



Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

Σχολή Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών

Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων

Διαπανεπιστημιακό Διατμηματικό

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών

«Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση»

**«Εσωτερικός έλεγχος και η σπουδαιότητά του στο τμήμα
προμηθειών των ΟΤΑ Α βαθμού»**

ΔΗΜΟΥ ΟΛΓΑ

Κόρινθος Σεπτέμβριος 2018



University of Peloponnese
Faculty of Social and Political Sciences
Department of Political Studies and International Relations
Interuniversity Interdepartmental Master Program in
“Local and Regional Government and Development”

“Internal Audit and its importance in the procurement
department of Grade A Local Authorities”

Dimou Olga

Corinth September 2018

Ευχαριστίες

Στις ευχαριστίες μου θα ήθελα πρώτα να μνημονεύσω τον επιβλέποντα καθηγητή μου κ. Δρογαλά Γεώργιο, αφού η καθοδήγηση και η βοήθεια του ήταν καθοριστική για την ολοκλήρωση αυτής της διπλωματικής εργασίας.

Επίσης θα ήθελα να εκφράσω ευχαριστίες σε όλους τους καθηγητές του μεταπτυχιακού προγράμματος που με βοήθησαν να αποκτήσω μια ολοκληρωμένη και εμπειριστατωμένη άποψη για την Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση.

Ευχαριστώ πολύ και όλους τους συναδέλφους – εργαζόμενους στους Ο.Τ.Α. που ανταποκρίθηκαν στην απάντηση του ερωτηματολογίου της παρούσας εργασίας.

Τέλος δεν θα μπορούσα να παραλείψω να πω ένα μεγάλο ευχαριστώ τον άντρα μου και την κόρη μου Αλεξάνδρα-Μαρία για όλη την υπομονή και την συμπαράσταση που έδειξαν κατά τη διάρκεια του μεταπτυχιακού μου. Εύχομαι η κόρη μου, μεγαλώνοντας να ακολουθεί και αυτή, όπως εγώ, τα όνειρά της.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Περίληψη.....	3
Abstract.....	4
Κατάλογος πινάκων.....	5
Κατάλογος διαγραμμάτων.....	6
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	7
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1- ΕΛΕΓΚΤΙΚΗ ΚΑΙ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ.....	9
1.1 Ορισμός ελεγκτικής.....	9
1.2 Ιστορική αναδρομή της ελεγκτικής.....	10
1.3 Είδη ελέγχων.....	12
1.4 Εσωτερικός έλεγχος - ορισμός.....	13
1.5 Σχεδιασμός και προγραμματισμός εσωτερικού ελέγχου στους ΟΤΑ.....	15
1.6 Σπουδαιότητα εσωτερικού ελέγχου στους Ο.Τ.Α.....	16
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 - ΕΛΕΓΧΟΙ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	18
2.1 Έλεγχοι της Δημόσιας Διοίκησης.....	18
2.2 Ανεξάρτητες αρχές ελέγχου.....	18
2.2.1 Ελεγκτικό Συνέδριο	18
2.2.2 Γενικό Λογιστήριο του Κράτους	21
2.2.3 Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης.....	26
2.2.4 Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης.....	27
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 –ΠΡΟΜΗΘΕΙΕΣ Ο.Τ.Α	29
3.1 Αδυναμίες στη διοίκηση –λειτουργία των Ο.Τ.Α.....	29
3.2 Οι προμήθειες των Ο.Τ.Α.....	30
3.3 Διενέργεια εσωτερικού ελέγχου στις προμήθειες των Ο.Τ.Α.....	31
3.4 Προβλήματα στις προμήθειες των Ο.Τ.Α.....	33
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 – ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΕΡΕΥΝΑΣ.....	35
4.1 Εισαγωγή	35
4.2 Δομή ερωτηματολογίου	35
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 - ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΕΡΕΥΝΑΣ	37

Παρουσίαση αποτελεσμάτων.....	37
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6 - ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ.....	67
Συμπεράσματα-Προτάσεις.....	67
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ.....	72
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	78

Περίληψη

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν συσταθεί σε μία συγκεκριμένη εδαφική περιφέρεια της χώρας και σκοπός τους είναι η διεύθυνση των τοπικών θεμάτων. Το Σύνταγμα της Ελλάδας, του 2008, στο άρθρο 102 κατακυρώνει τη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια τους. Όμως αυτή η αυτοτέλεια είναι που δυσχεραίνει την κεντρική εξουσία να ασκήσει μηχανισμούς ελέγχου της απόδοσης και της αποτελεσματικότητας των λειτουργιών τους. Το κοινωνικοοικονομικό περιβάλλον, στο οποίο βρίσκεται η χώρα τα τελευταία οκτώ χρόνια, επίσης δεν βοηθάει, καθώς ολοένα και περισσότερες αρμοδιότητες μεταβιβάζονται στους Ο.Τ.Α. από την κεντρική εξουσία, δυσχεραίνοντας ακόμα περισσότερο την άσκηση ελέγχου και λογοδοσίας η οποία κρίνεται απαραίτητη και αναγκαία σε όσους διαχειρίζονται δημόσιο χρήμα. Έχοντας σαν γνώμονα την ορθολογική διαχείριση των οικονομικών και ανθρώπινων πόρων, τη μέσα στα πλαίσια που ορίζει ο νόμος, σωστή διαχείριση του δημόσιου χρήματος, αλλά και την βιωσιμότητα τους, οι Ο.Τ.Α., καλούνται να εφαρμόσουν διαδικασίες εσωτερικού ελέγχου. Με την παρούσα εργασία, αρχικά, γίνεται η παρουσίαση της εννοιολογικής σημασίας του ελέγχου, τα είδη των ελέγχων που εφαρμόζονται στη χώρα μας, αλλά και όλων των θεσμοθετημένων ελέγχων που υφίστανται. Ακόμα γίνεται αναφορά στην σπουδαιότητα ύπαρξης του εσωτερικού ελέγχου γενικά, και ειδικά στις προμήθειες των Ο.Τ.Α. Στη συνέχεια παρουσιάζονται οι παράγοντες εκείνοι, που δημιουργούν δυσχέρειες στην λειτουργία των προμηθειών. Τα ευρήματα ανέδειξαν προβλήματα που οφείλονται, στην έλλειψη επιμόρφωσης των εργαζομένων, στην ανυπαρξία ικανού αριθμού εργαζομένων και κατευθυντήριων οδηγιών. Παράλληλα όμως τονίστηκε η στενή συνεργασία των υπαλλήλων της Οικονομικής Υπηρεσίας, μεταξύ τους αλλά και η έλλειψη συντονισμού και συνεργασίας όλων των τμημάτων των δήμων με την Οικονομική Υπηρεσία. Φαίνεται ξεκάθαρα η εμπιστοσύνη των εργαζομένων στη θετική συμβολή των ελέγχων και στη βελτίωση της λειτουργίας των οργανισμών. Διαφαίνεται η απουσία τμήματος εσωτερικού ελέγχου στους δήμους με συγκεκριμένες αρμοδιότητες και ευθύνες. Και τέλος είναι αισθητή η απουσία ελέγχων από τους θεσμοθετημένους ανεξάρτητους φορείς που υφίστανται και εφαρμόζονται στο συγκεκριμένο τμήμα στην πλειονότητα των ΟΤΑ οι οποίοι όταν και εφόσον διενεργούνται είναι στα πλαίσια τακτικού ελέγχου και όχι έκτακτοι κατόπιν καταγγελίας.

Λέξεις κλειδιά: Ελεγκτική, είδη ελέγχων, Εσωτερικός έλεγχος, Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, προμήθειες.

Abstract

Local Government Organizations have been set up in a specific territory of the country and their purpose is to settle local issues. The Greek Constitution of 2008, in Article 102, assigns their administrative and financial autonomy. However, this autonomy makes it difficult for the central authority to exercise mechanisms to control the performance and efficiency of their operations. The socio-economic environment in which the country is located over the past eight years also does not help, as more and more responsibilities are transferred to OTAs. by the central authority, making it even more difficult to exercise control and accountability that is necessary and necessary for those who manage public money. Taking into account the rational management of financial and human resources within the framework of the law, proper management of public money and their viability, LGBs are called upon to implement internal control procedures. In the present work, we are initially presenting the conceptual importance of control, the types of controls applied in our country, as well as all statutory audits that exist. Reference is also made to the importance of internal control in general, and especially to OTA's procurement. Below are the factors that cause difficulties in the operation of supplies. The findings revealed problems due to the lack of training of workers, the lack of a sufficient number of employees and guidelines. At the same time, however, the close cooperation between the employees of the Economic Service and the lack of co-ordination and cooperation between all sections of the municipalities and the Financial Service was emphasized. Employee confidence is clearly reflected in the positive contribution of controls and in improving the functioning of organizations. There was an absence of an internal control department in municipalities with specific responsibilities and responsibilities. Finally, there is a lack of audits by the statutory independent bodies that exist and are applied to that segment in the majority of Local and Regional Authorities which, when and where they are carried out, are on a regular check rather than extraordinary following a complaint.

Key words: Auditing, Audit, Internal Audit, Local Authorities, Supplies.

Κατάλογος Πινάκων

Πίνακας 5.1.....	37
Πίνακας 5.2.....	38
Πίνακας 5.3.....	39
Πίνακας 5.4.....	40
Πίνακας 5.5.....	41
Πίνακας 5.6.....	42
Πίνακας 5.7.....	43
Πίνακας 5.8.....	44
Πίνακας 5.9.....	45
Πίνακας 5.10.....	46
Πίνακας 5.11.....	47
Πίνακας 5.12.....	48
Πίνακας 5.13.....	49
Πίνακας 5.14.....	50
Πίνακας 5.15.....	51
Πίνακας 5.16.....	52
Πίνακας 5.17.....	53
Πίνακας 5.18.....	54
Πίνακας 5.19.....	55
Πίνακας 5.20.....	56
Πίνακας 5.21.....	57
Πίνακας 5.22.....	58
Πίνακας 5.23.....	59
Πίνακας 5.24.....	60
Πίνακας 5.25.....	61
Πίνακας 5.26.....	62
Πίνακας 5.27.....	63
Πίνακας 5.28.....	64
Πίνακας 5.29.....	65
Πίνακας 5.30.....	66
Πίνακας 5.31.....	67

Κατάλογος Διαγραμμάτων

Διάγραμμα 5.1.....	38
Διάγραμμα 5.2.....	39
Διάγραμμα 5.3.....	40
Διάγραμμα 5.4.....	41
Διάγραμμα 5.5.....	42
Διάγραμμα 5.6.....	43
Διάγραμμα 5.7.....	44
Διάγραμμα 5.8.....	45
Διάγραμμα 5.9.....	46
Διάγραμμα 5.10.....	47
Διάγραμμα 5.11.....	48
Διάγραμμα 5.12.....	49
Διάγραμμα 5.13.....	50
Διάγραμμα 5.14.....	51
Διάγραμμα 5.15.....	52
Διάγραμμα 5.16.....	53
Διάγραμμα 5.17.....	54
Διάγραμμα 5.18.....	55
Διάγραμμα 5.19.....	56
Διάγραμμα 5.20.....	57
Διάγραμμα 5.21.....	58
Διάγραμμα 5.22.....	59
Διάγραμμα 5.23.....	60
Διάγραμμα 5.24.....	61
Διάγραμμα 5.25.....	62
Διάγραμμα 5.26.....	63
Διάγραμμα 5.27.....	64
Διάγραμμα 5.28.....	65
Διάγραμμα 5.29.....	66
Διάγραμμα 5.30.....	67

Εισαγωγή

Η Κεντρική Κυβέρνηση τα τελευταία χρόνια παραχωρεί ολοένα και περισσότερες αρμοδιότητες στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Σε όλες τις αναπτυγμένες χώρες έχει παρατηρηθεί ότι η αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων συμβάλλει στην καλύτερη δυνατή διαχείριση του δημόσιου χρήματος. Αυτό συμβαίνει γιατί:

- Υπάρχει πλήρης γνώση των τοπικών ιδιαιτεροτήτων
- Επιτυγχάνεται η επίλυση των τοπικών προβλημάτων χωρίς ιδιαίτερα χρονοβόρες διαδικασίες
- Οι υπηρεσίες και τα προϊόντα που προσφέρει η Τοπική Αυτοδιοίκηση στους πολίτες είναι καλύτερα σε ποιότητα και με μικρότερο κόστος
- Η αξιοποίηση των διαθέσιμων (υλικών και ανθρώπινων) πόρων γίνεται πιο αποτελεσματικά.

Στο Σύνταγμα της Ελλάδας, 2008, στα άρθρα 98 και 102 κατοχυρώνεται η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. όπως και η εποπτεία που τους ασκεί το Κράτος και συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας.

Οι ΟΤΑ λοιπόν, ως διαχειριστές δημόσιας εξουσίας, πρέπει να ενεργούν με διαφάνεια και να υπόκεινται σε δημοσιονομικό έλεγχο των δαπανών τους. Μέσω των ελέγχων αποτρέπονται φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς που σύμφωνα με μετρήσεις διεθνών οργανισμών εμφανίζονται ιδιαίτερα αυξημένα στους χώρους άσκησης τόσο της κεντρικής όσο και της αποκεντρωμένης Δημόσιας Διοίκησης. Με την εργασία γίνεται μία προσπάθεια ανάλυσης της ύπαρξης των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου των Ο.Τ.Α. αλλά και να αναδειχθούν τα οφέλη του ελέγχου σε επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Στο πρώτο κεφάλαιο της εργασίας γίνεται μια θεωρητική προσέγγιση της έννοιας της ελεγκτικής επιστήμης, μια ιστορική αναδρομή της καθώς επίσης και τα είδη των ελέγχων που εφαρμόζονται σήμερα. Ακολουθεί ο ορισμός του εσωτερικού ελέγχου και γίνεται αναφορά στο πως θα έπρεπε να λειτουργούσε στους Ο.Τ.Α. Τέλος μνημονεύεται η αξία του εσωτερικού ελέγχου ως βασικού παράγοντα βελτίωσης της λειτουργίας των οργανισμών αλλά της ενίσχυσης της εμπιστοσύνης των πολιτών απέναντι στην Δημόσια Διοίκηση.

Στο δεύτερο κεφάλαιο γίνεται μια παρουσίαση των ανεξάρτητων φορέων ελέγχου που υπάρχουν. Παρουσιάζεται αναλυτικά το θεσμικό τους πλαίσιο και η δικαιοδοσία τους ως προς τον έλεγχο

των ΟΤΑ Α΄ βαθμού. Επιπρόσθετα παρουσιάζονται οι πιο πρόσφατες εκθέσεις των ανεξάρτητων αρχών και τα ευρήματά τους που σχετίζονται με τις προμήθειες των ΟΤΑ.

Στη συνέχεια, στο τρίτο κεφάλαιο, παρουσιάζονται οι αδυναμίες που υπάρχουν στην λειτουργία των Ο.Τ.Α., στο νομικό καθεστώς και τις διαδικασίες που εφαρμόζονται για την διενέργεια μιας προμήθειας. Τέλος επισημαίνεται πως ελέγχονται σήμερα οι προμήθειες αλλά και τα προβλήματα που παρατηρούνται σε αυτές.

Στο τέταρτο κεφάλαιο παρουσιάζεται η μεθοδολογία της πρωτογενούς έρευνας που έγινε με τη χρήση ερωτηματολογίου που στάλθηκε ηλεκτρονικά σε όλους τους Δήμους της Ελλάδας. Το ερωτηματολόγιο συμπληρώθηκε από εργαζόμενους των αντίστοιχων τμημάτων προμηθειών και εκτός από τα δημογραφικά χαρακτηριστικά των ερωτώμενων ερευνά τον τρόπο οργάνωσης των τμημάτων, τα προβλήματα που παρατηρούνται, τους εσωτερικούς ελέγχους που διενεργούνται σε τακτική βάση από τον ίδιο τον οργανισμό αλλά και τους εξωτερικούς ελέγχους που έχουν διενεργηθεί τα τελευταία χρόνια. Στο τελευταίο μέρος του ερωτηματολογίου διερευνάται η άποψη των εργαζομένων για την αξία που επιφέρουν οι έλεγχοι στη λειτουργία του ίδιου του οργανισμού αλλά και στην αύξηση της εμπιστοσύνης των πολιτών στο θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Στο κεφάλαιο πέντε γίνεται η παρουσίαση των αποτελεσμάτων της έρευνας με τη χρήση πινάκων που περιέχουν απόλυτες και σχετικές συχνότητες και την απεικόνιση τους με τη μορφή γραφημάτων.

Τέλος στο κεφάλαιο έξι παρουσιάζονται τα συμπεράσματα της έρευνας αλλά και οι περιορισμοί της και διατυπώνονται οι προτάσεις.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 – ΕΛΕΓΚΤΙΚΗ ΚΑΙ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ

1.1 Ορισμός Ελεγκτικής

Ως επαγγελματικός κλάδος των διοικητικών-οικονομικών επιστημών, η Ελεγκτική, ασχολείται με κανόνες και προϋποθέσεις που απαιτούνται για την διενέργεια του ελέγχου είτε σε ιδιωτικές επιχειρήσεις είτε στους φορείς του Δημοσίου με στόχο τη σωστή διαχείριση αλλά και την διαφύλαξη των οικονομικών πόρων που διαθέτει, όπως επίσης και την ανάπτυξη και αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού.

Ο Καζαντζής (2006) θεωρεί ότι η ελεγκτική είναι ο επιστημονικός κλάδος που ασχολείται με τη συστηματική διαδικασία συγκέντρωσης και αξιολόγησης ελεγκτικών τεκμηρίων, από ένα ανεξάρτητο και ικανό για την περίπτωση άτομο, τα οποία αφορούν μετρήσιμες πληροφορίες συγκεκριμένης οικονομικής μονάδας, με σκοπό να εξακριβωθεί και να γνωστοποιηθεί στους ενδιαφερόμενους χρήστες κατά πόσο οι πληροφορίες αυτές ανταποκρίνονται σε προκαθορισμένα κριτήρια. Επομένως ο ρόλος της Ελεγκτικής χαρακτηρίζεται ζωτικός και με αυξανόμενη σημασία.

Τη σπουδαιότητα του κλάδου της ελεγκτικής επισημαίνουν και οι Νεγκάκης και Ταχυνάκης (2013). Η συνεχώς αυξανόμενη ανάγκη άντλησης πληροφοριών αλλά και διαφάνειας οδήγησε στη χρήση αξιόπιστων χρηματοοικονομικών καταστάσεων. Η αξιοπιστία επιτυγχάνεται μέσω της ορθής τήρησης γενικά αποδεκτών λογιστικών αρχών και διαδικασιών.

Τα τρία βασικά μέρη με τα οποία ασχολείται η ελεγκτική αφορούν:

- Το αντικείμενο του ελέγχου όπου εξετάζεται τι είναι αυτό που ελέγχεται, γιατί είναι αναγκαίος ο έλεγχος, ποιοι σκοποί επιδιώκονται με τη διενέργειά του και ποιοι επωφελούνται.
- Το υποκείμενο του ελέγχου, όπου εξετάζεται ποια πρόσωπα είναι αρμόδια για τον έλεγχο και τα απαιτούμενα προσόντα που θα πρέπει να διαθέτουν.
- Στην τεχνική του ελέγχου όπου εξετάζονται οι ελεγκτικές διαδικασίες που ακολουθούνται.

Στην ελεγκτική μας ενδιαφέρει η εξακρίβωση της αλήθειας και η ορθότητα των πραγματοποιούμενων πράξεων. Οι δύο κατηγορίες της ελεγκτικής είναι:

- Η ελεγκτική που αντικείμενο της είναι ο έλεγχος των ιδιωτικών επιχειρήσεων
- Η ελεγκτική, που αντικείμενο της είναι ο έλεγχος του Δημοσίου, των Νομικών προσώπων Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ), των ΟΤΑ καθώς και όλων των νομικών προσώπων που εφαρμόζουν το Δημόσιο λογιστικό.

1.2. Ιστορική Αναδρομή του ελέγχου

Σύμφωνα με τον Καζαντζή (2006) ταυτόχρονα με την εμφάνιση των πρώτων ανταλλαγών μεταξύ ατόμων και κοινωνικών ομάδων θεσμοθετήθηκαν και οι έννοιες του ελέγχου και των βασικών κανόνων της ελεγκτικής. Ιδιαίτερα με την εισαγωγή του χρήματος σαν μέσο οικονομικών συναλλαγών δημιουργήθηκε η ανάγκη της κατοχύρωσης της διαφάνειας στη διαχείριση του δημοσίου χρήματος.

Στη Βαβυλώνα χάρασαν τις συναλλαγές τους πάνω σε πλάκες υπογεγραμμένες από το γραμματέα που επέβλεπε τη διαδικασία το 3.000 π.Χ.

Στην Αίγυπτο ένα από τα σπουδαιότερα αξιώματα ήταν αυτό των «γραφέων» που ήταν ειδικοί διοικητικοί υπάλληλοι των Φαραώ, που ήταν υπεύθυνοι για την είσπραξη των φόρων, για την διαχείριση της περιουσίας των ναών και των ανώτατων αξιωματούχων και φρόντιζαν για την εφαρμογή των νόμων.

Κατά τη διάρκεια της Ρωμαϊκής αυτοκρατορίας, εξαιτίας της μεγάλης έκτασης της, κατέστη επιβεβλημένη η ανάγκη για ουσιαστικό και αποτελεσματικό έλεγχο των εισπραττόμενων φόρων. Έτσι δημιουργήθηκε ένα ολοκληρωμένο σύστημα ελέγχου που περιλάμβανε την συλλογή των εσόδων, τη διαχείριση των μετρητών, την έγκριση των δαπανών καθώς και την καταγραφή των οικονομικών συναλλαγών από τους ταμίες οι οποίοι ήταν υποχρεωμένοι να υποβάλλουν τις εκθέσεις τους για έλεγχο στην Σύγκλητο.

Στον Μεσαίωνα υπάρχει μια κάμψη του ελέγχου έως τον 13^ο αιώνα μ.Χ. ώσπου οι Σταυροφορίες οδήγησαν σε άνθηση των οικονομικών και εμπορικών συναλλαγών και επακόλουθα στην ανάγκη για την εφαρμογή του ελέγχου.

Η μεγάλη ανάπτυξη της ελεγκτικής όμως, ευνοήθηκε από την ανάπτυξη των βρετανικών αποικιοκρατικών εταιριών. Ο γεωγραφικά διάσπαρτος ανά την υφήλιο βρετανικός πλούτος δημιούργησε την ανάγκη ελέγχων για τη διασφάλισή του από απάτες ή λάθη εκ μέρους των διοικητικών υπαλλήλων. Οι ελεγκτές της εποχής εφαρμόζουν τη διπλογραφική λογιστική και έχουν γνώσεις για τα προϊόντα που εμπορεύεται η κάθε επιχείρηση. Τέλος στα τέλη του 17ου αιώνα στη Γαλλία θεσμοθετείται το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Στον Ελλαδικό χώρο και συγκεκριμένα στην αρχαία Αθήνα το 510 π.Χ. ο Κλεισθένης προέβλεψε ότι ο έλεγχος των δημοσίων εσόδων θα ασκούνταν από δέκα βουλευτές αλλά και από ένα ελεγκτικό σώμα τριάντα ατόμων στο οποίο λογοδοτούσαν όσοι ασχολούνταν με τη δημόσια διοίκηση. Αυτό αποτελούνταν από δέκα «άρχοντες - λογιστές» που είχαν ελεγκτικά γραφεία και

εκλέγονταν με κλήρο από τη Βουλή των πεντακοσίων. Αυτούς τους λογιστές τους βοηθούσαν επίσης δέκα «πάρεδροι» και δέκα «εύθυνοι». Όλοι αυτοί μαζί αποτελούσαν την πρώτη μορφή των σημερινών ελεγκτικών ιδρυμάτων και ήταν υπεύθυνο για την καταδίκη ή απαλλαγή των διαχειριστών για παραλείψεις και παραβατική συμπεριφορά, καθώς επίσης και για την δημοσιοποίηση όλων των ελεγκτικών πορισμάτων.

Ο Σωκράτης (470-400 π.Χ.) αναφέρει στους διαλόγους του ότι με την συνδρομή και τη λειτουργία ενός εσωτερικού ελέγχου, οι διοικούντες διαχειρίζονταν τους επιχειρηματικούς κινδύνους.

Και ο Πλάτωνας (427-347 π.Χ.) στα έργα του «Νόμοι» και «Πολιτεία» αναφέρει την ανάγκη δημιουργίας ανώτατων ειδικών λειτουργιών που θα ελέγχουν αυτούς που κυβερνούν.

Μεταγενέστερα ο Αριστοτέλης, στα «Πολιτικά» του αναφέρει την ανάγκη για δημόσια λογοδοσία σε όλους τους πολίτες, προκειμένου να αποφεύγονται οι καταχρήσεις, αφού ο έλεγχος της διαχείρισης των δημόσιων αγαθών «αποτελεί βασική αρχή της δημοκρατίας».

Όμως και στον υπόλοιπο Ελλαδικό χώρο υπήρχαν ελεγκτές που ονομαζόταν «κατόπται», «εξεταστές» ή «συνήγοροι».

Στην νεότερη Ελλάδα ο πρώτος που συγκρότησε ειδικό όργανο για τον έλεγχο των δημοσίων χρημάτων ήταν ο Καποδίστριας, το 1829, με την Δ' Εθνοσυνέλευση. Το συγκεκριμένο σώμα ονομαζόταν «Λογιστικό και Ελεγκτικό Συμβούλιο» και αποτελούνταν από τρία (3) μέλη διοριστέα από την κυβέρνηση που υπάγονταν απευθείας στον Κυβερνήτη. Το 1833 ιδρύθηκε το Ελεγκτικό Συνέδριο, με σκοπό να ελέγχει αυτούς που αναλαμβάνουν τη διαχείριση των κρατικών εσόδων και δαπανών. Το Ε.Σ. κατάφερε να επιβιώσει από το Σύνταγμα του 1844 και μετά, γιατί είχε γίνει κατανοητό ότι δεν επρόκειτο για ένα δικαστήριο, αλλά για μια διοικητική αρχή (Καλτσίδου, 2005).

Ο Ν 5076/1931 ήταν αυτός με τον οποίο ιδρύθηκε το πρώτο σώμα ελεγκτών στην Ελλάδα. Δυστυχώς, εξαιτίας της πολιτικής αστάθειας το Σ.Ο.Λ. δεν μπόρεσε να εδραιωθεί σαν ανεξάρτητο ελεγκτικό σώμα κάτι που υλοποιήθηκε το 1955 με το Ν.Δ. 3329/1955. Σύμφωνα με αυτό το Σ.Ο.Λ. έπαιρνε «τη μορφή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου (ΝΠΔΔ), που ελεγχόταν και λειτουργούσε βασιζόμενο σε συγκεκριμένους νόμους και διοικητικές πράξεις υπό την εποπτεία του κρατικού ελέγχου». Τα μέλη του έπρεπε να διαθέτουν ήθος, ανεξαρτησία στην εκτέλεση των εργασιών τους, ειδική επιστημονική κατάρτιση και πείρα. Η ιδιότητα του ορκωτού λογιστή ήταν ασυμβίβαστη προς οποιοδήποτε άλλο επάγγελμα και οποιαδήποτε έμμισθη ή άμισθη υπηρεσία σε

επιχείρηση, νομικό πρόσωπο ή οργανισμό. Αυτοί οι περιορισμοί διαφύλατταν την ανεξαρτησία του ελεγκτή και συνέβαλαν στην ενδυνάμωση του κύρους και της υπευθυνότητας της εργασίας του. Με το Π.Δ 286/92 καταργήθηκε το ΣΟΛ ως ΝΠΔΔ τέθηκαν νέοι κανόνες για το επάγγελμα του ελεγκτή, εκσυγχρονίστηκε ο Κώδικας Δεοντολογίας και εισήχθησαν πρότυπα για την ομοιόμορφη απεικόνιση των αποτελεσμάτων και τον τρόπο ελέγχου των διαδικασιών και των λογαριασμών. Οι έλεγχοι πλέον μπορούν να γίνονται και από ελεγκτικές εταιρίες.» (Φιλίππου, 2018)

1.3. Είδη ελέγχων

Ο έλεγχος, δηλαδή η λεπτομερής εξέταση προκειμένου να βρεθούν λάθη, παραλείψεις και αδυναμίες χωρίζεται στις εξής κατηγορίες:

- Στον έλεγχο που γίνεται στα οικονομικά, κυρίως, στοιχεία όλων των οργανισμών και των επιχειρήσεων από εξωτερικούς ελεγκτές (εξωτερικός έλεγχος). Οι συγκεκριμένοι ελεγκτές δεν έχουν καμία εξαρτημένη σχέση εργασίας με την επιχείρηση την οποία ελέγχουν ύστερα από πρόσκληση των μετόχων της. Η κύρια μέριμνα του εξωτερικού ελεγκτή είναι η διαπίστωση και αποτύπωση της πραγματικής και ορθής εικόνας της χρηματοοικονομικής κατάστασης της επιχείρησης.

- Υπάρχει και ο λιγότερο γνωστός στους περισσότερους, ο εσωτερικός έλεγχος, ο οποίος πραγματοποιείται στους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης και σκοπός του είναι η βελτίωση όλων των λειτουργιών τους με πιο αποτελεσματικό, αποδοτικό και οικονομικό τρόπο. Κύρια μέριμνα του εσωτερικού ελέγχου είναι ο έγκαιρος εντοπισμός και η διόρθωση των λογιστικών σφαλμάτων, η αποτροπή του οικονομικού εγκλήματος και της απάτης (Γρηγοράκος, 1989). Επομένως ο έλεγχος των διοικητικών και οικονομικών πράξεων των Ο.Τ.Α. αποτελεί μία ιδιαίτερη διαδικασία, καθώς συνδυάζει τη νομιμότητα των εν λόγω πράξεων με την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών τους. Διενεργείται από τους εσωτερικούς ελεγκτές οι οποίοι είναι ειδικά εκπαιδευμένοι υπάλληλοι του κάθε φορέα.

- Μεικτός, που οργανώνεται από την υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου του οργανισμού και διενεργείται σε συνεργασία με εξωτερικούς ελεγκτές.

Ο έλεγχος διακρίνεται επίσης ανάλογα με την έκταση, τον σκοπό, τη διάρκεια, το χώρο που διεξάγεται. Πιο συγκεκριμένα

- ανάλογα με την έκτασή του σε :

- Ειδικό, η έρευνα του οποίου αφορά ένα συγκεκριμένο τομέα ή αντικείμενο της επιχείρησης όπως προμήθειες, μισθοδοσία, πληρωμές

- Γενικό, που εξετάζει όλο το φάσμα δραστηριοτήτων συγκεκριμένης χρονικής περιόδου

- ανάλογα με το σκοπό του σε:
 - Προληπτικό, που στοχεύει στην πρόληψη πιθανών κινδύνων και σφαλμάτων και διενεργείται πριν την εκτέλεση κάποιας ενέργειας από τον ίδιο τον οργανισμό
 - Κατασταλτικό, που διεξάγεται εκ των υστέρων και έχει σκοπό να διερευνήσει κατά πόσο όλες οι διαδικασίες που ακολουθήθηκαν έγιναν σύμφωνα με τις προβλεπόμενες και ισχύουσες και αν τηρήθηκε στην περίπτωση της Δημόσιας Διοίκησης το ανάλογο νομοθετικό πλαίσιο
- ανάλογα με τη διάρκεια του σε:
 - Τακτικό, που επαναλαμβάνεται με βάση συγκεκριμένο χρονικά πρόγραμμα και έχει χρονική περιοδικότητα. Σύμφωνα με το Εγχειρίδιο ελέγχου για τα Ελεγκτικά σώματα & τις υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και Λεάνδρου Ρακιντζή με τον τακτικό έλεγχο διερευνάται α) η νομιμότητα των ακολουθούμενων διαδικασιών και β) η ύπαρξη φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς.
 - Έκτακτο, που γίνεται σε έκτακτες περιπτώσεις. Αναφορικά με τη Δημόσια Διοίκηση, οι έκτακτοι έλεγχοι είναι επιβεβλημένοι προκειμένου να διαπιστώσουν αποκλίσεις των ακολουθούμενων διαδικασιών σε σχέση με αυτές που ορίζουν οι νόμοι και προκύπτουν από καταγγελίες πολιτών, πληροφορίες από εξωτερικό περιβάλλον όπως δημοσιεύματα στον τύπο και διάφορες αναφορές.
- ανάλογα με το χώρο που διεξάγεται σε:
 - Συγκεντρωτικό, και διενεργείται στην έδρα του ελεγκτικού οργάνου χωρίς αυτοψία.
 - Επιτόπιο, που περιλαμβάνει επίσκεψη και αυτοψία στην έδρα του ελεγχόμενου φορέα.

1.4 Εσωτερικός έλεγχος - ορισμός

Σύμφωνα με τους Arens & Loebbecke (1997), ο εσωτερικός έλεγχος είναι η συγκέντρωση και αξιολόγηση όλων των στοιχείων ενός οργανισμού έτσι ώστε να προσδιοριστεί και υποβληθεί έκθεση που θα αντιστοιχίζει τις πληροφορίες που έχουν συγκεντρωθεί με τα καθιερωμένα κριτήρια του οργανισμού. Και φυσικά ο έλεγχος πρέπει να γίνεται από ανεξάρτητο υπεύθυνο πρόσωπο.

Και ο Παπαστάθης (2014) αναφέρει τον εσωτερικό έλεγχο σαν το απαραίτητο εργαλείο της διοίκησης, συμβάλλοντας με τον δικό του τρόπο στη σωστή διάγνωση και διαχείριση των κινδύνων, δημιουργώντας αξία στην επιχείρηση/οργανισμό.

Ο εσωτερικός έλεγχος, στην εξέλιξή του, αποτέλεσε «μία ανεξάρτητη διαδικασία που λειτουργεί μέσα στον οργανισμό για να εξετάσει και να εκτιμήσει τις διαδικασίες του οργανισμού παρέ-

χοντας σημαντική υπηρεσία σε αυτόν» (Δρογαλάς& συν., 2009; I.I.A.-UK, 1991).

Οι παραπάνω ορισμοί μας οδηγούν στο συμπέρασμα ότι ο εσωτερικός έλεγχος αποτελεί μία προσέγγιση του ελέγχου των οργανισμών/επιχειρήσεων, όχι μόνο οικονομικά, αλλά και διοικητικά, ενώ βρίσκεται και σε άμεση συσχέτιση με την επίτευξη των στόχων τους.

Διακρίνεται σε:

α) Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου που είναι οι διαδικασίες και οι έλεγχοι που εφαρμόζονται από τη διοίκηση ενός οργανισμού για την επίτευξη των στόχων του και

β) Στον εσωτερικό Έλεγχο ο οποίος ελέγχει τη δομή και τη λειτουργία του ΣΕΕ. Αξιολογείται η επάρκειά του, προκειμένου να βρεθούν αδυναμίες και να διορθωθούν. Δίνεται έμφαση στην αποδοτικότητα, αποτελεσματικότητα και οικονομικότητα του οργανισμού και ασκείται από την υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου. Βασικοί σκοποί του Εσωτερικού Ελέγχου είναι α) η προστασία της περιουσίας από κακή διαχείριση β) η ακρίβεια των λογιστικών καταστάσεων γ) η προώθηση της μετρησιμότητας, και της συγκρισιμότητας, δ) η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας.

Τα συστατικά στοιχεία που συντελούν στην εύρυθμη και στην πιο αποδοτική λειτουργία του, είναι τα ακόλουθα:

1. Περιβάλλον ελέγχου.
2. Εκτίμηση κινδύνου.
3. Δραστηριότητες ελέγχου.
4. Παρακολούθηση.
5. Πληροφόρηση και επικοινωνία (COSO, 1992).

Επομένως για να είναι πιο αποτελεσματικός ο εσωτερικός έλεγχος θα πρέπει τα άτομα που τον διενεργούν να είναι «εφοδιασμένα» με τα απαραίτητα προσόντα και δεξιότητες έτσι ώστε να είναι σε θέση να εντοπίσουν τους κινδύνους και να ενημερώσουν έγκαιρα την υπηρεσία, προτείνοντας της, τρόπους αντιμετώπισης αυτών των κινδύνων.

Όμως στην προσπάθεια του εσωτερικού ελέγχου να καλύψει όλες τις δραστηριότητες μιας επιχείρησης/ενός οργανισμού, συναντά εμπόδια από τους ελεγχόμενους, οι οποίοι επικαλούνται ότι πολλές από τις δραστηριότητες του οργανισμού δεν αποτελούν αντικείμενα διερεύνησης του.

Προκειμένου να μην υπάρχει καμία παρεξήγηση που να δίνει τη δυνατότητα σε κάποιον να αποκλείει τον έλεγχο κάποιων λειτουργιών, ο Παπαστάθης (2014), διακρίνει τον εσωτερικό έλεγχο σε οικονομικό, διοικητικό, λειτουργικό, συμμόρφωσης, αποδοτικότητας, εταιρικής κοινωνικής ευθύνης, απάτης, παραγωγής όσες δηλαδή και οι δραστηριότητες μιας επιχείρησης/ενός οργανισμού.

Τέλος σύμφωνα με τον Pickett (2005) ο εσωτερικός έλεγχος πρέπει να:

- ✓ είναι αντικειμενικός,
- ✓ ανταποκρίνεται στις ανάγκες του οργανισμού,
- ✓ παρέχει συμβουλές και βοήθεια στη διοίκηση,
- ✓ βελτιώνει τις διαδικασίες του οργανισμού,
- ✓ συμβάλει στην αποτελεσματικότητα του οργανισμού,
- ✓ παρέχει ποιοτικές υπηρεσίες,
- ✓ χρησιμοποιεί τεχνικές αξιολόγησης με επαγγελματικό και αμερόληπτο τρόπο,
- ✓ αντιμετωπίζει κάθε πιθανό κίνδυνο ούτως ώστε να μειώσει την αποτυχία της αποστολής του οργανισμού και να αυξήσει την επίτευξη των στόχων.

1.5 Σχεδιασμός και προγραμματισμός εσωτερικού ελέγχου στους ΟΤΑ

Ο εσωτερικός έλεγχος σχεδιάζεται και οργανώνεται από τους εσωτερικούς ελεγκτές, αφού πρώτα ξεκαθαριστούν οι στόχοι και ο τρόπος επίτευξης αυτών για όλες τις διευθύνσεις του κάθε Ο.Τ.Α. Και βέβαια οι εσωτερικοί ελεγκτές δεν θα πρέπει να ξεχνάνε να συνυπολογίζουν και τους κινδύνους που διατρέχει η κάθε ελεγχόμενη μονάδα.

Μια ακόμα προϋπόθεση για την σωστή εφαρμογή αυτού του μέτρου είναι και η ανεμπόδιστη απόκτηση πληροφοριών και η σωστή ενημέρωση των εσωτερικών ελεγκτών για την κάθε ελεγχόμενη μονάδα του φορέα.

Το σχέδιο εσωτερικού ελέγχου πρέπει να είναι αρκετά εκτενές ώστε να διασφαλιστεί ότι βοηθά στην επίτευξη των στόχων του. Ο σχεδιασμός περιλαμβάνει την ανάπτυξη ενός συνολικού σχεδίου και ενός προγράμματος ελέγχου που δείχνει τη φύση, το χρονοδιάγραμμα και την έκταση των ελεγκτικών διαδικασιών. Ο προγραμματισμός είναι μια συνεχής διαδικασία. Το σχέδιο ελέγχου θα πρέπει να αξιολογείται συνεχώς από τον εσωτερικό ελεγκτή για να εντοπίσει τυχόν τροποποιήσεις που απαιτούνται σε συνάρτηση με τις αλλαγές στο ελεγκτικό περιβάλλον. Ωστόσο, οποιαδήποτε σημαντική τροποποίηση πρέπει να γίνει σε συνεννόηση με την ηγεσία. Επομένως μέσα στον σχεδιασμό και τον προγραμματισμό του εσωτερικού ελέγχου πρέπει:

- να προσδιορίζονται οι αντικειμενικοί σκοποί του εσωτερικού ελέγχου και της έκτασης των ελεγκτικών διαδικασιών
- να γνωστοποιούνται βασικές ιστορικές πληροφορίες για τις δραστηριότητες που θα ελεγχθούν
- να εξασφαλίζονται οι απαραίτητοι πόροι για τη διενέργεια του ελέγχου
- να υπάρχει επικοινωνία με όλους όσους πρέπει να είναι ενήμεροι για τον έλεγχο
- να εξασφαλίζονται οι δικλείδες ασφαλείας των μονάδων που θα ελεγχθούν
- να προβλέπεται σύνταξη του προγράμματος ελέγχου και
- να προσδιορίζεται το πώς, πότε και σε ποιον πρέπει να γνωστοποιηθούν τα αποτελέσματα του ελέγχου απόκτηση έγκρισης του προγράμματος ελέγχου (Καζαντζής, 2006), (Chartered Accountants of India, 2006).

Τέλος η έκταση και η φύση του εσωτερικού ελέγχου ποικίλει και επηρεάζεται από διάφορους παράγοντες, όπως το λογιστικό σύστημα, και τα ελεγκτικά τεκμήρια που απαιτούνται.

1.6 Σπουδαιότητα εσωτερικού ελέγχου στους Ο.Τ.Α.

Τα τελευταία χρόνια έχουμε γίνει «δέκτες» μεγάλων οικονομικών σκανδάλων που ταλανίζουν τη χώρα μας αλλά και άλλες χώρες. Επομένως αποτελεί πρόκληση για τους οργανισμούς της δημόσιας διοίκησης (μέσα σε αυτούς και οι ΟΤΑ) να γίνουν ανταγωνιστικοί και να λειτουργούν σε ένα περιβάλλον που να το χαρακτηρίζει η διαφάνεια, η αξιοκρατία και η αξιοπιστία.. Λειτουργώντας σε ένα τέτοιο περιβάλλον τα οφέλη στην καθημερινή λειτουργία τους είναι πολλά (π.χ. εμπιστοσύνη των πολιτών στην δημόσια διοίκηση), αλλά και η χώρα σιγά σιγά προσαρμόζεται στο κοινοτικό δίκαιο και στις σύγχρονες εξελίξεις.

Ο εσωτερικός έλεγχος

- βοηθά στην επίτευξη των στρατηγικών και επιχειρησιακών στόχων του οργανισμού και αποτελεί μία μέθοδο για αύξηση της αποτελεσματικότητας του.
- αποτελεί ένα βοηθητικό όπλο, τόσο για τους υπαλλήλους του κάθε οργανισμού όσο και για την ίδια την διοίκηση, έτσι ώστε να μπορούν να ασκήσουν πιο ουσιαστικά και αποτελεσματικά τα καθήκοντά τους.
- είναι ένα μέσο για μια αποτελεσματική διακυβέρνηση η οποία διασφαλίζει την πορεία του οργανισμού σε βάθος χρόνου και την προστασία του από τυχόν απάτες.
- καλύπτει όλες τις λειτουργίες του οργανισμού όπως π.χ. διοικητικούς ελέγχους και όχι μόνο έλεγχο των οικονομικών καταστάσεων.
- εντοπίζει την πιθανή ανεπαρκή λειτουργία των υπηρεσιών του οργανισμού και προτείνει τρόπους βελτίωσης της.

Η σπουδαιότητα του εσωτερικού ελέγχου στις δημόσιες υπηρεσίες και πιο εξειδικευμένα στους Ο.Τ.Α., επομένως, είναι αδιαμφισβήτητη, αν αναλογιστεί κανείς και τις ατέλειες και τις αδυναμίες της ανθρώπινης φύσης και φυσικά να διενεργείται με κατάλληλες δικλίδες ασφαλείας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 - ΕΛΕΓΧΟΙ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

2.1 Έλεγχοι της Δημόσιας Διοίκησης

Όπως αναφέρεται η Σαββαΐδου (2009) στη Δημόσια Διοίκηση οι έλεγχοι διακρίνονται σε:

- Νομιμότητας ή διοικητικούς. Για τους ΟΤΑ ο έλεγχος νομιμότητας των διοικητικών πράξεων των οργάνων διοίκησης (μονομελή ή συλλογικά) ασκείται από το Γενικό Γραμματέα της οικείας Περιφέρειας. Όταν οι τελικές αποφάσεις δεν είναι σύννομες, τότε αυτός τις παραπέμπει για έλεγχο στην επιτροπή του άρθρου 177 παρ. 2 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα. Στην επιτροπή αυτή μπορούν να υποβληθούν προσφυγές για κάθε πράξη μονομελούς ή συλλογικού οργάνου από οποιονδήποτε έχει έννομο συμφέρον στο προβλεπόμενο χρονικό περιθώριο.

- Οικονομικούς-διαχειριστικούς με τους οποίους ελέγχεται η οικονομικότητα, η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα της διαχείρισης. Σύμφωνα με το άρθρο 165 του ΔΚΚ προβλέπεται ότι ο Υπουργός Εσωτερικών με απόφαση του καθορίζει τους δείκτες της αξιολόγησης της οικονομικής διαχείρισης των ΟΤΑ, των ΝΠΔΔ, και κάθε είδους επιχείρησης τους, που αποτελούν στοιχεία του προϋπολογισμού, του απολογισμού ή του ισολογισμού τους.

- Λογιστικούς, από εξωτερικό ορκωτό λογιστή που ελέγχει τις οικονομικές καταστάσεις του οργανισμού. Οι ΟΤΑ εκτός από το δημόσιο λογιστικό σύστημα που τηρούν – κατάρτιση ετήσιων ισοσκελισμένων ως προς τα έσοδα και τα έξοδα προϋπολογισμών - εφαρμόζουν και το νέο διπλογραφικό λογιστικό σύστημα. Ο ορκωτός ελεγκτής χορηγεί πιστοποιητικό όπου αναγράφεται η ορθή ή μη τήρηση του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου και καταρτίζει Έκθεση Ελέγχου που περιέχει τα αποτελέσματα από το διενεργούμενο έλεγχο. (Άρθρο 177 ΠΔ 410/1995)

2.2 Ανεξάρτητες αρχές ελέγχου

Οι θεσμικά ανεξάρτητες αρχές που ελέγχουν τους Ο.Τ.Α. είναι:

- Ελεγκτικό Συνέδριο
- Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
- Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης
- Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης

2.2.1 Ελεγκτικό Συνέδριο

Το Σύνταγμα της Ελλάδας κατακυρώνει τη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. Έχουν δική τους περιουσία, έσοδα και έξοδα και γι αυτόν τον λόγο μπορούν και καταρτίζουν

δικούς τους προϋπολογισμούς και απολογισμούς και δεν συμπεριλαμβάνονται στον προϋπολογισμό της γενικής κυβέρνησης. Ωστόσο για να διασφαλιστεί η δημοσιονομική πειθαρχία των Δήμων η Πολιτεία συμπεριέλαβε στο άρθρο 98 παρ. 1 περ. α και β του Συντάγματος ότι ο έλεγχος των δαπανών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων αυτών ανήκει στη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Αυτό δείχνει τη σημασία που δίδεται στη χρηστή διαχείριση του δημόσιου χρήματος και διασαφηνίστηκε στη συνέχεια από μια σειρά νομοθετημάτων. Ειδικότερα, ο Ν.4129/2013 που επικυρώνει το νόμο για τη λειτουργία του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο άρθρο 1 που αφορά τις αρμοδιότητες αναφέρει ότι:

- « Ασκεί τον προβλεπόμενο από το άρθρο 98 παρ.1 περίπτωση α΄ του Συντάγματος έλεγχο των δαπανών του Κράτους, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης σύμφωνα με όσα ορίζονται στο άρθρο 33 του παρόντος νόμου, και των άλλων νομικών προσώπων που με ειδική διάταξη νόμου υπάγονται κάθε φορά στον έλεγχο αυτόν».

- Ο νόμος 4129/2013 και συγκεκριμένα το άρθρο 52 ορίζει ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο παρακολουθεί και ελέγχει την είσπραξη των εσόδων των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων. Όταν επιβεβαιωθεί ότι οι Ο.Τ.Α. παρουσιάζουν αδυναμία είσπραξης των βεβαιωμένων τους εσόδων, τους καλεί, με έγγραφό του που κοινοποιείται στον Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και στον Ελεγκτή Νομιμότητας, να ενεργήσουν μέσα σε μια εύλογη προθεσμία για την είσπραξη των εσόδων.

- Τα άρθρα 35,36,37 του ίδιου νόμου διατυπώνουν ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο ασκεί τον έλεγχο νομιμότητας στις διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων έργων, προμηθειών και παροχής υπηρεσιών. Ειδικότερα, συμβάσεις που σχετίζονται με προμήθειες, έργα , υπηρεσίες καθώς και προγραμματικές συμβάσεις προϋπολογισμού πάνω από 200.000 ευρώ ελέγχονται πριν τη σύναψή τους διαφορετικά είναι άκυρες.

Οι διενεργούμενοι έλεγχοι του ΕΣ χωρίζονται σε προληπτικούς και κατασταλτικούς.

➤ Με τον προληπτικό έλεγχο διαπιστώνεται η νομιμότητα και η κανονικότητα των δαπανών πριν την εκταμίευσή τους. Η δαπάνη για να είναι νόμιμη πρέπει να προβλέπεται από διάταξη νόμου και να εξυπηρετεί τους σκοπούς και τα συμφέροντα του οργανισμού. Η κανονικότητα της δαπάνης συνίσταται στην ύπαρξη συγκεκριμένης πίστωσης στον προϋπολογισμό του ΟΤΑ καθώς και στις απαιτούμενες διαδικασίες της νόμιμης ανάληψης της δαπάνης και της επισύναψης των απαιτούμενων δικαιολογητικών. Στις ανωτέρω δαπάνες του κρατικού προϋπολογισμού δεν λαμβάνονται υπόψη οι δαπάνες που χαρακτηρίζονται σταθερές και διαρκείς ή περιοδικού χαρακτήρα και οι οποίες καθορίζονται με νόμο ή ειδική απόφαση του

Υπουργού Οικονομικών και ελέγχονται κατασταλτικά από το Ελεγκτικό Συνέδριο ή είναι αξίας μικρότερης των 5.000 ευρώ.

Με την παρ. 1 του άρθρου 276 του Ν.3852/2010 ορίστηκε ότι από το ΕΣ διεξάγεται υποχρεωτικά κατασταλτικός έλεγχος των λογαριασμών των δήμων. Ο έλεγχος πραγματοποιείται κάθε χρόνο, είναι τακτικός και δειγματοληπτικός, εκτός εάν από το δειγματοληπτικό έλεγχο προκύψουν λόγοι που να επιβάλλουν καθολικό κατασταλτικό έλεγχο. Ο κατασταλτικός έλεγχος είναι έλεγχος νομιμότητας και κανονικότητας όλων των δαπανών των ΟΤΑ και στο άρθρο 51 του 4129/2013 αναφέρεται ως αντικείμενό του τη διαπίστωση:

- α) της τήρησης της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης,
- β) της ορθή τήρησης του κατά περίπτωση ισχύοντος λογιστικού ή διαχειριστικού συστήματος, σύμφωνα με τους κανόνες και τις αρχές που το διέπουν,
- γ) την τήρηση και ενημέρωση των λογαριασμών, ώστε να απεικονίζουν με ακρίβεια το περιεχόμενο των οικονομικών πράξεων και δημοσιονομικών ενεργειών,
- δ) της νόμιμη καταβολής του μεριδίου τυχόν συμμετοχής ενός ή περισσότερων Ο.Τ.Α. σε κάθε φύσεως νομικά πρόσωπα αυτών ή σε προγραμματικές συμβάσεις,
- ε) τη νόμιμη λήψη δανείων, την παροχή εγγυήσεων και την τήρηση των όρων των σχετικών συμβάσεων,
- στ) τη νόμιμη διαχείριση της κινητής και ακίνητης περιουσίας και
- ζ) την έγκαιρη και κανονική απόδοση των υπέρ τρίτων εισπραττόμενων νομίμων δικαιωμάτων και την είσπραξη και τη διαχείριση των ανταποδοτικών τελών ή άλλων ειδικών εσόδων ή των εσόδων από δάνεια ή των βεβαιωθέντων εσόδων από οφειλές και πρόστιμα σε βάρος τρίτων.(Άρθρο 28 παρ. 3 του ν. 2362/1995)

Στην Ετήσια Έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου για το 2014 αναφέρεται ότι ο συνολικός αριθμός των ενταλμάτων που αφορούσαν δαπάνες ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού και υποβλήθηκαν για προληπτικό έλεγχο ήταν 116.919 συνολικού ποσού 1.963.384.798,39 ευρώ. Από αυτά επεστράφησαν αθεώρητα 5.737 εντάλματα συνολικού ποσού 65.637.362,89 ευρώ. Τέλος στην διενέργεια κατασταλτικού ελέγχου υπήρξε καταλογισμός σε 14 εντάλματα ύψους 1.981.218,64 Ευρώ των ειδικών λογαριασμών των Ο.Τ.Α. και σε 1 ένταλμα ύψους 9.600 ευρώ σε ειδικό κατασταλτικό έλεγχο.

Η έκθεση αναφέρει ότι στις πληρωμές των συμβάσεων προμηθειών διαπιστώθηκαν τα ακόλουθα:

- περιπτώσεις απευθείας αναθέσεων χωρίς να συντρέχουν οι κείμενες διατάξεις,
- κατατήσεις ομοειδών υλικών με σκοπό την αποφυγή διενέργειας διαγωνισμού αφού μεμονωμένα δεν ξεπερνούσαν τα χρηματικά όρια αυτού,
- παρατάσεις συμβάσεων χωρίς να δύναται η δυνατότητα από την νομοθεσία,
- μη τήρηση των κανόνων δημοσιότητας στους διαγωνισμούς,
- μη ένταξης προμηθειών στο Ενιαίο Πρόγραμμα Προμηθειών στην αρχή του έτους,
- υπογραφή συμβάσεων με αναδρομική ισχύ,
- έκδοση απόφασης ανάθεσης χωρίς την σύμφωνη γνώμη της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων
- σύναψη συμβάσεων χωρίς την διενέργεια προσυμβατικού ελέγχου νομιμότητας
- συγκρότηση της επιτροπής παραλαβής των προμηθειών χωρίς την διενέργεια κλήρωσης,
- συμβάσεις που δεν είχαν αναρτηθεί στο ΚΗΜΔΗΣ,
- προμήθειας χωρίς να προκύπτει η αναγκαιότητα αυτής,
- υπογραφή σύμβασης αφού είχε η λήξη η προθεσμία της προσφοράς,
- κατακύρωση διαγωνισμού με υπέρβαση της προϋπολογισθείσας δαπάνης,
- δαπάνες που δεν εμπίπτουν στις αρμοδιότητες του Δήμου και δεν συνέβαλαν στην προαγωγή των τοπικών υποθέσεων,
- αναθέσεις προμηθειών από αναρμόδια όργανα,
- εντάλματα χωρίς τα απαιτούμενα από το νόμο νόμιμα δικαιολογητικά,
- προμήθειες με τιμές που δεν είχαν συγκριθεί με αυτές του παρατηρητηρίου τιμών της ΕΠΥ.

Επομένως οι μη νόμιμες δαπάνες που ακυρώθηκαν σε ετήσια βάση είναι πολύ μεγαλύτερες καθώς με αυτόν τον τρόπο επιτυγχάνεται αποτροπή της επανάληψης της παραβίασης στο μέλλον.

- Με τον κατασταλτικό έλεγχο διαπιστώνονται ότι και με τον προληπτικό έλεγχο με τη μόνη διαφορά ότι είναι ετήσιος τακτικός και δειγματοληπτικός έλεγχος.

2.2.2 Γενικό Λογιστήριο του Κράτους

Το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους υπάγεται στο Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών και έχει τις εξής αρμοδιότητες:

1. Καταρτίζει τον προϋπολογισμό, απολογισμό και ισολογισμό του Κράτους.
2. Επιμελείται της εκτέλεσης του προϋπολογισμού και ασκεί έλεγχο στις δημόσιες δαπάνες.

3. Συμπράττει υποχρεωτικά στην έκδοση κανονιστικών πράξεων που προκαλούν δαπάνη σε βάρος του κρατικού προϋπολογισμού.

4. Ασκεί έλεγχο στην οικονομική διαχείριση των δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών, των ΟΤΑ πρώτου και δευτέρου βαθμού και των ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ, που χρηματοδοτούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό, την ΕΕ ή διεθνείς οργανισμούς.

5. Ασκεί έλεγχο στη διαχείριση των Προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ ή διεθνείς οργανισμούς.

6. Παρακολουθεί και ελέγχει την κίνηση των εκτός προϋπολογισμού λογαριασμών της δημόσιας διαχείρισης και συντονίζει τις χρηματικές εκροές από τον κεντρικό λογαριασμό του Δημοσίου.

7. Λαμβάνει τα απαραίτητα μέτρα για την εξασφάλιση του ελέγχου στην οικονομική διαχείριση του κράτους.

Το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους περιλαμβάνει τις ακόλουθες Γενικές Διευθύνσεις: Δημοσιονομικής Πολιτικής και Προϋπολογισμού, Θησαυροφυλακίου και Δημόσιου Λογιστικού, Δημοσιονομικών Ελέγχων και Παροχής Συντάξεων Δημοσίου Τομέα.

Η Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων (Γ.Δ.Δ.Ε), ελεγκτική αρχή του Υπουργείου Οικονομικών υπαγόμενη στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους της Γενικής Γραμματείας Δημοσιονομικής Πολιτικής, έχει ως αποστολή :

1. Να ασκεί έλεγχο:

α) στη διαχείριση του προϋπολογισμού των φορέων που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά της, προκειμένου να διαπιστωθεί ιδίως αν :

- όλα τα ποσά τα οποία ψηφίζονται ή χορηγούνται, δαπανώνται και χρησιμοποιούνται για τους σκοπούς για τους οποίους εγκρίθηκαν ή χορηγήθηκαν,
- κατά την πραγματοποίηση των δαπανών τηρούνται οι ισχύουσες διατάξεις, καθώς και οι αρχές της δημοσιονομικής δέσμευσης και της νομικής δέσμευσης,
- λαμβάνονται όλα τα απαραίτητα μέτρα για την εξασφάλιση της είσπραξης των εσόδων,
- όλα τα έσοδα εισπράττονται και εμφανίζονται σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις,

β) στα Συστήματα Διαχείρισης και Ελέγχου, προκειμένου να διαπιστωθεί η επάρκειά τους.

2. Να λαμβάνει ή να εισηγείται τα κατάλληλα μέτρα για τη βελτίωση των Συστημάτων Διαχείρισης και Ελέγχου των φορέων, ώστε να συμβάλει:

- στην προστασία των οικονομικών συμφερόντων τους,
- στη σύννομη και αποτελεσματική διαχείριση των χρημάτων που δαπανούν και
- στην καταπολέμηση της απάτης, της δωροδοκίας, καθώς και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας που είναι επιζήμια για τα οικονομικά συμφέροντά τους.

3. Να επιβάλλει τις προβλεπόμενες από το ν. 3492/2006 κυρώσεις.

4. Να συνεργάζεται με αντίστοιχες υπηρεσίες άλλων κρατών και ιδίως της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε ζητήματα σχετικά με την άσκηση των αρμοδιοτήτων της.

5. Να συντάσσει ετήσια έκθεση ελέγχου κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 22 του ν. 3492/2006.

Οι δημοσιονομικοί έλεγχοι διενεργούνται από ειδικούς ελεγκτές στα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου των φορέων του άρθρου 3 του ν.3492/2006, καθώς και στη διαχείριση του προϋπολογισμού τους και διακρίνονται σε προγραμματισμένους και έκτακτους.

Κάθε χρόνο συντάσσεται, από την Γ.Δ.Δ.Ε., ένα πρόγραμμα βάση του οποίου θα πραγματοποιηθούν οι προγραμματισμένοι έλεγχοι με μέριμνα των Προϊσταμένων των Διευθύνσεων. Ύστερα από καταγγελίες, δημοσιεύματα, πληροφορίες και βάσιμες υπόνοιες για δωροδοκίες, δωροληψίες, απάτες, ατασθαλίες ή διαχειριστικές ανωμαλίες ή κατόπιν εντολής του Υπουργού Οικονομικών, ή ύστερα από εισαγγελική παραγγελία ή αιτημάτων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής πραγματοποιούνται έκτακτοι έλεγχοι. Οι έλεγχοι διενεργούνται με συγκεκριμένη μεθοδολογία που περιλαμβάνει τα εξής στάδια:

- Σύσταση ομάδας ελέγχου με απόφαση του προϊσταμένου της ΓΓΔΕ που συνήθως αποτελείται από δύο με τρία μέλη
- Ενημέρωση του ελεγχόμενου φορέα εγγράφως και σε εύλογο χρονικό διάστημα πριν την ημερομηνία διενέργειας του ελέγχου . Στο στάδιο αυτό ζητείται και η αποστολή στοιχείων και πληροφοριών που τον αφορούν ώστε η διενέργεια του ελέγχου να είναι σύντομη και αποτελεσματική
- Ο έλεγχος γίνεται με μορφή ερωτηματολογίου. Κάθε ερώτηση είναι ενταγμένη σε μια θεματική ενότητα, αποτελεί αντικείμενο ελέγχου και συνοδεύεται από τα αντίστοιχα αποδεικτικά στοιχεία.

- Μετάβαση της ομάδας ελέγχου στον ελεγχόμενο φορέα όπου γίνεται επιλογή δείγματος προς έλεγχο. Στη συνέχεια αντιπαραβάλλονται τα ερωτηματολόγια με τα αποδεικτικά στοιχεία που συγκέντρωσε η ομάδα ελέγχου
- Αξιολόγηση του φορέα και βαθμολόγηση σε τετραβάθμια κλίμακα ως εξής:
 1. Λειτουργεί καλά. Απαιτούνται μόνο επουσιώδεις βελτιώσεις
 2. Λειτουργεί, όμως απαιτούνται κάποιες βελτιώσεις
 3. Λειτουργεί μερικώς. Απαιτούνται ουσιαστικές βελτιώσεις
 4. Ουσιαστικά δεν λειτουργεί
- Σύνταξη έκθεσης αποτελεσμάτων ελέγχου και δημιουργία φακέλου του ελεγχόμενου φορέα
- Κοινοποίηση έκθεσης αποτελεσμάτων ελέγχου
- Εξέταση αντιρρήσεων ελεγχόμενου φορέα
- Παρακολούθηση της συμμόρφωσης του φορέα
- Κατάρτιση ετήσιας έκθεσης ελέγχου
- Παροχή επαρκούς διαβεβαίωσης προς τον Υπουργό Οικονομικών ή για τη διατύπωση επιφυλάξεων για το σύνολο ή για μέρος του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου των δημοσιονομικών του Κράτους.

Στην ετήσια έκθεση ελέγχου για την περίοδο 01.01.2015-30.06.2016 αναφέρεται ότι έγιναν 37 προγραμματισμένοι έλεγχοι από τους οποίους οι 7 σε ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού και στα ΝΠΔΔ αυτών.

Από τους 37 ελεγχόμενους φορείς χαμηλή βαθμολογία (3) έχουν λάβει 15, από τους οποίους οι 2 είναι ΟΤΑ γεγονός που καταδεικνύει ότι το 40% των ελεγχθέντων φορέων παρουσιάζει σοβαρά προβλήματα όσον αφορά στο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου του προϋπολογισμού τους και μόνον ποσοστό 0,05% από αυτούς αφορά ΟΤΑ.

Στην ετήσια έκθεση ελέγχου για την περίοδο 01.07.2016-30.06.2017 αναφέρεται ότι έγιναν 32 προγραμματισμένοι έλεγχοι από τους οποίους οι 10 σε ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού και στα ΝΠΔΔ αυτών.

Από τους 32 ελεγχόμενους φορείς χαμηλή βαθμολογία (3) έχουν λάβει 15, από τους οποίους ο ένας είναι ΟΤΑ Α΄ Βαθμού και 2 είναι ΟΤΑ Β΄ Βαθμού γεγονός που καταδεικνύει ότι το 46% των ελεγχθέντων φορέων παρουσιάζει σοβαρά προβλήματα όσον αφορά στο σύστημα διαχείρισης

και ελέγχου του προϋπολογισμού τους και μόνον ποσοστό 0,09% από αυτούς αφορά ΟΤΑ Α΄ και Β΄ Βαθμού.

Οι διενεργούμενοι έλεγχοι και στις δύο περιπτώσεις επικεντρώθηκαν:

- Στο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου των φορέων, κατά το οποίο λαμβάνεται υπόψη το πλαίσιο λειτουργίας, η οργάνωση και η στελέχωσή τους και ελέγχεται η οικονομική τους διαχείριση (βάσει δειγματοληψίας χρηματικών ενταλμάτων) ως προς την εκτέλεση του προϋπολογισμού, καθώς και ως προς την τήρηση των κανόνων δημοσιότητας και πληροφόρησης.
- Στις δαπάνες μισθοδοσίας, όπου ελέγχονται, βάσει δειγματοληψίας, η τακτική μισθοδοσία, τα ειδικά επιδόματα και αποζημιώσεις, καθώς και η υπερωριακή απασχόληση.
- Στις συμβάσεις, όπου ελέγχεται, βάσει δειγματοληψίας, η ακολουθούμενη διαδικασία για διενέργεια των προμηθειών, των παρεχόμενων υπηρεσιών και του τρόπου εκτέλεσης των έργων των φορέων.

Τα ουσιαστικά ευρήματα που βγαίνουν από τη εικόνα όλων των ελεγχόμενων φορέων είναι ότι όσον αφορά

α) το πλαίσιο λειτουργίας τους, δεν υπάρχουν επιχειρησιακά σχέδια

β) την οργάνωση, στελέχωση και λειτουργία τους, δεν υπάρχουν οργανισμοί και εσωτερικοί κανονισμοί λειτουργίας

γ) την οικονομική διαχείριση παρατηρούνται, πλημμελής τήρηση των διατάξεων στις δημόσιες συμβάσεις και επαρκής κινητοποίηση του ανταγωνισμού, ελλιπής τήρηση γενικής λογιστικής, καθυστέρηση εξόφλησης υποχρεώσεων και δημιουργία νέων ληξιπρόθεσμων, μη ορθή εφαρμογή των μισθολογικών διατάξεων, προβλήματα στο μητρώο δεσμεύσεων, μη ακριβής εφαρμογή του πλαισίου περί αναλήψεων

δ) την τήρηση των κανόνων δημοσιότητας, παραλείψεις στις υποχρεωτικές αναρτήσεις στο ΔΙΑΥΓΕΙΑ και στο ΚΗΜΔΗΣ.

Το γενικό συμπέρασμα που αποκομίζεται βέβαια από τους παραπάνω ελέγχους είναι ότι υπάρχει μεγάλη συμμόρφωση των ΟΤΑ στην κείμενη νομοθεσία και στη χρηστή διαχείριση του δημόσιου χρήματος σε σχέση με τον υπόλοιπο ευρύτερο δημόσιο τομέα.

Η ΓΓΔΕ παρακολουθεί τη συμμόρφωση των φορέων που έχει ελέγξει για το βαθμό υλοποίησης των συστάσεων που έχει υποβάλλει και την πρόοδο των διορθωτικών μέτρων και η συμμόρφωση αυτή για τους ελεγχόμενους φορείς της περιόδου 2015 έως 30-6-2016 κυμαίνεται στο 30,92% και επομένως χρήζει περαιτέρω προσπάθειας.

2.2.3. Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης

Το Συμβούλιο της Ευρώπης έχει δημιουργήσει για τα μέλη του ένα σύμφωνο με σκοπό την καταπολέμηση της διαφθοράς. Η Ελλάδα υπέγραψε το συγκεκριμένο σύμφωνο, το 2002. Με αυτή την ενέργεια ανέλαβε την διεθνή συμβατική υποχρέωση να διαθέτει μια ανεξάρτητη υπηρεσία, στελεχωμένη με κατάλληλα πρόσωπα, σκοπός της οποίας θα είναι η καταπολέμηση της διαφθοράς. Για την επίτευξη αυτού του σκοπού στην έκθεση της η Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς (GRECO) είχε εισηγηθεί, την ίδια χρονιά, την δημιουργία της θέσης του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, στην Ελλάδα, κάτι που ίσχυε ήδη και σε άλλες χώρες της Ευρώπης. (<http://elawyer.blogspot.gr/2016/02/blogpost.html#>).

Ο νόμος 3074/2004 ήταν αυτός που ιδρύει το θεσμό του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ). Αποκλειστική αρμοδιότητα του Γ.Ε.Δ.Δ. είναι η διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της διοίκησης, η παρακολούθηση και αξιολόγηση του έργου των ελεγκτικών σωμάτων της δημόσιας διοίκησης και ο εντοπισμός των φαινομένων της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης. Απολαμβάνει νομοθετικά πλήρη προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία και έχει μια σειρά από ελεγκτικές αρμοδιότητες και ο ίδιος, στο σύνολο του δημόσιου τομέα.

Αυτό που τον διαφοροποιεί από τα άλλα ελεγκτικά όργανα είναι ότι ο Γ.Ε.Δ.Δ έχει το δικαίωμα να ασκεί ένσταση κατά απόφασης πειθαρχικού οργάνου, ώστε μια υπόθεση που αφορά δημόσιο υπάλληλο να κριθεί σε δευτεροβάθμιο πειθαρχικό όργανο, αλλά και να προσφύγει στα Δικαστήρια κατά απόφασης πειθαρχικού οργάνου αν κρίνει ότι δεν επιβλήθηκε σωστά. Ταυτόχρονα με τα παραπάνω έχει την ευθύνη να ελέγχει το πόθεν έσχες όλων των διοικητικών υπαλλήλων οι οποίοι οφείλουν να υποβάλλουν την περιουσιακή τους κατάσταση.

Ως Γ.Ε.Δ.Δ επιλέγεται από το Υπουργικό Συμβούλιο, με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών, πρόσωπο εγνωσμένου κύρους, υψηλής επιστημονικής κατάρτισης και ευρείας κοινωνικής αποδοχής. Με πρόταση του Γ.Ε.Δ.Δ διορίζονται από τον Υπουργό και 4 Βοηθοί Γ.Ε.Δ.Δ που η θητεία τους λήγει αυτοδικαίως με την λήξη της θητείας του Γ.Ε.Δ.Δ.

Ο Γ.Ε.Δ.Δ συντάσσει ετήσια έκθεση, στην οποία παρουσιάζει τις σημαντικότερες υποθέσεις που σχετίζονται με φαινόμενα διαφθοράς, κακοδιοίκησης και αδιαφανών διαδικασιών στο χώρο της δημόσιας διοίκησης, αξιολογεί το έργο όλων των Σωμάτων Ελέγχου, και διατυπώνει προτάσεις για βελτίωση των δημοσίων υπηρεσιών και των υπηρεσιών των ΟΤΑ. Η έκθεσή του υποβάλλεται το Μάιο κάθε έτους στον Πρωθυπουργό και τον Πρόεδρο της Βουλής και κοινοποιείται στα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου.

Στην ετήσια έκθεση για το 2016 αναφέρεται ότι στο γραφείο της Γ.Ε.Δ.Δ κοινοποιήθηκαν 1.685 πειθαρχικές αποφάσεις. Σε 51 υποθέσεις η Γ.Ε.Δ.Δ άσκησε ένσταση προκειμένου να κριθούν εκ νέου από το ανώτερο πειθαρχικό όργανο, ενώ 19 από τις 51 ενστάσεις αφορούσαν ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού. Το 2016 ελέγχθησαν 1.688 υποθέσεις ύστερα από ανώνυμες ή επώνυμες καταγγελίες ή ακόμη και αυτεπάγγελτα μετά από δημοσιεύματα.

Στο σύνολο των ελεγκτικών υποθέσεων οι ΟΤΑ κατέχουν τη δεύτερη θέση με αριθμό καταγγελιών 375 (ποσοστό 22,2%) ενώ 782 έλεγχοι αφορούσαν ιδιωτικούς φορείς (ποσοστό 46,3%). Ανάμεσα στις υποθέσεις που απασχόλησαν τη Γ.Ε.Δ.Δ έχουμε και την εντολή ελέγχου για τη νομιμότητα των διαδικασιών αναγνώρισης του πιστοποιητικού σπουδών ως μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών και της χορήγησης επιδόματος μεταπτυχιακών σπουδών (το 2006) σε Προϊστάμενο Διεύθυνσης του Δήμου Αθηναίων.

2.2.4. Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης

Το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης είναι όργανο εσωτερικού ελέγχου του συνόλου της Δημόσιας Διοίκησης. Στο Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. επικεφαλής είναι ο Ειδικός Γραμματέας, η θέση του οποίου αποτελεί κοινή απόφαση του Πρωθυπουργού και του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Η εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης με τον ταυτόχρονο εντοπισμό φαινομένων διαφθοράς, κακοδιαχείρισης, αναποτελεσματικότητας, αδιαφανών διαδικασιών και χαμηλής ποιότητας υπηρεσιών αποτελεί το πρωταρχικό σκοπό Ειδικού Γραμματέα.

Κάποιες από τις αρμοδιότητες του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. είναι:

- Η εξέταση της συνδρομής των όρων νομιμότητας της διοικητικής δράσης και τήρησης των τυπικών διαδικασιών και η διαπίστωση τυχόν καταστρατηγήσεων παρανομιών και ατασθαλιών.
- Ο εντοπισμός των δυσλειτουργιών της δημόσιας διοίκησης και η αναζήτηση των παραγόντων εκείνων που δρουν ανασταλτικά στον τρόπο διοίκησης, τη διαχείριση των πόρων, την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των λειτουργιών και τη ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών με απώτερο σκοπό την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών
- Ο εντοπισμός των περιπτώσεων κακοδιοίκησης και ο έλεγχός τους.
- Η άσκηση πειθαρχικών διώξεων και η παραπομπή των υπευθύνων στην εισαγγελική αρχή για καταλογισμό ευθυνών.
- Ο έλεγχος της περιουσιακής κατάστασης των υπαλλήλων όλων των φορέων της δημόσιας διοίκησης.

- Η προκαταρκτική εξέταση ή προανάκριση μετά από παραγγελία εισαγγελία.

Το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ κάνει επιθεωρήσεις ελέγχους και έρευνες τόσο τακτικούς όσο και έκτακτους ύστερα από εντολή του Ειδικού Γραμματέα που εκδίδεται:

- Αυτεπαγγέλτως
- Μετά από εντολή του Υπουργού Δικαιοσύνης Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων
- Μετά από εντολή του οικείου Υπουργού ή Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης για τις υπηρεσίες του ή τα εποπτεύοντα από αυτούς Ν.Π.Δ.Δ και Κρατικά Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου
- Μετά από αίτημα του Γ.Ε.Δ.Δ ή του Συνηγόρου του Πολίτη , ή του επικεφαλής ανεξάρτητης διοικητικής αρχής.

Από τον κανονισμό λειτουργίας του προβλέπεται η υποβολή της ετήσιας έκθεσης των πεπραγμένων του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ στον Υπουργό Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Στην ετήσια έκθεση πεπραγμένων για το 2016 αναφέρεται ότι ολοκληρώθηκαν 441 εκθέσεις επιθεώρησης-ελέγχου και ελέγχου περιουσιακής κατάστασης υπαλλήλων. Από τις 441 περιπτώσεις προκύπτει ότι πλέον του 45% των ελέγχων διενεργήθηκε σε Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ βαθμού και Επιχειρήσεις τους, για θέματα που αφορούσαν κυρίως σε υποθέσεις Δόμησης και Χωροταξίας, ανάθεσης έργων, προμηθειών αγαθών και παροχής υπηρεσιών και στη διαδικασία χορήγησης αδειών ιδίως σε Καταστήματα Υγειονομικού Ενδιαφέροντος

Επιπλέον ολοκληρώθηκαν 23 προκαταρκτικές εξετάσεις οι 14 από τις οποίες αφορούσαν ΟΤΑ και επιχειρήσεις τους, ύστερα από Εισαγγελικές παραγγελίες. Επίσης το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ εξέτασε και 2.370 αιτήσεις καταγγελίες πολιτών. Κατά το έτος 2016 ολοκληρώθηκαν 23 έλεγχοι περιουσιακής κατάστασης. Σε οκτώ (8) περιπτώσεις, μετά από άρση του φορολογικού, τραπεζικού και χρηματιστηριακού απορρήτου, διαπιστώθηκε ότι οι ελεγχόμενοι είχαν αποκτήσει περιουσιακά στοιχεία, τα οποία δεν δικαιολογούνταν από νόμιμα και εμφανή εισοδήματα, λόγο για τον οποίο αναζητήθηκαν πειθαρχικές ευθύνες και η σχετική έκθεση διαβιβάστηκε στον Εισαγγελέα Εφετών Αθηνών, στο Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, προκειμένου να προβεί στις απαιτούμενες ενέργειες για τον καταλογισμό σε βάρος του υπαλλήλου ποσού ισάξιου της εντοπισθείσας αδικαιολόγητης προσαύξησης των περιουσιακών του στοιχείων, καθώς και στην αρμόδια ανά περίπτωση Δ.Ο.Υ. για τις ενέργειες αρμοδιότητάς της. Από τις 8 περιπτώσεις οι 5, ποσοστό 62,5 % του συνόλου αφορούσαν υπαλλήλους Δήμων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 - ΠΡΟΜΗΘΕΙΕΣ Ο.Τ.Α.

3.1. Αδυναμίες στη διοίκηση-λειτουργία των Ο.Τ.Α.

Το οικονομικό περιβάλλον στο οποίο λειτουργούν σήμερα οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, για να μπορέσουν να υφίστανται, θα πρέπει να αναζητούν συνεχώς νέους τρόπους χρηματοδότησης. Έτσι είναι υποχρεωμένοι να εφαρμόζουν διαφανείς διαδικασίες μέσα στα όρια που θέτει το νομικό πλαίσιο της χώρας.

Όμως η οικονομική κρίση συντέλεσε και στην ανάδειξη όλων των προβλημάτων που παρατηρούνται στο πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας των Ο.Τ.Α.. Αυτά είναι:

- Αδυναμία σχεδιασμού & εφαρμογής πολιτικών.
- Έλλειψη συντονισμού.
- Ανεπαρκής αξιοποίηση και ανορθολογική κατανομή ανθρώπινου δυναμικού.
- Προβληματικό ρυθμιστικό πλαίσιο.
- Υστέρηση σε ζητήματα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.
- Απουσία σύγχρονων μεθόδων, τεχνικών και εργαλείων διοίκησης.

Η εποπτεία του Κράτους που αφορά το έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. κατοχυρώνεται με το Σύνταγμα της Ελλάδας (2008). Στη συνέχεια με τη μεταρρύθμιση του Καλλικράτη (Ν.3852/2010, άρθρα 217-327) αυτός ο έλεγχος επεκτάθηκε και σε έλεγχο σκοπιμότητας. Τέλος ο Ν. 3861/2010 ορίζει και αυτός με τη σειρά του την υποχρέωση ανάρτησης όλων των διοικητικών πράξεων που πραγματοποιούνται, στην ιστοσελίδα του κάθε Δήμου.

Για το λόγο αυτό το Κράτος στην προσπάθεια του να αξιολογήσει τα συστήματα εσωτερικού ελέγχου που εφαρμόζουν οι Ο.Τ.Α. για τους διοικητικούς ελέγχους χρησιμοποιεί το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, για τους οικονομικούς/διαχειριστικούς ελέγχους τους Επιθεωρητές του Υπουργείου Οικονομικών, ενώ έχει προβλέψει νομοθετικά και την ύπαρξη και άλλων ελεγκτικών μηχανισμών όπως είναι το Ελεγκτικό Συνέδριο, ο Συνήγορος του Πολίτη κ.α.

3.2. Οι προμήθειες των Ο.Τ.Α.

Η πολυνομία και η επικάλυψη νόμων αποτελεί και αποτέλεσε ένα από τα κομβικά προβλήματα στην Ελλάδα. Πλέον όλοι οι φορείς του Δημόσιου Τομέα εφαρμόζουν για τις δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών τον Ν. 4412/16 ο οποίος αποτελεί την νομοθετική προσαρμοστική πράξη του ελληνικού κράτους στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/18/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Η Οδηγία 2014/24/ΕΕ προσπάθησε να βάλει τις βάσεις για ένα ενιαίο, ευρωπαϊκό κανονιστικό πλαίσιο με το οποίο τα κράτη-μέλη οφείλουν να καταρτίζουν και να επικυρώνουν συμβάσεις με εξωτικά μέρη, που αφορούν προμήθειες, διενέργεια έργων και παροχή υπηρεσίας (Ν. 4412/16; ΦΕΚ Α' 147/08-08-2016).

Στην πράξη ο Ν 4412/2016 κατήργησε τον ΕΚΠΟΤΑ και το Π.Δ. 28/1980, που ως τότε αποτελούσαν το νομικό πλαίσιο με το οποίο πραγματοποιούνταν όλες οι συμβάσεις για την τέλεση έργων, την παροχή υπηρεσιών και τις προμήθειες των δήμων.

Σήμερα για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων ισχύουν οι ακόλουθες διαδικασίες:

- **Ανοικτές διαδικασίες**, όπου ο κάθε ενδιαφερόμενος μπορεί να καταθέσει σχετική πρόταση, στο πλαίσιο ενός διαγωνισμού.
- **Κλειστές διαδικασίες**, όπου ο κάθε ενδιαφερόμενος μπορεί, στο πλαίσιο ενός διαγωνισμού, να καταθέσει την πρόταση του αν φυσικά διαθέτει τις οριζόμενες από τον διαγωνισμό προϋποθέσεις.
- **Ανταγωνιστικές διαδικασίες με διαπραγμάτευση**, όπου ο κάθε ενδιαφερόμενος μπορεί να καταθέσει σχετική πρόταση, στο πλαίσιο ενός διαγωνισμού, με την δυνατότητα από την επιλέγουσα αρχή να αποκλείσει κάποιο σημείο του διαγωνισμού και να επαναδιαπραγματευθεί
- **Ανταγωνιστικού διαλόγου**, όπου ο κάθε ενδιαφερόμενος μπορεί να καταθέσει σχετική πρόταση, στο πλαίσιο ενός διαγωνισμού. Σε αυτή την περίπτωση η επιλέγουσα αρχή μπορεί να καλέσει για διάλογο μόνο τα μέρη που κρίνει σκόπιμο να κληθούν, σύμφωνα με τις πληροφορίες που διαθέτουν.
- **Συμπράξεων καινοτομίας**, όπου ο κάθε ενδιαφερόμενος μπορεί να καταθέσει σχετική πρόταση, στο πλαίσιο ενός διαγωνισμού, όμως σε αυτή την περίπτωση η επιλέγουσα αρχή έχει το δικαίωμα να δημιουργήσει μία σύμπραξη με ένα ή περισσότερα από τα μέρη τα οποία έχουν καταθέσει προτάσεις.
- **Διαδικασίες με διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση**, η επιλέγουσα αρχή μπορεί να καλέσει το μέρος της επιλογής της προς διαπραγμάτευση, χωρίς να προηγηθεί προκήρυξη, εάν πληρούνται οι παράγραφοι 2 και 6 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

Σε κάθε περίπτωση όμως η επικύρωση της αναγκαιότητας για την προμήθεια και την κατάρτιση σύμβασης κρίνεται επιβεβλημένη.

Ο Ν. 4412/16 ενώ προχώρησε σε μια σειρά σημαντικών αλλαγών δεν κατάφερε να επιλύσει πλήρως το δαιδαλώδες του πλαισίου άσκησης των ελέγχων ούτε και τα προβλήματα επικάλυψης αρμοδιοτήτων και τις νομοθετικές ελλείψεις που εξακολουθούν να αποτελούν σημείο εντοπισμού της διαφθοράς και των ατασθαλιών.

3.3. Διενέργεια εσωτερικού ελέγχου στις προμήθειες των Ο.Τ.Α.

Σε σχέση με τις διαδικασίες ανάθεσης και όταν αυτές βρίσκονται κάτω των ορίων των εθνικών διαγωνισμών, ο Ν. 4412/16 προβλέπει μια σειρά ρυθμίσεων και προβλέψεων που οι δήμοι πρέπει να πληρούν, ανάλογα με το χρηματικό ύψος της σύμβασης.

Ελεγκτική αρχή για τους συνοπτικούς διαγωνισμούς, στο επίπεδο του Εσωτερικού Ελέγχου, ορίζεται ειδική τριμελής επιτροπή, η οποία συγκροτείται από το Δημοτικό Συμβούλιο του δήμου και έχει ως μέλη της υπαλλήλους. Η ειδική τριμελής επιτροπή έχει στην εποπτεία της τον έλεγχο και τη διενέργεια όλων των φάσεων του συνοπτικού διαγωνισμού, από την τέλεσή του έως την ολοκλήρωσή του.

Ένα ακόμα σημαντικό σημείο που ορίζεται στον Ν. 4412/16 είναι η περίπτωση της απευθείας ανάθεσης. Σημαντική διαφοροποίηση σε αυτή την περίπτωση αποτελεί το γεγονός ότι αυτή διενεργείται και ολοκληρώνεται χωρίς τη σύσταση κάποιου ελεγκτικού οργάνου. Η αναθέτουσα αρχή εποπτεύει και διενεργεί όλα τα στάδια της σύμβασης, λειτουργώντας τρόπον τινά από μόνη της, σαν όργανο Εσωτερικού Ελέγχου.

Σε αυτό το σημείο ο Ν. 4412/16 προκαλεί έντονο προβληματισμό, καθώς παρακάμπτεται η βασική αρχή του Εσωτερικού Ελέγχου για αμεροληψία του ελεγκτικού μηχανισμού. Καθώς η αναθέτουσα και η ελεγκτική αρχή εδώ ταυτίζονται, με επακόλουθο στις απευθείας αναθέσεις παρατηρούνται έντονα φαινόμενα διαφθοράς, ατασθαλιών και ενδεχομένως και χρηματισμού για την προώθηση συμφερόντων.

Οι μόνοι «έλεγχοι» σε αυτές περιπτώσεις είναι:

- Όταν το τμήμα προμηθειών του κάθε Δήμου ζητά περισσότερες από μία προσφορές επιλέγοντας την πιο συμφέρουσα από οικονομικής άποψης προσφοράς.
- Όταν ελέγχονται τα παραλαβόμενα προϊόντα ή υπηρεσίες από υπαλλήλους ανεξάρτητων τμημάτων.

- Όταν γίνεται έλεγχος – αντιπαραβολή των τιμολογίων με τα δελτία αποστολής για την εξακρίβωση των παραλαμβανόμενων ειδών αλλά και τήρηση σωστής λογιστικής διαδικασίας με την άμεση καταχώριση τιμολογίων και την συμφωνία ισοζυγίου και καθολικού.
- Ο έλεγχος των απαραίτητων δικαιολογητικών των ενταλμάτων πληρωμής από τον ταμία κάτι που γίνεται όμως σε όλες τις περιπτώσεις πληρωμών.

Τέλος ο Ν 4412/2016 ορίζει για την διαδικασία της απευθείας ανάθεσης έργων, μελετών και τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών, διάφορα μέτρα όπως δημοσιεύσεις, δημόσιες ηλεκτρονικές συμβάσεις κ.α. προσπαθώντας να διασφαλίσει τη διαφάνεια και την ανταγωνιστικότητα. Και σε αυτή την περίπτωση όμως υπάρχουν πολλά κενά στη διαδικασία. Κενά που αποτελούν λόγους για την μη πιστή εφαρμογή του νόμου και άρα παράγοντες όπου μπορούν να εντοπισθούν φαινόμενα διαφθοράς και μη ελέγχου της διαδικασίας.

Σημαντικές προσθήκες του Ν.4412/16 αποτελούν αυτές του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ) και του Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων ΚΗΜΔΗΣ οι οποίες μετά από πολλές καθυστερήσεις και παρατάσεις εφαρμόζονται στην διαδικασία επιλογής αναδόχου και προμηθευτή.

Το ΕΣΗΔΗΣ είναι υποχρεωτικό προς τη χρήση του από τους δήμους για όλα τα στάδια της διαδικασίας ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων με χρηματική αξία ανώτερη που εκτιμάται ως το ποσό των 60.000 ευρώ, καθαρή αξία, χωρίς να συμπεριλαμβάνεται ο ΦΠΑ. Σκοπός του ΕΣΗΔΗΣ αποτελεί η γενική εποπτεία των δημοσίων συμβάσεων, η καλύτερη εφαρμογή του ελέγχου τους και η χαρτογράφηση των εξόδων του κράτους. Πρόκειται για ένα μέσο ουσιαστικής εποπτείας και μείωσης του συνολικού κόστους του κράτους, τόσο σε κεντρικό επίπεδο, όσο και σε επίπεδο ΟΤΑ.

Το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ) στοιχειοθετείται στο άρθρο 38 του Ν. 4412/16 και αποτελεί στην ουσία τμήμα του ΕΣΗΔΗΣ, επιφορτισμένο με τη λειτουργία της δημοσιοποίησης των συμβάσεων που καταρτούνται προφορικά, γραπτά ή με ηλεκτρονικό τρόπο ανάμεσα στις αναθέτουσες αρχές και κάθε τρίτο μέρος. Πρόκειται για μια πλατφόρμα ενημέρωσης των πολιτών και των λοιπών οργάνων του κράτους, ιδιαίτερα ευθυγραμμισμένης με τις αρχές της λογοδοσίας, της διαφάνειας και της νομιμότητας. Οι αναθέτουσες αρχές οφείλουν να δημοσιεύουν στο ΚΗΜΔΗΣ κάθε σταδίου συμβάσεων προϋπολογισμού ίσου με μεγαλύτερου των 1.000 ευρώ, χωρίς ΦΠΑ:

- Των εγκεκριμένων αιτημάτων, πιστωτικού ή χρεωστικού χαρακτήρα.
- Των προκηρύξεων και της διακήρυξης.

- Της απόφασης ανάθεσης ή κατακύρωσης από την αναθέτουσα αρχή σε κάθε τρίτο μέρος.
- Της γνωστοποίησης της σύμβασης.
- Της εκάστοτε εντολής πληρωμής.

Τέλος σημαντική προσθήκη στη διαδικασία οποιασδήποτε ανάθεσης από τους Δήμους, αποτελεί το ΠΔ 80/16. Σύμφωνα με αυτό ο Προϊστάμενος της Διεύθυνσης των Οικονομικών Υπηρεσιών κάθε Δήμου, καλείται να ελέγξει και να βεβαιώσει ότι για τη διάθεση πίστωσης των δαπανών που εγκρίνει η Οικονομική Επιτροπή του Δήμου κατά τη διάρκεια του έτους «: i) συντρέχουν οι οριζόμενες στο άρθρο 66 παρ. 2 του Ν. 4270/2014, όπως ισχύει, προϋποθέσεις, ii) η δαπάνη στην οποία αφορά είναι νόμιμη κατά την έννοια του άρθρου 91, παρ. 2, εδάφιο β' του Ν. 4270/2014, iii) η σχετική απαίτηση δεν έχει υποπέσει σε παραγραφή και iv) το αίτημα για την έκδοση της σχετικής απόφασης ανάληψης προηγείται οποιασδήποτε άλλης ενέργειας πραγματοποίησης της δαπάνης, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο παρόν διάταγμα.».

3.4. Προβλήματα στις προμήθειες των Ο.Τ.Α.

Οι υπάλληλοι που εργάζονται στα τμήματα προμηθειών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης καλούνται καθημερινά να αντιμετωπίσουν πάρα πολλά προβλήματα. Ο ρόλος τους είναι ιδιαίτερα απαιτητικός και υπεύθυνος γιατί:

- Υπάρχει έλλειψη ενημέρωσης και εκπαίδευσης από τους αρμόδιους φορείς σε περιπτώσεις διαρθρωτικών αλλαγών μέσω σεμιναρίων και διαλέξεων. Για παράδειγμα, η εφαρμογή στις προμήθειες του Δημοσίου του ΕΣΗΔΗΣ και του ΚΗΜΔΗΣ ήταν πρωτοποριακή και καινοτόμα για τα δεδομένα της αυτοδιοίκησης. Ωστόσο στα πρώτα στάδια της εφαρμογής δεν υπήρξε επαρκής ενημέρωση και εκπαίδευση των εργαζομένων για τη διευκόλυνση τους και την αποφυγή λαθών.

- Υπάρχει η πιθανότητα λάθους, καθώς οι ατέλειες εμπεριέχονται στην ανθρώπινη φύση. Στους περισσότερους Δήμους της χώρας, κυρίως στους μικρούς, με περιορισμένο προσωπικό, και όχι ιδιαίτερα καταρτισμένο, η δέσμευση ποσού, η τιμολόγηση και η ενταλματοποίηση μίας δαπάνης διενεργούνται τις περισσότερες φορές από ένα άτομο. Αυτό συνεπάγεται την αδυναμία ουσιαστικού ελέγχου και επαλήθευσης της ορθότητας της διαδικασίας και των οικονομικών καταστάσεων του Δήμου αλλά και καθυστερήσεις στην έγκαιρη εξόφληση των αναδόχων/προμηθευτών.

- Αν και η πληθώρα των νόμων που ίσχυαν για τις προμήθειες έχουν συγκεντρωθεί στον τελευταίο νόμο 4412/2016 εντούτοις δεν λύθηκαν όλα τα προβλήματα. Η ασάφεια σε πολλά

σημεία του νόμου, και η καθυστέρηση των απαιτούμενων διευκρινιστικών εγκύκλιων από το Υπουργείο, δυσκολεύουν ακόμα περισσότερο το έργο των υπαλλήλων.

- Πολλές φορές παρατηρείται παρέμβαση των αιρετών στον προγραμματισμό και στην διαδικασία ανάθεσης με αποτέλεσμα να δημιουργούνται τριβές και άσχημο εργασιακό περιβάλλον που δεν είναι προς όφελος του πολίτη/πελάτη.

- Υπάρχει κίνδυνος που απορρέει από την ανεπαρκή παρακολούθηση των οφειλών και ιδιαίτερα των ληξιπρόθεσμων, λόγω των παρεμβάσεων των αιρετών. Αυτός είναι η συσσώρευση τους και η δημιουργία σημαντικών υπολοίπων, με αποτέλεσμα την αδυναμία εξόφλησής τους. Σαν επακόλουθο των παραπάνω παρατηρούνται πληθώρα νομικών ενεργειών εναντίον του Δήμου, οι οποίες ενδέχεται να επιφέρουν καταδικαστικές αποφάσεις και επιπρόσθετα κόστη λόγω επιβολής προστίμων και τόκων υπερημερίας. Αυτό το κενό έρχεται να καλύψει ο Ν. 4555/2018 (Κλεισθένης), σύμφωνα με τον οποίο και συγκεκριμένα με το άρθρο 204 ως εκκαθαριστές των δαπανών ορίζεται πλέον ο Προϊστάμενος Οικονομικών Υπηρεσιών και ο συντάκτης των χρηματικών ενταλμάτων και όχι ο Δήμαρχος που ήταν μέχρι και την ψήφιση του νόμου.

Συνοψίζοντας τα παραπάνω, προκύπτει πιο επιτακτική η ανάγκη διερεύνησης των διαδικασιών εσωτερικού ελέγχου που εφαρμόζουν οι ΟΤΑ Α βαθμού στη διαδικασία της ανάθεσης προμηθειών και υπηρεσιών. Μέσω του ελέγχου, διορθώνονται αδυναμίες, βελτιώνονται διαδικασίες, ενισχύεται η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, αποθαρρύνονται φαινόμενα διαφθοράς και ενισχύεται η διαφάνεια. Μέχρι σήμερα δεν έχει πραγματοποιηθεί κάποια αντίστοιχη έρευνα και θα ήταν σίγουρα ενδιαφέρουσα η προοπτική να δούμε πως αντιμετωπίζεται ο έλεγχος των προμηθειών σε κάθε Δήμο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 - ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΕΡΕΥΝΑΣ

4.1 Εισαγωγή

Σε αυτό το σημείο παρουσιάζονται το περιεχόμενο και η μέθοδος που χρησιμοποιήθηκε για τη διεξαγωγή της έρευνας της συγκεκριμένης εργασίας. Η έρευνα επικεντρώνεται και στη διερεύνηση των παραγόντων που προκαλούν δυσχέρειες στην διαδικασία ανάθεσης των προμηθειών στους δήμους αλλά και στα διάφορα είδη ελέγχων που προβλέπονται και διενεργούνται στο εσωτερικό των Δήμων ή από εξωτερικούς θεσμικούς παράγοντες. Στο τέλος εξετάζεται αν και πόσο η ύπαρξη των ελέγχων συμβάλει θετικά στην λειτουργία του τμήματος προμηθειών αλλά και στην ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών απέναντι στο θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η έρευνα διενεργήθηκε το χρονικό διάστημα από 1 Ιουνίου έως 30 Ιουνίου 2018 μέσω ερωτηματολογίου που στάλθηκε με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο σε όλους τους Δήμους της χώρας. Για την εύρεση των ηλεκτρονικών διευθύνσεων των Δήμων έγινε έρευνα στο διαδίκτυο και χρησιμοποιήθηκαν και οι κατάλογοι με τις ηλεκτρονικές διευθύνσεις των Δήμων - Δημάρχων από το δικτυακό τόπο της Ελληνικής Εταιρείας Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Ε.Τ.Α.Α.). Ταυτόχρονα υπήρξαν και προσωπικές επικοινωνίες με τους υπαλλήλους των δήμων όλης της χώρας.

Το ερωτηματολόγιο συνοδευόταν από κείμενο που εξηγούσε το σκοπό της έρευνας και διαβεβαίωνε τους λήπτες για την τήρηση της εμπιστευτικότητας και της ανωνυμίας των συμμετεχόντων, με την παράκληση να απαντηθεί από τα άτομα που στελεχώνουν τα τμήματα προμηθειών των Δήμων.

4.2 Δομή ερωτηματολογίου

Το ερωτηματολόγιο δημιουργήθηκε με τη χρήση των Googleforms και η συμπλήρωση του δεν χρειαζόταν πάνω από δέκα λεπτά. Περιελάμβανε συνολικά 31 ερωτήσεις κυρίως κλειστού τύπου με κλίμακες δομημένες σε 5 ενότητες.

Οι κλίμακες είναι συγκεκριμένα εργαλεία μέτρησης στάσεων και απόψεων, που συνήθως αποτελούνται από ένα στοιχείο και σκοπό έχουν να καταγράψουν συνοπτικά αλλά και με ακρίβεια τις απόψεις των ερωτώμενων. Αυτό που στις διάφορες εφαρμογές ονομάζουμε κλίμακες είναι στην πραγματικότητα δείκτες μέτρησης απόψεων (Babbie, 2011). Οι κλίμακες που χρησιμοποιούνται συνήθως είναι κλίμακες διάταξης. Πρόκειται για ερωτήσεις με συγκεκριμένο

σύνολο τιμών, οι οποίες παρουσιάζουν διάταξη ή κλιμάκωση. Στο ερωτηματολόγιο χρησιμοποιήθηκαν και ερωτήσεις κλίμακας Likert, στις οποίες ζητάμε από τον κάθε ερωτώμενο να δηλώσει το βαθμό συμφωνίας του στην πρόταση που διατυπώσαμε.

Οι κλίμακες Likert έχουν συνήθως πέντε τιμές απαντήσεων.

Η πρώτη ενότητα αποτελείται από πέντε ερωτήσεις που παρέχουν γενικές πληροφορίες για την επωνυμία του Δήμου, την ηλικία, το επίπεδο εκπαίδευσης, καθώς επίσης τη θέση ευθύνης και την εργασιακή εμπειρία του υπαλλήλου που συμπλήρωνε το ερωτηματολόγιο.

Η δεύτερη ενότητα αποτελείται από εννέα ερωτήσεις και στοχεύει στη διερεύνηση ύπαρξης στοιχείων εσωτερικού ελέγχου στη λειτουργία του τμήματος προμηθειών, στον τρόπο οργάνωσής του και στη συνεργασία με τα άλλα τμήματα του Δήμου και με τη διοίκηση.

Στην τρίτη ενότητα που δομείται από οκτώ ερωτήσεις, ερευνάται ο τρόπος με τον οποίο γίνονται οι προμήθειες στα πλαίσια που ορίζει η νομοθεσία (π.χ. απευθείας ανάθεση, διαγωνισμοί κλπ). Ιδιαίτερα δίνεται σημασία στον αν υπάρχει έλεγχος των προμηθειών στο εσωτερικό του κάθε Δήμου, αν υπάρχει μηχανογραφημένη αποθήκη υλικών, αν το τμήμα προμηθειών είναι υπεύθυνο για την λογιστική παρακολούθηση της προμήθειας, αν η επιτροπή παραλαβής των υλικών έχει γνώση της σύμβασης της κάθε προμήθειας και τέλος αν γίνεται έλεγχος των απαιτούμενων παραστατικών που προσκομίζονται με την παραλαβή των υλικών και ολόκληρης της διαδικασίας πριν την εξόφληση μιας προμήθειας.

Η τέταρτη ενότητα αποτελείται από τρεις ερωτήσεις κλειστού τύπου και διερευνά την συνεισφορά των ελέγχων τόσο στη λειτουργία του Δήμου όσο και στην καταπολέμηση των φαινομένων διαφθοράς και την ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς την τοπική αυτοδιοίκηση.

Τέλος η πέμπτη ενότητα επικεντρώνεται στη συχνότητα των ελέγχων που έχουν διενεργηθεί τα τελευταία χρόνια στους Δήμους από ανεξάρτητους θεσμοθετημένους φορείς όπως: το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας, το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης. Η χρονική περίοδος αφορά τους νέους Δήμους όπως προέκυψαν μετά την ψήφιση του Ν.3852/2010 (πρόγραμμα Καλλικράτης). Η ενότητα αυτή αποτελείται από πέντε ερωτήσεις κλειστού τύπου και μία ερώτηση όπου ο ερωτώμενος καλείται να απαντήσει με συντομία για το αν οι έλεγχοι έγιναν στα πλαίσια τακτικών, έκτακτων περιπτώσεων ή μετά από καταγγελία.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 – ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΕΡΕΥΝΑΣ

Παρουσίαση αποτελεσμάτων

Από την έρευνα συγκεντρώθηκαν συνολικά 84 ερωτηματολόγια ποσοστό 25,84% του συνολικού πληθυσμού από τα οποία, 24 ανέφεραν και την ονομασία του Δήμου. Αρχικά έγινε κωδικοποίηση των αποτελεσμάτων σε αρχείο τύπου excel και στη συνέχεια ανάλυση του αρχείου με το στατιστικό πρόγραμμα SPSS.

Η παρουσίαση των αποτελεσμάτων πραγματοποιείται με τη βοήθεια της περιγραφικής στατιστικής που αποτελεί το επιστημονικό εργαλείο για τη συγκέντρωση, ταξινόμηση και παρουσίαση των πρωτογενών δεδομένων σε εύληπτη μορφή και την απεικόνισή τους σε πίνακες απόλυτων και σχετικών συχνοτήτων και γραφημάτων (γραφήματα πίτας ή ραβδογράμματα).

Οι ερωτήσεις της πρώτης ενότητας παρουσιάζουν τα δημογραφικά χαρακτηριστικά του ερωτώμενου και του Δήμου στον οποίο ανήκει.

Η πρώτη ενότητα αφορά τις ερωτήσεις που παρέχουν γενικές πληροφορίες για τα δημογραφικά χαρακτηριστικά του κάθε ερωτώμενου.

Πιο συγκεκριμένα παρακάτω παρουσιάζονται οι Δήμοι που απάντησαν προαιρετικά στην πρώτη ερώτηση που αφορούσε την επωνυμία τους

Πίνακας 5.1

ΕΠΩΝΥΜΙΑ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥ

A/A	ΕΠΩΝΥΜΙΑ ΔΗΜΟΥ
1	ΔΗΜΟΣ ΕΛΑΣΣΟΝΑΣ
2	ΔΗΜΟΣ ΑΛΕΞΑΝΔΡΟΥΠΟΛΗΣ
3	ΔΗΜΟΣ ΔΑΦΝΗΣ ΥΜΗΤΤΟΥ
4	ΔΗΜΟΣ ΚΟΝΙΤΣΑΣ
5	ΔΗΜΟΣ ΠΕΛΛΑΣ
6	ΔΗΜΟΣ ΝΑΞΟΥ ΚΑΙ ΜΚ
7	ΔΗΜΟΣ ΝΕΑΣ ΑΤΤΙΚΗΣ
8	ΔΗΜΟΣ ΤΥΡΝΑΒΟΥ

Θα πρέπει να επισημάνουμε ότι η πλειοψηφία αυτών που απάντησαν, απέφυγε να δώσει το όνομα του Δήμου στον οποίο εργάζεται. Αυτό οφείλεται ενδεχομένως στο φόβο δημοσιοποίησης των στοιχείων και αποκάλυψης της ταυτότητάς τους μέσω πιθανής συσχέτισης των απαντήσεών τους

με τον φορέα προέλευσης. Το στοιχείο απόκρυψης της ταυτότητας του φορέα, δεν επηρεάζει τα αποτελέσματα της έρευνάς μας αντίθετα τα ενισχύει επειδή η ανωνυμία ενισχύει την ειλικρίνεια των ερωτώμενων στις απαντήσεις τους.

Στη συνέχεια παρουσιάζεται σε πίνακες η ανάλυση της ηλικίας των ερωτηθέντων.

Πίνακας 5.2

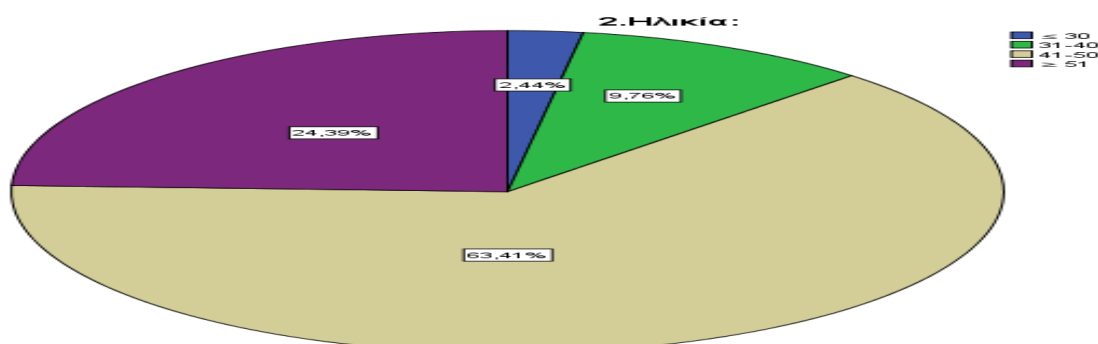
	Συχνότητα	Ποσοστό	Αθροιστικό Ποσοστό
≤ 30	2	2,4	2,4
31-40	8	9,8	12,2
41-50	52	63,4	75,6
≥ 51	20	24,4	100,0
Σύνολο	82	100,0	

Από τον παραπάνω πίνακα προκύπτει ότι το ποσοστό των υπαλλήλων που εργάζεται στα τμήματα προμηθειών των Δήμων και είναι κάτω των σαράντα ετών αποτελούν το 12,2% του συνόλου. Η πλειοψηφία των ερωτώμενων δηλαδή ποσοστό 63,41% ανήκει στην ηλικιακή κατηγορία 41-50 ετών και ένα ποσοστό 24,4% των ερωτώμενων είναι μεγαλύτεροι των 51 ετών.

Επομένως, η πλειοψηφία των υπαλλήλων και συγκεκριμένα ποσοστό 87,8% είναι πάνω από σαράντα ετών, άρα άτομα με εμπειρία και γνώσεις. Η παρατήρηση αυτή είναι αναμενόμενη καθώς τα τελευταία χρόνια έχουν ουσιαστικά σταματήσει οι προσλήψεις νέων εργαζομένων στο δημόσιο τομέα στα πλαίσια της μείωσης των δημοσιονομικών δαπανών. Προσλήψεις που θα βοηθούσαν στην ώθηση του τμήματος και ολόκληρης της τοπικής Αυτοδιοίκησης με την όρεξη και τον ενθουσιασμό που διακρίνει τους πρόσφατα προσληφθέντες υπαλλήλους.

Ακολουθεί το διάγραμμα των σχετικών συχνοτήτων με μορφή πίτας

Διάγραμμα 5.1



Η επόμενη ερώτηση αφορά το επίπεδο εκπαίδευσης των υπαλλήλων και έχουμε τον παρακάτω πίνακα.

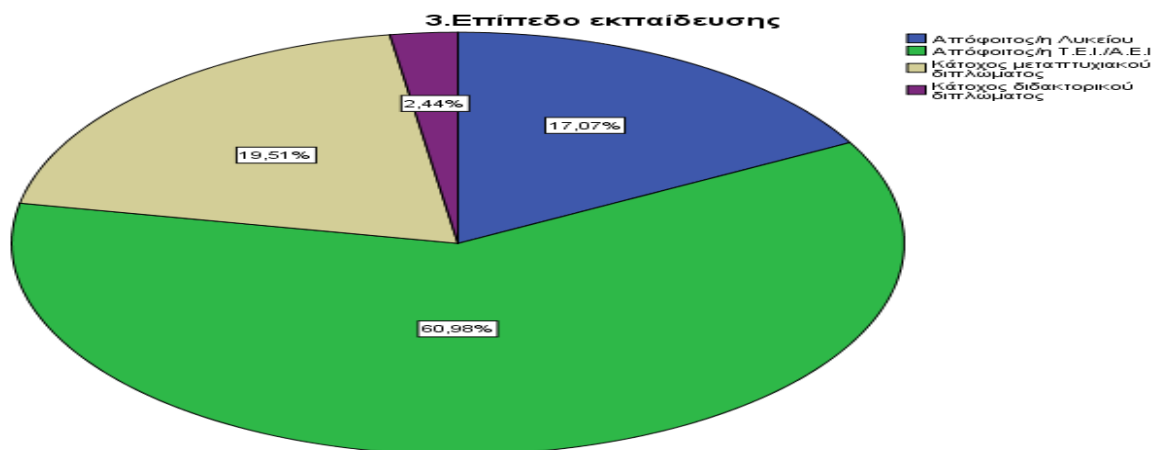
Πίνακας 5.3

	Συχνότητα	Ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Απόφοιτος/η Λυκείου	14	17,1	17,1
Απόφοιτος/η Τ.Ε.Ι./Α.Ε.Ι	50	61,0	78,0
Κάτοχος μεταπτυχιακού διπλώματος	16	19,5	97,6
Κάτοχος διδακτορικού διπλώματος	2	2,4	100,0
Σύνολο	82	100,0	

Η πλειοψηφία των ερωτώμενων είναι υψηλής εκπαίδευσης καθώς από τους 82 εργαζόμενους οι 50 δηλαδή ποσοστό 61,00% είναι απόφοιτοι πανεπιστημιακής ή τεχνολογικής εκπαίδευσης. Αξιοσημείωτο επίσης είναι ότι 16 άτομα (ποσοστό 19,5%) έχουν μεταπτυχιακό ενώ υπάρχουν και δύο άτομα με διδακτορικό δίπλωμα, ποσοστό 2,4%. Αυτό εκτιμάται ως ιδιαίτερα θετικό καθώς άτομα υψηλού μορφωτικού επιπέδου μπορούν να ανταπεξέλθουν με μεγαλύτερη άνεση και ευχέρεια στην εκτέλεση των καθηκόντων τους. Μάλιστα, η κατοχή μεταπτυχιακών και διδακτορικών τίτλων δείχνει επιθυμία και προσπάθεια για συνεχή επιμόρφωση και δια βίου μάθηση των εργαζομένων.

Στη συνέχεια ακολουθεί το διάγραμμα των σχετικών συχνοτήτων.

Διάγραμμα 5.2



Ακολουθεί η ερώτηση που εξετάζει τη θέση ευθύνης που κατέχουν οι ερωτώμενοι και τα αποτελέσματα είναι τα ακόλουθα:

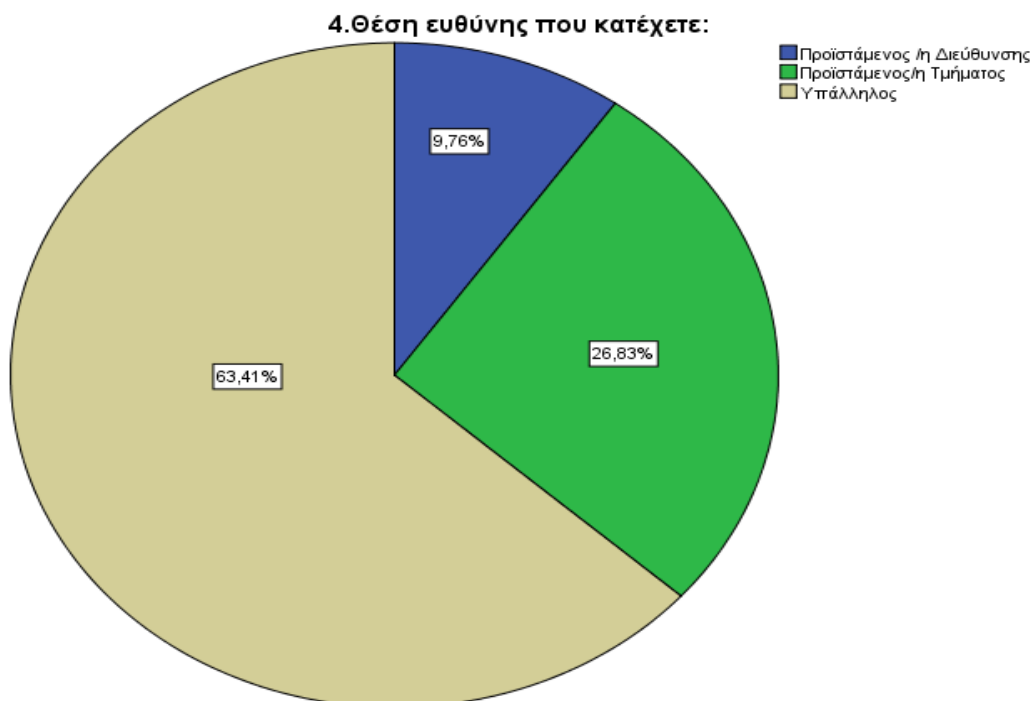
Πίνακας 5.4

	Συχνότητα	Ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Προϊστάμενος /η Διεύθυνσης	8	9,8	9,8
Προϊστάμενος/η Τμήματος	22	26,8	36,6
Υπάλληλος	52	63,4	100,0
Σύνολο	82	100,0	

Παρατηρούμε ότι η πλειοψηφία των ερωτώμενων είναι υπάλληλοι με επικρατούσα τιμή 52 από τις 82 απαντήσεις και ποσοστό 63,4% του συνόλου των ερωτηθέντων. Επίσης 22 με ποσοστό 26,8% είναι προϊστάμενοι τμήματος και 8 άτομα με ποσοστό 9,8% είναι προϊστάμενοι διεύθυνσης.

Στη συνέχεια παρουσιάζονται γραφικά τα αποτελέσματα σε σχετικές συχνότητες.

Διάγραμμα 5.3



Η επόμενη ερώτηση αφορά το πόσα χρόνια κατέχουν οι ερωτώμενοι τη συγκεκριμένη θέση ευθύνης.

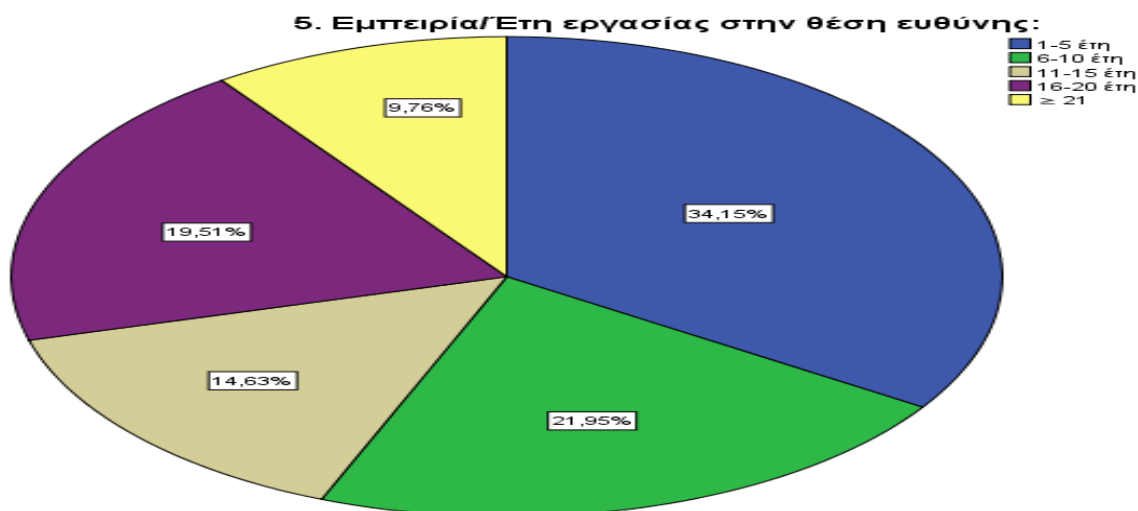
Πίνακας 5.5

	Συχνότητα	Ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
1-5 έτη	28	34,1	34,1
6-10 έτη	18	22,0	56,1
11-15 έτη	12	14,6	70,7
16-20 έτη	16	19,5	90,2
≥ 21	8	9,8	100,0
Σύνολο	82	100,0	

Το μεγαλύτερο ποσοστό 34,1% των ερωτηθέντων έχουν από 1 έως 5 χρόνια που δουλεύουν στο τμήμα προμηθειών. Λόγω των αλλαγών που έχουν συντελεστεί τα τελευταία χρόνια στις προμήθειες (εφαρμογή του Ν. 4412/16) όπως επίσης και οι συνεχείς συνταξιοδοτήσεις έμπειρων στελεχών είναι φυσικό να αντιμετωπίζουν δυσχέρειες στην διεκπεραίωση της εργασίας τους. Από 6-10 χρόνια εργασιακή εμπειρία έχει ένα ποσοστό 22,00%. Υπάρχουν όμως και πολύ έμπειροι εργαζόμενοι καθώς ποσοστό 19,5% ασχολείται με τις προμήθειες από 16-20 έτη. Τέλος ποσοστό 9,8% είναι στο συγκεκριμένο τμήμα πάνω από 21 έτη.

Ακολουθεί η γραμμική αναπαράσταση του πίνακα.

Διάγραμμα 5.4



Η επόμενη ενότητα που περιλαμβάνει εννιά ερωτήσεις και στην διερεύνηση ύπαρξης στοιχείων εσωτερικού ελέγχου, στην αποτύπωση των ατόμων που απασχολούνται στο τμήμα προμηθειών των δήμων στον τρόπο οργάνωσης του τμήματος και στη συνεργασία του με τα υπόλοιπα τμήματα του δήμου.

Στη αρχή θα εξετάσουμε αν στους δήμους λειτουργεί τμήμα εσωτερικού ελέγχου για τις προμήθειες.

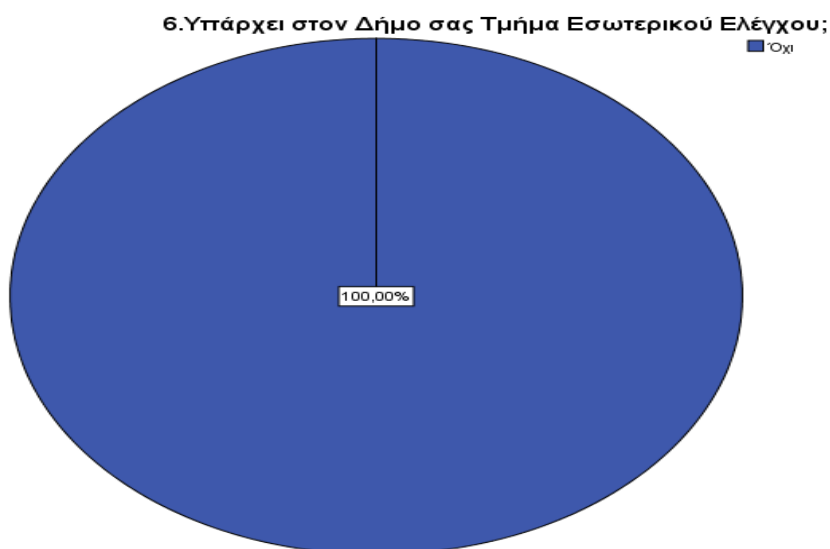
Πίνακας 5.6

	Συχνότητα	Ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
ΟΧΙ	82	100,0	100,0

Η αρνητική απάντηση όλων των ερωτηθέντων ότι στους δήμους δεν έχει συσταθεί τμήμα εσωτερικού ελέγχου το οποίο θα μπορεί να προλαμβάνει και να ελέγχει τις διαδικασίες ανάθεσης των προμηθειών δείχνει την αδυναμία των δήμων να μπορούν από μόνοι τους να διασφαλίζουν την διαφάνεια, την εγκυρότητα και την ορθότητα των διαδικασιών στο νευραλγικό για την λειτουργία τους τμήμα των προμηθειών.

Παρακάτω απεικονίζεται και η αναπαράσταση του πίνακα γραμμικά.

Διάγραμμα 5.5



Με την επόμενη ερώτηση προσπαθεί να γίνει αποτύπωση ποιος/ποιοι ασκούν το ρόλο του τμήματος εσωτερικού ελέγχου για τις προμήθειες.

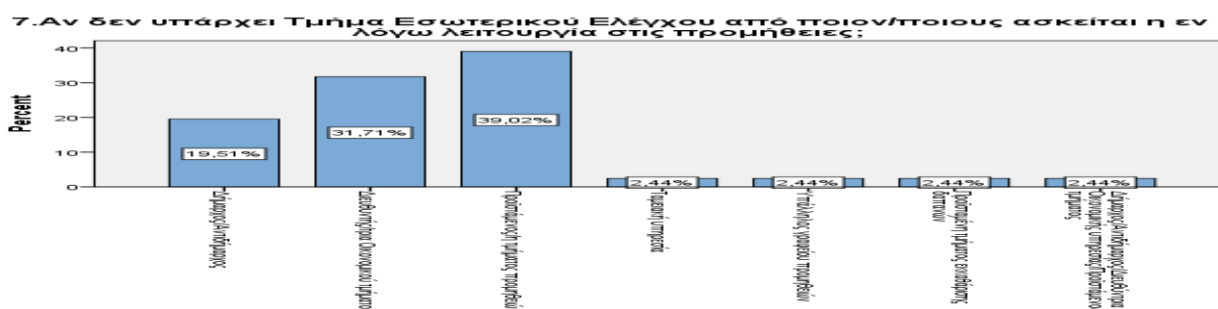
Πίνακας 5.7

	Συχνότητα	Ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Δήμαρχος/Αντιδήμαρχος	16	19,5	19,5
Διευθυντής/τρια Οικονομικού τμήματος	26	31,7	51,2
Προϊστάμενος/η τμήματος προμηθειών	32	39,0	90,2
Ταμειακή υπηρεσία	2	2,4	92,7
Υπάλληλος γραφείου προμηθειών	2	2,4	95,1
Προϊσταμένη τμήματος εκκαθάρισης δαπανών	2	2,4	97,6
Δήμαρχος/Αντιδήμαρχος/Διευθύντρια Οικονομικής υπηρεσίας/Προϊστάμενος τμήματος	2	2,4	100,0
Σύνολο	82	100,0	

Τα ευρήματα είναι αξιόλογα και δείχνουν τα ακόλουθα: Ο εκάστοτε διευθυντής/ντρια του Οικονομικού τμήματος σε ποσοστό 31,7% και ο εκάστοτε προϊστάμενος του τμήματος προμηθειών σε ποσοστό 39% καλούνται να επιτελέσουν αυτόν το τόσο σημαντικό ρόλο. Βέβαια αυτό θα μπορούσε να λειτουργήσει ουσιαστικά αν οι εκάστοτε διευθυντές/ντριες και προϊστάμενοι είχαν σαν αρμοδιότητα μόνο αυτό το αντικείμενο. Δυστυχώς τις περισσότερες φορές και αυτοί να είναι επιφορτισμένοι με πολλά και παράλληλα αντικείμενα με επακόλουθο ο έλεγχος να μην είναι τόσο ουσιαστικός τις περισσότερες φορές όπως αν υπήρχε αυτόνομο τμήμα ελέγχου. Μια ακόμα παρατήρηση που θα μπορούσε να γίνει είναι ότι σε ένα καθόλου ασήμαντο ποσοστό 19,5% ο έλεγχος διενεργείται από τον εκάστοτε αιρετό είτε Δήμαρχο είτε Αντιδήμαρχο. Αυτό δείχνει ότι στην Τοπική Αυτοδιοίκηση δραστηριοποιούνται αξιόλογα άτομα τα οποία αναλαμβάνουν καίριες θέσεις και είναι ικανά να καλύψουν τις αδυναμίες της υπηρεσίας.

Ακολουθεί η γραμμική αναπαράσταση του πίνακα.

Διάγραμμα 5.6



Ενδιαφέρον παρουσιάζει και ο πίνακας για τον αριθμό των ατόμων που απασχολούνται στο τμήμα προμηθειών των δήμων.

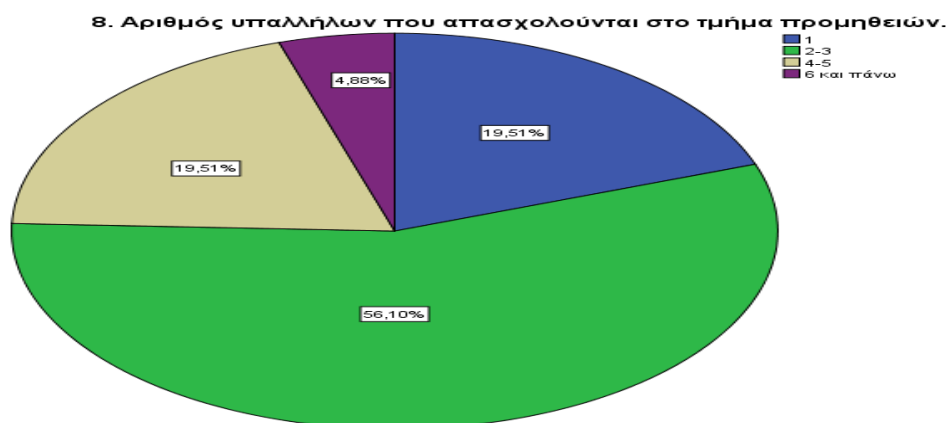
Πίνακας 5.8

	Συχνότητα	Ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
1	16	19,5	19,5
2-3	46	56,1	75,6
4-5	16	19,5	95,1
6 και πάνω	4	4,9	100,0
Σύνολο	82	100,0	

Αναλύοντας τον προηγούμενο πίνακα προκύπτει λοιπόν, ότι υπάρχει μόνο ένα άτομο σε 16 από τους 82 ερωτώμενους. Ωστόσο όμως, η ύπαρξη μόνο ενός ατόμου εγκυμονεί κινδύνους καθώς σε περιπτώσεις λαθών αργεί να γίνει ο εντοπισμός και η διόρθωσή τους. Οι ερωτώμενοι στην συντριπτική τους πλειοψηφία απάντησαν ότι το τμήμα προμηθειών στο δήμο τους στελεχώνεται από 2-3 άτομα δηλαδή το 56,1%. Ένα αξιόλογο δείγμα 19,5%, είναι και ότι υπάρχουν δήμοι που απασχολούν 4-5 άτομα και ένα 4,9% των δήμων απασχολεί από 6 υπαλλήλους και πάνω. Αθροιστικά και οι δύο τελευταίες περιπτώσεις αποτελούν το 24,40% και μας δείχνει ότι με τον Ν. 3852/2010 (πρόγραμμα Καλλικράτης) που εφαρμόστηκε στους δήμους υπήρξε μια συγχώνευση των όμορων δήμων με αποτέλεσμα μικρού και μεσαίου μεγέθους δήμοι να γίνουν μεγάλοι και να έχουν περισσότερα από 4 άτομα στα τμήματα προμηθειών για να καλύψουν τις αυξημένες ανάγκες της διευρυμένης πλέον υπηρεσίας τους.

Ακολουθεί η γραμμική αναπαράσταση του πίνακα.

Διάγραμμα 5.7



Θέλοντας να διερευνήσουμε την υπάρχουσα κατάσταση στα τμήματα προμηθειών στους δήμους εξετάζουμε αν είναι σαφής και σε πιο βαθμό ο διαχωρισμός των καθηκόντων και των αρμοδιοτήτων του προσωπικού στο τμήμα προμηθειών.

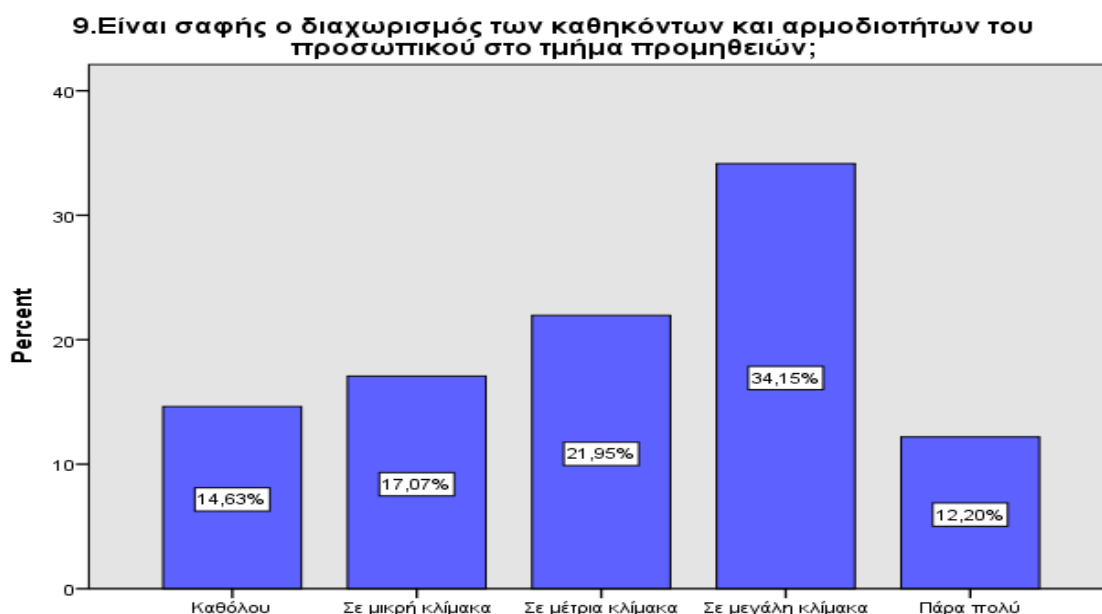
Πίνακας 5.9

	Συχνότητα	Ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Καθόλου	12	14,6	14,6
Σε μικρή κλίμακα	14	17,1	31,7
Σε μέτρια κλίμακα	18	22,0	53,7
Σε μεγάλη κλίμακα	28	34,1	87,8
Πάρα πολύ	10	12,2	100,0
Σύνολο	82	100,0	

Το ενθαρρυντικό εύρημα αυτής της ερώτησης είναι ότι οι αρμοδιότητες των υπαλλήλων του τμήματος προμηθειών στους Δήμους σε ποσοστό 34,10% είναι σε μεγάλη κλίμακα και σε ποσοστό 12,2% είναι πάρα πολύ διαχωρισμένες. Μαζί και οι δύο αυτές κατηγορίες φτάνουν το 46,3% του συνολικού ποσοστού, σχεδόν στους μισούς δήμους της χώρας υπάρχει διαχωρισμός αρμοδιοτήτων μεταξύ των υπαλλήλων.

Παρακάτω βλέπουμε και γραμμικά την παραπάνω διαπίστωση.

Διάγραμμα 5.8



Στη συνέχεια οι ερωτώμενοι κλήθηκαν να απαντήσουν αν οι εργαζόμενοι του τμήματος προμηθειών συμμετέχουν σε σεμινάρια ή εκπαιδευτικές επιμορφώσεις που να αφορούν το αντικείμενο της εργασίας τους.

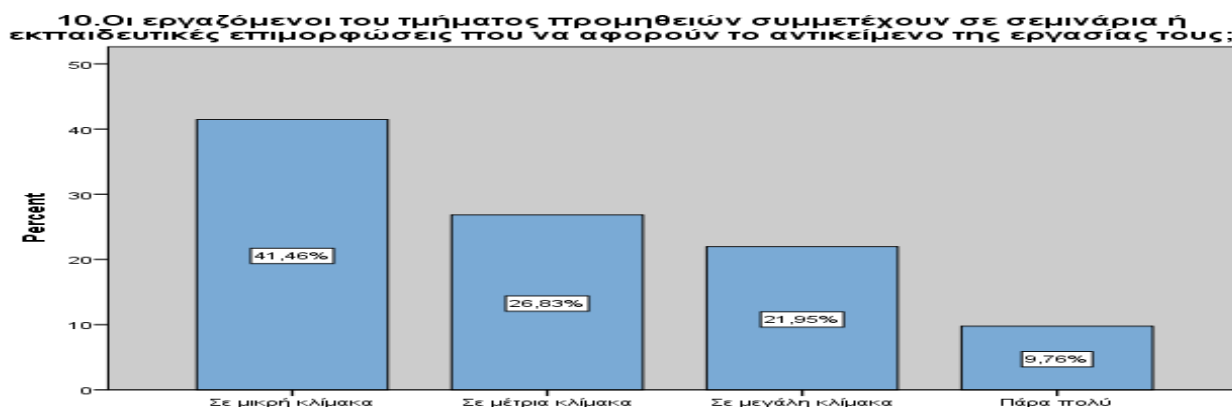
Πίνακας 5.10

	Συχνότητα	Ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Σε μικρή κλίμακα	34	41,5	41,5
Σε μέτρια κλίμακα	22	26,8	68,3
Σε μεγάλη κλίμακα	18	22,0	90,2
Πάρα πολύ	8	9,8	100,0
Σύνολο	82	100,0	

Το 41,5% των ερωτηθέντων απάντησε ότι επιμορφώνονται για θέματα της εργασίας τους σε μικρή κλίμακα και μόνο το 9,8% ότι επιμορφώνεται πάρα πολύ. Υπάρχει ακόμα ένα ποσοστό 26,8% που επιμορφώνεται σε μέτρια κλίμακα και ένα 22% που επιμορφώνεται σε μεγάλη κλίμακα. Αν και οι αλλαγές στην διαδικασίες είναι συνεχείς η μη πρόσληψη καινούριων υπαλλήλων με όρεξη για μάθηση σε συνδυασμό με τη γήρανση του υπάρχοντος προσωπικού οδηγούν σε αυτό το αποτέλεσμα. Δυστυχώς τα αποτελέσματα αυτής της ερώτησης δεν είναι ενθαρρυντικά για την Τοπική Αυτοδιοίκηση αφού μέσω της επιμόρφωσης επιτυγχάνεται η πρόσβαση σε εξειδικευμένη γνώση, επομένως μειώνονται τα λάθη και εξοικονομούνται ανθρωπίνοι και υλικοί πόροι. Σημαντικά είναι και τα οφέλη λόγω της προσωπικής και κατά συνέπεια και της συνακόλουθης επαγγελματικής εξέλιξης των εργαζομένων.

Τα παραπάνω αποτελέσματα παρουσιάζονται και με τη μορφή γραφήματος.

Διάγραμμα 5.9



Η επόμενη ερώτηση αφορά αν στους δήμους υπάρχει ολοκληρωμένο σύστημα μηχανοργάνωσης.

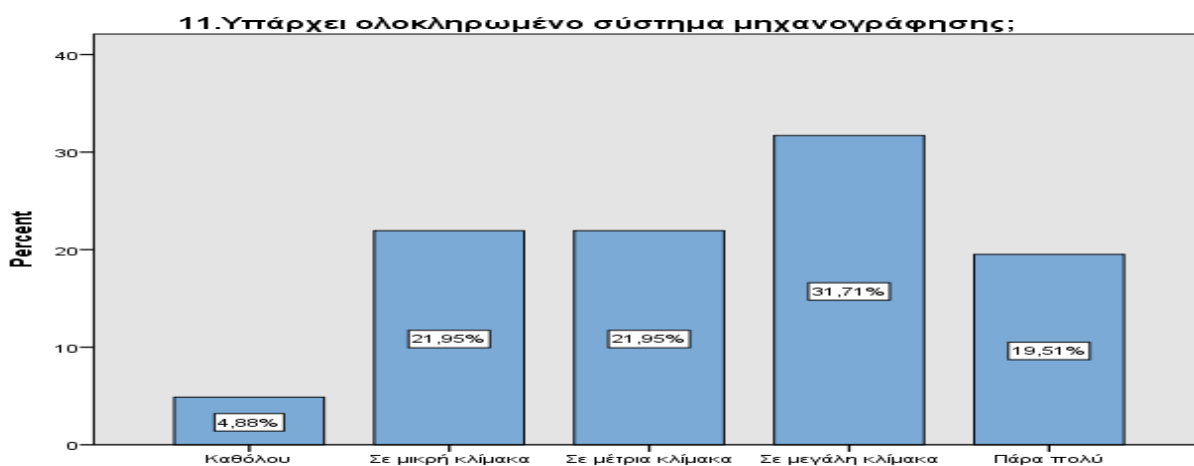
Πίνακας 5.11

	Συχνότητα	Ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Καθόλου	4	4,9	4,9
Σε μικρή κλίμακα	18	22,0	26,8
Σε μέτρια κλίμακα	18	22,0	48,8
Σε μεγάλη κλίμακα	26	31,7	80,5
Πάρα πολύ	16	19,5	100,0
Σύνολο	82	100,0	

Τα συμπεράσματα που βγαίνουν από αυτήν τις απαντήσεις που δόθηκαν είναι ότι 4,9% δεν έχει καθόλου ολοκληρωμένο σύστημα μηχανοργάνωσης, ένα ποσοστό 22% διαθέτει ολοκληρωμένη μηχανοργάνωση σε μικρή κλίμακα και ένα επίσης 22% διαθέτει ολοκληρωμένη μηχανοργάνωση σε μέτρια κλίμακα. Από την άλλη μεριά σε μεγάλη κλίμακα διατηρούν ολοκληρωμένη μηχανοργάνωση το 31,7% των ερωτηθέντων και 19,5% πάρα πολύ και πλήρης μηχανοργάνωση. Επομένως, αθροιστικά το 51,2% των δήμων διαθέτει ολοκληρωμένο σύστημα μηχανοργάνωσης κάτι που σαφώς και βοηθάει στην καθημερινή λειτουργία της υπηρεσίας και στο έλεγχο των διαδικασιών. Αυτό βέβαια δεν σημαίνει ότι είναι ικανοποιητικό αυτό το νούμερο γιατί στην εποχή της τεχνολογίας θα έπρεπε όλοι οι δήμοι της χώρας να υποστηρίζονται από ένα ολοκληρωμένο σύστημα μηχανοργάνωσης.

Τα αποτελέσματα παρουσιάζονται και με τη μορφή γραφήματος.

Διάγραμμα 5.10



Ένα άλλο ερώτημα που προκύπτει είναι αν υπάρχει δυνατότητα για την νομική υποστήριξη του τμήματος προμηθειών και σε ποιο βαθμό.

Πίνακας 5.12

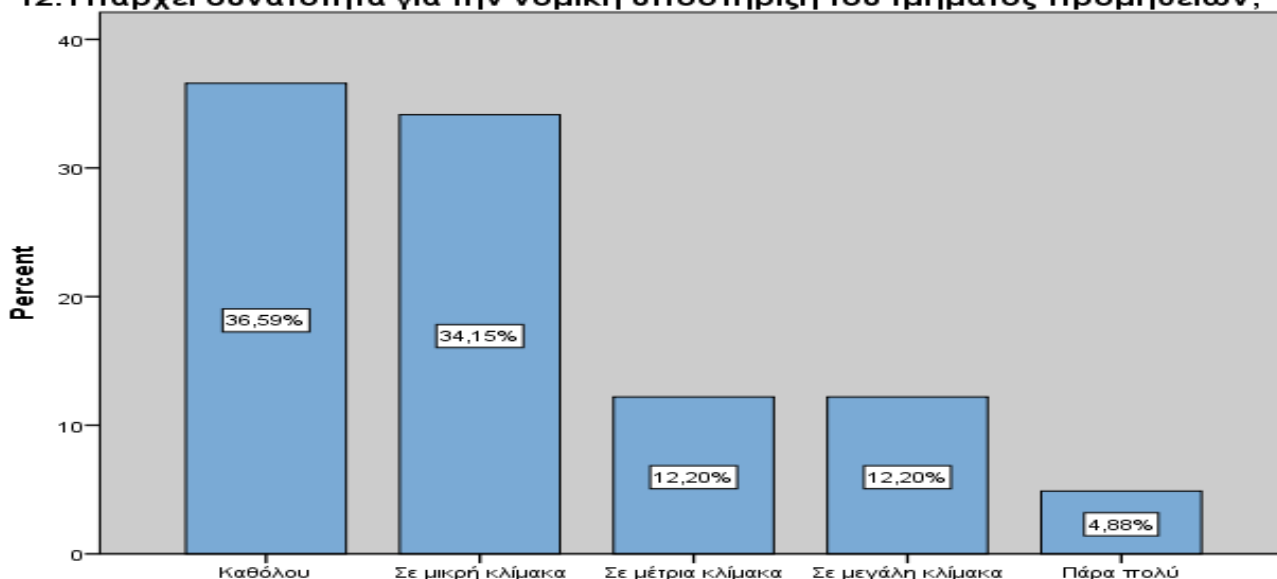
	Συχνότητα	Ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Καθόλου	30	36,6	36,6
Σε μικρή κλίμακα	28	34,1	70,7
Σε μέτρια κλίμακα	10	12,2	82,9
Σε μεγάλη κλίμακα	10	12,2	95,1
Πάρα πολύ	4	4,9	100,0
Σύνολο	82	100,0	

Τα αποτελέσματα και εδώ δεν είναι ικανοποιητικά. Αθροιστικά το 70,7% δηλώνει ότι δεν υπάρχει καθόλου η δυνατότητα για νομική υποστήριξη του τμήματος προμηθειών (36,6%), είτε ότι έχει σε μικρή κλίμακα νομική υποστήριξη (34,1%). Μόνο το 4,9% δηλώνει ότι του παρέχεται σε πάρα πολύ μεγάλο βαθμό νομική υποστήριξη. Αυτά τα νούμερα αντικατοπτρίζουν την έλλειψη νομικών στους δήμους οι οποίοι θα μπορούσαν να βοηθήσουν και αυτοί να υποστηρίξουν το κάθε τμήμα προμηθειών να λειτουργήσει πιο αποτελεσματικά.

Το παρακάτω γράφημα δείχνει χαρακτηριστικά αυτήν την πραγματικότητα.

Διάγραμμα 5.11

12. Υπάρχει δυνατότητα για την νομική υποστήριξη του τμήματος προμηθειών;



Ακολουθεί η ερώτηση που επικεντρώνεται στο κατά πόσο υπάρχει συνεργασία των υπαλλήλων του τμήματος προμηθειών με την Διοίκηση.

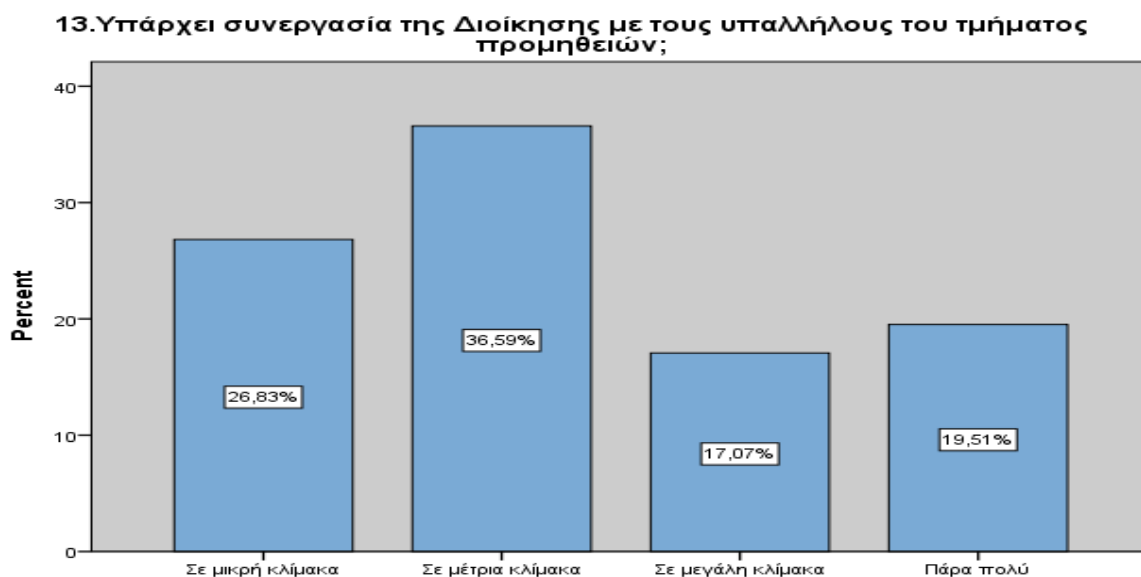
Πίνακας 5.13

	Συχνότητα	Ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Σε μικρή κλίμακα	22	26,8	26,8
Σε μέτρια κλίμακα	30	36,6	63,4
Σε μεγάλη κλίμακα	14	17,1	80,5
Πάρα πολύ	16	19,5	100,0
Σύνολο	82	100,0	

Παρατηρείται ότι το 26,8% των ερωτώμενων απάντησε ότι η συνεργασία με την διοίκηση κινείται σε μικρή κλίμακα και το 36,6% σε μέτρια κλίμακα. Ένα ποσοστό του 17,10% δηλώνει ότι συνεργάζεται με τη διοίκηση σε μεγάλη κλίμακα και τέλος το 19,5% έχει πάρα πολύ καλή συνεργασία με την διοίκηση. Αυτά τα αποτελέσματα είναι προς προβληματισμό διότι αθροιστικά το 63,4% δηλώνει η συνεργασία με την διοίκηση είναι σε μικρή ή μέτρια κλίμακα, κάτι που φυσικά δεν βοηθά καθόλου την λειτουργία του δήμου, δυσχεραίνει την καθημερινότητα και προκαλεί περισσότερα προβλήματα.

Από κάτω βλέπουμε και την γραμμική απεικόνιση των αποτελεσμάτων.

Διάγραμμα 5.12



Ας δούμε τώρα τι έδειξαν τα αποτελέσματα στην ερώτηση για την συνεργασία των υπαλλήλων του τμήματος προμηθειών με τους υπαλλήλους των υπολοίπων τμημάτων των δήμων.

Πίνακας 5.14

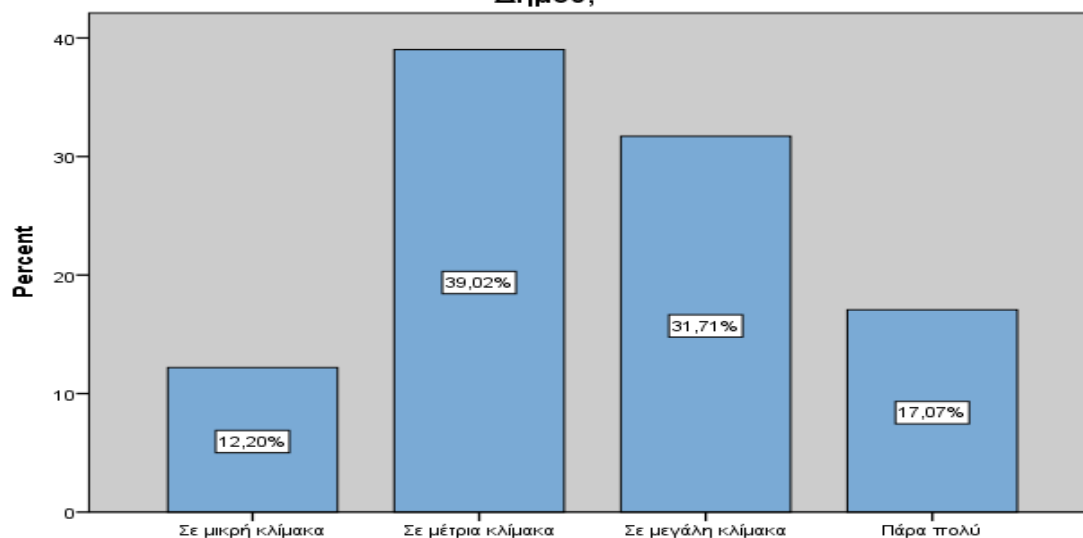
	Συχνότητα	Ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Σε μικρή κλίμακα	10	12,2	12,2
Σε μέτρια κλίμακα	32	39,0	51,2
Σε μεγάλη κλίμακα	26	31,7	82,9
Πάρα πολύ	14	17,1	100,0
Σύνολο	82	100,0	

Εδώ τα ευρήματα δείχνουν ότι σε μικρή κλίμακα μόλις το 12,2% είναι η συνεργασία με τα άλλα τμήματα. Ένα αξιόλογο ποσοστό 39% δηλώνει ότι η συνεργασία με τα υπόλοιπα τμήματα είναι σε μέτρια κλίμακα και το 31,7% δηλώνει ότι η συνεργασία είναι σε μεγάλη κλίμακα. Τέλος το 17,1% δηλώνει ότι η συνεργασία μεταξύ των τμημάτων είναι πάρα πολύ καλή. Το συγκεκριμένο κομμάτι για να λειτουργήσει θα πρέπει η εκάστοτε διοίκηση να εμπνέει ευγενής άμιλλα και όχι ανταγωνισμό μεταξύ των υπηρεσιών του.

Ακολουθεί η γραμμική απεικόνιση του παραπάνω πίνακα.

Διάγραμμα 5.13

14.Υπάρχει συνεργασία του τμήματος προμηθειών με τα υπόλοιπα τμήματα του Δήμου;



Συνεχίζουμε με τις ερωτήσεις της τρίτης ενότητας στην οποία ερευνάται ο τρόπος με τον οποίο γίνονται οι προμήθειες, στα πλαίσια που ορίζει ο νόμος, αν γίνεται έλεγχος σε όλες τις φάσεις της διαδικασίας των αναθέσεων των προμηθειών. Έτσι εξετάζουμε το βαθμό της συνεργασίας του τμήματος προμηθειών με την αντίστοιχη διεύθυνση/τμήμα του προϋπολογισμού του κάθε δήμου για την επάρκεια των αδέσμευτων ποσών του προϋπολογισμού και των αναμορφώσεων.

Πίνακας 5.15

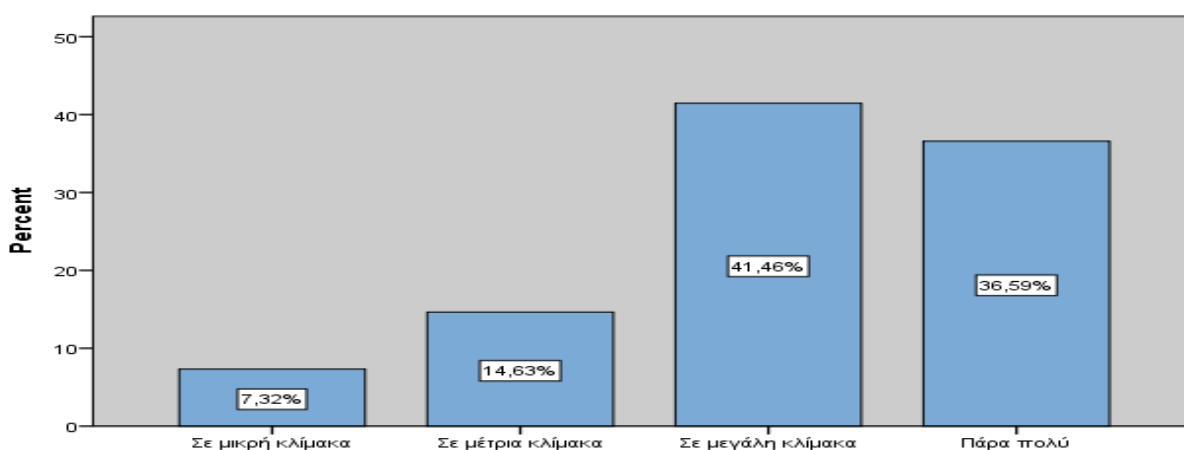
	Συχνότητα	Ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Σε μικρή κλίμακα	6	7,3	7,3
Σε μέτρια κλίμακα	12	14,6	22,0
Σε μεγάλη κλίμακα	34	41,5	63,4
Πάρα πολύ	30	36,6	100,0
Σύνολο	82	100,0	

Εδώ παρατηρείται ότι υπάρχει παρά πολύ καλή συνεργασία με το τμήμα προϋπολογισμού σε ποσοστό 36,6% και σε μεγάλη κλίμακα το 41,5%. Επομένως η συνεργασία των τμημάτων της οικονομικής υπηρεσίας λειτουργεί σε πολύ καλά πλαίσια. Ένας λόγος θα μπορούσε να είναι ο ρόλος του εκάστοτε διευθυντή/ντριας, οι ισορροπίες που διατηρεί μεταξύ των υπαλλήλων του και η μεταλαμπάδευση ότι η συνεργασία και μία δεμένη ομάδα φέρνει καλύτερα αποτελέσματα από το κάθε μεμονωμένο άριστο υπάλληλο.

Παρακάτω απεικονίζεται η γραμμικότητα του πίνακα.

Διάγραμμα 5.14

15.Υπάρχει συνεργασία με την αντίστοιχη διεύθυνση/τμήμα του προϋπολογισμού του Δήμου για την επάρκεια των αδέσμευτων ποσών του προϋπολογισμού και των αναμορφώσεων;



Μπαίνοντας στο διαδικαστικό κομμάτι των προμηθειών η επόμενη ερώτηση αφορά πως διενεργούνται οι προμήθειες στους δήμους με τη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης και αν προηγείται η ανάλογη σχετική έρευνα αγοράς.

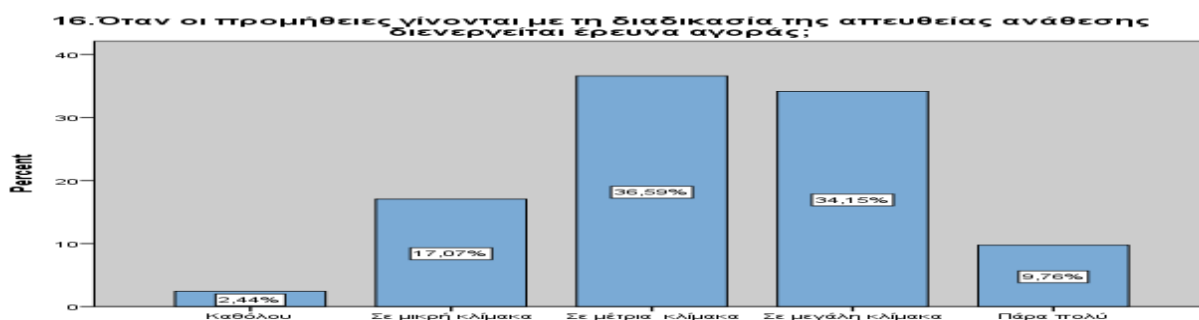
Πίνακας 5.16

	Συχνότητα	Ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Καθόλου	2	2,4	2,4
Σε μικρή κλίμακα	14	17,1	19,5
Σε μέτρια κλίμακα	30	36,6	56,1
Σε μεγάλη κλίμακα	28	34,1	90,2
Πάρα πολύ	8	9,8	100,0
Σύνολο	82	100,0	

Τα αποτελέσματα δείχνουν ότι το 2,4% των ερωτώμενων απάντησε ότι δεν γίνεται καθόλου έρευνα αγοράς, ένα ποσοστό 17,1% κάνει έρευνα αγοράς σε μικρή κλίμακα και το 36,6% κάνει έρευνα σε μικρή κλίμακα. Από την άλλη σε μεγάλη κλίμακα διενεργεί έρευνα αγοράς το 34,10% και σε πάρα πολύ μεγάλη κλίμακα μόλις το 9,8%. Αυτό εξηγείται ως εξής: Η διαδικασία της απευθείας ανάθεσης ισχύει για να μπορεί να αντιμετωπιστεί άμεσα η ανάγκη που προκύπτει χωρίς να απαιτείται η χρονοβόρα διαδικασία των διαγωνισμών. Όμως αυτή η ανάγκη καταστρατηγείται τις περισσότερες φορές από την διοίκηση γιατί με αυτήν την διαδικασία γίνεται ανάθεση της προμήθειας σε συγκεκριμένα άτομα πολλές φορές σε τιμές πολύ πιο υψηλές από ότι αν γινόταν έρευνα αγοράς και λειτουργούσε ο ανταγωνισμός. Με το πρόσχημα της ενίσχυσης και τόνωσης της τοπικής αγοράς το δημόσιο καταλήγει να σπαταλά χρήματα σε μια περίοδο μάλιστα δημοσιονομικής προσαρμογής και έλλειψης πόρων.

Η γραμμική απεικόνιση του παραπάνω πίνακα φαίνεται στο παρακάτω ραβδόγραμμα.

Διάγραμμα 5.15



Η επόμενη ερώτηση αφορά στο αν εφαρμόζεται στις προμήθειες η διενέργεια/διαδικασία των διαγωνισμών (π.χ. ανοιχτός, πρόχειρος κλπ)

Πίνακας 5.17

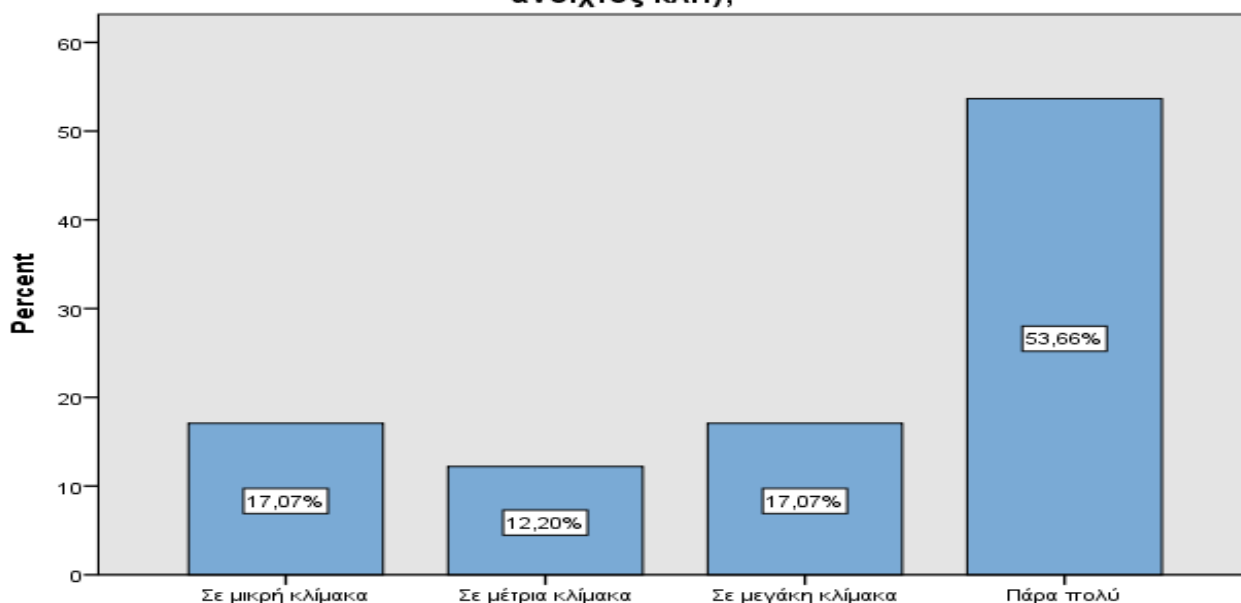
	Συχνότητα	Ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Σε μικρή κλίμακα	14	17,1	17,1
Σε μέτρια κλίμακα	10	12,2	29,3
Σε μεγάλη κλίμακα	14	17,1	46,3
Πάρα πολύ	44	53,7	100,0
Σύνολο	82	100,0	

Εδώ οι απαντήσεις είναι ικανοποιητικές σε μεγάλο βαθμό αφού τόσο το 17,1% απάντησε ότι διενεργούνται διαγωνισμοί σε μεγάλη κλίμακα αλλά και το 53,7% απάντησε ότι οι διαγωνισμοί διενεργούνται σε μεγάλο βαθμό. Αρχίζει επομένως να γίνεται αντιληπτή η σπουδαιότητα των διαγωνισμών μέσω των οποίων διασφαλίζεται η διαφάνεια, η ανταγωνιστικότητα και το δημόσιο χρήμα. Φαίνεται ότι οι περισσότεροι δήμοι προγραμματίζουν, οργανώνουν τις προμήθειες τους και εμπιστεύονται περισσότερο τους διαγωνισμούς παρά τη χρονοβόρα διαδικασία τους.

Στη συνέχεια παρουσιάζονται γραφικά τα αποτελέσματα σε σχετικές συχνότητες.

Διάγραμμα 5.16

17. Εφαρμόζεται στις προμήθειες η διαδικασία των διαγωνισμών (πρόχειρος, ανοιχτός κλπ);



Στη αναζήτηση αν υπάρχει μηχανογραφημένη αποθήκη υλικών στους δήμους, οι ερωτώμενοι απάντησαν τα παρακάτω:

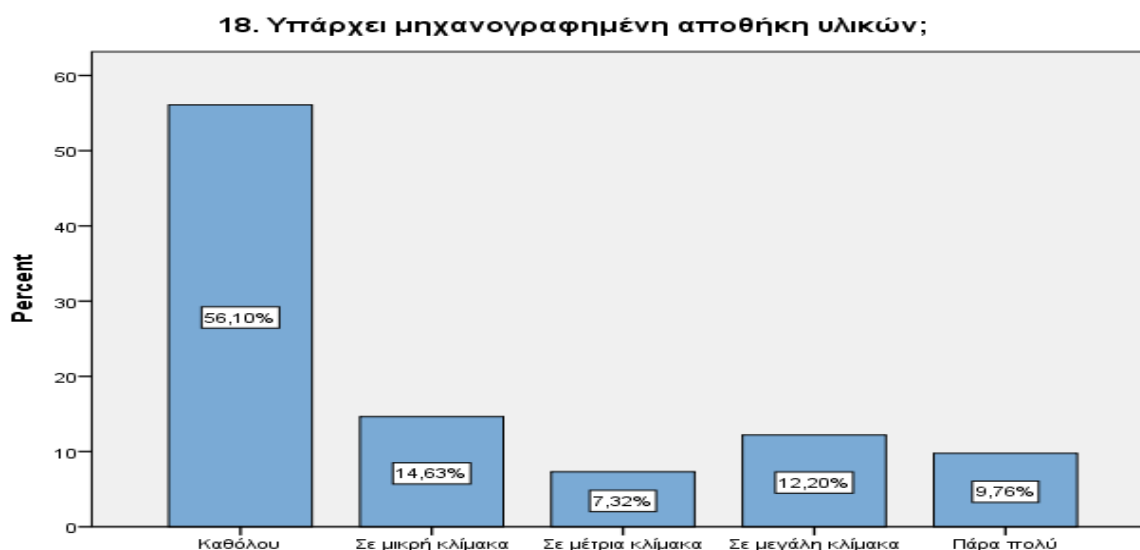
Πίνακας 5.18

	Συχνότητα	Ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Καθόλου	46	56,1	56,1
Σε μικρή κλίμακα	12	14,6	70,7
Σε μέτρια κλίμακα	6	7,3	78,0
Σε μεγάλη κλίμακα	10	12,2	90,2
Πάρα πολύ	8	9,8	100,0
Σύνολο	82	100,0	

Το 56,10% απάντησε ότι δεν διατηρεί καθόλου μηχανογραφημένη αποθήκη υλικών και το 14,6% απαντά ότι διατηρεί σε μικρή κλίμακα μηχανογραφημένη αποθήκη υλικών. Μόνο το 12,2% διατηρεί σε μεγάλη κλίμακα και μόλις το 9,8% λειτουργεί σε πάρα πολύ μεγάλη κλίμακα μηχανογραφημένη αποθήκη υλικών. Επομένως αυτό ίσως θα ήταν ο επόμενος στόχος που καλούνται να πετύχουν οι δήμοι. Θα πρέπει να συνειδητοποιήσουν και οι διοικήσεις αλλά και το προσωπικό να πείσει προς αυτήν την κατεύθυνση έτσι ώστε να μπορέσουν οι περισσότεροι δήμοι, αν όχι όλοι, να λειτουργήσουν σαν μια οργανωμένη ιδιωτική επιχείρηση με μέριμνα την καλύτερη εξυπηρέτηση και διασφάλιση των συμφερόντων των πολιτών τους.

Το παρακάτω διάγραμμα απεικονίζει με το καλύτερο τρόπο την υπάρχουσα κατάσταση.

Διάγραμμα 5.17



Εξετάζοντας το αν στους δήμους το τμήμα προμηθειών είναι υπεύθυνο για την λογιστική παρακολούθηση της κάθε προμήθειας τα ευρήματα έδειξαν

Πίνακας 5.19

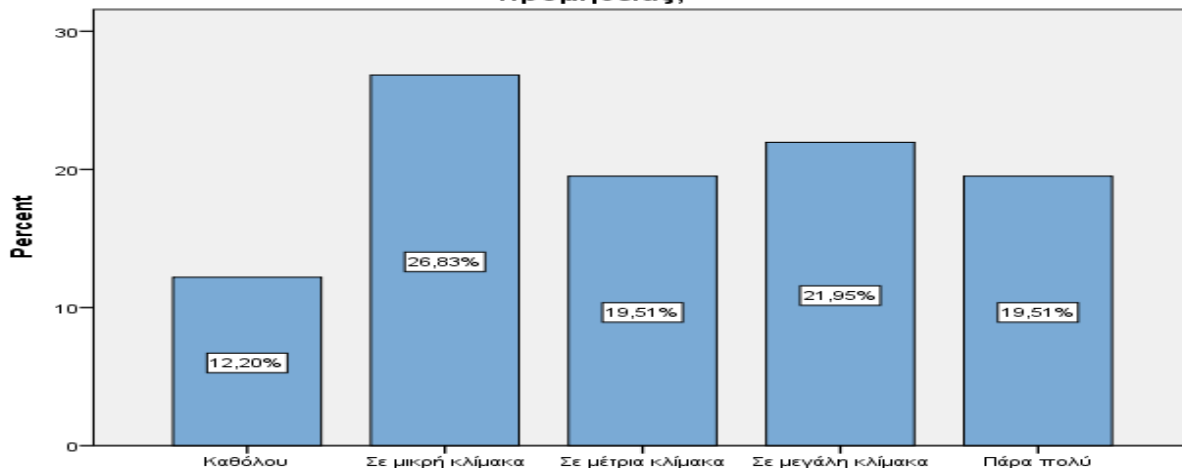
	Συχνότητα	Ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Καθόλου	10	12,2	12,2
Σε μικρή κλίμακα	22	26,8	39,0
Σε μέτρια κλίμακα	16	19,5	58,5
Σε μεγάλη κλίμακα	18	22,0	80,5
Πάρα πολύ	16	19,5	100,0
Σύνολο	82	100,0	

Εδώ οι απαντήσεις των ερωτώμενων είναι σχεδόν ισάξια μοιρασμένη σε όλες τις βαθμίδες. Το 12,2% απάντησε ότι το τμήμα προμηθειών δεν είναι καθόλου υπεύθυνο για την λογιστική παρακολούθηση των προμηθειών. Το 26,8% είπε ότι είναι υπεύθυνο σε μικρή κλίμακα και το 19,5% ότι είναι σε μέτρια κλίμακα. Υπάρχει βέβαια και το 22% που απάντησε ότι σε μεγάλη κλίμακα είναι υπεύθυνο για την λογιστική παρακολούθηση της κάθε προμήθειας και το 19,5% σε πάρα πολύ μεγάλη κλίμακα. Επομένως είτε λιγότερο είτε περισσότερο το 87,8% του συνόλου απάντησε ότι το τμήμα προμηθειών έχει την λογιστική παρακολούθηση των προμηθειών στους δήμους που είναι και το απόλυτα λογικό και φυσιολογικό.

Παρακάτω το διάγραμμα απεικονίζει τα αποτελέσματα

Διάγραμμα 5.18

19. Το τμήμα προμηθειών είναι υπεύθυνο για την λογιστική παρακολούθηση της προμήθειας;



Η επόμενη ερώτηση καλείται να δώσει απαντήσεις για το αν η επιτροπή παραλαβής των υλικών έχει γνώση της σύμβασης της κάθε προμήθειας και σε ποιο βαθμό.

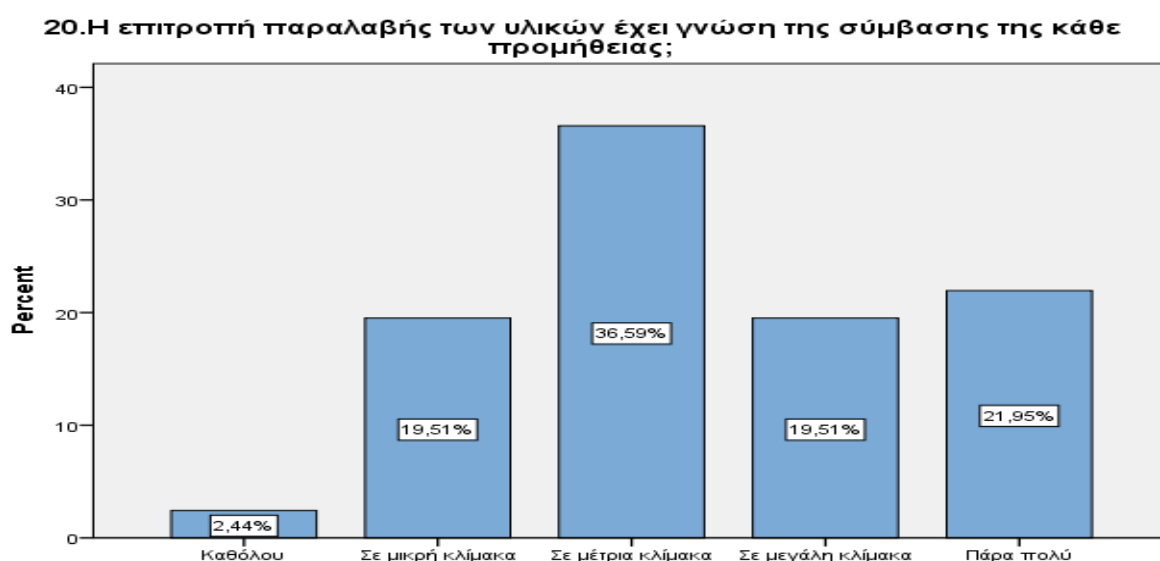
Πίνακας 5.20

	Συχνότητα	Ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Καθόλου	2	2,4	2,4
Σε μικρή κλίμακα	16	19,5	22,0
Σε μέτρια κλίμακα	30	36,6	58,5
Σε μεγάλη κλίμακα	16	19,5	78,0
Πάρα πολύ	18	22,0	100,0
Σύνολο	82	100,0	

Το 2,4% των ερωτώμενων απάντησε ότι η επιτροπή παραλαβής δεν έχει καθόλου γνώση για την σύμβαση της κάθε προμήθειας που υπογράφει. Το 19,5% δηλώνει ότι έχει γνώση σε μικρή κλίμακα και το 36,6% σε μέτρια κλίμακα. Το 19,5% δηλώνει ότι η επιτροπή παραλαβής έχει γνώση σε μεγάλη κλίμακα και το 22% έχει πάρα πολύ γνώση για την σύμβαση της κάθε προμήθειας. Από τις συγκεκριμένες απαντήσεις βγαίνει το συμπέρασμα ότι μόνο το 41,5% των περιπτώσεων η επιτροπή παραλαβής καλύπτει την έλλειψη του τμήματος του εσωτερικού ελέγχου και διενεργεί αυτήν τον απαιτούμενο έλεγχο της διαδικασίας της κάθε προμήθειας.

Η γραμμική απεικόνιση του παραπάνω πίνακα φαίνεται στο παρακάτω ραβδόγραμμα.

Διάγραμμα 5.19



Οι ερωτώμενοι κλήθηκαν να απαντήσουν αν γίνεται έλεγχος των απαιτούμενων παραστατικών που προσκομίζονται με την παραλαβή των υλικών

Πίνακας 5.21

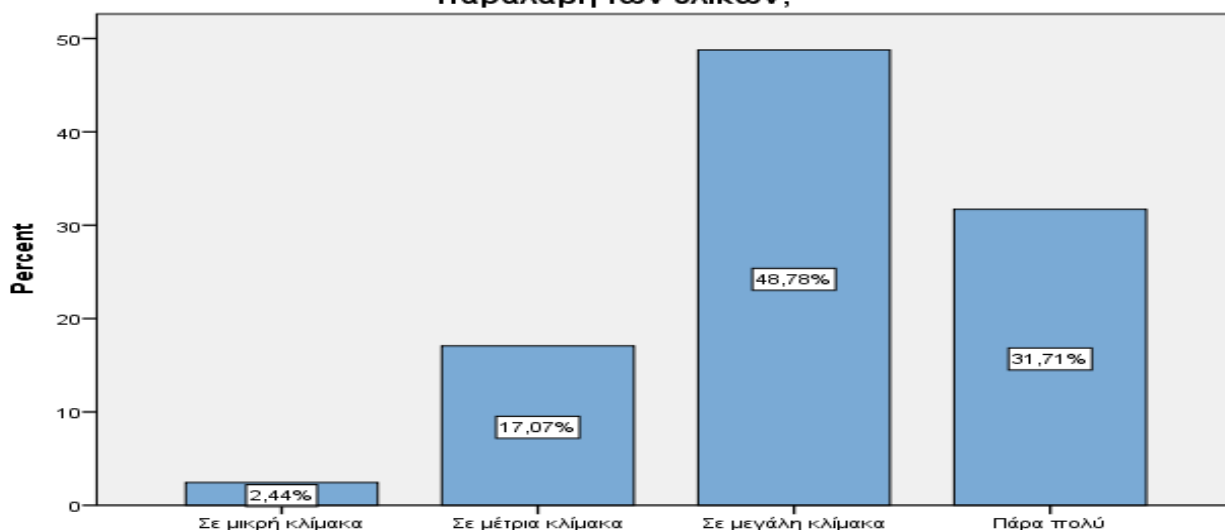
	Συχνότητα	Ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Σε μικρή κλίμακα	2	2,4	2,4
Σε μέτρια κλίμακα	14	17,1	19,5
Σε μεγάλη κλίμακα	40	48,8	68,3
Πάρα πολύ	26	31,7	100,0
Σύνολο	82	100,0	

Εδώ τα αποτελέσματα των απαντήσεων είναι πιο ενθαρρυντικά για τον έλεγχο που διενεργείται στο κομμάτι των παραστατικών που προσκομίζονται με την παραλαβή των υλικών. Τόσο το 48,8% που δηλώνει ότι γίνεται έλεγχος σε πολύ μεγάλη κλίμακα όσο και το 31,7% που δηλώνει ότι γίνεται έλεγχος σε πάρα πολύ μεγάλη κλίμακα δείχνουν ότι οι υπάλληλοι από μόνοι τους προσπαθούν να καλύψουν το κενό του μη ουσιαστικού ελέγχου από οργανωμένο τμήμα με στόχο την αποθάρρυνση της διαφθοράς και την διασφάλιση του δημόσιου χρήματος στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Το παρακάτω διάγραμμα απεικονίζει την κατάσταση.

Διάγραμμα 5.20

21.Γίνεται έλεγχος των απαιτούμενων παραστατικών που προσκομίζονται με την παραλαβή των υλικών;



Οι απαντήσεις στην ερώτηση για το αν γίνεται έλεγχος της διαδικασίας πριν την εξόφληση μιας προμήθειας απεικονίζονται στον παρακάτω πίνακα.

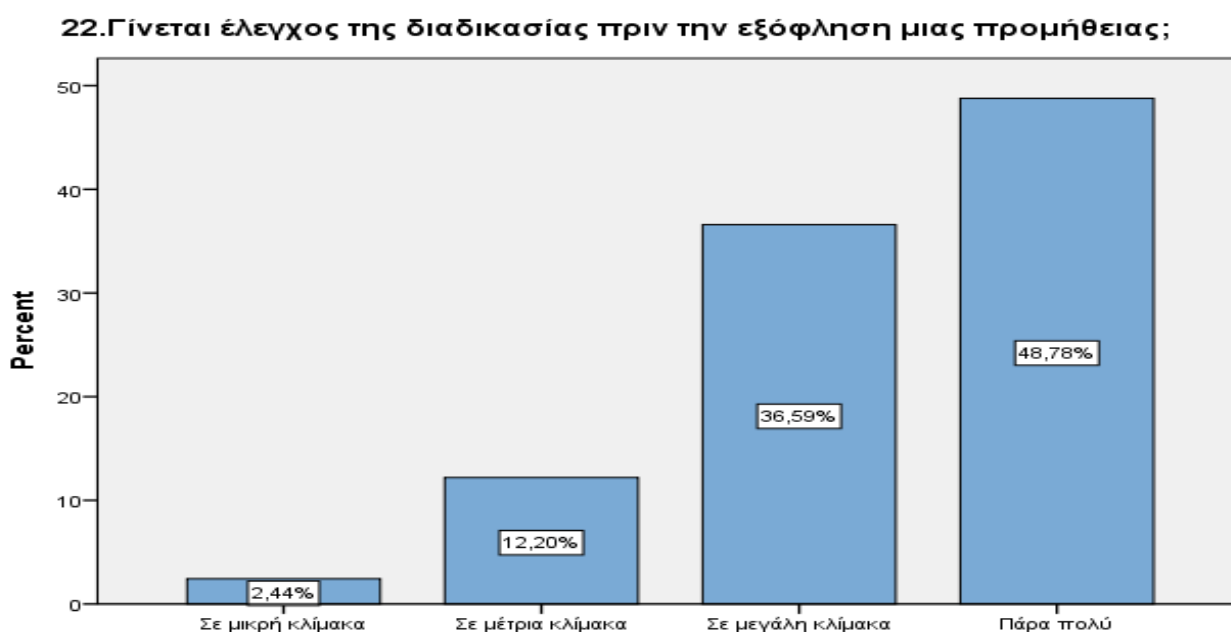
Πίνακας 5.22

	Συχνότητα	Ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Σε μικρή κλίμακα	2	2,4	2,4
Σε μέτρια κλίμακα	10	12,2	14,6
Σε μεγάλη κλίμακα	30	36,6	51,2
Πάρα πολύ	40	48,8	100,0
Σύνολο	82	100,0	

Και σε αυτές τις απαντήσεις ο έλεγχος που διενεργείται από τις υπηρεσίες σε μεγάλη ή σε πάρα πολύ μεγάλη κλίμακα σχεδόν αγγίζει το 85% του συνόλου. Με τις δύο τελευταίες απαντήσεις γίνεται ξεκάθαρη η προσπάθεια των υπηρεσιών για έλεγχο των διαδικασιών, για αποτελεσματική άσκηση των καθηκόντων τους, για την προάσπιση των συμφερόντων του δήμου και κατ' επέκταση του δημοσίου χρήματος μέσα σε ένα περιβάλλον αντίξοο με πάρα πολλές ελλείψεις στον συντονισμό των υπηρεσιών και με την απουσία σύγχρονων μεθόδων, τεχνικών και εργαλείων διοίκησης.

Το παρακάτω διάγραμμα είναι χαρακτηριστικό.

Διάγραμμα 5.21



Συνεχίζοντας με την τέταρτη ενότητα η οποία αποτελείται από τρεις ερωτήσεις κλειστού τύπου και διερευνά την συνεισφορά των ελέγχων τόσο στην λειτουργία του δήμου όσο και στην καταπολέμηση της διαφθοράς και της αύξησης της εμπιστοσύνης των πολιτών στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Στην ερώτηση αν η ύπαρξη της ελεγκτικής διαδικασίας βοηθά στην βελτίωση του τμήματος προμηθειών και σε ποιο βαθμό η πλειοψηφία των ερωτημένων και ποσοστό 65,9% απάντησε σε μεγάλο βαθμό και ένα ποσοστό 17,1% σε πάρα πολύ μεγάλο βαθμό. Δηλαδή η πλειοψηφία των εργαζομένων αντιλαμβάνονται ότι οι έλεγχοι ουσιαστικά αποσκοπούν στη βελτίωση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της λειτουργίας των ΟΤΑ, συμβάλλουν στην εκπλήρωση των στόχων τους, κατευθύνουν τους εργαζόμενους στον σωστό και υπεύθυνο τρόπο άσκησης των καθηκόντων τους και τους βοηθούν να ανταπεξέλθουν στις νομοθετικές επιταγές.

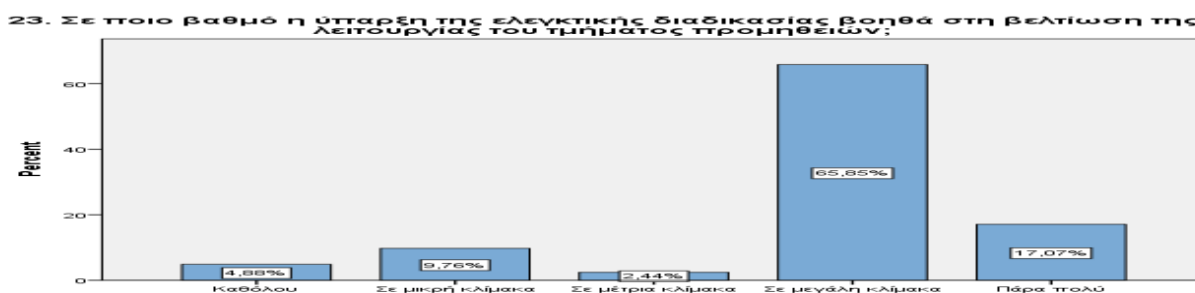
Πίνακας 5.23

	Συχνότητα	Ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Καθόλου	4	4,9	4,9
Σε μικρή κλίμακα	8	9,8	14,6
Σε μέτρια κλίμακα	2	2,4	17,1
Σε μεγάλη κλίμακα	54	65,9	82,9
Πάρα πολύ	14	17,1	100,0
Σύνολο	82	100,0	

Ένα ποσοστό εργαζομένων 2,4% πιστεύει ότι η ελεγκτική διαδικασία συμβάλλει σε μέτριο βαθμό στη βελτίωση του τρόπου λειτουργίας του τμήματος μισθοδοσίας ένα ποσοστό 9,8% σε μικρό βαθμό και ένα ποσοστό 4,9% καθόλου.

Τα αποτελέσματα παρουσιάζονται και με τη μορφή γραφήματος παρακάτω.

Διάγραμμα 5.22



Η ερώτηση που ακολουθεί ερευνά κατά πόσο η ύπαρξη της ελεγκτικής διαδικασίας βοηθά στην πρόληψη και την αντιμετώπιση φαινομένων κακοδιαχείρισης.

Πίνακας 5.24

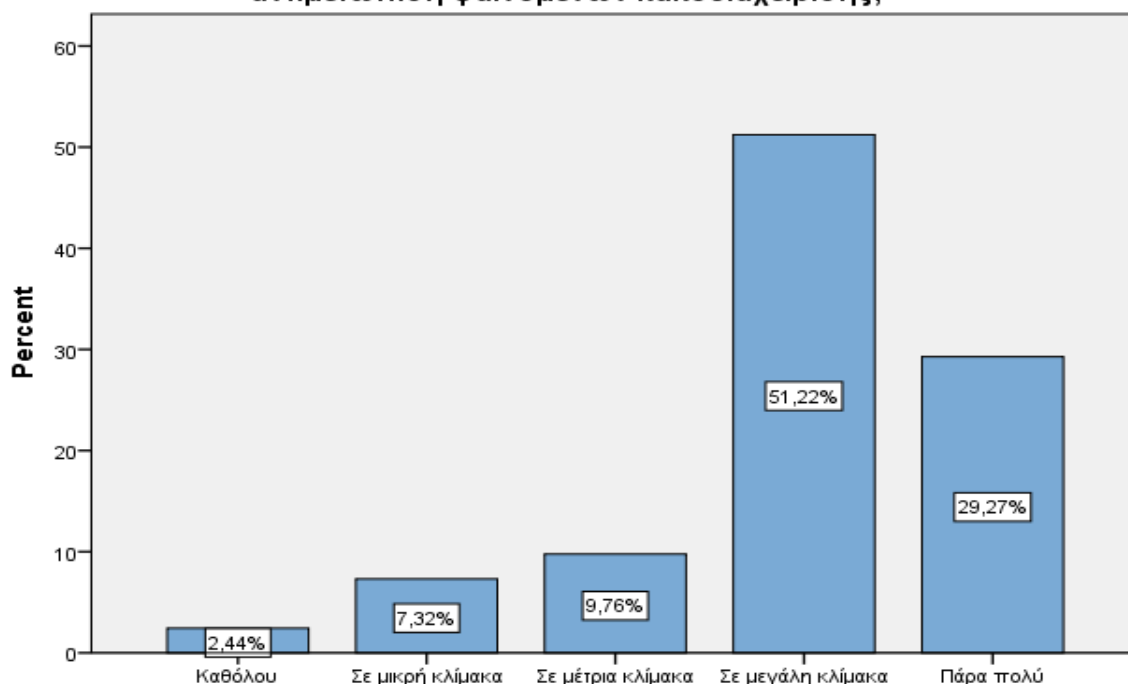
	Συχνότητα	Ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Καθόλου	2	2,4	2,4
Σε μικρή κλίμακα	6	7,3	9,8
Σε μέτρια κλίμακα	8	9,8	19,5
Σε μεγάλη κλίμακα	42	51,2	70,7
Πάρα πολύ	24	29,3	100,0
Σύνολο	82	100,0	

Το 51,2% των εργαζομένων θεωρεί ότι μέσω των ελέγχων προλαμβάνονται τα φαινόμενα κακοδιαχείρισης τουλάχιστον σε μεγάλη κλίμακα και το 29,3% πιστεύουν ότι προλαμβάνονται σε πάρα πολύ μεγάλο βαθμό. Συγκριτικά το ποσοστό που βλέπει ότι με τον έλεγχο τα φαινόμενα κακοδιαχείρισης δεν περιορίζονται είναι το 19,5% των ερωτηθέντων.

Το διάγραμμα που ακολουθεί είναι χαρακτηριστικό.

Διάγραμμα 5.23

24. Σε ποιο βαθμό η ύπαρξη της ελεγκτικής διαδικασίας βοηθά στην πρόληψη και αντιμετώπιση φαινομένων κακοδιαχείρισης;



Στο τέλος αυτής της ενότητας υπάρχει η ερώτηση για το αν και σε ποιο βαθμό η ύπαρξη της ελεγκτικής αυξάνει την εμπιστοσύνη των πολιτών και βελτιώνει την εικόνα που έχουν διαμορφώσει για την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Πίνακας 5.25

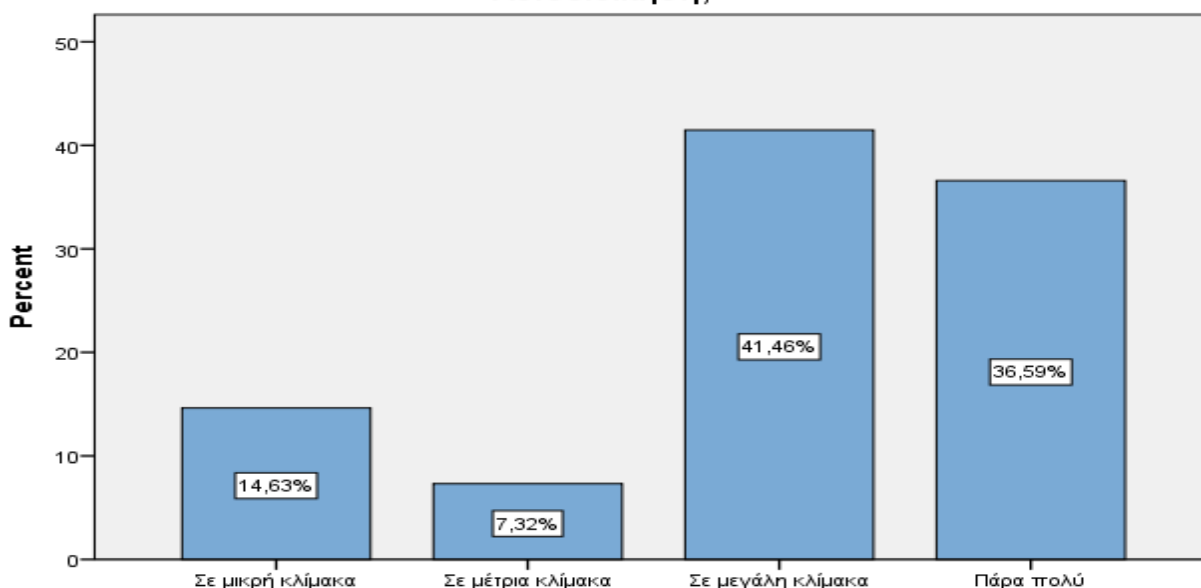
	Συχνότητα	Ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Σε μικρή κλίμακα	12	14,6	14,6
Σε μέτρια κλίμακα	6	7,3	22,0
Σε μεγάλη κλίμακα	34	41,5	63,4
Πάρα πολύ	30	36,6	100,0
Σύνολο	82	100,0	

Από τα προηγούμενα βγαίνει το συμπέρασμα ότι ποσοστό 78,10% των ερωτώμενων συμφωνούν πως η ύπαρξη των ελέγχων ενισχύει την αξιοπιστία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ενισχύει την εμπιστοσύνη των πολιτών σε μεγάλο και πολύ μεγάλο βαθμό.. Ποσοστό 21,9% μόνο θεωρεί ότι σε μέτριο και μικρό βαθμό η ύπαρξη των ελέγχων ενισχύει την εμπιστοσύνη των πολιτών.

Το σχετικό διάγραμμα απεικονίζεται παρακάτω.

Διάγραμμα 5.24

25. Σε ποιο βαθμό η ύπαρξη της ελεγκτικής διαδικασίας αυξάνει την εμπιστοσύνη των πολιτών και βελτιώνει την εικόνα που έχει διαμορφωθεί για την Τοπική Αυτοδιοίκηση;



Η τελευταία ενότητα των ερωτήσεων περιλαμβάνει πέντε ερωτήσεις κλειστού τύπου και μία ερώτηση όπου ο ερωτώμενος καλείται να απαντήσει αν οι έλεγχοι στο δήμο του έγιναν στα πλαίσια τακτικών, έκτακτων περιπτώσεων ή μετά από καταγγελία.

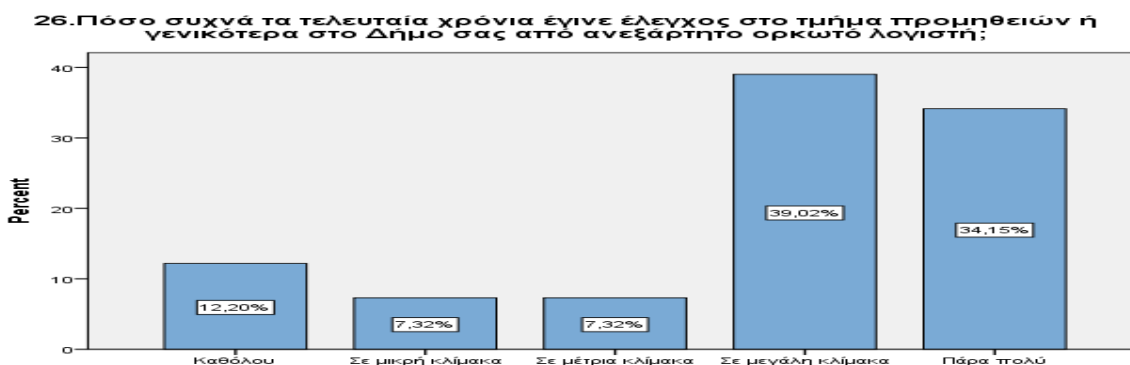
Έτσι στην ερώτηση για το πόσο συχνά έγινε έλεγχος στο δήμο του κάθε ερωτώμενου τα τελευταία χρόνια από ανεξάρτητο ορκωτό λογιστή η απάντηση «καθόλου» δόθηκε από το 12,2% επί του συνόλου, «σε μικρή κλίμακα» δόθηκε από το 7,3% του συνόλου, η απάντηση «σε μέτρια κλίμακα» δόθηκε από το 7,3% του συνόλου, η απάντηση «σε μεγάλη κλίμακα» δόθηκε από το 39,1% του συνόλου και η απάντηση «σε πάρα πολύ μεγάλη κλίμακα» δόθηκε από το 34,1%. Αυτά τα αποτελέσματα δείχνουν ότι είτε σε πολύ μεγάλο είτε πάρα πολύ (αθροιστικό ποσοστό 73,20%) του συνόλου οι δήμοι ελέγχονται από ανεξάρτητους ορκωτούς λογιστές οι οποίοι επισημαίνουν τα λάθη, τις παραλείψεις που εντοπίζουν και συμβάλλουν και αυτοί στην προσπάθεια για την βελτίωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και κατά συνέπεια στην βελτίωση της Δημόσιας Διοίκησης της χώρας. Μία σωστή κατεύθυνση την οποία θα πρέπει να ακολουθήσει και το υπόλοιπο 26,8% των δήμων που δεν έχουν εντάξει στο πρόγραμμά τους τον συγκεκριμένο έλεγχο.

Πίνακας 5.26

	Συχνότητα	Ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Καθόλου	10	12,2	12,2
Σε μικρή κλίμακα	6	7,3	19,5
Σε μέτρια κλίμακα	6	7,3	26,8
Σε μεγάλη κλίμακα	32	39,1	65,9
Πάρα πολύ	28	34,1	100,0
Σύνολο	82	100,0	

Τα αποτελέσματα παρουσιάζονται παρακάτω και με τη μορφή γραφήματος.

Διάγραμμα 5.25



Ακολουθεί η ερώτηση νούμερο είκοσι επτά του ερωτηματολογίου για το πόσο συχνά τα τελευταία χρόνια το τμήμα προμηθειών στο δήμο του κάθε ερωτώμενου έχει δεχθεί έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

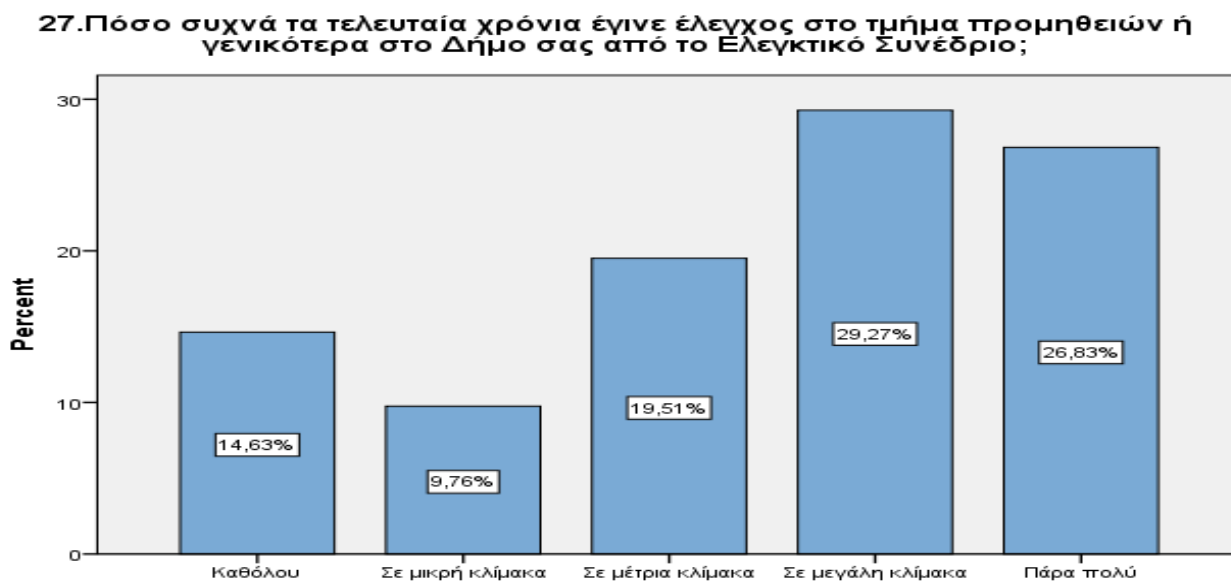
Πίνακας 5.27

	Συχνότητα	Ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Καθόλου	12	14,6	14,6
Σε μικρή κλίμακα	8	9,8	24,4
Σε μέτρια κλίμακα	16	19,5	43,9
Σε μεγάλη κλίμακα	24	29,3	73,2
Πάρα πολύ	22	26,8	100,0
Σύνολο	82	100,0	

Οι απαντήσεις εδώ είναι μοιρασμένες. Ένα ποσοστό 14,6% απάντησε ότι καθόλου δεν έχει δεχθεί τον συγκεκριμένο έλεγχο τα τελευταία χρόνια, το 9,8% απάντησε ότι δέχτηκε έλεγχο σε μικρή κλίμακα, το 19,5% σε μέτρια κλίμακα, ενώ το 29,3% δέχτηκε σε μεγάλη κλίμακα και το 26,8% σε πάρα πολύ μεγάλη κλίμακα. Τα αποτελέσματα είναι αναμενόμενα, καθώς λόγω του μεγάλο πλήθους των φορέων που είναι εντεταλμένοι να ελέγχουν, οι ανεξάρτητοι ελεγκτικοί μηχανισμοί δεν έχουν επάρκεια προσωπικού για διενέργεια περισσότερων ελέγχων.

Παρακάτω εμφανίζεται και το διάγραμμα με τις απαντήσεις.

Διάγραμμα 5.26



Στην είκοσι οκτώ ερώτηση συνεχίζεται η διερεύνηση της συχνότητας των ελέγχων από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους.

Πίνακας 5.28

	Συχνότητα	Ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Καθόλου	42	51,2	51,2
Σε μικρή κλίμακα	24	29,3	80,5
Σε μέτρια κλίμακα	10	12,2	92,7
Σε μεγάλη κλίμακα	6	7,3	100,0
Σύνολο	82	100,0	

Δυστυχώς τα αποτελέσματα της έρευνας γι αυτήν την απάντηση είναι χειρότερα σε σχέση με την προηγούμενη. Εδώ το 51,2% δήλωσαν ότι καθόλου δεν έχουν ελεγχθεί από το ΓΛΚ, 29,3% ότι έχει ελεγχθεί σε μικρή κλίμακα, 12,2% σε μέτρια κλίμακα, και σε μεγάλη κλίμακα μόλις το 7,3%. Αξιοσημείωτο αποτελεί το γεγονός ότι δεν υπάρχει η απάντηση του «πάρα πολύ μεγάλη κλίμακα». Οι λόγοι και εδώ πιθανώς να είναι οι ίδιοι με την προηγούμενη ερώτηση, δηλαδή αυξημένο πλήθος των φορέων και ελάχιστο προσωπικό που διενεργεί τους ελέγχους.

Το παρακάτω γράφημα είναι χαρακτηριστικό.

Διάγραμμα 5.27



Ακολουθεί η έρευνα το έλεγχο από τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης στα τμήματα προμηθειών των δήμων από τους ερωτώμενους.

Πίνακας 5.29

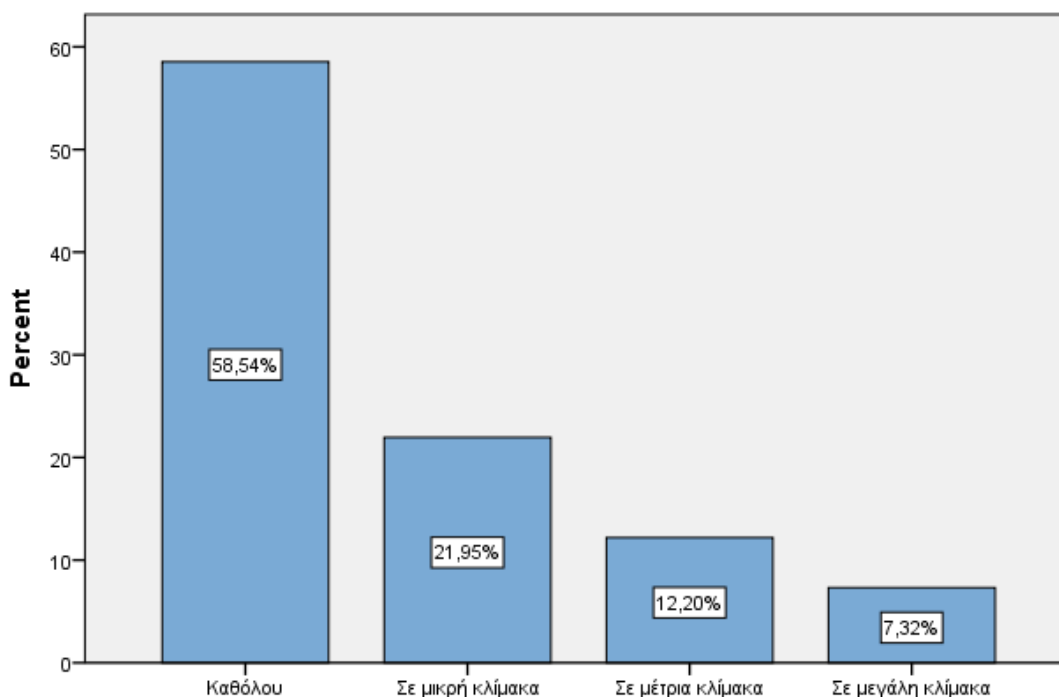
	Συχνότητα	Ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Καθόλου	48	58,5	58,5
Σε μικρή κλίμακα	18	22,0	80,5
Σε μέτρια κλίμακα	10	12,2	92,7
Σε μεγάλη κλίμακα	6	7,3	100,0
Σύνολο	82	100,0	

Και εδώ τα αποτελέσματα είναι απογοητευτικά. Το 80,5% επί του συνόλου δηλώνει ότι δεν ελέγχθηκε καθόλου ή σε μικρή κλίμακα το τμήμα προμηθειών του δήμου στον οποίο εργάζεται, και μόλις το 19,5% ελέγχθηκε σε μέτρια ή σε μεγάλη κλίμακα.

Παρακάτω εμφανίζεται και το σχετικό γράφημα.

Διάγραμμα 5.28

29.Πόσο συχνά τα τελευταία χρόνια έγινε έλεγχος στο τμήμα προμηθειών ή γενικότερα στο Δήμο σας από το Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης;



Η ερώτηση τριάντα διερευνά τη συχνότητα των ελέγχων στους δήμους από το Σώμα Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης.

Πίνακας 5.30

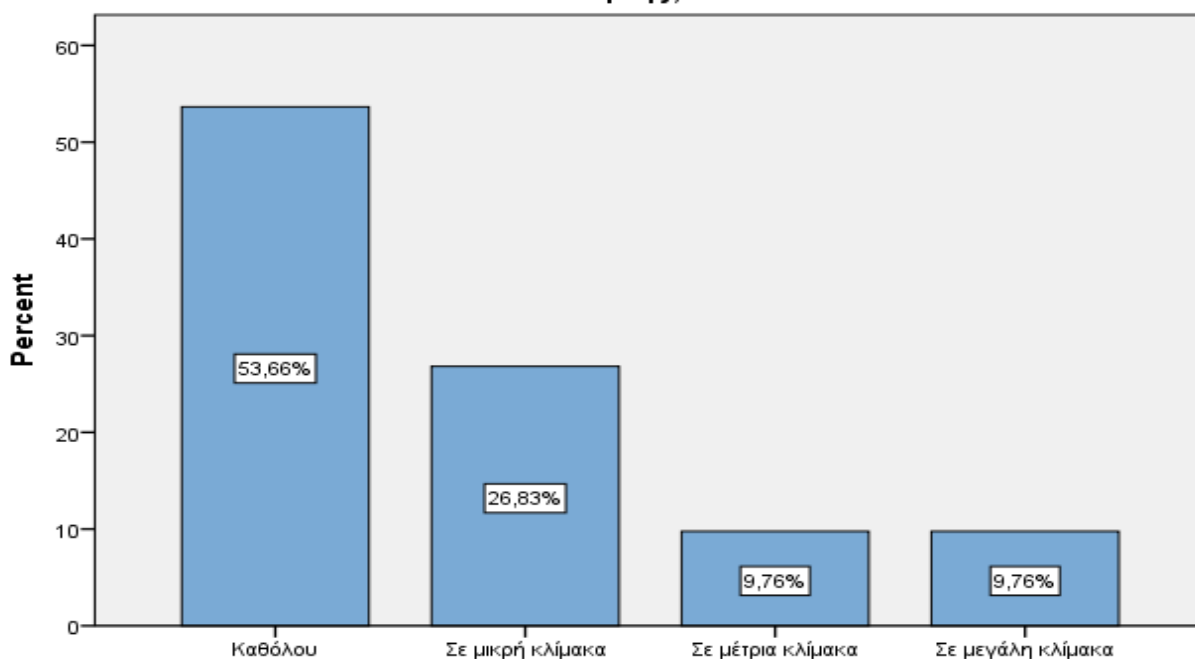
	Συχνότητα	Ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Καθόλου	44	53,7	53,7
Σε μικρή κλίμακα	22	26,8	80,5
Σε μέτρια κλίμακα	8	9,8	90,2
Σε μεγάλη κλίμακα	8	9,8	100,0
Σύνολο	82	100,0	

Και εδώ τα αποτελέσματα είναι ακριβώς τα ίδια με την προηγούμενη απάντηση. Το 80,5% δεν έχει ελεγχθεί από το Σώμα Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης είτε καθόλου είτε σε μικρή κλίμακα. Από τους ερωτώμενους μόνο ένα ποσοστό της τάξης του 19,5% έχει ελεγχθεί σε μέτρια ή σε μεγάλη κλίμακα.

Ακολουθεί το σχετικό διάγραμμα

Διάγραμμα 5.29

30. Πόσο συχνά τα τελευταία χρόνια έγινε έλεγχος στο τμήμα προμηθειών ή γενικότερα στο Δήμο σας από το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης;



Η παρούσα έρευνα τελειώνει με την ερώτηση για τον τρόπο της διενέργειας των παραπάνω ελέγχων, δηλαδή αν έγιναν στα πλαίσια τακτικών ελέγχων, κατόπιν καταγγελιών ή ύστερα από κάποια άλλη διαδικασία.

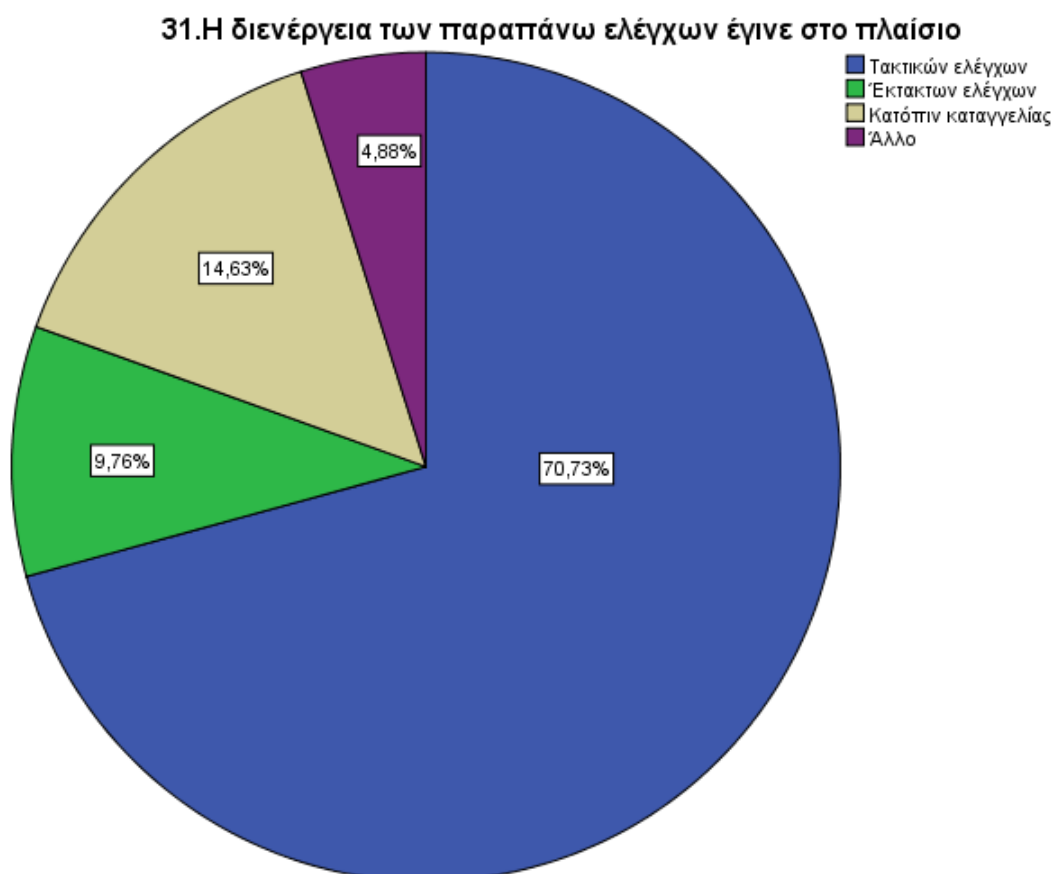
Πίνακας 5.31

	Συχνότητα	Ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Τακτικών ελέγχων	58	70,7	70,7
Έκτακτων ελέγχων	8	9,8	80,5
Κατόπιν καταγγελίας	12	14,6	95,1
Άλλο	4	4,9	100,0
Σύνολο	82	100,0	

Από τον παρακάτω πίνακα διαφαίνεται ότι οι περισσότεροι έλεγχοι γίνονται στα πλαίσια τακτικών ελέγχων με ποσοστό 70,7%. Στα πλαίσια έκτακτων ελέγχων απάντησε το 9,8%, κατόπιν καταγγελίας ποσοστό 14,6% και ένα 4,9% στα πλαίσια άλλης διαδικασίας από τις αναφερόμενες.

Από κάτω ακολουθεί το σχετικό γράφημα πίτας.

Διάγραμμα 5.30



ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6 – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ-ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Συμπεράσματα

Οι ΟΤΑ στη σύγχρονη εποχή έρχονται να διαδραματίσουν ένα πολύ σημαντικό ρόλο ως φορείς άσκησης της εξουσίας αφού αποτελούν διαχειριστές σημαντικών χρηματικών ποσών. Παρά την οικονομική και διοικητική τους αυτοτέλεια που κατοχυρώνεται από το Σύνταγμα, οι ΟΤΑ ως διαχειριστές δημόσιου χρήματος είναι υπόλογοι προς τους πολίτες για τη σύννομη, χρηστή αλλά και βέλτιστη διαχείριση των πόρων που διαθέτουν. Οφείλουν επομένως να εφαρμόζουν κάθε μορφής έλεγχο είτε εξωτερικό είτε εσωτερικό σε όλες τις διευθύνσεις/τμήματα. Πρωτίστως όμως στην διεύθυνση/τμήμα οικονομικών υπηρεσιών στην οποία υπάγονται οι προμήθειες. Μία διεύθυνση/τμήμα που είναι ένα από τα πιο νευραλγικά κομμάτια ενός Δήμου.

Έχοντας σαν γνώμονα ότι οι πολίτες δεν έχουν πειστεί για τις προθέσεις της πολιτικής ηγεσίας όσον αφορά την διαχείριση του δημοσίου χρήματος η Πολιτεία προχώρησε στην θέσπιση πολλών ανεξάρτητων φορέων, η αρμοδιότητα των οποίων είναι η άσκηση ελέγχου στα πεπραγμένα των Ο.Τ.Α. Η ύπαρξη όλων αυτών των φορέων σαφώς και βελτιώνει την ποιότητα της λειτουργίας των δήμων αλλά και ενισχύει την εμπιστοσύνη των πολιτών. Όμως η πληθώρα αυτή των φορέων σε πολλές περιπτώσεις οδηγεί και στην αλληλοεπικάλυψη των αρμοδιοτήτων προκαλώντας καθεστώς αβεβαιότητας και σύγχυσης.

Η έρευνα που πραγματοποιήθηκε θέλησε να εντοπίσει τα προβλήματα που παρατηρούνται στη λειτουργία των τμημάτων προμηθειών των δήμων. Τα αποτελέσματα των απαντήσεων, από το συγκεκριμένο δείγμα των ερωτηθέντων υπαλλήλων, έδειξαν τα ακόλουθα:

Το μεγαλύτερο ποσοστό αυτών που ασχολούνται με τις προμήθειες είναι πάνω από 40 ετών, έχουν υψηλό επίπεδο μόρφωσης και η εμπειρία τους στην συγκεκριμένη θέση καλύπτει όλο το φάσμα από 1 έως και 40 χρόνια.

Ο αριθμός των ατόμων που απασχολούνται στο συγκεκριμένο τμήμα κυμαίνεται κυρίως από 2-3 άτομα. Με δεδομένες τις αυξημένες απαιτήσεις μετά από την εφαρμογή του Ν. 3852/2010 (Καλλικράτης), τις αλληπάλληλες αλλαγές στο νομικό πλαίσιο, τα παράλληλα καθήκοντα των υπαλλήλων γίνεται αντιληπτό ότι το προσωπικό δεν επαρκεί για να καλύψει όλον αυτό τον όγκο εργασίας. Σε συνδυασμό με τα αποτελέσματα για την ηλικία αυτών των ατόμων κρίνεται επιβεβλημένη η ανάγκη για πρόσληψη εξειδικευμένου προσωπικού στους δήμους και ειδικότερα στην Οικονομική Υπηρεσία.

Όσον αφορά την εσωτερική οργάνωση των τμημάτων, υπάρχουν ολοκληρωμένα πληροφοριακά συστήματα στο σύνολο των Δήμων, τα οποία κρίνονται αναγκαία, λόγω της διασύνδεσης που παρέχουν με άλλες παράλληλες ηλεκτρονικές εφαρμογές. Επίσης διαφαίνεται να υπάρχει διαχωρισμός των αρμοδιοτήτων του προσωπικού λόγω της εξειδίκευσης των εργασιών στο συγκεκριμένο τμήμα.

Αν και το νομοθετικό πλαίσιο των προμηθειών τα τελευταία χρόνια είναι ευμετάβλητο και με πολλές ασάφειες, δεν υπάρχει στελεχωμένο νομικό τμήμα στους δήμους το οποίο θα μπορούσε να βοηθήσει και αποσαφηνίσει αρκετά δυσνόητα και ασαφή κομμάτια της νομοθεσίας. Ταυτόχρονα οι μισοί περίπου υπάλληλοι δεν επιμορφώνονται πάνω στο αντικείμενο της εργασίας τους. Αν λάβει κανείς υπόψη το υψηλό επίπεδο μόρφωσης που διαθέτουν και άρα γνωρίζουν την αξία της μόρφωσης, το συμπέρασμα που βγαίνει είναι ότι ή δεν προλαβαίνουν τις εξελίξεις των αλλαγών του νομικού πλαισίου ή ότι δεν υπάρχουν και τα κίνητρα-ενθάρρυνση-διευκόλυνση από την πολιτική ηγεσία για εκπαίδευση. Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να τονίσουμε την επιβεβλημένη ανάγκη να αντιληφθούν την αξία της επιμόρφωσης όλοι οι αιρετοί αφού μόνο με αυτήν μειώνονται τα λάθη και εξοικονομούνται ανθρώπινοι και υλικοί πόροι. Αυτό μπορεί να γίνει μέσα από την υποχρεωτική εφαρμογή της εκπαίδευσης των υπαλλήλων σε όλη την διάρκεια της εργασιακής τους ζωής γιατί όσο και να φαντάζει υψηλό το κόστος της εκπαίδευσης τα οφέλη που θα προκύψουν θα είναι πολλαπλάσια και για τους υπαλλήλους, για την υπηρεσία αλλά και για τους πολίτες.

Την ανυπαρξία του τμήματος εσωτερικού ελέγχου σε όλους τους δήμους καλούνται να καλύψουν οι υπάλληλοι από μόνοι τους ξεχωριστά. Έτσι τις αρμοδιότητες που θα έπρεπε να ασκεί ένα τμήμα ελέγχου σε κάθε δήμο καλείται να ασκήσει ο εκάστοτε διευθυντής/προϊστάμενος του τμήματος προμηθειών παράλληλα με άλλα καθήκοντα. Ακόμα υπάρχουν και περιπτώσεις όπου αιρετός είτε Δήμαρχος είτε Αντιδήμαρχος εκτελεί χρέη ελεγκτή κάτι που δείχνει ότι στην Τοπική Αυτοδιοίκηση δραστηριοποιούνται και αξιόλογα άτομα τα οποία αναλαμβάνουν καίριες θέσεις και είναι ικανά να καλύψουν τις αδυναμίες της υπηρεσίας.

Σε μεγάλη κλίμακα υπάρχει αρεστή συνεργασία μεταξύ των υπαλλήλων των Οικονομικών Υπηρεσιών των δήμων κάτι όμως το οποίο δεν διαφαίνεται να υπάρχει και με τους υπαλλήλους των υπολοίπων υπηρεσιών αλλά και με την ίδια την αιρετή διοίκηση. Εδώ αντιλαμβάνεται κανείς ότι αυτή η κατάσταση δημιουργείται λόγω έλλειψης συντονισμού και οργάνωσης προκαλώντας τριβές και προβλήματα στην καθημερινότητα και στην λειτουργία της υπηρεσίας.

Οι αναθέσεις των προμηθειών υστερούν αφού σε ένα μεγάλο κομμάτι των δήμων (περίπου οι μισοί) δεν εφαρμόζουν σε μεγάλο βαθμό την διαδικασία των διαγωνισμών αλλά της απευθείας ανάθεσης. Τα πιθανά προσχήματα πολλά με κυριότερα αυτά της χρονοβόρας αλλά και της πολύπλοκης διαδικασίας των διαγωνισμών. Το ακόμα πιο άσχημο είναι ότι στην διαδικασία της απευθείας ανάθεσης δεν γίνεται η απαραίτητη έρευνα αγοράς πριν την προμήθεια με αποτέλεσμα να μην λειτουργεί ο ανταγωνισμός και με το πρόσχημα της ενίσχυσης και τόνωσης της τοπικής αγοράς το δημόσιο να καταλήγει να σπαταλά χρήματα σε μια περίοδο μάλιστα δημοσιονομικής προσαρμογής και έλλειψης πόρων.

Ευτυχώς που στο διαδικαστικό κομμάτι της ανάθεσης μιας προμήθειας οι δήμοι βρίσκονται σε καλό επίπεδο του ελέγχου των δικαιολογητικών που απαιτούνται έτσι ώστε η διαδικασία να είναι νόμιμη και να περιοριστεί στο μεγαλύτερο δυνατό βαθμό ο καταλογισμός ευθυνών.

Καλό θα ήταν να υπάρξει ένα **ενιαίο και σαφές εγχειρίδιο** σχεδιασμένο από το Υπουργείο Οικονομικών με τις προβλεπόμενες διαδικασίες και πρακτικές που πρέπει να εφαρμόζουν οι υπάλληλοι προκειμένου να υπάρχει τυποποίηση και κοινός τρόπος αντιμετώπισης όλων των ζητημάτων που προκύπτουν, συμβάλλοντας ουσιαστικά στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, στην αποτροπή φαινομένων διαφθοράς και στην ενίσχυση της διαφάνειας.

Οι έλεγχοι που διενεργούνται σήμερα στους δήμους είναι από ανεξάρτητους ορκωτούς λογιστές στα πλαίσια τακτικών ελέγχων όπως είναι υποχρεωμένοι να διενεργήσουν, σύμφωνα με το Π.Δ. 315/1999, αφού δήμοι πάνω από 5.000 κατοίκους είναι υποχρεωμένοι να εφαρμόζουν μηχανογραφημένη λογιστική και να δημοσιοποιούν τους ετήσιους ισολογισμούς τους. Οι υπόλοιποι θεσμοθετημένοι φορείς διενεργούν ελάχιστους ελέγχους εξαιτίας του μεγάλου πλήθους των φορέων που είναι εντεταλμένοι να ελέγχουν, το προσωπικό αυτών των ανεξάρτητων ελεγκτικών μηχανισμών δεν επαρκεί. Η προσπάθεια για ενοποίηση όλων αυτών των ελεγκτικών μηχανισμών θα πρέπει να αποτελέσει προτεραιότητα για την Πολιτεία αν θέλει πραγματικά να διενεργούνται ουσιαστικοί έλεγχοι όπως είναι η απαίτηση των πολιτών αλλά και η καθολική θετική γνώμη όλων των ερωτηθέντων υπαλλήλων για την σπουδαιότητα τους σε θέματα λειτουργίας του τμήματος προσωπικού, της πρόληψης και αντιμετώπισης των φαινομένων κακοδιαχείρισης .

Η ύπαρξη κάθε μορφής ελέγχου βοηθά τον κάθε δήμο ξεχωριστά να βελτιώσει τη θέση του, να επιτύχει τους στόχους του και να προσθέσει αξία στις λειτουργίες του. Διευκολύνει την αντιμετώπιση των προβλημάτων που προκύπτουν από την έλλειψη προσωπικού, την έλλειψη

έγκυρης και επίκαιρης ενημέρωσης, την έλλειψη εκπαίδευσης καθώς και τα λάθη που οφείλονται στον ανθρώπινο παράγοντα. Αυξάνει την εμπιστοσύνη των πολιτών στο θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης γιατί η καταπολέμηση της διαφθοράς δεν πρέπει να στηρίζεται μόνο στην καταστολή αλλά και στην πρόληψη. Ο στόχος θα πρέπει να είναι άλλωστε όχι περισσότεροι έλεγχοι αλλά βελτίωση και εξορθολογισμός των υπαρχόντων ώστε να είναι καταλληλότεροι και πιο αποτελεσματικοί.

Βέβαια το ζητούμενο είναι αν η ηγεσία και οι υπηρεσίες των Δήμων είναι «ώριμοι» να αντιληφθούν ότι οι καταστάσεις αλλάζουν, οι ανάγκες και οι απαιτήσεις αυξάνονται και να αντιληφθούν ότι ο έλεγχος, και πόσο παραπάνω ο εσωτερικός έλεγχος θα ωθήσει την υπηρεσία τους να εξελιχθεί.

Η παρούσα έρευνα, όπως και η συντριπτική πλειοψηφία των ερευνών υπόκειται σε πολλούς περιορισμούς. Αρχικά, το χρονικό διάστημα κατά το οποίο διεξήχθη ήταν σχετικά μικρό και ο αριθμός των ερωτηματολογίων που απαντήθηκε αφορούσε το 25,84% του πραγματικού πληθυσμού. Επομένως, λόγω της μικρής ανταπόκρισης τα συμπεράσματα δεν μπορούν υιοθετηθούν πλήρως. Επιπρόσθετα, η ανάλυση των στοιχείων έγινε με μεθόδους περιγραφικής στατιστικής και επικεντρώθηκε στην παρουσίαση σχετικών και απόλυτων συχνοτήτων και την γραφική απεικόνισή τους.

Θα πρέπει λοιπόν να γίνει η ίδια έρευνα και στο μέλλον, προκειμένου να συλλεχθούν περισσότερα ερωτηματολόγια και να βγουν ασφαλή συμπεράσματα. Επίσης, προτείνεται να γίνει ανάλυση των μεταβλητών με τη χρήση της επαγωγικής στατιστικής προκειμένου να εξαχθούν από τα δεδομένα νόμοι, κανόνες και συμπεράσματα των οποίων η ισχύς να ξεπερνά το επίπεδο των παρατηρήσεων που έχουμε συλλέξει.

Παράρτημα

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΑ
ΑΡΙΣΤΟΤΕΛΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ
ΔΗΜΟΚΡΙΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΡΑΚΗΣ



ΔΙΑΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΟ ΔΙΑΤΜΗΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«Τοπική & Περιφερειακή Ανάπτυξη & Αυτοδιοίκηση»

ΕΡΕΥΝΑ ΜΕ ΘΕΜΑ

«Διερεύνηση παραγόντων που προκαλούν δυσχέρειες στην διαδικασία των προμηθειών των ΟΤΑ Α΄ Βαθμού. Είδος και αντικείμενο ελέγχων στις προμήθειες ».

Εισαγωγικό Σημείωμα

Το ερωτηματολόγιο που ακολουθεί σχεδιάστηκε στο πλαίσιο διπλωματικής έρευνας του Μεταπτυχιακού Προγράμματος «Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη & Αυτοδιοίκηση» με θέμα τη διερεύνηση των παραγόντων που προκαλούν δυσχέρειες στην διαδικασία των προμηθειών στους ΟΤΑ Α΄ Βαθμού. Επιπρόσθετα διερευνάται η ύπαρξη και το αντικείμενο των ελέγχων (εσωτερικών και εξωτερικών) που υφίστανται σε κάθε Δήμο στις προμήθειες.

Στο πλαίσιο αυτής της προσπάθειας είναι ιδιαίτερα πολύτιμη η δική σας συμβολή. Για τη συμπλήρωση του ερωτηματολογίου απαιτούνται μόλις **10 λεπτά**. Οι περισσότερες ερωτήσεις είναι κλειστού τύπου και μπορείτε να σημειώνετε στο αντίστοιχο κουτάκι τις απαντήσεις σας.

Ο χαρακτήρας της έρευνας είναι αυστηρά επιστημονικός. Τα στοιχεία που θα αποστείλετε είναι άκρως εμπιστευτικά, και η πλήρης ανωνυμία είναι εξασφαλισμένη.

Η συμπλήρωση του ερωτηματολογίου δεν είναι υποχρεωτική, ωστόσο καθίσταται απαραίτητη για την επιτυχημένη ολοκλήρωση της διπλωματικής εργασίας.

Σας ευχαριστούμε εκ των προτέρων για τον χρόνο σας και τη συμβολή σας στην έρευνα.

Είμαστε στη διάθεσή σας για οποιαδήποτε πληροφορία ή διευκρίνιση.

Με εκτίμηση

Δήμου Όλγα, Μεταπτυχιακή φοιτήτρια του Τμήματος Τοπική & Περιφερειακή Ανάπτυξη & Αυτοδιοίκηση του Παν/μίου Πελοποννήσου, τηλ. επικοινωνίας: 6946405950

Δρ. Γεώργιος Δρογαλάς, Επίκουρος Καθηγητής του Τμήματος Οργάνωσης & Διοίκησης Επιχειρήσεων του Παν/μίου Μακεδονίας.

ΜΕΡΟΣ Α: ΔΗΜΟΓΡΑΦΙΚΑ

1. Επωνυμία Οργανισμού (Προαιρετικά):

2. Ηλικία:

≤ 30

31 – 40

41 – 50

≥ 51

3. Επίπεδο εκπαίδευσης

Απόφοιτος/η Λυκείου

Απόφοιτος/η Ι.Ε.Κ

Απόφοιτος/η Τ.Ε.Ι./Α.Ε.Ι.

Κάτοχος μεταπτυχιακού διπλώματος

Κάτοχος διδακτορικού διπλώματος

4. Θέση ευθύνης που κατέχετε:

Αιρετός

Προϊστάμενος/η Διεύθυνσης

Προϊστάμενος/η Τμήματος

Υπάλληλος

5. Εμπειρία/Ετη εργασίας στην θέση ευθύνης:

1 - 5

6 - 10

11 - 15

16 – 20

≥ 21

6. Υπάρχει στον Δήμο σας Τμήμα Εσωτερικού Ελέγχου;

Ναι

Όχι

7. Αν δεν υπάρχει Τμήμα Εσωτερικού Ελέγχου από ποιον/ποιους ασκείται η εν λόγω λειτουργία στις προμήθειες;

Δήμαρχος/Αντιδήμαρχος

Γενικός Γραμματέας

Διευθυντής/τρια Οικονομικού τμήματος

Προϊστάμενος/η τμήματος προμηθειών

Άλλο

8. Αριθμός υπαλλήλων που απασχολούνται στο τμήμα προμηθειών.

.....

Β. Διερεύνηση υπάρχουσας κατάστασης στις προμήθειες των ΟΤΑ Α΄ Βαθμού. Είδος και αντικείμενο ελέγχων στο τμήμα προμηθειών

Β1. Διερεύνηση υπάρχουσας κατάστασης στο τμήμα προμηθειών

<p>Σε ποιο βαθμό: (Επιλέξτε τη μοναδική σας απάντηση)</p>	Κ α θ ό λ ο υ	Σ ε μ ι κ ρ ή κ λ ί μ α κ α	Σ ε μ έ τ ρ ι α κ κ λ ί μ α κ α	Σ ε μ ε γ ά λ η κ κ λ ί μ α κ α	Π ά ρ α π ο λ ύ
9. Είναι σαφής ο διαχωρισμός των καθηκόντων και αρμοδιοτήτων του προσωπικού στο τμήμα προμηθειών;					
10.Οι εργαζόμενοι του τμήματος προμηθειών συμμετέχουν σε σεμινάρια ή εκπαιδευτικές επιμορφώσεις που να αφορούν το αντικείμενο της εργασίας τους;					
11.Υπάρχει ολοκληρωμένο σύστημα μηχανογράφησης;					
12.Υπάρχει δυνατότητα για την νομική υποστήριξη του τμήματος προμηθειών;					
13.Υπάρχει συνεργασία της Διοίκησης με τους υπαλλήλους του τμήματος προμηθειών;					
14.Υπάρχει συνεργασία του τμήματος προμηθειών με τα υπόλοιπα τμήματα του Δήμου;					

Β2. Εσωτερικός έλεγχος προμηθειών

<p>Σε ποιο βαθμό: (Επιλέξτε τη μοναδική σας απάντηση)</p>	Κ α θ ό λ ο υ	Σ ε μ ι κ ρ ή κ λ ί μ α κ α	Σ ε μ έ τ ρ ι α κ κ λ ί μ α κ α	Σ ε μ ε γ ά λ η κ κ λ ί μ α κ α	Π ά ρ α π ο λ ύ
<p>Σε ποιο βαθμό: (Επιλέξτε τη μοναδική σας απάντηση)</p>					

15.Υπάρχει συνεργασία με την αντίστοιχη διεύθυνση/τμήμα του προϋπολογισμού του Δήμου για την επάρκεια των αδέσμευτων ποσών του προϋπολογισμού και των αναμορφώσεων;					
16.Όταν οι προμήθειες γίνονται με τη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης διενεργείται έρευνα αγοράς;					
17.Εφαρμόζεται στις προμήθειες η διαδικασία των διαγωνισμών (πρόχειρος, ανοιχτός κλπ);					
18.Υπάρχει μηχανογραφημένη αποθήκη υλικών;					
19.Το τμήμα προμηθειών είναι υπεύθυνο για την λογιστική παρακολούθηση της προμήθειας;					
20.Η επιτροπή παραλαβής των υλικών έχει γνώση της σύμβασης της κάθε προμήθειας;					
21.Γίνεται έλεγχος των απαιτούμενων παραστατικών που προσκομίζονται με την παραλαβή των υλικών;					
22.Γίνεται έλεγχος της διαδικασίας πριν την εξόφληση μιας προμήθειας;					
B3. Συνεισφορά ελέγχου					
<p>Σε ποιο βαθμό η ύπαρξη της ελεγκτικής διαδικασίας:</p> <p>(Επιλέξτε τη μοναδική σας απάντηση)</p>	Κ α θ ό λ ο υ	Σ ε μ ι κ ρ ή κ λ ί μ α κ α	Σ ε μ έ τ ρ ι α κ λ ί μ α κ α	Σ ε μ ε γ ά λ η κ λ ί μ α κ α	Π ά ρ α π ο λ ύ
23.Βοηθά στη βελτίωση της λειτουργίας του τμήματος προμηθειών;					
24.Βοηθά στην πρόληψη και αντιμετώπιση φαινομένων κακοδιαχείρισης;					
25.Αυξάνει την εμπιστοσύνη των πολιτών και βελτιώνει την εικόνα που έχει διαμορφωθεί για την Τοπική Αυτοδιοίκηση;					

B.4 Άλλοι εξωτερικοί έλεγχοι

		Σ ε μ ι κ ρ ή κ λ ί μ α κ α	Σ ε μ έ τ ρ ι α κ λ ί μ α κ α	Σ ε μ ε γ ά λ η κ λ ί μ α κ α	Π ά ρ α π ο λ ύ
<p>Πόσο συχνά τα τελευταία χρόνια έγινε έλεγχος στο τμήμα προμηθειών ή γενικότερα στο Δήμο σας από :</p> <p>(Επιλέξτε τη μοναδική σας απάντηση)</p>					
26.Ανεξάρτητο ορκωτό λογιστή;					
27.Το Ελεγκτικό Συνέδριο;					
28.Το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους;					
29.Το Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης;					
30.Το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης;					

31.Η διενέργεια των παραπάνω ελέγχων έγινε στο πλαίσιο

- Τακτικών ελέγχων
- Έκτακτων ελέγχων
- Κατόπιν καταγγελίας
- Άλλο

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική

- Γρηγοράκος, Θ. (1989) Γενικές Αρχές Ελεγκτικής, Εκδόσεις Σμπίλιας, έκδοση Σώματος Ορκωτών Λογιστών, Αθήνα.
- Δρογαλάς, Γ., Γκούμας, Σ., Κεσίση, Ε. και Μαλλιαρίδου, Ο. (2009) Αποτύπωση του σύγχρονου ρόλου του εσωτερικού ελέγχου, *Επιστημονική Επετηρίδα εφαρμοσμένης έρευνας*, 14(2), σελ.209-224.
- Καζαντζής, Χ. (2006) Ελεγκτική και Εσωτερικός Έλεγχος, εκδόσεις Bussiness Plus A.E, Πειραιάς.
- Καλτσίδου, Σ. (2005) Το Ελεγκτικό Συνέδριο ως φορέας ελέγχου των οικονομικών των Ο.Τ.Α., Διπλωματική Εργασία, Τ.Ε.Ι. Καλαμάτας, Καλαμάτα.
- Νεγκάκης, Χ. και Ταχυνάκης, Π. (2013) Σύγχρονα Θέματα Ελεγκτικής & Εσωτερικού Ελέγχου Σύμφωνα με τα Διεθνή Ελεγκτικά Πρότυπα, εκδόσεις Μέμφις Α.Ε, Αθήνα.
- Παπαστάθης, Σ. Π. (2014) Ο Σύγχρονος Εσωτερικός Έλεγχος (Internal Audit) και η Πρακτική Εφαρμογή του, εκδόσεις Παπαστάθης, Αθήνα.
- Σαββαΐδου, Κ. (2009) Οικονομική Διοίκηση και Διαχείριση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, εκδόσεις Νομική βιβλιοθήκη.
- Φιλίππου, Α. (2018) Δυσχέρειες μισθοδοσίας ΟΤΑ Α΄ Βαθμού-Υφιστάμενες διαδικασίες ελέγχου, Διπλωματική Εργασία, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου, Κόρινθος.

Ξενόγλωσση

- Arens, A. and , J. Loebbecke (1997) Auditing: An Integrated Approach, 7th ed. revised for SAS 82, Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Chartered Accountants of India (2006) Standard on Internal Audit (SIA) 1, Planning an Internal Audit.
- Pickett, S. (2005) The essential handbook of internal auditing, Edition Chickester, West Sussex, England.

Διαδικτυακοί Τόποι

Δικτυακός τόπος <http://dimosnet.gr>. {Ανακτήθηκε την 02/05/2018}

- <http://www.coso.org>
(Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (1992), Internal Control Integrated Framework, New York). {Ανακτήθηκε την 30/04/2018}

<http://elawyer.blogspot.gr/2016/02/blogpost.html>. {Ανακτήθηκε την 04/05/2018}

NOMOI

Σύνταγμα της Ελλάδας (2008), Η' Αναθεώρηση Βουλής των Ελλήνων,

N.3852/2010

N.3861/2010

N.4412/2016

N.2362/1995

N.3492/2006

N. 3074/2002

N.3613/2007

N.4270/2014

N.4555/2018

Π.Δ. 80/2016

Π.Δ. 410/1995

ΦΕΚ 147 Α/16

ΟΔΗΓΙΕΣ

Ε.Κ. 2014/24/ΕΕ

Ε.Κ. 2014/18/ΕΕ

ΛΟΙΠΕΣ ΠΗΓΕΣ

- Εγχειρίδιο ελέγχου για τα ελεγκτικά σώματα & τις υπηρεσίες επιθεώρησης και ελέγχου, του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης,(2007), ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α/Ε.Π. “ΠΟΛΙΤΕΙΑ”.