

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
ΚΛΙΜΑΚΙΟ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΔΑΠΑΝΩΝ
ΣΤΟ VII ΤΜΗΜΑ
ΠΡΑΞΗ 280/2018

Αποτελούμενο από την Πρόεδρό του Ελένη Λυκεσά, Σύμβουλο και τις Παρέδρους Ιωάννα Ευθυμιάδου, (εισηγήτρια) και Λήδα Χαραλαμπίδου.

Γραμματέας: Ιωάννης Αθανασόπουλος, υπάλληλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Συνήλθε στις 10 Δεκεμβρίου 2018, για να αποφανθεί αν πρέπει να θεωρηθεί το 272, οικονομικού έτους 2018, χρηματικό ένταλμα πληρωμής του Δήμου XXX.

Σκέφθηκε σύμφωνα με το Νόμο

I. Με την από 29.10.2018 έκθεση της Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο Υπουργείο Τουρισμού ζητείται να αρθεί η διαφωνία που ανέκυψε μεταξύ αυτής, βάσει της από 30.9.2018 πράξης επιστροφής, και του Δήμου XXX (21986/10.10.2018 έγγραφο επανυποβολής) για τη θεώρηση του ανωτέρω χρηματικού εντάλματος, ποσού 33.418,00 ευρώ, που αφορά στην καταβολή αμοιβής για την «παροχή υπηρεσιών συμβουλευτικής υποστήριξης του Δήμου XXX για την αξιολόγηση δομών και των οργανωτικών του αναγκών και την εκπόνηση των περιγραμμάτων θέσεων εργασίας». Κατά την Επίτροπο, οι ως άνω υπηρεσίες ανάγονται στα καθήκοντα του προσωπικού του Δήμου και στην 10μελή Ομάδα Εργασίας, που συστήθηκε για τον λόγο αυτό, σε κάθε δε περίπτωση στη σχετική διακήρυξη για την ανάθεσή τους τέθηκαν προδιαγραφές, που περιόρισαν σημαντικά τη συμμετοχή περισσότερων υποψηφίων.

II. A. Σύμφωνα με την αρχή της οικονομικότητας, που επιβάλλει την εκπλήρωση των σκοπών των Ο.Τ.Α. με την κατά το δυνατόν ελάχιστη επιβάρυνση του προϋπολογισμού τους, αυτοί δεν δύνανται να διαθέτουν πιστώσεις για την πληρωμή δαπανών που συνδέονται με την εκτέλεση εργασιών οι οποίες εμπίπτουν στα συνήθη καθήκοντα των υπαλλήλων τους, όπως αυτά περιγράφονται στις οικείες οργανικές διατάξεις. Μόνο κατ' εξαίρεση είναι δυνατή η ανάθεση σε τρίτους υπηρεσιών ειδικής φύσης για την εκτέλεση των οποίων απαιτείται είτε η χρήση τεχνικών μέσων που δεν κατέχουν, είτε εξειδικευμένες γνώσεις και εμπειρία, που δεν διαθέτει το ήδη υπηρετούν προσωπικό τους. (πρβλ. Ε.Σ. Πράξη Κ.Π.Ε.Δ. στο VII Τμ. 59 και 4/2018 και την σε αυτές παρατειθέμενη νομολογία). **B.** Ο Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας (Ο.Ε.Υ.) του Δήμου XXX (49893/43979 - ΦΕΚ Β' XXX/2012 - εγκριτική απόφαση του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης XXX) προβλέπει Αυτοτελές Τμήμα

Προγραμματισμού και Ανάπτυξης για την παρακολούθηση της αποτελεσματικότητας και απόδοσης των υπηρεσιών του Δήμου και το σχεδιασμό και την παρακολούθηση της εφαρμογής των εσωτερικών οργανωτικών συστημάτων του υπό συνθήκες διασφάλισης του επιθυμητού επιπέδου ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Περαιτέρω προβλέπει Τμήμα Ανθρώπινου Δυναμικού και Εποπτείας Νομικών Προσώπων/Υποστήριξης Πολιτικών Οργάνων, το οποίο «μεριμνά για τον προσδιορισμό των αναγκαίων θέσεων εργασίας ανά διοικητική ενότητα του Δήμου και για την κατάρτιση / επικαιροποίηση των αρμοδιοτήτων των θέσεων αυτών», παρακολουθεί την κάλυψη των θέσεων εργασίας στις διοικητικές ενότητες του Δήμου, με βάση την αξιοποίηση των προσόντων των στελεχών και την απρόσκοπτη και διαρκή κάλυψη των αναγκών των δημοτικών υπηρεσιών και εισηγείται τις κατάλληλες εσωτερικές μετακινήσεις στελεχών. Τέλος, στα καθήκοντα όλων των Προϊσταμένων Διεύθυνσης είναι να «επισημαίνουν τυχόν ατέλειες στη λειτουργία των υπηρεσιών της Διεύθυνσης τους και να εισηγούνται στο Δήμαρχο τις, κατά τη γνώμη τους, αναγκαίες μεταβολές και την έκδοση των απαραίτητων γραπτών οδηγιών», ενώ οι Προϊστάμενοι των Τμημάτων οφείλουν να μεριμνούν για την «αποτελεσματική και αποδοτική εκτέλεση των λειτουργιών της ενότητας, προγραμματίζοντας, οργανώνοντας συντονίζοντας και ελέγχοντας τις επί μέρους δραστηριότητες, έτσι ώστε να εκπληρώνονται οι περιοδικοί στόχοι του Δήμου με βάση τα αντίστοιχα προγράμματα δράσης».

III. Στην υπό κρίση υπόθεση προκύπτουν τα ακόλουθα: Α. Με την 11664/22.5.2017 απόφαση του Δημάρχου XXX συγκροτήθηκε 10μελής Ομάδα Εργασίας για την εκπόνηση νέου Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας (Ο.Ε.Υ.) του Δήμου και έργο της 1) την επισκόπηση της υφιστάμενης κατάστασης, αξιολόγηση και κατάθεση προτάσεων οργάνωσης των μονάδων του Δήμου, 2) εκπόνηση νέου Ο.Ε.Υ. και 3) εκπόνηση περιγραμμάτων θέσεων εργασίας. Στη συνέχεια το Δημοτικό Συμβούλιο, με την 147/12.7.2017 απόφασή του, ενέκρινε τη διενέργεια συνοπτικού διαγωνισμού για την ανάθεση της «Παροχής υπηρεσιών συμβουλευτικής υποστήριξης του Δήμου XXX για την αξιολόγηση δομών και των οργανωτικών του αναγκών και την εκπόνηση των περιγραμμάτων θέσεων εργασίας», προϋπολογιζόμενης δαπάνης 37.200,00 ευρώ. Σύμφωνα με τη σχετική Τεχνική Περιγραφή οι υπό ανάθεση υπηρεσίες αφορούν σε 1) επισκόπηση υφιστάμενης κατάστασης, αξιολόγηση και κατάθεση προτάσεων οργάνωσης των μονάδων του Δήμου προς την Ομάδα Εργασίας, 2) κατάθεση προτάσεων προς την Ομάδα Εργασίας του Δήμου στο πλαίσιο της εκπόνησης νέου οργανισμού και 3) κατάθεση προτάσεων για την εκπόνηση περιγραμμάτων θέσεων εργασίας. Οι υποψήφιοι θα έπρεπε να προτείνουν Ομάδα Εργασίας, η οποία θα αποτελείται, επί ποινή αποκλεισμού, από τον Υπεύθυνο της Ομάδας, Πτυχιούχο Οικονομικών ή

Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων και Οργανισμών και μεταπτυχιακό τίτλο στη διοίκηση επιχειρήσεων και 10ετή συναφή εμπειρία και τρία (3) μέλη με Πανεπιστημιακό Δίπλωμα και 5ετή συναφή εμπειρία. Β. Μετά την ολοκλήρωση του διαγωνισμού, στον οποίο κατατέθηκε μία (1) μόνον προσφορά, υπογράφηκε στις 17.11.2017 σύμβαση για την παροχή των ως άνω υπηρεσιών μεταξύ του Δήμου και της αναδόχου XXX, συνολικής συμβατικής αξίας με Φ.Π.Α. 33.418,00 ευρώ και διάρκεια 4 μηνών. Η ανάδοχος παρέδωσε τα εξής: 1ο «Καταγραφή και αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης σε ότι αφορά τις αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α. α΄ Βαθμού και τη συσχέτισή τους με τις υφιστάμενες οργανικές μονάδες του Δήμου, 2ο «Διατύπωση προτάσεων για τη βελτίωση της οργάνωσης και της λειτουργίας του Δήμου» και 3ο «Περιγράμματα Θέσεων Εργασίας του Νέου Οργανισμού» και για την αμοιβή της εκδόθηκε το ελεγχόμενο χρηματικό ένταλμα.

IV. Με δεδομένα αυτά οι επίμαχες υπηρεσίες μη νομίμως ανατέθηκαν στη φερόμενη ως δικαιούχο του εντάλματος, καθώς το αντικείμενό τους εμπίπτει στις προβλεπόμενες στον Οργανισμό του Δήμου αρμοδιότητες του Τμήματος Προγραμματισμού και Ανάπτυξης και του Τμήματος Ανθρώπινου Δυναμικού και Εποπτείας Νομικών Προσώπων/Υποστήριξης Πολιτικών Οργάνων. Επίσης, ως εκ της φύσης του αντικειμένου τους, οι εργασίες αυτές, που αφορούν σε καταγραφή της υφιστάμενης κατάστασης και των οργανωτικών αναγκών του Δήμου, στην εκπόνηση των περιγραμμάτων θέσεων εργασίας και στην εκπόνηση νέου Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας δεν συνιστούν εξειδικευμένη εργασία. Σε κάθε περίπτωση δε οι υπάλληλοι των ως άνω Τμημάτων αλλά και οι εκάστοτε Προϊστάμενοι των Τμημάτων και Διευθύνσεων του Δήμου, λόγω της ιδιότητάς τους και της καθημερινής τους παρουσίας και ενασχόλησης με τα ζητήματα του Δήμου, μπορούν να εντοπίζουν τις ελλείψεις και τις αδυναμίες του οργανογράμματός του και άρα είναι τα πλέον κατάλληλα όργανα για να προτείνουν τις ενδεδειγμένες μεταβολές στη δομή και στην οργάνωσή του. Επιπλέον, για την αξιολόγηση των υπηρεσιών τους οι Δήμοι έχουν την δυνατότητα να ακολουθούν ως πρότυπο το εγχειρίδιο του Υπουργείου Εσωτερικών «Προδιαγραφές του έργου των ομάδων αξιολόγησης και αναδιοργάνωσης των Δήμων», το οποίο προδιαγράφει το έργο των ομάδων εργασίας, ώστε η αξιολόγησή τους και οι προτάσεις αναδιοργάνωσης να καταγράφονται με ομοιόμορφο τρόπο για όλους τους δήμους και να ακολουθείται ενιαία μεθοδολογία. Πέραν αυτών, για την εκτέλεση των σχετικών υπηρεσιών ο Δήμαρχος XXX συνέστησε ήδη 10μελή Ομάδα Εργασίας, ανάθεσε δε τις σχετικές υπηρεσίες και στη φερόμενη ως δικαιούχο «για την υποστήριξη της ανωτέρω ομάδας εργασίας». Όπως, όμως, προκύπτει από τα σχετικά έγγραφα, οι δύο εργασίες, δηλαδή τόσο η ανατεθείσα στην ανάδοχο όσο και η ανατεθείσα στην ομάδα εργασίας του Δήμου, έχουν κοινή στόχευση, ήτοι την καταγραφή και

αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης και την αναδιάρθρωση των δομών του Δήμου μέσα από την σύναξη ενός νέου Ο.Ε.Υ. και των σχετικών περιγραμμάτων θέσεων εργασίας (Ε.Σ. Πραξ. ΚΠΕΔ στο VII Τμ. 92/2015, 261/2016 και 59/2018) και συνεπώς δεν πρόκειται για «υποστήριξη» του έργου της ομάδας εργασίας αλλά για υλοποίηση του έργου της. Τέλος δεν συντρέχει περίπτωση συγγνωστής πλάνης των οργάνων του Δήμου, καθόσον ενόψει του άρθρου 35 του ν. 4024/2011, έχει παγίως κριθεί ότι δεν είναι επιτρεπτή η ανάθεση των ελεγχόμενων υπηρεσιών σε τρίτο, παρά μόνον η ένταξη εξωτερικού συμβούλου στην Ομάδα Εργασίας που συστήνεται για την αναδιάρθρωση των υπηρεσιών του Δήμου. Τέλος, η απαίτηση της Διακήρυξης ο Υπεύθυνος της Ομάδας Έργου να κατέχει Πτυχίο Οικονομικών ή Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων καθώς και Μεταπτυχιακό τίτλο στη Διοίκηση Επιχειρήσεων και 10ετή εμπειρία, καθώς και τα μέλη να είναι Πτυχιούχοι με 5ετή συναφή εμπειρία δεν συνιστά υπέρμετρο περιορισμό για τη συμμετοχή περισσότερων, καθόσον η κατοχή ενός των ως άνω Πτυχίων και ταυτόχρονα και Μεταπτυχιακού δεν συνιστούν «κλειστή» προδιαγραφή, που απαντάται σε ελάχιστα ή ένα μόνο, πρόσωπα, σε κάθε περίπτωση δε δικαιολογείται και από τη φύση των υπό ανάθεση υπηρεσιών.

V. Κατ' ακολουθία αυτών, η εντελλόμενη δαπάνη είναι μη νόμιμη και το ελεγχόμενο χρηματικό ένταλμα πληρωμής δεν πρέπει να θεωρηθεί.

Για τους λόγους αυτούς

Αποφαίνεται ότι το 272, οικονομικού έτους 2018, χρηματικό ένταλμα πληρωμής του Δήμου XXX δεν πρέπει να θεωρηθεί.