



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ**

Έκθεση Ελέγχου

Έλεγχος συμμόρφωσης στις διαδικασίες ανάθεσης των συγχρηματοδοτούμενων έργων α) «Κατασκευή κόμβων Δήμου Μυγδονίας» και β) «Προσθήκη – Επέκταση μονάδας φροντίδας ηλικιωμένων Χαρίσειου Γηροκομείου Θεσσαλονίκης Α+Β» της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας, καθώς και των διαδικασιών πληρωμής αυτών από το οικείο Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης.

Θεσσαλονίκη, Οκτώβριος 2018

ΣΥΝΤΜΗΣΕΙΣ-ΑΚΡΩΝΥΜΙΑ.....	4
ΣΥΝΟΨΗ	5
1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	8
2. ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΕΛΕΓΧΟΥ	9
2.1. ΣΥΝΤΟΜΗ ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ Π.Κ.Μ. ΚΑΙ Π.Τ. Α.....	9
2.2. ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΒΑΣΙΚΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ ΠΟΥ ΑΦΟΡΟΥΝ ΤΗΝ ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΣΥΓΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΟΥΜΕΝΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΡΓΩΝ ΑΠΟ ΤΗΝ Π.Κ.Μ. ΚΑΙ ΓΡΑΦΙΚΗ ΑΠΕΙΚΟΝΙΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΠΛΗΡΩΜΩΝ ΑΠΟ ΤΟ Π.Τ.Α.-Π.Κ.Μ.	9
2.3. ΠΡΟΣΦΑΤΕΣ ΣΗΜΑΝΤΙΚΕΣ ΑΛΛΑΓΕΣ.....	12
2.4. ΛΟΓΟΔΟΣΙΑ ΚΑΙ ΕΚΘΕΣΕΙΣ ΕΛΕΓΧΟΥ.....	13
2.5. ΠΕΔΙΟ ΕΛΕΓΧΟΥ.....	15
2.6. ΕΥΘΥΝΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	16
3. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	16
3.1 ΕΥΡΥΜΑΤΑ/ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ ΠΟΥ ΑΦΟΡΟΥΝ ΤΗΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ.....	17
3.1.1. <i>Αδυναμίες στη λειτουργία του Αυτοτελούς Τμήματος Εσωτερικού Ελέγχου της Π.Κ.Μ..</i> <i>17</i>	
3.1.2 <i>Απουσία Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης (Π.Κ.Μ.).....</i>	18
3.1.3 <i>Αδυναμίες στη λειτουργία του κρατικού εργαστηρίου ελέγχου και έρευνας που διεξάγει δοκιμές και εργαστηριακούς ελέγχους ποιότητας για λογαριασμό της Π.Κ.Μ.</i>	19
3.2. ΕΥΡΗΜΑΤΑ/ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ ΠΟΥ ΑΦΟΡΟΥΝ ΤΟ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟ ΤΑΜΕΙΟ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ <i>19</i>	
3.2.1. <i>Το Π.Τ.Α.-Π.Κ.Μ. δεν στελεχώνεται με τακτικό προσωπικό.....</i>	20
3.2.2. <i>Η Υ.Α. 2141/1998 (ΦΕΚ 78 Β΄) που καθορίζει τα γενικότερα θέματα οικονομικής διαχείρισης των Περιφερειακών Ταμείων χρήζει επικαιροποίησης.....</i>	21
3.2.3. <i>Εμφάνιση σημαντικής απόκλισης μεταξύ του απολογισμού και του προϋπολογισμού εξόδων του Π.Τ.Α. - Π.Κ.Μ.....</i>	21
3.2.4. <i>Η απουσία αξιοποίησης των ποσών που συγκεντρώνονται στην Τράπεζα της Ελλάδος υπέρ του - αδρανοποιημένου – προγράμματος «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» και προέρχονται από τη διάθεση/δέσμευση του 50% του καθαρού ετήσιου οικονομικού αποτελέσματος του Π.Τ.Α.-Π.Κ.Μ. <i>22</i></i>	
4. ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ.....	24
4.1. ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ ΠΡΟΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	24
4.1.1. <i>Συστάσεις σχετικά με τη λειτουργία του Τμήματος Εσωτερικού Ελέγχου.....</i>	24
4.1.2. <i>Σύσταση σχετικά με τη λειτουργία της υπηρεσίας του Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης.....</i>	25
4.1.3. <i>Σύσταση για αναβάθμιση/εκσυγχρονισμό της υλικοτεχνικής υποδομής του κρατικού εργαστηρίου ελέγχου και έρευνας που διεξάγει δοκιμές και εργαστηριακούς ελέγχους ποιότητας για λογαριασμό της Π.Κ.Μ.</i>	25
4.2. ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟ ΤΑΜΕΙΟ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ.....	26
4.2.1. <i>Σύσταση στο Π.Τ.Α.-Π.Κ.Μ. να εκκινήσει διαδικασίες πρόσληψης τακτικού προσωπικού σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 16 της Υ.Α. 4683/1998 (ΦΕΚ 140, τ. Β΄).....</i>	26
4.2.2. <i>Σύσταση για κατάρτιση ρεαλιστικότερων προϋπολογισμών.</i>	26
4.3. ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ ΠΡΟΣ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ.....	27
4.3.1. <i>Σύσταση επικαιροποίησης του κανονισμού οικονομικής διοίκησης και διαχείρισης των Περιφερειακών ταμείων (Υ.Α.2141/1998, ΦΕΚ 78 Β΄).....</i>	27
4.3.2 <i>Σύσταση για τη διαχείριση των ποσών που συγκεντρώνονται στην Τράπεζα της Ελλάδος υπέρ του - αδρανοποιημένου – προγράμματος «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» και προέρχονται από τη διάθεση/δέσμευση του 50% του καθαρού ετήσιου οικονομικού αποτελέσματος του Π.Τ.Α.-Π.Κ.Μ. <i>27</i></i>	
5. ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΕΛΕΓΧΟΜΕΝΩΝ.....	28
6. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ	29
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α.1.....	29
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α.2.....	35
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α.3.....	38
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Β.....	40

ΠΑΡΑΘΕΣΗ ΤΟΥ «ΜΟΝΤΕΛΟΥ ΤΡΙΩΝ ΓΡΑΜΜΩΝ ΆΜΥΝΑΣ».....	40
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Γ.....	42
ΠΑΡΑΘΕΣΗ ΤΟΥ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΛΟΓΙΣΤΙΚΟΥ ΠΡΟΤΥΠΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ 24(IPSAS 24).....	42

Συντμήσεις-Ακρωνύμια

Ε.Σ.	Ελεγκτικό Συνέδριο
INT.O.S.A.I.	Διεθνής Οργανισμός Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων
Π.Τ.Α.	Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης
Π.Κ.Μ.	Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας
Π.υ.	Προϋπολογισμού
Π.Δ.Ε.	Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων
ν.	Νόμος
Υ.Α.	Υπουργική Απόφαση
Κ.Υ.Α.	Κοινή Υπουργική Απόφαση
Φ.Ε.Κ.	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης
Ε.Σ.Π.ΕΛ	Ειδικός Σύμβουλος Ποιοτικού Ελέγχου
Ε.Δ.Ε.Λ.	Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου
Ε.Ε.	Ευρωπαϊκή Ένωση
Ο.Ο.Σ.Α.	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
Ε.Σ.Υ.Δ.	Εθνικό Σύστημα Διαπίστευσης
I.P.S.A.S.	Διεθνή Λογιστικά Πρότυπα Δημοσίου Τομέα
Ε.Δ.Α.-Π.Ε.Π.	Ενδιάμεση Διαχειριστική Αρχή- Περιφερειακό
ΥΠ.Α.ΑΝ.	Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας
ΥΠ.ΕΣ.Δ.Α.	Υπουργείο Εσωτερικών & Διοικητικής Ανασυγκρότησης

Σύνοψη

Η παρούσα έκθεση περιγράφει τα αποτελέσματα του ελέγχου συμμόρφωσης στις διαδικασίες ανάθεσης δύο (2) συγχρηματοδοτούμενων από την Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.) δημοσίων έργων, α) «Κατασκευή κόμβων Δήμου Μυγδονίας» και β) «Προσθήκη-επέκταση μονάδας φροντίδας ηλικιωμένων Χαρίσειου Γηροκομείου Θεσσαλονίκης Α+Β», της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας (Π.Κ.Μ.), καθώς και στις διαδικασίες πληρωμής αυτών από το οικείο Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης (Π.Τ.Α.). Τα δύο ελεγχθέντα έργα εκτελέστηκαν την προγραμματική περίοδο 2007-2013. Ο έλεγχος ξεκίνησε στις 15-5-2017 και ολοκληρώθηκε στις 17-11-2017.

Οι βασικοί στόχοι του ελέγχου ήταν η αξιολόγηση της συμμόρφωσης των διαδικασιών ανάθεσης και πληρωμής των ως άνω δημοσίων έργων με το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο, η διαπίστωση της ύπαρξης και η αξιολόγηση της λειτουργίας των εσωτερικών δικλίδων στις ανωτέρω περιοχές ελέγχου, που επιτρέπουν στο φορέα την επίτευξη των γενικότερων στόχων του, και η ορθή και ακριβής απεικόνιση των ελεγχθέντων στοιχείων και συναλλαγών στις οικείες οικονομικές καταστάσεις.

Ως προς τις διαδικασίες ανάθεσης των ελεγχθέντων συγχρηματοδοτούμενων δημοσίων έργων, η Ομάδα Ελέγχου διαπίστωσε ότι οι Τεχνικές Υπηρεσίες της Π.Κ.Μ. στελεχώνονται από ένα ιδιαίτερα έμπειρο και κατηρτισμένο προσωπικό, όσον αφορά τους επιβλέποντες μηχανικούς, ικανό να ανταπεξέλθει στη διεκπεραίωση τεχνικών έργων υψηλών απαιτήσεων. Οι κύριες αδυναμίες, ως προς τις διαδικασίες ανάθεσης, εντοπίστηκαν σε οργανωτικό κυρίως επίπεδο. Πιο συγκεκριμένα, εμφανής είναι η απουσία του Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης, όσον αφορά την έλλειψη συντεταγμένων διαδικασιών διαχείρισης των καταγγελιών κακοδιοίκησης που προκύπτουν κατά την εκτέλεση των δημοσίων έργων. Η ενδεχόμενη πλήρωση της θέσης του Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης θα ενδυναμώσει το, συνταγματικά κατοχυρωμένο, δικαίωμα πληροφόρησης του πολίτη ενισχύοντας την αρχή της Διαφάνειας της Κρατικής Δράσης, συνεισφέροντας άμεσα στην εμπέδωση της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας των φορέων άσκησης της δημόσιας εξουσίας. Επιπροσθέτως, εντοπίστηκαν αδυναμίες στη λειτουργία του τμήματος εσωτερικού ελέγχου, όσον αφορά τη στελέχωση, απουσία διενέργειας ελέγχων στις υπηρεσίες που σχετίζονται με την ανάθεση και εκτέλεση δημοσίων έργων, και έλλειψη καταγεγραμμένων διαδικασιών και εγχειριδίων που θα μπορούσαν να υποβοηθήσουν στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του τμήματος. Τέλος, η Ομάδα Ελέγχου εντόπισε αδυναμίες στην αποτελεσματικότητα της λειτουργίας του κρατικού εργαστηρίου ελέγχου και έρευνας που διεξάγει δοκιμές και εργαστηριακούς ελέγχους, προτείνοντας την αναβάθμιση και τον εκσυγχρονισμό της υλικοτεχνικής υποδομής του.

Ως προς τις διαδικασίες πληρωμής των ελεγχθέντων συγχρηματοδοτούμενων δημοσίων έργων από το Π.Τ.Α.-Π.Κ.Μ., η Ομάδα Ελέγχου διαπίστωσε ότι αυτές διεξάγονται προσηκόντως

και χωρίς καθυστέρηση από το υφιστάμενο προσωπικό. Εντοπίστηκαν κάποιες αδυναμίες στο ευρύτερο πλαίσιο διοίκησης και λειτουργίας του Π.Τ.Α.-Π.Κ.Μ. Πιο συγκεκριμένα, η έλλειψη στελέχωσης του Π.Τ.Α.-Π.Κ.Μ. με τακτικό προσωπικό αποδυναμώνει τη διοικητική του αυτοτέλεια και θέτει σε κίνδυνο την ομαλή λειτουργία της υπηρεσίας, σε περίπτωση λήξης ή μη ανανέωσης των αποσπάσεων των υπαλλήλων που υπηρετούν σε θέσεις-κλειδιά. Περαιτέρω, διαπιστώθηκε η άμεση ανάγκη επικαιροποίησης του «Κανονισμού οικονομικής διαχείρισης των Περιφερειακών Ταμείων» (ΥΑ 2141/1988, ΦΕΚ 78 Β΄), που εκδόθηκε το έτος 1988. Επιπροσθέτως, εντοπίστηκε σημαντική απόκλιση μεταξύ του απολογισμού και του προϋπολογισμού του Π.Τ.Α.-Π.Κ.Μ. με συνέπεια, ο προϋπολογισμός να αδυνατεί να χρησιμοποιηθεί ως βασικό εργαλείο στοχοθεσίας και σημείο αναφοράς για τη διαπίστωση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας του Οργανισμού. Τέλος, η Ομάδα Ελέγχου εστίασε στην απουσία αξιοποίησης των ποσών που συγκεντρώνονται στην Τράπεζα της Ελλάδος υπέρ του προγράμματος «ΠΟΛΙΤΕΙΑ», τα οποία προέρχονται από τη διάθεση/δέσμευση του 50% του καθαρού ετήσιου οικονομικού αποτελέσματος του Π.Τ.Α.-Π.Κ.Μ.

Για την αντιμετώπιση των διαπιστωθεισών αδυναμιών που σχετίζονται με την λειτουργία των δομών της Π.Κ.Μ., η Ομάδα Ελέγχου προέβη σε συστάσεις που αφορούν:

- Τη βελτίωση της λειτουργίας του Αυτοτελούς Τμήματος Εσωτερικού Ελέγχου (ενίσχυση της στελέχωσης του τμήματος, διενέργεια ελέγχων και στις υπηρεσίες που σχετίζονται με την εκτέλεση των δημοσίων έργων, δημιουργία εγχειριδίου εσωτερικού ελέγχου όπου θα αποτυπώνεται η ελεγκτική μεθοδολογία ως προς τις διαδικασίες διαχείρισης κινδύνων, μέτρησης αποδοτικότητας κλπ.)
- Τη θέση σε λειτουργία του Αυτοτελούς Γραφείου Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης
- Την αναβάθμιση/εκσυγχρονισμό του εξοπλισμού του κρατικού εργαστηρίου ελέγχου και έρευνας, που διεξάγει δοκιμές και εργαστηριακούς ελέγχους ποιότητας κατά την εκτέλεση των δημοσίων έργων για λογαριασμό της Π.Κ.Μ.

Επιπλέον, για την αντιμετώπιση των διαπιστωθεισών αδυναμιών που σχετίζονται με τη λειτουργία του Π.Τ.Α.-Π.Κ.Μ., η Ομάδα Ελέγχου προέβη σε συστάσεις που αφορούν:

- Την εκκίνηση διαδικασιών πρόσληψης τακτικού προσωπικού(άρθρο 16 της ΥΑ 4683/1998, ΦΕΚ 140, τ. Β΄).
- Την κατάρτιση ρεαλιστικότερων προϋπολογισμών, προκειμένου να αποτελέσουν εργαλείο στοχοθεσίας και σημεία αναφοράς για τη διαπίστωση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της δράσης του Π.Τ.Α.-Π.Κ.Μ.
- Την επικαιροποίηση του «Κανονισμού οικονομικής διοίκησης και διαχείρισης των περιφερειακών Ταμείων», προσαρμοσμένου στο σύγχρονο δημοσιονομικό περιβάλλον.

- Την αξιοποίηση των οικονομικών πόρων που προέρχονται από τη δέσμευση των υψηλών χρηματικών ποσών υπέρ του προγράμματος «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» είτε με την επανενεργοποίηση του προγράμματος, είτε με τη διάθεση των δεσμευμένων ποσών υπέρ περιφερειακών αναπτυξιακών σκοπών.

Το Ε.Σ. πρόκειται να διεξάγει έλεγχο συμμόρφωσης¹ (follow up) των ελεγχόμενων φορέων, σύμφωνα με τα όσα ορίζονται στην παρούσα έκθεση ελέγχου και λαμβανομένων υπόψη των ειδικότερων συστάσεων που έχουν διατυπωθεί.

Η Ομάδα Ελέγχου του Ε.Σ. επιθυμεί να ευχαριστήσει τη Διοίκηση και τους υπαλλήλους της Π.Κ.Μ. και του Π.Τ.Α.-Π.Κ.Μ για την άψογη συνεργασία καθ' όλη τη διάρκεια του ελέγχου.

¹ Σύμφωνα και με όσα ορίζονται στο άρθρο 39 παρ.2 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο (Ν.4129/2013, ΦΕΚ 52Α)

1. Εισαγωγή

Στο Ετήσιο Πρόγραμμα 2017 του Ελεγκτικού Συνεδρίου (Ε.Σ.), που εκπονήθηκε από την Ολομέλεια αυτού (βλ. Πρακτ. 5^{ης} Γεν. Συν./29.3.2017) περιλαμβάνεται και η διενέργεια ελέγχου 2 συγχρηματοδοτούμενων δημοσίων συμβάσεων των Περιφερειών, κάτω του ποσού των 10.000.000,00 ευρώ, οι διαδικασίες αναθέσεως των οποίων διενεργούνται από αυτές, ενώ η εκτέλεση και πληρωμή τους παρακολουθείται από το οικείο Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης. Οι ως άνω συμβάσεις των Περιφερειών δεν είχαν υπαχθεί μέχρι τότε σε κανενός είδους έλεγχο από το Ε.Σ., αν και αποτελούν συμβάσεις υψηλής οικονομικής αξίας και, κατά συνέπεια, είναι υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος, ενώ, περαιτέρω, ούτε στα Περιφερειακά Ταμεία Ανάπτυξης είχε διενεργηθεί κάποιος τακτικός ή έκτακτος κατασταλτικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Επελέγησαν για έλεγχο τα ακόλουθα 2 συγχρηματοδοτούμενα δημόσια έργα : α) «Κατασκευή κόμβων Δήμου Μυγδονίας» και β) «Προσθήκη-επέκταση μονάδας φροντίδας ηλικιωμένων Χαρίσειου Γηροκομείου Θεσσαλονίκης Α+Β». Η επιλογή τους ήταν αποτέλεσμα δειγματοληψίας κρίσεως (judgemental sampling) από μία λίστα δεκατριών (13) δημοσίων έργων που εστάλη από την Διαχειριστική Αρχή του Περιφερειακού Προγράμματος (ΠΕΠ) Κεντρικής Μακεδονίας, τα οποία είχαν σωρευτικά τα εξής χαρακτηριστικά: είχαν ξεκινήσει την προγραμματική περίοδο 2007-2013, είχαν προϋπολογισμό μικρότερο των 10.000.000,00 ευρώ, αφορούσαν έργα που είχαν εκτελεστεί στην Περιφερειακή Ενότητα (Π.Ε.) Θεσσαλονίκης, είχαν ενταχθεί σε συγχρηματοδοτούμενο πρόγραμμα του ΠΕΠ Κεντρικής Μακεδονίας και ως εκ τούτου δεν είχαν υπαχθεί σε προσυμβατικό έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Η παρούσα έκθεση αποτυπώνει τα αποτελέσματα ενός ελέγχου συμμόρφωσης ακολουθώντας “ολιστική” προσέγγιση (integrated audit approach) στις διαδικασίες α) ανάθεσης των ως άνω δημοσίων έργων από την Π.Κ.Μ., και β) πληρωμής αυτών από το Π.Τ.Α.-Π.Κ.Μ.. Ο έλεγχος ολοκληρώθηκε στις 17-11-2017. Η έκθεση απευθύνεται στους ελεγχόμενους φορείς και συγκεκριμένα στη διοίκηση της Π.Κ.Μ. και στη διοίκηση του Π.Τ.Α.-Π.Κ.Μ, καθώς και στα εμπλεκόμενα Υπουργεία Εσωτερικών και Οικονομίας και Ανάπτυξης.

Στο δεύτερο κεφάλαιο της έκθεσης παρουσιάζονται στοιχεία που αφορούν γενικά την εκτέλεση δημοσίων έργων από την Π.Κ.Μ., περιγραφικό διάγραμμα ροής διαδικασιών πληρωμής από το Π.Τ.Α.-Π.Κ.Μ., πρόσφατες αλλαγές στο νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο, καθώς και η αλυσίδα λογοδοσίας. Περιγράφονται, επίσης, τα όρια ευθύνης καθώς και το πεδίο ελέγχου. Το τρίτο κεφάλαιο περιλαμβάνει τα συμπεράσματα του ελέγχου, ενώ στο τέταρτο κεφάλαιο παρουσιάζονται οι συστάσεις προς τη Διοίκηση της Π.Κ.Μ. και του Π.Τ.Α.-Π.Κ.Μ., καθώς και προς τα Υπουργεία Εσωτερικών και Οικονομίας και Ανάπτυξης.

2. Αντικείμενο ελέγχου

Αντικείμενο ελέγχου αποτελούν οι διαδικασίες α) ανάθεσης των ως άνω δημόσιων έργων από την Π.Κ.Μ., και β) πληρωμής αυτών από το Π.Τ.Α.-Π.Κ.Μ

2.1. Σύντομη περιγραφή Π.Κ.Μ. και Π.Τ. Α.

A) Η Π.Κ.Μ. είναι η μεγαλύτερη σε έκταση και δεύτερη σε πληθυσμό Περιφέρεια της Ελλάδας. Αποτελεί οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης Β΄ βαθμού. Καταλαμβάνει έκταση 18.811 τ.χμ. και ο πληθυσμός της ανέρχεται σε 1.880.058 κατοίκους. Συστάθηκε με το άρθρο 3 του ν.3852/2010 (ΦΕΚ 87 Α΄) και διαιρείται σε 7 Περιφερειακές Ενότητες(Π.Ε.), οι οποίες ταυτίζονται γεωγραφικά με τους αντίστοιχους Νομούς Ημαθίας, Θεσσαλονίκης, Κιλκίς, Πιερίας, Πέλλας, Σερρών και Χαλκιδικής. Το ανθρώπινο δυναμικό της Π.Κ.Μ. ανέρχεται σε 1.689 υπαλλήλους².

B) Τα Π.Τ.Α. ιδρύθηκαν με πρωταρχικό σκοπό την επιτάχυνση των διαδικασιών πληρωμής συγχρηματοδοτούμενων από την Ευρωπαϊκή Ένωση έργων. Αποτελούν ένα ενεργό χρηματοδοτικό εργαλείο σε τοπικό επίπεδο προς την κατεύθυνση της οικονομικής ανάπτυξης της Περιφέρειας.

Το Π.Τ.Α. Κεντρικής Μακεδονίας(Π.Τ.Α.-Π.Κ.Μ.) συστάθηκε το 1998 με βάση το Ν. 2218/1994. Λειτουργεί ως Ν.Π.Ι.Δ., με έδρα τη Θεσσαλονίκη (Θεμ. Σοφούλη 62 Α) και εποπτεύεται από τον Υπουργό Εσωτερικών.

Βασικός σκοπός του είναι η διαχείριση των πιστώσεων του Π.Δ.Ε., αλλά και άλλων χρηματοδοτήσεων, οι οποίες αφορούν τα περιφερειακά και τα ειδικά αναπτυξιακά προγράμματα της περιοχής της Π.Κ.Μ. Συνεπώς, λειτουργεί αφενός μεν ως υπόλογος διαχειριστής των έργων του Π.Δ.Ε. και αφετέρου, υποστηρίζει την αναπτυξιακή διαδικασία στην Π.Κ.Μ., αξιοποιώντας τις δυνατότητες για την υλοποίηση Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων αλλά και διαφόρων μελετών και ερευνών.

2.2. Παρουσίαση βασικών στοιχείων που αφορούν την εκτέλεση συγχρηματοδοτούμενων δημοσίων έργων από την Π.Κ.Μ. και γραφική απεικόνιση της διαδικασίας πληρωμών από το Π.Τ.Α.-Π.Κ.Μ.

A) Διαχείριση πόρων του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (Π.Δ.Ε.) από την Π.Κ.Μ.

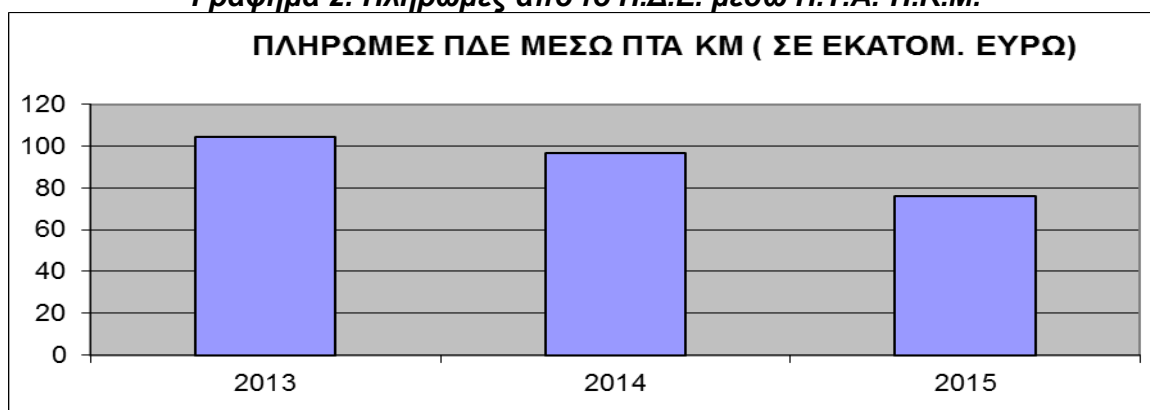
Την τριετία 2013-2015, οι πόροι που διατέθηκαν στο Π.Τ.Α.-Π.Κ.Μ. από το Π.Δ.Ε. συνολικά (πόροι από την Ε.Ε. και εθνικοί πόροι) για εκτέλεση έργων ΕΣΠΑ ανήλθαν το 2013 σε 107,58 εκ. ευρώ, το 2014 σε 93,24 εκ. ευρώ και το 2015 σε 85,53 εκ. ευρώ.

² Με βάση στοιχεία 31.12.2015.

Γράφημα 1: Πιστώσεις Π.Δ.Ε. που διαχειρίστηκε το Π.Τ.Α.Π.Κ.Μ.



Γραφημα 2: Πληρωμές από το Π.Δ.Ε. μέσω Π.Τ.Α.-Π.Κ.Μ.



Β) Χαρακτηριστικά δημοσίων έργων που εκτελέστηκαν από τη Διεύθυνση Τεχνικών Έργων (Δ.Τ.Ε.) της Π.Κ.Μ.

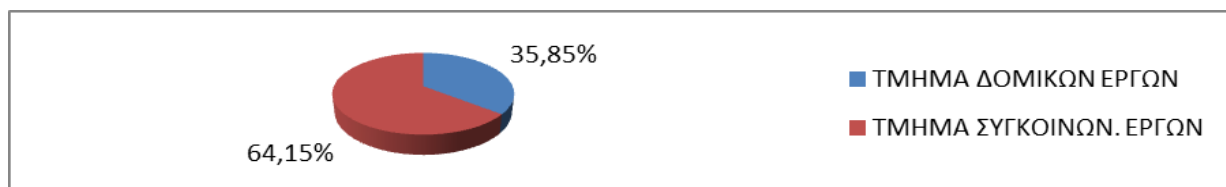
Το έτος 2015, η Δ.Τ.Ε. της Π.Κ.Μ. επέβλεψε και πιστοποίησε εργασίες, συγκοινωνιακών και δομικών έργων, συνολικής αξίας € 42.583.185,85, από τις οποίες € 37.704.884,63 αφορούσαν σε συγχρηματοδοτούμενα έργα (ΕΣΠΑ) (88,55%). Τα δημόσια έργα που εκτελέστηκαν από την Δ.Τ.Ε. της Π.Κ.Μ. ήταν:

Πίνακας 1: Δημόσια Έργα (σε εκατ. Ευρώ) που εκτελέστηκαν από Δ.Τ.Ε. της Π.Κ.Μ.

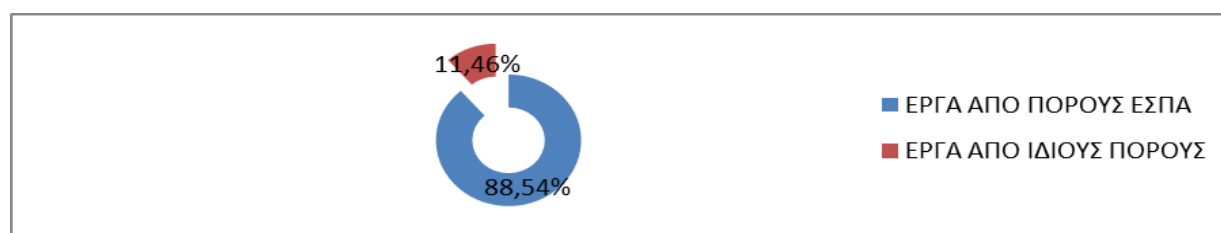
ΤΜΗΜΑ	Σύνολο Έργων (Ανά ΣΑΕ)	Πληρωμές απαρχής έως 31.12.2014	Πληρωμές από 1.1.- 31.12.2015	Σύνολο απαρχής έως 31.12.2015
Τμήμα Δομικών Έργων της Δ.Τ.Ε.	19	34.257.733,03	4.314.414,41	38.572.147,44

Τμήμα Συγκοινωνιακών Έργων της Δ.Τ.Ε.	34	157.395.498,88	38.268.771,44	195.664.270,43
Σύνολο Έργων	53	191.653.231,91	42.583.185,85	234.236.417,87

Γράφημα 3: Αναλογία εκτελεσθέντων έργων ανά τμήμα της Δ.Τ.Ε. της Π.Κ.Μ



Γράφημα 4: Αναλογία εκτελεσθέντων έργων ανά πηγή χρηματοδότησης

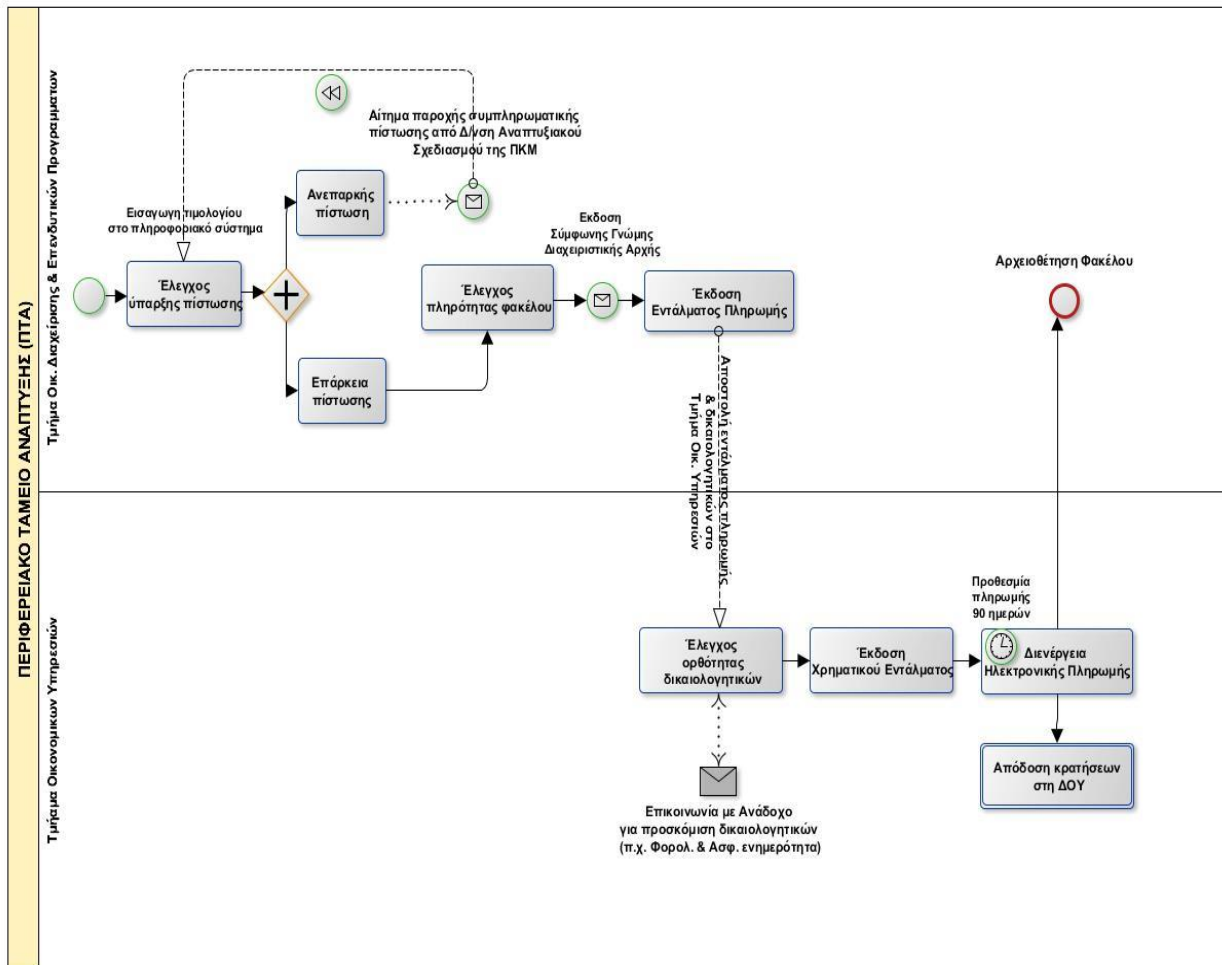


Όπως προκύπτει από τους παραπάνω πίνακες, η πλειονότητα των δημοσίων έργων της Δ.Τ.Ε. της Π.Κ.Μ αφορά συγκοινωνιακά έργα (64,15%) και, ως προς την πηγή χρηματοδότησης, αφορά συγχρηματοδοτούμενα έργα (88,54%).

Γ. Περιγραφικό Διάγραμμα Ροής (flowchart) της διαδικασίας πληρωμής χρηματικών ενταλμάτων από το Π.Τ.Α.-Π.Κ.Μ. - μοντελοποίηση διαδικασίας με χρήση BPMN (Business Process Model & Notation³)

³ Σημειώνεται ότι η BPMN προτείνεται ως πρότυπο από το Πλαίσιο Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης για τη μοντελοποίηση διαδικασιών εναλλακτικά με άλλες συναφείς μεθοδολογίες (π.χ. διαγράμματα δραστηριοτήτων)

**Γράφημα 5: Διάγραμμα Ροής διαδικασίας πληρωμών από το Π.Τ.Α.-Π.Κ.Μ.
(μοντελοποίηση διαδικασίας με χρήση BPMN)**



2.3. Πρόσφατες σημαντικές αλλαγές

Με την 81320/77909/2016 (ΦΕΚ 4302 Β'/30-12-2016) απόφαση του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας - Θράκης εγκρίθηκε η τροποποίηση του Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας της Π.Κ.Μ. Με τον προηγούμενο Οργανισμό, όπως αυτός είχε καθορισθεί με το Π.Δ. 133/2010 (ΦΕΚ 226 Α'/27-12-2010), οι Διευθύνσεις των Τεχνικών Έργων των Περιφερειακών Ενοτήτων, που είχαν ευθύνη για την περιοχή της κάθε Περιφερειακής Ενότητας, είχαν έδρα στην πρωτεύουσα του κάθε νομού, ενώ με το νέο οργανόγραμμα μετατράπηκαν σε Υποδιευθύνσεις Τεχνικών Έργων των Περιφερειακών Ενοτήτων, που ανήκουν στην αντίστοιχη Διεύθυνση που έχει έδρα τη Θεσσαλονίκη. Είναι προφανές ότι με την πρόσφατη αυτή τροποποίηση του Οργανισμού επήλθε η συγκεντροποίηση στη δομή των υπηρεσιών της Π.Κ.Μ. Η συγκεντροποίηση αυτή καθιστά πιο αποτελεσματική την άσκηση των αρμοδιοτήτων της Π.Κ.Μ., αλλά και πιο αποτελεσματικό τον έλεγχο των λειτουργικών της διαδικασιών. Μερικά από τα πλεονεκτήματα της

κεντριοποίησης είναι: α) η προτυποποίηση των εργασιών, β) η αποφυγή επικαλύψεων αρμοδιοτήτων, γ) η ταχύτερη λήψη αποφάσεων δ) η αποφυγή συγκρούσεων κατά τη λήψη αποφάσεων και ε) η πιο αποτελεσματική λογοδοσία.

2.4. Λογοδοσία και εκθέσεις ελέγχου

1) Περιφέρεια Κ. Μακεδονίας

Οι οργανισμοί του Δημοσίου Τομέα και τα όργανα διοίκησης αυτών έχουν ως βασική ευθύνη⁴ να εκτελούν με διαφάνεια τις ενέργειές τους, να λογοδοτούν στους πολίτες για τους χρηματικούς πόρους που τους έχουν εμπιστευθεί και να ασκούν χρηστή διακυβέρνηση στη διαχείριση των χρηματικών αυτών πόρων.

Η υποχρέωση λογοδοσίας των Ο.Τ.Α. Β΄ βαθμού και των οργάνων διοίκησης αυτών προσδιορίζεται κυρίως στις διατάξεις του Ν. 3852/2010. Πιο συγκεκριμένα, υποχρεώσεις λογοδοσίας συνιστούν:

1) Η αποστολή συγκεντρωτικών οικονομικών στοιχείων και μεγεθών στο Υπουργείο Εσωτερικών. Πιο συγκεκριμένα, αποστέλλονται στη βάση δεδομένων του Υπουργείου «οικονομικά στοιχεία Περιφερειών», δεδομένου ότι οι Ο.Τ.Α. Β΄ βαθμού συνιστούν φορείς Γενικής Κυβέρνησης.

2) Ο απολογισμός, σε ειδική συνεδρίαση της Περιφερειακού Συμβουλίου, των πεπραγμένων της περιφερειακής αρχής, όσον αφορά το ετήσιο πρόγραμμα δράσης, την οικονομική κατάσταση και τη διοίκηση της Περιφέρειας (βλ. παρ. 1 αρ. 185 του Ν. 3852/2010).

3) Η κατάρτιση του Προϋπολογισμού και του Απολογισμού από την Οικονομική Επιτροπή, η διατύπωση γνώμης επί του σχεδίου προϋπολογισμού από το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ του Υπουργείου Εσωτερικών, η έγκριση του Προϋπολογισμού και του Απολογισμού από το Περιφερειακό Συμβούλιο (βλ. άρθ. 163 του ν. 3852/2010) και ακολούθως, η υποβολή του απολογισμού στο Ε.Σ. (βλ. αρθ. 276 του Ν. 3852/2010).

4) Ο έλεγχος νομιμότητας των αποφάσεων των συλλογικών οργάνων της Π.Κ.Μ. από τον Γ. Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης (βλ. αρθ. 238 του ν. 3852/2010).

5) Η ανάρτηση των αποφάσεων των συνεδριάσεων του Περιφερειακού Συμβουλίου στην ιστοσελίδα της Π.Κ.Μ.. Η μη δημοσίευση των αποφάσεων αυτών στην ιστοσελίδα συνιστά, σύμφωνα με την παρ. 8 του αρθ. 170 του ν. 3852/2010, λόγο ακυρότητας της απόφασης.

⁴Παρ. 16-17 ISSAI 400

6) Η δημοσίευση των αποφάσεων των συλλογικών οργάνων της Π.Κ.Μ. στο πρόγραμμα «Διαύγεια» (Ν. 3861/2010) .

Επισημαίνεται ότι το Ε.Σ. έχει διενεργήσει προσφάτως δύο ελέγχους:

- «Έλεγχο συστημάτων συμμόρφωσης και χρηματοοικονομικό έλεγχο επί των δαπανών της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας (Περιφερειακής Ενότητας Θεσσαλονίκης) για το οικονομικό έτος 2015»
- «Έκτακτο κατασταλτικό έλεγχο της διαχείρισης της πρώην Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Θεσσαλονίκης (ήδη Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας) των οικονομικών ετών 2006-2010».

II) Π.Τ.Α.-Π.Κ.Μ.

Στο πλαίσιο εφαρμογής της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, κύριες εκφάνσεις της οποίας είναι η διαφάνεια, η υπευθυνότητα, η λογοδοσία, η συμμετοχή και η ανταπόκριση στις ανάγκες των πολιτών, το Ταμείο διαθέτει ολοκληρωμένο σύστημα πληροφόρησης για τους ενδιαφερόμενους και ανοιχτή επικοινωνιακή πολιτική μέσω της ιστοσελίδας του .

Μετά τη νέα επικαιροποίηση του Μητρώου Φορέων Γενικής Κυβέρνησης της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής τον Οκτώβριο του 2012, εντάχθηκαν σε αυτό και τα Π.Τ.Α., αποκτώντας έτσι όλες τις υποχρεώσεις των Φορέων Γενικής Κυβέρνησης.

Για την λογιστική παρακολούθηση, το Ταμείο εφαρμόζει το διπλογραφικό σύστημα με εφαρμογή του Γενικού Λογιστικού Σχεδίου, προσαρμοσμένου στις ανάγκες του, και διαθέτει για τη παρακολούθηση της οικονομικής του διαχείρισης εξειδικευμένο λογισμικό σύστημα. Η διαχείριση του Ταμείου υπόκειται σε ετήσιο τακτικό έλεγχο, που διενεργείται από ορκωτούς ελεγκτές λογιστές. Η έκθεση των ορκωτών ελεγκτών λογιστών υποβάλλεται στο Διοικητικό Συμβούλιο του Ταμείου και στον αρμόδιο Υπουργό Εσωτερικών. Επιπροσθέτως, σύμφωνα με τις διατάξεις το ν. 3861/2010, το Ταμείο έχει υποχρέωση ανάρτησης των πράξεων και των αποφάσεών του στο διαδίκτυο (“πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ”).

Τέλος, το Ταμείο υπόκειται και στον έλεγχο της Επιτροπής Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΕΔΕΛ), η οποία έχει ορισθεί ως Αρχή Ελέγχου για όλα τα επιχειρησιακά προγράμματα του ΕΣΠΑ, σύμφωνα με την παρ. 1 (γ) του άρθρου 59 του Κανονισμού 1083/2006 και την παρ. 1 (γ) του άρθρου 58 του Κανονισμού 1198/2006.

Κατά την περίοδο 2010-2015, η ΕΔΕΛ, σε εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 12 παρ. 8 του Ν. 4314/2014 (ΦΕΚ 265 Α΄), έχει διενεργήσει σχετικό έλεγχο στις διαδικασίες εκκαθάρισης συγχρηματοδοτούμενων δημοσίων έργων από το Π.Τ.Α.-Π.Κ.Μ.⁵.

2.5. Πεδίο ελέγχου

Η Ομάδα Ελέγχου διενήργησε έλεγχο συμμόρφωσης στις διαδικασίες ανάθεσης δύο (2) συγχρηματοδοτούμενων έργων από την Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.), προϋπολογισμού μικρότερου των € 10.000.000,00, της Π.Κ.Μ., καθώς και στις διαδικασίες πληρωμής αυτών από το οικείο Π.Τ.Α., Τα ελεγχθέντα δημόσια έργα είναι : α) «Κατασκευή κόμβων Δήμου Μυγδονίας» και β) «Προσθήκη-επέκταση μονάδας φροντίδας ηλικιωμένων Χαρίσειου Γηροκομείου Θεσσαλονίκης Α+Β». Τα εν λόγω συγχρηματοδοτούμενα από την Ε.Ε. δημόσια έργα εκτελέστηκαν κατά την προγραμματική περίοδο 2007-2013. Η επιλογή των δύο (2) ελεγχθέντων συγχρηματοδοτούμενων δημοσίων έργων ήταν αποτέλεσμα δειγματοληψίας κρίσεως (Judgemental sampling) από μία λίστα δεκατριών (13) δημοσίων έργων που συνέταξε η Διαχειριστική Αρχή του ΠΕΠ Κεντρικής Μακεδονίας και τα οποία είχαν σωρευτικά τα εξής χαρακτηριστικά: είχαν ξεκινήσει την προγραμματική περίοδο 2007-2013, είχαν προϋπολογισμό μικρότερο των 10.000.000,00 ευρώ, αφορούσαν έργα που είχαν εκτελεστεί στην Π.Ε. Θεσσαλονίκης, είχαν συγχρηματοδοτηθεί από την ΕΔΑ-ΠΚΜ Κεντρικής Μακεδονίας και ως εκ τούτου δεν είχαν υπαχθεί σε προσυμβατικό έλεγχο από το Ε.Σ..

Στο πλαίσιο του παρόντος ελέγχου η Ομάδα Ελέγχου εξέτασε:

- α) τη συμμόρφωση των διαδικασιών ανάθεσης και πληρωμής των ως άνω 2 έργων με το ισχύον κατά τους κρίσιμους χρόνους νομοθετικό και ρυθμιστικό πλαίσιο
- β) την τήρηση των «Ισχυρισμών της διοίκησης», που ενσωματώνονται στις οικονομικές καταστάσεις και οι οποίοι αναλύονται στους κάτωθι:
 - Νομιμότητα-Κανονικότητα: οι συναλλαγές του ελεγχόμενου φορέα συμμορφώνονται με την κείμενη νομοθεσία και έχουν κατάλληλα εγκριθεί
 - Καταλληλότητα: γενικές αρχές χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και δεοντολογίας των οργάνων της δημόσιας διοίκησης προκειμένου να εξετάσει τους διαφορετικούς τύπους ενδεχομένων σφαλμάτων που μπορεί να συμβαίνουν,
- γ) τον σχεδιασμό, την ύπαρξη και τη λειτουργία των εσωτερικών δικλείδων στις ανωτέρω περιοχές ελέγχου, ώστε να διαπιστωθεί εάν μπορούν να αποτρέψουν, να εντοπίσουν ή και να διορθώσουν τυχόν αποκλίσεις και
- δ) την ορθή και ακριβή απεικόνιση των υπό έλεγχο στοιχείων και συναλλαγών στις οικονομικές καταστάσεις των σχετικών ετών.

⁵Βλ. Αρ. Πρ. 1808/25-9-2015 έγγραφο ΓΔΔΕ που αφορά τα αποτελέσματα του ελέγχου του υποέργου «Industrial Zones and Commercial Roads in the cross border area»

Ο έλεγχος διενεργήθηκε σύμφωνα με τους όρους και τις προϋποθέσεις των κειμένων δημοσιονομικών κανόνων, του Κώδικα Νόμων για το Ε.Σ., το Εγχειρίδιο Ελέγχου του Ε.Σ. και στο πλαίσιο των αρχών και προτύπων του Διεθνούς Οργανισμού των Ανωτάτων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (INTOSAI).

2.6. Ευθύνη της Διοίκησης

Οι διοικήσεις της Π.Κ.Μ. και του Π.Τ.Α.-Π.Κ.Μ. είναι υπεύθυνες: για τη λειτουργία του φορέα σε συμμόρφωση με το υφιστάμενο ρυθμιστικό πλαίσιο, για τον καθορισμό και τη διατήρηση του συστήματος των εσωτερικών δικλίδων, το οποίο επιτρέπει στο φορέα την επίτευξη των γενικότερων στόχων του, όπως η εκτέλεση εύρυθμων, δεοντολογικών, οικονομικών, αποδοτικών και αποτελεσματικών λειτουργιών, η εκπλήρωση των υποχρεώσεων λογοδοσίας που διασφαλίζουν την ορθή διακυβέρνηση και η κατάρτιση και παρουσίαση των Οικονομικών Καταστάσεων, απαλλαγμένων από ουσιώδη σφάλματα, που οφείλονται σε απάτη ή λάθος.

3. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η Ομάδα Ελέγχου διαπίστωσε ότι οι Τεχνικές Υπηρεσίες της Π.Κ.Μ. στελεχώνονται από ένα ιδιαίτερο έμπειρο και κατηρτισμένο προσωπικό, ειδικότερα όσον αφορά τους επιβλέποντες μηχανικούς, ικανό να ανταπεξέλθει στη διεκπεραίωση τεχνικών έργων υψηλών απαιτήσεων. Οι κύριες αδυναμίες, ως προς τις διαδικασίες ανάθεσης, εντοπίστηκαν σε οργανωτικό κυρίως επίπεδο.

Ως προς τις διαδικασίες πληρωμής των συγχρηματοδοτούμενων δημοσίων έργων από το Π.Τ.Α.-Π.Κ.Μ. η Ομάδα Ελέγχου διαπίστωσε ότι αυτές διεξάγονται μεν προσηκόντως και χωρίς καθυστέρηση από το υφιστάμενο προσωπικό, εντοπίστηκαν όμως, κάποιες αδυναμίες που αφορούν το ευρύτερο πλαίσιο διοίκησης και λειτουργίας του Π.Τ.Α.-Π.Κ.Μ..

Αναλυτικότερα, οι βασικότερες αδυναμίες που εντοπίστηκαν από την Ομάδα Ελέγχου τόσο στην Π.Κ.Μ. όσο και στο οικείο Π.Τ.Α.- είναι οι εξής:

3.1 Ευρήματα/Αδυναμίες που αφορούν την Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας

3.1.1. **Αδυναμίες στη λειτουργία του Αυτοτελούς Τμήματος Εσωτερικού Ελέγχου της Π.Κ.Μ..**

Κατά τη διάρκεια του ελέγχου διαπιστώθηκε ότι το Αυτοτελές τμήμα Εσωτερικού Ελέγχου:

- δεν έχει διενεργήσει, από τη σύστασή του (Δεκέμβριος 2010) μέχρι σήμερα (Νοέμβριος 2017), κανένα έλεγχο στις Διευθύνσεις σχετικά με την ανάθεση και εκτέλεση δημοσίων έργων, παρόλο που απορροφούν ένα σημαντικό μέρος του προϋπολογισμού⁶.

Το γεγονός αυτό καταδεικνύει την ελλιπή άσκηση των αρμοδιοτήτων του Αυτοτελούς Τμήματος Εσωτερικού Ελέγχου, όπως αυτές περιγράφονται στον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας της Π.Κ.Μ. (άρθρο 7 της 81320/77909/2016 απόφασης του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας – Θράκης, ΦΕΚ 4302 Β΄/30-12-2016).

- δεν έχει στελεχωθεί επαρκώς.

Από τη ίδρυση του μέχρι σήμερα (Νοέμβριος 2017), το αυτοτελές τμήμα εσωτερικού ελέγχου απασχολεί μόλις έναν υπάλληλο. Επιπροσθέτως, η σύνθεση του τμήματος δεν ήταν διαχρονικά σταθερή, καθόσον η μοναδική υπάλληλος που υπηρετεί σήμερα ανέλαβε πολύ πρόσφατα καθήκοντα (Ιανουάριος του 2017). Η Ομάδα Ελέγχου διαπίστωσε ότι η στελέχωση του Τμήματος Εσωτερικού Ελέγχου είναι ανεπαρκής και ασύμμετρη σε σχέση τόσο με το ύψος των απολογιστικών στοιχείων της Π.Κ.Μ., όσο και με το σύνολο των υπαλλήλων που υπηρετούν στην Π.Κ.Μ. (μόνιμοι και ΙΔΑΧ) και προσεγγίζει τα 1.700 περίπου άτομα (βλ. Πίνακα 2). Σημειώνεται, ότι κατ' αντιστοιχία, το Τμήμα Εσωτερικού Ελέγχου στο Δήμο Θεσσαλονίκης, κατά το έτος 2017 απαρτίζεται από συνολικά πέντε (5) άτομα (4 ΠΕ Οικονομολόγους και 1 ΔΕ Χειριστή Η/Υ)⁷.

Πίνακας 2: Βασικά μεγέθη Π.Κ.Μ. (οικ. έτος 2015)

Προϋπολογισμός (εγκεκριμένος σε ευρώ) οικ. έτους 2015	Απολογισμός (ενταλθείσες δαπάνες σε ευρώ) οικ. έτους 2015	Σύνολο υπηρετούντων υπαλλήλων (Μόνιμοι+ΙΔΑΧ)	Σύνολο υπηρετούντων υπαλλήλων στο Τμ. Εσωτερικού Ελέγχου
136.260.145,73	57.413.775,95	1689	1

⁶ Βλ. σχετικό αριθμ. 280765/5044/2-8-2017 έγγραφο της Δ.Τ.Ε. της Π.Κ.Μ.

Ως αποτέλεσμα, υπάρχει εγγενής αδυναμία στην εκπλήρωση των καθηκόντων και των αρμοδιοτήτων του τμήματος, όπως αυτά περιγράφονται στον Εσωτερικό Οργανισμό της Π.Κ.Μ.

- *δεν διαθέτει καταγεγραμμένα εργαλεία/εγχειρίδια (εγχειρίδια, εσωτερικοί κανονισμοί λειτουργίας, πολιτικές) για τη λειτουργία της μονάδας εσωτερικού ελέγχου, ούτε έχουν οριστεί κάποια (διεθνή) πρότυπα ελέγχου που ακολουθεί η μονάδα.*

Πιο συγκεκριμένα, η υπηρεσία δε διαθέτει κάποιο εγχειρίδιο εσωτερικού ελέγχου (audit manual) όπου να αποτυπώνεται η ακολουθούμενη ελεγκτική μεθοδολογία π.χ. μεθοδολογίες μέτρησης και βελτίωσης της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών⁷ (όπως χρήση βέλτιστων πρακτικών ή άλλων σημείων αναφοράς (benchmarks), ακολουθούμενες διαδικασίες διαχείρισης κινδύνων⁸, τρόπος κατάρτισης φύλλων εργασίας και ερωτηματολογίων κ.τ.λ.) ούτε τηρεί ετήσιο πρόγραμμα προγραμματισμένων/προτεινόμενων ελέγχων. Περαιτέρω, το Αυτοτελές Τμήμα δεν ακολουθεί κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του κάποια διεθνή πρότυπα ελέγχου (π.χ. International Professional Practice Framework/IPPF⁹) γεγονός που θα συνέβαλε αποφασιστικά στην καλύτερη οργάνωση των εργασιών του, αν και είναι αληθές ότι η υιοθέτηση συγκεκριμένων ελεγκτικών προτύπων εσωτερικού ελέγχου, ως κανονιστική υποχρέωση, δεν απορρέει ευθέως από το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία των μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου στην Ελλάδα.

3.1.2 Απουσία Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης (Π.Κ.Μ.)

Η Διοίκηση της Π.Κ.Μ. δεν έχει προβεί στην επιλογή του προσώπου που θα αναλάβει τα καθήκοντα του Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης (αρθ. 179 του Ν. 3852/2010).

Ως αποτέλεσμα, οι καταγγελίες των πολιτών για περιπτώσεις κακοδιοίκησης δεν συγκεντρώνονται σε μία υπηρεσία, αλλά διαχέονται διάσπαρτα στις επιμέρους Διευθύνσεις της Περιφέρειας ή στα Γραφεία των διοικούντων οργάνων (π.χ. γραφείο Περιφερειάρχη, γραφεία αντιπεριφερειάρχων κτλ.), ενώ συχνά αποδέκτες καταγγελιών αποτελούν και περιφερειακές ελεγκτικές υπηρεσίες του Δημοσίου, μεταξύ των οποίων και η Υπηρεσία Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Η λειτουργία μίας υπηρεσίας που θα συγκεντρώνει συντεταγμένα όλες τις σχετικές καταγγελίες, θα διαμεσολαβεί προκειμένου να επιλυθούν τα

⁷ Προβλέπονται, ως διαδικασίες, από τον ορισμό του Εσωτερικού Ελέγχου στο αρθ. 4 παρ. 2 του ν. 3492/2006

⁸ Ομοίως με υποσημείωση 5

⁹ Η επίσημη καθοδήγηση που παρέχει το Διεθνές Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών

προβλήματα που ενδεχομένως διαπιστώνονται και θα διατυπώνει προτάσεις βελτίωσης της περιφερειακής διοίκησης και των σχέσεών της με το κοινό, στο πλαίσιο μιας ετήσιας έκθεσης που θα συζητείται και σε δημόσια συνεδρίαση, δηλαδή υπό εγγυήσεις διαφάνειας, θα μπορούσε ενισχύσει σημαντικά την εμπιστοσύνη των πολιτών απέναντι στο θεσμό της Δημόσιας Διοίκησης.

3.1.3 Αδυναμίες στη λειτουργία του κρατικού εργαστηρίου ελέγχου και έρευνας που διεξάγει δοκιμές και εργαστηριακούς ελέγχους ποιότητας για λογαριασμό της Π.Κ.Μ.

Κατά την εκτέλεση των εργασιών και των δύο υπό έλεγχο συγχρηματοδοτούμενων δημοσίων έργων εντοπίστηκαν, από τον Ειδικό Σύμβουλο Ποιοτικού Ελέγχου (ΕΣΠΕΛ), πλημμέλειες σε κατασκευαστικές εργασίες, που δεν παρατηρήθηκαν έγκαιρα κατά τη διεξαγωγή των εργαστηριακών ελέγχων από το κρατικό εργαστήριο που διεξάγει τον έλεγχο υλικών και ποιότητας.

Ως αποτέλεσμα:

A) επιβλήθηκαν στους αναδόχους πρόστιμα συνολικού ύψους 7.542,10 ευρώ (πρόστιμο 5.103,11 ευρώ στον ανάδοχο του δημόσιου έργου «Κατασκευή κόμβων Δήμου Μυγδονίας»¹⁰ και πρόστιμο 2.529,00 ευρώ στον ανάδοχο του δημόσιου έργου «Προσθήκη-επέκταση μονάδας φροντίδας ηλικιωμένων Χαρίσειου Γηροκομείου Θεσσαλονίκης A+B») για ελαττώματα που κρίθηκαν μη επουσιώδη αλλά ήταν μη αποκαταστάσιμα¹¹

B) υπήρξαν καθυστερήσεις λόγω της εξάμηνης αναστολής χρηματοδότησης του συγχρηματοδοτούμενου δημόσιου έργου «Προσθήκη-επέκταση μονάδας φροντίδας ηλικιωμένων Χαρίσειου Γηροκομείου Θεσσαλονίκης A+B», μέχρι να διαπιστωθεί η έκταση του προβλήματος μειωμένης αντοχής που προέκυψε από τα αποτελέσματα των εργαστηριακών ελέγχων που πραγματοποίησε ο ΕΣΠΕΛ και να διενεργηθεί η τυχόν αποκατάσταση των διαπιστωθέντων εργαστηριακών ελαττωμάτων, με βάση τα προβλεπόμενα στο άρθρο 60 του Ν. 3669/2008. Επιπλέον, θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι απαιτούμενοι έλεγχοι για τη διαπίστωση της έκτασης του προβλήματος διενεργήθηκαν από τη Δ/ση Τεχνικών Έργων σε διαπιστευμένο από το ΕΣΥΔ (Εθνικό Σύστημα Διαπίστευσης) *ιδιωτικό εργαστήριο* (Πυρηνοληψία και Έλεγχος αντοχής σκυροδέματος)¹².

3.2. Ευρήματα/Αδυναμίες που αφορούν το Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης Κεντρικής Μακεδονίας

¹⁰Βλ. αρ. πρ. 38169/οικ. 575/30.1.2012 έγγραφο της Π.Κ.Μ. και 8^ο Πιστοποίηση & 8^ο Αρνητική Εντολή Πληρωμής

¹¹Βλ. αρ. πρ. 254289/4514/8-6-2015 έγγραφο της Π.Κ.Μ.

¹²Βλ. αρ. πρ. 4570/10-6-2015 έγγραφο της Ειδικής Υπηρεσίας Διαχείρισης Ε.Π. Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας

3.2.1. Το Π.Τ.Α.-Π.Κ.Μ. δεν στελεχώνεται με τακτικό προσωπικό

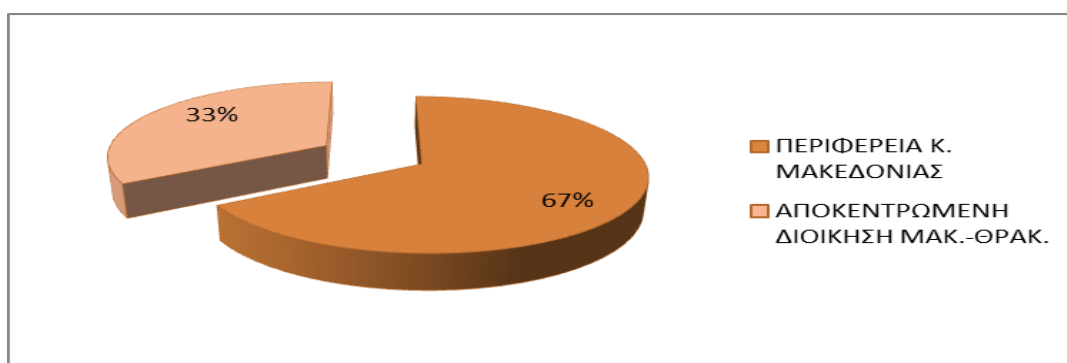
Το Π.Τ.Α. –Π.Κ.Μ. δε διαθέτει τακτικό προσωπικό, καθόσον το σύνολο των υπηρετούντων υπαλλήλων είναι αποσπασμένοι και οι οργανικές τους θέσεις βρίσκονται στην Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας και στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας-Θράκης, με συνέπεια σε περίπτωση λήξης ή μη ανανέωσης των αποσπάσεων να ελλοχεύει κίνδυνος μαζικής αποχώρησης υπαλλήλων από θέσεις-κλειδιά, γεγονός που θα μπορούσε να επιφέρει σοβαρά προβλήματα στην ομαλή ροή των εργασιών και γενικότερα στη λειτουργία του.

Πιο συγκεκριμένα, κατά το έτος 2017, στο Π.Τ.Α. – Π.Κ.Μ. υπηρετούσαν συνολικά δώδεκα υπάλληλοι, που ήταν στο σύνολό τους αποσπασμένοι¹³. Όπως προκύπτει από τον παρακάτω πίνακα, το 67% των αποσπασμένων υπαλλήλων προέρχεται από την Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας και το υπόλοιπο 33% προέρχεται από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας-Θράκης.

Πίνακας 3: Σύθεση προσωπικού ΠΤΑ-ΠΚΜ

Σύνολο υπηρετούντων υπαλλήλων	Σύνολο τακτικού προσωπικού	Σύνολο αποσπασμένου προσωπικού	Φορείς Προέλευσης αποσπασμένου προσωπικού	
			Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας	Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακ.-Θράκης
12	-	12	8	4

Γράφημα 5: Φορείς προέλευσης αποσπασμένου προσωπικού του ΠΤΑ-ΠΚΜ



Επιπλέον, σημειώνεται ότι, καθόσον, σύμφωνα με το άρθρο 16 της Υ.Α. 4683/1998 «Κανονισμός Προσωπικού των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης» (ΦΕΚ 140, τ. Β΄) «..... Κατά τους πρώτους μήνες εφαρμογής του θεσμού των Π.Τ.Α. και μέχρι την ολοκλήρωση των διαδικασιών πρόσληψης, το Ταμείο στελεχώνεται με αποσπασμένους υπαλλήλους και με προσωπικό με σχέση ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, κατά τα υπό του αρθ. 21 του Ν.

¹³Βλ. αρ. πρ. 2463/14-11-2017 έγγραφο ΠΤΑ-ΠΚΜ

2190/1994 οριζόμενα. ...» , το Π.Τ.Α. –Π.Κ.Μ. θα έπρεπε να έχει ήδη εκκινήσει τις διαδικασίες πρόσληψης προσωπικού. Επιπλέον, η Διοίκηση του ΠΤΑ-ΠΚΜ θα πρέπει να τακτοποιήσει τις εκκρεμείς αξιολογήσεις προσωπικού των προηγούμενων ετών.

3.2.2. Η Υ.Α. 2141/1998 (ΦΕΚ 78 Β΄) που καθορίζει τα γενικότερα θέματα οικονομικής διαχείρισης των Περιφερειακών Ταμείων χρήζει επικαιροποίησης

Ο «Κανονισμός οικονομικής διοίκησης και διαχείρισης των περιφερειακών Ταμείων» (Υ.Α. 2141/1988 ΦΕΚ 78 Β΄) που καθορίζει τα γενικότερα θέματα οικονομικής διαχείρισης, χρήζει επικαιροποίησης.

Η Ομάδα Ελέγχου αναφέρει, ενδεικτικά, κάποιες ρυθμίσεις της Υπουργικής Απόφασης (Υ.Α.) που χρήζουν επικαιροποίησης/αναπροσαρμογής, όπως:

-ότι, μετά τη θέση σε ισχύ της ΚΥΑ αρ. 4409/ΔΕ5154/2013 (ΦΕΚ 2595 Β/15-10-2013), οι πληρωμές δαπανών δημοσίων επενδύσεων από τους λογαριασμούς έργων που τηρούνται στην Τράπεζα της Ελλάδος, δεν γίνονται πλέον με μετρητά ή επιταγές, όπως ορίζει το άρθρο 12 της παραπάνω Υ.Α.

-ότι τα λογιστικά βιβλία και στοιχεία δε θεωρούνται πλέον από τη Δημόσια Οικονομική υπηρεσία (ΔΟΥ) της έδρας του ταμείου, όπως προβλέπεται στο άρθρο 9 της παραπάνω Υ.Α., δεδομένου ότι σχετική υποχρέωση δεν προβλέπεται από τον Κώδικα Φορολογικής Απεικόνισης Συναλλαγών (ΚΦΑΣ) (Ν. 4093/2012, ΦΕΚ 222 τ. Α΄, υποπαράγραφος Ε1), ούτε από το άρθρο 3 του Ν. 4308/2014 (ΦΕΚ 251 τ. Α΄) «Ελληνικά Λογιστικά Πρότυπα , συναφείς ρυθμίσεις και άλλες διατάξεις».

- ότι ο Κώδικας Βιβλίων και Στοιχείων (Κ.Β.Σ.) (Π.Δ. 186/1992, ΦΕΚ 84 τ. Α΄), βάσει του οποίου πρέπει:

α) να γίνει, σύμφωνα με το άρθρο 8 της ΥΑ 2141/1998, η αποτίμηση και απογραφή των περιουσιακών στοιχείων, απαιτήσεων, διαθεσίμων και υποχρεώσεων του Π.Τ.Α.

β) το πρόγραμμα Λογιστικής του Π.Τ.Α., σύμφωνα με την παρ. 10 της Υ.Α. 2141/1998, να ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις των διατάξεών του,

έχει καταργηθεί μετά τη θέση σε ισχύ του ΚΦΑΣ, ειδικώς δε οι διατάξεις του Κ.Β.Σ. που αφορούν την αποτίμηση και απογραφή των περιουσιακών στοιχείων, απαιτήσεων, διαθεσίμων και υποχρεώσεων, έχουν αντικατασταθεί από τις αντίστοιχες διατάξεις του Ν. 4308/2014.

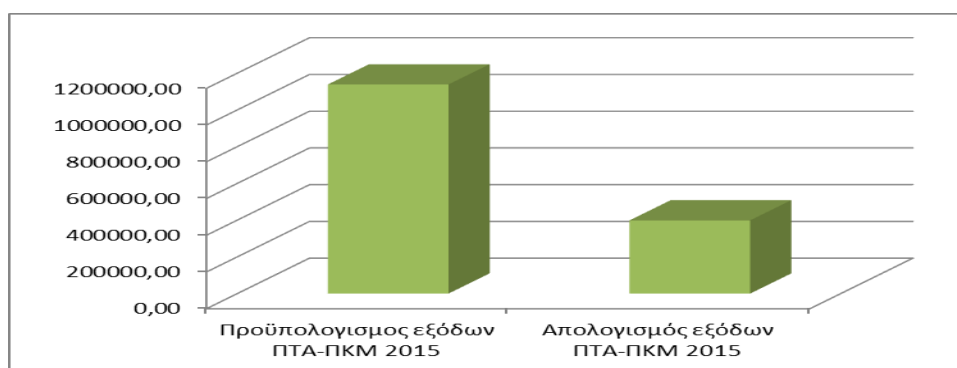
3.2.3. Εμφάνιση σημαντικής απόκλισης μεταξύ του απολογισμού και του προϋπολογισμού εξόδων του Π.Τ.Α.- Π.Κ.Μ

Το σύνολο των εξόδων του Π.Τ.Α. Κ. Μακεδονίας για το οικονομικό έτος 2015, όπως αποτυπώνεται στον Απολογισμό εξόδων, είναι € 398.559,47 και εμφανίζει σημαντική

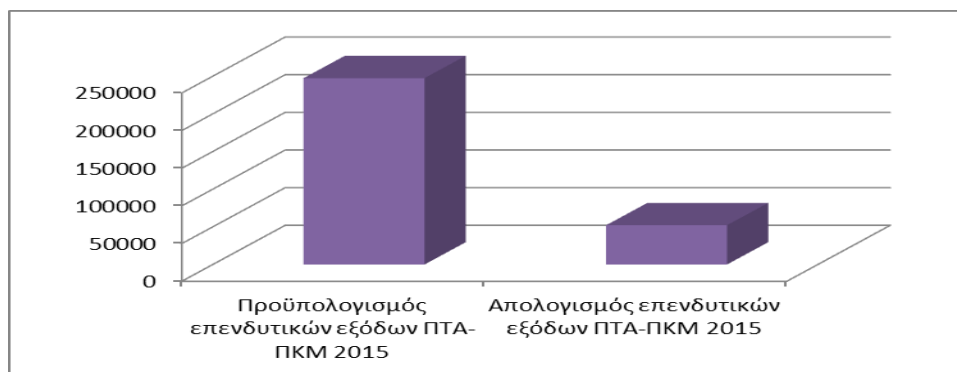
απόκλιση ύψους 65% σε σχέση με το ύψος των Προϋπολογισθέντων εξόδων (€ 1.138.520,16). Επιπροσθέτως, το σύνολο των επενδυτικών εξόδων του Π.Τ.Α. Κ. Μακεδονίας για το οικονομικό έτος 2015, όπως αποτυπώνεται στον Απολογισμό Επενδύσεων, είναι € 52.118,23 και εμφανίζει σημαντική απόκλιση ύψους 79% σε σχέση με το ύψος των Προϋπολογισθέντων επενδυτικών εξόδων (€ 247.413,40).

Η διαπίστωση των παραπάνω αποκλίσεων θα μπορούσε εν μέρει να αιτιολογηθεί από την εμφάνιση απρόβλεπτων γεγονότων (π.χ. επιβολή capital controls τον Ιούλιο του 2015). Το μέγεθος όμως της διαπιστωθείσας απόκλισης είναι ιδιαίτερα υψηλό, γεγονός που αναδεικνύει μια τάση υπερεκτίμησης των δημοσιονομικών αναγκών του Π.Τ.Α.-Π.Κ.Μ. κατά το στάδιο κατάρτισης του προϋπολογισμού και πιθανές εγγενείς αδυναμίες στο σχεδιασμό και στην υλοποίηση των δραστηριοτήτων του.

Γράφημα 6: Προϋπολογισμός εξόδων ΠΤΑ έτους 2015 έναντι Απολογισμού εξόδων



Γράφημα 7: Προϋπολογισμός εξόδων ΠΤΑ έτους 2015 έναντι Απολογισμού επενδυτικών εξόδων ΠΤΑ-ΠΚΜ 2015



Ως συνέπεια της διαπιστωθείσας απόκλισης, ο προϋπολογισμός δε δύναται να χρησιμοποιηθεί ως βασικό εργαλείο στοχοθεσίας και σημείο αναφοράς για τη διαπίστωση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της δράσης του εκάστοτε Οργανισμού.

3.2.4. Η απουσία αξιοποίησης των ποσών που συγκεντρώνονται στην Τράπεζα της Ελλάδος υπέρ του - αδρανοποιημένου – προγράμματος «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» και προέρχονται από τη διάθεση/δέσμευση του 50% του καθαρού ετήσιου οικονομικού αποτελέσματος του Π.Τ.Α.-Π.Κ.Μ.

Κατά τη διάρκεια του ελέγχου διαπιστώθηκε η ύπαρξη λογαριασμού, που τηρείται από το Π.Τ.Α.-Π.Κ.Μ. στην Τράπεζα της Ελλάδος υπέρ του προγράμματος «ΠΟΛΙΤΕΙΑ», στον οποίο έχει συγκεντρωθεί ένα ιδιαίτερα υψηλό ποσό (σήμερα υπολογίζεται ότι προσεγγίζει το ποσό των 2.000.000,00 ευρώ) και παρουσιάζεται αδρανής (από πλευράς αξιοποίησης των οικονομικών πόρων) εδώ και πολλά χρόνια, χωρίς να διαφαίνεται δυνατότητα άμεσης αξιοποίησής του, όπως προκύπτει τόσο από την έκθεση ελέγχου των οικονομικών καταστάσεων του Π.Τ.Α. του οικονομικού έτους 2015 του Ανεξάρτητου Ορκωτού Ελεγκτή, όσο και από την Έκθεση Πεπραγμένων/ Απολογισμό Δράσης του Π.Τ.Α.-Π.Κ.Μ. έτους 2015.

Πιο συγκεκριμένα, το Π.Τ.Α. –Π.Κ.Μ., όπως και τα υπόλοιπα Περιφερειακά Ταμεία, είναι διαχειριστής του Προγράμματος «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» (Ν. 2880/2001, ΦΕΚ 9 Α΄ «Πρόγραμμα "ΠΟΛΙΤΕΙΑ" για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις»). Το Π.Τ.Α.-Π.Κ.Μ. είναι υποχρεωμένο με βάση τις διατάξεις του αρθ. 3 παρ. β του Ν. 2880/2001, όπως ισχύει μετά την τροποποίηση του άρθρου 17 παρ.3 του Ν. 3345/2005, να διαθέτει ποσοστό πενήντα τοις εκατό (50%) του καθαρού ετήσιου οικονομικού αποτελέσματος για έργα ή ενέργειες του προγράμματος "ΠΟΛΙΤΕΙΑ", το οποίο χρηματοδοτείται επιπλέον και από τον κρατικό προϋπολογισμό. Από το έτος 2002 μέχρι το 2015, το Π.Τ.Α.-Π.Κ.Μ. δεσμεύει το 50% των καθαρών αποτελεσμάτων χρήσης υπέρ του Προγράμματος "ΠΟΛΙΤΕΙΑ". Όμως, όπως προκύπτει από την Έκθεση Πεπραγμένων/ Απολογισμό Δράσης του Π.Τ.Α. –Π.Κ.Μ. έτους 2015, το πρόγραμμα "ΠΟΛΙΤΕΙΑ" δεν ενεργοποιήθηκε τα οικονομικά έτη 2010, 2011, 2012 και 2013. Επιπλέον, το οικονομικό έτος 2015, το Π.Τ.Α.-Π.Κ.Μ. δέσμευσε συνολικά € 386.297,77 (το 50% των καθαρών αποτελεσμάτων χρήσης), χωρίς όμως να διενεργηθεί ουδεμία δαπάνη υπέρ του εν λόγω προγράμματος κατά το ίδιο οικονομικό έτος (οι δαπάνες χρήσεως είναι μηδενικές σύμφωνα με την Έκθεση Ελέγχου του Ανεξάρτητου Ορκωτού Ελεγκτή).

Ως αποτέλεσμα, το συσσωρευμένο υπόλοιπο του λογαριασμού Διαχείρισεως Προγράμματος "ΠΟΛΙΤΕΙΑ" στην Τράπεζα της Ελλάδος εμφανίζεται στο τέλος του οικονομικού έτους 2015 στο ύψος των € 1.729.600,52, χωρίς να αναμένεται ουδεμία αξιοποίηση του υπέρογκου αυτού ποσού. Η Ομάδα Ελέγχου εκτιμά, όπως επίσης και η Διοίκηση του Π.Τ.Α.-Π.Κ.Μ. σύμφωνα με το περιεχόμενο της Έκθεση Πεπραγμένων/ Απολογισμό Δράσης του έτους 2015, ότι για το ποσό αυτό θα πρέπει να βρεθεί ο ενδεδειγμένος τρόπος αξιοποίησής του (π.χ. για επενδυτικούς σκοπούς).

4. ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

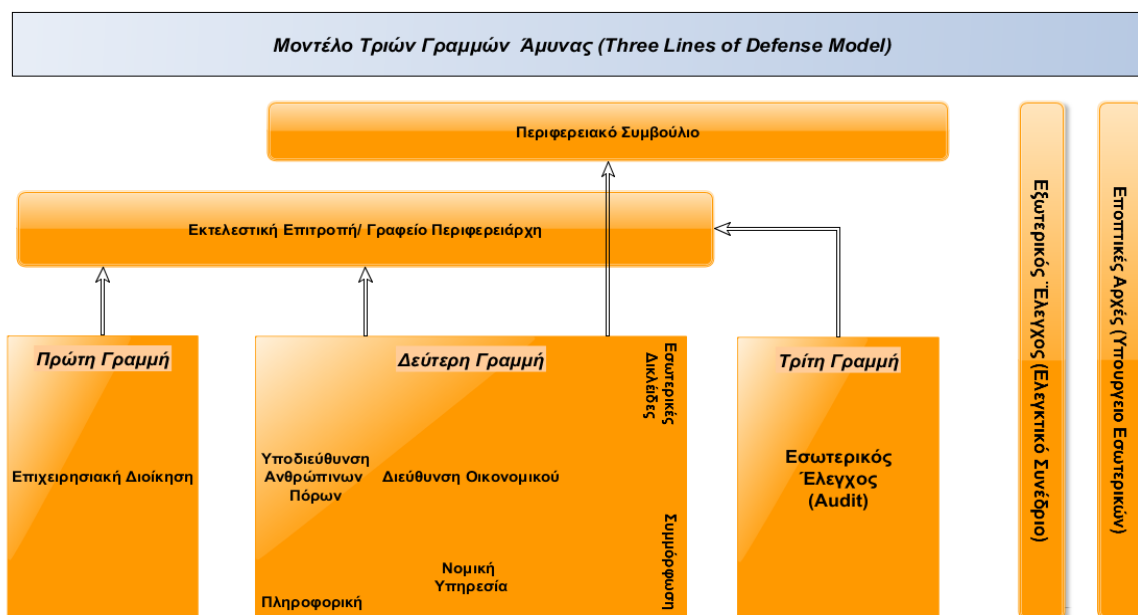
4.1. Συστάσεις προς Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας

4.1.1. Συστάσεις σχετικά με τη λειτουργία του Τμήματος Εσωτερικού Ελέγχου.

Η Ομάδα Ελέγχου προτείνει την ενίσχυση/στελέχωση του Τμήματος Εσωτερικού Ελέγχου με επιπλέον προσωπικό προκειμένου να φέρει εις πέρας το έργο του και να επιτελέσει προσηκόντως τις αρμοδιότητες που του έχουν αποδοθεί από τον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας της Π.Κ.Μ. Επιπλέον, θα πρέπει να συμπεριλάβει στους ελέγχους του και τις Διευθύνσεις που σχετίζονται με την ανάθεση και εκτέλεση Δημοσίων Έργων, διατυπώνοντας έγγραφες μελέτες/προτάσεις για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητάς τους (π.χ. ανάλυση κόστους/οφέλους (cost/benefit analysis) μιας πιθανής διασύνδεσης των πληροφοριακών συστημάτων της Π.Κ.Μ. με τα πληροφοριακά συστήματα του Π.Τ.Α.-Π.Κ.Μ.). Τέλος, η Ομάδα Ελέγχου εκτιμά ότι η υιοθέτηση διεθνών προτύπων ελέγχου (π.χ. International Professional Practice Framework-IPPF) είναι ιδιαίτερα χρήσιμη ως ένα πρώτο επίπεδο διασφάλισης ποιότητας. Η αναγνώριση από τους ελεγχόμενους και συνολικά από τον οργανισμό του γεγονότος ότι ο Εσωτερικός Έλεγχος ακολουθεί κατά την επιτέλεση του έργου του επαγγελματική καθοδήγηση διεθνούς επιπέδου ενισχύει την αξιοπιστία των εκθέσεων και των συμπερασμάτων του.

Η στελέχωση και εκπαίδευση του Αυτοτελούς Τμήματος Εσωτερικού Ελέγχου συνιστά απαραίτητη προϋπόθεση προκειμένου να επιτελέσει με επιτυχία την αποστολή του ως «τρίτη γραμμή άμυνας» (βλ. Διεθνή "Θεωρία των τριών γραμμών άμυνας"¹⁴ στη διαχείριση κινδύνων – Παράρτημα Β) για την αποτελεσματική διαχείριση του κινδύνου στην Π.Κ.Μ.

Γράφημα 6: Προσομοίωση μοντέλου Τριών Γραμμών Άμυνας στα δεδομένα της Π.Κ.Μ.



¹⁴ Three Lines of Defense theory in risk management/governance (βλ. Παράρτημα Β)

4.1.2. Σύσταση σχετικά με τη λειτουργία της υπηρεσίας του Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης.

Η Ομάδα Ελέγχου προτείνει τη θέση σε λειτουργία του Αυτοτελούς Γραφείου Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης, όπως προβλέπεται από το άρθρο 9 του Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας (81320/77909/2016 απόφαση του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας – Θράκης ΦΕΚ 4302 Β΄/30-12-2016) προκειμένου να ασκήσει τις αρμοδιότητες που περιγράφονται στο άρθρο 179 του Ν. 3852/2010 (ΦΕΚ 87, Α΄).

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η θέση σε λειτουργία μίας υπηρεσίας που θα συγκεντρώνει συντεταγμένα όλες τις σχετικές καταγγελίες, θα διαμεσολαβεί προκειμένου να επιλυθούν τα προβλήματα που ενδεχομένως διαπιστώνονται και θα διατυπώνει προτάσεις βελτίωσης της περιφερειακής διοίκησης και των σχέσεών της με το κοινό, στο πλαίσιο μιας ετήσιας έκθεσης που θα συζητείται και σε δημόσια συνεδρίαση, δηλαδή υπό εγγυήσεις διαφάνειας, θα μπορούσε αναβαθμίσει σημαντικά την σχέση εμπιστοσύνης των πολιτών με το θεσμό της Δημόσιας Διοίκησης. Επιπλέον, ο ρόλος του Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης, συνυφασμένος με τις επιταγές της ανοικτής διακυβέρνησης (open gov), στηρίζει το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα πληροφόρησης του πολίτη¹⁵, διασφαλίζει την ακεραιότητα και τη διαφάνεια στις δράσεις του Δημοσίου και συνεισφέρει άμεσα στην εμπέδωση της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας των φορέων άσκησης δημόσιας εξουσίας, συντελώντας προοδευτικά σε μία γενικότερη αλλαγή κουλτούρας στη Δημόσια Διοίκηση.

4.1.3. Σύσταση για αναβάθμιση/εκσυγχρονισμό της υλικοτεχνικής υποδομής του κρατικού εργαστηρίου ελέγχου και έρευνας που διεξάγει δοκιμές και εργαστηριακούς ελέγχους ποιότητας για λογαριασμό της Π.Κ.Μ.

Η Ομάδα Ελέγχου συστήνει την αναβάθμιση/εκσυγχρονισμό του εξοπλισμού σε υλικοτεχνική υποδομή του κρατικού εργαστηρίου ελέγχου και έρευνας που διεξάγει δοκιμές και εργαστηριακούς ελέγχους ποιότητας για λογαριασμό της Π.Κ.Μ., προκειμένου να αποκτήσει επίπεδο εξοπλισμού αντίστοιχο τόσο με εκείνου του ΕΣΠΕΛ, ο οποίος πραγματοποιεί ελέγχους για λογαριασμό της Διαχειριστικής Αρχής, όσο και των διαπιστευμένων ιδιωτικών εργαστηρίων του ΕΣΥΔ. Με αυτό τον τρόπο, ενδέχεται να αποφευχθούν τόσο η επιβολή προστίμων από τις Αρχές Ελέγχου, όσο και οι καθυστερήσεις

¹⁵ Βλ. αρθ. 5 παρ. 1 του συνταγματικού κειμένου, όπως αναθεωρήθηκε το 2001

που παρουσιάζονται στην εκτέλεση των δημοσίων έργων, λόγω της επιβαλλόμενης αποκατάστασης των διαπιστωθέντων εργαστηριακών ελαττωμάτων.

4.2. Συστάσεις προς το Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης Κεντρικής Μακεδονίας

4.2.1. Σύσταση στο Π.Τ.Α.-Π.Κ.Μ. να εκκινήσει διαδικασίες πρόσληψης τακτικού προσωπικού σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 16 της Υ.Α. 4683/1998 (ΦΕΚ 140, τ. Β')

Η Ομάδα Ελέγχου συστήνει στο Π.Τ.Α.-Π.Κ.Μ. να προχωρήσει σε διαδικασίες πρόσληψης τακτικού προσωπικού, υπό τις προϋποθέσεις του αρθ. 21 του ν. 2190/1994, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο αρθ. 16 της ΥΑ 4683/1998 «Κανονισμός Προσωπικού των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης» ώστε να αποκτήσει πραγματική διοικητική αυτοτέλεια και η εύρυθμη λειτουργία του να μην βρίσκεται υπό την αίρεση ενδεχόμενης λήξης ή μη ανανέωσης των αποσπάσεων. Τέλος, η Ομάδα Ελέγχου εκτιμά ότι θα πρέπει να ολοκληρωθούν οι εκκρεμότητες που αφορούν τις αξιολογήσεις προσωπικού των προηγούμενων ετών.

4.2.2. Σύσταση για κατάρτιση ρεαλιστικότερων προϋπολογισμών.

Η κατάρτιση ενός ρεαλιστικού προϋπολογισμού αποτελεί βασικό εργαλείο στοχοθεσίας και σημείο αναφοράς για τη διαπίστωση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της δράσης του εκάστοτε Οργανισμού. Επιπλέον, η προσήκουσα εκτέλεσή του συνιστά ένδειξη συνέπειας στις επιχειρησιακές ανάγκες του. Η Ομάδα Ελέγχου συστήνει στη Διοίκηση του Π.Τ.Α. –Π.Κ.Μ. να δώσει μεγαλύτερη βαρύτητα στο στάδιο του δημοσιονομικού σχεδιασμού, καταβάλλοντας προσπάθειες κατάρτισης όσο το δυνατό ρεαλιστικότερων προϋπολογισμών, ώστε να μην εμφανίζονται ουσιώδεις αποκλίσεις μεταξύ των προϋπολογισθέντων και των απολογιστικών στοιχείων.

Θα πρέπει να τονιστεί ότι η σημασία των αποκλίσεων μεταξύ προϋπολογισθέντων και απολογισθέντων μεγεθών επισημαίνεται και από τα Διεθνή Λογιστικά Πρότυπα στο Δημόσια Τομέα (IPSAS) τα οποία τυγχάνουν ευρύτατης αποδοχής σε παγκόσμιο επίπεδο. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με το IPSAS 24 (βλ. Παράρτημα Γ), η παράθεση/σύγκριση των προϋπολογισθέντων σε σχέση με τα πληρωθέντα ποσά, καθώς και η περιγραφή των αιτιών στις οποίες αποδίδεται η εμφάνιση ουσιωδών (material) αποκλίσεων μεταξύ προϋπολογισμού και απολογισμού καθίσταται *υποχρεωτική* στους Οργανισμούς και στις Χώρες όπου εφαρμόζονται τα Διεθνή Λογιστικά Πρότυπα στο Δημόσια Τομέα (IPSAS) (βλ. Παράρτημα 3). Σημειώνεται ότι μεταξύ των Οργανισμών που εφαρμόζουν τα IPSAS στις οικονομικές τους καταστάσεις συγκαταλέγονται η Ευρωπαϊκή Ένωση (από το

προϋπολογισμό της οποίας χρηματοδοτούνται τα δύο υπό έλεγχο Δημόσια Έργα), ο ΟΗΕ, το ΝΑΤΟ, ο ΟΟΣΑ κλπ. καθώς και πολλές Ευρωπαϊκές χώρες μεταξύ των οποίων η Γαλλία, η Ιταλία, η Ισπανία, το Ηνωμένο Βασίλειο, η Ρωσία, η Κύπρος κλπ. Η Ελλάδα αναμένεται να υιοθετήσει, στο απώτερο μέλλον, τα Διεθνή Λογιστικά Πρότυπα Δημοσίου Τομέα είτε στην υφιστάμενή τους μορφή είτε σε τροποποιημένη (π.χ. τα υπό διαμόρφωση EPSAS¹⁶.)

4.3. Συστάσεις προς Υπουργείο Εσωτερικών

4.3.1. Σύσταση επικαιροποίησης του κανονισμού οικονομικής διοίκησης και διαχείρισης των Περιφερειακών ταμείων (Υ.Α.2141/1998, ΦΕΚ 78 Β')

Η Ομάδα Ελέγχου συστήνει στο εποπτεύον Υπουργείο Εσωτερικών να προβεί στην επικαιροποίηση του «Κανονισμού οικονομικής διοίκησης και διαχείρισης των περιφερειακών Ταμείων» προσαρμόζοντάς τον στο σύγχρονο δημοσιονομικό περιβάλλον.

4.3.2 Σύσταση για τη διαχείριση των ποσών που συγκεντρώνονται στην Τράπεζα της Ελλάδος υπέρ του - αδρανοποιημένου – προγράμματος «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» και προέρχονται από τη διάθεση/δέσμευση του 50% του καθαρού ετήσιου οικονομικού αποτελέσματος του Π.Τ.Α.-Π.Κ.Μ.

Η Ομάδα ελέγχει προτείνει στο ΥΠΕΣ να προχωρήσει στην αξιοποίηση των οικονομικών πόρων που προέρχονται από τη δέσμευση των ιδιαίτερα υψηλών χρηματικών ποσών υπέρ του προγράμματος «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» είτε με την επανενεργοποίηση του προγράμματος είτε με τη διάθεση των δεσμευμένων ποσών υπέρ περιφερειακών αναπτυξιακών/επενδυτικών σκοπών.

¹⁶ Τα European Public Sector Accounting Standards (EPSAS) βρίσκονται σε διαβούλευση υπό τη σκέπη των οργάνων της Ε.Ε. από το 2015

5. ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΕΛΕΓΧΟΜΕΝΩΝ

Η Ομάδα Ελέγχου ολοκλήρωσε τον έλεγχο στις 17-11-2017 και παρέδωσε στους ελεγχόμενους φορείς την έκθεση προκαταρκτικών ευρημάτων. Οι αρμόδιες διευθύνσεις των ελεγχόμενων φορέων, καθώς και των εμπλεκόμενων στον έλεγχο φορέων παρείχαν τις απαραίτητες απαντήσεις και διευκρινίσεις επί των ευρημάτων, οι οποίες παρατίθενται στα Παραρτήματα Α.1, Α.2 και Α.3.

Τέλος, το Ε.Σ. πρόκειται να διεξάγει, εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος, έλεγχο συμμόρφωσης των ελεγχόμενων φορέων, αναφορικά με τη συμμόρφωσή τους στις συστάσεις του ελέγχου.

Το Ε.Σ. επιθυμεί να ευχαριστήσει τη Διοίκηση των ελεγχόμενων φορέων , τα στελέχη και τους υπαλλήλους της Π.Κ.Μ. και του Π.Τ.Α.-Π.Κ.Μ. για την αгаστή συνεργασία καθ' όλη τη διάρκεια του ελέγχου.

Θεσσαλονίκη, Οκτώβριος 2018

Ο Επικεφαλής της Ομάδας Ελέγχου

Ηλίας Δημητριάδης