Πράξεως :0256

Αριθμ. : ----------

Συνεδρ. : /23-9-2010

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΤΜΗΜΑ VII (Ε΄ΔΙΑΚΟΠΩΝ)

ΠΡΑΞΗ 256/2010

Αποτελούμενο από την Άννα Λιγωμένου, Προεδρεύουσα Σύμβουλο, που ασκεί καθήκοντα Προέδρου του Τμήματος, τα μέλη Κωνσταντίνα Ζώη και Σταμάτιο Πουλή, Συμβούλους, Νεκταρία Δουλιανάκη (εισηγήτρια) και Νικόλαο Βόγκα, Παρέδρους με συμβουλευτική ψήφο.

Συνήλθε στην αίθουσα διασκέψεων του Καταστήματός του, που βρίσκεται στην Αθήνα, στις 23 Σεπτεμβρίου 2010, με την παρουσία της Στεργιανής Φορτσερά, υπαλλήλου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, με βαθμό Α΄ της Κατηγορίας ΔΕ, που ασκεί καθήκοντα Γραμματέα του Τμήματος.

Για να αποφανθεί, ύστερα από σχετική διαφωνία που ανέκυψε μεταξύ του Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο Νομό Κυκλάδων και του Δήμου ..., αν πρέπει να θεωρηθεί το 391, οικονομικού έτους 2010, χρηματικό ένταλμα πληρωμής του ως άνω Δήμου.

Αφού μελέτησε τα στοιχεία του φακέλου

Και

Έλαβε υπόψη

Την από 22.7.2010 έγγραφη γνώμη του ασκούντος καθήκοντα Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο Συμβούλου Κωνσταντίνου Κωστόπουλου, σύμφωνα με την οποία το ανωτέρω χρηματικό ένταλμα δεν πρέπει να θεωρηθεί.

Σκέφθηκε κατά το νόμο

Ι. Η Επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο Νομό Κυκλάδων, αρνήθηκε, με την 67/2009 πράξη επιστροφής, να θεωρήσει το 1399, οικονομικού έτους 2009, χρηματικό ένταλμα πληρωμής του Δήμου ..., με το οποίο εντελλόταν η καταβολή ποσού 15.000,00 ευρώ στη φερόμενη ως δικαιούχο αυτού εταιρία με την επωνυμία «….» ως αμοιβή για την υλοποίηση του υποστηρικτικού προγράμματος «Εξυπηρετώντας τον Πολίτη». Ως αιτιολογία της άρνησής της η Επίτροπος προέβαλε ότι η εν λόγω δαπάνη δεν προβλέπεται από γενική ή ειδική διάταξη νομού, δεν εξυπηρετεί τις λειτουργικές ανάγκες του δήμου, ούτε συντελεί στην εκπλήρωση των σκοπών του. Ο Δήμος ... αντικατέστησε το άνω χρηματικό ένταλμα με το 391, οικονομικού έτους 2010 όμοιο, το οποίο, με το 4268/ 9.6.2010 έγγραφο του Δημάρχου του, υπέβαλε εκ νέου στην Επίτροπο

για θεώρηση, υποστηρίζοντας τη νομιμότητα της εντελλόμενης δαπάνης. Η Επίτροπος, όμως, ενέμεινε στις απόψεις της, με συνέπεια να ανακύψει διαφωνία, για την άρση της οποίας νομίμως απευθύνεται, με την από 28.6.2010 έκθεσή της, προς το Τμήμα τούτο, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 21 παρ.1 του π.δ/τος 774/1980 και 139 παρ.1 του π.δ/τος 1225/1981, σε συνδυασμό με την ΦΓ8./ 52557/6.12.2006 (ΦΕΚ Β΄ 62/25.1.2007) Κανονιστική Απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

ΙΙ. Ο ν. 3801/2009 (ΦΕΚ Α΄ 163/4.9.2009) ορίζει στο άρθρο 37 ότι: «1. … 2.α.Κατά τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) πρώτου βαθμού από τα αρμόδια όργανα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, θεωρείται για πληρωμή χρηματικό ένταλμα, όταν αυτό αφορά σε δαπάνη που δεν προβλέπεται μεν από το νόμο, αλλά είναι λειτουργική για τον οικείο Ο.Τ.Α., σχετίζεται δε, με την ανάπτυξη δραστηριοτήτων εκ μέρους του Ο.Τ.Α., οι οποίες προάγουν τα κοινωνικά, πολιτικά, πνευματικά και οικονομικά συμφέροντα των δημοτών ή συμβάλλει στην ενεργό συμμετοχή τούτων για την προαγωγή των τοπικών υποθέσεων και δραστηριοτήτων του Ο.Τ.Α., εφόσον ανταποκρίνεται στο ανάλογο ή προσήκον μέτρο, χωρίς να υπερβαίνει τα εύλογα όρια που διαγράφονται με την τήρηση της αρχής της οικονομικότητας, ενόψει των συνθηκών πραγματοποίησής της. β. Λειτουργικές δαπάνες κατά την έννοια της προηγούμενης περίπτωσης είναι ιδίως: αα) … ». Τέλος, ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 3463/2006 (ΦΕΚ Α΄ 114), ορίζει στο άρθρο 75 παρ. 1 ότι:

«Οι δημοτικές (…) αρχές διευθύνουν και ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις, σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας, με στόχο την προστασία, την ανάπτυξη και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας. Οι αρμοδιότητες των Δήμων αφορούν, κυρίως, τους τομείς: α) … ». Κατά την έννοια των διατάξεων αυτών, οι Ο.Τ.Α. στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων τους, όπως αυτές ενδεικτικώς περιγράφονται στο άρθρο 75 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και οριοθετούνται με το άρθρο 102 του Συντάγματος, δύνανται νομίμως να προβαίνουν στη διάθεση πιστώσεων και την συνακόλουθη καταβολή δαπανών, που δεν προβλέπονται μεν από διάταξη νόμου όμως: α) είναι λειτουργικές για τον οικείο Ο.Τ.Α., συνάδουν δηλαδή προδήλως με την αποστολή και τις αρμοδιότητές του και συμβάλλουν στην εκπλήρωση των σκοπών του ή στην αντιμετώπιση των λειτουργικών αναγκών του, υπό την έννοια ότι η μη πραγματοποίησή τους θα προκαλούσε πρόβλημα στη λειτουργία της υπηρεσίας ή θα εμπόδιζε την επιδίωξη των νομίμων σκοπών του, β) σχετίζονται με την ανάπτυξη δραστηριοτήτων εκ μέρους του Ο.Τ.Α., οι οποίες προάγουν τα κοινωνικά, πολιτικά, πνευματικά και οικονομικά συμφέροντα των δημοτών του ή συμβάλλουν στην ενεργό συμμετοχή τους για την προαγωγή των τοπικών υποθέσεων και δραστηριοτήτων του Ο.Τ.Α και γ) ανταποκρίνονται στο ανάλογο ή προσήκον μέτρο, χωρίς να υπερβαίνουν τα εύλογα όρια που διαγράφονται με την τήρηση της αρχής της οικονομικότητας, ενόψει των συνθηκών πραγματοποίησής τους.

ΙΙΙ. Στο άρθρο 47 του κυρωθέντος με το ν. 3528/2007 (ΦΕΚ Α΄ 26) Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. ορίζεται ότι: «1. Η υπηρεσιακή εκπαίδευση είναι δικαίωμα του υπαλλήλου. Η εκπαίδευση γίνεται με τη συμμετοχή του υπαλλήλου σε προγράμματα εισαγωγικής εκπαίδευσης, επιμόρφωσης, μετεκπαίδευσης και προγράμματα ή κύκλους μεταπτυχιακής εκπαίδευσης. Τα προγράμματα εκτελούνται στην Ελλάδα ιδίως στο πλαίσιο του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Κ.Δ.Δ.Α.) ή στο εξωτερικό, σύμφωνα με τις διατάξεις που ισχύουν κάθε φορά. 2. (...) 3. Η υπηρεσία είναι υποχρεωμένη να μεριμνά για την επιμόρφωση των υπαλλήλων της σε όλη τη διάρκεια της σταδιοδρομίας τους ανεξάρτητα από την κατηγορία, τον κλάδο, την ειδικότητα και το βαθμό τους. Η επιμόρφωση μπορεί να είναι γενική ή να έχει τη μορφή εξειδίκευσης σε αντικείμενα της υπηρεσίας του υπαλλήλου. Η συμμετοχή του υπαλλήλου σε προγράμματα επιμόρφωσης μπορεί να ορίζεται και ως υποχρεωτική. 4. (...) 5. (...) ». Ακολούθως, στο άρθρο 34 του ν. 1943/1991 «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις» (ΦΕΚ Α΄ 50), όπως ισχύει μετά την τροποποίησή του με το άρθρο 23 του ν. 3200/2003 (ΦΕΚ Α΄ 281), ορίζεται ότι· «1. Η επιμόρφωση των υπαλλήλων γίνεται καθ' όλη τη διάρκεια της υπηρεσίας τους με ευθύνη του Ινστιτούτου Διαρκούς Επιμόρφωσης ή των υπουργείων, σύμφωνα με τις διατάξεις των επόμενων παραγράφων. 2. Το Ινστιτούτο Διαρκούς Επιμόρφωσης καταρτίζει, οργανώνει

και εκτελεί προγράμματα επιμόρφωσης κοινού ενδιαφέροντος για υπαλλήλους των φορέων του ευρύτερου δημόσιου τομέα. 3. Τα υπουργεία ή αυτοτελείς δημόσιες υπηρεσίες καταρτίζουν, οργανώνουν και εκτελούν προγράμματα επιμόρφωσης ειδικού ενδιαφέροντος για τους υπαλλήλους τους και τους υπαλλήλους των ν.π.δ.δ. που εποπτεύουν (...)». Συναφώς προς τα ανωτέρω, στο άρθρο 1 παρ. 2 του ν. 1388/1983 (Α΄ 113), όπως ισχύει σήμερα, προβλέπεται η λειτουργία, ως εκπαιδευτικής μονάδας του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Κ.Δ.Δ.Α.), του Ινστιτούτου Επιμόρφωσης (ΙΝ.ΕΠ.), όπως έχει πλέον μετονομαστεί το αναφερόμενο στις ανωτέρω διατάξεις του ν. 1943/1991 Ινστιτούτο Διαρκούς Επιμόρφωσης (Ι.Δ.Ε. - βλ. άρθρο 13 παρ. 2 του ν. 2527/1997, Α΄ 206). Αναφορικά δε με το Ινστιτούτο αυτό, με το άρθρο 24 του ίδιου ως άνω νόμου (1388/1983), όπως το άρθρο αυτό αντικαταστάθηκε με το άρθρο 19 του ν. 3200/2003, ορίζεται ότι: «1. Το Ινστιτούτο Επιμόρφωσης (ΙΝ.ΕΠ.) έχει ως αποστολή την ενημέρωση και ειδική επιμόρφωση των υπαλλήλων του ευρύτερου δημόσιου τομέα, των δημοσίων λειτουργών και των αιρετών οργάνων των Ο.Τ.Α. α΄ και β΄ βαθμού, καθώς και την πραγματοποίηση διαγωνισμών ποιότητας μεταξύ αυτών. (…) 2. Το Ινστιτούτο αποτελεί φορέα επαγγελματικής κατάρτισης και επιμόρφωσης υπαλλήλων και στελεχών της δημόσιας διοίκησης (…)», με το άρθρο 25, όπως ισχύει μετά την τροποποίησή του με το άρθρο 23 του ν. 1586/1986 (ΦΕΚ Α΄ 37), ότι: «1. Τα προγράμματα σπουδών καθορίζονται, κάθε χρόνο, από το Δ.Σ. του Κέντρου ύστερα από εισήγηση του εκπαιδευτικού συμβουλίου στα πλαίσια των γενικών κατευθύνσεων και των αναγκών του Δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ. και

των Ο.Τ.Α.. 2. Τα προγράμματα διαρκούν έως 6 μήνες, αφορούν όλες τις κατηγορίες υπαλλήλων χωρίς διακρίσεις, αναπτύσσονται σε όλη τη διάρκεια της σταδιοδρομίας τους και αποβλέπουν στην ενημέρωση, τον εκσυγχρονισμό και την ανακύκλωση γνώσεων και εμπειριών, καθώς και σ' ένα νέο πνεύμα προσέγγισης των θεμάτων. 3. … 4. Οι υπηρεσιακές μονάδες επιμόρφωσης των υπουργείων, νπδδ και ο.τ.α. μπορούν να εισηγούνται στο Ι.Δ.Ε. προγράμματα επιμόρφωσης που εξυπηρετούν ειδικές ανάγκες τους. Τα προγράμματα αυτά πραγματοποιούνται από το Ι.Δ.Ε. ή τις υπηρεσιακές μονάδες των παραπάνω φορέων, σύμφωνα με την απόφαση του Δ.Σ. για την έγκριση του οικείου προγράμματος, εντασσόμενα στον ετήσιο προγραμματισμό και προϋπολογισμό του Ε.Κ.Δ.Δ. 5. …» και με το άρθρο 26 παρ. 6, ότι: «Προκειμένου να πραγματοποιηθούν τα προγράμματα του Ινστιτούτου εγγράφονται στον προϋπολογισμό του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης οι απαιτούμενες πιστώσεις για την αντιμετώπιση κάθε αναγκαίας δαπάνης (…) ». Κατά την έννοια των διατάξεων αυτών, τα προγράμματα επιμόρφωσης υπαλλήλων του ευρύτερου δημόσιου τομέα, μεταξύ των οποίων και εκείνοι των Ο.Τ.Α., καταρτίζονται, οργανώνονται και εκτελούνται από το ΙΝ.ΕΠ, καθώς και από τα Υπουργεία, τους Ο.Τ.Α. και τις αυτοτελείς δημόσιες υπηρεσίες, στην περίπτωση προγραμμάτων ειδικού ενδιαφέροντος για τους υπαλλήλους τόσο των ιδίων, όσο και των ν.π.δ.δ. που τελούν υπό την εποπτεία τους. Από τις ίδιες δε διατάξεις, ερμηνευόμενες σε συνδυασμό και με τα αναφερόμενα στη δεύτερη σκέψη της παρούσας, καθώς και με την αρχή της

αποτελεσματικότητας της διοίκησης, που επιβάλλει την ευελιξία προσαρμογής της στις εκάστοτε ανάγκες, δεν αποκλείουν την ανάθεση προγράμματος επιμόρφωσης σε ιδιωτικό φορέα, εφόσον οι απαιτήσεις της υπηρεσίας δεν μπορούν να καλυφθούν από τα εκπαιδευτικά σεμινάρια του ως άνω Ινστιτούτου, όπως αυτά προγραμματίζονται και ανακοινώνονται, είτε εξαιτίας του γεγονότος ότι δεν υφίσταται κάποιο αντίστοιχο πρόγραμμα είτε λόγω του επείγοντος χαρακτήρα της επιμόρφωσης, προκειμένου αυτή στη συνέχεια να καλύψει πιεστικές υπηρεσιακές ανάγκες (βλ. Πράξεις IV Τμ. Ελ.Συν. 94/2008, 176/2006, 48/2006).

IV. Στην προκειμένη περίπτωση, από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτουν τα ακόλουθα: Με την 161/31.7.2009 απόφαση της Δημαρχιακής Επιτροπής του Δήμου ... εγκρίθηκε, η υλοποίηση του υποστηρικτικού προγράμματος «Εξυπηρετώντας τον Πολίτη» και ανατέθηκε η υλοποίηση του στην εταιρία «….» έναντι αμοιβής 15.000,00 ευρώ και υπεγράφη το από 31.7.2009 σχετικό ιδιωτικό συμφωνητικό. Το πρόγραμμα αυτό, που αφορούσε στην επιμόρφωση των υπαλλήλων του Δήμου είχε ως στόχο, όπως προκύπτει τόσο από την άνω απόφαση της Δημαρχιακής Επιτροπής, όσο και από το 4268/9.6.2010 έγγραφο του Δήμου ..., τη βελτίωση του οργανωτικού επιπέδου της λειτουργίας των υπηρεσιών του Δήμου, με συνέπεια την αποτελεσματικότερη διεκπεραίωση των υποθέσεων και την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών. Για την εκπλήρωση των συμβατικών του υποχρεώσεων, ο Δήμος ... εξέδωσε το υπό κρίση χρηματικό ένταλμα, βάσει του 4/2.12.2009 τιμολογίου παροχής

υπηρεσιών. Με δεδομένα αυτά και σύμφωνα με όσα έγιναν δεκτά στις προηγούμενες σκέψεις, το Τμήμα κρίνει ότι η εντελλόμενη με το άνω χρηματικό ένταλμα δαπάνη δεν είναι νόμιμη, καθόσον από τα στοιχεία του φακέλου δεν αποδεικνύεται η συνδρομή υπηρεσιακών αναγκών επιμόρφωσης των υπαλλήλων του άνω Δήμου, που για λόγους αντικειμενικούς δεν μπορούσαν να καλυφθούν στο πλαίσιο των εκπαιδευτικών δραστηριοτήτων είτε του Ινστιτούτου Επιμόρφωσης, είτε του οικείου δημόσιου φορέα. Εξάλλου, η δαπάνη αυτή επιμόρφωσης υπαλλήλων δεν μπορεί να κριθεί ως προς την «λειτουργικότητά» της, αφού προβλέπεται από διάταξη νόμου, όπου τίθενται και οι προϋποθέσεις για τη νομιμότητά της. Κατ' ακολουθίαν των ανωτέρω, το επίμαχο χρηματικό ένταλμα δεν πρέπει να θεωρηθεί.

Για τους λόγους αυτούς

Αποφαίνεται ότι το 391, οικονομικού έτους 2010, χρηματικό ένταλμα πληρωμής του Δήμου ..., ποσού 15.000,00 ευρώ, δεν πρέπει να θεωρηθεί.