

**Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου**  
**Σχολή Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών**  
**Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων**



**Διαπανεπιστημιακό Διατμηματικό Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών**  
**Σπουδών**  
**«Τοπική & Περιφερειακή Ανάπτυξη & Αυτοδιοίκηση»**

**«Ο ρόλος του εσωτερικού ελέγχου στους Οργανισμούς**  
**Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ βαθμού.**  
**Μελέτη εφαρμογής του ελέγχου**  
**στο Γραφείο Προσωπικού»**

**Διδάσκων Καθηγητής: Δρογαλάς Γεώργιος**  
**Φοιτήτρια: Καρασταμάτη Αγγελική**

*Κόρινθος, Φεβρουάριος 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»**

**«The role of internal audit in Grade A’**  
**Local Government’s Organizations.**  
**Implementation study of audit in the Personnel Office»**

**Supervisor: Drogalas Georgios**  
**Student: Karastamati Angeliki**

*Corinth, February 2018*

## Ευχαριστίες

Θα ήθελα να εκφράσω τις θερμές μου ευχαριστίες στον κο Γεώργιο Δρογαλά, επιβλέποντα καθηγητή της παρούσας εργασίας, ο οποίος με αισιοδοξία και ζέση αγκάλιασε το θέμα, ενώ οι εύστοχες υποδείξεις και οι πολύτιμες συμβουλές του, αποτέλεσαν τα πιο σημαντικά εργαλεία για την καλύτερη δυνατή εκπόνηση της εργασίας.

Επίσης, θα ήθελα να ευχαριστήσω τις συναδέλφισσες και τους συναδέλφους των Δήμων της Ελλάδος, οι οποίοι αφιέρωσαν 10 λεπτά από τον χρόνο τους και συμπλήρωσαν το ερωτηματολόγιο, για να μπορέσουν να εξαχθούν σημαντικά συμπεράσματα, αλλά και τη φίλτατη Γεωργία για τη συμβολή της στη στατιστική επεξεργασία των δεδομένων της έρευνας μέσω του προγράμματος SPSS.

Τέλος, ευχαριστώ ιδιαίτερα την οικογένειά μου, τον Θοδωρή και τις αγαπημένες μας κόρες Μαρία Ζωή και Άννα, οι οποίοι με την αγάπη και την ανοχή τους μου έδωσαν κουράγιο να συνεχίσω και να ολοκληρώσω ένα ακόμη σημαντικό κεφάλαιο της ζωής μου.

# **Ο ρόλος του εσωτερικού ελέγχου στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ βαθμού.**

## **Μελέτη εφαρμογής του ελέγχου στο Γραφείο Προσωπικού.**

**Λέξεις Κλειδιά:** Εσωτερικός Έλεγχος, Εποπτεία, Τοπική Αυτοδιοίκηση, Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Γραφείο Προσωπικού

### **Περίληψη**

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει ως σκοπό τη διευθέτηση των τοπικών υποθέσεων, διευθύνεται από αιρετά όργανα και έχει διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια (Σύνταγμα της Ελλάδας, 2008, άρθρο 102). Δυστυχώς, η αυτοτέλεια των Δήμων παρουσιάζει πολλές και σημαντικές ελλείψεις σε θέματα όχι μόνο οργάνωσης και διοίκησης, αλλά πρωτίστως σε θέματα ελέγχου της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών τους. Σε αυτό το πλαίσιο, μία από τις βασικές λειτουργίες της διοίκησης και στον δημόσιο τομέα είναι ο εσωτερικός έλεγχος. Η εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου στους Δήμους θα μπορούσε να εξασφαλίσει τη βιωσιμότητά τους και να απογειώσει το σημαντικό έργο της τοπικής τους ανάπτυξης. Υπό αυτό το πρίσμα, σκοπός της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι η ανάλυση του εσωτερικού ελέγχου στους Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού με τρόπο ώστε να αποκαλύπτεται ο σημαίνων ρόλος του για μια αποτελεσματική διοίκηση. Μέσα από την περίπτωση μελέτης του ελέγχου σε μια διοικητική υπηρεσία, στο Γραφείο Προσωπικού, επιχειρείται να αναδειχτεί η σπουδαιότητα και συμβολή του ελέγχου στην ορθή και αποτελεσματική λειτουργία και οργάνωση, προκειμένου να προλαμβάνονται λάθη και καθυστερήσεις, να εντοπίζονται δυσλειτουργίες και να διορθώνονται προβλήματα και τυχόν παρατυπίες, με σκοπό τη βελτίωση της υπηρεσίας και την αποτελεσματικότερη εξυπηρέτηση των εσωτερικών πελατών/εργαζομένων του Δήμου. Τα πρωτογενή δεδομένα της έρευνας συγκεντρώθηκαν μέσω ερωτηματολογίου, το οποίο απεστάλη ηλεκτρονικά στους 325 Δήμους της Χώρας. Τα αποτελέσματα της έρευνας αποδεικνύουν ότι η ύπαρξη ενός συστήματος ελέγχου αποτελεί σημαντικό εργαλείο στην αποτελεσματική διαχείριση και αντιμετώπιση κάθε μορφής κινδύνων που μπορούν να αποτρέψουν τους Δήμους από το να επιτύχουν τους στόχους τους. Ουσιαστικά ο εσωτερικός έλεγχος μπορεί να λειτουργήσει ως μία «ασπίδα ασφαλείας» για τη σωστή οργάνωση και λειτουργία των Δήμων.

**The role of internal audit in Grade A’  
Local Government’s Organizations.  
Implementation study of audit in the Personnel Office.**

**Keywords:** Internal Audit, Supervision, Local Authority, Local Government’s Organizations, Personnel Office

**Abstract**

The objective of Local Government is to arrange local affairs, it is run by elected bodies and has administrative and financial autonomy (Greek Constitution, 2008, article 102). Unfortunately, the autonomy of Municipalities presents many and significant shortcomings not only in organizational issues and administrative as well, but mainly in matters of audit the efficiency and effectiveness of their services. In this context, one of the basic functions of the administration including the public sector is internal audit. The implementation of internal audit in Municipalities could ensure their sustainability and take to another level the important work that is their local development. This dissertation analyzes and explains the internal audit in the Grade A’ Local Government’s Organizations in a way that reveals its important role for an effective administration. Through the case study of audit in an administrative department, the Personnel Office, it is attempted to highlight the importance and contribution of the audit in the proper and effective operation and organization, in order to prevent mistakes and delays, to identify malfunctions and to correct problems and irregularities, in an attempt to improve the service of the Municipality internal customers/employees. The primary data of the survey were collected through a questionnaire, which was sent via e-mail to 325 Municipalities of the Country. The results of the survey demonstrate that the existence of a control system is an important tool in the effective management and in coping with any kind of risk that may prevent the Municipalities from achieving their goals. Essentially the internal audit can act as a “safety shield” for Municipalities to gain a proper organization and function.

## Πίνακας Συντομογραφιών

Γ.Ε.Δ.Δ.	Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης
COSO	Committee Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
Ε.Ι.Ε.Ε.	Ελληνικό Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών
Ε.Λ.Δ.Ε.	Εταιρίες Λήψης και Διαβίβασης Εντολών
Ε.Π.Ε.Υ.	Εταιρείες Παροχής Επενδυτικών Υπηρεσιών
Ε.Σ.	Ελεγκτικό Συνέδριο
Ε.С.Ι.Ι.Α.	European Confederation of Institutes of Internal Auditors
Ι.Α.Α.С.В.	International Auditing and Assurance Standards Board
Ι.Ф.Α.	International Federation of Accountants
Ι.Ι.Α.	The Institute of Internal Auditors
Κ.Ε.Π.	Κέντρο Εξυπηρέτησης Πολιτών
Ν.	Νόμος
Ν.Δ.	Νομοθετικό Διάταγμα
Ν.Π.Δ.Δ.	Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου
Ο.Ε.Υ.	Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας
Ο.Τ.Α.	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
παρ.	παράγραφος
Π.Δ.	Προεδρικό Διάταγμα
Σ.Ε.В.	Σύνδεσμος Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών
Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.	Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης
Σ.Ο.Λ.	Σώμα Ορκωτών Λογιστών

# Π Ε Ρ Ι Ε Χ Ο Μ Ε Ν Α

Περίληψη .....	3
Abstract.....	4
Εισαγωγή-Αναγκαιότητα-Διάρθρωση .....	8
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Εσωτερικός έλεγχος .....</b>	<b>9</b>
1.1 Ιστορική αναδρομή .....	9
1.2 Νομικό πλαίσιο του εσωτερικού ελέγχου.....	10
1.3 Εννοιολογικό πλαίσιο του εσωτερικού ελέγχου.....	12
1.4 Είδη του εσωτερικού ελέγχου .....	14
1.5 Σκοπός-Ρόλος του εσωτερικού ελέγχου .....	16
1.6 Διάκριση εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου.....	17
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Ο εσωτερικός έλεγχος των Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού .....</b>	<b>18</b>
2.1 Εισαγωγή .....	18
2.2 Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α.....	18
2.3 Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης.....	19
2.4 Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης .....	20
2.5 Ελεγκτικό Συνέδριο .....	21
2.6 Οικονομική Επιτροπή.....	23
2.7 Συνήγορος του πολίτη.....	24
2.8 Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης.....	26
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 : Επισκόπηση βιβλιογραφίας.....</b>	<b>28</b>
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Μεθοδολογία έρευνας του ελέγχου στο Γραφείο Προσωπικού των Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού .....</b>	<b>31</b>
4.1 Εισαγωγή .....	31
4.2 Γραφείο Προσωπικού .....	32
4.3 Σχεδιασμός και σκοπός της έρευνας.....	33
4.4 Παρουσίαση ερωτηματολογίου .....	34
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Αποτελέσματα εμπειρικής έρευνας.....</b>	<b>37</b>
5.1 Δημογραφικά χαρακτηριστικά .....	37
5.2 Αποτελέσματα περιγραφικής στατιστικής .....	40
5.2.1 Περιβάλλον Εργασίας.....	40
5.2.2 Συνεισφορά Διοίκησης .....	46
5.2.3 Τήρηση των διαδικασιών του Γραφείου Προσωπικού .....	50
5.2.4 Έλεγχοι αδειών προσωπικού .....	58

5.2.5 Προστιθέμενη αξία – Συνεισφορά ελέγχου .....	63
5.2.6 Ανεξαρτησία ελέγχου .....	67
<b>ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ .....</b>	<b>72</b>
<b>Βιβλιογραφία .....</b>	<b>75</b>
<b>Ελληνόγλωσση .....</b>	<b>75</b>
<b>Ξενόγλωσση .....</b>	<b>77</b>
<b>Νομοθετικό πλαίσιο .....</b>	<b>78</b>
<b>Διαδικτυακές πηγές – τόποι .....</b>	<b>80</b>
<b>Παραρτήματα .....</b>	<b>82</b>
<b>Πίνακας 3.1 .....</b>	<b>82</b>
<b>Ερωτηματολόγιο .....</b>	<b>84</b>



## **Εισαγωγή-Αναγκαιότητα-Διάρθρωση**

Όταν ακούμε τον όρο έλεγχος, μας έρχεται στο μυαλό ο εξωτερικός έλεγχος, κυρίως στα οικονομικά στοιχεία των επιχειρήσεων και οργανισμών. Κι αυτό επειδή ο θεσμός του εξωτερικού ελέγχου είναι περισσότερο αποδεκτός και έχει καθιερωθεί πολύ πριν εμφανιστεί ο εσωτερικός έλεγχος.

Στο δημόσιο, σύμφωνα με το άρθρο 4, παρ. 2 του Ν. 3492/2006, ο εσωτερικός έλεγχος πραγματοποιείται σε όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης και επιδιώκει τη βελτίωση των λειτουργιών τους με αποδοτικό, αποτελεσματικό και οικονομικό τρόπο. 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 αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών τους.

Σκοπός της εργασίας είναι να γίνει μία προσπάθεια ανάλυσης των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου των Ο.Τ.Α. και μέσα από την μελέτη περίπτωσης να αναδειχθούν τα οφέλη του ελέγχου σε επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η εργασία χωρίζεται σε δύο μέρη. Το θεωρητικό και το ερευνητικό. Το θεωρητικό μέρος αποτελείται από τρία κεφάλαια. Στο πρώτο κεφάλαιο, γίνεται μία ιστορική αναδρομή στην εμφάνιση και τη σημασία του ελέγχου από τους αρχαίους ελληνικούς χρόνους μέχρι τις μέρες μας και αναλύεται το νομικό και εννοιολογικό πλαίσιο του εσωτερικού ελέγχου. Στη συνέχεια, αναλύονται τα είδη του εσωτερικού ελέγχου, τίθεται ο σκοπός και ο ρόλος του και γίνεται διαχωρισμός μεταξύ εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου. Στο δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζονται τα συστήματα εποπτείας των Δήμων που λειτουργούν ως τμήματα εσωτερικού ελέγχου τους, ενώ στο τρίτο κεφάλαιο γίνεται αναφορά σε έρευνες που πραγματοποιήθηκαν στην Ελλάδα και διεθνώς, οι οποίες εξέτασαν το θέμα του εσωτερικού ελέγχου στους Ο.Τ.Α. Το ερευνητικό μέρος παρουσιάζεται στα δύο τελευταία κεφάλαια. Στο τέταρτο κεφάλαιο περιγράφεται η μεθοδολογία της έρευνας του ελέγχου στο Γραφείο Προσωπικού των Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού και στο πέμπτο κεφάλαιο αναλύονται τα αποτελέσματα της έρευνας. Η έρευνα διενεργήθηκε μέσω ερωτηματολογίου, το οποίο εστάλη ηλεκτρονικά στους 325 Δήμους της Χώρας, προκειμένου να αντληθούν πληροφορίες από τους εμπλεκόμενους υπαλλήλους/στελέχη/αιρετούς που ασχολούνται με το προσωπικό και τις διαδικασίες πρόσληψης και ελέγχου του. Τέλος, τίθενται τα συμπεράσματα από την παρούσα εργασία που προέκυψαν τόσο από τη θεωρητική προσέγγιση του θέματος, όσο και από την εμπειρική έρευνα.

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Εσωτερικός έλεγχος

## 1.1 Ιστορική αναδρομή

Ο εσωτερικός έλεγχος δεν είναι κάτι πρωτόγνωρο στην Ελλάδα, αφού έχει τις ρίζες του στην αρχαία Αθήνα. Ο Παπαστάθης (2003) και ο Καζαντζής (2006) μέσα από μια ιστορική εξέλιξη του ελέγχου τονίζουν τη σπουδαιότητα του θεσμού στη διαχείριση του δημοσίου. Συγκεκριμένα, ελεγκτικοί μηχανισμοί υπήρχαν από τον 6<sup>ο</sup> αιώνα π.Χ., όταν ο Κλεισθένης το 510 π.Χ. προέβλεψε την ανάθεση του ελέγχου των δημοσίων εσόδων σε δέκα (10) βουλευτές. Έλεγχο, επίσης, ασκούσαν και δέκα (10) «άρχοντες - λογιστές» που είχαν ελεγκτικά γραφεία και εκλέγονταν με κλήρο από τη Βουλή των πεντακοσίων. Αυτούς τους λογιστές βοηθούσαν δέκα (10) «εύθυνοι» και δέκα (10) «πάρεδροι». Έτσι, συγκροτούνταν ένα ελεγκτικό σώμα από τριάντα (30) μέλη. Σε αυτούς λογοδοτούσαν όσοι ασχολούνταν με τη δημόσια διαχείριση. Το ελεγκτικό αυτό σώμα θεωρείται η πρώτη μορφή των σημερινών ελεγκτικών ιδρυμάτων.

Όμως, και ο Σωκράτης (470-400 π.Χ.) στους διαλόγους του κάνει λόγο για επιχειρηματικούς κινδύνους που διαχειρίζονταν καθημερινώς οι διοικούντες με τη συνδρομή και τη λειτουργία ενός εσωτερικού ελέγχου.

Για τον τομέα της οικονομικής διαχείρισης, ο Πλάτων (427-347 π.Χ.) στα έργα του «Νόμοι» και «Πολιτεία» αναφέρει την ανάγκη δημιουργίας ανώτατων ειδικών λειτουργιών που θα ελέγχουν αυτούς που κυβερνούν.

Ο Αριστοτέλης (384-323 π.Χ.), επίσης, 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».

Στην Αθήνα πριν το 300 π.Χ. είχε ιδρυθεί ένα σώμα λογιστών, οι οποίοι επιτηρούσαν τα οικονομικά του κράτους, ενώ θεσμοθετήθηκε και το σώμα των αναθεωρητών ελεγκτών (εσωτερικοί ελεγκτές), που εκλέγονταν από τον λαό και μαζί με τους λογιστές έλεγχαν τους άρχοντες που αποχωρούσαν από το αξίωμά τους.

Στον χρυσό αιώνα του Περικλή, κάθε πολίτης ήταν και ελεγκτής, γιατί σύμφωνα με το έθιμο οι εργολάβοι ανέγερσης δημοσίων κτιρίων έγραφαν υποχρεωτικά σε εντοιχισμένες πινακίδες σε λίθο της οικοδομής τα έσοδα και τα έξοδα.

Εκτός, όμως, από την Αθήνα υπήρχαν ελεγκτές και στην υπόλοιπη αρχαία Ελλάδα, οι οποίοι ονομάζονταν «εξεταστές» ή «συνήγοροι». Στην Αρχαϊκή Συμπολιτεία υπήρχαν οι «δοκιμαστήριοι», οι «αρχήσκοποι» στη Φθιώτιδα, οι «κατόπται» στη Βοιωτία και οι «απόλογοι» στη Θάσο.

Αιώνες μετά, το 1829, με το άρθρο 23 του ψηφίσματος της Δ' Εθνοσυνέλευσης, ο Ιωάννης Καποδίστριας συγκρότησε ειδικό όργανο για τον έλεγχο των δημοσίων δαπανών, το λεγόμενο «Λογιστικό και Ελεγκτικό Συμβούλιο», το οποίο αποτελούνταν από τρία (3) μέλη διοριστέα από την κυβέρνηση που υπάγονταν απευθείας στον Κυβερνήτη. Αργότερα, το 1833, επί Πρωθυπουργίας Σπυρίδωνος Τρικούπη 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).

Το ενδιαφέρον για την ίδρυση οργανωμένου σώματος ελεγκτών ξεκίνησε το 1931 με τον Ν. 5076 και υλοποιήθηκε το 1955 με το Ν.Δ. 3329/1955 σύμφωνα με το οποίο ιδρύθηκε το Σ.Ο.Λ. Πρόκειται για εξωτερικούς ελεγκτές που ελέγχουν για λογαριασμό των μετόχων, σε αντίθεση με τους εσωτερικούς ελεγκτές που ενεργούν για λογαριασμό της διοίκησης (Παπαστάθης, 2003).

## **1.2 Νομικό πλαίσιο του εσωτερικού ελέγχου**

Ο εσωτερικός έλεγχος στη νεότερη Ελλάδα έκανε την εμφάνισή του στις αρχές της δεκαετίας του 1980. Συγκεκριμένα, το 1985, με την υπ' αριθ. 1457/07.06.1985 απόφαση του Πρωτοδικείου Αθηνών, ιδρύθηκε το «Ελληνικό Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών», το πλέον συλλογικό όργανο στην Ελλάδα που εκφράζει τον εσωτερικό έλεγχο. Το Διοικητικό του Συμβούλιο αποτελείται από επτά μέλη, ενώ τα μέλη του είναι όλα πτυχιούχοι ανώτατων σχολών που ασκούν το επάγγελμα του εσωτερικού ελεγκτή και διακρίνονται για τις γνώσεις, το ήθος και την τιμιότητά τους. Το Ε.Ι.Ε.Ε. είναι ο μοναδικός διαπιστευμένος φορέας στην Ελλάδα από το Διεθνές Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών των Η.Π.Α. (The Institute of Internal Auditors – I.I.A.), ενώ είναι μέλος τόσο του I.I.A. όσο και της Ευρωπαϊκής Συνομοσπονδίας Ινστιτούτων Εσωτερικού Ελέγχου (European Confederation of Institutes of Internal Auditors – E.C.I.I.A). Παρέχει στα μέλη του κάθε είδους τεχνική βοήθεια και πληροφορία για το επάγγελμα του εσωτερικού ελεγκτή, την επιμόρφωσή του, την εγγραφή του στο Μητρώο Εσωτερικών Ελεγκτών του Υπουργείου Οικονομικών (<http://www.minfin.gr>), τους τίτλους πιστοποίησης του Διεθνούς φορέα. Στην Ελλάδα ο

εσωτερικός έλεγχος έγινε περισσότερο γνωστός μέσω της ανάληψης διοργάνωσης δύο ευρωπαϊκών συνεδρίων το 1994 και το 1997 από το Ε.Ι.Ε.Ε. (Παπαστάθης, 2014).

Ο Ν. 2396/1996 θέσπισε την υποχρέωση ύπαρξης συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου σε Εταιρείες της Κεφαλαιαγοράς με τον Κώδικα Δεοντολογίας των Ε.Π.Ε.Υ., στον οποίο αναφέρεται ότι πρέπει να εξασφαλίζονται αποτελεσματικοί μηχανισμοί εσωτερικού ελέγχου των πράξεων που διενεργούν τα όργανα της εταιρείας για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων των εταιρειών (Παρίση, 2009).

Με τον Ν. 2477/1997 ιδρύθηκε ανεξάρτητη διοικητική αρχή με την ονομασία «Συνήγορος του Πολίτη». Πρόκειται για έναν εξωδικαστικό μηχανισμό ελέγχου για την επίλυση διαφορών μεταξύ των πολιτών και των δημόσιων υπηρεσιών. Σύμφωνα με το άρθρο 1 «συνιστάται ανεξάρτητη διοικητική αρχή που ονομάζεται «Συνήγορος του πολίτη» και έχει ως αποστολή τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των Ν.Π.Δ.Δ. και των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, όπως αυτές καθορίζονται στο άρθρο 3 παρ. 1 του παρόντος για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας».

Με την απόφαση 2438/1999 η Τράπεζα της Ελλάδος κάνει λόγο για επιτροπή ελέγχου και ανεξαρτησία της επιθεώρησης. Παράλληλα η επιτροπή κεφαλαιαγοράς, με την εγκύκλιο αριθ. 6 επισημαίνει προς τις Ε.Λ.Δ.Ε. ότι οφείλουν να διαθέτουν υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου. Επίσης, μια απόφαση της επιτροπής κεφαλαιαγοράς (υπ' αριθ. 5/204/14.11.2000) και ο Ν. 3016/2002 για την εταιρική διακυβέρνηση, υποχρεώνουν τις εταιρείες που είναι εισηγμένες στο χρηματιστήριο να έχουν τμήμα Εσωτερικού Ελέγχου. Ο Ν. 3091/2002, στο άρθρο 26, κάνει αναφορά στον Ν. 3016/2002 και ιδιαίτερα στην ιδιότητα των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου και στο ποιοι και πώς ορίζονται ως εσωτερικοί ελεγκτές. Αναφορά στον εσωτερικό έλεγχο κάνει και ο Ν. 3156/2003 στο άρθρο 26, παρ. 7 που ορίζει ότι, κάθε μη εισηγμένη σε χρηματιστήριο εταιρεία, της οποίας το δημόσιο κατέχει ή ελέγχει άμεσα ή έμμεσα τουλάχιστον το 50% του μετοχικού κεφαλαίου ή τα δικαιώματα ψήφου, έχει την υποχρέωση να οργανώνει Εσωτερικό Έλεγχο.

Ο Ν. 3429/2005 περί Δημόσιες Επιχειρήσεις Κοινής Ωφέλειας, στο άρθρο 4 παρ. 2<sup>α</sup> ορίζει ότι, μεταξύ των υπηρεσιών της εταιρείας πρέπει υποχρεωτικά να προβλέπεται και υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου.

Ο Ν. 4025/2011 στο άρθρο 25 θεσπίζει τον Εσωτερικό Έλεγχο σε όλα τα νοσοκομεία της χώρας, ενώ ανάλογη αναφορά για τη σύσταση μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου για

εισηγμένες εταιρείες γίνεται και στον Κώδικα Εταιρικής Διακυβέρνησης του Σ.Ε.Β. το 2011 (Παπαστάθης, 2014).

Όλα τα παραπάνω συνέβαλαν στην αναγνώριση και αναγκαιότητα του εσωτερικού ελέγχου, γεγονός που συνδράμει θετικά όχι μόνο στη συμβολή για την ανάπτυξη των επιχειρήσεων αλλά και των δημόσιων οργανισμών.

### **1.3 Εννοιολογικό πλαίσιο του εσωτερικού ελέγχου**

Έχει ενδιαφέρον να προσπαθήσουμε να κατανοήσουμε τον πολυδιάστατο ρόλο του εσωτερικού ελέγχου μέσα από τους διάφορους ορισμούς που έχουν δοθεί διεθνώς.

Όπως αναφέρουν οι Drogalas et al. (2014) κατά την ανάλυση του εννοιολογικού πλαισίου του εσωτερικού ελέγχου και του συστήματος εσωτερικού ελέγχου, τα πρώτα χρόνια ο εσωτερικός έλεγχος αποτελούσε έναν έλεγχο επιβεβαίωσης σε λογαριασμούς, μία διαδικασία επίβλεψης της διοίκησης, χωρίς συγκεκριμένους οργανωσιακούς στόχους.

Με το πέρασμα των χρόνων, όμως, ο εσωτερικός έλεγχος αποτέλεσε «μία ανεξάρτητη διαδικασία που λειτουργεί μέσα στον οργανισμό για να εξετάσει και να εκτιμήσει τις διαδικασίες του οργανισμού παρέχοντας σημαντική υπηρεσία σε αυτόν» (Δρογαλάς & συν., 2011; I.I.A.-UK, 1991).

Η έννοια του εσωτερικού ελέγχου, κατά τη Διεθνή Ελεγκτική Οδηγία (αριθμός 6) της I.F.A., έχει ως εξής: Εσωτερικός έλεγχος είναι η οργανωτική δομή και όλες οι μέθοδοι και διαδικασίες, που εφαρμόζονται από τη διοίκηση μιας μονάδας, ως μέσο επίτευξης του στόχου της, ο οποίος είναι η εξασφάλιση, στο μέτρο του εφικτού, της εύρυθμης και αποδοτικής λειτουργίας της μονάδας. Ο εσωτερικός έλεγχος καλύπτει όλη την επιχείρηση και αφορά όλες τις δραστηριότητές της εξασφαλίζοντας την καλή λειτουργία και προστασία των συμφερόντων της (Τσαγγαρά, 2004).

Η COSO (1992) ορίζει τον εσωτερικό έλεγχο ως μια διαδικασία που διενεργείται από το διοικητικό συμβούλιο, τη διεύθυνση και το υπόλοιπο προσωπικό του οργανισμού και παρέχει τα εφόδια και τα στοιχεία για την επίτευξη της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των λειτουργιών του οργανισμού, την αξιοπιστία των οικονομικών αναφορών και τη συμμόρφωση τους με τους ισχύοντες νόμους και διατάξεις.

Σύμφωνα με τους Arens & Loebbecke (1997), εσωτερικός έλεγχος είναι η συγκέντρωση και αξιολόγηση των στοιχείων ενός οργανισμού προκειμένου να προσδιοριστεί και υποβληθεί έκθεση που θα αντιστοιχίζει τις πληροφορίες που έχουν συγκεντρωθεί με τα

καθιερωμένα κριτήρια του οργανισμού. Ο έλεγχος πρέπει να γίνεται από ανεξάρτητο υπεύθυνο πρόσωπο.

Ο Παπάς (1999) αναφέρει τον ορισμό του εσωτερικού ελέγχου που έθεσε η Επιτροπή των Διεθνών Ελεγκτικών και Ασφαλιστικών Προτύπων (IAASB). Συγκεκριμένα ο εσωτερικός έλεγχος ορίζεται ως «το σύνολο των μεθόδων, διαδικασιών και πολιτικών τα οποία εφαρμόζει ένας οργανισμός μέσα στα πλαίσια της κατάλληλης οργανωτικής δομής, για να εξασφαλίσει την ομαλή και αποδοτική λειτουργία του. Το πλέγμα αυτό των πολιτικών και μέτρων ελέγχου καλύπτει όλες τις δραστηριότητες, λειτουργικές και μη».

Το Ελληνικό Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών (Ε.Ι.Ε.Ε.) έχει ορίσει τον εσωτερικό έλεγχο ως «μια ανεξάρτητη, αντικειμενική, διασφαλιστική και συμβουλευτική δραστηριότητα, σχεδιασμένη να προσθέτει αξία και να βελτιώνει τις λειτουργίες ενός οργανισμού. Βοηθάει τον οργανισμό να επιτύχει τους σκοπούς του, υιοθετώντας μια συστηματική, επαγγελματική προσέγγιση στην αξιολόγηση και βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνων, των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου και εταιρικής διακυβέρνησης» ([www.hiia.gr](http://www.hiia.gr)).

Ο Ν.3492/2006, στο άρθρο 4, παρ. 2 ορίζει τον εσωτερικό έλεγχο ως η ανεξάρτητη ελεγκτική - συμβουλευτική δραστηριότητα παροχής διαβεβαίωσης περί της επάρκειας των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου ενός φορέα, με στόχο τη βελτίωση των λειτουργιών του και την επίτευξη των στόχων του, χρησιμοποιώντας συστημικές και δομημένες μεθοδολογίες. Οι μεθοδολογίες αυτές στοχεύουν κυρίως στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών που διέπουν τη λειτουργία του, των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνου και των διαδικασιών ελέγχου.

Μέσα από την εννοιολογική προσέγγιση του εσωτερικού ελέγχου, σε έρευνα των Δρογαλάς & συν. (2011) αποδεικνύεται ότι ο εσωτερικός έλεγχος αποτελεί τη μέθοδο για τη διερεύνηση της προστιθέμενης αξίας στην επιχείρηση ή στον οργανισμό μέσα από την παροχή συμβουλών, με σκοπό την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητά τους. Σκοπός, άλλωστε, του ελέγχου είναι η προγραμματισμένη και εστιασμένη επίδραση στην τωρινή κατάσταση του οργανισμού, προκειμένου στο μέλλον να προσεγγίσει το βέλτιστο αποτέλεσμα.

Ο Παπαστάθης (2014) αναφέρει τον εσωτερικό έλεγχο ως ένα απαραίτητο εργαλείο άσκησης διοίκησης, συμβάλλοντας με τον δικό του τρόπο στη σωστή διάγνωση και διαχείριση των κινδύνων, δημιουργώντας αξία στην επιχείρηση/οργανισμό. Ως ένας

πυλώνας διακυβέρνησης, αποτελεί την αναγκαία συνθήκη για το πέρασμα των επιχειρήσεων/οργανισμών από τον παραδοσιακό στο σύγχρονο τρόπο άσκησης διοίκησης.

Σύμφωνα με το Ολοκληρωμένο Καναδικό Ίδρυμα Ελέγχου (Canadian Comprehensive Audit Foundation) «ο εσωτερικός έλεγχος εξυπηρετεί μία σχέση λογοδοσίας. Είναι η ανεξάρτητη, αντικειμενική εκτίμηση της δίκαιης απεικόνισης της απόδοσης της διοίκησης είτε της αξιολόγησης των συστημάτων και πρακτικών της διοίκησης ενάντια στα κριτήρια, τα οποία αναφέρονται σε ένα κυβερνών σώμα ή άλλα με παρόμοιες αρμοδιότητες» (Μυλωνάς, 2017)

Μέσα από τους παραπάνω ορισμούς διαπιστώνεται ότι ο εσωτερικός έλεγχος αποτελεί μία ευρεία προσέγγιση του ελέγχου των οργανισμών/επιχειρήσεων, όχι μόνο οικονομικά αλλά και διοικητικά, ενώ βρίσκεται σε άμεση συσχέτιση με την επίτευξη των στόχων οργάνωσής τους.

Ο εσωτερικός έλεγχος έχει κάποια συστατικά στοιχεία που βοηθούν στην εύρυθμη και αποδοτικότερη λειτουργία του, τα οποία συνοψίζονται στα ακόλουθα:

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

#### **1.4 Είδη του εσωτερικού ελέγχου**

Ο εσωτερικός έλεγχος προσπαθεί να καλύψει όλες τις δραστηριότητες μιας επιχείρησης/ενός οργανισμού, με αποτέλεσμα να συναντά εμπόδια από τους ελεγχόμενους, κυρίως της μη αποδοχής του, με την αιτιολογία ότι πολλές από τις δραστηριότητες του οργανισμού δεν αποτελούν αντικείμενα διερεύνησης του εσωτερικού ελέγχου.

Ο Παπαστάθης (2014) προκειμένου να αρθεί κάθε παρεξήγηση που αποκλείει τον έλεγχο κάποιων λειτουργιών, διακρίνει τον εσωτερικό έλεγχο σε τόσα είδη όσες είναι και οι δραστηριότητες μιας επιχείρησης/ενός οργανισμού. Ενδεικτικά αναφέρει και αναλύει τους οικονομικούς, διοικητικούς, λειτουργικούς, συμμόρφωσης, αποδοτικότητας, εταιρικής κοινωνικής ευθύνης, απάτης, παραγωγής.

Οι Kagermann et al. (2008) κατηγοριοποιούν τα αντικείμενα διερεύνησης του εσωτερικού ελέγχου σε έξι πεδία: διοικητικοί, λειτουργικοί, οικονομικοί, έλεγχοι πληροφορικής τεχνολογίας, απάτης, επιχειρηματικοί. Αυτό συμβαίνει γιατί όλα τα πεδία του οργανισμού εκτίθενται σε κινδύνους, το καθένα ξεχωριστά. Αυτή η ευρεία έννοια του εσωτερικού ελέγχου εξελίσσει τον έλεγχο σε μια συμβουλευτική υπηρεσία που βοηθά τις διοικήσεις και τα στελέχη των οργανισμών να λαμβάνουν αποφάσεις και να διαχειρίζονται τον οργανισμό με μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα.

Με βάση τα όσα έγραψαν ο Παπαστάθης (2014) και οι Kagermann et al. (2008), θα παρουσιάσουμε τους οικονομικούς, διοικητικούς και λειτουργικούς ελέγχους, καθώς σε αυτές οι τρεις κατηγορίες εντάσσονται με την ευρεία έννοια όλες οι δραστηριότητες μιας επιχείρησης/ενός οργανισμού για έλεγχο.

**Οικονομικοί Έλεγχοι (Financial Audits).** Είναι λογιστικοί έλεγχοι που έχουν ως στόχο την επαλήθευση και ορθή παρουσίαση των οικονομικών καταστάσεων και μεγεθών που αφορούν στα αποτελέσματα δράσης των οικονομικών μονάδων. Αξιολογούν τα απολογιστικά δεδομένα, τη μισθοδοσία, τη διαχείριση των περιουσιακών στοιχείων, τις ετήσιες οικονομικές καταστάσεις και παρέχουν τις ανάλογες πληροφορίες στη διοίκηση. Οι έλεγχοι βασίζονται στην αξιολόγηση της αξιοπιστίας και αποτελεσματικότητας του λογιστικού συστήματος.

**Διοικητικοί Έλεγχοι (Management Audits).** Ο εσωτερικός έλεγχος κατά τον διοικητικό έλεγχο κινείται σε ένα ευρύτερο πεδίο δράσης. Επιβεβαιώνει την εφαρμογή των αποφάσεων στρατηγικής σημασίας ενός οργανισμού. Αν δηλαδή εφαρμόζονται οι πολιτικές και οι κανονισμοί που έχουν οριστεί και αν η διοίκηση εκτελεί τα καθήκοντά της σύμφωνα με τους θεσμοθετημένους κανονισμούς. Στοχεύει στην επισκόπηση της οργανωτικής δομής, στην επισήμανση των αδυναμιών και των αποκλίσεων, στη διερεύνηση των αιτιών που προκαλούν τις αποκλίσεις και στις συνέπειες αυτών των αδυναμιών. Αξιολογεί τη διοικητική αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των αποφάσεων της διοίκησης και τον βαθμό οργάνωσης, επικοινωνίας και συνεργασίας όλων των διοικητικών ιεραρχικών επιπέδων του οργανισμού (σχέσεις εργαζομένων με τον φορέα, επίπεδο συνεργασίας και αποτελεσματικότητα στην επίλυση διαφόρων προβλημάτων). Επίσης, αποβλέπει στο να ελέγξει την όσο το δυνατόν καλύτερη και ποιοτικότερη αξιολόγηση και αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού. Εξετάζει αν οι εργαζόμενοι είναι προσηλωμένοι και ενημερωμένοι για τους στόχους του οργανισμού και αν συμμετέχουν ενεργά στην υλοποίησή τους. Επιπλέον, ελέγχει τους κανόνες ηθικής συμπεριφοράς των εργαζομένων και την άμεση και αποτελεσματική επίλυση των



προβλημάτων που προκύπτουν. Γενικότερα, ο διοικητικός έλεγχος καλύπτει λειτουργίες που αφορούν στο διοικητικό και λειτουργικό μέρος όλων των ιεραρχικών επιπέδων του οργανισμού, παρέχοντας στη διοίκηση τη δυνατότητα να γνωρίζει τη γενικότερη διοικητική λειτουργία του οργανισμού και αξιολογεί την πολιτική διοίκησης του προσωπικού ώστε να επιτυγχάνεται η αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών και η αποδοτικότητα με το μεγαλύτερο δυνατό όφελος για όλα τα εμπλεκόμενα μέρη.

**Λειτουργικοί Έλεγχοι (Operational Audits).** Ο λειτουργικός έλεγχος στοχεύει στην εξακρίβωση της λειτουργίας των διαδικασιών που πραγματοποιούνται προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι που έχει θέσει η διοίκηση. Αποσκοπεί στην εφαρμογή των αποφάσεων του διοικητικού συμβουλίου του φορέα. Διαπιστώνεται η σωστή λειτουργία των τμημάτων του οργανισμού και η αгаστή και αρμονική συνεργασία των εργαζομένων τόσο μέσα στο ίδιο το τμήμα, όσο και μεταξύ των τμημάτων. Ουσιαστικά ο λειτουργικός έλεγχος αναφέρεται στον αποτελεσματικό σχεδιασμό και στην ομαλή ροή της εργασίας. Περιλαμβάνει ελέγχους στην αλυσίδα αξίας όλου του οργανισμού ή σε συγκεκριμένα τμήματα και αναλύει την επιχειρησιακή διαδικασία.

## 1.5 Σκοπός-Ρόλος του εσωτερικού ελέγχου

Ο εσωτερικός έλεγχος βεβαιώνει τη λειτουργία των διαδικασιών ενός φορέα και τη λήψη των αποφάσεων κάτω από έλεγχο. Αυτό συμβάλλει στην επίτευξη του στόχου του Οργανισμού (Renard, 2010). Είναι μία λειτουργία που μπορεί να εφαρμοστεί σε όλους τους οργανισμούς και σε όλες τις διαδικασίες τους.

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,
- ✓ συμβάλλει 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 του.

Ο ρόλος, λοιπόν, του εσωτερικού ελέγχου μπορεί να είναι:

1. Καθοδηγητικός προς την επίτευξη των καθορισμένων στόχων του οργανισμού.

2. Προληπτικός, για να διασφαλιστεί ότι όλες οι υπηρεσίες του οργανισμού λειτουργούν σωστά.
3. Ερευνητικός, για να προσδιοριστούν ενδεχόμενα λάθη και τυχόν παραλείψεις που έχουν γίνει.
4. Διορθωτικός, για να δοθούν λύσεις στα προβλήματα και να χρησιμεύσουν ως «καλές πρακτικές» για μελλοντικές δραστηριότητες του οργανισμού.

## **1.6 Διάκριση εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου**

Σύμφωνα με τον Τσακλάγκανο (2000) μία από τις κατηγορίες ελέγχων στον δημόσιο τομέα έχει σχέση με το πρόσωπο που διενεργεί τον έλεγχο. Αυτού του είδους ο έλεγχος διακρίνεται σε εσωτερικό και εξωτερικό. Οι εσωτερικοί έλεγχοι διενεργούνται από ελεγκτές που ανήκουν στην Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου του Οργανισμού, ενώ οι εξωτερικοί από ελεγκτές που δεν εξαρτώνται από την ελεγχόμενη μονάδα.

Ο Παπαστάθης (2014) από την άλλη διακρίνει τον εσωτερικό έλεγχο ανάλογα με το άτομο που διενεργεί τον έλεγχο και τη σχέση εργασίας με τον ελεγχόμενο φορέα. Η διάκριση, λοιπόν, γίνεται ανάμεσα σε εσωτερικούς, εξωτερικούς και μικτούς ελέγχους. Ο εσωτερικός έλεγχος οργανώνεται από τον ίδιο τον φορέα και διενεργείται από τους εσωτερικούς ελεγκτές που είναι υπάλληλοι του φορέα. Ο εξωτερικός έλεγχος διενεργείται από τους ορκωτούς ελεγκτές. Δεν είναι υπάλληλοι του φορέα και καλούνται ως εξωτερικοί συνεργάτες να ελέγξουν τον φορέα μετά από πρόσκληση της διοίκησης. Ο μικτός έλεγχος οργανώνεται από τη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου και διενεργείται σε συνεργασία με τους εξωτερικούς ελεγκτές.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Ο εσωτερικός έλεγχος των Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού**

### **2.1 Εισαγωγή**

Η σημασία του εσωτερικού ελέγχου, πέρα από τον ιδιωτικό τομέα, διευρύνεται πλέον σε όλο και περισσότερους δημόσιους οργανισμούς, και συγκεκριμένα στους Ο.Τ.Α. Α΄ και Β΄ βαθμού, καθώς η υιοθέτηση τέτοιων πρακτικών έχει φανερά οφέλη στην καθημερινή λειτουργία τους, ενώ η προσθήκη αξίας για όσους εμπλέκονται στη διακυβέρνηση συνεχώς επιβεβαιώνεται. Ο εσωτερικός έλεγχος αρχίζει πλέον να γίνεται όλο και μεγαλύτερη αναγκαιότητα στην ελληνική πραγματικότητα, τόσο για κάθε μεγάλη επιχείρηση όσο και για το δημόσιο τομέα, αν αξιολογηθούν σωστά τα πλεονεκτήματα που προσφέρει, τα συνεχή διεθνή και εγχώρια σκάνδαλα, αλλά και η ανάγκη προσαρμογής της χώρας με το κοινοτικό δίκαιο και τις σύγχρονες εξελίξεις (Κηπουρός, 2014).

Προκειμένου να προστατευτεί το δημόσιο συμφέρον και οι Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού να ανταποκριθούν στο πλήρες πεδίο των δραστηριοτήτων τους, είναι ανάγκη να ασκούν ανεξάρτητες δραστηριότητες ελέγχου παρέχοντας ένα φάσμα συμβουλευτικών υπηρεσιών (Ι.Ι.Α., 2012).

Το Κράτος ασκεί στους Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους (Σύνταγμα της Ελλάδας, 2008). Ο έλεγχος νομιμότητας στη συνέχεια με το πρόγραμμα Καλλικράτης επεκτάθηκε σε έλεγχο σκοπιμότητας (Ν. 3852/2010, άρθρα 217-327), διαμορφώνοντας το πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου στους Δήμους. Επίσης, για την ενίσχυση της διαφάνειας καθιερώθηκε στους Δήμους ο Ν. 3861/2010 περί υποχρέωσης ανάρτησης στην ιστοσελίδα του κάθε Δήμου των πράξεών του. Έτσι, διαμορφώθηκαν συστήματα εποπτείας των Δήμων που λειτουργούν ως τμήματα εσωτερικού ελέγχου τους, τα οποία αναλύονται στη συνέχεια.

### **2.2 Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α.**

Στους Ο.Τ.Α. με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» θεσμοθετείται ένα νέο σύστημα εσωτερικού ελέγχου και πειθαρχικού ελέγχου των αιρετών. Έτσι, στην έδρα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης συστήνεται Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α., η οποία είναι αρμόδια για τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων και τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών. Σε κάθε Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. συστήνεται θέση προϊσταμένου που ονομάζεται «Ελεγκτής Νομιμότητας» και διορίζεται με πενταετή θητεία (Ν. 3852/2010, άρθρα 214-237).

Σύμφωνα με το άρθρο 218 του Ν. 3852/2010 όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 20 του Ν. 4257/2014, η Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ διαρθρώνεται ως εξής: 1. Ελεγκτής Νομιμότητας, 2. Διεύθυνση Εποπτείας Ο.Τ.Α. α) Τμήμα Γενικών και Οικονομικών Υποθέσεων και β) Τμήμα Τεχνικών Υποθέσεων.

Ιδιαίτερης σημασίας είναι και το γεγονός ότι στην Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. πρέπει να αποστέλλονται για έλεγχο νομιμότητας και οι αποφάσεις των Κοινοφελών Επιχειρήσεων, των ΔΕΥΑ και μονομετοχικών Ανωνύμων Εταιρειών Ο.Τ.Α. που αφορούν στην αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου, στην εκποίηση παγίων περιουσιακών στοιχείων και στη λήψη δανείων (Ν. 3852/2010, άρθρο 225).

Μέχρι τη σύνταξη της παρούσας εργασίας, οκτώ χρόνια από τη θέσπιση του σχετικού νόμου, δεν έχει ξεκινήσει τη λειτουργία της η Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. Τις αρμοδιότητες του Ελεγκτή νομιμότητας ασκούσε ο Γενικός Γραμματέας της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, μέχρι που πριν έναν χρόνο περίπου, αρχές του 2017, διορίστηκε ο Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ο οποίος ασκεί τα καθήκοντα του Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης (Ν. 4325/2015, άρθρο 28).

### **2.3 Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης**

Το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. ιδρύθηκε με τον Ν. 2477/1997 και από τον Φεβρουάριο του 1998 λειτούργησε ως όργανο εσωτερικού ελέγχου και των Ο.Τ.Α. Σκοπός της λειτουργίας του, που διέπεται από τα άρθρα 2-7 του νόμου 3074/2002, είναι η διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης και συγκεκριμένα των κρατικών και δημόσιων υπηρεσιών, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των Ο.Τ.Α. Α΄ & Β΄ βαθμού, των επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α., των Κρατικών Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου, των δημόσιων επιχειρήσεων.

Στους στόχους του περιλαμβάνονται ο εντοπισμός των φαινομένων διαφθοράς, κακοδιοίκησης, αδιαφανών διαδικασιών, αναποτελεσματικότητας, χαμηλής ποιότητας υπηρεσιών ([www.seedd.gr](http://www.seedd.gr)), ενώ κύριες αρμοδιότητές του αποτελούν:

1. Η εκτέλεση επιθεωρήσεων, ελέγχων και ερευνών.
2. Η εξέταση της συνδρομής των όρων νομιμότητας της διοικητικής δράσης και τήρησης των τυπικών διαδικασιών και η διαπίστωση τυχών παρανομιών και ατασθαλιών.

3. Η επισήμανση και άμβλυνση δυσλειτουργιών της δημόσιας διοίκησης και η διερεύνηση των παραγόντων που επηρεάζουν δυσμενώς τον τρόπο διοίκησης, την αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα και ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών.
4. Η εξέταση της οργάνωσης και λειτουργίας της ροής εργασίας και των διαδικασιών, με σκοπό την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη.
5. Ο έλεγχος των περιπτώσεων κακοδιοίκησης.
6. Η εκτέλεση πειθαρχικών διώξεων και η παραπομπή των υπευθύνων στον αρμόδιο εισαγγελέα.
7. Η εκτέλεση ελέγχων της περιουσίας των υπαλλήλων των ελεγχόμενων φορέων.
8. Η προκαταρκτική εξέταση ή προανάκριση μετά από παραγγελία εισαγγελέα (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., 2016).

Όσον αφορά στους Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού, το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. αξιολογεί τη λειτουργία των Δήμων ως προς τα θέματα που διαχειρίζονται, δηλαδή θέματα αστικής και δημοτικής κατάστασης, απασχόλησης, ανάπτυξης, κοινωνικής προστασίας, παιδείας, πολιτισμού, προστασίας περιβάλλοντος, ποιότητας ζωής, αθλητισμού. Αποτυπώνεται η υφιστάμενη κατάσταση της ελεγχόμενης υπηρεσίας, αναφέρονται οι διαπιστώσεις, τα συμπεράσματα και γίνονται οι απαραίτητες προτάσεις και συμβουλές που περιλαμβάνουν συγκεκριμένες και εφικτές λύσεις. Οι προτάσεις αυτές αποστέλλονται στο Υπουργείο Εσωτερικών ως γραπτές αναφορές. Εκεί αξιολογούνται και υλοποιούνται εκείνες που θεωρούνται ότι θα προσδώσουν αξία στη λειτουργία των Ο.Τ.Α. Οι ελεγχόμενες υπηρεσίες, αφού ενημερωθούν για τις εκθέσεις των επιθεωρητών – ελεγκτών, υποχρεούνται να αναφέρουν τις ενέργειες στις οποίες προέβησαν για την εφαρμογή των προτάσεων που περιλαμβάνονται στις εκθέσεις. Το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. κάθε χρόνο συντάσσει έκθεση πεπραγμένων, την οποία υποβάλλει στο Υπουργείο Εσωτερικών με όλη την ελεγκτική δράση του και όλες τις προτάσεις για βελτίωση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των δημόσιων υπηρεσιών (Μυλωνάς, 2017).

## **2.4 Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης**

Ο Γ.Ε.Δ.Δ. συστήθηκε με τον Ν. 3074/2002 και εισήχθη ως θεσμός στην Ελλάδα σε συμμόρφωση της χώρας προς την εισηγητική έκθεση της GRECO το 2002 αλλά και προς τις υποχρεώσεις που ανέλαβε μετά την έκδοση της υπ' αριθ. 97/24 απόφασης του Συμβουλίου της Ευρώπης και την υπογραφή της Ποινικής Σύμβασης του ανωτέρω

Συμβουλίου για τη Διαφθορά (Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, 2017). Είναι μονοπρόσωπο διοικητικό όργανο με ορισμένη πενταετή θητεία, που απολαμβάνει νομοθετικά πλήρους προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας. Αποστολή του είναι η διασφάλιση της ορθής, αποτελεσματικής και εύρυθμης λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, η παρακολούθηση και αξιολόγηση του έργου του Σ.Ε.Δ.Δ. και ο εντοπισμός της πάταξης των φαινομένων διαφθοράς και κακοδιαχείρισης/κακοδιοίκησης. Στις αρμοδιότητές του περιλαμβάνονται:

1. Η αυτεπάγγελτη παραγγελία από το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. επιθεωρήσεων, ελέγχων, ερευνών και στους Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού.
2. Η παρακολούθηση της δράσης και προόδου των ελέγχων που διεξάγονται από το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. και η αξιολόγηση του έργου του.
3. Η διενέργεια ελέγχων και ερευνών στους Δήμους.
4. Η διερεύνηση παραπόνων για κακοδιαχείριση.
5. Η διεξαγωγή ελέγχου των ετήσιων δηλώσεων οικονομικής κατάστασης (πόθεν έσχες) των προϊσταμένων των Ο.Τ.Α. και των υπαλλήλων τους.
6. Η σύνταξη ετήσιας έκθεσης, στην οποία παρουσιάζονται οι σημαντικότερες υποθέσεις που σχετίζονται με φαινόμενα διαφθοράς, κακοδιοίκησης και αδιαφανών διαδικασιών στο χώρο της δημόσιας διοίκησης και η διατύπωση προτάσεων για την πλέον εύρυθμη και αποδοτική λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών και των υπηρεσιών των Ο.Τ.Α.

Όπως αναφέρεται στην Ετήσια Έκθεση για το 2016 του Γ.Ε.Δ.Δ. (2017) τον Γενικό Επιθεωρητή απασχόλησαν σε μεγάλο ποσοστό (46,3%) οι εποπτευόμενοι ιδιωτικοί φορείς, γεγονός που ίσως να οφείλεται στην ανάγκη επαρκούς εποπτείας των εν λόγω φορέων από τις εντεταλμένες προς τούτο δημόσιες υπηρεσίες, ενώ στη δεύτερη θέση με ποσοστό 22,2% στο σύνολο των ελεγκτικών υποθέσεων, βρίσκονται οι Δήμοι.

## **2.5 Ελεγκτικό Συνέδριο**

Σύμφωνα με τα άρθρα 275 & 276 του Ν. 3852/2010, οι δαπάνες των Δήμων υπάγονται στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ενώ από το Ελεγκτικό Συνέδριο διεξάγεται υποχρεωτικά κατασταλτικός έλεγχος των λογαριασμών τους. Ο κατασταλτικός έλεγχος είναι ετήσιος τακτικός, δειγματοληπτικός – εκτός αν συντρέχουν ειδικοί λόγοι -

και διενεργείται μετά το τέλος κάθε οικονομικής χρήσης. Μπορεί, όμως, να είναι και έκτακτος γενικός ή ειδικός ή θεματικός και συνίσταται στον έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας της διαχείρισης.

Κατά τον κατασταλτικό έλεγχο ελέγχονται, ιδίως: α) η τήρηση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης β) η ορθή τήρηση του κατά περίπτωση ισχύοντος λογιστικού ή διαχειριστικού συστήματος, σύμφωνα με τους κανόνες και τις αρχές που το διέπουν, γ) η τήρηση και ενημέρωση των λογαριασμών, ώστε να απεικονίζουν με ακρίβεια το περιεχόμενο των οικονομικών πράξεων και δημοσιονομικών ενεργειών, δ) η νόμιμη καταβολή του μεριδίου τυχόν συμμετοχής ενός ή περισσοτέρων Ο.Τ.Α. σε κάθε φύσεως νομικά πρόσωπα αυτών ή σε προγραμματικές συμβάσεις, ε) η νόμιμη λήψη δανείων, η παροχή εγγυήσεων και η τήρηση των όρων των σχετικών συμβάσεων, στ) η νόμιμη διαχείριση της κινητής και ακίνητης περιουσίας και ζ) η έγκαιρη και κανονική απόδοση των υπέρ τρίτων εισπραττόμενων νομίμων δικαιωμάτων και η είσπραξη και η διαχείριση των ανταποδοτικών τελών ή άλλων ειδικών εσόδων ή των εσόδων από δάνεια ή των βεβαιωθέντων εσόδων από οφειλές και πρόστιμα σε βάρος τρίτων.

Αρμόδιος τόσο για τον κατασταλτικό έλεγχο, όσο και για τον προληπτικό είναι ο Επίτροπος. Ο κατασταλτικός έλεγχος πρέπει να ολοκληρωθεί μέσα σε έξι (6) μήνες από την ημερομηνία αποστολής του αντιγράφου του απολογισμού ή ισολογισμού του υπόχρεου για κατασταλτικό έλεγχο φορέα, ο οποίος συνοδεύεται α) από τις σχετικές εκθέσεις και πράξεις των αρμοδίων οργάνων του, β) την έκθεση των ορκωτών λογιστών ελεγκτών και γ) από κάθε σχετικό με τον έλεγχο στοιχείο, που καθορίζεται με απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου και σε κάθε περίπτωση εντός του επομένου διαχειριστικού έτους, από αυτό που αφορά ο κατασταλτικός έλεγχος. Η έκθεση των αποτελεσμάτων του κατασταλτικού ελέγχου διαβιβάζεται στους Υπουργούς Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Οικονομικών, καθώς και στην Επιτροπή Διαφάνειας και Θεσμών της Βουλής.

Κατά τον προληπτικό έλεγχο των Ο.Τ.Α. στη διάρκεια του οικονομικού έτους, ο Επίτροπος μπορεί να προβαίνει σε έλεγχο επί της είσπραξης των εσόδων τους, για τη νομιμότητα των βεβαιωθέντων χρεών οφειλών ή προστίμων σε βάρος τρίτων (Ν. 3852/2010, άρθρο 277, παρ. 1).

Το κατώτατο ύψος των δαπανών στις οποίες διενεργείται ο προληπτικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο προσδιορίζεται με το υπ' αριθ. 136/2011 Π.Δ. (άρθρο 1). Συγκεκριμένα: «...Οι δαπάνες των Ο.Τ.Α. Α' βαθμού καθορίζονται από το ποσό των

5.000,00 € και άνω. Κατ' εξαίρεση δαπάνες, οι οποίες απορρέουν από συμβάσεις εκτέλεσης δημοσίων έργων, μελετών ή προμηθειών και υπηρεσιών με συμβατικό προϋπολογισμό που υπερβαίνει στους Δήμους το όριο των 5.000,00 € ελέγχονται προληπτικά, κατά την υποβολή του πρώτου λογαριασμού και μόνο, ανεξαρτήτως του ύψους αυτού.

Επίσης, ελέγχονται προληπτικά, ανεξαρτήτως του ποσού οι δαπάνες για: α) μισθοδοσία του πάσης φύσεως προσωπικού και μόνο όσον αφορά στο πρώτο χρηματικό ένταλμα, β) πρόσθετες αμοιβές (υπερωρίες και αποζημιώσεις για κάθε αιτία) και γ) επιχορηγήσεις σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου».

## **2.6 Οικονομική Επιτροπή**

Η Οικονομική Επιτροπή συστάθηκε από το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» στους Δήμους ως όργανο παρακολούθησης και ελέγχου της οικονομικής λειτουργίας τους. Η Οικονομική Επιτροπή αποτελείται από τον Δήμαρχο ή τον ορισμένο από αυτόν Αντιδήμαρχο και μέλη από την παράταξη της πλειοψηφίας και τις παρατάξεις της μειοψηφίας, αναλογικά με τον αριθμό των μελών του δημοτικού συμβουλίου. Η Οικονομική Επιτροπή έχει τις εξής αρμοδιότητες:

1. συντάσσει τον προϋπολογισμό του Δήμου,
2. ελέγχει την υλοποίηση του προϋπολογισμού και υποβάλλει ανά τρίμηνο έκθεση προς το δημοτικό συμβούλιο, στην οποία παρουσιάζεται η κατάσταση των εσόδων και εξόδων του Δήμου. Η έκθεση αυτή στην οποία καταχωρούνται και τυχόν παρατηρήσεις της μειοψηφίας, δημοσιεύεται υποχρεωτικά στην ιστοσελίδα του Δήμου,
3. προελέγχει τον απολογισμό,
4. αποφασίζει για την έγκριση των δαπανών και τη διάθεση των πιστώσεων του προϋπολογισμού, εκτός από εκείνες που σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις αποφασίζει το δημοτικό συμβούλιο, καθώς επίσης αποφασίζει αιτιολογημένα και για τις περιπτώσεις απευθείας ανάθεσης προμηθειών, παροχής υπηρεσιών, εκπόνησης μελετών και εκτέλεσης έργων σε εξαιρετικά επείγουσες περιπτώσεις,
5. καταρτίζει τους όρους, συντάσσει τη διακήρυξη, διεξάγει και κατακυρώνει όλες τις δημοπρασίες σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία. Για τη διεξαγωγή των δημοπρασιών και την αξιολόγηση των προσφορών μπορεί να συγκροτεί επιτροπές, από μέλη της, δημοτικούς ή δημόσιους υπαλλήλους ή ειδικούς επιστήμονες,



6. μελετά την ανάγκη συνάψεως δανείων, καταρτίζει τους όρους τους και εισηγείται σχετικά στο δημοτικό συμβούλιο,
7. εισηγείται προς το δημοτικό συμβούλιο την επιβολή τελών, δικαιωμάτων και εισφορών,
8. αποφασίζει για την αποδοχή κληρονομιών, κληροδοσιών και δωρεών,
9. εισηγείται στο δημοτικό συμβούλιο ετήσιο σχέδιο διαχείρισης και αξιοποίησης της περιουσίας του Δήμου. Παρακολουθεί την υλοποίηση του εν λόγω σχεδίου και ενημερώνει το δημοτικό συμβούλιο,
10. αποφασίζει για ζητήματα διαφάνειας και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης,
11. εισηγείται στο δημοτικό συμβούλιο τα σχέδια κανονιστικών αποφάσεων του δήμου και παρακολουθεί την υλοποίησή τους,
12. αποφασίζει για την υποβολή προσφυγών στις διοικητικές αρχές,
13. αποφασίζει για την άσκηση όλων των ενδίκων βοηθημάτων και των ενδίκων μέσων,
14. αποφασίζει για τον δικαστικό συμβιβασμό και εισηγείται στο δημοτικό συμβούλιο για τον εξώδικο συμβιβασμό ή την κατάργηση δίκης που έχουν αντικείμενο μέχρι ποσού τριάντα χιλιάδων (30.000) ευρώ,
15. αποφασίζει για την πρόσληψη πληρεξουσίου δικηγόρου και για την ανάκληση της πληρεξουσιότητάς του, σε όσους Δήμους, είτε δεν έχουν προσληφθεί δικηγόροι, με μηνιαία αντιμισθία, είτε αυτοί που έχουν προσληφθεί δεν έχουν δικαίωμα να παρίστανται σε ανώτατα δικαστήρια.

Μπορεί επίσης να αναθέτει την παροχή γνωμοδοτήσεων, μόνο εφόσον δεν έχουν προσληφθεί δικηγόροι, με μηνιαία αντιμισθία. Με απόφασή της είναι δυνατή, κατ' εξαίρεση, η ανάθεση σε δικηγόρο, εξώδικου ή δικαστικού χειρισμού, ανά υπόθεση, ζητημάτων, τα οποία έχουν ιδιαίτερη σημασία για τα συμφέροντα του δήμου και απαιτούν εξειδικευμένη γνώση ή εμπειρία (Ν. 3852/2010, άρθρο 72).

## **2.7 Συνήγορος του πολίτη**

Σύμφωνα με το άρθρο 1 του Ν. 2477/1997 συνίσταται ανεξάρτητη διοικητική αρχή που ονομάζεται «Συνήγορος του Πολίτη» και έχει ως αποστολή τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών, των Ο.Τ.Α., των Ν.Π.Δ.Δ. και των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας.

Ως Συνήγορος του Πολίτη επιλέγεται πρόσωπο εγνωσμένου κύρους, που διαθέτει υψηλή επιστημονική κατάρτιση και απολαμβάνει ευρείας κοινωνικής αποδοχής. Επιλέγεται από

το Υπουργικό Συμβούλιο μετά από προηγούμενη γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας και διορίζεται με Π.Δ. Η θητεία του είναι πενταετής και δεν επιτρέπεται η επανεκλογή του ίδιου προσώπου. Ο Συνήγορος του Πολίτη επικουρείται από τέσσερις (4) Βοηθούς Συνηγόρους. Κατά την άσκηση των καθηκόντων τους απολαύουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας. Η πρόωγη λήξη της θητείας του Συνηγόρου του Πολίτη, για οποιονδήποτε λόγο, επιφέρει αυτοδίκαια και τη λήξη της θητείας των Βοηθών Συνηγόρων.

Ο Συνήγορος του Πολίτη δύναται να παυθεί με Π.Δ., που εκδίδεται ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου και προηγούμενη γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας, για ανικανότητα εκτέλεσης των καθηκόντων του λόγω νόσου ή αναπηρίας, σωματικής ή πνευματικής. Από την άλλη οι Βοηθοί Συνήγοροι μπορεί να παυθούν με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, μετά από πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη για ανικανότητα εκτέλεσης των καθηκόντων τους, λόγω νόσου ή αναπηρίας, σωματικής ή πνευματικής, καθώς και για ανεπάρκεια κατά την άσκηση των καθηκόντων τους (Ν. 2477/1997, άρθρα 1-3).

Βασική κατευθυντήρια αρχή και γνώμονας της λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη είναι η προσήλωση στη λογική του θετικού αθροίσματος. Η διερεύνηση, δηλαδή, και ανάδειξη λύσεων από τις οποίες βγαίνουν κερδισμένοι τόσο οι πολίτες όσο και η διοίκηση. Η Ανεξάρτητη Αρχή στέκεται δίπλα στον δοκιμαζόμενο από την κρίση πολίτη, ερευνά τα προβλήματα που προκαλούνται από νομοθετικές ή άλλες παρεμβάσεις της διοίκησης και αναλαμβάνει στοχευμένες πρωτοβουλίες, αξιοποιώντας την τεχνογνωσία που έχει αναπτύξει και τις διευρυμένες αρμοδιότητες που διαθέτει. Ο Συνήγορος λειτουργεί ως θεματοφύλακας των δικαιωμάτων στον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα, με ιδιαίτερη έμφαση στην παρακολούθηση και προώθηση της εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης, των δικαιωμάτων του παιδιού και των ευπαθών ομάδων. Στο Συνήγορο μπορεί να προσφύγει οποιοσδήποτε Έλληνας ή αλλοδαπός πολίτης που ζει στην Ελλάδα ή στο εξωτερικό και συναλλάσσεται με το ελληνικό δημόσιο (<https://www.synigoros.gr>).

Σύμφωνα με τον Ν. 3094/2003, ο οποίος συμπληρώνει τον Ν. 2477/1997, ο Συνήγορος του πολίτη και της επιχείρησης διατηρεί τον μονοπρόσωπο χαρακτήρα του και τη διαμεσολαβητική και ελεγκτική του αρμοδιότητα μέσω της έκδοσης μη εκτελεστών διοικητικών πράξεων. Τα πορίσματα των ελέγχων του δημοσιεύονται σε ετήσια έκθεση.

Όπως καταγράφεται στην ετήσια έκθεση για το 2016, η Αυτοδιοίκηση (Καλλικρατικοί Δήμοι και Περιφέρειες) εμφανίζεται στη δεύτερη θέση και παρουσιάζει υψηλά ποσοστά

παραπόνων για κακοδιαχείριση και διαφθορά που φθάνουν το 21,75% (Συνήγορος του Πολίτη, 2016). Τα βασικά προβλήματα στο πεδίο των Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού που καλείται ο Συνήγορος του Πολίτη να ελέγξει και να δώσει λύσεις είναι οι χρεώσεις των δημοτικών τελών, παραγραφές οφειλών, βεβαιώσεις προστίμων, προβλήματα καθημερινότητας, όπως οι αυθαίρετες επεκτάσεις πεζοδρόμησης ή τα προβλήματα προσβασιμότητας σε δημοτικά κτίρια και κοινόχρηστους χώρους από Άτομα με Αναπηρία (Συνήγορος του Πολίτη, 2016).

## **2.8 Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης**

Το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» προέβλεψε ακόμη έναν ανεξάρτητο θεσμό για την εποπτεία, τον έλεγχο, και την αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης των Δήμων με πληθυσμό πάνω από είκοσι χιλιάδες (20.000) κατοίκους, που είναι ο Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης. Στόχος του θεσμού του Συμπαραστάτη είναι η βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών και η επίλυση των προβλημάτων τους μέσα από την ορθή και νομότυπη λειτουργία των διοικητικών υπηρεσιών.

Ο Συμπαραστάτης του δημότη και της επιχείρησης επιλέγεται κατόπιν υποβολής υποψηφιοτήτων με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, μετά από προκήρυξη που δημοσιεύεται στην ιστοσελίδα του δήμου και πρέπει να είναι πρόσωπο εγνωσμένου κύρους και εμπειρίας. Ως Συμπαραστάτης του δημότη και της επιχείρησης δεν μπορεί να επιλεγεί αιρετός του Δήμου, ενώ η θητεία του ακολουθεί τη θητεία των δημοτικών αρχών.

Η διαδικασία για την επιλογή του γίνεται εντός έξι (6) μηνών από την εγκατάσταση των αρχών. Επιλέγεται με απόφαση η οποία λαμβάνεται με μυστική ψηφοφορία και με πλειοψηφία των δύο τρίτων (2/3) του συνόλου των μελών του δημοτικού συμβουλίου. Αν δεν επιτευχθεί η επιλογή, η ψηφοφορία επαναλαμβάνεται στην ίδια ή μεταγενέστερη συνεδρίαση με την ίδια πλειοψηφία. Είναι επιτρεπτή με την ίδια πλειοψηφία και την ίδια διαδικασία η ανάκληση του Συμπαραστάτη για πλημμελή εκτέλεση των καθηκόντων του, με ειδικά αιτιολογημένη απόφαση του δημοτικού συμβουλίου.

Διοικητικά υποστηρίζεται από τις υπηρεσίες του δήμου. Δέχεται καταγγελίες άμεσα θιγόμενων πολιτών και επιχειρήσεων για κακοδιοίκηση των υπηρεσιών του Δήμου, των νομικών του προσώπων και των επιχειρήσεων του και μεσολαβεί προκειμένου να επιλυθούν προβλήματα, ενώ είναι υποχρεωμένος να απαντά εγγράφως ή ηλεκτρονικά εντός τριάντα (30) ημερών στους ενδιαφερόμενους.

Η υποβολή καταγγελίας ή αναφοράς στο Συμπαραστάτη του δημότη και της επιχείρησης δεν αναιρεί τη σχετική αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη ως ανεξάρτητης αρχής,

ούτε τις αρμοδιότητες άλλων ελεγκτικών οργάνων και αρχών, καθώς και του Ελεγκτή Νομιμότητας.

Ο Συμπαραστάτης του δημότη και της επιχείρησης συντάσσει ετήσια έκθεση όπου συζητείται σε ειδική δημόσια συνεδρίαση του δημοτικού συμβουλίου για τον απολογισμό της δημοτικής αρχής.

Μπορεί επίσης να προβαίνει στη διατύπωση προτάσεων βελτίωσης της δημοτικής διοίκησης και των σχέσεών της με το κοινό, τόσο στο πλαίσιο της ετήσιας έκθεσής του, όσο μέσα από προβλήματα κακοδιοίκησης που ο ίδιος εντοπίζει. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, οι ειδικές προτάσεις του συμπαραστάτη υποβάλλονται στον δήμαρχο και κοινοποιούνται στο δημοτικό συμβούλιο και στον γενικό γραμματέα του δήμου. Τόσο η ετήσια έκθεση όσο και οι ειδικές προτάσεις του αναρτώνται υποχρεωτικά στην ιστοσελίδα του Δήμου με φροντίδα των δημοτικών υπηρεσιών.

Ο Συμπαραστάτης του δημότη και της επιχείρησης λαμβάνει αντιμισθία ισόποση με την αντιμισθία του προέδρου του δημοτικού συμβουλίου. Ως προς την καταστατική θέση και τις ευθύνες του ισχύουν οι σχετικές διατάξεις για τους δημοτικούς συμβούλους (Ν. 3852/2010, άρθρο 77).

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 : Επισκόπηση βιβλιογραφίας**

Με το θέμα του εσωτερικού ελέγχου στους Ο.Τ.Α., ασχολήθηκαν τα τελευταία χρόνια αρκετοί ερευνητές, τόσο στην Ελλάδα, όσο και διεθνώς. Στα Παραρτήματα παρουσιάζεται συνοπτικός πίνακας με τις παρακάτω έρευνες (Πίνακας 3.1).

Αρχικά ο Friedberg (1999) ανέπτυξε εργαλεία αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας του ελέγχου και τα εφάρμοσε για να μελετήσει την αποτελεσματικότητα στους Δήμους του Ισραήλ και των Ηνωμένων Πολιτειών. Τα αποτελέσματα της έρευνάς του έδειξαν ότι ο εσωτερικός έλεγχος στις τοπικές αυτές κυβερνήσεις είναι ανεπαρκής. Οι Δήμοι περιορίζονται στους παραδοσιακούς τομείς ελέγχου, ενώ είναι περιορισμένα τα διορθωτικά μέτρα. Αυτό δείχνει τη χαμηλή αποτελεσματικότητα του ελέγχου.

Ο εσωτερικός έλεγχος στην Τοπική Αυτοδιοίκηση της Ουαλίας εξετάστηκε από την Davies (2001). Τα τελευταία χρόνια στην Ουαλία έχουν γίνει αρκετές αλλαγές στον τρόπο διαχείρισης και λειτουργίας του εσωτερικού ελέγχου στη δημόσια διοίκηση, οι οποίες οφείλονται τόσο στη νομοθεσία, στην έκρηξη της τεχνολογίας και των πληροφοριών, στην περιβαλλοντική συνείδηση, αλλά κυρίως στην ανάγκη διασφάλισης του οικονομικού οφέλους, εξαιτίας των περιορισμένων πόρων του δημοσίου. Η ενίσχυση της εταιρικής διακυβέρνησης βοήθησε στο να εντοπιστεί η συνάφεια της ύπαρξης μιας υγιούς δομής ελέγχου στο δημόσιο, που να συμπληρώνεται από την παρουσία μιας υπηρεσίας εσωτερικού ελέγχου. Η έρευνα συγκέντρωσε τις απόψεις εσωτερικών ελεγκτών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, κατά πόσο οι αλλαγές αυτές επηρεάζουν τις μεθόδους εργασίας τους, τις αντιλήψεις τους, τις προσδοκίες τους. Οι διαδικασίες εσωτερικού ελέγχου επιδέχονται βελτιώσεις. Από τα βασικά συμπεράσματα που προέκυψαν είναι η ανάγκη εκπαίδευσης του εσωτερικού ελεγκτή και επένδυσης στη συνεχή επαγγελματική του κατάρτιση. Ο εσωτερικός ελεγκτής πρέπει να αισθάνεται βέβαιος ότι έχει την τεχνογνωσία, τις δεξιότητες και εμπνέει εμπιστοσύνη, προκειμένου να ανταποκριθεί στις προσδοκίες των διαχειριστών ελέγχου και να θεωρηθεί σημαντική η συμβολή του στον τοπικό οργανισμό.

Πιο πρόσφατα, οι Baltacı και Yilmaz (2006) εξέτασαν τη σημασία του εσωτερικού ελέγχου στις τοπικές κυβερνήσεις διαφόρων χωρών του κόσμου και κατέληξαν ότι υπάρχουν σημαντικές διαφοροποιήσεις εξαιτίας κυρίως του ρυθμιστικού και κανονιστικού πλαισίου. Ωστόσο, συμπεραίνεται ότι, η αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα σε τοπικό επίπεδο μπορεί να επιτυγχάνεται μέσα από την ύπαρξη ενός πλαισίου εσωτερικού ελέγχου, που αποσκοπεί στη βελτίωση της δημοσιονομικής και διοικητικής διαχείρισης, με τον περιορισμό συμπεριφορών που οδηγούν σε σπατάλη, λανθασμένη κατανομή και διαφθορά.

Οι αποτελεσματικές στρατηγικές αποκέντρωσης απαιτούν από τις κυβερνήσεις να ενισχύσουν τα μέσα εσωτερικού ελέγχου, δίνοντας περισσότερη εξουσία στις τοπικές κυβερνήσεις. Για να είναι, όμως, αποτελεσματική η δημόσια οικονομική διαχείριση, απαιτείται βελτίωση των δομών διακυβέρνησης και ενίσχυση της λογοδοσίας.

Την ίδια περίοδο, οι Mizrahi και Ness-Weisman (2007) μελέτησαν την αποτελεσματικότητα του εσωτερικού ελέγχου στο Ισραήλ. Εξέτασαν μέσω εργαλείων μέτρησης τρεις Δήμους του Ισραήλ και αξιολόγησαν την αποτελεσματικότητα του ελέγχου στις τοπικές αυτές κοινότητες. Τα αποτελέσματα έδειξαν την εξαιρετικά περιορισμένη αποτελεσματικότητα του εσωτερικού ελέγχου, καθώς η ενσωμάτωση της διαδικασίας ελέγχου στην τοπική κυβέρνηση, συνήθως παρεμποδίζεται από τις πολιτικές εκτιμήσεις των τοπικών φορέων.

Την ύπαρξη και εφαρμογή των διαδικασιών εσωτερικού ελέγχου στους Δήμους της Πορτογαλίας ως συνέπεια μεταρρυθμίσεων και τοπικής ανάπτυξης, εξέτασαν οι Jorge και Costa (2009). Μέσω ενός ερωτηματολογίου, το οποίο σχεδιάστηκε στη βάση του ελέγχου που πραγματοποιείται στον ιδιωτικό τομέα, ερευνήθηκαν τα χαρακτηριστικά του τμήματος εσωτερικού ελέγχου σε δείγμα 84 Δήμων και συγκεντρώθηκαν πληροφορίες για την εφαρμογή προτύπων και διαδικασιών ελέγχου της οικονομικής υπηρεσίας, επαληθεύοντας ζητήματα που σχετίζονται με τα συστήματα λογιστικής και εσωτερικού ελέγχου. Η έρευνα αποκάλυψε ότι πρέπει να γίνουν πολλές προσπάθειες για να αναπτυχθούν και να εφαρμοστούν τα πρότυπα και οι διαδικασίες του εσωτερικού ελέγχου στους Δήμους της Πορτογαλίας. Οι περισσότεροι Δήμοι δεν έχουν τμήμα εσωτερικού ελέγχου, παρόλο που το θεωρούν χρήσιμο και σημαντικό, λόγω έλλειψης τεχνικού και ανθρώπινου δυναμικού. Η ύπαρξη και εφαρμογή διαδικασιών και προτύπων του ελέγχου συνάδει με το μέγεθος του κάθε Δήμου, ενώ το τμήμα ελέγχου θα πρέπει να λογοδοτεί απευθείας στον Δήμαρχο. Όσον αφορά στα πρότυπα και χαρακτηριστικά του εσωτερικού ελέγχου, ο έλεγχος θα πρέπει να ολοκληρώνεται νομίμως, διασφαλίζοντας την εμπιστοσύνη στις λογιστικές αναλύσεις και την αποτελεσματικότητα της λειτουργίας.

Στην Ελλάδα, ο Φουστανάκης (2011) μελέτησε τη σημασία του εσωτερικού ελέγχου στους Ο.Τ.Α. και μέσα από ένα ερωτηματολόγιο και μια προσωπική συνέντευξη διερεύνησε την περίπτωση του Δήμου Πειραιά. Η έρευνά του κατέδειξε ότι το σύστημα εσωτερικού ελέγχου στην Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση βρίσκεται ακόμη σε πρώιμα στάδια, καθώς δεν έχει κατανοηθεί η σημασία και η προστιθέμενη αξία του πρώτα στη Διοίκηση και έπειτα στην εύρυθμη λειτουργία των υπηρεσιών.

Με αφορμή τις αυξημένες αρμοδιότητες και ευθύνες που επωμίστηκε η Τοπική Αυτοδιοίκηση μέσω της νέας διοικητικής μεταρρύθμισης μετά το Πρόγραμμα Καλλικράτης, η Στιβακτάκη (2012) ερευνήσε τη λειτουργία του συστήματος εσωτερικού ελέγχου στους Ο.Τ.Α. Μέσα από την ποσοτική έρευνα κατέδειξε ότι δεν έχουν γίνει κατάλληλες ενέργειες για την υλοποίηση συστημάτων ελέγχου. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση υπολειτουργεί με πολλές ελλείψεις σε θέματα οργάνωσης, διοίκησης, προσωπικού, διαχείρισης οικονομικών πόρων, ελέγχου της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των υπηρεσιών. Η εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου θα μπορούσε να προσδώσει αξία στο έργο της, εξασφαλίζοντας τη βιωσιμότητά της.

Τέσσερα χρόνια αργότερα, η Βουτσά (2016) εξέτασε τον εσωτερικό έλεγχο σε μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς και επικεντρώθηκε στην περίπτωση των Ο.Τ.Α. Στόχος της έρευνας υπήρξε η σύνθεση του σχετικού θεωρητικού υπόβαθρου, η σύνοψη υφιστάμενων εμπειρικών ευρημάτων και η παροχή πρόσθετων εμπειρικών αποδείξεων μέσω των μελετών περίπτωσης των Δήμων Νεάπολης – Συκεών και Πυλαίας – Χορτιάτη. Από τη μελέτη προέκυψε ότι ο εσωτερικός έλεγχος πάσχει από σημαντικές δομικές αδυναμίες. Όμως, η ορθή αντιμετώπιση των αδυναμιών που εντοπίστηκαν μπορεί να εμφανίσει σημαντικά οφέλη του εσωτερικού ελέγχου τόσο ενός Οργανισμού όσο και της Πολιτείας.

Τέλος, ο Μυλωνάς (2017) παρουσίασε την εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου στους Ο.Τ.Α. και επεσήμανε προβλήματα που προκύπτουν από τη μη εφαρμογή του. Ειδικότερα μέσω ερωτηματολογίου έρευνας 40 ερωτήσεων, οι οποίες χωρίστηκαν σε πέντε μέρη, εξέτασε την περίπτωση του Δήμου Πάργας. Οι ερωτήσεις δόθηκαν ανά κατηγορίες στους υπαλλήλους των τμημάτων που τους αφορούσαν. Τα συμπεράσματα που διεξήχθησαν αφορούν στην σημαντικότητα του εσωτερικού ελέγχου στους Δήμους, ενώ με αφορμή τη συγκεκριμένη έρευνα έγιναν προτάσεις βελτίωσης του συστήματος εσωτερικού ελέγχου. Η λειτουργία υπηρεσίας εσωτερικού ελέγχου στους Δήμους είναι αναγκαία για την εξασφάλιση μιας εύρυθμης και σωστής διοίκησης, ενώ ως συμβουλευτική υπηρεσία μπορεί να ενισχύσει τη διαφάνεια και να καταπολεμήσει φαινόμενα διαφθοράς και κακοδιοίκησης.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Μεθοδολογία έρευνας του ελέγχου στο Γραφείο Προσωπικού των Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού**

### **4.1 Εισαγωγή**

Μετά τη θεωρητική παρουσίαση των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου που λειτουργούν στους Ο.Τ.Α., λαμβάνοντας υπόψη και τις έρευνες που περιγράφονται στο προηγούμενο κεφάλαιο, στο παρόν κεφάλαιο θα γίνει προσπάθεια να εξεταστεί η σπουδαιότητα και αποτελεσματικότητα του εσωτερικού ελέγχου μέσα από μελέτη του Γραφείου Προσωπικού.

Ο ρόλος του εσωτερικού ελέγχου στους Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού δεν αφορά μόνο στον οικονομικό έλεγχο, αλλά στον έλεγχο νομιμότητας των λειτουργιών μιας υπηρεσίας, στον βαθμό συμμόρφωσης των εργαζομένων, στο βαθμό κατάλληλης στελέχωσης των υπηρεσιών και αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού, στο βαθμό καλής και εποικοδομητικής συνεργασίας μεταξύ των υπηρεσιών, ενώ ενσωματώνει σύγχρονες πρακτικές αξιολόγησης της οργανωσιακής απόδοσης, λειτουργώντας βάσει των διεθνών προτύπων και του κανονιστικού πλαισίου (Βασιλάκου, 2014).

Η σημερινή ελληνική αυτοδιοίκηση, σύμφωνα με τη νέα αρχιτεκτονική της αυτοδιοίκησης, απαρτίζεται από 325 Δήμους με αυξημένες αρμοδιότητες σε θέματα που προωθούν την τοπική ανάπτυξη και την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών (Ν. 3852/2010).

Καθώς η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι ο πλησιέστερος θεσμός προς τον πολίτη ο εσωτερικός έλεγχος μπορεί να επικεντρώνεται σε θέματα οργάνωσης του προσωπικού, αρμοδιοτήτων και ευθυνών του, αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των υπηρεσιών, προκειμένου οι Δήμοι να αναβαθμίσουν την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών τους, εξασφαλίζοντας με αυτό τον τρόπο τη διαφάνεια και την εμπιστοσύνη των δημοτών.

Όπως προαναφέρθηκε, ο εσωτερικός έλεγχος δεν κινείται μόνο επί των οικονομικών στοιχείων, αλλά επιτυγχάνεται πλέον έλεγχος όλων των λειτουργιών ενός οργανισμού, συμπεριλαμβανομένων των διοικητικών και λειτουργικών (Παπαστάθης, 2014). Πέρα από τη μελέτη του Μυλωνά (2017), στην οποία επιχειρήθηκε να αναδειχτεί η σημασία της λειτουργίας μιας Υπηρεσίας Εσωτερικού Ελέγχου σε συγκεκριμένα τμήματα του Δήμου Πάργας, ένα από τα οποία ήταν και το τμήμα προσωπικού, δεν επισημάνθηκε άλλη έρευνα εσωτερικού ελέγχου που να αφορά στο Γραφείο Προσωπικού ενός Δήμου. Για τον λόγο αυτό, η παρούσα έρευνα θα προσπαθήσει να εξετάσει την σπουδαιότητα και



αποτελεσματικότητα του εσωτερικού ελέγχου σε μια διοικητική υπηρεσία των Δήμων και συγκεκριμένα στο Γραφείο Προσωπικού.

## 4.2 Γραφείο Προσωπικού

Ο τομέας του προσωπικού, είναι ένας σημαντικός τομέας στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, όπου οι λειτουργίες του πρέπει να πραγματοποιούνται με τέτοιο τρόπο ώστε να επιτυγχάνεται η βέλτιστη εξυπηρέτηση των εσωτερικών πελατών/εργαζομένων, με σκοπό να εξασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών που προσφέρονται.

Σύμφωνα με τον πρότυπο Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας των Δήμων, το Γραφείο Προσωπικού, το οποίο υπάγεται στο Τμήμα Ανθρώπινου Δυναμικού, είναι αρμόδιο να:

- ✓ μεριμνά για την τήρηση των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων που ισχύουν και ρυθμίζουν τις σχέσεις του Δήμου με το ανθρώπινο δυναμικό του (π.χ. θέματα μισθολογικά, ωραρίου, αδειών, κ.λπ.),
- ✓ μεριμνά για τη διενέργεια και ολοκλήρωση των διαδικασιών πρόσληψης ανθρώπινου δυναμικού για την κάλυψη συγκεκριμένων θέσεων εργασίας με βάση τις κείμενες διατάξεις,
- ✓ τηρεί τα Μητρώα του προσωπικού στο οποίο καταγράφονται τα στοιχεία της ατομικής και οικογενειακής του κατάστασης, οι κάθε είδους μεταβολές στην εργασιακή του ζωή (προσλήψεις, απολύσεις, αλλαγές θέσεων εργασίας, αμοιβές, άδειες, απουσίες, αξιολογήσεις κ.λπ.) και τα προσόντα του,
- ✓ σχεδιάζει και εισηγείται βελτιώσεις και παρακολουθεί την εφαρμογή όλων των διαδικασιών που σχετίζονται με την απασχόληση των εργαζομένων (τήρηση ωραρίου, έγκριση και πραγματοποίηση υπερωριών κ.λπ.),
- ✓ συγκεντρώνει τα στοιχεία απασχόλησης και τις μεταβολές των στοιχείων των εργαζομένων που επηρεάζουν τις αμοιβές τους και ενημερώνει έγκαιρα τις οικονομικές υπηρεσίες για την έγκαιρη προώθηση της πληρωμής των εργαζομένων και την απόδοση των ασφαλιστικών τους εισφορών,
- ✓ συνεργάζεται με τους Προϊσταμένους των διοικητικών ενοτήτων του Δήμου και τους ενημερώνει για τις διαδικασίες που πρέπει να ακολουθούνται σε εργασιακά θέματα (διαχείριση παρουσιών, υπερωριών, βεβαιώσεων προς το προσωπικό κ.λπ.) ([www.dimosnet.gr/blog/law\\_explanation/οργανισμοί-εσωτερικής-υπηρεσίας/](http://www.dimosnet.gr/blog/law_explanation/οργανισμοί-εσωτερικής-υπηρεσίας/)).

### 4.3 Σχεδιασμός και σκοπός της έρευνας

Οι ερευνητικές πρακτικές συνδέουν τη θεωρία με την εμπειρική πραγματικότητα και μ' αυτό τον τρόπο αναπτύσσουν την γνώση και μετατρέπουν το εμπειρικό υλικό σε δεδομένα. Τα ερωτηματολόγια είναι από τις πιο δημοφιλείς μεθόδους αξιολόγησης σε έρευνες που συμπληρώνονται από τους ίδιους τους ερωτηθέντες, δηλαδή από το δείγμα της έρευνας. (Κυριαζή, 1999).

Η παρούσα έρευνα επιχειρεί να αναδείξει τη σπουδαιότητα και συμβολή της διαδικασίας του ελέγχου στην ορθή και αποτελεσματική λειτουργία του Γραφείου Προσωπικού. Σκοπός της έρευνας είναι να εξεταστεί ο τρόπος λειτουργίας μιας διοικητικής υπηρεσίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως είναι το Γραφείο Προσωπικού, μέσα από θέματα ελέγχου του προσωπικού, οργανωτικής και διοικητικής πλευράς και να διερευνηθεί η σημασία και αξία του εσωτερικού ελέγχου.

Για τον σκοπό της έρευνας χρησιμοποιήθηκε η τεχνική του δομημένου ερωτηματολογίου. Η σύνταξή του πραγματοποιήθηκε υπό την καθοδήγηση του επιβλέποντα καθηγητή, έπειτα από μελέτη της σχετικής βιβλιογραφίας πάνω στο θέμα. Συγκεκριμένα, οι ερωτήσεις για τον έλεγχο του γραφείου προσωπικού, την τήρηση των διαδικασιών του γραφείου προσωπικού και τον έλεγχο των αδειών του προσωπικού αντλήθηκαν από το ερωτηματολόγιο του προγράμματος εσωτερικού ελέγχου για τη διαχείριση προσωπικού που χρησιμοποιούν οι εσωτερικοί ελεγκτές, προκειμένου να γίνουν πιο αποτελεσματικοί στην εργασία τους, το οποίο ανέπτυξε ο Παπαστάθης (2014) στο βιβλίο του «Ο σύγχρονος εσωτερικός έλεγχος και η πρακτική εφαρμογή του».

Για τη συνεισφορά της διοίκησης του Δήμου στον μηχανισμό ελέγχου, οι ερωτήσεις δομήθηκαν βάσει της έρευνας των Δρογαλάς και συν. (2011), σχετικά με την αποτύπωση του σύγχρονου ρόλου του εσωτερικού ελέγχου.

Για τη μεταβλητή της ανεξαρτησίας του ελέγχου, οι ερωτήσεις στηρίχθηκαν τόσο στα Διεθνή πρότυπα για την επαγγελματική εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου 1100: Ανεξαρτησία και Αντικειμενικότητα ([https://www.hiia.gr/images/pgallery/IPPF\\_2013\\_Greek.pdf](https://www.hiia.gr/images/pgallery/IPPF_2013_Greek.pdf)), όσο και στην έρευνα των Christopher et al. (2009) που αφορά στην ανάλυση της ανεξαρτησίας της λειτουργίας του εσωτερικού ελέγχου στην Αυστραλία.

Για τη μεταβλητή της προστιθέμενης αξίας – συνεισφοράς του ελέγχου οι ερωτήσεις βασίστηκαν στην έρευνα που διεξήγαγαν οι Bota-Antram and Palfi (2009) σχετικά με τις

μεθόδους μέτρησης και αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας του εσωτερικού ελέγχου που επιτυγχάνονται για την εξασφάλιση της προστιθέμενης αξίας.

Επιπρόσθετα, ερευνήθηκαν σε βάθος το ερωτηματολόγιο της Γενικής Γραμματείας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (<https://gsac.gov.gr/index.php/survey1>), καθώς και οι μελέτες των Μυλωνά (2017), Στιβακτάκη (2012), Γκουρτσιλίδη (2016) και Wangcharoendate and Ussahawanitchakit (2009).

#### **4.4 Παρουσίαση ερωτηματολογίου**

Το ερωτηματολόγιο, όπως αυτό παρουσιάζεται στο παράρτημα, αποτελείται συνολικά από τριάντα πέντε (35) ερωτήσεις, οι οποίες σχεδιάστηκαν με τρόπο που να δίνουν σαφείς πληροφορίες, συνδράμοντας στη μελέτη του σκοπού της ποσοτικής έρευνας. Περιέχει αποκλειστικά ερωτήσεις κλειστού τύπου, στις οποίες οι συμμετέχοντες καλούνται να επιλέξουν από τις υπάρχουσες απαντήσεις, με εξαίρεση την πρώτη ερώτηση, στην οποία οι ερωτώμενοι καλούνται προαιρετικά να συμπληρώσουν την επωνυμία του Οργανισμού στον οποίο εργάζονται. Οι ερωτήσεις κλειστού τύπου επιλέχθηκαν για να γίνει πιο προσιτή, εύκολη και γρήγορη η συμπλήρωση του ερωτηματολογίου, ενώ η επωνυμία του Οργανισμού ήταν προαιρετική για να μην χαθεί η ανωνυμία του ατόμου που θα συμπλήρωνε το ερωτηματολόγιο.

Το ερωτηματολόγιο αποτελείται από δύο βασικά μέρη. Το πρώτο μέρος είναι γενικό και περιέχει επτά (7) ερωτήσεις που αποτελούν τα δημογραφικά στοιχεία του δείγματος της έρευνας, οι οποίες πληροφορούν: η 1<sup>η</sup> για τον Οργανισμό, οι 2 έως 5 για το πρόσωπο (υπάλληλο/στέλεχος/αιρετός) που έλαβε μέρος στην έρευνα και οι 6 έως 7 για την ύπαρξη Τμήματος εσωτερικού ελέγχου. Η ερώτηση 1 είναι απογραφικού χαρακτήρα, οι ερωτήσεις 2, 3, 4, 5, 7, είναι πολλαπλών επιλογών και η ερώτηση 5 είναι ερώτηση ναι/όχι.

Το δεύτερο μέρος αποτελείται από είκοσι οκτώ (28) ερωτήσεις, οι οποίες διερευνούν τόσο τον έλεγχο που διεξάγεται στο γραφείο προσωπικού, όσο την αποτελεσματικότητα, την προστιθέμενη αξία και την ανεξαρτησία του ελέγχου. Οι ερωτήσεις αυτές δόθηκαν μέσω της 5βάθμιας κλίμακας Likert: Καθόλου, Σε μικρή κλίμακα, Σε μέτρια κλίμακα, Σε μεγάλη κλίμακα, Πάρα πολύ (Σιάρδος, 2004). Η κλίμακα αυτή κατά την επεξεργασία των δεδομένων, προκειμένου να υπάρξουν ποσοτικοί δείκτες των αποτελεσμάτων μετατράπηκε ως εξής: Καθόλου = 1, Σε μικρή κλίμακα =2, Σε μέτρια κλίμακα =3, Σε μεγάλη κλίμακα =4, Πάρα πολύ =5. Οι ερωτήσεις είναι χωρισμένες σε έξι (6) κατηγορίες όπου μελετάται χωριστά ο έλεγχος στο γραφείο προσωπικού και η σημασία του ελέγχου. Η 1<sup>η</sup> κατηγορία περιλαμβάνει ερωτήσεις (8-13) που μελετούν το περιβάλλον εργασίας του Δήμου ως

Οργανισμού. Στην 2<sup>η</sup> κατηγορία οι ερωτήσεις 14 έως και 16 εξετάζουν τη συνεισφορά της Διοίκησης του Δήμου σε σχέση με το προσωπικό. Στην 3<sup>η</sup> κατηγορία, οι ερωτήσεις (17-24) ερευνούν την τήρηση των διαδικασιών του γραφείου προσωπικού. Στην 4<sup>η</sup> κατηγορία αντιστοιχούν οι ερωτήσεις (25-28) που μελετούν τους ελέγχους των αδειών προσωπικού. Στην 5<sup>η</sup> κατηγορία, οι ερωτήσεις (29-32) ερευνούν την προστιθέμενη αξία – συνεισφορά του ελέγχου και τέλος οι ερωτήσεις 33 έως και 35 της 6<sup>ης</sup> κατηγορίας εξετάζουν την ανεξαρτησία του ελέγχου. Γνωρίζοντας εξ αρχής ότι ελάχιστοι Δήμοι έχουν ξεχωριστή Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου, η έρευνα περιορίστηκε στη μέτρηση και αξιολόγηση της διαδικασίας του ελέγχου στο Γραφείο Προσωπικού.

Το ερωτηματολόγιο σχεδιάστηκε σε ηλεκτρονική μορφή μέσα από τις φόρμες της google forms. Η έρευνα διεξήχθη από τα μέσα Νοεμβρίου 2017 έως και τέλος Δεκεμβρίου 2017. Τα ερωτηματολόγια εστάλησαν ηλεκτρονικά (μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου - e-mail) σε όλους τους Δήμους της Ελλάδας (325). Τα e-mails των Δήμων αναζητήθηκαν από την ιστοσελίδα της Ελληνικής Εταιρείας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (<https://www.eetaa.gr/index.php?tag=dhmoi>). Μετά την μαζική αποστολή τους οι ηλεκτρονικές διευθύνσεις 52 Δήμων δεν ήταν έγκυρες και τα ηλεκτρονικά μηνύματα επεστράφησαν με την επισήμανση του άγνωστου παραλήπτη. Έτσι, αναζητήθηκαν οι ιστοσελίδες των συγκεκριμένων Δήμων, εντοπίστηκαν οι ηλεκτρονικές διευθύνσεις τους και απεστάλησαν εκ νέου.

Όπως αναφέρουν οι Λελεδάκης και Ζιγκιρίδης (2008), η έρευνα με ερωτηματολόγια που αποστέλλονται μέσω ταχυδρομείου, στην περίπτωση μας ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, έχει τα θετικά και τα αρνητικά χαρακτηριστικά της. Από τη μια είναι μια οικονομική μέθοδος, οι απαντήσεις δεν είναι καθοδηγημένες, ενώ εξασφαλίζει ανωνυμία στο δείγμα. Όμως, υπάρχει αδυναμία στον έλεγχο του δείγματος και της παροχής διευκρινίσεων και έχει μικρή ανταπόκριση.

Η συμπλήρωση του ερωτηματολογίου ήταν προαιρετική και οι απαντήσεις άκρως εμπιστευτικές. Από τους 325 Δήμους ελήφθησαν συνολικά 80 απαντήσεις, εκ των οποίων οι 14 ανέφεραν και τον Δήμο που αφορούσαν. Ο χρόνος συμπλήρωσης του ερωτηματολογίου διαρκούσε το μέγιστο 10 λεπτά. Της συμπλήρωσής του προηγήθηκε ένα εισαγωγικό σημείωμα που επεξηγούσε τον λόγο της σχεδίασης του ερωτηματολογίου (για τις ανάγκες διπλωματικής έρευνας μεταπτυχιακού προγράμματος) καθώς και τον σκοπό της έρευνας (η σπουδαιότητα και η συμβολή του ελέγχου στην ορθή και αποτελεσματική λειτουργία του γραφείου προσωπικού).

Οι μέσοι όροι και η τυπική απόκλιση για τις ανεξάρτητες και εξαρτημένες μεταβλητές του ερωτηματολογίου αποδόθηκαν με περιγραφική στατιστική. Οι ανεξάρτητες μεταβλητές ήταν: Ηλικία, Μορφωτικό Επίπεδο, Θέση ευθύνης, Εμπειρία σε έτη. Οι εξαρτημένες μεταβλητές ήταν οι μέσοι όροι των παραγόντων του ερωτηματολογίου (Περιβάλλον εργασίας, Συνεισφορά διοίκησης, Τήρηση διαδικασιών γραφείου προσωπικού, Έλεγχος αδειών προσωπικού, Προστιθέμενη αξία – Συνεισφορά ελέγχου, Ανεξαρτησία Ελέγχου).

Στη συνέχεια παρατίθενται τα αποτελέσματα της στατιστικής ανάλυσης που εφαρμόστηκε για την επεξεργασία των αποτελεσμάτων της έρευνας. Η ανάλυση των δεδομένων που συγκεντρώθηκαν έγινε με τη χρήση του στατιστικού προγράμματος SPSS, έκδοση 24. Το σύνολο των απαντήσεων περιγράφεται με τον αντίστοιχο πίνακα συχνοτήτων, γενικά σχόλια επί των απαντήσεων και με την αντίστοιχη πίτα σε κάθε ερώτηση. Η επιλογή της πίτας ως μοναδικό διάγραμμα σε όλες τις ερωτήσεις έγινε σκοπίμως προκειμένου να εξασφαλιστεί η ομοιομορφία των πινάκων της έρευνας.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Αποτελέσματα εμπειρικής έρευνας

### 5.1 Δημογραφικά χαρακτηριστικά

Η ερώτηση 1 ήταν προαιρετική και αφορούσε στην επωνυμία του Οργανισμού. Από το σύνολο των 80 ατόμων που συμπλήρωσαν το ερωτηματολόγιο, οι 14 κατέγραψαν το όνομα του Δήμου στον οποίο εργάζονται, όπως φαίνεται στον παρακάτω πίνακα.

A/A	Επωνυμία Οργανισμού (Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού)
1	Δήμος Χαλκιδόνας
2	Δήμος Παλαιού Φαλήρου
3	Δήμος Νέας Προποντίδας
4	Δήμος Δράμας
5	Δήμος Καστοριάς
6	Δήμος Ιάσμου
7	Δήμος Ήλιδας
8	Δήμος Πύργου
9	Δήμος Θέρμης
10	Δήμος Λαγκαδά
11	Δήμος Αρταίων
12	Δήμος Θερμαϊκού
13	Δήμος Αμπελοκήπων Μενεμένης
14	Δήμος Κατερίνης

Από τον παραπάνω πίνακα διαπιστώνεται η ανάγκη της διατήρησης της πλήρους ανωνυμίας του κάθε ερωτώμενου.

Το δείγμα αποτέλεσαν αιρετοί, στελέχη, υπάλληλοι των 325 Δήμων της χώρας. Ποσοστό 65% (n= 52) των συμμετεχόντων στην έρευνα ανήκε στην ηλικιακή κατηγορία των 41 ως 50 ετών, ενώ το 45% (n= 36) ήταν υπάλληλοι. Τριάντα δύο από τους συμμετέχοντες (40%) ήταν κάτοχοι μεταπτυχιακού διπλώματος, ενώ σε ποσοστό 42,5% (n=34) ανήλθαν οι εργαζόμενοι που είχαν από 11 ως 15 έτη στην παρούσα θέση (Πίνακας 5.1).

**Πίνακας 5.1.** Δημογραφικά χαρακτηριστικά δείγματος.

<b>Ηλικία</b>	<b>Μορφωτικό Επίπεδο</b>	<b>Θέση</b>	<b>Εμπειρία σε έτη</b>
<i>31-40</i> n=12, (15%)	<i>Λύκειο</i> n =14, (17,5%)	<i>Υπάλληλος</i> n =36, (45%)	1-5 n =22, (27,5%)
<i>41-50</i> n= 52, (65%)	<i>ΤΕΙ – ΑΕΙ</i> n =30, (37,5%)	<i>Προϊστάμενος/η τμήματος.</i> n =22, (27,5%)	6-10 n =14, (17,5%)
<i>51+</i> N=16, (20%)	<i>Μεταπτυχιακό</i> n = 32, (40%)	<i>Προϊστάμενος/η διεύθυνσης,</i> n=8, (10%)	11-15 n =34, (42,5%)
	<i>Διδακτορικό</i> n= 4, (5%)	<i>Αιρετός</i> n =4, (5%)	16-20 n =4, (5%)
		<b>Άλλο</b> n =10, (12,5%)	21+ n =6, (7,5%)

Σύμφωνα με τις απαντήσεις που δόθηκαν, μόνο σε δύο δήμους υπάρχει τμήμα εσωτερικού ελέγχου. Τα θέματα λειτουργίας διαχείρισης και ελέγχου προσωπικού στους Δήμους που δεν είχαν τμήμα εσωτερικού ελέγχου υπό την εποπτεία του έχει σε ποσοστό 40% ο δήμαρχος ή κάποιος αντιδήμαρχος, ο Διευθυντής/τρια διοικητικών υπηρεσιών σε ποσοστό 32,5% , ο προϊστάμενος του τμήματος ανθρωπίνου δυναμικού σε ποσοστό 15% , ο γενικός γραμματέας σε ποσοστό 7,5% . Ποσοστό 5% (n= 4) είχε η απάντηση «άλλο» (Πίνακας 5.2). Σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 58 § 1 περ. δ' του Ν. 3852/2010, ο Δήμαρχος είναι προϊστάμενος όλων των υπηρεσιών και όλου του προσωπικού του Δήμου. Η ιδιότητα του αυτή, στους Δήμους όπου δεν υπάρχει Τμήμα εσωτερικού ελέγχου, του επιτρέπει να ασκεί ο ίδιος τη διαχείριση και τον έλεγχο του προσωπικού. Φυσικά, το ποσοστό του ελέγχου από τον Δ/ντή/τρια διοικητικών υπηρεσιών δεν απέχει πολύ από αυτό του Δημάρχου/Αντιδημάρχου, αφού στις αρμοδιότητες και στα καθήκοντα των Διευθύνσεων είναι και η παρακολούθηση (έλεγχος) των αντίστοιχων τμημάτων και γραφείων. Μπορεί, λοιπόν, να διαπιστώσει κανείς ότι στην πλειοψηφία των Δήμων δεν έχει αναγνωριστεί η σπουδαιότητα του εσωτερικού ελέγχου, αφού δεν υπάρχει αντίστοιχο τμήμα, ενώ ο έλεγχος διεκπεραιώνεται από αιρετούς (Δήμαρχο/Αντιδήμαρχο) ή στελέχη που είναι ήδη επιφορτισμένα καθημερινά με πολλές αρμοδιότητες και ευθύνες.

**Πίνακας 5.2.** Άσκηση θεμάτων λειτουργίας διαχείρισης και ελέγχου προσωπικού στους Δήμους.

<b>Δήμαρχος Αντιδήμαρχος</b>	<b>Διευθυντής/ια Διοικητικών υπηρεσιών</b>	<b>Προϊστάμενος τμήματος ανθρ. Δυναμικού</b>	<b>Γενικός γραμματέας</b>	<b>άλλο</b>
N= 30	N=26	N=12	N=6	N=4
(40%)	(32,5%)	(15%)	(7,5%)	(5%)



## 5.2 Αποτελέσματα περιγραφικής στατιστικής

### 5.2.1 Περιβάλλον Εργασίας

Αναφορικά με τον παράγοντα «Περιβάλλον εργασίας» όπως διαπιστώνεται από τον πίνακα 5.3 οι απαντήσεις που δόθηκαν στην ερώτηση 8, αν είναι διακριτά τα διαφορετικά ιεραρχικά επίπεδα εγκρίσεων, το μεγαλύτερο ποσοστό των απαντήσεων κυμαίνεται μεταξύ της μέτριας κλίμακας, της μικρής κλίμακας και της απουσίας διακριτότητας ελέγχου. Αυτό συμβαίνει, καθώς σε πολλά ζητήματα δεν υπάρχουν σαφείς διακρίσεις μεταξύ των αρμοδιοτήτων των αιρετών και των Δ/ντών/Προϊσταμένων, με αποτέλεσμα αρκετές φορές να υπάρχει σύγκρουση απόψεων μεταξύ των ανωτέρων ιεραρχικά στελεχών, αλλά και σύγχυση όσον αφορά στις εγκρίσεις που δίνονται στους υπαλλήλους για διεκπεραίωση των εργασιών.

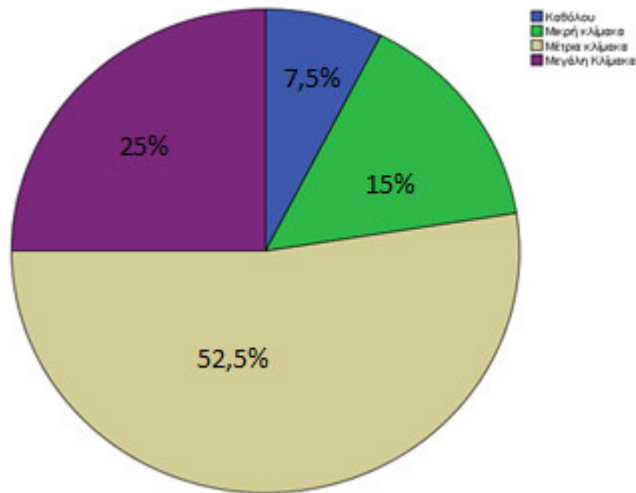
Αντίστοιχα παρουσιάζονται τα αποτελέσματα στην ερώτηση 9, αν είναι σαφής ο διαχωρισμός των καθηκόντων και αρμοδιοτήτων του προσωπικού, όπως φαίνεται στον πίνακα 5.4. Σύμφωνα με την έννοια της οργάνωσης ενός Οργανισμού/Δήμου, οι άνθρωποι πόροι κατανέμονται στα διάφορα τμήματα. Η οργανωτική αυτή δομή αποτυπώνεται στο οργανόγραμμα του Οργανισμού/Δήμου. Από τις βασικές αρχές της οργάνωσης είναι να παρουσιάζονται στο οργανόγραμμα του Οργανισμού/Δήμου γραφικά οι θέσεις εργασίας και οι σχέσεις εξουσίας, όπως αυτές ισχύουν στην πραγματικότητα, αλλά και να παρουσιάζεται η αναλυτική περιγραφή ευθυνών και εξουσιών κάθε θέσης εργασίας (Γλαβέλη και Χατζηδιαμαντής, 2017). Τα στάδια αυτά, δυστυχώς, δεν υπάρχουν στους Οργανισμούς Εσωτερικών Υπηρεσιών των Δήμων. Λόγω αυτής της έλλειψης απουσιάζει τόσο η διακριτότητα των ευθυνών, όσο και ο διαχωρισμός των καθηκόντων του ανθρώπινου δυναμικού. Προκειμένου να γίνει πληρέστερη η απεικόνιση των αποτελεσμάτων, μετά από κάθε πίνακα διαφαίνονται και τα αντίστοιχα διαγράμματα.

**Πίνακας 5.3.** *Είναι διακριτά τα διαφορετικά ιεραρχικά επίπεδα εγκρίσεων στον Δήμο σας;*

	Συχνότητα N	Ποσοστό %	Αθροιστικό ποσοστό %
Καθόλου	6	7,5	7,5
Σε μικρή κλίμακα	12	15	22,5
Σε μέτρια κλίμακα	42	52,5	75
Σε μεγάλη κλίμακα	20	25	100
Πάρα πολύ	0	0	0

Συνολικά	80	100
----------	----	-----

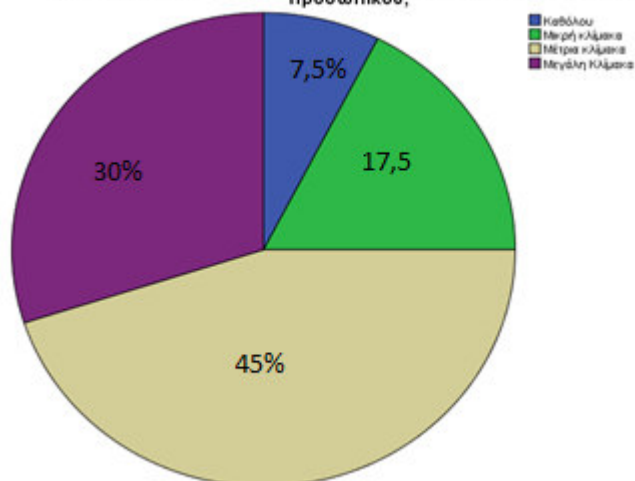
Είναι διακριτά τα διαφορετικά ιεραρχικά επίπεδα εγκρίσεων στον Δήμο σας;



**Πίνακας 5.4.** Είναι σαφής ο διαχωρισμός των καθηκόντων και αρμοδιοτήτων του προσωπικού;

	Συχνότητα N	Ποσοστό %	Αθροιστικό ποσοστό %
Καθόλου	6	7,5	7,5
Σε μικρή κλίμακα	14	17,5	25
Σε μέτρια κλίμακα	36	45	70
Σε μεγάλη κλίμακα	24	30	100
Πάρα πολύ	0	0	
Συνολικά	80	100	

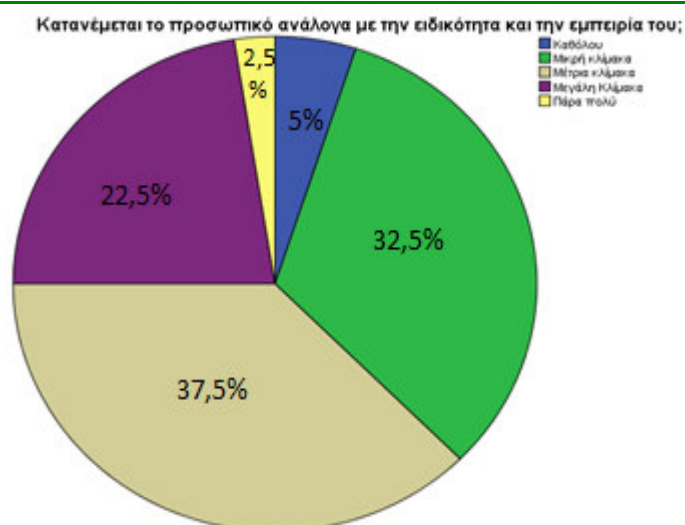
Είναι σαφής ο διαχωρισμός των καθηκόντων και αρμοδιοτήτων του προσωπικού;



Αναφορικά με τον παράγοντα «Περιβάλλον εργασίας», στην ερώτηση 10, αν κατανέμεται το προσωπικό ανάλογα με την ειδικότητα και την εμπειρία του, η πλειοψηφία των ερωτηθέντων σε ποσοστό 75 %, όπως φαίνεται στον πίνακα 5.5, αναδεικνύει την αναντιστοιχία της κατανομής αυτής. Μετά το Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010) από τη μια έχουν εκχωρηθεί από την Κεντρική Διοίκηση πολλές αρμοδιότητες στους Δήμους, από την άλλη έχουν μειωθεί οι επιχορηγήσεις από τον κρατικό προϋπολογισμό, χωρίς αυτές να έχουν άμεση σχέση με τις ιδιαίτερες συνθήκες κάθε Δήμου χωριστά (Γκέκας, 2017). Επιπρόσθετα, έχουν ελαχιστοποιηθεί οι νέες προσλήψεις. Αν στα παραπάνω προσθέσουμε και το γεγονός ότι οι αρμοδιότητες στους Δήμους, όπως περιγράφονται στους νόμους 3463/2006 και 3852/2010 είναι γενικές, με αποτέλεσμα να υπάρχει ασάφεια που να καθιστά δύσκολη την εξειδικευμένη κατανομή του προσωπικού (Ξένος, 2011), θα μπορούσε να γίνει κατανοητή η ανακόλουθη κατανομή του προσωπικού με την ειδικότητα και την εμπειρία του.

**Πίνακας 5.5.** Κατανέμεται το προσωπικό ανάλογα με την ειδικότητα και την εμπειρία του;

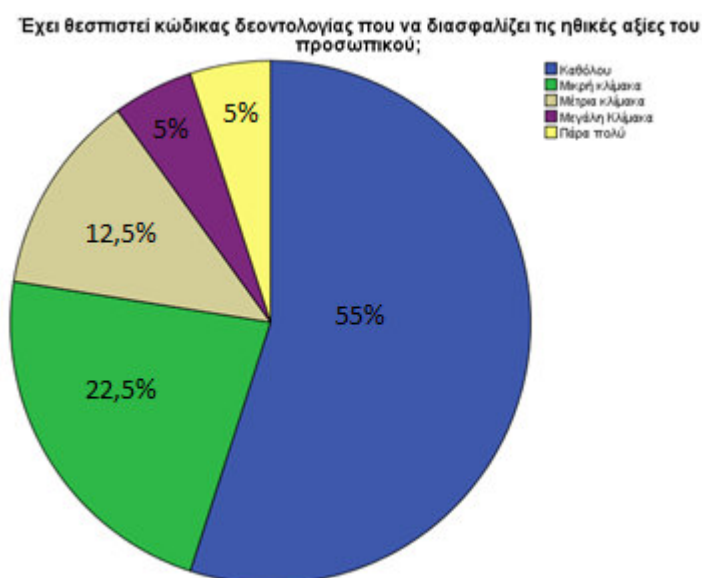
	Συχνότητα N	Ποσοστό %	Αθροιστικό ποσοστό %
Καθόλου	4	5	5
Σε μικρή κλίμακα	26	32,5	37,5
Σε μέτρια κλίμακα	30	37,5	75
Σε μεγάλη κλίμακα	18	22,5	97,5
Πάρα πολύ	2	2,5	100
Συνολικά	80	100	



Όπως φαίνεται στον πίνακα 5.6, οι απαντήσεις των ερωτηθέντων αθροιστικά σε ποσοστό 90% στην ερώτηση 11, σχετικά με την ύπαρξη κώδικα δεοντολογίας, ο οποίος να διασφαλίζει τις ηθικές αξίες του προσωπικού, αναδεικνύουν τη σοβαρή έλλειψη σε αυτό το κομμάτι. Η ύπαρξη στους Δήμους ενός κώδικα δεοντολογίας μπορεί να αποτελέσει ένα βασικό εργαλείο της ορθής και επαγγελματικής συμπεριφοράς, των αρχών και αξιών του ανθρώπινου δυναμικού, ενώ θα λειτουργεί ως αναπόσπαστο τμήμα του μοντέλου οργάνωσης, διοίκησης και ελέγχου του κάθε Δήμου χωριστά.

**Πίνακας 5.6.** Έχει θεσπιστεί κώδικας δεοντολογίας που να διασφαλίζει τις ηθικές αξίες του προσωπικού;

	Συχνότητα N	Ποσοστό %	Αθροιστικό ποσοστό %
Καθόλου	44	55	55
Σε μικρή κλίμακα	18	22,5	77,5
Σε μέτρια κλίμακα	10	12,5	90
Σε μεγάλη κλίμακα	4	5	95
Πάρα πολύ	4	5	100
Συνολικά	80	100	

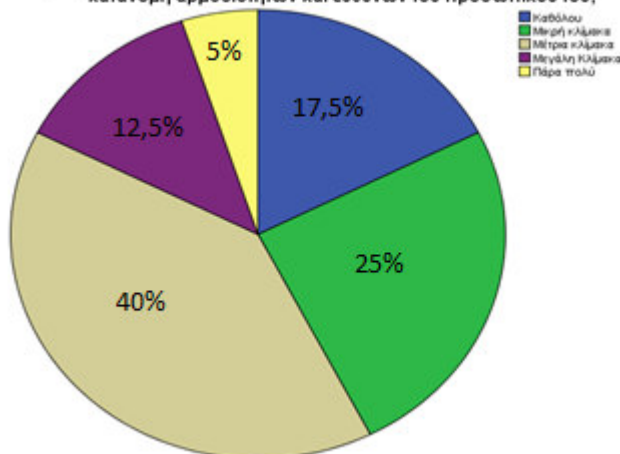


Ανάλογη έλλειψη παρατηρείται στα ποσοστά του πίνακα 5.7, ο οποίος αναφέρεται στην ερώτηση 12, αν το γραφείο προσωπικού διακρίνεται για την κατάλληλη στελέχωσή του και την κατανομή αρμοδιοτήτων και ευθυνών του προσωπικού του. Τα χαμηλά ποσοστά δείχνουν την υποστελέχωση του γραφείου προσωπικού, όπως συμβαίνει και σε πολλά άλλα γραφεία των Δήμων, λόγω έλλειψης επαρκούς προσωπικού. Από την άλλη, η μη αναλυτική περιγραφή αρμοδιοτήτων και ευθυνών σε κάθε θέση εργασίας, όπως θα έπρεπε να υπάρχει στους Ο.Ε.Υ. (βλ. παραπάνω), καθιστούν δύσκολη όχι μόνο την διακριτή κατανομή των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων και ευθυνών του κάθε υπαλλήλου, αλλά και τον έλεγχο των εργασιών που αυτοί επιτελούν. Αξίζει να σημειωθεί ότι, ένας από τους ερωτώμενους, επιθυμώντας να σχολιάσει περαιτέρω την υποστελέχωση του γραφείου προσωπικού, στην ερώτηση 1, ερώτηση ανοιχτού τύπου, χωρίς να αναφέρει τον Δήμο στον οποίο εργάζεται, συμπλήρωσε ότι όλα τα θέματα διεκπεραιώνονται από έναν υπάλληλο, τον Προϊστάμενο του Τμήματος Διοικητικών και Οικονομικών υπηρεσιών.

**Πίνακας 5.7.** Το γραφείο προσωπικού διακρίνεται για την κατάλληλη στελέχωσή του και την κατανομή αρμοδιοτήτων και ευθυνών του προσωπικού του;

	Συχνότητα N	Ποσοστό %	Αθροιστικό ποσοστό %
Καθόλου	14	17,5	17,5
Σε μικρή κλίμακα	20	25	42,5
Σε μέτρια κλίμακα	32	40	82,5
Σε μεγάλη κλίμακα	10	12,5	95
Πάρα πολύ	4	5	100
Συνολικά	80	100	

Το γραφείο προσωπικού διακρίνεται για την κατάλληλη στελέχωσή του και την κατανομή αρμοδιοτήτων και ευθυνών του προσωπικού του;

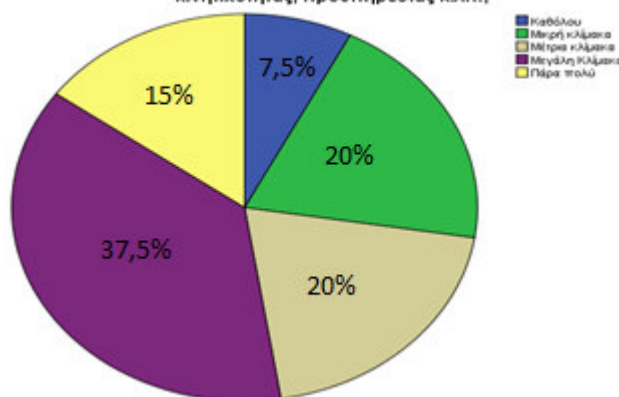


Μια διαφοροποίηση στον παράγοντα «Περιβάλλον εργασίας» φαίνεται στον πίνακα 5.8 στην ερώτηση 13, αν οι εργαζόμενοι του γραφείου προσωπικού είναι κατάλληλα καταρτισμένοι να δίνουν πληροφορίες στο προσωπικό του οργανισμού για θέματα αδειών, υπηρεσιακών μεταβολών, συνταξιοδοτήσεων, μεταθέσεων, μετατάξεων, κινητικότητας, προϋπηρεσίας με το αθροιστικό ποσοστό 52,5 % για την πολύ καλή ανταπόκρισή τους στα θέματα αυτά. Το γεγονός αυτό αποδεικνύει την υπευθυνότητα των υπαλλήλων στην πλειοψηφία τους, αλλά και την προθυμία να διερευνούν και να δίνουν πληροφορίες για τα ανωτέρω θέματα, τα οποία αφορούν και στους ίδιους ως υπαλλήλους. Εξάλλου, εκτός από 14 άτομα που δήλωσαν απόφοιτοι Λυκείου, οι υπόλοιποι που συμπλήρωσαν το ερωτηματολόγιο δήλωσαν κάτοχοι τόσο πτυχίου τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, όσο μεταπτυχιακού, ακόμη και διδακτορικού τίτλου (βλ. ερωτ. 3). Το γεγονός αυτό αποδεικνύει και τη θέληση των ίδιων των υπαλλήλων να καταρτιστούν κατάλληλα και να αποδώσουν τα μέγιστα στη θέση που έχουν τοποθετηθεί.

**Πίνακας 5.8.** *Οι εργαζόμενοι του γραφείου προσωπικού είναι κατάλληλα καταρτισμένοι να δίνουν πληροφορίες στο προσωπικό του οργανισμού για θέματα αδειών, υπηρεσιακών μεταβολών, συνταξιοδοτήσεων, μεταθέσεων, μετατάξεων, κινητικότητας, προϋπηρεσίας κ.λπ.;*

	Συχνότητα N	Ποσοστό %	Αθροιστικό ποσοστό %
Καθόλου	6	7,5	7,5
Σε μικρή κλίμακα	16	20	27,5
Σε μέτρια κλίμακα	16	20	47,5
Σε μεγάλη κλίμακα	30	37,5	85
Πάρα πολύ	12	15	100
Συνολικά	80	100	

Οι εργαζόμενοι του γραφείου προσωπικού είναι κατάλληλα καταρτισμένοι να δίνουν πληροφορίες στο προσωπικό του οργανισμού για θέματα αδειών, υπηρεσιακών μεταβολών, συνταξιοδοτήσεων, μεταθέσεων, μετατάξεων, κινητικότητας, προϋπηρεσίας κ.λπ.;

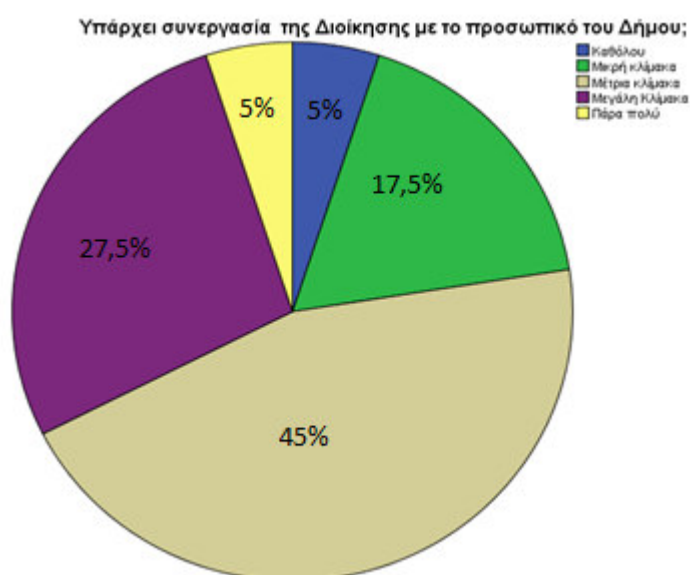


## 5.2.2 Συνεισφορά Διοίκησης

Αναφορικά με τον παράγοντα «Συνεισφορά διοίκησης», οι απαντήσεις που δόθηκαν στην ερώτηση 14, αν υπάρχει συνεργασία της Διοίκησης με το προσωπικό του Δήμου, δείχνουν όπως διαπιστώνεται από τον πίνακα 5.9, έλλειψη στη συνεργασία σε αθροιστικό ποσοστό 67,5%.

**Πίνακας 5.9.** Υπάρχει συνεργασία της Διοίκησης με το προσωπικό του Δήμου;

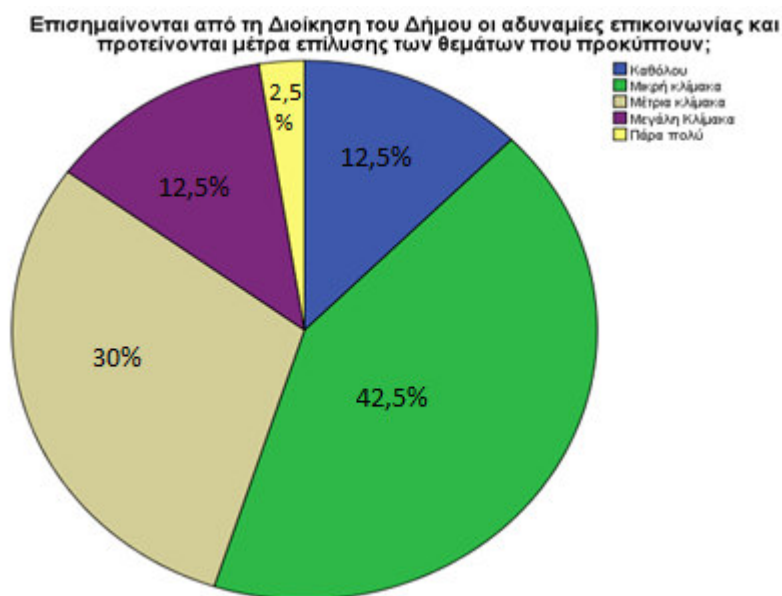
	Συχνότητα N	Ποσοστό %	Αθροιστικό ποσοστό %
Καθόλου	4	5	5
Σε μικρή κλίμακα	14	17,5	22,5
Σε μέτρια κλίμακα	36	45	67,5
Σε μεγάλη κλίμακα	22	27,5	95
Πάρα πολύ	4	5	100
Συνολικά	80	100	



Επίσης, στην ερώτηση 15, αν επισημαίνονται από τη Διοίκηση του Δήμου οι αδυναμίες επικοινωνίας και αν προτείνονται μέτρα επίλυσης για τα θέματα που προκύπτουν αναδεικνύεται σε μεγάλο ποσοστό που φτάνει το 85 % η έλλειψη και σε αυτό τον τομέα.

**Πίνακας 5.10.** *Επισημαίνονται από τη Διοίκηση του Δήμου οι αδυναμίες επικοινωνίας και προτείνονται μέτρα επίλυσης των θεμάτων που προκύπτουν;*

	Συχνότητα N	Ποσοστό %	Αθροιστικό ποσοστό %
Καθόλου	10	12,5	12,5
Σε μικρή κλίμακα	34	42,5	55
Σε μέτρια κλίμακα	24	30	85
Σε μεγάλη κλίμακα	10	12,5	97,5
Πάρα πολύ	2	2,5	100
Συνολικά	80	100	

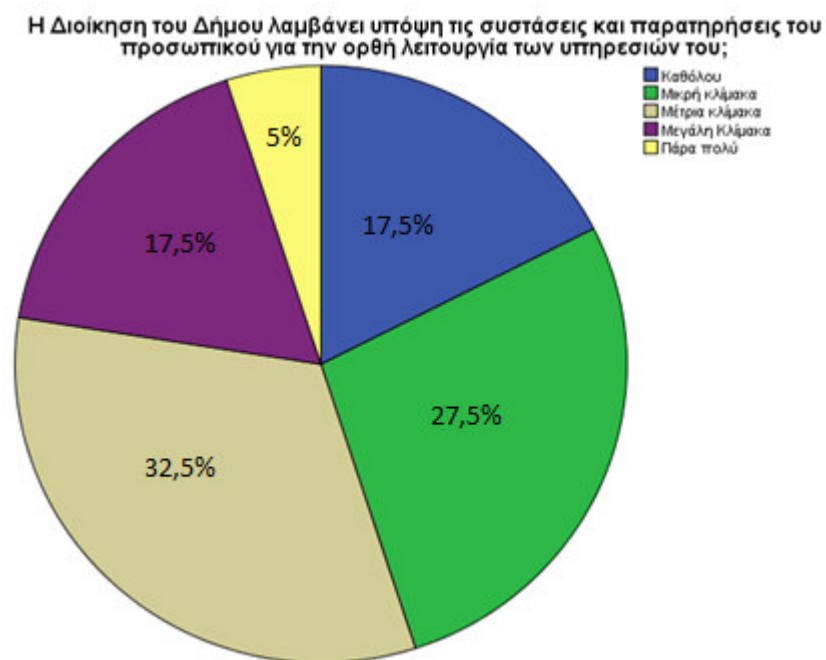




Τέλος, στην ερώτηση 16, αν η Διοίκηση του Δήμου λαμβάνει υπόψη τις συστάσεις και παρατηρήσεις του προσωπικού για την ορθή λειτουργία των υπηρεσιών του δηλώνεται επίσης από τους ερωτηθέντες σε ποσοστό 77,5% η έλλειψη και σε αυτό τον τομέα.

**Πίνακας 5.11.** Η Διοίκηση του Δήμου λαμβάνει υπόψη τις συστάσεις και παρατηρήσεις του προσωπικού για την ορθή λειτουργία των υπηρεσιών του;

	Συχνότητα N	Ποσοστό %	Αθροιστικό ποσοστό %
Καθόλου	14	17,5	17,5
Σε μικρή κλίμακα	22	27,5	45
Σε μέτρια κλίμακα	26	32,5	77,5
Σε μεγάλη κλίμακα	14	17,5	95
Πάρα πολύ	4	5	100
Συνολικά	80	100	



Τα αποτελέσματα στην ενότητα της συνεισφοράς της Διοίκησης στην ορθή και αποτελεσματική λειτουργία του Γραφείου Προσωπικού και κατ' επέκταση στην ορθή λειτουργία των υπηρεσιών του Δήμου, φανερώνουν την έλλειψη όχι μόνο συνεργασίας, αλλά και διάθεσης της Διοίκησης να λάβει υπόψη της ενδεχόμενες συστάσεις και παρατηρήσεις του προσωπικού. Οι απαντήσεις, βέβαια, παρουσίασαν σημαντικές διαφορές ανάλογα με τη θέση ευθύνης των συμμετεχόντων, με τους αιρετούς να δηλώνουν την ικανοποίησή τους τόσο στο θέμα της συνεργασίας της διοίκησης με το προσωπικό, όσο και στο θέμα της συνεισφοράς της στην επίλυση διαφόρων θεμάτων.

Η υιοθέτηση ενός συμμετοχικού μοντέλου ηγεσίας στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, όπου η διοίκηση λαμβάνει υπόψη τις απόψεις, προτάσεις του προσωπικού και ενθαρρύνει τη συμμετοχή τους στην επίλυση θεμάτων που πιθανόν μπορεί να προκύπτουν, αποτελεί σημαντικό παράγοντα αποτελεσματικής ηγεσίας. Με αυτό τον τρόπο προάγεται η ομαδική προσπάθεια, δημιουργείται το κατάλληλο εργασιακό περιβάλλον, αναπτύσσεται η εμπιστοσύνη τόσο της Διοίκησης απέναντι στο προσωπικό, όσο και του προσωπικού απέναντι στη Διοίκηση. Όλα τα παραπάνω έχουν αντίκτυπο στην ορθή, αποτελεσματική, ποιοτική, αποδοτική λειτουργία των υπηρεσιών των Δήμων και κατ' επέκταση στην ικανοποίηση των πολιτών/πελατών τους (Κακουλίδου, 2006).

### 5.2.3 Τήρηση των διαδικασιών του Γραφείου Προσωπικού

Τον παράγοντα «Τήρηση διαδικασιών του γραφείου προσωπικού» περιγράφουν 8 ερωτήσεις. Αναφορικά με την ερώτηση 17, αν τηρούνται τα πλήρη στοιχεία όλων των υπαλλήλων σε ατομικούς φακέλους οι ερωτηθέντες απάντησαν θετικά, ότι δηλαδή τηρούνται σε μεγάλη και πάρα πολύ μεγάλη κλίμακα τα στοιχεία των υπαλλήλων σε ατομικούς φακέλους, σε αθροιστικό ποσοστό 82,5% (Πίνακας 5.12). Τα συγκεκριμένα αποτελέσματα υποδηλώνουν ότι τα γραφεία προσωπικού των Δήμων εφαρμόζουν βασικές αρχές οργάνωσης και τήρησης του προσωπικού μητρώου των υπαλλήλων τους, όπου περιλαμβάνεται και η ξεχωριστή τήρηση στοιχείων για κάθε υπάλληλο (Π.Δ. 178, 2004). Η σωστή τήρηση των στοιχείων του προσωπικού συμβάλλει τόσο στην καλύτερη αξιοποίησή του, ενώ βοηθά στον έλεγχο της εξέλιξης και απόδοσής του.

**Πίνακας 5.12.** *Τηρούνται τα πλήρη στοιχεία όλων των υπαλλήλων σε ατομικούς φακέλους;*

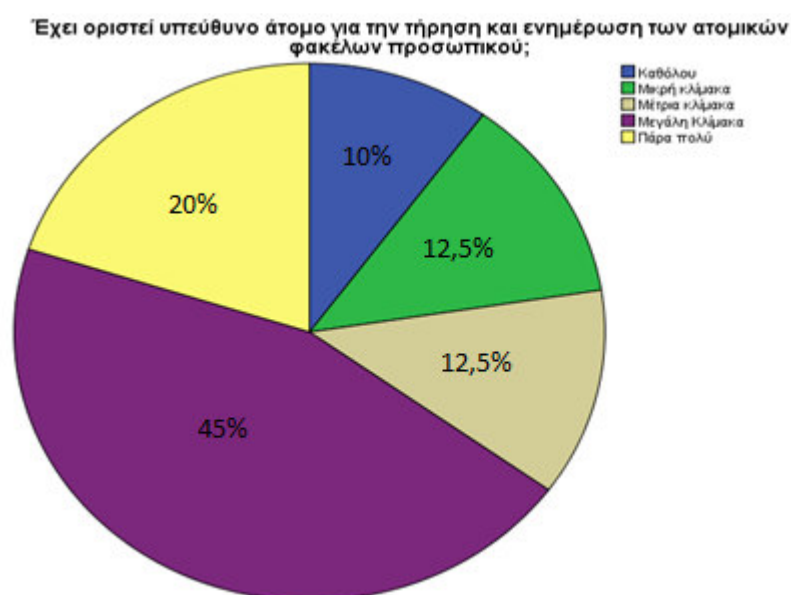
	Συχνότητα N	Ποσοστό %	Αθροιστικό ποσοστό %
Καθόλου	0	0	0
Σε μικρή κλίμακα	2	2,5	2,5
Σε μέτρια κλίμακα	12	15	17,5
Σε μεγάλη κλίμακα	40	50	67,5
Πάρα πολύ	26	32,5	100
Συνολικά	80	100	



Αναφορικά με την ερώτηση 18, αν έχει οριστεί υπεύθυνο άτομο για την τήρηση και ενημέρωση των ατομικών φακέλων προσωπικού, παρόλο που το 65% των απαντήσεων των ερωτηθέντων, όπως φαίνεται από τον πίνακα 5.13, ήταν θετικό σε κλίμακα από μεγάλη έως πάρα πολύ, ωστόσο υπάρχει και ένα ενδιαφέρον ποσοστό (35%) όπου κυμαίνεται από το μέτριο έως το καθόλου. Αν λάβουμε υπόψη την υποστελέχωση του τμήματος προσωπικού που διαπιστώθηκε από τις απαντήσεις της ερώτησης 12, μπορούμε να κατανοήσουμε ότι οι ευθύνες του γραφείου προσωπικού όταν δεν υπάρχει επαρκές προσωπικό, είτε διεκπεραιώνονται από τον μοναδικό υπάλληλο, ο οποίος μπορεί να θεωρηθεί ότι έχει οριστεί για την τήρηση και ενημέρωση των φακέλων του προσωπικού, είτε κατανέμονται αντίστοιχα προκειμένου να διεκπεραιώνονται οι καθημερινές εργασίες.

**Πίνακας 5.13.** Έχει οριστεί υπεύθυνο άτομο για την τήρηση και ενημέρωση των ατομικών φακέλων προσωπικού;

	Συχνότητα N	Ποσοστό %	Αθροιστικό ποσοστό %
Καθόλου	8	10	10
Σε μικρή κλίμακα	10	12,5	22,5
Σε μέτρια κλίμακα	10	12,5	35
Σε μεγάλη κλίμακα	36	45	80
Πάρα πολύ	16	20	100
Συνολικά	80	100	

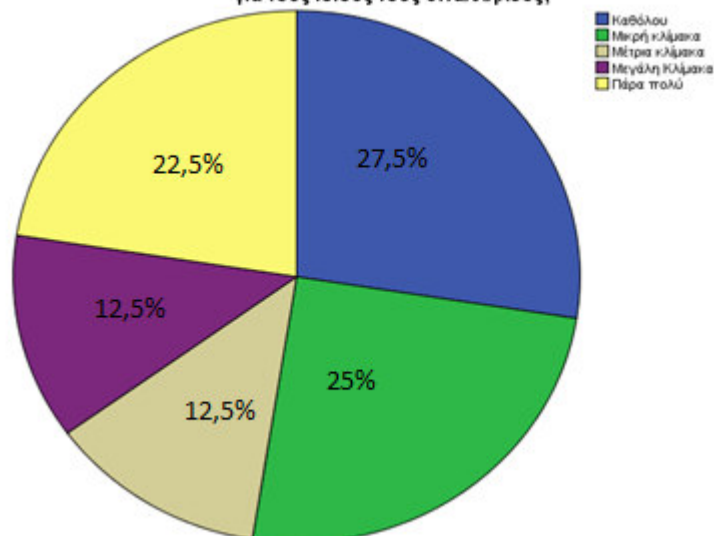


Στην ερώτηση 19 που αφορά στην ύπαρξη ή όχι περιορισμού πρόσβασης στους ατομικούς φακέλους του προσωπικού για τους ίδιους τους υπαλλήλους το αρνητικά απαντημένο ποσοστό με κλίμακα από καθόλου έως μέτρια έφτασε αθροιστικά στο 65% (Πίνακας 5.14). Κάθε εργαζόμενος δικαιούται να λάβει γνώση και να έχει πρόσβαση σε έγγραφα και δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα (Ν. 2472/1997). Η πρόσβαση, όμως, στους ατομικούς φακέλους του προσωπικού είναι καλό να είναι περιορισμένη, να πραγματοποιείται κατόπιν έγγραφης αίτησης του ενδιαφερομένου υπαλλήλου, και να χρησιμοποιείται για την ορθή εκτέλεση των καθηκόντων του. Κάθε φάκελος περιέχει έγγραφα και προσωπικά δεδομένα. Όταν ο υπάλληλος έχει απεριόριστη πρόσβαση στους ατομικούς φακέλους, αυτό καθιστά και την εποπτεία ανεξέλεγκτη, με αποτέλεσμα να αυξάνεται η πιθανότητα να παραπέσουν έγγραφα, ακόμη και να χαθούν.

**Πίνακας 5.14.** Υπάρχει περιορισμός πρόσβασης στους ατομικούς φακέλους του προσωπικού για τους ίδιους τους υπαλλήλους;

	Συχνότητα N	Ποσοστό %	Αθροιστικό ποσοστό %
Καθόλου	22	27,5	27,5
Σε μικρή κλίμακα	20	25	52,5
Σε μέτρια κλίμακα	10	12,5	65
Σε μεγάλη κλίμακα	10	12,5	77,5
Πάρα πολύ	18	22,5	100
Συνολικά	80	100	

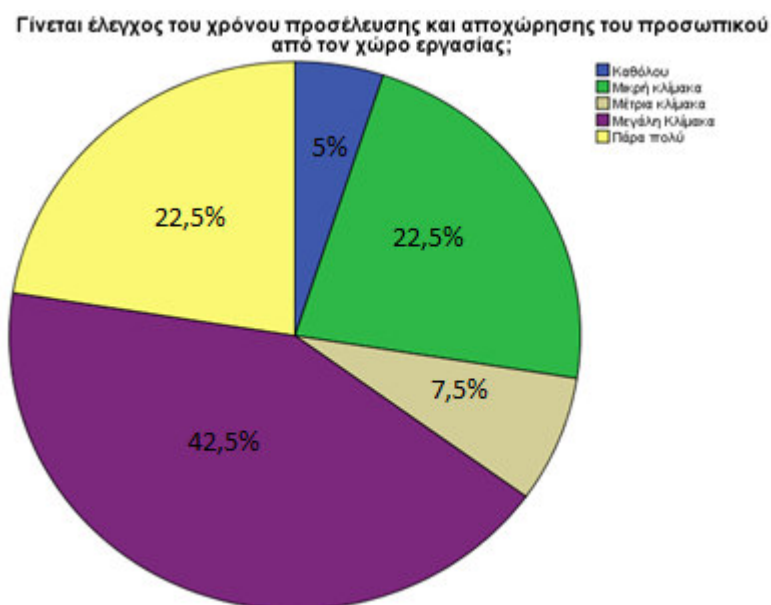
Υπάρχει περιορισμός πρόσβασης στους ατομικούς φακέλους του προσωπικού για τους ίδιους τους υπαλλήλους;



Στην ερώτηση 20, αν γίνεται έλεγχος του χρόνου προσέλευσης και αποχώρησης του προσωπικού από τον χώρο εργασίας, το 65% των ερωτηθέντων, όπως φαίνεται στον πίνακα 5.15, απάντησε θετικά σε κλίμακα από μεγάλη έως πάρα πολύ μεγάλη. Αυτό αποδεικνύει τη διευρυμένη, πλέον, χρήση από τους Δήμους ηλεκτρονικού – ψηφιακού μηχανισμού σήμανσης – ηλεκτρονικό ρολόι - το οποίο και σύμφωνα με το Τμήμα Συνθηκών Εργασίας και Παραγωγικότητας του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (2013) αποτελεί το πλέον αξιόπιστο σύστημα ελέγχου προσέλευσης και αποχώρησης του προσωπικού.

**Πίνακας 5.15.** *Γίνεται έλεγχος του χρόνου προσέλευσης και αποχώρησης του προσωπικού από τον χώρο εργασίας;*

	Συχνότητα N	Ποσοστό %	Αθροιστικό ποσοστό %
Καθόλου	4	5	5
Σε μικρή κλίμακα	18	22,5	27,5
Σε μέτρια κλίμακα	6	7,5	35
Σε μεγάλη κλίμακα	34	42,5	77,5
Πάρα πολύ	18	22,5	100
Συνολικά	80	100	



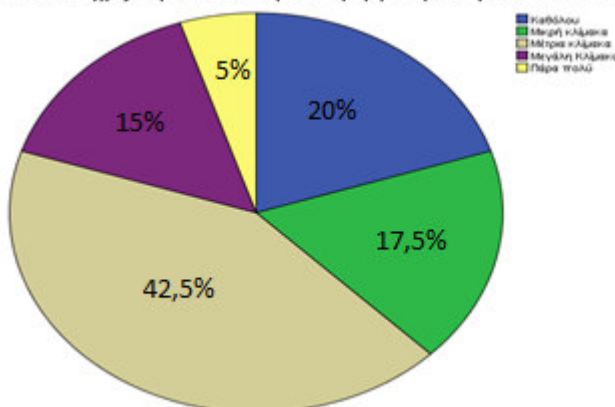
Στην ερώτηση 21, αν γίνεται έλεγχος στην εκπαίδευση και επιμόρφωση του προσωπικού του Δήμου, το 80% απάντησε αρνητικά σε κλίμακα από καθόλου έως μέτρια (Πίνακας 5.16). Αυτό σημαίνει ότι στους Δήμους δεν υπάρχει έγκαιρος και ορθός σχεδιασμός εκπαιδευτικών-επιμορφωτικών προγραμμάτων για το προσωπικό, με βάση τις ανάγκες που προκύπτουν στο εργασιακό περιβάλλον, προκειμένου να επιτευχθούν:

1. η συνεχής και ουσιαστική επένδυση στο ανθρώπινο δυναμικό τους,
2. η ορθολογική σύνδεση του συστήματος πρόσληψης ή σταδιοδρομίας με το σύστημα εκπαίδευσης-επιμόρφωσης,
3. η δημιουργία προϋποθέσεων για τη βέλτιστη δυνατή αξιοποίηση του προσωπικού με βάση τόσο τις υπηρεσιακές ανάγκες όσο και τις προσωπικές γνώσεις και δεξιότητες,
4. η εξοικείωση του προσωπικού με πρακτικές ποιοτικής εξυπηρέτησης των πολιτών,
5. ο έγκαιρος χρονικός και οικονομικός προγραμματισμός,
6. η αξιολόγηση της ανίχνευσης των εκπαιδευτικών-επιμορφωτικών αναγκών (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 2011).

**Πίνακας 5.16.** *Γίνεται έλεγχος στην εκπαίδευση και επιμόρφωση του προσωπικού του Δήμου;*

	Συχνότητα N	Ποσοστό %	Αθροιστικό ποσοστό %
Καθόλου	16	20	20
Σε μικρή κλίμακα	14	17,5	37,5
Σε μέτρια κλίμακα	34	42,5	80
Σε μεγάλη κλίμακα	12	15	95
Πάρα πολύ	4	5	100
Συνολικά	80	100	

Γίνεται έλεγχος στην εκπαίδευση και επιμόρφωση του προσωπικού του Δήμου;

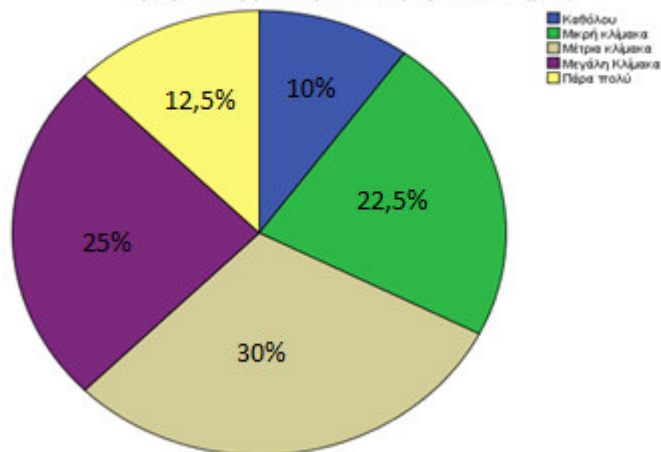


Αναφορικά με την ύπαρξη συνεργασίας με την οικονομική υπηρεσία για την έγκαιρη αποστολή οικονομικών στοιχείων που αφορούν σε μελλοντικές προσλήψεις προσωπικού, τυχόν εκπαιδευτικά προγράμματα κ.λπ. προκειμένου η πρώτη να προβεί στην ορθή σύνταξη του προϋπολογισμού του Δήμου, οι ερωτηθέντες απάντησαν σε ποσοστό 62,5% αρνητικά σε κλίμακα από καθόλου έως μέτρια, ενώ το υπόλοιπο 37,5% απάντησαν θετικά σε κλίμακα μεγάλη έως πάρα πολύ (Πίνακας 5.17). Οι απαντήσεις συνάδουν και με τις παθογένειες της διοικητικής δράσης που έχουν διαπιστωθεί και υπονομεύουν την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών στη δημόσια διοίκηση, οι οποίες αναφέρονται στην ετήσια έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη για το 2013. Μία από αυτές είναι η ελλιπής συνεργασία και ο συντονισμός των υπηρεσιών (Συνήγορος του Πολίτη, 2013).

**Πίνακας 5.17.** *Υπάρχει συνεργασία με την οικονομική υπηρεσία για την έγκαιρη αποστολή οικονομικών στοιχείων που αφορούν σε μελλοντικές προσλήψεις προσωπικού, τυχόν εκπαιδευτικά προγράμματα κ.α. προκειμένου η πρώτη να προβεί στην ορθή σύνταξη του προϋπολογισμού του Δήμου;*

	Συχνότητα N	Ποσοστό %	Αθροιστικό ποσοστό %
Καθόλου	8	10	10
Σε μικρή κλίμακα	18	22,5	22,5
Σε μέτρια κλίμακα	24	30	62,5
Σε μεγάλη κλίμακα	20	25	87,5
Πάρα πολύ	10	12,5	100
Συνολικά	80	100	

Υπάρχει συνεργασία με την οικονομική υπηρεσία για την έγκαιρη αποστολή οικονομικών στοιχείων που αφορούν σε μελλοντικές προσλήψεις προσωπικού, τυχόν εκπαιδευτικά προγράμματα κ.α. προκειμένου η πρώτη να προβεί στην ορθή σύνταξη του προϋπολογισμού του Δήμου;



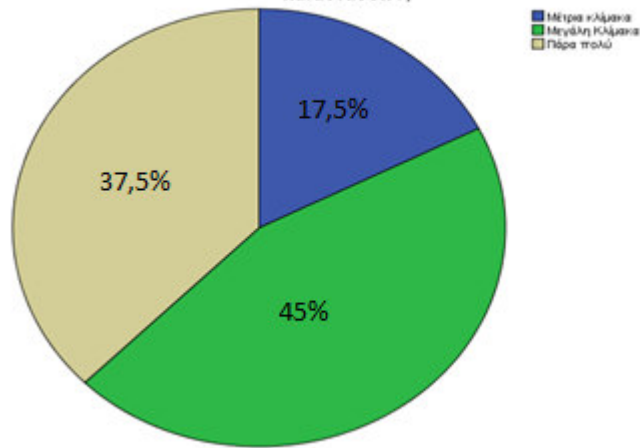


Στις δύο τελευταίες ερωτήσεις του παράγοντα «Τήρηση διαδικασιών του γραφείου προσωπικού», τα αποτελέσματα παρουσιάζουν την παρακάτω κατανομή (Πίνακας 5.18 & 5.19). Πιο συγκεκριμένα, στην ερώτηση 23 για την ύπαρξη ή όχι συνεργασίας με το γραφείο μισθοδοσίας, προκειμένου να παρέχονται τα πλήρη στοιχεία των εργαζομένων για τη σύνταξη των μισθοδοτικών καταστάσεων, το 82,5% των ερωτηθέντων απάντησε θετικά σε μεγάλη και πάρα πολύ μεγάλη κλίμακα και το 17,5% σε μέτρια κλίμακα. Τα αποτελέσματα αυτά υποδηλώνουν την άμεση σχέση που πρέπει να υπάρχει ανάμεσα στο γραφείο προσωπικού και στο γραφείο μισθοδοσίας, καθώς η έλλειψη συνεργασίας μεταξύ τους, θα μπορούσε να οδηγήσει σε λανθασμένες πληροφορίες, οι οποίες θα έχουν οικονομικό αντίκτυπο στους μισθωτούς αιρετούς και υπαλλήλους. Στην ερώτηση 24, αν υποβάλλονται εμπρόθεσμα οι αναγγελίες πρόσληψης νέου προσωπικού στην επιθεώρηση εργασίας και σύμφωνα με τη νομοθεσία οι ερωτηθέντες απάντησαν θετικά σε μεγάλη και πάρα πολύ μεγάλη κλίμακα με ποσοστό 77,5% και σε μικρή έως μέτρια κλίμακα το 22,5%. Καθώς οι προθεσμίες στην επιθεώρηση εργασίας είναι καταληκτικές και η μη έγκαιρη αποστολή των αναγγελιών πρόσληψης νέου προσωπικού επιφέρει πιθανή επιβολή προστίμων, οι απαντήσεις των ερωτηθέντων κρίνονται αναμενόμενες. Ωστόσο, εξακολουθούν να συμβαίνουν αστοχίες, όπως αποδεικνύεται από το 22,5% των αρνητικών απαντήσεων.

**Πίνακας 5.18.** *Υπάρχει συνεργασία με το γραφείο μισθοδοσίας προκειμένου να παρέχονται τα πλήρη στοιχεία των εργαζομένων για τη σύνταξη των μισθοδοτικών καταστάσεων;*

	Συχνότητα N	Ποσοστό %	Αθροιστικό ποσοστό %
Καθόλου	0	0	0
Σε μικρή κλίμακα	0	0	0
Σε μέτρια κλίμακα	14	17,5	17,5
Σε μεγάλη κλίμακα	36	45	62,5
Πάρα πολύ	30	37,5	100
Συνολικά	80	100	

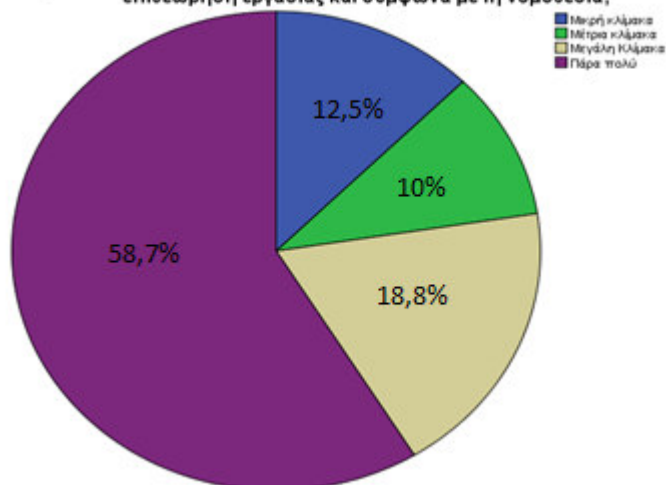
Υπάρχει συνεργασία με το γραφείο μισθοδοσίας προκειμένου να παρέχονται τα πλήρη στοιχεία των εργαζομένων για τη σύνταξη των μισθοδοτικών καταστάσεων;



**Πίνακας 5.19.** Υποβάλλονται εμπρόθεσμα οι αναγγελίες πρόσληψης νέου προσωπικού στην επιθεώρηση εργασίας και σύμφωνα με τη νομοθεσία;

	Συχνότητα N	Ποσοστό %	Αθροιστικό ποσοστό %
Καθόλου	0	0	0
Σε μικρή κλίμακα	10	12,5	12,5
Σε μέτρια κλίμακα	8	10	22,5
Σε μεγάλη κλίμακα	15	18,8	41,3
Πάρα πολύ	47	58,7	100
Συνολικά	80	100	

Υποβάλλονται εμπρόθεσμα οι αναγγελίες πρόσληψης νέου προσωπικού στην επιθεώρηση εργασίας και σύμφωνα με τη νομοθεσία;

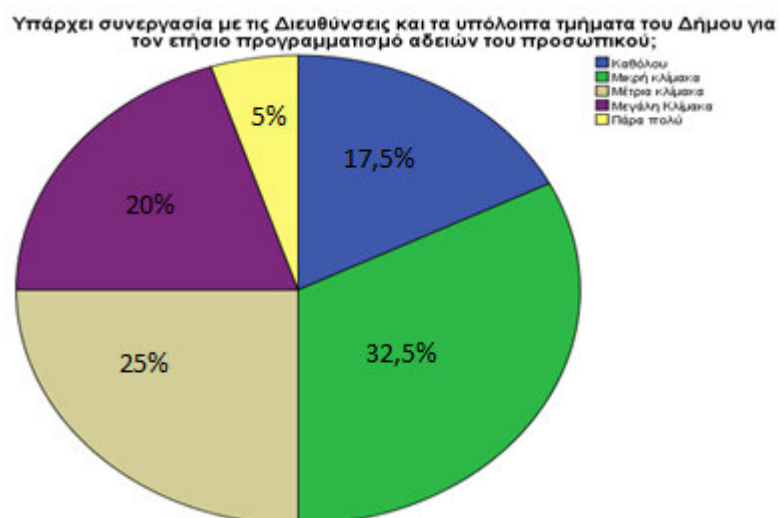


## 5.2.4 Έλεγχοι αδειών προσωπικού

Τον παράγοντα «Έλεγχοι αδειών προσωπικού» περιγράφουν 4 ερωτήσεις. Αναφορικά με την ερώτηση 25 για την ύπαρξη ή όχι συνεργασίας με τις Διευθύνσεις και τα υπόλοιπα τμήματα του Δήμου για τον ετήσιο προγραμματισμό αδειών του προσωπικού, οι ερωτηθέντες απάντησαν αρνητικά από καθόλου έως σε μέτρα κλίμακα σε ποσοστό 75% και θετικά σε ποσοστό 25% (Πίνακας 5.20). Αν λάβουμε υπόψη τις απαντήσεις της ερώτησης 22 (Πίνακας 5.17), επιβεβαιώνεται ότι η έλλειψη συνεργασίας και συντονισμού των υπηρεσιών θεωρείται μία από τις παθογένειες της δημόσιας διοίκησης, αφού υπονομεύει την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, δυσχεραίνει το έργο του γραφείου προσωπικού όσον αφορά στον συντονισμό των αδειών, προκειμένου να υπάρχει στις υπηρεσίες και το αντίστοιχο προσωπικό ασφαλείας.

**Πίνακας 5.20.** Υπάρχει συνεργασία με τις Διευθύνσεις και τα υπόλοιπα τμήματα του Δήμου για τον ετήσιο προγραμματισμό αδειών του προσωπικού;

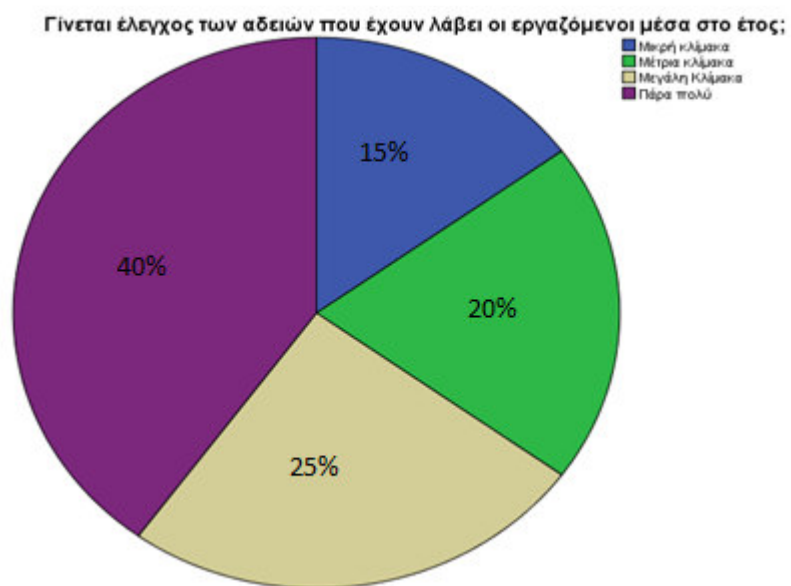
	Συχνότητα N	Ποσοστό %	Αθροιστικό ποσοστό %
Καθόλου	14	17,5	17,5
Σε μικρή κλίμακα	26	32,5	50
Σε μέτρια κλίμακα	20	25	75
Σε μεγάλη κλίμακα	16	20	95
Πάρα πολύ	4	5	100
Συνολικά	80	100	



Στην ερώτηση 26, αν γίνεται έλεγχος των αδειών που έχουν λάβει οι εργαζόμενοι μέσα στο έτος οι ερωτηθέντες απάντησαν, όπως φαίνεται στον πίνακα 5.21, θετικά σε μεγάλη έως πολύ μεγάλη κλίμακα, σε ποσοστό 65%, ενώ το 35% απάντησε αρνητικά σε μικρή και μέτρια κλίμακα.

**Πίνακας 5.21.** *Γίνεται έλεγχος των αδειών που έχουν λάβει οι εργαζόμενοι μέσα στο έτος;*

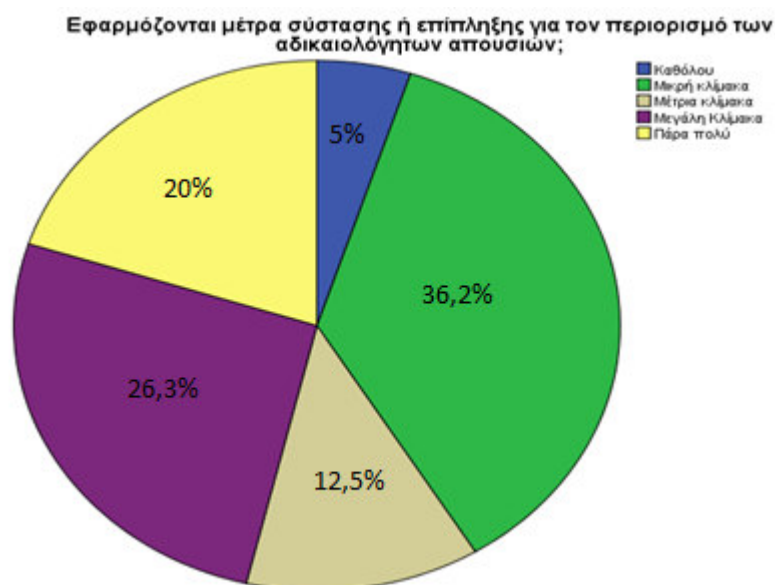
	Συχνότητα N	Ποσοστό %	Αθροιστικό ποσοστό %
Καθόλου	0	0	0
Σε μικρή κλίμακα	12	15	15
Σε μέτρια κλίμακα	16	20	35
Σε μεγάλη κλίμακα	20	25	60
Πάρα πολύ	32	40	100
Συνολικά	80	100	



Αναφορικά με την ερώτηση 27 για την εφαρμογή ή όχι μέτρων σύστασης ή επίπληξης για τον περιορισμό των αδικαιολόγητων απουσιών, τα ποσοστά των ερωτηθέντων κατανεμήθηκαν όπως φαίνεται από τον πίνακα 5.22 σε ποσοστό 54% αρνητικών απαντήσεων σε κλίμακα από καθόλου έως μέτρια και σε ποσοστό 46% σε μεγάλη και πάρα πολύ μεγάλη κλίμακα.

**Πίνακας 5.22.** Εφαρμόζονται μέτρα σύστασης ή επίπληξης για τον περιορισμό των αδικαιολόγητων απουσιών;

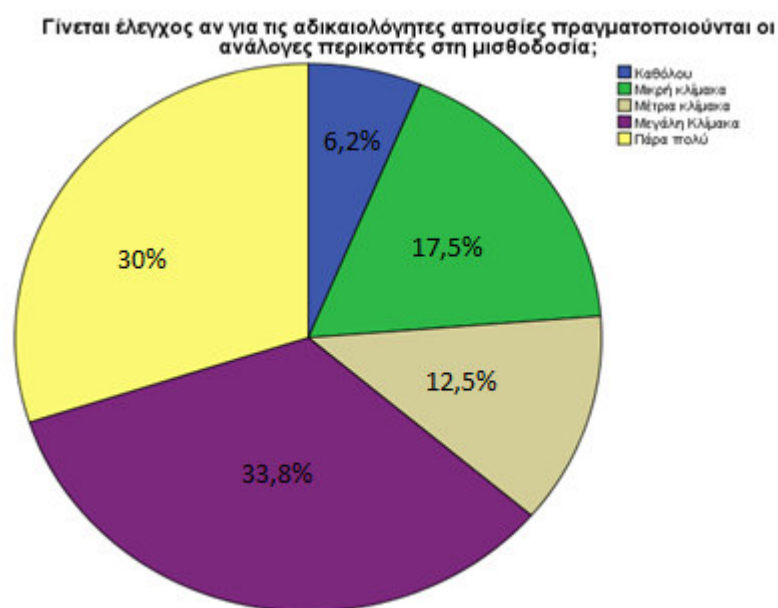
	Συχνότητα N	Ποσοστό %	Αθροιστικό ποσοστό %
Καθόλου	4	5	5
Σε μικρή κλίμακα	29	36,2	41,2
Σε μέτρια κλίμακα	10	12,5	53,7
Σε μεγάλη κλίμακα	21	26,3	80
Πάρα πολύ	16	20	100
Συνολικά	80	100	



Τέλος, αναφορικά με την ερώτηση 28 για την ύπαρξη ή όχι του ελέγχου αν για τις αδικαιολόγητες απουσίες πραγματοποιούνται οι ανάλογες περικοπές στη μισθοδοσία, οι ερωτηθέντες απάντησαν σε ποσοστό 36% αρνητικά από καθόλου έως σε μέτρια κλίμακα και 64% θετικά σε μεγάλη και πάρα πολύ μεγάλη κλίμακα.

**Πίνακας 5.23.** *Γίνεται έλεγχος αν για τις αδικαιολόγητες απουσίες πραγματοποιούνται οι ανάλογες περικοπές στη μισθοδοσία;*

	Συχνότητα N	Ποσοστό %	Αθροιστικό ποσοστό %
Καθόλου	5	6,2	6,2
Σε μικρή κλίμακα	14	17,5	23,7
Σε μέτρια κλίμακα	10	12,5	36,2
Σε μεγάλη κλίμακα	27	33,8	70
Πάρα πολύ	24	30	100
Συνολικά	80	100	



Από τα αποτελέσματα των τριών τελευταίων ερωτήσεων συμπεραίνεται ότι στους περισσότερους Δήμους γίνεται έλεγχος τόσο των αδειών όσο και των αδικαιολόγητων απουσιών των εργαζομένων όχι όμως σε πολύ μεγάλο βαθμό. Επιπλέον, δεν εφαρμόζονται τα αναμενόμενα μέτρα σύστασης ή επίπληξης για τον περιορισμό των αδικαιολόγητων απουσιών. Όπως φαίνεται, στην πλειοψηφία των Δήμων ο έλεγχος των αδειών του προσωπικού δεν είναι απόλυτα ικανοποιητικός. Αν λάβουμε υπόψη και την έλλειψη συνεργασίας μεταξύ των Διευθύνσεων, η παρουσία ενός τμήματος εσωτερικού ελέγχου στους Δήμους θα μπορούσε να βελτιώσει την επίβλεψη των αδειών και να συμβάλει στην αποτελεσματική λειτουργία του γραφείου προσωπικού, εμπνέοντας με την αξιοκρατική συμπεριφορά του γραφείου, στους υπαλλήλους εμπιστοσύνη.

### 5.2.5 Προστιθέμενη αξία – Συνεισφορά ελέγχου

Η επόμενη μεταβλητή περιλαμβάνει τέσσερις ερωτήσεις με τις οποίες εξετάζεται η προστιθέμενη αξία – συνεισφορά του ελέγχου. Αναφορικά με την ερώτηση 29, αν βοηθά ο εσωτερικός έλεγχος στη βελτίωση της λειτουργίας του γραφείου προσωπικού, η πλειοψηφία των ερωτηθέντων, όπως φαίνεται στον πίνακα 5.24, απάντησε ότι συνεισφέρει θετικά (σε μεγάλη και πολύ μεγάλη κλίμακα). Επίσης, το ποσοστό των ερωτηθέντων που απάντησαν στην ερώτηση 30 ότι ο εσωτερικός έλεγχος συνεισφέρει θετικά και προσθέτει αξία στο Δήμο έφτασε το 77,5% (Πίνακας 5.25).

**Πίνακας 5.24.** Βοηθά στη βελτίωση της λειτουργίας του γραφείου προσωπικού;

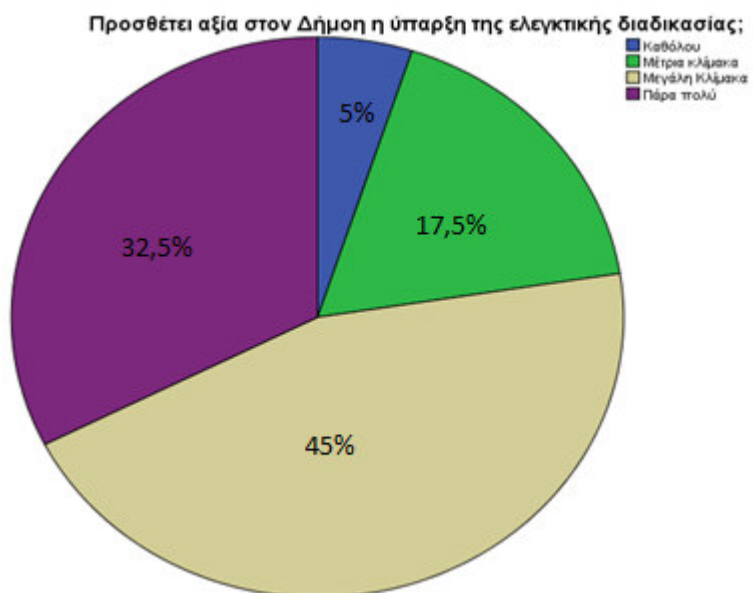
	Συχνότητα N	Ποσοστό %	Αθροιστικό ποσοστό %
Καθόλου	2	2,5	2,5
Σε μικρή κλίμακα	4	5	7,5
Σε μέτρια κλίμακα	14	17,5	25
Σε μεγάλη κλίμακα	36	45	70
Πάρα πολύ	24	30	100
Συνολικά	80	100	





Πίνακας 5.25. Προσθέτει αξία στον Δήμο;

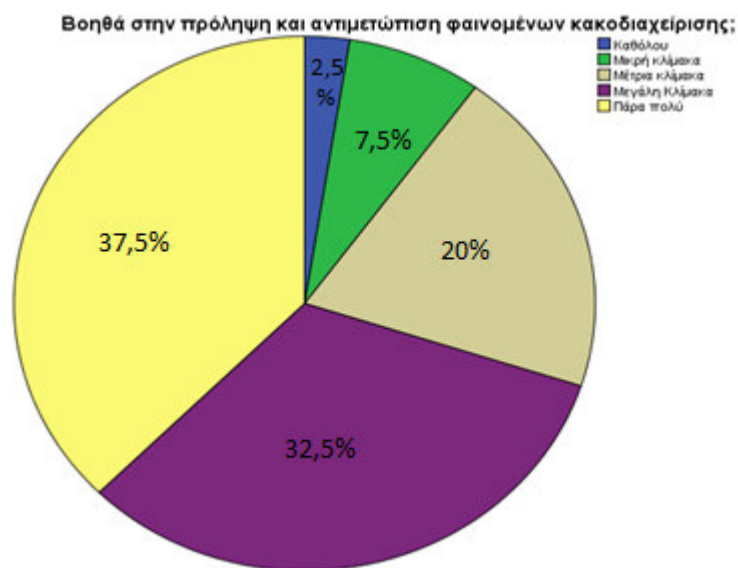
	Συχνότητα N	Ποσοστό %	Αθροιστικό ποσοστό %
Καθόλου	4	5	5
Σε μικρή κλίμακα	0	0	0
Σε μέτρια κλίμακα	14	17,5	22,5
Σε μεγάλη κλίμακα	36	45	67,5
Πάρα πολύ	26	32,5	100
Συνολικά	80	100	



Τέλος, για τις ερωτήσεις που περιγράφουν τον παράγοντα «Προστιθέμενη αξία – συνεισφορά του ελέγχου» και αναφέρονται στην 31, αν ο εσωτερικός έλεγχος βοηθά στην πρόληψη και αντιμετώπιση φαινομένων κακοδιαχείρισης και στην 32, αν αυξάνει την εμπιστοσύνη των πολιτών βελτιώνοντας την εικόνα που έχει διαμορφωθεί για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, οι απαντήσεις των ερωτηθέντων ότι συνεισφέρει σε μεγάλη και πολύ μεγάλη κλίμακα άγγιξαν το 70 και 75% αντίστοιχα (Πίνακες 5.26 & 5.27).

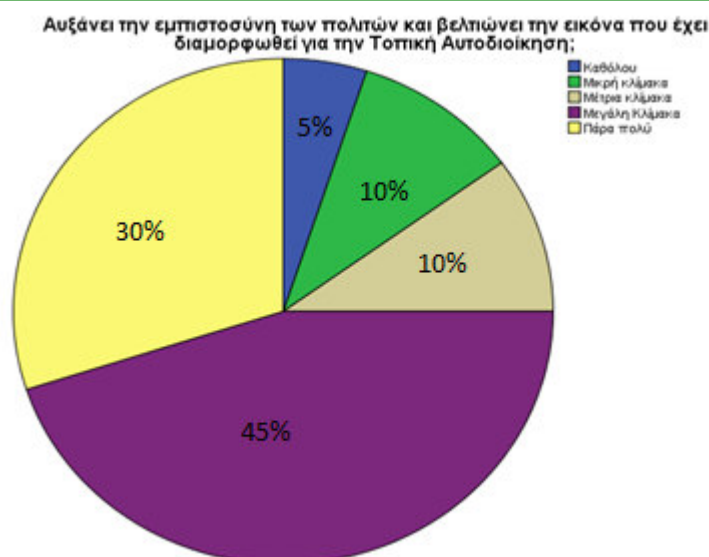
**Πίνακας 5.26.** Βοηθά στην πρόληψη και αντιμετώπιση φαινομένων κακοδιαχείρισης;

	Συχνότητα n	Ποσοστό %	Αθροιστικό ποσοστό %
Καθόλου	2	2,5	2,5
Σε μικρή κλίμακα	6	7,5	10
Σε μέτρια κλίμακα	16	20	30
Σε μεγάλη κλίμακα	26	32,5	62,5
Πάρα πολύ	30	37,5	100
Συνολικά	80	100	



**Πίνακας 5.27.** Αυξάνει την εμπιστοσύνη των πολιτών και βελτιώνει την εικόνα που έχει διαμορφωθεί για την Τοπική Αυτοδιοίκηση;

	Συχνότητα n	Ποσοστό %	Αθροιστικό ποσοστό %
Καθόλου	4	5	5
Σε μικρή κλίμακα	8	10	15
Σε μέτρια κλίμακα	8	10	25
Σε μεγάλη κλίμακα	36	45	70
Πάρα πολύ	24	30	100
Συνολικά	80	100	



Όλες οι παραπάνω ερωτήσεις της μεταβλητής που έχει σχέση με την προστιθέμενη αξία και συνεισφορά του ελέγχου είναι θετικές με μεγάλα ποσοστά. Η μεγάλη πλειοψηφία των ερωτηθέντων θεωρεί ότι ο εσωτερικός έλεγχος όχι μόνο θα βελτιώσει τη λειτουργία του Γραφείου Προσωπικού, αλλά θα προσδώσει αξία στον Δήμο γενικότερα και μέσα από την πρόληψη και αντιμετώπιση φαινομένων κακοδιαχείρισης θα αυξήσει την εμπιστοσύνη των πολιτών και θα βελτιώσει την εικόνα (εξωτερική και εσωτερική) της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το γεγονός αυτό αποδεικνύει ότι οι αιρετοί, τα στελέχη και οι εργαζόμενοι των Δήμων έχουν εμπιστοσύνη στον έλεγχο, καθώς έχουν αντιληφθεί ότι ο εσωτερικός έλεγχος λειτουργεί επικουρικά και έχει συμβουλευτικό χαρακτήρα ως προς τη βελτίωση των υπηρεσιών και την ορθή διαχείριση των κινδύνων που καθημερινά καλούνται να αντιμετωπίσουν.

## 5.2.6 Ανεξαρτησία ελέγχου

Αναφορικά με τον παράγοντα «Ανεξαρτησία ελέγχου» στην ερώτηση 33, αν η λειτουργία του ελέγχου δρα ανεξάρτητα από τη Διοίκηση/Ηγεσία του Δήμου, οι απαντήσεις που δόθηκαν, όπως διαπιστώνεται από τον πίνακα 5.28, αποτυπώνουν αθροιστικά μόλις το 35% των ερωτηθέντων να κρίνουν τη λειτουργία του ελέγχου ως ανεξάρτητη από τη Διοίκηση/Ηγεσία του Δήμου. Τα συμπεράσματα της ερώτησης προκύπτουν και από την έλλειψη της συγκεκριμένης υπηρεσίας στη συντριπτική πλειοψηφία των Δήμων. Έτσι, οι απαντήσεις έρχονται σε άμεση σχέση με τις απαντήσεις της ερώτησης 7, ότι την απουσία του Τμήματος Εσωτερικού Ελέγχου στους Δήμους αναπληρώνει ο Δήμαρχος/Αντιδήμαρχος. Επιπλέον, στον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας του Δήμου Πειραιά (ΦΕΚ 3491/2012) και του Δήμου Θεσσαλονίκης (ΦΕΚ 3360/2012), όπου στο μεν πρώτο υπάρχει Αυτοτελές Γραφείο Εσωτερικού Ελέγχου & Διασφάλισης Ποιότητας, στο δε δεύτερο Αυτοτελές Τμήμα Εσωτερικού Ελέγχου, οι υπηρεσίες αυτές υπάγονται απευθείας στον Δήμαρχο και λογοδοτούν στο Δημοτικό Συμβούλιο. Είναι, λοιπόν, αναμενόμενο η λειτουργία του ελέγχου να δρα σε συνάρτηση με τη Διοίκηση του Δήμου.

**Πίνακας 5.28.** Η λειτουργία του ελέγχου δρα ανεξάρτητα από τη Διοίκηση/Ηγεσία του Δήμου;

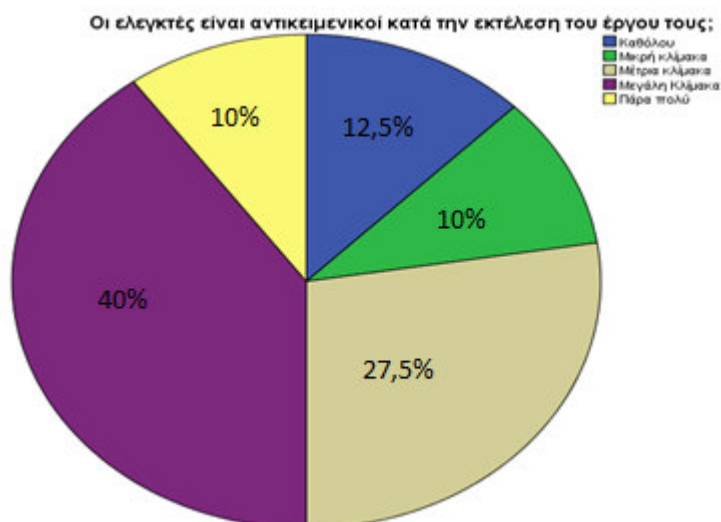
	Συχνότητα n	Ποσοστό %	Αθροιστικό ποσοστό %
Καθόλου	6	7,5	7,5
Σε μικρή κλίμακα	14	17,5	25
Σε μέτρια κλίμακα	32	40	65
Σε μεγάλη κλίμακα	16	20	85
Πάρα πολύ	12	15	100
Συνολικά	80	100	



Μια διαφοροποίηση φαίνεται στον πίνακα 5.29 στην ερώτηση 34, αν οι ελεγκτές είναι αντικειμενικοί κατά την εκτέλεση του έργου τους. Συγκεκριμένα, η αντικειμενικότητά τους αποτυπώνεται στο 50%. Υπάρχει, επομένως, μία διχογνωμία στις απαντήσεις των ερωτηθέντων ως προς την αντικειμενικότητα του έργου των εσωτερικών ελεγκτών, παρόλο που η πλειοψηφία θεωρεί ότι η ύπαρξη του εσωτερικού ελέγχου θα βελτιώσει τη λειτουργία του Γραφείου Προσωπικού και του Δήμου γενικότερα. Τέλος, στην ερώτηση 35, αν ο επικεφαλής ελέγχου έχει άμεση και απρόσκοπτη πρόσβαση στη Διοίκηση/Ηγεσία του Δήμου, το αθροιστικό ποσοστό φτάνει το 55 % (Πίνακας 5.30), γεγονός που αποδεικνύει ότι έχει μεν πρόσβαση στη Διοίκηση, αφού είναι πιο κοντά στη διοίκηση, υπάγεται στις υπηρεσίες του Δημάρχου και λογοδοτεί στο δημοτικό συμβούλιο, αλλά η άμεση και απρόσκοπτη συνεργασία εξαρτάται από την εκάστοτε Διοίκηση/Ηγεσία.

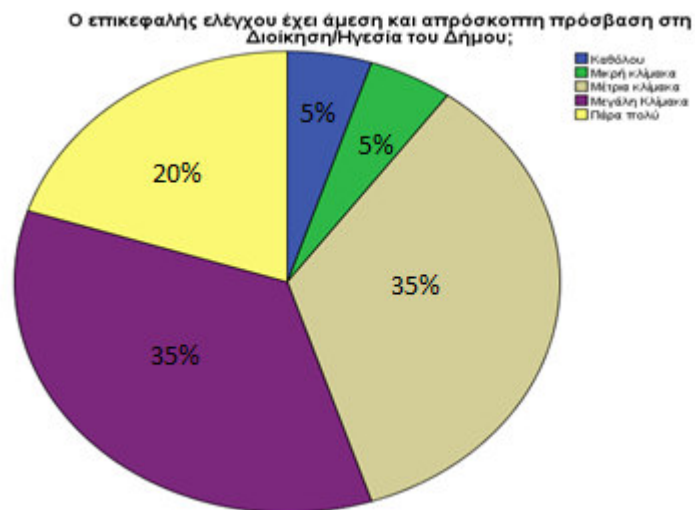
**Πίνακας 5.29.** *Οι ελεγκτές είναι αντικειμενικοί κατά την εκτέλεση του έργου τους;*

	Συχνότητα N	Ποσοστό %	Αθροιστικό ποσοστό %
Καθόλου	10	12,5	12,5
Σε μικρή κλίμακα	8	10	22,5
Σε μέτρια κλίμακα	22	27,5	50
Σε μεγάλη κλίμακα	32	40	90
Πάρα πολύ	8	10	100
Συνολικά	80	100	



**Πίνακας 5.30.** Ο επικεφαλής ελέγχου έχει άμεση και απρόσκοπτη πρόσβαση στη Διοίκηση/Ηγεσία του Δήμου;

	Συχνότητα n	Ποσοστό %	Αθροιστικό ποσοστό %
Καθόλου	4	5	5
Σε μικρή κλίμακα	4	5	10
Σε μέτρια κλίμακα	28	35	45
Σε μεγάλη κλίμακα	28	35	80
Πάρα πολύ	16	20	100
Συνολικά	80	100	



### 5.3 Ανάλυση διακύμανσης

Στο σημείο αυτό κρίνεται σκόπιμο να γίνει μία ανάλυση διακύμανσης (ANOVA) για την διερεύνηση των διαφορών μεταξύ των έξι παραγόντων του εσωτερικού ελέγχου και των δημογραφικών χαρακτηριστικών του δείγματος. Η ανάλυση αυτή φανέρωσε στατιστικά σημαντικές διαφορές στο επίπεδο εκπαίδευσης και τη θέση ευθύνης των συμμετεχόντων.

Πιο συγκεκριμένα:

- A) Στο επίπεδο εκπαίδευσης διαφορές φανερώθηκαν στον παράγοντα Έλεγχος αδειών προσωπικού ( $F=10.89$   $p<.001$ ). Για τη διερεύνηση των διαφορών μεταξύ των κατηγοριών της εκπαίδευσης πραγματοποιήθηκε το τεστ Post Hoc Scheffe. Τα αποτελέσματα της ανάλυσης φανέρωσαν στατιστικά σημαντικές διαφορές μεταξύ των κατόχων μεταπτυχιακού τίτλου και των αποφοίτων AEI –TEI ( $p<.001$ ), με τους απόφοιτους AEI – TEI να παρουσιάζουν τον υψηλότερο μέσο όρο (4.37). (Πίνακας 5.31)
- B) Στη θέση ευθύνης των συμμετεχόντων: i) στον παράγοντα Περιβάλλον εργασίας ( $F=7.19$   $p<.001$ ), τα αποτελέσματα της ανάλυσης φανέρωσαν στατιστικά σημαντικές διαφορές μεταξύ των προϊσταμένων τμήματος και των υπαλλήλων με τους αιρετούς. Οι αιρετοί παρουσίασαν τον υψηλότερο μέσο όρο (4.00). ii) Στον παράγοντα Συνεισφορά διοίκησης ( $F=15.55$   $p<.001$ ), τα αποτελέσματα της ανάλυσης φανέρωσαν στατιστικά σημαντικές διαφορές μεταξύ των προϊσταμένων τμήματος, των προϊσταμένων διεύθυνσης και των υπαλλήλων με τους αιρετούς. Οι αιρετοί παρουσίασαν τον υψηλότερο μέσο όρο (4.50). iii) Στον παράγοντα Τήρηση διαδικασιών του γραφείου προσωπικού ( $F=3.15$   $p<.05$ ), τα αποτελέσματα της ανάλυσης φανέρωσαν στατιστικά σημαντικές διαφορές μεταξύ των προϊσταμένων τμήματος με τους αιρετούς. Οι αιρετοί παρουσίασαν τον υψηλότερο μέσο όρο (4.75). (Πίνακας 5.32)

**Πίνακας 5.31.** Ανάλυση διακύμανσης επιπέδου εκπαίδευσης με τους παράγοντες

Επίπεδο εκπαίδευσης	Λύκειο (1)	AEI-TEI (2)	Msc (3)	Phd (4)	F	Post Hoc
Έλεγχος αδειών προσωπικού	3.62	4.38	3.06	4.00	$(F_{(4,75)}=10.89$ $p<.001)$ .	*2-3

εσωτερικού ελέγχου.

\* $p<.001$

**Πίνακας 5.32.** Ανάλυση διακύμανσης της θέσης ευθύνης με τους παράγοντες εσωτερικού ελέγχου.

Θέση ευθύνης	Προϊστ/ος τμήματος (1)	Προϊστ/νος διεύθυνσης (2)	Υπάλληλος (3)	Αιρετός (4)	<i>F</i>	<i>Post Hoc</i>
Περιβάλλον εργασίας	2.03	2.75	2.57	4.00	$(F_{(4,75)}=7.19$ $p<.001)$ .	*1-4 ***3-4
Συνεισφορά διοίκησης	2.42	2.67	2.50	4.50	$(F_{(4,75)}=15.55$ $p<.001)$ .	*1-4 *2-4 *3-4
Τήρηση διαδικασιών γραφείου προσωπικού	3.88	3.50	3.83	4.75	$(F_{(4,75)}=3.151$ $p<.05)$ .	**1-4

\* $p<.001$ , \*\* $p<.01$ , \*\*\* $p<.05$



## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η παρούσα εργασία είχε ως στόχο από τη μια να εξηγήσει τη σημασία του εσωτερικού ελέγχου στην Ελλάδα και διεθνώς, ενώ από την άλλη να ερευνήσει την εφαρμογή του στους Δήμους και ειδικότερα σε ένα διοικητικό τμήμα, όπως είναι αυτό του Γραφείου Προσωπικού.

Αρχικά στο θεωρητικό μέρος, μέσα από τη βιβλιογραφία επί του εσωτερικού ελέγχου, έγινε μια ιστορική αναδρομή του εσωτερικού ελέγχου στην Ελλάδα, διερευνήθηκε η έννοιά του, αναλύθηκαν τα είδη του και παρουσιάστηκαν τα συστήματα εποπτείας των Δήμων που λειτουργούν ως τμήματα εσωτερικού ελέγχου τους. Μέσα από τη ενότητα αυτή εύκολα διαπιστώνεται ότι ο εσωτερικός έλεγχος, η χρήση του οποίου στην Ελλάδα υπάρχει από τους αρχαίους χρόνους, καθίσταται πλέον ένα πολύτιμο εργαλείο στα χέρια του κάθε Οργανισμού, αλλά και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Μέσω της συμβουλευτικής του δραστηριότητας μπορεί να ενδυναμώσει τα υπάρχοντα συστήματα ελέγχου και να βελτιώσει τη οικονομικότητα, αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών. Επίσης μέσα από τον εσωτερικό έλεγχο μπορεί να ενισχυθεί η διαφάνεια, η λογοδοσία, η εμπιστοσύνη των πολιτών και να προστεθεί αξία στην προσπάθεια των Δήμων για εκσυγχρονισμό και ανάπτυξη.

Στην περίπτωση μελέτης είναι φανερή η απουσία ενός τμήματος εσωτερικού ελέγχου από τη συντριπτική πλειοψηφία των Δήμων, όπως επίσης δεν είναι ικανοποιητικός ο έλεγχος στις διαδικασίες του Γραφείου Προσωπικού. Στο εργασιακό περιβάλλον, οι Τοπικές Αυτοδιοικήσεις αντιμετωπίζουν λειτουργικά και διοικητικά προβλήματα, παρόλο που το προσωπικό τους έχει υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης και βρίσκεται σε ηλικία που και μπορεί να εκπαιδευτεί κατάλληλα και να αποδώσει τα μέγιστα. Συγκεκριμένα, απουσιάζει η διακριτότητα των ευθυνών μεταξύ των αιρετών και στελεχών των Δήμων, ενώ σε πολλές περιπτώσεις δεν είναι σαφής ο διαχωρισμός των καθηκόντων του ανθρώπινου δυναμικού. Δεν έχει καθιερωθεί κώδικας δεοντολογίας, ο οποίος να διασφαλίζει τις ηθικές αξίες των υπαλλήλων, ενώ δεν δίνεται προτεραιότητα στην εκπαίδευση και κατάρτισή τους.

Ως προς το σκέλος της συνεισφοράς της Διοίκησης, υπάρχει έλλειψη συνεργασίας μεταξύ αιρετών και υπαλλήλων, γεγονός που άρει την εμπιστοσύνη τόσο της Διοίκησης/Ηγεσίας απέναντι στο προσωπικό, όσο και του προσωπικού απέναντι στη Διοίκηση/Ηγεσία. Στόχος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και η ικανοποίηση του πολίτη. Αναθεωρώντας τον τρόπο λειτουργίας των Δήμων, οι διοικήσεις είναι ανάγκη να προσανατολιστούν σε σύγχρονες πρακτικές μανάτζμεντ με έμφαση στην

παραγωγή εκροών και αποτελεσμάτων. Η υιοθέτηση πολιτικών συνεργασίας της διοίκησης με το προσωπικό, αποτελεί σημαντικό παράγοντα ενδυνάμωσης του ανθρώπινου δυναμικού και προώθησης της συμμετοχικότητας.

Όσον αφορά στο Γραφείο Προσωπικού, για το οποίο διεξήχθη και η έρευνα, σε γενικές γραμμές τηρούνται κάποιες διαδικασίες του Γραφείου και υπάρχει οργάνωση. Ωστόσο, δεν υπάρχει σωστός προγραμματισμός των αδειών του προσωπικού και παρόλο που ο έλεγχος των αδειών κρίνεται ικανοποιητικός, ο έλεγχος και η επίπληξη για τις αδικαιολόγητες απουσίες χρήζουν βελτίωσης. Ως γραφείο συνήθως είναι υποστελεχωμένο, ενώ οι εργασίες σε ορισμένους Δήμους διεκπεραιώνονται ακόμη και από έναν υπάλληλο. Τέλος, η συνεργασία και ο συντονισμός εργασιών με άλλες Διευθύνσεις και Τμήματα είναι ελλιπής, με κίνδυνο να υπάρχουν όχι μόνο διοικητικές ή λειτουργικές αστοχίες, αλλά ακόμη και οικονομικές επιπτώσεις στο προσωπικό και όχι μόνο.

Η έρευνα ανέδειξε, επίσης, την αναγνώριση από την αιρετή διοίκηση και το προσωπικό των Δήμων της σημαντικότητας της συνεισφοράς του ελέγχου και της αξίας που προσθέτει στους ίδιους τους Δήμους. Το γεγονός αυτό αποδεικνύει ότι τόσο οι αιρετοί, όσο τα στελέχη και οι υπάλληλοι της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν αντιληφθεί τον επικουρικό και συμβουλευτικό ρόλο του εσωτερικού ελέγχου στη βελτίωση των υπηρεσιών, καθώς και στην ορθή διαχείριση των κινδύνων που καλούνται καθημερινά να αντιμετωπίσουν. Παρόλο, όμως, που φαίνεται να δείχνουν εμπιστοσύνη στον εσωτερικό έλεγχο, ωστόσο αναγνωρίζουν την εξάρτησή του από τη Διοίκηση/Ηγεσία των Δήμων, ενώ η άμεση και απρόσκοπτη συνεργασία τους εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την εκάστοτε Διοίκηση.

Από τα παραπάνω γίνεται αντιληπτός ο σημαίνων ρόλος του εσωτερικού ελέγχου στους Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού, ως υπηρεσία που θα διευκολύνει τον ρόλο των Δήμων και θα οδηγήσει στην παροχή ποιοτικότερων υπηρεσιών προς τους δημότες. Ο εσωτερικός έλεγχος στην Τοπική Αυτοδιοίκηση πρέπει να αντιμετωπίζεται ως εργαλείο και μέθοδος συμβουλευτικής για την επίτευξη των στόχων των Δήμων, που είναι οι διαφανείς, αποτελεσματικές, αποδοτικές, οικονομικές τοπικές υπηρεσίες με σκοπό την τοπική ανάπτυξη.

Μία πρόταση είναι να τροποποιηθούν οι Ο.Ε.Υ. των Δήμων και να προβλεφθεί Αυτοτελές Τμήμα Εσωτερικού Ελέγχου. Το Τμήμα αυτό, θα συνεργάζεται σε καθημερινή βάση τόσο με την αιρετή διοίκηση, όσο και με τους Προϊσταμένους των Διευθύνσεων και θα ασκεί έλεγχο στις υπηρεσίες με σκοπό την καλύτερη και αποτελεσματικότερη διοίκηση και παροχή υπηρεσιών στους πολίτες. Η υπηρεσία, που θα στελεχωθεί από εξειδικευμένο προσωπικό, θα μπορούσε να λαμβάνει επί τόπου συμβουλευτικές υπηρεσίες από ένα Σώμα

Επιθεωρητών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, έτσι όπως εξέτασε η ΚΕΔΚΕ τη δυνατότητα θέσπισής του (Εκθεση της Επιτροπής του ΙΤΑ, 2006).

Ενθαρρυντική, τέλος, είναι η αναγνώριση της σημασίας των μονάδων εσωτερικού ελέγχου στους Ο.Τ.Α. και τις αποκεντρωμένες διοικήσεις από την κεντρική Κυβέρνηση. Σε σχετική ημερίδα που πραγματοποίησε η Γενική Γραμματεία για την καταπολέμηση της διαφθοράς, σε συνεργασία με το Υπουργείο Εσωτερικών το καλοκαίρι του 2017, παρουσιάστηκε για τους Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού σχέδιο σύστασης υπηρεσιών εσωτερικού ελέγχου, που θα αναφέρονται στους Δημάρχους. Ο ρόλος τους θα είναι συμβουλευτικός, καθώς θα εξετάζονται οι απαιτούμενες για την παροχή υπηρεσιών διαδικασίες και θα εντοπίζονται δυσλειτουργίες και καθυστερήσεις με στόχο τη βελτίωση των υπηρεσιών και τη δημιουργία ευκαιριών για ανάπτυξη στρατηγικών σχεδίων τοπικής ανάπτυξης. ([www.kathimerini.gr](http://www.kathimerini.gr)).

Όλα τα παραπάνω πρέπει να ληφθούν υπόψη με βάση τους περιορισμούς της έρευνας. Ο βασικότερος περιορισμός είναι το μικρό χρονικό διάστημα. Δεύτερος περιορισμός είναι η έλλειψη βιβλιογραφίας για τις δημόσιες υπηρεσίες όσον αφορά στην ελληνική πραγματικότητα, ενώ σημαντικός περιορισμός είναι και η μικρή ανταπόκριση στην έρευνα. Για τον λόγο αυτό προτείνεται πραγματοποίηση μελλοντικής έρευνας που να συγκρίνει τα αποτελέσματα της παρούσας με αντίστοιχες έρευνες ιδιωτικού τομέα, αν αυτό είναι εφικτό. Επιπλέον, προτείνεται μελλοντική έρευνα με τη χρήση περισσότερο εξειδικευμένων στατιστικών μεθόδων.

Εν κατακλείδι, ο εσωτερικός έλεγχος αρχίζει πλέον να γίνεται όλο και μεγαλύτερη αναγκαιότητα στον δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα, αποτελώντας το απαραίτητο εργαλείο που θα βοηθήσει τις Τοπικές Αυτοδιοικήσεις να υλοποιήσουν τους στρατηγικούς στόχους τους και να προσφέρουν ποιοτικές υπηρεσίες στους πολίτες.

# Βιβλιογραφία

## Ελληνόγλωσση

- Βασιλάκου, Α. (2014) Διαδικασίες Εσωτερικού Ελέγχου στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης σύμφωνα με τα Διεθνή Πρότυπα Ελέγχου, Διπλωματική Εργασία, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Θεσσαλονίκη, σελ. 52-54
- Βουτσά, Ε. (2016) Ο εσωτερικός έλεγχος σε μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς – Η περίπτωση των Ο.Τ.Α., Παν/μιο Μακεδονίας, Θεσσαλονίκη
- Γκέκας, Ρ. (2017) Οι χρηματοδοτικοί πόροι της Τ.Α., Σημειώσεις στην ενότητα «Οικονομική Διαχείριση & Έλεγχος Φορέων Τοπικής & Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης», ΔΔΠΜΣ, Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση, Θεσσαλονίκη
- Γκουρτσιλίδης, Ι. (2016) Εφαρμογή και Αποτελεσματικότητα των Συστημάτων Εσωτερικού Ελέγχου στη Διαδικασία των Προμηθειών στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ Βαθμού, Διπλωματική Εργασία, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου, Κόρινθος, σελ. 103-107
- Γλαβέλη, Ν. και Χατζηδιαμαντής, Α. (2017) Η επιχείρηση ως Κοινωνικό-Τεχνικό Σύστημα-Βασικές Αρχές Οργάνωσης-Οργανωτικός Σχεδιασμός, Σημειώσεις στην ενότητα «Στρατηγική Διοίκηση φορέων Τοπικής και Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης», ΔΔΠΜΣ, Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση, Θεσσαλονίκη
- Δρογαλάς, Γ., Γκούμας, Σ., Κεσίση, Ε. και Μαλλιαρίδου, Ο. (2011) «Αποτύπωση του σύγχρονου ρόλου του εσωτερικού ελέγχου», Επιστημονική Επετηρίδα, σελ. 4
- Έκθεση της Επιτροπής του ΙΤΑ (2006) «Οι έλεγχοι στους ΟΤΑ. Προτάσεις για τον εξορθολογισμό και την αποτελεσματικότητα του συστήματος», σελ 67
- Καζαντζής, Χ. (2006) «Ελεγκτική & Εσωτερικός Έλεγχος: μία συστηματική προσέγγιση εννοιών, αρχών και προτύπων», Buisness Plus A.E., Πειραιάς, σελ. 40
- Κακουλίδου, Ε.Α. (2006) Σύγχρονες πρακτικές μανάτζμεντ στην ελληνική δημόσια διοίκηση, Διπλωματική Εργασία, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, Αθήνα, σελ. 21-25
- Καλτσίδου, Σ. (2005) Το Ελεγκτικό Συνέδριο ως φορέας ελέγχου των οικονομικών των Ο.Τ.Α., Διπλωματική Εργασία, Τ.Ε.Ι. Καλαμάτας, Καλαμάτα, σελ. 7
- Κηπουρός, Α. (2014) Οι διαδικασίες του εσωτερικού ελέγχου, ο ρόλος των ελεγκτών και η εταιρική διακυβέρνηση, Διπλωματική εργασία, Τ.Ε.Ι. Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης, Καβάλα, σελ. 125
- Κυριαζή, Ν. (1999) Η Κοινωνιολογική Έρευνα: Κριτική επισκόπηση των μεθόδων και των τεχνικών, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα, σελ. 49-54
- Λελεδάκης, Γ., Ζιγκιρίδης, Ε. (2008) Οικονομία – Επιχειρήσεις Μάρκετινγκ, Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, Αθήνα

- Μυλωνάς, Ν. (2017) Εσωτερικός έλεγχος οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης – Μελέτη περίπτωσης: Δήμος Πάργας, Διπλωματική Εργασία, ΤΕΙ Ηπείρου, Πρέβεζα, σελ. 2, 40-45
- Ξένος, Α. (2011) Αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α., Θεωρητική ανάλυση και μελέτη περίπτωσης του Δήμου Καλαμάτας, Διπλωματική Εργασία, ΑΤΕΙ Καλαμάτας, Καλαμάτα, σελ. 72
- Παπάς, Α. (1999) *Εισαγωγή στην Ελεγκτική*, Α΄ έκδοση, ΟΕΔΒ, Αθήνα, σελ. 18
- Παπαστάθης, Π. (2003) *Ο σύγχρονος εσωτερικός έλεγχος (Internal Audit) στις Επιχειρήσεις – Οργανισμούς και η πρακτική εφαρμογή του*, α΄ τόμος, Αθήνα, σελ. 13-19
- Παπαστάθης, Π. (2014) *Ο σύγχρονος εσωτερικός έλεγχος (Internal Audit) και η πρακτική εφαρμογή του*, Αθήνα, σελ. 45-51, 87-95, 701-729
- Παρίση, Α. (2009) Εσωτερικός έλεγχος και διεθνή ελεγκτικά πρότυπα, Διπλωματική Εργασία, Παν/μιο Μακεδονίας, Θεσσαλονίκη, σελ. 13
- Σιάρδος, Γ. (2004) *Μέθοδοι Πολυμεταβλητής Στατιστικής Ανάλυσης*, Εκδόσεις Ζήτη, Θεσσαλονίκη
- Τσαγγαρά, Μ. (2004) Εσωτερικός έλεγχος στις σύγχρονες επιχειρήσεις, Διπλωματική Εργασία, Τ.Ε.Ι. Καλαμάτας, Καλαμάτα, σελ. 8-21
- Τσακλάγκανος, Α.Α. (2000) *Ελεγκτική*, εκδόσεις Αφοί Κυριακίδη, Θεσσαλονίκη, σελ. 8
- Στιβακτάκη, Α. (2012) Πώς μπορεί ο εσωτερικός έλεγχος να βελτιώσει το δημόσιο τομέα; Η περίπτωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Διπλωματική Εργασία, Τ.Ε.Ι. Κρήτης, Ηράκλειο
- Φουστανάκης, Ι. (2011) Εσωτερικός Έλεγχος Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Πρακτική Εφαρμογή Ανάλυσης, Η περίπτωση του Δήμου Πειραιά, Διπλωματική Εργασία, Εθνικό Κέντρο Δημοσίας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Αθήνα

## Ξενογλώσση

- Arens, Alvin A. and James K. Loebbecke (1997) “Auditing: An Integrated Approach”. 7th ed. revised for SAS 82. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall
- Baltaci, M. and Yilmaz, S. (2006), “Keeping an eye on subnational governments: internal control and audit at local levels”, *World Bank Institute*, Washington D.C.
- Christopher, J., Sarens, G. and Leung, P. (2009) “A critical analysis of the independence of the internal audit function: evidence from Australia”, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 22 n. 2, pp. 205-213
- Davies, M. (2001), “The changing face of internal audit in local government - A Survey On The Views Of Welsh Local Government Internal Auditors”, *Journal of Finance and Management in Public Services*, Vol. 1, pp. 77-98.
- Drogalas, G., Alampourtsidis, S. and Koutoupis, A. (2014). “Value-added approach of Internal Audit in the Hellenic Police”, *Corporate Ownership and Control*, 11(4), pp.692-698
- Friedberg, A. (1999) Internal Audit in local government in Israel and the United States, In Friedberg, A. (ed.), *Auditing in Local Municipalities in Israel*, Jerusalem: Ministry of Interior
- Institute of Internal Auditors-UK (1991) *Standards and Guidelines for the Professional Practice of Internal Auditing*, IIA-UK ed. (statement of responsibilities)
- Jorge, S. and Costa, A. (2009), “Internal auditing amongst Portuguese municipalities”, *Revista Enfoques*. University of Coimbra, Faculty of Economics, Portugal, Vol. 8, Iss. 11, pp. 303-361
- Kagermann, H., Kinney, W., Kuting, K. & Weber, C. (2008) *Internal Audit Handbook*, Springer, Germany
- Mizrahi, S., & Ness-Weisman, I. (2007) “Evaluating the effectiveness of auditing in local Municipalities using analytic hierarchy process (ahp): A general model and the Israeli example”, *International Journal of Auditing*, 11, pp. 187-210.
- Pickett, S. (2005) *The essential handbook of internal auditing*, Edition Chickester, West Sussex, England, pp. 109-115
- Renard, J. (2010) *Théorie et pratique de l'audit interne*, Edition Eyrolles, Paris
- Stone, W. (1969) “Antecedents of the accounting profession”, *The Accounting Review* Vol. 44, p. 284-291
- Wangcharoendate, S and Ussahawanitchakit, P. (2009) “Effects of internal audit team on operational effectiveness of Thai listed companies”, *Journal of Academy of business and economics*, Vol. 9, n. 4, pp. 72

## Νομοθετικό πλαίσιο

- Απόφαση 5/204/14.11.2000 (ΦΕΚ 1487, τ.Β΄/06.12.2000) «Κανόνες συμπεριφοράς των εταιριών που έχουν εισαγάγει μετοχές τους στο Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών και των συνδεδεμένων με αυτές προσώπων»
- Απόφαση 83000/30.11.2012 (ΦΕΚ 3360, τ. Β΄/17.12.2012) «Κατάρτιση του Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας του Δήμου Θεσσαλονίκης»
- Απόφαση 55665/48716+53486/46882/18.12.2012 (ΦΕΚ 3491, τ. Β΄/31.12.2012) «Τροποποίηση του Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας του Δήμου Πειραιά ως προς τα άρθρα 1,2,4,5&6»
- Ν. 2396/1996 (ΦΕΚ 73, τ.Α΄/30.04.1996) «Επενδυτικές υπηρεσίες στον τομέα των κινητών αξιών, επάρκεια ιδίων κεφαλαίων των επιχειρήσεων παροχής επενδυτικών υπηρεσιών και των πιστωτικών ιδρυμάτων και άυλες μετοχές»
- Ν. 2472/1997 (ΦΕΚ 50, τ.Α΄/10.04.1997) «Προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα»
- Ν. 2477/1997 (ΦΕΚ 59, τ.Α΄/18.04.1997) «Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης»
- Ν. 3016/2002 (ΦΕΚ 110, τ.Α΄/17.05.2002) «Για την εταιρική διακυβέρνηση, θέματα μισθολογίου και άλλες διατάξεις»
- Ν. 3074/2002 (ΦΕΚ 296/τ.Α΄/04.12.2002) «Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. Αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου και άλλες διατάξεις»
- Ν. 3091/2002 (ΦΕΚ 330, τ.Α΄/2002) «Απλουστεύσεις και βελτιώσεις στη φορολογία εισοδήματος και κεφαλαίου και άλλες διατάξεις»
- Ν. 3094/2003 (ΦΕΚ 10, τ. Α΄/22.01.2003) «Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις»
- Ν. 3156/2003 (ΦΕΚ 157, τ.Α΄/2003) «Ομολογιακά δάνεια, τιτλοποίηση απαιτήσεων και απαιτήσεων από ακίνητα και άλλες διατάξεις»
- Ν. 3429/2004 (ΦΕΚ 314, τ. Α΄/2004) «Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί»
- Ν. 3492/2006 (ΦΕΚ 210, τ.Α΄/05.10.2006) «Οργάνωση συστήματος ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και των εκτός του Κρατικού Προϋπολογισμού φορέων και άλλες διατάξεις»
- Ν. 3852/2010 (ΦΕΚ 87/07-06-2010) «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης»
- Ν. 3861/2010 (ΦΕΚ 112, τ.Α΄/13.07.2010) «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο «Πρόγραμμα Διαύγεια» και άλλες διατάξεις»

- Ν. 4025/2011 (ΦΕΚ 228, τ.Α'/02.11.2011) «Ανασυγκρότηση Φορέων Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Κέντρα Αποκατάστασης, Αναδιάρθρωση Ε.Σ.Υ. και άλλες διατάξεις»
- Ν. 4257/2014 (ΦΕΚ 93/τ.Α'/14.04.2014) «Επείγουσες ρυθμίσεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών»
- Ν. 4325/2015 (ΦΕΚ 47/τ.Α'/11.05.2015) «Εκδημοκρατισμός της Διοίκησης – Καταπολέμηση Γραφειοκρατίας και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση. Αποκατάσταση αδικιών και άλλες διατάξεις»
- Ν.Δ. 3329/1955 (ΦΕΚ 230, τ.Α'/25.08.1955) «Περί συστάσεως Σώματος Ορκωτών Λογιστών»
- Π.Δ. 178/2004 (ΦΕΚ 154, τ.Α', 16.08.2004) «Τρόπος τήρησης και ενημέρωσης του προσωπικού μητρώου των δημοσίων υπαλλήλων και των υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. που υπάγονται στις διατάξεις του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.»
- Π.Δ. 136/2011 (ΦΕΚ 267, τ.Α'/31.12.2011) «Καθορισμός κατώτατου ύψους των δαπανών που ελέγχονται από το Ελεγκτικό Συνέδριο»
- Σύνταγμα της Ελλάδας (2008), Η' Αναθεώρηση Βουλής των Ελλήνων, ΦΕΚ 120/τ.Α'/2008, άρθρο 102
- Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (2011) «Καθιέρωση συστήματος ανίχνευσης εκπαιδευτικών-επιμορφωτικών αναγκών στη δημόσια διοίκηση», ΦΕΚ 1909, τ.Β'/30.08.2011
- Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (2013) «Έλεγχος τήρησης ωραρίου εργασίας των υπαλλήλων σε δημόσιες υπηρεσίες, Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού και Ν.Π.Δ.Δ., Τμήμα Συνθηκών Εργασίας και Παραγωγικότητας», ΔΙΑΔΠ/Φ.Β.1/28874/21.10.2013



## Διαδικτυακές πηγές – τόποι

- <http://www.coso.org>  
(Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (1992), Internal Control Integrated Framework, New York).  
{Ανακτήθηκε την 20/12/2017}.
- <http://steconomice.uoradea.ro/anale/volume/2009/v3-finances-banks-and-accountancy/132.pdf>  
(Bota-Avram, C. and Palfi, C. (2009), *Measuring and assessment of Internal audit' s effectiveness*, pp. 784-790).  
{Ανακτήθηκε την 15/11/2017}.
- [https://www.gedd.gr/article\\_data/Linked\\_files/199/GEDD-EE-2016.pdf](https://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/199/GEDD-EE-2016.pdf)  
(Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (2017) Ετήσια Έκθεση 2016, Αθήνα, σελ. 30-34). {Ανακτήθηκε την 26/12/2017}.
- [https://www.hiia.gr/images/pgallery/IPPF\\_2013\\_Greek.pdf](https://www.hiia.gr/images/pgallery/IPPF_2013_Greek.pdf)  
(Διεθνή πρότυπα για την επαγγελματική εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου).  
{Ανακτήθηκε την 15/11/2017}.
- <https://www.hiia.gr/>  
(Ελληνικό Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών).  
{Ανακτήθηκε την 15/11/2017}.
- <https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/IPPF%202013%20English.pdf>  
(The Institute of Internal Auditors (2012) International Standards for the professional practice of internal auditing)  
{Ανακτήθηκε την 10/01/2018}.
- <http://www.kathimerini.gr/916944/article/epikairothta/ellada/eswterikos-elegchos-sto-dhmosio-pilotika-entos-toy-2017>  
(Καραμανάλη, Ε. (2017) Εσωτερικός έλεγχος στο Δημόσιο, πιλοτικά εντός του 2017).  
{Ανακτήθηκε την 11/01/2018}.
- <https://www.synigoros.gr/resources/docs/09-pathogenies.pdf>  
(Συνήγορος του Πολίτη, Ετήσια έκθεση για το 2013, σελ. 90).  
{Ανακτήθηκε την 09/01/2018}.
- <https://www.synigoros.gr/resources/ee2016-00-stp.pdf>  
(Συνήγορος του πολίτη, Ετήσια έκθεση για το 2016, σελ. 10, 67-117).  
{Ανακτήθηκε την 26/12/2017}.
- <https://www.synigoros.gr/?i=stp.el.home>  
(Συνήγορος του πολίτη)

{Ανακτήθηκε την 26/12/2017}.

- <http://www.seedd.gr/LinkClick.aspx?fileticket=kJB%2bOoe1hEc%3d&tabid=74&mid=446>

(Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημοσίας Διοίκησης, Έκθεση πεπραγμένων 2016, Υπουργείο Δικαιοσύνης Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, σελ. 10).

{Ανακτήθηκε την 26/11/2017}.

- <http://www.seedd.gr>

(Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημοσίας Διοίκησης). {Ανακτήθηκε την 26/10/2017}.

- <http://www.minfin.gr/web/guest/yperesies>

(Υπουργείο Εσωτερικών, Αίτηση ενδιαφέροντος για το Μητρώο Εσωτερικών Ελεγκτών).

{Ανακτήθηκε την 20/12/2017}.

# Παραρτήματα

## Πίνακας 3.1

Συγγραφείς	Ερευνητικό Αντικείμενο	Βασικό Συμπέρασμα
Friedberg (1999)	Εσωτερικός έλεγχος στην Τοπική Αυτοδιοίκηση στο Ισραήλ και στις Ηνωμένες Πολιτείες.	Ο εσωτερικός έλεγχος στις τοπικές κυβερνήσεις είναι ανεπαρκής. Οι Δήμοι περιορίζονται στους παραδοσιακούς τομείς ελέγχου, ενώ είναι περιορισμένα τα διορθωτικά μέτρα.
Davies (2001)	Το μεταβαλλόμενο πρόσωπο του εσωτερικού ελέγχου στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.	Οι διαδικασίες εσωτερικού ελέγχου επιδέχονται βελτιώσεις. Υπάρχει ανάγκη για εκπαίδευση του εσωτερικού ελεγκτική και επένδυση στη συνεχή επαγγελματική του κατάρτιση.
Baltaci & Yilmaz (2006)	Ο εσωτερικός έλεγχος σε τοπικό επίπεδο.	Η αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των τοπικών διοικήσεων μπορεί να επιτυγχάνεται μέσα από την ύπαρξη ενός πλαισίου εσωτερικού ελέγχου.
Mizrahi & Ness-Weisman (2007)	Αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του ελέγχου στους Δήμους στο Ισραήλ.	Εξαιρετικά περιορισμένη η αποτελεσματικότητα του εσωτερικού ελέγχου, που παρεμποδίζεται από τις πολιτικές εκτιμήσεις των τοπικών φορέων.
Jorge & Costa (2009)	Ο εσωτερικός έλεγχος στους Πορτογαλικούς Δήμους.	Πρέπει να γίνουν πολλές προσπάθειες για να αναπτυχθούν και να εφαρμοστούν τα πρότυπα και οι διαδικασίες του εσωτερικού ελέγχου στους Δήμους της Πορτογαλίας.
Φουστανάκης (2011)	Εσωτερικός Έλεγχος Ο.Τ.Α. Πρακτική εφαρμογή ανάλυσης. Η περίπτωση του Δήμου Πειραιά.	Το σύστημα εσωτερικού ελέγχου βρίσκεται ακόμη σε πρώιμα στάδια στην Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση, καθώς δεν έχει κατανοηθεί η σημασία ως προστιθέμενη αξία και ως συμβουλευτική υπηρεσία.
Στιβακτάκη (2012)	Πώς μπορεί ο εσωτερικός έλεγχος να βελτιώσει το δημόσιο τομέα; Η περίπτωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.	Η εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου μπορεί να προσδώσει αξία στο έργο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, εξασφαλίζοντας

		τη βιωσιμότητά της.
Βουτσά (2016)	Ο εσωτερικός έλεγχος σε μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς – Η περίπτωση των Ο.Τ.Α.	Η ορθή αντιμετώπιση των αδυναμιών του εσωτερικού ελέγχου μπορεί να εμφανίσει σημαντικά οφέλη τόσο στον Οργανισμό όσο και στην Πολιτεία.
Μυλωνάς (2017)	Εσωτερικός έλεγχος Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Μελέτη περίπτωσης: Δήμος Πάργας.	Η λειτουργία υπηρεσίας εσωτερικού ελέγχου στους Δήμους είναι αναγκαία για την εξασφάλιση μιας εύρυθμης και σωστής διοίκησης, ενώ ως συμβουλευτική υπηρεσία μπορεί να ενισχύσει τη διαφάνεια και να καταπολεμήσει φαινόμενα διαφθοράς και κακοδιοίκησης.

## Ερωτηματολόγιο

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ  
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΑ  
ΑΡΙΣΤΟΤΕΛΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ  
ΔΗΜΟΚΡΙΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΡΑΚΗΣ



### ΔΙΑΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΟ ΔΙΑΤΜΗΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«Τοπική & Περιφερειακή Ανάπτυξη & Αυτοδιοίκηση»

#### ΕΡΕΥΝΑ ΜΕ ΘΕΜΑ

«Ο ρόλος του εσωτερικού ελέγχου στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Μέτρηση εφαρμογής του ελέγχου στο Γραφείο Προσωπικού»

#### Εισαγωγικό Σημείωμα

Το ερωτηματολόγιο που ακολουθεί σχεδιάστηκε στο πλαίσιο διπλωματικής έρευνας του Μεταπτυχιακού Προγράμματος «Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη & Αυτοδιοίκηση».

Μέσω του παρόντος ερωτηματολογίου επιχειρείται να αναδειχτεί η σπουδαιότητα και συμβολή του ελέγχου στην ορθή και αποτελεσματική λειτουργία του Γραφείου Προσωπικού, προκειμένου να προλαμβάνονται λάθη και καθυστερήσεις, να εντοπίζονται δυσλειτουργίες και να διορθώνονται προβλήματα και τυχόν παρατυπίες, με σκοπό τη βελτίωση της υπηρεσίας και την αποτελεσματικότερη εξυπηρέτηση των εσωτερικών πελατών/εργαζομένων του Δήμου.

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

**Αγγελική Καρασταμάτη**, Μεταπτυχιακή φοιτήτρια του Τμήματος Τοπική & Περιφερειακή Ανάπτυξη & Αυτοδιοίκηση του Παν/μίου Πελοποννήσου, τηλ. επικοινωνίας: 6972637031, e-mail: [akarast18@yahoo.gr](mailto:akarast18@yahoo.gr)

**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 Τ.Ε.Ι./Α.Ε.Ι.
- Μεταπτυχιακό
- Διδακτορικό

**4. Θέση ευθύνης που κατέχετε:**

- Αιρετός
- Προϊστάμενος/η Διεύθυνσης
- Προϊστάμενος/η Τμήματος
- Υπάλληλος
- Άλλο

**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 στα θέματα διαχείρισης και ελέγχου του προσωπικού;**

- Δήμαρχος/Αντιδήμαρχος
- Γενικός Γραμματέας
- Διευθυντής/τρια Διοικητικών Υπηρεσιών
- Προϊστάμενος Τμήματος Ανθρώπινου Δυναμικού
- Άλλο

## B. ΕΛΕΓΧΟΣ ΓΡΑΦΕΙΟΥ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ

### ΣΕ ΠΟΙΟ ΒΑΘΜΟ Ο ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ ΕΛΕΓΧΟΥ ΜΠΟΡΕΙ ΝΑ ΣΥΝΕΙΣΦΕΡΕΙ ΣΤΗΝ ΟΡΘΗ ΚΑΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΓΡΑΦΕΙΟΥ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ

#### B1. ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Σε ποιο βαθμό: (Επιλέξτε τη μοναδική σας απάντηση)	Καθόλου	Σε μικρή κλίμακα	Σε μετρια κλίμακα	Σε μεγάλη κλίμακα	Πάρα πολύ
8. Είναι διακριτά τα διαφορετικά ιεραρχικά επίπεδα εγκρίσεων στον Δήμο σας;					
9. Είναι σαφής ο διαχωρισμός των καθηκόντων και αρμοδιοτήτων του προσωπικού;					
10. Κατανέμεται το προσωπικό ανάλογα με την ειδικότητα και την εμπειρία του;					
11. Έχει θεσπιστεί κώδικας δεοντολογίας που να διασφαλίζει τις ηθικές αξίες του προσωπικού;					
12. Το γραφείο προσωπικού διακρίνεται για την κατάλληλη στελέχωσή του και την κατανομή αρμοδιοτήτων και ευθυνών του προσωπικού του;					
13. Οι εργαζόμενοι του γραφείου προσωπικού είναι κατάλληλα καταρτισμένοι να δίνουν πληροφορίες στο προσωπικό του οργανισμού για θέματα αδειών, υπηρεσιακών μεταβολών, συνταξιοδοτήσεων, μεταθέσεων, μετατάξεων, κινητικότητας, προϋπηρεσίας κ.λπ.;					

#### B2. ΣΥΝΕΙΣΦΟΡΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Σε ποιο βαθμό: (Επιλέξτε τη μοναδική σας απάντηση)	Καθόλου	Σε μικρή κλίμακα	Σε μετρια κλίμακα	Σε μεγάλη κλίμακα	Πάρα πολύ
14. Υπάρχει συνεργασία της Διοίκησης με το προσωπικό του Δήμου;					
15. Επισημαίνονται από τη Διοίκηση του Δήμου οι αδυναμίες επικοινωνίας και προτείνονται μέτρα επίλυσης των θεμάτων που προκύπτουν;					
16. Η Διοίκηση του Δήμου λαμβάνει υπόψη τις συστάσεις και παρατηρήσεις του προσωπικού για την ορθή λειτουργία των υπηρεσιών του;					

**B3. ΤΗΡΗΣΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ ΤΟΥ ΓΡΑΦΕΙΟΥ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ**

<b>Σε ποιο βαθμό στο Γραφείο Προσωπικού:</b> <b>(Επιλέξτε τη μοναδική σας απάντηση)</b>	Καθολού	Σε μικρή κλίμακα	Σε μετρια κλίμακα	Σε μεγάλη κλίμακα	Πάρα πολύ
17. Τηρούνται τα πλήρη στοιχεία όλων των υπαλλήλων σε ατομικούς φακέλους;					
18. Έχει οριστεί υπεύθυνο άτομο για την τήρηση και ενημέρωση των ατομικών φακέλων προσωπικού;					
19. Υπάρχει περιορισμός πρόσβασης στους ατομικούς φακέλους του προσωπικού για τους ίδιους τους υπαλλήλους;					
20. Γίνεται έλεγχος του χρόνου προσέλευσης και αποχώρησης του προσωπικού από τον χώρο εργασίας;					
21. Γίνεται έλεγχος στην εκπαίδευση και επιμόρφωση του προσωπικού του Δήμου;					
22. Υπάρχει συνεργασία με την οικονομική υπηρεσία για την έγκαιρη αποστολή οικονομικών στοιχείων που αφορούν σε μελλοντικές προσλήψεις προσωπικού, τυχόν εκπαιδευτικά προγράμματα κ.α. προκειμένου η πρώτη να προβεί στην ορθή σύνταξη του προϋπολογισμού του Δήμου;					
23. Υπάρχει συνεργασία με το γραφείο μισθοδοσίας προκειμένου να παρέχονται τα πλήρη στοιχεία των εργαζομένων για τη σύνταξη των μισθοδοτικών καταστάσεων;					
24. Υποβάλλονται εμπρόθεσμα οι αναγγελίες πρόσληψης νέου προσωπικού στην επιθεώρηση εργασίας και σύμφωνα με τη νομοθεσία;					

**B4. ΕΛΕΓΧΟΙ ΑΔΕΙΩΝ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ**

<b>Σε ποιο βαθμό στο Γραφείο Προσωπικού:</b> <b>(Επιλέξτε τη μοναδική σας απάντηση)</b>	Καθολού	Σε μικρή κλίμακα	Σε μετρια κλίμακα	Σε μεγάλη κλίμακα	Πάρα πολύ
25. Υπάρχει συνεργασία με τις Διευθύνσεις και τα υπόλοιπα τμήματα του Δήμου για τον ετήσιο προγραμματισμό αδειών του προσωπικού;					
26. Γίνεται έλεγχος των αδειών που έχουν λάβει οι εργαζόμενοι μέσα στο έτος;					
27. Εφαρμόζονται μέτρα σύστασης ή επίπληξης για τον περιορισμό των αδικαιολόγητων απουσιών;					
28. Γίνεται έλεγχος αν για τις αδικαιολόγητες απουσίες πραγματοποιούνται οι ανάλογες περικοπές στη μισθοδοσία;					

**B5. ΠΡΟΣΤΙΘΕΜΕΝΗ ΑΞΙΑ – ΣΥΝΕΙΣΦΟΡΑ ΕΛΕΓΧΟΥ**

<b>Σε ποιο βαθμό η ύπαρξη της ελεγκτικής διαδικασίας:</b> <b>(Επιλέξτε τη μοναδική σας απάντηση)</b>	Καθολού	Σε μικρή κλίμακα	Σε μετρια κλίμακα	Σε μεγάλη κλίμακα	Πάρα πολύ
---	---------	------------------	-------------------	-------------------	-----------



29. Βοηθά στη βελτίωση της λειτουργίας του γραφείου προσωπικού;					
30. Προσθέτει αξία στον Δήμο;					
31. Βοηθά στην πρόληψη και αντιμετώπιση φαινομένων κακοδιαχείρισης;					
32. Αυξάνει την εμπιστοσύνη των πολιτών και βελτιώνει την εικόνα που έχει διαμορφωθεί για την Τοπική Αυτοδιοίκηση;					
<b>B6. ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑ ΕΛΕΓΧΟΥ</b>					
<b>Σε ποιο βαθμό:</b>  <b>(Επιλέξτε τη μοναδική σας απάντηση)</b>	Καθολού	Σε μικρή κλίμακα	Σε μετρια κλίμακα	Σε μεγάλη κλίμακα	Πάρα πολύ
33. Η λειτουργία του ελέγχου δρα ανεξάρτητα από τη Διοίκηση/Ηγεσία του Δήμου;					
34. Οι ελεγκτές είναι αντικειμενικοί κατά την εκτέλεση του έργου τους;					
35. Ο επικεφαλής ελέγχου έχει άμεση και απρόσκοπτη πρόσβαση στη Διοίκηση/Ηγεσία του Δήμου;					

*Ευχαριστούμε πολύ για τον χρόνο σας!*