

**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ
ΤΜΗΜΑ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ**

**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ - ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ
ΑΘΑΝΑΣΙΑ Θ. ΣΑΟΥΛΙΔΟΥ**

**Παράγοντες που επηρεάζουν την Ποιότητα Υπηρεσιών
στο Δημόσιο Τομέα:
Η περίπτωση του Υπουργείου Εσωτερικών,
Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης**

ΠΕΙΡΑΙΑΣ, 2004

Στην οικογένειά μου.

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Θα ήθελα να ευχαριστήσω για την πολύτιμη προσφορά τους όλους όσους με βοήθησαν στην ολοκλήρωση της παρούσας εργασίας.

Ιδιαίτερα, θα ήθελα να εκφράσω τις θερμές μου ευχαριστίες στον επιβλέποντα καθηγητή κ. Λεωνίδα Χυτήρη για την πολύτιμη βοήθεια και συμβολή του στην εκπόνηση της διπλωματικής μου εργασίας.

Επίσης, θα ήθελα να ευχαριστήσω τον κ.Γεώργιο Ασπρίδη (υποψήφιο διδάκτορα του Πανεπιστημίου Αθηνών), καθώς και τους υπαλλήλους του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης Παναγιώτη Νταή, Νικόλαο Αλεξόπουλο και Ευαγγελία Γιαννακού, για τη συμβολή τους στην περάτωση αυτής της εργασίας και την υποστήριξη που μου παρείχαν. Πολλές ευχαριστίες ακόμη, οφείλω στην κα Βίκυ Μπέλλου (υποψήφια διδάκτορα του Πανεπιστημίου Πειραιώς) και τον κ.Πάυλο Βούλγαρη (μεταπτυχιακό φοιτητή του Πανεπιστημίου Πειραιώς), η βοήθεια των οποίων υπήρξε πολύτιμη.

Τέλος, θα ήθελα να ευχαριστήσω την οικογένεια μου και τους φίλους μου για τη συμπαράστασή τους.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Πρόλογος	1
Κεφάλαιο 1: Εισαγωγή	
1.1 Δ.Ο.Π και Δημόσιος Τομέας.....	2
1.2 Αντικείμενο και στόχοι της έρευνας.....	3
Κεφάλαιο 2 : Ποιότητα Υπηρεσιών και Δημόσιος Τομέας	
2.1 Η έννοια της Υπηρεσίας.....	6
2.2 Η έννοια της Ποιότητας και οι Διαστάσεις της.....	7
2.3 Ποιότητα Υπηρεσιών.....	9
2.4 Η έννοια του εσωτερικού πελάτη.....	13
2.5 Ποιότητα και Δημόσιος Τομέας.....	16
Κεφάλαιο 3: Ελληνικός Δημόσιος Τομέας και Ποιότητα Υπηρεσιών	
3.1 Η έννοια και τα αίτια της γραφειοκρατίας.....	21
3.2 Ο δημόσιος τομέας.....	23
3.3 Τα αίτια της αναποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης και η χαμηλή ποιότητα των υπηρεσιών της.....	25
3.3.1 Παράγοντες που επηρεάζουν την ποιότητα υπηρεσιών στο Δημόσιο Τομέα.....	29
3.4 Περιγραφή της κατάστασης που επικρατεί γενικά στις δημόσιες υπηρεσίες.....	58
3.4.1 Χαρακτηριστικά και μορφές κακοδιοίκησης.....	59
Κεφάλαιο 4 : Μελέτη περίπτωσης	
4.1 Εξειδίκευση του προβλήματος για το ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.....	66
Κεφάλαιο 5 : Μεθοδολογία έρευνας	
5.1 Δείγμα.....	73
5.2 Περιγραφή των μεθόδων συλλογής στοιχείων.....	73
5.3 Ερωτηματολόγιο	74
5.4 Μέθοδοι ανάλυσης δεδομένων.....	76
Κεφάλαιο 6 : Στατιστική ανάλυση	
5.1 Περιγραφική στατιστική.....	78
5.2 Συσχετίσεις μεταβλητών.....	93
Κεφάλαιο 7 : Ερευνητικά συμπεράσματα	98

Κεφάλαιο 8: Συμπεράσματα – Προτάσεις

8.1 Κύρια συμπεράσματα και η συμβολή τους στη διερεύνηση του προβλήματος.....	100
8.2 Περιορισμοί και προτάσεις για περαιτέρω έρευνα.....	103
Βιβλιογραφία.....	105
Παράρτημα 1.....	112
Παράρτημα 2.....	117
Παράρτημα 3.....	122
Παράρτημα 4.....	131

ΣΧΗΜΑΤΑ

Σχήμα 2.1 « Η ποιότητα και οι επικουρικοί ορισμοί της κατά το σχεδιασμό και την παροχή της ποιότητας».....	10
Σχήμα 2.2 «Η αλυσίδα:Υπηρεσία-Κέρδος».....	15
Σχήμα 2.3 «Το πλαίσιο της Ποιότητας στο Δημόσιο Τομέα».....	17
Σχήμα 4.4 «Οργανόγραμμα Κεντρικής Υπηρεσίας ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α».....	69
Σχήμα 4.5 «Γενική Γραμματεία ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α».....	70

ΓΡΑΦΗΜΑΤΑ

Γράφημα 3.1 «Κατανομή αναφορών στους τομείς δραστηριότητας του Κύκλου Σχέσεων Κράτους-Πολίτη».....	60
Γράφημα 3.2 «Μορφές Κακοδιοίκησης».....	62
Γράφημα 6.3 «Φύλλο εργαζομένων στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α».....	78
Γράφημα 6.4 «Ηλικία εργαζομένων στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α».....	79
Γράφημα 6.5 «Χρόνια προϋπηρεσίας εργαζομένων στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α».....	79
Γράφημα 6.6 «Επίπεδο σπουδών εργαζομένων στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α».....	80
Γράφημα 6.7 «Θέση των υπαλλήλων στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α».....	80
Γράφημα 6.8 «Παράγοντες που επηρεάζουν την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών των υπαλλήλων του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α στα συνεργαζόμενα υπουργεία-φορείς:μέσα επικοινωνίας με τους συναδέλφους».....	81
Γράφημα 6.9 «Παράγοντες που επηρεάζουν την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών των υπαλλήλων του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α στα συνεργαζόμενα υπουργεία-φορείς:γνώσεις υπαλλήλων».....	82
Γράφημα 6.10 «Παράγοντες που επηρεάζουν την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών των υπαλλήλων του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α στα συνεργαζόμενα υπουργεία-φορείς:ικανότητες υπαλλήλων».....	82
Γράφημα 6.11 «Παράγοντες που επηρεάζουν την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών των υπαλλήλων του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α στα συνεργαζόμενα υπουργεία-φορείς:καταλληλότητα κτιριακών εγκαταστάσεων».....	83

Γράφημα 6.12 «Παράγοντες που επηρεάζουν την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών των υπαλλήλων του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α στα συνεργαζόμενα υπουργεία-φορείς:εξωτερική εμφάνιση υπαλλήλων».....	83
Γράφημα 6.13 «Παράγοντες που επηρεάζουν θετικά το ανθρώπινο δυναμικό του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α, ώστε να παρέχει υπηρεσίες ποιότητας:εσωτερικός έλεγχος».....	84
Γράφημα 6.14 «Παράγοντες που επηρεάζουν θετικά το ανθρώπινο δυναμικό του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α, ώστε να παρέχει υπηρεσίες ποιότητας:ιεραρχία.....	84
Γράφημα 6.15 «Παράγοντες που επηρεάζουν θετικά το ανθρώπινο δυναμικό του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α, ώστε να παρέχει υπηρεσίες ποιότητας:αξιολόγηση απόδοσης.....	85
Γράφημα 6.16 «Χαρακτηριστικά που προσδιορίζουν συνολικά το ανθρώπινο δυναμικό του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α:υψηλό μορφωτικό επίπεδο».....	86
Γράφημα 6.17 «Χαρακτηριστικά που προσδιορίζουν συνολικά το ανθρώπινο δυναμικό του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α:κατοχή δεξιοτήτων».....	86
Γράφημα 6.18 «Χαρακτηριστικά που προσδιορίζουν συνολικά το ανθρώπινο δυναμικό του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α:ευγένεια».....	86
Γράφημα 6.19 «Χαρακτηριστικά που προσδιορίζουν συνολικά το ανθρώπινο δυναμικό του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α:ανταπόκριση-φιλική συμπεριφορά».....	87
Γράφημα 6.20 «Χαρακτηριστικά που προσδιορίζουν συνολικά το ανθρώπινο δυναμικό του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α:κοινωνικότητα».....	87
Γράφημα 6.21 «Χαρακτηριστικά που προσδιορίζουν συνολικά το ανθρώπινο δυναμικό του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α:ευσυνειδησία».....	87
Γράφημα 6.22 «Χαρακτηριστικά που προσδιορίζουν συνολικά το ανθρώπινο δυναμικό του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α:συνέπεια».....	88
Γράφημα 6.23 «Παράγοντες που προσδιορίζουν τον τρόπο λειτουργίας του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α:πλεονάζον ανθρώπινο δυναμικό».....	88
Γράφημα 6.24 «Παράγοντες που προσδιορίζουν τον τρόπο λειτουργίας του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α:ξεπερασμένες πολιτικές στελέχωσης».....	89
Γράφημα 6.25 «Παράγοντες που προσδιορίζουν τον τρόπο λειτουργίας του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α:απουσία αποτελεσματικών συστημάτων αξιολόγησης».....	89
Γράφημα 6.26 «Παράγοντες που προσδιορίζουν τον τρόπο λειτουργίας του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α:απουσία κινήτρων».....	90
Γράφημα 6.27 «Διεύθυνση Διασφάλισης Ποιότητας και ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α».....	91

ΠΙΝΑΚΕΣ ΣΥΣΧΕΤΙΣΗΣ ΜΕΤΑΒΛΗΤΩΝ

Πίνακας 6.1 «Ποιότητα παρεχόμενων υπηρεσιών και ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.....	95
Πίνακας 6.2 «Χαρακτηριστικά υπαλλήλων του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.....	96
Πίνακας 6.3 «Παράγοντες που διέπουν τη λειτουργία του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.....	97

Πρόλογος

Λαμβάνοντας υπόψη τις αρχές που διέπουν τη Διοίκηση Ολικής Ποιότητας και τον αντίκτυπο που αυτή η νέα φιλοσοφία διοίκησης παρουσιάζει στη σύγχρονη πραγματικότητα, επιχειρείται η καταγραφή του τρόπου με τον οποίο λειτουργεί η ελληνική δημόσια διοίκηση και ο εντοπισμός των αποκλίσεων που παρουσιάζει σε σχέση με αυτή τη νέα φιλοσοφία. Μολονότι είναι ευρέως διαδεδομένη η αντίληψη και η πεποίθηση ότι ο τρόπος με τον οποίο λειτουργεί η ελληνική δημόσια διοίκηση παρουσιάζει σημαντικές ελλείψεις και μειονεκτήματα, κρίθηκε σημαντικό να διερευνηθεί αυτό που συμβαίνει στην πράξη και αυτό που μπορεί να γίνει για τη βελτίωση της υπάρχουσας κατάστασης.

Κατά καιρούς έγιναν διάφορες προσπάθειες, οι οποίες είχαν ως στόχο τη βελτίωση και τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης. Προγράμματα, προτάσεις νόμων και άλλες σχετικές εξαγγελίες διακήρυτταν την αντιμετώπιση του γραφειοκρατικού φαινομένου και τη δημιουργία μίας διοίκησης προσιτής στον πολίτη. Βέβαια, η πραγματικότητα και η κατάσταση που επικρατεί σήμερα στις περισσότερες δημόσιες υπηρεσίες έρχονται να αναιρέσουν αυτές τις εξαγγελίες και τις υποσχέσεις. Καθυστερήσεις, γραφειοκρατικές διαδικασίες, έλλειψη καταρτισμένου προσωπικού αποτελούν ορισμένα από τα χαρακτηριστικά που συνθέτουν την εικόνα των δημόσιων υπηρεσιών.

Το γεγονός αυτό αποτέλεσε το κίνητρο για τη διερεύνηση ενός από τα πλέον σημαντικά και επίκαιρα προβλήματα που αντιμετωπίζει η χώρα μας. Οι διαπιστώσεις και τα συμπεράσματα, τα οποία θα συναχθούν, στοχεύουν στη λήψη των αναγκαίων μέτρων για την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών στον πολίτη ή τουλάχιστον στη διεξαγωγή ορισμένων χρήσιμων συμπερασμάτων, που θα συμβάλλουν προς αυτή την κατεύθυνση.

Σε αυτή την προσπάθειά παρουσιάστηκαν διάφορες δυσκολίες, οι περισσότερες από τις οποίες σχετίζονταν με τη συλλογή στοιχείων ή την ανεύρεση εκείνων των προσώπων, τα οποία θα ήταν σε θέση να δώσουν ορισμένες χρήσιμες πληροφορίες και 'καθοδηγήσεις'. Ωστόσο, παρά τις όποιες δυσκολίες, υπάρχει η πεποίθηση ότι το αποτέλεσμα θα είναι ικανοποιητικό και θα ανταποκρίνεται επαρκώς στους στόχους αυτής της μελέτης.

Κεφάλαιο 1: Εισαγωγή

1.1 Δ.Ο.Π και Δημόσιος Τομέας

Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας αποτελεί μία νέα φιλοσοφία διοίκησης, η οποία εστιάζει το ενδιαφέρον της στους πελάτες κάθε οργανισμού (εσωτερικούς και εξωτερικούς) και στην ικανοποίηση των αναγκών και των προσδοκιών τους.¹ Οι μορφές, με τις οποίες πρωτοεμφανίστηκε, διέφεραν σημαντικά από αυτό που αποκαλείται σήμερα Διοίκηση Ολικής Ποιότητας. Αρχικά, γινόταν λόγος για συστήματα επιθεώρησης και διασφάλισης ποιότητας που εφαρμόζονταν στη βιομηχανία, για ελέγχους ποιότητας καθώς και για άλλες σχετικές μεθόδους που εφαρμόζονταν στην παραγωγή και οι οποίες είχαν ως στόχο την αποφυγή ελαττωματικών προϊόντων. Ωστόσο, με το πέρασμα των χρόνων και με την αύξηση της παραγωγής, οι απαιτήσεις και οι ανάγκες διαφοροποιήθηκαν αισθητά. Η αποφυγή ελαττωματικών προϊόντων καθίσταται πλέον ανεπαρκής και αναποτελεσματική σαν στόχος της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας και το ενδιαφέρον όλων εστιάζεται στην πρόληψη.

Συγχρόνως, η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας αναφέρεται ως μία διαδικασία συνεχούς βελτίωσης, στην οποία εμπλέκονται όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη μιας επιχείρησης, όπως οι εργαζόμενοι, οι ομάδες, τα τμήματα, οι πελάτες, οι προμηθευτές κ.ά. Ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται στο ρόλο που επιτελεί η ανώτατη ηγεσία μίας επιχείρησης. Ουσιαστικά, τα ανώτατα στελέχη πρέπει να λειτουργούν ως πρότυπα για τους εργαζομένους και να επιδεικνύουν προσωπική δέσμευση και εμπλοκή στα όσα διακηρύσσουν. Με αυτόν τον τρόπο θα εξασφαλιστεί η ενεργός συμμετοχή των εργαζομένων και η δέσμευσή τους στους στόχους της επιχείρησης.

Ένα άλλο σημείο, στο οποίο επικεντρώνεται ιδιαίτερα η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας είναι οι ομάδες και η συνεργασία που αναπτύσσεται μεταξύ όλων των μερών, τα οποία δραστηριοποιούνται στους κόλπους της επιχείρησης. Χωρίς την ανάπτυξη συλλογικού πνεύματος είναι αδύνατον ουσιαστικά να επιτευχθούν τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα και οι στόχοι της επιχείρησης. Το στοιχείο αυτό είναι άρρηκτα συνδεδεμένο με τη σημασία που αποδίδεται στο προσωπικό της επιχείρησης. Όλοι γίνονται αντιληπτοί ως ισότιμα μέρη και η προσφορά του καθενός θεωρείται ξεχωριστής σημασίας για το σύνολο και τη διασφάλιση της επιτυχίας.

Παράλληλα, η επιχείρηση, η οποία διέπεται από το πνεύμα και τη λογική της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας, αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στην εκπαίδευση του

¹ Mike Aasher, "Managing Quality in the Service Sector", Published by Kogan Page, London 1996, pages 11-23.

προσωπικού της. Προκειμένου το τελευταίο να αντεπεξέλθει στις ανάγκες και στις προσδοκίες των εξωτερικών πελατών, πρέπει να είναι εφοδιασμένο με τα κατάλληλα προσόντα και να διαθέτει τις απαιτούμενες γνώσεις και δεξιότητες. Αυτή η αναγκαιότητα εξηγεί και τα υψηλά χρηματικά ποσά που διατίθενται ετησίως από τις επιχειρήσεις αναφορικά με την εκπαίδευση και την επιμόρφωση των υπαλλήλων τους.

Ξεχωριστή σημασία αποδίδεται και στη διασφάλιση των ανατροφοδοτικών μηχανισμών, οι οποίοι επιτρέπουν στην επιχείρηση να γνωρίζει το βαθμό επίτευξης των στόχων της και την ανάγκη για λήψη διορθωτικών μέτρων. Με τον τρόπο αυτό αποφεύγεται η απώλεια πόρων, ενώ παράλληλα επιτυγχάνεται η καλύτερη επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων.

Εάν ληφθούν υπόψη τα όσα προαναφέρθηκαν και η κατάσταση που επικρατεί στις περισσότερες δημόσιες υπηρεσίες, αναμφίβολα ανακύπτουν ορισμένες 'απορίες' για τη σχέση που μπορεί να υπάρχει μεταξύ του τρόπου, με τον οποίο λειτουργούν οι περισσότερες δημόσιες υπηρεσίες, και των όσων πρεσβεύει η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας. Ωστόσο, παρά τις όποιες προφανείς αντιφάσεις και διαφοροποιήσεις, επιχειρείται η καταγραφή των παραμέτρων αυτής της σχέσης, προκειμένου να καταστεί ευκολότερος ο εντοπισμός των σημείων που χρήζουν ιδιαίτερης σημασίας και προσοχής προς βελτίωση. Μολονότι η σχέση δημόσιας διοίκησης και Διοίκησης Ολικής Ποιότητας είναι κατά πολλούς ανύπαρκτη (υπό την έννοια ότι ελάχιστα από αυτά που πρεσβεύει η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας βρίσκουν εφαρμογή στη Δημόσια Διοίκηση), κρίθηκε αναγκαία η διερεύνησή της, προκειμένου να επαληθευτούν ή να διαψευστούν τα όσα διακηρύσσονται.

Εάν ο στόχος για το μέλλον, λοιπόν, είναι η ύπαρξη ενός δημόσιου τομέα, ο οποίος θα παρέχει στους πολίτες του υπηρεσίες υψηλής ποιότητας, τότε πρέπει να ληφθούν υπόψη οι αρχές της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας.

1.2 Αντικείμενο και στόχοι της έρευνας

Η παρούσα μελέτη επιχειρεί να εντοπίσει και να καταγράψει τους παράγοντες που επηρεάζουν την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών στο δημόσιο τομέα, ανιχνεύοντας παράλληλα τον τρόπο με τον οποίο λειτουργεί η ελληνική δημόσια διοίκηση. Εκείνο που ουσιαστικά επιχειρείται είναι η διαπίστωση του εάν και κατά πόσο η παροχή ποιοτικών ή μη υπηρεσιών στον πολίτη συνδέεται με τις εσωτερικές διαδικασίες που αναπτύσσονται και εφαρμόζονται στις δημόσιες υπηρεσίες (και ειδικότερα στο Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, το

οποίο επιτελεί ρόλο εσωτερικού προμηθευτή για τα υπόλοιπα Υπουργεία και Φορείς) ή αν αυτές οι δύο παράμετροι τελικά δε σχετίζονται μεταξύ τους (η έννοια των εσωτερικών διαδικασιών αναφέρεται στον τρόπο λειτουργίας του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας και Αποκέντρωσης). Με άλλα λόγια, επιδιώκεται ο εντοπισμός του βαθμού συσχέτισης μεταξύ των αιτιών που οδηγούν στην παροχή μη ποιοτικών υπηρεσιών στον πολίτη (εξωτερικός πελάτης) και των εσωτερικών διαδικασιών που εφαρμόζονται στις δημόσιες υπηρεσίες.

Συγχρόνως, επιχειρείται μέσα από τη χρήση ενός ερωτηματολογίου, η καταγραφή των απόψεων των διοικητικών στελεχών του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης για το πώς αντιλαμβάνονται το ρόλο τους σε σχέση με την ποιότητα των παρεχόμενων από αυτούς υπηρεσιών στους συναδέλφους τους, οι οποίοι αποτελούν τους εσωτερικούς πελάτες του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Με τον τρόπο αυτό επιδιώκεται η διαπίστωση του εάν και κατά πόσο -κατά την άποψή τους- η παροχή μη ποιοτικών υπηρεσιών στους πολίτες (εξωτερικοί πελάτες) σχετίζεται μόνο με τις διαδικασίες που αναπτύσσονται στο εσωτερικό του Υπουργείου ή εμπλέκονται και άλλοι παράγοντες λιγότερο ή περισσότερο συναφείς, όπως π.χ. η μόρφωση των υπαλλήλων ή ο τεχνολογικός εξοπλισμός που υπάρχει στη διάθεσή τους.

Ειδικότερα, επιχειρείται ο εννοιολογικός προσδιορισμός ορισμένων εννοιών-κλειδιά, οι οποίες κατέχουν πρωτεύουσα θέση στη μελέτη. Μεταξύ αυτών συγκαταλέγονται οι έννοιες της *υπηρεσίας*, της *ποιότητας*, της *ποιότητας υπηρεσιών* και του *εσωτερικού πελάτη*, έννοιες οι οποίες θα οδηγήσουν στην αποσαφήνιση της σχέσης που υπάρχει μεταξύ ποιότητας και δημόσιου τομέα.

Στη συνέχεια, επιχειρείται ο εννοιολογικός προσδιορισμός της έννοιας της γραφειοκρατίας και ο εντοπισμός των αιτιών, που συνέβαλαν σε αυτό που αποκαλείται σήμερα 'γραφειοκρατία'. Με τον τρόπο αυτό επιδιώκεται η επεξήγηση της υπάρχουσας κατάστασης, η οποία ουσιαστικά εξισώνει τη γραφειοκρατία με τη δημόσια διοίκηση και τον τρόπο με τον οποίο αυτή λειτουργεί.

Σε άλλο σημείο η μελέτη εστιάζεται στο δημόσιο τομέα και την οριοθέτησή του καθώς και στις δημόσιες υπηρεσίες. Εκείνο που επιδιώκεται είναι ο εντοπισμός και η παρουσίαση των λόγων, οι οποίοι συμβάλλουν στη χαμηλή ποιότητα της δημόσιας διοίκησης, καθώς και τα αίτια της μη αποτελεσματικής της δράσης.

Ωστόσο, το ενδιαφέρον της μελέτης εστιάζεται κυρίως στους παράγοντες που επηρεάζουν τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Οι παράγοντες αυτοί σχετίζονται άμεσα με ορισμένα από τα πιο σημαντικά στοιχεία που διέπουν τη λογική της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας. Συγκεκριμένα, αναλύεται ο ρόλος της ανώτατης ηγεσίας, του ανθρώπινου δυναμικού,

του περιβάλλοντος εργασίας, των αμοιβών, της εκπαίδευσης, του ελέγχου, της επικοινωνίας, των δομών και της αξιολόγησης. Πρόκειται για παράγοντες οι οποίοι συνθέτουν και επηρεάζουν το πλαίσιο, μέσα στο οποίο δραστηριοποιείται η δημόσια διοίκηση.

Το θεωρητικό μέρος της μελέτης ολοκληρώνεται με την παρουσίαση της κατάστασης που επικρατεί σήμερα στις περισσότερες δημόσιες υπηρεσίες. Για το σκοπό αυτό παρατίθενται ορισμένες μορφές κακοδιοίκησης, οι οποίες καλύπτουν το σύνολο του δημόσιου τομέα. Ιδιαίτερα χρήσιμες προς τον σκοπό αυτό αποδείχθηκαν οι εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, οι οποίες παρέχουν πραγματικά στοιχεία και δεδομένα, αναφορικά με τον τρόπο δράσης των δημόσιων υπηρεσιών.

Η εμπειρική έρευνα αφορά τη μελέτη του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Αυτό γίνεται στο πλαίσιο της προσπάθειας να σκιαγραφηθούν και να αποτυπωθούν οι μηχανισμοί-παράγοντες που εμπλέκονται στην παροχή ποιοτικών ή μη υπηρεσιών στους συναδέλφους - εσωτερικούς πελάτες του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και κατά επέκταση στους πολίτες – εξωτερικούς πελάτες. Μεταξύ άλλων, επιχειρείται ο εντοπισμός των εσωτερικών πελατών του Υπουργείου, η καταγραφή των ροών που συντελούνται μεταξύ τους, η ταξινόμηση των ροών με βάση το έργο που επιτελείται και τελικά η αξιολόγηση τους. Με άλλα λόγια, μέσα από τη χρήση ενός ερωτηματολογίου, επιχειρείται η συναγωγή ορισμένων χρήσιμων συμπερασμάτων σε σχέση με τους παράγοντες που επηρεάζουν τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.

Τέλος, λαμβάνοντας υπόψη τα αποτελέσματα της μελέτης, επιχειρείται η διατύπωση ορισμένων προτάσεων, οι οποίες ενδεχομένως να συμβάλλουν στη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης και στον τρόπο με τον οποίο αυτή λειτουργεί.

Κεφάλαιο 2 : Ποιότητα Υπηρεσιών και Δημόσιος Τομέας

2.1 Η έννοια της υπηρεσίας

Δεν θα μπορούσε ίσως να αμφισβητηθεί ότι η περίοδος που διανύουμε είναι μία περίοδος υπηρεσιών, καθώς λόγω στενότητας χώρου και χρόνου παρατηρείται μία ιδιαίτερη ανάπτυξη αυτού του τομέα παραγωγής.

Επιχειρώντας την προσέγγιση των υπηρεσιών από καθαρά οικονομική σκοπιά, διαπιστώνει κανείς ότι πρόκειται για ένα σύνολο ετερογενών οικονομικών δραστηριοτήτων που συμβάλλουν στην παραγωγή και παροχή άυλων αγαθών.² Σε αυτές τις οικονομικές δραστηριότητες εντάσσονται το εμπόριο, οι μεταφορές, οι ασφάλειες, οι τράπεζες, η υγεία, η δημόσια διοίκηση, η εκπαίδευση, οι προσωπικές και κοινωνικές υπηρεσίες καθώς και οι υπηρεσίες δημόσιας ασφάλειας.³ Η συσχέτιση αυτή έχει ως αποτέλεσμα ο τριτογενής τομέας παραγωγής να αναφέρεται συχνά και ως τομέας υπηρεσιών, επειδή ακριβώς η παραγωγή είναι υπηρεσίες και όχι υλικά αντικείμενα.

Κατά καιρούς έχουν διατυπωθεί ποικίλοι ορισμοί αναφορικά με την έννοια της *υπηρεσίας*. Ωστόσο, στο σημείο αυτό παρατίθενται εκείνοι οι ορισμοί, οι οποίοι προσεγγίζουν περισσότερο τις πραγματικές της διαστάσεις (σε ό,τι αφορά πάντοτε την παρούσα μελέτη). Ως υπηρεσία, ορίζεται λοιπόν, εκείνη η δραστηριότητα για την οποία πληρώνει κανείς την μεγαλύτερη τιμή, χωρίς τη συμμετοχή εμπράγματων αγαθών. Επίσης, η υπηρεσία ορίζεται ως το αποτέλεσμα της αλληλεπίδρασης μεταξύ του πελάτη και του συστήματος-επιχείρησης που την παρέχει και το οποίο περιλαμβάνει το προσωπικό, τον εξοπλισμό, το φυσικό περιβάλλον και τις εγκαταστάσεις.⁴

Εντούτοις, το ασαφές περιεχόμενο της έννοιας της υπηρεσίας, έχει αποτελέσει κίνητρο για πολλούς μελετητές, οι οποίοι προσπαθούν να αποδώσουν όσο το δυνατόν ακριβέστερα το πραγματικό της νόημα. Στο πλαίσιο αυτής της προσπάθειας και με γνώμονα την οπτική γωνία, υπό την οποία εξετάζει κανείς την υπηρεσία, έχουν ανακύψει διάφορες προσεγγίσεις. Συγκεκριμένα, δύο αρκετά συνηθισμένοι ορισμοί της υπηρεσίας είναι οι έννοιες της βοήθειας και της

² Λεωνίδας Χυτήρης, «Η καταλληλότητα της (παραδοσιακής) έννοιας της παραγωγικότητας στον τομέα των υπηρεσιών», Αθήνα 2000, σελ 1-2.

³ Αντώνης Γεωργακόπουλος, «Ο τομέας των υπηρεσιών στην Ελλάδα: τομέας εξισορρόπησης των κυκλικών διακυμάνσεων ή φορέας αποσταθεροποίησης του οικονομικού συστήματος;», Περιοδικό Οικονομική Επιθεώρηση, τ/χ 5, 1996, σελ 27.

⁴ Λεωνίδας Χυτήρης, «Ο καθοριστικός ρόλος της ηγεσίας στην παροχή υπηρεσιών ποιότητας», Πειραιάς 1996, σελ 1.

υποστήριξης 'help and assist'.⁵ Και οι δύο έννοιες υποδηλώνουν μία αντιδραστική 'reactive' ενέργεια και όχι μία υπερδραστική 'proactive' συμπεριφορά. Στην πραγματικότητα, οι περισσότεροι αντιλαμβάνονται την υπηρεσία ως μία δραστηριότητα, παρά το γεγονός ότι πρόκειται τόσο για μία ενέργεια (verb), όσο και για μία κατάσταση (noun) .

Τέλος, προκειμένου να δοθεί μία πιο ολοκληρωμένη εικόνα της έννοιας της υπηρεσίας στη συνέχεια παρατίθενται τα χαρακτηριστικά των υπηρεσιών.⁶ Συγκεκριμένα, οι υπηρεσίες είναι:

- άυλες και μπορεί να είναι δύσκολο για τον πελάτη να τις εξηγήσει, να τις προσδιορίσει και σε ορισμένες περιπτώσεις να τις αξιολογήσει,
- καταναλώνονται σε μεγάλο βαθμό την ίδια στιγμή που παράγονται,
- δεν μπορούν να ελεγχθούν από τον πελάτη πριν αγορασθούν, επειδή πρόκειται για δραστηριότητες και
- συχνά αποτελούνται από υπο-υπηρεσίες, οι οποίες αξιολογούνται από τον πελάτη ως ολότητα.

Διαπιστώνεται συνεπώς ότι υπάρχουν αρκετά χαρακτηριστικά τα οποία διαφοροποιούν αισθητά τις υπηρεσίες από τις υπόλοιπες 'δραστηριότητες' που μελετώνται, τα οποία πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά την αξιολόγηση τους.

2.2 Η έννοια της Ποιότητας και οι Διαστάσεις της

Επιχειρώντας τον ετυμολογικό προσδιορισμό της ποιότητας, διαπιστώνεται ότι ποιότητα σημαίνει φτιάχνω (ποιώ), ώστε το παραγόμενο να έχει χαρακτηριστικά που να ικανοποιούν την ανάγκη του πελάτη. Στο πλαίσιο της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας συχνά η έννοια της ποιότητας παραπέμπει ακριβώς σε αυτή την ικανοποίηση του πελάτη και στην ευχαρίστηση που αισθάνεται όταν καταναλώνει ένα προϊόν ή χρησιμοποιεί κάποια υπηρεσία.⁷ Σύμφωνα με κάποιους άλλους, η ποιότητα αναφέρεται στην αντίληψη του πελάτη ότι η υπηρεσία, που λαμβάνει, ικανοποιεί τις ανάγκες του, με βάση τα πρότυπά του και την τιμή την οποία πληρώνει (P.Drucker, 1990). Με άλλα λόγια, η έννοια της ποιότητας περιλαμβάνει όλα τα χαρακτηριστικά

⁵ Robin Lawton, "Creating Total Customer Satisfaction: A service quality strategy that will work for you, February 2002, page 3.

⁶ Valarie A. Zeithaml, A. Parasuraman, Leonard L. Berry, "Delivering Quality Service", Balancing Customer Perceptions and Expectations, The Free Press, New York 1990, pages 15-16.

⁷ Λεωνίδας Χυτήρης, «Ποιότητα Υπηρεσιών: Μία νέα προσέγγιση», Διεθνές Εργαστήριο, Βουκουρέστι 1998, σελ 1.

της υπηρεσίας, που καθορίζουν τη δυνατότητά της να ικανοποιεί τις ανάγκες και τις προσδοκίες για τις οποίες προσφέρεται (Λ.Χυτήρης, 2000). Για κάποιους άλλους, η ποιότητα συνήθως προσδιορίζεται σύμφωνα με ένα σύνολο κατευθυντήριων γραμμών-οδηγιών ή κριτηρίων.⁸

Λαμβάνοντας κανείς υπόψη τους παραπάνω ορισμούς, διαπιστώνει ότι είναι δύσκολο να επικρατήσει ένας ενιαίος ορισμός για την ποιότητα. Η άποψη αυτή ενισχύεται ακόμη περισσότερο, εάν αναλογιστεί κανείς τους ορισμούς που διατύπωσαν κατά καιρούς ορισμένοι αξιόλογοι μελετητές όπως ο J.Juran (καταλληλότητα για χρήση) και ο Philip Crosby (συμμόρφωση στις προδιαγραφές). Σύμφωνα με ορισμένους νεότερους μελετητές (Clark, Money and Tynan, 1990), η ποιότητα ορίζεται με βάση το βαθμό σταθερότητας, με τον οποίο παρέχεται το προϊόν ή η υπηρεσία, ικανοποιώντας ή υπερβαίνοντας τις ανάγκες και τις προσδοκίες των πελατών (εσωτερικών και εξωτερικών).

Εκτός από την εννοιολογική αποσαφήνιση της έννοιας της ποιότητας, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν και οι διαστάσεις της.⁹ Η παρακάτω ανάλυση είναι βασισμένη στο μοντέλο του Gronroos, ο οποίος επιχείρησε να κατανοήσει πώς λαμβάνεται η ποιότητα μίας παρεχόμενης υπηρεσίας από τους πελάτες. Σύμφωνα λοιπόν με το συγκεκριμένο μοντέλο, υπάρχει η τεχνική διάσταση, η οποία αφορά το τεχνικό αποτέλεσμα της διαδικασίας και απαντά στο «τι» λαμβάνει ο πελάτης, καθώς και η λειτουργική ή ανθρώπινη διάσταση, η οποία αναφέρεται στον τρόπο με τον οποίο ο πελάτης λαμβάνει το τεχνικό αποτέλεσμα. Είναι αυτό που ο Gronroos αποκάλεσε «εκφρασμένη απόδοση μίας υπηρεσίας».

Ειδικότερα η *τεχνική διάσταση* αναφέρεται:

- ◆ σε συστήματα και μεθόδους,
- ◆ σε μέσα και εγκαταστάσεις και
- ◆ σε εξοπλισμούς,
ενώ η *λειτουργική διάσταση* καλύπτει:
- ◆ συμπεριφορές,
- ◆ στάσεις,
- ◆ εμφάνιση και
- ◆ δεξιότητες.

⁸ <http://www.ukoln.ac.uk/metada/desire/quality/appendix>, "Quality/selection definitions, models and methods in use", A review of metadata: a survey of current resource description, February 2002, page 1.

⁹ Βλ ό.π. σημ 4, σελ 1-4.

Όπως υποστήριξε ο C.Gronroos, στο πλαίσιο της ποιότητας, η λειτουργική ποιότητα λαμβάνεται ως πιο σημαντική σε σχέση με την τεχνική, με την προϋπόθεση ότι η υπηρεσία παρέχεται σε ένα ικανοποιητικό τεχνικό επίπεδο. Επιπλέον, πρόσθεσε ότι ο τρόπος με τον οποίο λαμβάνεται η λειτουργική διάσταση της ποιότητας είναι περισσότερο υποκειμενικός.

Κλείνοντας αξίζει να επισημανθεί ότι η ποιότητα στις υπηρεσίες περιλαμβάνει τρία ουσιώδη στοιχεία¹⁰:

- τη συμμόρφωση στις προδιαγραφές,
- την καταλληλότητα
- και την ανταποκρισιμότητα.

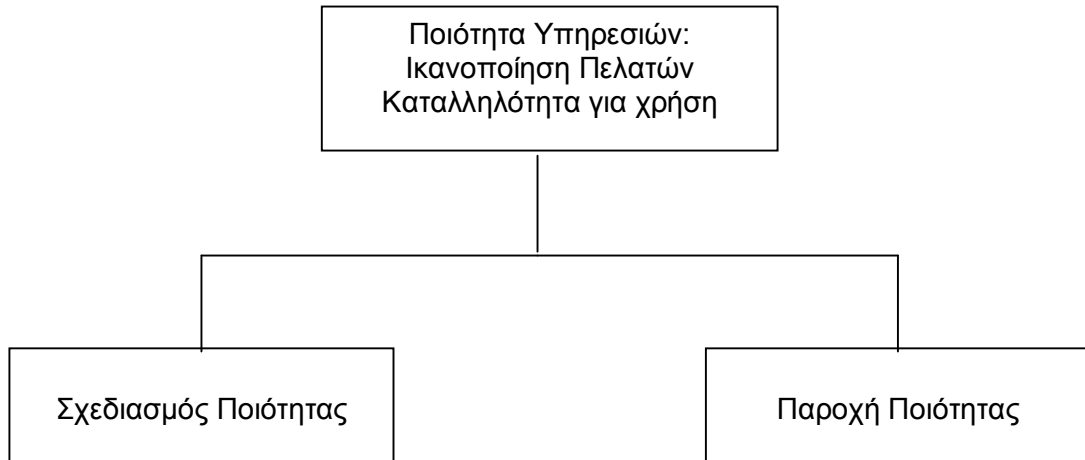
2.3 Ποιότητα Υπηρεσιών

Πρόκειται για μία έννοια η οποία τα τελευταία χρόνια απασχολεί όλο και περισσότερο τόσο την επιστημονική κοινότητα όσο και τον επιχειρηματικό κόσμο και συγκεκριμένα τους επιχειρηματίες, οι οποίοι δραστηριοποιούνται σε διάφορους τομείς της οικονομίας. Είναι ευρέως διαδεδομένη η αντίληψη ότι για να 'επιβιώσει' μία επιχείρηση και να είναι ανταγωνιστική, πρέπει να παρέχει ποιοτικές υπηρεσίες. Ωστόσο, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει και η σπουδαιότητα που αποδίδεται στην ποιότητα υπηρεσιών σε σχέση με το δημόσιο τομέα και συγκεκριμένα στον τρόπο με τον οποίο παρέχονται οι υπηρεσίες στους πολίτες.

Με το πέρασμα των χρόνων διατυπώθηκαν διάφοροι ορισμοί ως προς την ποιότητα των υπηρεσιών. Κάθε ένας από αυτούς ήταν άμεσα επηρεασμένος από το χρονικό πλαίσιο κατά το οποίο εκδηλωνόταν, όσο και από τις συνθήκες που επικρατούσαν τη συγκεκριμένη περίοδο. Σήμερα είναι περισσότερο διαδεδομένη η αντίληψη ότι η ποιότητα πρέπει να προσδιορίζεται σε σχέση με τις ανάγκες και τις προσδοκίες των πελατών. Συγκεκριμένα, η ποιότητα υπηρεσιών απεικονίζεται με τον παρακάτω τρόπο¹¹:

¹⁰ Kieron Walsh, "Managing Quality in the Public Service", MEAD (Management Education And Development), Special Issue, Winter 1990, page 395.

¹¹ Soren Bisgaard, "Service Quality", Quality Management, Report Series Number 5, August 1999, page 2.



Σχήμα 1^ο.

Η ποιότητα και οι επικουρικοί ορισμοί της κατά το σχεδιασμό και την παροχή της ποιότητας. Πηγή Soren Bisgaard, "Service Quality", Quality Management, Report Series Number 5, August 1999, page 2.

Με βάση την παραπάνω απεικόνιση καθίσταται εμφανές ότι η ποιότητα υπηρεσιών, η οποία αναφέρεται στην ικανοποίηση των πελατών και στην καταλληλότητα για χρήση τόσο του προϊόντος, όσο και της υπηρεσίας που παρέχονται, καλύπτει δύο υποκατηγορίες: το σχεδιασμό της ποιότητας και την παροχή αυτής. Κάθε μία από αυτές τις υποκατηγορίες έχει τη δική της σημασία και σπουδαιότητα, ενώ έντονο είναι και το στοιχείο της αλληλοσυμπλήρωσης. Αυτό σημαίνει ότι κάθε υποκατηγορία αποκτά νόημα μέσα από την ύπαρξη της άλλης, ενώ η αυτοτελής ύπαρξή τους ελάχιστα έχει να συνεισφέρει σε αυτό που καλείται ποιότητα υπηρεσιών.

Σε ό,τι αφορά τις διαστάσεις της ποιότητας υπηρεσιών ουσιαστικά, πρόκειται για διαστάσεις-κριτήρια, τα οποία χρησιμοποιούν οι πελάτες προκειμένου να αξιολογήσουν τις υπηρεσίες που τους παρέχονται.¹² Συγκεκριμένα, οι σημαντικότερες από αυτές, σύμφωνα με το υπόδειγμα ServQual που πρότειναν οι Parasuraman, Zeithaml και Berry (βλ σημ. 6) αναφέρονται στα ακόλουθα στοιχεία:

- *Εμπράγματα στοιχεία:* Εδώ εντάσσονται μεταξύ άλλων οι υλικές ευκολίες, ο εξοπλισμός, το προσωπικό καθώς και τα μέσα επικοινωνίας.
- *Αξιοπιστία:* Πρόκειται για την ικανότητα εκτέλεσης της υποσχόμενης υπηρεσίας κατά τρόπο αξιόπιστο και ακριβή.
- *Ανταπόκριση:* Η επιθυμία που υπάρχει για εξυπηρέτηση και βοήθεια προς τους πελάτες, καθώς και η παροχή των κατάλληλων υπηρεσιών.

¹² Leonard L. Berry, Valarie A. Zeithaml, A. Parasuraman, "Five Imperatives for Improving Service Quality", February 2002, page 2.

- *Ασφάλεια*: Η έννοια αυτή αντιπροσωπεύει τη γνώση που διαθέτουν οι εργαζόμενοι σε συνδυασμό με την ικανότητά τους να εμπνέουν εμπιστοσύνη και σιγουριά.
- *Ενσυναίσθηση*: Η διάσταση αυτή προσδιορίζεται από την ύπαρξη ικανού τεχνικού προσωπικού, την ταχύτητα και το κόστος αποκατάστασης βλαβών καθώς και από τη φροντίδα και την προσωπική προσοχή που παρέχονται στους πελάτες.¹³

Μία άλλη κατηγοριοποίηση σε σχέση με τις διαστάσεις της ποιότητας υπηρεσιών είναι αυτή που παρατίθεται παρακάτω¹⁴:

Καταλληλότητα για χρήση:	ο βαθμός στον οποίο τα αρχικά οφέλη μεταφέρονται στον πελάτη, η ορθότητα-καταλληλότητα της ποιότητας που παρέχεται, το κενό μεταξύ των προσδοκιών των πελατών και του πραγματικού αποτελέσματος.
Χρόνος και εγκυρότητα:	χρονικές αποκλίσεις, χρόνος παράδοσης, χρόνος μεταξύ πρόσβασης και έναρξης της παροχής π.χ. χρόνος αναμονής.
Επαγγελματισμός και ευγένεια:	συμπεριφορά, ευγένεια και επιλογή της κατάλληλης γλώσσας, σεβασμός, προσωπική επαφή, ευελιξία, προσαρμοστικότητα, αίσθηση ευθύνης.
Συνέπεια:	ομοιομορφία και συνέπεια ως προς την παροχή των υπηρεσιών, προβλεψιμότητα, αξιοπιστία.

¹³ Κώστας Ν. Δερβιτσιώτης «Διοίκηση Ολικής Ποιότητας», Αθήνα 1993, σελ 38.

¹⁴ Βλ. ό.π σημ. 11 σελ 6.

Άνεση:	προσβασιμότητα, διαθεσιμότητα, ώρες εργασίας.
Ηθική και ασφάλεια:	τιμιότητα, νομιμότητα, προσωπική ασφάλεια.
Ψυχολογικοί παράγοντες:	α) Ως προς τον προμηθευτή της υπηρεσίας: προσωπική υγιεινή, εξωτερική εμφάνιση, αναγνώριση από τους τακτικούς πελάτες, φιλικότητα. β) Ως προς την τοποθεσία παροχής των υπηρεσιών: περιβάλλον, αισθητική, ατμόσφαιρα, καθαρότητα, θόρυβος, άνεση.

Πρόκειται για επτά διαστάσεις αναφορικά με την ποιότητα υπηρεσιών, κάθε μία εκ των οποίων περιλαμβάνει ορισμένα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά. Κάθε ένα από αυτά διαδραματίζει ένα συγκεκριμένο ρόλο, ο οποίος επηρεάζει τις κρίσεις των πελατών σε σχέση με την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Τέλος, με βάση μία άλλη κατηγοριοποίηση έχει υποστηριχθεί ότι η εξυπηρέτηση των πελατών και κατά επέκταση η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών είναι συνάρτηση¹⁵:

- της πληροφόρησης που δέχονται
- της ευγένειας και του σεβασμού των υπαλλήλων που παρέχουν τις υπηρεσίες
- της ανταπόκρισης στα προβλήματά τους
- και του ενδιαφέροντος των εργαζομένων κατά την εκτέλεση των καθηκόντων.

¹⁵ John Coldwell, "Do your own thing", Public Service, Government Business Vol 7.7, 1999 pages 93-95.

2.4 Η έννοια του εσωτερικού πελάτη

Η έννοια του εσωτερικού πελάτη αποτελεί μία εκ των δύο κατηγοριοποιήσεων της γενικότερης έννοιας του 'πελάτη'. Κάθε επιχείρηση ή οργανισμός διαθέτει δύο κατηγορίες πελατών: τους εσωτερικούς και τους εξωτερικούς πελάτες. Στην πρώτη κατηγορία υπάγονται οι υπάλληλοι της επιχείρησης, οι οποίοι αποτελούν και την κινητήρια δύναμη αυτής, ενώ στη δεύτερη κατηγορία εντάσσονται όλοι όσοι γίνονται αποδέκτες των προϊόντων ή των υπηρεσιών που παρέχει μία επιχείρηση ή ένας οργανισμός.¹⁶ Σύμφωνα με μία άλλη προσέγγιση, η έννοια του εσωτερικού πελάτη αναπτύσσεται μερικά μέσα από δύο διαφορετικές προοπτικές¹⁷:

- της διαχείρισης διαδικασιών. Εδώ περιλαμβάνονται πρακτικές, οι οποίες δίνουν περισσότερο έμφαση στις διαδικασίες μίας λειτουργίας και λιγότερο στα πραγματικά αποτελέσματα.
- και της συνεχούς βελτίωσης. Η προοπτική αυτή ωθεί τις επιχειρήσεις να αναγνωρίσουν την αναγκαιότητα για μελλοντικές αλλαγές, προκειμένου να διασφαλιστεί η μελλοντική ανταγωνιστικότητα, ανεξάρτητα από την επιτυχία του παρόντος.

Με άλλα λόγια, οι υπηρεσίες των εσωτερικών πελατών μπορούν να λειτουργήσουν ως ένα χρήσιμο πλαίσιο για την εφαρμογή διαδικασιών αναφορικά με τη διοίκηση ποιότητας σε συνεχή βάση.

Μέχρι πρότινος όλες οι προσπάθειες και οι πρωτοβουλίες των επιχειρήσεων είχαν ως επίκεντρο τον εξωτερικό πελάτη. Ήταν ευρέως διαδεδομένη η αντίληψη ότι, για να είναι ανταγωνιστική μία επιχείρηση και να μπορέσει να επιβιώσει στο χώρο όπου δραστηριοποιείται, πρέπει να παρέχει υπηρεσίες υψηλής ποιότητας στους εξωτερικούς της πελάτες.

Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια το σκηνικό έχει αρχίσει να αλλάζει σημαντικά. Παράλληλα με τον εξωτερικό πελάτη που είναι ο τελικός αποδέκτης των προϊόντων και των υπηρεσιών μίας επιχείρησης, ανάλογη είναι και η σπουδαιότητα που αποδίδεται στους εσωτερικούς πελάτες. Έχει διαπιστωθεί ότι όσο περισσότερο ικανοποιημένοι και ενημερωμένοι είναι οι υπάλληλοι μίας επιχείρησης, τόσο

¹⁶ <http://www.ift.org/education/food-industry/lesson7.shtml>, Institute of Food Technologists, "The customer service chain", 2002, pages 1-3.

¹⁷ St.Farmer, F.Luthans and St.M.Sommer, "The ins and outs of internal customer service", October 2001, pages 1-4.

μεγαλύτερη είναι η ικανοποίηση και η αφοσίωση των εξωτερικών της πελατών. Παράλληλα, εξασφαλίζονται υψηλότερα κέρδη για την επιχείρηση, ενώ μειώνεται σημαντικά και ο αριθμός αντικατάστασης των εργαζομένων και των προϊόντων της.

Επιπρόσθετα, επισημαίνεται ότι η ποιότητα των παρεχόμενων στους εξωτερικούς πελάτες υπηρεσιών είναι άμεσα συνυφασμένη με την υποστήριξη που παρέχεται στους εσωτερικούς πελάτες (υπαλλήλους) και τις υποδομές που έχουν οι τελευταίοι στη διάθεσή τους προκειμένου να εκτελέσουν τα καθήκοντά τους.¹⁸ Με άλλα λόγια, είναι ιδιαίτερα σημαντικό να υπάρχει εσωτερική εξυπηρέτηση και επικοινωνία μεταξύ των υπαλλήλων, συνεργασία, ομαδικότητα και κατανόηση,¹⁹ προκειμένου να επιτευχθούν τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα.

Προκειμένου να εξασφαλιστούν οι παραπάνω προϋποθέσεις και να διευκολυνθεί το έργο των εργαζομένων έχουν προταθεί τα παρακάτω δέκα (10) βήματα.²⁰ Συγκεκριμένα θα πρέπει:

- να ακούμε τους υπαλλήλους,
- να μην τους φωνάζουμε,
- να είμαστε ευγενικοί μαζί τους,
- να μην αποσιωπούμε τα δυσάρεστα νέα,
- να τους λέμε πάντα την αλήθεια,
- να μην τους θεωρούμε δεδομένους,
- να τους εκπαιδεύουμε και να επενδύουμε σε αυτούς,
- να αποκρινόμαστε σύντομα σε ό,τι μας ζητούν,
- να απαντάμε σε ό,τι μας ρωτάνε και όταν δε γνωρίζουμε κάτι να φροντίζουμε να ενημερωνόμαστε,
- να δεχόμαστε τη γνώμη τους, να υπολογίζουμε σε αυτή και να την ανταμείβουμε.

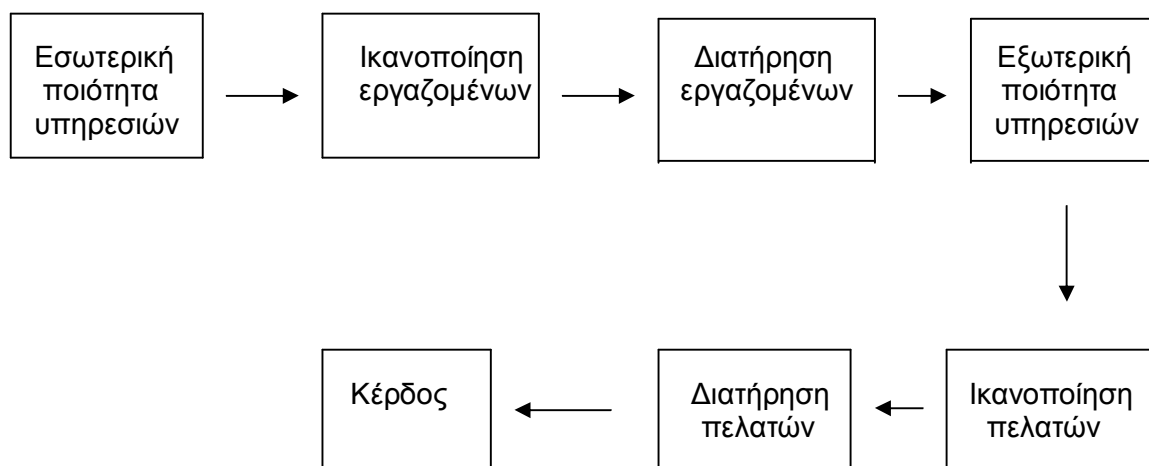
Εάν εξασφαλιστούν οι παραπάνω προϋποθέσεις, τότε οι εργαζόμενοι θα είναι σε θέση να προσφέρουν τον καλύτερό τους εαυτό και να ικανοποιήσουν τις ανάγκες και τις απαιτήσεις τόσο των εσωτερικών όσο και των εξωτερικών τους πελατών. Εάν μία επιχείρηση θέλει να έχει ικανοποιημένους εξωτερικούς πελάτες, είναι αναγκαίο πρώτα να εξασφαλίσει την ικανοποίηση των εσωτερικών της πελατών.

¹⁸ <http://www.irlgov.ie/tourism-sport/qcs/commit-internal.htm>, "Internal Customer Service", The Department of Tourism, Sport and Recreation, June 2000, pages 1-3.

¹⁹ Craig Harrison, "Turning Customer Service Inside Out", How poor internal customer service negatively impacts external customers, April 2000, pages 1-4.

²⁰ Caryn Amster and Carol Pietrus "Key to Unforgettable Service is Pleasing the Internal Customer", Custom Marketing Associates 2001, pages 1-2.

Αυτή η ιδιαιτερότητα των εσωτερικών πελατών γίνεται ευκολότερα αντιληπτή με τη βοήθεια ενός μοντέλου, το οποίο αναφέρεται ως η «αλυσίδα:υπηρεσία-κέρδος». Πρόκειται για ένα μοντέλο, το οποίο αποκαλύπτει τις σχέσεις που αναπτύσσονται μεταξύ κερδοφορίας, μόνιμου-σταθερού πελάτη, ικανοποιημένων-αφοσιωμένων υπαλλήλων και εργασιακής παραγωγικότητας. Μεταξύ άλλων αποσαφηνίζεται και ο ρόλος των εσωτερικών πελατών, οι οποίοι εμφανίζονται ως συνδετικός κρίκος μεταξύ της εσωτερικής και εξωτερικής ποιότητας υπηρεσιών. Συγκεκριμένα:²¹



Σχήμα 2ο. «Η αλυσίδα: Υπηρεσία-Κέρδος»

J.L.Heskett, T.O.Jones, G.W.Loveman, W.E.Sasser, and L.A.Schlesinger "Putting the Service-Profit Chain to Work", March-April 1994, pages 164-174.

Με βάση το παραπάνω σχήμα γίνεται άμεσα αντιληπτή η σπουδαιότητα και ο ιδιαίτερος ρόλος των εσωτερικών πελατών σε ό,τι αφορά την τελική επιδίωξη των επιχειρήσεων -κυρίως των ιδιωτικών-, που δεν είναι άλλη από το κέρδος. Δεδομένου ότι ο ανταγωνισμός είναι έντονος, κάθε επιχείρηση ενδιαφέρεται να κρατήσει τους εξωτερικούς της πελάτες. Για να καταστεί αυτό εφικτό πρέπει οι τελευταίοι να είναι ικανοποιημένοι. Η ικανοποίηση αυτή είναι άμεσα συνυφασμένη με την ποιότητα της εξωτερικής υπηρεσίας που τους παρέχεται και η οποία εξασφαλίζεται από το προσωπικό της κάθε επιχείρησης, δηλαδή τους εσωτερικούς της πελάτες. Είναι ιδιαίτερα σημαντικό οι υπάλληλοι μίας επιχείρησης να είναι ικανοποιημένοι όσον αφορά τους μισθούς, το εργασιακό περιβάλλον, τη συνεργασία και την εκπαίδευση, προκειμένου να παραμείνουν στην επιχείρηση και να δώσουν τον καλύτερό τους

²¹ J. L.Heskett, T.O Jones, G.W.Loveman, W.E.Sasser, L.A.Schlesinger, "Putting the Service-Profit Chain to Work", Harvard Business Review, March-April 1994, pages 164-174.

εαυτό σε αυτό που κάνουν. Αφειρητία και προϋπόθεση όλων αυτών είναι η εσωτερική ποιότητα υπηρεσιών.

Σε ό,τι αφορά το δημόσιο τομέα, οι εσωτερικοί πελάτες σχετίζονται με τους υπαλλήλους, οι οποίοι παρέχουν τις υπηρεσίες στους πολίτες. Πρόκειται αναμφισβήτητα για έναν ιδιαίτερα σημαντικό παράγοντα σε ό,τι αφορά την εξασφάλιση ποιότητας στις παρεχόμενες υπηρεσίες, γεγονός το οποίο έγινε αντιληπτό μόλις τα τελευταία χρόνια.

2.5 Ποιότητα και Δημόσιος Τομέας

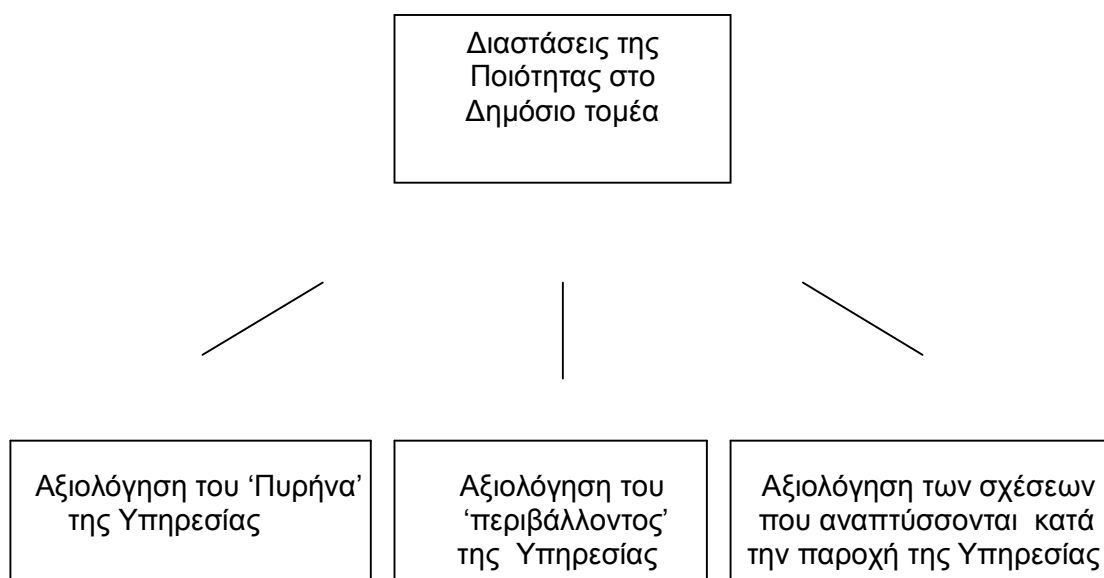
Τα τελευταία χρόνια οι περισσότερες κυβερνήσεις έχουν αντιληφθεί τη σπουδαιότητα της ποιότητας στην παροχή των υπηρεσιών, ενώ οι απαιτήσεις των πελατών αναφορικά με τις υπηρεσίες που τους παρέχονται μεταβάλλονται διαρκώς. Το γεγονός αυτό -σε συνδυασμό με την ανάγκη για ικανοποίηση των πολιτών- έχει οδηγήσει στη λήψη σημαντικών πρωτοβουλιών. Οι περισσότερες από αυτές βασίζονται στην παραδοχή ότι η παροχή ποιοτικών υπηρεσιών οδηγεί στην ικανοποίηση των πολιτών, γεγονός το οποίο με τη σειρά του εξασφαλίζει την εμπιστοσύνη των πολιτών προς την εκάστοτε κυβέρνηση.²² Πρόκειται δηλαδή για μία αλληλεπίδραση μεταξύ των παραγόντων της ποιότητας υπηρεσιών, της ικανοποίησης των πολιτών και της εμπιστοσύνης των τελευταίων προς την εκάστοτε κυβέρνηση.²³

Οι δημόσιες υπηρεσίες λειτουργούν μέσα σε ένα πλαίσιο, το οποίο απαιτεί ιδιαίτερη θεώρηση, με έμφαση σε τρεις σημαντικές διαστάσεις της ποιότητας: τον πυρήνα της υπηρεσίας, (δηλαδή το ουσιαστικό μέρος από το οποίο συνίσταται η υπηρεσία), το εξωτερικό περιβάλλον της υπηρεσίας και τις σχέσεις που μπορεί να αναπτύσσονται κατά την παροχή των υπηρεσιών (Σχήμα 3).

²²Geert Bouckaert and Petri Uusikyla, "Permanent working group on productivity and quality in the public sector", EGPA Conference Vaasa 2001, May 2001, pages 1-2.

²³ EGPA Conference, Potsdam 2002, "Quality, satisfaction and trust in government", Building bridges between citizens and public administration, September 2002, Germany, pages 1-3.

Συγκεκριμένα, έχουμε το παρακάτω μοντέλο²⁴:



Σχήμα 3ο. Το πλαίσιο της Ποιότητας στο Δημόσιο Τομέα.

Πηγή: Managing for Value and Performance, “Self Assessment for Value and Performance: processes in developing library plans and best value”, Proceeding of a LISU seminar 7-8th March 2000, page 54.

Βασικοί παράγοντες που επηρεάζουν την ποιότητα των υπηρεσιών που παρέχει το Δημόσιο και κατά επέκταση την ικανοποίηση των πολιτών είναι:

Οι νόμοι. Έχει υποστηριχθεί ότι η ποιότητα του δημόσιου τομέα αυξάνεται όταν οι νόμοι είναι αριθμητικά περιορισμένοι, ευκρινώς διατυπωμένοι, κατανοητοί και κυρίως δεν έρχονται σε σύγκρουση μεταξύ τους ή δεν αυτοαναιρούνται. Δεν είναι σπάνιες οι περιπτώσεις όπου καινούργιοι νόμοι έρχονται σε σύγκρουση με παλαιότερους ή τους αναιρούν, δημιουργώντας ποικίλα προβλήματα στην πράξη.²⁵

Οι κανονισμοί. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι όσα προαναφέρθηκαν για τους νόμους ισχύουν και για τους κανονισμούς. Με άλλα λόγια, όπως οι νόμοι έτσι και οι κανονισμοί δεν θα πρέπει να είναι αναχρονιστικοί, ούτε να έρχονται σε σύγκρουση μεταξύ τους. Αντιθέτως, απαιτείται η καθιέρωση περιοδικών ελέγχων, οι οποίοι θα επιτρέπουν την κατάργηση αναχρονιστικών νόμων ή κανονισμών και την

²⁴ www.fis.utoronto.ca/resources/inforun/aca/newacqJan2002, Managing for Value and Performance, “Self Assessment for Value and Performance: processes in developing library plans and best value”, Proceeding of a LISU seminar 7-8th March 2000, page 54.

²⁵ Vito Tanzi, ‘The Quality of the Public Sector’, October 1999, page 5.

αντικατάστασή τους από νέους, οι οποίοι θα συμβαδίζουν με το πνεύμα και τις εξελίξεις των καιρών.

Ο ρόλος των οργανισμών. Οι οργανισμοί (οδηγίες), οι οποίοι καθορίζουν τη δράση και τη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών, πρέπει να είναι ξεκάθαροι, αλλά όχι αυστηρά εξειδικευμένοι. Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να εξασφαλίζεται ένας ικανοποιητικός βαθμός αυτονομίας και ευελιξίας, ο οποίος θα επιτρέπει στη διοίκηση να λαμβάνει αποφάσεις και να λειτουργεί σε σχέση με την κάθε περίπτωση ή ανάγκη που ανακύπτει.

Οι άτυπες συμπεριφορές. Πολλές φορές οι συμπεριφορές όλων επηρεάζονται σημαντικά από νόρμες, οι οποίες έχουν καθιερωθεί με το πέρασμα των χρόνων και οι οποίες αλλοιώνουν κάποιους συγκεκριμένους κανόνες συμπεριφοράς και δράσης. Με τον τρόπο αυτό διαμορφώνεται μία νέα τάξη πραγμάτων, η οποία δεν επιτρέπει στο δημόσιο τομέα να λειτουργήσει μέσα στα προκαθορισμένα και προβλεπόμενα πλαίσια δράσης.

Οι έλεγχοι και οι μηχανισμοί ανατροφοδότησης. Πρόκειται ίσως για τον σημαντικότερο παράγοντα. Η κατάσταση που επικρατεί στην ελληνική δημόσια διοίκηση σε ότι αφορά την καθιέρωση μηχανισμών ελέγχου και ανατροφοδότησης είναι κάθε άλλο παρά ικανοποιητική. Ενώ κατά καιρούς εφαρμόζονται διάφορα μέτρα και λαμβάνονται ποικίλες αποφάσεις, οι οποίες στοχεύουν στη βελτίωση της ποιότητας του δημόσιου τομέα, σχεδόν πουθενά δεν υπάρχει πρόβλεψη για τη διασφάλιση μηχανισμών ελέγχου και παρακολούθησης.

Η ποιότητα του προσωπικού και της ανώτατης ηγεσίας. Για την αποτελεσματική λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών, είναι αναγκαία η στελέχωση τους από αξιόλογο και ικανό ανθρώπινο δυναμικό, το οποίο θα είναι σε θέση να αντεπεξέλθει στο ρόλο που έχει αναλάβει. Ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται και στα υψηλόβαθμα στελέχη, τα οποία πρέπει να είναι άρτια καταρτισμένα και να διαθέτουν τις απαιτούμενες δεξιότητες.

Η συνέργια. Στη συγκεκριμένη περίπτωση η συνέργια γίνεται αντιληπτή με έναν ιδιαίτερο τρόπο. Για τη διασφάλιση της ποιότητας των υπηρεσιών, είναι αναγκαίο ο δημόσιος τομέας να αντιμετωπίζεται ως ολότητα και με ιδιαίτερη σημασία και βαρύτητα. Αυτό σημαίνει την αποφυγή μεμονωμένων λύσεων και την καθιέρωση συλλογικών προσπαθειών. Τα μέτρα που λαμβάνονται για την αντιμετώπιση

συγκεκριμένων περιπτώσεων δε θα πρέπει να αντιβαίνουν στη γενική πολιτική που εφαρμόζεται στο δημόσιο τομέα, ούτε να αναιρούν προϋπάρχουσες πρωτοβουλίες και δράσεις.

Με γνώμονα αυτούς τους παράγοντες και έχοντας ως στόχο την καλύτερη ικανοποίηση των πελατών κατά την παροχή των υπηρεσιών στο δημόσιο τομέα, τα τελευταία χρόνια έχουν αναληφθεί αρκετές προσπάθειες και πρωτοβουλίες από αρκετές ευρωπαϊκές χώρες.

Οι περισσότερες από αυτές επικεντρώθηκαν στα εξής σημεία²⁶:

□ *Διασφάλιση της απόδοσης μέσω της καθιέρωσης προτύπων.* Με τον τρόπο αυτό οι περισσότερες δημόσιες υπηρεσίες επεδίωξαν την παροχή υπηρεσιών υψηλής ποιότητας και τη δέσμευση ότι αγωνίζονται για τη διασφάλιση του καλύτερου αποτελέσματος. Συγχρόνως, μερίμνησαν για την ετήσια αναθεώρηση των προτύπων, προκειμένου να λαμβάνονται υπόψη οι νέες ανάγκες και προσδοκίες των πελατών.

□ *Ανάπτυξη οράματος, αποστολής και αξιών.* Προκειμένου το προσωπικό των δημόσιων υπηρεσιών να είναι σε θέση να παρέχει υπηρεσίες υψηλής ποιότητας, κρίθηκε αναγκαία η ανάπτυξη οράματος και αξιών οι οποίες θα λειτουργούν ως 'καθοδηγητές'. Γνωρίζοντας το προσωπικό την αποστολή, την οποία καλείται να επιτύχει, είναι σε θέση να δραστηριοποιηθεί κατάλληλα και να αναλάβει τις αναγκαίες δραστηριότητες.

□ *Ενδυνάμωση των διαδικασιών απασχόλησης.* Εκείνο το οποίο κρίθηκε αναγκαίο είναι η ανάπτυξη ομάδων βελτίωσης, με στόχο τον εντοπισμό 'περιοχών' προς βελτίωση κατά την παροχή των υπηρεσιών.

□ *Ενδυνάμωση της επικοινωνίας με τους πελάτες.* Αυτή η πρωτοβουλία αναλήφθηκε προκειμένου να υπάρχει ανατροφοδότηση και να πραγματοποιούνται οι κατάλληλες βελτιώσεις όταν αυτές είναι αναγκαίες. Μεταξύ των μέτρων που ελήφθησαν συγκαταλέγονται η διεξαγωγή ερευνών αναφορικά με την κοινή γνώμη, και η καθιέρωση 24ωρου συστήματος επικοινωνίας καθώς και ενός συστήματος διαχείρισης παραπόνων.

²⁶ Legislative Council Panel on Public Service, "Promoting a Customer Service Culture in the Civil Service", Meeting on 17 December 2001, pages 1-4.

□ *Διασφάλιση της συμμετοχής του προσωπικού.* Προκειμένου να είναι επιτυχείς οι πρωτοβουλίες που προαναφέρθηκαν, κρίθηκε αναγκαία η συμμετοχή και η εμπλοκή του προσωπικού. Για την επίτευξη αυτού του στόχου καθιερώθηκαν βραβεία για τους υπαλλήλους που επεδείκνυαν ιδιαίτερη επιτυχία κατά την εκτέλεση του έργου τους.

□ *Καθιέρωση βραβείων για την αριστεία κατά την παροχή των υπηρεσιών.* Βραβεία επίσης, καθιερώθηκαν και μεταξύ των διάφορων τμημάτων, προκειμένου να διασφαλισθεί η επίτευξη του επιδιωκόμενου αποτελέσματος. Τα βραβεία αυτά απονέμονται σε ετήσια βάση και ενδυναμώνουν τον συναγωνισμό μεταξύ των τμημάτων.

Κεφάλαιο 3: Ελληνικός Δημόσιος Τομέας και Ποιότητα Υπηρεσιών

3.1 Η έννοια και τα αίτια της γραφειοκρατίας

Κατά τον Weber η γραφειοκρατία αποτελεί τον πιο καθαρό τύπο της νόμιμης εξουσίας, εφόσον ο γραφειοκρατικός τύπος οργάνωσης παρουσιάζει ορισμένα χαρακτηριστικά που αποτελούν συστατικά στοιχεία της ορθολογικής-νόμιμης άσκησης της εξουσίας.

Τα χαρακτηριστικά αυτά αναφέρονται στην ιεραρχική δομή,²⁷ στους αυστηρούς και λογικά δομημένους κανόνες που διέπουν τη λειτουργία της, στον αυστηρό καταμερισμό της εργασίας,²⁸ στον απρόσωπο χαρακτήρα της κυριαρχίας, στην αξιοκρατία και στην εξειδικευμένη γνώση.²⁹ Πρόκειται για χαρακτηριστικά,³⁰ τα οποία έγιναν αντιληπτά μέσα από διαφορετικές οπτικές γωνίες. Κάποιοι, ωστόσο, τους προσέδωσαν αρνητικό περιεχόμενο (μεταξύ των οποίων και ο Karl Marx), καθώς είδαν τη γραφειοκρατία ως έναν μηχανισμό που μόνο εμπόδια θα μπορούσε να επιφέρει στην αποτελεσματική λειτουργία των επιχειρήσεων.

Γραφειοκρατία, εάν παραληφθεί η καθημερινή και περισσότερο κατανοητή από όλους χρήση του όρου, σημαίνει τη διαμόρφωση μίας ειδικού τύπου οργάνωσης που διευθύνεται ορθολογικά, σχεδιασμένα και με όσο το δυνατό λιγότερες προστριβές.³¹ Η γραφειοκρατία διαθέτει έναν σχετικό, καθημερινά ορατό έλεγχο πάνω σε πολύπλοκους κρατικούς μηχανισμούς. Εκφράζει τη συνέχεια και τη σταθερότητα της κρατικής λειτουργίας, ενώ εμφανίζεται απέναντι στην κοινωνία ως φορέας της γενικής κοινωνικής θέλησης και ανάγκης.

Η γραφειοκρατία χαρακτηρίζεται από τη διάθεση και την ετοιμότητα να ακολουθήσει ένα καθιερωμένο μοντέλο κανονισμών λειτουργίας, να υπάκουει χωρίς αμφισβητήσεις σε απρόσωπους 'ορθολογικούς' κανόνες, να υποτάσσεται χωρίς κριτική διαμαρτυρία σε οδηγίες και εντολές.

²⁷ Jan-Eric Lane, "The Public Sector", Concepts, Models and Approaches, Sage Publications, London 1993, page 49.

²⁸ Χαράλαμπος. Κ. Κανελλόπουλος, «Οργανωτική Θεωρία», Εξέλιξη και νεότερες διαπιστώσεις ως προς τη δομή των οικονομικών μονάδων και τη διαμόρφωση της συμπεριφοράς σε αυτές, Glory Book, Αθήνα 1991, σελ 20-21.

²⁹ Καλλιόπη Σπανού, Οργάνωση και Εξουσία, Προβλεψιμότητα και Διαφάνεια στη Δημόσια Διοίκηση, εκδ Παπαζήση, Αθήνα 1992, σελ 30-31.

³⁰ Γιώργος Τ. Ρούσης, Εισαγωγή στη Θεωρία της Δημόσιας Διοίκησης, εκδ. Gutenberg, Αθήνα 1984, σελ 92-94.

³¹ Νίκος Κοτζιάς 'Ευρωκρατία – Η Σύγχρονη Γραφειοκρατία', Περιοδικό «Δημόσιος Τομέας», τ/χ 84, Νοέμβριος 1992, σελ 8-9.

Ο όρος 'γραφειοκρατία' και η λειτουργία της έχει απασχολήσει και άλλους συγγραφείς. Σύμφωνα με τον Peter Blau,³² η γραφειοκρατία γίνεται αντιληπτή ως μία οργάνωση, η οποία μεγιστοποιεί τη διοικητική αποτελεσματικότητα ή ως μία θεσμοθετημένη μέθοδος οργανωμένης κοινωνικής συμπεριφοράς κατά τα πρότυπα της διοικητικής αποτελεσματικότητας.

Όποια και αν είναι η εννοιολογική χροιά που θα αποδώσει κανείς στη γραφειοκρατία, αναμφισβήτητα αποτελεί ένα σημαντικό εργαλείο για όλους τους μελετητές στην προσπάθειά τους να κατανοήσουν τη λειτουργία και τη δράση επιχειρήσεων και οργανισμών.

Αναμφισβήτητα, υπάρχουν πάρα πολλοί παράγοντες, οι οποίοι συνέβαλαν στην καθιέρωση της γραφειοκρατίας, όπως γίνεται αντιληπτή σήμερα. Μιας γραφειοκρατίας δηλαδή, που γίνεται αντιληπτή ως τροχοπέδη στην αποτελεσματική λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών αλλά και γενικότερα των περισσοτέρων οργανισμών.

Κάποιοι έκριναν σκόπιμο να διαχωρίσουν τα αίτια της γραφειοκρατίας σε εσωτερικά και εξωτερικά, κάνοντας λόγο για παράγοντες που συνδέονται με την ίδια τη φύση της γραφειοκρατίας και τον τρόπο που αυτή λειτουργεί, καθώς και για εξωτερικούς παράγοντες, απόρροια των εξελίξεων που διαδραματίζονται στο ευρύτερο κοινωνικό περιβάλλον.³³ Στην πρώτη κατηγοριοποίηση εντάσσονται οι αντικειμενικές ανάγκες, οι οποίες ανακύπτουν με την εξέλιξη των κοινωνιών και τη δημιουργία νέων πολύπλοκων προβλημάτων που για να αντιμετωπιστούν απαιτούν νέες και πιο σύγχρονες δομές και υπηρεσίες. Συγχρόνως, ο ίδιος ο γραφειοκρατικός μηχανισμός έχει την τάση όπως υποστηρίζεται να μεγεθύνεται, γεγονός το οποίο ενισχύεται από την ιεραρχική δομή που τον διέπει. Στην δεύτερη περίπτωση, περιλαμβάνονται αιτίες, οι οποίες σχετίζονται περισσότερο με την τεχνική πρόοδο που συντελείται και η οποία οδηγεί σε νέες ανάγκες που πρέπει να ικανοποιηθούν.

Ωστόσο, τα πραγματικά αίτια δεν μπορούν να εντοπιστούν σε τόσο γενικές κατηγοριοποιήσεις. Παρακάτω παρατίθενται ορισμένοι από τους πιο σημαντικούς παράγοντες, που επηρέασαν σημαντικά την πορεία της γραφειοκρατίας μέχρι σήμερα. Αρχικά, τα πολλά ιεραρχικά επίπεδα, που παρατηρούνται στις περισσότερες δημόσιες υπηρεσίες, δυσχεραίνουν την αποτελεσματική τους λειτουργία και προκαλούν σύγχυση μεταξύ των αρμόδιων φορέων. Η κατάσταση αυτή ενισχύεται

³² Ferrel Heady, 'Public Administration: A comparative Perspective', New Jersey 1996, page 18.

³³ Δήμητρα Αθανασοπούλου «Η Ελληνική Διοίκηση», Ανεπίκαιρες σκέψεις για μία διοικητική μεταρρύθμιση, εκδ Παπαζήση, Αθήνα 1983, σελ 140-142.

και από τον κατακερματισμό των υπηρεσιών, καθώς σε αρκετές περιπτώσεις μία διοικητική υπηρεσία μπορεί να στεγάζεται σε περισσότερες από μία εγκαταστάσεις.

Συγχρόνως, το προσωπικό που στελεχώνει τις περισσότερες υπηρεσίες συχνά στερείται στοιχειωδών γνώσεων και ικανοτήτων, με αποτέλεσμα ο πολίτης να αντιμετωπίζει προβλήματα στις συναλλαγές του με την εκάστοτε υπηρεσία. Το πρόβλημα αυτό διογκώνεται, εάν ληφθεί υπόψη και η έλλειψη κατάλληλων επιμορφωτικών προγραμμάτων, τα οποία είναι άμεσα συνυφασμένα με τις πραγματικές ανάγκες κάθε υπηρεσίας.

Προβλήματα, βέβαια, παρατηρούνται και λόγω έλλειψης πληροφόρησης των πολιτών, αναφορικά με τον τρόπο που πρέπει να επιζητούν τη διεκπεραίωση των υποθέσεών τους και τη διασφάλιση των δικαιωμάτων τους.³⁴ Συχνά παρατηρείται ένας ανορθόδοξος τρόπος υποβολής αιτημάτων και άγνοια νόμων από την πλευρά των πολιτών, γεγονός το οποίο δε διευκολύνει καθόλου τους δημόσιους λειτουργούς κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους.

Τέλος, η πληθώρα κανόνων και διαδικασιών, που πρέπει να τηρηθούν σε κάθε περίπτωση, μειώνουν σημαντικά την αποτελεσματικότητα των περισσότερων υπηρεσιών και ταλαιπωρούν σημαντικά τους πολίτες. Είναι γνωστή σε όλους η πολυνομία που χαρακτηρίζει την ελληνική διοικητική πραγματικότητα, με αποτέλεσμα πολλές φορές ένας κανόνας να έρχεται σε αντίθεση ή σε σύγκρουση με κάποιον άλλο.

3.2 Ο Δημόσιος Τομέας

Συνήθως όταν γίνεται αναφορά σε διοικητικά θέματα, οι όροι που επικρατούν περισσότερο είναι οι όροι δημόσια διοίκηση, κράτος, δημόσιες υπηρεσίες κ.ά. Άλλες πάλι φορές ο όρος δημόσιος τομέας παραπέμπει στην αφηρημένη έννοια του κράτους.

Ωστόσο, η έννοια του δημόσιου τομέα³⁵ ουσιαστικά αναφέρεται στους ακόλουθους φορείς:

- Στην κεντρική διοίκηση, που περιλαμβάνει τις κεντρικές υπηρεσίες (Βουλή, Κυβέρνηση, Υπουργεία και Αυτοτελείς υπηρεσίες). Στόχος της κεντρικής διοίκησης είναι η παροχή προς το κοινωνικό σύνολο υπηρεσιών γενικού χαρακτήρα, που εκτείνονται σε όλη την επικράτεια.

³⁴ Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, Εκθέσεις 19, Για το Πρόγραμμα 1988-1992, Δημόσια Διοίκηση, Αθήνα 1991, σελ 77-78.

³⁵ Θεόδωρος Α. Γεωργακόπουλος, «Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική», 2^η Έκδοση, εκδ. Ευγ. Μπένου, Αθήνα 1997, σελ 36-37.

- Στους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης (Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων, Ταμείο Εμπόρων κ.ά.). Οι οργανισμοί αυτοί όπως υποδηλώνει και η ονομασία τους παρέχουν υπηρεσίες κοινωνικής ασφάλισης.
- Στους οργανισμούς νομαρχιακής και τοπικής αυτοδιοίκησης (νομαρχίες, δήμοι και κοινότητες), που παρέχουν υπηρεσίες γενικού χαρακτήρα, οι οποίες συνήθως περιορίζονται σε συγκεκριμένη γεωγραφική περιφέρεια.
- Στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα, νοσοκομεία, κέντρα ερευνών κ.ά.), τα οποία επιδιώκουν περιορισμένους και συγκεκριμένους στόχους.
- Στις κρατικές ή δημόσιες επιχειρήσεις κοινής ωφελείας³⁶ και τους οργανισμούς (Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού, Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος, Ολυμπιακή Αεροπορία, Οργανισμός Σιδηροδρόμων Ελλάδος, Ελληνικά Ταχυδρομεία και οι δημόσιες τράπεζες). Στην περίπτωση αυτή οι δημόσιες υπηρεσίες ασχολούνται συνήθως με την παροχή εξειδικευμένων υπηρεσιών.

Με βάση τα παραπάνω προκύπτουν δύο ορισμοί αναφορικά με το δημόσιο τομέα. Ο πρώτος αναφέρεται στο δημόσιο τομέα με τη στενή έννοια και περιλαμβάνει τις δραστηριότητες του κράτους, των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης, των οργανισμών νομαρχιακής και τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, ενώ ο δεύτερος αναφέρεται στο δημόσιο τομέα υπό ευρεία έννοια,³⁷ περιλαμβάνοντας και τις δημόσιες επιχειρήσεις.

Αρκετοί είναι αυτοί, οι οποίοι κάνουν λόγο για διόγκωση του δημόσιου τομέα τα τελευταία χρόνια, επισημαίνοντας ότι η αύξηση αυτή οφείλεται κυρίως στο πλεονάζον ανθρώπινο δυναμικό που απασχολείται σε αυτόν καθώς και στην επέκταση του δημόσιου τομέα σε δραστηριότητες που ουσιαστικά δεν εμπίπτουν στην αρμοδιότητά του και κατά συνέπεια δεν μπορούν να ασκηθούν αποτελεσματικά από αυτόν.³⁸ Συγχρόνως, η δημιουργία νέων φορέων όπως π.χ. τα συμβούλια και οι ειδικές υπηρεσίες για την αντιμετώπιση των νέων αναγκών που αντιμετώπιζαν οι πολίτες, επηρέασαν αρνητικά τον ήδη βεβαρημένο δημόσιο τομέα. Η κατάσταση αυτή είχε αναμφίβολα επιπτώσεις και στην ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, καθώς παρατηρήθηκε μία ποιοτική υποβάθμιση.

³⁶ Πολ.Μοίρα-Μυλωνοπούλου, «Οι δημόσιοι υπάλληλοι: κοινωνική προσέγγιση, αυτοαντίληψη, αυτοκριτική, στερεότυπα», εκδ Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα 1998, σελ 156.

³⁷ Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, Το μέγεθος και ο ρόλος του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα: Εξελίξεις και συγκρίσεις με άλλες χώρες, Εκθέσεις 33, Αθήνα 2000, σελ 66.

³⁸ Βλ ό.π σημ 34, σελ 79-80.

3.3 Τα αίτια της αναποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης και η χαμηλή ποιότητα των υπηρεσιών της

Είναι γνωστό ότι ο τρόπος με τον οποίο λειτουργεί η δημόσια διοίκηση παρουσιάζει σημαντικές ελλείψεις και αδυναμίες, οι οποίες επιδρούν αρνητικά τόσο στην οικονομική, όσο και στην κοινωνική ανάπτυξη της χώρας. Οι αδυναμίες αυτές θα μπορούσαν να διακριθούν σε θεσμικές και λειτουργικές.³⁹ Κανείς δεν θα μπορούσε ίσως να αμφισβητήσει, ότι στο θεσμικό επίπεδο έχουν γίνει αξιόλογες προσπάθειες (θεωρητικά τουλάχιστον), ενώ κάποιες προσπάθειες θα μπορούσαν να καταγραφθούν και στο λειτουργικό επίπεδο, για τις οποίες γίνεται λόγος παρακάτω, όπου εντούτοις εξακολουθούν να υπάρχουν ακόμη σημαντικά περιθώρια για παρεμβάσεις και βελτιώσεις.

Ο βαθμός αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα υπό ευρεία έννοια επηρεάζει σημαντικά και άμεσα την οικονομία. Η δράση της δημόσιας διοίκησης συνδέεται και επηρεάζει τη λειτουργία και αποδοτικότητα του δημόσιου τομέα, με αποτέλεσμα η χαμηλή ποιότητα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης να επιδρά ανασταλτικά στην ευρύτερη οικονομική ανάπτυξη.⁴⁰

Αυτή τη χαμηλή ποιότητα μπορεί να την εντοπίσει κανείς σε διαφορετικά σημεία. Τα σημαντικότερα από αυτά παρουσιάζονται στη συνέχεια. Σε πολλές περιπτώσεις η πολιτική ηγεσία της χώρας, στην προσπάθειά της να βελτιώσει τον τρόπο λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, καταφεύγει στην ψήφιση πολλαπλών νόμων, οι περισσότεροι από τους οποίους είτε δεν εφαρμόζονται ικανοποιητικά, είτε παραμένουν κενό γράμμα. Αρκετές από τις κυβερνητικές αποφάσεις δεν συνοδεύονται από τις απαραίτητες διοικητικές ενέργειες, με αποτέλεσμα η εφαρμογή τους να είναι ελλιπής ή μερική. Επίσης, σε αρκετές περιπτώσεις οι πολίτες είναι αναγκασμένοι να υφίστανται σημαντικές ταλαιπωρίες κατά τις συναλλαγές τους με το δημόσιο, γεγονός που τους καθιστά επιφυλακτικούς, ακόμα και στις περιπτώσεις που αυτό λειτουργεί σωστά. Σε αυτό βέβαια έχει συμβάλει και η εμπειρία του παρελθόντος, όπου τα φαινόμενα κακοδιοίκησης ήταν περισσότερα και συχνότερα.

Ένας άλλος παράγοντας που έχει συμβάλει σημαντικά στη χαμηλή ποιότητα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης είναι και η ακαταλληλότητα του προσωπικού που στελεχώνει αρκετές από τις δημόσιες υπηρεσίες, καθώς και η νοοτροπία που χαρακτηρίζει μία μερίδα δημοσίων υπαλλήλων, οι οποίοι σε αρκετές περιπτώσεις

³⁹ Αντ. Μακρυδημήτρης, «Εκθέσεις Εμπειρογνομητόνων για τη Δημόσια Διοίκηση», 1950-1998, εκδ. Παπαζήση 1999, σελ 705-710.

⁴⁰ Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος, Επιτροπή για την εξέταση της μακροπρόθεσμης Οικονομικής Πολιτικής, «Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση», Πρόταση Αλλαγών, Ιανουάριος 1998, σελ 2-6.

διακρίνονται από τυπολατρία, ευθυνοφοβία και συχνά αδιαφορία για το έργο που επιτελούν. Η συμπεριφορά αυτή έχει αναμφισβήτητα άμεσο αντίκτυπο στους πολίτες, ενώ παράλληλα επιδρά αρνητικά και στην αποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα.

Η νοοτροπία αυτή γίνεται ακόμη περισσότερο εμφανής, εάν αναλογιστεί κανείς τον τρόπο με τον οποίο αντιλαμβάνονται οι δημόσιοι υπάλληλοι την μονιμότητα τους.⁴¹ Ενώ θα περίμενε κανείς η μονιμότητα να δημιουργεί ένα αίσθημα σιγουριάς, το οποίο θα συμβάλλει στη διαμόρφωση υπεύθυνων υπαλλήλων, η πραγματικότητα έρχεται να αναιρέσει αυτές τις υποθέσεις. Ουσιαστικά, η μονιμότητα οδηγεί τους υπαλλήλους σε ανευθυνότητα, αδιαφορία και έλλειψη μεθοδικότητας κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, λειτουργώντας στην πράξη ως αντικίνητρο. Αντί να νομιμοποιεί τους δημοσίους υπαλλήλους απέναντι στην κοινωνία, θεωρείται η πηγή κάθε κακοδαιμονίας και η κατάργησή της προβάλλεται όλο και πιο συχνά ως αναγκαία.

Ένα επίσης, σημαντικό στοιχείο αναφορικά με τους δημοσίους υπαλλήλους σχετίζεται με το ιδιαίτερα αυξημένο ποσοστό που χαρακτηρίζει αυτή την κατηγορία των υπαλλήλων, καθώς μετά από σχετικές έρευνες έχει διαπιστωθεί ότι ο συνολικός τους αριθμός ξεπερνά τις 650.000. Το γεγονός αυτό έρχεται να συμπληρώσει ο τρόπος με τον οποίο είναι κατανομημένο το μεγαλύτερο ποσοστό αυτών των υπαλλήλων, καθώς είναι ευρέως γνωστό ότι η πλειονότητα των δημοσίων υπαλλήλων υπηρετεί στο νομό Αττικής.

Βέβαια, οι αιτίες για την υφιστάμενη κατάσταση της Δημόσιας Διοίκησης δεν περιορίζονται εδώ. Αρκετές έχουν αφετηρία σε παλαιότερες περιόδους.⁴² Ο παρεμβατικός ρόλος του κράτους, το οποίο ήρθε να καλύψει όλες σχεδόν τις πτυχές της καθημερινής ζωής, το πελατειακό σύστημα που εφαρμόστηκε κατά τη διαδικασία στελέχωσης των υπηρεσιών και η έλλειψη καταρτισμένων υπαλλήλων είναι ορισμένες από αυτές. Συγχρόνως, η αδυναμία του δημόσιου τομέα να ακολουθήσει ανταγωνιστική 'πολιτική' και να υιοθετήσει τα πρότυπα της σύγχρονης διοίκησης επηρέασε σημαντικά την μελλοντική του εξέλιξη. Παράλληλα, η προαγωγή με βάση το χρόνο υπηρεσίας αντί για την ικανότητα, την εργατικότητα και την αποδοτικότητα του ατόμου, η έμφαση σε τυπικά προσόντα αντί σε ουσιαστικά, η έλλειψη σχεδιασμού εργασίας και στόχων για την κάθε μονάδα και κάθε υπάλληλο, η μη ανάθεση ευθυνών, η απουσία κινήτρων, η μη σύνδεση μισθού και απόδοσης συνέβαλαν στη διαμόρφωση της κατάστασης που επικρατεί στις μέρες μας.

⁴¹ Αντώνης Μακρυδημήτρης, «Η μονιμότητα ως κίνητρο και αντικίνητρο για τους δημοσίους υπαλλήλους», Άρθρο, σελ 4.

⁴² Αντώνης Μακρυδημήτρης, «Διοίκηση και Κοινωνία», Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα, εκδ Θεμέλιο, Αθήνα 1999, σελ 57-58.

Με βάση τα παραπάνω, καθίσταται προφανές ότι η βελτίωση της ποιότητας της δημόσιας διοίκησης είναι μία διαδικασία η οποία απαιτεί επίμονες προσπάθειες, τόσο σε χρόνο, όσο και σε πόρους. Αποτελεί μία από τις προκλήσεις που έχει να αντιμετωπίσει η πολιτική ηγεσία αλλά και οι ίδιοι οι εργαζόμενοι στο Δημόσιο. Οι όποιες πρωτοβουλίες έχουν αναληφθεί μέχρι σήμερα πρέπει να πλαισιωθούν από μέτρα λειτουργικού εκσυγχρονισμού που θα τους προσδώσουν σταθερότητα και συνέχεια.

Διαπιστώνεται συνεπώς, ότι ο τρόπος με τον οποίο είναι οργανωμένη και λειτουργεί η ελληνική δημόσια διοίκηση διαφοροποιείται σημαντικά από εκείνους άλλων ευρωπαϊκών κρατών. Στην χώρα μας υπάρχει σαφής και εμφανής διάκριση μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Η ελληνική δημόσια διοίκηση εξακολουθεί να αποτελεί ένα σημαντικό μονοπώλιο, δεν παρέχει, κατά κανόνα, δυνατότητα επιλογών στους χρήστες των υπηρεσιών της και με ελάχιστες εξαιρέσεις αποτελεί το μοναδικό φορέα παροχών. Με άλλα λόγια, είτε οι υπηρεσίες θα είναι κρατικές, είτε θα ανήκουν στον ιδιωτικό τομέα. Σε ελάχιστες περιπτώσεις χρησιμοποιεί η δημόσια διοίκηση θεσμούς όπως οι μη κυβερνητικοί φορείς και αναθέτει δραστηριότητες σε ενδιάμεσους φορείς και οργανώσεις.

Βέβαια, στις μέρες μας το σκηνικό έχει διαφοροποιηθεί αρκετά, καθώς δραστηριότητες που κατά παράδοση ανήκαν στο κράτος και κατά επέκταση στη δημόσια διοίκηση ασκούνται από άλλους ενδιάμεσους φορείς. Υπάρχουν, δηλαδή, νέα όρια διαπλοκής μεταξύ κράτους και κοινωνίας πολιτών. Τα όρια αυτά προσδιορίζονται κάθε φορά με γνώμονα την παροχή καλύτερης ποιότητας υπηρεσιών στους πολίτες. Επιδιώκεται με άλλα λόγια, να ξεπεραστεί η αναποτελεσματικότητα του παλαιού ιεραρχικού μοντέλου της δημόσιας διοίκησης, που δεν ανταποκρινόταν στις ανάγκες των πολιτών και να δημιουργηθούν νέες σχέσεις.

Συγχρόνως, η Διοίκηση δεν μπορεί να παραμένει αμέτοχη στις προσπάθειες που καταβάλλονται προκειμένου να κερδηθούν οι προκλήσεις της κοινωνίας μας. Η ίδρυση, οργάνωση και λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών πρέπει να γίνεται με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον και την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη. Παράλληλα, η ελληνική Δημόσια Διοίκηση πρέπει να λάβει σοβαρά υπόψη της τα μηνύματα των καιρών και να προσαρμοστεί στο νέο περιβάλλον, ακολουθώντας παράλληλη πορεία με τις διοικήσεις άλλων χωρών και κυρίως τις διοικήσεις των χωρών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Εάν συγκρίνει κανείς τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν στη χώρα μας με εκείνες άλλων χωρών, διαπιστώνει ότι στη χώρα μας οι περισσότερες μεταρρυθμίσεις απέτυχαν να επιτύχουν τα επιδιωκόμενα

αποτελέσματα. Ένας από τους λόγους που εξηγούν αυτή την εξέλιξη είναι το γεγονός ότι στη χώρα μας η διοίκηση εφάρμοσε αυστηρά ιεραρχικά δομές, ενώ παράλληλα έμεινε προσηλωμένη στο γράμμα των νόμων και στους τύπους. Αντίθετα, σε άλλες χώρες εφαρμόστηκαν πιο ευέλικτα μοντέλα με αποτέλεσμα την καλύτερη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Ωστόσο, ακόμα και σε χώρες με αυστηρό νομικό καθεστώς, όπως η Γερμανία, η Γαλλία, η Ιταλία, η Ισπανία, η Πορτογαλία κ.ά., οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις μπορεί να προχώρησαν πιο αργά και χωρίς θεαματικά αποτελέσματα, προχώρησαν, όμως, προς την κατεύθυνση απαλλαγής της δημόσιας διοίκησης από το αυστηρά ιεραρχικά δομημένο νομικό καθεστώς.

Στην Ελλάδα, όπως είναι γνωστό, η δημόσια διοίκηση ακολούθησε το γαλλικό σύστημα οργάνωσης, χωρίς βέβαια να λάβει υπόψη της τις ιδιαιτερότητες που χαρακτήριζαν την ελληνική κοινωνία σε σχέση με τη γαλλική. Παράλληλα, δεν ελήφθησαν ούτε τα κατάλληλα μέτρα προκειμένου να εφαρμοσθούν στη χώρα μας οι όποιες μετεξελίξεις του γαλλικού συστήματος, με αποτέλεσμα η ελληνική δημόσια διοίκηση να μετεξελιχθεί σε ένα αναποτελεσματικό σύστημα. Η κατάσταση αυτή οδήγησε και οδηγεί ακόμα και σήμερα στη λήψη μέτρων που έχουν να προσφέρουν ελάχιστα στην αποτελεσματική δράση της δημόσιας διοίκησης, ενώ σε άλλες περιπτώσεις καταλήγουν σε αδιέξοδα.

Όμως, οι παρακάτω θεσμοί, νόμοι και διατάξεις των τελευταίων χρόνων, αποτελούν σημαντικά βήματα για τη λειτουργία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης και τη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών της.

- Η καθιέρωση του δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης με την ίδρυση των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων.
- Η συγκρότηση και οργάνωση των Περιφερειών, ως ενιαίων αποκεντρωμένων διοικητικών μονάδων της κρατικής διοίκησης.
- Η επιψήφιση του σχεδίου «Ι.Καποδίστριας», που ενδυναμώνει τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού και τους καθιστά ικανούς να συνεχίσουν δημιουργικά τη μακράιωνη ιστορική πορεία τους μέσα στο ελληνικό κράτος.
- Το σύστημα προσλήψεων του Ν.2190/94.
- Η καθιέρωση των συλλογικών διαπραγματεύσεων για τους εργαζομένους στο δημόσιο.

- Η θεσμοθέτηση του Συνηγόρου του Πολίτη και του Σώματος Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης αποτελούν βαθιές τομές που πραγματικά μπορεί να χαρακτηριστούν ιστορικές για την ελληνική δημόσια διοίκηση. Για αυτό πρέπει να υποστηριχθούν από μέτρα λειτουργικού εκσυγχρονισμού, που θα επιτρέψουν στους νέους θεσμούς να αποδώσουν τα αναμενόμενα αποτελέσματα αλλά και στην ελληνική δημόσια διοίκηση να λειτουργήσει με ποιότητα.

3.3.1 Παράγοντες που επηρεάζουν την ποιότητα υπηρεσιών στο δημόσιο τομέα

Οι παράγοντες, που επηρεάζουν την ποιότητα υπηρεσιών στο δημόσιο τομέα, εξετάζονται σε συνδυασμό με τις αρχές της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας, προκειμένου να διαπιστωθεί ο βαθμός συσχέτισης ή απόκλισης που διέπει τη μεταξύ τους σχέση.

α) Η ανώτατη ηγεσία

Σύμφωνα με τους Evans και Lindsay ηγεσία είναι η ικανότητα να επηρεάζει κανείς θετικά ανθρώπους και συστήματα υπό την εξουσία του, να έχει σημαντική επιρροή και να επιτυγχάνει σημαντικά αποτελέσματα.⁴³ Για κάποιους άλλους, η ηγεσία έχει χαρακτηριστεί ως η ικανότητα αποτελεσματικής χρήσης δύναμης και άσκησης επιρροής, προκειμένου να επιτευχθούν οι επιδιωκόμενοι οργανωσιακοί στόχοι.⁴⁴ Άλλοι βλέπουν την ηγεσία ως μία διαδικασία, στην οποία ο ηγέτης έχει συγκεκριμένες επιλογές να κάνει σύμφωνα με το στυλ που τον χαρακτηρίζει και τον επιδέξιο χειρισμό περιστασιακών μεταβλητών,⁴⁵ ή ως το ‘κλειδί’ για την επίτευξη ποιοτικής εργασίας.⁴⁶

Με βάση τους παραπάνω ορισμούς, καθίσταται προφανές ότι η ηγεσία αποτελεί έναν παράγοντα, ο οποίος μπορεί να διαδραματίσει καθοριστικό ρόλο για

⁴³ J.R.Evans, W.M.Lindsay, The Management and Control of Quality, 4th Edition, South-Western College Publishing, 1999, page 221.

⁴⁴ Ο ορισμός αυτός έχει διατυπωθεί από την Καθηγήτρια Ζ. Δημητριάδη στα πλαίσια του μαθήματος «Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων», του Μεταπτυχιακού Προγράμματος ‘Διοίκηση Ολικής Ποιότητας’.

⁴⁵ Bert King, Siegfried Streufert and Fred E.Fiedler, Managerial Control and Organizational Democracy, Published by V.H. Winston & Sons, Washington 1978, page 152.

⁴⁶ Y.S.Chang, George Labovitz, Victor Rosansky, Making Quality Work, “A leadership Guide for the results –driven Manager”, 1st edition, New York 1993, page 8.

την επιτυχία ενός προγράμματος ποιοτικών βελτιώσεων, ενώ παράλληλα αποτελεί στοιχείο-κλειδί για την εφαρμογή της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας.⁴⁷

Αυτή η διαπίστωση γίνεται πραγματικότητα μέσα από το ρόλο που επιτελούν οι ηγέτες ή καλύτερα μέσα από το ρόλο που οφείλουν να επιτελούν.⁴⁸ Συγκεκριμένα, οι ηγέτες είναι αυτοί οι οποίοι χαράζουν το όραμα και την αποστολή μίας επιχείρησης (στην περίπτωση που μελετάται μίας δημόσιας υπηρεσίας), ενδυναμώνουν τους υπαλλήλους, ώστε οι τελευταίοι να είναι σε θέση να συνεισφέρουν ενεργά για τη βελτίωση του επιδιωκόμενου αποτελέσματος (εδώ παροχή ποιοτικών υπηρεσιών), λαμβάνουν ρίσκα ακολουθώντας τη διαίσθησή τους και έχουν αυτογνωσία.

Συγχρόνως, για να επιτελέσει ένας ηγέτης αποτελεσματικά το ρόλο του είναι απαραίτητη η προσωπική του συμμετοχή και εμπλοκή σε ό,τι διακηρύσσεται αναφορικά με την ποιότητα και τον τρόπο υλοποίησης της. Έχει επανειλημμένα τονιστεί η ανάγκη δέσμευσης της ηγεσίας στις αρχές και τις αξίες ποιότητας που κατά καιρούς υιοθετεί μία επιχείρηση. Όπως εύλογα μπορεί να αναλογιστεί κανείς, ο καλύτερος τρόπος για να πεισθούν οι εργαζόμενοι προκειμένου να επιδείξουν προσωπική δέσμευση είναι η ενεργός συμμετοχή του ηγέτη, ο οποίος θα αποτελέσει και το παράδειγμα προς μίμηση.

Αν αναλογιστεί κανείς τα παραπάνω, θα αναρωτηθεί ίσως ποια από αυτά βρίσκουν εφαρμογή στη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών και συγκεκριμένα στον τρόπο που λειτουργεί η ανώτατη δημόσια διοίκηση στη χώρα μας. Ωστόσο, αυτές οι σκέψεις θα αποτελέσουν αντικείμενο προβληματισμού σε επόμενες αναφορές. Σε αυτό το σημείο αξίζει να γίνει μία σύντομη αναφορά σε ένα θέμα το οποίο έχει προκαλέσει κατά καιρούς διάφορες απόψεις και θέσεις. Συγκεκριμένα, υπάρχουν αυτοί οι οποίοι υποστηρίζουν ότι η ανώτατη ηγεσία των δημόσιων υπηρεσιών αποτελείται από άτομα τα οποία φέρουν έντονο το πολιτικό στοιχείο (πρόκειται δηλαδή για άτομα που 'ανήκουν' περισσότερο στο χώρο της πολιτικής και λιγότερο στο χώρο της διοίκησης), ενώ κάποιοι άλλοι κάνουν λόγο για ένα ανεξάρτητο σώμα δημοσίων υπαλλήλων, το οποίο δεν παρουσιάζει κοινά σημεία με το σώμα των πολιτικών λειτουργιών.⁴⁹

Η διαφοροποίηση αυτή συνεχίζεται, λίγο περισσότερο, μέσα από το διαχωρισμό μεταξύ πολιτικού και γραφειοκράτη. Ωστόσο, η αλήθεια βρίσκεται κάπου στη μέση. Αν αναλογιστεί κανείς ότι κάθε δημόσια υπηρεσία στελεχώνεται στα ανώτερα της κλιμάκια από ανθρώπινο δυναμικό με έντονο πολιτικό χαρακτήρα και το

⁴⁷ D.Lipovatz, «Leadership Performance In Greek enterprise using the EQA framework», MCB The TQM Magazine, Vol 10, Issue3, page 1.

⁴⁸ Βλ ό.π. σημ 30, σελ 221-226.

⁴⁹ Πανταζής Τερλεξής, «Διευθυντικές Ολιγαρχίες», Γραφειοκρατία, Κράτος, Κοινωνική Οργάνωση, εκδ. Παπαζήση 1996, σελ. 115-127.

γεγονός ότι το δυναμικό αυτό βρίσκεται σε άμεση ή έμμεση επαφή με το διοικητικό προσωπικό των κατωτέρων κλιμακίων, τότε δύσκολα μπορεί να μιλήσει κανείς για την ύπαρξη δύο διαφορετικών οντοτήτων. Το στοιχείο της επικάλυψης είναι ιδιαίτερα εμφανές και δύσκολα μπορεί να αμφισβητηθεί.

Ωστόσο, πέρα από τους όποιους διαχωρισμούς και τοποθετήσεις, εκείνο το οποίο πρέπει να επισημανθεί είναι ότι η ανώτατη ηγεσία των δημόσιων υπηρεσιών διαδραματίζει ένα ιδιαίτερο ρόλο, καθώς καλείται να επιτύχει ένα συγκεκριμένο έργο και να συντονίσει διαφορετικές προσπάθειες και ενέργειες. Είναι γνωστές σε όλους οι συνθήκες υπό τις οποίες καλούνται να επιτελέσουν αυτό το έργο, οι οποίες κατά την ομολογία των περισσότερων δεν είναι και οι πλέον κατάλληλες. Η αποτελεσματικότητα αυτών των προσπαθειών θα αποτελέσει σημείο μελέτης και αξιολόγησης σε παρακάτω αναφορές.

β) Το ανθρώπινο δυναμικό – οι δημόσιοι υπάλληλοι

Η αναφορά που προηγήθηκε για την ανώτατη ηγεσία αποτέλεσε και την πρώτη αναφορά στο ανθρώπινο δυναμικό, το οποίο αποτελεί σημαντικότερο παράγοντα για την αποτελεσματική λειτουργία οποιασδήποτε διοικητικής μηχανής. Ουσιαστικά, το ανθρώπινο δυναμικό αποτελεί το έμψυχο υλικό, το οποίο δίνει πνοή σε κάθε υπηρεσία προκειμένου αυτή να μπορέσει να τεθεί σε λειτουργία.

Η σωστή αξιοποίηση των ανθρωπίνων πόρων που διαθέτει μία κοινωνία πρέπει να αποτελεί κύρια αποστολή της οικονομικής της πολιτικής, εφόσον επηρεάζει σημαντικά τις οικονομικές της δραστηριότητες και τη συνολικότερη ευημερία της.⁵⁰ Στη χώρα μας δυστυχώς έχουν καταγραφεί πολλές ελλείψεις και αστοχίες, που καθιστούν αναγκαία μία στρατηγική ανάπτυξης των ανθρώπινων πόρων σύμφωνα με τις σύγχρονες μεθόδους οργάνωσης και ανάπτυξη της εργασίας, οι οποίες απαιτούν ευέλικτο και αποτελεσματικό εργατικό δυναμικό.⁵¹

Οι ελλείψεις αυτές και οι αστοχίες αναφέρονται τόσο στη λήψη αναγκαίων μέτρων όπως π.χ. σύγχρονες μέθοδοι εκπαίδευσης και επαγγελματικής κατάρτισης, όσο και στην αναποτελεσματική αξιοποίηση του ήδη υπάρχοντος ανθρώπινου δυναμικού, το οποίο διαθέτει ένα αρκετά υψηλό επίπεδο μόρφωσης και εκπαίδευσης. Παρά τις όποιες ελλείψεις είχαν καταγραφεί σε παλαιότερες περιόδους σε

⁵⁰ Κ.Ν. Κανελλόπουλου, «Ανθρώπινοι πόροι: Πληθυσμός, αγορά εργασίας, εκπαίδευση», Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, Εκθέσεις 10, Αθήνα 1994, σελ 15.

⁵¹ Γ.Βουτσινός, Σ.Παλαιοκρασάς, Σ.Σταύρου, Χ.Λαμπρόπουλος, Κ.Ιθακήσιος, 'Πολιτική Ανάπτυξης Ανθρώπινων Πόρων', Κέντρο Πολιτικής Έρευνας και Επιμορφώσεως, εκδ. Ιών, Αθήνα 1994, σελ 106.

εκπαιδευμένο προσωπικό, είναι γεγονός ότι τα τελευταία χρόνια υπάρχει μία σημαντική βελτίωση, η οποία ωστόσο παραμένει αναξιοποίητη στο μεγαλύτερο της ποσοστό.

Εξετάζοντας το ανθρώπινο δυναμικό που στελεχώνει τις δημόσιες υπηρεσίες, διαπιστώνεται ότι η κατάσταση που επικρατεί σε αυτές είναι χειρότερη από αυτή των ιδιωτικών επιχειρήσεων, όπου το πρόβλημα έχει αντιμετωπιστεί κυρίως μέσα από την πρόσληψη ικανών και αποτελεσματικών στελεχών. Συγκεκριμένα, εκείνο που παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον είναι η κατάσταση που επικρατεί στη χώρα μας σε σχέση με τους δημοσίους υπαλλήλους, οι οποίοι αναμφισβήτητα αποτελούν μία ομάδα ατόμων για την οποία έχουν ακουστεί και έχουν γραφεί κατά καιρούς κάθε άλλο παρά θετικά σχόλια και εκτιμήσεις.

Έχει γίνει ευρέως αποδεκτό ότι ένας από τους βασικούς παράγοντες που καθορίζουν την αποτελεσματική ή μη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης είναι το προσωπικό της⁵² και συγκεκριμένα οι δημόσιοι υπάλληλοι. Πρόκειται σύμφωνα με ορισμένες απόψεις για μία ξεχωριστή κοινωνική ομάδα, με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και μηχανισμούς προστασίας,⁵³ ενώ σύμφωνα με τον υπαλληλικό κώδικα οι δημόσιοι υπάλληλοι αναφέρονται ως τα έμμεσα όργανα του κράτους ή ενός δημόσιου ιδρύματος τα οποία συνδέονται με αυτό με μία υπηρεσιακή σχέση, που περιέχει τα στοιχεία της ιεραρχικής πειθαρχίας και της προαιρετικότητας.⁵⁴

Σε συνδυασμό με τις παραπάνω εννοιολογικές προσεγγίσεις είναι ανάγκη να επισημανθεί ότι εκτός όλων των άλλων ιδιοτήτων τους, οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι συγχρόνως και πολίτες, γεγονός το οποίο δε θα πρέπει να παραβλέπουν όταν εκτελούν τα καθήκοντά τους.⁵⁵ Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με την ιδιότητα τους ως συνδετικού κρίκου μεταξύ πολιτείας και αιρετής εξουσίας, θα έπρεπε να τους καθιστά ακόμη περισσότερο υπεύθυνους κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους.

Ανεξάρτητα από την εννοιολογική προσέγγιση ή την οπτική γωνία που θα υιοθετηθεί, εκείνο που είναι βέβαιο είναι ότι σε αρκετό βαθμό η δημόσια διοίκηση χαρακτηρίζεται από χαμηλής 'εργασιακής ποιότητας' ανθρώπινο δυναμικό, το οποίο σε αρκετές περιπτώσεις στερείται των αναγκαίων γνώσεων και δεξιοτήτων. Αυτό οφείλεται κατά κύριο λόγο στις πολιτικές στελέχωσης που εφαρμόστηκαν κατά καιρούς, αλλά και στο χαμηλό μορφωτικό επίπεδο που χαρακτηρίζει την πλειονότητα των εργαζομένων. Όπως απέδειξαν και παλαιότερες έρευνες, η πλειονότητα των

⁵² Βλ. ό.π σημ 34, σελ 65-72.

⁵³ Βλ. ό.π σημ 36, σελ 110.

⁵⁴ Βλ. ό.π σημ 30, σελ 217.

⁵⁵ Καλλιόπη Σπανού, «Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία», εκδ Παπαζήση, Αθήνα 2000, σελ 297-311.

απασχολουμένων στο δημόσιο ήταν άτομα που διέθεταν στοιχειώδη εκπαίδευση,⁵⁶ στερουμένων βασικών γνώσεων και προσόντων. Η κατάσταση αυτή μπορεί βέβαια συγκριτικά με το παρελθόν να έχει βελτιωθεί σημαντικά, παραμένει ωστόσο προβληματική, ιδιαίτερα όσον αφορά την επάρκεια και τις γνώσεις των δημοσίων υπαλλήλων στη χρήση νέων τεχνολογιών, για την αποτελεσματική λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών.

Παράλληλα, η ανορθολογική στελέχωση των περισσοτέρων υπηρεσιών, δυσχεραίνει ακόμη περισσότερο την ήδη βεβαρημένη κατάσταση.⁵⁷ Δεν είναι σπάνιες οι περιπτώσεις όπου εξειδικευμένα στελέχη είναι υποχρεωμένα να εκτελούν καθήκοντα εκτελεστικού χαρακτήρα, παραμερίζοντας με τον τρόπο αυτό σε σημαντικό βαθμό τα επιτελικά τους καθήκοντα (σχεδιασμός, συντονισμός), ενώ σε άλλες περιπτώσεις άτομα συγκεκριμένων ειδικοτήτων χρησιμοποιούνται σε ειδικότητες άσχετες με το αντικείμενό τους. Πρόκειται για ένα χαρακτηριστικό των δημόσιων υπηρεσιών, που οδηγεί σε υποτίμηση των πραγματικών προσόντων πολλών υπαλλήλων, ενώ σε άλλες περιπτώσεις τείνει να εξισώσει ανόμοιες ικανότητες και δεξιότητες. Αυτός είναι άλλωστε και ένας από τους λόγους για τους οποίους αρκετά ικανά και αξιόλογα άτομα εγκαταλείπουν τη δημόσια διοίκηση και στρέφονται στο χώρο των ιδιωτικών επιχειρήσεων.

Ένας άλλος παράγοντας δυσλειτουργίας της δημόσιας διοίκησης είναι και ο υπερβολικά μεγάλος αριθμός ατόμων που απασχολούνται στο δημόσιο. Μπορεί με το πέρασμα του χρόνου να αυξήθηκε το μέγεθος του κράτους και κατά συνέπεια η ανάγκη για περισσότερη διοίκηση, ωστόσο, η κατάσταση που επικρατεί σήμερα ξεπερνά κατά πολύ τις πραγματικές ανάγκες. Μία μείωση του μεγέθους, σε συνδυασμό με την ποιοτική αναβάθμιση του σώματος των υπαλλήλων, θα μπορούσαν να αντιμετωπίσουν πολλά από τα ήδη υπάρχοντα προβλήματα και δυσλειτουργίες.

Διαπιστώνεται, επομένως, με βάση τα όσα διατυπώθηκαν παραπάνω, ότι οι ανθρώπινοι πόροι αποτελούν ένα πολύ σημαντικό στοιχείο για την ποιότητα της δημόσιας διοίκησης και για το λόγο αυτό θα πρέπει να δοθεί μεγαλύτερη προσοχή και ενδιαφέρον στον παράγοντα αυτό, όταν λαμβάνονται μέτρα εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης. Ωστόσο, όσα μέτρα και αν ληφθούν, όσες προσπάθειες και αν

⁵⁶ Χαράλαμπος Γ. Μπαμπίλης, «Παράγοντες που απλουστεύουν τη λειτουργία της Δημόσιας Διοικήσεως», Από τη θεωρία στην πράξη για ένα ξεπέραςμα της γραφειοκρατίας, ΕΚΠΑ, Αθήνα 1979, σελ 132-136.

⁵⁷ Καλλιόπη Σπανού, «Το πρόβλημα της Δημόσιας Διοίκησης, μία πρώτη προσέγγιση», Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών, Οικονομικά Θέματα, Οκτώβριος 1996, σελ 43.

πραγματοποιηθούν, τίποτα δεν θα αποδώσει στην πράξη εάν δεν δοθεί περισσότερη βαρύτητα στον παράγοντα 'άνθρωπος'.

Για το σκοπό αυτό, είναι αναγκαίο η λήψη μέτρων να στοχεύει μεταξύ άλλων και στην ενδυνάμωση και τη συμμετοχή των εργαζομένων. Πρόκειται για βασικούς μηχανισμούς για τη βελτίωση της λειτουργίας, της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας των υπηρεσιών μίας επιχείρησης⁵⁸ και τον καλύτερο τρόπο για την πραγματοποίηση οργανωτικής επιτυχίας.⁵⁹

Η 'ενδυνάμωση' ως έννοια εμφανίστηκε στο προσκήνιο τα τελευταία χρόνια, αποκτώντας ωστόσο ιδιαίτερη σημασία και βαρύτητα για την αποτελεσματική λειτουργία επιχειρήσεων και οργανισμών. Κατά καιρούς έχουν διατυπωθεί διάφοροι ορισμοί, οι οποίοι επιχειρούν να προσεγγίσουν όσο το δυνατόν πληρέστερα την έννοια της ενδυνάμωσης, ενώ συχνά παρατηρούνται και φαινόμενα επικάλυψης της ενδυνάμωσης από συγγενείς έννοιες, όπως η έννοια της εξουσιοδότησης. Ουσιαστικά, η ενδυνάμωση αναφέρεται ως μία διαδικασία, η οποία καθιστά ικανό το ανθρώπινο δυναμικό μίας επιχείρησης να λαμβάνει αποτελεσματικές και αποδοτικές αποφάσεις ποιότητας, οι οποίες θα οδηγήσουν την επιχείρηση σε συνεχείς ποιοτικές βελτιώσεις.⁶⁰ Με άλλα λόγια, πρόκειται για την ευθύνη και την εξουσία που παρέχεται στους υπαλλήλους μίας επιχείρησης να λαμβάνουν αποφάσεις ποιοτικών βελτιώσεων, οι οποίες θα συμβάλλουν στην αύξηση της ικανοποίησης τόσο των εσωτερικών της, όσο και των εξωτερικών της πελατών. Μέρος, επομένως, της ευθύνης και της εξουσίας των διευθυντικών στελεχών μεταφέρεται σε κατώτερα επίπεδα, γεγονός το οποίο δεν αντιμετωπίζεται πάντοτε θετικά τόσο από την μία όσο και από την άλλη πλευρά. Βέβαια, οι αντιδράσεις είναι περισσότερο έντονες από την πλευρά των ανώτερων στελεχών, τα οποία τις περισσότερες φορές αντιδρούν στην πιθανότητα να χάσουν μέρος της εξουσίας τους.⁶¹

Σε ό,τι αφορά την έννοια της συμμετοχής των εργαζομένων (employee participation) στο πλαίσιο μίας επιχείρησης, υποστηρίζεται ότι πρόκειται για μία από τις μορφές με τις οποίες μπορεί να εκδηλωθεί η εμπλοκή των εργαζομένων (employee involvement) στα δρώμενα της επιχείρησης. Υπάρχουν διάφορες μορφές συμμετοχής, όπως η εργασιακή συμμετοχή, κατά την οποία οι εργαζόμενοι συμμετέχουν επίσημα και άμεσα σε θέματα εργασίας, η αντιπροσωπευτική

⁵⁸ Zoe Dimitriades, "Empowerment: A Reconceptualisation and a Theoretical Model", CMTO 1999, pages 16-18.

⁵⁹ Hongyi Sun, Ip Kee Hui, Agnes Y.K.Tam, Jan Frick, "Employee Involvement and Quality Management", The TQM Magazine, Vol 12, Number 5, 2000, pages 350-354.

⁶⁰ Zoe.S.Dimitriades, "Empowerment in Total Quality: Designing and Implementing Effective Employee Decision-Making Strategies, Edited by T.Marek and W.Karwowski, 2000, page 1.

⁶¹ Hem C. Jain. "Worker Participation, Success and Problems", Published by Praeger, New York, 1980, pages 14-17.

συμμετοχή, όπου οι εργαζόμενοι εκλέγουν συμβούλια, τα οποία τους αντιπροσωπεύουν στις διοικήσεις των επιχειρήσεων, καθώς και άλλες μορφές.⁶² Ωστόσο, οι μορφές αυτές επικράτησαν σε παλαιότερες κυρίως περιόδους, όταν οι συνθήκες εργασίας και οι απαιτήσεις ήταν διαφορετικές. Σήμερα, η συμμετοχή των εργαζομένων αποβλέπει σε άλλους στόχους, όπως η αύξηση της απόδοσης της επιχείρησης και συνδέεται περισσότερο με στρατηγικούς στόχους, όπως η καινοτομία, η ικανοποίηση του πελάτη και η ευελιξία.⁶³

Αυτό που ουσιαστικά επιδιώκεται μέσα από τη συμμετοχή των εργαζομένων είναι να δημιουργηθεί ένα αίσθημα ταυτότητας με την επιχείρηση και τους στόχους της, το οποίο θα συμβάλλει στην επιτυχή έκβαση των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων. Για αυτό άλλωστε, η συμμετοχή των εργαζομένων συντελείται σε όλα τα επίπεδα της επιχείρησης από τα κατώτερα έως και τα πιο υψηλά κλιμάκια. Οι εργαζόμενοι πρέπει να αισθανθούν ως αναπόσπαστο κομμάτι της επιχείρησης, γεγονός το οποίο θα τους υποκινήσει να καταβάλουν περισσότερη προσπάθεια, ενώ παράλληλα θα αποτελέσει κίνητρο για περισσότερη ενεργό συμμετοχή και δέσμευση εκ μέρους τους.

Για να γίνουν βέβαια πράξη τα παραπάνω, οι εργαζόμενοι πρέπει να διαθέτουν την απαιτούμενη δύναμη, γνώση και πληροφόρηση αλλά και τις ανάλογες αμοιβές, οι οποίες θα τους παρακινήσουν προς την επιθυμητή κατεύθυνση. Για το λόγο αυτό τα προγράμματα διοίκησης ποιότητας πρέπει να μεριμνούν για την εξασφάλιση των αναγκαίων προϋποθέσεων.⁶⁴

Λαμβάνοντας υπόψη τα όσα προαναφέρθηκαν καθίσταται μάλλον προφανές ότι είναι ελάχιστα εκείνα τα οποία ισχύουν ή μπορούν να ισχύσουν στη χώρα μας και κυρίως στο χώρο των δημόσιων υπηρεσιών. Μπορεί οι ιδιωτικές επιχειρήσεις να έχουν να επιδείξουν κάποιες αξιόλογες πρωτοβουλίες και δράσεις, δεν ισχύει ωστόσο το ίδιο και με το δημόσιο τομέα.

Διαφορετική και περισσότερο ίσως ιδιάζουσα είναι η κατάσταση αναφορικά με την έννοια της συμμετοχής και τον τρόπο με τον οποίο αυτή πραγματοποιήθηκε και εξακολουθεί εν μέρει να πραγματοποιείται. Όπως είναι γνωστό, οι πρώτες μορφές συμμετοχής εκ μέρους των εργαζομένων εντοπίζονται στις αρχές του εικοστού αιώνα, χωρίς ωστόσο να υπάρχει νομοθετική κατοχύρωση του συγκεκριμένου

⁶² Zoe.Dimitriades, "Total Involvement in Quality Management", Conference on TQM and Human Factors, 1999, pages 2-4.

⁶³ Gillian Shapiro, "Employee Involvement: Opening the diversity Pandora 's Box?" Personnel Review Vol. 29, Number 3, UK 2000, pages 304-323.

⁶⁴ Βλ. ό.π σημ 59, σελ 350-354.

δικαιώματος.⁶⁵ Οι όποιες προσπάθειες ήταν αποσπασματικές και άνευ ουσίας. Μόλις μετά το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο άρχισε να γίνεται λόγος για έμμεση συμμετοχή των εργαζομένων, η οποία ουσιαστικά αφορούσε τις προσπάθειες των τελευταίων να επηρεάσουν τις συνθήκες που επικρατούσαν στους χώρους εργασίας τους.⁶⁶ Στη συνέχεια, η κατάσταση διαφοροποιείται μερικώς και η συμμετοχή των εργαζομένων προϋποθέτει μία μορφή ισορροπίας μεταξύ των συμφερόντων που επικρατούν στην επιχείρηση και των κοινωνικών συμφερόντων. Με το πέρασμα του χρόνου, η πιο συνηθισμένη και ευρέως διαδεδομένη μορφή συμμετοχής που επικράτησε στη χώρα μας ήταν αυτή των συνδικαλιστικών οργανώσεων, των σωματείων και των επιτροπών των εργαζομένων.⁶⁷

Διαπιστώνεται συνεπώς, ότι η έννοια της συμμετοχής λαμβάνει διαφορετικό περιεχόμενο στη χώρα μας και διαφοροποιείται αισθητά από άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Ουσιαστικά, στη χώρα μας εφαρμόστηκε η έμμεση συμμετοχή, σύμφωνα με την οποία δίνεται μεγαλύτερη βαρύτητα στη βελτίωση του περιβάλλοντος εργασίας και στην εκπροσώπηση των εργαζομένων στα διοικητικά συμβούλια. Η μορφή αυτή επικράτησε στις περισσότερες χώρες, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται η Γερμανία και η Αυστρία. Αντίθετα, η άμεση εκπροσώπηση δίνει τη δυνατότητα στον εργαζόμενο να συμβάλλει και να ασκεί επιρροή στη λήψη αποφάσεων της διοίκησης, προσεγγίζοντας περισσότερο την έννοια της συμμετοχής, όπως αυτή γίνεται αντιληπτή από τη σύγχρονη διοίκηση. Το μοντέλο της άμεσης συμμετοχής βρήκε υποστηρικτές σε ιδιαίτερα αναπτυγμένες χώρες, όπως η Νορβηγία και η Σουηδία, στις οποίες κατά καιρούς εφαρμόστηκαν με επιτυχία προγράμματα άμεσης συμμετοχής.

Με βάση τα παραπάνω είναι εμφανές πως οι διαδικασίες της ενδυνάμωσης και της συμμετοχής διαμορφώθηκαν και αναπτύχθηκαν με διαφορετικούς τρόπους σε κάθε χώρα, άμεσα επηρεασμένες από τη χρονική περίοδο κατά την οποία εκδηλώθηκαν, καθώς και από τις συνθήκες που επικρατούσαν σε κάθε μία από αυτές τις χώρες. Στην Ελλάδα, η συμμετοχή περιορίστηκε στις έμμεσες μορφές, γεγονός που είχε ως αποτέλεσμα να μη υπάρχουν 'σημεία επαφής' με την έννοια της συμμετοχής όπως αυτή οριοθετείται στη σύγχρονη διοίκηση.

⁶⁵ Litsa Nicolaou-Smokoviti and Gyorgy Szell, "Participation, Organizational Effectiveness and Quality of Work Life in the year 2000", Peter Lang, Germany 1994, pages 111-118.

⁶⁶ Χρήστος Τζεκίνης, «Η συμμετοχή των εργαζομένων στη διοίκηση των επιχειρήσεων», Υπουργείο Εργασίας, Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού, Αθήνα 1984, σελ 19-21.

⁶⁷ Γιώτα Κραβαρίτου-Μανιτάκη, «Η συμμετοχή των εργαζομένων στις ελληνικές επιχειρήσεις», εκδ Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1986, σελ 14.

γ) Το περιβάλλον εργασίας

Το περιβάλλον εργασίας αποτελεί έναν από τους παράγοντες, οι οποίοι δεν έχουν τύχει της προσοχής και του ενδιαφέροντος σε σχέση με άλλους παράγοντες, για τους οποίους έχουν γραφεί και έχουν διατυπωθεί κατά καιρούς διάφορες σκέψεις και απόψεις. Οι πρώτες προσπάθειες σοβαρής ενασχόλησης με το συγκεκριμένο θέμα έλαβαν χώρα τις πρώτες δεκαετίες του εικοστού αιώνα,⁶⁸ ενώ στην χώρα μας, μόλις τις τελευταίες δύο δεκαετίες υπήρξαν αξιόλογες προσπάθειες για αυτό το ζήτημα.

Δεν υπάρχει καμία αμφιβολία ότι το περιβάλλον όπου εργάζεται κανείς επηρεάζει σημαντικά όχι μόνο τη διάθεσή του, αλλά και την απόδοσή του και την αποτελεσματικότητά του.⁶⁹ Αυτό μπορεί να γίνει άμεσα κατανοητό, εάν ληφθεί υπόψη η σημασία που αποδίδεται από τον καθένα αναφορικά με τον προσωπικό του χώρο. Όλοι επιζητούν ένα χώρο, ο οποίος θα τους ευχαριστεί, θα τους εκφράζει και θα τους προσφέρει αισθητική ικανοποίηση. Κάτι ανάλογο συμβαίνει και στο χώρο εργασίας. Όλο και περισσότεροι εργαζόμενοι επιζητούν ένα χώρο, ο οποίος θα τους εμπνέει για εργασία και ο οποίος θα τους εξασφαλίζει τα αναγκαία μέσα για την εκτέλεσή της. Η διαπίστωση αυτή επιβεβαιώνεται και από μία έρευνα, η οποία έγινε από ιδιωτικές επιχειρήσεις και η οποία αποκαλύπτει τη σημασία που αποδίδουν οι εργαζόμενοι στο χώρο εργασίας τους,⁷⁰ καθώς αισθάνονται ότι επηρεάζει σημαντικά την εξέλιξή τους και την προσωπική τους ανάπτυξη. Συγκεκριμένα, το προσωπικό που αποτελούσε το δείγμα της έρευνας έκρινε πως ορισμένα από τα χαρακτηριστικά που είναι αναγκαία για την ύπαρξη ενός κατάλληλου περιβάλλοντος εργασίας είναι η προσαρμοστικότητα, η ανανέωση και η αυτονομία.

Δυστυχώς, η σημασία αυτού του παράγοντα δεν είχε γίνει εγκαίρως αντιληπτή στη χώρα μας από τους αρμόδιους φορείς, γεγονός που γίνεται άμεσα αντιληπτό, εάν αναλογιστεί κανείς την εικόνα που επικρατεί στις περισσότερες -εάν όχι σε όλες- τις δημόσιες υπηρεσίες. Είναι χαρακτηριστικό το θέαμα που αντικρίζει ο πολίτης όταν εισέρχεται σε μία δημόσια υπηρεσία, καθώς απουσιάζει κάθε έννοια αισθητικής, ενώ στις περισσότερες περιπτώσεις οι υπάλληλοι είναι υποχρεωμένοι να συνυπάρχουν με πολυάριθμους συναδέλφους τους. Υπό αυτή την οπτική γωνία ίσως μπορεί να εξηγηθεί, έως κάποιο βαθμό βέβαια, και η ψυχική διάθεση των δημοσίων

⁶⁸ International Labour Office, "Working conditions and environment", A worker' manual, Geneva 1983, page 6.

⁶⁹ Βλ ό.π σημ 56, σελ 38-41.

⁷⁰ Carole Brooke, 'Volcanoes and trees', Identifying a suitable working environment, Durham, UK, pages 1-3.

υπαλλήλων, καθώς είναι αναγκασμένοι να εργάζονται σε ένα περιβάλλον που κάθε άλλο παρά ευχάριστο και δημιουργικό θα μπορούσε να χαρακτηριστεί.

Αλλά τι περιλαμβάνει ο όρος 'περιβάλλον εργασίας'; Είναι άραγε μόνο ο φυσικός χώρος όπου εργάζεται κανείς ή εμπεριέχονται και άλλα στοιχεία, τα οποία προσδίδουν ευρύτερο περιεχόμενο στον όρο; Κατά τις απόψεις ορισμένων, το περιβάλλον εργασίας, αναφέρεται όχι μόνο στο φυσικό χώρο αλλά και στις συνθήκες εργασίας που επικρατούν σε αυτόν. Έτσι πολύ συχνά ταυτίζεται το περιβάλλον εργασίας με τις συνθήκες εργασίας, για αυτό άλλωστε είναι και ευρέως διαδεδομένος ο όρος 'συνθήκες εργασίας και περιβάλλον'. Με τον τελευταίο όρο περιγράφονται τόσο η ασφάλεια και η υγεία που πρέπει να εξασφαλίζονται για τους εργαζομένους, όσο και οι ώρες εργασίας, η οργάνωση της εργασίας, το περιεχόμενο εργασίας καθώς και οι υπηρεσίες πρόνοιας.⁷¹ Αναμφισβήτητα πρόκειται για έναν ιδιαίτερα ευρύ ορισμό, ο οποίος καλύπτει πολλαπλές και διαφορετικές πτυχές και ο οποίος ξεφεύγει κάπως από το πλαίσιο του υπό εξέταση παράγοντα. Στο σημείο αυτό, επιχειρείται μία σύντομη αναφορά στις πιο σημαντικές από αυτές, επιχειρώντας με τον τρόπο αυτό την προσέγγιση του παράγοντα 'περιβάλλον εργασίας'.

Η ασφάλεια των εργαζομένων αποτελεί οπωσδήποτε μία σημαντική διάσταση, η οποία έχει απασχολήσει ιδιαίτερα τις αρμόδιες αρχές και για την οποία ομολογουμένως έχουν ληφθεί πολλά και σημαντικά μέτρα. Με ελάχιστες εξαιρέσεις- οι οποίες αναφέρονται σε χειρωνακτικά κυρίως επαγγέλματα- η πλειονότητα των εργαζομένων τυγχάνει αυξημένης προστασίας αναφορικά με την ασφάλειά της, γεγονός το οποίο αποτελεί κατάκτηση παλαιότερων προσπαθειών. Ανάλογη είναι και η κατάσταση σε σχέση με την υγεία των εργαζομένων. Η περίθαλψη και η κοινωνική μέριμνα που εφαρμόζονται στη χώρα μας είναι ικανοποιητικές για τους απασχολούμενους τόσο στο δημόσιο τομέα, όσο και σε άλλους φορείς.

Σε ό,τι αφορά τις συνθήκες εργασίας, επικρατεί μία ενδιάμεση κατάσταση. Μπορεί οι ώρες εργασίας να κρίνονται ως ικανοποιητικές, ωστόσο δε συμβαίνει πάντοτε το ίδιο με τις υπηρεσίες πρόνοιας και κυρίως με το περιεχόμενο της εργασίας ή την οργάνωσή της. Συγκρίνοντας τις υπηρεσίες πρόνοιας της χώρα μας με εκείνες των περισσότερων ευρωπαϊκών χωρών, είναι εμφανές ότι η χώρα μας υστερεί σε αρκετά σημεία, όπως π.χ. η φροντίδα προς τις εργαζόμενες μητέρες για τη φύλαξη των παιδιών τους. Σε ό,τι αφορά την κατάσταση που επικρατεί σε ορισμένες περιπτώσεις στη δημόσια διοίκηση, αναφορικά με τις δύο προαναφερθείσες πτυχές της εργασίας, είναι γεγονός ότι δεν κρίνεται πάντοτε ικανοποιητική, καθώς δεν λείπουν περιπτώσεις όπου απουσιάζουν τα σύγχρονα πρότυπα οργάνωσης της

⁷¹ J.M. Clerc "Introduction to Working Conditions and Environment", International Labour Office, Geneva 1985, page xv.

εργασίας και συγκεκριμένα η συλλογικότητα κατά την εκτέλεση της εργασίας, η αυτονομία και ενδυνάμωση των εργαζομένων.⁷²

Επιπλέον, κρίνεται σκόπιμη και η 'ανίχνευση' του συγκεκριμένου παράγοντα μέσα από μία διαφορετική προσέγγιση, περισσότερο ευρεία σε σχέση με την προηγούμενη. Συγκεκριμένα, εξετάζονται εκείνοι οι εξωτερικοί παράγοντες, οι οποίοι επιδρούν στη διαμόρφωση του περιβάλλοντος μίας οργάνωσης και οι οποίοι διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο για τη λειτουργία της.⁷³ Οι παράγοντες αυτοί δεν είναι άλλοι από το κοινωνικό, το πολιτικό και το οικονομικό περιβάλλον μέσα στο οποίο είναι εντεταγμένη μία οργάνωση και οι οποίοι ασκούν επιρροή, μέσα από διάφορους τρόπους.

Διαπιστώνεται επομένως, ότι υπάρχουν πολλές πτυχές, οι οποίες πρέπει να λαμβάνονται υπόψη όταν εξετάζεται το περιβάλλον εργασίας μίας επιχείρησης, κάθε μία από τις οποίες διαδραματίζει έναν ιδιαίτερο ρόλο.

δ) Τα κίνητρα - Οι αμοιβές

Κατά καιρούς αξιόλογοι επιστήμονες στο χώρο της ψυχολογίας επιχείρησαν να προσδιορίσουν τι είναι αυτό που ωθεί τους ανθρώπους σε συγκεκριμένες ενέργειες και συμπεριφορές, εξειδικεύοντας την έρευνά τους και στο χώρο εργασίας. Όπως ήταν αναμενόμενο διατυπώθηκαν ποικίλες απόψεις, κάθε μία από τις οποίες έδινε βαρύτητα σε διαφορετικές διαστάσεις. Εκείνο ωστόσο, που έχει ιδιαίτερη σημασία στο σημείο αυτό, είναι η θεωρία της υποκίνησης, η οποία κατέχει εξέχουσα θέση στο υπό εξέταση αντικείμενο.

Όταν γίνεται αναφορά στην έννοια της *υποκίνησης* ουσιαστικά γίνεται αναφορά σε μία διαδικασία, η οποία ενεργοποιεί, κατευθύνει και συντηρεί την ανθρώπινη συμπεριφορά. Ειδικότερα, η έννοια της υποκίνησης εργασίας αναφέρεται σε ένα σύνολο ενεργητικών δυνάμεων που οφείλονται τόσο στο ίδιο το άτομο, όσο και σε εξωτερικούς παράγοντες και οι οποίες καθορίζουν τον τύπο της συμπεριφοράς, την κατεύθυνσή της, καθώς και την ένταση και τη διάρκειά της. Να υποκινείς τους εργαζομένους σημαίνει να ανταποκρίνεσαι στις ανάγκες τους, να διασφαλίζεις δικαιοσύνη στο χώρο εργασίας, να ενδυναμώνεις επιθυμητές συμπεριφορές και να θέτεις συγκεκριμένους και προκλητικούς στόχους.⁷⁴

⁷² Βλ ό.π σημ 34, σελ 165.

⁷³ Χαράλαμπος.Κ. Κανελλόπουλος «Αξιοποίηση Προσωπικού», Αθήνα 1979, σελ 230-233.

⁷⁴ Judith R. Gordon, "Organizational Behavior", A diagnostic approach, Sixth Edition, New Jersey 1999, pages 92-93.

Υπάρχουν δύο κατηγορίες υποκίνησης αναφορικά με την εργασία. Η εσωτερική και η εξωτερική υποκίνηση εργασίας. Η πρώτη αφορά μία εσωτερική επιθυμία, που συνδέεται αποκλειστικά με την ευχαρίστηση που απορρέει από την επίτευξη έργου, ενώ η δεύτερη συνδέεται έμμεσα με την εργασία. Είναι κατά βάση υποκίνηση που απορρέει από τις ανταμοιβές που προέρχονται από την εργασία. Εδώ εντάσσονται οι πρόσθετες παροχές, ο μισθός και οι επιθυμητές συνθήκες εργασίας.

Ιδιαίτερα χαρακτηριστική στο σημείο αυτό είναι η προσέγγιση του Herzberg,⁷⁵ ο οποίος κατηγοριοποίησε τους παράγοντες που επηρεάζουν την εργασιακή συμπεριφορά σε motivators 'θετικοί παράγοντες' και σε hygiene 'ανασταλτικοί'. Στην πρώτη ομάδα συγκαταλέγονται η υπευθυνότητα, η αναγνώριση και το ενδιαφέρον αντικείμενο εργασίας, ενώ στη δεύτερη ο χαμηλός μισθός, οι άσχημες συνθήκες εργασίας και η επιτήρηση. Αναμφίβολα, έχουν αναπτυχθεί ποικίλες θεωρίες που επιχειρούν να εξηγήσουν την υποκίνηση των εργαζομένων (θεωρίες των αναγκών, θεωρία των προσδοκιών, κ.ά.), οι οποίες ωστόσο, ξεφεύγουν από το πλαίσιο της παρούσης μελέτης. Εκείνο ωστόσο, που αξίζει να διερευνηθεί και να επισημανθεί είναι η σχέση της Υποκίνησης με τη Διοίκηση Ολικής Ποιότητας.⁷⁶ Έχει υποστηριχθεί ότι πρόκειται για μία σχέση με ιδιαίτερες ομοιότητες και σημεία επαφής, καθώς οι παράγοντες που εξασφαλίζουν την υποκίνηση των εργαζομένων (αναγνώριση, ευχάριστο περιβάλλον εργασίας κ.ά.), διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο για την επίτευξη ποιοτικών βελτιώσεων στο χώρο των επιχειρήσεων. Όπως χαρακτηριστικά υπογράμμισε ο J.Juran, η υποκίνηση αποτελεί βασικό στοιχείο στην εξασφάλιση ποιότητας, ενώ σύμφωνα με τον Deming η έλλειψη κατάλληλου κλίματος υποκίνησης στο χώρο εργασίας, δηλαδή, η έλλειψη αναγνώρισης και υπευθυνότητας μπορεί να οδηγήσει σε συγκρούσεις και σε χαμηλή απόδοση. Επιπρόσθετα, έχει υποστηριχθεί ότι η επίτευξη βελτιώσεων στο χώρο της επιχείρησης, σύμφωνα με τις αρχές της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας, μπορεί να λειτουργήσει ως κίνητρο για τους υπαλλήλους, προκειμένου να εργαστούν σκληρότερα, ενώ παράλληλα, η επιτυχής εφαρμογή των αρχών της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας απαιτεί την υποκίνηση των εργαζομένων. Διαπιστώνεται, συνεπώς, ότι πρόκειται για μία σχέση με ιδιαίτερη σημασία τόσο στη συμπεριφορά των εργαζομένων, όσο και στη συνολική λειτουργία των επιχειρήσεων.

⁷⁵ Mark A.Tietjen and Robert M. Myers, "Motivation and job satisfaction", Management Decision, Vol 36, Number 4, 1998, pages 226-231.

⁷⁶ Alex Appleby and Synthia Jackson, "The impact of liP on TQM and staff motivation in general practice", International Journal of Health Care, Quality Assurance, Vol 13, Number 2, 2000, pages 53-64.

Παράλληλα, δεν πρέπει να παραβλέπεται ο ρόλος που οφείλουν να επιτελούν τα ανώτερα στελέχη (η ηγεσία) των επιχειρήσεων αναφορικά με το μοντέλο υποκίνησης που θα χρησιμοποιήσουν. Πρέπει να γίνει αντιληπτή η ιδιαιτερότητα των ατόμων που στελεχώνουν μία επιχείρηση-οργανισμό και να εφαρμοσθεί εκείνο το μοντέλο υποκίνησης που θα ανταποκρίνεται με τον καλύτερο δυνατό τρόπο στις απαιτήσεις και τις ανάγκες τους. Με τον τρόπο αυτό και οι εργαζόμενοι θα είναι ικανοποιημένοι και η επιχείρηση θα είναι σε θέση να 'εκμεταλλευτεί' όσο το δυνατόν καλύτερα το προσωπικό της.

Σε ό,τι αφορά το ρόλο των κινήτρων στη συμπεριφορά των εργαζομένων, είναι σκόπιμη η αναφορά στις αμοιβές, οι οποίες κατέχουν δεσπτόζουσα θέση μεταξύ των κινήτρων. Κάθε επιχείρηση εφαρμόζει της δική της σύστημα αμοιβών,⁷⁷ το οποίο μπορεί να αποτελείται από διαφορετικά 'στοιχεία'. Μεταξύ αυτών συγκαταλέγονται οι μισθοί, η αναγνώριση, η επιβράβευση, η ανάληψη πρωτοβουλιών, οι διακοπές, οι προαγωγές, οι έπαινοι, κ.ά. Το ύψος αυτών των αμοιβών επηρεάζει άμεσα την απόδοση και την αποτελεσματικότητα των εργαζομένων, ενώ πολύ συχνά μπορεί να αποτελέσει σημείο τριβής και διενέξεων.

Οι αμοιβές διακρίνονται σε εξωτερικές και εσωτερικές, με κύρια ειδοποιό διαφορά το γεγονός ότι οι εξωτερικές αμοιβές δίνονται από τρίτους, ενώ τις εσωτερικές αμοιβές τις δίνει το ίδιο το άτομο στον εαυτό του και συνδέονται με το περιεχόμενο της θέσης εργασίας που κατέχει.⁷⁸ Στην πρώτη κατηγορία εντάσσονται τόσο οι χρηματικές, όσο και οι μη χρηματικές αμοιβές. Οι χρηματικές διακρίνονται με βάση το στόχο σε δύο κατηγορίες (αύξηση της απόδοσης και παραμονή του εργαζομένου στην επιχείρηση), ενώ οι μη χρηματικές περιλαμβάνουν την αναγνώριση, την ηθική επιβράβευση, τα σύμβολα κ.ά. Στη δεύτερη κατηγορία (εσωτερικές αμοιβές) περιλαμβάνονται η φύση της εργασίας, η ανάληψη πρωτοβουλιών, η υπευθυνότητα, η ανάπτυξη στη θέση εργασίας που κατέχει το άτομο κ.ά. Είναι ευνόητο ότι στις περισσότερες περιπτώσεις οι εργαζόμενοι δίνουν μεγαλύτερη βαρύτητα στις χρηματικές αμοιβές, χωρίς ωστόσο, αυτό να σημαίνει ότι παραβλέπεται η σπουδαιότητα των άλλων κατηγοριών.

Σε ό,τι αφορά τα συστήματα αμοιβών, αναμφίβολα ο δημόσιος τομέας υστερεί σημαντικά σε σχέση με τον ιδιωτικό.⁷⁹ Σε καμία περίπτωση, οι μισθοί που δίδονται στα στελέχη των ιδιωτικών επιχειρήσεων δεν μπορούν να συγκριθούν με εκείνους

⁷⁷ Adian Rose and Alan Lawton, "Public Services management", Financial Times, Published by Person Education Limited, Great Britain 1999, pages 150-153.

⁷⁸ Σημειώσεις στο μάθημα του πρώτου εξαμήνου «Ανάπτυξη και Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων», του Μεταπτυχιακού προγράμματος 'Διοίκηση Ολικής Ποιότητας'.

⁷⁹ David Mc Kevitt and Alan Lawton, "Public Sector Management", Theory, Critique and Practice, Sage Publications, London 1994, page 292.

των δημοσίων υπαλλήλων. Αυτός ήταν εξάλλου ένας από τους λόγους για τον οποίο σημαντικά και ικανά στελέχη εγκατέλειψαν το δημόσιο, αναζητώντας μία θέση στο χώρο των ιδιωτικών επιχειρήσεων. Ωστόσο, σε αντίθεση με παλαιότερες περιόδους (δεκαετία 1980) όπου επικρατούσε μία τάση ισοπέδωσης των μισθών στο δημόσιο τομέα, σήμερα η κατάσταση έχει διαφοροποιηθεί, μέσα από το νέο μισθολόγιο, γεγονός το οποίο έχει βελτιώσει μερικώς την κατάσταση.

Είναι επομένως, σημαντικό να γίνει αντιληπτή η σπουδαιότητα της υποκίνησης των εργαζομένων, προκειμένου αυτοί να είναι σε θέση να προσφέρουν τα μέγιστα στη σωστή λειτουργία και αποτελεσματικότητα των επιχειρήσεων. Σε διαφορετική περίπτωση ενυπάρχει ο κίνδυνος να παραμείνει ανεκμετάλλευτο το ανθρώπινο δυναμικό και να χαθούν σημαντικοί πόροι.

ε) Η εκπαίδευση

Αποτελεί κοινή παραδοχή αρκετών μελετητών ότι η εκπαίδευση των εργαζομένων είναι περισσότερο διαδεδομένη στις μέρες μας, σε σχέση με παλαιότερες εποχές, γεγονός το οποίο επιβεβαιώνεται μεταξύ άλλων και από την ύπαρξη εκπαιδευτικών προγραμμάτων στις περισσότερες επιχειρήσεις και οργανισμούς.⁸⁰ Αυτό οφείλεται τόσο στη γρήγορη εξάπλωση των νέων τεχνολογιών, όσο και στο γεγονός ότι οι περισσότερες πλέον επιχειρήσεις έχουν συνειδητοποιήσει το ρόλο και τη σπουδαιότητα της εκπαίδευσης. Συγκεκριμένα, οι επιχειρήσεις έχουν κατανοήσει ότι η σωστή εφαρμογή ενός εκπαιδευτικού προγράμματος επηρεάζει θετικά όχι μόνο το προσωπικό της επιχείρησης, αλλά και την παραγωγή και κυρίως τα κέρδη της. Βέβαια, ο τρόπος με τον οποίο εφαρμόζονται αυτά τα προγράμματα, ποικίλει ανάλογα με το μέγεθος της επιχείρησης, την αποτελεσματική της λειτουργία και τους στόχους τους οποίους θέλει να επιτύχει.

Μετά από σχετική μελέτη⁸¹ που έγινε, διαπιστώθηκε ότι σε επιχειρήσεις με χαμηλή απόδοση η σχέση μεταξύ εκπαίδευσης και απόδοσης είναι θετική. Συγκεκριμένα, όσο περισσότερο 'επενδύει' η επιχείρηση στην εκπαίδευση των υπαλλήλων της, τόσο καλύτερη είναι η απόδοση που μπορεί να πετύχει. Αντίθετα, σε επιχειρήσεις με υψηλές αποδόσεις, αύξηση των ωρών εκπαίδευσης δεν επιφέρει επιπλέον οφέλη στην επιχείρηση, με αποτέλεσμα αυτή να καθίσταται περιττή .

⁸⁰ Aaron W. Hughey and Kenneth J. Mussnug, "Design Effective Employee Training Programmes", MCB, Training for Quality, Vol 5, 1997.

⁸¹ H.James Harrington, "The fallacy of Universal best practices", MCB The TQM Magazine, Vol 9, 1997.

Σε ό,τι αφορά τον τρόπο υλοποίησης ενός εκπαιδευτικού προγράμματος, υπάρχουν επιχειρήσεις οι οποίες αναλαμβάνουν οι ίδιες την εκπαίδευση των υπαλλήλων τους, ενώ σε άλλες περιπτώσεις η εκπαίδευση ανατίθεται σε εξωτερικούς συμβούλους. Μεταξύ των παραγόντων που επηρεάζουν τη μέθοδο που τελικά θα επιλεγεί, συγκαταλέγεται και το κόστος που συνεπάγεται η κάθε μέθοδος.

Συχνά στην πράξη παρατηρείται σύγχυση μεταξύ των εννοιών της εκπαίδευσης και της μόρφωσης. Πρόκειται για δύο έννοιες με σημαντικές διαφορές, οι οποίες θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη όταν εφαρμόζονται προγράμματα εκπαίδευσης προσωπικού. Αυτό σημαίνει ότι οι επιχειρήσεις πρέπει να είναι ιδιαίτερα προσεκτικές κατά την εφαρμογή ενός εκπαιδευτικού προγράμματος, ενώ ανάλογη είναι και η ευθύνη που βαρύνει τους εκπαιδευτές.

Όπως για όλες τις έννοιες έτσι και για την έννοια της εκπαίδευσης έχουν διατυπωθεί διάφοροι ορισμοί, οι οποίοι προσπαθούν να αποδώσουν όσο το δυνατό καλύτερα το πραγματικό της περιεχόμενο. Άλλοι προσέγγισαν την εκπαίδευση μέσα από μία ευρεία οπτική γωνία και την είδαν ως εκείνο το 'συστατικό', το οποίο είναι απαραίτητο για τη διαδικασία βελτίωσης της απόδοσης μίας επιχείρησης,⁸² ενώ για κάποιους άλλους εκπαίδευση σημαίνει αύξηση των γνώσεων και των δεξιοτήτων, μέσα από τη διδασκαλία και την μάθηση, με σκοπό την εκτέλεση ειδικών καθηκόντων.⁸³ Για κάποιους άλλους τέλος, η εκπαίδευση είναι μία διαδικασία, μέσα από την οποία οι άνθρωποι αλλάζουν τον τρόπο με τον οποίο εξηγούν ή αντιλαμβάνονται τις εμπειρίες τους.⁸⁴

Ουσιαστικά, πρόκειται για μία διαδικασία η οποία επιτρέπει στα άτομα να ανταποκρίνονται στις προκλήσεις της εργασίας τους και να αντιμετωπίζουν τις όποιες δυσκολίες ανακύπτουν. Ωστόσο, η υποκίνηση μπορεί να απορρέει και από προσωπικούς λόγους και φιλοδοξίες. Δεν είναι σπάνιες οι περιπτώσεις ατόμων που επιδιώκουν να βελτιώνουν και να εμπλουτίζουν τις γνώσεις τους. Κατά την άποψη ορισμένων, η εκπαίδευση είναι σκόπιμο να πραγματοποιείται σε ομαδικό επίπεδο, γιατί με τον τρόπο αυτό παρέχεται η δυνατότητα ανταλλαγής απόψεων και αλληλεπιδράσεων. Συγχρόνως, αυξάνονται οι πιθανότητες για ανάπτυξη συνεργασιών και κατά επέκταση τα συνολικότερα οφέλη για την επιχείρηση.

Εκείνο που δεν πρέπει να παραβλέπεται σε ό,τι αφορά τη διαδικασία της εκπαίδευσης είναι η σπουδαιότητα της ανάδρασης. Δεδομένου ότι κάθε επιχείρηση

⁸² Arthur R. Tenner and Irving J. DeToro, "Total Quality Management", Three steps to continuous improvement, Addison-Wesley Publishing Company, 1992, page 215.

⁸³ Χαράλαμπος Κ. Κανελλόπουλος και Ευάγγελος Ι. Κατσιούλας, «Management, αποτελεσματική διοίκηση: σε επιχειρήσεις, οργανισμούς και υπηρεσίες», Θεωρία και πράξη, International Publishing, β' έκδοση, Αθήνα 1984, σελ 160.

⁸⁴ Managing Service Quality, "Training-the key to business success: how to make the effort worthwhile", The Forum Corporation, Vol 5, Number 2, 1995, pages 44-47.

θέτει ορισμένους σκοπούς, τους οποίους επιδιώκει να επιτύχει μέσα από εκπαιδευτικά προγράμματα που εφαρμόζει, είναι αναγκαίο να γνωρίζει ποια είναι τα αποτελέσματα των προσπαθειών της, προκειμένου να πραγματοποιήσει τις απαιτούμενες διορθωτικές ενέργειες.

Ωστόσο, όποια και αν είναι η οπτική γωνία μέσα από την οποία θα δει κανείς την εκπαίδευση εκείνο που δεν πρέπει να παραβλέπεται είναι οι πρακτικές της συνέπειες, οι οποίες ουσιαστικά τη διαφοροποιούν και από την έννοια της μόρφωσης. Όπως διαπιστώθηκε σε προηγούμενο σημείο, η έννοια της εκπαίδευσης περιέχει στοιχεία της μόρφωσης (μάθηση-διδασκαλία). Με άλλα λόγια, η έννοια της μόρφωσης αποτελεί συστατικό στοιχείο της εκπαίδευσης και ουσιαστικά εντάσσεται στην τελευταία.

Γίνεται λόγος για εκπαίδευση όταν υπάρχει προσωπική εμπλοκή και δέσμευση των υπαλλήλων, η οποία συνοδεύεται και από εμπειρικά οφέλη για τους τελευταίους. Με άλλα λόγια, εκπαίδευση σημαίνει γνώση μέσα από την πράξη, γεγονός που εξηγεί και την 'απαίτηση' ότι τα αποτελέσματα της εκπαίδευσης πρέπει να είναι υλικά. Διαπιστώνεται επομένως, ότι η εκπαίδευση αποτελεί μία διαδικασία η οποία στοχεύει να εξασφαλίσει στους εργαζομένους τη γνώση και την εμπειρία κατά την εκτέλεση των καθηκόντων που τους ανατίθενται.

Αντίθετα, η μόρφωση αφορά μεταφορά γνώσης μέσα από τη χρήση τυπικών μεθόδων όπως οι διαλέξεις και η άμεση συζήτηση, ενώ συνήθως λαμβάνει χώρα σε συγκεκριμένους και προεπιλεγμένους χώρους. Μπορεί οι συμμετέχοντες να εμπλουτίζουν τις γνώσεις τους με καινούργια πληροφόρηση, ωστόσο η απόκτηση νέων ικανοτήτων και δεξιοτήτων δεν αποτελούν συνήθως το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα.

Βέβαια, παρά τι όποιες διευκρινίσεις και αποσαφηνίσεις, δεν πρέπει να παραβλέπεται το γεγονός ότι τόσο η εκπαίδευση, όσο και η μόρφωση κατέχουν ξεχωριστή θέση στην εφαρμογή της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας. Παρέχουν στα άτομα τη γνώση και τις ικανότητες που χρειάζονται για την επίτευξη των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων και των αναγκαίων ποιοτικών βελτιώσεων.

Σε ό,τι αφορά την εκπαίδευση των δημοσίων υπαλλήλων κατά καιρούς έχουν γίνει αξιολογες προσπάθειες, οι οποίες ωστόσο δεν στέφθηκαν πάντοτε από την ίδια επιτυχία. Παρά τι όποιες νομοθετικές προβλέψεις, εξακολουθούν να υπάρχουν σημαντικά κενά και ελλείψεις. Συγκεκριμένα, παρά τα μέτρα που έχουν προβλεφθεί και τα οποία περιγράφονται στο νόμο Ν. 1943/91, σε αρκετές περιπτώσεις εφαρμόζονται εκπαιδευτικά προγράμματα σε υπηρεσίες και υπουργεία, τα οποία δεν

συγκλίνουν με τις πραγματικές τους ανάγκες. Μεταξύ αυτών των μέτρων,⁸⁵ συγκαταλέγονται η πρόβλεψη για εισαγωγική εκπαίδευση των υπαλλήλων (άρθρο 33), η επιμόρφωση τους (άρθρο 34), η μετεκπαίδευσή τους (άρθρο 37) καθώς και η προαγωγική τους και μεταπτυχιακή τους εκπαίδευση (άρθρο 38).

Με τον ίδιο νόμο (άρθρο 39) δημιουργήθηκε το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης, με εκπαιδευτικές μονάδες την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και το Ινστιτούτο Διαρκούς Επιμόρφωσης. Η αποστολή του Κέντρου αυτού συνίσταται στην επαγγελματική κατάρτιση, εκπαίδευση και επιμόρφωση του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης, της τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Ωστόσο και αυτή η προσπάθεια δεν επέφερε τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα, καθώς υπονομεύθηκε σημαντικά από το ίδιο το σώμα των δημοσίων υπαλλήλων. Συγκεκριμένα, αρκετοί εκ των δημοσίων υπαλλήλων είδαν αρνητικά την προσπάθεια δημιουργίας ενός σώματος ικανών στελεχών υψηλού επιπέδου, γεγονός που οδήγησε στην περιθωριοποίηση του θεσμού.⁸⁶

στ) Ο έλεγχος

Η δράση των περισσότερων επιχειρήσεων και οργανισμών διέπεται από ορισμένες λειτουργίες,⁸⁷ οι οποίες διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στη συνολική τους πορεία και επιτυχία. Μία από αυτές είναι και η λειτουργία του ελέγχου. Πρόκειται για μία λειτουργία κατά την οποία το άτομο, το οποίο είναι επιφορτισμένο με την άσκησή της, ανασκοπεί, ρυθμίζει και ελέγχει τη συνολική απόδοση της επιχείρησης, σύμφωνα πάντοτε με κάποια πρότυπα, τα οποία έχουν προκαθοριστεί.⁸⁸ Δηλαδή είναι μία διαδικασία παρακολούθησης δραστηριοτήτων, προκειμένου να διαπιστωθεί εάν τα διάφορα τμήματα ενός οργανισμού ή ο ίδιος ο οργανισμός χρησιμοποιούν τους πόρους τους με αποτελεσματικότητα και επάρκεια, και όπου δε συμβαίνει αυτό να λαμβάνεται διορθωτική δράση. Είναι αυτονόητο ότι κάθε επιχείρηση, ανάλογα με τους σκοπούς τους οποίους θέτει και τον τρόπο με τον οποίο είναι οργανωμένη, εφαρμόζει και το δικό της σύστημα ελέγχου.

Με άλλα λόγια, όταν γίνεται αναφορά σε ένα γενικό μοντέλο ελέγχου, ουσιαστικά περιγράφεται μία διαδικασία, κατά την οποία μετράται η απόδοση της επιχείρησης, συγκρίνεται με τα πρότυπα που έχουν προαποφασισθεί και στις

⁸⁵ Νόμος Ν. 1943/1991, περί «Εκσυγχρονισμού της οργάνωσης και της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης».

⁸⁶ Βλ. ό.π. σημ 57, σελ 46.

⁸⁷ Όταν αναφερόμαστε στις λειτουργίες των επιχειρήσεων, ουσιαστικά αναφερόμαστε στον προγραμματισμό, στη λήψη αποφάσεων, στην οργάνωση, στη διεύθυνση και τέλος στον έλεγχο.

⁸⁸ Βλ. ό.π. σημ 82, σελ 24-26 και 349.

περιπτώσεις κατά τις οποίες παρατηρούνται αποκλίσεις ενεργοποιούνται μηχανισμοί διορθωτικών δράσεων. Βέβαια, ανάλογα με την οπτική γωνία, μέσα από την οποία προσεγγίζει κανείς τη διαδικασία του ελέγχου μπορεί να συναντήσει ορισμούς περισσότερο ή λιγότερο τεχνικούς. Έτσι, σύμφωνα με κάποιους μελετητές,⁸⁹ ο έλεγχος περιγράφεται ως το μέσο επηρεασμού ενός αντικειμένου, προκειμένου αυτό να δράσει κατά έναν επιθυμητό τρόπο. Το αντικείμενο αυτό μπορεί να αναφέρεται σε ένα οικονομικό σύστημα, σε μία τεχνολογική διαδικασία κ.ά.

Στο πλαίσιο της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας, συναντά κανείς τη διάκριση μεταξύ εξωτερικών και εσωτερικών ελέγχων.⁹⁰ Στην πρώτη περίπτωση εντάσσονται μηχανισμοί και συστήματα ελέγχων, τα οποία ασκούνται από εξωτερικούς σε σχέση με την επιχείρηση φορείς, ενώ στη δεύτερη περίπτωση ο έλεγχος αποτελεί λειτουργία, η οποία είναι ενσωματωμένη στη 'λογική' της επιχείρησης. Μάλιστα, έχει υποστηριχθεί ότι επιχειρήσεις οι οποίες διέπονται από τις αρχές της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας, επιδιώκουν να μειώσουν τον έλεγχο που ασκούν στο ανθρώπινο δυναμικό τους, μέσα από τους μηχανισμούς της ενδυνάμωσης και της συμμετοχής.⁹¹ Αντί δηλαδή, να εφαρμόσουν συγκεκριμένα συστήματα ελέγχου (με την 'παραδοσιακή' έννοια του όρου), επιδιώκουν να 'παρακολουθούν' τις ενέργειες των εργαζομένων τους μέσα από νέες διαδικασίες και τεχνικές, οι οποίες έχουν αποδειχθεί ιδιαίτερα αποτελεσματικές.

Ουσιαστικά, αυτό που επιδιώκεται μέσα από τον έλεγχο είναι η γνώση της κατάστασης, στην οποία βρίσκεται η επιχείρηση σε κάθε χρονική στιγμή, ο εντοπισμός παραλείψεων και σημείων, τα οποία επιδέχονται βελτιώσεων, η παράλειψη ενεργειών που επιφέρουν μόνο κόστος στη λειτουργία της επιχείρησης, η συμμόρφωση της επιχείρησης προς τους επιδιωκόμενους στόχους της, καθώς και ο εντοπισμός νέων δυνατοτήτων ανάπτυξης.⁹² Με άλλα λόγια, ο έλεγχος παρέχει τη δυνατότητα στις επιχειρήσεις να διαπιστώνουν εάν και κατά πόσο οι ενέργειές τους συμβαδίζουν με τους στόχους που έχουν θέσει και τις αρχές που διέπουν τη λειτουργία τους για αποτελεσματική δράση.

Καθίσταται επομένως, εμφανές ότι κύριος στόχος του ελέγχου είναι ο εντοπισμός τυχόν παραλείψεων και αστοχιών που μπορεί να εντοπιστούν στους υπό

⁸⁹ W. Findeisen, F.N. Baily, M. Brdys, K. Malinowski, P. Tatjewski and A. Wozniak, "Control and Coordination in Hierarchical Systems", International Series on Applied Systems Analysis, Published by John Wiley and Sons, New York 1980, pages 4-5.

⁹⁰ Graham Godfrey, Barrie Dale, Mick Marchington and Adrian Wilkinson, "Control: A contested concept in TQM research", MCB International Journal of Operations and Production Management, Vol 17, Issue 6, 1997.

⁹¹ David Collins, "Control and isolation in the management of empowerment", Empowerment in Organizations, MCB Vol 4, Number 2, 1996, pages 22-29.

⁹² William Leonard "Έλεγχος της Επιχειρήσεως", Εγκυκλοπαίδεια Επιχειρησιακής Επαγγελματικής Επιμορφώσεως, Μετάφραση Ν.Α. Γκούμα, Εκδ. Hellenews, 1970, σελ 10-11.

εξέταση τομείς και η υπόδειξη ποιοτικών βελτιώσεων. Ωστόσο, στο σημείο αυτό ανακύπτει και ένα άλλο θέμα ιδιαίτερης σημασίας κατά τη λειτουργία του ελέγχου. Η επιλογή του κατάλληλου ατόμου ή ατόμων, τα οποία θα είναι επιφορτισμένα με τη διεκπεραίωση του συγκεκριμένου έργου. Τα άτομα αυτά πρέπει να είναι κατάλληλα εκπαιδευμένα και να έχουν τις απαιτούμενες γνώσεις και δεξιότητες. Παράλληλα, θα πρέπει να ενημερώνονται συνεχώς για τις όποιες νέες μεθόδους και τεχνικές ελέγχου εφαρμόζονται με το πέρασμα του χρόνου, επιδιώκοντας με τον τρόπο αυτό την καλύτερη δυνατή εκτέλεση των καθηκόντων τους.

Στο σημείο αυτό επιχειρείται η αναφορά σε ένα θέμα το οποίο χρήζει ιδιαίτερου ενδιαφέροντος. Αν και η εξέτασή του δε συμπίπτει πλήρως με το αντικείμενο που μελετάται εδώ, ωστόσο αναφέρεται σε μία μορφή ελέγχου που σχετίζεται με τους εργαζομένους. Πρόκειται για τον έλεγχο της εργασίας και για το πόσο αυτή η μορφή ελέγχου επηρεάζει το προσωπικό μίας επιχείρησης. Μετά από σχετικές έρευνες⁹³ που έγιναν διαπιστώθηκε ότι η έλλειψη ελέγχου κατά την εργασία αποτελεί μία από τις αιτίες που μπορεί να προκαλέσουν άγχος και ανασφάλεια στους εργαζομένους, ενώ αντιθέτως άτομα, τα οποία διαθέτουν έλεγχο κατά την εργασία τους, είναι σε θέση να επηρεάζουν το σχεδιασμό και την εκτέλεση των καθηκόντων τους. Διαπιστώνεται, συνεπώς, ότι ο παράγοντας του ελέγχου μπορεί να προσεγγιστεί μέσα από διαφορετικές πτυχές, οι οποίες, ωστόσο, είναι ιδιαίτερα σημαντικές για τη συνολική πορεία μίας επιχείρησης.

Ολοκληρώνοντας τη μελέτη αναφορικά με τη διαδικασία του ελέγχου, επιχειρείται η περιγραφή της κατάστασης που επικρατεί στη δημόσια διοίκηση και συγκεκριμένα του τρόπου με τον οποίο εφαρμόζεται εδώ ο έλεγχος. Όπως είναι γνωστό, ο έλεγχος της δημόσιας διοίκησης ασκείται με τη βοήθεια δύο μηχανισμών. Ο ένας είναι η δικαστική εξουσία και ο δεύτερος αφορά τις διαδικασίες εσωτερικού ελέγχου από όργανα της διοικήσεως.⁹⁴

Σε ό,τι αφορά το δικαστικό έλεγχο, αυτό που ισχύει είναι ότι κάθε διοικητική διαφορά επιλύεται από τα αρμόδια διοικητικά δικαστήρια, γεγονός το οποίο δε στερείται σημαντικών αδυναμιών. Εάν αναλογιστεί κανείς τις χρονικές καθυστερήσεις που σημειώνονται κατά την απονομή της δικαιοσύνης και την ελλιπή εφαρμογή ορισμένων δικαστικών αποφάσεων, τότε είναι εμφανής η μερική προστασία που παρέχεται στους πολίτες. Συγχρόνως, 'κενά' παρουσιάζει και ο εσωτερικός έλεγχος της διοίκησης, καθώς σε πολλές περιπτώσεις ελέγχων και ελεγχόμενος είναι το ίδιο πρόσωπο. Επιπλέον, η λογική που διέπει τον εσωτερικό έλεγχο της διοίκησης είναι

⁹³ The Forum Corporation, "Stress in the work place", Managing Service Quality, Canadian Guidance and Counseling Foundation, Vol 5, Number 2, Ottawa 1995, pages 44-47.

⁹⁴ Βλ. ό.π σημ 34, σελ 105.

προσανατολισμένη κυρίως στην προστασία των συμφερόντων της διοίκησης και των ατόμων που την απαρτίζουν και λιγότερο στην προστασία του πολίτη.

Τέλος, εκείνο που παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον στον τρόπο λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης είναι η απουσία ελέγχου, ως μηχανισμού πληροφόρησης και ανάδρασης. Συνήθως, οι περισσότερες δημόσιες υπηρεσίες λαμβάνουν αποφάσεις και εφαρμόζουν μέτρα, χωρίς προηγουμένως να έχουν καθορίσει συγκεκριμένα πρότυπα δράσης ή τους σκοπούς που θέλουν να επιτύχουν. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να μην αναπτύσσονται μηχανισμοί που να παρακολουθούν την 'τύχη' των ληπτέων αποφάσεων και κατά συνέπεια να μη λαμβάνονται τα αναγκαία διορθωτικά μέτρα. Δεν είναι εξάλλου τυχαίο το γεγονός ότι ελάχιστες υπηρεσίες διαθέτουν στοιχεία που να μαρτυρούν τα αποτελέσματα των όποιων εκσυγχρονιστικών προσπαθειών τους και τον τρόπο με τον οποίο αυτές οι προσπάθειες συνέβαλαν στην πράξη.

Για το λόγο αυτό είναι αναγκαία η ανάπτυξη και η εφαρμογή κατάλληλων μηχανισμών ελέγχου και ανάδρασης που θα επιτρέπουν στις δημόσιες υπηρεσίες να γνωρίζουν την πορεία των μέτρων που εφαρμόζουν και τα σημεία στα οποία θα πρέπει να παρέμβουν, προκειμένου να αναληφθούν διορθωτικές δράσεις.

ζ) Η επικοινωνία

Πρόκειται ίσως για έναν από τους παράγοντες, του οποίου η σημασία και η σπουδαιότητα μπορούν να γίνουν άμεσα αντιληπτές, όχι μόνο στο χώρο των επιχειρήσεων αλλά και στην καθημερινή πρακτική. Η επικοινωνία έχει χαρακτηριστεί δίκαια ως εκείνη η κινητήρια δύναμη, που δίνει 'πνοή' σε κάθε ενέργεια.⁹⁵ Ουσιαστικά, πρόκειται για μία διαδικασία ανταλλαγής μηνυμάτων, για την οποία έχουν εκφραστεί κατά καιρούς σημαντικοί επιστήμονες από το χώρο των κοινωνικών επιστημών και όχι μόνο. Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα να υπάρχουν σήμερα διαφορετικές προσεγγίσεις για τον παράγοντα 'επικοινωνία', μερικές από τις οποίες παρουσιάζονται στη συνέχεια. Υπό ευρεία έννοια η επικοινωνία, αποτελεί έναν από τους τρόπους που επιτρέπουν στον καθένα να εκφραστεί, να ανταλλάξει πληροφορίες, να ικανοποιήσει τις κοινωνικές του ανάγκες και γενικότερα να έρθει σε επαφή με τρίτα πρόσωπα.

Στο χώρο των επιχειρήσεων, η σημασία της επικοινωνίας είναι πιο συγκεκριμένη. Αρκετές επιχειρήσεις αντιλαμβάνονται την επικοινωνία -κυρίως στην πιο απλή και βασική της μορφή- ως μία εύκολη και γρήγορη επιλογή υποστήριξης,

⁹⁵ Arnold E. Schneider, William C. Donaghy, Pamela Jane Newman, "Organizational Communication", International Student Edition, McGraw-Hill. 1975, pages 6-7.

ανάπτυξης και διατήρησης των σχέσεων εργασίας.⁹⁶ Για κάποιες άλλες επιχειρήσεις, η επικοινωνία συνδέεται με τη δυνατότητα που τους παρέχεται να καταστήσουν γνωστό σε όλο το προσωπικό τους τον τρόπο με τον οποίο λειτουργούν και την κατεύθυνση προς την οποία είναι προσανατολισμένες. Συγχρόνως, η επαφή, που αναπτύσσουν με το προσωπικό τους, καθιστά ευκολότερη την εξασφάλιση της συμμετοχής του, καθώς οι εργαζόμενοι αισθάνονται ότι αποτελούν ενεργό κομμάτι της επιχείρησης. Με τον τρόπο αυτό το προσωπικό γνωρίζει ακριβώς το ρόλο που καλείται να διαδραματίσει, επιδιώκοντας παράλληλα τη μεγιστοποίηση της απόδοσής του.⁹⁷

Ένας από τους ορισμούς, οι οποίοι προσεγγίζουν περισσότερο σφαιρικά την έννοια της επικοινωνίας, είναι αυτός ο οποίος ορίζει την επικοινωνία⁹⁸ ως εκείνη τη διαδικασία ανταλλαγής μηνυμάτων μεταξύ ατόμων και ομάδων, με στόχο να καταστεί κάποιος κοινωνός της σκέψης μας, επηρεάζοντας τη συμπεριφορά του (Δημητριάδη Ζ. 2000). Όπως έχει επισημανθεί, πρόκειται για μία διαδικασία, η οποία για να είναι επιτυχής απαιτείται ανταπόκριση στο μήνυμα, η οποία ωστόσο, μπορεί να είναι και αρνητική.

Το στοιχείο αυτό της ανταπόκρισης παραπέμπει στην εξέταση των στοιχείων⁹⁹ που συνθέτουν τη διαδικασία της επικοινωνίας, τα οποία είναι: ο πομπός, ο οποίος κωδικοποιεί το μήνυμα, το ίδιο το μήνυμα που μεταδίδεται μέσω ενός καναλιού, ο δέκτης, ο οποίος αποκωδικοποιεί το μήνυμα και η ανατροφοδότηση προς τον πομπό.

Αρκετοί επιστήμονες-μελετητές έχουν επισημάνει τη σπουδαιότητα της επικοινωνίας ως κλειδί για τη διασφάλιση της επιχειρησιακής επιτυχίας, παρουσιάζοντας συγχρόνως και διαφορετικούς τύπους επικοινωνίας. Μεταξύ αυτών οι δύο πιο σημαντικοί είναι η *εξωτερική* και η *εσωτερική επικοινωνία*.¹⁰⁰ Ο πρώτος τύπος, στρέφεται στον εξωτερικό πελάτη, με στόχο να του γνωστοποιήσει το προϊόν ή την υπηρεσία που παρέχεται και να του προκαλέσει το ενδιαφέρον να το αγοράσει. Τα μέσα που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για αυτή τη μορφή επικοινωνίας είναι τα διαφημιστικά φυλλάδια, το διαδίκτυο, οι τηλεφωνικές διαλέξεις και εν γένει οτιδήποτε

⁹⁶ Judith Gill, "Communication – is it really that simple?", MCB Personnel Review, Vol 25, Number 5, 1996, pages 23-36.

⁹⁷ Oakland, "Total Quality Management", Pub. Butterworth Heinemann, 1993, pages 365-368.

⁹⁸ Ζωή Δημητριάδη, "Φιλοσοφία ΔΟΠ και πρακτικές Διαχείρισης Ανθρώπινων Πόρων: Επαναστατικό ή Εξελικτικό;" Άρθρο υπό δημοσίευση, 2000.

⁹⁹ Michel Josien, Γιώργος Βαγιάτης και Μιχάλης Γιαννουλέας, «Η επικοινωνία μέσα και έξω από τον εργασιακό χώρο», Εισαγωγή στις αρχές της Σχολής του Palo Alto και στις τεχνικές της Συναλλακτικής Ανάλυσης και του Νευρογλωσσικού Προγραμματισμού, Μετάφραση Γ.Αραμπατζής-Κατερίνα Βασιλικού, εκδ. GloryBook, Αθήνα 1995, σελ 44-48.

¹⁰⁰ http://www.my_own_business_org/53/my_own_business-session3: basic_computer_and_communication_tools, Gwyn Myers, Management Consultant, "Types of Communication".

μπορεί να φέρει την επιχείρηση σε επαφή με τους πελάτες. Η εσωτερική επικοινωνία, από την άλλη πλευρά, στοχεύει στην προσέλκυση και στη διατήρηση ικανού προσωπικού. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί μέσα από τη σταθερή μετάδοση στο χώρο της επιχείρησης του μηνύματος που ίδια η επιχείρηση επιθυμεί να περάσει. Συγχρόνως, η επιχείρηση μπορεί να υποκινεί το προσωπικό της χρησιμοποιώντας διαφορετικούς τύπους επικοινωνίας, όπως είναι οι αμοιβές, οι συναντήσεις, οι τυπικές και άτυπες συζητήσεις, οι περιοδικές εκδόσεις κ.ά.

Εκτός από τους διαφορετικούς τύπους επικοινωνίας, υπάρχουν και διαφορετικές μέθοδοι-συστήματα επικοινωνίας που μπορούν να χρησιμοποιηθούν από μία επιχείρηση, ανάλογα με τη μορφή οργάνωσης που έχει υιοθετήσει και τον τρόπο με τον οποίο είναι δομημένη. Μεταξύ αυτών των μεθόδων οι πλέον συνηθέστεροι είναι η *καθοδική*, η *ανοδική* και η *οριζόντια επικοινωνία*.¹⁰¹

Σε ό,τι αφορά το πρώτο σύστημα, η επικοινωνία πραγματοποιείται με την μεταβίβαση μηνυμάτων από τα ανώτερα στελέχη της επιχείρησης προς τα κατώτερα. Τα μηνύματα αυτά αφορούν κυρίως ανακοινώσεις, διαταγές ή οδηγίες και στις περισσότερες περιπτώσεις 'αλλοιώνονται' μέχρι να φτάσουν στα κατώτερα επίπεδα της διοικητικής ιεραρχίας. Αυτό, βέβαια, συμβαίνει σε εκείνες τις περιπτώσεις, κατά τις οποίες η επιχείρηση είναι δομημένη σε αρκετά ιεραρχικά επίπεδα.

Η ανοδική επικοινωνία ακολουθεί αντίστροφη πορεία από την καθοδική. Εδώ οι πληροφορίες ξεκινούν από τα κατώτερα στελέχη και κινούνται προς τα ανώτερα. Ωστόσο, σε αρκετές περιπτώσεις τμήμα των πληροφοριών που ξεκινούν από τα κατώτερα επίπεδα μπορεί να μη φτάσει ποτέ στην κορυφή της ιεραρχίας. Αυτό συμβαίνει κυρίως γιατί τα στελέχη των ενδιάμεσων βαθμίδων μπορεί εσκεμμένα να παραβλέψουν τη μετάδοση πληροφοριών που θεωρούν ότι είναι επιζήμιες για τα ίδια. Με τον τρόπο αυτό σημαντικές πληροφορίες μπορεί να μη φτάσουν ποτέ στην κορυφή της πυραμίδας, με επιπτώσεις επιζήμιες για το σύνολο της επιχείρησης.

Το τρίτο σύστημα επικοινωνίας εφαρμόζεται κυρίως τα τελευταία χρόνια στο χώρο των επιχειρήσεων. Πρόκειται για μία μορφή επικοινωνίας, η οποία επιτρέπει την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ εργαζομένων που βρίσκονται στο ίδιο ιεραρχικό επίπεδο. Αυτό καθιστά ευκολότερη τη συνεργασία μεταξύ των τμημάτων μίας επιχείρησης, ενώ παράλληλα, επιτρέπει τη διατμηματική επίλυση προβλημάτων, το διατμηματικό συντονισμό και την ανταλλαγή συμβουλών μεταξύ των συναδέλφων.¹⁰²

Στις περισσότερες δημόσιες υπηρεσίες το μοντέλο το οποίο έχει ιδιαίτερη απήχηση είναι αυτό της καθοδικής επικοινωνίας. Δηλαδή, τα διευθυντικά στελέχη

¹⁰¹ Κώστας Τζωρτζάκης, Αλεξία Τζωρτζάκη «Οργάνωση και Διοίκηση», Μάνατζμεντ : Η ελληνική προσέγγιση, εκδ. GloryBook, Αθήνα 1992, σελ 218-220.

¹⁰² Βλ. ό.π σημ 74, σελ 194-199.

(γενικοί διευθυντές, διευθυντές κ.ά.) μεταβιβάζουν οδηγίες και εντολές στο διοικητικό προσωπικό των κατώτερων βαθμίδων, χωρίς ωστόσο, να επιδιώκεται ο μηχανισμός της ανατροφοδότησης. Αυτό σημαίνει ότι τα στελέχη των ανώτερων κλιμακίων αγνοούν σε αρκετές περιπτώσεις τις αντιδράσεις και τις διαφωνίες που μπορεί να εκδηλωθούν από τους υπαλλήλους, ενώ συγχρόνως μειώνεται και η αποτελεσματικότητα του τρόπου λειτουργίας αυτών των υπηρεσιών. Πρόκειται για ένα ακόμη παράδοξο που χαρακτηρίζει τον τρόπο λειτουργίας του δημόσιου τομέα, το οποίο δεν έχει αντιμετωπιστεί επαρκώς.

Σε ό,τι αφορά την οριζόντια μορφή επικοινωνίας, αυτή σπάνια συναντάται, καθώς τα περισσότερα τμήματα είναι απομονωμένα μεταξύ τους και ο βαθμός συνεργασίας και συντονισμού είναι ιδιαίτερα περιορισμένος, εάν όχι ανύπαρκτος. Εντούτοις, εάν ο δημόσιος τομέας θέλει να βελτιώσει τον τρόπο με τον οποίο λειτουργεί καθώς και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών του στους πολίτες, οφείλει να υιοθετήσει πιο σύγχρονα μοντέλα επικοινωνίας.

Τέλος, επισημαίνεται ότι ο τρόπος με τον οποίο συντελείται η επικοινωνία, μπορεί σε ορισμένες περιπτώσεις να οδηγήσει σε αστοχίες, καθώς, όχι σπάνια, παρουσιάζονται 'φαινόμενα' κατά τα οποία το ίδιο μήνυμα γίνεται αντιληπτό με διαφορετικό τρόπο από το προσωπικό ενός οργανισμού. Για το λόγο αυτό είναι αναγκαία για μία ακόμη φορά η διασφάλιση του μηχανισμού της ανάδρασης.¹⁰³

η) Οι δομές

Πρόκειται για έναν από τους παράγοντες, ο οποίος διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στον τρόπο με τον οποίο λειτουργεί μία επιχείρηση ή ένας οργανισμός. Ανάλογα με τη χρονική περίοδο που εξετάζει κανείς τον όρο 'δομή', συναντά και διαφορετικούς τρόπους προσέγγισης και αντίληψης.

Αρχικά, ο όρος ήταν άμεσα συνυφασμένος με την έννοια του κτιρίου και της δόμησης, ενώ στη συνέχεια ταυτίστηκε περισσότερο με την έννοια της διάρθρωσης.¹⁰⁴ Πιο σύγχρονοι μελετητές, όπως ο Piaget, προσέγγισαν τη δομή ως ένα σύστημα μετασχηματισμών, το οποίο διέπεται από νόμους και το οποίο διατηρείται ή εμπλουτίζεται από τους ίδιους τους μετασχηματισμούς, χωρίς αυτοί να ξεπερνούν τα όριά τους ή να προσφεύγουν σε εξωτερικά στοιχεία. Εκείνο ωστόσο, το οποίο μας ενδιαφέρει στο σημείο αυτό, είναι η έννοια της δομής ενός οργανισμού, η οποία αναφέρεται στην απεικόνιση των εργασιών και των σχέσεων μεταξύ των

¹⁰³ Michell Mestre, Alan Stainer, Lorice Stainer, Bill Stram, "Visual Communication – the Japanese experience", MCB Vol 5, Number 1, 2000, pages 34-41.

¹⁰⁴ Σπύρος Κ. Ζευγαρίδης, «Οργάνωση και Διοίκηση», Θεωρία και ελληνική πρακτική, Μέρος δεύτερο, Τόμος Δ', εκδ. Κυριακίδη, Θεσσαλονίκη 1981, σελ 65.

εργαζομένων και η οποία συντονίζει την εργασία που επιτελείται αποβλέποντας στην επίτευξη των στόχων της επιχείρησης.¹⁰⁵

Κατά καιρούς εφαρμόστηκαν διαφορετικοί τύποι δομών. Μεταξύ αυτών συγκαταλέγονται οι *λειτουργικές δομές* (απλή, γραφειοκρατική), δομές που ήταν περισσότερο προσανατολισμένες προς τη λογική της αγοράς καθώς και πιο εξελιγμένοι τύποι (πολυεθνικές επιχειρήσεις). Εκείνο ωστόσο, που ενδιαφέρει στο σημείο αυτό είναι η εξέταση των παραγόντων, οι οποίοι καθορίζουν τη δομή που θα εφαρμόσει μία επιχείρηση ή ένας οργανισμός.

Οι κυριότεροι από αυτούς αναφέρονται στο περιβάλλον (οικονομικό, εξωτερικό), στην τεχνολογία, στο ανθρώπινο δυναμικό και στη στρατηγική της επιχείρησης. Εύκολα μπορεί να αναλογιστεί κανείς ότι η οικονομική κατάσταση, η οποία επικρατεί σε μία κοινωνία αλλά και το ευρύτερο περιβάλλον μέσα στο οποίο δραστηριοποιείται μία επιχείρηση, επηρεάζουν σημαντικά τη δομή που θα εφαρμόσει. Χαρακτηριστική στο σημείο αυτό είναι η περίπτωση επιχειρήσεων, οι οποίες δραστηριοποιούνται σε χώρες της Ανατολικής Ευρώπης.¹⁰⁶ Πρόκειται για επιχειρήσεις, οι οποίες εφαρμόζουν συγκεντρωτικά μοντέλα οργάνωσης, αυστηρά τμηματοποιημένα, με ιδιαίτερη έμφαση στις κάθετες δομές. Συγχρόνως, οι τεχνολογικές εξελίξεις και η ταχύτητα με την οποία αυτές εκδηλώνονται δεν μπορούν να αφήσουν ανεπηρέαστη μία επιχείρηση, εάν αυτή θέλει να παραμείνει ανταγωνιστική και παράλληλα να επιβιώσει στο χώρο όπου δραστηριοποιείται.

Εκτός από τους παραπάνω παράγοντες, ιδιαίτερο ρόλο διαδραματίζει και το προσωπικό μίας επιχείρησης. Στις περισσότερες περιπτώσεις μία επιχείρηση μπορεί να απασχολεί πολυάριθμους υπαλλήλους, με διαφορετικές ικανότητες και δεξιότητες. Στην προσπάθειά της λοιπόν, να αξιοποιήσει το ανθρώπινο δυναμικό της με τον καλύτερο δυνατό τρόπο, θα πρέπει να επιλέξει εκείνη την οργανωτική δομή που ανταποκρίνεται καλύτερα στις ανάγκες της. Τέλος, ο τρόπος με τον οποίο θα δομηθεί μία επιχείρηση επηρεάζεται σε μεγάλο βαθμό από τους στόχους, τους οποίους θέλει να επιτύχει, και τη στρατηγική, την οποία έχει χαράξει για την επίτευξη αυτών των στόχων.

Οι παραπάνω αναφορές σχετίζονται περισσότερο με τη λογική που διέπει τις ιδιωτικές επιχειρήσεις. Για το λόγο αυτό στη συνέχεια, περιγράφονται εκείνα τα συστήματα οργάνωσης, τα οποία κυριαρχούν στο χώρο των υπηρεσιών και εν γένει στο δημόσιο τομέα. Πρόκειται για το *γραμμικό/κάθετο* και το *επιτελικό/οριζόντιο*

¹⁰⁵ Βλ. ό.π. σημ 74, σελ 366.

¹⁰⁶ Στέργιος Μπαμπανάσης, «Οι επιχειρήσεις στην Ανατολική Ευρώπη», Μορφές, οργάνωση, διοίκηση επιχειρήσεων, μικτές οικονομίες, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1991, σελ. 314-325.

σύστημα οργάνωσης.¹⁰⁷ Το πρώτο σύστημα οργάνωσης, το οποίο είναι και το πλέον επικρατέστερο στο δημόσιο τομέα, αφορά σχέσεις ανωτέρων – υφισταμένων, κατά τις οποίες τα ανώτερα στελέχη μεταβιβάζουν ή αναθέτουν αρμοδιότητες στα κατώτερα στελέχη, σχηματίζοντας με τον τρόπο αυτό μία γραμμή εξουσίας που κινείται από την κορυφή προς τη βάση.¹⁰⁸ Πρόκειται για το γνωστό σε όλους ιεραρχικό μοντέλο οργάνωσης, το οποίο μπορεί να λάβει διάφορες μορφές. Ενδεικτικά, αναφέρονται η *γραμμική ιεραρχία*, η *λειτουργική*, η *γραμμικο-λειτουργική*, η *ιεραρχία με επιτελεία*¹⁰⁹ κ.ά. Ουσιαστικά, το ιεραρχικό μοντέλο οργάνωσης εξασφαλίζει τη συλλογική διάρθρωση ανθρώπινων ομάδων, οι οποίες μέσα από την κατανομή των αρμοδιοτήτων επιδιώκουν να φέρουν εις πέρας το έργο που τους ανατίθεται.¹¹⁰

Σε αρκετές βέβαια περιπτώσεις, το διογκωμένο μέγεθος των περισσότερων υπηρεσιών και ο αυξημένος φόρτος εργασίας στα ανώτερα κλιμάκια, αναγκάζουν τα γραμμικά-εκτελεστικά στελέχη να μεταβιβάζουν ευθύνες σε εξειδικευμένα στελέχη, τα ονομαζόμενα επιτελικά. Αυτό συμβαίνει κυρίως όταν τα γραμμικά στελέχη έχουν ανάγκη από τεχνικές και εξειδικευμένες γνώσεις, τις οποίες διαθέτουν τα τελευταία (επιτελικά). Το γεγονός αυτό έχει ως αποτέλεσμα την μετατροπή της κάθετης ανάπτυξης του οργανισμού σε οριζόντια, ενώ σε αρκετές περιπτώσεις παρατηρούνται συγκρούσεις και διαφωνίες αναφορικά με τη σπουδαιότητα και το ρόλο της κάθε κατηγορίας στελεχών.

Είναι αυτονόητο ότι καθεμία από τις παραπάνω μορφές οργάνωσης παρουσιάζει ορισμένα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα, τα οποία θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη πριν επιλεγεί μία από τις δύο μορφές. Η οριζόντια ανάπτυξη ενός οργανισμού παρέχει τη δυνατότητα για γρήγορη λήψη αποφάσεων, ενώ συγχρόνως επιτρέπει την ύπαρξη σαφών σχέσεων εξουσίας μεταξύ των στελεχών του στα διάφορα επίπεδα. Συγχρόνως, όμως, απαιτεί την κατοχή πολλών και γενικών γνώσεων, εμποδίζει την εξειδίκευση και συνοδεύεται από αυξημένο φόρτο εργασίας για τα ανωτέρω της στελέχη, με αποτέλεσμα αυτά να αναλώνονται σε απλές εργασίες. Παράλληλα, η χρησιμοποίηση επιτελικών στελεχών μπορεί να προκαλέσει, όπως ήδη αναφέραμε, συγκρούσεις μεταξύ γραμμικών και επιτελικών στελεχών, καθώς συχνά οι δύο πλευρές δεν κατανοούν και δεν αποδέχονται το ρόλο που

¹⁰⁷ Χαράλαμπος Κ. Κανελλόπουλος, «Εισαγωγή στην Οργάνωση και Διοίκηση των Επιχειρήσεων», Δεύτερη έκδοση, Αθήνα 1994, σελ 164-165.

¹⁰⁸ Βλ. ό.π. σημ 83, σελ 113-119.

¹⁰⁹ Βλ. ό.π. σημ 30, σελ 80-92.

¹¹⁰ Εγκυκλοπαίδεια της Επιχειρήσεως, Συλλογή εκλεκτών βιβλίων ιδιωτικής οικονομίας και οργάνωσης επιχειρήσεων, «Ο εσωτερικός έλεγχος των επιχειρήσεων», Εκδοτικός Οίκος Πάμισος, Αθήνα 1978, σελ 9-10.

καθεμία επιτελεί, ενώ σε αρκετές περιπτώσεις δεν υπάρχει σαφής καθορισμός αυτών των ρόλων.

Από την άλλη πλευρά, η κάθετη οργάνωση δεν επιτρέπει τη διάχυση της ευθύνης σε τρίτους, καθώς κάθε εργαζόμενος παίρνει εντολές από συγκεκριμένο πρόσωπο και λογοδοτεί, επίσης, σε συγκεκριμένο πρόσωπο. Αυτό σημαίνει ότι κάθε εργαζόμενος είναι επιφορτισμένος με την εκτέλεση συγκεκριμένων καθηκόντων, τα οποία οφείλει να φέρει εις πέρας. Ωστόσο, και αυτή η μορφή οργάνωσης δεν είναι απαλλαγμένη μειονεκτημάτων. Μειώνει αισθητά τη γρήγορη λήψη αποφάσεων, ενώ σε αρκετές περιπτώσεις μπορούν να υπάρξουν διαστρεβλώσεις και παρανοήσεις, λόγω των πολλών ιεραρχικών επιπέδων. Υπάρχει, δηλαδή, το ενδεχόμενο να αλλοιωθεί το περιεχόμενο μίας εντολής, καθώς αυτή κινείται από τα ανώτερα επίπεδα στα κατώτερα, ή να παρερμηνευθεί το νόημά της.

Τα παραπάνω μειονεκτήματα ήταν αυτά που οδήγησαν τους ειδικούς των οργανώσεων να αναζητήσουν εναλλακτικές μορφές οργάνωσης καθώς και νέα οργανωτικά μοντέλα, αρκετά εκ των οποίων προσανατολίζονται στην κατάργηση των ιεραρχικών επιπέδων. Βέβαια, τα μοντέλα αυτά είναι ιδιαίτερα δύσκολο -εάν όχι αδύνατο- να εφαρμοσθούν στο δημόσιο τομέα. Πρόκειται για μοντέλα τα οποία ίσως βρουν απήχηση και εφαρμογή στο χώρο των ιδιωτικών επιχειρήσεων. Ήδη αρκετές ιδιωτικές επιχειρήσεις εφαρμόζουν μοντέλα, τα οποία χαρακτηρίζονται από μικρό αριθμό ιεραρχικών επιπέδων, τα οποία τείνουν να μειώνουν ολοένα και περισσότερο.

η) Η αξιολόγηση

Η εξέταση των παραγόντων που επηρεάζουν την ποιότητα υπηρεσιών στη δημόσια διοίκηση, ολοκληρώνεται με τη μελέτη του παράγοντα «αξιολόγηση» και συγκεκριμένα του τρόπου με τον οποίο ο παράγοντας αυτός επιδρά στην επίτευξη των στόχων μίας επιχείρησης. Πρόκειται αναμφισβήτητα για μία διαδικασία, η οποία κερδίζει συνεχώς ολοένα και μεγαλύτερη βαρύτητα, καθώς συμβάλλει αποφασιστικά στην αύξηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας ενός οργανισμού ή μίας επιχείρησης.

Κατά το πέρασμα των χρόνων αναπτύχθηκαν και εφαρμόστηκαν διαφορετικά συστήματα αξιολόγησης, τα οποία εστίαζαν το ενδιαφέρον τους σε διαφορετικούς παράγοντες-μεταβλητές.¹¹¹ Ορισμένα από αυτά παρατίθενται στη συνέχεια. Ωστόσο, πρέπει να επισημανθεί ότι τα αρχικά συστήματα αξιολόγησης που αναπτύχθηκαν, επικεντρώθηκαν κυρίως στα χαρακτηριστικά των εργαζομένων, στις ικανότητες και

¹¹¹ Newstrom, John W. and Keith Davis, "Organizational Behavior", Human Behavior at Work, Edition 9, GloryBook, New York: Mc Graw-Hill 1993, pages 172-173.

στα ελαττώματά τους, καθώς και στη συμπεριφορά τους. Αντίθετα, τα πιο σύγχρονα μοντέλα αξιολόγησης εστιάζουν το ενδιαφέρον τους στην τρέχουσα απόδοση των εργαζομένων και στους μελλοντικούς στόχους των επιχειρήσεων.

Όταν γίνεται αναφορά στη διαδικασία της αξιολόγησης, ουσιαστικά, γίνεται λόγος στην αξιολόγηση της απόδοσης των εργαζομένων. Πρόκειται για μία διαδικασία με την οποία εκτιμάται ο βαθμός αποτελεσματικότητας που επιδεικνύει ο εργαζόμενος κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του, σύμφωνα με συγκεκριμένα κριτήρια που έχουν προκαθορισθεί.¹¹² Τα στοιχεία και οι πληροφορίες που ανακύπτουν από αυτή τη διαδικασία, είναι ιδιαίτερα χρήσιμα τόσο για τους ίδιους τους υπαλλήλους, όσο και για την επιχείρηση.

Συγκεκριμένα, μεταξύ άλλων δίνεται η δυνατότητα στους εργαζομένους να πληροφορηθούν το βαθμό αποτελεσματικότητας με τον οποίο εκτελούν τα διάφορα καθήκοντα που τους ανατίθενται, τις προοπτικές για μελλοντική εξέλιξη και σταδιοδρομία, τα σημεία στα οποία χρειάζονται υποστήριξη και εκπαίδευση κ.ά. Από την άλλη πλευρά, ιδιαίτερα σημαντική είναι και η σπουδαιότητα της αξιολόγησης και για την ίδια την επιχείρηση. Συμβάλλει στη βελτίωση της απόδοσής της, στην αύξηση της αποτελεσματικότητάς της, στη διαπίστωση των διοικητικών και οργανωτικών της αδυναμιών, καθώς και στον εντοπισμό των εκπαιδευτικών της αναγκών.

Με βάση τα παραπάνω καθίσταται εμφανές ότι η αξιολόγηση συμβάλλει σημαντικά στη λειτουργία των επιχειρήσεων και των οργανισμών. Ωστόσο, στο σημείο αυτό επιχειρείται η περιγραφή όσο το δυνατόν πιο συνοπτικά της διαδικασίας της αξιολόγησης, επισημαίνοντας ότι πρόκειται για μία γενική περιγραφή, η οποία προσπαθεί να σκιαγραφήσει απλώς τα πιο σημαντικά βήματα που ακολουθούνται κατά την εφαρμογή της συγκεκριμένης διαδικασίας.

Αρχικά, επισημαίνεται ότι η περιοδικότητα με την οποία πραγματοποιείται η συγκεκριμένη διαδικασία ποικίλλει. Έτσι, υπάρχουν επιχειρήσεις και οργανισμοί, οι οποίοι αξιολογούν το προσωπικό τους σε ετήσια βάση (αυτή η περίπτωση είναι και η πιο συνήθης), ενώ κάποιες άλλες μπορεί να επαναλαμβάνουν τη συγκεκριμένη διαδικασία δύο φορές το χρόνο.

Σε μία προεπιλεγμένη χρονική περίοδο, το τμήμα προσωπικού αποστέλλει στους διευθυντές αντίγραφα των εντύπων αξιολόγησης, τα οποία συνήθως συμπληρώνονται εκ των προτέρων από τον αξιολογητή και τον αξιολογούμενο.¹¹³ Στη συνέχεια, ο αξιολογητής και ο αξιολογούμενος συναντώνται σε ένα κοινώς

¹¹² Λεωνίδας Σ. Χυτήρης, «Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων», εκδ. Interbooks, 2001, σελ 221-259.

¹¹³ Άρης Πετάσης, «Αξιοποίηση Ανθρώπινου Δυναμικού», Ένας οδηγός αξιολόγησης και βελτίωσης της απόδοσης, ΕΛΚΕΠΑ, GloryBook, 1995, σελ 25-26.

αποδεκτό χώρο και χρόνο για τη συνέντευξη, η οποία πραγματοποιείται στο πλαίσιο ενός κλίματος εμπιστοσύνης και ειλικρίνειας. Με την ολοκλήρωση της συνέντευξης, τα έντυπα της αξιολόγησης αποστέλλονται σε ένα δεύτερο αξιολογητή, ο οποίος λειτουργεί ως ασφαλιστική δικλείδα, και στο τέλος και τα δύο μέρη υπογράφουν τα έντυπα.

Εκείνο που έχει ιδιαίτερη σημασία είναι η ενημέρωση του αξιολογούμενου αναφορικά με τα αποτελέσματα της αξιολόγησης, γιατί σε διαφορετική περίπτωση αναιρείται και η σκοπιμότητα του όλου εγχειρήματος. Η γνώση των αποτελεσμάτων δίνει τη δυνατότητα στον εργαζόμενο να εντοπίσει τις όποιες αδυναμίες του και τα σημεία, τα οποία απαιτούν βελτίωση.

Σε περίπτωση που υπάρχουν διαφωνίες για τον τρόπο διεξαγωγής της όλης διαδικασίας ακολουθείται μία συγκεκριμένη τακτική, η οποία ωστόσο, ξεφεύγει από το πλαίσιο της παρούσης μελέτης. Εκείνο που αξίζει, όμως, να εξεταστεί είναι μερικοί από τους λόγους, οι οποίοι μπορεί να επιδράσουν ανασταλτικά στην επιτυχή διεξαγωγή της αξιολόγησης.

Σε ορισμένες περιπτώσεις μπορεί να παρατηρηθεί εφαρμογή ανομοιομόρφων προτύπων, τα οποία ουσιαστικά αναιρούν τον πραγματικό χαρακτήρα και την αποστολή της αξιολόγησης, ενώ δεν είναι σπάνιες και εκείνες οι περιπτώσεις, κατά τις οποίες οι αξιολογητές συνηθίζουν να βαθμολογούν την πλειονότητα των αξιολογούμενων με βαθμολογίες που κυμαίνονται κοντά στον μέσο όρο. Αυτό γίνεται συνήθως για την αποφυγή διενέξεων και συγκρούσεων και για τη διαμόρφωση μίας κατάστασης που θα ικανοποιεί την πλειοψηφία των εργαζομένων.

Όχι σπάνια, συναντούνται περιπτώσεις αξιολογητών, οι οποίοι θέλουν να είναι επιεικής με τους υφισταμένους τους, είτε για προσωπικούς τους λόγους, είτε γιατί δεν θέλουν να τους δυσανεστήσουν. Βέβαια, μία τέτοια τακτική μόνο επιζήμια μπορεί να είναι τόσο για τους ίδιους τους εργαζομένους, όσο και για την επιχείρηση. Ένας άλλος λόγος που ευθύνεται σημαντικά για την αναποτελεσματική εφαρμογή της αξιολόγησης είναι η ελλιπής εκπαίδευση των αξιολογητών και η συνακόλουθη αδυναμία τους να ανταποκριθούν στο ρόλο που έχουν αναλάβει.

Ο τελευταίος αυτός παράγοντας φέρνει στην επιφάνεια ένα θέμα, το οποίο έχει απασχολήσει κατά καιρούς τα ανώτερα στελέχη επιχειρήσεων και οργανισμών. Πρόκειται για τον προσδιορισμό εκείνων των προσώπων, τα οποία είναι σε θέση και έχουν το δικαίωμα να αξιολογούν. Παλαιότερα, υπήρχε η τάση η αξιολόγηση να γίνεται μόνο από επιλεγμένα άτομα, τα οποία έφεραν τον τίτλο του αξιολογητή. Σήμερα, η κατάσταση έχει αλλάξει σημαντικά. Εκτός από τον άμεσο προϊστάμενο, δικαίωμα αξιολόγησης έχουν τόσο οι συνάδελφοι-συνεργάτες και οι υφιστάμενοι, όσο και οι ίδιοι οι εργαζόμενοι. Μάλιστα, σε αρκετές περιπτώσεις στη διαδικασία της

αξιολόγησης συμμετέχουν και οι εξωτερικοί πελάτες ενός οργανισμού. Με τον τρόπο αυτό, επιδιώκεται η διαμόρφωση μίας πιο ολοκληρωμένης εικόνας αναφορικά με τα πρόσωπα που αξιολογούνται, ενώ όπως έχει αποδειχθεί στην πράξη τα τελικά αποτελέσματα αυτού του εγχειρήματος είναι θεαματικά και για την επιχείρηση.

Σε ό,τι αφορά τα συστήματα αξιολόγησης που εφαρμόστηκαν στο δημόσιο τομέα, διαπιστώνεται ότι κατά καιρούς εφαρμόστηκαν διάφορα συστήματα, τα οποία έτυχαν λιγότερης ή περισσότερης αποδοχής. Ορισμένα από αυτά έδιναν μεγαλύτερη βαρύτητα στα ουσιαστικά προσόντα των εργαζομένων, ενώ σε άλλες περιπτώσεις λαμβάνονταν υπόψη και παράγοντες λιγότερο συναφείς με την πραγματική απόδοση των εργαζομένων.

Λαμβάνοντας υπόψη το νόμο Ν. 1943/1991, διαπιστώνεται ότι από τις 1.1.1992 καθιερώθηκε σύστημα αξιολόγησης των ουσιαστικών προσόντων των δημοσίων υπηρεσιών και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου,¹¹⁴ με βασικές αρχές και κατευθύνσεις την αντικειμενική και αμερόληπτη στάθμιση της επαγγελματικής ικανότητας και καταλληλότητας των υπαλλήλων, σε σχέση με το αντικείμενο της εργασίας τους και τα καθήκοντα που ασκούν (άρθρο 54, αξιολόγηση υπαλλήλων). Συγκεκριμένα, οι υπάλληλοι αξιολογούνται από τον άμεσο προϊστάμενό τους και τον προϊστάμενο της αμέσως υπερκείμενης οργανικής μονάδας, καθώς και από τον επιθεωρητή-εφόσον αυτός επιθεώρησε την υπηρεσία του υπαλλήλου και ανήκει σε κλάδο διαφορετικό από τον κλάδο, στον οποίο ανήκει ο αξιολογούμενος υπάλληλος (άρθρο 54, παρ. 7).

Τέλος, αξίζει να επισημανθεί ότι η διαδικασία της αξιολόγησης είναι μία από τις πιο σημαντικές διαδικασίες που εφαρμόζει μία επιχείρηση ή ένας οργανισμός και για το λόγο αυτό θα πρέπει να δίνεται ιδιαίτερη σημασία και προσοχή στην επιλογή εκείνων των μεθόδων που ανταποκρίνονται όσο το δυνατόν καλύτερα τόσο στις ανάγκες της ίδιας της επιχείρησης, όσο και των υπαλλήλων της.

¹¹⁴ Βλ. ό.π σημ 85, Κεφάλαιο Ε΄, Αξιολόγηση Προσωπικού.

3.4 Περιγραφή της κατάστασης που επικρατεί γενικά στις δημόσιες υπηρεσίες

Όπως διαπιστώθηκε σε προηγούμενα σημεία, η κατάσταση η οποία επικρατεί στο δημόσιο τομέα κάθε άλλο παρά ικανοποιητική θα μπορούσε να χαρακτηριστεί. Επίσης, διαπιστώθηκε ότι αυτό οφείλεται σε μία πληθώρα αιτιών – παραγόντων, αρκετοί εκ των οποίων έχουν τις ρίζες τους σε παλαιότερες περιόδους.

Κατά καιρούς έγιναν διάφορες προσπάθειες προκειμένου να αλλάξει το σκηνικό που επικρατεί στη δημόσια διοίκηση. Μεταξύ αυτών συγκαταλέγονται η ανάθεση ερευνών σε αξιόλογους επιστήμονες, εκθέσεις (έκθεση Langrod, εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη δημόσια διοίκηση), μελέτες κ.ά. Ωστόσο, η καθημερινή πρακτική και το αίσθημα αγανάκτησης που εκφράζεται κατά καιρούς από τους πολίτες δε μαρτυρούν καμία αλλαγή στον τρόπο δράσης και λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών. Εκφράσεις όπως η ‘παθολογία της δημόσιας διοίκησης’ ή ο χαρακτηρισμός της τελευταίας με τον όρο ‘ο μεγάλος ασθενής’, είναι γνωστές σε όλους.¹¹⁵ Οι καθυστερήσεις, η τλαιπωρία, η απρόσωπη συμπεριφορά των υπαλλήλων αποτελούν πραγματικότητα για όσους είναι υποχρεωμένοι να συναλλάσσονται με το δημόσιο.

Η εικόνα των περισσότερων δημόσιων υπηρεσιών και οργανισμών πλαισιώνεται από την ύπαρξη πολυάριθμου ανθρώπινου δυναμικού, το οποίο εργάζεται σε ένα αφιλόξενο περιβάλλον, αποκομμένο τόσο από τη λογική της σύγχρονης διοίκησης, όσο και από τις πραγματικές ανάγκες και προσδοκίες των πολιτών.¹¹⁶

Αυτό οφείλεται μεταξύ άλλων και στη νοοτροπία που χαρακτηρίζει το σύνολο του πληθυσμού της χώρας μας. Μία νοοτροπία, η οποία διέπεται από παθητικότητα και αναβλητικότητα. Δεν έχει γίνει δυστυχώς αντιληπτό ότι έχει επέλθει ένα οριακό σημείο, το οποίο δεν επιτρέπει καθυστερήσεις και αναβολές σε ό,τι αφορά το διοικητικό εκσυγχρονισμό της χώρας μας. Η ένταξή της στην Ευρωπαϊκή Ένωση¹¹⁷ καθιστά πλέον επιτακτική τη λήψη όλων εκείνων των μέτρων, που θα της επιτρέψουν να συνυπάρξει με υψηλά αναπτυγμένες χώρες. Η αναγκαιότητα αυτή καθίσταται ακόμη περισσότερο εμφανής, εάν αναλογιστεί κανείς τις ανεπαρκείς υποδομές σε αρκετούς τομείς του δημόσιου τομέα και τα μειωμένα χρονικά περιθώρια που απομένουν.

¹¹⁵ Φώτης Ιωάννου, «Ο μεγάλος ασθενής σύντομα θα αποβιώσει», Περιοδικό «Δημόσιος Τομέας», τ/χ89, Απρίλιος 1993, σελ 36-37.

¹¹⁶ Αντώνης Μακρυδημήτρης, «Η διοίκηση σε κρίση», Κείμενα για τη διοίκηση και την κοινωνία, εκδ. Νέα σύνορα - Α.Α. Λιβάνη, 1996, σελ 26-29.

¹¹⁷ Νίκος Καραμπάσης, ‘Η δημόσια διοίκηση μπροστά σε προκλήσεις και προσκλήσεις’, Περιοδικό «Δημόσιος Τομέας», τ/χ 31, Απρίλιος 1988, σελ 7-8.

Μέρος της κατάστασης που επικρατεί σήμερα σχετίζεται άμεσα με το ανθρώπινο δυναμικό που πλαισιώνει τις περισσότερες δημόσιες υπηρεσίες. Συνήθως, γίνεται λόγος για εργαζομένους, οι οποίοι στερούνται στοιχειωδών ικανοτήτων και δεξιοτήτων και οι οποίοι συμβάλλουν στην αναποτελεσματική λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών. Αναμφισβήτητα, η διαπίστωση αυτή εμπεριέχει στοιχεία τα οποία ανταποκρίνονται στην πραγματικότητα. Ωστόσο, μία τέτοια προσέγγιση δεν επιτρέπει να γίνει κατανοητό ότι υπάρχουν και αρκετά αξιόλογα και έμπειρα στελέχη, τα οποία λόγω σκοπιμοτήτων και συμφερόντων δεν είναι σε θέση να διαδραματίσουν το ρόλο που τους αρμόζει και τον οποίο δύνανται να επιτελέσουν.¹¹⁸ Διαπιστώνεται, συνεπώς, ότι η ελληνική δημόσια διοίκηση δεν στερείται απλώς αξιόλογου διοικητικού και επιστημονικού προσωπικού αλλά και αποτελεσματικής και σωστής αξιοποίησης του ήδη υπάρχοντος.¹¹⁹

Η κατάσταση που περιγράφηκε παραπάνω θα γίνει περισσότερο εμφανής μέσα από την ανάλυση που θα ακολουθήσει. Πρόκειται για ορισμένες μορφές κακοδιοίκησης, οι οποίες έλαβαν χώρα τα τελευταία έτη. Με τον τρόπο αυτό δίνεται η δυνατότητα να διαπιστωθούν οι όποιες υστερήσεις, καθώς και το τι πρέπει να γίνει ακόμη, προκειμένου να υπάρξει ανταπόκριση στις απαιτήσεις μίας σύγχρονης διοίκησης, εστιασμένης στην ικανοποίηση του πολίτη.

3.4.1 Χαρακτηριστικά και μορφές κακοδιοίκησης

Όπως έχει επανειλημμένα επισημανθεί στο πλαίσιο της παρούσης μελέτης, τα φαινόμενα κακοδιοίκησης που χαρακτηρίζουν τον τρόπο λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και η δυσaráσκεια των πολιτών κατά τις συναλλαγές του με τις δημόσιες υπηρεσίες αποτελούν κοινή πραγματικότητα για τους περισσότερους.

Η κατάσταση αυτή καταγράφεται στη συνέχεια, με βάση τις ετήσιες εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη για τα έτη 1998 και 1999 και συγκεκριμένα τα στοιχεία που προκύπτουν από τον κύκλο «Σχέσεις Κράτους-Πολίτη». Με τον τρόπο αυτό δίνεται η δυνατότητα να μελετηθεί το φαινόμενο της κακοδιοίκησης στο σύνολό του και να συναχθούν¹²⁰ συγκεκριμένα συμπεράσματα για τις επιμέρους μορφές κακοδιοίκησης.

¹¹⁸ Ηλίας Ασπρούκος, «Σκέψεις και προβληματισμοί γύρω από το μέγα θέμα της δημόσιας διοίκησης», Περιοδικό Δημόσιος Τομέας, τ/χ 57, Ιούνιος 1990, σελ 46-47.

¹¹⁹ Γρηγόριος Παγκάκης, «Οργανωτικός και λειτουργικός ανασχεδιασμός της δημόσιας διοίκησης», Περιοδικό «Δημόσιος Τομέας», τ/χ138, Φεβρουάριος 1998, σελ 22-24.

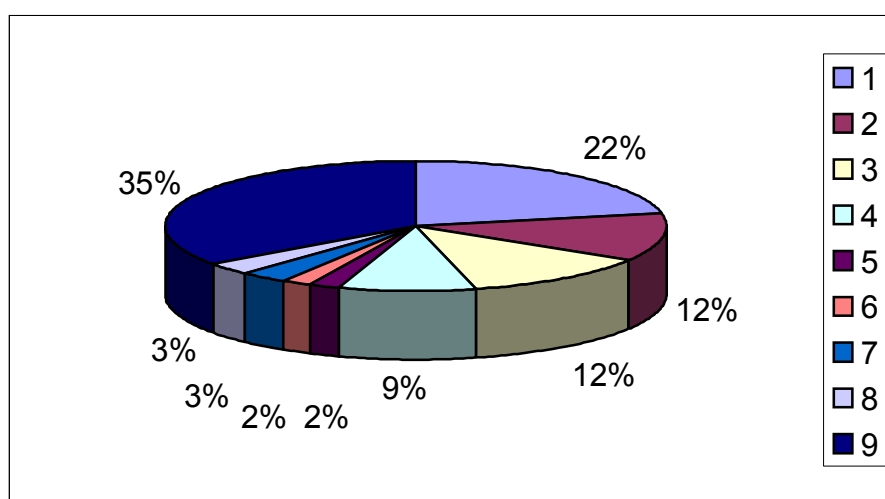
¹²⁰ Νόμος Ν.2477/97,

Ο Συνήγορος του Πολίτη είναι μία Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή, η οποία ιδρύθηκε με τον Νόμο 2477/97 και η οποία ξεκίνησε να λειτουργεί στη χώρα μας στις 24 Σεπτεμβρίου 1998. Το έργο της αρχής καλύπτει τέσσερις κύκλους δραστηριότητας: Δικαιώματα του Ανθρώπου, Κοινωνική Προστασία, Ποιότητα Ζωής και Σχέσεις Κράτους-Πολίτη. Κεντρικός στόχος της Αρχής είναι η δημιουργία και η προαγωγή ενός νέου τρόπου οργάνωσης των δημόσιων υπηρεσιών, ο οποίος αποβλέπει στον εκσυγχρονισμό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, ενώ η αποστολή της συνίσταται στη διαμεσολάβηση μεταξύ πολιτών και δημόσιας διοίκησης για την επίλυση συγκεκριμένων προβλημάτων που άπτονται των αρμοδιοτήτων της Αρχής.

Στο σημείο αυτό είναι αναγκαίο να επισημανθεί ότι τα στοιχεία για το έτος 1998 δεν είναι ιδιαίτερα κατατοπιστικά, καθώς καλύπτουν μόνο το χρονικό διάστημα Οκτωβρίου-Δεκεμβρίου 1998. Συγκεκριμένα, για το τρίμηνο που προαναφέρθηκε ο Συνήγορος του Πολίτη έλαβε συνολικά 458 αναφορές, οι οποίες κατανεμήθηκαν με τον τρόπο που περιγράφεται παρακάτω¹²¹:

Γράφημα 1.

Κατανομή αναφορών στους τομείς δραστηριότητας του Κύκλου Σχέσεων Κράτους-Πολίτη.



1. Κακοδιοίκηση εν γένει 22%
2. Φορολογικά 12%
3. Εκπαιδευτικά 12%
4. ΟΤΑ 9%
5. ΕΛΤΑ 2%
6. ΔΕΗ 2%

¹²¹ Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη για το έτος 1998, σελ 100-104.

7. ΟΤΕ 3%

8. ΕΥΔΑΠ 3%

9. Λοιπά 35%

Η κακοδιοίκηση εν γένει περιλαμβάνει το δημόσιο τομέα υπό στενή έννοια, όπως τα υπουργεία, οι γενικές γραμματείες κ.ά.

Τα φορολογικά αφορούν κυρίως συναλλαγές των πολιτών με τις Δ.Ο.Υ., λόγω πολυνομίας, πολυπλοκότητας στη διαδικασία υποβολής-εκκαθάρισης φορολογικών δηλώσεων, καθυστέρησης ανταπόκρισης στα αιτήματα των πολιτών και ελλιπούς ενημέρωσής τους.

Τα εκπαιδευτικά σχετίζονται κατά κύριο λόγο με υποθέσεις του ΔΙΚΑΤΣΑ.

Οι κατηγορίες ΟΤΑ, ΕΛΤΑ, ΔΕΗ, ΟΤΕ και ΕΥΔΑΠ αφορούν θέματα που άπτονται της δικαιοδοσίας των συγκεκριμένων οργανισμών, ενώ τέλος

Τα 'Λοιπά', αναφέρονται κυρίως σε αναφορές πολιτών, οι οποίες δεν εμπίπτουν στη δικαιοδοσία του Συνηγόρου του Πολίτη, καθώς στρέφονται κατά φορέων, τους οποίους ο ΣΤΠ δεν νομιμοποιείται να ελέγξει.

Αναμφισβήτητα, το χρονικό διάστημα που καλύπτει η παραπάνω ανάλυση δεν επαρκεί για την αποτύπωση της κατάστασης που επικρατεί στις περισσότερες δημόσιες υπηρεσίες. Αντίθετα, στη συνέχεια δίνεται η δυνατότητα απεικόνισης της κατάστασης όπως αυτή διαμορφώθηκε κατά τη διάρκεια του 1999.

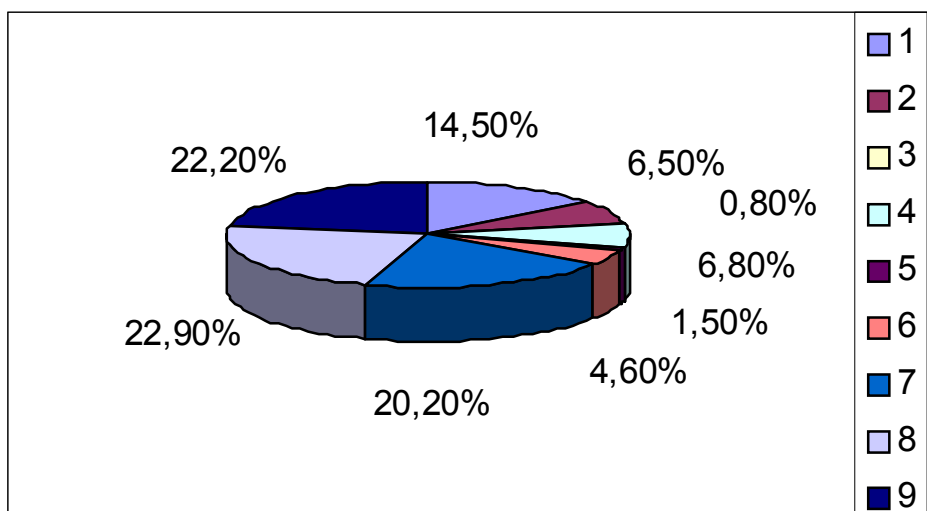
Το συγκεκριμένο έτος, η Αρχή δέχθηκε 7284 έγγραφες αναφορές, ενώ χειρίστηκε συνολικά 8223 υποθέσεις (259 εκκρεμείς αναφορές μεταφέρθηκαν από το προηγούμενο έτος-1998). Από αυτές, ο Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη δέχθηκε τις περισσότερες με ποσοστό 32,6%, ενώ ακολουθούσαν οι Κύκλοι Κοινωνικής Προστασίας με 27,5%, Ποιότητας Ζωής με 25,1% και Δικαιωμάτων του Ανθρώπου με 14,7%.

Εξειδικεύοντας την ανάλυσή στον τομέα «Σχέσεις Κράτους-Πολίτη», παρέχεται η δυνατότητα μελέτης συγκεκριμένων μορφών κακοδιοίκησης που εκδηλώθηκαν στο δημόσιο τομέα καθώς και της συχνότητας εμφάνισής τους, όπως αυτές προκύπτουν από το σύνολο των βάσιμων αναφορών που εξετάστηκαν κατά τη διάρκεια του 1999.¹²²

¹²² Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη για το έτος 1999, σελ 242-246.

Γράφημα 2.

Μορφές Κακοδιοίκησης



Ξεκινώντας από το μέγεθος 20,2% και ακολουθώντας την κίνηση των δεικτών του ρολογιού, οι μορφές κακοδιοίκησης που έχουν επισημανθεί είναι οι ακόλουθες:

1. Ελλιπής πληροφόρηση / κακή επικοινωνία 20,20%
2. Έλλειψη / καθυστέρηση απάντησης 22,9%
3. Συμπεριφορά μη ορθή / μη εξυπηρετική 22,2%
4. Παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας 14,5%
5. Μη εφαρμογή της αρχής της επιείκειας 6,5%
6. Μη εκτέλεση δικαστικής απόφασης 0,8%
7. Μη τήρηση της αρχής της νομιμότητας 6,8%
8. Μη τήρηση της αρχής της διαφάνειας 1,5%
9. Μη εκπλήρωση υποχρέωσης από σύμβαση 4,6%

Μη τήρηση της αρχής της νομιμότητας

Για να υπάρχει κράτος δικαίου, η σχέση ανάμεσα στη νομοθετική εξουσία και τη διοίκηση πρέπει να εκφράζεται μέσα από την εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας των πράξεων της διοίκησης. Νομιμότητα στη δράση της διοίκησης σημαίνει ότι η διοίκηση υπόκειται στους κανόνες που θεσπίζει η νομοθετική εξουσία και οφείλει να σέβεται τις επιταγές και τις απαγορεύσεις του νόμου. Με άλλα λόγια, η διοίκηση είναι υποχρεωμένη να ενεργεί σύμφωνα με τις επιταγές του νόμου και με γνώμονα την ικανοποίηση του δημόσιου συμφέροντος.

Η μη τήρηση της αρχής της νομιμότητας αποτελεί τη σημαντικότερη από πλευράς συχνότητας μορφή κακοδιοίκησης στο σύνολο του δημόσιου τομέα. Μία μεγάλη κατηγορία αναφορών επισημαίνει την ανεπαρκή ή ανύπαρκτη πληροφόρηση των πολιτών από τις δημόσιες υπηρεσίες, γεγονός που έχει ως άμεση συνέπεια την κακή επικοινωνία ανάμεσα στους πολίτες και τη διοίκηση (20,2%).

Ιδιαίτερα σημαντικές είναι και οι περιπτώσεις μη τήρησης της αρχής της νομιμότητας με τη στενή έννοια του όρου, περιπτώσεις δηλαδή στις οποίες η διοίκηση δρα κατά παράβαση κανόνα δικαίου (6,8%). Άλλες μορφές παραβίασης της αρχής της νομιμότητας είναι η μη εκπλήρωση από τη διοίκηση νόμιμης υποχρέωσής της, δηλαδή η παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας (14,5%), ή υποχρέωσης που πηγάζει από σύμβαση (4,6%) και η προσβολή των αρχών της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της αμεροληψίας που εκδηλώνεται και ως μη απάντηση ή καθυστέρηση απάντησης σε αίτηση του πολίτη (22,9%). Σε όλες τις παραπάνω περιπτώσεις τονίστηκε η υποχρέωση των οργάνων του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ όχι μόνο να μη παραβιάζουν τους θεσμοθετημένους κανόνες δικαίου, αλλά επιπλέον να εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον και να βρίσκονται σε αρμονία με το περί δικαίου αίσθημα.

Παραβίαση της αρχής της χρηστής διοίκησης. Μη επίδειξη διάθεσης εξυπηρέτησης, κοινωνικής ευαισθησίας και υπευθυνότητας

Σε αυτή την κατηγορία της κακοδιοίκησης, η οποία καλύπτει ποσοστό 22,2% των αναφορών που εξετάστηκαν, η εμπλεκόμενη υπηρεσία δεν επέδειξε διάθεση για την εξυπηρέτηση του πολίτη, παρείχε λανθασμένες πληροφορίες, συμπεριφέρθηκε αυταρχικά και με αλαζονεία απέναντί του και γενικότερα δε λειτούργησε με την απαραίτητα κοινωνική ευαισθησία.

Σε πρακτικό επίπεδο και στις καθημερινές συναλλαγές με τους πολίτες, η αρχή αυτή μεταφράζεται ως υποχρέωση της διοίκησης να εξυπηρετεί, να δρα υπεύθυνα, να παρέχει σαφείς και ακριβείς πληροφορίες για τους όρους, τις προϋποθέσεις και τις προθεσμίες, η παραβίαση των οποίων ενδέχεται να οδηγήσει σε απώλεια δικαιώματος, και παράλληλα να αποφεύγει την εμμονή στο γράμμα του νόμου, ιδιαίτερα όταν για τις καθυστερήσεις στην εξυπηρέτηση του πολίτη φέρει κατά τεκμήριο σημαντικό μέρος της ευθύνης η ίδια.

Εξίσου συχνή κατά τον χειρισμό των υποθέσεων είναι και η επίκληση της αρχής της προστατευόμενης ή δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη, που αποτελεί ειδικότερη έκφραση της αρχής της χρηστής διοίκησης, με την έννοια ότι η

διοίκηση παραβαίνει την αρχή της καλής πίστης, όταν ενεργεί κατά τρόπο αντίθετο προς τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του ιδιώτη απέναντί της. Η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη δημιουργείται κάθε φορά που διαπλάθεται πραγματική κατάσταση, στη διατήρηση της οποίας εύλογα υπολογίζει και προσβλέπει ο πολίτης.

Μη εφαρμογή της αρχής της επιείκειας

Η αρχή της επιείκειας είναι γενική αρχή του δικαίου και βρίσκει τη συνταγματική της κατοχύρωση τόσο στην αρχή του κράτους δικαίου, όσο και στην αρχή της ισότητας. Εφαρμόζεται δε κυρίως στις περιπτώσεις, όπου ο αυστηρός σεβασμός των κανόνων δικαίου και της προβλεπόμενης διαδικασίας από τη διοίκηση, ή αλλιώς η 'προσκόλληση' σε αυτά, μπορεί να επιφέρει μία σοβαρή 'διατάραξη ισορροπίας' του δικαίου σε βάρος του πολίτη, επιβαρύνοντάς τον με συνέπειες που δύσκολα θα γινόταν ανεκτές σε μία ευνομούμενη κοινωνία.

Η ανισότητα στη μεταχείριση που προκύπτει από την άτεγκτη εφαρμογή των κανόνων δικαίου δεν προσβάλλει μόνο το περί δικαίου αίσθημα, αλλά συχνά προσβάλλει και τη συνταγματική επιταγή για την ισότητα των πολιτών (άρθρο 4 του Συντάγματος). Η θέση αυτή γίνεται δεκτή τόσο από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, όσο και από συνταγματικά δικαστήρια ευρωπαϊκών κρατών.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, σε ποσοστό 6,5% των βάσιμων αναφορών, πρότεινε την εφαρμογή της αρχής της επιείκειας για την επίλυση της υπόθεσης. Στην πράξη αυτό σημαίνει ότι η εμπλεκόμενη υπηρεσία πρέπει να συμπεριφέρεται απέναντι στον πολίτη έτσι ώστε το είδος και η έκταση της κρατικής παρέμβασης να δικαιολογείται ως μέσο επίτευξης του επιδιωκόμενου σκοπού, δηλαδή της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος, μόνο εφόσον τελούν σε αναλογία με αυτόν. Η πρόταση για επίλυση της υπόθεσης με την εφαρμογή της αρχής της επιείκειας έγινε σε κάθε περίπτωση με σύνεση και αίσθηση του μέτρου, λαμβάνοντας υπόψη ότι η συμπεριφορά και η δράση της διοίκησης υπόκεινται πρωτίστως στην αρχή της νομιμότητας. Η εφαρμογή της, δηλαδή, προτάθηκε σε ιδιαίτερα σοβαρές και σαφείς περιπτώσεις ανισότητας και μόνο εφόσον ήταν σύμφωνη με το πνεύμα του νόμου και είχε επιβεβαιωθεί με ακρίβεια ότι οι δυσανάλογα βαριές συνέπειες για τον διοικούμενο ούτε προβλέπονταν, ούτε θα ήταν αποδεκτές από τον νομοθέτη.

Μη τήρηση της αρχής της διαφάνειας

Η διάταξη του άρθρου 16 του Ν.1599/86, με την οποία καθιερώνεται σε νομοθετικό κείμενο η αρχή της διαφάνειας στη δράση της δημόσιας διοίκησης,

παρέχει το δικαίωμα σε κάθε πολίτη να λαμβάνει γνώση ή αντίγραφο οποιουδήποτε διοικητικού εγγράφου που συντάσσεται από όργανα του δημόσιου τομέα, χωρίς να θέτει ως προϋπόθεση τη συνδρομή στο πρόσωπο του αιτούντος κάποιου ιδιαίτερου συμφέροντος, για την υπεράσπιση του οποίου είναι απαραίτητη η γνώση των αιτούμενων στοιχείων. Το δικαίωμα γνώσης ασκείται είτε με επιτόπια μελέτη είτε με χορήγηση αντιγράφου, εκτός αν η αναπαραγωγή του μπορεί να βλάψει το έγγραφο.

Αυτή η μορφή κακοδιοίκησης διαπιστώθηκε σε ποσοστό 1,5% των αναφορών. Στις περιπτώσεις αυτές διαπιστώθηκε αυθαίρετη άρνηση της διοίκησης να επιδείξει στον πολίτη διοικητικά έγγραφα.

Μη εκτέλεση δικαστικής απόφασης

Η μη εκτέλεση δικαστικής απόφασης από μέρους της διοίκησης αποτελεί την πιο ακραία μορφή κακοδιοίκησης, που δεν προσβάλλει μόνο το ατομικό δικαίωμα του ενδιαφερόμενου πολίτη στην αποτελεσματική έννομη προστασία, αλλά αποκτά συλλογική -άρα και θεσμική- διάσταση, καθώς θέτει υπό αμφισβήτηση τα θεμέλια του κράτους δικαίου. Η άρνηση εκτέλεσης δικαστικής απόφασης από τη διοίκηση ισοδυναμεί με μερική κατάλυση της συνταγματικής τάξης, καθώς αντιστοιχεί με αυθαίρετη παρέμβαση της εκτελεστικής εξουσίας στις συνταγματικά καθορισμένες λειτουργίες της δικαστικής εξουσίας.

Με βάση τα στοιχεία που προκύπτουν από τις αναφορές των πολιτών που εξετάστηκαν, η μη εκτέλεση δικαστικής απόφασης δεν παρατηρείται συχνά (0,8%). Δυστυχώς όμως, αποτελεί μορφή κακοδιοίκησης που εντοπίζεται σε ένα ευρύ φάσμα δημόσιων υπηρεσιών και οργανισμών. Παρά τον μικρό αριθμό των σχετικών υποθέσεων, σε αυτό το θέμα αποδίδεται ιδιαίτερη σημασία γιατί υποκρύπτει τη στέρηση της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και εκφράζει την έλλειψη θεσμικής κουλτούρας που χαρακτηρίζει τη συγκρότηση των υπηρεσιών διοίκησης.

Με βάση τα στοιχεία που προαναφέρθηκαν διαπιστώνεται ότι υπάρχει μία ποικιλομορφία σε ό,τι αφορά τους παράγοντες που μπορεί να οδηγήσουν σε φαινόμενα κακοδιοίκησης. Αναμφισβήτητα, η κακή επικοινωνία κατέχει πρωτεύουσα θέση, γεγονός το οποίο θα πρέπει να προβληματίσει και τις δύο εμπλεκόμενες πλευρές αναφορικά με τον τρόπο με τον οποίο ενεργούν. Αυτό, βέβαια, δε μειώνει την ευθύνη της διοίκησης, καθώς οι περισσότεροι παράγοντες σχετίζονται με τον τρόπο με τον οποίο αυτή λειτουργεί και δραστηριοποιείται.

Κεφάλαιο 4 : Μελέτη περίπτωσης

4.1 Εξειδίκευση του προβλήματος για το ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α

Το Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης ανέκυψε από τη συγχώνευση¹²³ των Υπουργείων Προεδρίας και Εσωτερικών κατά τη διάρκεια του 1995 και οι αρμοδιότητές του συνίστανται στις αρμοδιότητες των Υπουργείων που αντικατέστησε.

Πρόκειται για ένα επιτελικό υπουργείο, του οποίου η αποστολή συνίσταται στο συντονισμό, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των μέτρων που θεσπίζονται σε κυβερνητικό επίπεδο και των υπηρεσιακών μονάδων των φορέων του δημόσιου τομέα, σε θέματα που άπτονται των αρμοδιοτήτων του. Με άλλα λόγια, το συγκεκριμένο Υπουργείο δεν είναι επιφορτισμένο με τη λήψη αυτόβουλων αποφάσεων, ενώ μέρος της ευθύνης του διαχέεται σε κυβερνητικό επίπεδο.

Η ανάλυση που ακολουθεί στοχεύει στην καταγραφή των εσωτερικών πελατών του Υπουργείου, στην περιγραφή και στην ταξινόμηση των ροών που συντελούνται μεταξύ τους καθώς και στην αξιολόγηση αυτών των ροών. Με τον τρόπο αυτό αποτυπώνονται οι σχέσεις και οι διαδικασίες που αναπτύσσονται στο εσωτερικό του συγκεκριμένου Υπουργείου, πριν δηλαδή οι υπηρεσίες καταλήξουν στα συνεργαζόμενα Υπουργεία και φορείς και κατά επέκταση στον πολίτη. Ουσιαστικά, επιδιώκεται ο συσχετισμός των αιτιών που οδηγούν στην παροχή μη ποιοτικών υπηρεσιών στον πολίτη τόσο με τον εσωτερικό μηχανισμό του Υπουργείου (εσωτερικές διαδικασίες) όσο και με τα στοιχεία που θα ανακύψουν από το ερωτηματολόγιο που ακολουθεί. Αυτό θα επιτρέψει να διαπιστωθεί εάν και κατά πόσο η παροχή μη ποιοτικών υπηρεσιών σχετίζεται με διαδικασίες που αναπτύσσονται στο εσωτερικό του Υπουργείου (εσωτερικές διαδικασίες) ή εμπλέκονται και άλλοι παράγοντες.

Εντοπισμός των εσωτερικών πελατών του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α

Η καταγραφή των εσωτερικών πελατών του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης έγινε με τη βοήθεια του Οργανογράμματος που ισχύει για τις κεντρικές του υπηρεσίες. Ωστόσο, όπως διαπιστώθηκε στην πράξη, υπάρχουν μερικές διαφοροποιήσεις μεταξύ των στοιχείων που προκύπτουν

¹²³ Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ΦΕΚ 372/1995, Αριθμ. Φύλλου 201, 14 Σεπτεμβρίου 1995.

από το διαδίκτυο και εκείνων που έχει στη διάθεσή του το Υπουργείο. Για το λόγο αυτό κρίθηκε σκόπιμη η παράθεση όλων εκείνων των δεδομένων που θα επιτρέψουν τη διαμόρφωση μίας πιο ολοκληρωμένης και πλήρους εικόνας αναφορικά με τη δομή του υπουργείου.

Παράλληλα, ο ανασχηματισμός της κυβέρνησης στις 23-10-2001, επηρέασε σημαντικά τη δομή του Υπουργείου, καθώς η Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών μεταφέρθηκε στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης, ενώ αλλαγές σημειώθηκαν και σε ιεραρχικό επίπεδο καθώς το συγκεκριμένο Υπουργείο από πρώτο στην ιεραρχία, βρέθηκε τέταρτο στην κατάταξη. Ωστόσο, λόγω έλλειψης αυτών των νέων στοιχείων, η καταγραφή των πελατών έγινε με γνώμονα τα ήδη υπάρχοντα στοιχεία.

Σε ό,τι αφορά τη δομή του υπουργείου (βλ Παράρτημα 1 και 2) και κατά επέκταση την καταγραφή των εσωτερικών του πελατών αυτή συγκροτείται από:

- τη Γενική Γραμματεία του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης ή την Κεντρική Υπηρεσία,
- τη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης,
- τη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας και
- τη Γενική Γραμματεία Ισότητας.

Παράλληλα, στους 'κόλπους' του Υπουργείου εντάσσονται:

- το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης,
- το Εθνικό Τυπογραφείο και
- το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης.

Εκτός από την παράθεση των Γενικών Διευθύνσεων, κρίθηκε σκόπιμη και η αναλυτική απεικόνιση της Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικής Οργάνωσης και Διαδικασιών (βλ Παράρτημα 2), καθώς πρόκειται για μία διεύθυνση με ιδιαίτερη σημασία σε ό,τι αφορά την παρούσα μελέτη. Ουσιαστικά, με τη βοήθεια της συγκεκριμένης Γενικής Διεύθυνσης, δίνεται η δυνατότητα να εντοπιστούν οι εσωτερικοί πελάτες τους Υπουργείου και οι σχέσεις συνεργασίας-επικοινωνίας που αναπτύσσονται μεταξύ τους.

Στη συνέχεια, παρατίθεται το βασικό Οργανόγραμμα¹²⁴ του Υπουργείου και το οργανόγραμμα της Γενικής Γραμματείας. Μεταξύ των Γενικών Διευθύνσεων απεικονίζεται και η Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης, καθώς πρόκειται για μία νεοσυσταθείσα διεύθυνση, η οποία εντάχθηκε πρόσφατα στη δομή του Υπουργείου.¹²⁵ Σε ό,τι αφορά τη Γενική Γραμματεία του Υπουργείου Εσωτερικών

¹²⁴ Οργανόγραμμα Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (Π.Δ. 49/1988, Π.Δ. 535/1988, Π.Δ. 335/1990, Π.Δ. 134/1991, Π.Δ. 233/1991, Π.Δ. 396/1991, Ν. 2503/1997, άρθρ 18, παρ. 11)

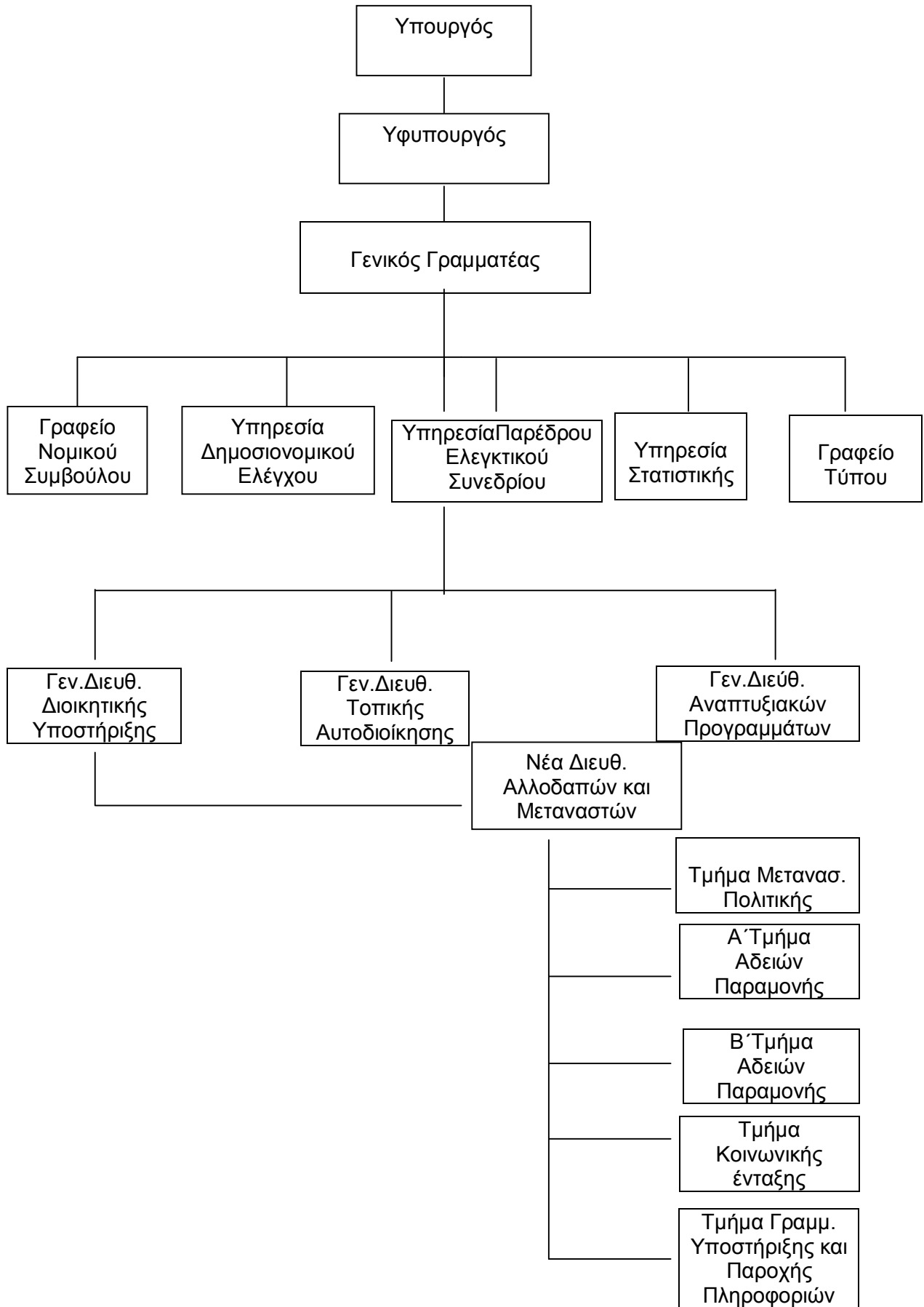
¹²⁵ Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ΦΕΚ 295/2001, Αριθμός Φύλλου 206, 9 Σεπτεμβρίου 2001.

Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, υπάρχουν ορισμένες διαφοροποιήσεις. Σε ορισμένες περιπτώσεις αναφέρεται και ως Κεντρική Υπηρεσία του Υπουργείου. Πρόκειται για ένα σημείο το οποίο δεν διευκρινίζεται επαρκώς και για το λόγο αυτό κρίθηκε σκόπιμη και η σχετική επισήμανση.

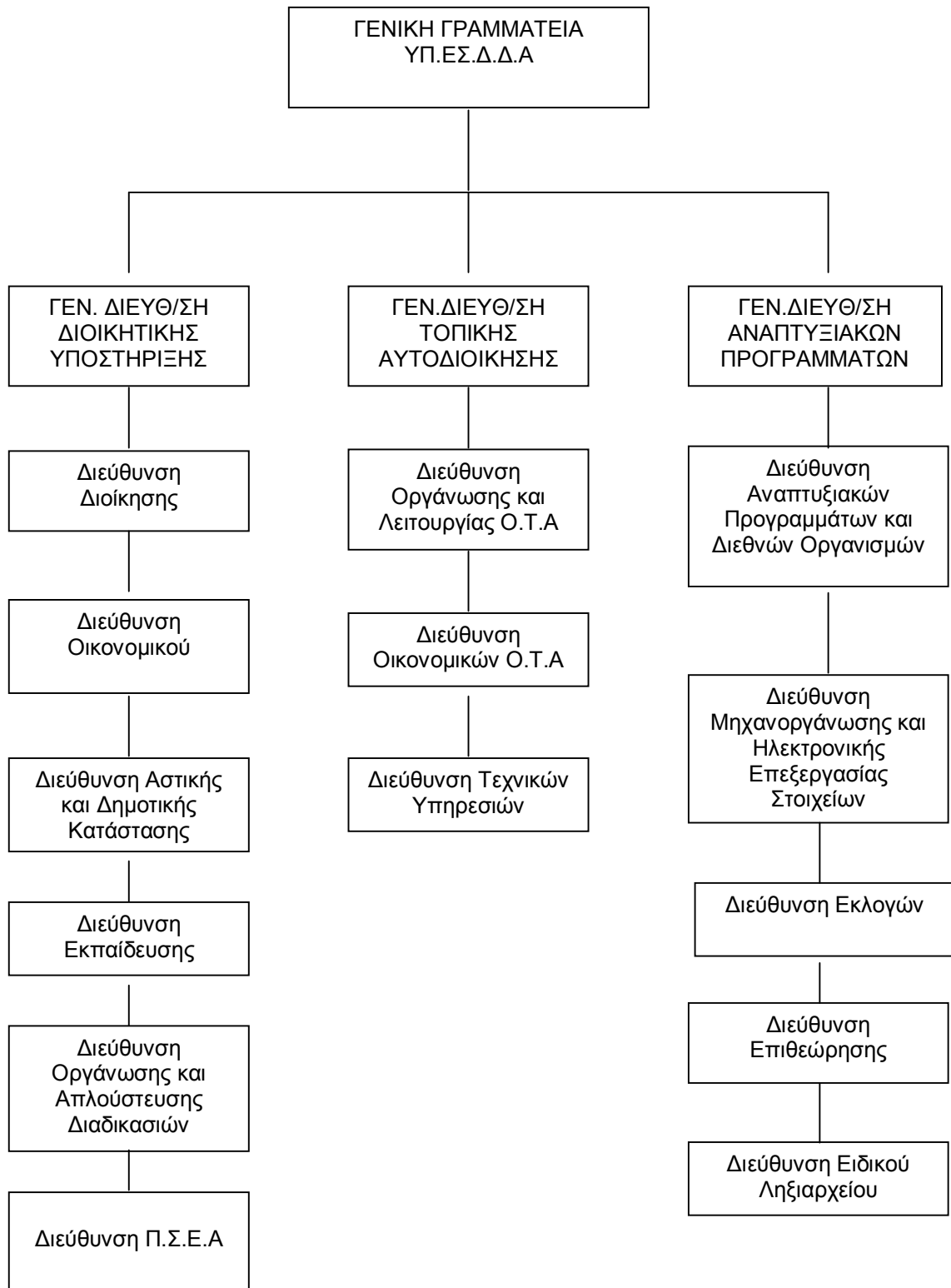
Λαμβάνοντας υπόψη τα οργανογράμματα που ακολουθούν και ειδικότερα τον οργανισμό της Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικής Οργάνωσης και Διαδικασιών (Βλ Παράρτημα 2), διαπιστώνεται ότι οι εσωτερικοί πελάτες του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα πελατών το οποίο αποτελείται από:

- τις κεντρικές υπηρεσίες του Υπουργείου
- τις αυτοτελείς δημόσιες υπηρεσίες
- τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου
- τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου
- τους ΟΤΑ
- τα συλλογικά όργανα του δημόσιου τομέα
- τις περιφερειακές υπηρεσίες νομαρχιακού και διανομαρχιακού επιπέδου
- τα συνοικιακά, δημοτικά και νομαρχιακά συμβούλια
- τους διεθνείς οργανισμούς.

ΟΡΓΑΝΟΓΡΑΜΜΑ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ



Οργανόγραμμα Γενικής Γραμματείας του Υπουργείου ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α:



Περιγραφή των ροών που συντελούνται μεταξύ των εσωτερικών πελατών

Πέρα από τον εντοπισμό και την καταγραφή των εσωτερικών πελατών του Υπουργείου, κρίθηκε αναγκαία η μελέτη των σχέσεων που αναπτύσσονται μεταξύ αυτών των πελατών και κατά επέκταση των μορφών συνεργασίας που διέπουν τον τρόπο λειτουργίας τους. Με τον τρόπο αυτό καθίσταται εφικτός ο εντοπισμός εκείνων των φορέων, οι οποίοι αναπτύσσουν σχέσεις με τρίτους, και ειδικότερα της φύσης αυτών των σχέσεων. Βέβαια, οι όποιες αναφορές στηρίζονται σε στοιχεία τα οποία ανακύπτουν από έγγραφα και όχι σε στοιχεία άμεσα συνυφασμένα με την καθημερινή πρακτική και εμπειρία. Άλλωστε, στο πλαίσιο του τρόπου λειτουργίας των περισσότερων δημόσιων υπηρεσιών, τα όσα διακηρύσσονται απέχουν κατά πολύ από την πραγματικότητα και την εφαρμογή στην πράξη.

Λαμβάνοντας και πάλι υπόψη τα στοιχεία που ανακύπτουν από τη Γενική Διεύθυνση Διοικητικής Οργάνωσης και Διαδικασιών διαπιστώνεται ότι συχνά διευθύνσεις ή τμήματα της συγκεκριμένης Γενικής Διεύθυνσης αναπτύσσουν συνεργασίες τόσο με τμήματα ή διευθύνσεις του ίδιου του Υπουργείου, όσο και με εξωτερικούς φορείς. Με τον τρόπο αυτό επιδιώκεται η καλύτερη διεκπεραίωση του έργου με το οποίο είναι επιφορτισμένη η εν λόγω Γενική Διεύθυνση, ενώ συγχρόνως αποφεύγεται και η απώλεια επιπρόσθετης προσπάθειας από το προσωπικό του Υπουργείου, καθώς και η απώλεια πόρων.

Ωστόσο, σχέσεις συνεργασίας δεν αναπτύσσονται μόνο στο εσωτερικό του Υπουργείου. Ανάλογη είναι η κατάσταση που επικρατεί και στις σχέσεις του Υπουργείου με εξωτερικούς φορείς, ενώ σχέσεις συνεργασίας αναπτύσσονται και σε περιφερειακό επίπεδο και συγκεκριμένα με τις κατά τόπους νομαρχίες και τους φορείς που τις εκπροσωπούν.

Πρόκειται αναμφισβήτητα για ροές, η ποιότητα των οποίων είναι δύσκολο να εντοπιστεί και να καταγραφεί στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης. Στο σημείο αυτό οι όποιες προσπάθειες περιορίζονται σε μία απλή παρουσίαση των ροών που θεωρητικά τουλάχιστον διακηρύσσονται, γεγονός το οποίο δικαιολογείται μεταξύ άλλων και από την έλλειψη των σχετικών στοιχείων.

Ταξινόμηση και αξιολόγηση αυτών των ροών, ανάλογα με το έργο που επιτελείται

Λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι το Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης είναι ένα επιτελικό Υπουργείο, (η αποστολή του συνίσταται στο συντονισμό, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των μέτρων που θεσπίζονται σε κυβερνητικό επίπεδο και των υπηρεσιακών μονάδων των

φορέων του δημόσιου τομέα), διαπιστώνεται ότι οι ροές που καταγράφηκαν παραπάνω διέπονται κατά κύριο λόγο από το στοιχείο της επιτελικότητας. Με άλλα λόγια, πρόκειται για ροές οι οποίες δε σχετίζονται άμεσα με τη λήψη αυτόβουλων αποφάσεων, καθώς στοχεύουν στην εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής και κατά επέκταση στο συντονισμό και την παρακολούθηση εκείνων των αποφάσεων που λαμβάνονται σε κυβερνητική βάση.

Ωστόσο, το γεγονός αυτό δε μειώνει σε καμία περίπτωση τη σημασία και τη σπουδαιότητα των ροών που περιγράφηκαν παραπάνω, ενώ συγχρόνως επιβεβαιώνει και τον ιδιαίτερο ρόλο του συγκεκριμένου Υπουργείου, καθώς αποτελεί κατά ένα τρόπο το συνδετικό κρίκο μεταξύ Κυβέρνησης και Πολιτείας. Συγχρόνως, οι περιπτώσεις συνεργασιών που αναπτύσσονται μεταξύ τμημάτων και διευθύνσεων, αποτελούν μία ενθαρρυντική εκδήλωση αναφορικά με το πνεύμα και τη λογική που διέπουν τη δράση του Υπουργείου.

Η αξιολόγηση των σχέσεων-ροών που παρουσιάστηκαν σε προηγούμενη ενότητα, στοχεύει στον εντοπισμό τυχόν παραλείψεων και αστοχιών που μπορεί να συμβαίνουν στην πράξη. Στην προσπάθειά αυτή παρουσιάστηκε ένα ακόμη παράδοξο, από εκείνα που χαρακτηρίζουν τον τρόπο λειτουργίας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Ουσιαστικά, στάθηκε αδύνατο να βρεθούν στοιχεία, τα οποία θα επέτρεπαν τη διατύπωση ορισμένων κρίσεων και αξιολογήσεων αναφορικά με τις σχέσεις συνεργασίας που αναπτύσσονται τόσο στους κόλπους του ίδιου του Υπουργείου, όσο και με τρίτους φορείς. Κανένα τμήμα και κανένας αρμόδιος φορέας δεν ήταν σε θέση να παράσχει στοιχεία αναφορικά με την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα του έργου που διεκπεραιώνεται στο πλαίσιο του Υπουργείου και συγκεκριμένα στο πλαίσιο των σχέσεων που προαναφέρθηκαν.

Η κατάσταση που μόλις περιγράφηκε καθορίζει ουσιαστικά τις ευρύτερες συνθήκες κάτω από τις οποίες δραστηριοποιούνται ακόμη και σήμερα οι περισσότερες δημόσιες υπηρεσίες. Δυστυχώς, δεν έχει γίνει ακόμη έμμεσα αντιληπτό ότι χωρίς τη διασφάλιση των κατάλληλων ανατροφοδοτικών μηχανισμών, ελάχιστα μπορεί να προσδοκά κανείς στο μέλλον.

Εντούτοις, εάν θελήσει κανείς να σκιαγραφήσει έστω και θεωρητικά αυτές τις ροές, εκείνο που μπορεί να επισημάνει είναι ότι πρόκειται για σχέσεις, οι οποίες διέπονται από τη λογική της συνεργασίας. Συγκεκριμένα, πρόκειται για μία προσπάθεια συντονισμού μεταξύ των τμημάτων και των διευθύνσεων που απαρτίζουν τη δομή του Υπουργείου, η οποία στοχεύει στην όσο το δυνατόν καλύτερη διεκπεραίωση του έργου με το οποίο το εν λόγω Υπουργείο είναι επιφορτισμένο. Ωστόσο, η προσπάθεια αυτή θα μπορούσε να λάβει μία περισσότερο δυναμική μορφή και να επεκταθεί σε περισσότερους τομείς.

Κεφάλαιο 5 : Μεθοδολογία έρευνας

5.1 Δείγμα

Στο πλαίσιο της εμπειρικής έρευνας διανεμήθηκαν συνολικά 290 ερωτηματολόγια, εκ των οποίων τα 135 στους υπαλλήλους της Γενικής Γραμματείας του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και 155 στους υπαλλήλους της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Διοίκησης. Ο διαχωρισμός αυτός έγινε σύμφωνα με ορισμένες παραμέτρους, οι οποίες και πρέπει να αναφερθούν. Αρχικά, επιλέγηκαν μόνο οι προαναφερθείσες Γενικές Γραμματείες, γιατί είναι οι μόνες των οποίων οι αρμοδιότητες χαρακτηρίζονται από το στοιχείο της επιτελικότητας. Επιπρόσθετα, λήφθηκε υπόψη ο πραγματικός πληθυσμός του Υπουργείου σε κάθε μία από τις Γενικές Γραμματείες και κατά επέκταση η αντιπροσωπευτικότητα που έπρεπε να εξασφαλίζει το δείγμα της έρευνας, καθώς και η πρόσβαση που ήταν δυνατόν να εξασφαλισθεί σε κάθε μία από τις κατηγορίες των υπαλλήλων.

Συγκεκριμένα, όπως προκύπτει και από την έρευνα, η Γενική Γραμματεία του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης αριθμεί συνολικά 350 περίπου υπαλλήλους, ενώ η Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης περίπου 200 υπαλλήλους. Από τη Γενική Γραμματεία του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης απαντήθηκαν 91 ερωτηματολόγια, ενώ από τη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης 66 ερωτηματολόγια. Λαμβάνοντας υπόψη τα ερωτηματολόγια τα οποία δόθηκαν αρχικά στους ερωτώμενους, αυτά τα οποία συμπληρώθηκαν και τον πραγματικό πληθυσμό των Γενικών Γραμματειών του Υπουργείου, αξίζει να επισημανθεί ότι επιτεύχθηκε όσο το δυνατό καλύτερα η αντιπροσωπευτικότητα του δείγματος (το ένα τρίτο (1/3) περίπου του πραγματικού πληθυσμού απάντησε στα ερωτηματολόγια που του διανεμήθηκαν.

5.2 Περιγραφή των μεθόδων συλλογής στοιχείων

Η συλλογή των στοιχείων αναφορικά με το εμπειρικό μέρος της έρευνας έγινε όπως προαναφέρθηκε με τη βοήθεια ερωτηματολογίων. Η επιλογή αυτής της μεθόδου έγινε με γνώμονα το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα της έρευνας, το οποίο συνίσταται στην ανίχνευση των παραγόντων που επηρεάζουν την ποιότητα υπηρεσιών στο δημόσιο τομέα. Είναι άλλωστε γνωστό ότι τα ερωτηματολόγια αποτελούν ένα από τα καλύτερα ανιχνευτικά μέσα στο χώρο των ερευνών.

Τα ερωτηματολόγια που δόθηκαν στους ερωτώμενους ήταν ανώνυμα και τους ζητήθηκε η απευθείας συμπλήρωσή τους. Το κάθε ερωτώμενο δηλαδή, άτομο απάντησε μόνο του στις ερωτήσεις, ενώ παράλληλα εξασφαλίστηκε και ο απαιτούμενος χρόνος -τα ερωτηματολόγια παρέμειναν στην κατοχή των ερωτώμενων για μία εβδομάδα.

5.3 Ερωτηματολόγιο

Στο πλαίσιο της εμπειρικής έρευνας ζητήθηκε από τους υπαλλήλους του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης να απαντήσουν σε ερωτήσεις, οι οποίες σχετίζονται με την ποιότητα υπηρεσιών στο Υπουργείο τους, καθώς και με τον τρόπο με τον οποίο αυτή μπορεί να διασφαλισθεί καλύτερα. Τα συγκεκριμένα πρόσωπα επιλέχθηκαν με κριτήριο το γεγονός ότι αποτελούν τον αρχικό 'κρίκο' στην αλυσίδα σχεδιασμού και παροχής υπηρεσιών και κατά επέκταση η καταγραφή της άποψής τους επιτρέπει τη διαμόρφωση μιας ολοκληρωμένης εικόνας για το τι συμβαίνει στην πράξη.

Οι ερωτήσεις οι οποίες περιλαμβάνονται στο ερωτηματολόγιο επιχειρούν να εντοπίσουν τους παράγοντες που επηρεάζουν την ποιότητα υπηρεσιών τόσο μέσα στο ίδιο το Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, όσο και την ποιότητα υπηρεσιών που παρέχεται στους πολίτες. Η επιλογή των παραγόντων έγινε με γνώμονα τις αρχές που διέπουν τη Διοίκηση Ολικής Ποιότητας καθώς και τα στοιχεία που χαρακτηρίζουν το γραφειοκρατικό φαινόμενο.

Συγκεκριμένα, το ερωτηματολόγιο το οποίο χρησιμοποιήθηκε στην παρούσα έρευνα ήταν ανώνυμο, όσο το δυνατόν περισσότερο ευκρινές και απλό, ακολούθησε μία διαδοχή στις ερωτήσεις -αρχικά γενικού χαρακτήρα και στη συνέχεια περισσότερο εξειδικευμένες- και απευθύνθηκε σε όλες τις ιεραρχικές βαθμίδες, εξασφαλίζοντας το στοιχείο της αντιπροσωπευτικότητας. Αποτελείτο από έξι (6) ερωτήσεις, τρεις (3) κλειστού τύπου -πρόκειται για προδιατυπωμένες ερωτήσεις στις οποίες ο ερωτώμενος καλείται να εκφράσει το βαθμό στον οποίο συμφωνεί ή διαφωνεί- και τρεις (3) συνδυαστικές (ανοιχτές-κλειστές), στις οποίες ο ερωτώμενος έχει τη δυνατότητα να εκφράσει και την προσωπική του άποψη. (Σε ό,τι αφορά την τελευταία κατηγορία ερωτήσεων, όπως προέκυψε και από την ανάλυση των ερωτηματολογίων, υπήρξε άρνηση των ερωτώμενων να απαντήσουν. Οι περισσότερες ανοιχτές ερωτήσεις παρέμειναν αναπάντητες, γεγονός το οποίο δυσχέρανε μερικώς τη διεξαγωγή αντιπροσωπευτικών συμπερασμάτων).

Ειδικότερα, οι ερωτώμενοι κλήθηκαν να εκφράσουν το βαθμό στον οποίο συγκεκριμένοι παράγοντες επηρεάζουν την ποιότητα των παρεχομένων από τους

ίδιους υπηρεσιών, στα συνεργαζόμενα Υπουργεία-Φορείς. Πρόκειται για παράγοντες, οι οποίοι συνδέονται έμμεσα με την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και κατά επέκταση γενικού χαρακτήρα, οι οποίοι ωστόσο επιτρέπουν τη διαμόρφωση μιας πρώτης εικόνας σχετικά με την ποιότητα υπηρεσιών και τον τρόπο με τον οποίο γίνεται αντιληπτή.

Επιπλέον, ζητήθηκε από τους υπαλλήλους του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, να εκφράσουν την άποψή τους για συγκεκριμένους παράγοντες, οι οποίοι τους επηρεάζουν θετικά, προκειμένου να παρέχουν (οι ίδιοι) υπηρεσίες ποιότητας. Οι εν λόγω παράγοντες σχετίζονται άμεσα με τα όσα πρεσβεύει η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας αναφορικά με τη διασφάλιση της ποιότητας υπηρεσιών. Πρόκειται συνεπώς, για μία ερώτηση-κλειδί σε ό,τι αφορά το εμπειρικό μέρος της έρευνας.

Σε κάποιο άλλο σημείο οι ερωτώμενοι είχαν να επιλέξουν από μία σειρά κριτηρίων εκείνα τα οποία θεωρούν πιο σημαντικά για τη διασφάλιση της ποιότητας υπηρεσιών στο Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ενώ παράλληλα τους δόθηκε η δυνατότητα να εκφράσουν και την προσωπική τους άποψη, συμπληρώνοντας όποιο άλλο κριτήριο θεωρούσαν οι ίδιοι σημαντικό.

Εκτός των παραπάνω στοιχείων ζητήθηκε από τους ερωτώμενους να προσδιορίσουν τα χαρακτηριστικά που διέπουν το ανθρώπινο δυναμικό του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ενώ ταυτόχρονα είχαν τη δυνατότητα να εκφράσουν και την προσωπική τους θέση ως προς αυτά τα χαρακτηριστικά.

Στην ίδια λογική ήταν διατυπωμένη και μία ακόμη ερώτηση, καθώς οι ερωτώμενοι κλήθηκαν να εκφράσουν το βαθμό στον οποίο συγκεκριμένοι παράγοντες προσδιορίζουν τον τρόπο λειτουργίας του τμήματος ή της διεύθυνσής τους.

Τέλος, οι ερωτώμενοι κλήθηκαν να εκφράσουν την άποψή τους όχι μόνο στο εάν θεωρούν αναγκαία ή μη τη δημιουργία μίας διεύθυνσης διασφάλισης ποιότητας στο Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, αλλά και τους λόγους για τους οποίους συμφωνούν ή διαφωνούν.

Το ερωτηματολόγιο ολοκληρώθηκε με κάποιες ερωτήσεις γενικού χαρακτήρα, οι οποίες αφορούν τα δημογραφικά χαρακτηριστικά των ερωτώμενων, προκειμένου να συναχθούν κάποια γενικά συμπεράσματα για τον πληθυσμό που μελετάται. Μεταξύ άλλων εξετάζονται το φύλο των ερωτώμενων, η ηλικία τους, τα χρόνια προϋπηρεσίας, το επίπεδο σπουδών καθώς και η θέση που κατέχουν στο Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, οι ερωτώμενοι κλήθηκαν να εκφράσουν το βαθμό στον οποίο συμφωνούν ή διαφωνούν σε συγκεκριμένους παράγοντες, οι

οποίοι σύμφωνα με την έρευνα επηρεάζουν την ποιότητα των υπηρεσιών στο δημόσιο τομέα. Η κλίμακα μέτρησης που χρησιμοποιήθηκε στις παραπάνω ερωτήσεις ήταν η Likert, στην οποία οι απαντήσεις διαβαθμίζονται από το πολύ αρνητικό (καθόλου), μέχρι το πολύ θετικό (πάρα πολύ). Συγκεκριμένα, χρησιμοποιήθηκε η πενταβάθμια κλίμακα, στην οποία ο αριθμός ένα (1) αντιστοιχεί στο καθόλου και το πέντε (5) στο πάρα πολύ (μοναδική εξαίρεση αποτελεί η πρώτη ερώτηση, η οποία εκ παραδρομής είναι αντίστροφα διατυπωμένη. Το λάθος αυτό αντιμετωπίστηκε κατά τη στατιστική ανάλυση με αντιστροφή της κλίμακας).

Μολονότι είναι γνωστές σε όλους οι αδυναμίες και τα κενά που παρουσιάζουν οι συγκεκριμένες κλίμακες, ως προς την ανάλυσή τους -καθώς είναι δύσκολο να ερμηνευθεί κατά πόσο δύο άτομα μετρούν τη διαφορά μεταξύ των διαβαθμίσεων αυτής της κλίμακας-, η επιλογή της συγκεκριμένης κλίμακας έγινε προκειμένου να είναι όσο το δυνατόν ευκολότερη η συμπλήρωση του ερωτηματολογίου από τους ερωτώμενους.

5.4 Μέθοδοι ανάλυσης δεδομένων

Για την επεξεργασία των δεδομένων που προέκυψαν από την εμπειρική έρευνα, επιλέχθηκε η χρήση του SPSS (Statistical Package for Social Sciences) και συγκεκριμένα η χρήση του βασικού τμήματος. Στο βασικό τμήμα εντάσσεται και η μέθοδος της συσχέτισης, η οποία αναφέρεται στη διερεύνηση της συνάφειας ή σχέσης μεταξύ δύο μεταβλητών ή μιας ομάδας μεταβλητών. Όπως είναι γνωστό η παρουσία μίας ισχυρής συσχέτισης μεταξύ δύο μεταβλητών δε σημαίνει αναγκαστικά ότι υπάρχει μια αιτιατή σχέση μεταξύ τους, ακόμη και αν η συσχέτιση αυτή μπορεί να οδηγήσει στον εντοπισμό αιτιατών σχέσεων. Ωστόσο, η παρουσία μίας ισχυρής συσχέτισης μεταξύ της μεταβλητής X (ανεξάρτητη) και της μεταβλητής Y (εξαρτημένη) υποδηλώνει την ύπαρξη κάποιας λειτουργικής διασύνδεσης ή συνάφειας της X προς τη Y , η οποία μπορεί να συνεισφέρει, σε συνδυασμό με άλλες μεταβλητές στην εν μέρει ερμηνεία ή πρόβλεψη της Y .¹²⁶

Ο υπολογισμός συσχετίσεων είναι μία διαδικασία πολύ σημαντική στην επιστημονική έρευνα γιατί συνεισφέρει σημαντικά στη γνώση. Αν και οι συσχετίσεις από μόνες τους δεν μπορούν να αποδείξουν την ύπαρξη μίας αιτιατής σχέσης, οι πληροφορίες που δίνουν μπορούν να θεωρηθούν ως ένδειξη ύπαρξης λειτουργικών σχέσεων και ως πρόβλεψη πιθανών αιτιατών σχέσεων.

¹²⁶ Βασίλης Γ, Μακράκης, «Ανάλυση δεδομένων στην επιστημονική έρευνα με τη χρήση του SPSS», Από τη θεωρία στην πράξη, εκδ Gutenberg, Αθήνα 1997, σελ 168-170.

Η σχέση μεταξύ δύο μεταβλητών είναι γραμμική ή μη γραμμική. Το μέτρο που καθορίζει αυτή τη σχέση είναι ο συντελεστής συσχέτισης του Spearman. Ο συντελεστής αυτός παίρνει τιμές από -1 έως $+1$. Όσο μεγαλύτερη είναι η απόλυτη τιμή του συντελεστή συσχέτισης μεταξύ X και Y , τόσο περισσότερο ισχυρή είναι η πρόβλεψη της μιας μεταβλητής από την άλλη. Η θετική συσχέτιση υποδηλώνει ότι οι δύο μεταβλητές κινούνται προς την ίδια κατεύθυνση, δηλαδή, καθώς η μια αυξάνεται το ίδιο συμβαίνει και με την άλλη. Η αρνητική συσχέτιση, από την άλλη πλευρά, υποδηλώνει ότι όταν αυξάνεται η μία μεταβλητή μειώνεται η άλλη.

Η αξιολόγηση του μεγέθους μιας συνάφειας ή συσχέτισης στηρίζεται συνήθως σε μία κατηγοριοποίηση, όπου, συσχετίσεις της τάξης από $0,00$ μέχρι $0,30$ χαρακτηρίζονται ως ασθενείς, από $0,30$ μέχρι $0,60$ ως μέτριες και από $0,60$ μέχρι $1,00$ ως υψηλές ή ισχυρές. Ωστόσο, τέλειες συσχετίσεις του $+1$ ή -1 είναι αδύνατον να βρεθούν, αλλά και αν βρεθούν δεν αντανακλούν την πραγματικότητα. Επιπλέον, εάν δύο μεταβλητές είναι γραμμικά μη συσχετισμένες αυτό δε σημαίνει αναγκαστικά ότι είναι και ανεξάρτητες ή μία από την άλλη, καθώς είναι πολύ πιθανή η ύπαρξη κάποιας συναρτησιακής σχέσης άλλης μορφής. Τέλος, σε ό,τι αφορά το συντελεστή συσχέτισης, πρέπει να τονιστεί ότι πρόκειται για έναν απλό αριθμό και κατά επέκταση δεν πρέπει να ερμηνεύεται ως ποσοστό.

Ένα άλλο σημείο που χρίζει ιδιαίτερης προσοχής αναφορικά με την μέθοδο ανάλυσης που χρησιμοποιήθηκε είναι η γενίκευση των αποτελεσμάτων, η οποία προσδιορίζεται από το επίπεδο στατιστικής σημαντικότητας. Ο έλεγχος της στατιστικής σημαντικότητας μπορεί να είναι είτε διπλής είτε μονής κατεύθυνσης σε επίπεδο πιθανότητας $p < 0.01$ και $p < 0.001$. Μια στατιστικά σημαντική συσχέτιση είναι ενδεικτική μιας πραγματικής σχέσης και όχι μιας σχέσης που μπορεί να οφείλεται αποκλειστικά στην τύχη. Επίσης, το επίπεδο στατιστικής σημαντικότητας μιας συσχέτισης επηρεάζεται σε μεγάλο βαθμό από τον αριθμό των περιπτώσεων πάνω στις οποίες υπολογίζεται η συσχέτιση. Όσο αυξάνεται ο αριθμός του δείγματος, τόσο μικρότεροι σε μέγεθος συντελεστές συσχέτισης μπορεί να είναι στατιστικά σημαντικοί.

Κεφάλαιο 6 : Στατιστική ανάλυση

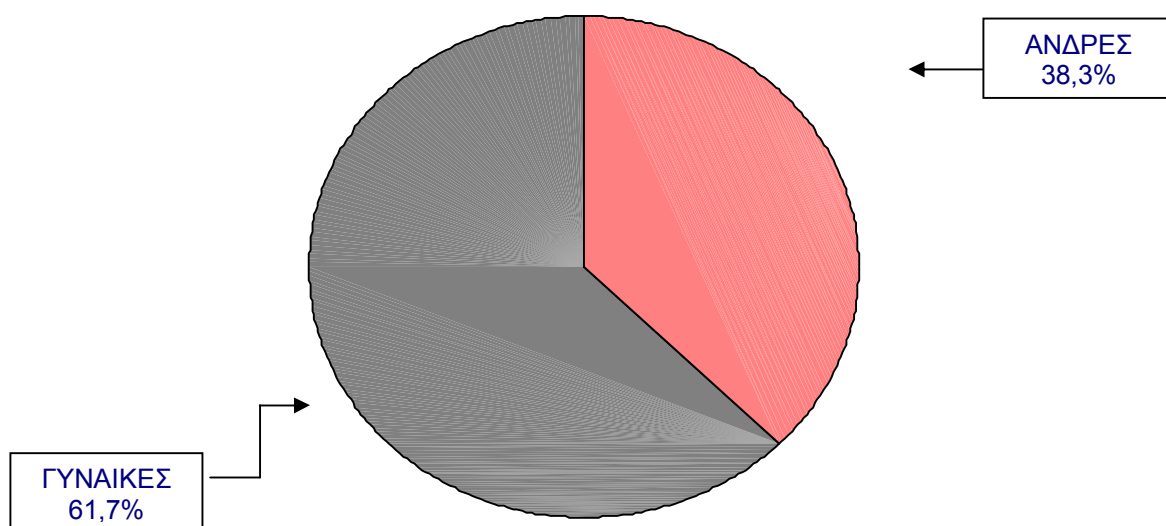
6.1 Περιγραφική Στατιστική

Για την ανάλυση των δεδομένων που προέκυψαν από την έρευνα έγινε Περιγραφική Στατιστική, η οποία ασχολείται με τη συλλογή, την ανάλυση και την ερμηνεία δεδομένων.¹²⁷ Τα τελευταία χρόνια η επιστήμη αυτή βρίσκει ολοένα και περισσότερο εφαρμογές, καθώς σε όλες τις επιστήμες υπάρχει ανάγκη ποσοτικής προσέγγισης των διαφόρων εννοιών και μεθόδων. Ειδικότερα, για την παρουσίαση των δεδομένων επιλέχθηκαν τα ραβδογράμματα, τα οποία αποτελούν έναν εναλλακτικό τρόπο γραφικής παρουσίασης ποιοτικών δεδομένων.¹²⁸

Συγκεκριμένα, το δείγμα που εξετάστηκε παρουσίαζε τα ακόλουθα δημογραφικά χαρακτηριστικά:

Το 38,3% ήταν άνδρες και το 61,7% γυναίκες.

Γράφημα 6.3 : Φύλλο εργαζομένων στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.

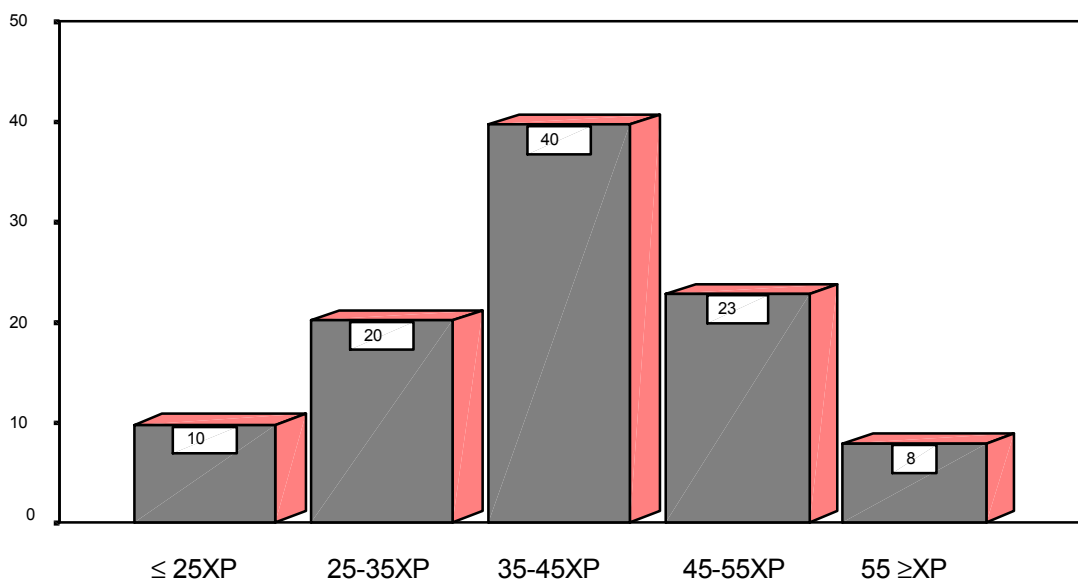


Σε ό,τι αφορά την ηλικία των υπαλλήλων, το μεγαλύτερο ποσοστό κυμαίνεται μεταξύ 25 ετών και 55 ετών.

¹²⁷ Ι. Παναρέτου και Ε. Ξεκαλάκη, «Εισαγωγή στη Στατιστική σκέψη», εκδ ISBN, Αθήνα 1993, σελ 118.

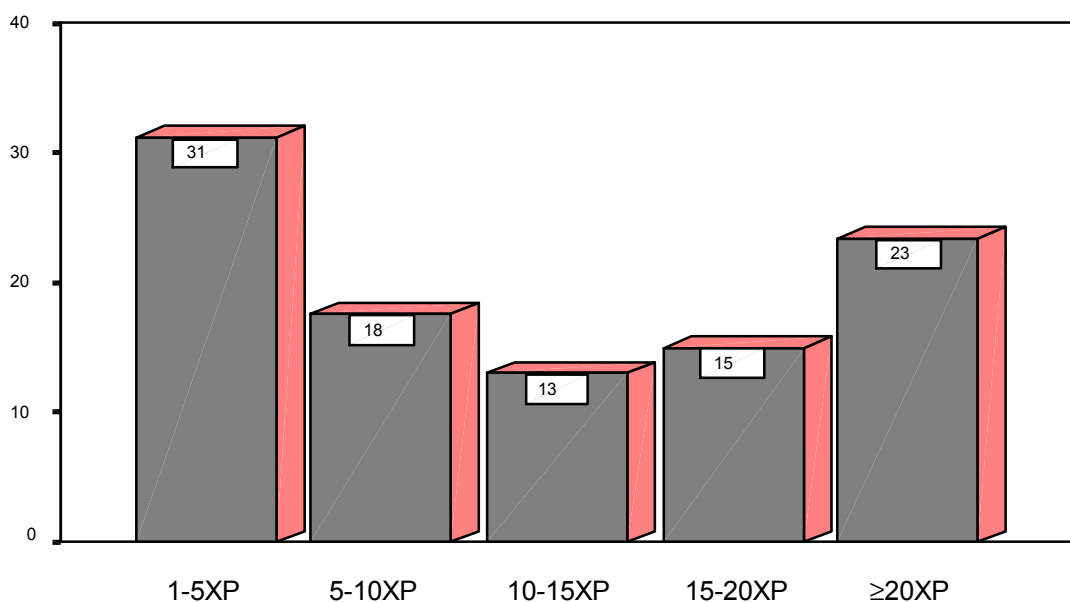
¹²⁸ Τα αποτελέσματα που παρουσιάζονται υπό τη μορφή ραβδογραμμάτων υπάρχουν και υπό τη μορφή πινάκων στο Παράρτημα 3, σελ 123-130.

Γράφημα 6.4 : Ηλικία εργαζομένων στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.



Σχετικά με την προϋπηρεσία, το μεγαλύτερο ποσοστό (31,2%) αντιστοιχεί στους υπαλλήλους των οποίων η προϋπηρεσία κυμαίνεται από ένα έως πέντε χρόνια, ενώ ακολουθούν με ποσοστό 23,4% οι υπάλληλοι των οποίων η προϋπηρεσία είναι μεγαλύτερη από 20 χρόνια.

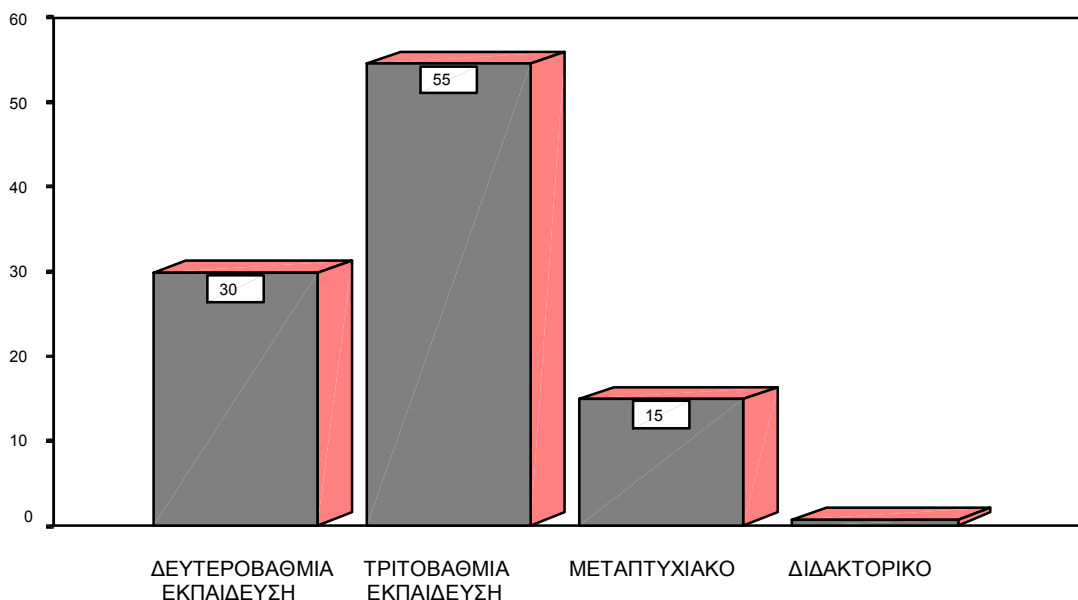
Γράφημα 6.5 : Χρόνια προϋπηρεσίας εργαζομένων στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.



Το επίπεδο σπουδών εμφανίζει μία περισσότερο διαφοροποιημένη εικόνα. Μολονότι κανείς από τους ερωτηθέντες δεν ανήκει στην υποχρεωτική εκπαίδευση, μεγάλο είναι το ποσοστό της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης (29,9%). Η πλειονότητα, βέβαια, ανήκει στην τριτοβάθμια εκπαίδευση (54,5%), ενώ αυτοί που έχουν

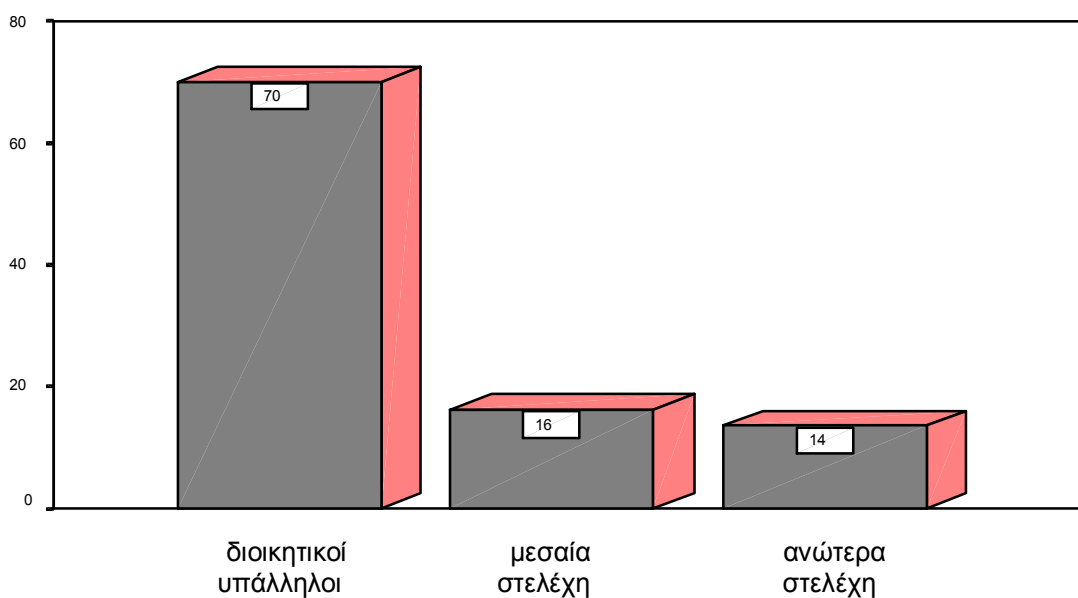
μεταπτυχιακές σπουδές είναι 14,9%. Όπως είναι φυσικό, το ποσοστό όσων έχουν διδακτορικό είναι ιδιαίτερα χαμηλό (μόλις το 0,6%).

Γράφημα 6.6 : Επίπεδο σπουδών εργαζομένων στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.



Η θέση των υπαλλήλων στην ιεραρχία είναι η αναμενόμενη, σύμφωνα με το ιεραρχικό μοντέλο που υπάρχει στο δημόσιο τομέα. Το μεγαλύτερο ποσοστό ανήκει στο διοικητικό επίπεδο (70,1%), ακολουθούν τα μεσαία στελέχη με ποσοστό 16,2% και τα ανώτερα με 13,6%.

Γράφημα 6.7 : Θέση των υπαλλήλων στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.



Εκτός από τα παραπάνω δημογραφικά χαρακτηριστικά ζητήθηκε από τους υπαλλήλους του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης

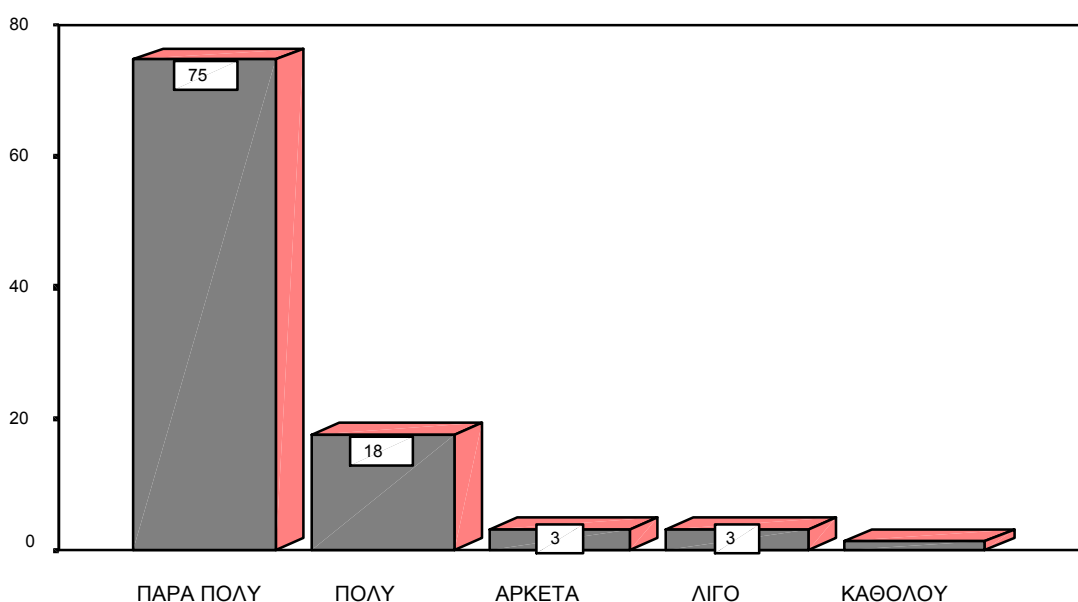
να προσδιορίσουν τους παράγοντες που επηρεάζουν την ποιότητα των παρεχόμενων από τους ίδιους υπηρεσιών στα συνεργαζόμενα Υπουργεία και Φορείς. Μεταξύ αυτών συγκαταλέγονται:

- η καταλληλότητα των κτιριακών εγκαταστάσεων
- η καταλληλότητα του εξοπλισμού
- τα μέσα επικοινωνίας με τους συναδέλφους (H/Y, e-mail)
- οι γνώσεις των υπαλλήλων
- οι ικανότητες των υπαλλήλων
- η ευγένεια των υπαλλήλων
- η εξωτερική εμφάνιση των υπαλλήλων
- ο επαρκής αριθμός των εργαζομένων και
- η παροχή προσωπικής προσοχής/φροντίδας στους συναδέλφους.

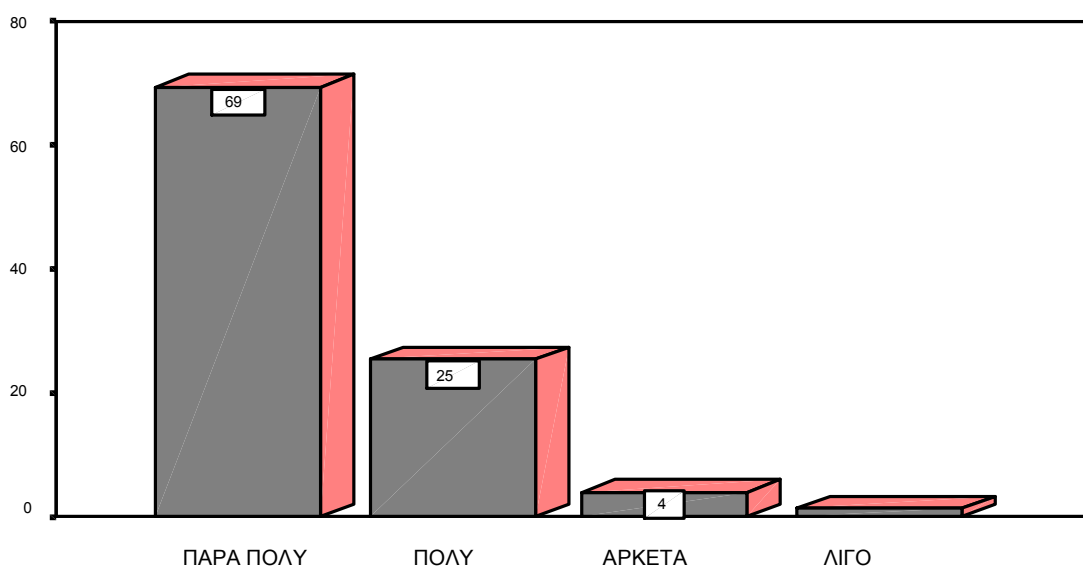
Είναι χαρακτηριστικό ότι η πλειονότητα των ερωτηθέντων θεωρεί τους παραπάνω παράγοντες ιδιαίτερα σημαντικούς σε ό,τι αφορά την παροχή υπηρεσιών ποιότητας από τους ίδιους. Ωστόσο, τα μεγαλύτερα ποσοστά απόλυτης αποδοχής (πάρα πολύ) εμφανίζουν:

- τα μέσα επικοινωνίας με τους συναδέλφους (74,7%)
- οι γνώσεις των υπαλλήλων (69,5%)
- και οι ικανότητες των υπαλλήλων (75,3%).

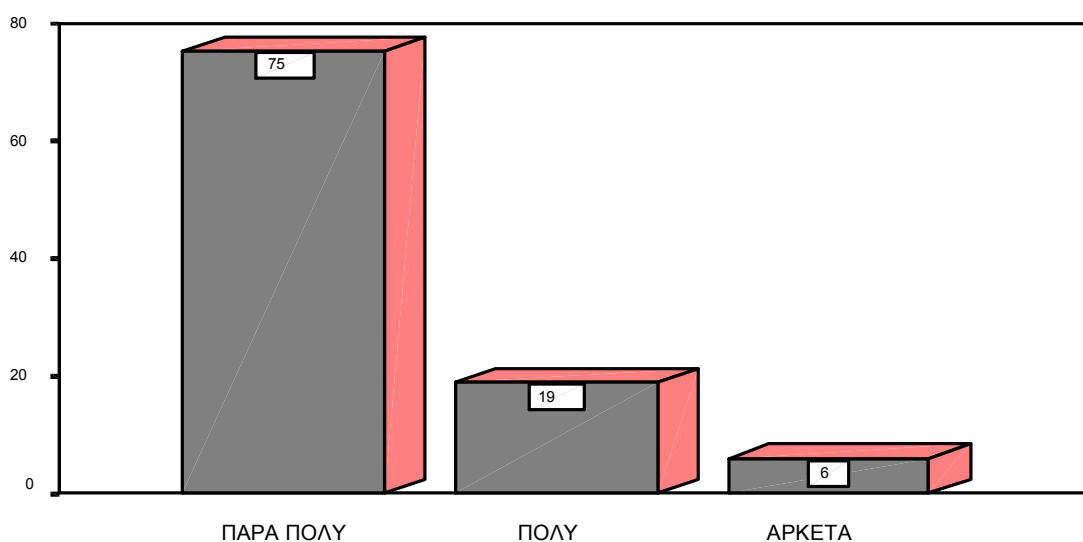
Γράφημα 6.8 : Παράγοντες που επηρεάζουν την ποιότητα υπηρεσιών στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α: Μέσα επικοινωνίας με τους συναδέλφους.



Γράφημα 6.9 : Παράγοντες που επηρεάζουν την ποιότητα υπηρεσιών στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α: Γνώσεις υπαλλήλων.

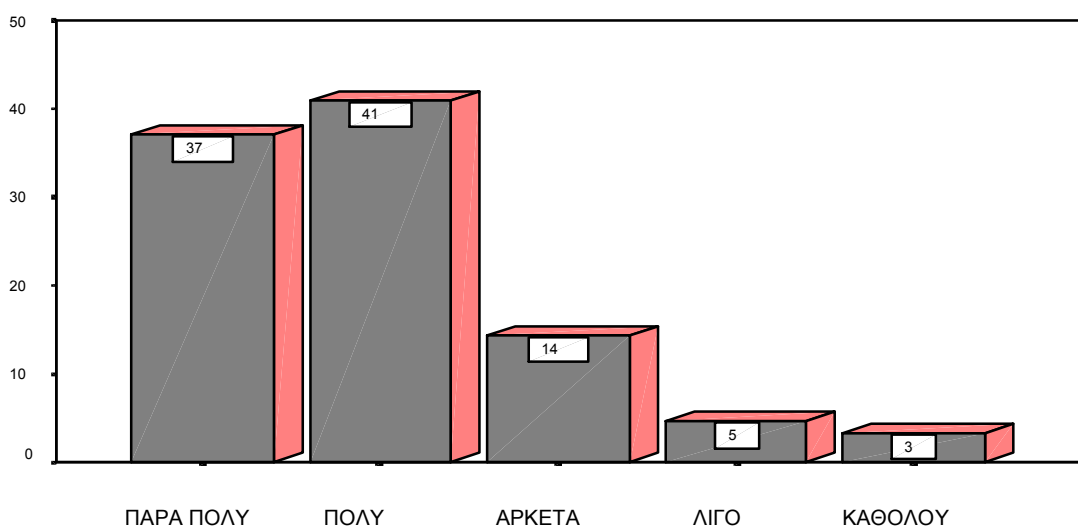


Γράφημα 6.10 : Παράγοντες που επηρεάζουν την ποιότητα υπηρεσιών στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α: Ικανότητες υπαλλήλων.

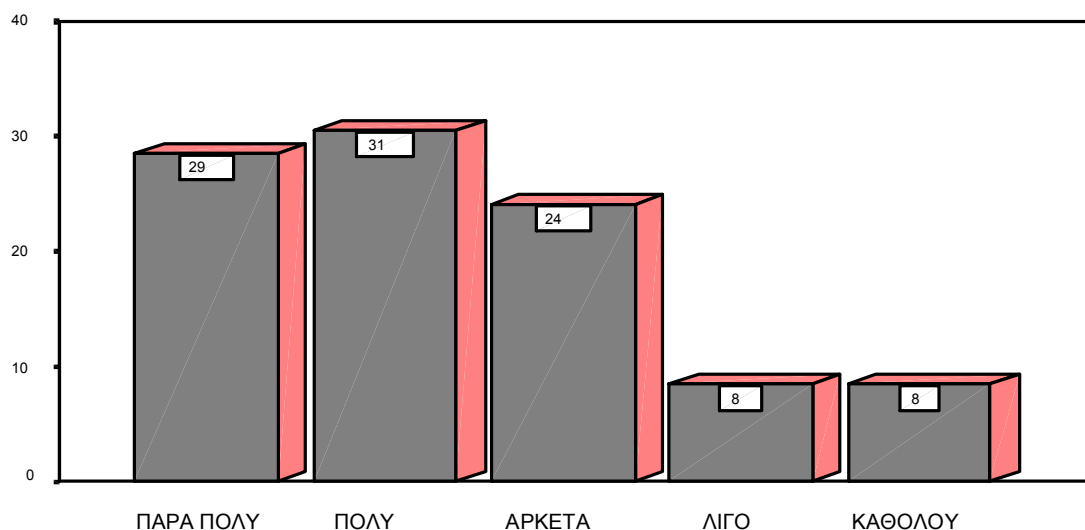


Επίσης, ιδιαίτερα χαμηλά είναι τα ποσοστά αυτών που διαφωνούν μερικώς ή απόλυτα με τη σπουδαιότητα των συγκεκριμένων παραγόντων, καθώς κανένας από αυτούς (τους παράγοντες) δεν ξεπερνά το ποσοστό του 5%, με εξαίρεση την καταλληλότητα των κτιριακών εγκαταστάσεων (7,7%) και την ευπρεπή εξωτερική εμφάνιση των υπαλλήλων (16,8%).

Γράφημα 6.11 : Παράγοντες που επηρεάζουν την ποιότητα υπηρεσιών στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α:
Καταλληλότητα κτιριακών εγκαταστάσεων



Γράφημα 6.12 : Παράγοντες που επηρεάζουν την ποιότητα υπηρεσιών στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α:
Ευπρεπής εξωτερική εμφάνιση υπαλλήλων.



Σχετικά διαφοροποιημένη εμφανίζεται η θέση των εργαζομένων σε ό,τι αφορά την άποψή τους για τους παράγοντες που επηρεάζουν το ανθρώπινο δυναμικό του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ώστε να παρέχει υπηρεσίες ποιότητας. Πρόκειται για παράγοντες, οι οποίοι σχετίζονται άμεσα με τα όσα πρεσβεύει η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας αναφορικά με την ποιότητα υπηρεσιών και για το λόγο αυτό ιδιαίτερα σημαντικοί σε ό,τι αφορά την παρούσα έρευνα. Συγκεκριμένα, οι παράγοντες αυτοί αναφέρονται:

- στον άμεσο προϊστάμενο
- στους συναδέλφους
- στο περιβάλλον εργασίας
- στις αμοιβές
- στις πρόσθετες παροχές

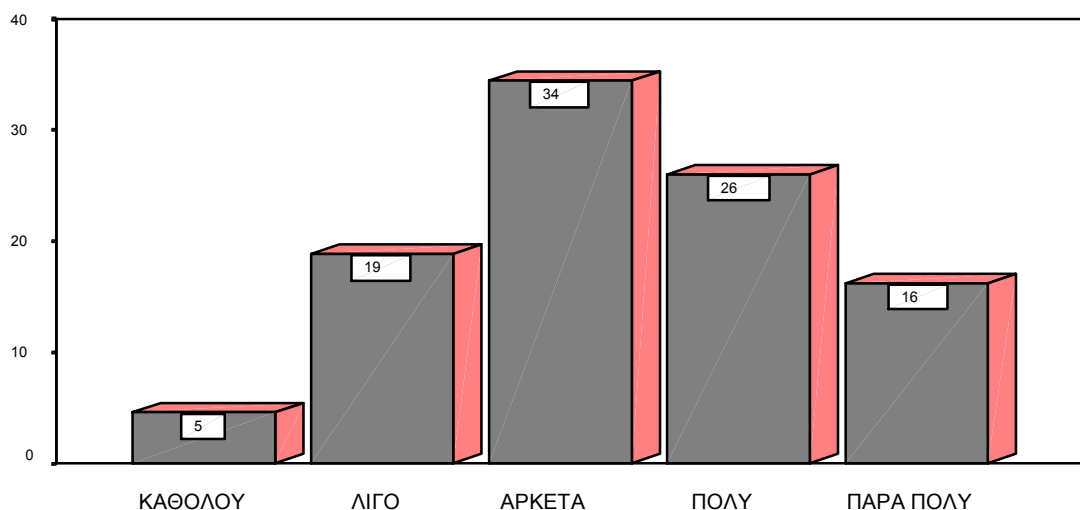
- στην εκπαίδευση / σεμινάρια
- στον εσωτερικό έλεγχο
- στην εσωτερική επικοινωνία
- στην ιεραρχία και
- στην αξιολόγηση της απόδοσης.

Οι περισσότεροι από τους ερωτηθέντες διατηρούν μία ουδέτερη στάση ως προς τους συγκεκριμένους παράγοντες, ενώ σε αρκετές περιπτώσεις τα ποσοστά της απόλυτης άρνησης είναι αρκετά υψηλά.

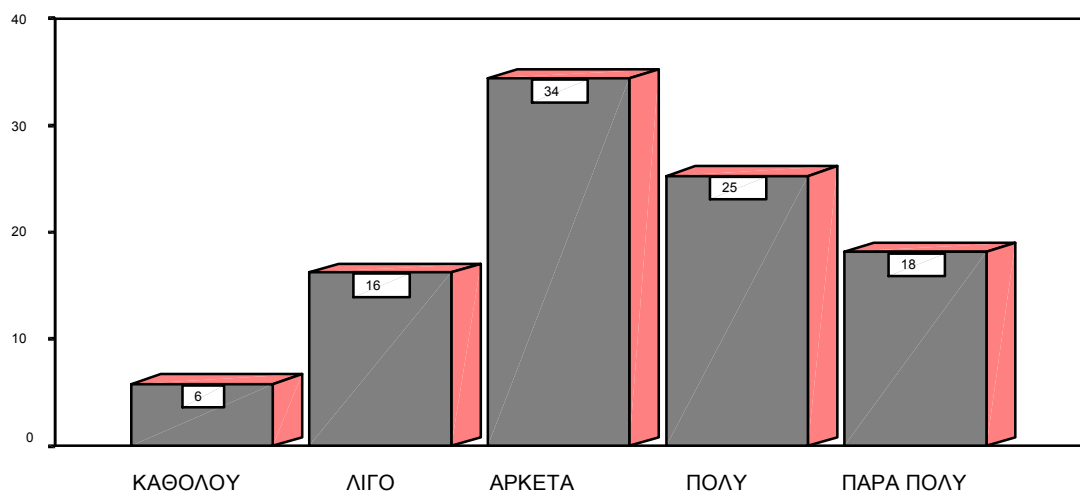
Συγκεκριμένα:

- Το 4,5% των ερωτηθέντων θεωρεί ότι ο εσωτερικός έλεγχος δεν τους επηρεάζει σχετικά με την παροχή υπηρεσιών ποιότητας.
- Σε ό,τι αφορά την ιεραρχία το ποσοστό κυμαίνεται στο 5,8%, ενώ
- Το μεγαλύτερο ποσοστό το εμφανίζει η αξιολόγηση της απόδοσης, με ποσοστό 9,7%.

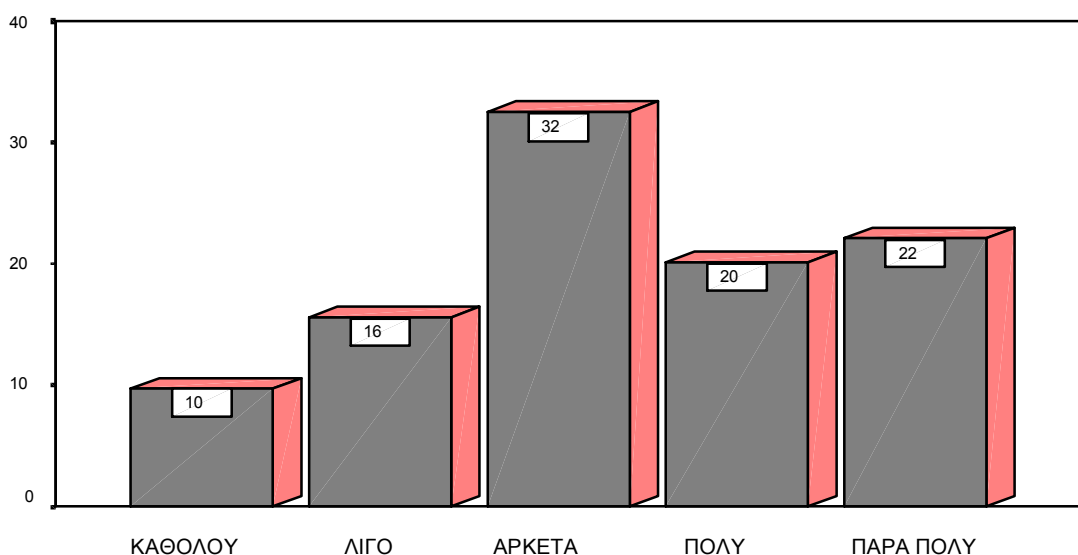
Γράφημα 6.13 : Ποιότητα υπηρεσιών στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α και ανθρώπινο δυναμικό: Εσωτερικός έλεγχος.



Γράφημα 6.14 : Ποιότητα υπηρεσιών στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α και ανθρώπινο δυναμικό: Ιεραρχία.



Γράφημα 6.15 : Ποιότητα υπηρεσιών στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α και ανθρώπινο δυναμικό: Αξιολόγηση απόδοσης.

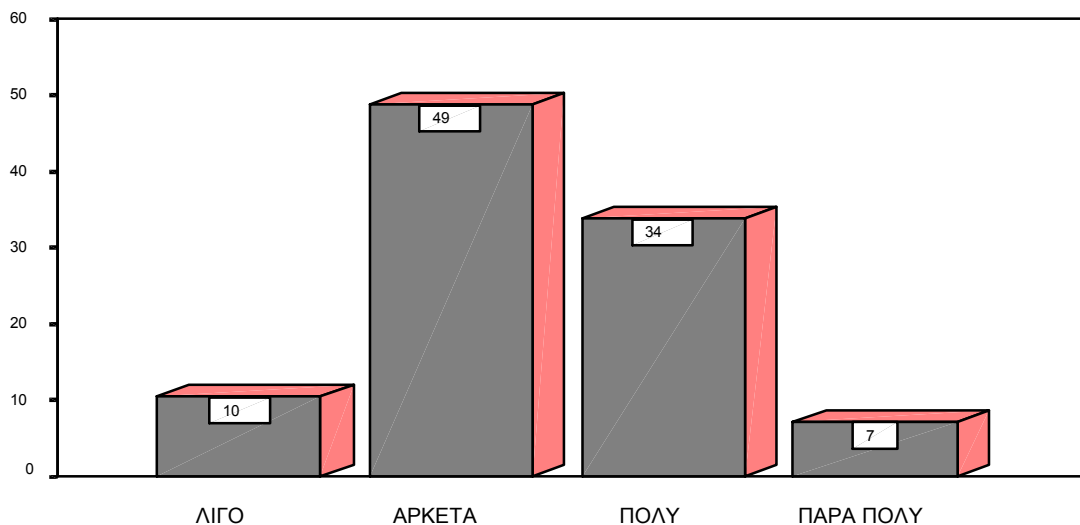


Τα ποσοστά αυτά είναι ενδεικτικά της αντίληψης των περισσότερων δημοσίων υπαλλήλων, οι οποίοι δεν έχουν προφανώς συνειδητοποιήσει την σπουδαιότητα ορισμένων παραγόντων σε ό,τι αφορά τη διασφάλιση υπηρεσιών ποιότητας.

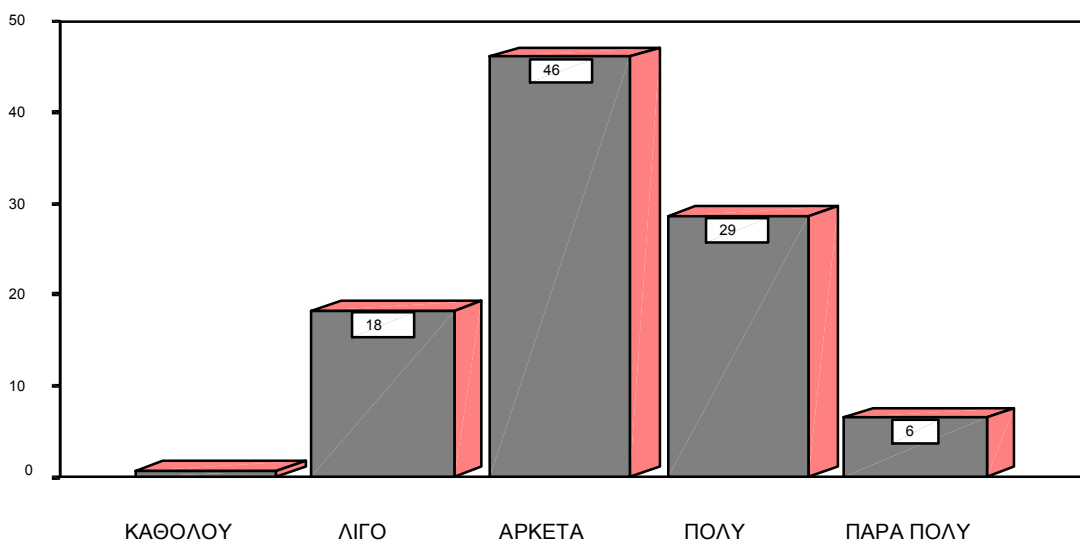
Ιδιαίτερα σημαντική ωστόσο, είναι και η αντίληψη που έχουν οι ίδιοι οι δημόσιοι υπάλληλοι για τους εαυτούς τους. Σε ερώτηση αναφορικά με το ανθρώπινο δυναμικό που στελεχώνει του Υπουργείο, το μεγαλύτερο ποσοστό των ερωτηθέντων έκρινε ότι διαθέτει τα προσόντα που είναι αναγκαία για την εύρυθμη και αποτελεσματική του λειτουργία. Η διαπίστωση αυτή γίνεται άμεσα αντιληπτή από τα γραφήματα που ακολουθούν. Είναι χαρακτηριστικό ότι η κατηγορία 'αρκετά' συγκεντρώνει το 70% των απαντήσεων για κάθε ένα από τα επιμέρους χαρακτηριστικά, ενώ η κατηγορία 'πολύ' το 24% με 33%.

Ειδικότερα, το 'υψηλό μορφωτικό επίπεδο' και η 'ευγένεια' δεν εμφανίζουν ποσοστά απόλυτης άρνησης ('καθόλου'), ενώ η 'ευγένεια', η 'ευσυνειδησία' και η 'συνέπεια' εμφανίζουν τα μεγαλύτερα ποσοστά απόλυτης αποδοχής ('πέρα πολύ'), 24%. Ακολουθούν η 'φιλική συμπεριφορά' και η 'κοινωνικότητα' με 23%.

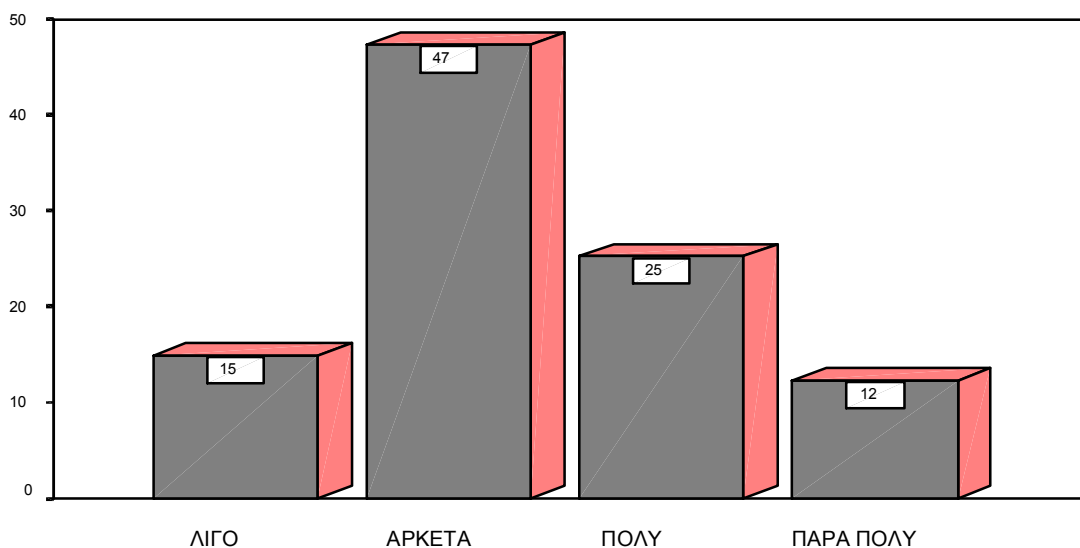
Γράφημα 6.16 : Τα χαρακτηριστικά των υπαλλήλων του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α: Υψηλό μορφωτικό επίπεδο.



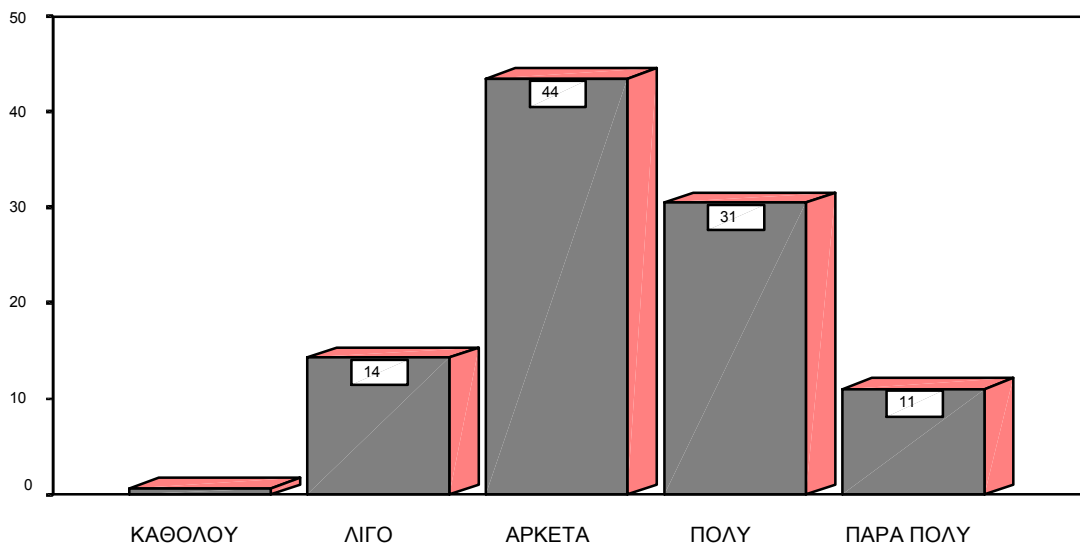
Γράφημα 6.17 : Τα χαρακτηριστικά των υπαλλήλων του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α: Κατοχή δεξιοτήτων.



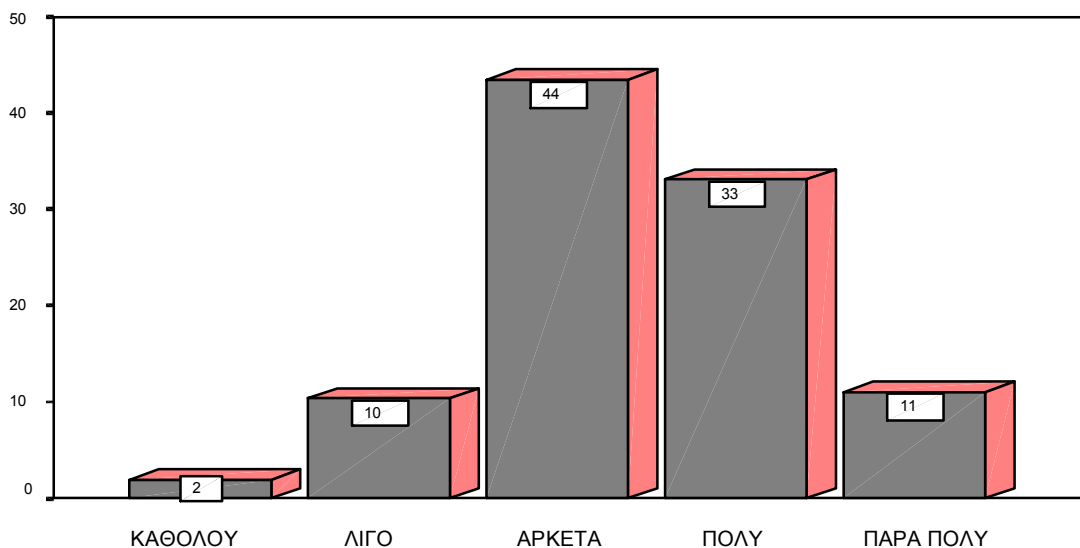
Γράφημα 6.18: Τα χαρακτηριστικά των υπαλλήλων του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α: Ευγένεια.



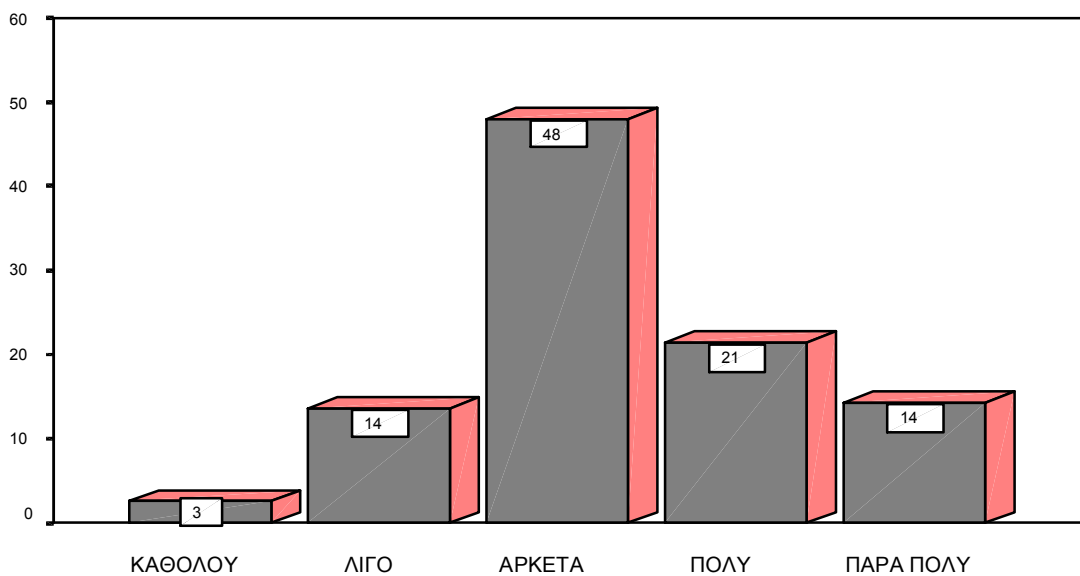
Γράφημα 6.19 : Τα χαρακτηριστικά των υπαλλήλων του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α: Ανταπόκριση / φιλική συμπεριφορά.



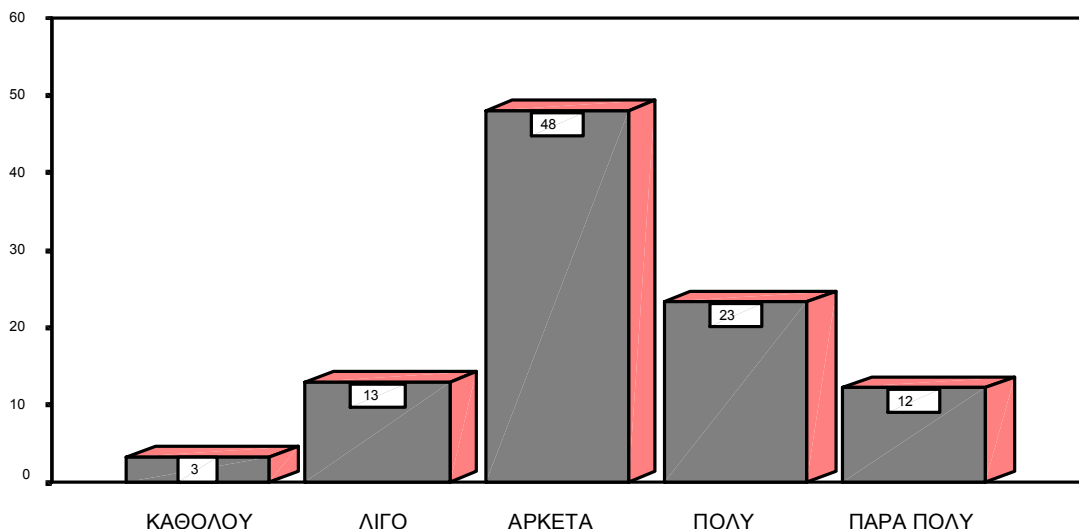
Γράφημα 5.20 : Τα χαρακτηριστικά των υπαλλήλων του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α: Κοινωνικότητα.



Γράφημα 6.21 : Τα χαρακτηριστικά των υπαλλήλων του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α: Ευσυνειδησία.



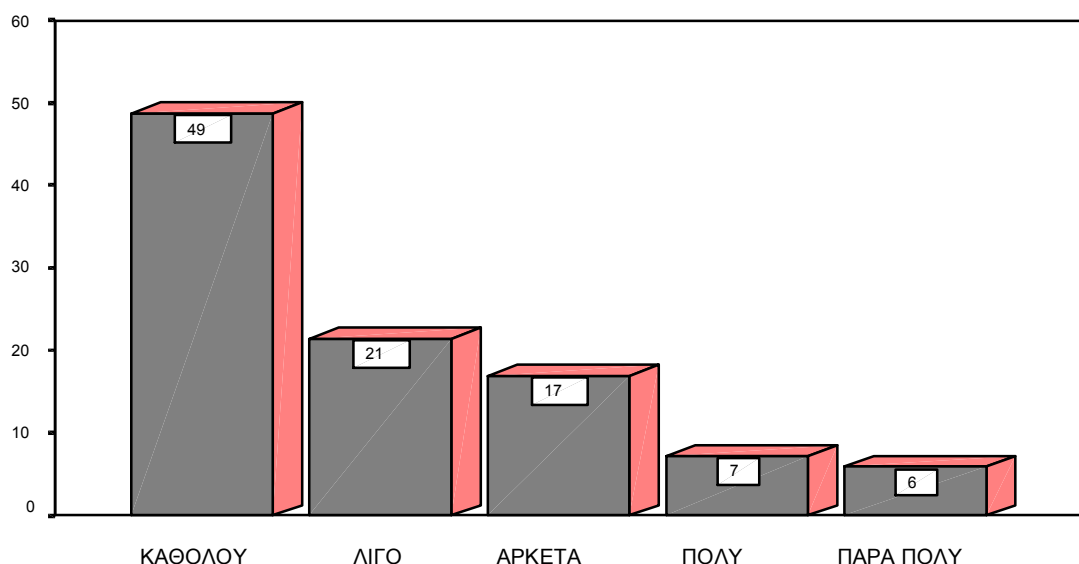
Γράφημα 6.22: Τα χαρακτηριστικά των υπαλλήλων του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α: Συνέπεια.



Εκτός των προαναφερθέντων χαρακτηριστικών, οι ερωτώμενοι είχαν τη δυνατότητα να εκθέσουν την προσωπική τους γνώμη, σχετικά με τα χαρακτηριστικά που θεωρούν ότι τους αντιπροσωπεύουν. Μεταξύ αυτών των λοιπών χαρακτηριστικών καταγράφηκαν η γνώση του αντικειμένου εργασίας, το ομαδικό πνεύμα, η φιλοτιμία και η αλληλεγγύη.

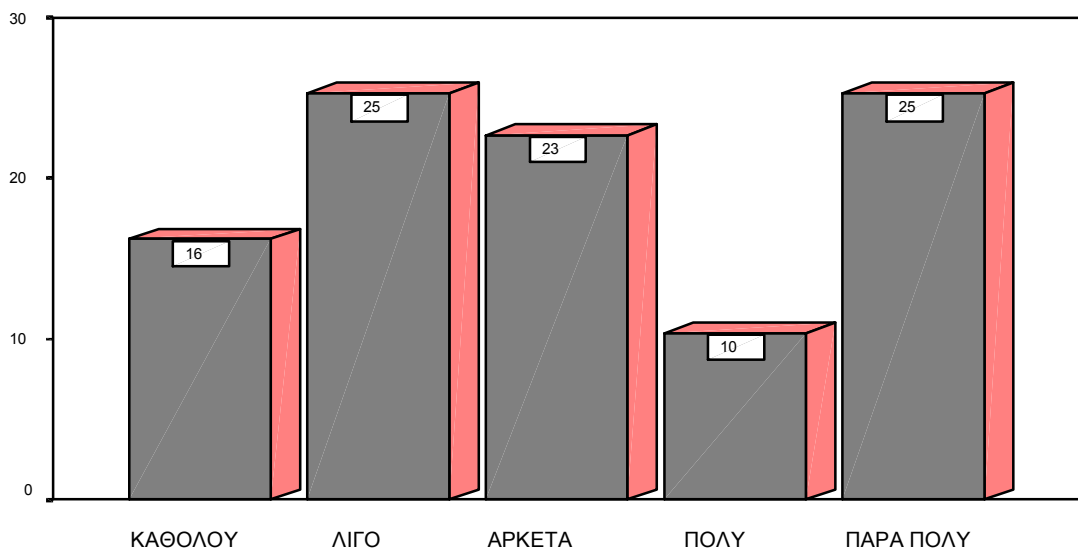
Ιδιαίτερο ενδιαφέρον στην έρευνα παρουσιάζει η εικόνα που έχουν οι δημόσιοι υπάλληλοι για τον τρόπο που λειτουργεί το τμήμα ή η διεύθυνση στην οποία ανήκουν. Χαρακτηριστική είναι η άποψη που διατυπώνουν σχετικά με τον αριθμό των δημοσίων υπαλλήλων που στελεχώνουν τα αντίστοιχα τμήματα ή διευθύνσεις. Μόλις το 30% των ερωτηθέντων πιστεύει ότι υπάρχει πλεονάζον ανθρώπινο δυναμικό.

Γράφημα 6.23 : Παράγοντες που προσδιορίζουν τον τρόπο λειτουργίας του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α: Πλεονάζον ανθρώπινο δυναμικό.



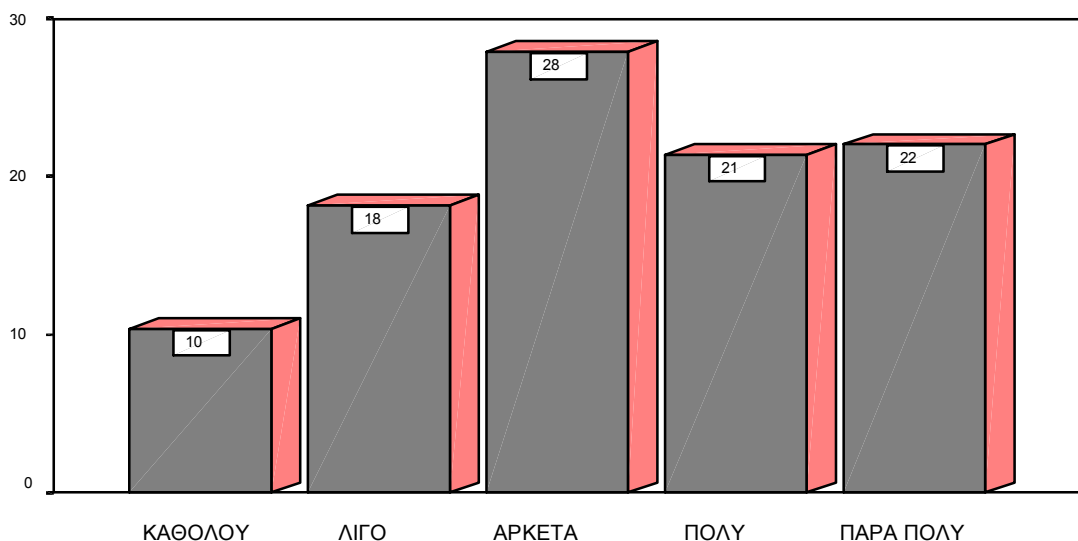
Επιπλέον, υπάρχει διχογνωμία μεταξύ των ερωτηθέντων, σχετικά με τις πολιτικές στελέχωσης των υπηρεσιών. Οι μισοί περίπου κάνουν λόγο για ξεπερασμένες πολιτικές στελέχωσης, ενώ οι υπόλοιποι πιστεύουν το αντίθετο.

Γράφημα 6.24 : Παράγοντες που προσδιορίζουν τον τρόπο λειτουργίας του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α: Ξεπερασμένες πολιτικές στελέχωσης.

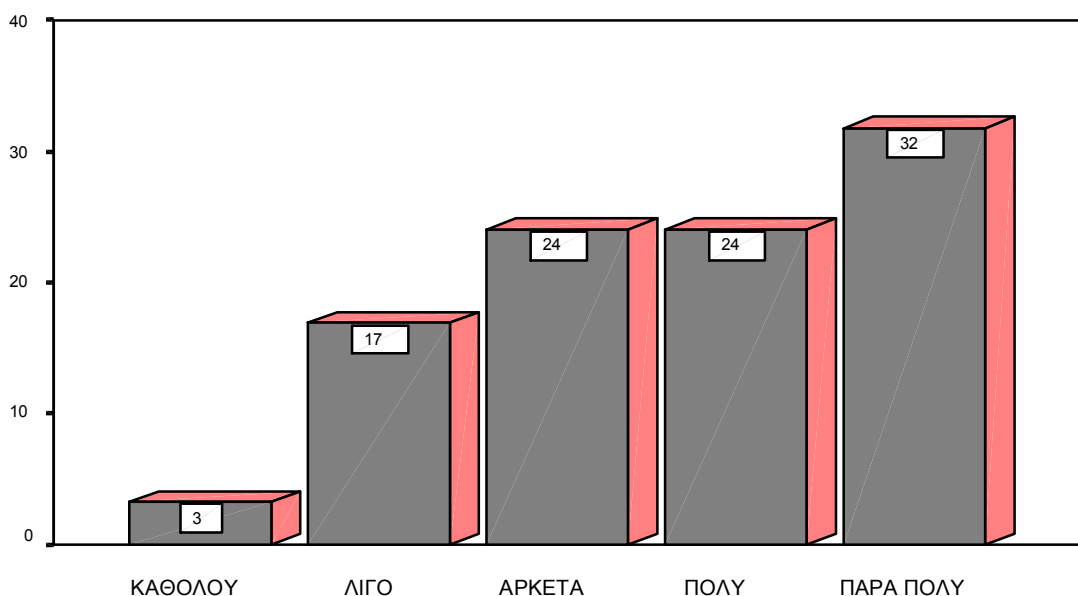


Σε ό,τι αφορά τα συστήματα αξιολόγησης που εφαρμόζονται στο Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης το 71,4% των ερωτηθέντων υποστηρίζει ότι δεν υπάρχουν αποτελεσματικά συστήματα αξιολόγησης, ενώ το ποσοστό αυτών που πιστεύουν στην απουσία κινήτρων ανέρχεται στο 79,8% .

Γράφημα 6.25 : Παράγοντες που προσδιορίζουν τον τρόπο λειτουργίας του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α: Απουσία αποτελεσματικών συστημάτων αξιολόγησης.



Γράφημα 6.26 : Παράγοντες που προσδιορίζουν τον τρόπο λειτουργίας του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α: Απουσία κινήτρων.

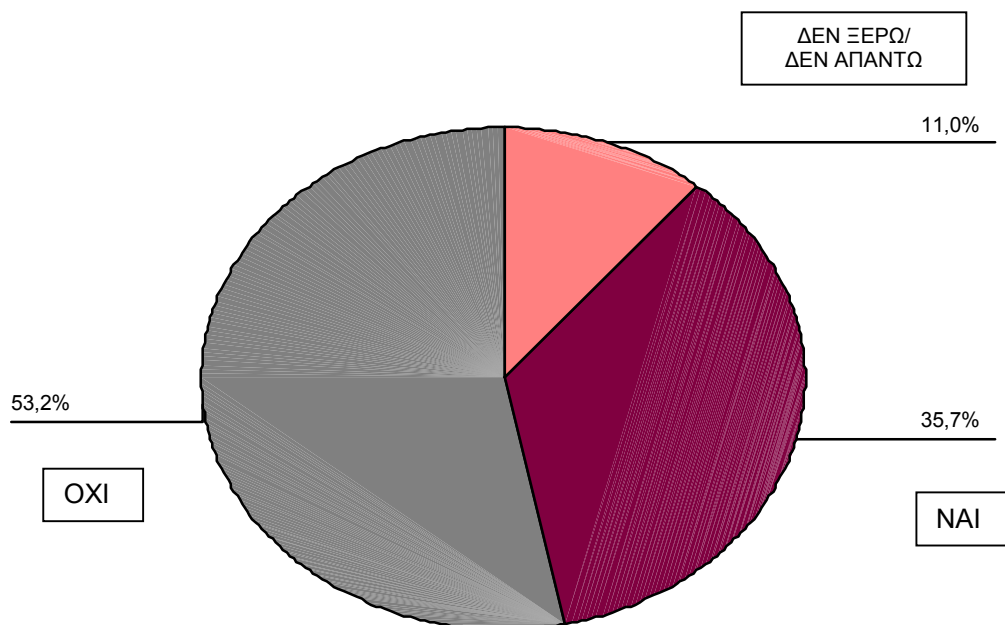


Επιπλέον, στο πλαίσιο της έρευνας που πραγματοποιήθηκε, ζητήθηκε από τους ερωτώμενους να προσδιορίσουν ποια θεωρούν ως βασικά κριτήρια για τη διασφάλιση της ποιότητας στο Υπουργείο τους. Ωστόσο, οι απαντήσεις στη συγκεκριμένη ερώτηση δεν μπόρεσαν να εκφραστούν ως ποσοστά, λόγω της λανθασμένης προσέγγισης των ερωτώμενων (αγνόησαν το βαθμό σημαντικότητας που ζητούσε η ερώτηση και περιορίστηκαν σε απλή επιλογή). Μεταξύ πέντε (5) κριτηρίων που είχαν να επιλέξουν, η άποψη τους διατυπώθηκε ως εξής: οι περισσότεροι εργαζόμενοι έκριναν ότι για να διασφαλισθεί η ποιότητα στο Υπουργείο Εσωτερικών πρέπει πρώτα να διασφαλισθούν οι απαιτούμενες γνώσεις και ικανότητες από τους δημοσίους υπαλλήλους καθώς και ο ανάλογος επαγγελματισμός. Λιγότερο σημαντικούς θεωρούν τους κανονισμούς λειτουργίας καθώς και τους μηχανισμούς ανατροφοδότησης και ελέγχου.

Εκτός από τα προαναφερθέντα κριτήρια, οι ερωτώμενοι είχαν τη δυνατότητα να διατυπώσουν την άποψή τους για το τι θεωρούν οι ίδιοι σημαντικό αναφορικά με τη διασφάλιση της ποιότητας. Ωστόσο, ο μικρός αριθμός απαντήσεων δεν επέτρεψε την αποτίμηση αυτών των κριτηρίων σε ποσοστά. Μεταξύ αυτών των λοιπών κριτηρίων τα πιο σημαντικά είναι το κλίμα συνεργασίας και η ευγενής άμιλλα, η επικοινωνία (οριζόντια και κάθετη), η συνεργασία υφισταμένων-προϊσταμένων και η ικανοποίηση των υπαλλήλων. Λιγότερο σημαντικά θεωρούνται η παροχή κινήτρων, η διασφάλιση μίας διοικητικής αρχής ανεξάρτητης από τις πολιτικές αλλαγές, η φιλική συμπεριφορά προς τους πολίτες και η αντιμετώπιση της δυσκινησίας του συστήματος.

Τέλος, χαρακτηριστική είναι η θέση των δημοσίων υπαλλήλων σχετικά με την αναγκαιότητα ή μη δημιουργίας μίας Διεύθυνσης Διασφάλισης Ποιότητας στο Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Το 35,7% τάσσεται υπέρ, ενώ το 53,2% διαφωνεί ως προς την επίτευξη ενός τέτοιου εγχειρήματος. Επιπλέον, αρκετοί είναι αυτοί οι οποίοι δεν τοποθετήθηκαν ως προς το συγκεκριμένο ερώτημα, με ποσοστό που ανέρχεται στο 11%.

Γράφημα 6.27 : Δημιουργία Διεύθυνσης Διασφάλισης Ποιότητας και ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α



Εκτός από αυτή την προσωπική τοποθέτηση, ζητήθηκε από τους υπαλλήλους να τεκμηριώσουν τις απαντήσεις τους. Τους ζητήθηκε δηλαδή, να εκφράσουν τους λόγους για τους οποίους θεωρούν αναγκαία ή μη τη δημιουργία μίας Διεύθυνσης Διασφάλισης Ποιότητας. Ωστόσο, και σε αυτή την περίπτωση οι απαντήσεις ήταν περιορισμένες. Οι κύριοι λόγοι που καταγράφηκαν είναι η βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών και κατά επέκταση η βελτίωση εξυπηρέτησης των πολιτών και η διασφάλιση ποιότητας, η βελτίωση της διαδικασίας αξιολόγησης των εργαζομένων, η τυποποίηση των διαδικασιών και η έκλειψη των κομματικών μηχανισμών.

Εκτός από τις παραπάνω τοποθετήσεις υπάρχουν και αυτοί οι οποίοι θεωρούν περιττή τη δημιουργία μίας ανάλογης διεύθυνσης, ισχυριζόμενοι ότι η ποιότητα διασφαλίζεται από τους εργαζομένους κάθε τμήματος ή διεύθυνσης, ότι στο Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης υπάρχει επαρκής αριθμός διευθύνσεων, ότι υπάρχουν ήδη μηχανισμοί διασφάλισης της ποιότητας και ότι η υπηρεσία στην οποία ανήκουν δεν είναι έτοιμη για ένα τέτοιο εγχείρημα.

Παράλληλα υπάρχουν και αυτοί οι οποίοι πιστεύουν ότι μία ανάλογη διεύθυνση θα έπρεπε να δραστηριοποιείται εκτός του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και ότι δε θα υπάρχει αντικειμενικότητα, εάν η υπηρεσία στελεχώνεται από συναδέλφους.

Διαπιστώνεται συνεπώς, ότι υπάρχουν πολλές και διαφορετικές προσεγγίσεις σε ό,τι αφορά την ποιότητα υπηρεσιών και τον τρόπο με τον οποίο αυτή μπορεί να διασφαλισθεί από τους υπαλλήλους ενός οργανισμού.

6.3 Συσχετίσεις μεταβλητών

Εκτός από τα παραπάνω γραφήματα, τα οποία εκφράζουν τις απόψεις των δημοσίων υπαλλήλων για συγκεκριμένους παράγοντες που επηρεάζουν την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών στο δημόσιο τομέα, κρίθηκε σκόπιμη και η συσχέτιση αυτών των παραγόντων, προκειμένου να συναχθούν κάποια επιπρόσθετα συμπεράσματα.

Ξεκινώντας από τα δημογραφικά χαρακτηριστικά των δημοσίων υπαλλήλων του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης διαπιστώνεται ότι ο βαθμός συσχέτισης μεταξύ της διοικητικής θέσης των υπαλλήλων και των σπουδών τους είναι μέτριος ($,392^{**}$). Με άλλα λόγια η θέση που κατέχει ένας υπάλληλος εμφανίζεται να συσχετίζεται και με τις σπουδές του. Ωστόσο, ο βαθμός συσχέτισης μεταξύ της διοικητικής θέσης των υπαλλήλων και της προϋπηρεσίας που διαθέτουν εμφανίζεται μεγαλύτερος ($,494^{**}$). Το γεγονός αυτό επιβεβαιώνεται και από το βαθμό συσχέτισης μεταξύ της διοικητικής θέσης των υπαλλήλων και της ηλικίας τους, η οποία είναι άμεσα συνυφασμένη με την προϋπηρεσία ($,445^{**}$). Τα παραπάνω μεγέθη οδηγούν συνεπώς στο συμπέρασμα ότι η θέση ενός υπαλλήλου στο Υπουργείο Εσωτερικών είναι περισσότερο συνυφασμένη με την ηλικία του και κατά επέκταση την προϋπηρεσία που διαθέτει και λιγότερο με τα ουσιαστικά του προσόντα. (Πίνακας 5.1)

Προχωρώντας λίγο περισσότερο και λαμβάνοντας υπόψη τους πίνακες που ακολουθούν διαπιστώνεται ότι ο βαθμός συσχέτισης των παραγόντων που επηρεάζουν την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών των υπαλλήλων του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης στα συνεργαζόμενα Υπουργεία–Φορείς είναι μέτριος. Συγκεκριμένα, οι συσχετίσεις αυτές οδηγούν στο συμπέρασμα ότι: (Πίνακας 5.1)

- Οι εργαζόμενοι με τα περισσότερα χρόνια προϋπηρεσίας και κατά επέκταση την μεγαλύτερη ηλικία πιστεύουν λιγότερο στην εξωτερική εμφάνιση ως παράγοντα ο οποίος θα μπορούσε να επηρεάσει την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών ενός υπαλλήλου ($-,277^{**}$), ενώ διαφορετική είναι η στάση τους αναφορικά με την καταλληλότητα των κτιριακών εγκαταστάσεων και του εξοπλισμού στους οποίους φαίνεται να αποδίδουν περισσότερη βαρύτητα ($,202^*$).
- Αντιθέτως, οι εργαζόμενοι με υψηλό επίπεδο σπουδών αποδίδουν περισσότερη σπουδαιότητα στην εξωτερική εμφάνιση και πιστεύουν ότι συμβάλλει στη διασφάλιση υπηρεσιών ποιότητας ($,219^{**}$),

- Σε αντίθεση με τους άνδρες, οι γυναίκες φαίνεται να πιστεύουν ότι η ποιότητα υπηρεσιών δεν εξαρτάται άμεσα από τον αριθμό των εργαζομένων (-,272**).

Επίσης, ιδιαίτερα σημαντική είναι η εικόνα που έχουν οι δημόσιοι υπάλληλοι για το ανθρώπινο δυναμικό που στελεχώνει τις υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και κατά επέκταση για τον εαυτό τους. Σε αυτή την περίπτωση ο βαθμός συσχέτισης των μεταβλητών εμφανίζεται θετικός. Συγκεκριμένα, οι υπάλληλοι με την μεγαλύτερη ηλικία θεωρούν ότι το ανθρώπινο δυναμικό του Υπουργείου τους χαρακτηρίζεται από υψηλό μορφωτικό επίπεδο (,217**), ευγένεια (,220**), συνέπεια (,253**) και ευσυνειδησία (,204*). (Πίνακας 5.2)

Τα ίδια χαρακτηριστικά, όπως θα ήταν αναμενόμενο, αποδίδουν στους υπαλλήλους του Υπουργείου Εσωτερικών και οι εργαζόμενοι με τα περισσότερα χρόνια προϋπηρεσίας, καθώς οι βαθμοί συσχέτισης των αντίστοιχων μεταβλητών κυμαίνονται στα ίδια περίπου επίπεδα. Συγκεκριμένα, οι εργαζόμενοι με την μεγαλύτερη προϋπηρεσία θεωρούν ότι συνάδελφοί τους χαρακτηρίζονται από υψηλό μορφωτικό επίπεδο (,249**), ευγένεια (,211**), συνέπεια (,254**) και ευσυνειδησία (,208*). (Πίνακας 5.2)

Αντιθέτως, οι υπάλληλοι με το υψηλότερο επίπεδο σπουδών θεωρούν ότι οι υπάλληλοι του Υπουργείου Εσωτερικών δεν χαρακτηρίζονται από υψηλό μορφωτικό επίπεδο και κατοχή δεξιοτήτων, καθώς οι βαθμοί συσχέτισης είναι (-,213**) και (-,206*) αντιστοίχως (Πίνακας 5.2). Διαπιστώνεται συνεπώς, ότι οι πιο μορφωμένοι θεωρούν τους υπόλοιπους υποδεέστερους σχετικά με το μορφωτικό επίπεδο που τους χαρακτηρίζει.

Επιπλέον, ζητήθηκε από τους υπαλλήλους του Υπουργείου Εσωτερικών να προσδιορίσουν τους παράγοντες που διέπουν τη λειτουργία του τμήματος ή της διεύθυνσης στην οποία ανήκουν. Από τις απαντήσεις που δόθηκαν διαπιστώθηκε ότι:

- οι υπάλληλοι με υψηλό επίπεδο σπουδών θεωρούν ότι το τμήμα στο οποίο ανήκουν δεν χαρακτηρίζεται από πολλαπλότητα ιεραρχικών επιπέδων (-,209**) και μεγάλο αριθμό κανόνων και διαδικασιών (-,195*), αλλά από απουσία αποτελεσματικών συστημάτων αξιολόγησης (,163*). (Πίνακας 5.3)

- καθώς αυξάνεται η ιεραρχία στο Υπουργείο Εσωτερικών ενισχύεται και η άποψη ότι το Υπουργείο δεν χαρακτηρίζεται από αλληλοεπικάλυψη ρόλων και ευθυνών (-,173*) καθώς και από πλεονάζων ανθρώπινο δυναμικό (-,172*) (Πίνακας 5.3)

Οι παραπάνω διαπιστώσεις επιβεβαιώνονται από τους πίνακες που ακολουθούν.

ΠΙΝΑΚΑΣ 6.1 ΣΥΣΧΕΤΙΣΗ ΠΑΡΑΓΟΝΤΩΝ ΠΑΡΕΧΟΜΕΝΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.

	ΦΥΛΟ	ΗΛΙΚΙΑ	ΠΡΟΥΠΗΡΕΣΙΑ	ΣΠΟΥΔΕΣ	ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΘΕΣΗ	ΚΤΙΡΙΑΚΕΣ ΕΓΚΑΤΑΣΤΑΣΕΙΣ	ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΣ	ΜΕΣΑ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ	ΓΝΩΣΕΙΣ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ	ΙΚΑΝΟΤΗΤΕΣ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ	ΕΥΓΕΝΕΙΑ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ	ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΕΜΦΑΝΙΣΗ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ	ΑΡΙΘΜΟΣ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ	ΦΡΟΝΤΙΔΑ ΠΡΟΣ ΣΥΝΑΔΕΛΦΟΥΣ
ΦΥΛΟ	1,000													
ΗΛΙΚΙΑ	-,254**	1,000												
ΠΡΟΥΠΗΡΕΣΙΑ	-,200*	,786*	1,000											
ΣΠΟΥΔΕΣ	-,268**	-,059	-,105	1,000										
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΘΕΣΗ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ	-,291**	,445**	,494**	,392**	1,000									
ΚΤΙΡΙΑΚΕΣ ΕΓΚΑΤΑΣΤΑΣΕΙΣ	-,048	,086	,202*	-,100	-,031	1,000								
ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΣ	-,054	,202*	,126	-,082	,158	-,489**	1,000							
ΜΕΣΑ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ	-,131	,064	,071	-,093	,061	-,215**	,485**	1,000						
ΓΝΩΣΕΙΣ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ	-,118	-,035	-,037	-,104	-,081	-,213**	,285**	,349**	1,000					
ΙΚΑΝΟΤΗΤΕΣ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ	-,061	-,104	-,087	-,068	-,084	-,232**	,267**	,256**	,589**	1,000				
ΕΥΓΕΝΕΙΑ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ	-,163*	-,004	-,053	,105	,045	-,355**	,361**	,384**	,325**	,437**	1,000			
ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΕΜΦΑΝΙΣΗ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ	-,064	-,203*	-,277**	,219**	-,054	-,417**	,143	,094	,283**	,359**	,462**	1,000		
ΑΡΙΘΜΟΣ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ	-,272**	,044	-,011	,143	,064	-,241**	,194*	,085	,344**	,254**	,321**	,334**	1,000	
ΦΡΟΝΤΙΔΑ ΠΡΟΣ ΣΥΝΑΔΕΛΦΟΥΣ	-,077	-,132	-,147	,197*	,040	-,286**	,112	,015	,153	,250**	,330**	,424**	,300**	1,000

** Η συσχέτιση είναι σημαντική στο επίπεδο .01 (διπλής κατεύθυνσης)

* Η συσχέτιση είναι σημαντική στο επίπεδο .05 (διπλής κατεύθυνσης).

ΠΙΝΑΚΑΣ 6.2 ΣΥΣΧΕΤΙΣΗ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΩΝ ΤΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΤΟΥ ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.

	ΦΥΛΟ	ΗΛΙΚΙΑ	ΠΡΟΥΠΗΡΕΣΙΑ	ΣΠΟΥΔΕΣ	ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΘΕΣΗ	ΥΨΗΛΟ ΜΟΡΦΩΤΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ	ΚΑΤΟΧΗ ΔΕΞΙΟΤΗΤΩΝ	ΕΥΓΕΝΕΙΑ	ΑΝΤΑΠΟΚΡΙΣΗ	ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΤΗΤΑ	ΕΥΣΥΝΕΙΔΗΣΙΑ	ΣΥΝΕΠΕΙΑ
ΦΥΛΟ	1,000											
ΗΛΙΚΙΑ	-,254**	1,000										
ΠΡΟΥΠΗΡΕΣΙΑ	-,200*	,786**	1,000									
ΣΠΟΥΔΕΣ	-,268**	-,059	-,105	1,000								
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΘΕΣΗ	-,291**	,445**	,494**	,392**	1,000							
ΥΨΗΛΟ ΜΟΡΦΩΤΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ	,080	,217**	,249**	-,213**	,110	1,000						
ΚΑΤΟΧΗ ΔΕΞΙΟΤΗΤΩΝ	,026	,186*	,177*	-,206*	,086	,610**	1,000					
ΕΥΓΕΝΕΙΑ	-,069	,220**	,211**	-,182*	,071	,425**	,530**	1,000				
ΑΝΤΑΠΟΚΡΙΣΗ	-,116	,197*	,183*	-,115	,080	,302**	,502**	,770**	1,000			
ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΤΗΤΑ	,059	,040	,074	-,165*	,006	,369**	,516**	,652**	,753**	1,000		
ΕΥΣΥΝΕΙΔΗΣΙΑ	-,150	,204*	,208**	-,074	,060	,302**	,540**	,608**	,612**	,622**	1,000	
ΣΥΝΕΠΕΙΑ	-,120	,253**	,254**	-,164*	,087	,310**	,527**	,593**	,539**	,542**	,892**	1,000

** Η συσχέτιση είναι σημαντική στο επίπεδο .01 (διπλής κατεύθυνσης)

* Η συσχέτιση είναι σημαντική στο επίπεδο .05 (διπλής κατεύθυνσης).

ΠΙΝΑΚΑΣ 6.3 ΣΥΣΧΕΤΙΣΗ ΠΑΡΑΓΟΝΤΩΝ ΠΟΥ ΔΙΕΠΟΥΝ ΤΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.

	ΦΥΛΟ	ΗΛΙΚΙΑ	ΠΡΟΥΠΗΡΕΣΙΑ	ΣΠΟΥΔΕΣ	ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΘΕΣΗ	ΠΟΛΛΑΠΛΟΤΗΤΑ ΙΕΡΑΡΧΙΚΩΝ ΕΠΙΠΕΔΩΝ	ΜΕΓΑΛΟΣ ΑΡΙΘΜΟΣ ΚΑΝΟΝΩΝ	ΞΕΠΕΡΑΣΜΕΝΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΣΤΕΛΕΧΩΣΗΣ	ΑΠΟΥΣΙΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ	ΑΠΟΥΣΙΑ ΚΙΝΗΤΡΩΝ	ΑΛΛΗΛΟΕΠΙΚΑΛΥΨΗ ΡΟΛΩΝ	ΠΛΕΟΝΑΖΟΝ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ
ΦΥΛΟ	1,000											
ΗΛΙΚΙΑ	-,254**	1,000										
ΠΡΟΥΠΗΡΕΣΙΑ	-,200*	,786**	1,000									
ΣΠΟΥΔΕΣ	-,268**	-,059	-,105	1,000								
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΘΕΣΗ	-,291**	,445**	,494**	,392**	1,000							
ΠΟΛΛΑΠΛΟΤΗΤΑ ΙΕΡΑΡΧΙΚΩΝ ΕΠΙΠΕΔΩΝ	-,100	,036	,080	-,209**	-,098	1,000						
ΜΕΓΑΛΟΣ ΑΡΙΘΜΟΣ ΚΑΝΟΝΩΝ	-,071	,081	,143	-,195*	-,074	,635**	1,000					
ΞΕΠΕΡΑΣΜΕΝΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΣΤΕΛΕΧΩΣΗΣ	,004	,061	,061	-,029	-,012	,282**	,299**	1,000				
ΑΠΟΥΣΙΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ	-,079	,081	,127	,163*	,114	,161*	,256**	,416**	1,000			
ΑΠΟΥΣΙΑ ΚΙΝΗΤΡΩΝ	-,024	,069	,113	,032	,025	,240**	,188*	,520**	,655**	1,000		
ΑΛΛΗΛΟΕΠΙΚΑΛΥΨΗ ΡΟΛΩΝ	,040	-,066	-,048	-,092	-,173*	,312**	,243**	,452**	,501**	,521**	1,000	
ΠΛΕΟΝΑΖΟΝ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ	-,096	,085	-,021	-,141	-,172*	,237**	,073	,274**	,140	,095	,237**	1,000

** Η συσχέτιση είναι σημαντική στο επίπεδο .01 (διπλής κατεύθυνσης)

* Η συσχέτιση είναι σημαντική στο επίπεδο .05 (διπλής κατεύθυνσης)

Κεφάλαιο 7 : Ερευνητικά Συμπεράσματα

Σε προηγούμενο κεφάλαιο (Κεφ.3), παρουσιάστηκαν αναλυτικά οι παράγοντες, οι οποίοι επηρεάζουν την ποιότητα υπηρεσιών στο δημόσιο τομέα, σε συνδυασμό με τις αρχές της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας, προκειμένου να διαπιστωθεί ο βαθμός συσχέτισης ή απόκλισης που διέπει τη μεταξύ τους σχέση. Η παρουσίαση που έγινε βασίστηκε κατά κύριο λόγο σε προηγούμενα θεωρητικά μοντέλα, τα οποία προτείνει η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας αναφορικά με την ποιότητα υπηρεσιών, καθώς και σε μελέτες θεωρητικών του γραφειοκρατικού φαινομένου. Επίσης, ορισμένες θέσεις που παρουσιάστηκαν βασίζονται σε εμπειρίες της καθημερινής πρακτικής, οι οποίες είναι γνωστές και οικείες στους περισσότερους πολίτες που συναλλάσσονται με τις δημόσιες υπηρεσίες.

Αναπτύσσοντας τις θέσεις της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας και τον τρόπο με τον οποίο λειτουργεί η δημόσια διοίκηση διαπιστώθηκε ότι τα σημεία απόκλισης είναι περισσότερα από τα σημεία σύγκλισης. Ωστόσο, εκείνο το οποίο αξίζει περισσότερο να μελετηθεί και να αναλυθεί είναι η γνώμη των δημοσίων υπαλλήλων, οι οποίοι αποτελούν μία σημαντική πηγή πληροφοριών για το τι ακριβώς συμβαίνει στην πράξη.

Συγκεκριμένα, στο πλαίσιο της έρευνας που πραγματοποιήθηκε ζητήθηκε μεταξύ άλλων από τους ερωτώμενους να εκφράσουν την άποψή τους για ορισμένους παράγοντες, οι οποίοι επηρεάζουν την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών από τους ίδιους. Από τις απαντήσεις που δόθηκαν διαπιστώνεται ότι αρκετές από τις θέσεις που παρουσιάζονται σε θεωρητικό επίπεδο επιβεβαιώνονται.

Πιο συγκεκριμένα, η πλειονότητα των ερωτηθέντων αποδέχεται τη σπουδαιότητα του άμεσου προϊστάμενου, των συναδέλφων, του περιβάλλοντος εργασίας, των αμοιβών, των κινήτρων καθώς και της εκπαίδευσης και της εσωτερικής επικοινωνίας ως σημαντικών παραγόντων για τη διασφάλιση υπηρεσιών ποιότητας. Είναι, μάλιστα, χαρακτηριστικό ότι το μεγαλύτερο ποσοστό αποδοχής το εμφανίζουν οι παράγοντες των αμοιβών και των κινήτρων. Με άλλα λόγια, οι εργαζόμενοι εστιάζουν την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών σε οικονομικά κατά κύριο λόγο κριτήρια, γεγονός το οποίο δε συμβαδίζει με τη λογική της ποιότητας υπηρεσιών και τον τρόπο με τον οποίο αυτή πρέπει να γίνεται αντιληπτή από τους εργαζομένους ενός οργανισμού ή μίας υπηρεσίας. Εξάιρεση στην παραπάνω θέση αποτελούν οι εργαζόμενοι με την μεγαλύτερη προϋπηρεσία, οι οποίοι θεωρούν ότι η εσωτερική επικοινωνία δε συμβάλλει στην παροχή υπηρεσιών ποιότητας από τους ίδιους.

Δε συμβαίνει όμως το ίδιο σε ό,τι αφορά τον εσωτερικό έλεγχο, την ιεραρχία και την αξιολόγηση. Η στάση των εργαζομένων σε ό,τι αφορά αυτούς τους παράγοντες εμφανίζει μικρότερα ποσοστά αποδοχής, γεγονός το οποίο εκφράζει τη λογική και τη νοοτροπία που επικρατεί στις περισσότερες δημόσιες υπηρεσίες.

Έτσι, ενώ η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας αντιλαμβάνεται τον εσωτερικό έλεγχο ως αναπόσπαστο κομμάτι της λειτουργίας των επιχειρήσεων δε φαίνεται να συμβαίνει το ίδιο και με το δημόσιο τομέα. Οι εργαζόμενοι στις δημόσιες υπηρεσίες θεωρούν ότι πρόκειται για μία διαδικασία, η οποία όχι μόνο δε συμβάλλει σημαντικά στην παροχή υπηρεσιών ποιότητας από τους ίδιους, αλλά επιπρόσθετα την θεωρούν περιττή.

Σε ό,τι αφορά την ιεραρχία η κατάσταση είναι περισσότερο αρνητική. Ενώ στις περισσότερες επιχειρήσεις και οργανισμούς εφαρμόζονται κατά καιρούς νέα μοντέλα οργάνωσης, τα οποία ανταποκρίνονται στις σύγχρονες ανάγκες οργάνωσης και λειτουργίας δε συμβαίνει το ίδιο και με το δημόσιο τομέα. Το ιεραρχικό μοντέλο οργάνωσης εξακολουθεί να κυριαρχεί, ενώ παράλληλα τυγχάνει ευρείας αποδοχής από τους ίδιους τους εργαζομένους. Αξιοσημείωτο είναι ότι οι εργαζόμενοι με υψηλό μορφωτικό επίπεδο, θεωρούν ότι η υπηρεσία στην οποία ανήκουν δεν χαρακτηρίζεται από πολλαπλότητα ιεραρχικών επιπέδων. Σε αντίθεση συνεπώς, με τους πολίτες, οι οποίοι πιστεύουν ότι οι δημόσιες υπηρεσίες χαρακτηρίζονται από πολλά ιεραρχικά επίπεδα και εκφράζουν τη δυσαρέσκειά τους για τη δυσκαμψία των δημόσιων υπηρεσιών, οι ίδιοι οι εργαζόμενοι αντιμετωπίζουν την ιεραρχία θετικά.

Τέλος, το θέμα της αξιολόγησης αποτελεί ένα ακόμη σημείο αντιπαράθεσης μεταξύ των όσων πρεσβεύει η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας και της κατάστασης που επικρατεί στο δημόσιο τομέα. Οι δημόσιοι υπάλληλοι, όπως προκύπτει και από την έρευνα, μολονότι υποστηρίζουν ότι δεν εφαρμόζονται αποτελεσματικά συστήματα αξιολόγησης στο χώρο εργασίας τους, δε θεωρούν ότι η αξιολόγηση μπορεί να επηρεάσει σημαντικά την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών στους πολίτες. Το γεγονός αυτό συνδέεται και με τα όσα συμβαίνουν στην πράξη καθώς κατά καιρούς έχουν εφαρμοστεί συστήματα αξιολόγησης στο δημόσιο τομέα, τα οποία ελάχιστα συνδέονται με την πραγματική απόδοση των εργαζομένων.

Με βάση τα παραπάνω καθίσταται εμφανές ότι ο δημόσιος τομέας και κατά επέκταση οι ίδιοι οι εργαζόμενοι, αποκλίνουν αισθητά από τις αρχές και τη λογική της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας. Ελάχιστα από τα όσα διακηρύττει η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας έχουν βρει εφαρμογή στο δημόσιο τομέα, ενώ πολλά πρέπει ακόμη να γίνουν προκειμένου να διασφαλισθεί η ποιότητα υπηρεσιών που προσδοκούν οι πολίτες.

Κεφάλαιο 8 : Συμπεράσματα – Προτάσεις

8.1 Κύρια συμπεράσματα και η συμβολή τους στη διερεύνηση του προβλήματος

Αναμφισβήτητα, η αυξημένη παρουσία της δημόσιας διοίκησης στη ζωή των πολιτών δημιουργεί στους συναλλασσόμενους με αυτή νέες απαιτήσεις, οι οποίες πρέπει να ικανοποιούνται άμεσα και αποτελεσματικά. Η έννοια δηλαδή, της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης επιδρά στο βαθμό ικανοποίησης των τελικών αποδεκτών της, δηλαδή των πολιτών. Ιδιαίτερα σημαντική επομένως, για την επιτυχία αυτού του στόχου είναι η διασφάλιση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών από τα πρώτα κιόλας στάδια σχεδιασμού της κάθε υπηρεσίας.

Στο πλαίσιο της παρούσας έρευνας διαπιστώθηκε ότι η επίδραση της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας στον τρόπο λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών είναι ακόμη αρκετά περιορισμένη. Μολονότι οι εργαζόμενοι αποδέχονται τη σπουδαιότητα και το ρόλο συγκεκριμένων παραγόντων σε ό,τι αφορά την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, εμφανίζονται ιδιαίτερα επιφυλακτικοί σε ό,τι αφορά την άμεση εφαρμογή των αρχών της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας στο χώρο εργασίας τους.

Συγκεκριμένα, οι εργαζόμενοι εμφανίζονται λιγότερο συναινετικοί απέναντι σε παράγοντες, οι οποίοι στο χώρο της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας κατέχουν εξέχουσα θέση. Μεταξύ αυτών, όπως προαναφέρθηκε, συγκαταλέγονται η διαδικασία του ελέγχου, η αξιολόγηση της απόδοσης των εργαζομένων καθώς και οι μηχανισμοί ανατροφοδότησης. Ειδικότερα ο τελευταίος παράγοντας αποτελεί ίσως και τη σημαντικότερη τροχοπέδη σε ό,τι αφορά την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης. Χαρακτηριστικό είναι ότι ενώ κατά καιρούς λαμβάνονται μέτρα, τα οποία στοχεύουν στη βελτίωση της υπάρχουσας κατάστασης και στον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης, σχεδόν πουθενά δεν υπάρχει πρόβλεψη για τη διασφάλιση ανατροφοδοτικών μηχανισμών. Με τον τρόπο αυτό όμως, δεν είναι δυνατή η αξιολόγηση των μέτρων που εφαρμόζονται καθώς και η λήψη νέων διορθωτικών ενεργειών.

Ενδεικτική της στάσης των εργαζομένων απέναντι στις αρχές της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας και στην άμεση εφαρμογή τους στο χώρο εργασίας τους είναι η άποψή τους για τη δημιουργία σχετικής Διεύθυνσης στο Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Όπως προέκυψε η πλειονότητα των ερωτηθέντων διαφώνησε με τη δημιουργία της.

Επίσης, σύμφωνα με τους εργαζομένους που συμμετείχαν στην παρούσα έρευνα σημαντικό ρόλο στον τρόπο λειτουργίας του Υπουργείου και κατά επέκταση στην παροχή μη ποιοτικών υπηρεσιών στους πολίτες, διαδραματίζουν όχι μόνο οι διαδικασίες-παράγοντες που αναπτύσσονται στο εσωτερικό των δημόσιων υπηρεσιών αλλά και πρόσθετοι παράγοντες. Οι παράγοντες αυτοί, οι οποίοι εμφανίζουν τα υψηλότερα ποσοστά αναγνώρισης είναι τα μέσα επικοινωνίας με τους συναδέλφους, καθώς και οι γνώσεις και οι ικανότητες των υπαλλήλων.

Σε ό,τι αφορά το ρόλο των εσωτερικών πελατών, διαπιστώθηκε ότι κατέχουν σημαντική θέση στη διασφάλιση της ποιότητας υπηρεσιών, αποτελώντας, κατά την άποψη των ερωτηθέντων, το συνδετικό κρίκο μεταξύ της εσωτερικής και εξωτερικής ποιότητας υπηρεσιών. Ειδικότερα, διαπιστώθηκε ότι υπάρχουν συγκεκριμένοι παράγοντες, οι οποίοι επηρεάζουν την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, ενώ ιδιαίτερα σημαντικός είναι και ο τρόπος με τον οποίο οι εργαζόμενοι αντιλαμβάνονται αυτούς τους παράγοντες. Συγκεκριμένα, ενώ σε θεωρητικό επίπεδο είναι κοινά αποδεκτό ότι η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών είναι συνάρτηση συγκεκριμένων παραγόντων, στην πράξη αποδείχθηκε ότι ο βαθμός βαρύτητας που αποδίδουν σε αυτούς τους παράγοντες οι εργαζόμενοι ποικίλει. Το γεγονός αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό σε ό,τι αφορά τον τρόπο λειτουργίας ενός οργανισμού, καθώς, όπως έχει ήδη επισημανθεί, οι εσωτερικοί πελάτες αποτελούν την κινητήρια δύναμη κάθε οργανισμού.

Ολοκληρώνοντας τη μελέτη αναφορικά με τις δημόσιες υπηρεσίες και ιδιαίτερα τους παράγοντες που επηρεάζουν την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, αξίζει να επισημανθεί ότι η ελληνική δημόσια διοίκηση καταβάλλει προσπάθειες να βελτιωθεί, να εκσυγχρονιστεί και να αποκτήσει εκείνα τα χαρακτηριστικά, τα οποία θα της προσδώσουν ποιότητα και αποτελεσματικότητα. Ωστόσο, για την επίτευξη του επιθυμητού αποτελέσματος είναι αναγκαίο να ληφθούν υπόψη οι αρχές της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας και κατά επέκταση η λογική που διέπει αυτή τη νέα φιλοσοφία διοίκησης.

Συγκεκριμένα, είναι ανάγκη:

- τα ανώτερα στελέχη των δημόσιων υπηρεσιών να επιδείξουν προσωπική δέσμευση και εμπλοκή στο πλαίσιο της προσπάθειας αναδιοργάνωσης και εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης,
- οι δημόσιοι υπάλληλοι να αντιληφθούν τον πραγματικό τους ρόλο και την ευθύνη που έχουν σε ό,τι αφορά την παροχή υπηρεσιών ποιότητας προς τους πολίτες. Αποτελούν το συνδετικό κρίκο μεταξύ της εσωτερικής και της

- εξωτερικής ποιότητας υπηρεσιών, γεγονός το οποίο πρέπει να γίνει άμεσα αντιληπτό,
- οι χώροι εργασίας να βελτιωθούν αισθητικά και να δοθούν κίνητρα στους εργαζομένους, προκειμένου να βελτιωθεί η απόδοσή τους,
- να δοθεί μεγαλύτερη βαρύτητα σε θέματα εκπαίδευσης των εργαζομένων. Η εκπαίδευση πρέπει να αποτελεί μία συνεχή προσπάθεια βελτίωσης των εργαζομένων, η οποία θα τους επιτρέπει να ανταποκρίνονται στα καθήκοντα και τις υποχρεώσεις τους με τον καλύτερο δυνατό τρόπο,
- η διαδικασία του ελέγχου να αποτελέσει αναπόσπαστο τμήμα κάθε οργανισμού, ενώ παράλληλα οι ανατροφοδοτικοί μηχανισμοί θα επιτρέπουν σε κάθε δημόσια υπηρεσία να γνωρίζει τα αποτελέσματα των ενεργειών της,
- να υπάρχει επικοινωνία μεταξύ συναδέλφων, τμημάτων και διευθύνσεων προκειμένου να ενισχυθεί η συνεργασία και να επιτευχθούν οι επιδιωκόμενοι στόχοι,
- να ξεπεραστούν τα παλιά μοντέλα οργάνωσης, τα οποία χαρακτηρίζονται από αναποτελεσματικότητα, δυσκαμψία και γραφειοκρατικούς μηχανισμούς και να εφαρμοσθούν σύγχρονες και ευέλικτες μορφές οργάνωσης.

Ωστόσο, απαραίτητη προϋπόθεση για την ευόδωση αυτής της προσπάθειας αποτελεί η συνεισφορά τόσο των εργαζομένων όσο και των πολιτών. Ο κάθε ένας από εμάς καλείται να διαδραματίσει το δικό του ρόλο και να συνεισφέρει στην επιτυχή έκβαση αυτών των προσπαθειών.

8.2 Περιορισμοί και προτάσεις για περαιτέρω έρευνα

Η παρούσα έρευνα αποτελεί μία πρώτη προσπάθεια καταγραφής εκ των έσω της κατάστασης που επικρατεί στο χώρο των δημόσιων υπηρεσιών. Η άποψη των ίδιων των υπαλλήλων για το τι συμβαίνει στο εσωτερικό των δημόσιων υπηρεσιών και το πώς αντιλαμβάνονται οι ίδιοι το ρόλο τους στην αλυσίδα παροχής υπηρεσιών αποτελεί μια σημαντική προσπάθεια διερεύνησης της υπάρχουσας κατάστασης.

Παρά τις προσπάθειες για συστηματική και επιστημονική έρευνα υπάρχουν ορισμένοι παράγοντες, οι οποίοι λειτούργησαν περιοριστικά.

- Αρχικά, το δείγμα της έρευνας ήταν περιορισμένο, λόγω της άρνησης ορισμένων υπαλλήλων να απαντήσουν. Για το λόγο αυτό κρίνεται σκόπιμη μία μελέτη, η οποία θα απευθύνεται σε ένα ευρύτερο δείγμα ερωτηθέντων, εξασφαλίζοντας με τον τρόπο αυτό μεγαλύτερη αντιπροσωπευτικότητα αλλά και πιο αξιόπιστα συμπεράσματα.
- Επιπλέον, δε δόθηκε ιδιαίτερη βαρύτητα στο ρόλο του εσωτερικού πελάτη, ο οποίος αποτελεί παράγοντα καθοριστικής σημασίας στη διασφάλιση υπηρεσιών ποιότητας, καθώς το ερωτηματολόγιο το οποίο δόθηκε στους υπαλλήλους του Υπουργείου Εσωτερικών ήταν ενιαίο για όλες τις βαθμίδες εργαζομένων. Για την αντιμετώπιση του συγκεκριμένου περιορισμού και την πληρέστερη προσέγγιση του αντικείμενου που μελετάται θα ήταν ίσως σκόπιμη μία έρευνα, η οποία θα συνδύαζε την καταγραφή της άποψης τόσο των εσωτερικών πελατών των δημόσιων υπηρεσιών (υπάλληλοι), όσο και των εξωτερικών πελατών (πολίτες). Με τον τρόπο αυτό θα ήταν δυνατή η καταγραφή μιας πιο ολοκληρωμένης εικόνας για το πώς αντιλαμβάνεται η κάθε μια πλευρά το ρόλο της στη διασφάλιση υπηρεσιών ποιότητας, ενώ παράλληλα θα ήταν δυνατή η λήψη των αναγκαίων μέτρων για την αντιμετώπιση της υφιστάμενης κατάστασης.
- Συγχρόνως, η έρευνα περιορίστηκε στο Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, το οποίο αποτελεί τον αρχικό κρίκο στην αλυσίδα παροχής υπηρεσιών ποιότητας, αγνοώντας την άποψη και τη θέση των αποδεκτών της, όπως είναι τα συνεργαζόμενα υπουργεία, τα νομικά πρόσωπα δημόσιου και ιδιωτικού δικαίου, οι περιφέρειες αλλά και οι πολίτες. Για την αντιμετώπιση του συγκεκριμένου περιορισμού ιδιαίτερα σημαντική θα μπορούσε να αποδειχθεί η διεξαγωγή μιας έρευνας σε ευρεία κλίμακα, η οποία θα

- περιελάμβανε περισσότερα του ενός υπουργεία. Στην περίπτωση αυτή θα ήταν δυνατή η συναγωγή συμπερασμάτων σε συνδυαστικό επίπεδο, γεγονός το οποίο θα μπορούσε να αποδειχθεί ιδιαίτερα χρήσιμο. Προς αυτή την κατεύθυνση θα μπορούσε να συμβάλει και η διεξαγωγή μίας έρευνας, η οποία θα επέτρεπε τη σύγκριση δεδομένων με μία άλλη χώρα. Συγκεκριμένα, θα ήταν ιδιαίτερα ενδιαφέρον να συγκριθεί το Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης της χώρας μας με το αντίστοιχο Υπουργείο μίας άλλης χώρας, προκειμένου να διαπιστωθεί ο βαθμός σύγκλισης ή απόκλισης στο χώρο των υπηρεσιών και ο τρόπος με τον οποίο αυτές γίνονται αντιληπτές.

Στόχος όλων αυτών των προσπαθειών θα πρέπει να είναι η όσο το δυνατόν πληρέστερη καταγραφή της υπάρχουσας κατάστασης στο χώρο των δημόσιων υπηρεσιών και η διεξαγωγή χρήσιμων συμπερασμάτων, τα οποία θα συμβάλλουν στη διασφάλιση υπηρεσιών ποιότητας στο μέλλον. Η παρούσα μελέτη αποτελεί μία πρώτη προσπάθεια καταγραφής του προβλήματος εκ των έσω και απαρχή ενός ευρύτερου προβληματισμού για όσους ασχολούνται με τη δημόσια διοίκηση.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ

Αθανασοπούλου Δ., «Η Ελληνική Διοίκηση» Ανεπίκαιρες σκέψεις για μία διοικητική μεταρρύθμιση, εκδ Παπαζήση, Αθήνα 1983.

Ασπρούκος Η., «Σκέψεις και προβληματισμοί γύρω από το μέγα θέμα της δημόσιας διοίκησης» Περιοδικό Δημόσιος Τομέας, τ/χ 57, Ιούνιος 1990.

Βαγιάτης Γ., Γιαννουλέας Μ. και Josien M., «Η επικοινωνία μέσα και έξω από τον εργασιακό χώρο» Εισαγωγή στις αρχές της Σχολής του Palo Alto και στις τεχνικές της Συναλλακτικής Ανάλυσης και του Νευρογλωσσικού Προγραμματισμού, Μετάφραση Αραμπατζής Γ – Βασιλικού Κ., εκδ. GloryBook, Αθήνα 1995.

Γεωργακόπουλος Α., «Ο τομέας των υπηρεσιών στην Ελλάδα: τομέας εξισορρόπησης των κυκλικών διακυμάνσεων ή φορέας αποσταθεροποίησης του οικονομικού συστήματος;» Περιοδικό Οικονομική Επιθεώρηση, τ/χ 5, 1996.

Γεωργακόπουλος Α.Θ., «Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική» 2^η Έκδοση, εκδ. Ευγ. Μπένου, Αθήνα 1997.

Δερβιτσιώτης Ν.Κ., «Διοίκηση Ολικής Ποιότητας» Αθήνα 1993.

Δημητριάδη Ζ., «Φιλοσοφία ΔΟΠ και πρακτικές Διαχείρισης Ανθρώπινων Πόρων: Επαναστατικό ή Εξελικτικό;» Άρθρο υπό δημοσίευση, 2000.

Εγκυκλοπαίδεια της Επιχειρήσεως, Συλλογή εκλεκτών βιβλίων ιδιωτικής οικονομίας και οργανώσεως επιχειρήσεων, «Ο εσωτερικός έλεγχος των επιχειρήσεων» Εκδοτικός Οίκος Πάμισος, Αθήνα 1978.

Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος, Επιτροπή για την εξέταση της μακροπρόθεσμης Οικονομικής Πολιτικής, «Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση» Πρόταση Αλλαγών, Ιανουάριος 1998.

Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη για το έτος 1998.

Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη για το έτος 1999.

Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ΦΕΚ 372/1995, Αριθμ. Φύλλου 201, 14 Σεπτέμ 1995.

Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ΦΕΚ 295/2001, Αριθμ. Φύλλου 206, 19 Σεπτέμ 2001.

Ζευγαρίδης Κ.Σ., «Οργάνωση και Διοίκηση» Θεωρία και ελληνική πρακτική, Μέρος δεύτερο, Τόμος Δ', εκδ. Κυριακίδη, Θεσσαλονίκη 1981.

Ιωάννου Φ., «Ο μεγάλος ασθενής σύντομα θα αποβιώσει» Περιοδικό «Δημόσιος Τομέας», τ/χ 89, Απρίλιος 1993.

Κανελλόπουλος Κ.Χ. και Κατσιούλας Ι.Ε., «Management, αποτελεσματική διοίκηση: σε επιχειρήσεις, οργανισμούς και υπηρεσίες» Θεωρία και πράξη, International Publishing, β' έκδοση, Αθήνα 1984.

Κανελλόπουλος Κ.Χ., «Οργανωτική Θεωρία» Εξέλιξη και νεότερες διαπιστώσεις ως προς τη δομή των οικονομικών μονάδων και τη διαμόρφωση της συμπεριφοράς σε αυτές, Glory Book, Αθήνα 1991.

Κανελλόπουλος Κ.Χ., «Αξιοποίηση Προσωπικού» Αθήνα 1979.

Κανελλόπουλος Κ.Χ., «Εισαγωγή στην Οργάνωση και Διοίκηση των Επιχειρήσεων» Δεύτερη έκδοση, Αθήνα 1994.

Καραμπάσης Ν., 'Η δημόσια διοίκηση μπροστά σε προκλήσεις και προσκλήσεις', Περιοδικό «Δημόσιος Τομέας», τ/χ 31, Απρίλιος 1988.

Κέντρο Πολιτικής Έρευνας και Επιμορφώσεως, (Βουτσινός Γ., Παλαιοκρασάς Σ., Σταύρου Σ., Λαμπρόπουλος Χ., Ιθακήσιος Κ.,) 'Πολιτική Ανάπτυξης Ανθρώπινων Πόρων', εκδ. Ιών, Αθήνα 1994.

Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, Εκθέσεις 19, Για το Πρόγραμμα 1988-1992, Δημόσια Διοίκηση, Αθήνα 1991.

Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, Το μέγεθος και ο ρόλος του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα: Εξελίξεις και συγκρίσεις με άλλες χώρες, Εκθέσεις 33, Αθήνα 2000.

Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, Εκθέσεις 10, Κανελλόπουλου Κ.Ν., Ανθρώπινοι πόροι: Πληθυσμός, αγορά εργασίας, εκπαίδευση, Αθήνα 1994.

Κοτζιάς Ν., 'Ευρωκρατία – Η Σύγχρονη Γραφειοκρατία', Περιοδικό «Δημόσιος Τομέας», τ/χ 84, Νοέμβριος 1992.

Κραβαρίτου-Μανιτάκη Γ., «Η συμμετοχή των εργαζομένων στις ελληνικές επιχειρήσεις» εκδ Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1986.

Leonard W., "Έλεγχος της Επιχειρήσεως", Εγκυκλοπαίδεια Επιχειρησιακής Επαγγελματικής Επιμορφώσεως, Μετάφραση Γκούμα Ν.Α., Εκδ. Hellenews, 1970.

Μακράκης Γ. Βασίλης «Ανάλυση δεδομένων στην επιστημονική έρευνα με τη χρήση του SPSS», Από τη θεωρία στην πράξη, εκδ Gutenberg, Αθήνα 1997.

Μακρυδημήτρης Α., «Η μονιμότητα ως κίνητρο και αντικίνητρο για τους δημοσίους υπαλλήλους» Άρθρο.

Μακρυδημήτρης Α., «Διοίκηση και Κοινωνία» Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα, εκδ Θεμέλιο, Αθήνα 1999.

Μακρυδημήτρης Α., «Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση» 1950-1998, εκδ. Παπαζήση 1999.

Μακρυδημήτρης Α., «Η διοίκηση σε κρίση» Κείμενα για τη διοίκηση και την κοινωνία, εκδ. Νέα σύνορα - Α.Α. Λιβάνη, 1996.

Μοίρα-Μυλωνοπούλου Π., «Οι δημόσιοι υπάλληλοι; κοινωνική προσέγγιση, αυτοαντίληψη, αυτοκριτική, στερεότυπα» εκδ Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα 1998.

Μπαμπανάσης Σ., «Οι επιχειρήσεις στην Ανατολική Ευρώπη» Μορφές, οργάνωση, διοίκηση επιχειρήσεων, μικτές οικονομίες, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1991.

Μπαμπίλης Γ.Χ., «Παράγοντες που απλουστεύουν τη λειτουργία της Δημόσιας Διοικήσεως» Από τη θεωρία στην πράξη για ένα ξεπέραςμα της γραφειοκρατίας, ΕΚΠΑ, Αθήνα 1979.

Νόμος Ν.2477/97.

Νόμος Ν. 1943/1991, περί «Εκσυγχρονισμού της οργάνωσης και της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης».

Οργανόγραμμα Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (Π.Δ. 49/1988, Π.Δ. 535/1988, Π.Δ. 335/1990, Π.Δ. 134/1991, Π.Δ. 233/1991, Π.Δ. 396/1991, Ν. 2503/1997, άρθρ 18, παρ. 11).

Παγκάκης Γ., «Οργανωτικός και λειτουργικός ανασχεδιασμός της δημόσιας διοίκησης» Περιοδικό «Δημόσιος Τομέας», τ/χ138, Φεβρουάριος 1998.

Παναρέτου Ι. και Ε. Ξεκαλάκη., «Εισαγωγή στη Στατιστική σκέψη», εκδ. ISBN, Αθήνα 1993.

Πετάρης Α., «Αξιοποίηση Ανθρώπινου Δυναμικού» Ένας οδηγός αξιολόγησης και βελτίωσης της απόδοσης, ΕΛΚΕΠΑ, GloryBook, 1995.

Ρούσης Τ.Γ., Εισαγωγή στη Θεωρία της Δημόσιας Διοίκησης, εκδ. Gutenberg, Αθήνα 1984.

Σπανού Κ., Οργάνωση και Εξουσία, Προβλεψιμότητα και Διαφάνεια στη Δημόσια Διοίκηση, εκδ Παπαζήση, Αθήνα 1992.

Σπανού Κ., «Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία» εκδ Παπαζήση, Αθήνα 2000.

Σπανού Κ., «Το πρόβλημα της Δημόσιας Διοίκησης, Μία πρώτη προσέγγιση» Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών, Οικονομικά Θέματα, 1996.

Τερλεξής Π., «Διευθυντικές Ολιγαρχίες», Γραφειοκρατία, Κράτος, Κοινωνική Οργάνωση, εκδ. Παπαζήση, 1996.

Τζεκίνης Χ., «Η συμμετοχή των εργαζομένων στη διοίκηση των επιχειρήσεων» Υπουργείο Εργασίας, Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού, Αθήνα 1984.

Τζωρτζάκης Κ., Τζωρτζάκη Α., «Οργάνωση και Διοίκηση» Μάνατζμεντ : Η ελληνική προσέγγιση, εκδ. GloryBook, Αθήνα 1992.

Χυτήρης Λ., «Ο καθοριστικός ρόλος της ηγεσίας στην παροχή υπηρεσιών ποιότητας» Πειραιάς 1996.

Χυτήρης Λ., «Η καταλληλότητα της (παραδοσιακής) έννοιας της παραγωγικότητας στον τομέα των υπηρεσιών» Αθήνα 2000.

Χυτήρης Λ., «Ποιότητα Υπηρεσιών: Μία νέα προσέγγιση», Διεθνές Εργαστήριο, Βουκουρέστι, 1998.

Χυτήρης Σ.Λ., «Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων» εκδ. Interbooks, 2001.

ΑΓΓΛΙΚΗ

Aasher M., "Managing Quality in the Service Sector", Published by Kogan Page, London 1996.

Amster C. and Pietrus C., "Key to Unforgettable Service is Pleasing the Internal Customer", Custom Marketing Associates, 2001.

Appleby A. and Jackson C., "The impact of liP on TQM and staff motivation in general practice", International Journal of Health Care, Quality Assurance, Vol 13, Number 2, 2000.

Berry L.L., Zeitbaml A.V., Parasuraman A., "Five Imperatives for Improving Service Quality", February 2002.

Bisgaard S., "Service Quality", Quality Management, Report Series Number 5, August 1999.

Bouckaert G, and Uusikyla P., "Permanent working group on productivity and quality in the public sector", EGPA Conference Vaasa 2001, May 2001.

Brooke C., 'Volcanoes and trees', identifying a suitable working environment, Durham, UK 1995.

Chang S.Y., Labovitz G., Rosansky V., 'Making Quality Work, A leadership Guide for the results –driven Manager', 1st edition, New York 1993.

Clerc M.J., "Introduction to Working Conditions and Environment", International Labour Office, Geneva 1985.

Coldwell J., "Do your own thing", Public Service, Government Business, Vol 7.7, 1999.

Collins D., "Control and isolation in the management of empowerment", Empowerment in Organizations, MCB, Vol 4, Number 2, 1996.

Dimitriades Z., "Empowerment: A Reconceptualisation and a Theoretical Model", CMTO, 1999.

Dimitriades Z., "Total Involvement in Quality Management", Conference on TQM and Human Factors, CMTO, 1999.

Dimitriades S.Z., "Empowerment in Total Quality: Designing and Implementing Effective Employee Decision-Making Strategies, Edited by T.Marek and W.Karwowski, 2000.

EGPA Conference, Potsdam 2002, "Quality, satisfaction and trust in government", Building bridges between citizens and public administration, Germany 2002.

Evans R.J., Lindsay M.W., The Management and Control of Quality, 4th Edition, South-Western College Publishing, 1999.

Farner St., Luthans F. and Sommer M. St., "The ins and outs of internal customer service", October 2001.

Findeisen W., Baily N.F., Brdys M., Malinowski K., Tatjewski P. and WozniakA., "Control and Coordination in Hierarchical Systems", International Series on Applied Systems Analysis, Published by John Wiley and Sons, New York 1980.

Forum Corporation, "Training-the key to business success: how to make the effort worthwhile", Managing Service Quality, Vol 5, Number 2, 1995.

Forum Corporation, "Stress in the work place", Managing Service Quality, Canadian Guidance and Counseling Foundation, Vol 5, Number 2, Ottawa 1995.

Gill J., "Communication – is it really that simple?", Personel Review, Vol 25, Number 5, MCB 1996.

Godfrey G., Dale B., Marchington M. and Wilkinson A., "Control: A contested concept in TQM research", MCB, International Journal of Operations and Production Management, Vol 17, Issue 6, 1997.

Gordon R.J., "Organizational Behavior", A diagnostic approach, Sixth Edition, New Jersey 1999.

Harrington J.H., "The fallacy of Universal best practices", MCB, The TQM Magazine, Vol 9, 1997.

Harrison C., "Turning Customer Service Inside Out". How poor internal customer service negatively impacts external customers, April 2000.

Heady F., 'Public Administration: A comparative Perspective', New Jersey 1996.

Heskett L.J., Jones O.T., Loveman W.G., Sasser E.W., Schlesinger A.L., "Putting the Service-Profit Chain to Work", Harvard Business Review, March-April 1994.

Hughey W.A. and Mussnug J.K., "Design Effective Employee Training Programmes", MCB, Training for Quality, Vol 5, 1997.

International Labour Office, "Working conditions and environment", A workers' education manual, Geneva 1983.

Jain C.H., "Worker Participation, Success and Problems", Published by Praeger, New York 1980.

Kevitt D. and Lawton A., "Public Sector Management", Theory, Critique and Practice, Sage Publications, London 1994.

Kieron W., "Managing Quality in the Public Service), MEAD (Management Education And Development), Special Issue Winter 1990.

King B., Streufert S., and Fiedler E.F., Managerial Control and Organizational Democracy, Published by V.H. Winston & Sons, Washington 1978.

Lane J-E., "The Public Sector", Concepts, Models and Approaches, Sage Publications, London 1993.

Lawton R., "Creating Total Customer Satisfaction: A service quality strategy that will work for you, February 2002.

Legislative Council Panel on Public Service, "Promoting a Customer Service Culture in the Civil Service", Meeting on 17 December 2001, December 2001.

Lipovatz D., «Leadership Performance In Greek enterprise using the EQA framework», MCB, The TQM Magazine, Vol 10, Issue 3.

Mestre M., Stainer A., Stainer L., Stram B., "Visual Communication – the Japanese experience", MCB, Vol 5, Nunber 1, 2000.

Nicolaou-Smokoviti L. and Szell G., "Participation, Organizational Effectiveness and Quality of Work Life in the year 2000", Peter Lang, Germany 1994.

John W. and Davis K., "Organizational Behavior", Human Behavior at Work, Edition 9, Mc Graw-Hill, GloryBook, New York 1993.

Oakland, "Total Quality Management", Pub. Butterworth Heinemann, 1993.

Rose A. and Lawton A., "Public Services management", Financial Times, Published by Person Education Limited, Great Britain 1999.

Schneider E.A., Donaghy C.W., Newman J.P., "Organizational Communication", International Student Edition, McGraw-Hill 1975.

Shapiro G., "Employee Involvement: Opening the diversity Pandora 's Box? Personnel Review, Vol. 29, Number 3, UK 2000.

Sun H., Hui K. I., Tam Y.K.A., Frick J., "Employee Involvement and Quality Management", MCB, Vol 12, Number 5, 2000.

Tenner R.A. and DeToro J.I., "Total Quality Management", Three steps to continuous improvement, Addison-Wesley Publishing Company, 1992.

Tietjen A.M. and Myers M.R., "Motivation and job satisfaction", Management Decision, Vol 36, Number 4, 1998.

Zeithaml A.V., Parasuraman A., Berry L.L., "Delivering Quality Service", Balancing Customer Perceptions and Expectations, The Free Press, New York, 1990.

ΔΙΑΔΥΚΤΙΑΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ.

[http:// www.imf.org/external/pub/ft/seminar/1999/reforms/tanzi.htm](http://www.imf.org/external/pub/ft/seminar/1999/reforms/tanzi.htm), Vito Tanzi, 'The Quality of the Public Sector', October 1999.

<http://www.ukoln.ac.uk/metadata/desire/quality/appendix> "Quality/selection definitions models and methods in use", A review of metadata: a survey of current resource description, February 2002.

<http://www.ift.org/education/food-industry/lesson7.shtml>, An Institute of Food Technologists, "The customer service chain", 2002.

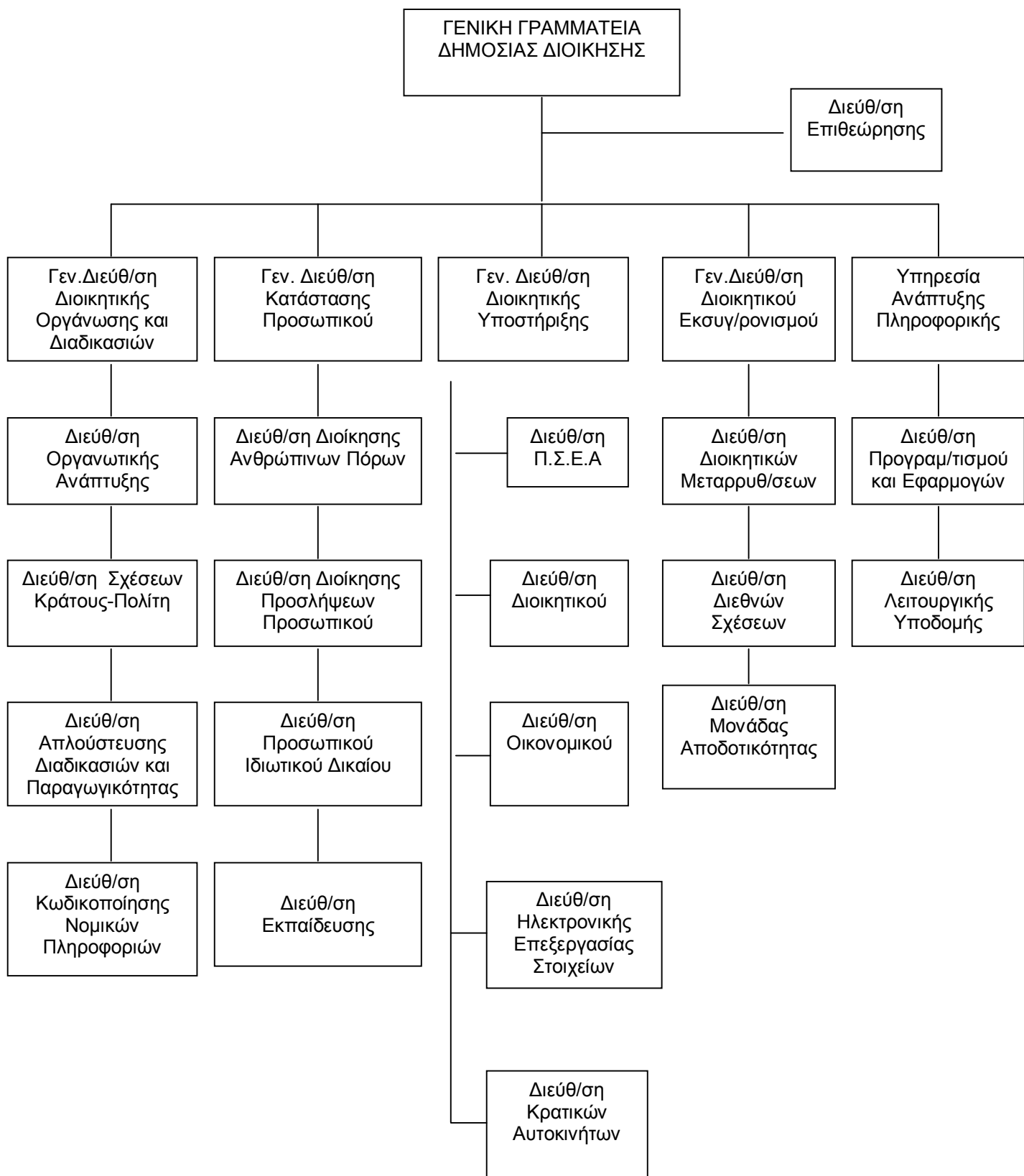
<http://www.irlgov.ie/tourism-sport/qcs/commit-internal.htm> The Department of Tourism, Sport and Recreation, "Internal Customer Service", June 2000.

www.fis.utoronto.ca/resources/inforun/aca/newacqJan2002, Managing for Value and Performance, "Self Assessment for Value and Performance: processes in developing library plans and best value", Proceeding of a LISU seminar 7-8th March 2000.

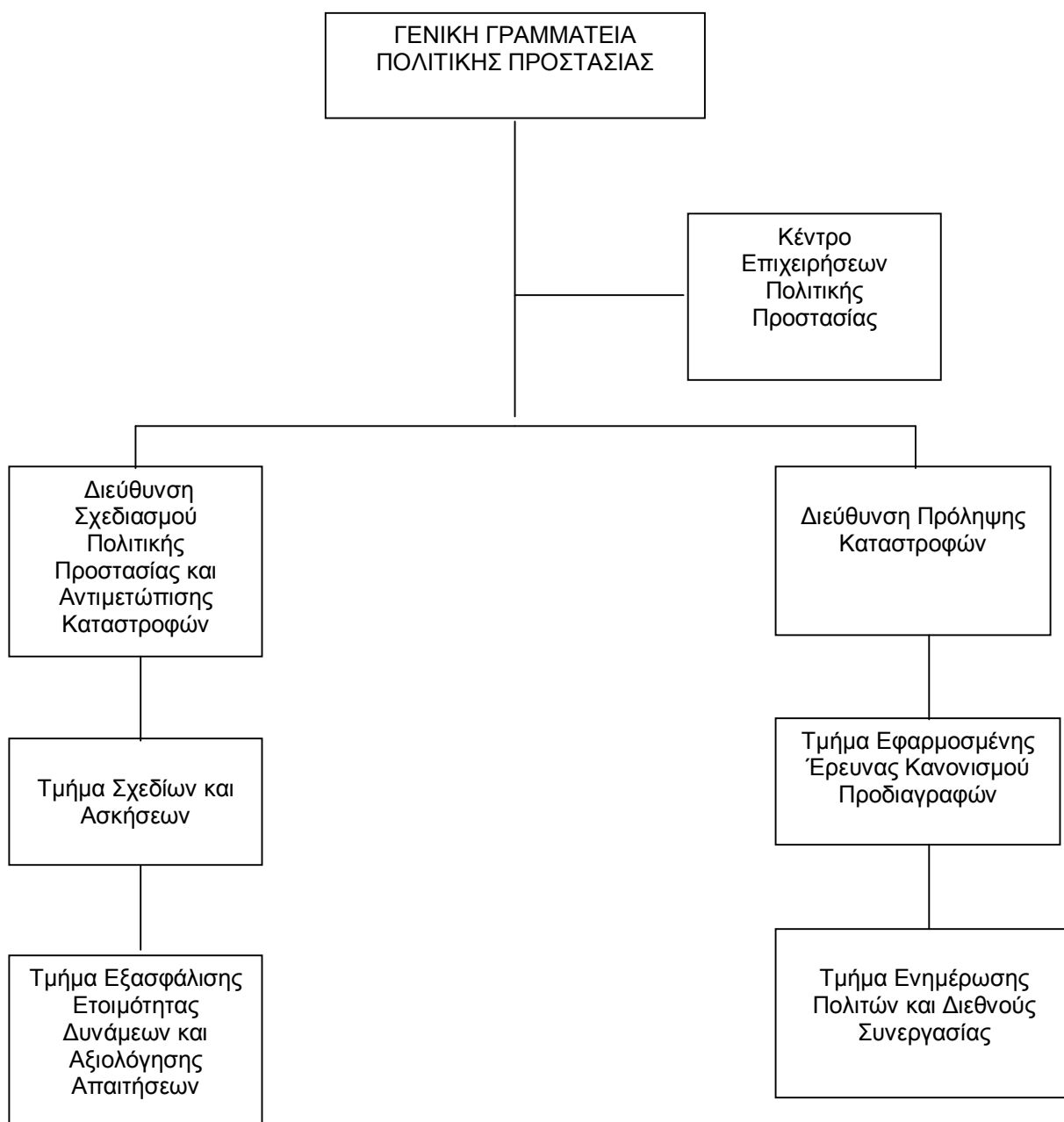
http://www.my_own_business_org/53/my_own_business-session3: basic computer and communication tools, Gwyn Myers, Management Consultant, "Types of Communication".

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1

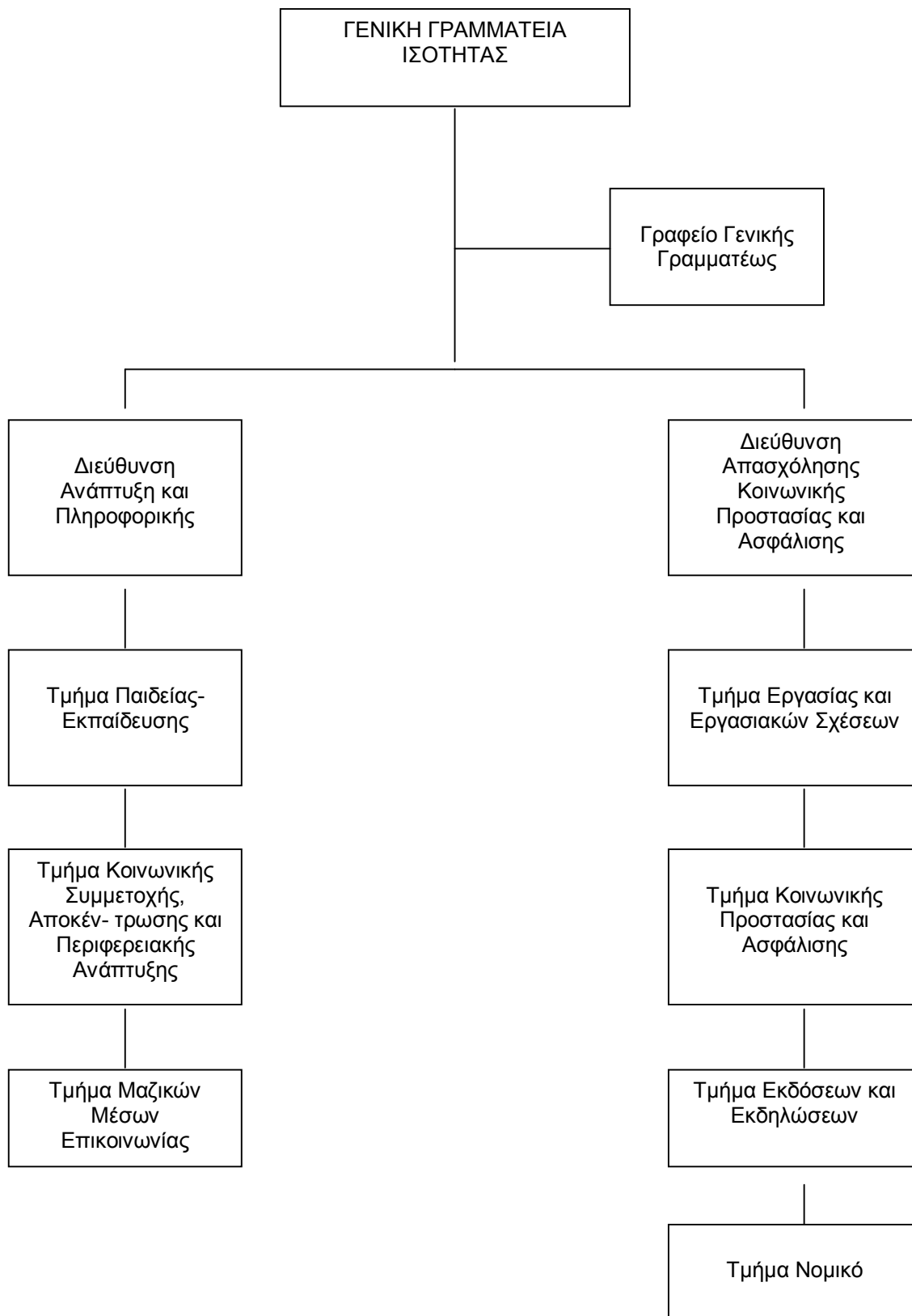
ΓΕΝΙΚΕΣ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΕΣ ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.



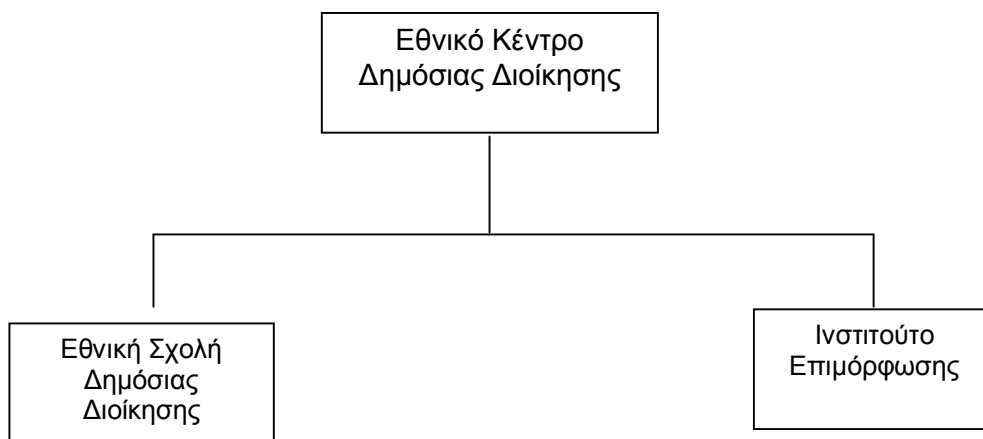
Σε ό,τι αφορά τη συγκεκριμένη Γενική Γραμματεία υπάρχουν διαφοροποιήσεις μεταξύ των στοιχείων που υπάρχουν στο διαδίκτυο (στη σχετική ηλεκτρονική διεύθυνση του Υπουργείου) και των όσων προβλέπονται σε σχετικό ΦΕΚ. Ενώ στο διαδίκτυο απεικονίζεται η παρακάτω δομή, σχετικό ΦΕΚ¹²⁶, προβλέπει μεταξύ άλλων και την ύπαρξη Γραφείου Γενικού Γραμματέα καθώς και Τμήματος Γραμματειακής Υποστήριξης.



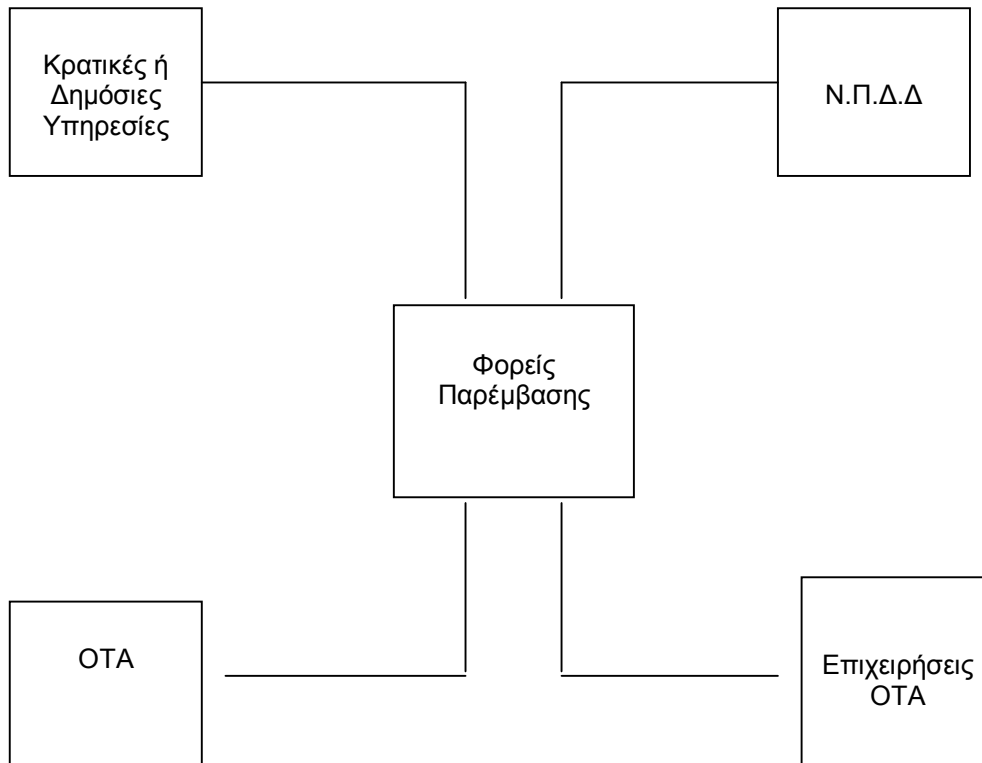
¹²⁶ Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ΦΕΚ 379/1997, Αριθμ. Φύλλου 248, 12 Δεκεμβρίου 1997.



Παράλληλα, στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α υπόκεινται το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και το Σώμα Ελεγκτών –Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης. Συγκεκριμένα:

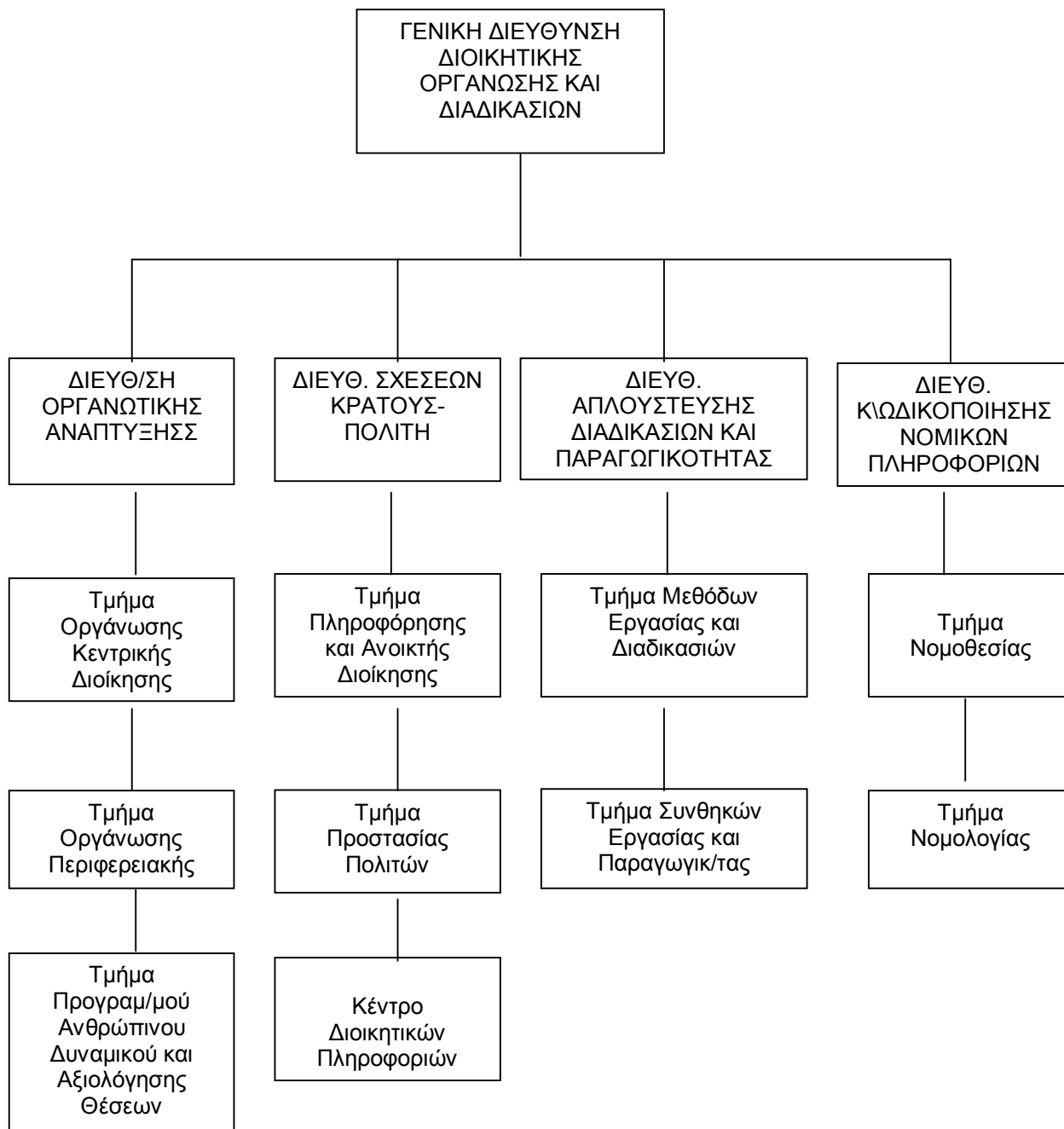


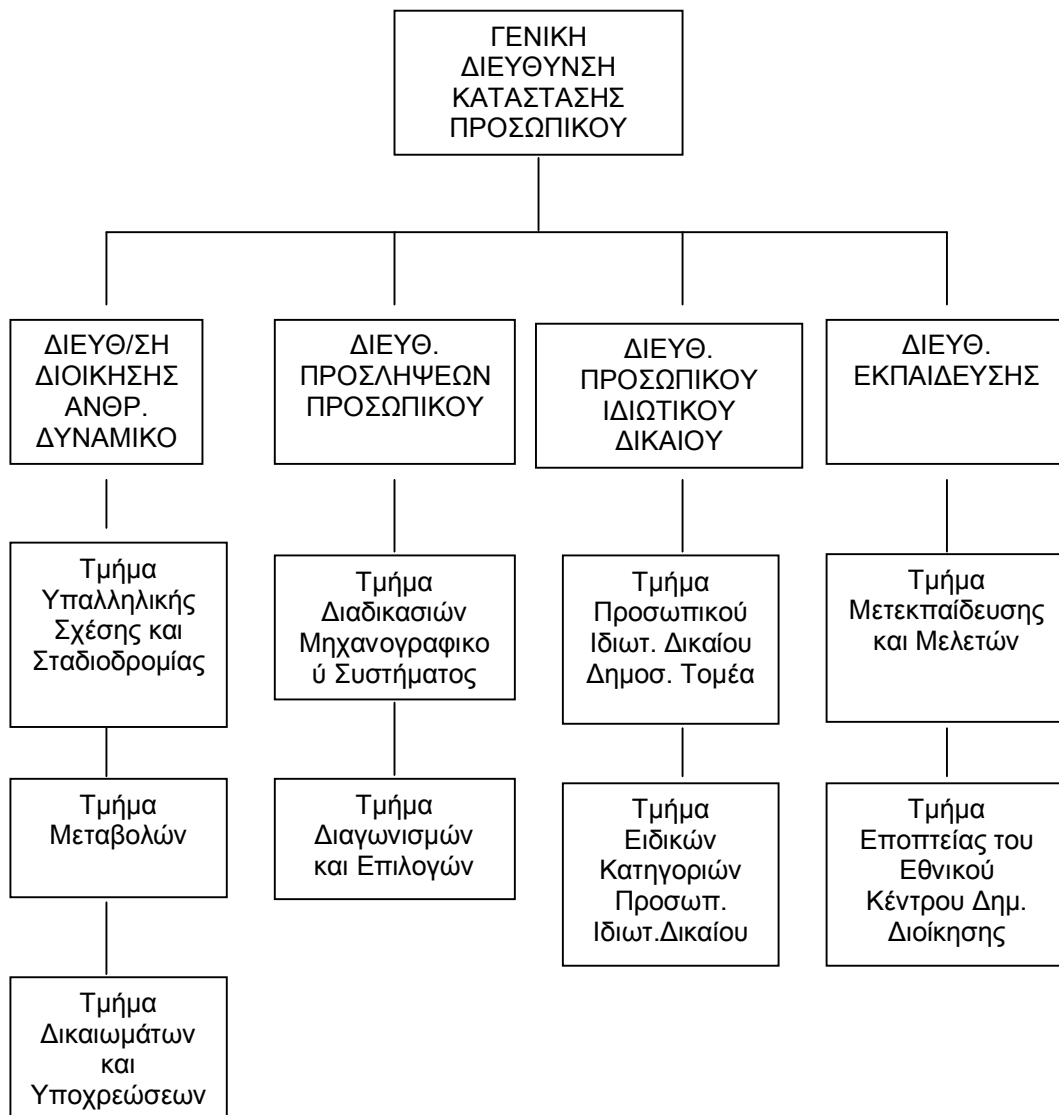
Παρακάτω απεικονίζονται οι φορείς Παρέμβασης του Σ.Ε.Ε.Δ..Δ

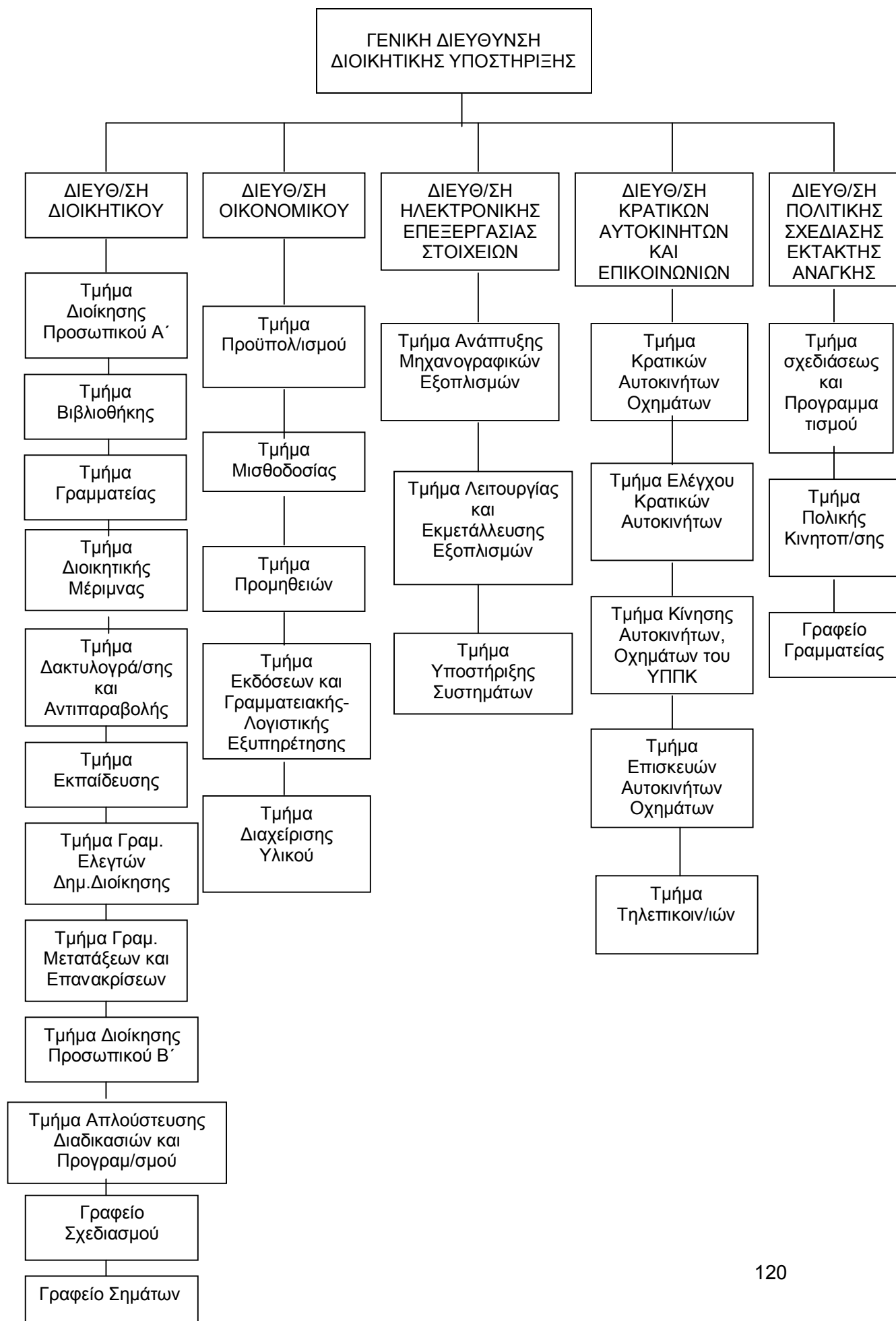


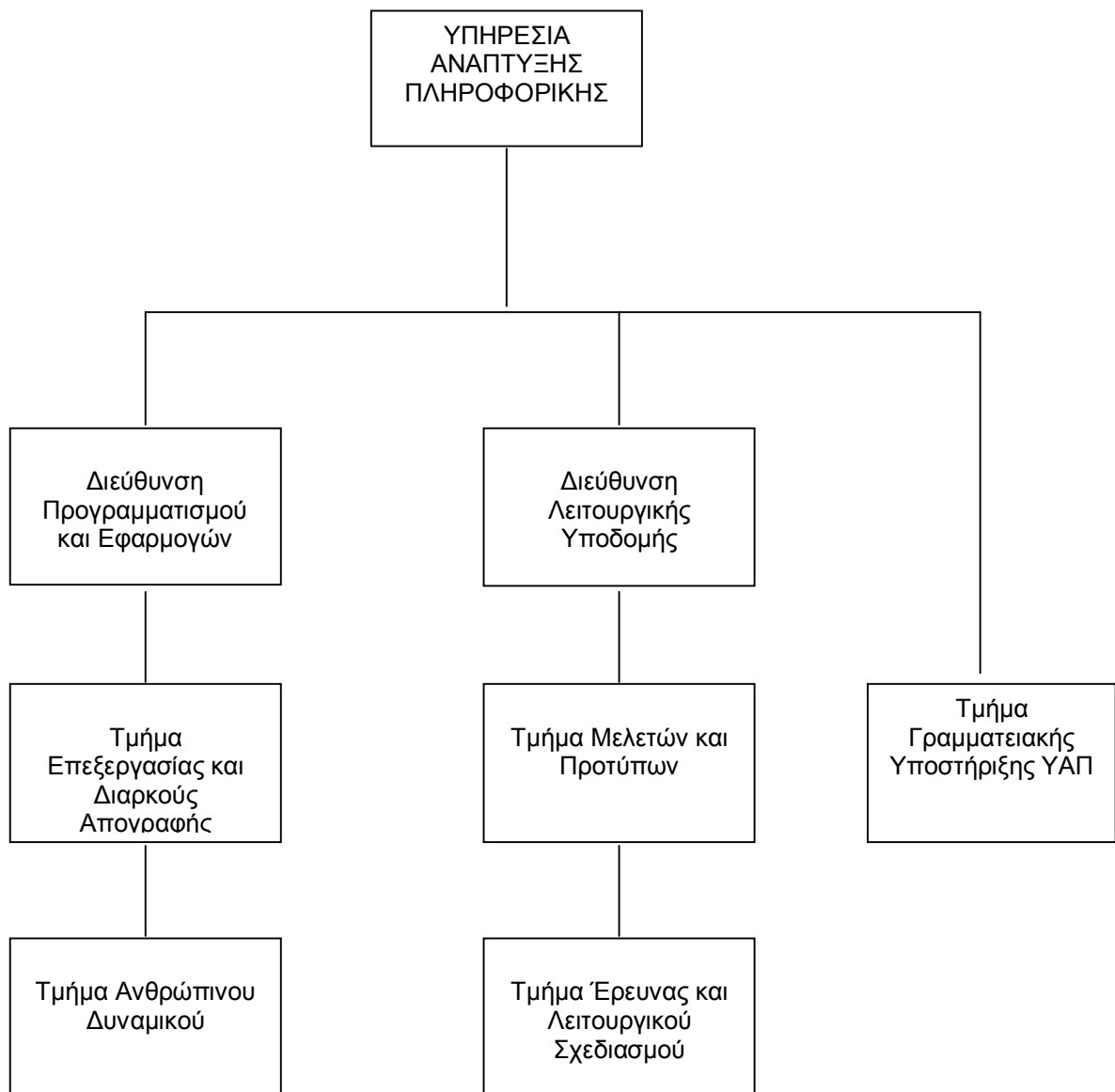
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2

ΓΕΝΙΚΕΣ ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.









ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 3

ΠΙΝΑΚΕΣ ΕΡΕΥΝΑΣ

Αποτελέσματα Έρευνας

Στατιστική ανάλυση

Πίνακας 1.1: Παράγοντες που επηρεάζουν την ποιότητα υπηρεσιών στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α: Καταλληλότητα κτιριακών εγκαταστάσεων

		Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Έγκυρα	Καθόλου	5	3,2	3,2	3,2
	Λίγο	7	4,5	4,5	7,7
	Αρκετά	22	14,3	14,3	22
	Πολύ	63	41,6	41,6	63,6
	Πάρα πολύ	57	36,4	36,4	100,0
	Σύνολο	154	100,0	100,0	

Πίνακας 1.2: Παράγοντες που επηρεάζουν την ποιότητα υπηρεσιών στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α: Καταλληλότητα εξοπλισμού

		Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Έγκυρα	Καθόλου	2	1,3	1,3	1,3
	Λίγο	5	3,2	3,2	4,5
	Αρκετά	4	2,6	2,6	7,1
	Πολύ	45	29,2	29,2	36,3
	Πάρα πολύ	98	63,6	63,6	100,0
	Σύνολο	154	100,0	100,0	

Πίνακας 1.3: Παράγοντες που επηρεάζουν την ποιότητα υπηρεσιών στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α: Μέσα επικοινωνίας με τους συναδέλφους

		Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Έγκυρα	Καθόλου	2	1,3	1,3	1,3
	Λίγο	5	3,2	3,2	4,5
	Αρκετά	5	3,2	3,2	7,8
	Πολύ	27	17,5	17,5	25,3
	Πάρα πολύ	115	74,7	74,7	100,0
	Σύνολο	154	100,0	100,0	

Πίνακας 1.4: Παράγοντες που επηρεάζουν την ποιότητα υπηρεσιών στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α: Γνώσεις υπαλλήλων

		Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό Ποσοστό
Έγκυρα	Λίγο	2	1,3	1,3	1,3
	Αρκετά	6	3,9	3,9	5,2
	Πολύ	39	25,3	25,3	30,5
	Πάρα πολύ	107	69,5	69,5	100,0
	Σύνολο	154	100,0	100,0	

Πίνακας 1.5: Παράγοντες που επηρεάζουν την ποιότητα υπηρεσιών στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α: Ικανότητες υπαλλήλων

		Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό Ποσοστό
Έγκυρα	Αρκετά	9	5,8	5,8	5,8
	Πολύ	29	18,8	18,8	24,7
	Πάρα πολύ	116	75,3	75,3	100,0
	Σύνολο	154	100,0	100,0	

Πίνακας 1.6: Παράγοντες που επηρεάζουν την ποιότητα υπηρεσιών στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α: Ευγένεια υπαλλήλων

		Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό Ποσοστό
Έγκυρα	Καθόλου	2	1,3	1,3	1,3
	Λίγο	4	2,6	2,6	3,9
	Αρκετά	12	7,8	7,8	11,7
	Πολύ	34	22,1	22,1	33,8
	Πάρα πολύ	102	66,2	66,2	100,0
	Σύνολο	154	100,0	100,0	

Πίνακας 1.7: Παράγοντες που επηρεάζουν την ποιότητα υπηρεσιών στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α: Ευπρεπής εξωτερική εμφάνιση υπαλλήλων

		Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό Ποσοστό
Έγκυρα	Καθόλου	13	8,4	8,4	8,4
	Λίγο	13	8,4	8,4	16,8
	Αρκετά	37	24,0	24,0	40,8
	Πολύ	47	30,5	30,5	71,4
	Πάρα πολύ	44	28,6	28,6	100,0
	Σύνολο	154	100,0	100,0	

Πίνακας 1.8: Παράγοντες που επηρεάζουν την ποιότητα υπηρεσιών στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α: Επαρκής αριθμός εργαζομένων

		Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Έγκυρα	Καθόλου	2	1,3	1,3	1,3
	Λίγο	2	1,3	1,3	2,6
	Αρκετά	11	7,1	7,1	9,7
	Πολύ	52	33,8	33,8	43,5
	Πάρα πολύ	87	56,5	56,5	100,0
	Σύνολο	154	100,0	100,0	

Πίνακας 1.9: Παράγοντες που επηρεάζουν την ποιότητα υπηρεσιών στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α: Παροχή προσωπικής προσοχής/φροντίδας στους συναδέλφους

		Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Έγκυρα	Καθόλου	2	1,3	1,3	1,3
	Λίγο	5	3,2	3,2	4,5
	Αρκετά	29	18,8	18,8	23,3
	Πολύ	48	31,2	31,2	54,5
	Πάρα πολύ	70	45,5	45,5	100,0
	Σύνολο	154	100,0	100,0	

Πίνακας 1.10: Ποιότητα υπηρεσιών στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α και ανθρώπινο δυναμικό: Άμεσος προϊστάμενος

		Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Έγκυρα	Καθόλου	3	1,9	1,9	1,9
	Λίγο	5	3,2	3,2	5,2
	Αρκετά	22	14,3	14,3	19,5
	Πολύ	56	36,4	36,4	55,8
	Πάρα πολύ	68	44,2	44,2	100,0
	Σύνολο	154	100,0	100,0	

Πίνακας 1.11: Ποιότητα υπηρεσιών στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α και ανθρώπινο δυναμικό: Συνάδελφοι

		Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό Ποσοστό
Έγκυρα	Καθόλου	5	3,2	3,2	3,2
	Λίγο	10	6,5	6,5	9,7
	Αρκετά	39	25,3	25,3	35,1
	Πολύ	56	36,4	36,4	71,4
	Πάρα πολύ	44	28,6	28,6	100,0
	Σύνολο	154	100,0	100,0	

Πίνακας 1.12: Ποιότητα υπηρεσιών στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α και ανθρώπινο δυναμικό: Περιβάλλον εργασίας

		Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό Ποσοστό
Έγκυρα	Καθόλου	3	1,9	1,9	1,9
	Λίγο	13	8,4	8,4	10,4
	Αρκετά	32	20,8	20,8	31,2
	Πολύ	57	37,0	37,0	68,2
	Πάρα πολύ	49	31,8	31,8	100,0
	Σύνολο	154	100,0	100,0	

Πίνακας 1.13: Ποιότητα υπηρεσιών στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α και ανθρώπινο δυναμικό: Αμοιβές

		Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό Ποσοστό
Έγκυρα	Καθόλου	4	2,6	2,6	2,6
	Λίγο	9	5,8	5,8	8,4
	Αρκετά	36	23,4	23,4	31,8
	Πολύ	48	31,2	31,2	63,0
	Πάρα πολύ	57	37,0	37,0	100,0
	Σύνολο	154	100,0	100,0	

Πίνακας 1.14: Ποιότητα υπηρεσιών στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α και ανθρώπινο δυναμικό: Πρόσθετες παροχές

		Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό Ποσοστό
Έγκυρα	Καθόλου	4	2,6	2,6	2,6
	Λίγο	10	6,5	6,5	9,1
	Αρκετά	35	22,7	22,7	31,8
	Πολύ	44	28,6	28,6	60,4
	Πάρα πολύ	61	39,6	39,6	100,0
	Σύνολο	154	100,0	100,0	

Πίνακας 1.15: Ποιότητα υπηρεσιών στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α και ανθρώπινο δυναμικό: Εκπαίδευση/σεμινάρια

		Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Έγκυρα	Καθόλου	3	1,9	1,9	1,9
	Λίγο	8	5,2	5,2	7,1
	Αρκετά	34	22,1	22,1	29,2
	Πολύ	48	31,2	31,2	60,4
	Πάρα πολύ	61	39,6	39,6	100,0
	Σύνολο	154	100,0	100,0	

Πίνακας 1.16: Ποιότητα υπηρεσιών στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α και ανθρώπινο δυναμικό: Εσωτερικός έλεγχος

		Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Έγκυρα	Καθόλου	7	4,5	4,5	4,5
	Λίγο	29	18,8	18,8	23,4
	Αρκετά	53	34,4	34,4	57,8
	Πολύ	40	26,0	26,0	83,8
	Πάρα πολύ	25	16,2	16,2	100,0
	Σύνολο	154	100,0	100,0	

Πίνακας 1.17: Ποιότητα υπηρεσιών στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α και ανθρώπινο δυναμικό: Εσωτερική επικοινωνία

		Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Έγκυρα	Καθόλου	4	2,6	2,6	2,6
	Λίγο	14	9,1	9,1	11,7
	Αρκετά	43	27,9	27,9	39,6
	Πολύ	49	31,8	31,8	71,4
	Πάρα πολύ	44	28,6	28,6	100,0
	Σύνολο	154	100,0	100,0	

Πίνακας 1.18: Ποιότητα υπηρεσιών στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α και ανθρώπινο δυναμικό: Ιεραρχία

		Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Έγκυρα	Καθόλου	9	5,8	5,8	5,8
	Λίγο	25	16,2	16,2	22,1
	Αρκετά	53	34,4	34,4	56,5
	Πολύ	39	25,3	25,3	81,8
	Πάρα πολύ	28	18,2	18,2	100,0
	Σύνολο	154	100,0	100,0	

Πίνακας 1.19: Ποιότητα υπηρεσιών στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α και ανθρώπινο δυναμικό: Αξιολόγηση απόδοσης

		Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Έγκυρα	Καθόλου	15	9,7	9,7	9,7
	Λίγο	24	15,6	15,6	25,3
	Αρκετά	50	32,5	32,5	57,8
	Πολύ	31	20,1	20,1	77,9
	Πάρα πολύ	34	22,1	22,1	100,0
	Σύνολο	154	100,0	100,0	

Πίνακας 1.20: Τα χαρακτηριστικά των υπαλλήλων του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α:
Υψηλό μορφωτικό επίπεδο

		Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό Ποσοστό
Έγκυρα	Λίγο	16	10,4	10,4	10,4
	Αρκετά	75	48,7	48,7	59,1
	Πολύ	52	33,8	33,8	92,9
	Πάρα πολύ	11	7,1	7,1	100,0
	Σύνολο	154	100,0	100,0	

Πίνακας 1.21: Τα χαρακτηριστικά των υπαλλήλων του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α: Κατοχή δεξιοτήτων

		Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Έγκυρα	Καθόλου	1	,6	,6	,6
	Λίγο	28	18,2	18,2	18,8
	Αρκετά	71	46,1	46,1	64,9
	Πολύ	44	28,6	28,6	93,5
	Πάρα πολύ	10	6,5	6,5	100,0
	Σύνολο	154	100,0	100,0	

Πίνακας 1.22: Τα χαρακτηριστικά των υπαλλήλων του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α: Ευγένεια

		Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Έγκυρα	Λίγο	23	14,9	14,9	14,9
	Αρκετά	73	47,4	47,4	62,3
	Πολύ	39	25,3	25,3	87,7
	Πάρα πολύ	19	12,3	12,3	100,0
	Σύνολο	154	100,0	100,0	

Πίνακας 1.23: Τα χαρακτηριστικά των υπαλλήλων του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α:
Ανταπόκριση/φιλική συμπεριφορά

		Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Έγκυρα	Καθόλου	1	,6	,6	,6
	Λίγο	22	14,3	14,3	14,9
	Αρκετά	67	43,5	43,5	58,4
	Πολύ	47	30,5	30,5	89,0
	Πάρα πολύ	17	11,0	11,0	100,0
	Σύνολο	154	100,0	100,0	

Πίνακας 1.24: Τα χαρακτηριστικά των υπαλλήλων του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α: Κοινωνικότητα

		Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Έγκυρα	Καθόλου	3	1,9	1,9	1,9
	Λίγο	16	10,4	10,4	12,3
	Αρκετά	67	43,5	43,5	55,8
	Πολύ	51	33,1	33,1	89,0
	Πάρα πολύ	17	11,0	11,0	100,0
	Σύνολο	154	100,0	100,0	

Πίνακας 1.25: Τα χαρακτηριστικά των υπαλλήλων του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α: Ευσυνειδησία

		Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Έγκυρα	Καθόλου	4	2,6	2,6	2,6
	Λίγο	21	13,6	13,6	16,2
	Αρκετά	74	48,1	48,1	64,3
	Πολύ	33	21,4	21,4	85,7
	Πάρα πολύ	22	14,3	14,3	100,0
	Σύνολο	154	100,0	100,0	

Πίνακας 1.26: Τα χαρακτηριστικά των υπαλλήλων του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α: Συνέπεια

		Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Έγκυρα	Καθόλου	5	3,2	3,2	3,2
	Λίγο	20	13,0	13,0	16,2
	Αρκετά	74	48,1	48,1	64,3
	Πολύ	36	23,4	23,4	87,7
	Πάρα πολύ	19	12,3	12,3	100,0
	Σύνολο	154	100,0	100,0	

Πίνακας 1.27: Παράγοντες που προσδιορίζουν τον τρόπο λειτουργίας του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α: Πολλαπλότητα ιεραρχικών επιπέδων

		Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Έγκυρα	Καθόλου	30	19,5	19,5	19,5
	Λίγο	54	35,1	35,1	54,5
	Αρκετά	38	24,7	24,7	79,2
	Πολύ	17	11,0	11,0	90,3
	Πάρα πολύ	15	9,7	9,7	100,0
	Σύνολο	154	100,0	100,0	

Πίνακας 1.28: Παράγοντες που προσδιορίζουν τον τρόπο λειτουργίας του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α: Μεγάλος αριθμός κανόνων και διαδικασιών

		Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Έγκυρα	Καθόλου	21	13,6	13,6	13,6
	Λίγο	42	27,3	27,3	40,9
	Αρκετά	46	29,9	29,9	70,8
	Πολύ	28	18,2	18,2	89,0
	Πάρα πολύ	17	11,0	11,0	100,0
	Σύνολο	154	100,0	100,0	

Πίνακας 1.29: Παράγοντες που προσδιορίζουν τον τρόπο λειτουργίας του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α: Ξεπερασμένες πολιτικές στελέχωσης

		Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό Ποσοστό
Έγκυρα	Καθόλου	25	16,2	16,2	16,2
	Λίγο	39	25,3	25,3	41,6
	Αρκετά	35	22,7	22,7	64,3
	Πολύ	16	10,4	10,4	74,7
	Πάρα πολύ	39	25,3	25,3	100,0
	Σύνολο	154	100,0	100,0	

Πίνακας 1.30: Παράγοντες που προσδιορίζουν τον τρόπο λειτουργίας του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α:
Απουσία αποτελεσματικών συστημάτων αξιολόγησης

		Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Έγκυρα	Καθόλου	16	10,4	10,4	10,4
	Λίγο	28	18,2	18,2	28,6
	Αρκετά	43	27,9	27,9	56,5
	Πολύ	33	21,4	21,4	77,9
	Πάρα πολύ	34	22,1	22,1	100,0
	Σύνολο	154	100,0	100,0	

Πίνακας 1.31: Παράγοντες που προσδιορίζουν τον τρόπο λειτουργίας του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α:
Απουσία κινήτρων

		Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Έγκυρα	Καθόλου	5	3,2	3,2	3,2
	Λίγο	26	16,9	16,9	20,1
	Αρκετά	37	24,0	24,0	44,2
	Πολύ	37	24,0	24,0	68,2
	Πάρα πολύ	49	31,8	31,8	100,0
	Σύνολο	154	100,0	100,0	

Πίνακας 1.32: Παράγοντες που προσδιορίζουν τον τρόπο λειτουργίας του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α:
Αλληλοεπικάλυψη ρόλων και ευθυνών

		Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Έγκυρα	Καθόλου	24	15,6	15,6	15,6
	Λίγο	38	24,7	24,7	40,3
	Αρκετά	46	29,9	29,9	70,1
	Πολύ	24	15,6	15,6	85,7
	Πάρα πολύ	22	14,3	14,3	100,0
	Σύνολο	154	100,0	100,0	

Πίνακας 1.33: Παράγοντες που προσδιορίζουν τον τρόπο λειτουργίας του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α:
Πλεονάζων ανθρώπινο δυναμικό

		Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Έγκυρα	Καθόλου	75	48,7	48,7	48,7
	Λίγο	33	21,4	21,4	70,1
	Αρκετά	26	16,9	16,9	87,0
	Πολύ	11	7,1	7,1	94,2
	Πάρα πολύ	9	5,8	5,8	100,0
	Σύνολο	154	100,0	100,0	

Πίνακας 1.34: Διεύθυνση Διασφάλισης Ποιότητας και ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α .

		Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Έγκυρα	ΝΑΙ	35,7	35,7	40,1	40,1
	ΟΧΙ	82	53,2	59,9	100,0
	Σύνολο	137	89,0	100,0	
Παράλειψη ΣΥΝΟΛΟ	Σύστημα	17	11,0		
		154	100,0		

Πίνακας 1.35 :Φύλλο εργαζομένων στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α

		Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Έγκυρα	ΑΝΔΡΕΣ	59	38,3	38,3	38,3
	ΓΥΝΑΙΚΕΣ	95	61,7	61,7	100,0
	Σύνολο	154	100,0	100,0	

Πίνακας 1.36: Ηλικία εργαζομένων στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α

		Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Έγκυρα	≤25	15	9,7	9,7	9,7
	25-35	31	20,1	20,1	29,9
	35-45	61	39,6	39,6	69,5
	45-55	35	22,7	22,7	92,2
	≥55	12	7,8	7,8	100,0
	Σύνολο	154	100,0	100,0	

Πίνακας 1.37: Χρόνια προϋπηρεσίας εργαζομένων στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α

		Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Έγκυρα	1-5	48	31,2	31,2	31,2
	5-10	27	17,5	17,5	48,7
	10-15	20	13,0	13,0	61,7
	15-20	23	14,9	14,9	76,6
	≥20	36	23,4	23,4	100,0
	Σύνολο	154	100,0	100,0	

Πίνακας 1.38: Επίπεδο σπουδών εργαζομένων στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α

		Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Έγκυρα	Δευτεροβάθμια εκπαίδευση	46	29,9	29,9	29,9
	Τριτοβάθμια εκπαίδευση	84	54,5	54,5	84,4
	Μεταπτυχιακό	23	14,9	14,9	99,4
	Διδακτορικό	1	,6	,6	100,0
	Σύνολο	154	100,0	100,0	

Πίνακας 1.39: Θέση εργαζομένων στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α

		Συχνότητα	Ποσοστό	Έγκυρο ποσοστό	Αθροιστικό ποσοστό
Έγκυρα	Διοικητικός υπάλληλος	108	70,1	70,1	70,1
	Μεσαία στελέχη	25	16,2	16,2	86,4
	Ανώτερα στελέχη	21	13,6	13,6	100,0
	Σύνολο	154	100,0	100,0	

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 4

ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ ΕΡΕΥΝΑΣ

ΔΗΜΟΓΡΑΦΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

ΦΥΛΟ

ΑΝΔΡΑΣ ΓΥΝΑΙΚΑ

ΗΛΙΚΙΑ

≤ 25
25-35
35-45
45-55
55 ≥

ΧΡΟΝΙΑ ΠΡΟΥΠΗΡΕΣΙΑΣ

≤ 1 χρόνο
1 - 5
5 - 10
10 - 15
15 - 20
≥ 20 χρόνια

ΕΠΙΠΕΔΟ ΣΠΟΥΔΩΝ

Υποχρεωτική εκπαίδευση
Δευτεροβάθμια εκπαίδευση
Τριτοβάθμια εκπαίδευση
Μεταπτυχιακό
Διδακτορικό

ΘΕΣΗ ΣΤΟ ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.

Διοικητικός Υπάλληλος
Κατώτερα και μεσαία στελέχη
Ανώτερα και ανώτατα στελέχη

ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ

ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΣΤΟ ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.

1). Σε ποιο βαθμό θεωρείτε ότι οι παρακάτω παράγοντες επηρεάζουν την ποιότητα των παρεχόμενων από εσάς υπηρεσιών στα συνεργαζόμενα Υπουργεία.

	Συμφωνώ απόλυτα	Συμφωνώ μερικώς	Ουδέτερος-η	Διαφωνώ μερικώς	Διαφωνώ απόλυτα
	1	2	3	4	5
Καταλληλότητα κτιριακών εγκαταστάσεων	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Καταλληλότητα εξοπλισμού	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Μέσα επικοινωνίας με τους συναδέλφους (H/Y, e-mail)	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Γνώσεις υπαλλήλων	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Ικανότητες υπαλλήλων	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Ευγένεια υπαλλήλων	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Ευπρεπής εξωτερική εμφάνιση των υπαλλήλων	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Επαρκής αριθμός εργαζομένων	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Παροχή προσωπικής προσοχής/ φροντίδας στους συναδέλφους	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

2). Γενικά, κατά πόσο οι παρακάτω παράγοντες επηρεάζουν θετικά το ανθρώπινο δυναμικό του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α, ώστε να παρέχει υπηρεσίες ποιότητας.

	Καθόλου	Λίγο	Αρκετά	Πολύ	Πάρα πολύ
	1	2	3	4	5
Άμεσος προϊστάμενος	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Συνάδελφοι	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Περιβάλλον εργασίας	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Αμοιβές	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Πρόσθετες παροχές	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Εκπαίδευση-Σεμινάρια	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Εσωτερικός έλεγχος	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Εσωτερική επικοινωνία	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Ιεραρχία	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Αξιολόγηση απόδοσης	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

3). Ποια θεωρείτε ως βασικά κριτήρια για τη διασφάλιση της ποιότητας υπηρεσιών στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. (επιλέξτε τρία από τα παρακάτω κατά σειρά σημαντικότητας, βάζοντας 1 στο περισσότερο σημαντικό, 2 στο αμέσως λιγότερο και 3 στο λιγότερο σημαντικό εκ των τριών.)

- α). Γνώσεις των δημοσίων υπαλλήλων
- β). Ικανότητες των δημοσίων υπαλλήλων
- γ). Επαγγελματισμός των δημοσίων υπαλλήλων
- δ). Κανονισμοί λειτουργίας
- ε). Μηχανισμοί ανατροφοδότησης και ελέγχου (αξιολόγηση της ποιότητας των υπηρεσιών από τους συναδέλφους)
- στ). Άλλο

4). Σύμφωνα με την προσωπική σας εκτίμηση, σε τι βαθμό καθένα από τα παρακάτω χαρακτηριστικά προσδιορίζει συνολικά το ανθρώπινο δυναμικό του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.

	Καθόλου	Λίγο	Αρκετά	Πολύ	Πάρα πολύ
	1	2	3	4	5
Υψηλό μορφωτικό επίπεδο	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Κατοχή δεξιοτήτων	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Ευγένεια	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Ανταπόκριση/ φιλική συμπεριφορά	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Κοινωνικότητα	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Ευσυνειδησία	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Συνέπεια	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Άλλο

5). Σημειώστε το βαθμό στον οποίο θεωρείτε ότι οι παρακάτω παράγοντες προσδιορίζουν τον τρόπο λειτουργίας του τμήματος -διεύθυνσή σας.

	Καθόλου	Λίγο	Αρκετά	Πολύ	Πάρα πολύ
	1	2	3	4	5
Πολλαπλότητα των ιεραρχικών επιπέδων	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Μεγάλος αριθμός κανόνων και διαδικασιών	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Ξεπερασμένες πολιτικές στελέχωσης	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Απουσία αποτελεσματικών συστημάτων αξιολόγησης	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Απουσία κινήτρων	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Αλληλοεπικάλυψη ρόλων και ευθυνών	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Πλεονάζον ανθρώπινο δυναμικό	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

6). Θεωρείτε αναγκαία τη δημιουργία μίας διεύθυνσης διασφάλισης ποιότητας στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α;

ΝΑΙ

ΟΧΙ

Αν ΝΑΙ, για ποιο-ποιους λόγους;

α).

β).

γ).

Αν ΟΧΙ, για ποιο-ποιους λόγους;

α).

β).

γ).

**Σας ευχαριστώ
για τη συνεργασία σας!**