

**ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΟ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΚΑΛΑΜΑΤΑΣ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΟΝΑΔΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΘΕΜΑ:

**Η ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ
ΣΤΟΥΣ Ο.Τ.Α.**

**Σπουδάστρια:
Κωνσταντοπούλου Μαριάννα**

**Υπεύθυνη καθηγήτρια:
Μπιτσάνη Ευγενία**

ΚΑΛΑΜΑΤΑ 2001

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	4
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	5
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ	
ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ (Δ.Ο.Π.)	7
1.1. ΕΝΝΟΙΑ ΚΑΙ ΛΟΓΟΙ ΑΠΟΔΟΧΗΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ	7
1.2. ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ	8
1.3. ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ - ΜΙΑ ΝΕΑ ΦΙΛΟΣΟΦΙΑ	10
1.4. ΤΑ ΑΞΙΩΜΑΤΑ ΤΗΣ Δ.Ο.Π.	12
1.4.1. Δέσμευση	12
1.4.2. Επιστημονική γνώση	14
1.4.3. Συμμετοχή του ανθρώπινου παράγοντα	16
1.5. ΜΕΣΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ	17
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ	
ΑΠΛΑ ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΚΑΙ ΤΕΧΝΙΚΕΣ ΠΟΥ ΕΝΤΑΣΣΟΝΤΑΙ ΣΤΗ ΦΙΛΟΣΟΦΙΑ ΤΗΣ Δ.Ο.Π. ΤΗΣ Τ.Α.	22
2.1. ΓΕΝΙΚΑ	22
2.2. ΚΑΤΑΙΓΙΣΜΟΣ ΙΔΕΩΝ (Brainstorming)	23
2.3. ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ ΑΙΤΙΟΥ - ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΟΣ (Cause and Effect Diagram)	23
2.4. ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ PARETO	25
2.5. ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ ΡΟΗΣ (Flow Chart)	27
2.6. ΓΡΑΦΙΚΗ ΠΑΡΑΣΤΑΣΗ "ΠΙΤΤΑ"	30

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΩΝ Ο.Τ.Α.	32
3.1. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΤΗΣ Τ.Α. ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.	32
3.2. ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΤΗΣ Τ.Α.	35
3.3. ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ Τ.Α.	38
3.3.1 Οργανισμοί εσωτερικής υπηρεσίας	38
3.3.2. Οι δήμοι	39
3.4. ΤΟ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ ΤΩΝ Ο.Τ.Α.	43
3.4.1. Έννοια και χαρακτηριστικά των υπαλλήλων των Ο.Τ.Α	43
3.5. ΔΙΑΚΡΙΣΗ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ.	47
3.5.1. Μόνιμο προσωπικό	48
3.5.2. Προσωπικό με θητεία.	49
3.5.3. Προσωπικό με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου.	49

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΣΤΟΝ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΧΩΡΟ	51
4.1. ΓΕΝΙΚΑ	51
4.2. ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΟ ΣΤΙΣ ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΑΠΑΙΤΗΣΕΙΣ	52
4.3. Η ΣΧΕΣΗ ΠΟΛΙΤΩΝ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	53
4.4 ΟΡΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΠΡΟΪΟΝΤΩΝ	58
4.4.1. Κατηγοριοποίηση δημοσίων προϊόντων	59
Α. Προϊόντα κανονιστικά προκλητής ζήτησης ή υποχρεωτικής κατανάλωσης	59
Β. Προϊόντα αναδιανομής	59
4.4.2. Ιδιομορφίες των δημοσίων προϊόντων	61
4.5 ΤΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΠΡΟΪΟΝΤΑ ΚΑΙ Η ΟΛΙΚΗ ΠΟΙΟΤΗΤΑ	62
4.6. ΟΙ ΑΞΙΕΣ ΜΙΑΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ ΠΟΥ ΕΦΑΡΜΟΖΕΙ Δ.Ο.Π.	65
4.6.1. Δέσμευση από την κορυφή.	68

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΣΤΟΥΣ ΟΤΑ	71
5.1. ΓΕΝΙΚΑ	71
5.2. ΟΙ ΝΕΟΙ ΡΟΛΟΙ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	74
5.3. ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΤΟΠΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ	76
5.3.1. Ο χρήστης στο επίκεντρο της λειτουργίας των ΟΤΑ	77
5.3.2. Καθορισμός αποστολής και προοπτικών	78
5.3.3. Οι πραγματικές ανάγκες του χρήστη	79
5.3.4. Ποιότητα διοικητικών διαδικασιών και εσωτερικός χρήστης	81
5.3.5. Πραγματικές ανάγκες χρήστη και πρότυπο προϊόν	83
5.4. ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΣΕ ΟΤΑ	84
5.4.1. Ευαισθητοποίηση	85
5.4.2. Το κεντρικό όργανο ποιότητας	86
5.4.3. Οι υπεύθυνοι ποιότητας των διευθύνσεων	86
5.4.4. Προσδιορισμός του πεδίου εφαρμογής	87
5.4.5. Η ιεράρχηση των προτεραιοτήτων παρέμβασης	89
5.4.6. Καθορισμός μετρήσιμων μεταβλητών	89
5.4.7. Το πρότυπο προϊόν	90
5.4.8. Εντοπισμός των αποκλίσεων από το πρότυπο προϊόν	91
5.4.9. Βελτιωτικές παρεμβάσεις και εργαλεία	92
5.5. ΥΠΟΣΤΗΡΙΖΟΝΤΑΣ ΤΗΝ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΒΕΛΤΙΩΣΗΣ ΤΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΣΤΟΥΣ Ο.Τ.Α.	94
5.5.1. Τα στάδια του κύκλου ΣΚΕΔ.	97
5.6. Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΠΑΡΑΓΟΝΤΑ	98
5.6.1. Οι κύκλοι ποιότητας στον δήμο	100
5.7. ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	103
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	105

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

Δ.Ο.Π.	Διοίκηση Ολικής Ποιότητας
Ο.Τ.Α.	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Τ.Α.	Τοπική Αυτοδιοίκησης
Η/Υ	Ηλεκτρονικός Υπολογιστής

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Είναι γεγονός ότι οι δημόσιες υπηρεσίες της χώρας μας και ειδικότερα οι δημοτικές υπηρεσίες δεν είναι τόσο αποτελεσματικές και αποδοτικές όπως οφείλουν προκειμένου να εξυπηρετούν τον πολίτη και το δημόσιο συμφέρον γενικότερα.

Επίσης είναι γεγονός ότι η Τ.Α. τη σημερινή εποχή στα πλαίσια της Ε.Ε. και της παγκοσμιοποίησης καλείται να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο όσον αφορά την παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες, δεδομένου ότι αποτελεί το πλησιέστερο προς τον πολίτη διοικητικό επίπεδο.

Πιστεύουμε ότι η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας συνιστά το πλέον χρήσιμο εργαλείο που θα δώσει νέα ώθηση στις δημοτικές υπηρεσίες στην κατεύθυνση της εξυπηρέτησης των δημοτών και της διοίκησης με ανθρώπινο πρόσωπο.

Τα προαναφερθέντα αποτελούν την υπόθεση εργασίας της παρούσας πτυχιακής, στα πλαίσια της οποίας θα αποδείξουμε τη χρησιμότητα της Δ.Ο.Π. στο δημόσιο χώρο.

Η εν λόγω μελέτη στηρίχθηκε κυρίως σε δευτερογενείς πηγές, μέσα από τη μελέτη της υπάρχουσας βιβλιογραφίας, αλλά και στην προσωπική μου παρατήρηση κατά τη διάρκεια της εξαμήνης πρακτικής μου άσκησης στο Δήμο Καλαμάτας.

Λόγω υποκειμενικών αλλά και αντικειμενικών δυσκολιών (αρνητικό κλίμα στο Δήμο) δεν κατέστη δυνατό να πραγματοποιηθεί έρευνα στο Δήμο Καλαμάτας, η οποία θα κατέληγε στην πρόταση ενός νεοδιοικητικού προτύπου, με τη βοήθεια της προσομείωσης για το συγκεκριμένο δήμο.

Η εργασία αυτή αποτελείται από πέντε κεφάλαια:

Στο 1^ο κεφάλαιο γίνεται μια γενική αναφορά στη Δ.Ο.Π. στο χώρο των επιχειρήσεων οργανισμών με σκοπό την κατανόηση και τη σημασία της.

Στο 2^ο κεφάλαιο παρουσιάζονται και εικονογραφούνται τα βασικά εργαλεία και οι τεχνικές που χρησιμοποιούνται για τη συστηματική εφαρμογή της Δ.Ο.Π.

(Διαγράμματα Ροής, Ομαδοποίησης, Αιτίας και αποτελεσμάτων, ανάλυση Pareto).

Το 3^ο κεφάλαιο περιλαμβάνει την οργάνωση και τη λειτουργία των υπηρεσιών της Τ.Α., το τρόπο διοίκησης και ποιο το υπαλληλικό προσωπικό της.

Στο 4^ο κεφάλαιο γίνεται η σύζευξη της Δ.Ο.Π. και της Δημόσιας Διοίκησης: η υπάρχουσα, κατάσταση της κεντρικής διαχείρισης, και ο συσχετισμός των δημοσίων προϊόντων με την ολική ποιότητα καθώς και οι αξίες που απορρέουν από μια δημόσια υπηρεσία που εφαρμόζει Δ.Ο.Π.

Στο 5^ο και τελευταίο κεφάλαιο γίνεται ανάλυση των νέων ρόλων που καλείται να καλύψει η Τ.Α & εστιάζουμε στους τρόπους που πρέπει να ληφθούν υπόψη ώστε να μπορέσει να επιτευχθεί η εφαρμογή της Ο.Π. στις Τ.Α.

Τελειώνοντας, θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά και προσωπικά την υπεύθυνη καθηγήτριά μου κ. Μπιτσάνη, τους γονείς μου για την υποστήριξή τους, καθώς και τους πραγματικούς φίλους που συνέβαλλαν ουσιαστικά στην προσπάθειά μου.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ (Δ.Ο.Π.)

1.1. ΕΝΝΟΙΑ ΚΑΙ ΛΟΓΟΙ ΑΠΟΔΟΧΗΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ

Στο σημερινό ανταγωνιστικό κόσμο που ζούμε, ο τομέας της Δ.Ο.Π. (Διοίκηση Ολικής Ποιότητας) είναι τόσο σημαντικός που θα πρέπει να αποτελέσει το κλειδί για την επιβίωση οποιασδήποτε επιχείρησης ή οργανισμού.

Η έννοια της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας αναπτύχθηκε τα τελευταία χρόνια και αναφέρεται στο σύνολο των δραστηριοτήτων μιας επιχείρησης ή οργανισμού που έχουν σαν σκοπό την προσφορά αγαθών και υπηρεσιών που μεγιστοποιούν την ικανοποίηση των πελατών με το λιγότερο δυνατό κόστος.¹

Ένα ερώτημα που εύκολα γεννάται είναι γιατί δημιουργήθηκε η ανάγκη για ολική ποιότητα.

Εδώ λοιπόν μπορούμε να αναφέρουμε ορισμένους λόγους που ένας μεγάλος αριθμός επιχειρήσεων και οργανισμών ενδιαφέρεται για θέματα Δ.Ο.Π.

Αυτοί είναι:

Η αύξηση του επιπέδου εκπαίδευσης, καθώς και του βιοτικού επιπέδου που παρέχουν την δυνατότητα αξιολόγησης της ποιότητας, είναι στενά συνδεδεμένη με την απαίτηση των καταναλωτών για ποιότητα.

Ο μεγάλος ανταγωνισμός σε διεθνές επίπεδο, που έχει σχέση με την πληθώρα των προϊόντων και υπηρεσιών που διατίθενται στην αγορά καθώς και με την κατανάλωση αυτών.

¹ ΠΑΠΑΝΙΚΟΣ Θ. ΓΡΗΓΟΡΗΣ, ΠΟΖΙΟΣ Ε. ΙΩΑΝΝΗΣ, «ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ», ΑΘΗΝΑ 1993, Κεφάλαιο 17, Σελ. 348

Η πίεση των Μ.Μ.Ε. στις επιχειρήσεις και τους οργανισμούς για την ολική ποιότητα των παραγόμενων προϊόντων ή υπηρεσιών. Ανάλογα με την ενημέρωση του κοινού για την ποιότητα του προϊόντος ή της υπηρεσίας, θετική ή αρνητική, η επιχείρηση ή ο οργανισμός διαφημίζεται ή δυσφημίζεται αντίστοιχα.

Το κράτος επεμβαίνει σε ζητήματα που αφορούν τη διασφάλιση της ολικής ποιότητας των προϊόντων ή υπηρεσιών.

Η βελτίωση της ποιότητας είναι καθοριστικός παράγοντας για τη διατήρηση και εξέλιξη κάθε επιχείρησης ή οργανισμού.

Οι ίδιοι οι εργαζόμενοι της επιχείρησης επιμένουν στην ολική ποιότητα. Η παραγωγή υψηλής ποιότητας προϊόντων ή υπηρεσιών είναι ένας από τους τρόπους επιβολής των επιχειρήσεων και των οργανισμών που ικανοποιεί τον όποιο καταναλωτή. Έτσι οι εργαζόμενοι έχουν την δυνατότητα να δουλεύουν σε μία επιχείρηση ή οργανισμό με "καλή φήμη" δεχόμενοι ταυτόχρονα λιγότερη ψυχολογική πίεση.

1.2. ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ

Εφ' όσον στην ανταγωνιστική εποχή που ζούμε η ποιότητα είναι τόσο σημαντική για μια επιχείρηση ή έναν οργανισμό, απαραίτητο θα είναι οι επιχειρήσεις να διαμορφώνουν ένα σύνολο ενεργειών και να το κατευθύνουν έτσι για την πλήρη επίτευξη του στόχου της Δ.Ο.Π. Αυτό όμως κατορθώνεται με την αποδοχή της θεωρίας της ολικής ποιότητας.

Για να υιοθετηθεί όμως η θεωρία της Δ.Ο.Π. θα πρέπει κάθε επιχείρηση να αποδεχθεί ορισμένα από τα χαρακτηριστικά της, όπως:

Η ποιότητα είναι μια συστηματική διαδικασία που είναι ευθύνη όλων. Δεν αφορά μόνο ένα τμήμα αλλά ολόκληρη την επιχείρηση ή τον οργανισμό. Θα

πρέπει λοιπόν να υπάρχει η κατάλληλη διάρθρωση για την ανάπτυξη και διατήρησής της.

Θα πρέπει να δίνεται ιδιαίτερη σημασία στην καλυτέρευση της ποιότητας σε όλα τα επίπεδα της επιχείρησης ή του οργανισμού. Αυτό εμπλέκει τον καθένα σε μία από κοινού προσπάθεια βελτίωσης κάθε λειτουργικής διαδικασίας, η οποία μπορεί να αναλυθεί σε μία εξέταση των δεδομένων που εισάγονται και του αποτελέσματος που προκύπτει από την παραγωγική διαδικασία.

Απαραίτητο είναι η παρακολούθηση των νέων εξελίξεων έξω από την επιχείρηση ή τον οργανισμό για τη γρήγορη προσαρμογή της παραγωγικής διαδικασίας σε τεχνικές και μεθόδους που βελτιώνουν την ποιότητα του προϊόντος ή της υπηρεσίας. Ο τομέας της τεχνολογίας με τη χρήση των Η/Υ θεωρείται σημαντικός παράγοντας για την επίτευξη της ποιότητας τόσο στο σχεδιασμό όσο και στη μέτρηση και τον έλεγχο της ποιότητας.

Η έννοια της Δ.Ο.Π. περιλαμβάνει την ενεργοποίηση όλων των εργαζομένων, από τα ανώτατα διοικητικά στελέχη μέχρι και τον τελευταίο εργάτη.

Τελικός στόχος της Δ.Ο.Π. είναι η ικανοποίηση όσο το δυνατόν μεγαλύτερου αριθμού καταναλωτών και όχι η προώθηση εσωτερικών κριτηρίων της επιχείρησης ή του οργανισμού. Για να επιβιώσει με επιτυχία όμως κάποια επιχείρηση ή ένας οργανισμός στα πλαίσια του αυξανόμενου ανταγωνισμού είναι απαραίτητο να την χαρακτηρίζουν οι εξής ικανότητες:

- Της σαφούς αντίληψης του τι επιθυμεί ο πελάτης και της διασφάλισης συνεχούς παροχής προϊόντων και υπηρεσιών με το μικρότερο δυνατό κόστος.
- Της πρόβλεψης του τι θα επιθυμήσει ο πελάτης-ενδιαφερόμενος στο άμεσο ή απώτερο μέλλον.
- Της αποδοχής της πρόκλησης των εξελίξεων που συμβαίνουν στο τεχνολογικό-πολιτικό και κοινωνικό επίπεδο και της ταυτόχρονης προσαρμογής της επιχείρησης ή του οργανισμού σε αυτές τις αλλαγές.

1.3. ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ - ΜΙΑ ΝΕΑ ΦΙΛΟΣΟΦΙΑ

Η θεωρία της Δ.Ο.Π. ποικίλει από επιχείρηση σε επιχείρηση. Ενώ λοιπόν μπορεί να εφαρμοστεί με επιτυχία σε μια συγκεκριμένη επιχείρηση, μπορεί να έχει πλήρη αποτυχία σε μία άλλη, για το λόγο ότι κάθε επιχείρηση είναι ένας ξεχωριστός οργανισμός, με τη δικιά της διοίκηση και το δικό της προσωπικό.

Τα βασικά σημεία όμως είναι ίδια τόσο ανάμεσα στις διαφορετικές επιχειρήσεις όσο και ανάμεσα στα διαφορετικά τμήματα της ίδιας υπηρεσίας όπως στο λογιστήριο, στις προμήθειες, στο οικονομικό τμήμα, στο μαρκετινγκ, στην παραγωγή και αφού έχουν σαν στόχο τη βελτίωση της ποιότητας σε όλες τις πλευρές της επιχειρηματικής δραστηριότητας. Αυτό συνεπάγεται την ενεργοποίηση όλων, σε μία προσπάθεια βελτίωσης της ποιότητας σε όλα τα επίπεδα της επιχείρησης και όχι μόνο στο στάδιο της παραγωγικής διαδικασίας. Οι πραγματικοί στόχοι της επιχείρησης θα πρέπει να είναι η συνεχής αλλαγή προς το καλύτερο και ο νεωτερισμός γιατί δεν μπορεί να υπάρξει ποτέ κάτι που να μην χρειάζεται παραπάνω βελτίωση.

Για την επίτευξη της ποιότητας, απαραίτητη είναι και κάποια αλλαγή στις παλιότερες συνήθειες του μάνατζμεντ, οι οποίες δεν είναι πλέον αποτελεσματικές στο σημερινό επιχειρησιακό περιβάλλον. Ταυτόχρονα χρειάζεται παρακολούθηση των νέων εξελίξεων για να προσαρμοστεί γρήγορα η διαδικασία της παραγωγής σε τεχνικές και μεθόδους που βελτιώνουν την ποιότητα του προϊόντος ή της υπηρεσίας.

Επομένως η ανάπτυξη μιας επιχείρησης μπορεί να πραγματοποιηθεί μόνο όταν η διοίκηση συμβαδίζει με τον ρυθμό των αλλαγών και συμβάλλει στην διαμόρφωση των κατάλληλων συνθηκών και του κατάλληλου περιβάλλοντος για την εφαρμογή της διαδικασίας ολικής ποιότητας, δίνοντας το δικαίωμα σε όλους να προσαρμοστούν σε αυτή την διαδικασία. Παράλληλα όμως θα πρέπει να επιτευχθεί και μία κοινωνική αλλαγή.

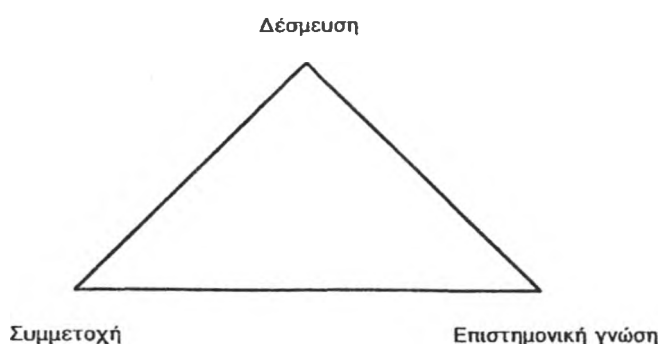
Γίνεται κατανοητό ότι η διαδικασία αλλαγής της νοοτροπίας μιας επιχείρησης, δεν είναι εύκολη. Υπάρχουν αρκετά εμπόδια σε αυτή την αλλαγή, που αφορούν προ πάντων αυτούς που βλέπουν την αλλαγή ως απειλή της θέσης τους μέσα στην επιχείρηση, εκείνους οι οποίοι έχουν έκδηλο το φόβο της αποτυχίας καθώς και εκείνους που είναι αρκετά ευθυνόφοβοι.

Είναι επομένως σημαντικό να είναι κανείς προσεκτικός όσον αφορά αυτό το θέμα ώστε να μην υπάρχουν κενά με αυτή την αλλαγή.

Η εναλλακτική λύση που παρέχει η Δ.Ο.Π. βοηθάει στην αποδοχή αυτής της αλλαγής αφού προσφέρει ένα περιβάλλον που όλοι αισθάνονται μέλη της ίδιας ομάδας με αποτέλεσμα να αγωνίζονται για τα συμφέροντα ολόκληρης της επιχείρησης, για την κοινωνική αλλαγή. Για να πραγματοποιηθεί όμως η θεωρία της Δ.Ο.Π. πρέπει να εδραιωθούν τρία χαρακτηριστικά. Αυτά είναι:

1. Δέσμευση.
2. Επιστημονική γνώση.
3. Ανάμιξη του ανθρώπινου παράγοντα.

Αυτά τα χαρακτηριστικά, τα οποία μπορούν να θεωρηθούν ως τα αξιώματα της θεωρίας της Δ.Ο.Π., παριστάνονται καλύτερα στις γωνίες ενός ισοσκελούς τριγώνου, όπως μας δείχνει το σχεδιάγραμμα 1.²



Σχεδιάγραμμα 1: Τα αξιώματα της Θεωρίας Δ.Ο.Π.

² Υπ. ΛΟΓΟΘΕΤΗΣ Ν., «ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ», ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΚΔΟΣΗ, ΑΘΗΝΑ, ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 1993, Κεφάλαιο Πρώτο, Σελ. 19

Παρατηρώντας αυτό το σχεδιάγραμμα διαπιστώνουμε ότι πρόκειται για ισοδύναμης σημασίας αξιώματα, των οποίων η αμοιβαία εξάρτηση μας βοηθά να καθορίσουμε επακριβώς το περιβάλλον της Δ.Ο.Π.

1.4. ΤΑ ΑΞΙΩΜΑΤΑ ΤΗΣ Δ.Ο.Π.

Με βάση τα παραπάνω αξιώματα, μπορούμε να ορίσουμε τη Δ.Ο.Π. σαν μία ολόκληρη φιλοσοφία.

Βασικό συστατικό αυτής στο ανώτατο επίπεδο, είναι η δέσμευση ως προς την ποιότητα (αξίωμα 1), η οποία απαιτεί από μία επιχείρηση τη χρήση των κατάλληλων εργαλείων και τεχνικών διασφαλίζοντας με αυτό τον τρόπο ότι ένα προϊόν ή μια υπηρεσία σχεδιάζεται κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να καλύψει τις ανάγκες των καταναλωτών (αξίωμα 2). Τελευταίο συστατικό η ανάμιξη όλων στη διαδικασία της συνεχούς βελτίωσης των προϊόντων και υπηρεσιών (αξίωμα 3).

Στη συνέχεια γίνεται η περιγραφή σε καθένα από αυτά τα αξιώματα:

1.4.1. Δέσμευση

Η δέσμευση της διοίκησης για τη συνεχή βελτίωση της ποιότητας των προϊόντων και των υπηρεσιών θεωρείται αναγκαία αφού η ποιότητα είναι το σπουδαιότερο μέσο για την εκλογή του καταναλωτή, ιδιαίτερα στις ανταγωνιστικές αγορές της σημερινής εποχής. Εξαιτίας των ολοένα αυξανόμενων προσδοκιών του καταναλωτή απαιτείται η διαμόρφωση μίας νέας πολιτικής με κεντρικό σημείο τη Δ.Ο.Π.

Όσον αφορά τα ανώτερα στελέχη, ο ρόλος τους είναι πολύ σημαντικός, αφού θα είναι οι πρώτοι που θα φανερώσουν τη δέσμευσή τους, συμμετέχοντας ενεργά στις προκαθορισμένες ενέργειες βελτίωσης της ποιότητας. Είναι

υποχρέωση της διοίκησης να εισάγει νέες μεθόδους και να δημιουργήσει τις σωστές συνθήκες για την ανάπτυξη και διατήρηση της. Η δέσμευση θα πρέπει να αποδεικνύεται αρκετά έγκαιρα, μέσα από πράξεις και όχι μόνο μέσα από λόγια και δηλώσεις, μόνο ώστε να γίνει αναπόσπαστο τμήμα των δραστηριοτήτων του κάθε εργαζομένου. Έτσι η εργασία θα αποκτά μεγαλύτερο ενδιαφέρον, ο εργαζόμενος θα έχει κίνητρα και θα διευκολύνεται από το σύστημα.

Παρατηρούμε ότι η ευθύνη των ανώτατων στελεχών είναι σημαντική, όσον αφορά την πραγματική δέσμευση ως προς την ποιότητα. Αν υποχρέωσή τους είναι να φανερώσουν την δέσμευσή τους ως προς την ποιότητα, καθορίζοντας μία πολιτική ποιότητας της επιχείρησης και δημιουργώντας ένα πρόγραμμα που να ταιριάζει στην κουλτούρα της Δ.Ο.Π., τότε και η υποχρέωση των μεσαίων στελεχών είναι το ίδιο σπουδαία για την εξασφάλιση σε συνολική κλίμακα της εφαρμογής αυτής της πολιτικής και των αρχών της Δ.Ο.Π. έτσι ώστε να διατηρηθεί η κουλτούρα της Δ.Ο.Π. και να αποφέρει αποτελέσματα.

Για να παρακινηθούν όμως οι εργαζόμενοι και να μετατραπεί η δέσμευση της διοίκησης απέναντι στην ολική ποιότητα σε δέσμευση όλων των εργαζομένων, θα πρέπει να υπάρχει και η κατάλληλη δομή για Δ.Ο.Π. Θα πρέπει να υπάρχει το κατάλληλο περιβάλλον εργασίας, η καλή συνεργασία και επικοινωνία, οι κατάλληλες τεχνικές ποιότητας, η κατάλληλη συμπεριφορά των ανώτατων στελεχών καθώς επίσης και η χρησιμοποίηση πρώτων υλών και εξοπλισμού.

Οι εργαζόμενοι πρέπει να νιώσουν το σεβασμό και την αποδοχή. Προτιμότερη επίσης θα ήταν η εμπιστοσύνη και η ειλικρίνεια εκ μέρους των ανώτατων στελεχών και όχι η αυστηρή επίβλεψη κατά τη διάρκεια της εργασίας. Απαραίτητη είναι και η δέσμευση που έχει να κάνει με τη συνεχή μόρφωση και εκπαίδευση σε μεθόδους βελτίωσης της ποιότητας όχι μόνο των εργαζομένων αλλά και των ίδιων των μάνατζερς.

Κρίνεται τέλος αναγκαία η δέσμευση της διοίκησης για την μελλοντική επιβίωση της επιχείρησης, επενδύοντας με κάποιο τρόπο στην μελλοντική εξέλιξη

του εργατικού δυναμικού. Χωρίς όμως την επίτευξη της επιστημονικής γνώσης είναι αδύνατο να πραγματοποιηθούν όλα τα παραπάνω.

1.4.2. Επιστημονική γνώση

Με τη βοήθεια της επιστημονικής μεθόδου γίνεται εμφανής η δέσμευση όλων απέναντι στη συνεχή βελτίωση των προϊόντων της παραγωγικής διαδικασίας και των υπηρεσιών. Οι επιστημονικές τεχνικές βρίσκουν εφαρμογή και στη βιομηχανία και στις υπηρεσίες και βοηθούν στο διαχωρισμό των καθηκόντων και των υποχρεώσεων του καθενός όσον αφορά την ποιότητα.

Οι διάφορες ενέργειες σχετικά με την ολική ποιότητα έχουν επεκταθεί τόσο πολύ έτσι ώστε πολλές επιχειρήσεις έχουν δημιουργήσει ειδικά τμήματα που ασχολούνται με ειδικά ζητήματα ολικής ποιότητας. Η οργάνωση αυτών των τμημάτων με τα απαραίτητα στελέχη δεν είναι διόλου μια εύκολη υπόθεση καθώς χρειάζονται ιδιαίτερες γνώσεις και ηγετικά προσόντα. Τα στελέχη του τμήματος αυτού εμπλέκονται σε όλα τα στάδια της διαδικασίας παραγωγής, έχοντας σαν στόχο τη βελτίωση του τελικού προϊόντος. Στα επιπλέον καθήκοντα των τμημάτων αυτών, θα πρέπει να περιλαμβάνεται η εισαγωγή νέων μεθόδων, η περαιτέρω πρόοδος αυτών που ήδη υπάρχουν καθώς και η ενίσχυση των επιστημονικών εργαλείων ποιότητας σε συνολική κλίμακα μέσα στην επιχείρηση. Τελικός στόχος θα πρέπει να είναι η δημιουργία του κατάλληλου επιχειρησιακού περιβάλλοντος μέσα στο οποίο όλοι οι εργαζόμενοι θα συντελούν στη βελτίωση της ποιότητας.

Σημασία όμως έχει να υπάρξει μια σοβαρή ενημέρωση σε σχέση με την ποιότητα και να προωθηθεί σε ολόκληρη την επιχείρηση. Τα ειδικά τμήματα ελέγχου ποιότητας δεν θεωρούνται απαραίτητα αφού η χρησιμοποίηση των κατάλληλων επιστημονικών εργαλείων μπορεί να φέρει άριστα και ταχύτερα αποτελέσματα καθώς καθορίζουν τα πρωταρχικά αίτια της δυσχερούς λειτουργίας

και βοηθούν έτσι τον έλεγχο ή την εξάλειψή της, προλαμβάνοντας με τον τρόπο αυτό ένα μεγαλύτερο πρόβλημα. Μέσω αυτών μπορεί κανείς να εκμεταλλευτεί με επιτυχία τις πληροφορίες που προκύπτουν από τη διεργασία οι πληροφορίες αυτές μπορούν με τη σειρά τους να προβλεφθούν και κατ' επέκταση να διορθωθούν τα λάθη, βελτιώνοντας έτσι την ποιότητα και επιτυγχάνοντας έτσι την τελειότητα.

Η αξία της πρόληψης, βάση της οποίας δεν γίνονται λάθη και μειώνονται έτσι οι περιττές δαπάνες, είναι φανερή. Η "πρόληψη μάλλον και όχι η θεραπεία" είναι η βάση της φιλοσοφίας μιας εταιρίας που αγωνίζεται για 100% αποδοτικότητα ³. Η πρόληψη χρειάζεται και την αναγκαία ικανότητα πρόβλεψης, που μόνο στατιστικές μέθοδοι μπορούν να την προσφέρουν, οι οποίες επηρεάζουν τη δυνατότητα παραγωγής. Το κλειδί λοιπόν είναι, η υιοθέτηση των τεχνικών του προληπτικού ποιοτικού ελέγχου οι οποίες προσδιορίζουν και επιλύουν άμεσα τα προβλήματα, πρώτου αυτά γίνουν αιτία δαπανηρής παραγωγής σκάρτων εμπορευμάτων.

Γενικά λοιπόν η επιστημονική γνώση βοηθά στην δημιουργία του κατάλληλου περιβάλλοντος έτσι ώστε όλοι οι εργαζόμενοι να αναλαμβάνουν τις ευθύνες τους όταν προκύπτουν προβλήματα ποιότητας. Για να αποφευχθεί οποιαδήποτε οικονομική καταστροφή, απαραίτητο θεωρείται και ένα πρόγραμμα εκπαίδευσης για την ποιότητα, το οποίο μαζί με τις δηλώσεις πίστης στις απόψεις περί ποιότητας θα πρέπει να ακολουθείται και από την παροχή των αναγκαίων εργαλείων. Γιατί η δέσμευση απέναντι στην ποιότητα χωρίς τα κατάλληλα εργαλεία για την επίτευξή της θεωρείται μία δέσμευση που δε διαρκεί πολύ.

Γι' αυτό θα πρέπει να αρμόζουν με την διάρθρωση της Δ.Ο.Π. Σαν αποτέλεσμα των επιστημονικών μεθόδων θα έχουμε τη βελτίωση της ολικής ποιότητας σε όλα τα επίπεδα της επιχείρησης.

³ ΛΟΓΟΘΕΤΗΣ Ν. ΛΟΓΟΘΕΤΗΣ Ν., «MANATZMENT ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ», ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΚΔΟΣΗ, ΑΘΗΝΑ, ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 1993, Κεφάλαιο Πρώτο, Σελ. 24

Τελειώνοντας μπορούμε να πούμε ότι η επιστημονική γνώση παρέχει μία γνώση κοινή για ολόκληρη την επιχείρηση -μία γλώσσα που μπορεί να χρησιμοποιηθεί τόσο από ένα μάνατζερ όσο και από ένα κατώτερο διοικητικό στέλεχος.

1.4.3. Συμμετοχή του ανθρώπινου παράγοντα

Γνωρίζουμε ότι η επίτευξη της ολικής ποιότητας δεν αποτελεί αρμοδιότητα ενός μόνο τμήματος, αλλά ολόκληρης της επιχείρησης.

Απαιτείται επομένως, μία νέα κοινωνική συμπεριφορά, μία νέα προσέγγιση στη σχέση των ανθρώπων και γενικά μία αλλαγή νοοτροπίας όλων των ανθρώπων που δραστηριοποιούνται μέσα στην επιχείρηση.

Για να αποκτή η εργασία νόημα θα πρέπει να δραστηριοποιηθεί το εργατικό δυναμικό με τα ανάλογα κίνητρα τα οποία θα λειτουργούν κατά κύριο λόγο μακροπρόθεσμα και όχι βραχυπρόθεσμα (υψηλοί μισθοί, χρηματικές αμοιβές). Χρειάζεται επίσης να δημιουργηθεί το συναίσθημα μεταξύ των εργαζομένων ότι όλοι αποτελούν μέρος της ίδιας ομάδας που αγωνίζεται για ένα κοινό σκοπό, για την μακροπρόθεσμη επιτυχία της εταιρίας. Τα ανώτατα στελέχη στην προκειμένη περίπτωση, συμμετέχοντας ενεργά στην προσπάθεια βελτίωσης της ποιότητας, είναι αναγκαίο να δημιουργήσουν το κατάλληλο περιβάλλον που εξυπηρετεί τα συμφέροντα της επιχείρησης. Ένα περιβάλλον, όπου θα κυριαρχεί το ομαδικό πνεύμα μέσα στο οποίο δεν θα υπάρχει χώρος για ανταγωνιστικά συναισθήματα, ατομισμό, φόβο, απομόνωση, αβεβαιότητα, διαμάχες ανάμεσα στα διάφορα τμήματα της επιχείρησης. Αντίθετα, θα υπάρχει χώρος για συνεργασία, αμοιβαίο σεβασμό, εμπιστοσύνη, επικοινωνία, βάση των οποίων πολλά προβλήματα κοινά σε κάθε τμήμα της επιχείρησης, θα έβρισκαν λύση.

Στο περιβάλλον αυτό, όπου θα μπορεί να κυριαρχεί έντονα το ομαδικό πνεύμα, τα συμφέροντα της επιχείρησης θα εξυπηρετούνται πλήρως καθώς θα

υπάρχει αντίσταση κατά της καινοτομίας και γενικά σε καταστάσεις που λένε "μείνε σε αυτά που ξέρεις". Η επιθυμία της αλλαγής δηλαδή θα αποτελεί κανόνα. Η ομαδική δουλειά θα αυξήσει τη δυνατότητα επίλυσης πολλών προβλημάτων καθώς οι συλλογικές σχέσεις εργασίας μπορούν να επιτύχουν πολύ περισσότερα από ότι οι ατομικές προσπάθειες. Το σημαντικότερο ρόλο τον παίζουν τα ανώτερα στελέχη τα οποία με τη συμμετοχή τους βοηθούν στο να αρχίσουν ενέργειες και προσπάθειες βελτίωσης της ποιότητας.

Επίσης σημαντικό είναι να χορηγείται η απαιτούμενη ποσότητα πόρων που χρειάζεται για την εκπαίδευση, καθώς και να προσφέρεται ο αναγκαίος χρόνος για το σχεδιασμό. Ακόμα, να γίνονται τακτές συνεδριάσεις με κύριο θέμα την βελτίωση της ποιότητας, να υπάρχει πλήρης υπευθυνότητα από την πλευρά όλων των συμμετεχόντων σε αυτή την διαδικασία και να καθίσταται αναγκαίος ο έλεγχος της διαδικασίας βελτίωσης της ποιότητας. Όλες όμως οι παραπάνω αξιώσεις, όμως μπορούν να επιτευχθούν ευκολότερα μόνο αν υπάρχει δέσμευση.

1.5. ΜΕΣΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ

Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας είναι μια διαδικασία που αποβλέπει στη μεγιστοποίηση της ικανοποίησης των πελατών, βελτιώνοντας όμως συνεχώς την ποιότητα των παραγόμενων προϊόντων. Για την εφαρμογή όμως, ενός προγράμματος ολικής ποιότητας, απαραίτητη είναι η χρησιμοποίηση διαφόρων μέσων (εργαλείων) που στην πράξη θεωρούνται οι πιο διαδεδομένοι τρόποι βελτίωσης της ποιότητας των παραγόμενων προϊόντων.

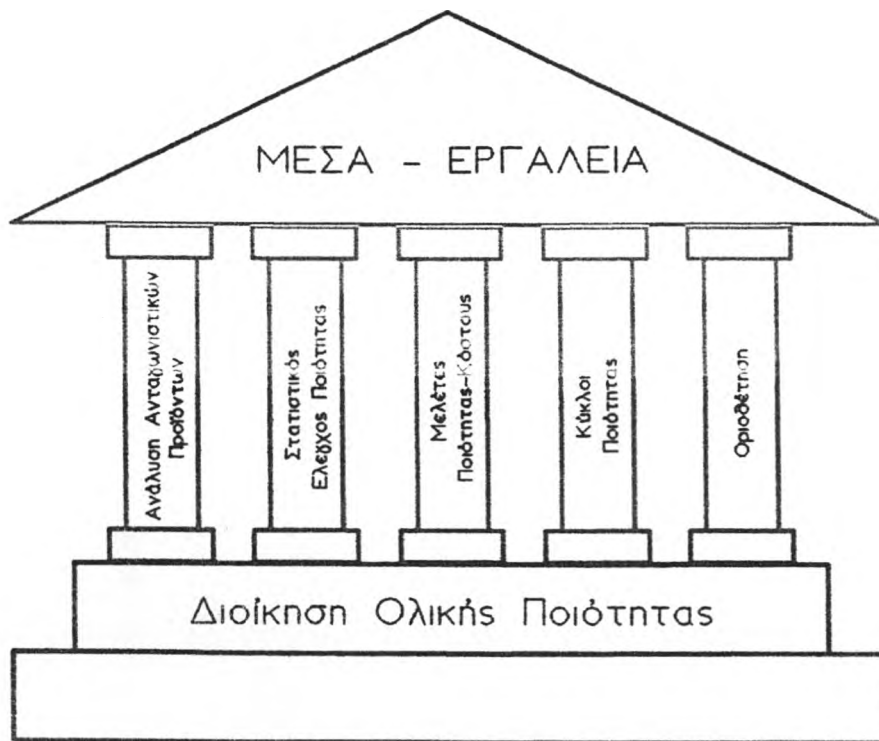
Τα μέσα Δ.Ο.Π. απεικονίζονται στο σχεδιάγραμμα 2 και είναι τα εξής ⁴:

1. Ανάλυση Ανταγωνιστικών Προϊόντων.
2. Στατιστικός Έλεγχος Ποιότητας.
3. Μελέτες Ποιότητας / Κόστους.

⁴ Δρ. Ιωακείμ Σιγάλας, ΠΡΑΚΤΙΚΑ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

4. Κύκλοι Ποιότητας.

5. Οριοθέτηση.



Σχεδιάγραμμα 2: Μέσα (εργαλεία) Διοίκησης Ολικής Ποιότητας

Η ανάλυση των ανταγωνιστικών προϊόντων είναι το πιο κατάλληλο μέσο για τη διαδικασία βελτίωσης της ποιότητας των παραγόμενων προϊόντων και υπηρεσιών της επιχείρησης. Η επιχείρηση που ενδιαφέρεται για ζητήματα ποιότητας εξετάζει λεπτομερειακά τις βελτιώσεις της ποιότητας των ανταγωνιστικών προϊόντων και υπηρεσιών και δραστηριοποιείται στην αντιγραφή είτε των τεχνικών διακριτικών γνωρισμάτων που συμβάλλουν στην καλυτέρευση του προϊόντος ή της υπηρεσίας, είτε της διαδικασίας παραγωγής και οργάνωσης που μπορεί να συνεπάγεται τη βελτίωση της ποιότητας.

Η μέθοδος όμως αυτή παρουσιάζει ιδιαίτερες δυσκολίες όσον αφορά τη διαδικασία αντιγραφής επειδή:

Η διαδικασία αντιγραφής πολλές φορές απαγορεύεται σύμφωνα με το νόμο και το ήθος, ειδικά αν η βελτίωση της ποιότητας είναι αποτέλεσμα της αντιγραφής των ενεργειών της επιχείρησης και όχι μόνο των τεχνικών χαρακτηριστικών.

Ακόμη και στην περίπτωση που μπορεί να πραγματοποιηθεί, απαιτεί πολύ χρόνο, με αποτέλεσμα η επιχείρηση να μένει πίσω σε σύγκριση με την αρχική, αφού ήδη η επιχείρηση που προπορεύεται σε ζητήματα ποιότητας έχει πετύχει έπειτα από προσπάθεια ένα αξιόλογο μερίδιο αγοράς και έχει κατορθώσει να αποκτήσει φήμη σε θέματα ποιότητας.

Οι επιχειρήσεις μπορούν να επωφεληθούν με αυτή τη μέθοδο μόνο στην περίπτωση μόνο που το κόστος αυτής της μεθόδου είναι πιο μικρό σε σύγκριση με το κόστος της διαδικασίας παραγωγής. Γενικά όμως, αυτή η μέθοδος χρησιμεύει μόνο για συμπλήρωση των άλλων μεθόδων που αναλύονται παρακάτω.

Ο Στατιστικός Έλεγχος Ποιότητας είναι χρήσιμο μέσο για θέματα που έχουν σχέση με τις διάφορες ποιοτικές μεταβολές που γίνονται στην παραγωγή με στόχο την ποιότητα. Οι πιο διαδεδομένες τεχνικές που περιλαμβάνει ο στατιστικός έλεγχος στη διαδικασία της Δ.Ο.Π. είναι οι εξής:

- Μελέτες δυνατοτήτων (capability studies) και
- Διαγράμματα ελέγχου (control charts)

Η μελέτη δυνατοτήτων ελέγχει τη διαδικασία παραγωγής με σκοπό την εξακρίβωση τυχόν εκτροπών από καθορισμένες θέσεις.

Τα διαγράμματα ελέγχου συμβάλλουν στην εξακρίβωση και την επανόρθωση τυχόν αποκλίσεων την κατάλληλη στιγμή, μέσα από μία διαρκή παρακολούθηση της διαδικασίας παραγωγής.

Σε καθορισμένες χρονικές στιγμές καθώς συντελείται η διαδικασία παραγωγής, παίρνεται ένα μικρό μέρος για δοκιμή ή έλεγχο του συνόλου και τα αποτελέσματα (μέγεθος, βάρος) παριστάνονται πάνω σε ένα διάγραμμα στο οποίο έχουν οριστεί οι ανώτατες και κατώτατες τιμές. Η διαδικασία παραγωγής παύει να διενεργείται όταν σημειωθεί κάποια απόκλιση για το λόγο ότι θα πρέπει να

εξακριβωθούν οι βασικές αιτίες που προκαλούν αυτή την απόκλιση και στη συνέχεια να γίνουν οι επανορθωτικές ενέργειες.

Όσον αφορά την τεχνική του στατιστικού ελέγχου ποιότητας, περιλαμβάνει τα ακόλουθα στάδια:

- Καθορισμός των ορίων ποιότητας.
- Διεξαγωγή μετρήσεων για την εξακρίβωση τυχόν αποκλίσεων.
- Πραγματοποίηση των απαραίτητων τακτοποιήσεων και των κατάλληλων επανορθώσεων στη διαδικασία παραγωγής.

Το θετικό στοιχείο αυτής της τεχνικής είναι ότι κατορθώνεται να μειωθούν τα ελαττωματικά προϊόντα παραγωγής, με αποτέλεσμα να βελτιώνεται η παραγωγικότητα. Η χρησιμοποίηση της τεχνικής του στατιστικού ελέγχου ποιότητας δεν θεωρείται πλήρης μόνο με τις παραπάνω τεχνικές για ζητήματα Δ.Ο.Π. Ο σχεδιασμός ενός προγράμματος ελέγχου ποιότητας, όπου θα καταγράφονται οι ενέργειες με τη σειρά που πρόκειται να εκτελεσθούν και δίπλα οι αντίστοιχες χρήσιμες τεχνικές, θεωρείται αναγκαίος.

Συμπερασματικά θα μπορούσαμε να πούμε ότι η στατιστική θεωρείται βασικό μέσο για την εφαρμογή ενός συστήματος Δ.Ο.Π. Η σωστή χρησιμοποίησή της από άτομα εκπαιδευμένα σε θέματα στατιστικής θα έχει αξιόλογα αποτελέσματα.

Οι Μελέτες Ποιότητας / Κόστους ασχολούνται με τη βελτίωση των διαφόρων ποιοτικών επιπέδων ενός προϊόντος και το αντίστοιχο κόστος παραγωγής που συνεπάγεται καθένα από αυτά. Στόχος τους είναι να πραγματοποιηθούν οι απαραίτητες βελτιώσεις στην ποιότητα με το μικρότερο όμως δυνατό κόστος. Διαπιστώνουμε επομένως ότι τόσο η βελτίωση όσο και η μη βελτίωση της ποιότητας συνεπάγεται το ανάλογο κόστος.

Οι Μελέτες Ποιότητας / Κόστους ασχολούνται με το συνολικό κόστος λειτουργίας της επιχείρησης. Μέσω αυτής της μεθόδου Δ.Ο.Π., παίρνονται αποφάσεις για τις απαραίτητες ή μη επανορθώσεις στη διαδικασία παραγωγής.

Κύκλος ποιότητας. Ορίζεται ως μία ομάδα εργαζομένων (4-12 ατόμων) οι οποίοι πριν δηλώσουν τη συμμετοχή τους στην ομάδα, τους παρέχεται η σχετική εκπαίδευση σχετικά με τις τεχνικές της λειτουργίας της ομάδας, τις στατιστικές τεχνικές, τους τρόπους επίλυσης των προβλημάτων. Τα άτομα αυτά δουλεύουν μαζί στον ίδιο τομέα και συναντώνται σε μόνιμη βάση (1 ώρα την εβδομάδα) για να διαπιστώσουν και στη συνέχεια να αντιμετωπίσουν μαζί τα προβλήματα που προκύπτουν σχετικά με τη δουλειά τους.

Η ιδέα των Κ.Π. (Κύκλων Ποιότητας) εφαρμόστηκε στις Ιαπωνικές Επιχειρήσεις (το 1960) και έπαιξε σπουδαίο ρόλο στην αύξηση της παραγωγικότητας. Ο κύριος σκοπός τους είναι η βελτίωση της παρεχόμενης ποιότητας. Τα αποτελέσματα των Κ.Π. βασίζονται στις διάφορες προτάσεις που κάνει η ομάδα εργασίας στον οργανισμό για τις μεθόδους βελτιώσεις της ποιότητας και την επίλυση των διαφόρων προβλημάτων ποιότητας, μετά από την παρουσίαση του υλικού της στη Διοίκηση με τη χρήση σχεδιαγραμμάτων, διαγραμμάτων, στατιστικών τεχνικών.

Οριοθέτηση (benchmarking). Αφορά εκείνες τις διαδικασίες και ενέργειες, βάση των οποίων εξασφαλίζεται ένα υψηλό επίπεδο ποιότητας των προϊόντων και των υπηρεσιών της επιχείρησης. Εξετάζει την ποιότητα από την άποψη μιας νέας μορφής Διοίκησης των Επιχειρήσεων της σημερινής κοινωνίας, της ολικής ποιότητας. Η μέθοδος αυτή δίνει μεγαλύτερη προσοχή στις ενέργειες βάση των οποίων διεξάγεται η παραγωγή, που μπορεί να χρησιμοποιούνται και από άλλους οργανισμούς, παρά στα προϊόντα που θα παραχθούν. Γι' αυτό η οριοθέτηση είναι μία μέθοδος που βασίζεται στην ανάλυση των μεθόδων που χρησιμοποιούν οι οργανισμοί, ιδιαίτερα δε εκείνων που προπορεύονται σε ζητήματα ολικής ποιότητας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΑΠΛΑ ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΚΑΙ ΤΕΧΝΙΚΕΣ ΠΟΥ ΕΝΤΑΣΣΟΝΤΑΙ ΣΤΗ ΦΙΛΟΣΟΦΙΑ ΤΗΣ Δ.Ο.Π. ΤΗΣ Τ.Α.

2.1. ΓΕΝΙΚΑ

Για τη συστηματική εφαρμογή της Δ.Ο.Π. στον τομέα της Τ.Α υπάρχουν συγκεκριμένα εργαλεία και τεχνικές που μπορούν να χρησιμοποιηθούν. Τα περισσότερα από αυτά είναι τεχνικές του κοινού νου που παρουσιάζονται με απλό τρόπο και χωρίς ιδιαίτερες επεξηγήσεις. Θεωρούνται δε ιδιαίτερα χρήσιμες στα πρώτα στάδια κάθε προκαθορισμένης ενέργειας - βελτίωσης.

Σε αυτό το μέρος θα παρουσιαστούν αρκετά από αυτά τα εργαλεία που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την επίλυση των καθημερινών προβλημάτων της Δ.Ο.Π. στην παροχή δημοτικών υπηρεσιών μέσα από μία αναζήτηση για συνεχή βελτίωση της πορείας της ποιότητας. Θα παρουσιαστούν επίσης θέματα διοίκησης δεδομένων για ολική ποιότητα, όπως ο μετασχηματισμός των δεδομένων σε πληροφορίες, η συλλογή δεδομένων, η έκθεσή τους και η ανάλυσή τους. Σε κάθε μία από αυτές τις περιοχές, θα παρουσιαστούν και θα εικονογραφηθούν, εργαλεία και μέθοδοι όπως: Ανάλυση του Pareto, ψαροκόκαλο διαγράμματα, ιστογράμματα, διαγράμματα ροής, ομαδοποίησης, αιτίας και αποτελέσματος που η χρήση τους καθίσταται αναγκαία.

2.2. ΚΑΤΑΙΓΙΣΜΟΣ ΙΔΕΩΝ (Brainstorming)

Είναι ένα γρήγορο, απλό και πολύ χρήσιμο εργαλείο βάση του οποίου λαμβάνονται αποφάσεις βελτίωσης της ποιότητας. Τα μέλη μιας ομάδας με βάση τις ιδιαίτερες γνώσεις τους και με την πείρα που έχουν αποκτήσει, συγκεντρώνονται για να συζητήσουν γύρω από ένα θέμα, π.χ. τις αιτίες του μεγάλου χρόνου αναμονής για την εξυπηρέτηση των πολιτών.

Με την τεχνική του (Brainstorming) δίνονται ερεθίσματα για την παραγωγή όσο το δυνατόν περισσότερων ιδεών μέσα σε ένα μικρό χρονικό διάστημα και δημιουργείται το κατάλληλο περιβάλλον ώστε να υπάρχει ελευθερία στην έκφραση των ιδεών του καθενός από τους συμμετέχοντες. Κατά την διάρκεια όμως της συνεδρίασης δεν επιτρέπεται η αξιολόγηση των ιδεών, η διατύπωση γνώμης περί αυτών, η αμφισβηταία συμπεριφορά από τα μέλη και οι τυχόν χαρακτηρισμοί ώστε να ενθαρρύνονται με αυτόν τον τρόπο τη δημιουργική σκέψη των συμμετεχόντων.

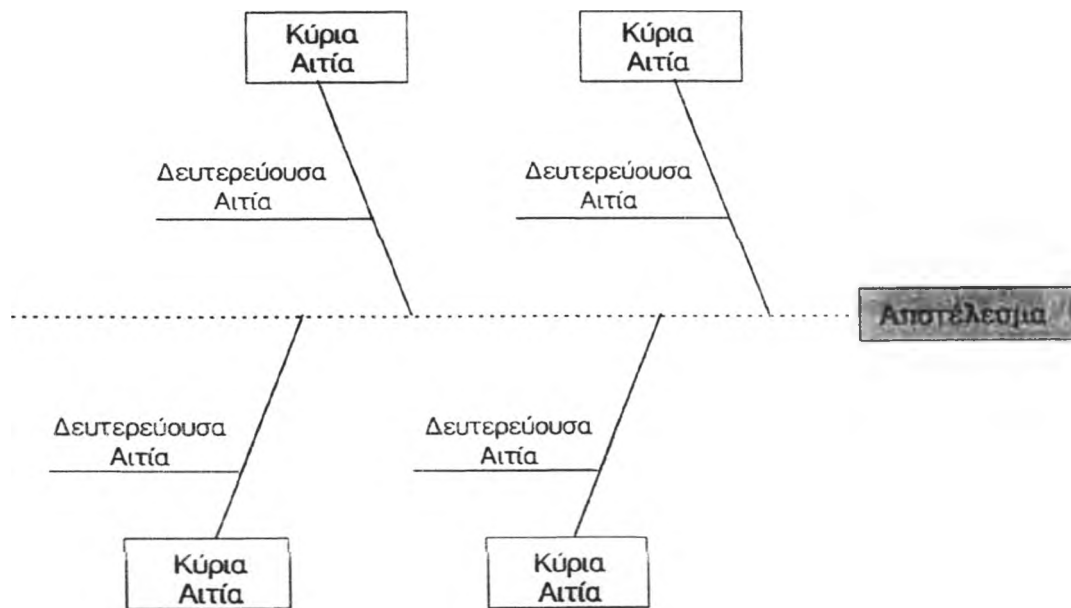
Στο τέλος οι ιδέες καταγράφονται και γίνονται γνωστές σε όλους όσους συμμετέχουν σε αυτή την τεχνική, ευνοώντας την ομαδική συμμετοχή κάθε ατόμου, ενώ μέσα από την αξιολόγηση και ανάλυση των ιδεών εξασφαλίζεται η βελτίωση προκαθορισμένης δραστηριότητας.

2.3. ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ ΑΙΤΙΟΥ - ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΟΣ (Cause and Effect Diagram)

Το διάγραμμα αυτό είναι ένα χρήσιμο εργαλείο για την αναγνώριση των πιθανών αιτιών και των υποαιτιών που επηρεάζουν ένα πρόβλημα ή μία προκαθορισμένη δραστηριότητα. Ονομάζεται ψαροκόκαλο διάγραμμα εξαιτίας του σχήματός του ή διάγραμμα Ishikawa, ενώ όπως υποδηλώνει και το όνομά του, εκθέτει τις βασικές αιτίες ενός αποτελέσματος σε αρκετές σχετιζόμενες κατηγορίες.

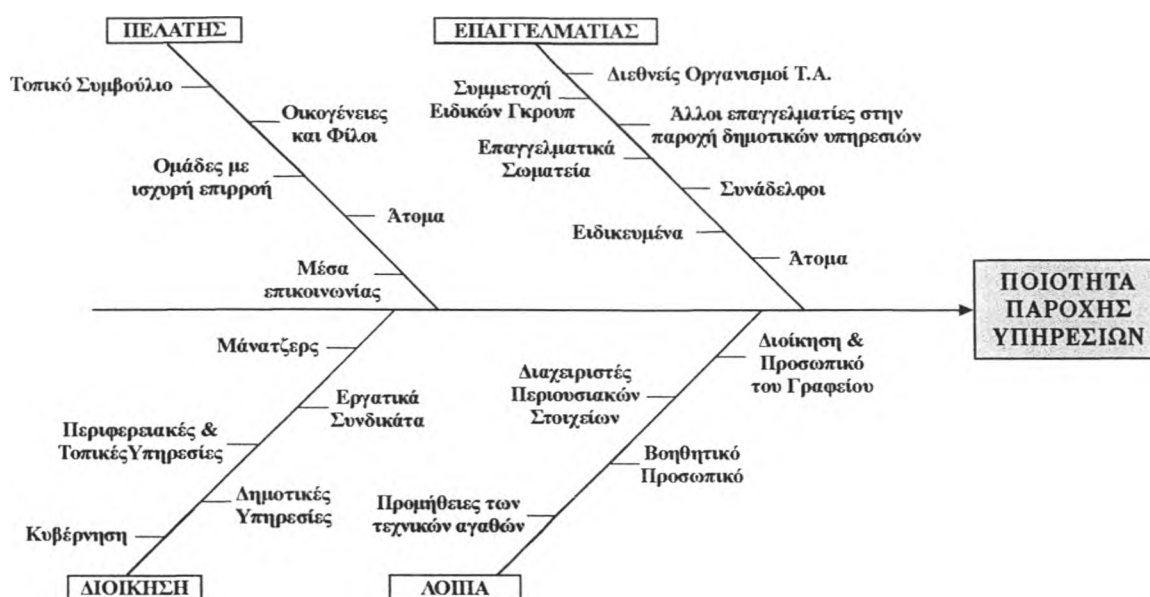
Οι μεγαλύτερες αυτές κατηγορίες αιτιών μπορεί να διακλαδίζονται και σε άλλα συσχετιζόμενα αίτια.

Το παρακάτω σχεδιάγραμμα 3 περιγράφει τις αρχές ενός τέτοιου διαγράμματος, ενώ το σχεδιάγραμμα 4 μας δείχνει πώς επιτυγχάνεται η ποιότητα φροντίδας σε ένα διάγραμμα αιτίου - αποτελέσματος.



Σχεδιάγραμμα 3: Αρχές του Διαγράμματος Αιτίου – Αποτελέσματος ⁵.

⁵ ΛΟΓΟΘΕΤΗΣ Ν., "MANATZMENT ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ" Κεφάλαιο 8, σελ. 261



Σχεδιάγραμμα 4: Παράδειγμα του Διαγράμματος Αιτίου - Αποτελέσματος για το πώς επιτυγχάνεται η ποιότητα.

Παρατηρώντας το σχεδιάγραμμα 4 διαπιστώνουμε ότι, καθώς ένα ζήτημα προσδιορίζεται για μελέτη, οι αιτίες του ταξινομούνται σε κατηγορίες.

Στην περίπτωση αυτού του σχεδιαγράμματος το ζήτημα είναι η Ποιότητα Υπηρεσίας και οι κύριες αιτίες του ζητήματος: ο Πολίτης, ο Επαγγελματίας, η Διοίκηση, και Λοιπά. Αυτές τοποθετούνται σε κουτάκια αντίστοιχα και συνδέονται με τη σχεδιαζόμενη γραμμή διεργασίας που κατευθύνεται προς το αποτέλεσμα, που στο συγκεκριμένο σχεδιάγραμμα είναι η Ποιότητα Υπηρεσίας.

Η μελέτη αυτού του σχεδιαγράμματος μας βοηθά να κατανοήσουμε το πώς επιτυγχάνεται η ποιότητα φροντίδας μέσα σε έναν Ο.Τ.Α.

2.4. ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ PARETO

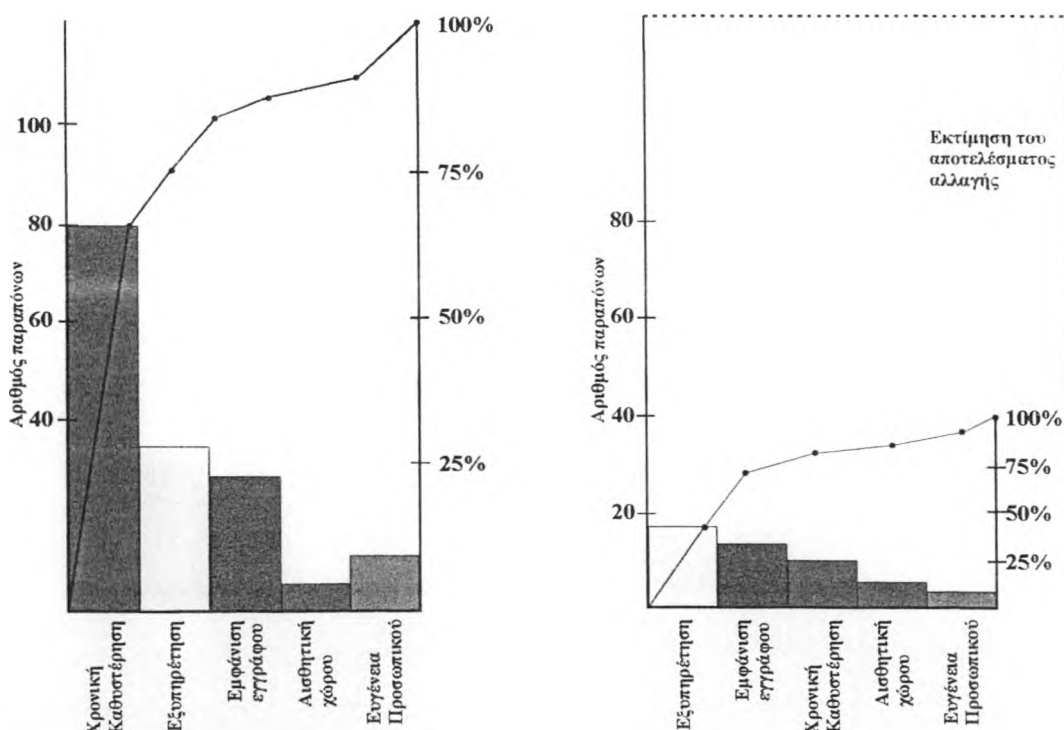
Το διάγραμμα Pareto είναι μία τεχνική η οποία κατατάσσει τις αιτίες των διαφόρων προβλημάτων από τις περισσότερο στις λιγότερο σημαντικές.

Το διάγραμμα Pareto είναι σημαντικό για δύο ιδιαίτερους λόγους διότι:

- Εκθέτει τις αιτίες ενός προβλήματος ποιότητας και
- Χορηγεί στην ομάδα ποιότητας μια τεχνική διάγνωσης και ελέγχου που μπορεί να χρησιμοποιηθεί στο να εξακριβώνει και να ελέγχει την πρόοδο μετά από τα ιδιαίτερα μέτρα βελτίωσης που εφαρμόστηκαν.

Σύμφωνα με τον Ιταλό οικονομολόγο Vilfredo Pareto, το 1897 αναπτύχθηκε η ιδέα ότι μόνο μία μικρή μερίδα του πληθυσμού διαχειρίζονταν τα περισσότερα χρήματα. Βασιζόμενος σε αυτό, ο ειδικός της ποιότητας Juran αναφέρει ότι "λίγα και σημαντικά - πολλά και ασήμαντα"⁶ Το μεγαλύτερο κέρδος που προκύπτει από μία τέτοια τεχνική είναι ότι εύκολα μπορούν να εντοπιστούν τα περισσότερα σημαντικά προβλήματα με τη μικρότερη δυνατή προσπάθεια.

Παράδειγμα της τεχνικής του διαγράμματος Pareto παρουσιάζεται στο σχεδιάγραμμα 5 που ακολουθεί.



Σχεδιάγραμμα 5: Διάγραμμα Pareto, παράπονα πολιτών σχετικά με το χρόνο εξυπηρέτησής τους

⁶ ΛΟΓΟΘΕΤΗΣ Ν., «MANATZMENT ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ» Κεφάλαιο 8, Σελ. 274

Η πρακτική εφαρμογή του διαγράμματος Pareto προϋποθέτει τη σωστή τήρηση κάποιων βημάτων με την παρακάτω σειρά:

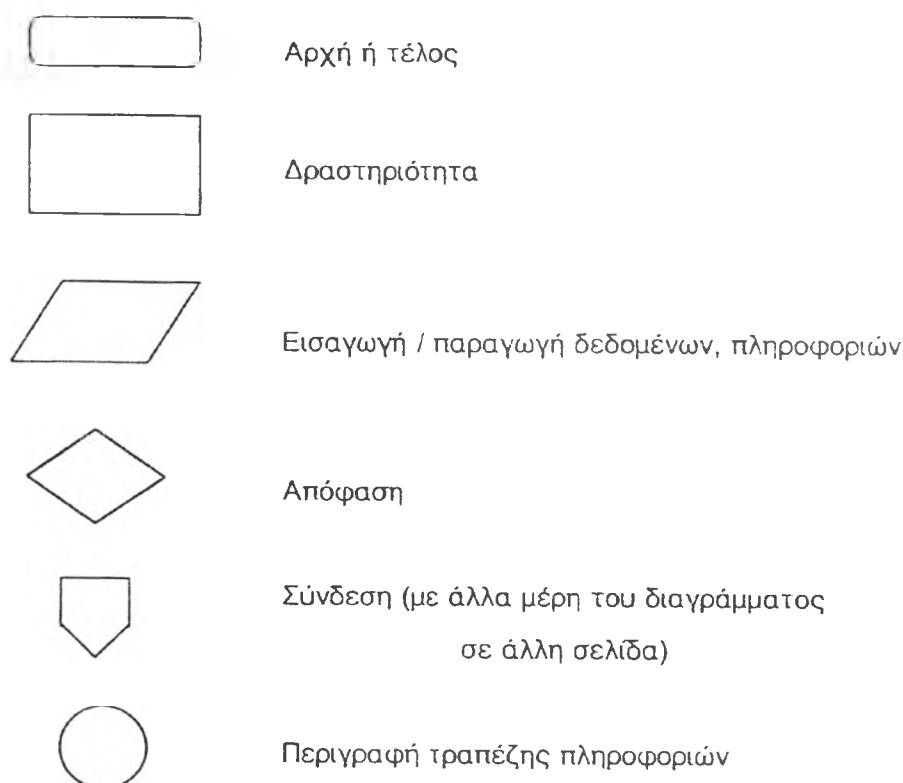
1. Διαπίστωση του προβλήματος ποιότητας που χρειάζεται μελέτη (π.χ. στο σχεδιάγραμμα 5, τα παράπονα των πολιτών σχετικά με το χρόνο εξυπηρέτησης).
2. Επιλογή της μεθόδου συλλογής δεδομένων και διεξαγωγή της επισκόπησης δεδομένων (π.χ. επισκόπηση με επιστολές, συνέντευξη, ερωτηματολόγια).
3. Κατηγοριοποίηση των αναφερόμενων παραπόνων σύμφωνα με το είδος των απαντήσεων (π.χ. χρονική καθυστέρηση, εξυπηρέτηση κ.λ.π.).
4. Το είδος (π.χ. χρονική καθυστέρηση, εξυπηρέτηση κ.λ.π.).
5. Υπολογισμός της συχνότητας παραπόνων ανά κατηγορία.
6. Σχεδιασμός της συχνότητας κάθε κατηγορίας παραπόνων πάνω σε ένα ιστόγραμμα και ρύθμιση των κατηγοριών ώστε να οδηγούμεθα από τις περισσότερες στις λιγότερο σημαντικές.
7. Πρόσθεση των αξιών των ποσοστών και υπολογισμός του ολικού αθροιστικού συνόλου για κάθε στήλη. Σχεδιασμός των συνόλων με μια γραμμή πάνω στην ίδια γραφική παράσταση αλλά καθώς και σε μια άλλη γραφική παράσταση δίπλα, όπου το ίδιο πρόβλημα ξανασχεδιάζεται αφού εφαρμόστηκαν βελτιώσεις όπως δείχνει το σχεδιάγραμμα 5.

2.5. ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ ΡΟΗΣ (Flow Chart)

Το εργαλείο αυτό είναι μια γραφική παράσταση στη μορφή ενός συνεχιζόμενου διαγράμματος που απεικονίζει βήμα προς βήμα τη συνέχεια όλων

των σταδίων και των βαθμίδων που απαιτούνται σε κάθε διεργασία μέσα σε έναν οργανισμό.

Κάθε βαθμίδα παρουσιάζεται με σύμβολα τα οποία συνδέονται μεταξύ τους με λογική σειρά δηλώνοντας δραστηριότητες, αποφάσεις και γενικά τη φύση κάθε ενέργειας που συμβαίνει κατά τη διάρκεια μιας διεργασίας (Σχεδιάγραμμα 6).



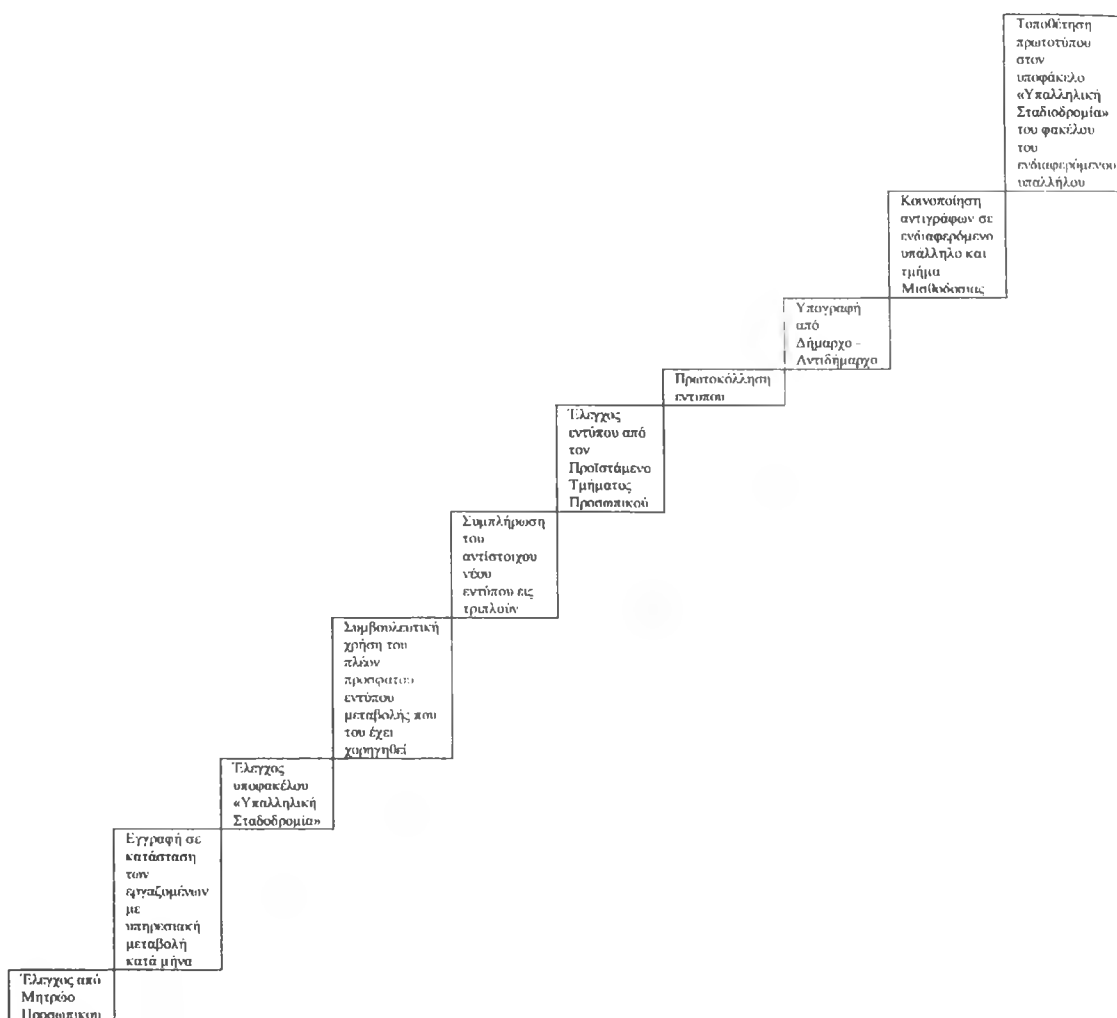
Σχεδιάγραμμα 6: Βασικά σύμβολα του διαγράμματος ροής⁷.

Η τεχνική του διαγράμματος ροής μπορεί εύκολα να χρησιμοποιηθεί από τα μέλη μιας ομάδας τα οποία είναι απαραίτητο να καθορίσουν την πορεία κάτω από μελέτη, καταγράφοντας τις βαθμίδες μιας διεργασίας μέσα στη συνέχεια στην οποία συμβαίνουν και εξακριβώνοντας την αρχή και το τέλος της πορείας.

⁷ ΛΟΓΟΘΕΤΗΣ Ν., "MANATZMENT ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ" Κεφάλαιο 8, σελ. 268.

Για παράδειγμα θα μπορούσαν να προετοιμάσουν ένα διάγραμμα ροής για κάθε διεργασία μέσα σε ένα Δήμο από την αίτηση ενός πολίτη μέχρι την διεκπεραίωση του αιτήματός του.

Το σχεδιάγραμμα 6 δείχνει ένα διάγραμμα ροής για την ακολουθητέα πορεία ενημέρωσης του Ατομικού Φακέλου Υπαλλήλων που ακολουθείται στο Γραφείο Προσωπικού ενός Δήμου στην Ελλάδα.



Σχεδιάγραμμα 7: Σχηματική διαδικασία συμπλήρωσης εντύπων υπηρεσιακής μεταβολής εργαζομένων σε Ο.Τ.Α.

Θα πρέπει να γίνεται επανεξέταση του διαγράμματος ροής από τους υπεύθυνους όσες φορές χρειαστεί, απαντώντας σε ερωτήσεις όπως:

- Αν δείχνει το διάγραμμα όλες τις πιθανές κατευθύνσεις που μπορεί να πάρει η διεργασία, αν δηλαδή είναι ικανό να περιγράψει τι πρόκειται να γίνει.
- Αν συλλαμβάνει το διάγραμμα επακριβώς αυτό που πράγματι συμβαίνει.

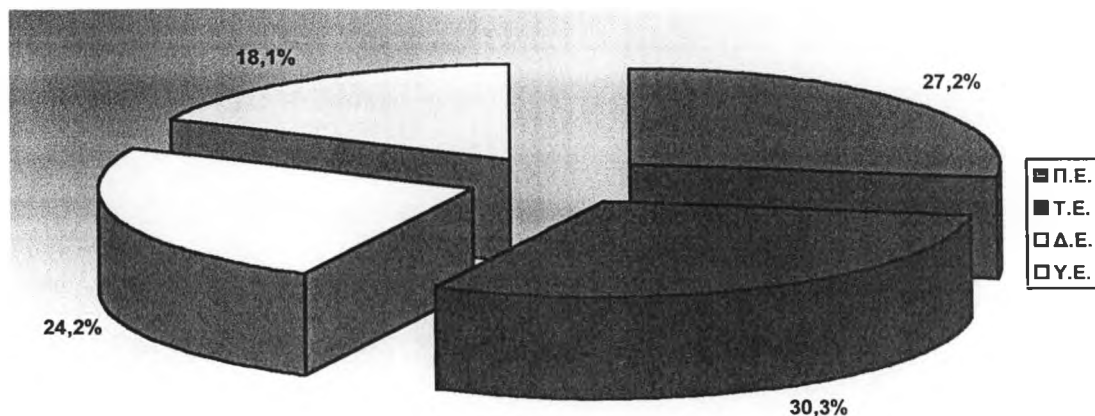
Γενικά πρόκειται για εργαλεία διοίκησης που υποστηρίζουν τις προσπάθειες βελτίωσης ποιότητας σε έναν οργανισμό.

2.6. ΓΡΑΦΙΚΗ ΠΑΡΑΣΤΑΣΗ "ΠΙΤΤΑ"

Μια άλλη μέθοδος που μπορεί να χρησιμοποιηθεί σχετικά με τη Δ.Ο.Π. στους Ο.Τ.Α. είναι η γραφική παράσταση της "πίττας". Αυτή χρησιμοποιείται για την αποτελεσματική και δυναμική παρουσίαση των δεδομένων καθώς και για τον έλεγχο της πορείας της ποιοτικής της αναβάθμισης των Ο.Τ.Α.

Πολλά είναι τα δεδομένα που μπορούν να εικονογραφηθούν πάνω σε μία "πίττα" βάση των οποίων διεξάγονται συμπεράσματα για το που θα πρέπει να εστιασθούν οι διάφορες προσπάθειες βελτίωσης των τμημάτων του οργανισμού. Είναι εξυπηρετικό γιατί απεικονίζει ποσοστά και κάνει αισθητές τις διαφορές ανάμεσα στα ποικίλα μέρη που παρουσιάζονται συγκριτικά με το γενικότερο σύνολο που αντιπροσωπεύει το ποσοστό 100%.

Στο σχεδιάγραμμα 8 που ακολουθεί δίνεται παράδειγμα αυτής της τεχνικής.



Σχεδιάγραμμα 8: Ποσοστιαία ανάλυση του επιπέδου εκπαίδευσης στο Δήμο Μεσσηνίας

Πηγή: Σχετική πτυχιακή τμήματος Υγείας – Πρόνοιας

Όταν κατασκευάζεται μία "πίττα" υπάρχουν και κάποιοι κανόνες που πρέπει να ακολουθηθούν. Αυτοί είναι:

- Το άθροισμα όλων των εξειδικεύσεων που απεικονίζονται πάνω στην πίττα θα πρέπει να φθάνει στο ποσοστό 100%.
- Ο αριθμός των τμημάτων δεν πρέπει να υπερβαίνει τα έξι (6), για να αποφεύγεται με αυτό τον τρόπο μια πολύπλοκη και δυσνόητη εμφάνιση και
- Σε κάθε τμήμα θα πρέπει να παρουσιάζεται το ποσοστό του συνόλου για να διευκολύνονται οι συγκρίσεις.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΩΝ Ο.Τ.Α.

3.1. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΤΗΣ Τ.Α. ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.

Η ιστορική εξέλιξη του θεσμού των Ο.Τ.Α ανατρέχει στα χρόνια της τουρκικής κατοχής, τότε που η διατήρηση της εθνικής ιδέας σφυρηλατήθηκε κάτω από την πιο βάρβαρη σκλαβιά που πέρασε ο ελληνισμός. Η διατήρηση και η ανάπτυξη της εθνικής ιδέας βασίσθηκε στο μεγαλείο της ελληνικής αρχαίας και βυζαντινής παράδοσης και στις βαθιές παραδόσεις της ελληνικής φυλής. Στηρίγματα αυτής της ιδέας, μαζί με την εκκλησία ήταν οι κοινότητες. Οι κοινότητες ήταν ο πυρήνας συσπείρωσης του ελληνικού πληθυσμού, που διατήρησε την εθνική συνοχή του με την κοινοτική οργάνωση και διοίκηση, που εκτός από μια απλή τυπική οργάνωση, συγκέντρωναν την ελευθερία, την ανεξαρτησία και την πνευματική ανάταση.

Η καταγωγή των κοινοτήτων της τουρκοκρατίας, κατά τον Παπαρηγόπουλο, δεν έχει τις ρίζες της, παρά τις αντίθετες απόψεις, ούτε στη βυζαντινή οργάνωση ούτε στην αρχαία Ελλάδα των πόλεων, άλλα ήταν δημιούργημα και προϊόν της δουλείας και της καταπίεσης του τούρκου δυνάστη⁸.

Η αιτία της δημιουργίας των ελληνικών κοινοτήτων της τουρκοκρατίας αποτέλεσε θέμα διχογνωμιών και πολλών απόψεων. Διάχυτη όμως είναι η εντύπωση στη μελέτη της ιστορίας του θεσμού ότι, εκτός των άλλων, στη διατήρηση της κοινοτικής οργάνωσης των Ελλήνων συνέβαλλαν δύο στοιχεία:

⁸ Κ. Παπαρηγόπουλος, Ιστορία του Ελληνικού Έθνους", βιβλίο 14, κεφάλαιο Ε)

Η ανάγκη της είσπραξης των φόρων από την τουρκική διοίκηση, πράγμα που γινόταν ευκολότερο με τη διατήρηση της κοινότητας και με την παραχώρηση γι' αυτό προνομίων στις κοινότητες, σαν αντιπαροχή για τις διευκολύνσεις είσπραξης των φόρων (π.χ. φόρος εγγείου ιδιοκτησίας)

Η θέληση των Ελλήνων να διατηρήσουν την εθνική τους συνοχή και οργάνωση και μέσα από αυτή να κρατήσουν τα πατροπαράδοτα και θρησκευτικά τους έθιμα και παράλληλα να ασκήσουν και οικονομικές δραστηριότητες για να επιβιώσουν.

Οι δημογέροντες αποτελούσαν όργανα διοίκησης των κοινοτήτων και παράγοντες ανάπτυξης του πνεύματος αυτοδιοίκησης⁹. Η οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη των κοινοτήτων των Αμπελακίων της Θεσσαλίας, κατά την περίοδο του τουρκικού ζυγού, είναι θαυμαστό παράδειγμα της κοινοτικής συνεργασίας και της δημιουργικότητας των τοπικών μονάδων. Πιο συγκεκριμένα τα Αμπελάκια αποτελούσαν τοπικά αυτοδιοικούμενη κοινότητα, που, εκτός από την διαχείριση των διοικητικών υποθέσεων, είχε αναπτύξει εμπορική και οικονομική δραστηριότητα σε διεθνές επίπεδο με τη συνεργασία όλων των κατοίκων της περιοχής.

Οι γενικές συνελεύσεις της Επιδαύρου, του Άστρους και της Τροιζήνας, με γνώμονα την ανάπτυξη της εθνικής ενότητας, πήραν αποφάσεις που στήριξαν την Τ.Α.

Στα πρώτα μεταπελευθερωτικά χρόνια το πρώτο θεσμικό μέτρο για την οργάνωση του θεσμού, πάνω σε πιο σύγχρονα για την εποχή πρότυπα, ήταν η οργάνωση που εισήγαγε ο Ι. Καποδίστριας με την απονομή του δικαιώματος ψήφου στους κατοίκους άνω των 25 ετών και θέσπιση πολλών μέτρων που αποτέλεσαν τη βάση για μια σύγχρονη οργάνωση, όχι μόνο της αυτοδιοίκησης, αλλά και της δημόσιας διοίκησης γενικότερα.

⁹ Μ. Μαθιουδάκη - Β. Ανδρονόπουλος: Νεοελληνική διοικητική ιστορία. Περιοδικό "Διοικητική Μεταρρύθμιση", τεύχος 4, 1980).

Η βαναρική αντιβασιλεία το 1833 έθεσε την αρχή της διαίρεσης της χώρας σε δήμους με βάση τους 300 κατοίκους και με εκλογή των εκπροσώπων με καθολική ψηφοφορία.

Μεγάλο σταθμό στην ιστορία του θεσμού της Τ.Α. στη νεότερη ελληνική διοικητική ιστορία, αποτέλεσε ο περίφημος νόμος ΔΝΖ του 1912 "περί συστάσεως και διοίκησης των δήμων και κοινοτήτων", που θέσπισε βασικές μεταρρυθμίσεις. Μια από τις μεταρρυθμίσεις του νόμου αυτού ήταν η καθιέρωση των δημάρχων, των παρέδρων, των δημοτικών συμβουλίων και της δημαρχιακής επιτροπής, σαν οργάνων Τ.Α. Άλλο μέτρο ήταν η ίδρυση των κοινοτήτων, ως μικρότερων μονάδων Τ.Α. Χαρακτηριστικό της μεγάλης αξίας του νόμου αυτού ήταν το γεγονός ότι αποτέλεσε τη βάση, σχεδόν όλων, των νομοθετημάτων που θεσπίστηκαν μεταγενέστερα.¹⁰ Κύριο όμως χαρακτηριστικό όλων των μεταρρυθμίσεων ήταν ο ασφυκτικός εναγκαλισμός των τοπικών μονάδων από την κεντρική διοίκηση και κυρίως από τα αποκεντρωμένα διοικητικά όργανα, δηλαδή από τους νομάρχες και τους έπαρχους. Ειδικότερα το καθεστώς του Ι. Καποδίστρια δέχθηκε έντονες κριτικές για την αυταρχική δομή του, που περιόρισε τον ιστορικό ρόλο των μονάδων Τ.Α., που αποτέλεσαν πρότυπα οργάνωσης και λειτουργίας, κάτω μάλιστα από δυσμενείς συνθήκες της τουρκικής κατοχής.

Η άποψη του Καποδίστρια για τον περιορισμό της τοπικής αυτονομίας των μονάδων Τ.Α. ξεκίνησε από την ανάγκη να οργανώσει ένα σύγχρονο κράτος, άλλα όμως αποστέρησε όμως την ελληνική επικράτεια από έθιμα και θεσμούς αρχαιότατους, που προσέδιναν το δικό τους χρώμα στις ελληνικές κοινότητες.¹¹

¹⁰ Μ. Μαθιουδάκι - Β. Ανδρονόπουλος: "Αυτοδιοίκηση - αποκέντρωση", Μ Στασινόπουλος: "Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου").

¹¹ Μ. Μαθιουδάκι - Β. Ανδρονόπουλος: Ελληνική Επανάσταση και αυτοδιοίκηση, από το περιοδικό "Διοικητική Μεταρρύθμιση", τεύχος 20, 1984.

3.2. ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΤΗΣ Τ.Α.

Σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία οι δήμοι και οι κοινότητες αποτελούν την πρώτη βαθμίδα της Τ.Α.

Ως δήμοι αναγνωρίζονται α. Οι πρωτεύουσες των νομών, β. Οι πόλεις με πληθυσμό 10.000 κατοίκων και άνω.

Άξιο αναφοράς είναι το γεγονός ότι προβλέπεται η διαίρεση δήμων που έχουν άνω των 150.000 κατοίκων σε διαμερίσματα, που αποτελούν αυτοτελείς λειτουργικές μονάδες στα πλαίσια ενός δήμου, αφού διαθέτουν δικό τους δημοτικό κατάστημα και αναπτύσσουν δικές τους πρωτοβουλίες¹².

Πέραν αυτού προβλέπεται η δυνατότητα ένωσης κοινοτήτων σε ένα δήμο ή κοινότητα, όπως και κατάργηση κοινότητας, όταν δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις διατήρησής τους (να έχουν απογραφεί ως αυτοτελείς, να έχουν πληθυσμό άνω των 1.000 κατοίκων αλλά και οικονομική δυνατότητα).

Ο Ελληνικός δήμος διοικείται από όργανα α) συλλογικά και β) μονομελή.

Συλλογικά όργανα του δήμου είναι το δημοτικό συμβούλιο και η δημορχιακή επιτροπή.

Το δημοτικό συμβούλιο αποτελεί το κύριο συλλογικό όργανο του δήμου και συγκροτείται από τον εξής αριθμό μελών ανάλογα με τον πληθυσμό του δήμου:

- Έως 7.000 κάτοικοι 11 μέλη.
- Από 7.001 κάτοικοι έως 20.000 15 μέλη.
- Από 2.001 κάτοικοι έως 30.000 19 μέλη.
- Από 30.001 κάτοικοι έως 60.000 25 μέλη.
- Από 60.001 κάτοικοι έως 100.000 31 μέλη.
- Από 100.001 κάτοικοι έως 150.000 39 μέλη.
- Από 150.001 κάτοικοι έως 300.000 47 μέλη.

¹² Βλ. Άρθρα 2,3, του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα

- Από 300.001 κάτοικοι έως 500.000 55 μέλη.
- Από 500.001 κάτοικοι και άνω 61 μέλη.

Το δημοτικό συμβούλιο συνεδριάζει μία φορά το μήνα υποχρεωτικά και όταν το ζητήσει ο πρόεδρος ή η δημορχιακή επιτροπή ή το 1/3 τουλάχιστον των μελών του συμβουλίου ή το σύνολο των συμβούλων της μειοψηφίας. Για τα θέματα που θα συζητηθούν καταρτίζεται ημερήσια διάταξη, η οποία, εκτός από την επίδοσή της στους συμβούλους δημοσιεύεται και στο δημοτικό κατάστημα. Οι συνεδριάσεις γίνονται δημόσια στο δημοτικό κατάστημα και μπορεί να παρευρεθεί οποιοσδήποτε ακροατής. Είναι όμως και δυνατό να γίνουν κεκλεισμένων των θυρών αν το αποφασίσει το δημοτικό συμβούλιο με πλειοψηφία των 4/5 των μελών του. Για να συνεδριάσει το δημοτικό συμβούλιο πρέπει να υπάρχει απαρτία. Το δημοτικό συμβούλιο είναι αρμόδια να αποφασίζει για κάθε θέμα που εμπίπτει στις αρμοδιότητες του δήμου, εκτός από τα θέματα που ανήκουν στην αρμοδιότητα του δημάρχου και της δημορχιακής επιτροπής.

Η **δημορχιακή επιτροπή** αποτελείται από το δήμαρχο ή το βοηθό του δημάρχου ως πρόεδρο και από δύο έως οκτώ συμβούλους, ανάλογα με τον αριθμό των συμβούλων του δημοτικού συμβουλίου.

Συντάσσει τον προϋπολογισμό του δήμου, επεξεργάζεται τον απολογισμό και υποβάλλει σχετική έκθεση στο δημοτικό συμβούλιο. Αποφασίζει για τη διάθεση (ψήφιση) των γραμμένων πιστώσεων στον προϋπολογισμό, καταρτίζει τις διακηρύξεις διαγωνισμών για την εκτέλεση έργων, εργασιών, προγραμμάτων και προμηθειών και την ανάθεση της παροχής υπηρεσιών και διεξάγει και κατακυρώνει όλες τις δημοπρασίες, μελετά την ανάγκη σύναψης δανείων, καταρτίζει τους όρους τους και κάνει σχετική εισήγηση στο δημοτικό συμβούλιο, αποφασίζει για την έγερση αγωγών, παραιτήσεων από αυτές ή για συμβιβασμό, καθώς και για την άσκηση ένδικων μέσων. Αποφασίζει για την πρόσληψη δικηγόρου και για την ανάκληση της πληρεξουσιότητάς του, αποφασίζει για την υποβολή προσφυγών στις διοικητικές αρχές, έχει τις αρμοδιότητες που της μεταβιβάζει το δημοτικό συμβούλιο.

Η δημορχιακή επιτροπή μπορεί να παραπέμνει οποιοδήποτε θέμα της αρμοδιότητάς της στο δημοτικό συμβούλιο για τη λήψη αποφάσεως, εφόσον κρίνει ότι αυτό επιβάλλεται από την ιδιαίτερη σοβαρότητα του θέματος.

β) Μονομελή όργανα

Ο δήμαρχος:

Δήμαρχος εκλέγεται ο υποψήφιος του συνδυασμού που πήρε τις περισσότερες ψήφους. Ο δήμαρχος εκδίδει όλες τις πράξεις μη κανονιστικού χαρακτήρα. Και έχει επίσης τις εξής αρμοδιότητες:

- Εκτελεί τις αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου (Δ.Σ.) και των δημορχιακών επιτροπών (Δ.Ε.).
- Εκπροσωπεί την Τ.Α. δικαστικώς και εξωδίκως και δίνει τους όρκους που επιβάλλονται στην Τ.Α.
- Είναι προϊστάμενος όλων των υπηρεσιών της Τ.Α.
- Προϊσταται του προσωπικού της Τ.Α., αποφασίζει για το διορισμό του και εκδίδει τις πράξεις που προβλέπουν οι σχετικές διατάξεις για το διορισμό, τις κάθε είδους υπηρεσιακές μεταβολές και την άσκηση του πειθαρχικού ελέγχου.
- Διατάσσει την είσπραξη των εσόδων της Τ.Α. και αποφασίζει για την διάθεση των πιστώσεων του προϋπολογισμού.
- Υπογράφει τις συμβάσεις που συνάπτει η Τ.Α.
- Ασκεί τις αρμοδιότητες που του ανατίθενται από το νόμο.
- Συνιστά επιτροπές και ομάδες εργασίας από τα μέλη του Δ.Σ., υπαλλήλους της Τ.Α., υπαλλήλους του δημοσίου τομέα ή ιδιώτες για την μελέτη και επεξεργασία θεμάτων της Τ.Α., καθορίζοντας τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας τους.
- Ο δήμαρχος μπορεί κατ' εξαίρεση να λάβει μέτρα για θέματα που ανήκουν στην αρμοδιότητα των Δ.Ε., όταν δημιουργείται άμεσος

κίνδυνος βλάβης των συμφερόντων της Τ.Α. Τα μέτρα τα οποία αποφασίστηκαν υποβάλλονται αμέσως στην αρμόδια Δ.Ε. για έγκριση.

- Ο δήμαρχος μεταβιβάζει με απόφασή του μέρος των αρμοδιοτήτων του στους προέδρους των Δ.Ε.
- Μπορεί επίσης να μεταβιβάζει την άσκηση αρμοδιοτήτων του σε μέλη του Δ.Σ. και σε προϊσταμένους ή άλλα στελέχη της Τ.Α..

3.3. ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ Τ.Α.

3.3.1 Οργανισμοί εσωτερικής υπηρεσίας

Η εσωτερική διάρθρωση των Ο.Τ.Α. καθορίζεται με τον οργανισμό εσωτερικής υπηρεσίας. Οι οργανισμοί αυτοί ψηφίζονται από τα συμβούλια.

Για τους οργανισμούς εσωτερικής υπηρεσίας των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. εκδίδεται πράξη της περιφερειακής αρχής στο νομό ύστερα από γνώμη του οικείου υπηρεσιακού συμβουλίου.

Η σχετική απόφαση του Δ.Σ. δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Η σύσταση θέσεων προσωπικού γίνεται μετά από εκτίμηση των υπηρεσιακών αναγκών και με την προϋπόθεση ότι για τη σύσταση κάθε νέας τακτικής θέσης θα πρέπει ο μέσος όρος των τακτικών εσόδων των δύο τελευταίων ετών, κάθε Ο.Τ.Α., να είναι διπλάσιος από το ποσό στο οποίο ανέρχεται η ετήσια δαπάνη του βασικού μισθού (με την Α.Τ.Α.) του καταληκτικού μισθολογικού κλιμακίου των προτεινόμενων θέσεων, πολλαπλασιαζόμενης της δαπάνης αυτής επί δύο.

Με την ίδια αυτή διαδικασία γίνεται και η τροποποίηση των οργανισμών.

Ωστόσο, ο νόμος (Ν. 1188/1981 όπως τροποποιήθηκε με τ άρθρο 8 παρ. 5 Ν. 2307/1995) απαγορεύει την τροποποίηση των οργανισμών κατά το τελευταίο έτος της δημοτικής περιόδου.

Για την ψήφιση οργανισμού εσωτερικής υπηρεσίας Τ.Α. απαιτείται προηγούμενη γνώμη της αντιπροσωπευτικότερης συνδικαλιστικής οργάνωσης των εργαζομένων στην Τ.Α. και η σχετική απόφαση δημοσιεύεται επίσης στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Το Δ.Σ. ψηφίζει τον οργανισμό με βάση πλήρη μελέτη οργάνωσης των υπηρεσιών της Τ.Α.

Για την κατάρτιση της μελέτης λαμβάνονται υπόψη ορισμένα στοιχεία, όπως οι διαθέσιμοι πόροι, η έκταση, ο πληθυσμός και οι οικονομικές και οι κοινωνικές συνθήκες της περιφέρειας της Τ.Α. Τα ειδικότερα κριτήρια τα οποία λαμβάνονται υπόψη προσδιορίζονται με την απόφαση του Δ.Σ. με την οποία αποφασίζεται η κατάρτιση της μελέτης,

Τροποποίηση του οργανισμού γίνεται με την ίδια διαδικασία και δεν επιτρέπεται να συντελεστεί κατά το τελευταίο έτος της δημοτικής περιόδου.

3.3.2. Οι δήμοι

Η δομή της εσωτερικής οργάνωσης των δήμων είναι συνάρτηση του μεγέθους τους και της δραστηριότητάς τους στις διάφορες λειτουργίες.

Δεν είναι συνεπώς δυνατή η ανάπτυξη υποδείγματος οργάνωσης για όλες τις μονάδες.

Ο δήμαρχος είναι προϊστάμενος όλων των υπηρεσιών του δήμου. Για την υποβοήθησή του έχει συγκροτηθεί γραφείο το οποίο είναι αρμόδιο για την διεξαγωγή της προσωπικής αλληλογραφίας του, την τήρηση ιδιαίτερου πρωτοκόλλου εισερχόμενων και εξερχόμενων εγγράφων, τον προγραμματισμό των ωρών και ημερών κατά τις οποίες ο δήμαρχος μπορεί να δέχεται διάφορες

επιτροπές και τους δημότες, την τήρηση ημερολογίου των προσωπικών επαφών του δημάρχου εντός και εκτός του δήμου.

Τον δήμαρχο πλαισιώνουν ακόμα:

- Το γραφείο τύπου, το οποίο είναι αρμόδιο για την ενημέρωση των δημοτών και του κοινού για την δραστηριότητα της δημοτικής αρχής.
- Η νομική διεύθυνση, η οποία απασχολείται με τις δικαστικές και με τις εξώδικες υποθέσεις του δήμου.
- Η διεύθυνση δημόσιων σχέσεων και διεθνούς συνεργασίας η οποία έχει ως αρμοδιότητα την υποδοχή και φιλοξενία προσωπικοτήτων ημεδαπών και αλλοδαπών καθώς και τις σχέσεις του δήμου με τις ευρωπαϊκές κοινότητες, τα διάφορα ιδρύματα, τις κρατικές υπηρεσίες κ.τ.λ.

Ο γενικός γραμματέας προΐσταται όλου του προσωπικού του δήμου και ασκεί την ανώτατη εποπτεία και τον έλεγχο σε όλες τις δημοτικές υπηρεσίες. Εκτελεί τις αρμοδιότητες που του εκχωρεί ο δήμαρχος με απόφασή του.

Οι υπηρεσίες του δήμου διακρίνονται σε τρεις ομάδες: διοικητικές, οικονομικές και τεχνικές.

Οι υπηρεσίες αυτές είναι οργανωμένες σε διευθύνσεις, οι οποίες χωρίζονται σε τμήματα και σε γραφεία. Επικεφαλής των τριών αυτών ομάδων υπηρεσιών είναι ο συντονιστής (υπάρχουν δηλ. τρεις συντονιστές), ο οποίος έχει ως αρμοδιότητα το συντονισμό και την επίβλεψη των επί μέρους διευθύνσεων που συγκροτούν την υπηρεσία.

Τις **διοικητικές υπηρεσίες** συγκροτούν οι εξής διευθύνσεις:

- Διεύθυνση προσωπικού: Είναι αρμόδια για τα θέματα όλου του προσωπικού του δήμου (μόνιμου και με σύμβαση).
- Διεύθυνση διοίκησης: Η διεύθυνση έχει κυρίως ως αρμοδιότητα την υποβοήθηση των διάφορων οργάνων του δήμου καθώς και τη γραμματειακή και τη διοικητική γενικώς στήριξη του δήμου.

- Διεύθυνση κοινωνικής μέριμνας και υγείας, την οποία αποτελούν τρία τμήματα: προληπτικής ιατρικής, οργάνωσης και λειτουργίας λεσχών φιλίας και κοινωνικής μέριμνας.
- Διεύθυνση καθαριότητας, την οποία αποτελούν τα εξής τμήματα: μελετών προγραμματισμού, τμήμα αποκομιδής και μεταφοράς απορριμμάτων, τμήμα ασφάλτου και περισυλλογής απορριμμάτων, ειδικών συνεργείων καθαριότητας, κάδων και απορριμμάτων, δημοτικών αφοδευτηρίων.
- Διεύθυνση μητρώων και δημοτολογίου, το οποίο έχει ως κύρια αποστολή τη σύνταξη και τη τήρηση των μητρώων και των δημοτολογίων καθώς και την έκδοση των πιστοποιητικών και όλα τα σχετικά με την τέλεση πολιτικών γάμων.
- Διεύθυνση ειδικής υπηρεσίας, που περιλαμβάνει τα εξής τμήματα: προστασίας περιβάλλοντος και αλσών, ελέγχου κυκλοφορίας και στάθμευσης οχημάτων, ελέγχου καθαριότητας και άδειας οικοδομών.
- Διεύθυνση παιδικών εξοχών, η οποία έχει ως αρμοδιότητα τον προγραμματισμό, την άρτια οργάνωση, τη διαχείριση και τη συντήρηση των παιδικών εξοχών.
- Διεύθυνση διαμερισμάτων, η οποία έχει την ευθύνη της παρακολούθησης και του συντονισμού όλων των δραστηριοτήτων των διαμερισμάτων σε συνεργασία με τους προέδρους των διαμερισμάτων.
- Διεύθυνση μηχανογράφησης και μηχανοργάνωσης.

Τις **οικονομικές υπηρεσίες** συγκροτούν οι εξής διευθύνσεις:

- λογιστικού - προϋπολογισμού,
- δημοτικών προσόδων,
- ταμιακής υπηρεσίας,
- δημοτικής περιουσίας,
- προμηθειών,

- γενικών αποθηκών, και
- κοιμητηρίων.

Τις **τεχνικές υπηρεσίες** συγκροτούν οι εξής διευθύνσεις:

- προγραμματισμού,
- ελέγχου - επιθεώρησης,
- αρχιτεκτονικού,
- οδοποιίας,
- ηλεκτρολογικού,
- σχεδίου πόλεως και πολεοδομίας,
- ύδρευσης και αποχέτευσης,
- κηποτεχνίας και πρασίνου,
- τοπογραφικού,
- μηχανολογικού, και
- σχολικών κτιρίων και σχολικών επιτροπών.

Κατωτέρω παρατίθενται παραδείγματα οργάνωσης των Ο.Τ.Α., όταν το στελεχικό δυναμικό τους ανέρχεται σε τριάντα και πενήντα υπαλλήλους αντίστοιχα, καθώς και πίνακες με τους κλάδους και τις κατηγορίες προσωπικού των Ο.Τ.Α., όπως αυτοί προβλέπονται από τα Π.Δ. 37α/87 και 22/90.

Παρατίθενται οι πίνακες.

ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΔΗΜΟΥ ΜΕ 20 ΟΡΓΑΝΙΚΕΣ ΘΕΣΕΙΣ

Υπηρεσιακή Μονάδα	Αντικείμενα Υπηρεσίας	Αριθμός Προσωπικού	Σύνολο	Κατηγορίες και Κλάδοι	Προτεινόμενο κλάδοι προϊστ/ων
Γραφ. Προγραμ/μού και Ανάπτυξης	Προγραμματισμός και Τουριστική Ανάπτυξη	1	1	ΠΕ1 (Οικονομολόγος)	
	Πληροφόρηση Ενημέρωση Τουριστών			ΔΕ1 (επιοχιακός)	
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ	Προϋπολογισμός - Διαχείριση Εσόδων - Δημοτική Περιουσία	1	7	ΠΕ1 (Οικονομολόγος)	ΠΕ1, ΤΕ17, ΔΕ1
	Διαχείριση Δαπανών - Θέματα προσωπικού / Μισθοδοσία	1		ΔΕ1	
	Ταμείο	1		ΤΕ17	
	Δημοτική Κατάσταση / Διαχείριση Αγροτικών θεμάτων	1		ΔΕ1	
	Γραμματειακή Υποστήριξη Αιρετών Οργάνων / Χορήγηση αδειών / Θέματα Παιδείας - Αθλητισμού	1		ΔΕ1	
	Γραμματειακή Υποστήριξη υπηρεσιών - Δακτυλογράφηση - Πρωτόκολλο	1		ΔΕ1	
	Καθαριότητα κυρίων-βοηθητικές εργασίες			ΥΕ16 (σημ.βασ. έργου)	
	Δημοτική Αστυνόμευση	1		ΔΕ23	
ΤΜΗΜΑ ΤΕΧΝΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ & ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ	Προγραμματισμός - Μελέτες/ Επιβλέψεις Τεχνικών Έργων	1	12	ΠΕ3	ΠΕ3, ΤΕ3
	Μελέτες Επιβλέψη Τεχνικών Έργων	1		ΤΕ3	
	Συνεργείο Καθαριότητας - Καθαριότητα ακτών			1 ΔΕ29,	
	Δημοτική Συγκοινωνία - Μεταφορά Μαθητών	4		3 ΥΕ16 (εργ.καθ/ιτης)	
	Συνεργείο Ύδρευσης-Αποχέτευσης	2		1 ΔΕ30 (υδραυλικός)	
				1 ΥΕ16 (υδρονομίας)	
	Συνεργείο Συντήρησης Τίχιν. Έργων- Πρασίνου- Νεκροταφείου	3		1 ΔΕ28, 2 ΥΕ16	
	Ηλεκτροφωτισμός-Σήμανση Οδών	1		ΔΕ24	

ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΔΗΜΟΥ ΜΕ 50 ΟΡΓΑΝΙΚΕΣ ΘΕΣΕΙΣ					
Υπηρεσιακή Μονάδα	Αντικείμενα Υπηρεσίας	Αριθμ. Πρ/κού	Σύνολο	Κατηγορίες και Κλάδοι	Προτεινόμενοι κλάδοι προϊσ/νων
Γρ. Ειδικού Συνεργάτη	Συμβουλευτική Υποστήριξη Δημάρχου	1	1		
Γρ. Νομικής Υποστήρ.		1	1	Δικηγόρος	
ΑΥΤΟΤΕΛΕΣ ΓΡΑΦΕΙΟ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ	Γραμματειακή Υποστήριξη Δημάρχου	1	6	ΔΕ1	ΠΕ1, ΠΕ9, ΠΕ11 ΤΕ2, ΤΕ13, ΤΕ19
	Δημόσιες Σχέσεις, Δημοσιότητα, Διεθνείς Σχέσεις	1		ΠΕ1	
	Αγροτική Ανάπτυξη	1		ΠΕ9 ή ΤΕ13	
	Θέματα Παιδείας, Νεολαίας, Κοινωνική Πολιτική, Πολιτισμός	1		ΠΕ1 ή ΤΕ2	
	Υποστήριξη Μηχανοργάνωσης Υπηρεσιών	1		ΠΕ11 ή ΤΕ19	
	Γραμματειακή Υποστήριξη Αιρετών οργάνων / Διοικητική υποστήριξη Ν. Π.	1		ΔΕ1	
ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ					ΠΕ1, ΤΕ17, ΤΕ22
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ	Θέματα προσωπικού, Χορήγηση Αδειών	1	8	ΠΕ1 ή ΤΕ22	ΠΕ1, ΤΕ17, ΤΕ22, ΔΕ1
	Γραμματ. Υποστήριξη - Δακτυλ/φρηση - Πρωτόκολλο- Αρχείο	1		ΔΕ1 ή ΔΕ38	
	Δημοτική Κατάσταση - Διαχείριση Αγροτικών Θεμάτων	2		ΔΕ1	
	Δημοτική Αστυνόμευση	3		ΔΕ23	
	Καθαριότητα κτιρίων-βοηθητικές εργασίες	1		ΥΕ16	
ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ	Διαχείριση Εσόδων - Δημοτική Περιουσία	2	6	1 ΠΕ1 ή ΤΕ17, 1 ΔΕ1	ΠΕ1, ΤΕ17, ΔΕ1
	Προϋπολογισμός-Διαχείριση Δαπανών - Μισθοδοσία - Προμήθειες/ Αποθήκη	2		1 ΠΕ1 ή ΤΕ17, 1 ΔΕ1	
	Ταμειακή Υπηρεσία	2		1 ΠΕ1 ή ΤΕ17, 1 ΔΕ1	

Υπηρεσιακή Μονάδα	Αντικείμενα Υπηρεσίας	Αριθμ. Πρ/κού	Σύνολο	Κατηγορίες και Κλάδοι	Προτεινόμενοι κλάδοι προισ/νων
ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΤΕΧΝΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ & ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ					ΠΕ3, ΠΕ4, ΠΕ6 ΤΕ3, ΤΕ5,
ΤΜΗΜΑ ΤΕΧΝΙΚΩΝ ΕΡΓΩΝ	Μελέτες, Επίβλεψη Τεχνικών Έργων	3	14	1 ΠΕ3 , 1 ΠΕ4, 1ΤΕ3	ΠΕ3, ΠΕ4, ΠΕ6, ΤΕ3, ΤΕ5
	Κατασκευή, Συντήρηση, Επισκευές Τεχνικών Έργων	7		1ΔΕ5, 2ΔΕ30, 1ΔΕ28 3ΥΕ16	
	Πολεοδομικές Εφαρμογές	1		ΠΕ6 ή ΤΕ5	
	Πράσινο	3		1ΔΕ35, 2ΥΕ16	
ΤΜΗΜΑ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΚΑΙ Η/Μ ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΥ	Μελέτες, Επιβλέψεις Η/Μ Έργων	1	14	ΠΕ5 ή ΤΕ4	ΠΕ5 ή ΤΕ4
	Διαχείριση Απορριμμάτων	8		3ΔΕ29, 5ΥΕ16 (εργάτες καθαριότητας)	
	Μεταφορά Μαθητών				
	Καθαριότητα Δημοτικής Αγοράς				
	Ηλεκτροφωτισμός-Σήμανση Οδών	1		ΔΕ24	
	Υδρευση, Αποχέτευση	2		1ΔΕ30 (υδραυλικός) 1ΥΕ16 (υδρονομίας)	
	Νεκροταφείο	1		ΥΕ16	
Δημοτικά Σφαγεία	1	ΥΕ16			

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΣΧΕΤΙΣΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΚΑΙ ΚΛΑΔΩΝ		
ΟΜΑΔΑ	ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ	ΣΧΕΤΙΚΟΙ ΚΛΑΔΟΙ
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ	ΔΗΜΟΤΙΚΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ	ΠΕ1, ΤΕ17, ΤΕ22, ΔΕ1, ΔΕ38
	Δημοτολόγιο	
	Θέματα Ληξιαρχείου	
	Μητρώα αρρένων- Εκλογικά-Στρατολογία κλπ	
	ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ	
	ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΡΙΜΝΑ	
	Γραμματειακή υποστήριξη -- Δακτυλογράφηση των υπηρεσιών του Δήμου συνολικά	
	Τηλεφωνικό Κέντρο	
	Πρωτόκολλο-Αρχείο – Διεκπεραίωση	ΔΕ1, ΔΕ38
	Κλητήρας –Θυρωρός	ΔΕ3
	Καθαριότητα εσωτερικών χώρων	ΔΕ1
	ΛΟΙΠΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ	ΥΕ1
	Διοικητική Υποστήριξη Νομικών Προσώπων του Δήμου	ΥΕ16
	Διαχείριση αγροτικών θεμάτων	ΔΕ1, ΔΕ38
ΔΗΜ. ΑΣΤΥΝΟΜΙΑ	Δημοτική Ασυνόμιευση	ΤΕ13, ΔΕ1
	Διοικητική υποστήριξη δημοτικής αστυνομίας	ΔΕ23
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ	ΛΟΓΙΣΤΗΡΙΟ ΚΑΙ ΠΡΟΜΗΘΕΙΕΣ	ΔΕ1, ΔΕ38
	Σύνταξη /Παρακολούθηση προϋπολογισμού - Σύνταξη απολογισμού	
	Έκδοση χρηματικών ενταλμάτων πληρωμής	
	Μισθοδοσία	
	Προμήθειες	ΤΕ17, ΔΕ1, ΔΕ5
	Διαχείριση υλικών -Αποθήκη	
	ΕΣΟΔΑ ΚΑΙ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ	ΔΕ5
	Διαχείριση Εσόδων	
	Ζητήματα δημοτικής Περιουσίας	
	ΤΑΜΕΙΑΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ	ΠΕ1, ΤΕ17, ΤΕ22, ΔΕ1 (ΔΕ14, ΔΕ15)
	Λειτουργίες Ειδικού Ταμεία	
	Εισιράξεις	
	Έλεγχοι-Πληρωμές	

ΟΜΑΔΑ	ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ	ΣΧΕΤΙΚΟΙ ΚΛΑΔΟΙ
ΤΕΧΝΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ	ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΥΠΟΕΤΗΡΙΞΗΣ ΤΕΧΝΙΚΩΝ ΥΠΗΡ.	
	Γραμματειακή υποστήριξη των τεχνικών υπηρεσιών	ΔΕ1
	Λογιστική παρακολούθησι / Αρχείο τεχνικών έργων	ΤΕ17, ΔΕ1
	Σχεδιαστικές εργασίες των τεχνικών υπηρεσιών	ΔΕ6
	ΕΚΠΟΝΗΣΗΣ ΜΕΛΕΤΩΝ & ΕΠΙΒΛΕΨΗΣ ΤΕΧΝΙΚΩΝ ΕΡΓΩΝ	
	Μελέτες / επιβλέψεις κτιριακών έργων	ΠΕ3, ΠΕ4, ΤΕ3
	Μελέτες / επιβλέψεις έργων οδοποιίας.	
	Μελέτες / επιβλέψεις έργων ανάπλασης κοινόχρηστων χώρων (πλατείες, πάρκα, παιδικές χαρές	
	Μελέτες / επιβλέψεις Η/Μ έργων	ΠΕ5, ΤΕ4
	Κυκλοφορία / στάθμευση οχημάτων	ΠΕ3 (Συγκοινωνιολόγος)
	ΕΠΙΣΚΕΥΗΣ & ΣΥΝΤΗΡΗΣΗΣ ΤΕΧΝΙΚΩΝ ΕΡΓΩΝ	
	Επισκευής - Συντήρησης κτιριακών εγκαταστάσεων (ιix για δημοτικά σχολικά κτίρια)	ΔΕ30, ΔΕ5 ΥΕ16 ΔΕ28, ΔΕ29
	Επισκευής - Συντήρησης έργων οδοποιίας	
	Επισκευής - Συντήρησης έργων ανάπλασης κοινόχρηστων χωρων	
	Εργασίες σήμανσης - διαγράμμισης οδών και πλατειών	
	ΗΛΕΚΤΡΟΦΩΤΙΣΜΟΣ	ΔΕ24, ΔΕ29
	ΣΥΝΤΗΡΗΣΗΣ Η\Μ ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΥ	
	Κίνηση και Συντήρηση οχημάτων και μηχανημάτων - Επισκευή Συντήρηση Η\Μ εξοπλισμού και εγκαταστάσεων	ΔΕ26, ΔΕ27
	ΔΗΜΟΤΙΚΗ ΣΥΓΚΟΙΝΩΝΙΑ	ΔΕ29
ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ	Υλοποίηση πολεοδομικού Σχεδιασμού	ΠΕ4,
	Τοπογραφικές Εφαρμογές (μελέτες επέκτασης, πράξεις αναλογισμού, ρυμοτομικά σχέδια, τροποποιήσεις)	ΠΕ6, ΤΕ5 ΔΕ6
	Κτηματολόγιο	
	Εκδοση οικοδομικών αδειών	ΠΕ3, ΠΕ4, ΠΕ5, ΤΕ4,
	Έλεγχος αυθαιρέτων	

ΟΜΑΔΑ	ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ	ΣΧΕΤΙΚΟΙ ΚΛΑΔΟΙ
ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ	ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΑΠΟΡΡΙΜΜΑΤΩΝ	
	Διοίκηση λειτουργιών	ΠΕ5, ΤΕ4, ΠΕ7
	Εποπτεία συνεργείων	ΔΕ2, ΥΕ2
	Αποκομιδή απορριμμάτων	ΔΕ29, ΥΕ16
	Καθαρισμός οδών, κοινόχρηστων χώρων	ΥΕ16
	Καθαριότητα δημοτικών WC	ΥΕ16
	Διαχείριση - εποπτεία χώρου διάθεσης απορριμμάτων	ΔΕ5, ΔΕ28, ΥΕ16
	ΥΔΡΕΥΣΗΣ, ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΗΣ	
	Διοίκηση λειτουργιών - Προστασία περιβάλλοντος	ΠΕ7
	Συνεργεία ύδρευσης (μετρητές, συντήρηση υδρομέτρων, αποκατάσταση βλαβών δικτύου κλπ)	ΔΕ30, ΥΕ16
	Επεξεργασία λυμάτων ΜΕΛ (βιολογικός καθαρισμός)	ΔΕ30, ΥΕ16
	ΑΔΕΙΕΣ ΚΑΤΑΣΤΗΜΑΤΩΝ ΥΓΕΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΝΤΟΣ	ΤΕ11
	ΠΡΑΣΙΝΟΥ	
	Διοίκηση λειτουργιών - Μελέτες ανάπτυξης πρασίνου	ΠΕ9, ΤΕ13
	Συνεργείο συντήρησης κήπων, πάρκων, πλατειών, παιδικών χαρών Φύλαξη Παιδικών Χαρών	ΔΕ35, ΥΕ16, ΔΕ30
	ΛΟΙΠΕΣ	
	Φύλαξη - καθαριότητα κοιμητηρίου, Ταφές / εκταφές	ΥΕ 16
	Λειτουργίες σφαγείου	
	Λειτουργίες Δημοτικής Αγοράς	

ΟΜΑΔΑ	ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ	ΣΧΕΤΙΚΟΙ ΚΛΑΔΟΙ
ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ	ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ	Γεν. γραμματείας
	ΝΟΜΙΚΗΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ	Δικηγόρος
	ΣΥΜΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ	Ειδικοί σύμβουλοι και συνεργάτες
	ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ	
	Γραμματειακή Υποστήριξη Δημάρχου	ΔΕ1, ΔΕ38, Ιδιαίτερος γραμματέας
	Γραμματεία Δ.Σ. - Δ.Ε.	ΔΕ1, ΔΕ38
ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ	Γραμματ. υποστήριξη Αντιδημάρχων, Επιτροπών Δημ. Συμβουλίου,	ΔΕ1, ΔΕ38
	Δημοσιότητα -Δημόσιες Σχέσεις -Εθιμοτυπία και διοργάνωση εκδηλώσεων	ΠΕ1, ΔΕ1
	Εξυπηρέτηση Πολιτών	ΔΕ1
	Διεθνείς Σχέσεις	ΠΕ1, ΔΕ1
ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ, ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ & ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗΣ	Αναπτυξιακός Προγραμματισμός / Προώθηση της τοπικής ανάπτυξης	
	Θέματα οικονομικής ανάπτυξης (Τουρισμός, Υποστήριξη ΜΜΕ)	ΠΕ1 (Οικονομολόγος), Κλάδοι ΠΕ
	Θέματα Ευρωπαϊκής Ένωσης / Προγραμμάτων ΕΕ	ΠΕ1 ή κλάδος ΠΕ
	Θέματα τεχν. υποδομών & χωροταξίας / πολεοδομίας	ΠΕ4 (Μηχ. Χωροταξίας)
	Θέματα προστασίας περιβάλλοντος	ΠΕ7, ΠΕ13, ΠΕ14
	Θέματα αγροτικής ανάπτυξης	ΠΕ9, ΤΕ13
	Θέματα οργάνωσης και ανάπτυξης ανθρώπινου δυναμικού	ΠΕ1(Διοίκησης επιχ.) ή ΠΕ5 (Μηχ. Παραγωγής)
	Πληροφορική - Υποστήριξη μηχανοργάνωσης υπηρεσιών του Δήμου	ΠΕ11, ΤΕ19
ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ & ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ	Θέματα κοινωνικής πολιτικής	ΠΕ1(Κοινωνιολόγος), ΤΕ2
	Θέματα πολιτιστικά	ΠΕ1, ΠΕ2
	Θέματα παιδείας /σχολικών επιτροπών	ΠΕ1, ΔΕ1
	Θέματα νεολαίας - αθλητισμού	ΠΕ1, ΠΕ10, ΔΕ13

ΚΛΑΔΩΝ	ΚΛΑΔΟΥ		ΕΠΙΠ. ΕΚΠΑΙΔ.
Διοικητικών ΠΕ / ΤΕ	ΠΕ1	Διοικητικών	ΠΕ
Διοικητικών ΠΕ / ΤΕ	ΤΕ17	Διοικητικών- Λογιστών	ΤΕ
Διοικητικών ΠΕ / ΤΕ	ΤΕ22	Διοίκησης μονάδων Τοπ. Αυτοδιοίκησης	ΤΕ
Διοικητικών ΔΕ / ΥΕ	ΔΕ1	Διοικητικών	ΔΕ
Διοικητικών ΔΕ / ΥΕ	ΔΕ14	Ελεγκτών εσόδων και εξόδων ΟΤΑ	ΔΕ
Διοικητικών ΔΕ / ΥΕ	ΔΕ15	Εισπρακτόρων	ΔΕ
Διοικητικών ΔΕ / ΥΕ	ΔΕ38	Προσωπικού Η\Υ : α) Προγραμματισμού ηλεκτρ. υπολογ. β) Αυτοματισμού ηλεκτρ. υπολογ. γ) Χειριστών ηλεκτρ. υπολογ. δ) Χειριστών διατρητικών μηχανών	ΔΕ
Διοικητικών ΔΕ / ΥΕ	ΥΕ1	Κλητῆρων- Θυρώρων- Γενικών καθηκόντων	ΥΕ
Μηχανικών ΠΕ / ΤΕ	ΠΕ3	Πολιτικών μηχανικών	ΠΕ
Μηχανικών ΠΕ / ΤΕ	ΠΕ4	Αρχιτεκτόνων Μηχανικών	ΠΕ
Μηχανικών ΠΕ / ΤΕ	ΠΕ5	Μηχανολόγων Μηχανικών, Ηλεκτρολόγων Μηχανικών, Μηχανολόγων- Ηλεκτρολόγων Μηχανικών	ΠΕ
Μηχανικών ΠΕ / ΤΕ	ΠΕ6	Τοπογράφων Μηχανικών	ΠΕ
Μηχανικών ΠΕ / ΤΕ	ΠΕ7	Χημικών Μηχανικών	ΠΕ
Μηχανικών ΠΕ / ΤΕ	ΤΕ3	Τεχνολόγων Πολιτικών Μηχανικών	ΤΕ
Μηχανικών ΠΕ / ΤΕ	ΤΕ4	Τεχνολόγων Μηχανολόγων η Ηλεκτρολόγων Μηχανικών	ΤΕ
Μηχανικών ΠΕ / ΤΕ	ΤΕ5	Τεχνολόγων Τοπογραφών Μηχανικών	ΤΕ
Εργατοτεχνιτών	ΔΕ4	Μηχανοστασιαρχών	ΔΕ
Εργατοτεχνιτών	ΔΕ5	Δομικών Εργών	ΔΕ
Εργατοτεχνιτών	ΔΕ11	Γεωργοτεχνιτών	ΔΕ
Εργατοτεχνιτών	ΔΕ24	Ηλεκτρολόγων	ΔΕ
Εργατοτεχνιτών	ΔΕ25	Μηχανοδηγών	ΔΕ
Εργατοτεχνιτών	ΔΕ26	Μηχανοτεχνιτών Αυτ/των	ΔΕ
Εργατοτεχνιτών	ΔΕ27	Ηλεκτροτεχνιτών Αυτ/των	ΔΕ
Εργατοτεχνιτών	ΔΕ28	Χειριστών μηχανημάτων έργων	ΔΕ
Εργατοτεχνιτών	ΔΕ29	Οδηγών Αυτοκινήτων	ΔΕ
Εργατοτεχνιτών	ΔΕ30	Τεχνιτών (όλες οι λοιπές ειδικότητες τεχνικού προσωπικού ΔΕ)	ΔΕ
Εργατοτεχνιτών	ΔΕ35	Δενδροκηπουρών - Δενδροκόμων - Κηπουρών - Ανθοκόμων	ΔΕ
Εργατοτεχνιτών	ΥΕ2	Επισιτών καθαριότητας	ΥΕ
Εργατοτεχνιτών	ΥΕ13	Οδηγών τριτροχών	ΥΕ
Εργατοτεχνιτών	ΥΕ16	Προσωπικού καθαριότητας(για εργασίες καθαρισμού εσωτερικών και εξωτερικών χώρων, επιμέλειας κήπων, Δενδροστοιχιών, υδρονομεία,	ΥΕ

		καταμετρητές υδρομέτρων και άλλες βοηθητικές εργασίες)	
Λοιπών ΠΕ / ΤΕ-ΟΤΑ	ΠΕ2	Εφόρων : α) βιβλιοθηκών , β) Πινακοθηκών	ΠΕ
Λοιπών ΠΕ / ΤΕ-ΟΤΑ	ΠΕ9	Γεωπόνων	ΠΕ
Λοιπών ΠΕ / ΤΕ-ΟΤΑ	ΠΕ11	Πληροφορικής α) Επιστήμης των Υπολογιστών β) Μηχανικών Η/Υ	ΠΕ
Λοιπών ΠΕ / ΤΕ-ΟΤΑ	ΠΕ12	Χημικών	ΠΕ
Λοιπών ΠΕ / ΤΕ-ΟΤΑ	ΠΕ13	Βιολόγων	ΠΕ
Λοιπών ΠΕ / ΤΕ-ΟΤΑ	ΠΕ14	Δασολόγων	ΠΕ
Λοιπών ΠΕ / ΤΕ-ΟΤΑ	ΤΕ11	Εποπτών Δημόσιας Υγείας	ΤΕ
Λοιπών ΠΕ / ΤΕ-ΟΤΑ	ΤΕ13	Τεχνολογίας Γεωπονίας	ΤΕ
Λοιπών ΠΕ / ΤΕ-ΟΤΑ	ΤΕ19	Πληροφορικής :α) Πληροφορικής, β) Ηλεκτρονικών Υπολογιστικών Συστημάτων	ΤΕ
Λοιπών ΔΕ / ΥΕ-ΟΤΑ	ΔΕ23	Ειδικού Προσωπικού	ΔΕ
Λοιπών ΔΕ / ΥΕ-ΟΤΑ	ΔΕ2	Εποπτών Καθαριότητας	ΔΕ
Λοιπών ΔΕ / ΥΕ-ΟΤΑ	ΔΕ3	Τηλεφωνητών	ΔΕ
Λοιπών ΔΕ / ΥΕ-ΟΤΑ	ΔΕ6	Σχεδιαστών	ΔΕ
Λοιπών ΔΕ / ΥΕ-ΟΤΑ	ΔΕ12	Δασοφυλάκων	ΔΕ
Λοιπών ΔΕ / ΥΕ-ΟΤΑ	ΥΕ11	Νεωκόρων	ΥΕ
Λοιπών ΔΕ / ΥΕ-ΟΤΑ	ΔΕ37	Ιεροψαλτών	ΔΕ
Λοιπών ΔΕ / ΥΕ-ΟΤΑ	ΥΕ14	Βοηθητικού προσωπικού	ΥΕ
Λοιπών ΠΕ / ΤΕ-ΝΠΔΔ	ΤΕ21	Ιατρικών εργαστηρίων	ΤΕ
Λοιπών ΠΕ / ΤΕ-ΝΠΔΔ	ΠΕ8	Φαρμακοποιών	ΠΕ
Λοιπών ΠΕ / ΤΕ-ΝΠΔΔ	ΠΕ15	Ιατρών ειδικοτήτων	ΠΕ
Λοιπών ΠΕ / ΤΕ-ΝΠΔΔ	ΤΕ1	Βιβλιοθηκονόμων	ΤΕ
Λοιπών ΠΕ / ΤΕ-ΝΠΔΔ	ΤΕ6	Επισκεπτριών Αδελφών	ΤΕ
Λοιπών ΠΕ / ΤΕ-ΝΠΔΔ	ΤΕ7	Μαιών	ΤΕ
Λοιπών ΠΕ / ΤΕ-ΝΠΔΔ	ΤΕ8	Αδελφών Νοσοκόμων	ΤΕ
Λοιπών ΠΕ / ΤΕ-ΝΠΔΔ	ΤΕ9	Βρεφονηπιοκόμων	ΤΕ
Λοιπών ΠΕ / ΤΕ-ΝΠΔΔ	ΤΕ10	Φυσικοθεραπευτών	ΤΕ
Λοιπών ΠΕ / ΤΕ-ΝΠΔΔ	ΤΕ12	Ραδιολογίας και Ακτινολογίας	ΤΕ
Λοιπών ΠΕ / ΤΕ-ΝΠΔΔ	ΤΕ14	Καθηγητών	ΤΕ
Λοιπών ΠΕ / ΤΕ-ΝΠΔΔ	ΤΕ15	Δασκάλων	ΤΕ
Λοιπών ΠΕ / ΤΕ-ΝΠΔΔ	ΤΕ16	Νηπιαγωγών	ΤΕ
Λοιπών ΠΕ / ΤΕ-ΝΠΔΔ	ΤΕ18	Εργοθεραπευτών	ΤΕ
Λοιπών ΔΕ / ΥΕ-ΝΠΔΔ	ΔΕ7	Βοηθών Νοσοκόμων	ΔΕ
Λοιπών ΔΕ / ΥΕ-ΝΠΔΔ	ΔΕ8	Βοηθών Βρεφοκόμων- Παιδοκόμων	ΔΕ
Λοιπών ΔΕ / ΥΕ-ΝΠΔΔ	ΔΕ9	Βοηθού Φαρμακείου	ΔΕ
Λοιπών ΔΕ / ΥΕ-ΝΠΔΔ	ΔΕ13	Επιμελητών επαγγελματικών σχολών	ΔΕ
Λοιπών ΔΕ / ΥΕ-ΝΠΔΔ	ΔΕ32	Μαγείρων	ΔΕ
Λοιπών ΔΕ / ΥΕ-ΝΠΔΔ	ΔΕ36	Ασφαλείας	ΔΕ
Λοιπών ΔΕ / ΥΕ-ΝΠΔΔ	ΥΕ15	Οικογενειακών βοηθών	ΥΕ
Λοιπών ΠΕ / ΤΕ- ΟΤΑ ή ΝΠΔΔ	ΠΕ10	Καθηγητών	ΠΕ

ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΠΕ / ΤΕ - ΟΤΑ ή ΝΠΔΔ	ΤΕ2	Κοινωνικών Λειτουργών	ΤΕ
-----------------------------------	-----	-----------------------	----

ΤΑΞΙΝΟΜΗΣΗ ΚΛΑΔΩΝ ΚΑΤΑ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ		
ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ	ΚΩΔΙΚΟΣ ΚΛΑΔΟΥ	ΚΛΑΔΟΣ
ΠΕ	ΠΕ1	Διοικητικών
ΠΕ	ΠΕ2	Εφόρων : α) βιβλιοθηκών , β) Πινακοθηκών
ΠΕ	ΠΕ3	Πολιτικών μηχανικών
ΠΕ	ΠΕ4	Αρχιτεκτόνων Μηχανικών
ΠΕ	ΠΕ5	Μηχανολόγων Μηχανικών, Ηλεκτρολόγων Μηχανικών, Μηχανολόγων- Ηλεκτρολόγων Μηχανικών
ΠΕ	ΠΕ6	Τοπογράφων Μηχανικών
ΠΕ	ΠΕ7	Χημικών Μηχανικών
ΠΕ	ΠΕ8	Φαρμακοποιών
ΠΕ	ΠΕ9	Γεωπόνων
ΠΕ	ΠΕ10	Καθηγητών
ΠΕ	ΠΕ11	Πληροφορικής α) Επιστήμης των Υπολογιστών β) Μηχανικών Η/Υ
ΠΕ	ΠΕ12	Χημικών
ΠΕ	ΠΕ13	Βιολόγων
ΠΕ	ΠΕ14	Δασολόγων
ΠΕ	ΠΕ15	Ιατρών ειδικοτήτων
ΤΕ	ΤΕ1	Βιβλιοθηκονόμων
ΤΕ	ΤΕ2	Κοινωνικών Λειτουργών
ΤΕ	ΤΕ3	Τεχνολόγων Πολιτικών Μηχανικών
ΤΕ	ΤΕ4	Τεχνολόγων Μηχανολόγων ή Ηλεκτρολόγων Μηχανικών
ΤΕ	ΤΕ5	Τεχνολόγων Τοπογράφων Μηχανικών
ΤΕ	ΤΕ6	Επισκεπτριών Αδελφών
ΤΕ	ΤΕ7	Μαιών
ΤΕ	ΤΕ8	Αδελφών Νοσοκόμων
ΤΕ	ΤΕ9	Βρεφονηπιοκόμων
ΤΕ	ΤΕ10	Φυσικοθεραπευτών
ΤΕ	ΤΕ11	Εποπτών Δημόσιας Υγείας
ΤΕ	ΤΕ12	Ραδιολογίας και Ακτινολογίας
ΤΕ	ΤΕ13	Τεχνολογίας Γεωπονίας
ΤΕ	ΤΕ14	Καθηγητών
ΤΕ	ΤΕ15	Δασκάλων
ΤΕ	ΤΕ16	Νηπιαγωγών
ΤΕ	ΤΕ17	Διοικητικών- Λογιστών
ΤΕ	ΤΕ18	Εργοθεραπευτών
ΤΕ	ΤΕ19	Πληροφορικής :α) Πληροφορικής, β) Ηλεκτρονικών Υπολογιστικών Συστημάτων

TE	TE21	Ιατρικών εργαστηρίων
ΔΕ	TE22	Διοίκησης μονάδων Τοπ. Αυτοδιοίκησης
ΔΕ	ΔΕ1	Διοικητικών
ΔΕ	ΔΕ2	Εποπτών Καθαριότητας
ΔΕ	ΔΕ3	Τηλεφωνητών
ΔΕ	ΔΕ4	Μηχανοστασιαρχών
ΔΕ	ΔΕ5	Δομικών Εργων
ΔΕ	ΔΕ6	Σχεδιαστών
ΔΕ	ΔΕ7	Βοηθών Νοσοκόμων
ΔΕ	ΔΕ8	Βοηθών Βρεφοκόμων- Παιδοκόμων
ΔΕ	ΔΕ9	Βοηθού Φαρμακείου
ΔΕ	ΔΕ11	Γεωργοτεχνιτών
ΔΕ	ΔΕ12	Δασοφυλάκων
ΔΕ	ΔΕ13	Επιμελητών επαγγελματικών σχολών
ΔΕ	ΔΕ14	Ελεγκτών εσόδων και εξόδων ΟΤΑ
ΔΕ	ΔΕ15	Εισπρακτόρων
ΔΕ	ΔΕ23	Ειδικού Προσωπικού
ΔΕ	ΔΕ24	Ηλεκτρολόγων
ΔΕ	ΔΕ25	Μηχανοδηγών
ΔΕ	ΔΕ26	Μηχανοτεχνιτών Αυτ/των
ΔΕ	ΔΕ27	Ηλαιοτεχνιτών Αυτ/των
ΔΕ	ΔΕ28	Χειριστών μηχανημάτων έργων
ΔΕ	ΔΕ29	Οδηγών Αυτοκινήτων
ΔΕ	ΔΕ30	Τεχνιτών (όλες οι λοιπές ειδικότητες τεχνικού προσωπικού ΔΕ)
ΔΕ	ΔΕ32	Μαγείρων
ΔΕ	ΔΕ35	Δενδροκηπουρών - Δενδροκόμων Κηπουρών - Ανθοκόμων
ΔΕ	ΔΕ36	Ασφαλείας
ΔΕ	ΔΕ37	Ιεροψαλτών
ΔΕ	ΔΕ38	Προσωπικού Η\Υ : α) Προγραμματισμού ηλεκτρ. υπολογ. β) Αυτοματισμού ηλεκτρ. υπολογ. γ)Χειριστών ηλεκτρ. υπολογ. δ) Χειριστών διατηρητικών μηχανών
ΥΕ	ΥΕ1	Κλητήρων- Θυρωρών- Γενικών καθηκόντων
ΥΕ	ΥΕ2	Επιστατών καθαριότητας
ΥΕ	ΥΕ11	Νεωκόρων
ΥΕ	ΥΕ13	Οδηγών Τριτροχων
ΥΕ	ΥΕ14	Βοηθητικού προσωπικού
ΥΕ	ΥΕ15	Οικογενειακών βοηθών
ΥΕ	ΥΕ16	Προσωπικού καθαριότητας(για εργασίες καθαρισμού εσωτερικών και εξωτερικών χώρων, επιμέλειας κήπων, δενδροστοιχιών, υδρονομείς, καταμετρητές υδρομέτρων και άλλες βοηθητικές εργασίες)

3.4. ΤΟ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ ΤΩΝ Ο.Τ.Α.

3.4.1. Έννοια και χαρακτηριστικά των υπαλλήλων των Ο.Τ.Α

Δημόσιοι υπάλληλοι είναι τα φυσικά πρόσωπα, τα οποία παρέχουν τις υπηρεσίες του Δημοσίου Νομικού Προσώπου του κράτους, διότι συνδέονται προς αυτό με ειδική νομική σχέση που έχει συναφθεί προαιρετικά, συνεπάγεται ιεραρχική εξάρτηση και πειθαρχική ευθύνη και διέπεται αποκλειστικά ή εν μέρει από ειδικούς κανόνες διοικητικού δικαίου.¹³

Το θεμέλιο της έννοιας του δημοσίου υπαλλήλου είναι η ειδική νομική σχέση που τον συνδέει με το Δημόσιο Νομικό Πρόσωπο του κράτους και η οποία τον διακρίνει από τα φυσικά πρόσωπα που παρέχουν τις υπηρεσίες τους σε άλλα Δ.Ν.Π. Τα χαρακτηριστικά αυτής της ειδικής νομικής σχέσης είναι τα εξής:¹⁴

α) έχει συναφθεί προαιρετικά εκ μέρους του φυσικού προσώπου, δηλαδή μετά από αίτησή του ή και σιωπηρή δήλωσή του, που διατυπώνει την επιθυμία του για τη δημιουργία της σχέσης και μπορεί να λυθεί οποιαδήποτε στιγμή με δήλωση του υπαλλήλου, εκτός αν συντρέχουν ειδικές συνθήκες. Το χαρακτηριστικό αυτό διακρίνει τους δημοσίους υπαλλήλους από τα πρόσωπα που συγκροτούν. Τα άμεσα όργανα του νομικού προσώπου του κράτους και από τα πρόσωπα που προσφέρουν τις υπηρεσίες τους με βάση σύμβαση έμμισθης εντολής (δικηγόροι του δημοσίου) ή σύμβαση μίσθωσης έργου ή σύμβαση εργασίας παροχής ανεξάρτητων υπηρεσιών (π.χ. τεχνικοί σύμβασης).

¹³ Ι. ΤΑΧΟΣ «Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο», 1996, σελ. 17

Σύμφωνα με τον Δ. Τσάτσο «Συνταγματικό Δίκαιο», Τεύχος 13,2 2^η έκδοση 1923 σελ. 426, η έννοια του διοικητικού υπαλλήλου κατά τα άρθρα 103 και 109 είναι ευρύτερη της έννοιας του διοικητικού υπαλλήλου κατά τον Υπαλληλικό Κώδικα. Έτσι στην συνταγματική έννοια του δημοσίου διοικητικού υπαλλήλου εμπίπτουν και οι υπάλληλοι των Ο.Τ.Α., χωρίς όμως να εμπίπτουν στα στάδια εφαρμογής του Υ.Κ. Για το λόγο αυτό εξετάζεται στο σημείο αυτό, η έννοια του Δ.Υ. στην ευρεία συνταγματική της διάσταση (βλ. και άρθρο 103 παρ. του β του Συντάγματος 1975).

¹⁴ Ι. ΤΑΧΟΣ «Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο», 1966, σελ. 18-20.

β) διέπεται αποκλειστικά ή εν μέρει από κανόνες διοικητικού δικαίου. Η έκταση της εφαρμογής των κανόνων διοικητικού δικαίου στις σχέσεις που συνδέει τον υπάλληλο με το δημόσιο ποικίλει.

Οι θέσεις του μόνιμου προσωπικού κατατάσσονται ως εξής:¹⁵

α) Ειδικές θέσεις: Είναι οι θέσεις των μετακλητών υπαλλήλων (π.χ. γενικός γραμματέας)

β) κλάδοι ανώτατης εκπαίδευσης (Α.Τ.) για όσες θέσεις απαιτείται ως τυπικό προσόν διορισμού ή πτυχίο ή δίπλωμα Α.Ε.Ι.,

γ) κλάδοι ανώτερης εκπαίδευσης για όσες θέσεις απαιτείται πτυχίο ή δίπλωμα ανώτερων σχολών (Μ.Ε.)

δ) κλάδοι μέσης εκπαίδευσης για όσες θέσεις απαιτείται απολυτήριο σχολείου Μ.Ε. ή ορισμένη ειδικότητα ή εμπειρία,

ε) κλάδοι στοιχειώδους εκπαίδευσης (Σ.Ε.) για όσες θέσεις απαιτείται απολυτήριο δημοτικού σχολείου ή ορισμένη ειδικότητα ή εμπειρία. Οι κλάδοι αυτοί (Α.Τ., Α.Ρ., Μ.Ε., Σ.Ε.) με το άρθρο 1 του Ν. 1586/86 μετονομάστηκαν σε κατηγορίες Π.Ε. (πανεπιστημιακής εκπαίδευσης), Τ.Ε. (τεχνολογικής εκπαίδευσης), Δ.Ε. (δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης), Υ.Ε. (υποχρεωτικής εκπαίδευσης). Οι θέσεις των υπαλλήλων κατατάσσονται σε 5 βαθμούς σύμφωνα με το Ν. 2190/94: Α,Β,Γ,Δ,Ε, Το προσωπικό των Ο.Τ.Α. διακρίνεται σε:

α) διοικητικό

β) τεχνικό

γ) υγειονομικό

δ) γεωπονικό

ε) εκπαιδευτικό

Ο υπάλληλος είναι εκτελεστής της θέλησης του κράτους (του Ο.Τ.Α. και Ν.Π.Δ.Δ.), υπηρετεί το λαό, οφείλει πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην πατρίδα.¹⁶ Ιδεολογίες που έχουν σκοπό την με βίαια μέσα ανατροπή του

¹⁵ Π. Σπηλιωτόπουλος, «Βασικοί θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου», 1993, σελ. 98

¹⁶ Άρθρο 31 παρ. 1 του Ν. 1188/81

υφιστάμενου πολιτικού ή κοινωνικού καθεστώτος , αντίκεινται προς την ιδιότητα του υπαλλήλου.¹⁷

Ο υπάλληλος του Ο.Τ.Α. είναι υπεύθυνος για την εκτέλεση των καθηκόντων του και για τη νομιμότητα των υπηρεσιακών του ενεργειών. Η εκτέλεση των καθηκόντων του πρέπει να γίνεται με βάση τα κείμενα των νόμων και τις υπηρεσιακές διαταγές, εφόσον η ανατιθέμενη σ' αυτόν εργασία ανήκει στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του , οφείλει να την εκτελεί και αν ο χρόνος δεν επαρκεί να εργάζεται πέρα από τις καθορισμένες ώρες εργασίας, εφόσον οι υπηρεσιακές ανάγκες το απαιτούν.¹⁸ Ο υπάλληλος οφείλει να υπακούει στις διαταγές των προϊστάμενων του , αλλά σε περίπτωση που λάβει διαταγή την οποία θεωρεί παράνομη, οφείλει πριν την εκτέλεσή της, να αναφέρει εγγράφως την αντίθετη γνώμη του και στη συνέχεια να εκτελέσει τη διαταγή. Ο υπάλληλος έχει το δικαίωμα να μην εκτελέσει τη διαταγή σε περίπτωση που αυτή είναι παράνομη δηλαδή αν αντιστρατεύεται τις διατάξεις της νομοθεσίας.

Ο υπάλληλος οφείλει να τηρεί εχεμύθεια για γεγονότα ή πληροφορίες, των οποίων έλαβε γνώση κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του, δηλαδή για γεγονότα ή πληροφορίες που του εμπιστεύτηκαν οι προϊστάμενοι του ή έλαβε γνώση από την άσκηση της αρμοδιότητάς του.¹⁹

Θεμελιώδες καθήκον του υπαλλήλου είναι να εργάζεται ανελλιπώς σε όλη την διάρκεια του καθορισμένου χρόνου.²⁰ Εφόσον υπάρχουν εξαιρετικές υπηρεσιακές ανάγκες πρέπει να εργάζεται πέρα από τον καθορισμένο χρόνο. Οφείλει επίσης να προσέρχεται στην υπηρεσία και να αποχωρεί από αυτή σε καθορισμένη ώρα. Αποτελεί πειθαρχικό αδίκημα ή άρνηση του υπαλλήλου να συμμορφωθεί στη διαταγή υπηρεσίας για προσφορά υπηρεσίας πέρα από το καθορισμένο ωράριο. Επίσης απαγορεύεται στους υπαλλήλους:

α) Η ενεργός υπέρ κόμματος δράσης,

¹⁷ Άρθρο 86 του Ν. 1188/81

¹⁸ Άρθρο 87 του Ν. 1188/81

¹⁹ Άρθρο 88 του Ν. 1188/81

²⁰ Άρθρο 89 του Ν. 1188/81

β) Η δημόσια άσκηση κριτικής των πράξεων της κυβέρνησης ή των προϊστάμενων ή εποπτευουσών αρχών, κατά τρόπο που προδίδει έλλειψη αντικειμενικότητας με σκόπιμη χρήση αβάσιμων επιχειρημάτων ή του οφειλόμενου σεβασμού.

Δεν απαγορεύεται στον υπάλληλο να έχει γνώμη για τα πολιτικά θέματα της χώρας, αλλά απαγορεύεται η ενεργός δράση υπέρ του κόμματος. Το δικαίωμα των υπαλλήλων να συνεταιρίζονται τελεί υπό περιορισμούς. Αυτό οφείλεται στον ιδιόμορφο χαρακτήρα της υπαλληλικής σχέσης που είναι ασυμβίβαστη με την απεριόριστη άσκηση του δικαιώματος του συνεταιρίζεσθαι.

Ο υπάλληλος οφείλει να έχει αξιοπρεπή διαγωγή μέσα και έξω από την υπηρεσία, έτσι ώστε να είναι της κοινής εμπιστοσύνης και εκτίμησης.

Απαγορεύεται από τους υπαλλήλους η άσκηση ιδιωτικού έργου ή εργασίας με αμοιβή, ενώ κατ' εξαίρεση επιτρέπεται η άσκηση έργου με αμοιβή όταν αυτή συμβιβάζεται με τα καθήκοντα της θέσης του υπαλλήλου και δεν παρεμποδίζει την ομαλή εκτέλεση της υπηρεσίας. Απαγορεύεται η συμμετοχή του υπαλλήλου στη διοίκηση ανώνυμης εταιρίας. Επίσης απαγορεύεται η απόκτηση μετοχών ανώνυμων εταιριών από τον υπάλληλο, τη σύζυγο και τα τέκνα του, οι οποίες υπάγονται στον έλεγχο της υπηρεσίας στην οποία υπηρετεί ο υπάλληλος. Η υπηρεσία του υπαλλήλου είναι ασυμβίβαστη με το βουλευτικό αξίωμα.²¹

Ο υπάλληλος δε μπορεί να διοριστεί σε άλλη θέση του ιδίου ή άλλου Ο.Τ.Α. ή θέση δημόσιου ή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου ή θέση δημόσιας, δημοτικής ή κοινοτικής επιχείρησης ή θέση οργανισμού κοινής ωφέλειας. Εάν παρόλα αυτά ο υπάλληλος διοριστεί σε αυτή τη θέση και αποδεχθεί το διορισμό, θεωρείται ότι αυτοδικαίως παραιτήθηκε από την παλιά του θέση.²²

Ο υπάλληλος ευθύνεται έναντι του Ο.Τ.Α. στον οποίο υπηρετεί:

α) Για κάθε θετική ζημιά την οποία προξένησε από δόλο ή βαριά αμέλεια κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του

²¹ Άρθρο 92,95 παρ. 1 του Ν.1188/81

²² Άρθρο 98 του Ν. 1188/81

β) Για τις αποζημιώσεις στις οποίες υποβλήθηκε ο Ο.Τ.Α. έναντι τρίτων, για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις του κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του από δόλο ή βαριά αμέλεια.

Ο υπάλληλος δεν ευθύνεται έναντι τρίτων για πράξεις ή παραλείψεις του: Το Ελεγκτικό Συνέδριο μπορεί σε περίπτωση αμέλειας και εκτιμώντας τις ειδικές περιστάσεις, να καταλογίσει στον υπάλληλο μέρος της ζημιάς που επήλθε στον οργανισμό ή της αποζημίωσης στην οποία υποβλήθηκε.²³

3.5. ΔΙΑΚΡΙΣΗ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ.

Τα θέματα που αφορούν στο προσωπικό της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, ρυθμίζονται από το Ν. 1188/1981, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει. Ο νόμος αυτός διαιρείται σε τέσσερα μέρη:

- Στις διατάξεις του πρώτου μέρους υπάγεται το μόνιμο προσωπικό των δήμων, των κοινοτήτων με πληθυσμό άνω των 2.000 κατοίκων, των δημοτικών και κοινοτικών ιδρυμάτων.
- Στις διατάξεις του δεύτερου μέρους υπάγονται οι μόνιμοι κοινοτικοί γραμματείς ειδικής περιορισμένης διαβάθμισης και οι μόνιμοι αδιαβάθμητοι υπάλληλοι των κοινοτήτων και των δημοτικών και των κοινοτικών νομικών προσώπων και των συνδέσμων γενικά.
- Στις διατάξεις του τρίτου μέρους, υπάγεται το προσωπικό ειδικών θέσεων και το με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου προσλαμβανόμενο προσωπικό.
- Το τέταρτο μέρος περιλαμβάνει τελικές και μεταβατικές διατάξεις.

²³ Άρθρο 100 παρ. 1,2,3 του Ν. 1188/81

3.5.1. Μόνιμο προσωπικό

Η πρόσληψη του προσωπικού αυτού γίνεται σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν.2190/1994.

Τα προσόντα και τα κωλύματα διορισμού είναι περίπου τα ίδια με αυτά που ισχύουν για την πρόσληψη στο Δημόσιο. Για την πρόσληψη πρέπει να υπάρχει κενή οργανική θέση.

Οι θέσεις του προσωπικού κατατάσσονται σε κατηγορίες (ίδιες με αυτές που προβλέπονται και για τους δημόσιους υπαλλήλους), δηλ.:

- Υποχρεωτικής εκπαίδευσης (Υ.Ε.),
- Δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης (Δ.Ε.),
- Τεχνολογικής εκπαίδευσης (Τ.Ε.), και
- Πανεπιστημιακής εκπαίδευσης (Π.Ε.).

Κάθε κατηγορία διακρίνεται σε κλάδους, δηλ. διοικητικό, τεχνικό, υγειονομικό, γεωπονικό και εκπαιδευτικό.

Προβλέπονται επίσης και ορισμένοι πρόσθετοι κλάδοι Υ.Ε. βοηθητικού προσωπικού, οικογενειακών βοηθών, προσωπικού καθαριότητας.

Οι θέσεις κατατάσσονται σε βαθμούς (Α,Β,Γ,Δ και Ε). Οι θέσεις των κατηγοριών Π.Ε., Τ.Ε. και Δ.Ε. κατατάσσονται στους βαθμούς Δ-Α και της κατηγορίας Υ.Ε. στους βαθμούς Ε-Β.

Οι θέσεις όλων των βαθμών και των τεσσάρων κατηγοριών είναι σε κάθε κατηγορία ενιαίες. Μεταξύ υπαλλήλων του ίδιου βαθμού δεν υπάρχει αρχαιότητα.

Για την κατάληψη των θέσεων των διαφόρων κλάδων οι υποψήφιοι πρέπει να πληρούν συγκεκριμένα προσόντα (το ισχύον προσοντολόγιο είναι το Π.Δ.22/1990).

Οι διατάξεις που αφορούν στα δικαιώματα, στις υποχρεώσεις, στους περιορισμούς, στις υπηρεσιακές μεταβολές, στο πειθαρχικό δίκαιο και στη λύση της υπαλληλικής σχέσης, παρουσιάζουν μεγάλη ομοιότητα με τις διατάξεις του δημοσιονομικού κώδικα. Άλλωστε πολλές διατάξεις που ισχύουν για τους

δημόσιους υπαλλήλους εφαρμόζονται και στους υπαλλήλους των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α.

Για τα υπηρεσιακά θέματα του προσωπικού (μόνιμου και με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου για την κάλυψη οργανικών θέσεων) λειτουργούν σε κάθε δήμο υπηρεσιακά συμβούλια.

Όταν τα υπηρεσιακά συμβούλια λειτουργούν ως πειθαρχικά προεδρεύονται από δικαστικό λειτουργό ή σύμβουλο ή πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (αλλιώς προεδρεύει δημοτικός υπάλληλος που ορίζεται από την αρμόδια περιφερειακή αρχή).

3.5.2. Προσωπικό με θητεία.

Σε δημοτικά βρεφοκομεία συνιστώνται θέσεις ιατρικού προσωπικού με θητεία. Τα απαιτούμενα προσόντα διορισμού είναι τα προβλεπόμενα για την πλήρωση των αντίστοιχων θέσεων ιατρικού προσωπικού των κρατικών νοσηλευτικών ιδρυμάτων.

Στο προσωπικό αυτό εφαρμόζονται οι διατάξεις για το προσωπικό των Ο.Τ.Α. που υπάγεται στο πρώτο μέρος του Ν.1188/1981, ενώ απολύονται για τους ίδιους λόγους με το προσωπικό αυτό και αυτοδικαίως με τη λήξη της θητείας τους.

3.5.3. Προσωπικό με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου.

Η πρόσληψη προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου επιτρέπεται:

- Για την κάλυψη οργανικών θέσεων ειδικού επιστημονικού προσωπικού, καθώς και τεχνικού ή βοηθητικού μερικής ή περιοδικής απασχόλησης προσωπικού,
- Για την κάλυψη απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών,
- Για την κάλυψη παροδικών αναγκών που δεν είναι απρόβλεπτες και επείγουσες (δηλ. εποχικές, περιοδικές και πρόσκαιρες ανάγκες).

Οι διατάξεις που αφορούν στο προσωπικό αυτό έχουν κωδικοποιηθεί στο Π.Δ.410/1988, μαζί με τις διατάξεις για το προσωπικό που υπηρετεί με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου στο δημόσιο και στα Ν.Π.Δ.Δ.(το Π.Δ. αυτό έχει υποστεί πολλές τροποποιήσεις).

Η πρόσληψη και των τριών αυτών κατηγοριών προσωπικού στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. γίνεται σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπει ο Ν.2190/1994 για τις προσλήψεις στο δημόσιο τομέα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΣΤΟΝ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΧΩΡΟ

4.1. ΓΕΝΙΚΑ

Η Δ.Ο.Π. αποτελεί σήμερα την πιο σημαντική εξέλιξη όσον αφορά την προσέγγιση οργανωτικών και λειτουργικών προβλημάτων σε τομείς υπηρεσιών.

Η αξία της προκύπτει από το γεγονός ότι λειτούργησε καταρχήν στο κόσμω των επιχειρήσεων - κυρίως στην Αμερική και την Ιαπωνία - φέρνοντας αξιόλογα αποτελέσματα. Δεν υπάρχει όμως κάτι που να ονομάζεται αμερικάνικη, ιαπωνική ή ευρωπαϊκή αντίληψη και δεν είναι ανάγκη να εδραιωθεί κάτι τέτοιο.

Το σύνολο των κανόνων και των μεθόδων για την επίτευξη της ποιότητας και τα οφέλη είναι παγκόσμια. Αυτό που χρειάζεται για να υπάρξει μια ευνοϊκή πορεία σε ολόκληρη την επιχείρηση είναι κάποια σοβαρή ενημέρωση σχετικά με την ικανοποίηση του πελάτη.

Για την εφαρμογή της όμως της Δ.Ο.Π. έχει εξελιχθεί σε ένα οργανωμένο σύνολο δραστηριοτήτων, θεμελιωδών κανόνων, οργανωτικών αλλαγών και εργαλείων.

Όπως ακριβώς ο χώρος των επιχειρήσεων, έτσι και ο χώρος της Δημόσιας Διοίκησης είναι σε θέση να διαμορφώσει αυτό το σύνολο δραστηριοτήτων και να το κατευθύνει έτσι για την επίτευξη της Δ.Ο.Π., η οποία θα βοηθήσει στον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη των Δήμων, με σκοπό τη γενικότερη οικονομική και κοινωνική εξέλιξη κάθε χώρας.

Ο John Gaspari ισχυρίζεται ότι η ποιότητα είναι κέρδος, αποτελεσματικότητα, κανόνας αγοράς και τελικά οδηγεί στην επιβίωση.

Στο χώρο του δημοσίου όμως η επιβίωση είναι ανάγκη αυτοϋπαρξης του όποιου Συστήματος Δ.Δ.. σε σχέση όχι τόσο με τον άμεσο ανταγωνισμό άλλων Συστημάτων, όσο με τη δυνατότητα της ικανοποίησης των πολιτών με συνεχή βελτίωση της παρεχόμενης ποιότητας και ταυτόχρονης εξεύρεσης των απαραίτητων πόρων.

4.2. ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΟ ΣΤΙΣ ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΑΠΑΙΤΗΣΕΙΣ

Η εν γένει οργάνωση του Δημόσιου χώρου διέρχεται μια μεταβατική περίοδο. Οι αυξανόμενες πιέσεις από την παγκοσμιοποίηση του παραγωγικού και επικοινωνιακού – τουλάχιστον – γίνεσθαι, θέτουν τα παραδοσιακά πρότυπα των δημοσίων οργανώσεων υπό αμφισβήτηση και καθιστούν την μέχρι τώρα κατεστημένη κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων δημόσιας δράσης, ανεπίκαιρη.

Η υπερδιογκωμένη κεντρική διοίκηση αναδιατάσσεται εγκαταλείποντας τις λειτουργίες άμεσης παραγωγής υπηρεσιών και τις συναφείς παρεμβάσεις στον περιφερειακό ιστό, περιοριζόμενη στον επιτελικό της ρόλο. Διατηρεί, έτσι, τις λειτουργίες του συνολικού σχεδιασμού και ελέγχου δράσεων σε ευρία πεδία δημόσιας παρέμβασης, ενώ η εξειδίκευση των ενεργειών, η προσαρμογή τους σε τοπικές ή τομεακές ιδιαιτερότητες αλλά και η άμεση παραγωγή και παροχή των δημοσίων προϊόντων μεταφέρεται σε αποσυγκεντρωμένα και κυρίως – καθ' ύλην ή κατά τόπο αποκεντρωμένα συλλογικά και οργανωτικά συστήματα.

Σ' αυτό ακριβώς το σημείο βρίσκεται ο νέος ρόλος της αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού. Οι οργανισμοί της αναδεικνύονται ως κατ' εξοχήν μηχανισμοί παραγωγής τελικών δημοσίων προϊόντων.²⁴ Εκείνων δηλαδή που

²⁴ Σύμφωνα με τα στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής των Περιφερειών (COR) που ανακοινώθηκαν σε πρόσφατο συνέδριο στη Βαρκελώνη ο μεγαλύτερος όγκος Ευρωπαϊκών δημοσίων πολιτικών που σε περιορισμένες περιπτώσεις κρατών – μελών αγγίζει το 70- 80%, ολοκληροποιείται σε τοπικό επίπεδο βλ.

«καταναλώνει» καθημερινά ο πολίτης στα ποικίλα επίπεδα των οικονομικών και κοινωνικών του δραστηριοτήτων.

Οι μονάδες της αποτελούν τον πιο κοντινό στον πολίτη ευρισκόμενο παροχέα υπηρεσιών και συνιστούν ως εκ τούτου τον στοιχειώδη γραφειοκρατικό μηχανισμό – με την βεμπεριανή έννοια του όρου – με τον οποίο υποχρεούται και να συναλλάσσεται

Ανακύπτει εδώ λοιπόν το ζήτημα της ποιότητας της σχέσης ΟΤΑ – πολιτών που για τους τελευταίους αντιπροσωπεύει και την ευρύτερη ποιότητα των σχέσεων πολίτη – δημοσίου χώρου.

Άλλωστε, ο μεταβατικός χαρακτήρας της εποχής που διανύουμε δεν αφορά μόνο την ανακατανομή αρμοδιοτήτων, ευθυνών και εξουσίας μεταξύ κέντρου και (αποσυγκεντρωμένης ή αποκεντρωμένης) περιφέρειας. Αφορά εξίσου την φύση των σχέσεων μεταξύ πολιτών και δημοσίων οργανώσεων.

Οι σχέσεις αυτές, αρχής γενομένης από τα πρώτα στάδια ανάπτυξης του αστικού κράτους έχουν εξελιχθεί σημαντικά.

4.3. Η ΣΧΕΣΗ ΠΟΛΙΤΩΝ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Κατά την αρχική περίοδο της ζωής του ο αστικός δημόσιος χώρος και η Δ.Δ. συγκέντρωσαν, κυρίως, τις ελάχιστες λειτουργίες αναπαραγωγής της δημόσιας εξουσίας, ως προέκταση, αντιστοίχων λειτουργιών της μοναρχικής διοίκησης.

Ο σκληρός πυρήνας των αστικών κρατών που αναπτύχθηκαν καθ' όλη τη διάρκεια του 19^{ου} αιώνα περιελάμβανε λειτουργίες και δομές αποκλειστικά επιφορτισμένες με την εγκαθίδρυση και προάσπιση του ίδιου του δημόσιου

PEIPONEN (1) «Facing the New Challenges of the E.U.: Laying the Foundations for the future» σε Interregional Conference on eurotraining for regional and local authorities – Conference Papers, Barcelona, 5-6/VI/1998.

χώρου. Βασικότερες από τις λειτουργίες αυτές και τις αντίστοιχες δομές ήταν οι ακόλουθες:

ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ	ΔΟΜΕΣ
Οριοθέτηση και προάσπιση της Επικράτειας	Υπουργεία Άμυνας Πολέμου, Στρατιωτικών και Ναυτικών
Εμπειρικές Σχέσεις	Υπουργεία Εξωτερικών
Εσωτερική Ομογενοποίηση της Επικράτειας Έλεγχος της Περιφέρειας από το Κέντρο.	Υπουργεία Εσωτερικών
Εμπέδωση της εσωτερικής έννομης τάξης	Υπουργεία Δημόσιας Τάξης και Αστυνομίας (Συχνά στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων του Υπ. Εσωτερικών)
Αντιμετώπιση της αποκλίνουσας συμπεριφοράς ή δράσης Δικαστήρια και Φυλακές	Υπουργεία Δικαιοσύνης
Εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων για τη συντήρηση και ανάπτυξη του όλου μηχανισμού. Φοροληπτικές και δημοσιονομικές λειτουργίες	Υπουργεία Οικονομικών

Γίνεται ήδη προφανές ότι το παραπάνω μοντέλο Δημόσιας Διοίκησης παρουσιάζει δύο βασικά χαρακτηριστικά:

α.: Απουσία μηχανισμών παροχής υπηρεσιών

β.: Άκρατο συγκεντρωτισμό

Το πρώτο από τα δύο χαρακτηριστικά προκύπτει από μια απλή ταξινόμηση των εκροών του παραπάνω συστήματος: σε κάθε περίπτωση πρόκειται για ρυθμίσεις της μονομερούς παραγωγής κανόνων που επιβάλλουν σταθερά πρότυπα συμπεριφοράς και δραστηριοτήτων στο κοινό. Υποχρεώσεις και απαγορεύσεις ως προς την είσοδο και την έξοδο από την επικράτεια, τις συναλλαγές εντός αυτής,

την καταβολή δασμών και φόρων, την στρατιωτική θητεία, την συμμετοχή στις εκλογές κλπ. διαμορφώνουν ένα εξαιρετικά ανισότιμο πλαίσιο για τους πολίτες.

Η ανισοτιμία αυτή διαφαίνεται και από τον όρο διοικούμενος που χρησιμοποιείται ακόμα – πέραν του δικαίου και στην τρέχουσα ορολογία της διοίκησης – ο οποίος εμπεριέχει ένα συμβολικό φορτίο τοποθετώντας τον πολίτη «διοικούμενο» σε υποδεέστερη μοίρα από τον «διοικούντα» φορέα δημόσιας εξουσίας (θεσμό, δομή αλλά και φυσικό πρόσωπο), που προς χάρην του ευρύτατα προσδιοριζόμενου δημοσίου συμφέροντος νομιμοποιείται να καθορίζει μονομερώς το περιεχόμενο της σχέσης²⁵.

Υπό αυτές τις συνθήκες δεν τίθεται καν συζήτηση για προσέγγιση της σχέσης δημοσίου φορέα – διοικούμενου/ πολίτη από την οπτική γωνία της παροχής υπηρεσιών.

Ακόμη και εκείνες οι δραστηριότητες που σήμερα αναντίρρητα εντάσσονται στο πεδίο των παρεχομένων υπηρεσιών, είχαν στις πρώιμες εμφανίσεις τους τελειώς διαφορετικό, ρυθμιστικό χαρακτήρα.

Η εκπαίδευση, επί παραδείγματι, λειτούργησε στις πιο πολλές περιπτώσεις αρχικά ως, μηχανισμός ομογενοποίησης της επικράτειας. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση μιας αρχικά πολυπολιτισμικής χώρας, όπως η Γαλλία, στην οποία 100 σχεδόν χρόνια μετά την δημιουργία του εθνικού κράτους, το 25% περίπου του πληθυσμού δεν μίλαγε την επίσημη γλώσσα²⁶. Η επιβολή της ομογενοποιητικής κουλτούρας επιδιώχθηκε και επιτεύχθηκε μέσω του υποχρεωτικού χαρακτήρα της βασικής εκπαίδευσης σε συνδυασμό, με νομοθετική απαγόρευση της δημόσιας χρήσης της τοπικής γλώσσας²⁷.

Η δημιουργία υποδομών, εξ' άλλου, στοχεύει, κατά δεύτερο λόγο την παραπάνω περίοδο, στην εξυπηρέτηση του κοινού, και κατά πρώτο στην ομογενοποίηση του χώρου μέσω της ενίσχυσης του κεντρικού ελέγχου στη

²⁵ βλ. σχετικά Μπιτσάνη Ε «Η οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης» σημειώσεις στο μάθημα Δημόσια Διοίκηση Καλαμάτα 1999

²⁶ βλ. σχετικά WEBER (E). *Latin des terroirs*, Fayard, Paris, 1983

²⁷ βλ. σχετ. TANGUY (B) *Aux origines du nationalisme Breton* Vol I σ. 42, UGE, Paris, 1977

περιφέρεια. Αυτό, κυρίως, επιδιώκεται με την ανάπτυξη οδικού δικτύου που θα επέτρεπε την απρόσκοπτη πρόσβαση των «πυρηνικών» μηχανισμών δημόσιας εξουσίας (δυνάμεις της τάξεως, δημοσιονομικοί μηχανισμοί κλπ) στο σώμα και στα όρια της επικράτειας – σε συνδυασμό βέβαια με τη διευκόλυνση των οικονομικών συναλλαγών.

Μπορούμε, συνεπώς, να υποστηρίξουμε ότι κατά την αρχική αυτή περίοδο οι φορείς δημόσιας δράσης στο σύνολό τους – συμπεριλαμβανομένων και ορισμένων μηχανισμών παροχής υπηρεσιών στη πρώιμη εκδοχή τους (παιδεία, δημόσια έργα) έχουν έναν, κατά βάση, ρυθμιστικό ρόλο και, κατ' επέκταση, αδυνατούν να αναπτύξουν μια κουλτούρα «προσφοράς»²⁸ και έναν προσανατολισμό προς τον πολίτη – χρήστη (client – oriented services).

Το δεύτερο κυρίαρχο γνώρισμα της φάσης αυτής ανάπτυξης των δημοσίων φορέων είναι γεγονός ότι ο ρυθμιστικός τροφοδοτεί και τροφοδοτείται από τον συγκεντρωτικό τους χαρακτήρα. Κυρίαρχος στόχος του εθνικού - αστικού κράτους είναι η υπαγωγή της περιφέρειας στο κέντρο. Αυτό επιτυγχάνεται με την μορφοποίηση των φορέων δημόσιας δράσης σε γραφειοκρατικού τύπου συγκεντρωτικές δομές (υπουργεία) όπου ο σχεδιασμός, ο έλεγχος αλλά και το ουσιαστικό μέρος των διαδικασιών πραγματοποιούνται από τις κεντρικές υπηρεσίες καταδικάζοντας τις αποκεντρωμένες απολήξεις των διοικητικών δομών (π.χ. παλαιού τύπου νομαρχίες) σε δευτερεύοντα ρόλο και επιβάλλοντας τις συχνές μετακινήσεις των κατοίκων της επαρχίας στην πρωτεύουσα και σε λίγα ακόμη αστικά κέντρα.

Παράλληλα, ενισχύεται με την διαίρεση των τοπικών κοινωνιών δήμους και κοινότητες μικρού μεγέθους και περιορισμένων δυνατοτήτων²⁹ επιφορτισμένων με ελάχιστες καθαρά υποστηρικτικές αρμοδιότητες (απορρίμματα, μικρά έργα περιορισμένης εμβέλειας κ.λ.π.).

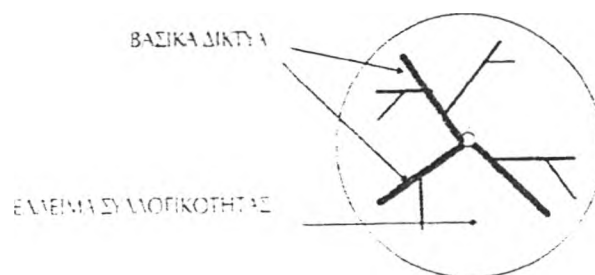
²⁸ ΤΣΕΚΟΣ (Θ) «Η εργασιακή ηθική ως παράμετρος της Ολικής Ποιότητας. Από την εμπειρία της ιδιωτικής επιχείρησης στις προοπτικές για την δημόσια διοίκηση» σε Διοικητικός Εκσυγχρονισμός ΕΚΔΔ-Αθήνα 1993 σ.σ. 27-40.

Μπορούμε λοιπόν να συνάγουμε ένα πρώτο συμπέρασμα: Ο ρυθμιστικός χαρακτήρας των φορέων δημόσιας δράσης συνδέεται με τον συγκεντρωτισμό τους και, κατ' αντίστροφη φορά, η απουσία ενδιαφέροντος για παροχή υπηρεσιών ευρέως φάσματος στο κοινό συνδέεται με την δομική ανεπάρκεια και την λειτουργική αδυναμία των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Την πραγματικότητα αυτήν θα μπορούσαμε σχηματικά να την αναπαραστήσουμε (σχήμα 1) με την μορφή ενός υπερδιογκωμένου επίκεντρου από το οποίο ξεκινούν λιγοστά δίκτυα (βασικοί οδικοί άξονες, δημοσιονομικό δίκτυο, δίκτυο δημόσιας τάξης κλπ) και καταλήγουν στις περιφέρειες.

Δεν αναπτύσσονται πολύ-λειτουργικές απολήξεις σε όλη την έκταση και σε όλα τα σημεία του κοινωνικού κορμού.

Αυτό προκαλεί έλλειμμα συλλογικότητας, απουσία αναγκαίας δημόσιας παρέμβασης σε ποικίλα πεδία κοινωνικά ή / και γεωγραφικά περιορισμένα.



Σχεδιάγραμμα 9

Δημιουργούνται συνεπώς, κενά ρυθμίσεων αλλά, κυρίως, παροχής υπηρεσιών, απουσία ολοκληρωμένου συλλογικού ιστού, σε επίπεδο τοπικών κοινωνιών, την οποία οι ανεπαρκείς οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης δομικά και λειτουργικά αδυνατούν να θεραπεύσουν.³⁰

²⁹ ΤΣΕΚΟΣ (Θ) «Οι σχέσεις κέντρου – Περιφέρειας και η διοίκηση των Μητροπολικών Περιοχών στη Γαλλία σε συστήματα διοίκησης Μητροπολικών Περιοχών», Σάκκουλας, Αθήνα 1994 σ.σ. 31-57.

³⁰ βλ. σχετικά Μπιτσάνη Ε. «Η οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης» σημειώσεις στο μάθημα Δημόσια Διοίκηση Καλαμάτα 1999

4.4 ΟΡΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΠΡΟΪΟΝΤΩΝ

Οι νέοι ρόλοι της Τοπικής Αυτοδιοίκησης την αναδεικνύουν ως έναν από τους κατ' εξοχήν φορείς τελικής παροχής δημοσίων προϊόντων.

Ποια είναι, όμως, τα δημόσια προϊόντα, ποιες οι ιδιομορφίες τους και ποιας ιδιαίτερης προσέγγισης χρήζουν, σε σχέση με την Δ.Ο.Π.

Ως δημόσια προϊόντα χαρακτηρίζουμε τις πάσης φύσεως τελικές εκροές (υπηρεσίες και αγαθά) των φορέων δημόσιας δράσης οι οποίες συγκεντρώνουν χαρακτηριστικά ρύθμισης ή αναδιανομής.

Ως αναδιανομή ορίζεται η κάθε μορφής παραγωγή ή / και παροχή αγαθών και υπηρεσιών μέσα από διαδικασίες που δεν στοχεύουν να έχουν κέρδος αλλά να ανταποκριθούν σε κοινωνικές ανάγκες και αιτήματα που δεν ικανοποιούνται δια των μηχανισμών της αγοράς.

Το κόστος παραγωγής ή / και παροχής των αγαθών και των υπηρεσιών αυτών καλύπτεται από κοινωνικούς πόρους και ανταποδοτικά τέλη.

Κοινωνικοί είναι οι πόροι που παράγει το δημοσιονομικό σύστημα κυρίως από την φορολογία και τα λοιπά πάγια έσοδά του.

Οι κοινωνικοί πόροι μπορεί να τροφοδοτούνται και από τυχόν κέρδη που προκύπτουν από την συμμετοχή δημοσίων φορέων στην αγορά.

Τα ανταποδοτικά τέλη προκύπτουν από τιμολόγηση των υπηρεσιών ή αγαθών η οποία, όμως, καλύπτει μόνο το κόστος παραγωγής ή και παροχής τους, χωρίς να εμπεριέχει ποσοστό κέρδους του δημόσιου φορέα.

Με βάση τα παραπάνω γίνεται σαφές ότι η δημόσια ιδιοκτησία του φορέα παραγωγής ή / και παροχής δεν καθιστά αυτομάτως τις εκροές της λειτουργίας του δημόσια προϊόντα.

Υπό αυτήν την έννοια μιας δημόσιας ιδιοκτησίας επιχείρησης τροφοδοσίας (catering) η οποία λειτουργεί σε συνθήκες αγοράς τιμολογώντας κερδοσκοπικά τα προϊόντα της δεν παράγει δημόσιες εκροές, όπως επίσης, και ένας δημοτικός κινηματογράφος ο οποίος λειτουργεί ανταγωνιστικά με άλλους

που βρίσκονται στην ίδια περιοχή, παρουσιάζει παραπλήσιες ταινίες από την διανομή π.χ. μεγάλων εταιρειών και τιμολογεί τα εισιτήριά του σε αντίστοιχο επίπεδο, δεν προσφέρει δημόσια προϊόντα.³¹

4.4.1. Κατηγοριοποίηση δημοσίων προϊόντων

Βάσει των ανωτέρω, τα δημόσια προϊόντα θα μπορούσαν να ταξινομηθούν σε τρεις μεγάλες ενότητες:

A. Προϊόντα κανονιστικά προκλητής ζήτησης ή υποχρεωτικής κατανάλωσης

Πρόκειται για υπηρεσίες μη επιθυμητές από τον άμεσο αποδέκτη τους, ο οποίος δεν προσέρχεται αυτοβούλως σε συναλλαγή με τον δημόσιο φορέα αλλά υποχρεώνεται να το κάνει με μονομερή απόφαση του τελευταίου για λόγους προστασίας του δημοσίου συμφέροντος.

Οι κάθε είδους αδειοδοτήσεις και οι επακόλουθοι έλεγχοι, αυτοψίες, πληρωμές τελών κλπ εμπίπτουν σε αυτήν την κατηγορία.

Οι πολεοδομικές άδειες, οι άδειες κατάληψης πεζοδρομίου, η εγγραφή στα δημοτολόγια, οι πληρωμές τελών και προστίμων αποτελούν δημόσια προϊόντα προκλητικής ζήτησης ή υποχρεωτικής κατανάλωσης των ΟΤΑ και έχουν ασφαλώς ρυθμιστικό χαρακτήρα.

B. Προϊόντα αναδιανομής

Πρόκειται για υπηρεσίες ή αγαθά, η κατανάλωση των οποίων είναι απολύτως επιθυμητή και συνήθως παράγονται και παρέχονται δια μέσου της αγοράς. Το κόστος τους, ωστόσο, τα καθιστά δυσπρόσιτα για ομάδες πληθυσμού χαμηλού εισοδήματος ή κάνει την παραγωγή τους απαγορευτική με επιχειρηματικά κριτήρια λόγω του μικρού μεγέθους της αγοράς, του περιορισμένου δηλαδή κοινού στο οποίο απευθύνονται.

³¹ ΚΑΡΑΓΙΩΡΓΑΣ (Δ) Δημόσια Οικονομική, Αθήνα, Παπαζήσης 1969

Οι υπηρεσίες υγείας, παιδείας και λοιπών κοινωνικών παροχών που απευθύνονται στο μεγάλο τμήμα του λαού χαμηλό εισόδημα, εμπίπτουν στο πρώτο υποσύνολο ενώ μορφές τέχνης και είδη αθλημάτων που προσελκύουν το ενδιαφέρον περιορισμένων ή υψηλού εισοδήματος ομάδων κοινού, εντάσσονται στο δεύτερο υποσύνολο της παρούσας κατηγορίας δημοσίων προϊόντων.

Η παροχή κοινωνικών υπηρεσιών σε άτομα τρίτης ηλικίας μέσω των ΚΑΠΗ και η ενίσχυση του ποιοτικού θεάτρου και κινηματογράφου μέσω των αντιστοίχων πολιτιστικών δομών, αποτελούν χαρακτηριστικές περιπτώσεις προϊόντων αναδιανομής που παράγονται από τους ΟΓΑ.

Γ. Συλλογικά αγαθά και προϊόντα φυσικού μονοπωλίου.

Πρόκειται, στην πρώτη περίπτωση, για αγαθά ή υπηρεσίες η φύση των οποίων αφ' ενός μεν συνδέεται στενά με το δημόσιο συμφέρον, αφ' ετέρου δε, δεν επιτρέπει την εξατομικευμένη κατανάλωσή τους.

Αυτό σημαίνει ότι κάθε μεμονωμένος χρήστης αξιοποιεί το συγκεκριμένο αγαθό στην ολότητά του και όχι κατά ένα μόνο τμήμα το οποίο θα του αντιστοιχούσε. Τα χαρακτηριστικά αυτά δεν επιτρέπουν την ελεύθερη συναλλαγή μεταξύ προμηθευτή και χρήστη, και καθιστούν μη σκόπιμη την αγοραία διακίνηση του προϊόντος. Η εθνική άμυνα και η προστασία του περιβάλλοντος αποτελούν χαρακτηριστικά παραδείγματα συλλογικών αγαθών.

Συμπληρωματική είναι η κατηγορία των προϊόντων εκείνων κατά την παραγωγή των οποίων οι αναπτυσσόμενες οικονομίες κλίμακος οδηγούν σε καθεστώς μονοπωλίου (φυσικά μονοπώλια). Κατά παράδοση στην κατηγορία αυτή εντάσσονται οι σιδηρόδρομοι, οι τηλεπικοινωνίες, η παραγωγή ενέργειας κ.λ.π. Ωστόσο η διαρκής τεχνολογική εξέλιξη έχει σημαντικά διαφοροποιήσει τις διαδικασίες παραγωγής σε ορισμένες από τις παραπάνω περιπτώσεις, προσφέροντας δυνατότητες παράλληλης ύπαρξης περισσότερων προμηθευτών. Ταυτόχρονα, νεώτερες μορφές παραγωγικής οργάνωσης παρομοίων συνθηκών, όπως η διαφοροποίηση της διαχείρισης του δικτύου από την παραγωγή των

αγαθών και υπηρεσιών που διακινούνται δια του δικτύου (π.χ. δημόσια διαχείριση του ενεργειακού δικτύου αλλά τροφοδότησή του από περισσότερους προμηθευτές ενέργειας) έχουν μειώσει την ένταση του προβλήματος.

Η εντός πόλεως οδοποιία αποτελεί χαρακτηριστικό συλλογικό αγαθό παραγόμενο από τους ΟΤΑ.

4.4.2. Ιδιομορφίες των δημοσίων προϊόντων

Όλες οι προεκτεθείσες περιπτώσεις δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών παρουσιάζουν ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά:

Α. Οι φορείς δημόσιας δράσης διαχειρίζονται κατ' αποκλειστικότητα τις διαδικασίες παραγωγής ή / και παροχής τους.

Β. Ως εκ τούτου δεν υφίστανται εναλλακτικοί προμηθευτές.

Αυτά σε ορισμένες περιπτώσεις ισχύουν για το σύνολο του κοινού και οφείλονται σε θεσμικό αίτιο. Π.χ. ένας πολίτης της περιοχής δυσαρεστημένος από την Δ.Ο.Υ. δεν έχει την θεσμική δυνατότητα να προσφύγει στις υπηρεσίες μιας άλλης Δ.Ο.Υ. όπως επίσης και ένας δυσαρεστημένος δημότης από το ληξιαρχείο του δεν μπορεί να εξυπηρετηθεί από το ληξιαρχείο άλλου δήμου.

Σε άλλες περιπτώσεις η απουσία του εναλλακτικού προμηθευτή αφορά ειδικές ομάδες κοινού και οφείλεται σε οικονομικά αίτια. Το ιδιωτικό εκπαιδευτήριο, για παράδειγμα, δεν αποτελεί εναλλακτικό προμηθευτή υπηρεσιών εκπαίδευσης για τις ομάδες εκείνες του πληθυσμού που δεν έχουν την δυνατότητα να καταβάλλουν τα δίδακτρα.

Γ. Οι παραπάνω συνθήκες δημιουργούν δέσμιο κοινό. Οι αποδέκτες που είναι δυσαρεστημένοι από την ποιότητα των υπηρεσιών δεν έχουν την δυνατότητα να αναζητήσουν εναλλακτική πηγή κάλυψης των αναγκών τους, εγκαταλείποντας έτσι, πιέσεις για βελτιώσεις. Παραμένουν εξαρτημένοι και περιορίζονται στο να

καταναλώνουν αγαθά και υπηρεσίες η ποιότητα των οποίων καθορίζεται μονομερώς και άνευ συνεπειών, από τον ίδιο.

Δ. Η κάλυψη του κόστους των δημοσίων προϊόντων από κοινωνικούς πόρους που διασφαλίζεται από το δημοσιονομικό σύστημα στερεί τους φορείς παραγωγής τους από έναν εξαιρετικό ευέλικτο μηχανισμό ελέγχου αποτελεσμάτων: την διακύμανση εσόδων σε συνάρτηση με την ικανοποίηση του κοινού.

Όλα τα παραπάνω πιστοποιούν το ότι οι φορείς παραγωγής δημοσίων προϊόντων δεν διαθέτουν τους αυτόματους εκείνους ανιχνευτικούς και διορθωτικούς μηχανισμούς που θα τους επέτρεπαν να καταγράφουν την δυσaréσκεια του κοινού τους και να ενεργοποιούν τις οργανωτικο-λειτουργικές αλλαγές τις αναγκαίες για την βελτίωση των αποτελεσμάτων τους. Οι δημόσιοι φορείς συμπεριλαμβανομένων και των ΟΤΑ, μη υφιστάμενοι των συνεπειών των λανθασμένων επιλογών και της αδράνειας τους, οδηγούνται στην γραφειοκρατικοποίηση. Τα επαναλαμβάνουν και συνεχίζουν την πορεία τους στον χρόνο περιοριζόμενοι στην αυτό-αναπαραγωγή τους, αδιαφορώντας για τις επιπτώσεις που η αναποτελεσματική λειτουργία τους επιφέρει στο περιβάλλον δράσης τους, για τα κόστη τους και τον βαθμό κάλυψης των αναγκών του δέσμιου- όπως είδαμε – κοινού τους, για την εκπλήρωση, εν τέλει, τους κοινωνικού του ρόλου.

4.5 ΤΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΠΡΟΪΟΝΤΑ ΚΑΙ Η ΟΛΙΚΗ ΠΟΙΟΤΗΤΑ

Η επί δεκαετίες παγιωθείσα κατ' αυτόν τον τρόπο κατάσταση αρχίζει ωστόσο τα τελευταία χρόνια να μεταβάλλεται.

Κατ' αρχήν, όπως προελέχθη, η προϊούσα παγκοσμιοποίηση των παραγωγικών διαδικασιών και ο συνεχώς αυξανόμενος ανταγωνισμός εκθέτει τις εθνικές οικονομίες και κατ' επέκταση τα εθνικά κράτη σε έντονες πιέσεις. Η

ανάγκη μείωσης του κόστους των επιχειρήσεων οδηγεί έμμεσα σε μείωση των δημοσίων δαπανών. Η φορολογία και ο δημόσιος δανεισμός, κύριοι δημιουργοί των κοινωνικών πόρων και ως εκ τούτου τροφοδότες της λειτουργίας των φορέων δημόσιας δράσης τίθενται στο στόχαστρο ως κατ' εξοχήν παράμετροι επιβάρυνσης των φορέων παραγωγής.

Από την άλλη πλευρά ο δραματικός πολλαπλασιασμός των πηγών και του όγκου πληροφόρησης, η διεύρυνση της αγοραστικής δυνάμεως μεγάλων στρωμάτων του πληθυσμού και η αυξανόμενη διείσδυση ιδιωτικών φορέων παραγωγής σε πεδία υπηρεσιών και αγαθών, αύξησε τις δυνατότητες συγκρίσεων και επιλογής μεταξύ εναλλακτικών προμηθευτών. Μειώθηκε, έτσι εν μέρει η εξάρτηση των χρηστών από τον δημόσιο προμηθευτή ο οποίος υποχρεούται πλέον να λειτουργεί σε ανοικτό περιβάλλον συνεπάγεται τις συγκρίσεις και τις αρνητικές συνέπειες της δυσαρέσκειας που δημιουργείται από την κακή ποιότητα των προϊόντων του.

Έτσι, οι φορείς παραγωγής δημοσίων προϊόντων από την μια πλευρά δέχονται πιέσεις για την μείωση των δαπανών τους και από την άλλη κριτική για την ανεπάρκεια των εκροών τους.

Μια Πολιτική αποκρυστάλλωση αυτής της αμφισβήτησης της αποτελεσματικότητας των φορέων δημόσιας δράσης συνιστούν οι προτάσεις σχετικά με την συρρίκνωση του δημόσιου χώρου, με κατάργηση πολλών από τις ρυθμιστικές αναδιανεμητικές λειτουργίες και ανάληψη.

Μια παρόμοια εξέλιξη, στοχεύοντας στην εξουδετέρωση των παρενεργειών της κρατιστικής «θεραπείας» θα επανέφερε τα συμπτώματα της αγοραίας «ασθένειας». Και αυτό διότι οι παράγοντες που αιτιολογούν την ανάληψη δράσης εκ μέρους δημοσίων φορέων για την παραγωγή ρυθμιστικών ή αναδιανεμητικών προϊόντων, δεν έλειπαν.

Δεν φαίνεται, άλλωστε, εύκολο να εκλείψουν στο βαθμό που οι σύγχρονες κοινωνίες παραμένουν «μέγα –συστήματα», δηλαδή εκτεταμένα και πολύπλοκα σύνολα αλληλο-διαδρουσών παραμέτρων και ανατιθέμενων συμφερόντων. Η

συρρίκνωση των ρυθμιστικών λειτουργιών θα δημιουργούσε «ρυθμιστικό έλλειμμα»³² και ο περιορισμός της αναδιανομής όξυνση των κοινωνικών ανισοτήτων που συνιστούν αναπόφευκτα υπό-προϊόντα της ελεύθερης αγοράς.

Και οι δύο αυτές συνεπείς του λιγότερου κράτους θα είχαν αποσταθεροποιητικές επιπτώσεις στην κοινωνία και την οικονομία.

Εκείνο που πραγματικά απαιτείται είναι αποτελεσματικότερη ρύθμιση και αποδοτικότερη αναδιανομή. Απαιτούνται ρυθμίσεις που προασπίζουν το δημόσιο συμφέρον και ενισχύουν τις συλλογικότητες χωρίς ωστόσο να συνθλίβουν τον δυναμισμό της κοινωνίας των πολιτών. Απαιτούνται, επίσης, αναδιανεμητικοί μηχανισμοί που ελαχιστοποιούν τα λειτουργικά τους κόστη και μεγιστοποιούν τα κοινωνικά οφέλη. Που εξασφαλίζουν ότι και η παραμικρή δημόσια δαπάνη προκαλεί «προστιθεμένη κοινωνική αξία». Που εγγυώνται, τέλος ότι η αξία χρήσης των δημοσίων προϊόντων αφορά το σύνολο της κοινωνίας ή ειδικές ομάδες πληθυσμού που χρήζουν αποδεδειγμένα αναδιανεμητικής υποστήριξης και όχι τους ίδιους διαχειριστές των διαδικασιών και συναφείς ομάδες αυξημένης επιρροής.

Η απάντηση λοιπόν στις ανεπαρκές του λιγότερου / ελάχιστου κράτους δεν μπορεί παρά να είναι άλλη από το καλύτερο κράτος, μέσα από την αναβαθμισμένη αποτελεσματικότητα και ποιότητα των λειτουργιών του δημοσίου χώρου, ουσιαστικό συστατικό του οποίου αποτελούν, σύμφωνα με τα παραπάνω οι Ο.Τ.Α. στους νέους της ρόλους.

Στα παραπάνω πλαίσια, επιδιώκοντας να εμπεδώσει και να επιβεβαιώσει τις νέες λειτουργίες της η Τοπική Αυτοδιοίκηση, όπως όλοι οι δημόσιοι φορείς, θα πρέπει να στοχεύσει στην μεγιστοποίηση μιας κρίσιμης μεταβλητής. Η διακύμανση της μεταβλητής αυτής, είναι καθοριστική για την επιτυχία και, κατά συνέπεια, για την επιβίωση και ανάπτυξη του δημόσιου φορέα. Πρόκειται για το

³² ΣΠΑΝΟΥ (Κ) «Οι απαρχές της Περιβαλλοντικής Πολιτικής στην Ελλάδα» σε ΣΠΑΝΟΥ (Κ) (Επιμ) Κοινωνικές διεκδικήσεις και Κρατικές Πολιτικές. Αθήνα, Σάκκουλα 1995 σς 23-286

κύρος το οποίο για έναν οργανισμό δημόσιας δράσης επέχει την θέση που διαδραματίζει το κέρδος για την επιχείρηση.

Ως κύρος ενός δημόσιου φορέα και, κατά συνέπεια, ενός οργανισμού ΟΤΑ, ορίζεται η αποδοχή της κοινωνικής κρισιμότητας του πεδίου παρέμβασης του και η αναγνώριση της επιτυχούς από μέρους της διαχείρισης του εν λόγω πεδίου από τους αποδέκτες των αποτελεσμάτων της δράσης του.

Το κύρος συνεπώς καθορίζεται από την δημόσια εικόνα του φορέα.

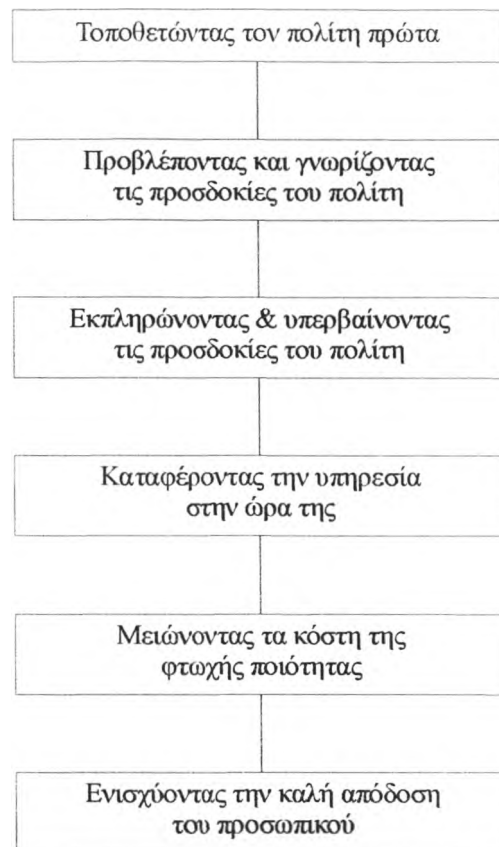
Αυτή με τη σειρά της καθορίζεται από τον βαθμό ικανοποίησης του κοινού, το (θετικό ή αρνητικό) άθροισμα της προσωπικής ικανοποίησης ή δυσαρέσκειας. Δεδομένου δε ότι βάσιμα συμπεράσματα από τον χώρο του μάρκετινγκ πιστοποιούν ότι η δυσαρέσκεια ενός ατόμου ή μιας ομάδας διαχέεται σε μεγαλύτερο αριθμό άλλων προσώπων και για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα από ότι η ικανοποίηση γίνεται αντιληπτό ότι το κύρος οικοδομείται δυσχερώς και αποδομείται ευχερώς.

Απαιτείται συνεπώς ένας πάγιος μηχανισμός ανάπτυξης και συντήρησής του. Η Δ.Ο.Π. θα μπορούσε υπό προϋποθέσεις να αποτελέσει έναν τέτοιο μηχανισμό.

4.6. ΟΙ ΑΞΙΕΣ ΜΙΑΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ ΠΟΥ ΕΦΑΡΜΟΖΕΙ Δ.Ο.Π.

Κάθε Δημόσια Υπηρεσία., για να είναι σε θέση να αισθάνεται ότι οδηγείται στην πλήρη εφαρμογή των αρχών της Δ.Ο.Π., θα πρέπει να βασίζεται σε ορισμένες αξίες.

Το σχεδιάγραμμα 10 που ακολουθεί καθώς και η περαιτέρω ανάλυσή του συμβάλλει στην κατανόηση αυτών των αξιών.



Σχεδιάγραμμα 10: Ο πυρήνας των αξιών της Δ.Ο.Π.

Τοποθετώντας τον Πολίτη πρώτα: Γίνεται εύκολα αντιληπτό, τόσο από το προσωπικό όσο και από το κοινό, ότι η εξυπηρέτηση των πολιτών θα πρέπει να ενισχύει την προσωπικότητά τους "Τοποθετώντας τον Πολίτη πρώτα", ικανότητα η οποία συμπεριλαμβάνεται στον πυρήνα των αξιών και μπορεί να διαφοροποιείται.

Απλές περιπτώσεις, όπως ο πολίτης να έχει προτεραιότητα πέραν του προσωπικού στο παρκάρισμα του αυτοκινήτου μπροστά στη Δημοτική Υπηρεσία, να έχει πρόσβαση στο τηλέφωνο, να πληροφορείται ανάλογα, δίνουν τη βαρύτητα της σημασίας του ποιοτικού μηνύματος "Τοποθετώντας τον Πολίτη πρώτα".

Προβλέποντας και γνωρίζοντας τις προσδοκίες του Πολίτη: Είναι αναγκαίο το προσωπικό με την κατάλληλη ευαισθητοποίηση να μπορεί να προβλέπει το τί

προσδοκούν οι πολίτες, για να μπορούν με αυτό το τρόπο να εκπληρώσουν αυτές τις προσδοκίες.

Εκπληρώνοντας και υπερβαίνοντας τις προσδοκίες των Πολιτών: Το ποιοτικό αυτό μήνυμα θα πρέπει να αποτελεί το βασικό στόχο όλων των Δημ. Υπηρεσιών. Η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών συνίσταται στην ικανοποίηση του πολίτη - στην κάλυψη των "πραγματικών αναγκών".

Προσφέροντας υπηρεσία στο σωστό χρόνο: Ο σκοπός πολλών οργανισμών είναι να ικανοποιήσουν τους ενδιαφερόμενους προσφέροντας υπηρεσίες στην ώρα τους, αναμιγνύοντας τον καθένα σε αυτή τη διαδικασία. Η σωστή εξυπηρέτηση πρέπει να παρέχεται στην ώρα της. Επομένως μπορούμε να πούμε ότι η διαθεσιμότητα αποτελεί ένα ακόμη χρήσιμο στοιχείο. Ότι δηλαδή, η προσφερόμενη ποιότητα των υπηρεσιών θα πρέπει να είναι στην διάθεση των πελατών, όταν και όποτε αυτοί το επιθυμούν συμβάλλοντας με αυτόν το τρόπο στην ικανοποίηση των αναγκών τους.

Για παράδειγμα, αν αναφέρουμε στον πολίτη ότι διαθέτουμε μια τέλεια Δημόσια Διοίκηση, με πολλές δυνατότητες, που παρέχει υπηρεσίες που θα τον ικανοποιήσουν και αν τη στιγμή αυτή ζητήσει ο πολίτης την διεκπεραίωση μιας αίτησής του και του απαντήσουμε ότι, λυπούμαστε αλλά δεν μπορεί να γίνει τη δεδομένη στιγμή, τότε δεν είναι δυνατόν να υπάρχει άριστη ποιότητα γι' αυτόν. Το να μην υπάρχει ποιότητα στο σωστό χρόνο, εξάλλου, έχει σαν αποτέλεσμα τη σπατάλη πολλών πόρων.

Μειώνοντας τα κόστη της φτωχής ποιότητας: Η παροχή ενός χαμηλού επιπέδου ποιότητας έχει σαν αποτέλεσμα την αύξηση του κόστους. Η αλόγιστη χρήση των πόρων, η έλλειψη του ελέγχου, η παροχή υπηρεσιών στο σωστό χρόνο, συνεπάγεται την αύξηση του κόστους. Για το λόγο αυτό, αναγκαία καθίσταται η συνεχής προσπάθεια στο να αναγνωρίζονται και να μειώνονται τα αποτυχημένα κόστη στις Δημόσιες Υπηρεσίες.

Για να επιτευχθούν όμως όλα αυτά, είναι απαραίτητο ένας επιτυχημένος οργανισμός να είναι ικανός στο να κάνει το προσωπικό του να αισθάνεται ότι

εκτιμάται σαν προσωπικότητα ατομική, σαν μέλος της ομάδας της και ότι έχουν ένα σημαντικό ρόλο να παίξουν σε αυτόν τον οργανισμό. Να αισθανθούν ότι συμβάλλουν σε μία διαδικασία που η ποιότητα παίζει σπουδαίο ρόλο. Οι πιο πολλοί οργανισμοί έχουν εν μέρει στηρίζει την επιτυχία τους πάνω σε στρατηγικές ανθρωπίνων σχέσεων.

Η αλλαγή της νοοτροπίας δεν συμβαίνει όμως σε μια νύχτα. Αυτή βασίζεται στην αρχική δέσμευση του προσωπικού για Δ.Ο.Π. και δημιουργείται διαμέσου μιας ομάδας συστημάτων των αξιών βασιζόμενα στην άποψη της αλλαγής και της βελτίωσης. Παρόλα αυτά, ο οργανισμός είναι άκρως αναγκαίο να καθορίσει τους στόχους και τους αντικειμενικούς σκοπούς της, να χαράξει μια πολιτική παροχής υπηρεσιών που ανταποκρίνεται στις προσδοκίες των πολιτών, δίνοντας με αυτόν τον τρόπο ικανοποίηση.

Επίσης, όλοι από τους συμμετέχοντες σε μια Δημόσια Υπηρεσία θα πρέπει να πιάνουν τους σφυγμούς των πολιτών, καταφέρνοντας έτσι να ανακαλύψουν κατά πόσο οι υπηρεσίες που παρέχουν είναι αποτελεσματικές ή όχι.

Με αυτόν τον τρόπο θα εκτιμήσουν τις προσδοκίες και τις ανάγκες του πολίτη, εντοπίζοντας μικρούς χώρους όπου η υπηρεσία αποτυγχάνει της ικανοποίησης του πολίτη που αποτελεί βασικό στοιχείο της ποιότητας στην παροχή δημοτικών υπηρεσιών.

4.6.1. Δέσμευση από την κορυφή.

Εισάγοντας τη Δ.Ο.Π. σε έναν ευμετάβλητο οργανισμό όπως έναν Ο.Τ.Α. απαιτείται δυνατή ηγεσία και κατεύθυνση από την κορυφή, συνεπής στρατηγική καθώς και πρακτική εφαρμογή. Για την επίτευξη του μετασχηματισμού απαραίτητη είναι η δημιουργία μιας σταθερής δομής της Διοίκησης στην κορυφή. Η ηγεσία φυσικά θα πρέπει να προέρχεται τους ανώτερους διευθυντές και το

συμβούλιό τους, ενώ η ευθύνη για την ποιότητα την έχουν όλοι οι ενεργά συμμετέχοντες - ανώτεροι διευθυντές, σύμβουλοι, προσωπικό.

Σύμφωνα με τον Deming: "Η ποιότητα δημιουργείται στην αίθουσα του διοικητικού συμβουλίου".

Η ποιότητα λοιπόν θα πρέπει να είναι το κύριο θέμα των υπό συζήτηση θεμάτων σε συμβούλιο και σε όλες τις δραστηριότητες των ανώτατων στελεχών. Τα ανώτατα στελέχη είναι εκείνα που έχουν την ευθύνη για την αποτυχία ή την επιτυχία της στρατηγικής, είναι υπεύθυνα να εξηγήσουν στον οργανισμό, τι σημαίνει η βελτίωση της ποιότητας για έναν οργανισμό και για όλο το προσωπικό, να καθοδηγούν με παράδειγμα καθώς και να είναι υπεύθυνα για το τελικό αποτέλεσμα. Σε τελική ανάλυση καμία πρόοδος δεν θα σημειωθεί αν η διοίκηση δεν δεσμευθεί ολοκληρωτικά, ακόμη και αν τα μεσαία και τα κατώτερα στελέχη δεσμευθούν. Στην καλύτερη περίπτωση η πρόοδος θα είναι προσωρινή.

Στο σχεδιάγραμμα 11 που ακολουθεί γίνεται περισσότερο εμφανής ότι η Δ.Ο.Π. πρέπει να αρχίζει από την κορυφή.



Σχεδιάγραμμα 11: Η Δ.Ο.Π. αρχίζει από την κορυφή.

Η δέσμευση όμως αυτή του προσωπικού στη βελτίωση των διαδικασιών ποιότητας στη παροχή δημοτικών υπηρεσιών είναι αναμφίβολα πιθανό ότι απαιτεί:

- Αύξηση γνώσεων γύρω από την ποιότητα.
- Ανάπτυξη νέων ικανοτήτων.
- Κατάλληλη προσωπική συνεισφορά συνεργασίας μέσα στον οργανισμό για τη διοίκηση ποιότητας.

Η αποτελεσματική Δ.Ο.Π. περιλαμβάνει ορισμένες ενέργειες και δραστηριότητες από πλευράς της Διοίκησης, οι οποίες αναγνωρίζονται ως αποτελεσματικές από τους περισσότερους μάνατζερς. Αυτές είναι:

- Υποστήριξη της δέσμευσης.
- Έμφαση του Πόλιτη.
- Ομαδική εργασία.
- Σχεδιασμός και καθορισμός Standards.
- Σχεδιασμός ποιότητας και κατανόηση πορείας.
- Μέτρηση στα κόστη ποιότητας.
- Προγραμματισμός Ποιότητας (οργάνωση / διεύθυνση).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΣΤΟΥΣ ΟΤΑ

5.1. ΓΕΝΙΚΑ

Η επάρκεια αυτού του ελάχιστου, ρυθμιστικού και συγκεντρωτικού κράτους μειώνεται αντιστρόφως ανάλογα με την προϊούσα κοινωνική διαφοροποίηση.

Ο ρυθμιστικός ρόλος ενός κράτους-πυρήνα (κράτους-στρατιώτη, χωροφύλακα και φοροεισπράκτορα σχηματικά) αποδεικνύεται αποτελεσματικός όσο η περιβάλλουσα κοινωνία παραμένει απλά δομημένη και οι λειτουργίες της διατηρούνται περιορισμένες. Στο βαθμό που η τεχνολογική εξέλιξη και οι ποικίλες κοινωνικές και οικονομικές διαδράσεις πυροδοτούν μian ανατροφοδοτούμενη ανάπτυξη, η όλο και εντονότερη κοινωνική διαφοροποίηση καθιστά το «πυρηνικό»κράτος ανεπαρκές.

Νέες παραγωγικές διαδικασίες και καταναλωτικά πρότυπα, νέα αγαθά και υπηρεσίες, νέοι κοινωνικοί ρόλοι και ταυτότητες, νέα όρια και ρυθμοί επικοινωνίας, συνθέτουν ένα εξαιρετικά πολύπλοκο mega-σύστημα.

Παράλληλα, με την πολυπλοκότητα οξύνεται και η ανισομέρεια του συστήματος. Η λειτουργία της αγοράς παράγει κοινωνικές και περιφερειακές ανισότητες. Τα υποπροϊόντα αυτά μιας αυτορυθμιζόμενης οικονομίας απειλούν να αποσταθεροποιήσουν την παραγωγική και κοινωνική της βάση. Χρρίζουν ως εκ τούτου θεραπείας που μόνο μέσω μιας αναδεανεμητικής λειτουργίας μπορεί να εξασφαλισθεί. Και τέτοια λειτουργία δεν μπορεί να ασκηθεί παρά μόνο από ένα συλλογικό υποκείμενο το οποίο τοποθετείται πέρα από τα επιμέρους

συμφερόντων που αντιπαρά τίθενται στα πλαίσια της αγοράς: τον κεντρικό ρυθμιστικό μηχανισμό της κοινωνίας και της οικονομίας, την δημόσια εξουσία.

Κατά συνέπεια, οι φορείς δημόσιας δράσης στο σύνολό τους καλούνται στις νέες συνθήκες να αναπροσαρμόσουν ριζικά την φύση και τον ρόλο τους. Όχι μόνο απαιτείται να επεκτείνουν και να βελτιώσουν τις ρυθμιστικές παρεμβάσεις τους αλλά και να τις συμπληρώσουν με αναδιανεμητικούς μηχανισμούς οι οποίοι μπορούν να παράγουν, αλλά οπωσδήποτε να παρέχουν υπηρεσίες και ενίοτε αγαθά στις χρήζουσες υποστήριξης κοινωνικές υποομάδες που σε ορισμένες περιπτώσεις αγκαλιάζουν το σύνολο της κοινωνίας.

Κάτω από την πίεση αυτή, το κράτος, αρχίζει σε μια πρώτη φάση να πολλαπλασιάζει τις λειτουργίες και, κατ' επέκταση, τις δομές του. Νέες δραστηριότητες αναπτύσσονται κατ' αρχήν στα πλαίσια υφισταμένων δομών και σταδιακά μέσω της ωρίμανσης και της διόγκωσης τους οδηγούν στην διαμόρφωση νέων φορέων δημόσιας δράσης υπουργικού τύπου³³. Γύρω από τον σκληρό πυρήνα του ελάχιστου κράτους αρχίζουν να διαμορφώνονται, σχηματικά απεικονιζόμενοι, ομόκεντροι κύκλοι δημοσίων λειτουργιών και αντιστοίχων δομών που καλύπτουν ευρέα πεδία δημόσιας παρέμβασης.

Υγεία και παιδεία (ήδη από τα πρώιμα στάδια), δημόσια έργα, γεωργία, εμπόριο και βιομηχανία, τουρισμός, εργασία και κοινωνικές υπηρεσίες, και σε στάδια αυξημένης ωρίμανσης, πολιτισμός, θέματα καταναλωτών, γυναικείες υποθέσεις, περιβάλλον, ζητήματα νεολαίας κ.ο.κ.

Οι δημόσιοι φορείς επεκτείνουν, λοιπόν, σε πρώτη φάση, τις λειτουργίες τους και πολλαπλασιάζουν τις δομές τους, κατ' επιταγήν των νέων συνθηκών δημόσιας δράσης, χωρίς ωστόσο να αναπροσαρμόζουν αναλόγως και την αρχιτεκτονική τους: παραμένουν συγκεντρωτικοί.

Ως κυρίαρχη οργανωτική μορφή παραμένει το κλασσικό υπουργείο, οι κεντρικές υπηρεσίες του οποίου εξακολουθούν να διαδραματίζουν τον ουσιαστικό

³³ Βλ. σχετ. Σπανού, «Η διαμόρφωση των Υπουργείων: Μια θεωρητική προσέγγιση». Διοικητική μεταρρύθμιση, τεύχος 35, 1988, σ.σ. 16-32

ρόλο σχεδιασμού, ελέγχου αλλά και διεκπεραίωσης των βασικών διαδικασιών, ενώ οι αποσυγκεντρωμένες, περιφερειακές του μονάδες επωμίζονται τον ρόλο του ιμάντα τοπικής μεταβίβασης περιορίζοντας τα τοπικά νομιμοποιημένα συλλογικά μορφώματα (ΟΤΑ) σε τριτεύοντα ρόλο³⁴.

Η αναντιστοιχία μεταξύ της φύσης των νέων δημοσίων εκροών και της αρχιτεκτονικής του μηχανισμού παραγωγής τους προκαλεί το φαινόμενο που ο Robert Merton, περιέγραψε ως φαύλο κύκλο της γραφειοκρατίας και ο Philip Selzick συνέδεσε με την ανεπάρκεια των σχέσεων κέντρου περιφέρειας³⁵.

Όταν η φύση των δημοσίων προϊόντων απαιτεί την προσαρμογή των αποτελεσμάτων, αλλά και των ενεργειών παραγωγής τους, σε τομεακές ή τοπικές ιδιαιτερότητες, ενώ ο έλεγχος των διαδικασιών παραμένει σε κεντρικό επίπεδο, προκαλείται εξαιρετική πολυπλοκότητα. Η πολυπλοκότητα αυτή, με την σειρά της, δημιουργεί επικοινωνιακές δυσχέρειες μεταξύ κέντρου και περιφέρειας, στέρηση προσαρμογής σε νέες συνθήκες και δεδομένα, υψηλά κόστη και αναποτελεσματικότητα.

Επιχειρώντας να απαντήσει στις εν λόγω δυσλειτουργίες το κεντρικό κράτος εγκαθιδρύει πρόσθετους σχεδιαστικούς και ελεγκτικούς μηχανισμούς γεννώντας, έτσι, περισσότερη πολυπλοκότητα που με τη σειρά της επιβαρύνει περαιτέρω τις δυσλειτουργίες και την αναποτελεσματικότητα και ούτω καθεξής.

Οι συνθήκες αυτές οδηγούν, ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του 1960, το συγκεντρωτικό και ιεραρχημένο κράτος γραφειοκρατικού τύπου σε εκτεταμένη αδυναμία αποτελεσματικής ρύθμισης και, κυρίως, ποιοτικά ικανοποιητικών παροχών σε πλήθος τομεακών και τοπικών πεδίων του κοινωνικού κορμού. Η αδυναμία αυτής της αποτελεσματικής διακυβέρνησης, δηλαδή η δυσχέρεια του συγκεντρωτικού δημοσίου μηχανισμού να ανταποκριθεί στην πλημμυρίδα συλλογικών αναγκών που διογκούνται σε όλη την έκταση του κοινωνικού κορμού

³⁴ Εξαίρεση αποτέλεσαν τα κράτη, η ιστορική διαμόρφωση των οποίων οδήγησε στην ομοσπονδιακή συγκρότησή τους όπως η Γερμανία. Βλ. σχετ. Koenig von Oertzen (H.J) Wagner (F) L' administration Republique Federale d' Allemagne, Paris, Economica 1983

παρέχοντας ικανοποιητικές υπηρεσίες, απεκλήθη συμβολικά «στρες του κράτους»³⁶.

Η θεραπεία στα παραπάνω προβλήματα αναζητήθηκε σε δύο αλληλένδετες και παραπληρωματικές κατευθύνσεις: την αποκέντρωση, προκειμένου τα κέντρα λήψης των αποφάσεων να βρεθούν εγγύτερα στα πεδία των προς επίλυση προβλημάτων και, πιο πρόσφατα, την ανάπτυξη τεχνικών βελτίωσης της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών.

Βάσιμα, συνεπώς, οδηγούμαστε στο ακόλουθο συμπέρασμα:

Η ανάπτυξη των μηχανισμών παροχής δημοσίων υπηρεσιών οδηγεί στην αποκέντρωση και την αυτοδιοίκηση και ως εκ τούτου η βελτίωση της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών προϋποθέτει την ποιοτική βελτίωση των μηχανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης.

5.2. ΟΙ ΝΕΟΙ ΡΟΛΟΙ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Μια εποπτική χαρτογράφηση της δραστηριότητας των αυτοδιοικητικών – νομαρχιακών και δημοτικών – φορέων πιστοποιεί ότι σήμερα το μεγαλύτερο μέρος των άμεσα παρεχομένων στον πολίτη υπηρεσιών και των αντιστοίχων συναλλαγών πραγματοποιείται σ' αυτό το επίπεδο συλλογικής οργάνωσης.

Ειδικότερα, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και τα θυγατρικά τους νομικά πρόσωπα που αποτελούν και το κύριο αντικείμενο της παρούσας ανάλυσης, εμπλέκονται άμεσα παραγωγικά (line) ή υποστηρικτικά σε ένα διαρκώς διευρυνόμενο φάσμα δραστηριοτήτων που καλύπτει.

- Τα θέματα προσωπικής κατάστασης (ληξιαρχείο, δημοτολόγιο εκλογικά κλπ)

³⁵ Βλ. σχετ. Merton Bureacratic Structure and personality, σε Social theory and social structure Glencoe III Press, 1957 και Selznick TVA and the grass roots, Berkeley, California University Press 1949

³⁶ Βλ. σχετ. Cambell Government's understress: Political executives and Key Bureacrats in Washigton, London and Ottawa, University of Toronto Press, Toronto 1983

- Την κατασκευή και συντήρηση υποδομών τοπικής σημασίας αλλά άμεσης και καθημερινής πρόσβασης για τον πολίτη (δρόμοι γειτονιάς, άξονες πόλης, πλατείες, χώροι αναψυχής, ηλεκτροφωτισμός δημοσίων χώρων κλπ)
- Την καθαριότητα των δημοσίων χώρων αλλά και των νοικοκυριών (αποκομιδή και διαχείριση απορριμμάτων, οδοκαθαρισμός)
- Την οικονομική και επαγγελματική δραστηριότητα (αδειοδότηση, έλεγχος και είσπραξη τελών των δραστηριοτήτων που συνεπάγονται χρήση δημοσίων υποδομών π.χ. κατάληψη πεζοδρομίων, ανάρτηση διαφημιστικών πινακίδων και αφισών, αλλά και είσπραξη τελών και δραστηριοτήτων τουρισμού και ψυχαγωγίας)
- Την οικοδομική δραστηριότητα (πολεοδομικές αρμοδιότητες)
- Την εκπαίδευση (αρμοδιότητες σχολικών κτιρίων)
- Την συγκοινωνία, την κυκλοφορία και την στάθμευση (δημοτικές συγκοινωνίες, κυκλοφοριακές ρυθμίσεις, μονοδρομήσεις, πεζοδρομήσεις, κατασκευή χώρων στάθμευσης, τέλη στάθμευσης, παρκόμετρα).
- Το φυσικό περιβάλλον (πάρκα, δεντροστοιχίες κλπ)
- Τον αθλητισμό και την νεολαία (αθλητικά κέντρα, κέντρα νεότητας παιδικές χαρές κλπ)
- Τον πολιτισμό (δημοτικά θέατρα και κινηματογράφοι, πολιτιστικά κέντρα, δημοτικά ωδεία και λοιπά σχολεία τεχνών, φεστιβάλ κ.α)
- Τις κοινωνικές υπηρεσίες (ΚΑΠΗ, δημοτικά ιατρεία, δημοτικοί οργανισμοί πρόνοιας κλπ)
- Την ύδρευση και την αποχέτευση (ΔΕΥΑ) κ.α.

Από την ενδεικτική αυτή απαρίθμηση προκύπτει αβίαστα το συμπέρασμα, ότι ο πολίτης στην καθημερινότητά του, καταναλώνει άμεσα πολύ περισσότερο δημοτικές παρά υπουργικές υπηρεσίες. Αν μάλιστα προσθέσουμε και τις

συναλλαγές του με τις μονάδες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης η διαφορά καθίσταται συντριπτική υπέρ των αποκεντρωμένων φορέων διοίκησης.

Τα δίκτυα δημόσιας παροχής υπηρεσιών διηθούνται, συνεπώς, μέσω των τοπικών κοινωνιών και οι απολήξεις τους αποκρυσταλλώνονται, κατά μεγάλο μέρος, στους παραγωγικούς μηχανισμούς των ΟΤΑ.

Η ποιότητα ζωής των πολιτών εξαρτάται, λοιπόν, ολοένα και περισσότερο, από την ποιότητα των παρεχομένων από τους αποκεντρωμένους φορείς και ειδικότερα τους ΟΤΑ, υπηρεσιών και, κατ' επέκταση, από την ποιότητα των παραγωγικών μηχανισμών των εν λόγω φορέων.

Αυτός είναι και ο λόγος που η φιλοσοφία και οι τεχνικές της Ολικής Ποιότητας καθίστανται εξαιρετικά επίκαιρες για την Τοπική Αυτοδιοίκησης.

5.3. ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΤΟΠΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ

Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, το διεθνώς γνωστό Total Quality Management (TQM) όπως το σύνολο σχεδόν των σύγχρονων τεχνικών και μεθόδων διοίκησης αναπτύχθηκε στον ιδιωτικό τομέα. Θα αποτελούσε ως εκ τούτου σφάλμα η άκριτη και μηχανιστική μεταφορά των κανόνων και των εργαλείων της στους φορείς τοπικής δημόσιας δράσης.

Η επιτυχής εγκατάσταση του σε έναν τέτοιο φορέα προϋποθέτει την προσαρμογή στις ιδιαιτερότητες τους.

Αυτό συνεπάγεται κατ' αρχήν την αυτούσια αξιοποίηση τμημάτων του που αποτελούν κοινό παρανομαστή των κάθε είδους εκφάνσεων του οργανωσιακού φαινομένου, ανεξαρτήτως του ιδιωτικού ή δημόσιου χαρακτήρα τους. Εδώ ισχύει η λογική του: «Δεν χρειάζεται να ανακαλύψεις την πυρίτιδα. Αντέγραψε ότι μπορεί να αντιγραφεί»

Κατά δεύτερο λόγο, η δημιουργική προσαρμογή προϋποθέτει την μετατροπή και συμπλήρωση τεχνικών και κανόνων, έτσι ώστε, να καθίστανται λειτουργικοί στα ειδικά περιβάλλοντα των δομών, των διαδικασιών και των εκροών της τοπικής δημόσιας δράσης.

Τέλος, απαιτείται σε ορισμένες περιπτώσεις η επινόηση ειδικών λύσεων για τα ιδιόμορφα προβλήματα και τους αποκλειστικούς περιορισμούς που αντιμετωπίζει ο δημόσιος χώρος γενικά και η Τοπική Αυτοδιοίκησης πιο συγκεκριμένα.

Στο πνεύμα των προεκτεθέντων θα προσδιορίσουμε στη συνέχεια τις βασικές συνιστώσες ενός εγχειρήματος ολικής ποιότητας με πεδίο εφαρμογής έναν φορέα αυτοδιοίκησης.

5.3.1 Ο χρήστης στο επίκεντρο της λειτουργίας των ΟΤΑ

Ακρογωνιαίος λίθος ενός τέτοιου εγχειρήματος δεν μπορεί να είναι παρά ο χρήστης των δημοτικών υπηρεσιών: ο δημότης, ο διαμένων ή επαγγελματικά δραστηριοποιούμενος στην πόλη, ο επισκέπτης ή ο διερχόμενος από αυτήν, ο εγγεγραμμένος στο ληξιαρχείο και το μητρώο της, ο για οποιονδήποτε λόγο συναλλασσόμενος με τις υπηρεσίες της ή ασκών χρήση των υποδομών της. Ο χρήστης, ο συναλλασσόμενος, ο πελάτης εν τέλει, ανεξαρτήτως του πως αποκαλείται στον ιδιαίτερο κώδικα επικοινωνίας κάθε υπηρεσίας πρέπει να γίνει αντιληπτός με συγκεκριμένο και ενιαίο τρόπο: συνιστά τον απώτερο λόγο ύπαρξης της υπηρεσίας αυτής καθ' αυτής.

Η κάλυψη των αναγκών του και η εξυπηρέτησή του αποτελεί την μόνη βάσιμη αιτιολογία πραγματοποίησης οιασδήποτε υπηρεσιακής δαπάνης συμπεριλαμβανομένων και εκείνων της μισθοδοσίας του προσωπικού. Υπηρεσία χωρίς χρήστες στερείται νοήματος ύπαρξης. Οι οποίες δε, επικοινωνιακές δυσχέρειες με ιδιαίτερες ομάδες κοινού, ή ακόμη και οι προσπάθειες των

τελευταίων προς αποφυγή της συναλλαγής - όπως η πληρωμή τελών δεν θα πρέπει να αναπτύσσουν ενδο-υπηρεσιακές δυναμικές αμφισβήτησης της αξιωματικής αυτής παραδοχής.

5.3.2. Καθορισμός αποστολής και προοπτικών

Η πρώτη φάση του εγχειρήματος της ολικής ποιότητας συνίσταται ακριβώς στην ομοιογενή εμπέδωση της παραπάνω αντίληψης σε όλη την έκταση των δημοτικών υπηρεσιών.

Πρόκειται για τη φάση καθορισμού αποστολής και προοπτικών του αυτοδιοικητικού οργανισμού (mission and vision development). Η διαδικασία αυτή πρέπει να έχει ως σημείο εκκίνησης την κορυφή της ιεραρχικής πυραμίδας και ειδικότερα την αφετή της ηγεσία και εν συνεχεία υπό μορφή καθοδικής διάχυσης (cascade phenomenon) να καλύπτει το οργανωσιακό σώμα σε όλη του την έκταση. Στόχος της είναι η υπέρβαση επί μέρους οπτικών που μοιραία χαρακτηρίζουν τους αιρετούς και υπηρεσιακούς μετόχους της αυτοδιοικητικής δράσης εξαιτίας των διαφορετικών προελεύσεων τους, της παιδείας, των λειτουργιών τους και προτεραιοτήτων τους.

Η μερικότητα και η διαφοροποίηση των προσεγγίσεων όχι μόνο μεταξύ υπηρεσιακών και αιρετών ως σύνολα αλλά και εντός κάθε υπο-ομάδας χωριστά, αποτελούν βασικούς παράγοντες ανάπτυξης αντιθέσεων, συγκρούσεων, δυσλειτουργιών και αναποτελεσματικότητας και ως εκ τούτου δεν θα πρέπει να υποτιμώνται.. Η υπέρβαση τους προϋποθέτει την ανάπτυξη μιας συναντίληψης σχετικά με τους νέους διευρυμένους ρόλους του φορέα αυτοδιοίκησης και ενός κοινού οράματος σχετικά με τις προοπτικές ανάπτυξης, βελτίωσης, ισχυροποίησης και πιθανής, μετεξέλιξής του.

Για την οικοδόμηση μιας τέτοιας συναντίληψης, στο επίκεντρο της οποίας θα τοποθετείται απαραίτητα ο δημότης- χρήστης και οι προς κάλυψη ανάγκες του,

απαιτείται ένας διευρυμένος διάλογος ο οποίος με βάση μια σαφή κοινή πλατφόρμα στοχεύσεων της αιρετής ηγεσίας θα ομογενοποιήσει κατ' αρχήν τις οπτικές των αιρετών και των υπηρεσιακών προϊστάμενων (δημάρχου, αντιδημάρχων, προέδρου δημοτικού συμβουλίου, προέδρων επιτροπών και δημοτικών οργανισμών, διευθυντών των υπηρεσιών κ.α.). Εν συνεχεία γενικά αυτές οπτικές θα πρέπει να εξειδικευθούν κατά τομέα δραστηριοτήτων με συμμετοχή του μεσαίου στελεχιακού δυναμικού προκειμένου κάθε πεδίο δημοτικής δράσης (έργα, πολεοδομία, πολιτισμός κλπ) να αποκτήσει ένα συμπεφωνημένο πλαίσιο αποστολής και επιδιωκόμενων προοπτικών ανάπτυξης.

Το πλαίσιο αυτό θα πρέπει, τέλος, μεριμνεί των στελεχών του τομέα να καταστεί κτήμα όλου του προσωπικού. Χρήσιμο είναι τόσο το γενικό όσο και τα εξειδικευμένα τομεακά πλαίσια αποστολής και προοπτικών να κωδικοποιηθούν και να αποτυπωθούν σε κείμενα που θα διανεμηθούν στο προσωπικό.

Από αυτήν ήδη τη φάση, σημαντική θα αποδειχθεί η συμβολή ενός εξωτερικού εμπειρογνώμονα ολικής ποιότητας ο οποίος λειτουργώντας ως «διευκολυντής» (facilitator) θα υποστηρίξει την διαδικασία ανάπτυξης αποστολής και προοπτικών, εγγυώμενος την μεθοδολογική της διάσταση χωρίς ωστόσο να παρεμβαίνει στο ουσιαστικό της μέρους το οποίο αποτελεί αποκλειστική ευθύνη των άμεσα εμπλεκόμενων αιρετών και υπηρεσιακών.

5.3.3. Οι πραγματικές ανάγκες του χρήστη

Ο καθορισμός του ευρύτερου πλαισίου αποστολής και προοπτικών θα επιτρέψει στην συνέχεια την συγκεκριμενοποίηση του περιεχομένου και της μορφής των συναλλαγών με το κοινό.

Βασικό στοιχείο αποτελεί εδώ η έννοια των πραγματικών αναγκών του χρήστη.

Η ανάπτυξη της εν λόγω έννοιας συνδέεται με την παρατήρηση ότι οι υπηρεσίες κατά κανόνα ενεργούν βάσει μιας δικής τους αντίληψης σχετικά με το τι αναμένει ο χρήστης από αυτές, ή, εν πάσει περιπτώσει, το τι θα έπρεπε να τον ικανοποιεί κατά τη συναλλαγή τους. Η αντίληψη αυτή συνηθέστατα διαμορφώνεται χωρίς να διερευνηθούν οι απόψεις των ιδίων των χρηστών με αποτέλεσμα η ικανοποίησή τους να υποσκάπτεται εξ' ορισμού δεδομένου ότι οι σχεδιαζόμενες εκροές και οι επιλεγόμενες διαδικασίες πόρρω απέχουν από τις επιθυμίες τους.

Επιδιωκόμενο, λοιπόν, είναι οι αντιλήψεις των υπηρεσιών για τις προς κάλυψη ανάγκες των χρηστών να ταυτίζονται με τις αντίστοιχες αντιλήψεις των ιδίων των χρηστών. Σ' αυτήν και μόνο την περίπτωση η παραγωγή των δημοσίων-αυτοδιοικητικών-προϊόντων πραγματοποιείται εν όψει των πραγματικών αναγκών των αποδεκτών τους, μεγιστοποιώντας, κατ' αυτό τον τρόπο, τις πιθανότητες ικανοποίησής τους, και κατ' επέκταση, το κύρος του φορέα παροχής τους, πράγμα που πρέπει να αποτελεί, όπως είδαμε, και την τελική στόχευση κάθε ΟΤΑ.

Η διερεύνηση των πραγματικών αναγκών του χρήστη μπορεί να γίνει με ποικίλους τρόπους:

- δημοσκόπηση κοινής γνώμης με ανάθεση σε ειδικευμένη εργασία
- διανομή ερωτηματολογίων από τις υπηρεσίες
- δημοσίευση ερωτηματολογίων στον τοπικό τύπο
- κυτία παραπόνων στα δημοτικά καταστήματα ή σε κεντρικά σημεία της πόλης
- συσκέψεις με τους συλλογικούς φορείς της πόλης πριν από τον σχεδιασμό συγκεκριμένης πολιτικής ή τη λήψη αποφάσεων
- δημιουργία ειδικών συμβουλευτικών επιτροπών ή ομάδων διαλόγου (discussion groups) με συμμετοχή αιρετών, εκπροσώπων των υπηρεσιών και εκπροσώπων του κοινού

- πραγματοποίηση ακροάσεων από το δημοτικό συμβούλιο, την δημιουργική επιτροπή ή τα άλλα όργανα
- πραγματοποίηση τοπικών δημοψηφισμάτων κλπ

σε ειδικές περιπτώσεις όπου η γνώση των πραγματικών αναγκών προκύπτει μόνο από σύνθετη έρευνα τότε ο αυτοδιοικητικός φορέας θα πρέπει να εξασφαλίζει τα πορίσματα μιας τέτοιας έρευνας και να ενημερώνει σχετικά τους ενδιαφερόμενους που πιθανόν μα μην έχουν γνώση.

5.3.4. Ποιότητα διοικητικών διαδικασιών και εσωτερικός χρήστης

Πέραν, όμως, της επικέντρωση στον χρήστη και τις πραγματικές ανάγκες του η προσέγγιση της ολικής ποιότητας εισάγει δύο πρωτότυπες και χρηστικές έννοιες: την ποιότητα των διαδικασιών, και τον εσωτερικό χρήστη.

Κεντρική ιδέα των εισηγητών της ολικής ποιότητας κυρίως του Deming αλλά και των Juran, Ishikawa, Taguchi, κ.α.³⁷ αποτελεί η εξασφάλιση της ποιότητας (quality assurance) με παρέμβαση στις διαδικασίες και όχι στους τελικούς ελέγχους, εν αντιθέσει με παλαιότερες προσεγγίσεις (quality control). Προβάλλεται, λοιπόν η αρχή ότι η ποιότητα των αποτελεσμάτων είναι συνάρτηση της ποιότητας των διαδικασιών παραγωγής τους. Αλλά οι διαδικασίες παραγωγής δημοσίων προϊόντων, όπως άλλωστε όλες οι σύγχρονες διαδικασίες μαζικής παραγωγής, απαρτίζονται από επί μέρους συμπληρωματικά διαδοχικά ή / και παράλληλα βήματα. Ευκόλως πιστοποιείται λοιπόν ότι η ποιότητα του τελικού αποτελέσματος αποτελεί συνάρτηση της ποιότητας των αποτελεσμάτων όλων των ενδιάμεσων βημάτων.

³⁷ βλ. σχετ. DEMING (W.E), The New Economics for Industry, Government, Education, MIT. Cambridge MA. 1993, JURAN (J) Managerial Breakthroyg. N.Y. Mc Graw – Hill 1964. ISHIKAWA (K) What is Total Quality Control? The Japanese way. N.J. Prentice Hall, 1985. TAGUCHI (G), YOKOYAMA (Y): Taguchi Methods: Design of Experiments, ASI, Dearborne MI, 1964

Σε μια τέτοια αλυσίδα διοικητικής παραγωγής, η κάθε ενδιάμεση διαδικαστική ενέργεια παράγει μια εκροή η οποία συνιστά εισροή για την διεκπεραίωση της επόμενης διαδικαστικής ενέργειας. Η δυνατότητα ορθής εκτέλεσης κάθε ενδιάμεσου βήματος εξαρτάται, συνεπώς από την ποιότητα των αποτελεσμάτων του προηγούμενου ενδιάμεσου βήματος. Η ποιότητα δε αυτή καθορίζεται από τον βαθμό κάλυψης, από τα αποτελέσματα αυτά των (υπηρεσιακών) πραγματικών αναγκών του (υπηρεσιακού) χρήστη.

Σε απλούστερη διατύπωση για να μπορέσει να ενεργήσει ορθά, στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων του, ένας υπάλληλος που διεκπεραιώνει μια ενδιάμεση ενέργεια σε διαδικασία παραγωγής ενός διοικητικού προϊόντος, θα πρέπει να παραλάβει από τον υπάλληλο που διεκπεραίωσε την προηγούμενη φάση της ίδιας διαδικασίας ένα επαρκές ενδιάμεσο αποτέλεσμα. Υπ' αυτήν την έννοια ο κάθε εμπλεκόμενος σε μια διαδικασία διοικητικής παραγωγής αποτελεί διαδοχικά εσωτερικό χρήστη του ενδιάμεσου αποτελέσματος που του διαβιβάζει ο προηγούμενος και εσωτερικό προμηθευτή ο οποίος χορηγεί το δικό του αποτέλεσμα, δηλαδή το δικό του εσωτερικό προϊόν στον επόμενο.

Κατά συνέπεια αν στην αλυσίδα αυτή των ενδο-υπηρεσιακών συναλλαγών το κάθε εσωτερικό προϊόν δεν καλύπτει τις πραγματικές ανάγκες του εσωτερικού του υπηρεσιακού «χρήστη» θα έχουμε μια διαδοχική συσσώρευση κακής ποιότητας η οποία θα μεταφερθεί τελικά και στην ποιότητα του τελικού προϊόντος το οποίο δεν θα καλύπτει τις ανάγκες του εξωτερικού χρήστη, δηλαδή του δημότη, κατοίκου ή επισκέπτη.

Έχοντας διευκρινίσει κατ' αυτόν τον τρόπο τη συνάρθρωση μεταξύ εξωτερικού / τελικού και εσωτερικού / ενδιάμεσου προϊόντος και χρήστη μπορούμε να προχωρήσουμε σε μια σειρά αναγκαίων για την κατανόηση της ποιοτικής προσέγγισης ορισμών.

5.3.5. Πραγματικές ανάγκες χρήστη και πρότυπο προϊόν

Ως πραγματικές ανάγκες του (εσωτερικού ή εξωτερικού) χρήστη ορίζουμε τις ελάχιστες απαιτήσεις του από το χορηγούμενο προϊόν.

Ως ελάχιστες απαιτήσεις ορίζουμε τις υπό δεδομένες συνθήκες αναμονές του, η μη κάλυψη των οποίων χαρακτηρίζει την συναλλαγή αρνητικά και δημιουργεί δυσαρέσκεια.

Η εκ πρώτης όψεως «συσταλτική» αυτή προσέγγιση συνδέεται με το γεγονός ότι τα ανώτερα όρια της επιδιωκόμενης ικανοποίησης, όπως και εκείνα της προς αποφυγή δυσαρέσκειας, είναι δυσπροσδιόριστα.

Αντιθέτως, εκείνα που μπορούν σαφέστερα να προσδιορισθούν είναι τα κατώτερα όρια τους τα οποία άλλωστε ταυτίζονται: το σημείο λήξης της ικανοποίησης συνιστά σημείο έναρξης της δυσαρέσκειας και αντίστροφα.

Πρότυπο προϊόν είναι εκείνο, τα χαρακτηριστικά του οποίου ανταποκρίνονται στις πραγματικές ανάγκες του χρήστη, δημότη επισκέπτη ή εν γένει συναλλασσόμενου.

Τα χαρακτηριστικά αυτά αναζητούνται σε τρία βασικά πεδία:

- Ακρίβεια. Πρόκειται για την ανταπόκριση του περιεχομένου του προϊόντος στον σκοπό χρήσης του, ήτοι την πληρότητά του, την νομιμότητά του, την απουσία σφαλμάτων κλπ.
- Ταχύτητα. Αφορά το έγκαιρο της παροχής του όπως αυτό καθορίζεται από προθεσμίες ή τον εύλογο χρόνο.
- Όρους πρόσβασης. Συνδέεται με τις συνθήκες υπό τις οποίες ο χρήστης αποκτά το χορηγούμενο προϊόν (υπηρεσία ή αγαθό), δηλαδή την συμπεριφορά των υπαλλήλων, την καταλληλότητα των χώρων εξυπηρέτησης και αναμονής, την επάρκεια της πληροφόρησης κλπ.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η φύση ενός εκάστου εκ των δημοσίων – και αυτοδιοικητικών – προϊόντων συνδέει τις ελάχιστες απαιτήσεις του χρήστη με διαφορετικές παραμέτρους από τα παραπάνω πεδία..

Έτσι, σε περιπτώσεις προϊόντων με κανονιστικά προκλητή ζήτηση ή αλλιώς υποχρεωτικής κατανάλωσης όπως π.χ. πληρωμή τελών είναι προφανές ότι το περιεχόμενο της συναλλαγής αυτό καθ' αυτό ως μη επιθυμητό, δεν καλύπτει πραγματικές ανάγκες των άμεσα συναλλασσόμενων (καλύπτει βεβαίως ανάγκες του κοινωνικού συνόλου). Ως εκ τούτου, δεν είναι δυνατόν να επιδιωχθεί η ικανοποίηση των χρηστών με τα εγγενή χαρακτηριστικά του αυτοδιοικητικού προϊόντος (είσπραξη τελών). Αντιθέτως, είναι εφικτό να μειωθεί η όποια δυσaráσκεια με βελτιωτικές παρεμβάσεις στην ταχύτητα και γενικά στους όρους πρόσβασης σ' αυτό.

Σε περιπτώσεις προϊόντων αναδιανομής (π.χ. παιδικοί σταθμοί) ή ανταποδοτικά χορηγούμενων (π.χ. δημοτικό θέατρο) είναι προφανές ότι η κάλυψη των πραγματικών αναγκών μπορεί να επιδιωχθεί με παρεμβάσεις τόσο στα εγγενή χαρακτηριστικά του προϊόντος – το οποίο είναι επιθυμητό καθ' αυτό – όσο και στην ταχύτητα και τις συνθήκες πρόσβασης.

Βάσει των ανωτέρω ορισμών μπορούμε να περάσουμε τώρα σε μια συνοπτική περιγραφή της πρακτικής ανάπτυξης ενός προγράμματος Ολικής Ποιότητας.

5.4. ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΟΛΙΚΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΣΕ ΟΤΑ

Ένα τέτοιο πρόγραμμα θα έχει ως βασικό στόχο να συγκεκριμενοποιήσει τις γενικές αρχές του πλαισίου αποστολής και προοπτικών και να τις μετατρέψει σε καθημερινή απτή και επαληθεύσιμη δραστηριότητα.

Σε τι ωστόσο έγκειται ο ολικός χαρακτήρας της ποιότητας κατά την προσέγγιση αυτή;

Η βασική ιδέα αφορά τον αλληλένδετο και συμπληρωματικό χαρακτήρα των διαδοχικών φάσεων μιας αλυσίδας (και) διοικητικής παραγωγής, όπως αυτός

επιχειρήθηκε να καταδειχθεί στην ανάλυση των σχέσεων μεταξύ εσωτερικού χρήστη και εσωτερικού προμηθευτή.

Στο μέτρο που η άμεση εκροή κάθε φάσης μιας διαδικασίας συνιστά εισροή της επόμενης φάσης, η ποιότητα της καθορίζει εμμέσως την ποιότητα και της εκροής της επόμενης φάσης. Απόπειρα διορθωτικής βελτίωσης της ποιότητας μιας εισροής κατά τη φάση επεξεργασίας της θα επιβάρυνε τις διαδικασίες και θα επαύξανε τον φόρτο εργασίας της φάσης αυτής, με συνέπεια την περαιτέρω άσκηση αρνητικών πιέσεων στα αποτελέσματα της και κατ' επέκταση και στα τελικά αποτελέσματα της όλης διαδικασίας.

Ως εκ τούτου η κατασταλτική – και εκ των υστέρων εξασφάλιση της ποιότητας αποδεικνύεται δυσχερής και οι τεχνικές απλού ποιοτικού ελέγχου (Quality Control) ανεπαρκείς. Κυρίαρχη καθίσταται λοιπόν η αντίληψη ότι για να υπάρξει τελική ποιότητα προϋποτίθεται η ύπαρξη της σε κάθε βήμα, σε κάθε στάδιο, σε κάθε ενδιάμεσο αποτέλεσμα. Με λίγα λόγια ποιότητα παντού ή πουθενά. Εξ' ου και ο χαρακτηρισμός της προσέγγισης ως Ολική Ποιότητα.

5.4.1. Ευαισθητοποίηση

Πρώτο στάδιο, όπως προαναφέρθηκε, αποτελεί η διάχυση και συγκεκριμενοποίηση των αρχών της ολικής ποιότητας σε όλη την έκταση του αυτοδιοικητικού οργανισμού, αρχής γενομένης από την κορυφή της ιεραρχικής πυραμίδας.

Δήμαρχος, αντιδήμαρχοι, πρόεδρος δημοτικού συμβουλίου, πρόεδροι επιτροπών, πρόεδροι δημοτικών οργανισμών, σύμβουλοι, διευθυντές υπηρεσιών κλπ., θα πρέπει να ευαισθητοποιηθούν στην κρισιμότητα του ποιοτικού εγχειρήματος και να κατανοήσουν τη μέθοδό του. Ειδικά σεμινάρια ευαισθητοποίησης του προσωπικού συμπληρώνουν τη φάση αυτή.

5.4.2. Το κεντρικό όργανο ποιότητας

Απαιτείται εν συνεχεία, η συγκρότηση ενός κεντρικού οργάνου για την ποιότητα, στον δήμο. Το όργανο αυτό θα πρέπει να συγκεντρώνει, σε τακτές συναντήσεις, τους κατά πεδίο αρμοδίους αντιδημάρχους με τους αντίστοιχους προϊστάμενους υπηρεσιών καθώς και τους επικεφαλής των δημοτικών επιχειρήσεων και οργανισμών (ΔΕΥΑ, οργανισμοί νεολαίας και άθλησης, επιχειρήσεις καθαριότητας, πολιτιστικοί οργανισμοί κλπ)

Το όργανο αυτό θα δίνει τις κεντρικές κατευθύνσεις, προσδιορίζοντας επί παραδείγματι τα βασικά πεδία δυσαρέσκειας στις σχέσεις δήμου- κοινού καθορίζοντας τις μεταξύ τους προτεραιότητες και εντελλόντας διαδικασίες ανάλυσης και διορθωτικής δράσης σ' αυτά. Αρμοδιότητα του κεντρικού οργάνου ποιότητας, στο οποίο καλό θα είναι να προεδρεύει στο μέτρο του δυνατού ο ίδιος ο δήμαρχος και εν πάσει περιπτώσει να τηρείται ενήμερος για τις εργασίες του, δεν είναι η ανάπτυξη λεπτομερών παρεμβάσεων σε πρακτικό επίπεδο, αλλά ο στρατηγικός σχεδιασμός και έλεγχος του όλου προγράμματος.

Το όργανο πρέπει να διαθέτει μια μικρή γραμματεία για την εξασφάλιση της συνέχειας στη δράση του. Η γραμματεία αυτή απαρτίζεται από 1-2 άτομα που θα πρέπει κατά προτίμηση να προέρχονται από το γραφείο δημάρχου ή / και από τη γραμματεία του Δ.Σ.

5.4.3. Οι υπεύθυνοι ποιότητας των διευθύνσεων

Κάθε υπηρεσιακό μέλος του κεντρικού οργάνου (προϊστάμενοι διευθύνσεων κλπ) ορίζει έναν αναπληρωτή του ο οποίος θα είναι ταυτόχρονα υπεύθυνος ποιότητας της αντίστοιχης διεύθυνσης ή οργανισμού.

Παράλληλα, ο δήμαρχος ορίζει έναν κεντρικό υπεύθυνο ποιότητας για όλο τον δήμο, που θα παρακολουθεί, συντονίζοντας τους τομεακούς υπευθύνους, την εφαρμογή των αποφάσεων του κεντρικού οργάνου.

Ο ρόλος των υπευθύνων ποιότητας, κεντρικού και τομεακών, και η σχέση τους με τους λοιπούς υπηρεσιακούς παράγοντες δεν έχει ασφαλώς ιεραρχικό χαρακτήρα ή χαρακτήρα εντολής και επιβολής. Η λειτουργία της στοχεύει στην υπενθύμιση και την διαρκή ευαισθητοποίηση επί διαδικασιών που κατά τα πρώτα τουλάχιστον, στάδια της εφαρμογής τους, τείνουν συνήθως να υποβαθμισθούν, να τεθούν στο περιθώριο της τρέχουσας διεκπεραίωσης των υποθέσεων και τέλος να λησμονηθούν.

Εντός των πλαισίων της στρατηγικής για την ποιότητα που καθορίζει το κεντρικό όργανο κάθε υπηρεσιακή μονάδα ή αυτοτελής οργανισμός καλείται να αναπτύξει ένα πρακτικό πρόγραμμα δράσης.

5.4.4. Προσδιορισμός του πεδίου εφαρμογής

Το πρόγραμμα αυτό ξεκινά με την συγκεκριμενοποίηση του πεδίου εφαρμογής του . Ο ολικός χαρακτήρας του ποιοτικού εγχειρήματος δεν συνεπιφέρει γενικευτικές διαδικασίες υλοποίησής του. Αντιθέτως, η μεθοδολογία που απαιτείται είναι λεπτομερειακή και εξειδικευμένη.

Κατ' αρχήν, δεν νοείται γενικό πρόγραμμα Δ.Ο.Π. με πεδίο εφαρμογής ολόκληρο τον δήμο. Η γενική στρατηγική της εικόνας και του κύρους του δήμου στο κοινό του, πρέπει, όπως προελέχθη να μεταφραστεί σε σειρά τομεακών προτεραιοτήτων κάθε μια από τις οποίες μπορεί να απαιτεί διαφορετική προσέγγιση και εξειδικευμένες τεχνικές. Κατ' ουσία το ζητούμενο είναι, η ανάπτυξη ενός συνόλου προγραμμάτων ποιότητας στον δήμο συνδεδεμένων μεταξύ τους, όπου αυτό απαιτείται , αλλά κάτω, πάντοτε, από κεντρικό συντονισμό.

Η ποιότητα σε τελική ανάλυση συνιστά σχέση μεταξύ τριών διαδοχικά εξαρτημένων μεταβλητών:

α. την δράση της υπηρεσίας – προμηθευτή, η οποία καθορίζει

β. τα χαρακτηριστικά του «αυτοδιοικητικού προϊόντος» (υπηρεσίας ή αγαθού) που με την σειρά τους καθορίζουν

γ. το βαθμό ικανοποίησης του χρήστη

Η τριμερής αυτή σχέση δύναται να αποκληθεί τρίγωνο ποιότητας.

Το πρώτο λοιπόν βήμα της διαδικασίας συνίσταται στον προσδιορισμό όλων των ποιοτικών τριγώνων μιας υπηρεσιακής μονάδας του δήμου ή της δημοτικής επιχείρησης και οργανισμού:

Ο καθορισμός αυτός επιτυγχάνεται κατ' αρχήν με την καταγραφή όλων των εκροών της υπηρεσιακής αυτής μονάδας, ήτοι όλων των τελικών αποτελεσμάτων κάθε υπηρεσιακού αντικειμένου, π.χ. τα πάσης φύσεως πιστοποιητικά και βεβαιώσεις που χορηγεί η διεύθυνση (ή τμήμα) δημοτικής κατάστασης.

Εν συνεχεία για κάθε εκροή καταγράφονται όλες οι κατηγορίες κοινού στις οποίες η εκροή αυτή απευθύνεται π.χ. δημότες, μόνιμοι κάτοικοι δήμου, γονείς πρωτοεγγραφομένων στο δημοτικό παιδιών κλπ. Η διαδικασία αυτή η οποία στην ορολογία του μάρκετινγκ αποτελείται «προσδιορισμός σύνθεσης της ομάδας στόχου» (target group mix) μπορεί, όπως γίνεται εύκολα αντιληπτό, να οδηγήσει σε εξαιρετική ποικιλία συνδυασμών:

- μια εκροή απευθυνόμενη σε μια κατηγορία κοινού
- πολλές εκροές απευθυνόμενες σε πολλές κατηγορίες κοινού
- πολλές εκροές απευθυνόμενες σε μια κατηγορία κοινού
- πολλές εκροές εκάστη των οποίων απευθύνεται σε περισσότερες κατηγορίες κοινού.

Με τον τρόπο αυτό κάθε υπηρεσιακή μονάδα καταγράφει όλες τις υπ' αυτής παραγόμενες τριμερείς σχέσεις που την συνδέουν με τις ομάδες συναλλασσόμενων μέσω των παρεχομένων σ' αυτές εκροών.

5.4.5. Η ιεράρχηση των προτεραιοτήτων παρέμβασης

Σε ένα ολοκληρωμένο και μακροχρόνιας εμβέλειας πρόγραμμα Δ.Ο.Π., τα βήματα που ακολουθούν εφαρμόζονται σε όλα τα τρίγωνα ποιότητας που έχουν προκύψει από την προηγούμενη διαδικασία .

Ωστόσο, η συγκεκριμένη στρατηγική του δήμου καθ' εκάστη περίοδο ανάπτυξης του προγράμματος και οι τομεακές προτεραιότητες βελτιώσεων που έχουν τεθεί από το κεντρικό όργανο ποιότητας αποτελούν κριτήρια ιεράρχησης του επείγοντος ανάλυσης και βελτίωσης μεταξύ των τριγώνων που έχουν καθοριστεί.

5.4.6. Καθορισμός μετρήσιμων μεταβλητών

Συνεπώς για όσες τριμερείς σχέσεις κατά τη δεδομένη περίοδο έχουν χαρακτηριστεί ως πεδία προτεραιότητας για τη βελτίωση της εικόνας του δήμου η παραγωγός μονάδα καλείται να αναγνωρίσει τις πραγματικές ανάγκες των χρηστών της ήτοι τις ελάχιστες αναμονές τους από το χορηγούμενο προϊόν. Οι πραγματικές αυτές ανάγκες πρέπει οπωσδήποτε να εκφράζονται σε μετρήσιμες μεταβλητές καθ' υπέρβαση της κατεστημένης αντίληψης περί ποσοτικών δεδομένων που μετρώνται και ποιοτικών δεδομένων που δεν είναι εύκολο να εκφραστούν σε αριθμούς.

Και αυτό το επίπεδο των πραγματικών αναγκών του χρήστη πρέπει να προσδιορίζεται με πολύ συγκεκριμένο τρόπο προκειμένου οι αποκλίσεις από αυτό να εκτιμώνται με ακρίβεια και οι όποιες βελτιώσεις να αποτιμώνται λεπτομερώς ώστε να καθίσταται εφικτή και η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του προγράμματος ολικής ποιότητας. Οι πραγματικές ανάγκες του χρήστη θα πρέπει να αναζητώνται στα προδιαγραφέντα πεδία της ακρίβειας, της ταχύτητας και των όρων πρόσβασης στο προϊόν.

Ενδεικτικές μετρήσεις μεταβλητές στις οποίες θα μπορούσαν να αποτυπωθούν οι ελάχιστες αναμονές- κατά κατηγορία χρηστών και υπό δεδομένες συνθήκες- είναι:

- συνολικός χρόνος χορήγησης του προϊόντος στον αποδέκτη
- αριθμός αναγκαίων προσελεύσεων στον δήμο
- χρόνος αναμονής σε ουρές
- αριθμός αναγκαίων μετακινήσεων του χρήστη μεταξύ δημοτικών υπηρεσιών για την διεκπεραίωση της υπόθεσής του
- αριθμός αναγκαίων υπογραφών
- αριθμός αναγκαίων ενεργειών και εμπλεκόμενων υπαλλήλων
- ποσοστό σφαλμάτων κατά τη χορήγηση του προϊόντος
- αριθμός διαμαρτυριών για δεδομένο προϊόν δεδομένο χρονικό διάστημα

5.4.7. Το πρότυπο προϊόν

Ο προσδιορισμός μεταβλητών αυτού του τύπου θα επιτρέψει εν συνεχεία την περιγραφή εκείνου που θα αποκαλέσουμε πρότυπο προϊόν.

Ως πρότυπο ορίζουμε το προϊόν που συγκεντρώνει όλα τα μετρήσιμα ποιοτικά χαρακτηριστικά τα οποία ικανοποιούν τις ελάχιστες αναμονές του χρήστη, βελτιστοποιώντας υπό δεδομένες συνθήκες την σχέση του με την δημοτική υπηρεσία –προμηθευτή.

Πρότυπο προϊόν, βάσει των ανωτέρω ενδεικτικών μεταβλητών θα ήταν , για παράδειγμα, ένα πιστοποιητικό το οποίο δεσμευτικά

- χορηγείται εντός ορισμένου χρονικού διαστήματος
- χωρίς να απαιτείται δεύτερη προσέλευση του χρήστη στον δήμο
- χωρίς να απαιτείται αναμονή του πάνω από ορισμένα λεπτά της ώρας
- με χώρους αναμονής και σύστημα διαχείρισης που δεν επιτρέπει τον σχηματισμό ουρών

- χωρίς να απαιτούνται μετακινήσεις του χρήστη εντός της υπηρεσίας του δήμου
- χωρίς τα σφάλματα στο περιεχόμενο π.χ. τα στοιχεία του χρήστη κλπ. να υπερβαίνουν ένα ελάχιστο ποσοστό.

Καλό είναι η υπηρεσία να αυτοδεσμεύεται αντί των χρηστών της αποτυπώνοντας τις προδιαγραφές του προτύπου προϊόντος σε κωδικοποιημένο κείμενο (χάρτης ποιότητας) ο οποίος δραστηριοποιείται ευρύτατα.

Το κατ' αυτόν τον τρόπο περιγραφόμενο πρότυπο προϊόν οριοθετεί τις καλύτερες προδιαγραφές τις οποίες πρέπει να στοχεύει υπό ορισμένες συνθήκες (και για δεδομένο κοινό) η δημοτική υπηρεσία. Εκείνο το οποίο χρήζει τώρα διερεύνησης είναι οι ενδεχόμενες αποκλίσεις των πραγματικών αποτελεσμάτων από τις πρότυπες προδιαγραφές.

5.4.8. Εντοπισμός των αποκλίσεων από το πρότυπο προϊόν

Αυτό επιτυγχάνεται με σειρά μετρήσεων των επιδόσεων της δημοτικής υπηρεσίας επί των μεταβλητών που συνθέτουν το πρότυπο προϊόν. Μετρώνται δηλαδή στο παράδειγμά μας:

- Ο πραγματικός συνολικός χρόνος ο αναγκαίος για τη χορήγηση του πιστοποιητικού
- Ο πραγματικός χρόνος αναμονής προς εξυπηρέτηση
- Ο συνολικός αριθμός σφαλμάτων κλπ. και οι τυχόν αποκλίσεις από τις πρότυπες προδιαγραφές εκφράζονται ως ποσοστό επί του συνόλου των παραχθέντων προϊόντων, ήτοι του συνόλου των περιπτώσεων, που εξυπηρετήθηκαν και, στην περίπτωση μας, των χορηγηθέντων πιστοποιητικών.

Οι αποκλίσεις αυτές συνιστούν την μη ποιότητα, την μη κάλυψη, δηλαδή, των πραγματικών αναγκών του χρήστη και κατά συνέπεια, την έλλειψη ικανοποίησής του.

Εάν οι αποκλίσεις αυτές υπερβαίνουν ένα ορισμένο ποσοστό που κρίνεται μη αποδεκτό τότε καθίσταται σαφές ότι η συγκεκριμένη τριμερής σχέση υπηρεσίας προμηθευτή – δημότη / αποδέκτη - χορηγούμενου προϊόντος χρήζει βελτίωσης και απαιτείται προς τούτο διορθωτική δράση.

Το ποσοστό απόκλισης που συνιστά το όριο πέραν του οποίου εμφανίζεται πρόβλημα ποιότητας δεν μπορεί βέβαια να είναι τυποποιημένο και γενικευτικά προσδιορισμένο. Για τον καθορισμό του απαιτείται, στις ιδιαίτερες συνθήκες κάθε δεδομένης περιόδου, μια κατά περίπτωση ανάλυση προς εντοπισμό της κλιμάκωσης του βαθμού δυσαρέσκειας των χρηστών.

Εάν, για παράδειγμα, ο αριθμός των δυσαρεστημένων για οποιονδήποτε λόγο πολιτών (για τον ίδιο τον υπάλληλο – χειριστή του θέματος, τον προϊστάμενο, τους αντιδημάρχους ή τον δήμαρχο, τα μέσα ενημέρωσης κλπ παραμένει χαμηλός, ανεξαρτήτως ποσοστού απόκλισης από τις προδιαγραφές, σημαίνει ότι οι πραγματικές ανάγκες των χρηστών δεν μένουν ακάλυπτες σε τέτοια τουλάχιστον έκταση που να δημιουργούν πρόβλημα κακής εικόνας για την συγκεκριμένη υπηρεσία, και κατ' επέκταση κύρους για τον δήμο.

Η ένταση της δυσαρέσκειας καθορίζεται επίσης περιπτωσιακά, και εξαρτάται από το είδος και το μέγεθος των αρνητικών επιπτώσεων που η μη τήρηση, από την υπηρεσία, των προδιαγραφών επιφέρει στον πολίτη.

5.4.9. Βελτιωτικές παρεμβάσεις και εργαλεία

Ο εντοπισμός ποσοστιαίων αποκλίσεων από τις προδιαγραφές που κρίνονται σύμφωνα με τα παραπάνω ως μη αποδεκτές, δρομολογεί μια σειρά

ενεργειών με στόχο την υπέρβαση της αρνητικής αυτής κατάστασης και της ελαχιστοποίησης των αποστάσεων μεταξύ πραγματικού και προτύπου προϊόντος.

Οι ενέργειες αυτές συνίστανται σε διαδοχικές αναλύσεις των αποκλινουσών μεταβλητών προς εντοπισμό των αιτιών των αποκλίσεων αυτών. Πρόκειται για μια διαρκώς εξειδικευμένη διαδικασία προσδιορισμού σχέσεων αιτιατού – αιτίου με σημείο εκκίνησης το τελικό σύμπτωμα κακής ποιότητας (μη ποιότητας) και κατάληξη το απώτερο γεγονός ενεργοποίησης της αλυσίδας σφαλμάτων ή / και παραλήψεων που οδηγεί στην τελική μη ποιότητα. Το διανοούμενο σε κάθε στάδιο αίτιο χρησιμοποιείται στο επόμενο στάδιο της διαδικασίας ως αιτιατό προκειμένου να εντοπισθεί με τη σειρά του ο λόγος για τον οποίο εμφανίζεται. Η διαδικασία αυτή συνεχίζεται μέχρι τον καθορισμό του τελικού αιτίου: ενός γεγονότος, δηλ. ή μιας κατάστασης που κρίνεται ως «ρίζα του κακού» και επιδέχεται αυτοτελώς αντιμετώπισης.

Την διαγνωστική αυτή πορεία από το σύμπτωμα προς το αίτιο διαδέχεται μια αντιστρόφου φοράς «θεραπευτική» κίνηση από το αίτιο στο σύμπτωμα.

Κατ' αυτήν, η προσπάθεια συνίσταται στην αντιμετώπιση κάθε αιτίου (αρχής γενόμενης από το τελικό ή απώτερο) ούτως ώστε να περιορίζεται το υπ' αυτού προκαλούμενο αιτιατό που με την σειρά του συνιστά το αίτιο της επόμενης φάσης. Κατ' αυτόν τον τρόπο αντιμετωπίζονται διαδοχικά όλοι οι κρίκοι της αρνητικής αλυσίδας που οδηγεί στο τελικό πρόβλημα ποιότητας.

Για την διεκπεραίωση της διαγνωστικής διαδικασίας χρησιμοποιούνται ειδικά αναλυτικά εργαλεία όπως τα διαγράμματα Pareto και ψαροκόκαλο (Pareto and Fishbone diagrams).

Κατά την ανάπτυξη της «θεραπευτικής» διαδικασίας, ήτοι της διαδικασίας αντιμετώπισης των αιτιών προς εξάλειψη των αιτιατών, θα πρέπει να ακολουθούνται όλοι οι βασικοί κανόνες προγραμματισμού

α. προσδιορισμός επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων

β. καθορισμός αριθμοδεικτών και μέτρησης της παθολογικής κατάστασης προ της εφαρμογής του βελτιωτικού προγράμματος

γ. διατύπωση εναλλακτικών λύσεων συνδεδεμένων με χρονοδιαγράμματα εκτιμήσεις απαιτούμενων μέσων και κοστολόγηση

δ. καθορισμός προτεραιοτήτων και κριτηρίων επιλογής

ε. σύγκριση μεταξύ των εναλλακτικών λύσεων και επιλογή της βέλτιστης υπό δεδομένες συνθήκες

στ. εφαρμογή της λύσης που έχει επιλεγεί και εκ νέου μέτρηση των προκαθορισθέντων αριθμοδεικτών προς αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της βελτιωτικής δράσης

ζ. καθορισμός περαιτέρω ενεργειών: λήξη του προγράμματος, επανάληψη της συγκεκριμένης ενέργειας ή αναζήτηση άλλων εναλλακτικών λύσεων.

5.5. ΥΠΟΣΤΗΡΙΖΟΝΤΑΣ ΤΗΝ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΒΕΛΤΙΩΣΗΣ ΤΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΣΤΟΥΣ Ο.Τ.Α.

Μια από τις βασικές αρχές της Δ.Ο.Π. στην παροχή δημοτικών υπηρεσιών, θεωρείται η συνεχής προσπάθεια βελτίωσης της παρεχόμενης φροντίδας στις υπηρεσίες η οποία απαραίτητα βασίζεται στον προσεκτικό σχεδιασμό ενός συνεχή κύκλου ενεργειών.

Η έννοια του "κύκλου της συνεχής βελτίωσης" προτείνει ο Deming και είναι γνωστή σαν κύκλος του Stewhart, υποδηλώνει ότι η βελτίωση της ποιότητας θα πρέπει να είναι μια συνεχής προσπάθεια που έχει σχέση με τους πελάτες και κατευθύνεται από την διοίκηση.

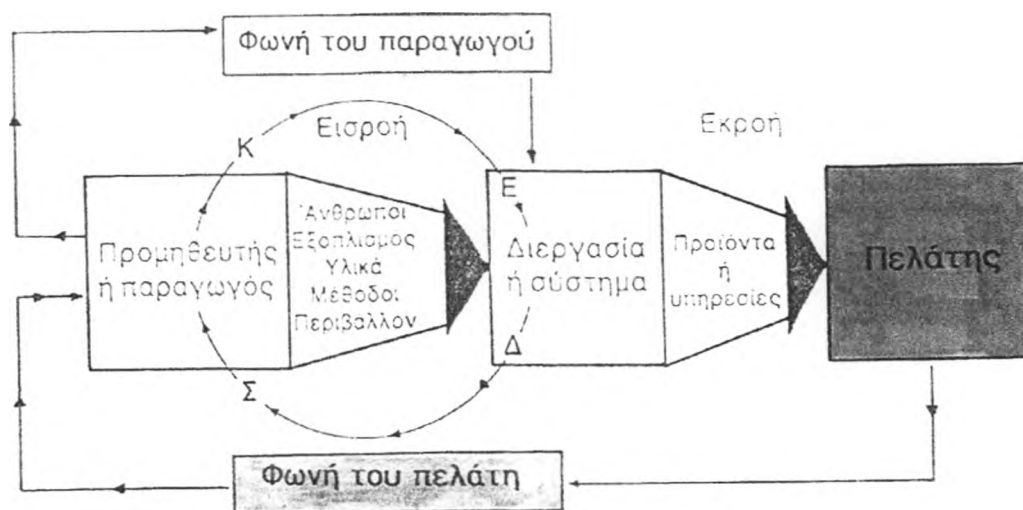
Ο κύκλος αυτός της συνεχής βελτίωσης αποτελείται από τέσσερα βασικά στάδια: Σχεδίασε - Κάνε - Έλεγε – Δράσε.



Σχεδιάγραμμα 12: Ο κύκλος της συνεχούς βελτίωσης του Deming:
Σχεδιάσε - Κάνε - Έλεγε – Δράσε

Σε αυτά αντικατοπτρίζονται οι τρόποι διδασκαλίας μιας επιστημονικής βελτίωσης της ποιότητας, μέσα από μία διαδικασία που επαναλαμβάνεται διαρκώς αφού το ένα είναι συνέχεια του άλλου. Πρόκειται για μια διαδικασία η οποία θα βοηθήσει την οργάνωση της ποιότητας να σταθεροποιηθεί και να υπάρξει μακροπρόθεσμα. Συνήθως, απευθύνεται σε Ο.Τ.Α., σε Δήμους, για την αποτελεσματική παροχή υπηρεσιών.

Ο κύκλος της συνεχούς βελτίωσης "ΣΚΕΔ" (Σχεδιάσε, Κάνε, Έλεγε, Δράσε) πρέπει να οδηγεί κάθε δραστηριότητα της επιχείρησης και γενικά ολόκληρο το σύστημα όπως δείχνει το σχεδιάγραμμα που ακολουθεί.



Σχεδιάγραμμα 13: Ο κύκλος ΣΚΕΔ και το σύστημα

Το σχεδιάγραμμα 13 μας δείχνει την επιρροή που ασκεί ο κύκλος της συνεχούς βελτίωσης (ΣΚΕΔ) σε κάθε δραστηριότητα ενός Ο.Τ.Α. και γενικά σε ολόκληρο το σύστημα. Γενικότερα η όλη διαδικασία στο σχεδιάγραμμα κατευθύνεται στον πολίτη με στόχο την ικανοποίησή του μέσα από την παροχή ποιοτικών δημοτικών υπηρεσιών.

Καταρχήν, εισακούεται η φωνή του πολίτη και ανάλογα με τις ανάγκες και τις προσδοκίες του πραγματοποιείται η περαιτέρω διαδικασία βελτίωσης της ποιότητας. Βασιζόμενος ο Ο.Τ.Α. στις ανάγκες του πολίτη επιχειρεί την προμήθεια των κατάλληλων υπηρεσιών και γενικά εισρέουν οι απαραίτητοι πόροι ενός Ο.Τ.Α. Η εφαρμογή του κύκλου ΣΚΕΔ είναι εμφανής στο όλο σύστημα του σχεδιαγράμματος αυτού.

Στην επίτευξη του σκοπού του οργανισμού συντελεί η κατάλληλη υποδομή αυτού (άνθρωποι, εξοπλισμός, υλικό, περιβάλλον) καθώς και η εφαρμογή της κατάλληλης διαδικασίας παροχής υπηρεσιών. Η κατάλληλη διεργασία θα συμβάλλει ώστε το επόμενο βήμα να είναι η εκροή ποιοτικών υπηρεσιών προς τον πολίτη με αποτέλεσμα την ικανοποίησή του. Τέλος, η όλη εικόνα του σχεδιαγράμματος μας δείχνει ότι αυτή η διαδικασία δεν σταματά, αλλά συνεχώς

επαναλαμβάνεται με τον ίδιο τρόπο, επιδιώκοντας την συνεχή βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών.

5.5.1. Τα στάδια του κύκλου ΣΚΕΔ.

Στάδιο 1^ο: "Σχεδίασε".

Σε αυτό το στάδιο που θα αρχίσει η διαδικασία βελτίωσης, είναι απαραίτητο να σχεδιαστεί ένα αποτελεσματικό πρόγραμμα ποιότητας που θα διαγράφει την πορεία των ενεργειών που θα ακολουθήσουν. Επιπλέον θα πρέπει να παίρνονται οι κατάλληλες αποφάσεις για την πραγματοποίηση των στόχων του οργανισμού, τις βαθμιαίες αλλαγές που είναι αναγκαίες για το σύνολο των ενεργειών που θα πρέπει να σχεδιαστούν, για την πρόοδο του οργανισμού καθώς και για τις περαιτέρω υποχρεώσεις του καθενός από τους συμμετέχοντες.

Τέλος, αναγκαίο είναι να λαμβάνονται υπόψη οι συνέπειες ορισμένων πράξεων, αφού κατανοούμε ότι ο σχεδιασμός απαιτεί πρόληψη των προβλημάτων, και να παίρνονται τα ανάλογα μέτρα όταν τυχόν δημιουργηθεί κάποιο ιδιαίτερο ζήτημα.

Στάδιο 2^ο: "Κάνε"

Το στάδιο αυτό που έπεται του προηγούμενου, περιλαμβάνει την πρακτική εφαρμογή του σχεδιασμού. Συμπεριλαμβάνει την επένδυση στην εκπαίδευση η οποία βοηθά στην έγκαιρη σαφή αντίληψη των νέων εξελίξεων, την λεπτομερειακή μελέτη των αναγκών των πολιτών, καθώς και τη συλλογή των στατιστικών μεθόδων που μπορούν να εξασφαλίσουν την αναγκαία αυξητική βελτίωση της ποιότητας και της παραγωγικότητας.

Επίσης, σε αυτό το στάδιο, καθορίζονται οι πιο σημαντικές ενέργειες, επανεξετάζεται η πορεία που δημιουργεί σταθερότητα σκοπού για τη διαρκή

βελτίωση των υπηρεσιών, συγκροτούνται ομάδες για τις καθορισμένες δραστηριότητες, ανακοινώνονται τα αποτελέσματα, πραγματοποιούνται τυχόν αλλαγές, ή εξέταση της ποιότητας και σε τελική ανάλυση συλλέγονται και αναλύονται τα δεδομένα για βελτίωση.

Στάδιο 3^ο: "Έλεγξε".

Στο τρίτο στάδιο, που θεωρείται και αρκετά σημαντικό, πραγματοποιείται έλεγχος και επιθεώρηση των αποτελεσμάτων καθώς και λεπτομερειακή εξέταση αυτών. Αναγκαία επίσης, καθίσταται η αξιολόγηση και η λεπτομερής εξέταση των πιθανών παρεκκλίσεων.

Στάδιο 4^ο: "Δράσε".

Στο στάδιο "Δράσε", χρησιμοποιώντας την απαιτούμενη πείρα που έχει αποκτηθεί, γίνονται διορθωτικές προσπάθειες και αποφεύγονται λάθη. Αναγκαία είναι η ανάλυση της ισχύουσας κατάστασης οργανώνοντας περαιτέρω βελτιώσεις στον οργανισμό.

Επίσης στο στάδιο αυτό, μπορεί να ξανασχεδιαστεί η πορεία ενός προγραμματισμένου έργου και θα πρέπει να κατορθώνεται η πρόβλεψη των αποτελεσμάτων.

5.6. Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΠΑΡΑΓΟΝΤΑ

Ο σχεδιασμός, η ανάπτυξη και η αξιολόγηση ενός προγράμματος ολικής ποιότητας σε έναν οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης δεν μπορεί παρά να βασίζεται στους δημοτικούς υπαλλήλους. Οι εξωτερικοί εμπειρογνώμονες, σύμβουλοι και «διευκολυντές» μεταφέρουν στον οργανισμό την τεχνογνωσία, εγγυώνται την εξοικείωση με την φιλοσοφία και την εκμάθηση της μεθοδολογίας

αλλά δεν μπορούν να αποκαταστήσουν το προσωπικό του φορέα αυτού καθ' αυτού.

Η ποιότητα όπως ήδη επιχειρήθηκε ναδειχθεί, δεν συνιστά μια εισαγόμενη αξία αλλά μια ενδογενώς αναπτυσσόμενη ιδιότητα των υπηρεσιακών δραστηριοτήτων. Κατά συνέπεια, η επιτυχής διεκπεραίωση του προγράμματος ποιότητας προϋποθέτει την ύπαρξη ενός παγίου μηχανισμού εμπλοκής και ενεργοποίησης του συνόλου των εργαζομένων στο πεδίο εφαρμογής τους.

Το δίκτυο του κεντρικού οργάνου και των υπευθύνων ποιότητας που προεξετάθη δεν συνιστά έναν τέτοιο μηχανισμό. Ο ρόλος του δεν είναι να σχεδιάσει και να εφαρμόσει τα συγκεκριμένα, τομεακά προγράμματα ολικής ποιότητας αλλά να συντονίζει και εγγυηθεί την διάχυση του πνεύματος και των πρακτικών της ποιότητας σ' ολόκληρο τον δήμο. Η εφαρμογή των συγκεκριμένων προγραμμάτων ανά διεύθυνση αποτελεί ευθύνη του προσωπικού της διεύθυνσης. Η προσέγγιση του προγράμματος ποιότητας ωστόσο δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί εύκολα από τις τυπικές ιεραρχικές δομές της υπηρεσίας.

Δεδομένου ότι η εξασφάλιση της ποιότητας αποτελεί σε τελική ανάλυση θέμα επιτυχούς συνάρθρωσης λεπτομερειών απαιτείται η πολυδιάστατη επικοινωνία των χειριστών αυτών των λεπτομερειών. Χρειάζεται συνεπώς μια επιχειρησιακή επικοινωνία με οριζόντιο χαρακτήρα που θα επιτρέπει την ανταλλαγή εμπειριών και την διμερή και πολυμερή κατανόηση μεταξύ όλων όσων εμπλέκονται στην παραγωγή του τελικού αποτελέσματος, ανεξαρτήτως ιεραρχικού βαθμού, ειδικότητας και υπομονάδας στην οποία ανήκουν.³⁸

Μιας τέτοιας μορφής επικοινωνία δε εξασφαλίζεται από τα ιεραρχικά και δομημένα οργανωτικά σχήματα στα οποία η διακίνηση των πληροφοριών γίνεται κατά κύριο λόγο κάθετα.

³⁸ Την πολυδιάστατη αυτή επικοινωνία οι Ιάπωνες συνδέουν με την έννοια Kaizen βλ. σχετικά Imai (M) Kaizen the key to japan's competitive success, Mc Graw – Hill, N.Y., 1986

5.6.1. Οι κύκλοι ποιότητας στον δήμο

Για να καλυφθεί το κενό, η Ολική Ποιότητα ανέπτυξε μια ειδική συμμετοχική μεθοδολογία συνεργασίας του πάσης φύσεως εμπλεκόμενου προσωπικού γνώστη με τον όρο Κύκλος Ποιότητας³⁹

Η μεθοδολογία αυτή, που αποτελεί Ιαπωνική συμβολή⁴⁰ στην ποιοτική προσέγγιση, στοχεύει να επανασυνδέσει το συνεμπλεκόμενο στην επίτευξη ενός αποτελέσματος προσωπικό, σε συμμετοχική δράση.

Βασικοί κανόνες συγκρότησης και λειτουργίας ενός Κύκλου Ποιότητας σε Οργανισμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι οι ακόλουθοι:

1. Κύκλος Ποιότητας, είναι μια επιτροπή / ομάδα εργασίας η οποία συγκεντρώνει όλους όσους, ανεξαρτήτως ιεραρχικής θέσης, ειδικότητας ή υπομονάδας, συνεμπλέκονται στην παραγωγή ενός συγκεκριμένου υπηρεσιακού αποτελέσματος.
2. Για κάθε επιλεγέν αντικείμενο προς ποιοτική βελτίωση πρέπει να συγκροτηθεί ένας κύκλος ποιότητας. Ο ίδιος κύκλος μπορεί να αναλάβει την ευθύνη περισσότερων του ενός προγραμμάτων ποιοτικής βελτίωσης σε συναφή υπηρεσιακά αντικείμενα.
3. Κάθε κύκλος ποιότητας απαρτίζεται από την στενή και την ευρεία περιφέρειά του. Η στενή περιφέρεια περιλαμβάνει εκείνους οι οποίοι έχουν άμεση και συστηματική εμπλοκή στο προς βελτίωση αντικείμενο και συμμετέχουν σε όλες τις συνεδριάσεις. Η ευρεία περιφέρεια αποτελείται από εκείνους που επηρεάζουν εμμέσως το προς βελτίωση αντικείμενο και καλούνται στις συνεδριάσεις περιοδικά και όταν απαιτείται η συμβολή ή ενημέρωσή τους.

³⁹ βλ. σχετ. MONTEL (B), PERICORD, (M) RAVELEAU (G), Les outils des cerdes et d'amelioration de la qualite, Paris, Les editions d' organisation, 1985

⁴⁰ Κυρίως του Kaoru Ishikawa, βλ. σχετ. ISHIKAWA (K) Guide to Quality Control, Quality Ressources, White Plains, N.Y. 1982

4. Η συμμετοχή στον κύκλο ποιότητας είναι εθελοντική. Στόχο πρέπει να αποτελεί η εμπλοκή του συνόλου των συναρμοδίων υπαλλήλων. Η εμπλοκή αυτή δεν μπορεί ωστόσο να πραγματοποιηθεί καταναγκαστικά. Η αρχή γίνεται λοιπόν με συμμετοχή όσων επιθυμούν να συμμετάσχουν στην διαδικασία αυτή. Μόνο όσοι αυτοβούλως αποδέχονται μια τέτοια συμμετοχή έχουν τη διάθεση να καταθέσουν παρατηρήσεις και προτάσεις συμβάλλοντας έτσι στην αντιμετώπιση του προβλήματος στο συγκεκριμένο πεδίο και στην βελτίωση της ποιότητας. Η προσέλευση των λοιπών συνεπλεκόμενων θα επιτευχθεί δια του παραδείγματος : επιλύοντας προβλήματα κα αποδεικνύοντας προβλήματα και αποδεικνύοντας την αποτελεσματικότητα άρα την χρησιμότητα της διαδικασίας.
5. Ο κύκλος ποιότητας συνεδριάζει εντός ωραρίου εργασίας. Η προϋπόθεση αυτή είναι εξαιρετικά σημαντική για ένα ΟΤΑ και γενικότερα για τις δημόσιες υπηρεσίες διότι πρέπει να καθίστανται σαφές ότι οι διαδικασίες ποιοτικής βελτίωσης αποτελούν ουσιαστικό συστατικό της υπηρεσιακής δραστηριότητας αυτής καθ' αυτής. Οι εκτός ωραρίου συσκέψεις του κύκλου ποιότητας αφ' ενός μεν θα αποθαρρύνουν έτι περαιτέρω τους μη εθελοντικά εμπλεκόμενους υπαλλήλους, αφ' ετέρου δε κινδυνεύουν να δημιουργήσουν για τον κύκλο την εικόνα μιας ελιτιστικής ομάδας που κινείται από ιδιορρυθμία ή προς ίδιον όφελος.
6. Η συχνότητα και η διάρκεια των συνεδριάσεων του κύκλου ποικίλλει αναλόγως του πεδίου δραστηριοτήτων στο οποίο αναφέρεται, του αντικειμένου το οποίο επιχειρεί να βελτιώσει αλλά και της φάσης ανάπτυξης στην οποία βρίσκεται το ποιοτικό εγχείρημα. Κατά τις περιόδους αρχικού σχεδιασμού αντιμετώπισης μιας οξυμένης κατάστασης ή επεξεργασίας μιας κρίσιμης παραμέτρου του προβλήματος, οι συναντήσεις θα πρέπει να είναι

συχνότερες και η διάρκεια τους μεγαλύτερη. Μια δίωρη συνεδρίαση ανά 15μερο είναι ωστόσο ο ελάχιστος ρυθμός εργασίας που επιτρέπει στον κύκλο και διατηρείται εν ζωή.

7. Τις εργασίες του κύκλου συντονίζει κατά κανόνα ο προϊστάμενος της μονάδας στην αρμοδιότητα της οποίας ανήκει το προς βελτίωση αντικείμενο. Ο ρόλος του συντονιστή, η ιδιαιτερότητα του οποίου αποδίδεται με τον εν χρήσει διεθνώς γαλλικό όρο «animateur» - εμψυχωτής, είναι εξαιρετικά σημαντικός. Δεν πρόκειται ασφαλώς για κλασσικού τύπου ιεραρχική σχέση με δικαίωμα εντολής και ελέγχου. Μια τέτοια σχέση μεταξύ του «εμψυχωτή»- προϊστάμενου και των υφιστάμενων του που μετέχουν εθελοντικά στον κύκλο ποιότητας υφίσταται ούτως ή άλλως στο επίπεδο των οργανικών τους θέσεων: τους συνδέει ιεραρχική υπαγωγή. Η σχέση τους αυτή ωστόσο και οι υπηρεσιακές λειτουργίες που διεκπεραιώνει είναι προφανές ότι δεν εξασφάλισε την απρόσκοπτη επίτευξη των κοινών υπηρεσιακών στόχων. Η ίδια η ύπαρξη του κύκλου ποιότητας, που πιστοποιεί την συνειδητοποιημένη ανάγκη επίλυσης του προβλήματος με νέους τρόπους, αυτό ακριβώς φανερώνει.

Κατά συνέπεια, θα αποτελούσε σφάλμα να αναπαραχθεί εντός των πλαισίων του κύκλου ποιότητας η ιεραρχική σχέση που συνδέει τα μέλη του. Μια τέτοια αναπαραγωγή θα δέσμευε τους υφιστάμενους και θα περιόριζε την διάθεση τους για κριτική, κατάθεση εμπειριών και παραγωγή προτάσεων. Η βασική συνδετική ουσία του κύκλου δεν μπορεί να είναι άλλη από το κοινό ενδιαφέρον των μελών του για βελτίωση της υφιστάμενης κατάστασης. Από την άλλη πλευρά απαιτείται μια αποτελεσματικά δομημένη διαδικασία συζητήσεων στα πλαίσια του κύκλου. Σε αντίθετη περίπτωση και δεδομένης της ποικιλίας προτεραιοτήτων και οπτικών μέσω των οποίων τα διαφορετικά πρόσωπα τείνουν να προσεγγίζουν το ίδιο γεγονός ή φαινόμενο, οι εργασίες του κύκλου κινδυνεύουν να εκφυλισθούν μέσα από πλατειασμούς άσκοπη δαπάνη χρόνου και ανάπτυξη φυγόκεντρων

τάσεων. Για να αποφευχθεί ένας παρόμοιος κίνδυνος απαιτείται αποτελεσματικός συντονισμός των εργασιών του κύκλου. Γίνεται λοιπόν αντιληπτός ο κρίσιμος αλλά και δυσχερής ρόλος του συντονιστή. Από την μια δεν πρέπει να παίζει τον ρόλο του βασιζόμενος στην ιεραρχική του εξουσία διότι κινδυνεύει να αποθαρρύνει τον διάλογο, την κριτική και την παραγωγή ιδεών από όλα τα μέλη της ομάδας, στόχος που συνιστά και τον λόγο ύπαρξης του κύκλου. Από την άλλη, όμως πρέπει να κατευθύνει τις εργασίες του κύκλου σε συγκεκριμένα αποτελέσματα αποτρέποντας τον αποπροσανατολισμό και την χαλάρωση. Για να μπορέσει να παίζει ουσιαστικά τον ρόλο του ο συντονιστής θα πρέπει αφ' ενός μεν να επιλεγεί πολύ προσεκτικά βάσει συγκεκριμένων συμπεριφοριακών κριτηρίων (με αποφυγή π.χ. ιδιαίτερα αυταρχικών ή εριστικών χαρακτήρων) αφ' ετέρου δε να εκπαιδευτεί ειδικά.

Τα πορίσματα των εργασιών του κύκλου εφαρμόζονται με συγκεκριμένο πρόγραμμα δράσης, όπως προαναφέρθηκε. Εάν οι αποφάσεις που απαιτούνται για την εφαρμογή του προγράμματος εμπίπτουν στα λειτουργικά και ιεραρχικά όρια ευθύνης του προϊστάμενου – συντονιστή μπορούμε να έχουμε άμεση υλοποίηση των πορισμάτων. Σε περίπτωση που οι αποφάσεις απαιτούν ανώτερο επίπεδο ιεραρχικής ευθύνης τότε τα πορίσματα του κύκλου ποιότητας λαμβάνουν την μορφή εισήγησης προς το ιεραρχικά ανώτερο αρμόδιο όργανο. Σε κάθε περίπτωση, όμως ενημερώνεται για τα πορίσματα και τις προτάσεις το κεντρικό όργανο ποιότητας το οποίο και παρεμβαίνει για την εξάλειψη τυχόν δυσχερειών εφαρμογής.

5.7. ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Οι κοινωνικό-οικονομικές εξελίξεις των τελευταίων ετών σε παγκόσμιο επίπεδο ωθούν τόσο την λήψη των διοικητικών αποφάσεων, αλλά κυρίως την

άσκηση των δημοσίων πολιτικών σε όργανα και δομές ευρισκόμενες πλησιέστερα στα πεδία και επίπεδα εφαρμογής και επιπτώσεων των πολιτικών αυτών.

Η νέα αυτή κατάσταση δημιουργεί συνθήκες αυξημένης αποκέντρωσης της δημόσιας δράσης γεγονός που αναγορεύει το τοπικό επίπεδο σε προνομιούχο χώρο σχεδιασμού και ανάπτυξης μιας μεγάλης ποικιλίας δημοσίων δραστηριοτήτων που αφορούν πρώτιστα στην παροχής υπηρεσιών στον πολίτη.

Ως εκ τούτου, ο ρόλος των δημοσίων οργανώσεων του τοπικού επιπέδου που διεκπεραιώνουν τις εν λόγω δραστηριότητες, δηλαδή των ΟΤΑ, των αναπτυξιακών συνδέσμων, των δημοτικών εταιρειών κλπ αναβαθμίζει και το ειδικό τους βάρος στα πλαίσια του δημόσιου χώρου ενισχύεται.

Η ικανότητα τους να θέτουν στόχους και να επιτυγχάνουν αποτελέσματα ικανοποιώντας συλλογικές ανάγκες γίνεται καθοριστική για την εν γένει εικόνα του δημόσιου χώρου και την ποιότητα της ένταξης των πολιτών σ' αυτόν.

Για τους παραπάνω λόγους τα παραδοσιακά διοικητικά εργαλεία αλλά και η φιλοσοφία υπηρεσιακής λειτουργίας κλασσικού τύπου δεν επαρκούν πλέον για να καταστήσουν τους ΟΤΑ αποτελεσματικούς και επιτυχείς στο έργο τους.

Οι τεχνικές της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας κατάλληλα προσαρμοσμένες στις ιδιαιτερότητες του αυτοδιοικητικού χώρου μπορούν να προσφέρουν στους ΟΤΑ και στα στελέχη του (αιρετούς και υπηρεακούς) σύγχρονη μεθοδολογία εργασίας που υπό κατάλληλες συνθήκες μπορεί να αποδειχθεί για την δημόσια δράση ενδεχομένως και περισσότερο αποτελεσματική από ότι για τις ιδιωτικές επιχειρήσεις⁴¹.

⁴¹ βλ. σχετ. ΤΣΕΚΟΣ (Θ) «Η εργασιακή ηθική ως παράμετρος της Ολικής Ποιότητας: από την εμπειρία της ιδιωτικής επιχείρησης στις προοπτικές για την Δημόσια Διοίκηση» Αθήνα, 1993

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Παπανίκος Θ. Γρηγόρης, Πόζιος Ε. Ιωάννης, «Οργάνωση και διοίκηση Επιχειρήσεων», ΑΘΗΝΑ 1993.

Λογοθέτης Ν., «Μάνατζμεντ Ολικής Ποιότητας», Ελληνική Έκδοση, ΑΘΗΝΑ, Σεπτέμβριος 1993.

Κ. Παπαρηγόπουλος, «Ιστορία του Ελληνικού Έθνους».

Μ. Μαθιουδάκη - Β. Ανδρονόπουλος: «Νεοελληνική διοικητική ιστορία». Περιοδικό "Διοικητική Μεταρρύθμιση".

Μ. Μαθιουδάκη - Β. Ανδρονόπουλος: "Αυτοδιοίκηση - αποκέντρωση", Μ Στασινόπουλος: "Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου".

Μ. Μαθιουδάκη - Β. Ανδρονόπουλος: «Ελληνική Επανάσταση και αυτοδιοίκηση», από το περιοδικό "Διοικητική Μεταρρύθμιση".

Δημοτικός και κοινοτικός κώδικας.

Ι. Τάχος «Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο».

Δ. Τσάτσος «Συνταγματικό Δίκαιο».

Σπηλιωτόπουλος, «Βασικοί θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου», 1993.

Μπιτσάνη Ε «Η οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης» σημειώσεις στο μάθημα Δημόσια Διοίκηση Καλαμάτα 1999

Τσέκος (Θ) «Η εργασιακή ηθική ως παράμετρος της Ολικής Ποιότητας. Από την εμπειρία της ιδιωτικής επιχείρησης στις προοπτικές για την δημόσια διοίκηση», Διοικητικός Εκσυγχρονισμός ΕΚΔΔ- Αθήνα 1993.