

### 3.7 Η ελληνική πραγματικότητα και ο δημόσιος εκσυγχρονισμός

Η κακή ποιότητα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης αποτελεί αντικείμενο συζητήσεων εδώ και χρόνια και εντοπίζεται σε πολλές εκθέσεις ειδικών αναλυτών και ακαδημαϊκών. Φυσικά, δεν θα μπορούσαν σε καμία περίπτωση να παραλειφθούν οι καθημερινές συζητήσεις των απλών Ελλήνων πολιτών για την κακή κατάσταση της δημόσιας διοίκησης, αφού αυτοί είναι και οι τελικοί αποδέκτες των δημόσιων υπηρεσιών. Σύμφωνα με τους Makrydemetres, Zervopoulos και Pravita (2016), ο Βαρβαρέσος (1952) επισημαίνει τρεις βασικές αδυναμίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης:

1. Την άνιση κατανομή προσωπικού στις διάφορες κρατικές υπηρεσίες και θεσμούς, που έχει ως αποτέλεσμα τη συγκέντρωση προσωπικού σε κεντρικές υπηρεσίες και την αποδυνάμωση των αποκεντρωμένων περιφερειακών υπηρεσιών.
2. Τις μακρά εδραιωμένες πελατειακές πρακτικές ευνοιοκρατίας, οι οποίες παραβιάζουν τις αρχές της αξιοκρατίας, ενθαρρύνουν τη διαφθορά και τη δωροδοκία και ευθύνονται για τη δημιουργία χαμηλού ηθικού ακόμα και στα ανώτερα στελέχη.
3. Την επικράτηση φορμαλιστικών πρακτικών, δηλαδή την υπερβολική προσκόλληση στον νόμο και στον τύπο, η οποία εντοπίζεται σε όλη την έκταση της δημόσιας διοίκησης και η οποία παρεμποδίζει όχι μόνο την ανάληψη πρωτοβουλιών και τη δημιουργικότητα, αλλά επιδρά ιδιαίτερα αρνητικά και στους πολίτες, πλήττοντας περισσότερο αυτούς που ανήκουν στα κατώτερα και πιο ευάλωτα στρώματα της κοινωνίας.

Επιπλέον, κατά τους Μέργο και Μακρυδημήτρη (2012), η διόγκωση των κρατικών υπηρεσιών και η κακή δημόσια διοίκηση – αλλά ίσως και το ίδιο το πολιτικό σύστημα, αποτελούν τη «γενεσιουργό αιτία» για την οξύτατη κρίση που πλήττει τη χώρα μας. Σε ορισμένες μάλιστα περιπτώσεις η κατάσταση αυτή μπορεί να χαρακτηριστεί έως και πολύ κακή, με την ελληνική δημόσια διοίκηση να πλήττεται από έλλειψη βασικών δεξιοτήτων και αποδοτικών κινήτρων, από θεσμικά εμπόδια και νομοθετικές αγκυλώσεις, από υπερβολικό συγκεντρωτισμό και άλλες πολλές ακόμα δυσλειτουργίες που παρακωλύουν την αύξηση της απόδοσής της και την επίτευξη των επιθυμητών στόχων.

Κατά τους Πουλόπουλο και Τσιμπουκλή (2016), στο ελληνικό περιβάλλον εντοπίζονται και άλλα εμπόδια, τα οποία σχετίζονται με παρωχημένα συστήματα και λειτουργίες που συντηρούν τα μοντέλα της κάθετης ιεραρχίας, τα οποία παρακωλύουν τη δημοκρατική λήψη αποφάσεων και διακρίνονται από άκαμπτες ιεραρχικές δομές, όπου τα ανώτερα στελέχη λειτουργούν αποτρε-

πτικά για την υιοθέτηση οποιωνδήποτε καινοτομιών, αλλά και εμπόδια τα οποία ενισχύουν τα φαινόμενα παθογένειας στην ελληνική πραγματικότητα και τα οποία αποτελούν τροχοπέδη για την αναγκαία προσαρμογή της στις απαιτήσεις του εξωτερικού περιβάλλοντος.

Από την άλλη, η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα υιοθετεί ένα σύστημα διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού της το οποίο επικεντρώνεται κυρίως στην «καριέρα» και στην «αρχαιότητα» του προσωπικού (career based system). Το σύστημα αυτό δίνει έμφαση σε αντικειμενικά και αυστηρά κριτήρια ένταξης για την κάλυψη μιας μόνιμης θέσης εργασίας στον δημόσιο τομέα, στη στοχοθεσία καριέρας, την ενδοϋπηρεσιακή ανέλιξη βάσει χρονικών και στατικών κριτηρίων αξιολόγησης (αρχαιότητα και τυπικά προσόντα) και την αναμονή για συνταξιοδότηση. Ωστόσο, με το σύστημα αυτό παραμερίζονται βασικά χαρακτηριστικά των εργαζομένων όπως είναι η ικανότητά τους να μπορούν να ανταποκριθούν με επιτυχία στις απαιτήσεις της θέσης που κατέχουν ή για να μπορέσουν να εξελιχθούν και να προαχθούν (Ραμματά, 2016). Επιπλέον, παρέχονται γενικά κίνητρα για την υποκίνηση των εργαζομένων και η ευθύνη αποδίδεται συλλογικά, σε αντιδιαστολή με άλλα συστήματα που επιδιώκουν την εφαρμογή εξατομικευμένων κινήτρων και την ατομική ευθύνη της απόδοσης κάθε εργαζόμενου από την οποία εξαρτάται και η αμοιβή του (Παπαλεξανδρή & Μπουραντάς, 2016).

Παρόμοια είναι και η τοποθέτηση των Condrey και Ledvinka (2010), οι οποίοι επίσης υποστηρίζουν ως κρίσιμο παράγοντα για την ορθή αντιμετώπιση των σύγχρονων προκλήσεων τη σωστή υποκίνηση του ανθρώπινου δυναμικού και την κατάλληλη εκπαίδευσή του για την ανάπτυξη και βελτίωση των δεξιοτήτων του. Επιπρόσθετα, θα πρέπει να επισημανθεί ότι η γνώση και μόνο των διαφόρων θεωριών υποκίνησης δεν αρκεί για τη διαμόρφωση μιας ολοκληρωμένης πρακτικής υποκίνησης των εργαζομένων, καθώς θα πρέπει οπωσδήποτε να λαμβάνεται υπόψη η διαφορετικότητα και ιδιαιτερότητα του ανθρώπινου δυναμικού (Κουτούζης, 1999).

*«Η υποκίνηση δεν μπορεί να αντικαταστήσει ή να καλύψει την έλλειψη δεξιοτήτων και ικανοτήτων κάποιου εργαζόμενου, και κατάλληλων συνθηκών. Αυτά είναι προϋποθέσεις πάνω στις οποίες θα [πρέπει] να στηριχθεί η προσπάθεια της υποκίνησης. ... Ο διαφορετικός τρόπος με τον οποίο η κάλυψη διάφορων αναγκών μπορεί να υποκινήσει διαφορετικά άτομα είναι επίσης σημαντικό στοιχείο.»*

(Κουτούζης, 1999, σ. 189)

Έτσι, ολοένα και περισσότερο καθίσταται γενικά αποδεκτό ότι η δημόσια διοίκηση και κατ' επέκταση οι δημόσιοι οργανισμοί στην Ελλάδα δεν παρέχουν ποιοτικές υπηρεσίες στους πολίτες, με αποτέλεσμα τις τελευταίες δεκα-

ετίες να υλοποιούνται ολοένα και περισσότερες προσπάθειες για την αλλαγή της κατάστασης αυτής (Κουστέλιος, Μπελιάς, & Ζουρνατζή, 2021), ιδιαίτερα δε σήμερα που η φήμη και το κύρος της δημόσιας διοίκησης πλήττεται, δημιουργώντας χαμηλό ηθικό στους δημοσίους υπαλλήλους, ενώ παράλληλα περιορίζονται οι διαθέσιμοι πόροι και αυξάνονται οι πιέσεις (Μπουρμπούλη, Νιφόρου, & Χαμάκος, 2020β).

Μέσα σε αυτές τις συνθήκες η μεταρρυθμιστική πορεία αποτελεί πλέον μονόδρομο, προκειμένου να δημιουργηθεί μια ευέλικτη και αποτελεσματική δημόσια διοίκηση, η οποία θα βρίσκεται στο πλευρό των πολιτών και θα έχει ως βασικό της στόχο την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών και την άριστη εξυπηρέτησή τους (Κόκκινου, 2017) με το «ανθρώπινο κεφάλαιο» να αναδεικνύεται ως βασικός μοχλός για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης (Κόκκινου, 2017· Ζυγούρης, Κουτλουμπάση, & Παγούνη, 2018· Μπουρμπούλη, Νιφόρου, & Χαμάκος, 2020β), από την ποιότητα του οποίου εξαρτάται η επιτυχία όλου αυτού του εγχειρήματος (Papalexandris & Nikandrou, 2000).

Οστόσο, η πορεία προς τη διοικητική μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης απαιτεί τη μετάβαση σε ένα σύστημα που θα επικεντρώνεται στα «χαρακτηριστικά της εργασιακής θέσης» (position based system), αλλά και στη δυναμικότητα των επαγγελματικών ικανοτήτων και δεξιοτήτων κάθε εργαζομένου (competency based approach) σε σχέση με τις εργασιακές απαιτήσεις κάθε θέσης. Αυτό θα έχει ως αποτέλεσμα μια μορφή αποκεντρωμένης δημόσιας διοίκησης, η οποία θα εστιάζει στην παρακίνηση, στη στοχοθεσία και στην αύξηση της παραγωγικότητας του ανθρώπινου δυναμικού στον δημόσιο τομέα (Ραμματά, 2016).

Αξίζει να επισημανθεί ότι ο Ο.Ο.Σ.Α.<sup>38</sup> αξιοποιώντας τις πρακτικές και τα πεπραγμένα διαφόρων κρατών, κατά τη διάρκεια της πρόσφατης πανδημίας του Covid-19, αλλά και την πρότερη εμπειρία του σε ζητήματα ανάπτυξης ανθρώπινου δυναμικού, στη νέα ετήσια έκδοσή του *Public Employment and Management 2021*, παρουσιάζει ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο για το μέλλον του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης. Ειδικότερα, επισημαίνει **πέντε βασικές συνιστώσες** για την ενδυνάμωση του ανθρώπινου δυναμικού του δημοσίου τομέα, οι οποίες συνοψίζονται ως εξής (Παπαδάκη & Ζήσης, 2022):

38. Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.) αποτελεί έναν διεθνή οργανισμό στον οποίο συμμετέχουν ανεπτυγμένες χώρες και στόχο του έχει τη δημιουργία ενός συνεργατικού περιβάλλοντος μέσω του οποίου συλλέγονται στοιχεία από διάφορες μελέτες και αναλύσεις που πραγματοποιούνται σε διάφορα πεδία και αφορούν τις κοινωνικές αλλαγές, το περιβάλλον, την τεχνολογία κλπ. Έτσι, παρέχονται στα κράτη πληροφορίες και δίνεται η δυνατότητα σύγκρισης εφαρμογών πολιτικής, εξεύρεσης λύσεων σε κοινά προβλήματα και προσδιορίζονται οι καλές πρακτικές αναφορικά με τις επικρατούσες τάσεις για την οικονομική τους ανάπτυξη (Organisation for European Economic Co-operation. OECD, χ.χ.).

1. **Πρόσληψη**, βάσει νέων καινοτόμων τρόπων για την προσέλκυση και αξιολόγηση των νεοεισερχόμενων εργαζόμενων στο δημόσιο, οι οποίοι πλέον απαιτείται να διαθέτουν νέες και διαφορετικές δεξιότητες και ικανότητες συγκριτικά με το παρελθόν.
2. **Μάθηση και Ανάπτυξη**, για την επαγγελματική κατάρτιση των δημοσίων λειτουργών, η οποία να διασφαλίζει αφ' ενός τη συνεχή και διαρκή εξέλιξη και βελτίωση ανάπτυξης των βασικών δεξιοτήτων τους αλλά και την αξιοποίηση της άρρητης γνώσης και της εργασιακής τους εμπειρίας.
3. **Διοίκηση απόδοσης**, που σχετίζεται με τη θέσπιση κατάλληλων κινήτρων για την αποτελεσματικότερη υποκίνηση των υπαλλήλων, αλλά και με την ανεύρεση διαφορετικών κινήτρων πέρα από την αύξηση των οικονομικών απολαβών. Επίσης, εκ μέρους του δημόσιου οργανισμού προτείνεται η εφαρμογή κατάλληλων ανταμοιβών και κινήτρων που να ενθαρρύνουν τη συμμετοχή σε νέες εκπαιδευτικές διεργασίες για την εκμάθηση και απόκτηση νέων δεξιοτήτων, όπως και στοχευμένες αυξήσεις οικονομικών απολαβών, οι οποίες να συνδέονται με ευκαιρίες μακροπρόθεσμης επαγγελματικής ανέλιξης και την εσωτερική κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων.
4. **Στρατηγική διαχείριση ταλέντων**, βάσει τεχνικών στις οποίες θα πρέπει να εκπαιδευτούν οι διευθυντές προσωπικού, ώστε να δοθεί έμφαση στην προληπτική ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και όχι απλά και μόνο στην αντιμετώπιση καθημερινών ζητημάτων.
5. **Ηγεσία και Ικανότητα Παροχής Υπηρεσιών**, επενδύοντας στην ανάπτυξη των ικανοτήτων των δημοσίων οργανισμών με στόχο την αποτελεσματικότητα και την ενίσχυση της αξιοπιστίας τους. Ειδικότερα, συστήνεται η συνεχής διερεύνηση και ανίχνευση των ικανοτήτων και δεξιοτήτων του προσωπικού, η προσέλκυση και διατήρηση των καταλληλότερων υπαλλήλων, η αμερόληπτη και αξιοκρατική πρόσληψή τους, η ανάπτυξη και ενδυνάμωση μαθησιακής κουλτούρας και γνώσης στις υπηρεσίες, και η αξιολόγηση και επιβράβευση των αποδοτικών και ταλαντούχων εργαζομένων.

Επιπρόσθετα, ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης πέρα από την ποιότητα του ανθρώπινου δυναμικού, θα πρέπει να λαμβάνει σοβαρά υπόψη του τις επιθυμίες και ανάγκες των πολιτών, συμβάλλοντας στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της χώρας (Μιχαλόπουλος, 2003). Ένα αναβαθμισμένο ανθρώπινο δυναμικό, το οποίο θα έχει επαναπροσδιορίσει τον ρόλο του<sup>39</sup>, και οι συμμετοχικές διαδικασίες θα αποτελούν ανταγωνιστικό πλεονέ-

39. Η Ραμματά (2016) μιλάει για νέους και πολυδιάστατους ρόλους στους οποίους καλούνται να ανταποκριθούν σήμερα οι δημόσιοι υπάλληλοι, προκειμένου να μπορέσουν να προσαρμοστούν «στο σύγχρονο απαιτητικό και συνεχώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον... σήμερα οι δημόσιοι υπάλληλοι

κτημα, καθώς η ευφυΐα δεν ανήκει μόνο στους έχοντες υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης<sup>40</sup>. Συνεπώς, καθίσταται αναγκαία η δημιουργία ενός συστήματος το οποίο θα διευκολύνει την επικοινωνία με όλους τους εργαζόμενους, διά μέσου του οποίου η γνώση και η πληροφορία θα διαχέεται και όλοι θα μαθαίνουν από όλους, μετατρέποντας το σύνολο των εργαζομένων σε «αποδέκτες μιας διά βίου διαδικασίας μάθησης – lifelong learners» (Κέφης, 2014).

*«Κύριος παράγοντας για την επιτυχία της διοικητικής μεταρρύθμισης αναδεικνύεται αναμφισβήτητα το ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης. Για το λόγο αυτό επιτακτική ανάγκη αποτελεί η ανάπτυξη του και η βελτίωση της ποιότητάς του. Επιπρόσθετα, καταλυτική θα μπορούσε να αποδειχθεί η συνεισφορά μιας στοχευμένης και προσαρμοσμένης στην τρέχουσα διοικητική πραγματικότητα στρατηγικής ηγεσίας, η οποία θα στοχεύσει στη σταδιακή υποκίνηση των στελεχών του δημοσίου τομέα, καταρρίπτοντας αρνητικά στερεότυπα και χρόνιες ιδεοληπτικές προσεγγίσεις για το δημόσιο τομέα.»*

(Κόκκινου, 2017, σ. 174)

Επίσης, απαιτείται κατάλληλη διαχείριση και ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης μέσω στοχευμένων ενεργειών, το οποίο οφείλει πλέον να κατανοήσει τον σημαντικό ρόλο του. Ωστόσο, έμφαση θα πρέπει αρχικά να δοθεί στον ρόλο της ηγεσίας, η οποία, όπως προαναφέρθηκε, αποτελεί βασικό παράγοντα αλλαγής της δημόσιας διοίκησης εκπληρώνοντας τους στόχους της και δημιουργώντας τις προϋποθέσεις εκείνες για την εισαγωγή και υιοθέτηση νέων γνώσεων και καινοτομιών και την αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών, καταρρίπτοντας αρνητικά στερεότυπα και χρόνιες δυσλειτουργικές οπτικές και παραδοχές, οι οποίες ενδυναμώνουν τις γνωστές παθογένειες του δημοσίου τομέα (Κόκκινου, 2017).

Παρ' όλα αυτά, αν και η διά βίου μάθηση επισημαίνεται συχνά στον δημόσιο λόγο ως ένα από τα πιο βασικά εργαλεία για την αντιμετώπιση της κρίσης, οι ενέργειες που γίνονται στην πραγματικότητα είναι ελάχιστες (Καραλής, 2013). Παρόμοια είναι και η τοποθέτηση των Πουλόπουλου και Τσιμπουκλή (2016), οι οποίοι επισημαίνουν ότι στη χώρα μας δεν αξιοποιήθηκαν όσο θα έπρεπε οι μαθησιακές και εκπαιδευτικές ευκαιρίες για την ανάπτυξη των οργανισμών και τον μετασχηματισμό τους σε οργανισμούς μάθησης, κυρί-

*πρέπει να επιδείξουν ικανότητες χειρισμού νομικών θεμάτων, διοικητικών, οικονομικών και πρακτικών ζητημάτων σε διαφορετικούς τομείς και πεδία» (Ραμματά, 2016, σ. 232).*

<sup>40</sup>.«Οι απλοί εργαζόμενοι σε μια επιχείρηση εντυπωσιάζουν συχνά τους προϊσταμένους τους με τις καινοτομίες και τις ριζοσπαστικές απόψεις τους για τον τρόπο επίλυσης των προβλημάτων» (Κέφης, 2014, σ. 103).

ως λόγω της επικρατούσας κουλτούρας, οι βάσεις της οποίας καλλιεργούνται ήδη από τη σχολική ηλικία. Ωστόσο, υποστηρίζουν ότι η ανάπτυξη και η εξέλιξη των σύγχρονων οργανισμών θα πρέπει να βασίζεται στην κινητοποίηση του στελεχιακού δυναμικού τους, στην ανάπτυξη συνθηκών εμπιστοσύνης και στη λήψη αποφάσεων μέσω συνεργατικών και δημοκρατικών διεργασιών μάθησης.

*«Σε αυτό το περιβάλλον της ρευστότητας και της αποσταθεροποίησης, η εκπαίδευση μπορεί να μετατρέψει τον κίνδυνο για άτομα και οργανισμούς σε ευκαιρία.»*

(Πουλόπουλος & Τσιμπουκλή, 2016, σ. 156)

Ολοκληρώνοντας, θα λέγαμε ότι μπορεί μερικές φορές όλες οι προσπάθειες ανάπτυξης των δεξιοτήτων και ικανοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης να φαντάζουν μάταιες ή και να αποδεικνύονται «σιςύφειες», όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στον Καραλή (2013), ωστόσο, σήμερα περισσότερο από κάθε άλλη φορά το κράτος αλλά και οι διάφοροι φορείς οφείλουν να λάβουν σοβαρά μέτρα για την ενίσχυση και ανάπτυξη των ικανοτήτων και δεξιοτήτων των εργαζομένων. Στη συνέχεια, παρατίθεται απόφιο απόσπασμα συνέντευξης που έδωσε γυναίκα εργαζόμενη στη μελέτη που πραγματοποιήθηκε από τα Ινστιτούτα της Γενικής Συνομοσπονδίας Εργατών Ελλάδας (ΓΣΕΕ) και της Γενικής Συνομοσπονδίας Επαγγελματιών Βιοτεχνών Εμπόρων Ελλάδας (ΓΣΕΒΕΕ), υπό την εποπτεία του Καθηγητή Θανάση Καραλή, αναφορικά με τα κίνητρα και εμπόδια για τη συμμετοχή σε εκπαιδευτικές διαδικασίες (βλ. κεφάλαιο 1), ένα απόσπασμα που περιγράφει ρεαλιστικά και αυθόρμητα την πραγματικότητα, αλλά και που αποτυπώνει πολύ αποτελεσματικά την ανεκτίμητη αξία και σπουδαιότητα της εκπαίδευσης ενηλίκων.

*«Θεωρώ ότι σε περιόδους κρίσης η εκπαίδευση ενηλίκων είναι πάρα πολύ σημαντική... Στις περιόδους κρίσης το αρνητικό είναι ότι ο άνθρωπος επειδή πιστεύει ότι δεν πρόκειται να πάει τίποτε καλύτερα, απογοητεύεται. Πρέπει πάντα να θεωρείς και είναι σίγουρο ότι τα πράγματα θα φτιάξουν, κύκλος είναι θα γυρίσει δηλαδή δεν υπάρχει περίπτωση. Πρέπει λοιπόν, εσύ να είσαι έτοιμος, εξοπλισμένος ώστε με το που θα καλυτερεύσουν τα πράγματα να είσαι σε θέση αμέσως να καταφέρεις αυτό που θες. Και σε βοηθάει να ολοκληρωθείς σαν άνθρωπος και σε βοηθάει να αντιμετωπίσεις τις όποιες δυσκολίες υπάρχουν.»*

(Καραλής, 2013, σ. 122)