

# Εκπαίδευση, Δια Βίου Μάθηση, Έρευνα και Τεχνολογική Ανάπτυξη, Καινοτομία και Οικονομία

Τόμ. 1 (2016)

Πρακτικά Πρώτου Πανελληνίου Συνεδρίου



Ανάπτυξη εργαζομένων μέσα από τη μάθηση στη  
σύγχρονη ελληνική δημόσια διοίκηση

Μαρία Ραμματά

doi: [10.12681/elrie.789](https://doi.org/10.12681/elrie.789)

# Ανάπτυξη εργαζομένων μέσα από τη μάθηση στη σύγχρονη ελληνική δημόσια διοίκηση

Μαρία Ραμματά

[m.rammata@gmail.com](mailto:m.rammata@gmail.com)

Διδάκτωρ του Πανεπιστημίου Σορβόνης, Παρίσι Ι, Συνεργαζόμενο Εκπαιδευτικό

Προσωπικό στο Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο (ΕΑΠ)

## Περίληψη

Η μετάβαση σε μία σύγχρονη δημόσια διοίκηση, μεταρρυθμισμένη και μετα-γραφειοκρατική, συνδέεται και με τη μετάβαση από ένα σύστημα διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού με έμφαση στην *καριέρα των υπαλλήλων*, σε ένα σύστημα που θα θεμελιώνεται στη *δυναμικότητα των επαγγελματικών χαρακτηριστικών* και των *δεξιοτήτων* των εργαζομένων στη δημόσια διοίκηση και θα αναγνωρίζει τη συνεισφορά τους στην οργανωσιακή απόδοση. Το σύστημα που έμφαση δίνει στα χαρακτηριστικά των εργαζομένων προτείνεται ως πιο βελτιωμένο και ικανό να οδηγήσει στη μέγιστη παραγωγικότητα το δημόσιο τομέα. Οι σύγχρονες αποστολές της δημόσιας διοίκησης και οι αυξημένες απαιτήσεις των μελών του κοινωνικού συνόλου επιτάσσουν, ακόμη, τον επαναπροσδιορισμό του ρόλου των δημοσίων λειτουργών. Οι δημόσιοι λειτουργοί *σήμερα*, αντιμετωπίζουν το έκτακτο, το μη αναμενόμενο, το επείγον και το διαφορετικό και για το σκοπό αυτό, η εφαρμογή σταθερών τυποποιημένων διαδικασιών για ίδια ή παρόμοια προβλήματα δεν βρίσκει πλέον επιτυχή εφαρμογή. Κατά τη μετάβαση στο σύστημα που θα δίδει έμφαση στις ικανότητες των στελεχών και προκειμένου να εμπεδωθεί μία νέα κουλτούρα και να ξεπεραστεί η ιεραρχική-γραφειοκρατική προσέγγιση στη δημόσια διοίκηση απαιτείται, να τεθούν σε εφαρμογή μέθοδοι που θα επιστρατεύσουν τον αναστοχασμό περιεχομένου, διαδικασίας και τον κριτικό αναστοχασμό σε όλα τα στρώματα της ιεραρχίας, ώστε να οδηγηθεί το υπαλληλικό Σώμα σε αφύπνιση, να ενεργοποιηθούν μηχανισμοί εποικοδομητικής ανατροφοδότησης και να υποβάλλονται προτάσεις προς την κατεύθυνση της βελτίωσης των παραγόμενων αποτελεσμάτων των υπηρεσιών.

**Λέξεις κλειδιά:** Μεταρρύθμιση, σύστημα καριέρας, πλαίσιο δεξιοτήτων, εποικοδομητική ανατροφοδότηση, κριτικός αναστοχασμός.

## Abstract

The transition to a post bureaucratic, modern and reformed public administration, is also associated with the transition from a career centered human resources management to a system that is grounded to the competences and the skills of employees and that fully recognizes their contribution to the organizational performance. The system that pays special attention to the competencies of the human factor is proposed as a more sophisticated and capable to lead the public sector to a higher level of productivity. New missions of public services and greater expectations of members of society require the redefinition of civil servant's role. Nowadays civil servants are facing the extraordinary and the unpredictable and for that purpose, the implementation of old stereotypes and standard operating procedures that fixed old problems no longer find successful application. During the period of transition to a new culture in civil service and in order to overcome the hierarchical and bureaucratic approach it is needed to experiment innovative methods that will incorporate the critical reflection, the content and process reflection to all levels of hierarchy so as to lead to constructive feedback and to the submission of proposals with practical solutions.

**Keywords:** Reform, career system, competency framework, constructive feedback, critical reflection

## 1. Εισαγωγή

Η αναζήτηση της βελτίωσης της απόδοσης της δημόσιας διοίκησης οδηγεί συχνά τους μελετητές στην έρευνα των δομών, στην ανάλυση του στρατηγικού προσανατολισμού της δημόσιας διοίκησης, στην επαναθεώρηση των ζητημάτων της βέλτιστης οικονομίας των πόρων, στη μελέτη της διαχείρισης θεμάτων ανθρώπινου δυναμικού, κ.ά.. Σε μεγάλο βαθμό τίθενται όλα τα παραπάνω ζητήματα σε μία σε βάθος έρευνα, ώστε να καταλήξει κανείς σε αξιόπιστα συμπεράσματα περί μίας αιτιώδους ερμηνείας της παρούσας κατάστασης της δημόσιας διοίκησης και στην κατάθεση αιτιολογημένων προτάσεων βελτίωσης. Με την παρούσα μελέτη επιχειρείται μία προσέγγιση της δυσλειτουργίας της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα, υπό το πρίσμα της στρατηγικής της στελέχωσης, του συστήματος προαγωγικής εξέλιξης και της αναθεώρησης του τρόπου ανανέωσης του δημοσιοϋπαλληλικού Σώματος σε μία προσπάθεια ενσωμάτωσης της διάστασης της συμπληρωματικότητας μεταξύ των χαρακτηριστικών του ατόμου και της θέσης εργασίας. Επιχειρείται, ακόμη, να προταθεί η απαιτούμενη μεταστροφή στην κουλτούρα της δημόσιας διοίκησης που θα οδηγήσει στην αναβάθμιση του ανθρώπινου παράγοντα και στη συμβολή του στην *αλλαγή* μέσα από μία πιο συμμετοχική και επιδραστική προσέγγιση που θα προκύψει εάν εφαρμοστούν μέθοδοι προβληματισμού, αναστοχασμού, αναδιοργάνωσης και ανάλυσης εκ των έσω.

## 2. Συστήματα Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού Με Βάση Την Αρχαιότητα Και Με Βάση Τις Ικανότητες Και Δεξιότητες Των Υπαλλήλων

Η ελληνική δημόσια διοίκηση ανήκει στην κατηγορία εκείνων των διοικήσεων που υιοθετούν, περισσότερο, ένα σύστημα διαχείρισης προσωπικού με έμφαση στην **καριέρα** και στην **αρχαιότητα** των υπαλλήλων (career based system), παρά ένα σύστημα που δίδει έμφαση στα **χαρακτηριστικά της θέσης εργασίας** (position based system). Η έμφαση στην αντικειμενικοποίηση και αυστηροποίηση των κριτηρίων ένταξης στο δημοσιοϋπαλληλικό Σώμα, η κατάληψη μίας μόνιμης οργανικής θέσης, η στοχοθεσία καριέρας, η ενδουπηρεσιακή εξέλιξη με βάση την αξιολόγηση των στατικών αξιολογικών κριτηρίων των υπαλλήλων, (πτυχίο, μεταπτυχιακό, διδακτορικό, γνώσεις ξένων γλωσσών, κ.ά.) και η «αναμονή» της συνταξιοδότησης από το δημόσιο τομέα, αποτελούν ορισμένες από τις παραδοχές του συστήματος καριέρας. Η αυστηροποίηση των χαρακτηριστικών εισόδου στη δημόσια διοίκηση που ισχύει στην Ελλάδα, συναντάται και στη Γαλλία, στη Δημοκρατία της Τσεχίας, στην Ουγγαρία, στην Ιρλανδία, στο Λουξεμβούργο, στην Ισπανία, αλλά και στην Ιαπωνία και στην Κορέα (Lavelle, 2010, OECD 2004, Παπαλεξανδρή 2001). Στο σύστημα αυτό, αναγνωρίζεται *de facto* το προβάδισμα στην προαγωγή των στελεχών εκείνων που επιβάλλεται να αναρριχηθούν στη διοικητική ιεραρχία, βάσει της ικανοποίησης του χρονικού κριτηρίου, συχνά, ανεξαρτήτως των χαρακτηριστικών τους και της ικανότητάς τους να ανταποκριθούν επιτυχώς στις απαιτήσεις της θέσης με αξιοκρατικά κριτήρια.

Σε αυτό το σύστημα έμφαση δίδεται, επίσης, στην ταύτιση του ατόμου με τα ειδικά «κάθετα» επαγγελματικά χαρακτηριστικά του εκάστοτε φορέα ή τη μορφή κλάδων (1.500 περίπου εν ισχύ στην ελληνική δημόσια διοίκηση) και άρα στη θεώρηση του ανήκειν σε ένα «Σώμα» κατά το πρότυπο των γαλλικών «Corps d'Etat» που τείνουν να δημιουργήσουν ένα είδος μονολιθικής προσέγγισης της εργασίας, προστατεύοντας τα προνόμια της εκάστοτε υπηρεσίας και προφυλάσσοντάς την από διυπηρεσιακές κοινές αξίες ή διυπουργικούς κλάδους. Η αίσθηση της ένταξης σε ένα ενιαίο σύνολο καθιστά φυσιολογική τη δυνατότητα

και μόνο παροχής σφαιρικών-συνολικών κινήτρων ή το μοίρασμα της συλλογικής απόδοσης ευθύνης, σε αντιδιαστολή με τα άλλα συστήματα που αναγνωρίζουν την ατομική αναγνώριση της προσφοράς υπηρεσίας, την ατομική απόδοση ευθύνης, την ανάγκη για παροχή εξατομικευμένων κινήτρων και την αμοιβή βάσει απόδοσης (performance related pay) (Μπουραντάς και Παπαλεξανδρή, 2004). Στην πρώτη περίπτωση, της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης, όπως αποτυπώθηκε και σε έκθεση του ΟΟΣΑ (OECD, 2011), η αξιολόγηση τείνει να πραγματοποιείται σε συνολικό επίπεδο με γενικεύσεις, όπως, όλοι είναι «πολύ καλοί» ή «καλοί», ή «όλοι αξίζουν συνολική βαθμολογία πάνω από 9», διότι στην περίπτωση της αναγνώρισης της μέτριας έως χαμηλής απόδοσης θα έπρεπε να είχε προβλεφθεί η κατάλληλη πολιτική διαχείρισης αυτού του μεσαίου απόδοσης προσωπικού (ποια θα ήταν η υπηρεσιακή του εξέλιξη, θα προβλέπεται μετακίνηση, ενίσχυση της εκπαίδευσης, υποβίβαση υπό όρους, κ.ά.) (Λαδής και Νταλάκου, 2010).

Τα συστήματα καριέρας δεν δίνουν έμφαση στην επεξεργασία συστημάτων κινήτρων, διότι η πορεία του εργαζόμενου είναι αυστηρά προδιαγεγραμμένη υπό οποιεσδήποτε συνθήκες, σε αντιδιαστολή με τα συστήματα που βασίζονται στη «θέση εργασίας» και τα οποία διασφαλίζουν μία πιο αποκεντρωμένη διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού που δίνει έμφαση στην παρακίνηση, τη στοχοθεσία και την ενθάρρυνση της παραγωγικότητας. Χώρες που ακολούθησαν αυτό το πρότυπο που έμφαση δίνει στα προσόντα του προσληφθέντος και στην αντιστοίχησή τους με τις απαιτήσεις της εκάστοτε θέσης εργασίας, είτε με εξωτερικό σύστημα πρόσληψης, είτε μέσα από την προαγωγή ή την κινητικότητα, είναι η Αυστραλία, ο Καναδάς, η Δανία, η Φινλανδία, η Ισλανδία, η Ν. Ζηλανδία, η Νορβηγία, η Σουηδία, η Ελβετία, η Μ. Βρετανία και οι ΗΠΑ (OECD, 2004 και Ciobanu, 2015).

**Η μετάβαση σε μία σύγχρονη δημόσια διοίκηση, μεταρρυθμισμένη και μετα-γραφειοκρατική, συνδέεται και με τη μεταστροφή αυτής της λογικής και τη μετάβαση προς ένα σύστημα που θα λαμβάνει υπόψη του τη δυναμικότητα των επαγγελματικών χαρακτηριστικών του εκάστοτε εργαζομένου και των δεξιοτήτων του (competency based approach), καθώς και τη σύγκρισή τους με τις απαιτήσεις της εκάστοτε θέσης εργασίας (position based system - μία τέτοια προσπάθεια γίνεται με το νέο Ν. 4369/2016) (Βαξεβανίδου και Ρεκλείτης, 2008). Σε ένα τέτοιο σύστημα οι πλάγιες οδοί εισόδου στη δημόσια διοίκηση είναι αρκετά συχνές, εφόσον ικανοποιούν το στόχο της καταλληλότητας του ατόμου, σε σχέση με τις απαιτήσεις του ρόλου και του παραγόμενου έργου της θέσης. Βασικός στόχος της νέας αυτής θεώρησης είναι η μεγιστοποίηση της συνεισφοράς του ανθρώπινου δυναμικού (βλ. πίνακα 1).**

Πίνακας 1. Κύρια δυνατά και αδύνατα σημεία των συστημάτων διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού που προωθούν τη συλλογικότητα ή την εξατομικευμένη διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού με βάση τη θέση εργασίας

	ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΚΑΡΙΕΡΑΣ		ΚΛΑΣΙΚΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΒΑΣΙΣΜΕΝΑ ΣΤΗ ΘΕΣΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ	
	ΔΥΝΑΤΑ	ΑΔΥΝΑΤΑ	ΔΥΝΑΤΑ	ΑΔΥΝΑΤΑ
<b>ΕΙΣΟΔΟΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ</b>	-Δικαιοσύνη κατά την είσοδο στο δημόσιο τομέα μέσω γραπτού διαγωνισμού -Προώθηση συλλογικών κυβερνητικών αξιών	-Ελάχιστα πρότυπα που να διαπερνούν όλα τα ιεραρχικά επίπεδα - Ελάχιστη αξιολόγηση κατά την είσοδο ως προς την αποτελεσματικότητα του υπαλλήλου - Μονολιθική προσέγγιση και αδυναμία	- Δικαιοσύνη που βασίζεται σε ανοικτές ανταγωνιστικές διαδικασίες για την κατάληψη κάθε θέσης εργασίας - Περισσότερο συλλογικές αξίες οριζόντια και κάθετα σε όλα τα ιεραρχικά επίπεδα	- Πιθανός κίνδυνος για την εμφάνιση στερεοτύπων κατά την ένταξη λόγω έλλειψης επαρκούς διαφάνειας στη διαδικασία - Αδύναμες κοινές αξίες

		προτυποποίησης μεθόδων εργασίας		ανά υπηρεσία
<b>ΠΡΟΑΓΩΓΗ</b>	Περιορισμένες δυνατότητες για «άδικο» μόνιμα/μεντ λόγω διαχωρισμού του βαθμού (που συναρτάται με το χρόνο παραμονής στην εκάστοτε θέση εργασίας) και της συγκεκριμένης καταλαμβανόμενης θέσης	Έλλειψη διαφάνειας κατά την τοποθέτηση σε διάφορες θέσεις εργασίας (λόγω της ελλιπούς ατομικής αξιολόγησης του προσωπικού και της έμφασης στη μοριοδότηση)	Δικαιοσύνη που εξασφαλίζεται με τη δυνατή ατομική απόδοση και την επακόλουθη δίκαιη και αντικειμενική αξιολόγηση	Όταν οι διαδικασίες δεν είναι διαφανείς υπάρχει κίνδυνος εκδήλωσης σχετικής προστασίας για κάποιες θέσεις προαγωγής
<b>ΚΙΝΗΤΡΑ</b>	Δεν έχουν προβλεφθεί. Η πορεία του υπαλλήλου εντός της υπηρεσίας είναι πλήρως προβλέψιμη από μέτρια έως καλή	Αντικίνητρα για όσους δεν κατοχυρώνουν την εξέλιξη με βάση την αρχαιότητα αλλά διαθέτουν επαγγελματικά προσόντα	- Δίδονται κίνητρα για αύξηση της απόδοσης - Υποκίνηση μέσω της αμοιβής λόγω καλής απόδοσης (performancerelatedpay)	Ρευστότητα ως προς τα πρόσωπα που στελεχώνουν θέσεις ευθύνης –Δυνατότητες εναλλαγών

Με την εμπέδωση των αρχών του συστήματος προσέγγισης του ανθρώπινου δυναμικού με έμφαση στη θέση εργασίας (Androniceanu, 2014) αναδεικνύονται :

- τα δυναμικά χαρακτηριστικά και τα ουσιαστικά προσόντα που απαιτούνται για την άσκηση των καθηκόντων από τον κάτοχο κάθε θέσης τα οποία θα ορίζονται *ex ante* ως απαιτούμενα για την πλήρωση της θέσης και θα αποτελούν το γνώμονα για την αξιολόγηση της ύπαρξής τους ή μη σε κάθε εργαζόμενο (merit based system).
- η συμπληρωματικότητα ως προς τις εμφανιζόμενες δεξιότητες των υπαλλήλων ανά Τμήμα ώστε να ευνοείται η Τμηματική απόδοση ως άθροισμα των επιμέρους επιδόσεων.
- η προσέγγιση της έννοιας της μη διάκρισης (φυλετικής, φύλου, σεξουαλικού προσανατολισμού, κ.ά.), της γήρανσης και της ποικιλίας του δημοσιονομικού Σώματος και της ανάπτυξης της ηγεσίας προς τους εργαζομένους μεγάλης ηλικίας, κ.ά.. (βλ. πίνακα 2).

Πίνακας 2. Λειτουργική προσέγγιση του συστήματος καριέρας και προσέγγιση του συστήματος ανάπτυξης δεξιοτήτων

Λειτουργική προσέγγιση – Καριέρας	Προσέγγιση της ανάπτυξης δεξιοτήτων
<b>Περιγραφή θέσης</b> <b>Τι έχει υλοποιηθεί ;</b> <b>Ομάδα βασικών αρμοδιοτήτων και λειτουργικές απαιτήσεις (γνώσεις, ικανότητες, υπευθυνότητα)</b>	<b>Προφίλ δεξιοτήτων</b> Τι έχει υλοποιηθεί, γιατί και πώς; Ομάδα βασικών αρμοδιοτήτων και απαιτήσεις σε δεξιότητες (γνώσεις, ικανότητες, προσωπικότητα, συμπεριφορά, αξίες και νόρμες, κίνητρα)
<b>Επιλογή</b> <b>Ποιος είναι ο υπάλληλος;</b> <b>Επιλογή με σκοπό να ικανοποιηθεί μία σύζευξη μεταξύ της λειτουργίας και του υπαλλήλου</b> <b>Επιλογή για την κάλυψη κενής θέσης</b> <b>Κριτήρια επιλογής με στόχο την κάλυψη των τρεχουσών αναγκών της θέσης</b> <b>Κριτήρια επιλογής με έμφαση στις γνώσεις, στην προσωπικότητα και στη συμπεριφορά</b>	<b>Επιλογή</b> Πώς λειτουργεί ο υπάλληλος; Επιλογή με στόχο να επιτευχθεί η σύζευξη μεταξύ των ατομικών και οργανωσιακών χαρακτηριστικών Επιλογή με στόχο την ανάπτυξη της οργάνωσης σε μακροχρόνιο ορίζοντα Επιλογή κριτηρίων με έμφαση στις δυναμικές αλλαγές σε απαιτήσεις της θέσης στο μέλλον Κριτήρια επιλογής : γνώσεις, προσωπικότητα και συμπεριφορά, αλλά επίσης και δεξιότητες, αξίες και στάσεις
<b>Ανάπτυξη</b> <b>Ανάπτυξη των γνώσεων:</b> <b>Με στόχο την ιεραρχική εξέλιξη</b> <b>Με στόχο την ανάπτυξη των ικανοτήτων που</b>	<b>Ανάπτυξη</b> Ανάπτυξη των γνώσεων, ικανοτήτων και θέλησης Στοχεύει στην οριζόντια κινητικότητα Στοχεύει στη μεγιστοποίηση της απόδοσης του

<b>απαιτεί η θέση</b>	ανθρώπινου δυναμικού Με στόχο την ανάπτυξη των ικανοτήτων και συμπεριφορών
<b>Αξιολόγηση</b> <b>Με έμφαση στη λειτουργική διάσταση της εργασίας</b> <b>Με έμφαση στη δέσμευση του υπαλλήλου</b>	<b>Αξιολόγηση</b> Με έμφαση στη λειτουργία της εργασίας, στην απόδοση, στα αποτελέσματα και στη δυναμικότητα
<b>Αμοιβή</b> <b>Αμοιβή με βάση το επίπεδο της θέσης εργασίας</b> <b>Η σχετική βαρύτητα της θέσης εργασίας καθορίζει και το ημερομίσθιο</b>	<b>Αμοιβή</b> Πληρωμή με βάση την εργασία Οι απαιτούμενες αρμοδιότητες για τον οργανισμό καθορίζουν και την αμοιβή Έμφαση στις εκροές

Το πέρασμα από το παλαιό σύστημα στο νέο, απαιτεί και τη μετάβαση σε ένα νέο τρόπο προσέγγισης του ανθρώπινου δυναμικού που θα πρέπει να συμπεριλάβει νέες διαστάσεις στις παραδοσιακές λειτουργίες του.

### 3. Οι Πολυδιάστατοι Νέοι Ρόλοι Των Δημοσίων Υπαλλήλων: Προκλήσεις Και Απειλές – Ο Ρόλος Της Επιμόρφωσης

Στο σύγχρονο απαιτητικό και συνεχώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον οι δημόσιοι υπάλληλοι πρέπει να παρακολουθούν τις εξελίξεις και να προβαίνουν σε απαραίτητες προσαρμογές ως προς το αντικείμενο της εργασίας τους (Καρκατσούλης, 2004). Η εργασιακή ασφάλεια που βίωναν για πολλές δεκαετίες μετατράπηκε σε εργασιακή ανασφάλεια ή σε ευελιξο-ασφάλεια (flexicurity), η ανάθεση ολοένα περισσότερων και πολυπλοκότερων αποστολών που συχνά συνδέονται με την εξέλιξη των νέων τεχνολογιών (π.χ. cloud-computing), η εξελισσόμενη αναδιοργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών και όλα τα παραπάνω, σε συνδυασμό με την περικοπή των δαπανών, την ύφεση και άρα την ανάγκη για υλοποίηση περισσότερων έργων με λιγότερα μέσα, οδήγησαν στην αναζήτηση μίας **νέας επαγγελματικής ταυτότητας** για το δημόσιο υπάλληλο (Μακρυδημήτρης, 1999).

Η αναμορφωμένη απαίτηση για τον σύγχρονο δημόσιο υπάλληλο τον καλεί να:

- ικανοποιήσει μία σειρά πολύπλοκων έργων με έξυπνο τρόπο (*worksmarter, notharder*),
- να αναπτύσσει δίκτυα συνεργασίας,
- να εργάζεται περισσότερο οριζόντια και ομαδικά, από ότι κάθετα και ατομικά, όπως είχε συνηθίσει,
- να εφαρμόζει ένα ευρύ μείγμα δεξιοτήτων για να επιτύχει συγκεκριμένα αποτελέσματα σε δεδομένο χρόνο, κ.ά..

Στην παραπάνω πραγματικότητα ο δημόσιος υπάλληλος μπορεί να ανταποκριθεί μέσα από την ενημέρωση/εκπαίδευση και κατάρτιση, την ανεύρεση ευέλικτων λύσεων σε αναφύοντα νέα ζητήματα, την κριτική ανατροφοδότηση, τον προβληματισμό και την ενεργή μάθηση.

Επιπλέον, το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, ήδη είχε εισαγάγει στη δημόσια διοίκηση διαδικασίες και εργαλεία που απαιτούν στρατηγική, διοικητική και μεθοδολογική δράση των δημοσίων λειτουργιών ανεξάρτητα του εκπαιδευτικού τους προφίλ και της επαγγελματικής τους εμπειρίας (European Commission, 2015). Ιδιαίτερα δε σήμερα οι δημόσιοι υπάλληλοι πρέπει να επιδείξουν ικανότητες χειρισμού νομικών θεμάτων, διοικητικών, οικονομικών και πρακτικών ζητημάτων σε διαφορετικούς τομείς και πεδία.

Έτσι, εάν *εχθές* οι δημόσιοι λειτουργοί έπρεπε να αντιμετωπίσουν μία σειρά σταθερών πρακτικών και θεμάτων, *σήμερα*, θα πρέπει να αντιμετωπίσουν το έκτακτο, το μη αναμενόμενο, το επείγον και το διαφορετικό. Η προσπάθεια για ανεύρεση πάγιων λύσεων που ακολουθούνταν υπό τη μορφή εργασιών ρουτίνας σε όμοιες καταστάσεις που έπαιρναν τη μορφή τυποποιημένων διαδικασιών πολλές φορές σκοντάφτει στην πολυπλοκότητα των νέων γεγονότων, τους αστάθμητους παράγοντες και την πολυδιάστατη μορφή των δεδομένων.

#### **4. Ο Δημόσιος Υπάλληλος ως Επιλυτής Προβλημάτων: Οι Περιορισμοί που Υφίσταται και οι Αδυναμίες Μάθησης στο Πλαίσιο των Δημόσιων Ελληνικών Οργανισμών**

Σήμερα, μία από τις βασικές διαστάσεις του ρόλου ενός δημόσιου λειτουργού με ανάθεση σχετικά υψηλών καθηκόντων είναι, ή θα έπρεπε να είναι, η ικανότητά του να επιλύει οποιοδήποτε πρόβλημα ανακύψει στο πεδίο αρμοδιότητάς του. Η καθημερινή διοικητική πρακτική αναδεικνύει νέες διαστάσεις παλαιότερων προβλημάτων για τις οποίες ο δημόσιος υπάλληλος, τις περισσότερες φορές, δεν είναι σε θέση να αναλάβει τις σχετικές ευθύνες και τούτο για τους παρακάτω λόγους :

##### ***ι) Το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο θέτει αυστηρά όρια στην επίλυση προβλημάτων***

Ο δημόσιος υπάλληλος κατά τις δράσεις και τις πρωτοβουλίες που αναλαμβάνει περιορίζεται από το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο και από την αναγκαιότητα εφαρμογής των σχετικών διατάξεων με βάση τις οποίες έχει κληθεί να διοικήσει το χώρο ευθύνης του. Εάν η ιδιωτική διοίκηση αφήνει τεράστια περιθώρια πρωτοβουλιών και θα την αποκαλούσαμε γι' αυτό συναλλακτική, εφόσον λειτουργεί στο πλαίσιο της ελεύθερης αγοράς και των κανόνων του ιδιωτικού δικαίου, στην περίπτωση του δημόσιου λειτουργού, αυτός καλείται να είναι σύννομος και να πράττει *μόνο* όσα προβλέπονται από τις ισχύουσες διατάξεις. Όντας ενταγμένος στο υποσύνολο της δημόσιας διοίκησης η οποία, υπό την οργανική της έννοια, ταυτίζεται με τα πρόσωπα, τα μονομελή ή συλλογικά όργανα έχει αρμοδιότητα (εξουσία), ή υποχρέωση, να ασκεί τη δραστηριότητα που του ανήκει, σύμφωνα με τις σχετικές εξουσιοδοτήσεις, να εκδίδει εκτελεστές κανονιστικές πράξεις και να διενεργεί υλικές ενέργειες προς επιδίωξη ενός σκοπού που είναι η συγκεκριμένη εφαρμογή του νόμου για λόγους δημοσίου συμφέροντος.

Έτσι, οι κυριότερες, ενδεικτικά, αρχές διοικητικού δικαίου τις οποίες εφαρμόζει ως αναγνωρισμένες από το Συμβούλιο Επικρατείας είναι: το τεκμήριο της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, η άσκηση ιεραρχικού ελέγχου, η αρχή της χρηστής διοίκησης, η αρχή της αναλογικότητας, η ανάκληση των διοικητικών πράξεων, η αρχή της προηγούμενης ακρόασης, η μη αναδρομική ισχύς των διοικητικών πράξεων, η αιτιολογία τους όταν απαιτείται από τη φύση της πράξης, ο έλεγχος της μη υπέρβασης των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας, η αρχή της αμεροληψίας και η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης (ΣΕ 2538, 2539/1987). Ήδη πολλές από αυτές έχουν καταστεί ρητοί συνταγματικοί (προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου) ή νομοθετικοί κανόνες (αιτιολογία διοικητικών πράξεων, αρχή αμεροληψίας, ΚΔΔ/σίας άρθρα 6, 77, 7).

Περιοριζόμενος στη δράση του από όλα τα παραπάνω όρια στη διακριτική του ευθύνη, του είναι εξαιρετικά δύσκολο να αναλάβει το «ρίσκο» της περαιτέρω ανάληψης πρωτοβουλιών, εφόσον συνεχώς ανακαλύπτει ότι δεν έχει το νομικό έρεισμα που θα του δώσει τη σχετική νομιμοποίηση για δράση. Σε έκθεση του ο ΟΟΣΑ (OECD, 2011) υπογραμμίζει την επικράτηση του **νομικού φορμαλισμού** στην ελληνική δημόσια διοίκηση που οδήγησε στην

προώθηση μίας κουλτούρας και ενός νομικού πλαισίου το οποίο δεν επιτρέπει την προώθηση ανάληψης οποιασδήποτε πολιτικοδιοικητικής δράσης εφόσον δεν συνοδεύεται από ένα νομικό κείμενο (εφαρμογή της νομοπαραγωγικής διαδικασίας και για ήσσονος σημασίας ζητήματα).

Πίσω από αυτό το νομικό μανδύα που νομιμοποιεί τις πράξεις των δημοσίων υπαλλήλων, οι ίδιοι κατοχυρώνονται και έτσι :

- Δεν επιδιώκουν τη **διερεύνηση και περαιτέρω ανίχνευση ενδεχόμενων άλλων δράσεων και ενεργειών** ώστε να επιλυθούν τα σχετικά ανακύπτοντα ζητήματα που αφορούν τους διοικούμενους.
- Διστάζουν να **εκτεθούν** διαπράττοντας ενδεχομένως λάθος ή παρεκκλίνοντας από τις σχετικές διατάξεις εφόσον προβλέπονται κυρώσεις εάν θα πράξουν εκτός πλαισίου ή εάν πειραματιστούν κατά την επίλυση ενός νέου σύνθετου προβλήματος.
- Διατηρώντας τα **«καλώς κείμενα»** εξακολουθούν να έχουν την **εύνοια της ανώτερης διοίκησης που παραδοσιακά αποφεύγει τη διατάραξη των ισχυουσών ισορροπιών** και δικαιώνει την κρατούσα αντίληψη προς όφελος της ισορροπίας του ευρύτερου συστήματος. Αποτέλεσμα της παραπάνω κατάστασης είναι να αυξάνεται ο αριθμός των σύνθετων και δυσεπίλυτων υποθέσεων για τη διαχείριση των οποίων το δημοσιοϋπαλληλικό Σώμα καταλήγει στην ενημέρωση της κομματικής/πολιτικής εξουσίας και ενδεχομένως στην υποβολή αιτήματος για παρέμβαση, στα όρια της διακριτικής της ευχέρειας, εφόσον αναλαμβάνει και τη σχετική πολιτική ευθύνη με την οποία *apriori* είναι επιφορτισμένη. Ενώ για τις πιο πολύπλοκες ακόμη υποθέσεις μπορεί να ενεργοποιηθεί και η δικαστική οδός. Η κουλτούρα έτσι της παραδοσιακής δημοσιοϋπαλληλίας συντηρείται ως αυτή που προφυλάσσει από το λάθος, εναποθέτει τις δύσκολες υποθέσεις στην πολιτική ηγεσία, δεν αναλαμβάνει «ρίσκο» και διατηρεί τα κεκτημένα.

**ii) Κατά τη διαχείριση προβλημάτων, ο δημόσιος υπάλληλος έχει μάθει να μην τολμάει την εφαρμογή του μοντέλου μάθησης μέσα από μία συνεχή διαδικασία αναστοχασμού, δοκιμής/λάθους (trial / error)**

Η εμφίλοχουσα γραφειοκρατική νοοτροπία στην καθημερινή διοικητική πρακτική των δημοσίων υπαλλήλων οι οποίοι συχνά, είτε δεν εκτελούν ορθά τα υπηρεσιακά τους καθήκοντα (Ετήσια έκθεση 2012 του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης) και αποφεύγουν να αναλάβουν τη σχετική ευθύνη, είτε εμφανίζουν αδυναμία να ανταπεξέλθουν σε προκλήσεις που αναφέρονται σε μη προβλέψιμα από το νομοθέτη ειδικά θέματα που απασχολούν τους διοικούμενους, οδηγεί τη δημοσιοϋπαλληλία σε μία ατέρμονη διαδικασία συντήρησής της.

Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στην έκθεση του ΓΕΔΔ του έτους 2012 *«Η συντριπτική μερίδα της κοινής γνώμης εκφράζει την άποψη ότι η Δημόσια Διοίκηση είναι ο μεγάλος ασθενής. Η άποψη αυτή, με την οποία σε μεγάλο βαθμό συντάσσομαι, στηρίζεται κυρίως στο γεγονός ότι οι ρυθμοί λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης δεν ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις της εποχής μας ενώ σε πολλές περιπτώσεις δεν τηρείται η νομιμότητα»*.

Ακόμη και εάν ένας νέος και ενθουσιώδης δημόσιος υπάλληλος επιχειρήσει την επίλυση ενός μη προβλεπόμενου διοικητικού προβλήματος θα συναντήσει το σκόπελο της παλαιάς κατοχυρωμένης δημοσιοϋπαλληλίας η οποία θα επιτάξει τη μη ενασχόλησή του με το θέμα διότι δεν θα ανακαλύψει την ορθή απάντηση και ενδεχομένως έρθει σε ρήξη με την ανώτερη διοίκηση-ιεραρχία.

Στο σημείο αυτό θα περιγράψουμε τη συνήθη προβλεπόμενη προσέγγιση των διοικητικών θεμάτων/προβλημάτων από ένα μέσο δημόσιο υπάλληλο.

- **Η συνήθης δράση (habitualaction)** αφορά την πλειοψηφία των δημοσίων υπαλλήλων οι οποίοι κατά την καθημερινή τους πρακτική, εφαρμόζουν «όσα έχουν ήδη μάθει



διαγενεακά με τη συχνή εφαρμογή τους η οποία καθίσταται σε μία δράση που υλοποιείται αυτόματα, ως μία ρουτίνα ή με λίγη συνειδητή σκέψη» (Kember et. al, 1999).

- **Ηστοχαστική δράση (thoughtfulaction)** απαιτεί τη χρήση της υπάρχουσας γνώσης, αλλά περιορίζεται από την πρωτοκαθεδρία των υπάρχουσών νοητικών παραστάσεων και προοπτικών.

- Ο **αναστοχασμός (introspection)** αναφέρεται στην αναγνώριση των συναισθημάτων ή των σκέψεων σχετικά με τους εαυτούς μας, χωρίς προσπάθεια για επανεξέταση ή επανάκριση (test) της εγκυρότητας της προγενέστερης γνώσης. Έτσι, αναγνωρίζονται ρουτίνες δράσης και μέθοδοι εργασίας ανεξαρτήτως των υπάρχοντων προσωπικών γνώσεων και εμπειριών ή των δεδομένων οργανωσιακών πόρων (Knassmuller, & Meyer, 2013).

Στην ελληνική δημόσια διοίκηση απουσιάζει η κουλτούρα/διαδικασία διατύπωσης και διερεύνησης των τιθέμενων προβλημάτων και επικρατεί η κρατούσα ασφαλής μέθοδος διαχείρισης των ανακυπτουσών θεμάτων (συνήθης δράση – habitualaction) τα οποία, όμως, συνηθέστερα σήμερα, είναι πολυδιάστατα, πολυθεματικά και απαιτούν ακόμη και τη σύμπραξη εμπειρογνομόνων, νομικών ή ακόμη και εισροές από μελέτες ερευνητικών κέντρων (Knassmuller & Meyer, 2013). Λείπει δηλ. αυτό που εύστοχα περιγράφει ο Mezirow ως στάδιο της **διατύπωσης ενός προβλήματος** κατά το οποίο εμπεριέχεται η αναγνώριση των μεταβλητών που διέπουν το εν λόγω πρόβλημα και εγείρουν ερωτήματα ως προς την περιγραφή του (ως το πρώτο βήμα προς την κατεύθυνση της επίλυσής του). Λείπει ακόμη αυτό που στη συνέχεια αναφέρεται ως απαιτούμενος χρόνος για **«αναστοχασμό περιεχομένου» (content reflection)**, δηλ. «αναστοχασμό ως προς ό,τι αντιλαμβανόμαστε, αισθανόμαστε ή αντιδρούμε», και τέλος, λείπει αυτό που διακρίνεται ως η προσέγγιση του **«διαδικαστικού αναστοχασμού» (process reflection)** η οποία εντοπίζει το ενδιαφέρον στην «αποτίμηση του πώς κάποιος αποδίδει κατά τη λειτουργία της αντίληψης, της σκέψης και της έκφρασης συναισθημάτων του ή της δράσης» (Mezirow, 1991).

Επίσης, η αντίστοιχη έννοια του **κριτικού αναστοχασμού (critical reflection)** κατά τη θεωρία και τις εργασίες του Habermas αφορά σε μία διαρκή μετάλλαξη της προοπτικής. Κατά τον Mezirow ο κριτικός αναστοχασμός ορίζεται ως η διαδικασία «...κατά την οποία το υποκείμενο συνειδητοποιεί με κριτική ματιά πώς οι παραδοχές που κάνουμε περιορίζουν τον τρόπο που συλλαμβάνουμε, αντιλαμβανόμαστε, ερμηνεύουμε και κατανοούμε τον κόσμο», «επιδιώκεται, με τον κριτικό αναστοχασμό, να επαναδιατυπωθούν οι υποθέσεις με μία προοπτική να γίνουν πιο ευρείες, να μην χαρακτηρίζονται από προκαταλήψεις, να είναι διαφανείς και ολοκληρωμένες ώστε τα δρώντα υποκείμενα να λαμβάνουν με βάση τα παραπάνω τις αναμενόμενες *ορθές* αποφάσεις υπό το φως των επαναθεωρήσεων των παραδεδεδεγμένων», (Mezirow & Associates, 1990).

Σε μία ενδεχόμενη εφαρμογή των παραπάνω στην ελληνική δημόσια διοίκηση από τους Προϊσταμένους και τα στελέχη της, αναπόφευκτο θα ήταν να επέλθει μία αναστάτωση (disruption) και μία ενδεχόμενη «παραφωνία» εφόσον θα επαναθεωρούνταν κάθε προηγούμενη κοινά αποδεκτή ως «η ορθή απόφαση». Κάτι τέτοιο δεν μπορεί εύκολα να υλοποιηθεί και πάντως όχι χωρίς την απαραίτητη ώσμωση και μεγάλης χρονικής διάρκειας προετοιμασία της συνεργασίας υπαλλήλων και ανώτερης διοίκησης. Για να είναι ικανή η εφαρμογή των θεωριών αυτών κατά την προσέγγιση των πολύπλοκων σύγχρονων προβλημάτων από τη δημόσια διοίκηση, απαιτείται χρόνος συστηματικής προετοιμασίας που θα οδηγήσει στην επιτυχή τυποποίηση και καθιέρωση διαδικασιών για την ένταξη του προβληματισμού, του αναστοχασμού και της ενδοοργανωσιακής αναδιοργάνωσης των διαδικασιών. Παρά τις όποιες δυσκολίες εφαρμογής, η όλη αυτή προσπάθεια θα έδιδε αυξημένα θεαματικά αποτελέσματα στην απόδοση των δημοσίων υπηρεσιών, επιπλέον δε θα ενίσχυε το βαθμό ηθικής πρόσδεσης των υπαλλήλων με τη δημόσια διοίκηση που υπηρετούν.

## 5. Οι Δυνατότητες Παρέμβασης των Δημοσίων Υπαλλήλων για την Καλύτερη Διαχείριση των Θεμάτων της Δημόσιας Διοίκησης

Παρακάτω αναλύονται για κάθε ιεραρχικό επίπεδο υπαλλήλων τα πιθανά σενάρια εφαρμογής του κριτικού αναστοχασμού και μάθησης στην ελληνική δημόσια διοίκηση.

1) Η **κατηγορία των νεοεισερχόμενων υπερπροσόντουχων δημοσίων υπαλλήλων** αποτελεί την ιδανική ευκαιρία για εισροή πληροφοριών που θα προκύψουν από μία αντικειμενική αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης από νέους που εισέρχονται σε ένα νέο περιβάλλον εργασίας και άρα είναι σε θέση να ασκήσουν εποικοδομητική κριτική λαμβάνοντας υπόψη τους την εμπειρία που αποκόμισαν από άλλα εργασιακά περιβάλλοντα. Η ομαλή εισαγωγή του νεοεισερχόμενου σε ένα νέο περιβάλλον εργασίας, απαιτεί τη συμμετοχή του σε πρόγραμμα εισαγωγικής εκπαίδευσης ώστε να κατανοήσει, αφενός μεν τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και αφετέρου δε, τη στρατηγική και τις απαιτήσεις που παρουσιάζει ειδικότερα η υπηρεσία στην οποία κλήθηκε να υπηρετήσει (Ραμματά, 2011). Δυστυχώς η διαδικασία αυτή δεν υλοποιείται παραδοσιακά ή υλοποιείται ετεροχρονισμένα και ο υπάλληλος καλείται εκ των ενόντων, μέσα από μία «μοναχική» διαδικασία, να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις του νέου ρόλου του. Πολλώ δε μάλλον, δεν γίνεται καμία προσπάθεια για την πρόταξη μίας θετικής υποστήριξής του ώστε να έχει την ευκαιρία στο σύντομο χρονικό διάστημα ένταξής του να εφαρμόσει συστηματικά την προϋπάρχουσα γνώση και εμπειρία του και να την ενσωματώσει με τη μορφή καινοτόμων προτάσεων στη νέα οργάνωση. Διαπιστώνεται ότι αυτό που απουσιάζει είναι ο εθισμός στη σκέψη και στην υποβολή προτάσεων για καινοτομίες και βελτιωμένες μεθόδους εφαρμογής.

2) Η κατηγορία των **ειδικών (experts) – εμπειρογνομόνων ή Ειδικού Επιστημονικού Προσωπικού (ΕΕΠ)** οι οποίοι έχουν την τάση να αναθεωρούν και να προκαλούν την υφιστάμενη γνώση τους ώστε να την εφαρμόζουν σε διαρκώς σύνθετα δυναμικά περιβάλλοντα. Τα πολύπλοκα, σύγχρονα προβλήματα που αντιμετωπίζει η δημόσια διοίκηση, σε συνδυασμό με τους πενιχρούς πόρους για την υλοποίηση των οποιονδήποτε πολιτικών, καθιστούν απαραίτητη την ενεργοποίηση των ειδικών, ώστε μέσα από διεπιστημονικές ομάδες και με την πρόκληση της υφιστάμενης γνώσης και του πλαισίου σκέψης να αναζητήσουν καινοτόμα πεδία δράσης που θα επιφέρουν τις αναγκαίες αλλαγές. Η διασύνδεση της γνώσης των Πανεπιστημίων και των ερευνητικών κέντρων με τη δράση του ανθρώπινου αυτού έμπειρου δυναμικού των ειδικών επιστημόνων θα μπορέσει να δώσει θετικά αποτελέσματα για την υλοποίηση των δημοσίων πολιτικών (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2012).

3) Η κατηγορία των **Προϊσταμένων Τμημάτων και οι γνώσεις τους σε θέματα μάνατζμεντ**. Η απομάκρυνση από το Βεμπεριανό μοντέλο διοίκησης (Pollitt & Bouckaert, 2004) και η ενσωμάτωση στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης των αρχών του νέου δημόσιου μάνατζμεντ και της διοίκησης των αποτελεσμάτων (Results Based Management) (Ketelaar et.al., 2007) οδήγησε τους Τμηματάρχες και τα στελέχη «γραμμής» στην αναγκαία επένδυση σε οριζόντιες δεξιότητες διοίκησης στις οποίες περιλαμβάνονται ενδεικτικά :

- οι ικανότητες διαχείρισης της γνώσης,
- οι διατομεακές συντονιστικές ικανότητες,
- οι ικανότητες διαχείρισης κρίσεων,
- η διοίκηση των ομάδων, κ.ά..

Πέραν των όσων μπορεί κανείς να συναντήσει αυστηρά εντός του πλαισίου της ιεραρχικής πυραμίδας μίας υπηρεσίας, οι Προϊστάμενοι θα πρέπει να επιδείξουν ικανότητες χειρισμού καταστάσεων εκτός της οργανωσιακής δομής, δηλ. σε περιφερειακό, εθνικό ή υπερεθνικό επίπεδο, μέσα από τη σύσταση και διαχείριση των αναγκαίων δικτύων, την ώσμωση με τους συναρμόδιους φορείς, τα Ινστιτούτα, τις οργανώσεις, τα κοινωνικά δίκτυα και τους

ομολόγους τους σε αντίστοιχους φορείς του εξωτερικού. Έτσι, αποδεικνύουν ότι, όχι μόνο διαθέτουν τις απαιτούμενες γνώσεις επί του αντικειμένου τους στο στενό πλαίσιο λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αλλά και ότι μπορούν να διοικήσουν αποτελεσματικά μία σειρά *δυναμικών* διαδικασιών που σταδιακά εκτυλίσσονται στο εξωτερικό περιβάλλον της οργάνωσής τους το οποίο και συνδιαμορφώνουν συν το χρόνο (Shim, 2001).

Ένας επιπλέον δύσκολος ρόλος, όσο και πρόκληση για τον εκάστοτε Τμηματάρχη, είναι να εξηγήσει στην τοπική κοινωνία τις αναγκαίες περικοπές δαπανών που οδηγούν σε μειώσεις κοινωνικών προγραμμάτων ή άλλων κοινωφελών έργων της δημόσιας διοίκησης λόγω των εξαιρετικά δυσμενών οικονομικών συνθηκών (European Commission, 2014). Έτσι, το δίλημμα «παροχική δημόσια διοίκηση για τον πολίτη» ή «δημόσια διοίκηση που αναγκαία περικόπτει ό,τι μπορεί, ώστε να διαφυλάξει τη συνέχιση της παροχής των βασικών κοινωνικών αγαθών»(παιδεία, υγεία, δημόσια ασφάλεια, κ.ά.) ταλανίζει τον σύγχρονο Προϊστάμενο που θα πρέπει συχνά να δικαιολογήσει στον πολίτη την απουσία ή την πλημμελή δράση της δημόσιας διοίκησης.

Στο παραπάνω νέο περιβάλλον διαρκούς εγρήγορσης, απαίτηση είναι να μπορεί ο Προϊστάμενος να διαχειρίζεται με επάρκεια τη διαρκή εισροή και επανατοποθέτηση της γνώσης, να αναγνωρίζει τις ελεγχόμενες όσο και τις μη ελεγχόμενες μεταβολές, να διαθέτει ικανότητα ευελιξίας και ανταπόκρισης σε σύνθετα πολυπαραγοντικά περιβάλλοντα, καθώς και ικανότητα ανάδρασης μέσα από την κριτική σκέψη ώστε επιτυχημένα να ανταποκρίνεται στις εκάστοτε προκλήσεις και να μην τηρεί στάση ουδετερότητας. Τα παραπάνω επιτυγχάνονται μόνο εφόσον ο Προϊστάμενος κάνει πράξη την αναστοχαστική σκέψη και τον προβληματισμό, εφαρμόζει αρχές «διοίκησης ολικής ποιότητας» και επιδιώκει την ενσωμάτωση στην καθημερινή διοικητική πρακτική της ανάπτυξης και βελτίωσης της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και αγαθών ώστε να επιτυγχάνεται μία ισορροπία μεταξύ της οικονομικής απόδοσης της υπηρεσίας και της ικανοποίησης των πολιτών. Διαφορετικά θα υποπίπτει στην πρακτική του «*υλοποιώ τα ελάχιστα απαιτούμενα*» λόγω φύσης εργασίας και *δισκωνίζω* τα δυσεπίλυτα προβλήματα.

Επιπλέον, προσόν για τη σωστή διαχείριση των ανθρώπων σε απαιτητικές περιόδους αποτελεί η επίδειξη ικανότητας επικοινωνίας, ανάθεσης εργασιών και συντονισμού, καθώς και η ικανότητα εποικοδομητικής ανατροφοδότησης προς τους υπαλλήλους, η κινητοποίηση του προσωπικού και η διαχείριση εντάσεων, προσόντα τα οποία επίσης κατατάσσονται στο ευρύτερο πλαίσιο της πρακτικής της αναστοχαστικής σκέψης.

4) Η κατηγορία των **Προϊσταμένων Διεύθυνσης** που διαθέτουν ή καλούνται να επιδεικνύουν ηγετικές ικανότητες. Η διοίκηση ενός φορέα, μεταξύ άλλων επάγεται την επίτευξη **οργανωσιακής συνοχής** και **επιτυχούς υλοποίησης της καταγεγραμμένης στρατηγικής** του δημοσίου φορέα. Ο ηγέτης, Προϊστάμενος Δ/σης ή Γεν. Δ/σης, θα πρέπει να είναι σε θέση να διοικεί τις επιμέρους δραστηριότητες, να διαχειρίζεται επαρκώς την εισροή της πληροφόρησης, να ιεραρχεί τις προτεραιότητες και να τις κατανέμει στα Τμήματα ή στις Δ/σεις, να εξουσιοδοτεί αρμοδίως τις δράσεις της δημόσιας διοίκησης και να μην είναι συγκεντρωτικός (Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος, 2000). Ένα μεγάλο μέρος του χρόνου του πολύ περισσότερο από το 93% (Goleman, 1998) πρέπει να αφιερώνεται στην επικοινωνία, εσωτερική και εξωτερική και λιγότερο στη διεκπεραίωση διοικητικών εργασιών. Ήδη από το 1973, σε έρευνά του ο Mintzberg (Mintzberg, 1973) έχει δείξει ότι 80 % του χρόνου μιας εργάσιμης ημέρας ενός στελέχους αφιερώνεται στην απευθείας επικοινωνία με άλλους ανθρώπους (προφορικά, τηλεφωνικώς ή και με άλλο τρόπο σήμερα π.χ. τηλεδιάσκεψη). Μόνο το υπόλοιπο 20 % αφιερώνεται σε διοικητικές εργασίες οι οποίες έχουν σχέση με μελέτη και γράψιμο.

Ένας σύγχρονος Προϊστάμενος Δ/νσης ή Γεν. Δ/νσης με φιλοδοξία να επιτύχει στην αποστολή του θα πρέπει να ευνοεί την κριτική σκέψη και τη συνεχή ανατροφοδότηση της παρεχόμενης εργασίας με προβληματισμό για τον ίδιο και τους υφισταμένους του και να προωθεί τα συστήματα αυτό-αξιολόγησης ή εξωτερικής αξιολόγησης ως προς το επίπεδο απόδοσης της υπηρεσίας στην οποία προΐσταται.

Ένα βασικό εργαλείο για την προώθηση της κριτικής σκέψης και της αυτοβελτίωσης της απόδοσης εντός της υπηρεσίας είναι η εγκαθίδρυση ενός **εσωτερικού μοντέλου επικοινωνίας** που θα επιτρέπει τη συνεχή ροή της πληροφόρησης και τη συστηματικοποίηση της ανταλλαγής πληροφοριών, ειδήσεων και άλλων προβληματισμών σε όλα τα ιεραρχικά επίπεδα και ανά τομείς. Την πρόταση αυτή αναλύουμε εδώ, διότι το ανώτερο διοικητά στέλεχος είναι αυτό που θα πρέπει να προωθήσει και να επιτρέψει τέτοιου είδους «ανοικτά» συστήματα να ευδοκιμήσουν εισάγοντας ένα από τα παρακάτω ή και όλα μαζί : την ανοικτή επικοινωνία, το διάλογο, την επαναπληροφόρηση και μάθηση (Daft & Marcic, 2007).

Το προφίλ αυτό του ηγέτη προδιαγράφει την αναγκαιότητα ο Προϊστάμενος να επιδείξει ικανότητες διοίκησης των δεξιοτήτων των άλλων, των κινδύνων/ρίσκων και της αντίστασης στις αλλαγές. Μόνο μέσα από τη χρηστή διαχείριση των ανθρώπινων δυνάμεων ο Προϊστάμενος ενδεχομένως να μειώσει τη διαπιστούμενη διαρροή ποιότητας στη δράση της δημόσιας διοίκησης που αποδίδεται στην επίπτωση των ανθρώπινων διαδράσεων.

## 6. Συμπεράσματα - Επίλογος

Όλες οι προαναφερόμενες προκλήσεις για αλλαγή και μεταστροφή της δημόσιας διοίκησης προς μία κατεύθυνση περισσότερο **μαθησιακή** και **προοδευτική** «εκ των έσω» εφόσον οι αλλαγές θα πηγάζουν από το ίδιο το δημοσιοϋπαλληλικό Σώμα και άρα θα εφαρμόζονται καλύτερα, καθώς επίσης και προς μία κατεύθυνση όπου το κλίμα θα είναι ώριμο για προβληματισμό, για ανάληψη ευθυνών και ρίσκων, ώστε οι υπάλληλοι να σκέφτονται, να αναψηλαφίζουν σε τακτά χρονικά διαστήματα τις διαδικασίες και να τεκμηριώνουν τη μεθοδολογία εφαρμογής των θεσμοθετημένων ή παραδοσιακά επιτελούμενων δράσεών τους. Σε μία προοπτική βελτίωσης των επιχειρούμενων ενεργειών και διόρθωσης των σφαλμάτων τους, η κλασική δημόσια διοίκηση απαντά με μία «συντηρητική» πρόταση επιμόρφωσης στην οποία οι βασικοί δρώντες είναι, αφενός ένας εξωτερικός φορέας (Ινστιτούτο Επιμόρφωσης -ΙΝ.ΕΠ.-του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης) και αφετέρου οι ίδιοι οι δημόσιοι υπάλληλοι σε μία απέλπιδα προσπάθεια μάθησης. Στην περίπτωση του ΙΝ.ΕΠ. προτείνονται «οριζόντια», στην πλειονοψηφία τους, επιμορφωτικά προγράμματα, τα οποία αδυνατούν να αφυπνίσουν αποτελεσματικά τους δημοσίους υπαλλήλους, ενώ από την πλευρά των Δ/νσεων Διοικητικού, αυτές έχουν απενεργοποιηθεί και δεν επιτελούν τον καταστατικό ρόλο τους (μεταξύ των υπολοίπων γραφειοκρατικών λειτουργιών) που είναι να παρακολουθούν την υπηρεσιακή πρόοδο των υπαλλήλων τους και να τους ωθούν σε μοντέλα μάθησης εξατομικευμένα ανάλογα με τις ιδιαίτερες εκπαιδευτικές ανάγκες ανά Τμήμα, Δ/νση.

Ευελπιστούμε ότι στο ευρύτερο πλαίσιο των επιτελούμενων αλλαγών θα ληφθούν υπόψη οι παραπάνω αναγκαιότητες ώστε να βελτιωθεί η απόδοση των δημοσίων υπαλλήλων που καλούνται να υποστηρίξουν πολλές παράλληλες μεταρρυθμιστικές πολιτικές που επιτάσσονται από το Ευρωπαϊκό πλαίσιο ανάπτυξης.

## Βιβλιογραφία

### Ελληνόγλωσση

- Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας διοίκησης (2012) *Ετήσια έκθεση*.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2012), *Ανακοίνωση «Ανάπτυξη για την Ελλάδα»*, 18.4.2012, COM (2012) 183 final.
- Καρκατσούλης, Π. (2004) *Το κράτος σε μετάβαση*. Εκδόσεις Σιδέρης.
- Λαδής, Σ. & Νταλάκου, Β. (2010) *Ανάλυση δημόσιας πολιτικής*. Εκδόσεις Παπαζήση.
- Μακρυδημήτρης, Α. (1999) *Ο «Μεγάλος Ασθενής» η Μεταρρύθμιση και ο Εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης*. Εκδόσεις Παπαζήση.
- Μακρυδημήτρης, Α. & Μιχαλόπουλος, Ν. (2000) *Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998*. Εκδόσεις Παπαζήση.
- Παπαλεξανδρή, Ν., κ.ά. (2001) *Συγκριτική έρευνα στις πρακτικές διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση*. Αθήνα: Εκδ. Μπένου.
- Ραμματά, Μ. (2011) *Σύγχρονη ελληνική δημόσια διοίκηση ανάμεσα στη γραφειοκρατία και το μάνατζμεντ*. Εκδ. Κριτική, Αθήνα.

### Ξενόγλωσση

- Androniceanu, A. (2014) Particularities of the human resources policies in an international organization. *Administration and public management*. 22.
- Βαξεβανίδου, Μ. & Ρεκλείτης, Π. (2008) *Management Ανθρωπίνων πόρων, Θεωρία και πράξη*. Εκδόσεις Προπομπός.
- Ciobanu, A. (2015) Civil servants' recruitment and selection practices in European Union member states. *Management Research and Practice*. 7(3).
- Daft, R. & Marcic, D. (2007) *Management: The New Workplace*, Thomson, USA.
- European Commission (2014) *The 2015 Ageing Report EUROPEAN ECONOMY 8 - Underlying Assumptions and Projection Methodologies*. Economic and Financial Affairs. ISSN 1725-3217, (online) ISSN 0379-0991, (print).
- European Commission (2015) *Quality of public administration. A toolbox for practitioners*. European Union.
- Goleman, D. (1998) *Η συναισθηματική νοημοσύνη, Γιατί το EQ είναι πιο σημαντικό από το IQ*. Εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα.
- Kember, D., et al. (1999) Determining the level of reflective thinking from students written journals using a coding scheme based on the work of Mezirow. *International Journal of Lifelong Education*. 18(1), 18–30.
- Ketelaar, A., et al. (2007) Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences. *OECD Working Papers on Public Governance*. No. 5, OECD Publishing.
- Knassmuller, M., & Meyer, R. (2013) What kind of reflection do we need in public management?. *Teaching Public Administration*. 31 (1), 81-95.

- Lavelle, J. (2010) Trends & Challenges for HR management in the broader public sector in the international arena. *AAPAM, Roundtable Conference*, Durban, South Africa.
- Mezirow, J. (1991) *Transformative Dimensions of Adult Learning*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Mezirow J. & Associates (1990) *Fostering Critical Reflection in Adulthood: A Guide to Transformative and Emancipatory Learning*. San Francisco: Jossey Bass.
- Mintzberg, H. (1973) *The Nature of Managerial Work*. New York: Harper & Row.
- Μπουραντάς, Δ. & Παπαλεξανδρή Ν. (2004) *Διοίκηση ανθρώπινων πόρων*. Εκδόσεις Μπένου.
- OECD (2004) *Trends in Human Resources Management policies in OECD countries an analysis of the results of the OECD survey on strategic human resources management*. Public governance and territorial development directorate. Public governance committee. GOV/PGC/HRM(2004) 3.
- OECD (2011) *Greece: Review of the Central Administration, OECD Public Governance Reviews*, OECD, Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264102880-en>.\*.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004) *Public management reform: A comparative analysis*. 2nd edn. Oxford: Oxford University Press.
- Shim, D. S. (2001) Recent human resources developments in OECD member countries». *Public Personnel Management*. 30.