

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης: Μία Συστημική Προσέγγιση Αποτελεσματικής Λειτουργίας

Της Δρος **Μαρίας ΖΕΠΠΟΥ**,
MA, PhD, Imperial College University of London

Εισαγωγή

Η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης (ΕΣΔΔ) λειτουργούσα επί 20 περίπου έτη τεκμαίρει την δικαίωση του ρόλου της στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση επικαλούμενη την «αποδεικτική αξία των αριθμών». Πράγματι ο αριθμός των αποφοίτων, το πλήθος των ωρών παρεχόμενης εκπαίδευσης και το κόστος λειτουργίας εμφανίζουν την εικόνα εντατικής δραστηριότητας ή «παραγωγικότητας».

Όμως η εν τοις πράγμασι αδυναμία συσχέτισης του παραγόμενου έργου της Σχολής με την αποτελεσματικότητά της στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση δημιουργούν εύλογα ερωτηματικά και επιφυλάξεις που αφορούν όχι μόνο τον «λόγο» ανάλυσης κόστους οφέλους αλλά πολύ περισσότερο τον βαθμό δικαίωσης της αποστολής της.

Θεωρούμε ότι η Σχολή Δημόσιας Διοίκησης συντίθεται από δύο διακριτά και άρρηκτα συνδεδεμένα λειτουργικά συστήματα. Το πρώτο αφορά στο εκπαιδευτικό έργο το δε δεύτερο στην οργάνωση και λειτουργία της που υποστηρίζει και διευκολύνει το πρώτο.

Στοιχεία που αντλούνται από όλο το φάσμα της δομής και λειτουργίας των δύο συστημάτων μας παρέχουν πληθώρα ενδείξεων που συνιστούν αδυναμίες δομικού και λειτουργικού περιεχομένου και οδηγούν στην συμπερασματική απόδειξη της ύπαρξης περιθωρίων βελτίωσης της αποτελεσματικότητας του έργου της ΕΣΔΔ.

Η ασκηθείσα κατά το παρελθόν κριτική παρουσιάζει μάλλον αποσπασματικό χαρακτήρα υπολειπόμενη μας ενδελεχούς και ολοκληρωμένης θεώρησης σχετικά με το «γιατί» ή το «πώς» η Σχολή θα ηδύνατο να θεραπεύσει την εκσυγχρονιστική πορεία της Δημόσιας Διοίκησης.

Στο παρόν κείμενο προτείνεται μια συστηματική προσέγγιση της λειτουργίας της ΕΣΔΔ και επιχειρείται η αποτύπωση ενός δεοντολογικού περιγράμματος της συνολικής της δράσης.

Υποστηρίζουμε ότι η αποτελεσματικότητα του έργου της ΕΣΔΔ βασίζεται στην αθροιστική συνέργεια ενός ευρέος φάσματος παραγόντων που συμβάλλουν στην υγιή ανάπτυξη των δύο προαναφερθέντων συστημάτων. Προβάλλουμε την παραδοχή ότι η μεθοδολογική προσέγγιση των συστημάτων αυτών δύναται να οδηγήσει στην δημιουργία μιας δυναμικής υψηλής συσχέτισης μεταξύ του παραγόμενου έργου και της απόδοσής του στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση.

ΕΣΔΔ: Μια Εφαρμογή Στρατηγικής Διοίκησης

Η ίδρυση και η παρουσία της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης όπως και κάθε οργανισμού στο Δημόσιο τομέα, πηγάζει από τρεις σκέψεις και απαντά σε τρία βασικά ερωτήματα:

- Γιατί συνεστήθη ; Δηλαδή ποιος είναι ο λόγος ύπαρξης του οργανισμού (*αποστολή σκοπός*)
- Τι καλείται ο οργανισμός να δημιουργήσει ώστε να μπορέσει να δικαιώσει την αποστολή του (*όραμα/στόχος*)
- Πως θα μπορέσει να πραγματοποιήσει το όραμα/στόχο που έχει θέσει ώστε να ικανοποιήσει την αποστολή του (*μεθοδολογία*)

Η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης έχει ως **αποστολή** τη δημιουργία Επαγγελματιών Δημοσίων Λειτουργών υψηλών προσόντων με σκοπό τη συμβολή τους στον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης.

Το **όραμα/στόχος** αφορά την παροχή γνώσεων και ανάπτυξη δεξιοτήτων που θα καταστήσουν τους δημόσιους λειτουργούς ικανούς να ανταποκριθούν σε συγκεκριμένες αρμοδιότητες και καθήκοντα. Αφορά δηλαδή τη σαφή και συνεπή συσχέτιση → παροχή γνώσης → δημιουργία ικανότητας → συμβολή στο προσδοκόμενο αποτέλεσμα.

Η **Μεθοδολογία** αφορά τουλάχιστον δύο σύνολα παραγόντων. Το πρώτο σχετίζεται με όλο το φάσμα την παρεχόμενης εκπαίδευσης (από την ανίχνευση αναγκών και το πρόγραμμα σπουδών μέχρι την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητάς της), το δε δεύτερο με την οργάνωση και λειτουργία της ΕΣΔΔ που υλοποιεί και υποστηρίζει το πρώτο.

Η ανταπόκριση στην αποστολή, η υλοποίηση των στόχων και του οράματος ενός οργανισμού καθώς και η επιτυχής προσέγγιση της μεθοδολογίας απαιτούν την εκπόνηση ενός συστημικού και συστηματικού πλαισίου Διοίκησης, μέτρησης και αξιολόγησης των αποτελεσμάτων με σκοπό τη διαρκή βελτίωση. Το πλαίσιο αυτό δέον να περιλαμβάνει τουλάχιστον τρεις φάσεις: στρατηγικό σχεδιασμό, στρατηγική εφαρμογή, στρατηγική αξιολόγηση.

Σε κάθε φάση απαιτείται σειρά ενεργειών που να οδηγεί σε συγκεκριμένα αποτελέσματα. Τουτέστιν, αναμενόμενο αποτέλεσμα από την φάση του Στρατηγικού Σχεδια-

σμού είναι η εκπόνηση Στρατηγικού Σχεδίου, από την φάση της Στρατηγικής Εφαρμογής είναι η εκπόνηση Σχεδίων Δράσης υλοποίησης των έργων του Στρατηγικού Σχεδίου και από την φάση της Στρατηγικής Αξιολόγησης η εκπόνηση σχεδίων αξιολόγησης, ανά σχέδιο δράσης - θέσπιση δεικτών μέτρησης αποτελεσματικότητας ανά έργο.

Στην Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης το πλαίσιο Διοίκησης, Μέτρησης και Αξιολόγησης της Αποτελεσματικότητας δύναται να περιγραφεί ως ακολούθως:

Στρατηγικός Σχεδιασμός

Ενέργεια 1η Διερεύνηση Εξωτερικού Περιβάλλοντος ΕΣΔΔ

- Προσδιορισμός κυβερνητικών πολιτικών και προτεραιοτήτων στις οποίες η ΕΣΔΔ καλείται να συμβάλει π.χ. Τουριστική Πολιτική, Πολιτική Υγείας, Οικονομική Πολιτική κ.ά.

- Αξιοποίηση Διεθνούς Εμπειρίας
- Αξιολόγηση Αποτελεσματικότητας ΕΣΔΔ στη δημόσια διοίκηση – εντοπισμός προβλημάτων – ερμηνεία - επίλυση

Η έλλειψη δεδομένων αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας της εκπαίδευσης της ΕΣΔΔ δεν απαγορεύει την διατύπωση του ισχυρισμού ότι η ΕΣΔΔ - μετά την 20ετή λειτουργία της - δεν έχει κάνει ακόμα αισθητή την προσφορά της στο χώρο της Δημόσιας Διοίκησης. Ο ανωτέρω ισχυρισμός εδράζεται σε ένα σύνολο γεγονότων και επιχειρημάτων με αποδεικτική ερμηνευτική αξία. Επομένως, υπάρχει έντονος προβληματισμός σχετικά με το πως η ΕΣΔΔ θα καταφέρει να δικαιώσει το λόγο ύπαρξής της, δηλαδή να συμβάλει ουσιαστικά στον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης.

Οι υπάρχουσες ενδείξεις (πχ πορεία αποφοίτων στο δημόσιο) οδηγούν στο συμπέρασμα ότι το υψηλού κόστους παραγόμενο «εκπαιδευτικό προϊόν» της - οι περίπου 1000 απόφοιτοι – δεν κατάφεραν να τροφοδοτήσουν δυναμικά την διοικητική μηχανή, αλλά αφομοιώθηκαν πλήρως από τις γραφειοκρατικές λειτουργίες του συστήματος.

Κρίνεται συνεπώς αναγκαία η χάραξη μιας νέας εκπαιδευτικής πολιτικής.

Ενέργεια 2η Κατάρτιση Στρατηγικού Σχεδίου ΕΣΔΔ

- Χάραξη Εκπαιδευτικής Πολιτικής ΕΣΔΔ: εκπαιδευτικοί στόχοι, μεθοδολογία υλοποίησης, μέσα υλοποίησης, αξιολόγηση αποτελεσματικότητας

πχ Η διαμόρφωση της Εκπαιδευτικής Πολιτικής ΕΣΔΔ απορρέει από σκέψεις που απαντούν στα ακόλουθα καίρια ερωτήματα:

Ποίος ο ρόλος του αποφοίτου σήμερα; που καλείται να συμβάλλει;

Τι είδος γνώσεων, δεξιοτήτων, στάσεων απαιτείται να έχει; τι είδους εκπαίδευση πρέπει να του παρασχεθεί; τι τύπου πρόγραμμα σπουδών πρέπει να παρακολουθήσει; Ποία η πορεία εξέλιξής του /σταδιοδρομία του μετά την αποφοίτηση;

Πρόταση: Επανακαθορισμός του ρόλου του αποφοίτου «Ο απόφοιτος όχι απλώς ως Ξπαγγελματίας Δημόσιος Λειτουργός αλλά ως ο *Επίλεκτος των Επαγγελματιών της Διοίκησης*».

Σχέδιο δημιουργίας Επιλεκτών Επαγγελματιών Διοίκησης (απόφοιτοι ΕΣΔΔ)

Εισαγωγικός Διαγωνισμός ΕΣΔΔ	ΕΣΔΔ: Εκπαίδευση επιτυχόντων (π.χ. διάρκεια 1 - έτους) Πρόγραμμα σπουδών π.χ.	Διορισμός αποφοίτων/ αλλαγή status
Προϋπόθεση συμμετοχής: Κατοχή μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών.	Βασική Εκπαίδευση: 6 μήνες θεωρητικά μαθήματα και εργαστήρια για απόκτηση γνώσεων και δεξιοτήτων διοίκησης. Εξειδικευμένη εκπαίδευση: 6 μήνες πρακτική εξάσκηση (βάσει εκπονηθέντος προγράμματος πρακτικής) σε φορείς του δημοσίου που πρόκειται να προσληφθούν, καθώς και προετοιμασία τελικής εργασίας. Τελικές εξετάσεις Μη επιτυχόντες πιστοποιητικό παρακολούθησης Επιτυχόντες Διορισμός σε δημόσιους φορείς ανάλογα με την εκπαίδευση	1. Σύσταση νέου κλάδου αποφοίτων / συμβούλων ΕΣΔΔ με τις εξής βαθμίδες ανέλιξης: • Σύμβουλος τμηματάρχη • Σύμβουλος Διευθυντή • Σύμβουλος Γενικού Διευθυντή • Σύμβουλος Γενικού Γραμματέα • Σύμβουλος Υπουργού 2. Τοποθέτηση των επιλεκτών αποφοίτων στις ανωτέρω θέσεις

Με βάση την ανωτέρω πρόταση η **ΕΣΔΔ επιπροσθέτως θα πρέπει να αναλάβει και τη δια βίου εκπαίδευση των επιλεκτών αποφοίτων της** καθόλη τη διάρκεια της σταδιοδρομίας τους πχ από τον Εισαγωγικό βαθμό: Σύμβουλος Τμηματάρχη στον καταληκτικό βαθμό: Σύμβουλος Υπουργού

Αναμενόμενα αποτελέσματα:

- Αναβάθμιση του ρόλου του αποφοίτου – δημιουργία κλάδου επιλεκτών επαγγελματιών (συμβούλων διοίκησης) με ουσιαστική συμβολή στο έργο κάθε οργανικής βαθμίδας της διοίκησης του φορέα υποδοχής / διορισμού του αποφοίτου.

- Η σύσταση ιεραρχίας των αποφοίτων (σύμβουλοι διοίκησης) παράλληλης προς την κλασσική ιεραρχία αμβλύνει την εν δυνάμει άρνηση αποδοχής και συνεργασίας.

- Βελτίωση της αποτελεσματικότητας της παρεχόμενης από την ΕΣΔΔ εκπαίδευσης-σύνδεση εκπαίδευσης με εργασιακή απόδοση των εκπαιδευομένων.

Προϋπόθεση υλοποίησης πρότασης:

Απαιτείται σειρά νομοθετικών αλλαγών και παρεμβάσεων στο ισχύον νομοθετικό πλαίσιο της ΕΣΔΔ αλλά και του Βαθμολογίου των Δημοσίων Υπαλλήλων.

Τρόπος υλοποίησης πρότασης:

Είναι προφανές ότι η ανωτέρω προσέγγιση αποτελεί εντελώς διαφορετική φιλοσοφία από την ισχύουσα σήμερα εκπαιδευτική πολιτική της ΕΣΔΔ.

Κατά συνέπεια, η πιθανή υιοθέτησή της απαιτεί την σύσταση ομάδας εργασίας με αντικείμενο τον ανασχεδιασμό της λειτουργίας της ΕΣΔΔ (Εισαγωγικός Διαγωνισμός/ Πρόγραμμα Σπουδών / Αξιολόγηση Αποτελεσματικότητας/ Παρακολούθηση Αποφοίτων / Επανεκπαίδευση Αποφοίτων). Με άλλα λόγια την σύνταξη του **Στρατηγικού Σχεδίου της ΕΣΔΔ**.

Στρατηγική Εφαρμογή

Η επιτυχής υλοποίηση του στρατηγικού σχεδίου απαιτεί όπως η ΕΣΔΔ ως οργανική μονάδα- ως υποσύστημα του ΕΚΔΔΑ, έχει την ικανότητα να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις ενός τέτοιου στρατηγικού σχεδίου.

Ενέργεια 1η Διερεύνηση του εσωτερικού περιβάλλοντος λειτουργίας της ΕΣΔΔ

- Ανάλυση υφιστάμενης κατάστασης
 - Εντοπισμός προβλημάτων και ανάληψη πρωτοβουλιών προς επίλυση προβλημάτων
- Αναμενόμενο αποτέλεσμα:
κατάρτιση συγκεκριμένων σχεδίων δράσης

Ενέργεια 2η Σύνταξη Σχεδίων Δράσης της ΕΣΔΔ

- Αξιολόγηση των υποσυστημάτων λειτουργίας της ΕΣΔΔ, όπως, σύστημα ηγεσίας, σύστημα δομών και διαδικασιών, σύστημα ανθρωπίνων πόρων, σύστημα διαχείρισης πηγών και υποδομών

- Βελτίωση των υποσυστημάτων με συγκεκριμένες παρεμβάσεις ανά σύστημα

Πρόταση: παρατίθενται ενδεικτικές παρεμβάσεις ανά σύστημα λειτουργίας της ΕΣΔΔ

Σύστημα Ηγεσίας ΕΣΔΔ

- Θέσπιση κριτηρίων (τυπικών και ουσιαστικών) για την τοποθέτηση της ηγεσίας της ΕΣΔΔ.

Πχ. τυπικά: κατοχή διδακτορικού διπλώματος, ουσιαστικά: διδακτική πείρα, ερευνητική πείρα, διοικητική πείρα σε Εκπαιδευτικό Οργανισμό. Κάλυψη θέσης με ανοικτές, διαφανείς και αντικειμενικές διαδικασίες

- Εξασφάλιση συνεργασίας, συμμετοχής και συναίνεσης στην υλοποίηση των τεθέντων στόχων του στρατηγικού σχεδίου ΕΣΔΔ.

- Δημιουργία οργανωσιακής κουλτούρας που ενισχύει την κριτική σκέψη, επιβραβεύει τη γνώση και την ανάληψη πρωτοβουλιών για την επίτευξη του εκπαιδευτικού έργου της ΕΣΔΔ.

- Άσκηση Διοίκησης με υποδειγματική και παραδειγματική συμπεριφορά (rule by example) κ.λπ.

Σύστημα Δομών και διαδικασιών ΕΣΔΔ

- Δόμηση ισχνού ιεραρχικού μοντέλου (Lean hierarchy)
- Ορθολογική εναρμόνιση της δομής με τη λειτουργία των διαδικασιών. Ποιος κάνει τι πότε, που και γιατί;
- Σαφήνεια και διαφάνεια διαδικασιών.
- Νομιμότητα και σκοπιμότητα αποφάσεων και ενεργειών κλπ

Σύστημα Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού ΕΣΔΔ

- Αναβάθμιση ρόλου επιστημονικά υπευθύνων ΕΣΔΔ- θέσπιση κριτηρίων επιλογής της θέσης πχ κατοχή διδακτορικού διπλώματος, διδακτική πείρα, ερευνητική πείρα, διοικητική πείρα σε Εκπαιδευτικό Οργανισμό κλπ) – Εκχώρηση ουσιαστικών αρμοδιοτήτων μέσω ευέλικτου οργανογράμματος

- Δημιουργία Συστήματος Διαχείρισης Γνώσης: καλλιέργεια κλίματος ανάπτυξης και εκπαίδευσης- εκπόνηση σχεδίων εκπαίδευσης των στελεχών της ΕΣΔΔ.

- Θέσπιση αντικειμενικών κριτηρίων αξιολόγησης και αμοιβών κλπ

Σύστημα Διαχείρισης Πόρων ΕΣΔΔ

• Κατάρτιση αναπτυξιακού Προϋπολογισμού με συμμετοχή όλων των τομέων εκπαιδευτικών και διοικητικών.

• Εξασφάλιση συναίνεσης στην κατανομή των πόρων- ενημέρωση πορείας δαπανών.

• Διαφάνεια στη χρήση των οικονομικών πόρων- ανάλυση κόστους & οφέλους οικονομικών ενεργειών.

• Εξασφάλιση διαφάνειας προμηθειών και συνεργασιών με εξωτερικούς πελάτες με σκοπό την αποδοτικότητα και την προστασία του δημοσίου συμφέροντος κλπ

Τρόπος υλοποίησης πρότασης:

Απαιτείται σύσταση ομάδας εργασίας με αντικείμενο τον ανασχεδιασμό των υποστημάτων λειτουργίας της ΕΣΔΔ. Εν άλλους λόγους απαιτείται η σύνταξη συγκεκριμένων Σχεδίων Δράσης ανά Σύστημα της ΕΣΔΔ.

Στρατηγική Αξιολόγηση

Υφιστάμενη κατάσταση:

Όπως προαναφέρθηκε η ΕΣΔΔ, στερείται ενός συστηματικού μηχανισμού αξιολόγησης τόσο των εκπαιδευτικών όσο και των λειτουργικών δράσεων της.

Στόχος:

Θέσπιση της αξιολόγησης ως συνεχούς βελτιωτικής διαδικασίας της ΕΣΔΔ.

Πρόταση:

Δημιουργία Συστήματος Αξιολόγησης που θα υποστηρίζει τις φάσεις του Στρατηγικού Σχεδιασμού και την Στρατηγικής Εφαρμογής της ΕΣΔΔ, μέσω:

1. της θέσπισης δεικτών μέτρησης, όπως:
 - δείκτες μέτρησης αποτελεσματικότητας του εκπαιδευτικού έργου της ΕΣΔΔ
 - δείκτες μέτρησης αποτελεσματικότητας του συστήματος ηγεσίας
 - δείκτες μέτρησης αποτελεσματικότητας του συστήματος δομών και διαδικασιών
 - δείκτες μέτρησης αποτελεσματικότητας του συστήματος ανθρώπινου δυναμικού
 - δείκτες μέτρησης αποτελεσματικότητας του συστήματος διαχείρισης πόρων και υποδομών
2. της συστηματικής παρακολούθησης των δεικτών, όπως :
 - καταγραφή αποτελεσμάτων ανά σύστημα δράσης της ΕΣΔΔ.
 - ανάλυση αποτελεσμάτων – εντοπισμός αποκλίσεων και προβλημάτων.
 - κατάρτιση νέων σχεδίων δράσης επίλυσης προβλημάτων – υλοποίηση νέων σχεδίων δράσης- ανασκόπηση- συνεχής παρέμβαση.
3. της συστηματικής διάχυσης των αποτελεσμάτων της αξιολόγησης, όπως:
 - συστηματική ενημέρωση του ανθρώπινου δυναμικού της ΕΣΔΔ.
 - διοργάνωση ανοιχτών συναντήσεων «αυτοαξιολόγησης».
 - έκδοση ενημερωτικού φυλλαδίου «καλών πρακτικών» (best practices).

Τέλος, πρέπει να επισημανθεί ότι η ΕΣΔΔ – ως οργανική μονάδα- αποτελεί με τη σειρά της ένα υποσύστημα του συστήματος ΕΚΔΔΑ. Συνεπώς, αντίστοιχες με τις προαναφερθείσες παρεμβάσεις απαιτούνται και στις υπόλοιπες εκπαιδευτικές μονάδες του ΕΚΔΔΑ (ΙΝ.ΕΠ, ΕΣ.ΤΑ), προκειμένου να αποτελέσουν ένα αρμονικό, οργανικό όλον που θα παράγει υψηλής ποιότητας και προδιαγραφών εκπαιδευτικά «προϊόντα».

Απαραίτητη προϋπόθεση προς τούτο αποτελεί η σύνταξη Οργανισμού λειτουργίας που να διαπνέεται από τις αρχές της ευελιξίας, διορατικότητας, αποτελεσματικότητας, συμμετοχικής διοίκησης και αξιοκρατίας, καθώς και να αποφεύγει την αποτύπωση της υφιστάμενης κατάστασης - πρόβλημα σύνηθες κατά την εκπόνηση οργανογραμμάτων.