

International Conference in Open and Distance Learning

Vol 9, No 5A (2017)

Ο Σχεδιασμός της Μάθησης

Τόμος 5, Μέρος Α

Πρακτικά

9^ο Διεθνές Συνέδριο για την Ανοικτή
& εξ Αποστάσεως Εκπαίδευση

Αθήνα, 23 – 26 Νοεμβρίου 2017

Ο Σχεδιασμός της Μάθησης

Επιμέλεια
Αντώνης Λιοναράκης
Σύλβη Ιωακειμίδου
Μαρία Νιάρη
Γκέλη Μανούσου
Τόνια Χαρτοφύλακα
Σοφία Παπαδημητρίου
Άννα Αποστολίδου

ISBN 978-618-5335-00-7
ISBN SET 978-618-82258-5-5



Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο
Ελληνικό Δίκτυο Ανοικτής & εξ Αποστάσεως Εκπαίδευσης

Strategy dilemmas in Training Architecture of civil servants

MARIA RAMMATA

doi: [10.12681/icodl.1111](https://doi.org/10.12681/icodl.1111)

Διλήμματα στρατηγικής στην αρχιτεκτονική της κατάρτισης των δημοσίων υπαλλήλων

Strategy dilemmas in Training Architecture of civil servants

Μαρία Ραμματά

Μέλος ΣΕΠ

Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο

m.rammata@gmail.com

Abstract

Training for civil servants is a priority for any government as long as the efficient work of public officials is expected to produce significant results in the implementation of governmental work. The training of civil servants on issues that relate to their duties and job description must meet quality standards as they are recorded in a structured Instructional plan which each public service is asked to elaborate, implement and evaluate. The qualitative preparation of the appropriate training programs and their subsequent implementation depends to a great extent also on the systematic cooperation between the Education Departments of the public services and the National Center for Public Administration and Local Government as the nationally recognized Body of training of civil servants that is responsible for the development of public administration personnel. The documentation of the offered trainings, the monitoring of their implementation in order to meticulously follow the quality standards set by the Instruction plan and the continuous evaluation of the impact of the training will generate even more spectacular results to the civil servants training program and its outcome. Moreover, the possibility of improving the current cooperation between the central training pillar and the decentralized training bodies will give even better results for an efficient and effective approach of the human factor to the Greek public administration.

Keywords: *Training of civil servants, Department of Education of public services, Development of personnel, Training needs analysis, Strategy for the training of civil servants*

Περίληψη

Η εκπαίδευση των δημοσίων υπαλλήλων αποτελεί προτεραιότητα για κάθε Κυβέρνηση στο βαθμό που μέσα από την αποδοτική εργασία των δημοσίων λειτουργών, ως αποτέλεσμα της εκπαίδευσης, αναμένεται να παραχθούν σημαντικά αποτελέσματα κατά την υλοποίηση του κυβερνητικού έργου. Η κατάρτιση των δημοσίων υπαλλήλων σε θέματα που συνδέονται με τα καθήκοντά τους, πρέπει να πληροί προδιαγραφές ποιότητας όπως αυτές καταγράφονται σε ένα δομημένο εκπαιδευτικό σχέδιο το οποίο καλείται κάθε δημόσια υπηρεσία να επεξεργαστεί, να εφαρμόσει και να αξιολογήσει. Η ποιοτική προετοιμασία των κατάλληλων προγραμμάτων κατάρτισης και η μετέπειτα υλοποίησή τους εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό και από τη συστηματική συνεργασία μεταξύ των Διευθύνσεων Εκπαίδευσης των κατά τόπους υπηρεσιών και του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και

Αυτοδιοίκησης ως του αναγνωρισμένου εθνικού φορέα που επιμελείται της κατάρτισης και της ανάπτυξης του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης. Η τεκμηρίωση των προσφερόμενων επιμορφώσεων, η παρακολούθηση της υλοποίησής τους ώστε να μην παρεκκλίνει από τις προδιαγραφές ποιότητας που θέτει το εκπαιδευτικό σχέδιο, καθώς και η συνεχής αξιολόγηση της επίπτωσης της επιμόρφωσης, θα προσδώσει ακόμη πιο θεαματικά αποτελέσματα στην κατάρτιση των δημοσίων υπαλλήλων. Επιπλέον, η δυνατότητα καλύτερης οργάνωσης της συνεργασίας μεταξύ του κεντρικού πυλώνα κατάρτισης και αποκεντρωμένων φορέων εκπαίδευσης θα επιφέρει ενισχυμένα αποτελέσματα για μία αποδοτική και αποτελεσματική προσέγγιση του ανθρώπινου παράγοντα στην ελληνική δημόσια διοίκηση.

Λέξεις-κλειδιά: Κατάρτιση δημοσίων υπαλλήλων, Τμήμα Εκπαίδευσης των δημοσίων υπηρεσιών, Ανάπτυξη προσωπικού, Ανίχνευση Αναγκών Κατάρτισης, Ανίχνευση Εκπαιδευτικών Αναγκών, Στρατηγική κατάρτισης των δημοσίων υπαλλήλων

1.Η επιμόρφωση των δημοσίων υπαλλήλων

Η επιμόρφωση των δημοσίων υπαλλήλων εντάσσεται στο σύστημα της συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης που ορίζεται ως σχεδιασμένη και συγκροτημένη μάθηση που έχει ως σαφή στόχο τη μείωση του χάσματος μεταξύ των απαιτούμενων και υπαρχουσών ικανοτήτων των υπαλλήλων, τη βελτίωση της απόδοσης των εργαζομένων κατά το σχεδιασμό και την υλοποίηση των δημοσίων πολιτικών και την αποτελεσματικότερη, τελικά, εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος (Ραμματά, 2011). Το καθεστώς της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και η υιοθέτηση του συστήματος της προαγωγικής εξέλιξης με βάση την καριέρα δίνουν έμφαση στη σημασία της συνεχιζόμενης κατάρτισης των δημοσίων υπαλλήλων, στην εναλλαγή τους σε θέσεις εργασίας εντός των δημοσίων υπηρεσιών (πρόγραμμα οριζόντιας κινητικότητας) και μέσω αυτών στη διασφάλιση της ικανοποιητικής άσκησης των καθηκόντων τους ώστε να είναι πιο αποδοτικοί και παραγωγικοί. Επιπλέον, η «διά βίου κατάρτιση» των δημοσίων υπαλλήλων κρίνεται ως ιδιαίτερα σημαντική, εφόσον, από την πρόσληψή τους, που υπόκειται σε αυστηρές διαγωνιστικές διαδικασίες, και έπειτα, δεν μετέχουν σε καμία διαδικασία που στόχο θα είχε τον επανέλεγχο των ικανοτήτων τους και δεν παρακολουθείται συστηματικά η απόδοσή τους, παρά μόνο ad hoc, ιεραρχικά και σε αραιά διαστήματα. Τέλος, την «περίοδο των Μνημονίων», οι απαιτήσεις που ορθώνονται στους δημοσίους υπαλλήλους ως ενορχηστρωτές των παράλληλων μεταρρυθμίσεων σε μία σειρά τομέων των δημοσίων πολιτικών, δεν θα μπορούσαν να γίνουν πραγματικότητα, εάν δεν συνοδεύονταν από μία σειρά εκπαιδύσεων, π.χ. ιδιαίτερα για όσους εντάσσονται σε οικονομικές υπηρεσίες, σε Δημόσιες Οικονομικές Υπηρεσίες (ΔΟΥ), σε οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης, σε φορείς παροχής υπηρεσιών υγείας, κ.ά.. Πιο αναλυτικά καταγράφονται παρακάτω οι επιμέρους στόχοι που αναμένεται να ικανοποιηθούν από την υλοποίηση των επιμορφωτικών προγραμμάτων για δημοσίους υπαλλήλους :

- **Εξασφάλιση της βιωσιμότητας των δημοσίων υπηρεσιών** για το παρόν και το αβέβαιο μέλλον (υποστήριξη του λόγου ύπαρξης -raison d'être- των δημοσίων υπηρεσιών), εφόσον θα επιτελούν ικανοποιητικότερα τη διακηρυγμένη στρατηγική, την αποστολή και τον προγραμματικό τους σχεδιασμό και άρα, δεν θα διακινδυνεύει η συνέχιση του έργου τους και η ολοκλήρωση των καταστατικών τους στόχων.

- **Ανάπτυξη (Development) των εργαζομένων και ενίσχυση της διοικητικής τους ικανότητας** είτε, κατά την ανάληψη νέων ευθυνών σε οποιοδήποτε ιεραρχικό επίπεδο παρέχοντάς τους εξειδικευμένες γνώσεις, συμβουλευτική, καθοδήγηση, αλλά και ενθάρρυνση όπου ενδεχομένως χρειάζονται (είτε οι νεοπροσλαμβανόμενοι είτε οι Προϊστάμενοι Τμημάτων, Δ/νσεων, Γεν. Δ/σεων), είτε με στόχο την προώθηση της καριέρας τους, ειδικά σε περιόδους που προηγούνται των προαγωγών.

- **Ενίσχυση της ικανότητας των υπαλλήλων να ανταποκρίνονται και να ενσωματώνουν ταχέως στη διοικητική τους πρακτική τις τρέχουσες μεταρρυθμίσεις** στον τομέα ευθύνης τους : ενσωμάτωση του νέου νομοθετικού-θεσμικού πλαισίου, δικτύωση με φορείς για την επίτευξη συμφωνιών, ενίσχυση του ρόλου των ελεγκτικών μηχανισμών και συνεργασία με αυτούς, συμμετοχή σε διαδικασίες διαβούλευσης, εντατικοποίηση των προσπαθειών για την ενίσχυση των μηχανισμών διαφάνειας, κ.ά..

Πλήθος ερευνών έχουν ασχοληθεί κατά καιρούς με το **θεματικό αντικείμενο** των εκπαιδευτικών προγραμμάτων μικρής διάρκειας που στοχεύει στην ενίσχυση των ικανοτήτων των δημοσίων υπαλλήλων (Biland, M. & Vanneuville, R., 2012). Εάν τη δεκαετία του '90 στη χώρα μας γινόταν ανεκτή η «επιμόρφωση για την επιμόρφωση» και στο βωμό της *ποσότητας* των σεμιναρίων και της απορρόφησης ευρωπαϊκών κονδυλίων θυσιάζονταν η *ποιότητά* τους, -π.χ. γίνονταν πολλές ημερίδες και συνέδρια με μόνο στόχο την ευαισθητοποίηση «μεγάλων κοινών δημοσίων υπαλλήλων»-, σήμερα, δεν υπάρχει πλέον ευχέρεια για δαπάνη πλεοναζουσών πόρων και ιδιαίτερη έμφαση δίδεται στην απόλυτη τεκμηρίωση της αναγκαιότητας υλοποίησης των επιμορφωτικών προγραμμάτων ανά θεματικό αντικείμενο και στη σχεδιαζόμενη θετική επίπτωση που αναμένεται αυτά να έχουν στην απόδοση των υπαλλήλων και των υπηρεσιών (Κόκκος, 1999, Rogers, 1999).

Αναγνωρίζοντας το θεματικό πεδίο της *μαθησιακής ανάγκης* ο οργανισμός εκφράζει ταυτόχρονα την ανάγκη για *αλλαγή στο πεδίο αυτό* και καθίσταται υπεύθυνος για τη δημιουργία ενός θετικού και ανοικτού εργασιακού κλίματος μέσα στο οποίο θα μπορέσουν να ικανοποιηθούν οι οργανωσιακοί μαθησιακοί στόχοι (οργανωσιακές ανάγκες) σε συνδυασμό με τις εκάστοτε ατομικές μαθησιακές ανάγκες των εργαζομένων που συνδέονται με το περίγραμμα θέσης εργασίας (ανάγκες οι οποίες αθροιστικά συνιστούν τις ομαδικές ανάγκες – Τμηματικές ανάγκες – ανάγκες Δ/σεων, κ.ο.κ.) (Dixon, 1994, Ραμματά, 2011). Σ' αυτό το πλαίσιο της «ανοικτότητας» απέναντι στη μάθηση με στόχο την αλλαγή οικοδομείται σταδιακά ένας οργανισμός με χαρακτηριστικά «οργανισμού μάθησης» ο οποίος αποκτά γνώση μέσα από κάθε εργασιακή εμπειρία και δημιουργεί τις κατάλληλες υποδομές για τη θεσμική αναγνώριση της αξίας και της μετάδοσης της γνώσης στους κατάλληλους αποδέκτες (Dobos, 2015).

Οι παρεχόμενοι τίτλοι επιμορφωτικών προγραμμάτων που προσφέρονται για δημοσίους υπαλλήλους συσχετίζονται ως προς το αναλυτικό περιεχόμενό τους με την ανάλυση των μαθησιακών αναγκών (Training needs analysis) «Ατομικών-Τμηματικών-Διευθύνσεων-Γενικών Διευθύνσεων-Δημόσιας υπηρεσίας» και επιδιώκεται να καλύψουν το κενό μεταξύ της υπάρχουσας κατάστασης απόδοσης και της επιθυμητής μελλοντικής κατάστασης απόδοσης που αναμένεται να κατακτηθεί μέσα από την πρόσκτηση νέων γνώσεων, ικανοτήτων, εμπειριών και δεξιοτήτων των στελεχών. Έτσι, λογικά, με την ολοκλήρωση της παρακολούθησης ενός εκπαιδευτικού προγράμματος θα πρέπει να αναμένεται μία μετέπειτα **υλοποίηση αλλαγής** προς το καλύτερο από πλευράς των συμμετεχόντων διαχειριστών της δημόσιας εξουσίας. Συνεπώς, η κατάρτιση δρομολογείται οργανωμένα, κυρίως μέσα από μία «από κάτω προς τα πάνω» («Bottom-up») προσέγγιση, μέσω της οποίας

διασφαλίζεται ότι δεν θα σπαταληθούν σπάνιοι πόροι χωρίς σκοπιμότητα, ενώ δημιουργείται εύφορο έδαφος για τη βελτίωση της απόδοσης, όπως αυτή προσδωκάται να αποκτηθεί με το πέρας της ολοκλήρωσης του εκάστοτε εκπαιδευτικού προγράμματος. Επιπλέον, η στρατηγική που ακολουθείται στον τομέα της κατάρτισης των δημοσίων υπαλλήλων θα πρέπει να συμπληρώνεται και από μία προσέγγιση «από πάνω προς τα κάτω» («Top down»), δηλ. με προσφορά της κατάρτισης εκείνης που υπαγορεύεται από την προώθηση νέων δημόσιων πολιτικών και μεταρρυθμιστικών τάσεων (Ραμματά, 2011) και προωθεί νέες διαστάσεις στη δράση της δημόσιας διοίκησης, όπως τον Εξευρωπαϊσμό και τη διεθνοποίησή της (OECD, 1996, Rîșca & Zaharia, 2009).

2.Η ανίχνευση των εκπαιδευτικών αναγκών και η υποβολή εκπαιδευτικού σχεδίου

2.1. Ανίχνευση αναγκών εκπαίδευσης

Η διοίκηση της κατάρτισης των υπαλλήλων των δημοσίων υπηρεσιών απαιτεί λοιπόν την καταβολή προσπαθειών που θα καταλήξουν στην *επίγνωση (awareness)* των συγκεκριμένων *αναγκών μάθησης (ανίχνευση ή ανάλυση των αναγκών κατάρτισης)* (Boydell & Malcolm, 1996) για κάθε δημόσια υπηρεσία, όπως και για κάθε ιεραρχικό επίπεδο διοίκησης. Η άποψη αυτή ερειδείται και αποτελεί μέρος του ευρύτερου μοντέλου εκπαίδευσης/κατάρτισης που είναι γνωστό ως «**Εκπαιδευτικό σχέδιο (Instructional design)**» (Jonassen, D., Hannum, W. & Tessmer, M., 1999). Η ανίχνευση των αναγκών κατάρτισης θα προσδιορίσει τα αντικείμενα που αξίζει να ενταχθούν στην ετήσια ατζέντα των θεματικών των επιμορφωτικών προγραμμάτων, θα προβλέψει ποια σεμινάρια μπορούν να επιφέρουν πρακτικά αποτελέσματα βελτίωσης της απόδοσης των δημοσίων υπηρεσιών και αναμένεται να έχουν επίπτωση στην επιχειρησιακή απόδοση των δημοσίων υπηρεσιών και τέλος, θα θεμελιώσει την αναγκαία τεκμηρίωση ως προς τον αριθμό των επιμορφωτικών προγραμμάτων που απαιτείται να υλοποιηθούν ετησίως ώστε να επιτευχθεί ο συγκεκριμένος στόχος της εργασιακής βελτίωσης.

Με την Ανίχνευση Εκπαιδευτικών Αναγκών (ΑΕΑ) οι εκπαιδευτές/διευκολυντές (facilitators) στοχεύουν :

- Στον εντοπισμό και στην ικανοποίηση της *πραγματικής*, παρά της *φαινομενικής μαθησιακής* και *αναπτυξιακής ανάγκης*. Στην ανακάλυψη των *καθημερινών εργασιακών προκλήσεων* που αντιμετωπίζει ο κάθε εκπαιδευόμενος και στην εξάλειψη των παρατηρούμενων αδυναμιών.
- Στην *εφικτότητα* των σχεδίων και στην *προώθηση ρεαλιστικών εκπαιδευτικών προτάσεων* που θα καταδείξουν το μονοπάτι για τη βελτίωση της εργασιακής απόδοσης των συμμετεχόντων οι οποίοι με την ολοκλήρωση της παρακολούθησης του προγράμματος θα μπορούν να εφαρμόσουν με επιτυχία όσα έμαθαν στο χώρο εργασίας τους και να τα μεταδώσουν στους συναδέλφους τους.
- Στην *κινητοποίηση* των εργαζομένων οι οποίοι είναι οι μόνοι που μπορούν να εντοπίσουν τις εν λόγω ανάγκες μέσα από το κατάλληλο μηχανισμό που τους παρέχεται. Απουσία εφαρμογής του κατάλληλου εργαλείου της ΑΕΑ, αποκρύπτονται οι εν λόγω ανάγκες και διαιωνίζεται η μέτρια ή πλημμελής απόδοση. Στο όλο αυτό σχέδιο για την ΑΕΑ μπορούν να εμπλακούν και οι χρήστες των δημοσίων υπηρεσιών οι οποίοι επίσης, μέσα από σχετικά ερωτηματολόγια μπορούν να εκφράσουν την άποψή τους για τις ελλείψεις που εντόπισαν ως προς τη διαχείριση των θεμάτων τους από το προσωπικό της υπηρεσίας που επισκέφθηκαν και οι οποίες θα μπορούσαν να εκλείψουν με την υλοποίηση ενός προγράμματος εκπαίδευσης.

Η ΑΕΑ υλοποιείται με τη χρήση των παρακάτω εργαλείων (Boydell & Malcolm, 1996):

- Διαβουλεύσεις.
- Μελέτες στάσεων (attitude surveys).
- Συμβουλευτικές επιτροπές (advisory committees).
- Αξιολόγηση των υπαλλήλων : εντάσσεται στο σχετικό έντυπο αξιολόγησης ή αποτελεί αντικείμενο συζήτησης μεταξύ αξιολογητή-αξιολογούμενου.
- Δομημένες, ημι-δομημένες και μη δομημένες ατομικές ή ομαδικές συνεντεύξεις.
- Εστιασμένες ομάδες (focus groups).
- Ερωτηματολόγια και ερευνητικές τεχνικές για τη συλλογή πληροφοριών που καθορίζουν τις εκπαιδευτικές ανάγκες του ατόμου και της ομάδας-στόχου.

Σε ένα **πρώτο στάδιο**, κατά την ΑΕΑ συγκεντρώνονται οι προσδοκίες, οι ανάγκες και τα αίτια των προβλημάτων που εμποδίζουν την εργασιακή απόδοση και οδηγούν σε καθυστερήσεις. Σε ένα **δεύτερο στάδιο**, οι εκπαιδευτικές ανάγκες μεταφράζονται σε επιδιωκόμενα μαθησιακά αποτελέσματα αναγνωρίζοντας τα βασικά θέματα που θα πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο ανάλυσης. Σε ένα **τρίτο στάδιο**, αναγνωρίζονται οι κύριοι σκοποί οι οποίοι θα πρέπει να αναλυθούν σε επιμέρους στόχους.

Οι αναγνωρισμένοι στόχοι θα πρέπει να καταλήγουν σε συγκεκριμένες επιδιωκόμενες:

- **Γνώσεις** : περιεχόμενο και πληροφορίες, π.χ. πραγματικά στοιχεία, όπως ορισμοί, διαδικασίες, έννοιες, τοποθεσίες, σύμβολα, γεγονότα, κ.ά..
- **Ικανότητες** : ενέργειες και ικανότητες που σχετίζονται με την εφαρμογή της γνώσης, την ανάπτυξη, την ανακάλυψη, την υλοποίηση τεχνικών, την ανάλυση στοιχείων, τη σύνθεση, την κριτική προσέγγιση, κ.ά..
- **Στάσεις και συμπεριφορές** : ανάπτυξη αξιών, στάσεων, πεποιθήσεων, ηθικά ζητήματα και πιστεύω.

Όλα τα παραπάνω καταγράφονται αναλυτικά στο εκπαιδευτικό σχέδιο του επιμορφωτικού προγράμματος.

Ο συγγραφέας Uchida (2006) (in : Matei & Matei, 2014) παρουσιάζει τρεις επιμέρους ορισμούς του εκπαιδευτικού σχεδιασμού :

- Μία μεθοδολογία που επιχειρεί να βελτιώσει την αποτελεσματικότητα της διαδικασίας διάγνωσης των αναγκών κατάρτισης.
- Ως διαδικασία ο εκπαιδευτικός σχεδιασμός περιλαμβάνει την ανάπτυξη του εκπαιδευτικού κύκλου και ειδικότερα : τη διάγνωση των αναγκών, την ανάλυση front-end, το σχεδιασμό, την ανάπτυξη του εκπαιδευτικού προγράμματος, την υλοποίηση και την αξιολόγηση.
- Ο «εκπαιδευτικός σχεδιαστής» είναι το άτομο που σχεδιάζει τα εκπαιδευτικά προγράμματα με στόχο να ικανοποιήσουν συγκεκριμένες οργανωσιακές ανάγκες στη βάση της παραπάνω μεθοδολογίας.

2.2. Δομή του εκπαιδευτικού σχεδίου

Το εκπαιδευτικό σχέδιο προτείνεται να περιλαμβάνει :

2.2.1. Το βασικό σκοπό, τους επιμέρους στόχους και τα χαρακτηριστικά της ομάδας-στόχου στην οποία απευθύνεται

Ο σκοπός του εκάστοτε επιμορφωτικού προγράμματος σε συνδυασμό με το κατάλληλο προφίλ των υπαλλήλων που θα συμμετέχουν αποτελούν δύο από τα πιο βασικά προαπαιτούμενα που θα προδιαγράψουν την επιτυχία της εκάστοτε

πρωτοβουλίας κατάρτισης. Ο «εκπαιδευτικός σκοπός» εξειδικεύεται περαιτέρω σε στόχους οι οποίοι αντιστοιχίζονται, με το κατάλληλο περιεχόμενο της εκπαιδευτικής ενότητας η οποία αναμένεται να επιφέρει συγκεκριμένα μαθησιακά αποτελέσματα. Ορισμένοι στόχοι, για παράδειγμα, μπορεί να είναι : α) Βέλτιστη αξιοποίηση διαθέσιμων πόρων, β) Επιτάχυνση διοικητικών διαδικασιών μέσω ολοκληρωμένων Πληροφοριακών Συστημάτων, γ) Ενίσχυση του ανθρώπινου δυναμικού για την ταχύτερη διεκπεραίωση του υπηρεσιακού έργου με αξιοποίηση των ΤΠΕ και εργαλείων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, κ.ά..

2.2.2. Τα εκπαιδευτικά μέσα – Έμφαση στη χρήση μελετών περίπτωσης

Ορισμένα εκπαιδευτικά μέσα είναι : η χρήση συμβατικών αιθουσών διδασκαλίας, η χρήση e-learning platforms, η σύγχρονη ή ασύγχρονη εξ'αποστάσεως διδασκαλία, και τα διαδραστικά μέσα τα οποία θα πρέπει να εξυπηρετούν τους συγκεκριμένους εκπαιδευτικούς σκοπούς (Λιοναράκης, 2009). Η χρήση των νέων τεχνολογιών δεν είναι πανάκεια και δεν επιφέρει πάντοτε τα προσδοκώμενα θετικά αποτελέσματα, ειδικά δε για κάποια θεματικά πεδία δεν προτείνεται η εφαρμογή τους. Για παράδειγμα, η διδασκαλία της πρακτικής των διαπραγματεύσεων θα μπορούσε καλύτερα να επιτευχθεί μέσα από μία συμβατική αίθουσα διδασκαλίας (κατάλληλα προσαρμοσμένη) απ' ό,τι μέσα από μία οθόνη υπολογιστή.

Επίσης, αναγράφονται οι απαιτούμενες εκπαιδευτικές μέθοδοι που θα χρησιμοποιηθούν για την αποτελεσματική αφομοίωση του περιεχομένου της εκάστοτε ενότητας από τους επιμορφωνόμενους προκειμένου να επιτευχθεί ο αντίστοιχος διδακτικός στόχος.

Ως αναγνωρισμένες κατάλληλες τέτοιες μέθοδοι αναφέρονται οι σχετικές με την αλληλεπίδραση και ειδικότερα :

- Ο καταιγισμός ιδεών (Brainstorming).
- Οι ομαδικές εργασίες και συζητήσεις.
- Τα εργαστήρια.
- Η μεταφορά εμπειριών από εμπειρογνώμονες που έχουν με επιτυχία εφαρμόσει τα προωθούμενα εργαλεία.
- Η καθοδήγηση (από εξειδικευμένους coaches).
- Η αντιπαράθεση απόψεων (debate).
- Η υπόδυση ρόλων (role play – role game).
- Η εκπαίδευση στο χώρο εργασίας (On the job training) όπου προτείνεται ως κατάλληλη.
- Η μελέτη περίπτωσης (case study).
- Η παρουσίαση καλών πρακτικών οι οποίες αναδεικνύουν το συγκριτικό πλεονέκτημα που προσδίδουν οι εφαρμοζόμενες μέθοδοι και εργαλεία.
- Η παρουσίαση διαφανειών και το προσαρμοσμένο εκπαιδευτικό υλικό στις ανάγκες του κοινού που θα συνοδεύει την εισήγηση.

Κάθε εκπαιδευτικό εργαλείο από τα παραπάνω προσαρμόζεται στο περιεχόμενο της εκάστοτε ενότητας και σε ένα επιμορφωτικό πρόγραμμα υπάρχει μέριμνα για ενσωμάτωση μίας μεγάλης γκάμας από τις παραπάνω μεθόδους. Ο λόγος για τον οποίο προτείνεται αυτό, είναι για να επιχειρηθεί, κατά το δυνατόν, η προσέγγιση όλων των κατηγοριών εκπαιδευόμενων και να μπορέσει να γίνει εύληπτο το περιεχόμενο της μάθησης, αν είναι δυνατόν, από όλους τους συμμετέχοντες οι οποίοι διατηρούν διαφορετικές μαθησιακές ταυτότητες.

Ειδικά για τα προγράμματα επιμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων, οι μελέτες περίπτωσης αποτελούν το πλέον κατάλληλο μέσο μετάδοσης γνώσεων, διότι με αυτές παρουσιάζονται λεπτομερείς περιγραφές προβλημάτων και θεματικών που

απασχολούν ή θα έπρεπε να απασχολούν τα στελέχη των δημοσίων υπηρεσιών τα οποία είναι επιφορτισμένα με την άσκηση δημόσιας εξουσίας και την εφαρμογή του εκάστοτε νομοθετικού πλαισίου που διέπει τη δράση τους (Μαγγόπουλος, 2014). Επιπλέον, οι μελέτες περίπτωσης έχουν αναδειχθεί σε ένα αποτελεσματικό εκπαιδευτικό εργαλείο το οποίο ενθαρρύνει την ανάλυση πληροφοριών και τη δημιουργία σειράς προτάσεων από κάθε συμμετέχοντα, δεξιότητες απαραίτητες για κάθε δημόσιο υπάλληλο. Η κάθε περίπτωση είναι διαφορετική, έτσι η λύση της μίας δεν μπορεί να εφαρμοστεί αυτούσια ή αυθαίρετα, αλλά μόνο υπό προϋποθέσεις και σε άλλες περιπτώσεις. Το γεγονός αυτό θέτει ερωτήματα ως προς το «τι» μαθαίνει ο επιμορφωνόμενος αναλύοντας τις προτεινόμενες μελέτες περίπτωσης, ενώ παράλληλα, με την προετοιμασία και τη συζήτηση γύρω από τη μελέτη κάθε περίπτωσης ή την καλή πρακτική, ο επιμορφωνόμενος δημόσιος υπάλληλος βελτιώνει τις δεξιότητες προφορικής, αλλά και γραπτής, αναλυτικής του ικανότητας. Συμπερασματικά θα λέγαμε ότι η ανάλυση case study συμβάλλει, κυρίως, στην καλλιέργεια λογικής και επαγωγικής σκέψης σε σχέση με πραγματικά δεδομένα που υπεισέρχονται στην καθημερινή διοικητική πρακτική με την οποία έρχονται αντιμέτωποι οι δημόσιοι υπάλληλοι. Η ανάπτυξη αναλυτικής ικανότητας και αντικειμενικής κρίσης είναι το πλέον αξιολογικό πλεονέκτημα της μεθόδου των case studies ειδικά για δημοσίους υπαλλήλους.

2.2.3. Το προφίλ των εκπαιδευτών

Είναι απαιτούμενο για κάθε πρόγραμμα εκπαίδευσης να ορίζεται a priori το προτεινόμενο προφίλ των κατάλληλων εκπαιδευτών ώστε να αποδώσουν, όσο πιο αποτελεσματικά γίνεται, τους εκπαιδευτικούς στόχους. Εδώ έμφαση δίδεται, τόσο στο Ακαδημαϊκό υπόβαθρο των προτεινόμενων εισηγητών, όσο και στη συνδεδεμένη με το αντικείμενο εκπαίδευσης επαγγελματική εμπειρία την οποία θα πρέπει να μπορούν να μεταδώσουν. Στην περίπτωση της διά βίου κατάρτισης των δημοσίων υπαλλήλων δεν κρίνεται ως απαραίτητο προσόν για τους εισηγητές η κατοχή διδακτορικού τίτλου, αλλά περισσότερο η σε βάθος γνώση και εμπειρία πάνω στο αντικείμενο διδασκαλίας και η ικανότητα μετάδοσης της εμπειρίας αυτής στους συμμετέχοντες ώστε να είναι εφικτή η κατάκτηση αποτελεσμάτων από πλευράς των δημοσίων υπαλλήλων στην καθημερινή διοικητική τους πρακτική.

2.2.4. Το προφίλ των εκπαιδευομένων

Η αξιολόγηση των αιτήσεων των ενδιαφερομένων γίνεται βάσει των ακόλουθων κριτηρίων:

- Συνάφεια της θέσης, των αρμοδιοτήτων και του έργου τους με το περιεχόμενο και τους στόχους του προγράμματος.
- «Βαθμός επείγοντος» της επιμόρφωσης του αιτούντος βάσει των αναγκών και των προτεραιοτήτων του ενδιαφερομένου και της υπηρεσίας του.
- Αριθμός, αντικείμενο και διάρκεια επιμορφωτικών προγραμμάτων που έχει παρακολουθήσει ή είναι υπηρεσιακώς αναγκαίο να παρακολουθήσει.
- Χρόνος προϋπηρεσίας και εμπειρία (κατά περίπτωση).

2.2.5. Τη μέθοδο αξιολόγησης που θα ακολουθηθεί

Η αξιολόγηση θα αποτιμήσει την επιτυχία του προγράμματος κατάρτισης με κριτήρια την επίτευξη των σκοπών και των στόχων που είχαν τεθεί. (Βεργίδης & Κάραλης, 1999). Οι ερωτήσεις αξιολόγησης θα πρέπει να είναι αναλυτικές (όχι γενικές) και να εστιάζουν στο σύνολο των παραμέτρων που συνθέτουν την εκπαιδευτική διαδικασία : οργανωτική προσέγγιση, επιστημονική, μεθοδολογική, σκοπιμότητας, κ.ο.κ.. Σκόπιμο

είναι η αξιολόγηση να είναι *συνεχής* (*on going*) ή *δυναμική* (Δημητρόπουλος, 1997) ώστε στο τέλος κάθε εκπαιδευτικής ημέρας να τίθενται προς απάντηση αξιολογικά κριτήρια στους συμμετέχοντες. Επίσης, προτείνεται να αποφεύγεται η ετεροχρονισμένη αξιολόγηση της επιμόρφωσης (π.χ. 3 μήνες μετά τη συμμετοχή στο πρόγραμμα), διότι τα στοιχεία που θα παρατεθούν από τον αξιολογητή (συμμετέχον σε επιμόρφωση) μπορεί να μην ανταποκρίνονται στην πραγματική απόδοση του επιμορφωτικού προγράμματος και να αλλοιώσουν το αποτέλεσμα της αξιολόγησης, είτε «προς τα πάνω», είτε «προς τα κάτω».

3. Τυπολογία και στόχευση του περιεχομένου των επιμορφωτικών προγραμμάτων σε ειδικές κατηγορίες δημοσίων υπαλλήλων

Η υλοποίηση της Ανίχνευσης Εκπαιδευτικών Αναγκών (ΑΕΑ) (ή αναγκών κατάρτισης) θα διαμορφώσει μία πλήρη εικόνα ως προς το περιεχόμενο των κατάλληλων επιμορφωτικών προγραμμάτων για δημοσίους υπαλλήλους. Με βάση το πόρισμα της ΑΕΑ τα επιμορφωτικά προγράμματα θα διακριθούν σε «οριζόντια» τα οποία μπορούν να απευθύνονται στο σύνολο των υπαλλήλων και να στοχεύουν στη μετάδοση γνώσεων και δεξιοτήτων που βρίσκουν εφαρμογή σε κάθε ιεραρχικό επίπεδο και τομέα εργασίας, π.χ. Κώδικας δημοσίων υπαλλήλων, Διαφάνεια της δημόσιας δράσης, Κώδικας Ηθικής και Δεοντολογίας, Τυποποίηση δημοσίων εγγράφων, Νέες τεχνολογίες, κ.ά.. Επιπλέον, θα διακριθούν σε εξειδικευμένα (κάθετα) τα οποία απευθύνονται σε συγκεκριμένο κοινό-στόχο, όπως για παράδειγμα σε υπαλλήλους κοινωνικών υπηρεσιών, ελεγκτικών φορέων, ΔΟΥ, κ.ά.. Ακόμη, θα εξαχθούν συμπεράσματα ως προς τα επιμορφωτικά προγράμματα που θα πρέπει να στοχεύουν σε συγκεκριμένα ιεραρχικά επίπεδα, δηλ. σεμινάρια για νεοδιοριζόμενους υπαλλήλους, για Προϊσταμένους Τμημάτων, Προϊσταμένους Δ/σεων, κ.ο.κ.. Σε κάθε περίπτωση, η εστίαση σε συγκεκριμένες ομάδες, είτε τομεακά, είτε ανά ιεραρχικό επίπεδο, αυξάνει την πιθανότητα οι εν λόγω εκπαιδευτικές δράσεις να έχουν μετρήσιμες, ποσοτικές και ποιοτικές επιπτώσεις, ενώ παράλληλα η συνοχή που εμφανίζει η ομάδα στόχος ως προς τα χαρακτηριστικά της αποτελεί θετικό στοιχείο για τη διευκόλυνση της μάθησης και για την εδραίωση της απαιτούμενης συναντίληψης που είναι σκόπιμο να καλλιεργείται μεταξύ υπαλλήλων των ίδιων δημοσίων υπηρεσιών ή του ίδιου ιεραρχικού επιπέδου.

Με Υπουργική Απόφαση, (ΦΕΚ 1909 Β', 30/08/2011, άρ. 1-3) ορίστηκε ότι σε κάθε Υπουργείο συστήνονται ομάδες επιμορφωτών που απαρτίζονται από τρία (3) έως πέντε

(5) στελέχη προερχόμενα από τις οργανικές μονάδες του οικείου Υπουργείου αρμόδιες

για την εκπόνηση του σχεδίου εκπαίδευσης της κάθε υπηρεσίας οι οποίες παρέχουν στο Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ) όλες τις πληροφορίες σχετικά με τις σχεδιαζόμενες νέες δημόσιες πολιτικές, συνεργάζονται με τις μονάδες εκπαίδευσης σε όλες τις επιμέρους ενέργειες που απαιτούνται για την ανίχνευση των εκπαιδευτικών αναγκών του εκάστοτε φορέα, καθώς και για την υποστήριξη, τον προγραμματισμό και την υλοποίηση επιμορφωτικών προγραμμάτων και διαβουλεύσεων υπό το συντονισμό του ΕΚΔΔΑ δημιουργώντας στην ουσία άλλη μία παράλληλη δομή, αυτή των εσωτερικών επιμορφωτών σε κάθε υπηρεσία.

Και ενώ η εστίαση σε νεοδιοριζόμενους υπαλλήλους μέσα από την επονομαζόμενη «εισαγωγική εκπαίδευση» (Induction Training program) έχει υποχρεωτικό χαρακτήρα υλοποίησης εντός διετίας από την πρόσληψη των νέων υπαλλήλων (Ν. 1943/1991, άρ. 33), δεν συμβαίνει το ίδιο και με τη «διά βίου κατάρτιση». Πάγιο αίτημα των δημοσίων υπηρεσιών ήταν η εισαγωγική εκπαίδευση των δοκίμων δημοσίων

υπαλλήλων να συνοδεύεται ανά τακτά χρονικά διαστήματα από ανάλογη μέριμνα για τη διά βίου κατάρτιση και να μη λησμονούν οι φορείς κατάρτισης (εν προκειμένω ο κεντρικός φορέας επιμόρφωσης το ΕΚΔΔΑ) τους υπαλλήλους αμέσως μετά τη συμμετοχή τους σε πρόγραμμα εισαγωγικής εκπαίδευσης.

Η μόνη επιπλέον υποχρεωτική κατάρτιση αφορούσε στην επιμόρφωση των Προϊσταμένων Δ/σεων των δημοσίων υπηρεσιών. Ειδικότερα, με το νόμο 3613/2007, άρ. 16 & 3 (ΦΕΚ 263 Α', 23/11/2007) είχε καθιερωθεί η υποχρεωτική εκπαίδευση των Προϊσταμένων Δ/σης σε μία προσπάθεια της τότε Κυβέρνησης να επιδιώξει την ομοιόμορφη κατάρτιση των υψηλόβαθμων στελεχών και τη διευκόλυνση εφαρμογής των μεταρρυθμιστικών πολιτικών (Balfour, Newbold & Raadschelders, 2016). Για το σκοπό αυτό το ΕΚΔΔΑ, από τη θέση του εντεταλμένου φορέα επιμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων, είχε επεξεργαστεί ένα πιστοποιημένο επιμορφωτικό πρόγραμμα (ΦΕΚ 1592 Β', 30/09/2010 σχετικά με την καθιέρωση με Υπουργική απόφαση του συστήματος της πιστοποίησης της επιμόρφωσης,) που απευθύνονταν αποκλειστικά σε Διευθυντικά στελέχη και το υλοποιούσε με επιτυχία. Η ομάδα στόχος του επιμορφωτικού προγράμματος ήταν οι Προϊστάμενοι Διευθύνσεων οι οποίοι είχαν κριθεί με το νέο σύστημα επιλογής Προϊσταμένων οργανικών μονάδων το οποίο εισήγαγε ο Νόμος 3839/2010 (ΦΕΚ 51 Α', 29/03/2010). Η εξασθένιση εφαρμογής του συστήματος προαγωγών και η ανάδειξη των Προϊσταμένων σε θέσεις ευθύνης με εντολή ανάθεσης (σε αναμονή του νέου συστήματος ανάδειξης Προϊσταμένων) δεν επέτρεψε τη συνέχιση της εφαρμογής του συστήματος επιμόρφωσης, ενώ επιπλέον δεν τεκμηριώνονταν επιμόρφωση για στελέχη με εντολή ανάθεσης η οποία, λογικά, θα εξέπνεε σύντομα¹. Και αυτή λοιπόν η πολιτική διήρκησε περιορισμένο χρονικό διάστημα και με την κυβερνητική αλλαγή ατόνησε η εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου. Η ψήφιση του νόμου 4275/2014, (ΦΕΚ 149 Α', 15/07/2014) προέβλεπε ότι το ΕΚΔΔΑ αναλάμβανε την υλοποίηση υποχρεωτικής εκπαίδευσης των Προϊσταμένων οργανικών μονάδων όλων των επιπέδων (άρ. 7) και των Προϊσταμένων Γενικών Δ/σεων και για το σκοπό αυτό όλοι οι φορείς υποχρεώθηκαν, μετά την ανάληψη καθηκόντων των νέων Προϊσταμένων, να κοινοποιήσουν μέσω των Γενικών Γραμματέων σχετικό κατάλογο στο ΕΚΔΔΑ. Ορίζεται δε από το νόμο ότι η διάρθρωση των σεμιναρίων αυτών θα καθορίζεται με απόφαση του Υπουργού Διοικητικής Ανασυγκρότησης έπειτα από πρόταση του Διοικητικού Συμβουλίου του ΕΚΔΔΑ. Και αυτό το νομοθέτημα έμεινε γράμμα κενό εφόσον ακόμη δεν υλοποιήθηκε το νέο σύστημα επιλογής Προϊσταμένων. Το έτος 2016 με την ψήφιση του Νόμου 4369/2016 (ΦΕΚ 33 Α', 27/02/2016), ορίζεται για άλλη μία φορά η μοριοδότηση της πιστοποιημένης βάσει εκπαιδευτικού σχεδίου επιμόρφωσης από το ΕΚΔΔΑ με δέκα (10) μόρια ανά σεμινάριο επιμόρφωσης με ανώτατο όριο τα σαράντα (40) μόρια. Για τη βαθμολογία του κριτηρίου της πιστοποιημένης επιμόρφωσης που προβλέπεται, λαμβάνεται υπόψη η επιμόρφωση κατά την τελευταία δεκαετία.

Εξακολουθεί πάντοτε να παραμένει ενεργό το ζήτημα του εξορθολογισμού των συμμετεχόντων δημοσίων υπαλλήλων στα επιμορφωτικά προγράμματα του ΕΚΔΔΑ και ανά υπηρεσία (είτε λόγω υποχρεωτικής συμμετοχής, είτε λόγω επιλογής στη βάση κριτηρίων) παρότι ως ένα βαθμό, με τη χρήση των ΤΠΕ, έχουν βελτιωθεί οι συνθήκες πρόσβασης στα σεμινάρια του ΕΚΔΔΑ. Συνέπεια αυτού του ευμετάβλητου θεσμικού πλαισίου είναι μερίδα υπαλλήλων και για μεγάλα χρονικά διαστήματα να μην

¹ Στην πραγματικότητα οι αναθέσεις καθηκόντων Προϊσταμένων εκτός θεσμοθετημένων διαδικασιών (με εντολή) διήρκησαν πάνω από 7ετία.

μπορούν να έχουν ικανοποιητική πρόσβαση σε προγράμματα κατάρτισης και κάποιοι άλλοι να έχουν αυτό το προνόμιο αλλά και να το ασκούν καταχρηστικά.

Η απόφαση επί της ποσόστωσης των επιμορφωτικών προγραμμάτων σε οριζόντια, κάθετα ή ανά ιεραρχικό επίπεδο και η προσφορά τους προς το προσωπικό της δημόσιας διοίκησης και άρα το «άνοιγμα» των θέσεων κατάρτισης σε περισσότερους ή λιγότερους δημοσίου υπαλλήλους αποτελούν, στη χώρα μας, αντικείμενο επεξεργασίας του αναγνωρισμένου εθνικού φορέα παροχής επιμόρφωσης στους δημοσίου υπαλλήλους που είναι το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης το οποίο για το σκοπό αυτό έρχεται σε επικοινωνία με τις εκάστοτε Διευθύνσεις Προσωπικού των δημοσίων φορέων.

4. Η αρχιτεκτονική της επιμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων : κεντρική και αποκεντρωμένη προσέγγιση

4.1. Η ανάθεση της επιμέλειας της επιμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων σε ένα κεντρικό φορέα

Οι επιμέρους πολιτικές διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού του δημόσιου τομέα (πρόσληψη, ανάπτυξη, αξιολόγηση, κ.ά.) συμπεριλαμβανομένης και της πολιτικής εκπαίδευσης και ανάπτυξης του προσωπικού αποτελούν αντικείμενο ειδικότερης μέριμνας και προτεραιότητας της κάθε Κυβέρνησης. Ο στόχος της αναζήτησης της κατάλληλης πολιτικής για την ανάπτυξη και επιμόρφωση του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης οδήγησε, την πολιτική ηγεσία της χώρας μας, όσο και άλλων ευρωπαϊκών κρατών στη θέσπιση ενός Εθνικού Κέντρου ή Ινστιτούτου το οποίο να ασχολείται αποκλειστικά με την επιμόρφωση και την παρακολούθηση της απόδοσης των στελεχών της δημόσιας διοίκησης (OECD, 1997). Όπως, π.χ. το Ομοσπονδιακό Ινστιτούτο στις ΗΠΑ (1968), το Εθνικό Πανεπιστήμιο για τη Δημόσια Υπηρεσία στην Εσθονία, η ΕΝΑ στη Γαλλία (1945), η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης στην Ιταλία και η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης στο πλαίσιο του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα (με έτος ίδρυσης το 1983, βλ. κωδικοποιημένο ΠΔ υπ' αριθμ. 57, ΦΕΚ Α' 59, 14.3.2007), κ.ά.. Η ύπαρξη των Εθνικών αυτών Σχολών είναι δηλωτική της κεντρικής προσέγγισης που δίδεται, κατά το σχεδιασμό και κατά την υλοποίηση των επιμορφωτικών προγραμμάτων, καθώς επίσης και της προσπάθειας για κεντρική παρακολούθηση της εξέλιξης και της απόδοσης των στελεχών τους (Witesman & Wise 2009).

Κύρια αποστολή του ΕΚΔΔΑ είναι:

- Η βελτίωση της οργάνωσης και της αποδοτικότητας των δημοσίων υπηρεσιών και των φορέων του δημοσίου τομέα, μέσω της έρευνας, της τεκμηρίωσης και της συμβουλευτικής υποστήριξης των δημοσίων υπηρεσιών.
- Η αναβάθμιση της απόδοσης του ανθρώπινου δυναμικού μέσα από τη διαρκή εκπαίδευση και την πιστοποιημένη παροχή επιμόρφωσης, με έμφαση, τόσο σε γνώσεις, όσο και σε δεξιότητες.
- Η δημιουργία εξειδικευμένων στελεχών ταχείας ανέλιξης, επιτελικού και αναπτυξιακού χαρακτήρα.

Η αποστολή αυτή επιτυγχάνεται μέσα από μια σειρά στοχοθετημένων δράσεων και πρωτοβουλιών που υλοποιούνται από την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Σ.Δ.Δ.Α), το Ινστιτούτο Επιμόρφωσης (ΙΝ.ΕΠ.) και τη Μονάδα Τεκμηρίωσης και Καινοτομίας. Ειδικότερα, η θέσπιση και η αναγνώριση του ΙΝ.ΕΠ. ως πυλώνα της επιμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων δηλώνει την προσπάθεια συγκέντρωσης του ελέγχου της επιμορφωτικής πολιτικής σε ένα φορέα με αναγνωρισμένη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια ο οποίος υπάγεται απευθείας στον/ην Υπουργό Διοικητικής Ανασυγκρότησης.

Αντικείμενο προβληματισμού, αποτελεί εάν όντως, η υιοθέτηση μίας μεθοδολογίας εφαρμογής μίας εκπαιδευτικής πολιτικής για το ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης εξυπηρετείται ικανοποιητικά από την ανάθεση της σχετικής ευθύνης σε έναν κεντρικό φορέα και εάν ναι, υπό ποιες προϋποθέσεις μπορεί αυτό να συμβεί.

4.2. Επιμόρφωση και υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών : συνεργασία κεντρικού φορέα και αποκεντρωμένων υπηρεσιών εκπαίδευσης

Είναι γεγονός ότι η σύγχρονη τάση στην πολιτική Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού (ΔΑΔ) προτείνει την ευθυγράμμιση της με τις εκάστοτε τομεακές πολιτικές και την αναγνώρισή της ως έναν από τους βραχίονες που οδηγούν στην επιτυχή υλοποίηση των τομεακών πολιτικών στοιχείο που θα επιτευχθεί με ενδυναμωμένες Δ/νσεις εκπαίδευσης. Η εκάστοτε λοιπόν τομεακή πολιτική (π.χ. φορολογική μεταρρύθμιση, περιβαλλοντική πολιτική, πολιτική για τις μεταφορές, κ.ά.) προτείνει και την κατάλληλη εκπαίδευση του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης ως συστατικό μέρος αυτής με στόχο να υποστηριχθεί η υλοποίησή της από τις καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες. Οι στρατηγικές ΔΑΔ είναι, ή θα έπρεπε να είναι, πλήρως ευθυγραμμισμένες με την αποστολή και τις στρατηγικές των Κυβερνήσεων, υποστηρίζοντας έτσι τις οργανωτικές αλλαγές (OECD, 2005). Ωστόσο, ακόμα και αν η ΔΑΔ υποστηρίζει, έστω και θεωρητικά, τις οργανωτικές αλλαγές, οι Δ/νσεις προσωπικού της ελληνικής δημόσιας διοίκησης δεν έχουν καταφέρει ακόμη να καταστούν πηγή αλλαγών (agents of change), είτε διότι θεσμικά δεν έχουν τέτοια αναγνώριση² και αυτό επιβεβαιώνεται και μέσω της προαναφερθείσας Υπουργικής Απόφασης που αναγνωρίζει εσωτερικούς επιμορφωτές, στελέχη άλλα από αυτά των Δ/σεων Εκπαίδευσης των δημοσίων υπηρεσιών (ΦΕΚ Β' 1909, 30/08/2011, άρ. 1), είτε διότι ο ρόλος τους παρακάμπτεται από την πρωτοκαθεδρία ενός κεντρικού φορέα που έχει κληθεί να αναλάβει συντονιστικό ρόλο εκπαίδευσης.

Η αναγνώριση ενός κεντρικού φορέα ως υπεύθυνου για την κατάρτιση των δημοσίων υπαλλήλων θα πρέπει να συνοδεύεται και από την άσκηση ολοκληρωμένου συντονιστικού έργου, κατά τρόπο τέτοιο, ώστε αφενός μεν, να εξασφαλίζεται η παρακολούθηση των πραγματικών εκπαιδευτικών αναγκών ανά φορέα, αφετέρου δε να διασφαλίζεται ότι σε αυτόν καταλήγουν όλα τα αιτήματα της κεντρικής πολιτικής σκηνής για επιμόρφωση και ότι κατέχει τη διοικητική δυνατότητα δρομολόγησης κατόπιν έγκρισης, των αντίστοιχων εκπαιδευτικών δράσεων. Ουσιαστικά, σε ένα τέτοιο πλαίσιο διοίκησης της κατάρτισης των δημοσίων υπαλλήλων, υλοποιείται συνδυαστικά μία διαδικασία κατάρτισης «Bottom up» (μέσω της παρακολούθησης της Ανίχνευσης Αναγκών Κατάρτισης με επίκεντρο τις ίδιες τις υπηρεσίες) και «Top Down» όταν επισπεύδον για την κατάρτιση είναι το αντίστοιχο Υπουργείο το οποίο επιδιώκει την κατάρτιση και μεταδίδει το αντίστοιχο αίτημα στο Ινστιτούτο Επιμόρφωσης (ΙΝ.ΕΠ.) του ΕΚΔΔΑ, π.χ. λόγω της ψήφισης μίας νέας πολιτικής ή της δημοσίευσης μίας σύνθετης εγκυκλίου με βάση την οποία μεταβάλλονται οι διαδικασίες λειτουργίας των υπηρεσιών.

Η αναγνώριση της σχετικής αδυναμίας να ασκηθεί μόνο κεντρικά αυτή η ευθύνη οδήγησε την πολιτική ηγεσία και συνακόλουθα το νομοθέτη στην ίδρυση των Περιφερειακών Ινστιτούτων Επιμόρφωσης (Π.ΙΝ.ΕΠ.) ήδη από το 1983 μέσα από το Ν. 1388/1983 (άρ. 28). Σε εφαρμογή του Νόμου αυτού ιδρύθηκε – με έκδοση των προβλεπόμενων αποφάσεων του Υπουργού Προεδρίας της Κυβέρνησης – καταρχήν το Π.ΙΝ.ΕΠ. Θεσσαλονίκης (ΦΕΚ 472 Β' 22/07/1992) και κατόπιν και τα υπόλοιπα

² Αντίθετα για αρκετές δεκαετίες η υπηρετήση δημοσίων υπαλλήλων σε αυτές τις Δ/νσεις είχε συνδεθεί με την ένταξη σε καθεστώς δυσμενούς μετάθεσης και τη σύνδεση με καθεστώς απραγίας.

11 Περιφερειακά Ινστιτούτα στις αντίστοιχες έδρες των Περιφερειών (ΦΕΚ 571 Β΄ 22/09/1992). Με έκδοση των Προεδρικών Διαταγμάτων 37 και 38 του 1993, καθώς και του Προεδρικού Διατάγματος 193 (ΦΕΚ Α΄170, 13/09/2004, Σύσταση Οργανισμού του ΕΚΔΔΑ) ρυθμίστηκαν θέματα οργάνωσης και λειτουργίας και των 12 Περιφερειακών Ινστιτούτων τα οποία για 11 έτη ήταν ανενεργά (1993-2004).

Μεταξύ άλλων τα Π.ΙΝ.ΕΠ. ανέλαβαν :

- την καταγραφή των δημοσίων υπηρεσιών σε επίπεδο Περιφέρειας,
- την ανίχνευση και τον εντοπισμό/προσδιορισμό των εκπαιδευτικών αναγκών των υπηρετούντων υπαλλήλων στις ως άνω υπηρεσίες,
- την καταγραφή των εν δυνάμει εκπαιδευτών σε τοπικό επίπεδο,
- τη διοργάνωση των επιμορφωτικών δραστηριοτήτων στο επίπεδο της Περιφέρειας.

Και ενώ τα Π.ΙΝ.ΕΠ. λειτούργησαν αποτελεσματικά μεταξύ 2004-2011 (με αντίστοιχες δομολειτουργικές επενδύσεις και δαπάνες ανθρώπινου δυναμικού), λόγω της ανάγκης εξοικονόμησης πόρων με το νόμο Καλλικράτη (από 01/01/2011) καταργήθηκαν, -με εξαίρεση το Π.ΙΝ.ΕΠ. Θεσσαλονίκης- και το προσωπικό τους μετατάχθηκε αυτοδικαίως στην έδρα των οικείων, κατά τόπο, Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και κατέλαβε τις αντίστοιχες οργανικές θέσεις κατά κατηγορία, κλάδο και ειδικότητα, σε υπηρεσιακή μονάδα επιπέδου Αυτοτελούς τμήματος εντός των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων (Ν. 3852/2010, ΦΕΚ 87 Α΄ 07/06/2010, άρ. 280). Διαπιστώνεται, για άλλη μία φορά, η παλινδρόμηση της εθνικής διοίκησης από μία κατάσταση σταθερότητας που είχε επιχειρηθεί από το έτος 2004 μέσα από την αποκεντρωμένη δράση των Π.ΙΝ.ΕΠ. τα οποία παρακολουθούσαν εκ του σύνεγγυς την πορεία της επιμόρφωσης του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης σε τοπικό επίπεδο, στη δρομολόγηση μίας νέας κατάστασης η οποία θέτει σε νέα βάση τη διαδικασία εκπαίδευσης προσωπικού και εναποθέτει την ευθύνη αυτή ουσιαστικά στο κεντρικό αρχηγείο (το ΕΚΔΔΑ), χωρίς αυτό να έχει την οργανωμένη στήριξη από πλευράς των αποκεντρωμένων μονάδων εκπαίδευσης.

Εν προκειμένω, πέραν της οριοθέτησης των ρόλων των κατά τύπους γραφείων εκπαίδευσης και των διαδικασιών που θα εφαρμόσουν την εκάστοτε πολιτική, πολύ σημαντική κρίνεται η συνεργασία που θα αναπτυχθεί μεταξύ των κεντρικών φορέων (Τμήματα ή Γραφεία Εκπαίδευσης των Υπουργείων) ή των τοπικών αποκεντρωμένων μονάδων (είτε αυτές εδρεύουν στις Περιφέρειες, είτε μετά τον Καλλικράτη, στις Αποκεντρωμένες διοικήσεις). Ειδικότερα, όμως έχει φανεί ότι η συνεργασία αυτή αδυνατεί να πάρει μία επαγγελματική μορφή συνεργασίας σε θέματα εκπαίδευσης μεταξύ ΕΚΔΔΑ και Αποκεντρωμένων Υπηρεσιών, οι οποίες, μαζί με τις υπόλοιπες αρμοδιότητές τους - που σχετίζονται με τη γραφειοκρατική διάσταση του ρόλου των Δ/σεων Προσωπικού - καλούνται να ασκήσουν και αυτό το έργο, καταλήγοντας σε εμβληματικές παρεμβάσεις στο χώρο της εκπαίδευσης του προσωπικού τους και αθροιστικά στο προσωπικό όλης της επικράτειας.

Αποδείχθηκε, δηλαδή, στην πράξη ότι ένας κεντρικός φορέας έχει περιορισμένη διοικητική ικανότητα να καλύψει πλήρη και συντονισμένη παρακολούθηση των εκπαιδευτικών αναγκών όλου του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης, εάν δεν εξασφαλίσει την πλήρη υποστήριξη και οργανωμένη παρέμβαση των υπηρεσιών Εκπαίδευσης Προσωπικού των δημοσίων φορέων, εάν δεν βρει το *modus operandi* για μια αποδοτική συστηματική συνεργασία με αυτές και εάν δεν ισχυροποιηθούν οι Δ/σεις αυτές ή τα Τμήματα αυτά ως προς αυτό το σκέλος δράσης τους.

Τα Τμήματα Εκπαίδευσης Προσωπικού σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης επίσης, είτε εντάσσονται εντός των Δ/σεων Προσωπικού (ένα άτομο επιφορτισμένο με αυτή την ευθύνη στην καλύτερη περίπτωση), είτε σε επίπεδο Περιφέρειας εξισώνονται με ένα Γραφείο Εκπαίδευσης (Ν. 1943/1991, ΦΕΚ Α΄ 50, άρ. 32) το οποίο λειτουργεί στο

πλαίσιο των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων μετά τον Καλλικράτη, όπως αναφέρθηκε παραπάνω. Η τυπική λειτουργία των μονάδων αυτών περιλαμβάνει κάποιες διαδικασίες προσδιορισμού εκπαιδευτικών αναγκών (ο ανωτέρω νόμος δεν καθορίζει συγκεκριμένη μεθοδολογία) και διαδικασίες υλοποίησης των σχετικών επιμορφωτικών – εκπαιδευτικών δράσεων. Η ανίχνευση των εκπαιδευτικών αναγκών, όταν πραγματοποιείται, υλοποιείται, συνήθως: 1) μέσω ερωτηματολογίων, τα οποία διανέμονται στους υπηρετούντες υπαλλήλους, 2) μέσω συνεντεύξεων με τους Προϊσταμένους, 3) μέσω της απ' ευθείας συλλογής των αιτημάτων των δημόσιων λειτουργών. Επιχειρήθηκε δηλ. όντως μία προσπάθεια να ακολουθηθεί το πρότυπο των λοιπών ευρωπαϊκών χωρών στη βάση της αρχής της αποκέντρωσης της εκπαίδευσης (devolution) (Shim, 2001), αλλά δεν στέφθηκε με επιτυχία. Η προσπάθεια ήταν να ενισχυθούν οι Δ/νσεις/Τμήματα Εκπαίδευσης των κατά τόπους υπηρεσιών με αντίστοιχο συντονιστικό ρόλο, να καταστούν οι προνομιακοί συνομιλητές με τον κεντρικό φορέα εκπαίδευσης και περαιτέρω να ενισχυθεί ο ρόλος των τομεακών Διευθυντών (Line managers) εντός κάθε υπηρεσίας ως προς τα θέματα ανάπτυξης και εκπαίδευσης προσωπικού τους με βάση την αρχή *let the managers manage* (αφήστε τους Δ/ντές να διοικήσουν). Κατά το πρότυπο αυτό, μέσα από την κινητοποίηση και την ενδυνάμωση των τομεακών Δ/ντών αναμενόταν να επιτευχθεί η βελτίωση της αποτελεσματικότητας της εκπαιδευτικής πολιτικής των δημοσίων υπηρεσιών, εφόσον οι Δ/ντές/Τμηματάρχες θα αφουγκράζονταν τις εκάστοτε ανάγκες και θα ανταποκρίνονταν ταχέως σε αυτές μεταφέροντας τη σχετική ανάγκη στις «ενεργές» Δ/νσεις Εκπαίδευσης/Προσωπικού αναλόγως³. Όμως, στη δίνη των λοιπών αρμοδιοτήτων με τις οποίες ασχολούνταν οι Δ/νσεις Εκπαίδευσης – Προσωπικού - όπως αναφέρθηκε και για τις Δ/νσεις των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων (γραφειοκρατικός ρόλος, παρακολούθηση των παρουσιών/απουσιών του προσωπικού, πειθαρχικά θέματα, θέματα κοινωνικής ασφάλισης, κ.ά.) ο ρόλος της ανάπτυξης του προσωπικού κρίθηκε υποδεέστερος και συρρικνώθηκε, έως την τελική του κατάργηση ως αντικείμενο, πλην ελαχίστων εξαιρέσεων όταν η γνώση και η εξειδίκευση του προσωπικού επέτρεψε τη διατήρηση αυτών των δράσεων. Κατέληξε στην πράξη, η συνέχιση της λειτουργίας του κεντρικού φορέα εκπαίδευσης ως τον κεντρικό πυλώνα αρμόδιο για την ανάπτυξη προσωπικού με όλες τις σχετικές αδυναμίες να το πράξει αυτό ολοκληρωμένα και σε αгаστή συνεργασία με τις Δ/νσεις εκπαίδευσης του δημοσίου τομέα. Στην πράξη λοιπόν ο Ν. 1943/1991 παρέμεινε ανενεργός μια και οι Δ/νσεις Προσωπικού αν και είχαν επιφορτιστεί με αυτή την αρμοδιότητα δεν κατέληξαν να ασκούν ολοκληρωμένες αρμοδιότητες εκπαίδευσης, είτε διότι το διοικητικό σύστημα συνεργασίας με το ΕΚΔΔΑ δεν επέφερε καρπούς, είτε διότι δεν μπορούσαν να εργαστούν αυτοδύναμα παραγωγικά.

Η απουσία μίας εκπεφρασμένης στρατηγικής για τις Δ/νσεις Προσωπικού/Εκπαίδευσης των υπηρεσιών διά της οποίας θα γίνονταν αποσαφήνιση του ρόλου τους και της συνεργασίας τους με το ΕΚΔΔΑ και η ανάληψη ad hoc ρόλων εκπαίδευσης ή επιμόρφωσης, *à la carte* και ανάλογα με την εκάστοτε έμφαση που δίδεται από το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης έχει ως θύματα τις ίδιες τις δημόσιες υπηρεσίες. Είτε η Ανίχνευση Εκπαιδευτικών Αναγκών υλοποιείται κατά προσέγγιση ή καθόλου, είτε τα προσφερόμενα επιμορφωτικά προγράμματα από πλευράς του κεντρικού φορέα ανταποκρίνονται εμμέσως στις πραγματικές

³ Χώρες όπως η Ν. Ζηλανδία, Αυστραλία και Σουηδία έχουν ελαχιστοποιήσει την παρέμβαση της κεντρικής διοίκησης στα θέματα εκπαίδευσης προσωπικού και έχουν ενισχύσει κατ'αυτό τον τρόπο την αποτελεσματικότητα της εκπαίδευσης. Προς την ίδια κατεύθυνση κινούνται και χώρες όπως η Μ. Βρετανία, η Δανία και η Ολλανδία (Shim, 2001), καθώς και άλλες χώρες μέλη του ΟΟΣΑ (ΟΟΣΑ, 2005).

εκπαιδευτικές ανάγκες του μεγάλου συνόλου των δημοσίων υπαλλήλων για τον εντοπισμό των οποίων απαιτείται μία εξ'ολοκλήρου συντονισμένη προσπάθεια στο επίκεντρο της οποίας θα τίθεται η δράση των Δ/νσεων Εκπαίδευσης Προσωπικού. Σκόπιμο θα ήταν να προδιαγραφεί με σαφήνεια ένα τοπίο σταθερού δομολεειτουργικού εκπαιδευτικού περιβάλλοντος, όπου θα μπορέσουν οι δημόσιοι λειτουργοί να ευημερήσουν, να αποδώσουν και να συλλειτουργήσουν αποτελεσματικά, με αποτυπωμένες τις πραγματικές εκπαιδευτικές τους ανάγκες και με επισταμένη παρακολούθηση του βαθμού επιμόρφωσης όλων των υπαλλήλων σε οποιαδήποτε βαθμίδα και αν ανήκουν. Η παλινδρόμηση από την υποχρεωτική στη μη υποχρεωτική επιμόρφωση και από την αναβάθμιση των Δ/νσεων Εκπαίδευσης στην υποβάθμισή τους και στην υποστήριξή τους από τις ομάδες επιμορφωτών, δεν ευνοεί την άνθιση ενός θετικού περιβάλλοντος ανάπτυξης για το ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης το οποίο βάλλεται σταθερά και καλείται να προσφέρει τα μέγιστα με τους λιγότερο δυνατούς πόρους.

Βιβλιογραφία

- Βεργίδης, Δ. & Κάραλης, Θ. (1999). *Σχεδιασμός Οργάνωση και Αξιολόγηση Προγραμμάτων*, Εκπαίδευση Ενηλίκων, τ. Γ', Πάτρα, Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο
- Δημητρόπουλος, Γ. Σ. (1997). *Αξιολόγηση Προγραμμάτων Εκπαίδευσης και Κατάρτισης*. Εκδόσεις Γρηγόρη
- Κόκκος, Α. (1999). *Το πεδίο, οι αρχές μάθησης, οι συντελεστές*. Εκπαίδευση Ενηλίκων, τ. Α', Πάτρα, Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο
- Λιοναράκης, Α. (2009). *Η Εκπόνηση Μεθοδολογικής Προσέγγισης (Διδακτική) των Προγραμμάτων δια βίου Εκπαίδευσης από Απόσταση*, Αθήνα. Υπουργείο Παιδείας, Δια βίου Μάθησης & Θρησκευμάτων, Γενική Γραμματεία Δια βίου Μάθησης, Ινστιτούτο Διαρκούς Εκπαίδευσης Ενηλίκων
- Μαγγόπουλος, Γ. (2014). Η μελέτη περίπτωσης ως ερευνητική στρατηγική στην αξιολόγηση προγραμμάτων: θεωρητικοί προβληματισμοί, *Το Βήμα των Κοινωνικών Επιστημών, Τόμος ΙΣΤ'*, τ. 64 Χειμώνας 2014
- Ραμματά, Μ. (2011). *Σύγχρονη ελληνική δημόσια διοίκηση : ανάμεσα στη γραφειοκρατία και το μανάτζμεντ*. Αθήνα. Εκδ. Κριτική
- Balfour, D., Newbold, S., & Raadschelders, J. (2016). Training and Educating Top Civil Servants: Specialists in Generalism. *Public Administration Review*, Vol. 76, Iss. 3, 521–524. doi: 10.1111/puar.12547
- Biland, M. & Vanneuville, R. (2012). Government lawyers and the training of senior civil servants. Maintaining law at the heart of the French state. *International Journal of the Legal Profession*, Vol. 19, No. 1, 29–54 <http://dx.doi.org/10.1080/09695958.2013.771121>
- Boydell, T. & Malcolm, L. (1996). *Identifying Training Needs*. Institute of Personnel and Development, England
- Dixon, N. (1994). *The Organization Cycle: How we can learn Collectively*. Mc Graw-Hill
- Dobos, A. (2015). The role of learning environments in civil service professional development training. *7th World Conference on Educational Sciences, (WCES-2015)*, 05-07 February 2015, Athens, Greece
- Jonassen, D., Hannum, W. & Tessmer, M. (1999). *Task Analysis Methods for Instructional Design*. Lawrence Erlbaum Associates
- Lionarakis, A., (2008). The theory of distance education and its complexity. *European Journal of Open, Distance and E-Learning, EURODL, Issue 2008/1*. ISSN 1027 – 5207, <http://www.eurodl.org/materials/contrib/2008/Lionarakis.htm>
- Matei, A. & Matei L. (2014). Instructional design for administrative sciences. A case study for civil servants training. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 116, 1930 – 1933
- OECD. (2005). Human Resources Management Working Party, trends in HRM policies in OECD countries: An analysis of the results of the OECD survey on strategic HRM, Paris
- OECD. (1997). Country Profiles of Civil Service Training Systems. *SIGMA Papers*, No. 12, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5kml6g5hxl6f6-en>
- OECD. (1996). Training Civil Servants for Internationalisation, *SIGMA Papers*, No. 3, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5kml6gbrdsg7-en>

- Rîșca, G. & G., Zaharia, P. (2009). Determinations on improving training of civil servants at EU and national level. *The Annals of The "Ștefan cel Mare" University of Suceava. Fascicle of The Faculty of Economics and Public Administration*, Vol. 9, Special Number
- Rogers, A. (1999). *Η Εκπαίδευση Ενηλίκων*, (Μετάφραση Παπαδοπούλου Μ. & Τόμπρου Μ.). Αθήνα, Μεταίχμιο
- Shim, D.-S. (2001). Recent human resources developments in OECD member countries. *Public Personnel Management*, Fall 2001; 30, 3
- Witesman, E. & Wise, C. (2009). The Centralization/Decentralization Paradox in Civil Service Reform: How Government Structure Affects Democratic Training of Civil Servants. *Public Administration Review*, January-February