

ΚΥΠΡΙΑΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ

ΟΡΑΜΑ ΜΑΘΗΣΗΣ

Τεύχος 3, 2004

Κυπριακή Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης

Περιεχόμενα

Μήνυμα Διευθύντριας	2
Καινοτομίες στο Σχεδιασμό Επιμορφωτικών Προγραμμάτων και στις Μεθοδολογίες Μάθησης.....	4
• Το εργαλείο του Γνωσιοσκοπίου.....	4
• Διασφάλιση της Ποιότητας στη Δημόσια Υγεία.....	13
• Health Care Quality.....	14
• Βελτίωση της Φοροεισπρακτικής Ικανότητας του Κράτους.....	19
• Θεσμοθέτηση της Παρακολούθησης του Προγράμματος Εισαγωγικής Κατάρτισης Νεοεισερχομένων στη Δημόσια Υπηρεσία.....	20
Η Κύπρος στην Ευρωπαϊκή Οικογένεια	23
• Η Εθνική Διοίκηση στο Θεσμικό και Πολιτικό Σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	23
• Συμμετοχή της Κύπρου στο Τρίτο Συνέδριο Ποιότητας για τις Δημόσιες Διοικήσεις των χωρών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	38
Ανάπτυξη της Μαθησιακής Ικανότητας.....	40
• Δια Βίου Μάθηση: Η Προσέγγιση της Κυπριακής Ακαδημίας Δημόσιας Διοίκησης.....	40
• Νέα από τους Πυρήνες Μάθησης - Developing Human Capital.....	45
• Η Διαμόρφωση και Υιοθέτηση Πολιτικής Μάθησης από τον Πυρήνα Μάθησης και τη Διεύθυνση του Οργανισμού.....	48
Τα Νέα μας.....	50
• Μεταστέγαση της Κυπριακής Ακαδημίας Δημόσιας Διοίκησης.....	50
• Λειτουργία Νέας Ιστοσελίδας.....	50
• Επίσκεψη της ηγεσίας και στελλεχών του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης της Ελλάδας στην Κυπριακή Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης.....	51
• Η πολιτική της ενίσχυσης της ικανότητας για αποκεντρωμένη διαχείριση της μάθησης ταξιδεύει στην Ελλάδα.....	54
Πανόραμα Δράσης 2003.....	55
• Αριθμός Προγραμμάτων	55
• Κατανομή Συμμετοχών	55
• Κατανομή Ανθρωποωρών Επιμόρφωσης.....	56
• Κατανομή Ωρών Διάρκειας Προγραμμάτων.....	56
Εκδόσεις Κυπριακής Ακαδημίας Δημόσιας Διοίκησης.....	57
• Η Οργάνωση και Λειτουργία της Κυπριακής Δημόσιας Διοίκησης.....	57

Τα άρθρα εκφράζουν τις απόψεις των συγγραφέων και δεν δεσμεύουν με οποιοδήποτε τρόπο την Ακαδημία. Αναδημοσίευση μέρους ή ολόκληρου του περιοδικού επιτρέπεται, νοουμένου ότι αναφέρεται η πηγή.



Γ.Τ.Π. 269/2004-1.500

ISSN 1450-1422

Εκδόθηκε από το Γραφείο Τύπου και Πληροφοριών

Εκτύπωση: Κώνος Ατδ



Το εργαλείο του Γνωσιοσκοπίου για αποτελεσματικό διάλογο και δράση

Μάριος Μιχαηλίδης
Λειτουργός Επιμόρφωσης Α'
Κυπριακή Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης

Aυτό το άρθρο αναφέρεται σε μια μεθοδολογία που χρησιμοποιεί η Κυπριακή Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης τα τελευταία χρόνια για να ενδυναμώσει την ομαδική λήψη αποφάσεων στην αντιμετώπιση σύνθετων και πολύπλοκων προβλημάτων. Η συστημική και συμμετοχική αυτή διαδικασία λήψης αποφάσεων αποτελείται από διάφορες μεθόδους και τεχνικές που αποσκοπούν να υποβοηθήσουν μια ομάδα συνέδρων να δουλέψει όσο είναι δυνατόν πιο αποτελεσματικά.

Το Γνωσιοσκόπιο χρησιμοποιείται σε περιπτώσεις όπου εμπλέκονται πολλοί φορείς και όπου υπάρχουν πολλαπλές και διαφορετικές απόψεις τόσο για τον ορισμό του προβλήματος καθώς και για τον τρόπο αντιμετώπισης του. Για την εφαρμογή του είναι απαραίτητη η ταυτόχρονη παρουσία πέντε στοιχείων:

1. Ομάδας συνέδρων που να σχετίζονται άμεσα με το θέμα (Stakeholders).
2. Ομάδας συντονισμού που είναι υπεύθυνη για τη διαδικασία (Facilitators).
3. Συγκεκριμένης συναινετικής μεθοδολογίας.
4. Ηλεκτρονικής υποστήριξης, για οικονομία χρόνου στην καταγραφή, ταξινόμηση και συσχέτιση των ιδεών των συνέδρων.
5. Ειδικά διαμορφωμένου χώρου για την απρόσκοπτη συμμετοχή όλων των συνέδρων.

Η μεθοδολογία αυτή έχει αναπτυχθεί από τον Δρα Αλέξανδρο Χριστάκη ο οποίος τα τελευταία 35 χρόνια ζει και εργάζεται στην Αμερική. Γνωρίσαμε τον Δρα Χριστάκη όταν λειτουργοί της Ακαδημίας προσκλήθηκαν από το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης στην Αθήνα, για να πάρουν μέρος σε εργαστήριο Γνωσιοσκοπίου τον Ιούνιο του 1999.

Στη συνέχεια διοργανώθηκε στην Κύπρο, το Μάρτιο του 2000, ειδικό πενθήμερο εργαστήριο εκπαίδευσης συντονιστών της μεθοδολογίας για όλους τους λειτουργούς της Ακαδημίας από τον Δρα Χριστάκη. Οι λειτουργοί της Ακαδημίας εφαρμόζουν τη μεθοδολογία αυτή, με αρκετή επιτυχία, τα τελευταία τέσσερα χρόνια σε προγράμματα διευθυντικής και οργανωσιακής ανάπτυξης.

Μερικές από τις μέχρι τώρα εφαρμογές του Γνωσιοσκοπίου

Λιμάνι Λεμεσού, Ιούνιος 2000: Η πρώτη εφαρμογή έγινε με Απόφαση του Υπουργού Συγκοινωνιών και Έργων, για τη συναινετική αντιμετώπιση των λειτουργικών προβλημάτων στο Λιμάνι Λεμεσού. Στο εργαστήριο πήραν μέρος οι βασικοί συντελεστές της Λιμενικής Βιομηχανίας. Συγκεκριμένα, συμμετείχαν εκπρόσωποι από το Υπουργείο Συγκοινωνιών και Έργων, το Γραφείο Προγραμματισμού, την Αρχή Λιμένων, το Σύνδεσμο Ναυτικών Πρακτόρων, το Σύνδεσμο Αχθοφόρων και από όλες τις Συντεχνίες. Με την ολοκλήρωση του εργαστηρίου, που διήρκεσε συνολικά 8 εργάσιμες ημέρες, η ομάδα των συμμεχόντων αποφάσισε να υποβάλει τα συναινετικά πορίσματα της στο Υπουργείο Συγκοινωνιών και Έργων για εφαρμογή προτεινομένων ενεργειών.

Νοσηλευτική Υπηρεσία, Σεπτέμβριος 2000: Ο γενικός σκοπός του εργαστηρίου ήταν η υποστήριξη της προσπάθειας της Νοσηλευτικής Σχολής για ένταξη της στο Πανεπιστήμιο Εφαρμοσμένων Επιστημών και Τεχνών. Στο εργαστήριο συμμετείχαν άτομα που εμπλέκονταν άμεσα στις προσπάθειες αυτές της Σχολής. Από τους δεκατέσσερις συμμε-



τέχοντες, δέκα ήταν στελέχη της Σχολής από διάφορα επίπεδα και ειδικότητες, τρία άτομα από τον κλινικό χώρο και λειτουργός από το αρμόδιο Υπουργείο. Οι συγκεκριμένοι στόχοι του εργαστηρίου ήταν να προσδιοριστούν συναινετικά τα εμπόδια στις προσπάθειες της Σχολής και επίσης συναινετικά να επιλεγούν τρόποι αντιμετώπισης αυτών των εμποδίων.

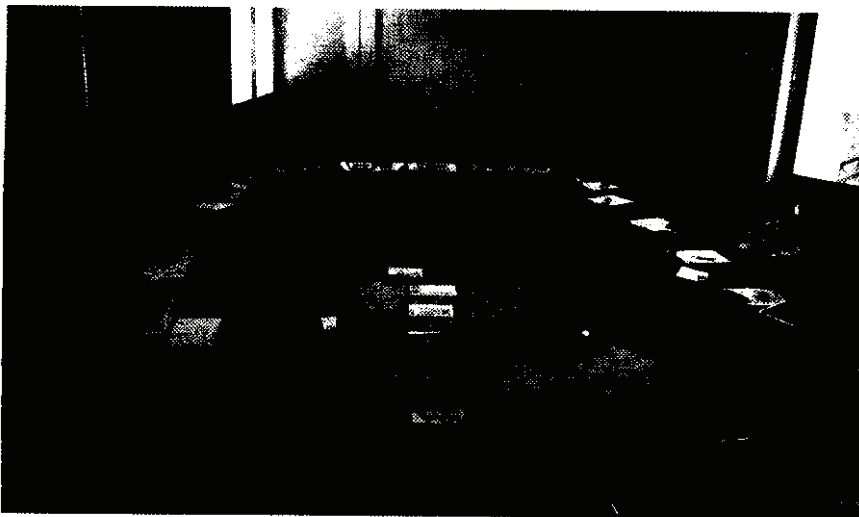
Στελέχη του Τετλωνείου, Νοέμβριος 2001: Στα πλαίσια ειδικού εκπαιδευτικού προγράμματος για μεσοδιευθυντικά στελέχη του Τμήματος Τετλωνείων, εφαρμόστηκε η μεθοδολογία του Γνωσιοσκοπίου για την αξιοποίηση των γνώσεων και εμπειριών των συμμετεχόντων στη διάγνωση και εντοπισμό των εμποδίων που οι ίδιοι αντιμετωπίζουν στην επιτέλεση των διευθυντικών καθηκόντων τους. Έγιναν δύο διήμερα εργαστήρια και συνολικά συμμετείχαν 23 άτομα. Τα πορίσματα αξιοποιήθηκαν στο σχεδιασμό και

εκπαιδευτικού προγράμματος διευθυντικής ανάπτυξης στο οποίο συμμετείχαν οι εν λόγω λειτουργοί.

Οργανισμός Νεολαίας, Φεβρουάριος 2003: Το εργαστήριο διοργανώθηκε σε συνεργασία με τον Οργανισμό Νεολαίας για να συμβάλει στη δημόσια διαβούλευση για την ανάπτυξη Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων στους τομείς της Εκπαίδευσης, Κατάρτισης και Νεολαίας. Συμμετείχαν εκπρόσωποι οκτώ Υπουργείων, δύο ημικρατικών οργανισμών και μιας κοινοτικής οργάνωσης νεολαίας. Τα πορίσματα του εργαστηρίου χρησιμοποιήθηκαν για τη συγκρότηση της τελικής έκθεσης που κατατέθηκε στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Υπηρεσία Εκπαιδευτικής Ψυχολογίας, Μάιος 2004: Μετά από αίτημα του Διευθυντή της Υπηρεσίας χρησιμοποιήθηκε το Γνωσιοσκοπιο για να βοηθήσει ομάδα στελεχών διαφόρων επιπέδων, συμπεριλαμβανομένου

και του ιδίου, να προβληματιστούν για τις δυνατότητες βελτίωσης της αποτελεσματικότητας της Υπηρεσίας τους. Επίσης, στο εργαστήριο συμμετείχαν λειτουργοί της Υπηρεσίας που ενδιαφέρθηκαν να εκπαιδευτούν ως συντονιστές της μεθοδολογίας για να μπορούν να τη χρησιμοποιούν στο χώρο εργασίας τους.



Εκπαίδευση εκπαιδευτών και νέων συντονιστών του Γνωσιοσκοπίου

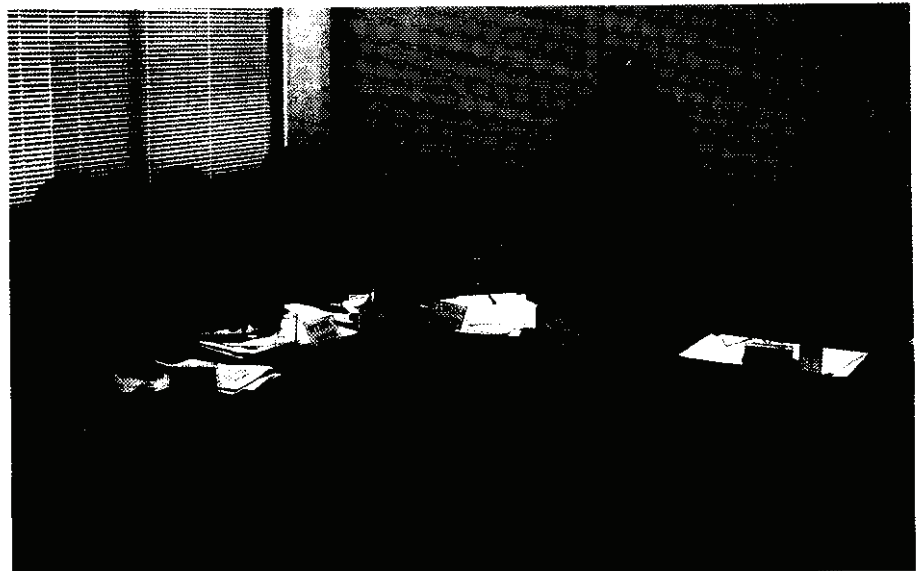
Η Ακαδημία διοργάνωσε, τον περασμένο Ιούνιο, εκπαιδευτικό πρόγραμμα για την εφαρμογή της μεθοδολογίας του Γνωσιοσκοπίου. Εκπαιδευτές στο πρόγραμμα ήταν, εκτός από τον Δρα Χριστάκη, και οι λειτουργοί της Ακαδημίας που συνέβαλαν τόσο στο σχεδιασμό όσο και στην υλοποίηση του με στόχο τη δική τους ανάπτυξη ως εκπαιδευτές της μεθοδολογίας. Συμμετέχοντες ήταν λειτουργοί από διάφορα Τμήματα που ενδιαφέρονται να συμμετέχουν ως συντονιστές σε ομάδες εφαρμογής της. Ήταν δηλαδή ένα εργαστήριο ταυτόχρονα σε δύο επίπεδα. Γινόταν η εκπαίδευση για νέους συντονιστές αλλά ταυτόχρονα και για νέους εκπαιδευτές συντονιστών.

Με κύριο σκοπό την εισαγωγική εκπαίδευση των νέων συντονιστών της εν λόγω μεθοδολογίας, το εργαστήριο έδωσε την ευκαιρία στους συμμετέχοντες να κατανοήσουν σε βάθος τη φιλοσοφία του Γνωσιοσκοπίου όπως και τις βασικές έννοιες στις οποίες είναι βασισμένο. Αναμένεται ότι ένας σημαντικός αριθμός συμμετεχόντων θα συνεχίσουν την εκπαίδευση τους στη μεθοδολογία του Γνωσιοσκοπίου, σε συνεργασία με την Ακαδημία, ώστε να μπορέσουν να την αξιοποιήσουν για την αντιμετώπιση σημαντικών προβλημάτων στα Τμήματα και τις Υπηρεσίες τους.

Σε γενικές γραμμές, κατά την αξιολόγηση του εργαστηρίου, οι συμμετέχοντες δήλωσαν πολύ ικανοποιημένοι τόσο από το περιεχόμενο του προγράμματος όσο και από τις επιμορφωτικές μεθόδους που ακολούθηθηκαν. Θεωρούν ότι έμαθαν ένα εργαλείο το οποίο θα τους βοηθήσει στην επίλυση πολύπλοκων προβλημάτων στο εσωτερικό της Υπηρεσίας αλλά και του Υπουργείου τους

γενικότερα. Οι περισσότεροι εξέφρασαν την επιθυμία η προσπάθεια αυτή να έχει συνέχεια ώστε να τους δοθεί η ευκαιρία να δοκιμάσουν το ρόλο του συντονιστή.

Ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα βρήκαν την πρακτική εφαρμογή της μεθόδου, στην οποία οι ίδιοι ανέλαβαν το ρόλο των συνέδρων, και συζητήθηκε το θέμα της μη αποτελεσματικής αντιμετώπισης του προβλήματος των ναρκωτικών στην Κύπρο. Λόγω της σύντομης διάρκειας του εργαστηρίου δεν δόθηκε αρκετός χρόνος για ικανοποιητική ανάπτυξη του θέματος και αρκετοί συμμετέχοντες στην αξιολόγηση τους είπαν ότι θα έπρεπε να δοθεί μεγαλύτερη έκταση στην πρακτική εφαρμογή.



Η Μεθοδολογία

Το Γνωσιοσκόπιο ανήκει στην οικογένεια μεθοδολογιών Διαδραστικού Μάνατζμεντ (Interactive Management), το είδος των μεθοδολογιών που εμπλέκουν τους συμμετέχοντες, με διάφορες μεθόδους και τεχνικές που χρησιμοποιούν εκπαιδευμένοι συντονιστές, σε μια διαδραστική διαδικασία μεταξύ των μελών της ομάδας. Οι μέθοδοι που χρησιμοποιούνται στα επιμέρους στάδια (παραγωγής, διασαφήνισης, συσχέτισης ιδεών, ερμηνείας και τροποποίησης του σχήματος που προκύπτει) επιλέγονται έτσι ώστε να αντιστοιχούν στο στάδιο εργασίας που βρίσκεται η ομάδα την κάθε στιγμή.

Στην αρχική φάση παραγωγής ιδεών χρησιμοποιείται η τεχνική για ομάδες Nominal Group Technique (NGT) για να ενθαρρύνει τη

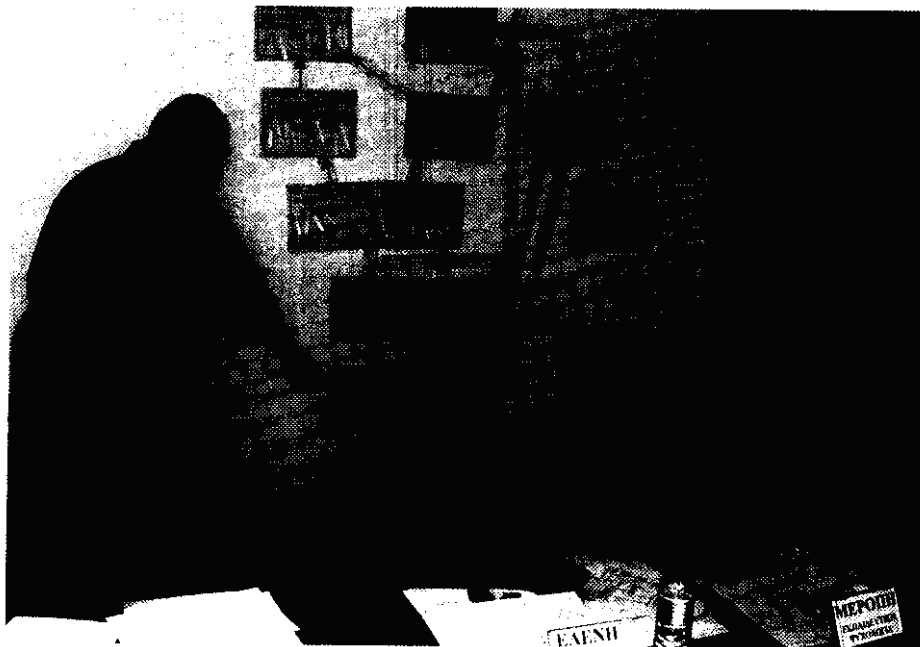
δημιουργικότητα των μελών της ομάδας. Η τεχνική NGT δίνει τη δυνατότητα αποτελεσματικής σύνθεσης υποκειμενικών ιδεών όπως εκφράζονται από κάθε άτομο ξεχωριστά, και χρησιμοποιείται σε περιπτώσεις όπου υπάρχει αβεβαιότητα και διαφωνία πάνω στο υπό συζήτηση θέμα. Η τεχνική NGT ενέχει πέντε στάδια:

1. Παρουσίαση μιας ερώτησης που θα "προκαλέσει" τους συμμετέχοντες (Triggering question).
2. Σιωπηρή παραγωγή ιδεών γραπτώς από το κάθε άτομο που συμμετέχει στην ομάδα ξεχωριστά.
3. Καταγραφή των ιδεών - ενώπιον όλων - από τον συντονιστή, και ανάρτησή τους στους τοίχους που βρίσκονται γύρω από την ομάδα.
4. Εστιασμένη συζήτηση από τους συμμετέχοντες πάνω στις ιδέες που έχουν καταγραφεί, με σκοπό τη διασαφήνιση της έννοιας τους.
5. Επιλογή των πιο σημαντικών ιδεών από τους συμμετέχοντες, με ψηφοφορία.

Απαντώντας, λοιπόν, το συγκεκριμένο ερώτημα: *Ποιοι παράγοντες μας εμποδίζουν να αντιμετωπίσουμε αποτελεσματικά το πρόβλημα των ναρκωτικών στην Κύπρο;* Οι συμμετέχοντες πρότειναν 52 συνολικά παράγοντες που καταγράφηκαν και επεξηγήθηκαν από τους προτείνοντες. Στη συνέχεια ζητήθηκε από κάθε συμμετέχοντα-σύνοδο να επιλέξει, βάσει της δικής του γνώσης και εμπειρίας, τους πιο σημαντικούς. Συνυπολογίζοντας τις επιλογές όλων των συμμετεχόντων, 10 από τους 52 παράγοντες ξεχώρισαν ως πιο σημαντικοί με τη σειρά που φαίνεται πιο κάτω (ο αριθμός στην παρένθεση αναφέρεται στη σειρά που προτάθηκε):

1. Έλλειψη συντονισμού των αρμοδίων φορέων (1).
2. Έλλειψη ενιαίας πολιτικής και κοινών στόχων (12).
3. Απουσία ερευνών και στατιστικών (11).
4. Έλλειψη προληπτικών προγραμμάτων (9).
5. Έλλειψη εφαρμογής συγκεκριμένων προγραμμάτων πρωτογενούς πρόληψης (20).
6. Αδυναμία ή αποτυχία της οικογένειας να ασκήσει προληπτικό ρόλο (27).
7. Έλλειψη εμπειρογνωμοσύνης (39).
8. Ελλιπής έμφαση στην κοινωνική πολιτική από κάθε κυβέρνηση (49).
9. Αδυναμία παραδοχής της έκτασης του προβλήματος από την πολιτεία (15).
10. Μη συντονισμένη επιμόρφωση ατόμων που ασχολούνται με το θέμα (3).

Για τη συζήτηση των επιλεγμένων ιδεών χρησιμοποιήθηκε η διαδικασία Interpretive Structural Modelling (ISM). Η μέθοδος αυτή βοηθά σημαντικά στην αποτελεσματικότερη διαχείριση της επικοινωνίας της ομάδας.



Περιλαμβάνει τη χρήση ηλεκτρονικού υπολογιστή, με ειδικά σχεδιασμένο λογισμικό, που βοηθά την ομάδα να επισπεύσει τη διερεύνηση των αλληλεπιδράσεων μεταξύ των ιδεών. Το λογισμικό της μεθόδου ISM χρησιμοποιεί μαθηματικούς αλγόριθμους οι οποίοι περιορίζουν στο ελάχιστο, τον αριθμό

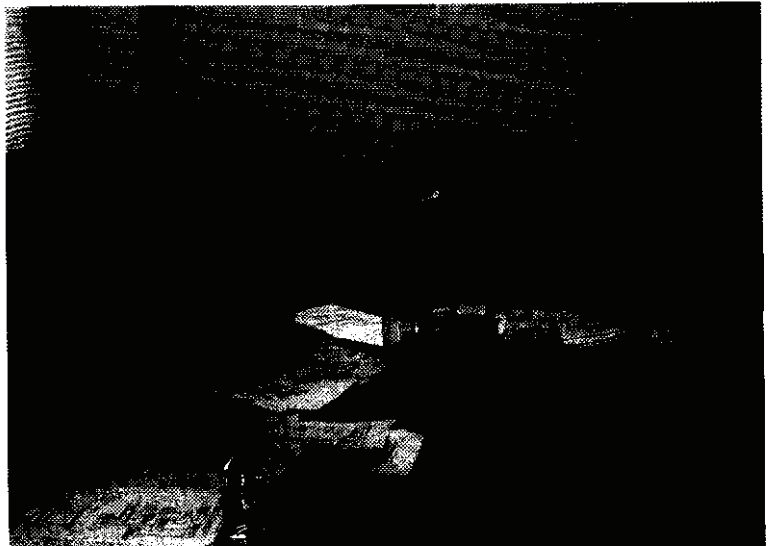


των συσχετισμών που χρειάζονται για τη διερεύνηση σχέσεων μεταξύ ιδεών. Η μέθοδος ISM μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τη δημιουργία αρκετών τύπων δομών, όπως για παράδειγμα εκείνη της επίδρασης, της προτεραιότητας και της κατηγοριοποίησης.

Τα 5 στάδια της μεθόδου ISM είναι τα εξής :

- 1) Αναγνώριση και αποσαφήνιση ενός συνόλου ιδεών (χρησιμοποιώντας τη μέθοδο NGT).
- 2) Αναγνώριση και αποσαφήνιση μιας "ερώτησης συσχετισμού" (Relational question).
- 3) Δημιουργία μιας απεικόνισης συσχετισμών, χρησιμοποιώντας την ερώτηση συσχετισμού για τη διερεύνηση σύνδεσης μεταξύ ζευγών ιδεών.
- 4) Παρουσίαση και συζήτηση της απεικόνισης
- 5) Τροποποίηση της απεικόνισης από την ομάδα, αν αυτό κριθεί αναγκαίο.

Η καινοτομία της μεθόδου αυτής είναι ότι βοηθά την ομάδα των συνέδρων να αποφύγουν τη στείρα αντιπαράθεση ιδεών για το ποιος είπε την πιο σπουδαία άποψη. Δεδομένου ότι συζητούμε για παράγοντες



που μας εμποδίζουν να πετύχουμε κάτι που όλοι θέλουμε, τέθηκε το ερώτημα: "Αν καταφέραμε να αντιμετωπίσουμε ικανοποιητικά τον Παράγοντα Α, θα μας βοηθούσε σημαντικά στο να αντιμετωπίσουμε τον Παράγοντα Β;" Έτσι η ομάδα διερευνά την κάθε ιδέα που προτάθηκε με σκοπό να την καταλάβει για να μπορέσει να την 'τοποθετήσει' πριν ή μετά από τις άλλες.

Για την απεικόνιση των συσχετισμών, όπως αναφέρεται πιο πάνω στο 3ο βήμα του ISM, χρησιμοποιήθηκε η ερώτηση συσχετισμού "Αν καταφέραμε να αντιμετωπίσουμε ικανοποιητικά το παράγοντα Α θα βοηθούσε σημαντικά



στην αντιμετώπιση του παράγοντα Β;" για τη διερεύνηση επίδρασης μεταξύ ζευγών ιδεών. Στη φάση αυτή οι ιδέες παρουσιάζονται στην οθόνη ανά ζεύγη μαζί με την ερώτηση συσχετισμού όπως φαίνεται πιο κάτω

Αν καταφέρναμε να αντιμετωπίσουμε
ικανοποιητικά τον

ΠΑΡΑΓΟΝΤΑ Α

Θα μας βοηθούσε σημαντικά στην
αντιμετώπιση του

ΠΑΡΑΓΟΝΤΑ Β

Ο συντονιστής βεβαιώνεται ότι όλοι οι σύεδροι έχουν τη δυνατότητα να βλέπουν την οθόνη καλά από τη θέση τους και να καταλαβαίνουν την κάθε ιδέα όπως έχει εξηγηθεί. Αν χρειάζονται κάποιες διευκρινίσεις προσφέρονται και στη συνέχεια ακολουθούν απόψεις κατά πόσο η παρουσιαζόμενη σχέση ισχύει ή όχι και γιατί. Ο συντονιστής καθορίζει ανάλογα και με το διαθέσιμο χρόνο πόσο χρειάζεται να επεκταθεί ο διάλογος για να είναι η ομάδα έτοιμη να αποφασίσει.

Η απόφαση παίρνεται με ανοικτή ψηφοφορία με ανάταση χεριών. Αν διαφανεί αμέσως μια μεγάλη πλειοψηφία, τότε παίρνεται η απόφαση. Αν οι σύεδροι είναι σχεδόν μοιρασμένοι, τότε ο συντονιστής ζητά να ακουστούν και άλλες απόψεις και μετά ξαναγίνεται ψηφοφορία. Αν και πάλι δεν επιτευχθεί μια καθαρή πλειοψηφία, τότε θεωρείται ότι η παρουσιαζόμενη σχέση δεν ισχύει.

Σε αυτή τη φάση αξιοποιείται η χρήση ηλεκτρονικού υπολογιστή, με το ειδικά σχεδιασμένο λογισμικό, που βοηθά την ομάδα να επισπεύσει τη διερεύνηση των αλληλεπιδράσεων μεταξύ των ιδεών. Το λογισμικό της μεθόδου ISM, χρησιμοποιώντας ειδικό μαθηματικό αλγόριθμο, περιορίζει τον απαραίτητο αριθμό συσχετισμών που χρειάζονται για τη διερεύνηση σχέσεων μεταξύ ιδεών κατά 60 με 80%.

Η θέση της κάθε ιδέας στο 'σύστημα' που σχεδιάζεται από την ομάδα δεν διαβαθμίζει τη σημασία της. Η σχέση που διερευνάται από τους σύεδρους είναι κατά πόσο θα ήταν πιο εύκολο να υλοποιηθεί μια ιδέα εάν είχε ήδη υλοποιηθεί κάποια άλλη. Η σχέση αυτή, της

επίδρασης της μιας ιδέας στην άλλη, 'απελευθερώνει' τους σύεδρους από οποιεσδήποτε προτιμήσεις ή και προκαταλήψεις έχουν 'φέρει' μαζί τους και συμμετέχουν σ'έναν ουσιαστικό διάλογο που παράγει γνώση η οποία με τη σειρά της συμβάλλει στη συναίνεση. Αυτή η διαδικασία διαλόγου χαρακτηρίζεται ως 'δομημένη' σε αντίθεση με τον 'ελεύθερο' διάλογο με τον οποίο είμαστε πιο συνηθισμένοι αλλά δεν είναι τόσο αποτελεσματικός.

Εντοπισμός των πιο ριζικών προβλημάτων

Είναι πολύ σημαντικό να κάνουμε τη διάκριση μεταξύ της έννοιας 'σημαντικότητα' μιας ιδέας όταν την αξιολογούμε 'ανταγωνιστικά' με άλλες ιδέες και της έννοιας της 'επίδρασης' όταν την αξιολογούμε 'σε συνάρτηση' με άλλες ιδέες. Αυτή η διαφορά φαίνεται στην πράξη σχεδόν σε κάθε εργαστήριο, όπως και στο συγκεκριμένο έστω και αν το παράδειγμα ήταν απλά για εκπαιδευτικούς λόγους και οι συμμετέχοντες δεν ήταν οι ειδικότεροι στο θέμα των ναρκωτικών. Αν δούμε λοιπόν, το παράδειγμα που χρησιμοποιήθηκε στο εργαστήριο, όταν οι συμμετέχοντες ιεράρχησαν τα προβλήματα χρησιμοποιώντας τη σημαντικότητα του καθενός ξεχωριστά, το πρόβλημα "Αδυναμία παραδοχής της έκτασης του προβλήματος των ναρκωτικών από την πολιτεία", με αριθμό (15) ιεραρχήθηκε στην ένατη θέση από τα 10, όπως φαίνεται πιο πάνω. Αν δούμε τη θέση του στο σχήμα θα διακρίνουμε ότι το συγκεκριμένο πρόβλημα είναι στο πιο χαμηλό επίπεδο της απεικόνισης, άρα έχει τη μεγαλύτερη επίδραση στο όλο σύστημα των προβλημάτων.

Δηλαδή, το συγκεκριμένο πρόβλημα αν και δεν θεωρείται πολύ σημαντικό, η επίλυσή του θα βοηθούσε σημαντικά στη επίλυση άλλων, τα οποία θεωρούνται πολύ σημαντικά. Αυτού του είδους τα προβλήματα ονομάζονται 'ριζικά'. Μια αναλογία που χρησιμοποιείται συχνά για να επεξηγηθεί αυτή η διαφορά είναι με ένα δέντρο. Εμείς βρήπουμε τον κορμό, τα κλαδιά και τα φύλλα αλλά αυτό που 'τροφοδοτεί' το όλο 'σύστημα' είναι αυτό που δεν φαίνεται εκ πρώτης όψεως και πρέπει να 'σκάψεις' λίγο για να το βρεις, δηλαδή τις

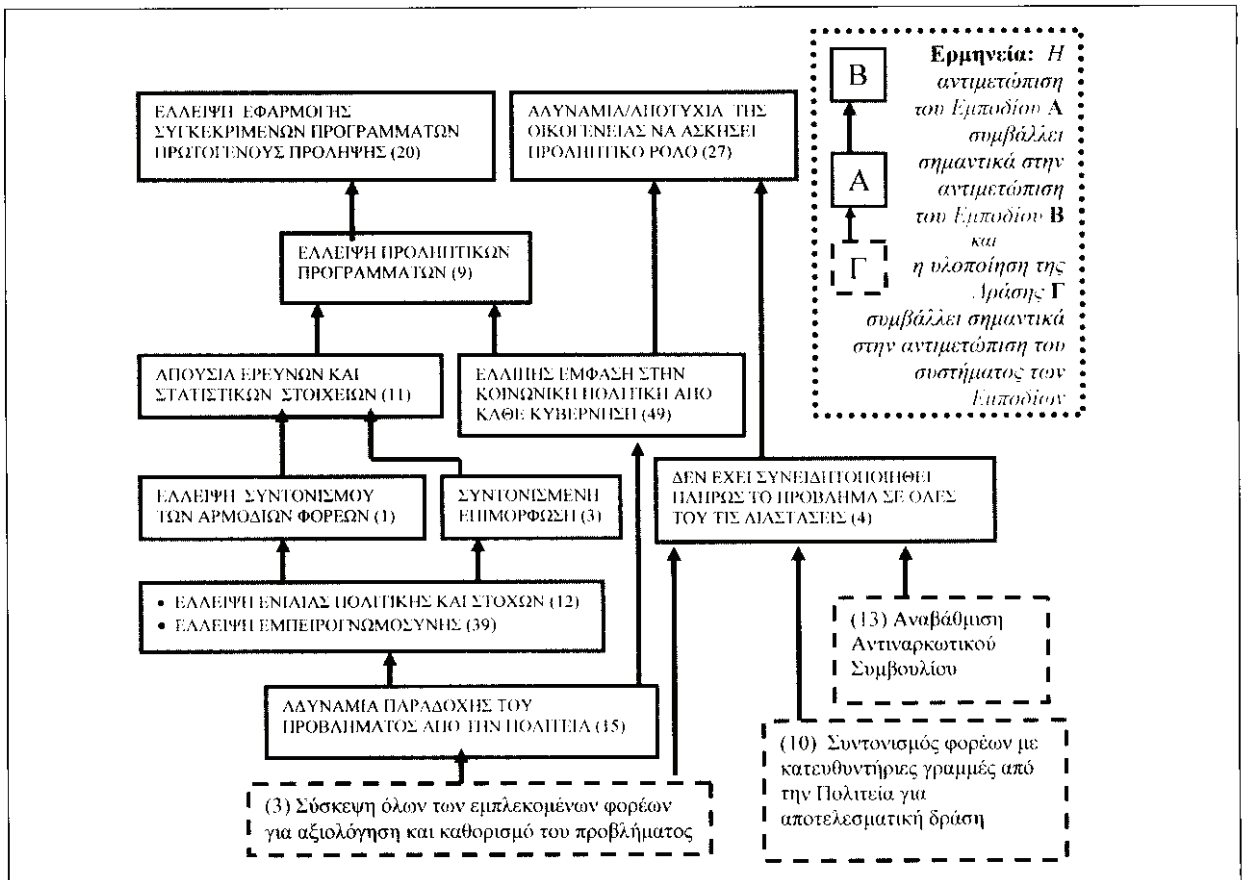
ρίζες του δέντρου. Έτσι συμβαίνει και στα Τμήματα και τις Υπηρεσίες μας, μπορεί να νομίζουμε όλοι ότι 'βρίθουμε' ποιο είναι το πρόβλημα αληθιά για σωστή διάγνωση και εντοπισμό των ριζικών προβλημάτων χρειάζεται ουσιαστικός διάλογος.

Ένα άλλο χαρακτηριστικό αυτής της μεθόδου διαλόγου, που επίσης βοηθά πολύ στην αποτελεσματικότητα της, είναι ο 'εστιασμένος διάλογος'. Δηλαδή, εστιάζει κάθε στιγμή τη συζήτηση σε δύο συγκεκριμένες ιδέες και τη σχέση μεταξύ τους. Έτσι, όσο πολυπληθο και πολυδιάστατο και αν είναι το όλο ζήτημα, οι σύνεδροι μπορούν να το κατανοήσουν καλύτερα αφού ανά πάσα στιγμή τους απασχολούν μόνο δύο πράγματα. Κάτι σαν 'παζή' όπου κομματάκι - κομματάκι και σιγά - σιγά φανερώνεται μπροστά μας όλη η εικόνα! Αυτό γίνεται κυριολεκτικά μπροστά στους συνέδρους, αφού οι ιδέες που συζητήθηκαν και οι σχέσεις που προέκυψαν είναι τοποθετημένες στους τοίχους της αίθουσας.

Διερεύνηση πιθανών δράσεων

Όταν η ομάδα έχει ολοκληρώσει το διάλογο για τις αλληλεπιδράσεις μεταξύ των εμποδίων και έχει παραχθεί και αναρτηθεί το όλο σύστημα των εμποδίων στον τοίχο, που αντιπροσωπεύει τη συλλογική αντίληψη της υφιστάμενης κατάστασης, τότε μόνο οι συμμετέχοντες είναι σε θέση να συζητήσουν ουσιαστικά για τις δράσεις που μπορούν να γίνουν για να ξεπεραστούν τα εμπόδια. Αυτό το στοιχείο είναι που λείπει συνήθως από την πραγματικότητα μας. Δεν έχουμε την υπομονή και τη διάθεση να επενδύσουμε τον απαραίτητο χρόνο και ενέργεια να συζητήσουμε με τους συνεργάτες μας για να κατανοήσουμε ικανοποιητικά το πρόβλημα πριν αποφασίσουμε πώς θα το λύσουμε.

Για την παραγωγή των προτάσεων για δράσεις χρησιμοποιείται ξανά η τεχνική NGT. Η ερώτηση-πρόκληση που χρησιμοποιήσαμε ήταν "Ποιες δράσεις αν υλοποιήσουμε θα ξεπεράσουμε τα πιο πάνω εμπόδια;" Λόγω του



Το πιο πάνω σχήμα απεικονίζει τις αλληλεπιδράσεις μεταξύ των 10 εμποδίων, από τα 52 που είχαν συνοφίκα προταθεί αρχικά. Οι ιδέες αυτές είχαν εκφραστεί από τους συμμετέχοντες απαντώντας στην ερώτηση-πρόκληση: Ποιοι είναι οι παράγοντες που μας εμποδίζουν να αντιμετωπίσουμε αποτελεσματικά το πρόβλημα των ναρκωτικών στην Κύπρο; Επίσης στο πιο πάνω σχήμα, παρουσιάζονται και οι επιδράσεις των 3 δράσεων (κουτιά με διακεκομμένες γραμμές) που επιτέθηκαν από συνοφίκα 14 που προτάθηκαν από τους συμμετέχοντες απαντώντας στο ερώτημα: Ποιες δράσεις αν υλοποιήσουμε θα ξεπεράσουμε τα πιο πάνω εμπόδια;

πολύ περιορισμένου χρόνου που ήταν διαθέσιμος στο εν λόγω εργαστήρι και αφού ο σκοπός ήταν καθαρά εκπαιδευτικός και όχι να ενδιατρίψουμε στο πρόβλημα των ναρκωτικών, ζητήθηκε από τους συμμετέχοντες να προτείνουν από μια δράση ο καθένας βάσει της συζήτησης που προηγήθηκε αλλιά και των επαγγελματικών του εμπειριών καθώς και των προσωπικών του βιωμάτων. Στη συνέχεια ζητήθηκε από τον κάθε συμμετέχοντα να επιλέξει τις 3 από τις 14 δράσεις που προτάθηκαν. Συνυπολογίζοντας τις προτιμήσεις όλων των συμμετεχόντων επιλέχθηκαν 3 που πήραν τις περισσότερες ψήφους.

Χρησιμοποιώντας τώρα το 15Μ και πάλι με ερώτημα συσχετισμού "Η υλοποίηση της Δράσης Γ συμβάλλει σημαντικά στην αντιμετώπιση του εμποδίου Α", οι συμμετέχοντες συζήτησαν τους συσχετισμούς μεταξύ των τριών δράσεων που επέλεξαν και του συστήματος των εμποδίων.

Τι ακριβώς περιλαμβάνει η διαδικασία του Γνωσιοσκοπίου;

Μια ολοκληρωμένη εφαρμογή περιλαμβάνει τέσσερα διακριτά στάδια εργασίας: *Τον ορισμό, τον σχεδιασμό, την επιλογή και την προετοιμασία της δράσης.*

Στάδιο 1: Ορισμός - Ποιο είναι το πρόβλημα που πρέπει να λύσουμε;

Το πρώτο πράγμα που πρέπει να κάνουμε είναι να μετατρέψουμε μια πολύπλοκη και πολυσύνθετη κατάσταση σε ξεκάθαρα διατυπωμένα θέματα. Μια επιλεγμένη ομάδα εμπλεκόμενων και επηρεαζομένων από τη συγκεκριμένη κατάσταση, με ένα πηλατύ φάσμα προσεγγίσεων και απόψεων, παράγουν έναν κατάλογο με προκλήσεις ή στόχους και επεξηγούν το νόημα τους.

Ο κατάλογος που θα παραχθεί συνήθως περιλαμβάνει μερικές δεκάδες ιδεών για τις οποίες οι συμμετέχοντες διαφωνούν ως προς το ποια είναι πιο σημαντική. Αφού οργανώσουν τις ιδέες τους σε κατηγορίες, για καλύτερη κατανόηση των διαφορών και των ομοιοτήτων μεταξύ τους, οι συμμετέχοντες έχουν την ευκαιρία να επιλέξουν από ολόκληρο τον κατάλογο τις ιδέες εκείνες που ο καθένας υποκειμενικά πιστεύει ότι είναι οι

σημαντικότερες. Εδώ παρατηρείται μία αρχική διαφοροποίηση αφού ο καθένας επιλέγει κάποιες από τις ιδέες που είχε προτείνει και κάποιες που είχαν προτείνει άλλοι.

Στη συνέχεια οι συμμετέχοντες διερευνούν και εντοπίζουν τις αλληλεπιδράσεις μεταξύ των σχετικά σημαντικότερων στόχων ή προβλημάτων και ανακαλύπτουν τις 'ρίζες', δηλαδή τους στόχους ή τα προβλήματα που έχουν την περισσότερη επίδραση πάνω σε όλο το σύστημα των στόχων ή των προβλημάτων. Παράγεται, δηλαδή, ένα είδος 'χάρτη' ή 'δέντρου' που απεικονίζει τις σχέσεις που η ομάδα αποφάσισε, μεταξύ των συγκεκριμένων ιδεών που επίσης η ομάδα έχει επιλέξει.

Με την ολοκλήρωση του πρώτου σταδίου εργασίας παρατηρείται ουσιαστική διαφοροποίηση στις αντιλήψεις των συμμετεχόντων αφού αυτά που θεωρούσαν σαν πιο σημαντικά συνήθως δεν είναι τα πιο 'ριζικά'. Επίσης, το 'δέντρο', που είναι ομαδικό προϊόν, αντιπροσωπεύει ένα συναινετικό ορισμό του προβλήματος, κάτι που στην αρχή αυτού του σταδίου φαινόταν πολύ δύσκολο να επιτευχθεί.

Στάδιο 2: Σχεδιασμός - Ποιες είναι οι επιλογές για την επίλυση του προβλήματος;

Στο δεύτερο στάδιο εργασίας οι συμμετέχοντες προτείνουν δράσεις για την αντιμετώπιση των προβλημάτων ή την επίτευξη των στόχων που έχουν συμφωνήσει, με ιδιαίτερη έμφαση στα πιο ριζικά.

Μετά την παραγωγή, την επεξήγηση και την οργάνωση σε κατηγορίες όλων των πιθανών δράσεων, οι συμμετέχοντες επιλέγουν τις πιο σημαντικές και τις αντιπαραβάλλουν με το 'δέντρο' για να μάθουν ποιες δράσεις αν υλοποιηθούν, θα επιλυθούν τα πιο ριζικά προβλήματα ή θα επιτευχθούν οι πιο βασικοί στόχοι. Αυτές οι δράσεις θα έχουν το μεγαλύτερο αντίκτυπο σε ολόκληρο το σύστημα των προβλημάτων.

Στάδιο 3: Επιλογή - Ποια επιλογή διαλέγουμε για δράση και γιατί;

Τώρα η ομάδα είναι έτοιμη να αποφασίσει τι να κάνει για να αντιμετωπίσει τις προκλήσεις ή να πετύχει τους στόχους που έχουν ορισθεί στο στάδιο 1. Οι συμμετέχοντες μπορούν να

αναπτύξουν διάφορα σχέδια δράσης χρησιμοποιώντας τις κατηγορίες που έχουν δημιουργηθεί στο στάδιο 2.

Ομάδες συμμετεχόντων μπορούν να αναπτύξουν διαφορετικά σχέδια δράσης που να ανταποκρίνονται στις δικές τους συνθήκες και ιδιαιτερότητες αρκεί να είναι στα πλαίσια που έχουν τεθεί από την ομάδα.

Σε περιπτώσεις που είναι απαραίτητο όλοι οι συντελεστές (εμπλεκόμενοι και επηρεαζόμενοι) να εργασθούν σ'ένα κοινό σχέδιο δράσης γίνεται ιδιαίτερη προσπάθεια να επιτευχθεί μια συναινετική πρόταση. Για το σκοπό αυτό αναλύονται και εξετάζονται οι διάφορες υπαλληλακτικές προτάσεις, όχι για να καταλήξουν σε ένα συμβιβασμό αληθιά, μέσα από τη βαθύτερη κατανόηση του θέματος που επιτυγχάνεται με το Γνωσιοσκόπιο, να συνταχθεί η βέλτιστη λύση.

Στάδιο 4: Εφαρμογή - Ποιος ο καλύτερος τρόπος υλοποίησης της δράσης;

Τελικά, τα σχέδια δράσης που έχουν επιλεγεί στο στάδιο 3 προγραμματίζονται για υλοποίηση προσδιορίζοντας τη σειρά των συγκεκριμένων δραστηριοτήτων που πρέπει να γίνουν. Επίσης, στα πλαίσια ενός ολοκληρωμένου σχεδίου δράσης κατανέμονται συγκεκριμένες ευθύνες, τίθενται ενδιάμεσοι στόχοι και συμφωνούνται ξεκάθαρα χρονοδιαγράμματα όπως επίσης και τρόποι ελέγχου και αξιολόγησης.

Το Γνωσιοσκόπιο ως εργαλείο για αποτελεσματική ομαδική δράση

Αυτό που συμβαίνει συνήθως σε συζητήσεις μεταξύ συνέδρων που έχουν ατομικά προαποφασίσει τι θέλουν να κάνουν, είναι κάτι σαν πόλεμος των χαρακωμάτων, όπου περιχαρκακωνόμαστε ο καθένας στις θέσεις του και τις υποστηρίζουμε σαν πάτρια εδάφη, προσπαθώντας να τις επιβάλουμε στους άλλους χωρίς να μπορούμε να καταλήξουμε σε κάποιο αποτέλεσμα ή αν καταλήξουμε είναι διότι υποχώρησε κάποιος που είναι λιγότερο επιθετικός και φωνακλής ή πιο νέος υπάλληλος ή υφιστάμενος.

Το αποτέλεσμα όμως δεν θα είναι το καλύτερο δυνατό, υπό τις δεδομένες συνθήκες, αφού δεν θα συμπεριληφθούν οι απόψεις των λιγότερο φωνακλήδων ή των

υφισταμένων που κάποτε, όταν τα συγκεκριμένα άτομα είναι πιο κοντά στο πρόβλημα, είναι πιο σωστές. Έτσι, παράγεται ένα άηθο αρνητικό χαρακτηριστικό των παραδοσιακών συζητήσεων που είναι η απουσία της δέσμευσης από τα μέλη της ομάδας στην υλοποίηση των αποφάσεων.

Ίσως το σημαντικότερο πλεονέκτημα του Γνωσιοσκοπίου είναι ακριβώς η δέσμευση που αναπτύσσεται στους συμμετέχοντες για την υλοποίηση των αποφάσεων της ομάδας. Αυτό είναι αποτέλεσμα του ότι το κάθε μέλος της ομάδας νιώθει ίσος με τους άλλους, αφού όχι μόνον έχουν όλοι το ίδιο δικαίωμα να εξηγήσουν τις απόψεις τους άηθο και το ίδιο δικαίωμα να ακουστούν με σεβασμό. Ο Συντονιστής διασφαλίζει ότι όλοι ακούν με προσήλωση σε ό,τι λέει το κάθε μέλος της ομάδας. Έτσι, γίνεται πιο αποδεκτή η διαφωνία όταν ξέρεις ότι οι άλλοι σε άκουσαν με προσοχή, κατάλαβαν τι είπες αληθιά είχαν άηθη γνώμη. Αυτός είναι και ο βασικότερος ρόλος του συντονιστή. Να προστατεύσει την αυθεντικότητα των απόψεων του κάθε συνέδρου και να βεβαιώνεται ότι όλες οι απόψεις ακούγονται και όχι απλά λέγονται.

Ο συντονιστής, που είναι ο θεματοφύλακας της διαδικασίας, δεν εμπλέκεται καθόλου στο περιεχόμενο της συζήτησης για να διατηρήσει την ουδετερότητά του. Αναλαμβάνει τη δέσμευση να προστατεύσει το δικαίωμα του κάθε συνέδρου να εκφρασθεί ελεύθερα αληθιά και να δημιουργήσει κλίμα ομαδικότητας ούτως ώστε ο κάθε σύνεδρος να νιώθει ασφάλεια, δηλαδή ότι μπορεί να διαφωνήσει χωρίς να έχει συνέπειες.

Τέλος, ακόμη ένα στοιχείο που συμβάλλει σημαντικά στην αποτελεσματικότητα της ομάδας είναι η κοινή γλώσσα που έχουν αναπτύξει μέσα από τον ουσιαστικό διάλογο και τις συνεχείς επεξηγήσεις και ερμηνείες εννοιών και ιδεών.

Η αποτελεσματικότητα του μαθησιακού αυτού εργαλείου, σε σύγκριση με τις παραδοσιακές συνεδριάσεις για την εξέταση, αντιμετώπιση και επίλυση προβλημάτων, γίνεται εμφανής σε όποιον γνωρίσει τη μεθοδολογία και τη λειτουργία του Γνωσιοσκοπίου.

Διασφάλιση της Ποιότητας στη Δημόσια Υγεία

Δρ. Ανδρέας Ποθυμείκης, MD, MPH

**Πρώτος Ιατρικός Λειτουργός, Διευθυντής Έργου της Εισαγωγής
Συστήματος Διασφάλισης της Ποιότητας στον Τομέα της Δημόσιας Υγείας**

Το Υπουργείο Υγείας έχει αποφασίσει να εισαγάγει στα Δημόσια Ιδρύματα παροχής Υπηρεσιών Υγείας, νοσοκομεία, αστικά και αγροτικά υγειονομικά κέντρα, υπηρεσίες ψυχικής υγείας και σε άλλα ινστιτούτα που έχει κάτω από τη δική του ευθύνη Σύστημα Διασφάλισης της Ποιότητας.

Η προσπάθεια αυτή θα είναι δύσκολη και επίπονη, γιατί στον τομέα της υγείας τα συστήματα διασφάλισης της ποιότητας εμπλέκουν πολύπλοκες διαδικασίες και δύσκολα αναπτύσσονται εργαλεία μέτρησης και αξιολόγησης. Το πιο δύσκολο απ' όλα είναι ανάπτυξη συγκεκριμένων δεικτών στην υγεία που να είναι συγκρίσιμοι με παρόμοιους με άλλα ινστιτούτα, καθώς επίσης και η ανάπτυξη μεθοδολογίας για αξιολόγηση της ιατρικής παρέμβασης στον ασθενή.

Για να επιτευχθεί το έργο αυτό, το Υπουργείο Υγείας αναγνώρισε ως σημαντική αδυναμία την έλλειψη κατάλληλα εκπαιδευμένου προσωπικού και την απουσία αναπτυγμένης κουλτούρας στο θέμα αυτό.

Μέσα σε αυτά τα πλαίσια το Υπουργείο Υγείας έχει μετακαλέσει σε συνεργασία με την Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης, τον καθηγητή Al Assaf του πανεπιστημίου της Οκλαχόμα και διευθυντή της σχολής Δημόσιας Υγείας του πιο πάνω πανεπιστημίου, ειδικού στα θέματα διασφάλισης της ποιότητας, για να διδάξει κύκλο μαθημάτων που αφορούν το υπό συζήτηση θέμα.

Το εργαστήριο πραγματοποιήθηκε από τις 5 μέχρι τις 14 Μαΐου, 2004. Σ' αυτά συμμετείχαν 60 λειτουργοί από το Υπουργείο Υγείας που προέρχονταν από διάφορα επαγγέλματα της υγείας. Μεταξύ αυτών ήταν παρόντες διευθυντές των νοσοκομείων, διευθυντές κλινικών, άλλοι ειδικοί ιατροί, νοσηλευτές, εργαστηριακοί, γραμματειακό προσωπικό, διοικητικό προσωπικό κ.ά.

Τα μαθήματα έγιναν σε δύο σειρές, πρωινά και απογευματινά. Οι λειτουργοί που συμμετείχαν έδειξαν μεγάλο ζήλο και ζήτησαν όπως τα μαθήματα συνεχιστούν και σε πιο προχωρημένο επίπεδο. Μέσα στο εκπαιδευτικό πρόγραμμα περιλαμβάνονταν και η ανάληψη εκ μέρους των συμμετασχόντων της διεκπεραίωσης μελέτης που αφορά τη βελτίωση της ποιότητας στο χώρο της εργασίας τους.

Μεταξύ των θεμάτων που διδάχτηκαν περιλαμβάνονταν και τα ακόλουθα:

- Η έννοια της ποιότητας στον τομέα της υγείας.
- Η εφαρμογή της ποιότητας στη φροντίδα υγείας.
- Ποσοτική πτυχή της ποιότητας στην υγεία.
- Κόστος και ποιότητα.
- Κανονισμοί, διαπίστευση και άδεια εγγραφής.
- Θέματα ποιοτικής φροντίδας υγείας.
- Πρακτική εφαρμογή της ποιοτικής φροντίδας υγείας.

Η συμβολή της Ακαδημίας Δημόσιας Διοίκησης στην επιτυχία των μαθημάτων ήταν σημαντική. Πέραν αυτού ο καθηγητής Al Assaf με τη βοήθεια αρμόδιων λειτουργών του Υπουργείου Υγείας και της Ακαδημίας ετοίμασε σχέδιο δράσης το οποίο υποβλήθηκε στο Υπουργείο Υγείας.

Η Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης συμφώνησε όπως βοηθήσει στη συνέχιση των μαθημάτων και της παροχής κάθε βοήθειας, στη διεκπεραίωση των εργασιών που έχουν αναλάβει οι λειτουργοί καθώς και στη συνέχιση του έργου αυτού.

Health Care Quality

Dr. A.F.AI-Assaf, MD, MPH, CQA
Professor and Director of MPH Programme
College of Public Health
University of Oklahoma Health Sciences Centre

The following is a list of topics of the workshop and its structure:

The concept of Healthcare Quality

- What is quality? What is QA, QI, and TQM?
- Historical evolution of Quality in healthcare
- Principles of healthcare quality
- The Management Cycle for Q

The Implementation of Healthcare Quality

- Planning and Organizing for Healthcare Quality (QM)
- Quality Improvement Process (QI)
- Quality Assurance in healthcare (QA)
- Team-building, meetings and communication skills
- Dissemination of healthcare quality

Quantitative Aspects of healthcare Quality

- Data collection QI tools
- Data analysis and management tools
- Measurements and Monitoring for Quality

Cost and Quality

- Total Quality Cost
- Economics of Healthcare Quality
- Studies in healthcare quality cost containment

Regulation, Accreditation and Licensure

- Accreditation of healthcare organizations
- Certification and licensure of healthcare organizations
- Credentialing and privileging
- Legal aspects of healthcare quality
- Ethics and health care quality

Other Issues in HC Quality

- Utilization Management
- Peer Review
- Risk Management
- Evidence Based Medicine
- Health Services Research

Practical Applications of HC Quality

- Developing an organizational structure for Q
- What are the "charters" of committees and councils of Q?
- Job Descriptions for Q professionals in HCO's
- Developing the Q program document
- The annual Q Plan
- The Strategic Planning development process
- Organizing a QI study
- Developing/Identifying and monitoring Performance Indicators
- How to perform a medical records audit
- Measuring the satisfaction of Patients, Employees and Physicians
- Getting credentialed in HCCQ?
- Identifying, Reporting and Preventing Sentinel events
- Documenting and reporting incidents
- Rewarding Results: Methods and Mechanisms
- How to prepare and acquire Accreditation
- Here is a short synopsis to introduce the concept of health care quality as discussed during the course.

In today's health care arena a number of issues are being raised that has either received more attention from the health care consumers or the media. The period starting in the early 1990's to the present is a period

that can easily be dubbed the period of "performance measurement". Whether it is a provider, a consumer or a purchaser each is looking for ways to satisfy one another through the measurement and reporting on care outcomes. Accountability is at stake in this period. Several third party organizations continue to produce specific measures to report on these care outcomes. In the United States, a number of performance "indicators" are developed and measured and "report cards" are assembled on the health care organization of the nation. All of these activities are done in the effort to measure (and improve) performance. On the international arena, the World Health Organization has organized and facilitated a number of activities related to quality assessment, performance improvement and outcomes measurements. A large number of countries and institutions participated in these activities and initiatives. And at the end, all agreed that there has to be an organized mechanism to account for quality and continuously measure and improve performance in health care organizations. Thus mechanisms for certification, licensure or accreditation are now put in place to accomplish just that.

Three themes are emerging as the guiding themes for institutionalizing quality in the world. **One** is that quality must be measured proactively. **Second** is that with quality, performance can be measured and both organizations and individuals can be objectively assessed. **Third** is that quality has a direct relationship with health care costs.

Therefore, the following strategies could be formulated in support of the above three themes:

Proposed Strategy Statement #1: *Provide a proactive approach on quality in health care by requiring countries to perform the following:*

1.1. *It behooves countries to establish a cohesive **Structure** (a QA Plan authority, human and physical resources) on quality measurement in health care.*

1.2. *Identify and develop (credential) a cadre of local professionals trained as trainers in quality issues.*

1.3. *Based on **assessment studies, standards** (and performance indicators) for important areas of care and service should be developed, **documented** and **communicated** to the right users.*

1.4. *A system of data management related to the measurement of compliance (monitoring) to these standards should be developed.*

1.5. *Opportunities for **improvement** are identified on a regular and periodic basis for action.*

1.6. ***Report** on improvement activities on a periodic basis through such avenues as newsletters, seminars, conferences and national meetings.*

Proposed Strategy Statement #2: *Measurement of performance on health care facilities and professionals should start and results are reported and shared with other countries on a regular basis.*

2.1. *A list of at least 5 national key health care **performance indicators** should be developed.*

2.2. *Using the health care **monitoring system**, performance against these indicators is measured on a regular basis.*

2.3. ***Reports** are assembled and disseminated to users for comparative purpose and actions for improvement.*

2.4. *Improvement opportunities based on these indicators are identified and national projects are launched for action.*

2.5. *Documented improvements are disseminated and expanded.*

2.6. *Develop a system for **accreditation, certification** and licensure of health care organizations.*

2.7. *Develop a system for **credentialing, peer management** and licensure of health care professionals.*

Proposed Strategy Statement #3: *The relationship between quality improvement activities and cost savings should be measured and success in that direction should be encouraged and recognized.*

3.1. *Develop a system for **utilization management** of health care resources. High cost health care and service areas should be iden-*

tified and prioritized.

3.2. Projects related to **improvement** of care and services on the top 5-10 indicators are identified and launched.

3.3. In at least these projects, **cost savings** should be one of the main driving reasons for initiating improvements.

3.4. Cost savings are measured, documented, and results are disseminated to the proper audience.

3.5. Teams achieving success in cost savings should be appropriately **rewarded and recognized**.

3.6. Develop a system for **risk management** (including **infection control**) in order to minimize and document the cost of failure of care.

Countries world-wide are beginning to introduce quality in their health care systems. This is mainly due to the fact that providing a care, any care, is no longer an acceptable option. Patients and purchasers alike are asking for and sometimes demanding that this care is provided with quality. Providing mediocre care is no longer acceptable. Providing care without regard to optimum resource utilization is no longer acceptable. And certainly, care that is provided in a haphazard way is also not acceptable.

Anytime healthcare issues are discussed, three concepts keep rising namely, access, cost and quality. Obviously access involves physical, financial, and mental or intellectual access to available care and health services. The issues of affordability and efficiency are also important. However, services provided in a healthcare institution should have certain characteristics beyond the issues of affordability & availability. It should involve elements and characteristics of quality. Elements of acceptability by the consumer are actually the most important. If the consumer (the patient) does not accept the services provided, he/she will not seek them nor approves of them even though these services are available, accessible and affordable. Therefore, the quality of services rendered is crucial to health care. Quality however should be from the perspective of the consumer, because quality care is acceptable services by the consumer of that care.

So what is quality? Is it excellence? Is it the best? Is it the "Cadillac" service?

Not necessarily! Quality can be a simple measure to achieve desired objectives in the most efficient and effective manner with the emphasis on satisfying the customer or the consumer. It is not necessarily the most expensive way to do things. On the contrary,



it is a call for efficiency and cost savings. It is not necessarily luxurious items or services. It is however a product or a service that is acceptable, accessible, efficient, effective and safe that is continuously evaluated and upgraded.

Quality is also measurable. A system is usually made up of three components; inputs, processes & outputs. Quality of inputs (structure) can be measured. This includes the quality of personnel, supplies, equipment, and physical resources. The quality process is also measurable. Diagnostic, therapeutic, and patient care procedures and protocols are all measurable and quantifiable. The same is true for system outcomes or results. They too are measurable, for example, infection rates, morbidity & mortality rates, as well as patient & employee satisfaction are all outcome measures and are all measurable variables. Therefore the system components of inputs, processes and outcomes have certain quality characteristics that are measurable and are important in quantifying quality of a system.

One issue related to the topic of quality involves communications and sharing of information. The world is certainly becoming smaller through the advances in communications technologies and transportation linkages. Therefore advances and accomplishments of health care quality in one part of the country must be communicated with other parts. Sharing of ideas and learning from one another is an attribute of quality as well. Furthermore, quality in health care and services are no longer being judged solely on a local or even on a regional level, but it is becoming increasingly important for organizations to compete in these areas on a national level.

Therefore, to define quality one may refer to several definitions that present the concept most eloquently. Here is a list of some of these definitions:

"Quality is conformance to requirements or specification".

Philip Crosby 1978

"Quality is doing the right thing right, the

first time and doing it better the next".

AI-Assaf, 1993

"Quality is the degree to which care services influence the probability of optimal patient outcomes".

American Medical Association, 1991

"Quality is meeting the requirements of the customer; both internally and externally, for defect-free products and services"

IBM, 1982

"Quality is providing our customers with innovative products and services that fully satisfy their requirements".

Xerox, 1983

Quality therefore, is a process of meeting the needs and expectations of the customers both internal and external. Quality can also be referred to a *continuous process of incremental improvement*.

Meeting the needs **not** the wants of the customers are emphasized. Certainly, the issue of affordability and available resources should be taken into consideration. Also, one should study the needs and expectations of both types of customers external and internal. Staff and employees are internal customers to the administration and their needs and expectations should be known and studied and every effort should be made to meet them.

The external customers are represented primarily by the patients, but other entities that the organization in question deals with, should also be investigated and studied to identify and meet their needs and expectations. Thus, quality has many perspectives, where each customer has specific needs and expectations to be fulfilled by the provider organization.

One may conclude that quality is never an accident. It is always the result of high intention, sincere effort, intelligent direction and skillful execution. It represents the wise choice of many alternatives.

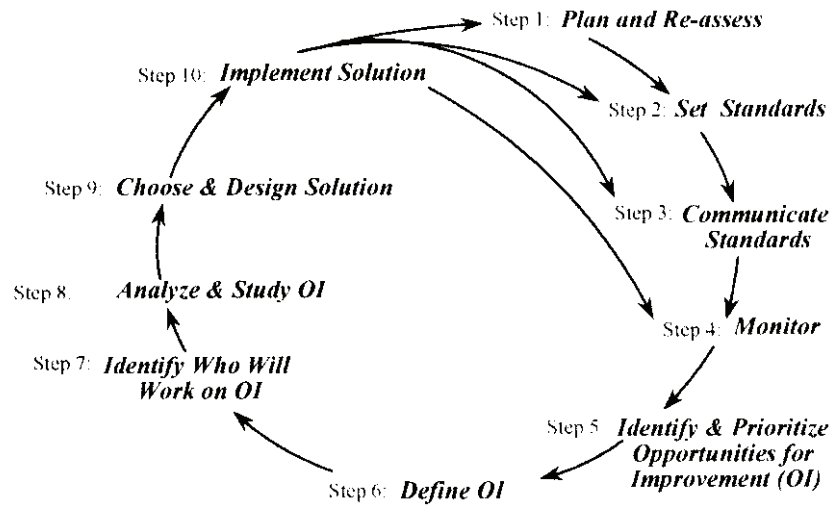
Now, that quality has been defined, what is the difference between quality assurance (QA), quality improvement (QI), monitoring/quality control (QC), and total quality

management (TQM)?

According to The Quality Management Cycle (below) each of these activities has certain steps to be followed in order to achieve the desired objectives. QA is the process of assuring compliance to specifications, requirements, or standards and implementing methods for conformance. It includes setting and communicating standards and identifying indicators for performance monitoring and compliance to standards. These standards can come in different forms, for example protocols, guidelines, specifications, etc. QA however is losing its earlier popularity as it resolves to disciplinary means for standards compliance and therefore blames human error for non-compliance. QC on the other hand is defined by NAHQ (1994) as "a management process where actual performance is measured against expected performance, and actions are taken on the difference". QC was originally used in the laboratory where

accuracy of test results dictates certain norms and specific (and often) rigid procedures that would not allow for error and discrepancy. Thus, it makes an effort to reduce variations as much as possible. QA and QC are complemented and sometimes overwhelmed by QI efforts and processes. QI is defined as an organized, structured process that selectively identifies improvement teams to achieve improvements in products or services. Therefore, TQM or quality management in general involves all above three processes QA, QC, QI. It involves processes related to the coordination of activities related to all or any one of the above three as well as the administration and resources allocation of these processes. Quality management becomes the umbrella under which all processes and activities related to quality falls. QM may also encompass such terms as continuous quality management: total quality.

Figure 1
Quality Management Cycle



Adapted from the USAID QA Project

Βελτίωση της Φοροεισπρακτικής Ικανότητας του Κράτους

Αθηνά Στεφάνου
Ανώτερη Αρχιφοροθέτης
Συντονίστρια Μάθησης
Τμήμα Εσωτερικών Προσόδων

Στα πλαίσια των προσπαθειών του Υπουργείου Οικονομικών για αύξηση των κρατικών εσόδων και μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος, το Τμήμα Εσωτερικών Προσόδων προωθεί μια σειρά από μέτρα, ένα από τα οποία είναι η βελτίωση της φοροεισπρακτικής ικανότητας του κράτους.

Για το σκοπό αυτό, με πρωτοβουλία του Πυρήνα Μάθησης του ΤΕΠ, σχεδιάστηκε και διοργανώθηκε σε συνεργασία με την Κυπριακή Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης, ειδικό πρόγραμμα με θέμα: «Πολιτική, Μέθοδος και Τεχνικές για την Αποτελεσματική Είσπραξη Φόρων».

Γενικός στόχος του Προγράμματος ήταν η βελτίωση της είσπραξης φόρων, με στόχο τη μείωση των καθυστερήσεων και τον περιορισμό τους στο μέλλον. Οι επιμέρους στόχοι ήταν:

- Να εντοπιστούν τα κύρια προβλήματα στη διαδικασία είσπραξης φόρων και να υποβληθούν προτάσεις για την επίλυση τους.
- Να ενσωματωθούν οι καλύτερες προτάσεις σε μια βελτιωμένη πολιτική και διαδικασία είσπραξης φόρων.
- Να μεταδοθούν η βελτιωμένη πολιτική και διαδικασία στους Λειτουργούς Είσπραξης

και να εξασφαλιστεί η ομοιόμορφη αντίληψη τους από όλους.

- Να γίνει αντιληπτή η σημασία της σωστής διαπραγμάτευσης. Να μεταδοθούν οι βασικές θεωρίες και τεχνικές της διαπραγμάτευσης και να δοθεί η ευκαιρία στους συμμετέχοντες να τις εφαρμόσουν πρακτικά ώστε αυτές να αφομοιωθούν.

Το πρόγραμμα αφορούσε την εκπαίδευση 42 Λειτουργών Είσπραξης Φόρων οι οποίοι ασχολούνται με τη συλλογή καθυστερημένων οφειλών οι οποίοι χωρίστηκαν σε δύο ομάδες. Εκτός από την εκπαίδευση των Λειτουργών, το πρόγραμμα, που ήταν διάρκειας 4 ημερών, περιελάμβανε και διερευνητικά εργαστήρια για ανταλλαγή απόψεων μεταξύ των Λειτουργών οι οποίοι ασχολούνται καθημερινά με την είσπραξη φόρων, με σκοπό την εντόπιση αδυναμιών και παρουσίαση στη Διεύθυνση του ΤΕΠ εισηγήσεων για βελτίωση.

Επίσης, οι Λειτουργοί Είσπραξης εκπαιδεύτηκαν στην αποτελεσματική διαπραγμάτευση και επικοινωνία, μια και η εξόφληση φόρων γίνεται κυρίως με συμφωνίες πληρωμής.

Η αξιολόγηση του προγράμματος ήταν πολύ θετική.



Θεσμοθέτηση της Παρακολούθησης του Προγράμματος Εισαγωγικής Κατάρτισης Νεοεισερχομένων στη Δημόσια Υπηρεσία

Αντιγόνη Διάκου
Λειτουργός Επιμόρφωσης Α'
Κυπριακή Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης

Το Υπουργικό Συμβούλιο λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι η απόκτηση των αναγκαίων βασικών γνώσεων και δεξιοτήτων από τους νεοεισερχομένους στη δημόσια υπηρεσία και η καλλιέργεια κατάλληλης νοοτροπίας θα έχει πολλαπλά ουσιαστικά οφέλη για τη Δημόσια Υπηρεσία γιατί αφενός μεν επιτυγχάνεται η ομαλή ένταξή τους στο νέο εργασιακό περιβάλλον, και αφετέρου αντιλαμβάνονται την αποστολή και τον τρόπο λειτουργίας του κυβερνητικού μηχανισμού, μπορούν να συμβάλουν στην προσφορά καλύτερων υπηρεσιών προς τους πολίτες, με στόχο την αναβάθμιση των σχέσεων κράτους-πολίτη και τη δημιουργία πολιτοκεντρικής δημόσιας διοίκησης, αποφάσισε στη συνεδρία του τις 7.4.04 (Αρ. Απ. 59.732):

α) να εγκρίνει τη θεσμοθέτηση της παρακολούθησης των προγραμμάτων Εισαγωγικής

Κατάρτισης Νεοεισερχομένων, που προσφέρει η Κυπριακή Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης από όλους τους νεοεισερχομένους στη Δημόσια Υπηρεσία λειτουργούς,

β) να εξουσιοδοτήσει τον Υπουργό Οικονομικών να υποβάλει στο Συμβούλιο ετήσια έκθεση προόδου με όλα τα σχετικά δεδομένα.

Στόχος του Προγράμματος Εισαγωγικής Κατάρτισης Νεοεισερχομένων στη Δημόσια Υπηρεσία είναι να προσφέρει την απαιτούμενη εισαγωγική κατάρτιση η οποία, σε συνδυασμό με συναφείς ενδοοργανωσιακές μαθησιακές και άλλες δραστηριότητες υποδοχής, θα διασφαλίσει την ομαλή ένταξη των νεοεισερχομένων λειτουργών στη Δημόσια Υπηρεσία. Το περιεχόμενο του Προγράμματος εξυπν-



ρετεί τους πιο πάνω στόχους. Ειδικότερα, το Πρόγραμμα, το οποίο διαρκεί δύο εβδομάδες (10 εργάσιμες μέρες), δίνει την ευκαιρία στους συμμετέχοντες:

- να ενημερωθούν για τις δομές και τη λειτουργία του Κράτους,
- να ενημερωθούν για την οργάνωση, λειτουργία και αποστολή της Δημόσιας Υπηρεσίας,
- να προβληματιστούν για το ρόλο του δημόσιου λειτουργού,
- να αναπτύξουν βασικές συμπεριφορές και τεχνικές επικοινωνίας που απαιτούνται για την επίτευξη του έργου τους.

Η Απόφαση του Συμβουλίου για θεσμοθέτηση της παρακολούθησης του Προγράμματος Εισαγωγικής Κατάρτισης Νεοεισερχομένων στη Δημόσια Υπηρεσία, γνωστοποιήθηκε στις Ανεξάρτητες Υπηρεσίες και Υπουργεία με εγκύκλιο επιστολή του Υπουργείου Οικονομικών. Για διευκόλυνση και επιτάχυνση της διαδικασίας συμμετοχής νεοεισερχομένων στα Προγράμματα, η εγκύκλιος κοινοποιήθηκε σε όλους τους Συντονιστές Μάθησης, οι οποίοι προβαίνουν στην αναγκαία προετοιμασία ώστε με ιεραρχημένες από πλευρά προτεραιότητας συμμετοχές φροντίζουν μαζί όλοι οι νεοεισερχόμενοι να παρακολουθήσουν το Πρόγραμμα κατά τρόπο που να μην επηρεάζεται η ομαλή λειτουργία της υπηρεσίας τους.



Στη διεκπεραίωση του Προγράμματος συμβάλλουν εκπαιδευτές από την Ακαδημία, το δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα. Με στόχο την υποβοήθηση των εκπαιδευτών στο έργο τους και με στόχο την αποτελεσματική παρουσίαση των εισηγήσεών τους, η Ακαδημία διοργάνωσε δύο τετράημερα ειδικά εργαστήρια «Εκπαίδευσης Εκπαιδευτών». Κατά τη διάρκεια των εργαστηρίων, οι εκπαιδευτές είχαν την ευκαιρία να κατανοήσουν τους μηχανισμούς μάθησης ενηλίκων, να ασκηθούν στη χρήση των κατάλληλων εκπαιδευτικών εργαλείων και τεχνικών αποτελεσματικών παρουσιάσεων και στον ορθό χειρισμό του ακροατηρίου τους, όπως επίσης και να υποβοηθηθούν στη διαμόρφωση του περιεχομένου των παρουσιάσεών τους ως οδηγό μελέτης σε ηλεκτρονική μορφή.

Με στόχο την ουσιαστική υποβοήθηση των νεοεισερχομένων να ενημερωθούν για το κεφαλαϊώδους σημασίας θέμα της οργάνωσης και λειτουργίας της κυπριακής δημόσιας διοίκησης, η Ακαδημία προχώρησε στην ετοιμασία επίτομου εγχειριδίου. Το εγχειρίδιο, το οποίο τυπώθηκε στο τυπογραφείο της Δημοκρατίας, χορηγείται δωρεάν στους συμμετέχοντες στα Προγράμματα Εισαγωγικής Κατάρτισης Νεοεισερχομένων στη Δημόσια Υπηρεσία, ενώ παράλληλα πωλείται από την Ακαδημία στην τιμή των £4.

Η Ακαδημία παρέχει, επίσης, στους συμμετέχοντες στα Προγράμματα το περιεχόμενο των εισηγήσεων σε ηλεκτρονική μορφή (ψηφιακό δίσκο).

Σημειώνεται ότι μέσα στο 2^ο εξάμηνο του 2004 εντατικοποιήθηκε η διοργάνωση των Προγραμμάτων Εισαγωγικής Κατάρτισης Νεοεισερχομένων στη Δημόσια Υπηρεσία. Συνολικά στο διάστημα αυτό ο αριθμός των Προγραμμάτων θα ανέλθει σε 9 με περίπου 180 συμμετοχές.

Στα Προγράμματα συμβάλλουν 69 συνολικά εκπαιδευτές από την Ακαδημία, το δημόσιο και ιδιωτικό τομέα. Κάθε πρόγραμμα περιλαμβάνει 28 συνολικά εισηγήσεις. Το αναλυτικό περιεχόμενο του εν λόγω Προγράμματος παρουσιάζεται πιο κάτω.

Αναλυτικό Περιεχόμενο του Προγράμματος Εισαγωγικής Κατάρτισης Νομισερχομένων στη Δημόσια Υπηρεσία

Δευτέρα 2004

8.30πμ - Εισαγωγή στο Πρόγραμμα
- Αλληλογνωριμία
Λειτουργός ΚΑΔΔ

ΔΟΜΕΣ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

9.15πμ Το Κράτος ως πολιτική,
νομική και κοινωνική οντό-
τητα
Συνεργάτης ΚΑΔΔ
10.45πμ Διάλειμμα
11.15πμ Διάκριση Εξουσιών
Λειτουργός Νομικής Υπηρε-
σίας
12.45πμ Διάλειμμα
1.00μμ Βουλή των Αντιπροσώπων
Λειτουργός Βουλής των
Αντιπροσώπων
2.30μμ Τέλος Εργασιών

Τρίτη 2004

8.30πμ Νομοπαρασκευαστική Διαδι-
κασία
Λειτουργός Νομικής Υπηρε-
σίας
10.00πμ Διάλειμμα
10.30πμ Δικαστική Εξουσία
Λειτουργός Ανώτατου Δικα-
στηρίου
12.00μμ Διάλειμμα
12.15μμ Βασικές Αρχές Διοικητικού
Δικαίου και Δικαστικός
Έλεγχος
Λειτουργός Νομικής Υπηρε-
σίας
2.15μμ Τέλος Εργασιών

Τετάρτη 2004

8.00πμ Θεσμός του Επιτρόπου Διοι-
κήσεως
Λειτουργός Γραφείου Επιτρό-
που Διοικήσεως
9.30πμ Διάλειμμα
10.00πμ Υποχρεώσεις της Διοίκησης
για Προστασία των Προσω-
πικών Δεδομένων
Λειτουργός Γραφείου Προ-
στασίας Δεδομένων Προσω-
πικού Χαρακτήρα
11.30πμ Διάλειμμα

ΤΟ ΕΝΩΣΙΑΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ

11.45πμ Η Κύπρος ως Κράτος Μέλος
της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Λειτουργός Γραφείου Συντο-
νιστή Εναρμόνισης
1.00μμ Διάλειμμα
1.15μμ Θεσμικά Όργανα και Διαδι-
κασίες Λήψης Αποφάσεων
Λειτουργός Γραφείου Συντο-
νιστή Εναρμόνισης
2.30μμ Τέλος Εργασιών

Πέμπτη 2004

ΟΡΓΑΝΩΣΗ, ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΚΑΙ ΑΠΟΣΤΟΛΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ

8.30πμ Οργάνωση και Λειτουργία
της Δημόσιας Διοίκησης στην
Κύπρο
Λειτουργός ΚΑΔΔ
10.00πμ Διάλειμμα
10.30πμ Οι περί Δημόσιας Υπηρεσίας
Νόμοι και Κανονισμοί I

Λειτουργός Τμήματος Δημό-
σιας Διοίκησης και Προσω-
πικού

12:00μμ Διάλειμμα
12.15μμ Οι περί Δημόσιας Υπηρεσίας
Νόμοι και Κανονισμοί II
Λειτουργός Τμήματος Δημό-
σιας Διοίκησης και Προσω-
πικού
1.45μμ Διάλειμμα
3.00μμ Επιτροπή Δημόσιας Υπηρε-
σίας Λειτουργίες και Αρμο-
διότητες
Λειτουργός Επιτροπής Δημό-
σιας Υπηρεσίας
4.30μμ Διάλειμμα
4.45μμ Αναπτυξιακή Πολιτική του
Κράτους
Λειτουργός Γραφείου Προ-
γραμματισμού
5.45μμ Τέλος Εργασιών

Παρασκευή 2004

8.00πμ Δημοσιονομική και Οικονο-
μική Πολιτική
Λειτουργός Υπουργείου Οικο-
νομικών
9.30πμ Διάλειμμα
10.00πμ Προϋπολογισμός του Κρά-
τους: Ετοιμασία και Εφαρ-
μογή I
Λειτουργός Υπουργείου Οικο-
νομικών
11.30πμ Διάλειμμα
11.45πμ Προϋπολογισμός του Κρά-
τους: Ετοιμασία και Εφαρ-
μογή II
(συνέχεια)
1.15μμ Τέλος Εργασιών

Δευτέρα 2004

8.30πμ Δημοσιονομικά Θέματα και
Διαδικασία προσφορών
Λειτουργός Γενικού Λογιστη-
ρίου
10.00πμ Διάλειμμα
10.30πμ Οικονομικός Έλεγχος
Λειτουργός Ελεγκτικής Υπηρε-
σίας
12.00μμ Διάλειμμα
12.15μμ Ασφάλεια και Υγεία στην
Εργασία
Λειτουργός Τμήματος Επι-
θεώρησης Εργασιών
1.45μμ Τέλος Εργασιών

Τρίτη 2004

8.30πμ Τα Αρχεία στη Δημόσια
Υπηρεσία I
Λειτουργός Τμήματος Δημό-
σιας Διοίκησης και Προσω-
πικού
10.00πμ Διάλειμμα
10.30πμ Τα Αρχεία στη Δημόσια Υπηρε-
σία II
(συνέχεια)
12.00μμ Διάλειμμα

ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΑ ΘΕΜΑΤΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ

12.15μμ Διοικητικός Εκσυγχρονισμός
της Δημόσιας Υπηρεσίας
Λειτουργός Τμήματος Δημό-
σιας Διοίκησης και Προσω-
πικού
1.45μμ Τέλος Εργασιών

Τετάρτη 2004

8.30πμ Εισαγωγή της Πληροφορικής
στη Δημόσια Υπηρεσία
Λειτουργός Τμήματος Υπηρε-
σιών Πληροφορικής
10.00πμ Διάλειμμα
10.30πμ Η συμβολή της Κυπριακής
Ακαδημίας Δημόσιας Διοι-
κησης στην Ανάπτυξη της
Δημόσιας Υπηρεσίας
Λειτουργός ΚΑΔΔ
12.00μμ Διάλειμμα

Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΛΕΙΤΟΥΡΓΟΥ ΣΤΗ
ΔΗΜΟΣΙΑ ΥΠΗΡΕΣΙΑ
12.15μμ Ηθική και Δεοντολογία στη
Δημόσια Υπηρεσία
Λειτουργός ΚΑΔΔ
1.45μμ Τέλος Εργασιών

Πέμπτη 2004

8.30πμ Η στάση του Δημόσιου
Λειτουργού απέναντι στην
εργασία του
- Διερευνητική Διαδικασία σε
ομάδες
Λειτουργός ΚΑΔΔ
10.00πμ Διάλειμμα
10.30πμ Η στάση του Δημόσιου Λει-
τουργού απέναντι στην
εργασία του
- Συζήτηση στην ομομέλεια
(συνέχεια)
12.00μμ Διάλειμμα

ΒΑΣΙΚΕΣ ΣΥΜΠΕΡΙΦΟΡΕΣ ΚΑΙ ΤΕΧΝΙΚΕΣ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΛΕΙΤΟΥΡΓΟΥ

12.15μμ Τεχνικές Επικοινωνίας
Συνεργάτης ΚΑΔΔ
1.45μμ Διάλειμμα
3.00μμ Γραπτή επικοινωνία στη Δη-
μόσια Υπηρεσία I
Λειτουργός Τμήματος Δημό-
σιας Διοίκησης και Προσω-
πικού
4.30μμ Διάλειμμα
4.45μμ Γραπτή επικοινωνία στη Δη-
μόσια Υπηρεσία II
(συνέχεια)
5.45μμ Τέλος Εργασιών

Παρασκευή 2004

8.30πμ Επαγγελματική Συμπεριφορά
και Εξυπηρέτηση Κοινού I
Συνεργάτης ΚΑΔΔ
10.00πμ Διάλειμμα
10.30πμ Επαγγελματική Συμπεριφορά
και Εξυπηρέτηση Κοινού II
Συνεργάτης ΚΑΔΔ
12.00μμ Διάλειμμα
12.15μμ Αξιολόγηση Προγράμματος
Λειτουργός ΚΑΔΔ
1.00μμ Απονομή Πιστοποιητικών
Διευθύντρια ΚΑΔΔ
1.30μμ Τέλος Προγράμματος

Η Εθνική Διοίκηση στο Θεσμικό και Πολιτικό Σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Αργύρης Πασσάς,
Επίκουρος Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο Αθηνών

Το πιο κάτω κείμενο αποτελεί μέρος της έκθεσης του ερευνητικού έργου «Προσαρμογή της Κυπριακής Δημόσιας Υπηρεσίας στις Οργανωτικές Απαιτήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης», που αναλήφθηκε από την Κυπριακή Δημοκρατία Δημόσιας Διοίκησης σε συνεργασία με το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης της Ελλάδας.

Ι. Η ενωσιακή πολιτική διαδικασία και ο ρόλος των εθνικών διοικήσεων

Το σημερινό ενωσιακό πολιτικό σύστημα επιφυλάσσει κεντρική θέση στο Κράτος ως φορέα και υποκειμένου της ενοποιητικής διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Φορέας διότι το κράτος αφενός μετέχει στην άσκηση της ενωσιακής εξουσίας και αφετέρου διότι η οποιαδήποτε διεύρυνσή της προϋποθέτει την προσφυγή στην εγκύριως εκπροσωπούμενη κρατική βούληση (αναθεώρηση των Συνθηκών). Υποκείμενο εφόσον υφίσταται το αποτέλεσμα του κοινοτικού δικαίου και των ενωσιακών πολιτικών όσο και ποικίλες πιέσεις για την οργανωτική και λειτουργική αναδιάρθρωση του ώστε να μπορεί να διαχειριστεί αποτελεσματικά το θεσμικό και πολιτικό περιβάλλον της ΕΕ.

Συνεπώς, η νέα βαθμίδα διακυβέρνησης που τα κράτη δημιούργησαν με την ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων / Ευρωπαϊκή Ένωση λειτουργεί ως ένας χώρος συνδιαμόρφωσης των δημόσιων πολιτικών όπου ενσωματώνονται οργανικά και λειτουργικά ενωσιακοί και εθνικοί φορείς δημόσιας εξουσίας με ασαφή την κατανομή των εξουσιών μεταξύ των δύο βασικών βαθμίδων του ενωσιακού συστήματος, εθνικής και ενωσιακής.

Με μίαν άλλη διατύπωση, το σημερινό ενωσιακό σύστημα λήψης των αποφάσεων εμφανίζεται ως ένα σύστημα όπου συνεργούν η εθνική διοίκηση (κυβέρνηση και δημόσιες υπηρεσίες) με την ενωσιακή (cooperative federalism), καθώς και οι εθνικές διοικήσεις

μεταξύ τους, σε όλες τις φάσεις της πολιτικής διαδικασίας (καθορισμός της ατζέντας, άτυπη φάση διαμόρφωσης των προτάσεων της Επιτροπής, φάση λήψης της απόφασης στο Συμβούλιο, φάση εκτέλεσης - «επιτροπολογία»). Δημιουργείται έτσι μια σύνθετη και πολυεπίπεδη κατανομή εργασίας μεταξύ γραφειοκρατιών που είναι ανεξάρτητες η μία από την άλλη και χωρίς να θεμελιώνεται μεταξύ τους ιεραρχική σχέση. Εξάλλου, η κατάτμηση του ενωσιακού εκτελεστικού μηχανισμού στις επιμέρους εθνικές διοικήσεις επαυξάνει δραματικά την πολυπλοκότητα της εφαρμογής του δικαίου και της υλοποίησης (implementation) των πολιτικών.

Η τυπική, όμως, θεσμική αυτονομία και η απουσία ιεραρχικής σχέσης μεταξύ ενωσιακής και εθνικής διοίκησης αμβλύνεται σημαντικά μέσα από τη λειτουργική τους διαπλοκή στην άσκηση της ενωσιακής εξουσίας όπως αυτή απονέμεται και κατανέμεται στα όργανα της ΕΕ από τις Συνθήκες. Αρθρώνεται έτσι ένα ιδιότυπο θεσμικό-πολιτικό σύστημα με βασικά χαρακτηριστικά:

1. Το θεσμικό κατακερματισμό (institutional fragmentation). Δηλαδή την απουσία τεκμηρίου αρμοδιότητας για την άσκηση της ενωσιακής εξουσίας (νομοθετικής και εκτελεστικής) και τη συνδρομή περισσότερων του ενός οργάνων για την άσκηση της (Επιτροπή, Συμβούλιο, Κοινοβούλιο) με αποτέλεσμα η ΕΕ να αποτελεί ένα πεδίο (arena) όπου τα διάφορα όργανα συγκρούονται για την

κατοχύρωση και διεύρυνση της επιρροής στην πολιτική διαδικασία και τη χάραξη και άσκηση των τομεακών πολιτικών. Την εσωτερική διαφοροποίηση των θεσμικών οργάνων της ΕΕ τα οποία αναπτύσσουν διαφορετικές εσωτερικές δομές, μεθόδους, διαδικασίες λειτουργίας διαμορφώνοντας έτσι διαφορετικές διοικητικές και οργανωσιακές κοινοτήτες (βλ. π.χ. την εσωτερική δομή και λειτουργία της Επιτροπής σε σχέση με το Συμβούλιο).

2. Η τομεακή κατάτμηση των πολιτικών (sectorization), φαινόμενο βεβαίως που δεν είναι άγνωστο στα εθνικά πολιτικά συστήματα, αποκτά όμως νέες διαστάσεις, σε έκταση και ένταση, στο ενωσιακό περιβάλλον (π.χ. την αναίρεση της διάκρισης των δημόσιων πολιτικών σε εσωτερικές και εξωτερικές). Εξάλλου οι αρμοδιότητες-εξουσίες των θεσμικών οργάνων της ΕΕ διαφοροποιούνται σύμφωνα με τον κάθε τομέα πολιτικής με αποτέλεσμα να συναρτάται με την τομεακή πολιτική τόσο η πολιτική διαδικασία (τυπική και άτυπη) όσο και οι διαδικασίες λήψης των αποφάσεων (sector specific). Προσφάτως η Επιτροπή κατέγραψε τουλάχιστον 24 διαφορετικές διαδικασίες λήψης των αποφάσεων.

Συνοψίζοντας, λοιπόν, θα λέγαμε ότι στο θεσμικό και πολιτικό περιβάλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης η πολιτική διαδικασία επειδή είναι ανοικτή στη συμμετοχή πολλών παραγόντων, δημόσιων και ιδιωτικών, εθνικών και ευρωπαϊκών/ενωσιακών, είναι σύνθετη (institutional and procedural density, high committee volume) και συνεπώς χρονοβόρα, ρευστή και απρόβλεπτη. Κανείς από τους

μετέχοντες δεν ελέγχει το σύνολο της διαδικασίας ούτε και μπορεί να επιβάλει μονομερώς τις ιδιαίτερες προτιμήσεις του. Η πορεία παραγωγής της πολιτικής συναρτάται με την ικανότητα ανάπτυξης και συντήρησης δικτύων (networking) για την οικοδόμηση διαρκώς μεταβαλλόμενων συμμαχιών (coalition building) και η διαδικασία λήψης των αποφάσεων λαμβάνει τη μορφή διαρκούς διαπραγμάτευσης για την εξεύρεση μιας λύσης/απόφασης στη βάση της «συναίνεσης» (consensual 'policy style'), ανοικτή στο συμβιβασμό, δηλαδή στη συμπερίληψη των προτιμήσεων όσο το δυνατόν περισσότερων, αν όχι όλων, των μετόχων της διαδικασίας. Εξάλλου, και στις περιπτώσεις ακόμη όπου θεσπίζεται ο κανόνας της πλειοψηφίας στη λήψη της απόφασης στο Συμβούλιο, η τυπική αυτή πρόβλεψη υποχωρεί έναντι της «άτυπης» πρακτικής της μεθόδου της συναίνεσης, αναπτύσσοντας αντίστοιχα ένα «ανακλιστικό συναίνεσης».

Κατά συνέπεια το κράτος-μέλος συμμετέχοντας στο ενωσιακό σύστημα λήψης των αποφάσεων όπου η απόφαση είναι προϊόν ενός «multibureaucratic process» με βασικό χαρακτηριστικό την έντονη, συνεχή και σε διάφορα επίπεδα διαπλοκή εθνικών και ενωσιακών φορέων διοίκησης (interbureaucratic intermingling), μετέχει λιγότερο ως μονάδα - state as a unit - και περισσότερο ως επιμέρους διοικητικά κλιμάκια.

Άμεσα και ορατά αποτελέσματα είναι:

1. σε επίπεδο πολιτικού/πολιτειακού συστήματος, παρατηρείται η ενίσχυση του ρόλου της εκτελεστικής εξουσίας (Κυβέρνησης και Διοίκησης) έναντι της αποδυνάμωσης, ή ακόμη και περιθωριοποίησης, των εθνικών κοινοβουλίων¹. Επιπλέον, ενισχύεται η διοικητική απο-

¹ Η Ευρωπαϊκή Ένωση ενθαρρύνει τη συμμετοχή των εθνικών Κοινοβουλίων και των αντίστοιχων κοινοβουλευτικών επιτροπών, βλ. Πρωτόκολλο 13, Συνθήκης του Άμστερνταμ για το ρόλο των ευρωπαϊκών Κοινοβουλίων στην ΕΕ. *Περί προτροπής συμμετοχής στον έλεγχο των εθνικών κυβερνήσεων αναφορικά με τις ευρωπαϊκές δημόσιες πολιτικές*, βλ. ακόμη τη Δήλωση 23 που προσαρτάται στη Συνθήκη της Νίκαιας και την εξειδίκευσή της με τη Δήλωση του Laeken, που αποτέλεσε τη βάση προετοιμασίας της Συνέλευσης για το Μέλλον της Ευρώπης, όπου γίνεται ρητή αναφορά στο ζήτημα του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Το Ε.Κ., με βάση τα κείμενα αυτά -πριν την έναρξη των εργασιών της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης της οποίας μία από τις Ομάδες Εργασίας ασχολήθηκε με τα εθνικά κοινοβούλια- υιοθέτησε ψήφισμα (P5_TA(2002)0058, που εδράζεται στην αιτιολογική έκθεση Napolitano, στο έγγρ. A5-023/02) με το οποίο α) επισημαίνει ότι "η αναγκαία κοινοβουλευτικοποίηση της Ένωσης πρέπει να βασίζεται (...) αφενός στην επέκταση των εξουσιών του Ε.Κ. για όλες τις αποφάσεις της Ένωσης και αφετέρου, στην ενίσχυση των εξουσιών των εθνικών κοινοβουλίων έναντι των κυβερνήσεών τους" και, β) υπογραμμίζει ότι, παρότι είναι "απαραίτητο να καθιερωθεί η συναπόφαση του Ε.Κ. σε όλους τους τομείς νομοθετικού περιεχομένου", "είναι αναγκαίο να ασκήσουν πλήρως τα εθνικά κοινοβούλια τις ελεγκτικές τους εξουσίες σε όλες τις περιπτώσεις κατά τις οποίες δεν υπάρχει συναπόφαση".

κέντρωση, η μεταφορά εξουσίας από το κέντρο στην περιφέρεια και επαναπροσδιορίζονται οι σχέσεις (εθνικού) κράτους και υπο-κρατικών (εθνικών) οντοτήτων (περιφερειακή και τοπική διοίκηση και αυτοδιοίκηση). Παράλληλα, μεταβάλλεται η σχέση των δημόσιων θεσμών με την κοινωνία και τον τρόπο χάραξης των δημόσιων πολιτικών από τη στιγμή που οι πάσης φύσης ομάδες και οργανώσεις, παράλληλα με την άσκηση πίεσης για επιρροή στο εθνικό επίπεδο, εκμεταλλεύονται τις ευκαιρίες για επιρροή που τους παρέχει το ανοικτό και πολυπαραγοντικό ενωσιακό σύστημα (political opportunity structure), ακόμη και για να ανατρέψουν εσωτερικές πολιτικές με τις οποίες βρίσκονται σε αντίθεση.

2. σε επίπεδο διοικητικό-οργανωτικό είναι η δημιουργία εντάσεων και ανταγωνισμών στους κόλπους των εθνικών διοικήσεων τόσο σε επίπεδο κυβέρνησης, όσο και μεταξύ κατώτερων οργανωτικών μονάδων και υπηρεσιών προς την ίδια την πολιτική ηγεσία/κυβέρνηση (τάσεις αυτονόμησης της διοίκησης). Πιο συγκεκριμένα οι εντάσεις στο κυβερνητικό-διυπουργικό επίπεδο αφορούν στην ανάπτυξη συγκρούσεων και ανταγωνισμών μεταξύ των «τεχνικών - κάθετης αρμοδιότητας» και των «πολιτικών - οριζόντιας αρμοδιότητας» υπουργείων ή ακόμη και μεταξύ των δεύτερων, όπως η παραδοσιακή αντιπαράθεση μεταξύ των Υπουργείων Εξωτερικών και (Εθνικής) Οικονομίας. Αντιστοίχως στο ενδο-υπουργικό επίπεδο ενισχύεται ο ρόλος της διοικητικής διαίρεσης του υπουργείου (Γενική Διεύθυνση, Διεύθυνση, Τμήμα, Γραφείο) καθώς επίσης και του εμπειρογνώμονα τεχνοκράτη, ο οποίος ως χειριστής του υπό διαπραγμάτευση θέματος είναι και ο εκπρόσωπος της εθνικής διοίκησης στα όργανα της ΕΕ. Το τελευταίο προκύπτει από το γεγονός, μεταξύ άλλων, ότι οι χειριστές διοικητικοί υπάλληλοι μετέχοντας στα working groups του Συμβουλίου μετέχουν άμεσα στη νομοπαραγωγική διαδικασία.

Από τις συνοπτικές αυτές παρατηρήσεις καθίσταται εμφανές ότι το μείζον πολιτικό πρόβλημα με οργανωτικές και λειτουργικές προεκτάσεις, το οποίο καθούνται να επιλύσουν οι κυβερνήσεις των κρατών-μελών ως συνέπεια της συμμετοχής τους στην ΕΕ είναι η διασφάλιση του αναγκαίου βαθμού εσωτερικού συντονισμού, σε όλα τα επίπεδα του εθνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος για τη διαμόρφωση ενιαίων και συνεκτικών θέσεων και τη χάραξη διαπραγματευτικής τακτικής ενόψει της ενωσιακής διαπραγμάτευσης.

Παράλληλα, όμως, η διασφάλιση του εσωτερικού συντονισμού τελεί υπό την προϋπόθεση μιας εσωτερικής στις εθνικές διοικήσεις αντίθεσης με δύο βασικές και αντίρροπες τάσεις. Ενώ οι κυβερνήσεις αναζητούν και εγκαθιστούν φορείς και διαδικασίες εσωτερικού συντονισμού - είτε προσαρμόζοντας στις νέες ανάγκες υφιστάμενες δομές και μηχανισμούς είτε θεσπίζοντας νέους - εντείνονται, ταυτόχρονα, οι τάσεις αυτονόμησης μεμονωμένων φορέων και τμημάτων της εθνικής διοίκησης τόσο στις σχέσεις τους με την ενωσιακή διοίκηση (ανάπτυξη κάθετων άμεσων δεσμών) όσο και με τους αντίστοιχους φορείς των διοικήσεων των άλλων κρατών-μελών (ανάπτυξη οριζόντιων δεσμών) αλλήλα και με την ίδια την κοινωνία και τις οργανώσεις της σε εθνικό και ευρωπαϊκό/ενωσιακό επίπεδο. Οι παραπάνω τάσεις εμφανίζονται με ιδιαίτερη ένταση στους τομείς πολιτικής εκείνους που έχουν περιέλθει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΕ και οι σχέσεις του ενωσιακού με τον εθνικό φορέα διοίκησης αναπτύσσονται σε περιβάλλον με έντονα τα «ομοσπονδιακά» χαρακτηριστικά.

Τα φαινόμενα αυτά, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, ερείδονται αφενός στα θεσμικά και πολιτικά χαρακτηριστικά του ενωσιακού πολιτικού συστήματος και, αφετέρου στον οικονομικό κατά βάση χαρακτήρα και στις υψηλής τεχνικότητας πτυχές των υπό διαπραγμάτευση θεμάτων για τη χάραξη και άσκηση των τομεακών ενωσιακών πολιτικών. Κατά συνέπεια η συμμετοχή του κράτους στην ΕΕ έχει ως αποτέλεσμα την εμπλοκή και την οργανική όσο και διαρκή διείδυση όλο και

περισσότερων φορέων και τμημάτων της εθνικής διοίκησης στην ενωσιακή πολιτική διαδικασία. Τα «τεχνικά ή κάθετα» υπουργεία καθούνται να χειριστούν τις εξωτερικές/ενωσιακές διαστάσεις των θεμάτων του κύκλου της αρμοδιότητάς τους, που ολόένα και διευρύνονται τόσο στο συνολικό τους όγκο όσο και στις συνέπειες και τη σημασία τους (αύξηση της σημασίας της ευρωπαϊκής διάστασης στο σύνολο των δημόσιων πολιτικών). Ενώ τα «πολιτικά» ή «οριζόντιας αρμοδιότητας υπουργεία», κυρίως το υπουργείο των Εξωτερικών, βρίσκονται όλο και περισσότερο αντιμέτωπα με την εντεινόμενη διεύρυνση και εξειδίκευση της ενωσιακής ύλης και διαπραγμάτευσης, η οποία αναγκαστικά πλέον εκφεύγει από τη δική τους παραδοσιακή, και συχνά αποκλειστική, ικανότητα ελέγχου και επιτυχούς χειρισμού με αποτέλεσμα την αναζήτηση επαναπροσδιορισμού του ρόλου τους.

Καθίσταται, λοιπόν, ασαφής, αν δεν αίρεται οριστικά, η παραδοσιακή διάκριση ανάμεσα στην εξωτερική και την εσωτερική πολιτική. Η άμβλυση της διάκρισης αυτής και η συνειδητοποίησή της είναι θεμελιώδους σημασίας ζήτημα για τον καθορισμό του «τύπου» του συντονισμού που επιλέγεται και του αντίστοιχου οργανωτικού προτύπου για την εξυπηρέτησή του (π.χ. θετικού/συγκεντρωτικού, αρνητικού/χαλαρού - αποκεντρωτικού, στρατηγικού ή επιλεκτικού, καθοδηγητικού -directive- ή διαδικαστικού κ.ά.). Ενδεικτικά απλώς αναφέρουμε το παράδειγμα του χαλαρού και αποκεντρωμένου Γερμανικού συντονιστικού συστήματος ως fire brigade style, σε αντίθεση με το συγκεντρωτικό Γαλλικό πρότυπο - police patrol. Βέβαια η επιλογή του τύπου του επιδιωκόμενου συντονιστικού συστήματος είναι συνάρτηση (α) των πολιτικών αντιλήψεων των κυρίαρχων πολιτικών και κοινωνικών δυνάμεων σχετικά με τη συμμετοχή, το ρόλο και τις επιδιώξεις της κάθε χώρας στο πλαίσιο της ΕΕ, (β) με την οπτική με την οποία αντιλαμβάνονται την θεσμική, πολιτική και οικονομική εξέλιξη του ενωσιακού εγχειρήματος και, (γ) των ευρύτερων χαρακτηριστικών του κάθε θεσμικού, πολιτικού και διοικητικού συστήματος και των αντίστοιχων παραδόσεων (πολιτική και διοικητική κουλτούρα).

Για την ευχερέστερη ανίχνευση και διαπίστωση των σημείων επαφής μεταξύ εθνικής και ενωσιακής διοίκησης καθώς και τους αντίστοιχους ρόλους μπορεί να χρησιμοποιηθεί η μεθοδολογία της ανάληψης της δημόσιας πολιτικής και το πρότυπο των σταδίων (stages) του πολιτικού κύκλου (policy cycle). Προς το σκοπό αυτό και για τις ανάγκες της παρούσας έρευνας επιλέγεται η πιο απλοποιημένη και ελλειπτική μορφή αναφοράς στις δύο κύριες φάσεις της πολιτικής διαδικασίας, τη διαμόρφωση της πολιτικής (που περιλαμβάνει όλα τα στάδια της νομοπαραγωγικής διαδικασίας, policy initiation, policy formulation, deliberation, decision) και την υλοποίηση των πολιτικών (policy implementation), τόσο στην τυπική της διάσταση με την ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου (formal implementation), όσο και στην ουσιαστική με την ανάπτυξη των πραγματικών αποτελεσμάτων (actual, street level implementation).

A. Η διαμόρφωση της πολιτικής ως μια διαδικασία συνεχούς και πολυεπίπεδης διαπραγμάτευσης (οικοδόμηση συμμαχιών-δικτύωση - εμπειρογνωμοσύνη)

Η διαμόρφωση της πολιτικής πραγματοποιείται μέσα από δύο κύριες φάσεις. Την προνομοθετική φάση (policy initiation, policy formulation) και την αμιγώς νομοθετική (deliberation, decision). Η σημασία της προνομοθετικής φάσης είναι καίρια καθώς οι πολιτικές διευθετήσεις γίνονται συνήθως πολύ πριν οι προτάσεις πολιτικής φθάσουν στο τελικό στάδιο της κατάθεσης του σχεδίου νομοθετικής πρότασης της Επιτροπής.

Πέραν από τα ίδια τα θεσμικά όργανα, τον έλεγχο της ημερήσιας διάταξης και την έναρξη εισαγωγής μιας πολιτικής δράσης επιδιώκουν διάφοροι μέτοχοι (stake-holders, τυπικοί και άτυποι) στην πολιτική διαδικασία που μπορεί να είναι οι επιμέρους κυβερνήσεις και εθνικές διοικήσεις, οι ομάδες πίεσης και συμφερόντων (συνδικάτα, ιδιωτικές επιχειρήσεις, μη-κυβερνητικές οργανώσεις) εντός θεσμοθετημένων και, κυρίως, άτυπων διαδικασιών. Οι ήθογοι που οι επιμέρους εθνικές διοικήσεις - σε ανταγωνιστική σχέση μεταξύ

τους αλληλά και απέναντι στις ποικίλες ομάδες πίεσης και συμφερόντων - επιδιώκουν τις επαφές με την Επιτροπή, σε αυτό το πρώιμο αλληλά καθοριστικό στάδιο της διαδικασίας είναι πολυάριθμοι και καθορίζονται από τον τυπικό και ουσιαστικό θεσμικό ρόλο του οργάνου, που συχνά αναφέρεται ως το «εκτελεστικό όργανο» (european executive) της ΕΕ (δικαίωμα πρωτοβουλίας και έλεγχος της πρότασής του έως προχωρημένα στάδια της κυρίας νομοθετικής διαδικασίας, δυνατότητα λήψης εκτελεστικών αποφάσεων, αποφασιστικός ρόλος σε θέματα ανταγωνισμού, και καίρια θέση στη διαχείριση των πόρων και στην πολιτική οικονομικής και κοινωνικής συνοχής σε εταιρική σχέση με τα κράτη-μέλη, έλεγχος των κρατών-μελών στην εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου και στην υλοποίηση των κοινοτικών πολιτικών κ.ά), κατά κύριο λόγο όμως γιατί είναι προσιτό και δεκτικό επιρροής. Η ratio του τελευταίου έγκειται στο ότι η ίδια η Επιτροπή επιδιώκει επαφές τόσο με τους εκπροσώπους των εθνικών διοικήσεων, όσο και με τους φορείς της κοινωνίας διότι αναζητά (α) τη συλλογή των απαραίτητων πληροφοριών και πραγματολογικών δεδομένων, (β) την εξειδικευμένη γνώση και εμπειρία (expertise), (γ) την αντιπροσωπευτικότητά τους, προκειμένου να προσδώσει στην πρότασή της διευρυμένη πολιτική «νομιμοποίηση» έναντι του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου στην κύρια νομοθετική διαδικασία και συνεπώς (δ) να διασφαλίσει την τελική υιοθέτηση της πρότασής της (το 80% περίπου των προτεινόμενων ρυθμίσεων της αρχικής πρότασης «επιβιώνουν» στο τελικό νομοθετικό κείμενο), αλληλά και (ε) τη μετέπειτα αποτελεσματική υλοποίησή της.

Από την πλευρά τους οι κυβερνήσεις και οι διοικήσεις επιδιώκουν την σε πρώιμα στάδια επικοινωνία με τις υπηρεσίες της Επιτροπής ώστε (α) να προκαλέσουν δράση, (β) ενδεχομένως να αποτρέψουν μη επιθυμητή ενέργεια, (γ) να επηρεάσουν το περιεχόμενο συζητούμενης πρότασης, ή ακόμη και (δ) να έχουν τη δυνατότητα να διακρίνουν έγκαιρα τις ενδείξεις κυοφορούμενης δράσης ώστε να ενεργοποιηθούν οι αρμόδιες εθνικές διοικητικές υπηρεσίες. Όλα αυτά απαιτούν τη

συγκρότηση και συντήρηση δικτύου επαφών και διακίνησης πληροφοριών.

Η δεύτερη πρόκληση σε επίπεδο εθνικών διοικήσεων είναι η εγκαθίδρυση διαύλων επικοινωνίας με το Ευρωκοινοβούλιο, δεδομένης της ομοίως διευρυνόμενης ενίσχυσης της θέσης του στην πολιτική διαδικασία. Ενδεικτικά, επεκτείνεται η εφαρμογή της διαδικασίας συναπόφασης σε όλο και περισσότερα πεδία πολιτικής, όπου ο υπερεθνικός αυτός θεσμός καθίσταται συμπαίκτης-συνομοθέτης με το Συμβούλιο στην παραγωγή της ευρωπαϊκής πολιτικής, αποκτά επιρροή και επί της νομοθετικής πρωτοβουλίας της Επιτροπής, οι Συνθήκες του παρέχουν δυνατότητες για την ανάδειξη των φορέων των θεσμών και οργάνων του συστήματος (π.χ. ανάδειξη του Προέδρου και των μελών της Επιτροπής) κ.ά. Οι επαφές προς επιρροή δέον είναι να ξεκινούν από το προνομοθετικό στάδιο καθώς οι συζητήσεις επί των προτάσεων της Επιτροπής (με τη μορφή των Ανακοινώσεων, Λευκών και Πράσινων Βιβλίων κ.λπ.) από τις αρμόδιες κοινοβουλευτικές επιτροπές και τις πολιτικές ομάδες στην πράξη αρχίζουν πολύ πριν την επίσημη κατάθεση του σχεδίου νομοθετικής πρότασης. Η Επιτροπή ενημερώνει το Κοινοβούλιο -όπως και το Συμβούλιο - για την πρότασή της και επιδιώκει ανταλλαγή απόψεων με την κατά περίπτωση αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή, ανεξάρτητα από την επίσημη διαβούλευση που θα ακολουθήσει, προκειμένου να αποτραπούν αιφνιδιασμοί στην πορεία και να προβεί από νωρίς στις απαραίτητες τροποποιήσεις που θα εξασφαλίσουν τη συναίνεση.

Η προσπάθεια άσκησης επιρροής στα υπερεθνικά όργανα, την Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, όπως προκύπτει από τα χαρακτηριστικά της ενωσιακής πολιτικής διαδικασίας με την αφανή συμμετοχή των εθνικών διοικήσεων σε όλα τα στάδιά της, ανεξαρτήτως εάν υπαγορεύεται ή όχι από τις Συνθήκες, οδηγεί στην ακόλουθη γενική παρατήρηση. Το εθνικό κράτος, η διοίκηση και οι εθνικοί διοικητικοί υπάλληλοι ενεργούν πλέον και ως «ήθομπιστες» (lobbyists). Με άλλα λόγια οι εθνικές διοικήσεις από αποδέκτες της πίεσης των διαφόρων ενώσεων και ομάδων της κοινωνίας στην εσωτερική έννομη τάξη,

μετατρέπονται, σε ανταγωνιστική σχέση με τις άλλες διοικήσεις, οι ίδιες σε «ομάδες πίεσης» προς τα κοινοτικά θεσμικά όργανα.

Στα εν λόγω όργανα είναι καθοριστικής σημασίας, όπως ήδη αναφέρθηκε, η δημιουργία δικτύων και η επιδίωξη επαφών εκ μέρους των εθνικών διοικήσεων. Οι αρμοί με την εθνική προέλευση είναι εμφανέστεροι στο Ευρωκοινοβούλιο (εθνικές αντιπροσωπείες), αλλιά και οι Επίτροποι και οι συνεργάτες τους (cabinet), παρά την κατά τεκμήριο υπερεθνική τους τοποθέτηση και την εξυπηρέτηση του «κοινού, ευρωπαϊκού συμφέροντος», δεν παύουν να είναι σε κάποιο βαθμό εκφραστές των εθνικών ή κοινωνικο-επαγγελματικών απόψεων και ανησυχιών των χωρών προέλευσής τους. Έτσι η διατήρηση καλών σχέσεων με τον «εθνικό» Επίτροπο και το γραφείο του (cabinet) είναι ιδιαίτερα χρήσιμη τόσο ως πηγή πληροφοριών όσο και ως διαύλιου επιρροής. Επιπροσθέτως η δημόσια διοίκηση οφείλει, αποσκοπώντας στη δικτύωση, να παρακολουθεί την πρόσληψη και την εξέλιξη των ομοεθνών στην κλίμακα της υπαλληλίας των οργάνων της ΕΕ στο σύνολό τους (πηγή πληροφορίας, εμπειρογνωμοσύνης και διαύλιος επιρροής).

Πέρα από τις ανεπίσημες, αδιαφανείς διαδικασίες του lobbying, που προκειμένου να τελεσφορήσουν απαιτείται συστηματική οργάνωση εκ μέρους των εθνικών διοικήσεων, κεντρικό και προαπαιτούμενο ζήτημα είναι η επιλογή των κατάλληλων προσώπων για την εκπροσώπηση στις ποικίλες επιτροπές / ομάδες της διαδικασίας παραγωγής πολιτικής στην ΕΕ (governing by committees).

Οι εθνικοί διοικητικοί υπάλληλοι συμμετέχουν κατά την προνομοθετική φάση σε ποικίλες επιτροπές, μόνιμες (εναρτησόμενες κατά βάση σύνθεσης), θεσμοθετημένες ή ad hoc. Πρόκειται για τις πολυάριθμες μόνιμες experts committees (π.χ. κτηνιατρική επιτροπή, επιτροπή κώδικα τροφίμων, επιτροπή για τις ενδείξεις προέλευσης κ.ά.) και τα ad hoc "groups des experts independents". Οι πρώτες δεν υποβοηθούν την Επιτροπή, μόνον κατά τη συλλογή των απαραίτητων πληροφοριών (στατιστικά στοιχεία, υφιστάμενες εθνικές ρυθμίσεις, τάσεις της κοινής γνώμης κ.λπ.) στην προνομοθετική φάση, αλλιά και σε

μεταγενέστερα στάδια. Οι δεύτερες συστήνονται επί συγκεκριμένων νομοθετικών προτάσεων, ή εν γένει προτάσεων πολιτικής, από την Επιτροπή, η οποία οργανώνει και τις σχετικές διαβουλεύσεις. Κοινό χαρακτηριστικό του συνόλου των επιτροπών αυτής της κατηγορίας είναι ότι οι εμπειρογνώμονες, οι οποίοι δεν είναι μόνον αξιωματούχοι των εθνικών διοικήσεων, ειδικοί λόγω επαγγελματικής εμπειρίας, αλλιά προέρχονται και από άλλους χώρους (π.χ. πανεπιστημιακά ιδρύματα), καλούνται στη βάση των ατομικών τους απόψεων αναφορικά με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις και όχι ως εντολοδόχοι των επίσημων κυβερνήσεων των χωρών προέλευσής τους, όπως συμβαίνει με τους εμπειρογνώμονες-τεχνοκράτες στο πλαίσιο του Συμβουλίου. Δεν πρόκειται για επιτροπές που εντάσσονται οργανικά στην Επιτροπή, όπως συμβαίνει με τα working groups του Συμβουλίου, τοποθετούνται ωστόσο υπό τη διαχειριστική της ευθύνη καθώς τις προεδρεύει και τις χρηματοδοτεί. Αντίστοιχο είναι και το status των συμβουλευτικών επιτροπών (consultative or advisory committees) της Επιτροπής, στις οποίες ωστόσο δεν υφίσταται ανάμιξη των εθνικών κυβερνήσεων, αλλιά απαρτίζονται από εκπροσώπους των - σε κοινοτικό επίπεδο - κοινωνικο-επαγγελματικών συμφερόντων διορισμένους από την Επιτροπή, μετά από πρόταση των οικείων φορέων (ομοσπονδιών κ.λπ.). Κατ' ουσίαν πρόκειται για την επίσημη όψη των διαβουλεύσεων με τις ομάδες πίεσης.

Αντίθετα, από εκπροσώπους / εμπειρογνώμονες των εθνικών διοικήσεων, αποκλειστικά ή κατά κύριο λόγο, διορισμένους από το Συμβούλιο μετά από πρόταση των κυβερνήσεων των κρατών-μελών αποτελούνται οι μόνιμες consultative or advisory committees του Συμβουλίου (τεχνικά τοποθετούνται υπό αυτού) που θεσμοθετούνται βάσει των Ιδρυτικών Συνθηκών ή από το παράγωγο δίκαιο, προκειμένου να συνδράμουν το Συμβούλιο στην κύρια νομοθετική διαδικασία, αλλιά και την Επιτροπή στο πρώτο στάδιο της διαπραγμάτευσης. Ενδεικτικά αναφέρουμε την επιτροπή Μεταφορών, την επιτροπή Ενέργειας, την επιτροπή του άρθρου 133 (π.α. 113) ΣΕΚ σχετικά με τις διεθνείς εμπορικές συμφωνίες, την Οικονομική και Δημοσιονομική

επιτροπή, την επιτροπή Απασχόλησης κ.λπ. Υφίστανται όμως και ad hoc επιτροπές του Συμβουλίου αποτελούμενες ομοίως από ανώτερους εθνικούς αξιωματούχους (συνήθως αναφέρονται ως groups ή meetings). Οι πλέον γνωστές από αυτές καλούνται "high-level groups" και διαθέτουν συμβουλευτική αρμοδιότητα σε πολιτικές και όχι νομοθετικές πρωτοβουλίες, σε νέες και ευαίσθητες θεματικές περιοχές.

Το κατεξοχήν όργανο που συγκροτείται από εκπροσώπους των εθνικών διοικήσεων ως εντολοδόχους των κυβερνήσεων τους είναι το Συμβούλιο στην κυρίως νομοθετική φάση (Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων COREPER, Ειδική Επιτροπή Γεωργίας CSA, working groups). Αντίστοιχη περίπτωση είναι και οι επιτροπές της «επιτροπολογίας» (comitology) που «συνδράμουν» (στην ουσία ελέγχουν) την Επιτροπή στην οποία και ανατίθεται η αρμοδιότητα έκδοσης κανονιστικών πράξεων για την εκτέλεση, σε ενωσιακό επίπεδο των γενικών νομοθετημάτων.

Το μεγαλύτερο μέρος της δικαιопηλαστικής δραστηριότητας του Συμβουλίου διεξάγεται και ουσιαστικά οηοκληρώνεται στις προδιαπραγματευτικές βαθμίδες της COREPER και των ομάδων εργασίας (working groups). Το 85% των αποφάσεων σε θέματα ημερήσιας διάταξης έχουν ουσιαστικά ληφθεί εκ των προτέρων, πριν δηλαδή από τις τυπικές συνεδριάσεις του Συμβουλίου των Υπουργών. Το 70% εξ αυτών λαμβάνεται ήδη από τις ομάδες εργασίας, ενώ ένα ποσοστό της τάξης του 15-20% συμφωνείται στην COREPER I και II. Η COREPER, εν συνεχεία, επιφυλάσσει για την ίδια μια πραγματική εξουσία λήψης αποφάσεων, αφού το Συμβούλιο, εγκρίνει τυπικά, χωρίς διάλογο, ό,τι συμφωνήθηκε στο πρώτο (βλ. την τεχνική των σημείων Α και Β). Η COREPER παρά την ύπαρξη τόσο της Ειδικής Επιτροπής Γεωργίας (CSA) και τις προβληματικές της σχέσεις με την Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας της ΚΕΠΠΑ/ΕΠΑΑ και τη Συντονιστική Επιτροπή της ΔΕΥ (πρώην Επιτροπή Κ4) αποτελεί το κεντρικό όργανο λειτουργίας του Συμβουλίου τόσο για τον οριζόντιο συντονισμό των διαφόρων συνθέσεων του (σήμερα εννέα) όσο και για τον

κάθετο συντονισμό των πολυάριθμων ομάδων εργασίας (περίπου 300). Αποτελεί το φίλτρο από όπου περνούν όλα τα θέματα και όπου αφενός το πολιτικό συναντά το τεχνικό και αφετέρου, συνοηικοποιείται η διαπραγμάτευση και διευκολύνεται η εφαρμογή πιο σύνθετων διαπραγματευτικών μεθόδων (package deal). Η κεντρική του θέση στο σύστημα καθιστά αντιστοίχως και τις Μόνιμες Αντιπροσωπείες κρίσιμες υπηρεσίες για τις εθνικές διοικήσεις και τον Μόνιμο Αντιπρόσωπο και τον Αναπληρωτή του, πρόσωπα κλειδιά. Εξάλλου, η εμφάνιση ενός θέματος στη ατζέντα της COREPER είναι συχνά και για πολλής εθνικές διοικήσεις η στιγμή κατά την οποία διενεργείται η τυπική διυπουργική συντονιστική διαδικασία.

Οι πιέσεις προσαρμογής για αποτελεσματικότερο συντονισμό της ευρωπαϊκής πολιτικής και διαπραγματευτικής στρατηγικής και τακτικής σε πολιτικό και διοικητικό επίπεδο μεγεθύνονται κατά το διάστημα ανάληψης της Προεδρίας και ιδιαίτερα μετά τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Σεβίλλης (2002). Η Σεβίλλη έθεσε για πρώτη φορά την αρχή της συνεργασίας μεταξύ των διαδοχικών Προεδριών τόσο στο επίπεδο του σχεδιασμού της πολιτικής και του προγραμματισμού της δράσης της ΕΕ (πολυετές στρατηγικό πρόγραμμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου- βλ. το πρώτο της περιόδου 2004/2006, και ετήσιο επιχειρησιακό πρόγραμμα δραστηριοτήτων του Συμβουλίου), όσο και στο επίπεδο της άσκησης της Προεδρίας στις προπαρασκευαστικές βαθμίδες του Συμβουλίου.

Από τα παραπάνω προκύπτει και το προφίλ των χειριστών / εμπειρογνομώνων και προκρίνονται συνοπτικά τα ακόλουθα χαρακτηριστικά: (α) η τενοκρατική εξειδίκευση στο υπό διαπραγμάτευση αντικείμενο, (β) η εξοικείωση με τις κοινοτικές/ενωσιακές διαδικασίες λήψης των αποφάσεων και (δ) τις τεχνικές των διαπραγματεύσεων (χαρακτηριστικό είναι ότι η ίδια σύνθεση μπορεί να συνεδριάσει ως working group του Συμβουλίου και ως μία επιτροπή της comitology και ο συμμετέχων οφείλει να γνωρίζει ότι οι αρμοδιότητες, η φύση των αποφάσεων, οι διαδικασίες και τα ζητούμενα διαφέρουν), (ε)

η γήωσομάθεια, κυρίως άπταιστα Αγγλικά - Γαλλικά (γνώσσεις εργασίας), (στ) ο χειρισμός νομικών ζητημάτων, ιδίως αναφορικά με την επιλογή της κατάλληλης νομικής βάσης, ζήτημα που προκύπτει στην αφετηρία κάθε διαπραγμάτευσης, τόσο στη διαδικαστική όσο και στην ουσιαστική του διάσταση και, (ζ) η ανεπτυγμένη ικανότητα ελέγχου της γραφειοκρατίας και καλλιέργειας προσωπικών επαφών στα τυπικά και άτυπα πεδία διαπραγμάτευσης.

Τέλος, το πολυθεματικό σύστημα της κοινοτικής expertise έχει μία ακόμη έκφανση, τους Ρυθμιστικούς Ευρωπαϊκούς Οργανισμούς (European Regulatory Agencies). Ένα πρόσθετο πεδίο προσοχής και συστηματικής ανάπτυξης σχέσεων (δικτύωση) των εθνικών διοικήσεων προς την κοινοτική. Ο ρόλος τους στην κοινοτική πολιτική διαδικασία συνεχώς διευρύνεται, η σχέση τους με τους αντίστοιχους εθνικούς οργανισμούς εντατικοποιείται και η φιλολογία περί agency model και delegation στην ΕΕ τοποθετείται στο κέντρο του ενδιαφέροντος.

B. Το έλλειμμα υλοποίησης των πολιτικών (Implementation deficit)

Η υλοποίηση (implementation) ευρύτερα των Δημοσίων Πολιτικών είναι το στάδιο εκείνο που έχει προσελκύσει λιγότερο το ενδιαφέρον της επιστήμης, παρά τις συστηματικές επιπτώσεις που έχει στην ευρύτερη ενοποιητική διαδικασία, ιδιαίτερα δε στη νομιμοποίησή της (output legitimacy). Αποτελεί πολιτική διαδικασία τα αποτελέσματα της οποίας (outputs - outcomes) δεν παράγονται αυτόματα. Συγκαθορίζεται δε - όπως και η διαμόρφωση- από συσχετισμούς κοινωνικο-πολιτικών δυνάμεων και θεσμούς (άτυπους και τυπικούς), ώστε μόνο εν μέρει να μπορεί να προβλεφθεί η έκβασή της. Κι ενώ το περιεχόμενο της υλοποιούμενης πολιτικής έχει την τάση να εμφανίζεται αναλλοίωτο, η πορεία και το αποτέλεσμα της εξελίσσονται δυναμικά. Η πρόβλεψη του αποτελέσματος καθίσταται δυσχερέστερη όσο διευρύνονται τα επίπεδα και μακραίνει η «αλυσίδα υλοποίησης» (chain of implementation). Η ατελής υλοποίηση είναι φυσιολογική (imperfect implementation is normal) και επιτείνεται, ως είναι λογικό, από την πληθώρα των μετόχων- stake holders, των decision points

(σημεία απόφασης) και των clearances (κάθε σημείο-καμπή όπου οι συμμετέχοντες καλούνται να συναινέσουν) σε μία δυναμική διαδικασία. Προκύπτει εύλογα επομένως ότι ο συντονισμός αποτελεί αναγκαιότητα στην εν λόγω πολιτική διαδικασία καθώς παρέχεται η δυνατότητα να περιοριστεί ο αριθμός ή/και η ισχύς των πολλαπλών decision points.

Η υλοποίηση των ενωσιακών πολιτικών, δεδομένου ότι η ΕΕ στερείται κατά κανόνα, με εξαίρεση την πολιτική του ανταγωνισμού, άμεσης εκτελεστικής αρμοδιότητας και ιδίων εξωτερικών υπηρεσιών, στηρίζεται στην αρχή της «έμμεσης διοίκησης». Η ευθύνη της υλοποίησης ανήκει στα κράτη-μέλη με την Επιτροπή να περιορίζεται στην παρακολούθηση και τον έλεγχο (άρθρο 211 - π.α. 155 ΣΕΚ). Συγκεκριμένα, οι κεντρικές κυβερνήσεις έχουν τυπικά την ευθύνη της υλοποίησης και είναι υπόχλογες για παραβιάσεις/παραλήψεις άλλων φορέων υλοποίησης, όπως οι Εθνικές Ρυθμιστικές Αρχές ή οι περιφερειακές και τοπικές αρχές. Αξιοσημείωτο είναι ότι το ΔΕΚ οριοθετώντας την αρχή της θεσμικής αυτονομίας των κρατών-μελών, έχει επανειλημμένα απορρίψει το αίτημά τους να επικαλούνται ιδιαιτερότητες ή αδυναμίες της εσωτερικής τους οργάνωσης προκειμένου να δικαιολογήσουν την αναποτελεσματικότητά τους. Η υποχρέωση των κρατών-μελών αφορά στην επίτευξη αποτελέσματος (obligation de resultat), ενώ η επιλογή των μέσων υλοποίησης επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών.

Ο κοινοτικός έλεγχος, στη διοικητική του διάσταση, είναι δευτερεύων και παρεμπιπτόν. Στο κοινοτικό επίπεδο, η Επιτροπή διαθέτει οιονεί εισαγγελική εξουσία και μπορεί να παραπέμψει στο Δικαστήριο τα κράτη-μέλη που παραβιάζουν το κοινοτικό δίκαιο, με πρωτοβουλία δική της ή των κρατών-μελών και μετά τη Συνθήκη του Maastricht με δυνατότητα επιβολής κυρώσεων. Δυνατότητα προσφυγής στο ΔΕΚ κατά κράτους-μέλους έχουν και τα λοιπά κράτη-μέλη. Γενικά, οι έλεγχοι διοικητικού χαρακτήρα εμφανίζονται προσφορότεροι από τους μηχανισμούς δικαστικής ανόρθωσης που ειδικά στα πλαίσια του χαρακτήρα των σχέσεων των δρώντων στην ΕΕ συνιστούν ένα ultimatum (και εκ των υστέρων) remedium. Ακόμα και εντός του διοικητικού ελέγχου, το μέτρο της επιθεώ-

ρησης θεωρείται πολύ δραστικό για τα κοινοτικά θεσμικά ήθη. Ακόμα και αυτή η δυνατότητα επιβολής κυρώσεων του άρθρου 228 (π.α. 171) ΣΕΚ που η θέσπισή του ενισχύει τη δέσμευση των κρατών-μελών ως προς το αποτέλεσμα της ενσωμάτωσης του δικαίου και της υλοποίησης των πολιτικών της Κοινότητας, γνώρισε περιορισμούς μέσα από σχετικές ανακοινώσεις της Επιτροπής.

Από την αδυναμία επίτευξης της perfect implementation δεν εξαιρείται η ΕΕ. Αντίθετα λόγω της πολυεπίπεδης δομής του εν εξελίξει αυτού συστήματος, την ένταση της εναρμόνισης των νομοθεσιών μετά την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, τη συνεχή διεύρυνση του λειτουργικού πεδίου της ολοκλήρωσης και τη διαρκή γεωγραφική διεύρυνση, η δυσκολία παραγωγής των πραγματικών αποτελεσμάτων των ενωσιακών πολιτικών επιτείνεται και καθίσταται κεντρική αδυναμία του συστήματος. Έτσι το λεγόμενο «έλλειμμα υλοποίησης» (implementation deficit), σε συνδυασμό με το δημοκρατικό και το πολιτειακό έλλειμμα αποτελούν τα τρία μεγάλα ελλείμματα της ΕΕ. Η διάστασή του εμφανίζεται διττή: αφορά αφενός την legal / formal implementation, ήτοι την ατελή ή και προβληματική μεταφορά (transposition) της κοινοτικής νομοθεσίας στο εσωτερικό δίκαιο και αφετέρου την ανάπτυξη ή μη των πραγματικών αποτελεσμάτων κάθε ευρωπαϊκής δημόσιας πολιτικής στην καθημερινή ζωή του Ευρωπαίου πολίτη (actual ή street level implementation).

Οι αιτίες του «ελλείμματος υλοποίησης» στην ΕΕ είναι:

(α) η πλημμελής διαμόρφωση των πολιτικών σε κοινοτικό επίπεδο. Στη φάση της λήψης της απόφασης και με σκοπό την επίτευξη της αναγκαίας συναίνεσης συνειδητά όλοι οι μέτοχοι επιχειρούν να εξασφαλίσουν το μέγιστο όφελος από το τελικό περιεχόμενο της απόφασης (win-win model, μοντέλο αμοιβαίου οφέλους), αλλιά και το μικρότερο δυνατό κόστος προσαρμογής. Ο συμβιβασμός έχει συχνά ως παράγωγο ένα "regulatory patchwork" που παραπέμπει τις ατέλειες / ασάφειές του στο στάδιο της υλοποίησης,

(β) η πλημμελής μεταφορά / ενσωμάτωση του δικαίου στην εσωτερική έννομη τάξη, καθώς η διακριτική ευχέρεια επί των μέσων επίτευξης αυξάνει τα decision points και δίνει,

μία πρώτη δυνατότητα, αλλοίωσης του περιεχομένου σε όσους δεν κατάφεραν να «κερδίσουν τη μάχη» των επιδιώξεών τους στο επίπεδο της διαμόρφωσης και της λήψης της απόφασης (post decisional politics). Ακόμα και όταν η αλλοίωση μιας ρύθμισης ή η αποτυχία ανάπτυξης των πραγματικών αποτελεσμάτων μιας πολιτικής, δεν συνιστά σκόπιμη επιδίωξη/ενέργεια, είναι αναμενόμενο να μην υπάρχει σύμπτωση των βουλήσεων των policy makers και των implementators σε κάθε decision point. Εδώ καθίσταται αναγκαίος ο συντονισμός και η συμμετοχή στη φάση της διαμόρφωσης της πολιτικής και της διαπραγμάτευσης της απόφασης των μετέπειτα εμπλεκόμενων, φορέων και προσώπων, προκειμένου να αποφευχθούν φαινόμενα όπως over ή under implementation, κατά την απόπειρα ερμηνείας του γράμματος της ρύθμισης, ή πιστής αναπαραγωγής του κοινοτικού κειμένου (copy-out technique). Η Επιτροπή, αντιλαμβανόμενη τα ζητήματα ατελούς και ανομοιομορφής υλοποίησης που προκύπτουν, επιδιώκει την εγκαθίδρυση διαύλων επικοινωνίας με τους διοικητικούς υπαλλήλους των κρατών-μελών και τη συγκρότηση άτυπων fora κατά τη διαδικασία των περιοδικών ελέγχων για την ορθή και έγκαιρη προσαρμογή του δικαίου (π.χ. réunions raquets για τη νομοθεσία της εσωτερικής αγοράς),

(γ) οι ανεπάρκειες θεσμών και δομών στο στάδιο της πραγματικής υλοποίησης (actual implementation),

(δ) τα χαρακτηριστικά του «διοικητικού πολιτισμού» (administrative culture), π.χ οι χώρες του ευρωπαϊκού βορρά έχουν ανεπτυγμένο το αίσθημα της συμμόρφωσης (culture of compliance), ενώ οι μεσογειακές χαρακτηρίζονται από έλλειψη σεβασμού στην πολιτική / νομοθετική εξουσία. Η τελευταία αυτή αιτία λειτουργεί επικουρικά προς τις προηγούμενες ώστε να καταστεί πλήρως αντιληπτό το «έλλειμμα υλοποίησης» στην ΕΕ, καθώς η αυτοτελής επίκλησή του υπερτονίζει εθνικά/οριζόντια διοικητικά γνωρίσματα και παραβλέπει την τομεακότητα (sectorization) ως βασικού χαρακτηριστικού του ενωσιακού συστήματος και της πολιτικής διαδικασίας και συνεπώς και της υλοποίησης, και τέλος,

(ε) η ατελής παρακολούθηση (monitoring) της υλοποίησης.

Γ. Οι σύγχρονες μέθοδοι Διακυβέρνησης στην ΕΕ διευρύνουν τις προκλήσεις για τις εθνικές διοικήσεις

Ο παγκόσμιος διάλογος περί «κυβερνησιμότητας» (governability of western democracies) και επιτελικού χαρακτήρα του κράτους δεν άφησε ανεπηρέαστη την ΕΕ, κατεξοχήν διαφοροποιημένο και πλουραλιστικό σύστημα όπου το κράτος έχει πάψει να είναι ο μοναδικός δρών. Οι παραδοσιακοί διοικητικοί μηχανισμοί και τα κλασικά εργαλεία έχουν γνωρίσει τα όριά τους σε πεδία Δημόσιων Πολιτικών που αντανakλούν εντονότερα τη διαφοροποίηση, τον κατακερματισμό και την πολυπλοκότητα των σύγχρονων κοινωνικοπολιτικών συστημάτων.

Η πολιτική ατμόσφαιρα εντός της οποίας οι Ευρωπαίοι policy makers στράφηκαν σε μεθόδους διαφοροποιημένες από την κυρίαρχη «κοινοτική μέθοδο», χαλαρότερης (ή εναλλακτικής) δέσμευσης, ονομάστηκε νεοβολонταρισμός (neovoluntarism). Συνοπτικά και δίχως η απαρίθμηση να είναι εξαντλητική, πρόκειται για:

- (α) γενικά *soft law* επιλογές,
- (β) την *ανοικτή μέθοδο συντονισμού* (open method of coordination),
- (γ) την *αυτορρύθμιση* (self-regulation),
- (δ) την *από κοινού ρύθμιση* (co-regulation) και
- (ε) τη *διακυβέρνηση δια των Ρυθμιστικών Ευρωπαϊκών Οργανισμών*.

Οι μέθοδοι αυτές, δίχως να αποτελούν πανάκεια, προσφέρουν καταρχήν μία εναλλακτική περισσότερο ευέλικτη και αποκεντρωμένη, η οποία ανταποκρίνεται στις διαφοροποιήσεις των κρατών μελών στις επιμέρους κρίσιμες δημόσιες πολιτικές, και δεν προϋποθέτει την περαιτέρω εκχώρηση αρμοδιοτήτων στην ΕΕ.

Αναφορικά με τις *soft law* επιλογές χαρακτηριστικότερος ενδεχομένως μηχανισμός στην ΕΕ είναι οι Οδηγίες - πλαίσιο, οι οποίες προτιμώνται από τις αναλυτικές και

λεπτομερείς Οδηγίες, υπέρ της υποχρέωσης επίτευξης αποτελέσματος (και όχι μέσων) και προς όφελος της αποκεντρωμένης και εγγύτερα στο πρόβλημα και στον πολίτη θέσπισης κανόνων δικαίου. Ενδεικτικό παράδειγμα αποτελεί πλέον η Ευρωπαϊκή Πολιτική Περιβάλλοντος, χαρακτηριστική περίπτωση, μέχρι προσφάτως, αμιγώς ρυθμιστικής (command and control) πολιτικής που μέσα από εξαντλητικές και λεπτομερείς Οδηγίες, οι οποίες δεν παρείχαν στα κράτη μέλη περιθώρια αυτενέργειας και προσαρμογής στις επιμέρους ιδιαιτερότητες, και προσεγγίζει όλο και περισσότερο τα χαρακτηριστικά του Κανονισμού. Η ποιοτική αυτή αλλαγή στην έννοια των Οδηγιών κάθε άλλο παρά μειώνει τις υποχρεώσεις των εθνικών διοικήσεων, από τη στιγμή που η υποχρέωση επίτευξης αποτελέσματος παραμένει αναλλοίωτη. Η ευχέρεια που δίνεται στις επιμέρους εθνικές διοικήσεις αφορά τα μέσα, τα όργανα, τα περιθώρια εκτιμήσεων με τεχνικό χαρακτήρα κ.λπ., καθώς η αποτίναξη της δυσκαμψίας στη νέα γενιά οδηγιών προσδίδει αξιοσημείωτη ευελιγσία κατά την εφαρμογή. Από την άλλη πλευρά, η υποχρέωση εφαρμογής, μη εξαντλούμενη - για τη συγκεκριμένη κατηγορία Οδηγιών - στην τυπική πράξη εναρμόνισης, αποτελεί σύνθετη ενέργεια που απαιτεί αυξημένη προσπάθεια συντονισμού των συμπληροκόμενων φορέων και υπηρεσιών (δημιουργία εσωτερικών διαρθρωτικών μηχανισμών / παροχή αυτοτελών κινήτρων στις Μ.Μ.Ε. για εκούσιες δεσμεύσεις (πχ. ανανέωση εξοπλισμού, κατάρτιση προσωπικού), ενημέρωση (απαραίτητη προκειμένου να λειτουργήσουν εθελοντικοί μηχανισμοί) κ.ά.² και αλλαγή συμπεριφοράς όχι μόνο από τις αρμόδιες υπηρεσίες, αλλά και από την κοινωνία και τις ενώσεις της (διαφοροποίηση κοινωνικοοικονομικών επιλογών και όχι μόνο νομικών πλαισίων), ώστε να επιτευχθεί το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα. Βασική καθίσταται εν προκειμένω η συνειδητοποίηση ότι οι μεταρρυθμίσεις των νομικών πλαισίων δεν αρκούν αν δεν υπάρχει εθελοντική συμμόρφωση και εφαρμογή από την κοινωνία.

² Παραδείγματα *soft law* εργαλείων στο συγκεκριμένο θεματικό πεδίο αποτελούν το οικολογικό σήμα προϊόντος, ο οικολογικός έλεγχος επιχείρησης (αμφότεροι εφαρμοστέοι τυπικά ως Κανονισμοί, δεν χρειάζονται καν διαδικασίες ενσωμάτωσης), οριζόντιοι μηχανισμοί όπως η κατάρτιση δεικτών (bench-marking) και ελάχιστων προδιαγραφών (minimum standards) από τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Περιβάλλοντος σε συνεργασία με τους εθνικούς ομόλογους οργανισμούς, η δημιουργία βάσης δεδομένων κ.ά.

Η ανοικτή μέθοδος συντονισμού διαφοροποιείται από τις δύο άλλες μεθόδους (co-regulation³ / self-regulation⁴) στο ότι υποκείμενα του μη δεσμευτικού πολιτικού συντονισμού είναι οι εθνικές κυβερνήσεις και διοικήσεις (με ορισμένη συμμετοχή των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων), ενώ η "αυτορρύθμιση" και η "από κοινού ρύθμιση" συνιστούν μορφές διάδρασης κοινοτικών διαδικασιών και ιδιωτικών δράσεων, με μερική συμμετοχή των εθνικών διοικήσεων. Σύμφωνα με τις Συνθήκες, η open method of coordination εφαρμόζεται στην οικονομική πολιτική (άρθρα 99-100 ΣΕΚ) και στην πολιτική απασχόλησης (Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση), ενώ βάσει πολιτικών αποφάσεων (Συμπεράσματα Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου) επεκτάθηκε σε τομείς όπως η έρευνα, η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού, η εκπαίδευση, το περιβάλλον, η κοινωνική προστασία, με έντονες διαφοροποιήσεις ως προς τη δεσμευτικότητα στις επιμέρους προσαρμογές της διαδικασίας. Αυστηρότερη εμφανίζεται η διαδικασία των άρθρων 99-100 ΣΕΚ, όπου ενυπάρχουν και στοιχεία της κοινοτικής μεθόδου, ενώ ως πλέον χαλαρή θεωρείται η παραλληλαγή που αφορά στον τομέα της εκπαίδευσης.

Οι προκλήσεις για τις εθνικές διοικήσεις από την εφαρμογή της μεθόδου είναι πολυπληρεις:

- η μεταφορά στις εθνικές και περιφερειακές πολιτικές των κατευθυντήριων γραμμών της ΕΕ βάσει των χρονοδιαγραμμάτων και των ποσοτικών και ποιοτικών δεικτών αξιολόγησης (benchmarking),
- πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι επιμέ-

ρους ιδιομορφίες και να ακολουθείται σταδιακά μία πλήρως αποκεντρωμένη προσέγγιση με την ενεργή συμμετοχή ποικίλων φορέων εντός διάφορων μορφών εταιρικής σχέσης και τέλους,

- τα παραγόμενα αποτελέσματα πρέπει να οδηγούν στην πράξη σε αξιοποίηση των βέλτιστων πρακτικών (best practices, αλληλοδιδασκτική, συγκριτική αξιολόγηση των εθνικών πρωτοβουλιών).

Όσον αφορά τα αποτελέσματα, ελλείψει μηχανισμών επιβολής, αναπτύσσεται μία διαφορετική δυναμική, εθελοθελικής συμμόρφωσης (βλ. για παράδειγμα τις εκθέσεις της Επιτροπής σχετικά με τη μέθοδο ανοικτού συντονισμού και τη διαδικασία της Λισσαβόνας για την Απασχόληση). Παρά το γεγονός ότι τα περιθώρια δράσης των κρατών-μελών είναι ευρύτατα, θεωρείται ότι μέσω του καθορισμού των δεικτών και της συγκριτικής αξιολόγησης οι τελικές εκθέσεις της Επιτροπής, κατόπιν των ελέγχων που διεξάγει, ενδέχεται να έχουν πιο ουσιαστική επιρροή στη συμπεριφορά του κράτους ακόμη και από τις καταδικαστικές αποφάσεις του ΔΕΚ, λόγω της δημοσιότητας που λαμβάνουν (δημόσια έκθεση της κυβέρνησης αποκλίνοντος κράτους).

Δ. Ομοιότητες και διαφορές στην προσαρμογή των εθνικών διοικήσεων στο ενωσιακό σύστημα

Η προσαρμογή των διοικήσεων των κρατών-μελών δεν οδήγησε στη διαμόρφωση κάποιου ενιαίου οργανωτικού προτύπου για τη διαχείριση της ευρωπαϊκής πολιτικής. Αντίθετα επικρατεί μια οργανωτική πολυμορφία επιτρέ-

³ Το συγκεκριμένο μέσο εστιάζει στην ανάδειξη του ρόλου και της συμβολής της οργανωμένης Κοινωνίας των Πολιτών στην ευρωπαϊκή οικοδόμηση. Αποτελεί συνδυασμό των bottom-up και top-down προσεγγίσεων όπου την πρωτοβουλία των ρυθμίσεων κατέχουν οι κατά περίπτωση stakeholders, με ενδεχόμενη υποκίνηση της Επιτροπής, υπό τη σκιά του νόμου και των θεσμών. Η πλέον προωθημένη μορφή αυτού εδράζεται στα άρθρα 137-138 ΣΕΚ και στην εμπλοκή των κοινωνικών εταίρων στην πολιτική διαδικασία, από όπου απουσιάζει το Ευρωκοινοβούλιο.

⁴ Η πρακτική αυτή συνδυάζει νομοθετική κανονιστική δράση, με εμπλοκή των ενδιαφερόμενων φορέων που διαθέτουν πρακτική εμπειρία και οι οποίοι επηρεάζονται, εκ των πραγμάτων, περισσότερο από την εκτέλεση των κανόνων. Η ακριβής μορφή της co-regulation, ο τρόπος συνδυασμού των νομικών και μη νομικών μέσων και ο καθορισμός της πηγής της πρωτοβουλίας - ενδιαφερόμενοι παράγοντες ή Επιτροπή - ποικίλλει ανάλογα με τον τομέα. Η "από κοινού ρύθμιση" διαθέτει περισσότερα στοιχεία της top-down προσέγγισης της παραγωγής πολιτικής από την "αυτορρύθμιση" και στηρίζεται σε ελάχιστες προδιαγραφές (minimum standards) και εθελοθελικές συμφωνίες (voluntary agreements). Έχει ήδη εφαρμοστεί πχ σε τομείς όπως η εσωτερική αγορά (συμφωνία επί των προτύπων προϊόντων βάσει των «Οδηγιών νέας προσέγγισης») και ο τομέας του περιβάλλοντος (μείωση των ρυπογόνων εκπομπών των αυτοκινήτων).

ποντας στα επιμέρους κυβερνητικά και διοικητικά σχήματα να διατηρούν τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους.

Η ποικιλία των οργανωτικών διευθετήσεων των εθνικών διοικήσεων στη διαχείριση/προσαρμογή του θεσμικοπολιτικού περιβάλλοντος της ΕΕ είναι συνάρτηση πολλών παραγόντων. Σε μια προσπάθεια συστηματικής, και όχι εξαντλητικής, καταγραφής μπορούν να διακριθούν σε:

1. **αντικειμενικούς:** η γεωγραφική απόσταση από το ενωσιακό κέντρο (Βρυξέλλες), το μέγεθος του κράτους και συνακόλουθα της Δημόσιας Υπηρεσίας, η δομή του κράτους (ενιαία ή σύνθετα πολιτειακά συστήματα) και η ύπαρξη ισχυρών υποεθνικών οντοτήτων,
2. **συγκυριακούς:** η χρονική στιγμή και τα κίνητρα της ένταξης στην Κοινότητα/ΕΕ. Για παράδειγμα η Πέμπτη διεύρυνση περιελάμβανε στα ηγεγόμενα κριτήρια τη Κοπεγχάγη και την ανάπτυξη των απαραίτητων πολιτικών και διοικητικών δομών για τη διαχείριση του ενωσιακού συστήματος,
3. **πολιτικούς-υποκειμενικούς:** η πολιτική αντίληψη για την εξέλιξη του ενωσιακού οικοδομήματος και συνεπώς οι στοχεύσεις του εγκαθιδρυμένου συντονιστικού συστήματος (coordination ambitions), οι τομεακές πολιτικές προτεραιότητες και στοχεύσεις,
4. **παράγοντες που αφορούν στα ιδιαίτερα πολιτικοδιοικητικά χαρακτηριστικά και τις αντίστοιχες παραδόσεις:** η διάρθρωση και λειτουργία της κυβέρνησης και οι σχέσεις μεταξύ των υπουργών, οι σχέσεις μεταξύ διοικητικής ιεραρχίας και πολιτικής ηγεσίας, το ύψος χάραξης και άσκησης των δημόσιων πολιτικών και οι σχέσεις δημόσιας εξουσίας και κοινωνίας κ.ά. (policy style, proactive/reactive, imposive/consensual κ.λπ.),
5. η σχέση τυπικής κατάστρωσης και άτυπης-πραγματικής λειτουργίας των δημόσιων θεσμών και των διοικητικών διαδικασιών και εν προκειμένω των εμπλεκόμενων στην άσκηση της ενωσιακής πολιτικής

Το κάθε κράτος-μέλος αντιδρά διαφορετικά σε διοικητικούς όρους απέναντι στη συμμετοχή στο ενωσιακό σύστημα, ωστόσο παρατηρείται και μια σειρά κοινών «τάσεων» και αντίστοιχων θεσμικών διαρρυθμίσεων, όπως:

1. τον κεντρικό ρόλο των αρχηγών των κυβερνήσεων, πρωθυπουργού/Προέδρου, και των γραφείων τους στη λειτουργία του ενωσιακού συστήματος μέσα, κυρίως, από τη σταδιακή μετατροπή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου από όργανο χάραξης των γενικών πολιτικών προσανατολισμών σε οιονεί «εφετείο» του Συμβουλίου,
2. τη διατήρηση του κεντρικού ρόλου των ΥΠΕΞ αλλή με παράλληλη αμφισβήτηση της δυνατότητας άσκησης του κεντρικού επιτελικού - συντονιστικού ρόλου,
3. τη θέσπιση νέων, ή την προσαρμογή των υφισταμένων, εξειδικευμένων οργάνων κυβερνητικού / διυπουργικού συντονισμού για τη διαχείριση της ευρωπαϊκής πολιτικής,
4. τις εσωτερικές οργανωτικές αναπροσαρμογές στα επιμέρους υπουργεία (π.χ σύσταση οριζόντιων επιτελικών μονάδων σχέσεων με την ΕΕ),
5. τον περιορισμό του ρόλου των Εθνικών Κοινοβουλίων και,
6. τη σύσταση σε αρκετά κράτη-μέλη κυβερνητικής βαθμίδας, συνήθως Υφυπουργού, με αρμοδιότητα τις Ευρωπαϊκές Υποθέσεις, δίχως ωστόσο πρωταρχικό ρόλο στο συντονισμό της ευρωπαϊκής πολιτικής.

Οι διαπιστώσεις που προηγήθηκαν αποτελούν μέρος ενός ευρύτερου επιστημονικού διαλόγου και προβληματισμού που αφορά στη συζήτηση για την ευρύτητα χρησιμοποιούμενη, αλλά αμφισβητούμενης αναλυτικής αξίας, έννοια του «εξευρωπαϊσμού» (europeanization) και των αποτελεσμάτων του. Κεντρικό ερώτημα που αφορά άμεσα στη Δημόσια Διοίκηση είναι εάν θεμελιώνεται ο ισχυρισμός για την ανάδειξη ενός νέου και διακριτού «ευρωπαϊκού διοικητικού χώρου» ή εάν και κατά πόσον η επίδραση του ενωσιακού θεσμικού και πολιτικού συστήματος οδηγεί στην «όσμωση» (fusion) ή τη σύγκλιση (con-

vergence) των εθνικών διοικητικών συστημάτων. Στον αντίποδα διατυπώνονται απόψεις και επιχειρήματα περί διατήρησης της διοικητικής ποικιλομορφίας (continued diversity) αντίληψη που εδράζεται στη σύγχρονη θεωρία των θεσμών (new institutionalism) και της θεσμικής αλλαγής.

Η παράθεση των επιχειρημάτων που συγκροτούν τον παραπάνω διάλογο υπερβαίνει τους σκοπούς αλλιά και τις ανάγκες της παρούσας έρευνας. Παρ'όλα αυτά κανείς δεν αμφισβητεί την εμπειρική παρατήρηση ότι οι άμεσες και έμμεσες πιέσεις που ασκούνται στο κράτος για προσαρμογή των εθνικών διοικητικών συστημάτων στις οργανωτικές και λειτουργικές απαιτήσεις του ενωσιακού θεσμικού και πολιτικού συστήματος εξελίσσονται, τουλάχιστον όσον αφορά την οργάνωση του συντονισμού της εθνικής ευρωπαϊκής πολιτικής μέσα από την ταυτόχρονη συνύπαρξη στοιχείων σύγκλισης με σημαντικές διαφοροποιήσεις.

Οι κοινές αυτές προκλήσεις, για το σύνολο των διοικήσεων των κρατών-μελών, και ανεξάρτητα από το αν οδηγούν τελικά σε κοινές ή συγκλίνουσες δομές και διαδικασίες, θέτουν το ζήτημα της αποτελεσματικής (effective) και επιτυχούς διαχείρισης της ενωσιακής πολιτικής διαδικασίας. Με μια άλλη διατύπωση οι στόχοι των εθνικών συστημάτων οργάνωσης και λειτουργίας του συντονισμού της ευρωπαϊκής πολιτικής, ανεξάρτητα από τη μορφή του συστήματος (συγκεντρωτικό-έκκεντρο-χαλαρό), επειδή καθορίζονται από τα χαρακτηριστικά του ενωσιακού θεσμικού και πολιτικού συστήματος είναι κοινοί και περιλαμβάνουν την ανάπτυξη των ικανοτήτων:

- διάγνωσης και πρόβλεψης των ευκαιριών για την προώθηση των ιδιαίτερων εθνικών προτεραιοτήτων και συμφερόντων,
- συστηματικής προετοιμασίας για την ανάληψη εθνικών πρωτοβουλιών (up-loading) με βάση τα χαρακτηριστικά και τις δυσκολίες του ενωσιακού συστήματος (επαναθεώρηση του τρόπου σχεδίασης των δημόσιων πολιτικών σε περιβάλλον διαρκούς διαπραγμάτευσης),
- έγκαιρης διάγνωσης των επιπτώσεων (impact) της νέας ενωσιακής νομοθεσίας στο εθνικό επίπεδο,

- έγκαιρης και σε πραγματικό χρόνο συλλογής και διάχυσης της πληροφορίας στους ενδιαφερόμενους φορείς, δημόσιους και ιδιωτικούς,
- επιρροής στον καθορισμό της ημερήσιας διάταξης (policy agenda) και αξιοποίησης των διαθέσιμων πόρων στις Βρυξέλλες,
- αξιοποίηση και ανάπτυξη του «εθνικού» στοιχείου στο σώμα της ενωσιακής υπαλληλίας (π.χ. προετοιμασία για την πρόσληψη μέσω των ανοικτών διαγωνισμών, παρακολούθηση και υποστήριξη στην εξέλιξη της καριέρας κ.α.),
- χάραξης διαπραγματευτικής στρατηγικής και τακτικής με στόχο την άσκηση πίεσης (lobbying) για την ανάπτυξη δραστηριότητας ή την αποχή από τη δράση, την άρση, την αλλοίωση ή την ενίσχυση πρωτοβουλίας, νομοθετικής ή άλλης, της Επιτροπής,
- διασφάλισης της επιλογής των κατάλληλων διαπραγματευτών και της πλήρους και σφαιρικής ενημέρωσης τους ως προς την ουσία των θεμάτων και τις οριζόντιες διασυνδέσεις πολιτικής και διαπραγματευτικής τακτικής,
- έγκαιρης αξιολόγησης της συμβατότητας με τις εθνικές επιδιώξεις-συμφέροντα των συμβιβασμών (trade-off) στις διάφορες και σε διαφορετικά επίπεδα παράλληλα εξελισσόμενες διαπραγματεύσεις,
- συστηματικής παρακολούθησης (monitoring) της εφαρμογής- μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο- του κοινοτικού δικαίου (formal implementation),
- συστηματικής παρακολούθησης της ουσιαστικής υλοποίησης των ενωσιακών πολιτικών (actual implementation) και των πραγματικών αποτελεσμάτων τους (outputs/outcomes, street level implementation),
- έγκαιρης διάγνωσης των νομικών και πραγματικών (πολιτικών, οικονομικών, κοινωνικών) επιπτώσεων υποθέσεων που βρίσκονται σε διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Κατά συνέπεια, και με τρόπο συνοπτικό, η αξιολόγηση της αποτελεσματικής και επιτυ-

χούς διαχείρισης του ενωσιακού θεσμικού και πολιτικού συστήματος καθώς και του εσωτερικού συστήματος συντονισμού της πολιτικής ως βασική προϋπόθεση δεν μπορεί και δεν πρέπει να γίνεται γενικά και οριζόντια. Η αξιολογική διαδικασία και κρίση πρέπει να περιλαμβάνει τις ακόλουθες μεταβλητές, όπως προκύπτουν από τα θεσμικά (κατακερματισμός) και πολιτικά (τομεακότητα) χαρακτηριστικά της ΕΕ (βλ. πιο πάνω σημ. I):

- το πεδίο δημόσιας πολιτικής (τομεακότητα),
- τον τύπο δημόσιας πολιτικής (policy type, regulative, distributive, redistributive, constitutive),
- τις ιδιαίτερες συνθήκες και απαιτήσεις κάθε τομέα και τύπου δημόσιας πολιτικής (policy requirements, ήχ. διαφορετική ένταση αρμοδιότητας της ΕΕ, διαφορετικές διαδικασίες λήψης των αποφάσεων, ενεργοποίηση διαφορετικών δεξιοτήτων/ικανοτήτων των διαπραγματευτών, διαφορετικού τύπου αξίες και δυναμικές συγκρούσεις κοινωνικών και οικονομικών συμφερόντων κ.λπ.),
- τους διατυπωμένους ανά τομέα στόχους πολιτικής (policy objectives).

Τέλος, είναι εξαιρετικά κρίσιμο να αποσαφηνισθεί ότι η προσαρμογή των εθνικών διοικήσεων στις οργανωτικές και λειτουργικές απαιτήσεις της ΕΕ ενώ εμφανίζεται, συνήθως, ως εσωτερική εθνική ανάγκη συνιστά, παράλληλα, στοιχείο της ποιότητας και της λειτουργικότητας του συνολικού ενωσιακού θεσμικού και πολιτικού συστήματος. Οι ατομικές εθνικές πολιτικές στρατηγικές και τακτικές και οι θεσμικές και λειτουργικές διευθετήσεις επηρεάζουν σημαντικά την ποιότητα των πολιτικών και την ταχύτητα του συστήματος λήψης των αποφάσεων στο ενωσιακό επίπεδο. Εξάλλου, όπως ήδη έχει αναφερθεί, η εθνική διοίκηση αποτελεί οργανικό στοιχείο του συνολικού πολιτικού συστήματος της ΕΕ και η εμπλοκή της αφορά στην άσκηση του συνόλου των λειτουργιών, είτε πρόκειται για τη διαμόρφωση και εκτέλεση των αποφάσεων σε ενωσιακό επίπεδο, είτε για την υλοποίησή τους σε εθνικό επίπεδο.

II. Θεσμικές ρυθμίσεις του Σχεδίου Συνταγματικής Συνθήκης

Η διαπίστωση των σημείων επαφής μεταξύ εθνικής και ενωσιακής διοίκησης καθώς και η ανίχνευση των αντίστοιχων ρόλων και πιέσεων προσαρμογής προς το ιδιότυπο σύστημα λήψης των αποφάσεων που εγκαθιδρύει η ΕΕ, θα ήταν ατελής, δίχως μια συνοπτική αναφορά στις θεσμικές ρυθμίσεις του σχεδίου Συνταγματικής Συνθήκης, όπως αυτό διαμορφώθηκε από την πρόσφατη Διακυβερνητική Διάσκεψη και έχει, πλέον, τεθεί στη διαδικασία των επικυρώσεων από τα εικοσιπέντε κράτη-μέλη.

Οι σημαντικότερες των θεσμικών ρυθμίσεων είναι:

1. Καταργούνται οι ισχύουσες Συνθήκες και εισάγεται ένα ενιαίο συνταγματικό κείμενο.
2. Καταργούνται οι τρεις πυλώνες και η ΕΕ αποκτά νομική προσωπικότητα.
3. Κατηγοριοποιούνται οι αρμοδιότητες της ΕΕ σε αποκλειστικές, συντρέχουσες και υποστηρικτικές.
4. Καθιερώνεται τακτική νομοθετική διαδικασία και περιορίζονται οι ειδικές νομοθετικές διαδικασίες.
5. Επαναπροσδιορίζονται τα νομικά μέσα της δράσης της Ένωσης (Ευρωπαϊκός Νόμος, Ευρωπαϊκός Νόμος-Πλαίσιο, Ευρωπαϊκές Αποφάσεις, Συστάσεις και Γνώμες) και προβλέπεται ρητά η υπεροχή του Συντάγματος και του ενωσιακού δικαίου απέναντι στο δίκαιο των κρατών.
6. Αναγορεύεται το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο σε αυτοτελές θεσμικό όργανο της ΕΕ, χωρίς νομοθετική αρμοδιότητα και με εκλογή του Προέδρου του με θητεία (2.5X 2). Οριοθετούνται οι αρμοδιότητες του Προέδρου, ο οποίος δρα υποστηριζόμενος από το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων και σε συνεργασία με τον Πρόεδρο της Επιτροπής εκπροσωπεί διεθνώς την Ένωση, σε επίπεδο κορυφής.
7. Κατοχυρώνει συνταγματικά δύο συνθέσεις του Συμβουλίου. Το Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων, που προεδρεύεται από το νέο θεσμό του Υπουργού

γού Εξωτερικών της Ένωσης, και το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων. Το τελευταίο, όπως και οι άλλες συνθέσεις που θεσπίζονται με απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (ειδική πλειοψηφία), προεδρεύεται εκ περιτροπής από τα κράτη-μέλη.

8. Θεσπίζεται νέο σύστημα ειδικής πλειοψηφίας και διευρύνεται η εφαρμογή του σε μεγάλο αριθμό πεδίων πολιτικής (55% των κρατών-μελών και τουλάχιστον 15 εξ αυτών, τα οποία πρέπει να αντιπροσωπεύουν 65% τουλάχιστον του πληθυσμού της Ένωσης).
9. Ενίσχυση του Προέδρου της Επιτροπής σε επίπεδο νομιμοποίησης (συνυπολογισμός για την εκλογή του των συσχετισμών των πολιτικών δυνάμεων στο Κοινοβούλιο) και αρμοδιοτήτων και περιορισμό του αριθμού των Επιτρόπων σε ένα ανά χώρα μέλος. Από την επόμενη θητεία (2009) η Επιτροπή θα συγκροτείται από τα δύο τρίτα του αριθμού των κρατών-μελών, εκτός αν το ΕΣ αποφασίσει διαφορετικά (ομοφωνία).
10. Καθιέρωση της θέσης του Υπουργού Εξωτερικών της Ένωσης. Ο Ευρωπαίος ΥΠΕΞ είναι ταυτόχρονα Αντιπρόεδρος της Επιτροπής και Πρόεδρος του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων (double hatting) και υποστηρίζεται στο

έργο του από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης.

11. Ενίσχυση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (επέκταση της συναπόφασης, εφεξής νομοθετικής διαδικασίας, στην πλειοψηφία των πολιτικών της ΕΕ)

Τα παραπάνω αποτελούν μερικά από τα στοιχεία που καθιστούν το ενωσιακό θεσμικό και πολιτικό σύστημα εξαιρετικά απαιτητικό και πειστικό προς τα κράτη και τις διοικήσεις για επιτάχυνση των διαδικασιών προσαρμογής. Τα παραδείγματα (α) του περιορισμού των συνθέσεων του Συμβουλίου σε συνδυασμό, (β) με το διαχωρισμό της σύνθεσης των Γενικών Υποθέσεων (οριζόντιος συντονισμός των άλλων συνθέσεων, προετοιμασία και follow-up του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου) από τις Εξωτερικές Υποθέσεις (ΚΕΠΠΑ/ΕΠΑΑ, εμπόριο, αναπτυξιακή συνεργασία) και, (γ) τη θέσπιση του Ευρωπαϊού ΥΠΕΞ και της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης (με στελέχωση από τις υπηρεσίες της Επιτροπής, της Γ. Γρ. του Συμβουλίου και τις διπλωματικές υπηρεσίες των κρατών), επαναθέτουν με ένταση το πρόβλημα της αναντιστοιχίας της κατανομής της ευθύνης-αρμοδιότητας των πεδίων πολιτικής μεταξύ των συνθέσεων των Συμβουλίων σε ενωσιακό επίπεδο και των διαφόρων Υπουργείων των Κυβερνήσεων σε εθνικό-κρατικό επίπεδο (administrative mismatch).

Συμμετοχή της Κύπρου στο Τρίτο Συνέδριο Ποιότητας για τις Δημόσιες Διοικήσεις των χωρών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Σώτος Σιακίδης
Λειτουργός Επιμόρφωσης Α'
Κυπριακή Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης

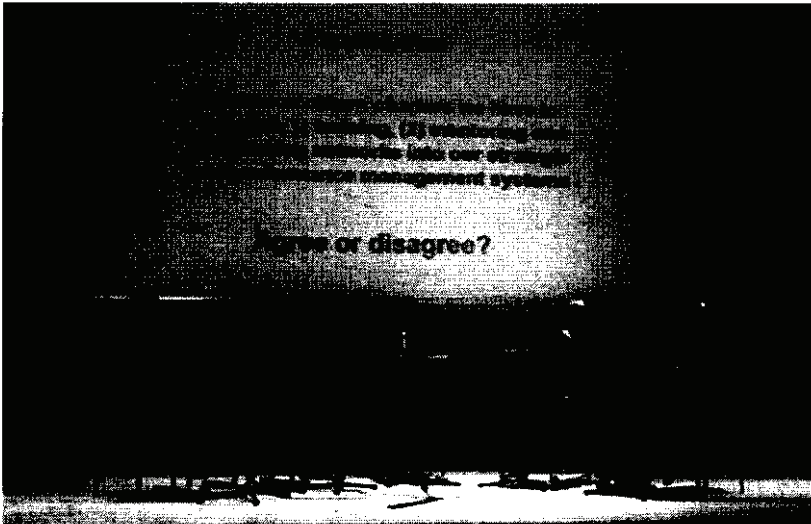
Πραγματοποιήθηκε στις 15-17 Σεπτεμβρίου 2004, στο Ρότερνταμ, το Τρίτο Συνέδριο Ποιότητας για τις Δημόσιες Διοικήσεις των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τα Συνέδρια Ποιότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι ένας σχετικά καινούργιος θεσμός που στοχεύει στην περαιτέρω ανάπτυξη των δημοσίων διοικήσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσα από την ανταλλαγή εμπειριών μεταξύ τους και τη συνεπακόλουθη αμοιβαία μάθηση. Συγκεκριμένα, στα Συνέδρια αυτά κατά κύριο λόγο παρουσιάζονται και συζητούνται κριτικά "βέλτιστες πρακτικές" (best practices), δηλαδή έργα (projects) που προωθούνται με θετικά αποτελέσματα στις διοικήσεις διαφόρων χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τα οποία θα μπορούσαν να αποτελέσουν πηγή χρήσιμων πορισμάτων και για άλλες διοικήσεις.

Τα Συνέδρια Ποιότητας διοργανώνονται κάθε δύο χρόνια στη χώρα που προεδρεύει της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά την περίοδο της

διοργάνωσης. Το Πρώτο τέτοιο Συνέδριο πραγματοποιήθηκε το 2000 στη Λισσαβόνα και το Δεύτερο το 2002 στην Κοπεγχάγη. Το Τέταρτο Συνέδριο θα γίνει στην πόλη Τάμπερε της Φινλανδίας το φθινόπωρο του 2006.

Στο Τρίτο Συνέδριο, στο Ρότερνταμ, έλαβαν χώρα γύρω στις 100 δραστηριότητες από τις οποίες 80 περίπου ήταν 45-λεπτα εργαστήρια στα οποία παρουσιάστηκαν και συζητήθηκαν βέλτιστες πρακτικές από τις χώρες-μέλη (κατά κανόνα 3 πρακτικές από κάθε χώρα). Οι υπόλοιπες δραστηριότητες ήταν κατά κύριο λόγο Master Classes και "Αγορές", δηλαδή παρουσιάσεις και συζητήσεις θέσεων σε ευρείας κλίμακας συγκεντρώσεις σε αμφιθέατρο. Υψηλός φιλοξενούμενος στο Συνέδριο ήταν ο Απ Γκορ, αντιπρόεδρος των Ηνωμένων Πολιτειών επί διακυβέρνησης Κλίντον, ο οποίος σε αριθμό δραστηριοτήτων παρουσίασε τις προσπάθειες βελτίωσης της δημόσιας διοίκησης των ΗΠΑ κατά την περίοδο εκείνη. Ας σημειωθεί ότι τόσο μεγάλη





ήταν η σημασία που δόθηκε από την κυβέρνηση Κλίντον στην υπόθεση της βελτίωσης της δημόσιας διοίκησης που την ευθύνη για το όλο έργο είχε αναλάβει προσωπικά ο ίδιος ο Αλ Γκορ ως αντιπρόεδρος.

Ένα θέμα που συγκέντρωσε ιδιαίτερο ενδιαφέρον στο Τρίτο Συνέδριο, καθώς και σε όλα τα Συνέδρια μέχρι σήμερα, είναι η εφαρμογή του Κοινού Πλαισίου (αυτο)Αξιολόγησης των οργανισμών της δημόσιας διοίκησης (Common Assessment Framework - CAF)². Αξίζει να αναφερθεί πληροφοριακά, ότι το εν λόγω μοντέλο έχει ήδη αρχίσει να εφαρμόζεται σε ορισμένους οργανισμούς της κυπριακής δημόσιας υπηρεσίας και σύμφωνα με πρόσφατη απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου θα προωθηθεί συστηματικά σε ολόκληρη την υπηρεσία.

Εκ μέρους της Κύπρου παρουσιάστηκαν στο Τρίτο Συνέδριο τρεις πρωτοβουλίες, οι οποίες επιλέχθηκαν ως Βέλτιστες Πρακτικές από το Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης και Προσωπικού που έχει το συντονιστικό ρόλο για τη συμμετοχή της Κύπρου στα εν λόγω Συνέδρια. Οι τρεις κυπριακές Βέλτιστες Πρακτικές ήταν: (1) η εισαγωγή Συστήματος Ποιότητας στο Γενικό Χημείο, η οποία παρουσιάστηκε από το Διευθυντή του Γενικού Χημείου Κώστα Μιχαήλ, (2) η προώθηση του συστήματος Αυτοματοποίησης Γραφείου, που παρουσίασε ο λειτουργός του Τμήματος

Υπηρεσιών Πληροφορικής Κυριάκος Κωσταντινίδης, και (3) η προώθηση από την Κυπριακή Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης της Αποκεντρωμένης Διαχείρισης της Μάθησης στην κυπριακή δημόσια υπηρεσία, την οποία παρουσίασε ο γράφων, ως υπεύθυνος λειτουργός της Ακαδημίας για την εν λόγω πρωτοβουλία³. Εκ μέρους της Κύπρου συμμετείχε επίσης στο Συνέδριο και ο Ανδρέας Μυλωνάς, Πρώτος Λειτουργός Δημόσιας Διοίκησης και Προσωπικού, ο οποίος, εκτός από συντονιστής της συμμετοχής της Κύπρου στο Συνέδριο, συμμετείχε επίσης και ως τελετάρχης σε ένα από τα εργαστήρια.

Τις κυπριακές παρουσιάσεις παρακολούθησαν δεκάδες στελέχη δημοσίων υπηρεσιών των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίοι επέδειξαν μεγάλο ενδιαφέρον για τις κυπριακές πρωτοβουλίες και υπέβαλαν κατά τη διάρκεια της συζήτησης διεισδυτικές ερωτήσεις και εύστοχες παρατηρήσεις και εισηγήσεις. Ενδιαφέρον για περαιτέρω διευκρινίσεις και συζητήσεις επιδείχτηκε επίσης από αρκετούς Ευρωπαίους συνάδελφους πέραν των εργαστηρίων, ακόμα και μετά την επιστροφή μας στην Κύπρο.

Τις κυπριακές παρουσιάσεις παρακολούθησαν δεκάδες στελέχη δημοσίων υπηρεσιών των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίοι επέδειξαν μεγάλο ενδιαφέρον για τις κυπριακές πρωτοβουλίες και υπέβαλαν κατά τη διάρκεια της συζήτησης διεισδυτικές ερωτήσεις και εύστοχες παρατηρήσεις και εισηγήσεις. Ενδιαφέρον για περαιτέρω διευκρινίσεις και συζητήσεις επιδείχτηκε επίσης από αρκετούς Ευρωπαίους συνάδελφους πέραν των εργαστηρίων, ακόμα και μετά την επιστροφή μας στην Κύπρο.

Σημειώσεις :

1. Περισσότερες πληροφορίες για τα Συνέδρια Ποιότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα βρείτε στην ιστοσελίδα του Συνεδρίου: www.3qconference.org
2. Για αναλυτική παρουσίαση του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης, βλ. www.eipa.nl/CAF
3. Όλες οι παρουσιάσεις που έγιναν στο Συνέδριο παρατίθενται στην ιστοσελίδα του Συνεδρίου (βλ.σημ.1)

Δια Βίου Μάθηση: Η Προσέγγιση της Κυπριακής Ακαδημίας Δημόσιας Διοίκησης

Ελένη Παπαμιχαήλ - Πασπαλιδου
Διοικητικός Λειτουργός, με απόσπασση σε καθήκοντα Λειτουργού Επιμόρφωσης
Κυπριακή Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης

Το πιο κάτω κείμενο αποτελεί απόσπασμα από ομιλία που παρουσιάστηκε σε Εργαστήριο για τη «Δια Βίου Μάθηση» στις 14 Σεπτεμβρίου 2004 στη Λαρνακά, στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Προγράμματος "R31, European Network of Learning Regions - European Network for Future Education".

Συνήθως, η μάθηση θεωρείται ότι προηγείται και τελειώνει εκεί που ξεκινά η επαγγελματική απασχόληση. Αυτός όμως ο παραδοσιακός διαχωρισμός μεταξύ μάθησης και εργασίας, ο οποίος ουσιαστικά εγκληβρίζει την αναγκαιότητα της μάθησης σε μια μόνο χρονική περίοδο της ζωής του ανθρώπου, είναι φανερά παραπλανητικός και λανθασμένος. Η δια βίου μάθηση είναι επιτακτική για το λόγο ακριβώς ότι πάντοτε οι άνθρωποι χρειάζονται να μαθαίνουν, ακόμη και μετά την εξασφάλιση εργασίας. Είτε πρόκειται για την εξασφάλιση μίας ασφαλούς, μόνιμης θέσης στο Δημόσιο, είτε μίας θέσης στον ιδιωτικό τομέα, σίγουρα η αναγκαιότητα αυτή παραμένει, δεδομένου ότι μόνο υπό συνθήκες διαρκούς μάθησης είναι δυνατό να διασφαλίζεται και να ενισχύεται η ικανότητα των ατόμων να βελτιώνουν συνεχώς τον τρόπο που εργάζονται, αλλιά και να μπορούν παράλληλα να ανταποκρίνονται σε συνεχώς νέα δεδομένα και νέες προκλήσεις.

Ακόμη και οι ίδιοι οι εργασιακοί χώροι ως σύνολα, ο κάθε Οργανισμός εργασίας, και δημόσιος και ιδιωτικής φύσεως, έχουν, τόσο για να είναι σε θέση κατά τον καλύτερο δυνατό τρόπο να φέρνουν εις πέρας τους οργανωσιακούς τους στόχους όσο και για να μπορούν να ανταποκρίνονται αποτελεσματικά στις αυξανόμενες απαιτήσεις για βελτίωση και αλληλαγή του διαρκώς και ραγδαία μεταβαλλόμενου περιβάλλοντος της σύγχρονης εποχής, τη συνεχή ανάγκη να μαθαίνουν.

Είναι μέσα σ' αυτά τα πλαίσια και γι' αυτούς τους λόγους, που επιδίωξη της Ακαδημίας

είναι η συνεχής ανάπτυξη και εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Υπηρεσίας, μέσα από την εφαρμογή μίας Πολιτικής Μάθησης για τη Δημόσια Υπηρεσία. Μία συνεχώς βελτιωμένη και εκσυγχρονισμένη, δια της μάθησης, Δημόσια Υπηρεσία, θα έχει, βεβαίως, ως απώτερο αποτέλεσμα, και την προσφορά μίας όσο το δυνατόν καλύτερης εξυπηρέτησης προς τον πολίτη. Σε τελική ανάλυση, το όραμα της Ακαδημίας είναι να μαθαίνει τους Οργανισμούς της Δημόσιας Υπηρεσίας να μαθαίνουν, ούτως ώστε να είναι σε θέση να προσφέρουν μία πολιτοκεντρική διοίκηση.

Τι σημαίνει όμως στην πραγματικότητα «να μαθαίνουν»; Είναι φανερό ότι στο σημείο αυτό απαιτείται καταρχήν να διευκρινίσουμε πώς ακριβώς η Ακαδημία εννοεί τη «μάθηση». Στην καθημερινή χρήση της λέξης, η μάθηση είναι συνώνυμο της απόκτησης πληροφοριών. Η πληροφορόρηση όμως δεν έχει, όπως αναφέρει και ένας μεγάλος γκουρού του μάνατζμεντ, ο Peter Senge, στο έργο του «The Fifth Discipline», παρά μόνο μακρινή συγγένεια με την πραγματική μάθηση. Η μάθηση, για να είναι πραγματική και ολοκληρωμένη, δεν μπορεί να περιορίζεται απλώς στην απόκτηση πληροφοριών και συνεχώς περισσότερων πληροφοριών, αλλιά θα πρέπει να επιδρά πάνω στα άτομα, να τα κάνει να μπορούν να αλληλάζουν απόψεις και καταστάσεις, να τα κάνει να μπορούν να ενεργούν διαφορετικά. Κατά τον ίδιο τρόπο, και η μάθηση στους Οργανισμούς, -έτσι όπως η Ακαδημία την αντιλαμβάνεται και την επιδιώκει-, ισοδυναμεί,

όχι με την απλή πρόσληψη πληροφοριών, αλλά με την ανάπτυξη των ανθρώπων, ούτως ώστε να είναι σε θέση να δρουν αποτελεσματικά και συνεχώς πιο βελτιωμένα. Γι' αυτό εξάλλου και ο ίδιος ο επιδιωκόμενος εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Υπηρεσίας δεν θεωρείται ότι μπορεί να επιτευχθεί παρά μόνο μέσα από συνεχή μάθηση.

Πώς όμως οι άνθρωποι μαθαίνουν με τρόπο ολοκληρωμένο, ούτως ώστε να οδηγούνται σε αποτελεσματική δράση και αλληλαγή; Σύμφωνα με τον David Kolb, για να μπορεί να επιτευχθεί ολοκληρωμένη μάθηση, αυτή θα πρέπει να διαγράφει έναν ολοκληρωμένο κύκλο, ο οποίος να διαλαμβάνει τέσσερα συγκεκριμένα στάδια. Πρόκειται για τον κύκλο της Εμπειρικής Μάθησης, -το μοντέλο του οποίου δημιούργησε αρχικά ο Kolb και υιοθέτησε στη συνέχεια με πολύ μικρές αλλαγές ο Peter Honey στο έργο του «Handbook of Training and Development»-, ο οποίος περιλαμβάνει τα στάδια: της Εμπειρίας, της Ανασκόπησης, της Εξαγωγής γενικών συμπερασμάτων ή Γενίκευσης και του Σχεδιασμού νέας δράσης.

Μόνο τότε μαθαίνουμε, σύμφωνα με την αντίληψη για τον κύκλο αυτό, όταν, στηριζόμενοι στις προσωπικές εμπειρίες μας, τις ανασκοπούμε, παρατηρώντας και αναλύοντάς τις σε βάθος, προχωρούμε στη συνέχεια στην εξαγωγή γενικών, σε θεωρητικό επίπεδο, συμπερασμάτων από αυτές, στη βάση των οποίων σχεδιάζουμε τελικά και εφαρμόζουμε νέες πρακτικές. Η ολοκληρωμένη μάθηση είναι η διαδικασία του μετασχηματισμού των εμπειριών σε νέα γνώση, σε νέες δεξιότητες και νέες στάσεις απέναντι στα πράγματα, και ο μετασχηματισμός της νέας αυτής γνώσης, δεξιοτήτων και στάσεων που προκύπτουν, σε νέα πράξη.

Με άλλα λόγια, η μάθηση δεν είναι κάτι που έχει εξωτερική προέλευση, κάτι που δίνεται στο μαθαίνοντα από έξω, λόγω πληροφόρησης, διδασκαλίας, παρακολούθησης προγραμμάτων εκπαίδευσης ή άλλους τρόπους. Είναι κάτι που λαμβάνει χώρα μέσα στο ίδιο το μαθαίνον άτομο, αφού στηρίζεται στις εμπειρίες του, στα δικά του βιώματα, και στην ικανότητά του να ανασκοπεί συνεχώς αυτά τα βιώματα, εξάγοντας συμπεράσματα.

Εάν, για παράδειγμα, κάποιος λαμβάνει μέρος σ' ένα πρόγραμμα εκπαίδευσης ή παρακολουθεί ένα σεμινάριο ή έστω απλά διαβάζει ένα βιβλίο, αυτό δεν σημαίνει αυτόματα ότι μαθαίνει κάτι. Θα «μάθει», και δεν θα έχει απλώς μία συλλογή πληροφοριών, μόνο εάν αυτό το βίωμα της συμμετοχής του στο εκπαιδευτικό πρόγραμμα ή της παρακολούθησης του σεμιναρίου ή του διαβάσματος του βιβλίου, το μετατρέψει μέσα του, μετά από μια εσωτερική διεργασία ανασκόπησης, σε ορισμένες σκέψεις και συμπεράσματα, τα οποία και θα μπορούσαν να τον οδηγούσαν τελικά στο να αλληλάξει κάποια αντίληψή του για τα πράγματα, να υιοθετήσει μια νέα στάση ζωής ή να αναπτύξει νέους τρόπους δράσης. Εδώ έγκειται και η διαφορά μεταξύ της εμπειρικής ή βιωματικής μάθησης και της καθαρά ακαδημαϊκού τύπου μάθησης.

Στην περίπτωση της ακαδημαϊκού τύπου μάθησης, ουσιαστικά ο μαθαίνοντας είναι απλώς αποδέκτης έτοιμης γνώσης, έτοιμων θεωριών, τις οποίες άλλοι επινόησαν και για τις οποίες ο ίδιος λαμβάνει πληροφόρηση. Στην περίπτωση της βιωματικής μάθησης, ο μαθαίνοντας έχει ενεργητικό ρόλο, αφού είναι ο ίδιος που οδηγείται στο σχηματισμό γνώσης, όπως και στην ανάπτυξη νέων ικανοτήτων/δεξιοτήτων και στάσεων ζωής, μέσα από την εσωτερική ανασκόπηση που κάνει των δικών του βιωμάτων και την εξαγωγή γενικής φύσεως συμπερασμάτων από αυτά.

Βέβαια, αυτό δεν σημαίνει ότι η ανασκόπηση και η εξαγωγή συμπερασμάτων είναι σε όλες τις περιπτώσεις μία εύκολη υπόθεση. Το άτομο μπορεί να αδυνατεί ή να δυσκολεύεται να ανασκοπήσει τα βιώματά του και ακόμη περισσότερο να εξαγάγει γενικότερα συμπεράσματα. Σ' αυτό το σημείο, η ενίσχυση του ατόμου με έτοιμη γνώση, η ενίσχυσή του με την πληροφόρηση για το πώς άλλοι αντιλαμβάνονται συγκεκριμένα θέματα και καταστάσεις, για το πώς άλλοι αναλύουν δεδομένα και σχηματίζουν γενικευμένη άποψη, θα απέβαινε πολύ βοηθητική στη δική του προσπάθεια για ανασκόπηση και εξαγωγή συμπερασμάτων από προσωπικά του βιώματα. Πολύ βοηθητική θα απέβαινε μια τέτοια ενίσχυση, σε κάθε περίπτωση, ακόμη κι αν ο μαθαίνοντας θα ήταν σε θέση να πράξει την

ανασκόπηση και τη γενίκευση. Έστω και για σκοπούς εμπηλουτισμού της ικανότητάς του αυτής ή για σκοπούς σύγκρισης των δικών του συμπερασμάτων με άλλες προσεγγίσεις ή θεωρίες ή για σκοπούς ένταξης των δικών του συμπερασμάτων σ' ένα ευρύτερο θεωρητικό πλαίσιο ή ιδεολογία, αυτή η ενίσχυση με έτοιμη γνώση είναι πάντοτε καθοριστικής σημασίας.

Κατά τον ίδιο τρόπο που η μάθηση δεν τερματίζεται με το πέρας των ακαδημαϊκών σπουδών, κατά τον ίδιο τρόπο και όσον αφορά το πώς επιτυγχάνεται η μάθηση, είναι, συνεπώς, φανερό, στο σημείο αυτό, ότι το συμπέρασμα που εξάγεται είναι ότι, όσο διαφορετική κι αν είναι η βιωματική, από την καθαρά ακαδημαϊκού τύπου, μάθηση, -ως προς το ότι η μια στηρίζεται στο βίωμα, ενώ η δεύτερη, στην έτοιμη γνώση-, οι δύο αυτοί δρόμοι προς τη μάθηση δεν θα πρέπει, ωστόσο, να διανύονται ξεχωριστά και μεμονωμένα ο ένας από τον άλλο. Η απόκτηση ακαδημαϊκής γνώσης έχει τη δυνατότητα και θα πρέπει πάντοτε να συνεισφέρει στον εμπηλουτισμό της βιωματικής μάθησης, συμβάλλοντας στην ανάπτυξη της ικανότητας του ανθρώπου να ανασκοπεί και να εξάγει συμπεράσματα. Αυτή η αναγκαιότητα για ενίσχυση της προσπάθειας για ολοκληρωμένη βιωματική μάθηση, με ακαδημαϊκού τύπου εφόδια, είναι μια συνεχής αναγκαιότητα. Είναι μια συνεχής αναγκαιότητα, αφού συνεχής καταρχήν είναι η ίδια η αναγκαιότητα της βιωματικής μάθησης.

Πράγματι, μέσα στα πλαίσια της συσχέτισης της μάθησης με το βίωμα, η μάθηση αναδεικνύεται ως μία εξ ορισμού μη στατική κατάσταση, αλλιά συνεχής εσωτερική διαδικασία, ως μία δια βίου διαδικασία, αφού όλοι και πάντοτε, ανεξαρτήτως χρόνου, ηλικίας, μορφωτικού επιπέδου και απασχόλησης, μπορούμε συνεχώς να μαθαίνουμε από τα βιώματά μας, από τις συμπεριφορές και πράξεις μας, από τον τρόπο που εκτελούμε την εργασία μας, από τα λάθη μας, από τις συνήθειές μας. Κατ' αυτόν ακριβώς τον τρόπο αντιλαμβάνεται και η Ακαδημία τη μάθηση: ως μία συνεχή κυκλική διαδικασία, στηριζόμενη στα βιώματα του κάθε μαθαίνοντα. Όταν και στο βαθμό που αυτή η διαδικασία επιτελείται

ολοκληρωμένα, με πέρασμα απ' όλα τα στάδια του κύκλου της Εμπειρικής Μάθησης, τότε μόνο οδηγεί σε αποτελεσματική μάθηση. Μόνο τότε οδηγεί στο σχεδιασμό για ανάληψη νέας δράσης.

Η ανάληψη νέας δράσης, η πρακτική εφαρμογή των νέων αποκτηθεισών, -μετά από την ανασκόπηση και τη γενίκευση-, γνώσεων/δεξιοτήτων/στάσεων, είναι ο τελικός στόχος της βιωματικής μάθησης, ενώ αποτελεί αναμφίβοτα ένα ακόμη στοιχείο το οποίο τη διαφοροποιεί ουσιαστικά από τη μάθηση ακαδημαϊκού τύπου. Στη δεύτερη αυτή περίπτωση, -και όσο και εάν αυτή επίσης χρειάζεται, για σκοπούς, όπως τονίσθηκε πιο πάνω, ενίσχυσης της ικανότητας του ανθρώπου για ανασκόπηση και για γενίκευση, είναι όντως γεγονός ότι δεν υπάρχει ειδική μέριμνα ή στόχος για εφαρμογή πρακτικών τροποποιήσεων ή αλλαγή δράσεων. Αντίθετα, η βιωματική μάθηση δεν ολοκληρώνεται παρά μόνο όταν επιτελέσει ολοκληρωμένο κύκλο και οδηγήσει στην ανάληψη νέων πρακτικών εφαρμογών. Και αυτές, βεβαίως, οι πρακτικές εφαρμογές, είναι, παράλληλα, εκείνες που κάθε φορά αποτελούν και νέο βίωμα, πάνω στο οποίο μπορούν να στηρίζονται οι μελλοντικές μας ανασκοπήσεις και συμπεράσματα, με αποτέλεσμα το τέλος κάθε ολοκληρωμένου κύκλου μάθησης να είναι η απαρχή του επόμενου και η μάθηση γενικότερα να είναι πράγματι μια ατελείωτη δια βίου διαδικασία.

Μέσα σ' αυτά τα πλαίσια είναι φανερό ότι, μόνο τότε, -θεωρεί, πιο συγκεκριμένα, και η Ακαδημία-, ότι οι δημόσιοι λειτουργοί που συμμετέχουν στα προγράμματά της, μαθαίνουν, όταν είναι σε θέση, κατά την επιστροφή τους στο χώρο εργασίας, να εφαρμόζουν τις αποκτηθείσες στο εκπαιδευτικό πρόγραμμα γνώσεις, δεξιότητες και συμπεριφορές/στάσεις, αποτελεσματικά, ούτως ώστε να βελτιώνουν ή ν' αλλιάζουν κάποιο συγκεκριμένο υφιστάμενο τρόπο λειτουργίας στους Οργανισμούς τους.

Έχοντας αυτόν ακριβώς το στόχο, το στόχο της δημιουργίας και της όσο το δυνατόν πιο αποτελεσματικής προώθησης της βιωματικής μάθησης και της διασφάλισης της μεταφοράς της μάθησης από την αίθουσα εκπαίδευσης

στο χώρο εργασίας, το μοντέλο προγραμμάτων εκπαίδευσης που η Ακαδημία προτείνει δεν είναι παραδοσιακού τύπου, όπου οι συμμετέχοντες απλά παρακολουθούν διαλέξεις. Πλήσι στις εισηγήσεις και στα σεμινάρια, τα προγράμματά της είναι εμπλουτισμένα και ενισχυμένα με συμμετοχικές και εμπειρικές μεθοδολογίες.

Σ' αυτού του είδους τις μεθοδολογίες, - που η Ακαδημία χρησιμοποιεί-, ανήκουν, καταρχήν, οι ανταλλαγές απόψεων και ο διάλογος, μεταξύ, τόσο του εκπαιδευτή και των εκπαιδευομένων, όσο και των ίδιων των εκπαιδευομένων μεταξύ τους, στη βάση ειδικά διαμορφωμένων ερωτημάτων, τα οποία οδηγούν τους εκπαιδευόμενους στο να αντλούν τις αναφορές και απαντήσεις τους από τα προσωπικά βιώματα που οι ίδιοι έχουν από την εργασία τους και το εργασιακό περιβάλλον των Οργανισμών του Δημοσίου από τους οποίους προέρχονται. Επιπρόσθετα, η Ακαδημία χρησιμοποιεί και άλλες, πιο εξειδικευμένες συμμετοχικές μεθοδολογίες, όπως: την ομαδική εργασία, τις δραματοποιήσεις ρόλων, με τις επακόλουθες ανατροφοδοτήσεις, τις περιπτωσιολογικές μελέτες, και τα εκπαιδευτικά παιχνίδια, με ανασκόπηση του βιώματος του παιχνιδιού στη συνέχεια. Όλες αυτές οι υπό αναφορά μεθοδολογίες καθιστούν τη μάθηση πιο αποτελεσματική και συντείνουν στη μεταφορά της μάθησης «από την τάξη» στο χώρο εργασίας.

Παράλληλα με αυτές, η Ακαδημία προωθεί τη χρησιμοποίηση ωστόσο και άλλων μεθοδολογιών, οι οποίες οδηγούν στη μάθηση «μέσα από την ίδια την εργασία». Πρόκειται για μεθοδολογίες, όπως, το Coaching, το Action Learning και το Γνωσιοσκόπιο, οι οποίες έχουν το πλεονέκτημα ότι δεν απαιτούν μεταφορά της μάθησης, αφού ακριβώς αυτές αφορούν και εστιάζονται στην ίδια την εργασία που τα άτομα-εκπαιδευόμενοι έχουν να επιτελούν. Όσον αφορά πιο συγκεκριμένα το Coaching, πρόκειται για τη μέθοδο εκείνη δια της οποίας ένας πιο έμπειρος λειτουργός στην εργασία βοηθά ένα νεότερο ή λιγότερο έμπειρο, ενώ αυτός ο δεύτερος ήδη εκτελεί την εργασία του, να μάθει να την εκτελεί καλύτερα. Πέραν της συγκεκριμένης αυτής στενής έννοιας, η μέθοδος του Coaching έχει βέβαια, επίσης, και

μια ευρύτερη έννοια: την έννοια του ότι συνεχώς ο καθένας μπορεί να μαθαίνει από τους άλλους, και συνεπώς ιδιαίτερα όταν συμβαίνει τα άτομα να εργάζονται μαζί στον ίδιο Οργανισμό. Η μέθοδος του Action Learning αφορά τη δημιουργία ομάδων αλληλοϋποστήριξης, για σκοπούς επίλυσης προβλημάτων σχετικών με την εργασία, και χρησιμοποιείται από την Ακαδημία σε συγκεκριμένες περιπτώσεις προγραμμάτων Διευθυντικής και Οργανωσιακής ανάπτυξης, με σύσταση τέτοιων ομάδων από δημόσιους λειτουργούς εντός των ίδιων των Οργανισμών της Δημόσιας Υπηρεσίας. Στην κάθε περίπτωση συγκέντρωσης για συζήτηση μεταξύ των μελών τέτοιων ομάδων, ένα από αυτά τα μέλη αντιμετωπίζει συγκεκριμένο πρόβλημα στην εργασία του, για την επίλυση του οποίου τα υπόλοιπα μέλη της ομάδας προτείνουν ή εισηγούνται, κατά τη διάρκεια της συζήτησης, τρόπους επίλυσης. Όσον αφορά, τέλος, το Γνωσιοσκόπιο, πρόκειται για δομημένη και εστιασμένη μεθοδολογία συντονισμού ομάδας μετόχων (stakeholders) σ' ένα ζήτημα, σχετικό με την εργασία τους, για σκοπούς ανάληψης δράσης προς αντιμετώπιση ή επίλυσή του. Η διαχείριση της μεθοδολογίας γίνεται από εκπαιδευμένο συντονιστή, ο οποίος ακολουθεί την καθορισμένη για την περίπτωση αυτή δομή διαδικασίας συντονισμού συζήτησης και επιβλέπει την τήρηση της δημοκρατικής και ίσης συμμετοχής των μετόχων σ' αυτήν, χωρίς να υπεισέρχεται στο περιεχόμενό της.

Πέραν από τις πιο πάνω υπό αναφορά μεθοδολογίες, τόσο τις πιο συμμετοχικές «μέσα στην τάξη» όσο και εκείνες ειδικά «μέσα από την εργασία», των οποίων η χρησιμοποίηση προωθεί τη μάθηση, ένας τρίτος, επιπρόσθετος τρόπος προώθησης της μάθησης, είναι και η δημιουργία των κατάλληλων συνθηκών που υποβοηθούν την καλλιέργεια μαθησιακής κουλτούρας μέσα στους ίδιους τους Οργανισμούς. Τέτοιες συνθήκες που συμβάλλουν στην καλλιέργεια μαθησιακής κουλτούρας μέσα στους Οργανισμούς της Δημόσιας Υπηρεσίας και των οποίων την αναγκαιότητα η Ακαδημία προβάλλει, ιδιαίτερα μέσα από προγράμματα Διευθυντικής ανάπτυξης, είναι, κατά κύριο λόγο: α) η όσο το δυνατόν μεγαλύτερη δυνατότητα διακίνησης,

κυκλοφορίας, των πληροφοριών εντός των Οργανισμών, τόσο από τα ίδια τα άτομα, -που θα πρέπει να μεταφέρουν τις γνώσεις τους ο ένας στον άλλον-, όσο και διαμέσου της χρήσης των διευκολύνσεων που προσφέρει για το σκοπό αυτό η τεχνολογία και η πληροφορική, β) η συνεχής ανταλλαγή ιδεών μεταξύ των συναδέλφων, γ) η οριζόντια επικοινωνία, δ) η συνεργασία και η αλληλοϋποστήριξη, ε) η συμμετοχή όλην στη λήψη αποφάσεων, στ) η διαφάνεια, ζ) οι συχνές ομαδικές συναντήσεις για διερεύνηση προβλημάτων ή καθορισμό προτεραιοτήτων, η) η ομαδική εργασία, θ) η ανάληψη πρωτοβουλιών και η δημιουργική εργασία, ι) η εναλλαξιμότητα καθηκόντων, ια) η εκχώρηση αρμοδιοτήτων, και ιβ) η αλλαγή παραδοσιακών, γραφειοκρατικών αντιλήψεων και νοοτροπιών, όσον αφορά το εργασιακό περιβάλλον, καθώς και όσον αφορά το ρόλο της Διεύθυνσης και της ίδιας της διευθυντικής λειτουργίας. Ένας Οργανισμός που καλλιεργεί τέτοιου είδους συνθήκες είναι ένας Οργανισμός που σίγουρα αυξάνει συνεχώς την ικανότητά του να μαθαίνει και να διευρύνει τις δυνατότητες αυτοβελτίωσής του.

Οι Οργανισμοί μπορούν να μαθαίνουν και, συνεπώς, συνεχώς να αυτοβελτιώνονται. Κι αυτό συμβαίνει, γιατί ακριβώς δεν είναι μόνο τα άτομα που μαθαίνουν. Υποκείμενα μάθησης μπορούν να είναι επίσης και ομάδες ατόμων που εργάζονται από κοινού για διεκπεραίωση συγκεκριμένων έργων μέσα στους Οργανισμούς, και τα οποία πιθανόν να έχουν συγκεκριμένες ανάγκες μάθησης, καθώς επίσης και οι ίδιοι, ειδικά, οι Οργανισμοί, ως τέτοιοι. Η μάθηση στους Οργανισμούς δεν προκύπτει, δηλαδή, από το άθροισμα των ατομικών μαθήσεων. Και δεν θα πρέπει η οποιαδήποτε προσφερόμενη μάθηση στους

Οργανισμούς να καλύπτει μαθησιακές ανάγκες μόνο των ατόμων, αλλά και των ομάδων και των ίδιων των Οργανισμών ευρύτερα. Η μάθηση των ίδιων των Οργανισμών ευρύτερα ευνοείται από την καλλιέργεια των συνθηκών που αναφέρθηκαν πιο πάνω, των συνθηκών καλλιέργειας μαθησιακής κουλτούρας, και δημιουργείται μόνο εάν ο κάθε Οργανισμός υιοθετεί συγκεκριμένες μαθησιακές διαδικασίες, τόσο σε ατομικό, όσο και σε ομαδικό και σε οργανωσιακό επίπεδο, με σκοπό μία συλλογική διαχείριση της μάθησης.

Με στόχο την ενίσχυση των Οργανισμών της Δημόσιας Υπηρεσίας, ούτως ώστε να μπορούν να διαχειρίζονται συστηματικά και από μόνοι τους τη μάθηση σε όλα τα επίπεδα (στο ατομικό, στο ομαδικό και στο οργανωσιακό) και να καθίστανται αυτόνομοι και αποτελεσματικοί μαθησιακοί Οργανισμοί, ικανοί να ανταποκρίνονται στις ειδικές μαθησιακές ανάγκες που ο καθένας από αυτούς έχει ξεχωριστά, -και οι οποίες συνεχώς αυξάνονται, ειδικά εντός του νέου περιβάλλοντος της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσα στο οποίο η Κυπριακή Δημόσια Υπηρεσία πλέον λειτουργεί-, η Ακαδημία, επιπρόσθετα των υπολοίπων εκπαιδευτικών προγραμμάτων που προσφέρει, έχει, από τον Οκτώβριο 2001, αναλάβει και θέσει σε εφαρμογή μία νέα, πρωτοποριακή και ειδικά επικεντρωμένη στη Μάθηση, πρωτοβουλία, στην Κυπριακή Δημόσια Υπηρεσία. Αυτή η καινοτόμος αναπτυξιακή πρωτοβουλία της Ακαδημίας, για την ενίσχυση της μαθησιακής ικανότητας των Οργανισμών της Δημόσιας Υπηρεσίας να διαχειρίζονται συστηματικά και αυτοδύναμα τη μάθησή τους, έγκειται στη σύσταση, μέσα σε κάθε Οργανισμό της Δημόσιας Υπηρεσίας, ομάδων για διαχείριση της μάθησης, τους οποίους αποκαλούμε «Πυρήνες Μάθησης».

Νέα από τους Πυρήνες Μάθησης Developing Human Capital

**Αθηνά Στεφάνου,
Ανώτερη Αρχιφοροθέτης, Συντονίστρια Μάθησης,
Τμήμα Εσωτερικών Προσόδων**

Το πιο κάτω Άρθρο αποτελεί δημοσίευση στο Commonwealth Association of Tax Administrations Newsletter, του Δεκεμβρίου 2004

The Inland Revenue Department in Cyprus was reorganized in 2003 due to the appointment of the new Director of the Department, Mr. George Poufos. Since 2003 a greater emphasis has been given on Developing Human Capital and Learning was closely associated with the improvement and development of the organization.

First it was realized that the most important asset of the organization is Human Capital and the only way to achieve the Organizations goals is to identify the needs of the Human Capital, in achieving the goals. Therefore supporting learning goals have been set to cover the needs identified in the Human Capital.

The Department consists of 517 persons. 199 assessors of all levels, 62 Collectors of Taxes, 192 clerks and 64 assistants. Five persons from all type of staff have been selected to form the Learning Unit, that in cooperation with top management and on the basis of a Learning Policy, manages systematically and competently the Organizations Learning.

On a yearly basis the Learning Unit:

- in cooperation with the employees and their managers identifies the Learning Needs to be covered that will lead to the achievement of the Organization's goals.
- analyzes and prioritizes the Needs
- prepares a Learning Action Plan for the implementation of Learning Activities.
- implements and evaluates the Learning Activities
- improves the Learning Activities on the basis of evaluation.

The above has been achieved with the close cooperation of the IRD with the Cyprus Academy of Public Administration which provided the Learning Unit with both training in the effective management of learning and relevant on-the-job support.

It has been emphasized to all staff that:

- they must become conscious of their Learning Needs.
- they must ensure application of Learning, to the work situation, for the production of better results.
- they must move beyond classroom Learning and learn how to **Learn from Experience**, which is the **BEST TYPE** of Learning. Everyday they must note the actions taken that could have been done differently. These notes are only for the personal use of the employee to help himself to develop.
- Learning is continuous as we live in a constantly changing world.
- Learning must be shared to reduce the likelihood of repeated mistakes.
- they must have an eagerness to Learn.

During 2003 and 2004 the following Learning Activities took place:

- 80 clerks (4 groups of 20), that serve the public, attended a 3 day workshop on "How you best serve the customers and how you best handle complaints." The aim was to improve customer service and handling of complaints. Better service leads to increase in compliance and thus to reduction of costs for both the customers and the Department.

- 80 assessors of all levels (4 groups of 20) attended a 3-day workshop on Effective Communication. The aim was to enhance the communication skills of assessors. Effective communication leads to better service, increase in compliance and reduction of costs.
 - 42 Collectors of Taxes (2 groups of 21) were trained in negotiating skills. Furthermore all collectors participated in workshops the outcome of which was to present suggestions to Management on improving its policy with regard to the prompt collection of taxes. The aim was to improve the efficiency of the Department in the collection of Taxes.
 - A manual was issued to all assessors and seminars followed on the 2002 tax reform. The aim was to explain all changes so as to minimize errors, give better service to customers, increase compliance and reduce costs.
 - 30 high rank assessors (2 groups) were trained in the "Taxation of Multinationals and Transfer Pricing", in Cyprus, by a U.K Expert of the Inland Revenue Department. The aim was to increase the quality of assessors work in the above area and ensure uniformity in the examination of tax returns. Better quality of work and uniformity in the examination leads to increase in compliance.
 - 20 clerks (2 groups) attended a workshop on "the checks to be made on the Income Tax returns before these are accepted by the Inland Revenue Department". The aim was to assist staff identify errors before accepting tax returns, give guidance to taxpayers and therefore reduce errors in the future, increase compliance, reduce costs.
 - A catalogue including all types of returns submitted by taxpayers, with details for each return, of when and where to be submitted and the last date of submission, was circulated to all staff. The aim was to ensure that all staff is informed, of all types of returns submitted by taxpayers, as a basic knowledge, leading in the giving of a better service to customers. A catalogue including all forms used within the Department was also issued, to ensure correct use of forms and minimization of mistakes.
 - 20 assessors were trained in the examination of accounts and books of building contractors. The aim was to increase the quality and establish uniformity in the examination of building contractors. Since the year 2000 the building industry is booming.
 - 40 people (mainly assessors) were trained in the MS Office programmes Windows, Word, Excel, Internet. The application of these programmes to work simplifies procedures and saves time. A few people were trained in the programmes Power Point and Access.
 - 20 people were trained in the application of the above MS office programmes to work.
 - A number of employees attended seminars/workshops at the Cyprus Academy of Public Administration relating to European Union, increase of efficiency of private secretaries, induction courses for newly appointed employees in the Civil Service, training the trainers, organization and work of a Learning Unit e.t.c.
- The Inland Revenue Department in Cyprus gives great emphasis to the international exposure of its staff, through participation abroad in training programmes and conferences. We believe that such exposure helps in the development of the staff, as it is exposed to new ideas, and gives the employees a chance to contribute, by passing on their own ideas. Exposure to new ideas makes you think and thinking leads to development. As we believe that knowledge must be shared, training programmes will be organized so as the knowledge/skills gained by the participants in programmes abroad, are passed to other members of staff. Participation in these programmes will lead to the increase in the qual-

ity of work.

During 2003 and 2004 the following participations in programmes abroad were made:

- 1 person participated in the programme "Common Wealth Tax Inspectors Course" organized by CATA and the UK IRD.
- 1 person participated in the programme "Taxation of International Transactions" organized by CATA.
- 2 persons attended the seminar International Tax Avoidance and Evasion organized by OECD for non- OECD Economies.
- 2 persons attended the seminar Domestic Auditing organized by OECD for non- OECD Economies.
- 2 persons attended the workshop Income Tax Workshop organized by OECD for non- OECD Economies.
- A number of persons attended workshops or took part in exchange visits organized by the European Union.

The Learning Unit Coordinator and the trainers are available to every member of staff, for the explanation of any matter they encounter at work. This can be done by telephone, e-mail or personal visit. It is important for the morale and motivation of employees to feel that apart from their managers there are people in the Department that have the knowledge and experience to assist them in

their work at any time. This leads to increased work efficiency.

Furthermore 5 Principal Assessors who (according to the scheme of service they must be professional accountants-first entry or promotion post) were appointed in 2003. In addition to the induction course attended at the Cyprus Academy of Public Administration, they also attended a 3-week programme organized by the Department, relating to IRD work and the Laws administered by IRD.

Continuous Learning is one of the goals of the Cyprus Inland Revenue Department. Continuous Learning increases knowledge, improves skills and attitudes, gives satisfaction, increases morale, gives motivation and leads to improvement and development of each employee and thus to the improvement and development of the organization as a whole. This leads to the achievement of targets by both the individual and the organization. Achievement of targets means Contribution to the Country, so the Country can contribute back to each one of us.

Η Διαμόρφωση και Υιοθέτηση Πολιτικής Μάθησης από τον Πυρήνα Μάθησης και τη Διεύθυνση του Οργανισμού

Ντίνα Φλουρέντζου - Κακουρή
Διοικητικός Λειτουργός Α', Συντονίστρια Μάθησης
Κυπριακή Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης

Ολοκληρώνοντας την πρώτη διάγνωση αναγκών μάθησης στην Κυπριακή Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης το Μάιο 2004, διαπιστώσαμε ως Πυρήνας Μάθησης, πόσο σημαντικός ήταν ο ρόλος της Πολιτικής Μάθησης, που διαμορφώσαμε μαζί με τη Διεύθυνση. Γιατί η ύπαρξη μιας Πολιτικής Μάθησης που συνάδει και συνδέεται άμεσα με τις άλλες πολιτικές του οργανισμού, με τη στρατηγική, την αποστολή και το όραμα του, προσδιορίζει το τι θέλει να επιτύχει ο οργανισμός στον τομέα της μάθησης, υποστηρίζει την επίτευξη των γενικότερων στόχων του οργανισμού, καθορίζει το πλαίσιο μέσα στο οποίο θα ληφθούν οι αποφάσεις και οι ενέργειες για τη διαχείριση της μάθησης και σηματοδοτεί την πορεία που πρέπει να ακολουθηθεί.

Σκοπός της διάγνωσης αναγκών μάθησης ήταν η θεώρηση της υφιστάμενης κατάστασης του οργανισμού, της σημερινής απόδοσης και δυνατοτήτων του καθώς και των αδυναμιών, προβλημάτων και δυσκολιών που αντιμετωπίζει, σε συσχέτιση με τις προκλήσεις και τη μελλοντική του πορεία και ρόλο. Η διάγνωση των αναγκών μάθησης οδηγεί στο σχεδιασμό, υλοποίηση και αξιολόγηση εκείνων των δραστηριοτήτων μάθησης, που ενισχύουν τις γνώσεις, δεξιότητες, ικανότητες, στάσεις και νοοτροπίες των ατόμων, των ομάδων και του οργανισμού στο σύνολο του, για να επιτελέσει το σημερινό και μελλοντικό του ρόλο πιο αποτελεσματικά, αποδοτικά και ποιοτικά.

Η πιο πάνω θεώρηση του οργανισμού, επιτυγχάνεται πιο αποτελεσματικά και ολοκληρωμένα, όταν πραγματοποιείται μέσα από το πρίσμα της Πολιτικής Μάθησης. Η απόδοση και οι δυνατότητες του οργανισμού, οι αδυναμίες, τα προβλήματα, οι δυσκολίες, αλλά και οι προκλήσεις που αντιμετωπίζει,

γίνονται πιο εύκολα αντιληπτά και βαθύτερα κατανοητά μέσα από το φακό που δημιουργεί η Πολιτική Μάθησης.

Το πλαίσιο που θέτει η διαμορφωμένη, διατυπωμένη και κοινά αποδεκτή Πολιτική Μάθησης προσανατολίζει και κατευθύνει κάθε ενέργεια για το σχεδιασμό και την υλοποίηση των κατάλληλων δραστηριοτήτων μάθησης που θα ικανοποιήσουν τις ανάγκες μάθησης που εντοπίστηκαν και θα οδηγήσουν τον οργανισμό προς την επιθυμητή βελτίωση και ανάπτυξη, στην πορεία προς το όραμα του.

Ποιες είναι οι παράμετροι πάνω στις οποίες χτίζεται η Πολιτική Μάθησης και ποια είναι τα στοιχεία και παράγοντες που εμπεριέχει;

- Η αποστολή και το όραμα του οργανισμού: ποιος είναι ο βασικός λόγος ύπαρξης του οργανισμού και τι θέλει να επιτύχει; Πιο απλά δηλαδή, από πού έρχεται ο οργανισμός και πού θέλει να πάει.
- Η αναγνώριση της συνεισφοράς της συστηματικής λειτουργίας και ανάπτυξης της μάθησης στην επίτευξη της αποστολής και του οράματος του οργανισμού.
- Η πολιτική: η προώθηση, πάνω σε συστηματική βάση, της λειτουργίας και ανάπτυξης της μάθησης πάνω σε ατομικό, ομαδικό και οργανωσιακό επίπεδο.
- Η σύνδεση του γενικότερου στόχου της επίτευξης της αποστολής και του οράματος με τον κύριο στόχο και τους επιμέρους στόχους της λειτουργίας της μάθησης.
- Η δέσμευση της Διεύθυνσης να παρέχει όλους τους απαιτούμενους πόρους και υποστήριξη προς τον Πυρήνα Μάθησης.
- Ο καθορισμός των απαραίτητων βάσεων και εφοδίων για την ανάπτυξη της μάθησης, για κάθε άτομο, ομάδα και το σύνολο του οργανισμού.

- Ο προσδιορισμός των προϋποθέσεων και των συνθηκών που γενικά πρέπει να διατηρούνται στον οργανισμό για να ενισχύουν τη μαθησιακή ικανότητα.
- Πιο κάτω παρουσιάζεται το πλαίσιο Πολιτικής Μάθησης που υιοθετήθηκε από την Κυπριακή Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης:



**ΚΥΠΡΙΑΚΗ
ΑΚΑΔΗΜΙΑ
ΔΗΜΟΣΙΑΣ
ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

Πλαίσιο Πολιτικής Μάθησης της Κυπριακής Ακαδημίας Δημόσιας Διοίκησης

Η Κυπριακή Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης, για να μπορέσει να εκπληρώσει την αποστολή της για εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης μέσω μαθησιακών δραστηριοτήτων και να οδηγηθεί, πιο αποτελεσματικά και αποδοτικά, στην πορεία προς το όραμα της, δηλαδή να προσφέρει τη μάθηση στους οργανισμούς της δημόσιας υπηρεσίας που θα τους καταστήσει ικανούς να παρέχουν μια πολιτοκεντρική διοίκηση, αναγνωρίζει ότι θα πρέπει να καταστεί η ίδια ένας μαθησιακός οργανισμός (learning organisation).

Για να επιτύχει το στόχο αυτό, η Διεύθυνση της Ακαδημίας δεσμεύεται να προωθήσει, πάνω σε συστηματική βάση, τη λειτουργία και ανάπτυξη της μάθησης πάνω σε ατομικό, ομαδικό και οργανωσιακό επίπεδο, μέσω των πιο κάτω επιμέρους στόχων:

- Να παρέχει στον Πυρήνα Μάθησης όλους τους απαιτούμενους πόρους και υποστήριξη, για να επιτελέσει το έργο του που είναι η διαχείριση, σε συνεργασία με τη Διεύθυνση, της λειτουργίας της μάθησης στην Ακαδημία και περιλαμβάνει τη διάγνωση των αναγκών μάθησης στον οργανισμό, το σχεδιασμό, οργάνωση και αξιολόγηση μαθησιακών δραστηριοτήτων, με βάση ετήσια σχέδια δράσης που θα καταρτίζει ο Πυρήνας.
- Να παρέχει και αναπτύσσει τα κατάλληλα κανάλια, μεθόδους και εργαλεία επικοινωνίας και μετάδοσης της γνώσης που σχετίζεται με το αντικείμενο εργασιών της Ακαδημίας και να προωθεί την ομαδική εργασία, τις συμμετοχικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων και την ευελιξία στη διάρθρωση του οργανισμού, ως βάσεις και εφόδια ανάπτυξης της μάθησης για κάθε άτομο, ομάδα και το σύνολο του οργανισμού.
- Να ενθαρρύνει και ωθεί το προσωπικό της προς τη μάθηση, την καινοτομία και τη δημιουργικότητα και γενικά να προωθεί τη διατήρηση των κατάλληλων συνθηκών και κουλτούρας στον οργανισμό οι οποίες θα ενισχύουν τη μαθησιακή ικανότητα του οργανισμού.

12 Φεβρουαρίου 2004

Μεταστέγαση της Κυπριακής Ακαδημίας Δημόσιας

Από τις αρχές Ιανουαρίου 2004 η ΚΑΔΔ έχει μεταστεγαστεί στο Medcon Tower (1ος, 2ος και 3ος όροφος) στα πρώην γραφεία της Υπηρεσίας ΦΠΑ, που ανασχεδιάστηκαν, διαρρυθμίστηκαν κατάλληλα και ανακαινίστηκαν πλήρως. Τα νέα κτήρια της ΚΑΔΔ, όπως φαίνεται και από τις φωτογραφίες πιο κάτω, διαθέτουν περισσότερες αίθουσες εισηγήσεων, αίθουσες ομαδικής εργασίας και εργαστήρια ηλεκτρονικών υπολογιστών.

Η νέα μας διεύθυνση και σχετικά στοιχεία είναι:

Κυπριακή Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης
Θεμιστοκλή Δέρβη 46 και Νικοκρέοντος
Medcon Tower
1473 Λευκωσία

Τηλ.: 22466520

Τηλεομοιότυπο: 22762047

Ηλεκτρονική Διεύθυνση:

cypriusacademy@capa.mof.gov.cy

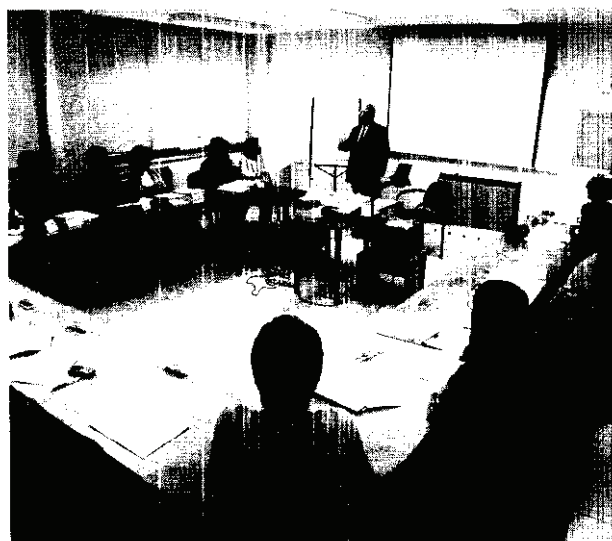
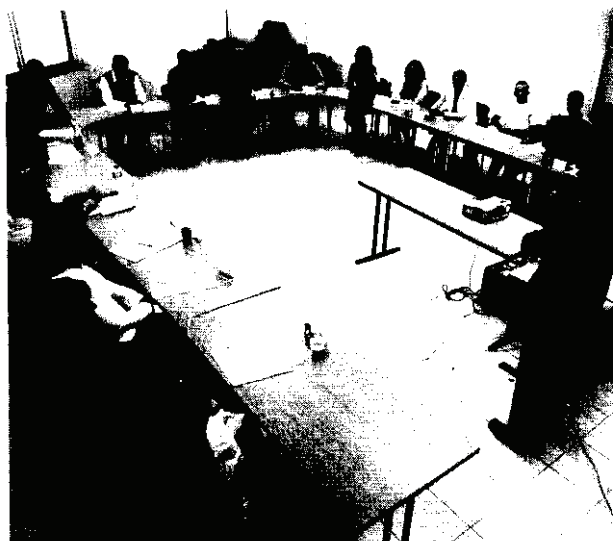
Ιστοσελίδα: www.mof.gov.cy/capa

Λειτουργία νέας Ιστοσελίδας

Σε συνεργασία με το Τμήμα Υπηρεσιών Πληροφορικής, η Κυπριακή Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης (ΚΑΔΔ), έχει δημιουργήσει νέα Ιστοσελίδα, η οποία είναι διαθέσιμη στο διαδίκτυο από τις 29.9.2004, στην ηλεκτρονική διεύθυνση:

www.mof.gov.cy/capa

Μέσω της Ιστοσελίδας παρέχεται ενημέρωση στην Ελληνική και Αγγλική γλώσσα, για την αποστολή και το όραμα της ΚΑΔΔ, τις δραστηριότητες και τα προγράμματα που προσφέρει, τις μεθοδολογίες μάθησης που χρησιμοποιεί και για στατιστικά και άλλα στοιχεία, στα πλαίσια των προσπαθειών της για εκσυγχρονισμό της δημόσιας υπηρεσίας, μέσω της διαμόρφωσης και υλοποίησης πολιτικής μάθησης.



Επίσκεψη της ηγεσίας και στελεχών του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ) της Ελλάδας στην Κυπριακή Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης

Ο Γενικός Γραμματέας του ΕΚΔΔΑ, κ. Γεώργιος Βούτσιнос, συνοδευόμενος από το Διευθυντή της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης του ΕΚΔΔΑ, κ. Νίκο Γεωργαράκη και τα στελέχη του ΕΚΔΔΑ, κες Όθγα Καφετζοπούλου και Αιμιλία Γαρδίκια, πραγματοποίησαν επίσκεψη στην Κύπρο στις 1 και 2 Ιουλίου, 2004. Κατά την επίσκεψη ο Γενικός Γραμματέας και τα στελέχη του ΕΚΔΔΑ είχαν συναντήσεις με τη Διευθύντρια της ΚΑΔΔ, κα Ελληνίκη Κουτουρούση και τα στελέχη της ΚΑΔΔ, κα Ελένη Γερσουδάκη, Ανώτερη Λειτουργό Επιμόρφωσης, κ. Μάριο Μιχαηλίδη, Λειτουργό Επιμόρφωσης Α', κα Ντίνα Φλουρέντζου-Κακουρή, Διοικητικό Λειτουργό Α', κ. Σώτο Σιακίδη, Λειτουργό Επιμόρφωσης Α', και κα Νόννη Διάκου, Λειτουργό Επιμόρφωσης Α'. Στη συνάντηση παρευρέθηκαν, επίσης, οι κες Ήβη Θεοφίλου, Μαρία Μακαρίτη και Μαρή Αρσαλίδη, Έκτακτες Λειτουργοί Επιμόρφωσης της ΚΑΔΔ. Η αντιπροσωπεία του ΕΚΔΔΑ, κατά τη διάρκεια της επίσκεψής της, πραγματοποίησε, επίσης, φιλοφρονητική συνάντηση με το Γενικό Διευθυντή του Υπουργείου Οικονομικών, κ. Χρίστο Πατσαλίδη.

Κύριοι στόχοι της επίσκεψης ήταν:

- η αλληλογνωριμία μεταξύ της ηγεσίας και των στελεχών του ΕΚΔΔΑ και της ηγεσίας και των στελεχών της ΚΑΔΔ,
- η αλληλοενημέρωση για τις στρατηγικές, τη δράση και τις μελλοντικές προοπτικές των δυο οργανισμών,
- η ανασκόπηση/αποτίμηση της μέχρι σήμερα συνεργασίας μεταξύ τους και
- η συζήτηση και συμφωνία πλαισίου μελλοντικής συνεργασίας.

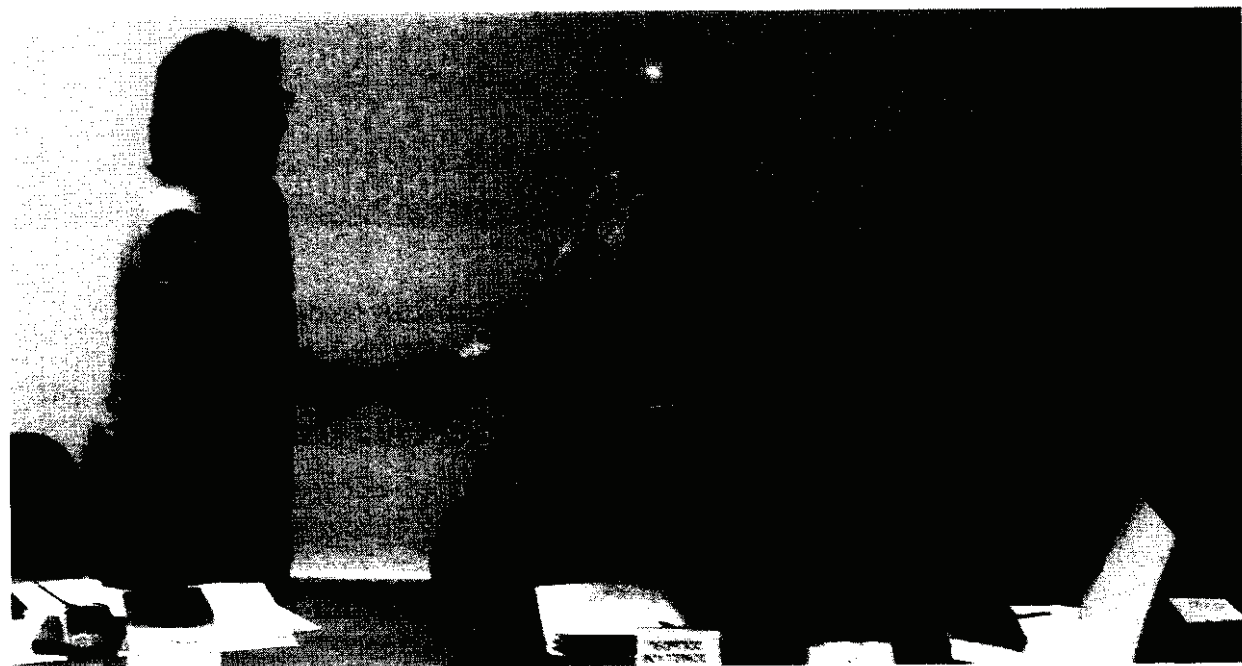
1. Αλληλοενημέρωση για τις στρατηγικές, κύριες δραστηριότητες και προοπτικές της ΚΑΔΔ και του ΕΚΔΔΑ

Με βάση το πρόγραμμα της επίσκεψης, στην αρχή των συναντήσεων έγινε αλληλοενημέρωση για τις στρατηγικές της ΚΑΔΔ και του ΕΚΔΔΑ, ενώ στη συνέχεια παρουσιάστηκαν οι κύριες δραστηριότητες, καθώς και οι μελλοντικές προοπτικές των δυο οργανισμών.

Από πλευράς της Ακαδημίας παρουσιάστηκε η αναπτυξιακή της πρωτοβουλία για ενίσχυση της μαθησιακής ικανότητας των οργανισμών της δημόσιας υπηρεσίας στην Κύπρο (με αναφορά και στην προοπτική προώθησης της ηλεκτρονικής μάθησης). Παρουσιάστηκαν, επίσης, τα προγράμματα Οργανωσιακής και Διευθυντικής Ανάπτυξης, τα προγράμματα για τη Διεύθυνση της Μηχανογράφησης, για Νεοεισερχομένους, για Ανάπτυξη Ατομικών και Διαπροσωπικών Δεξιοτήτων, και Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τέλος, παρουσιάστηκαν, οι Συνεργασίες/ Προγράμματα για υπαλλήλους άλλων χωρών, καθώς και οι Ερευνητικές και Εκδοτικές Δραστηριότητες της Ακαδημίας.

Από πλευράς του ΕΚΔΔΑ παρουσιάστηκαν:

- α) το πρόγραμμα και οι στόχοι της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης (Ε.Σ.Δ.Δ.), που προσφέρει διετές πρόγραμμα εκπαίδευσης πτυχιούχων για τη δημιουργία στελεχών της δημόσιας διοίκησης,
- β) η Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Σ.Τ.Α.), που έχει πρόσφατα ιδρυθεί με Νόμο και βρίσκεται σε διαδικασία οργάνωσης και ετοιμασίας του προγράμματός της. Η Ε.Σ.Τ.Α. έχει ως αποστολή τη δημιουργία στελεχών για την τοπική αυτοδιοίκηση α' και β' βαθμού και τα όργανα διοίκησης των νομικών προσώπων της,



όπως και για τις περιφέρειες και τις κεντρικές υπηρεσίες που έχουν αρμοδιότητα στους τομείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, της πολιτικής προστασίας και της μεταναστευτικής πολιτικής. Η λειτουργία της Ε.Σ.Τ.Α. προβλέπεται κατά τα πρότυπα της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης (Ε.Σ.Δ.Δ.),

- γ) οι δραστηριότητες του Ινστιτούτου Επιμόρφωσης (ΙΝΕΠ), το οποίο αποτελεί το σκέλος του ΕΚΔΔΑ που ασχολείται με την επιμόρφωση των δημοσίων υπαλλήλων.

2. Ανασκόπηση/ αποτίμηση της μέχρι σήμερα συνεργασίας μεταξύ ΕΚΔΔΑ και ΚΑΔΔ

Ακολούθησε σύντομη ανασκόπηση/ αποτίμηση της μέχρι σήμερα συνεργασίας μεταξύ ΕΚΔΔΑ και ΚΑΔΔ, η οποία ξεκίνησε το 1994, αλλιά ατόνησε την τελευταία τριετία.

Ιδιαίτερη αναφορά έγινε στη σημαντική συμβολή του ΕΚΔΔΑ στην ενταξιακή προσπάθεια της Κύπρου, μέσω της συμβολής στελεχών του Κέντρου στα εργαστήρια της Ακαδημίας για τις προεκτάσεις της ένταξης στην ΕΕ στη δημόσια υπηρεσία. Τα εργαστήρια αυτά περιλάμβαναν, αρχικά, και επί τόπου επισκέψεις των συμμετεχόντων στην Αθήνα για συναντήσεις με ομόλογους τους Έλληνες δημόσιους υπαλλήλους, για σύμφωνη σχέ-

σεων, ενημέρωση για τις εμπειρίες της Ελλάδας στους αντίστοιχους διοικητικούς χώρους και συζήτηση προβλημάτων που προέκυπταν κατά την ενταξιακή πορεία. Οι επισκέψεις αυτές πραγματοποιούνταν με χρηματοδότηση του ΕΚΔΔΑ.

Ιδιαίτερη αναφορά έγινε, επίσης, στη συμβολή του ΕΚΔΔΑ στην ενίσχυση της ερευνητικής υποδομής της ΚΑΔΔ, μέσω της χρηματοδότησης του ερευνητικού προγράμματος για την «Προσαρμοστικότητα της Κυπριακής Δημόσιας Υπηρεσίας στις Οργανωσιακές και Λειτουργικές Απαιτήσεις της ΕΕ», η οποία τώρα βρίσκεται στα τελικά της στάδια.

Σ' ό,τι αφορά το ΕΚΔΔΑ, σημαντική υπήρξε η συμβολή των στελεχών της ΚΑΔΔ σε προγράμματα της Σχολής και του ΙΝΕΠ, ιδιαίτερα σε θέματα Μάθησης στους Οργανισμούς, Εκπαίδευσης Εκπαιδευτών και Διαπραγματεύσεων. Το θέμα των Διαπραγματεύσεων περιλαμβάνεται στο ωρολόγιο πρόγραμμα της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης. Αναφορά έγινε, επίσης, και στις εμπειρίες που αποκόμισαν τα στελέχη του ΕΚΔΔΑ από τις μεθοδολογικές προσεγγίσεις της ΚΑΔΔ.

3. Πλαίσιο μελλοντικής συνεργασίας μεταξύ ΕΚΔΔΑ και ΚΑΔΔ

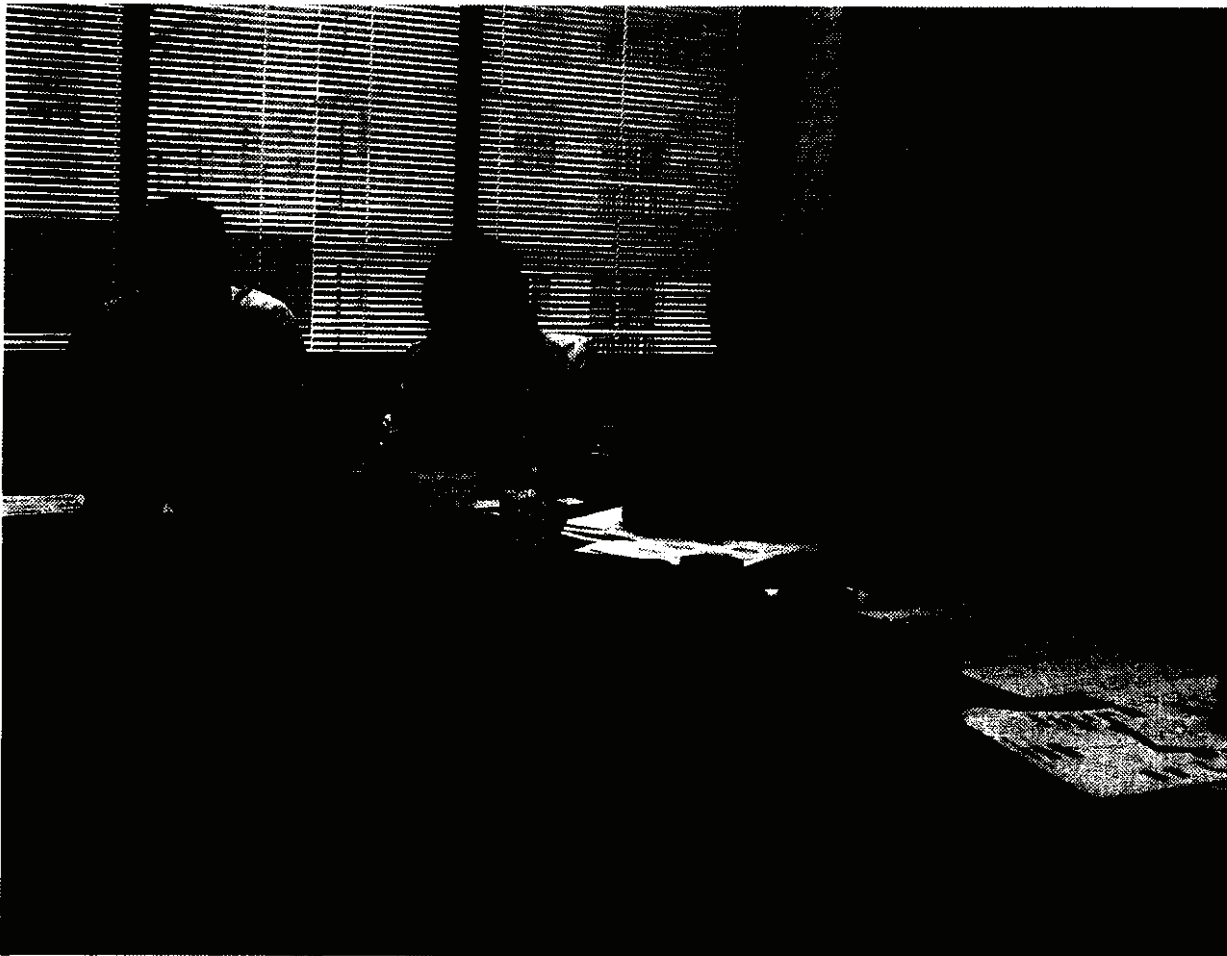
Στο τέλος της συνάντησης συζητήθηκε το πλαίσιο μελλοντικής συνεργασίας μεταξύ

ΕΚΔΔΑ και ΚΑΔΔ που θα αφορά τους πιο κάτω τομείς:

- α) Αξιοποίηση τεχνογνωσίας και εμπειριών της κάθε πñευράς σε δραστηριότητες μάθησης και σε ερευνητικές δραστηριότητες.
- β) Από κοινού αξιοποίηση ευρωπαϊκών προγραμμάτων, περιλαμβανομένων και ερευνητικών.
- γ) Από κοινού αξιοποίηση ευκαιριών που

παρουσιάζονται για προσφορά τεχνογνωσίας σε θέματα μάθησης σε τρίτες χώρες, περιλαμβανομένων των χωρών που δεν είναι ακόμα μέλη της ΕΕ, καθώς και των χωρών της Ευρωμεσογειακής Συνεργασίας.

- δ) Συντονισμός της διεθνούς παρουσίας των δυο Οργανισμών και ιδιαίτερα της παρουσίας τους σε ευρωπαϊκά βήματα.
- ε) Συνεργασία σε θέματα ηλεκτρονικής μάθησης.



Η πολιτική της ενίσχυσης της ικανότητας για αποκεντρωμένη διαχείριση της μάθησης ταξιδεύει στην Ελλάδα

Μετά την επίσκεψη της ηγεσίας και στελεχών του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης της Ελλάδας στην Κυπριακή Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης τον Ιούλιο 2004, ο Γενικός Γραμματέας του ΕΚΔΔΑ, ζήτησε από την ΚΑΔΔ, να παρουσιάσει την πρωτοβουλία και την πολιτική για την αποκεντρωμένη διαχείριση της μάθησης, σε στελέχη του ΕΚΔΔΑ, με σκοπό την προώθηση παρόμοιας πολιτικής και στους οργανισμούς της δημόσιας υπηρεσίας στην Ελλάδα. Η πρωτοβουλία αυτή της ΚΑΔΔ θεωρήθηκε από την ηγεσία του ΕΚΔΔΑ, ότι θα μπορούσε να αποτελέσει παράδειγμα και να συνεισφέρει στις προσπάθειες του Ελληνικού Υπουργείου Εσωτερικών και Δημόσιας Διοίκησης για την προώθηση σειράς εκσυγχρονιστικών μεταρρυθμίσεων, μια από τις οποίες είναι η διαμόρφωση, με την ενεργό συμμετοχή του ΕΚΔΔΑ, συστήματος ανίχνευσης των εκπαιδευτικών αναγκών της δημόσιας διοίκησης.

Στα πλαίσια αυτά, σχεδιάστηκε από τον υπεύθυνο για την προώθηση της πρωτοβουλίας αυτής, λειτουργό της ΚΑΔΔ, Σώτο Σιακίδη, ειδικό 8-ήμερο Εργαστήριο με θέμα «Διαχείριση της Μάθησης στους Οργανισμούς», το οποίο πραγματοποιήθηκε στο ΕΚΔΔΑ στην Αθήνα, κατά τις 19-23 και 26-28 Ιουλίου 2004. Στο Εργαστήριο συμμετείχαν ως εκπαιδευτές οι λειτουργοί της Ακαδημίας Σώτος Σιακίδη (για το σύνολο του εργαστηρίου), Ελένη Παπαμιχαήλ-Πασπαλίδη και Ντίνα Φλουρέ-

ντζου-Κακουρή (για ορισμένες ενότητες του εργαστηρίου).

Κύριοι στόχοι του Εργαστηρίου ήταν οι συμμετέχοντες - στελέχη του ΕΚΔΔΑ (α) να γνωρίσουν όσο το δυνατό πιο βιωματικά το μοντέλο διαχείρισης της μάθησης σε οργανισμούς το οποίο η ΚΑΔΔ έχει αναπτύξει και προωθεί στην κυπριακή δημόσια υπηρεσία, και (β) να σχεδιάσουν μια διαδικασία Διάγνωσης Αναγκών Μάθησης στο δικό τους οργανισμό (ΕΚΔΔΑ), ως το πρώτο βήμα μιας πιλοτικής εφαρμογής του μοντέλου στον εν λόγω οργανισμό, πριν την προώθηση της περαιτέρω εφαρμογής του στους υπόλοιπους οργανισμούς της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

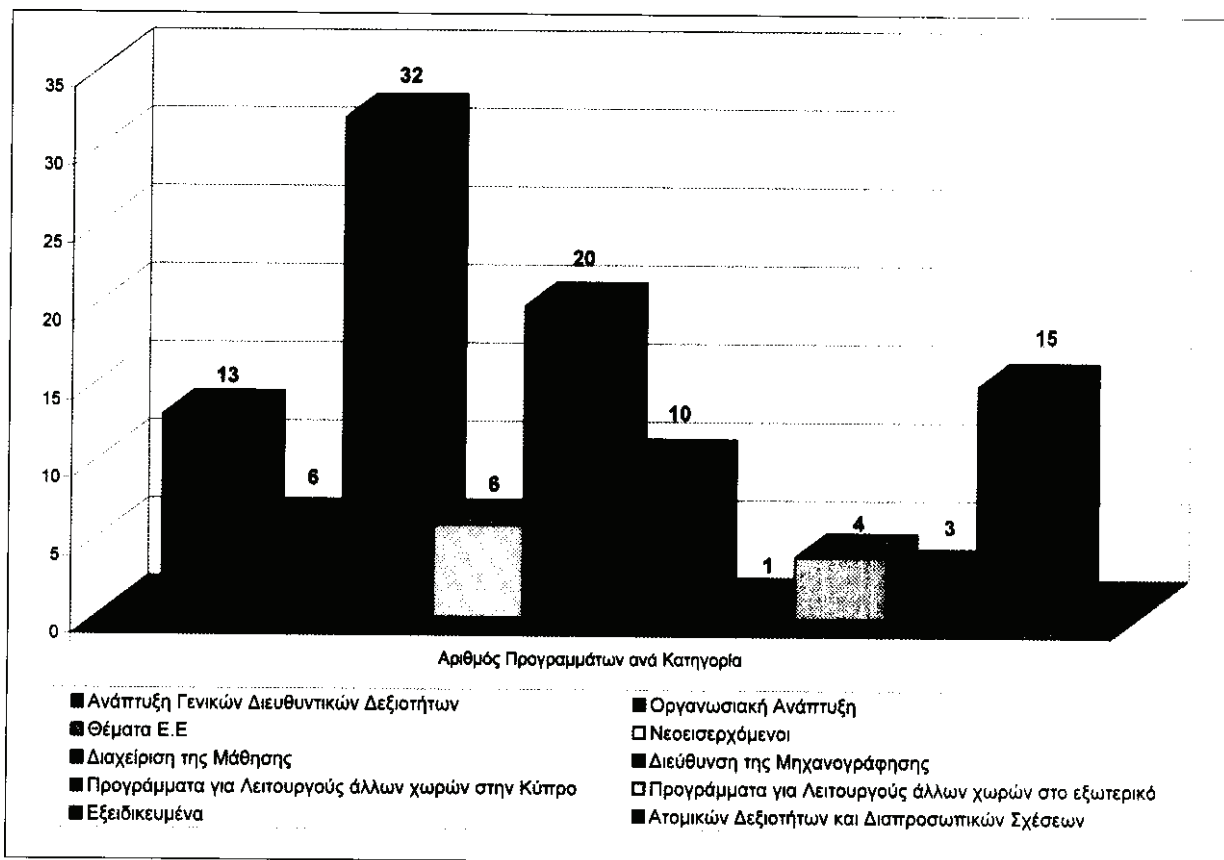
Η μαθησιακή διαδικασία του Εργαστηρίου ήταν συμμετοχική και βιωματική. Περιλάμβανε σύντομες εισηγήσεις και συζητήσεις στην ολομέλεια, ανασκόπηση εμπειριών, εργασίες σε μικρές ομάδες, ασκήσεις, αυτοδιαγνωστικό ερωτηματολόγιο, δραματοποιήσεις, παρακολούθηση και συζήτηση ταινίας, καθώς και παρουσίαση και συζήτηση, ως case study, της Διάγνωσης Αναγκών Μάθησης και ετοιμασίας Σχεδίου Δράσης από τον Πυρήνα Μάθησης της ΚΑΔΔ.

Ως αποτέλεσμα του Εργαστηρίου οι συμμετέχοντες σχεδίασαν μια πιλοτική Διάγνωση Αναγκών Μάθησης για το ΕΚΔΔΑ και συζήτησαν την τροχιοδρόμηση των επόμενων βημάτων.

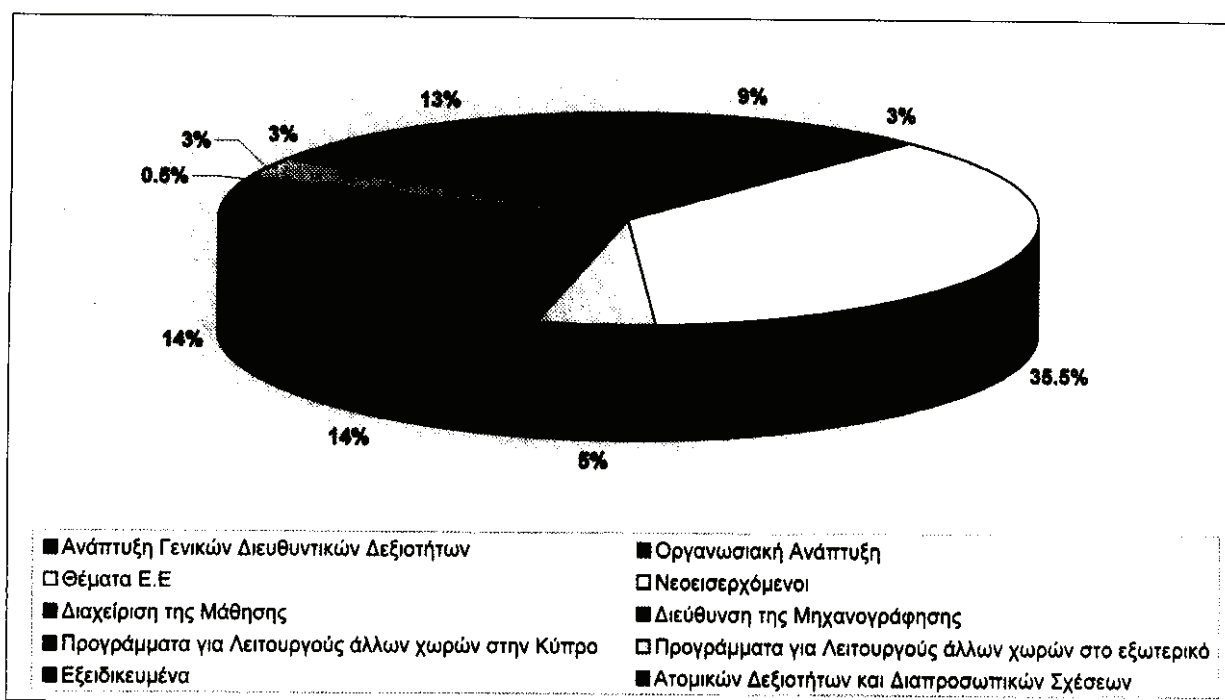


ΠΑΝΟΡΑΜΑ ΔΡΑΣΗΣ 2003

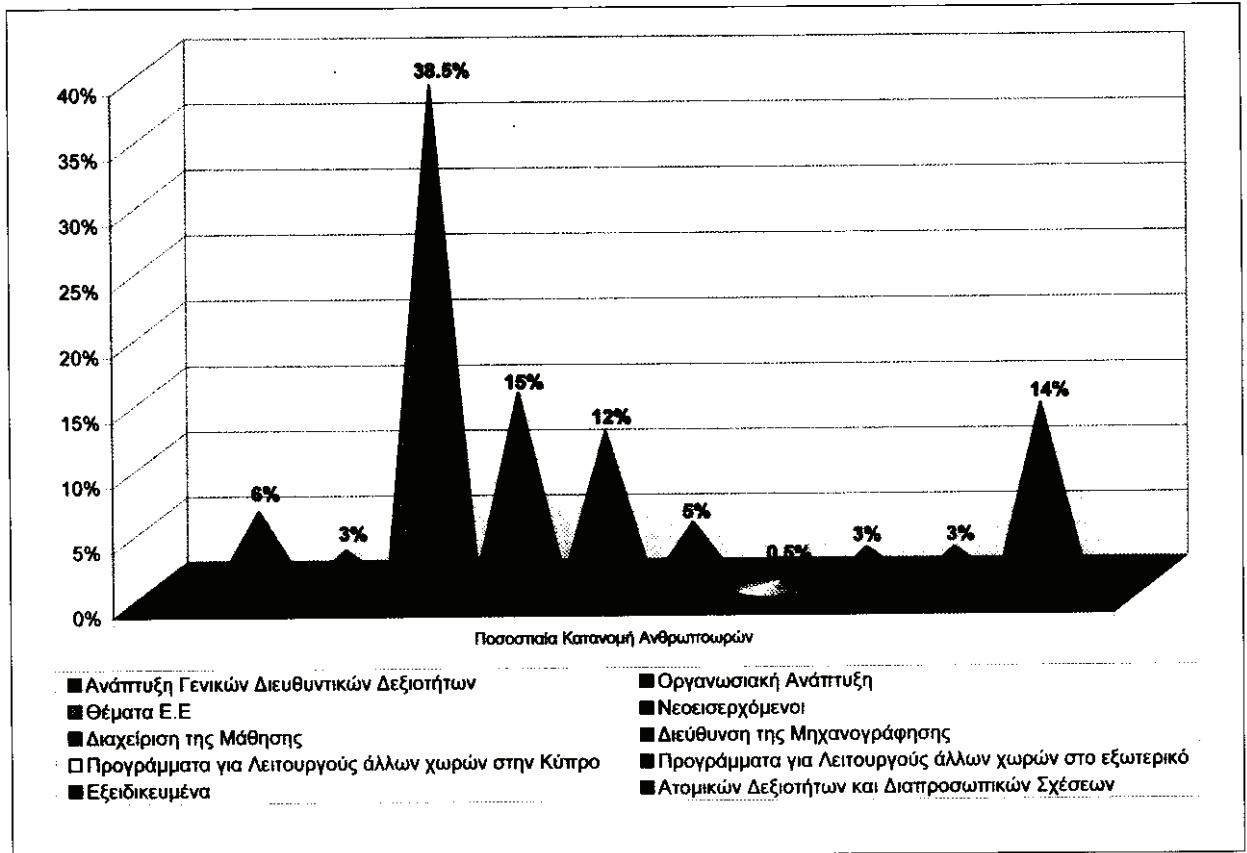
ΑΡΙΘΜΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΑΚΑΔΗΜΙΑΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΤΑ ΤΟ 2003 (ΑΝΑ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ)



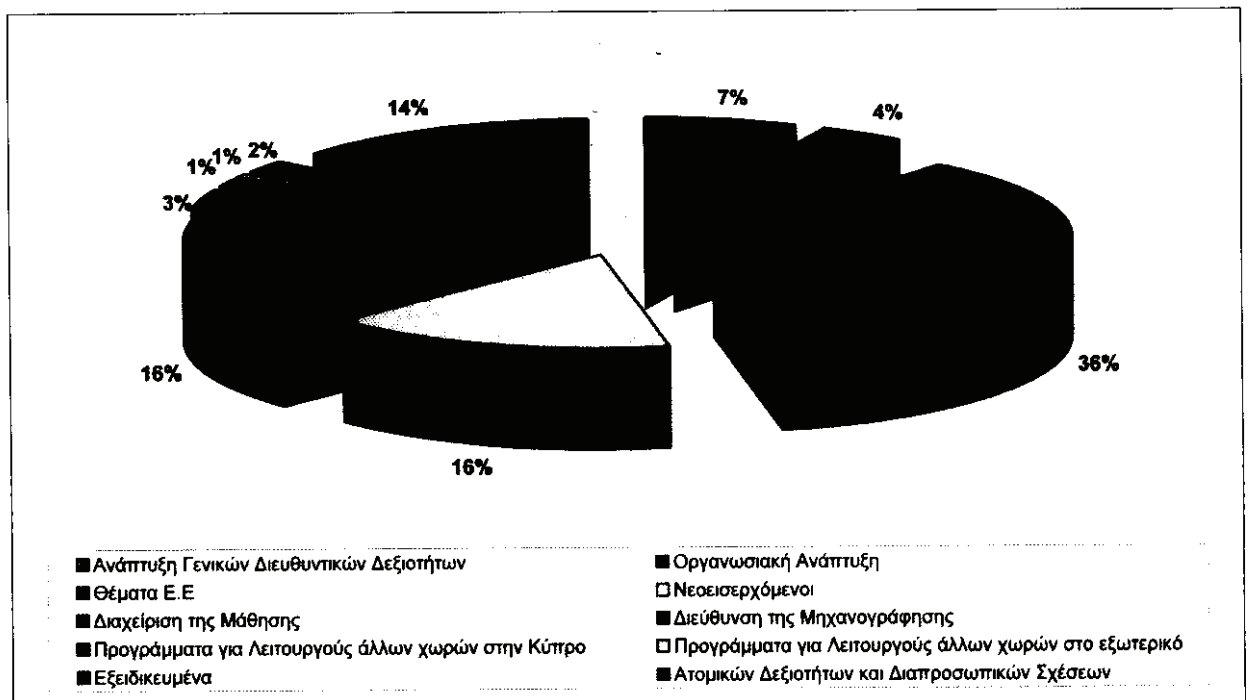
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΑΚΑΔΗΜΙΑΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΤΑ ΤΟ 2003 (ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΣΥΜΜΕΤΟΧΩΝ ΑΝΑ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ)



ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΑΚΑΔΗΜΙΑΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΤΑ ΤΟ 2003 (ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΑΝΘΡΩΠΟΩΡΩΝ)



ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΑΚΑΔΗΜΙΑΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΤΑ ΤΟ 2003 (ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΩΡΩΝ ΑΝΑ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ)



Η Οργάνωση και Λειτουργία της Κυπριακής Δημόσιας Διοίκησης

Στα πλαίσια των εκδοτικών δραστηριοτήτων της η Κυπριακή Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης έχει εκδώσει βιβλιάριο με θέμα: «Η Οργάνωση και Λειτουργία της Κυπριακής Δημόσιας Διοίκησης», το οποίο δίδεται δωρεάν σε όλους τους νεοεισερχόμενους δημόσιους λειτουργούς που παρακολουθούν το πρόγραμμα εισαγωγικής κατάρτισης νεοεισερχομένων της Ακαδημίας. Το βιβλιάριο διατίθεται επίσης προς πώληση σε οποιοδήποτε ενδιαφερόμενο.

(τηλ.: 22466540, τιμή πώλησης £4, ISBN 9963-34-150-0, Copyright (c) 2004 Κυπριακή Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης, Υπουργείο Οικονομικών).

Το εξώφυλλο και ο πρόλογος του βιβλιαρίου παρουσιάζονται πιο κάτω:

ΚΥΠΡΙΑΚΗ



ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ

Η ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ
ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ



ΚΥΠΡΙΑΚΗ ΑΚΑΔΗΜΙΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
Κλάδος Ερευνών και Εκδόσεων

Λευκωσία
Ιούλιος 2004

Η δημόσια διοίκηση αποτελεί συστατικό στοιχείο της οντότητας ενός κράτους και από την αποτελεσματική οργάνωση και λειτουργία της εξαρτάται άμεσα η κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη και ευημερία του κράτους. Στο επίπεδο του πολίτη, όσο καλύτερα οργανωμένοι είναι οι οργανισμοί και τα άτομα που συμμετέχουν στη δημόσια διοίκηση και όσο πιο αποτελεσματικά λειτουργούν, τόσο μεγαλύτερη μπορεί να είναι η ποιότητα που απολαμβάνει ο πολίτης από τις υπηρεσίες τους. Με την ένταξη της Κύπρου στην ευρωπαϊκή οικογένεια, η δημόσια διοίκηση αποκτά ακόμα μεγαλύτερη σημασία, αφού από αυτήν θα εξαρτάται η αποτελεσματική εφαρμογή του κοινοτικού κεκτημένου και η επιτυχημένη συμμετοχή της Κύπρου στα όργανα, στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, στα προγράμματα και πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η έκδοση αυτή, της Κυπριακής Ακαδημίας Δημόσιας Διοίκησης (ΚΑΔΔ) του Υπουργείου Οικονομικών, σκοπό έχει να προσφέρει μια συνοπτική, αλλά ολοκληρωμένη εικόνα της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης στην Κύπρο, εισάγοντας τον αναγνώστη στα βασικά χαρακτηριστικά των προσώπων και οργάνων ή οργανισμών ευρύτερα, που δρουν στη σφαίρα της δημόσιας διοίκησης και βοηθώντας τον να κατανοήσει τα κυριότερα κοινά γνωρίσματα των λειτουργιών τους.

Επιδίωξη δεν ήταν η σε βάθος ανάλυση ή η κριτική θεώρηση του συστήματος της κυπριακής δημόσιας διοίκησης, αλλά η συμβολή στη συμπλήρωση του κενού που παρατηρείται στην υφιστάμενη κυπριακή βιβλιογραφία σε μια γενική θεώρηση του συνόλου των οργανισμών που δρουν στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, των διαδικασιών

λήψης αποφάσεων τους και των κυριότερων κοινών συστημάτων λειτουργίας τους.

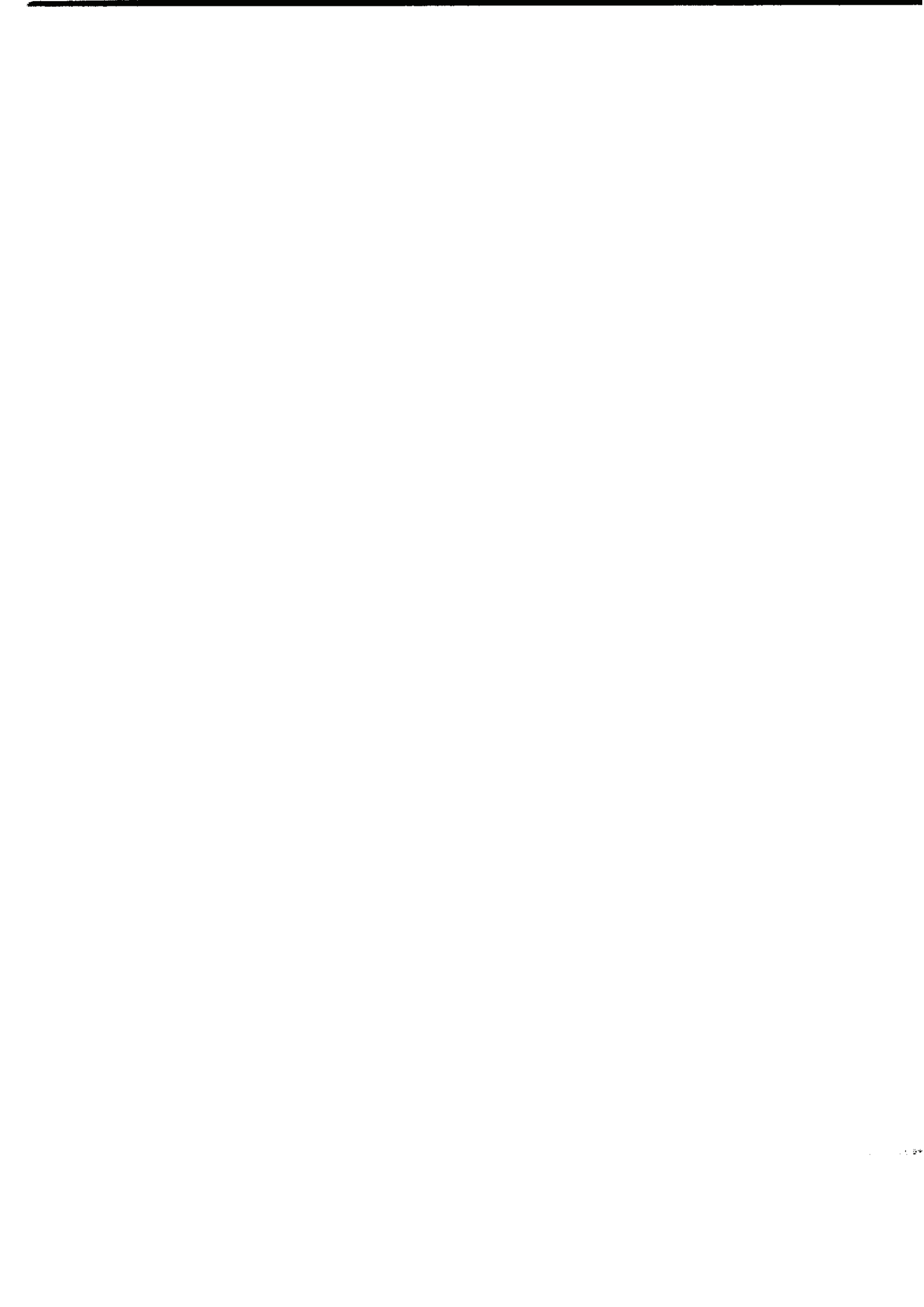
Το σύγγραμμα αυτό, εργασία της Ντίνας Φλουρέντζου -Κακουρή, Διοικητικού Λειτουργού Α' στην ΚΑΔΔ, είναι αποτέλεσμα μελέτης και ανάλυσης του θεσμικού πλαισίου λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης στην Κυπριακή Δημοκρατία, που το αποτελούν τόσο η υφιστάμενη Κυπριακή Νομοθεσία και πρώτιστα το Σύνταγμα της Κυπριακής Δημοκρατίας ως ο υπέρτατος Νόμος, όσο και οι πράξεις, αποφάσεις, πολιτικές, οδηγίες και πρακτικές της διοίκησης.

Αφορμή για τη συγγραφή του κειμένου ήταν η περίληψη, σχετικού με το θέμα κεφαλαίου, σε έκθεση ερευνητικού προγράμματος της ΚΑΔΔ. Με την ενθάρρυνση και στήριξη της Διευθύντριας της ΚΑΔΔ, Ελπίνικης Κουτουρούση, αποφασίστηκε η συγγραφή του κειμένου να γίνει πάνω σε πιο ολοκληρωμένη βάση, ώστε αυτό να αποτελέσει και αυτόνομη έκδοση που θα μπορεί να διατεθεί σε κάθε νεοεισερχόμενο στη δημόσια υπηρεσία λειτουργό, αλλά και σε μελετητές, φοιτητές, ερευνητές και κάθε Κύπριο πολίτη που ενδιαφέρεται να γνωρίσει καλύτερα τον τρόπο με τον οποίο διοικείται το κράτος του.











Κυπριακή Ακαδημία
Δημόσιας Διοίκησης