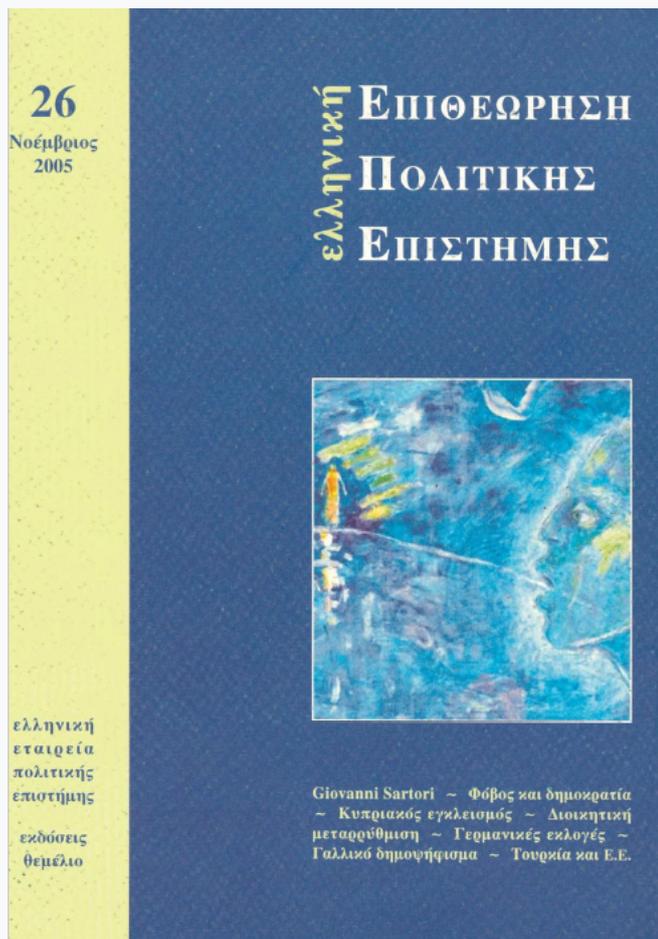


## Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης

Τόμ. 26, Αρ. 1 (2005)

Αφιέρωμα στον Giovanni Sartori



**Διοικητική κουλτούρα, μεταρρύθμιση και πολιτική. Η περίπτωση της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης**

*Δημήτρης Β. Παπούλιας, Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος, Χαράλαμπος Ι. Οικονόμου*

doi: [10.12681/hpsa.14690](https://doi.org/10.12681/hpsa.14690)

Copyright © 2017, Δημήτρης Β. Παπούλιας, Σωτηρόπουλος Α. Σωτηρόπουλος, Χαράλαμπος Ι. Οικονόμου



Άδεια χρήσης [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

### Βιβλιογραφική αναφορά:

Παπούλιας Δ. Β., Σωτηρόπουλος Δ. Α., & Οικονόμου Χ. Ι. (2017). Διοικητική κουλτούρα, μεταρρύθμιση και πολιτική. Η περίπτωση της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 26(1), 87–108. <https://doi.org/10.12681/hpsa.14690>

## ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΚΟΥΛΤΟΥΡΑ, ΜΕΤΤΑΡΥΘΜΙΣΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΕΘΝΙΚΗΣ ΣΧΟΛΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ\*

Δημήτρης Β. Παπούλιας - Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος -  
Χαράλαμπος Ι. Οικονόμου\*\*

---

*Στο άρθρο αυτό υποστηρίζεται ότι η κουλτούρα που επικρατεί σε μια οργάνωση διαπλάθει τον χαρακτήρα της και δομεί την οργανωσιακή πραγματικότητα. Στην περίπτωση της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης (ΕΣΔΔ) έχει δημιουργηθεί μια κουλτούρα η οποία αποτυπώνεται σε έναν παθογενή φαύλο κύκλο. Ο κύκλος περιλαμβάνει την εισαγωγή σπουδαστών στη Σχολή, το πρόγραμμα μαθημάτων και κυρίως την απορρόφηση των αποφοίτων από τη δημόσια διοίκηση. Τόσο η επικρατούσα κουλτούρα στην ΕΣΔΔ όσο και η αντίσταση κατεστημένων δημοσιοϋπαλληλικών συμφερόντων στο εσωτερικό της διοίκησης δεν έχουν επιτρέψει την υλοποίηση της διοικητικής μεταρρύθμισης μέσω της παραγωγής ανώτερων επιτελικών στελεχών, που αποτελούσε την ιδρυτική «φιλοσοφία» της Σχολής.*

---

### 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η ίδρυση της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης το 1983, αποτέλεσε προϋπόθεση της προσπάθειας του ελληνικού κράτους για την παραγωγή ικανού – από άποψη δεξιοτήτων και γνώσεων – ανθρώπινου δυναμικού το οποίο θα στελέωνε τη δημόσια διοίκηση, με σκοπό την αποδοτικότερη και αποτελεσματι-

\* Το άρθρο αυτό προέρχεται από έρευνα που δημοσιεύτηκε στο βιβλίο Δ. Β. Παπούλιας - Δ. Α. Σωτηρόπουλος - Χ. Ι. Οικονόμου, *Το εκκρεμές της διοικητικής μεταρρύθμισης. Το παράδειγμα της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης*, Ποταμός, Αθήνα 2002.

\*\* Ο Δ. Β. Παπούλιας είναι Καθηγητής του Τμήματος Οικονομικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Αθηνών. Ο Δ. Α. Σωτηρόπουλος είναι Επίκουρος Καθηγητής του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Πανεπιστημίου Αθηνών. Ο Χ. Ι. Οικονόμου είναι Λέκτορας του Τμήματος Κοινωνιολογίας του Παντείου Πανεπιστημίου.

κότερη λειτουργία της και την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών στους πολίτες. Η λειτουργία της ΕΣΔΔ ως ανώτερης επαγγελματικής σχολής θα συνέβαλλε στη βελτίωση του εκπαιδευτικού επιπέδου των δημόσιων υπαλλήλων και στον περιορισμό του πελατειακού φαινομένου στον κρατικό μηχανισμό.

Περισσότερα από είκοσι χρόνια μετά, η ΕΣΔΔ δεν έχει πετύχει πλήρως τους στόχους της, με συνέπεια η ίδρυσή της να έχει χαρακτηριστεί ως «άδοξη επανάσταση».<sup>1</sup> Η διερεύνηση των παραγόντων οι οποίοι παρεμπόδιαν το έργο της ΕΣΔΔ και ακύρωσαν ως έναν βαθμό τη συγκρότηση μιας κρίσιμης μάζας υψηλόβαθμων διοικητικών στελεχών, ικανής να φέρει σε πέρας το έργο της ανάπτυξης και του εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης της χώρας, αποτελεί το αντικείμενο του παρόντος άρθρου. Η κύρια θέση που υποστηρίζουμε εδώ είναι ότι η μερική μόνον επιτυχία του θεσμού οφείλεται στην αδυναμία διαμόρφωσης εκ μέρους, όχι μόνο της Σχολής αλλά και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης, εκείνης της κατάλληλης οργανωσιακής κουλτούρας η οποία θα ήταν προσανατολισμένη προς τη μεταρρύθμιση. Ενώ το εγχείρημα της ΕΣΔΔ έπρεπε και θα πρέπει ακόμη να υποστηριχθεί, η πολιτεία, η κεντρική διοίκηση και τα κατεστημένα δημοσιοϋπαλληλικά συμφέροντα δεν έστερξαν να αφομοιώσουν το μεταρρυθμιστικό πνεύμα της. Η ΕΣΔΔ δεν μπόρεσε να αποτελέσει έναν «μηχανισμό κοινωνικοποίησης» που να εντυπώσει στους αποφοίτους της μια οργανωσιακή κουλτούρα διαπνεόμενη από συγκεκριμένες αρχές οι οποίες να διέπουν τη δράση τους. Στο άρθρο αυτό επιχειρείται η ερμηνεία του «παράδοξου» της μη συγκρότησης/διαμόρφωσης μιας οργανωσιακής κουλτούρας η οποία θα πετύχαινε τη νομιμοποίηση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, από μια σχολή της οποίας ο ρόλος ήταν να εμφυσήσει στους αποφοίτους της και στη διοίκηση μια σύγχρονη κουλτούρα διοικητικής μεταρρύθμισης.

## 2. ΤΟ ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ: Η ΚΟΥΛΤΟΥΡΑ ΣΤΙΣ ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΟΡΓΑΝΩΣΕΙΣ

Το κυρίαρχο υπόδειγμα στη μελέτη των οργανώσεων στις αρχές 20ού αιώνα ήταν η προσέγγιση του Max Weber, η οποία προσλάμβανε τις οργανώσεις ως γραφειοκρατικές δομές. Σύμφωνα με την προσέγγιση αυτή, η λειτουργία

1. Δ. Α. Σωτηρόπουλος, «Η άδοξη επανάσταση. Ίδρυση, κρίση και παρακμή της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης», *Κοινωνία Πολιτών*, τχ. 2, 1999, σ. 20-23.

των οργανώσεων διέπεται από τυπικούς κανόνες που αποσκοπούν στην επίτευξη συγκεκριμένων στόχων με ορθολογικό τρόπο, ικανοποιώντας ορισμένα κριτήρια αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας. Αργότερα, στα μέσα του 20ού αιώνα, κυρίαρχο υπόδειγμα έγινε η λειτουργιστική και συστημική προσέγγιση, η οποία προσλάμβανε τις οργανώσεις ως συστήματα τα οποία εκπληρώνουν αναγκαίες λειτουργίες. Η δεκαετία του 1980 σηματοδοτεί την αλλαγή του υποδείγματος αυτού, εισάγοντας στη μελέτη των οργανώσεων την έννοια της κουλτούρας και ειδικά στη δημόσια διοίκηση δίνοντας μεγαλύτερη έμφαση στη διοικητική κουλτούρα. Η μεταστροφή αυτή οφείλεται αφενός στην προσπάθεια ερμηνείας του ιαπωνικού θαύματος, το οποίο η παραδοσιακή προσέγγιση αδυνατούσε να ερμηνεύσει, και αφετέρου στη διαδικασία εμβάθυνσης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και αναζήτησης μιας κοινής πολιτισμικής ταυτότητας έτσι ώστε να είναι δυνατή η διαμόρφωση υπερεθνικών δομών και θεσμών.<sup>2</sup> Οφείλεται ακόμη στην πλούσια εμπειρία που είχε εν τω μεταξύ συσσωρευτεί στις μεγάλες επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα σε θέματα κουλτούρας και οργανωσιακής συμπεριφοράς.<sup>3</sup>

Στις κοινωνικές επιστήμες η έννοια της κουλτούρας, αν και με ορισμένες διαφοροποιήσεις ανάλογα με το επιστημονικό πεδίο (π.χ., κοινωνιολογία, εθνολογία) και τη θεωρητική προσέγγιση (δομολειτουργισμός, θεωρία αλληλόδρασης κλπ.), χρησιμοποιείται για να υποδηλώσει τις συμβολικές, εκμαθημένες, μη βιολογικές εκφάνσεις της ανθρώπινης κοινωνίας. Αναφέρεται σε ένα σύνθετο σύνολο που περιλαμβάνει στοιχεία όπως η γλώσσα, τα ήθη και τα έθιμα, οι αξίες, τα πιστεύω, τα πρότυπα συμπεριφοράς, οι πρακτικές, οι γνώσεις, οι τέχνες, το δίκαιο και κάθε άλλη πρόσκτητη ικανότητα και συνήθεια του ατόμου ως μέλους του κοινωνικού συνόλου.<sup>4</sup>

Το νέο λοιπόν υπόδειγμα στην προσέγγιση των οργανώσεων βασίστηκε στη θέση ότι οι οργανώσεις έχουν πολιτισμική διάσταση. Η κουλτούρα,

2. Βλ. Γ. Γαβριήλ, «Πολιτισμική θεώρηση των οργανώσεων», στο Ι. Τσιβάκου (επιμ.), *Δράση και σύστημα. Σύγχρονες προσεγγίσεις στη θεωρία των οργανώσεων*, Θεμέλιο, Αθήνα 1995, σ. 185-265· Ρ. Παναγιωτοπούλου, *Η επικοινωνία στις οργανώσεις*, Κριτική, Αθήνα 1997· Γ. Τύπας - Γ. Κατοαρός, *Εισαγωγή στη διοικητική επιστήμη. Από τη γραφειοκρατία και την επιστημονική διοίκηση στη σύγχρονη οργανωτική θεωρία*, Gutenberg, Αθήνα 2003.

3. Βλ. Η. Minzberg - Β. Ahlstrand - J. Lampel, *Το σαφάρι της στρατηγικής*, μτφρ.: Σ. Σαββουλίδου, Καστανιώτης, Αθήνα 2004· G. Morgan, *Οι όψεις της οργάνωσης. Εισαγωγή στη θεωρία οργανώσεων*, μτφρ.: Μ. Γιαμαλίδου, Καστανιώτης, Αθήνα 2000.

4. Ν. Abercrombie - S. Hill - Β. Turner, *Λεξικό κοινωνιολογίας*, μτφρ.: Α. Κάντας - Σ. Κάντας, Gutenberg, Αθήνα 1987· D. Cuche, *Η έννοια της κουλτούρας στις κοινωνικές επιστήμες*, μτφρ.: Φ. Σιατίτσας, Τυπωθήτω, Αθήνα 2001.

σύμφωνα με τον Morgan, διαπλάθει τον χαρακτήρα των οργανώσεων, με την έννοια ότι η λειτουργία και η διοίκησή τους προσδιορίζεται από ιδέες, αξίες, πεποιθήσεις και τελετουργίες.<sup>5</sup> Με βάση την παραπάνω διαπίστωση, αναπτύχθηκαν επιμέρους θεωρητικά ρεύματα και σχολές δίνοντας έμφαση στον ρόλο της οργανωσιακής κουλτούρας ως μηχανισμού ενσωμάτωσης, διαφοροποίησης ή κατακερματισμού.<sup>6</sup> Ένα κριτήριο ομαδοποίησης των επιμέρους θεωρητικών σχολών είναι ο βαθμός στον οποίο θεωρούν την οργανωσιακή κουλτούρα ως μια «μεταβλητή», ως κάτι που η οργάνωση «έχει» και το οποίο μπορεί να παρατηρηθεί και να μετρηθεί αντικειμενικά ή το κατά πόσον προσεγγίζουν την οργανωσιακή/διοικητική κουλτούρα ως κοινωνική κατασκευή και ως προϊόν της κοινωνικής διαντίδρασης.<sup>7</sup> Τη δεύτερη αυτή προσέγγιση υιοθετεί ο Morgan όταν επιχειρεί να εξετάσει τις οργανώσεις υπό το πρίσμα μιας αλληγορίας της κουλτούρας την οποία αντιλαμβάνεται ως μια συνεχή διαδικασία κατασκευής της πραγματικότητας, ως μια διαδικασία διενέργειας («enactment»).<sup>8</sup>

Μεταφέροντας την αλληγορία της κουλτούρας στον τομέα της δημόσιας διοίκησης, το ερώτημα που τίθεται είναι ο βαθμός στον οποίο η κουλτούρα επιτυγχάνει τη διπλή νομιμοποίηση της διοικητικής εξουσίας έναντι των διοικούμενων και έναντι των δημόσιων λειτουργών.<sup>9</sup> Σύμφωνα με τον Chevallier, στα σύγχρονα κράτη λαμβάνει χώρα μια διαδικασία κοινωνικοποίησης στα πλαίσια της οποίας η εγχάραξη της διοικητικής ιδεολογίας αποσκοπεί στην εσωτερίκευση των μύθων, των αναπαραστάσεων και των πεποιθήσεων επί των οποίων στηρίζεται η νομιμοποίηση της διοικητικής εξουσίας, αποτρέποντας ταυτόχρονα την απόρριψή της από τους διοικούμενους και την υιοθέτηση ασύμβατων πρακτικών εκ μέρους των δημόσιων υπαλλήλων. Η δημόσια διοίκηση ως μια μορφή οργάνωσης είναι αναγκασμένη να ασκεί μια παιδαγωγική λειτουργία με διπλό σκοπό: αφενός τη διαμόρφωση ενός πνεύματος ομοιογένειας των υπαλλήλων της, η οποία απουσιάζει λόγω της δια-

5. G. Morgan, *Οι όψεις της οργάνωσης...*, ό.π.

6. Ρ. Παναγιωτοπούλου, *Η επικοινωνία στις οργανώσεις*, ό.π.

7. V. Lynn Meek, «Organizational Culture: Origins and Weaknesses», στο D. McKevitt - A. Lawton (επιμ.), *Public Sector Management. Theory, Critique and Practice*, The Open University-Sage, Λονδίνο 1994, σ. 265-280.

8. G. Morgan, *Οι όψεις της οργάνωσης...*, ό.π.

9. J. Chevallier, *Διοικητική επιστήμη*, μτφρ.: Β. Π. Ανδρουλάκης - Β. Σουλάνδρου, Α. Σάκκουλας, Αθήνα 1993· Κ. Σπανού, *Διοίκηση, πολίτες και δημοκρατία*, Παπαζήσης, Αθήνα 2000.

φορητικής κοινωνικής και εκπαιδευτικής προέλευσής τους, και αφετέρου την καλύτερη προσαρμογή της διοίκησης στο ευρύτερο κοινωνικοοικονομικό περιβάλλον όπου λειτουργεί.<sup>10</sup>

Στα πλαίσια αυτά, μεταξύ των μηχανισμών που συμβάλλουν στην παιδαγωγική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης είναι οι παραγωγικές σχολές εκπαίδευσης υψηλόβαθμων δημόσιων λειτουργών, όπως η γαλλική *Ecole Nationale d'Administration* και το βρετανικό *Civil Service College*. Η σημασία του έργου των εν λόγω σχολών έγκειται στη λειτουργία τους ως μηχανισμών επένδυσης στο ανθρώπινο κεφάλαιο, δεδομένης της σημασίας του ανθρώπινου δυναμικού στον σχεδιασμό, τον προγραμματισμό, την εφαρμογή και την αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών.<sup>11</sup> Ωστόσο, ο βαθμός επίτευξης του στόχου των σχολών εξαρτάται από τη θέση που καταλαμβάνουν στο πλέγμα των σχέσεων μεταξύ κρατικού μηχανισμού και πολιτικού συστήματος. Στην Ελλάδα, το πλέγμα αυτό εμφανίζει μια σειρά παθολογικών χαρακτηριστικών τα οποία εμποδίζουν την αποδοτική και αποτελεσματική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Η απουσία σαφών πλαισίων πρόληψης και επαγγελματικής εξέλιξης των δημόσιων υπαλλήλων, οι πελατειακοί διορισμοί και οι παρεμβάσεις των πολιτικών ελίτ στη διοίκηση, η ύπαρξη υπερβάλλοντος προσωπικού σε πολλούς τομείς και ταυτόχρονα η έλλειψη σε άλλους και η απουσία ουσιαστικής συμβολής των υπαλλήλων στον σχεδιασμό και τη διαμόρφωση δημόσιων πολιτικών, συνιστούν τα παθολογικά στοιχεία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.<sup>12</sup>

Στον πυρήνα του προβλήματος βρίσκεται η ανάπτυξη πελατειακών δικτύων, δηλαδή ανεπίσημων σχέσεων μεταξύ κρατικού μηχανισμού, πολιτικών κομμάτων και εκλογικού σώματος. Τα δίκτυα αυτά λειτουργήσαν ως μορφές εξωθεσμικής πολιτικής ενσωμάτωσης σε χώρες που χαρακτηρίστη-

10. J. Chevallier, *Διοικητική επιστήμη*, ό.π.

11. Βλ. C. Ham - M. Hill, *The policy process in the modern capitalist state*, Harvester Wheatsheaf, Λονδίνο 1993· T. Dye, *Understanding public policy*, Prentice Hall, New Jersey 1998· P. Muller - Y. Surel, *Η ανάλυση των πολιτικών του κράτους*, μτφρ.: Δ. Παπαδοπούλου - Μ. Ψύλλα, Τυπωθήτω, Αθήνα 2002.

12. Α. Μακρυδημήτρης, «Συλλογικές διεκδικήσεις και διοικητικές μεταρρυθμίσεις: όψεις της ελληνικής διοικητικής κουλτούρας», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τχ. 3, Απρίλιος 1994, σ. 135-152· Δ. Β. Παπούλιας, - Χ. Τσούκας, *Κατευθύνσεις για τη μεταρρύθμιση του κράτους*, Καστανιώτης, Αθήνα 1998· Α. Μακρυδημήτρης, *Διοίκηση και κοινωνία. Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα*, Θεμέλιο, Αθήνα 1999· Κ. Σπανού, *Ελληνική διοίκηση και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση*, Παπαζήσης, Αθήνα 2001· Δ. Α. Σωτηρόπουλος, *Η κορυφή του πελατειακού κράτους*, Ποταμός, Αθήνα 2001.

‘καν από καθυστερημένη εκβιομηχάνιση και πρώιμο κοινοβουλευτισμό.<sup>13</sup> Στο πλαίσιο αυτό, η κυριαρχία των σχέσεων πατρωνίας σε όλα τα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης, επηρέασε αρνητικά την ποιοτική και ποσοτική διάσταση της στελέχωσης του κρατικού μηχανισμού και περιόρισε τη δυνατότητα διαμόρφωσης μιας επαγγελματικής κουλτούρας «δημόσιου λειτουργού».<sup>14</sup> Κατ’ επέκταση, παρουσιάστηκαν σημαντικές αδυναμίες στις διαδικασίες σχεδιασμού, εφαρμογής και αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών.<sup>15</sup>

Η ίδρυση της ΕΣΔΔ υπάκουε στην αναγκαιότητα διαμόρφωσης ενός μηχανισμού αξιοκρατικής επιλογής και στελέχωσης των δημοσίων υπηρεσιών με υψηλής εκπαίδευσης ανώτερους υπαλλήλους, διαρρηγνύοντας τον γόρδιο δεσμό των παγιωμένων πελατειακών πρακτικών. Με αυτή την έννοια, το εγχείρημα συνιστούσε μια ριζοσπαστική πρωτοβουλία.

### 3. ΤΟ ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΤΗΣ ΕΘΝΙΚΗΣ ΣΧΟΛΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Η ΕΣΔΔ αποτελεί υπηρεσιακή μονάδα του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης (ΕΚΔΔ), το οποίο ιδρύθηκε με τον Ν.1388/83.<sup>16</sup> Στον ιδρυτικό νόμο, ο χαρακτήρας της Σχολής ορίζεται ως παραγωγικός, με σκοπό την παροχή εκπαίδευσης και τη δημιουργία ικανών στελεχών για τη δημόσια διοίκηση (άρθρο 14 του Ν.1388/83). Ο ιδρυτικός νόμος υπέστη πολλές τροποποιήσεις. Από το 1986 μέχρι το 1998 πέντε νόμοι και δεκαεπτά υπουργικές αποφάσεις ρύθμισαν ή επαναρύθμισαν θέματα της Σχολής και της υπηρεσιακής

13. Ν. Π. Μουζέλης, *Κοινοβουλευτισμός και εκβιομηχάνιση στην ημι-περιφέρεια. Ελλάδα, Βαλκάνια, Λατινική Αμερική*, μτφρ.: Β. Καπετανγιάννης, Θεμέλιο, Αθήνα 1987· Δ. Χαραλάμπης, *Πελατειακές σχέσεις και λαϊκισμός. Η εξωθεσμική συναίνεση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα*, Εξάντας, Αθήνα 1989.

14. Κ. Τσουκαλάς, *Κράτος, κοινωνία, εργασία στη μεταπολεμική Ελλάδα*, Θεμέλιο, Αθήνα 1986· Δ. Α. Σωτηρόπουλος, *Η κορυφή...*, ό.π.

15. Μ. Πετμεζίδου - Α. Τσουλουβής, «Όψεις κρατικού προγραμματισμού στην Ελλάδα: ιστορική συνέχεια και οι επιπτώσεις της κρίσης», στο Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, *Οι λειτουργίες του κράτους σε περίοδο κρίσης. Θεωρία και ελληνική εμπειρία*, Πρακτικά συνεδρίου, Αθήνα 1990, σ. 288-301· Κ. Καιομάτη, *Κοινωνικός σχεδιασμός και αξιολόγηση. Μέθοδοι και πρακτικές*, Gutenberg, Αθήνα 2002· Α. Wood-Ritsatakis, *Unified Social Planning in the Greek Context*, Centre for Planning and Economic Research, Αθήνα 1986.

16. Βλ. αναλυτικά Δ. Β. Παπούλιας - Δ. Α. Σωτηρόπουλος - Χ. Ι. Οικονόμου, *Το εκκρεμές της διοικητικής μεταρρύθμισης*, Ποταμός, Αθήνα 2002, σ. 22-32. Για τη διοικητική εκπαίδευση γενικά βλ. Π. Καρκατσούλης, *Διοικητική μεταρρύθμιση και προεισαγωγική διοικητική εκπαίδευση*, Α. Σάκκουλας, Αθήνα 1998.

τύχης των αποφοίτων της.<sup>17</sup> Παρά τη σταθεροποίηση του θεσμικού πλαισίου χάρη στον νέο Δημοσιοϋπαλληλικό Κώδικα (Ν. 2683/99), μεταξύ των ετών 1999 και 2005, άλλοι επτά νόμοι περιέλαβαν διάφορες τροποποιήσεις του πλαισίου του ΕΚΔΔ και της ΕΣΔΔ.<sup>18</sup> Από αυτές, πιο σημαντική υπήρξε η τροποποίηση με τον Ν. 3200/03 τον Δεκέμβριο του 2003. Αρχικά, το 1983, η ΕΣΔΔ αποτελούνταν από επτά τμήματα.<sup>19</sup> Ωστόσο, στη διάρκεια της λειτουργίας της γνώρισε εκτεταμένη οργανωτική διαφοροποίηση, με την έννοια της προσθαφαίρεσης τμημάτων ή κατευθύνσεων κατάρτισης. Ο ιδρυτικός νόμος επέτρεπε τη μεταβολή του αριθμού και του περιεχομένου των τμημάτων κατάρτισης με απόφαση του Υπουργού Προεδρίας της Κυβέρνησης (σήμερα ΥΠΕΣΔΔΑ), μετά από πρόταση του Δ.Σ. του ΕΚΔΔ.<sup>20</sup> Η πρόβλεψη αυτή κατέστησε το οργανόγραμμα της Σχολής ευμετάβλητο σε αλλαγές, χωρίς γενικότερο σχεδιασμό.

Η Σχολή περιλαμβάνει το Τμήμα Κοινής Φάσης Σπουδών, όπου φοιτούν κατά το πρώτο έτος όλοι οι εισαχθέντες σπουδαστές, καθώς και Τμήματα Εξειδίκευσης. Σήμερα έχουν θεσπιστεί επτά Τμήματα, εν πολλοίς διαφορετικά από τα αρχικά του 1983. Μέχρι την τροποποίηση του Δεκεμβρίου 2003, στο δεύτερο έτος λειτουργούσαν πέντε τέτοια τμήματα, στα οποία είχε καταλήξει η πολυετής διαδικασία εσωτερικής διαφοροποίησης της Σχολής. Τα Τμήματα Εξειδίκευσης ήσαν τα εξής: (α) Γενικής Διοίκησης, (β) Κοινωνικής

17. Δ. Β. Παπούλιας - Δ. Α. Σωτηρόπουλος - Χ. Ι. Οικονόμου, *Το εκκρεμές...*, ό.π., Παράρτημα 2, σ. 163-166.

18. Ν. 2738/99, Ν. 3166/03, Ν. 3196/03, Ν. 3200/03, Ν. 3260/04 και Ν. 3320/05. Οι νόμοι αυτοί δεν αφορούσαν αποκλειστικά τη Σχολή, αλλά περιλάμβαναν καιρικές ρυθμίσεις για αυτήν και ειδικά για τα τμήματά της (εμπορικών ακολούθων, ακολούθων Τύπου), για τους εκπαιδευτές της και για την ανίχνευση των εκπαιδευτικών αναγκών της διοίκησης.

19. Βλ. άρθρο 14, παρ. 4 του Ν.1388/83. Τότε, τα τμήματα της ΕΣΔΔ ήταν τα ακόλουθα: (α) το Τμήμα Διοικητικής Δικαιοσύνης, με σκοπό την κατάρτιση διοικητικών δικαστών και εισαγγεών του Συμβουλίου Επικρατείας· (β) το Τμήμα Διπλωματικής Κατεύθυνσης, με σκοπό την κατάρτιση ακολούθων πρεσβειών και ακολούθων Τύπου· (γ) το Τμήμα Οικονομικής Κατεύθυνσης, με σκοπό την κατάρτιση οικονομικών στελεχών του δημοσίου, καθώς και εμπορικών ακολούθων· (δ) το Τμήμα Γενικής Διοίκησης, με σκοπό τη δημιουργία διοικητικών στελεχών· (ε) το Τμήμα Πολιτιστικής Κατεύθυνσης, με σκοπό την κατάρτιση στελεχών τα οποία θα εργάζονταν για την ανάπτυξη του πολιτιστικού επιπέδου του λαού, τη διαφύλαξη της πολιτιστικής κληρονομιάς και τις πολιτιστικές ανταλλαγές με ξένες χώρες· (στ) το Τμήμα Κοινωνικής Κατεύθυνσης, με σκοπό τη δημιουργία στελεχών για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής· και (ζ) το Τμήμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με σκοπό τη δημιουργία στελεχών για την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

20. Άρθρο 14, παρ. 7 του Ν.1388/83.

Διοίκησης, (γ) Υπαλλήλων Οικονομικών και Εμπορικών Υποθέσεων (πρώην Εμπορικών Ακολούθων), (δ) Περιφερειακής Διοίκησης (πρώην Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Περιφερειακής Ανάπτυξης) και (ε) Ακολούθων Επικοινωνίας (πρώην Τύπου).

Με βάση τον νόμο του Δεκεμβρίου του 2003, προστέθηκαν ο Τμήμα Διαχείρισης Πληροφοριακών Συστημάτων και το Τμήμα Τουριστικής Οικονομίας και Ανάπτυξης, καθώς και μια ολόκληρη νέα, ανεξάρτητη εκπαιδευτική μονάδα, η Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΣΤΑ), με τέσσερα νέα δικά της τμήματα.<sup>21</sup> Μέχρι τα μέσα του 2005, η εν λόγω Σχολή δεν είχε ακόμα δεχθεί σπουδαστές καθώς η προσθήκη μιας νέας δομής, ισοδύναμης με το ΙΝΕΠ (Ινστιτούτο Επιμόρφωσης) και την ΕΣΔΔ, εντός του ΕΚΔΔ, απαιτούσε επιπρόσθετους πόρους, χώρους, προσωπικό και οργάνωση. Σε ό,τι αφορά την ΕΣΔΔ (στην οποία αναφέρεται το παρόν άρθρο), είναι χαρακτηριστικό ό,τι το Τμήμα Τουριστικής Οικονομίας και Ανάπτυξης δεν περιλαμβανόταν καν στο σχέδιο νόμου του 2003 ούτε στη σχετική έκθεση της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης προς την Ολομέλεια της Βουλής. Δηλαδή το Τμήμα αυτό ενσωματώθηκε στον νέο νόμο για τη Σχολή (Ν. 3200/03) την τελευταία στιγμή.

Ο μεγάλος αριθμός των νομοθετικών παρεμβάσεων και των οργανωτικών αλλαγών του ΕΚΔΔ και της ΕΣΔΔ, οι οποίες έλαβαν χώρα μεταξύ 1986 και 2005, υποδηλώνει έμμεσα μια πιθανή σύγχυση και ασάφεια εκ μέρους της πολιτείας για τον ρόλο της Σχολής. Υποδηλώνει επίσης πιθανές συγκρούσεις και αντιδράσεις ως προς τη θέση της ΕΣΔΔ στο ευρύτερο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης. Προς τη διαπίστωση αυτή συνηγορούν τόσο η έλλειψη «οργανισμού» του ΕΚΔΔ, ο οποίος τελικά θεσπίστηκε το Σεπτέμβριο του 2004,<sup>22</sup> όσο και η απουσία, μέχρι το 2000, ενός σταθερού κανονισμού λειτουργίας της ΕΣΔΔ, με αποτέλεσμα να μην υπάρχει ένα συγκεκριμένο πλαίσιο κατανομής στόχων και αρμοδιοτήτων μεταξύ των οργάνων της.

Σύμφωνα με τον Κανονισμό (που θεσπίστηκε το 2000), σκοπός της Σχολής είναι η παραγωγή στελεχών ταχείας εξέλιξης και υψηλών προδιαγραφών, με ικανότητες σχεδιασμού και διαχείρισης πολιτικών πόρων, σε τομείς αιχμής και με ειδικεύσεις που να συμβάλλουν στον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης και στην υψηλής ποιότητας εκπροσώπηση της χώρας στο εξωτερικό. Στον Κανονισμό υπάρχουν διατάξεις που αφορούν τα όργανα δι-

21. Ν. 3200/03, άρθρα 9 και, ειδικά για την ΕΣΤΑ, άρθρα 14-18.

22. ΠΔ 193/04.

οίκησης, την προετοιμασία και τη διεκπεραίωση του εκπαιδευτικού προγράμματος, το διδακτικό προσωπικό, την αξιολόγηση και την πρακτική εκπαίδευση των σπουδαστών.

Στην Εισηγητική Έκθεση του νόμου για την ίδρυση της ΕΣΔΔ (του έτους 1983) περιγράφονται με συντομία οι στόχοι ενός «συστήματος επαγγελματικής κατάρτισης» οι οποίοι είναι: (α) ο εκδημοκρατισμός της δημόσιας διοίκησης για την καλύτερη αντιμετώπιση του πολίτη· (β) ο εκσυγχρονισμός της, έτσι ώστε να ανταποκρίνεται στις ανάγκες εκσυγχρονισμού και ανάπτυξης της χώρας· (γ) η ενίσχυση της αμεροληψίας της δημόσιας διοίκησης, έτσι ώστε να εξυπηρετεί τη λαϊκή εντολή και όχι κομματικά συμφέροντα, και (δ) η ενίσχυση της κοινωνικής αντιπροσωπευτικότητας και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Οι στόχοι αυτοί επρόκειτο να εκπληρωθούν με βάση την αρχή της μακροπρόθεσμης αλλαγής στην επαγγελματική επάρκεια των νέων στελεχών της δημόσιας διοίκησης, πράγμα που αποτελεί στόχο της ΕΣΔΔ, και την αρχή της άμεσης μορφωτικής και επαγγελματικής βελτίωσης σε όλον τον χώρο της δημόσιας διοίκησης, πράγμα που αποτελεί τον στόχο του ΙΝΕΠ.

Η Εισηγητική Έκθεση του τελευταίου σημαντικού νόμου (Ν. 3200/03), που τροποποίησε το καθεστώς του ΕΚΔΔ και της ΕΣΔΔ (τον Δεκέμβριο του 2003), επαναλαμβάνει τα περί διαρκούς εκπαίδευσης και κατάρτισης και της δημιουργίας στελεχών, αναθέτει όμως επιπλέον στο Κέντρο την αποστολή διενέργειας ερευνών για τη δημόσια διοίκηση, καθώς και την επιμόρφωση των αιρετών οργάνων των ΟΤΑ. Η διεύρυνση του ρόλου του ΕΚΔΔ είναι αξιολογώσιμη. Ωστόσο, δεν το απαλλάσσει από τη στενότερη διοικητική εξάρτησή του από το εποπτεύον υπουργείο (το ΥΠΕΣΔΔΑ), ζήτημα για το οποίο γίνεται λόγος αμέσως παρακάτω.

#### 4. Ο ΠΑΘΟΓΕΝΗΣ ΦΑΥΛΟΣ ΚΥΚΛΟΣ

Οι συχνές τροποποιήσεις του θεσμικού πλαισίου λειτουργίας της ΕΣΔΔ αλλοίωσαν την αρχική της φιλοσοφία και την οργανωσιακή/διοικητική της κουλτούρα και οδήγησαν στην εμφάνιση σοβαρών προβλημάτων των οποίων ο συνεχής, επαναλαμβανόμενος και αλληλοτροφοδοτούμενος χαρακτήρας συνθέτει έναν παθογενή φαύλο κύκλο τριών φάσεων.

Η πρώτη φάση περιλαμβάνει τη διαδικασία εισαγωγής σπουδαστών στη Σχολή. Κύρια διαπίστωση αποτελεί το γεγονός ότι δεν υπάρχει μακροπρόθε-

σμος σχεδιασμός από την πλευρά της πολιτείας για τον επιθυμητό αριθμό νέων υψηλόβαθμων στελεχών που θα εκπαιδεύονται στην ΕΣΔΔ. Πρωταεΰει μάλλον το στοιχείο του τυχαίου ή ευκαιριακού, τόσο ως προς τον συνολικό αριθμό των εισακτέων όσο και ως προς την κατανομή τους στα Τμήματα της Σχολής. Αυτό γίνεται εμφανές από τη συχνή δημιουργία και κατάργηση τμημάτων εξειδίκευσης, υποδηλώνοντας την απουσία μιας σφαιρικής προσέγγισης των ειδικοτήτων νέων υψηλόβαθμων στελεχών που έχει ανάγκη η διοίκηση. Επιπροσθέτως, ο εισαγωγικός διαγωνισμός δεν έχει χρονική σταθερότητα ως προς τη συχνότητα διενέργειάς του, ενώ θυμίζει πανεπιστημιακές εξετάσεις. Μέχρι πρόσφατα, ο διαγωνισμός ευνοούσε έμμεσα και άτυπα πτυχιούχους κυρίως ανθρωπιστικών και δευτερευόντως κοινωνικών επιστημών (πολιτικές επιστήμες, νομικά). Αυτό συνέβαινε λόγω της δυνατότητας των υποψήφιων σπουδαστών να επιλέγουν να εξεταστούν από έναν κύκλο μαθημάτων στα οποία υπερείχαν τα γνωστικά αντικείμενα φιλολογικών και νομικών σχολών. Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια η ΕΣΔΔ έχει προσελκύσει και αποφοίτους φυσικομαθηματικών και πολυτεχνικών σχολών. Ευνοϊκή επίδραση στην ομοιογένεια και στο επίπεδο των νεοεισερχόμενων σπουδαστών φαίνεται να έχει και η εξέταση σε δύο υποχρεωτικά μαθήματα που είναι βασικά για μελλοντικά στελέχη του δημοσίου (οργάνωση και λειτουργία του κράτους, πολιτική οικονομία).

Πάντως, το γενικότερο πρόβλημα της εξαρτημένης λειτουργίας της Σχολής παραμένει. Τόσο ο ορισμός της Κεντρικής Επιτροπής Εξετάσεων όσο και ο αριθμός των εισακτέων και ο προσδιορισμός του χρόνου προκήρυξης καθορίζονται με υπουργικές αποφάσεις. Το γεγονός αυτό υποδηλώνει την ευρεία διοικητική εξάρτηση της ΕΣΔΔ από το ΥΠΕΣΔΔΑ. Ως προς την εισροή στελεχών στη διοίκηση, η Σχολή, διενεργώντας απλώς τις εισαγωγικές εξετάσεις, επιτελεί καθαρά διεκπαιρωτική λειτουργία, δεδομένης και της αδυναμίας του Υπουργείου να εκπληρώσει τον ρόλο του ως επιτελικού οργάνου διοίκησης και άσκησης πολιτικής προσλήψεων προσωπικού. Η αδυναμία αυτή σχετίζεται με τη λειτουργία του πελατειακού κράτους.<sup>23</sup>

Η δεύτερη φάση αναφέρεται στην εκπαιδευτική λειτουργία της ΕΣΔΔ. Αυτή φαίνεται να βασίζεται σε ένα μάλλον θεωρητικό και τυποποιημένο πρόγραμμα σπουδών, ανομοιογενές μίγμα διδασκόντων και μαθήματα που δεν καλύπτουν το σύνολο των αναγκών της δημόσιας διοίκησης (εκτενέστερη παρουσίαση των ζητημάτων αυτών γίνεται στο επόμενο υποκεφάλαιο του

23. Δ.Α. Σωτηρόπουλος, *Η κορυφή...*, ό.π.

άρθρου). Τέλος, η τρίτη φάση σχετίζεται με την ένταξη των αποφοίτων στη δημόσια διοίκηση. Η δημιουργία κωλυμάτων και η απουσία κινήτρων για την ανέλιξη των αποφοίτων αποτελούν δύο σημαντικά μειονεκτήματα τα οποία συζητούνται παρακάτω. Κύρια θέση η οποία υποστηρίζεται στο παρόν άρθρο είναι ότι η εκπαιδευτική διαδικασία και η απορρόφηση των αποφοίτων της Σχολής συνιστούν τους δύο πιο αδύναμους κρίκους της αλυσίδας, δηλαδή του παθογενούς φαύλου κύκλου.

Ο κύκλος αυτός έχει επιπτώσεις που αποδυναμώνουν τη λειτουργία και τις δυνατότητες της ΕΣΔΔ και συνδέεται με ευρύτερα διοικητικά προβλήματα. Η Σχολή αναπτύσσει τη δράση της μέσα στο ευρύτερο πλαίσιο λειτουργίας της διοίκησης, το οποίο δεν δημιουργεί αισιόδοξες προοπτικές για τους σπουδαστές και δεν επιτρέπει την εμπέδωση της μεταρρυθμιστικής διοικητικής κουλτούρας που είναι απαραίτητη σε αυτές τις περιπτώσεις. Το αποτέλεσμα είναι η δημιουργία χάσματος μεταξύ προσδοκιών και πραγματικότητας και η μερική αποτυχία της Σχολής να επιτύχει τους αρχικούς της στόχους.

## 5. ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ ΚΑΙ ΚΟΥΛΤΟΥΡΑ ΤΗΣ ΣΧΟΛΗΣ

Σύμφωνα με τον Κανονισμό Σπουδών της ΕΣΔΔ, η εκπαιδευτική διαδικασία διακρίνεται στην κοινή φάση σπουδών και την ειδική φάση σπουδών κατά τμήμα εξειδίκευσης. Στην ειδική φάση σπουδών πραγματοποιείται και η πρακτική εκπαίδευση των σπουδαστών.<sup>24</sup> Η κοινή φάση σπουδών αποβλέπει στην ανάπτυξη επιτελικών δεξιοτήτων και ικανοτήτων σχεδιασμού και αποσκοπεί στην υποστήριξη των κατευθύνσεων εξειδίκευσης. Στη φάση αυτή εντάσσονται μαθήματα κορμού που αναφέρονται σε γνωστικά αντικείμενα και εργαλεία τα οποία καλλιεργούν τη διοικητική ικανότητα και διευρύνουν το πεδίο προβληματισμού ενός διοικητικού στελέχους. Επιπροσθέτως, οι σπουδαστές παρακολουθούν μαθήματα ξένων γλωσσών και ηλεκτρονικών υπολογιστών. Τα μαθήματα έχουν τη μορφή διαλέξεων και σεμιναρίων, ενώ η αξιολόγηση των σπουδαστών γίνεται με γραπτές εξετάσεις.

Η ειδική φάση σπουδών αναπτύσσεται σε τρεις διαδοχικούς κύκλους εκπαίδευσης: μαθημάτων εξειδίκευσης, σεμιναρίων εξειδίκευσης και εκπόνησης και αξιολόγησης γραπτών εργασιών. Η αξιολόγηση των σπουδαστών συμπληρώνεται από γραπτές και προφορικές εξετάσεις στα μαθήματα εξειδί-

24. Κανονισμός Σπουδών ΕΣΔΔ, Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης, Αθήνα 2000.

κευσης, προφορικές εξετάσεις στα σεμινάρια και την εκπόνηση τελικών εργασιών. Η πρακτική εκπαίδευση των σπουδαστών, αν και αυτό δεν αναφέρεται στον Κανονισμό Σπουδών, στοχεύει στη δημιουργία της πρώτης επικοινωνίας και επαφής με τον πιθανό μελλοντικό χώρο εργασίας καθώς και στην αποκόμιση μιας πρώτης εμπειρίας. Αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της ειδικής φάσης σπουδών.

Η μελέτη και αξιολόγηση του προγράμματος σπουδών της ΕΣΔΔ δεν είναι δυνατή με τρόπο κατηγορηματικό, δεδομένου ότι το ιστορικό του κινήθηκε εξελικτικά ως μια διαρκής προσπάθεια έκφρασης των αρχών που ο νομοθέτης θεσμοθέτησε το 1983. Το πρόγραμμα αντανακλά διαφορετικές αντιλήψεις από περίοδο σε περίοδο, γεγονός το οποίο υποδηλώνει ότι η ΕΣΔΔ λειτουργούσε σε ένα καθεστώς διαρκούς μετασχηματισμού και αλλαγών. Από τις αρχές του 2005, με πρωτοβουλία της ηγεσίας του ΕΚΔΔ και τη συμβολή των συλλόγων αποφοίτων και σπουδαστών της ΕΣΔΔ, έχει ξεκινήσει μια προσπάθεια εκσυγχρονισμού του προγράμματος σπουδών.

Το βασικό ζήτημα το οποίο τίθεται είναι η σχέση του προγράμματος σπουδών με τον πιθανό χώρο εργασίας των σπουδαστών μετά το πέρας της φοίτησής τους στη Σχολή. Τόσο τα μαθήματα της κοινής φάσης σπουδών όσο και τα μαθήματα και τα σεμινάρια εξειδίκευσης των επιμέρους τμημάτων της ειδικής φάσης σπουδών ως μονάδες και ως ενιαίο σύνολο εμφανίζουν μια εικόνα συνοχής στο περιεχόμενό τους. Ωστόσο, δίνουν την αίσθηση προγράμματος μαθημάτων πανεπιστημιακού τμήματος.

Το πρόγραμμα της κοινής φάσης σπουδών δεν έχει μεγάλες διαφορές από τα προγράμματα τμημάτων, π.χ., του Πανεπιστημίου Αθηνών και του Παντείου Πανεπιστημίου από τα οποία προέρχονται αρκετοί σπουδαστές της ΕΣΔΔ. Το ίδιο ισχύει για πολλές από τις φάσεις εξειδίκευσης με εξαίρεση την εξειδίκευση ακολούθων επικοινωνίας (πρώην Τύπου) και εμπορικών ακολούθων. Είναι προφανές ότι υπάρχει διαφορά στην ποιότητα εκπαίδευσης στην ΕΣΔΔ συγκριτικά με τα ΑΕΙ, γιατί στη Σχολή ο αριθμός σπουδαστών είναι μικρός, ο χρόνος που διατίθεται είναι ικανοποιητικός, οι κοινές και ακολούθως οι ειδικές φάσεις σπουδών δημιουργούν άλλη δυναμική. Η διάρθρωση σε εργαστήρια και πολλά άλλα στοιχεία στη ζωή και δράση της Σχολής είναι παράγοντες που τη διαφοροποιούν από το πανεπιστήμιο. Το γεγονός πάντως παραμένει ότι μακροσκοπικά, δίνεται η αίσθηση προγράμματος σπουδών περισσότερο πανεπιστημιακής μόρφωσης και λιγότερο επαγγελματικής-παραγωγικής σχολής. Δηλαδή, πρυτανεύει η πανεπιστημιακή αντί για την επαγγελματική κουλτούρα.

Η ελληνική δημόσια διοίκηση, από την άλλη πλευρά, έχει πολύ κακή οργάνωση και μια πολυπλοκότητα και ρευστότητα που δεν επιτρέπουν την εύκολη αντιστοίχιση διοικητικών καθηκόντων και προγραμμάτων σπουδών. Το τρέχον πρόγραμμα σπουδών της ΕΣΔΔ (του έτους 2004) είναι η προσδευτική κατάληξη προσπαθειών που έγιναν όλα τα προηγούμενα χρόνια<sup>25</sup> επιχειρεί να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις των σύγχρονων τάσεων της κοινωνίας της πληροφορίας και της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Θα μπορούσε να εξελιχθεί ακόμη περισσότερο, αν βελτιωθούν και άλλα χαρακτηριστικά του, τόσο ως προς τα μαθήματα όσο και ως προς άλλες εμπειρίες και παραστάσεις των σπουδαστών.

Μία κατεύθυνση η οποία θα μπορούσε μακροπρόθεσμα να αποδειχθεί χρήσιμη είναι η παρουσίαση και διδασκαλία των γνωστικών αντικειμένων των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, των οικονομοτεχνικών αλλαγών και της οργανωσιακής πολυπλοκότητας, τόσο με νέα ειδικά μαθήματα όσο και ως μέρος των ήδη διδασκομένων μαθημάτων. Μία άλλη κατεύθυνση θα μπορούσε να είναι η διεύρυνση της εμπειρίας και των παραστάσεων των σπουδαστών της Σχολής. Η αναζήτηση τρόπων επικοινωνίας με πολιτικούς, συνδικαλιστές, δημοσιογράφους, επιχειρηματίες, καθώς και πρόσωπα της δημόσιας ζωής, θα μπορούσε να είναι ένα χρήσιμο στοιχείο. Οι κύκλοι διαλέξεων εξωτερικών ομιλητών που έχει εγκαινιάσει η ΕΣΔΔ και η επικοινωνία με εργαζόμενους στη δημόσια διοίκηση αποτελούν θετικά βήματα προς αυτή την κατεύθυνση.

Το πρόγραμμα μαθημάτων θα πρέπει να αποκτήσει δυναμικότερη μορφή. Θα ήταν χρήσιμη η προσθήκη νέων ειδικότερων μαθημάτων νέων τεχνολογιών και ευρωπαϊκών σπουδών με έμφαση σε όλες τις δημόσιες πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Θα πρέπει να αφαιρεθούν μαθήματα τα οποία διδάσκονται έτσι κι αλλιώς στα πανεπιστημιακά τμήματα. Αρκεί να παραμείνουν λίγα τέτοια μαθήματα κορμού, απαραίτητα για την ομογενοποίηση του σώματος των νεοεισερχόμενων σπουδαστών (π.χ., δημόσιο δίκαιο, στατιστική, κ.ά.). Όλα αυτά πρέπει να συνοδεύονται από μέτρα για την προσέλευση στην ΕΣΔΔ σπουδαστών που να ανταποκρίνονται στις ανάγκες της δημόσιας διοίκησης. Προς την κατεύθυνση αυτή κρίνονται θετικές οι αλλαγές στο τελευταίο ανασχεδιασμένο πρόγραμμα σπουδών (του 2004) και στα υπό εξέταση μαθήματα του εισαγωγικού διαγωνισμού.

Εκτός από τα διδασκόμενα μαθήματα, η βελτίωση ενός προγράμματος

25. Βλ. προγράμματα σπουδών της ΕΣΔΔ των ετών 1995, 1997, 2000, 2002 και 2004.

σπουδών πρέπει να λαμβάνει υπόψη και τα πρόσωπα που καλούνται να διδάξουν αυτά τα μαθήματα. Στην περίπτωση της ΕΣΔΔ, φαίνεται ότι η σχέση μαθήματα-διδάσκοντες δεν είναι η καλύτερη δυνατή. Γι' αυτό, ίσως θα ήταν καλύτερο να κάνουμε λόγο για πρόγραμμα μαθημάτων, παρά για πρόγραμμα σπουδών το οποίο είναι κάτι περισσότερο σύνθετο και πολύπλοκο. Βασικές αδυναμίες είναι η άνιση κατανομή οργάνωσης, μαθημάτων και διδασκόντων μεταξύ των τμημάτων ειδίκευσης, το πλήθος των πανεπιστημιακών καθηγητών από τμήματα θεωρητικών επιστημών και η καταστρατήγηση της δόκιμης αναλογίας 1:1:1 μεταξύ πανεπιστημιακών, στελεχών του δημόσιου και στελεχών του ιδιωτικού τομέα που θα έπρεπε να διδάσκουν στη Σχολή. Φυσικά κάτι τέτοιο θα προϋπέθετε βελτίωση των αμοιβών των διδασκόντων, οι οποίες είναι χαμηλές και παρέχονται με απρόβλεπτες καθυστερήσεις.

Η υλοποίηση και η εφαρμογή του προγράμματος σπουδών της ΕΣΔΔ επιβαρύνονται από την ύπαρξη του παθογενούς φαύλου κύκλου που παρουσιάσαμε στο προηγούμενο τμήμα του άρθρου μας. Το κλίμα και η κουλτούρα που χρειάζεται να εμπνέουν ένα φιλόδοξο πρόγραμμα μαθημάτων σε ένα περιβάλλον όπου κυκλοφορούν φιλόδοξα επιτελικά υποψήφια στελέχη, υπονομεύονται από την ύπαρξη του κύκλου αυτού, με αρνητικές συνέπειες στην κατάρτιση του προγράμματος και την επιλογή των καθηγητών.<sup>26</sup>

## 6. ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ ΤΩΝ ΑΠΟΦΟΙΤΩΝ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Ο ιδρυτικός νόμος της ΕΣΔΔ (Ν. 1388/1983) προέβλεπε την ένταξη των αποφοίτων της σε προσωποπαγείς θέσεις στον Α' βαθμό του οικείου κλάδου. Ωστόσο, σειρά μεταγενέστερων νόμων και υπουργικών αποφάσεων εξειδίκευσε και μετέβαλε το υπηρεσιακό καθεστώς των νεοδιοριζόμενων αποφοίτων.<sup>27</sup> Ειδικότερα, σήμερα προβλέπεται η ένταξη των αποφοίτων σε προσωποπαγείς θέσεις στον Β' βαθμό. Κατόπιν, προάγονται στον Α' βαθμό ως εξής: οι μεν αριστούχοι της Σχολής μετά την πάροδο τριετίας, οι δε απλώς «επιτυχώς αποφοιτήσαντες» μετά την πάροδο πενταετίας. Οι «απλώς φοιτήσαντες» διορίζονται σε οργανικές θέσεις του δημοσίου και, όταν αυτές δεν υπάρχουν, σε προσωποπαγείς θέσεις ΠΕ ή ΤΕ για τις οποίες έχουν αντίστοιχο

26. Δ. Α. Σωτηρόπουλος, «Η άδοξη...», *ό.π.*

27. Το σημερινό καθεστώς διέπεται από τον Ν. 2527/97 σε συνδυασμό με τον Ν. 2738/99 (άρθρο 19 παρ. 3) και –ειδικά για την ΕΣΤΑ– τον νέο νόμο 3200/03 (άρθρο 17 και άρθρο 24 παρ. 9).

πτυχίου βασικών σπουδών. Η εξέλιξή τους στην υπηρεσία ρυθμίζεται από τις γενικές διατάξεις που ισχύουν για όλους τους δημόσιους υπαλλήλους και όχι από τις ειδικές διατάξεις που ισχύουν για τους αριστούχους και τους επιτυχώς αποφοιτήσαντες.

Το θεσμικό πλαίσιο προβλέπει ότι το 20% των κενών θέσεων προϊσταμένων τμήματος και το 10% των κενών θέσεων προϊσταμένων διεύθυνσης καλύπτεται υποχρεωτικά από απόφοιτους της Σχολής, εφόσον υπάρχει στην υπηρεσία επαρκής αριθμός αποφοίτων που συγκεντρώνει τις απαιτούμενες για τις θέσεις αυτές προϋποθέσεις.<sup>28</sup> Η τοποθέτηση των αποφοίτων σε υπουργεία και δημόσιες υπηρεσίες γίνεται με απόφαση του εκάστοτε Υπουργού ΕΣΔΔΑ, ανάλογα με το τμήμα εξειδίκευσης από το οποίο αποφοίτησαν.<sup>29</sup> Η κατανομή των αποφοίτων στα υπουργεία δεν ακολουθεί κάποιο σχέδιο ή πρόγραμμα. Η τελική κατάληξη των αποφοίτων σε συγκεκριμένες υπηρεσίες δεν επηρεάζεται καθόλου από τη Σχολή ούτε, από τους ίδιους. Είναι μάλλον θέμα συγκυριών στο εσωτερικό της υπηρεσίας στην οποία αρχικά διορίζονται από τον υπουργό ΕΣΔΔΑ.

Η άτυπη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, δηλαδή ο συσχετισμός δυνάμεων και δημοσιοϋπαλληλικών συμφερόντων στο εσωτερικό κάθε δημόσιας υπηρεσίας, φαίνεται να λειτούργησε αποτρεπτικά στην προσπάθεια δημιουργίας ενός ευέλικτου σώματος ανώτερων υπαλλήλων που θα λειτουργούσε ως καταλύτης αλλαγών στη διοίκηση. Στις συννηθέστερες εκδηλώσεις της κατά καιρούς δυσμενούς μεταχείρισης των αποφοίτων της Σχολής από τη διοίκηση περιλαμβάνονται: (α) η μη εφαρμογή σημαντικών διατάξεων των νόμων που διέπουν το υπηρεσιακό καθεστώς των αποφοίτων της Σχολής· (β) η μικρή βαθμολογική και μισθολογική υπεροχή των αποφοίτων της Σχολής έναντι άλλων ανώτερων δημόσιων υπαλλήλων· (γ) η στασιμότητα της υπηρεσιακής εξέλιξής τους· (δ) η αποθάρρυνση των αποφοίτων στην αρχή της σταδιοδρομίας τους και η συνακόλουθη έλλειψη υποκίνησης («motivation») για προσφορά στη δημόσια διοίκηση· (ε) η παρακμή του κύρους του πτυχίου της ΕΣΔΔ και της φοίτησης σε αυτήν ως επαγγελματικής διεξόδου· και (στ) σε ορισμένες περιπτώσεις, η έναρξη δικαστικών αγώνων των αποφοίτων κατά των υπηρεσιών στις οποίες ανήκουν (π.χ. μηνύσεις κατά μελών των υπηρεσιακών συμβουλίων που δεν τους υποβάλλουν

28. Άρθρο 12 του Ν. 2527/97.

29. Ν. 1388/83 άρθρο 22, Ν. 1810/88 και Ν. 2738/99 άρθρο 19. Για το (πρώην) Τμήμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Περιφερειακής Ανάπτυξης ισχύει ρύθμιση του Ν. 3200/03 (άρθρο 17 και άρθρο 24 παρ. 9).

σε κρίση, τους παραλείπουν ή τους κρίνουν δυσμενώς). Τέλος, παρατηρούνται τάσεις φυγής ορισμένων αποφοίτων από τις θέσεις του αρχικού διορισμού τους, με απόσπαση σε άλλες υπηρεσίες.

Η δυσμενής μεταχείριση των αποφοίτων και η μη εκπλήρωση των αρχικών στόχων της Σχολής εξηγούνται εν μέρει μόνον από τις τυχόν ατέλειες του παλαιότερου θεσμικού πλαισίου λειτουργίας της.<sup>30</sup> Το πρόβλημα δεν είναι τόσο τυπικό ή θεσμικό όσο άτυπο και άπτεται του συσχετισμού δυνάμεων μεταξύ διάφορων κατηγοριών δημόσιων υπαλλήλων στο εσωτερικό των δημόσιων υπηρεσιών, της κυμαινόμενης πολιτικής βούλησης για την τύχη της Σχολής και των αποφοίτων της και της ελληνικής διοικητικής κουλτούρας. Πιο συγκεκριμένα, οι κυριότερες αιτίες της μέχρι στιγμής αποτυχίας ουσιαστικής αφομοίωσης των αποφοίτων της ΕΣΔΔ από τη διοίκηση είναι: (α) η αντίσταση μεγάλων μερίδων δημόσιων υπαλλήλων που δεν προέρχονται από τη Σχολή στην προοπτική υποσκελισμού τους από τους αποφοίτους της· (β) η έλλειψη διαρκούς και σταθερής σε ένταση πολιτικής βούλησης για τη σύσταση των αποφοίτων σε σώμα διϋπουργικών υπαλλήλων, και (γ) η επικράτηση συγκεκριμένης κουλτούρας στις δημόσιες υπηρεσίες, η οποία υπονομεύει και αμφισβητεί αργότερα την πιθανότητα αντικειμενικής συγκριτικής αξιολόγησης των υπαλλήλων από συναδέλφους τους ή πολιτικούς προϊσταμένους τους ή εν τέλει από οποιοδήποτε διοικητικό όργανο.

Είναι συχνό το φαινόμενο κατά τις υπηρεσιακές κρίσεις να μη γίνεται καμία ουσιαστική σύγκριση μεταξύ των υποψήφιων για θέσεις προϊσταμένων. Την κατάσταση μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1990, αποτυπώνει ο Πίνακας, όπου φαίνεται η υπηρεσιακή μεταχείριση των αποφοίτων της Σχολής. Συνοψίζοντας, φαίνεται ότι η πολιτεία αδυνατεί να εξασφαλίσει την ομαλή ροή των αποφοίτων από την ΕΣΔΔ προς τη δημόσια διοίκηση.

Συνοπτικά, η ΕΣΔΔ κατέχει αδύναμη θέση στο ελληνικό διοικητικό σύστημα. Αυτό φαίνεται από τις παλινδρομήσεις της άποψης της πολιτείας για τον ρόλο της Σχολής. Η κατάσταση αυτή προσδιορίζεται σε μεγάλο βαθμό από τη διαλεκτική σχέση που έχει αναπτυχθεί μεταξύ των δύο πιο αδύναμων κρίκων του παθογενούς φαύλου κύκλου που αναφέραμε παραπάνω, δηλαδή του προγράμματος μαθημάτων και της ενσωμάτωσης των αποφοίτων της ΕΣΔΔ στη δημόσια διοίκηση.

Η ΕΣΔΔ κινείται στο φάσμα που ορίζεται από δύο ακραία σημεία: «ακα-

30. Ιδρυτικός νόμος Ν. 1388/83 και μερικές τροποποιήσεις του με τους Ν. 1810/88, Ν. 1943/91, Ν. 2527/97, Ν. 2683/99 και Ν. 2738/99.

## ΠΙΝΑΚΑΣ

*Ποσοστιαία αναλογία των αποφοίτων της ΕΣΔΔ που έχουν επιλεγεί για θέσεις προϊσταμένων τμημάτων ή διευθύνσεων μεταξύ όσων αποφοίτων είχαν δικαίωμα να κριθούν για τέτοιες θέσεις σε υπουργεία και άλλες δημόσιες υπηρεσίες μέχρι το 1998.*

Υπουργεία και δ. υπηρεσίες	Υποψήφιοι	Επιλεγέντες	Αναλογία
Υπ. Γεωργίας	1	1	100,0%
Υπ. Μεταφορών και Επικοινωνιών	3	3	100,0%
Υπ. Υγείας και Πρόνοιας	1	1	100,0%
Γενική Γραμματεία Αθλητισμού	1	1	100,0%
Ταχυδρομικό Ταμιευτήριο	1	1	100,0%
Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας	2	2	100,0%
Υπ. Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων	4	3	75,0%
Υπ. Ανάπτυξης	8	4	50,0%
Υπ. Τύπου	4	2	50,0%
Υπ. Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης	43	10	23,3%
Υπ. Εθνικής Οικονομίας	8	1	12,3%
Υπ. Εθνικής Άμυνας	1	0	0,0%
Υπ. Εξωτερικών	2	0	0,0%
Υπ. Οικονομικών	12	0	0,0%
Υπ. Περιβάλλοντος και Δημοσίων Έργων	6	0	0,0%
Υπ. Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων	1	0	0,0%
Υπ. Δικαιοσύνης	5	0	0,0%
Υπ. Πολιτισμού	12	0	0,0%
Υπ. Εμπορικής Ναυτιλίας	1	0	0,0%
<b>Σύνολο</b>	<b>116</b>	<b>29</b>	<b>25,0%</b>

Σημείωση: Τα στοιχεία για το υπουργείο Ανάπτυξης και το υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας δεν είναι επιβεβαιωμένα. Δεν συμπεριλαμβάνονται οι εμπορικοί ακόλουθοι και οι μορφωτικοί ακόλουθοι. Στο υπουργείο Δημόσιας Τάξης δεν είχε τοποθετηθεί κανένας απόφοιτος.

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από καταγραφή του ΥΠΕΣΔΔΑ, δημοσιευμένα στο δελτίο *Ρηξι-κέλευθο* της Ένωσης Αποφοίτων της ΕΣΔΔ, τχ. 6, Ιανουάριος-Μάρτιος 1999.

δημαϊκή/μεταπτυχιακή» - «επαγγελματική/παραγωγική» σχολή. Το πρόγραμμα σπουδών ανταποκρίνεται περισσότερο στις ανάγκες ακαδημαϊκής εκπαίδευσης και λιγότερο σε αυτές της επαγγελματικής κατάρτισης. Η συμμετοχή των σπουδαστών στην εκτέλεση του προγράμματος είναι περισσότερο παθητική, ωστόσο τα τελευταία χρόνια έχουν γίνει προσπάθειες προς ενεργητικό-

τερες μορφές συμμετοχής. Στα θετικά του προγράμματος σπουδών πρέπει να υπολογιστεί η βαρύτητα η οποία αποδίδεται στην εκπόνηση γραπτών εργασιών από τους σπουδαστές. Αντίθετα, στα αρνητικά είναι δυνατό να καταλογιστεί η υπερβολική τυποποίησή του και η απουσία δυνατότητας διδασκαλίας μαθημάτων εκτός προγράμματος, τα οποία όμως προσδίδουν εύρος στην ποιότητα της εκπαιδευτικής διαδικασίας. Η πρακτική εκπαίδευση των σπουδαστών χρήζει περαιτέρω βελτίωσης, ως μια πρώτη ουσιαστική επαφή με την πραγματικότητα της δημόσιας διοίκησης. Το διδακτικό προσωπικό της Σχολής αποτελείται κυρίως από πανεπιστημιακό προσωπικό και στελέχη του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα. Το βασικό πρόβλημα το οποίο αναδύεται σχετίζεται με την απουσία ενεργού συμβατότητας μεταξύ του διδακτικού προσωπικού, των μαθημάτων του προγράμματος σπουδών και της ανταπόκρισης αυτών στις ανάγκες της δημόσιας διοίκησης. Πολλά μαθήματα παραμένουν εντελώς ακαδημαϊκά.

Αυτό αντανακλάται στο στάδιο διορισμού των αποφοίτων της Σχολής. Η τοποθέτησή τους στη δημόσια διοίκηση και η κατανομή τους σε υπουργεία δεν ακολουθεί συγκεκριμένους άξονες με βάση διαδικασίες ανίχνευσης αναγκών και στρατηγικού προγραμματισμού για την ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων. Η επαγγελματική τους σταδιοδρομία αντιμετωπίζει δυσμενή μεταχείριση και προσκόμματα λόγω αντίδρασης των υπόλοιπων δημόσιων υπαλλήλων που δεν είναι απόφοιτοι της Σχολής και της κυρίαρχης νοοτροπίας στον δημόσιο τομέα η οποία αρνείται τη συγκριτική αξιολόγηση των υπαλλήλων για την κατάληψη θέσεων προϊσταμένων.

## 7. ΤΟ ΔΙΠΟΛΟ «ΚΙΝΗΤΡΑ-ΠΡΟΣΔΟΚΙΕΣ» ΚΑΙ Η ΚΟΥΛΤΟΥΡΑ ΤΗΣ ΣΧΟΛΗΣ

Οι συχνές νομοθετικές τροποποιήσεις οδήγησαν, όπως ήδη έχει επισημανθεί, σε σταδιακή φθορά της ιδρυτικής φιλοσοφίας της ΕΣΔΔ. Η φθορά αυτή μπορεί να συνοψισθεί στον παθογενή φαύλο κύκλο που περιγράφηκε. Ο φαύλος κύκλος αποτελεί μια μεταφορά για τα προβλήματα της Σχολής και αντανακλά τη διοικητική κουλτούρα που επικρατεί στη δημόσια διοίκηση και στη Σχολή.

Όλα τα παραπάνω τοποθετούνται στον χώρο της Σχολής με κυρίαρχο στοιχείο τους σπουδαστές και τις σπουδάστριες, λαμβάνουν διαστάσεις που σχετίζονται με τις προοπτικές απορρόφησής τους από τη δημόσια διοίκηση

και δημιουργούν σε ορισμένους από αυτούς αρνητικό κλίμα και αρνητική ψυχολογία. Το διδυμο σχήμα «κίνητρα-προσδοκίες», το οποίο χαρακτηρίζει την ψυχολογία των σπουδαστών οποιασδήποτε σχολής ή γενικότερα των μελών μια σύγχρονης οργάνωσης (υπουργείου, επιχείρησης, σωματείου), παίζει στη συγκεκριμένη περίπτωση καταλυτικό ρόλο. Ειδικά στην ΕΣΔΔ, τα κίνητρα και οι προσδοκίες αποτελούνται από κάποιες αισιόδοξες προοπτικές εργασίας, σε ένα περιβάλλον με ενδιαφέρουσα θεματολογία εργασίας, με συναδέλφους υψηλού επιπέδου, όπου οι σπουδαστές της Σχολής θα εξελίξονται μάλλον ακώλυτα σε διευθυντικές-επιτελικές θέσεις του δημοσίου.

Για τους σπουδαστές, πολύ σύντομα μετά την εγγραφή τους στην ΕΣΔΔ, όλα αυτά μεταβάλλονται σε αρνητικό παράγοντα, ανεξάρτητα από τις θετικές προσπάθειες της εκάστοτε ηγεσίας της Σχολής, για δύο τουλάχιστον λόγους: πρώτον, γιατί το ευρύτερο πλαίσιο και η ατμόσφαιρα αποδιοργάνωσης της δημόσιας διοίκησης δεν δημιουργεί αισιόδοξες προοπτικές σε νέους ανθρώπους, δηλαδή δεν βοηθάει στην ανάπτυξη παραγωγικού κλίματος και στη δημιουργία πνεύματος άμιλλας μεταξύ των σπουδαστών· δεύτερον, γιατί η πορεία εξέλιξης των αποφοίτων της Σχολής μέχρι σήμερα στη διοίκηση είναι γνωστή στους σπουδαστές και ανακυκλώνεται στις συζητήσεις, τροφοδοτώντας το σύστημα με πραγματικές πληροφορίες αλλά και υπερβολές, υπονομεύοντας πάντως την υποκίνηση των σπουδαστών.

Τρεις επιπλέον παράγοντες επηρεάζουν ακόμη περισσότερο το κλίμα και την κουλτούρα που πρέπει να υπάρχουν σε ένα εκπαιδευτικό περιβάλλον νέων ανθρώπων με τόσο σημαντικές προοπτικές, όπως είναι η ανάδειξή τους σε επιτελικές-διευθυντικές θέσεις της διοίκησης. Πρόκειται για παράγοντες που ενισχύουν περαιτέρω τις επιπτώσεις του παθογενούς φαύλου κύκλου. Ο πρώτος σχετίζεται με την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου που αποκτά ο σπουδαστής με την είσοδό του στη Σχολή. Αυτό δημιουργεί μια αίσθηση σιγουριάς στους εισερχόμενους σπουδαστές, πράγμα θετικό εν όψει των τάσεων του παραδοσιακού πελατειακού κράτους. Ωστόσο, το ίδιο γεγονός έχει και αρνητικά αποτελέσματα. Το σημαντικότερο μεταξύ των αρνητικών αποτελεσμάτων είναι ότι οι σπουδαστές αποκτούν την ψυχολογία του δημοσίου υπαλλήλου, όχι όταν ενταχθούν στη διοίκηση αλλά πολύ νωρίτερα, όταν εισέρχονται στη Σχολή. Σε αυτήν την ψυχολογία συμβάλλει και το ότι υπάγονται στον δημοσιοϋπαλληλικό κώδικα και αμείβονται ως δημόσιοι υπάλληλοι αμέσως, από την εισαγωγή τους στη Σχολή, ενώ οι κάποιες καθυστερήσεις στην καταβολή των μισθών τους προφανώς δεν συμβάλλουν στην υποκίνησή τους.

Ο δεύτερος παράγοντας σχετίζεται με τις προοπτικές τοποθέτησης των αποφοίτων στη δημόσια διοίκηση αμέσως μετά το πέρας των σπουδών τους. Παρά τη μέριμνα της εκάστοτε ηγεσίας της ΕΣΔΔ, οι διαδικασίες τοποθέτησης σε διάφορες υπηρεσίες δεν ήταν ποτέ καλά οργανωμένες και ευκρινείς, με αποτέλεσμα οι σπουδαστές να ασχολούνται από τη στιγμή της εισόδου τους στη Σχολή και με αυτό το ζήτημα. Ο τρίτος παράγοντας σχετίζεται με την ποιότητα και τη σύνθεση του σώματος των σπουδαστών. Για πολλά χρόνια μεγάλο μέρος τους προέρχονταν και εξακολουθούν να προέρχονται από τμήματα ΑΕΙ θεωρητικής και ανθρωπιστικής κατεύθυνσης. Οι πτυχιούχοι τέτοιων τμημάτων έχουν σημαντική δυσκολία να απορροφήσουν οικονομικά και άλλα τεχνικά γνωστικά αντικείμενα (π.χ., πληροφορική, στατιστική), δημιουργώντας την εντύπωση ότι ορισμένοι σπουδαστές της ΕΣΔΔ δεν είναι οι καταλληλότεροι άνθρωποι για μια σύγχρονη διοίκηση που είναι πλέον εξαναγκασμένη να προσαρμοστεί στο πλαίσιο των νέων τεχνολογιών και της διεθνούς οικονομίας. Το αποτέλεσμα όλων αυτών των παραγόντων είναι η δημιουργία ενός χάσματος μεταξύ προσδοκίων και πραγματικότητας και η μετατροπή της αρχικής αισιοδοξίας των σπουδαστών σε πεσιμιστική διάθεση.

## 8. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Οι αρχικοί στόχοι της ΕΣΔΔ φαίνεται ότι δεν έχουν επιτευχθεί. Ως προς τον στόχο δημιουργίας νέου σώματος ανώτερων δημόσιων υπαλλήλων, η Σχολή αποτέλεσε μάλλον συνέχεια παρά τομή στην αναπαραγωγή ανώτερων υπαλλήλων: μέχρι πρόσφατα, οι εισαγόμενοι σπουδαστές προέρχονταν από νομικές σχολές ή σχολές ανθρωπιστικών σπουδών, πράγμα που ως προς το προφίλ ενός σώματος σύγχρονων «μάντζερς» του δημοσίου, αποτελούσε μάλλον οπισθοδρόμηση. Σε σχέση με τη λειτουργία της Σχολής ως καταλύτη αλλαγών στη δημόσια διοίκηση, γρήγορα φάνηκε ότι υπήρχαν ισχυρές αντιστάσεις από την ίδια τη διοίκηση, ενώ ταυτόχρονα η πολιτική υποστήριξη προς τη Σχολή δεν υπήρξε επαρκής και σταθερή. Εκτός από αυτές τις προφανείς οργανικές αδυναμίες, η Σχολή είδε το αρχικό της κύρος –το συμβολικό κεφάλαιο με το οποίο είχε προικοδοτηθεί με διακομματική, πολιτική συναίνεση– να φθίνει σταδιακά. Έχασε την αίγλη που ασκούσε σε μερίδα αποφοίτων των πανεπιστημίων που θα ήθελαν να σταδιοδρομήσουν στη δημόσια διοίκηση, όταν διαπιστώθηκε ότι οι πρώτοι απόφοιτοι της Σχολής δεν είχαν την υπηρεσιακή εξέλιξη την οποία προσδοκούσαν. Όμως, το έργο και η

αποτελεσματικότητα της Σχολής επηρεάζονται από την τύχη των αποφοίτων. Σε όποιον βαθμό οι απόφοιτοί της δεν αξιοποιούνται, στον ίδιο βαθμό μειώνεται αναλογικά και η αξία της. Η Σχολή γενικά δεν έχει αποκτήσει σταθερή αποδοχή στο εσωτερικό των δημόσιων υπηρεσιών, δεν έχει «νομιμοποιηθεί» στο δημοσιοϋπαλληλικό σώμα, ενώ η νομιμοποίησή της και στο επίπεδο της πολιτικής ηγεσίας είναι αμφίβολη.

Η ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης και των προβλημάτων που αντιμετωπίζει η ΕΣΔΔ καθιστά επιτακτική μια ολοκληρωμένη θεσμική μεταρρυθμιστική παρέμβαση, έτσι ώστε η Σχολή να ανταποκριθεί στους ιδρυτικούς της στόχους. Η διαπίστωση αυτή, σε ένα ευρύτερο θεωρητικό πλαίσιο, θέτει το ερώτημα για το πότε και πώς διαμορφώνεται μια αποτελεσματική οργανωσιακή κουλτούρα. Αν θεωρήσουμε την οργανωσιακή κουλτούρα ως μια διαδικασία διενέργειας και κοινωνικής κατασκευής της πραγματικότητας, ως μια προσπάθεια δημιουργίας κοινά αποδεκτών νοημάτων τα οποία εσωτερικεύονται και νομιμοποιούν τη λειτουργία της οργάνωσης, τότε η οργανωσιακή/διοικητική κουλτούρα λαμβάνει μια ολογραφική υφή με την έννοια της καταγραφής των χαρακτηριστικών του όλου στα επιμέρους μέρη.<sup>31</sup> Συνεπώς, η δημιουργία, η διατήρηση, η ανάπτυξη και η αλλαγή της σχετίζεται με τους ενδογενείς και εξωγενείς όρους συγκρότησής της, καθώς και με την αλληλεπίδραση αυτών μεταξύ τους.

Σε πρακτικό επίπεδο, αυτό σημαίνει ότι η αλλαγή της υφιστάμενης κατάστασης σε σχέση με τη λειτουργία της ΕΣΔΔ και η διάρρηξη του αυτοτροφοδοτούμενου παθογενούς φαύλου κύκλου προϋποθέτει παρεμβάσεις σε πολλαπλά επίπεδα, τόσο στο εσωτερικό της Σχολής όσο και στο ευρύτερο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης. Θεωρητικά, ένα τέτοιο εγχείρημα εμφανίζει σημαντικές δυσκολίες λόγω της πολυπλοκότητας και των συγκρούσεων που οφείλονται (α) στον μεγάλο αριθμό των εμπλεκόμενων και των ειδικών ενδιαφερόντων και στοχεύσεων που έχει ο καθένας από αυτούς, καθώς και (β) στη μορφή και το περιεχόμενο των προς αντιμετώπιση ζητημάτων, με τους ορισμούς που δίνονται στα ζητήματα αυτά και τις κατευθύνσεις που επιλέγονται προς επίλυσή τους. Οι δύο αυτοί άξονες δυσκολιών, συνδυαζόμενοι με τη διάσταση του χρόνου, προσδίδουν στις αλλαγές τη μορφή κινούμενων στόχων, οι οποίοι μάλιστα στόχοι διαρκώς μεταβάλλονται.

Στα πλαίσια αυτά, ένα ολοκληρωμένο πλέγμα παρέμβασης για τη μεταρρύθμιση της ΕΣΔΔ και – μακροπρόθεσμα – της δημόσιας διοίκησης θα πρέ-

31. Βλ. G. Morgan *Οι όψεις της οργάνωσης...*, ό.π.

πει να ακολουθήσει τρεις βασικές κατευθύνσεις: (α) ένταξη της λειτουργίας της Σχολής σε μια ευρύτερη διαδικασία ανανέωσης της δημόσιας διοίκησης· (β) αναδιάρθρωση της Σχολής σε όλη την έκταση της διαδικασίας, δηλαδή και των εισαγωγικών εξετάσεων και του εκπαιδευτικού προγράμματος και της πορείας και εξέλιξης των αποφοίτων στη δημόσια διοίκηση και (γ) αυτονομία της Σχολής και «προϊκοδοτήσή» της με ηγεσία με μεγάλες ικανότητες, εμπειρία και κύρος. Η εν λόγω παρέμβαση δεν έχει γίνει ακόμη. Η διοικητική μεταρρύθμιση προφανώς απαιτεί ένα άλλο επίπεδο πολιτικής βούλησης και ευρύτερης κοινωνικής συναίνεσης.