



**ΚΕΙΜΕΝΟ ΓΝΩΜΗΣ ΤΟΥ Δ.Ε.Ε.
ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ
ΔΗΜΟΣΙΩΝ & ΔΗΜΟΤΙΚΩΝ
ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ**

Επιμέλεια σύνταξης κειμένου :

Ασπρίδης Μ. Γεώργιος

Ρωσσίδης Ιωάννης

Φαλάρας Ευάγγελος

Αθήνα – Λάρισα- Κατερίνη, Ιούλιος 2014

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

1.	Πρόλογος	3
2.	Εισαγωγικά	4
3.	Η αξιολόγηση του ανθρώπινου δυναμικού σύμφωνα με το Π.Δ. 318/1992	6
4.	Συνοπτική παρουσίαση του Ν. 4250/2014	10
5.	Κριτική του Κεφαλαίου Γ΄ για την αξιολόγηση του ανθρώπινου δυναμικού	16
6.	Προτάσεις για ένα ολοκληρωμένο σύστημα αξιολόγησης	20
7.	Προτεινόμενη βιβλιογραφία	26
	• Θεσμικά κείμενα	28

1. ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Το Διοικητικό Επιμελητήριο Ελλάδος (εφεξής Δ.Ε.Ε.) αποφάσισε, μετά από την υπ' αρ. 468/12-5-2014 πρόσκληση της Εκτελεστικής Επιτροπής της Π.Ο.Ε. – Ο.Τ.Α., να γνωμοδοτήσει επί των διατάξεων του Ν. 4250/2014, για την αξιολόγηση των Δημοσίων Υπαλλήλων.

Το Δ.Σ. του Δ.Ε.Ε. συνέστησε Επιτροπή Εργασίας (εφεξής Επιτροπή) αποτελούμενη από τους κκ :

- **Γεώργιο Ασπρίδη** (Επίκουρος Καθηγητής, Τμήμας Διοίκησης Επιχειρήσεων, Τ.Ε.Ι. Θεσσαλίας, συντονιστής της ομάδας εργασίας),
- **Ιωάννη Ρωσσίδα** (PhD, MSc, MBA, BA, στέλεχος του υπουργείου Οικονομικών) και
- **Ευάγγελο Φαλάρα** (Πολιτικός Επιστήμονας, MSc στις Δημόσιες Πολιτικές).

Η Επιτροπή ολοκλήρωσε τις εργασίες της εντός 30 ημερών, από τη στιγμή που συγκροτήθηκε, διαμόρφωσε την Έκθεση και την κατέθεσε στην Εκτελεστική Επιτροπή της Π.Ο.Ε. – Ο.Τ.Α. στις αρχές Ιουλίου 2014.

Στο πρώτο κεφάλαιο παρουσιάζεται σύντομα το προηγούμενο σύστημα αξιολόγησης, σύμφωνα με το Π.Δ. 318/1992. Στη συνέχεια ακολουθεί η συνοπτική παρουσίαση του Γ' κεφαλαίου του Ν. 4250/2014 που αφορά στην αξιολόγηση του ανθρώπινου δυναμικού των δημοσίων υπηρεσιών, αλλά και η κριτική αξιολόγηση αυτών. Στο επόμενο κεφάλαιο παρουσιάζεται η πρόταση για ένα ολοκληρωμένο σύστημα αξιολόγησης των δημοσίων και δημοτικών υπαλλήλων. Η μελέτη ολοκληρώνεται με την παράθεση της σχετικής βιβλιογραφίας, που τεκμηριώνει τις απόψεις της ομάδας μελέτης.

2. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ

Έχει γίνει πλέον ευρέως αποδεκτό ότι ο δημόσιος τομέας προκειμένου να λειτουργήσει αποτελεσματικά, στη σύγχρονη παγκοσμιοποιημένη κοινωνία, πρέπει να αναπροσαρμόσει τον τρόπο που ενεργεί. Η εφαρμογή των εξελιγμένων διοικητικών θεωριών του Νέου Δημοσίου *Management*, της Δημόσιας Διακυβέρνησης και των βέλτιστων πρακτικών διοίκησης του ιδιωτικού τομέα, τα οποία πρεσβεύουν σε μεγάλο βαθμό μια επιχειρησιακή αντίληψη (κατά τα πρότυπα του ιδιωτικού τομέα) οριοθετούν τη μετάβαση από τη γραφειοκρατική δημόσια διοίκηση σε ένα αποτελεσματικό, ευέλικτο και εξωστρεφές δημόσιο *management* (Boyle, 2006). Προκειμένου να γίνει εφικτή η επερχόμενη διοικητική αλλαγή, κατέστη σαφές ότι θα ήταν εξαιρετικά χρήσιμο, να εφαρμοσθεί ένα αποτελεσματικό σύστημα μέτρησης και διοίκησης της απόδοσης (Pidd, 2012). Η δράση του δημοσίου τομέα, λόγω της πολυδιάστατης αποστολής του (κοινωνική, πολιτική, οικονομική ανάπτυξη και άλλα) δεν μπορεί να αποδοθεί αποκλειστικά σε χρηματικούς όρους και σύμφωνα με τις επιταγές του Συντάγματος. Συνεπώς, η καταγραφή και η ανάλυση της διοικητικής απόδοσης, καθίσταται απαραίτητη, αποσκοπώντας στη συνεχόμενη βελτίωση του υφιστάμενου επιπέδου υπηρεσιών αλλά και των δεξιοτήτων των υπαλλήλων (Behn, 2003).

Παρά το γεγονός ότι η μέτρηση και η διοίκηση της αποδοτικότητας, αποτελεί ζήτημα κυρίως τεχνικού χαρακτήρα, η λογική της θεμελίωσης της, περιλαμβάνει τη διάθεση για αύξηση της αποτελεσματικότητας και βελτίωσης της ποιοτικής διεκπεραίωσης των ανατιθέμενων αρμοδιοτήτων. Η ιδέα της έξυπνης διοίκησης και του ευφυούς κράτους, αντιπαρατίθεται προς την παραδοσιακή, στατική και δυσλειτουργική δημόσια διαχείριση, αναδεικνύοντας τη δυνατότητα της διοίκησης να μαθαίνει έγκαιρα, να μετρά με ακρίβεια, να αξιολογεί αντικειμενικά, να εντοπίζει αποκλίσεις από τις απαιτούμενες προδιαγραφές και να προχωράει σε επιτυχή διόρθωση των ελαττωματικών διαδικασιών. Τα συστήματα διοίκησης και μέτρησης της απόδοσης, θα πρέπει να αναλαμβάνουν τη χαρτογράφηση της αποστολής και των στόχων των οργανισμών συνεπικουρώντας παράλληλα στην ορθή εκτέλεση του συνόλου των λειτουργιών της διοίκησης.

Στην περίπτωση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, μια εκ των βασικότερων παθογενειών που υπονομεύει τη λειτουργία του δημόσιου τομέα, συνίσταται στη

χαμηλή παραγωγικότητα του ανθρώπινου δυναμικού. Κατάσταση η οποία σε μεγάλο βαθμό οφείλεται στην απουσία συγκεκριμένου πλαισίου αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων. Η προκύπτουσα ανάγκη οδήγησε στην προσπάθεια διαμόρφωσης νομοθετικού πλαισίου το οποίο θα είχε ως στόχο την αύξηση της παραγωγικότητας του ανθρώπινου δυναμικού δια της εφαρμογής μεθόδων αξιολόγησης της απόδοσης των υπαλλήλων.

Στην παρούσα μελέτη, θα επικεντρωθούμε στην ανάλυση και επεξεργασία των πρόσφατων μεταρρυθμιστικών εγχειρημάτων αναφορικά με την αξιολόγηση των δημόσιων υπαλλήλων (και ειδικά των δημοτικών υπαλλήλων) ενώ παράλληλα θα επιχειρήσουμε την ανάπτυξη νέων πολιτικών και μεθόδων αξιολόγησης του προσωπικού, αποσκοπώντας στην υποστήριξη και στη βελτίωση της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας και ειδικά σε περίοδο οικονομικής κρίσης.

3. Η ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΟ Π.Δ. 318/1992

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 54 του Ν.1943/1991 εκδόθηκε το Π.Δ. 318/1992 με τίτλο «Αξιολόγηση των ουσιαστικών προσόντων του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών -πλην των εκπαιδευτικών λειτουργών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης- και των Ν.Π.Δ.Δ.», επί υπουργίας **Σ. Κούβελα**, το οποίο περιελάμβανε 25 άρθρα. Τα κριτήρια αξιολόγησης που καθιέρωσε το Π.Δ. ήταν συνολικά 16 χωρισμένα σε 5 ομάδες (άρθρο 4) και πιο συγκεκριμένα ήταν η γνώση του αντικειμένου, το ενδιαφέρον και η δημιουργικότητα, οι υπηρεσιακές σχέσεις και η συμπεριφορά, η αποτελεσματικότητα και τέλος οι εξαιρετικές αποδόσεις.

- **Οι κυριότερες μεταρρυθμίσεις που εισήγαγε ήταν :**

i. Η καθιέρωση της αριθμητικής βαθμολογίας από το 1 έως το 10. Με 9 ή 10 βαθμολογούνταν όσοι υπάλληλοι ήταν πάντοτε έτοιμοι να αντιμετωπίσουν απόλυτα, με ταχύτητα και ευστοχία κάθε υπηρεσιακό ζήτημα, χωρίς τη βοήθεια ή διόρθωση ανωτέρου τους. Με 7 ή 8, βαθμολογούνταν οι πολύ καλοί υπάλληλοι. Με 5 ή 6, βαθμολογούνταν οι καλοί υπάλληλοι, που επιδιώκουν σταθερά να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις της υπηρεσίας, αλλά κατά κανόνα χρειάζονται βοήθεια. Με τους βαθμούς 3 ή 4, βαθμολογούνται οι υπάλληλοι, οι οποίοι αποδίδουν κάτω του συνηθισμένου μέτρου. Τέλος, με τους βαθμούς 1 ή 2, βαθμολογούνται οι εντελώς ακατάλληλοι για την υπηρεσία υπάλληλοι.

ii. Με την Υ.Α. ΔΙΔΑΔ-Φ.32-47-1353-19/1/1993 (Φ.Ε.Κ. 8Β'), καθιερώθηκε ο θεσμός της προκαθορισμένης κατανομής. Οριζόταν ότι με τους βαθμούς 9-10, μπορεί να αξιολογείται μέχρι ένας υπάλληλος, με 8-8,9 μέχρι το 45% των υπαλλήλων, από 7-7,9 μέχρι το 30%, από 6-6,9 και 5-5,9 μέχρι το 10% και από 1-4,9 μόνο το 5% των υπαλλήλων κάθε υπηρεσίας. Η ρύθμιση αυτή ήταν σε γενικές γραμμές ορθή, αλλά όφειλε να λειτουργήσει με διαφοροποιήσεις, ώστε να συμβάλλει στον καλύτερο προγραμματισμό των θέσεων εργασίας, διότι δεν είναι δυνατό να είναι μόνο ένας άριστος στον οργανισμό ή των 5% των υπαλλήλων να είναι κακοί. Το ΣτΕ (327/1992) έκρινε κατά πλειοψηφία ότι η διάταξη για την προκαθορισμένη κατανομή ήταν Συνταγματική. Οι μειοψηφήσαντες δικαστές θεώρησαν ότι είναι αντισυνταγματική, διότι αντίκειται στην αρχή της ισότητας και της αξιοκρατίας του

Συντάγματος και ειδικά από τη στιγμή που δεν προσδιόριζε τα κριτήρια για την επιλογή ανάμεσα σε ισάξιους υπαλλήλους.

iii. Καθιερώθηκε, για πρώτη φορά στην ελληνική διοικητική ιστορία, η υποχρεωτική συνέντευξη του αξιολογούμενου από τον προϊστάμενο της διεύθυνσης, με τη συνέντευξη να πραγματοποιείται πριν από τη σύνταξη της έκθεσης. Πιο συγκεκριμένα και σύμφωνα με το άρθρο 10, η συνέντευξη του υπαλλήλου στον πρώτο αξιολογητή πραγματοποιείται κατά την κρίση του [πρώτου] αξιολογητή. Η συνέντευξη είναι υποχρεωτική, όταν τη ζητήσει ο αξιολογούμενος.

iv. Καθιερώθηκε η αυτοαξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων (άρθρο 11), βάση της οποίας ο υπάλληλος δύναται να εκφράσει γνώμη για τον εαυτό του. Η κρίση αυτή δεν επηρεάζει την αξιολόγηση των δύο κριτών. Καθιερώθηκε η στοχοθεσία για πρώτη φορά σε νομοθετικό κείμενο και σε γενικές γραμμές οι στόχοι ήταν αντικειμενικά προσδιορισμένοι. Πιο συγκεκριμένα, στο άρθρο 12 του Π.Δ., καθιερώνεται η στοχοθεσία σε επίπεδο Διεύθυνσης. Το Νοέμβριο κάθε έτους, κάθε Γενικός Διευθυντής ενημερώνει τους προϊσταμένους των διευθύνσεων που υπάγονται σε αυτόν για την κατά την παράγραφο 1 θέση στόχων για την οργανική μονάδα, της οποίας προϊστάμενος είναι μέσα στο πλαίσιο του γενικότερου σχεδιασμού των δραστηριοτήτων του οικείου φορέα, ή στα πλαίσια της αποστολής αυτού. Κάθε προϊστάμενος διεύθυνσης εισηγείται εγγράφως στον οικείο Γενικό Διευθυντή τους στόχους της οργανικής μονάδας του, για το επόμενο ημερολογιακό έτος. Οι στόχοι αυτοί συζητούνται μεταξύ του Γεν. Διευθυντή και του οικείου προϊσταμένου διεύθυνσης και οριστικοποιούνται από αυτούς το τελευταίο δεκαήμερο του Νοεμβρίου.¹

Οι στόχοι ορίζονταν ποιοτικά και δεν υπόκεινταν σε εύκολη αποτίμηση, διότι τα κριτήρια αξιολόγησης του δημοσίου τομέα διέφεραν και διαφέρουν από τα αντίστοιχα του ιδιωτικού τομέα, από τη στιγμή που δημόσιος τομέας δεν

¹Αξίζει να σημειωθεί ότι στο Ν. 3230/2004 (άρθρο 3) προβλέπονται ότι με απόφασή του ο Υπουργός ή το όργανο διοίκησης κάθε φορέα γνωστοποιεί και κατανέμει στις οικείες υπηρεσίες τους στρατηγικούς στόχους για το επόμενο έτος. Οι προϊστάμενοι Γενικής Διεύθυνσης ή Διεύθυνσης, αν δεν υπάρχουν Γενικές Διευθύνσεις, προβαίνουν σε μια κατ' αρχήν ανάλυση των ανωτέρω στρατηγικών στόχων του φορέα, ενημερώνουν σχετικά τους υπαγόμενους σε αυτούς προϊσταμένους Διεύθυνσης και ζητούν από αυτούς να προσδιορίσουν τους επί μέρους στόχους κάθε Διεύθυνσης. Τέλος, οι προϊστάμενοι Διεύθυνσης σε συνεργασία με τους προϊσταμένους Τμήματος εξειδικεύουν και επιμερίζουν από κοινού τους στόχους της Διεύθυνσης ανά Τμήμα.

ενδιαφέρεται μόνο για την επίτευξη σημαντικού κέρδους αλλά και για την επίτευξη μιας σειράς ποιοτικών στόχων, οι οποίοι τίθενται από την Πολιτεία. Η μέτρηση της απόδοσης των υπαλλήλων και της αποτελεσματικότητας των δημοσίων υπηρεσιών, θα σήμαινε, αναπόφευκτα και σημαντικές εξελίξεις σε θέματα πειθαρχικών κυρώσεων προς τους υπαλλήλους, μια πολιτική επιλογή με κόστος που καμία κυβέρνηση δεν θα την επιθυμούσε. Σημαντική είναι η διάταξη που αφορά στον καθορισμό των στόχων της οργανικής μονάδας προκειμένου να αυξηθεί η αποτελεσματικότητά της. Η καθιέρωση των στόχων γινόταν με τη συμμετοχή όλων των συμμετεχόντων, διότι η ανάπτυξη των διαπροσωπικών σχέσεων μεταξύ τους συνέβαλε στην αύξηση της αποδοτικότητας και της παραγωγικότητας, τόσο των στελεχών όσο και της αρμόδιας υπηρεσίας. Το 1995 και σε νομοσχέδιο του Υπ. Προεδρίας της Κυβερνήσεως, προτάθηκε η καθιέρωση των πριμ παραγωγικότητας σε όσους υπαλλήλους έχουν χαρακτηριστεί ως άριστοι ή πολύ καλοί.

- **Τα κυριότερα προβλήματα του Π.Δ. 318/1992 ήταν :**

- i. Περιείχε πολλά τυπικά κριτήρια με προκαθορισμένη βαρύτητα και που χαρακτηρίζονταν από ασαφείς διατυπώσεις και αμφίσημους επιθετικούς προσδιορισμούς.

- ii. Ο εξισωτισμός της βαθμολογίας ήταν αποτέλεσμα της ομοιομορφίας των κριτηρίων αλλά και της πρακτικής των αξιολογητών να αντιστέκονται στη διαφοροποίηση μεταξύ των υπαλλήλων.

- iii. Η έλλειψη κινήτρων οδήγησε στην έλλειψη πρωτοβουλιών, στην ευθυνοφοβία και στη διαιώνιση της νοοτροπίας της μονιμότητας. Με αυτή τη λανθασμένη εντύπωση για την ισότητα η δημόσια διοίκηση έφτασε στην ισοπέδωση. Παράλληλα, και με δεδομένο την απουσία σαφών κριτηρίων σύγκρισης των υπαλλήλων, δημιουργήθηκε το πρόβλημα ότι ο αξιολογητής επέλεξε τις περισσότερες φορές τους «εκλεκτούς του» και όχι αυτούς που άξιζαν.

- iv. Παρουσιάσθηκαν αμυντικές αντιδράσεις των αξιολογουμένων όταν βαθμολογούνταν αρνητικά. Με την περιορισμένη (έως ανύπαρκτη) διαφοροποίηση οι υπάλληλοι δεν δέχονταν την αρνητική κριτική και η δυσaráσκειά τους, δημιούργησε προβλήματα στις υπηρεσίες. Παρατηρήθηκε το φαινόμενο να αυξάνεται ο τελικός βαθμός της αξιολόγησης των υπαλλήλων και αυτοί να παραμένουν χωρίς

παρακίνηση. Γεγονός που οφειλόταν στη μικρή σημασία που έχει για την εξέλιξή τους η αξιολόγηση λόγω της μη σύνδεσής της με το σύστημα της σταδιοδρομίας.

v. Από την πλευρά των αξιολογητών προέκυψε το ερώτημα «*ποιος αξιολογεί, τι και πώς*». Οι αξιολογητές ήταν δύο, ο άμεσος προϊστάμενος και ο τελικός αξιολογητής, ο προϊστάμενος του αρχικού. Η ύπαρξη πολλών βαθμίδων ελέγχου στην αξιολόγηση περιόριζε μεν την αυθαιρεσία ενίσχυσε δε τη μυστικότητα του συστήματος. Τα συστήματα αξιολόγησης προστάτευαν τους άμεσους προϊσταμένους και τους ενίσχυσαν απέναντι στους υφισταμένους τους, με το να μην τους υποχρεώνουν να δίνουν πλήρεις εξηγήσεις για τις εκτιμήσεις τους.

vi. Η άρνηση εκπλήρωσης του ρόλου του από τον αξιολογητή - προϊστάμενο προέκυπτε από τους αντιφατικούς ρόλους που κατέχει. Η αξιολόγηση αποτελούσε μέρος του έργου του στην υπηρεσία και η αποτελεσματική άσκησή της δημιουργούσε προβλήματα ισορροπιών. Η αξιολόγηση προκάλεσε ανταγωνισμό και συγκρούσεις με συνέπεια τη διατάραξη της εύρυθμης λειτουργίας της υπηρεσίας.

vii. Το Π.Δ. 318/1992, ανέδειξε την προσπάθεια των κυβερνήσεων να επιβάλουν μια σειρά στο χάος που επικρατούσε στο δημοσιοϋπαλληλικό σώμα, για το οποίο οι ίδιες συνετέλεσαν να δημιουργηθεί, αφού τα κενά που παρουσιάζουν τα Π.Δ. που είχαν εκδοθεί έως τότε απέδειξαν την προχειρότητα στην αντιμετώπιση του προβλήματος αλλά και τη διαλλακτικότητά τους στις πιέσεις των διαφόρων συμφερόντων. Μπροστά στο φόβο της απώλειας της εκλογικής πελατείας, η εκτελεστική εξουσία εξέδωσε νομοθετήματα που ελάχιστα διόρθωσαν την κατάσταση.

viii. Το Π.Δ. 318/1992 δεν συνέβαλε στην ανάδειξη ικανών στελεχών στις ανώτατες βαθμίδες της δημόσιας διοίκησης. Ο διάλογος με τους δημοσίους υπαλλήλους κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το νέο σύστημα αξιολόγησης δημιουργήθηκε «για να υπάρχει, μόνο και μόνο για το φάκελο» και τα αποτελέσματα της αξιολόγησης χρησιμοποιούνται μόνο σε περίπτωση προαγωγής, με αποτέλεσμα η αξία της αξιολόγησης να χάνεται.

4. ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΟΥ Ν. 4250/2014

Με το Ν. 4250/2014² του Υπ. Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης ψηφίστηκαν διατάξεις που σχετίζονται με τη μείωση διοικητικών βαρών – απλούστευση διαδικασιών (Κεφ. Α'), τις καταργήσεις – συγχωνεύσεις Ν.Π.Δ.Δ. και υπηρεσιών του δημόσιου τομέα (Κεφ. Β'), την τροποποίηση διατάξεων στην αξιολόγηση προσωπικού και δημοσίων υπηρεσιών (Κεφ. Γ') και τέλος σε θέματα του Ε.Κ.Δ.Δ.Α. (Κεφ. Δ'). Στο Κεφάλαιο Γ' υπάρχουν δεκατρία άρθρα στα όποια επιχειρείται τροποποίηση του Π.Δ. 318/1992.

Το άρθρο 20 αντικαθιστά το άρθρο 7 του Π.Δ. 318/1992, όπου περιέγραφε το «Έντυπο αξιολόγησης επιθεωρητή» και εισάγονται τα ποσοστά ανά κλίμακα βαθμολόγησης, με αναλυτική παράθεση του ποιος κάνει την αξιολόγηση, τον επιμερισμό, πως γίνονται οι στρογγυλοποιήσεις των ποσοστώσεων και άλλα. Με τους βαθμούς 9 έως 10 βαθμολογείται ποσοστό έως και 25% των υπαλλήλων. Με τους βαθμούς 7 έως 8 βαθμολογείται ποσοστό έως και 60% των υπαλλήλων. Με τους βαθμούς 1 έως 6 βαθμολογείται ποσοστό 15% των υπαλλήλων.³

Το άρθρο 21 τροποποιεί την παράγραφο 8 του άρθρου 8 του Π.Δ. 318/1992 και συγκεκριμένα, τώρα απαιτείται η ειδική αιτιολόγηση «με παράθεση πραγματικών

²Αξίζει να σημειωθεί ότι στο άρθρο 84 «Αξιολόγηση», του Ν. 3584/2007 ορίζονται τα ακόλουθα : «1. Τα ουσιαστικά προσόντα των υπαλλήλων αξιολογούνται βάσει συστήματος αξιολόγησης, το οποίο διέπεται από τις αρχές της αμεροληψίας, της επαγγελματικής ικανότητας του υπαλλήλου και της αποδοτικότητάς του. 2. Με Π.Δ., που εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, μετά από γνώμη της Π.Ο.Ε.–Ο.Τ.Α. και της Π.Ο.Π.–Ο.Τ.Α., η οποία διατυπώνεται μέσα σε προθεσμία τριάντα (30) ημερών, καθορίζονται οι περιπτώσεις κατά τις οποίες απαιτείται αξιολόγηση, τα κριτήρια αξιολόγησης, ο χρόνος, η συχνότητα, ο τύπος, η διαδικασία και τα όργανα αξιολόγησης, καθώς και τα δικαιώματα και οι εγγυήσεις υπέρ των υπαλλήλων σε σχέση με αυτήν». Ένα Π.Δ. που δεν έχει εκδοθεί ακόμη, οπότε και οποιαδήποτε πράξη αξιολόγησης των Δημοτικών Υπαλλήλων πιθανό να κριθεί και ως αντισυνταγματική.

³Ο κοινός νομοθέτης οφείλει να λάβει υπόψη του τις Συνταγματικές διατάξεις των άρθρων 2, §1 «ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου αποτελούν την πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας», 5, §1 «καθένας έχει δικαίωμα να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του και να συμμετέχει στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της Χώρας, εφόσον δεν προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων και δεν παραβιάζει το Σύνταγμα ή τα χρηστά ήθη» και του 25, §1 για το σεβασμό της αρχής της αναλογικότητας, διότι ελλοχεύει ο κίνδυνος να θεωρηθούν αντισυνταγματικές.

στοιχείων και όχι αξιολογικών χαρακτηρισμών», πλέον, εφόσον κάποιος αξιολογηθεί με 9-10 και 1-6 (και όχι 1-4 όπως προβλεπόταν).

Το άρθρο 22 προσθέτει την παράγραφο 5 στο άρθρο 10 του Π.Δ. 318/1992 στην οποία περιγράφονται οι διαδικασίες ενημέρωσης και παρουσίασης των προτεινόμενων μέτρων βελτίωσης του αξιολογούμενου. Βάσει του άρθρου σε περίπτωση αξιολόγησης του υπάλληλου με μέσο όρο βαθμολογίας της έκθεσης 6 και κάτω, συμπληρώνονται υποχρεωτικά από τον αξιολογητή στο έντυπο αξιολόγησης τα μέτρα βελτίωσης της απόδοσης του αξιολογούμενου ενώ παράλληλα ο αξιολογητής, μετά το πέρας της διαδικασίας αξιολόγησης, καλεί τον αξιολογούμενο για την αναλυτική παρουσίαση σε αυτόν των προτεινόμενων μέτρων βελτίωσης της απόδοσής του και καλύτερης αξιοποίησης και ανάπτυξης των ικανοτήτων του.

Το άρθρο 23 προσθέτει στην παράγραφο 2 του άρθρου 13 του Π.Δ. 318/1992 οι περιπτώσεις Γ' και Δ' για την έγκαιρη παράδοση των εντύπων αξιολόγησης, της ειδικής αιτιολογίας τους, αλλά και την υλοποίηση των μέτρων βελτίωσης του αξιολογούμενου. Το άρθρο 24 αντικαθιστά το άρθρο 14 του Π.Δ. 318/1992 και σύμφωνα με αυτό προβλέπεται η αξιολόγηση να διενεργείται αυτοτελώς από τον προϊστάμενο της αμέσως υπερκείμενης οργανικής μονάδας εκείνης που υπηρετεί ο αξιολογούμενος, κατόπιν γραπτής και τεκμηριωμένης εισήγησης του άμεσου προϊσταμένου του η οποία αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της έκθεσης αξιολόγησης του υπαλλήλου. Στο εν λόγω άρθρο προσδιορίζονται τα αρμόδια πρόσωπα αξιολόγησης για τις εκάστοτε οργανικές μονάδες ευθύνες των οποίων αποτελούν οι αντίστοιχες εκθέσεις αξιολόγησης

Το άρθρο 25 περί «Χρόνου σύνταξης των εκθέσεων αξιολόγησης», αντικαθιστά το άρθρο 18 του Π.Δ. 318/92, όπου περιέγραφε το χρόνο πραγματοποίησης της διαδικασίας αξιολόγησης τον Ιανουάριο ενώ η νέα διάταξη προβλέπει την ολοκλήρωση της διαδικασίας μέχρις το τέλος Μαρτίου, βάζοντας όριο για την σύνταξη της εισήγησης του αμέσως προϊσταμένου του αξιολογούμενου μέχρι τις 15 Φεβρουαρίου. Η συμπλήρωση του εντύπου είναι υποχρεωτική για τον αξιολογούμενο και πρέπει να γίνεται το αργότερο μέχρι το πρώτο δεκαπενθήμερο του Φεβρουαρίου

Με το άρθρο 26 αντικαθίσταται το αντίστοιχο άρθρο 19 του Π.Δ. 318/1992 αναφορικά με το δικαίωμα ένστασης. Ειδικότερα, περιγράφεται το δικαίωμα ένστασης εργαζομένων που έχουν αξιολογηθεί με βαθμό χαμηλότερο του 6 (εντός δεκαημέρου), δια της παράθεσης τεκμηριωμένης τοποθέτησης η οποία θα αποδεικνύει

την ανακρίβεια των επικαλούμενων γεγονότων από τον αξιολογητή. Σε αυτό το σημείο οφείλει να αναφερθεί ότι εφόσον (μέχρι στιγμής) δεν έχει προβλεφθεί κάποιο αντικειμενικό κριτήριο αξιολόγησης, ο αξιολογούμενος θα πρέπει να βρει τρόπο να αποδείξει ότι αδικήθηκε από την αυθαίρετη εκτίμηση που αποτυπώνεται στην αξιολόγηση του προϊσταμένου του.

Το άρθρο 27 αντικαθιστά την παράγραφο 1 του άρθρου 21 του Π.Δ. 318/1992, όπου απαγόρευε την ύπαρξη διαγραφών, ξυσμάτων και διορθώσεων η νέα διάταξη περιγράφει τη διαδικασία γνωστοποίησης της αξιολόγησης στον αξιολογούμενο. Στο άρθρο 28 και στο άρθρο 29 περιγράφονται επιμέρους σημεία που αντικαθιστούν τα αντίστοιχα άρθρα 23 και 24 του Π.Δ. 318/1992 περί διαδικασίας και εξέτασης των ενστάσεων βάσει των οποίων η ένσταση κατατίθεται στην αρμόδια διεύθυνση προσωπικού η οποία αποστέλλεται στον αξιολογητή δημιουργώντας του την υποχρέωση εντός δεκαημέρου να παραδώσει στην υπηρεσία ειδικό σημείωμα. Ακολούθως η ένσταση και το ειδικό σημείωμα αποστέλλονται στην Ειδική Επιτροπή Αξιολόγησης η οποία καλείται να αποφανθεί επί των ενστάσεων εντός διμήνου. Το άρθρο 29 αντικατέστησε το άρθρο 23 του Π.Δ. 318/1992.

Το άρθρο 30 αντικαθιστά το άρθρο 24 του Π.Δ. 318/1992, όπου περιέγραφε τον τρόπο σύνταξης της ειδικής κατάστασης αξιολόγησης των αξιολογούμενων, και την κατάταξη τους, ενώ στο νέο κείμενο περιγράφεται ο τρόπος συγκρότησης της Ειδικής Επιτροπής Αξιολόγησης. Το άρθρο 31 αντικαθιστά, καταργεί ή διαγράφει τμήματα ή λέξεις άρθρων του Π.Δ. 318/92, προκειμένου να μην υπάρχουν αμφισημίες και διφορούμενες ερμηνείες στο νέο, πλέον, κείμενο. Με το άρθρο 31 καθορίζονται επιμέρους τροποποιήσεις – καταργήσεις ενώ με το άρθρο 32 προσδιορίζονται οι μεταβατικές διατάξεις. Οι ανωτέρω διατάξεις του Ν. 4250/2014, εισάγουν εξαιρετικά σημαντικές αλλαγές επί του συστήματος αξιολόγησης του προσωπικού, μεταβάλλοντας καθοριστικά τον τρόπο με τον οποίο αξιολογείται η απόδοση του ανθρώπινου δυναμικού στον δημόσιο τομέα θεσμοθετώντας τη συγκριτική αξιολόγηση των υπαλλήλων. Επ' αυτού πρέπει να τονισθεί ότι ο συγκεκριμένος νόμος δεν περιγράφει κανένα σύστημα μέτρησης της απόδοσης του ανθρώπινου δυναμικού. Επίσης, δεν αναφέρονται οι ενδεχόμενες συνέπειες ή τα κίνητρα για τους εργαζόμενους από την αξιολόγηση, η οποία θα μπορούσε να ενεργοποιήσει πλήρως τους μηχανισμούς παραγωγής αποτελεσμάτων της εν λόγω διοικητικής μεταρρύθμισης (δεδομένου ότι η αξιολόγηση για την αξιολόγηση δεν δύναται να

επιφέρει κανένα αποτέλεσμα, στοιχείο που επιβεβαιώνεται άλλωστε από την αποτυχία των προηγούμενων μεταρρυθμιστικών επιχειρημάτων).

Από τη συνολική ανάγνωση του σχετικού Κεφαλαίου του Ν. 4250/2014 παρατηρούμε ότι έχουν επέλθει αλλαγές στον τρόπο προσέγγισης της αξιολόγησης, ενώ δεν φαίνεται να υπάρχουν αλλαγές με ουσιαστική παρέμβαση στο κείμενο και στον τρόπο που πραγματοποιείται η αξιολόγηση (*πολλές από αυτές είχαν καθιερωθεί από το 1992 και δεν είχαν εφαρμοσθεί*). Η λογική που επικράτησε το 1992 στη σύνταξη του Π.Δ. 318/1992 φαίνεται να συνεχίζεται και σήμερα. Η πλέον σημαντική τροποποίηση του Ν. 4250/2014 είναι η εκ νέου καθιέρωση της ποσόστωσης των υπαλλήλων που μπορούν να λάβουν συγκεκριμένους βαθμούς. Η κατανομή των υπαλλήλων σε τρεις κατηγορίες οδηγεί αυτόματα στο συμπέρασμα ότι οι υπάλληλοι θα είναι άριστοι, καλοί ή κακοί. Από την άλλη τα μέγιστα όρια των ποσοστών, που τίθενται από το νομοθέτη, οδηγούν αβίαστα στο συμπέρασμα ότι τουλάχιστον το 15% των υπαλλήλων θα είναι υποχρεωτικά κακοί. Μια πρακτική που δεν είναι καινούργια και έχει εφαρμοσθεί, κατά κόρον, στις ιδιωτικές επιχειρήσεις για να υπάρξει πίεση και καλύτερα αποτελέσματα από τους εργαζομένους.

Σε αυτή τη λογική υπάρχουν δύο αντιεπιχειρήματα. Πρώτον ότι η μέθοδος αυτή είναι άκρως ξεπερασμένη, κάτι που επισημαίνει ορθά και διεξοδικά η Ο.Κ.Ε., στη διατύπωση γνώμης επί του Σ/Ν και δεύτερον ότι στις ιδιωτικές επιχειρήσεις υπήρχε και υπάρχει η δικλίδα την απομάκρυνσης των «κακών» εργαζομένων από τις επιχειρήσεις, κάτι που δεν μπορεί να εφαρμοστεί στο δημόσιο, λόγω της μονιμότητας των υπαλλήλων και της μη σύνδεσης της αξιολόγησης με την εξέλιξη και παραμονή των υπαλλήλων στο δημόσιο.

Τα προαναφερόμενα ποσοστά υπολογίζονται επί του συνόλου των υπαλλήλων που υπηρετούν στην ίδια Γενική Διεύθυνση. Ο επιμερισμός των ποσοστών ανά κλίμακα βαθμολόγησης σε κάθε Γενική Διεύθυνση γίνεται με απόφαση του οικείου Προϊσταμένου λαμβάνοντας υπόψη κριτήρια όπως η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα των μονάδων, οι αρμοδιότητες των οργανικών μονάδων σε σχέση με τις προτεραιότητες της ασκούμενης πολιτικής, η κατανομή των υπαλλήλων ανά οργανική μονάδα. Για την αξιολόγηση των Προϊσταμένων Τμημάτων και Διευθύνσεων ή αντίστοιχου επιπέδου οργανικών μονάδων, το ανώτατο ποσοστό βαθμολόγησης με τους βαθμούς 9 ή 10 ανέρχεται σε ποσοστό έως και 70%, το οποίο

υπολογίζεται επί του συνόλου των προϊσταμένων του ίδιου επιπέδου της ίδιας Γενικής Διεύθυνσης.

Με βάση το εν λόγω άρθρο προβλέπεται ότι οι ανωτέρω ποσοτώσεις ισχύουν και για την αξιολόγηση των υπηρετούντων σε γραφεία Υπουργών, Υφυπουργών, στους Γενικούς ή Ειδικούς Γραμματείς, στα μονομελή όργανα Διοίκησης, καθώς και για τους υπαλλήλους που υπηρετούν σε οργανικές μονάδες που υπάγονται απευθείας στον Υπουργό, τον Υφυπουργό, τον Γενικό ή Ειδικό Γραμματέα και το μονομελές όργανο Διοίκησης. Με τη διαφορά ότι στις περιπτώσεις αυτές αρμόδιο όργανο για την έκδοση της απόφασης επιμερισμού των ποσοστών ανά κλίμακα βαθμολόγησης, είναι αντίστοιχα ο Διευθυντής του οικείου Γραφείου (όπου προβλέπεται). Κατ' αυτόν τον τρόπο ο αποσπασμένος υπάλληλος αξιολογείται επί της ουσίας από τον πολιτικό του προϊστάμενο (μετακλητό πρόσωπο) και όχι από τον ιεραρχικά διοικητικό του προϊστάμενο βάσει της οργανικής του θέσης, δημιουργώντας την πιθανότητα να υπάρξουν σοβαρές στρεβλώσεις σε μεσοπρόθεσμο διάστημα καθώς οι υπάλληλοι ενός οργανισμού ενδέχεται να έχουν αξιολογηθεί και συγκριθεί μεταξύ τους, σε ανόμοια αντικείμενα (και ενδεχομένως με διαφορετικά κριτήρια – πολιτικά έναντι διοικητικών) μεταβάλλοντας τις προοπτικές εξέλιξης για κάθε υπάλληλο.

Η επόμενη τομή που επιχειρείται έχει να κάνει με τη μείωση των αξιολογητών. Στη νέα διαμορφωθείσα κατάσταση ο αξιολογητής είναι ένας, ο προϊστάμενος της αμέσως υπερκείμενης οργανικής μονάδας, δηλαδή ο δεύτερος αξιολογητής της προηγούμενης κατάστασης. Ο πρώτος αξιολογητής της προηγούμενης κατάστασης υποβιβάζεται σε εισηγητή, στη διαδικασία αξιολόγησης και τον τελικό λόγο έχει ένας αξιολογητής. Στο κείμενο δεν υπάρχει πρόβλεψη για το αν υπάρξει διχογνωμία για την αξιολόγηση ενός υπαλλήλου αν και είναι πιθανό να συμβεί. Δεν διευκρινίζεται ποια θα είναι η τύχη της εισήγησης σε περίπτωση που υπάρξει διαφωνία, δηλαδή, εάν θα καταχωρείται ή δεν θα λαμβάνεται υπόψη. Η ύπαρξη ενός και μόνου αξιολογητή δίνει τη ευκαιρία να δημιουργηθούν εκτιμήσεις για ευνοιοκρατία και προώθηση των ημετέρων, αν και ρητά δεν προβλέπεται να λαμβάνεται υποχρεωτικά υπόψη η αξιολόγηση για την εξέλιξη ή μη του υπαλλήλου. Τέλος, στο κείμενο υπάρχει αναλυτική περιγραφή της διαδικασίας ενημέρωσης, σύνταξης ειδοποίησης, γνωστοποίησης της αξιολόγησης και άλλα διαδικαστικά θέματα, ήσσονος σημασίας και τυπικού περιεχομένου.

Από την άλλη πλευρά σε αυτή την προσπάθεια εκσυγχρονισμού του τρόπου αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων δεν υπάρχουν καινοτόμες και ουσιαστικές παρεμβάσεις. Δεν έγινε καμιά προσπάθεια να αλλάξουν, τουλάχιστον, κάποια από τα δεκαέξι κριτήρια αξιολόγησης και να ξεφύγουμε από τις αδιευκρίνιστες ποιοτικές περιγραφές, που σχεδόν όλα πραγματεύονται, και να περάσουμε σε κριτήρια αξιολογικά, περισσότερο ποσοτικά και μετρήσιμα. Κριτήρια που να μπορούν να αποδοθούν ποσοτικά, να αξιολογούν επιδόσεις και αποτελεσματικότητα και να μπορούν να συγκριθούν με επιδόσεις και αποτελεσματικότητα άλλων εργαζομένων ή ελάχιστων ορίων που η ίδια η διοίκηση θα θέτει. Τα δεδομένα είναι εύκολο να συγκριθούν και να αξιολογηθεί η αποτελεσματικότητα εάν έχουν αριθμητική περιγραφή και βασίζονται σε ποσοτικά ή ποσοτικοποιημένα δεδομένα.

Επίσης, δεν πραγματοποιείται αναφορά στη διασύνδεση της αξιολόγησης με τη διοικητική αλλά και μισθολογική εξέλιξη του εργαζομένου. Η μισθολογική εξέλιξη, συνήθως, βασίζεται στη διάρκεια της απασχόλησης αλλά και στη θέση που καταλαμβάνει κάποιος στη διοίκηση. Οπότε, αν η αξιολόγηση συνδεθεί με τη διοικητική εξέλιξη υπάρχει το κίνητρο για προσπάθεια εξέλιξης και αναρρίχησης. Αν αποκοπεί η μισθολογική εξέλιξη από το χρόνο εργασίας, τότε χωρίς να καταργείται η μονιμότητα των υπαλλήλων, οι αδιάφοροι και αναποτελεσματικοί υπάλληλοι οδηγούνται στα κατώτερα μισθολογικά κλιμάκια.

Από τη συνολική αποτίμηση της προσπάθειας αλλαγής του θεσμικού πλαισίου για την αξιολόγηση βλέπουμε ότι αυτή διαπνέεται από την υπεραναλυτική ενασχόληση με θέματα που έχουν να κάνουν με τη διαδικασία ενημέρωσης, σύνταξης ειδοποίησης, γνωστοποίησης της αξιολόγησης και άλλα διαδικαστικά θέματα και δεν προσεγγίζει την ουσία του θέματος που είναι η αντικειμενική, ουσιαστική και αποτελεσματική αξιολόγηση των εργαζομένων στο δημόσιο. Από την τελική διαμόρφωση του κειμένου παρατηρούμε σε δύο τουλάχιστον σημεία να υπάρχει ανακολουθία. Το άρθρο 7 θέτει τα ανώτατα ποσοστά ανά κλίμακα βαθμολόγησης και το άρθρο 8 οριοθετεί την κλίμακα βαθμολόγησης των κριτηρίων. Στο άρθρο 2 γίνεται αναφορά στη διαδικασία εξέτασης των ενστάσεων ενώ η διαδικασία συγκρότησης της επιτροπής διατυπώνεται στο άρθρο 24.

Και όλα αυτά σε συνδυασμό με τις αρχές του διοικητικού εξευρωπαϊσμού (σύμφωνα με τη στρατηγική της Λισσαβόνας, 2000 για τη δέσμευση για διοικητική σύγκλιση) (στην ιστοσελίδα <http://www.europarl.europa.eu/highlights/el/1002.html>,

προσπελάσθηκε στις 8/7/2014), τη διαδικασία που συμβάλλει στη δημιουργία ενός κοινού ευρωπαϊκού διοικητικού χώρου και αποσκοπεί στη δημιουργία κοινών τυπικών και άτυπων κανόνων για την άσκηση της δημόσιας πολιτικής καθώς και τρόπων που θα διαμορφώσουν κοινές πεποιθήσεις και αρχές, οι οποίες στην πορεία της διοικητικής σύγκλισης θα ενσωματωθούν στις κρατικές πολιτικές. Ο εξευρωπαϊσμός δεν είναι μόνο σύγκλιση, αλλά κυρίως αφομοίωση κοινών απόψεων, θέσεων, αξιών και αποδοχή εκ μέρους των κρατών – μελών της Ε.Ε. της σταδιακής εκχώρησης των αρμοδιοτήτων τους στην κεντρική διοίκηση της Ε.Ε., με σκοπό τη δημιουργία ενός κοινού μοντέλου ευρωπαϊκής διοίκησης (Καρκατσούλης, 2004). Η Ελλάδα επιδιώκει την προσαρμογή του διοικητικού της συστήματος σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Επιδιώκει, μεταξύ των άλλων και τη βελτιστοποίηση της διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού (*μέσω της αξιολόγησης και της δια βίου μάθησης*) στο πλαίσιο των θεμελιωδών αρχών της δημοκρατίας, της διάκρισης των εξουσιών και του σεβασμού του κράτους δικαίου (Λαδή, 2004).

5. ΚΡΙΤΙΚΗ ΤΟΥ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ Γ' ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ

Η κρισιμότερη μεταρρύθμιση που εισάγεται, αναφέρεται στην εφαρμογή συστήματος ποσόστωσης στον δημόσιο τομέα, θεσμοθετώντας έτσι τη συγκριτική αξιολόγηση του ανθρώπινου δυναμικού. Η εν λόγω μεταρρυθμιστική προοπτική, δύναται να επιφέρει ιδιαίτερα έντονες στρεβλώσεις στη διοικητική διάρθρωση της δημοσιοϋπαλληλικής ιεραρχίας δεδομένου ότι η αξιολόγηση του προσωπικού δεν θα στηρίζεται σε καθορισμένα ποσοτικά ή ποιοτικά στοιχεία της απόδοσης του κάθε υπαλλήλου παρά μόνο στην **υποκειμενική κρίση** του κάθε αξιολογητή, ο οποίος θα είναι υποχρεωμένος να εφαρμόσει τις προβλεπόμενες από το νόμο ποσοτώσεις. Η αυθαιρεσία στην αξιολόγηση της απόδοσης των εργαζομένων, ενισχύεται ακόμα περισσότερο δια της μείωσης των αξιολογητών από δυο σε έναν, καθιστώντας τον ιεραρχικά άμεσο προϊστάμενο σε απόλυτο κριτή της σταδιοδρομίας των υφισταμένων του, προσδίδοντας του «*διοικητικές υπερεξουσίες*». Η αξιολόγηση υπό αυτή τη μορφή, ενδέχεται να επιφέρει ακριβώς τα αντίθετα αποτελέσματα από τα προσδοκώμενα, υπερβαίνοντας τις αρχές της χρηστής διοίκησης και της αξιοκρατίας παρέχοντας τη δυνατότητα στις ανώτερες βαθμίδες της διοικητικής ιεραρχίας (*οι οποίες θα αποτελέσουν τους αξιολογητές*) να λειτουργήσουν αυθαίρετα, προάγοντας στοιχεία ευνοιοκρατίας, κακοδιοίκησης, αναξιοκρατίας ακόμα και διαφθοράς. Η αξιολόγηση θα μπορούσε να έχει σαφή και ξεκάθαρα αποτελέσματα υπό την προϋπόθεση της εκ των προτέρων συναίνεσης και όλων των συμμετεχόντων.

Σε αυτό το σημείο πρέπει να τονισθεί ότι κάθε σύστημα αξιολόγησης ανθρώπινου δυναμικού βασίζεται σε ένα προσεκτικά διαμορφωμένο σύστημα στοχοθεσίας και διοίκησης της απόδοσης (Kreitner, 2009). Υπό αυτή τη διοικητική οπτική (*η οποία στηρίζεται στις βασικές αρχές της διοικητικής επιστήμης*), για να αξιολογηθεί ορθώς ένας εργαζόμενος πρέπει να καθορισθεί ένας ή περισσότεροι ρεαλιστικοί και εφαρμόσιμοι στόχοι, να προσδιορισθεί ο τρόπος μέτρησης της απόδοσης. Επίσης, να ελεγχθεί η απόκλιση μεταξύ προϋπολογισθείσας και πραγματοποιηθείσας απόδοσης και να αξιολογηθούν οι λόγοι της απόκλισης.

Από τη στιγμή που προβλέπεται η συγκριτική αξιολόγηση των υπαλλήλων, να διενεργηθεί σύγκριση μόνο για υπαλλήλους με ομοειδή καθήκοντα και συμπεριλαμβάνοντας τις ιδιαίτερες παραμέτρους που ενδέχεται να διαφοροποιούν τις

αντίστοιχες θέσεις εργασίας. Επί παραδείγματι, ενδέχεται ένας υπάλληλος ο οποίος κρίνεται με το ποσοτικό κριτήριο της διεκπεραίωσης συγκεκριμένων εργασιών να έχει πολύ μεγαλύτερο δείκτη δυσκολίας σε σχέση με κάποιο συνάδελφο του ο οποίος λόγω κάποιας διαφορετικής μεταβλητής (*για παράδειγμα της ιδιαιτερότητας της γεωγραφικής του θέσης*) να καλείται να διεκπεραιώσει αναλογικά ευκολότερες εργασίες. Χαρακτηριστική περίπτωση θα μπορούσε να θεωρηθεί το ζήτημα της αξιολόγησης των ελεγκτών του Υπ. Οικονομικών οι οποίοι αξιολογούνται με ποσοτικά κριτήρια (*στη συγκεκριμένη κατηγορία υπαλλήλων κριτήριο απόδοσης αποτελεί το βεβαιωμένο ποσό, δηλαδή το ποσό το οποίο προκύπτει από τον συμβιβασμό της ελεγχόμενης επιχείρησης στο ποσό προστίμου της έκθεσης ελέγχου*), χωρίς να σταθμίζεται το επίπεδο δυσκολίας της κάθε υπόθεσης (*για παράδειγμα μια υπόθεση χαμηλού οικονομικού αντικρίσματος μπορεί να έχει πολύ μεγαλύτερη δυσκολία από μια άλλη υψηλού οικονομικού αντικρίσματος*).

Στην περίπτωση του Ν. 4250/2014, διενεργείται μια οριζόντια σύγκριση υπαλλήλων χωρίς να λαμβάνεται υπόψη αφενός μεν κανένα ποσοτικό ή ποιοτικό κριτήριο αφετέρου δε χωρίς να συνυπολογίζεται η διαφορετική φύση των καθηκόντων των εργαζομένων (*για παράδειγμα δεν μπορούν να είναι συγκρίσιμες μονάδες ένας υπάλληλος που εργάζεται στο Πρωτόκολλο με έναν υπάλληλο που εργάζεται στον έλεγχο μεγάλων οφειλετών*). Η περιγραφή των θέσεων εργασίας (*job description*) και η βαθμονόμηση τους θα παρείχε την απαιτούμενη συνοχή στα τμήματα και στις διευθύνσεις να λειτουργήσουν ως ομάδες. Επίσης, ακόμα και στις περιπτώσεις των υπηρεσιών που υπάρχουν ομοιογενή καθήκοντα και υπό την προϋπόθεση ότι υπήρχε αντικειμενικό και αμερόληπτο σύστημα αξιολόγησης,

Η μεταρρύθμιση που εισάγεται την εφαρμογή της στυγνής ποσόστωσης, αποτελεί αναχρονιστική διοικητική τομή, αφού δεν προβλέπει το στρατηγικό σχεδιασμό, τη μετακίνηση των αξιολογουμένων και την εργασιακή τους προσαρμογή ανάλογα με τις ικανότητές τους, η οποία τελικά στερείται σύγχρονης επιστημονικής υποστήριξης και επαγγελματικού ρεαλισμού. Η συγκριτική αξιολόγηση των υπαλλήλων όπως προαναφέρθηκε, πρόκειται να διενεργηθεί χωρίς να έχει προηγηθεί λεπτομερής καθορισμός στόχων και σαφής αποτύπωση αντικειμενικών δεικτών απόδοσης. Η κατάσταση αυτή, εκτός της δυσφορίας που θα προκαλέσει στους εργαζομένους λόγω των φαινομένων αυθαιρεσίας και αναξιοκρατίας που αναμένεται να παρουσιασθούν, θα οδηγήσει στην **υπονόμευση της ομαδικής εργασίας**

προωθώντας το στείρο ανταγωνισμό και τον ατομικισμό. Οι νέες επαγγελματικές συνθήκες, θα αναγκάσουν τους υπαλλήλους του δημόσιου τομέα, να επικεντρωθούν στα προσωπικά εργασιακά τους καθήκοντα, αδιαφορώντας για τη συνολική απόδοση της υπηρεσίας τους. Η εφαρμογή του Ν. 4250/2014 ενδέχεται να επιφέρει ιδιαίτερα σημαντικές διοικητικές στρεβλώσεις, καθώς οι εργαζόμενοι πλέον, θα έχουν ξεκάθαρο συμφέρον από την επαγγελματική αποτυχία των συναδέλφων τους εφόσον η επαγγελματική τους πρόοδος θα συσχετίζεται με την απόδοση των συναδέλφων τους.

Ο Νόμος αντίκειται πλήρως στις αρχές των σύγχρονων διοικητικών μοντέλων που εφαρμόζονται κατά κόρον σε δημόσιους φορείς δια του επιχειρησιακού προτύπου του ιδιωτικού τομέα (Ρωσσίδης, 2014; Ζερβόπουλος *et al*, 2011).⁴ Η ελληνική δημόσια διοίκηση με την εφαρμογή του Ν. 4250/2014, πρόκειται να κινηθεί στην ακριβώς αντίθετη κατεύθυνση από αυτή που προτείνει το σύγχρονο *management* μέσω της οργανωσιακής συμπεριφοράς και της θεωρίας περί δυναμικής των ομάδων (Mohran *et al*, 1995).

Η ομαδικότητα η οποία αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση επιβίωσης των σύγχρονων δημόσιων ή ιδιωτικών οργανισμών (Μπουραντάς, 2002), ελλοχεύει ο κίνδυνος να υπονομευθεί σημαντικά και να οδηγήσει σε αποτελέσματα αντίθετα από τα επιθυμητά. Η επικοινωνία (Boddy, 2008) ενδεχομένως να δυσχερανθεί ενώ τα ελάχιστα ψήγματα μορφών ηγεσίας (Starling, 2010) στο δημόσιο, θα αμφισβητηθούν και δε θα μπορούν να ενταχθούν στο περιβάλλον που προδιαγράφει ο νόμος με πιθανή συνέπεια να εξαφανιστούν πλήρως. Το ανθρώπινο δυναμικό θα υπεισέλθει σε ένα καθεστώς αντιπαλότητας και ατομικισμού, διεκδικώντας την προσωπική του επιβίωση. Η ικανοποίηση από την εργασία θα πληγεί ανεπανόρθωτα, υποθάλποντας στοιχεία αριβισμού ως διέξοδο από το επαγγελματικό τέλμα που θα δημιουργηθεί καθολικά στο δημόσιο τομέα. Από τα προαναφερθέντα διοικητικά προβλήματα που επίκεινται, το σημαντικότερο συνίσταται στην αδιαμφισβήτητη **μείωση της συνολικής αποτελεσματικότητας των δημόσιων υπηρεσιών**, η οποία αναμένεται να υποχωρήσει σε ιδιαίτερα χαμηλά επίπεδα.

Η ακολουθούμενη πολιτική είναι ξεκάθαρο ότι διαμορφώνεται υπό τα πρότυπα του αντίστοιχου γαλλικού συστήματος, διενεργώντας το «*άλμα λογικής*»

⁴Υπάρχουν πολλές περιπτώσεις που θα μπορούσε και έχει εφαρμοσθεί επιχειρησιακό σχέδιο στο δημόσιο τομέα, τόσο σε Περιφερειακές Ενότητες όσο και ΔΕΚΟ.

θεωρώντας ότι το εν λόγω σύστημα θα μπορούσε να έχει τα ανάλογα αποτελέσματα και στην Ελλάδα. Όπως είναι προφανές κάτι τέτοιο είναι μάλλον απίθανο να συμβεί δεδομένου ότι στην Ελλάδα δεν υπάρχουν οι αντίστοιχες διοικητικές υποδομές (για παράδειγμα στρατηγικός προγραμματισμός, προσεκτικά καθορισμένα οργανογράμματα, αναλυτικό *job description*, εξειδικευμένη στοχοθεσία για κάθε θέση εργασία / τμήμα / διεύθυνση, προκαθορισμένοι δείκτες αξιολόγησης και άλλα) καθιστώντας την εφαρμογή του συγκεκριμένου συστήματος «επικίνδυνο» για τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και τη διατήρηση της κοινωνικής δικαιοσύνης.

Σε αυτό το σημείο αξίζει να διερωτηθούμε γιατί η εφαρμογή συγκριτικής αξιολόγησης εφαρμόστηκε σε επίπεδο υπαλλήλων (δημιουργώντας όλα τα προαναφερόμενα προβλήματα) και δεν διενεργήθηκε σε επίπεδο τμήματος ή διεύθυνσης, δίνοντας την ευκαιρία στην κρατική διοίκηση να ενεργοποιήσει τις αδρανείς δυνάμεις του ανταγωνισμού που χαρακτηρίζουν τον ελληνικό δημόσιο τομέα. Το συγκεκριμένο ερώτημα επιβεβαιώνει το γεγονός ότι δια της συγκεκριμένης πολιτικής επιχειρείται η εφαρμογή αυτούσιου του γαλλικού συστήματος χωρίς να συμπεριληφθούν σε κανένα βαθμό οι ιδιαιτερότητες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Εν κατακλείδι, ο εν λόγω Νόμος δεν έχει κανένα προφανή διοικητικό στόχο, αφού οι επιχειρούμενες τομές αναστατώνουν την ισορροπία προσωπικής και επαγγελματικής ζωής των εργαζομένων. Η εμφανής προχειρότητα μιας τόσο σημαντικής μεταρρυθμιστικής (όπως προκύπτει από την πλήρη απουσία επιστημονικής τεκμηρίωσης για την εκπορευόμενη βελτίωση της διοικητικής αποτελεσματικότητας στον δημόσιο τομέα μέσω της συγκεκριμένης μεταρρύθμισης),⁵ δημιουργεί μοιραία την υποψία ότι ο μόνος σκοπός του Νόμου είναι **η περαιτέρω συρρίκνωση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος** δια της σταδιακής απομάκρυνσης των «κακών» δημοσίων υπαλλήλων (ήτοι του ποσοστού 15%), παραβλέποντας το είδος και την ποιότητα των απωλειών.

⁵Βλ. την αιτιολογική έκθεση στο Σ/Ν «Διοικητικές απλουστεύσεις – Καταργήσεις, συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων και Υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέα – Τροποποίηση διατάξεων του Π.Δ. 318/1992 (Α' 161) και λοιπές διατάξεις».

6. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΕΝΑ ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

Θα μπορούσαμε να χρησιμοποιήσουμε και τη διοίκηση της απόδοσης (*Performance Management*) ως εργαλείο διαμόρφωσης δημόσιας πολιτικής. Η διοίκηση της απόδοσης επί της ουσίας συνίσταται στην ανάδειξη των βασικών κριτηρίων απόδοσης ενός οργανισμού, στη μέτρηση αυτών κατά την παραγωγική του λειτουργία και τελικά στη συσχέτιση των προϋπολογισθέντων/προτύπων κριτηρίων με τα πραγματοποιηθέντα αποτελέσματα (Bruijns, 2007). Επί της διαδικασίας αυτής, ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί στην επιλογή του κατάλληλου τρόπου μέτρησης της αποδοτικότητας. Η μέτρηση της αποδοτικότητας, αποτελεί ένα ιδιαίτερα σημαντικό στάδιο της διοίκησης της απόδοσης, κατά το οποίο πρέπει να διακριβωθεί *το που είμαστε σε σχέση με το που θέλουμε να πάμε*, συνδέοντας τη διοίκηση της απόδοσης με τη βελτίωση της επίδοσης και την ανάπτυξη.

Η διοίκηση της απόδοσης οφείλει να λάβει υπόψη τις παθογένειες και τις ιδιαιτερότητες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, η οποία προτείνει την αξιολόγηση των προσώπων και όχι των οργανωτικών δομών, την ύπαρξη ενός θεσμικού λαβύρινθου σχετικά με το προσωπικό της δημόσιας διοίκησης και τέλος το σεβασμό των πολλών και διαφορετικών υπηρεσιών και κατηγοριών δημοσίων υπαλλήλων.

Η διαδικασία αυτή έχει ξεχωριστή σημασία, καθώς όπως αναφέρουν οι **Osborne et al** (1993 : 147) «*εάν δε μετράς τα αποτελέσματα, δε μπορείς να διαχωρίσεις την επιτυχία από την αποτυχία*». Η διαδικασία εφαρμογής των αρχών της διοίκησης της απόδοσης, ακολουθεί τα ακόλουθα βήματα :

- Καθορισμός των μελλοντικών επιδιώξεων του οργανισμού, διαμόρφωση της αποστολής και του επιχειρησιακού οράματος και τέλος τον καθορισμό των στρατηγικών στόχων, σε συνεργασία όλων των συμμετεχόντων, προϊστάμενων κλιμακίων και εργαζομένων.

- Προσδιορισμός επιμέρους βραχυπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων στόχων καθώς και των προσδοκώμενων εκροών που προϋπολογίζει να αποκομίσει ο οργανισμός από την παραγωγική του λειτουργία. Είναι δυνατό να περιγράφονται οι επιμέρους στοχοθεσίες, οι γραφειοκρατικές δυσλειτουργίες και καθυστερήσεις και η ανατροφοδότηση του συστήματος με τα νεότερα δεδομένα.

➤ Αναδιαμόρφωση του εσωτερικού οργανωτικού σχεδιασμού προς επίτευξη των τεθέντων στόχων, αναθέτοντας συγκεκριμένες αρμοδιότητες στο κάθε μέλος του οργανισμού, συνεισφέροντας κατ' αναλογία στην επίτευξη της απαιτούμενης απόδοσης.

➤ Αποδοχή της νέας οργανωσιακής κουλτούρας από όλους τους συμμετέχοντες, μέτρηση των παραγόμενων αποτελεσμάτων (*εργαζομένων και οργάνωσης*) και σύγκριση τους με τα προϋπολογισθέντα και προσυμφωνημένα μεταξύ των συμμετεχόντων, ώστε να αποφευχθεί η οριζόντια και ισοπεδωτική σύγκριση των εργαζομένων. Κατά αυτό τον τρόπο η ίδια η ομάδα θα απομακρύνει τους πλέον αδιάφορους υπαλλήλους.

➤ Ανάλυση των ενδεχόμενων αποκλίσεων και εντοπισμός των σημείων που χρίζουν βελτιώσεων. Παράλληλα διενεργείται ανάληψη διοικητικών μέτρων σε σχέση με το καταγεγραμμένο αποτέλεσμα.

➤ Επιλογή των κατάλληλων μεθόδων για την αξιολόγηση των εργαζομένων και εφαρμογή τους προκειμένου να προσεγγισθεί όσο το δυνατό περισσότερο το επιθυμητό επίπεδο αποδοτικότητας και τέλος τη συνεχόμενη ανατροφοδότηση του συστήματος.

Εφαρμόζοντας τις αρχές της διοίκησης της απόδοσης, συναρτήσει της ιδιαίτερης αποστολής, οράματος και στρατηγικών του εκάστοτε οργανισμού, δίνεται η δυνατότητα της αύξησης της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας, της οικονομικότητας, της παραγωγικότητας ακόμα και της ποιότητας των οργανισμών, της διαμόρφωσης επιτυχούς προγραμματισμού και υποστήριξη της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Επίσης, της σκιαγράφησης της ενδεχόμενης αναγκαιότητας για αναδιάρθρωση του οργανωτικού σχεδιασμού, του ελέγχου των διοικητικό-οικονομικών αποτελεσμάτων, του προσδιορισμού της ορθής κατεύθυνσης των εργαζομένων, της διευκόλυνσης της διαχείρισης των ανθρώπινου δυναμικού. Τέλος, της διαμόρφωσης μιας πιο επιχειρησιακής κουλτούρας με εστίαση στη βελτίωση των αποτελεσμάτων και της καλλιέργειας κλίματος αξιοκρατίας και αναγνώρισης στο εσωτερικό περιβάλλον της οργάνωσης.

Τα προαναφερθέντα πλεονεκτήματα της διοίκησης της απόδοσης, διαθέτουν τη δυναμική να αναδιαρθρώσουν / εξελίξουν μια δημόσια υπηρεσία, οδηγώντας τον σε αλματώδη βελτίωση των επιτευχθέντων αποτελεσμάτων. Οι προϊστάμενοι των διευθύνσεων θα έχουν την ευχέρεια να αναλάβουν πρωτοβουλίες και δράσεις με

καινοτόμα προσέγγιση αλλά και υψηλό βαθμό στοχοθεσίας διότι ένα από τα κριτήρια, για την παραπέρα εξέλιξη τους, θα είναι το έργο τους, βέβαια η αποτελεσματικότητα της συγκεκριμένης διοικητικής τεχνικής είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την παράλληλη εφαρμογή πλήθους διοικητικών κλάδων όπως είναι η διοίκηση μέσω στόχων, η οργανωσιακή συμπεριφορά (*προκειμένου να ενεργοποιηθούν οι πολύτιμες δυνάμεις της υποκίνησης, της ηγεσίας, της ομαδικότητας και άλλα*), η στατιστική (ώστε να χρησιμοποιηθούν κατά τη διαδικασία των μετρήσεων, στατιστικά ή οικονομετρικά μοντέλα), το *benchmarking* (*προκειμένου να διενεργηθούν όπου κρίνεται απαραίτητο, μελέτες συγκριτικής προτυποποίησης*), το *Project Management* και άλλα.

Σύμφωνα με τον Ν. Μιχαλόπουλο (2007) «η διαδικασία της μέτρησης της απόδοσης, καταδεικνύει τη σημασία άσκησης της διοίκησης των δημόσιων οργανώσεων και του σχεδιασμού των δημόσιων πολιτικών βάσει έγκυρων δεδομένων και τεκμηριωμένων στοιχείων». Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να τονισθεί ότι η μέτρηση της απόδοσης, αποτελεί ένα θεμελιώδες εργαλείο του *Performance Management* το οποίο όμως σε καμία περίπτωση δεν πρέπει να λογίζεται ως αυτοσκοπός. Η χρησιμότητα των μετρήσεων έγκειται στην παροχή των αναγκαίων στοιχείων τα οποία με την κατάλληλη επεξεργασία δύνανται να μετατραπούν σε αξιοποιήσιμες πληροφορίες, υποστηρίζοντας τη διοίκηση, στην αέναη προσπάθεια βελτίωσης της απόδοσης των οργανισμών.

Η μετάβαση της κρατικής διοίκησης από ένα πολύπλοκο γραφειοκρατικό σύμπλεγμα δημοσίων οργανισμών χαρακτηριζόμενο από την εμμονή στην τήρηση των διαδικασιών, σε ένα κράτος στρατηγείο το οποίο θα έχει σαν γνώμονα την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών δια της αποτελεσματικότερης δυνατής διοίκησης, αποτελεί πλέον μια αναγκαιότητα. Από την εφαρμογή των προτεινομένων προτάσεων στη παρούσα μελέτη δε χάνεται ο στρατηγικός χαρακτήρας των επιτελικών μονάδων αλλά παραχωρούνται αρμοδιότητες, οι όποιες μπορούν με την ορθή χρήση να γίνουν εργαλείο, ενώ παράλληλα μειώνεται ο όγκος των αξιολογήσεων που πρέπει να διενεργήσουν οι επιτελικές μονάδες. Τη μετάβαση αυτή μπορεί να τη φέρει σε πέρας η προσήλωση στην επίτευξη της υψηλότερης δυνατής αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας. Παρόλα αυτά η αδυναμία εφαρμογής αρχών της διοίκησης της απόδοσης στους δημόσιους οργανισμούς, εξακολουθεί να υφίσταται σε πλήθος ανεπτυγμένων ή αναπτυσσόμενων χωρών, οδηγώντας σε επικίνδυνες στρεβλώσεις. Οι

χαμηλές αποδόσεις που σημειώνουν πολλοί δημόσιοι οργανισμοί, οδηγούν στη δημιουργία αρνητικών οικονομικών αποτελεσμάτων, κοινωνικής απαξίωσης, διαφθοράς, πολιτικής εκμετάλλευσης και άλλα. Το εν λόγω πρόβλημα διογκώνεται καθώς οι προτεινόμενες λύσεις, δεν επιχειρούν να εντοπίσουν και να διορθώσουν τα αίτια των μειωμένων αποδόσεων. Αντίθετα είθισται να αποφεύγεται η πραγματική αντιμετώπιση των προβλημάτων, επιλέγοντας αμφιλεγόμενες λύσεις όπως είναι η ιδιωτικοποίηση, η ελλιπής διαχείριση μέσω προσωρινών λύσεων ή απλά η διαιώνιση της κατάστασης δια της πλήρους απραξίας. Το ζήτημα της απόδοσης, αποτελεί καθοριστικό στοιχείο για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης και για το λόγο αυτό είναι αναγκαίο να διαμορφωθούν οι κατάλληλες συνθήκες για την επικέντρωση της βελτίωσης της αποδοτικότητας.

Από τα ανωτέρω οδηγούμεθα στο συμπέρασμα ότι η μέτρηση και η διοίκηση της απόδοσης είναι απαραίτητη για την εύρυθμη λειτουργία του δημόσιου τομέα. Κατ' αντιστοιχία η αξιολόγηση του προσωπικού, είναι θεμιτή και χρήσιμη για τη βελτίωση της συνολικής αποδοτικότητας των οργανισμών. Όπως προαναφέρθηκε από την ανωτέρω κριτική ανάλυση του Ν. 4250/2014, η αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων στην υφιστάμενη μορφή της, δύναται να επιφέρει σημαντικές διοικητικές στρεβλώσεις αλλοιώνοντας τον κεντρικό στόχο της μεταρρύθμισης (*ήτοι τη βελτίωση της διοικητικής αποδοτικότητας του δημόσιου τομέα, δια της αύξησης της παραγωγικότητας των δημοσίων υπαλλήλων*). Κατωτέρω παρατίθενται οι προτάσεις του Δ.Ε.Ε. για τη βελτίωση της απόδοσης του ανθρώπινου δυναμικού στην ελληνική δημόσια διοίκηση.

i. Καθορισμός των στρατηγικών στόχων σε κάθε επίπεδο υφιστάμενων οργανώσεων. Προσδιορισμός επιμέρους βραχυπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων στόχων για την κάθε θέση εργασίας, για το κάθε τμήμα και για την κάθε διεύθυνση (*υλοποιώντας ουσιαστικά τις επιμέρους διατάξεις του Ν. 3230/2004 ο οποίος επί της ουσίας δεν εφαρμόστηκε ποτέ*) (Παπαδημητρίου, 2013). Αναδιαμόρφωση του οργανωτικού σχεδιασμού προς επίτευξη των τεθέντων στόχων, αναθέτοντας συγκεκριμένες αρμοδιότητες στο κάθε μέλος του οργανισμού κατά τα πρότυπα του *Business Process Reengineering*.

ii. Αξιολόγηση των υπαλλήλων με τη χρήση διαφορετικών μεθόδων και κριτηρίων, όπως δια της συσχέτισης των μετρήσιμων και αντικειμενικών κριτηρίων απόδοσης (*ποσοτικών και ποιοτικών*), των τακτικών, γραπτών ή ηλεκτρονικών εξ

αποστάσεως εξετάσεων σε θέματα σχετικά με το αντικείμενο εργασίας και την έγγραφη αξιολόγηση του άμεσα ιεραρχικού προϊσταμένου και του αρχαιότερου συναδέλφου με τον οποίο έχουν ομοειδή καθήκοντα ή άμεση συνεργασία. Οι ίδιες οι οργανώσεις θα έχουν την τελική άποψη για την αξιολόγηση, αφού λάβουν υπόψη τις ιδιαιτερότητες τους. Η συνέντευξη λόγω των πολυδιάστατων φαινομένων μεροληψίας προτείνεται να μη χρησιμοποιηθεί ως μέσο αξιολόγησης στο δημόσιο τομέα.⁶

iii. Συνέπεια του προηγούμενου θα ήταν η κατάργηση της συγκριτικής αξιολόγησης σε επίπεδο υπαλλήλων και η εφαρμογή της σε επίπεδο ομοειδών τμημάτων ή διευθύνσεων προκειμένου να ενεργοποιηθούν οι αδρανείς δυνάμεις του ανταγωνισμού ωθώντας τις επιδόσεις των οργανισμών σε υψηλότερα επίπεδα απόδοσης (Ρωσσίδης, 2013). Στο πλαίσιο αυτό ο εκάστοτε προϊστάμενος θα μπορούσε να εφαρμόσει και άλλες μεθόδους είτε απλές όπως το *benchmarking* είτε πιο σύνθετες όπως το *balance scorecard* ή και κάθε καινοτόμα ιδέα που θα μπορούσε να εφαρμοσθεί άμεσα και αποτελεσματικά.

iv. Αξιοποίηση των προτάσεων για την αξιολόγηση των δομών και των υπαλλήλων των Ο.Τ.Α. βάση των επιχειρησιακών προγραμμάτων των Δήμων, τα οποία αποτελούν ολοκληρωμένα προγράμματα τοπικής ανάπτυξης και βελτίωσης της διοικητικής ικανότητας των Ο.Τ.Α, είναι οργανικά στοιχεία της καθημερινής τους λειτουργίας και τέλος αξιοποιούν διάφορους δείκτες επίδοσης. Στο πλαίσιο αυτό πραγματοποιούνται και οι τακτικές αξιολογήσεις οι οποίες περιλαμβάνουν την αξιολόγηση της πορείας υλοποίησης των στόχων και την εκτίμηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας του Επιχειρησιακού Προγράμματος. Χρήσιμη για την τελική αξιολόγηση των εργαζομένων των Δήμων αλλά και των δομών τους θα ήταν και η παρακολούθηση και η αξιολόγηση του Επιχειρησιακού Προγράμματος μέσω της χρήσης Δεικτών Παρακολούθησης (*εισροών, εκροών και αποτελέσματος, για παράδειγμα βάση του άξονα 4*) (υπ. Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 2011).

v. Στάθμιση των αποτελεσμάτων δια της συγκριτικής ανάλυσης με τα προϋπολογισθέντα μεγέθη και ακολούθως πριμοδότηση των επιτυχημένων τμημάτων

⁶Η συνέντευξη ως μέσο αξιολόγησης ενέχει κινδύνους αλλοίωσης του τελικού αποτελέσματος. Το στοιχείο αυτό επισημαίνεται, παρά το γεγονός, ότι στο εν λόγω νομοσχέδιο προβλέπεται η εποπτεία του Α.Σ.Ε.Π. και η διενέργεια των συνεντεύξεων από πρόσωπα του ιδιωτικού τομέα.

/ διευθύνσεων με *bonus* αποδοτικότητας ή μισθολογικές προαγωγές ενώ αντιστοίχως έλεγχος και ανάλυση των αιτιών αποτυχίας για τα συγκριτικά λιγότερο αποδοτικά τμήματα/διευθύνσεις παρέχοντας τους συμβουλευτική υποστήριξη (ενώ για τις *μακροπρόθεσμα χαμηλής αποδοτικότητας διοικητικές μονάδες και το προσωπικό τους* ενδεχομένως να προβλεφθούν κυρώσεις). Άμεση σύνδεση της προαγωγής με την αξιολόγηση και σαφή τρόπο της επιλογής των προϊσταμένων, διευθυντών και άλλων.⁷ Με τον τρόπο αυτό και δεδομένου ότι η διεκδίκηση *bonus* / επιδόματος αποδοτικότητας θα εξαρτάται από την επίδοση της ομάδας, θα οδηγηθούμε σε πολύπλευρα επίπεδα ωφέλειας, όπως είναι : η προαγωγή της ομαδικότητας [υπό την προϋπόθεση ότι οι κρίσεις θα γίνονται σε επίπεδο τμήματος / διεύθυνσης, οι εργαζόμενοι θα επικεντρώνονται στο τελικό αποτέλεσμα (ατομικό και ομαδικό) προωθώντας τις κατάλληλες συνθήκες συνεργασίας), η ενίσχυση της επικοινωνίας (καθώς θα προαπαιτείται υψηλό επίπεδο επικοινωνίας για την επίτευξη του μέγιστου δυνατού αποτελέσματος) και η δημιουργία των κατάλληλων προϋποθέσεων για τη διαμόρφωση ηγετικών στελεχών (εφόσον για την επίτευξη υψηλού ομαδικού αποτελέσματος θα απαιτείται η ανάδειξη ηγετών εις αντικατάσταση των παραδοσιακών γραφειοκρατών).

Η επανεξέταση των επιμέρους διατάξεων του Ν. 4250/2014 κρίνεται αναγκαία καθώς εκτιμάται πως όχι μόνο δεν θα επιφέρει τα προσδοκώμενα αποτελέσματα αλλά ενδέχεται να περιορίσει σημαντικά το υφιστάμενο επίπεδο αποδοτικότητας των δημοσίων υπηρεσιών. Σε αυτό το σημείο πρέπει να επαναλάβουμε πως είναι σοβαρό **λάθος** να επιχειρείται η αυτούσια εφαρμογή μιας μεθόδου (όπως είναι η συγκριτική αξιολόγηση των υπαλλήλων δια της ποσόστωσης) σε ένα εντελώς διαφορετικό διοικητικό σύστημα (που λειτουργεί υπό διαφορετική δομή, οργάνωση, κουλτούρα και αρχές) όπως είναι τα ελληνικό διοικητικό σύστημα σε αντιπαραβολή με το γαλλικό. Ο υπό ανάλυση Νόμος προσπαθεί να δημιουργήσει ενιαία διαδικασία αξιολόγησης της πλειοψηφίας των δημοσίων υπαλλήλων και οργανώσεων που δεν έχουν, τις περισσότερες φορές, ούτε την ίδια διοικητική δομή αλλά ούτε και το ίδιο αντικείμενο.

⁷Βλ. το Ν/Σ του Υπ. Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, στην Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, με θέμα «Τροποποίηση διατάξεων του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. (Ν. 3528/2007) – Επιλογή Προϊσταμένων Οργανικών μονάδων και άλλες διατάξεις».

Κατά την πρόταση μας, έχουν ληφθεί υπόψη οι ιδιαιτερότητες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, η ιδιότυπη δημοσιοϋπαλληλική κουλτούρα καθώς επίσης και οι ραγδαίες κοινωνικοοικονομικές εξελίξεις που έχουν μετατρέψει το δημοσιοϋπαλληλικό σώμα σε εξαιρετικά δύσκαμπτο σε έντονες διοικητικές αλλαγές. Συνεπώς μια ακόμα παράμετρος που θα πρέπει να συνεκτιμηθεί, αποτελεί και η προκύπτουσα δυσφορία που «απηχεί» στην ελληνική δημόσια διοίκηση όπως αυτή ήδη εκφράζεται, από τις έντονες αντιδράσεις των εκπροσώπων των εργαζομένων (*και φυσικά του συνόλου του δημοσίων υπαλλήλων*) αλλά και από τις αυξανόμενες παραιτήσεις προϊσταμένων ως κίνηση διαμαρτυρίας και αποστροφής προς το απαράδεκτο σχέδιο αξιολόγησης που καλούνται να εφαρμόσουν.

7. ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Ασπρίδης, Γ., (2013). *Εισαγωγή στην πολιτική και διοικητική οργάνωση του Ελληνικού κράτους*, Αθήνα : Προπομπός.
- Βαξεβανίδου, Μ. και Ρεκλείτης, Π., (2008). *Μάνατζμεντ ανθρωπίνων πόρων*, Αθήνα : Προπομπός.
- Bateman, Th., και Snell, S., (2011). *Διοίκηση επιχειρήσεων – Ηγεσία και συνεργασία σε ένα ανταγωνιστικό κόσμο*, Θεσσαλονίκη : Τζιόλας.
- Behn, R., (2003). «*Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures*», *Public Administration Review*, September / October 2003, Vol. 63, No. 5.
- Boddy, D., (2008). *Management : An Introduction*, Essex : Pearson Education Ltd.
- Boyle, R., (2006). *Measuring public sector productivity : Lessons from international experience*, Dublin : Institute of Public Administration.
- Brewster, C., Sparrow, P. και Vernon G., (2007). *International human resource management*, 2nd edition, London : CIPD.
- Bruijns, H., (2007). *Managing performance in the public sector*, NY : Routledge.
- Dessler G., (2012). *Διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού – Βασικές έννοιες και σύγχρονες τάσεις*, Αθήνα : Κριτική.
- Ζερβόπουλος, Π., και Παλάσκας, Θ., (2011). «Εφαρμογή μετρήσεων απόδοσης – αποτελεσματικότητας – αποδοτικότητας στη δημόσια διοίκηση : Διεθνής και Ελληνική εμπειρία», *MPRA*, Paper No 30936, Μάιος.
- Fincham R. and Rhodes P. (2005). *Principles of organizational behaviour*, Oxford : Oxford University Press.
- Gilmore, S., and Williams S., (2009). *Human resource management*, New York : OUP Oxford.
- Ιορδάνογλου, Δ., (2008). *Διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού στις σύγχρονες επιχειρήσεις*, Αθήνα : Κριτική.

- Καρκατσούλης, Π., (2004). «Ευρωπαϊοποίηση αντί παγκοσμιοποίησης. Ρεαλισμός ή ουτοπία; Αποτιμώντας τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις στην Ε.Ε.», *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης*, τ. 10/2004 (427 – 9).
- Kreitner, R., (2009). *Management*, Boston : Houghton Mifflin Harcourt.
- Λαδής, Στ., (2004). «Παγκοσμιοποίηση, εξευρωπαϊσμός και μεταφορά πολιτικών. Μια διαλεκτική προσέγγιση», *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης*, τ. 10/2004 (447 - 68).
- Μακρυδημήτρης, Α., (2010). *Δημόσια διοίκηση – Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, Θεσσαλονίκη : Σάκκουλας.
- Μακρυδημήτρης Α. (2004). *Προσεγγίσεις στη θεωρία των οργανώσεων*, Αθήνα : Καστανιώτης.
- Μακρυδημήτρης, Α., και Μιχαλόπουλος, Ν., (2000). *Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη δημόσια διοίκηση*, Αθήνα : Παπαζήσης.
- Μάντζαρης, Γ., (2011). *Οργάνωση και διοίκηση επιχειρήσεων*, Σέρρες : του ίδιου.
- Μιχαλόπουλος, Ν., (2007). *Η δημόσια διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων*. Αθήνα : Παπαζήσης.
- Mohran, S., Cohen, S., και Mohran, A., (1995). *Designing team based organizations*, New York : Jossey Bass.
- Μπουραντάς, Δ. (2002). *Μάνατζμεντ – Οργανωτική θεωρία και συμπεριφορά*, Αθήνα : Team.
- Μυλωνοπούλου – Μοίρα, Πολ., (1998). *Οι δημόσιοι υπάλληλοι. Κοινωνιολογική προσέγγιση : Αυτοαντίληψη, αυτοκριτική, στερεότυπα*, Αθήνα – Κομοτηνή : Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Noe, R., Hollenbeck, J., Gerhart, B. και Wright, P., (2009), *Διαχείριση ανθρωπίνων πόρων – Ένα ανταγωνιστικό πλεονέκτημα*, Αθήνα : Παπαζήσης.
- Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, (2014). *Γνώμη της Ο.Κ.Ε. επί του ΣΧ/Ν «Διοικητικές απλουστεύσεις – Καταργήσεις, συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων και Υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέα – Τροποποίηση διατάξεων του Π.Δ. 318/1992 (Α' 161) και λοιπές ρυθμίσεις»*, Αθήνα.
- Osborne, D., και Gaebler, T., (1993). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, NY : Plum Books - Penguin Group.

- Παπαδημητρίου, Κ., (2013). «Επτά χρόνια φαγούρα για την εφαρμογή του Ν. 3230/2004 (Διοίκηση με Στόχους και μετρήσεις απόδοσης) στην ελληνική διοίκηση» (241 – 250), στο Μακρυδημήτρης, Αντ., *et al* (2013). *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση – Πρακτικά Γ' Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων*, Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Παπαλεξανδρή, Ν. και Μπουραντάς Δ., (2002). *Διοίκηση ανθρωπίνων πόρων*, Αθήνα : Μπένος.
- Pidd, M., (2012). *Measuring the Performance of Public Services*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Robbins, St., Decenzo, D., και Coulter, M., (2012). *Διοίκηση επιχειρήσεων – Αρχές και εφαρμογές*, Αθήνα : Κριτική.
- Ρωσσίδης, Ι., (2014). *Εφαρμογές του επιχειρησιακού μάνατζμεντ στην Ελληνική δημόσια διοίκηση*, Αθήνα : Σταμούλης.
- Ρωσσίδης, Ι., (2013). «Διοικητικό Πρωτάθλημα. Ένας εν δυνάμει καθολικός επιχειρησιακός ανασχεδιασμός στο δημόσιο τομέα», *Διοικητική Ενημέρωση*, Οκτώβριος – Δεκέμβριος 2013, Νο 65.
- Schermerhorn, J., (2012). *Εισαγωγή στο management*, Λευκωσία : Πασχαλίδης – Broken Hill.
- Starling, G., (2010). *Managing the Public Sector*. Boston : Wadsworth.
- Υπ. Εσωτερικών, Αποκέντρωσης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Ε.Ε.Τ.Α.Α., (2011). *Οδηγός παρακολούθησης, αξιολόγησης, επικαιροποίησης και αναθεώρησης επιχειρησιακών προγραμμάτων Δήμων*, (έκδοση 1 – Σχέδιο), Αθήνα.
- United Nations - Department of Economic & Social Affairs, (2008). *Standards of Excellence for Public Administration Education and Training*.
- Χυτήρης, Λ., (2001). *Διοίκηση Ανθρωπίνων Πόρων*, Αθήνα : Interbooks.

7.1. Θεσμικά κείμενα

- Π.Δ. 318/1992 (Φ.Ε.Κ. 161^Α-25/9/1992). «*Αξιολόγηση των ουσιαστικών προσόντων του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών – πλην των εκπαιδευτικών λειτουργών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης – και των Ν.Π.Δ.Δ.*».
- Υ.Α. ΔΙΔΑΔ/Φ.32/47/1353 (Φ.Ε.Κ.8Β'-19/1/1993). «*Καθορισμός ανώτατου ποσοστού υπαλλήλων που μπορούν να αξιολογούνται σε σχέση με τις κλίμακες του συστήματος αξιολόγησης*».

- Ν. 3230/2004 (Φ.Ε.Κ. 44^Α-11/2/2004). «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις».
- Ν. 3463/2006 (Φ.Ε.Κ. 114^Α'-8/6/2006). «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων».
- Ν. 3528/2007 (Φ.Ε.Κ. 26^Α-9/2/2007). «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.».
- Ν. 3584/2007 (Φ.Ε.Κ. 143^Α'-28/6/2007). «Κύρωση του Κώδικα κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων».
- Ν. 3839/2010 (Φ.Ε.Κ. 51^Α-29/3/2010). «Σύστημα επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων με αντικειμενικό και αξιοκρατικό κριτήριο. Σύσταση Ειδικού Συμβουλίου Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.ΕΠ.) και λοιπές διατάξεις».
- Αιτιολογική Έκθεση στο Σ/Ν «Διοικητικές απλουστεύσεις – Καταργήσεις, συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων και Υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέα – Τροποποίηση διατάξεων του Π.Δ. 318/1992 (Α' 161) και λοιπές διατάξεις».
- Ν. 4250/2014 (Φ.Ε.Κ. 74^Α-26/3/2014). «Διοικητικές απλουστεύσεις – Καταργήσεις, συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων και Υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέα – Τροποποίηση διατάξεων του Π.Δ. 318/1992 (Α' 161) και λοιπές διατάξεις».
- Εγκύκλιος υπ' αρ. ΔΙΔΑΔ/Φ.32.8/7492/8501,8326 με θέμα «Τροποποίηση διατάξεων του Π.Δ. 318/1992 (Α' 161) περί αξιολόγησης των ουσιαστικών προσόντων του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών και των Ν.Π.Δ.Δ.», Υπ. Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 7/4/2014.
- Πρακτικά 2^{ης} συνεδρίασης της Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης για το Ν/Σ του Υπ. Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, στην Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, με θέμα «Τροποποίηση διατάξεων του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. (Ν. 3528/2007) – Επιλογή Προϊσταμένων Οργανικών μονάδων και άλλες διατάξεις», Αθήνα 26/6/2014.