



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΡΗΤΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΘΕΩΡΙΑ»

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ ΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ

ΤΗΣ

ΑΙΚΑΤΕΡΙΝΗΣ ΔΟΚΙΑΝΑΚΗ
Α.Μ. 300 ΈΤΟΣ ΕΓΓΡΑΦΗΣ 2013

ΜΕ ΤΙΤΛΟ

*Αξιολόγηση στο Δημόσιο Τομέα: Μια Σύγχρονη
Προσέγγιση*

ΕΠΙΒΛΕΠΟΥΣΑ
ΈΒΗ ΜΑΥΡΟΜΟΥΣΤΑΚΟΥ

ΡΕΘΥΜΝΟ
ΑΠΡΙΛΙΟΣ 2016

ΑΞΙΟΛΟΓΗΤΕΣ

- | | |
|--------------------------|-------------------------|
| 1. ΈΒΗ ΜΑΥΡΟΜΟΥΣΤΑΚΟΥ | ΑΝΑΠΛΗΡΩΤΡΙΑ ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ |
| 2. ΝΕΚΤΑΡΙΟΣ ΑΛΕΞΟΠΟΥΛΟΣ | ΕΠΙΚΟΥΡΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ |
| 3. ΚΩΣΤΗΣ ΜΑΝΑΣΑΚΗΣ | ΕΠΙΚΟΥΡΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ |

Ημερομηνία Αξιολόγησης:

13/4/2016

ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ: ΜΙΑ ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

Περίληψη

Τις τελευταίες δεκαετίες βρίσκεται συνεχώς στην ατζέντα των κυβερνήσεων ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης, ώστε να γίνει πιο αποτελεσματική, πιο αποδοτική και να παρέχει υψηλής ποιότητας υπηρεσίες προς τους πολίτες. Η συζήτηση για τη διοικητική μεταρρύθμιση έχει γίνει εντονότερη τα τελευταία χρόνια, καθώς η κρίση που βιώνει η χώρα κατέδειξε τις δυσλειτουργίες σε όλα τα επίπεδα του Δημόσιου Τομέα. Η ανάγκη μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης καθίσταται επομένως επιτακτική. Τη σημαντικότερη ίσως μεταρρύθμιση σε αυτήν την κατεύθυνση αποτελεί η εισαγωγή συστήματος αξιολόγησης. Σχηματικά, με τον όρο αξιολόγηση εννοούμε μια συστηματικά οργανωμένη και συνεχή διαδικασία με την οποία αποτιμάται η εργασιακή απόδοση των υπαλλήλων σε σχέση με συγκεκριμένους προκαθορισμένους στόχους που έχουν τεθεί για τη θέση τους. Ένα αξιόπιστο σύστημα αξιολόγησης της απόδοσης αποτελεί μια σημαντική δραστηριότητα με πλεονεκτήματα τόσο για τον οργανισμό όσο και για τους ίδιους τους εργαζόμενους, καθώς αναδεικνύονται οι ιδιαίτερες ικανότητες και δεξιότητες κάθε υπαλλήλου. Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να αναπτύξει την έννοια και εφαρμογή της αξιολόγησης με ειδικότερη έμφαση στον δημόσιο τομέα. Θα αναλυθούν βασικές έννοιες της σύγχρονης διοίκησης και θα επιχειρηθεί μια ανασκόπηση στα νομοθετικά πλαίσια αξιολόγησης έως σήμερα. Τέλος, θα κατατεθούν προτάσεις προς συζήτηση για ένα σύγχρονο σύστημα αξιολόγησης προσαρμοσμένο στον δημόσιο τομέα που απαντά στις προκλήσεις της εποχής.

Σύντομο βιογραφικό σημείωμα

Η Κατερίνα Δοκιανάκη είναι πτυχιούχος του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου. Κατόπιν επιτυχούς γραπτής εξέτασης, εισήλθε στο Υπουργείο Οικονομικών. Έχει υπηρετήσει σε θέσεις ευθύνης, ως Προϊσταμένη του Δικαστικού Τμήματος της Β' Δ.Ο.Υ. Ηρακλείου (2005-2013) και του Τμήματος Συμμόρφωσης και Σχέσεων με τους Φορολογούμενους της Α' Δ.Ο.Υ. Ηρακλείου (2013-2014). Σήμερα υπηρετεί στο Τμήμα Δικαστικό και Νομικής Υποστήριξης της Δ.Ο.Υ. Ηρακλείου.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

| | |
|----------------|---|
| Εισαγωγή | 5 |
|----------------|---|

Κεφάλαιο πρώτο: προς μια σύγχρονη διοίκηση: εννοιολογικά χαρακτηριστικά

| | |
|---|----|
| 1. Δημόσια διοίκηση | 12 |
| 2. Αποτελεσματικότητα – Αποδοτικότητα | 12 |
| 3. Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ | 14 |
| 4. Διοίκηση Ολικής Ποιότητας | 16 |
| 5. Διοίκηση με στόχους | 18 |
| 6. Μέτρηση της Απόδοσης | 20 |
| 7. Αξιολόγηση | 21 |

Κεφάλαιο δεύτερο: το νομικό πλαίσιο της αξιολόγησης: μια κριτική απεικόνιση

| | |
|---|----|
| 1. Αξιολόγηση του ανθρώπινου δυναμικού των δημοσίων υπηρεσιών σύμφωνα με το νόμο 1943/1991 και το Π.Δ. 318/1992 | 25 |
| 2. Καινοτομίες που εισήγαγε το Π.Δ. 318/1992 | 28 |
| 3. Προβλήματα του Π.Δ. 318/1992 | 31 |
| 4. Ν. 3230/2004: Διοίκηση μέσω στόχων | 32 |
| 5. Σχόλια επί του νόμου 3230/2004 | 35 |
| 6. Ν. 4250/2014: ένα μετέωρο βήμα | 38 |

Κεφάλαιο τρίτο: προς μια σύγχρονη μορφή αξιολόγησης

| | |
|--------------------------------------|----|
| 1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις | 46 |
| 2. Επιλογή μεθόδου αξιολόγησης | 49 |
| 3. Οργάνωση αξιολόγησης | 52 |
| 4. Συνέπειες αξιολόγησης | 57 |

| | |
|----------------|----|
| Επίλογος | 59 |
|----------------|----|

| | |
|-----------------------------|----|
| Πίνακας βιβλιογραφίας | 62 |
|-----------------------------|----|

Εισαγωγή

Τις τελευταίες δεκαετίες βρίσκεται συνεχώς στην ατζέντα των κυβερνήσεων ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης, ώστε να γίνει πιο αποτελεσματική, πιο αποδοτική και να παρέχει υψηλής ποιότητας υπηρεσίες προς τους πολίτες. Η συζήτηση για τη διοικητική μεταρρύθμιση έχει γίνει εντονότερη τα τελευταία χρόνια, καθώς η κρίση που βιώνει η χώρα κατέδειξε τις δυσλειτουργίες σε όλα τα επίπεδα του Δημόσιου Τομέα. Είναι επομένως επιβεβλημένη η μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης όχι μόνο γιατί οι παθογένειές της αναχαιτίζουν την όποια προσπάθεια για την ανάκαμψη της χώρας¹, αλλά και γιατί λόγω της Ευρωπαϊκής πορείας της πρέπει να εναρμονιστεί με τις πολιτικές και τα πρότυπα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μέσα σε ένα περιβάλλον στο οποίο δημιουργούνται συνεχώς νέες απαιτήσεις προς την ελληνική διοίκηση².

Στην εποχή μας η δημόσια διοίκηση συνεχίζει να θεωρείται κατεξοχήν δυσκίνητη και συντηρητική³. Η αντιμετώπιση των δυσκολιών αυτών αποτελεί ένα πολύπλοκο και δυσχερές εγχείρημα. Καθοριστικό για την όποια διοικητική μεταρρύθμιση είναι η αλλαγή της νοοτροπίας όχι μόνο του ανθρώπινου δυναμικού της διοίκησης αλλά απαιτείται και η συνεργασία των διοικουμένων, οι οποίοι πολλές φορές αντιδρούν στις επιχειρούμενες αλλαγές. Χαρακτηριστικά, όπως παρατηρεί ο Jean Meynand⁴, η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα αποτελεί το ανησυχητικό είδωλο της πολιτικής ζωής της χώρας. Υπό την ίδια οπτική, η Δημόσια Διοίκηση

¹ Τα τελευταία χρόνια όλες οι εκθέσεις των διεθνών οργανισμών για την ελληνική οικονομία επισημαίνουν τον αρνητικό ρόλο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη, βλ. αντί πολλών OECD, (2011), *Greece: Review of the Central Administration*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing», διαθέσιμο στο http://www.dee.gr/mediaupload/publications/OECD_Greece%20Review%20of%20the%20Central%20Administration_el.pdf, ημερομηνία πρόσβασης 3/3/2015.

² Σπανού, Κ. (2001), «Δημόσια διοίκηση και δημόσια πολιτική», σε Επ. Π. Σπηλιωτόπουλος, Α. Μακροδημήτρης (επιμ.), *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας, σελ. 169.

³ Μακροδημήτρης, Α. (1998), *Θεσμοί της Ελληνικής Κοινωνίας, Για μια Δημόσια Διοίκηση που αποδίδει και επικοινωνεί με τους πολίτες*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, σελ. 105-107.

⁴ Meynand, J. (1974), *Πολιτικές δυνάμεις στην Ελλάδα*, μτφρ. Μερλόπουλος, Π., 2^η έκδοση, Αθήνα: Μπάϋρον, σελ. 33.

αντικατοπτρίζει την κοινωνία⁵. Εξαρτάται και επηρεάζεται από τις αντιλήψεις και την «κουλτούρα» που επικρατούν σε αυτήν και υφίσταται τις πιέσεις του κοινωνικού-πολιτικού περιβάλλοντος. Επομένως δεν θα ήταν υπερβολή να ειπωθεί ότι «κάθε διοικητική μεταρρύθμιση συμπαρασύρει και μία αλλαγή κουλτούρας και τρόπου λειτουργίας για τις οποίες χρειάζεται χρόνος ενσωμάτωσης στις ήδη υπάρχουσες διαδικασίες»⁶.

Προς αντιμετώπιση των προβλημάτων της Διοίκησης, στις 30/1/2001 δημοσιεύτηκε ο νόμος 2880/2001, σύμφωνα με τον οποίο θα εκπονείται κάθε τρία χρόνια από το Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης το Εθνικό Σχέδιο Δράσεων για τη Δημόσια Διοίκηση, (πρόγραμμα «Πολιτεία»), με στόχο τη βελτίωση της ποιότητας, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας της Δημόσιας Διοίκησης. Έκτοτε κατά καιρούς δρομολογούνται μεταρρυθμίσεις, δημιουργούνται προσδοκίες, υιοθετούνται πολλά φιλόδοξα σχέδια που όμως δεν απέδωσαν τα αναμενόμενα, με αποτέλεσμα αν και έχουν επανειλημμένως εντοπιστεί τα προβλήματα της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα και τα αίτια που τα προκαλούν, πολύ λίγα έχουν γίνει μέχρι σήμερα για να περιοριστούν τα ελλείμματα ποιότητας της δημόσιας διοίκησης.

Στο ως άνω πλαίσιο, οι ανεπάρκειες της διοίκησης και οι παθογένειές της, καθώς και προτεινόμενες λύσεις είχαν ήδη επισημανθεί και περιγραφεί στις εκθέσεις εμπειρογνομόνων για την Ελλάδα, της περιόδου 1952-1998, με σημαντικότερες του Βαρβαρέσσου το 1952, του Langrod το 1964 και της επιτροπής Σπράου το 1997⁷ και μεταγενέστερα διατυπώθηκαν το 2005 στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» - Η Επανίδρυση της Δημόσιας Διοίκησης 2005-2007 που εκπονήθηκε από τη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης⁸. Στο πρόγραμμα αυτό, το

⁵ Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι «Μια κοινωνία έχει το κράτος και τη διοίκηση που της αρμόζει», Μακρυδημήτρης, Α., Πραβίτα, Μ. Η. (2012), *Δημόσια διοίκηση: στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, Ε' έκδοση, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ. 70.

⁶ Ραμματά, Μ. (2011), *Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση Ανάμεσα στη Γραφειοκρατία και το Μάνατζμεντ*, Αθήνα: Κριτική, σελ. 68.

⁷ Μακρυδημήτρης, Α., Μιχαλόπουλος, Ν., (2000), *Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950 – 1998*, Αθήνα: Παπαζήσης.

⁸ Αναφέρεται χαρακτηριστικά: «η ελληνική δημόσια διοίκηση, στις αρχές του εικοστού πρώτου αιώνα, συνεχίζει να χαρακτηρίζεται από τις ευρύτερα γνωστές παθολογίες: την απουσία στρατηγικής δράσης, την αναξιοκρατία, τη σπάταλη διαχείριση των ανεπαρκών δημοσίων πόρων, τη διαφθορά και τη δομική αδράνεια, το νομικισμό, τη διοικητική ισοπέδωση, την ατροφία του πειθαρχικού δικαίου, την εκδήλωση ήσσονος προσπάθειας συμπεριφορών, τις οργανωτικές επικαλύψεις, την απουσία

οποίο αξίζει να σημειωθεί ότι εκπονήθηκε πριν από την οικονομική κρίση, ρητά αναφέρεται ότι η ελληνική δημόσια διοίκηση με τον τρόπο που είναι οργανωμένη και λειτουργεί, εμποδίζει την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας.

Παρά το γεγονός όμως ότι η βελτίωση της δημόσιας διοίκησης αποτελεί ζήτημα ύψιστης προτεραιότητας, ακόμη και σήμερα το διοικητικό σύστημα στην Ελλάδα εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από έντονο συγκεντρωτισμό, γραφειοκρατία, πολυνομία, αντιφατικότητα ρυθμίσεων, συχνές τροποποιήσεις νόμων, ανυπαρξία σύγχρονων μεθόδων διοίκησης, εμφανίζονται συμπτώματα διαφθοράς και έλλειψη διαφάνειας. Συνεπεία όλων αυτών έχει κλονιστεί και το αίσθημα ασφάλειας και εμπιστοσύνης των πολιτών στους δημόσιους θεσμούς⁹.

Συγκεκριμένα, σε έκθεση του ΟΟΣΑ, η οποία ανατέθηκε στον Οργανισμό από το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, διαφάνηκε σχέση εξάρτησης της διοίκησης και της δημοσιοϋπαλληλίας από το πολιτικό σύστημα. Στην έκθεση εντοπίστηκαν σημαντικές δυσλειτουργίες της κεντρικής διοίκησης, όπως απουσία στρατηγικού οράματος, πολυπλοκότητα νομικού πλαισίου, ανεπάρκεια διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού, έλλειψη συντονισμού μεταξύ των υπηρεσιών της διοίκησης, αδιαφάνεια, διαφθορά. Ως αποτέλεσμα τονίστηκε η ανάγκη υιοθέτησης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων με στόχο την επιστροφή της χώρας σε ρυθμούς ανάπτυξης και αναδείχθηκε ο καθοριστικός ρόλος της δημόσιας διοίκησης στο εγχείρημα αυτό¹⁰.

Στο πρόγραμμα «Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014-2016» του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, αλλά και στα προγενέστερα «Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Πολιτεία -

ορθολογικής σχεδίασης θέσεων εργασίας. Πρακτική συνέπεια της πραγματικότητας αυτής είναι το κόστος των παραγομένων αποτελεσμάτων των δημοσίων υπηρεσιών να υπολείπονται του οφέλους».

⁹ Μακρυδημήτρης, Α. (1999), *Ο «Μεγάλος Ασθενής»: η μεταρρύθμιση και ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης*, Αθήνα: Παπαζήσης, σελ. 186-187.

¹⁰ Σύμφωνα με έκθεση του ΟΟΣΑ το 2011, «Η υλοποίηση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων εξαρτάται ως επί το πλείστον από την εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Η λήψη δραστικών μέτρων για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας, της λογοδοσίας και της ακεραιότητας της δημόσιας διοίκησης, ώστε αυτή να είναι σε θέση να επιτελέσει τον σκοπό της, συνιστά στην παρούσα φάση προτεραιότητα, ενδεχομένως και την σημαντικότερη εκ των μεταρρυθμιστικών προτεραιοτήτων της Ελλάδας. Ενδεχόμενη αποτυχία εφαρμογής μιας μεγάλης και ολοκληρωμένης μεταρρύθμισης της δημόσιας διακυβέρνησης στην Ελλάδα είναι πιθανό να θέσει σε κίνδυνο τις ευρύτερες μεταρρυθμίσεις που απαιτούνται προκειμένου να εισέλθει η χώρα και πάλι σε τροχιά βιώσιμης ανάπτυξης», OECD, (2012), «Greece: Review of the Central Administration» διαθέσιμο στο http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-public-governance-reviews_9789264179158-el#, ημερομηνία πρόσβασης 3/3/2015.

Εθνικό Σχέδιο Δράσεων για τη Δημόσια Διοίκηση 2008-2010» και «Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Πολιτεία - Η Επανάδρυση της Δημόσιας Διοίκησης 2005-2007», αναγνωρίζεται ως θεμελιώδης συνιστώσα για την αναδιοργάνωση και τον εκσυγχρονισμό του δημόσιου τομέα, το ανθρώπινο δυναμικό που υπηρετεί στο δημόσιο και που καλείται να υλοποιήσει τις δημόσιες πολιτικές¹¹. Τίθεται λοιπόν ως προτεραιότητα η αναβάθμιση του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης, με στοχευμένες και με διαφανείς διαδικασίες προσλήψεις βάσει των αναγκών των υπηρεσιών, με την επιμόρφωση και τη δια βίου κατάρτιση των δημοσίων υπαλλήλων ώστε να επικαιροποιούνται οι δεξιότητες τους και να μπορέσουν να ανταποκριθούν αποτελεσματικότερα στα καθήκοντά τους, με την στοχοθεσία και τη δημιουργία ενός συστήματος αξιολόγησης τους. Με τον τρόπο αυτό θα αποκατασταθεί και η εμπιστοσύνη της κοινωνίας στο πρόσωπο τους, καθώς έχει επικρατήσει η αντίληψη ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι ανεύθυνοι, ράθυμοι, αναποτελεσματικοί και οι υπηρεσίες που παρέχουν στοιχίζουν πολύ.

Επομένως, εύκολα γίνεται αντιληπτή η ιδιαίτερη σημασία του ανθρώπινου δυναμικού στην αναβάθμιση της δημόσιας διοίκησης. Η επιλογή δε των καταλληλότερων είναι ειδικής βαρύτητας για την επίτευξη των στόχων που τίθενται. Για την επιλογή αυτή πρέπει να δοθεί έμφαση στο θεσμό της αξιολόγησης. Η αξιολόγηση θα μπορούσε να αποτελέσει ένα εξαιρετικά χρήσιμο εργαλείο για την ορθότερη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού στη δημόσια διοίκηση, είναι προαπαιτούμενο για την αναβάθμιση του προσωπικού, για την αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες.

Από αντίθετη οπτική, η χαμηλή παραγωγικότητα του ανθρώπινου δυναμικού οφείλεται στην απουσία διαδικασίας αξιολόγησης της απόδοσής του. Επομένως είναι κρίσιμο να ενεργούνται τακτικά αξιολογήσεις ούτως ώστε να διαπιστώνεται το επίπεδο απόδοσης και να εντοπίζονται πιθανές δυσλειτουργίες και προβλήματα. Με τη διαρκή αξιολόγηση της απόδοσης, η διοίκηση θα μπορούσε να συγκεντρώσει τα

¹¹ Μακρυδημήτρης, Α. (2013), *Υφαίνοντας τον ιστό της Πηνελόπης: διοίκηση και δημοκρατία στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης*, Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ. 99. Ο Καθηγητής Langrod, στην έκθεση του, το 1964, για τη Διοικητική Αναδιοργάνωση της χώρας, επισημαίνει το χαμηλό επίπεδο από πλευράς ποιότητας και επαγγελματικής επάρκειας του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών και διατυπώνει συγκεκριμένες προτάσεις που αφορούν σε θέματα αναβάθμισης του ανθρώπινου δυναμικού μέσω συστηματικής εκπαίδευσης και επιμόρφωσης, Μακρυδημήτρης, Α., Μιχαλόπουλος, Ν. (2000), ό.π., σελ. 38.

στοιχεία που θα καταδείξουν την ανάγκη για στοχευμένη εκπαίδευση και κατάρτιση του προσωπικού, καθώς σε ένα περιβάλλον που αναπτύσσεται ραγδαία οι παραδοσιακές γνώσεις δεν αρκούν πλέον για να ανταποκριθεί στις αυξανόμενες προκλήσεις, για πιθανές μετακινήσεις για τη κάλυψη παραγωγικών ή διοικητικών αναγκών, ώστε να αξιοποιηθεί στο έπακρο το ανθρώπινο δυναμικό που υπηρετεί στον δημόσιο τομέα, αλλά και πιθανά θα αναδειχθεί η ανάγκη για αναθεώρηση στόχων και στρατηγικής από την πλευρά της διοίκησης.

Προκειμένου να αντιμετωπίσει το ζήτημα και με σκοπό την αύξηση της παραγωγικότητας, η διοίκηση εισήγαγε, με την ψήφιση του Ν. 4250/2014, ένα νέο σύστημα αξιολόγησης του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών. Το εγχείρημα αυτό προκάλεσε θύελλα αντιδράσεων και σοβαρές ενστάσεις ακόμα και από την επιστημονική επιτροπή της Βουλής, σε ότι αφορά τη συνταγματικότητα του νόμου, που οδήγησαν σε προσφυγή στο Συμβούλιο της Επικρατείας. Τόσο οι υπάλληλοι όσο και άλλοι φορείς εξέφρασαν αντιρρήσεις κυρίως για τη θέσπιση της ποσόστωσης στην αξιολόγηση. Αυτή η αντίδραση που προκλήθηκε στους κόλπους της δημόσιας διοίκησης απέτρεψε την εφαρμογή του νόμου. Την 8η Ιουλίου 2015 αναρτήθηκε προς δημόσια διαβούλευση από το Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Μεταρρύθμισης¹², ένα νέο σχέδιο νόμου για την αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων με τίτλο «Αξιοκρατία, συμμετοχή και αποτελεσματικότητα στην διοίκηση». Η περίοδος διαβούλευσης έλαβε τέλος στις 15 Ιουλίου 2015, όμως δεν ολοκληρώθηκε η διαδικασία με την εισαγωγή του σχεδίου νόμου προς ψήφιση στη Βουλή.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να αναπτύξει την έννοια και εφαρμογή της αξιολόγησης με ειδικότερη έμφαση στον δημόσιο τομέα. Καθώς το ζήτημα αποτελεί διαχρονικό πρόβλημα του ελληνικού δημοσίου συστήματος, με ποικίλες προεκτάσεις, η ανάγκη επίλυσής του καθίσταται επιτακτική. Επιπλέον, το γεγονός ότι το θέμα της αξιολόγησης αποτελεί ταμπό στους κόλπους του δημοσίου και ως εκ τούτου οδηγεί σε πλημμελή εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας και αναβλητικότητα, δημιουργεί ακόμη μεγαλύτερη ανάγκη άμεσων προτάσεων και λύσεων.

¹² Διαθέσιμο στο <http://www.opengov.gr/types/?p=2932>, ημερομηνία πρόσβασης 10/7/2015.

Στο πρώτο κεφάλαιο θα επιχειρηθεί μια ανάλυση των εννοιών της διοίκησης ανθρώπινων πόρων, της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας, της αξιολόγησης από την οπτική της διοίκησης και από την οπτική των εργαζομένων και πως συνδέονται οι έννοιες αυτές, με έμφαση την διαχείριση του προσωπικού και την αξιολόγηση στο δημόσιο τομέα. Στο ίδιο κεφάλαιο θα γίνει επιγραμματική αναφορά στους βασικούς τύπους αξιολόγησης, εξετάζοντας αναλυτικότερα την συγκριτική αξιολόγηση, τη μέθοδο δηλαδή με την οποία επιχειρείται η αξιολόγηση στο δημόσιο τομέα σύμφωνα με τον Ν. 4250/2014.

Στο δεύτερο κεφάλαιο θα ακολουθήσει μια ιστορική αναδρομή της αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων προκειμένου να εξεταστεί η εξέλιξη του νομικού πλαισίου στην Ελλάδα και η εφαρμογή του θεσμού έως σήμερα. Ειδικότερα θα επιχειρηθεί η ανάλυση του τελευταίου σχετικού ψηφισθέντος νόμου, του Ν. 4250/2014, ποιους σκοπούς εξυπηρετεί η ψήφισή του, καθώς και τα προβλήματα που ανακύπτουν από την εφαρμογή του. Στη βάση αυτή, στο τρίτο κεφάλαιο θα προταθεί η βελτίωση του θεσμικού πλαισίου αξιολόγησης υπό το πρίσμα της αρχής της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης, αλλά και της αξιοκρατίας που οφείλει να διέπει τη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και του αισθήματος δικαιοσύνης που πρέπει να διακατέχει τους αξιολογούμενους. Έτσι θα παρουσιαστεί μια ολοκληρωμένη μελέτη αναφορικά με ένα πολυσύνθετο πρόβλημα που ταλανίζει τη δημόσια διοίκηση.

Κεφάλαιο πρώτο: προς μια σύγχρονη διοίκηση: εννοιολογικά χαρακτηριστικά

Αρχικά θα ήταν χρήσιμη μια οριοθέτηση των εννοιών οι οποίες θα αναλυθούν στην παρούσα εργασία, προκειμένου να αποκρυσταλλωθούν οι έννοιες αυτές που αποτελούν βάση για την ανάπτυξη μιας σύγχρονης διοίκησης. Όπως αναφέρεται και στην εισαγωγή θα διερευνηθεί ο ρόλος της αξιολόγησης, με έμφαση την αξιολόγηση στο δημόσιο τομέα, στο πλαίσιο του νέου μοντέλου διοικητικής οργάνωσης που επιχειρείται (Νέα Δημόσια Διοίκηση) και θα αναζητηθεί η διαδικασία που θα εγγυάται την αξιολόγηση της απόδοσης των εργαζομένων με κατά το δυνατόν αυστηρά αντικειμενικό τρόπο.

Όπως έχει ευρέως υποστηριχθεί, οι εργαζόμενοι αποτελούν το μεγαλύτερο πνευματικό κεφάλαιο σε κάθε οργανισμό¹³. Ο ανθρώπινος παράγοντας είναι ο πιο σημαντικός και κρίσιμος για τη δημιουργία και την πραγματοποίηση του οράματος, της στρατηγικής και των στόχων που θέτει κάθε σύγχρονη επιχείρηση, καθιστάμενος έτσι το επίκεντρο κάθε παραγωγικής δραστηριότητας. Χωρίς τη δράση των εργαζόμενων δεν είναι δυνατόν να αξιοποιηθούν οι υπόλοιποι πόροι της επιχείρησης. Καθώς λοιπόν από την απόδοσή τους εξαρτάται πάντα το αποτέλεσμα κάθε εργασίας, οι σύγχρονες επιχειρήσεις δεν αντιμετωπίζουν πλέον τους εργαζόμενους ως κόστος αλλά ως επένδυση¹⁴. Επενδύουν στην ορθή αξιοποίηση και στη συνεχή βελτίωση των δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού τους, μέσω προγραμμάτων διαρκούς εκπαίδευσης με σκοπό την αναβάθμιση γνώσεων και δεξιοτήτων ή την κατάρτιση επί νέων, που μπορεί να αποφέρει μακροπρόθεσμες αποδόσεις.

Η επιτυχία εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το στρατηγικό σχεδιασμό και τον προγραμματισμό του ανθρώπινου κεφαλαίου¹⁵. Για το λόγο αυτό, στο σημερινό έντονα ανταγωνιστικό επιχειρηματικό περιβάλλον, η Διεύθυνση Ανθρώπινων Πόρων αποτελεί σημαντική λειτουργία μιας επιχείρησης ή οργανισμού με στρατηγικό και καταλυτικό ρόλο για την αύξηση της αποδοτικότητας και πλέον ανατίθεται σε άτομα με εξειδικευμένες γνώσεις και σχετική εμπειρία. Ο τομέας αυτός της διοίκησης είναι επιφορτισμένος με την προσέλκυση, την επιλογή και τη διατήρηση ταλαντούχων εργαζόμενων με κατάλληλες γνώσεις και δεξιότητες, την παρακολούθηση της απόδοσης του προσωπικού και την αξιολόγησή του, την εκπαίδευση, το σχεδιασμό των πολιτικών παρακίνησης και ανάπτυξης του προσωπικού, την αξιοποίηση, τη διαχείριση αμοιβών, παροχών και κινήτρων, το σχεδιασμό ευκαιριών για εξέλιξη, τις εργασιακές σχέσεις. Η αποτελεσματική διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού συνεπάγεται την αποτελεσματική διαχείριση του σημαντικότερου κεφαλαίου μιας επιχείρησης, του ανθρώπινου κεφαλαίου της.

¹³ Βλ. αντί πολλών Ραμματά, Μ. (2011), ό.π., σελ. 51.

¹⁴ Σύμφωνα με τον Peter Drucker είναι απολύτως σαφές ότι οι πόροι που είναι ικανοί να αναπτυχθούν απεριόριστα είναι μόνο οι άνθρωποι πόροι, Drucker, P. F., (2012), *The Practice of Management*, Oxford: Elsevier Butterworth-Heinemann, σελ. 11.

¹⁵ Το ανθρώπινο κεφάλαιο ορίζεται ότι περιλαμβάνει το σύνολο των εργαζομένων μιας επιχείρησης καθώς και τα χαρίσματα και τις ικανότητες τους: το απόθεμα των γνώσεων, των συνηθειών, των εμπειριών, της δημιουργικότητας, των ταλέντων, της ευφυΐας, της εκπαίδευσης, της κρίσης, της προθυμίας, που σχετίζονται άμεσα με την επιτυχία μιας επιχείρησης, ΟΟΣΑ Διεισδύσεις, (2007), «Ανθρώπινο κεφάλαιο: Πώς η γνώση καθορίζει τη ζωή μας», διαθέσιμο στο <http://www.oecd.org/insights/38430453.pdf>, ημερομηνία πρόσβασης 22/2/2015.

1. Δημόσια διοίκηση

Ως δημόσια διοίκηση ορίζεται η δραστηριότητα του κράτους για την πραγματοποίηση των σκοπών του, που είναι η ικανοποίηση του γενικού συμφέροντος, στο πλαίσιο της έννομης τάξης. Είναι μέρος της εκτελεστικής εξουσίας και είναι ο μηχανισμός υλοποίησης της δημόσιας πολιτικής¹⁶.

Αποτελεί κοινή διαπίστωση ότι η ελληνική δημόσια διοίκηση βρίσκεται από δεκαετίες σε βαθιά και γενικευμένη κρίση, που ανακλά το παρωχημένο πρότυπο οργάνωσης του κράτους. Και παρά τις εξαγγελίες και τα μεγαλεπήβολα προγράμματα που έχουν κατά καιρούς εκπονηθεί από τους κυβερνώντες, για την ανασυγκρότηση και τον εκσυγχρονισμό της, η κρίση στο ξεκίνημα του 21^{ου} αιώνα, εξακολουθεί να αναπαράγεται και να βαθιάίνει¹⁷. Βασικά χαρακτηριστικά της ελληνικής δημόσιας διοίκησης που επηρεάζουν την ικανότητα της για άσκηση πολιτικής, εντοπίζονται στη γραφειοκρατία, στη συγκεντρωτική δομή, στην απουσία συνέχειας, στην ανεπάρκεια διαδικασιών σχεδιασμού και μηχανισμών ελέγχου, στην έλλειψη συντονισμού, στην πολυνομία και στη δαιδαλώδη νομοθεσία, στην έλλειψη στρατηγικού οράματος στη διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού, στην άνιση κατανομή και ποιοτική ανεπάρκεια του προσωπικού¹⁸. Όλα αυτά έχουν ως άμεση συνέπεια τη χαμηλή αποδοτικότητα που συνεπάγεται αναποτελεσματικότητα της διοίκησης.

2. Αποτελεσματικότητα - Αποδοτικότητα

Η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα είναι δύο πολύ σημαντικά μεγέθη, από την μέτρηση των οποίων προσδιορίζεται η ορθολογική λειτουργία ενός οργανισμού και για το λόγο αυτό είναι απαραίτητο να αποσαφηνιστούν.

¹⁶ Δημόσια Πολιτική νοείται ως μια σειρά σκόπιμων και σχετικά σταθερών ενεργειών που αναπτύσσονται από κυβερνητικά σώματα και γενικότερα από επίσημους φορείς εξουσίας, για την αντιμετώπιση ενός προβλήματος ή ενός ζητήματος που προκαλεί το ενδιαφέρον, βλ. Anderson, J. E. (2010), *Public Policymaking: An Introduction*, 7η Edition, Boston: Cengage Learning, σελ. 6.

¹⁷ Όπως αναφέρει χαρακτηριστικά ο Α. Μακρυδημήτρης, η δημόσια διοίκηση, παρά τις όποιες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, «εξακολουθεί να αποτελεί τον «μεγάλο ασθενή» της ελληνικής κοινωνίας και είναι περισσότερο εμπόδιο παρά μοχλός για την ανάπτυξη και τον εκσυγχρονισμό», Μακρυδημήτρης, Α., (1999), ό.π., σελ. 209.

¹⁸ Σπανού, Κ. (2001), «Δημόσια διοίκηση και δημόσια πολιτική», σε Επ. Π. Σπηλιωτόπουλος, Α. Μακρυδημήτρης (επιμ.), *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας, σελ. 169-170.

Κατά τους David Sherman & Joe Zhu, ως αποτελεσματικότητα ορίζεται η ικανότητα ενός οργανισμού να ορίζει και να επιτυγχάνει τους στόχους και τους σκοπούς του, δηλαδή με πιο απλά λόγια να κάνει τη σωστή δουλειά και ως αποδοτικότητα η ικανότητα να παράγει τα προϊόντα ή τις υπηρεσίες με το μικρότερο δυνατό κόστος σε πόρους, δηλαδή να κάνει τη δουλειά σωστά¹⁹. Έτσι η αποδοτικότητα ενός οργανισμού εξαρτάται πρώτον από το πόσο επιτυγχάνει τους τεθέντες στόχους, δηλαδή εμπεριέχει την έννοια της αποτελεσματικότητας και δεύτερον από τους πόρους που απαιτούνται για την επίτευξη των στόχων της, δηλαδή περιλαμβάνει και την έννοια της παραγωγικότητας. Σε περίπτωση που ένας οργανισμός καταφέρει να αυξήσει τις υπηρεσίες που προσφέρει στον ίδιο χρόνο (εκροές) και ταυτόχρονα να μειώσει τους πόρους που χρησιμοποιήθηκαν (εισροές), έχει επιτύχει σημαντική αύξηση της παραγωγικότητας²⁰.

Εκ των ανωτέρω γίνεται εύκολα αντιληπτό ότι οι έννοιες της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας, είναι απόλυτα συνυφασμένες μεταξύ τους, καθώς δεν αξιολογείται μόνο το αποτέλεσμα ενός οργανισμού, αλλά και η ορθολογική διαχείριση των διαθέσιμων ανθρώπινων και φυσικών πόρων. Συνεπώς η αποτελεσματικότητα μπορεί να οριστεί ως η σχέση μεταξύ του επιτευχθέντος στόχου και των μέσων που χρησιμοποιήθηκαν για την επίτευξη του.

Η σύγχρονη δημόσια διοίκηση (θα πρέπει να) λειτουργεί σύμφωνα με συγκεκριμένους στόχους και επαληθεύσιμα αποτελέσματα, που προάγουν το δημόσιο συμφέρον. Απαραίτητοι παράγοντες για την υλοποίηση αυτών των στόχων είναι η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα. Η δημόσια διοίκηση οφείλει, κατά την εκτέλεση των καθηκόντων της να συσχετίζει τα στοιχεία κόστους και ωφέλειας των επιλογών της. Κριτήριο αποτελεσματικής διοικητικής συμπεριφοράς είναι να αποφεύγεται η δυσαναλογία μεταξύ των επιδιωκόμενων σκοπών και των χρησιμοποιούμενων μέσων²¹. Είναι σαφές όμως ότι η αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης δεν μπορεί να αξιολογηθεί με τους όρους της διοίκησης

¹⁹ Sherman, D. H., Zhu, J. (2006), *Service Productivity Management: Improving Service Performance using Data Envelopment Analysis (DEA)*, New York: Springer, σελ. 2-3.

²⁰ Carrera, L., Dunleavy, P., «Understanding public sector productivity – the LSE’s simple guide», LSE British Politics and Policy, διαθέσιμο στο <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/understanding-public-sector-productivity-%E2%80%93-the-lse%E2%80%99s-simple-guide/>, ημερομηνία πρόσβασης 9/3/2015.

²¹ Μακρυδημήτρης, Α. (2000), «Οι αρχές του κώδικα καλής συμπεριφοράς της δημόσιας διοίκησης», *το Βήμα*, 6/8/2000, διαθέσιμο στο www.tovima.gr/opinions/article/?aid=124864, ημερομηνία πρόσβασης 12/8/2014.

επιχειρήσεων, καθώς οι στόχοι της δεν μπορεί να είναι μόνο οικονομικοί. Κατά κύριο λόγο είναι κοινωνικοί και πολιτικοί, όπως θα αναλυθεί και στη συνέχεια.

3. Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ

Στη δεκαετία του 1980, μετά την αλματώδη ανάπτυξη του ιδιωτικού τομέα και υπό την επίδραση πολιτικών, κοινωνικών, οικονομικών και τεχνολογικών εξελίξεων, όπως η λειτουργική ανεπάρκεια της διοίκησης να αντιμετωπίσει την οικονομική κρίση, η πληροφοριακή έκρηξη, η παγκοσμιοποίηση της οικονομίας, οι αυξημένες αξιώσεις των πολιτών – πελατών των δημόσιων υπηρεσιών για ποιοτικές υπηρεσίες, η αναζήτηση από τους εργαζόμενους εργασιών με δυνατότητες ανάπτυξης, άρχισε να διαμορφώνεται κατάλληλο έδαφος για αλλαγές και μεταρρυθμίσεις στο δημόσιο τομέα²². Άρχισε να αμφισβητείται το γραφειοκρατικό πρότυπο οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και να προωθείται η μετάβαση σε ένα νέο μοντέλο οργάνωσης του κράτους, που εκφράζεται με τον όρο Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (εφεξής Ν.Δ.Μ.). Το νέο αυτό σύστημα διοικητικής οργάνωσης εστιάζει στην αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα, δανείζεται πρακτικές από τον ιδιωτικό τομέα, προσαρμοσμένες ωστόσο στο ρόλο και την κοινωνική αποστολή της δημόσιας διοίκησης, που είναι η τήρηση της αρχής της νομιμότητας, η αρχή της χρηστής διοίκησης, η διαφάνεια, η εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος, η προσέγγιση αυτή μπορεί συνοπτικά να αποτυπωθεί με τη φράση «*is business like but is not like a business*»²³.

Σύμφωνα με τη φιλοσοφία του Ν.Δ.Μ. η δημόσια διοίκηση γίνεται πιο εξωστρεφής και ανταγωνιστική, ώστε να ανταποκρίνεται στις προσδοκίες και τις ανάγκες των πολιτών, οι οποίοι είναι και οι τελικοί κριτές των ενεργειών της. Τα βασικά χαρακτηριστικά που το διαστέλλουν από τα κλασικά μοντέλα διοίκησης είναι ο προσανατολισμός στους πολίτες – πελάτες και η βελτίωση των σχέσεων τους με τις δημόσιες υπηρεσίες, ο μακροπρόθεσμος προγραμματισμός, η στοχοθεσία, η εμμονή στην ποιότητα, η έμφαση στα αποτελέσματα, η παρακολούθηση της

²² Μιχαλόπουλος, Ν. (2003), *Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management*, Αθήνα: Παπαζήσης, σελ. 59.

²³ Gray, A., (1998), *Business – like But Not Like a Business: The Challenge for Public Management*, London: Public Finance Foundation.

διοικητικής δράσης με την εφαρμογή δεικτών μέτρησης της απόδοσης, η λογοδοσία, η ενίσχυση της συμμετοχής των εργαζόμενων στη λήψη αποφάσεων, η συγκριτική αξιολόγηση.

Στη σύγχρονη διοικητική πραγματικότητα το ζητούμενο πλέον είναι μια διαφανής, ποιοτική, παραγωγική, αποτελεσματική και αποδοτική δημόσια διοίκηση, χαρακτηριστικά που θεωρούνται τυπικά γνωρίσματα του ιδιωτικού τομέα. Οι διαφορετικοί σκοποί και στόχοι είναι το κριτήριο που διαφοροποιεί τις δημόσιες υπηρεσίες από τις ιδιωτικές επιχειρήσεις. Οι ιδιωτικές επιχειρήσεις στοχεύουν στη μεγιστοποίηση του κέρδους, ενώ οι δημόσιες εξυπηρετούν και άλλους στόχους. Πρέπει παράλληλα να λειτουργούν με γνώμονα την ικανοποίηση των εξωτερικών και εσωτερικών πελατών, δηλαδή των πολιτών και των υπαλλήλων τους. Ο «πελατοκεντρικός» αυτός προσανατολισμός αποτελεί προϋπόθεση της μετάβασης από μία διοίκηση διαδικασιών σε μία διοίκηση αποτελεσμάτων, που είναι ο επιδιωκόμενος στόχος²⁴.

Στην Ελλάδα είναι πλέον μονόδρομος η μετάβαση σε μια δημόσια διοίκηση, βασισμένη στις αρχές του Ν.Δ.Μ., μακριά από την κρατική παρέμβαση, πιο ευέλικτη με δυνατότητα προσαρμογής στις εξελίξεις και τις καινοτόμες πρακτικές, πιο ανταγωνιστική, λιγότερο γραφειοκρατική. Πρέπει να επαναπροσδιοριστούν οι σχέσεις του πολίτη με το κράτος και ειδικότερα με τις δημόσιες υπηρεσίες και να ανακαθοριστεί ο ρόλος των δημόσιων υπηρεσιών. Θα πρέπει να δοθεί έμφαση στον προγραμματισμό, στην οργάνωση, στη στελέχωση της με άτομα ικανά και επιστημονικά καταρτισμένα, στην ηγεσία, στην αποτελεσματικότητα του συστήματος διοίκησης – διαχείρισης, στον εκσυγχρονισμό και στην προσαρμογή στα νέα διεθνή τεχνικά και επιστημονικά πρότυπα²⁵. Όμως η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων του Ν.Δ.Μ. στην Ελλάδα καθυστερεί σημαντικά και αυτό οφείλεται σε παράγοντες όπως είναι η πολιτική ατομία, η ασυνέχεια της δημόσιας διοίκησης, οι πελατειακές σχέσεις που πολλές φορές αναχαιτίζουν τις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες²⁶.

²⁴ Μιχαλόπουλος, Ν. (2001), «Μέθοδοι διοίκησης και οργάνωσης των σχέσεων κράτους-πολίτη», σε Επ. Π. Σπηλιωτόπουλος, Α. Μακρυδημήτρης (επιμ.), *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας, σελ. 204.

²⁵ Κέφης, Β. (2009), «Δημόσιες Επιχειρήσεις και Δημόσιο Μάνατζμεντ στην Ελλάδα», *Διοικητική Ενημέρωση*, (53), σελ. 69-76.

²⁶ Σε πρόσφατη έκθεση του, ο ΟΟΣΑ επισημαίνει ότι «οι πελατειακές σχέσεις και το πνεύμα της συντεχνίας επιτυγχάνουν και λειτουργούν παραλυτικά», Μακρυδημήτρης, Α. (2012), «Η μεταρρύθμιση της κρατικής διοίκησης: Ο βράχος του Σίσυφου», *3ο Συνέδριο της Ελληνικής*

Ωστόσο σημαντικές πρωτοβουλίες προς την κατεύθυνση των μεταρρυθμίσεων αυτών δρομολογήθηκαν. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν το επιχειρησιακό πρόγραμμα «Πολιτεία», στο οποίο εντάσσονται διάφορες δράσεις με στόχο την επανίδρυση της δημόσιας διοίκησης²⁷, το πρόγραμμα «Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014 – 2016», που επικεντρώνεται, στην αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών, στη βέλτιστη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού, στον εξορθολογισμό βασικών διοικητικών λειτουργιών και στην ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας²⁸, το πρόγραμμα «TAXIS» του Υπουργείου Οικονομικών για την εξυπηρέτηση των φορολογούμενων, το πρόγραμμα «ΣΥΖΕΥΞΙΣ» για τη διασύνδεση σε ένα ενιαίο τηλεπικοινωνιακό δίκτυο των δημόσιων υπηρεσιών, η «Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση», όπου διατυπώνονται προτάσεις διαβούλευσης για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης, οι οποίες βασίζονται σε ποιοτικά και ποσοτικά χαρακτηριστικά των δημόσιων υπηρεσιών, όπως καταγράφηκαν σε έρευνα του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης που ολοκληρώθηκε τον Ιούλιο 2011, με την αξιοποίηση και των εκθέσεων λειτουργικής αξιολόγησης που έχουν συνταχθεί από τον ΟΟΣΑ²⁹.

4. Διοίκηση Ολικής Ποιότητας

Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (Δ.Ο.Π.) (Total Quality Management), είναι μια παγκόσμια και καθολική φιλοσοφία της σύγχρονης διαχείρισης, η οποία εστιάζει

Πανεπιστημιακής Ένωσης Ευρωπαϊκών Σπουδών, 31/5/2012, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet, Πάντειο Πανεπιστήμιο Αθηνών τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών, Αθήνα, σελ. 53-67, επίσης Σπανού, Κ., (2001), ό.π., σελ. 170-171.

²⁷ Το πρόγραμμα διαρθρώνεται σε επτά Υποπρογράμματα, 1. Εξυπηρέτηση Πολιτών και Επιχειρήσεων, 2. Νέα Συστήματα Οργάνωσης και Διοίκησης Δημοσίων Υπηρεσιών, 3. Ηλεκτρονική Διοίκηση, 4. Ενδυνάμωση Ανθρώπινου Δυναμικού, 5. Διαφάνεια και Αξίες Χρηστής Διακυβέρνησης, 6. Διαχείριση Φυσικών Καταστροφών 7. Τεχνική Βοήθεια.

²⁸ Διαθέσιμο στο www.ydmed.gov.gr/wp-content/.../20140416_action_plan_gcr.doc, ημερομηνία πρόσβασης 5/4/2015.

²⁹ Σύμφωνα με τη Λευκή Βίβλο για τη διακυβέρνηση, «οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις στοχεύουν στη δημιουργία σύγχρονων δημοσίων υπηρεσιών οι οποίες απαλλαγμένες από τα λειτουργικά προβλήματα του νομικισμού, της τυπολατρίας και της πολυνομίας, μέσα από ευέλικτες και αποδοτικές δομές, θα μπορούν, αξιοποιώντας στο έπακρο τις δυνατότητες του πολυτιμότερου κεφαλαίου τους, του ανθρώπινου κεφαλαίου, να μπορούν να αποδώσουν υπηρεσίες στους πολίτες και την επιχειρηματική κοινότητα, διασφαλίζοντας την βέλτιστη ποιότητά τους και τους πόρους εκείνους που τις δικαιολογούν», διαθέσιμο στο www.opengov.gr/minireform/wp-content/uploads/.../lefki_vivlos.pdf, σελ. 8, ημερομηνία πρόσβασης 5/4/2015.

στην ποιότητα, όχι μόνο των προϊόντων ή των υπηρεσιών αλλά επεκτείνεται σε όλα τα στάδια της διοικητικής παραγωγής, στοχεύει στη διαρκή βελτίωση, αξιολογεί και επιβραβεύει την αποδοτικότητα των εργαζόμενων, τους οποίους ενθαρρύνει να συμμετέχουν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, με σκοπό την αύξηση της ωφέλειας του τελικού πελάτη³⁰. Καινοτομία της Δ.Ο.Π. είναι η ανάδειξη της συμμετοχής των εργαζομένων σε ουσιαστικό παράγοντα επιτυχίας της³¹.

Κεντρική ιδέα του δημόσιου μάνατζμεντ είναι η έννοια της ποιότητας, δηλαδή η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης με κριτήριο το προσδοκώμενο από τους χρήστες αποτέλεσμα. Σύμφωνα με τη Δ.Ο.Π., στόχο της διοικητικής μεταρρύθμισης αποτελεί η πραγμάτωση μιας ανθρωποκεντρικής δημόσιας διοίκησης, ανοικτής στο κοινωνικό περιβάλλον και προσανατολισμένης στις προσδοκίες των εργαζομένων, αλλά και των πολιτών³².

Ήδη τις τελευταίες δεκαετίες η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και η αύξηση της απόδοσης της δημόσιας διοίκησης, είναι πλέον απαίτηση των πελατών - πολιτών και στο δημόσιο τομέα και είναι ψηλά στη μεταρρυθμιστική ατζέντα των περισσότερων χωρών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Ο.Ο.Σ.Α., όπου έχουν εφαρμοστεί με επιτυχία σε εκατοντάδες δημόσιες υπηρεσίες. Στην Ελλάδα έχουν γίνει μικρά βήματα προς την κατεύθυνση αυτή³³. Χαρακτηριστικό παράδειγμα εισαγωγής αρχών της Δ.Ο.Π. στην ελληνική δημόσια διοίκηση, είναι η δημιουργία των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών, «Υπηρεσίες Μίας Στάσης». Ο σκοπός του εγχειρήματος αυτού είναι να παρέχονται πλήθος δημόσιων υπηρεσιών, με μία μόνο αίτηση σε μία επίσκεψη, ώστε να περιορίζονται οι μετακινήσεις και η ταλαιπωρία των πολιτών³⁴.

³⁰ Zairi, M. (1994), «TQM: What is Wrong with the Terminology?», *The TQM Magazine*, Vol. 6 (4), σελ. 6–8.

³¹ «Γιατί σε τελευταία ανάλυση η ποιότητα μιας οργανωμένης δράσης εξαρτάται από την ποιότητα του ίδιου του προσωπικού, του ανθρώπινου παράγοντα και δυναμικού που τη σχεδιάζει και τη φέρνει σε πέρας», πρόλογος του Α. Μακρυδημήτρη στο Μιχαλόπουλος, Ν. (2003), *Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management*, Αθήνα: Παπαζήσης, σελ. 16.

³² Καρκατσούλης, Π., (2004), «Το Κράτος σε Μετάβαση: Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση»», Αθήνα: Σιδέρης, σελ. 56–57.

³³ Με το Ν. 2690/1999 κυρώθηκε ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, όπου τίθεται ένα πλαίσιο κανόνων για τη επικοινωνία και τη διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών (δικαίωμα πρόσβασης σε διοικητικά έγγραφα, δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερόμενου, προθεσμία διεκπεραίωσης υποθέσεων από τη διοίκηση κλπ.) και ορίζονται αποζημιώσεις σε περίπτωση απόκλισης από τους κανόνες αυτούς.

³⁴ Μυλωνάς, Ν., Πετρίδου, Ε. (2014), «Η συμβολή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην μεταρρύθμιση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης: Η περίπτωση των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών

Για τη μετατροπή ενός δημόσιου οργανισμού σε οργανισμό Ολικής Ποιότητας, απαιτείται η συνύπαρξη σημαντικών προϋποθέσεων. Σε αυτές περιλαμβάνονται η δέσμευση της ηγεσίας για την ανάγκη αυστηρής στοχοθεσίας, αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας, καθώς και αναφορικά με την ποιότητα των παρεχόμενων διοικητικών προϊόντων, προσανατολισμός στην ικανοποίηση του εξωτερικού και του εσωτερικού πελάτη, η φιλοσοφία του «κατά προσέγγιση μηδενικού λάθους», η εκπαίδευση και κατάρτιση του προσωπικού, η συμμετοχή, κινητοποίηση και δέσμευση του ανθρώπινου δυναμικού στη διαδικασία βελτίωσης της ποιότητας, η ομαδική εργασία και ίσως το σημαντικότερο όλων, η αξιολόγηση του με στόχο τη συνεχή αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών³⁵.

5. Διοίκηση με στόχους

Η διοίκηση μέσω στόχων (Management by Objectives), περιγράφεται για πρώτη φορά από τον ο Peter Drucker³⁶ το 1954 ως ένα διοικητικό σύστημα οργάνωσης ευρέως διαδεδομένο στον ιδιωτικό τομέα. Ορίζεται ως μια φιλοσοφία της διοίκησης, σύμφωνα με την οποία ένας οργανισμός λειτουργεί αποδοτικά όταν όλες οι επιμέρους λειτουργίες που αναλαμβάνονται είναι προσανατολισμένες στο γενικότερο στρατηγικό σχεδιασμό και στους εξειδικευμένους επιχειρησιακούς στόχους κάθε λειτουργικού τομέα. Οι επιχειρησιακοί στόχοι για να μπορέσουν να μετρηθούν πρέπει να έχουν τα χαρακτηριστικά που συνοψίζονται στο ακρόνυμο «S.M.A.R.T.»: Συγκεκριμένοι (Specific), Μετρήσιμοι (Measurable), Εφικτοί (Achievable), Ρεαλιστικοί (Realistic) και Χρονικά προσδιορισμένοι (Time bounded).

Βασική αρχή σε αυτή τη φιλοσοφία, είναι ο καθορισμός από τη διοίκηση σαφών στόχων που συνοδεύεται από την ουσιαστική συμμετοχή της κάθε ομάδας ή ατόμου στη διαμόρφωση τους. Με τον τρόπο αυτό εξασφαλίζεται η συναίνεση των εργαζομένων, η υπευθυνότητα και ο αυτοέλεγχος τους, η αυτοδέσμευση για επιτυχία,

(ΚΕΠ)», σε Μακρυδημήτρης Α., Σαματάς Μ., Πρεβεδούρου Ε., Πραβίτα Μ. Η. (επιμ.), *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση: Δυνατότητες, Προοπτικές, Αδυναμίες*, Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ. 157-158.

³⁵ Ραμματά, Μ. (2006), «Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, η Στοχοθεσία και η Μέτρηση της Απόδοσης στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση στο πλαίσιο του «Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ», *Διοικητική Ενημέρωση*, (39), σελ. 8.

³⁶ Εδώ παρατίθεται η πρώτη έκδοση του κλασικού πλέον βιβλίου Drucker, P. F. (1954), «*The practice of management*», New York: Harper & Row.

αναπτύσσεται πνεύμα ομαδικότητας, αποτελεί δε ένα σημαντικό παράγοντα υποκίνησης για την αποτελεσματική πραγματοποίηση των στόχων. Συνέπεια αυτής της αρχής είναι ότι οι στόχοι αναλύονται συνεχώς και επαναπροσδιορίζονται, με αποτέλεσμα τη συνεχή βελτίωση της απόδοσης της οργάνωσης³⁷.

Σύμφωνα λοιπόν με τη θεμελιώδη αντίληψη ότι η δημόσια διοίκηση πρέπει να είναι εξωστρεφής και ανταγωνιστική, με κυρίαρχο προσανατολισμό στην ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, που κρίνεται εκ των αποτελεσμάτων, θεσμοθετήθηκε ο νόμος 3230/2004. Εκεί αναφέρεται ότι: *η Διοίκηση μέσω Στόχων ορίζεται ως η διαδικασία προσδιορισμού σαφών επιδιώξεων-επιδόσεων στα ανώτατα ιεραρχικά επίπεδα κάθε φορέα και εν συνεχεία η διάχυση των γενικότερων αυτών επιδιώξεων υπό μορφή εξειδικευμένων δράσεων σε κάθε κατώτερο ιεραρχικό επίπεδο*³⁸. Σκοπός του νόμου είναι η βελτίωση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των δημοσίων υπηρεσιών. Για τις ανάγκες του νόμου ως αποτελεσματικότητα ορίστηκε η επίτευξη συγκεκριμένων και προκαθορισμένων στόχων και ως αποδοτικότητα η μεγιστοποίηση των αποτελεσμάτων από τις δράσεις της Διοίκησης με δεδομένους πόρους³⁹.

Ο καθορισμός των στόχων κάθε υπηρεσίας γίνεται σε ετήσια βάση. Οι στρατηγικοί σκοποί και οι επιδιώξεις της διοίκησης, οι οποίοι προσδιορίζονται από την πολιτική ηγεσία, γνωστοποιούνται και κατανέμονται στις οικείες υπηρεσίες κατά τους μήνες Νοέμβριο/Δεκέμβριο, για το επόμενο έτος. Οι σκοποί διαχέονται από την κορυφή προς τη βάση, σε όλα τα επίπεδα ιεραρχίας, με τη μορφή εξειδικευμένων δράσεων. Σε κάθε οργανική μονάδα οι στόχοι και το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης δεν τίθενται αυθαίρετα από τον προϊστάμενο, αλλά διαμορφώνονται μετά από συνεργασία και συμφωνία με τους υφισταμένους⁴⁰.

Η παρακολούθηση υλοποίησης των στόχων επιτυγχάνεται μέσω δεικτών μέτρησης. Ως γενικοί δείκτες μέτρησης για την αποτίμηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης, ορίζονται από τον νομοθέτη⁴¹, ο χρόνος

³⁷ Τύπας, Γ., Κατσαρός, Γ. (2003), *Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη: Από τη Γραφειοκρατία και την Επιστημονική Διοίκηση στη Σύγχρονη Οργανωτική Θεωρία*, Αθήνα: Gutenberg, σελ. 179.

³⁸ Άρθρο 1 παρ. 1, Ν. 3230/2004, ΦΕΚ Α' 44/11-2-2004, «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις».

³⁹ Εκτενέστερη ανάλυση του νόμου θα επιχειρηθεί στο επόμενο κεφάλαιο.

⁴⁰ Εγκύκλιος του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. ΔΠΠΑ/Φ.4/οικ.26397, με θέμα: Καθιέρωση Συστήματος Διοίκησης με Στόχους (ν. 3230/2004) – Μεθοδολογία Στοχοθεσίας.

⁴¹ Άρθρο 5 παρ. 2, Ν. 3230/2004.

ανταπόκρισης στα αιτήματα των πολιτών, το ποσοστό ικανοποίησης των παραπόνων που υποβάλλονται, η εφαρμογή νέων τεχνολογιών, το κόστος διαχείρισης και η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Επιπλέον ορίζεται ότι συμπληρωματικά μπορεί να εφαρμόζονται ειδικοί δείκτες για κάθε οργανική μονάδα ανάλογα με το είδος των παρεχομένων από αυτές υπηρεσιών.

6. Μέτρηση της Απόδοσης

Στο επίκεντρο της διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού βρίσκεται η μέτρηση της απόδοσης⁴², η οποία αποτελεί αναγκαία συνθήκη για μια διοίκηση ποιότητας. Ένα σημαντικό πρόβλημα που εντοπίζεται στην ελληνική δημόσια διοίκηση και εμποδίζει την εφαρμογή της Δ.Ο.Π. είναι η απουσία πολιτικής διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού και η αδυναμία μέτρησης της απόδοσης.

Το πρώτο βήμα προκειμένου να επιτευχθεί η μέτρηση της απόδοσης είναι ασφαλώς η συλλογή αξιόπιστων και έγκυρων πληροφοριών. Η υλοποίηση όμως μόνο του πρώτου βήματος δεν αρκεί: οι πληροφορίες αυτές από μόνες τους δεν έχουν ουσιαστικά καμία αξία. Για τους επικεφαλής των δημόσιων οργανισμών είναι χρήσιμες μόνο αν έχουν μια σαφή άποψη για τον τρόπο που θα τους βοηθήσουν να βελτιώσουν την απόδοση της υπηρεσίας τους⁴³. Η μέτρηση της απόδοσης των δημοσίων οργανισμών είναι ζωτικής σημασίας για να διασφαλιστεί ότι οι πολίτες απολαμβάνουν υπηρεσίες υψηλής ποιότητας αλλά και ότι βελτιώνεται συνεχώς η ποιότητα των υπηρετούντων υπαλλήλων. Επιπλέον, η μέτρηση της απόδοσης στο δημόσιο τομέα, συμβάλλει στην προώθηση της διαφάνειας στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και την ενίσχυση της λογοδοσίας. Η μέτρηση και η καθιέρωση ενός συστήματος επιβράβευσης καθίστανται επομένως προαπαιτούμενα για την επιτυχία ενός οργανισμού. Ένα πρόγραμμα χωρίς συγκεκριμένους μετρήσιμους

⁴² Ο Dr. H. James Harrington, ο οποίος συμμετέχει από το 1950 σε προγράμματα βελτίωσης της ποιότητας και της απόδοσης έχει συνοψίσει την εμπειρία του στη φράση: «η μέτρηση είναι το πρώτο βήμα που οδηγεί στον έλεγχο και τελικά στη βελτίωση. Ότι δεν μπορείς να μετρήσεις δεν μπορείς να το καταλάβεις. Αν δεν μπορείς να το καταλάβεις δεν μπορείς να το ελέγξεις. Αν δεν μπορείς να το ελέγξεις δεν μπορείς να το βελτιώσεις», Smith, T. W. (2010), *Little Things Matter*, Texas: Success Books.

⁴³ Behn, R. D. (2003), «Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures», *Public Administration Review*, vol. 63 (5), σελ. 587. Επίσης ο Peter Drucker, τη δεκαετία του 1990 έθεσε υπόψη μια παράμετρο, αναφέροντας ότι η διοίκηση μέσω στόχων είναι απλώς ένα εργαλείο, δεν είναι πανάκεια για την ανεπάρκεια της διοίκησης. Η MBO λειτουργεί μόνο εάν γνωρίζεις τους στόχους. Και στο 90% του χρόνου δεν τους γνωρίζεις.

στόχους, χωρίς παρακολούθηση, χωρίς επιβράβευση και τιμωρία, είναι, σύμφωνα με τη διεθνή εμπειρία, καταδικασμένο σε αποτυχία⁴⁴.

7. Αξιολόγηση

Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, βασική αρχή της Δ.Ο.Π. είναι η αναγνώριση της συνεισφοράς του ανθρώπινου δυναμικού, ως του πιο καθοριστικού παράγοντα επιτυχίας της. Η ικανότητα της διοίκησης να παρέχει υπηρεσίες αποτελεσματικά και αποδοτικά εξαρτάται σε πολύ μεγάλο βαθμό από τους δημοσίους υπαλλήλους. Έτσι, οι εργαζόμενοι κάθε κατηγορίας της δημόσιας διοίκησης αποτελούν τη βασικότερη παράμετρο επιτυχίας οποιασδήποτε μεταρρυθμιστικής προσπάθειας⁴⁵. Η σημασία αυτής της παραδοχής δεν ήταν ποτέ πιο κρίσιμη από ότι στις μέρες μας εν μέσω της συνεχιζόμενης οικονομικής κρίσης και της επιτακτικής ανάγκης για μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης⁴⁶. Καθοριστικός παράγοντας για να αποκτήσει ο δημόσιος τομέας προσωπικό με τις δεξιότητες που απαιτούνται, ώστε να επιτελέσει τα καθήκοντα του με αποτελεσματικότητα, ικανό να ανταποκρίνεται με επιτυχία στις συνεχείς αλλαγές του εξωτερικού περιβάλλοντος, είναι η ικανότητα της διοίκησης να προσλαμβάνει, να εκπαιδεύει και να προωθεί το ανθρώπινο δυναμικό με κριτήριο αποκλειστικά την ικανότητα και την προσωπική αξία του κάθε εργαζόμενου⁴⁷.

Η αρχή αυτή της αξιοκρατίας στη δημόσια διοίκηση κατοχυρώνεται και στην εθνική έννομη τάξη, στο άρθρο 103, παρ. 7 του Συντάγματος. Πέραν του αρχικού διορισμού στο δημόσιο όπου αυστηρά η ως άνω διάταξη θεσμοθετεί την αρχή αυτή, η

⁴⁴ Μέργος, Γ., Μακρυδημήτρης, Α. (2012), «Η Προώθηση των μεταρρυθμίσεων στην Ελληνική Οικονομία», Μελέτη του Γραφείου Οικονομικών Μελετών της Ακαδημίας Αθηνών, διαθέσιμο στο www.tovima.gr/files/1/2012/05/29/akadimia_economy_290512.pdf, ημερομηνία πρόσβασης 8/3/2015.

⁴⁵ Lavigna, R. J., Hays, S. W. (2004), «Recruitment and Selection of Public Workers: An International Compendium of Modern Trends and Practices», *Public Personnel Management*, vol. 33 (3), σελ. 237, επίσης Καρκατσούλης, Π., (2004), ό.π., σελ. 271.

⁴⁶ «Βασικός παράγοντας και κινητήρια δύναμη για την αποτελεσματική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης αποτελεί το ανθρώπινο δυναμικό στην απόδοση του οποίου στηρίζεται η επιτυχία του μεταρρυθμιστικού μας προγράμματος. Η αναδιάρθρωση της διοίκησης δεν μπορεί να συντελεστεί δίχως την αποφασιστική συνδρομή των δημοσίων υπαλλήλων». Απόσπασμα από την ομιλία του τότε Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης Αντώνη Μανιτάκη στο συνέδριο του Economist, (2012) «16th Roundtable with the Government of Greece Transforming uncertainty into stability, wisdom and growth», διαθέσιμο στο http://www.hazliseconomist.com/uploads/speeches/RT2012_B/MANITAKIS_Gr_Speech.pdf, ημερομηνία πρόσβασης 9/3/2015.

⁴⁷ Μακρυδημήτρης, Α. – Πραβίτα, Μ. Η., (2012), «Δημόσια διοίκηση: στοιχεία διοικητικής οργάνωσης», Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, Ε΄ έκδοση, σελ. 493.

παραμονή σε μια θέση και ιδιαίτερα η κατάληψη κάποιας ανώτερης οφείλουν να διέπονται από την εν λόγω αρχή. Η εισαγωγή της διάταξης αυτής σε συνταγματικό επίπεδο τονίζει ακριβώς την αξία της αρχής της αξιοκρατίας, όχι ως γενική και αφηρημένη διακήρυξη, αλλά ως ουσιαστικό συστατικό στοιχείο της επάνδρωσης του δημοσίου τομέα.

Τόσο η αρχή της αξιοκρατίας όσο και η αρχή της αποτελεσματικότητας της διοίκησης, δηλαδή η ικανότητα της να εκπληρώνει τους στόχους της και να ικανοποιεί τις ανάγκες των πολιτών, συνδέονται άμεσα με την αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων σε όλη τη διάρκεια της σταδιοδρομίας τους⁴⁸. Με τον όρο αξιολόγηση εννοούμε μια συστηματικά οργανωμένη και συνεχή διαδικασία με την οποία αποτιμάται η εργασιακή απόδοση των υπαλλήλων σε σχέση με συγκεκριμένους προκαθορισμένους στόχους που έχουν τεθεί για τη θέση τους. Ένα αξιόπιστο σύστημα αξιολόγησης της απόδοσης αποτελεί μια σημαντική δραστηριότητα με πλεονεκτήματα τόσο για τον οργανισμό όσο και για τους ίδιους τους εργαζόμενους.

Μέσω της αντικειμενικής αξιολόγησης παρέχονται χρήσιμες πληροφορίες για την ορθή διαχείριση και βέλτιστη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού και εντοπίζονται οι αδυναμίες και οι ανάγκες για εκπαίδευση και κατάρτιση των εργαζόμενων με στόχο τη μελλοντική βελτίωση των δεξιοτήτων τους και όχι την τιμωρία. Παράλληλα, με την αξιολόγηση καταγράφονται οι αποκλίσεις από τους προγραμματισμένους στόχους, έτσι ώστε να γίνονται εγκαίρως οι απαραίτητες διορθωτικές παρεμβάσεις και ανατροφοδοτείται η δράση των δημόσιων υπηρεσιών με τα δεδομένα που προκύπτουν.

Το σημαντικότερο όλων είναι ότι, με την αξιολόγηση παρέχονται κίνητρα υποκίνησης στους εργαζόμενους για τη βελτίωση της παραγωγικότητάς τους. Τα κίνητρα δεν είναι μόνο οικονομικά αλλά εμπεριέχουν και ευκαιρίες εκπαίδευσης και κατάρτισης, ταχύτερης επαγγελματικής εξέλιξης μέσω π.χ. συμμετοχής στη διαδικασία επιλογής προϊσταμένων και ηθικές επιβραβεύσεις, όπως η αναγνώριση ή ηθική αμοιβή ή έπαινος. Η επιβράβευση του εργαζόμενου για την επίτευξη συγκεκριμένου στόχου, εκτός του γεγονότος ότι ενισχύει μια αίσθηση προσωπικής

⁴⁸ Κοντιάδης, Ξ. (2013), «Αξιοκρατία, Δημόσια Διοίκηση και Σύνταγμα», *ΕΘΝΟΣ, ένθετο «Forum»*, 20/4/2013, διαθέσιμο στο <http://origin2.ethnos.gr/entheta.asp?catid=25862&subid=2&pubid=63815588>, ημερομηνία πρόσβασης 8/3/2015.

ολοκλήρωσης, υποδηλώνει την αναγνώριση από εξωτερικό φορέα της προσπάθειας και της συμβολής του με συνέπεια να υποκινεί μελλοντικές προσπάθειες για υψηλότερη απόδοση. Συμπερασματικά η αντικειμενική αξιολόγηση συμβάλλει καθοριστικά στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των δημόσιων οργανισμών, που αποτελεί και το βασικό της ζητούμενο σε ένα μοντέλο σύγχρονης δημόσιας διοίκησης.

Βασικό προαπαιτούμενο για την επιτυχία ενός συστήματος αξιολόγησης είναι ο σχεδιασμός των θέσεων εργασίας και η ανάλυση του έργου θέσεως, η οριοθέτηση συγκεκριμένων, μετρήσιμων και εφικτών στόχων και η καθιέρωση δεικτών που θα παρακολουθούν συνεχώς την πορεία προς τους προκαθορισμένους στόχους, οι οποίοι μέσω της αξιολόγησης θα επανεξετάζονται, ενώ θα προβλέπονται διορθωτικές κινήσεις στην πορεία. Η αξιολόγηση της απόδοσης των εργαζόμενων με αυστηρά αντικειμενικό τρόπο καθίσταται ιδιαίτερα δύσκολη, ειδικά στο δημόσιο τομέα, γιατί τα αποτελέσματα δεν είναι πάντοτε πλήρως μετρήσιμα ως προς τη δουλειά ενός εργαζόμενου. Οι περισσότερες εργασίες περιλαμβάνουν δραστηριότητες που δεν είναι δυνατόν να μετρηθούν. Εδώ αναδεικνύεται και η καίρια ευθύνη του προϊσταμένου: πρέπει να είναι αντικειμενικός, εξαιρετικά πληροφορημένος και προετοιμασμένος, χωρίς να επηρεάζεται από προκαταλήψεις, αλλά και δεν πρέπει να φοβάται να χρησιμοποιεί την κρίση του, παρ' όλο που η κρίση είναι εξ' ορισμού υποκειμενική⁴⁹.

Προκειμένου να περιοριστεί το μειονέκτημα των υποκειμενικών σφαλμάτων κατά την αξιολόγηση, επινοήθηκαν διάφορες μέθοδοι αξιολόγησης, από τις οποίες οι πλέον γνωστές είναι οι παρακάτω⁵⁰:

1) Αξιολόγηση με βάση τη σύγκριση. Μεθοδολογικά, εδώ ο κάθε εργαζόμενος αξιολογείται συγκρινόμενος με άλλους εργαζόμενους. Λαμβάνει υπόψη τη συνολική εικόνα του αξιολογούμενου και ενέχει τον κίνδυνο δημιουργίας σφαλμάτων κατά την εκτίμηση, η οποία είναι πολλές φορές υποκειμενική⁵¹.

2) Αξιολόγηση με βάση απόλυτα κριτήρια. Ο υπάλληλος αξιολογείται σύμφωνα με συγκεκριμένα κριτήρια ως προς ένα ή περισσότερα χαρακτηριστικά, που έχουν

⁴⁹ Grove, A. S. (2001), *Μάνατζμεντ Υψηλής Απόδοσης*, μτφρ. Ένη Κούκουλα, Αθήνα: Κριτική, σελ. 269.

⁵⁰ Ξηροτύρη – Κουφίδου, Σ. (2001), *Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων Η πρόκληση του 21^{ου} αιώνα στο εργασιακό περιβάλλον*, 3^η έκδοση (βελτιωμένη), Θεσσαλονίκη: Ανικούλα, σελ. 178-186.

⁵¹ Μουζά – Λαζαρίδη, Α. Μ. (2013), *Διοίκηση ανθρώπινων πόρων*, Θεσσαλονίκη: Ζυγός, σελ. 290.

άμεση σχέση με τη θέση εργασίας και όχι σε σύγκριση με άλλους εργαζόμενους. Το μειονέκτημα της μεθόδου αυτής είναι ότι επιτρέπει σφάλματα των αξιολογητών, όπως είναι η επιείκεια ή η αυστηρότητα.

3) Αξιολόγηση με βάση την επίτευξη αντικειμενικών στόχων. Η διαδικασία της αξιολόγησης βασίζεται στον έλεγχο της απόδοσης σε σχέση με ξεκάθαρους αντικειμενικούς και μετρήσιμους στόχους, που έχουν τεθεί εκ των προτέρων, κατόπιν συμφωνίας και κοινής συναίνεσης, από τη διοίκηση και τους εργαζόμενους. Βασικό στοιχείο είναι η ανάμειξη των εργαζόμενων στη στοχοθεσία που οδηγεί στη δέσμευση τους στη στρατηγική του οργανισμού. Υπό προϋποθέσεις το σύστημα αξιολόγησης αυτό είναι σήμερα το πιο ενδεδειγμένο και αντικειμενικό σύστημα αξιολόγησης της απόδοσης των εργαζόμενων⁵².

4) Αξιολόγηση με άμεση μέτρηση της αποδοτικότητας. Η μέθοδος αυτή βασίζεται στον έλεγχο των ποσοτικών αποτελεσμάτων που επιτυγχάνει ο εργαζόμενος. Ο συγκεκριμένος τρόπος εκτίμησης της απόδοσης θεωρείται αρκετά αντικειμενικός γιατί χρησιμοποιούνται συγκεκριμένες μονάδες μέτρησης, αλλά το βασικό μειονέκτημα του είναι ότι μπορεί να εφαρμοστεί μόνο σε εργασίες που το παραγόμενο έργο είναι μετρήσιμο. Επιπλέον, δεν λαμβάνονται υπόψη αστάθμητοι παράγοντες-εκτός του ελέγχου του ατόμου-που τυχόν επηρεάζουν το παραγόμενο έργο.

Στην Ελλάδα ένα από τα σημαντικά προβλήματα του δημόσιου τομέα είναι η χαμηλή αποδοτικότητα του ανθρώπινου δυναμικού, γεγονός που οφείλεται κυρίως στην έλλειψη αξιόπιστου και αποτελεσματικού πλαισίου αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων⁵³. Το υφιστάμενο σύστημα αξιολόγησης είναι ισοπεδωτικό, καθώς η συντριπτική πλειοψηφία των υπαλλήλων βαθμολογείται με άριστα, με αποτέλεσμα αφενός να μη δίνεται η δυνατότητα στη διοίκηση να επιβραβεύσει την παραγωγικότητα και αφετέρου να διαμορφώνεται μια εσφαλμένη εικόνα για το ανθρώπινο δυναμικό που υπηρετεί στο δημόσιο τομέα⁵⁴.

⁵² Ε.Κ.Δ.Δ.Α., (2014), «Υπόμνημα του Διοικητικού Συμβουλίου», διαθέσιμο στο www.poeota.gr/anakoinoseis/YPSTY-01072014.pdf, ημερομηνία πρόσβασης 20/4/2015.

⁵³ Ασπρίδης, Γ., Ρωσσίδης, Ι., Φαλάρας, Ε. (2014), «Κείμενο γνώμης του Διοικητικού Επιμελητηρίου Ελλάδος για την αξιολόγηση των δημοσίων και δημοτικών υπαλλήλων», διαθέσιμο στο www.poeota.gr/anakoinoseis/SYGNAJ10-7-2014.pdf, ημερομηνία πρόσβασης 22/2/2015.

⁵⁴ Μακρυδημήτρης, Α. (2013), ό.π., σελ. 89.

Στο πλαίσιο της αναδιοργάνωσης της δημόσιας διοίκησης, προαπαιτούμενο για τον εκσυγχρονισμό των δημόσιων υπηρεσιών είναι η αναθεώρηση του συστήματος αξιολόγησης, ώστε να γίνει πιο αξιόπιστο και δίκαιο, να ανταμείβει την επαγγελματική ικανότητα και τη αποδοτικότητα των δημοσίων υπαλλήλων και να αντιμετωπίζει τις αδυναμίες και τις ελλείψεις του προσωπικού. Μια αξιόπιστη μέθοδος αξιολόγησης προϋποθέτει τη συνεισφορά δύο παραγόντων: την ικανότητα των προϊσταμένων να αξιολογήσουν αντικειμενικά και αξιοκρατικά και βάσει δεδομένων πραγματικής απόδοσης των υφισταμένων τους και τη δημιουργία κλίματος εμπιστοσύνης μεταξύ της διοίκησης και των εργαζόμενων που θα εξασφαλίζει τη συναίνεση των τελευταίων και την αποφυγή αρνητικών συμπεριφορών, για την εφαρμογή της μεθόδου αξιολόγησης της απόδοσης που θα επιλεγεί.

Κεφάλαιο δεύτερο: το νομικό πλαίσιο της αξιολόγησης: μια κριτική απεικόνιση

1. Αξιολόγηση του ανθρώπινου δυναμικού των δημόσιων υπηρεσιών σύμφωνα με το νόμο 1943/1991 και το Π.Δ. 318/1992

Με στόχο τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης, την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας, την αύξηση της παραγωγικότητας, την αναβάθμιση του προσωπικού και τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών ψηφίστηκε ο νόμος 1943/1991. Σε μια προσπάθεια εκσυγχρονισμού του θεσμού της αξιολόγησης, ο νόμος αυτός προέβλεπε, μεταξύ άλλων, την καθιέρωση συστήματος αξιολόγησης των προσόντων του προσωπικού των δημόσιων υπηρεσιών – πλην των εκπαιδευτικών λειτουργιών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης – και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (άρθρο 54).

Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, «βασικές αρχές και κατευθύνσεις του συστήματος αξιολόγησης, είναι η αντικειμενική και αμερόληπτη στάθμιση της επαγγελματικής ικανότητας και καταλληλότητας των υπαλλήλων σε σχέση με το αντικείμενο της εργασίας τους και τα καθήκοντα που ασκούν, βάσει σαφώς προσδιορισμένων κριτηρίων, σε συνάρτηση με τους καθορισμένους στόχους και δείκτες, που επιτρέπουν την εκτίμηση της απόδοσης των υπαλλήλων εντός ορισμένης

χρονικής περιόδου, με σκοπό την αποδοτικότερη λειτουργία των υπηρεσιών⁵⁵». Στην ίδια διάταξη προβλέφθηκε η έκδοση Π.Δ., το οποίο θα καθόριζε τις περιπτώσεις κατά τις οποίες απαιτείτο αξιολόγηση, τα κριτήρια, τον τύπο, την διαδικασία και τα όργανα αξιολόγησης, καθώς και τα δικαιώματα και τις εγγυήσεις υπέρ των υπαλλήλων σε σχέση με αυτή. Περαιτέρω η ίδια διάταξη προέβλεπε τη συγκρότηση σε κάθε υπουργείο ή αυτοτελή δημόσια υπηρεσία και σε κάθε νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου που έχει δικό του υπηρεσιακό συμβούλιο, Ειδικής Επιτροπής Αξιολόγησης, η οποία θα εισηγείται στον αρμόδιο Υπουργό τον καθορισμό του ανώτατου και κατώτατου ποσοστού υπαλλήλων που μπορεί να αξιολογούνται σε σχέση με τους βαθμούς ή τις κλίμακες του συστήματος αξιολόγησης.

Τέλος, με την παράγραφο 9 του εν λόγω άρθρου, είχε προβλεφθεί ότι «ο οικείος υπουργός ή το διοικητικό συμβούλιο των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ή οποιοσδήποτε ιεραρχικός προϊστάμενος του αξιολογητή μπορεί να διατάσσει έρευνα για τη μη αντικειμενική αξιολόγηση των υπαλλήλων από τον αξιολογητή τους. Σε περίπτωση που διαπιστωθεί αδικαιολόγητα αυστηρή ή επιεικής αξιολόγηση, κινείται υποχρεωτικά σε βάρος του αξιολογητή η πειθαρχική διαδικασία, βάσει των διατάξεων του Υπαλληλικού Κώδικα (Π.Δ. 611/1977), η δε κατά τα ανωτέρω διαπίστωση, αποτελεί επιβαρυντικό στοιχείο, που συνεκτιμάται υποχρεωτικώς από το υπηρεσιακό συμβούλιο κατά την κρίση του αξιολογητή για επιλογή του ως προϊσταμένου οργανικής μονάδας ή για προαγωγή του σε ανώτατο βαθμό».

Κατ' εξουσιοδότηση των διατάξεων του άρθρου 54 του Ν. 1943/1991, εκδόθηκε το Π.Δ. 318/1992, με θέμα την «*Αξιολόγηση των ουσιαστικών προσόντων του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών - πλην των εκπαιδευτικών λειτουργιών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης - και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου*», το οποίο ορίζει στο άρθρο 1 ότι η αξιολόγηση του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου που υπάγονται στον Υπαλληλικό Κώδικα, γίνεται με τις εκθέσεις αξιολόγησης και αποβλέπει στην αντικειμενική και αμερόληπτη στάθμιση της επαγγελματικής ικανότητας και καταλληλότητας των υπαλλήλων σε σχέση με το αντικείμενο της εργασίας τους και τα καθήκοντα που ασκούν. Στο άρθρο 4 προβλέπονται δεκαέξι (16) κριτήρια αξιολόγησης, για τους προϊσταμένους διευθύνσεων, τμημάτων και

⁵⁵ Άρθρο 54 παρ. 1 του Ν. 1943/1991 (ΦΕΚ 50/11-4-1991).

γραφείων, τα οποία κατατάσσονται σε πέντε διακεκριμένες ομάδες, πιο συγκεκριμένα η γνώση του αντικειμένου, οι διοικητικές ικανότητες, το ενδιαφέρον και η δημιουργικότητα, οι υπηρεσιακές σχέσεις και η συμπεριφορά και τέλος η αποτελεσματικότητα. Περαιτέρω, στο άρθρο 5 προβλέπεται ότι τα κριτήρια αξιολόγησης των υπαλλήλων των κατηγοριών ΠΕ, ΤΕ και ΔΕ, οι οποίοι δεν κατέχουν θέση ευθύνης, είναι δέκα (10) χωρισμένα σε τέσσερις ομάδες ομοίως προς το άρθρο 4, με εξαίρεση την ομάδα κριτηρίων «διοικητικές ικανότητες», ενώ με το άρθρο 9 εισάγεται ως κριτήριο αξιολόγησης η «εξαιρετική επίδοση».

Η κλίμακα των βαθμών ορίζεται από το 1 έως το 10. Με τους βαθμούς 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 τους βαθμούς 7 ή 8 βαθμολογούνταν οι πολύ καλοί υπάλληλοι, οι οποίοι μπορούσαν να ανταποκριθούν πλήρως στις απαιτήσεις της υπηρεσίας τους και περιστασιακά μόνο χρειάζονταν ελάχιστη βοήθεια. Με τους βαθμούς 5 ή 6 βαθμολογούνται οι καλοί υπάλληλοι που επιδιώκουν σταθερά να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις της υπηρεσίας αλλά κατά κανόνα χρειάζονται βοήθεια. Με τους βαθμούς 3 ή 4 βαθμολογούνταν οι υπάλληλοι οι οποίοι απέδιδαν κάτω του συνηθισμένου μέτρου. Με τους βαθμούς 1 ή 2 βαθμολογούνταν οι εντελώς ακατάλληλοι για την υπηρεσία υπάλληλοι. Τέλος προβλέπεται η υποχρέωση των αξιολογητών να αιτιολογήσουν, παραθέτοντας συγκεκριμένα πραγματικά στοιχεία ή γεγονότα σε περίπτωση που βαθμολογήσουν με βαθμό 9 ή 10 ή με βαθμό 4 και κάτω (άρθρο 8).

Περαιτέρω, με την Υπουργική απόφαση ΔΙΔΑΔ/Φ.32/47/1353/19-1-1993, θεσπίστηκαν ανώτατα ποσοστά, επί του συνόλου των υπαλλήλων, ανά κλίμακα αξιολόγησης, ως ακολούθως: με τους βαθμούς 9 έως 10 μπορεί να αξιολογείται μέχρι ένας (1) υπάλληλος σε οργανικές μονάδες με έναν έως τέσσερις υπαλλήλους, προστιθεμένου ενός ακόμη για κάθε τέσσερις επί πλέον υπαλλήλους, με τους βαθμούς 8 έως 8,9 ποσοστό μέχρι 45%, με τους βαθμούς 7 έως 7,9 ποσοστό μέχρι 30%, με τους βαθμούς 6 έως 6,9 και 5 έως 5,9 ποσοστό μέχρι 10% και με τους βαθμούς 1 έως 4,9 ποσοστό μέχρι 5%.

Τέλος κατά το άρθρο 14 την αξιολόγηση ενεργούν αυτοτελώς δύο το πολύ προϊστάμενοι ανάλογα με τη θέση του αξιολογούμενου στην ιεραρχία της οικείας

δημοσίας υπηρεσίας ή του οικείου νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, δηλαδή ο άμεσος προϊστάμενος του και ο αμέσως ανώτερος προϊστάμενος όταν υπάρχει.

Ο αξιολογητής οφείλει να βαθμολογεί αμερόληπτα, «εκθέτοντας με ευσυνειδησία και αίσθημα ευθύνης τη δίκαιη γνώμη του για τον υπάλληλο». Η βαθμολογία πρέπει να απορρέει από γεγονότα αντικειμενικώς ακριβή και όχι από απλές υπόνοιες, ανεύθυνες εισηγήσεις, σχόλια ή πληροφορίες ούτε μεμονωμένα και τυχαία περιστατικά (άρθρο 17).

2. Καινοτομίες που εισήγαγε το Π.Δ. 318/1992

Η διαδικασία εκσυγχρονισμού της αξιολόγησης που αποτέλεσε βασικό κριτήριο στην υιοθέτηση του Π.Δ. 318/1992, οδήγησε στην εισαγωγή σημαντικών ποιοτικών χαρακτηριστικών. Αρχικά, καθιερώθηκε η έννοια της επιβράβευσης σε μια πιο ευρεία μορφή: επιβραβεύεται ο εργαζόμενος με εξαιρετικές επιδόσεις, που προσέφερε υπηρεσίες και μάλιστα με δική του πρωτοβουλία, καθ' υπέρβαση των υποχρεώσεων του από τις οποίες προέκυψε πρόδηλο όφελος για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της υπηρεσίας (άρθρο 9). Έτσι τονίζεται η έννοια της δημιουργικότητας ως ιδιαίτερο χαρακτηριστικό του κάθε εργαζόμενου. Επιπλέον, η προσέγγιση αυτή δημιουργεί κίνητρο για τους εργαζόμενους να αυξήσουν την αποδοτικότητα τους με τρόπο που προσιδιάζει στην προσωπικότητά τους και στις ιδιαίτερες δεξιότητες του καθενός.

Σε πιο τεχνικό επίπεδο, το άρθρο 10 εισήγαγε για πρώτη φορά την συνέντευξη πριν από τη σύνταξη της έκθεσης αξιολόγησης, την οποία μπορούσε να ζητήσει είτε ο πρώτος αξιολογητής κατά την κρίση του ή ο αξιολογούμενος, οπότε η συνέντευξη αποκτούσε υποχρεωτικό χαρακτήρα για τον πρώτο αξιολογητή. Είναι σημαντικό ότι, σύμφωνα με την εν λόγω διάταξη ο προϊστάμενος καλεί τον υφιστάμενο προκειμένου να συζητήσει μαζί του όχι μόνο τρόπους βελτίωσης της απόδοσής του και καλύτερης αξιοποίησης και ανάπτυξης των ικανοτήτων του αλλά και σχετικά με τη λειτουργία και την απόδοση της οικείας οργανικής μονάδας. Με τον τρόπο αυτό ο υπάλληλος ενθαρρύνεται να εκφράσει την άποψη του για την υπηρεσία του και δημιουργείται σε αυτόν η αίσθηση της συμμετοχής που επίσης αυξάνει την αποδοτικότητα.

Επιπροσθέτως, εισάγεται ο θεσμός της αυτοαξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων (άρθρο 11). Η αυτοαξιολόγηση επειδή ακριβώς εκφράζει την άποψη των

ίδιων των υπαλλήλων, είναι μια σημαντική πηγή πληροφοριών για τον αξιολογητή. Ωστόσο, στην πράξη, οι αξιολογούμενοι σπάνια έχουν διάθεση για αυτοκριτική και στην πλειονότητα τους υπερεκτιμούν τα προσόντα και τις επιδόσεις τους. Σε κάθε περίπτωση, η βαθμολογία αυτή δεν επηρεάζει καθόλου την κρίση των δύο αξιολογητών. Η χρησιμότητα ωστόσο της αυτοαξιολόγησης δεν θα πρέπει να υποβαθμισθεί: υπό συγκεκριμένες συνθήκες, μπορεί να προσφέρει αρκετό υλικό στους αξιολογητές και να φωτίσει ιδιαίτερες πτυχές της απόδοσης του κάθε εργαζόμενου, καθώς και να ενισχύσει την εμπιστοσύνη μεταξύ αξιολογητή-αξιολογούμενου στο βαθμό που θα μπορούσε να επηρεάσει την διαδικασία της αξιολόγησης.

Με το άρθρο 12 καθιερώθηκε για πρώτη φορά στην ελληνική δημόσια διοίκηση η στοχοθεσία, με τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων, για την αύξηση της αποτελεσματικότητας κάθε οργανικής μονάδας. Κάθε προϊστάμενος θέτει εγγράφως στόχους για την μονάδα της οποίας προϊστάται. Τον μήνα Νοέμβριο κάθε έτους, κάθε Γενικός Διευθυντής ενημερώνει τους προϊστάμενους των διευθύνσεων που υπάγονται σ' αυτόν για την κατά την παρ. 1 θέση στόχων για την οργανική μονάδα της οποίας προϊστάνται μέσα στα πλαίσια 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 Γενικού Διευθυντή και του οικείου προϊσταμένου διεύθυνσης και οριστικοποιούνται από αυτούς το τελευταίο δεκαήμερο του μηνός Νοεμβρίου. Μετά την οριστικοποίηση των στόχων της οικείας Διεύθυνσης, ο προϊστάμενος αυτής ενημερώνει τους προϊστάμενους των Τμημάτων που υπάγονται σ' αυτόν για τη θέση ειδικών στόχων. Κάθε προϊστάμενος τμήματος ακολούθως εισηγείται εγγράφως στον οικείο προϊστάμενο διεύθυνσης τους ειδικούς στόχους της οργανικής μονάδας του, για το επόμενο ημερολογιακό έτος οι οποίοι συζητούνται μεταξύ τους, οριστικοποιούνται από αυτούς το πρώτο δεκαήμερο του μηνός Δεκεμβρίου. Οι υπάλληλοι αξιολογούνται ανάλογα με το βαθμό επίτευξης των στόχων.

Επιπλέον σημαντική καινοτομία αποτελεί η αναγνώριση στους αξιολογούμενους του δικαιώματος να αμφισβητήσουν τα αποτελέσματα της αξιολόγησης, ασκώντας τις ακόλουθες ενστάσεις:

α) Ένσταση διόρθωσης της βαθμολογίας στην περίπτωση που η διαφορά βαθμολογίας στις ομάδες κριτηρίων μεταξύ του πρώτου και δεύτερου αξιολογητή είναι μεγαλύτερη των δύο (2) βαθμών με αίτημα τη διόρθωση της βαθμολογίας στις ομάδες αυτές κριτηρίων στον ανώτερο βαθμό του άλλου προϊσταμένου.

β) Ένσταση διόρθωσης της βαθμολογίας του επιθεωρητή αν αυτή είναι κατώτερη του πρώτου ή του δεύτερου αξιολογητή κατά τρεις (3) τουλάχιστον βαθμούς στις αντίστοιχες ομάδες κριτηρίων.

γ) Ένσταση μεροληψίας του ενός ή και των δύο αξιολογητών ή του Επιθεωρητή με αίτημα την εξολοκλήρου διαγραφή της έκθεσης μόνο σε περίπτωση που αξιολογούμενος βαθμολογήθηκε με βαθμό 6 ή κατώτερο σε δύο (2) τουλάχιστον ομάδες κριτηρίων.

δ) Ένσταση διαγραφής γεγονότων που τυχόν διαλαμβάνονται στην αιτιολογία της αξιολόγησής τους ως ανακριβών σε περιπτώσεις βαθμολόγησης με βαθμό 4 και κάτω, με αίτημα τη διόρθωση της βαθμολογίας.

Τέλος με τα άρθρα 32 έως 53 του νόμου 1943/1991, κατ' εξουσιοδότηση του οποίου εκδόθηκε το Π.Δ. 318/1992, εισήχθη ο θεσμός της εκπαίδευσης του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης· αναφέρεται ρητά ότι «η εκπαίδευση των υπαλλήλων του Δημοσίου και των ν.π.δ.δ., οι οποίοι υπάγονται στις διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα, γίνεται με προγράμματα εισαγωγικής εκπαίδευσης, επιμόρφωσης, εξειδίκευσης, προαγωγικής εκπαίδευσης, μετεκπαίδευσης και μεταπτυχιακής εκπαίδευσης», ενώ με το άρθρο 55, του ίδιου νόμου, καθιερώνεται σύστημα ανταμοιβών για τους εργαζόμενους οι οποίοι διακρίνονται κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, ως εξής: «υπάλληλοι, οι οποίοι διακρίνονται, κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους και για τρία τουλάχιστον συνεχή έτη λαμβάνουν τις ανώτατες αξιολογικές διαβαθμίσεις του συστήματος αξιολόγησης, του παρόντος νόμου, βραβεύονται από τον οικείο υπουργό σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 198 του Υπαλληλικού Κώδικα, μετά από σύμφωνη γνώμη της Κεντρικής Επιτροπής Αξιολόγησης. Στους ανωτέρω υπαλλήλους μπορεί να απονέμεται χρηματικό βραβείο με απόφαση του Υπουργού Προεδρίας της Κυβέρνησης, μετά από πρόταση του οικείου υπουργού. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Προεδρίας της Κυβέρνησης και Οικονομικών καθορίζεται το ύψος του χρηματικού βραβείου και ο τρόπος καταβολής του».

3. Προβλήματα του Π.Δ. 318/1992

Η καθιέρωση στοχοθεσίας, ένα από τα βασικά χαρακτηριστικά του Ν.Δ.Μ., ήταν ένα πολύ σημαντικό βήμα στην εξέλιξη του θεσμού της αξιολόγησης, καθώς είναι διαπιστωμένο από εμπειρικές έρευνες ότι η καθιέρωση στόχων υποκινεί τους υπαλλήλους να εργαστούν αποδοτικότερα με συνέπεια την αύξηση της αποτελεσματικότητας των δημόσιων οργανισμών, που είναι και ο βασικός σκοπός της αξιολόγησης του προσωπικού. Ωστόσο κρίσιμο για την επιτυχία της διοίκησης με στόχους είναι αφενός ο καθορισμός από τη διοίκηση σαφών και ορισμένων στόχων και αφετέρου η ουσιαστική συμμετοχή των εργαζόμενων στην οριοθέτησή τους, ώστε να εξασφαλιστεί η συναίνεση και η δέσμευση τους για την πραγματοποίηση των στόχων αυτών.

Κάτι τέτοιο δεν προβλέπεται στο άρθρο 12 του Π.Δ. 318/1992. Εκεί αναφέρεται ότι οι στόχοι συζητούνται και αποφασίζονται μόνο από τους γενικούς διευθυντές και τους προϊστάμενους διευθύνσεων και τμημάτων, ερήμην των υπαλλήλων. Πολύ περισσότερο δεν καθορίστηκαν ποτέ στόχοι και δείκτες, βάσει των οποίων θα αξιολογείται η απόδοση των υπαλλήλων. Οι λόγοι αυτοί οδήγησαν στο να καταστεί τελικά άνευ αντικειμένου η συγκεκριμένη διάταξη περί στοχοθεσίας και στην πράξη να παραγκωνιστεί.

Άλλο ζήτημα που ανέκυψε στην πράξη ήταν ότι πολλοί προϊστάμενοι, φοβούμενοι συγκρούσεις και θέλοντας να αποφύγουν δυσάρεσκες των αξιολογούμενων, βαθμολογούσαν με πολύ υψηλή βαθμολογία, αδιακρίτως, το σύνολο των υπαλλήλων, παρά το γεγονός ότι το μοντέλο που επιλέχθηκε από το νομοθέτη ήταν η αξιολόγηση με βάση απόλυτα κριτήρια, όπου ο υπάλληλος αξιολογείται σύμφωνα με τα χαρακτηριστικά του. Έτσι δεν εφαρμόστηκε ποτέ ατομική αξιολόγηση της απόδοσης. Αυτή η ισοπέδωση σε συνδυασμό με τη μη σύνδεση της αξιολόγησης με την επαγγελματική εξέλιξη είχε σαν αποτέλεσμα την αδρανοποίηση ικανών υπαλλήλων και οδήγησε από πολύ νωρίς στην απαξίωση του συστήματος, ενώ η αξιολόγηση θα έπρεπε να αποτελεί κίνητρο και εργαλείο για την αύξηση της απόδοσης του αξιολογούμενου.

Στο ίδιο μήκος κύματος και η έλλειψη οικονομικών κινήτρων συνδεδεμένων με τα αποτελέσματα της αξιολόγησης. Οι μισθοί των δημοσίων υπαλλήλων δεν είναι

συνδεδεμένοι με την απόδοση τους και όσα επιδόματα παραγωγικότητας δόθηκαν σύμφωνα με την πρόβλεψη του νόμου, δόθηκαν σαν συμπλήρωμα μισθού, ανεξάρτητα από την απόδοση, στο σύνολο των υπαλλήλων. Η έλλειψη παρακίνησης των υπαλλήλων να διακριθούν, τους οδήγησε να εκπληρώνουν με τρόπο τυπολατρικό τα καθήκοντα τους, χωρίς να αναπτύσσουν πρωτοβουλίες και να αναλαμβάνουν ευθύνες.

Τέλος ένα σοβαρό μειονέκτημα του Π.Δ. ήταν η αναγκαστική κατάταξη των υπαλλήλων σε συγκεκριμένες βαθμολογικές κλίμακες, η οποία προσδίδει στη μέθοδο αξιολόγησης που επιλέχθηκε, χαρακτηριστικά συγκριτικής αξιολόγησης. Η αναγκαστική κατάταξη (forced ranking), είναι αντιπαραγωγική και αναποτελεσματική, καθώς καταρρακώνει το ηθικό, καταποντίζει την καινοτομία και δημιουργεί ανενδοίαστο ανταγωνισμό μεταξύ των εργαζόμενων και εν τέλει το αρνητικό αυτό κλίμα δεν ευνοεί τους στόχους που τίθενται με την αξιολόγηση. Είναι δε αντίθετη με τις αρχές της Δ.Ο.Π., η οποία αξιώνει συντονισμό και συνεργασία από όλους του υπαλλήλους. Αξίζει να επισημανθεί ότι η εν λόγω διάταξη, στην πράξη, δεν εφαρμόστηκε ποτέ.

Το Π.Δ. 318/1992, παρά τα προβλήματα του αποτέλεσε σοβαρό εγχείρημα, η πρώτη απόπειρα εισαγωγής στοιχείων Ν.Δ.Μ. στην ελληνική δημόσια διοίκηση, η οποία όμως απέτυχε με ευθύνη της πολιτικής ηγεσίας της διοίκησης. Καθιέρωσε αλλαγές, όπως είναι η στοχοθεσία και η συνέντευξη στην αξιολόγηση, που όμως παρέμειναν ανενεργές. Εξαντλήθηκε στη σύνταξη, κάθε έτος της έκθεσης αξιολόγησης ως μια διαδικασία ρουτίνας, όπου όλοι σχεδόν κρίνονταν άριστοι και κανείς ως μέτριος ή ακατάλληλος. Αδράνησαν οι μηχανισμοί ελέγχου και η λογοδοσία. Το Π.Δ. ίσχυσε τυπικά μέχρι την τροποποίηση του από το νόμο 4250/2014.

4. Ν. 3230/2004: Διοίκηση μέσω στόχων

Σημαντική νομοθετική απόπειρα αποτελεί ο Ν. 3230/2004. Με το νόμο 3230/2004, επιχειρήθηκε ένα νέο εγχείρημα για τη μέτρηση της αποδοτικότητας των δημόσιων υπηρεσιών, μέσω ενός συστήματος προκαθορισμένων στόχων, κατά το πρότυπο του Ν.Δ.Μ. Με αυτό το σύστημα διοίκησης επιδιώκεται η αποτελεσματικότερη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών και η ανταπόκριση του

ανθρώπινου δυναμικού στις σύγχρονες ανάγκες και τα νέα πρότυπα διοίκησης, προς όφελος του πολίτη, της οικονομίας και της κοινωνίας⁵⁶.

Σύμφωνα με τις διατάξεις της παραγράφου 2 του άρθρου 1 του νόμου, καθιερώνεται η μέτρηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της Διοίκησης. Σκοπός της μέτρησης είναι η αξιολόγηση των υπηρεσιών της Διοίκησης με την οποία επιδιώκεται η εξυπηρέτηση του πολίτη, η επαύξηση της εμπιστοσύνης του και του βαθμού ικανοποίησης των αναγκών του από αυτή, η ενίσχυση της διαφάνειας, η πληρέστερη αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων και γενικότερα η άσκηση της διοίκησης προς όφελος του πολίτη.

Ως διοίκηση μέσω στόχων ορίζεται η διαδικασία καθορισμού από τα ανώτατα ιεραρχικά επίπεδα κάθε φορέα σκοπών, που προσδιορίζονται από τη στρατηγική και το όραμα της ηγεσίας, οι οποίοι στη συνέχεια εξειδικεύονται σε επιχειρησιακούς στόχους και προγράμματα δράσης και διαχέονται καθοδικά σε κάθε κατώτερο ιεραρχικά επίπεδο. Σε κάθε επίπεδο οι προϊστάμενοι και οι υφιστάμενοι δεσμεύονται σε ετήσια βάση για την υλοποίηση συγκεκριμένων ενεργειών και την επίτευξη συγκεκριμένων ποσοτικών και ποιοτικών αποτελεσμάτων. Στις συμφωνίες αυτές περιλαμβάνονται οι στόχοι που πρέπει να επιτευχθούν, οι πόροι που απαιτούνται και ο τρόπος εξεύρεσης αυτών, οι κανόνες ευθύνης και ελέγχου, καθώς και τα περιθώρια δράσης και λήψης αποφάσεων των υπεύθυνων υλοποίησης.

Συγκεκριμένα η ηγεσία κάθε φορέα γνωστοποιεί και κατανέμει στις οικείες υπηρεσίες τους στρατηγικούς στόχους για το επόμενο έτος. Στη συνέχεια οι στρατηγικοί στόχοι αναλύονται και εξειδικεύονται σε επιμέρους στόχους κάθε διεύθυνσης και κάθε τμήματος. Οι προϊστάμενοι τμήματος καθορίζουν τη συμβολή κάθε υπαλλήλου στην επίτευξη των στόχων του τμήματος. Οι στόχοι του τμήματος αναλύονται περαιτέρω σε προγράμματα επιμέρους ενεργειών και φάσεων υλοποίησης, ώστε κάθε υπάλληλος να κατανοεί αφενός τι αναμένεται από αυτόν και αφετέρου τι πρέπει να επιτύχει ατομικά και συλλογικά, ούτως ώστε να υλοποιηθούν οι στόχοι του Τμήματος, της Διεύθυνσης και της Γενικής Διεύθυνσης. Οι ατομικοί στόχοι καθορίζονται ανάλογα με τις αρμοδιότητες της κάθε μονάδας, αφού ληφθούν υπόψη οι δεξιότητες, γνώσεις και εμπειρίες του υπαλλήλου⁵⁷. Καθίσταται έτσι σαφές ότι η διοίκηση μέσω στόχων βασίζεται στην ενεργοποίηση του ανθρώπινου

⁵⁶ Εγκύκλιος του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. ΔΙΠΑ/Φ.4/οικ.26397/5-4-2006, με θέμα: Καθιέρωση Συστήματος Διοίκησης με Στόχους (ν. 3230/2004) – Μεθοδολογία Στοχοθεσίας, σελ. 1.

⁵⁷ Εγκύκλιος του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. ΔΙΠΑ/Φ.4/οικ.26397/5-4-2006, ό.π., σελ. 2.

παράγοντα σε όλα τα ιεραρχικά επίπεδα μιας υπηρεσίας. Η διαδικασία καθορισμού των στόχων ολοκληρώνεται στο ανώτερο διοικητικό επίπεδο, ενώ για την υλοποίησή τους, ακολουθείται μια προσέγγιση από τη βάση προς την κορυφή. Πρώτα εκπληρώνονται οι επιμέρους στόχοι στη βάση της διοικητικής πυραμίδας και σταδιακά οι στόχοι αυτοί συμβάλλουν στην εκπλήρωση των στρατηγικών σκοπών.

Σε κάθε ιεραρχικό επίπεδο οι στόχοι καθορίζονται και αποτυπώνονται σε συγκεκριμένο πρόγραμμα δράσης κατόπιν συνεργασίας και συμφωνίας μεταξύ προϊσταμένου και υφισταμένων. Εάν δεν καταστεί δυνατή η συναίνεση, ο οικείος προϊστάμενος αποφασίζει σχετικά, εξηγώντας και τεκμηριώνοντας τις απόψεις του στους υφιστάμενους του. Οι επιχειρησιακοί στόχοι πρέπει να είναι συγκεκριμένοι, μετρήσιμοι, ρεαλιστικοί, συμφωνημένοι και η υλοποίησή τους να είναι χρονικά προσδιορισμένη.

Η απόφαση στοχοθεσίας, στην οποία καθορίζεται και ο βαθμός προτεραιότητας για κάθε στόχο, κοινοποιείται σε όλο το προσωπικό του φορέα, έτσι ώστε όλοι να είναι ενήμεροι για το σύνολο των επιδιωκόμενων στόχων, καθώς και το χρόνο υλοποίησης. Οι στόχοι κάθε φορέα για το επόμενο έτος, καθορίζονται κατά τους μήνες Νοέμβριο και Δεκέμβριο. Η απόφαση στοχοθεσίας εκδίδεται από το αρμόδιο όργανο διοίκησης το αργότερο μέχρι τις 20 Δεκεμβρίου κάθε έτους.

Σε τακτά χρονικά διαστήματα, που δεν μπορεί να είναι μεγαλύτερα του τριμήνου, ελέγχεται από τους προϊσταμένους των οργανικών μονάδων η πορεία υλοποίησης των στόχων και μπορεί να αποφασίζεται ο επανακαθορισμός τους, εφόσον έχουν διαμορφωθεί νέες συνθήκες και υπάρχουν αντικειμενικοί λόγοι γι' αυτό ή η τροποποίηση του ετήσιου χρονοδιαγράμματος υλοποίησης τους (άρθρο 4). Συμπερασματικά η στοχοθεσία είναι μια διαρκώς ανατροφοδοτούμενη και δυναμική διαδικασία με διαδοχικές επιμέρους φάσεις, υπό την καθοδήγηση του άμεσου προϊσταμένου.

Η μεθοδολογία αξιολόγησης της επίδοσης των δράσεων των δημόσιων υπηρεσιών, προϋποθέτει την επεξεργασία των ανάλογων δεικτών μέτρησης. Σύμφωνα με το τελευταίο εδάφιο της παρ. 2 του άρθρου 1 του εν λόγω νόμου «δείκτες μέτρησης είναι τα μέσα που χρησιμοποιούνται για την αποτίμηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας»⁵⁸. Οι δείκτες μέτρησης καταδεικνύουν το

⁵⁸ Σύμφωνα με την έκθεση του Καθηγητή Ι. Σπράου, (1998), «Η αξιολόγηση των δραστηριοτήτων των δημοσίων οργανώσεων, απαιτεί να καθιερωθούν δείκτες που θα προσδιορίζουν, θα μετρούν κατά

βαθμό προσέγγισης του ζητούμενου αποτελέσματος από μια διοικητική δράση ή έργο και διακρίνονται σε γενικούς όπου υπάγονται ο χρόνος ανταπόκρισης στα αιτήματα των πολιτών, το ποσοστό ικανοποίησης των παραπόνων που υποβάλλονται, η εφαρμογή νέων τεχνολογιών, το κόστος διαχείρισης και η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και σε ειδικούς που αντιστοιχούν στο είδος των παρεχόμενων, από κάθε υπηρεσιακή μονάδα, υπηρεσιών. Έμφαση δίνεται στη χρήση δεικτών μέτρησης οι οποίοι αφορούν στην απλούστευση διαδικασιών, στη μέτρηση της ικανοποίησης των πολιτών/πελατών, στην τήρηση των προθεσμιών διεκπεραίωσης υποθέσεων πολιτών / πελατών από τις παρεχόμενες υπηρεσίες, στην αυτεπάγγελτη αναζήτηση δικαιολογητικών, στον αριθμό των καταγγελιών πολιτών για κακοδιοίκηση είτε στην ίδια την Υπηρεσία είτε σε άλλη (π.χ. Συνήγορο του Πολίτη), στις εκθέσεις και τα πορίσματα των Σωμάτων Επιθεωρητών - Ελεγκτών ή του Συνηγόρου του Πολίτη καθώς και στο βαθμό υλοποίησης των προτάσεών τους, στην εφαρμογή των περι προσβασιμότητας και εξυπηρέτησης των ατόμων με αναπηρία διατάξεων κ.λπ.⁵⁹.

Τέλος στο άρθρο 9 του ως άνω νόμου, προβλέπεται η επιβράβευση των υπηρεσιών που διακρίνονται για την αποδοτικότητα και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες, καθώς και για την αποτελεσματικότητά τους, θέτοντας έτσι και το αναγκαίο κίνητρο για την αύξηση της παραγωγικότητας των υπαλλήλων.

5. Σχόλια επί του νόμου 3230/2004

Με την ψήφιση του νόμου 3230/2004 έγινε προσπάθεια εφαρμογής στην ελληνική δημόσια διοίκηση ενός συστήματος Δ.Ο.Π. μέσω του καθορισμού μετρήσιμων και συναινετικών στόχων. Με αυτό το μοντέλο διοίκησης, προσανατολισμένης στα αποτελέσματα, δίνεται έμφαση στον προγραμματισμό, στη στοχοθεσία, στη συμμετοχή των εργαζόμενων στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων,

πόσον τα αποτελέσματα της διοικητικής δράσης πλησίασαν ή έφτασαν στους προσδιορισμένους στόχους. Οι δείκτες μέτρησης αποτελεσμάτων αναφέρονται και συνδέουν τα αποτελέσματα με την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών». Επιπλέον η έκθεση Σπράου προτείνει και τη διενέργεια ελέγχων – ερευνών αποδοτικότητας, σε όλα τα επίπεδα, με στόχο να εξετασθεί η απόδοση των χρημάτων που δαπανήθηκαν από τη δημόσια υπηρεσία (value for money), η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και η διοίκηση – διαχείριση και οργάνωση της υπηρεσίας, διαθέσιμο στο <http://www.tovima.gr/politics/article/?aid=94578>, ημερομηνία πρόσβασης 19/3/2015.

⁵⁹ Εγκύκλιος του ΥΠ.ΕΣ. ΔΠΠΑ/Φ.10/οικ.2813/23-1-2008, με θέμα: Καθορισμός Δεικτών Μέτρησης Αποτελεσματικότητας και Αποδοτικότητας, σελ. 2.

στη δημιουργία συστήματος μέτρησης της απόδοσης και αξιολόγησης των αποτελεσμάτων και στην ανατροφοδότηση των δράσεων των δημόσιων υπηρεσιών με τα διδάγματα που συνάγονται από τα αποτελέσματα της αξιολόγησης. Η μέθοδος που επιλέχθηκε βασίζεται στην τεχνική Balanced Scorecard (Εξισορροπημένη Μέτρηση Απόδοσης), η οποία έχει εφαρμοστεί με επιτυχία στο δημόσιο τομέα πολλών χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως η Γαλλία, η Γερμανία, το Ηνωμένο Βασίλειο, η Ιταλία και οι Σκανδιναβικές χώρες⁶⁰.

Ο νόμος υπογραμμίζει την αναγκαιότητα συμμετοχής των υφισταμένων στην οριοθέτηση των στόχων και ενθαρρύνει την ανάπτυξη πρωτοβουλιών. Εκχωρεί αποφασιστικές αρμοδιότητες στους δημοσίους υπαλλήλους, να δρουν με σχετική αυτονομία και ευθύνη κατά την υλοποίηση του δικού τους ατομικού στόχου και οι προϊστάμενοι πρέπει να τους υποστηρίζουν σε αυτή την κατεύθυνση.

Όμως ο νόμος αυτός, παρά το γεγονός ότι οι διατάξεις του έχουν αξιολογηθεί ως θετικές, επί της ουσίας δεν εφαρμόστηκε ποτέ⁶¹. Δεν έχουν συσταθεί, μέχρι σήμερα, στο σύνολο των δημοσίων υπηρεσιών, οι Μονάδες Ποιότητας και Αποδοτικότητας, οι οποίες, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 6 του νόμου, είναι αρμόδιες για τη μέτρηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας, την εκτίμηση των αποτελεσμάτων και τη διατύπωση συγκεκριμένων προτάσεων για τη βελτίωση της λειτουργίας των Υπουργείων και των υπηρεσιών που υπάγονται σε αυτά.

Παρά τις επανειλημμένες υπομνηστικές εγκυκλίους του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης, με τις οποίες υπενθυμίζει στους υπεύθυνους προϊσταμένους διευθύνσεων και τμημάτων τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τις διατάξεις του νόμου και τις σοβαρές πειθαρχικές τους ευθύνες, ελάχιστες υπηρεσίες έχουν ανταποκριθεί. Επιπλέον εκκρεμεί, έντεκα χρόνια μετά την ψήφιση του νόμου, η έκδοση Προεδρικών Διαταγμάτων, τα οποία απαιτούνται για την εφαρμογή διατάξεων του. Για παράδειγμα, αναπόσπαστο τμήμα του Συστήματος Διοίκησης

⁶⁰ Δελτίο Τύπου ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., 5/3/2007, με θέμα: Ανάπτυξη Συστήματος Στρατηγικής Διοίκησης (ν. 3230/2004), σελ. 16, διαθέσιμο στο www.proslipsis.gr/cm_download.php?cm_attid=956, ημερομηνία πρόσβασης 19/4/2015.

⁶¹ Παπαδημητρίου, Κ. (2014), «Επτά χρόνια φαγούρα για την εφαρμογή του νόμου 3230/2004 (Διοίκηση με στόχους και μετρήσεις απόδοσης) στην ελληνική δημόσια διοίκηση», σε Μακρυδημήτρης, Α., Σαματάς, Μ., Πρεβεδούρου, Ε., Πραβίτα, Μ. Η. (επιμ.), *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση: Δυνατότητες, Προοπτικές, Αδυναμίες*, Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ. 246-247.

Μέσω Στόχων, συνιστά η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των υπαλλήλων έναντι προκαθορισμένων στόχων. Στην παρ. 4 του άρθρου 3 ορίζεται: «με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, καθορίζονται τα κριτήρια, ο χρόνος, η συχνότητα, ο τύπος, η διαδικασία και τα όργανα αξιολόγησης της απόδοσης των υπαλλήλων έναντι των προκαθορισμένων στόχων». Δενδρομολογήθηκαν ακόμη οι διαδικασίες για την έκδοση του προεδρικού διατάγματος.

Τον Αύγουστο του 2009, αναρτήθηκε στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Εσωτερικών, προσχέδιο ενός νέου συστήματος αξιολόγησης, κατ' εξουσιοδότηση των διατάξεων του άρθρου 81 παρ. 2 του Υπαλληλικού Κώδικα (ν. 3528/2007). Σύμφωνα με το άρθρο 1 του υπό διαβούλευση Π.Δ., το νέο σύστημα αξιολόγησης «αποβλέπει στην εκτίμηση των ικανοτήτων και της απόδοσης των υπαλλήλων, σε συνάρτηση με το αντικείμενο της εργασίας τους, τα καθήκοντα που ασκούν και τον βαθμό επίτευξης των στόχων», που τους ανατίθενται, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην απόφαση στοχοθεσίας που συντάσσεται ανά έτος, σύμφωνα με τις διαδικασίες του νόμου 3230/2004. Καθιερώθηκε για πρώτη φορά ένα ολοκληρωμένο σύστημα αξιολόγησης της ετήσιας απόδοσης των υπαλλήλων, σύμφωνα με το οποίο οι υπάλληλοι θα αξιολογούνται σε τρεις ενότητες: α) την αποτελεσματική υλοποίηση των ετήσιων προκαθορισμένων στόχων κάθε υπηρεσιακής μονάδας, β) την επιτυχή εκτέλεση του έργου τους (ποιότητα παραγόμενου έργου, χρόνος εκτέλεσης αυτού, καθώς και ορθολογική διαχείριση των διαθέσιμων πόρων) και γ) τις ικανότητες και δεξιότητες που επέδειξαν κατά την εκτέλεση του έργου τους. Αναβιώνει η προσωπική συνέντευξη κατά την αξιολόγηση, πριν από τη σύνταξη της έκθεσης αξιολόγησης. Επιπλέον γίνεται ενώπιον του αξιολογούμενου, η κατάταξη της απόδοσης του ανά στόχο, από τον άμεσο προϊστάμενο του⁶², ο οποίος είναι ο μόνος αξιολογητής.

Σύμφωνα με το προτεινόμενο σύστημα αξιολόγησης, τα κριτήρια αξιολόγησης των υπαλλήλων είναι: επίτευξη ανατιθέμενης εργασίας, ποιότητα παραγόμενου έργου, χρόνος εκτέλεσης του έργου, διαχείριση πόρων, γνώση αντικειμένου, διάθεση για ανάπτυξη/επιμόρφωση, προσαρμογή σε νέα αντικείμενα/συνθήκες, πρωτοβουλία, προσανατολισμός στην εξυπηρέτηση του πολίτη ή άλλων υπηρεσιών, επίλυση - αντιμετώπιση προβλημάτων, επικοινωνία, συνέπεια και αφοσίωση στην εργασία,

⁶² Εγκύκλιος του ΥΠ.ΕΣ., ΔΙΔΑΔ/Φ.32.5/367/οικ.20372/11-8-2009, με θέμα «Προσχέδιο νέου συστήματος αξιολόγησης».

συνεργασία και αναλυτική και συνθετική ικανότητα – ευθυκρισία. Για την αξιολόγηση των προϊσταμένων υπάρχουν επιπλέον κριτήρια όπως ηγετική ικανότητα, διαπροσωπικές σχέσεις/αποδοχή από το περιβάλλον, διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού, σχεδιασμός και διαχείριση έργου, λήψη αποφάσεων. Και αυτή η προσπάθεια όμως δεν τελεσφόρησε.

Έτσι σήμερα σύστημα αξιολόγησης του δημόσιου τομέα υφίσταται μόνο τυπικά και όπου εφαρμόζεται δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι εφαρμόζεται αξιοκρατικά. Υπάρχει πληθώρα δημοσίων υπαλλήλων που βαθμολογούνται με βαθμό «άριστα», κατά τρόπο εντελώς πλασματικό και χαριστικό. Αυτό λειτουργεί ως αντικίνητρο για τους δημοσίους υπαλλήλους που καταβάλουν μεγαλύτερες προσπάθειες και εργάζονται αποδοτικά, χωρίς αυτό να αναγνωρίζεται. Οι περισσότεροι δημόσιοι υπάλληλοι συμφωνούν ότι οι διαδικασίες αξιολόγησης είναι αναξιόπιστες και αδικούν τους συνεπείς και ικανούς και αξιώνουν πλέον ένα αντικειμενικό και αμερόληπτο σύστημα αξιολόγησης. Στο σώμα των δημοσίων υπαλλήλων υπάρχουν άτομα με υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης και μεγάλη εμπειρία, τα οποία θα πρέπει να αναδειχθούν μέσω ενός συστήματος αξιολόγησης για να αξιοποιηθούν από τη διοίκηση.

6. Ν. 4250/2014: ένα μετέωρο βήμα

Το κενό της έλλειψης μιας ουσιαστικής αξιολόγησης του προσωπικού του δημόσιου τομέα έγινε προσπάθεια να αντιμετωπιστεί με την πρόσφατη νομοθετική ρύθμιση του νόμου 4250/2014. Συγκεκριμένα με τις διατάξεις του κεφαλαίου Γ' (άρθρα 21-33), με τίτλο «*Αξιολόγηση Προσωπικού των Δημοσίων Υπηρεσιών - Τροποποίηση Διατάξεων του Π.Δ. 318/1992 (Α' 161)*», αναπροσδιορίζεται το καθεστώς αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων. Όπως αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση του νομοσχεδίου, το πλαίσιο αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων, όπως ισχύει και εφαρμόζεται μέχρι σήμερα, ουσιαστικά καθιστά τη διαδικασία αξιολόγησης άνευ ουσίας, καθώς η συντριπτική πλειοψηφία των δημοσίων υπαλλήλων βαθμολογείται με βαθμούς 9 και 10 με άριστα το 10. Οι προτεινόμενες τροποποιήσεις αποβλέπουν «... να αποδοθεί η βαρύνουσα σημασία που θα πρέπει να έχει κάθε σύστημα αξιολόγησης και να αρθούν οι στρεβλώσεις και

η απαξίωση του συστήματος αξιολόγησης, ... προκειμένου να αποτελέσει «κίνητρο για τον αξιολογούμενο και εργαλείο μεγιστοποίησης της απόδοσης του φορέα»⁶³.

Με τον εν λόγω νόμο τροποποιούνται διατάξεις του Π.Δ. 318/1992. Συγκεκριμένα, με το άρθρο 20 αντικαταστάθηκε το άρθρο 7 όπου και ορίζονται τα ανώτατα ποσοστά ανά κλίμακα βαθμολόγησης, των υπαλλήλων και των προϊσταμένων⁶⁴. Συγκεκριμένα, 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 και με τους βαθμούς 1 έως 6 βαθμολογείται ποσοστό 15% των υπαλλήλων. Τα ποσοστά υπολογίζονται επί του συνόλου των υπαλλήλων που υπηρετούν στην ίδια Γενική Διεύθυνση και επιμερίζονται από τον Προϊστάμενο της Γενικής Διεύθυνσης, στο σύνολο των υποκείμενων οργανικών μονάδων μέχρι και επιπέδου Τμήματος ή αντιστοίχου επιπέδου οργανικής μονάδας, σύμφωνα με 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 μονάδα⁶⁵. 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 τις διατάξεις του άρθρου 21, το οποίο τροποποίησε την παράγραφο 8 του άρθρου 8 του Π.Δ. 318/1992, απαιτείται ειδική αιτιολογία για την αξιολόγηση υπαλλήλου με βαθμολογία 9 ή 10 και 1 έως 6, η οποία «πρέπει να τεκμηριώνεται με

⁶³ Βουλή των Ελλήνων, Β' Διεύθυνση Επιστημονικών Μελετών – Τμήμα Νομοτεχνικής Επεξεργασίας Σχεδίων και Προτάσεων Νόμων, (2014), «Έκθεση επί του νομοσχεδίου «Διοικητικές Απλουστεύσεις – Καταργήσεις, Συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων και Υπηρεσιών του Δημόσιου Τομέα – Τροποποίηση διατάξεων του π.δ. 318/1992 (Α'161) και λοιπές ρυθμίσεις, διαθέσιμο στο http://www.ydmed.gov.gr/wp-content/uploads/20140401_4250_01_12.pdf, ημερομηνία πρόσβασης 15/2/2015.

⁶⁴ Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του άρθρου, «... εισάγεται η έννοια της συγκριτικής αξιολόγησης των υπαλλήλων μέσω του εργαλείου της ποσοστώσης και προσδιορίζονται τα ανώτατα ποσοστά υπαλλήλων που μπορούν να αξιολογηθούν ανά κλίμακα βαθμολογίας Η θέσπιση ανώτατων ποσοστών ανά κλίμακα αξιολόγησης στη διοίκηση, στοχεύει στην αποκατάσταση του ρόλου και του θεσμού της αξιολόγησης. Ο επιμερισμός των ποσοστών, όπως θεσπίζονται και ρυθμίζονται με το άρθρο αυτό, εξασφαλίζει την αντικειμενικότητα στην αξιολόγηση αφενός και την κατά το δυνατόν δικαιότερη αξιολόγηση των υπαλλήλων αφετέρου. Σκοπός της ρύθμισης αυτής είναι να αποδοθεί η βαρύνουσα σημασία που θα πρέπει να έχει κάθε σύστημα αξιολόγησης και να αρθούν οι στρεβλώσεις και η απαξίωση του παρόντος συστήματος αξιολόγησης» διαθέσιμο στο http://www.ydmed.gov.gr/wp-content/uploads/20140401_4250_01_1.pdf, ημερομηνία πρόσβασης 15/2/2015.

⁶⁵ Άρθρο 7 παρ. 5 του Ν. 4250/2014 (ΦΕΚ 74 /26-03-2014).

συγκεκριμένα πραγματικά στοιχεία ή γεγονότα και όχι αξιολογικούς χαρακτηρισμούς ή κρίσεις».

Με το άρθρο 22 του υπό εξέταση νόμου προστέθηκε στο άρθρο 10 του Π.Δ. 318/1992, παράγραφος 5, σύμφωνα με την οποία 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. Σε κάθε περίπτωση που προτείνονται μέτρα βελτίωσης, ο αξιολογητής, μετά το πέρας της διαδικασίας αξιολόγησης, καλεί τον αξιολογούμενο για την αναλυτική παρουσίαση σε αυτόν των προτεινόμενων μέτρων βελτίωσης της απόδοσης του και καλύτερης αξιοποίησης και ανάπτυξης των ικανοτήτων του. Περαιτέρω με το άρθρο 250 παρ. 2 του Ν. 4281/2014, προστέθηκε παράγραφος 6, στην οποία αναφέρονται ενδεικτικά μέτρα βελτίωσης του αξιολογούμενου.

Το άρθρο 24 αντικαθιστά το άρθρο 14 του Π.Δ. 318/1992. Σύμφωνα με αυτό την αξιολόγηση ενεργεί αυτοτελώς ο προϊστάμενος της αμέσως υπερκείμενης οργανικής μονάδας εκείνης που υπηρετεί ο αξιολογούμενος, όταν υπάρχει, κατόπιν γραπτής και τεκμηριωμένης εισήγησης του άμεσου προϊσταμένου του η οποία αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της έκθεσης αξιολόγησης του υπαλλήλου. Με το άρθρο 25, το οποίο αντικατέστησε το άρθρο 18 του Π.Δ. 318/1992, ρυθμίζονται θέματα σχετικά με το χρόνο πραγματοποίησης της διαδικασίας αξιολόγησης.

Το άρθρο 26, το οποίο αντικαθιστά το άρθρο 19 του Π.Δ. 318/1992, αναφέρεται στο δικαίωμα ένστασης. Συγκεκριμένα, οι αξιολογούμενοι με μέσο όρο βαθμολογίας της έκθεσης αξιολόγησης από 6 και κάτω, έχουν δικαίωμα ένστασης μεροληψίας ή αποδεδειγμένης πλάνης περί τα πράγματα του αξιολογητή. Ο αξιολογούμενος για να θεμελιώσει τους ισχυρισμούς του παραθέτει συγκεκριμένα στοιχεία και πραγματικά περιστατικά, καθώς και τα στοιχεία τα οποία αποδεικνύουν την ανακρίβεια των επικαλούμενων από τον αξιολογητή γεγονότων. Το άρθρο 26 αφορά τη διαδικασία γνωστοποίησης των εκθέσεων αξιολόγησης στους υπαλλήλους που αφορούν και στα άρθρα 27 και 28 ορίζεται η διαδικασία των ενστάσεων καθώς και η εξέταση τους από την Ειδική Επιτροπή Αξιολόγησης, η οποία σύμφωνα με το άρθρο 29 συνιστάται σε κάθε Υπουργείο, αποκεντρωμένη διοίκηση, περιφέρεια ή αυτοτελή δημόσια υπηρεσία και σε κάθε νομικό πρόσωπο που έχει δικό του υπηρεσιακό συμβούλιο.

Η πιο σημαντική μεταρρύθμιση που εισήγαγε ο νόμος 4250/2014, είναι η έννοια της συγκριτικής αξιολόγησης του προσωπικού του δημόσιου τομέα, με την εφαρμογή εκ νέου ενός συστήματος ποσόστωσης, όπου καθορίζονται τα ανώτατα ποσοστά υπαλλήλων που μπορούν να αξιολογούνται ανά κλίμακα βαθμολόγησης. Το σύστημα αυτό της αναγκαστικής κατάταξης, διαδόθηκε στον ιδιωτικό τομέα τη δεκαετία του 1980 από τον Jack Welch και ήδη μεγάλες επιχειρήσεις, όπως η Microsoft, εγκαταλείπουν αυτή την πρακτική, καθώς διαπίστωσαν ότι στην πραγματικότητα οδηγεί στα εντελώς αντίθετα αποτελέσματα, καταλήγοντας να καθίσταται αντιπαραγωγικό. Η άσκηση αυτής της πίεσης στους εργαζόμενους δημιούργησε δυσάρεστες και ένα πολύ ανταγωνιστικό περιβάλλον, το οποίο επηρέασε αρνητικά τη διάθεση τους για συνεργασία, τη δέσμευση τους απέναντι στην επιχείρηση και κυρίως έπληξε τη δημιουργικότητα και τη καινοτομία⁶⁶.

Σύμφωνα με το άρθρο 20 του εν λόγω νόμου, ο κάθε αξιολογητής είναι υποχρεωμένος να κατατάξει τους υπαλλήλους σε τρεις κατηγορίες, τους «άριστους», τους «μέτριους» και τους «ανεπαρκείς», ανάλογα με τα προβλεπόμενα από το άρθρο ανώτατα και απαράβατα ποσοστά ανά κλίμακα βαθμολόγησης⁶⁷. Η μέθοδος υποχρεωτικής κατανομής, αφενός αδικεί σε πολλές περιπτώσεις τους υπαλλήλους⁶⁸ και αφετέρου περιορίζει το δικαίωμα του προϊσταμένου να εκφράσει την κρίση του, καθώς αναπότρεπτα ένα συγκεκριμένο ποσοστό υπαλλήλων πρέπει να αξιολογηθεί ως ανεπαρκές, ακόμα και αν δεν υπάρχουν συγκεκριμένα πραγματικά στοιχεία που να

⁶⁶ Nisen, M. (2013), «Why Stack Ranking Is A Terrible Way To Motivate Employees», διαθέσιμο στο <http://www.businessinsider.com/stack-ranking-employees-is-a-bad-idea-2013-11>, ημερομηνία πρόσβασης 3/5/2015. Το άρθρο αναφέρεται σε έρευνα του Institute for Corporate Productivity (i4cp), στις ΗΠΑ, σύμφωνα με την οποία το 2009 το 49% των ερωτηθεισών επιχειρήσεων εφαρμόζαν το σύστημα της αναγκαστικής κατάταξης, ποσοστό που περιορίστηκε στο 14% το 2011, ενώ μόνο το 6% από τις επιχειρήσεις «υψηλής απόδοσης», εφαρμόζεε το σύστημα το 2011. Στο ίδιο μήκος κύματος και το άρθρο της «The Wall Street Journal» (Feb 10, 2015 US edition), «It's Official: Forced Ranking Is Dead», διαθέσιμο στο <http://deloitte.wsj.com/cio/2014/06/10/its-official-forced-ranking-is-dead>, ημερομηνία πρόσβασης 3/5/2015.

⁶⁷ Στην παρ. 6 του άρθρου 20 προβλέπεται ότι, η μη τήρηση των ποσοστών αυτών από τους αξιολογητές συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα της παράβασης υπαλληλικού καθήκοντος.

⁶⁸ Οι ποσοστώσεις εισάγονται γενικά και χωρίς καμία διαφοροποίηση σε σχέση με τη γεωγραφική περιοχή αλλά και τη διαφορετικότητα κάθε θέσης εργασίας και τη φύση των καθηκόντων των υπαλλήλων σε μια οργανική μονάδα. Για παράδειγμα δεν είναι δυνατόν να συγκριθεί η απόδοση των υπαλλήλων που υπηρετούν στο τμήμα Διοικητικής Υποστήριξης μιας Δ.Ο.Υ., με τους υπαλλήλους του τμήματος Δικαστικό και Νομικής Υποστήριξης, οι οποίοι είναι επιφορτισμένοι, αφ' ενός με τη νομική εκπροσώπηση της υπηρεσίας και αφ' ετέρου με τον κρίσιμο στόχο της αύξησης των εσόδων και υφίστανται την πίεση των μηνιαίων ελέγχων και των προθεσμιών στη διεκπεραίωση των υποθέσεων τους. Κατά συνέπεια ένα σύστημα συγκριτικής αξιολόγησης είναι αντικειμενικό και αξιοκρατικό όταν συγκρίνονται υπάλληλοι με ομοειδή καθήκοντα.

τεκμηριώνουν την κρίση αυτή⁶⁹ και από την άλλη ο αξιολογητής δεν μπορεί να βαθμολογήσει με άριστα, υπερβαίνοντας το ανώτατο ποσοστό που ορίζει ο νόμος, ανεξάρτητα από την προσωπική του κρίση ή την κρίση του εισηγητή, ως προς τους αξιολογούμενους.

Ωστόσο οι εργαζόμενοι χρειάζονται κίνητρα για να συνεργαστούν και να δημιουργήσουν αλλά η εφαρμογή της ποσόστωσης κατά την αξιολόγηση παράγει αντίθετη συμπεριφορά. Δρα διασπαστικά και δημιουργεί μη υγιή ανταγωνισμό μεταξύ των υπαλλήλων, αφού η επαγγελματική τους εξέλιξη θα συνδέεται με την αποτυχία των συναδέλφων τους, δημιουργώντας εν τέλει ένα περιβάλλον εξαιρετικά εχθρικό. Αυτό το κλίμα ανταγωνισμού μπορεί να οδηγήσει σε συγκρούσεις που εμποδίζουν την ομαλή ροή της εργασίας μέσα στη υπηρεσία και αποβαίνουν σε βάρος της απόδοσης.

Το ζήτημα των ποσοστώσεων δέχθηκε δριμεία κριτική. Όπως επισημαίνεται στην έκθεση επί του νομοσχεδίου της Επιστημονικής Επιτροπής της Βουλής, η αρχή της αξιοκρατίας τόσο κατά την επιλογή του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης, όσο και κατά την υπηρεσιακή εξέλιξη τους, αποτελεί βασική αρχή του Υπαλληλικού Κώδικα με ευθεία συνταγματική κατοχύρωση στο άρθρο 103 παρ. 7 εδ. β' του Συντάγματος, συνιστά δε κανόνα οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Με την εφαρμογή της αξιοκρατίας διασφαλίζεται τόσο το κύρος και η αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης με την έννοια της επιλογής των αξιότερων για τη στελέχωση της, όσο και η αξιοπρέπεια και η προσωπικότητα των δημοσίων υπαλλήλων.

Στην ίδια έκθεση εκφράζεται προβληματισμός «ως προς το αν η αναγκαιότητα επιβολής των προτεινόμενων ποσοστώσεων για την επίτευξη του επιδιωκόμενου από τον νόμο σκοπού είναι εμφανής και σαφώς διαγνώσιμη, ώστε να συνιστά αναλογικό, σύμφωνα προς το άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος, περιορισμό του δικαιώματος των δημοσίων υπαλλήλων να εξελίσσονται και να αξιολογούνται βάσει σαφώς προσδιοριζόμενων κριτηρίων επαγγελματικής ικανότητας και καταλληλότητας, σε σχέση προς το αντικείμενο της εργασίας τους και τα καθήκοντά τους, συμφώνως και

⁶⁹ Όπως αναφέρει χαρακτηριστικά η Π. Χατζηπαντελή, «ακόμη κι αν υποθέσουμε ότι οι ικανότητες και η εργατικότητα κατανέμονται κανονικά σε έναν τυχαίο πληθυσμό (υπόθεση αμφίβολης εγκυρότητας), οι υπάλληλοι έχουν ήδη περάσει από μία διαδικασία επιλογής και είναι λογικό να περιμένουμε ότι το ποσοστό «μέσων» και «ανεπαρκών» ατόμων θα είναι χαμηλό». Χατζηπαντελή, Π. (1999), *Διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού: στελέχωση, παρακίνηση, αμοιβές, διαχείριση της υπαλληλικής σχέσης, εργασιακό κλίμα*, Αθήνα: Μεταίχμιο, σελ. 83.

προς την συνταγματικώς κατοχυρωμένη στο άρθρο 103 παρ. 7 εδ. β' του Συντάγματος αρχή της αξιοκρατίας, δεδομένου ότι η βαθμολογία που προτείνεται να λαμβάνει κάθε υπάλληλος δεν θα συναρτάται προς την ατομική του αξία, τις ικανότητες και τις επιδόσεις του κατά την άσκηση των υπηρεσιακών του καθηκόντων, αλλά προς το προκαθορισμένο ποσοστό ανά κλίμακα βαθμολόγησης»⁷⁰.

Όμοια αντίληψη εκφράζεται παγίως και στη νομολογία όπου έχει κριθεί ότι «βασικές αρχές και κατευθύνσεις του συστήματος αξιολόγησης των υπαλλήλων είναι η αντικειμενική και αμερόληπτη στάθμιση, βάσει, σαφώς προσδιοριζόμενων κριτηρίων της επαγγελματικής ικανότητας και καταλληλότητας των υπαλλήλων, σε σχέση με το αντικείμενο της εργασίας τους και τα καθήκοντά τους, αλλά και της απορρέουσας από το άρθρο 5 του Συντάγματος αρχής της αξιοκρατίας». Η βαθμολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων στα διάφορα κριτήρια πρέπει να γίνεται πάντοτε μετά από αντικειμενική και ουσιαστική αξιολόγηση και κρίση τους από τα αρμόδια όργανα⁷¹.

Συμπερασματικά, η εισαγωγή ποσοστώσεων κατά την αξιολόγηση πλήττει το δικαίωμα κάθε υπαλλήλου να βαθμολογηθεί σε συνάρτηση με τις γνώσεις του, την επιμέλεια που επιδεικνύει κατά την άσκηση των καθηκόντων του και την επάρκεια στην εκτέλεση της υπηρεσίας που του έχει ανατεθεί, αλλά και τη συνεργασία και την ομαδική εργασία που απαιτούνται για να λειτουργήσει η διοίκηση αποδοτικά και αποτελεσματικά.

Η καθιέρωση του συστήματος της συγκριτικής αξιολόγησης του προσωπικού του δημόσιου τομέα, μέσω του εργαλείου της ποσόστωσης, κατά το νομοθέτη αποσκοπεί στην καλύτερη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού προσβλέποντας στη βελτίωση της απόδοσης των δημοσίων υπαλλήλων, με στόχο την αύξηση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης. Όμως εάν εφαρμοστεί θα οδηγήσει στο αντίθετο αποτέλεσμα, καθώς δεν ενεργοποιεί τους υπαλλήλους και δεν τους υποκινεί να αναλάβουν περισσότερες ευθύνες και πρωτοβουλίες για να βελτιώσουν

⁷⁰ Βουλή των Ελλήνων, Έκθεση της Β' Διεύθυνσης Επιστημονικών Μελετών – Τμήμα Νομοτεχνικής Επεξεργασίας Σχεδίων και Προτάσεων Νόμων, ό.π.

⁷¹ ΣτΕ 1667/2002, Διοικ. Εφ. Αθ. (Ακυρ.) 788/2011, 88/2010, επίσης άρθρο 81 παρ.1 Ν. 3528/2007 (Κώδικας Δημοσίων Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.), σύμφωνα με το οποίο, «τα ουσιαστικά προσόντα των υπαλλήλων αξιολογούνται βάσει συστήματος αξιολόγησης, το οποίο διέπεται από τις αρχές της αμεροληψίας, της επαγγελματικής ικανότητας του υπαλλήλου και της αποδοτικότητας του». Ομοίως η θέση του ΔΕΕ στην υπόθεση C-7/12 Nadežda Riežniece v Zemkopības ministrija and Lauku atbalsta dienests [2013].

την απόδοση τους και να τη διατηρήσουν σε υψηλά επίπεδα. Αντίθετα, αφού το ποσοστό των «άριστων» είναι προκαθορισμένο, τους αποθαρρύνει και αναστέλλει την όποια προσπάθεια για βελτίωση, σε βάρος της αποδοτικότητας των υπηρεσιών. Επιπλέον δεν προβλέπεται επιβράβευση για την υψηλή βαθμολογία που θα λειτουργούσε ως κίνητρο παρακίνησης.

Άλλο ζήτημα αφορά στη σύσταση της επιτροπής αξιολόγησης. Μειώνονται οι αξιολογητές σε ένα, τον προϊστάμενο της αμέσως υπερκείμενης οργανικής μονάδας, ενώ ο άμεσος προϊστάμενος του αξιολογούμενου περιορίζεται σε ρόλο εισηγητή, παρά το γεγονός ότι αυτός είναι ο κατ' εξοχήν αρμόδιος να εκφέρει κρίση για τον αξιολογούμενο. Από τη σχετική διάταξη δεν διαφαίνεται η βαρύτητα της άποψης του εισηγητή στη διαμόρφωση της τελικής βαθμολογίας, καθώς επίσης δεν προβλέπεται τι συμβαίνει σε περίπτωση που δεν συμπέσουν οι απόψεις εισηγητή και αξιολογητή. Επιπλέον η ύπαρξη ενός αξιολογητή δημιουργεί αυξημένο κίνδυνο αυθαιρεσίας και κατάχρησης του δικαιώματος που του παρέχει ο νόμος, να επηρεάζει την επαγγελματική εξέλιξη των υφισταμένων του, γεγονός που οδηγεί σε δικαιολογημένη έως ένα βαθμό δυσπιστία των υπαλλήλων, προς το πρόσωπο του αξιολογητή, που οφείλεται κυρίως στο γεγονός ότι η πλειονότητα των προϊστάμενων έχει τοποθετηθεί με απευθείας ανάθεση, χωρίς να έχουν κριθεί οι ίδιοι για τη θέση την οποία κατέχουν.

Επιπροσθέτως, με τις διατάξεις του άρθρου 26 περιορίζεται το δικαίωμα ένστασης για λόγους μεροληπτικής κρίσης ή πλάνης περί τα πράγματα του αξιολογητή, μόνο στους υπαλλήλους που ο μέσος όρος βαθμολογίας τους είναι 6 και κάτω, δηλαδή συγκαταλέγονται στο 15% των υποχρεωτικά «ανεπαρκών» υπαλλήλων. Σύμφωνα και με την αιτιολογική έκθεση του νόμου, «το δικαίωμα ένστασης κατοχυρώνει αφενός τον αξιολογούμενο, αφετέρου αποτελεί το εχέγγυο για την αμερόληπτη και ουσιαστική κρίση του αξιολογητή», επομένως θα έπρεπε να αναγνωρίζεται το δικαίωμα αυτό σε όλους τους υπαλλήλους ανεξαρτήτως βαθμολογίας, ώστε να τους δίνεται η δυνατότητα να αμφισβητήσουν την ορθότητα της κρίσης του αξιολογητή για να υπερασπιστούν το δικαίωμα τους στην επαγγελματική εξέλιξη και πρόοδο. Οι δύο αυτοί παράγοντες, δηλαδή η κατοχύρωση του αξιολογούμενου και το εχέγγυο για αμερόληπτη κρίση του αξιολογητή αφορούν σε κάθε διαδικασία αξιολόγησης ανεξαρτήτως αποτελέσματος. Υπό αυτό το πρίσμα είναι αναγκαία η διεύρυνση του δικαιώματος ένστασης σε όλους τους αξιολογούμενους.

Προβληματισμό δημιουργεί επίσης η έλλειψη της διαδικασίας στοχοθεσίας στο νέο νόμο. Ο νόμος δεν προβλέπει την καθιέρωση προκαθορισμένων στόχων και δεικτών απόδοσης, με συνέπεια τα οριζόμενα κριτήρια να βαθμολογούνται αυθαίρετα. Προϋπόθεση για μια αντικειμενική αξιολόγηση, που θα έχει την αποδοχή των εργαζομένων, είναι η διοίκηση να θέσει, εκ των προτέρων, σαφώς προσδιορισμένους και μετρήσιμους στόχους, εξειδικευμένα σε κάθε διεύθυνση, τμήμα και υπάλληλο και να ορίσει πρότυπα ποσοτικής και ποιοτικής απόδοσης, ούτως ώστε ο κάθε ένας να γνωρίζει ακριβώς το στόχο του και τις προσδοκίες της διοίκησης από αυτόν. Η καθιέρωση στόχων λειτουργεί ως κίνητρο υποκίνησης για τον υπάλληλο, ο οποίος γνωρίζοντας τον ατομικό του στόχο και παρακολουθώντας την πορεία υλοποίησής του, έχει τη δυνατότητα να βελτιώνει την απόδοση του κάθε φορά που διαπιστώνει αποκλίσεις από τον επιδιωκόμενο στόχο. Επιπλέον η διάταξη της παραγράφου 5 του άρθρου 20 του νόμου, αναφέρει ως ένα από τα κριτήρια επιμερισμού των ποσοστών ανά κλίμακα βαθμολόγησης από κάθε Γενική Διεύθυνση στις υποκείμενες οργανικές μονάδες, την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των μονάδων, δηλαδή συνδέει τα μεγέθη αυτά με την αξιολόγηση του προσωπικού. Όμως η μέτρηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας μιας οργανικής μονάδας προϋποθέτει τον καθορισμό ποσοτικών και ποιοτικών δεικτών μέτρησης. Επομένως θα έπρεπε να προηγηθεί η εφαρμογή του νόμου 3230/2004, ο οποίος προβλέπει ακριβώς τον καθορισμό στόχων και δεικτών μέτρησης της αποδοτικότητας των υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης ώστε να δημιουργηθούν κριτήρια βάσει των οποίων θα μπορούσε να προχωρήσει μια σύγχρονη διαδικασία αξιολόγησης.

Αναμφίβολα το ισχύον σύστημα αξιολόγησης, όπως εφαρμόζεται στην πράξη με τις ετήσιες εκθέσεις αξιολόγησης, ούτε αξιοκρατικό, ούτε δίκαιο, ούτε αξιόπιστο, ούτε αποτελεσματικό θα μπορούσε να χαρακτηριστεί. Το Π.Δ. 318/1992, παρά τις όποιες αδυναμίες του, εισήγαγε καινοτόμες διατάξεις, όπως η στοχοθεσία, η αυτοαξιολόγηση, η συνέντευξη πριν τη σύνταξη της έκθεσης αξιολόγησης, προέβλεπε εκπαίδευση των υπαλλήλων του δημοσίου, καθώς και σύστημα ανταμοιβών, αποβλέποντας «στην αντικειμενική και αμερόληπτη στάθμιση, βάσει σαφώς προσδιοριζόμενων κριτηρίων, της επαγγελματικής ικανότητας και καταλληλότητας των υπαλλήλων». Όμως ουσιαστικά οι διατάξεις αυτές παρέμειναν ανενεργές και ο τρόπος αξιολόγησης σήμερα, με την κατάχρηση του «άριστα», σε καμία περίπτωση δεν εξυπηρετεί το σκοπό και τη λογική του θεσμού. Οι αξιολογητές

βαθμολογούν με υπερβολική επιείκεια, χωρίς να έχουν ποτέ ελεγχθεί γι' αυτό, παρά το γεγονός ότι στο άρθρο 54 του νόμου 1943/1991 προβλέπεται ο έλεγχος της αντικειμενικότητας του αξιολογητή και οι κυρώσεις σε περίπτωση που διαπιστωθεί «αδικαιολόγητα αυστηρή ή επιεικής αξιολόγηση».

Ωστόσο ο νόμος 4250/2014 που θεσμοθετήθηκε προκειμένου να διορθώσει τις στρεβλώσεις του συστήματος αξιολόγησης, δεν φαίνεται να βελτιώνει την κατάσταση. Αντίθετα προκάλεσε, όχι αναίτια, διαμαρτυρίες, κινητοποιήσεις και απεργίες, διακινδυνεύοντας την εύρυθμη λειτουργία της διοίκησης. Επιπλέον δεν εισήγαγε ουσιαστικές αλλαγές στον τρόπο αξιολόγησης, αλλά αυθαίρετες και μη αντικειμενικές διαδικασίες που πλήττουν την έννοια της αξιοκρατίας που αποτελεί προϋπόθεση για σωστή αξιολόγηση και εύλογα δεν έχει τη συναίνεση των δημοσίων υπαλλήλων.

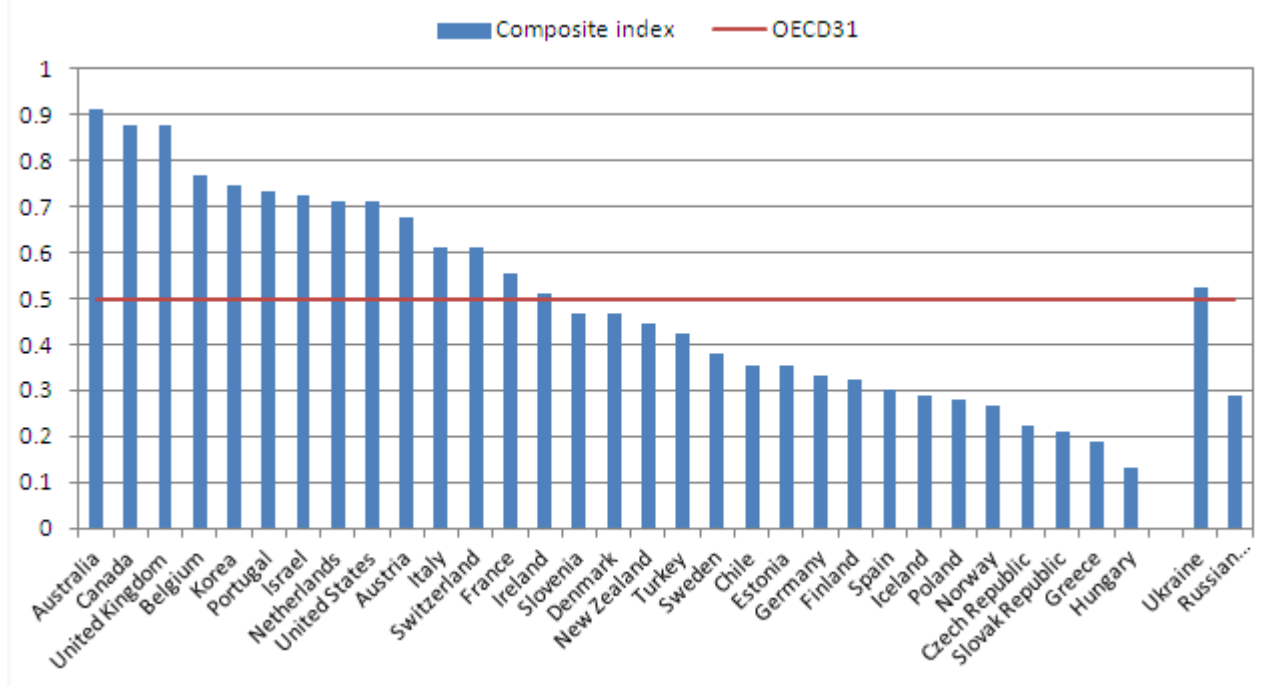
Κεφάλαιο τρίτο: προς μια σύγχρονη μορφή αξιολόγησης

1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Βασική αιτία έλλειψης αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας στον δημόσιο τομέα αναμφισβήτητα αποτελεί η απουσία στρατηγικής διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού⁷². Η διαδικασία αυτή επιτρέπει στο δημόσιο να συνδέει το ανθρώπινο δυναμικό που διαθέτει με τους στόχους που θέτει. Έτσι τοποθετούνται οι κατάλληλοι υπάλληλοι στις κατάλληλες θέσεις ανάλογα με τα προσόντα και τις ειδικές ικανότητές τους. Με αυτόν τον τρόπο επιτυγχάνεται μεγαλύτερος βαθμός απόδοσης και αποτελεσματικότητας. Τα παραπάνω αποτυπώνονται στον πίνακα:

⁷² Μιχαλόπουλος, Ν. (2003), ό.π., σελ. 93, επίσης Ραμματά, Μ., (2011), ό.π., σελ. 51.

Χρήση πρακτικών διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού στην κεντρική κυβέρνηση



Πηγή: ΟΟΣΑ, Σχεδιασμός και Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού (2010)⁷³

Η Ελλάδα βρίσκεται στην προτελευταία θέση της κατάταξης αναφορικά με τη χρήση στρατηγικής διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού. Καθώς τα αποτελέσματα της έλλειψης αυτής συνδέονται άρρηκτα με την αποτελεσματικότητα της διοίκησης, στόχο της αξιολόγησης αποτελεί η ορθότερη κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού που εργάζεται στη δημόσια διοίκηση και χρήση των ιδιαίτερων προσόντων και χαρακτηριστικών κάθε υπαλλήλου στην κατάλληλη θέση προκειμένου να αναβαθμισθεί η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών στους πολίτες, αλλά και να υπάρξει καλύτερη οργάνωση στο πλαίσιο γενικότερου εξορθολογισμού της δημόσιας διοίκησης.

Όπως τονίσθηκε παραπάνω, η αξιολόγηση αποτελεί σημαντικό εργαλείο για να αναβαθμισθεί η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα, που αποτελεί και τον μακροπρόθεσμο στόχο, προς παροχή υψηλής ποιότητας υπηρεσιών στους πολίτες σε κατά το δυνατόν σύντομο χρονικό διάστημα. Η σωστή οργάνωση, επομένως, ενός

⁷³ OECD, «Workforce Planning and Management», διαθέσιμο στο <http://www.oecd.org/gov/pem/workforceplanningandmanagement.htm>, ημερομηνία πρόσβασης 26/8/2015.

θεσμού που θα συμβάλλει στην ολοκλήρωση των αρχών της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας στη διοίκηση συνιστά προτεραιότητα, ειδικά σε μια περίοδο όπου επειγόντως απαιτούνται μεταρρυθμίσεις σε επίπεδο δημοσίου τομέα, προκειμένου να επιτελέσει το στόχο του και να μην περιπέσει σε αχρηστία όπως συνέβη σε προηγούμενες περιπτώσεις⁷⁴.

Βασικό συστατικό στοιχείο δημιουργίας ενός τέτοιου θεσμού αποτελεί ο σκοπός του. Σκοπός ενός σύγχρονου μοντέλου αξιολόγησης δεν θα πρέπει να αποτελεί, παρά σε εξαιρετικές περιπτώσεις, η τιμωρία ενός ανεπαρκούς υπαλλήλου τουλάχιστον ως πρόθεση. Δεδομένα, κάθε υπάλληλος στο δημόσιο τομέα έχει υποστεί αξιολόγηση κατά την πρόσληψη. Τα τυπικά τους προσόντα, καθώς και οι γνώσεις που έχουν αποκτήσει έως τη στιγμή της πρόσληψης έχουν κριθεί και μάλιστα με συγκριτικό τρόπο για να επιλεγούν οι καλύτεροι. Επομένως παρά το γεγονός ότι αποτελεί αποτύπωση της στιγμής, υφίσταται μια θετική προαίρεση αναφορικά με τις δεξιότητες του κάθε υπαλλήλου.

Η πρόθεση για τη θεσμοθέτηση συστήματος αξιολόγησης θα πρέπει να αφορά στην ορθότερη κατανομή των υπαλλήλων, ανάλογα με τα προσόντα και τις δεξιότητές τους. Πέραν των αντικειμενικά μετρήσιμων τυπικών προσόντων, οι δεξιότητες κάθε υπαλλήλου δεν είναι πάντοτε εύκολο να διερευνηθούν. Το γεγονός αυτό έχει ως αποτέλεσμα κάποιος υπάλληλος να τοποθετείται σε πόστο που δεν μπορεί να προσφέρει τουλάχιστον όσο θα πρόσφερε αν υπηρετούσε αλλού. Ένας τέτοιος υπάλληλος δεν θα έπρεπε να κριθεί ως ανεπαρκής με τη στενή έννοια του όρου, αλλά μέσω του συστήματος αξιολόγησης να αναγνωρισθούν οι δεξιότητές του και να μεταφερθεί σε τμήμα όπου μπορεί να φανούν χρήσιμες. Η φιλοσοφία έτσι της αξιολόγησης παύει να είναι τιμωρητική, αλλά γίνεται εξορθολογιστική που αποτελεί και κεντρικό σύνθημα για τον δημόσιο τομέα στην Ελλάδα.

Με αυτόν τον τρόπο επιτυγχάνεται και έτερος στόχος ενός συστήματος αξιολόγησης που αφορά στην αποδοχή του από τους αξιολογούμενους. Ένας σημαντικός λόγος αποτυχίας των προηγούμενων νομοθετικών πρωτοβουλιών ήταν και η απόρριψη του προτεινόμενου συστήματος από τους υπαλλήλους. Βασική αιτία αυτής της απόρριψης αποτελούσε (και) η καλλιεργηθείσα στους κόλπους των υπαλλήλων διαίσθηση τιμωρητικής διάθεσης του νόμου, ότι δηλαδή σε κάθε

⁷⁴ Μακρυδημήτρης, Α. (2013), ό.π., σελ. 98.

περίπτωση η αξιολόγηση είχε στο μυαλό των υπαλλήλων συνδεθεί με την απόλυση. Η εξορθολογιστική προσέγγιση στην έννοια της αξιολόγησης οδηγεί αντιθέτως σε μια αν όχι πλήρη, πιο ήπια αποδοχή ενός θεσμού που δεδομένα αλλάζει την εργασιακή πραγματικότητα των υπαλλήλων. Υπό αυτήν την οπτική μια τέτοια διαδικασία θα μπορούσε ευκολότερα να ολοκληρωθεί.

2. Επιλογή μεθόδου αξιολόγησης

Από τις παραπάνω μεθόδους αξιολόγησης που αναφέρθηκαν, δηλαδή της αξιολόγησης με βάση τη σύγκριση, της αξιολόγησης με βάση απόλυτα κριτήρια, της αξιολόγησης με βάση την επίτευξη αντικειμενικών στόχων και της αξιολόγησης με άμεση μέτρηση της αποδοτικότητας, θα πρέπει να εξευρεθεί η μέθοδος εκείνη που θα οδηγούσε σε αύξηση της αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών και αποδοτικότητα των υπαλλήλων. Από μια συγκριτική οπτική, η μέθοδος αξιολόγησης που θα χρησιμοποιηθεί οφείλει να διέπεται από κάποια στοιχεία. Σημαντικό στοιχείο που προσδιορίζει την αξιολόγηση είναι αυτό της αντικειμενικότητας και της σαφήνειας. Με αυτόν τον τρόπο επιτυγχάνεται μια πιο ομαλή και άρα αποδεκτή κατάσταση άρρηκτα συνδεδεμένη με την αρχή της αποτελεσματικότητας.

Στο πλαίσιο αυτό, πληρέστερα καλύπτει τα στοιχεία αυτά η αξιολόγηση με βάση την επίτευξη αντικειμενικών στόχων⁷⁵. Η τιθέμενη στοχοθεσία αποτελεί αντικειμενικό παράγοντα μέτρησης απόδοσης εντός της οποίας θα μπορούσε η αποδοτικότητα των υπαλλήλων να λειτουργήσει ως κριτήριο αξιολόγησης. Έτσι πολύ ευκολότερα συνάγονται συμπεράσματα αναφορικά με το ακριβές ζητούμενο: πόσο ικανός είναι ένας υπάλληλος να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της εργασίας που του ζητείται και όχι πόσο ικανός είναι με γενικούς και αόριστους όρους. Γι' αυτόν ακριβώς τον λόγο η στοχοθεσία αποτελεί ουσιαστικό στοιχείο του μοντέλου Διοίκησης Ολικής Ποιότητας.

⁷⁵Bretz Jr., R. D., Milkovich, G. T., Read, W. (1992), The Current State of Performance Appraisal Research and Practice: Concerns, Directions, and Implications, Cornell University ILR School, διαθέσιμο στο <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1298&context=cahrswp>, ημερομηνία πρόσβασης 18/4/2015.

Η επιλογή και εφαρμογή της μεθόδου αυτής έχει πολύπλευρα αποτελέσματα. Αρχικά, αποφεύγονται οι συγκρούσεις σε επίπεδο μονάδας που θα απέρρεαν από τη σύγκριση των υπαλλήλων. Η σύγκριση αυτή ειδικά αν το αποτέλεσμα της συνδέεται με επιβράβευση ή επίπληξη σε πραγματιστικό επίπεδο, δηλαδή προαγωγή ή μισθολογική αναβάθμιση ή απόλυση ή στασιμότητα, θα οδηγούσε στη δημιουργία αρνητικού κλίματος και θα καλλιεργούσε δυσμενή συναισθήματα που αναπόφευκτα θα επηρέαζαν την εργασιακή πραγματικότητα. Επιπλέον, η συγκριτική προσέγγιση ενέχει σε μεγάλο βαθμό υποκειμενικά στοιχεία. Πέραν των τυπικών προσόντων, μια σύγκριση σε επίπεδο ανθρώπων εμπεριέχει και κρίση η οποία σε πολλές περιπτώσεις διαμορφώνεται με κριτήρια άσχετα με την υπηρεσία και την απόδοση του υπαλλήλου. Τα ανθρώπινα συναισθήματα σε αυτήν την περίπτωση θα έπαιζαν καταλυτικό ρόλο γεγονός που οδηγεί σε καταφανώς άδικη και αναποτελεσματική αξιολόγηση.

Από το παραπάνω παράδειγμα δεν διαφέρει πολύ η μέθοδος της αξιολόγησης με απόλυτα κριτήρια. Η έλλειψη του στοιχείου της σύγκρισης δεν καθιστά την μέθοδο εξ' ορισμού αντικειμενική. Στο βαθμό που τα κριτήρια της αξιολόγησης τίθενται στη βάση γενικών χαρακτηριστικών του εργαζόμενου και τα χαρακτηριστικά αυτά δεν είναι απόλυτα μετρήσιμα, αναπόφευκτα υπεισέρχεται προσωπική κρίση ως προς τα χαρακτηριστικά αυτά. Έτσι και πάλι οδηγούμαστε σε μη παραγωγική, υποκειμενική αξιολόγηση.

Διαφορετική είναι η μέθοδος της αξιολόγησης με βάση την άμεση μέτρηση της αποδοτικότητας. Σε αυτήν την περίπτωση υφίσταται η έννοια της αντικειμενικότητας αφού η αποδοτικότητα αποτυπώνεται στην πράξη. Ζήτημα εδώ τίθεται ως προς τη δυνατότητα μέτρησης του παραγόμενου έργου· σε κάποιες περιπτώσεις αυτό δεν καθίσταται δυνατό με αποτέλεσμα η όλη προσπάθεια να αποβαίνει άκαρπη. Και σε αυτό ακριβώς το σημείο διακρίνεται έντονα η σημασία της στοχοθεσίας. Με την οριοθέτηση στόχων, το παραγόμενο έργο του υπαλλήλου μπορεί να προσδιορισθεί και ως εκ τούτου να μετρηθεί η αποδοτικότητά του. Έτσι οι δύο αυτές μέθοδοι θα μπορούσαν να αλληλοσυμπληρωθούν για πληρέστερη απεικόνιση της προσπάθειας του υπαλλήλου.

Για αυτόν ακριβώς το λόγο οι τιθέμενοι στόχοι θα πρέπει να διέπονται από ορισμένα χαρακτηριστικά· όπως αναφέρθηκε παραπάνω οι στόχοι θα πρέπει να είναι:

Συγκεκριμένοι (Specific), Μετρήσιμοι (Measurable), Εφικτοί (Achievable), Ρεαλιστικοί (Realistic) και Χρονικά προσδιορισμένοι (Time bounded), αποδιδόμενοι με το ακρώνυμο «S.M.A.R.T.». Συγκεκριμένοι, δηλαδή όχι αφηρημένοι ή γενικοί. Κάθε υπάλληλος θα πρέπει ακριβώς να γνωρίζει το στόχο τον οποίο καλείται να καλύψει και επί του αποτελέσματος του οποίου θα αξιολογηθεί⁷⁶. Η συγκεκριμενοποίηση του στόχου αποτελεί προϋπόθεση για το πόσο μπορεί να μετρηθεί, να αποδοθεί ευκρινώς δηλαδή στον πραγματικό κόσμο. Επιπλέον οι στόχοι πρέπει να είναι εφικτοί, να μην καθίσταται εξ' ορισμού αδύνατη η υλοποίησή τους. Συναφής και η έννοια του ρεαλισμού. Ένας μη ρεαλιστικός στόχος δεν ευνοεί, αλλά αντίθετα αποτελεί τροχοπέδη στην παραγωγική διαδικασία μιας υπηρεσίας. Τέλος οι στόχοι πρέπει να τίθενται εντός ενός χρονικού πλαισίου. Το στοιχείο αυτό ενισχύει όλα τα παραπάνω καθώς ο χρονικός ορίζοντας ολοκλήρωσης είναι απαραίτητος για τη συγκεκριμενοποίηση, τη μέτρηση, το εφικτό και το ρεαλιστικό ενός στόχου. Το χρονικό πλαίσιο αυτό δεν είναι απόλυτο, αλλά εξαρτάται από τη δυσκολία επίτευξης του στόχου.

Στο επίπεδο διαμόρφωσης των στόχων, η στοχοθεσία θα πρέπει κατά ένα τρόπο να συναποφασίζεται μεταξύ διοίκησης και υπαλλήλων. Ο βαθμός συναπόφασης ασφαλώς δεν μπορεί να είναι απόλυτος. Οι υπάλληλοι και ακολούθως οι Προϊστάμενοι Τμημάτων και Μονάδων θα προτείνουν βραχυπρόθεσμους και μακροπρόθεσμους στόχους θέτοντας κάποιες προτεραιότητες που αφορούν αντίστοιχα στις υπηρεσίες τους. Ο λόγος είναι διττός: αφ' ενός μεν γνωρίζουν καλύτερα τις ανάγκες και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της υπηρεσίας τους και της περιοχής που αυτή εξυπηρετεί, οπότε έχουν μια εκ των έσω προσέγγιση, αφ' ετέρου δε η ανάμειξη των υπαλλήλων στη στοχοθεσία τους οδηγεί σε δέσμευση στη στρατηγική του οργανισμού. Έτσι αποκτάται ευκολότερα συνείδηση αξιολόγησης καθώς οι στόχοι δεν καθορίζονται μονομερώς, αλλά με συμμετοχή όλων των εμπλεκόμενων φορέων.

Η συμμετοχή αυτή των υπαλλήλων θα έχει καταρχήν γνωμοδοτικό/συμβουλευτικό χαρακτήρα. Καθώς οι στόχοι θα τίθενται με βάση

⁷⁶ Dessler, G. (2012), *Διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού: βασικές έννοιες και σύγχρονες τάσεις*, μτφρ. Μελισσουργός, Γ., Αθήνα: Κριτική, σελ. 277.

στρατηγικό σχεδιασμό πανελλαδικής εμβέλειας, οι υπάλληλοι μιας συγκεκριμένης υπηρεσίας δεν θα μπορούσαν να γνωρίζουν τον γενικότερο στρατηγικό σχεδιασμό. Η συνεισφορά τους είναι καίρια σε επίπεδο τοπικό προκειμένου να συλλεχθούν οι απαραίτητες πληροφορίες και γι' αυτό το λόγο θα πρέπει να λαμβάνεται δεόντως υπ' όψη. Ακριβώς εξ' αιτίας της ιδιαίτερης αυτής σημασίας, η απόρριψη των προτάσεων των υπαλλήλων και αντίστοιχα η υιοθέτηση άλλων θα πρέπει να γίνεται αιτιολογημένα. Με αυτή τη λογική δημιουργείται κλίμα συνεργασίας και αποφεύγεται οποιαδήποτε υπόνοια παραγκωνισμού των υπαλλήλων από την κεντρική διοίκηση.

Σε κάθε περίπτωση, το θεσμικό πλαίσιο διαμόρφωσης των στόχων θα πρέπει να είναι ευλύγιστο όσον αφορά στην υλοποίησή τους. Θα πρέπει δηλαδή να παρέχεται μια σχετική ελευθερία λήψης πρωτοβουλιών στους υπαλλήλους με την υποστήριξη των προϊσταμένων τους. Το αποτέλεσμα των πρωτοβουλιών αυτών ασφαλώς θα αξιολογείται ως προς τη συνεισφορά για την επίτευξη των στόχων. Έτσι αναδεικνύονται περισσότερο οι ικανότητες, αλλά και η προσωπικότητα του κάθε υπαλλήλου μεμονωμένα και δεν συνθλίβεται σε μια μαζοποιημένη διαδικασία.

3. Οργάνωση αξιολόγησης

Απαραίτητη προϋπόθεση για μια αποτελεσματική και δίκαιη αξιολόγηση αποτελεί ένα σαφές περίγραμμα θέσης του κάθε υπαλλήλου⁷⁷. Με το περίγραμμα θέσης συνδέεται το αντικείμενο της εργασίας που οφείλεται να διεκπεραιωθεί με τις απαιτούμενες γνώσεις, δεξιότητες και χαρακτηριστικά που πρέπει να διαθέτει ένας υπάλληλος για να θεωρηθεί βάσιμα με βάση την κοινή πείρα ότι θα μπορέσει να ανταπεξέλθει. Για παράδειγμα στο ελεγκτικό τμήμα μιας Δ.Ο.Υ. οι υπάλληλοι προκειμένου να ανταπεξέλθουν θα πρέπει να διαθέτουν πτυχίο συναφές με την οικονομική επιστήμη, τη λογιστική και την ελεγκτική· απαραίτητη κρίνεται επίσης η γνώση χειρισμού κάποιων προγραμμάτων ηλεκτρονικών υπολογιστών. Αντίστοιχα, ένας π.χ. τεχνικός διαχειριστής θα έχει ευρείες γνώσεις και σπουδές ηλεκτρονικών

⁷⁷ Η Επιτροπή Σπράου το έτος 1997, διατύπωσε πέντε προτάσεις για «μια νέα δημόσια διοίκηση», μεταξύ των οποίων και το «σχεδιασμό θέσεων εργασίας, που αποτελεί βασική συνιστώσα κάθε οργανωτικού ανασχεδιασμού», Μακρυδημήτρης, Α., Μιχαλόπουλος, Ν. (2000), *Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950 – 1998*, Αθήνα: Παπαζήσης, σελ. 60, Χατζηπαντελή Π., (1999), *ό.π.*, σελ. 42, επίσης Μουζά – Λαζαρίδη, Α. Μ. (2013), *ό.π.*, σελ. 287-288.

υπολογιστών, ένας δε υπάλληλος αρχείου θα πρέπει να είναι οργανωτικός και τακτικός.

Η ορθή κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού βάσει περιγράμματος θέσης εξυπηρετεί το θεσμό της αξιολόγησης να μην είναι παραπλανητικός. Η προϋπόθεση αυτή είναι καταλυτική για την ορθή οργάνωση της αξιολόγησης προκειμένου να μην οδηγηθεί σε αποτελέσματα που δεν αντικατοπτρίζουν την πραγματικότητα και καταλήγουν να είναι άδικα και για τον υπάλληλο, αφού το λάθος της τοποθέτησής του σε θέση που δεν μπορεί να αξιοποιηθεί δεν θα πρέπει να βαρύνει τον ίδιο και για το δημόσιο καθώς δεν θα έχει ακριβή εικόνα της κατάστασης των υπαλλήλων και των δυνατοτήτων τους.

Άλλο σημαντικό ζήτημα αφορά στον τρόπο οργάνωσης της αξιολόγησης, υπό την έννοια από ποιο επίπεδο θα ξεκινήσει. Οι δυο πιθανές λύσεις θα μπορούσαν να συνοψιστούν ως εξής: από κάτω προς τα πάνω, δηλαδή από τους υπαλλήλους, προϊσταμένους τμημάτων μονάδων κτλ. ή από πάνω προς τα κάτω, από τους γενικούς διευθυντές καταλήγοντας στους υπαλλήλους. Από τις δύο αυτές λύσεις προκρίνεται περισσότερο η δεύτερη για δύο κυρίως λόγους. Πρώτον μετά την ολοκλήρωση της αξιολόγησης και ορθή κατανομή των ανώτατων δημοσίων υπαλλήλων μπορεί ευκολότερα να ολοκληρωθεί ο συνολικός προγραμματισμός που αφορά στην κατανομή στόχων, αλλά και γενικότερης πολιτικής στο δημόσιο, όπου η γνώμη των κατώτερων υπαλλήλων έχει, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, συμβουλευτικό χαρακτήρα. Η κάλυψη των βασικών αυτών θέσεων ευθύνης στο δημόσιο από ικανά στελέχη αποτελεί σε κάθε περίπτωση ύψιστη προτεραιότητα προκειμένου να αντιμετωπισθούν πληρέστερα τα ζητήματα της διοίκησης.

Επιπροσθέτως, η ολοκλήρωση της διαδικασίας αξιολόγησης στα ανώτατα κλιμάκια δημιουργεί μεγαλύτερο αίσθημα ασφάλειας στους υπαλλήλους γνωρίζοντας ότι εκείνοι που θα τους αξιολογήσουν ή/και θα επιβλέπουν την όλη διαδικασία έχουν ήδη αξιολογηθεί. Καλλιεργείται έτσι μεγαλύτερη εμπιστοσύνη στην αξιολόγηση και στο αποτέλεσμά της και στον τρόπο που αυτή λαμβάνει χώρα, κυρίως δε στα ίδια τα πρόσωπα που τη διενεργούν, καθώς υπάρχει βεβαιότητα ότι και οι αξιολογητές έχουν περάσει τη βάσανο της αξιολόγησης και δεν αποτελούν «ξένο σώμα» στην όλη διαδικασία.

Σημαντικό επίσης χαρακτηριστικό ενός ολοκληρωμένου συστήματος αξιολόγησης αποτελεί η περιοδικότητά του. Σκοπός της αξιολόγησης δεν είναι η δημιουργία αισθήματος φόβου ή εργασιακής ανασφάλειας στον υπάλληλο, αλλά η συνεισφορά στον εξορθολογισμό της δημόσιας διοίκησης μέσω της κατάλληλης «χρησιμοποίησης» του έμψυχου δυναμικού της. Επομένως, η περιοδικότητα εφαρμογής της αξιολόγησης οφείλει να διατηρεί μια ισορροπία μεταξύ εξορθολογισμού και δυσμένειας που θα μπορούσε να οδηγήσει τους αξιολογούμενους η υπερβολική εφαρμογή της. Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, η αξιολόγηση που προτείνεται εδώ βασίζεται στην μέτρηση απόδοσης μέσω στόχων. Στόχοι μακροπρόθεσμοι με ετήσιο ορίζοντα, αλλά και βραχυπρόθεσμοι, συντομότεροι στην ολοκλήρωσή τους τίθενται στους υπαλλήλους οι οποίοι και αξιολογούνται βάσει της απόδοσής τους επ' αυτών. Έτσι θα πρέπει να έχουν συλλεχθεί όλα τα απαιτούμενα για την αξιολόγηση στοιχεία που αφορούν στην ολοκλήρωση ή στην πορεία ολοκλήρωσης κάποιων στόχων. Επομένως η αξιολόγηση θα πρέπει να λαμβάνει χώρα όταν κρίνεται ότι τα αποτελέσματα των στόχων που έχουν τεθεί είναι ικανοποιητικά με την έννοια ότι καταδεικνύουν ασφαλώς το βαθμό απόδοσης κάθε υπαλλήλου.

Κάπως σχηματικά, η αξιολόγηση θα μπορούσε να λαμβάνει χώρα σε ετήσια βάση. Η χρονική αυτή επιλογή αντανακλά ένα γενικότερο προγραμματισμό του κράτους. Οι στόχοι που συνήθως τίθενται, ανάγονται σε ετήσια βάση και συνδέονται άμεσα με την εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού. Δίνεται έτσι το απαραίτητο χρονικό περιθώριο στον υπάλληλο να αποδώσει και να βελτιώσει πτυχές της εργασίας του όπου υστερεί, ακόμη καλύτερα να αναλάβει ο ίδιος πρωτοβουλία για την ολοκλήρωση των στόχων. Το χρονικό αυτό περιθώριο είναι επίσης ικανό προκειμένου να διαπιστωθεί η αποδοτικότητα ενός υπαλλήλου που ενδεχομένως να χρειάζεται και μια περίοδο προσαρμογής ειδικά αν υπηρετεί σε νέα θέση.

Ακανθώδες ζήτημα στην ολοκλήρωση ενός συστήματος αξιολόγησης αποτελούσε ανέκαθεν το ποιος θα την υλοποιήσει, με άλλα λόγια ποιος ή ποιοι θα είναι οι αξιολογητές και ποια τα κριτήρια αξιολόγησης. Έτσι το ζήτημα ανάγεται σε θέμα εμπιστοσύνης των υπαλλήλων προς τον ίδιο το θεσμό αφού δημιουργείται αίσθημα ανασφάλειας εξ' αρχής καθώς οι υπάλληλοι φοβούνται ότι θα βρεθούν αντιμέτωποι στο πλαίσιο της αξιολόγησης με τις παθογένειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης (νεποτισμός, αναξιοκρατία, μη αντικειμενική κρίση).

Βασικός επομένως στόχος του συστήματος αξιολόγησης είναι η δημιουργία ασφάλειας και εμπιστοσύνης στους υπαλλήλους αναφορικά με τους αξιολογητές. Με αυτό το σκεπτικό η αξιολόγηση θα πρέπει να διενεργείται από ανεξάρτητο φορέα, οργανωμένο προς τούτο που να χαίρει της εμπιστοσύνης των υπαλλήλων· και δεν υπάρχει φορέας με αυτά τα χαρακτηριστικά άλλος από τον ΑΣΕΠ. Η αξιολόγηση θα μπορούσε να υλοποιηθεί με τη σύσταση μιας επιτροπής με έμπειρα στελέχη στον τομέα αυτό εντός ΑΣΕΠ. Η επιτροπή αυτή ωστόσο όσο αντικειμενικά και αν μπορεί να προσεγγίσει τον κάθε υπάλληλο προφανώς δεν είναι σε θέση να γνωρίζει τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του. Εκεί θα μπορούσε να βασισθεί σε γραπτή εισήγηση του αμέσως προϊσταμένου του υπαλλήλου, όπου θα αναγράφεται το περίγραμμα θέσης, οι τιθέμενοι στόχοι, τα αποτελέσματα και παρατηρήσεις. Με αυτόν τον τρόπο επιτυγχάνεται μια ισορροπία μεταξύ αντικειμενικότητας μέσω της απόστασης αξιολογητή - αξιολογούμενου, αλλά και σαφούς γνώσης που θα προκύπτει από την αναφορά του προϊσταμένου.

Στο επίπεδο της υλοποίησης της αξιολόγησης, σημαντικά προβλήματα ανακύπτουν αναφορικά με τις παραμέτρους που θα λαμβάνονται υπ' όψη ενώπιον της επιτροπής. Καθώς πρόκειται για ιδιαίτερα σημαντικό θεσμό με αποτελέσματα που επηρεάζουν καίρια τη δημόσια διοίκηση και πρωτίστως, αφορά υπαλλήλους οι οποίοι ως εργαζόμενοι δεν μπορούν να κριθούν μονοδιάστατα, η αξιολόγηση θα πρέπει να έχει πολυεπίπεδο χαρακτήρα προκειμένου να ανταποκρίνεται στις αρχές της αποδοτικότητας, της αποτελεσματικότητας και της αξιοκρατίας.

Ένα πρώτο επίπεδο θα αφορά στα τυπικά προσόντα των υπαλλήλων. Δεδομένα, η ύπαρξη ή μη τυπικών προσόντων έχει ήδη κριθεί κατά τη διαδικασία πρόσληψης στο δημόσιο, σε μεγάλο βαθμό. Σημαντική ωστόσο είναι η απόκτηση νέων κατά τη διάρκεια της υπηρεσίας (προφανώς συναφών με το αντικείμενο) αφού αποτυπώνει θέληση για περαιτέρω μάθηση και γνώση που θα μπορούσε να εφαρμοσθεί προς όφελος του δημοσίου. Αναδεικνύει δε και πτυχές του χαρακτήρα του υπαλλήλου, όπως εργατικότητα, έφεση στη γνώση, μη επανάπαυση, πτυχές που αναμφισβήτητα πρέπει να επικροτούνται.

Δεύτερο επίπεδο αξιολόγησης σχετίζεται με την ανταπόκριση του υπαλλήλου στους τιθέμενους κάθε φορά στόχους. Η ολοκλήρωση ενός στόχου ειδικά μακροπρόθεσμου και άρα εμπειρέχοντος πιο πολύπλοκα θέματα αποτελεί

αναμφισβήτητα προϊόν ομαδικής εργασίας· έτσι η επιτυχής ή αποτυχημένη κατάληξη δεν θα μπορούσε να χρεωθεί σε έναν και μόνο υπάλληλο. Ωστόσο, με την κατανομή εργασιών επ' αυτού του στόχου βάσει του περιγράμματος θέσης αντικατοπτρίζεται η συνεισφορά ή μη ενός συγκεκριμένου υπαλλήλου στην υλοποίηση του στόχου αυτού. Εκεί θα βασισθεί ακριβώς και η αξιολόγηση του υπαλλήλου. Η ολοκλήρωση επομένως αυτή καθ' αυτή του στόχου καθίσταται δευτερευούσης σημασίας· η θετική ή αρνητική συμμετοχή του υπαλλήλου τίθεται επί τάπητος στην προσωπική αξιολόγησή του.

Τρίτο επίπεδο αξιολόγησης που θα μπορούσε να εφαρμοσθεί σχετίζεται με μια διαδικασία συνέντευξης. Στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής, ο υπάλληλος ενώπιον της επιτροπής αξιολόγησης μπορεί να αναπτύξει στοιχεία της προσωπικότητάς του που δεν αποτυπώνονται σε υπηρεσιακές αναφορές ή επίτευξη στόχων. Παρέχεται έτσι η δυνατότητα στον υπάλληλο να αναπτύξει την προσωπικότητά του προς πληρέστερη αξιολόγηση, στοιχείο ουσιαστικό σε σύγκριση με τα πιο τυπικά δύο ανωτέρω επίπεδα. Καθώς επίσης οι στόχοι δεν μπορεί να είναι πάντοτε μετρήσιμοι, η συνέντευξη ολοκληρώνει την διαδικασία της αξιολόγησης αντιστακώντας έτσι μια πληρέστερη και άρα αντικειμενικότερη προσέγγιση στο ζήτημα και όχι επιφανειακή βασισμένη μόνο σε έγγραφα και αναφορές.

Ένα τέταρτο επίπεδο αξιολόγησης θα μπορούσε ενδεχομένως να αποτελέσει η καλούμενη «κοινωνική αξιολόγηση», η αξιολόγηση εκ μέρους των πολιτών. Στην περίπτωση αυτή η αξιολόγηση δεν πραγματοποιείται από επιτροπή ειδικών, αλλά από τους ίδιους τους ενδιαφερόμενους, δέκτες της παροχής των υπηρεσιών, τους πολίτες. Με αυτόν τον τρόπο θα μπορούσε να αναδειχθεί η σχέση υπαλλήλου - πολίτη κατά τις συναλλαγές και ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του υπαλλήλου, όπως ευγένεια, προθυμία και κατανόηση. Σε επίπεδο εφαρμογής, το παραδοσιακό κουτί παραπόνων θα μπορούσε να αντικατασταθεί από μια ηλεκτρονική πλατφόρμα όπου ο κάθε πολίτης θα μπορούσε να εκφράσει τη γνώμη του για την ποιότητα κάποιας παρεχόμενης υπηρεσίας. Σε περιπτώσεις συνεχούς και επανειλημμένης αρνητικής κρίσης, ο υπάλληλος θα πρέπει να απολογηθεί ενώπιον της επιτροπής αξιολόγησης στη βάση των παραπόνων αυτών.

Σημαντικό ζήτημα αποτελεί και η εισαγωγή της αυτοαξιολόγησης ως πηγή αποτελεσμάτων προς αξιολόγηση. Παρά την αναμφισβήτητη χρησιμότητά της, σε

ιδανικές όμως συνθήκες, η έννοια αυτή απαιτεί σημαντικό βαθμό ωριμότητας εκ μέρους των υπαλλήλων να καταφέρουν να αντιληφθούν με αντικειμενικό τρόπο και προπάντων κρίση την ίδια τους την ποιότητα εργασίας. Η εμπειρία ωστόσο έχει αποδείξει την έλλειψη των απαραίτητων στοιχείων για αυτοαξιολόγηση από τους υπαλλήλους. Από το Π.Δ. 318/1992 όπου εγκαινιάστηκε, οι βαθμοί σε περιπτώσεις αυτοαξιολόγησης ήταν εντελώς πλασματικοί αγγίζοντας το άριστο σε κάθε εφαρμογή της. Με το δεδομένο αυτό, η αυτοαξιολόγηση δημιουργούσε περισσότερο συγχύσεις, παρά διευκόλυνε την επιτροπή αξιολόγησης και υπό αυτήν την έννοια, δεν είναι δυνατόν να εφαρμοσθεί.

4. Συνέπειες αξιολόγησης

Ιδιαίτερο ζήτημα που παραδοσιακά δημιουργεί εντάσεις σχετίζεται με τα αποτελέσματα και κυρίως τις συνέπειες (θετικές ή αρνητικές) που θα έχει στην εργασιακή κατάσταση του υπαλλήλου. Όπως τονίζεται ανωτέρω, ο σκοπός ενός σύγχρονου συστήματος αξιολόγησης θα πρέπει να είναι προεχόντως ο εξορθολογισμός της δημόσιας διοίκησης. Σε αυτό το πλαίσιο η βαθμολογία ενός υπαλλήλου θα οδηγεί ασφαλώς σε κάποια συμπεράσματα αναφορικά με την εργασιακή του απόδοση, δεν θα δημιουργεί όμως από μόνη της λόγο απόλυσης.

Όπως έχει ήδη προταθεί και έχει γίνει αποδεκτό από την πλειοψηφία των υπαλλήλων η θετική αξιολόγηση θα πρέπει να συνδέεται με κάποιο οικονομικό όφελος. Το επονομαζόμενο «μπόνους αποδοτικότητας» δημιουργεί κίνητρο και ενισχύει σε μεγάλο βαθμό την ψυχολογία του υπαλλήλου ως μια μορφή επιβράβευσης για την συνέπεια και την υπέρ του δέοντος προσφορά του⁷⁸. Με δεδομένη και την εφαρμογή του συστήματος αξιολόγησης μέσω στόχων, αποφεύγεται ο ανταγωνισμός μεταξύ των υπαλλήλων και διαμορφώνεται μια κατάσταση συνεργασίας προκειμένου να επιτευχθεί ο τιθέμενος κάθε φοράς στόχος, βραχυπρόθεσμος ή μακροπρόθεσμος, που ασφαλώς αποτελεί προϊόν ομαδικής δουλειάς.

⁷⁸ Μακρυδημήτρης, Α. (1999), ό.π., σελ. 188, επίσης Βενετσανοπούλου, Μ., Ακρίβος, Χ., (2014), «Η αξιολόγηση της απόδοσης, διευκολυντής ή αναστολέας των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα;», σε Μακρυδημήτρης, Α., Σαματάς, Μ., Πρεβεδούρου, Ε., Πραβίτα, Μ. Η. (επιμ.), *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση: Δυνατότητες, Προοπτικές, Αδυναμίες*, Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ. 183.

Επιπλέον καταπολεμάται και ένα εύλογο κλίμα δυσφορίας που απορρέει από την υφιστάμενη κατάσταση. Το ισχύον σύστημα της άριστης βαθμολόγησης οδηγεί σε έλλειψη αξιοκρατίας, στοιχείο ανασταλτικό για την ομαλή λειτουργία μια μονάδας. Οι αποδοτικοί υπάλληλοι αντιμετωπίζονται ομοίως με του μη αποδοτικούς με αποτέλεσμα να μην αναγνωρίζεται η οποιαδήποτε προσφορά στην υπηρεσία. Με την εισαγωγή «μόνους αποδοτικότητας» αίρεται το υφιστάμενο κλίμα ακριβώς γιατί θεσμοθετείται έμπρακτη αναγνώριση της προσπάθειας των υπαλλήλων.

Επιπρόσθετο όφελος που θα απορρέει από θετικά αποτελέσματα σε αξιολογήσεις, θα πρέπει να αποτελεί και η υπηρεσιακή ανέλιξη. Η σύνδεση της αξιολόγησης με την υπηρεσιακή ανέλιξη του υπαλλήλου εξυπηρετεί δύο βασικούς στόχους: την αξιοκρατία και την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα στο δημόσιο. Την αξιοκρατία, καθώς με αντικειμενικά κριτήρια, αμιγώς υπηρεσιακά, επιλέγονται υπάλληλοι που θα προαχθούν γεγονός που αντανακλάται θετικά στο σύνολο της κοινωνίας, αλλά και των υπαλλήλων αφού δημιουργείται αίσθηση ασφάλειας και δικαιοσύνης, αλλά και ανταπόδοσης για τις υψηλού επιπέδου υπηρεσίες και προσφορά του υπαλλήλου. Εξυπηρετείται δε και η αρχή της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας αφού προάγονται οι αξιότεροι των υπαλλήλων σε καίριες θέσεις ευθύνης που θα μπορέσουν να αξιοποιηθούν και να αξιοποιήσουν τις γνώσεις τους, την εμπειρία τους, αλλά και την εργατικότητά τους στο σχεδιασμό, στην υλοποίηση, αλλά και στην επίβλεψη των τιθέμενων στόχων. Μέσω της εκμετάλλευσης του ποιοτικότερου υλικού του ανθρώπινου δυναμικού του δημοσίου σε θέσεις ευθύνης τεκμαίρεται μεγαλύτερη επιτυχία ενός συνολικού προγράμματος μιας μονάδας που αποτελεί και τον πρωτεύοντα στόχο της δημόσιας διοίκησης προς όφελος των πολιτών.

Σε περίπτωση τώρα αρνητικής αξιολόγησης όπου αποτυπώνονται στοιχεία ανεπάρκειας του υπαλλήλου θα μπορούσαν να γίνουν οι εξής προτάσεις. Σε περιπτώσεις μερικής έλλειψης γνώσεων ή περισσότερο εξοικείωσης με νέες τεχνολογίες και μέσα, το πρόβλημα θα μπορούσε να αντιμετωπισθεί μέσω της δια βίου μάθησης. Πιο συγκεκριμένα, τα κενά αυτά θα μπορούσαν να καλυφθούν μέσω της διοργάνωσης ειδικών κύκλων μαθημάτων σεμιναριακού χαρακτήρα. Έτσι παρέχεται η ευκαιρία σε κάποιους υπαλλήλους να επιμορφωθούν προκειμένου να ανταποκριθούν πληρέστερα στο ρόλο τους.

Πιθανά αρνητικά αποτελέσματα στην αξιολόγηση ενός υπαλλήλου θα μπορούσαν να συνδεθούν με τον, παρεξηγημένο όπως εφαρμόστηκε, θεσμό της κινητικότητας. Ως θεσμός η κινητικότητα των υπαλλήλων στο δημόσιο εξυπηρετεί την κατά το δυνατόν πληρέστερη ποσοτικά και ποιοτικά στελέχωση των υπηρεσιών προκειμένου να επιτευχθεί η καλύτερη δυνατή ποιότητα στις υπηρεσίες που προσφέρονται στον πολίτη. Ένα ουσιαστικό σύστημα αξιολόγησης δεν αναδεικνύει μόνο τις αδυναμίες ενός υπαλλήλου, αλλά και δυνατότητες που ενδεχομένως να μην συνάδουν με τις αρμοδιότητες και στόχους της θέσης του. Σε αυτήν την περίπτωση θα μπορούσε να μετακινηθεί κάποιος τέτοιος υπάλληλος σε θέση που ανταποκρίνεται στα ουσιαστικά και τυπικά του προσόντα⁷⁹. Το αποτέλεσμα θα είναι πολύπλευρα θετικό: το δημόσιο δυνητικά θα κερδίσει έναν ικανό υπάλληλο που όμως δεν κατάφερε να αναδείξει τις ικανότητες του αυτές επειδή βρισκόταν σε λάθος θέση και ο ίδιος ο υπάλληλος δεν θα υποστεί περαιτέρω αρνητική αξιολόγηση, αντίθετα θα καταφέρει να αναδειχθεί ευκολότερα και να αποδείξει την αξία του μέσω της προσφοράς του.

Αφού ολοκληρωθεί η διαδικασία της αξιολόγησης θα πρέπει να προβλέπονται σχετικές ενστάσεις εκ μέρους του υπαλλήλου. Η ένσταση θα μπορεί να αφορά στη διόρθωση του αποτελέσματος και να είναι επαρκώς αιτιολογημένη, παρέχοντας όλα τα απαραίτητα προς κρίση στοιχεία. Σε περίπτωση αοριστίας, η ένσταση θα απορρίπτεται ως απαράδεκτη. Σημαντική διαφοροποίηση από το ισχύον καθεστώς αποτελεί η εισαγωγή της δυνατότητας ένστασης σε κάθε περίπτωση και όχι μόνο στις περιπτώσεις όπου ο υπάλληλος έχει λάβει βαθμολογία από 6 και κάτω και έχει κριθεί ως ανεπαρκής. Έτσι παρέχεται κατ' ουσία και ολοκληρωμένο το δικαίωμα στον υπάλληλο να εκφράσει τις αμφισβητήσεις του ως προς το αποτέλεσμα. Αρμόδια για την κρίση επί των ενστάσεων θα οριστεί δευτεροβάθμια επιτροπή αξιολόγησης που θα αποτελείται, εκτός από μέλη του ΑΣΕΠ και από ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες.

⁷⁹ Σε αυτή την κατεύθυνση το άρθρο 91 του Ν. 4172/2013. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου, «σκοπός της διάταξης είναι η μέγιστη δυνατή και λειτουργική αξιοποίηση του υφιστάμενου προσωπικού, η οποία είναι και η αναγκαία συνθήκη για τη βιωσιμότητα της διοίκησης και την παροχή των καλύτερων δυνατών υπηρεσιών στον πολίτη».

Επίλογος

Δεδομένα, η αξιολόγηση αποτελεί θεσμό λειτουργικό και αναγκαίο, τη βάση οποιασδήποτε μεταρρύθμισης στη δημόσια διοίκηση. Οι δημόσιοι υπάλληλοι έχοντας επί της αρχής κάποια κοινά χαρακτηριστικά, εργαζόμενοι εντός του ίδιου θεσμικού πλαισίου και για τον ίδιο εργοδότη, εξυπηρετώντας τις ίδιες κατά βάση ανάγκες εύκολα αντιμετωπίζονται ως ένα σώμα και δυσχερώς εντοπίζεται η οποιαδήποτε διάκριση μεταξύ τους. Ελλείπει αξιολόγησης η κατάσταση αυτή όχι μόνο συντηρείται, αλλά και εντείνεται με αποτέλεσμα να μην υπάρχει δυνατότητα ανάδειξης των κατάλληλων προσώπων στις κατάλληλες θέσεις.

Σκοπό θεσμοθέτησης μιας σύγχρονης διαδικασίας αξιολόγησης αποτελεί ακριβώς αυτό, η ανάδειξη του ανθρώπινου παράγοντα στη δημόσια διοίκηση. Είναι δεδομένο ότι η διαχρονική απουσία οποιουδήποτε στρατηγικού σχεδιασμού στον δημόσιο τομέα στερεί από τη διοίκηση σημαντικότερα πλεονεκτήματα που θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν προς αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών και άρα προς όφελος των πολιτών.

Εξετάζοντας κάποιες έννοιες της σύγχρονης διοίκησης και ολοκληρώνοντας μια ιστορική αναδρομή στο νομοθετικό πλαίσιο της αξιολόγησης στην Ελλάδα, θα μπορούσε κάποιος να καταλήξει σε μερικά εύλογα συμπεράσματα. Σε πολλές περιπτώσεις το νομοθετικό πλαίσιο δεν εμπεριέχει, δεν αντανακλά αρχές σύγχρονης διοίκησης, εμμένοντας σε παλαιού τύπου μονοδιάστατα μοντέλα αξιολόγησης. Κυρίως όμως η όποια απόπειρα αξιολόγησης έχει επιχειρηθεί αναχαιτίζεται από την πολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης και την πρακτική της ισοπέδωσης στη βαθμολογία των υπαλλήλων. Έτσι αποδεικνύεται ότι η αξιολόγηση είναι πρωτίστως θέμα κουλτούρας και πολιτισμού.

Όσον αφορά στο πρακτικό σκέλος, προτείνεται ένα πολυεπίπεδο σύστημα αξιολόγησης βασισμένο σε αρχές αξιοκρατίας και εμπιστοσύνης. Το σύστημα αυτό βασίζεται σε τέσσερις άξονες που καλύπτουν ποιοτικά και ποσοτικά το φάσμα της εργασίας του υπαλλήλου: τυπικά προσόντα, ανταπόκριση στους στόχους, συνέντευξη – ανάδειξη προσωπικότητας και κοινωνική αξιολόγηση. Με τον τρόπο αυτό θα μπορούσε να διαμορφωθεί μια κατά το δυνατόν πλήρης αντίληψη για τις ικανότητες του υπαλλήλου, αλλά και για τα στοιχεία που χρίζουν βελτίωσης σε ένα πνεύμα

συνεργασίας και όχι τιμωρίας που θα αποσκοπεί σε μια σημαντική μεταρρύθμιση στο χώρο της δημόσιας διοίκησης.

Σε κάθε περίπτωση το ζήτημα παραμένει πολιτική επιλογή. Εντάσσεται στο πλαίσιο συνολικότερης επαναπροσέγγισης σε θέματα του δημοσίου τομέα, όπως εύστοχα έχει επισημάνει ο Καθηγητής Χρήστος Γιανναράς: «όλοι όμως ξέρουμε και ομολογούμε ότι, χωρίς τίμια και ριζοσπαστική «επανάδρυση» των κρατικών λειτουργιών, χωρίς ρεαλιστική εξάλειψη του «πελατειακού κράτους», χωρίς ανυποχώρητη αξιοκρατία σε κάθε πτυχή του δημόσιου τομέα, ακόμα και μια «θαυματουργική» ανάκαμψη της οικονομίας θα είναι υπονομευμένη, πλασματική, βραχύβια»⁸⁰.

⁸⁰ Γιανναράς, Χ. (2015), «Μεταρρυθμίσεις: Η «ώρα της κρίσεως»», *Η Καθημερινή*, 1/3/2015, διαθέσιμο στο <http://www.kathimerini.gr/805564/opinion/epikairothta/politikh/metarry8miseis-h-wra-ths-krisews>, ημερομηνία πρόσβασης 15/4/2015.

Πίνακας βιβλιογραφίας

Ελληνόγλωσση

1. Βιβλία

Βενετσανοπούλου, Μ., Ακρίβος, Χ., (2014), «Η αξιολόγηση της απόδοσης, διευκολυντής ή αναστολέας των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα;», σε Μακρυδημήτρης, Α., Σαματάς, Μ., Πρεβεδούρου, Ε., Πραβίτα, Μ. Η. (επιμ.), *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση: Δυνατότητες, Προοπτικές, Αδυναμίες*, Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας

Καρκατσούλης, Π., (2004), «*Το Κράτος σε Μετάβαση: Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μανάτζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*», Αθήνα: Σιδέρης

Μακρυδημήτρης, Α. (2013), *Υφαίνοντας τον ιστό της Πηνελόπης: διοίκηση και δημοκρατία στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης*, Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας

Μακρυδημήτρης, Α. (2012), «Η μεταρρύθμιση της κρατικής διοίκησης: Ο βράχος του Σίσυφου», *3ο Συνέδριο της Ελληνικής Πανεπιστημιακής Ένωσης Ευρωπαϊκών Σπουδών*, 31/5/2012, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet, Πάντειο Πανεπιστήμιο Αθηνών τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών, Αθήνα

Μακρυδημήτρης, Α. – Πραβίτα, Μ. Η., (2012), «*Δημόσια διοίκηση: στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*», Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, Ε΄ έκδοση

Μακρυδημήτρης Α., Μιχαλόπουλος Ν., (2000), *Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950 – 1998*, Αθήνα: Παπαζήσης

Μακρυδημήτρης, Α. (1999), *Ο «Μεγάλος Ασθενής»: η μεταρρύθμιση και ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης*, Αθήνα: Παπαζήσης

Μακρυδημήτρης, Α. (1998), *Θεσμοί της Ελληνικής Κοινωνίας, Για μια Δημόσια Διοίκηση που αποδίδει και επικοινωνεί με τους πολίτες*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας

Μιχαλόπουλος, Ν. (2003), *Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management*, Αθήνα: Παπαζήσης

Μιχαλόπουλος, Ν. (2001), «Μέθοδοι διοίκησης και οργάνωσης των σχέσεων κράτους-πολίτη», σε Επ. Π. Σπηλιωτόπουλος, Α. Μακρυδημήτρης (επιμ.), *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας

Μουζά – Λαζαρίδη, Α. Μ. (2013), *Διοίκηση ανθρώπινων πόρων*, Θεσσαλονίκη: Ζυγός

Μυλωνάς, Ν., Πετρίδου, Ε. (2014), «Η συμβολή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην μεταρρύθμιση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης: Η περίπτωση των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ)», σε Μακρυδημήτρης Α., Σαματάς Μ., Πρεβεδούρου Ε., Πραβίτα Μ.-Η. (επιμ.), *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση: Δυνατότητες, Προοπτικές, Αδυναμίες*, Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας

Ξηροτύρη – Κουφίδου, Σ. (2001), *Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων Η πρόκληση του 21^{ου} αιώνα στο εργασιακό περιβάλλον*, 3^η έκδοση (βελτιωμένη), Θεσσαλονίκη: Ανικούλα

Παπαδημητρίου, Κ., (2014), «Επτά χρόνια φαγούρα για την εφαρμογή του νόμου 3230/2004 (Διοίκηση με στόχους και μετρήσεις απόδοσης) στην ελληνική δημόσια διοίκηση», σε Μακρυδημήτρης, Α., Σαματάς, Μ., Πρεβεδούρου, Ε., Πραβίτα, Μ. Η. (επιμ.), *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση: Δυνατότητες, Προοπτικές, Αδυναμίες*, Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας

Ραμματά, Μ. (2011), *Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση Ανάμεσα στη Γραφειοκρατία και το Μάνατζμεντ*, Αθήνα: Κριτική

Σπανού, Κ. (2001), «Δημόσια διοίκηση και δημόσια πολιτική», σε Επ. Π. Σπηλιωτόπουλος, Α. Μακρυδημήτρης (επιμ.), *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας

Τύπας, Γ., Κατσαρός, Γ. (2003), *Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη: Από τη Γραφειοκρατία και την Επιστημονική Διοίκηση στη Σύγχρονη Οργανωτική Θεωρία*, Αθήνα: Gutenberg

Χατζηπαντελή Π., (1999), *Διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού: στελέχωση, παρακίνηση, αμοιβές, διαχείριση της υπαλληλικής σχέσης, εργασιακό κλίμα*, Αθήνα: Μεταίχμιο

2. Άρθρα

Ασπρίδης, Γ., Ρωσσίδης, Ι., Φαλάρας, Ε (2014), «Κείμενο γνώμης του Διοικητικού Επιμελητηρίου Ελλάδος για την αξιολόγηση των δημοσίων και δημοτικών υπαλλήλων», διαθέσιμο στο www.poeota.gr/anakoinoseis/SYGNAJ10-7-2014.pdf

Κέφης, Β. (2009), «Δημόσιες Επιχειρήσεις και Δημόσιο Μάνατζμεντ στην Ελλάδα», *Διοικητική Ενημέρωση*, (53)

Κοντιάδης, Ξ. (2013), «Αξιοκρατία, Δημόσια Διοίκηση και Σύνταγμα», *ΕΘΝΟΣ, ένθετο «Forum»*, 20/4/2013, διαθέσιμο στο <http://origin2.ethnos.gr/enttheta.asp?catid=25862&subid=2&pubid=63815588>

Μακρυδημήτρης, Α. (2000), «Οι αρχές του κώδικα καλής συμπεριφοράς της δημόσιας διοίκησης», *το Βήμα*, 6/8/2000, διαθέσιμο στο www.tovima.gr/opinions/article/?aid=124864

Μέργος, Γ., Μακρυδημήτρης, Α. (2012), «Η Προώθηση των μεταρρυθμίσεων στην Ελληνική Οικονομία», Μελέτη του Γραφείου Οικονομικών Μελετών της Ακαδημίας Αθηνών, διαθέσιμο στο www.tovima.gr/files/1/2012/05/29/akadimia_economy_290512.pdf

Ραμματά, Μ. (2006), «Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, η Στοχοθεσία και η Μέτρηση της Απόδοσης στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση στο πλαίσιο του «Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ», *Διοικητική Ενημέρωση*, (39)

Ξενόγλωσση

1. Βιβλία

Anderson, J. E. (2010), *Public Policymaking: An Introduction*, 7η Edition, Boston: Cengage Learning

Dessler, G. (2012), *Διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού: βασικές έννοιες και σύγχρονες τάσεις*, μτφρ. Μελισσουργός Γ., Αθήνα: Κριτική

Drucker, P. F., (2012), *The Practice of Management*, Oxford: Elsevier Butterworth-Heinemann

Gray, A., (1998), *Business – like But Not Like a Business: The Challenge for Public Management*, London: Public Finance Foundation

Grove, A. S. (2001), *Μάνατζμεντ Υψηλής Απόδοσης*, μτφρ. Ένη Κούκουλα, Αθήνα: Κριτική

Meynand, J. (1974), *Πολιτικές δυνάμεις στην Ελλάδα*, μτφρ. Μερλόπουλος, Π., 2^η έκδοση, Αθήνα: Μπάϋρον

Sherman, D., H., Zhu J. (2006), *Service Productivity Management: Improving Service Performance using Data Envelopment Analysis (DEA)*, New York: Springer

Smith, T. W. (2010), *Little Things Matter*, Texas: Success Books

2. Άρθρα

Behn, R., D. (2003), «Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures», *Public Administration Review*, vol. 63 (5)

Bretz Jr., R. D., Bretz, Jr., Milkovich, G. T., Read, W. (1992), The Current State of Performance Appraisal Research and Practice: Concerns, Directions, and Implications, Cornell University ILR School, διαθέσιμο στο <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1298&context=cahrswp>

Carrera, L., Dunleavy, P., «[Understanding public sector productivity – the LSE’s simple guide](http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/understanding-public-sector-productivity-%E2%80%93-the-lse%E2%80%99s-simple-guide/)», LSE British Politics and Policy, διαθέσιμο στο <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/understanding-public-sector-productivity-%E2%80%93-the-lse%E2%80%99s-simple-guide/>

Zairi, M. (1994), «TQM: What is Wrong with the Terminology?», *The TQM Magazine*, Vol. 6 (4)

Lavigna, R. J., Hays, S. W. (2004), «Recruitment and Selection of Public Workers: An International Compendium of Modern Trends and Practices», *Public Personnel Management*, vol. 33 (3)

Nisen, M. (2013), «Why Stack Ranking Is A Terrible Way To Motivate Employees», διαθέσιμο στο <http://www.businessinsider.com/stack-ranking-employees-is-a-bad-idea-2013-11>

«It’s Official: Forced Ranking Is Dead», *The Wall Street Journal US edition*, 10/6/2014, διαθέσιμο στο <http://deloitte.wsj.com/cio/2014/06/10/its-official-forced-ranking-is-dead>

Αναφορές

Αιτιολογική έκθεση του άρθρου 20 Ν. 4250/2014, διαθέσιμο στο http://www.ydmed.gov.gr/wp-content/uploads/20140401_4250_01_1.pdf.

Απόσπασμα από την ομιλία του τότε Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης Αντώνη Μανιτάκη στο συνέδριο του Economist, (2012) «16th Roundtable with the Government of Greece Transforming uncertainty into stability, wisdom and growth», διαθέσιμο στο http://www.hazliseconomist.com/uploads/speeches/RT2012_B/MANITAKIS_Gr_Speech.pdf

Βουλή των Ελλήνων, Β΄ Διεύθυνση Επιστημονικών Μελετών – Τμήμα Νομοτεχνικής Επεξεργασίας Σχεδίων και Προτάσεων Νόμων, (2014), «Έκθεση επί του νομοσχεδίου «Διοικητικές Απλουστεύσεις — Καταργήσεις, Συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων και Υπηρεσιών του Δημόσιου Τομέα — Τροποποίηση διατάξεων του π.δ. 318/1992 (Α΄161) και λοιπές ρυθμίσεις, διαθέσιμο στο http://www.ydmed.gov.gr/wp-content/uploads/20140401_4250_01_12.pdf

Δελτίο Τύπου ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., 5/3/2007, με θέμα: Ανάπτυξη Συστήματος Στρατηγικής Διοίκησης (ν. 3230/2004), διαθέσιμο στο www.proslipsis.gr/cm_download.php?cm_attid=956

Ε.Κ.Δ.Δ.Α., (2014), «Υπόμνημα του Διοικητικού Συμβουλίου», διαθέσιμο στο www.poeota.gr/anakoineseis/YPSTY-01072014.pdf

OECD, «Workforce Planning and Management», διαθέσιμο στο <http://www.oecd.org/gov/pem/workforceplanningandmanagement.htm>

OECD, (2012), «Greece: Review of the Central Administration» διαθέσιμο στο http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-public-governance-reviews_9789264179158-el#

OECD, (2011), «Greece: Review of the Central Administration, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing», διαθέσιμο στο http://www.dee.gr/mediaupload/publications/OECD_Greece%20Review%20of%20the%20Central%20Administration_el.pdf

ΟΟΣΑ Διεισδύσεις, (2007), «Ανθρώπινο κεφάλαιο: Πώς η γνώση καθορίζει τη ζωή μας», διαθέσιμο στο <http://www.oecd.org/insights/38430453.pdf>

Ιστοσελίδες

<http://www.opengov.gr/types/?p=2932>

www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/.../lefki_vivlos.pdf

www.ydmed.gov.gr/wp-content/.../20140416_action_plan_gcr.doc

<http://www.tovima.gr/politics/article/?aid=94578>

Νομοθεσία – Νομολογία

Ν. 4250/2014 (ΦΕΚ Α' 74/26-03-2014) «Διοικητικές Απλουστεύσεις Καταργήσεις, Συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων και Υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέα Τροποποίηση Διατάξεων του π.δ. 318/1992 (Α' 161) και λοιπές ρυθμίσεις»

Ν. 4172/2013 (ΦΕΚ Α' 167/23-7-2013) «Φορολογία εισοδήματος, επείγοντα μέτρα εφαρμογής του ν. 4046/2012, του ν. 4093/2012 και του ν. 4127/2013 και άλλες διατάξεις»

Ν. 3528/2007 (ΦΕΚ Α' 26/9-2-2007) «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.»

Ν. 3230/2004 (ΦΕΚ Α' 44/11-2-2004) «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις»

Ν. 2880/2001 (ΦΕΚ Α' 9/30-1-2001) «Εξυγίανση Δημόσιας Διοίκησης "ΠΟΛΙΤΕΙΑ" κλπ διατάξεις»

Ν. 2690/1999 (ΦΕΚ Α' 45/9-3-1999) «Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις»

Ν. 1943/1991 (ΦΕΚ Α' 50/11-4-1991) «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες διατάξεις»

Π.Δ. 318/1992 (ΦΕΚ Α΄ 161/25-9-1992) «Αξιολόγηση των ουσιαστικών προσόντων του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών - πλην των εκπαιδευτικών λειτουργών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης - και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου»

Εγκύκλιος του ΥΠ.ΕΣ., ΔΙΔΑΔ/Φ.32.5/367/οικ.20372/11-8-2009, με θέμα: Προσχέδιο νέου συστήματος αξιολόγησης

Εγκύκλιος του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. ΔΠΙΑ/Φ.4/οικ.26397/5-4-2006, με θέμα: Καθιέρωση Συστήματος Διοίκησης με Στόχους (ν. 3230/2004) – Μεθοδολογία Στοχοθεσίας

Εγκύκλιος του ΥΠ.ΕΣ. ΔΠΙΑ/Φ.10/οικ.2813/23-1-2008, με θέμα: Καθορισμός Δεικτών Μέτρησης Αποτελεσματικότητας και Αποδοτικότητας

ΣτΕ 1667/2002

Διοικ. Εφ. Αθ. (Ακυρ.) 788/2011

Διοικ. Εφ. Αθ. (Ακυρ.) 88/2010

ΔΕΕ υπόθεση C-7/12 Nadežda Riežniece v Zemkopības ministrija and Lauku atbalsta dienests [2013].