



ΕΛΙΑΜΕΠ
ΕΛΙΑΜΕΠ

ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ & ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
HELLENIC FOUNDATION FOR EUROPEAN & FOREIGN POLICY

30+ χρόνια | years



ΠΑΡΑΤΗΡΗΤΗΡΙΟ
CRISIS ΠΑ ΤΗΝ ΚΡΙΣΗ
OBSERVATORY



THE A. G. LEVENTIS
FOUNDATION

ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗ ΔΙΑΡΚΕΙΑ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ/ ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ/ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ

Συντονισμός ερευνητικού έργου:
Καλλιόπη Σπανού

Οκτώβριος 2018

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7. Ο εξορθολογισμός του συστήματος των κλάδων

Καλλιόπη Σπανού

1. Εισαγωγή

Στο πεδίο των ανθρωπίνων πόρων βασικός στόχος ήταν η ευέλικτη διαχείριση και αξιοποίησή τους. Η εισαγωγή ενιαίων κανόνων για το σύνολο του προσωπικού και η συναφής μείωση της πολυπλοκότητας και της δυσκαμψίας προϋποθέτουν άρση των παραγόντων που κατακερματίζουν και διαφοροποιούν επιμέρους ομάδες υπαλλήλων παράγοντας δυσκαμψίες και στεγανά.

Το σύστημα των κλάδων ταξινομεί και κατηγοριοποιεί τις θέσεις και τα απαιτούμενα για αυτές προσόντα⁴⁹² στη δημόσια διοίκηση. Ο κλάδος, ως χαρακτηριστικό της υπηρεσιακής κατάστασης του προσωπικού, παραπέμπει στο στοιχείο της ειδίκευσης ή της αποστολής του (καθήκοντα), τα οποία συνδέονται με το επίπεδο και το είδος εκπαίδευσης (τίτλοι σπουδών) και αποτελούν προϋπόθεση για την κατάληψη ομάδων θέσεων.

Σ' αυτό το πλαίσιο, ζητούμενο είναι κατ' ελάχιστον, η ισορροπία ανάμεσα στην ειδίκευση αφενός και στην ευρύτητα των αντίστοιχων κλάδων. Είναι σαφές ότι όσο στενότερα προσδιορίζονται οι κλάδοι τόσο περισσότερο δημιουργούνται εμπόδια και δυσκαμψίες στην διαχείριση και ορθολογική κατανομή των ανθρωπίνων πόρων. Γι' αυτό και το ζήτημα της αναθεώρησης του συστήματος των κλάδων τέθηκε πρόσφατα στο πλαίσιο της διευκόλυνσης της κινητικότητας και της ορθολογικής κατανομής των ανθρωπίνων πόρων.

2. Το πρόβλημα του κατακερματισμού.

2.1. Αιτίες και συνέπειες

Το σύστημα των κλάδων αναπτύχθηκε ιστορικά με τρόπο που αντανάκλα τις παθογένειες του διοικητικού κατακερματισμού και των στεγανών (βλ. Κεφάλαιο Κινητικότητα). Διαχρονικό στοιχείο της ελληνικής διοίκησης είναι ότι ο υπάλληλος κατά τον διορισμό ή την πρόσληψή του τοποθετείται σε οργανική θέση συγκεκριμένου υπουργείου και σε κλάδο που προβλέπει ο Οργανισμός του. Παλαιότερα προβλέπονταν υπουργικοί διαγωνισμοί για την πρόσληψη υπαλλήλων αλλά η σύνδεση αυτή συνεχίστηκε και όταν οι διαγωνισμοί διενεργούνταν κεντρικά. Συνέπεια της σύνδεσης αυτής είναι αφενός η αντίληψη ότι ο υπάλληλος «ανήκει» σε υπουργείο/φορέα στο οποίο και διανύει κατ' αρχήν την σταδιοδρομία του, και όχι γενικά στο δημόσιο. Και αφετέρου, η τάση κατακερματισμού των κλάδων ανά φορέα απασχόλησης. Ομοειδείς ως προς τα καθήκοντα/ειδικότητα κλάδοι υποδιαιρούνται δηλαδή ανάλογα με τον φορέα απασχόλησης και δημιουργούν αποκλειστικότητα

⁴⁹² Αντιστοιχεί σε τυπικά προσόντα και ειδικότητες που χορηγούνται από τις διαφορετικές εκπαιδευτικές βαθμίδες.

απασχόλησης σε αυτόν. Στον πολλαπλασιασμό των κλάδων συνέτεινε επίσης η μετατροπή συμβάσεων ορισμένου σε αορίστου χρόνου («μονιμοποιήσεις συμβασιούχων») που προσέθεταν νέους κλάδους με διάφορες ονομασίες.

Ταυτόχρονα, η σύνδεση των υπουργικών κλάδων με επιμέρους καθεστώτα και προνόμια δημιουργούσε τάση εσωστρέφειας. Η ανάπτυξη πνεύματος υπηρεσιακής αλληλεγγύης μεταξύ των μελών του κλάδου/φορέα έτεινε στη δημιουργία στεγανών σε σχέση με άλλους κλάδους και φορείς. Είχε συνεπώς αρνητική επίπτωση στην επικοινωνία και συνεργασία εντός της διοίκησης. Ο πολλαπλασιασμός των κλάδων παράλληλα τροφοδοτούσε και αναπαρήγαγε πελατειακο-συντεχνιακές λογικές. Επιμέρους κλάδοι πετύχαιναν διάφορα προνόμια σε σχέση με τους υπαλλήλους άλλων φορέων ή κλάδων ακόμη και στον ίδιο φορέα (επιδόματα, διευκολύνσεις, ευκαιρίες προαγωγών, αμετάθετο, αποκλειστική απασχόληση κλπ.). Ο κατακερματισμός και πολλαπλασιασμός των κλάδων μπορεί επομένως να θεωρηθεί αντανάκλαση και προϊόν μιας ιδιότυπης συμβιωτικής σχέσης μεταξύ διοίκησης και πολιτικής.

Οι αρνητικές συνέπειες της κατάστασης αυτής υπογραμμίστηκαν ήδη από την Έκθεση Langrod⁴⁹³: Ακύρωση στην πράξη κάθε δυνατότητας αξιοποίησης του ανθρωπίνου δυναμικού, περιορισμός των προοπτικών εξέλιξης και προαγωγής των υπαλλήλων μόνο εντός του κλάδου/υπουργείου με την προϋπόθεση κενής θέσης, αλλά και κατακερματισμός της δημόσιας υπηρεσίας. «Υπάρχουν στην πραγματικότητα τόσαι κεχωρισμένοι δημόσιαι υπηρεσίαι όσα τα Υπουργεία και οι κλάδοι» (σελ. ό.π. 211)⁴⁹⁴.

Η έκθεση Langrod καταγράφει 788 κλάδους σε 16 υπουργεία για ένα σύνολο 37.182 υπαλλήλων. «Από τη λεπτομερή περιγραφή των ωρισμένοι κλάδοι ομοιάζουν πολύ... ο αριθμός τους είναι σαφώς υπερβολικός, καθιστά δυσχερή τον προσανατολισμό και περιπλέκει άνευ αποχρώντος λόγου την κατάσταση» (ό.π. 196). Ο Δ. Αργυριάδης ⁴⁹⁵ παρατηρεί τον «κατατεμαχισμό της ΔΔ σε μικρούς υπουργικούς κλάδους προσωπικού, ο αριθμός των οποίων αύξανε σταθερά». Αναφέρει ότι ο αριθμός των κλάδων, από 788 το 1961 πέρασε σε 1093 το 1967, αντιπροσωπεύοντας 169 πεδία εξειδικεύσεων. Η διαφορετική μεταχείριση αυτών των κλάδων ως προς τα επιπλέον οφέλη, τις πρόσθετες αμοιβές, τις παροχές και τα επιδόματα αυτές οι ανισότητες όξυναν το διαχωρισμό τους. Έκτοτε, οι κλάδοι έτειναν να πολλαπλασιάζονται άναρχα, σε σημείο που να μην είναι γνωστό κεντρικά πόσοι και ποιοι είναι.

Αντίστοιχα πολλά ήταν και τα εμπόδια αξιοποίησης του προσωπικού, με πρώτη την αδυναμία ορθολογικής κατανομής λόγω και της απουσίας συστήματος κινητικότητας. Μόνο μετακίνηση σε άλλη θέση του ίδιου κλάδου και της ίδιας υπηρεσίας ήταν δυνατή, βάσει του ΥΚ 1951 (αρθ. 95).

⁴⁹³ Langrod, G. (2000) Έκθεσις αφορώσα την Διοικητικήν Αναδιοργάνωσιν, [1964] στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Παπαζήσης 2000, σελ. 208-211.

⁴⁹⁴ Ο Wilson σημείωνε επίσης την περιχαράκωση των υπουργείων. Wilson F.M.G. (2000) Ο κυβερνητικός μηχανισμός στην Ελλάδα [1966] στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Παπαζήσης 2000.

⁴⁹⁵ Αργυριάδης, Δ. (2000), Όψεις της διοικητικής αλλαγής στην Ελλάδα, [ΟΟΣΑ 1970], στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Παπαζήσης 2000, σελ. 393).

Στο πεδίο της σταδιοδρομίας, η ταύτιση με τον συγκεκριμένο φορέα δημιουργούσε αφενός περιοριστικές συνθήκες για προαγωγή σε θέσεις ευθύνης αλλά και συνθήκες αποκλεισμού του εξωτερικού συναγωνισμού. Οι πιέσεις για διέξοδο απευθύνονταν στον εκάστοτε υπουργό, ο οποίος, έχοντας την ευχέρεια αλλαγής των Οργανισμών που προσδιορίζουν την εσωτερική διάρθρωση και στελέχωση (κατανομή των θέσεων σε κατηγορίες και κλάδους, προϋποθέσεις για την κατάληψη θέσεων ευθύνης όσον αφορά τον κλάδο κλπ.) μπορούσε να ικανοποιήσει συνεχνιακές πιέσεις. Έτσι δημιουργούνταν ένα κλειστό – στεγανοποιημένο σύστημα στους επιμέρους φορείς.

Πέραν των εμποδίων που θέτει στην κατανομή του προσωπικού, το ζήτημα των κλάδων τέθηκε και από μια ειδικότερη σκοπιά από πολλούς εμπειρογνώμονες κατά τις μεταπολεμικές δεκαετίες. Πρόκειται για τη δημιουργία σώματος διυπουργικών στελεχών που θα υπηρετούν ανάλογα με τις ανάγκες σε διαφορά υπουργεία και φορείς. Η έκθεση Langrod μεταξύ άλλων πρότεινε τη δημιουργία μιας κατηγορίας επίλεκτων υπαλλήλων του κράτους με διυπουργική κινητικότητα (ή «κινητή σταδιοδρομία») και που θα είχε σημαντικό ρόλο στη μεταρρύθμιση της διοίκησης. Αντίστοιχες ιδέες και προτάσεις είχαν διατυπωθεί και από υψηλόβαθμους αξιωματούχους, όπως αναφέρει ο Αργυριάδης.⁴⁹⁶

Δεκαετίες αργότερα, η Έκθεση του ΚΕΠΕ⁴⁹⁷ αναφέρεται στο ξεπερασμένο σύστημα διάρθρωσης βάσει των υπουργικών κλάδων που αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα ορθολογικότερης κατανομής και αξιοποίησης του προσωπικού και στη διυπουργική επικοινωνία και συνεργασία. Οι κατά υπουργεία κλάδοι χαρακτηρίζονται μάλιστα ως «μηχανισμός αυτοάμυνας» των υπαλλήλων. Τονίζει την ανάγκη δημιουργίας διυπουργικών κλάδων (σελ. 509) τη με βάση τα ίδια καθήκοντα ή την ίδια ειδικότητα (διοίκηση προσωπικού, οικονομολόγοι, χημικοί, μηχανικοί, Η/Υ) ενόψει της ορθολογικής κατανομής, της εφαρμογής ενιαίων αρχών και κανόνων και της συνεργασίας μεταξύ υπουργείων. Θα είναι πράγματι «δημόσιοι υπάλληλοι» και θα αναπτύξουν γενική θεώρηση του έργου του κλάδου τους λόγω μετακίνησης.⁴⁹⁸ Οι οργανισμοί δεν θα μπορούσαν να δημιουργούν νέους κλάδους πέραν αυτών του «ενιαίου εθνικού κλαδολογίου». Οι υπάλληλοι θα ανήκουν στο Δημόσιο και όχι στον φορέα που υπηρετούν ενώ θα ήταν χρήσιμο ένα Μητρώο προσωπικού με εξειδικεύσεις ώστε να λαμβάνονται υπόψη στις μετακινήσεις.

Επόμενες εκθέσεις⁴⁹⁹ τονίζουν τις αρνητικές επιπτώσεις της κατάτμησης των κλάδων στη λειτουργία της ΔΔ (π.χ. αδυναμία προγραμματισμού, περιορισμένη ανάπτυξη ουσιαστικών ικανοτήτων και αποτελεσματικής και αποδοτικής διοίκησης) και πρότειναν τη δημιουργία ανώτατων διυπουργικών στελεχών / διυπουργικών κλάδων για τη

⁴⁹⁶ Αργυριάδης (2000) όπ.π. σελ. 422.

⁴⁹⁷ ΚΕΠΕ (2000ο Δημόσια Διοίκηση. Έκθεση για το Πρόγραμμα 1988-1992 [1988], στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) Εκθέσεις εμπειρογνομένων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Παπαζήσης 2000, σελ. 465-466.

⁴⁹⁸ Σε αυτή την αντίληψη αντιστοιχεί η έννοια του «υπαλλήλου του κράτους» που εισήγαγε με καθυστέρηση ο Ν 4024/2011 (βλ. κινητικότητα).

⁴⁹⁹ Έκθεση για τη μεταρρύθμιση και το εκσυγχρονισμό της ΔΔ [1990], σελ. 591. Ελληνική Διοίκηση 2000. Πρώτο πρόγραμμα διοικητικού εκσυγχρονισμού Αθήνα 1992, σελ. 693. Επιτροπή για την Εξέταση της Μακροπρόθεσμης Οικονομικής Πολιτικής, Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση [1998] (Έκθεση Γ. Σπράου) προτείνει σώμα οικονομολόγων διοίκησης. Όλες οι εκθέσεις στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) Εκθέσεις εμπειρογνομένων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Παπαζήσης 2000.

βελτίωση συνεργασίας και συντονισμού, τον εμπλουτισμό και την ανάπτυξη των ικανοτήτων τους μέσα από διαφορετικές εμπειρίες και προκλήσεις.

Με άλλα λόγια, οι αρνητικές συνέπειες του υπάρχοντος συστήματος ήταν απόλυτα και από καιρό γνωστές, όπως και οι εναλλακτικές λύσεις. Ωστόσο, η βασική τάση του κατακερματισμού των υπουργικών κλάδων και του διαρκούς πολλαπλασιασμού τους παρέμεινε ισχυρή. Το σώμα επίλεκτων υπαλλήλων επρόκειτο να είναι το προϊόν της ΕΣΔΔ που λειτούργησε στα μέσα της 10ετίας του 1980 ως σχολή παραγωγής διοικητικών στελεχών αλλά έμεινε τελικά χωρίς διυπουργικό χαρακτήρα, αφού οι απόφοιτοι εξακολουθούν να τοποθετούνται σε οργανικές θέσεις υπουργείων.

Εν συντομία, λύσεις οι οποίες είχαν μέχρι τότε προταθεί σε παραλλαγές περιλαμβάνουν:

- διυπουργικό κλάδο ανώτερων στελεχών («διοικητική ελίτ», φορείς μεταρρύθμισης)
- κοινούς διυπουργικούς κλάδους για κοινά καθήκοντα (ορισμός καθηκόντων κλάδου ως βάση)
- εθνικούς κλάδους με βάση τυπικά γνωστικά προσόντα και όχι βάσει εξειδίκευσης του έργου
- διυπουργικές προκηρύξεις προϊσταμένων

2.2 Ανεπιτυχείς προσπάθειες δημιουργία διυπουργικών κλάδων

Η προσπάθεια ενοποίησης των κανόνων οργάνωσης της δημοσιοϋπαλληλίας που επιχείρησε πρώτη φορά συστηματικά ο Υπαλληλικός Κώδικας του 1951 συνάντησε πολλές δυσκολίες. Ως αντίδοτο στην παγιωμένη κατάσταση του κατακερματισμού των κλάδων εμφανίστηκε η δυνατότητα σύστασης διυπουργικών κλάδων οι οποίοι ακριβώς ξεπερνούσαν τα στεγανά συγκεκριμένου υπουργείου/φορέα και δημιουργούσαν προϋποθέσεις δυναμικής οριζόντιας μετακίνησης μεταξύ υπουργείων.

Πολλοί νόμοι προέβλεπαν τη δυνατότητα συγχώνευσης ή, ακόμη περισσότερο, δημιουργίας διυπουργικών κλάδων. Ο Ν. 51/1975 (άρθρα 1-2) που προέβλεπε νέους οργανισμούς έδινε δι' αυτών τη δυνατότητα να συγχωνεύονται ή να δημιουργούνται νέοι κλάδοι στα υπουργεία. Πρώτη σαφής αναφορά σε διυπουργικούς κλάδους φαίνεται να κάνει ο Ν. 1586/1986 (Ενιαίο βαθμολόγιο, άρθρο 24) που παραπέμπει σε ΠΔ για τη δημιουργία τους. Το ίδιο και ο 1943/1991 (άρθρο 26) που προέβλεπε δυνατότητα νεοπροσλαμβανόμενων να ενταχθούν σε διυπουργικούς κλάδους με ΠΔ. Αργότερα, ο Ν. 2085/1992 (άρθρο 20) προέβλεπε επιπλέον διυπουργικούς κλάδους Επιθεωρητών (Υπ Προεδρίας της Κυβέρνησης –εκτός οικονομικών επιθεωρητών) αλλά και Πληροφορικής (Υπ Προεδρίας της Κυβέρνησης), Μηχανικών (ΥΠΕΧΩΔΕ) και Βιβλιοθηκονόμων (ΥΠΕΠΘ).

Έκτοτε επαναλαμβάνεται συστηματικά η δυνατότητα δημιουργίας διυπουργικών κλάδων σε όλες τις μέχρι σήμερα τροποποιήσεις του ΥΚ.⁵⁰⁰ Οι δυνατότητες αυτές έμειναν ανεφάρμοστες ενώ αύξανε ο αριθμός των υπουργικών κλάδων.

⁵⁰⁰ «Για την άσκηση καθηκόντων της ίδιας ειδικότητας ή την άσκηση της ίδιας λειτουργίας σε περισσότερα υπουργεία δύνανται α) να συνιστώνται διυπουργικοί κλάδοι ή β) να συγχωνεύονται ομοειδείς κλάδοι ή ειδικότητες κλάδων της ίδιας κατηγορίας περισσότερων υπουργείων σε ενιαίο διυπουργικό κλάδο ή γ) θέσεις της ίδιας κατηγορίας διαφορετικών κλάδων υπουργείων να συγκροτούν διυπουργικό κλάδο ορισμένης ειδικότητας (Ν.2683/99 Άρθρο 78, Ν. 3528/2007 Άρθρο 79).

3. Έκθεση ΟΟΣΑ, μεταρρυθμιστικά προγράμματα και απαιτήσεις Μνημονίων

Το ζήτημα της αναδιάρθρωσης των κλάδων δεν βρίσκεται στην πρώτη γραμμή στο πρώτο Μνημόνιο. Φαίνεται να τίθεται όμως πρώτη φορά με ιδιαίτερη έμφαση στην έκθεση του ΟΟΣΑ, ως δομική προϋπόθεση ενίσχυσης της κινητικότητας.

Η έκθεση του ΟΟΣΑ⁵⁰¹ επισημαίνει τα εμπόδια που δημιουργεί για την κινητικότητα ο κατακερματισμός των κλάδων. Με βάση την καταγραφή που έγινε σε αυτή την ευκαιρία αναφέρονται 1448 κλάδοι τις κεντρικές και περιφερειακές υπηρεσίες της κεντρικής διοίκησης εκ των οποίων όμως 358 δεν έχουν καμία θέση καλυμμένη. Ορισμένοι κλάδοι προβλέπονται ως κοινοί σε όλα τα υπουργεία (π.χ. ΠΕ Διοικητικού), αλλά υπάρχει και δυνατότητα εξειδίκευσης βάσει των ειδικών δεξιοτήτων που απαιτούνται σε συγκεκριμένο υπουργείο (πχ. ΠΕ Αρχαιολόγοι στο Υπουργείο Πολιτισμού). Κάθε κλάδος συνδέεται άμεσα με συγκεκριμένη εργασία και απολαβές. Η μετάταξη σε κλάδο άλλο από εκείνον του αρχικού διορισμού είναι πολύ δύσκολη ενώ αφού δεν υπάρχουν όλοι οι κλάδοι σε όλα τα υπουργεία είναι σχεδόν αδύνατο για έναν υπάλληλο να μετακινηθεί σε υπουργείο στον οργανισμό του οποίου δεν υπάρχει αντίστοιχος κλάδος. Η έκθεση του ΟΟΣΑ καταλήγει ότι η διάρθρωση των κλάδων χρήζει εξορθολογισμού με δραστική μείωσή τους, και ορισμένη ευελιξία κατά το δυνατόν στην κατανομή των θέσεων σε συγκεκριμένες κατηγορίες.

Στο 2^ο Μνημόνιο, τίθεται με ένταση το ζήτημα της κινητικότητας και μάλιστα η δημιουργία μόνιμου συστήματος (υποχρεωτικής) κινητικότητας. Η μεταρρύθμιση του συστήματος των κλάδων περιλήφθηκε στον Οδικό Χάρτη των διοικητικών μεταρρυθμίσεων που διαμορφώθηκε με την τεχνική βοήθεια του Γαλλικού κράτους (Εργασία 4.1).

Στη βάση των παρατηρήσεων του ΟΟΣΑ και των απαιτήσεων του Μνημονίου, σειρά μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων των τελευταίων ετών αναφέρονται ομοίως στην ανάγκη αναδιάρθρωσης. Η Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση (2012, σελ. 60) επισημαίνει ότι ο μεγάλος αριθμός των κλάδων στην κεντρική διοίκηση καθιστά αδύνατη την με ενιαίο τρόπο διοίκησή τους ενώ, η ακινητοποιεί τους δημοσίους υπαλλήλους στον φορέα στον οποίο εισήχθηκαν αρχικά. Προτείνει τη δημιουργία διυπουργικών κλάδων με συγχώνευση των κατακερματισμένων κλάδων. Οι υπάλληλοι θα μπορούν δηλαδή να υπηρετούν σε όποιο φορέα της διοίκησης προκύπτει ανάγκη στελέχωσης με υπάλληλο αυτού του κλάδου με βάση προσόντα, γνώσεις και δεξιότητές.

Η Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014-16 (σελ. 20) εντάσσει το ζήτημα των κλάδων στη διαδικασία απλοποίησης της διαχείρισης του προσωπικού. Προβλέπει δραστική αναδιάρθρωση του συστήματος των κλάδων, στην κατεύθυνση της μείωσής τους αλλά και της αναθεώρησης των αρχών στις οποίες βασίζεται. Αντί δηλαδή για το επίπεδο εκπαίδευσης των υπαλλήλων, κριτήριο θα είναι οι *κατηγορίες θέσεων εργασίας* και οι απαιτήσεις τους πέραν και πλέον των τυπικών προσόντων. Απ' αυτή τη σκοπιά, αντί για τους κλάδους, σημείο αναφοράς θα είναι τα *περιγράμματα θέσεων*. Σύμφωνα με το σχεδιασμό της Εθνικής Στρατηγικής, η χρήση

⁵⁰¹ OECD (2011) Greece: Review of the Central Administration. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing, σελ. 65.

των περιγραμμάτων εργασίας σε όλη τη διοίκηση είχε ως ορίζοντα τον Οκτώβριο 2014 και ο εξορθολογισμός του συστήματος των κλάδων τον Μάρτιο 2015. Μάλιστα οι οργανισμοί του 2014 ήταν μια πρώτη προσπάθεια εκσυγχρονισμού και ομαδοποίησης των κατακερματισμένων κλάδων των υπουργείων και εισαγωγής περιγραμμάτων για τις θέσεις ευθύνης, ώστε να συνδεθούν αποτελεσματικά με τα ουσιαστικά προσόντα που απαιτούν.⁵⁰²

Το 3^ο Μνημόνιο, με κεντρική αναφορά στη καλύτερη αξιοποίηση των ανθρώπινων πόρων μέσω ενός παγίου συστήματος κινητικότητας, επιβάλλει την αναδιάρθρωση του συστήματος των κλάδων στη βάση περιγραφών καθηκόντων που θα έχουν μάλιστα και μισθολογικό αντίκρισμα (με ορίζοντα το 2018). Η αναμόρφωση των κλάδων και η ένταξή τους στο σύστημα απογραφής του προσωπικού αποτελεί δράση προβλεπόμενη και στην Εθνική Στρατηγική για τη ΔΜ 2017-19 (σελ. 76), με ορίζοντα τον Μάρτιο 2018. Η σύσταση διϋπουργικών κλάδων, συνδέεται και με την βελτίωση του οριζόντιου και κάθετου συντονισμού, διάχυσης της γνώσης και μεγαλύτερη ανταπόκριση σε διεθνή πρότυπα και βέλτιστες πρακτικές. Το ζήτημα βρίσκεται ωστόσο ακόμη στη φάση της διαβούλευσης.

4. Προς την αναδιάρθρωση των κλάδων

Οι συνθήκες της κρίσης και όλα τα επιμέρους μέτρα στο πεδίο των αμοιβών και του μισθολογίου, η γενικότερη τάση άρσης των ειδικών καθεστώτων (επιστροφή στο «ενιαίο» ως ορθολογικό) αλλά και η αναγκαστική διαθεσιμότητα-κινητικότητα (με τις καταργήσεις ολόκληρων κλάδων) προετοίμασαν σε ορισμένο βαθμό το έδαφος. Δεν είναι όμως τυχαίο ότι αν και προϋπόθεση κινητικότητας, η μεταρρύθμιση του συστήματος των κλάδων καθυστέρησε όλα αυτά τα χρόνια, ενώ θα μπορούσε να θεωρηθεί ως πρώτης προτεραιότητας.

4.1. Οι σχεδιαζόμενες παρεμβάσεις

Τον Σεπτέμβριο 2016 (ΥΑ ΔΙΔΚ/Φ.38/οικ.25044/28-9-2016) συστήθηκε ομάδα εργασίας στο υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, για την συγχώνευση/κατάργηση των προβλεπόμενων κλάδων ή ειδικοτήτων προσωπικού στο δημόσιο καθώς και τη μελέτη για τη σύσταση διϋπουργικών κλάδων. Κύριος –μεταξύ άλλων- στόχος ήταν η αποτελεσματική εφαρμογή του ενιαίου συστήματος κινητικότητας (Ν. 4440/2016) σε συνδυασμό με την παράλληλη διαδικασία κατάρτισης νέων οργανογραμμάτων και του «ψηφιακού οργανογράμματος» ως βάσης δεδομένων).

Σύμφωνα με δημοσιεύματα στον τύπο, το νέο «κλαδολόγιο» θα περιλαμβάνει περίπου 400 γενικούς ενιαίους κλάδους. Απλοποιείται και μειώνεται η υπερβολική εξειδίκευση με ενοποίηση συναφών κλάδων και κατάργηση των πολύ ειδικών, αλλά και αίρεται η ταύτιση με συγκεκριμένο φορέα. Πάντως μέχρι στιγμής, τα πρώτα συμπεράσματα της ομάδας εργασίας από την αξιολόγηση του υφιστάμενου συστήματος των κλάδων στο Δημόσιο οδήγησαν απλώς καταγράφουν τα πλεονεκτήματα της αναθεώρησης των κλάδων.⁵⁰³

⁵⁰² Επιχειρησιακό πρόγραμμα Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα 2014-20, σελ. 8.

⁵⁰³ Εγκύκλιος ΔΙΠΑΑΔ/ΠΡΟΣ/149/οικ.7282 2-3-2017 <https://www.esos.gr/sites/default/files/articles-legacy/axiologisi-exorthologismos-dimosio.pdf>

Οι γενικές κατευθύνσεις της μεταρρύθμισης του συστήματος των κλάδων είναι ειδικότερα οι εξής:

1. Οι κλάδοι βασίζονται *περιοριστικά* στο «προσοντολόγιο» (πιο κάτω), αν και δίνεται η δυνατότητα, σε όλους τους φορείς, με την προκήρυξη πλήρωσης θέσεων να εξειδικεύουν τις απαιτήσεις τους, ανάλογα με τις υπηρεσιακές ανάγκες.
2. Η απλούστευση σημαίνει δημιουργία γενικότερων κλάδων που μπορούν να λειτουργήσουν ως «δεξαμενές» ειδικοτήτων. Για παράδειγμα, ο κλάδος ΥΕ Βοηθητικού προσωπικού θα περιλαμβάνει σειρά υποστηρικτικών υπηρεσιών (επιμελητές/επιστάτες, κλητήρες, θυρωρούς, εργάτες, προσωπικό καθαριότητας, κηπουρούς, αποθηκάριους κλπ.). Αντίστοιχα ο κλάδος ΔΕ Τεχνικού προσωπικού θα περιλαμβάνει πολλές τεχνικές ειδικότητες. Στη συνέχεια, ενδεχόμενες τεχνικές ειδικεύσεις μπορεί να αποτυπώνονται στα ειδικά περιγράμματα θέσεων⁵⁰⁴ και στις σχετικές προκηρύξεις πλήρωσης θέσεων με διορισμούς/προσλήψεις.
3. Καταργείται σημαντικός αριθμός κλάδων που δεν ανταποκρίνεται στις σύγχρονες ανάγκες του δημοσίου τομέα, είτε λόγω έλλειψης αντικειμένου εργασίας είτε λόγω αλληλοεπικάλυψης με παρεμφερείς κλάδους.
4. Ενοποιούνται κλάδοι μόνιμου προσωπικού και συναφείς ειδικότητες προσωπικού ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου (όμοια τυπικά προσόντα ή συναφείς αρμοδιότητες)
5. Το κοινό «κλαδολόγιο» θα εφαρμόζεται σε όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης (υπουργεία, ΝΠΔΔ, ΟΤΑ και ΝΠΙΔ) χωρίς διαφοροποιήσεις εφόσον δεν δικαιολογούνται από τη φύση των ασκούμενων αρμοδιοτήτων.

Από πρώτη άποψη, φαίνεται κατ' αυτόν τον τρόπο να γίνονται όλοι οι κλάδοι «διυπουργικοί». Ωστόσο, το σύστημα δεν έχει ολοκληρωθεί ακόμη ενώ είναι σημαντικό να παρακολουθηθεί κανείς τη λειτουργία του σε βάθος χρόνου, ώστε να φανεί κατά πόσον η δυνατότητα των Οργανισμών (και των προκηρύξεων) να προβλέπουν ειδικά προσόντα δεν θα υπονομεύσει την προσπάθεια αυτή.

4.2.Το «προσοντολόγιο»

Η κατηγοριοποίηση και ο εξορθολογισμός των κλάδων («κλαδολόγιο») αποδείχθηκε περίπλοκη υπόθεση. Μια παράλληλη διαδικασία ήταν ο εξορθολογισμός δηλαδή η ενοποίηση και τυποποίηση των προϋποθέσεων ένταξης σε ευρείς κλάδους (προσόντα διορισμού, ή «προσοντολόγιο»).

Σειρά ρυθμίσεων προσδιορίζει τις απαιτήσεις για τους επιμέρους κλάδους ή ειδικότητες (π.χ. Διοικητικού/Οικονομικού, Μηχανικών, Πληροφορικής κλπ.). Τα προσόντα διορισμού συνδέονται με το εκπαιδευτικό επίπεδο και το είδος των σπουδών και παρακολουθούν –ορισμένες φορές με κάποια καθυστέρηση- την εξέλιξη του εκπαιδευτικού συστήματος. Η κατά καιρούς επικαιροποίηση και αναβάθμιση των απαιτούμενων σχετικών προσόντων διορισμού, προκειμένου να ληφθούν υπόψη εξελίξεις στο εκπαιδευτικό σύστημα σε νέες ειδικότητες και πτυχία αλλά και να προβλεφθεί ο τρόπος απόδειξης των προσόντων (π.χ. ξένες γλώσσες, Η/Υ κλπ.) είχε

⁵⁰⁴ Βλ. εγκυκλίους υπ' αριθμ. ΔΙΠΑΑΔ/ΠΡΟΣ/127/οικ.26931/18.10.2016 και ΔΙΠΑΑΔ/Α.Π.: ΔΙΠΑΑΔ/ΠΡΟΣ/139/οικ.30155/23.11.2016.

οδηγήσει σε αλληπάλληλες ρυθμίσεις που κωδικοποιήθηκαν⁵⁰⁵ με το ΠΔ 50/2001. Και αυτό τροποποιήθηκε στη συνέχεια με τα ΠΔ 347/2003, 44/2005, 116/2006 και 146/2007 και στη φάση των προγραμμάτων προσαρμογής με τους Ν.4115/2013 (πιστοποίηση προσόντων) και Ν.4148/2013.

Το πεδίο εφαρμογής του «προσωντολογίου» καλύπτει τους υπαλλήλους δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου του δημοσίου, των ΝΠΔΔ, ΟΤΑ και ΝΠΙΔ (δηλ. στον δημόσιο τομέα όπως ορίζεται ειδικά για τις προσλήψεις και την αρμοδιότητα του ΑΣΕΠ (άρθρο 14 Ν.2190/1994).

Είναι σημαντικό ότι τα προσόντα για τους κλάδους που προβλέπονται από το ΠΔ αυτό ορίζονται κατ' αρχήν *περιοριστικά*. Άλλα ειδικά προσόντα διορισμού μπορεί να προσδιορίζονται στους οργανισμούς ή κανονισμούς, αλλά μόνο για κλάδους ή ειδικότητες που δεν καλύπτονται από τις ρυθμίσεις του ΠΔ αυτού. Επίσης, για ορισμένες ειδικότητες συγκεκριμένων υπηρεσιών ή νομικών προσώπων, μπορεί να προβλέπονται πρόσθετα προσόντα στην προκήρυξη, εφόσον το ζητήσει ο ενδιαφερόμενος φορέας αλλά με τη σύμφωνη γνώμη του ΑΣΕΠ. Οι περιορισμοί αυτοί αποτελούν προσπάθειες να προληφθούν τα εμπόδια που μπορεί να ορθώνονται μέσω της εξειδίκευσης των προσόντων για επιμέρους κλάδους, περιορίζοντας κατ'αντιστοιχία την πρόσβαση σε ορισμένο κλάδο αλλά και στις θέσεις στις οποίες οδηγεί.

Η μετάβαση σε διαφορετικό τρόπο προσδιορισμού των κλάδων, δηλ. όχι πλέον κυρίως στη βάση των τυπικών προσόντων αλλά με κριτήριο τις απαιτήσεις των θέσεων εργασίας, τείνει να μεταφέρει το κέντρο της προσοχής στα περιγράμματα θέσεων (βλ. σχετικά κεφάλαιο Κινητικότητα).

4.3. Κλάδοι και θέσεις ευθύνης

Ως υποκατάστατο της αντιμετώπισης των εμποδίων που θέτουν οι κλάδοι στην κινητικότητα μπορούν να θεωρηθούν παρεμβάσεις που ανοίγουν τη διαδικασία συναγωνισμού για θέσεις ευθύνης σε υπαλλήλους που έχουν τις απαιτούμενες προϋποθέσεις ανεξαρτήτως του υπουργείου (ή και του κλάδου) στον οποίο υπηρετούν. Ενόψει αυτού εισάγονται άλλοτε γενικές ρυθμίσεις και άλλοτε γίνονται *ad hoc* παρακάμψεις του εμποδίου του κλάδου ως προϋπόθεσης κατάληψης θέσεων. Βέβαια οι *ad hoc* ρυθμίσεις μπορεί να είναι και αποτέλεσμα συντεχνιακών πιέσεων. Μέχρι στιγμής εντοπίζονται ρυθμίσεις που αποσυνδέουν τους υποψηφίους από:

1. το υπουργείο στο οποίο υπηρετούν
2. τον κλάδο στον οποίο ανήκουν και
3. τον βασικό τίτλο σπουδών τους

Από το 2007 και μετά εμφανίζεται μια τάση υπέρβασης του περιορισμού του υπουργείου προέλευσης για συμμετοχή σε κρίσεις για θέση Γενικού Διευθυντή. Οι προκηρύξεις έχουν δηλαδή *διϋπουργικό χαρακτήρα*.⁵⁰⁶ Όσον αφορά τα κατώτερα επίπεδα ευθύνης όμως, εμφανίζεται όμως σημαντικός δισταγμός στο να ανοιχτούν σε

⁵⁰⁵ Προηγούμενες ρυθμίσεις είχαν κάνει τα ΠΔ194/1988, 172/1992 και 368/1992.

⁵⁰⁶ «ΥΚ άρθρο 86 παρ. 2γ: Για τις ΓΔ: Δικαίωμα υποβολής αίτησης υποψηφιότητας έχουν και υπάλληλοι άλλων δημόσιων υπηρεσιών ή νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, εφόσον πληρούν τους όρους και τις προϋποθέσεις της προκήρυξης».

διυπουργικό συναγωνισμό. Εξαιρέση αποτελεί ο Ν 4024/2011 ο οποίος έδινε αυτή τη δυνατότητα για τις θέσεις Διευθυντή και Τμηματάρχη Διοικητικού/Οικονομικού, επιχειρώντας δειλά το πλήρες άνοιγμα του κλάδου αυτού.

Ο κλάδος ως προϋπόθεση κρίσης για κατάληψη θέσης ευθύνης επαφίεται στους Οργανισμούς των υπηρεσιών (ΥΚ 3528/2007 άρθρο 84.5). Αυτοί καθορίζουν τους κλάδους των οποίων οι υπάλληλοι μπορούν να κριθούν για θέσεις *προϊσταμένων* οργανικών μονάδων (Γενική διεύθυνση, Διεύθυνση, Τμήμα, Γραφείο, το Αυτοτελές τμήμα ή γραφείο) ανάλογα με την ειδικότητα του κλάδου και το αντικείμενο των συγκεκριμένων οργανικών μονάδων. Η δυνατότητα αυτή μπορεί συνεπώς να λειτουργήσει υπέρ του αποκλεισμού υποψηφίων ορισμένων κλάδων. Αναπόφευκτα λοιπόν επιτρέπει σχετικές πιέσεις και κινητοποιεί την υπεράσπιση του *status quo*. Οι αντικρουόμενες πιέσεις ερμηνεύουν σε πολλές περιπτώσεις την καθυστέρηση αναμόρφωσης ή τις πολλαπλές τροποποιήσεις των οργανισμών με βάση το συσχετισμό των δυνάμεων μεταξύ των ομάδων υπαλλήλων των αντίστοιχων κλάδων.

Πιο πρόσφατα εμφανίζονται όμως και άλλες μορφές αποσύνδεσης από τον κλάδο προέλευσης.

Πρώτον, με κριτήριο τον βασικό τίτλο σπουδών: Υπάλληλος που κατέχει τον βασικό τίτλο σπουδών, ο οποίος αποτελεί το τυπικό προσόν του κλάδου, του οποίου οι υπάλληλοι προβλέπεται να προΐστανται στην προκηρυσσόμενη θέση, μπορεί να συμμετέχει στη διαδικασία επιλογής ανεξαρτήτως του κλάδου στον οποίο ανήκει (Ν.4275/2015, άρθρο 84.5 ΥΚ).

Δεύτερον, παράκαμψη του κλάδου και του βασικού τίτλου σπουδών με κριτήριο την αποφοίτηση από ΕΣΔΔΑ: Οι απόφοιτοι της ΕΣΔΔΑ (Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης) μπορούν να συμμετέχουν ως υποψήφιοι στην προκήρυξη οποιασδήποτε θέσης ευθύνης ανεξαρτήτως του τίτλου σπουδών που κατέχουν (Ν.4369/2016 άρθρο 29, 84.5 ΥΚ).

5. Συμπεράσματα

Παρά την ανάδειξη του προβλήματος εδώ και τουλάχιστον 5 δεκαετίες, η προσπάθεια εξορθολογισμού των κλάδων χρειάστηκε να ενταχθεί στην ατζέντα των Μνημονίων και να αναληφθεί πολιτική πρωτοβουλία σε εξαιρετικά πιεστικές συνθήκες. Οι δυσκολίες μπορούν να γίνουν αντιληπτές και εκ του ότι η πρόσφατη εγκύκλιος για τα πρώτα συμπεράσματα της ομάδας εργασίας ρητά καθησυχάζει ότι σε καμία περίπτωση, δεν θίγονται τα τυχόν θεσμοθετημένα επαγγελματικά δικαιώματα. Δεν πρέπει άλλωστε να διαφεύγει το διακύβευμα των αλλαγών αυτών, ιδιαίτερα για την πρόσβαση στις θέσεις ευθύνης αλλά και εν τέλει για την δυνατότητα κινητικότητας. Είναι πάντως εύγλωττο το γεγονός ότι η αναδιάρθρωση των κλάδων είναι από τις μεταρρυθμίσεις που δεν προχώρησαν όλα αυτά τα χρόνια.

Στο πεδίο της σύστασης διυπουργικών κλάδων δεν φαίνεται προς το παρόν να υπάρχει εξέλιξη. Οι ρυθμίσεις που σταδιακά τείνουν να υπερβούν τα εμπόδια του κλάδου αποτελούν μια ένδειξη της –αναποτελεσματικής εν πολλοίς– μέχρι τώρα προσπάθειας. Αφενός η σύνταξη των περιγραμμάτων θέσεων εργασίας μπορεί να παρακάμψει σε ορισμένο βαθμό το ζήτημα. Αφετέρου, *ad hoc* ρυθμίσεις –που όπως σημειώθηκε πιο πάνω– εισάγουν εξαιρέσεις, κυρίως όσον αφορά κρίσεις για υψηλές

θέσεις της ιεραρχίας (ΓΔ). Έτσι η μεταρρύθμιση αυτή φαίνεται να κινείται σε δύο ταχύτητες: ενώ εμφανίζεται μια τάση υπέρβασης των κλάδων μέσω ad hoc ρυθμίσεων για τις θέσεις ευθύνης, για τη συνολική υπέρβαση των εμποδίων που δημιουργεί στην κινητικότητα εμφανίζεται στασιμότητα ή προσπάθεια παράκαμψης μέσω της κατάρτισης των περιγραμμάτων θέσεων.

Όπως φαίνεται και στο συμπληρωματικό Μνημόνιο του Δεκεμβρίου 2017, η μεταρρύθμιση του συστήματος των κλάδων αναφέρεται ρητά σε συνδυασμό με το προαπαιτούμενο της σύνταξης νέων οργανισμών για την εφαρμογή της κινητικότητας. Στην επικαιροποίηση του Μαΐου 2018⁵⁰⁷ η σχετική δράση χαρτογράφησης των κλάδων προβλεπόταν να συνδεθεί και να εναρμονιστεί με τα γενικά και ειδικά περιγράμματα θέσεων εργασίας σε συνεργασία με την τεχνική βοήθεια, μέχρι τα μέσα Ιουνίου 2018. Το ζήτημα των κλάδων παραμένει πάντως προς το παρόν σε εκκρεμότητα.

Συντομογραφίες

ΑΣΕΠ	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΓΔ	Γενική Διεύθυνση
ΔΕ	(υπάλληλοι κατηγορίας:) Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης
ΕΣΔΔΑ	Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης)
ΠΕ	(υπάλληλοι κατηγορίας:) Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης
ΤΕ	(υπάλληλοι κατηγορίας:) Τεχνολογικής Εκπαίδευσης
ΥΕ	(υπάλληλοι κατηγορίας:) Υποχρεωτικής Εκπαίδευσης
ΥΚ	Κώδικας Δημοσίων Υπαλλήλων

⁵⁰⁷ Supplemental Memorandum of Understanding Fourth Review of the ESM Programme DRAFT – 23 May 2018

Βιβλιογραφικές αναφορές

- Αργυριάδης, Δ. (1970/2000) Όψεις της διοικητικής αλλαγής στην Ελλάδα, [ΟΟΣΑ 1970], στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) Εκθέσεις εμπειρογνομένων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Παπαζήσης 2000.
- Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014-16, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Αθήνα. http://www.ydmed.gov.gr/wp-content/uploads/20140416_action_plan_gcr.pdf
- Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση (2017) 2017-19, Δημόσιο 2020, Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Αθήνα, Ιούλιος 2017. <http://www.minadmin.gov.gr/?cat=34>
- Επιτροπή για την Εξέταση της Μακροπρόθεσμης Οικονομικής Πολιτικής (1998/2000), Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση [1998] (Εκθεση Γ. Σπράου) στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) Εκθέσεις εμπειρογνομένων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Παπαζήσης 2000.
- Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Μεταρρύθμιση του Δημοσίου Τομέα 2014-2020, (2014). https://www.espa.gr/elibrary/Metarrythmisi_Dimosiou_2014GR05M2OP001_1_2_el.pdf
- Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση, Προγραμματική Περίοδος 2007-2013 <http://www.epdm.gr/index.php?obj=95c3f1a8b262ec7a>
- OECD (2011) Greece: Review of the Central Administration. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing 2011
- ΚΕΠΕ (1988/2000), Δημόσια Διοίκηση. Έκθεση για το Πρόγραμμα 1988-1992 [1988], στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) Εκθέσεις εμπειρογνομένων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Παπαζήσης 2000
- Langrod, G., (1964/2000) Έκθεση αφορώσα την Διοικητικήν Αναδιοργάνωσιν, [1964] στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) Εκθέσεις εμπειρογνομένων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Παπαζήσης 2000.
- Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση, Ιανουάριος 2012. http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2012/01/lefki_vivlos.pdf
- Supplemental Memorandum of Understanding Third Review of the ESM Programme DRAFT – December 2017
- Supplemental Memorandum of Understanding Fourth Review of the ESM Programme DRAFT – 23 May 2018
- Wilson, F.M.G. (1966/2000) Ο κυβερνητικός μηχανισμός στην Ελλάδα [1966] στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) Εκθέσεις εμπειρογνομένων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Παπαζήσης 2000.
- Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης (1990/2000), Έκθεση για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης [1990], στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) Εκθέσεις εμπειρογνομένων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Παπαζήσης 2000.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8. Αξιολόγηση

Καλλιόπη Σπανού

1. Το πρόβλημα

Η αξιολόγηση του προσωπικού αποτελεί σημαντικό εργαλείο διοίκησης των ανθρωπίνων πόρων και μέρος της «διοίκησης της απόδοσης» (performance management). Συνδέεται μεταξύ άλλων με την καλύτερη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού, την περαιτέρω ανάπτυξή του (γνώσεις, ικανότητες, δεξιότητες κλπ.), την παρακίνηση αλλά και την ενίσχυση της συμβολής του στο συλλογικά παραγόμενο έργο της υπηρεσίας στην οποία ανήκει. Έχει με άλλα λόγια σημαντική λειτουργία ανατροφοδότησης τόσο για τα άτομα όσο και για το σύνολο της οργάνωσης σχετικά με απαιτούμενες προσαρμογές. Η αξιοποίηση όλων αυτών των δυνατοτήτων εξαρτάται ωστόσο από το κατά πόσον αντανakλά με ακρίβεια την πραγματικότητα τόσο των εργαζομένων όσο και της υπηρεσίας στην οποία ανήκουν συνολικά. Προκειμένου να εκπληρώσει τις δυνητικές της λειτουργίες, η αξιολόγηση πρέπει να πετυχαίνει την αποτύπωση των ποιοτικά και ποσοτικά διαφορετικών ικανοτήτων και αποδόσεων.

Τα συστήματα αξιολόγησης, στο μέτρο που λειτουργούν σε ένα πλαίσιο ανθρωπίνων σχέσεων, συστημάτων κατανομής εργασίας αλλά και σ' ένα πλέγμα αμοιβαίας εξάρτησης προϊσταμένων-υφισταμένων εμφανίζουν σημαντικά προβλήματα τα οποία αναφέρονται στη σχετική βιβλιογραφία ως «σφάλματα εκτίμησης». Για την αντιμετώπιση επινοούνται διάφορες τεχνικές που τείνουν να επικεντρώνονται τόσο σε ατομικά χαρακτηριστικά όσο και σε ποιοτικά και ποσοτικά χαρακτηριστικά των αποτελεσμάτων της εργασίας.⁵⁰⁸

Στο δημόσιο όμως εμφανίζονται περαιτέρω δυσκολίες που αμβλύνουν τη δυνατότητα διαφοροποίησης. Οι αυξημένες απαιτήσεις για διαφάνεια και αντικειμενικότητα οριοθετούν τις σχετικές δυνατότητες διαφοροποίησης. Εξάλλου, ο βαθμός στον οποίο η διαφοροποίηση συνδέεται με άλλες διαστάσεις της διοίκησης των ανθρωπίνων πόρων (π.χ. με την εξέλιξη της σταδιοδρομίας, με μισθολογικά κίνητρα κλπ.) μπορεί να της προσδίδει μεγαλύτερη ή μικρότερη σημασία, μέχρι και να την ακυρώνει στην πράξη.

Η ελληνική εμπειρία από την αξιολόγηση έχει επανειλημμένα επισημανθεί ως περιορισμένης αξίας. Πέραν της έλλειψης επίδρασής της στη σταδιοδρομία, το κυριότερο πρόβλημα είναι ο πληθωρισμός άριστων αξιολογήσεων που συνυπάρχει σε ορισμένες περιπτώσεις με την ελλιπή εκπλήρωση της υποχρέωσης αξιολόγησης. Και τα δύο είναι συμπτώματα ακύρωσης της όποιας χρησιμότητάς της ως εργαλείου διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού. Η ελλιπής αξιοπιστία της εμφανίζει δύο πλευρές: αφενός την αδυναμία ακριβούς αποτίμησης και αφετέρου -και συνυφασμένη με την πρώτη- την αμφισβήτηση του αντικειμενικού χαρακτήρα της.

⁵⁰⁸ Βλ. μεταξύ άλλων, Παπαλεξανδρή, Ν. και Δ. Μπουραντάς (2003) Διοίκηση ανθρωπίνων πόρων, Εκδ. Μπένου 2003. Σπανού, Κ. (1992) Οργάνωση και Εξουσία, Παπαζήσης.

Οι αδυναμίες της αξιολόγησης ως εργαλείου διαχείρισης ανθρώπινων πόρων δεν είναι άσχετες με μια ευρύτερη τάση χαμηλής εσωτερικής διαφοροποίησης που χαρακτηρίζει την ελληνική διοίκηση και τη δημοσιοϋπαλληλία (βλ. και κεφάλαιο 9. Σταδιοδρομία). Αυτή μπορεί να οριστεί ως ελλιπής λειτουργική διαφοροποίηση και εκφράζεται εμφανέστερα στο επίπεδο των καθηκόντων (π.χ. με συγκέντρωση εκτελεστικών αρμοδιοτήτων σε υψηλά επίπεδα), στη συναφή αδυναμία συγκρότησης ανώτατης δημοσιοϋπαλληλίας σε λειτουργικούς όρους, στην ελλιπή αξιοποίηση ανθρώπινου δυναμικού υψηλών προσόντων, αλλά και στην απουσία επιβράβευσης ως μορφής ηθικού κινήτρου κλπ. Η αδυναμία ή και άρνηση διαφοροποίησης μέσω της αξιολόγησης, αλλά και η έλλειψη εμπιστοσύνης στην κρίση και τους αξιολογητές, μπορούν μάλιστα να θεωρηθούν συμπτώματα ενός βαθύτερου ζητήματος με ρίζες τόσο οργανωτικές όσο και κοινωνικές.

Γενικότερα το σύστημα αξιολόγησης ουδέποτε υπήρξε αξιόπιστο ως κριτήριο διαφοροποίησης των καλύτερων για προαγωγές σε θέσεις προϊσταμένων. Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό όταν επιχειρήθηκε να επιστρατευθεί ως κριτήριο στο πλαίσιο διαδικασιών με σημαντικότερο διακύβευμα, όπως η διαθεσιμότητα-κινητικότητα και η μείωση του προσωπικού, γρήγορα εγκαταλείφθηκε. Για παράδειγμα, ενώ μεταξύ των κριτηρίων κατάταξης των υπαλλήλων που υπήχθησαν στην διαθεσιμότητα-κινητικότητα (ΥΑ 1/2013) υπήρχε και το κριτήριο της υπηρεσιακής αξιολόγησης, με επόμενη υπουργική απόφαση αυτό εξαιρέθηκε όχι μόνο λόγω ενστάσεων ως προς την αξιοπιστία της αλλά και λόγω παντελούς έλλειψης αξιολογήσεων σε ορισμένες περιπτώσεις. Με άλλα λόγια, όταν το πολιτικό-διοικητικό σύστημα επιχείρησε να τις αξιοποιήσει βρέθηκε προ των δικών του παραλείψεων και της *de facto* ακύρωσης του εργαλείου της αξιολόγησης.

Αξιολογήσεις καθυστέρουσαν, παραλείπονταν και φαινόταν γενικότερα να υποβαθμίζονται τόσο από τους αξιολογητές όσο και από τους αξιολογούμενους. Παράλληλα εξουδετερώνονταν ως μηχανισμός κινήτρων, πράγμα που ακινητοποιούσε τους υπαλλήλους οι οποίοι θα έπρεπε να χρησιμοποιήσουν άλλες διόδους υποστήριξης της προοπτικής τους για πρόσβαση σε θέση ευθύνης. Σ' αυτό το πλαίσιο δεν εκπλήσσει ότι το σύστημα αξιολόγησης ήταν από τα ελάχιστα στοιχεία που είχε κατά βάση επιβιώσει αναλλοίωτο από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, τη στιγμή που, όπως αναδεικνύεται σε άλλα κεφάλαια, άλλες πλευρές του συστήματος διαχείρισης των ανθρωπίνων πόρων στο δημόσιο γνώρισαν αλλεπάλληλες μεταβολές.

Ειδικότερα, το σύστημα αξιολόγησης για πολλά χρόνια βασίστηκε στο Π.Δ. 318/1992 περί αξιολόγησης των ουσιαστικών προσόντων του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών και των ΝΠΔΔ.⁵⁰⁹ Το ΠΔ αυτό είχε εκδοθεί βάσει εξουσιοδοτικής διάταξης του Ν.1943/1991 (άρθρο 54) το οποίο συνέδεε την αξιολόγηση της απόδοσης των υπαλλήλων με στόχους και δείκτες. Περιλάμβανε αυτό-αξιολόγηση και συνέντευξη αξιολόγησης. Τα κριτήρια αφορούσαν κατά κύριο λόγο τα *χαρακτηριστικά του υπαλλήλου και ελάχιστα το έργο και περιλάμβαναν τα εξής*: 1. Γνώση του αντικειμένου. 2. Διοικητικές ικανότητες (για προϊσταμένους). 3. Ενδιαφέρον και δημιουργικότητα. 4. Υπηρεσιακές σχέσεις και συμπεριφορά. 5. Αποτελεσματικότητα (ικανότητα θέσης και επίτευξης στόχων. Ποιότητα και ποσότητα εργασίας).⁵¹⁰

⁵⁰⁹ Προ του 1992 το θεσμικό πλαίσιο περιλάμβανε τον Υπαλληλικό Κώδικα 1977 (ΠΔ 611/1977) άρθρο 128 και το ΠΔ 581/1984 βάσει άρθρου 18.6 Ν.1400/1983.

⁵¹⁰ Λεπτομερέστερη περιγραφή του συστήματος στο Μαυρομούστακου, Η. (2016) Αξιολόγηση δημοσίων υπαλλήλων, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ. 138 κ. επ.

Στο άρθρο 12 προβλεπόταν μια πρώτη μορφή διοίκησης βάσει στόχων σε σύνδεση με την αξιολόγηση των προϊσταμένων.⁵¹¹ Η βαθμολογία 9-10 στο κριτήριο «ικανότητα θέσης και επίτευξης στόχων» εξαρτιόταν από την επίτευξή τους ενώ οι αποκλίσεις έπρεπε να αιτιολογούνται. Επιπλέον, κάθε προϊστάμενος διευθύνσης ή αντίστοιχου επιπέδου οργανικής μονάδας έπρεπε να κατατάξει αξιολογικά τους υπαλλήλους (ranking) κατά κλάδο και βαθμό (άρθρο 54 παρ. 8 του Ν. 1943/91). Αυτή ήταν η «ειδική κατάσταση αξιολόγησης» η οποία συνιστούσε έκφραση της συγκριτικής μεθόδου, όπου δεν μπορούν δύο υπάλληλοι να βρίσκονται στην ίδια σειρά υπεροχής. Αντίστοιχη «ειδική κατάσταση αξιολόγησης» συνέτασσε και ο ΓΔ για τους προϊσταμένους των Διευθύνσεων. Ενόψει αυτού του στόχου, το ΠΔ 318/1992 συμπληρώθηκε με Υπουργική Απόφαση (βάσει του άρθρου 54.2 του Ν.1943/1991) για την εφαρμογή ποσοστῶσεων δηλ. ανώτατων και κατώτατων ποσοστών για κάθε βαθμολογική ομάδα.

Ωστόσο η στόχευση του ΠΔ 318/1992 να υποχρεώσει σε διαφοροποίηση μέσω συγκριτικής αξιολόγησης τελικά ανατράπηκε. Αφενός ανακλήθηκε η ΥΑ που όριζε ποσοστά ανά βαθμολογική ομάδα και αφετέρου ατόνησε η «ειδική κατάσταση αξιολόγησης». Έτσι παρέμεινε μόνο η αυτοτελής αξιολόγηση κάθε υπαλλήλου.

Η εξουδετέρωσή του εξηγεί εν πολλοίς το ότι υπήρξε το μακροβιότερο μέρος του συστήματος διαχείρισης ανθρωπίνων πόρων. Το πολιτικό-διοικητικό σύστημα βρήκε κατ' αυτόν τον τρόπο το σημείο ισορροπίας που εξασφάλιζε την ανέφελη συμβίωση του.⁵¹² Ελλείπει σύγκρισης αλλά και συγκεκριμένων κριτηρίων κατέληγε σε πληθωριστική βαθμολογία (η πλειοψηφία των υπαλλήλων βαθμολογείτο με άριστα 9-10), που στερούσε την αξιοπιστία της και ακύρωνε την αξιολόγηση ως εργαλείο διοίκησης του ανθρωπίνου δυναμικού όταν πλέον χρειαζόταν σύγκριση, π.χ. ενόψει πρόσβασης σε θέσεις ευθύνης.

Παράλληλα, η προσοχή στράφηκε στη Διοίκηση βάσει στόχων η οποία, πέραν της ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας και του εξορθολογισμού της λειτουργίας της διοίκησης, μπορεί να αποτελέσει αντικειμενική βάση για αξιολόγηση υπηρεσιών και υπαλλήλων. Ως οιονεί διέξοδος και συμβολικός εκσυγχρονισμός εισήχθη στο διοικητικό οπλοστάσιο με τον Ν.3230/2004. Έκτοτε, διάφοροι επιμέρους νόμοι που ρύθμιζαν τις διαδικασίες επιλογής προϊσταμένων, σε μια προσπάθεια ενίσχυσης του αντικειμενικού και αξιόπιστου χαρακτήρα της αξιολόγησης, υιοθετούσαν –μεταξύ άλλων κριτηρίων– τον βαθμό επίτευξης της στοχοθεσίας.⁵¹³ Ωστόσο, παρά επανειλημμένες προσπάθειες του ΥπΔΜ κυρίως μέσω εγκυκλίων αλλά και πιλοτικών εφαρμογών η Διοίκηση μέσω στόχων δεν κατάφερε να εισχωρήσει επαρκώς και να αναμορφώσει τον τρόπο λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης.

Αυτά αποτυπώνονται χαρακτηριστικά και στο Επιχειρησιακό πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-13. Αναγνωρίζοντας τις αδυναμίες στοχοθεσίας, μέτρησης

⁵¹¹ Σύμφωνα με αυτήν οι στόχοι οριστικοποιούνται σε συζήτηση μεταξύ ΓΔ και διευθυντή, με αφετηρία τους γενικούς στόχους της ΓΔ. Διαμορφώνονται προτεραιότητες και χρονοδιάγραμμα και καταγράφονται σε έντυπο το οποίο συνυπογράφουν. Η διαδικασία επαναλαμβάνεται μεταξύ Διευθυντή και προϊσταμένων τμημάτων και μεταξύ αυτών και των προϊσταμένων γραφείων. Σε μεταβατική διάταξη προβλεπόταν ότι κατά την πρώτη εφαρμογή του (εκθέσεις αξιολόγησης έτους 1992) δεν θα αξιολογηθούν οι υπάλληλοι στο κριτήριο «Ικανότητα θέσης και επίτευξης στόχων».

⁵¹² Παρ' όλα αυτά, στη Λευκή Βίβλο για τη Διακυβέρνηση (2012, σελ. 61) αναφέρεται ότι με βάση ευρήματα έρευνας, οι ίδιοι οι δημόσιοι υπάλληλοι κρίνουν ως μη ικανοποιητικό τον τρόπο αξιολόγησής τους.

⁵¹³ Βλ. Ν.4024/2011 άρθρο 10, προϋπόθεση για την επιλογή σε θέση προϊσταμένου είναι η επίτευξη 90% στην υλοποίηση της στοχοθεσίας, κατά τα δύο τελευταία έτη πριν από την επιλογή.

αποτελεσμάτων και αξιολόγησης της αποδοτικότητας και της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών, αυτό προωθεί την εφαρμογή συστημάτων Διοίκησης με στόχους και Μέτρησης της αποδοτικότητας, χωρίς όμως αναφορά στο σύστημα αξιολόγησης προσωπικού.

2. Μέτρα Μνημονίων

Τα (ήδη γνωστά) προβλήματα του συστήματος αξιολόγησης ανέδειξε και η Έκθεση του ΟΟΣΑ.⁵¹⁴ Επισημαίνοντας τις ατελείς προσπάθειες ανάπτυξης συστημάτων υποκίνησης, τονίζει την αποσύνδεση της αξιολόγησης από τα αποτελέσματα της εργασίας σε ατομικό και συλλογικό επίπεδο και την περαιτέρω αποσύνδεσή της από άλλες όψεις της διοίκησης των ανθρωπίνων πόρων (αμοιβή, σταδιοδρομία, κινητικότητα). Σημειώνει ότι στην πράξη δεν υπάρχει ατομική αξιολόγηση επιδόσεων. Συνολικές αξιολογήσεις της απόδοσης των υπηρεσιών δεν πραγματοποιούνται παντού ενώ δεν αποτελούν βάση για συζήτηση των στόχων και της επίτευξής τους μεταξύ προϊσταμένων και υφισταμένων. Καταλήγει ότι δεν υφίστανται οι προϋποθέσεις για «διοίκηση της απόδοσης» που περιλαμβάνουν τη σύνδεση μισθού-επιδόσεων, την ύπαρξη διάλογου και εμπιστοσύνης μεταξύ προϊσταμένων-υφισταμένων, τη διαφάνεια στις προαγωγές κλπ. Σ' αυτή τη βάση διατυπώνει σύσταση για μεταρρύθμιση του συστήματος αξιολόγησης (και προαγωγών), ενόψει της διαμόρφωσης κινήτρων για βελτίωση της απόδοσης. Η *διοίκηση απόδοσης* προϋποθέτει την αξιολόγηση της απόδοσης ως εργαλείου ανατροφοδότησης, εντοπισμού ελλείψεων σε δεξιότητες και βελτίωσης της παρακίνησης. Σημειώνει πάντως ότι η σύνδεση μισθού με την ατομική απόδοση απαιτεί αντικειμενικό τρόπο μέτρησής της.⁵¹⁵

Το ζήτημα της αξιολόγησης του προσωπικού δεν εμφανίζεται στο πρώτο Μνημόνιο. Ενδεχομένως αναφέρεται σε *ad hoc* περιπτώσεις, όπως π.χ. για την αποτελεσματικότερη λειτουργία της φορολογικής διοίκησης. Ενώ η έμφαση τίθεται στη μείωση της απασχόλησης και τον εντοπισμό φορέων για κατάργηση ή συγχώνευση, γενικές αναφορές στις διοικητικές μεταρρυθμίσεις γίνονται στις μετέπειτα επικαιροποιήσεις του Πρώτου Μνημονίου (3^η, 4^η και 5^η)⁵¹⁶, σε συνδυασμό με την εν εξελίξει λειτουργική αξιολόγηση της κεντρικής διοίκησης από τον ΟΟΣΑ. Ωστόσο το ζήτημα της αξιολόγησης δεν αναφέρεται -ούτε άλλωστε και άλλα ειδικότερα ζητήματα ανθρωπίνων πόρων. Τα ενδιάμεσα αποτελέσματα της Έκθεσης του ΟΟΣΑ σταδιακά τροφοδοτούσαν την ατζέντα και εμφανίζονται και ως νομοθετικές πρωτοβουλίες (όπως π.χ. στον Ν 4024/2011 όπου εμφανίζεται ένα νέο βαθμολόγιο [άρθρο 6] και εξουσιοδοτική διάταξη για νέο σύστημα αξιολόγησης [άρθρο 7] που εμφανίστηκε ως σχέδιο ΠΔ στις αρχές του 2012 αλλά δεν προχώρησε).

Η πρώτη συγκεκριμένη εμφάνιση του ζητήματος εντοπίζεται στην πρώτη αξιολόγηση του δεύτερου προγράμματος, στο τέλος του 2012.⁵¹⁷ Ωστόσο -και πάλι- η βασική λογική είναι να χρησιμοποιηθεί για πιο στοχευμένες μειώσεις προσωπικού (Βλ.

⁵¹⁴ OECD (2011) Greece: Review of the Central Administration. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing 2011, σελ. 66-68

⁵¹⁵ Στη Λευκή Βίβλο για τη Διακυβέρνηση (2012, σελ. 61), η αξιολόγηση του υπαλλήλου συνδέεται με την περιγραφή της θέσης (περιγράμματα θέσεων) με την έννοια της απλοσαφήνισης του τί απαιτείται από τον υπάλληλο.

⁵¹⁶ Σε αυτές προβλέπεται γενικά ότι η κυβέρνηση αξιολογεί τα αποτελέσματα της λειτουργικής αξιολόγησης και υιοθετεί νομοθεσία για την υλοποίηση των συστάσεών της.

⁵¹⁷ European Economy 123, 1st review, Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality, December 2012, σελ. 39.

Ν.4024/2011 άρθρο 35 παρ. 4), με το (ορθολογικό) επιχείρημα του να προστατευθούν κρίσιμες λειτουργίες του δημοσίου τομέα από τις επιπτώσεις της μείωσης. Τόσο η αξιολόγηση δομών όσο και η αξιολόγηση του προσωπικού θα παρείχαν βάση για την κατάργηση φορέων, κινητικότητα και υποχρεωτική «έξοδο» (απόλυση) ενόψει της περιστολής των δαπανών.

Στην τρίτη αξιολόγηση του δεύτερου προγράμματος (Ιούλιος 2013), αναφέρεται επιπλέον η ανάγκη εκπόνησης μιας Στρατηγικής για τους ανθρώπινους πόρους που θα εντοπίζει τις αδυναμίες και θα υποδεικνύει τρόπους βελτίωσης. Θα καλύπτει τα ζητήματα προσλήψεων, εκπαίδευσης, αξιολόγησης, κινητικότητας κλπ. Ειδικότερα η διαμόρφωση ενός διαφανούς και αντικειμενικού συστήματος αξιολόγησης θα αποσκοπούσε στην βελτίωση της ατομικής απόδοσης και την ενίσχυση της υπευθυνότητας και αποτελεσματικότητας στη δημόσια διοίκηση.⁵¹⁸

Η Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014-2016 (σελ. 22), που εξειδίκευε τις σχετικές κατευθύνσεις, αναφέρεται στην εφαρμογή ενός σύγχρονου συστήματος αξιολόγησης της απόδοσης με βάση στοχοθεσία, αξιοκρατικό και σε σύνδεση με την υπηρεσιακή εξέλιξη ώστε να προσφέρει ευκαιρίες στους αξίους, ενώ θα περιλαμβάνει και μηχανισμό κατάρτισης και υποκίνησης όσων εμφανίζουν χαμηλή απόδοση. Αναφερόταν μάλιστα η διερεύνηση εισαγωγής ενός συστήματος πρόσθετων οικονομικών κινήτρων και υπηρεσιακής εξέλιξης για υπαλλήλους με την υψηλότερη απόδοση ώστε να προάγονται σε καίριες θέσεις στη διοίκηση. Το νέο σύστημα προγραμματιζόταν για τον Δεκέμβριο 2014 ενόψει της εφαρμογής του το 2015. Ο σχεδιασμός αυτός δεν πρόλαβε να υλοποιηθεί, λόγω των πολιτικών και εκλογικών εξελίξεων. Ενώ το ζήτημα ενός νέου συστήματος αξιολόγησης είχε πλέον ενταχθεί στην ατζέντα, βρισκόταν ήδη σε εξέλιξη διαδικασία αξιολόγησης με βάση ένα μεταβατικό σύστημα που κινητοποίησε έντονες αντιδράσεις (βλ. πιο κάτω).

Με τις εκλογές και την υπογραφή του τρίτου μνημονίου ένα «σύγχρονο σύστημα αξιολόγησης των επιδόσεων όλου του προσωπικού με σκοπό την καλλιέργεια ενός πνεύματος επίτευξης αποτελεσμάτων» αποτελεί εκ νέου απαίτηση (Ν.4336/2015).⁵¹⁹ Το νέο σύστημα αξιολόγησης εισήχθη τελικά με τον Ν.4369/2016.⁵²⁰ Στο συμπληρωματικό Μνημόνιο του Ιουλίου 2017 η ολοκλήρωση της προπαρασκευαστικής εργασίας και η έκδοση των ΥΑ για την εφαρμογή του το 2017 αποτέλεσαν προαπαιτούμενες δράσεις, ενώ στο συμπληρωματικό Μνημόνιο του Ιανουαρίου 2018 (3η αξιολόγηση), η πρώτη εφαρμογή της αξιολόγησης αναβαθμίζεται σε προαπαιτούμενη δράση.

3. Μεταρρυθμιστικές δράσεις

Όπως φάνηκε από τα προηγούμενά, η αναμόρφωση του συστήματος αξιολόγησης εντάσσεται σταδιακά στην ατζέντα των υποχρεωτικών μεταρρυθμίσεων. Αν και τελικά ο σχετικός νόμος ψηφίζεται το 2016, είχαν προηγηθεί προσπάθειες οι οποίες για διάφορους λόγους δεν τελεσφόρησαν. Η εμπειρία αυτή όμως έχει αξία για τη βαθύτερη κατανόηση της πορείας αυτής της μεταρρύθμισης.

⁵¹⁸ European Economy 159, 3rd review, July 2013, σελ. 155 και 33.

⁵¹⁹ ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ Γ': ΣΥΜΦΩΝΙΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΣΤΟΧΩΝ ΚΑΙ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ. Μνημόνιο Συνεννόησης για τριετές πρόγραμμα του ΕΜΣ, 5.1., (σελ. 215-216).

⁵²⁰ ΜΕΡΟΣ Β' ΣΥΣΤΗΜΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ: Αξιολόγηση, Στοχοθεσία, Κοινωνική λογοδοσία και συμμετοχή.

3.1 Η απόπειρα δραστηκής λύσης

Μια δραστηκή αντιμετώπιση του προβλήματος επιχειρήθηκε με το άρθρο 20 του Ν.4250/2014 (τροποποίηση του ΠΔ 318/1992, άρθρο 7), το οποίο εισήγαγε ένα σύστημα συγκριτικής αξιολόγησης με ανώτατα ποσοστά ανά κλίμακα βαθμολόγησης υπαλλήλων και προϊσταμένων.⁵²¹ Τα ποσοστά αυτά εφαρμόζονταν ανά ΓΔ ή αντίστοιχη υπηρεσιακή μονάδα, επί του συνόλου των αξιολογούμενων υπαλλήλων ή προϊσταμένων ιδίου επιπέδου που υπάγονται στην ΓΔ. Ειδικότερα, η βαθμολογία 9-10 (με δεκαδικά) μπορούσε να λάβει έως 25% των υπαλλήλων, 7-8,9 έως και 60% των υπαλλήλων και από 6,9 και κάτω το ποσοστό ήταν ανελαστικό 15% των υπαλλήλων. Τα αντίστοιχα ποσοστά για τους προϊσταμένους ήταν 9-10 έως 70% των προϊσταμένων ιδίου επιπέδου ευθύνης εντός της ΓΔ.

Πίνακας 20. ΠΟΣΟΣΤΑ ΑΝΑ ΚΛΙΜΑΚΑ ΒΑΘΜΟΛΟΓΗΣΗΣ / ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ (Ν.4250/2014)

ΒΑΘΜΟΣ	<6,9	7-8,9	9-10
ΠΟΣΟΣΤΟ	15%	60%	25%

Επίσης καταργούσε τους δύο αξιολογητές και διέκρινε τον ρόλο εισηγητή-αξιολογητή (άμεσος προϊστάμενος) και αξιολογητή (προϊστάμενος επόμενου ιεραρχικού επιπέδου). Ασφαλιστικές δικλίδες για την αντικειμενικότητα της αξιολόγησης συμπεριλάμβαναν την υποχρέωση ειδικής αιτιολογίας αλλά και το δικαίωμα ένστασης «για λόγους μεροληπτικής κρίσης ή πλάνης περί τα πράγματα του αξιολογητή» όταν η βαθμολογία ήταν κάτω του 6.

Στην πράξη το σύστημα αυτό, για τον επιμερισμό των ποσοστών απαιτούσε μια προ-αξιολόγηση με συνεργασία των άμεσων προϊσταμένων (εισηγητών-αξιολογητών) με τον υπεύθυνο για την κατανομή των ποσοστών αυτών (συνήθως σε επίπεδο Γενικού Διευθυντή). Έπρεπε δηλ. να προαποφασιστεί κατ' έτος⁵²² ο αριθμός των υπαλλήλων κάθε μονάδας υποκείμενης στην Γενική Διεύθυνση που θα αντιστοιχούσε σε κάθε ομάδα ποσόστωσης. Κριτήρια για τον επιμερισμό αυτό ήταν η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα των μονάδων, οι αρμοδιότητες των οργανικών μονάδων σε σχέση με τις προτεραιότητες της ασκούμενης πολιτικής, η κατανομή των υπαλλήλων ανά οργανική μονάδα ή ακόμη η σημασία των αρμοδιοτήτων των οργανικών μονάδων για την εύρυθμη λειτουργία του φορέα και την υλοποίηση των προτεραιοτήτων της

⁵²¹ Σύμφωνα με την Αιτιολογική έκθεση: «Σκοπός της ρύθμισης αυτής είναι ... και να αρθούν οι στρεβλώσεις και η απαξίωση του συστήματος αξιολόγησης, όπως εφαρμόζεται σήμερα. Η βαθμολόγηση της συντριπτικής πλειοψηφίας των υπαλλήλων με βαθμούς 9 και 10 με άριστα το 10, ... αναιρεί τη σημασία και τη λογική της αξιολόγησης και την καθιστά άνευ αντικειμένου, ενώ αντίθετα θα έπρεπε να αποτελεί κίνητρο για τον αξιολογούμενο και εργαλείο μεγιστοποίησης της απόδοσης του φορέα. Η θέσπιση ανώτατων ποσοστών ανά κλίμακα αξιολόγησης στη διοίκηση στοχεύει στην αποκατάσταση του ρόλου και του θεσμού της αξιολόγησης. Ο επιμερισμός των ποσοστών... εξασφαλίζει την αντικειμενικότητα στην αξιολόγηση αφενός και την κατά το δυνατόν δικαιότερη αξιολόγηση των υπαλλήλων αφετέρου, δεδομένου ότι ως εύρος πεδίου εφαρμογής καθορίζεται η Γενική Διεύθυνση. [...] η αξιολόγηση του υπαλλήλου τελεί σε σύγκριση της απόδοσής του με αυτήν των συναδέλφων του εντός της ίδιας οργανικής μονάδας. Τέλος, οι αποκλειστικές προθεσμίες ...αποσκοπούν στο να αποκαταστήσουν το κύρος και την υποχρεωτικότητα της αξιολόγησης. ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ' ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ-ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΗ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ ΤΟΥ ΠΔ 318/1992 (Α' 161), Άρθρο 21.

⁵²² Έκδοση σχετικής απόφασης τον Ιανουάριο κάθε έτους

πολιτικής του) με την κατάλληλη τεκμηρίωση. Τέλος, προέβλεπε την υποχρέωση συνέντευξης αξιολόγησης με «παιδευτικό χαρακτήρα» για την υποστήριξη της ανάπτυξης των απαιτούμενων ικανοτήτων και δεξιοτήτων του αξιολογούμενου.

Είναι προφανές ότι επρόκειτο για μια ριζική αλλαγή σε σχέση με το προϋπάρχον σύστημα. Επέβαλε μια σε ορισμένο βαθμό ανελαστική διαφοροποίηση της βαθμολογίας, με το κύριο βάρος να ανατίθεται στους προϊσταμένους οι οποίοι θα έπρεπε και να αιτιολογήσουν την κατάταξη αυτή. Με δεδομένο ότι ένα περιοριστικό ή και αυστηρό σύστημα συγκριτικής αξιολόγησης ερχόταν να εφαρμοστεί σε ένα πλαίσιο ανασφάλειας και ανησυχίας που είχαν διαμορφώσει άλλες παράλληλες πολιτικές και μέτρα (όπως η κατά το Μνημόνιο υποχρέωση απόλυσης 15000 υπαλλήλων και οι σχετικές διαδικασίες διαθεσιμότητας-κινητικότητας, και η γενικότερη μισθολογική συμπίεση), ήταν αναμενόμενες αρνητικές αντιδράσεις από τους υπαλλήλους. Γι' αυτό ρητά ο νόμος αποσυνέδεε την μεταβατική αυτή αξιολόγηση από τη διαθεσιμότητα ή ενδεχόμενες μισθολογικές επιπτώσεις.⁵²³ Σειρά ρυθμίσεων επιχειρούσε επίσης να εμπεδώσει την αντίληψη ότι η αξιολόγηση αποτελεί υποχρέωση και καθήκον αξιολογούμενου και αξιολογητή και η μη τήρησή της αποτελεί πειθαρχικό παράπτωμα.

3.2. Αντιδράσεις και έκβαση

Οι αντιδράσεις ήταν έντονες με απεργίες, στάσεις εργασίας και άλλες μορφές κινητοποίησης. Η ΑΔΕΔΥ πρωτοστάτησε κηρύσσοντας απεργία-αποχή διαρκείας από την αξιολόγηση και καλύπτοντας συνδικαλιστικά όσους, ευρισκόμενοι σε θέση προϊσταμένου, έπρεπε να αποφασίσουν για τον επιμερισμό των ποσοστών. Το σκεπτικό συνέδεε σταθερά την αξιολόγηση με τις προοπτικές διαθεσιμότητας και απόλυσης.

Εκ μέρους του ΥΠΔΜ δόθηκαν διαδοχικές παρατάσεις για τεχνικούς και όχι μόνο λόγους με σειρά εγκυκλίων⁵²⁴, μεταθέτοντας σταδιακά την προθεσμία από το τέλος Απριλίου στο τέλος Οκτωβρίου 2014. Παράλληλα, ζητούσε να σταλούν στο ΥΔΜΗΔ από τα υπουργεία στατιστικά στοιχεία για την εφαρμογή των διατάξεων.

Η αντιμετώπιση υπήρξε συνδυασμός καθησυχασμού των ανησυχιών αλλά και μέτρων άσκησης πίεσης. Για να κατευνάσουν τις αντιδράσεις, νεότερες εγκύκλιοι⁵²⁵

⁵²³ Τόσο στην εισηγητική έκθεση όσο και στο άρθρο 32.5 του Ν.4250/2014 και σε μεταγενέστερες εγκυκλίους ρητά διευκρινιζόταν ότι «οι εκθέσεις αξιολόγησης έτους 2013, οι οποίες έχουν συνταχθεί κατά τις διατάξεις του παρόντος ή κατά τις διατάξεις του τελευταίου εδαφίου της παραγράφου 4 του παρόντος άρθρου δεν θα ληφθούν υπόψη κατά τη διαδικασία αποτίμησης των προσόντων των υπαλλήλων για τη θέση τους σε διαθεσιμότητα και κινητικότητα κατά τα οριζόμενα στις διατάξεις των άρθρων 90 και 91 του ν. 4172/2013».

⁵²⁴ ΔΙΔΑΔ/Φ.32.8/492/8501,8326/7.4.2014 και ΔΙΔΑΔ/Φ.32.8/497/10000/28.4.2014.

ΔΙΔΑΔ/Φ.32.9/507/10766 /125/2014, ΔΙΔΑΔ/Φ.32.12/645/οικ.20907/ 27.8.2014. π.χ. "Κατόπιν αιτημάτων πολλών υπηρεσιών και δεδομένου ότι στους ΟΤΑ α' και β' βαθμού ήδη είχε δοθεί εκτεταμένη παράταση προθεσμιών λόγω της επεκτεινόμενης διενέργειας των περιφερειακών και δημοτικών εκλογών καθώς και των ευρωεκλογών, για λόγους ισότιμης αντιμετώπισης των υπηρεσιών που καλούνται να εφαρμόσουν τις σχετικές διατάξεις του συστήματος αξιολόγησης, οι σχετικές προθεσμίες για τη σύνταξη εκθέσεων αξιολόγησης έτους 2013 για όλους τους φορείς που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του Π.Δ. 318/1992, συμπεριλαμβανομένων των ΟΤΑ α' και β' βαθμού διαμορφώνονται ως εξής.../τέλος Αυγούστου 2104».

⁵²⁵ ΔΙΔΑΔ/Φ.32.10/559/οικ.15261 16.6.2014 και ΔΙΔΑΔ/Φ.32.12/645/οικ.20907 27.8.2014. Επιπλέον τονίζεται ότι το εφόσον η αξιολόγηση του επόμενου έτους κατά το πάγιο σύστημα που θα ισχύσει είναι καλύτερη της αξιολόγησης έτους 2013 με το μεταβατικό σύστημα αξιολόγησης, η καλύτερη αξιολόγηση του έτους 2014 ισχύει και για το έτος 2013. Η δυσμενέστερη αξιολόγηση του έτους 2013 στην περίπτωση αυτή αφαιρείται από το προσωπικό μητρώο του υπαλλήλου.

επαναλάμβαναν ότι δεν τίθεται θέμα απολύσεων ή μειώσεων μισθών ως αποτέλεσμα της ενδεχόμενης βαθμολόγησης στο κατώτερο 15% και ότι πρόκειται για μεταβατικό-προσωρινό σύστημα. Σε μεταγενέστερο νόμο (άρθρο 7 παρ.5 Ν.4275/2014 και άρθρο 250 Ν.4281/2014) προβλέφθηκαν μάλιστα ρυθμίσεις, προκειμένου να διασκεδαστούν περαιτέρω οι φόβοι (απολύσεων, μισθολογικών κυρώσεων) όσων θα βρίσκονταν στην κατώτερη βαθμολογική κατηγορία.⁵²⁶ Προβλέφθηκε επίσης ρητά ότι θα έπρεπε υποχρεωτικά να ληφθούν μέτρα βελτίωσης της απόδοσης του αξιολογούμενου, ως τρόπος ανάδειξης της θετικής στόχευσης της αξιολόγησης (π.χ. επιμόρφωση, εκούσια μετακίνηση και μέτρα ανάπτυξης δεξιοτήτων ή βελτίωσης συγκεκριμένων χαρακτηριστικών).

Από την άλλη πλευρά, δεδομένου ότι η αυτό-αξιολόγηση συνιστούσε το σημείο εκκίνησης της διαδικασίας αξιολόγησης, δηλ. εξαρτιόταν από τη συμμετοχή των υπό αξιολόγηση υπαλλήλων στη διαδικασία, προβλέφθηκε (άρθρο 250.3) ότι ακόμη και αν παρέλθει άπρακτη η προθεσμία για τη αυτό-αξιολόγηση η διαδικασία συνεχίζεται χωρίς αυτήν από τον εισηγητή και τον τελικό αξιολογητή.⁵²⁷ Παράλληλα, έγινε προσφυγή στη δικαιοσύνη προκειμένου να κηρυχθεί η απεργία-αποχή παράνομη και καταχρηστική.

Παρόλες τις προσπάθειες στάθηκε αδύνατο να εφαρμοστεί κανονικά το σύστημα αυτό. Αξίζει να υπενθυμιστεί ότι ανάλογη προσπάθεια εισαγωγής ποσοστώσεων είχε ταχύτατα ανακληθεί το 1993. Ενώ λοιπόν η αλλαγή αυτή αποτελούσε ενδιάμεσο βήμα ενόψει του νέου συστήματος αξιολόγησης, το σχετικό νομοσχέδιο για το πάγιο σύστημα που προετοιμάστηκε στο τέλος του 2014 δεν πρόλαβε να υιοθετηθεί. Η ΑΔΕΔΥ αρνήθηκε να ανταποκριθεί στην πρόσκληση του υπουργείου σε διαβούλευση.⁵²⁸ Το νομοσχέδιο αναρτήθηκε και τέθηκε σε διαβούλευση τον Ιανουάριο 2015 αλλά οι πρόωρες εκλογές δεν επέτρεψαν να φτάσει στη Βουλή. Το ζήτημα παρέμεινε συνεπώς σε εκκρεμότητα.

4. Συμπεράσματα - Ι

Έχοντας πλέον την εμπειρία των μετέπειτα εξελίξεων, η αποτίμηση αυτής της προσπάθειας είναι μάλλον αρνητική. Ενώ επιχείρησε να εισαγάγει το προφανές, δηλαδή τη διαφοροποίηση μέσω της αξιολόγησης, δεν έλαβε υπόψη τη δυσκολία αιφνιδιαστικής και απότομης μετάβασης από ένα σύστημα πλήρως αδιάφορο σε ένα σύστημα στο οποίο το επίδικο αντικείμενο ήταν υπερβολικά μεγάλο. Η περιρρέουσα ανασφάλεια και καχυποψία λόγω των παράλληλων μέτρων διαθεσιμότητας και

⁵²⁶ Επαναλαμβάνεται (250 παρ.4) δε ότι α) η αξιολόγηση έτους 2013 δεν λαμβάνεται υπόψη κατά την αποτίμηση των προσόντων των υπαλλήλων για τη θέση τους σε διαθεσιμότητα και κινητικότητα κατά τις διατάξεις των άρθρων 90 και 91 του Ν.4172/2014 και δεν επιφέρει οποιαδήποτε δυσμενή έννομη συνέπεια, υπηρεσιακού ή μισθολογικού χαρακτήρα, για τον αξιολογούμενο.

⁵²⁷ Παράλληλα, τον Οκτώβριο 2014 ξεκινούσε η διαδικασία ανάδειξης ΓΔ με βάση νέο θεσμικό πλαίσιο. Υπενθυμίζεται ότι βρισκόταν ήδη σε εκκρεμότητα από το 2010-11. Ωστόσο θεωρήθηκε ότι στόχευε να αντικαταστήσει προϊστάμενους που αντιδρούσαν στην εφαρμογή του συστήματος αξιολόγησης.

⁵²⁸ Σύμφωνα με συνέντευξη του προέδρου της ΑΔΕΔΥ Οδυσσέα Ντριβαλά (Το Βήμα 11.12.2014 «Σκληραίνει η κόντρα ΑΔΕΔΥ-Μητσοτάκη για την αξιολόγηση»), η Εκτελεστική Επιτροπή της ΑΔΕΔΥ σε κατά πλειοψηφία απόφασή της θεώρησε ότι στην παρούσα φάση κατά την οποία συνεχίζονται οι απολύσεις στο δημόσιο και ήδη ο κ. Μητσοτάκης τονίζει σε όλους τους τόνους ότι θα ολοκληρωθούν οι 5000 απολύσεις ως το τέλος του 2014 δεν έχει νόημα να υπάρξει συνάντηση για το νέο σύστημα αξιολόγησης. [...] Έκτιμήθηκε από την πλειοψηφία της Εκτελεστικής Επιτροπής ότι όσο συνεχίζεται η μνημονιακή πολιτική, η συνάντηση με τον υπουργό δεν έχει να εισφέρει κάποια θετική εξέλιξη».

<http://www.tovima.gr/politics/article/?aid=658526>

απολύσεων παρείχε μικρά περιθώρια πειθούς για τις προθέσεις της αλλαγής αυτής. Με δεδομένο ότι δεν επρόκειτο για ένα πάγιο αλλά μεταβατικό σύστημα αξιολόγησης ενώ ρητά δεν επρόκειτο να έχει οποιαδήποτε επίπτωση, είναι αμφίβολο αν άξιζε τη δαπάνη ενέργειας και πολιτικού κεφαλαίου. Δεν είναι σαφές αν η συμβολική αξία της αλλαγής αυτής είχε προτεραιότητα, πάντως είχε μακροπρόθεσμες επιπτώσεις.

Σε συνθήκες που δημιουργούσαν εύφορο έδαφος για καλλιέργεια και διασπορά ανησυχιών και ανασφάλειας, το εγχείρημα αυτό δημιούργησε έντονο κύμα αντιδράσεων από τα συνδικάτα. Παράλληλα, επέφερε μεγάλη εσωτερική αναστάτωση στη διοίκηση, διότι έφερνε σε δύσκολη θέση προϊστάμενους, ορισμένοι μάλιστα εκ των οποίων είχαν διοριστεί με βάση προσωρινές διαδικασίες και με ελεύθερη επιλογή των υπουργών και δεν είχαν επαρκή νομιμοποίηση ως αξιολογητές.

Ένα αυστηρό σύστημα αξιολόγησης πρέπει να μπορεί να βασιστεί σε προϊστάμενους που έχουν κύρος και εξουσία ώστε να αντισταθμίσουν τη φθορά που συνεπάγεται. Αυτό σχετίζεται με ένα γενικότερο ζήτημα στην ελληνική διοίκηση (βλ. κεφάλαιο 9, Σταδιοδρομία), όπου εν πολλοίς οι προϊστάμενοι είναι αδύναμοι, το όποιο κύρος και εξουσία τους από-νομιμοποιείται με τη διαρκή παράταση προσωρινών καταστάσεων και τη μη εφαρμογή των «κανονικών» διαδικασιών, χωρίς να αναφερθεί το συχνά υπόρρητο ζήτημα των κομματικών επιρροών και αντιπαράθεσεων.

Έτσι, κάποιοι προϊστάμενοι δεν δέχθηκαν να προχωρήσουν ούτε στον επιμερισμό των ποσοστών ούτε στις αξιολογήσεις αυτού του τύπου. Τα συνδικάτα καλούσαν σε αποχή από τα καθήκοντα αυτά και το όλο ζήτημα έγινε μέρος μιας ευρύτερης πολιτικής-κομματικής αντιπαράθεσης, ενόψει και των μετά βεβαιότητας επερχόμενων πρόωρων εκλογών.

5. Το νέο σύστημα αξιολόγησης

5.1. Μίγμα παλαιών και νέων ρυθμίσεων

Το νέο θεσμικό πλαίσιο (Ν.4369/2016)⁵²⁹ επαναφέρει στοιχεία του ΠΔ 318/1992 (δηλ. πριν την κατά τα ανωτέρω τροποποίησή του). Η αξιολόγηση δεν είναι συγκριτική αλλά αυτοτελής. Αξιολογητές είναι οι δύο ιεραρχικά προϊστάμενοι⁵³⁰, όπως και παλαιότερα και μπορεί να είναι είτε δημόσιοι υπάλληλοι είτε υπάλληλοι ΙΔΑΧ. Τα κριτήρια αξιολόγησης των υπαλλήλων όλων των κατηγοριών δεν διαφέρουν ιδιαίτερα από εκείνα του ΠΔ 318/1992. Κατατάσσονται στις εξής κατηγορίες, κάθε μία εκ των οποίων αναλύεται σε επιμέρους κριτήρια: Α. Γνώση του αντικείμενου, ενδιαφέρον και δημιουργικότητα Β. Υπηρεσιακές σχέσεις και συμπεριφορά Γ. Αποτελεσματικότητα. Για τους προϊστάμενους υπάρχει επιπλέον μια ομάδα κριτηρίων για τη αξιολόγηση των διοικητικών ικανοτήτων.

⁵²⁹ Η ΑΔΕΔΥ είχε ασκήσει κριτική στο νομοσχέδιο. Βλ. Υπόμνημα της Ε.Ε. της ΑΔΕΔΥ στη Διαρκή Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημοσίας Τάξης & Δικαιοσύνης για το Σχέδιο Νόμου του Υπ. Εσωτερικών & Διοικητικής Ανασυγκρότησης «Εθνικό Μητρώο Επτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, Βαθμολογική Διάρθρωση Θέσεων, Συστήματα Αξιολόγησης, Προαγωγών και Επιλογής Προϊστάμενων – Διαφάνεια - Αξιοκρατία και Αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης 9. 2. 2016.

⁵³⁰ Στην περίπτωση Γενικών Διευθύνσεων, αξιολογητές είναι ο Υπουργός ή Αναπληρωτής Υπουργός ή ο Υφυπουργός και ο Γενικός ή ο Ειδικός Γραμματέας.

Στο κριτήριο της αποτελεσματικότητας συμπεριλαμβάνεται και η επίτευξη στόχων.⁵³¹ Μάλιστα στο νόμο ειδική διάταξη (άρθρο 14 παρ.3), συμβολικού και παραινετικού χαρακτήρα, τονίζει ότι «η αξιολόγηση και η συμμετοχή των δημοσίων υπαλλήλων στη διαδικασία θέσης στόχων, όπως και γενικότερα στη λειτουργία της διοίκησης, αποσκοπούν στη βελτίωση της ατομικής απόδοσης κάθε υπαλλήλου και συνολικά της απόδοσης έργου της δημόσιας υπηρεσίας».

Η επίτευξη στόχων αποτελεί το μόνο δυνητικά συγκεκριμένο κριτήριο αξιολόγησης, αφού αφορά την απόδοση του υπαλλήλου, και απαιτεί ειδική και τεκμηριωμένη αιτιολογία. Πέραν όμως του ότι λειτουργεί υπό την αίρεση του προηγούμενου προσδιορισμού των ατομικών στόχων, η δυνητική αξία της περιορίζεται αφού είναι μόνο ένα μεταξύ συνολικά 10 υπό-κριτηρίων για τους υπαλλήλους και ένα μεταξύ 11 για τους προϊσταμένους.⁵³²

Η βαθμολόγηση του κριτηρίου επίτευξης των στόχων προϋποθέτει (άρθρο 23) τη σύγκληση της Ολομέλειας του Τμήματος «για τη συλλογική αξιολόγηση και ατομική αυτό-αξιολόγηση κάθε υπαλλήλου, σε σχέση με τη στοχοθεσία του». Ο νόμος διευκρινίζει ότι η αυτό-αξιολόγηση δεν καταλήγει σε πρόταση βαθμολογίας κάθε υπαλλήλου, αλλά εντοπίζει προβλήματα και επιτεύγματα του τμήματος και λαμβάνεται υπόψη από τον αξιολογητή για τη διαμόρφωση της αιτιολογίας της βαθμολογίας του.

Η διαδικασία αυτή αποτελεί καινοτομία. Η συζήτηση για τη συνολική αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της υπηρεσιακής μονάδας έχει χρησιμότητα, αν και δύσκολα θα αποφευχθούν τα δύο άκρα: η γενικολογία και η εξατομίκευση (όπως επιχειρεί η διάταξη). Η ουσιαστική της χρησιμότητα δεν αμφισβητείται, ως τυπική όμως προϋπόθεση κινδυνεύει να τη στερηθεί ή ακόμη να αδρανήσει. Η ολομέλεια έχει ως αντικείμενο και την έγκριση των Εκθέσεων Αξιολόγησης που συντάσσει ο προϊστάμενος σχετικά με το έργο που παρήγαγαν οι αντίστοιχες μονάδες βάσει της στοχοθεσίας. Βαθμολογούνται σε κλίμακα 0-100 ενώ συνοδεύουν τον ατομικό φάκελο αξιολόγησης κάθε υπαλλήλου.

Ως συμβουλευτικά όργανα που αξιολογούν την πορεία υλοποίησης των στόχων και συζητούν άλλα υπηρεσιακά θέματα (π.χ. θέματα Ανεξάρτητων Αρχών ή ελεγκτικών μηχανισμών ή παράπονα πολιτών) σε τακτές συνεδριάσεις (τουλάχιστον τρεις φορές το χρόνο για τις Διευθύνσεις και κάθε δύο μήνες για τα Τμήματα) οι ολομέλειες αποτελούν δυνητικά σημαντικό εργαλείο συντονισμού και εσωτερικής επικοινωνίας συμπεριλαμβανομένης και της υποβολής προτάσεων προς την πολιτική ηγεσία.⁵³³

Όσον αφορά τις ατομικές βαθμολογίες, η κλίμακα (0-100) περιλαμβάνει 7 βαθμολογικές κατηγορίες: άριστοι (90-100) και απαιτείται ειδική αιτιολογία. Πολύ επαρκείς (75-89), Επαρκείς. (60-74), Μερικώς επαρκείς. (50-59), Μέτριοι (40-49), Ανεπαρκείς (25-39) Ακατάλληλοι (0-24). Πριν την οριστικοποίηση της αξιολόγησης προβλέπεται συνέντευξη στην οποία συζητούνται τρόποι βελτίωσης της απόδοσης και αξιοποίησης των ικανοτήτων του αξιολογούμενου. Μάλιστα, οι βαθμολογίες κάτω του

⁵³¹ 1α) Βαθμός επίτευξης των στόχων της ατομικής του στοχοθεσίας και απαιτείται πάντοτε η παράθεση ειδικής αιτιολογίας.

⁵³² «Βαθμός επίτευξης των στόχων της ατομικής στοχοθεσίας και συμμετοχής στη στοχοθεσία του Τμήματος» και για τους προϊσταμένους «1α) Βαθμός επίτευξης των στόχων της ατομικής στοχοθεσίας».

⁵³³ Το υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης καθοδηγεί μέσω εγκυκλίων τη διαδικασία στοχοθεσίας και τη σύγκληση ολομελειών. Βλ. τις πρόσφατες εγκυκλίους στο <http://www.minadmin.gov.gr/?p=24376> και <http://www.minadmin.gov.gr/?p=26695>

60 επιβάλλουν την αναγραφή μέτρων βελτίωσης που αφορούν σε ενέργειες του αξιολογούμενου, του αξιολογητή και της υπηρεσίας.

Γενικότερα, όσον αφορά το σύστημα βαθμολογίας, η νέα διαδικασία αξιολόγησης καθοδηγείται όχι τόσο από τη μέριμνα να αποτυπώσει με ακρίβεια τις διαφοροποιήσεις αλλά να εντάξει τον μεγάλο όγκο των υπαλλήλων σε μια μεγάλη κατηγορία αποδεκτής απόδοσης. Προκειμένου να αποφευχθεί ο πληθωρισμός⁵³⁴ στις βαθμολογίες (90-100: άριστοι) απαιτείται ειδική αιτιολογία⁵³⁵. Ως μορφή σύνδεσης της αξιολόγησης με την παρακίνηση, προβλέπεται μείωση του χρόνου προαγωγής κατά ένα έτος όταν υπάλληλος επιτύχει βαθμολογία από 90 και πάνω για δύο συνεχείς περιόδους. Το ζήτημα είναι πάντως κατά πόσον μπορεί να παρέχει αξιόπιστη βάση για σημαντική «ανταμοιβή» όπως η μείωση του χρόνου προαγωγής (βλ. άρθρο 25 Ν.4369/2016 /82.5 ΥΚ).

Από την άλλη πλευρά και χαμηλότερες βαθμολογίες (κάτω του 60) απαιτούν ειδική αιτιολογία με πραγματικά περιστατικά, πειθαρχικές ποινές κλπ. Αντίστοιχα για τους προϊστάμενους η ειδική αιτιολογία βασίζεται σε «πραγματικά περιστατικά και αντικειμενικά στοιχεία, τα οποία να στοιχειοθετούν την ανεπαρκή διοίκηση της δομής, καθώς και την ανεπαρκή διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού». Σε κάθε περίπτωση, προβλέπεται δυνατότητα ένστασης αν ο μέσος όρος βαθμολογίας είναι μικρότερος του 75, ενώ η ειδική αιτιολογία ελέγχεται από Ειδική επιτροπή αξιολόγησης (άρθρο 21)⁵³⁶, η οποία μπορεί να διορθώσει τη βαθμολογία με ειδική τεκμηρίωση ή να κρίνει επί ενστάσεων των ενδιαφερομένων, εφόσον ελλείπει η αιτιολογία.

Δεδομένου ότι βαθμολογία κάτω του 75 δίνει δυνατότητα ένστασης, το όλο σύστημα ωθεί τους αξιολογητές στις «ασφαλείς» βαθμολογίες 75-89, δηλαδή στην κατηγορία «Πολύ επαρκείς», πολύ περισσότερο αφού δεν υπάρχει όριο στο πόσοι μπορεί να περιληφθούν σ' αυτή τη κατηγορία. Έτσι, αποφεύγεται τόσο η υποχρέωση ειδικής αιτιολογίας (άριστοι) όσο και η πιθανότητα ενστάσεων (Επαρκείς, Μερικώς επαρκείς, Μέτριοι, Ανεπαρκείς, Ακατάλληλοι). Η εφαρμογή πάντως θα δείξει αν μπορούν να ξεπεραστούν τα προβλήματα προηγούμενων εκδοχών της διαδικασίας αξιολόγησης που την ακύρωναν στην πράξη.

Μπορεί πάντως ακόμη να τεθεί το ερώτημα σε τι χρειάζεται η διαβάθμιση σε τρεις κατηγορίες η βαθμολογία κάτω του 50. Τόσο χαμηλές βαθμολογίες σημαίνουν ότι δεν πληρούνται στοιχειώδεις προϋποθέσεις. Κυρίως όμως είναι προφανές ότι σπανιότατα θα υπάρχουν περιπτώσεις βαθμολόγησης σε αυτά τα επίπεδα. Όπως δείχνει η εμπειρία (ελληνική αλλά και διεθνής) σπάνια καταγράφονται τόσο επιβαρυντικά στοιχεία, με την εξαίρεση ίσως βαριών πειθαρχικών ποινών.⁵³⁷

⁵³⁴ Το πρόβλημα της πληθωριστικής βαθμολογίας επισημαίνουν οι εισηγητικές εκθέσεις όλων πρόσφατων νόμων (βλ. Ν.4250/2014, Ν.4369/2016).

⁵³⁵ Πρόκειται για ρύθμιση που προϋπήρχε, αν και υπήρχε η τάση να καταστρατηγείται ως προς την επάρκεια και εξειδίκευση της αιτιολογίας.

⁵³⁶ Σύνθεση της επιτροπής: Ο Προϊστάμενος Γενικής Διεύθυνσης του οικείου φορέα αρμόδιος για θέματα προσωπικού, ο οποίος ορίζεται Πρόεδρος 2. Ένας Προϊστάμενος Γενικής Διεύθυνσης του οικείου φορέα, ο οποίος επιλέγεται με δημόσια κλήρωση 3. Ένας Προϊστάμενος Γενικής Διεύθυνσης από άλλο Υπουργείο ή άλλο φορέα, ο οποίος επιλέγεται υποχρεωτικώς μετά από δημόσια κλήρωση μεταξύ πέντε υποψηφίων από πέντε διαφορετικούς φορείς. Δύο αιρετοί των υπαλλήλων, χωρίς δικαίωμα ψήφου και Εκπρόσωπος του Επαγγελματικού Επιμελητηρίου ή Συλλόγου ή Σωματείου, του οποίου ο αξιολογούμενος είναι μέλος, ύστερα από αίτηση του αξιολογούμενου χωρίς δικαίωμα ψήφου. Η θητεία των μελών είναι διετής.

⁵³⁷ Βλ. σχετικά Σπανού, Κ. (1992) Οργάνωση και Εξουσία, Παπαζήσης.

Στις καινοτομίες μπορούν ακόμη να περιληφθούν δύο στοιχεία: α) η εισαγωγή της αξιολόγησης προϊσταμένου από υφισταμένους και β) η δημιουργία μηχανισμού παρακολούθησης και στατιστικής Ανάλυσης των βαθμολογιών της αξιολόγησης.

Ως προς το πρώτο, προβλέπεται ότι ο προϊστάμενος εκάστου επιπέδου (Τμήμα, Διεύθυνση, Γενική Διεύθυνση) αξιολογείται από το σύνολο των άμεσα υφισταμένων του (υπάλληλοι ή προϊστάμενοι των κατώτερων επιπέδων), εφόσον αυτοί είναι τουλάχιστον τρεις (3). Η αξιολόγηση βασίζεται σε ανώνυμο ερωτηματολόγιο και περιλαμβάνει τα κριτήρια: α) ικανότητα διοίκησης και διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού, β) ικανότητα αποτελεσματικής καθοδήγησης των υφισταμένων, υπηρεσιακές σχέσεις και συμπεριφορά, γ) ικανότητα διαχείρισης κρίσεων, δ) ανάληψη ευθύνης, ε) δεκτικότητα στην εισαγωγή νέων μεθόδων και νέων τεχνολογιών. Αυτή η αξιολόγηση περιλαμβάνεται στον ατομικό φάκελο αξιολόγησης κάθε προϊσταμένου και συνεκτιμάται κατά τις αξιολογήσεις του/της.

Η εκ πρώτης όψεως ενδιαφέρουσα αυτή καινοτομία έχει πολλές πιθανότητες είτε να εξουδετερωθεί είτε να χρησιμοποιηθεί για ενδο-υπηρεσιακές συναλλαγές. Κυρίως όμως θέτει ζήτημα σε σχέση με το ρόλο του προϊσταμένου αλλά και ενδεχόμενης επιλεκτικής χρήσης της σε ενδο-υπηρεσιακές αντιπαραθέσεις. Όπως έχει επισημανθεί και αλλού, είναι γενικότερα παραγνωρισμένο ζήτημα στη δημόσια διοίκηση η αδυναμία των ενδιάμεσων προϊσταμένων (που επιτρέπει η επιστροφή στην σύντομη 3ετή θητεία) (βλ. κεφάλαιο Σταδιοδρομία).

Τέλος, καινοτομία αποτελεί η δημιουργία «Διεύθυνσης Παρακολούθησης και Στατιστικής Ανάλυσης των Βαθμολογιών Αξιολόγησης» στη Γενική Διεύθυνση Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού του ΥΠΔΑ. Στόχος είναι η αποφυγή ακραίων βαθμολογιών, οπότε με απόφαση του Κυβερνητικού Συμβουλίου μεταρρύθμισης μπορεί να προβλέπεται» «συντελεστής διόρθωσης». Επίσης εκδίδει οδηγίες για τη διαδικασία αξιολόγησης. Η καινοτομία έγκειται στο ενδιαφέρον για συνολική εικόνα των αποτελεσμάτων της αξιολόγησης, πράγμα το οποίο είχε συστηματικά αγνοηθεί μέχρι τώρα. Σ' αυτό το πλαίσιο δυνητικά θα παραχθούν στοιχεία για τη διόρθωση του συστήματος αξιολόγησης ώστε να αποτελέσει ουσιαστικό και αξιόπιστο εργαλείο διαχείρισης των ανθρωπίνων πόρων με δυνατότητα συγκρισιμότητα.

Εν κατακλείδι, οι σημαντικές πρόνοιες του συστήματος, η κατάτμηση των βαθμολογικών κατηγοριών αλλά και η σαφής ώθηση προς ανώτερες του μέσου βαθμολογίες, αποτελούν σαφή ένδειξη δισταγμού και καχυποψίας όσον αφορά την ίδια τη διαδικασία αξιολόγησης. Χαρακτηριστικές είναι οι δηλώσεις που τονίζουν τον φιλο-υπαλληλικό χαρακτήρα της σε σχέση με την προηγούμενη προσπάθεια εφαρμογής των ποσοτώσεων. Στην πράξη σε ένα διάστημα δύο ετών, το εκκρεμές κινήθηκε από το ένα άκρο στο άλλο.

5.2. Αντιδράσεις και έκβαση

Σ' αυτό το πλαίσιο μπορεί κανείς να κατανοήσει την έκπληξη και αμηχανία του υπουργείου απέναντι στις έντονες αντιδράσεις της ΑΔΕΔΥ και τις δυσκολίες που συνάντησε στην εφαρμογή του νέου συστήματος.⁵³⁸ Η αξιολόγηση ήταν προ-απαιτούμενο της τρίτης αξιολόγησης και είχε ήδη υπερβεί τις προβλεπόμενες

⁵³⁸ 3.9.2017 <http://www.iefimerida.gr/news/359847/i-gerovasili-kalei-dimosioys-ypalliloys-kai-syndikalistes-na-symmetashovn-stin>. Βλ. και Συνέντευξη με τον Γιώργο Πετρόπουλο, μέλος ΔΣ ΑΔΕΔΥ Εποχή 25. 9. 2017. <http://epohi.gr/συνέντευξη-με-τον-γιώργο-πετρόπουλο-μ/>

προθεσμίες ενώ έπρεπε να ολοκληρωθεί μέχρι 23. 10. 2017. Η καθυστέρησή της επέφερε ανάλογη καθυστέρηση στην εφαρμογή άλλων μεταρρυθμίσεων. Σειρά εγκυκλίων (3. 3. 2017 και 12. 7. 2017), επιχείρησαν να κατευνάσουν αντιδράσεις και ανησυχίες, των οποίων την προέλευση εντόπιζαν στην προηγούμενη προσπάθεια εισαγωγής του συγκριτικού συστήματος αξιολόγησης.⁵³⁹

Ένα από τα επιχειρήματα της ΑΔΕΔΥ ήταν ότι οι ίδιοι προϊστάμενοι-αξιολογητές δεν είχαν αξιολογηθεί για την τοποθέτησή τους. Αυτό ήταν αποτέλεσμα των διαρκών προσωρινών ρυθμίσεων και έλλειψης χρόνου για την ολοκλήρωση των διαδικασιών όποτε ξεκίνησαν, σε συνδυασμό με τις διαδοχικές αλλαγές του θεσμικού πλαισίου (Βλ. κεφάλαιο Σταδιοδρομία). Γι' αυτό το λόγο και αυτή η αξιολόγηση (2016) θεωρείται «πιλοτική» και δεν λαμβάνεται υπόψιν για τις κρίσεις προϊσταμένων.⁵⁴⁰

Η ΑΔΕΔΥ επανέλαβε τη δράση της προηγούμενης φοράς (Έγγραφο εξώδικη δήλωση 16. 3. 2017) και κάλεσε σε αποχή από την αξιολόγηση, διότι «έθιγε ευθέως τη μισθολογική, βαθμολογική και υπηρεσιακή εξέλιξη των υπαλλήλων με βάση τις μνημονιακές δεσμεύσεις». Προχώρησε σε *συμβολικές καταλήψεις, αποκλεισμούς κτιρίων αλλά και συγκεντρώσεις έξω από το υπουργείο*. Κάλυπτε όσους την ακολουθήσουν ως προς τη νομιμότητα της αποχής τους διότι πρόκειται για «συμμετοχή σε νομίμως κηρυχθείσα απεργία». Με δεδομένο ότι το πρώτο βήμα ήταν η συμπλήρωση του εντύπου από τους υπαλλήλους, η διαδικασία δεν μπορούσε να προχωρήσει.

Προκειμένου να λάβει αποστάσεις από την προηγούμενή κυβέρνηση και την αντίστοιχη αντιπαράθεσή της με την ΑΔΕΔΥ, η υπουργός αρνήθηκε emphaticά να προσφύγει στη δικαιοσύνη για την κήρυξη της απεργίας ως καταχρηστικής. Παράλληλα όμως έκρινε ως «μη αποδεκτό από την κοινωνία» χαρακτήρισε το αίτημα του δημοσίου τομέα να μην θέλει να αξιολογηθεί.⁵⁴¹

Η κινητοποίηση φαινόταν να αποδίδει, με σημαντικά ποσοστά αποχής από την αξιολόγηση που δημιουργούσαν καθυστερήσεις στο αρχικό χρονοδιάγραμμα. Απέναντι στην συνεχιζόμενη αποχή από την αξιολόγηση, τον Σεπτέμβριο 2017 τροπολογία προσπάθησε να παρακάμψει τα εμπόδια και να ασκήσει πίεση για

⁵³⁹ Αναφέρει χαρακτηριστικά: «...Κατανοώντας τις όποιες επιφυλάξεις έχουν ανακύψει εξαιτίας προηγούμενων συστημάτων αξιολόγησης και τη μη έγκυρη πληροφόρηση αρκετών συνδικαλιστικών φορέων για το περιεχόμενο του Ν.4369/2016 (Α' 33), παρακαλούμε τις αρμόδιες Διευθύνσεις Προσωπικού, αποδέκτες της παρούσας, να διανείμουν αμελλητί – με απόδειξη – τα έντυπα αξιολόγησης ... και να μεριμνήσουν για την άμεση ολοκλήρωση της διαδικασίας αξιολόγησης...»... «Η απαίτηση της κοινωνίας και των ίδιων των δημοσίων υπαλλήλων για μια νέα, αξιοκρατική, δημοκρατική, αποτελεσματική δημόσια διοίκηση δεν συνιστά μνημονιακή υποχρέωση αλλά συνταγματική επιταγή». Βλ. ΔΙΔΑΔ/Φ.32.14/770/οικ.23065 12/7/2017 www.minadmin.gov.gr

⁵⁴⁰ Στο Δελτίο Τύπου της 19.11.2017, η υπουργός αναφέρει σχετικά: «Το πρόβλημα το οποίο αναγνωρίσαμε ως υπουργοί και αναγνωρίστηκε και από το νομοθέτη τότε, ήταν ότι η πρώτη αξιολόγηση, του 2016, δηλαδή, είχε ένα σημαντικό πρόβλημα και σ' αυτό είχε δίκιο η ΑΔΕΔΥ. Αφορούσε το ότι δεν είχαν αξιολογηθεί, δεν είχαν γίνει κρίσεις προϊσταμένων, ούτως ώστε οι προϊστάμενοι που προήλθαν από κρίση να κάνουν την αξιολόγηση, Αυτό ήταν και το κύριο ζήτημα που προέβαλε το συνδικαλιστικό κίνημα για να μην γίνει η αξιολόγηση του 2016. Επειδή, όμως, αυτό το είχε προβλέψει κι ο νομοθέτης, είτε ότι επειδή στο ελληνικό δημόσιο έχουν να γίνουν αξιολογήσεις πάνω από 9-10 χρόνια, την πρώτη φορά δεν θα μπορούσε να είναι από κρίση. ... Έτσι, γι' αυτήν την πρώτη αξιολόγηση λέει ο νόμος ότι δεν λαμβάνεται υπόψιν στις κρίσεις που έρχονται. Θεωρείται, ας πούμε, πιλοτική η πρώτη εφαρμογή του 2016. Αυτά ήταν γνωστά στους εργαζόμενους και στην ΑΔΕΔΥ, γι' αυτό λέω ότι το παιχνίδι είχε και μικροπολιτική και άλλα, που δεν θέλω τώρα να αναφέρω και δεν υπήρχε λόγος να γίνει όλο αυτό.». <http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/DT-Minadmin-20171119-SyntentyxiGerovasil-KyritsiSiachosAsfalistikogr.pdf>

⁵⁴¹ Το Βήμα 30.1.2017 <http://www.tovima.gr/politics/article/?aid=911596>

συμμόρφωση (όπως άλλωστε είχε επιχειρηθεί και στο πρόσφατο παρελθόν-2014). Προέβλεψε ότι δεν θα μπορούσαν να συμμετάσχουν στις κρίσεις προϋσταμένων οι υπάλληλοι που δεν είχαν συμμετάσχει στην αξιολόγηση (36 παρ. 4 Ν. 4489/2017 που προσθέτει το άρθρο 24^Α στον Ν.4369/2017). Επίσης προβλέφθηκε ότι η αξιολόγηση ήταν έγκυρη ακόμη κι αν δεν είχε συμπληρώσει ο υπάλληλος το σχετικό έντυπο, εφόσον ένας τουλάχιστον αξιολογητής έχει συντάξει σχετική έκθεση. Τέθηκε μάλιστα ως τελευταία προθεσμία η 23η Οκτωβρίου 2017 για την ολοκλήρωση της αξιολόγησης σύμφωνα με εφαρμοστική εγκύκλιο που ακολούθησε.⁵⁴²

Η στάση της ΑΔΕΔΥ δεν εκάμφθη ούτε μετά την τροπολογία βάσει της οποίας η συμμετοχή στην αξιολόγηση ήταν προϋπόθεση συμμετοχής στην κρίση για θέσεις προϋσταμένων.⁵⁴³ Χρησιμοποίησε σχετικά και νομικές γνωμοδοτήσεις που υποστήριζαν την άποψη ότι τέτοια κύρωση δεν περιλαμβάνεται στις πειθαρχικές ποινές κατά τον Κώδικα των ΔΥ ενώ η σχετική διάταξη προσκρούει «στις συνταγματικές διατάξεις στις οποίες θεμελιώνονται οι αρχές του πειθαρχικού δικαίου, ουσιαστικές και δικονομικές». Ως λευκή, αφανής ή ιδιόμορφη απεργία η αποχή από την αξιολόγηση έφερε το τεκμήριο νομιμότητας ενώ οι ρυθμίσεις που εισήγαγε η τροπολογία προσέκρουαν στην απαγόρευση της ανταπεργίας.⁵⁴⁴

Η τροπολογία φάνηκε πάντως να εξισορρόπησε τις συνδικαλιστικές πιέσεις με αποτέλεσμα στην κεντρική διοίκηση τουλάχιστον να προχωρήσει η διαδικασία και από το 20% η συμμετοχή να φτάσει περί το 80%. Η ΑΔΕΔΥ θεωρούσε ότι στην πράξη η αξιολόγηση ακυρώθηκε και καλούσε τους ΔΥ που «λύγισαν υπό την απειλή» να πάρουν πίσω τα έντυπα αξιολόγησης. Η τελική εικόνα είναι πάντως ασαφής διότι κατά την ΑΔΕΔΥ τα ποσοστά αποχής φτάνουν 75% ενώ κατά το υπουργείο η συμμετοχή έφτασε στο 80% και σε ορισμένα υπουργεία από 90-100%. Στην κεντρική διοίκηση η συμμετοχή εμφανίζεται υψηλότερη από ό,τι στους ΟΤΑ και ορισμένα ΝΠΔΔ (νοσοκομεία) (όπου η αποχή εμφανίζεται κοντά στο 80%).⁵⁴⁵

Το όλο θέμα προκάλεσε και αντιπαράθεση μεταξύ κυβέρνησης και αξιωματικής αντιπολίτευσης αφού η πρώτη κατηγορούσε τη δεύτερη ότι υποκίνησε τις αντιδράσεις.⁵⁴⁶ Το βέβαιο είναι πάντως ότι βασικό θύμα της είναι η διαδικασία αξιόπιστης αξιολόγησης, η οποία από αδιάφορο και ανούσια ανήχθη σε αντικείμενο αντιπαράθεσης έστω και χωρίς αντίκρισμα. Η μόνη ρητή σύγκλιση έχει να κάνει με την

⁵⁴² Καθημερινή 20.10.2017, 3.10.2017, 6.10.2017.

⁵⁴³ Η ΑΔΕΔΥ κατήγγειλε την κυβέρνηση ότι νομοθέτησε την ανταπεργία, κάτι που δεν τόλμησε καμία μεταπολιτευτική κυβέρνηση. Επίσης σύμφωνα με δημοσίευμα προβλήθηκε το επιχείρημα ότι «Δόθηκε μάχη με τους δανειστές για να καταλήξουμε σε αυτό το σύστημα αξιολόγησης που είναι ό,τι πιο δημοκρατικό έχει ψηφιστεί για το Δημόσιο. Είπαμε στην ΑΔΕΔΥ: Θέλουμε να αξιολογηθείτε για να μη στοχοποιηθείτε. Πάμε πιλοτικά στην πρώτη εφαρμογή του συστήματος αξιολόγησης και ερχόμαστε μαζί να θεραπεύσουμε όποιες αδυναμίες, έχοντας εισαγάγει την κουλτούρα της αξιολόγησης. Και λένε “όχι”, ρίχνοντας έτσι νερό στον μύλο του Μητσοτάκη και το σύστημα που θέλει να εμφανίσει τους δημοσίους υπαλλήλους ως τεμπέληδες». *Εφημερίδα των Συντακτών* 19.9.17 <http://www.efsyn.gr/arthro/teliki-mahi-gia-tin-axiologisi-sto-dimosio>, <http://aftodioikisi.gr/ergasiaka-ypallilwn-ota/adedi-axiologisi-antapergia-tis-k-gerovasili-den-tha-perasei/>

⁵⁴⁴ <http://adedy.gr/gnwmodotisijiologisikazakou/> <http://adedy.gr/gnwmodotisijiologisilazaratow/>

⁵⁴⁵ Καθημερινή 6.10.2017 και 21.1.2018.

⁵⁴⁶ Εφημερίδα των Συντακτών 19.9.17, όπου εμφανίζεται αντιπαράθεση ανάμεσα σε συνδικαλιστές της ΔΑΚΕ στην ΑΔΕΔΥ και την ΝΔ. <http://www.efsyn.gr/arthro/i-apohi-apo-tin-axiologisi-efere-kontra-kyvernisis-nd>

ανάγκη ύπαρξης αξιολόγησης, κάτι που στη γενικότερα συγκρουσιακή ατμόσφαιρα της εποχής είχε φανεί ως υπό αμφισβήτηση.⁵⁴⁷

Η αντιπαράθεση συνεχίστηκε και στην αρχή του 2018.⁵⁴⁸ Συγκροτήθηκε μικτή Ομάδα Εργασίας με την ΑΔΕΔΥ για θέματα Δημόσιας Διοίκησης, συμπεριλαμβανομένης της αξιολόγησης.⁵⁴⁹ Εκ μέρους της ΑΔΕΔΥ πέραν των θεμάτων που αφορούν τη διαδικασία αξιολόγησης τέθηκαν δύο βασικά ζητήματα: Αφενός ότι προϋπόθεση συμμετοχής στην ομάδα εργασίας αποτελεί η αναστολή της διαδικασίας αξιολόγησης του 2018, για όσο διαρκεί ο διάλογος και αφετέρου η κατάργηση της τροπολογίας του άρθρου 36 του Ν.4489/17 (περί αποκλεισμού από τη διαδικασία επιλογής προϊσταμένων, όσων αρνούνται να συμμετάσχουν στη διαδικασία αξιολόγησης).⁵⁵⁰,
551

Ηλεκτρονική αξιολόγηση

Παράλληλα, αναβλήθηκε η έναρξη της αξιολόγησης προκειμένου να διαμορφωθούν οι τεχνικές προϋποθέσεις για αξιολόγηση του προσωπικού μέσω ειδικής ηλεκτρονικής εφαρμογής που αναπτύχθηκε στο πλαίσιο του Μητρώου Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου.⁵⁵² Οι προπαρασκευαστικές ενέργειες για την καταγραφή των απαιτούμενων στοιχείων ολοκληρώθηκαν εντός του Μαΐου 2018, προκειμένου να συσχετισθούν αξιολογητές και αξιολογούμενοι και τέθηκε σε εφαρμογή η δεύτερη φάση.⁵⁵³ Σειρά Υπουργικών αποφάσεων και εγκυκλίων⁵⁵⁴ διευκρινίζει τις διαδικασίες,

⁵⁴⁷ Όπως σημείωσε η υπουργός: «Η μεγαλύτερη ικανοποίηση είναι ότι έγινε μια πολύ μεγάλη συζήτηση στο δημόσιο χώρο για το ζήτημα της αξιολόγησης και έχει καταδειχθεί ότι η πλειοψηφία της κοινωνίας και των δημοσίων υπαλλήλων, λέει ότι ναι, η αξιολόγηση πρέπει να υπάρχει.» Δελτίο Τύπου 19.11.2017 <http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/DT-Minadmin-20171119-SynenteyxiGerovasilikiKyritsiSiAxosAsfalistikogr.pdf>

⁵⁴⁸ Η ΑΔΕΔΥ διοργάνωσε Πανελλήνια Συνδιάσκεψη για την αξιολόγηση στις αρχές Φεβρουαρίου 2018. Σχετικά με την αξιολόγηση το Γενικό Συμβούλιο της Α.Δ.Ε.Δ.Υ. στη συνεδρίασή του στις 3/2/2018 αποφάσισε τη συνέχιση της απεργίας – αποχής και διατύπωσε τη δική της αντίληψη για την αξιολόγηση. «Η Α.Δ.Ε.Δ.Υ. είναι υπέρ της αξιολόγησης – αποτίμησης του έργου των Δημοσίων Υπηρεσιών και των Δημοσίων Υπαλλήλων, η οποία δεν θα είναι τιμωρητική και δεν θα συνδέεται με τη βαθμολογική και μισθολογική του εξέλιξη. Θα λαμβάνεται υπόψη για την επιλογή στελεχών στο Δημόσιο. Η αξιολόγηση δεν θα οδηγήσει στην απόλυση του υπαλλήλου, αλλά θα οδηγεί στη βελτίωση των ικανοτήτων του, μέσω της διαδικασίας επιμόρφωσης. Στόχος της αξιολόγησης, την οποία εμείς προτείνουμε, είναι η βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τον πολίτη, μέσω της βελτίωσης των δομών, αλλά και των ίδιων των Δημοσίων Υπαλλήλων».

⁵⁴⁹ Η πρώτη συνάντηση έγινε 14. 3. 2018. Σε ανακοίνωσή της 8. 3. 2018 η ΑΔΕΔΥ αναφέρεται στη συγκρότηση από το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης μικτής επιτροπής διαλόγου για τα θέματα δημόσιας διοίκησης, μεταξύ των οποίων και η αξιολόγηση, στην οποία εκ μέρους της Α.Δ.Ε.Δ.Υ. συμμετέχει το προεδρείο. Η επιτροπή αυτή δεν έχει συνεδριάσει ακόμη, ούτε μία φορά, όχι με δική μας ευθύνη.» <http://adedy.gr/ajiologisiapergiapoxidraseis/>

⁵⁵⁰ Το ζήτημα εκκρεμεί και ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου. Καθημερινή 20.3.2018

⁵⁵¹ Το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης επισημαίνει ότι με δική του πρωτοβουλία ξεκίνησε το διάλογο και ότι έχει υιοθετήσει σειρά προτάσεων, στην κατεύθυνση της περαιτέρω θωράκισης των διαδικασιών του νέου συστήματος αξιολόγησης. Σε ό,τι αφορά το ζήτημα της επίμαχης ρύθμισης, αναφέρει ότι «Η συμμετοχή των εργαζομένων στις διαδικασίες αξιολόγησης, καθιστά άνευ αντικειμένου τις διατάξεις της συγκεκριμένης ρύθμισης.» <http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/DT-Minadmin-20180427-Anakoinosi-IlektronikiAxiologisiAdedy.pdf>

⁵⁵² Η ηλεκτρονική αξιολόγηση είχε αναγγελθεί από την υπουργό τον Νοέμβριο του 2017. Βλ. <https://www.protothema.gr/economy/article/736441/ilektroniki-axiologisi-ton-dimosion-upallilon-apo-to-2018/> 29.11.2017,

⁵⁵³ Βλ. ΔΙΔΑΔ/Φ.2. /27/οικ.10178 14 Μαρτίου 2018 και ΔΑΠΔΕΠ/Φ.2/31/οικ.14951 24 .4 2018.

⁵⁵⁴ ΥΑ ΔΑΠΔΕΠ/Φ.2/35/οικ.18485/22-5-2018 και ΥΑ ΔΑΠΔΕΠ/Φ.2/40/οικ.21465/14-6-2018

ΔΑΠΔΕΠ/Φ.2/36/οικ.18809/24-5-2018.

ΔΑΠΔΕΠ/Φ.2/39/οικ. 19933/1-6-2018.

αντιμετωπίζει τα τεχνικά εμπόδια και υπενθυμίζει υποχρεώσεις και προθεσμίες οι οποίες αναπροσαρμόζονται ανάλογα με τις ανάγκες.⁵⁵⁵

Η ηλεκτρονική αξιολόγηση επιτρέπει την παράκαμψη των εμποδίων που έθεταν οι σχετικές αντιδράσεις και η παρεμπόδιση της διανομής ή και συμπλήρωσης των σχετικών εντύπων. Έτσι το υπουργείο ανακτά την πρωτοβουλία στη διαδικασία αξιολόγησης και μπορεί να απευθυνθεί απευθείας στους υπόχρεους υπαλλήλους.⁵⁵⁶ Ωστόσο, η ΑΔΕΔΥ συνέχισε την απεργία-αποχή από τη διαδικασία επιμένοντας στην κατάργηση της επίμαχης διάταξης.⁵⁵⁷

Τελικά ολοκληρώθηκε η διαδικασία αξιολόγησης τον Ιούλιο 2018, με συμμετοχή 150000 από ένα σύνολο 230000 υπαλλήλων. Σε ορισμένες περιπτώσεις χρειάστηκε να γίνει αξιολόγηση με βάση το σχετικό έντυπο, αλλά το σύστημα συνολικά βρίσκεται σε τροχιά ολοκλήρωσης. Επί του παρόντος ελέγχεται η εγκυρότητα των εκθέσεων αξιολόγησης από τις αρμόδιες Διευθύνσεις προσωπικού προκειμένου να ανοίξει η διαδικασία των ενστάσεων κλπ. Μάλιστα προβλέπεται να αναρτηθούν το προφίλ και οι επιδόσεις των αξιολογούμενων στο Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού του Δημοσίου.⁵⁵⁸

Αξίζει τέλος να σημειωθούν οι επόμενοι μεταρρυθμιστικοί στόχοι, όπως διατυπώνονται στην Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2017-19 (σελ. 87). Περιλαμβάνουν τη λειτουργική διασύνδεση των συστημάτων στοχοθεσίας, αξιολόγησης απόδοσης και ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού στην κατεύθυνση της διαμόρφωσης ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού στηριζόμενου σε αντικειμενικά δεδομένα και τις διεθνείς και ευρωπαϊκές πρακτικές (2018-19) και την εφαρμογή του εργαλείου e-goal setting (ηλεκτρονική στοχοθεσία), το οποίο σχεδιάζεται να υλοποιήσει τις προβλέψεις του Ν.4369/2016 για την αξιολόγηση των δημόσιων υπηρεσιών από τους πολίτες.

ΔΑΠΔΕΠ/Φ.2/41/οικ.2204/19-6-2018.

Βλ. εγκύκλιο του υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης για τις φάσεις της αξιολόγησης. https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20180525_eg_axiologisi.docx

⁵⁵⁵ ΔΑΠΔΕΠ/Φ.2/ 46 /οικ. 26897/24-7-2018.

http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20180725_axiologisi.docx

⁵⁵⁶ Βλ. «Συνέχιση της απεργίας-αποχής και το 2018» Δελτίο Τύπου της ΑΔΕΔΥ 26.4.2018.

<http://adedy.gr/synexisiapergiassapoxiskaito2018/> Στην απάντηση της η υπουργός αναφέρει «...Αναφορικά με το θέμα της ηλεκτρονικής αξιολόγησης, επισημαίνεται ότι η υιοθέτηση της ηλεκτρονικής διαδικασίας δεν επφέρει καμία απολύτως αλλαγή στο σύστημα. Δεν μεταβάλλει τον χαρακτήρα του, το απλοποιεί, ενισχύει τη διαφάνειά του και εξοικονομεί πολύτιμους πόρους. Ως εκ τούτου, δεν είναι κατανοητές οι όποιες αντιδράσεις στην εφαρμογή του. Με δεδομένα: α) ότι η Α.Δ.Ε.Δ.Υ. τάσσεται υπέρ της αξιολόγησης και β) ότι το υφιστάμενο σύστημα αξιολόγησης διακρίνεται από δημοκρατικότητα, συμμετοχικότητα, διαφάνεια και αποτελεί μέρος μιας ολιστικής θεώρησης της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης είναι πάντοτε ανοιχτό στο διάλογο –αποδεδειγμένα– για όλα τα κρίσιμα θέματα που απασχολούν τη Δημόσια Διοίκηση.» 27. 4. 2018 <http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/DT-Minadmin-20180427-Anakoinosi-IlektronikiAxiologisiAdedy.pdf>

⁵⁵⁷ Φαίνεται μάλιστα ότι έχουν δημιουργηθεί και εσωτερικές αντιπαραθέσεις γύρω από τον χειρισμό του θέματος. <http://paremvaseisdimosiou.blogspot.gr/>. «Η ηλεκτρονική αξιολόγηση «επιχειρείται να εφαρμοστεί για να παρακαμφθούν οι συλλογικές αντιδράσεις των σωματείων, να εξατομικευτεί η στάση των υπαλλήλων, να προστατευθούν όσοι-όσες θέλουν να προωθήσουν το μέτρο και να αποφύγουν τον έλεγχο της διαδικασίας από τους ίδιους τους εργαζόμενους, οι οποίοι το προηγούμενο διάστημα μάζευαν τα φύλλα αξιολόγησης στο σωματείο, μπλόκαραν τα γραφεία πρωτοκόλλου και συμμετείχαν ενεργά στην απεργία...» (30.1.2018).

⁵⁵⁸ Βλ. Καθημερινή 13.9.2018.

<http://www.kathimerini.gr/984547/gallery/epikairothta/ellada/metamnhmoniako-dhmosio> και <http://www.minadmin.gov.gr/?p=32353>

6. Συμπεράσματα - ΙΙ

Δύο βασικά συμπεράσματα στο πλαίσιο μιας συνολικής αποτίμησης μπορούν να διατυπωθούν. Πρώτον, τα τελευταία 5 χρόνια καταναλώθηκε εξαιρετικά πολλή ενέργεια γύρω από το ζήτημα της αξιολόγησης. Ακόμη περισσότερο, δημιουργήθηκε μια αντιπαράθεση που το κατέστησε θεμιτό ζήτημα συνδικαλιστικής κινητοποίησης και παίρνει πλέον διαστάσεις *bras de fer* μεταξύ της εκάστοτε κυβέρνησης και των συνδικάτων των δημοσίων υπαλλήλων –ακόμη και αν είναι αμφίβολο κατά πόσον τα ακολουθεί το μεγάλο μέρος των δημοσίων υπαλλήλων.

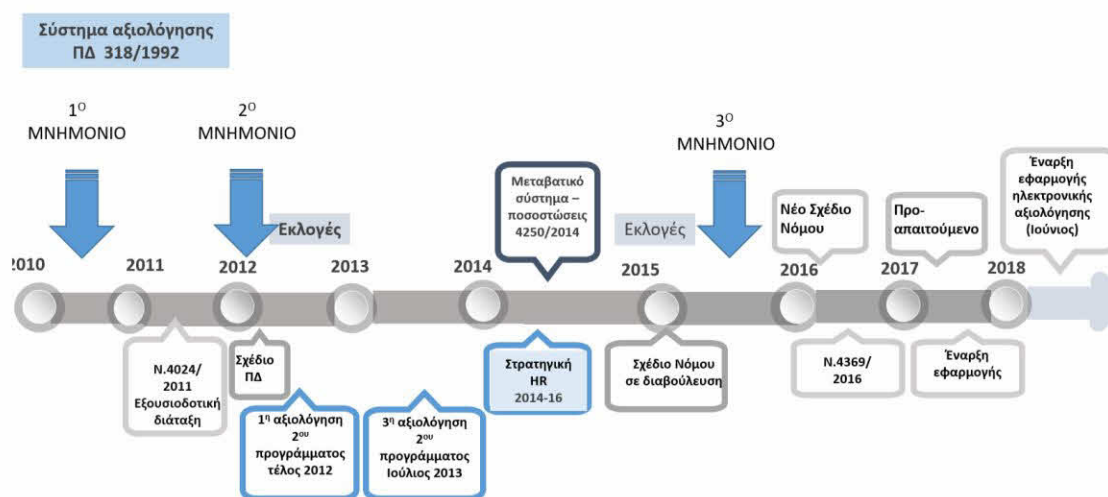
Οι πρόσφατες και τρέχουσες αντιδράσεις στο νέο σύστημα αξιολόγησης βρίσκουν τις ρίζες τους στις υπό πίεση προσπάθειες αλλαγών και αποτελούν ένδειξη του πόσο ευαίσθητες είναι οι παρεμβάσεις στα θέματα της δημοσιοϋπαλληλίας: Αφενός επηρεάζονται από τις παράλληλες πολιτικές που εκτυλίσσονται στο πεδίο της διοίκησης και τροφοδοτούν την ανασφάλεια. Αφετέρου, αν δεν έχουν εξασφαλίσει επαρκώς τις προϋποθέσεις εφαρμογής τους, μπορεί να υπονομεύσουν μακροπρόθεσμα μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις. Αντίστοιχη είναι άλλωστε και η εμπειρία στα θέματα κινητικότητας.

Η εμπειρία των πολιτικών που ασκήθηκαν υπό την πίεση του μνημονίου με απροσχεδίαστες κινήσεις και καταιγισμό αρνητικών μέτρων διέρρηξε τη συμβιωτική σχέση που είχε δημιουργηθεί μεταξύ πολιτικής και διοίκησης. Με δεδομένη την περιορισμένη θεσμική εμπιστοσύνη μεταξύ πολιτικής και δημοσιοϋπαλληλίας, κάθε αλλαγή τείνει να αντιμετωπίζεται ως εχθρική κίνηση.

Δεύτερον, παρά την ενέργεια που επανειλημμένα καταναλώθηκε, το σύστημα αξιολόγησης υπέστη μόνο οριακές τελικά σε σχέση με την εμπειρία του παρελθόντος. Επί της ουσίας επαναλαμβάνονται παραλλαγές παλαιότερων ρυθμίσεων. Χωρίς αμφιβολία η ρητορική και τα μέσα εκσυγχρονίζονται (εργαλεία αξιολόγησης ατόμων και υπηρεσιών, παρακολούθηση της στοχοθεσίας της υπηρεσίας και συνολική αξιολόγηση της επίτευξής της από τις ολομέλειες, παρακολούθηση αποτελεσμάτων αξιολόγησης, ηλεκτρονική εφαρμογή της αξιολόγησης κλπ.). Δεν δημιουργούνται όμως βάσιμες προσδοκίες μιας ουσιαστικής αξιολόγησης που θα μπορούσε να αποτελέσει εργαλείο διοίκησης ανθρωπίνων πόρων, η οποία συναρτάται με την προσπάθεια διαφοροποίησης και κινήτρων. Ο βαθμός επίτευξης των στόχων αποτελεί ένα μεταξύ πολλών άλλων κριτηρίων (όπως άλλωστε φαίνεται και στην αξιολόγηση για επιλογή προϊσταμένων), τα οποία είναι αρκετά ασαφή, όπως έχει δείξει η πρότερη εμπειρία. Ενώ εισάγεται ένα δυνητικά ισχυρότερο κίνητρο καλής επίδοσης (επιτάχυνση της υπηρεσιακής εξέλιξης), η δυνατότητα των προϊσταμένων να διακρίνουν την ποσοτική και ποιοτική επίδοση των υπαλλήλων περιορίζεται. Από αυτή την άποψη φαίνεται το σύστημα να εμπεριέχει αντιφατικά στοιχεία, που αλληλο-ακυρώνονται. Εκτιμήσεις μπορούν σε κάθε περίπτωση να γίνουν στη βάση της εμπειρίας των προηγούμενων συστημάτων, εν αναμονή στοιχείων για τα αποτελέσματα του νέου συστήματος αξιολόγησης.

Τέλος, πέρα από τις όποιες εγγενείς αδυναμίες του νέου αλλά και των παλαιότερων συστημάτων αξιολόγησης, η εμπειρία των τελευταίων ετών ανέδειξε μια άλλη σημαντική διάσταση του θέματος: πρόκειται για το συγγενές αλλά συγχρόνως και διακριτό ζήτημα του ρόλου και του κύρους των προϊσταμένων που έχουν και το ρόλο του αξιολογητή.

Διάγραμμα 12. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ 2010-18



Πηγή: Συγκέντρωση και επεξεργασία στοιχείων Κ. Σπανού

Βιβλιογραφικές αναφορές

- Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014-16, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Αθήνα. http://www.ydmed.gov.gr/wp-content/uploads/20140416_action_plan_gcr.pdf
- Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2017-19 (2017), Δημόσιο 2020, Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Αθήνα, Ιούλιος 2017. <http://www.minadmin.gov.gr/?cat=34>
- Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση, Προγραμματική Περίοδος 2007-2013 <http://www.epdm.gr/index.php?obj=95c3f1a8b262ec7a>
- European Economy (2012) 123, 1st review, Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality, December 2012.
- European Economy (2013) 159, 3rd review, July 2013
- Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση, Ιανουάριος 2012. http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2012/01/lefki_vivlos.pdf
- Μαυρομούστακου (2016) Η Αξιολόγηση δημοσίων υπαλλήλων, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2016,
- OECD (2011) Greece: Review of the Central Administration. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing 2011
- Παπαλεξανδρή Ν. και Δ. Μπουραντάς (2003), Διοίκηση ανθρωπίνων πόρων, Εκδ. Μπένου 2003.
- Σπανού, Κ. (1992) Οργάνωση και Εξουσία, Παπαζήσης 1992.
- Supplemental Memorandum of Understanding: Greece. Third Review of the ESM Programme, January 2018. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/draft_s mou_3rd_review.pdf.