

Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου
Σχολή Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών
«Διακυβέρνηση και Δημόσιες Πολιτικές»

Η πολιτική για την Αξιολόγηση του Προσωπικού
στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση: Η Περίπτωση του
Νοσοκομείου ΚΑΤ
Δέσποινα Δερμιτζάκη

University of Peloponnese
Faculty of Social and Political Sciences
Department of Political Studies and International
Relations

Master Program in
«Governance and Public Policies»

Personnel Evaluation in the Greek Public
Administration: The Case of «KAT» Hospital

Despoina Dermitzaki

Corinth, November 2020

Η πολιτική για την Αξιολόγηση του Προσωπικού στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση: Η Περίπτωση του Νοσοκομείου ΚΑΤ

Σημαντικοί Όροι: αξιολόγηση, δημόσια διοίκηση, διοικητική μεταρρύθμιση, νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου.

Περίληψη

Η σύγχρονη δημόσια διοίκηση έχει αποτελέσει αντικείμενο έντονων συζητήσεων, οι οποίες επικεντρώνονται στους τρόπους βελτίωσής της, ώστε να καταστεί πιο αποδοτική, διευκολύνοντας τους πολίτες και τη λειτουργία της οικονομίας. Η κεντρική στόχευση της παρούσας εργασίας έγκειται στην αποσαφήνιση της έννοιας της αξιολόγησης και στη διατύπωση συγκεκριμένων προτάσεων αναφορικά με την εισαγωγή της στο ελληνικό δημόσιο και συγκεκριμένα στα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ). Για να γίνει κατανοητό βέβαια το παραπάνω απαιτείται μια ανάλυση του πεδίου της δημόσιας διοίκησης, κάτι που θα επιτευχθεί μέσα από τη μελέτη εννοιών όπως η γραφειοκρατία και το νέο δημόσιο μανάτζμεντ, αλλά και της επίδρασης της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως φορέα που προωθεί τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις. Στη συνέχεια, θα μελετηθούν οι παθογένειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, η οποία, παρά τις προσπάθειες που έχουν σημειωθεί, δεν έχει ακόμα υιοθετήσει ένα συγκροτημένο σύστημα αξιολόγησης του προσωπικού των δημοσίων φορέων. Τέλος, όπως προαναφέρθηκε, θα διατυπωθούν προτάσεις γύρω από την εισαγωγή της στα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου.

Personnel Evaluation in the Greek Public Administration: The Case of «KAT» Hospital

Keywords: public administration, administrative reform, personnel evaluation, public bodies.

Abstract

Modern public administration constitutes the subject of many conversations among governments and experts on the field which in turn focus in finding ways of improving and optimizing her so as to be more effective both towards individual citizens and businesses. The main aim of the present research is to define the term of personnel evaluation in the context of public administration, focusing on providing suggestions for her implementation in public bodies. Although, before discussing that, it is important to study the field of public administration more generally, explaining terms like the Weberian bureaucracy and the new public management. At the same time, it will be examined the role of the European union as an institution that promotes public sector reforms. In addition, it will be attempted to identify the main problems of the Greek public administration. Finally, the focus will lie in the expression of specific proposals regarding the implementation of personnel evaluation in Greek public bodies.

ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

Με την παρούσα δήλωση:

1. Δηλώνω ρητά και ανεπιφύλακτα ότι η διπλωματική εργασία που σας καταθέτω αποτελεί προϊόν δικής μου πνευματικής προσπάθειας, δεν παραβιάζει τα δικαιώματα τρίτων μερών και ακολουθεί τα διεθνώς αναγνωρισμένα πρότυπα επιστημονικής συγγραφής, τηρώντας πιστά την ακαδημαϊκή δεοντολογία.
2. Οι απόψεις που εκφράζονται αποτελούν αποκλειστικά ευθύνη του/ης συγγραφέα/ως και ο/η επιβλέπων/ουσα, οι εξεταστές, το Τμήμα και το Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου δεν υιοθετούν κατ' ανάγκη τις εκφραζόμενες απόψεις ούτε φέρουν οποιαδήποτε ευθύνη για τυχόν λάθη και παραλείψεις.

Ο/Η δηλών/ούσα

.....
(Υπογραφή)

Περιεχόμενα

| | |
|--|----|
| Περίληψη | 1 |
| Abstract | 2 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Η Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση | |
| 1.1 Εισαγωγή | 7 |
| 1.2 Η Έννοια της Γραφειοκρατίας και ο Max Weber | 7 |
| 1.3 Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ | 9 |
| 1.4 Τα Εργαλεία Αξιολόγησης του Προσωπικού στη Δημοσία Διοίκηση | 12 |
| 1.5 Ανακεφαλαίωση | 15 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Ευρωπαϊκή Ένωση και Αξιολόγηση των Δημοσίων Υπαλλήλων | |
| 2.1 Εισαγωγή | 16 |
| 2.2 Ευρωπαϊκή Ένωση και Δημόσια Διοίκηση | 16 |
| 2.3 Αξιολόγηση του Προσωπικού των Δημοσίων Οργανισμών και Υπηρεσιών στο Πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης | 17 |
| 2.4 Ανακεφαλαίωση | 22 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Η Εικόνα της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης | |
| 3.1 Εισαγωγή | 24 |
| 3.2 Ο Ρόλος του Κράτους στο Δημόσιο Χώρο | 25 |
| 3.3 Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση: Επισκόπηση της Κατάστασης | 27 |
| 3.4 Ανακεφαλαίωση | 31 |

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Η Αξιολόγηση του Προσωπικού της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και των Ν.Π.Δ.Δ.

| | |
|---|----|
| 4.1 Εισαγωγή | 33 |
| 4.2 Το Ελληνικό Σύστημα Αξιολόγησης: Επισκόπηση Νομοθεσίας | 34 |
| 4.3 Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση και τα Εργαλεία Αξιολόγησης του Προσωπικού της | 38 |
| 4.4 Το Παράδειγμα του Νοσοκομείου ΚΑΤ(Ν.Π.Δ.Δ.) | 42 |
| 4.5 Σύστημα Αξιολόγησης: Προτάσεις για Εφαρμογή στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση και Ν.Π.Δ.Δ. | 45 |
| 4.6 Ανακεφαλαίωση | 47 |
| ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ | 49 |

Κατάλογος Διαγραμμάτων

4.1 Μοντέλο ΚΠΑ

40

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

Η ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

1.1 Εισαγωγή

Στο εν λόγω κεφάλαιο θα εξεταστούν οι βασικές παράμετροι που οδήγησαν στη διαμόρφωση της δημόσιας διοίκησης με τη σημερινή της μορφή. Ειδικότερα πρόκειται για τρεις θεματικές, οι οποίες εκκινούν από την ιστορικότητα της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης φτάνοντας στην ανάλυση των εργαλείων που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την αξιολόγηση του προσωπικού. Σε πρώτο στάδιο, θα εξεταστεί η θεώρηση της γραφειοκρατίας από τον Γερμανό πολιτικό φιλόσοφο και κοινωνιολόγο Max Weber, ο οποίος μέσα από τις απόψεις του αναδείχθηκε στον θεμελιωτή της σύγχρονης δυτικής γραφειοκρατικής οργάνωσης. Εν συνεχεία, η παρούσα ανάλυση θα επικεντρωθεί στην εξέταση του νέου δημόσιου μάνατζμεντ (new public management) το οποίο από την εμφάνισή του τη δεκαετία του 1970 έχει σταδιακά επικρατήσει ως ο κυρίαρχος τρόπος οργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών σε παγκόσμιο επίπεδο. Τέλος, θα μελετηθούν τα εργαλεία που έχει καθιερώσει η σύγχρονη διοικητική επιστήμη και έχουν επικρατήσει ως οι κυρίαρχοι τρόποι αξιολόγησης του προσωπικού των δημοσίων φορέων και υπηρεσιών.

1.2 Η Έννοια της Γραφειοκρατίας και ο Max Weber

Η γραφειοκρατία, όπως έγινε αντιληπτή και εξηγήθηκε από τον Weber στις αρχές του 20^{ου} αιώνα, αποτέλεσε το θεμέλιο της σύγχρονης κρατικής οργάνωσης αποσαφηνίζοντας τις αρχές και τα κριτήρια άσκησης της κρατικής εξουσίας και της εγκαθίδρυσης των δομών των δημοσίων υπηρεσιών σε συγκεκριμένο πλαίσιο. Χωρίς μάλιστα την επικράτησή της δεν θα μπορούσε σήμερα να γίνεται λόγος για συστήματα αξιολόγησης των κρατικών λειτουργών, ενώ η λειτουργία του δημοσίου γενικότερα θα χαρακτηριζόταν από ανορθολογικές μεθόδους.

Το κύριο χαρακτηριστικό της σύγχρονης γραφειοκρατίας είναι η ορθολογικότητα, η οποία αποτελεί το γενικό συστατικό που διαπερνά το σύνολο της κρατικής

οργάνωσης, που όντας συνδεδεμένη στενά με το κράτος λαμβάνει τη μορφή μιας «θεσμοθετημένης ορθολογικότητας». (Αντωνοπούλου, 2008, σελ. 400) Σε αυτό το πλαίσιο, η γραφειοκρατική οργάνωση προϋποθέτει την εξειδίκευση του προσωπικού το οποίο πρέπει να κατέχει συγκεκριμένα προσόντα, ενώ ο όγκος εργασίας πρέπει να καταμερίζεται ορθολογικά. Ο προσανατολισμός της οφείλει να είναι απρόσωπος αποσκοπώντας στη διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών με βάση το κανονιστικό πλαίσιο χωρίς να υπάρχουν διακρίσεις μεταξύ τους. Επιπλέον, οι δημόσιοι υπάλληλοι έχοντας ειδικά προσόντα αφοσιώνονται στην εργασία τους, η οποία παρέχει ευκαιρίες καθιστάμενη μια μακροχρόνια καριέρα παρέχοντας προοπτικές ανόδου και προαγωγής. Ένα ακόμα κεντρικό στοιχείο της είναι η ιεραρχική οργάνωση, με τους υφισταμένους να υποχρεούνται να υπακούν τους ανωτέρους τους σε όλο το εύρος των υπηρεσιακών θεμάτων, με την προϋπόθεση ότι η δράση των πρώτων ακολουθεί τις αρχές της νομιμότητας. Η ιεραρχική οργάνωση συνδέεται άρρηκτα με την έννοια της εξουσίας την οποία ασκούν οι ανώτεροι επί των κατωτέρων και πάλι βέβαια με βάση ορθολογικά πρότυπα. Τέλος, να σημειωθεί ότι δεν νοείται γραφειοκρατία χωρίς τον καθορισμό και την εκτέλεση των ενεργειών της δημόσιας διοίκησης με βάση συγκεκριμένους κανόνες και κανονισμούς. (Weber, 1947, σελ. 182 & 339) Τα χαρακτηριστικά της ιδεατής γραφειοκρατίας κατά τον Weber μπορούν να εντοπιστούν και στο έργο των Brian R. Fry και Jos C. N. Raadschelders, όπου συνοψίζονται με ιδιαίτερη ακρίβεια. (2014, σελ. 55-56)

Η γραφειοκρατία ουσιαστικά αποτελεί το μέσο έκφρασης της ορθολογικής εξουσίας, υπακούοντας σε διατυπωμένες με συγκεκριμένο τρόπο διατάξεις, οι οποίες με τη σειρά τους απαρτίζουν το σώμα του δικαίου του κάθε κράτους. Το προσωπικό της δημόσιας διοίκησης ασκεί μια μορφή εξουσίας, η οποία δεν βασίζεται σε κάποιο υπερφυσικό δικαίωμα, αλλά στη γνώση και την τεχνογνωσία που κατέχει, οι οποίες του επιτρέπουν να δρα αποτελεσματικά με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον. Ακόμα, κρίνεται σκόπιμο να ληφθεί υπ' όψιν το γεγονός ότι το σύνολο της κρατικής ιεραρχίας, τα πρόσωπα δηλαδή που νομίμως κατέχουν την εξουσία το καθένα σε διαφορετικό βαθμό ανάλογα με τη θέση του, ακολουθεί τις επιταγές του δικαίου· μέσω αυτής της διαπίστωσης μπορεί κανείς να οδηγηθεί στο συμπέρασμα ότι η υπακοή προς αυτούς δεν είναι προσωπικού χαρακτήρα, αλλά αντιπροσωπεύει την υπακοή στο παρόν θεσμικό πλαίσιο. (Βέμπερ, 2005, σελ. 246)

Οι απόψεις του Weber αποτέλεσαν ένα διαχρονικό κληροδότημα για την επιστήμη της δημόσιας διοίκησης, χωρίς βέβαια αυτό να σημαίνει ότι γίνονταν δεκτές χωρίς αμφισβήτηση και διάλογο. Για παράδειγμα ανάμεσα στα μέλη της επιστημονικής κοινότητας, άλλοι υποστηρίζουν ότι η βεμπεριανή γραφειοκρατία βρίσκεται σε αντίθεση με το νέο δημόσιο μάνατζμεντ, ενώ άλλοι θεωρούν ότι αυτό δεν θα μπορούσε να έχει εμφανιστεί αν δεν επικρατούσε η πρώτη. Συνήθως η γραφειοκρατία, όπως την αντιλήφθηκε ο Weber, θεωρείται το θεμέλιο που κάνει δυνατό τον εκσυγχρονισμό των δημοσίων υπηρεσιών και οργανισμών, καθώς μεταξύ άλλων εισήγαγε τον διαχωρισμό της πολιτικής από τη δημόσια διοίκηση, προωθώντας κατά αυτόν τον τρόπο την αξιοκρατία με βάση την τεχνογνωσία. (Jongsoo Park and James F. Comeaux, 2014, σελ. 66-67) Συμπερασματικά, μπορεί να ειπωθεί ότι η επικράτηση συγκεκριμένων διοικητικών αρχών στις κρατικές γραφειοκρατίες, όπως τις διατύπωσε ο Weber, λειτούργησαν προς τη θετική κατεύθυνση. Ωστόσο, τμήμα των αρχών αυτών με το πέρασμα του χρόνου έπρεπε να αναθεωρηθεί ώστε η δημόσια διοίκηση να ανταποκριθεί στις νέες προκλήσεις που είχε να αντιμετωπίσει, εξέλιξη που οδήγησε στην εμφάνιση του νέου δημόσιου μάνατζμεντ.

1.3 Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ

Η σημαντικότερη εξέλιξη μετά την επικράτηση των αρχών της βεμπεριανής γραφειοκρατίας στη δημόσια διοίκηση ανέρχεται στη δεκαετία του 1970 με την εμφάνιση του νέου δημόσιου μάνατζμεντ. Θεωρήθηκε ότι πλέον οι δημόσιες και υπηρεσίες και οργανισμοί όφειλαν να ευθυγραμμιστούν με το αξιακό και οργανωτικό πλαίσιο του ιδιωτικού τομέα, ώστε να καταστούν περισσότερο αποδοτικοί και ανταγωνιστικοί, πετυχαίνοντας συγχρόνως την εξοικονόμηση πόρων.

Το νέο δημόσιο μάνατζμεντ πρωτοεμφανίστηκε στη Βρετανία την περίοδο διακυβέρνησης της Margaret Thatcher και στις Ηνωμένες Πολιτείες, εκκινώντας από φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, τη δεκαετία του 1970 και στις αρχές της δεκαετίας του 1980, ενώ την ίδια πορεία ακολούθησε τόσο η Αυστραλία όσο και η Νέα Ζηλανδία. Γίνεται λοιπόν φανερό ότι πρόκειται για ένα ρεύμα που αναπτύχθηκε και διαχύθηκε αρχικά στο αγγλόφωνο τμήμα της υφηλίου. Ωστόσο χάρη στα θετικά αποτελέσματά του γρήγορα υιοθετήθηκε από το σύνολο σχεδόν των κρατών που

έχουν ενταχθεί στον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.), αναδεικνυόμενο στην κυρίαρχη τάση οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης στον σύγχρονο κόσμο. (Gruening, 2001, σελ. 1) Μέσα λοιπόν από την εκτεταμένη διάδοσή του παρέχει ένα συγκροτημένο πλαίσιο ανάπτυξης σε παγκόσμιο πλαίσιο, ανοίγοντας τον δρόμο για την τυποποίηση των διοικητικών δόμων και τη σύγκλισή τους. (Clarke *et al*, 2000, σελ. 7)

Το νέο δημόσιο μάνατζμεντ προέκυψε ως αποτέλεσμα μιας σειράς πολιτικών και οικονομικών εξελίξεων: συγκεκριμένα της απορρύθμισης που συντελέστηκε στο κεϋνσιανό κράτος πρόνοιας, στην επικράτηση του μονεταρισμού στην οικονομία, αλλά και του γενικού καλέσματος για εκσυγχρονισμό που συνόδευσε την εμφάνιση του Τρίτου Δρόμου τη δεκαετία του 1990 επιδιώκοντας την εγκαθίδρυση μιας «μεταγραφειοκρατικής» και «ευέλικτης» δημόσιας διοίκησης. Θεωρήθηκε ότι μόνο έτσι οι δημόσιες υπηρεσίες και οργανισμοί θα μπορούσαν να εξοικονομήσουν πόρους και να υπερβούν την προσήλωση σε άκαμπτους νομικούς και διοικητικούς κανόνες. Τα νέα θεμέλια δράσης της δημόσιας διοίκησης περιστρέφονταν πλέον γύρω από τις έννοιες της καινοτομίας, της αποτελεσματικότητας και μιας εξορθολογισμένης λειτουργίας. (Μαρκαντωνάτου, 2011, σελ. 1)

Με την απόλυτη επικράτηση του νεοφιλελευθερισμού σε οικονομικό επίπεδο, υποστηρίχθηκε ότι το νέο δημόσιο μάνατζμεντ θα αποτελούσε τη δικλείδα ασφαλείας που θα διασφάλιζε την προσαρμογή της δημόσιας διοίκησης στο κυρίαρχο και ιδιαίτερα ανταγωνιστικό οικονομικό πλαίσιο. Ουσιαστικά προωθούνταν ο περιορισμός των εσωτερικών διαδικασιών κρατικής παρέμβασης και της ενίσχυσης της ιδιωτικής πρωτοβουλίας, αλλά και η ενίσχυση και αξιολόγηση των δημοσίων οργανισμών και υπηρεσιών με κριτήρια ποιοτικών ελέγχων και προτύπων, με την εισαγωγή ευέλικτων μορφών εργασίας και την ανάδειξη της ανταγωνιστικότητας ως το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα. Πρόκειται δηλαδή για την επικράτηση στο δημόσιο τομέα του «μάνατζμεντ με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια». Λαμβάνοντας υπ' όψιν τα παραπάνω, δεν προκαλεί εντύπωση ότι ζητούμενο πλέον έγινε η συμμετοχή ιδιωτικών φορέων στο δημόσιο τομέα σε όσο το δυνατόν μεγαλύτερο βαθμό με διάφορους τρόπους και μέσα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτού αποτελούν οι συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα (Σ.Δ.Ι.Τ.), καθώς και η ιδιωτικοποίηση τμημάτων των κρατικών υπηρεσιών είτε άμεσα είτε μέσα από αναθέσεις έργων και

υπεργολαβίες προωθώντας μια «επιχειρηματική διακυβέρνηση». (Μαρκαντωνάτου, 2011, σελ. 2-3)

Το νέο δημόσιο μάνατζμεντ προωθεί την αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων στο εσωτερικό των δημόσιων υπηρεσιών και οργανισμών, προκρίνοντας την υλοποίηση των διαφόρων έργων του δημοσίου τομέα όχι με βάση συγκεκριμένες δομές και μια σταθερή οργάνωση, αλλά στηριζόμενα στην ατομική πρωτοβουλία και στις ικανότητες που έχει αναπτύξει κάθε στέλεχος της εντός των τμημάτων της, παραγκωνίζοντας έτσι την ιεραρχημένη ανάληψη αρμοδιοτήτων και θέτοντας στο επίκεντρο το μάνατζμεντ επίδοσης. Επίσης, μια ακόμα σημαντική εξέλιξη για τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης έγκειται στην αντιμετώπιση του πολίτη ως πελάτη, στοχεύοντας στην ικανοποίησή του με κριτήριο τις αρχές της αγοράς. (Μαρκαντωνάτου, 2011, σελ. 4)

Στο σημείο αυτό θα εξεταστούν ορισμένα ακόμα βασικά στοιχεία του νέου δημόσιου μάνατζμεντ, τα οποία απαρτίζουν τον κεντρικό του πυρήνα. Αρχικά, υπό την επίδραση της θεωρίας της δημόσιας επιλογής (Χατζής, 2012, σελ. 1124-1126), προωθήθηκε η περικοπή των δαπανών και ο περιορισμός του προϋπολογισμού των δημοσίων φορέων υπό το πρίσμα της εξοικονόμησης και της οικονομικής εξυγίανσης. Ενίσχυση του βαθμού στον οποίο ο δημόσιος τομέας στρέφεται σε ιδιωτικούς οργανισμούς μέσω αναθέσεων συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων με συμβάσεις έργου. Ακόμα, προώθηση της χρέωσης ανά χρήστη, τακτική που συμβαδίζει με την αντιμετώπιση του πολίτη ως πελάτη και συνδέεται με τις αρχές του ιδιωτικού μάρκετινγκ. Η θεωρία της δημόσιας επιλογής φέρνει στο προσκήνιο την έννοια της ανταγωνιστικότητας, η οποία στις δημόσιες υπηρεσίες και φορείς εκδηλώνεται τόσο ενδοϋπηρεσιακά όσο και με τη σύγκρισή τους με τον ιδιωτικό τομέα. Ως επακόλουθο αυτού προκρίνεται να δίνεται στους προϊσταμένους των διαφόρων τμημάτων των δημοσίων φορέων η δυνατότητα να δρουν αυτοτελώς επιδιώκοντας την επίτευξη των βέλτιστων αποτελεσμάτων, λειτουργώντας έτσι σε αντιστοιχία με έναν μάνατζερ του ιδιωτικού τομέα. Σημαντικό στοιχείο της εξεταζόμενης θεωρίας για τη δημόσια διοίκηση συνιστά, παράλληλα με τα παραπάνω, η έννοια της αξιολόγησης και της λογοδοσίας με την εισαγωγή συγκεκριμένων κριτηρίων αναφορικά με την απόδοση, αλλά και την οικονομική αποτελεσματικότητα των δημοσίων φορέων και του προσωπικού τους, κάτι που απαιτεί βέβαια ειδικές διαδικασίες. Κλείνοντας, μία επιπλέον παράμετρος που θέτει το νέο δημόσιο μάνατζμεντ είναι εκείνη του

στρατηγικού σχεδιασμού και η γενικότερη υιοθέτηση σύγχρονων μεθόδων λειτουργίας του δημοσίου, ανάμεσα στις οποίες ξεχωρίζει η εισαγωγή των νέων ψηφιακών τεχνολογιών και γενικότερα ο εκσυγχρονισμός μέσω της χρήσης πληροφοριακών συστημάτων. (Gruening, 2001, σελ. 16-17)

1.4 Τα Εργαλεία Αξιολόγησης του Προσωπικού στη Δημοσία

Διοίκηση

Η έννοια της αξιολόγησης συνδέεται πλέον άρρηκτα με τα συστήματα μανάτζμεντ επίδοσης (Performance Based Management Systems/ P.B.M.S.), τα οποία τις τελευταίες δεκαετίες έχουν καθιερωθεί και επικρατήσει τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα. Αντιμετωπίζονται ως εχέγγυα για τη βελτιστοποίηση της απόδοσης των οργανισμών (δημόσιων και ιδιωτικών), εμπλέκοντας τους προϊσταμένους αλλά και το σύνολο του προσωπικού σε διαδικασίες αξιολόγησης με στόχο την προώθηση της οργανωσιακής απόδοσης και την ενίσχυση των ικανοτήτων του οργανισμού και των υπαλλήλων του ως προς την επίτευξη της αποστολής και των στόχων που έχει θέσει. (Webb & Blandin, 2006, σελ. 99-100) Σε αυτό το πλαίσιο, αναγνωρίζονται ορισμένα συγκεκριμένα εργαλεία για την αξιολόγηση του προσωπικού των δημοσίων φορέων, τα οποία θα εξεταστούν αναλυτικά στη συνέχεια της παρούσας ενότητας.

Η αξιολόγηση του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης μπορεί να συντελείται είτε επίσημα είτε ανεπίσημα. Στην πρώτη περίπτωση πρόκειται για μια διαδικασία αξιολόγησης η οποία λαμβάνει χώρα τακτικά (π.χ. μια φορά τον χρόνο), ενώ πρέπει να στηρίζεται στη σύγκριση της παροντικής με την παρελθοντική απόδοση του υπαλλήλου. Ακόμα, οφείλει να υπολογίζεται με βάση συγκεκριμένα μετρήσιμα και επιτεύξιμα κριτήρια. Η ανεπίσημη αξιολόγηση, από την άλλη, δεν έχει συγκεκριμένο χαρακτήρα, αλλά βασίζεται στην επικοινωνία και αλληλεπίδραση των στελεχών με το υπόλοιπο προσωπικό πετυχαίνοντας την αναγνώριση των πεδίων όπου οι υπάλληλοι μπορούν να βελτιώσουν την επίδοσή τους, ενώ λειτουργεί προπαρασκευαστικά προς την επίσημη αξιολόγηση. (Kalantari, 2007, σελ. 320-321)

Στο σημείο αυτό η ανάλυσή μας θα επικεντρωθεί στα εργαλεία που μπορούν να χρησιμοποιηθούν στα πλαίσια της επίσημης αξιολόγησης. Ένα από τα σημαντικότερα

εξ αυτών είναι το σύστημα «BARS» (Behaviorally Anchored Ratings Scales) το οποίο βασίζεται στον καθορισμό των συμπεριφορικών στοιχείων των υπαλλήλων που απαιτούνται για την επιτυχή υλοποίηση του εκάστοτε έργου εντός της υπηρεσίας/τμήματος στο οποίο ανήκουν. Για την εφαρμογή του ωστόσο είναι απαραίτητο τόσο το προσωπικό όσο και οι ιθύνοντες εντός του κάθε δημοσίου φορέα να είναι εξοικειωμένοι με τα καθήκοντα και το έργο που εντάσσεται σε κάθε θέση εντός του. Όταν τελικά τεθεί σε λειτουργία, η συμπεριφορά και η στάση του κάθε υπαλλήλου αξιολογείται με βάση τα επιθυμητά συμπεριφορικά στοιχεία που έχουν διατυπωθεί για τη θέση που καταλαμβάνει εντός της υπηρεσίας. (Kalantari, 2007, σελ. 321-322)

Μία ακόμα μέθοδος αξιολόγησης του προσωπικού έγκειται στη λίστα ελέγχου (check-list) η οποία έχει ενιαίο χαρακτήρα και αφορά το σύνολο των υπαλλήλων μιας υπηρεσίας εισάγοντας κοινά αξιολογικά κριτήρια. Προκρίνει τη σύνθεση μιας λίστας με τα επιθυμητά χαρακτηριστικά των υπαλλήλων, τα οποία συγκρίνονται με αυτά που πραγματικά διαθέτουν. Το αποτέλεσμα της οδηγεί στην αξιολόγηση του υπαλλήλου και στην επισήμανση των στοιχείων στα οποία εξαιρεί ή δεν διαθέτει. Ακόμα, συχνά χρησιμοποιείται «η μέθοδος του κρίσιμου συμβάντος» (critical incident method). Σε αυτή την περίπτωση ο υπεύθυνος για την αξιολόγηση του προσωπικού διαθέτει ατομικά αρχεία για το κάθε μέλος του στα οποία καταγράφονται διάφορα περιστατικά στα οποία οι ενέργειες του εκάστοτε υπαλλήλου επέδρασαν θετικά ή αρνητικά για τον δημόσιο οργανισμό. Στο τέλος της προκαθορισμένης περιόδου, ο αξιολογητής ανατρέχει στα αρχεία και διατυπώνει την κρίση του για τον κάθε υπάλληλο, χωρίς βέβαια ο τελευταίος να συμμετέχει στη διαδικασία. (Kalantari, 2007, σελ. 322)

Ιδιαίτερα δημοφιλής έχει αποδειχθεί και η μέθοδος της έκθεσης. Στις περιπτώσεις που εφαρμόζεται ο αξιολογητής του κάθε δημοσίου υπαλλήλου συγγράφει μια έκθεση στην οποία αναφέρει τους τρόπους με τους οποίους η απόδοση και η αποτελεσματικότητα του αξιολογούμενου επηρέασε στην επίτευξη των στόχων που έχει θέσει ο δημόσιος οργανισμός στον οποίο υπηρετεί. Εδώ πρέπει να επισημανθεί ότι η εν λόγω διαδικασία προβλέπει τη δυνατότητα η έκθεση του αξιολογητή να εμπεριέχει και σχόλια του αξιολογούμενου. Επίσης, ενδιαφέρον παρουσιάζει «το σύστημα γραφικής αξιολόγησης» (Graphic Rating Systems) που ευθύς εξαρχής οριοθετεί τις κρίσεις του αξιολογητή για τον κάθε υπάλληλο, καθώς ο πρώτος

καλείται να αξιολογήσει την απόδοση του εργαζόμενου σε συγκεκριμένες κατηγορίες, καθεμιά από τις οποίες διαθέτει ξεχωριστή βαθμολογική κλίμακα. (Kalantari, 2007, σελ. 322)

Συμπληρώνοντας τον κατάλογο με τα κυριότερα εργαλεία αξιολόγησης για τον δημόσιο τομέα, δεν θα μπορούσε να παραλειφθεί η αναφορά «στη μέθοδο βαθμολόγησης» (ranking method), όπου ο υπεύθυνος για την αξιολόγηση καλείται να συγκρίνει την απόδοση των εργαζομένων με τον βαθμό υλοποίησης των γενικών τιθέμενων στόχων του οργανισμού, σημειώνοντας την επίδοση του καθενός, η οποία ταξινομείται εντός ενός εύρους που ξεκινάει από τη κατηγορία «καλύτερη» φτάνοντας στο χαρακτηρισμό «χειρότερη». Το τελευταίο εργαλείο αξιολόγησης που θα αναλυθεί συνίσταται στη μέθοδο των «εργασιακών προτύπων» (work standards). Η διαδικασία αυτή δεν ενδιαφέρεται να διαπιστώσει εάν η απόδοση ενός δημοσίου υπαλλήλου μπορεί να χαρακτηριστεί ως άριστη ή χειρίστη, αλλά αντίθετα επικεντρώνεται στην μέση απόδοση του κλάδου, όπως αυτή ορίζεται γενικά σε εθνικό επίπεδο, και στον βαθμό στον οποίο αυτή προσεγγίζεται από τους αξιολογούμενους. (Kalantari, 2007, σελ. 322)

Επισημαίνεται ότι ένα ακόμα εργαλείο αξιολόγησης του προσωπικού αποτελεί η ηλεκτρονική αξιολόγηση, μέσω της οποίας οι σχετικές διαδικασίες μπορούν να επιταχυνθούν, ενώ τα αποτελέσματά τους μπορούν να αναλυθούν με περισσότερη ακρίβεια. Για τον λόγο αυτό, στην Ελλάδα συμπεριλήφθηκε στον νόμο για την αξιολόγηση του 2016, (Σπανού, σελ. 65-66) ενώ συνδέεται και με τη διαδικασία αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων, όπως εξαγγέλθηκε το 2018 από το ελληνικό Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης με τη δημοσίευση εγκυκλίου που αναφέρεται στη λειτουργία ηλεκτρονικής εφαρμογής για την αξιολόγηση του προσωπικού. (ΔΑΠΔΕΠ/Φ.2/ 31 /οικ. 14951, 2018)

Η εισαγωγή του θεσμού της αξιολόγησης μέσα από τις διάφορες μορφές της στη δημόσια διοίκηση συνδέεται με την έννοια της λογοδοσίας, η οποία αποτέλεσε κεντρική σημείο των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στα πλαίσια του νέου δημόσιου μάνατζμεντ. Η λογοδοσία σε διοικητικό επίπεδο ουσιαστικά ισοδυναμεί με την αποτίμηση των πεπραγμένων ενός ατόμου που καταλαμβάνει μια συγκεκριμένη θέση. Εντός των δημοσίων φορέων λαμβάνει τις μορφές της ιεραρχικής και της επαγγελματικής λογοδοσίας (υπάρχει βέβαια και η πολιτική και η νομική λογοδοσία),

(Schwartz, 2002, σελ. 63-64) ενώ με την εφαρμογή της επιτυγχάνεται η επικράτηση των αναγκαίων συνθηκών που μπορούν να διασφαλίσουν την πραγματοποίηση μιας αποτελεσματικής αξιολόγησης, καθώς έχει ήδη δημιουργηθεί η αντίστοιχη κουλτούρα εντός του δημόσιου οργανισμού.

Κλείνοντας θα γίνει αναφορά σε ορισμένες από τις σημαντικότερες δυσκολίες που μπορούν να εμποδίσουν την εφαρμογή της αρχής της λογοδοσίας και κατά συνέπεια την εισαγωγή των εργαλείων της αξιολόγησης στον δημόσιο τομέα. Ειδικότερα πρόκειται για την έλλειψη ανταγωνισμού με την ιδιωτική αγορά, την αντίσταση απέναντι στη μέτρηση και αποτίμηση των αποτελεσμάτων και των επιλογών, την έλλειψη λογοδοσίας του ανώτερου προσωπικού προς το κατώτερο και τέλος την αδιαφορία ως προς τη συμμόρφωση με κανόνες και οδηγίες που σχετίζονται με κρίσιμες για τη λειτουργία του εκάστοτε δημοσίου φορέα διαδικασίες. (Schwartz, 2002, σελ. 66) Τα προαναφερθέντα λοιπόν εμπόδια, εάν δεν επιχειρηθεί συστηματικά να καμφθούν, θα επιδράσουν αρνητικά στην εφαρμογή ενός συστήματος αξιολόγησης, επομένως η λήψη των κατάλληλων μέτρων για την αντιμετώπισή τους κρίνεται αναγκαία.

1.5 Ανακεφαλαίωση

Στο πρώτο κεφάλαιο της παρούσας έρευνας παρουσιάστηκαν οι σημαντικότερες παράμετροι καθορισμού της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης, η αναφορά στις οποίες θεωρείται απαραίτητη ώστε να γίνει αντιληπτό το πλαίσιο μέσα στο οποίο αναπτύσσεται το ζήτημα της αξιολόγησης του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών και οργανισμών. Η θεώρηση της γραφειοκρατίας από τον Weber καθόρισε τον σχηματισμό των σύγχρονων κρατικών διοικητικών υπηρεσιών, ενώ το νέο δημόσιο μάνατζμεντ εκσυγχρόνισε το πλαίσιο λειτουργίας τους εισάγοντας έννοιες, όπως η αποδοτικότητα, ο ανταγωνισμός, αλλά και η αξιολόγηση. Τέλος, τα εργαλεία αξιολόγησης που παρατέθηκαν μέσα από την εφαρμογή τους αποτελούν το εχέγγυο για την επιτυχή ενσωμάτωση της δημόσιας διοίκησης στο νέο ανταγωνιστικό περιβάλλον, εντός του οποίου καλείται να συμβαδίσει με τις τακτικές που ακολουθεί το μάνατζμεντ στον ιδιωτικό τομέα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

2.1 Εισαγωγή

Η Ευρωπαϊκή Ένωση διαχρονικά αποτέλεσε έναν θεσμό ο οποίος ενθάρρυνε και προωθούσε τον εκσυγχρονισμό και τις μεταρρυθμίσεις τόσο σε διοικητικό όσο και σε οικονομικό επίπεδο πετυχαίνοντας με το πέρασμα του χρόνου τη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης και των πολιτικών των κρατών-μελών της. Στο παρόν κεφάλαιο θα αναπτυχθεί η επίδρασή της στη δημόσια διοίκηση μέσα από την εξέταση των στοχεύσεων και των στρατηγικών που έχει εισάγει, εμμένοντας στις πρωτοβουλίες που περιέχουν την αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων θεωρώντας την ως μια κεντρική μεταρρυθμιστική τομή, η υλοποίηση της οποίας διασφαλίζει την αποδοτικότητα του δημοσίου τομέα.

2.2 Ευρωπαϊκή Ένωση και Δημόσια Διοίκηση

Το ιδιαίτερο ενδιαφέρον της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη δημόσια διοίκηση γίνεται φανερό από το γεγονός ότι ανάμεσα στις 11 προτεραιότητες που έχει θέσει και χρηματοδοτεί μέσω του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης/Ταμείου Συνοχής είναι «η βελτίωση της αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης» θέτοντας συγκεκριμένους και μετρήσιμους στόχους. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014) Μέσω της ενσωμάτωσής της στη στρατηγική χρηματοδότησης φιλοδοξείται ότι θα «ενισχυθεί η θεσμική επάρκεια» των μεταρρυθμίσεων «στα πλαίσια της τεχνικής βοήθειας για την ενίσχυση της διοικητικής επάρκειας». Η βασική επιδίωξη που τίθεται είναι η δημιουργία διοικητικών υπηρεσιών και οργανισμών οι οποίοι μπορούν να ανταποκριθούν στις σύγχρονες προκλήσεις, χαρακτηριζόμενοι από έναν σταθερό και προβλέψιμο τρόπο λειτουργίας, όντας παράλληλα διατεθειμένοι να εμπλακούν σε διάλογο με τους πολίτες, αλλά και ικανοί να δίνουν λύσεις και να παρέχουν

προτάσεις για τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών και των ακολουθούμενων διαδικασιών. υπαλλήλους». (Επίσημος Ιστότοπος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2015)

Σημαντική πηγή για την άντληση χρηματοδότησης για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης των κρατών-μελών αποτελεί το Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Ταμείο, το οποίο ανάμεσα στα κύρια πεδία της δραστηριότητάς του τοποθετεί τη θεματική «καλύτερες δημόσιες υπηρεσίες». Ως κύριες προϋποθέσεις για να συντελεστούν επιτυχημένες μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση, οι οποίες συνιστούν συγχρόνως ζητούμενα των όποιων ειλημμένων μέτρων, τίθεται η διασφάλιση της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της λογοδοσίας. Με αυτόν τον τρόπο θεωρείται ότι θα προωθηθεί τόσο η παραγωγικότητα όσο και η ανταγωνιστικότητα, βελτιώνοντας συνολικά τη λειτουργία των δημοσίων φορέων. (Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Ταμείο, 2013)

Έχοντας πλέον σχηματίσει μια σαφή εικόνα για τις προτεραιότητες και δράσεις που έχει θέσει στο επίκεντρο η Ευρωπαϊκή Ένωση αναφορικά με τη δημόσια διοίκηση, θεωρείται σκόπιμο η παρούσα ανάλυση να συνεχιστεί με τη μελέτη της αξιολόγησης του προσωπικού των δημοσίων φορέων στα πλαίσια της Ένωσης.

2.3 Αξιολόγηση του Προσωπικού των Δημοσίων Οργανισμών και Υπηρεσιών στο Πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Οι δημόσιοι οργανισμοί αποτελούν το εχέγγυο για την επίτευξη των στόχων της Ευρωπαϊκής Ένωσης τόσο σε διοικητικό όσο και σε οικονομικό επίπεδο. Μπορεί οι ρυθμίσεις και το πλαίσιο λειτουργίας τους να διαφέρει για κάθε κράτος-μέλος, ωστόσο η γενική επικράτηση μιας χρηστής διακυβέρνησης αποτελεί ενιαία στόχευση. (Καρβούνης, 2017, σελ. 5) Ανάμεσα στα στοιχεία που εμπεριέχονται σε αυτή, κεντρική θέση κατέχει η αξιολόγηση του προσωπικού του δημοσίου τομέα, καθώς έχει ως αποτέλεσμα τη βελτιωμένη λειτουργία του. Η αξιολόγηση του προσωπικού εντάσσεται βέβαια σ' ένα ευρύτερο πεδίο, αυτό του σύγχρονου μάνατζμεντ, το οποίο επιτάσσει την εκπόνηση και την εφαρμογή συγκροτημένων στρατηγικών για τους ανθρώπινους πόρους. Ενδεικτικά μια τέτοια στρατηγική μπορεί να περιλαμβάνει τη «λειτουργική χαρτογράφηση και ανάλυση του προσωπικού, την αξιολόγηση των αναγκών κατάρτισης, την αξιολόγηση απόδοσης και μεθοδολογιών ανάπτυξης σταδιοδρομίας». (Καρβούνης, 2017, σελ. 6)

Η διαχείριση του προσωπικού των δημοσίων φορέων καθορίζει σε μεγάλο βαθμό την ποιότητα λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Έτσι, τα θεσμικά όργανα της Ένωσης αποδίδουν ιδιαίτερη σημασία στην εισαγωγή του μάνατζμεντ ανθρώπινου δυναμικού (Human Resources Management/HRM) στον δημόσιο τομέα, το οποίο βέβαια οφείλει να λάβει υπ' όψιν του και να συμπεριλάβει ως παράγοντες στον προγραμματισμό του τις ικανότητες και τα κίνητρα απόδοσης του προσωπικού, αλλά και την εργασιακή ηθική. Οι κύριες αρμοδιότητές του εντοπίζονται στην πραγματοποίηση των προσλήψεων και των προαγωγών του προσωπικού, στην αξιολόγηση της απόδοσης τους και στην παροχή των κατάλληλων κινήτρων και ανταμοιβών για να την ενισχύσουν, καθώς και στην ανάληψη δράσεων για την κατάρτιση και εκπαίδευση των υπαλλήλων, όπου αυτό απαιτείται. Ο γενικός λοιπόν στόχος του είναι να καταστήσει τη δημόσια διοίκηση αποδοτικότερη. (Thijs *et al*, 2018, σελ. 22)

Κεντρική έννοια της αξιολόγησης της απόδοσης των δημοσίων οργανισμών και του προσωπικού τους στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι το μάνατζμεντ απόδοσης των PES (public employment services) μέσω του οποίου επιχειρείται η βελτιστοποίηση του συνολικού αποτελέσματος και η πληρέστερη επίτευξη των στόχων των δημοσίων φορέων. (Bjerre and Sidelmann in collaboration with Puchwein-Roberts, 2016, σελ. 6) Συγκεκριμένα, η αξιολόγηση στο πλαίσιο μιας ευρύτερης μέτρησης της απόδοσης των δημοσίων φορέων μπορεί να υλοποιηθεί μέσα από τη λήψη συγκεκριμένων μέτρων και δράσεων που εντάσσονται σε μια ολιστική στρατηγική της μέτρησης της απόδοσης, λειτουργώντας ως συντελεστές καθορισμού της. Ανάμεσα σε αυτά βρίσκεται ο αριθμός των ωρών που απαιτούνται για τη διεκπεραίωση των ζητούμενων έργων από το προσωπικό και η υλοποίηση προγραμμάτων συμβουλευτικής για τους υπαλλήλους, ώστε να διαπιστωθούν οι ικανότητές του και να τοποθετούνται στις αντίστοιχες με αυτές θέσεις. Επιπλέον, προωθείται η μέτρηση των δεξιοτήτων του προσωπικού όσον αφορά τις διαπροσωπικές σχέσεις και τη συνεργασία, τα προσωπικά ταλέντα που διαθέτει ο καθένας, αλλά και τον βαθμό που μπορούν να εκτελέσουν τα καθήκοντά τους βασιζόμενοι σε αυτά. Τέλος, προκρίνεται η προώθηση της μέτρησης της απόδοσης σε συνάρτηση με την κατάρτιση ατομικών σχεδίων δράσης για τα μέλη του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης, τον βαθμό στον οποίο οι υπάλληλοι θεωρούνται αποτελεσματικοί και ικανοί να εξυπηρετήσουν το κοινό, όπου αυτό απαιτείται. Αξίζει να σημειωθεί ότι ευνοείται και η μέτρηση της ικανοποίησης των ίδιων των δημοσίων

υπαλλήλων από την υπηρεσία τους, αλλά και κατά πόσο το εισόδημα που κερδίζουν αρκεί να τους εξασφαλίσει μια αξιοπρεπή ζωή. (Bjerre and Sidelmann in collaboration with Puchwein-Roberts, 2016, σελ. 17)

Η αξιολόγηση της ατομικής απόδοσης συνδέεται στενά με την εμφάνιση του νέου δημόσιου μανάτζμεντ, ενώ αποτελεί αποτέλεσμα μιας σειράς εξελίξεων σε οικονομικό, κοινωνικό και δημογραφικό επίπεδο καθώς και της ανάγκης αύξησης της ανταγωνιστικότητας των δημοσίων έναντι των ιδιωτικών φορέων. Μέχρι τις τελευταίες δεκαετίες του 20^{ου} αιώνα, οι δημόσιοι υπάλληλοι πληρώνονταν και προάγονταν με βάση τα χρόνια υπηρεσίας τους, ενώ οι θέσεις τους ήταν κατοχυρωμένες, καθώς επικρατούσε ένα καθεστώς μονιμότητας. Ωστόσο αυτό σταδιακά μεταβάλλεται. Η αξιολόγηση κρίνεται πλέον ως ένα απαραίτητο μέτρο για τη βελτίωση της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Επίσης, η εισαγωγή της αξιολόγησης εδράζεται στη στροφή προς μια ατομοκεντρική προσέγγιση των δημοσίων υπηρεσιών, με τους μεμονωμένους υπαλλήλους να μετέχουν ενεργά στη στοχοθεσία και υλοποίηση των τιθέμενων στόχων αυξάνοντας την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης και διευκολύνοντας τη συγκέντρωση δεδομένων για τη λειτουργία της. Οι υποστηρικτές της θεωρούν ότι τα οφέλη από τη εφαρμογή της ξεπερνούν το κόστος που χρειάζεται για την υλοποίησή της, καθώς μέσω αυτής ο δείκτης κινητικότητας προσωπικού (turnover rate) παραμένει σταθερός, ενώ συγχρόνως εντοπίζονται με ευκολία τα άτομα που δεν αποδίδουν στην εργασία τους και εξασφαλίζεται η έγκαιρη αντιμετώπιση των προβλημάτων που προκύπτουν. Ακόμα παρατηρείται αύξηση της παραγωγικότητας και ενισχύονται τα κίνητρα προς το προσωπικό για υψηλότερη αποτελεσματικότητα, ενώ επισημαίνεται ότι εφόσον έχει εγκαθιδρυθεί ένα σύστημα αξιολόγησης το σύνολο των δημοσίων υπαλλήλων ενδιαφέρεται για την απόδοσή του, παρατηρώντας παράλληλα το επίπεδο των υπολοίπων εντός της υπηρεσίας. (Staroňová, 2017, σελ. 11)

Τα κράτη-μέλη της Ένωσης διαθέτουν διαφορετικά συστήματα δημόσιας διοίκησης, τα οποία λειτουργούν με διαφορετικούς όρους και όχι σε ένα ενιαίο πλαίσιο. Συστήματα αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων υπάρχουν σε όλα τα μέλη της με μόνη εξαίρεση την Αυστρία.¹ Ωστόσο η Ελλάδα, το Λουξεμβούργο, η Σλοβακία και

¹ Στην περίπτωση της Αυστρίας η δημόσια διοίκηση εφαρμόζει την κατευθυντήρια αρχή του αποτελέσματος (outcome orientation performance), σύμφωνα με την οποία κάθε δημόσια υπηρεσία

η Ισπανία εισήγαγαν την αξιολόγηση για το προσωπικό του δημοσίου τομέα ιδιαίτερα πρόσφατα, ενώ δεν έχει ακόμα εφαρμοστεί πλήρως. Στο σημείο αυτό θα αναφερθούν ορισμένα ενδεικτικού χαρακτήρα παραδείγματα κρατών-μελών. Στην περίπτωση της Ιταλίας, μέχρι πρόσφατα, σε αξιολόγηση υποβάλλονταν μόνο τα ανώτερα και μεσαία στελέχη των δημοσίων υπηρεσιών, αλλά πλέον εισήχθη ο θεσμός της υποχρεωτικής αξιολόγησης ισχύει για το σύνολο των δημοσίων υπαλλήλων. Στην Ιρλανδία, από την άλλη, μέχρι πρότινος υποβάλλονταν σε αξιολόγηση το προσωπικό των δημοσίων υπηρεσιών και οι ανώτεροι δημόσιοι λειτουργοί, ενώ το 2016 θεωρήθηκε σκόπιμο να συμπεριληφθούν στη διαδικασία αξιολόγησης και οι γενικοί γραμματείς, δηλαδή οι επικεφαλής υπουργείων και υπηρεσιών, κάτι που ισχύει μέχρι και σήμερα. Να σημειωθεί ότι το σύστημα αξιολόγησης της Ιρλανδίας εντάσσεται στην ίδια κατηγορία με τη Δανία, τη Φινλανδία, τη Νορβηγία και τη Σουηδία. Στις εν λόγω χώρες μεταξύ του κράτους και των συνδικαλιστικών ενώσεων των δημοσίων υπαλλήλων επικρατούν συλλογικές συμφωνίες, με βάση τις οποίες ασκείται μεταξύ άλλων και η αξιολόγηση του προσωπικού. Να σημειωθεί βέβαια ότι παρατηρούνται ιδιαίτερα υψηλά επίπεδα ευελιξίας στην εφαρμογή της από κάθε δημόσιο οργανισμό ανά κράτος, όπως για παράδειγμα η πραγματοποίηση ετήσιων συνεντεύξεων για την ανάπτυξη του προσωπικού στη Δανία. (Staroňová, 2017, σελ. 16-17)

Στην περίπτωση της Τσεχίας, η αξιολόγηση του προσωπικού του δημοσίου πραγματοποιείται κάθε 1, 2 ή 3 χρόνια, αλλά παράλληλα υπάρχει πρόβλεψη για αξιολόγηση όταν αυτό απαιτείται από τις συνθήκες ή εάν ένας υπάλληλος θεωρείται ότι δεν διεκπεραιώνει με σωστό τρόπο τα καθήκοντά του. Αυτή εκτελείται από τον αμέσως ανώτερο του εκάστοτε υπαλλήλου, ενώ στη διαδικασία εξετάζονται οι γνώσεις του, οι ικανότητές του και ο βαθμός στον οποίο μπορεί να δράσει ανεξάρτητα, έγκαιρα και ορθά. (*The Civil Service System at European Level*, 2020, σελ. 70) Η Σλοβενία, με τη σειρά της, εφαρμόζει ένα ετήσιο σύστημα αξιολόγησης, σύμφωνα με το οποίο το επίπεδο απόδοσης των δημοσίων υπαλλήλων χαρακτηρίζεται είτε άριστο είτε πολύ καλό είτε καλό είτε ικανοποιητικό είτε μη ικανοποιητικό. (*The Civil Service System at European Level*, 2020, σελ. 92-93) Η Σουηδία, στην οποία η αξιολόγηση οφείλει να συμβαδίζει με τις συλλογικές συμβάσεις εργασίας, η μέθοδος αξιολόγησης αποφασίζεται από την κάθε δημόσια

και οργανισμός κρίνεται συνολικά με βάση την απόδοσή του, χωρίς να υπάρχει μέριμνα για εξατομικευμένη αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων. (Staroňová, 2017, σελ. 16)

υπηρεσία ξεχωριστά, ενώ συνήθως κάθε μέλος του προσωπικού συμμετέχει σε μια ετήσια συνέντευξη με αντικείμενο την απόδοσή του, ενώ αξιολογείται με βάση τους στόχους που του έχουν ανατεθεί στα πλαίσια των γενικών στοχεύσεων του δημόσιου οργανισμού στον οποίο ανήκει. (*The Civil Service System at European Level*, 2020, σελ. 94) Η δημόσια διοίκηση της Ουγγαρίας δεν διαθέτει ενιαίο σύστημα αξιολόγησης του προσωπικού της, αλλά αντίθετα ο τρόπος άσκησης της εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια της εκάστοτε υπηρεσίας ή οργανισμού. Ωστόσο αυτή μπορεί να καταστεί υποχρεωτική, εφόσον ζητηθεί από τον εργαζόμενο -μία φορά τον χρόνο- ή σε περίπτωση που η υπηρεσία σκοπεύει να επαναξιολογήσει τον μισθό του υπαλλήλου. Η διαδικασία της αξιολόγησης περιλαμβάνει συνάντηση με τον αμέσως ανώτερο εντός της υπηρεσίας, ο οποίος είναι υποχρεωμένος να παρέχει γραπτή αναφορά με την πραγματοποίησή της. Ανάλογα με το αποτέλεσμα της μπορεί να οδηγήσει είτε σε αύξηση μέχρι και 20% επί του παρόντος μισθού, είτε σε μείωσή του μέχρι και 30%. Αξίζει να υπογραμμιστεί ότι σε περίπτωση κακής απόδοσης («απόδοση κάτω του μέσου όρου» ή «απαράδεκτη»), τότε η απόλυση του εν λόγω δημοσίου υπαλλήλου κρίνεται υποχρεωτική. (*The Civil Service System at European Level*, 2020, σελ. 95)

Μέσα από τα παραπάνω προκύπτει ότι η επικρατούσα τάση ανάμεσα στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης έγκειται στην καθιέρωση και στην ενίσχυση των μηχανισμών αξιολόγησης, με κεντρικό στόχο τη γενική αύξηση της ανταγωνιστικότητάς της δημόσιας διοίκησης.

Διαπιστώνεται λοιπόν ότι συντελούνται σημαντικές διαφοροποιήσεις μεταξύ των εφαρμοζόμενων συστημάτων αξιολόγησης του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης ανά κράτος, κάτι που εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τη γενική διοικητική κουλτούρα που επικρατεί σε κάθε περίπτωση. Συνήθως βέβαια η εφαρμογή της βασίζεται σε έναν κεντρικό κανονισμό που εκπορεύεται από τη νομοθεσία και συμπληρώνεται από την εκπόνηση βοηθητικών και συγκεκριμενοποιημένων νομοθετικών διατάξεων αναφορικά με το οργανωτικό επίπεδο, τις ακριβείς διαδικασίες και τα ίδια τα αξιολογικά κριτήρια. (Thijs *et al*, 2018, σελ. 26)

Στην πλειοψηφία των περιπτώσεων η αξιολόγηση του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης πραγματοποιείται σε ετήσια βάση. Εξάιρεση στον εν λόγω κανόνα αποτελεί η Γερμανία, το Λουξεμβούργο, η Πολωνία και η Πορτογαλία, όπου η

αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων γίνεται συχνότερα. Ενδιαφέρον παρουσιάζει και η περίπτωση πέντε κρατών-μελών -της Βουλγαρίας, της Ολλανδίας, της Εσθονίας, της Ρουμανίας και της Ισπανίας-, όπου παρά την ύπαρξη συστημάτων αξιολόγησης δεν έχει θεσμοθετηθεί ένα πλαίσιο απόδοσης κυρώσεων σε περίπτωση που τα αποτελέσματα της αξιολόγησης υποδεικνύουν την ανεπάρκεια του εκάστοτε δημοσίου υπαλλήλου. (Thijs *et al*, 2018, σελ. 27)

Ένα από τα κυρίαρχα συστήματα αξιολόγησης προωθεί τη συσχέτιση της απόδοσης με τον μισθό (πρόκειται για το λεγόμενο «performance related pay») αποσκοπώντας τόσο στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης όσο και στην αύξηση της ανταγωνιστικότητας των μισθών του δημοσίου σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα. Ιδιαίτερο το τελευταίο στοιχείο θεωρείται κρίσιμο, καθώς σε αρκετές χώρες παρατηρείται αναντιστοιχία μεταξύ των αποδοχών των στελεχών των δημοσίων οργανισμών και υπηρεσιών και των αντίστοιχών τους στον ιδιωτικό τομέα, πράγμα που δυσχεραίνει την προσέλκυση προσωπικού, κατάσταση που επιδεινώθηκε εξαιτίας των συνεπειών της οικονομικής κρίσης, η οποία οδήγησε σε μειώσεις μισθών και στην περιστολή των ευκαιριών για προαγωγή στο δημόσιο. Κλείνοντας, επισημαίνεται ότι η αξιολόγηση του προσωπικού των δημοσίων φορέων σε συνδυασμό με την πραγματοποίηση προσλήψεων και προαγωγών με βάση τα προσόντα των εκάστοτε υποψηφίων και όχι τις πολιτικές τους διασυνδέσεις αποτελεί θεμέλιο για τη χρηστή λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. (Thijs *et al*, 2018, σελ. 27)

2.4 Ανακεφαλαίωση

Στο παρόν κεφάλαιο επιχειρήθηκε μια συνολική αποτίμηση της αξιολόγησης εντός του πλαισίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία θέτει τις κατευθυντήριες γραμμές μεταξύ άλλων και στον τομέα της δημόσιας διοίκησης. Αυτό βέβαια δεν σημαίνει ότι τα κράτη-μέλη είναι υποχρεωμένα να ακολουθούν ένα ενιαίο σύστημα αξιολόγησης του προσωπικού των δημοσίων φορέων. Αντίθετα, παρατηρείται ένας σημαντικός βαθμός ποικιλομορφίας, με τα ακολουθούμενα συστήματα αξιολόγησης να διαφέρουν μεταξύ τους σε εθνικό επίπεδο, άλλοτε περισσότερο και άλλοτε λιγότερο. Οι ενωσιακοί θεσμοί, λαμβάνοντας υπ' όψιν και υποστηρίζοντας τις αρχές του νέου δημόσιου μάνατζμεντ προωθούν και χρηματοδοτούν τη λήψη μεταρρυθμίσεων και εκσυγχρονιστικών μέτρων, ανάμεσα στα οποία κεντρική θέση κατέχει η αξιολόγηση

του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης, θεωρούμενη ως απαραίτητο στοιχείο για τη διασφάλιση της ανταγωνιστικότητας των δημοσίων έναντι των ιδιωτικών φορέων. Έχοντας λοιπόν εξετάσει τη κατεύθυνση των πρωτοβουλιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την αξιολόγηση και ορισμένα από τα μοντέλα εφαρμογή της σε διάφορα κράτη-μέλη, η παρούσα μελέτη μπορεί πλέον να στραφεί στην ελληνική περίπτωση.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Η ΕΙΚΟΝΑ ΤΗΣ

ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

3.1 Εισαγωγή

Η ελληνική δημόσια διοίκηση όντας επιφορτισμένη με την εφαρμογή της «βούλησης του Κράτους», όπως το Σύνταγμα της Ελλάδος ορίζει στο άρθρο 103 παρ.1, οφείλει να παρακολουθεί τις εξελίξεις στο σύγχρονο κοινωνικοοικονομικό γίνεσθαι, ώστε να εισακούει αποτελεσματικά τις ανάγκες των πολιτών του, διασφαλίζοντας ταυτοχρόνως όλες τις αρχές της χρηστής διοίκησης, που στόχο έχουν την εξυπηρέτηση του «Δημοσίου Συμφέροντος».

Την εποχή της έντονης παγκοσμιοποίησης, η ροή των εξελίξεων είναι ταχύτερη των διαδικασιών και των πεπραγμένων που συντελούνται στην μέχρι πρόσφατη πορεία της κρατικής διοίκησης. Κατά αυτόν τον τρόπο, ανακύπτει το θέμα της ποιότητας και της επάρκειας στελέχωσης των δομών της, ώστε να επιτευχθεί άρτια η αποστολή της. Η δράση της δημόσιας διοίκησης οφείλει να ανταποκρίνεται σε υψηλούς όρους ποιότητας, ώστε να το κράτος να λειτουργεί εποικοδομητικά, επιτυγχάνοντας συνάμα, μέσα από κίνητρα και πολιτικές σχεδιασμένες για την κοινωνική και την οικονομική σφαίρα, ικανοποιητικό επίπεδο ευημερίας για το μεγαλύτερο δυνατό μέρος του πληθυσμού σε κατάσταση ευημερίας. (Μαυροειδής, 2011, σελ. 241-242)

Συναφώς, οι δημόσιοι υπάλληλοι ως όργανο του κράτους, οφείλουν να εκτελούν τα καθήκοντά τους κατά τρόπο αποτελεσματικό και αποδοτικό, όπως ορίζει το δίκαιο και η νομοθεσία. Δεδομένου όμως του καθεστώτος που διέπει τη δημόσια υπαλληλία, δεν είναι πάντα εφικτή η υιοθέτηση νέων μορφών εργασιακής κουλτούρας. Ακόμη, η αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης εξαρτάται και από το μέγεθος του κράτους.

Στο παρόν κεφάλαιο επιχειρείται η καταγραφή των σημαντικότερων παθογενειών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, καθώς και η πρόκριση ορισμένων εργαλείων, μεθόδων και προϋποθέσεων για την αξιολόγηση της λειτουργίας της, με ιδιαίτερη έμφαση στο ανθρώπινο δυναμικό.

3.2 Ο Ρόλος του Κράτους στο Δημόσιο Χώρο

Πριν προβούμε στην επισκόπηση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και στην εφαρμογή διαδικασιών αξιολόγησης του προσωπικού που την στελεχώνει, είναι απαραίτητο να γίνει κατανοητή η λειτουργία του κράτους στην κοινωνικο-οικονομική σφαίρα, καθώς και του τρόπου με τον οποίο το μέγεθός του επηρεάζει την αποτελεσματικότητα της εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών.

Στο σύγχρονο δημοκρατικό κράτος φιλελευθέρου τύπου, η κρατική παρέμβαση νομιμοποιείται μέσω εκλογικών διαδικασιών, κατά τις οποίες οι πολίτες εκφράζουν την επιθυμία τους, ανάλογα των διαθέσιμων επιλογών, για το μέγεθος και τον ρόλο του κράτους, όπως αποτυπώνεται στα εκλογικά προγράμματα. (Hague & Harrop, 2011, σελ. 43)

Σύμφωνα με την κεϋνσιανή θεωρία, το κράτος καλείται να διαδραματίσει συμπληρωματικό ρόλο προς την ιδιωτική επιχειρηματική δραστηριότητα, ώστε να διορθωθούν οι παθογένειες της αγοράς, οι οποίες οδηγούν τους πολίτες σε χαμηλότερο επίπεδο ευημερίας. (Abel, Bernake, & Croushore, 2010, σελ. 245) Η παρέμβαση στην λειτουργία της αγοράς πραγματοποιείται μέσα από στόχους που αφορούν τον εφοδιασμό της αγοράς με δημόσια αγαθά και υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, την εμπόδιση της δημιουργίας μονοπωλίων, την ανακατανομή των μέσων παραγωγής και τη σταθεροποίηση της οικονομίας. (Καράγιωργας, 1981, σελ. 72)

Τα εργαλεία για την επίτευξη αυτών των στόχων εκμαιεύονται από τη δημοσιονομική πολιτική, πρόκειται δηλαδή για την πραγματοποίηση δημόσιων δαπανών, την επιβολή φόρων, τον δημόσιο δανεισμό και τη ρύθμιση του δημοσίου χρέους. (Δαλαμάγκας, 2003, σ. 19) Το κατάλληλο μείγμα δημοσιονομικής πολιτικής οδηγεί στην ενίσχυση της «ενεργούς ζήτησης» και συντελεί στην παραγωγή αγαθών, στην απασχόληση των μέσων παραγωγής και τη δημιουργία εισοδημάτων. Η νομισματική πολιτική, από την οποία αντλείται η δεύτερη δέσμη εργαλείων υλοποίησης των κρατικών σκοπών, δεν εξετάζεται καθώς η Ελλάδα έχει απωλέσει αυτή την δυνατότητα, ως μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. (Nugent, 2012, σελ. 460-462)

Η κοινωνική και πολιτική σφαίρα αποτελούν επίσης κρίσιμους τομείς για την απόφαση ανάληψης δημόσιας δράσης. Οι στόχοι που θέτονται αφορούν τη

διασφάλιση και την ενδυνάμωση θεμελιωδών αρχών και αξιών όπως η ισότητα, η αλληλεγγύη και η κοινωνική και εδαφική συνοχή. Η κοινωνικο-πολιτική δράση εκφράζεται με ορισμένες συγκεκριμένες πολιτικές, κατά βάση αναδιανεμητικού χαρακτήρα. Ως τέτοιες νοούνται η αντιμετώπιση των κοινωνικών ανισοτήτων, η βελτίωση της διανομής του εισοδήματος, η ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και εν γένει η άμβλυνση των αρνητικών συνεπειών της λειτουργίας της ελεύθερης αγοράς στην κοινωνική δικαιοσύνη και το δημόσιο συμφέρον. (Hay, Lister, & Marsh, 2011, σελ. 23-24) Η προσέγγιση της ιδιότητας του πολίτη σε αυτό το πλαίσιο παρέπεμπε σε μια λογική ενσωμάτωσης, σε αντίθεση με τις επιλογές που πρεσβεύουν τα ρεύματα της ορθολογικής δράσης, τα οποία εστιάζουν στην προτεραιότητα του ατομικού στοιχείου.

Προς απάντηση του ερωτήματος αναφορικά με την αποτελεσματική έκταση της δομής του κράτους, η μελέτη της βιβλιογραφίας αναδεικνύει δύο κυρίαρχες θεωρήσεις, που έχουν ως αφετηρία ανάλυσης την αριστοτέλεια σκέψη περί «αναδιανεμητικής δικαιοσύνης» και την καντιανή ηθική. (Rawls, 2001, σελ. 34 & 41). Στην πρώτη προσέγγιση, ο κοινωνικός φιλελευθερισμός υποστηρίζει τη διευρυμένη δημόσια διοίκηση, η οποία μπορεί να εξυπηρετεί τις ευπαθείς και αποκλεισμένες ομάδες του πληθυσμού. Δέχεται όμως έντονη κριτική καθώς βλάπτει την αναπτυξιακή πορεία της κοινωνίας της εκάστοτε χώρας, καθώς υποβιβάζει την έννοια του δημόσιου συμφέροντος στο παγκόσμιο σύστημα. (Scheffler, 2014, σελ. 30-31) Αντίθετα οι επικριτές αυτής της θεωρίας, ασπαζόμενοι τις επιταγές του νεοφιλελευθερισμού ενδιαφέρονται πρωταρχικά για την «πρωτοκαθεδρία των δυνάμεων της αγοράς και των ατομικών δικαιωμάτων», τονίζοντας τη σημασία του περιορισμένου κράτους. (Μαυροειδής, 2011, σελ. 158-159)

Στις σύγχρονες συνθήκες, η πρώτη άποψη υποστηρίζει ότι μια δημόσια διοίκηση, κατάλληλα στελεχωμένη με καταρτισμένο προσωπικό, μπορεί να επέμβει δραστικά στο οικονομικό γίγνεσθαι και να διασφαλίσει την ποιότητα των συνθηκών διαβίωσης μέσω της διευθέτησης των αντικρουόμενων συμφερόντων. (Hay, Lister, & Marsh, 2011, σελ. 353-354) Από την άλλη πλευρά, ο νεοφιλελευθερισμός θεωρεί ότι η συρρίκνωση του κράτους επιδρά θετικά στον περιορισμό του κόστους με στόχο την απρόσκοπτη ανάπτυξη της επενδυτικής δραστηριότητας. Αποτελεί άλλωστε γενική διαπίστωση ότι όσο μεγαλύτερος είναι ο όγκος του κρατικού μορφώματος, τόσο

αυξάνονται τα εμπόδια και τα κωλύματα στην υλοποίηση πρωτοβουλιών του ιδιωτικού τομέα. (Abel, Bernake, & Croushore, 2010, σελ. 563)

3.3 Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση: Επισκόπηση της Κατάστασης του Προσωπικού

Στην εποχή της μετανεωτερικότητας, οι υποχρεώσεις που βαρύνουν το ελληνικό κράτος είναι ιδιαίτερα διευρυμένες και απαιτητικές, γεγονός που επιτάσσει την πολυεπίπεδη παρέμβαση του στα ετερόκλιτα πεδία που συγκροτούν τη σύγχρονη ελληνική πραγματικότητα. Στη ρυθμιστική και κανονιστική αρμοδιότητά του άλλωστε περιλαμβάνει εκτός από την πολιτική ζωή, την οικονομία, τις κοινωνικές συνθήκες και τον χώρο του πολιτισμού, λαμβάνοντας υπ' όψιν το παραπάνω, πρέπει να αναφερθεί ότι με βάση τα γεγονότα της κάθε εποχής, ο ρόλος και οι αρμοδιότητες του οφείλουν να αναπροσαρμόζονται, (Πραβίτα, 2012, σελ. 26) ώστε η δράση της δημόσιας διοίκησης να λειτουργεί εγγυητικά προς την ανθρώπινη αξία και την ανάπτυξη αυτής σε συνθήκες κοινωνικής δικαιοσύνης. (Φλογαΐτης, 1987, σελ. 23)

Το 2017 το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης προέβη σε ανάλυση SWOT, ώστε να διαπιστωθεί σε τι κατάσταση βρίσκονταν η λειτουργία του δημόσιου μηχανισμού. Η μελέτη αυτή ανέδειξε τις αδυναμίες, τα δυνατά σημεία, τις ευκαιρίες και τις απειλές που αντιμετωπίζει ο δημόσιος τομέας. Συγκεκριμένα τα στοιχεία είναι τα εξής (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017, σελ. 56):

- **Δυνατά Σημεία:** Η ισχυρή κυβερνητική βούληση για την πραγματοποίηση μεταρρυθμίσεων, η ύπαρξη ολοκληρωμένου σχεδίου για την αξιολόγηση της διοίκησης και την αντιμετώπιση των παθογενειών, η υψηλή απόδοση της πολιτικής ανοικτών δεδομένων, ο μηχανισμός επιμόρφωσης του ανθρώπινου δυναμικού του δημόσιου τομέα μέσω του Ε.Κ.Δ.Δ.Α. -Ε.Σ.Δ.Α.Α. και τέλος το δίκτυο εξυπηρέτησης πολιτών Κ.Ε.Π.
- **Αδύνατα Σημεία:** Η απουσία κουλτούρας διοικητικού συντονισμού, η μη ενσωμάτωση νέων τεχνολογιών στις λειτουργικές διαδικασίες, η μη αποτελεσματική αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού και χρονοβόρες γραφειοκρατικές διαδικασίες. Ακόμη το σύστημα πολυνομίας και κακονομίας αποτελεί παράγοντα που γεννά επιπλέον παθογένειες.
- **Ευκαιρίες:** Η υιοθέτηση καλών πρακτικών από οργανισμούς του εξωτερικού, και οι μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις με σκοπό την επίτευξη αξιοκρατίας,

διαφάνειας και αμεροληψίας. Δημιουργία πλαισίου που να επιτρέπει την βελτίωση των παθογενειών και την αντιμετώπιση των στρεβλώσεων.

- **Απειλές:** Η γήρανση του ανθρώπινου δυναμικού, η αδυναμία πραγματοποίησης προσλήψεων, ώστε να αντληθεί καινούργιο προσωπικό νεότερης ηλικίας, η έλλειψη πόρων για την πραγματοποίηση μεταρρυθμίσεων και τα ασφυκτικά χρονοδιαγράμματα.

Στην Ελλάδα, η κρίση του διοικητικού μηχανισμού επιδεινώθηκε από τις επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης, την οποία αντιμετώπισε η χώρα την περίοδο 2009-2018. Κατά γενική ομολογία, ο συνδυασμός της κρίσης με το ισχύον πελατειακό σύστημα, ως αποτέλεσμα της ισχυρής κομματοκρατίας (Οικονομίδης, 2016), είχε ως αποτέλεσμα «τη δημιουργία ενός πολύπλοκου αναποτελεσματικού και αντιοικονομικού δημόσιου τομέα», ο οποίος δεν μπορούσε να ανταποκριθεί στις σύγχρονες απαιτήσεις. (Καρκατσούλης, 2017, σελ. 176) Συμπερασματικά, φαίνεται ότι το υψηλό κόστος και η αναποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης της Ελλάδας είναι απόρροια μιας σειράς παθογενειών.

Αναλυτικά, ένας ζημιογόνος συνδυασμός παραγόντων, ο οποίος θεωρείται η γενεσιουργός αιτία των παθογενειών του δημοσίου τομέα, είναι ο τεράστιος όγκος του και η άνιση κατανομή του εργατικού δυναμικού. Έτσι, παρατηρείται η υπεραπασχόληση ορισμένων τομέων των δημοσίων υπηρεσιών, ενώ σε άλλες το εργατικό δυναμικό δεν επαρκεί, με αποτέλεσμα να βρίσκονται υποστελεχωμένες και να αδυνατούν να ανταπεξέλθουν στα καθήκοντα για την εκτέλεση των οποίων έχουν δημιουργηθεί. (Καρακιουλάφη, Σπυριδάκης, Γιαννακοπούλου, Καραλής, & Σώρος, 2015, σελ. 4) Ακόμη, σημαντική παθογένεια αποτελεί η πολυνομία, που με τη σειρά της προκαλεί την αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων εντός των δομών του δημοσίου. Ο συνεχώς αυξανόμενος όγκος της παραγωγής νομοθετημάτων προκαλεί σύγχυση στους δημόσιους λειτουργούς, οι οποίοι στις πλείστες των περιπτώσεων βρίσκονται απέναντι σε ανακριβείς διαδικασίες. Κατά αυτόν τον τρόπο, περιορίζεται ο βαθμός γρήγορης και αποτελεσματικής εξυπηρέτησης των πολιτών, πράγμα που λειτουργεί ανασταλτικά στην ανάπτυξη και στην προώθηση των ιδιωτικών οικονομικών πρωτοβουλιών. (Κτιστάκη, 2015, σελ. 82) Σημειώνεται λοιπόν ότι πρωτοβουλίες που προέρχονται από τον ιδιωτικό τομέα και στοχεύουν στην επίλυση εκκρεμών ζητημάτων, έρχονται αντιμέτωπες με το «τέρας» της γραφειοκρατίας. Έτσι, το πλαίσιο λειτουργίας του δημοσίου φαίνεται να είναι αποσυνδεδεμένο από την αγορά

και τους πολίτες. (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 2014, σελ. 5)

Μελετώντας τη σχετική βιβλιογραφία μπορεί κάποιος να αριθμήσει σωρεία παθογενειών και προβληματικών διαδικασιών στον ελληνικό δημόσιο τομέα. Πολλές από αυτές οφείλονται μεταξύ άλλων και στο πρότυπο λειτουργίας του. Η ελληνική δημόσια διοίκηση βασίστηκε στην άκριτη υιοθέτηση του γραφειοκρατικού μοντέλου του Weber -που αναφέρθηκε σε προηγούμενη ενότητα-, το οποίο στην σύγχρονη εποχή θεωρείται παρωχημένο ξεπερασμένο. (Κτιστάκη, 2015, σελ. 58-71) Για τον λόγο αυτό η θεωρία της επιστήμης του σύγχρονου μάνατζμεντ καθώς και του νέου δημόσιου μάνατζμεντ προκρίνουν νέες αντιλήψεις για την αποτελεσματική λειτουργία οποιουδήποτε οργανισμού είτε ιδιωτικού είτε δημόσιου, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στη συνεισφορά του ανθρώπινου παράγοντα στην παραγωγή των επιθυμητών αποτελεσμάτων.

Ο τρόπος διαχείρισης και αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού και των ιδιαίτερων πολύμορφων ιδιοτήτων αυτού πρέπει να ακολουθεί αρχές σύμφωνα με τις οποίες εξασφαλίζεται η αξιοποίηση της πολυεπίπεδης πληροφόρησης, ώστε να επιτυγχάνεται η εύρυθμη και βιώσιμη λειτουργία της δημόσιας οργάνωσης. (Goleman, 2011, σελ. 420) Συναφώς, γίνεται αντιληπτό πως η επιστήμη της διοίκησης ανθρώπινων πόρων και οι αρχές που εμπεριέχει μπορούν να εφαρμοστούν και στη δημόσια διοίκηση με στόχο την επίτευξη υψηλότερων αποδόσεων των εργαζομένων. Σύγχρονες μελέτες έχουν αποδείξει την άποψη ότι η επιτυχής εκπλήρωση της αποστολής ενός φορέα βασίζεται πρωτίστως στην ποιότητα και τις δεξιότητες του ανθρώπινου δυναμικού που απασχολεί. (Dessler, 2012, σελ. 25)

Κατά τον Porter, σημαντικό στοιχείο της διαχείρισης των ανθρώπινων πόρων αποτελεί η ενίσχυση της αφοσίωσής τους στο όραμα του οργανισμού. Εν προκειμένω, στον σκοπό της κρατικής υπηρεσίας. Για να είναι εφικτή η δημιουργία μιας τέτοιας φιλοσοφίας, κρίνεται απαραίτητο η διαδικασία της στελέχωσης να καταφέρνει τη μέγιστη δυνατή σύνδεση των δεξιοτήτων των υπαλλήλων με τα απαιτούμενα προσόντα των αντίστοιχων θέσεων. Σε δεύτερο χρόνο, επιβάλλεται να προσφέρονται ευκαιρίες συνεχούς εκπαίδευσης και κατάρτισης του προσωπικού, ώστε να αναπτύσσουν όλο και πιο πολύπλοκα ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα. Ακόμα, σημαντικό παράγοντα αύξησης της αφοσίωσης συνιστά η πρόβλεψη και

ανάλογη των επιτευγμάτων ανταμοιβή. (Daly & Walsh, 2010, σελ. 500) Τέλος, η υιοθέτηση της νοοτροπίας σύμφωνα με την οποία η διενέργεια οργανωσιακών αλλαγών συνιστά αναμενόμενη και απαραίτητη διαδικασία για την εξέλιξη και την πρόοδο του οργανισμού αποτελεί κεντρική παράμετρο για την προώθηση των απαιτούμενων αλλαγών. (Κεφαλίδου, 2010, σελ. 6)

Κάθε μείγμα διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού επιφέρει και τα αντίστοιχα επίπεδα απόδοσής του. Με τον όρο «απόδοση» εννοείται η «σωστή εκτέλεση του έργου» και η διασφάλιση της μέγιστης δυνατής ποιότητας με την «ελάχιστη εισροή στοιχείων», σε αυτή την περίπτωση, τους ανθρώπινους πόρους. (Robbins, Decenzo, & Coulter, 2012, σελ. 43) Η διαδικασία αξιολόγησης της απόδοσης μπορεί να μετρήσει τον βαθμό υλοποίησης του έργου του εκάστοτε εργαζομένου, με την προϋπόθεση της εκ των προτέρων θέσπισης κριτηρίων και στόχων, οι οποίοι είναι συγκεκριμένοι, μετρήσιμοι, επιτεύξιμοι, συναφείς και έγκαιροι. (Dessler, 2012, σελ. 278)

Η απόδοση του ανθρώπινου δυναμικού της ελληνικής δημόσιας διοίκησης επηρεάζεται από τη «συναλληλία» των ιδιοτήτων των ρόλων που καλείται να εκπληρώσει. Συγκεκριμένα, όπως αναφέρει ο Weber, ο εκάστοτε δημόσιος υπάλληλος συνθέτει τη συμπεριφορά του αντλώντας στοιχεία από τον τυπικό και τον πολιτικό του ρόλο, (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012, σελ. 526) ακολουθεί δηλαδή μια παγιωμένη και συγκεκριμένη διοικητική κουλτούρα, δρώντας με μια συγκεκριμένη εργασιακή νοοτροπία, η οποία ταυτοχρόνως προσδιορίζεται από πολιτικά κριτήρια και κομματικές σκοπιμότητες. Δεν πρέπει να παραβλέπεται το ζήτημα της κουλτούρας, καθώς σύμφωνα με τον Schein, αποτελεί τη «συσσωρευμένη κοινή μάθηση μιας ομάδας ανθρώπων, η οποία προϋποθέτει μια σειρά κοινών εμπειριών». (Ιορδάνογλου, 2008, σελ. 239) Συνεπώς, μέσω της δια βίου μάθησης, όπως υποστηρίζουν οι συμπεριφορικές προσεγγίσεις, πιθανώς να είναι εφικτή η αύξηση της παραγωγικότητας των δημοσίων υπαλλήλων, εφόσον βέβαια προωθείται η διάχυση των μαθησιακών αποτελεσμάτων μεταξύ των υπαλλήλων και των στελεχών. (Islam, Ahmed, Hasan, & Ahmed, 2011, σελ. 5901).

Κατά τη διάρκεια της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων που προέβλεπαν τα Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής ιδιαίτερη αναφορά έγινε στο πεδίο των ανθρωπίνων πόρων της δημόσιας διοίκησης. Επρόκειτο για μεταρρυθμιστικές

απαιτήσεις που αντλούνταν από την Έκθεση του Ο.Ο.Σ.Α. του 2011. Συγκεκριμένα τα προβλήματα που καταγράφηκαν και έρχονταν σημαντικών μεταρρυθμίσεων, πέρα από όσα ήδη αναφέραμε ήταν τα ακόλουθα (Σπανού, 2018, σελ. 163-164) :

- Η έλλειψη σχεδιασμού της στελέχωσης, καθώς και η επιλογή ακατάρτιστου στις νέες τεχνολογίες προσωπικού.
- Οι ad hoc μεμονωμένες μεταρρυθμίσεις με την απουσία μακροπρόθεσμης στοχοθεσίας.
- Η έλλειψη συστήματος επιβράβευσης των στελεχών και των υπαλλήλων συνδεδεμένου με την επίτευξη ανάλογης απόδοσης, καθώς και η απουσία συστήματος αξιολόγησης και παροχής κινήτρων.
- Περιορισμένη κινητικότητα του προσωπικού.

Γίνεται λοιπόν φανερό η ανάγκη για τη λήψη συγκεκριμένων μεταρρυθμίσεων εκτεταμένου χαρακτήρα, που θα βελτιώσουν συνολικά τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.

3.4 Ανακεφαλαίωση

Οι παθογένειες στον ελληνικό δημόσιο τομέα είναι αρκετές και διακρίνονται, καθώς ευνοούνται από τον θεσμό της μονιμότητας όπως περιγράφεται από το ισχύον συνταγματικό πλαίσιο και τους αντίστοιχους κανονιστικούς κώδικες. Στον καθορισμό του τρόπου λειτουργίας ενός δημόσιου οργανισμού, κίριο ρόλο διαδραματίζει η οργανωσιακή του κουλτούρα, σύμφωνα με την οποία το εργατικό δυναμικό επιτελεί την αποστολή του.

Βέβαια αυτή δεν γίνεται αντιληπτή, αν δεν ενταχθεί στο πλαίσιο που καθορίζει τις σχέσεις του κράτους-εργοδότη και των ψηφοφόρων-υπαλλήλων, καθώς αναπτύσσονται εξαρτήσεις πελατειακής φύσης. Επιπλέον, παρατηρείται μια σχέση ανισορροπίας μεταξύ της διοίκησης και της πολιτικής. Συνεπώς το όραμα μιας ανεξάρτητης και επαγγελματικής δημοσιοϋπαλληλίας απέχει κατά πολύ από την πραγματικότητα. Έτσι λοιπόν, είναι απαραίτητο η ελληνική δημόσια διοίκηση να κατανοήσει ότι το ανθρώπινο δυναμικό αποτελεί δυνητικά το συγκριτικό πλεονέκτημα της και ένα από τους σημαντικότερους πόρους της δημόσιας διοίκησης

που μπορεί να χρησιμοποιηθεί, ώστε να της επιτρέψει να ξεφύγει από τα ελάχιστα επίπεδα λειτουργίας και απόδοσης που έχει καθηλωθεί.

Για τον λόγο αυτό, απαιτείται η εφαρμογή ενός αξιόπιστου και επαρκούς συστήματος αξιολόγησης του προσωπικού, που στοχεύει κυρίως στον ψυχολογικό παράγοντα παρά στα οικονομικά κίνητρα λόγω των δημοσιονομικών περιορισμών που έχουν επιβληθεί στη χώρα, καθώς μόνο έτσι θα επιτευχθούν υψηλότερα επίπεδα αποδόσεων του εργατικού δυναμικού του δημόσιου τομέα.

Το σύστημα αξιολόγησης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης θα περιγραφεί στο επόμενο κεφάλαιο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

Η ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΩΝ Ν.Π.Δ.Δ.

4.1 Εισαγωγή

Η έννοια της αξιολόγησης έχει απασχολήσει σε μεγάλο βαθμό την επιστήμη του μάνατζμεντ και συγκεκριμένα τη διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού, γεγονός που αποδεικνύεται από την πληθώρα των ορισμών που ανέδειξε η βιβλιογραφική έρευνα. Μια πρώτη άποψη θεωρεί την αξιολόγηση ως τη «διαδικασία διαπίστωσης και καταγραφής της απόδοσης ή επίδοσης κάθε εργαζομένου σε σχέση με τις απαιτήσεις της θέσης εργασίας για την οποία προορίζεται ή στην οποία απασχολείται». (Δήμου, 2003, σελ. 142) Ένας παρεμφερής ορισμός υποστηρίζει ότι «η αξιολόγηση της απόδοσης είναι η εκτίμηση της τρέχουσας ή παρελθούσας απόδοσης ενός εργαζομένου σε σχέση με τα πρότυπα απόδοσης που αφορούν τη θέση του». (Dessler, 2012, σ. 276)

Παρατηρείται λοιπόν πως η διαδικασία της αξιολόγησης δεν στοχεύει στο να κρίνει την προσωπικότητα και την αξία του ατόμου ως ύπαρξης, αλλά τα αποτελέσματα της απόδοσής του, θέτοντας ως κριτήρια τα προκαθορισμένα καθήκοντα της εκάστοτε θέσης του. (Σεϊτανίδης, 1987, σελ. 47-48) Βέβαια, η συμπεριφορά του εργαζομένου δεν αποτελεί αδιάφορη συνιστώσα για τη διαδικασία της αξιολόγησης, καθώς επηρεάζει το συνολικό κλίμα και τους στόχους του οργανισμού. (Σουμπενιώτης, 1998, σελ. 48) Ένα ακόμη στοιχείο που γίνεται αντιληπτό, κυρίως από τον ορισμό του Dessler, είναι η διαχρονικότητα ή και η αναδρομικότητα της διαδικασίας αξιολόγησης, εφόσον αναφέρεται σε παρελθούσα απόδοση.

Στην ελληνική περίπτωση, η πρώτη ουσιαστική αναφορά στην έννοια της αξιολόγησης του προσωπικού του δημόσιου τομέα, λαμβάνει χώρα με το Π.Δ. 581/1984 «Αξιολόγηση ουσιαστικών προσόντων του προσωπικού των δημόσιων υπηρεσιών και Ν.Π.Δ.Δ, πλην των εκπαιδευτικών» (ΦΕΚ Α 207/20-12-84). Στη συνέχεια θα καταγραφεί η πορεία του ελληνικού συστήματος αξιολόγησης του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.), μέσα από τη μελέτη και ανάλυση της κυριότερης σχετικής νομοθεσίας. Τέλος, παρουσιάζονται προτάσεις-μέτρα αξιολόγησης τα οποία μπορούν να εφαρμοστούν.

4.2 Το Ελληνικό Σύστημα Αξιολόγησης: Επισκόπηση Νομοθεσίας

Με τον Νόμο 1400/83 προβλέφθηκε το νέο σύστημα αξιολόγησης των προσόντων του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης και του προσωπικού των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.), εξαιρουμένων των εκπαιδευτικών. Ο νόμος αυτός προέβλεπε την έκδοση προεδρικού διατάγματος, βάσει του οποίου θα θεσπίζονταν τα κριτήρια, ο τύπος, η διαδικασία και το περιεχόμενο της αξιολόγησης. Το προεδρικό διάταγμα που διευκρίνισε το πλαίσιο του νόμου, ήταν όπως αναφέραμε, το Π.Δ. 581/1984 «Αξιολόγηση ουσιαστικών προσόντων του προσωπικού των δημόσιων υπηρεσιών και Ν.Π.Δ.Δ, πλην των εκπαιδευτικών», το οποίο αποτέλεσε ρηξικέλευθη τομή. Συγκεκριμένα για την αξιολόγηση προέβλεπε (ΦΕΚ Α 207/20-12-84):

- Στα άρθρα 7, 13 και 14 πραγματοποιείται ο καθορισμός των τυπικών και άτυπων προσόντων των υπαλλήλων, όπως η συμπεριφορά προς τους πολίτες και τους συναδέλφους, η ανάληψη πρωτοβουλιών, συνεργασία κλπ.
- Ένα σύστημα αξιολόγησης βασισμένο στις αρχές της αμεροληψίας, της ουδετερότητας και της νομιμότητας στο άρθρο 20. Για τον λόγο αυτό στο άρθρο 8, καθιερώθηκε η διαβάθμιση αξιολόγησης των προσόντων σε πέντε αξιολογικές κλίμακες, οι οποίες συνοδεύονταν από αναλυτική κανονιστική περιγραφή των προσόντων.
- Το άρθρο 9 εισάγει την πρακτική των προκαταρκτικών συνεντεύξεων, 2 φορές τον χρόνο, του υπαλλήλου με τον προϊστάμενο του τμήματος, ώστε να αναλυθεί η ατομική απόδοση του υπαλλήλου, αλλά και του τμήματος των

υπηρεσιών ή του Ν.Π.Δ.Δ. συνολικά. Ακόμη, προβλεπόταν η χρήση ειδικού ερωτηματολογίου, το οποίο ο υπάλληλος έπρεπε να συμπληρώσει με στόχο να συνδράμει στη διαδικασία αξιολόγησης και να γνωστοποιήσει πιθανά προβλήματα τα οποία εντόπισε στη διαδικασία.

- Αν και με απλοϊκό αποτύπωση, το σύστημα προωθούσε την αξιολόγηση της απόδοσης των προϊσταμένων των υπηρεσιών και των Ν.Π.Δ.Δ.

Επόμενη ουσιαστική νομοθετική μεταρρύθμιση για το σύστημα αξιολόγησης ήταν η εκπόνηση του νόμου Ν.1943/1991 «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις», ο οποίος αποτέλεσε τον «οδικό χάρτη» της εξελικτικής πορείας της αξιολόγησης στη Δημόσια Διοίκηση και τα Ν.Π.Δ.Δ., καθότι στόχευε στην ευρύτερη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού. Κύρια κατεύθυνση υπήρξε η αντικειμενική στάθμιση των προσόντων των εργαζομένων σε σχέση με τα καθήκοντα της θέσης εργασίας που καταλαμβάνουν (άρθρο 54). Ευνόητη είναι η θέσπιση κριτηρίων, τα οποία ήταν συνδεδεμένα με συγκεκριμένους χρονικά οριοθετημένους στόχους (*ΦΕΚ Α 50/11-04-1991*).

Τα κριτήρια συγκεκριμενοποιήθηκαν, όπως και άλλες παράμετροι της διαδικασίας αξιολόγησης, από το Π.Δ 318/1992 «Αξιολόγηση των ουσιαστικών προσόντων του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών - πλην των εκπαιδευτικών λειτουργών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης - και των Ν.Π.Δ.Δ.». Δεκαέξι κριτήρια στο έντυπο αξιολόγησης υπαλλήλου, κατηγοριοποιήθηκαν σε πέντε ομάδες: Γνώση του αντικείμενου, διοικητικές ικανότητες (προϊστάμενοι), ενδιαφέρον και δημιουργικότητα, υπηρεσιακές σχέσεις και συμπεριφορά καθώς και αποτελεσματικότητα. (Σπανού, 2018, σελ. 215) Η διαδικασία αξιολόγησης διεξάγονταν σύμφωνα με τα άρθρα 4 και 12 από δυο αξιολογητές ο ένας εκ των οποίων ήταν ο προϊστάμενος του αξιολογούμενου, ακολουθώντας το αίσθημα δικαίου, τους κανόνες και την αρχή της αντικειμενικότητας. Οι εκθέσεις αξιολόγησης συντάσσονταν ετησίως για το σύνολο των υπαλλήλων της δημόσιας διοίκησης και των Ν.Π.Δ.Δ., εκτός των υπαλλήλων υποχρεωτικής εκπαίδευσης που αξιολογούνταν κάθε δυο χρόνια. Μπορεί κανείς να παρατηρήσει ότι το άρθρο 12, παρουσιάζει μια ιδιαίτερη καινοτομία, η οποία αποτελεί πρώιμη μορφή της αξιολόγησης μέσω της θέσπισης στόχων.

Το 2004 με τον νόμο 3230/2004 «Καθιέρωση συστήματος με στόχους μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις», εγκαθιδρύεται σε πιο ώριμη μορφή το σύστημα αξιολόγησης μέσω της επίτευξης μετρήσιμων στόχων. Αυτό προέβλεπε τον σαφή και ακριβή καθορισμό των επιδιώξεων σε όλα τα ιεραρχικά επίπεδα, στα οποία προϊστάμενοι και υφιστάμενοι δεσμεύονταν να επιτύχουν τους καταγεγραμμένους και συμφωνημένους στόχους (ΦΕΚ Α 44/11-2-2004). Ο νόμος, όμως, δεν εφαρμόστηκε ποτέ. Την ίδια τύχη είχε και ο νόμος 3528/2007 που προέβλεπε το νέο υπαλληλικό κώδικα και το σύστημα αξιολόγησης, καθώς ουδέποτε εκδόθηκε το ρυθμιστικό προεδρικό διάταγμα.

Την εποχή εφαρμογής των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής, ο Ο.Ο.Σ.Α. προέβη στην εκπόνηση έκθεσης αξιολόγησης για τον ελληνικό δημόσιο τομέα. Τα ενδιάμεσα αποτελέσματα της εισήχθησαν μάλιστα ως νομοθετικά αποσπάσματα από τα αρμόδια τμήματα της ελληνικής κυβέρνησης, με αποτέλεσμα την ψήφιση του νόμου 4024/2011 «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο - βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015». (Σπανού, 2018, σελ. 217)

Η φιλοσοφία του συστήματος αξιολόγησης ακολουθούσε τη νομοθετική σκέψη του μη εφαρμοσθέντος νόμου 3230/2004. Συγκεκριμένα, στο άρθρο 6 παράγραφος 5 του νόμου, προβλεπόταν η αξιολόγηση μέσω στόχων και για πρώτη φορά η απόδοση των υπαλλήλων συνδέονταν με την απόκτηση του προνομίου της μονιμότητας. Ακόμη, στο άρθρο 7 θεσπίζονταν η προαγωγή του υπαλλήλου σύμφωνα με την απόδοσή του βάσει καθορισμένων κριτηρίων, η οποία συνοδευόταν από ανάλογη μισθολογική αύξηση (άρθρο 13) (ΦΕΚ Α 226/27-10-2011).

Με τον νόμο 4250/2014 «Διοικητικές Απλουστεύσεις - Καταργήσεις, Συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων και Υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέα - Τροποποίηση Διατάξεων του Π.Δ. 318/1992 (Α' 161) και λοιπές ρυθμίσεις», τροποποιήθηκαν οι διατάξεις του Π.Δ. 318/1992 και εισήχθησαν ριζικές αλλαγές στο σύστημα αξιολόγησης. Τέτοιες ήταν η αλλαγή των ποσοστών ανά βαθμολογική κλίμακα και ο καθορισμός ποσοστώσεων σε αυτές, καθώς και η πραγματοποίηση της αξιολόγησης από έναν αξιολογητή ο οποίος αποτελούσε τον άμεσο προϊστάμενο του υπαλλήλου και από έναν δεύτερο, που αποτελούσε τον αμέσως ανώτερο προϊστάμενο, ανήκοντας στην επόμενη ιεραρχική βαθμίδα.

Σήμερα το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο, που καθορίζει τη διαδικασία αξιολόγησης στην δημόσια διοίκηση και τα Ν.Π.Δ.Δ., θεμελιώνεται από τον Ν.4369/2016 «Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια – αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις». Με τον νόμο αυτό επανήλθαν διατάξεις του ΠΔ 318/1992, πριν αυτό τροποποιηθεί. Η αξιολόγηση είναι πλέον αυτοτελής και όχι συγκριτική. (Σπανού, 2018, σελ. 222) Στο άρθρο 15 επανιδρύεται ο θεσμός των δύο αξιολογητών και στο άρθρο 17 καθορίζονται τρεις ομάδες κριτηρίων της διαδικασίας τα οποία είναι: γνώση του αντικειμένου, ενδιαφέρον και δημιουργικότητα, υπηρεσιακές σχέσεις και συμπεριφορά, αποτελεσματικότητα (ΦΕΚ Α 33/27-02-2016). Συνοπτικά, η πρώτη ομάδα αποτελείται από κριτήρια σχετικά με τη διοικητική ικανότητα, την επάρκεια γνώσεων, την ικανότητα εφαρμογής αυτών, τη γνώση του έργου του φορέα ή του Ν.Π.Δ.Δ. στο οποίο είναι τοποθετημένος ο υπάλληλος, καθώς και με την ικανότητα ανάληψης πρωτοβουλιών. Η δεύτερη ομάδα κριτηρίων απαρτίζεται από τις ικανότητες για επικοινωνία μεταξύ των υπαλλήλων, αλλά και ικανότητες ευπρεπούς συμπεριφοράς προς τον πολίτη. Τέλος, στα κριτήρια αποτελεσματικότητας εμπεριέχονται οι έννοιες της απόδοσης και της επίτευξης αποτελεσμάτων βάσει στόχων, ατομικά και συλλογικά. Στο άρθρο 18 καθορίζονται τα κριτήρια αξιολόγησης των προϊσταμένων από τους υφισταμένους, τα οποία σχετίζονται με τη γνώση του αντικειμένου, τη συμπεριφορά, τις διοικητικές ικανότητες και την αποτελεσματικότητά τους.

Στις δοκιμασίες αξιολόγησης, τόσο των υπαλλήλων όσο και των προϊσταμένων, η βαθμολογική κλίμακα κυμαίνεται από το 0 έως το 100. Σε περίπτωση που κάποιο άτομο από οποιαδήποτε κατηγορία εμφανίσει υπερβολικά υψηλή βαθμολογία ή κάτω του 60%, τότε προβλέπεται από τις διατάξεις του νόμου υποχρεωτική αιτιολόγηση, έτσι ώστε να διασφαλίζεται η αρχή της αντικειμενικότητας και να αποφεύγονται φαινόμενα κατάχρησης εξουσίας ή προβολής ιδιαίτερης εύνοιας. Για τον λόγο αυτό στο άρθρο 21 προτείνεται η σύσταση Ειδικής Επιτροπής Αξιολόγησης, η οποία είναι επιφορτισμένη με τη διασφάλιση των αντικειμενικών όρων των διαδικασιών. Επιπλέον, το άρθρο 15 επιτρέπει τη σύσταση Διεύθυνσης Παρακολούθησης και Στατιστικής Ανάλυσης των Βαθμολογιών Αξιολόγησης εντός της Γενικής

Διεύθυνσης Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης.

Στόχος του υπουργείου σύμφωνα με την «Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2017-2019» ήταν η διασύνδεση των λειτουργιών των συστημάτων στοχοθεσίας, αξιολόγησης απόδοσης και ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού, με απώτερο σκοπό τη διαμόρφωση ενός ολιστικού συστήματος διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού, βασισμένου σε καθορισμένα κριτήρια. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στη βελτίωση των ψηφιακών δεξιοτήτων του προσωπικού και στην ανάπτυξη της ψηφιακής ηγεσίας. Τέλος, βασική επιδίωξη αποτέλεσε η βελτίωση της επιμόρφωσης και κατάρτισης του προσωπικού μέσα από την ενίσχυση των βασικών οριζόντιων δεξιοτήτων, κυρίως της πληροφορικής, καθώς και η χρήση νέων τεχνολογιών. (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017, σελ. 82).

Το νομοσχέδιο αυτό όμως επέφερε αντιδράσεις για το ζήτημα της αξιολόγησης. Ο συνδικαλιστικός κόσμος του δημοσίου δεν δέχτηκε θετικά τη μεταρρυθμιστική πρόταση η οποία ήταν επιβεβλημένη και προαπαιτούμενο για τη συνέχιση των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής της ελληνικής οικονομίας. Κατά αυτόν τον τρόπο μέχρι και τα τέλη του 2019 δεν είχε ακόμα εφαρμοστεί.

Την περίοδο που διανύουμε η συζήτηση γύρω από τις διαδικασίες αξιολόγησης έχει ανακινηθεί και βρίσκεται σε εξέλιξη, καθώς έχει υποστεί ορισμένες τροποποιήσεις που αφορούν κυρίως χρονικά όρια «για τις αντίστοιχες ενέργειες των Διευθύνσεων Διοικητικού, των αξιολογούμενων και των αξιολογητών, δίνονται διευκρινίσεις για συγκεκριμένες περιπτώσεις αξιολόγησης και παρέχονται οδηγίες για τη συμπλήρωση της σχετικής ηλεκτρονικής φόρμας» (Ναυτεμπορική, 2020). Αυτές πραγματοποιήθηκαν σύμφωνα με την εγκύκλιο υπ' αριθμό ΔΑΠΔΕΠ/Φ.5/7/οικ.19392/15-10-2020, την οποία εξέδωσε το Υπουργείο Εσωτερικών σχετικά με την τροποποίηση διατάξεων ΜΕΡΟΥΣ Β' – ΣΥΣΤΗΜΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ, Ν. 4369/2016 με θέμα τη συμπλήρωση διατάξεων του άρθρου 32 του Νόμου 4735/2020 (Α' 197). (e-Νομοθεσία. gr, 2020) Επισημαίνεται ότι η αξιολόγηση αφορά τόσο το μόνιμο προσωπικό όσο και το προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου της δημόσιας διοίκησης, των Ο.Τ.Α., των Ν.Π.Δ.Δ., το ανθρώπινο δυναμικό των Ανεξάρτητων Αρχών, καθώς και όσα

μέλη του εκπαιδευτικού προσωπικού ασκούσαν διοικητικές αρμοδιότητες από το 2019. (Ναυτεμπορική, 2020)

4.3 Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση και τα Εργαλεία Αξιολόγησης του Προσωπικού της.

Στην εθνική εμπειρία της Δημόσιας Διοίκησης, η εφαρμογή της αξιολόγησης του προσωπικού, αποτελεί περιθωριοποιημένη διαδικασία καθώς μπορεί να οδηγήσει σε συνθήκες εργασιακής επισφάλειας τους δημόσιους υπαλλήλους. (Λαδή, 2020) Το αίσθημα ανασφάλειας, που προκαλεί η διαδικασία αξιολόγησης στο προσωπικό, ενισχύεται και από το φαινόμενο της έντονης κομματικής/κυβερνητικής παρέμβασης στην οργάνωση και τη δράση δημοσιοϋπαλληλίας, η οποία καταστρατηγεί κάθε έννοια αντικειμενικότητας.

Παρόλα αυτά έχουν προβλεφθεί κάποια αξιόπιστα επιστημονικά εργαλεία αξιολόγησης του ανθρώπινου δυναμικού ώστε να διασφαλίζονται η αντικειμενικότητα και η αξιοκρατία κατά την διαδικασία. Πιο συγκεκριμένα ένα πρώτο εργαλείο που εισήχθη στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση για την αξιολόγηση των υπαλλήλων της, καθώς και αυτών των Ν.Π.Δ.Δ, ήταν η συνέντευξη που προέβλεπε το Π.Δ 318/1992. Σε αυτή τη συνέντευξη, η οποία ήταν προαιρετική, ο αρμόδιος προϊστάμενος έλεγχε την ορθότητα και την ειλικρίνεια του συμπληρωμένου εντύπου αυτοαξιολόγησης του υπαλλήλου και αναπτυσσόταν συζήτηση με τον υπάλληλο, κατά το άρθρο 12, για την αξιολόγηση της απόδοσής του, σύμφωνα με τα κριτήρια που αναφέρθηκαν στην προηγούμενη ενότητα. Η διαδικασία ολοκληρωνόταν με τη βαθμολόγηση του υπαλλήλου σε μια κλίμακα από το 1 μέχρι το 10.

Το 2004, με τον νόμο 3230/2004 «Καθιέρωση συστήματος με στόχους μέτρησης της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις», εισάγονται η αρχές της Διοίκησης Μέσω Στόχων και ως εργαλεία αξιολόγησης προτείνονται, στα άρθρα 3-6, οι δείκτες μέτρησης της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας, οι οποίοι είναι (ΦΕΚ Α 44/11-2-2004):

- Απαιτούμενος χρόνος για την ανταπόκριση του προσωπικού στα αιτήματα των πολιτών

- Το κόστος διαχείρισης
- Η ικανοποίηση των πολιτών από την διαχείριση των παραπόνων τους
- Η αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών και η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών

Τέλος, το κυριότερο όμως εργαλείο αξιολόγησης του προσωπικού είναι το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (ΚΠΑ), το οποίο θεσπίστηκε στην ελληνική νομοθεσία το 2000 και αναθεωρήθηκε τελευταία φορά το 2017. (Υπουργείο Εσωτερικών, 2020) Το ΚΠΑ αποτελεί ένα εργαλείο του επιστημονικού κλάδου της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας, επιστήμη που στοχεύει στην αξιοποίηση κατάλληλων εργαλείων στην οργάνωση του φορέα, ώστε να επιτύχει την βελτίωση των διαδικασιών, με σκοπό την αύξηση της ποιότητας των υπηρεσιών και της αντίστοιχης ικανοποίησης του πελάτη. (Δερβιτσιώτης, 2005, σελ. 58-60)

Το εργαλείο ΚΠΑ δημιουργήθηκε από τις επιρροές του Προτύπου Αριστείας του Ευρωπαϊκού Ιδρύματος για τη Διοίκηση Ποιότητας (European Foundation Quality Management - EFQM) και του πρότυπο του Γερμανικού Πανεπιστημίου Διοικητικών Επιστημών Spreyer. Συγκεκριμένα σχεδιάστηκε από τους αρμόδιους για την δημόσια διοίκηση Υπουργούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την Ομάδα Καινοτόμων Δημοσίων Υπηρεσιών (Innovative Public Services Group - IPSG). (Διεύθυνση Ποιότητας και Αποδοτικότητα, 2006, σελ. 7) Επιλέγεται η εφαρμογή του από τους δημόσιους οργανισμούς καθώς προσφέρει: (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017, σελ. 10):

- Τη δυνατότητα διαλόγου και συνεργασίας μεταξύ των φορέων της δημόσιας διοίκησης των κρατών - μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε θέματα που αφορούν την δημόσια διοίκηση.
- Την αύξηση της συμμετοχής του προσωπικού στην διαδικασία αξιολόγησης του δημόσιου φορέα, μέσω της αυτό-αξιολόγησής τους.
- Αξιολογεί πληρέστερα την διοικητική λειτουργία

Το μοντέλο εφαρμογής του αποτυπώνεται στο παρακάτω γράφημα, το οποίο αποτελείται από εννέα κριτήρια, τα πέντε πρώτα συνιστούν τις «προϋποθέσεις», δηλαδή τις διοικητικές λειτουργίες ενός φορέα, ενώ τα υπόλοιπα αποτελούν τα «αποτελέσματα» δηλαδή τους στόχους που επιτυγχάνει ο δημόσιος φορέας, κυρίως προς τους πολίτες (Διεύθυνση Οργανωτικών Μεταρρυθμίσεων, 2015, σελ. 10).

Διάγραμμα 4.1 : Μοντέλο ΚΠΑ



Πηγή: Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης 2013 -βελτιώνοντας τις δημόσιες οργανώσεις μέσω της αυτο-αξιολόγησης, σελ.9

Η διαδικασία εφαρμογής του ακολουθεί αποτελείται από δέκα βήματα, ενώ το Σχέδιο Δράσης από τέσσερις φάσεις. Συγκεκριμένα τα βήματα είναι (Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης και Προσωπικού - Κύπρου, 2020, σελ. 2):

1. Λήψη απόφασης από την διοίκηση του φορέα για την εφαρμογή του ΚΠΑ
2. Σχετική ενημέρωση του προσωπικού
3. Σύσταση Ομάδας Έργου και ορισμός Υπεύθυνου Έργου
4. Εκπαίδευση και επιμόρφωση της ομάδας
5. Αξιολόγηση του δημόσιου φορέα και αυτό-αξιολόγηση του προσωπικού
6. Εκπόνηση Έκθεσης Αποτελεσμάτων της αυτό-αξιολόγησης
7. Ετοιμασία και εφαρμογή Σχεδίου Δράσης
8. Παρακολούθηση υλοποίησης Σχεδίου Δράσης
9. Εφαρμογή βελτιωτικών προτάσεων του Σχεδίου Δράσης
10. Νέος κύκλος αυτό-αξιολόγησης

Το Σχέδιο Δράσης, αναλυτικότερα, πραγματοποιείται σε τέσσερις διακριτές φάσεις στις οποίες κεντρικό ρόλο διαδραματίζει, όπως αναφέρθηκε, η Ομάδα Έργου: (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017, σελ 11-17)

- **Φάση Πρώτη «Προσδιορισμός πεδίου εφαρμογής - Συγκρότηση ομάδας»:**
Σε αυτή την φάση προσδιορίζονται η μονάδες του δημόσιου φορέα, στις οποίες θα εφαρμοστεί το εργαλείο του ΚΠΑ. Συγκροτείται και οργανώνεται η υπεύθυνη ομάδα – η Ομάδα Έργου – που καθορίζει την λειτουργία της και θέτει τον χρονικό ορίζοντα του έργου.
- **Φάση Δεύτερη «Κατανομή καθηκόντων - προσδιορισμός εσωτερικής λειτουργίας ομάδας»:** Εδώ συζητείται το πως θα διαμοιραστούν οι αρμοδιότητες στα μέλη της ομάδας για να συλλεχθούν τα ερωτηματολόγια, τα οποία είναι δομημένα σύμφωνα με τα εννέα κριτήρια, ώστε να εξαχθούν ασφαλή συμπεράσματα. Ακόμα πραγματοποιείται ο σχεδιασμός της δειγματοληψίας και ο σχεδιασμός βαθμολόγησης.
- **Φάση Τρίτη «Συλλογή-επεξεργασία των προσδιορισθέντων στοιχείων τεκμηρίωσης, σύνταξη έκθεσης αξιολόγησης και βαθμολόγηση»:**
Διενεργούνται οι απαραίτητες συνεντεύξεις, συλλέγονται τα απαραίτητα δεδομένα, ώστε να συνταχθεί η έκθεση αξιολόγησης με την αντίστοιχη βαθμολόγηση.
- **Φάση Τέταρτη «Σύνταξη έκθεσης μέτρων βελτίωσης»:** Στο τελικό αυτό στάδιο αξιοποιούνται τα αποτελέσματα της Έκθεσης Αξιολόγησης, με σκοπό την παραγωγή βελτιωτικών δράσεων, ταξινομημένων κατά προτεραιότητα.

Στην παραπάνω διαδικασία για την συλλογή των απαιτούμενων πληροφοριών αξιολόγησης της απόδοσης και της αποτελεσματικότητας του Δημόσιου φορέα, γίνεται χρήση κατάλληλων διαμορφωμένων ερωτηματολογίων, ώστε να λειτουργήσει υποστηρικτικά στις υπόλοιπες μετρήσεις. Η δομή του στηρίζεται στα εννέα κριτήρια, τα οποία συνίστανται από ερωτήσεις-υποκριτήρια. Συνήθως οι ερωτήσεις είναι «κλειστού τύπου» με προκαθορισμένες απαντήσεις. (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017, σελ. 18) Τέλος, η συμπλήρωσή τους μπορεί να γίνει ατομικά-προσωπικά, είτε μέσω της διενέργειας ατομικών συνεντεύξεων των υπαλλήλων με το αντίστοιχο μέλος της ομάδας έργου. Κατά αυτόν τον τρόπο, αξιολογείται το προσωπικό του δημόσιου φορέα.

4.4 Το Παράδειγμα του Νοσοκομείου ΚΑΤ (Ν.Π.Δ.Δ.)

Τα δημόσια νοσοκομεία, τα οποία αποτελούν τα θεμέλια του Εθνικού Συστήματος Υγείας, έχουν επωμιστεί τα τελευταία χρόνια το βάρος της παροχής της πρωτοβάθμιας της δευτεροβάθμιας και της τριτοβάθμιας φροντίδας υγείας. Για να ανταποκριθούν όμως αποτελεσματικότερα στον ρόλο τους θεωρείται απαραίτητο να υιοθετήσουν στο πλαίσιο λειτουργίας τους τις αρχές που προκύπτουν από τις εξελίξεις στη διοικητική επιστήμη και το δημόσιο μανάτζμεντ, οι οποίες επικεντρώνονται στις έννοιες της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας και της εξασφάλισης της παροχής μιας συγκεκριμένης ποιότητας υπηρεσιών. Με βάση αυτές τις αρχές στο επίκεντρο τίθεται η διοίκηση ολικής ποιότητας, η υιοθέτηση της οποίας μπορεί να αυξήσει την ανταγωνιστικότητα και την αποτελεσματικότητα ενός δημόσιου οργανισμού, ενώ εμπεριέχει και την έννοια της αξιολόγησης ως συστατικό στοιχείο της. (Τζωρτζόπουλος, 2018, σελ. 649-650)

Εξετάζοντας την ελληνική περίπτωση διαπιστώνεται ότι μέχρι και τη δεκαετία του 1990 η πλειονότητα των δημοσίων μονάδων υγείας δεν είχαν εντάξει στον τρόπο διοίκησης και οργάνωσής τους την έννοια της ποιότητας, χωρίς να υπάρχουν ούτε προγράμματα εκπαίδευσης του προσωπικού σχετικά με αυτή ούτε τεχνογνωσία αναφορικά με τους ρόλους του εσωτερικού πελάτη και του επιθεωρητή ποιότητας. Σε ποσοστό μάλιστα 65% τα νοσοκομεία δεν πραγματοποιούσαν έρευνες για τον βαθμό ικανοποίησης των ασθενών. Δεν πρόκειται όμως για μια κατάσταση που έχει ξεπεραστεί και ανήκει στο παρελθόν. Ακόμα και στην παρούσα δεκαετία πολλά επαρχιακά νοσοκομεία αδιαφορούν για την αρχή της ποιότητας και συνεπώς δεν τη συσχετίζουν με τη στοχοθεσία τους, τόσο σε διοικητικό όσο και σε ιατρικό και νοσηλευτικό επίπεδο, δυσχεραίνοντας έτσι τη βελτίωση του επιπέδου των παρεχόμενων υπηρεσιών. (Τζωρτζόπουλος, 2018, σελ. 651) Ακόμα, αξίζει να σημειωθεί ότι οι προσπάθειες εισαγωγής της διοίκησης ολικής ποιότητας συνδέθηκαν με την πραγματοποίηση σειράς εκπαιδευτικών σεμιναρίων για το προσωπικό του Εθνικού Συστήματος Υγείας, άλλα, υπό το βάρος της οικονομικής κρίσης, από το 2013 και έπειτα σταδιακά απώλεσαν τη δυναμική τους και παραμερίστηκαν. Τέλος, επισημαίνεται ότι, παρά τη νομοθέτησή τους, σειρά δράσεων ολικής ποιότητας έμειναν τελικά ανεφάρμοστες με χαρακτηριστικό παράδειγμα να αποτελεί ο ηλεκτρονικός ιατρικός φάκελος, που νομοθετήθηκε ήδη από το 2004. (Τζωρτζόπουλος, 2018, σελ. 652-653) Έχοντας αναφερθεί σε ορισμένα κεντρικά στοιχεία του οργανωτικού πλαισίου του Εθνικού Συστήματος Υγείας τα οποία παρότι

απαραίτητα δεν έχουν ενσωματωθεί στο πλαίσιο λειτουργίας του, κρίνεται σκόπιμο να εξεταστεί το Γενικό Νοσοκομείο Αττικής ΚΑΤ ως μελέτη περίπτωσης για την εφαρμογή του θεσμού της αξιολόγησης στα πλαίσια της διοίκησης ολική ποιότητας.

Παράδειγμα εφαρμογής του ΚΠΑ στην ελληνική εμπειρία -το οποίο αναλύθηκε στην προηγούμενη ενότητα του παρόντος κεφαλαίου- αποτελεί το Γενικό Νοσοκομείο Αττικής ΚΑΤ, το οποίο με το Π.Δ. 304/5-8-83 συνιστά Ν.Π.Δ.Δ. (Γενικό Νοσοκομείο Αττικής ΚΑΤ, 2020) Στόχος ήταν η αξιολόγηση της ολόημερης λειτουργίας του νοσοκομείου, το 2018, η οποία αναφέρεται στην δυνατότητα προσέλευσης των ασθενών για την λήψη υπηρεσιών υγείας, πέραν του κανονικού ωραρίου. Για τον λόγο αυτό συντάχθηκε Ομάδα Εργασίας με Υπεύθυνη την Προϊσταμένη Ιατρικής Βιβλιοθήκης & Κέντρου Πληροφόρησης, Ευαγγελία Λάππα. (Γενικό Νοσοκομείο Αττικής ΚΑΤ, 2020) Στη διεξαγωγή της έρευνας, η συμμετοχή των υπαλλήλων που λειτουργούν τα απογευματινά ιατρεία ανήλθε σε 65 άτομα, εκ των οποίων 25 ήταν γιατροί, 20 διοικητικό προσωπικό, 2 τραυματιοφορείς, 15 νοσηλευτές και 2 τεχνολόγοι ακτινολογικού.

Η εφαρμογή του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης, κτόπιν της επεξεργασίας των ερωτηματολογίων και της διεξαγωγής των συνεντεύξεων ανέδειξε τα παρακάτω γενικά βαθμολογικά αποτελέσματα, βάσει των εννέα κριτηρίων, με άριστα το 100: (Λάππα, Σταματοπούλου, Δανέβα, Τσόγκα & Μακρή, 2018)

- Κριτήριο 1 «Ηγεσία» 54,94%
- Κριτήριο 2 «Στρατηγική και Προγραμματισμός» 37,4%
- Κριτήριο 3 «Ανθρώπινο Δυναμικό» 39,48%
- Κριτήριο 4 «Συνεργασίες και Πόροι» 68,15 %
- Κριτήριο 5 «Διαδικασίες» 33,04%
- Κριτήριο 6 «Αποτελέσματα Προσανατολισμένα Προς Τον Πολίτη» 33,57%
- Κριτήριο 7 «Αποτελέσματα για το Ανθρώπινο Δυναμικό» 36,81%
- Κριτήριο 8 «Επιδόσεις και Κοινωνική Ευθύνη» αδυναμία ανάλυσης
- Κριτήριο 9 «Κύρια Αποτελέσματα Επίδοσης» 33,39%

Όπως παρατηρούμε το κριτήριο 3, που αφορά το ανθρώπινο δυναμικό, συγκεντρώνει βαθμολογία πολύ μικρότερη από 50%, ποσοστό που συνιστά το όριο χαρακτηρισμού για ένα σημείο ως αδύναμο ή δυνατό, στον τρόπο βαθμολόγησης που προβλέπει το αναθεωρημένο ΚΠΑ. (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017, σελ. 18-19)

Η χαμηλή αυτή βαθμολογία οφείλεται στην ανισοκατανομή του προσωπικού και στην έλλειψη σαφών εργασιακών περιγραμμάτων. Προτάσεις βελτίωσης που παρουσιάστηκαν αποτελούν η περαιτέρω επιμόρφωση του προσωπικού και ο σχεδιασμός ενός συστήματος μη μισθολογικής επιβράβευσης του προσωπικού. (Λάππα, Σταματοπούλου, Δανέβα, Τσόγκα & Μακρή, 2018, σελ.34-35)

Το κριτήριο 7 αποτυπώνει την εικόνα που έχουν οι εργαζόμενοι των απογευματινών ιατρείων για την κατάσταση σε αυτά. Τα αδύναμα σημεία που ρίχνουν τα ποσοστά της βαθμολογίας εντοπίζονται στην ανάγκη εκσυγχρονισμού των διαδικασιών και του εξοπλισμού. Η πιο σημαντική πρόταση βελτίωσης που αναδείχθηκε ήταν ο ορισμός αρμόδιου προϊσταμένου με ηγετικές ικανότητες, ώστε να εφαρμόσει τις αρχές Διοίκησης Ολικής Ποιότητας και να εκσυγχρονίσει την λειτουργία των απογευματινών ιατρείων. (Λάππα, Σταματοπούλου, Δανέβα, Τσόγκα, & Μακρή, 2018, σελ. 77)

4.5 Σύστημα Αξιολόγησης: Προτάσεις για Εφαρμογή στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση και Ν.Π.Δ.Δ

Όπως διαπιστώθηκε μέσα από την επισκόπηση της νομοθεσίας, μέχρι στιγμής δεν ευδοκίμησε καμία προσπάθεια διεξαγωγής αξιολόγησης. Ταυτόχρονα όμως έχουν προταθεί αρκετά συστήματα αξιολόγησης, τα οποία είναι εν μέρει εμπνευσμένα τόσο από τη διοικητική επιστήμη όσο και από το μάνατζμεντ των ιδιωτικών επιχειρήσεων. Παρ' όλα αυτά συναντούν εμπόδια που λαμβάνουν τη μορφή σύνθετων γραφειοκρατικών διαδικασιών, αλλά και την άρνηση ισχυρής μερίδας του ανθρώπινου δυναμικού.

Η αξιοπιστία ενός συστήματος αξιολόγησης και η προώθηση της αξιοκρατίας μέσω αυτού έγκειται στην ικανότητα τήρησης καθορισμένων αρχών και προϋποθέσεων, οι οποίες μπορούν να εφαρμοστούν σε οποιοδήποτε κλάδο, ανεξαρτήτως της φύσης της εργασίας και του πολιτισμικού περιβάλλοντος. Τέτοιες αρχές χαρακτηρίζονται από την διοικητική επιστήμη ως «οικουμενικές» (Χυτήρης, 2018, σελ. 290), ενώ παρουσιάζονται στη συνέχεια. Πρωτεύοντα ρόλο διαδραματίζει η αρχή της ακριβούς περιγραφής και συνακόλουθα του αυστηρού καθορισμού των προσόντων και καθηκόντων που αντιστοιχούν με τη θέση εργασίας, ώστε να θέτονται ξεκάθαροι οργανωσιακοί στόχοι, με σκοπό την απλοποίηση των διαδικασιών καταγραφής των αποτελεσμάτων που επιτυγχάνει ο εργαζόμενος. (Lawler, Benson, & McDermott,

2012, σελ. 192) Σε αυτή την καταγραφή, κρίνεται βέβαια αναγκαίο να συνυπολογιστούν παράμετροι όπως το εάν ο υπάλληλος εργάζεται ατομικά ή συλλογικά, καθώς και ο χρόνος που απαιτείται στις δυο περιπτώσεις. (Aguinis, Joo, & Gottfredson, 2012, σελ. 387) Επίσης, σημαντικό στοιχείο για την αξιολόγηση συνιστά η συμπεριφορά που παρουσιάζει ο εργαζόμενος κατά την επιτέλεση των καθηκόντων του. Σημειώνεται ότι στο επίκεντρο βρίσκεται η συμπεριφορά, εφόσον η συνεισφορά του δεν αποτελεί σημαντικό ποσοστό στο τελικό αποτέλεσμα του παραγόμενου έργου. Στην περίπτωση που συνεισφέρει σημαντικά στην παραγωγή του τελικού αποτελέσματος, κεντρικό σημείο αποτελεί η αξιολόγηση του αποτελέσματος και όχι της συμπεριφοράς του. Τέλος, καθοριστική είναι η διεξαγωγή συνέντευξης με τον εργαζόμενο, ώστε να ενημερώνεται για τα θέματα που άπτονται των ευθυνών του, ώστε να υπάρξει μια γόνιμη αλληλεπίδραση, προφυλάσσοντας έτσι τη δικαιοσύνη και την αντικειμενικότητα του συστήματος αξιολόγησης. (Dessler, 2012, σελ. 293)

Κατά αυτόν τον τρόπο, η προσεκτική μελέτη της θεωρίας της διοικητικής επιστήμης προσφέρει τέσσερις μεθοδολογίες αξιολόγησης με τα αντίστοιχα εργαλεία. Πιο αναλυτικά πρόκειται για την «αξιολόγηση των εισροών, των αποτελεσμάτων της συμπεριφοράς, καθώς και τη συγκριτική αξιολόγηση των εργαζομένων». (Χυτήρης, 2018, σελ. 292-293) Σε αυτές εμπεριέχονται εργαλεία όπως η εναλλασσόμενη ταξινόμηση, η σύγκριση σε ζεύγη, η γραφική κλίμακα ταξινόμησης και οι ηλεκτρονικές φόρμες αξιολόγησης. (Dessler, 2012, σελ. 281 - 288)

Η διερεύνηση της σχετικής βιβλιογραφίας ανέδειξε ως πιο ταιριαστή μέθοδο στα δεδομένα του δημόσιου τομέα του, καθώς κατορθώνει, σε θεωρητικό επίπεδο τουλάχιστον, να υπερβαίνει εμπόδια που παρακωλύουν τη διαδικασία -όπως το ποιος θα αξιολογήσει την απόδοση- τη «μέθοδο των 360 μοιρών». (Fleenor & Prince, 1997, σελ. 51) Με τη μέθοδο αυτή τίθεται στο επίκεντρο της αξιολόγησης η συνολική εικόνα του αξιολογούμενου εργαζομένου. Τα κριτήρια που θεσπίζονται άπτονται της συμπεριφοράς του, των ικανοτήτων του, των δυνατοτήτων του, καθώς και γενικών στοιχείων της προσωπικότητας του αξιολογούμενου. (Χυτήρης, 2018, σελ. 312) Καθ' όλη την εξέλιξη της διαδικασίας ο εργαζόμενος αξιολογείται από τους προϊσταμένους του, τους υφισταμένους του, τους συναδέλφους του σε άλλα τμήματα, τρίτα μέρη που συνεργάζεται ή εξυπηρετεί (πολίτες, οργανισμοί), ενώ συμπληρώνει μια φόρμα αυτό-αξιολόγησης. Σε δεύτερο στάδιο καταρτίζονται εξατομικευμένες εκθέσεις για τον

κάθε εργαζόμενο, βάσει των οποίων ο προϊστάμενος διενεργεί ατομικές συνεντεύξεις για την αμοιβαία εξεύρεση μεθόδων αυτοβελτίωσης. (Dessler, 2012, σελ. 280) Η καινοτομία της πρακτικής αυτής εντοπίζεται στο γεγονός ότι δεν αποκλείει κανένα μέλος με το οποίο «συγχρωτίζεται» ο αξιολογούμενος, ενώ συγχρόνως ο προϊστάμενος που είναι εγγύτερα στη διαδρομή συνεργασίας με αυτόν, διαθέτει τον κύριο έλεγχο των διαδικασιών.

Συμπληρωματικά προς την παραπάνω μέθοδο θα μπορούσε να ακολουθηθεί η μέθοδος της «διοίκησης μέσω αντικειμενικών στόχων», η οποία ενδιαφέρεται πρωτίστως για τα τελικά και τα ενδιάμεσα παραγόμενα αποτελέσματα και λιγότερο για την παρατηρούμενη συμπεριφορά του εργατικού δυναμικού, αρχή που εντείνει την αντικειμενικότητα των συμπερασμάτων της διαδικασίας αξιολόγησης. (Aguinis, Joo, & Gottfredson, 2012, σελ. 505) Εφαρμόζοντας τη συγκεκριμένη διοικητική πρακτική, οι προϊστάμενοι σε πλήρη συνεργασία με τους εργαζόμενους σε κάθε τμήμα και διεύθυνση καθορίζουν σαφείς, μετρήσιμους και χρονικά προσδιορισμένους στόχους προς υλοποίηση, εκτελώντας ενδιάμεσους ελέγχους αναφοράς προόδου. (Χυτήρης, 2018, σελ. 315)

Τα παραπάνω μοντέλα αξιολόγησης μπορούν να επιδράσουν θετικά στη διεξαγωγή αξιολογήσεων ιδιαίτερα εντός των Ν.Π.Δ.Δ., αλλά και στους υπόλοιπους φορείς του δημόσιου τομέα. Τονίζεται η μεγαλύτερη ευκολία εφαρμογής ενός συστήματος αξιολόγησης βάσει των παραπάνω στα Ν.Π.Δ.Δ, καθώς ο σκοπός ίδρυσής τους ταυτίζεται με τον στόχο του δημοσίου συμφέροντος, ενώ η δομή τους είναι συγκεκριμένη, (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012, σελ. 407) με αποτέλεσμα -βάσει των ανωτέρω θεωριών- ο αριθμός και το οργανόγραμμα του προσωπικό να ευνοεί τέτοιες μεθόδους, οι οποίες μπορούν να προωθήσουν, μέσω της συγκεκριμενοποίησης των στόχων, την ποσοτική και ποιοτική ανάλυση. Συνεπώς η αξιολόγηση της συμπεριφοράς και της μέτρησης των αποτελεσμάτων καθίσταται ευκολότερη.

4.6 Ανακεφαλαίωση

Στο παρόν κεφάλαιο αναλύθηκε η έννοια της αξιολόγησης του προσωπικού, παρουσιάστηκε το σύστημα αξιολόγησης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και των

Ν.Π.Δ.Δ. μέσα από τον πλούτο και τον σημαντικό όγκο του νομοθετικού έργου, ενώ προτάθηκαν ορισμένα μοντέλα αξιολόγησης, των οποίων η φιλοσοφία και τα διαδικαστικά βήματα ταιριάζουν στη λειτουργία των φορέων της δημόσιας διοίκησης και ιδιαίτερα στα Ν.Π.Δ.Δ., καθώς διαθέτουν καταλληλότερο μέγεθος προσωπικού και αποσαφηνισμένους στόχους προς επίτευξη.

Παρόλο που η ελληνική νομοθεσία πρόκρινε ικανοποιητικά συστήματα αξιολόγησης, τα οποία υιοθετούσαν αρκετές από τις αρχές και τις διαδικασίες του μάνατζμεντ και του νέου δημόσιου μάνατζμεντ, όπως η διοίκηση μέσω στόχων και η αξιολόγηση της απόδοσης των υπαλλήλων, η διαδικασία αξιολόγησης του προσωπικού των φορέων έμενε συνεχώς -πλην ολιγάριθμων εξαιρέσεων- στα χαρτιά. Αυτό συνέβαινε διότι η κρατική διοίκηση ερχόταν αντιμέτωπη με την κυρίαρχη παθογένειά της. Την κομματοκρατία και το πελατειακό σύστημα. Οι αντιδράσεις των συνδικαλιστικών οργανώσεων ήταν κάθε φορά τόσο έντονες, που διέκοπταν κάθε προσπάθεια εκσυγχρονισμού.

Μια από τις ελάχιστες εξαιρέσεις ήταν η εφαρμογή του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης στο ΓΝΑ ΚΑΤ, μέσα από το οποίο αναδείχθηκαν οι αδυναμίες του ανθρώπινου δυναμικού αναφορικά με τη λειτουργία των απογευματινών ιατρείων.

Κλείνοντας επισημαίνεται ότι αυτή η δύστοκη κατάσταση επιχειρείται στις μέρες μας να επαναδιαμορφωθεί, καθώς γίνονται προσπάθειες για την εκ νέου εισαγωγή του θεσμού της αξιολόγησης του προσωπικού και την αποτύπωση των αποτελεσμάτων της με διαφανείς όρους.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική

- Abel, A. B., Bernake, B., and Croushore, D. (2010), *Μακροοικονομική. Τόμος Β'*, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα
- Dessler, G. (2012), *Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού*, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα
- Goleman, D. (2011), *Η Συναισθηματική Νοημοσύνη στο Χώρο της Εργασίας*, Εκδόσεις Πεδίο, Αθήνα
- Hay, C., Lister, M., & Marsh, D. (2011), *Το κράτος: Θεωρίες και Προσεγγίσεις*, Εκδόσεις Σαββάλας, Αθήνα
- Nugent, N. (2012), *Πολιτική & Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Εκδόσεις Σαββάλας, Αθήνα
- Rawls, J. (2001), *Θεωρία της δικαιοσύνης*, Εκδόσεις Πόλις, Αθήνα
- Robbins, S., Decenzo, D., & Coulter, M. (2012), *Διοίκηση Επιχειρήσεων: Αρχές και Εφαρμογές*, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα
- Αντωνοπούλου, Μ. (2008), *Οι Κλασικοί της Κοινωνιολογίας*, Εκδόσεις Σαββάλας, Αθήνα.

- Βαρουφάκης, Γ., Πατώκος, Τ., και Τσέρκεζ, Λ. (2011), *Η οικονομική κρίση στην Ελλάδα και την Ευρώπη το 2011*, Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ, Αθήνα
- Βέμπερ, Μ. (2005), *Οικονομία και Κοινωνία. Κοινωνιολογικές Έννοιες. Τόμος Πρώτος*, Εκδόσεις Σαββάλας, Αθήνα.
- Δαλαμάγκας, Β. (2003), *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική*, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα
- ΔΑΠΔΕΠ/Φ.2/ 31 /οικ. 14951 (2018), Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης. Γενική Διεύθυνση Ανθρώπινου Δυναμικού Δημοσίου Τομέα. Διεύθυνση Αξιολόγησης και Παρακολούθησης Διαδικασιών Επιλογής και Πειθαρχικών Θεμάτων, Αθήνα.
- Δερβιτσιώτης, Κ. (2005), *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.
- Δήμου, Ν. (2003), *Διοίκηση Προσωπικού (Γενικές Αρχές*, Εκδόσεις Έλλην, Αθήνα
- Διεύθυνση Οργανωτικών Μεταρρυθμίσεων (2015), *Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (ΚΠΑ): Βελτιώνοντας τις Δημόσιες Οργανώσεις μέσω της Αυτοαξιολόγησης*, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα.
- Διεύθυνση Ποιότητας και Αποδοτικότητας (2006), *Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης*, Ελληνική Δημοκρατία-Υπουργείο Εσωτερικών, Αθήνα.
- Ιορδάνογλου, Δ. (2008), *Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού στις Σύγχρονες Οργανώσεις : Νέες τάσεις και πρακτικές*, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα
- Καράγιωργας, Δ. (1981), *Οι Οικονομικές Λειτουργίες του Κράτους*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα
- Καρακιουλάφη, Χ., Σπυριδάκης, Μ., Γιαννακοπούλου, Ε., Καραλής, Δ., & Σώρος, Γ. (2015), *Από το New Public Management στις αλλαγές στις Εργασιακές Σχέσεις στον Δημόσιο Τομέα στην Ευρώπη και την Ελλάδα την Περίοδο της Κρίσης*, Εκδόσεις Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ, Αθήνα
- Καρβούνης, Α. (επιμ. και μεταφρ.) (2017), *Η Ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης. Μια Εργαλειοθήκη για τους Επαγγελματίες της Δημόσιας Διοίκησης*, Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Λουξεμβούργο.
- Καρκατσούλης, Π. (2017), *Διοικώντας στην κρίση*, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα

- Κεφαλίδου, Σ. Ξ. (2010), *Διοίκηση Ανθρωπίνων Πόρων: Κτίζοντας τα θεμέλια για τη στρατηγική διοίκηση των ανθρώπων*, Εκδόσεις ΑΝΙΚΟΥΛΑ, Θεσσαλονίκη
- Κτιστάκη, Σ. Ν. (2015), *Εισαγωγή στη δημόσια διοίκηση*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα
- Λάππα, Ε., Σταματοπούλου, Ε., Δανέβα, Ε., Τσόγκα, Θ., & Μακρή, Σ. (2018), *Ολοήμερη Λειτουργία - Απογευματινά Ιατρεία Εφαρμογή ΚΠΑ 2018*, ΓΝΑ ΚΑΤ, Αθήνα.
- Μακρυδημήτρης, Α., & Πραβίτα, Η. (2012), *Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα
- Μαυροειδής, Κ. (2011), *Οργάνωση και Λειτουργία του Κράτους: Η πολιτική Διάσταση*, Εκδόσεις Δ.Μπόνια και Σία Ε.Ε., Αθήνα
- Πραβίτα, Η. (2012), *Δημόσια Διοίκηση: Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα
- Σεϊτανίδης, Π. (1987), *Αξιολόγηση Προσωπικού*, Εκδόσεις Γαλαίος, Αθήνα
- Σουμπενιώτης, Δ. (1998), *Στελέχωση & αξιολόγηση προσωπικού : συνοπτικός οδηγός*, Περιφερειακές εκδόσεις Έλλα , Λάρισα
- Σπανού, Κ. (Επιμ.). (2018), *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη Διάρκεια της Κρίσης. Επισκόπηση/ Περιγραφή/ Αποτίμηση*, Εκδόσεις ΕΛΙΑΜΕΠ, Αθήνα
- Τζωρτζόπουλος, Α. (2018), “Εφαρμογή Αρχών και Εργαλείων της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας στον Υγειονομικό Τομέα – Εγγύηση στην Ποιοτική Αναβάθμιση των Νοσοκομείων και του Εθνικού Συστήματος Υγείας”, *Αρχεία Ελληνικής Ιατρικής*, 35(5), σελ. 649-664.
- Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης (2017), *Εθνική Στρατηγική για τη διοικητική μεταρρύθμιση 2017-2019*, Ελληνική Δημοκρατία, Αθήνα
- Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκροτησης. (2017), *Οδηγός Εφαρμογής του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης*, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα.
- Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (2014), *Στρατηγική για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση 2014-2020*, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Αθήνα
- ΦΕΚ Α 207/20-12-84 (1984), Αθήνα.
- ΦΕΚ Α 226/27-10-2011 (2011), Αθήνα.

- ΦΕΚ Α 33/27-02-2016 (2016), Αθήνα.
- ΦΕΚ Α 44/11-2-2004 (2004), Αθήνα.
- ΦΕΚ Α 50/11-04-1991 (1991), Αθήνα.
- Φλογαΐτης, Σ. (1987), *Το ελληνικό Διοικητικό Σύστημα*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα
- Χατζής, Α. (2012), "Πολιτική Χωρίς Ρομαντισμό: Διανεμητικές Συσπειρώσεις και Προσοδοθηρία", *Το Δημόσιο Δίκαιο Σε Εξέλιξη: Σύμμεικτα Προς Τιμήν του Καθηγητού Πέτρου Ι. Παραρά*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή, σελ. 1121-1136.
- Χυτήρης, Λ. (2018), *Διοίκηση Ανθρωπίνων Πόρων Γ' έκδοση*, Εκδόσεις Μπένου, Αθήνα

Ξενόγλωσση

- Aguinis, H., Joo, H., & Gottfredson, R. (2012), *Performance management universals: Think globally and act locally*, Business Horizons, σσ. 385-392.
- Bjerre, K. and Sidemann, P. in collaboration with Puchwein-Roberts, I. (2016), *Practitioner's Toolkit. Performance Management in PES*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Clarke, J., Gewirtz, S. and McLaughlin, E. (επιμ.) (2000), *New Managerialism, New Welfare?*, Sage Publications, London.
- Daly, P., & Walsh, J. (2010, May), *Drucker's theory of the business and organisations: Challenging business assumptions*, Management Decision, 48(4), p. 500- 511.
- Fleenor, J. W., & Prince, J. (1997), *Using 360-degree feedback in organizations: An Annotated Bibliography*, Center for Creative Leadership, North Carolina: Greensboro.
- Fry, B. R. and Raadschelders, J. C. N. (2014), *Mastering Public Administration. From Max Weber to David Waldo*, CQ Press, Thousand Oaks, California.
- Gruening, G. (2001), "Origin and Theoretical Basis of New Public Management", *International Public Management Journal*, No. 4, p. 1-25.

- Hixon, M. (2008), *Carrying Capacity*. S. E. Jørgensen, & B. Fath, Encyclopedia of Ecology (p. 528-530). Elsevier B.V.
- Islam, Z., Ahmed, S., Hasan, I., & Ahmed, S. (2011, July 18), *Organizational culture and knowledge sharing: Empirical evidence from service organizations*, African Journal of Business Management, 5(14), p. 5900- 5909.
- Lawler, E., Benson, G., & McDermott, M. (2012), *What Makes Performance Appraisals Effective?* Compensation & Benefits Review, 44(4), p. 191-200.
- Park, J. and Comeaux, J. F. (2014), “The Legacy of Max Weber in Contemporary Scholarship. Rethinking Bureaucracy’s Role in Public Administration and Governance”, *Mastering Public Administration. From Max Weber to David Waldo*, CQ Press, Thousand Oaks, California, p. 66-86.
- Scheffler, S. (2014), “The Idea of Global Justice: A Progress Report”, *The Harvard Review of Philosophy*, p. 17-35.
- Schwartz, R. (2002), “Accountability in New Public Management: An Elusive
- Staroňová, K. (2017), Performance Appraisal in the EU Member States and the European Commission, Government Office of Slovakia (στα πλαίσια της «Slovak Presidency of the Council of the European Union»), Bratislava.
- Thijs, N., Hammerschmid, G. And Palaric, E. (2018), *A Comparative Overview of Public Administration Characteristics and Performance in EU28*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, European Commission, Brussels.
- Webb, N. J. and Blandin, J. S. (2006), “Evaluating Executive Performance in the Public Sector”, *International Public Management Review*, 7(1), p. 98-117.
- Weber, M. (1947), *The Theory of Social and Economic Organisation*, Free Press, New York.

Διαδικτυακοί Τύποι/Ιστοσελίδες

- e-Νομοθεσία.gr (2020), *Εγκύκλιος ΥΠΕΣ ΔΑΠΔΕΠ/Φ.5/7/οικ. 19392: Τροποποίηση διατάξεων αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων*, [online] Διαθέσιμο στη δ/ση <https://www.e-nomothesia.gr/nomikes->

- plirofories/egkuklios-upes-dapdep-ph57-oik-19392.html [Πρόσβαση 2 Νοεμβρίου 2020].
- *The Civil Service System at European Level* (2020). [online] Διαθέσιμο στη δ/ση <https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2020/05/Report-The-Civil-Service-System-at-European-Level.pdf> [Πρόσβαση 2 Νοεμβρίου 2020].
 - ΓΕΝΙΚΟ ΝΟΣΟΚΟΜΕΙΟ ΑΤΤΙΚΗΣ ΚΑΤ. (2020), [online] Διαθέσιμο στη δ/ση <https://www.kat-hosp.gr/nosokomeio-kat/istoriko/> [Πρόσβαση 25 Νοεμβρίου 2020].
 - Γενικό Νοσοκομείο Αττικής ΚΑΤ. (2020), [online] Διαθέσιμο στη δ/ση https://www.kat-hosp.gr/ti_einai_to_kpa/ [Πρόσβαση 25 Νοεμβρίου 2020].
 - Επίσημος Ιστότοπος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, (2015). *Αποτελεσματική Δημόσια Διοίκηση*. [online] Διαθέσιμο στη δ/ση https://ec.europa.eu/regional_policy/el/policy/themes/better-public-administration/ [Πρόσβαση 29 Οκτωβρίου 2020].
 - Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2014). *Προτεραιότητες για το 2014-2020*. [online] Διαθέσιμο στη δ/ση https://ec.europa.eu/regional_policy/el/policy/how/priorities [Πρόσβαση 29 Οκτωβρίου 2020].
 - Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, (2013). *Καλύτερες Δημόσιες Υπηρεσίες*. [online] Διαθέσιμο στη δ/ση <https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=55&langId=el> [Πρόσβαση 30 Οκτωβρίου 2020].
 - Λαδής, Σ. (2020). *Αξιολόγηση Και Δημόσια Διοίκηση* [online] Διαθέσιμο στη δ/ση <https://prorata.gr/2017/02/13/axiologisi-kai-dimosia-dioikisi/> [Πρόσβαση 25 Νοεμβρίου 2020].
 - Μαρκαντωνάτου, Μ. Β. (2011). *Κράτος και Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ. Η Προνοιακή Απορρύθμιση μέσα από την Επιχειρηματική Διακυβέρνηση, τις «Καλές Πρακτικές» και την ISO-Προτυποποίηση*. Θέσεις, 116, Διαθέσιμο στη δ/ση http://www.theseis.com/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=115 [Πρόσβαση 25 Οκτωβρίου 2020].

- Ναυτεμπορική. (2020), *Δημόσιο: Άρχισε η αξιολόγηση των υπαλλήλων-Το χρονοδιάγραμμα.* [online] Διαθέσιμο στη δ/ση <https://www.naftemporiki.gr/story/1619382/dimosio-arxise-i-aksiologisi-ton-upallilon-to-xronodiagramma> [Πρόσβαση 15 Νοεμβρίου 2020].
- Οικονομίδης, Ι. Α. (2016), *Κομματοκρατία - η Πανούκλα της Ελλάδας.* [online] Διαθέσιμο στη δ/ση <https://www.capital.gr/me-aposi/3155342/kommatokratia-i-panoukla-tis-elladas> [Πρόσβαση 10 Νοεμβρίου 2020].
- Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης και Προσωπικού - Κύπρου. (2020), *Κοινό πλαίσιο Αξιολόγησης.* [online] Διαθέσιμο στη δ/ση [https://www.mof.gov.cy/mof/papd/papd.nsf/All/B429DC238A4AEFADC2257AFE003CED89/\\$file/CAF.pdf](https://www.mof.gov.cy/mof/papd/papd.nsf/All/B429DC238A4AEFADC2257AFE003CED89/$file/CAF.pdf) [Πρόσβαση 25 Νοεμβρίου 2020].
- Υπουργείο Εσωτερικών. (2020), *Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (ΚΠΑ): Εγχειρίδιο και Οδηγός Εφαρμογής.* [online] Διαθέσιμο στη δ/ση <https://www.ypes.gr/koino-plaisio-axiologisis-kpa-egcheiridio-kai-odigos-efarmogis/> [Πρόσβαση 25 Νοεμβρίου 2020]