

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ»

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ

Το σύστημα αξιολόγησης ανθρώπινου δυναμικού στο Δημόσιο τομέα και η
σχέση του με τη Διοίκηση μέσω Στόχων.

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Ιωάννα Νταβή

Αθήνα, 2022

Τριμελής Επιτροπή

Βασίλειος Κέφης, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπων)

Ευριδίκη Μπέσιλα-Βήκα, Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

Ευαγγελία Μπάλτα, Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Ιωάννα Νταβή, 2022

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς την συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων της συγγραφέως.

Στις αγαπημένες μου Βιργινία και Βασιλεία Θεοδώρα

Συντομογραφίες

ΑΔΕΔΥ:	Ανώτατη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων
ΑΣΕΠ:	Ανώτατο συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΔΜΣ	Διοίκηση μέσω Στόχων
ΔΟΠ:	Διοίκηση Ολικής Ποιότητας
Εδ.:	Εδάφιο
ΕΚΔΔΑ:	Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
ΕΣΔΔ:	Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης
ΗΠΑ:	Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής
ΚΠΑ:	Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης
ν.:	Νόμος
ΝΔΜ:	Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ
Ν.Π.Δ.Δ.:	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
Ν.Π.Ι.Δ.:	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΟΟΣΑ:	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
παρ.:	Παράγραφος
Π.Δ.:	Προεδρικό Διάταγμα
ΥΚ:	Υπαλληλικός Κώδικας
ΦΕΚ:	Φύλλο Εφημερίδας Κυβερνήσεως
ΣΔΙΤ:	Συμπράξεις Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα
Σ :	Σύνταγμα
BARS:	Behaviorally Anchored Rating Scale
EFQM:	European Foundation Quality Management
IPSG:	Innovative Public Services Group
MBO:	Management By Objectives
NPM:	New Public Management
OECD:	Organization for Economic Co-operation and Development

Ευχαριστίες

Ολοκληρώνοντας τη διπλωματική μου εργασία, θα ήθελα να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα καθηγητή μου, κ. Βασίλειο Κέφη, για την πολύτιμη συνδρομή και καθοδήγησή του. Παράλληλα θα ήθελα να εκφράσω τις ευχαριστίες μου προς όλους τους διδάσκοντες του μεταπτυχιακού προγράμματος «Διοικητική Επιστήμη και Δημόσιο Μάνατζμεντ» του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου για τις γνώσεις και τις εμπειρίες που μου παρείχαν. Πάνω από όλους θα ήθελα να ευχαριστήσω την οικογένειά μου για την ενθάρρυνση την αμέριστη ηθική συμπαράσταση και την κατανόησή, που μου προσέφερε.

Περιεχόμενα

Συνοπτομογραφίες.....	4
Ευχαριστίες.....	5
Περιεχόμενα.....	6
Περίληψη.....	10
Abstract.....	11
Εισαγωγή.....	12
Μεθοδολογία.....	14
Μέρος Πρώτο.....	15
Κεφάλαιο Πρώτο.....	15
Θεωρητική προσέγγιση της έννοιας της Δημόσιας διοίκησης.....	15
1.1. Η εμφάνιση της Διοικητικής Επιστήμης ως Εφαρμοσμένης Επιστήμης.....	15
1.2. Έρευνα της δομής της διοίκησης.....	16
1.2.1 Νομική προσέγγιση του διοικητικού φαινομένου.....	16
1.2.2 Κοινωνιολογική προσέγγιση της δομής της διοίκησης- Το γραφειοκρατικό μοντέλο του Weber.....	17
1.3. Εργαλειακή προσέγγιση.....	19
1.3.1 Τευλορισμός.....	19
1.3.2 Τυπικές θεωρίες διοίκησης.....	21
1.4. Έρευνα του ανθρώπινου παράγοντα στη διοίκηση - Η σχολή των Ανθρωπίνων Σχέσεων.....	22
1.5. Έρευνα των Οργανώσεων.....	24
1.6. New Public Management στη διοικητική σκέψη.....	26
1.7. Διοικητική Ηθική και Δεοντολογία- Ο ηθικός ορθολογισμός στην διοικητική σκέψη.....	28
1.8. Διακυβέρνηση.....	30
Κεφάλαιο Δεύτερο.....	33
Η έννοια και τα χαρακτηριστικά της δημόσιας διοίκησης.....	33
2.1. Η έννοια της δημόσιας διοίκησης.....	33
2.1.1 Εννοιολογικά Χαρακτηριστικά της δημόσιας διοίκησης - ο δημόσιος τομέας.....	35
2.1.2 Μορφές άσκησης της δημόσιας διοίκησης.....	35
2.1.3 Η δημόσια διοίκηση ως επιστήμη και ως τέχνη.....	36
2.2. Οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης.....	37
2.2.1 Οργανωτική διάρθρωση της δημόσιας διοίκησης.....	37
2.2.2 Συστήματα οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης.....	37

Κεφάλαιο Τρίτο.....	39
Η στελέχωση της Δημόσιας Διοίκησης	39
3.1 Το προσωπικό της δημόσιας διοίκησης	39
3.2 Ιστορική ανασκόπηση του καθεστώτος των δημοσίων υπαλλήλων.....	39
3.3. Συστήματα Συγκρότησης του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος.....	41
3.4. Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων	42
3.5. Η έννοια και οι διακρίσεις των δημοσίων υπαλλήλων	43
3.5.1 Η έννοια του δημοσίου υπαλλήλου.	43
3.5.2 Διακρίσεις των δημοσίων Υπαλλήλων - Διακρίσεις πολιτικών – διοικητικών υπαλλήλων.	43
3.6. Η πρόσβαση στη δημόσια διοίκηση	45
3.7. Μέθοδοι επιλογής.....	45
3.8. Υπηρεσιακές μεταβολές.....	46
3.9. Λύση της υπαλληλικής σχέσης	47
Μέρος Δεύτερο	48
Κεφάλαιο Πρώτο.....	48
Θεωρητική προσέγγιση της έννοιας της αξιολόγησης της απόδοσης προσωπικού	48
1.1 Η έννοια της αξιολόγησης της απόδοσης προσωπικού	48
1.2 Σκοπός και στόχοι της αξιολόγησης.....	50
1.3 Η χρησιμότητα της αξιολόγησης της απόδοσης.....	50
1.4 Παραδοσιακή και σύγχρονη αντίληψη για την αξιολόγηση.....	51
1.5 Προϋποθέσεις αποτελεσματικής αξιολόγησης.....	52
1.6 Προσδιορισμός κριτηρίων αξιολόγησης	54
1.7 Μέθοδοι αξιολόγησης	55
1.8 Η αξιολόγηση 360 μοιρών	58
1.9 Η συνέντευξη αξιολόγησης.....	59
1.10 Αξιολόγηση της απόδοσης των εργαζομένων και Διοίκηση Ολικής Ποιότητας	60
1.11 Ανασκόπηση των βασικών νομοθετημάτων για την αξιολόγηση στον δημόσιο τομέα.....	63
Κεφάλαιο Δεύτερο.....	76
Θεωρητική προσέγγιση της έννοιας «Διοίκηση μέσω Στόχων»	76
2.1 Η έννοια του Management by Objective.....	76
2.2 Πλεονεκτήματα – μειονεκτήματα της μεθόδου ΔΜΣ	77
2.3 Η ΔΜΣ στο δημόσιο τομέα.....	78
Μέρος Τρίτο	84

Ποιοτική Έρευνα	84
Συμπεράσματα.....	91
Πηγές – Βιβλιογραφία	94
A. Ελληνική Βιβλιογραφία – Αρθρογραφία.....	94
B. Ξένη Βιβλιογραφία - Αρθρογραφία	96
Γ. Θεσμικά κείμενα.....	99

*“Nevertheless, the art of administration
may undoubtedly be ranked as a science”*

Alexis Tocqueville

Περίληψη

Η αξιολόγηση αποτελεί μέσο για την αποτίμηση της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και τη σχέση της με την κοινωνία. Παράλληλα, συνιστά πηγή αναπληροφόρησης για το σχεδιασμό των μελλοντικών δημόσιων πολιτικών. Με άλλα λόγια, η αξιολόγηση αναγορεύεται σε βασική λειτουργία του σύγχρονου μανάτζμεντ, αφού αποτελεί εργαλείο για την βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών της διοίκησης και την προσαρμογή της στις ανάγκες του σύγχρονου περιβάλλοντος.

Δεδομένου ότι το ανθρώπινο δυναμικό αποτελεί την ραχοκοκαλιά της δημόσιας διοίκησης, καθίσταται αναγκαία η δημιουργία ενός ολοκληρωμένου συστήματος αξιολόγησης, που θα εκτιμά τον βαθμό στον οποίο ο κάθε εργαζόμενος επιτυγχάνει μετρήσιμα αποτελέσματα στο πλαίσιο των ευρύτερων υπηρεσιακών στόχων.

Στην ελληνική δημόσια διοίκηση έχουν εφαρμοστεί διάφορα συστήματα αξιολόγησης του ανθρώπινου δυναμικού χωρίς, όμως, ουσιαστικά αποτελέσματα. Η παρούσα διπλωματική εργασία φιλοδοξεί μέσα από την ανασκόπηση της βιβλιογραφίας και της νομοθεσίας, αλλά και την εμπειρική έρευνα, να αναδείξει την αναγκαιότητα ενός σύγχρονου συστήματος αξιολόγησης, που θα βασίζεται στα αποτελέσματα και θα αποβλέπει στην ορθολογική αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού. Η εφαρμογή ενός τέτοιου συστήματος αποτελεί το κλειδί για τη συνολική μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης σε ένα σύγχρονο μοντέλο που θα έχει στο επίκεντρο της λειτουργίας του την εξυπηρέτηση του πολίτη.

Λέξεις Κλειδιά: Δημόσια Διοίκηση, Αξιολόγηση απόδοσης προσωπικού, Διοίκηση μέσω Στόχων, Διοίκηση Ολικής Ποιότητας.

Abstract

Evaluation is a means of assessing the functioning of public administration and its relationship with society. It is also a source of feedback for the planning of future public policies. In other words, evaluation is a key function of modern management, since it is a tool for improving the services provided by the administration and adapting it to the needs of the modern environment.

Given that human resources are the backbone of public administration, it is necessary to create an integrated evaluation system, which will assess the extent to which each employee achieves measurable results within the broader service objectives.

As far as Greek public administration is concerned, various systems for the evaluation of human resources have applied, but without substantial results. Through the review of the literature and legislation, as well as through the empirical research, the present dissertation aspires to highlight the need for a modern evaluation system that will be based on results and will aim at the rational utilization of human resources. The implementation of such system is the key to the overall transformation of public administration to a model which aims to serve the citizens.

Keywords: Public administration, Employee appraisal, Personnel assessment, Management by Objective, Total Quality Management.

Εισαγωγή

Η πρόσφατη υγειονομική κρίση επέφερε σημαντικές αλλαγές στην λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, και έκανε αντιληπτή την ανάγκη προσαρμογής της στις νέες προκλήσεις. Ο δημόσιος τομέας καλείται να μεταβεί από τα στενά όρια της γραφειοκρατικής διοίκησης σε ένα ευέλικτο και εξωστρεφές μοντέλο δημοσίου μάνατζμεντ υιοθετώντας βέλτιστες πρακτικές και από τον ιδιωτικό τομέα.

Προκειμένου να καταστεί εφικτή η επικείμενη διοικητική αλλαγή, είναι σαφές ότι θα ήταν ιδιαίτερα επωφελές να τεθεί σε εφαρμογή ένα αποτελεσματικό σύστημα αξιολόγησης. Η αξιολόγηση δεν είναι απλά μία τεχνικής φύσεως διαδικασία, αλλά αναδεικνύεται ως μία βασική λειτουργία της διοίκησης με κυρίως πολιτικό χαρακτήρα εφόσον απαιτείται στρατηγικός σχεδιασμός σε επιχειρησιακό επίπεδο, θέσπιση συγκεκριμένων στόχων και μέτρηση αποτελεσμάτων σε επίπεδο διοίκησης, οργανισμού, οργανωτικής μονάδας και θέσης εργασίας.

Ειδικότερα, η αξιολόγηση απόδοσης του προσωπικού είναι μία από τις σημαντικότερες λειτουργίες της διοίκησης ανθρώπινων πόρων και αποτελεί βασικό εργαλείο ενός γενικότερου συστήματος διαχείρισης απόδοσης, της διοίκησης απόδοσης (Performance Management).

Αρχικά, η αξιολόγηση συνδέθηκε με την ιδέα του ελέγχου ιδιαίτερα στους δημόσιους οργανισμούς των δυτικών χωρών. Τις τελευταίες δεκαετίες υπό την επίδραση του New Public Management (NPM) επήλθαν ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις στο δημόσιο τομέα. Εντούτοις, η εμπειρία της δημοσιονομικής κρίσης επανατοποθέτησε τις ιδεολογικές δυνάμεις και τους νεωτερισμούς του NPM σε πολλούς τομείς της δημόσιας Διοίκησης. Η αξιολόγηση απόδοσης προσωπικού έχει γίνει ένα από τα πιο αμφιλεγόμενα μέσα της διοικητικής μεταρρύθμισης διχάζοντας την ακαδημαϊκή κοινότητα ως προς το αν έχει θετική ή αρνητική επίδραση στη συνολική απόδοση, στα κίνητρα και το ηθικό των δημοσίων υπαλλήλων.

Στο σύγχρονο management η αξιολόγηση έχει αναπτυξιακό χαρακτήρα και εδράζεται στη στοχοθεσία, στην καθοδήγηση, στην επαγγελματική ανάπτυξη και στην ανατροφοδότηση. Στο ελληνικό δημόσιο η αξιολόγηση έως σήμερα αποτελεί μία γραφειοκρατική διαδικασία χωρίς ουσιώδη οφέλη αλλά μόνο διοικητικό κόστος.

Τα τελευταία χρόνια αναπτύχθηκε ένα σύστημα αξιολόγησης που στηρίζεται στα αποτελέσματα που επιτυγχάνουν οι εργαζόμενοι. Το σύστημα αυτό είναι γνωστό ως Management by Objective ή MBO, το οποίο αποδίδεται στα ελληνικά σαν «Διοίκηση μέσω Στόχων».

Το σύστημα Διοίκησης μέσω Στόχων (MBO) καθιερώθηκε στο ελληνικό Δημόσιο με το ν. 3230/2004, με σκοπό την αποτελεσματικότερη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και την ανταπόκριση του ανθρώπινου δυναμικού στις σύγχρονες ανάγκες και τα νέα πρότυπα διοίκησης. Παρόλο που ο ν.3230/2004 αποτελεί ένα πλήρες θεσμικό εργαλείο στοχοθεσίας και μέτρησης αποτελεσμάτων, δεν έτυχε ουσιαστικής εφαρμογής.

Μία από τις βασικότερες παθογένειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης είναι η χαμηλή παραγωγικότητα του ανθρώπινου δυναμικού, η οποία εν πολλοίς οφείλεται στην έλλειψη συγκεκριμένου πλαισίου αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων. Δεδομένου ότι το πολυτιμότερο κεφάλαιο ενός οργανισμού είναι το ανθρώπινο δυναμικό που το πλαισιώνει, σκοπός της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι να αναδείξει την θετική επίδραση που θα έχει η θέσπιση ενός συστήματος αξιολόγησης του προσωπικού με βάση τη στοχοθεσία, στην αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησής.

Στο πρώτο μέρος της εργασίας γίνεται θεωρητική ανασκόπηση της έννοιας της Δημόσιας Διοίκησης. Ειδικότερα στο πρώτο κεφάλαιο του πρώτου μέρους γίνεται ιστορική αναδρομή και παρουσίαση των θεωρητικών σχολών σκέψης του διοικητικού φαινομένου. Στο δεύτερο κεφάλαιο αναλύεται η έννοια και τα χαρακτηριστικά της δημόσιας διοίκησης και στο τρίτο κεφάλαιο αναλύεται η στελέχωση της δημόσιας διοίκησης. Ειδικότερα, αναλύεται η έννοια του δημοσίου υπαλλήλου και τα συστήματα συγκρότησης του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος.

Στο δεύτερο μέρος γίνεται θεωρητική ανασκόπηση της έννοιας της αξιολόγησης απόδοσης προσωπικού και της έννοιας Διοίκησης μέσω Στόχων (MBO). Παράλληλα, επιχειρείται η ανασκόπηση των βασικότερων νομοθετημάτων που σχετίζονται με την εφαρμογή των παραπάνω συστημάτων στην δημόσια διοίκηση.

Στο τρίτο μέρος παρουσιάζονται τα αποτελέσματα ποιοτικής έρευνας με στόχο τη διερεύνηση των στάσεων και των απόψεων στελεχών του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων σχετικά με τη διασύνδεση της αξιολόγησης προσωπικού με το σύστημα Διοίκησης μέσω Στόχων.

Μεθοδολογία

Στο πλαίσιο της εκπόνησης της παρούσας διπλωματικής εργασίας πραγματοποιήθηκε σε πρώτη φάση ανασκόπηση της ελληνικής και ξένης βιβλιογραφίας, καθώς επίσης και της σχετικής νομοθεσίας και των συνοδευτικών εγγράφων των νομοθετημάτων. Επιπλέον, χρησιμοποιήθηκαν πρακτικά επιστημονικών συνεδρίων και εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη δημόσια διοίκηση.

Κατά τη δεύτερη φάση διεξήχθη ποιοτική έρευνα στην οποία επιλέχθηκε ως τεχνική η μελέτη περίπτωσης. Η περιπτωσιολογική μελέτη εστιάζει σε συγκεκριμένη μονάδα ενδιαφέροντος από την οποία αντλούνται και τα δεδομένα της έρευνας. Η μελέτη περίπτωσης είναι μία εις βάθος εξέταση ενός φαινομένου στο πραγματικό του πλαίσιο. Τα ποιοτικά δεδομένα συλλέχθηκαν μέσω επτά ημι-δομημένων προσωπικών συνεντεύξεων από στελέχη του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων.

Μέρος Πρώτο

Κεφάλαιο Πρώτο

Θεωρητική προσέγγιση της έννοιας της Δημόσιας διοίκησης

1.1. Η εμφάνιση της Διοικητικής Επιστήμης ως Εφαρμοσμένης Επιστήμης

Η διοικητική επιστήμη γεννήθηκε κατά τον 18^ο με 19^ο αιώνα στην Ευρώπη, παράλληλα με τη δημιουργία του σύγχρονου κράτους, υπό την επίδραση των ιδεών του Διαφωτισμού. Η ιστορική εξέλιξη της Διοικητικής Επιστήμης καταδεικνύει μία σειρά διαφορετικών προσεγγίσεων του διοικητικού φαινομένου ως συνάρτηση των εκάστοτε κοινωνικοοικονομικών συγκυριών. Ωστόσο, οι ρίζες της Διοικητικής επιστήμης πηγάζουν από τους αρχαίους χρόνους, όπως χαρακτηριστικά αποτυπώνονται στις ιδέες του Πλάτωνα στην «Πολιτεία», του Αριστοτέλη στα «Πολιτικά» και του Ξενοφώντα στον «Οικονομικό».

Κατά το ξεκίνημα της διοικητικής επιστήμης σαν εφαρμοσμένη επιστήμη, κυριαρχούν δύο ρεύματα όσον αφορά στη μέθοδο προσέγγισης του διοικητικού φαινομένου. Στην Ευρώπη κυριαρχεί η νομική προσέγγιση, σύμφωνα με την οποία η Δημόσια Διοίκηση θεωρείται σαν όργανο της κρατικής εξουσίας (Διοικητικό Δίκαιο). Στην Αμερική από την άλλη πλευρά επικρατεί η «εργαλειακή» προσέγγιση σύμφωνα με την οποία το διοικητικό φαινόμενο δεν εξετάζεται μόνο στα όρια της Δημόσιας Διοίκησης αλλά επεκτείνεται και στον τομέα των ιδιωτικών επιχειρήσεων (Διοικητική επιστήμη). Την δεκαετία του '50 αναπτύσσεται η κοινωνιολογική προσέγγιση της διοίκησης υπό την επίδραση των ιδεών του Max Weber και του Karl Marx. Η κοινωνιολογική προσέγγιση του διοικητικού φαινομένου έθεσε πιο στέρεα τα θεμέλια της διοικητικής επιστήμης, προσφέροντας τα απαραίτητα μεθοδολογικά εργαλεία.

Η διοικητική επιστήμη διακρίνεται για το διεπιστημονικό της χαρακτήρα, καθώς δανείζεται μεθόδους ανάλυσης από ετερόκλητους γειτονικούς κλάδους όπως το Δημόσιο Δίκαιο, την Πολιτική Επιστήμη, την Οικονομία και την Κοινωνιολογία. Η ποικιλομορφία των αναλυτικών προσεγγίσεων στη μελέτη του διοικητικού φαινομένου καταδεικνύει συγχρόνως την αμφισημία ή το πολυδιάστατο του ίδιου του αντικειμένου.

Η διοικητική επιστήμη στην εξελικτική της πορεία διέρχεται από διάφορα στάδια ανάλογα με τον τρόπο που εξετάζει το διοικητικό φαινόμενο. Με βάση τη μέθοδο

προσέγγισης του αντικειμένου της σε κάθε στάδιο διακρίνεται στις παρακάτω θεωρητικές σχολές της διοικητικής σκέψης¹.

Κατά το πρώτο στάδιο στο οποίο ερευνάται η δομή της διοίκησης, έχουμε: α) τη νομική προσέγγιση του διοικητικού φαινομένου με την εδραίωση του Κράτους Δικαίου, β) τη κοινωνιολογική προσέγγιση με το γραφειοκρατικό μοντέλο του Max Weber και γ) την «εργαλειακή» προσέγγιση - Τευλορισμός και τις τυπικές θεωρίες διοίκησης. Κατά το δεύτερο στάδιο ερευνάται ο ανθρώπινος παράγοντας στη διοίκηση με εκπρόσωπο τη Σχολή των Ανθρωπίνων Σχέσεων. Κατά το τρίτο στάδιο εξετάζονται οι οργανώσεις με κυριότερες θεωρητικές προσεγγίσεις α) τη θεωρία των οργανώσεων και β) την κοινωνιολογία των οργανώσεων. Στο τέταρτο στάδιο έχουμε επιστροφή στην «εργαλειακή» προσέγγιση με τη Νέα Δημόσια Διοίκηση (New Public Management). Τέλος, στο πέμπτο στάδιο ερευνάται η ηθική στη διοίκηση με τις εξής θεωρητικές τάσεις: α) τον ηθικό ορθολογισμό στη διοικητική σκέψη β) την ηθική στη διακυβέρνηση και γ) την αναζήτηση ηθικών αρχών στη διοίκηση.

1.2. Έρευνα της δομής της διοίκησης

1.2.1 Νομική προσέγγιση του διοικητικού φαινομένου.

Με την εμφάνιση του φιλελευθερισμού κατά τον 19ο αιώνα, εδραιώνεται με σταδιακό τρόπο το Κράτος Δικαίου. Η έννοια του Κράτους Δικαίου έχει άμεση σχέση με την αρχή της νομιμότητας (principle of legality), σύμφωνα με την οποία η κρατική διοίκηση δεσμεύεται από τους νομικούς κανόνες που θέτουν οι εκπρόσωποι του έθνους ως εκφραστές της βούλησης του λαού. Έτσι, για ένα περίπου αιώνα η Διοίκηση ερευνάται κάτω από το πρίσμα των κανόνων του δημοσίου δικαίου. Η θεώρηση όμως αυτή του αντικειμένου της διοίκησης αποκλειστικά υπό τα το πρίσμα του διοικητικού δικαίου είναι πιθανό να οδηγήσει στην εμφάνιση δυσλειτουργικών φαινομένων στο εσωτερικό του διοικητικού μηχανισμού. Αν και κατά τα πρώτα στάδια της εξέλιξης της η διοικητική επιστήμη επηρεαζόταν από τη νομοδικαιϊκή προσέγγιση, κατά τη μεταπολεμική περίοδο επικράτησαν, ιδίως στην Αμερική, περισσότερο εμπειρικού χαρακτήρα προσεγγίσεις του διοικητικού φαινομένου.

¹Κτιστάκη, Σ, (2009), *Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σ.σ. 37-39.

Στο κλασσικό άρθρο του «*The study of the Administration*», ο Wilson, καθηγητής στο πανεπιστήμιο Princeton και 28ος Πρόεδρος των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής, εκφράζει τις πρωτοποριακές του ιδέες για την επιστήμη της διοίκησης και υποστηρίζει ότι θα πρέπει να αντιμετωπίζεται ως ξεχωριστό πεδίο σπουδών, το οποίο θα βασίζεται περισσότερο στην εμπειρική μελέτη. Επιπλέον, σημειώνει ότι η αποτελεσματικότητά της διοίκησης αποτελεί *conditio sine qua non* για την κοινωνική ευημερία κάθε εξελισσόμενου έθνους – κράτους².

Η διδασκαλία του Wilson ήλθε σαν επιστέγασμα του νέου ρεύματος της εποχής, του λεγόμενου Public Administration, που αναπτύχθηκε σαν αντίδραση στην πλήρως πολιτικοποιημένη διοίκηση, με τις πελατειακές σχέσεις και την εξαρτημένη δημοσιουπαλληλία από τις εκάστοτε κυβερνητικές αλλαγές (spoil system). Μία από τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις στις οποίες συνέβαλαν οι ιδέες του Wilson ήταν η εισαγωγή του συστήματος σταδιοδρομίας στο δημοσιούπαλληλικό κλάδο (merit system). Το σύστημα αυτό είχε σαν σκοπό τη δημιουργία ενός δημοσιουπαλληλικού σώματος ανεπηρέαστου από τις εκάστοτε πολιτικές αλλαγές³.

1.2.2 Κοινωνιολογική προσέγγιση της δομής της διοίκησης- Το γραφειοκρατικό μοντέλο του Weber.

Κυρίαρχος εκπρόσωπος της κοινωνιολογικής προσέγγισης είναι ο Γερμανός φιλόσοφος Max Weber. Η σκέψη του επηρεάστηκε από τις οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες που επικρατούσαν στη Γερμανία στα τέλη του Α' Παγκόσμιου Πολέμου καθώς και από τη μαρξιστική αντίληψη για τη γραφειοκρατία.

Ο ιδεότυπος της γραφειοκρατικής οργάνωσης είναι μία εννοιολογική κατασκευή η οποία δεν συναντάται στην διοικητική πραγματικότητα. Ο Weber πίστευε ότι το γραφειοκρατικό μοντέλο οργάνωσης υπερτερούσε τεχνικά έναντι όλων των άλλων οργανωτικών μορφών. Μάλιστα, στο έργο του «*The Theory of Social and Economic Organization*» υποστηρίζει ότι η γραφειοκρατία είναι η πιο λογική μορφή διοίκησης

²Wilsoe, W. (1887), *The Stud of Admieistratioe*, The Political Science Quarter 2 (2), pp. 197-222. Σε Πραβίτα, Μ.(2018), *Η αναδιοργάνωση των υπηρεσιακών συμβουλίων των δημοσίων υπαλλήλων. Επαγγελματισμός έναντι πολιτικοποίησης*, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, τ.44 No. 1, σ.49-75.

³Κτιστάκη, (2009), οπ. π., υπ.1, σσ. 43-48.

αναφέροντας χαρακτηριστικά ότι δεν υπάρχει άλλη επιλογή «παρά μόνο μεταξύ της γραφειοκρατίας και του ερασιτεχνισμού»⁴.

Τα βασικά χαρακτηριστικά της γραφειοκρατικής οργάνωσης είναι: α) η έμφαση σε ένα σύστημα κανόνων και διατάξεων, β) η ιεραρχική διαβάθμιση των θέσεων και των λειτουργιών και η πυραμιδοειδής διάταξη του οργανωτικού πεδίου, γ) η υπαλληλοποίηση του προσωπικού και η επί πληρωμή παροχή υπηρεσιών του και δ) η λεπτομερής περιγραφή και η εξειδίκευση των καθηκόντων ανάλογα με τη διοικητική βαθμίδα και τις αρμοδιότητες⁵.

Με τη γραφειοκρατικοποίηση, πολύ σημαντική για την κρατική οργάνωση ήταν η αντικατάσταση του ερασιτεχνισμού από τον επαγγελματισμό. Κύριο χαρακτηριστικό του υπαλλήλου, σύμφωνα με το Βεμπεριανό πρότυπο, είναι η πρόσληψή του με βάση την εξειδικευμένη γνώση του και τις ικανότητές του. Το γραφειοκρατικό μοντέλο ήρθε να υποκαταστήσει το σύστημα της ευνοιοκρατίας (spoil system) που επικρατούσε μέχρι τότε στη δημοσιουπαλληλία με το σύστημα της σταδιοδρομίας (merit system), διασφαλίζοντας τον επαγγελματισμό στη δημόσια διοίκηση.

Πρωταρχικής σημασίας πλεονέκτημα του ιδεότυπου της γραφειοκρατίας είναι η τυποποίηση. Η ιεραρχική σχέση η οποία αναπτύσσεται σε μία γραφειοκρατική οργάνωση στηρίζεται σε προκαθορισμένους κανόνες και οδηγεί σε αποπροσωποποίηση των σχέσεων που αναφέρονται σε συγκεκριμένες λειτουργίες και αρμοδιότητες. Αυτή η τυποποίηση προφυλάσσει τους υπαλλήλους από την αυθαιρεσία των προϊσταμένων τους, γι' αυτό και θεωρείται σαν ένα σημαντικό πλεονέκτημα του γραφειοκρατικού μοντέλου.

Παράλληλα, η τυποποίηση περιορίζει τις εργασιακές συγκρούσεις στην άσκηση εξουσίας και διασφαλίζει τη συνοχή, τη σταθερότητα και την προβλεψιμότητα. Γι' αυτό η γραφειοκρατικοποίηση είναι συνυφασμένη με τον εξορθολογισμό της οργανωτικής δομής. Σύμφωνα με τον Βέμπερ η τεχνική υπεροχή της γραφειοκρατικής οργάνωσης ερείδεται στο γεγονός ότι επιτρέπει να ασκηθεί η διοίκηση με «ακρίβεια, ταχύτητα, σαφήνεια, γνώση των φακέλων, συνέχεια, αξιοπιστία, ενότητα, αυστηρό έλεγχο, αποφυγή των εντάσεων, δίχως υλικό και προσωπικό κόστος»⁶.

⁴ Weber M. *The Theory of Social and Economic Organization* μεταφ. T. Parsons, The Free Press, N. Y, 1947 σε Κτιστάκη, (2009), οπ. π., υπ. 1, σ. 60.

⁵ Μακρυδημήτρης, Α (2013), *Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων - Διοικητική επιστήμη II*, Εκδ. Σακκουλα- Αθήνα Θεσσαλονίκη, σσ. 66 -85.

⁶ Weber M. *The Theory of Social and Economic Organization* μεταφ. T. Parsons, The Free Press, N. Y, 1947, Μακρυδημήτρης, Α (2013), σ. 66.

Τα παραπάνω πλεονεκτήματα συνετέλεσαν στο να γίνει το γραφειοκρατικό μοντέλο ευρέως αποδεκτό έως και σήμερα σε όλους τους τομείς της κοινωνικής δραστηριότητας.

Η γραφειοκρατία ως μορφή οργάνωσης εμπεριέχει αρκετές αδυναμίες, δυσλειτουργίες και παθογένειες που μπορούν να επηρεάσουν τις θετικές της πλευρές. Μερικές από αυτές, σύμφωνα με τη βιβλιογραφία, είναι η έλλειψη ευελιξίας, η αυστηρή τυπολατρία και ο νομικισμός, η αποκαλούμενη «*γραφειοκρατία*». Γι' αυτό το λόγο, ο όρος της γραφειοκρατίας έχει ταυτιστεί στον κοινό νου ως μία μορφή παθολογικής οργάνωσης.

Τα παραπάνω προβλήματα του γραφειοκρατικού μοντέλου και η τεχνολογική πρόοδος που συντελέστηκε στην εποχή αυτή οδήγησαν σε μία τάση συρρίκνωσης του κράτους τη λεγόμενη «*απογραφειοκρατικοποίηση*» (deregulation) και την εισαγωγή μεθόδων της αγοράς, το λεγόμενο Νέο Δημόσιο Management. Τα παραδοσιακά συγκεντρωτικά συστήματα αδυνατούν πλέον να ανταποκριθούν αποτελεσματικά στις ανάγκες του σύγχρονων οργανώσεων της μεταβιομηχανικής εποχής.

1.3. Εργαλειακή προσέγγιση

1.3.1 Τευλορισμός.

Οι γενικότερες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες που επικρατούσαν στα τέλη του 19ου αιώνα και στις αρχές του 20ου συνέβαλαν στη διαμόρφωση του κινήματος της Επιστημονικής Διοίκησης. Μία νέα εποχή αναδύεται στον επιχειρηματικό κόσμο, η εποχή των εξειδικευμένων στελεχών, των λεγόμενων «*Managers*». Οι δημόσιες και ιδιωτικές οργανώσεις επανδρώνονται με εξειδικευμένα στελέχη ώστε να ανταποκρίνονται στα νέα τεχνολογικά δεδομένα.

Η «*εργαλειακή*» ή «*διαχειρισιολογική*» (managerial) προσέγγιση εστιάζει στην αύξηση της αποδοτικότητας της εργασίας⁷. Με την έννοια της επιστημονικής διοίκησης (scientific management) υποδηλώνεται η συστηματική εμπειρική μελέτη της οργανωτικής

⁷ Κτιστάκη, Σ. (2009), *οπ. π. υπ.1*, σ.80.

συμπεριφοράς, η οποία δίνει βαρύτητα στην ορθολογική οργάνωση των ανθρώπινων και υλικών πόρων, έτσι ώστε να επιτευχθεί ένα συγκεκριμένο αποτέλεσμα.

Πατέρας του επιστημονικού μάνατζμεντ θεωρείται ο Αμερικανός μηχανικός Frederick Taylor. Χρησιμοποιώντας την αναλυτική μέθοδο της λογικής διάρθρωσης της εργασίας (job analysis) που εφαρμόζουν οι μηχανικοί, προσέγγισε με εμπειρικές και πειραματικές μεθόδους τα προβλήματα της βιομηχανικής οργάνωσης. Η μελέτη του επικεντρώνεται στην καταγραφή του χρόνου και της κίνησης (time and motion study) που απαιτούνται για την εκτέλεση ενός συγκεκριμένου έργου. Με αυτόν τον τρόπο ο Taylor προσπαθεί να βγάλει συμπεράσματα για την εφαρμογή ορθολογικών μεθόδων στη διοίκηση. Σύμφωνα με τον Taylor, η συστηματοποίηση της εργασίας αρκούσε για την εκλογίκευση της οργανωτικής συμπεριφοράς και την εκτέλεση της εργασίας με άριστο τρόπο (one best way).

Πρωταρχικός στόχος του νέου τρόπου διοίκησης που εισήγαγε ο Taylor, του λεγόμενου «*management*», ήταν η εξοικονόμηση πόρων με την κινητοποίηση των εργαζομένων μέσω οικονομικών απολαβών. Συγκεκριμένα, συνέδεσε το ύψος της αμοιβής των εργαζομένων με την απόδοσή τους.

Οι βασικές αντιλήψεις του Taylor, γνωστές ως αρχές της Επιστημονικής Διοίκησης, εμπεριέχονται στο ομώνυμο έργο του που εκδόθηκε το 1911. Οι αρχές αυτές, στις οποίες εδράζεται η επιστημονική μεθοδολογία του Taylor για τα θέματα της διοίκησης, είναι οι εξής: α) η αντικατάσταση των εμπειρικών κανόνων από επιστημονικές αρχές, β) η συστηματική επιλογή του προσωπικού, γ) η εκπαίδευση του προσωπικού στις απαιτήσεις της εργασίας και δ) η διάκριση των καθηκόντων μεταξύ διοίκησης και εργασίας. Η εφαρμογή των αρχών του τεϋλορισμού συνετέλεσε στη μείωση του κόστους εργασίας και στην αύξηση της παραγωγικότητας, γι' αυτό και έγιναν ευρέως αποδεκτές από όλες τις χώρες που εισέρχονταν στη φάση της εκβιομηχάνισης. Από την άλλη μεριά, είναι προφανές ότι η προσέγγιση αυτή προσδίδει μία εργαλειακή – μηχανιστική αντίληψη για τον εργαζόμενο, παραγνωρίζοντας την ψυχολογική διάστασή του αλλά και τη δύναμη της ομάδας.

Συμπερασματικά, οι αρχές που καλλιεργήθηκαν στο πλαίσιο του τεϋλορισμού, αφενός μεν συνετέλεσαν στον εξορθολογισμό της οργανωτικής συμπεριφοράς και στην αύξηση της παραγωγικότητας, αφετέρου δε ενίσχυσαν τον αλλοτριωτικό χαρακτήρα της εργασίας και τον οργανωτικό συγκεντρωτισμό.

1.3.2 Τυπικές θεωρίες διοίκησης.

Οι αρχές της επιστημονικής διοίκησης εστίασαν κατά κύριο λόγο στον τομέα της παραγωγής. Οι συνεχιστές του τεϋλορισμού διαμόρφωσαν μία γενική θεωρία της διοίκησης που θα μπορούσε να εφαρμοστεί στη συνολική δομή κάθε επιχείρησης, είτε πρόκειται για ιδιωτική είτε για δημόσια.

Σημαντικότερος αντιπρόσωπος της μετεξέλιξης του τεϋλορισμού, γνωστή ως θεωρία της καθολικής σχολής της διοίκησης ή ως τυπικές θεωρίες της διοίκησης, θεωρείται ο Γάλλος Henri Fayol. Η καθολική σχολή διοίκησης διατύπωσε έναν αριθμό καθολικών αρχών που μπορούν να εφαρμοστούν σε οποιαδήποτε μορφή οργάνωσης. Δηλαδή, καθιέρωσε μία ενιαία διοικητική επιστήμη που μπορεί να εφαρμοσθεί στον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα. Σύμφωνα με την προσέγγιση αυτή, η οργανωτική συμπεριφορά θεωρείται ενιαίος οργανισμός που καθορίζεται από θεμελιώδεις αρχές.

Ο Fayol έδωσε μία άλλη διάσταση στην επιστημονική διοίκηση. Η μηχανιστική αναλυτική προσέγγιση της οργάνωσης μίας επιχείρησης που εφάρμοσε ο Taylor, αντικαταστάθηκε από τη καθολική μελέτη της δομής της επιχείρησης και τις αρχές που τη διέπουν. Στο έργο του «*Η θεωρία της Διοικήσεως στο Κράτος*» ανέπτυξε τις «*αρχές της Διοικήσεως*» οι οποίες είναι μία μορφή κατευθυντήριων γραμμών για την άσκηση της διοίκησης κάτω από δύσκολες συνθήκες. Οι αρχές αυτές είναι οι εξής:

1. Η αρχή του καταμερισμού της εργασίας (division labor)
2. Η αρχή της εξουσίας
3. Η αρχή της προληπτικής επιβολής μίας κύρωσης (discipline)
4. Η αρχή της αναλογίας μεταξύ ευθύνης και αρμοδιότητας (authority)
5. Η αρχή της πειθαρχίας ή της εθελούσιας συμμόρφωσης (subordination of the individual)
6. Η αρχή της πειθούς στην αποδοχή της εξουσίας
7. Η αρχή της ενότητας της προσταγής (unity of command)
8. Η αρχή της ενότητας της κατεύθυνσης (unity of direction)
9. Η αρχή της συγκέντρωσης των εξουσιών και αρμοδιοτήτων (centralization)
10. Η αρχή της σταθερότητας της κατάστασης του προσωπικού (stability of person)
11. Η αρχή της υπαγωγής του ατομικού συμφέροντος στο γενικό
12. Η αρχή της δίκαιης και ικανοποιητικής αμοιβής (remuneration)

13. Η αρχή της πρωτοβουλίας (initiative)

14. Η αρχή του Esprit de Corps (ομαδικό πνεύμα).

Οι κοινές αρχές της διοικήσεως αποτελούσαν ένα είδος επιστημονικών νόμων που είναι εφαρμόσιμοι σε κάθε μορφή οργάνωσης ή, σύμφωνα με άλλους αναλυτές των τυπικών θεωριών, αποτελούν απλούς πρακτικούς κανόνες που βοηθούν στην άσκηση διοίκησης κάτω από αντίξοες καταστάσεις.

Ο Fayol επίσης επεσήμανε τις βασικότερες κατά την άποψή του λειτουργίες της διοικητικής δραστηριότητας που είναι οι εξής: α) ο προγραμματισμός, β) η οργάνωση, γ) η διεύθυνση- διοίκηση, δ) ο συντονισμός και ε) ο έλεγχος. Οι λειτουργίες αυτές αποτελούν *sine qua non* προϋποθέσεις για την εκπλήρωση της αποστολής του οργανισμού και, όπως χαρακτηριστικά σημειώνει ο Barnard, επιτελούν μία λειτουργία παρόμοια με αυτή του νευρικού συστήματος και του εγκεφάλου στους βιολογικούς οργανισμούς.

1.4. Έρευνα του ανθρώπινου παράγοντα στη διοίκηση - Η σχολή των Ανθρωπίνων Σχέσεων

Η εφαρμογή των αρχών της επιστημονικής διοίκησης προκάλεσε πλήθος αντιδράσεων με την εμφάνιση της «βιομηχανικής ή οργανωτικής ψυχολογίας» (organizational psychology). Οι βιομηχανικοί ψυχολόγοι επικεντρώνονταν στη μελέτη του ανθρώπινου παράγοντα στην εργασία, αναδεικνύοντας τον ρόλο των ανθρωπίνων σχέσεων στα πλαίσια των οργανώσεων. Για αυτό τον λόγο, η θεωρητική αυτή προσέγγιση ονομάζεται Σχολή των Ανθρωπίνων Σχέσεων (Human Relations).

Υπό την επίδραση των νέων επιστημών (ψυχολογία, κοινωνιολογία, ανθρωπολογία) στο πεδίο του management, η θεωρία των ανθρωπίνων σχέσεων εστιάζει περισσότερο στην κοινωνική διάσταση του οργανισμού και λιγότερο στην οικονομική. Αποφασιστική σημασία στην αλλαγή κατεύθυνσης του αντικειμένου της Διοικητικής Επιστήμης είχαν σημαντικά κοινωνικά και οικονομικά γεγονότα της εποχής, όπως το κραχ του χρηματιστηρίου στην Αμερική το 1929, η παγκόσμια οικονομική κρίση που ακολούθησε γνωστή ως «μεγάλη ύφεση» (Big Depression) και ο πόλεμος.

Σύμφωνα με τη νέα αυτή θεωρητική τάση, ο ανθρώπινος παράγοντας έχει πολύ μεγάλη βαρύτητα και κάθε εργαζόμενος εκλαμβάνεται ως μία ξεχωριστή ανθρώπινη ύπαρξη

με ιδιαίτερες ανάγκες. Οι ανάγκες αυτές πρέπει να ικανοποιούνται προκειμένου ο εργαζόμενος να είναι αποδοτικός και να παραμείνει στη συγκεκριμένη εργασιακή θέση.

Κύριος εκπρόσωπος της Σχολής των Ανθρωπίνων σχέσεων θεωρείται ο Αυστραλός Elton Mayo. Ως επικεφαλής του Τομέα Βιομηχανικών Ερευνών του Harvard Business School διεξήγαγε μία σειρά πειραμάτων πάνω στους εργαζόμενους σε μία βιομηχανία στο Hawthorne του Σικάγο. Τα πειράματα αυτά έχουν μείνει γνωστά ως «Hawthorne πειράματα» και ουσιαστικά στην πορεία ανέτρεψαν τις μέχρι τότε θεωρίες των τεχνοκρατικών μοντέλων.

Ο Mayo μελέτησε τους παράγοντες που επηρεάζουν την απόδοση των εργαζομένων σε ένα συγκεκριμένο εργασιακό περιβάλλον. Συγκεκριμένα, παρατήρησε την απόδοση (5) εργατριών σε σχέση με μία συγκεκριμένη μεταβλητή όπως ο φωτισμός, η ρουτίνα κ.α. διατηρώντας τις υπόλοιπες μεταβλητές σταθερές.

Αργότερα, οι Roethlisberger και Dickson στην προσπάθειά τους να εξηγήσουν τις παρατηρήσεις των μελετών του Hawthorne, εξέτασαν την επίδραση των οικονομικών κινήτρων στην απόδοση των εργαζομένων. Οι έρευνές τους τους ώθησαν να στραφούν στους ψυχολογικούς παράγοντες που επηρεάζουν την συμπεριφορά του ανθρώπου. Έτσι, διαπίστωσαν ότι το κλίμα «χαλαρής εποπτείας» και οι σχέσεις μεταξύ των εργατών και των προϊσταμένων τους επηρεάζουν αισθητά την διάθεσή τους για εργασία. Κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι οι εργασιακές σχέσεις είναι το ίδιο σημαντικοί παράγοντες όπως η αμοιβή, οι συνθήκες εργασίας κ.α. Πολλοί μελετητές υποδέχθηκαν τα αποτελέσματα των ερευνών του Hawthorne σαν «*The Great Illumination*» (μεγάλος φωτισμός), γιατί πραγματικά φώτισαν και έδωσαν άλλη οπτική στην διοικητική θεωρία και πράξη.

Μία από τις βασικές απόψεις των ερευνητών της σχολής των Ανθρωπίνων Σχέσεων είναι ότι οι οργανώσεις θα πρέπει να μελετώνται σαν ένα κοινωνικό σύστημα μέσα στο οποίο η εργασιακή συμπεριφορά επηρεάζεται τόσο από τις συνθήκες εργασίας όσο και από τις κοινωνικές σχέσεις. Με λίγα λόγια, ο Mayo πίστευε ότι στον εργασιακό χώρο η συμπεριφορά του εργαζόμενου γίνεται κατανοητή όχι μόνο από τις συνθήκες εργασίας αλλά και μέσα από τα συναισθήματα που αναπτύσσει, ως μέλος μίας «άτυπης ομάδας». Επομένως, σύμφωνα με τη Σχολή των Ανθρωπίνων Σχέσεων, η κατανόηση του διοικητικού φαινομένου θα πρέπει να εξετάζεται μέσα από την εξισορρόπηση της «λογικής της απόδοσης» και της «λογικής των συναισθημάτων».

Κατά το ίδιο πνεύμα, ο οικονομολόγος Herbert Simon⁸ ανάγει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων (decision making) σε κεντρικό αντικείμενο μελέτης της επιστήμης της διοίκησης και των οργανώσεων. Ο Simon κάνει λόγο για τον ορθολογισμό κατά την λήψη της απόφασης, δηλαδή την επίτευξη του ικανοποιητικότερου αποτελέσματος μέσω της καλύτερης επιλογής στόχων. Μάλιστα για τον Simon η ορθολογικότητα των αποφάσεων εδράζεται στις θεωρίες της κοινωνικής ψυχολογίας και όχι στις αρχές της διοίκησης.

Η Σχολή των Ανθρωπίνων Σχέσεων προσεγγίζει ανθρωποκεντρικά το οργανωτικό φαινόμενο και προβάλλει τη σημασία του ανθρώπινου παράγοντα στα πλαίσια της άτυπης οργάνωσης. Η θεωρία των Human Relations παρουσιάζεται εν συντομία με τα τρία αρχικά «P» (Purpose, Process, People) και εδράζεται στην πεποίθηση ότι οι επιχειρήσεις είναι περισσότερο κοινωνικές οντότητες και λιγότερο οικονομικές.

1.5. Έρευνα των Οργανώσεων

Η ανάπτυξη της πληροφορικής και οι αλλαγές στη δομή της εξουσίας επηρέασαν σε παγκόσμιο επίπεδο τα οργανωτικά σχήματα και τις διαδικασίες. Το νέο μοντέλο οργάνωσης είναι «η οργάνωση που μαθαίνει» (learning organizations), και συγκεκριμένα οργανώσεις που θέτουν μακροπρόθεσμους στόχους. Η θεωρία των οργανώσεων επικεντρώνεται στο εξωτερικό περιβάλλον της οργάνωσης. Οι οργανώσεις αποκτούν εξωστρέφεια και αντιμετωπίζονται σαν ανοικτά συστήματα (open systems), σε αντίθεση με την εσωστρεφή αντίληψη της τευλοριανής και γραφειοκρατικής σχολής. Η εξέλιξη αυτή είχε επιπτώσεις στο αντικείμενο μελέτης της Διοικητικής Επιστήμης όσον αφορά στη δομή και στη λειτουργία του διοικητικού φαινομένου.

Σύμφωνα με τον Chester Bernard, ο οποίος θεωρείται κύριος εκφραστής της οργανωτικής θεωρίας, κάθε οργάνωση αποτελεί ένα «*σύστημα συνειδητά συντονισμένων δραστηριοτήτων δύο ή περισσότερων ατόμων*». Από τον εννοιολογικό αυτό προσδιορισμό συνάγονται τα εξής συστατικά στοιχεία⁹:

⁸ Simon, H. A. (1960), *A study of decision – making Processes in Administrative Organization*, 3d. ed., The Free Press, Macmillan Publishers, London, UK, 1976., σε Κτιστάκη, Σ. (2009), ο.π. υπ. 1, σ. 107.

⁹ Bernard, Ch. (1948), *Organization and Management*, Cambridge, Mass., σε Κτιστάκη, Σ. (2009), ο.π. υπ. 1, σ. 110.

1. Η συνειδητή συνεργατική δραστηριότητα
2. Η ύπαρξη μηχανισμών επικοινωνίας
3. Η εξυπηρέτηση συγκεκριμένου σκοπού.

Η πραγμάτωση του σκοπού της οργάνωσης αποτελεί θεμελιώδη αρχή της οργανωτικής θεωρίας. Όταν ο σκοπός της οργάνωσης δεν εκπληρώνεται παρουσιάζονται διάφορα προβλήματα και σταδιακά επέρχεται η φθορά της. Ο βαθμός της ορθολογικής λειτουργίας της οργάνωσης κρίνεται με βάση την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητά της. Επομένως, μία οργάνωση λειτουργεί ορθολογικά όταν η αποτελεσματικότητά της βασίζεται σε μεθόδους που επιτυγχάνουν την αποδοτικότητά της.

Σύμφωνα με την βιβλιογραφία της οργανωτικής θεωρίας, η πραγματοποίηση του σκοπού μίας οργάνωσης προσδιορίζεται από διάφορους παράγοντες. Οι βασικότεροι από αυτούς είναι οι εξής:

1. Συγκεντρωτισμός και εκχώρηση δραστηριοτήτων
2. Οργανόγραμμα- Καταμερισμός της εργασίας
3. Συλλογική εργασία
4. Εντολές
5. Ενότητα στη διεύθυνση
6. Πρωτοβουλία
7. Αποδοχές και κίνητρα.

Στη διαμόρφωση της οργανωτικής θεωρίας σημαντική είναι η συμβολή της θεωρίας του Talcott Parsons, η οποία αποτελεί μετεξέλιξη της κοινωνιολογικής προσέγγισης του Max Weber. Σύμφωνα με τον Parsons, η οργάνωση αποτελεί ένα κοινωνικό σύστημα με διάφορα υποσυστήματα το οποίο, με τη σειρά του, εντάσσεται σε μεγαλύτερα κοινωνικά συστήματα όπως είναι η κοινότητα και η κοινωνία.

Η ανάλυση του συστήματος οργάνωσης σε ένα μεγαλύτερο κοινωνιολογικό πλαίσιο επικεντρώνεται στις οργανωτικές αξίες που επικυρώνουν τους σκοπούς της οργάνωσης. Η πραγματοποίηση των σκοπών, όμως, προϋποθέτει την εξασφάλιση των απαιτούμενων πόρων. Επομένως, για τον Parsons το ζήτημα της εξεύρεσης των πόρων και της λήψης των αποφάσεων για την εξασφάλισή τους είναι θέμα οργανωτικής εξουσίας. Οι οργανώσεις δεν

λειτουργούν ως αυτοσκοπός, αλλά υπάρχουν και λειτουργούν για την κοινωνία. Η ανάλυση του Parsons έκανε φανερή την ανάγκη σύνδεσης της οργανωτικής με την κοινωνιολογική προσέγγιση.

1.6. New Public Management στη διοικητική σκέψη

Το New Public Management εμφανίστηκε στις αρχές της δεκαετίας του 1980 στις αγγλοσαξονικές χώρες και απέκτησε το χαρακτήρα διεθνούς τάσης. Μία σειρά κοινωνικοοικονομικών και ιστορικών γεγονότων επέδρασαν για την εμφάνιση του NPM. Μετά την μεγάλη ύφεση το 1929, ο κρατικός παρεμβατισμός άρχισε να γίνεται ολοένα και εντονότερος. Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα τη διόγκωση του δημόσιου τομέα που βρισκόταν κάτω από την εποπτεία του κράτους πρόνοιας. Η τάση αυτή συνεχίστηκε μέχρι την πετρελαϊκή κρίση του 1973, η οποία οδήγησε πολλές χώρες να ζητήσουν δάνειο από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα να σταματήσει η διεύρυνση του δημόσιου τομέα προκειμένου να μειωθούν τα οικονομικά ελλείμματα. Μετά από αυτά τα γεγονότα το κράτος πρόνοιας απομυθοποιήθηκε και παράλληλα κλονίστηκε η εμπιστοσύνη των πολιτών προς αυτό.

Οι σπουδαιότεροι λόγοι που οδήγησαν στη δημιουργία του κινήματος που ονομάστηκε «Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ» ήταν η οικονομική κρίση, οι διογκωμένες κρατικές δαπάνες, η επαναπροσέγγιση της ιδεολογίας και το μεγάλο μέγεθος των γραφειοκρατικών οργανισμών. Η αμφισβήτηση της αποτελεσματικότητας του κράτους ήταν η αιτία που οδήγησε μία νέα κίνηση φιλελεύθερων συγγραφέων να προτείνουν την κατάργηση της ρυθμιστικής δυνατότητας του κράτους (deregulation) και την αντικατάστασή της με την ρύθμιση μέσω της αγοράς.

Σύμφωνα με τη Σχολή του Σικάγο, βασικοί εκπρόσωποι της οποίας είναι οι Νομπελίστες M. Friedman και F. Hayek, η αγορά θεωρείται το πιο αποτελεσματικό, το πιο ορθολογικό και το πιο δίκαιο μέσο ρύθμισης των κοινωνικών σχέσεων. Κατά συνέπεια, είναι η μόνη μορφή που συμβιβάζεται με την ελευθερία του κράτους δικαίου. Σύμφωνα με το δόγμα της σχολής του Σικάγο, μόνον η ελεύθερη οικονομία της αγοράς, συνεπάγεται την ελευθερία των πολιτών. Το κράτος κατά τον F. Hayek σταματά εκεί όπου αρχίζουν τα ατομικά δικαιώματα.

Εν κατακλείδι, βασική παραδοχή της σχολής του Σικάγο είναι η επικράτηση «ενός ελάχιστου Κράτους», αρχή στην οποία στηρίζεται και η σχολή της Νέας Δημόσιας Διοίκησης. Το NPM σαν μοντέλο διοικητικής οργάνωσης επιδιώκει κυρίως την επίτευξη οικονομικών στόχων μέσω των οργανωτικών διαδικασιών υλοποίησης των αποφάσεων και της συστηματικής ανάλυσης των διοικητικών πρακτικών με σκοπό τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών. Συστατικά στοιχεία του NPM είναι τα εξής:

- Ο στρατηγικός προγραμματισμός
- Η διοίκηση αποτελεσμάτων
- Η διοίκηση ολικής ποιότητας
- Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση
- Η μέτρηση συγκριτικής απόδοσης (benchmarking)
- Η κατάρτιση προϋπολογισμού και η μισθοδοσία με βάση δείκτες απόδοσης.

Η Νέα Δημόσια Διοίκηση είναι προσανατολισμένη στην υπηρεσία του πολίτη και, για την επίτευξη αυτού του σκοπού, επωφελείται από τη χρήση των νέων τεχνολογιών, έτσι ώστε να διευκολύνεται η πρόσβαση του πολίτη στο κράτος. Στα πλαίσια της διοικητικής μεταρρύθμισης επιδιώκεται, με την αρωγή των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ), ο ανασχεδιασμός και η απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών.

Ένας επιπλέον βασικός στόχος του NPM είναι η αύξηση της παραγωγικότητας του δημοσίου τομέα και ο εκσυγχρονισμός του με σκοπό να εξυπηρετεί τις εξελισσόμενες ανάγκες του πολίτη με τον καλύτερο δυνατό τρόπο. Η πολιτική εξουσία, κάτω από αυτό το πνεύμα, καλείται να αναδιοργανώσει ή να καταργήσει υπηρεσίες που ανήκουν στη σφαίρα της δημόσιας εξουσίας, προκειμένου να καταστεί σταδιακά λιγότερο το κράτος. Το ΝΔΜ μπορεί να θεωρηθεί σαν μία ολοκληρωμένη πρόταση που αφορά στην οργάνωση και λειτουργία της παγκοσμιοποιημένης δημόσιας διοίκησης, διαφορετική από το γραφειοκρατικό μοντέλο του Μαξ Βέμπερ¹⁰.

Η Νέα Δημόσια Διοίκηση παρουσιάζει πολλές κοινές απόψεις με τη θεωρία του Τεϋλορισμού. Πράγματι, κοινό σημείο αναφοράς και των δύο ιδεολογικών ρευμάτων είναι η πρακτική του ιδιωτικού τομέα. Το NPM, ωστόσο, εξέλιξε τη διοικητική σκέψη στο βαθμό

¹⁰ Καρκατσούλης, Π. (2004) *Το κράτος σε μετάβαση: από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*. σ. Πολιτική στον 21^ο αιώνα, Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας, τ.13, σ. 239-244.

που να διαμηνύει την αναγκαιότητα εξομοίωσης των διοικητικών μεθόδων με τις μεθόδους της αγοράς, γεγονός το οποίο αποτυπώνεται στη ρήση «η Διοίκηση είναι Διοίκηση» («Management is Management»).

Το NPM προσεγγίζει «εργαλειακά» το φαινόμενο της διοίκησης και αυτό διαφαίνεται από την αντιμετώπισή της ως μία τεχνική διαδικασία που διερευνάται υπό το πρίσμα τριών (3) βασικών δεικτών: της οικονομικότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας (Economy, Efficiency, Effectiveness), τα λεγόμενα τρία «ε».

Ωστόσο, η διοίκηση των δημοσίων υπηρεσιών διαφέρει κατά πολύ από το επιχειρηματικό μοντέλο της διοίκησης που εφαρμόζεται στον ιδιωτικό τομέα. Στο αγοραίο μοντέλο ο πολίτης αντιμετωπίζεται ως πολίτης πελάτης και ως πολίτης καταναλωτής και, επομένως, οι σχέσεις του με το κράτος καθορίζονται από την αγοραστική του δύναμη. Αυτή η άποψη, όμως, προσκρούει σε θεμελιώδεις συνταγματικές επιταγές, όπως η αρχή της ισότητας σύμφωνα με την οποία όλοι οι πολίτες έχουν ίσα δικαιώματα και υποχρεώσεις απέναντι στο κράτος. Σύμφωνα με πολλούς συγγραφείς, η αντίληψη των εκπροσώπων του NPM ότι «*one size fits all solutions*», καθώς και η προσκόλληση στην αποτελεσματικότητα, οδηγεί στην υποτίμηση των αξιών του κλασσικού φιλελευθερισμού.

Αδιαμφισβήτητα το ΝΔΜ οδήγησε στην αύξηση της αποδοτικότητας των δημοσίων οργανισμών με την υιοθέτηση οικονομικών κριτηρίων από τον ιδιωτικό τομέα. Ωστόσο, τίθεται το ερώτημα κατά πόσο το Κράτος, χρησιμοποιώντας το ΝΔΜ, μπορεί να διατηρήσει την κοινωνική του υπόσταση. Βασική επιδίωξη του δημόσιου τομέα είναι η οικονομική του βιωσιμότητα σε συνάρτηση με το κοινωνικό έργο και όχι η μεγιστοποίηση των κερδών. Κατά συνέπεια, θα πρέπει να γίνει σαφές ότι το ΝΔΜ πρέπει να χρησιμοποιείται ως επικουρικό εργαλείο στη διοικητική πρακτική, χωρίς να επηρεάζει τον κοινωνικό χαρακτήρα του δημόσιου τομέα.

1.7. Διοικητική Ηθική και Δεοντολογία- Ο ηθικός ορθολογισμός στην διοικητική σκέψη

Προς τα τέλη του 20^{ου} αιώνα, η παγκοσμιοποίηση και η πρόοδος της τεχνολογίας αποτέλεσαν δύο παράγοντες που επηρέασαν τους μελετητές του διοικητικού φαινομένου, θέτοντας διάφορα ηθικά και φιλοσοφικά διλλήματα στα πλαίσια της νέας διοικητικής κουλτούρας.

Ο αυστηρά προσανατολισμένος τρόπος σκέψης στο μοντέλο της αγοράς που πρόσβευε το NPM οδήγησε σε αμφισβήτηση των κλασικών αρχών της διοικητικής επιστήμης. Η κατίσχυση της υπεροχής των αποτελεσμάτων για την επίτευξη των στόχων με οποιοδήποτε τρόπο είχε σαν αποτέλεσμα τη διαμόρφωση μίας νέας κουλτούρας ηθικής και δεοντολογίας στη δημόσια διοίκηση. Εντούτοις, οι προκλήσεις του 21^{ου} αιώνα επιβάλλουν την ανάγκη υιοθέτησης της ηθικής σκέψης στους κόλπους των δημοσίων οργανισμών. Οι διοικητικοί επιστήμονες άρχισαν βαθμιαία να στρέφουν την προσοχή τους πέρα από τα θεσμικά ζητήματα και στη διοικητική συμπεριφορά που στηρίζεται σε ηθικούς κανόνες και πρότυπα.

Οι ρίζες της ηθικής για την καλή διακυβέρνηση προέρχονται από τους αρχαίους κλασσικούς. Ο Αριστοτέλης θεωρούσε ότι η ηθική ήταν κομμάτι της πολιτικής, η οποία όφειλε να διαμορφώνει τις κατάλληλες συνθήκες έτσι ώστε οι πολίτες να κατακτήσουν την πραγματική ευτυχία που είναι η ηθική. Για τον Αριστοτέλη, η ηθική δεν είναι έμφυτη, αλλά καλλιεργείται μέσα από την πράξη. Η ηθική είναι στενά συνδεδεμένη με τους νόμους και το «έθος» (συνήθεια).

Η ενίσχυση της ηθικής στο χώρο της διοίκησης είναι απόλυτα αναγκαία, όπως διαφαίνεται από διεθνείς μελέτες. Τα θέματα που ερευνώνται αφορούν στον ορισμό της ηθικής διακυβέρνησης και στην επαγγελματική ενδυνάμωση των διοικητικών στελεχών.

Η διακυβέρνηση οφείλει να είναι ηθική, όχι μόνο γιατί το επιβάλλει το κανονιστικό πλαίσιο, αλλά κυρίως για να προστατεύει τη νομιμότητα και να βελτιώνει τα πρότυπα ηθικής των πολιτών. Τα τελευταία χρόνια η έννοια της «ηθικής» έχει γίνει βασικός πυλώνας της δημόσιας πολιτικής σε διεθνές επίπεδο. Σκοπός όλων αυτών των πολιτικών είναι η πρόληψη της διαφθοράς με τη δημιουργία μίας νέα κουλτούρας διοικητικής συμπεριφοράς.

Ο προσδιορισμός, όμως, του αξιακού πλαισίου που πρέπει να διέπει την διοικητική ηθική είναι μία δύσκολη προσπάθεια. Σύμφωνα με τη βιβλιογραφία, ο κώδικας ηθικής μίας σύγχρονης, δημοκρατικής και αποτελεσματικής διοίκησης πρέπει να ενσωματώνει τις εξής αρχές:

- Αρχή της νομιμότητας
- Αρχή της ισότητας και της αξιοκρατίας
- Αρχή της ουδετερότητας των δημοσίων υπαλλήλων
- Αρχή της διαφάνειας

- Αρχή της χρηστής και αδιάφθορης διοίκησης
- Αρχή της προστασίας του πολίτη
- Αρχή της ποιότητας των αποτελεσμάτων
- Αρχή της εγγύησης προς τον πολίτη της διοίκησης.

Οι παραπάνω απόψεις έχουν επηρεάσει όλες τις εθνικές διοικήσεις διεθνώς, καθώς και την Ελληνική Δημόσια Διοίκηση.

1.8. Διακυβέρνηση

Είναι αδιαμφισβήτητο ότι στις μέρες μας το φιλελεύθερο μοντέλο έπαψε να είναι η κυρίαρχη τάση στην οικονομία και στη διοίκηση. Στα πλαίσια της προσπάθειας για την εξεύρεση της ιδανικής λύσης, γίνεται λόγος για διακυβέρνηση. Βασικός στόχος της διακυβέρνησης είναι η εξεύρεση της χρυσής τομής ανάμεσα στις αρχές του ΝΔΜ (λογοδοσία, αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα, επαγγελματισμός) και στις αρχές της κοινωνικής διαβούλευσης και της κοινωνικής δικαιοσύνης.

Οι αντιδράσεις στην τεχνοκρατική αντίληψη του ΝΔΜ είχαν σαν αποτέλεσμα τη δημιουργία μίας νέας σχέσης ανάμεσα στο κράτος και στους πολίτες, ένα νέο κοινωνικό συμβόλαιο, που περιορίζει την επιρροή των ιδιωτικοοικονομικών κριτηρίων. Σύμφωνα με τον Π. Καρκατσούλη, *«η σύγχρονη θεωρία της διακυβέρνησης διεκδικεί τον επαναπροσδιορισμό της διοικητικής μεταρρύθμισης με πολιτικούς όρους σε αντίστιξη προς τις μεταρρυθμίσεις του ΝΔΜ που εκτιμάται ότι οδήγησαν στην ακύρωση της πολιτικής και στην οικονομικοποίηση του κράτους»*¹¹. Η κριτική αυτή υποστηρίζει ότι μέσα από τις εφαρμογές του ΝΔΜ περιορίζεται η δημοκρατία, συρρικνώνονται τα ανθρώπινα δικαιώματα και από-διαφοροποιούνται οι εθνικές, πολιτιστικές και αισθητικές ιδιαιτερότητες υπέρ μίας ισοπεδωτικής αντίληψης που προτάσσει το οικονομικό όφελος των επιχειρήσεων σε βάρος των αξιών που το κράτος κατά παράδοση προστατεύει.

Στην βιβλιογραφία δεν υπάρχει ένας κοινά αποδεκτός ορισμός της διακυβέρνησης. Εννοιολογικά ο όρος διακυβέρνηση εκλαμβάνεται ως περιεχόμενο αλλά και ως διαδικασία λήψης πολιτικών αποφάσεων και ορίζει ένα νέο υπόδειγμα σχέσεων ανάμεσα στο κράτος και

¹¹Καρκατσούλη, Π. (2004), οπ. π. υπ. 9, σ. 206.

στην κοινωνία των πολιτών. Κεντρικός άξονας της διακυβέρνησης αποτελεί η συμμετοχή των βασικών θεσμών του κράτους (κοινωνικοί εταίροι, αγορές, μέσα μαζικής ενημέρωσης) στη λήψη αποφάσεων. Η ύπαρξη ενός ισχυρού κράτους, που να εξασφαλίζει στους πολίτες τη δημοκρατία, την ισότητα και τη διαφάνεια είναι από τα βασικά ζητήματα που θέτει η διακυβέρνηση.

Η έννοια της δημόσιας διακυβέρνησης (public governance) αποτελεί μία νέα διοικητική κουλτούρα που επικεντρώνεται στη διαδικασία λήψης και υλοποίησης αποφάσεων. Ο όρος «διακυβέρνηση» χρησιμοποιήθηκε για πρώτη φορά το 1989 σε μία μελέτη της Παγκόσμιας Τράπεζας και ορίζεται ως *«η άσκηση της πολιτικής εξουσίας με σκοπό την διοίκηση των υποθέσεων του έθνους»*¹².

Στη δεκαετία του 1990, ταυτόχρονα με τον ορισμό που δόθηκε από την Παγκόσμια Τράπεζα, εμφανίζεται στον ιδιωτικό τομέα ο όρος «εταιρική κοινωνική ευθύνη» (corporate governance) με παρόμοιο περιεχόμενο. Ο όρος αυτός αναφέρεται στη σχέση ανάμεσα στη διοίκηση και στους εμπλεκόμενους εταίρους (stakeholders).

Σύμφωνα με τα παραπάνω, το νέο στοιχείο που εισάγει η Διακυβέρνηση είναι η συλλογική λήψη αποφάσεων. Το βάρος επικεντρώνεται στην προβολή του συλλογικού τρόπου σχεδιασμού και αξιολόγησης των δημοσίων πολιτικών. Τα Ηνωμένα Έθνη έχουν ορίσει την έννοια της διακυβέρνησης ως τη *«διαδικασία μέσω της οποίας θεσμοί, επιχειρήσεις και ομάδες πολιτών οργανώνουν τα ενδιαφέροντα/συμφέροντα τους, ασκούν τα δικαιώματά και τις υποχρεώσεις τους και διαμεσολαβούν τις διαφορές τους»*.

Μία διαφορετική προσέγγιση ορίζει την έννοια της διακυβέρνησης ως *«το σύνολο των θεσμών και των διαδικασιών που προσδιορίζουν τον τρόπο άσκησης εξουσίας σε μία κοινωνία, ιδίως δε τον τρόπο λήψης αποφάσεων σε θέματα δημοσίου ενδιαφέροντος, όπου οι πολίτες μπορούν να συμμετέχουν στις πολιτικές αποφάσεις»*.

Η σύγχρονη διοίκηση αποστασιοποιείται τόσο από το γραφειοκρατικό μοντέλο όσο και από το αγοραίο μοντέλο τα οποία αποδείχτηκαν μη αποτελεσματικά. Το κράτος εκσυγχρονίζεται και ο ανθρώπινος παράγοντας πλέον τοποθετείται στο κέντρο της διακυβέρνησης. Η θεωρία της δημόσιας διακυβέρνησης εμπλουτισμένη με έντονα κοινωνικά

¹² Ρωσσίδης, Ι. (2014), *Εφαρμογές του Επιχειρησιακού Μάνατζμεντ στην Ελληνική Δημόσια, Διοίκηση*, Εκδ. Σταμούλης, Αθήνα. σ. 93-152.

στοιχεία, προσπαθεί να αναπτύξει την αντίληψη του ΝΔΜ σχετικά με την εμμονή στην αποτελεσματικότητα, λαμβάνοντας υπόψη την πολιτική παρέμβαση και την κοινωνική επιρροή. Ορισμένοι μελετητές κατανοούν την δημόσια διακυβέρνηση ως την απάντηση της Ευρώπης στην αμερικανική θεωρία του ΝΔΜ. Οι σχέσεις κράτους και κοινωνίας επαναπροσδιορίζονται αναφορικά με την ευθύνη και την αλληλεγγύη. Η ευθύνη αποτελεί χαρακτηριστικό στοιχείο του ενεργού πολίτη, όπου από παθητικός δέκτης αποφάσεων ανάγεται σε ενεργό δρον υποκείμενο. Κατά το ίδιο πνεύμα, η αλληλεγγύη δεν είναι αποτέλεσμα του κράτους πρόνοιας, αλλά αποτέλεσμα της ενεργούς δράσης του πολίτη στα πλαίσια της κοινωνίας των πολιτών. Στις αρχές του 21^{ου} αιώνα η κοινωνία των πολιτών θεωρείται βασική προϋπόθεση μίας δημοκρατικής κοινωνίας.

Η ανάκτηση της εμπιστοσύνης των πολιτών απέναντι στο κράτος είναι κεντρικός στόχος των μεταρρυθμίσεων που εισάγει η διακυβέρνηση. Η διαφάνεια, η κοινωνική διαβούλευση και η ηλεκτρονική δημοκρατία αποτελούν τους βασικούς πυλώνες της ορθής διακυβέρνησης. Η διακυβέρνηση δεν εντάσσεται σε ένα καθορισμένο κανονιστικό πλαίσιο, απλά περιγράφει ένα σύνολο αρχών που θεωρούνται ως χαρακτηριστικά της καλής διακυβέρνησης. Η χρησιμότητά της βρίσκεται στο κατά πόσο μπορεί να συνδυάσει ετερόκλητα στοιχεία διαφορετικών θεωρητικών ρευμάτων κάτω από μία θεωρία, και να τα εφαρμόσει.

Καλή διακυβέρνηση σημαίνει προσήλωση στον σκοπό για τους δημόσιους φορείς και στα αποτελέσματα για τους πολίτες και τους χρήστες των υπηρεσιών που παρέχονται από τους φορείς. Η «χρηστή διοίκηση» των ανθρώπινων πόρων στο δημόσιο αντανακλάται στην ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους διοικούμενους¹³.

¹³ Καρκατσούλης, Π.(2004), οπ. π.. υπ. 9, σ.10.

Κεφάλαιο Δεύτερο

Η έννοια και τα χαρακτηριστικά της δημόσιας διοίκησης

2.1. Η έννοια της δημόσιας διοίκησης

Διοίκηση είναι η ενέργεια του «διοικείν», δηλαδή είναι η διεύθυνση, η διαχείριση και η επιστασία προσώπων και υποθέσεων. Η έννοια της διοίκησης απαντάται με δύο σημασίες: α) η ουσιαστική ή λειτουργική έννοια και β) η τυπική ή οργανική έννοια. Η λειτουργική έννοια της διοίκησης περιέχει ένα σύνολο λειτουργιών που αποβλέπουν στην επίτευξη ενός σκοπού. Η τυπική ή οργανική έννοια της διοίκησης περιλαμβάνει το σύνολο των οργάνων που ασκούν διοίκηση¹⁴.

Ο όρος διοίκηση (administration) απαντάται και με τον όρο management και πολύ συχνά, οι όροι χρησιμοποιούνται σαν συνώνυμοι, ενώ επί της ουσίας παρουσιάζουν διαφορές, ανάλογα με το περιεχόμενο που τους αποδίδεται. Στις Αγγλοσαξονικές χώρες για παράδειγμα επικρατεί η άποψη ότι ο όρος management έχει πιο πλατιά έννοια από τον όρο administration. Σύμφωνα με αυτή την άποψη, το management συνδέεται περισσότερο με την λειτουργία των οργανισμών και όχι τόσο με την εποπτική διεύθυνση που αποδίδεται στην ηγεσία. Ο όρος administration συνδέεται με καθήκοντα ήσσονος σημασίας και υποδηλώνει την εκτέλεση ενός έργου ή την εφαρμογή μίας πολιτικής ή την διεκπεραίωση μίας εντολής. Στην Ελλάδα το πρόβλημα εμφανίζεται στην μετάφραση των δύο όρων από τα Αγγλικά, οι οποίοι και οι δύο αποδίδονται στα ελληνικά με τη λέξη «διοίκηση».

Οι διαφορές των εννοιολογικών πλαισίων και των τρόπων προσέγγισης του διοικητικού φαινομένου, καθώς και η έμφαση σε διαφορετικές παραμέτρους δημιούργησαν πλήθος διαφορετικών ορισμών. Σύμφωνα με έναν σύγχρονο ορισμό του όρου, «*διοίκηση – μάνατζμεντ είναι η συνεχής, δυναμική διαδικασία της λήψης αποφάσεων, του προγραμματισμού, της οργάνωσης, της διεύθυνσης και του ελέγχου όλων των παραγωγικών πόρων που συμμετέχουν στην οικονομική προσπάθεια, ώστε να ικανοποιούνται όλοι όσοι συμμετέχουν σ' αυτή*»¹⁵.

¹⁴ Κτιστάκη, Σ. (2020), *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, Εκδ. Παπαζήση, σ. 36.

¹⁵ Πετρίδου, Ε. (2011), *Διοίκηση - management, Μία εισαγωγική προσέγγιση*, εκδ. σοφία /θεσσαλονίκη 3^η εκδ, σε Κτιστάκη, Σ. (2020), *οπ. π. υπ. 13*, σ. 36.

Ο Luther Gulick, ένας από τους πρωτοπόρους μελετητές του διοικητικού φαινομένου της εποχής του, έγραφε ότι «η επιστήμη της διοικήσεως είναι το σύστημα των γνώσεων μέσω των οποίων μπορούν οι άνθρωποι να κατανοούν τις σχέσεις, να προβλέπουν τα αποτελέσματα και να επηρεάζουν την έκβαση της οργανωμένης προσπάθειας για την επίτευξη ορισμένων κοινών σκοπών»¹⁶.

Σύμφωνα με τον Herbert Simon, ενός από τους θεμελιωτές της σύγχρονης διοικητικής επιστήμης, «η διοίκηση είναι η τέχνη της επίτευξης των στόχων μέσω άλλων»¹⁷. Η Ραμματά¹⁸ κατά το ίδιο πνεύμα ορίζει ως διοίκηση «την εφαρμοσμένη επιστήμη και τέχνη που αποβλέπει στην επιλογή του προσφορότερου τρόπου οργάνωσης κάθε οργανισμού, καθώς και στη βέλτιστη διαχείριση και κατανομή του προσωπικού ώστε ο οργανισμός να είναι αποτελεσματικός».

Από τα παραπάνω καθίσταται σαφές, ότι ανεξαρτήτως από τον ορισμό που υιοθετούν οι διάφοροι μελετητές, οι περισσότεροι συμφωνούν ότι το διοικητικό φαινόμενο διακρίνεται από τα εξής κοινά χαρακτηριστικά:

- Την επιδίωξη της πραγματοποίησης ορισμένων γενικών σκοπών
- Την οργάνωση μέσων και
- Την αντίληψη της διοίκησης ως μίας λειτουργίας που περιλαμβάνει περισσότερες λειτουργίες.

Όσον αφορά στη δημόσια διοίκηση, ο Luther Gulick την ορίζει ως «το τμήμα εκείνο της Διοικητικής Επιστήμης το οποίο ασχολείται με τη διακυβέρνηση και ιδίως με την εκτελεστική λειτουργία, όπου εφαρμόζονται οι σκοποί του κράτους, μολονότι υπάρχουν διοικητικά προβλήματα και στη νομοθετική και στη διοικητική λειτουργία»¹⁹.

¹⁶ Gulick, L. (1937), *Notes on the Theory of Organization with special reference to the Government of US*. σε: Μακρυδημήτρης, Α. (2012), *Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων*, Επιστήμη II, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σσ. 8-9.

¹⁷ Simon, H. A. (1960), *The New Science of Management Decision*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall. Σε Ραμματά, Μ. (2011), *Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια διοίκηση- ανάμεσα στη Γραφειοκρατία και το Μανατζμεντ*, εκδ. Κριτική ΑΕ, Αθήνα, σ. 34.

¹⁸ Ραμματά, Μ. (2011), *Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια διοίκηση- ανάμεσα στη Γραφειοκρατία και το Μανατζμεντ*, εκδ. Κριτική ΑΕ, Αθήνα, σ. 34.

¹⁹ Gulick, L. (1937), *Notes on the Theory of Organization with special reference to the Government of US*. σε: Μακρυδημήτρης, Α. (2012), *Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων*, Επιστήμη II, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σσ. 8-9.

2.1.1 Εννοιολογικά Χαρακτηριστικά της δημόσιας διοίκησης - ο δημόσιος τομέας.

Η δημόσια διοίκηση από λειτουργική άποψη αντιστοιχεί στη διοικητική-εκτελεστική λειτουργία του κράτους. Οι άλλες λειτουργίες είναι η νομοθετική και η δικαστική. Η εκτελεστική λειτουργία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση. Η έννοια της διοίκησης από οργανική άποψη περιλαμβάνει όλα τα όργανα του κράτους, εκτός από τη Βουλή και τα Δικαστήρια, δηλαδή κάθε όργανο που είναι υπεύθυνο για την άσκηση της διοικητικής λειτουργίας.

Το έργο της διοικητικής λειτουργίας διακρίνεται σε κυβερνητικό και εκτελεστικό με τη στενή του όρου έννοια. Το κυβερνητικό μέρος της διοικητικής λειτουργίας ασκεί η Κυβέρνηση και εκφράζεται με τις δημόσιες πολιτικές. Το εκτελεστικό μέρος της διοικητικής λειτουργίας αφορά στην εφαρμογή των κυβερνητικών αποφάσεων και επιτελείται από τις διοικητικές αρχές ή δημόσιες υπηρεσίες. Δηλαδή, η Δημόσια Διοίκηση υπάγεται ιεραρχικά στην Κυβέρνηση, η οποία τη χρησιμοποιεί για να εφαρμόζει τις πολιτικές της και να υλοποιεί τις αποφάσεις που λαμβάνει.

Στον δημόσιο τομέα, σύμφωνα με το ν. 1892/1990²⁰, εντάσσονται α) όλες οι δημόσιες υπηρεσίες που υπάγονται στο νομικό πρόσωπο του Δημοσίου, β) όλα τα Ν.Π.Δ.Δ. (π.χ. οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, νοσοκομεία κλπ.), γ) οι δημόσιες επιχειρήσεις και οι οργανισμοί και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που επιδιώκουν κοινωφελείς ή άλλους δημόσιους σκοπούς, δ) οι τράπεζες που ανήκουν στο Δημόσιο και ε) οι θυγατρικές εταιρείες των Ν.Π.Δ.Δ. και των δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών με εξαίρεση τους ΟΤΑ.

2.1.2 Μορφές άσκησης της δημόσιας διοίκησης.

Η δημόσια διοίκηση ανάλογα με τη φύση της δράσης της διακρίνεται σε: α) κυριαρχική και β) συναλλακτική. Κυριαρχική ονομάζεται η διοίκηση που ασκεί δημόσια εξουσία και μπορεί να ενεργεί είτε ως παροχική, είτε ως περιοριστική διοίκηση, είτε ως ρυθμιστική. Σκοπός της παροχικής διοίκησης είναι η παροχή αγαθών και υπηρεσιών κοινωνικής σημασίας σε όλους τους διοικούμενους. Αντίθετα, η ρυθμιστική διοίκηση θέτει προγράμματα και στόχους και ασκείται από την κυβέρνηση. Από την άλλη μεριά, περιοριστική είναι η διοίκηση η οποία

²⁰ ν. 1892/1990 «Για τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη του κράτους» (ΦΕΚ Α'101/31.7.1990).

δρα μέσω του διοικητικού καταναγκασμού και έχει σαν βασικό στόχο την τήρηση της τάξης, την παροχή ασφάλειας και τη συλλογή φόρων. Παραδείγματα αυτής της μορφής διοίκησης είναι η επιβολή περιορισμών στην οδική κυκλοφορία ή στην οικοδόμηση. Συναλλακτική είναι η μορφή της διοίκησης που ενεργεί με τους κανόνες της ιδιωτικής διοίκησης. Πρόκειται για δραστηριότητες στο πλαίσιο της ιδιωτικής οικονομίας οι οποίες υπόκεινται στους κανόνες της «ελεύθερης αγοράς», όπως για παράδειγμα η εκμίσθωση ενός ακινήτου κατοχής του Δημοσίου.

Σκοπός της δημόσιας διοίκησης είναι η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος χωρίς ίδιο όφελος, σε αντίθεση με την ιδιωτική διοίκηση που εξυπηρετεί ατομικές ανάγκες για υλικούς σκοπούς. Η ιδιωτική διοίκηση χρησιμοποιεί τις αρχές του ιδιωτικού management με στόχο την επίτευξη της μέγιστης αποτελεσματικότητας. Στις αρχές του 1970, εμφανίζεται το «*Δημόσιο Μάνατζμεντ*», όπως έχει αναφερθεί ανωτέρω, και έτσι τα όρια μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής διοίκησης αρχίζουν πλέον να είναι διαπερατά. Τέτοια παραδείγματα αποτελούν οι ιδιωτικοποιήσεις δημοσίων φορέων, καθώς και οι Συμπράξεις Δημοσίου – Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ).

2.1.3 Η δημόσια διοίκηση ως επιστήμη και ως τέχνη.

Η διοικητική σκέψη, όπως έχει ήδη αναφερθεί, διαμορφώθηκε και συστηματοποιήθηκε την τελευταία εκατονταετία. Ωστόσο, στους κόλπους των μελετητών του διοικητικού φαινομένου υφίσταται το ερώτημα, αν η άσκηση της διοίκησης είναι ένα είδος τέχνης και πρακτικής που δεν χρειάζεται επιστημονική προσέγγιση. Υπάρχουν υποστηρικτές και των δύο πλευρών. Στον αγγλοσαξονικό χώρο επικρατεί η άποψη ότι πρόκειται περισσότερο για τέχνη, υπάρχει όμως και η αντίθετη άποψη που υποστηρίζει ότι η διοίκηση είναι καθαρά επιστήμη.

Εν κατακλείδι, το αντικείμενο της διοικητικής επιστήμης είναι να μελετά τους διοικητικούς θεσμούς και παράλληλα να συνάγει συμπεράσματα από την έρευνα της διοικητικής πρακτικής. Η επιστήμη της διοίκησης είναι οντολογική επιστήμη και αναφέρεται στο «είναι» της δημόσιας διοίκησης σε αντίθεση με το διοικητικό δίκαιο που μελετά τους θεσμούς σύμφωνα με το ισχύον δίκαιο και αναφέρεται στο «δέον γίνεσθαι». Κατά συνέπεια,

η διοίκηση και μάλιστα η δημόσια διοίκηση έχει ιδιόμορφο χαρακτήρα και προσιδιάζει τόσο στην επιστήμη όσο και στην τέχνη²¹.

2.2. Οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης

2.2.1 Οργανωτική διάρθρωση της δημόσιας διοίκησης.

Η εξουσία του κράτους εκδηλώνεται μέσα από τη δημόσια διοίκηση και ασκείται γεωγραφικά σε όλη την επικράτεια της χώρας. Η δημόσια διοίκηση οργανώνεται με δύο τρόπους:

α) Κάθετα, με κριτήριο την ιεράρχηση των οργάνων, έτσι ώστε στην κορυφή της πυραμίδας να τοποθετείται το όργανο που λαμβάνει αποφάσεις και όσο προχωρούμε προς τη βάση της, να διευρύνεται ο αριθμός των διοικητικών οργάνων αλλά να μειώνεται ταυτόχρονα και η αποφασιστική τους αρμοδιότητα.

β) Οριζόντια οργανώνεται η δημόσια διοίκηση όταν τα διοικητικά καθήκοντα κατανέμονται σύμφωνα την ειδικότητα του κάθε οργάνου και ανάγκες που εξυπηρετεί. Το σύστημα αυτό οργάνωσης στηρίζεται στην ειδίκευση κατά αντικείμενο και έργο. Π.χ. Υπουργείο Εξωτερικών, Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων.

2.2.2 Συστήματα οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης.

Τα συστήματα οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης διακρίνονται στις εξής μορφές:

A) Συγκεντρωτικό σύστημα

Στο συγκεντρωτικό σύστημα η διοικητική λειτουργία ασκείται από τα όργανα του νομικού προσώπου του κράτους τα οποία αποφασίζουν για τα διοικητικά θέματα όλης της επικράτειας.

B) Αποκεντρωτικό σύστημα

²¹ Κτιστάκη, Σ. (2020), οπ. π., υπ. 14, σ. 35.

Το αποκεντρωτικό σύστημα ή διοικητική αποκέντρωση απαιτεί τη διοικητική διαίρεση της χώρας σε περιφέρειες (επαρχίες, νομούς, περιφερειακές διοικήσεις) με βάση το γεωγραφικό κριτήριο. Η γεωγραφική περιοχή όμως στην οποία ασκούν εξουσία τα περιφερειακά όργανα δεν έχει δική της νομική προσωπικότητα αλλά βρίσκεται υπό την εξουσία του νομικού προσώπου του κράτους. Ιδρύεται ως περιφερειακή κρατική υπηρεσία και ονομάζεται διοικητική περιφέρεια. Ο θεσμός της διοικητικής αποκέντρωσης θεωρείται ένα πετυχημένο σύστημα διοικητικής οργάνωσης τόσο στη χώρα μας όσο και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες και συνέβαλε στον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης.

Γ) Σύστημα αυτοδιοίκησης

Η αυτοδιοίκηση αποτελεί ένα ιδιαίτερο σύστημα διοικητικής οργάνωσης με διακριτές διαφορές από το αποκεντρωτικό σύστημα. Αν και τα δύο συστήματα καθορίζονται από το γεωγραφικό κριτήριο, η τοπική αυτοδιοίκηση ασκεί δημόσια διοίκηση σε τοπικό επίπεδο από ιδιαίτερο νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, τον Οργανισμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ).

Στην Ελλάδα, σύμφωνα με το ισχύον Σύνταγμα, συνυπάρχουν και τα τρία συστήματα διοικητικής οργάνωσης.

Κεφάλαιο Τρίτο

Η στελέχωση της Δημόσιας Διοίκησης

3.1 Το προσωπικό της δημόσιας διοίκησης

Οι οργανισμοί στελεχώνονται και διοικούνται από ανθρώπους. *«Τη διαφορά την κάνουν οι άνθρωποι είτε αυτοί διοικούν είτε αυτοί απλά εκτελούν»*²². Το ανθρώπινο δυναμικό ή αλλιώς οι άνθρωποι πόροι αποτελούν σήμερα το πολυτιμότερο κεφάλαιο ενός οργανισμού²³. Ως εκ τούτου, η πραγματοποίηση των σκοπών των δημοσίων υπηρεσιών και η εκπλήρωση της αποστολής τους, συντελείται μόνο μέσω του κατάλληλου ανθρώπινου δυναμικού. Έτσι, οι δημόσιοι υπάλληλοι σύμφωνα και με τη συνταγματική διάταξη του άρθρου 103 παρ. 1, είναι *«εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν το Λαό»*²⁴.

Το προσωπικό της δημόσιας διοίκησης ανάλογα με το νομικό πρόσωπο στο οποίο απασχολείται διακρίνεται σε αυτό που υπηρετεί στο κράτος, στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.), στα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.), στα Κρατικά Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου (Κ.Ν.Π.Ι.Δ.) και στις δημόσιες εταιρείες. Επίσης, ανάλογα με την ειδική νομική σχέση με την οποία συνδέονται οι εργαζόμενοι με ένα δημόσιο νομικό πρόσωπο, διακρίνονται σε αυτά που το υπηρεσιακό τους καθεστώς διέπεται από τις διατάξεις του διοικητικού δικαίου και σε αυτά των οποίων το υπηρεσιακό καθεστώς ρυθμίζεται παράλληλα από κανόνες του διοικητικού και ιδιωτικού δικαίου.

3.2 Ιστορική ανασκόπηση του καθεστώτος των δημοσίων υπαλλήλων

Η ιδιότητα του πολίτη που ασκεί δημόσια εξουσία είναι ένα φαινόμενο που υφίσταται ήδη από την εποχή του Αριστοτέλη. Αργότερα έως και τον 19^ο αιώνα, στα απολυταρχικά καθεστάτα ο δημόσιος υπάλληλος θεωρείτο «υπηρέτης» του ηγεμόνα. Η δημόσια διοίκηση τελούσε σε καθεστώς απόλυτης εξάρτησης από τον ηγεμόνα.

²² Χυτήρης, Λ. (2001), *Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων*, εκδ. Interbooks, Αθήνα., σ.11.

²³ Παπαλεξανδρή, Ν., Μπουραντάς, Δ. (2003), *Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων*, εκδ. Μπένου, Αθήνα, σ.15.

²⁴ Μακρυδημήτρης Α., Πραβίτα, Μ.Η.(2012), *Δημόσια Διοίκηση Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης* Εκδ. Σάκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, σ.489.

Στα δημοκρατικά καθεστώτα, ο δημόσιος υπάλληλος είχε την έννοια του «υπηρέτη» του κράτους, ο οποίος υπηρετεί τα συμφέροντα του λαού. Κατά τη Γαλλική επανάσταση το 1789, καθιερώθηκε η έννοια του δημόσιου λειτουργού, του πολίτη δηλαδή που του εκχωρήθηκε δημόσια εξουσία. Με λίγα λόγια, ο υπάλληλος υπηρέτης αλλάζει σε υπάλληλο – λειτουργό, ο οποίος προσφέρει τις υπηρεσίες του σύμφωνα με τις δημοκρατικές αρχές. Η αλλαγή αυτή είχε σαν αποτέλεσμα οι δημόσιες θέσεις να καταλαμβάνονται από εξειδικευμένους επαγγελματίες και να μην είναι μόνο προνόμιο μίας κοινωνικής ελίτ που κατέχει πλούτο και εξουσία.

Στις ΗΠΑ μετά το 1929 επικρατούσε το spoil system (σύστημα πατρωνίας). Ουσιαστικά τον ρόλο του εργοδότη είχε το πολιτικό κόμμα που ασκούσε κάθε φορά την εξουσία. Αυτή η απόλυτη κομματική εξάρτηση υπήρξε η θεμέλιος λίθος του πελατειακού συστήματος. Από την άλλη μεριά, στη Μεγάλη Βρετανία η αναδιοργάνωση της δημόσιας διοίκησης περί τα τέλη του 19^{ου} αιώνα είχε σαν αποτέλεσμα την ενίσχυση του επαγγελματισμού και την ορθολογική στελέχωση της διοίκησης. Σταδιακά τις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες στην δημόσια διοίκηση υιοθέτησαν και άλλες ευρωπαϊκές χώρες.

Στην Ελλάδα, έως και στις αρχές του 20^{ου} αιώνα οι δημόσιοι υπάλληλοι συνέχιζαν να απολύονται μετά από κάθε αλλαγή κυβερνώντος κόμματος. Καθώς λέγεται, οι απολυμένοι δημόσιοι υπάλληλοι μετά από κάθε κυβερνητική αλλαγή συγκεντρώνονταν μπροστά από το Υπουργείο Εσωτερικών και με «κλαυθμούς» εκλιπαρούσαν να τους επαναπροσλάβουν. Έκτοτε η πλατεία αυτή ονομάστηκε «Κλαυθμώνος» γιατί συνδέθηκε με τους κλαυθμούς των απολυμένων δημοσίων υπαλλήλων.

Οι σημαντικότεροι λόγοι που οδήγησαν στη καθιέρωση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων ήταν οι εξής: α) η μείωση των δημοσίων δαπανών β) η αποτελεσματικότερη λειτουργία του κράτους γ) ο περιορισμός της ευνοιοκρατίας και αναξιοκρατίας.

3.3. Συστήματα Συγκρότησης του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος

Διεθνώς αναγνωρίζονται τέσσερα (4) συστήματα συγκρότησης του σώματος των δημοσίων υπαλλήλων: α) το σύστημα της σταδιοδρομίας β) το σύστημα των συγκεκριμένων θέσεων γ) το σύστημα της μονιμότητας και δ) το σύστημα των μετακλητών υπαλλήλων.

Το σύστημα της σταδιοδρομίας είναι διαρθρωμένο σύμφωνα με το πρότυπο της βεμπεριανής γραφειοκρατίας. Η διοίκηση στελεχώνεται από μόνιμους υπαλλήλους που καταλαμβάνουν τις οργανικές θέσεις της υπηρεσίας. Οι υπάλληλοι διακρίνονται σε κλάδους ή κατηγορίες και κατατάσσονται σε βαθμούς ή κλιμάκια με κάθετη διαβάθμιση στην ιεραρχική δομή. Το σύστημα της σταδιοδρομίας είναι το πλέον διαδεδομένο στα σύγχρονα δημοκρατικά πολιτεύματα.

Στο σύστημα των συγκεκριμένων θέσεων οι υπάλληλοι προσλαμβάνονται και υπηρετούν για την πραγμάτωση καθορισμένου έργου για το οποίο απαιτούνται εξειδικευμένα προσόντα. Οι προαγωγές στο σύστημα αυτό πραγματοποιούνται σύμφωνα με την απόδοση και συνεπώς δεν υπάρχει βαθμολογική εξέλιξη, χωρίς να αποκλείεται όμως η μισθολογική εξέλιξη.

Κατά το σύστημα της μονιμότητας, η διοίκηση συγκροτείται από μόνιμους δημοσίους υπαλλήλους με οργανικές θέσεις. Η λύση της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης μπορεί να προκληθεί για λόγους που προβλέπονται ρητά από τη νομοθεσία. Έτσι, ο δημόσιος υπάλληλος προστατεύεται από συγκεκριμένες εγγυήσεις που θέτουν όρια στις αυθαιρεσίες όσον αφορά στις μεταθέσεις, στους υποβιβασμούς και στις απολύσεις. Το σύστημα αυτό συμβάλει στην πολιτική ανεξαρτησία των δημοσίων υπαλλήλων έτσι ώστε αυτοί να παρέχουν με αντικειμενικό τρόπο τις υπηρεσίες τους προς τους πολίτες.

Τέλος, στο πλαίσιο του συστήματος μετακλητών υπαλλήλων, η διοίκηση δύναται να προσλαμβάνει και να απολύει πρόσωπα με βάση κομματικά ή προσωπικά κριτήρια. Οι θέσεις στις οποίες υπηρετούν οι μετακλητοί υπάλληλοι βρίσκονται εκτός της διοικητικής ιεραρχίας. Τα πρόσωπα αυτά είναι συνήθως της απολύτου εμπιστοσύνης της πολιτικής ηγεσίας και η αποστολή τους είναι είτε να συμβουλευθούν για επιστημονικά ή τεχνικά θέματα είτε να επικουρούν στην εκτέλεση των καθηκόντων της πολιτικής ηγεσίας. (π.χ. Γενικοί και Ειδικοί Γραμματείς Υπουργείων, συνεργάτες των κυβερνητικών μελών,

επιστημονικοί σύμβουλοι). Ο πολιτικός προϊστάμενος μπορεί οποτεδήποτε να απολύσει τον μετακλητό υπάλληλο χωρίς καμία αιτιολογία (spoil system).

Στην ελληνική έννομη τάξη έχει επικρατήσει ένα μικτό σύστημα, το οποίο χαρακτηρίζεται από το συνδυασμό επιμέρους στοιχείων των παραπάνω συστημάτων.

3.4. Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων

Στην Ελλάδα η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων θεσπίστηκε συνταγματικά με το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1911. Ωστόσο, έως σήμερα, η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων, σύμφωνα με τις ισχύουσες συνταγματικές ρυθμίσεις, είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την ύπαρξη της αντίστοιχης νομοθετημένης οργανικής θέσης.

Το άρθρο 103 παρ. 2 εδ. α' του Συντάγματος, το οποίο ρυθμίζει την υπηρεσιακή κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων, ορίζει ότι κανένας δεν μπορεί να διορισθεί υπάλληλος σε οργανική θέση η οποία δεν είναι νομοθετημένη. Επιπλέον, στο ίδιο άρθρο προβλέπονται οι πολύ σημαντικές αρχές διαφάνειας και αξιοκρατίας οι οποίες διέπουν τη διαδικασία επιλογής των προσώπων που θα επανδρώσουν τις υπηρεσίες. Ταυτόχρονα δίνονται οι εγγυήσεις για την προστασία από τη μη νόμιμη υποβίβαση ή παύση του δημοσίου υπαλλήλου και τη διασφάλιση από αυθαίρετες υπηρεσιακές μεταβολές. Οι αρμοδιότητες αυτές ανατίθενται στα υπηρεσιακά συμβούλια τα οποία είναι συλλογικά όργανα που αποτελούνται κατά τα δύο τρίτα από δημοσίους υπαλλήλους.

Επομένως, η μονιμότητα παρέχει ισχυρή εγγύηση στους δημόσιους υπαλλήλους έναντι της παύσης τους. Ωστόσο, διαφέρει από την ισοβιότητα που απολαμβάνουν οι δικαστικοί λειτουργοί, οι οποίοι μπορούν να απομακρυνθούν μόνο για πειθαρχικές ποινές που τους έχουν επιβληθεί. Όπως φαίνεται η εγγύηση της μονιμότητας δεν είναι απόλυτη. Η θέληση του νομοθέτη ήταν οι υπάλληλοι να διατηρούν την εγγύηση της μονιμότητας για όσο διάστημα υπάρχουν οι οργανικές θέσεις που καταλαμβάνουν.

3.5. Η έννοια και οι διακρίσεις των δημοσίων υπαλλήλων

3.5.1 Η έννοια του δημοσίου υπαλλήλου.

«Ως δημόσιοι υπάλληλοι ορίζονται εκείνα τα φυσικά πρόσωπα, τα οποία παρέχουν υπηρεσίες στο νομικό πρόσωπο του κράτους και συνδέονται με αυτό με ειδική νομική σχέση που διέπεται από τους κανόνες του διοικητικού δικαίου – αποκλειστικά ή έστω εν μέρει»²⁵. Η υπηρεσιακή τους κατάσταση κατοχυρώνεται συνταγματικά από τις διατάξεις των άρθρων 103 και 104 του Συντάγματος και συμπληρωματικά από τα άρθρα 12, 29 και 56 του Συντάγματος, ενώ νομοθετικά διέπονται από τον Υπαλληλικό Κώδικα²⁶. Το Σύνταγμα στο άρθρο 103 παρ. 1 αναφέρει ότι «οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του κράτους και υπηρετούν το λαό, οφείλουν πίστη στο σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα».

Τα βασικά στοιχεία της έννοιας του δημοσίου υπαλλήλου είναι: α) η ειδική εξουσιαστική σχέση με το κράτος, β) η προαιρετική έννομη σχέση και γ) η ένταξή του ως έμμεσο όργανο στην οργανική δομή του κράτους. Συνεπώς, θα μπορούσαμε να πούμε ότι ο δημόσιος υπάλληλος είναι όργανο του κράτους, το οποίο ασκεί τα καθήκοντα και τις αρμοδιότητες που του έχουν ανατεθεί σύμφωνα με τις αρχές της επαγγελματικής ηθικής και δεοντολογίας και σαν αποστολή έχει την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος.

3.5.2 Διακρίσεις των δημοσίων Υπαλλήλων - Διακρίσεις πολιτικών – διοικητικών υπαλλήλων.

Οι δημόσιοι υπάλληλοι διακρίνονται σε δύο μεγάλες κατηγορίες: α) στους διοικητικούς ή πολιτικούς και β) στους στρατιωτικούς.

Διοικητικοί – πολιτικοί δημόσιοι υπάλληλοι θεωρούνται οι υπάλληλοι των κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών του κράτους, αυτοί που υπηρετούν στο Πυροσβεστικό Σώμα, οι μη στρατιωτικοί υπάλληλοι των στρατιωτικών και αστυνομικών υπηρεσιών και όσοι υπηρετούν στις γραμματείες των δικαστηρίων, των εισαγγελιών, των γραφείων του

²⁵ Μακρυδημήτρης, Α. (2012), οπ. π., υπ. 23, σ. 494.

²⁶ Με το νόμο 3528/2007 (ΦΕΚ Α' 26/9.2.2007) κυρώθηκε ο νέος Κώδικας Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.

Ελεγκτικού Συνεδρίου και της Προεδρίας της Δημοκρατίας. Στρατιωτικοί δημόσιοι υπάλληλοι θεωρούνται οι μόνιμοι αξιωματικοί και υπαξιωματικοί του στρατού Ξηράς, του Ναυτικού και της Αεροπορίας, οι λιμενοφύλακες, αξιωματικοί και υπαξιωματικοί του Λιμενικού Σώματος.

Ιδιαίτερη κατηγορία αποτελούν οι δημόσιοι λειτουργοί. Ο δημόσιος λειτουργός είναι όργανο του κράτους το οποίο όμως υπόκειται σε ηπιότερη ιεραρχική εξάρτηση από την προϊσταμένη αρχή, σε σχέση με τους δημοσίους υπαλλήλους. Το καθεστώς των δημοσίων λειτουργών διέπεται από ιδιαίτερη νομοθεσία, απολαμβάνουν περισσότερη υπηρεσιακή και λειτουργική ανεξαρτησία και ασκούν τα καθήκοντά τους με μεγαλύτερη ευελιξία. Σε αυτή την κατηγορία εμπίπτουν οι δικαστές, οι καθηγητές των Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων κ.α.

Με κριτήριο το καθεστώς της μονιμότητας, οι πολιτικοί δημόσιοι υπάλληλοι διακρίνονται στις παρακάτω κατηγορίες:

α) τακτικοί υπάλληλοι, δηλαδή αυτοί που κατέχουν οργανικές θέσεις που προβλέπονται από τη νομοθεσία. Ο άρρηκτος δεσμός του τακτικού δημόσιου υπαλλήλου με την οργανική θέση είναι προϋπόθεση και ταυτόχρονα θεμέλιο της μονιμότητάς του.

β) μετακλητοί υπάλληλοι, δηλαδή αυτοί που κατέχουν ειδικές θέσεις εκτός υπαλληλικής ιεραρχίας. Οι μετακλητοί υπάλληλοι ασκούν επιτελικά καθήκοντα ως σύμβουλοι επιστημονικών ή τεχνικών θεμάτων.

γ) επί θητεία υπάλληλοι είναι όσοι διορίζονται με το σύστημα συγκεκριμένων θέσεων για προκαθορισμένο χρονικό διάστημα και έχουν ειδική αποστολή. Ο επί θητεία υπάλληλος, για όσο χρόνο υφίσταται η θέση του, προστατεύεται με τις ίδιες συνταγματικές εγγυήσεις της μονιμότητας όπως και ο μόνιμος υπάλληλος.

Με κριτήριο τις ανάγκες που καλύπτει, το προσωπικό της διοίκησης διακρίνεται σε υπαλλήλους με σχέση ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και σε υπαλλήλους με σχέση ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου. Οι υπάλληλοι της πρώτης κατηγορίας καλύπτουν ανάγκες για τις οποίες απαιτούνται εξειδικευμένες επιστημονικές ή τεχνικές γνώσεις. Ενώ η δεύτερη κατηγορία αφορά σε έκτακτο προσωπικό για την κάλυψη πρόσκαιρων ή απρόβλεπτων και επείγουσών αναγκών.

3.6. Η πρόσβαση στη δημόσια διοίκηση

Η επιλογή του κατάλληλου προσωπικού για τη στελέχωση της δημόσιας διοίκησης είναι κεφαλαιώδους σημασίας και αποτελεί ένα πρόβλημα για το νομοθέτη, ο οποίος καλείται να εφαρμόσει βασικές συνταγματικές αρχές.

Η πρόσβαση στη δημόσια διοίκηση διέπεται από τις αρχές της ισότητας της διαφάνειας και της αξιοκρατίας. Συγκεκριμένα, οι αρχές της αξιοκρατίας και της διαφάνειας αποτελούν ειδικότερη έκφραση της συνταγματικής αρχής της ισότητας και του δικαιώματος ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας και συμμετοχής στην οικονομική ζωή της χώρας²⁷. Σύμφωνα με τη συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της αξιοκρατίας, στο δημόσιο επιλέγονται οι αξιότεροι μεταξύ των υποψηφίων μέσα από αντικειμενικές διαδικασίες. Επίσης, το Σύνταγμα εγγυάται την ίση πρόσβαση όλων των Ελλήνων στις δημόσιες υπηρεσίες. Η διάταξη αυτή καθιερώνει, για όσους έχουν την ελληνική ιθαγένεια, την αρχή της ισότητας των ευκαιριών για την πρόσληψή τους στις υπηρεσίες του Δημοσίου.

Οι παραπάνω αρχές, αν και κατοχυρώνονται συνταγματικά, επιδέχονται ορισμένες αποκλίσεις με σκοπό να προστατέψουν κάποιες ειδικές κατηγορίες προσώπων. Η πρόβλεψη των ειδικών κατηγοριών θεωρείται θεμιτή, γιατί αναδεικνύει το κοινωνικό πρόσωπο του νομοθέτη δίνοντας τη δυνατότητα σε πολίτες με ιδιαιτερότητες να απασχοληθούν στο Δημόσιο τομέα²⁸.

3.7. Μέθοδοι επιλογής

Οι μέθοδοι επιλογής που εφαρμόζονται για την πρόσληψη των δημοσίων υπαλλήλων είναι ο διαγωνισμός, η επιλογή βάση μορίων, η επιλογή από συλλογικά όργανα, η αποφοίτηση από ειδική παραγωγική σχολή κ.λπ.

²⁷ Κτιστάκη, Σ. (2020), οπ. π., υπ. 14, σ. 185-190.

²⁸ Χονδρολέου, Γ. (2004), *Δίκτυα πολιτικών: από το παραδοσιακό σύστημα κυβέρνησης στη σύγχρονη διακυβέρνηση*, Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, τ. ΙΟ, σ. 41-88.

Το ισχύον σύστημα προσλήψεων στο δημόσιο τομέα είναι αυτό που προβλέπει ο νόμος 2190/1994²⁹ και με παρόμοιο τρόπο επαναλαμβάνεται στο άρθρο 12 του Υ.Κ., σύμφωνα με τον οποίον *«η πλήρωση των θέσεων γίνεται με δημόσιο διαγωνισμό, γραπτό και κατ' εξαίρεση, προφορικό ή με σειρά προτεραιότητας, βάσει σαφώς καθορισμένων κριτηρίων...»*. Επιπλέον, στο άρθρο 103 παρ.7 εδ. α' του Συντάγματος αναφέρεται ότι *«η πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά,.. γίνεται είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή, σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια και υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής»*.

3.8. Υπηρεσιακές μεταβολές

Η κινητικότητα αποτελεί τον κατεξοχήν θεσμό μετακίνησης και ανακατανομής του προσωπικού σε όλο το εύρος του δημοσίου τομέα. Επιτυγχάνεται μέσω των μεταβολών της υπηρεσιακής κατάστασης των δημοσίων υπαλλήλων με σκοπό την κάλυψη των μεταβαλλόμενων αναγκών της διοίκησης και την αξιοποίηση του προσωπικού με τον καλύτερο δυνατό τρόπο. Με το νέο Υπαλληλικό Κώδικα επιδιώκεται ο εξορθολογισμός της νομοθεσίας που διέπει το καθεστώς των υπηρεσιακών μεταβολών του ανθρώπινου δυναμικού. Στο πλαίσιο του ΥΚ, η κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων περιλαμβάνει τις εξής υπηρεσιακές μεταβολές: τοποθέτηση, μετακίνηση, μετάθεση, απόσπαση και μετάταξη.

Με το τρίτο μνημόνιο η χώρα ανέλαβε την υποχρέωση θέσπισης ενός νέου πάγιου συστήματος κινητικότητας, η οποία υλοποιήθηκε με την ψήφιση του Ν. 4440/2016³⁰. Σκοπός του νόμου ήταν αφενός η βέλτιστη αξιοποίηση και ορθολογική κατανομή του προσωπικού και αφετέρου, η διευκόλυνση των δημοσίων υπαλλήλων να ενισχύσουν τις επαγγελματικές τους δεξιότητες και να προωθήσουν την επαγγελματική τους σταδιοδρομία.

²⁹ Ν. 2190/1994 «Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης» (ΦΕΚ 28/Α' /3.3.1994).

³⁰ Ν.4440/2016 «Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, υποχρεώσεις των προσώπων που διορίζονται στις θέσεις των άρθρων 6 και 8 του Ν. 4369/2016, ασυμβίβαστα και πρόληψη των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ Α'224/2.12.2016).

3.9. Λύση της υπαλληλικής σχέσης

Σύμφωνα με τα άρθρα 147-151 του ΥΚ, η δημοσιοϋπαλληλική σχέση λύεται για τους εξής λόγους: το θάνατο, την έκπτωση του υπαλλήλου, την υποβολή δήλωσης παραίτησης και την απόλυση του υπαλλήλου. Η λύση της υπαλληλικής σχέσης διενεργείται με απόφαση του οικείου Υπουργού και περίληψη της δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Μέρος Δεύτερο

Κεφάλαιο Πρώτο

Θεωρητική προσέγγιση της έννοιας της αξιολόγησης της απόδοσης προσωπικού

1.1 Η έννοια της αξιολόγησης της απόδοσης προσωπικού

Η αξιολόγηση της απόδοσης είναι μία από τις σπουδαιότερες διαδικασίες της Διοίκησης Ανθρωπίνων Πόρων και είναι βασικό εργαλείο ενός γενικότερου συστήματος που ονομάζεται Διοίκηση Απόδοσης (Performance Management). *«Αξιολόγηση προσωπικού είναι η διαδικασία διαπίστωσης και καταγραφής της απόδοσης ή της επίδοσης και των προσόντων του εργαζόμενου σε σχέση με τις απαιτήσεις της θέσης εργασίας για την οποία προορίζεται ή απασχολείται»³¹.*

Στη σχετική βιβλιογραφία, το σύστημα αξιολόγησης προσωπικού συναντάται με διάφορες ονομασίες: Performance appraisal, Merit rating, Employee appraisal, Staff appraisal, Performance evaluation, Manpower Development programme, Staff assessment, Δελτίο ικανότητας, Έκθεση ουσιαστικών προσόντων, φύλλο ποιότητας υπαλλήλου, Έκθεση Υπηρεσιακής Ικανότητας κλπ.

Σύμφωνα με άλλον ορισμό, *«η αξιολόγηση απόδοσης είναι η συστηματική εκτίμηση του εργαζόμενου ως μέτρο ελέγχου του βαθμού στον οποίο ο εργαζόμενος έχει συμβάλλει στην επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί στον Οργανισμό»³².*

Κατά τον Dessler *«η αξιολόγηση της απόδοσης είναι η εκτίμηση της τρέχουσας ή της παρελθούσας απόδοσης του εργαζόμενου σε σχέση με τα πρότυπα απόδοσης που έχουν τεθεί για τη θέση του»*. Σύμφωνα δε με τον Λ. Χυτήρη, ως αξιολόγηση απόδοσης ορίζεται *«η διαδικασία με την οποία υπολογίζεται ή μετριέται το πόσο καλά ή όχι ο κάθε εργαζόμενος εκτελεί το έργο του, σύμφωνα με συγκεκριμένα κριτήρια που έχουν καθορισθεί εκ των προτέρων»³³.*

³¹ Κανελλόπουλος Χ. (1979), *Αξιολόγηση Προσωπικού Θεωρία και Παρουσίαση από τη Διεθνή Πράξη*, Αθήνα, σ. 7.

³² Dessler, G. (2000), *human resources management*, prentice hall, in Hajnal, G., Staronova, K. (2021).

³³ Χυτήρης, Λ. (2001), οπ.π. υπ. 21, σ. 221.

Σε ένα ευρύτερο πλαίσιο, η έννοια της αξιολόγησης απόδοσης εμπεριέχει και την αξιολογική καταγραφή των δυνατών και αδύνατων σημείων του εργαζόμενου. Εν ολίγοις, είναι μία διαδικασία αφενός μεν συλλογής δεδομένων και αξιολόγησής τους, και αφετέρου πληροφόρησης των αξιολογούμενων και των στελεχών για τη λήψη κατάλληλων μέτρων που έχουν ως στόχο τη βελτίωση της απόδοσης.

Οι Ν. Παπαλεξανδρή και Δ. Μπουραντάς ορίζουν την αξιολόγηση των εργαζομένων (Employee Appraisal) ως «τη διαδικασία αξιολόγησης εκτίμησης του εργαζομένου, με σκοπό να οριστεί ο βαθμός στον οποίο αυτός φέρνει σε πέρας τη δουλειά του αποδοτικά»³⁴.

Από ιστορική άποψη, η συστηματοποίηση της διαδικασίας της αξιολόγησης ξεκίνησε στις ΗΠΑ κατά τη διάρκεια του Πρώτου Παγκοσμίου Πολέμου για την εκτίμηση των αξιωματικών του στρατού. Το μεσοδιάστημα μεταξύ των δεκαετιών 1920 και 1930 αρκετές βιομηχανικές επιχειρήσεις άρχισαν να εφαρμόζουν ένα σύστημα ορθολογικής εκτίμησης της αξίας των εργαζομένων για τη λήψη διοικητικών αποφάσεων (merit system). Η μέθοδος αυτή, η οποία αρχικά χρησιμοποιήθηκε για τους εργάτες, στη συνέχεια εμπλουτίστηκε και εφαρμόστηκε και για τους υπαλλήλους, ακόμη και για τα ηγετικά στελέχη.

Η αξιολόγηση ως εργαλείο της διοίκησης συνδέθηκε με την ιδέα του ελέγχου ιδιαίτερα σε δημόσιους οργανισμούς των δυτικών χωρών. Μετά την οικονομική κρίση του 1970 και μέχρι τη δεκαετία του 1990 το σύστημα αξιολόγησης απόδοσης διαδόθηκε ευρέως σε όλες τις αναπτυγμένες χώρες.

Τις τελευταίες δεκαετίες, υπό την επίδραση του New Public Management (NPM), επήλθαν ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις στο δημόσιο τομέα. Ωστόσο, η εμπειρία της δημοσιονομικής κρίσης του 2008 φαίνεται ότι επανατοποθέτησε τις ιδεολογικές δυνάμεις και τους νεωτερισμούς του NPM. Αυτό το σημείο καμπής, που συχνά χαρακτηρίζεται ως post-NPM, διαφαίνεται ξεκάθαρα σε πολλούς τομείς διαχειριστικών πρακτικών του δημόσιου μάνατζμεντ. Εντούτοις, όσον αφορά στην ατομική αξιολόγηση απόδοσης, η θεσμοθέτηση και χρήση της ατομικής αξιολόγησης φαίνεται ότι όχι μόνο παρέμεινε, αλλά παρουσίασε και ιδιαίτερη αύξηση³⁵.

Σήμερα, όλες οι Ευρωπαϊκές χώρες βασίζονται σε κάποιον είδους συστήματος ατομικής αξιολόγησης απόδοσης. Η χρήση αυτών των συστημάτων επηρεάζει το σύστημα

³⁴ Παπαλεξανδρή, Ν. Μπουραντάς Δ. (2003), οπ. π., υπ. 22, σ.315.

³⁵ OECD (2017), Government at a Glance 2017, OCED, Paris.

αμοιβών, προαγωγών, απολύσεων, εκπαιδευτικών προγραμμάτων, ευκαιριών ανάπτυξης κλπ. Ταυτόχρονα, όμως, η αξιολόγηση απόδοσης έχει γίνει ένα από τα πιο αμφιλεγόμενα μέσα διοικητικής μεταρρύθμισης. Τόσο οι ακαδημαϊκοί, όσο και οι επαγγελματίες, διχάζονται ως προς το αν έχει θετική ή αρνητική επίδραση στη συνολική απόδοση, στα κίνητρα και το ηθικό των δημοσίων υπαλλήλων.

1.2 Σκοπός και στόχοι της αξιολόγησης

Ο καθορισμός του σκοπού και των στόχων της αξιολόγησης είναι κρίσιμος παράγοντας για την αποτελεσματικότητα ενός συστήματος αξιολόγησης.

Η αξιολόγηση ανάλογα με τους στόχους της διακρίνεται σε διαχειριστική (administrative) και αναπτυξιακή (developmental). Η πρώτη χρησιμοποιεί τα αποτελέσματα της αξιολόγησης για τη λήψη αποφάσεων αναφορικά με τις προαγωγές και τις αμοιβές, ενώ η δεύτερη αναφορικά με την ατομική ανάπτυξη και βελτίωση των εργαζομένων.

Σύμφωνα με τον Κανελλόπουλο³⁶, ο σκοπός της αξιολόγησης είναι διττός. Αφενός μεν να διαπιστώσει αν και κατά πόσο οι αξιολογούμενοι ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις της θέσης εργασίας, αφετέρου δε να τους βοηθήσει να βελτιώσουν και να αξιοποιήσουν πλήρως τις ικανότητές τους. Κατά συνέπεια, μέσω της βελτίωσης της ατομικής επίδοσης των εργαζομένων επιτυγχάνεται η βασική «οικονομική αρχή», δηλαδή η αύξηση της παραγωγικότητας και η μείωση του κόστους της οικονομικής μονάδας.

1.3 Η χρησιμότητα της αξιολόγησης της απόδοσης

Η αξιολόγηση αποτελεί βασικό εργαλείο με πολλαπλά οφέλη. Κατά τον Χυτήρη, τα στοιχεία που προκύπτουν από την αξιολόγηση παρέχουν χρήσιμες πληροφορίες τόσο στην επιχείρηση όσο και στον ίδιο τον εργαζόμενο. Αν και συχνά προκαλείται δυσανεμία σχετικά με τον χρόνο που δαπανάται στην αξιολόγηση, στην ένταση που δημιουργείται στις

³⁶ Κανελλόπουλος, Χ. (1979), οπ. π. υπ.30, σ.19.

σχέσεις προϊσταμένων-υφισταμένων και στην αξιοπιστία των αποτελεσμάτων, είναι γενικά παραδεκτό ότι αν γίνει σωστά, η χρησιμότητα της είναι μεγάλη για την επιχείρηση.

Σύμφωνα με τους Παπαλεξανδρή Μπουραντά, οι βασικές χρήσεις της αξιολόγησης των εργαζομένων είναι οι εξής:

- Καθορισμός των στόχων απόδοσης και ανάπτυξη του εργαζομένου
- Καθορισμός των εκπαιδευτικών αναγκών
- Σύνδεση αμοιβής με την απόδοση του εργαζομένου
- Ανατροφοδότηση – Επαναπληροφόρηση εργαζομένου (Feedback)
- Βελτίωση του συστήματος προσέλκυσης και επιλογής
- Βελτίωση εργασιακών σχέσεων μεταξύ προϊστάμενων και υφισταμένων
- Βελτίωση της επικοινωνίας μέσα στον οργανισμό και
- Παροχή κινήτρων στους εργαζόμενους.

Σε κάθε περίπτωση, ο σκοπός και οι στόχοι της αξιολόγησης είναι απαραίτητο να συνδέονται άμεσα με τη στρατηγική, την κουλτούρα και το οργανωτικό πλαίσιο του οργανισμού.

1.4 Παραδοσιακή και σύγχρονη αντίληψη για την αξιολόγηση

Η παραδοσιακή αντίληψη της αξιολόγησης χαρακτηρίζεται από τον προσανατολισμό στον έλεγχο. Ειδικότερα, σκοπός της αξιολόγησης είναι η αύξηση της παραγωγικότητας ή η βελτίωση των αποτελεσμάτων των εργαζομένων μέσω των αμοιβών ή των τιμωριών, λαμβάνοντας σαν κριτήριο την απόδοση του προηγούμενου έτους. Ο ρόλος του αξιολογούμενου είναι παθητικός, αφού δεν συμμετέχει στην αξιολόγηση, με συνέπεια να αναπτύσσει αμυντική στάση, ενώ ο αξιολογητής (προϊστάμενος) την αντιλαμβάνεται σαν μία τυπική διαδικασία χωρίς όφελος.

Από την άλλη μεριά, στο σύγχρονο management η αξιολόγηση έχει αναπτυξιακό χαρακτήρα και επικεντρώνεται στην βελτίωση των μελλοντικών επιδόσεων των εργαζομένων χρησιμοποιώντας σαν εργαλεία τη διαρκή μάθηση και την παρακίνηση. Βασίζεται στη στοχοθεσία, στην καθοδήγηση, στην επαγγελματική ανάπτυξη και στην

ανατροφοδότηση. Ο αξιολογούμενος έχει ουσιαστικό ρόλο καθώς συμμετέχει σε όλες τις φάσεις της διαδικασίας³⁷.

Πίνακας 1. Χαρακτηριστικά Παραδοσιακής και Σύγχρονης Αντίληψης για την Αξιολόγηση των Εργαζομένων

	Παραδοσιακή Αντίληψη	Σύγχρονη Αντίληψη
Ρόλος:	Αξιολογητικός	Αναπτυξιακός
Εστίαση	Παρελθούσα Απόδοση	Βελτίωση Μελλοντικής Απόδοσης
Στόχοι	Βελτίωση Απόδοσης μέσω Αλλαγών Προσωπικού, Αμοιβών και Τιμωριών	Βελτίωση Απόδοσης μέσω Αυτό-Μάθησης, Ανάπτυξης- Παρακίνησης, Ενδυνάμωσης
Μέθοδοι	Ιεράρχηση Βαθμολογία	Σειρά Αναπτυξιακών Βημάτων, MBO, Ανάλυση Δυνατοτήτων- Αδυναμιών
Ρόλος Προϊσταμένου	Να κρίνει Να αξιολογεί	Να συμβουλεύει Να βοηθά Να καθοδηγεί Να εκπαιδεύει Να αναπτύσσει Να ενδυναμώνει
Ρόλος Υφισταμένου	Παθητικός Αμυντικός Αντιδραστικός	Ενεργητικός Υπεύθυνος Συμμετοχή στη Μάθηση
Αποτελέσματα	Αντιδράσεις Υποτίμηση Αξιολόγηση	Ανάπτυξη Ενδυνάμωση Αποτελεσματικότητα

Πηγή: Παπαλεξανδρή, Ν., Μπουραντάς, Δ. (2003), *Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων*, εκδ. Μπένου, Αθήνα σ. 320.

1.5 Προϋποθέσεις αποτελεσματικής αξιολόγησης

Η αξιολόγηση των εργαζομένων στην πράξη αποτελεί μία δύσκολη λειτουργία για τους οργανισμούς και τις επιχειρήσεις. Το σύστημα αξιολόγησης για να είναι αποτελεσματικό θα πρέπει να είναι ευθυγραμμισμένο με τα στρατηγικά δεδομένα του οργανισμού όπως όραμα, στρατηγικοί στόχοι, περιβάλλον, μέγεθος, τεχνολογία κλπ. Επιπλέον, όπως έχει ήδη αναφερθεί, η αξιολόγηση θα πρέπει να συνδέεται με τα υπόλοιπα συστήματα της Διοίκησης Ανθρώπινων Πόρων, όπως είναι οι αμοιβές, οι προαγωγές, η εκπαίδευση και οι μεταθέσεις. Εκτός αυτού, πρωταρχικό και θεμελιώδες στοιχείο του συστήματος αξιολόγησης είναι η συγκεκριμενοποίηση της φιλοσοφίας της αξιολόγησης, δηλαδή η συγκεκριμενοποίηση των

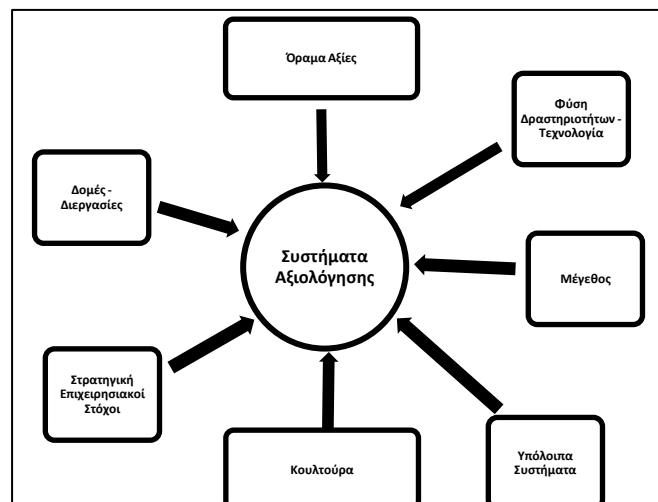
³⁷ Παπαλεξανδρή, Ν., Μπουραντάς, Δ. (2003), *οπ. π. υπ.33, σ.320.*

στόχων και του πλαισίου μέσα στο οποίο θα αναπτυχθούν τα συστατικά στοιχεία του συστήματος, όπως οι τομείς επιδόσεων, οι μέθοδοι και το κόστος.

Η αποτελεσματική αξιολόγηση των επιδόσεων των εργαζομένων προϋποθέτει ένα σύστημα αξιολόγησης, το οποίο θα έχει τα εξής χαρακτηριστικά:

- Σαφήνεια
- Ευθυγράμμιση με τις ιδιαιτερότητες των οργανισμών
- Αποδοχή από τους αξιολογούμενους
- Αξιοπιστία και αντικειμενικότητα
- Εστίαση στους στόχους και τα αποτελέσματα και
- Αποδοτικότητα.

Προσδιοριστικοί Παράγοντες του Συστήματος Αξιολόγησης.



Πηγή: Παπαλεξανδρή, Ν., Μπουραντάς, Δ. (2003), *Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων*, εκδ. Μπένου, Αθήνα. σ.334

Όσον αφορά στο ελληνικό δημόσιο, η αξιολόγηση αποτελεί μία εντελώς γραφειοκρατική διαδικασία, χωρίς ουσιώδη οφέλη αλλά μόνο διοικητικό κόστος. Βασίζεται στην παραδοσιακή βαθμολόγηση κριτηρίων που σχετίζονται με τις δεξιότητες των εργαζομένων χωρίς να έχει ουσιαστική σύνδεση με τα διάφορα συστήματα της Διοίκησης Ανθρώπινων Πόρων, όπως είναι οι αμοιβές, η εκπαίδευση, οι προαγωγές κλπ. Αυτός είναι και ο λόγος που τόσο οι αξιολογούμενοι όσο και οι αξιολογητές προσεγγίζουν την

αξιολόγηση ως μία άκρως γραφειοκρατική διεργασία χωρίς ουσιαστικό νόημα. Στατιστικές μελέτες υποδεικνύουν ότι ένα ποσοστό άνω του 90% των δημοσίων υπαλλήλων αξιολογούνται με βαθμό άριστα ή πολύ καλά.

1.6 Προσδιορισμός κριτηρίων αξιολόγησης

Ο καθορισμός του σκοπού και των στόχων της αξιολόγησης έχει αντίκτυπο στον προσδιορισμό των κριτηρίων της αξιολόγησης.

Σύμφωνα με τη βιβλιογραφία, μερικοί συγγραφείς διακρίνουν τα κριτήρια της απόδοσης σε αυτά που έχουν σχέση με την εκτέλεση της εργασίας (task performance) και σε αυτά που έχουν σχέση με τις προσωπικές ικανότητες και δεξιότητες του εργαζόμενου (contextual performance). Άλλοι συγγραφείς, διακρίνουν τα κριτήρια απόδοσης σε συμπεριφορικά (behavior oriented criteria) και σε κριτήρια απόδοσης αποτελεσμάτων (results oriented criteria). Πάντως, πολλοί είναι οι συγγραφείς που τονίζουν τη σημαντικότητα των εξειδικευμένων κριτηρίων για την αποτελεσματική μέτρηση της απόδοσης. Σύμφωνα με τους Παπαλεξανδρή και Μπουραντά, δύο είναι οι γενικοί τομείς αξιολόγησης της επίδοσης των εργαζομένων: α) η επίτευξη των αποτελεσμάτων (results) και β) οι ικανότητες ή δεξιότητες (competencies)³⁸.

Ένα από τα πλέον γνωστά συστήματα καθορισμού στόχων είναι το Σύστημα Διοίκησης μέσω Στόχων (Management by Objectives-MBO) σύμφωνα με το οποίο, στην αρχή της περιόδου αξιολόγησης τίθενται συγκεκριμένοι στόχοι – αποτελέσματα που προσδιορίζονται από κοινού μεταξύ υπαλλήλου και προϊσταμένου. Η συμμετοχή του εργαζόμενου στη διαδικασία της στοχοθεσίας συντείνει σε σημαντικό βαθμό στην κινητοποίησή του και βοηθά στην διαμόρφωση κουλτούρας αυτοαξιολόγησης.

Τα τελευταία χρόνια εφαρμόζονται και άλλες νεότερες μέθοδοι στοχοθεσίας και μέτρησης της επίτευξης των στόχων, όπως είναι η Ισορροπημένη Κάρτα (Balanced Scorecard) και οι Βασικοί Δείκτες Επίδοσης (Key Performance Indicators). Και οι δύο (2) αυτές μέθοδοι στηρίζονται στην ανάλυση των στρατηγικών στόχων του οργανισμού σε επίπεδο οργανωτικών μονάδων και θέσεων εργασίας σύμφωνα με συγκεκριμένους δείκτες μέτρησης.

³⁸ Παπαλεξανδρή, Ν., Μπουραντάς, Δ. (2003), ο.π. . υπ. 33, σ.326.

Η αξιολόγηση των επαγγελματικών δεξιοτήτων – ικανοτήτων των εργαζομένων καθορίζεται με βάση τη φύση των δραστηριοτήτων, τις αξίες, την τεχνολογία και την στρατηγική του οργανισμού. Οι ικανότητες αυτές είναι ξεχωριστές για τις διάφορες ομάδες εργαζομένων ανάλογα με τη φύση της εργασίας και άλλες ιδιαιτερότητες. Πρακτικά οι περισσότεροι οργανισμοί διαμορφώνουν τρεις (3) κατηγορίες εργαζομένων, τα διοικητικά στελέχη, το επιστημονικό προσωπικό και τους υπόλοιπους εργαζόμενους. Για κάθε κατηγορία εργαζομένων ορίζονται διαφορετικές ικανότητες-δεξιότητες για την αξιολόγησή τους.

Η αξιολόγηση κατ' ουσία αποτελεί μέτρηση των επιδόσεων των εργαζομένων σε προκαθορισμένους στόχους και ικανότητες. Η στοχοθεσία και η μέτρηση των αποτελεσμάτων αποτελούν τα στοιχεία κλειδιά για την αξιοπιστία και την αποτελεσματικότητα ενός συστήματος αξιολόγησης. Όσον αφορά στους στόχους, αυτοί θα πρέπει να είναι SMART (specific, measurable, achievable, relevant), δηλαδή:

- Συγκεκριμένοι, μετρήσιμοι και χρονικά προσδιορισμένοι
- Προκλητικοί αλλά και ρεαλιστικοί
- Συμφωνημένοι και αποδεκτοί και
- Εναρμονισμένοι μεταξύ τους.

Όσον αφορά στην αξιολόγηση των ικανοτήτων, αυτή στηρίζεται σε ποιοτικά κριτήρια, όπως κλίμακες βαθμολόγησης τύπου Likert, οι οποίες προσδιορίζουν τα σημεία-επίπεδα επιδόσεων για την μέτρηση της κάθε ικανότητας.

1.7 Μέθοδοι αξιολόγησης

Μεθοδολογικά οι μέθοδοι αξιολόγησης ταξινομούνται σε δύο (2) κατηγορίες: υποκειμενικές και αντικειμενικές μέθοδοι αξιολόγησης. Οι αντικειμενικές μέθοδοι στηρίζονται αποκλειστικά στα αποτελέσματα και εκτιμούν την απόδοση των εργαζομένων σε αριθμούς, όπως για παράδειγμα η παραγωγικότητα, ο αριθμός των απουσιών, το ύψος των πωλήσεων κλπ. Στον αντίποδα, οι υποκειμενικές μέθοδοι έχουν περισσότερο ποιοτικό χαρακτήρα από ότι ποσοτικό και στηρίζονται κυρίως στην ανθρώπινη κρίση. Χρησιμοποιούνται για να εκτιμήσουν τόσο συμπεριφορές εργαζομένων όσο και αποτελέσματα εργασίας. Η

αξιολόγηση με βάση τις υποκειμενικές μεθόδους μπορεί να διεξαχθεί από τους προϊσταμένους, υφισταμένους, συναδέλφους, πελάτες/πολίτες κλπ.

Σε γενικές γραμμές, κάθε μέθοδος αξιολόγησης έχει πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα σχετικά με την υποκειμενικότητα, την αμεροληψία, την γραφειοκρατία και την ποσοτικοποίηση. Στην πράξη, ένα αξιολογικό σύστημα για να είναι ολοκληρωμένο θα πρέπει να ενσωματώνει τόσο αντικειμενικά όσο και υποκειμενικά κριτήρια.

Στη βιβλιογραφία παρουσιάζονται διάφοροι τρόποι κατάταξης των μεθόδων αξιολόγησης σε κατηγορίες. Οι Decenzo και Robbins³⁹ εξέφρασαν την άποψη ότι υπάρχουν τρεις προσεγγίσεις για την μέτρηση της αξιολόγησης της απόδοσης. Αυτές είναι τα απόλυτα πρότυπα, τα σχετικά πρότυπα και οι στόχοι.

Η μία ομάδα μεθόδων αξιολόγησης χρησιμοποιεί τα *απόλυτα πρότυπα* απόδοσης. Αυτό σημαίνει ότι οι εργαζόμενοι συγκρίνονται σε σχέση με ένα πρότυπο και η αξιολόγησή τους δεν εξαρτάται από οποιονδήποτε άλλο εργαζόμενο. Η ομάδα αυτή περιλαμβάνει τη μέθοδο της αφηγηματικής έκθεσης, την μέθοδο των κρίσιμων περιστατικών, τις κλίμακες ελέγχου, την γραφική κλίμακα, την μέθοδο υποχρεωτικής επιλογής και τις κλίμακες με σημεία συμπεριφορικής περιγραφής.

Η μέθοδος της αφηγηματικής έκθεσης είναι η πιο απλή μέθοδος αξιολόγησης, σύμφωνα με την οποία ο αξιολογητής επεξηγεί εγγράφως τα δυνατά και αδύνατα σημεία του εργαζομένου, την προηγούμενη απόδοσή του, τη θέση του και διατυπώνει προτάσεις για την βελτίωσή του. Η μέθοδος αυτή συνδυάζεται συχνά με άλλες μεθόδους⁴⁰ και δίνει έμφαση στις συμπεριφορές.

Η μέθοδος των κρίσιμων περιστατικών εστιάζει σε παράγοντες-κλειδιά που κάνουν τη διαφορά στην αποτελεσματική διεκπεραίωση μιας εργασίας. Αυτή η μέθοδος είναι πιο αξιόπιστη επειδή σχετίζεται περισσότερο με την εργασία και βασίζεται στην απόδοση ενός ατόμου παρά στα χαρακτηριστικά του. Αναγκαίο στοιχείο αυτού του συστήματος είναι η προσπάθεια μέτρησης της απόδοσης ενός ατόμου σε σχέση με τα περιστατικά που λαμβάνουν χώρα κατά την εκτέλεση της εργασίας, τα οποία είναι γνωστά ως κρίσιμα

³⁹ Decenzo, D.A. and Robbins, Stephen, P. (2002) *Human Resource Management*, John Wiley and sons, 7th edition in Hajnal, G., Staronova, K. (2021).

⁴⁰ Mondy, W. and Noe, R. (2008), *Human Resource Management*. Prentice-Hall, 10th edition Hajnal, G., Staronova, K. (2021).

περιστατικά. Σε αυτήν την μέθοδο, καταγράφονται τα θετικά και αρνητικά στοιχεία της συμπεριφορικής απόδοσης των ατόμων .

Οι κλίμακες ελέγχου είναι μια παρουσίαση των χαρακτηριστικών και της απόδοσης του εργαζομένου. Τα αποτελέσματα μπορεί να είναι ποιοτικά και να δίνουν βαρύτητα στα χαρακτηριστικά».

Η γραφική κλίμακα είναι η πιο συχνά χρησιμοποιούμενη μέθοδο αξιολόγησης απόδοσης επειδή απαιτείται λιγότερος χρόνος για την ανάπτυξη και διαχείρισή της και επιτρέπει την ποιοτική ανάλυση και σύγκριση. Είναι μία κλίμακα στην οποία καταγράφονται μερικά χαρακτηριστικά και ένα εύρος απόδοσης κάθε ατόμου. Συνεπώς, οι εργαζόμενοι κατατάσσονται μέσω μίας βαθμολογίας, η οποία δείχνει το επίπεδο απόδοσής τους. Η χρησιμότητα αυτής της τεχνικής μπορεί να ενισχυθεί αν χρησιμοποιηθεί σε συνδυασμό με την μέθοδο της αφηγηματικής έκθεσης.

Η μέθοδος της υποχρεωτικής επιλογής αναπτύχθηκε μετά από μία μεγάλη έρευνα που διεξήχθη για τις στρατιωτικές υπηρεσίες κατά τη διάρκεια του δεύτερου παγκοσμίου πολέμου. Πρόκειται για μία μέθοδο κατά την οποία ο αξιολογητής θα πρέπει να κατατάξει την ατομική εργασιακή συμπεριφορά επιλέγοντας ανάμεσα σε δύο ή περισσότερες προτάσεις. Κάθε πρόταση μπορεί να είναι ευνοϊκή ή αρνητική. Στόχος του αξιολογητή είναι να καθορίσει ποια πρόταση ταιριάζει καλύτερα στον εργαζόμενο.

Οι κλίμακες με σημεία συμπεριφορικής περιγραφής (BARS) αντικαθιστούν τα παραδοσιακά εργαλεία (traditional numerical anchors tools) με συμπεριφορικά πρότυπα πραγματικών εργασιακών συμπεριφορών. Η μέθοδος BARS επιτρέπει στον αξιολογητή να βαθμολογήσει τον εργαζόμενο βάσει μιας παρατηρήσιμης συμπεριφοριστικής διάστασης. Η μέθοδος BARS αποτελείται από 5 στάδια: δημιουργία κρίσιμων περιστατικών, ανάπτυξη διαστάσεων απόδοσης, επανατοποθέτηση περιστατικών, βαθμολόγηση του επιπέδου απόδοσης σε κάθε περιστατικό και ανάπτυξη της τελικής πράξης⁴¹.

Σύμφωνα με τη δεύτερη γενική κατηγορία μεθόδων αξιολόγησης σχετικά πρότυπα, τα άτομα συγκρίνονται με άλλα άτομα. Οι πιο δημοφιλείς μέθοδοι αυτής της κατηγορίας είναι η αξιολόγηση βάσει κατάταξης σε ομάδα, η μέθοδος της απλής κατάταξης και η μέθοδος της σύγκρισης ζευγαριών.

Στην αξιολόγηση βάσει κατάταξης σε ομάδα οι εργαζόμενοι κατατάσσονται σε συγκεκριμένες κατηγορίες, όπως οι «top one-fifth». Για παράδειγμα, αν ένας βαθμολογητής έχει 20 εργαζομένους, μόνο οι 4 μπορεί να είναι στους πρώτους 5 και 4 πρέπει να υποβιβαστούν στους τελευταίους 5.

Σύμφωνα με τη μέθοδο της απλής κατάταξης οι εργαζόμενοι βαθμολογούνται από τον καλύτερο στον πιο αδύναμο. Σε αυτή την μέθοδο, κάθε εργαζόμενος συγκρίνεται με τους υπόλοιπους εργαζομένους και όχι με βάση τα εργασιακά πρότυπα.

Στην μέθοδο της σύγκρισης ζευγαριών, οι εργαζόμενοι συγκρίνονται σε ζευγάρια με όλους τους υπόλοιπους. Ο αριθμός της σύγκρισης παρουσιάζεται ως N επί $(N-1)$ δια 2, όπου N ο αριθμός των εργαζομένων. Μετά την πραγματοποίηση όλων των συγκρίσεων, για κάθε χαρακτηριστικό καθορίζεται ο καλύτερος εργαζόμενος.

Η τρίτη προσέγγιση στην αξιολόγηση χρησιμοποιεί τη στοχοθεσία. Οι εργαζόμενοι αξιολογούνται με βάση πόσο καλά έχουν επιτύχει ένα συγκεκριμένο σύνολο στόχων, οι οποίοι έχουν χαρακτηριστεί ως κρίσιμοι για την επιτυχή ολοκλήρωση της εργασίας τους. Αυτή η προσέγγιση αναφέρεται συχνά ως *Διοίκηση Μέσω Στόχων (MBO)*. Η διοίκηση μέσω στόχων είναι μια διαδικασία που μετατρέπει τους στόχους του οργανισμού σε ατομικούς στόχους. Αποτελείται από τέσσερα βήματα: τη θέση στόχων, την προετοιμασία σχεδίου δράσης, τον αυτό-έλεγχο και τους περιοδικούς ελέγχους.

1.8 Η αξιολόγηση 360 μοιρών

Η αξιολόγηση 360 μοιρών είναι η πιο πρόσφατη προσέγγιση στην αξιολόγηση της απόδοσης. Πρόκειται για μία δημοφιλή μέθοδο αξιολόγησης απόδοσης η οποία περιλαμβάνει στοιχεία αξιολόγησης από πολλαπλά επίπεδα εντός της επιχείρησης καθώς και από εξωτερικές πηγές. Ως *αξιολόγηση 360 μοιρών* ορίζεται «μία προσέγγιση για την αξιολόγηση της απόδοσης η οποία βασίζεται στα σχόλια των ανωτέρων του εργαζομένου, των συναδέλφων του, των υφισταμένων του, μερικές φορές των πελατών και των προμηθευτών»⁴². Άλλοι συγγραφείς αναφέρονται στην ανατροφοδότηση 360 μοιρών ως πρακτική συλλογής και επεξεργασίας των αξιολογήσεων ατόμων από πολλούς βαθμολογητές και ανατροφοδότησης των

⁴² Yukl, G. and Lepsinger, R. (1995), *How to get the most out of 360° feedback*. Training, vol.32, No12, pp.45-50 in Hajnal, G., Staronova, K. (2021).

αποτελεσμάτων στους αποδέκτες. Ο Hoffman⁴³ εξηγεί ότι η ανατροφοδότηση 360 μοιρών είναι μία προσέγγιση η οποία συλλέγει συμπεριφορικές παρατηρήσεις από πολλά επίπεδα του οργανισμού και περιλαμβάνει και την αυτο-αξιολόγηση.

1.9 Η συνέντευξη αξιολόγησης

Η συνέντευξη αξιολόγησης είναι κατ' ουσία μία συζήτηση μεταξύ προϊστάμενου και υφιστάμενου και διεξάγεται συνήθως περί τα τέλη κάθε έτους. Σκοπός της συνέντευξης είναι η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των δύο μερών, καθώς και ο προγραμματισμός και η συμφωνία για τους στόχους της επόμενης χρονιάς.

Ένα από τα πιο σημαντικά στοιχεία της αξιολόγησης είναι η ανατροφοδότηση (feedback) του αξιολογούμενου σχετικά με την προηγούμενη απόδοσή του και τους τρόπους βελτίωσής της. Ειδικότερα, οι αντικειμενικοί στόχοι της συνέντευξης είναι οι εξής:

- Η δραστηριοποίηση των εργαζομένων ώστε να βελτιώσουν την επίδοσή τους
- Η ενημέρωση των εργαζομένων για το επίπεδό τους και για τα δυνατά και αδύνατα σημεία τους
- Η επιβράβευση των εργαζομένων
- Η σύσφιξη των σχέσεων μεταξύ προϊσταμένου και υφισταμένων και
- Ο αμοιβαίος προγραμματισμός των μελλοντικών στόχων.

Η συνέντευξη αυτή καθ' αυτή δεν είναι καθόλου εύκολη υπόθεση διότι στα παραδοσιακά συστήματα αξιολόγησης προξενεί τον φόβο του αξιολογούμενου και την αμηχανία του αξιολογητή. Απαιτεί ιδιαίτερους χειρισμούς προκειμένου να αποφευχθεί η πίεση τόσο στους υφισταμένους όσο και στους αξιολογητές. Η συνέντευξη της αξιολόγησης είναι αποτελεσματική όταν γίνεται στο πλαίσιο ενός εποικοδομητικού διαλόγου με σκοπό την βελτίωση της απόδοσης του εργαζόμενου. Ο ρόλος του αξιολογητή θα πρέπει να είναι συμβουλευτικός και ενθαρρυντικός έτσι ώστε ο υπάλληλος να μην εκλάβει την αξιολόγηση ως κριτική και υιοθετήσει αμυντική στάση.

⁴³ Hoffman (1995), *Ten reasons why you should be using 360- degree feedback*. HR magazine, Vol 40 No. 4, pp. 82-6 Hajnal, G., Staronova, K. (2021).

1.10 Αξιολόγηση της απόδοσης των εργαζομένων και Διοίκηση Ολικής Ποιότητας

Η έννοια της αξιολόγησης της απόδοσης των εργαζομένων είναι στενά συνυφασμένη με την έννοια της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας. Σύμφωνα με τον Carson⁴⁴, όταν η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας και η αξιολόγηση εφαρμόζονται παράλληλα, βελτιώνεται η απόδοση του οργανισμού. Ο Deming⁴⁵ υποστηρίζει ότι για τους οργανισμούς που χρησιμοποιούν συστήματα διοίκησης ολικής ποιότητας η διαδικασία της αξιολόγησης των εργαζομένων γίνεται πιο εύκολη. Επιπλέον, στο βιβλίο του «*Out of the Crisis*» δηλώνει αντίθετος με τα προγράμματα αξιολόγησης που βασίζονται αποκλειστικά και μόνο σε ποσοτικά κριτήρια, χαρακτηρίζοντας τον δυτικό τρόπο διοίκησης σαν ένα από τα «επτά θανάσιμα αμαρτήματα» του management».

Η ΔΟΠ ως έννοια διατυπώθηκε από τον Deming την δεκαετία του 1950. Αρχικά, υιοθετήθηκε από τις ιαπωνικές επιχειρήσεις και στη συνέχεια εξαπλώθηκε σε ολόκληρο τον κόσμο. Η ΔΟΠ αποτελεί ένα ολοκληρωμένο σύστημα διοίκησης με κεντρικό στόχο την ικανοποίηση των εσωτερικών και εξωτερικών πελατών και τη διαρκή βελτίωση όλων των επιχειρησιακών διαδικασιών του οργανισμού. Η βελτίωση της ποιότητας των διαδικασιών προϋποθέτει την ενεργό συμμετοχή όλων των εργαζομένων. Η πορεία προς τη ΔΟΠ διέρχεται μέσα από την ποιοτική αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού που επιτυγχάνεται με την συνεργασία, την επικοινωνία, την εκπαίδευση και την παροχή κινήτρων. Οι εργαζόμενοι δεν εκλαμβάνονται σαν πηγή κόστους, αλλά σαν ένα πολύτιμο κομμάτι του οργανισμού που επηρεάζει τη βιωσιμότητά του⁴⁶.

Σύμφωνα με τους Doherty και Horne⁴⁷, «η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας αποτελεί ένα ολοκληρωμένο σύστημα Διοίκησης που συνδυάζει τεχνικές και διαδικασίες στατιστικού ελέγχου και των συμπεριφοριστικών θεωριών με στόχο την επίτευξη ποιότητας και συνεχούς βελτίωσης. Πυλώνες της είναι η έμφαση στην ικανοποίηση των πελατών, ο στρατηγικός

⁴⁴ Carson, K. Cardy.R.,and Dobbins, G. (1994), *Performance appraisal: Alternative perspectives*, Cincinnati, OH: southwestern.

⁴⁵ Deming, W. (1986), *Out of the crisis*, Centre for Advanced Engineering Study, Massachusetts institute of technology, Cambridge.

⁴⁶ Κέφης, Β. (2014), *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας*, εκδ. Κριτική, Αθήνα, σ. 58.

⁴⁷ Doherty, T.L. and Horn, T. (2002), *Managing Public Services: Implementing Changes – A Thoughtful Approach*, London and N.Y., Taylor and Francis Group (Routledge). σε Κέφης, Β. (2014), *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας*, εκδ. Κριτική, Αθήνα σ. 58.

σχεδιασμός, η συνεχής βελτίωση των επιχειρηματικών και παραγωγικών διαδικασιών, η ηγεσία, η ενδυνάμωση των εργαζομένων, η δια βίου εκπαίδευση και η ομαδική εργασία».

Ο Oliver⁴⁸ χαρακτηρίζει την ΔΟΠ σαν τη μετάβαση από τον «άμεσο έλεγχο» στην «υπεύθυνη αυτονομία» και στον υψηλό βαθμό δέσμευσης (commitment) των εργαζομένων. Για αυτό το λόγο προτείνει τη θέσπιση νέων δεικτών απόδοσης που θα στοχεύουν στην ενδυνάμωση των εργαζομένων. Στο ίδιο πνεύμα, οι Clinton et. all.⁴⁹ θεωρούν τη ΔΟΠ σαν ένα συμμετοχικό εργασιακό σύστημα που στοχεύει στην ενδυνάμωση των εργαζομένων έτσι ώστε να αναλάβουν οι ίδιοι την ευθύνη για την βελτίωση της ποιότητας μέσα στον οργανισμό.

Οι υπέρμαχοι αυτής της θεωρίας ισχυρίζονται ότι οι εργαζόμενοι σε επιχειρήσεις, οι οποίες εφαρμόζουν την ΔΟΠ, εξελίσσονται μέσα από τη συνεργασία και την ομαδικότητα σε αυτοδιοικούμενες ομάδες (self-managed teams). Στο πλαίσιο αυτό, η αξιολόγηση μπορεί να περιλαμβάνει και άλλα είδη, όπως είναι η αυτοαξιολόγηση και η αξιολόγηση από συναδέλφους. Επιπλέον, ισχυρίζονται ότι στα κλασσικά συστήματα, η αξιολόγηση της απόδοσης έχει σαν συνέπεια τη μείωση του ηθικού των εργαζομένων και τελικά την πλημμελή αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού της επιχείρησης. Επί παραδείγματι, θεωρούν ότι η παραδοσιακή αντίληψη για την αξιολόγηση της απόδοσης στηρίζεται στον έλεγχο από τους προϊσταμένους και οδηγεί στην απώλεια της εσωτερικής υποκίνησης και του αυτοσεβασμού των εργαζομένων.

Όσον αφορά στο ελληνικό δημόσιο, τα τελευταία χρόνια όλες οι κυβερνήσεις φαίνεται να έχουν αντιληφθεί την αναγκαιότητα υιοθέτησης της ΔΟΠ ως ένα σύγχρονο μοντέλο διοίκησης. Προς αυτή την κατεύθυνση σχεδιάζονται δράσεις και προγράμματα για την απλούστευση διαδικασιών, την βελτίωση της επικοινωνίας κράτους – πολίτη, την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη και την αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών.

Προαπαιτούμενο για την βελτίωση της ποιότητας στον δημόσιο τομέα είναι η αξιοποίηση μεθόδων από τον ιδιωτικό τομέα. Παράλληλα, όμως, κατά τον σχεδιασμό και την εφαρμογή των αρχών της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας πρέπει να ληφθούν υπόψη οι ιδιαίτερες ανάγκες του δημόσιου τομέα. Η υλοποίηση της ΔΟΠ στη Δημόσια Διοίκηση είναι

⁴⁸ Oliver, N. *Employee commitment and total quality control*. International Journal of Quality and Reability Management, Vol 7. No.1, pp 21-29.

⁴⁹ Clinton, R. Williamson, S. and Bethke. A., *Implementing total quality management the role of human resource management*, SAM Advanced Management Journal, Vol 59, No 2, p. 10.

εφικτή μέσα από την καταγραφή των ρόλων και των ευθυνών, την διαβίβαση αρμοδιοτήτων και τη δημιουργία ενός κλίματος συνεργασίας και διαφάνειας που θα θέτει τις βάσεις για ένα αντικειμενικό σύστημα αξιολόγησης και δίκαιης ανταμοιβής.

«Η εφαρμογή της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας στο Δημόσιο αποτελεί μία κατ' αρχήν διαχείριση απόδοσης των εργαζομένων (performance management) που έχει ως βάση τη βελτίωση και τον εμπλουτισμό των προσόντων τους, προσόντα που συνδέονται με τους στόχους του οργανισμού ή της υπηρεσίας, τις διαδικασίες πραγματικής αποτύπωσης της παρούσας κατάστασης, τον καθορισμό προτύπων απόδοσης και κανόνων στοχοθεσίας, τις συμπεριφορές που ενθαρρύνουν την απόδοση και την αναγνώριση, τις μεθόδους παρακολούθησης της εξέλιξης των σχεδίων, την άμεση επίλυση των προβλημάτων, τη συνεχή ενδυνάμωση του ανθρώπινου δυναμικού και ρυθμιστικές παρεμβάσεις σύμφωνες με την πορεία του σχεδιασμού ή του εξωτερικού περιβάλλοντος»⁵⁰.

Η Διοίκησης Ολικής Ποιότητας εισήχθη στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση με το ν.2880/2001 «Πρόγραμμα Πολιτεία για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις». Το πρόγραμμα «Πολιτεία» έχει ως βασικό στόχο τη βελτίωση της Δημόσιας Διοίκησης με την εισαγωγή νέων αρχών και παραμέτρων. Ακολούθησε ο ν. 3230/2004 «Καθιέρωση ενός συστήματος διοίκησης με στόχους μέτρησης της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις» με στόχο την αποτελεσματικότερη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών προκειμένου αυτές να ανταποκριθούν στις σύγχρονες ανάγκες του πολίτη.

Στη συνέχεια, καθιερώνεται το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (ΚΠΑ), το οποίο αποτελεί ένα εργαλείο Διοίκησης Ολικής Ποιότητας που έχει επηρεαστεί από το πρότυπο Αριστείας του Ευρωπαϊκού Ιδρύματος για τη Διοίκηση Ποιότητας (European Foundation Quality Management- EFQM) και από το πρότυπο του Γερμανικού Πανεπιστημίου Διοικητικών Επιστημών (Innovative Public Services Group – IPSG). Το ΚΠΑ αποτελεί ένα μοντέλο ολιστικής διοίκησης το οποίο παρέχει στους οργανισμούς ένα μηχανισμό αυτοαξιολόγησης με εννέα κριτήρια που αφορούν στις βασικές πτυχές της οργανωτικής απόδοσης. Ακολούθησε το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013» το οποίο είχε ως πρωταρχικό στόχο την προώθηση καινοτόμων δράσεων για την

⁵⁰ Κέφης, Β. (2014), οπ. π. υπ. 45, σ. 91.

ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας, το πρόγραμμα Αριάδνη – «Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών» και ο ν. 3979/ 2011 «Για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις».

1.11 Ανασκόπηση των βασικών νομοθετημάτων για την αξιολόγηση στον δημόσιο τομέα

1.11.1 Το Π.Δ. 611/1977.

Το Π.Δ. 611/1977⁵¹, μέσω του οποίου κωδικοποιήθηκε ο τότε ισχύων Υπαλληλικός Κώδικας, είναι ουσιαστικά το πρώτο νομοθέτημα μετά τη Μεταπολίτευση το οποίο ρυθμίζει τη διαδικασία της αξιολόγησης στο δημόσιο τομέα.

Ειδικότερα, στο άρθρο 128 του Π.Δ. 611/1977 προβλέπεται ως εργαλείο αξιολόγησης η λεγόμενη έκθεση ουσιαστικών προσόντων. Πρόκειται για ένα έντυπο κοινό για όλους τους υπαλλήλους, το οποίο συμπληρωνόταν έως το τέλος Ιανουαρίου κάθε έτους και στη συνέχεια το περιεχόμενό του γνωστοποιούνταν στον εκάστοτε υπάλληλο. Ακολούθως, ο υπάλληλος μπορούσε εντός ορισμένης προθεσμίας να υποβάλει αίτηση και να ζητήσει τη διαγραφή ή την τροποποίηση των τυχόν εις βάρος του διαλαμβανόμενων ανακριβών γεγονότων. Αντίστοιχη δυνατότητα υποβολής ένστασης είχε και η αρμόδια υπηρεσία διοικητικού, μόνο όμως ως προς τα τυχόν υπέρ του υπαλλήλου διαλαμβανόμενα ανακριβή γεγονότα. Σύμφωνα δε με την παρ.2 του ως άνω άρθρου, το περιεχόμενο των εκθέσεων ουσιαστικών προσόντων λαμβανόταν υπόψη κατά τις διαδικασίες προαγωγής, καθώς και σε κάθε άλλη περίπτωση υπηρεσιακής αξιολόγησης του υπαλλήλου.

Πρέπει να σημειωθεί ότι το Π.Δ. 611/1977 δεν αναφέρει με σαφήνεια ποιοι και πόσοι είναι οι αξιολογητές, ενώ δεν υπάρχει καμία πρόβλεψη όσον αφορά στα κριτήρια και στη μέθοδο της αξιολόγησης.

1.11.2 Το Π.Δ. 581/1984.

Με το Π.Δ. 581/1984⁵², το οποίο εκδόθηκε κατόπιν εξουσιοδότησης του άρθρου 18 παρ. 6 του ν.1400/1983⁵³ και μετά από σχετική γνώμη της Α.Δ.Ε.Δ.Υ, καταργήθηκε το άρθρο 128

⁵¹ Π.Δ. 611/1977 «Περί κωδικοποίησης εις ενιαίον κείμενον, υπό τίτλον "Υπαλληλικός Κώδιξ", των ισχυουσών διατάξεων των αναφερομένων εις την κατάσταση των υπαλλήλων του Δημοσίου και των ν.π.δ.δ.» (ΦΕΚ Α' 198/15.07.1977).

⁵² Π.Δ. 581/1984 «Αξιολόγηση ουσιαστικών προσόντων του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών και ΝΠΔΔ, πλην των εκπαιδευτικών» (ΦΕΚ Α' 207/20.12.1984).

του Π.Δ. 611/1977 και καθιερώθηκε ένα νέο σύστημα αξιολόγησης των ουσιαστικών προσόντων των δημοσίων υπαλλήλων, το οποίο εστίαζε τόσο στον εργαζόμενο, όσο και στην αποδοτικότητα της εκάστοτε δημόσιας υπηρεσίας. Σε αντίθεση με το Π.Δ. 611/1977, το οποίο επικεντρωνόταν αποκλειστικά και μόνο στον εργαζόμενο, στόχος της αξιολόγησης βάσει του Π.Δ. 581/1984 ήταν η καλύτερη αξιοποίηση των προσόντων των υπαλλήλων έτσι ώστε να καταστεί δυνατή η αποδοτικότερη λειτουργία της υπηρεσίας.

Πιο συγκεκριμένα, στο Π.Δ. 581/1984 ορίζεται ρητά ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι αξιολογούνται από τους δύο ιεραρχικά προϊσταμένους τους, οι οποίοι όφειλαν να εκθέτουν τις απόψεις του με αντικειμενικό τρόπο, βασιζόμενοι σε πραγματικά γεγονότα. Σε αντίθεση με το προηγούμενο καθεστώς, στο οποίο υπήρχε ένα ενιαίο υπόδειγμα έκθεσης ουσιαστικών προσόντων για όλους τους υπαλλήλους, στο Π.Δ. 581/1994 προβλέπεται η χρήση τριών διαφορετικών προτυποποιημένων εκθέσεων αξιολόγησης ανάλογα με τον κλάδο και την ιδιότητα του εκάστοτε υπαλλήλου. Η έκθεση αξιολόγησης συντασσόταν τον Ιανουάριο κάθε έτους και στη συνέχεια κοινοποιείτο στον υπάλληλο, ο οποίος έχει δικαίωμα ένστασης αλλά μόνο σε πολύ συγκεκριμένες περιπτώσεις. Αντίθετα, το δικαίωμα ένστασης που είχε η αρμόδια υπηρεσία διοικητικού σε περίπτωση θετικής αξιολόγησης του υπαλλήλου καταργήθηκε. Πέρα από την έκθεση αξιολόγησης, κάθε προϊστάμενος ήταν υποχρεωμένος να καλέσει τον υπάλληλο σε συνέντευξη τουλάχιστον δύο (2) φορές τον χρόνο με σκοπό τη διενέργεια συζήτησης η οποία αφορούσε τόσο την λειτουργία και απόδοση της οικείας υπηρεσιακής μονάδας, όσο και τον τρόπο βελτίωσης της απόδοσης του υπαλλήλου και της καλύτερης αξιοποίησης των ικανοτήτων του.

Στο Π.Δ.581/1984 προβλεπόταν διαφορετική μέθοδος αξιολόγησης για κάθε κατηγορία υπαλλήλων. Στις κατηγορίες ΑΤ, ΑΡ και ΜΕ προβλεπόταν η εφαρμογή της μεθόδου κατάταξης αλλά και η συμπλήρωση ενός ειδικού ερωτηματολογίου. Ειδικότερα, οι υπάλληλοι των ως άνω κατηγοριών συμπλήρωναν ένα ειδικό τετρασέλιδο έντυπο ερωτηματολόγιο, στο οποίο εξέφραζαν ελεύθερα τις απόψεις τους για την αποτελεσματικότερη αξιοποίηση των γνώσεών τους, την ανάγκη ειδικής επιμόρφωσής τους, την ανάγκη συνδρομής του έργου τους από τον προϊστάμενό τους, την τυχόν ύπαρξη παραγόντων που δυσχέραιναν το έργο τους και στη συνέχεια διατύπωναν προτάσεις για την ορθολογικότερη λειτουργία της οικείας υπηρεσιακής μονάδας. Αντίθετα, στην κατηγορία ΣΕ

⁵³ ν. 1400/1983 «Τροποποίηση και συμπλήρωση υπαλληλικών διατάξεων» (ΦΕΚ Α' 156/24.10.1983).

εφαρμοζόταν μόνο η μέθοδος της κατάταξης, ενώ οι Διευθυντές συμπλήρωναν μόνο το ειδικό ερωτηματολόγιο.

1.11.3 Το Π.Δ. 318/1992.

Το Π.Δ. 318/1992⁵⁴ με τίτλο «*Αξιολόγηση των ουσιαστικών προσόντων του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών -πλην των εκπαιδευτικών λειτουργών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης- και των Ν.Π.Δ.Δ.*» εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 54 του ν.1943/1991⁵⁵, το οποίο επανέφερε σε ισχύ και αντικατέστησε το άρθρο 128 του Π.Δ. 611/1977.

Με τον ν.1943/1991 ο ρόλος της αξιολόγησης στο δημόσιο τομέα αναβαθμίστηκε σε μεγάλο βαθμό αφού προβλέφθηκε ότι οι υπάλληλοι, οι οποίοι διακρίνονταν κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους και ελάμβαναν τις ανώτατες αξιολογικές διαβαθμίσεις του συστήματος αξιολόγησης για τρία (3) τουλάχιστον συνεχή έτη, βραβεύονταν από τον οικείο Υπουργό σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 198 του Υπαλληλικού Κώδικα, μετά από σύμφωνη γνώμη της Κεντρικής Επιτροπής Αξιολόγησης. Στους ανωτέρω υπαλλήλους δινόταν και χρηματικό βραβείο με απόφαση του Υπουργού προεδρίας της Κυβέρνησης και μετά από πρόταση του οικείου Υπουργού.

Όσον αφορά στη μέθοδο της αξιολόγησης, ο ν.1943/1991 και το Π.Δ. 318/1992 προέβλεπαν τη συνδυαστική εφαρμογή δύο (2) μεθόδων αξιολόγησης · της μεθόδου της κατάταξης και της μεθόδου της προκαθορισμένης κατανομής. Πιο αναλυτικά, σύμφωνα με την μέθοδο της κατάταξης, ο προϊστάμενος κάθε διεύθυνσης ήταν υπεύθυνος για την κατάρτιση μίας ειδικής κατάστασης αξιολόγησης στην οποία καταχωρούσε τους υπαλλήλους της οικείας υπηρεσιακής μονάδας κατά κλάδο και βαθμό με τη σειρά που τους αξιολογούσε, προτάσσοντας αυτόν που θεωρούσε ως καλύτερο. Κατά τον ίδιο τρόπο, ο γενικός διευθυντής συνέτασσε μία ειδική κατάσταση αξιολόγησης για τους προϊστάμενους των διευθύνσεων που

⁵⁴ 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.*» (ΦΕΚ Α' 161).

⁵⁵ Ν.1943/1991 «*Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις*» (ΦΕΚ Α' 50).

υπάγονταν σε αυτόν. Η ως άνω κατάταξη των υπαλλήλων αποτελούσε στοιχείο που λαμβανόταν υπόψη από το υπηρεσιακό συμβούλιο για τις κρίσεις των υπαλλήλων.

Σύμφωνα δε με την μέθοδο της προκαθορισμένης κατανομής, το ανώτατο και κατώτατο ποσοστό των υπαλλήλων που θα μπορούσαν να αξιολογούνται με συγκεκριμένους βαθμούς στο εν λόγω σύστημα αξιολόγησης ήταν προκαθορισμένο, με τα ειδικότερα ποσοστά να προβλέπονται στην υπ' αριθμ. ΔΙΔΑΔ-Φ.32-47-1353 Υπουργική Απόφαση⁵⁶. Εντούτοις, η ως άνω Υπουργική Απόφαση ανακλήθηκε έναν χρόνο αργότερα με την υπ' αριθμ. ΔΙΔΑΔ-Φ.32-157-34670 Υπουργική Απόφαση⁵⁷.

Ως εργαλείο αξιολόγησης προβλέπεται και από το Π.Δ. 318/1992 η χρήση των εκθέσεων αξιολόγησης, τα έντυπα των οποίων όμως διαφοροποιήθηκαν σε σχέση με εκείνα του Π.Δ. 581/1984. Η διενέργεια συνέντευξης με στόχο την αποτελεσματικότερη αξιολόγηση του υπαλλήλου έγινε προαιρετική, με εξαίρεση την περίπτωση που τη ζητούσε ο ίδιος ο υπάλληλος οπότε η συνέντευξη έπρεπε να πραγματοποιηθεί και μάλιστα πριν από τη σύνταξη της έκθεσης αξιολόγησης.

Η σημαντικότερη, ωστόσο, καινοτομία του Π.Δ. 318/1992 ήταν ότι εισήγαγε για πρώτη φορά ένα σύστημα στοχοθεσίας σε επίπεδο διεύθυνσης, η οποία αποσκοπούσε στην αύξηση της αποτελεσματικότητας κάθε οργανικής μονάδας. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 12 του ως άνω Π.Δ., κάθε προϊστάμενος διεύθυνσης όφειλε να εισηγείται εγγράφως στον γενικό διευθυντή τους στόχους της οικείας οργανικής μονάδας για το επόμενο ημερολογιακό έτος. Στη συνέχεια, οι στόχοι της Διεύθυνσης κοινοποιούνταν στους τμηματάρχες, προκειμένου να εισηγηθούν και αυτοί εγγράφως στους διευθυντές τους στόχους του κάθε τμήματος. Οι στόχοι αυτοί οριστικοποιούνταν κατόπιν σχετικής συζήτησης και στη συνέχεια αναγράφονταν σε ειδικό έντυπο κατά σειρά προτεραιότητας και με σχετικό χρονοδιάγραμμα επίτευξης.

1.11.4 Ο ν.3230/2004.

⁵⁶ Υπουργική Απόφαση ΔΙΔΑΔ-Φ.32-47-1353 «Καθορισμός ανώτατου ποσοστού υπαλλήλων που μπορούν να αξιολογούνται σε σχέση με τις κλίμακες του συστήματος αξιολόγησης» (ΦΕΚ Β' 8/1993).

⁵⁷ Υπουργική Απόφαση ΔΙΔΑΔ-Φ.32-157-34670 «Ανάκληση της απόφασης καθορισμού ανώτατου ποσοστού υπαλλήλων που μπορούν να αξιολογούνται σε σχέση με τις κλίμακες του συστήματος αξιολόγησης» (ΦΕΚ Β' 960/1994).

Ο ν.3230/2004 με τίτλο «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις»⁵⁸, ήταν το πρώτο νομοθέτημα που εισήγαγε την μέθοδο της Διοίκησης μέσω Στόχων (Management by Objective – MBO) στο Ελληνικό Δημόσιο, με στόχο την αποτελεσματικότερη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και την ανταπόκριση του ανθρώπινου δυναμικού στις σύγχρονες ανάγκες και τα νέα πρότυπα διοίκησης. Ως Διοίκηση μέσω Στόχων ορίστηκε η «διαδικασία προσδιορισμού σαφών επιδιώξεων - επιδόσεων στα ανώτατα ιεραρχικά επίπεδα κάθε φορέα και εν συνεχεία η διάχυση των γενικότερων αυτών επιδιώξεων υπό μορφή εξειδικευμένων δράσεων σε κάθε κατώτερο ιεραρχικό επίπεδο»⁵⁹.

Καίτοι η στοχοθεσία είχε συνδεθεί με τη διαδικασία της αξιολόγησης ήδη με το Π.Δ.318/1992, όπως αναλύθηκε ανωτέρω, ο Ν.3230/2004 εισήγαγε για πρώτη φορά την ανάγκη μέτρησης της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της διοίκησης στην αξιολόγηση των δημοσίων υπηρεσιών, με την οποία επιδιώκεται η εξυπηρέτηση του πολίτη, η επαύξηση της εμπιστοσύνης του και του βαθμού ικανοποίησης των αναγκών του από αυτή, η ενίσχυση της διαφάνειας, η πληρέστερη αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων και γενικότερα η άσκηση της διοίκησης προς όφελος του πολίτη. Ως αποδοτικότητα ορίστηκε η μεγιστοποίηση των αποτελεσμάτων από τις δράσεις της Διοίκησης με δεδομένους πόρους και ως αποτελεσματικότητα η επίτευξη συγκεκριμένων και προκαθορισμένων στόχων. Τα εργαλεία μέτρησης της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των δημοσίων υπηρεσιών ήταν οι γενικοί και οι ειδικοί δείκτες μέτρησης.

Ο Ν.3230/2004 πλαισιώθηκε από μια σειρά Υπουργικών Αποφάσεων και εγκυκλίων που αφορούσαν τον καθορισμό των στρατηγικών στόχων και τον προσδιορισμό των δεικτών μέτρησης της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας ορισμένων Υπουργείων και Ν.Π.Δ.Δ. Εντούτοις, το Προεδρικό Διάταγμα το οποίο θα ρύθμιζε τη διαδικασία εφαρμογής του προβλεπόμενου συστήματος αξιολόγησης δεν εκδόθηκε ποτέ.

Εμπεριστατωμένη κατ' άρθρον ανάλυση του Ν.3230/2004 περιλαμβάνεται στο δεύτερο κεφάλαιο του δεύτερου μέρους της παρούσας εργασίας. Πρέπει, εντούτοις, ήδη σε αυτό το σημείο να τονισθεί ότι αν και ο Ν.3230/2004 εισήγαγε ιδιαίτερα καινοτόμες ρυθμίσεις στην ελληνική δημόσια διοίκηση, έχοντας ως απώτερο στόχο τον εκ βάθρων εκσυγχρονισμό της, δεν έτυχε στην πράξη ουσιαστικής εφαρμογής.

⁵⁸ ν.3230/2004 «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 44/11.02.2004).

⁵⁹ Άρθρο 1 παρ. 1 του ν.3230/2004.

1.11.5 Ο ν.4250/2014.

Ο ν.4250/2014 με τίτλο «Διοικητικές Απλουστεύσεις - Καταργήσεις, Συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων και Υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέα - Τροποποίηση Διατάξεων του Π.Δ. 318/1992 και λοιπές ρυθμίσεις»⁶⁰ επέφερε κάποιες αλλαγές στον τρόπο προσέγγισης της αξιολόγησης στο δημόσιο τομέα, χωρίς ωστόσο να υπάρχουν ουσιαστικές παρεμβάσεις στη διαδικασία πραγματοποίησης της αξιολόγησης όπως αυτή ρυθμιζόταν στο Π.Δ. 318/1992.

Οι πλέον σημαντικές τροποποιήσεις που εισήγαγε ο Ν.4250/2014 ήταν αφενός η εκ νέου καθιέρωση της μεθόδου της προκαθορισμένης κατανομής, και αφετέρου η μείωση του αριθμού των αξιολογητών. Κύριος αξιολογητής ήταν ο άμεσα ιεραρχικά προϊστάμενος της υπερκείμενης μονάδας στην οποία υπαγόταν ο υπάλληλος. Αντίθετα, καμία τροποποίηση δεν εισήγαγε ο εν λόγω νόμος όσο αφορά στο εργαλείο και στα κριτήρια της αξιολόγησης, τα οποία παρέμειναν τα ίδια με αυτά του Π.Δ. 318/1992.

Όσον αφορά στη διαδικασία της αξιολόγησης, ο Ν.4250/2014 προέβλεπε ότι τον Ιανουάριο κάθε έτους εκδιδόταν η απόφαση που καθόριζε πόσοι υπάλληλοι σε κάθε Γενική Διεύθυνση μπορούσαν να πάρουν συγκεκριμένους βαθμούς. Έως τα μέσα Φεβρουαρίου ο υπάλληλος έπρεπε να είχε ολοκληρώσει την αυτο-αξιολόγησή του, ενώ έως το τέλος του ίδιου μήνα ο άμεσα προϊστάμενος του έπρεπε να έχει καταθέσει την δική του εισήγηση στον δικό του προϊστάμενο. Στη συνέχεια, ο αξιολογητής συμπλήρωνε την έκθεση αξιολόγησης έως το τέλος Μαρτίου και η Διεύθυνση Προσωπικού κοινοποιούσε την τελευταία σελίδα της εν λόγω έκθεσης με τη βαθμολογία στον αξιολογούμενο, ο οποίος είχε δικαίωμα ένστασης αν η βαθμολογία ήταν κάτω από έξι (6).

Η διενέργεια συνέντευξης παρέμεινε, όπως και στο Π.Δ. 318/1992, προαιρετική, με εξαίρεση την περίπτωση που την ζητούσε ο ίδιος ο αξιολογούμενος καθώς και την περίπτωση που η βαθμολογία του αξιολογούμενου υπαλλήλου ήταν κάτω από έξι (6).

1.11.6 Ο ν.4369/2016.

⁶⁰ ν.4250/2014 «Διοικητικές Απλουστεύσεις - Καταργήσεις, Συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων και Υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέα - Τροποποίηση Διατάξεων του Π.Δ. 318/1992 και λοιπές ρυθμίσεις» (ΦΕΚ Α' 74/26.03.2014).

Με τον Ν.4369/2016 με τίτλο «*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*»⁶¹ το σύστημα αξιολόγησης του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών τέθηκε για άλλη μια φορά σε νέα βάση⁶². Όπως επισημαίνεται και στην Αιτιολογική Έκθεση⁶³, ο ν.4369/2016 επιχείρησε να εισαγάγει ένα αντικειμενικό, διαφανές και αξιοκρατικό σύστημα αξιολόγησης το οποίο συνδυάστηκε με την στοχοθεσία έχοντας ως γνώμονα αφενός την καταπολέμηση της ευνοιοκρατίας και των πελατειακών σχέσεων, και αφετέρου την ποιοτική αναβάθμιση των παρεχόμενων από τη δημόσια διοίκηση υπηρεσιών.

Στόχος της αξιολόγησης και της συμμετοχής των υπαλλήλων στη διαδικασία θέσης στόχων ήταν τόσο η βελτίωση της απόδοσης του κάθε υπαλλήλου ατομικά, όσο και της απόδοσης του έργου της δημόσιας υπηρεσίας εν συνόλω. Προς ενίσχυση δε των αρχών της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας προβλέφθηκε στον ν.4369/2016 ότι η αξιολόγηση διενεργείται από δύο (2) αξιολογητές, ήτοι από τους δύο ιεραρχικά προϊστάμενους του αξιολογούμενου, σε αντίθεση με τον ν.4250/2014 που προέβλεπε την ύπαρξη ενός μόνο αξιολογητή, ο οποίος ήταν ο άμεσα ιεραρχικά προϊστάμενος της υπερκείμενης μονάδας στην οποία υπαγόταν ο αξιολογούμενος υπάλληλος. Ως εργαλείο αξιολόγησης χρησιμοποιείται ακόμη η έκθεση αξιολόγησης. Εντούτοις, με τον ν.4369/2016 τα σχετικά έντυπα μειώθηκαν από τρία (3) σε δύο (2), ήτοι ένα για τους προϊσταμένους και ένα για όλους τους υπόλοιπους υπαλλήλους.

Μία από τις σημαντικότερες καινοτομίες του ν.4369/2016 ήταν η αύξηση των ροών αξιολόγησης και η εισαγωγή ενός ολοκληρωμένου συστήματος αμφίδρομης αξιολόγησης, το οποίο για πρώτη φορά κατελάμβανε και τους προϊσταμένους τμήματος, διεύθυνσης και γενικής διεύθυνσης. Ειδικότερα, με το άρθρο 18 του νόμου προβλέφθηκε για πρώτη φορά η αξιολόγηση των προϊσταμένων των τμημάτων από το σύνολο των άμεσα υφισταμένων τους, εφόσον αυτοί ήταν τουλάχιστον τρεις (3). Αντίστοιχα, οι προϊστάμενοι διεύθυνσης αξιολογούνταν είτε από τους προϊσταμένους τμήματος, εφόσον αυτοί ήταν τουλάχιστον τρεις

⁶¹ 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*» (ΦΕΚ Α' 33/27.2.2016).

⁶² Ραμματά, Μ., Συστήματα αξιολόγησης και προαγωγικής εξέλιξης των δημοσίων υπαλλήλων στην Ελλάδα: κριτική αξιολόγηση, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου τ.1, Ιανουάριος- Φεβρουάριος 2007, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη. Διαθέσιμο σε: (PDF) ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΚΑΙ ΠΡΟΑΓΩΓΙΚΗΣ ΕΞΕΛΙΞΗΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ: ΚΡΙΤΙΚΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ (researchgate.net), σελ.114.

⁶³ Βλ. σελ.4 της Αιτιολογικής Έκθεσης επί του ν.4369/2016.

(3), είτε από το σύνολο των υπαλλήλων της διεύθυνσης εάν οι προϊστάμενοι τμήματος ήταν λιγότεροι από τρεις (3). Οι προϊστάμενοι επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης αξιολογούνταν από τους προϊσταμένους επιπέδου διεύθυνσης και τμήματος που υπάγονταν στη συγκεκριμένη Γενική Διεύθυνση. Η ως άνω διαδικασία αξιολόγησης διενεργείτο βάσει ανώνυμου ερωτηματολογίου, το οποίο περιελάμβανε τα εξής κριτήρια: α) ικανότητα διοίκησης και διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού, β) ικανότητα αποτελεσματικής καθοδήγησης των υφισταμένων, υπηρεσιακές σχέσεις και συμπεριφορά, γ) ικανότητα διαχείρισης κρίσεων, δ) ανάληψη ευθύνης και ε) δεκτικότητα στην εισαγωγή νέων μεθόδων και νέων τεχνολογιών.

Όσον αφορά τη μέθοδο της αξιολόγησης, αυτή άλλαξε ριζικά σε σχέση με τον ν.4250/2014. Ειδικότερα, ο ν.4369/2016 επανέφερε τη μέθοδο αξιολόγησης με τις γραφικές κλίμακες κατάταξης, όπως προβλεπόταν στο Π.Δ. 581/1984, ενώ, σε αντίθεση με το Π.Δ. 318/1992, η κλίμακα των βαθμών ήταν από το 0 μέχρι το 100 και όχι από το 1 έως το 10. Μάλιστα, σε περίπτωση που ο υπάλληλος βαθμολογούνταν με βαθμό 90 και πάνω ή με βαθμό κάτω του 60, έπρεπε να υπάρχει ειδική αιτιολογία για τα κριτήρια αξιολόγησης, με καταγραφή των πραγματικών στοιχείων και των δεδομένων που αιτιολογούσαν τη βαθμολογία αυτή, η οποία στη συνέχεια εξεταζόταν υποχρεωτικά από την Ειδική Επιτροπή Αξιολόγησης. Επιπροσθέτως, με τον ν.4369/2016 η συνέντευξη μεταξύ υπαλλήλου και άμεσα ιεραρχικά προϊσταμένου έγινε υποχρεωτική. Η συνέντευξη αυτή έπρεπε να διενεργηθεί πριν από την ολοκλήρωση της αξιολόγησης και είχε συμβουλευτικό χαρακτήρα. Στην ουσία επρόκειτο για μια συζήτηση με στόχο την εύρεση τρόπων βελτίωσης της απόδοσης του υπαλλήλου και αποτελεσματικότερης αξιοποίησης και ανάπτυξης των ικανοτήτων του, προς όφελος τόσο του ίδιου, όσο και της οργανικής μονάδας στην οποία υπηρετούσε.

Όσον αφορά τη στοχοθεσία, η διαδικασία που προέβλεπε ο ν.4369/2016 ήταν παρόμοια με αυτές του Π.Δ. 318/1992 και του ν.3230/2004. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 22 του ν.4369/2016 η διαδικασία θέσης στόχων ξεκινούσε εντός της πρώτης εβδομάδας του Οκτωβρίου κάθε έτους, όποτε ο Υπουργός ή το όργανο διοίκησης κάθε φορέα γνωστοποιούσε και κατένειμε στις οικείες υπηρεσίες τους στρατηγικούς στόχους για το επόμενο έτος. Στη συνέχεια, οι προϊστάμενοι των Γενικών Διευθύνσεων ή, ελλείψει αυτών, οι προϊστάμενοι Διευθύνσεων κατέθεταν στον Υπουργό ή στο όργανο διοίκησης μία εξειδικευμένη εισήγηση σχετικά με τους διαθέσιμους πόρους, τις δράσεις της οικείας υπηρεσίας που έχουν υλοποιηθεί και τις δράσεις των οποίων η υλοποίηση ήταν σε εξέλιξη,

καθώς και το γενικότερο προγραμματισμό του τομέα αρμοδιότητάς τους. Εντός της πρώτης εβδομάδας του Νοεμβρίου ο αρμόδιος Υπουργός ή το όργανο διοίκησης αποφάσιζε σχετικά επί των εισηγήσεων και στη συνέχεια γνωστοποιούσε και κατένειμε σε κάθε Γενική Διεύθυνση ή σε κάθε Διεύθυνση τους στρατηγικούς στόχους της για το επόμενο έτος. Η απόφαση αυτή έπρεπε να κοινοποιηθεί ηλεκτρονικά σε όλους τους υπαλλήλους και εν συνεχεία να παρουσιαστεί στην ολομέλεια των Διευθύνσεων ανά Γενική Διεύθυνση.

Οι προϊστάμενοι των Γενικών Διευθύνσεων όφειλαν να εξειδικεύσουν τους στόχους αυτούς ανά Διεύθυνση και να ενημερώσουν σχετικά τους προϊσταμένους. Ακολουθούσαν εισηγήσεις για τον περαιτέρω προσδιορισμό των στόχων, τόσο από τους προϊσταμένους διεύθυνσης, όσο και από τους προϊσταμένους τμήματος, ενώ τις απόψεις και τις προτάσεις τους επί των στόχων αυτών κατέθεταν και οι υπάλληλοι. Βάσει των ανωτέρω εισηγήσεων ο Γενικός Διευθυντής αποφάσιζε τους στόχους της κάθε διεύθυνσης. Τον Δεκέμβριο κάθε έτους οι προϊστάμενοι τμήματος παρουσίαζαν τους στόχους αυτούς στην Ολομέλεια των υπαλλήλων του τμήματος, πρότειναν τους ατομικούς στόχους για κάθε υπάλληλο και, κατόπιν συνέντευξης με αυτόν, καθόριζαν γραπτώς τους ατομικούς στόχους μαζί με σχετικό χρονοδιάγραμμα υλοποίησής τους. Στο τέλος κάθε έτους οι Ολομέλειες της Διεύθυνσης και του Τμήματος ενέκριναν τις εκθέσεις αξιολόγησης του έργου που παρήγαγαν. Οι εκθέσεις αυτές έπρεπε να είναι επαρκώς αιτιολογημένες βάσει της στοχοθεσίας της κάθε δομής, βαθμολογούνταν και συνόδευαν τον ατομικό φάκελο αξιολόγησης του κάθε υπαλλήλου.

1.11.7 Ο νέος νόμος για την αξιολόγηση στο δημόσιο τομέα.

Στις 24 Μαΐου 2022 ολοκληρώθηκε η διαδικασία της δημόσιας ηλεκτρονικής διαβούλευσης ενός νέου νομοσχεδίου του Υπουργείου Εσωτερικών με τίτλο «*Σύστημα στοχοθεσίας, αξιολόγησης και ανταμοιβής για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης και άλλες διατάξεις για το ανθρώπινο δυναμικό του δημοσίου τομέα*»⁶⁴. Το εν λόγω νομοσχέδιο ψηφίστηκε από τη Βουλή στις 9 Ιουνίου του 2022 και θα τεθεί σε ισχύ από την έναρξη του νέου έτους.

Σύμφωνα με το άρθρο 2, αντικείμενο του ως άνω νόμου είναι, μεταξύ άλλων, «ο καθορισμός ενός ενιαίου πλαισίου δεξιοτήτων για το σύνολο του ανθρώπινου δυναμικού της

⁶⁴ Ν. 4940/2022 (ΦΕΚ Α' 112/14-6-2022)

δημόσιας διοίκησης, η θέσπιση ενός νέου, λειτουργικού και διαφανούς πλαισίου στοχοθεσίας και αξιολόγησης της απόδοσης στον δημόσιο τομέα, η εγκαθίδρυση του θεσμού του Συμβούλου Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού στη δημόσια διοίκηση, η καθιέρωση ενός συστήματος ανταμοιβής των δημοσίων υπαλλήλων και η υιοθέτηση μιας μεθόδου αυτοαξιολόγησης των υπηρεσιών και φορέων του δημόσιου τομέα». Σύμφωνα δε με το άρθρο 4, «το Ενιαίο Πλαίσιο Δεξιοτήτων περιλαμβάνει τις ακόλουθες δεξιότητες: α) πολιτοκεντρικότητα, β) ομαδικότητα, γ) προσαρμοστικότητα, δ) προσανατολισμός στο αποτέλεσμα, ε) οργάνωση και προγραμματισμός, στ) επίλυση προβλημάτων και δημιουργικότητα, ζ) επαγγελματισμός και ακεραιότητα, η) διαχείριση γνώσης και θ) ηγετικότητα».

Όσον αφορά στη διαδικασία καθορισμού στόχων, ο εν λόγω νόμος προβλέπει ότι τα σχέδια δράσης των Υπουργείων διαμορφώνονται έως τις 15 Νοεμβρίου κάθε έτους και ενσωματώνονται υποχρεωτικά στους στόχους των οικείων οργανικών μονάδων, κατά λόγο αρμοδιότητας. Οι στόχοι αυτοί ενδέχεται να αυξηθούν κατόπιν απόφασης του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού.

Έως τις 20 Δεκεμβρίου κάθε έτους, το όργανο διοίκησης του κάθε φορέα, εκτός των Υπουργείων, οφείλει να καθορίζει και να κατανέμει στις οικείες υπηρεσίες τους στόχους για το επόμενο έτος, ενώ, ακολούθως, οι προϊστάμενοι και οι αξιολογητές τους οφείλουν να συνεργαστούν προκειμένου οι στόχοι αυτοί να εξειδικευτούν και να επιμεριστούν σε όλα τα ιεραρχικά επίπεδα μέχρι τις 15 Ιανουαρίου κάθε έτους. Επιπροσθέτως, για κάθε στόχο καθορίζονται τόσο οι δείκτες μέτρησης του βαθμού επίτευξής του, όσο και το σχετικό χρονοδιάγραμμα υλοποίησής του.

Αξίζει να σημειωθεί ότι κάθε οργανική μονάδα οφείλει να καθορίσει τουλάχιστον τρεις (3) στόχους, ενώ οφείλει να έχει από ένα (1) στόχο σε κάθε μία από τις ακόλουθες κατηγορίες:

- (α) Παρεχόμενες υπηρεσίες της οργανικής μονάδας.
- (β) Εσωτερική οργάνωση και λειτουργία της οργανικής μονάδας.
- (γ) Γνώσεις, δεξιότητες και ικανότητες των υπαλλήλων της οργανικής μονάδας.

Οι στόχοι κάθε οργανικής μονάδας δύναται να αναθεωρηθούν μόνο μία (1) φορά εντός του έτους αναφοράς, και συγκεκριμένα τον μήνα Μάιο, κατόπιν συζήτησης μεταξύ του

προϊσταμένου και του αξιολογητή του για την πορεία υλοποίησης και τον βαθμό επίτευξής των στόχων αυτών.

Όσον αφορά στη διαδικασία της αξιολόγησης, ο νέος νόμος προβλέπει ότι αξιολογητής των υπαλλήλων και των προϊσταμένων των οργανικών μονάδων είναι ο άμεσα ιεραρχικά προϊστάμενός τους και περιλαμβάνει δύο ξεχωριστά άρθρα για την αξιολόγηση των προϊσταμένων και για την αξιολόγηση των υπόλοιπων υπαλλήλων.

Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 11, η διαδικασία αξιολόγησης των προϊσταμένων περιλαμβάνει υποχρεωτικά τρία (3) στάδια, τα οποία θα πρέπει να ολοκληρωθούν εντός του έτους αναφοράς. Το πρώτο στάδιο λαμβάνει χώρα τον Ιανουάριο κάθε έτους, όποτε διενεργείται συζήτηση μεταξύ αξιολογητή και προϊσταμένου σχετικά με τον προγραμματισμό των εργασιών της οικείας οργανικής μονάδας. Εν συνεχεία, τον Μάιο κάθε έτους λαμβάνει χώρα το δεύτερο στάδιο στο οποίο ο αξιολογητής και ο προϊστάμενος συζητούν σχετικά με την πορεία υλοποίησης των στόχων που έχουν καθορισθεί, το επίπεδο των δεξιοτήτων του αξιολογούμενου, την πρόοδο υλοποίησης του σχεδίου ανάπτυξης και την εν γένει λειτουργία της οικείας οργανικής μονάδας. Τέλος, κατά το τρίτο στάδιο, το οποίο πραγματοποιείται τον Δεκέμβριο κάθε έτους, οι άμεσα ιεραρχικά υφιστάμενοι του προϊσταμένου συμπληρώνουν το έντυπο σφυγμού ομάδας για το έτος αναφοράς. Πρόκειται για ένα έντυπο το οποίο περιέχει ερωτήσεις για τον τρόπο λειτουργίας της οικείας οργανικής μονάδας καθώς και για τις σχέσεις και την συνεργασία των μελών της. Ακολούθως ο αξιολογητής καλεί τον προϊστάμενο σε συζήτηση, η οποία σχετίζεται με τη συνολική αξιολόγηση της απόδοσής του για το έτος αναφοράς.

Η συνολική βαθμολογία του προϊσταμένου που αξιολογείται ορίζεται σε κλίμακα από ένα (1) έως πέντε (5) και προκύπτει από το άθροισμα της βαθμολογίας που έχει λάβει στα ακόλουθα τρία στοιχεία: α) Επίτευξη στόχων: 50%, β) αποτύπωση δεξιοτήτων προϊσταμένου: 40%, γ) σφυγμός ομάδας: 10%. Μάλιστα σύμφωνα με το νέο νομοσχέδιο αν η συνολική βαθμολογία του προϊσταμένου, η επιμέρους βαθμολογία του στην επίτευξη στόχων και η επιμέρους βαθμολογία του στην αποτύπωση δεξιοτήτων δεν υπερβαίνει η κάθε μία το δύο (2) με μέγιστο το πέντε (5), τότε ο αξιολογητής οφείλει να αιτιολογήσει με συγκεκριμένα πραγματικά περιστατικά τη βαθμολογία του αυτή, δεδομένου ότι η περίπτωση αυτή αξιολόγησης συνιστά σοβαρό υπηρεσιακό λόγο απαλλαγής του προϊσταμένου από τα καθήκοντά του.

Σε τρία (3) στάδια διενεργείται και η αξιολόγηση των υπαλλήλων σύμφωνα με το άρθρο 13 του νόμου. Ειδικότερα, το πρώτο στάδιο λαμβάνει χώρα τον Ιανουάριο κάθε έτους, μετά την ολοκλήρωση του πρώτου σταδίου αξιολόγησης των προϊσταμένων, όποτε διενεργείται συζήτηση μεταξύ αξιολογητή και υπαλλήλου σχετικά με τον προγραμματισμό των εργασιών του έτους. Ομοίως, το δεύτερο στάδιο λαμβάνει χώρα τον Μάιο μετά την ολοκλήρωση του δεύτερου σταδίου αξιολόγησης των προϊσταμένων και αφορά την επισκόπηση της προόδου, ενώ το τρίτο στάδιο λαμβάνει χώρα τον Δεκέμβριο μετά την ολοκλήρωση του τρίτου σταδίου αξιολόγησης των προϊσταμένων και περιλαμβάνει τη διενέργεια συζήτησης για το επίπεδο δεξιοτήτων του υπαλλήλου και για την υλοποίηση του σχεδίου ανάπτυξης, καθώς και την σύνταξη από τον αξιολογητή της έκθεσης αξιολόγησης και του σχεδίου ανάπτυξης για το επόμενο έτος. Ως σχέδιο ανάπτυξης ορίζεται στο άρθρο 7 *«το σύνολο των δράσεων, που κρίνονται ως κατάλληλες, προκειμένου να αναπτυχθούν δεξιότητες του αξιολογούμενου, οι οποίες δεν είναι επαρκώς αναπτυγμένες, με βάση τον ρόλο του στην ομάδα και την κρίση του Αξιολογητή»*.

Σημειωτέον ότι η βαθμολόγηση των υπαλλήλων καταργείται με το νέο νόμο, αφού σύμφωνα με την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης η πλειονοψηφία των αξιολογούμενων ελάμβανε ιδιαίτερη υψηλή βαθμολογία, η οποία κυμαινόταν μεταξύ 75%-89%, προκειμένου να αποφεύγεται η υποχρέωση αιτιολόγησης των αξιολογήσεων, αλλά και η άσκηση ενστάσεων κατά αυτών.

Αν ο αξιολογητής κρίνει ότι το επίπεδο δεξιοτήτων του υπαλλήλου καθιστά εξαιρετικά δυσχερή την ανάληψη βελτιωτικών και αναπτυξιακών πρωτοβουλιών, αιτιολογεί την κρίση του αυτήν στην έκθεση αξιολόγησης και στη συνέχεια η εν λόγω περίπτωση αξιολόγησης παραπέμπεται στο Υπηρεσιακό Συμβούλιο του οικείου φορέα για τη διαμόρφωση κρίσης. Αντίθετα, αν ο αξιολογητής κρίνει ότι ο υπάλληλος επέδειξε κατά το έτος αναφοράς ιδιαίτερα υψηλό επίπεδο δεξιοτήτων και είχε εξαιρετική απόδοση, αιτιολογεί ομοίως την κρίση του αυτήν στην έκθεση αξιολόγησης, η οποία στην περίπτωση αυτή υποβάλλεται προς έλεγχο και έγκριση στην Επιτροπή Εποπτείας Αξιολόγησης. Η εν λόγω επιτροπή συστήνεται στην Προεδρία της Κυβέρνησης καθώς και σε κάθε Υπουργείο και είναι αρμόδια για την εξέταση των ενστάσεων των αξιολογούμενων, τον έλεγχο και την έγκριση των εκθέσεων αξιολόγησης υπαλλήλου με εξαιρετική απόδοση, και την εξέταση των εισηγήσεων της Γενικής Γραμματείας Ανθρώπινου Δυναμικού Δημοσίου Τομέα και τη λήψη σχετικών διορθωτικών μέτρων.

Μία από τις καινοτομίες του νέου συστήματος αξιολόγησης που προβλέπεται στον ως άνω νόμο είναι η εμφάνιση του θεσμού του Συμβούλου Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού. Σύμφωνα με την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, ο θεσμός αυτός εισάγεται «ως ένα από τα οριζόντιου χαρακτήρα «εργαλεία», που τίθενται στη διάθεση των δημοσίων υπηρεσιών και των προϊσταμένων, ειδικότερα, στο πλαίσιο του αναβαθμισμένου και ενδυναμωμένου ρόλου των τελευταίων, ώστε να υποστηριχθεί η καινοτόμα προσέγγιση της μεταστροφής στις δεξιότητες του ανθρώπινου κεφαλαίου της δημόσιας διοίκησης και της ανάγκης ύπαρξης ενός σταθερού και απόλυτα εξειδικευμένου δίκτυο επικοινωνίας, καθοδήγησης και υποστήριξης των ανθρώπων και υπηρεσιών που καλούνται να εφαρμόσουν τις πολιτικές της Γενικής Γραμματείας Ανθρώπινου Δυναμικού Δημοσίου Τομέα».

Καινοτομία του νέου νόμου συνιστά επίσης και η εισαγωγή ενός συστήματος κινήτρων και ανταμοιβής των υπαλλήλων που συνδέονται με το ετήσιο σχέδιο δράσης των Υπουργείων, με τα έργα του Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας και με την υλοποίηση δημοσιονομικών στόχων. Το σύστημα αυτό αναμένεται να λειτουργήσει ως μηχανισμός επιβράβευσης των ως άνω υπαλλήλων, αποτελώντας ένα εργαλείο με στόχο την κινητοποίησή τους για την υλοποίηση των στόχων της οικείας οργανικής μονάδας. Η ανταμοιβή που δίνεται υπολογίζεται επί του βασικού μισθού και του επιδόματος θέσης ευθύνης και δεν μπορεί να υπερβαίνει, ανά έτος, το 15% του αθροίσματος του ετήσιου βασικού μισθού και του επιδόματος θέσης ευθύνης του υπαλλήλου, ενώ η συνολική δαπάνη για κάθε κατηγορία υπαλλήλων δεν μπορεί να υπερβαίνει τα είκοσι (20), δέκα (10) και πέντε (5) εκατομμύρια ευρώ ανά έτος αντίστοιχα.

Τέλος, στον νέο νόμο προβλέπεται η καθιέρωση του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης (ΚΠΑ), το οποίο ορίζεται στο άρθρο 30 ως το «πρότυπο που εντάσσεται στη διοίκηση ολικής ποιότητας και χρησιμοποιείται για την αυτο-αξιολόγηση των οργανώσεων του δημοσίου τομέα, μέσω μιας ολιστικής προσέγγισης για την ανάλυση της λειτουργίας και απόδοσής τους, με σκοπό την ενίσχυση της διοικητικής τους ικανότητας».

Κεφάλαιο Δεύτερο

Θεωρητική προσέγγιση της έννοιας «Διοίκηση μέσω Στόχων»

2.1 Η έννοια του Management by Objective

Προς αποφυγή των ατελειών και των μειονεκτημάτων που παρουσιάζουν οι προαναφερθείσες μέθοδοι αξιολόγησης απόδοσης του προσωπικού, αναπτύχθηκε τα τελευταία χρόνια και χρησιμοποιείται σήμερα από πολλές επιχειρήσεις και οργανισμούς ένα σύστημα αξιολόγησης που στηρίζεται στα αποτελέσματα που επιτυγχάνουν οι εργαζόμενοι. Το σύστημα αυτό είναι γνωστό ως Management by Objective ή MBO, το οποίο αποδίδεται στα ελληνικά ως «Διοίκηση μέσω Στόχων».

Η νεότερη αυτή μέθοδος αξιολόγησης δημιουργήθηκε διότι ήδη από την δεκαετία του 1960, η φιλοσοφία των παραδοσιακών συστημάτων αξιολόγησης άρχισε να υφίσταται έντονη κριτική. Αν και η αντίθεση προς τα παραδοσιακά συστήματα αξιολόγησης οφείλεται περισσότερο στην χαμηλή αξιοπιστία και αντικειμενικότητα των συστημάτων αυτών, η ουσιαστική κριτική βασίζεται κυρίως στο ρόλο του αξιολογητή/κριτή. Βασική διαφορά της μεθόδου MBO από τις παραδοσιακές μεθόδους είναι ότι ο αξιολογητής στις παραδοσιακές μεθόδους είναι κριτής της επίδοσης των υφισταμένων του, ενώ στην μέθοδο της Διοίκησης μέσω Στόχων η εκτίμηση βασίζεται σε ποσοτικούς και εύκολα μετρήσιμους στόχους που καθορίζονται ύστερα από συνεννόηση μεταξύ του προϊσταμένου και του υφισταμένου.

Ο Peter Drucker εισήγαγε την μέθοδο MBO σαν μία φιλοσοφία διοίκησης σύμφωνα με την οποία οι εργαζόμενοι κατόπιν συνεννόησης με τους προϊσταμένους τους, θέτουν στόχους και στη συνέχεια αξιολογούνται ανάλογα με το βαθμό επίτευξής τους. Η ευρεία αποδοχή της μεθόδου αυτής βασίζεται στην έμφαση που δίνει στη μετατροπή γενικών στόχων σε συγκεκριμένους, τόσο για τις οργανωσιακές μονάδες όσο και για τους εργαζόμενους.

Πολλοί μελετητές υποστηρίζουν ότι η ΔΜΣ δεν είναι μία απλή διαδικασία αξιολόγησης της επίδοσης, αλλά μία μέθοδος διοίκησης στην οποία η αξιολόγηση αποτελεί μόνο ένα μέρος της. Σκοπός του γενικότερου αυτού τρόπου διοίκησης είναι να εξαλείψει τις

δυσλειτουργίες που προέρχονται από την ίδια την πολυπλοκότητα των σύγχρονων οργανισμών και τη μεγάλη εξειδίκευση των δραστηριοτήτων. Με το σύστημα ΔΜΣ επιδιώκεται ο καθορισμός συγκεκριμένων αντικειμενικών στόχων και αποτελεσμάτων για κάθε θέση εργασίας. Ο καθορισμός αυτός πρέπει να γίνεται με την συναίνεση του προϊσταμένου και του υφισταμένου. Οι αντικειμενικοί σκοποί της κάθε θέσης εργασίας αναφέρονται στα βασικά καθήκοντα που περιλαμβάνει η αντίστοιχη περιγραφή της θέσης εργασίας ώστε να επιτυγχάνεται το καλύτερο αποτέλεσμα. Οι στόχοι θα πρέπει να είναι εναρμονισμένοι με τους στόχους των άλλων υφισταμένων και με τους στόχους του οργανισμού ως σύνολο.

Οι επιμέρους αντικειμενικοί στόχοι μίας εργασιακής θέσης διακρίνονται στις εξής ειδικότερες κατηγορίες: στόχοι ρουτίνας, στόχοι μη επαναλαμβανόμενοι και στόχοι προσωπικής ανάπτυξης.

Η διοίκηση μέσω στόχων είναι μία διαδικασία θέσπισης αμοιβαία συμφωνημένων στόχων και αξιοποίησής τους για την αξιολόγηση της αποδοτικότητας των εργαζομένων. Τα προγράμματα MBO συνθέτουν τέσσερα (4) δομικά στοιχεία:

- Εξειδίκευση στόχων
- Συμμετοχική λήψη αποφάσεων για τον προσδιορισμό των στόχων
- Ρητή χρονική προθεσμία επίτευξης στόχων και
- Αναπληροφόρηση για την απόδοση των εργαζομένων.

Μελέτες έχουν δείξει ότι σε οργανισμούς που εφαρμόστηκε το MBO σημειώθηκε αύξηση της απόδοσης των εργαζομένων και της παραγωγικότητας του οργανισμού.

2.2 Πλεονεκτήματα – μειονεκτήματα της μεθόδου ΔΜΣ

Σύμφωνα με τον Χυτήρη⁶⁵, η μέθοδος με βάση τους αντικειμενικούς στόχους παρουσιάζει τα παρακάτω πλεονεκτήματα:

⁶⁵ Χυτήρης, Λ. (2001), οπ .π, υπ. 32, σ. 250.

- Τα ποσοτικά αποτελέσματα είναι εύκολα μετρήσιμα σε σχέση με την υποκειμενική αξιολόγηση ατομικών χαρακτηριστικών ή συμπεριφορών.
- Αναπτύσσεται η πρωτοβουλία, η καινοτομία και η δημιουργικότητα των εργαζομένων, αφού είναι ελεύθεροι να αποφασίσουν τον τρόπο που θα πετύχουν τους στόχους τους.
- Αυξάνεται η υποκίνηση των εργαζομένων προκειμένου να βελτιώσουν την απόδοσή τους.
- Υπάρχει καλύτερος συντονισμός όλου του έργου αφού οι στόχοι καθορίζονται κλιμακωτά από την ηγεσία έως το κατώτερο λειτουργικό επίπεδο.

Ωστόσο, η μέθοδος αυτή παρουσιάζει και σημαντικά μειονεκτήματα:

- Απαιτείται χρόνος και αφοσίωση από τα ανώτατα στελέχη για την εφαρμογή της.
- Απαιτείται εκπαίδευση όλων των εργαζομένων.
- Είναι δύσκολη η σύγκριση μεταξύ των εργαζομένων καθώς έχουν διαφορετικούς στόχους.
- Ασκείται πίεση από τους προϊσταμένους για ολοένα και υψηλότερους στόχους.
- Οι υφιστάμενοι πολλές φορές δέχονται τους στόχους για να φανούν αρεστοί.
- Δεν είναι εύκολο να εφαρμοσθεί σε μία επιχείρηση που επικρατεί αυταρχικό στυλ διοίκησης.
- Απαιτείται πολλή γραφειοκρατική εργασία.
- Δεν ταιριάζει σε όλες τα είδη εργασίας.

2.3 Η ΔΜΣ στο δημόσιο τομέα

Στην Ελλάδα, ήδη από το 1987, υπήρχε ευρεία αναφορά στο Πρόγραμμα Οικονομικής Ανάπτυξης 1983-1987 του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και του ΚΕΠΕ για την αναγκαιότητα στοχοθετημένης δράσης στην Δημόσια Διοίκηση με στόχο την καλύτερη διαχείριση των δομών και των ανθρώπινων πόρων. Η ανάγκη εισαγωγής μεθόδων αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας των δημοσίων υπηρεσιών και της στοχοθεσίας επισημαίνεται και στην Έκθεση της Επιτροπής για την εξέταση της Μακροπρόθεσμης Οικονομικής Πολιτικής στην ενότητα «Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση».

Με τον ν.3230/2004 (ΦΕΚ Α'44) «Καθιέρωση ενός συστήματος διοίκησης με στόχους μέτρησης της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις» θεσμοθετήθηκε η Διοίκηση Μέσω Στόχων ως στρατηγικό σύστημα διοίκησης στον ελληνικό δημόσιο τομέα. Βέβαια, διαδικασίες στοχοθεσίας προβλέπονται και σε παλαιότερα νομοθετήματα, όπως είναι ο ν. 1943/1991 και το Π.Δ. 318/1992.

Σκοπός του ν.3230/2004 ήταν η βελτίωση της αποτελεσματικότητας της λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών και παράλληλα η ευθυγράμμιση του ανθρώπινου δυναμικού με τα νέα πρότυπα διοίκησης. Ο ως άνω νόμος έθεσε τα θεμέλια για την βελτίωση της απόδοσης των δημοσίων υπηρεσιών και την στροφή του δημόσιου τομέα περισσότερο στα αποτελέσματα (result oriented) και λιγότερο στην αυστηρή τήρηση των κανόνων (rule oriented).

Η στοχοθεσία αποτελεί μία διαδικασία σύμφωνα με την οποία καθορίζονται με σαφήνεια οι επιδιώξεις – επιδόσεις σε επίπεδο της κορυφής της ιεραρχικής πυραμίδας και στη συνέχεια διαχέονται με τη μορφή εξειδικευμένων δράσεων στα κατώτερα ιεραρχικά επίπεδα. Σε κάθε ιεραρχική βαθμίδα οι προϊστάμενοι και οι υφιστάμενοι δεσμεύονται ως προς την πραγματοποίηση σαφώς καθορισμένων ποιοτικών και ποσοτικών αποτελεσμάτων. Συγκεκριμένα, πρόκειται για μία συνεχόμενη και δυναμική διαδικασία με αλληπάλληλες διαδοχικές φάσεις στις οποίες κυρίαρχο ρόλο έχει η καθοδήγηση που επιτελείται από τον άμεσο προϊστάμενο. Η διαδικασία καθορισμού των στόχων ξεκινάει από «την κορυφή προς τη βάση» (top down), δηλαδή από το ανώτερο προς το κατώτερο ιεραρχικό επίπεδο. Αντίθετα, κατά την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων ακολουθείται αντίστροφη διαδρομή «από τη βάση στην κορυφή» (bottom up).

Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του ανωτέρω νόμου, οι κύριες φάσεις ανάπτυξης της διαδικασίας «Διοίκηση μέσω Στόχων» περιγράφονται ως εξής:

- Προσδιορισμός και γνωστοποίηση των πολιτικών σκοπών και στρατηγικών επιδιώξεων ανά Υπουργείο ή ΝΠΔΔ.
- Συγκεκριμενοποίηση των σκοπών και των επιδιώξεων και μετατροπή τους σε επιχειρησιακούς στόχους και προγράμματα δράσεων για κάθε οργανική μονάδα, καθώς και προσδιορισμός των κριτηρίων αξιολόγησης και των δεικτών μέτρησης.

- Εξειδίκευση και κατανομή των στόχων από τους προϊσταμένους σε συνεργασία με τους υφισταμένους, καθώς και προσδιορισμός των ενεργειών, του χρονοδιαγράμματος και των όρων αξιολόγησης.
- Επίβλεψη και καθοδήγηση των υφισταμένων από τους προϊστάμενους κατά την διαδικασία υλοποίησης των στόχων.

Συγκεκριμένα, στο άρθρο 1 του νόμου, περιγράφονται οι θεμελιώδεις έννοιες και διαμορφώνεται το εννοιολογικό υπόβαθρο του προτεινόμενου συστήματος αξιολόγησης. Σύμφωνα με τις διατάξεις του εν λόγω άρθρου η Διοίκηση μέσω Στόχων είναι η *«διαδικασία σαφών επιδιώξεων-επιδόσεων στα ανώτατα ιεραρχικά επίπεδα κάθε φορέα και εν συνεχεία η διάχυση των γενικότερων αυτών επιδιώξεων υπό μορφή εξειδικευμένων δράσεων σε κάθε κατώτερο ιεραρχικό επίπεδο»*⁶⁶.

Στο άρθρο 2 προβλέπεται το πεδίο εφαρμογής του νόμου. Ειδικότερα, ορίζεται ότι το σύστημα διοίκησης μέσω στόχων έχει εφαρμογή στις δημόσιες υπηρεσίες, στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, στην δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση και στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου.

Στο άρθρο 3 αναφέρεται αναλυτικά η διαδικασία εφαρμογής της μεθοδολογίας. Συγκεκριμένα, προβλέπεται ότι οι στόχοι κάθε οργανισμού καθορίζονται στους τελευταίους μήνες κάθε έτους. Οι στρατηγικοί σκοποί καθορίζονται από το ανώτατο πολιτικό επίπεδο (Υπουργός για τα Υπουργεία) και στη συνέχεια κατανέμονται από την κορυφή της ιεραρχίας προς τα κάτω στο επίπεδο των γενικών Διευθυντών ή Διευθύνσεων (top down). Στο ιεραρχικό αυτό επίπεδο, η κάθε υπηρεσία περιγράφει αναλυτικά το «τι» σκοπεύει να πράξει κατά το τρέχον έτος. Ακολουθώντας, οι Διευθύνσεις και τα τμήματα καθορίζουν με ακρίβεια τους ειδικούς στόχους και περιγράφουν τον τρόπο με τον οποίο θα υλοποιήσουν τη στρατηγική της υπηρεσίας.

Ο νόμος προβλέπει επίσης στο άρθρο 4 τη διαδικασία παρακολούθησης της υλοποίησης των στόχων (follow up) σε τακτά χρονικά διαστήματα. Σε περίπτωση που

⁶⁶ Στην παρ. 2 του άρθρου 1 του ν.3230/2004 ορίζεται ότι για τις ανάγκες του νόμου «αποδοτικότητα θεωρείται η μεγιστοποίηση των αποτελεσμάτων από τις δράσεις της Διοίκησης με δεδομένους πόρους και αποτελεσματικότητα η επίτευξη συγκεκριμένων και προκαθορισμένων στόχων. Δείκτες μέτρησης είναι τα μέσα που χρησιμοποιούνται για την αποτίμηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας».

παρατηρηθεί σημαντική απόκλιση ανάμεσα στα πραγματικά και επιθυμητά αποτελέσματα, οι στόχοι επαναπροσδιορίζονται και το ετήσιο χρονοδιάγραμμα τροποποιείται.

Στο άρθρο 5 ορίζεται ότι ο τρόπος μέτρησης της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών του δημοσίου τομέα γίνεται με βάση γενικούς και ειδικούς δείκτες που εξειδικεύονται με υπουργικές αποφάσεις. Ως γενικοί δείκτες προβλέπονται ο χρόνος ανταπόκρισης στα αιτήματα των πολιτών, το ποσοστό ικανοποίησης των παραπόνων που υποβάλλονται, η εφαρμογή των τεχνολογιών και το κόστος διαχείρισης. Ως ειδικοί δείκτες ορίζονται οι δείκτες που θα εφαρμόσει κάθε υπηρεσία ανάλογα με την ιδιαιτερότητά της και τις παρεχόμενες υπηρεσίες. Οι στόχοι και οι δείκτες που θα χρησιμοποιηθούν από κάθε υπηρεσία περιλαμβάνονται στο πρόγραμμα δράσης μαζί με το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης των στόχων.

Τέλος, στο άρθρο 6 του νόμου προβλέπεται η σύσταση μονάδων ποιότητας και αποδοτικότητας και ρυθμίζεται η στελέχωσή τους.

Για το συγκεκριμένο νόμο επακολούθησε μία σειρά διευκρινιστικών εγκυκλίων του Υπουργείου Εσωτερικών με τις οποίες ρυθμίζονταν ειδικότερα ζητήματα.

Ο νομοθέτης με τις ρηξικέλευθες αυτές διατάξεις στρέφει τη δημόσια διοίκηση σε πρακτικές οι οποίες θα παράγουν αυστηρά μετρήσιμα αποτελέσματα. Τα πρότυπα δράσης καθορίζονται κατά τη διαδικασία του προγραμματισμού και η δημόσια δράση τίθεται υπό έλεγχο ώστε τα αποτελέσματα να μην αποκλίνουν από τα επιθυμητά. Οι προϊστάμενοι των τμημάτων συνεργάζονται προσωπικά με κάθε υφιστάμενό τους προκειμένου να προσδιορισθούν οι ατομικοί τους στόχοι ανάλογα με τις αρμοδιότητες, τις γνώσεις και την εμπειρία τους. Εν συνεχεία, ενημερώνονται οι Μονάδες Ποιότητας και Αποδοτικότητας του κάθε φορέα για τον καθορισμό των στόχων. Οι περιοδικοί έλεγχοι και η τελική αξιολόγηση διεξάγονται από τον προϊστάμενο και σχετίζονται με την επισήμανση των αποκλίσεων από τους τιθέμενους στόχους, τη διόρθωσή τους και την περαιτέρω εξέλιξη και ανάπτυξη των υφισταμένων.

Παρότι ο ν.3230/2004 είναι ένα νομοθέτημα εξαιρετικής σαφήνειας για τα ελληνικά δεδομένα, γιατί, εκτός από την θεωρητική βάση και τη μεθοδολογία στην οποία εδράζεται, παραθέτει με λεπτομέρεια και τη διαδικασία που ακολουθείται. Πρόκειται σε γενικές γραμμές για ένα πλήρες θεσμικό εργαλείο στοχοθεσίας και μέτρησης αποτελεσμάτων, το οποίο όμως δεν τελεσφόρησε λόγω της ανεπαρκούς αξιοποίησής του. Μελέτη που

πραγματοποιήθηκε από εξωτερικούς συμβούλους για λογαριασμό του Υπουργείου Εσωτερικών κατέγραψε τους εξής λόγους για τους οποίους η προσπάθεια εφαρμογής του ν. 3230/2004 παρέμεινε ατελέσφορη: α) έλλειψη σύνδεσης του διοικητικού έργου με την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων, β) αδυναμία στοχοθεσίας, μέτρησης αποτελεσμάτων και αξιολόγησης της απόδοσης των υπηρεσιών, γ) ελλείψεις σε τεχνικές, θεσμικές και λειτουργικές προϋποθέσεις αξιοποίησης των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνίας⁶⁷.

Στη συνέχεια, ο ν.4369/2016 (ΦΕΚ Α'33) συμπλήρωσε το πρόγραμμα στοχοθεσίας με νεότερες νομοθετικές διατάξεις. Συγκεκριμένα, στο άρθρο 22 ορίζεται η διαδικασία εφαρμογής της στοχοθεσίας και προσδιορίζονται τα διαδοχικά στάδια θέσπισης στόχων, ο τρόπος συνεργασίας ανάμεσα σε διαφορετικά ιεραρχικά επίπεδα και ο καθορισμός της ατομικής στοχοθεσίας. Ειδικότερα, στην παράγραφο 1 επαναλαμβάνεται ότι σκοπός της στοχοθεσίας είναι η βελτίωση της αποτελεσματικότητας της διοίκησης και η καλύτερη ανταπόκριση στις ανάγκες της κοινωνίας. Στην παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου ορίζεται η διαδικασία της στοχοθεσίας ως εξής: *«Εντός της πρώτης εβδομάδας του Οκτωβρίου κάθε έτους ο Υπουργός ή το όργανο διοίκησης κάθε φορέα γνωστοποιεί και κατανέμει τους στρατηγικούς στόχους της υπηρεσίας για το επόμενο έτος. Στο πλαίσιο των στόχων αυτών, οι προϊστάμενοι των Γενικών Διευθύνσεων καταθέτουν στον Υπουργό ή στο όργανο διοίκησης εξειδικευμένη εισήγηση σχετικά με τους διαθέσιμους πόρους τις υλοποιηθείσες και εν εξελίξει δράσεις της υπηρεσίας τους, καθώς και το γενικότερο προγραμματισμό του τομέα ευθύνης τους. Εντός της πρώτης εβδομάδας του Νοεμβρίου ο αρμόδιος Υπουργός ή το μονομελές όργανο διοίκησης, σε συνεργασία με τους ως άνω αναφερόμενους προϊσταμένους, αποφασίζει σχετικά επί των εισηγήσεων και στη συνέχεια γνωστοποιεί και κατανέμει σε κάθε Γενική διεύθυνση ή σε κάθε Διεύθυνση τους στρατηγικούς στόχους της για το επόμενο έτος»*. Περαιτέρω στην παράγραφο 4 καθορίζονται ο βαθμός προτεραιότητας των στόχων, οι δείκτες μέτρησης των αποτελεσμάτων και το χρονοδιάγραμμα υλοποίησής τους. Για την εφαρμογή του συστήματος στοχοθεσίας του ν.4369/2016 εκδόθηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης σχετική εγκύκλιος⁶⁸.

Όπως έχει ήδη αναφερθεί στο προηγούμενο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας, πρόσφατα ψηφίσθηκε νέος νόμος ν. 4940/2022 του Υπουργείου Εσωτερικών που προβλέπει

⁶⁷ Στογγάρι, Α. Τσέκος Θ. (2015), *Από τον έλεγχο της συμμόρφωσης στην αξιολόγηση της απόδοσης* σε Γεωργαράκης, Ν., Δερμεντζής, Ν., *Αξιολόγηση και μεταρρύθμιση στη δημόσια διοίκηση ή τι απομένει μετά τη ρύθμιση*, Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας, τ. 33, σ. 3-19.

⁶⁸ ΔΙΔΑΔ/Φ.32.14/753/οικ.7513/2017.

νέο σύστημα αξιολόγησης/στοχοθεσίας, Με το νέο νόμο επιδιώκεται η αναμόρφωση του συστήματος αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων, της στοχοθεσίας και του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης στο Δημόσιο. Ειδικότερα, όσον αφορά στην στοχοθεσία, καθιερώνεται νέο σύστημα το οποίο δίνει έμφαση σε προτυποποιημένους και ομαδοποιημένους στόχους που θα διασυνδέονται με τα ετήσια σχέδια δράσης των φορέων. Στο άρθρο 10 του νόμου προβλέπεται η διαδικασία καθορισμού και αναθεώρησης των στόχων. Ορίζεται ελάχιστος υποχρεωτικός αριθμός τριών στόχων ανά οργανική μονάδα και ιεραρχικό επίπεδο διοίκησης. Οι στόχοι αυτοί πηγάζουν από τις εξής κατηγορίες: α) Παρεχόμενες υπηρεσίες της οργανικής μονάδας, β) Εσωτερική οργάνωση και λειτουργία της οργανικής μονάδας, γ) Γνώσεις, δεξιότητες και ικανότητες των υπαλλήλων της οργανικής μονάδας. Για κάθε στόχο καθορίζονται οι δείκτες μέτρησής του βαθμού επίτευξής τους και το χρονοδιάγραμμα υλοποίησής τους. Οι στόχοι είναι δυνατόν να αναθεωρούνται μία μόνο φορά κατά το μήνα Μάιο ύστερα από συζήτηση για την επισκόπηση της προόδου.

Μέρος Τρίτο

Ποιοτική Έρευνα

Στο τρίτο μέρος της εργασίας αναλύονται και παρουσιάζονται τα αποτελέσματα της ποιοτικής έρευνας που αφορούν στη διερεύνηση των στάσεων και των απόψεων στελεχών του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων σχετικά με το ισχύον σύστημα αξιολόγησης και την εφαρμογή ενός συστήματος αξιολόγησης που θα συνδέεται με τη στοχοθεσία.

Η παρούσα έρευνα αποτελεί μία περιπτωσιολογική μελέτη η οποία εστιάζει σε συγκεκριμένη μονάδα ενδιαφέροντος από την οποία αντλούνται και τα δεδομένα της έρευνας. Η μελέτη περίπτωσης αποτελεί μία ερευνητική μέθοδο η οποία αναπτύσσεται σε βάθος και επεξηγεί ή περιγράφει ένα φαινόμενο «περίπτωση» στο φυσικό του περιβάλλον. Αποτελεί μία τεχνική στην οποία μπορεί να χρησιμοποιηθούν τόσο ποσοτικά όσο και ποιοτικά δεδομένα. Για τις ανάγκες της παρούσας έρευνας έγινε χρήση οκτώ ημιδομημένων συνεντεύξεων από στελέχη της κεντρικής υπηρεσίας του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων. Το ερωτηματολόγιο που χρησιμοποιήθηκε είναι αυτοσχέδιο και περιλαμβάνει τις ακόλουθες ερωτήσεις ανοικτού τύπου:

1. Θεωρείτε ότι η διαδικασία της αξιολόγησης είναι ουσιαστική στον φορέα σας;
2. Πιστεύετε ότι το υπάρχον σύστημα αξιολόγησης εξασφαλίζει την αντικειμενικότητα και την αμεροληψία;
3. Τα αποτελέσματα της αξιολόγησης αξιοποιούνται από τη Διεύθυνση Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού;
4. Πιστεύετε ότι θα πρέπει να παρέχεται εκπαίδευση στους αξιολογητές;
5. Ποιος θα πρέπει να είναι ο ρόλος της συνέντευξης στο πλαίσιο της αξιολόγησης;
6. Ποια είναι η άποψή σας για την εφαρμογή ενός συστήματος αξιολόγησης βάση στόχων που θα συνδέεται με τα διάφορα συστήματα της Διοίκησης Ανθρώπινων Πόρων όπως είναι οι αμοιβές, η εκπαίδευση, οι προαγωγές, η κινητικότητα κλπ

7. Θεωρείτε ότι η διοίκηση βάσει στόχων συμβάλλει στην αύξηση της αποδοτικότητας
8. Πιστεύετε ότι υπάρχει διαφάνεια στην αξιολόγηση των εργαζομένων με βάση το σύστημα της στοχοθεσίας;

Από τις απαντήσεις στην πρώτη ερώτηση παρατηρείται ότι η συντριπτική πλειοψηφία των ερωτηθέντων απάντησε ότι, σύμφωνα με το υπάρχον σύστημα, η αξιολόγηση δεν είναι ουσιαστική, αλλά αποτελεί μια τυπική διαδικασία η οποία γίνεται προς συμμόρφωση της σχετικής νομοθεσίας.

- (1) *Γίνεται για να τηρηθούν οι εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις*
- (2) *Δεν είναι ουσιαστική γιατί δεν λαμβάνεται υπόψη σε καμία διαδικασία*
- (3) *Δεν έχει ουσία – δεν λαμβάνεται υπόψη για την επιλογή σε θέσεις ευθύνης*
- (4) *Όχι – δεν λαμβάνεται υπόψη στην τοποθέτηση σε θέσεις ευθύνης*
- (5) *Δεν έχει την ουσιαστικότητα που θα έπρεπε να έχει η έννοια της αξιολόγησης*
- (6) *Είναι μία απλή διαδικασία σε συμμόρφωση της ισχύουσας νομοθεσίας*
- (7) *Εφόσον είναι αντικειμενική*
- (8) *Έχει περισσότερο διεκπεραιωτικό χαρακτήρα στο πλαίσιο των υποχρεώσεων του υπαλλήλου.*

Η επόμενη ερώτηση αφορούσε στην αντικειμενικότητα και αμεροληψία του υπάρχοντος συστήματος αξιολόγησης. Οι περισσότεροι από τους ερωτώμενους απάντησαν αρνητικά τονίζοντας ότι το σύστημα αξιολόγησης ενέχει την υποκειμενικότητα από τη στιγμή που αναπτύσσονται διαπροσωπικές σχέσεις μεταξύ των υπαλλήλων.

- (1) *Δεν εξασφαλίζει ούτε την αντικειμενικότητα ούτε την αμεροληψία*
- (2) *Δεν εξασφαλίζεται η αντικειμενικότητα και η αμεροληψία, η διαδικασία είναι διαβλητή*
- (3) *Αναπτύσσονται προσωπικές σχέσεις - Εφόσον μπαίνει ο ανθρώπινος παράγοντας δεν μπορεί να είναι απόλυτα αντικειμενική*
- (4) *Όχι ιδιαίτερα εφόσον αναπτύσσονται προσωπικές σχέσεις*
- (5) *Όχι. Υπάρχουν σχέσεις φιλίας, υπηρεσιακές, συμφερόντων, έλλειψη θάρρους*
- (6) *Όχι . Υπάρχουν σκοπιμότητες, συμφέροντα, επιδιώξεις*
- (7) *Σε ένα βαθμό ναι, αλλά η δομή του συστήματος δεν επιτρέπει να αποτυπωθεί η πραγματική κατάσταση*

- (8) Εφόσον δεν υπάρχει στοχοθεσία είναι αποτέλεσμα της ευσυνειδησίας του αξιολογητή.

Η τρίτη ερώτηση ήταν σχετικά με την αξιοποίηση των αποτελεσμάτων της αξιολόγησης από την Διεύθυνση προσωπικού. Οι ερωτώμενοι στην πλειοψηφία απάντησαν αρνητικά.

- (1) Δεν αξιοποιούνται. Συνεχείς αλλαγές στη νομοθεσία - μη οριστικοποίηση της αξιολόγησης στις περιπτώσεις βαθμολογίας άνω του 90
- (2) Λαμβάνονται μόνο για τυπικούς λόγους και δεν αξιοποιούνται.
- (3) Πιθανότατα λαμβάνονται στις περιπτώσεις αιτημάτων μετακίνησης, η ανάληψη θέσης ευθύνης γίνεται με βάση τα τυπικά προσόντα
- (4) Όχι
- (5) Δεν νομίζω
- (6) Όχι απλά αρχειοθετούνται
- (7) Δεν έχω υπόψη μου κάτι τέτοιο
- (8) Η εμπειρία έχει δείξει ότι η αξιολόγηση δεν λαμβάνεται υπόψη για την αξιοποίηση του προσωπικού σε θέσεις ευθύνης.

Σχετικά με την ερώτηση για την εκπαίδευση των αξιολογητών, οι απόψεις των ερωτηθέντων διίστανται. Ποσοστό 50% των ερωτηθέντων κρίνουν την εκπαίδευση των αξιολογητών απαραίτητη.

- (1) Δεν πιστεύω ότι τα προβλήματα σε ότι αφορά στην αξιολόγηση σχετίζονται με την εκπαίδευση των αξιολογητών
- (2) Ναι πιστεύω και στην εκπαίδευση αλλά κυρίως στην αλλαγή της νομοθεσίας
- (3) Δεν κρίνεται απαραίτητο. Γίνεται στα πλαίσια σεμιναρίων για όσους κατέχουν θέσεις ευθύνης.
- (4) Όχι δεν κατανοώ τι είδους εκπαίδευση. Γίνεται στα πλαίσια σεμιναρίων για όσους κατέχουν θέσεις ευθύνης.
- (5) Δεν νομίζω ότι χρειάζεται κάτι τέτοιο
- (6) Ναι εφόσον είναι ουσιαστικού περιεχομένου
- (7) Πρέπει να παρέχεται εκπαίδευση ειδικά για τον τρόπο διενέργειας της συνέντευξης

- (8) Είναι αναγκαίο να παρέχεται εκπαίδευση στους αξιολογητές για να λειτουργούν κατά ενιαίο τρόπο.

Η πέμπτη ερώτηση αφορά στον ρόλο της συνέντευξης στο πλαίσιο της αξιολόγησης. Οι περισσότεροι των ερωτηθέντων έκριναν ότι ο ρόλος της συνέντευξης είναι σημαντικός.

- (1) Θα μπορούσε να συμβάλλει θετικά αν γινόταν κάθε μήνα για να αναδεικνύονται τα τυχόν προβλήματα
- (2) Η συνέντευξη είναι απλά ένα τυπικό καθοδηγητικό μέτρο για τον συνεντευζόμενο
- (3) Η συνέντευξη είναι πολύ σημαντικό στοιχείο κατά τη διενέργεια της αξιολόγησης εφόσον διενεργείται πραγματικά και όχι τύποις
- (4) Η συνέντευξη είναι σημαντική, δεν θα πρέπει να γίνεται μόνο για υπηρεσιακά θέματα
- (5) Είναι σημαντικός ο ρόλος της, όμως βασίζεται σε υποκειμενική κρίση
- (6) Αρκετά βασικός, εφόσον θα πρέπει να τίγονται τα προβλήματα και να βρίσκονται λύσεις μέσα από εποικοδομητικό διάλογο
- (7) Είναι σημαντικός
- (8) Η συνέντευξη είναι ουσιαστικό στοιχείο της αξιολόγησης. Ο αξιολογητής έχει την ευκαιρία να αναλύσει τα δυνατά /αδύνατα σημεία και να προτείνει τρόπους βελτίωσης.

Η έκτη ερώτηση αφορούσε στην εφαρμογή ενός συστήματος αξιολόγησης που θα βασίζεται στη στοχοθεσία και θα συνδέεται με τα διάφορα συστήματα της διοίκησης ανθρώπινων πόρων. Οι απαντήσεις στη συγκεκριμένη ερώτηση ποικίλουν. Οι τρεις από τους ερωτηθέντες είναι θετικά προσκείμενοι στην εφαρμογή ενός τέτοιου συστήματος αξιολόγησης. Ένας μόνο από τους ερωτηθέντες είναι εντελώς αντίθετος ενώ οι υπόλοιποι έχουν ενδοιασμούς που σχετίζονται με τη φύση της εργασίας.

- (1) Δεν πιστεύω ότι θα αποδώσει. Η στοχοθεσία στο παρελθόν απέτυχε και καταργήθηκε.
- (2) Είμαι απόλυτα σύμφωνη. Οι υπάλληλοι που αποτυγχάνουν δεν θα τιμωρούνται αλλά θα επιμορφώνονται
- (3) Πιθανόν θα είναι δύσκολο στην εφαρμογή του σε επιτελικές υπηρεσίες που οι στόχοι δεν μπορούν να μετρηθούν

- (4) Πιθανόν να είναι δύσκολο. Οι στόχοι δεν θα πρέπει να είναι μόνο μετρήσιμοι αλλά και εφικτοί ειδικά σε επιτελικές υπηρεσίες
- (5) Ίσως είναι από τους καλύτερους τρόπους εξέλιξης αλλά και απόδειξης της υπηρεσιακής κατάρτισης και ικανότητας των υπαλλήλων
- (6) Θα ήταν επιθυμητό εφόσον διασφαλίζεται ότι δεν υπάρχουν σκοπιμότητες
- (7) Θεωρώ ότι η φύση της εργασίας στην υπηρεσία μας είναι τέτοια που τα αποτελέσματα δεν είναι εύκολα μετρήσιμα
- (8) Θα βοηθούσε στην καλύτερη λειτουργία των υπηρεσιών καθώς θα αποτελούσε κίνητρο για την ανάληψη πρωτοβουλιών και υποβολής προτάσεων.

Η έβδομη ερώτηση σχετίζεται με την συμβολή της ΔΜΣ στην αύξηση της αποδοτικότητας. Οι ερωτώμενοι κατά πλειοψηφία απάντησαν θετικά με την επιφύλαξη της μετρησιμότητας των στόχων.

- (1) Θα μπορούσε να συμβάλλει στην αύξηση της αποδοτικότητας στην περίπτωση μετρήσιμων στόχων
- (2) Θεωρώ ότι συμβάλλει στην αύξηση της αποδοτικότητας
- (3) Ναι με την προϋπόθεση επιτεύξιμων και μετρήσιμων στόχων σε επιτελικές υπηρεσίες
- (4) Ναι μερικές φορές βοηθάει
- (5) Ναι φυσικά οι στόχοι παίζουν πολύ σημαντικό ρόλο
- (6) Ναι σε περίπτωση που έχουμε μετρήσιμους στόχους και σε περίπτωση παραγωγικού και όχι επιτελικού έργου
- (7) Σε ένα βαθμό ναι ανάλογα με τη φύση της εργασίας
- (8) Συμβάλλει στην αύξηση της αποδοτικότητας του ατόμου και της υπηρεσίας συνολικά.

Η τελευταία ερώτηση αφορούσε στη διαφάνεια του συστήματος αξιολόγησης με βάση τη ΔΜΣ. Οι περισσότερες απαντήσεις συγκλίνουν στην άποψη ότι μέσω της εφαρμογής του συστήματος ΔΜΣ διασφαλίζεται η διαφάνεια της αξιολόγησης.

- (1) Δεν είναι δυνατή
- (2) Το σύστημα είναι απόλυτα αντικειμενικό και διαφανές
- (3) Υφίσταται μεγαλύτερη διαφάνεια διότι μετριέται το αποτέλεσμα με βάση το στόχο που είχε τεθεί

- (4) Η ΔΜΣ βοηθάει στη διαφάνεια
- (5) Σίγουρα η θέση στόχων είναι αντικειμενικό κριτήριο για την διαφάνεια της αξιολόγησης
- (6) Μπορεί να υπάρξει διαφάνεια εφόσον έχουμε μετρήσιμους στόχους και διασφαλίζεται η έλλειψη σκοπιμότητας
- (7) Όχι πάντα
- (8) Η επίτευξη των στόχων είναι κάτι αντικειμενικό που δεν μπορεί να αμφισβητηθεί

Συνοψίζοντας, από την ανάλυση των απαντήσεων της παρούσας έρευνας προκύπτουν τα εξής: οι ερωτηθέντες πιστεύουν ότι η αξιολόγηση σύμφωνα με το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο είναι μία διαδικασία εντελώς τυπική χωρίς κανένα ουσιαστικό περιεχόμενο. Η αξιολόγηση έχει τελείως διεκπεραιωτικό χαρακτήρα και γίνεται σε συμμόρφωση της κείμενης νομοθεσίας. Όσον αφορά στην αντικειμενικότητα και την αμεροληψία του υπάρχοντος συστήματος αξιολόγησης, η πλειοψηφία των ερωτηθέντων εξέφρασε την άποψη ότι όταν αναπτύσσονται προσωπικές σχέσεις παύει να υπάρχει αντικειμενικότητα και αμεροληψία. Επίσης από τη στιγμή που δεν υπάρχει στοχοθεσία η αντικειμενικότητα και η αμεροληψία εναπόκεινται στην ευσυνειδησία του αξιολογητή. Σύμφωνα με την άποψη του μεγαλύτερου μέρους των ερωτηθέντων, τα αποτελέσματα της αξιολόγησης δεν λαμβάνονται υπόψη από τη Διεύθυνση Ανθρωπίνων Πόρων για την αξιοποίηση του προσωπικού. Οι απόψεις των ερωτηθέντων σχετικά με την αναγκαιότητα εκπαίδευσης των αξιολογητών δίδονται. Οι μισοί εξ' αυτών απάντησαν ότι η εκπαίδευση είναι χρήσιμη ιδιαίτερα όσον αφορά στον τρόπο διενέργειας της συνέντευξης. Οι άλλοι μισοί απάντησαν ότι δεν κρίνεται απαραίτητο διότι παρόμοια εκπαίδευση διενεργείται στο πλαίσιο επιμόρφωσης των προϊσταμένων μέσω σεμιναρίων που διοργανώνονται από το ΕΚΔΔΑ. Το μεγαλύτερο ποσοστό των ερωτηθέντων θεωρεί ότι η συνέντευξη είναι ένα πολύ χρήσιμο εργαλείο κατά τη διαδικασία της αξιολόγησης. Επίσης, εκφράστηκε η άποψη ότι ο ρόλος της συνέντευξης είναι ουσιαστικός και πρέπει να εκλαμβάνεται ως μία ευκαιρία για τον αξιολογητή να παρέχει ανατροφοδότηση στον αξιολογούμενο για τα δυνατά και αδύνατα σημεία του και να προτείνει τρόπους βελτίωσής του.

Σχετικά με τις ερωτήσεις που αφορούν στην εφαρμογή συστήματος στοχοθεσίας που θα συνδέεται με την αξιολόγηση, η πλειοψηφία των ερωτηθέντων είναι θετικά προσκείμενοι σε ένα τέτοιο σύστημα. Μάλιστα, πιστεύουν ότι θα βοηθούσε στην καλύτερη λειτουργία των

υπηρεσιών αφού θα αποτελούσε κίνητρο για το προσωπικό. Ένα σημαντικό ποσοστό όμως εξέφρασε τον προβληματισμό του σχετικά με το κατά πόσο είναι δυνατόν να τεθούν μετρήσιμοι στόχοι σε δομές που έχουν επιτελικό χαρακτήρα. Ένας από τους ερωτηθέντες εκδήλωσε την απαισιοδοξία του για την επιτυχία ενός τέτοιου συστήματος λόγω της αποτυχημένης προσπάθειας εφαρμογής παρόμοιου συστήματος στο παρελθόν. Το σύνολο των ερωτηθέντων συμφώνησε στο γεγονός ότι η Διοίκηση μέσω Στόχων βοηθά στη βελτίωση της αποδοτικότητας με την προϋπόθεση ότι οι στόχοι είναι εφικτοί και μετρήσιμοι. Σχετικά με τη διαφάνεια στην αξιολόγηση των εργαζομένων με βάση το σύστημα ΔΜΣ, οι περισσότερες απαντήσεις συγκλίνουν στην άποψη ότι ένα τέτοιο σύστημα είναι αντικειμενικό και εξασφαλίζει τη διαφάνεια εφόσον οι τιθέμενοι στόχοι είναι μετρήσιμοι και εφικτοί.

Συμπεράσματα

Η αναζήτηση συστημάτων για την αξιολόγηση της δράσης της δημόσιας διοίκησης αποτέλεσε μέρος μίας συνολικότερης προσπάθειας για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης. Οι περισσότερες όμως μεταρρυθμιστικές προσπάθειες είχαν αποσπασματικό και περιστασιακό χαρακτήρα. Ο δημόσιος τομέας λειτούργησε σαν ένας κλειστός χώρος με ορθωμένα τα τείχη στις αντιλήψεις και στις τάσεις της εποχής, με κύρια χαρακτηριστικά την επικράτηση των πελατειακών σχέσεων και της ευνοιοκρατίας για πολλές δεκαετίες. Το γεγονός αυτό στάθηκε εμπόδιο κάθε μεταρρυθμιστικής προσπάθειας εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης.

Η αναβάθμιση του ανθρώπινου παράγοντα αποτελεί στρατηγικής σημασίας ζήτημα για την γενικότερη ανάπτυξη της χώρας. Άλλωστε, όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Γ. Μαραγκόπουλος στην έκθεσή του με τίτλο «Μέθοδοι επιλογής και εκπαίδευσεως του προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης», θέλοντας να τονίσει τον καθοριστικό ρόλο της ποιότητας του υπαλληλικού σώματος στην διοικητική μεταρρύθμιση της χώρας, «*η διοικητική μεταρρύθμιση είναι κυρίως ζήτημα προσώπων*»⁶⁹. Στο πλαίσιο αυτό κρίνεται σκόπιμο να διερευνηθεί κατά πόσο η αξιολόγηση του προσωπικού μπορεί να συνδυαστεί με το σύστημα διοίκησης μέσω στόχων, με απώτερο σκοπό την βελτίωση της αποδοτικότητάς και της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης.

Τα συστήματα αξιολόγησης των περισσότερων χωρών του ΟΟΣΑ πριν το 1980 συνδέονταν με τη διοικητική θέση χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι δείκτες μέτρησης ατομικής απόδοσης. Στις αρχές της δεκαετίας του 2000 εμφανίζεται μία νέα τάση γνωστή ως

⁶⁹ Α. Μακρυδημήτρης, Α. Μιχαλόπουλος, Ν. (2000), *Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σ.33-34.

Διοίκηση Απόδοσης (Performance Management) που επιχειρεί να συνδέσει τη Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού με στόχους και στρατηγικές. Με αυτό τον τρόπο διευκολύνεται η διαχείριση της απόδοσης, της υπηρεσιακής σταδιοδρομίας, της εκπαίδευσής και της γενικότερης αξιοποίησής των εργαζομένων. Συγκεκριμένα, η μέτρηση των ατομικών επιδόσεων συνεκτιμάται, σε περιπτώσεις προαγωγών και κινητικότητας, έτσι ώστε να μπορεί η δημόσια διοίκηση να είναι σε θέση να αξιοποιήσει με τον καλύτερο δυνατό τρόπο το ανθρώπινο δυναμικό έχοντας τον κατάλληλο άνθρωπο στην κατάλληλη θέση.

Στην χώρα μας ήδη με το ν.1943/1991 και το Π.Δ.318/1992 διαφαίνεται η προσπάθεια να συσχετισθεί η αξιολόγηση του προσωπικού της δημόσια διοίκησης με τη στοχοθεσία. Ακολούθως, με το ν.3230/2004 θεσμοθετήθηκε το σύστημα Διοίκησης μέσω Στόχων και καθιερώθηκε για πρώτη φορά η μέτρηση της αποδοτικότητας στο δημόσιο τομέα. Εντούτοις, ο νόμος αυτός δεν έτυχε ουσιαστικής εφαρμογής παρόλο που αποτελεί ένα πλήρες θεσμικό εργαλείο στοχοθεσίας και μέτρησης αποτελεσμάτων. Ακολούθησε ο ν.4369/2016, ο οποίος δεν επέφερε ουσιαστικές αλλαγές.

Όλες οι παραπάνω απόπειρες θεσμοθέτησης ενός ολοκληρωμένου συστήματος στοχοθεσίας που αποσκοπούσαν στον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης δεν είχαν το επιθυμητό αποτέλεσμα. Από την ανασκόπηση της βιβλιογραφίας προέκυψε ότι όταν η αξιολόγηση του προσωπικού συνδέεται με τη στοχοθεσία (Διοίκηση μέσω Στόχων) σημειώνεται αύξηση της απόδοσης των εργαζομένων και της παραγωγικότητας του οργανισμού. Παράλληλα, τα αποτελέσματα της εμπειρικής έρευνας έδειξαν ότι το ισχύον σύστημα αξιολόγησης αποτελεί μία τυπική γραφειοκρατική διαδικασία χωρίς ουσιαστική σημασία. Η εφαρμογή ενός συστήματος αξιολόγησης που θα συνδέεται με την στοχοθεσία κρίθηκε απαραίτητη εφόσον διασφαλιστεί ότι οι στόχοι θα είναι εφικτοί και μετρήσιμοι.

Ο συνεχής επαναπροσδιορισμός του ρόλου του κράτους χρειάζεται μία δημόσια διοίκηση σύγχρονη και ευέλικτη που θα προσαρμόζεται στις εκάστοτε κοινωνικοοικονομικές συνθήκες. Η αναβάθμιση του ανθρώπινου παράγοντα τίθεται στο επίκεντρο της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης. Ας μη λησμονούμε, όμως, ότι η δημόσια διοίκηση πρωτίστως υπηρετεί τη νομιμότητα και το δημόσιο συμφέρον. Οι νέες αξίες που προέρχονται από τη σφαίρα των ιδιωτικών επιχειρήσεων λειτουργούν συμπληρωματικά ως προς τις κλασσικές αξίες του συνταγματικού κράτους και της γραφειοκρατικής διοίκησης. Η ισορροπία, λοιπόν, μεταξύ δημόσιας και

ιδιωτικής σφαίρας προϋποθέτει ότι η μία δεν παρεμβαίνει υπερβολικά στη σφαίρα της άλλης.

Τα σύγχρονα συστήματα διοικητικής οργάνωσης που σέβονται τη συνταγματική νομιμότητα και αποσκοπούν στη μεγιστοποίηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητάς τους, εδράζονται στην ισότιμη αντιμετώπιση των δημοσίων υπαλλήλων κατά την υπηρεσιακή τους εξέλιξη, με βάση την προσωπική τους αξία. Οι ιστορικές προκλήσεις της χρονικής περιόδου που διανύουμε αποτελούν ευκαιρίες για την αναδιοργάνωση της δημόσιας διοίκησης που δεν πρέπει να παραμείνουν ανεκμετάλλευτες. Μία αποτελεσματική και αξιοκρατική διοίκηση αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για τον εκσυγχρονισμό του κράτους.

Πηγές – Βιβλιογραφία

Α. Ελληνική Βιβλιογραφία – Αρθρογραφία

Αργυριάδης, Δ. Ομιλία στο Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο με θέμα: *Δημόσια Διοίκηση: Επιστήμη ή Ιδεολογία*, 25 Φεβρουαρίου 2004.

Ασπρίδης, Γ., Ρωσσίδης, Ι., Φαλάρας, Ε., *Κείμενο του Διοικητικού Επιμελητηρίου Ελλάδας για την αξιολόγηση των Δημοσίων και Δημοτικών Υπαλλήλων*, Αθήνα- Λάρισα- Κατερίνη, Ιούλιος 2014. Διαθέσιμο σε Εργασιακή ενημέρωση: Κείμενο γνώμης του Διοικητικού Συμβουλίου του Διοικητικού Επιμελητηρίου Ελλάδας (Δ.Ε.Ε.) για την αξιολόγηση των δημοσίων και δημοτικών υπαλλήλων (ypallhlos.blogspot.com).

Γεωργαράκης, Ν., Δερμεντζής, Ν., *Αξιολόγηση και μεταρρύθμιση στη δημόσια διοίκηση ή τι απομένει μετά τη ρύθμιση*, Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας, τ. 33, σ. 3-19. Διαθέσιμο σε: <https://doi.org/10.12681/sas.10262>.

Κανελλόπουλος, Χ. (1979), *Αξιολόγηση προσωπικού – Θεωρία και παρουσίαση περιπτώσεων από τη διεθνή πράξη*, Αθήνα.

Καρκατσούλης, Π. (2004), *Το κράτος σε μετάβαση: από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, σ. Πολιτική στον 21^ο αιώνα, Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας, τ.13, σ. 239-244 Published by National Documentation Centre (EKT). Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.12681/sas.585>

Κέφης, Β. (2014), *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας*, εκδ. Κριτική, Αθήνα.

- Κτιστάκη, Σ. (2009), *Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.
- Κτιστάκη, Σ. (2020), *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.
- Λιγωμένου, Α. (2019), *Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη και στις Λειτουργίες του Μάνατζμεντ*, εκδ. ΠΕΔΚΜ, Θεσσαλονίκη.
- Μακρυδημήτρης, Α. Μιχαλόπουλος Ν. (2000), *Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.
- Μακρυδημήτρης, Α., Πραβίτα Μ.Η. (2012), *Δημόσια Διοίκηση Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, Διοικητική Επιστήμη Ι, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη.
- Μακρυδημήτρης, Α. (2012), *Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων*, Επιστήμη ΙΙ, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη.
- Μακρυδημήτρης, Α. (2006), *Δημόσια Διοίκηση – Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη.
- Μαυρομούστακου, Η. (2016), *Αξιολόγηση Δημοσίων Υπαλλήλων. Πρόσληψη και Υπηρεσιακή Εξέλιξη*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Μιχαλόπουλος, Ν. (2007), *Η Δημόσια Διοίκηση στην Εποχή των Αποτελεσμάτων*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.
- Παπαλεξανδρή, Ν., Μπουραντάς, Δ. (2003), *Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων*, εκδ. Μπένου, Αθήνα.
- Πετρίδου, Ε. (2011), *Διοίκηση - management, Μία εισαγωγική προσέγγιση*, εκδ. σοφία-Θεσσαλονίκη 3^η εκδ.
- Πραβίτα, Μ., *Η αναδιοργάνωση των υπηρεσιακών συμβουλίων των δημοσίων υπαλλήλων. Επαγγελματισμός έναντι πολιτικοποίησης* Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, 2018 τ. 44, Νο. 1, σσ 49-75. Διαθέσιμο σε: Η αναδιοργάνωση των υπηρεσιακών συμβουλίων των δημοσίων υπαλλήλων. Επαγγελματισμός έναντι πολιτικοποίησης|Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης (ekt.gr).
- Ραμματά, Μ. (2011), *Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση- Ανάμεσα στη γραφειοκρατία και το μάνατζμεντ*, εκδ. Κριτική, Αθήνα, σ. 34.

Ραμματά, Μ., *Συστήματα αξιολόγησης και προαγωγικής εξέλιξης των δημοσίων υπαλλήλων στην Ελλάδα: κριτική αξιολόγηση*, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου τ.1, Ιανουάριος-Φεβρουάριος 2007, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη. Διαθέσιμο σε: (PDF) ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΚΑΙ ΠΡΟΑΓΩΓΙΚΗΣ ΕΞΕΛΙΞΗΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ: ΚΡΙΤΙΚΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ (researchgate.net).

Ραμματά, Μ., *Σύγχρονες Μεταβολές στη Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού στο δημόσιο Τομέα με αφορμή την οικονομική κρίση* 1^ο Πανελλήνιο συνέδριο Τομέα Διοικητικής Επιστήμης, Τμήματος Δημόσιας διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου, *Δημόσια διακυβέρνηση Προοπτικές και Προκλήσεις στον 21^ο αιώνα*, 31-1 Νοεμβρίου 2018, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2019. Διαθέσιμο σε: ΔΗΜΟΣΙΑ_ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ_ΣΥΝΕΔΡΙΟ_ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ_ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ.pdf

Στογγάρη, Α. Τσέκος Θ. *Από τον έλεγχο της συμμόρφωσης στην αξιολόγηση της απόδοσης* σε Γεωργαράκης, Ν., Δερμεντζής, Ν., *Αξιολόγηση και μεταρρύθμιση στη δημόσια διοίκηση ή τι απομένει μετά τη ρύθμιση*, Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας, τ. 33, σ. 3-19.

Ρωσσίδης, Ι. (2014). *Εφαρμογές του Επιχειρησιακού Μάνατζμεντ στην Ελληνική Δημόσια, Διοίκηση*. Εκδ. Σταμούλης, Αθήνα, σ. 93-152.

Σεραφετινίδου, Μ. (2003), *Το φαινόμενο της γραφειοκρατίας: η θεωρητική συζήτηση*, τομ. Ιος, Gutenberg, Αθήνα.

Χονδρολέου, Γ. (2004), *Δίκτυα πολιτικών: από το παραδοσιακό σύστημα κυβέρνησης στη σύγχρονη διακυβέρνηση*, Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, τ. ΙΟ, σ. 41-88.

Χυτήρης, Λ. (2001) *Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων*, εκδ. Interbooks, Αθήνα.

Β. Ξένη Βιβλιογραφία - Αρθρογραφία

Barnard, C. (1948), *Organization and Management*, Cambridge, Mass, σε Κτιστάκη, Σ. (2009), *Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σ. 110.

Carson, K. Cardy.R.,and Dobbins, G. (1994) *Performance appraisal: Alternative perspectives*, Cincinnati, OH: Southwestern.

Clinton, R. Williamson, S. and Bethke. A., *Implementing total quality management the role of human resource management*, SAM Advanced Management Journal, Vol 59, No 2, p. 10.

Decenzo, D.A. and Robbins, Stephen, P. (2002) *Human Resource Management*, John Wiley and sons, 7th edition in Hajnal, G., Staronova, K. (2021).

Deming, W. (1986), *Out of the crisis*, Centre for Advanced Engineering Study, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge.

Dessler, G. (2000), *human resources management*, Prentice Hall in Hajnal, G., Staronova, K. (2021).

Doherty, T.L. and Horn, T. (2002), *Managing Public Services: Implementing Changes – A Thoughtful Approach*, London and N.Y., Taylor and Francis Group (Routledge), σε Κέφης, B. (2014), *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας*, εκδ. Κριτική, Αθήνα.

Drucker, P. (1954) *The practice of Management*, N.Y. Harper and Row, New York.

Gulick, L., Ulrich, G., Mooney, D., Fayol, H., Dennison H.S., Henderson, L.J., Whitehead, T.N., Mayo, E., Follett M.P., Lee, J., Graicunas, V.A. (1937,) *Papers on the Science of Administration*. Institute of Public Administration Columbia University New York, Digitized by the Internet Archive in 2011 with funding from LYRASIS Members and Sloan Foundation. Available at: <http://www.archive.org/details/paperscienceo00guli>.

Gulick, L. (1937), *Notes on the Theory of Organization with special reference to the Government of US*. σε: Μακρυδημήτρης, Α. (2012), *Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων*, Επιστήμη II, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη.

Hajnal, G., Staronova, K. (2021), *Changing patterns of individuals performance appraisal systems for civil service in European Union countries: toward a developmental or an incentivizing model*, International Journal of Public Sector Management, Vol. 34, No7. Available at: <http://www.emerald.com/insight/0951-3558.html>.

Hoffman (1995), *Ten reasons why you should be using 360- degree feedback*. HR magazine, Vol 40 No. 4, pp. 82-6, in Hajnal, G., Staronova, K. (2021).

Jafari, M., Bourouni, A., Amiri, R.H. (2009), *A New Framework for Selection of the Best Performance Appraisal Method*, *European journal of Social Sciences* – Vol. 7, No. Available at: (PDF) A new framework for selection of the best performance appraisal method (researchgate.net).

Montana, P.J., Charnov, B.H. (2000), *Μάνατζμεντ*, μετφ. Μ.Ρούβαλη, εκδ. Κλειδάριθμος, Αθήνα.

Mondy, W. and Noe, R. (2008), *Human Resource Management*. Prentice-Hall, 10th edition, in Hajnal, G., Staronova, K. (2021).

OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, OCED, Paris.

Oliver, N. *Employee commitment and total quality control*. International Journal of Quality and Reability Management, Vol 7. No.1, pp 21-29.

Robbins, S.P., Decenzo, D.A., Coulter, M. (2012), *Διοίκηση Επιχειρήσεων*, μετφ. Η. Νικολάου, εκδ. Κριτική.

Simon H. A. (1960), *A study of decision – making Processes in Administrative Organization*, 3d. ed., The Free Press, Macmillan Publishers, London, UK, 1976., σε Κτιστάκη, Σ. (2009), *Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 107.

Yukl, G. and Lepsinger, R. (1995), *How to get the most out of 360⁰ feedback*. Training, vol.32, No12, pp.45-50, in Hajnal, G., Staronova, K. (2021).

Weber M. *The Theory of Social and Economic Organization* μεταφ. T. Parsons, The Free Press, N. Y, 1947 σε Κτιστάκη, Σ. (2009), *Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σ.60.

Wilson, W. (1887), *The study of Administration*, The Political Science Quartely 2(2), pp. 197-222 ανατύπωση στο ίδιο περιοδικό 1941, 56 (4), 481-506. Wilsoe, W. (1887), σε Πραβίτα, Μ.(2018), *Η αναδιοργάνωση των υπηρεσιακών συμβουλίων των δημοσίων*

υπαλλήλων. Επαγγελματισμός έναντι πολιτικοποίησης, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, τ.44 Νο. 1, σ.49-75.

Γ. Θεσμικά κείμενα

Σύνταγμα της Ελλάδος

N. 1892/1990) (ΦΕΚ Α'101/31.7.1990 «Για τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη του κράτους».

N. 1400/1983 (ΦΕΚ Α' 156/24.10.1983) «Τροποποίηση και συμπλήρωση υπαλληλικών διατάξεων».

N. 2190/1994 (ΦΕΚ Α' 28/03.03.1994) «Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης»

N.1943/1991 (ΦΕΚ Α' 50/11.04.1991) «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις».

N. 3230/2004 (ΦΕΚ Α' 44/11.2.2004). «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις».

N. 3528/2007 (ΦΕΚ Α' 26/9.2.2007) «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ».

N. 3979/2011 (ΦΕΚ Α' 138/16.6.2011) «Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις».

N. 4250/2014 (Φ.Ε.Κ. Α' 74-26/3/2014). «Διοικητικές απλουστεύσεις – Καταργήσεις, συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων και Υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέα – Τροποποίηση διατάξεων του Π.Δ. 318/1992 (Α' 161) και λοιπές διατάξεις».

N.4369/2016 (ΦΕΚ Α'33/27.2.2016) «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».

Ν. 4590/2019 (ΦΕΚ Α'17/7.2.2019). «Ενδυνάμωση Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.), ενίσχυση και αναβάθμιση Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις».

Ν. 4940/2022 (ΦΕΚ Α'112/14.6.2022) «Σύστημα στοχοθεσίας, αξιολόγησης και ανταμοιβής για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης, ρυθμίσεις για το ανθρώπινο δυναμικό του δημοσίου τομέα και άλλες διατάξεις».

Π.Δ. 611/1977 (ΦΕΚ Α' 198/15.07.1977) «Περί κωδικοποιήσεως εις ενιαίον κείμενον, υπό τίτλον "Υπαλληλικός Κώδιξ", των ισχυουσών διατάξεων των αναφερομένων εις την κατάστασιν των υπαλλήλων του Δημοσίου και των ν.π.δ.δ.».

Π.Δ. 581/1984 (ΦΕΚ Α' 207/20.12.1984) «Αξιολόγηση ουσιαστικών προσόντων του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών και ΝΠΔΔ, πλην των εκπαιδευτικών».

Π.Δ. 318/1992 (ΦΕΚ Α'161/25.9.1992) «Αξιολόγηση των ουσιαστικών προσόντων του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών – πλην των εκπαιδευτικών λειτουργών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης – και των Ν.Π.Δ.Δ.».

Υπουργική Απόφαση ΔΙΔΑΔ/Φ.32/47/1353 (ΦΕΚ Β'8/19.1.1993) «Καθορισμός ανώτατου ποσοστού υπαλλήλων που μπορούν να αξιολογούνται σε σχέση με τις κλίμακες του συστήματος αξιολόγησης».

Υπουργική Απόφαση ΔΙΔΑΔ-Φ.32-157-34670 (ΦΕΚ Β' 960/23.12.1994) «Ανάκληση της απόφασης καθορισμού ανώτατου ποσοστού υπαλλήλων που μπορούν να αξιολογούνται σε σχέση με τις κλίμακες του συστήματος αξιολόγησης».