



Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών Δημόσιας Διοίκησης

Κατεύθυνση Διοικητικής Επιστήμης και Δημοσίου Μάνατζμεντ

Η Ανάγκη για την Δημιουργία μιας Νέας Σχέσης μεταξύ Δημόσιας Διοίκησης και Πολίτη

Η Μετεξέλιξη του Υπαλληλικού Κράτους



Τσελεπής Άγγελος

Επιβλέπων Καθηγητής: Λάμπρος Μπαμπαλιούτας

Αθήνα, 2019

Η Τριμελής Επιτροπή:

Επίκουρος Καθηγητής κ. Λ. Μπαμπαλιούτας (Επιβλέπων)

Ομότιμη Καθηγήτρια κα. Μαρία Βενετσανοπούλου

Επίκουρη Καθηγήτρια κα. Ευαγγελία Μπάλτα.



Copyright © Τσελεπής Άγγελος, 2019

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 τον συγγραφέα.

Η έγκριση διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των απόψεων του συγγραφέα.

*Αφιερωμένο στο περιούσιο Ελληνικό λαό, με την
ελπίδα ότι κάποτε θα πάψει να πολεμά με τόση
βαναυσότητα το ίδιο του το Κράτος*

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

Α.: Άρθρο

Αρ. πρωτ.: Αριθμός Πρωτοκόλλου

Α.Σ.Δ.Υ.: Ανώτατο Συμβούλιο Δημοσίων Υπηρεσιών

Α.Σ.Ε.Π.: Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού

Δ.Ε.Η.: Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού

Δ.Ν.Τ.: Διεθνές Νομισματικό Ταμείο

Δ.Σ.Ε.: Διεθνής Σύμβαση Εργασίας

Εδ.: Εδάφιο

Ε.Ε.: Ευρωπαϊκή Ένωση

Ε.Κ.Τ.: Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα

Ε.Ο.Κ.: Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα

Ι.Δ.Α.Χ.: Ιδιωτική Σύμβαση Αορίστου Χρόνου

Ν.Δ.: Νομοθετικό Διάταγμα

Ν.Π.Δ.Δ.: Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου

Ο.Ν.Ε.: Οικονομική και Νομισματική Ένωση

Ο.Τ.Α.: Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Ο.Τ.Ε.: Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος

ΠΑ.ΣΟ.Κ.: Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα

Π.τ.Δ.: Πρόεδρος της Δημοκρατίας

Σ.Δ.Υ.Ε.: Συνομοσπονδία Δημοσίων Υπαλλήλων της Ελλάδος

ΣτΕ.: Συμβούλιο της Επικρατείας

Υπ.Κ.: Υπαλληλικός Κώδικας

Φ.Ε.Κ.: Φυλλάδιο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως

Μ.Β.Ο.: Management By Objectives

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Ο καθημερινός μου βίος ως Έλληνας πολίτης σε συνδυασμό με τα ερεθίσματα των προπτυχιακών σπουδών μου έστρεψαν εξ αρχής το ενδιαφέρον μου προς την κατεύθυνση εξέτασης της σχέσης μεταξύ της δημόσιας διοίκησης και του πολίτη, καθώς αυτή έχει δεχτεί κατά την τελευταία δεκαετία πιο πολλά πλήγματα από ότι ποτέ άλλοτε. Ειδικότερα, η «τραυματική» επαφή που είχα κατά την διάρκεια της ζωής μου με το κράτος μου δημιούργησε την επιθυμία να ερευνήσω την υπάρχουσα κατάσταση της σχέσης των πολιτών με την δημόσια διοίκηση εις βάθος, εντοπίζοντας τις παθογένειες που πλήττουν την σχέση κράτους και πολιτών και δίνοντας έμφαση στους τρόπους με τους οποίους η σχέση αυτή μπορεί να αλλάξει προς το καλύτερο. Η εκπόνηση της παρούσας διπλωματικής εργασίας στα πλαίσια του μεταπτυχιακού προγράμματος «Δημόσια Διοίκηση» με κατεύθυνση «Διοικητική Επιστήμη & Δημόσιο Μάνατζμεντ» είναι το αποτέλεσμα του ενός σχεδόν έτους έρευνας και συγγραφής, αποτέλεσε δε για εμένα μια πραγματική ακαδημαϊκή και προσωπική πρόκληση. Η ολοκλήρωσή της ελπίζω να συνεισφέρει στην επιστημονική γνώση και έρευνα, θα ήταν όμως ανέφικτη δίχως την συμβολή πολλών ανθρώπων που θα ήθελα να ευχαριστήσω ξεχωριστά στην συνέχεια.

Πρωτίστως θα ήθελα να εκφράσω την ευγνωμοσύνη μου και να ευχαριστήσω από καρδιάς τον επιβλέποντα της διπλωματικής μου εργασίας Κ. Λάμπρο Μπαμπαλιούτα για την εμπιστοσύνη που μου έδειξε από την πρώτη κιόλας στιγμή που του ανακοίνωσα το «μεγαλεπήβολο» θέμα της έρευνας. Με τα αξιόλογα σχόλιά του με βοήθησε να αναμορφώσω τον τίτλο της εργασίας αλλά και την δομή της ώστε να ενσαρκώνει με ευστοχία αυτό που αρχικά είχα στο μυαλό μου. Εξίσου πολύτιμη υπήρξε η παράταση των χρονικών περιθωρίων που έλαβα ώστε να είμαι σε θέση να ολοκληρώσω την εργασία με τον τρόπο και την έκταση που αρχικά επιθυμούσα, δίχως εκπτώσεις ποιότητας λόγου και βάθους. Τέλος τον ευχαριστώ θερμά για την πίστη που είχε στην ικανότητά μου να διερευνήσω ένα θέμα τόσο μεγάλης σημασίας όπως και την κατανόηση και την ηθική στήριξη που εξέλαβα καθ' όλα τα στάδια εκπόνησης της διπλωματικής εργασίας.

Θα ήθελα επίσης να ευχαριστήσω την Κ. Αιμιλία Παπάζογλου για την συνδρομή της στον καθορισμό της δομής της εργασίας. Η εύστοχη καθοδήγησή της κατά τα πρώτα στάδια της έρευνας είχε μέγιστη σημασία για το τελικό αποτέλεσμα του εγχειρήματος και η εποικοδομητική κριτική που εξέλαβα συνέβαλε καθοριστικά στην ολοκλήρωση της έρευνας. Σημαντική ήταν επίσης η συμβολή της στον καθορισμό της δομής της εργασίας αφού οι απόψεις της αποδείχθηκαν περισσότερο από εύστοχες στον καθορισμό της δομής του πλάνου.

Ευχαριστίες οφείλω επίσης στα υπόλοιπα μέλη της τριμελούς επιτροπής και συγκεκριμένα στην ομότιμη καθηγήτρια Κ. Μαρία Βενετσανοπούλου και επίκουρη καθηγήτρια Κ. Ευαγγελία Μπαλτά για την συμμετοχή τους στην διαδικασία της δημόσιας υποστήριξης και της αξιολόγησης της παρούσας διπλωματικής εργασίας.

Μεγάλη ευγνωμοσύνη οφείλω επίσης τον αγαπητό μου θείο καθώς με την ιδιότητα του αναγνώστη με βοήθησε να εντοπίσω τα σημεία της έρευνας που χρήζουν εννοιολογικής και εκφραστικής βελτίωσης. Δίχως την συνδρομή του, η παρούσα έρευνα θα ήταν πολύ πτωχότερη.

Θα ήθελα τέλος να ευχαριστήσω από ψυχής την οικογένειά μου για την υπομονή και την συμπαράστασή τους τόσο στην υλοποίηση της παρούσας όσο και κάθε άλλης έμπρακτης προσπάθειας.

Τσελεπής Άγγελος

Αθήνα, 2019

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

CONTENTS

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	4
ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ	5
ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ.....	7
ΠΙΝΑΚΕΣ.....	10
ΠΕΡΙΛΗΨΗ	11
ABSTRACT.....	13
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	15
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 – ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΣΤΙΣ ΡΙΖΕΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΫΠΑΛΛΗΛΙΚΟΥ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΟΣ	22
1.1 – Περίοδος Της Επανάστασης (1821 – 1832).....	23
1.2 – Περίοδος Της Μοναρχικής Διακυβερνήσεως (1833 – 1863).....	28
1.3 – Περίοδος Της Βασιλευομένης Δημοκρατίας (1864 – 1924).....	29
1.4 – Περίοδος Της Αβασίλευτης Δημοκρατίας (1924 – 1975).....	34
1.5 – Περίοδος Της Μεταπολίτευσης (1975 – 2008).....	37
1.6 – Περίοδος Της Δημοσιονομικής Κρίσης (2008 – 2018)	41
1.7 – Συμπεράσματα	44
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 – ΟΙ ΘΕΜΕΛΙΩΔΕΙΣ ΑΡΧΕΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	47
2.1 – Η Αρχή της Νομιμότητας της Δημόσιας Διοίκησης.....	48
2.2 – Η Αρχή της Προστασίας του Δημοσίου Συμφέροντος	51
2.3 – Η Αρχή της Ισότητας	52
2.4 – Η Αρχή της Αμεροληψίας.....	55
2.5 – Η Αρχή της Διαφάνειας και Αποτελεσματικότητας της Διοικητικής Πράξης	57
2.6 – Οι Αρχές της Χρηστής Διοίκησης και της Δικαιολογημένης Εμπιστοσύνης του διοικουμένου.....	60
2.7 – Η Αρχή της Αξιοκρατίας.....	62
2.8 – Η Αρχή της Αναλογικότητας	63
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 – ΤΟ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΜΟΝΙΜΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ	66
3.1 – Ανάλυση των εννοιών του Δημοσίου Υπάλληλου και της Μονιμότητας	66
3.2 – Ιστορική Αναδρομή στον θεσμό της Μονιμότητας	69

3.3 – Τρόποι Άρσης του θεσμού της Μονιμότητας	72
3.3.1 – Η κατάργηση της θέσης που κατέχει ο δημόσιος υπάλληλος	73
3.3.2 – Η συμπλήρωση του απαιτούμενου ορίου ηλικίας	73
3.3.3 – Παύση του υπαλλήλου εξαιτίας δικαστικής απόφασης	74
3.3.4 – Παύση του υπαλλήλου με απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου που υπόκειται σε προσφυγή ενώπιον του σ.τ.ε.	74
3.4 – Ειδικές Εξαιρέσεις από τον κανόνα της Μονιμότητας	75
3.4.1 – Οι μετακλητοί υπάλληλοι	75
3.4.2 – Οι υπάλληλοι με σχέση ιδιωτικού δικαίου	76
3.4.3 – Οι υπάλληλοι με θητεία	76
3.5 – Οι Ευέλικτες Μορφές Απασχόλησης στη Δημόσια Διοίκηση και η Επίδρασή τους στον τομέα της Στελέχωσης του Υπαλληλικού Κράτους	77
3.5.1 – Προσωρινή Απασχόληση	79
3.5.2 – Μερική Απασχόληση	79
3.5.3 – Ο «Δανεισμός» Εργαζομένων	80
3.5.4 – Η απασχόληση προσωπικού Εργολαβικής Επιχείρησης	81
3.5.5 – Η παροχή «Έργου» εκτός των εγκαταστάσεων του εργοδότη	81
3.5.6 – Η «επιδοτούμενη» απασχόληση	82
3.6 – Συμπεράσματα	84
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 – Η ΣΤΟΧΟΘΕΣΙΑ ΣΤΟΝ ΕΥΡΥΤΕΡΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ ΚΑΙ Η ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΗΣ ΣΤΗΝ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ	87
4.1 – Η κατάρτιση της Στοχοθεσίας	88
4.2 – Η εφαρμογή και τα Στάδια της Στοχοθεσίας	91
4.3 – Αξιολόγηση και Παρακολούθηση των Στόχων	94
4.4 – Η Μεθοδολογία της Διοίκησης Μέσω Στόχων	96
4.5 – Συμπεράσματα	100
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 – Η ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ	104
5.1 – Ο Ορισμός και τα Χαρακτηριστικά της Αξιολόγησης	105
5.2 – Οι Διενεργητές της Αξιολόγησης	108
5.3 – Μέθοδοι της Αξιολόγησης Προσωπικού	113
5.3.1 – Αντικειμενικές Μέθοδοι της Αξιολόγησης	113
5.3.2 – Υποκειμενικές Μέθοδοι της Αξιολόγησης	115
5.3.3 – Αξιολόγηση με βάση τα Απόλυτα Πρότυπα Απόδοσης	117
5.3.4 – Αξιολόγηση με βάση την Διοίκηση Μέσω Στόχων	120
5.4 – Σφάλματα της Αξιολόγησης Προσωπικού	121
5.5 – Διαφορές στην Αξιολόγηση μεταξύ Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα	124

5.6 – Εμπειρικά Αποτελέσματα από την Αξιολόγηση στον Δημόσιο Τομέα.....	127
5.7 – Συμπεράσματα	128
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6 – Η ΘΕΩΡΙΑ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ ΩΣ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΟ ΤΡΟΠΟ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ.....	133
6.1 – Εισαγωγή στην Θεωρία του Ν.Δ.Μ.	135
6.2 – Οι λόγοι Εδραίωσης και η Θεωρία του Ν.Δ.Μ.	137
6.3 – Γενικά Μοντέλα του Ν.Δ.Μ.....	141
6.4 – Ανάλυση των Βασικών Αρχών Διακυβέρνησης του Ν.Δ.Μ.	142
6.4.1 – Η αρχή της «Επιχειρηματικής Διακυβέρνησης»	143
6.4.2 – Η αρχή της Καλής Διακυβέρνησης & Καλών Πρακτικών.....	145
6.4.3 – Η αρχή της ISO Διακυβέρνησης	146
6.5 – Συμπεράσματα	148
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7 – ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ	152
ΠΗΓΕΣ – ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	167
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ	179
Παράρτημα 1 – Έντυπο επιμερισμού στοχοθεσίας στα επίπεδα ιεραρχίας του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας.....	179
Παράρτημα 2 – Έκθεση αξιολόγησης στελέχους της εταιρείας «Σκλαβενίτης Α.Ε.».....	181

ΠΙΝΑΚΕΣ

Πίνακας 1: Η διόγκωση του δημοσίου τομέα μεταξύ 1958-2018. Προσαρμοσμένος.	38
Πίνακας 2: Κριτήρια αξιολόγησης υπαλλήλων και κριτήρια αξιολόγησης προσωπικού	126
Πίνακας 3: Κυριότερες διαφορές στον τρόπο λειτουργίας του κράτους μεταξύ Γραφειοκρατίας και Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ.....	140
Πίνακας 4: Κυριότερες διαφορές στην διοικητική πρακτική μεταξύ Γραφειοκρατίας και Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ.....	142
Πίνακας 5: Πίνακας νόμων που χρησιμοποιήθηκαν για την συγγραφή της εργασίας	175
Πίνακας 6: Πίνακας Συνταγματικών άρθρων που χρησιμοποιήθηκαν για την συγγραφή της εργασίας.....	176
Πίνακας 7: Πίνακας εγκυκλίων που χρησιμοποιήθηκαν για την συγγραφή της εργασίας.....	177
Πίνακας 8: Πίνακας αποφάσεων του ΣτΕ που χρησιμοποιήθηκαν για την συγγραφή της εργασίας.....	177
Πίνακας 9: Πίνακας οδηγιών διεθνών οργανισμών που χρησιμοποιήθηκαν για την συγγραφή της εργασίας.....	177
Πίνακας 10: Έντυπο Επιμερισμού Στοχοθεσίας στα επίπεδα ιεραρχίας του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας.....	179
Πίνακας 11: Έντυπο Επιμερισμού Στοχοθεσίας στα επίπεδα ιεραρχίας του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας (Συνέχεια).....	180

Η Ανάγκη για την Δημιουργία μιας Νέας Σχέσης μεταξύ Δημόσιας Διοίκησης και Πολίτη

Η Μετεξέλιξη του Υπαλληλικού Κράτους

Τσελεπής Άγγελος

Διπλωματική Εργασία

Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών

Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών στην Δημόσια Διοίκηση

Κατεύθυνση Διοικητικής Επιστήμης και Δημοσίου Μάνατζμεντ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Σε κάθε ευνομούμενη κοινωνία, η υγιής σχέση μεταξύ των πολιτών και της δημόσιας διοίκησης δεν θα μπορούσε παρά να βασίζεται στην αμοιβαία εμπιστοσύνη των δύο μερών. Η παραπάνω παραδοχή δοκιμάζεται στην περίπτωση του Ελληνικού κράτους, με την σχέση των δύο πλευρών να είναι στα πρόθυρα της ολικής κατάρρευσης. Με βάση την εγχώρια και διεθνή βιβλιογραφία σε συνδυασμό με το γράμμα του Νόμου, όπως αυτός ορίζεται από τις πηγές του, η παρούσα μελέτη αποσκοπεί στην ανάλυση των σχέσεων των Ελλήνων πολιτών με το κράτος τους καθώς και στην αναζήτηση των τρόπων για την βελτίωση της παραπάνω σχέσης

Η έννοια της δημόσιας διοίκησης σε μια σύγχρονη κοινωνία σχετίζεται με την διευθέτηση και διαχείριση των υποθέσεων του λαού, κατά τον βέλτιστο δυνατό τρόπο. Η κρατική λειτουργία, προσανατολισμένη στην ικανοποίηση των δημοσίων αναγκών, χρησιμοποιεί την πηγαία εξουσιαστική δύναμη για την εξυπηρέτηση και ικανοποίηση των παραπάνω στόχων. Η δημόσια διοίκηση κατά την έννοια αυτή περιορίζεται από θεμελιώδεις νόμους που διέπουν το σύνολο της διοικητικής δράσης και αναλύονται στην έκταση της διπλωματικής εργασίας σε βάθος. Επίσης γίνεται προσπάθεια προσδιορισμού των διατάξεων που είναι επιτακτικό να μεταβληθούν.

Είναι λοιπόν απαραίτητο όσο ποτέ να επαναπροσδιοριστεί η σχέση μεταξύ της Δημόσιας Διοίκησης και των πολιτών. Στα πλαίσια αυτά πραγματοποιείται μια εμπειριστατωμένη ανάλυση του θέματος ξεκινώντας από την διαχρονική ωρίμανση της σχέσης κράτους και πολιτών στην νεοσύστατη Ελληνική κοινωνία. Εξίσου μεγάλη σημασία αποδίδεται στα κενά που δημιουργούνται στο υπάρχων κανονιστικό πλαίσιο και προτείνονται μέτρα για την αλλαγή του κλίματος ατιμωρησίας των δημοσίων υπαλλήλων.

Κατά την εξέταση των παθογενειών της δημόσιας διοίκησης ιδιαίτερη σημασία δίνεται στις διαδικασίες της στοχοθεσίας και στην αξιολόγησης, αφού οι παραπάνω αποτελούν μεθοδολογίες – κλειδιά αναφορικά με τον έλεγχο, την υπευθυνότητα και την λογοδοσία των δημοσίων λειτουργών. Και οι δύο διαδικασίες μπορούν αλλά και οφείλουν να παίξουν πρωταγωνιστικό ρόλο στην δημιουργία μιας νέας σχέσης που δεν θα προέλθει μέσω ευχολογίων και μαγικών φίλτρων, αλλά αντίθετα μέσω της κατανόησης της κατάστασης που διανύει η χώρα σήμερα και της επιθυμίας για βελτίωση. Η κατανόηση αποτελεί προαπαιτούμενο για την αναγνώριση της ανάγκης για αλλαγή και την σταδιακή αλλά αποφασιστική μετεξέλιξη του υπαλληλικού κράτους.

Εν τέλει εξετάζεται ο τρόπος με τον οποίο η θεωρία του νέου δημόσιου μάνατζμεντ δύναται να αποτελέσει εφιαλτήριο για τον εξορθολογισμό λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Ο κάθε ένας πολίτης έχει την δυνατότητα να αλλάξει πολλά πράγματα κάθε ημέρα της ζωής του, όχι όμως το κράτος του. Κατά μία έννοια λοιπόν αποτελεί μια εξαιρετική επένδυση η προσπάθεια αναθεώρησης της σχέσης μεταξύ πολίτη και δημόσιας διοίκησης, αφού τόσο η ποιότητα ζωής όσο και τα περισσότερα γεγονότα τα οποία διαδραματίζονται στην ζωή κάποιου σχετίζονται με το κράτος στο οποίο ανήκει. Βέβαια το εγχείρημα της μετατροπής της Δημόσιας Διοίκησης από δυνάστη σε εκτελεστή των συμφερόντων των πολιτών είναι αδιαμφισβήτητα ένας δύσκολος στόχος. Την δυσκολία της υλοποίησης του στόχου αυτού προσπαθεί να αμβλύνει η ακόλουθη έρευνα, παραθέτοντας τις δυσλειτουργίες του σημερινού συστήματος και παράλληλα επισημαίνοντας αυτές που χρήζουν αλλαγή.

Λέξεις – Κλειδιά: Σχέση Κράτους και Πολιτών, Δημόσια Διοίκηση, Εξέλιξη Κράτους, Κρατική Ανασυγκρότηση, Εξορθολογισμός Κρατικών Διαδικασιών, Διοικητική Μεταρρύθμιση

**The necessity for the Creation of a New Relationship between the
Public Administration and the Citizen**

The Evolution of the Civil State

Tselepis Angelos

Master's Dissertation – Thesis

Panteion University of Social and Political Sciences

Master of Science in Public Administration

Management Sciences and Public Management

ABSTRACT

In any society favored by the laws, the healthy relationship between the citizens and the public administration could only be based on the mutual trust between the two parties. This assumption is also valid in the case of the Greek state, with the relationship between the two sides being on the verge of total collapse. Based on the domestic and international literature as well as the letter of the Law, as defined by its sources, this study aims to analyze the relationship between the Greek citizens and the State as well as explore the ways in which this relationship can improve.

The concept of public administration in a modern society is related to the settlement and management of the affairs of the people in the best possible way. The government, oriented towards the meeting of public needs, uses its authority to serve and meet the above stated goals. In this sense the public administration is limited by fundamental laws that govern the entire administrative action and are analyzed in depth in the scope of this thesis. An effort is also made to identify problematic laws that are imperative to change.

It is therefore more necessary than ever before to redefine the relationship between the Public Administration and the citizens. In this context, a thorough analysis

of the subject is undertaken, starting from the timeless maturation of the relationship between the state and citizens in the recently established Greek society. Equally important are the gaps created in the existing regulatory framework and measures are proposed in order to remove the habit of impunity for civil servants.

When examining the public administration's pathologies, particular emphasis is given to the processes of setting the objectives and evaluating, as these are key methodologies for the control and the measurement of the reliability and accountability of public officials. Both processes can and must play a leading role in creating a new relationship that will not come through the use of magic filters, but instead by understanding the current situation in the country and undertaking the necessary actions for it to improve. Understanding is a prerequisite for recognizing the need for change and the gradual but decisive transformation of the Civil State.

Finally, the way in which the theory of New Public Management can serve as a springboard for rationalizing the public administration processes is considered. Every citizen has the ability to change many things every day of his life, but changing his own state is not possible. In a sense, it is an excellent investment to try to revise the relationship between the citizen and the public administration, since both the quality and most of the events in one's life are related to the state in which he is born to. Of course, the task of reforming the Public Administration from an oppressor to an executor of citizens' interests is undoubtedly a challenging task. This research aims to bring this goal one step closer to reality, citing the dysfunctions of the current system and at the same time pointing out those in need of change.

Key Words: Relationship of the State and the Citizens, Public Administration, State Evolution, State Reform, Rationalization of State Procedures, Administrative Reform

“Κάθε χώρα έχει την Κυβέρνηση που της αξίζει”

– Joseph De Maistre, 1753-1821, Γαλιταλός διπλωμάτης & φιλόσοφος

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στην Ελλάδα οπότε τυχαίνει να γίνεται αναφορά στην σχέση μεταξύ του Κράτους και των πολιτών του, το πρώτο πράγμα που μάλλον έρχεται στο μυαλό οποιουδήποτε διαμένει στη χώρα είναι μια σχέση η αποτυχία της οποίας κυμαίνεται από έντονα προβληματική μέχρι και άκρως απεχθής. Όσοι έχουν όμως την διάθεση να διερευνήσουν τα γεγονότα σε μεγαλύτερο βάθος, σύντομα και σχετικά εύκολα έρχονται αντιμέτωποι με το συμπέρασμα ότι τα πράγματα δεν έχουν αλλάξει πολύ με την πάροδο των χρόνων. Από την σύστασή του ακόμα το νεοελληνικό κράτος ξεκίνησε να υφίσταται ως μια παράλληλη και όχι αλληλοσυμπληρούμενη με την ύπαρξη του Ελληνικού λαού νομική οντότητα. Η διχόνοια ήταν ένα από τα σημαντικότερα συστατικά στοιχεία που χαρακτήρισε τους Έλληνες κατά τα πρώτα δειλά τους βήματά, ελεύθεροι πλέον από τον Οθωμανικό ζυγό και υπέσκαψε την καλλιέργεια ενός κλίματος κοινής συνεργασίας και εμπιστοσύνης για εθνική ανάπτυξη.

Οι μεγάλες δυνάμεις, δρώντας ως εξωγενείς παράγοντες καλλιέργησαν επί σειρά ετών τον εθνικό διχασμό, συμβάλλοντας στην μεθοδευμένη υπονόμηση της ανέλιξης του έθνους σε ανεξάρτητο και αυτοδύναμο. Ο ελληνικός λαός, βαθιά πληγωμένος και απομονωμένος όσα συνέβαιναν στην δύση, χρειαζόνταν ίσως έναν ηγέτη που θα σέβονταν τις ευαισθησίες του και θα διέψευδε την καχυποψία του. Όπως όμως αποδείχθηκε από την ίδια την ιστορία καμία ισχυρή χώρα δεν επιθύμησε πραγματικά την μετεξέλιξη του Ελληνικού κράτους σε ανεξάρτητο. Σημείο δε ανατροπής της σύντομης ανοδικής πορείας του αποτέλεσε η δολοφονία του Κυβερνήτη Ιωάννη Καποδίστρια το έτος 1831, γεγονός που αποδείχθηκε αρκετό να ανακόψει τον ανοδικό δρόμο που είχε πάρει το κράτος και αποτέλεσε καίριο πλήγμα για την εθνική

και οικονομική του αυτοτέλεια. Ο Ι. Καποδίστριας ήταν πιθανώς ο ικανότερος και καταλληλότερος από τους Έλληνες ηγέτες για να ηγηθεί της οργάνωσης του κράτους κατά τα Ευρωπαϊκά πρότυπα και μεθόδους που είχε διδαχτεί στην δύση.

Μην έχοντας περάσει και εξελιχθεί μέσα από τις σημαντικότερες για την ανθρώπινη πορεία περιόδους όπως αυτές της βιομηχανικής επανάστασης και του διαφωτισμού, ο Ελληνικός λαός αναγκάστηκε να επιβιώσει μετά την απελευθέρωσή του από τον Τουρκικό ζυγό σε έναν κόσμο που ήταν έντονα διαφορετικός από αυτόν που τον περίμενε. Ως επακόλουθο ο «Εξευρωπαϊσμός» που βίαια και ταχύτατα επιβλήθηκε από έξωθεν σε ένα έθνος που μόλις είχε αρχίσει δειλά να ακολουθεί τα βήματά της δύσης με την αντίστοιχη λογική σειρά είχε σαν επακόλουθο την δημιουργία ενός πνευματικού και πολιτισμικού «υβριδίου». Αποτέλεσμα της υβριδοποίησης ήταν η δημιουργία ενός Έλληνα που σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να χαρακτηριστεί κανονικός Ευρωπαίος, αλλά συνάμα έχει πλέον πάψει και να είναι ανατολίτης.

Ο θάνατος του Ι. Καποδίστρια έθεσε το τέλος στην εξελικτική πορεία που διέγραψε το έθνος κατά τα λίγα χρόνια της διακυβέρνησής του. Η δε περίοδος της μοναρχικής διακυβέρνησεως που ακολούθησε μόλις δύο έτη μετά σε ουδεμία περίπτωση κρίθηκε αντάξια της προηγούμενης. Η προσπάθεια των Βαυαρών για τον καθορισμό του τρόπου λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης κατά το δοκούν και τα Ευρωπαϊκά πρότυπα αποδοκιμάστηκε έντονα από τον πληθυσμό, που την αντιμετώπισε με δυσπιστία. Οι τελευταίοι απέτυχαν παταγωδώς να κάνουν τον λαό να νιώσει ότι το κράτος αυτό ήταν δικό του. Είναι αλήθεια ότι οι Έλληνες δυσκολεύτηκαν έντονα να ανεχτούν τον ξένο βασιλέα, πόσο μάλλον να τον αγαπήσουν. Για τον απλό λαό την θέση των κατακτητών Οθωμανών πήραν οι αποικιοκράτες Ευρωπαίοι και μαζί με αυτούς έγινε αισθητή και η Ευρωπαϊκού τύπου διακυβέρνηση που προσπαθούσαν να επιβάλλουν, όχι όμως με την χρήση των δημοκρατικών αρχών που πιθανώς φανταζόντουσαν αλλά αντίθετα απεμπολώντας κάθε αρχή του δημοκρατικού πολιτεύματος. Η αρρωστημένη και πλήρως εξαναγκαστική σχέση μεταξύ του κράτους και του πολίτη κάθε άλλο παρά αγαστή μπορούσε να χαρακτηριστεί, κάτι που μέχρι και σήμερα δεν απέχει πολύ από την λυπηρή πραγματικότητα.

Εάν εννοιολογικά η λέξη κράτος αφορά το σύνολο των οργανωτικών και διοικητικών δομών μιας χώρας, τότε αυτό το Κράτος για τον Έλληνα δεν αποτέλεσε διαχρονικά τίποτα άλλο παρά την έκταση άσκησης πολιτικής εξουσίας κατά το δοκούν,

το πεδίο πολιτικών ανταγωνισμών καθώς και τον χώρο διασπάθισης και κατασπατάλησης δημόσιου χρήματος. Η σχέση του πολίτη με το κράτος του δεν ωρίμασε διαχρονικά και δεν έφτασε τελικά στην φάση της συνένωσης επιθυμιών, όπου πλέον η λαϊκή βούληση μεταφράζεται ηχηρά μέσω της δημοκρατίας σε άσκηση κυβερνητικής πολιτικής. Αντίθετα σήμερα όσο ποτέ είναι ξεκάθαρο ότι το κράτος λειτουργεί ανεξάρτητα από την λαϊκή εντολή της πλειοψηφίας, πράττοντας για τα οφέλη της κυβερνητικής πλειοψηφίας και των μνηστήρων της.

Γεννάται διαρκώς στους Έλληνες πολίτες η ανάγκη σύγκρισης με το Σκανδιναβικό μοντέλο λόγω της αξιοθαύμαστης σχέσης που έχουν αναπτύξει με τους πολίτες τους οι χώρες αυτές. Μέσω όμως της έκφρασης του θαυμασμού για την ανωτέρω σχέση μπορεί να γίνει κατανοητή η επιθυμία του λαού για βελτίωση, με μία και μόνη διαπίστωση να είναι εμφανής: σαν κράτος, το Ελληνικό έχει αποτύχει. Από την μία πλευρά θα μπορούσε κάποιος να ισχυριστεί ότι ο κάθε λαός έχει και τις Κρατικές δομές και λειτουργίες που του αξίζουν: στα πλαίσια της Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας οι εκλεγμένοι αντιπρόσωποι του λαού πράττουν υπέρ των συμφερόντων αυτού και σύμφωνα (όπως τουλάχιστον ρητά αναγράφεται στο Σύνταγμα) με τις προεκλογικές δεσμεύσεις τους. Εάν λοιπόν ο ίδιος ο λαός ψηφίζει με βάση μικροκομματικά κριτήρια και έχοντας ως στόχο όχι την κοινωνική και οικονομική ευημερία που θα επέλθει μέσω της ανάδειξης και της ανάπτυξης του τόπου του αλλά τον προσπορισμό βραχυπρόθεσμων οικονομικών ανταλλαγμάτων, τότε αυτό ακριβώς θα λάβει. Στην Ελλάδα αυτό έχει εξελιχθεί σε τέτοιο βαθμό ώστε κατά την διάρκεια των τελευταίων 50 ετών έχει γαλουχηθεί ολόκληρος κομματικός στρατός των κομμάτων εξουσίας, βασισμένος στον προσπορισμό οφελών και των δύο πλευρών.

Από την μία οι υπάλληλοι του συστήματος επιθυμούν την διαίωσίση του και ψηφήσουν το πολιτικό κόμμα που θα υποσχεθεί τα περισσότερα ανταλλάγματα. Τα ανταλλάγματα έχουν διαχρονικά πάρει κυρίως την μορφή θέσεων εργασίας στον δημόσιο τομέα. Από την άλλη πλευρά τα ισχυρά πολιτικά πρόσωπα που έχουν την εξουσία και το κύρος να υλοποιήσουν τις εξαγγελίες τους, υπόσχονται οφέλη στους πελάτες – ψηφοφόρους τους για την ανάδειξή τους. Από οικονομικής δε σκοπιάς το παραπάνω μοντέλο δύναται να λειτουργήσει με την απαραίτητη όμως προϋπόθεση ότι αυτοί που προσπορίζονται τα ανήθικα οφέλη είναι η εντελώς ασήμαντη μειοψηφία του πληθυσμού – μια σταγόνα στον ωκεανό της οποίας η όποια σημαντική επίδραση

εξαγνίζεται από την ομαλή λειτουργία και την οικονομική ανάπτυξη του κράτους και του έθνους.

Όταν όμως η αμελητέα μειοψηφία γιγαντωθεί σε σημαντικό κομμάτι του πληθυσμού τότε οι κοινωνικές δομές διαστρεβλώνονται, η σαθρότητα των ηθικών αξιών του πληθυσμού γίνεται αισθητή και ο κρατικός μηχανισμός υπολειτουργεί σε σημείο που ακόμα και οι ίδιοι οι δημόσιοι υπάλληλοι που τον στελεχώνουν καταλήγουν να αισθάνονται αποστροφή με το αποτέλεσμα. «Οι λαοί έχουν τους πολιτικούς που τους αξίζουν» – Αυτό φαίνεται ότι μπορεί να αντιπροσωπεύει τους Έλληνες και όχι άδικα. Δυστυχώς ο Έλληνας πολίτης δεν φαίνεται να έχει κατανοήσει μέχρι και σήμερα πως τα συλλογικά κοινωνικοοικονομικά οφέλη που θα προσποριστεί από την υγιή ανάπτυξη της χώρας του υπερκερνούν σε βάθος χρόνου τα πρόσκαιρα και ανήθικα ανταλλάγματα για την ψήφιση συγκεκριμένων πολιτικών προσώπων. Εξετάζοντας τα πράγματα ξεκινώντας από την περίοδο της μεταπολίτευσης και μετά, εύκολα επαληθεύεται η παραπάνω διαπίστωση από όπου και εάν τολμήσει κανείς να ξεκινήσει την έρευνά του.

Από την άλλη πλευρά όμως και για να ολοκληρωθεί το παράδειγμα, θα ήταν άδικο εάν δεν γίνονταν αναφορά και δεν δίνονταν η ανάλογη έμφαση στην διαφορετική ιστορική πραγματικότητα και στις συνθήκες κάτω από τις οποίες ιδρύθηκε το Ελληνικό κράτος. Ενώ το νεοσύστατο Ελληνικό έθνος σύρθηκε μέσα από φωτιά και λάσπη για πάνω από 150 χρόνια, τα Σκανδιναβικά κράτη απολάμβαναν πολύ πιο υγιής συνθήκες εξέλιξης. Η σκλαβιά, η ύπαρξη δύο παγκοσμίων πολέμων, οι εμφύλιοι και πολλά άλλα γεγονότα όπως αυτά έπαιξαν σημαντικό ρόλο στον καθορισμό της σύγχρονης ιστορίας της Ελλάδας.

Όλα τα παραπάνω κάθε άλλο παρά αποτελούν δικαιολογίες, είναι όμως απαραίτητο να αναφερθούν για την αντικειμενική εξέταση της σχέσης μεταξύ κρατών και πολιτών, καθώς και την διεξαγωγή συμπερασμάτων αναφορικά με τις πράξεις που πρέπει να γίνουν προκειμένου να αναδομηθεί στην Ελλάδα η νοσηρή σχέση μεταξύ των δύο μερών. Υπάρχει μια πληθώρα επιμέρους παραγόντων από τους οποίους πηγάζει η διαφορετικότητα μεταξύ δύο λαών όπως το ιδιαίτερο γεωγραφικό περιβάλλον και τα ψυχολογικά χαρακτηριστικά. Δίχως όμως περιπλοκές, ένα κράτος που λειτουργεί ορθά και για τον πολίτη οφείλει να τον αντιμετωπίζει πρωτίστως με σεβασμό. Δεν τον θεωρεί εκ των προτέρων φοροφυγά και απατεώνα, τον φορολογεί δε

με τρόπο δίκαιο ανταποδίδοντας σημαντικές και πολύτιμες κοινωνικές παροχές και υπηρεσίες. Είναι παράλογο για τον Σκανδιναβό πολίτη να αμφισβητεί το κράτος του, αφού αυτό είναι εκεί όταν ο πολίτης χρειαστεί την βοήθειά του αντί να το αντιμετωπίζει ως ένα παράσιτο, προσπαθώντας να του στερήσει τις παροχές που δικαιούται και παράλληλα μειώνοντας το κόστος αυτών. Το αποτέλεσμα της υγιής σχέσης μεταξύ των δύο μερών δεν είναι άλλο από την αρμονική συνύπαρξη πολιτών και κράτους.

Τα ακριβώς αντίθετα καταγράφονται στην περίπτωση της Ελλάδας, παρατηρώντας και μελετώντας την σχέση των Ελλήνων πολιτών με το δικό τους κράτος. Εδώ οι έννοιες κράτους και πολίτη είναι έντονα πολωμένες και αντιδιαμετρικά αντίθετες – το συμφέρον του ενός συνεπάγεται με το πλήγμα του άλλου. Αμοιβαία καχυποψία χαρακτηρίζει και τα δύο μέρη που επιβεβαιώνεται από τον αυταρχικό τρόπο λειτουργίας του κράτους. Ξεκινώντας από την περίοδο του τέλους της Χούντας των Συνταγματαρχών και την έναρξη της περιόδου της μεταπολίτευσης, άρχισε να μεγαλώνει συνεχώς το χάσμα μεταξύ των συμφερόντων των φορέων της δημόσιας διοίκησης σε επιτελικό επίπεδο και των συμφερόντων του λαού. Δύο διαφορετικοί κόσμοι των οποίων τα κοινά σημεία διαφαίνονται μόνο υπό το πρίσμα των πελατειακών σχέσεων και της αιώνιας γραφειοκρατίας που εκφράζεται μέσω της δίχως τελειωμό ταλαιπωρίας των πολιτών. Το κράτος όμως αποτελεί αντανάκλαση της νοοτροπίας του λαού και προσδιορίζεται εξαρτώμενο από την εκάστοτε πολιτική τάξη μέσω μιας διαρκής σχέσης ετεροπροσδιορισμού.

Η υπερδιόγκωση του δημοσίου τομέα έχει πλέον δημιουργήσει μεγάλο μέρος του πληθυσμού που λαμβάνει η ευελπιστεί να λάβει κάποιου είδους όφελος από τον κρατικό μηχανισμό. Επειδή αυτό όχι μόνο είναι γνωστό στην κοινωνία αλλά και φαίνεται δια γυμνού οφθαλμού, η ζητούμενη αξιοθαύμαστη σχέση κράτους και πολίτη έχει προ πολλού παραδώσει την θέση της σε μια διεστραμμένη, τυπική και πρόδηλη αλληλεξάρτηση πολιτών και κυβερνώντων. Το κράτος αντιμετωπίζει τον πολίτη ως φοροφυγά και απατεώνα που πασχίζει να κρύψει τις πραγματικές του αμοιβές με σκοπό να αποφύγει, μεταξύ άλλων δεινών, την βίαια απόσπαση των χρημάτων του με την μορφή ατελείωτων φόρων.

Ο δε πολίτης βλέπει το κράτος ως έναν πανίσχυρο αρχιληστή που αυταρχικά επικαλούμενος τον νόμο και με την πρόφαση του δημοσιονομικού συμφέροντος αποσπά βίαια τα όποια εισοδήματα λαμβάνει για να του ανταποδώσει παροχές που δεν

αξίζουν παρά μονοψήφιο ποσοστό των χρημάτων που κλήθηκε να δώσει. Η επιβολή της δημόσιας διοίκησης γίνεται πλέον αυταρχικά και με όρους κατάχρησης εξουσίας, φανερά ή κρυφά και ο Έλληνας πολίτης είναι πλέον αδύναμος μπροστά σε ένα τέτοιο κράτος – αναδιανομέα με τον μόνο τρόπο που του μένει να αμυνθεί να είναι η περαιτέρω χαλάρωση του ήθους και της συνείδησής του. Αυτό τροφοδοτεί τόσο τον φαύλο κύκλο της διαστρέβλωσης των ηθών και των αξιών της κοινωνίας όσο και αυτόν της οικονομικής ύφεσης της οποίας τα δεινά η Ελλάδα έχει βιώσει, δίχως να φαίνεται κάποια ελπίδα στον ορίζοντα.

Η έννοια της δημόσιας διοίκησης σε μια σύγχρονη κοινωνία σχετίζεται με την διευθέτηση και διαχείριση κατά τον βέλτιστο δυνατό τρόπο των υποθέσεων του κράτους, δηλαδή του λαού. Η σύγχρονη πρακτική κάθε άλλο παρά βέλτιστη μπορεί όμως να χαρακτηριστεί, με την διασπάθιση του δημοσίου χρήματος να είναι φανερή σε όλες τις οργανωτικές δομές του δημοσίου τομέα. Εξίσου έντονη είναι η ύπαρξη της γραφειοκρατίας που διέπει την λειτουργία του κράτους με τον απόηχο της να αντηχεί σε όλη την κρατική δομή: από την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής μέχρι την χαμηλή ποιότητα των υπηρεσιών προς τους πολίτες.

Η δημόσια διοίκηση οφείλει να είναι προσανατολισμένη στην ικανοποίηση των δημοσίων αναγκών, σκοπών του κράτους ή κοινωνικών αναγκών, όπου για την εξυπηρέτηση των στόχων αυτών χρησιμοποιεί την πηγαία εξουσιαστική δύναμη για το γενικό οφέλος. Με την έννοια αυτή χαρακτηρίζεται εξουσιαστική ενώ συνάμα βασίζεται σε κανόνες δημοσίου δικαίου. Σε αντίθεση η ιδιωτική διοίκηση λειτουργεί εντός του πλαισίου της ελεύθερης αγοράς, της απελευθέρωσης των παραγωγικών συντελεστών και της ιδιωτικής οικονομίας στη βάση των κανόνων του ιδιωτικού δικαίου.

Είναι λοιπόν απαραίτητο όσο ποτέ να επαναπροσδιοριστεί η σχέση μεταξύ της Δημόσιας Διοίκησης και των πολιτών εάν πρόκειται να γίνει κάποια πραγματική αλλαγή προς το καλύτερο. Αυτό ακριβώς είναι και το αντικείμενο της εργασίας αυτής, που έχει ως σκοπό την δημιουργία μιας νέας σχέσης η οποία δεν θα προέλθει μέσω ευχολογίων και μαγικών φίλτρων, αλλά αντίθετα καταλαβαίνοντας την κατάσταση που διανύει η χώρα σήμερα, αναγνωρίζοντας την ανάγκη για αλλαγή και σταδιακά αλλά αποφασιστικά μετεξελίσσοντας το υπαλληλικό κράτος.

Για να εξεταστεί και να αναλυθεί το θέμα διαρθρωτικά, η εργασία θα διαχωριστεί σε 7 αυτοτελή κεφάλαια. Στο πρώτο από αυτά πραγματοποιείται μια σύντομη ιστορική αναδρομή στην σύγχρονη ιστορία του Ελληνικού κράτους που ξεκινά από το τέλος της τουρκοκρατίας και φτάνει μέχρι σήμερα. Στο δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζονται οι βασικές αρχές της διοικητικής δράσης, τονίζοντας την σημαντική τους επιρροή στην διεκπεραίωση των καθηκόντων των δημοσίων υπαλλήλων. Στην συνέχεια εξετάζεται το κανονιστικό πλαίσιο της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων, με την μονιμότητα να είναι ένα από τα βασικά συστατικά στοιχεία του υπαλληλικού κράτους που πρέπει να μεταβληθεί. Σημασία δίνεται επίσης και στις εναλλακτικές μορφές απασχόλησης που έχουν μεταβάλλει το καθεστώς εργασίας του δημοσίου τομέα κατά τα τελευταία χρόνια.

Μετάπειτα το τέταρτο κεφάλαιο πραγματεύεται την διαδικασία της στοχοθεσίας των δημοσίων υπαλλήλων και αφετέρου την αναγκαιότητά της για την ορθή λειτουργία του κρατικού μηχανισμού. Εν συνεχεία το κεφάλαιο της αξιολόγησης εστιάζει στην ανάλυση και εξέταση των προϋποθέσεων για την ορθή αξιολόγηση της παραγωγικότητας, αποδοτικότητας και καταλληλότητας των δημοσίων υπαλλήλων. Το έκτο και τελευταίο κεφάλαιο επεξηγεί με την σειρά του την θεωρία του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ και τονίζει την συμβολή της στην επιστήμη της δημόσιας διοίκησης. Τέλος παρατίθενται τα συμπεράσματα από το σύνολο της έρευνας και η εργασία ολοκληρώνεται με την αναλυτική παράθεση τόσο της έντυπης όσο και της ηλεκτρονικής βιβλιογραφίας που χρησιμοποιήθηκε.

*“Πίστη στην πατρίδα; Πάντα.
Πίστη στην κυβέρνηση; Μόνο όταν το αξίζει”*

– Mark Twain, 1835-1910, Γερμανός συγγραφέας

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 – ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΣΤΙΣ ΡΙΖΕΣ ΤΟΥ
ΔΗΜΟΣΙΟΫΠΑΛΛΗΛΙΚΟΥ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΟΣ**

Όπως με τα περισσότερα έτσι και με το συγκεκριμένο θέμα δεν νοείται η ανάλυσή του πριν προηγηθεί μια σύντομη ιστορική αναδρομή. Το κεφάλαιο αυτό, κινούμενο σε ακριβώς αυτά τα πλαίσια, έχει ως στόχο να παραθέσει τα σημαντικότερα γεγονότα όπως αυτά συνέβησαν από την περίοδο της Ελληνικής Επανάστασης μέχρι και τις αρχές του 21^{ου} αιώνα. Καθώς τα γεγονότα που έλαβαν χώρα τους δύο περίπου αιώνες είναι υπεράριθμα, απλώς η καταγραφή τους θα απαιτούσε εκατοντάδες σελίδες. Το αντικείμενο όμως που μελετά το παρόν κεφάλαιο είναι η εξέλιξη του θεσμού των δημοσίων υπαλλήλων ιστορικά στην Ελλάδα και για τον λόγο αυτό θα περιοριστεί στην ιστορική αναδρομή σε ότι κυρίως αφορά τους δημοσίους υπαλλήλους, ήτοι στα γεγονότα που έχουν υπάρξει ιδιαίτερα σημαντικά κατά την εξέλιξη του θεσμού.

Στα πλαίσια αυτά το πρώτο κεφάλαιο διαρθρώνεται σε πέντε περιόδους. Οι περίοδοι αυτοί είναι ιστορικά καθορισμένοι και μολονότι υπάρχουν διαφορετικές εκδοχές αναφορικά με την αρχή και το τέλος της καθεμίας, για τους σκοπούς της εργασίας αφενός θα γίνουν δεκτές ως έχουν και αφετέρου θα αναλυθεί η καθεμία ξεχωριστά. Η πρώτη περίοδος που εξετάζεται είναι αυτή στην αρχή της επανάστασης και ξεκινά από το 1821, έτος που αποτέλεσε σταθμό στην απελευθέρωση του κράτους.

1.1 – ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΤΗΣ ΕΠΑΝΑΣΤΑΣΗΣ (1821 – 1832)

Η Ελληνική Επανάσταση ή Επανάσταση του 1821 ήταν η ένοπλη εξέγερση την οποία διεξήγαγαν επαναστατημένοι Έλληνες κατά της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας, με σκοπό την αποτίναξη της οθωμανικής κυριαρχίας μετά από τέσσερις αιώνες και τη δημιουργία ενός αυτοδύναμου και ανεξάρτητου κράτους. Το ίδιο έτος από διοικητικής πλευράς, ψηφίσθηκε στο Μεσολόγγι στις 9 Νοεμβρίου του ίδιου έτους ο «Οργανισμός της Γερουσίας της δυτικής χέρσου Ελλάδος». Την συνέλευση αυτή είχε συγκαλέσει ο Αλέξανδρος Μαυροκορδάτος, και αποφασίστηκε η διοίκηση της Δυτικής Ελλάδος στηριγμένη στο επί τουρκοκρατίας «Επαρχιακό Διοικητικό Σύστημα»¹. Ως όργανα της διοικήσεως καθορίστηκαν οι Έφοροι των τμημάτων και οι Προεστώντες των κοινοτήτων. Η δε διοίκηση των υποθέσεων ανατέθηκε σε όργανα κεντρικά με κύριο αυτών να είναι η Γερουσία, και σε όργανα περιφερειακά. Η Γερουσία αποτελούσε συλλογικό όργανο της κεντρικής διοίκησης αποτελούμενη από δέκα εις τον αριθμό μέλη που εκλέγονταν για έναν χρόνο. Εξέλεγε τον πρόεδρο, τον Αντιπρόεδρο, τον Αρχιγραμματέα καθώς και τους Υπογραμματείς από τους οποίους θα απαρτιζόνταν. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων άνηκε στις κοινότητες, που με την σειρά τους διοικούσαν από έναν ή δύο Προεστώντες που εκλέγονταν για έναν χρόνο.

Μόλις έξι μέρες αργότερα στις 15 Νοεμβρίου του ίδιου έτους Ψηφίσθηκε η νομική διάταξη της «Ανατολικής Χέρσου Ελλάδος» στην Άμφισσα. Στα όργανα των διοικήσεων προστέθηκε ο Άρειος Πάγος που ορίστηκε ως «ο δεσμός των επαρχιών με κριτήριο ανέκκλητον και η κεφαλή της Ανατολικής Χέρσου Ελλάδος»². Το ανώτατο αυτό όργανο αποτελούνταν από δώδεκα μέλη εκ των οποίων η θητεία διαρκούσε κι αυτή ένα έτος. Κατά την συγκεκριμένη νομική διάταξη η κάθε επαρχία θεωρούνταν αυτοτελής.

«Ο οργανισμός της Πελοποννησιακής Γερουσίας» ακολούθησε αμέσως μετά την διάταξη της «Ανατολικής Χέρσου Ελλάδος» και ψηφίσθηκε στις 27 Δεκεμβρίου του 1821 υπό την προεδρία του Δ. Υψηλάντη. Υπό το παρόν σύστημα η διοίκηση ανασυγκροτήθηκε και εμπλουτίστηκαν οι αρμοδιότητες της γερουσίας. Η δε

¹ Πουλής Π., (1987), σελίδα 12.

² Πούλης Π., (1987), σελίδα 14.

Πελοπόννησος συνέχισε να απαριθμεί 24 επαρχίες οι οποίες αποτελούσαν διοικητικές περιφέρειες. Το ψήφισμα αυτό καθιστούσε την διοίκηση «προσωρινή» αλλά σταθερή, μέχρις ότου το νεοσύστατο έθνος να συστήσει μια διοίκηση πιο αποδοτική³. Αυτά τα διστακτικά βήματα ήταν εμφανώς οι πρώτες προσπάθειες του έθνους να αναπτύξει τον δικό του θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και για πρώτη φορά μετά από τόσα πολλά χρόνια άρχισε να ενισχύεται ο θεσμός της τοπικής ανεξαρτησίας και της αυτοτέλειας.

Το πρώτο ολοκληρωμένο πολίτευμα του νέου Ελληνικού κράτους αποτέλεσε, ως γνωστόν, το πολίτευμα της Επιδάουρου. Στις 20 Δεκεμβρίου του 1821 η Α' εθνική συνέλευση κήρυξε επίσημα την πολιτική ύπαρξη και την ανεξαρτησία του κράτους⁴. Το πολίτευμα ήταν μεγίστης σημασίας καθώς προέβλεπε την αντιπροσωπευτική αρχή καθώς και την αρχή της διάκρισης των εξουσιών⁵. Σύμφωνα με τις αποφάσεις που πάρθηκαν την διοίκηση θα αποτελούσαν εφεξής δύο σώματα, το Βουλευτικό και το Εκτελεστικό. Το μεν αποτελούνταν από πληρεξούσιους εκλεγμένους παραστάτες που θα έπρεπε απαραίτητα να είναι Έλληνες αλλά και να έχουν ηλικία μεγαλύτερη των τριάντα ετών. Το δε θα απαρτιζόνταν από πέντε μέλη που δεν είχαν την βουλευτική ιδιότητα και εκλέγονταν από την βουλή. Το εκτελεστικό σώμα είχε την εξουσία να διορίζει τους Υπουργούς⁶ του νεοσύστατου έθνους αλλά και όλους τους δημοσίους υπαλλήλους που υπηρετούν στην διοίκηση.

Το Βουλευτικό σώμα διόριζε τους Υπουργούς των διαφόρων κλάδων και προσέδιδε σε αυτούς καθήκοντα και αρμοδιότητες, δίνοντας έμφαση στον στενό καθορισμό των αρμοδιοτήτων των Υπουργών και ρητά απαγορεύοντας την επέκταση των αρμοδιοτήτων τους στην σφαίρα ενός άλλου Υπουργού. Επιπρόσθετα αναγράφονταν ότι ο κάθε Υπουργός υπέχει ευθύνη για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις που πραγματοποιήθηκαν εντός του πλαισίου των αρμοδιοτήτων του⁷.

³ Πούλης Π., (1987), σελίδα 16.

⁴ Βενετσανοπούλου Μ., (2002), σελίδα 33.

⁵ Βλ. περισσότερα στον διαδικτυακό τόπο Βουλή των Ελλήνων (<https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/>), (τελευταία πρόσβαση στις 5 Ιουλίου του 2018).

⁶ Οι πρώτοι Υπουργοί του Ελληνικού έθνους ήταν – όπως καθορίστηκαν με το πολίτευμα της Επιδάουρου – οι ακόλουθοι: Υπουργός Οικονομίας, Δικαίου, Πολεμικών, Θρησκείας, Αστυνομίας, Εσωτερικών Υποθέσεων και Υπουργός Εξωτερικών Υποθέσεων που είχε επίσης την ιδιότητα του αρχιγραμματέα της Επικράτειας.

⁷ Κόρσος Ι., (1977), σελίδα 12.

Ως προσωρινή έδρα της διοίκησης ορίστηκε η Κόρινθος. Τα δύο σώματα, ήτοι το Βουλευτικό και το Εκτελεστικό, ισοσταθμίζονταν με την αμοιβαία τους συνδρομή στην θέσπιση των νόμων. Τούτο σημαίνει ότι καθένα από τα δύο είχε δικαίωμα αρνησικυρίας⁸ στην ψήφιση των νόμων καθώς και είχε επίσης νομοθετική πρωτοβουλία⁹. Η δε περιφερειακή διοίκηση ασκούσαν υποτυπωδώς κατά τις δικαιοδοσίες των δύο Γερουσιών καθώς και του Άρειου Πάγου.

Η δεύτερη εθνοσυνέλευση κλήθηκε πάνω από ένα έτος αργότερα στις 29 του Μαρτίου του 1823 στο Άστρος με σκοπό να αναθεωρηθεί το πολίτευμα της Επιδαύρου. Το νέο Σύνταγμα ονομάστηκε «Νόμος της Επιδαύρου» και συνέχισε να έχει τον προσωρινό του χαρακτήρα, ήταν πλέον όμως αρτιότερα δομημένο και με πολλές προσθήκες. Σημαντικότερη εκ των αλλαγών που επέφερε το νέο Σύνταγμα ήταν η ελαφρώς υπεροχή της Νομοθετικής εξουσίας έναντι της Εκτελεστικής. Ιδιαίτερα σημαντική για το έθνος ήταν επίσης η ίδρυση του Υπουργείου Ναυτικών καθώς και η κατάργηση πληθώρας οργανισμών σε Στερεά Ελλάδα αλλά και Πελοπόννησο με την αιτιολογία της βελτίωσης των δημοσίων οικονομικών¹⁰. Τέλος, μέγιστη σημασία έχει η κατάργηση της ύπαρξης των «μερικών διοικήσεων των τμημάτων της Επικράτειας», καθώς κρίθηκε από την συνέλευση ότι η ύπαρξη αυτών προξενούσε πλήγματα στην δημόσια οικονομία καθώς και ότι οι αρχές αποδυνάμωναν την άσκηση της κρατικής εξουσίας¹¹.

Το σημαντικότερο από τα επαναστατικά Συντάγματα ήταν αυτό που διαδέχτηκε το πολίτευμα του Άστρους, που ψηφίστηκε την πρώτη του Μαΐου του 1827 στην Τροιζήνα από την Γ' εθνοσυνέλευση. Ήταν το αρτιότερο πολίτευμα της εποχής υπό την έννοια ότι δεν αποτελούσε προσωρινό και ενδιάμεσο βήμα όπως τα προηγούμενα αλλά αντίθετα ήταν μόνιμο και σταθερό. Η Γ' εθνοσυνέλευση αποφάσισε την παράδοση της νομοτελεστικής εξουσίας σε ένα και μόνο πρόσωπο το οποίο θα

⁸ Ο όρος «Αρνησικυρία» αναφέρεται στην άρνηση μιας κρατικής αρχής να επικυρώσει νόμο ή απόφαση κάποιας άλλης, έστω κι αν η δεύτερη είναι η καθ' ύλην αρμόδια, που συνεπάγεται σε επαναδιαπραγματεύση ή σπανιότερα ακύρωσή του. Συνεπώς πρόκειται για νομική δυνατότητα άσκησης εξουσίας (Άσκηση “Veto”) που παρέχεται από το νόμο σε πρόσωπα ή δημόσια όργανα προς παρεμπόδιση ή αποτροπή ενέργειας.

⁹ Πουλής Π., (1987), σελίδα 21.

¹⁰ Πουλής Π. (1987), σελίδα 29.

¹¹ Βενετσανοπούλου Μ., (2002), σελίδα 56.

επιτυγχάνονταν με την δημιουργία της θέσεως του «Κυβερνήτη¹²». Ο Ιωάννης Καποδίστριας¹³ ορίστηκε ως κυβερνήτης της Ελλάδος για επτά χρόνια, σε μια θέση που όπως καθορίζονταν από το Σύνταγμα ήταν αντίστοιχη με αυτή των Προέδρων της Δημοκρατίας στα κοινοβουλευτικά πολιτεύματα¹⁴. Η διάκριση των εξουσιών καθιερώθηκε και προβλέφθηκε ρητά, στον δε Κυβερνήτη ανατέθηκε η Εκτελεστική εξουσία με την Νομοθετική να ασκείται από το σώμα των αντιπροσώπων του λαού ήτοι την Βουλή¹⁵. Μεγίστης σημασίας αποτέλεσε επιπλέον η ψήφιση του «Πολιτικού Συντάγματος της Ελλάδος», που έμεινε στην ιστορία ως το πιο ελεύθερο αλλά και δημοκρατικό Σύνταγμα της εποχής του.

Όταν ο Ι. Καποδίστριας ανέλαβε την εξουσία στην Ελλάδα ξεκίνησε αμέσως την προσπάθεια ανασυγκρότησης της Ελληνικής επικράτειας. Επικαλούμενος την αταξία που κυριαρχούσε αλλά και την εμφανή δυσκολία στον τρόπο διακυβέρνησης προέβη στην αναστολή του Συντάγματος το έτος 1828. Αναστάθηκαν επίσης οι διαδικασίες της Βουλής. Στην θέση της Βουλής ιδρύθηκε ένα σώμα συμβουλευτικό που ονομάζονταν «Πανελλήνιον»¹⁶ όπου και στην συνέχεια αντικαταστάθηκε από την «Γερουσία». Τα μέλη των σωμάτων επιλέγονταν από τον Κυβερνήτη και είχαν ως στόχο την επικούρησή του κατά την άσκηση της εξουσίας¹⁷.

Οι μελλοντικές εθνικές συνελεύσεις που έλαβαν μέρος, μετά τον ορισμό του Ι. Καποδίστρια ως Κυβερνήτη, θεώρησαν ως μονόδρομο την υιοθέτηση των Γαλλικών

¹² Τα άρθρα 102 μέχρι 125 περιλάμβαναν τις αρμοδιότητες του Κυβερνήτη, με τις βασικότερες διατάξεις να περιλαμβάνουν τα ακόλουθα:

*«Ο κυβερνήτης είναι απαραβίαστος»,
«Εις τον Κυβερνήτη εμπιστεύεται η νομοτελεστική εξουσία»,
«Ο Κυβερνήτης επικυρώνει και δημοσιεύει τους Νόμους»,
«Φροντίζει για την εσωτερική και εξωτερική ασφάλεια του έθνους»,
«Διορίζει και απαλλάσσει Υπουργούς, γραμματείς αλλά και όλα τα λοιπά αξιώματα της διοικήσεως»,
«Φροντίζει για την ακριβή εκτέλεση των νόμων».*

¹³ Ο Ι. Καποδίστριας ήταν Έλληνας πολιτικός και διπλωμάτης. Είχε διατελέσει ως Υπουργός Εξωτερικών στην Ρωσία και ανέλαβε ως ο πρώτος Κυβερνήτης του Ελληνικού κράτους, τα ταμεία του οποίου και ενίσχυσε με την προσωπική του περιουσία.

¹⁴ Θεοδώρου Θ., (1996), σελίδα 265.

¹⁵ Βλ. περισσότερο στον διαδικτυακό τόπο Βουλή των Ελλήνων (<https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/>), (τελευταία πρόσβαση στις 5 Ιουλίου του 2018).

¹⁶ Το νεοσύστατο σώμα αποτελούνταν από τρία τμήματα όπου το καθένα είχε τις δικές του αρμοδιότητες. Τα τμήματα ήταν τα ακόλουθα:

Α) Το τμήμα Οικονομίας,
Β) Το τμήμα διοίκησης εσωτερικών Υποθέσεων,
Γ) Το τμήμα της Οπλισμένης Δύναμης ξηράς και θάλασσας.

¹⁷ Πουλής Π., (1987), σελίδα 39.

νόμων ως πρότυπο και την προσαρμογή τους στα δεδομένα της τότε κατάστασης που βίωνε το έθνος. Ο δε Κυβερνήτης ουδέποτε εκδήλωσε πρόθεση για να μεταβληθεί η συγκεκριμένη αρχή καθώς βαθιά πίστευε ότι η κατευθυντήρια γραμμή που ακολουθούνταν ήταν πολιτικά σωστή¹⁸. Παρότι Ρωσόφιλος, θεωρούσε ότι η Γαλλική νομοθεσία ανταποκρίνεται με τρόπο ορθό στην οργάνωση ενός σύγχρονου κράτους με αρχές όχι μόνο την ελευθερία αλλά και την πολιτική και διοικητική εθνότητα¹⁹.

Στην πραγματικότητα το πολίτευμα που ίσχυσε διακρίνονταν για την συγκέντρωση όλων των εξουσιών σε ένα μόνο πρόσωπο – αυτό του Κυβερνήτη – και για την ανεξέλεγκτη άσκηση της εξουσίας κατά βούληση²⁰. Κατά την διάρκεια της διακυβέρνησής του ο Ι. Καποδίστριας δεν στηρίχθηκε σε καμία από τις κοινωνικές ομάδες ενώ παράλληλα ήρθε σε άμεση σύγκρουση με πολλές από τις υπάρχοντες²¹. Ο Καποδίστριας αναζητούσε πάντα τους πλέον ειδικούς για την στελέχωση του κράτους ώστε να εξασφαλίζεται η βέλτιστη δυνατή λειτουργία του κρατικού μηχανισμού²². Η απόφασή του αυτή όμως υπονόμεισε την δημοτικότητά του και ήταν καθοριστικής σημασίας στα γεγονότα που ακολούθησαν. Σε ουδεμία περίπτωση ωστόσο πρέπει να αγνοηθεί η προσπάθειά του για την δημιουργία μιας ανεξάρτητης κρατικής υπόστασης αλλά και για την απελευθέρωση ενός σημαντικού μέρους της χώρας.

Η ιδιάζουσα αυτή εποχή έλαβε τέλος με την δολοφονία²³ του Ι. Καποδίστρια τον Σεπτέμβριο του 1831. Κατά την έντονα ταραχώδη περίοδο που ακολούθησε ψηφίσθηκε από την «Πέμπτη Εθνική των Ελλήνων Συνέλευση» ένα νέο Σύνταγμα. Μεταξύ άλλων ο αδερφός του δολοφονημένου Ι. Καποδίστρια Αυγουστίνος ανέλαβε για μικρό χρονικό διάστημα στην θέση του αλλά χωρίς ιδιαίτερη επιτυχία, αφού η χώρα είχε βυθιστεί στο χάος και την αναρχία. Το νέο Σύνταγμα θύμιζε έντονα το Αμερικανικό διότι προέβλεπε κληρονομικό αρχηγό²⁴ του κράτους, τον γνωστό και ως

¹⁸ Πουλής Π., (1987), σελίδα 46.

¹⁹ Γεραγός Κ., (1948), σελίδα 30.

²⁰ Θεοδώρου Θ., (1996), σελίδα 266.

²¹ Η παλαιά αρχοντική τάξη, οι πλοιοκτήτες, οι αγρότες, οι στρατιωτικοί της επανάστασης αλλά και γενικά οι πολίτες που δυσανασχετούσαν με το καθεστώς ήταν οι ομάδες ατόμων που ο Ι. Καποδίστριας αντιμάχονταν.

²² Βενετσανοπούλου Μ., (2002), σελίδα 91.

²³ Οι δράστες ταυτοποιήθηκαν ως ο Κωνσταντίνος και Γεώργιος Μαυρομιχάλης, μέλη της ισχυρότερης οικογένειας της Μάνης. Κίνητρό τους αποτέλεσε η σκληρή συμπεριφορά και ο φυλακισμός του Πετρόμπεη Μαυρομιχάλη από τον Ι. Καποδίστρια. Ο πρώτος εκ των δραστών δολοφονήθηκε επιτόπου ενώ ο δεύτερος λίγες ημέρες αργότερα όπου και καταδικάστηκε σε τουφεκισμό.

²⁴ Βλ. περισσότερο στον διαδικτυακό τόπο Βουλή των Ελλήνων

(<https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/>), (τελευταία πρόσβαση στις 5 Ιουλίου του 2018).

«Ηγεμόνα». Η αλλαγή αυτή στο Σύνταγμα αποτέλεσε τον κύριο λόγο που τελείωσε η αρχική περίοδος της Επανάστασης και ξεκίνησε η επόμενη περίοδος που την διαδέχτηκε, δηλαδή η περίοδος της μοναρχικής διακυβερνήσεως.

1.2 – ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΤΗΣ ΜΟΝΑΡΧΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΕΩΣ (1833 – 1863)

Λόγω της έντονης καχυποψίας απέναντι στον Ι. Καποδίστρια, το έτος 1830 η Αγγλία κατά την υπογραφή του πρωτοκόλλου της ανεξαρτησίας του Ελληνικού κράτους, πέτυχε συμφωνία με τις μεγάλες δυνάμεις για την μεταβολή του πολιτειακού σχήματος της χώρας σε μοναρχία και την μετατροπή του ελληνικού κράτους σε βασίλειο. Οι μεγάλες δυνάμεις ορίζουν λοιπόν στην Συνθήκη του Λονδίνου το 1832 τον 17χρονο Όθωνα ως Βασιλέα της Ελλάδος και ο μονάρχης με τους συνοδούς του καταφθάνουν στο Ναύπλιο τον Ιανουάριο του 1833. Την Κυβέρνηση αποτελούσε ουσιαστικά το συμβούλιο της Αντιβασιλείας που ορίζεται και αντικαθίσταται κατά βούληση από τον Γερμανό Βασιλέα. Μεταξύ των σημαντικότερων αλλαγών που έφερε στην Ελληνική πραγματικότητα ο Όθων ήταν η ανάθεση στο «Συμβούλιον της Επικρατείας» (εφεξής ΣτΕ) της γενικής γνωμοδοτικής αρμοδιότητας ως ανώτατο αποφασιστικό και συμβουλευτικό όργανο²⁵. Σύστησε επίσης το «Ελεγκτικό Συνέδριο» τον Οκτώβριο του 1833 ως ανώτατη διοικητική και ελεγκτική αρχή.

Τα κύρια χαρακτηριστικά του Ελληνικού πολιτικού συστήματος που αντιπροσώπευαν οι Βαυαροί ήταν η απολυταρχία του Βασιλέα καθώς και η έντονη επιρροή που ασκούσαν από αυτούς²⁶. Ο μονάρχης όμως δεν προέβλεψε την δύναμη της Ελληνικής ιδιοσυγκρασίας καθώς και παρέλειψε το γεγονός πως η Ελλάδα δεν ήταν έτοιμη για ένα τόσο απολυταρχικό πολίτευμα. Ως αποτέλεσμα την 3^η του Σεπτεμβρίου το 1843 συγκεντρώθηκε μεγάλη λαϊκή εξέγερση της οποίας ηγούνταν ο Συνταγματάρχης Δ. Καλλέργης. Ο Όθωνας υποχρεώθηκε ενόψει των γεγονότων να δεσμευθεί στην ψήφιση Συντάγματος²⁷.

²⁵ Πιο συγκεκριμένα το ΣτΕ είχε διπλό χαρακτήρα: Αφενός ήταν η ανώτατη συμβουλευτική αρχή όπου απευθύνονταν ο Βασιλέας για την διοίκηση των υποθέσεων του κράτους και, αφετέρου, είχε αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις που ανατίθετο σε αυτό.

²⁶ Μυλωνοπούλου Μ. (1998), σελίδα 47.

²⁷ Βλ. περισσότερα στον διαδικτυακό τόπο Βουλή των Ελλήνων, (<https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/>), (τελευταία πρόσβαση στις 5 Ιουλίου του 2018).

Η συνέλευση συνήλθε για τον λόγο αυτό τον Νοέμβριο του ίδιου έτους και τον ερχόμενο Μάρτιο ο Όθωνας επικύρωσε και έδωσε σε ισχύς το νέο Σύνταγμα. Το Σύνταγμα του 1844 διατήρησε πολλές από τις εξουσίες του Μονάρχη καθορίζοντάς τον ως ανώτατο όργανο του κράτους και καθιστώντας αδύνατη την αναθεώρηση του Συντάγματος χωρίς την συγκατάθεση του ίδιου. Το Σύνταγμα του 1844 προέβλεπε ρητά την διάκριση των λειτουργιών, που θα πραγματοποιούνταν με τον εξής τρόπο: η Εκτελεστική εξουσία θα ασκούνταν από τους Υπουργούς του, η Νομοθετική από την σύμπραξη αυτού με την Βουλή και την Γερουσία και τέλος η Δικαστική θα πήγαζε από εκείνον και θα ασκούνταν από τα δικαστήρια.

Ο Βασιλέας μην μπορώντας να αποβάλλει τις παλαιές «απολυταρχικές μεθόδους» των Βαυαρών παραβίαζε συχνά το Σύνταγμα κατά την άσκηση των καθηκόντων του. Ακολούθησε περίοδος αναταραχής με συνεχής αντιβασιλικές εξεγέρσεις ώσπου στις 11 Οκτωβρίου του 1962 ο Βασιλέας κηρύσσεται έκπτωτος και διαφεύγει στο εξωτερικό²⁸. Το τέλος της βασιλείας των Βαυαρών επήλθε με την βία και ιστορικά ήταν αυτό που σηματοδότησε την γένεση του πολιτεύματος της βασιλευόμενης δημοκρατίας.

1.3 – ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΤΗΣ ΒΑΣΙΛΕΥΟΜΕΝΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ (1864 – 1924)

Η Ελληνική πραγματικότητα άλλαξε για ακόμα μια φορά τον Οκτώβριο του 1962 όταν συντάχθηκε την νύχτα της επανάστασης το «ψήφισμα του Έθνους» που προέβλεπε την σύσταση προσωρινής κυβέρνησης. Τον Μάρτιο του επόμενου έτους η Β' εθνική συνέλευση αναγόρευσε τον Γεώργιο ως τον Α' Βασιλέα των Ελλήνων. Ο βασιλιάς με την σειρά του υπέγραψε το νέο Σύνταγμα που καθιέρωνε ως πολίτευμα την Βασιλευόμενη Δημοκρατία²⁹. Το νέο Σύνταγμα κατήργησε την Γερουσία καθώς αυτή είχε συνδεθεί άρρητα με τον θεσμό της απόλυτης Μοναρχίας από τον λαό. Αντί αυτής η Νομοθετική εξουσία θα ασκούνταν έκτοτε από τον Βασιλέα και την Βουλή. Ο δε βασιλέας αναγνωρίζονταν και πάλι ως ανώτατος άρχοντας αλλά πλέον οι εξουσίες και οι αρμοδιότητές του ήταν στενά καθορισμένες από τους Νόμους και το Σύνταγμα.

²⁸ Πουλής Π., (1987), σελίδα 65.

²⁹ Το Σύνταγμα της 17^{ης} Νοεμβρίου του 1864 ίσχυσε δίχως κάποια μεταβολή μέχρι το 1911 όπου και ψηφίσθηκε, μεταξύ άλλων, ο πρώτος Δημοσιοϋπαλληλικός κώδικας.

Κινούμενο προς την ίδια δημοκρατική κατεύθυνση το Σύνταγμα όριζε ανώτατο όργανο τον Λαό³⁰, υπέρ του οποίου και θεσπίστηκε το τεκμήριο αρμοδιότητάς³¹.

Μεγάλο πλήγμα δέχτηκε η εξουσία του Βασιλέα από την ενσωμάτωση της «Αρχής της Δεδηλωμένης» στο Σύνταγμα, σύμφωνα με την οποία θα έπρεπε πλέον να λαμβάνει υπόψιν του την κοινοβουλευτική πλειοψηφία όπως όριζαν οι νέες αρχές που συμπεριλήφθηκαν στο νέο Σύνταγμα³². Αυτό όπως είναι λογικό ανεξαρτητοποιούσε την Κυβέρνηση σε μεγάλο βαθμό από τις επιθυμίες του Βασιλέα αφού την καθιστούσε μερικώς αυτόνομη. Παρόλη την εξέλιξη του πολιτεύματος όμως, η εξουσία του βασιλέα συνέχιζε να υπάρχει, με τον ίδιο τον βασιλέα να είναι ισόβιος και κληρονομικός³³.

Η περίοδος που ακολούθησε παράτεινε την αστάθεια και την αβεβαιότητα που υπήρχε στην κοινωνία καθώς ο στόχος των νέων πολιτικών προσώπων μεταβλήθηκε, προσπαθώντας να πείσουν το μεγαλύτερο κομμάτι του πληθυσμού για την καταλληλότητά τους να κυβερνήσουν. Τα κόμματα αυτά δεν ήταν τίποτα περισσότερο από ρευστοί σχηματισμοί ενωμένοι όχι από κάποια ισχυρή ιδεολογία αλλά αντίθετα από σημαντικά πολιτικά πρόσωπα της εποχής³⁴. Το αποτέλεσμα ήταν, ως αναμενόμενο, το ατέρμονο κυνήγι αξιωμάτων και τα προνόμια της εξουσίας που τα συνόδευαν³⁵. Όσον αφορά την διαφάνεια που υπήρχε την περίοδο εκείνη αλλά και την εμπιστοσύνη των πολιτών προς την βασιλεία, το κράτος με βεβαιότητα δεν θεωρούνταν ο αμερόληπτος μηχανισμός που επίλυε τα κοινωνικά και οικονομικά προβλήματα με βάση δίκαιους νόμους. Αντίθετα η περίοδος αυτή χαρακτηρίζεται από την προώθηση των συμφερόντων των προσώπων που ήταν στην εξουσία και αυτών που επιβίωναν γύρω τους εις βάρος των πολιτών³⁶.

³⁰ Σύμφωνα με το Τεκμήριο Αρμοδιότητας, «Ο Βασιλέας δεν έχει άλλες αρμοδιότητες παρά μόνο όσες του απονέμουν ρητά το Σύνταγμα και οι νόμοι που είναι σύμφωνοι μ' αυτό».

Βλ. περισσότερα στον διαδικτυακό τόπο Βουλή των Ελλήνων (<https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/>), (τελευταία πρόσβαση στις 5 Ιουλίου του 2018).

³¹ Πουλής Π., (1987), σελίδα 72.

³² Βλ. περισσότερα στον διαδικτυακό τόπο Βουλή των Ελλήνων (<https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/>), (τελευταία πρόσβαση στις 5 Ιουλίου του 2018).

³³ Βενετσανοπούλου Μ., (2002), σελίδα 166

³⁴ Από την ψήφιση του Συντάγματος του 1863 μέχρι και δώδεκα χρόνια μετά, έχουν καταγραφεί και αναλάβει εξουσία 22 διαφορετικές Κυβερνήσεις μέχρι το 1875 !

³⁵ Μυλωνοπούλου Μ., (1998), σελίδα 66.

³⁶ Μυλωνοπούλου Μ., (1998), σελίδα 62.

Πράγματι, υπάρχουν πολλές ομοιότητες στις σχέσεις πολιτών και κράτους μεταξύ της σημερινής εποχής και αυτής που διένυε η Ελλάδα περισσότερα από 150 χρόνια πριν. Η συνεχής αλλαγές Κυβερνήσεων αλλά και η αστάθεια που κυριάρχησε επέφερε πληθώρα διορισμών σε κρατικές θέσεις, μειώνοντας ακόμα περισσότερο την νοσηρή αποτελεσματικότητα του Κράτους. Καθώς βέβαια οι θέσεις ήταν περιορισμένες όπως άλλωστε και τα χρήματα για την αμοιβή των εργαζομένων, κάθε κύμα διορισμών προϋπέθετε πρώτα την εκκένωση των θέσεων από τους προκατόχους τους. Την περίοδο αυτή πήρε το όνομά της και η γνωστή μέχρι σήμερα «πλατεία Κλαυθμώνος» στο κέντρο της Αθήνας λόγω των σπαραγμών και οδυρμών των προσφάτως απολυμένων δημοσίων υπαλλήλων, που στερούνταν πλέον το κατά πάσα πιθανότητα μοναδικό τρόπο βιοπορισμού τους³⁷. Πρέπει να σημειωθεί πως τα χρόνια εκείνα το κράτος αποτελούσε των σημαντικότερο εργοδότη των μαζών και κατά κανόνα προσέφερε σε ανώτατους κρατικούς λειτουργούς εισοδήματα που ξεπερνούσαν αυτά όλων των υπόλοιπων μελών της κοινωνίας.

Από την πληθώρα πολιτικών σχηματισμών που ανέλαβαν την εξουσία τα επόμενα χρόνια ο πιο σημαντικός ήταν αυτός του Χαρίλαου Τρικούπη. Η κυριαρχία του έλαβε χώρα χρονικά με πολλά θετικής σημασίας γεγονότα για το Ελληνικό κράτος όπως η αύξηση τόσο της έκτασης όσο και του πληθυσμού του³⁸. Κατά την περίοδο που ήταν στην εξουσία αναπτύχθηκαν τα σιδηροδρομικά δίκτυα αλλά και τέθηκαν οι βάσεις για την δημιουργία μιας μεγάλης αγοράς, απαραίτητη προϋπόθεση για την ανάπτυξη της γεωργίας και της βιομηχανίας στην Ελλάδα. Ο Χ. Τρικούπης έκανε επίσης μεγάλες προσπάθειες για την δημιουργία ενός κλίματος υπέρ των δημοσίων υπαλλήλων, ιδίως αυτών που υπηρετούσαν στο Υπουργείο Εξωτερικών και στην διπλωματική υπηρεσία. Η μονιμότητα όμως σε καμία περίπτωση δεν ίσχυε, καθώς επαφίονταν στην βούληση του υπεύθυνου καθ' ύλην Υπουργού³⁹. Λίγα χρόνια μετά ψηφίστηκε νόμος που προστάτευε τους τηλεγραφικούς υπαλλήλους κάνοντάς τους μόνιμους.

³⁷ Μυλωνοπούλου Μ., (1998), σελίδα 63.

³⁸ Η προσάρτηση της Θεσσαλίας και της Άρτας στην Ελλάδα ήταν υπεύθυνες για αύξηση της εδαφικής εκτάσεώς της κατά 26.7%, ενώ η αύξηση του πληθυσμού ήταν της τάξεως του 18%.

³⁹ Πουλής Π., (1987), σελίδα 80.

Με το τέλος της περιόδου του Χ. Τρικούπη σταμάτησαν οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες για τον εκσυγχρονισμό της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Η κοινωνία όμως όπως και το πολιτικό σύστημα παρέμειναν στην ουσία ανεπηρέαστες από τον μεγάλο Έλληνα πολιτικό⁴⁰. Η πρώτη σημαντική προσπάθεια για την θέσπιση της μονιμότητας των Δημοσίων υπαλλήλων δεν πραγματοποιήθηκε πριν το έτος 1911 με την ψήφιση του πρώτου υπαλληλικού κώδικα, που δεν ήταν παρά απόρροια των αδιεξόδων του πελατειακού συστήματος⁴¹. Πριν από αυτό το Σύνταγμα παρείχε ελάχιστες εγγυήσεις για τους δημόσιους υπαλλήλους με τις πιο σημαντικές εξ αυτών να είναι η ισοβιότητα των δικαστών και των μελών του Ελεγκτικού Συνεδρίου⁴².

Το πολιτικό πρόσωπο που προσπάθησε να βγάλει την χώρα από το αδιέξοδο που είχε φτάσει λόγω της πελατειοκρατίας ήταν ο Ελευθέριος Βενιζέλος, ιδρυτής του κόμματος των φιλελεύθερων που κέρδισε τις εκλογές τον Αύγουστο του 1910. Ηγήθηκε της αναθεώρησης του Συντάγματος με στόχο την «εγκαθίδρυση κράτους δικαίου» και την «αναδιοργάνωση του κρατικού μηχανισμού» από τις βάσεις του ακολουθώντας τα παραδείγματα δυτικοευρωπαϊκών χωρών⁴³. Παραμένοντας πιστός στις αρχές του κατοχυρώθηκε και επίσημα στο Σύνταγμα⁴⁴ η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων – τόσο των διοικητικών όσο και των δικαστών⁴⁵ – καθώς και επανιδρύθηκε το ΣτΕ με τον μανδύα του διοικητικού δικαστηρίου⁴⁶.

Για πρώτη φορά στην ιστορία του Ελληνικού κράτους κατοχυρώθηκε με αυτόν τον τρόπο πανηγυρικά η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων με σκοπό την ουδετερότητα τους απέναντι στις κυβερνήσεις, τους κομματικούς ανταγωνισμούς αλλά και τις πάλαι ποτέ πολιτικές υποσχέσεις. Το σύνταγμα αυτό χαρακτηρίστηκε εκ των πραγμάτων «τόσο πλήρες, ώστε δεν απομένει τίποτα από τα μελλοντικά Συντάγματα (του 1927, 1952, 1975) να προσθέσουν στους θεσμούς που αφορούν την τυπική και ουσιαστική προστασία των δημοσίων υπαλλήλων⁴⁷». Άμεσα υπήρξαν απόπειρες για την σύνταξη καταστατικού χάρτη των δημοσίων υπαλλήλων ενώ μόλις εννέα χρόνια

⁴⁰ Μυλωνοπούλου Μ., (1998), σελίδα 76.

⁴¹ Μυλωνοπούλου Μ., (1998), σελίδα 78.

⁴² Πουλής Π., (1998), σελίδα 78.

⁴³ Μυλωνοπούλου Μ., (1998), σελίδα 80.

⁴⁴ Η αναφορά γίνεται για τα άρθρα 88, 89, 90, 98 και 102 του Συντάγματος.

⁴⁵ Για τους υψηλόβαθμους δικαστές θεσπίστηκε η ισοβιότητα, ενώ για τους χαμηλόβαθμους ίσχυσε απλά η μονιμότητα.

⁴⁶ Βενετσανοπούλου Μ., (2002), σελίδα 188.

⁴⁷ Παπαχατζής Γ., (1976), σελίδα 308.

αργότερα ρυθμίστηκαν επίσημα και καθολικά όλα τα ζητήματα σχετικά με το προσωπικό των Υπουργείων⁴⁸.

Ωστόσο μεγάλα και πολύ σημαντικά γεγονότα έλαβαν χώρα στην παγκόσμια κοινότητα και με την σειρά τους επέφεραν βίαιες αλλαγές στη ζωή των Ελλήνων αλλά και ολόκληρου του κόσμου. Ο πρώτος Παγκόσμιος Πόλεμος⁴⁹, η μικρασιατική καταστροφή⁵⁰ αλλά και η μεταβολή των γεωπολιτικών συνθηκών στην Ανατολική Ευρώπη λόγω του πολέμου οδήγησαν στον εθνικό διχασμό που ενσαρκώθηκε με την επανάσταση τον Σεπτέμβριο του 1922.

Κατά την διάρκεια της δεκαετίας του 1920 εμφανίστηκαν, ως απόρροια της βελτίωσης της κατάστασης που βρίσκονταν οι δημόσιοι υπάλληλοι, οι πρώτες δημοσιοϋπαλληλικές ενώσεις. Αυτές είχαν την μορφή λέσχης και ιδρύονταν στις μεγάλες πόλεις του Ελληνικού κράτους όπως επίσης και διοικούνταν από ανώτερους δημόσιους υπαλλήλους. Σκοπός των ομάδων αυτών ήταν τόσο η κοινωνική ανάδειξή τους όσο και η συσπείρωσή τους απέναντι στην κρατική εξουσία⁵¹. Παράλληλα το 1921 άρχισε να εκδίδεται η εφημερίδα των δημοσίων υπαλλήλων⁵² και λόγω της συνεχώς αυξανόμενης κινητικότητας που μπορούσε να παρατηρηθεί εκδόθηκε το 1923 Κυβερνητικό διάταγμα που απαγόρευε την απεργία⁵³. Το αποτέλεσμα ήταν η «Δ' Συνέλευση των Αθηναίων» που κατήγγησε τον Μάρτιο του 1924 τον θεσμό της βασιλείας και ανακήρυξε το πολίτευμα της χώρας σε Αβασίλευτη Δημοκρατία⁵⁴.

⁴⁸ Ν. 2494/1920 που αναφέρεται «Περί του προσωπικού των Πολιτικών Υπουργείων», ΦΕΚ 208/11-9-1920.

⁴⁹ Επίσης γνωστός ως ο «Μεγάλος Πόλεμος» ήταν μια γενικευμένη σύγκρουση των Ευρωπαϊκών δυνάμεων και διήρκησε από το 1914 μέχρι το 1918.

⁵⁰ Με τον όρο αυτό περιγράφεται η τελευταία φάση του Ελληνοτουρκικού πολέμου που έλαβε χώρα από το 1918 μέχρι το 1922.

⁵¹ Λιάσκος Γ., (1992), σελίδα 19.

⁵² Μυλωνοπούλου Μ., (1998), σελίδα 85.

⁵³ Το σχετικό διάταγμα που απαγορεύει την απεργία και διώκει πειθαρχικά τους δημόσιους υπαλλήλους που απεργούν μπορεί να βρεθεί στο ΦΕΚ 253/8-9-1923.

⁵⁴ Βλ. περισσότερα στον διαδικτυακό τόπο Βουλή των Ελλήνων (<https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/>), (τελευταία πρόσβαση στις 5 Ιουλίου του 2018).

1.4 – ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΤΗΣ ΑΒΑΣΙΛΕΥΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ (1924 – 1975)

Η αβασίλευτη Δημοκρατία καθιερώθηκε τελικώς με το Σύνταγμα του 1927 όπου σύμφωνα με αυτό προβλέφθηκε ο θεσμός του Ανώτατου και αιρετού άρχοντα ο οποίος θα εκλέγονταν από τα δύο νομοθετικά σώματα – την Βουλή και την Γερουσία – για θητεία που θα διαρκούσε πέντε έτη⁵⁵. Ο Ανώτατος Άρχοντας ήταν πολιτικά ανεύθυνος και δεν μετείχε στην Νομοθετική λειτουργία, είχε όμως το δικαίωμα έκδοσης νομοθετικών διαταγμάτων προσωρινής ισχύος. Ο κρατικός μηχανισμός εκείνη την περίοδο λόγω της συνεχούς βελτίωσης του κοινωνικού και πολιτικού επιπέδου των δημοσίων υπαλλήλων αντιμετώπιζε με φόβο την συνεργασία και συσπείρωσή τους, θεωρήθηκε μάλιστα πως οι ανεξέλεγκτες κινητοποιήσεις των δημοσίων υπαλλήλων είναι δυνατό ακόμα και να οδηγήσουν στην κατάλυση του κράτους.

Όπως ήταν λοιπόν φυσικό το κράτος έλαβε τα μέτρα του για την αντιμετώπιση της νέας κατάστασης και την μείωση της δύναμης που είχαν αποκτήσει οι δημόσιοι υπάλληλοι. Στα πλαίσια αυτά ψηφίσθηκε αφενός ο λεγόμενος «Διαλυτικός Νόμος⁵⁶» που απαγόρευε την λειτουργία της «Συνομοσπονδίας Δημοσίων Υπαλλήλων της Ελλάδος (Σ.Δ.Υ.Ε.)» και όλων των λοιπόν σωματείων στην χώρα⁵⁷. Αφετέρου απαγορεύτηκε η απεργία καθώς και η λευκή απεργία⁵⁸ των δημοσίων υπαλλήλων, απειλούσε δε με ποινές αυτούς που συμμετείχαν σε απεργίες⁵⁹. Τα μέτρα αυτά όμως δεν αποδείχθηκαν επαρκώς αυστηρά και ένα έτος αργότερα με νέο Νομοσχέδιο⁶⁰ άρχισε να χαρακτηρίζεται η συμμετοχή του υπαλλήλου σε απεργία ως προσβολή παραίτησης που πρέπει να γίνει αυτομάτως δεκτή από την διοίκηση.

⁵⁵ Βλ. περισσότερα στον διαδικτυακό τόπο Βουλή των Ελλήνων (<https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/>), (τελευταία πρόσβαση στις 5 Ιουλίου του 2018).

⁵⁶ Βλ. Ν. 4879/1931.

⁵⁷ Λιάσκος Γ., (1992), σελίδα 49.

⁵⁸ Η λευκή απεργία αποτελεί ένα είδος απεργιακής κινητοποίησης όπου οι υπάλληλοι εργάζονται μόνο κατά γράμμα των όρων εργασίας τους δίχως να παράγουν ουσιαστικό έργο. Θεωρείται λιγότερο αποτρεπτικό από την γενική απεργία καθώς οι υπάλληλοι παραβρίσκονται στον χώρο εργασίας τους, αρνούνται δε άτυπα να εκτελέσουν τα καθήκοντά τους.

⁵⁹ Βλ. άρθρο 3 του Ν. 4879/1931.

⁶⁰ Βλ. Ν. 5438/1932.

Ο Β΄ Παγκόσμιος Πόλεμος⁶¹ ακολούθησε στα τέλη της δεκαετίας του 1930 και ήταν μεγίστης σημασίας τόσο στην χάραξη της ιστορίας της χώρας όσο και για τα ανθρώπινα δικαιώματα – και μαζί με αυτά – τα δημοσιούπαλληλικά. Οι εξαιρετικές για την χώρα συνθήκες σημάδεψαν όχι μόνο την περίοδο της κατοχής αλλά και την μεταπολεμική περίοδο, με σημαντικότερο χαρακτηριστικό τα ταχύτατη εναλλαγή των πολιτικών συνθηκών⁶². Η απεργία αντιμετώπιστηκε για άλλη μια φορά με τον πλέον σκληρό τρόπο με το νομοθετικό διάταγμα (εφεξής Ν.Δ.) 1240/1942⁶³ όπου επικαλούμενο την κατάλυση της τρομοκρατίας προέβλεπε ακόμα και η δυνατότητα της επιβολής της θανατικής ποινής στους απεργούς δημοσίους υπαλλήλους⁶⁴!

Μετά το τέλος του 2^{ου} παγκοσμίου πολέμου η κατάσταση που αντιμετώπισε η χώρα δεν ήταν πολύ καλύτερη από την προηγούμενη και θεωρήθηκε ιδιαίτερα ρευστή σε όλα τα επίπεδα. Παρότι η χώρα εξέρχεται με διαλυμένο κρατικό, κοινωνικό και παραγωγικό ιστό, με σημαντικά μειωμένο πληθυσμό. Προσπαθεί τελικά να ανασυγκροτηθεί βασιζόμενη σε οικονομική βοήθεια ξένων δυνάμεων που την ανταλλάσσουν με ισχυρά πολιτικά ερείσματα. Αποτέλεσμα ήταν η εξάπλωση της ανεργίας και η προσκόλληση στο κράτος για μια θέση εργασίας, με στόχο την αποφυγή της ένδειας και της πείνας⁶⁵.

Μεταξύ των ετών 1945 και 1955 σημειώθηκε μια ταχεία και ασυγκράτητη διόγκωση του κρατικού μηχανισμού, όχι όμως λόγω κάλυψης των αναγκών σε τομείς του «Κράτους Πρόνοιας». Αντίθετα στόχος των μεταπολεμικών κυβερνήσεων ήταν να δημιουργήσουν τα νέα μεσαία στρώματα της Ελληνικής οικονομίας καθώς τα παλαιά αναλώθηκαν στον πόλεμο⁶⁶. Έτσι εξαπλώθηκαν ταχύτατα για μια ακόμα φορά τα πελατειακά κυκλώματα που μέχρι τότε είχαν ατονήσει. Η πολιτική αυτή της συνεχόμενης μεγέθυνσης του δημοσίου τομέα θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως μια συνειδητή τακτική που ως στόχο είχε να δημιουργήσει μια νέα τάξη δημοσίων υπαλλήλων όπου λόγω της εξάρτησής τους από το κράτος θα μπορούσε να

⁶¹ Στον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο ενεπλάκησαν η πλειονότητα των κρατών του τότε κόσμου και παρόλο που οι συγκρούσεις σε μικρή κλίμακα είχαν ξεκινήσει νωρίτερα, διήρκεσε από το 1939 μέχρι το 1945. Η κατάληψη της Ελλάδας από τα Γερμανικά στρατεύματα έλαβε χώρα τον Απρίλιο του 1941.

⁶² Μυλωνοπούλου Μ., (1998), σελίδα 85.

⁶³ Το Ν.Δ. αυτό ίσχυε κατά την περίοδο της κατοχής στον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο και καταργήθηκε αμέσως μετά την απελευθέρωση. Θεωρείται ιστορικά πως ουδέποτε εφαρμόστηκε.

⁶⁴ Παναγόπουλος Θ., (2008), σελίδα 88.

⁶⁵ Μυλωνοπούλου Μ., (1998), σελίδα 89.

⁶⁶ Μακρής Ε., (1972), σελίδα 207.

λειτουργήσει ως «στήριγμα» του πολιτικού καθεστώτος⁶⁷. Ήταν πλέον βέβαιο πως εάν επρόκειτο να υπάρξει κάποια σταθεροποίηση στον πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό τομέα της χώρας θα έπρεπε να λυθεί το πρόβλημα της δημοσιούπαλληλίας.

Αυτό ακριβώς συνέβη τον Μάιο του 1951 με τον Ν. 1811/15 «Περί κώδικος καταστάσεως των δημοσίων διοικητικών υπαλλήλων⁶⁸». Ο νόμος ρύθμιζε της υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων της κρατικής διοίκησης όλων των κλάδων και αποτέλεσε θεμελιώδες νομοθέτημα με σκοπό να ικανοποιήσει τόσο τις ανάγκες της χώρας για ένα μόνιμο και λειτουργικό υπαλληλικό σώμα όσο και την ίδια την δημόσια υπαλληλική τάξη⁶⁹. Ο δεύτερος υπαλληλικός κώδικας του 1951 συμπεριλήφθηκε στο Σύνταγμα του 1952 όπου ενώ προβλέφθηκε η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων, κατοχυρώθηκε η δυνατότητα άρσης αυτής. Υπήρξε επίσης Συνταγματική απαγόρευση της απεργίας των δημοσίων υπαλλήλων. Με άλλα λόγια η μονιμότητα, ο θεσμός που προστάτευε τους δημοσίους υπαλλήλους από τις αλλαγές των κυβερνόντων, θεσπίστηκε υπό τους όρους της νομιμοφροσύνης αλλά και της πίστεως στα Ελληνικά ιδεώδη⁷⁰.

Η συγκρότηση, η μονοχρωμία και η αυτόματη αναπαραγωγή του κρατικού μηχανισμού ήταν τα κυριότερα χαρακτηριστικά του την περίοδο που ακολούθησε. Μέσω της παραχώρησης θέσεων στο δημόσιο το κράτος αντάμειβε αυτούς με «εθνοφροσύνη⁷¹» και παράλληλα τιμωρούσε με την άρνηση χορήγησης θέσεων εργασίας στο δημόσιο τους αριστερούς. Δεν προκαλεί εντύπωση το γεγονός πως σε ένα τέτοιο κράτος ο «δεξιός» τρόπος σκέψης κυριάρχησε για περισσότερο από 15 έτη με τον αντίστοιχο «αριστερό» να εξοστρακίζεται και να αποτελεί την μειονότητα⁷².

Το τέλος της περιόδου της αβασίλευτης δημοκρατίας βρήκε την Ελλάδα σε μια κατάσταση έντονης ανθρωπιστικής και ηθικής κρίσης αναφορικά με τις κοινωνικές και οικονομικοπολιτικές συνθήκες: τον Απρίλιο του 1967 μια ομάδα πραξικοπηματιών

⁶⁷ Μυλωνοπούλου Μ., (1998), σελίδα 91.

⁶⁸ Για την σύνταξη του κώδικα αυτού λήφθηκαν υπόψιν κείμενα των Γαλλικών, Γερμανικών, Αγγλικών και Ιταλικών αντίστοιχων κωδίκων καθώς επίσης και τις γενικές αρχές που είχαν ήδη διαμορφωθεί από την νομολογία του ΣτΕ.

⁶⁹ Πουλής Π., (1987), σελίδα 111.

⁷⁰ Μυλωνοπούλου Μ., (1998), σελίδα 93.

⁷¹ Με τον όρο αυτό χαρακτηρίζονταν κάποιοι που υποστήριζε σε πολύ έντονο βαθμό το έθνος και τα ιδανικά του, συχνά θεωρώντας τα υπόλοιπα έθνη κατώτερα.

⁷² Τσουκαλάς Κ., (1986), σελίδα 94.

επέβαλε δικτατορία υπονομεύοντας το δημοκρατικό πολίτευμα και υποσκάπτοντας την δικαιοσύνη και την βούληση του λαού. Όσοι σαν αποτέλεσμα υποστήριζαν το καθεστώς ανταμείβονταν με κύρος, κοινωνικό εκθειασμό και θέσεις εργασίας⁷³ στον δημόσιο τομέα ως ανταπόδοση για την πίστη τους. Όσοι αντίθετα προσπαθούσαν να κινηθούν αντίθετα στο σύστημα τιμωρούνταν σκληρά μην μπορώντας να βρουν λύση στην φτώχεια και την ανεργία (που έφτανε μέχρι και το 30%). Επειδή δεν ήταν δυνατή η απορρόφηση όλων των υποψηφίων που πληρούσαν τα «απαραίτητα» προσόντα από τον κρατικό μηχανισμό, ιδιαίτερης σημασίας ήταν η καλλιέργεια ελπίδας για μελλοντική πρόσληψη των υποψηφίων εάν και εφόσον αυτοί παρέμειναν ιδεολογικά συμμορφωμένοι⁷⁴.

Εξετάζοντας τα γεγονότα που έλαβαν μέρος λιγότερο από έναν αιώνα πριν την σημερινή εποχή μπορεί κάποιος εύκολα να εντοπίσει τρομακτικές ομοιότητες με την κατάσταση που ισχύει σήμερα. Οι κυριότερες από αυτές συνίσταται στην προσκόλληση στο Κράτος για βιοπορισμό και στην καλλιέργεια προσδοκιών για μελλοντική αποκατάσταση εντός των πολύπλοκων δομών του. Η περίοδος της μεταπολίτευσης, η οποία θεωρητικά διανύεται ακόμη, είναι η επόμενη χρονική περίοδος του Ελληνικού Κράτους και σηματοδοτείται με το τέλος της στρατιωτικής δικτατορίας.

1.5 – ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΤΗΣ ΜΕΤΑΠΟΛΙΤΕΥΣΗΣ (1975 – 2008)

Η επτάχρονη στρατιωτική δικτατορία έλαβε τέλος τον Ιούνιο του 1974 και η κυβέρνηση εθνικής ενότητας επανάφερε σε ισχύ το σύνταγμα του 1952. Με το δημοψήφισμα που διεξάχθηκε το ίδιο έτος ο Ελληνικός λαός αποφάνθηκε ομόφωνα υπέρ του πολιτεύματος της αβασίλευτης δημοκρατίας⁷⁵. Ως πολίτευμα της χώρας καθορίστηκε επίσημα η «Προεδρευόμενη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία» και κατοχυρώθηκε ένας ευρύς κατάλογος θεμελιωδών δικαιωμάτων που θα έπρεπε να συνοδεύει το Σύνταγμα μιας δημοκρατικής πλέον χώρας.

⁷³ Χαρακτηριστικό των εργαζόμενων στο δημόσιο ήταν πως το ποσοστό των πτυχιούχων έφτανε το ήμισυ των υπαλλήλων του δημοσίου τομέα. Στην δε επαρχία το κύρος που έφερε κάποιος μορφωμένος με πτυχίο ήταν εξαιρετικά υψηλό, λειτουργούσε δε ως «ενσάρκωση» της εξουσίας.

⁷⁴ Μυλωνοπούλου Μ., (1998), σελίδα 95.

⁷⁵ Βλ. περισσότερα στον διαδικτυακό τόπο Βουλή των Ελλήνων (<https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/>), (τελευταία πρόσβαση στις 5 Ιουλίου του 2018).

Η Ελληνική γραφειοκρατία δεν θα μπορούσε να μην αλλάξει μορφή βίαια μετά το 1974 εξαιτίας των επεμβάσεων που δέχθηκε από τα δύο μεγάλα κόμματα. Ωστόσο η εξαφάνιση των πελατειακών σχέσεων και του νεποτισμού που έπληττε την δημόσια διοίκηση δεν φάνηκε να επιτυγχάνεται. Ιδιαίτερα δε όταν το ΠΑ.ΣΟ.Κ. ανέλαβε την εξουσία το 1981, προκλήθηκε μια άκρως χαοτική κατάσταση: παρουσιάστηκε μια έκρηξη στον αριθμό των δημοσίων υπαλλήλων που στελέχωναν τις υπηρεσίες του κράτους που δεν είχε προηγούμενο. Στα πλαίσια αυτά η περίοδος της μεταπολίτευσης αποτελεί παρά την αρχή του εκτροχιασμού της Ελληνικής οικονομίας. Για να γίνει πιο κατανοητή η εκθετική διόγκωση του δημοσίου τομέα από εργαζομένους παρουσιάζεται ο παρακάτω πίνακας⁷⁶:

*Αριθμός δημοσίων υπαλλήλων του κράτους και του
ευρύτερου κρατικού τομέα*

<i>Χρονολογικό Έτος</i>	<i>Αριθμός δημοσίων υπαλλήλων</i>
1958	82.250
1974	112.856
1980	139.966
1982	208.531
1990	255.438
1998	300.509
2001	450.259
2007	503.170
2010	768.009
2018	703.753

Πίνακας 1: Η διόγκωση του δημοσίου τομέα μεταξύ 1958-2018. Προσαρμοσμένος.

Ο παραπάνω πίνακας είναι ενδεικτικός και όχι απόλυτα, αφού παρόλο που οι μετρήσεις έχουν πράγματι γίνει, οι δημόσιοι υπάλληλοι καταμετρούνταν με διαφορετικές κάθε φορά μεθόδους. Επιβεβαιώνεται όμως η αξιοπιστία των αριθμών για το έτος 1958 και 2018, αφού και τις δύο φορές το ίδιο το Υπουργείο Εσωτερικών έκανε την καταμέτρηση. Υπήρξε όπως είναι φανερό στα 60 αυτά χρόνια μια αύξηση από τους 82.250 υπαλλήλους του 1958 στις 703.753 το 2018, της τάξεως του 800%. Εάν η αύξηση ήταν στο ίδιο ποσοστό με την αύξηση του πληθυσμού (35%) κατά τα 60 αυτά χρόνια, τότε σήμερα ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων θα έπρεπε να ανέρχεται

⁷⁶ Θεοτοκάτος Β., (2018), τελευταία πρόσβαση στις 28 Φεβρουαρίου του 2019.

σε μόλις 105.000. Αντί αυτού έχουμε επιπλέον σχεδόν 600.000 δημοσίους υπαλλήλους που είναι το αποτέλεσμα της εγκληματικής πολιτικής βασιζόμενης σε μαζικούς διορισμούς και κατασπατάληση δημοσίου χρήματος. Εάν υποθέσουμε ότι η αύξηση του πληθυσμού έπρεπε να είναι ανάλογη με την αύξηση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων, τότε θα έπρεπε σήμερα ο πληθυσμός της Ελλάδος να απαριθμεί περισσότερους από 60.000.000 κατοίκους (!).

Οποιοσδήποτε σώφρων πολίτης έρθει αντιμέτωπος με τα παραπάνω δεδομένα μπορεί εύκολα να κατανοήσει τον λόγο που η δημόσια πολιτική εκτροχιάστηκε από την αρχή του κρατικού οφέλους και στράφηκε στην ικανοποίηση των πελατών των ισχυρών πολιτικών προσώπων. Οι διορισμοί, η διασπάθιση του δημοσίου χρήματος και η κακοδιαχείριση που έφεραν την Ελλάδα στο σημερινό της κατάντημα ξεκίνησαν με την μορφή που είναι γνωστές ως σήμερα κατά τα έτη της μεταπολίτευσης.

Οι αναρίθμητες στρατιές των δημοσίων υπαλλήλων, διοριζόμενοι από τις διάφορες κυβερνήσεις αποτέλεσαν τον κομματικό στρατό των κομμάτων εξουσίας και άλλαξαν το μοντέλο δόμησης του δημοσίου τομέα. Η μεγέθυνση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων όμως δεν συνοδεύτηκε από μικρότερους μισθούς. Απεναντίας οι κυβερνώντες ακολούθησαν μία εξωφρενική πολιτική «μοιρασιάς» χρημάτων που ουδεμία σχέση είχε με την οικονομική ανάπτυξη και την γενικά εξελικτική πορεία του κράτους. Το αποτέλεσμα ήταν μεταξύ άλλων η δίχως προηγούμενο διασπάθιση κρατικού χρήματος για την πληρωμή ασύμμετρα με το παραγόμενο έργο μισθών αλλά και η σημαντική αύξηση των ανισοτήτων εντός της Ελληνικής επικράτειας⁷⁷. Η δε είσοδος ιδιωτικών επιχειρήσεων στον δημόσιο τομέα μέσω των κρατικοποιήσεων οδήγησε σε νέες ευκαιρίες διεύρυνσης των ήδη αυξημένων πελατειακών σχέσεων αλλά και σε επιφόρτιση του δημοσίου τομέα με περιττά βάρη αφού οι περισσότερες εξ αυτών χρωστούσαν ήδη σημαντικά ποσά σε χρηματοπιστωτικά ιδρύματα⁷⁸.

Απορίας άξιο είναι το πώς κατάφερε η Ελλάδα να ενταχθεί στην Ευρώπη το 1979 ύστερα από τις προσπάθειες του Κ. Καραμανλή. Δύο χρόνια αργότερα ακολούθησε η ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (εφεξής Ε.Ο.Κ.). Αυτό ήταν ένα πραγματικά απρόσμενο γεγονός για την χώρα αφού μόλις πριν από 5 έτη κυριαρχούσε η χούντα των Συνταγματαρχών. Από οικονομικής απόψεως τα

⁷⁷ Σακελλαρόπουλος Σ., (2014), σελίδα 285.

⁷⁸ Μυλωνοπούλου Μ., (1998), σελίδα 99.

οικονομικά της Ελλάδας σε ουδεμία περίπτωση έδειχναν πως αυτή ήταν έτοιμη για την ένταξή της, παρόλη την εικονική εκτίναξη του Α.Ε.Π. που εμφάνισε από τα τέλη της δεκαετίας του 1970.

Η Ε.Ο.Κ. μετεξελίχθηκε σύντομα σε Ευρωπαϊκή Ένωση και η Ελλάδα μπορούσε πλέον να περηφανεύεται πως αποτελούσε μέρος της ένωσης με τα πιο προηγμένα κράτη στον κόσμο. Η κατάσταση στην οποία περιήλθε η χώρα άλλαξε εξολοκλήρου το έτος 2000 όπου και αποφασίστηκε από το Συμβούλιο των Υπουργών οικονομίας και οικονομικών της Ε.Ε. η ένταξη της χώρας στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (εφεξής Ο.Ν.Ε.). Το εθνικό νόμισμα αντικαταστάθηκε από το ενωσιακό, και το διάστημα που μεσολάβησε από τις αρχές του 21^{ου} αιώνα μέχρι και την αδυναμία εξυπηρέτησης του χρέους το 2009 χαρακτηρίζεται από την προσπάθεια καπιταλιστικής ανάπτυξης⁷⁹ της Ελλάδας σύμφωνα με τα πρότυπα των ανεπτυγμένων δυτικών χωρών⁸⁰.

Ο δημόσιος τομέας ακόμα και μετά την ένταξη της Ελλάδας στο Ευρώ παρέμεινε η εύκολη και σίγουρη λύση για επαγγελματική αποκατάσταση. Η ολοκληρωτική έλλειψη ελεγκτικών μηχανισμών έδρασε καταλυτικά τόσο στην μεγέθυνση του δημοσίου τομέα αλλά και στην καλλιέργεια ελπίδων από την πλευρά των πολιτών για επίλυση των οικονομικών τους προβλημάτων μέσω της ένταξής τους στο Δημόσιο. Φυσικά η δημιουργία ισχυρών ελεγκτικών μηχανισμών απαιτεί πολιτική βούληση και αυτή ουδέποτε παρατηρήθηκε την περίοδο αυτή⁸¹.

Η αναπαραγωγή του πελατειακού συστήματος υπήρξε ανεξέλεγκτη και η κατάσταση σύντομα, σε συνδυασμό με τον εύκολο δανεισμό που έφερε το ευρώ για εκπλήρωση πολιτικών υποσχέσεων, έφτασε στα όρια. Όρια που γίνανε ασφυκτικά για την επιβίωση του κράτους το οποίο κατάφερε να αποκρύψει την σαθρότητα των δομών του και συνέχιζε να πορεύεται με δανεικά χρήματα. ο βαθμός σαθρότητας των θεμελίων πάνω στα οποία είναι δομημένο το Ελληνικό κράτος έγινε ηχηρά αισθητός στην μεγάλη χρηματοπιστωτική κρίση του 2008. Το επόμενο υποκεφάλαιο πραγματεύεται τις αλλαγές που επήλθαν με το ξέσπασμα της χρηματοπιστωτικής κρίσης και ολοκληρώνει την ιστορική αναδρομή.

⁷⁹ Η καπιταλιστική ανάπτυξη συνέβαλε αποφασιστικά στην ανισοκατανομή του πλούτου υπέρ του κεφαλαίου και εις βάρος της εργασίας.

⁸⁰ Σακελλαρόπουλος Σ., (2014), σελίδα 303.

⁸¹ Μυλωνοπούλου Μ., (1998), σελίδα 110.

1.6 – ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ (2008 – 2018)

Το έτος 2010 ήταν κομβικής σημασίας για την καθημερινότητα της συντριπτικής πλειοψηφίας των Ελλήνων, αφού η εκθετική μεγέθυνση του Ελληνικού χρέους είχε πλέον ξεφύγει πέρα από κάθε έλεγχο και στις 23 Απριλίου του ίδιου έτους ο τότε Πρωθυπουργός της Ελλάδας Γ. Παπανδρέου, ανακοινώνει την προσφυγή της χώρας στο Δ.Ν.Τ με σκοπό την διάσωση της Ελληνικής οικονομίας και των τραπεζών μέσω προγραμμάτων χρηματοπιστωτικής σταθερότητας. Η αρχική εκτίμηση της περιόδου δημοσιονομικού ελέγχου ήταν το διάστημα των τριών ετών, ακόμα και 8 έτη μετά όμως δεν διαφαίνεται να έχουν επιλυθεί τα συστατικά στοιχεία που οδήγησαν την χώρα στην αδυναμία διευθέτησης των κοινωνικών και οικονομικών θεμάτων.

Η χώρα με την ένταξή της στα Μνημόνια τέθηκε υπό στενή εποπτεία από τους δανειστές και συγκεκριμένα από την «Τρόικα», η οποία αποτελούμενη από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την Ε.Κ.Τ. και το Δ.Ν.Τ. απέστειλαν κοινή αντιπροσωπεία στην Αθήνα. Μερικές μόνο ημέρες μεσολάβησαν για να τεθεί επί τάπητος ένα χρηματοδοτικό πακέτο στήριξης για την νοσηρή Ελληνική οικονομία. Αυτή ήταν και η αρχή για μια δίνη μειώσεων στις συντάξεις, περικοπών στους μισθούς, υψηλότερων φόρων, απολύσεων και ιδιωτικοποιήσεων.

Η πραγματικότητα των Ελλήνων δημοσίων υπαλλήλων άλλαξε βίαια και ταχύτατα εντός των μνημονίων. Η πρώτη εκ των σημαντικότερων αλλαγών επήλθε με το νόμο 4093/2012, ο οποίος επέφερε αλλαγές στις έννοιες της μετάταξης⁸², μεταφοράς καθώς και διαθεσιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων. Με τις αλλαγές αυτές έγινε επιτρεπτή η μετάταξη μόνιμων πολιτικών υπαλλήλων και η μεταφορά υπαλλήλων με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου που υπηρετούν σε υπηρεσίες, κεντρικές και περιφερειακές, του Δημοσίου, των ανεξάρτητων αρχών, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού και των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.) Η μεταφορά των υπαλλήλων θεσμοθετήθηκε

⁸² Η Μετάταξη ορίζεται ως «Η οργανική έξοδος του υπαλλήλου από μία θέση ορισμένου κλάδου, με μία και μόνη πράξη, και η είσοδός του σε μία θέση ενός άλλου κλάδου ο οποίος όμως είναι οργανικά χωρισμένος από τον πρώτο». Για περισσότερες πληροφορίες βλ. Παναγόπουλος Θ. (2008), σελίδα 136.

και εφεξής θα πραγματοποιούνταν για την κάλυψη υπηρεσιακών αναγκών ιδίως δε όταν θα διαπιστώνονταν η ύπαρξη πλεονάζοντος προσωπικού⁸³.

Εκσυγχρονίστηκε επιπρόσθετα ο θεσμός της διαθεσιμότητας, ο οποίος παρείχε ευρύτερες δυνατότητες αξιοποίησης του προσωπικού που εργάζονταν σε θέσεις που πλέον καταργούνται. Ο ίδιος νόμος ορίζει το καθεστώς της διαθεσιμότητας που θα διέπει τους δημοσίους υπαλλήλους για τα επόμενα χρόνια και συγκεκριμένα ότι οι μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι θα τίθενται αυτομάτως σε διαθεσιμότητα όταν οι θέσεις τους καταργούνται. Κατά την διάρκεια της διαθεσιμότητάς τους οι υπάλληλοι δύναται είτε να μετακινούνται εκουσίως, να μετατάσσονται υποχρεωτικά, ή να τοποθετούνται για την κάλυψη προσωρινών αναγκών σε οποιαδήποτε υπηρεσία του Δημοσίου, Ν.Π.Δ.Δ., Ο.Τ.Α. ή οποιουδήποτε φορέα του δημόσιου τομέα⁸⁴. Εναλλακτικά μπορούν να υπάγονται σε ειδικά προγράμματα επαγγελματικής επανεκπαίδευσης ή επανακατάρτισης. Σε περίπτωση που ένας υπάλληλος τεθεί σε διαθεσιμότητα αυτή θα διαρκεί οκτώ μήνες και στον υπάλληλο καταβάλλονται τα τρία τέταρτα των αποδοχών του, σύμφωνα με τις επιμέρους διατάξεις. Επιπρόσθετες αλλαγές στο δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων επέφερε ένα χρόνο μετά ο Ν. 4172/2013. Ο Νόμος αυτός έκανε δυνατή την κατάργηση θέσεων με απόφαση του Υπουργού Διοικητικής

⁸³ Όπως αναγράφεται στην Παράγραφο Ζ1 του Ν. 4093/2012, «Επιτρέπεται: α) η μετάταξη μόνιμων πολιτικών υπαλλήλων και η μεταφορά υπαλλήλων με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου που υπηρετούν σε υπηρεσίες, κεντρικές και περιφερειακές, του Δημοσίου, των ανεξάρτητων αρχών, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) πρώτου και δεύτερου βαθμού και των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.) και β) η μεταφορά υπαλλήλων που διατηρούν τη δημοσιονομική τους ιδιότητα των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου (Ν. Π. Ι.Δ.) που ανήκουν στο δημόσιο τομέα σε άλλες υπηρεσίες του Δημοσίου, ανεξάρτητων αρχών, Ο.Τ.Α. πρώτου και δεύτερου βαθμού και των λοιπών Ν.Π.Δ.Δ. όταν επιβάλλεται από το συμφέρον της υπηρεσίας υποδοχής, ιδίως για την κάλυψη άμεσων υπηρεσιακών αναγκών και την καλύτερη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού. Η μετάταξη ή μεταφορά του υπαλλήλου πρέπει να ανταποκρίνεται στην εργασιακή φυσιογνωμία του, όπως δεξιότητες ή επιδόσεις, ηθικές αμοιβές, πειθαρχικές ποινές, τις μακρόχρονες ή συστηματικά επαναλαμβανόμενες αναρρωτικές άδειες ή αδικαιολόγητες απουσίες, λαμβανομένων υπόψη των περιγραμμάτων θέσεων, εφόσον υπάρχουν, και των τυχόν αιτήσεων προτίμησης». Ο Νόμος είναι διαθέσιμος στο: (<https://www.taxheaven.gr/laws/view/index/law/4093/year/2012/article/%CF%80%CF%81%CF%8E%CF%84%CE%BF/paragraph/7>)

⁸⁴ Η προσωρινή κάλυψη αναγκών λόγω διαθεσιμότητας ορίζεται από το Α. 5 του Ν. 4024/2011. Περισσότερες αναλυτικές πληροφορίες για την διαθεσιμότητα υπάρχουν εδώ: (<https://www.taxheaven.gr/laws/view/index/law/4093/year/2012/article/%CF%80%CF%81%CF%8E%CF%84%CE%BF/paragraph/7>)

Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και του οικείου Υπουργού, εφόσον υπάρχει τεκμηρίωση που βασίζεται σε εκθέσεις αξιολόγησης⁸⁵.

Οι μνημονιακές υποχρεώσεις που δεσμεύεται να υλοποιήσει η Ελλάδα αναφορικά με τις αλλαγές στον Δημόσιο τομέα περιλαμβάνουν επιπρόσθετα ένα νέο, ευέλικτο και λειτουργικό πλαίσιο κινητικότητας, το οποίο έχει ως στόχο να διευκολύνει τη μετακίνηση του προσωπικού σε όλο το εύρος του δημόσιου τομέα. Σκοπός του είναι η κάλυψη των μεταβαλλόμενων αναγκών των υπηρεσιών και η αξιοποίηση των εργαζομένων βασιζόμενη στα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα του⁸⁶. Νομοθετείται ως αποτέλεσμα η κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων με το άρθρο 91 του Ν. 4172/2013 και υποκαθίσταται η νομολογία της παραγράφου Ζ' του Ν. 4093/2012.

Η δε μετάταξη ή μεταφορά του υπαλλήλου θα έπρεπε να ανταποκρίνεται στην εργασιακή φυσιολογία του ήτοι στις δεξιότητες, επιδόσεις, ηθικές αμοιβές, πειθαρχικές ποινές, μακρόχρονες ή συστηματικά επαναλαμβανόμενες αναρρωτικές άδειες, αδικαιολόγητες απουσίες, λαμβανομένων υπόψη των περιγραμμάτων θέσεων, εφόσον υπάρχουν, λαμβάνοντας δε υπόψιν τυχών προτιμήσεις από υπαλλήλους⁸⁷. Σε συνδυασμό με την εισαγωγή όλων των ανωτέρω διατάξεων που αφορούν την κινητικότητα και διαθεσιμότητα στο δημόσιο, ενισχύεται ο θεσμός της αργίας με σκοπό να επιτυγχάνεται η άμεση απομάκρυνση των υπαλλήλων από την υπηρεσία που τους έχει ασκηθεί δίωξη ή τιμωρούνται για σοβαρά ποινικά ή πειθαρχικά αδικήματα. Σκοπός είναι η προστασία του κύρους της υπηρεσίας και η καλή λειτουργία των διαδικασιών. Παράλληλα η προστασία του υπαλλήλου που τίθεται σε αργία διευρύνεται.

Στο πλαίσιο περικοπής εξόδων και καταστολής των περιττών δαπανών, καταργούνται επίσης ύστερα από πρόταση των δανειστών ορισμένες θέσεις Ι.Δ.Α.Χ. σε κλάδους και ειδικότητες Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, οι οποίες κρίνονται μετά από σχετική έρευνα ότι δεν ανταποκρίνονται επαρκώς στις λειτουργικές και

⁸⁵ Αναλυτικά το Δ' Κεφάλαιό του "Διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης" ορίζει στο Α. 90 ότι «Επιτρέπεται να καταργούνται θέσεις ανά κατηγορία, κλάδο ή και ειδικότητα σε υπουργεία, αυτοτελείς δημόσιες υπηρεσίες, αποκεντρωμένες διοικήσεις, οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού και λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με απόφαση του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και του οικείου Υπουργού, σε εκτέλεση σχετικών αποφάσεων του Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης, μετά από τεκμηρίωση που στηρίζεται σε εκθέσεις αξιολόγησης δομών και σχέδια στελέχωσης». Ο Νόμος είναι διαθέσιμος στο: <https://www.taxheaven.gr/laws/law/index/law/528>

⁸⁶ Αργυρόπουλος Γ., (2014), (<https://www.constitutionalism.gr/monimotita-argyropoulos/>), (τελευταία πρόσβαση στις 25 Ιανουαρίου του 2019).

⁸⁷ Η Νομολογία είναι διαθέσιμη στο: (<https://www.taxheaven.gr/laws/law/index/law/528>)

υπηρεσιακές ανάγκες των φορέων αυτών. Δίνεται δε η δυνατότητα να αξιοποιηθούν οι υπάλληλοι αυτοί σε άλλους φορείς με κριτήριο την παρουσίαση έλλειψης προσωπικού οι υπάλληλοι που υπηρετούν σε θέσεις που καταργούνται.

Το υποκεφάλαιο αυτό δεν έχει ως στόχο να αναλύσει εκτενώς τις αλλαγές που επιβλήθηκαν στους δημοσίους υπαλλήλους, αφενός διότι μια τέτοια μελέτη θα ήταν εκτενέστατη και αφετέρου επειδή δεν κάτι τέτοιο δεν αποτελεί κύριο ερευνητικό αντικείμενο της παρούσας εργασίας. Αυτό που είναι θεμελιώδες και πλήρως απαραίτητο όμως είναι να γίνει αισθητό το βάρος των αλλαγών που υπέστησαν οι δημόσιοι υπάλληλοι, μεταβάλλοντας ραγδαία το κανονιστικό πλαίσιο μέσα στο οποίο συνήθιζαν επί δεκαετίες να λειτουργούν και που συνέβαλλε έντονα στην διαμόρφωση της κουλτούρας που χαρακτηρίζει τον δημόσιο τομέα. Οι αλλαγές αυτές επήλθαν με δυσανάλογη ταχύτητα σε σχέση με αυτήν που πραγματοποιούσε μεταρρυθμίσεις το Ελληνικό κράτος, γι αυτό ακόμα και 9 πλέον έτη μετά από την έναρξη των μνημονίων δεν έχουν υιοθετηθεί και αξιολογηθεί πλήρως από τον πληθυσμό.

Απώτερος σκοπός όλων των επιβεβλημένων μέτρων υπήρξε – πρωτίστως – η αντιμετώπιση και η διαχείριση των διαρθρωτικών προβλημάτων που από την μεταπολίτευση και μετά ταλανίζουν έντονα το Ελληνικό δημόσιο. Η πραγματική αξιολόγηση των μέτρων αυτών μένει να γίνει σε βάθος χρόνου, οι πρώτες ενδείξεις όμως είναι άκρως απογοητευτικές τόσο ως προς τα αποτελέσματα των επιβεβλημένων μέτρων όσο και ως προς την υιοθέτησή τους από την Ελληνική κοινωνία. Στο σημείο αυτό έχουν αναλυθεί και εξεταστεί όλες οι χρονικές περίοδοι που έχουν λάβει χώρα κατά τα τελευταία διακόσια χρόνια. Το κεφάλαιο ολοκληρώνεται στην συνέχεια με την παράθεση των συμπερασμάτων από την σύντομη αυτή ιστορική αναδρομή που προηγήθηκε.

1.7 – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Έχει γίνει πλέον κατανοητό πως δεν χρειάζεται να μελετηθεί ενδελεχώς την ιστορία του σύγχρονου Ελληνικού κράτους για να ανακαλύψει κάποιος τις ομοιότητες που υπάρχουν μεταξύ των ετών που διανύει η Ελλάδα και των τελευταίων διακοσίων χρόνων. Όπως είναι φανερό από τα παραπάνω η δημοσιούπαλληλία ήταν στο παρελθόν η πλέον ενδεδειγμένη λύση για να ξεφύγει κάποιος από την κατάσταση της φτώχειας και της εξαθλίωσης. Αυτή η ιδεολογία είναι ακόμα βαθιά χαραγμένη στην κοινωνία,

ωθώντας πολλούς Έλληνες ακόμη και σήμερα να επιλέξουν συνειδητά να ενταχθούν στον δημόσιο τομέα αντί να αναζητήσουν μια θέση εργασίας στον ιδιωτικό τομέα. Αυτό οφείλεται στον ίδιο λόγο κατά την διάρκεια των δύο τελευταίων αιώνων: στα οφέλη που αποκομίζει ένας εργαζόμενος στον δημόσιο τομέα.

Κατά το παρελθόν τα οφέλη αυτά ήταν, όπως αναφέρεται παραπάνω, κυρίως οικονομικά. Ένας δημόσιος υπάλληλος, ιδιαίτερα δε ένας αξιωματούχος, κέρδιζε συχνά αρκετά χρήματα έτσι ώστε να καταφέρει να συντηρεί ακόμα και ολόκληρη την οικογένειά του. Αυτό δεν οφείλονταν στις μεγάλες οικονομικές παροχές που χαρακτήριζαν την θέση εργασίας του αλλά αντίθετα στην μεγάλη χαλεπότητα των τότε χρόνων. Οι δε δημόσιοι υπάλληλοι που απολύονταν από τις θέσεις εργασίας τους θρηνούσαν έντονα γνωρίζοντας πως δεν επρόκειτο για μια απλή απόλυση αλλά αντίθετα, για μια ολική και μόνιμη υποβάθμιση της ποιότητας ζωής τους.

Η νοοτροπία αυτή αντί να έχει παρακμάσει με το πέρασμα του χρόνου, έχει αντίθετα εξελιχθεί μέχρι σήμερα σε μια «στάση ζωής» από τεράστιο μέρος του πληθυσμού. Με το τέλος της χούντας οι κυβερνώντες άδραξαν την ευκαιρία που παρουσιάστηκε και ξεκίνησαν αργά αλλά μεθοδικά να παρουσιάζουν την δημοσιοϋπαλληλία ως την «από μηχανής θεού» λύση της εύκολης οικονομικής και εργασιακής αποκατάστασης εντός του δημοσίου και ευρύτερου δημοσίου τομέα. Με τον τρόπο αυτό ξεκίνησε να αναπτύσσεται σαν μάλιστα που κατατρώει τα σωθικά του ίδιου του κράτους ένας ολόκληρος κομματικός στρατός που ψήφιζε αποκλειστικά με κομματικά και συμφεροντολογικά κριτήρια. Ακόμα και κατά τα τελευταία δύσκολα χρόνια που διανύει η χώρα κατά την περίοδο των μνημονίων αυτό δεν φαίνεται να έχει αλλάξει, με την κυριότερη έκφανση της αποτυχίας των μνημονίων όσων αφορά τους δημοσίους υπαλλήλους να είναι ορατή στην μη αλλοίωση της νοοτροπίας με την οποία έχουν γαλουχηθεί. Η επιβολή των μέτρων από τους δανειστές αφαίρεσε μεν μερικά από τα προνόμια των δημοσίων υπαλλήλων, δεν κατάφεραν όμως ούτε στο ελάχιστο να τους απαγκιστρώσουν από το όνειρο της άνετης ζωής εντός του δημοσίου και την επιθυμία αέναου βιοπορισμού με δανεικά.

Σήμερα η δημοσιοϋπαλληλία συνεχίζει να είναι μια ιδιότητα που πολλοί θα επιθυμούσαν να έχουν με το σημαντικότερο όφελος που έχουν οι δημόσιοι υπάλληλοι στις ημέρες μας είναι ότι απολαμβάνουν την μονιμότητα. Λόγω της μονιμότητας δεν υπάρχει ο κίνδυνος να βρεθούν από μέρα σε μέρα απροστάτευτοι και χωρίς εισόδημα

από εξωγενείς παράγοντες. Άξιο αναφοράς είναι επίσης το γεγονός ότι πολλοί μισθοί δημοσίων υπαλλήλων είναι προδήλως υψηλοί σε σχέση με αυτούς του ιδιωτικού τομέα και σε ουδεμία περίπτωση σχετίζονται με την αποδοτικότητα και παραγωγικότητά τους. Στον καιρό που διανύει η χώρα είναι εύκολα εμφανές όσο ποτέ άλλοτε πως οι υπάλληλοι του ιδιωτικού τομέα στην Ελλάδα θα λαχταρούσαν να είχαν κάποια από τα παραπάνω οφέλη. Είναι ξεκάθαρος λοιπόν δια γυμνού οφθαλμού ο λόγος που στην Ελλάδα τόσοι πολλοί επιθυμούν να ενταχθούν στα πλαίσια του δημοσίου τομέα, αφήνοντας πίσω την αβεβαιότητα και την συνεχή αλλαγή που είναι συστατικά στοιχεία του ιδιωτικού τομέα. Η εργασία συνεχίζεται με το Κεφάλαιο 2, το οποίο έχει ως στόχο να καταγράψει, να αναλύσει και να εξετάσει τις θεμελιώδεις αρχές στις οποίες βασίζει την λειτουργία της η δημόσια διοίκηση.

*“Ὡσπερ σώμα στερηθέν ψυχῆς πίπτει,
οὕτω καί πόλις, μὴ ὄντων νόμων, καταλύεται”*

– Αριστοτέλης, 384-322 π.Χ., Αρχαίος Έλληνας φιλόσοφος

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 – ΟΙ ΘΕΜΕΛΙΩΔΕΙΣ ΑΡΧΕΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Η δημόσια διοίκηση ως μια ευρεία οργανωτική έννοια έχει τις βάσεις της σε μια σειρά από αρχές που διέπουν και νομιμοποιούν την δράση της. Η χρησιμότητα των αρχών συνίσταται στην οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της διοίκησης, θέτοντας τα γενικά πλαίσια μέσα στα οποία οι λειτουργίες του κράτους λαμβάνουν χώρα. Στόχος λοιπόν του κεφαλαίου είναι η εξέταση των βασικών αρχών δράσης της δημόσιας διοίκησης καθώς και η επισήμανση της σημασίας που έχουν για την ορθή διοικητική λειτουργία. Καθώς η κάθε αρχή ξεχωριστά ένα μεγάλο κεφάλαιο, το δεύτερο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας θα διαρθρωθεί σε οκτώ υποκεφάλαια εκ των οποίων το κάθε ένα θα αναλύει και θα εξετάζει συνοπτικά μια από τις βασικότερες αρχές.

Οι περισσότερες από τις αρχές που θα αναλυθούν παρακάτω έχουν διαμορφωθεί εντός του πλαισίου της νομολογίας του ΣτΕ αλλά και των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων και παράλληλα βασίζονται απευθείας στο Σύνταγμα⁸⁸. Η σημασία τους είναι καθοριστική τόσο για την ερμηνεία των κανόνων του διοικητικού δικαίου αλλά όσο και την ενότητα της εφαρμογής τους. Ειδικότερα, οι κυριότερες αρχές πάνω στις οποίες εδράζεται η ορθή διοικητική δράση είναι οι ακόλουθες:

1. Η Αρχή της Νομιμότητας της Διοικητικής Δράσης,
2. Η Αρχή της Προστασίας του Δημοσίου Συμφέροντος,

⁸⁸ Γέροντας, Α., Λύτρας, Σ., Παυλόπουλος, Π., Σιούτη, Γ. και Φλογαΐτης, Σ., (2010), σελίδα 3.

3. Η Αρχή της Ισότητας,
4. Η Αρχή της Αμεροληψίας,
5. Η Αρχή της Διαφάνειας και Αποτελεσματικότητας της Διοικητικής Πράξης,
6. Οι Αρχές της Χρηστής Διοίκησης και Καλής Πίστεως,
7. Η Αρχή της Αξιοκρατίας,
8. Η Αρχή της Αναλογικότητας.

Οι παραπάνω αρχές αντλούν επίσης την ισχύς τους από τον Ν. 2690/1999 γνωστό και ως «Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας⁸⁹», του οποίου όπως ορίζει το άρθρο 1 με τίτλο «Πεδίο Εφαρμογής των Διατάξεων του Κώδικα» οι διατάξεις εφαρμόζονται «στο Δημόσιο, στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και στα άλλα νομικά πρόσωπα δημόσιου δικαίου, εκτός αν άλλως ορίζεται σε επιμέρους διατάξεις». Στην συνέχεια εξετάζεται και αναλύεται η καθεμία ξεχωριστά.

2.1 – Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Η αρχή της νομιμότητας αποτελεί μια εκ των σημαντικότερων αρχών της ορθής διοικητικής δράσης και απορρέει από την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών⁹⁰, συνιστά δε θεμελιακό πυλώνα της εφαρμογής της αρχής του κράτους δικαίου⁹¹. Εκφράζει την σχέση μεταξύ νομοθετικής εξουσίας και διοίκησης, στα πλαίσια ενός κράτους δικαίου. Η αρχή της νομιμότητας εκφράζεται αλλά και εφαρμόζεται με δύο τρόπους⁹²:

- Με την Ευρεία έννοια: Η δημόσια διοίκηση κατά την έκδοση των διοικητικών ενεργειών (ήτοι διοικητικές πράξεις, υλικές ενέργειες, συμβάσεις, κ.λπ.) οφείλει να σέβεται τις επιταγές αλλά και απαγορεύσεις του νόμου.

⁸⁹ Βλ. Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (Στον διαδικτυακό τόπο http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20151103_n_2690_epikair.pdf), (τελευταία πρόσβαση στις 8 Ιανουαρίου του 2019).

⁹⁰ Βλ. άρθρο 26 του Συντάγματος.

⁹¹ Βλ. άρθρο 25 παράγραφος 1 του Συντάγματος.

⁹² Κτιστάκη Σ., (2014), σελίδα 41.

- Με την Στενή έννοια: Η δημόσια διοίκηση μπορεί να περιορίζει τα δικαιώματα και τις ελευθερίες των πολιτών καθώς και την ιδιοκτησία τους μόνο όπου προβλέπεται από τον Νόμο. Με την υπαγωγή της δημόσιας διοίκησης στους κανόνες δικαίου που ψηφίζονται από το Κοινοβούλιο, επιτυγχάνεται έμμεσα⁹³ η υποταγή της διοίκησης στο εκλογικό σώμα, στο λαό με τη στενή έννοια, ως φορέα της λαϊκής κυριαρχίας⁹⁴. Συνδέεται δε άρρηκτα με την αρχή του κράτους δικαίου και κατά συνέπεια και με την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών.

Η αρχή της νομιμότητας δεν είναι ένας ανεξάρτητος κανόνας αλλά αντίθετα υποχωρεί σε μερικές περιπτώσεις, όπως στις των κυβερνητικές πράξεις στην περίπτωση των μέτρων εσωτερικής τάξης. Η παράβλεψη της αρχής της νομιμότητας δικαιολογείται κατ' εξαίρεση και μόνο στις περιπτώσεις που πρέπει να εξυπηρετηθούν άμεσα άλλοι σκοποί της δημόσιας διοίκησης, όπως η προστασία του δημοσίου συμφέροντος ή η ταχεία και αποτελεσματική δράση της δημόσιας διοίκησης⁹⁵.

Όσον αφορά τις κυβερνητικές πράξεις⁹⁶, πρόκειται για πράξεις που ενώ έχουν όλα τα στοιχεία της διοικητικής πράξης, δεν υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο με αίτηση ακυρώσεως. Αυτό διότι ρυθμίζουν θέματα σχετικά με τη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας. Τα μέτρα εσωτερικής τάξης σχετίζονται με την κυριαρχική σχέση που υφίσταται όχι μόνο μεταξύ κράτους και διοικουμένου εν γένει αλλά μεταξύ κράτους και ειδικών κατηγοριών διοικουμένων⁹⁷.

Τα δε μέτρα εσωτερικής τάξης σχετίζονται με την κυριαρχική σχέση που υπάρχει όχι μόνο μεταξύ κράτους και διοικουμένου αλλά και μεταξύ κράτους και ειδικών κατηγοριών ιδιωτών. Τέτοιες σχέσεις στο δημόσιο δίκαιο αποκαλούνται και

⁹³ Καθώς στο πολίτευμα της Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας το κοινοβούλιο αποτελείται από τους έμμεσους αντιπροσώπους του λαού, μπορεί να θεωρηθεί κατ' αυτήν την έννοια ότι η διοίκηση υποτάσσεται στην Λαϊκή Κυριαρχία.

⁹⁴ Γέροντας Α., (2014), σελίδα 113.

⁹⁵ Παπαγρηγορίου Β., (2010), σελίδα 171–172.

⁹⁶ Η νομολογία του ΣτΕ έχει χαρακτηρίσει για κυβερνητικές πράξεις σχετικές με τη ρύθμιση των σχέσεων μεταξύ εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας την σύγκληση της Βουλής, αναστολή των εργασιών και διάλυση της Βουλής, την κήρυξη επιστράτευσης λόγω πολέμου ή επικείμενου πολέμου και την απονομή χάρις.

⁹⁷ Ακριβοπούλου Χ. και Ανθόπουλος Χ., (2015), (<http://users.uoa.gr/~ahatzis/Akrivopoulou-Anthopoulos2.pdf>), (τελευταία πρόσβαση στις 13 Σεπτεμβρίου του 2018), σελίδα 23.

«ειδικές σχέσεις εξουσίας». Τέτοιου είδους σχέσεις αναπτύσσονται σε περίπτωση ιδιωτών που εκτίουν ποινές φυλάκισης, εκπληρώνουν στρατιωτικές υποχρεώσεις και τέλος μπορεί να έχουν την ιδιότητα του μαθητή ή του δημοσίου υπαλλήλου. Αυτές οι κατηγορίες είναι δυνατόν να υφίστανται κάποιες εξαιρέσεις από την αρχή της νομιμότητας που κυρίως έχουν την μορφή περιορισμών ως προς τα δικαιώματα τους (όπως για παράδειγμα η στέρηση της ελευθερίας μετακίνησής των φυλακισμένων). Ακόμη όμως και σε αυτές τις περιπτώσεις δεν επιτρέπεται η επιβολή περιορισμών στα ατομικά τους δικαιώματα παρά μόνο βάσει νόμου, που αποτελεί άμεση εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας⁹⁸.

Η αρχή της νομιμότητας έχει μεγάλη σημασία για την διοικητική δράση καθώς δεσμεύει και περιορίζει τα όργανα της διοίκησης έτσι ώστε να δρύνε σύμφωνα με τον νόμο. Παράλληλα τα υποχρεώνει να δείχνουν τον σεβασμό που αναλογεί στον πολίτη, διεκπεραιώνοντας έτσι τα καθήκοντά τους εντός των νομοθετικών πλαισίων και με μεγαλύτερη διαφάνεια. Παρόλη την σημασία της όμως για την διοικητική δράση, η αρχή της νομιμότητας έχει σε πολλές περιπτώσεις λειτουργήσει ως δικαιολογία για την αδράνεια και την χαμηλή παραγωγικότητα των δημοσίων υπαλλήλων. Έχει παρατηρηθεί αρκετές φορές η επίκληση της αρχής της νομιμότητας από τους δημόσιους λειτουργούς με σκοπό την μη λήψη κάποιας πρωτοβουλίας που είναι εντός της δυνατότητας του υπαλλήλου, απλά και μόνο διότι δεν υπάρχει η διάθεση για εξέταση ενός θέματος από μια διαφορετική προσέγγιση.

Επισημαίνεται λοιπόν ότι η αρχή της νομιμότητας ουδεμία σχέση έχει με την άρνηση λήψης πρωτοβουλιών και την αποφυγή εξέτασης ενός ζητήματος από τους δημοσίου υπαλλήλους εις βάθος. Εκτός εάν διαφορετικά ορίζει ο νόμος ή παρουσιάζεται εξαίρεση της νομιμότητας, οι δημόσιοι λειτουργοί οφείλουν και πρέπει να κάνουν ότι είναι εντός του πεδίου δράσης τους για την εκτέλεση των καθηκόντων τους.

⁹⁸ Ακριβοπούλου Χ., (2010), (<https://akrivopoulouchristina.wordpress.com/2010/03/07/%CE%B8%CE%B5%CE%BC%CE%B5%CE%BB%CE%B9%CF%8E%CE%B4%CE%B5%CE%B9%CF%82-%CE%B1%CF%81%CF%87%CE%AD%CF%82-%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CF%8C%CF%83%CE%B9%CE%B1%CF%82-%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%AF%CE%BA/>), (τελευταία πρόσβαση στις 13 Σεπτεμβρίου του 2018).

2.2 – Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ

Η θέσπιση της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος και της προστασίας του συνιστά κεντρική και θεμελιώδη αρχή για την οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης στα πλαίσια του δημοκρατικού πολιτεύματος. Το δημόσιο συμφέρον, στην πράξη, κατευθύνει τον τρόπο λειτουργίας και οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης εν γένει καθώς και των δημοσίων υπηρεσιών. Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος έχει αναγνωριστεί συνταγματικά είτε ως δημόσιο συμφέρον⁹⁹, είτε ως δημόσια ωφέλεια¹⁰⁰ είτε σε ειδικότερες πτυχές του – όπως αυτή της προστασίας της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και της εθνικής οικονομίας¹⁰¹ – και ως εθνικό συμφέρον¹⁰². Εντός δε της περιόδου δημοσιονομικής κρίσης που διανύει η χώρα από τις αρχές του έτους 2009 η έννοια του δημοσίου συμφέροντος ταυτίζεται τόσο από την διοίκηση όσο και από τα δικαστήρια (ιδίως δε το ΣτΕ) με την έννοια του δημοσιονομικού συμφέροντος.

Ειδικότερα ως αρχή της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος θεωρείται η υποχρέωση που υπέχουν τα όργανα της δημόσιας διοίκησης μεταξύ της επιλογής περισσότερων από μίας εξίσου νόμιμων λύσεων, όταν η δημόσια διοίκηση ασκεί τη διακριτική της ευχέρεια να επιλέξουν την λύση που κατά την κρίση τους εξυπηρετεί καλύτερα το δημόσιο συμφέρον¹⁰³. Το δημόσιο συμφέρον δεν αποτελεί λοιπόν παρά μια αόριστη νομική έννοια που λαμβάνει σάρκα και οστά από το Σύνταγμα, τον νόμο και τη δημόσια διοίκηση μέσα από την έκδοση κανονιστικών πράξεων στο πλαίσιο της νομοθετικής εξουσιοδότησης ή με την έκδοση ατομικών πράξεων. Η δημόσια διοίκηση κατά συνέπεια, δεν δύναται μέσα από την επίκληση της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος να θεμελιώσει την απαλλαγή της από την αρχή της νομιμότητας.

Τα όργανα της δημόσιας διοίκησης υποχρεούνται να λαμβάνουν υπόψιν τους την προστασία του δημοσιονομικού συμφέροντος κατά την δράση τους. Σήμερα όμως παρουσιάζεται μια έντονη σύγχυση των εννοιών που προκύπτουν από την αρχή αυτή, με την σύγχυση να επιφέρει πληθώρα αρνητικών αποτελεσμάτων στην διοικητική δράση. Τα κρατικά όργανα λόγω της έντονης κοινωνικοοικονομικής κρίσης που διανύει η χώρα τείνουν να συγχέουν συχνά το δημόσιο συμφέρον με το

⁹⁹ Βλ. άρθρο 24 παράγραφος 1 του Συντάγματος.

¹⁰⁰ Βλ. άρθρο 17 παράγραφος 2 του Συντάγματος.

¹⁰¹ Βλ. άρθρο 106 παράγραφος 2 του Συντάγματος.

¹⁰² Βλ. άρθρα 4 παράγραφος 3 και 28 παράγραφος 2 του Συντάγματος.

¹⁰³ Δαγτόγλου Π. Δ., (2004), σελίδα 119.

«δημοσιονομικό συμφέρον». Δεν θα πρέπει όμως να συγχέονται οι έννοιες που γεννούνται από την αρχή αυτή, ακόμα και εάν σήμερα κακώς αυτό συμβαίνει, διότι τα δυσδιάκριτα όρια αρχής και τέλους του καθενός επιφέρουν αρνητικά αποτελέσματα στην διοικητική δράση. Το δημόσιο συμφέρον δεν ταυτίζεται με το «δημοσιονομικό συμφέρον», καθώς το πρώτο αποτελεί ένα υπερσύνολο του δεύτερου και ξεφεύγει από τα αυστηρώς χρηματοοικονομικά πλαίσια που θέτει το δεύτερο. Το δημοσιονομικό συμφέρον ταυτίζεται με το οικονομικό όφελος του κράτους, αλλά στην Ελλάδα έχει παρατηρηθεί επανειλημμένα στην περίοδο κρίσης που διανύεται να εκτελείται το δημοσιονομικό συμφέρον του κράτους με την πρόφαση του δημοσίου συμφέροντος. Η χρήση του προσωπείου του δημοσίου συμφέροντος για ζητήματα που, εκ των πραγμάτων, δεν ανήκουν στην σφαίρα του δημοσίου συμφέροντος αντίκειται στους κανόνες της χρηστής διοίκησης και ορθής λειτουργίας των κρατικών διαδικασιών. Ως αποτέλεσμα είναι απαραίτητα τα κρατικά όργανα αρμόδια για την εξέταση υποθέσεων που σχετίζονται με οφειλές και άλλες οικονομικές αξιώσεις από τους πολίτες υποχρεούται να εξετάζουν την κάθε υπόθεση δίχως να συγχέουν τις δύο βασικές έννοιες.

2.3 – Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΙΣΟΤΗΤΑΣ

Η αρχή της ισότητας αποτελεί την τρίτη εκ των βασικών αρχών της διοικητικής δράσης και καθιερώνεται από το Σύνταγμα στο άρθρο 4 παράγραφος 1. Σύμφωνα με την αρχή αυτή «Όλοι οι Έλληνες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου». Φορείς του δικαιώματος της ισότητας είναι με βάση το Σύνταγμα όλοι οι Έλληνες πολίτες και οι πολίτες των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την εξαίρεση της πρόσβασής τους σε δημόσιες θέσεις που συνεπάγονται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας. Η ισότητα αυτή έχει διμερή χαρακτήρα: Αποτελείται τόσο από την ισότητα εντός του νόμου όσο και από την ισότητα έναντι του νόμου.

Η ισότητα εντός του νόμου δεσμεύει το νομοθέτη που κατά τη θέσπιση νομοθετικών ρυθμίσεων υποχρεούται να εισάγει κανόνες οι οποίοι δεν παραβιάζουν την αρχή της ισότητας. Αντίστοιχα η ισότητα έναντι του νόμου δεσμεύει τη διοίκηση και τα δικαστήρια, γεννώντας σε αμφοτέρωτα την υποχρέωση να εφαρμόζουν τον

νόμο¹⁰⁴. Η ισότητα αυτή δεν ενσαρκώνεται ως τυπική και αριθμητική, όπως η ισότητα της ψήφου η οποία απορρέει από την αντιπροσωπευτική αρχή¹⁰⁵ αλλά αντίθετα ως ουσιαστική ή αναλογική. Ενώ λοιπόν η τυπική ή αριθμητική ισότητα επιβάλλει την όμοια ρύθμιση ανόμοιων καταστάσεων (όλοι απολαμβάνουν το δικαίωμα μιας ψήφου, ασχέτως των κοινωνικών τους διαφορών), η αναλογική ή ουσιαστική ισότητα επιβάλλει την όμοια μεταχείριση των όμοιων και την ανόμοια μεταχείριση των ανόμοιων περιπτώσεων^{106/107}. Σε αυτό το πλαίσιο είναι επίσης ανεκτή συνταγματικά αλλά και σε κάποιες περιπτώσεις επιβεβλημένη, η προνομιακή μεταχείριση ειδικών ευπαθών κοινωνικά ομάδων¹⁰⁸ ή ομάδων που απολαμβάνουν λόγω των ιδιαιτεροτήτων τους ειδικής προστασίας^{109/110}.

Η αρχή της ισότητας έχει και ορισμένες ειδικές εκφάνσεις που διέπουν την ζωή των πολιτών. Μια τέτοια έκφανση συνιστά η ισότητα της αμοιβής εργασίας ίσης αξίας¹¹¹ και η οποία περαιτέρω αναγνωρίζεται και από το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως ισότητα των δυο φύλων στην πρόσβασή τους στην απασχόληση, στην επαγγελματική εκπαίδευση και στις συνθήκες εργασίας¹¹². Μια άλλη ειδική έκφανση της αρχής της ισότητας συνιστά η θετική ισότητα, η οποία επιβάλλει την λήψη μέτρων δράσης θετικών για την άρση εγκατεστημένων ανισοτήτων μεταξύ ανδρών και γυναικών. Ως αναλογική η ισότητα μπορεί να λειτουργήσει έχοντας επεκτατικό χαρακτήρα. Πρόκειται δηλαδή για τη δικαστική επέκταση της ισότητας σε αυτές τις

¹⁰⁴ Ακριβοπούλου Χ. και Ανθόπουλος Χ., (2015), (<http://users.uoa.gr/~ahatzis/Akrivopoulou-Anthopoulos2.pdf>), (τελευταία πρόσβαση στις 14 Σεπτεμβρίου 2018), σελίδα 26.

¹⁰⁵ Βλ. άρθρο 51 παράγραφος 2 του Συντάγματος.

¹⁰⁶ Έτσι για παράδειγμα η δημόσια διοίκηση δεν μπορεί να κρίνει με διαφορετικά κριτήρια δύο αιτήσεις διαφορετικών ενδιαφερομένων που υποβλήθηκαν ταυτόχρονα και θεμελιώνονται στα ίδια πραγματικά περιστατικά.

¹⁰⁷ Ακριβοπούλου Χ., (2010),

(<https://akrivopoulouchristina.wordpress.com/2010/03/07/%CE%B8%CE%B5%CE%BC%CE%B5%CE%BB%CE%B9%CF%8E%CE%B4%CE%B5%CE%B9%CF%82%CE%B1%CF%81%CF%87%CE%AD%CF%82%CF%84%CE%B7%CF%82%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CF%8C%CF%83%CE%B9%CE%B1%CF%82-%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%AF%CE%BA/>), (τελευταία πρόσβαση στις 13 Σεπτεμβρίου 2018).

¹⁰⁸ Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν οι πολύτεκνοι, τα άτομα με ειδικές ανάγκες και οι ηλικιωμένοι.

¹⁰⁹ Χαρακτηριστικό παράδειγμα ομάδας που χρήζει και λαμβάνει ειδική προστασία είναι τα ανήλικα παιδιά.

¹¹⁰ Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., (2013), σελίδες 192–193.

¹¹¹ Όπως αναγνωρίζεται στο άρθρο 22 παράγραφος 1, εδ. Β' του Συντάγματος.

¹¹² Οδηγία 76/207/ΕΟΚ.

περιπτώσεις οι οποίες εμφανίζουν μεν όμοια χαρακτηριστικά, έχουν όμως διαρρυθμιστεί με τρόπο αδικαιολόγητα ανόμοιο από τον νομοθέτη.

Έτσι, είναι παραδείγματος χάριν εφικτή η έκδοση δικαστικής απόφασης υπέρ της επέκτασης μιας παροχής η οποία έχει παρασχεθεί σε μια ομάδα ατόμων και σε άλλες ομάδες που εμφανίζουν όμοια ή παρόμοια χαρακτηριστικά. Εξαίρεση αποτελεί η περίπτωση των αλλοδαπών όταν αυτοί προστατεύονται¹¹³ από διακρίσεις που σχετίζονται με την εθνικότητα, τη φυλή, τη γλώσσα και τις θρησκευτικές ή πολιτικές πεποιθήσεις αλλά δεν απολαμβάνουν το δικαίωμα της ισότητας δίχως εξαιρέσεις, όπως αντίστοιχα οι Έλληνες πολίτες.

Σημειώνεται τέλος ότι η αρχή της ισότητας δεν μπορεί να λειτουργήσει ως εξαίρεση από την εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας. Γίνεται με αυτόν τον τρόπο αποδεκτό ότι «η ισότητα δεν ισχύει στην παρανομία». Η μη εφαρμογή του νόμου δηλαδή, ή η παράνομη δράση των διοικητικών οργάνων σε μια συγκεκριμένη περίπτωση, δεν δικαιολογεί την παρανομία της σε όμοιες περιπτώσεις αλλά ούτε και μπορεί να αποτελέσει ένα τέτοιο φαινόμενο αντικείμενο επίκλησης στα δικαστήρια από τους διοικούμενους. Η επέκταση της παρανομίας θα ανέτρεπε κατά αυτήν την έννοια το ίδιο το περιεχόμενο της αρχής της ισότητας, κάνοντάς την να λειτουργεί εκ των πραγμάτων ως ανισότητα.

Η τήρηση της αρχής της ισότητας, όπως και η πιστή εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας έχουν ιδιαίτερα μεγάλη σημασία κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης. Τα όργανα της δημόσιας διοίκησης οφείλουν να ασκούν τη διακριτική τους ευχέρεια στο πλαίσιο που ορίζουν οι αρχές της ισότητας, άρα η διοίκηση οφείλει να αντιμετωπίζει πανομοιότυπες περιπτώσεις με τρόπο ισότιμο και αμερόληπτο. Με αυτόν τον τρόπο αποφεύγονται οι αδικαιολόγητες διακρίσεις βασισμένες στο φύλο, την καταγωγή, τις πεποιθήσεις ή τη φυσική κατάσταση των υποκειμένων. Παρόλο τον σαφή ορισμό της εν προκειμένω αρχής, η αρχή της ισότητας ειρωνικά καθίσταται προβληματική στην περίπτωση που δεν υπάρχει πραγματική ισότητα μεταξύ των πολιτών ανεξαρτήτως οικονομικής τάξεως, επαγγέλματος, οικογένειας, κ.λπ. Η ισότητα του λαού έναντι του νόμου ξεφεύγει από τους δημοσίους υπαλλήλους αφού διέπει όλους ανεξαιρέτως τους πολίτες της χώρας, και να ισχύει μεταξύ άλλων στις περιπτώσεις επιβολής ποινών από τα αρμόδια όργανα. Στο

¹¹³ Βλ. άρθρο 5 παράγραφος 2 του Συντάγματος.

συγκεκριμένο ζήτημα έχουν παρατηρηθεί δυσανάλογες ποινές μεταξύ παραπτώματος και επιβληθείσας ποινής. Χαρακτηριστικό παράδειγμα άνισης ως προς του παραπτώματος ποινής και συνεπώς κατάλυση της αρχής της ισότητας αποτελεί η επιβολή ποινής εντός του έτους 2018 της κάθειρξης 10 ετών σε μία καθαρίστρια του δημοσίου τομέα, λόγω της πλαστογράφησης του απολυτηρίου του δημοτικού με σκοπό να προσληφθεί στην κατηγορία Υ.Ε. στον δημόσιο τομέα¹¹⁴.

Σε μία χώρα που μεγάλωσε γενιές επί γενιών με το όνειρο της άνετης ζωής εντός του δημοσίου, δομημένο για χρόνια πάνω στις πελατειακές σχέσεις, φαίνεται οξύμωρο να εξαντλεί η δικαιοσύνη τα περιθώρια αυστηρότητάς της σε εκείνες τις περιπτώσεις των πολιτών που αποτελούν τους πιο αδύναμους κρίκους της κοινωνίας. Η ισότητα σε ουδεμία περίπτωση πρέπει να συνεπάγεται με την ισοπέδωση και η διοίκηση οφείλει αντίθετα να αντιμετωπίζει ομοιόμορφα τις περιπτώσεις που εμφανίζουν κοινά χαρακτηριστικά και διαφορετικά αυτές που εμφανίζουν διαφορετικά. Η μη εφαρμογή του συγκεκριμένου τρόπου αντιμετώπισης συνεπάγεται σε κλονισμό της ισότητας και υπονόμηση του κράτους δικαίου.

2.4 – Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΑΜΕΡΟΛΗΨΙΑΣ

Η αρχή της αμεροληψίας των οργάνων της δημόσιας διοίκησης αποτελεί την ειδικότερη έκφραση της αρχής του κράτους δικαίου. Στην ουσία επιβάλλει στη δημόσια διοίκηση να λειτουργεί ως χρηστή διοίκηση κατά την άσκηση της εξουσίας της από τον νόμο, με βάση στόχους που καθορίζονται από την προστασία του δημοσίου συμφέροντος και παραλείποντας τυχόν εμπάθειες, συμπάθειες και προκαταλήψεις έναντι του διοικούμενου¹¹⁵. Η αρχή της αμεροληψίας εμφανίζεται σε αρκετά χαρακτηριστικά παραδείγματα της διοικητικής δράσης, όπως αυτό του «ασυμβίβαστου¹¹⁶» και τα κωλύματα διενέργειας πράξεων¹¹⁷ ή συμμετοχής στα συλλογικά όργανα της δημόσιας διοίκησης. Έτσι ο Υπαλληλικός Κώδικας απαγορεύει

¹¹⁴ Παπαστεργίου Β., (2018), (https://www.alfavita.gr/koinonia/274322_i-katharistria-kai-ta-dekades-plasta-ptyhia-me-diaforetiki-tyhi), (τελευταία πρόσβαση στις 15 Φεβρουαρίου του 2019).

¹¹⁵ Κοϊμτζόγλου Ι. Ε., (1999), σελίδα 151.

¹¹⁶ Το «Ασυμβίβαστο» αναφέρεται στο κώλυμα διορισμού ενός δημοσίου υπαλλήλου που προκύπτει από την κατοχή μιας άλλης θέσης σε δημόσια υπηρεσία ή οργανισμό.

Για περισσότερες πληροφορίες Βλ. Παναγόπουλος Θ., (2008), σελίδα 48.

¹¹⁷ Βλ. άρθρο 104 παράγραφος 1 του Συντάγματος.

σε υπαλλήλους που έχουν συγγένεια μέχρι και τρίτου βαθμού να μετέχουν στην ίδια συνεδρίαση ενός συλλογικού οργάνου¹¹⁸.

Στον καθορισμό της αρχής της αμεροληψίας συνδράμει αποφασιστικά και ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας της διοίκησης όπου όπως ορθά ορίζει « ... Τα μονομελή όργανα, καθώς και τα μέλη των συλλογικών οργάνων, οφείλουν να απέχουν από κάθε ενέργεια ή διαδικασία που συνιστά συμμετοχή σε λήψη απόφασης ή διατύπωση γνώμης ή πρότασης εφόσον: α) η ικανοποίηση προσωπικού συμφέροντός τους συνδέεται με την έκβαση της υπόθεσης, ή β) είναι σύζυγοι ή συγγενείς εξ αίματος ή εξ αγχιστείας, κατ' ευθεία μεν γραμμή απεριορίστως, εκ πλαγίου δε έως και τέταρτου βαθμού, με κάποιον από τους ενδιαφερομένους, ή γ) έχουν ιδιαίτερο δεσμό ή ιδιάζουσα σχέση ή εχθρότητα με τους ενδιαφερομένους¹¹⁹».

Τέλος, στο πλαίσιο της αρχής της αμεροληψίας έχει επίσης καθιερωθεί ο κανόνας της πολιτικής ουδετερότητας των δημοσίων υπαλλήλων ο οποίος απαγορεύει « ... τις οποιασδήποτε μορφής εκδηλώσεις υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, στους υπαλλήλους του Δημοσίου, οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου¹²⁰ ... ». Η εφαρμογή όμως του κανόνα αυτού δεν πρέπει να μένει μόνο στα χαρτιά και στα λόγια, παίρνοντας συχνά την μορφή πολιτικών υποσχέσεων. Ποινές ανάλογες με το κίνητρο και την θέση πρέπει να επιβάλλονται στα όργανα που εν γνώσει τους μεροληπτούν υπέρ συγκεκριμένων προσώπων ή κατηγορίες προσώπων.

Αμφίβολο καθίσταται κατά πόσο η δημόσια διοίκηση πράττει πράγματι απρόσωπα, με τον νεποτισμό να αποτελεί συστατικό στοιχείο του σύγχρονου Ελληνικού κράτους. Η εμπειρία έχει αποδείξει ότι η κορυφή της εκτελεστικής εξουσίας κάνει συνειδητές επιλογές των ατόμων που στελεχώνουν τις υψηλόβαθμες θέσεις αλλά και δυσκολεύουν την πρόσβαση εντός του εργασιακού περιβάλλοντος του δημοσίου τομέα σε μη υποστηρικτές των συμφερόντων τους. Χαρακτηριστικό παράδειγμα επί αυτού αποτελούν οι φωτογραφικές διατάξεις, οι οποίες παρουσιάζονται σε υποτιθέμενους διαγωνισμούς του δημοσίου τομέα για ανώτατες θέσεις και συνίσταται

¹¹⁸ Βλ. άρθρο 36 παράγραφος 3 του Συντάγματος.

¹¹⁹ Βλ. Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (Στον διαδικτυακό τόπο http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20151103_n_2690_epikair.pdf), (τελευταία πρόσβαση στις 8 Ιανουαρίου του 2019).

¹²⁰ Σύμφωνα με το άρθρο 29 παράγραφος 3 του Συντάγματος.

στην στοχευμένη πρόσληψη ενός προσώπου για την πλήρωση μιας θέσης με την πρόφαση «αξιοκρατικών» και «διαφανών» διαδικασιών.

Με νομοθετικές ρυθμίσεις της τελευταίας στιγμής και δίχως να έχει προηγηθεί εύλογο χρονικό περιθώριο στον ενδιαφερόμενο να εντοπίσει την ευκαιρία και να υποβάλλει τα απαραίτητα έγγραφα, η κορυφή της εκτελεστικής εξουσίας στην Ελλάδα έχει επί σειρά ετών παρατηρηθεί να ανταμείβει τους πελάτες του συστήματος παρακάμπτοντας κάθε τι που μπορεί να χαρακτηριστεί αξιοκρατικό και δίκαιο. Εξίσου προβληματική καθίσταται η αμεροληψία όσων αφορά την πολιτική ουδετερότητα των δημοσίων λειτουργών ακόμα και στα κατώτερα ιεραρχικά κλιμάκια, με ένα μεγάλο ποσοστό αυτών να απολαμβάνει την εργασιακή θέση του στον δημόσιο τομέα ως «λάφυρο», αποτέλεσμα της υποστήριξης κάποιου κόμματος εξουσίας. Είναι ξεκάθαρο ότι για να καταφέρει η δημόσια διοίκηση να αναδημιουργήσει την σχέση της με τους πολίτες και να ανακτήσει την προ πολλού χαμένη εμπιστοσύνη τους θα πρέπει να πράττει απρόσωπα, έχοντας συνάμα τους κατάλληλους ελεγκτικούς μηχανισμούς που θα επιβεβαιώνουν την αμεροληψία των οργάνων της.

2.5 – Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΠΡΑΞΗΣ

Η αρχή της διαφάνειας – γνωστή και ως αρχή της Φανερής Δράσης της δημόσιας διοίκησης – απορρέει από το άρθρο 5Α του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο κατοχυρώνεται το δικαίωμα των πολιτών στην πληροφόρηση. Η αρχή της διαφάνειας ενσαρκώνεται επίσης με την υποχρέωση της διοίκησης να αιτιολογεί τις πράξεις της¹²¹. Η διαφάνεια και η δημοσιότητα αποτελούν βασικές συνιστώσες τόσο της δημοκρατικής αρχής όσο και του ελεύθερου πολιτεύματος στο βαθμό που επιτρέπουν τον έλεγχο της δράσης των κρατικών οργάνων και των αρχών από τους πολίτες. Η φανερή δράση και η διαφάνεια της διοικητικής δράσης είναι μεγίστης σημασίας στην καταπολέμηση της διαφθοράς και της διαπλοκής της δημόσιας διοίκησης, εγγυάται δε τον έλεγχό της και συμβάλει στην αύξηση της αποτελεσματικής

¹²¹ Κτιστάκη Σ. (2014), σελίδα 49.

της προστασίας των δικαιωμάτων των διοικουμένων¹²².

Σημαντική προσπάθεια προς αυτήν την κατεύθυνση έχει αποτελέσει το πρόγραμμα Δι@ύγεια¹²³ το οποίο επιβάλλει τη δημοσίευση όλων των αποφάσεων των διοικητικών οργάνων και των αρχών που διαθέτουν οικονομικό περιεχόμενο, προκειμένου οι διοικούμενοι να διαθέτουν ανοιχτή πρόσβαση σε αυτές. Εντός του ίδιου πλαισίου είναι απαραίτητη και η δημοσίευση των κανονιστικών πράξεων της δημόσιας διοίκησης ενώ σύμφωνα με το νόμο¹²⁴ οι αποφάσεις των Ανεξάρτητων Αρχών με τις οποίες επιβάλλονται κυρώσεις εις βάρος των πολιτών εκδίδονται ύστερα από δημόσια συνεδρίαση, στην οποία η είσοδος του κοινού είναι ελεύθερη.

Η αρχή της αποτελεσματικότητας της δράσης της δημόσιας διοίκησης συνδέεται άρρητα με την αρχή της χρηστής διοίκησης και με την ανάγκη προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων των διοικουμένων. Η αρχή της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης συνίσταται στην οικονομία χρόνου και μέσων, στην ευελιξία και την ταχύτητα της δημόσιας διοίκησης κατά την πραγμάτωση των δημόσιων πολιτικών. Στα πλαίσια της πραγμάτωσης της αρχής της αποτελεσματικότητας της δράσης της δημόσιας διοίκησης κατευθύνονται και οι πολιτικές ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, μέσα από την εφαρμογή τεχνολογιών πληροφοριών και επικοινωνίας στις δημόσιες υπηρεσίες. Η εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην ελληνική δημόσια διοίκηση ενισχύει τη διαφάνεια και την φανερή δράση της, ενώ διευκολύνει την πρόσβαση του πολίτη στις αρμόδιες υπηρεσίες, με αποτέλεσμα την ταχύτερη και ουσιαστικότερη πραγμάτωση των δικαιωμάτων του.

Το Σύνταγμα ορίζει ρητά για την αρχή της αποτελεσματικότητας ότι: «Η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούται να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων μέσα σε ορισμένη προθεσμία, όχι μεγαλύτερη των 60 ημερών, όπως νόμος ορίζει. Σε περίπτωση παράδοσης άπρακτης της προθεσμίας αυτής ή παράνομης άρνησης,

¹²² Ακριβοπούλου Χ. και Ανθόπουλος Χ., (2015), (<http://users.uoa.gr/~ahatzis/Akrivopoulou-Anthopoulos2.pdf>), (τελευταία πρόσβαση στις 14 Σεπτεμβρίου 2018), σελίδα 27.

¹²³ Το Πρόγραμμα Δι@ύγεια στοχεύει στην επίτευξη της μέγιστης δυνατής δημοσιότητας της κυβερνητικής πολιτικής και της διοικητικής δραστηριότητας, τη διασφάλιση της διαφάνειας και την εμπέδωση της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας από την πλευρά των φορέων άσκησης της δημόσιας εξουσίας. Έχει συσταθεί με τον Νόμο 3861/2010. Για περισσότερες πληροφορίες, βλ. <https://diavgeia.gov.gr/>

¹²⁴ Βλ. ΣτΕ 3319/2010.

πέραν των άλλων τυχόν κυρώσεων και έννομων συνεπειών, καταβάλλεται και ειδική χρηματική ικανοποίηση στον αιτούντα, όπως νόμος ορίζει¹²⁵».

Ως εκ τούτου η διοίκηση κάθε σύγχρονης δημοκρατίας είναι υποχρεωμένη να εξασφαλίσει την ευρύτερη δυνατή δημοσιότητα των αποφάσεών της και των ενεργειών της. Έχει επίσης την υποχρέωση να διευκολύνει την πρόσβαση σε αυτήν των πολιτών και τη γνώση των εγγράφων που τους αφορούν. Συναφής είναι η υποχρέωση της διοίκησης να λαμβάνει υπόψη τη γνώμη των ενδιαφερομένων πριν από την έκδοση των αποφάσεών της, εφαρμόζοντας και διευρύνοντας το συνταγματικό δικαίωμα της ακρόασης των διοικουμένων που κατοχυρώνει το Σύνταγμα.

Αναφορικά με την αρχή της διαφάνειας, είναι αδιαμφισβήτητη η σημασία του προγράμματος της Δι@ύγειας καθώς με μόνη προϋπόθεση μια συσκευή ικανή να συνδεθεί στο διαδίκτυο επιτρέπει σε κάθε πολίτη να έχει πρόσβαση στις αποφάσεις της διοίκησης. Παρατηρούνται όμως προβλήματα στην καθημερινή του χρήση, με κυριότερο αυτών τον όγκο των αποφάσεων της κυβερνητικής πολιτικής και της διοικητικής δραστηριότητας. Στο πρόγραμμα έχουν ενταχθεί μέχρι σήμερα 3.660 φορείς του στενού και ευρύτερου δημόσιου τομέα και των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' και Β' βαθμού, ενώ έχουν αναρτηθεί περισσότερες από 11.500.000 πράξεις¹²⁶! Ο υπερβολικά μεγάλος αριθμός πράξεων αποτελεί τροχοπέδη στην καθημερινή ενημέρωση των πολιτών αφού είναι πρακτικά αδύνατο να γνωρίζει κάποιος τις αλλαγές που γίνονται όταν η κατάσταση αλλάζει τόσο πολύ γρήγορα.

Ο δεύτερος λόγος που η χρήση του προγράμματος δεν είναι τόσο διαδεδομένη είναι η έλλειψη ενημέρωσης προς τους πολίτες σε συνδυασμό με την έλλειψη ενδιαφέροντος. Αριθμητικά λίγοι είναι οι πολίτες που γνωρίζουν την δυνατότητά τους να ενημερώνονται για το κυβερνητικό έργο και ακόμα λιγότεροι αυτοί που διατίθενται να αφιερώνουν χρόνο καθημερινά ώστε να το κάνουν. Προφανώς η σταθερή και αναλυτική ενημέρωση είναι πολύ δύσκολη, η συνήθεια όμως να ενημερώνεται κάποιος είναι ιδιαίτερα καλή και θα έπρεπε να υιοθετηθεί από περισσότερους.

¹²⁵ Βλ. άρθρο 10 παράγραφος 3 του Συντάγματος.

¹²⁶ Βλ. σχετικά στον διαδικτυακό τόπο Δι@ύγεια (<https://diavgeia.gov.gr/>), (Τελευταία πρόσβαση στις 30 Ιουνίου του 2019).

Ερωτήματα εγείρει το κατά πόσο οι εμπνευστές του προγράμματος είχαν σκεφτεί την αρνητική επίδραση που θα είχε ο μεγάλος όγκος αποφάσεων στην γενική πληροφόρηση των πολιτών ή εάν αυτό τελικά προέκυψε εκ του αποτελέσματος. Για την αναδημιουργία της σχέσης μεταξύ πολιτών και δημόσιας διοίκησης όμως, οφείλουν και οι πολίτες να δείχνουν περισσότερο ενδιαφέρον για την ενημέρωσή τους. Το πρόγραμμα αποτελεί ένα χρήσιμο εργαλείο για όλους, είναι όμως καθήκον κάθε ενημερωμένου και σωστού κατοίκου της χώρας να το χρησιμοποιεί αφού τα κοινά ζητήματα αποτελούν ζητήματα που τον αφορούν άμεσα ή έμμεσα.

2.6 – ΟΙ ΑΡΧΕΣ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΚΑΙΟΛΟΓΗΜΕΝΗΣ ΕΜΠΙΣΤΟΣΥΝΗΣ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΟΥΜΕΝΟΥ

Η αρχή της χρηστής διοίκησης λειτουργεί υποχρεώνοντας τα διοικητικά όργανα να ασκούν τις αρμοδιότητές τους με βάση το γενικό αίσθημα περί δικαίου, με αναλογικότητα και επιείκεια και στο πλαίσιο της αρχής της νομιμότητας ώστε να αποφεύγονται άδικες και δυσανάλογα για την ποινή σκληρές για το διοικούμενο λύσεις¹²⁷. Η δημόσια διοίκηση οφείλει σύμφωνα με αυτή την αρχή να διευκολύνει και επικουρεί τους διοικούμενους στην προστασία των συμφερόντων τους και στην απόλαυση των θεμελιωδών τους δικαιωμάτων. Στο γενικό πλαίσιο της αρχής της χρηστής διοίκησης τα διοικητικά όργανα οφείλουν να ασκούν έγκαιρα και αποτελεσματικά τις αρμοδιότητές τους, να λειτουργούν με διαφάνεια, να ενημερώνουν τον διοικούμενο για τα δικαιώματά του και να διασφαλίζουν την απόλαυση ποιοτικών υπηρεσιών από τους πολίτες¹²⁸.

Από τη συνταγματική προστασία της προσωπικότητας¹²⁹, την αρχή του κράτους δικαίου και την αρχή της ασφάλειας του δικαίου απορρέει η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του διοικούμενου. Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου επιβάλλει στη δημόσια διοίκηση να μην εκμεταλλεύεται το διοικούμενο ή ακόμη περισσότερο να δημιουργεί καταστάσεις πλάνης, απάτης ή ακόμα και απειλής του. Στο πλαίσιο της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του, ο διοικούμενος

¹²⁷ Ακριβοπούλου Χ. και Ανθόπουλος Χ., (2015), (<http://users.uoa.gr/~ahatzis/Akrivopoulou-Anthopoulos2.pdf>), (τελευταία πρόσβαση στις 29 Ιανουαρίου 2019), σελίδα 24.

¹²⁸ Ευστρατίου Μ., (2014), σελίδα 37.

¹²⁹ Βλ. άρθρο 5 παράγραφος 1 του Συντάγματος.

δύναται να αναμένει εύλογα τη διατήρηση της σταθερότητας και προβλεψιμότητας των πραγματικών και νομικών καταστάσεων που έχουν διαμορφωθεί από το νομοθέτη, ούτως ώστε να αξιώνει την μη αιφνίδια και απρόβλεπτη μεταβολή τους εις βάρος του.

Επειδή ωστόσο η απόλυτη προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου θα οδηγούσε την δημόσια διοίκηση σε καθυστερήσεις και θα περιόριζε την ανάγκη προσαρμογής της δράσης της στις μεταβαλλόμενες κοινωνικές και τις εκάστοτε οικονομικές συνθήκες, γίνεται αποδεκτό ότι η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του διοικούμενου είναι δυνατόν να καμφθεί εφόσον όμως τηρούνται μια σειρά από αναγκαίες προϋποθέσεις. Έτσι γίνεται δεκτό ότι από την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου απορρέει η ανάγκη σαφήνειας, εξειδίκευσης και προβλεψιμότητας της νομοθετικής ρύθμισης που ανατρέπει κεκτημένα δικαιώματα των διοικουμένων. Επιπρόσθετα η ανατροπή μιας σταθερής και προβλέψιμης από το διοικούμενο πραγματικής ή νομικής κατάστασης θα πρέπει να τεκμηριώνεται επαρκώς από λόγους δημοσίου συμφέροντος, η ανατροπή της να προβλέπεται για το μέλλον και να μην αντιφάσκει παραβιάζοντας της αρχής της αναλογικότητας προς το προγενέστερο πραγματικό ή νομοθετικό καθεστώς¹³⁰.

Όπως είναι φανερό, η ανάγκη της «χρηστότητας» στη δημόσια σφαίρα επιτάσσει όχι μόνο την έντιμη και άμεμπτη διαχείριση του δημοσίου χρήματος και το απαιτούμενο ήθος των δημοσίων λειτουργών, αλλά και την τήρηση των κανόνων της επιείκειας και της καλόπιστης εφαρμογής των νόμων, την προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των πολιτών, καθώς και την απαγόρευση της αντιφατικής συμπεριφοράς των διοικητικών οργάνων. Όλα τα παραπάνω πρέπει να επιβάλλονται στα όργανα της δημόσιας διοίκησης κάθε δημοκρατικού πολιτεύματος. Στην Ελλάδα αυτές οι διατάξεις κυρίως ισχύουν κατ' επίφαση. Ο δημόσιος τομέας είναι γνωστός ως χώρος αένας διασπάθισης χρήματος, αδιαφορίας των δημοσίων λειτουργών ως προς το παραγόμενο αποτέλεσμα και συγκάλυψη αρμοδιοτήτων που αντίκειται στην ομοιόμορφη συμπεριφορά των διοικητικών οργάνων.

Ουσιώδεις όροι και προϋποθέσεις του επαγγελματικού ήθους και της δεοντολογίας των δημοσίων λειτουργών συνιστούν επίσης η αποφυγή του ποινικά

¹³⁰ Σπηλιωτόπουλος Ε., (2011), σελίδα 92.

κολάσιμου και αθέμιτου πλουτισμού από τα δημόσια αξιώματα, όπως επίσης και η προσπάθεια εξάλειψης της διαφθοράς. Είναι πια φανερό δια γυμνού οφθαλμού πως η ύπαρξη όλων των παραπάνω παθογενειών καθιστούν τις αρχές της χρηστής διοίκησης και δικαιολογημένης εμπιστοσύνης κενές από ουσία. Κάτι τέτοιο χρήζει άμεσης αλλαγής αφού σε κάθε δημοκρατικό πολίτευμα, η χρηστότητα της διοίκησης και η αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ του κράτους και των πολιτών αποτελούν βασικές θεμελιώδεις αξιώσεις.

2.7 – Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΑΞΙΟΚΡΑΤΙΑΣ

Η αρχή της αξιοκρατίας συνδέεται με την αρχή του κράτους δικαίου και την αρχή της ισότητας, απορρέει δε απευθείας από το άρθρο 5 του Συντάγματος που κατοχυρώνει την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας του ατόμου. Η δημόσια διοίκηση αναγκάζεται λόγω της αρχής αυτής να θέτει κριτήρια για την πρόσβαση σε δημόσιες θέσεις και αξιώματα, έτσι ώστε να γίνεται κατάληψη αυτών θέσεων από τους ενδιαφερόμενους με κριτήρια που συνάπτονται με την προσωπική αξία και ικανότητά τους. Η αρχή της αξιοκρατίας ενισχύεται με τη συνταγματική αναγνώριση της Ανεξάρτητης Διοικητικής Αρχής του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (εφεξής Α.Σ.Ε.Π.) όπου και ορίζεται ότι: «Η πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά, πλην των περιπτώσεων της παραγράφου 5, γίνεται είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια και υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής, όπως νόμος ορίζει. Νόμος μπορεί να προβλέπει ειδικές διαδικασίες επιλογής που περιβάλλονται με αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας ή ειδικές διαδικασίες επιλογής προσωπικού για θέσεις το αντικείμενο των οποίων περιβάλλεται από ειδικές συνταγματικές εγγυήσεις ή προσιδιάζει σε σχέση εντολής¹³¹».

Στα πλαίσια της ανωτέρω αρχής έχει θεσπιστεί¹³² η ανεξάρτητη διοικητική αρχή με διακριτικό τίτλο «Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού» στην δικαιοδοσία της οποίας είναι η επιλογή του μόνιμου τακτικού προσωπικού που εξυπηρετεί μόνιμες και διαρκής ανάγκες. Μόλις 25 έτη έχουν περάσει από την ίδρυση

¹³¹ Βλ. άρθρο 103 παράγραφος 7 του Συντάγματος.

¹³² Βλ. Ν. 2190/1994.

του Α.Σ.Ε.Π. και έχει ήδη γίνει συνήθεις πρακτική η εφαρμογή πληθώρας τεχνασμάτων από τα ανώτατα κυρίως στελέχη της δημόσιας διοίκησης με σκοπό την παράκαμψη του Α.Σ.Ε.Π. για την είσοδο των πελατών του πολιτικού παρακράτους στην Δημόσια Διοίκηση.

Οι μετακλητοί υπάλληλοι¹³³ αποτελούν την εντονότερη έκφανση της παραπάνω παθογένειας, αφού πρόκειται για υπαλλήλους που δεν απολαμβάνουν μονιμότητα και σε αντίθεση με αυτούς η διατήρηση της θέσης τους εξαρτάται αποκλειστικά και μόνο από την εύνοια του ιεραρχικά (και κομματικά) προϊστάμενού τους¹³⁴. Μια ορθή σχέση μεταξύ πολιτών και της δημόσιας διοίκησης δεν θα μπορούσε παρά να βασίζεται στην εμπιστοσύνη των πολιτών στην διοίκηση – μια εμπιστοσύνη που ομολογουμένως κλονίζεται όλο και περισσότερο με την χρήση αναξιοκρατικών διαδικασιών πρόσληψης στον δημόσιο τομέα και παρακάμπτοντας το Α.Σ.Ε.Π. που έχει συσταθεί με σκοπό την επιλογή του αξιότερου και καταλληλότερου προσωπικού στον δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα.

2.8 – Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ

Η αρχή της αναλογικότητας είναι η τελευταία βασική αρχή της δημόσιας διοίκησης που αναλύεται και απορρέει από την αρχή του κράτους δικαίου. Εισήχθη αρχικά με νόμο από το Συμβούλιο της Επικρατείας¹³⁵ υπό την επιρροή της γερμανικής θεωρίας και νομολογίας. Με την πάροδο όμως της χιλιετίας και τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, αναγνωρίζεται πλέον ρητά στο Σύνταγμα¹³⁶. Σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας προκειμένου να περιοριστεί ένα θεμελιώδες δικαίωμα θα πρέπει να συντρέχουν οι ακόλουθες προϋποθέσεις:

- Οι περιορισμοί να ανταποκρίνονται στους δηλωμένους σκοπούς της νομοθετικής ή διοικητικής ρύθμισης και οπωσδήποτε σε σκοπούς γενικότερου δημοσίου συμφέροντος,
- Το περιοριστικό μέτρο που επιβάλλεται στην άσκηση ενός δικαιώματος να είναι αναγκαίο για την εξυπηρέτησή του σκοπού. Σε περίπτωση που

¹³³ Για περισσότερες πληροφορίες βλ. Κεφάλαιο 3.4.

¹³⁴ Κτιστάκη Σ., (2014), σελίδα 147.

¹³⁵ Βλ. απόφαση του ΣτΕ 2112/1984.

¹³⁶ Βλ. άρθρο 25 παράγραφος 1 του Συντάγματος.

περισσότερα από ένα μέτρα δύναται να εφαρμοσθούν η διοίκηση οφείλει να επιλέξει το λιγότερο επαχθές ή το ηπιότερο δυνατό,

- Το μέτρο που επιλέγεται να είναι κατάλληλο και πρόσφορο για την εξυπηρέτηση των τιθέμενων σκοπών και τέλος
- Η ανάγκη εξυπηρέτησης του τιθέμενου σκοπού δημοσίου συμφέροντος να μην αποβαίνει προδήλως ασύμμετρη ή δυσανάλογη με την ανάγκη προστασίας του προσβαλλόμενου δικαιώματος.

Ως αποτέλεσμα η αρχή της αναλογικότητας επιβάλλει εντός του νομοθετικού πλαισίου την εξεύρεση του αναγκαίου μέτρου κατά την επιβολή περιορισμών στα θεμελιώδη δικαιώματα των διοικουμένων¹³⁷, για να μην όπως πολύ γλαφυρά έχει ειπωθεί, «πυροβολεί η αστυνομία τα σπουργίτια με κανόνια¹³⁸». Αναλύοντας την αρχή της αναλογικότητας διακρίνονται τρεις επιμέρους αρχές:

A) την αρχή της αναγκαιότητας,

B) την αρχή της καταλληλότητας και

Γ) την αρχή της αναλογικότητας υπό την στενή της έννοια¹³⁹.

Εν τέλει αποτελεί κριτήριο καλής διοικητικής συμπεριφοράς η αποφυγή της δυσαναλογίας μεταξύ των επιδιωκόμενων σκοπών και των χρησιμοποιούμενων μέσων. Η αρχή της αναλογικότητας είναι απαραίτητο να δεσμεύει τα διοικητικά όργανα ώστε οι πολίτες να νιώθουν ότι το κράτος δεν είναι ένας απρόσωπος τιμωρός, όπως λόγω της δημοσιονομικής κρίσης έχει χαρακτηριστεί, αλλά μια νομική οντότητα που υπάρχει για την διαφύλαξη του δικού τους συμφέροντος. Η αρχή της αναλογικότητας οφείλει επίσης να διέπει όλα τα όργανα της κρατικής εξουσίας, ειδικά δε αυτά που είναι επιφορτισμένα με το δικαίωμα άρσης θεμελιωδών δικαιωμάτων στα πλαίσια επιβολής ποινών.

Με την ανάλυση των βασικότερων αρχών που δεσμεύουν την κρατική λειτουργία να έχει ολοκληρωθεί, ακολουθεί στην συνέχεια το κεφάλαιο 3 που πραγματεύεται θεμελιώδεις έννοιες και ορισμούς για τους δημοσίους υπαλλήλους. Αποσκοπεί επίσης στον ορισμό του κανονιστικού πλαισίου εντός του οποίου δρουν, δίνοντας έμφαση στον θεσμό της μονιμότητας και στην άσκηση κριτικής επί αυτού.

¹³⁷ Παπαχατζής Γ., (1991), σελίδα 649–650.

¹³⁸ Μάνεσης Α., (1982), σελίδα 77.

¹³⁹ Ευστρατίου Π., (2013), σελίδα 116.

Αναφέρονται επιπρόσθετα οι τρόποι άρσης της μονιμότητας καθώς και οι εξαιρέσεις από τον κανόνα, δίνεται δε έμφαση στις ευέλικτες μορφές απασχόλησης στον δημόσιο τομέα και στις αλλαγές που έχουν επιφέρει τα τελευταία χρόνια.

*“Κάθε αλλαγή βρίσκει αντίσταση
επειδή οι γραφειοκράτες έχουν επενδυμένα
συμφέροντα στο χάος μέσα στο οποίο λειτουργούν”*

– Ρίτσαρντ Νίξον, 1913-1994, Αμερικανός Πρόεδρος

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 – ΤΟ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΜΟΝΙΜΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

Το Κεφάλαιο 3 έχει ως στόχο να αποσαφηνίσει ορισμένες έννοιες μεγάλης σημασίας αλλά και να συνεισφέρει στο θεωρητικό πλαίσιο μέσα στο οποίο κινείται η εργασία. Μεταξύ άλλων θα δοθούν οι ορισμοί για τους δημοσίους υπαλλήλους και την μονιμότητα. Ιδιαίτερη σημασία θα δοθεί στην μονιμότητα και θα ακολουθήσει ανάλυση των προϋποθέσεων για την άρση της, αλλά και θα παρατεθούν οι τρόποι με τους οποίους ένας υπάλληλος μπορεί να εξαιρεθεί από αυτήν. Τέλος θα γίνει αναφορά στις ευέλικτες μορφές απασχόλησης στην δημόσια διοίκηση και στο πως αυτές έχουν επηρεάσει την στελέχωση και την λειτουργία του υπαλληλικού κράτους.

3.1 – ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΩΝ ΕΝΝΟΙΩΝ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΥΠΑΛΛΗΛΟΥ ΚΑΙ ΤΗΣ ΜΟΝΙΜΟΤΗΤΑΣ

Τα κύρια όργανα της εκτελεστικής λειτουργίας στην Ελλάδα είναι ως γνωστών ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας (εφεξής Π.τ.Δ.) καθώς και η Κυβέρνηση. Τα σημαντικότερα και πολυπληθέστερα όμως όργανα της εκτελεστικής εξουσίας αποτελούν οι δημόσιοι υπάλληλοι, και πιο συγκεκριμένα οι δημόσιοι διοικητικοί

υπάλληλοι¹⁴⁰. Οι δημόσιοι διοικητικοί υπάλληλοι¹⁴¹ από το έτος 1951 με τον Υπ.Κ. του ίδιου έτους ορίστηκαν ως έμμεσα όργανα του κράτους¹⁴². Στο σύνολο των δημοσίων υπαλλήλων ανήκουν επίσης οι δικαστικοί λειτουργοί, δικαστικοί υπάλληλοι, καθώς και οι υπάλληλοι της βουλής. Οι τελευταίοι όμως αποτελούν όργανα της δικαστικής και νομοθετικής λειτουργίας σε αντίθεση με τους διοικητικούς και στρατιωτικούς που αποτελούν όργανα της εκτελεστικής. Στο υποκεφάλαιο αυτό θα οριστούν οι έννοιες του δημοσίου υπαλλήλου και της μονιμότητας ενώ παράλληλα θα γίνει ανάλυση αυτών.

Παρόλο που ιστορικά έχουν καταγραφεί προσπάθειες για την θέσπιση του πρώτου Υπ.Κ. από πριν το 1951, ο ορισμός του δημοσίου υπαλλήλου δεν είχε δοθεί επίσημα μέχρι τότε, γι αυτό και το ζήτημα του ορισμού ήταν το πρώτο που διευθετήθηκε με την ψήφιση του Υπ.Κ. του 1951. Το προσχέδιο του ίδιου Υπ.Κ. το 1947 δεν περιείχε ορισμό καθώς θεωρήθηκε πως δεν θα ήταν σωστό να δεσμευτεί ο ερμηνευτής¹⁴³. Αντίθετα η επικρατέστερη άποψη ήταν ότι θα έπρεπε να εφαρμόζεται ο νόμος με βάσει τα εκάστοτε δεδομένα της επιστήμης του Δημοσίου Δικαίου. Ο ορισμός προστέθηκε τελικά από τον καθηγητή Θ. Αγγελόπουλος ο οποίος και πρόσθεσε το στοιχείο του «έμμισθου¹⁴⁴». Κατά το άρθρο 1 του Υπ.Κ., Ν. 1811/1951, *«Δημόσιοι Υπάλληλοι είναι τα έμμεσα, έμμισθα όργανα του κράτους τα διατελούντα εν προαιρετική, άμεσα υπηρεσιακή και πειθαρχική προς αυτό σχέση¹⁴⁵»*. Ο ορισμός αυτός συνεχίζει να ισχύει μέχρι και σήμερα, πάνω από μισό αιώνα μετά καθώς δεν έχει υπάρξει η ανάγκη να υποστεί αλλαγές. Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι η μόνη κατηγορία εργαζομένων που απολαμβάνουν μονιμότητα που αποτελεί ένα προνόμιο μόνο του δημοσίου τομέα.

Η μονιμότητα με την σειρά της μεταφράζεται ως η ικανότητα του υπαλλήλου να διατηρεί την θέση του, όσο αυτή υπάρχει¹⁴⁶. Η ισχύουσα συνταγματική κατοχύρωση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων είναι σε συνάρτηση με την ύπαρξη και κατοχή των αντίστοιχων οργανικών θέσεων. Το Σύνταγμα προστατεύει την μονιμότητα

¹⁴⁰ Ράικος Α., (2011), σελίδα 187.

¹⁴¹ Οι δημόσιοι διοικητικοί υπάλληλοι αποτελούνται από τους πολιτικούς και τους στρατιωτικούς υπαλλήλους.

¹⁴² Βλ. άρθρο 1 παράγραφος 2 του Υπ.Κ. του 1951.

¹⁴³ Παναγόπουλος Θ., (2008), σελίδα 18.

¹⁴⁴ Ο όρος «έμμισθος» περιορίζει την έκταση που θα μπορούσε να λάβει η έννοια του δημοσίου υπαλλήλου καθώς τον συνδέει άμεσα με την έννοια του μισθού, ήτοι της αμοιβής της εργασίας.

¹⁴⁵ Αγγελόπουλος, Θ., (1914). Σελίδα 5.

¹⁴⁶ Ράικος Α., (2011), σελίδα 198.

και ως εκ τούτου απαγορεύει τις αυθαίρετες απολύσεις των δημοσίων υπαλλήλων που υπηρετούν σε οργανικές θέσεις από την εκτελεστική εξουσία. Πέραν όμως από τη συνταγματική μονιμότητα προβλέπεται και η μονιμότητα που θεσπίζεται με κοινό νόμο, η οποία παρέχει μικρότερη προστασία από αυτήν που αξιώνεται μέσω του Συντάγματος διότι η πρώτη δύναται να καταργηθεί οποτεδήποτε με νεότερο κοινό νόμο¹⁴⁷.

Η μονιμότητα αποτελεί ίσως τον σημαντικότερο θεσμό που διέπει το πλαίσιο λειτουργίας των δημοσίων υπαλλήλων, ο δε θεσμός της μονιμότητας των αποβλέπει όχι μόνο στην προστασία αυτών απέναντι στις τυχόν απολύσεις, αλλά και στην εξασφάλιση της ομαλής και συνεχούς λειτουργίας των Δημόσιων Υπηρεσιών. Άξιο σημείωσης είναι ο διαχωρισμός μεταξύ μονιμότητας και ισοβιότητας, με την δεύτερη να συνεπάγεται στην διατήρηση της θέσης του υπαλλήλου ακόμα και μετά την κατάργησή της. Κατά κανόνα μόνιμοι είναι οι πολιτικοί διοικητικοί υπάλληλοι ενώ ισόβιοι είναι αποκλειστικά οι δικαστικοί υπάλληλοι.

Η μονιμότητα των διοικητικών υπαλλήλων κατοχυρώθηκε για πρώτη φορά από το άρθρο 102 του Συντάγματος του 1911¹⁴⁸. Την συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού της μονιμότητας των υπαλλήλων αυτών πρότεινε το σχέδιο αναθεώρησης του Συντάγματος, της κυβέρνησης Βενιζέλου¹⁴⁹. Το σχέδιο αυτό αποδέχτηκε τελικά η συνταγματική επιτροπή της Β' Αναθεωρητικής Βουλής και το αποτέλεσμα ήταν να επεκταθεί η ισχύς της μονιμότητας και στους υπαλλήλους της βουλής επιτρέποντας την εξαίρεση από την μονιμότητα με νόμο¹⁵⁰. Οι διατάξεις του άρθρου αυτού περιλήφθηκαν επίσης και στο Σύνταγμα του 1927, η διατύπωση όμως είχε ήδη μεταβληθεί. Το άρθρο 101 του Συντάγματος του 1952 υιοθέτησε την διατύπωση του σχετικού άρθρου στο Σύνταγμα του 1927, αλλά και επιμήκυνε την ισχύς τους στους υπάλληλους της Βουλής, καθώς και στους δημοτικούς υπαλλήλους.

¹⁴⁷ Ντάνος Α., (2010), τελευταία πρόσβαση στις 16 Δεκεμβρίου του 2018.

¹⁴⁸ Συγκεκριμένα, το άρθρο 102 παράγραφος 2-3 του Συντάγματος, 1911 αναφέρει ρητά: «Μετά την έναρξη της λειτουργίας του ΣτΕ οι υπάλληλοι ούτοι, από του οριστικού αυτών διορισμό εισί μόνιμοι, εφόσον υφίσταται αι σχετικά υπηρεσία. Πλήν δε των περιπτώσεων της παύσεως δυνάμει δικαστικής αποφάσεως, ούτε μετατίθεται άνευ συμφώνου γνωμοδοτήσεως, ούτε απολύονται ή υποβιβάζονται άνευ ειδικής αποφάσεως κατά νόμου οργανωμένου και εκ μονίμων υπαλλήλων κατά τα δύο τρίτα τουλάχιστον αποτελούμενου συμβουλίου».

¹⁴⁹ Παναγόπουλος Θ., (2008), σελίδα 123.

¹⁵⁰ Από τις διατάξεις αυτές εξαιρούνταν οι πρέσβεις και οι διπλωματικοί πράκτορες, οι Γ.Γ. των Υπουργείων, οι Νομάρχες και ο επίτροπος του Δημοσίου στην Ιερά Σύνοδο. Επιπλέον εξαιρούνταν οι γενικοί διοικητές, οι γενικοί διευθυντές των Υπουργείων, και οι διευθυντές των γραφείων που ανήκαν στους Προέδρους της Βουλής.

Ο θεσμός της μονιμότητας έχει υποστεί κατά την βραχυχρόνια περίοδο που υπάρχει πολύ σημαντικές αλλαγές και έχει μεταβληθεί σημαντικά κατά των τελευταίων αιώνων (Από το 1911 που ίσχυσε για πρώτη φορά μέχρι και σήμερα). Προτού κατοχυρωθεί συνταγματικά ο θεσμός της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων αυτοί ήταν πλήρως ανίσχυροι απέναντι σε κάθε κυβερνητική μεταβολή. Απαραίτητη κρίθηκε λοιπόν η θέσπιση μίας τέτοιας διάταξης που να τους προστατεύει από σκόπιμες ή μη αλλαγές στο προσωπικό εξαιτίας του κυβερνών κόμματος. Με την πάροδο του χρόνου όμως η «προστασία» αυτή που παρέχει η μονιμότητα στους δημοσίους υπαλλήλους έχει αποτελέσει εγγύηση ώστε να επικαλύπτεται η χαμηλή παραγωγικότητα και αποδοτικότητα του δημοσίου τομέα. Η μονιμότητα λειτουργεί επιπλέον ως πρόσφορο έδαφος για την συστηματική καλλιέργεια της διαφθοράς και της γραφειοκρατίας, αφού πολύ δύσκολα μπορεί να εντοπιστεί ο υπαίτιος ενός νομικού παραπτώματος και πόσο μάλλον να επιπληχθεί. Στην επόμενη υποενότητα πραγματοποιείται μια σύντομη ιστορική αναδρομή στον θεσμό της μονιμότητας με σκοπό να σημειωθούν οι αλλαγές που υπέστη μέχρι να λάβει την σημερινή του μορφή.

3.2 – ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΣΤΟΝ ΘΕΣΜΟ ΤΗΣ ΜΟΝΙΜΟΤΗΤΑΣ

Η θέσπιση της μονιμότητας αποτέλεσε μια δύσκολη και χρονοβόρα διαδικασία. Σχεδόν ένας αιώνας ήταν απαραίτητο να παρέλθει μέχρι τελικώς να αποκτήσει το Ελληνικό κράτος τον δικό του πρώτο ολοκληρωμένο υπαλληλικό κώδικα. Το χρονικό πλαίσιο αφορά η περίοδος από την γένεση του Ι. Καποδίστρια το 1876 μέχρι το 1951, όταν δημοσιεύτηκε ο Ν. 1811/1951¹⁵¹ και άρχισε ισχύσει για πρώτη φορά μια γενική κωδικοποιημένη κατάσταση των δημοσίων διοικητικών υπαλλήλων. Αρχικά η συντα-

¹⁵¹ Ο ν. 1811/1951 Περί «Κωδικοποιημένης καταστάσεως των Δημοσίων Διοικητικών Υπαλλήλων» αποτελεί το πρώτο νομοθέτημα της μεταπολεμικής περιόδου που ρύθμισε συστηματικά την οργάνωση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος. Επίσης συνάγεται ότι ο νομοθέτης καθιέρωσε συγκεκριμένη ιεραρχία των υπαλλήλων επί τη βάση αριθμητικού προσδιορισμού των βαθμών και προέβλεψε ως ανώτατη βαθμίδα της μόνιμης δημοσιοϋπαλληλίας τον 1ο βαθμό ο οποίος αποτελούσε τυπικό προσόν για την κατάληψη της θέσης του Γενικού Διευθυντή που είχε την ευθύνη διοίκησης της ανώτερης από τις οριζόμενες οργανικές μονάδες της διοίκησης.

Για περισσότερες πληροφορίες βλ. Πικραμένος Μ., (2009), (<http://www.epkodi.gr/site/index.php/-----article-stable-83/132-2009-03-27-12-09-53>), (τελευταία πρόσβαση στις 15 Δεκεμβρίου του 2018).

γματική κάλυψη της ιεραρχικής καταστάσεως των Δ.Υ πραγματοποιήθηκε με το άρθρο 102/1911 του Συντάγματος¹⁵², το οποίο επαναλήφθηκε περίπου 10 χρόνια αργότερα με το άρθρο 114/1927. Φυσικά οι δημόσιοι υπάλληλοι εκείνα τα χρόνια ελάχιστα κοινά είχαν με την σημερινή έννοια του όρου.

Μετά την λήξη του ΄Β παγκοσμίου πολέμου, μεταξύ των μέτρων της διοικητικής ανασυγκρότησης περιλαμβάνεται ο Ν. 322/1947¹⁵³ που παρά τις δυσκολίες και περιπέτειες που αντιμετώπισε, ψηφίσθηκε τελικά στις 7 Απριλίου του 1951, και αποτελεί το νομοσχέδιο που έχει προαναφερθεί. Το νομοσχέδιο αυτό αποτελεί λοιπόν την πρώτη ολοκληρωμένη προσπάθεια για την δημιουργία και την περαιτέρω οργάνωση του υπαλληλικού Σώματος. Κατά την εφαρμογή όμως του κώδικα αυτού έλαβαν μέρος μια σειρά από προσαρμοστικά διατάγματα και αποφάσεις για τους δημοσίους υπαλλήλους, με αποτέλεσμα σύγχυση να επέλθει σύντομα και να κυριαρχήσει ανομοιομορφία ως προς την ισχύ των διαφόρων διατάξεων¹⁵⁴. Την σύγχυση που είχε προκληθεί από τις αλληπάλληλες τροποποιήσεις του Υπαλληλικού Κώδικα προσπάθησε να απαλύνει το Α.Σ.Δ.Υ¹⁵⁵ (εφεξής Ανώτατο Συμβούλιο Δημοσίων Υπηρεσιών), με την κωδικοποίηση πολλών τροποποιήσεων του Υπ.Κ. το 1959.

Μερική μεταβολή του συστήματος οργάνωσης του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος, που καθιέρωσε ο Υπ.Κ. του 1951 επιχειρήθηκε μελλοντικά με το νομοσχέδιο 4352/1964¹⁵⁶. Η τακτική όμως των συνεχών τροποποιήσεων δεν φαινόταν να λαμβάνει ένα τέλος και υπήρχε συνεχώς η επιθυμία περαιτέρω κωδικοποίησης και

¹⁵² Το Α. 102/1911 του Συντάγματος κατοχυρώνει την μονιμότητα των υπαλλήλων αυτών, καθώς και ήταν ένα σημαντικό βήμα στην διαδικασία της προαγωγής των Δ.Υ γενικότερα.

¹⁵³ Ο Ν. 322/1947 αναφέρεται σε σύσταση επιτροπής καταρτισμού του κώδικα περί της καταστάσεως των δημοσίων υπαλλήλων, και μόλις με την πάροδο λίγων μηνών, κατατεθεί στην βουλή προς ψήφιση το προσχέδιο του Υπαλληλικού Κώδικα.

¹⁵⁴ Το Σύνταγμα του 1952 ανανέωνε την κάλυψη της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων. Επιπλέον όμως, εξ 'αιτίας αναταραχών από εσωτερικά αίτια, περιέλαβε το Α. 100/1952 το θέμα της οφειλής και αμετάβλητης πίστεως των δημοσίων υπαλλήλων στην πατρίδα και τα έθνη.

¹⁵⁵ Την Δημιουργία του Α.Σ.Δ.Υ. είχε προβλέψει προηγουμένως ο Υπ.Κ.

¹⁵⁶ Το νομοθέτημα αυτό θεσπίστηκε από την κυβέρνηση του Γ. Παπανδρέου, μετά την άνοδο της Ένωσης Κέντρου στην εξουσία, και εξέφραζε τη βούληση της νέας κυβέρνησης για αναδιάταξη των δομών της δημόσιας διοίκησης. Στα πλαίσια αυτού του διατάγματος προβλέφθηκε ότι όλες οι θέσεις των Γενικών Διευθυντών και των Αναπληρωτών Γενικών Διευθυντών με βαθμό 1ο μετατρέπονται αυτοδικαίως, με την αποχώρηση αυτών που τις κατέχουν, σε θέσεις υπαλλήλων επί τριετή θητεία, οι οποίες πληρούνται από πρόσωπα που διαθέτουν πτυχίο Α.Ε.Ι. και διακρίνονται για το ήθος, το χαρακτήρα, τη διοικητική και επιστημονική τους ικανότητα. Ο διορισμός των ως άνω προσώπων γινόταν μετά από απόφαση του υπουργικού συμβουλίου.

τροποποιήσεως του Υπ.Κ. Το τελειωτικό χτύπημα επέφερε η δικτατορία των ετών 1967 – 1974 που όχι μόνο ώθησε την κατάσταση προς το χειρότερο δια της τροποποίησης ολόκληρων κεφαλαίων του Υπ.Κ.¹⁵⁷, αλλά και ανέστειλε κάθε σχετική προσπάθεια προσθήκης διατάξεων και περαιτέρω κωδικοποίησης. Μάλιστα, κατάργησε δια του Ν. 285/1974 το Α.Σ.Δ.Υ.

Μετά το τέλος της δικτατορίας έγινε σημαντική προσπάθεια το έτος 1977 με το Πρ.Δ. 611/1977 για την κατάταξη σε ενιαίο κείμενο και μερική ή ολική αποσαφήνιση των διατάξεων, του μέχρι τότε συγκεχυμένου Υπ.Κ. με στόχο η ύλη του να αποκτήσει συνοχή και αλληλουχία, κάτι που ήταν απαραίτητο να γίνει πριν επιτευχθεί η ορθή εφαρμογή του. Πολύ μεγάλος είναι ο αριθμός των νόμων που συνέβαλαν στην εισαγωγή νέων διατάξεων, ρυθμίσεων ή επέφεραν τροποποιήσεις. Οι πιο σημαντικοί από αυτούς ήταν ενδεικτικά οι Ν. 865/1979¹⁵⁸, Ν. 1119/1981¹⁵⁹, Ν. 1735/1987¹⁶⁰.

Με τόσους πολλούς νόμους να έχουν προστεθεί στην Ελληνική έννομη τάξη αλλοιώθηκε η κεντρική μορφή του ήδη κωδικοποιημένου Πρ.Δ. 611/1977 όπως αναφέρθηκε νωρίτερα, με αποτέλεσμα να γίνει η ανάγκη καταρτίσεως ενός νέου Υπ.Κ. πιο έντονη από ποτέ. Η σύγχυση έλαβε τέλος όταν ο νέος Κώδικας Δημοσίων Υπαλλήλων ψηφίστηκε τελικά με τον Ν. 2683/1999¹⁶¹. Επιπρόσθετα με την συνταγματική αναθεώρηση του 2001 στο κεφάλαιο του Συντάγματος περί της υπηρεσιακής κατάστασης των οργάνων της διοικήσεως, προστέθηκαν στο άρθρο

¹⁵⁷ Οι πιο σημαντικές αλλαγές ήταν περί προαγωγών, και περί των ποινών των δημοσίων υπαλλήλων, και ως επί το πλείστον του Πειθαρχικού Δικαίου.

¹⁵⁸ Νόμος περί ρυθμίσεις θεμάτων οργανώσεως και λειτουργίας Δημοσίου Τομέα.

¹⁵⁹ Νόμος περί ρυθμίσεως θεμάτων καταστάσεως υπαλλήλων του Δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ., των Ο.Τ.Α., και άλλων συναφών διατάξεων.

¹⁶⁰ Νόμος περί ελέγχου του Δημοσίου Τομέα, καθώς και μετατάξεις, και τέλος κατάταξη του προσωπικού με σχέση εργασίας Ι.Δ., και ορισμένες άλλες ρυθμίσεις μικρότερης σημασίας.

¹⁶¹ Ο νέος κώδικας καθιέρωσε μικτό σύστημα βαθμολογίου σύμφωνα με το οποίο οι βαθμοί ήταν επτά, εκ των οποίων οι πέντε προσδιορίζονταν αλφαβητικά (Α', Β', Γ', Δ' και Ε') και οι δύο παρέπεμπαν σε θέσεις προϊσταμένων οργανικών μονάδων (Γενικού Διευθυντή, Διευθυντή). Έτσι, οι προϊστάμενοι των Γενικών Διευθύνσεων, ως ανώτατοι υπάλληλοι, καταλάμβαναν τις θέσεις αυτές με προαγωγή και παρέμεναν έως την αποχώρησή τους από την υπηρεσία. Αρμόδιο όργανο για τη διενέργεια των προαγωγών αυτών ήταν το ειδικό υπηρεσιακό συμβούλιο. Στον Υπ.Κ. περιλήφθηκε για πρώτη φορά διάταξη σύμφωνα με την οποία αιτιολογία απαιτείται μόνον σε περίπτωση κατάδηλης υπεροχής υποψηφίου που παραλείπεται, η οποία στην ουσία αποτύπωνε την μέχρι τότε νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και ίσχυε για τις επιλογές προϊσταμένων όλων των οργανικών μονάδων. Είναι αξιοσημείωτο ότι με προαγωγή καλύπτονταν και οι θέσεις των Διευθυντών, ενώ η επιλογή των προϊσταμένων των κατώτερων οργανικών μονάδων γινόταν με ανάθεση καθηκόντων για μια τριετία. Για περισσότερες πληροφορίες βλ. Πικραμένος Μ., (2009), (<http://www.epkodi.gr/site/index.php/-----article-stable-83/132-2009-03-27-12-09-53>), (τελευταία πρόσβαση στις 15 Δεκεμβρίου του 2018).

103¹⁶² ειδικές ρυθμίσεις. Το ισχύον σύνταγμα με τα άρθρα 103 – 104 ανανέωσε και εκνεωτέρισε τις αντίστοιχες διατάξεις του Συντάγματος του 1952, φροντίζοντας βέβαια να τις βελτιώσει. Το τελευταίο σημαντικό βήμα έγινε καταληκτικά το 2007 όπου ο νεότερος Υπ.Κ. ψηφίσθηκε (Φ.Ε.Κ. 26 τευχ. Πρώτο 9 Φεβρουαρίου 2007), και ισχύει έκτοτε¹⁶³ με τον Ν. 3528/2007¹⁶⁴. Ο ίδιος Υπ.Κ. παραμένει σε ισχύς μέχρι και σήμερα έχοντας βέβαια δεχτεί ορισμένες τροποποιήσεις.

Είναι φανερό ότι πολυάριθμες προσπάθειες έχουν γίνει ώστε η μονιμότητα να ανταποκρίνεται στις ανάγκες της κοινωνίας αναλόγως τους καιρούς. Η μονιμότητα όμως ακόμα και μετά τις τόσες αλλαγές που υπέστη και τις προσπάθειες για βελτίωση αποτελεί μέχρι και σήμερα έναν ιδιαίτερα προβληματικό θεσμό και λειτουργεί ως προστατευτικός μανδύας των παθογενειών της δημόσιας διοίκησης. Καθώς αποτελεί μια εκ των σημαντικότερων πτυχών της εργασίας, το επόμενο υποκεφάλαιο έχει ως στόχο να αναλύσει τους τρόπους άρσης του θεσμού αυτού.

3.3 – ΤΡΟΠΟΙ ΑΡΣΗΣ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΗΣ ΜΟΝΙΜΟΤΗΤΑΣ

Η μονιμότητα των πολιτικών διοικητικών υπαλλήλων κατοχυρώνεται από τις διατάξεις του άρθρου 103 παράγραφος 4 του Συντάγματος¹⁶⁵, και σύμφωνα με αυτές οι υπάλληλοι που βρίσκονται σε οργανικές θέσεις¹⁶⁶ ή αλλιώς οι τακτικοί υπάλληλοι¹⁶⁷ δύναται να διατηρούν την θέση τους εφόσον αυτή υπάρχει. Οι διατάξεις αυτές όμως

¹⁶² Ειδικές ρυθμίσεις που αφορούσαν τόσο την πρόσληψη των δημοσίων υπαλλήλων, όσο και τους όρους σύμβασής τους και την χρονική διάρκεια των σχέσεων εργασίας Ι.Δ. στον Δημόσιο και ευρύτερο Δημόσιο φορέα.

¹⁶³ Μπαμπαλιούτας Λάμπρος Π., (2013), σελίδα 479.

¹⁶⁴ Το νομοθέτημα αυτό προβλέπει ότι οι βαθμοί είναι πέντε (Α', Β', Γ', Δ' και Ε') και περαιτέρω ορίζει ότι οι προϊστάμενοι των οργανικών μονάδων, μεταξύ των οποίων και οι προϊστάμενοι των Γενικών Διευθύνσεων, ασκούν καθήκοντα για τρία έτη (ανάθεση καθηκόντων). Η καινοτομία του Υπ.Κ. του 2007 είναι η μοριοδότηση των επιμέρους προσόντων των υποψηφίων προϊσταμένων, ενώ προβλέπεται συνέντευξη ενώπιον του ειδικού υπηρεσιακού συμβουλίου, για τους προϊσταμένους των Γενικών Διευθύνσεων, η οποία δίδει στον υποψήφιο από 100 έως 450 μόρια.

¹⁶⁵ Οι διατάξεις αυτές ορίζουν ότι: «Οι δημόσιοι υπάλληλοι που κατέχουν οργανικές θέσεις είναι μόνιμοι, εφόσον οι θέσεις αυτές υπάρχουν. Αυτοί εξελίσσονται μισθολογικά σύμφωνα με τους όρους του νόμου και, εκτός από τις περιπτώσεις που αποχωρούν λόγω ορίου ηλικίας ή παύονται με δικαστική απόφαση, δεν μπορούν να μετατεθούν χωρίς γνωμοδότηση ούτε να υποβιβασθούν ή να παυτούν χωρίς απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου, από αποτελείται τουλάχιστον κατά τα δύο τρίτα από μόνιμους δημόσιους υπαλλήλους».

¹⁶⁶ Ράικος Α., (2011), σελίδα 201.

¹⁶⁷ Ως οργανική θέση θεωρείται εκείνη της οποίας ο υπάλληλος πληροί μια διαρκή και πάγια ανάγκη που έχει μια δημόσια υπηρεσία.

δεν συμπεριλαμβάνουν τους στρατιωτικούς δημόσιους υπαλλήλους¹⁶⁸, ούτε τους υπάλληλους της δικαστικής λειτουργίας¹⁶⁹. Αυτό διότι οι τελευταίοι, όπως αναφέρθηκε σε προηγούμενο υποκεφάλαιο, απολαμβάνουν ισοβιότητα. Παρόλα αυτά όμως όπως έχει ήδη οριστεί, η αρχή της μονιμότητας δεν είναι απόλυτη. Αυτό διότι προβλέπονται ορισμένες εξαιρέσεις απευθείας από το Σύνταγμα¹⁷⁰ που αίρουν τον κανόνα της μονιμότητας. Οι εξαιρέσεις αυτές λειτουργούν ως προϋποθέσεις για την άρση της, και αποτελούν ικανή συνθήκη για την λύση της υπαλληλικής σχέσης. Οι εξαιρέσεις αυτές είναι οι ακόλουθες τέσσερις, όπως αναγράφονται στο Σύνταγμα:

3.3.1 – Η ΚΑΤΑΡΓΗΣΗ ΤΗΣ ΘΕΣΗΣ ΠΟΥ ΚΑΤΕΧΕΙ Ο ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ

Σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις του Υπ.Κ.¹⁷¹, η μονιμότητα ενός δημοσίου υπαλλήλου ισχύει και συνεπώς κατοχυρώνεται, εφόσον αυτή η θέση υπάρχει. Η μονιμότητα του υπαλλήλου παύει όμως με την παύση της λειτουργία της υπηρεσίας στην οποία αυτός υπάγεται, διαφορετικά μπορεί επίσης να πάψει να ισχύει εάν καταργηθεί η ίδια η θέση μεμονωμένα. Η νομοθετική λειτουργία δύναται να καταργεί ελεύθερα οποιαδήποτε υπηρεσία ή θέση, και η κατάργηση αυτής θα έχει ως συνέπεια την απόλυση όλων των υπαλλήλων που στελεχώνουν τις θέσεις, ή του μοναδικού υπαλλήλου του οποίου η θέση καταργήθηκε¹⁷². Σε περίπτωση που καταργηθούν μόνο ορισμένες θέσεις του ίδιου κλάδου, τότε οι υπάλληλοι που απολύονται είναι αυτοί που συγκεντρώνουν τα λιγότερα προσόντα, είναι δηλαδή οι λιγότερο «ικανοί» κατά τα εκάστοτε πρότυπα αξιολόγησης και σύμφωνα με απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου.

3.3.2 – Η ΣΥΜΠΛΗΡΩΣΗ ΤΟΥ ΑΠΑΙΤΟΥΜΕΝΟΥ ΟΡΙΟΥ ΗΛΙΚΙΑΣ

Ο Υπ.Κ. ορίζει ότι οι μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι απολύονται από την υπηρεσία, με την ολοκλήρωση του 62^{ου} έτους της ηλικίας τους. Σύμφωνα με τις

¹⁶⁸ Σύμφωνα με την απόφαση 789/1990 του ΣτΕ (Ολομέλεια).

¹⁶⁹ Η ισοβιότητα και η μονιμότητα των τελευταίων κατοχυρώνεται από τα άρθρα 88 και 92 του Συντάγματος.

¹⁷⁰ Βλ. άρθρο 103 παράγραφος 4 του Συντάγματος.

¹⁷¹ Βλ. άρθρο 152 του Υπ.Κ.

¹⁷² Ράικος Α., (2011), σελίδα 202 και Παναγόπουλος Θ., (2008), σελίδα 124.

διατάξεις ο υπάλληλος, εκτός αν διαφορετικά ο νομός ορίζει, απολύεται αυτοδικαίως από την υπηρεσία μόλις συμπληρώσει το 62ο εκτός της ηλικίας του. Για την εφαρμογή αυτής της διάταξης ως ημέρα γέννησης λαμβάνεται πάντοτε η 31η Δεκεμβρίου του έτους γέννησης. Ο εργαζόμενος κατά τη συμπλήρωση του 62ου έτους της ηλικίας του δεν έχει συμπληρώσει σαράντα έτη συνολικής υπηρεσίας στο Δημόσιο, παρατείνεται η παραμονή του στην Υπηρεσία, έως τη συμπλήρωση της υπηρεσίας αυτής και όχι πέραν του 67ου έτους της ηλικίας του¹⁷³.

3.3.3 – ΠΑΥΣΗ ΤΟΥ ΥΠΑΛΛΗΛΟΥ ΕΞΑΙΤΙΑΣ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗΣ ΑΠΟΦΑΣΗΣ

Σύμφωνα πάλι με τον ισχύον Υπ.Κ. και το Σύνταγμα, ο υπάλληλος αποχωρεί από την υπηρεσία αυτοδικαίως εφόσον με δικαστική απόφαση ισχύει τουλάχιστον μία από τις ακόλουθες περιπτώσεις¹⁷⁴: Ο υπάλληλος παύει να εργάζεται στην περίπτωση όπου καταδικασθεί σε ποινή τουλάχιστον πρόσκαιρης κάθειρξης ή σε οποιαδήποτε άλλη ποινή για πλημμέλημα ή για λιποταξία. Το ίδιο ισχύει σε περίπτωση που του επιβληθεί στέρηση των πολιτικών του δικαιωμάτων, δεδομένου ότι η δικαστική απόφαση οπωσδήποτε είναι αμετάκλητη¹⁷⁵.

3.3.4 – ΠΑΥΣΗ ΤΟΥ ΥΠΑΛΛΗΛΟΥ ΜΕ ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΥΠΗΡΕΣΙΑΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΠΟΥ ΥΠΟΚΕΙΤΑΙ ΣΕ ΠΡΟΣΦΥΓΗ ΕΝΩΠΙΩΝ ΤΟΥ Σ.Τ.Ε.

Οι διατάξεις του Υπ.Κ. ¹⁷⁶ επιτρέπουν την παύση των υπαλλήλων μόνο μετά από απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου, το οποίο αποτελείται τουλάχιστον κατά τα δύο τρίτα από μόνιμους τακτικούς υπαλλήλους. Για την ύπαρξη αρκετών εγγυήσεων δικαιοσύνης υπέρ των υπαλλήλων το Σύνταγμα θεσπίζει δύο βαθμούς δικαιοδοσίας. Σε πρώτο βαθμό για την απόλυση αποφασίζει το υπηρεσιακό συμβούλιο. Στην περίπτωση αυτή η παρουσία δικαστών στο υπηρεσιακό συμβούλιο είναι επιτρεπτή καθώς αυτοί παρέχουν μεγαλύτερη προστασία και ασφάλεια στους κρινόμενους υπαλλήλους εν όψει της ισοβιότητας και της ανεξαρτησίας τους¹⁷⁷. Το δε συμβούλιο πρέπει να είναι

¹⁷³ Βλ. Εγκύκλιο με Αριθμό Πρωτοκόλλου ΔΙΔΑΔ/Φ.26.24/1069/26252.

¹⁷⁴ Άρθρο 151 του Υπ.Κ. , και Α. 103 παράγραφος 4 του Συντάγματος.

¹⁷⁵ Ράικος Α., (2011), σελίδες 204 – 205 και Παναγόπουλος Θ., (2008), σελίδα 125.

¹⁷⁶ Σύμφωνα με τα άρθρα 152 και 153 του Υπ.Κ.

¹⁷⁷ Παναγόπουλος Θ., (2008), σελίδα 125.

«κατά νόμον οργανωμένο¹⁷⁸», το οποίο συνεπάγεται με την συγκρότησή αυτού να καθορίζεται από τον νόμο, και λειτουργεί μόνιμα, και να ασχολείται με όλες τις υποθέσεις που ανατίθενται σε αυτό.

Η δεύτερη εγγύηση που έχει θεσπίσει το Σύνταγμα, είναι το δικαίωμα προσφυγής ενώπιον του ΣτΕ, όταν η προσφυγή γίνεται κατά απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου. Το Σύνταγμα προβλέπει το δικαίωμα προσφυγής μόνο κατά των αποφάσεων που αφορούν απόλυση ή υποβιβασμό και δεν ισχύουν στην περίπτωση της μετάθεσης. Το ΣτΕ με την σειρά του εκδικάζει την υπόθεση με την ιδιότητα του δευτεροβάθμιου δικαστηρίου, εξετάζοντας την νομιμότητα και την σκοπιμότητα της υπόθεσης. Σκοπός του ΣτΕ είναι να μελετηθεί η υπόθεση αυτή σε βάθος, και από όλες τις πλευρές της. Με την ολοκλήρωση της καταγραφής όλων των προϋποθέσεων για την παύση της ισχύς της μονιμότητας, στην συνέχεια θα μελετηθούν οι εξαιρέσεις από τον κανόνα της μονιμότητας.

3.4 – ΕΙΔΙΚΕΣ ΕΞΑΙΡΕΣΕΙΣ ΑΠΟ ΤΟΝ ΚΑΝΟΝΑ ΤΗΣ ΜΟΝΙΜΟΤΗΤΑΣ

Από τον κανόνα της μονιμότητας έχουν καθιερωθεί τρεις εξαιρέσεις που είναι οι μετακλητοί υπάλληλοι, οι υπάλληλοι με σχέση ιδιωτικού δικαίου και οι υπάλληλοι με θητεία. Οι τρεις κατηγορίες διοικητικών υπαλλήλων εξαιρούνται από τον κανόνα της μονιμότητας¹⁷⁹. Η εξαίρεση των δύο πρώτων κατηγοριών από την μονιμότητα απορρέουν απευθείας μέσω του Συντάγματος ενώ η τρίτη προέρχεται από κοινό νόμο. Οι εξαιρέσεις αυτές αποτελούν ταυτόχρονα τις κατηγορίες των μη μόνιμων δημοσίων υπαλλήλων, ήτοι αυτών που δεν καλύπτουν πάγιες και διαρκής ανάγκες, και καταγράφονται παρακάτω:

3.4.1 – ΟΙ ΜΕΤΑΚΛΗΤΟΙ ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ

Την εξαίρεση από τον κανόνα της μονιμότητας για τους μετακλητούς υπαλλήλους καθιερώνει Συνταγματική διάταξη, η οποία όπως αναφέρει «*Με νόμο*

¹⁷⁸ Ένα συμβούλιο δεν θεωρείται «κατά νόμον οργανωμένο», όταν συγκροτείται κάθε φορά με απόφαση του αρμόδιου Υπουργού, κατά την κρίση του, για την έκβαση και εκδίκαση μιας ορισμένης κατηγορίας υποθέσεων. Μετά από την ολοκλήρωση της αποστολής του διαλύεται. Είναι γνωστό και ως έκτακτο συμβούλιο.

¹⁷⁹ Ράικος Α., (2011), σελίδα 207.

μπορεί να εξαιρούνται από την μονιμότητα ανώτατοι διοικητικοί υπάλληλοι που κατέχουν θέσεις εκτός της υπαλληλικής ιεραρχίας, οι διοριζόμενοι απευθείας με βαθμό πρεσβευτικό, οι υπάλληλοι της προεδρίας της Δημοκρατίας και των γραφείων του Πρωθυπουργού, καθώς και των Υπουργών και Υφυπουργών¹⁸⁰».

3.4.2 – ΟΙ ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ ΜΕ ΣΧΕΣΗ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Από το Σύνταγμα προβλέπεται η πλήρωση οργανικών θέσεων με την πρόσληψη προσωπικού, με τους υπαλλήλους να έχουν σχέση Ιδιωτικού Δικαίου¹⁸¹. Συγκεκριμένα αναφέρεται: «Οργανικές θέσεις ειδικού επιστημονικού καθώς και τεχνικού ή βοηθητικού προσωπικού μπορούν να πληρούνται με προσωπικό που προσλαμβάνεται με σχέση ιδιωτικού δικαίου. Νόμος ορίζει τους όρους για την πρόσληψη, καθώς και τις ειδικότερες εγγυήσεις τις οποίες έχει το προσωπικό που προσλαμβάνεται¹⁸²».

Επιπρόσθετα, όσον αφορά τους υπαλλήλους του ευρύτερου δημόσιου τομέα που συνδέονται με σχέσεις ιδιωτικού δικαίου, ισχύει ότι: «Νόμος ορίζει τους όρους, και την χρονική διάρκεια των σχέσεων εργασίας ιδιωτικού δικαίου στον δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά για την κάλυψη είτε οργανικών θέσεων, είτε πρόσκαιρων είτε απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών¹⁸³». Απαγορεύεται δε ρητά από τον νόμο μονιμοποίηση προσωπικού, ή η μετατροπή των συμβάσεων ορισμένου χρόνου σε αορίστου χρόνου¹⁸⁴.

3.4.3 – ΟΙ ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ ΜΕ ΘΗΤΕΙΑ

Υπό κανονικές συνθήκες δεν προβλέπεται διορισμός υπαλλήλων με θητεία από το Σύνταγμα. Πάνω στο θέμα αυτό έχει εκδώσει παλαιότερα το ΣτΕ πάγια νομολογία¹⁸⁵, σύμφωνα με την οποία είναι συνταγματικά επιτρεπτός ο διορισμός υπαλλήλων με θητεία, εφόσον ο διορισμός αυτός μπορεί να δικαιολογηθεί από την ιδιαίτερη φύση της κατάστασης καθώς και από την ειδική αποστολή και το περιεχόμενο

¹⁸⁰ Διάταξη της 5^{ης} παραγράφου του άρθρου 103 του Συντάγματος.

¹⁸¹ Η σχέση Ιδιωτικού Δικαίου ενός υπάλληλου με το Κράτος μπορεί να είναι είτε ορισμένου είτε αορίστου χρόνου (οι λεγόμενες Ι.Δ.Ο.Χ. και Ι.Δ.Α.Χ. αντίστοιχα).

¹⁸² Σύμφωνα με τις διατάξεις της 3^{ης} παραγράφου του άρθρου 103 του Συντάγματος.

¹⁸³ Σύμφωνα με τις διατάξεις της 8^{ης} παραγράφου του ως ανωτέρου άρθρου.

¹⁸⁴ Ράικος Α., (2011), σελίδα 209.

¹⁸⁵ Απόφαση ΣτΕ 2325/1966 (Ολομέλεια).

των αρμοδιοτήτων της συγκεκριμένης υπηρεσίας ή θέσης. Οι υπάλληλοι με θητεία επιλέγονται δίχως προηγούμενη δημόσια πρόσληψη και κατά την απόλυτη κρίση των οργάνων, πλησίον στα οποία θα υπηρετήσουν.

Η νομολογία προβλέπει επίσης την πλήρης εξομοίωση των υπαλλήλων αυτών με τους μόνιμους κατά την διάρκεια της θητείας τους. Ως αποτέλεσμα για όση διάρκεια οι υπάλληλοι με θητεία εργάζονται κανονικά απολαμβάνουν όλα τα δικαιώματα των μονίμων υπαλλήλων. Τέλος η υπαλληλική σχέση λύνεται αυτοδικαίως με την λήξη της θητείας τους¹⁸⁶ δίχως την γένεση κάποιας επιπρόσθετης υποχρέωσης του κράτους προς αυτούς. Με την έννοια της μονιμότητας να έχει αναλυθεί σε έναν ικανοποιητικό βαθμό, το επόμενο υποκεφάλαιο πραγματεύεται τις ευέλικτες μορφές απασχόλησης στην Δημόσια διοίκηση αλλά και τους τρόπους που έχουν επηρεάσει την στελέχωση των υπηρεσιών του κράτους.

3.5 – ΟΙ ΕΥΕΛΙΚΤΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ Η ΕΠΙΡΑΣΗ ΤΟΥΣ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΣΤΕΛΕΧΩΣΗΣ ΤΟΥ ΥΠΑΛΛΗΛΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Οι τάσεις που παρατηρούνται στον χώρο της αγοράς εργασίας στην Ελλάδα έχουν μεταβληθεί έντονα από την αλλαγή της χιλιετίας και μετά. Με βάση την βιβλιογραφία και την ευρωπαϊκή και ελληνική εμπειρία το τελευταίο υποκεφάλαιο κατηγοριοποιεί και αναλύει με τις μορφές της «ευέλικτης απασχόλησης» που έχουν ενσωματωθεί στην Ελληνική πραγματικότητα εστιάζοντας κυρίως στον Δημόσιο τομέα, που αποτελεί και το ερευνητικό αντικείμενο της εργασίας. Κατά τα πρόσφατα κυρίως χρόνια, στις Ευρωπαϊκές αγορές εργασίας συνεχώς εμφανίζονται σε ολοένα και μεγαλύτερο βαθμό οι «ευέλικτες μορφές εργασίας» οι οποίες αποκλίνουν και διαφοροποιούνται από τις συνήθεις συμβάσεις εργασίας. Συγκεκριμένα όμως στην Ελλάδα λόγω αφενός της δημοσιονομικής κρίσης που μαστίζει την χώρα και συνεπώς της αναπροσαρμογής που έχει επιβληθεί στην χώρα τα τελευταία χρόνια και αφετέρου στα πλαίσια εναρμόνισης της χώρας με τα Ευρωπαϊκά πρότυπα, οι εναλλακτικές μορφές απασχόλησης γίνονται ολοένα και πιο συνηθισμένα φαινόμενα. Εστιάζοντας

¹⁸⁶ Ράικος Α., (2011), σελίδα 211.

όμως και στο παγκόσμιο περιβάλλον θεωρείται ευρέως ως προαπαιτούμενο η ανάπτυξη των μορφών εργασίας του είδους αυτού για την οικονομική πρόοδο και ευημερία μέσω της προσαρμογής των επιχειρηματικών στρατηγικών και της παραγωγικότητας στις αγορές και τις οικονομίες.

Η ευέλικτη εργασία, ήτοι η «μη τυποποιημένη» εργασία διαχωρίζεται σε δύο κατηγορίες, οι οποίες είναι η «άτυπη» και η «ιδιαιτέρως άτυπη» εργασία. Η πρώτη από αυτές αναφέρεται στις πλέον συνήθεις μορφές μη τυποποιημένης εργασίας όπως αυτή της εργασίας ορισμένου χρόνου, της μερικής απασχόλησης και της εργασίας μέσω εταιρειών προσωρινής απασχόλησης, με όλες αυτές τις μορφές που αναφέρθηκαν να εξετάζονται αναλυτικότερα παρακάτω. Η δεύτερη κατηγορία αναφέρεται σε ιδιαίτερα βραχυχρόνιες συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου των οποίων η διάρκεια δεν υπερβαίνει το διάστημα των έξι μηνών, σε μερική απασχόληση λιγότερων των 10 εργασιακών ωρών την εβδομάδα, σε προφορικές συμβάσεις και σε συμβάσεις «ώρα μηδέν» ή σε περιστασιακή απασχόληση¹⁸⁷.

Η ύπαρξη και εξέλιξη των μη τυποποιημένων μορφών εργασίας έχει αναγνωριστεί σε πολυάριθμες περιστάσεις από τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, με την σημαντικότερη να είναι η πράσινη βίβλος του 2006 με τίτλο «Εκσυγχρονισμός του εργατικού δικαίου για την αντιμετώπιση των προκλήσεων του 21ου αιώνα».

Στην έκθεση αυτή η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επισημαίνει τους τρόπους με τους οποίους οι μη τυποποιημένες μορφές απασχόλησης όπως οι συμβάσεις ορισμένου χρόνου, οι συμβάσεις μερικής απασχόλησης, περιστασιακής απασχόλησης και οι συμβάσεις «ώρα μηδέν», η εργασία μέσω εταιρειών προσωρινής απασχόλησης και οι συμβάσεις κατ' αποκοπή εργασίας έχουν τελικά καταστεί «πάγιο χαρακτηριστικό στοιχείο της ευρωπαϊκής αγοράς εργασίας, αντιπροσωπεύοντας περί το 25% του εργατικού δυναμικού»¹⁸⁸. Για να γίνουν κατανοητές τόσο οι ίδιες σύγχρονες μορφές απασχόλησης όσο και η επίδραση αυτών στην Ελληνική πραγματικότητα, ακολουθεί

¹⁸⁷ Βλ. σχετικά στον διαδικτυακό τόπο Ευρωπαϊκό Ίδρυμα για την Βελτίωση των Συνθηκών Διαβίωσης και Εργασίας.

([http://www.eif.gov.cy/mlsi/dl/genderequality.nsf/0/69A227337345ED7DC22579A5002F145E/\\$file/eveliktes_morfes_ergasias.pdf](http://www.eif.gov.cy/mlsi/dl/genderequality.nsf/0/69A227337345ED7DC22579A5002F145E/$file/eveliktes_morfes_ergasias.pdf)), (τελευταία πρόσβαση στις 10 Ιανουαρίου του 2019).

¹⁸⁸ Βλ. σχετικά στον διαδικτυακό τόπο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

(<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2007-0247+0+DOC+XML+V0//EL>), (τελευταία πρόσβαση στις 8 Ιανουαρίου του 2019).

μια καταγραφή των σημαντικότερων νέων μορφών απασχόλησης. Αυτές είναι οι ακόλουθες¹⁸⁹:

3.5.1 – ΠΡΟΣΩΡΙΝΗ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ

Η μορφή αυτής της απασχόλησης διαφοροποιείται από την «τυπική» εργασιακή σχέση ως προς την διάρκειά της, με αυτήν να είναι προσωρινή και στενά καθορισμένη. Η κυριότερη έκφανση της προσωρινής απασχόλησης είναι αδιαμφισβήτητα μέσω της σύμβασης εργασίας ορισμένου χρόνου. Η δικαιολογητική της βάση έγκειται στην ύπαρξη έκτακτων και πρόσκαιρων αναγκών του οργανισμού ή της υπηρεσίας, ενώ συνεπάγεται εξ ορισμού με μειωμένο κόστος εργασίας. Η λήξη της σύμβασης εργασίας δεν υποχρεώνει τον εργοδότη στην καταβολή αποζημίωσης, αφού ο υπάλληλος γνώριζε από πριν την ακριβή της διάρκεια και η εργασιακή σχέση λύνεται αυτοδικαίως. Τέτοιου είδους «διευκολύνσεις» στην απασχόληση συχνά οδηγούν στην πρακτική της καταστρατήγησης των δικαιωμάτων των εργαζομένων όταν ψευδώς χρησιμοποιείται ο τύπος της προσωρινής απασχόλησης για την κάλυψη πάγιων αναγκών των επιχειρήσεων από σταθερό, στην πραγματικότητα, εργατικό δυναμικό. Στην περίπτωση αυτή ο οργανισμός επωφελείται από την απασχόληση του προσωπικού καλύπτοντας πάγιες και διαρκής ανάγκες δίχως να έχει τις υποχρεώσεις προς τους εργαζομένους που απορρέουν από την σύμβαση πλήρους εργασίας.

3.5.2 – ΜΕΡΙΚΗ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ

Αυτή η μορφή εξαρτημένης εργασίας μπορεί να είναι είτε αόριστη είτε ορισμένης χρονικής διάρκειας και η ιδιομορφία του έγκειται στον χρόνο της εργασίας: σύμφωνα με την σύμβαση αυτή ο εργάσιμος χρόνος είναι μικρότερος του αντίστοιχου συμβατικού ή νόμιμου που ισχύει για τους πλήρως απασχολούμενους. Ο υπολογισμός του χρόνου της μερικής απασχόλησης μπορεί να προσδιοριστεί σε διάφορες βάσεις¹⁹⁰ ώστε μερικώς απασχολούμενος να θεωρείται εντός ενός γενικού πλαισίου εκείνος που απασχολείται με μειωμένο ωράριο έναντι του πλήρως απασχολούμενου. Η μερική απασχόληση επιφέρει μειωμένο οικονομικό κόστος για τις επιχειρήσεις ή τους

¹⁸⁹ Κουζής Ι., (2001).

¹⁹⁰ Οι πλέον συνήθεις περιπτώσεις είναι ανά ημέρα, εβδομάδα, δεκαπενθήμερο, μήνα και έτος.

οργανισμούς, αναλόγως με τον χρόνο μερικής απασχόλησης έναντι του αντίστοιχου εργασίμου χρόνου πλήρους απασχόλησης. Η εναλλακτική μέθοδος υπολογισμού της μερικής απασχόλησης σε ευρύτερα της εβδομάδας διαστήματα έχει ως αποτέλεσμα να εντάσσονται σε αυτήν και άλλες ευέλικτες μορφές εργασίας που παρουσιάζουν συνολικά μειωμένο ωράριο απασχόλησης.

3.5.3 – Ο «ΔΑΝΕΙΣΜΟΣ» ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ

Ο θεσμός της προσωρινής απασχόλησης μέσω εταιριών προσωρινής απασχόλησης ξεκίνησε από τις Ηνωμένες Πολιτείες τη δεκαετία του '50, αλλά σημείωσε πολύ σημαντική ανάπτυξη τη δεκαετία του '90 τόσο στην γενέτειρά του όσο και στην Ε.Ε. Σύμφωνα με τον ορισμό που έχει υιοθετηθεί από την «Διεθνή Οργάνωση Εργασίας», η προσωρινή απασχόληση μέσω των «Εταιριών Προσωρινής Απασχόλησης» συνεπάγεται στην απασχόληση εργαζομένων με σκοπό να τους θέσουν στη διάθεση ενός φυσικού ή νομικού τρίτου προσώπου, το οποίο θα καθορίζει τα καθήκοντά τους και θα επιβλέπει την εκτέλεσή τους¹⁹¹. Η μορφή αυτής της απασχόλησης παρουσιάζει πολλές επιμέρους εκφράσεις, με κυριότερο όμως χαρακτηριστικό την ουσιαστική εμπλοκή περισσοτέρων του ενός εργοδοτών στην εργασιακή σχέση των δύο συμβαλλομένων. Οι επιχειρήσεις προσωρινής εργασίας λειτουργούν προσλαμβάνοντας για λογαριασμό τους προσωπικό και το παραχωρούν έναντι αμοιβής για ορισμένο χρονικό διάστημα σε άλλες επιχειρήσεις με σκοπό την κάλυψη προσωρινών αναγκών τους. Η έννοια του δανεισμού εργαζομένων συγχέεται συχνά με αυτήν της μεσιτείας εργασίας, αλλά διαφέρει από αυτήν στο γεγονός ότι η τελευταία αποσκοπεί στο να φέρει απλώς σε επαφή όσους αναζητούν εργασία με τους εργοδότες με απώτερο σκοπό τη σύναψη μεταξύ τους σύμβασης εργασίας και την ένταξη του αναζητούντος εργασία στην επιχείρηση του εργοδότη¹⁹².

¹⁹¹ Σορωνιάτης Λ. και Αγραπιδάς Κ., (2007), σελίδες 65–73.

¹⁹² Λυμπεράκη Α. και Δενδρινός Γ., (2004), σελίδα 45.

3.5.4 – Η ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΕΡΓΟΛΑΒΙΚΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗΣ

Σε αυτήν την μορφή ευέλικτης απασχόλησης ο οργανισμός ή η υπηρεσία αναθέτει, υπό μορφή εργολαβίας, μέρος της λειτουργίας της σε εργολαβική εταιρεία η οποία παρέχει τις σχετικές υπηρεσίες είτε σε προσωρινή ή σε μόνιμη βάση με δικό της προσωπικό το έργο στους χώρους εγκατάστασης της αναθέτουσας υπηρεσίας¹⁹³. Στην περίπτωση αυτή ο εργοδότης του μισθωτού θεωρείται ότι είναι εργολαβική επιχείρηση, και σε αντίθεση με την προηγούμενη πρακτική δεν υφίσταται προσωπικός δανεισμός αλλά αντίθετως δανεισμός υπηρεσιών που προσφέρονται από τις εργολαβικές επιχειρήσεις ασκώντας οι ίδιες το διευθυντικό δικαίωμα. Η εκχώρηση των εργασιών ή ακόμα και ενός πλέγματος εργασιών σε πιο ειδικευμένες εταιρίες ή εργαζομένους μέσω της εξωτερίκευσης των διαδικασιών (το γνωστό “Outsourcing”) γίνεται για λόγους οικονομίας αλλά και για την επίτευξη ενός ποιοτικότερου τελικού αποτελέσματος¹⁹⁴.

3.5.5 – Η ΠΑΡΟΧΗ «ΕΡΓΟΥ» ΕΚΤΟΣ ΤΩΝ ΕΓΚΑΤΑΣΤΑΣΕΩΝ ΤΟΥ ΕΡΓΟΔΟΤΗ

Η ευέλικτη αυτή μορφή απασχόλησης παρουσιάζει το χαρακτηριστικό γνώρισμα της παροχής της εργασίας σε χώρο διάφορο εκείνου της εγκατάστασης της εργοδότης επιχείρησης. Ο χώρος εργασίας ταυτίζεται συνήθως με τον προσωπικό χώρο του απασχολούμενου καθώς πολλές φορές του δίνεται η δυνατότητα να εργάζεται από το σπίτι του. Το στοιχείο αυτό διασφαλίζει συχνά τις προϋποθέσεις για τη μη απόδοση της ιδιότητας του μισθωτού στον απασχολούμενο, έχοντας ως άμεση συνέπεια την αντιμετώπισή του ως αυτοαπασχολούμενου και συνεπώς την μη υπαγωγή του στην εργατική νομοθεσία¹⁹⁵. Ειδικότερες εκφάνσεις του φαινομένου της ευέλικτης αυτής μορφής απασχόλησης σχετίζονται με τον συνδυασμό της χρήσης της νέας τεχνολογίας και με την αποδέσμευση του εργαζομένου από τον συμβατικό χώρο εργασίας. Κυριότερος τύπος αυτής της μορφής απασχόλησης είναι η «τηλεργασία», που λαμβάνει πολλές επιμέρους μορφές αναλόγως με την κατηγορία και το επίπεδο εξειδίκευσης του εργατικού δυναμικού, τον χώρο από όπου εκπονείται η εργασία και τον βαθμό ελέγχου του περιεχομένου της εργασίας από τον εργοδότη. Προωθημένες πρακτικές τηλεργασίας μπορούν να εντοπιστούν σήμερα σε περιπτώσεις γραφείων

¹⁹³ Η καθαριότητα και η φύλαξη των κτηρίων αποτελούν τις πιο συνήθεις μορφές έκφανσης της συγκεκριμένης μορφής ευέλικτης απασχόλησης.

¹⁹⁴ Young S., (2007), pages 307–325.

¹⁹⁵ Σχετικά με ό,τι αφορά την αμοιβή, χρόνος εργασίας, κοινωνική ασφάλιση, κ.λπ.

παροχής υπηρεσιών από γεωγραφικούς χώρους που είναι απομακρυσμένοι σε σχέση με εκείνον του εργοδότη. Τα δε καταγεγραμμένα εμπειρικά συμπεράσματα υποδεικνύουν ότι οι ανεξάρτητοι ανάδοχοι απασχολούνται στους τομείς όπου απαιτείται πείρα και κατάρτιση εργαζομένων, συνεπώς ο έλεγχος της παραγωγικότητας της εργασίας γίνεται μια ιδιαίτερα και δύσκολη διαδικασία¹⁹⁶.

3.5.6 – Η «ΕΠΙΔΟΤΟΥΜΕΝΗ» ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ

Η επιδοτούμενη απασχόληση εντάσσει μια σειρά πρακτικών σύμφωνα με τις οποίες το κράτος, στα πλαίσια των επικουρικών για τους πολίτες πολιτικών απασχόλησης, επιδοτεί θέσεις εργασίας σε επιχειρήσεις αναλαμβάνοντας το ίδιο μέρος του κόστους για την πρόσληψη και την απασχόληση προσωπικού μέσω συμβάσεων ορισμένου χρόνου¹⁹⁷. Η μορφή αυτή απασχόλησης συνδυάζει την προσωρινή φύση με την κάλυψη σημαντικού μέρους του εργασιακού κόστους από δημοσίους πόρους, περιορίζοντας το κόστος του εργοδότη για όσο χρονικό διάστημα διαρκεί η σύμβαση και παράλληλα δίνοντας την δυνατότητα σε έναν εργαζόμενο να έρθει σε μια πρώτη επαφή με την αγορά εργασίας. Αυτό μπορεί να του προσκομίσει όχι μόνο ένα εισόδημα που υπό άλλες συνθήκες η επιχείρηση δεν θα μπορούσε ή δεν θα ήταν διατεθειμένη να καλύψει αλλά και πολύτιμη εργασιακή εμπειρία για το μέλλον.

Τα προγράμματα επιδοτούμενης απασχόλησης είναι πολύ σημαντικά για τον ιδιωτικό τομέα διότι το κράτος έμπρακτα στηρίζει τις προσλήψεις νέων σε ιδιωτικές επιχειρήσεις. Συνήθως αφορούν άτομα νεαρής ηλικίας (κάτω των 30 ετών) και χαρακτηρίζονται από χαμηλές χρηματικές αμοιβές. Έχουν όμως μεγάλη χρησιμότητα αφού απαλύνουν τα βάρη των επιχειρήσεων, συχνά καλύπτοντας όχι μόνο μέρος του κόστους του εργαζομένου αλλά και την πλήρη ασφαλιστική και ιατρική του κάλυψη.

Με τις βασικότερες μορφές ευέλικτης απασχόλησης να έχουν αναλυθεί, γίνεται εύκολα κατανοητό από τα παραπάνω ότι ο εργασιακός βίος τόσων πολλών εργαζομένων σε όλο τον κόσμο έχει περάσει πλέον στην εποχή της «ανασφάλειας», όπου η αβεβαιότητα και η αστάθεια γίνονται συστατικά στοιχεία της κοινωνικής και

¹⁹⁶ Garen J., (2006), page 124.

¹⁹⁷ Πάνος Ε., Κυριαζόπουλος Ε. και Πετροπούλου Μ., (2009), (<http://spoudai.unipi.gr/index.php/spoudai/article/viewFile/1351/1430>), (τελευταία πρόσβαση στις 4 Δεκεμβρίου του 2018), σελίδα 124.

εργασιακής ζωής. Η υιοθέτηση των πρακτικών αυτών στην Ελλάδα, σε συνδυασμό με τα προγράμματα σταθερότητας και αναδιάρθρωσης που έχουν εφαρμοστεί στην χώρα έχουν μεταβάλλει και διαστρεβλώσει έντονα την ζωή των υπαλλήλων του Ιδιωτικού κυρίως τομέα. Φυσικά οι εργαζόμενοι του Δημόσιου τομέα που είναι και το ερευνητικό αντικείμενο της εργασίας δεν θα μπορούσαν να αποφύγουν την αλλαγή αφού το στερεότυπο της σταθερής και δίχως δυσκολίες εργασίας στον δημόσιο τομέα καταρρίπτεται χωρίς να φαίνεται η επιστροφή του στο βραχυπρόθεσμο και μεσοπρόθεσμο μέλλον.

Η δε μισθολογική ανεπάρκεια που προκύπτει από τις μειωμένες εργασιακές ώρες δημιουργεί κοινωνικές ανισότητες και εντείνει τις ήδη υπάρχουσες, ωθώντας πολλές φορές τους εργαζόμενους στα όρια της ένδειας και μην επιτρέποντάς τους να έχουν ένα αξιοπρεπές επίπεδο ζωής¹⁹⁸. Συχνά στα πλαίσια αυτά αναγκάζονται να αναζητήσουν μια δεύτερη εργασία, κάτι όμως που δεν είναι εύκολο για τους δημόσιους υπαλλήλους λόγω του περιορισμού τους στην εργασία. Δυσκολεύεται δε η πρόσβασή τους σε κρατικά επιδόματα και βοηθήματα, αφού λιγότερος εργασιακός χρόνος συνεπάγεται πολλές φορές με μειωμένες παροχές. Το ίδιο φαινόμενο παρατηρείται στην ελλιπή προστασία των εργαζομένων από τα συστήματα ασφάλισης και υγείας καθώς η περισυλλογή των απαραίτητων ενσήμων γίνεται δυσκολότερη. τέλος η προσωρινή φύση της ευέλικτης απασχόλησης οδηγεί συχνά τους εργαζομένους σε μια διαρκή κατάσταση αβεβαιότητας, κάνοντάς τους ανήμπορος να προγραμματίσουν την επαγγελματική τους εξέλιξη αλλά και να κάνουν σχέδια για το μέλλον τους. Όπως είναι λογικό αυτό με την σειρά του έχει σημαντικές επιπτώσεις στην ψυχική τους υγεία.

Είναι ολοφάνερο πλέον ότι οι σύγχρονες μορφές απασχόλησης έχουν εισαχθεί δυναμικά στην Ελληνική πραγματικότητα και είναι εδώ για να μείνουν. Η κατάσταση έχει αλλάξει τόσο έντονα και σύντομα, σε σημείο που κάποιος θα μπορούσε κάλλιστα να ισχυριστεί ότι το καθεστώς εργασίας των δημοσίων υπαλλήλων έχει ελάχιστα κοινά με το αντίστοιχο πριν από δέκα έτη. Εστιάζοντας όμως στους δημοσίους υπαλλήλους οι αλλαγές αυτές παρόλη την αμφιλεγόμενη χρησιμότητά τους είναι πολύ περισσότερο οπισθοδρομικές παρά αναπτυξιακές και εκσυγχρονιστικές. Ο κάθε εν δυνάμει παρατηρητής θα πρέπει να τις αντιμετωπίσει ως μια πάγια κατάσταση που έχει

¹⁹⁸ Πάνος Ε., Κυριαζόπουλος Ε. και Πετροπούλου Μ., (2009), (<http://spoudai.uniipi.gr/index.php/spoudai/article/viewFile/1351/1430>), (τελευταία πρόσβαση στις 4 Δεκεμβρίου του 2018), σελίδα 124.

επιηρεάσει τους εργαζομένους και των δύο τομέων της οικονομίας και παρόλο που ο ιδιωτικός τομέας έχει αδιαμφισβήτητα επηρεαστεί πολύ περισσότερο, θα πρέπει να αντιμετωπισθούν και κριθούν ως αλλαγές στην Ελληνική πραγματικότητα αντί να συγκεκριμενοποιηθούν σε έναν εκ των δύο τομέων.

Αντιμετωπίζοντάς ‘τες λοιπόν ως τέτοιες είναι ολοφάνερο ότι τα αρνητικά στοιχεία που επιφέρουν είναι μεγάλης σημασίας. Η απορρύθμιση της αγοράς εργασίας δεν μπορεί παρά να οδηγήσει την οικονομία και την κοινωνία πολλαπλά βήματα προς τα πίσω. Ανεξαρτήτως τομέα δεν δύναται ένας εργαζόμενος να αισθάνεται ασφαλής όταν από ημέρα σε ημέρα μπορεί να βρίσκεται σε καθεστώς μερικής απασχόλησης – ή ακόμα χειρότερα – άνεργος, κάτι που φυσικά αλλάζει βίαια την ίδια του την ζωή και όχι απλά στην παραγωγικότητα και την αποδοτικότητά του.

Όλοι οι εργαζόμενοι αξίζουν και πρέπει να έχουν μια σταθερή εργασία που θα τους αποφέρει ένα αξιοπρεπές επίπεδο ζωής ανεξαρτήτως μόρφωσης, τομέα απασχόλησης και άλλων μεταβλητών. Υπό το πρίσμα της παραπάνω παραδοχής οι τάσεις «ευελιξίας» δεν θα μπορούσαν παρά να οπισθοδρομικές, εντείνοντας τον φόβο, μεγαλώνοντας την ανασφάλεια και απορρυθμίζοντας το ήδη ασταθές εργασιακό περιβάλλον σε μια χώρα που επί μια σχεδόν δεκαετία βρίσκεται σε στενή επίβλεψη και έχει παραδώσει ένα σημαντικό μέρος της εθνικής της κυριαρχίας.

3.6 – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Εν κατακλείδι εύκολα θα μπορούσε κάποιος να χαρακτηρίσει την μονιμότητα των Δημοσίων Υπαλλήλων θετική και ορθή. Όλοι οι λόγοι που έχουν αναλυθεί παραπάνω αλλά κυρίως το γεγονός ότι η Μονιμότητα από μόνη της αποτελεί τροχοπέδη στην άσκηση εξουσίας στους Δημοσίους Υπαλλήλους από τους πολιτικούς υποδεικνύει εκ πρώτης όψεως αυτήν την διαπίστωση. Αυτή η άποψη φαίνεται εξαρχής σωστή, αλλά το ζήτημα αυτό έχει και μια πολύ πιο σκοτεινή πλευρά, τα αποτελέσματα της οποίας είναι εύκολα εμφανή στην Ελληνική πραγματικότητα – Η σιγουριά που προ-

σφέρει στους δημοσίους Υπαλλήλους η μονιμότητα τους κάνει άμεσα και έμμεσα να γίνονται λιγότερο αποδοτικοί. Είναι λογικό πως όταν κάποιος γνωρίζει καλά πως δεν πρόκειται να απολυθεί από μέρα σε μέρα, πως δεν πρέπει να αποδεικνύει την αξία του και την χρησιμότητα που παρέχει στον οργανισμό, θα εκμεταλλευτεί την χαλαρότητα του περιβάλλοντος για να μεγιστοποιήσει το δικό του όφελος χρησιμοποιώντας ανήθικα μέσα. Η εκμετάλλευση που συνήθως παίρνει την μορφή της αδιαφορίας, της χαμηλής παραγωγικότητας και της έλλειψης κινήτρων γίνεται πάντα εις βάρος των Δημόσιων Υπηρεσιών με το βάρος να μεταφέρεται στους πολίτες μέσω των χαμηλής ποιότητας των δημοσίων υπηρεσιών.

Πόσο ηθική θα μπορούσε να είναι η έλλειψη ενδιαφέροντος κάποιου να εργαστεί και να εκτελέσει τα καθήκοντά του όταν αυτή πραγματοποιείται εκ του ασφαλούς; Αυτό είναι ένα ερώτημα του οποίου την απάντηση η Ελληνική δημόσια διοίκηση γνωρίζει, αλλά συστηματικά και επί δεκαετίες αρνείται να απαντήσει. Ο θεσμός της Μονιμότητας των Δημοσίων Υπαλλήλων είναι μεν απαραίτητος αλλά συνάμα και ελαττωματικός, χρήζει δε γι αυτόν τον λόγο αλλαγή καθώς πολλές φορές οι δημόσιοι υπάλληλοι έχουν προτερήματα και αξιώσεις οι οποίες δεν είναι επίκτητες. Η προαγωγή κάποιου σε προϊστάμενο διεύθυνσης, για παράδειγμα, δεν θα έπρεπε να αποτελεί συνάρτηση των ετών προϋπηρεσίας του αλλά αντίθετα σε μια υγιής δημόσια διοίκηση θα ήταν το αποτέλεσμα ενός πολύπλοκου και αδιάβλητου υπολογισμού λαμβάνοντας ως μεταβλητές την αφοσίωσή του, την παραγωγικότητά του σε σχέση με τους συναδέλφους, τις ατομικές του ικανότητες, τα έτη προϋπηρεσίας, κ.λπ. Παρόλο που η σημασία του θεσμού της μονιμότητας για την προστασία των δημοσίων υπαλλήλων από κομματικά συμφέροντα είναι ανεκτίμητη, ο τρόπος που εφαρμόζεται από τους ίδιους τους Δημοσίους Υπαλλήλους καθιστά την μονιμότητα – με την σημερινή μορφή – έντονα προβληματική.

Για να καταστεί ικανή η αναδημιουργία των σχέσεων μεταξύ της δημόσιας διοίκησης και του πολίτη είναι απαραίτητη η μετεξέλιξη του θεσμού με σκοπό να μείνουν πίσω οι παθογένειες που καλλιεργεί με την σημερινή μορφή του. Σε μια καλύτερη έννομη τάξη για να απολαμβάνει ένας δημόσιος υπάλληλος τα προνόμια της μονιμότητας θα πρέπει να μπορεί να επιδείξει κάποια κατορθώματα. Μέσω της αξιολόγησης και της στοχοθεσίας θα πρέπει να κριθεί ως ικανός και πλέον καταλληλότερος για την θέση εργασίας του. Με προβλεπόμενη από τον νόμο και επιβεβλημένη από τους ανωτέρους του στοχοθεσία θα πρέπει να τίθενται οι ελάχιστοι

στόχοι που είναι απαραίτητο να πετύχει. Ακολουθώντας δε τις αρχές δράσης της δημόσιας διοίκησης μπορεί να διασφαλίζεται η ποιότητα των υπηρεσιών που θα παρέχει στους πολίτες ενώ παράλληλα να δίνεται η δυνατότητα σε πολίτες να εκφέρουν την άποψή τους για τις υπηρεσίες που εξέλαβαν όταν αυτό είναι σκόπιμο και δυνατό.

Η μονιμότητα δεν μπορεί να συνεχίσει να είναι παρά μια δικαιολογία για ορισμένους που την απολαμβάνουν με σκοπό την μη διεκπεραίωση των εργασιακών τους καθηκόντων. Το νομοθετικό πλαίσιο μπορεί και πρέπει να μεταβληθεί ώστε οποιοσδήποτε υπάλληλος ανεξαρτήτου διοικητικής βαθμίδας να απολύεται αυτοδικαίως εάν κριθεί ότι δεν μπορεί να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις που έχουν από αυτόν η υπηρεσία και οι προϊστάμενοί του. Η απόλυση θα πρέπει να είναι η μέγιστη ποινή που μπορεί να του επιβληθεί και σε ουδεμία περίπτωση πρέπει να λειτουργεί ως τιμωρία¹⁹⁹. Με μια σειρά αντίμετρων που μπορούν να ξεκινούν από την απλή επίπληξη, η διοίκηση μπορεί να προστατεύεται από πιθανές ασυδοσίες δημοσίων υπαλλήλων. Την απόφαση για την ποινή που πρέπει να υποβληθεί σε έναν υπάλληλο θα μπορούσαν να λάβουν τα υπηρεσιακά συμβούλια, στελεχωμένα από τακτικούς δικαστές σε αναλογία μεγαλύτερη του ενός τρίτου.

Η δημιουργία μιας νέας σχέσης μεταξύ του πολίτη και της δημόσιας διοίκησης είναι πλέον πιο απαραίτητη από ποτέ, αλλά για να μπορέσει ο πολίτης να εμπιστευτεί ξανά το κράτος και τα όργανά του θα πρέπει να μπει ένα τέλος στο καθεστώς ατιμωρησίας που διέπει την πλειοψηφία του δημοσίου τομέα. Η σωστή αρχή συνεπώς θα ήταν η μεταρρύθμιση του καθεστώτος της μονιμότητας ώστε να συνδεθεί άμεσα με την αξία και καταλληλότητα του δημοσίου υπαλλήλου για την θέση του. Τα αποτελέσματα που θα ληφθούν από την αξιολόγηση σε συνδυασμό με την επίτευξη των στόχων του υπαλλήλου μέσω της στοχοθεσίας μπορούν να αποτελέσουν την βάση για την εξαγωγή συμπερασμάτων αναφορικά με την παραγωγικότητα και αποδοτικότητά του. Οι έννοιες όμως της στοχοθεσίας και της αξιολόγησης διόλου τυχαία αναφέρονται αφού αποτελούν συστατικά στοιχεία του εργασιακού περιβάλλοντος. Για τον λόγο αυτό θα αναλυθούν στα επόμενα κεφάλαια, με πρώτη έννοια προς εξέταση να είναι αυτή της στοχοθεσίας.

¹⁹⁹ Κάτι τέτοιο θα κινούνταν ούτως ή άλλως κατά του Συντάγματος, αφού θα παραβίαζε την Αρχή της Καλής Πίστεως (βλ. Α. 25 του Συντάγματος).

“Exitus acta probat”

(Μτφ: Ο σκοπός δικαιώνει την πράξη)

– Οβίδιος, 43 π.Χ.–17 μ.Χ., Ρωμαίος ποιητής

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 – Η ΣΤΟΧΟΘΕΣΙΑ ΣΤΟΝ ΕΥΡΥΤΕΡΟ
ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ ΚΑΙ Η ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΗΣ ΣΤΗΝ
ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ**

Η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα είναι δύο από τους βασικότερους άξονες λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης των οποίων η παρακολούθηση και η διαρκής βελτίωση πραγματοποιείται, μεταξύ άλλων, με την εφαρμογή του Συστήματος "Διοίκηση μέσω Στόχων" στις οργανώσεις του δημοσίου τομέα. Το σύστημα αυτό απορρέει από τον Ν. 3230/2004 και Ν. 4369/2016 που αποτελούν τους δύο θεμελιώδεις νόμους της διοικητικής δράσης και έχουν πρωταγωνιστικό ρόλο στον καθορισμό του πλαισίου της στοχοθεσίας.

Το τέταρτο κατά σειρά κεφάλαιο έχει ως στόχο να επεξηγήσει την διαδικασία της στοχοθεσίας, αποδίδοντας παράλληλα έμφαση στην σημασία της για μια δημόσια διοίκηση που λειτουργεί ορθά. Θα γίνει αναφορά στην μεθοδολογία κατάρτισης της στοχοθεσίας, στον τρόπο εφαρμογής της αλλά και στην διαδικασία του ελέγχου που ακολουθεί με την αξιολόγηση και τον επανακαθορισμό των στόχων. Η στοχοθεσία αποτελούσε ανέκαθεν μέρος της αχίλλειου πτέρνας της διοίκησης και για αυτό δεν θα μπορούσε να μην εξεταστεί και αναλυθεί σε μια έρευνα με αντικείμενο τους τρόπους βελτίωσης της σχέσης μεταξύ της δημόσιας διοίκησης και πολίτη. Το πρώτο υποκεφάλαιο αναφέρεται στον ορθό τρόπο κατάρτισης της στοχοθεσίας και στην σημασία της για την αύξηση της παραγωγικότητας και αποδοτικότητας των δημοσίων υπαλλήλων.

4.1 – Η ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΤΗΣ ΣΤΟΧΟΘΕΣΙΑΣ

Η επεξήγηση ορισμένων βασικών εννοιών που αφορούν την στοχοθεσία ως έννοια πρέπει να προηγηθεί της ανάλυσης ώστε να γίνει κατανοητή η σημασία που έχει στην διοικητική δράση. Η στοχοθεσία εννοιολογικά αποτελείται από τις λέξεις «στόχος» και «θέτω», γεγονός που παραπέμπει στον καθορισμό των στόχων. Ως στόχοι λοιπόν σε μία δημόσια υπηρεσία ή οργάνωση ορίζονται οι βασικές επιδιώξεις στα διάφορα επίπεδα όπως αυτά της Γενικής Διεύθυνσης, Διεύθυνσης, Τμήματος των οποίων η εκπλήρωση μέσω ενεργειών-δράσεων συντελεί στην υλοποίηση της στρατηγικής της υπηρεσίας ή του οργανισμού. Οι στόχοι οφείλουν να είναι μετρήσιμοι και μετρούνται με την χρήση «Δεικτών Μετρήσεως» οι οποίοι ορίζονται ως το ενδεικτικό μέτρο που χρησιμοποιείται για τον προσδιορισμό του επιπέδου των αποτελεσμάτων (εκροής, ποιότητας, αποδοτικότητας, κλπ.) μιας δημόσιας οργάνωσης.

Ο τρόπος κατάρτισης της ετήσιας στοχοθεσίας υποδεικνύεται από τον Ν. 4369/2016 αλλά και από την Εγκύκλιο με αριθμό πρωτοκόλλου 12972/10-05-2016 με διακριτικό τίτλο «Εφαρμογή Συστήματος Διοίκησης με Στόχους για το έτος 2017». Για την στοχοθεσία σύμφωνα με τα παραπάνω κείμενα, χρησιμοποιούνται τα «Έντυπα επιμερισμού της Στοχοθεσίας». Τα έντυπα αυτά είναι έτσι διαμορφωμένα ώστε να έχουν μια όσο το δυνατόν περισσότερο συγκεντρωτική αποτύπωση της στοχοθεσίας. Για να πραγματοποιηθεί αυτό υπάρχει σύνδεση των στόχων που θα πρέπει να έχει ο κάθε φορέας ή οργανισμός με το αντίστοιχο ιεραρχικό επίπεδο με σκοπό την παρακολούθηση της εξέλιξης και της υλοποίησής τους. Το έντυπο αυτό συμπληρώνεται από τον αρμόδιο Υπουργό ή το μονομελές όργανο της διοικήσεως, σε συνεργασία με τους προϊστάμενους των Γενικών Διευθύνσεων²⁰⁰.

Μέσω της στοχοθεσίας λαμβάνει σάρκα και οστά το «Στρατηγικό Πρόγραμμα» ενός οργανισμού, που ορίζεται ως το σύνολο των ενεργειών που σχεδιάζονται με σκοπό να πραγματοποιηθούν σε επίπεδο ηγεσίας μιας δημόσιας οργάνωσης. Ο χρονικός ορίζοντας του Στρατηγικού Προγράμματος συνήθως κυμαίνεται μεταξύ τριών έως πέντε ετών. Κάτι τόσο μεγάλης σημασίας όμως όσο το Στρατηγικό Πρόγραμμα δεν θα μπορούσε να περιγράφεται με τόσο αναλυτικό τρόπο ώστε να μην υπάρχει περιθώριο κανενός λάθους ή σφάλματος, δεδομένης της διάρκειάς του. Για τον λόγο αυτό

²⁰⁰ Υπάρχει η πρόβλεψη ότι μπορεί το έντυπο να συμπληρωθεί δίχως την συμβολή των προϊστάμενων των Γενικών Διευθύνσεων κατ' εξαίρεση.

υποστηρίζεται από ένα «Επιχειρησιακό Πρόγραμμα» που σκοπό έχει την υποστήριξη του Στρατηγικού Προγράμματος. Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα αποτελείται με την σειρά του από το σύνολο των ενεργειών που υποστηρίζουν την εφαρμογή του Στρατηγικού Προγράμματος. Οι ενέργειες έχουν ως στόχο να επικουρήσουν και να συγκεκριμενοποιήσουν την υλοποίηση του ήδη καθορισμένου Στρατηγικού Προγράμματος και λειτουργούν συμπληρωματικά με αυτό. Σχεδιάζονται σε επίπεδο Γενικών Διευθύνσεων ή Διευθύνσεων μιας Δημόσιας Οργάνωσης, είναι όμως πολύ πιο συγκεκριμένες σε σχέση με τα αντίστοιχα Στρατηγικά Προγράμματα και έχουν έναν χρονικό ορίζοντα πολύ μικρότερο όπου κυμαίνεται από ένα έως και τρία το πολύ έτη.

Οι ενέργειες που έχουν σχεδιαστεί από το Στρατηγικό Πρόγραμμα λειτουργούν ως στόχοι της δημόσιας οργάνωσης που τους έχει ορίσει. Προκειμένου να επιτευχθούν ένας ή περισσότεροι από τους Στρατηγικούς Στόχους που έχουν τεθεί σε έναν οργανισμό πρέπει να αναληφθούν αλλά και να ληφθούν υπόψιν διάφορες πρωτοβουλίες αλλά και σχέδια. Οι πρωτοβουλίες αυτές ονομάζονται «Πρόγραμμα Δράσης» και η υιοθέτησή τους είναι απαραίτητη τόσο από τα Στελέχη όσο και από τους πιο χαμηλόβαθμους υπαλλήλους. Εκδηλώνονται δε ως το σύνολο των ενεργειών που υποστηρίζουν την εφαρμογή και την υλοποίηση των Στρατηγικών Προγραμμάτων. Τα Προγράμματα Δράσης σχεδιάζονται σε επίπεδο Διευθύνσεων ή Τμημάτων και έχουν κατά κανόνα διάρκεια μέχρι και ένα έτος.

Ολοκληρώνοντας με τις εισαγωγικές έννοιες του κεφαλαίου της Στοχοθεσίας, είναι απαραίτητο να γίνει αναφορά και στην κωδικοποίηση της στοχοθεσίας. Το Ελληνικό κράτος έχει έμπρακτα αποδείξει ότι είναι πολλά έτη πίσω όσον αφορά την κωδικοποίηση αφού δεν έχουν ακόμα γίνει οι απαραίτητες ενέργειες που προβλέπονται. Η κωδικοποίηση των στόχων στα προτεινόμενα έντυπα είναι μέγιστης σημασίας τόσο για την διοικητική και επιτελική πληροφόρηση όσο και για την αξιολόγηση της εφαρμογής της. Η δε επίτευξη του κάθε στρατηγικού στόχου ενός φορέα συνδέεται άμεσα με την υλοποίηση των στόχων του σε όλα τα ιεραρχικά επίπεδα²⁰¹.

²⁰¹ Για την αποτύπωση αυτής της διασύνδεσης ώστε να είναι πιο εύκολος τόσο ο καθορισμός της στοχοθεσίας όσο και η παρακολούθηση των αποτελεσμάτων της, στα Έντυπα Επιμερισμού Στοχοθεσίας στα Επίπεδα Ιεραρχίας συμπληρώνονται οι Κωδικοί Αριθμοί των Στόχων που αντιστοιχούν σε κάθε ιεραρχικό επίπεδο.

Το έντυπο στο οποίο συμπληρώνεται η ατομική στοχοθεσία ονομάζεται «Έντυπο Καθορισμού Στοχοθεσίας σε επίπεδο Τμήματος» και χρησιμοποιείται για την αποτύπωση των στόχων του συγκεκριμένου Τμήματος²⁰² καθώς και για τον καθορισμό της ατομικής στοχοθεσίας του κάθε υπαλλήλου του Τμήματος ξεχωριστά²⁰³. Για την αποτύπωση του κάθε στόχου του Τμήματος χρησιμοποιούνται διαφορετικά έντυπα έτσι ώστε να είναι εφικτή η σύνδεσή τους με τις απαιτούμενες ενέργειες για την υλοποίησή τους, με τους υπαλλήλους που θα τις πραγματοποιήσουν καθώς και με τον βαθμό της συμμετοχής των συγκεκριμένων υπαλλήλων στην επίτευξη του. Η ανάθεση των συγκεκριμένων εργασιών για την επίτευξη ενός στόχου γίνεται από τον προϊστάμενο του Τμήματος μετά από την προσωπική συζήτηση που πραγματοποιεί με κάθε υπάλληλο ξεχωριστά κατά τη διάρκεια του καθορισμού της ατομικής του στοχοθεσίας.

Τέλος ως απόρροια της αρχής της Νομιμότητας, σε συνδυασμό με την διαφάνεια που οφείλει να διέπει την κρατική λειτουργία²⁰⁴, ορισμένες αποφάσεις που αφορούν την στοχοθεσία πρέπει υποχρεωτικά να αναρτώνται στην διαδικτυακή ιστοσελίδα της «Δι@ύγεια²⁰⁵». Η απόφαση του Υπουργού ή του οργάνου διοίκησης για τους στρατηγικούς στόχους της υπηρεσίας και οι αποφάσεις των Γενικών Διευθυντών για τη στοχοθεσία Γενικών Διευθύνσεων, Διευθύνσεων και Τμημάτων αναρτώνται υποχρεωτικά στη Δι@ύγεια²⁰⁶. Τα πεδία αυτά συμπληρώνονται από τον προϊστάμενο του Τμήματος και αποτυπώνουν την ατομική στοχοθεσία του υπαλλήλου η οποία για λόγους εχεμύθειας της υπηρεσίας δεν αναρτάται στη Δι@ύγεια.

²⁰² Ο καθορισμός της στοχοθεσίας του Τμήματος αποτυπώνεται στα πεδία «Κωδικός Αριθμός Στόχου», «Στόχος», «Άλλοι Εμπλεκόμενοι Φορείς», «Χρονοδιάγραμμα» και τέλος «Ποσοτικός Προσδιορισμός Στόχου».

²⁰³ Ο καθορισμός της ατομικής στοχοθεσίας συμπληρώνεται αντίστοιχα στα πεδία «Ενέργειες», «Υλοποίηση (Ονομ/νο Υπαλλήλου)», «Συμβολή στο στόχο».

²⁰⁴ Βλ. άρθρο 5Α αναφορικά με το «Δικαίωμα Πληροφόρησης» και άρθρο 102 παράγραφος 5 αναφορικά με την «Διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων ΟΤΑ».

²⁰⁵ Για περισσότερες πληροφορίες βλ. Κεφάλαιο 2.5 καθώς επίσης και την επίσημη ιστοσελίδα της Δι@ύγειας διαθέσιμη εδώ: <https://diavgeia.gov.gr/>

²⁰⁶ Στην περίπτωση όπου το Έντυπο Καθορισμού Στοχοθεσίας σε επίπεδο Τμήματος αποτελεί παράρτημα στην απόφαση για τη στοχοθεσία των Γενικών Διευθύνσεων, Διευθύνσεων και Τμημάτων, τότε χρησιμοποιείται χωρίς όμως να έχουν συμπληρωθεί τα πεδία «Ενέργειες», «Υλοποίηση (Ονομ/νο Υπαλλήλου)», «Συμβολή στο στόχο» που περιλαμβάνονται στον πίνακα αυτού του Εντύπου.

4.2 – Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΚΑΙ ΤΑ ΣΤΑΔΙΑ ΤΗΣ ΣΤΟΧΟΘΕΣΙΑΣ

Οι βασικοί πυλώνες της εφαρμογής των διατάξεων των ανωτέρω Νόμων είναι ο καθορισμός και η υλοποίηση της ετήσιας στοχοθεσίας στους προβλεπόμενους φορείς του δημοσίου, η ανάπτυξη του συστήματος δεικτών μέτρησης αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας για την παρακολούθηση της υλοποίησης της στοχοθεσίας καθώς και η κατάρτιση Ετήσιων Εκθέσεων Αξιολόγησης των δράσεων σε κάθε φορέα. Στόχος των παραπάνω είναι η συμμετοχή των υπαλλήλων στη διαμόρφωση και παρακολούθηση της στοχοθεσίας σε κάθε υπηρεσία και η διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής. Παράλληλα αποδίδεται η έμφαση που απαιτείται στην διαφάνεια, νομιμότητα και καλή διακυβέρνηση, καθώς και στην ενδυνάμωση της αξιοκρατίας στη δημόσια διοίκηση.

Για τον καθορισμό της στοχοθεσίας για κάθε έτος όπως και συγκεκριμένα για το 2019 πρέπει να ληφθούν υπόψιν οι Στρατηγικοί και Επιχειρησιακοί Στόχοι, οι οποίοι ήδη περιγράφονται στις οικείες οργανικές διατάξεις (οργανισμοί) με βάση τις πολιτικές προτεραιότητες που έχει προγραμματίσει να υλοποιήσει ο κάθε φορέας. Τα διαδοχικά στάδια για τον προσδιορισμό της στοχοθεσίας, όπως αυτά αποτυπώνονται και σχηματικά σε χρονοδιαγράμματα υλοποίησης της στοχοθεσίας διαφόρων υπηρεσιών, είναι τα ακόλουθα²⁰⁷:

A) Εντός της πρώτης εβδομάδας του Οκτωβρίου κάθε έτους το ανώτατο όργανο της διοίκησης γνωστοποιεί τους προτεινόμενους στρατηγικούς στόχους του φορέα για το επερχόμενο έτος. Στο πλαίσιο αυτό οι προϊστάμενοι των Γενικών Διευθύνσεων (ή οι προϊστάμενοι Διευθύνσεων, ελλείψει αυτών) καταθέτουν στο ανώτατο όργανο της διοίκησης εξειδικευμένη εισήγηση σχετικά με τους πόρους που είναι διαθέσιμοι, τις ήδη υλοποιημένες και τις εν εξελίξει δράσεις της υπηρεσίας τους, καθώς και τον γενικότερο προγραμματισμό του τομέα ευθύνης τους.

B) Εντός της πρώτης εβδομάδας του Νοεμβρίου, το ανώτατο όργανο διοίκησης σε συνεργασία με τους προϊσταμένους και λαμβάνοντας υπόψη τις εισηγήσεις,

²⁰⁷ Βλ. Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (<https://diavgeia.gov.gr/doc/9%CE%A8%CE%9E3465%CE%A7%CE%98%CE%A81%CE%92%CE%94?inline=true>), (τελευταία πρόσβαση στις 2 Φεβρουαρίου του 2019).

εκδίδει τη σχετική απόφαση στοχοθεσίας του φορέα, επιμερισμένης ανά Γενική Διεύθυνση.

Γ) Γνωστοποιούνται σε κάθε Γενική Διεύθυνση ή σε κάθε Διεύθυνση βάσει του περιεχομένου της ανωτέρω απόφασης οι στρατηγικοί στόχοι που έχουν κατανεμηθεί σε αυτήν για το επόμενο έτος. Η ανωτέρω απόφαση κοινοποιείται ηλεκτρονικά σε όλους τους υπαλλήλους και παρουσιάζεται σε ολομέλεια των Διευθύνσεων ανά Γενική Διεύθυνση, όπου αυτή υφίσταται, υπό την προεδρία του ανώτατου οργάνου της διοίκησης.

Δ) Οι προϊστάμενοι Γενικής Διεύθυνσης προβαίνουν σε μια κατ' αρχήν εξειδίκευση των στόχων ανά οικεία Διεύθυνση που έχουν τεθεί στη Γενική τους Διεύθυνση και ενημερώνουν σχετικά με την εξειδίκευση τους υπαγόμενους σε αυτούς προϊσταμένους Διεύθυνσης ενώ παράλληλα τους ζητούν να εισηγηθούν περαιτέρω προσδιορισμό των στόχων κάθε Διεύθυνσης.

Ε) Οι προϊστάμενοι Διεύθυνσης ζητούν από τους προϊσταμένους Τμήματος να εισηγηθούν τον προσδιορισμό των στόχων κάθε Τμήματος.

ΣΤ) Οι προϊστάμενοι Τμήματος ζητούν από τους υπαλλήλους να υποβάλουν τις απόψεις τους και τις προτάσεις τους σχετικά με την στοχοθεσία του Τμήματος, της Διεύθυνσης και συνολικά της Υπηρεσίας.

Ζ) Εντός της πρώτης εβδομάδας του Δεκεμβρίου κάθε Γενικός Διευθυντής, βάσει των εισηγήσεων των προαναφερόμενων προϊσταμένων, εκδίδει απόφαση στοχοθεσίας της Γενικής του Διεύθυνσης, επιμερισμένης ανά Διεύθυνση και Τμήμα.

Η) Εντός της δεύτερης εβδομάδας του Δεκεμβρίου ο προϊστάμενος Τμήματος παρουσιάζει στην Ολομέλεια των υπαλλήλων του Τμήματος τους στόχους που έχουν αποφασιστεί κατά τα ανωτέρω και προτείνει, στο πλαίσιο της στοχοθεσίας αυτής, τους ατομικούς στόχους κάθε υπαλλήλου. Για τον καθορισμό των ατομικών στόχων λαμβάνονται υπόψιν η κατηγορία και ο κλάδος του υπαλλήλου, τα πρόσθετα τυπικά του προσόντα, οι γνώσεις του, η διοικητική εμπειρία και οι δεξιότητες που κατέχει σε σχέση με τον επιδιωκόμενο στόχο και με τις ενέργειες και δράσεις που πρόκειται να αναλάβει.

Θ) Στο τελικό στάδιο ακολουθεί συνέντευξη του προϊσταμένου με κάθε υπάλληλο. Ο προϊστάμενος αφού λάβει υπόψη τη γνώμη του υπαλλήλου καθορίζει γραπτά την ατομική στοχοθεσία του και την ειδικότερη συμβολή του στην επίτευξη των στόχων του Τμήματος, με ατομικούς στόχους, οι οποίοι αναλύονται σε συγκεκριμένες ενέργειες, με χρονικά προσδιορισμένη υλοποίηση όπου η φύση της Υπηρεσίας το επιτρέπει.

Όπως είναι φανερό η στοχοθεσία ξεκινά από τα υψηλά κλιμάκια όπου και καθορίζονται οι γενικά κατευθυντήριες γραμμές και συνεχίζει προς τους κατώτερους ιεραρχικά υπαλλήλους. Οι επόμενοι στην ιεραρχική βαθμίδα με την σειρά τους ζητούν τις απόψεις και τις ιδέες των κατωτέρων τους και η διαδικασία συνεχίζεται μέχρις ότου ολοκληρωθεί η στοχοθεσία σε όλα τα κλιμάκια της διοικητικής πυραμίδας.

Ο προϊστάμενος Τμήματος μετά τη διαδικασία καθορισμού της ατομικής στοχοθεσίας στο Τμήμα του, κοινοποιεί εγγράφως σε κάθε υπάλληλο τους ετήσιους ατομικούς του στόχους. Εξυπακούεται ότι η ατομική στοχοθεσία των προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων, Διευθύνσεων και Τμημάτων ταυτίζεται με το σύνολο της στοχοθεσίας του τομέα στον οποίο ασκούν τα καθήκοντα τους. Η δε απόφαση για τους στρατηγικούς στόχους του φορέα εκδίδεται από το ανώτατο όργανο διοίκησης εντός της πρώτης εβδομάδας του Νοεμβρίου, ενώ η απόφαση για τους επιχειρησιακούς στόχους Γενικών Διευθύνσεων, Διευθύνσεων και Τμημάτων εκδίδεται από τους Γενικούς Διευθυντές για τον τομέα ευθύνης τους εντός της πρώτης εβδομάδας του Δεκεμβρίου²⁰⁸.

Ο καθορισμός ορθών στόχων και δράσεων στην κάθε υπηρεσία είναι μέγιστης σημασίας τόσο στην εκτέλεση των καθηκόντων της όσο και στην αύξηση της παραγωγικότητας και αποδοτικότητάς της. Μια διοικητική μονάδα που λειτουργεί δίχως στενά καθορισμένους στόχους είναι εκ των πραγμάτων καταδικασμένη να αποτύχει να εκπληρώσει την αποστολή της. Ο σωστός καθορισμός των στόχων συμβάλλει αποφασιστικά στην άρση των επικαλύψεων, των περιορισμό των συναρμοδιοτήτων και στην απλούστευση και απλοποίηση των διαδικασιών. Συνδράμει επίσης στην ανάπτυξη πολιτικών για την μείωση του χρόνου εξυπηρέτησης του πολίτη και την βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών. Τέλος ιδιαίτερη έμφαση θα πρέπει να

²⁰⁸ Για περισσότερες πληροφορίες όπως και για ένα παράδειγμα στοχοθεσίας μιας δημόσιας υπηρεσίας, Βλ. Παράρτημα 1.

δίνεται λαμβάνοντας υπόψη την αποστολή της κάθε Υπηρεσίας, σε δράσεις και σε στόχους που συμβάλλουν στην ουσιαστική βελτίωση της λειτουργίας της Υπηρεσίας καθώς και στην βελτίωση του τρόπου εξυπηρέτησης των πολιτών και των επιχειρήσεων. Το επόμενο υποκεφάλαιο αναλύει την σημασία της αξιολόγησης και επαναπροσδιορισμού των στόχων.

4.3 – ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΚΑΙ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΤΩΝ ΣΤΟΧΩΝ

Ανεξαρτήτως από την ποιότητα και την μελέτη των στόχων που θέτονται σε έναν οργανισμό, τον ίσως σημαντικότερο ρόλο παίζει η διαδικασία του ελέγχου και της αξιολόγησης των στόχων που έχουν τεθεί. Η παρακολούθηση της υλοποίησης της στοχοθεσίας πραγματοποιείται σε δύο ιεραρχικά επίπεδα, το πρώτο εκ των οποίων είναι το επίπεδο Διεύθυνσης και το δεύτερο είναι το επίπεδο Τμήματος. Η παρακολούθηση γίνεται με τους εξής τρόπους, αναλόγως το επίπεδο:

A) Σε επίπεδο Διεύθυνσης η παρακολούθηση των στόχων γίνεται από την Ολομέλεια της Διευθύνσεως, η οποία συνεδριάζει υποχρεωτικά τρεις φορές το χρόνο, σε ισόποσα διαστήματα των τεσσάρων μηνών, με σκοπό να αξιολογήσει την γενική πορεία υλοποίησης του συνόλου των στόχων που έχει θέσει η Διεύθυνση όπως αυτοί είναι αποτυπωμένοι στο σύνολο της λειτουργίας της αντίστοιχης οργανικής μονάδας. Ο αρμόδιος προϊστάμενος Διεύθυνσης ή αρμόδιος υπάλληλος που επιλέγεται από αυτόν εκτελεί χρέη εισηγητή.

B) σε επίπεδο Τμήματος παρακολουθείται από την Ολομέλεια του Τμήματος μια φορά κάθε δύο μήνες, για να αξιολογηθεί η πορεία υλοποίησης του συνόλου των στόχων του Τμήματος.

Για τη παρακολούθηση της επίτευξης της στοχοθεσίας μιας οργάνωσης καθορίζονται «Δείκτες Μέτρησης» για την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητά της. Ως αποτελεσματικότητα ορίζεται ο βαθμός πραγματοποίησης των προγραμματισμένων στόχων της οργάνωσης και ως αποδοτικότητα ο βαθμός ελαχιστοποίησης των πόρων για την παραγωγή προκαθορισμένων αποτελεσμάτων. Ο καθορισμός των Δεικτών Μέτρησης πραγματοποιείται με κοινή απόφαση του

Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης και του αρμόδιου Υπουργού²⁰⁹.

Οι δε στόχοι που έχουν τεθεί παρακολουθούνται και αξιολογούνται συνεχώς με σκοπό την ικανότητα μέτρησης του βαθμού επίτευξης κάθε στόχου. Για να εφαρμοστεί η αξιολόγηση, στα έντυπα καθορισμού στοχοθεσίας που αφορούν την Γενική Διεύθυνση, Διεύθυνση και Τμήμα συμπληρώνεται στο πεδίο «Ποσοτικός Προσδιορισμός Στόχου» η ποσοτικοποίηση των στόχων που τίθενται σε κάθε ιεραρχικό επίπεδο, προκειμένου να είναι εφικτή η παρακολούθηση και η αξιολόγηση του βαθμού επίτευξης κάθε στόχου με τη χρήση ειδικών δεικτών μέτρησης. Η ποσοτικοποίηση των στόχων καθορίζεται λαμβάνοντας υπόψιν τις προτάσεις και εισηγήσεις που καταθέτουν οι προϊστάμενοι των Τμημάτων και των Διευθύνσεων στους Γενικούς Διευθυντές κατά τη διάρκεια της διαβούλευσης για τον καθορισμό της στοχοθεσίας.

Τα αποτελέσματα της υλοποίησης της ετήσιας στοχοθεσίας αποτυπώνονται σε ειδικές εκθέσεις που έπειτα εγκρίνονται από τις Ολομέλειες της Διεύθυνσης και του Τμήματος²¹⁰ και ονομάζονται «Εκθέσεις Αξιολόγησης». Οι εκθέσεις αυτές εγκρίνονται στο τέλος του κάθε έτους από τις Ολομέλειες της Διεύθυνσης και του Τμήματος. Οι Εκθέσεις Αξιολόγησης συντάσσονται από τον οικείο προϊστάμενο, περιλαμβάνουν δε το έργο που υλοποίησαν οι οργανικές μονάδες και κατόπιν εγκρίνονται ύστερα από συζήτηση με τουλάχιστον τα δύο-τρίτα των υπαλλήλων της αντίστοιχης δομής παρόντα. Οι Εκθέσεις πρέπει να είναι επαρκώς αιτιολογημένες βάσει της στοχοθεσίας της κάθε δομής και λαμβάνουν βαθμολογία από το μηδέν έως το εκατό (0–100), σύμφωνα με το επίπεδο επίτευξης των στόχων της κάθε δομής. Οι Εκθέσεις Αξιολόγησης τέλος αποστέλλονται στον οικείο Υπουργό ή στο μονομελές όργανο της διοίκησης και κοινοποιούνται στους αρμόδιους Γενικούς Διευθυντές.

Ολοκληρώνοντας, επισημαίνεται πως η στοχοθεσία είναι μια διαδικασία δυναμική όπου σε καμία περίπτωση δεν θεωρείται ολοκληρωμένη μετά τον καθορισμό των στόχων. Αντίθετα χρειάζεται συνεχώς να αναθεωρείται και να αναπροσαρμόζεται στην νέα πραγματικότητα που αντιμετωπίζει ο οργανισμός. Αναθεώρηση της

²⁰⁹ Όπως ορίζεται από το άρθρο 5, παράγραφος 4 του Ν. 3230/2004 σε συνδυασμό με την εγκύκλιο με Αρ.Πρωτ. ΔΠΙΑ/Φ4/οικ.7323/5-4-2006 με τίτλο «Μεθοδολογία καθορισμού Δεικτών Μέτρησης της Αποτελεσματικότητας και Αποδοτικότητας της Διοίκησης».

²¹⁰ Βλ. Παράγραφο 2Δ του άρθρου 23 του Ν. 4369/2016.

στοχοθεσίας μπορεί να χρειάζεται και στις περιπτώσεις που παρατηρείται απόκλιση μεταξύ των επιθυμητών και πραγματικών αποτελεσμάτων και στην περίπτωση αυτή οι στόχοι μπορούν είτε να καταργηθούν, αντικατασταθούν, συμπληρωθούν ή προσαρμοστούν αναλόγως ή να τροποποιηθεί το ετήσιο χρονοδιάγραμμα υλοποίησής τους. Για την τροποποίηση του χρονοδιαγράμματος υλοποίησής τους θα πρέπει να υπάρχουν αντικειμενικοί λόγοι που να υποδεικνύουν ότι η τροποποίηση αποτελεί μονόδρομο.

Για τις απαιτούμενες διορθωτικές ενέργειες η Ολομέλεια της Διεύθυνσης ή του Τμήματος μπορεί να συντάσσει σχετική εισήγηση προς την πολιτική ηγεσία με βάση προτάσεις των μελών της²¹¹, μετά την πάροδο τεσσάρων (4) μηνών και πριν την παρέλευση οκτώ (8) μηνών από τον καθορισμό της στοχοθεσίας²¹². Για την αναθεώρηση της ατομικής στοχοθεσίας επαναλαμβάνεται η διαδικασία προσδιορισμού των ατομικών στόχων, ενώ για την αναθεώρηση της στοχοθεσίας σε επίπεδο Τμήματος και Διεύθυνσης επαναλαμβάνονται οι διαδικασίες με τις οποίες πραγματοποιείται ο καθορισμός τους.

Για την λήψη της απόφασης σχετικά με την αναμόρφωση της στοχοθεσίας, η ολομέλεια της Διεύθυνσης ή του Τμήματος συντάσσει σχετική εισήγηση προς την πολιτική ηγεσία με βάση τις προτάσεις των μελών της²¹³ και μετά την πάροδο τεσσάρων μηνών αλλά πριν την παρέλευση οκτώ μηνών από τον καθορισμό της στοχοθεσίας²¹⁴. Η ατομική στοχοθεσία δύναται επίσης να αναθεωρηθεί²¹⁵ με αποτέλεσμα την επανάληψη της διαδικασίας καθορισμού των ατομικών στόχων. Στην συνέχεια εξετάζεται η μεθοδολογία της διοίκησης μέσω στόχων, μιας τεχνικής σχεδιασμένης για τον δημόσιο τομέα.

4.4 – Η ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΕΣΩ ΣΤΟΧΩΝ

Η Διοίκηση Μέσω Στόχων (εφεξής Μ.Β.Ο. από τα ακρωνύμια των λέξεων Management by Objectives) δεν είναι παρά μια εναλλακτική προσέγγιση έναντι της

²¹¹ Βλ. Παράγραφο 2 περίπτωση Γ' του άρθρου 23 του Ν. 4369/2016.

²¹² Βλ. Παράγραφο 5 του άρθρου 22 του Ν. 4369/2016.

²¹³ Βλ. Παράγραφο 2 περίπτωση Γ' του άρθρου 23 του Ν. 4369/2016.

²¹⁴ Βλ. Παράγραφο 5 του άρθρου 22 του Ν.4369/2016.

²¹⁵ Βλ. Παράγραφο 3 περίπτωση Γ' του άρθρου 22 του Ν.4369/2016.

παραδοσιακής στον σχεδιασμό των διαδικασιών του δημοσίου τομέα. Είναι μια φιλοσοφία στα πλαίσια της οποίας οι εργαζόμενοι της επιχείρησης ή του οργανισμού που ακολουθεί την διαδικασία, αποφασίζουν σε συνεργασία με τους ανώτερους τους για τον καθορισμό συγκεκριμένων εφικτών στόχων. Κατόπιν συνεργάζονται για την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων τους και με βάση αυτά αξιολογούνται ως προς το έργο τους. Η Διοίκηση με Στόχους σχετίζεται αφενός με τη λειτουργία του σχεδιασμού και αφετέρου με εκείνη του ελέγχου, αλλά οπωσδήποτε συνδέεται και με ανθρώπινα χαρακτηριστικά όπως η υποκίνηση, η επικοινωνία, η ενδυνάμωση και η ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού της επιχείρησης.

Η διαδικασία αυτή δεν υποδηλώνει κάποια μαγική συνταγή διοίκησης της υπηρεσίας, που εάν και εφόσον εκτελεστεί σωστά τότε απαραίτητως οδηγεί στην επιτυχία. Αναφέρεται αντίθετα σε μια φιλοσοφία ενός διοικητικού συστήματος που προσπαθεί να ελαχιστοποιήσει τους εξωτερικούς ελέγχους σε μια οργανωτική μονάδα – ή σε έναν εργαζόμενο όταν γίνεται ατομικά – και να μεγιστοποιήσει την εσωτερική δραστηριοποίηση και υποκίνηση με τον από κοινού, μεταξύ προϊσταμένων και υφιστάμενων, καθορισμό των στόχων με αυτοέλεγχο²¹⁶.

Η θεωρία του Ν.Δ.Μ. απέκτησε μεγάλη απήχηση από τα μέσα του 20^{ου} αιώνα και εξαπλώθηκε μετά στις δυτικές κοινωνίες, αποτελεί δε ένα ιδιαίτερο ζήτημα στην Ελληνική κοινωνία. Χαρακτηρίζεται έτσι διότι ενώ έχει τυπικά τεθεί σε ισχύ πάνω από μια δεκαετία, δεν έχει ακόμα εφαρμοστεί καθολικά και στον βαθμό που προβλέπει ο νόμος²¹⁷. Οι ένοπλες δυνάμεις της χώρας αποτελούν το κυριότερο παράδειγμα ημιαρμογής της μεθοδολογίας αφού ενώ ακολουθούν την συγκεκριμένη μέθοδο διοίκησης δεν έχουν υιοθετήσει τον χαρακτήρα συστηματικής εφαρμογής αλλά αυτόν της περισσότερο εμπειρικής και πρακτικής συμπεριφοράς²¹⁸.

Σε κάθε περίπτωση πολλοί βασικοί άξονες της δημόσιας διοίκησης, όπως η αποτελεσματικότητα, η αποδοτικότητα αλλά και η διαρκής βελτίωση πραγματοποιείται

²¹⁶ Ανδρίτσου Ε., (2012), (http://nefeli.lib.teicrete.gr/browse/sdo/bah/2014/AndritsouEleni/attached-document-1406126156-255124-21871/Andritsou_Eleni.2014.pdf), (τελευταία πρόσβαση στις 27 Ιανουαρίου του 2019), σελίδα 20.

²¹⁷ Το ΜΒΟ έχει ενσωματωθεί στην ελληνική έννομη τάξη με τον Ν. 3230/2004.

²¹⁸ Καρακάσης Α., (2012), (https://setha.army.gr/sites/setha.army.gr/files/attachments/dioikisi_meso_antikeimenikon_skopon.pdf), (τελευταία πρόσβαση στις 17 Δεκεμβρίου του 2018), σελίδα 5–6.

με την εφαρμογή του Συστήματος «Διοίκηση μέσω Στόχων» σε όλες τις οργανωτικές δομές του δημοσίου²¹⁹. Οι βασικοί πυλώνες της εφαρμογής των διατάξεων των ανωτέρω Νόμων είναι η ανάπτυξη ενός συστήματος δεικτών μέτρησης της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας για την παρακολούθηση της υλοποίησης της στοχοθεσίας, η κατάρτιση Ετήσιων Εκθέσεων Αξιολόγησης των δράσεων σε κάθε φορέα και τέλος ο καθορισμός και η υλοποίηση της ετήσιας στοχοθεσίας στους φορείς του δημοσίου. Η μέθοδος της διοίκησης μέσω στόχων αποτελείται από μια σειρά συγκεκριμένων και στενά καθορισμένων βημάτων που για να έχουν τα επιθυμητά αποτελέσματα θα πρέπει να εφαρμοσθούν με συγκεκριμένη σειρά. Τα βήματα αυτά που αποτελούν και τα στάδια του MBO καταγράφονται και αναλύονται παρακάτω²²⁰:

1. Οι προϊστάμενοι σε συνεργασία με τους υφισταμένους καθορίζουν από κοινού τις αρμοδιότητες και τις εργασίες των υφισταμένων προς διεκπεραίωση,
2. Καθορίζονται αναλυτικά οι στόχοι που πρέπει να επιτευχθούν σε καθορισμένη χρονική περίοδο²²¹. Οι στόχοι προς υλοποίηση πρέπει να είναι ρεαλιστικοί και μετρήσιμοι,
3. Οι υφιστάμενοι καταρτίζουν ένα σχέδιο δράσης που κατά την εμπειρία τους θα τους επιτρέψει να επιτύχουν τους στόχους προς υλοποίηση,
4. Ελέγχεται ανά τακτά διαστήματα η πρόοδος των διεργασιών από τους προϊστάμενους και γίνεται η λήψη των απαραίτητων διορθωτικών μέτρων εάν οι στόχοι είναι εκτός προγράμματος. Οι εργαζόμενοι έχουν οι ίδιοι την ελευθερία να αποφασίσουν τις δράσεις τους εντός ορθολογικά καθορισμένων πλαισίων και έχοντας ως γνώμονα την επίτευξη των στόχων,
5. Μετά την επίτευξη των στόχων και την πάροδο της χρονικής περιόδου που έχει τεθεί ακολουθεί η αξιολόγηση του έργου των υφισταμένων και συζητούνται μελλοντικές αλλαγές που μπορούν να ληφθούν για την περαιτέρω βελτίωση της παραγωγικότητας και

²¹⁹ Σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις του Ν. 4369/2016 καθώς και του Ν.3230/2004.

²²⁰ Λαζαρίδη Α., (2006), σελίδα 240.

²²¹ Η χρονική περίοδος που προβλέπεται κυμαίνεται συνήθως μεταξύ του ενός χρόνου και των έξι μηνών, αλλά δεν υπάρχει ξεκάθαρος περιορισμός στον καθορισμό του χρονικού πλαισίου.

6. Τέλος γίνεται ο προγραμματισμός των νέων στόχων για την επερχόμενη χρονική περίοδο λαμβάνοντας υπόψιν τις νέες ανάγκες του οργανισμού αλλά και το πεπραγμένο έργο της προηγούμενης περιόδου.

Το κλειδί στην μέθοδο του Μάνατζμεντ Μέσω Στόχων είναι οι ίδιοι οι στόχοι, που πρέπει να είναι μετρήσιμοι και κατανοητοί από όλους αυτούς που καλούνται να τους υλοποιήσουν. Όπως ακριβώς ισχύει και για την στοχοθεσία, η μετρησιμότητα των στόχων που έχουν τεθεί είναι συστατικό στοιχείο της επιτυχίας της διαδικασίας. Η εφαρμογή του Μ.Β.Ο. στο ελληνικό δημόσιο είναι αρκετά δύσκολη αφού προϋποθέτει την άρτια συνεργασία μεταξύ υπαλλήλων, ικανότητα που το Ελληνικό δημόσιο έχει αποδείξει πως δεν διαθέτει επί πολλές δεκαετίες. Με την εφαρμογή του Μ.Β.Ο. ορίζονται στόχοι οι οποίοι κατόπιν πρέπει να επιτευχθούν από τους υπαλλήλους που ορίζονται υπεύθυνοι για την διεκπεραίωσή τους. Για την επιτυχημένη εφαρμογή της μεθόδου, τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα των τιθέμενων στόχων οφείλουν να είναι τα εξής²²²:

- **Συγκεκριμένοι:** Οι προγραμματισμένοι στόχοι θα πρέπει να προσδιορίζονται με σαφήνεια και ακρίβεια ώστε να μην δημιουργούν εννοιολογική σύγχυση και να είναι απόλυτα κατανοητοί από τους υπαλλήλους που καλούνται να τους υλοποιήσουν
- **Μετρήσιμοι:** Οι στόχοι οφείλουν να μπορούν να προσδιορισθούν ποσοτικά και ποιοτικά, όπως και τα προσδοκώμενα οφέλη
- **Εφικτοί και συμφωνημένοι:** Πρέπει να είναι πραγματοποιήσιμοι (λαμβάνοντας υπόψη τους πόρους και τις δυνατότητες που έχει ο φορέας στη διάθεσή του), καθώς και να είναι ρητά συμφωνημένοι μεταξύ προϊσταμένων και υπαλλήλων που θα συνεργαστούν για την επίτευξή τους
- **Ρεαλιστικοί:** Το προσδοκώμενο επίπεδο αλλαγής θα πρέπει να ορίζεται ξεκάθαρα καθώς και οι τρόποι με τους οποίους αυτό μπορεί να επιτευχθεί
- **Χρονικά Δεσμευτικοί:** Απαραίτητη είναι η ξεκάθαρη δήλωση της χρονικής περιόδου εντός της οποίας πρέπει να ολοκληρωθεί ο κάθε στόχος

²²² Βλ. Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (<http://www.minadmin.gov.gr/?p=30531>), (τελευταία πρόσβαση στις 4 Φεβρουαρίου του 2019).

Ιδιαίτερη έμφαση οφείλει να δίνεται, ανάλογα με την αποστολή της κάθε Υπηρεσίας, σε δράσεις και στόχους που συμβάλλουν στην ουσιαστική βελτίωση της λειτουργίας της Υπηρεσίας καθώς και στην εξυπηρέτηση των πολιτών και των επιχειρήσεων. Μέσω της υιοθέτησης του συστήματος της Διοίκησης μέσω στόχων, γίνεται προσπάθεια τόσο για την άρση των επικαλύψεων, ορίζοντας το όργανο που είναι αρμόδιο για την κάθε διεργασία, όσο και τον περιορισμό των συναρμοδιοτήτων. Η εφαρμογή νέων τεχνολογιών γίνεται εφικτή μέσω της μεθοδολογίας, αφού η χρήση τους προστίθεται στις αρμοδιότητες των υπαλλήλων και βελτιώνεται η εξυπηρέτηση του πολίτη μέσω της ανάπτυξης και υλοποίησης των αντίστοιχων πολιτικών²²³. Σε κάθε περίπτωση θεμελιώδης προϋπόθεση για την επιτυχία της εφαρμογής του Συστήματος «Διοίκηση μέσω Στόχων» είναι η υποστήριξή του τόσο από την πολιτική ηγεσία όσο και από τη διοικητική ιεραρχία. Αυτομάτως λοιπόν το σύστημα καθίσταται εν μέρει προβληματικό στην περίπτωση που ένα από τα δύο μέρη δεν συνδράμει όπως πρέπει στην υιοθέτηση αυτής της μεθόδου. Το κεφάλαιο ολοκληρώνεται με την περίληψη των συμπερασμάτων που μπορούν να αντληθούν από την μελέτη της στοχοθεσίας στον δημόσιο τομέα.

4.5 – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Με τη σημασία της στοχοθεσίας ως διαδικασία στον δημόσιο τομέα να γίνεται ξεκάθαρη δια γυμνού οφθαλμού καθίσταται αδήριτη η ανάγκη για την επιβολή του νομικού πλαισίου που ορίζουν οι ήδη ψηφισμένοι νόμοι. Δυστυχώς η εμπειρία από την εφαρμογή της στοχοθεσίας των προηγούμενων ετών σε ορισμένες Υπηρεσίες, κατέδειξε την τάση να περιορίζεται η αναζήτηση των στόχων στο επίπεδο των συνήθων δραστηριοτήτων και διαδικασιών δίχως να προστίθεται κάτι καινούριο στα καθήκοντα των υπαλλήλων. Η αύξηση της αποδοτικότητας και παραγωγικότητας όμως δεν θα επέλθει εάν οι στόχοι που έχουν τεθεί είναι τυπικοί, κενοί από νόημα και απουσιάζει το συστατικό στοιχείο της βελτίωσης.

Καθώς όμως οφείλουν να εξεταστούν και οι δύο πλευρές, η ελληνική πολιτική ηγεσία έχει αποδείξει επανειλημμένα ότι αδιαφορεί για τον καθορισμό των στόχων και

²²³ Βλ. Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (<http://www.minadmin.gov.gr/?p=30531>), (τελευταία πρόσβαση στις 4 Φεβρουαρίου του 2019).

συνεπώς για την προσήλωση των υπαλλήλων σε αυτούς. Ακόμα και εάν η διοικητική ιεραρχία ενστερνίζονταν πλήρως την αναγκαιότητα του καθορισμού έγκυρων στόχων, το εγχείρημα είναι καταδικασμένο να αποτύχει εάν τα επιτελικά στελέχη παραλείψουν σκόπιμα ή μη να προβούν στις ενέργειες που οφείλουν. Αυτό αιτιολογείται κυρίως σε κομματικά κριτήρια αφού αυτά αποτελούν την κινητήριο δύναμη της δημόσιας διοίκησης. Ως αποτέλεσμα μπορεί να οριστεί ως μια εκ των βάσεων της αναμόρφωσης της σχέσης μεταξύ της δημόσιας διοίκησης και του πολίτη η επιβολή της στοχοθεσίας από τα επιτελικά στελέχη σε όσες δημόσιες υπηρεσίες το έχουν ανάγκη, βάση εμπειριστατωμένης μελέτης της διοίκησης από εμπειρογνώμονες.

Κατόπιν αποδοχής της εντολής όλη η υπαλληλική ιεραρχία οφείλει και πρέπει να θέσει ως προτεραιότητα την τήρηση του χρονοδιαγράμματος, την ακολουθία των διαδικασιών και κυρίως τον καθορισμό πραγματικών, εφικτών και χρονικά δεσμευτικών στόχων που θα δεσμεύσουν αυτόματα τόσο τους υπαλλήλους κατώτερης βαθμίδας όσο και τα στελέχη. Μέσω της ανατροφοδότησης και του ελέγχου που πραγματοποιείται δύναται να εντοπιστούν οι υπάλληλοι που ξεφεύγουν από τους στόχους τους και πόσο μάλλον αυτοί που σκοπίμως δεν έχουν προβεί στις απαραίτητες ενέργειες για να τους επιτύχουν.

Όσον αφορά τον νόμο που είναι σε ισχύ από το 2004 και θέτει το γενικό πλαίσιο για την διοίκηση μέσω στόχους έχει εμφανώς παρουσιάσει αποτελέσματα που μόνο απογοητευτικά μπορούν να χαρακτηριστούν. Οι κυριότεροι λόγοι που παρουσιάζεται αυτό το φαινόμενο είναι τόσο η απουσία απόδοσης ευσήμων και επιβραβεύσεων σε περίπτωση υψηλής απόδοσης, όσο και η έλλειψη επιβολής ποινών όταν οι υπάλληλοι αρνούνται να συνδράμουν στον καθορισμό της στοχοθεσίας και δεν προβαίνουν στις αναγραφόμενες ενέργειες. Υπάρχουν φυσικά και οι παραδειγματικές περιπτώσεις ορισμένων στελεχών που προσπαθούν να καινοτομήσουν και να στοχοθετήσουν στην υπηρεσία ή στον οργανισμό στον οποίο προϊστάται, αλλά βρίσκουν τροχοπέδη την έλλειψη εξειδίκευσης, την προβληματική συνεργασία μεταξύ τους και των υφισταμένων τους αλλά και την απουσία πολιτικής βούλησης. Η στοχοθεσία θα πρέπει επιπρόσθετα να συνδέεται άμεσα με την αξιολόγηση και τις απολαβές του κάθε υπαλλήλου και όχι απλά κατ' επίφαση.

Γενικά η Διοίκηση μέσω Στόχων ωθεί τον οργανισμό προς την αύξηση της παραγωγικότητάς του ακόμα και με όσα αρνητικά μπορεί να έχει. Η προσδοκία

ανταμοιβής από τον υπάλληλο δεν ευνοεί μόνο τον ίδιο αλλά και την επιχείρηση στο σύνολό της. Μέσω της ανταποδοτικότητας μπορεί να μεγιστοποιηθεί η παραγωγικότητα των δημοσίων υπαλλήλων, φέρνοντας σημαντικά θετικά αποτελέσματα για την επίδοση του οργανισμού αλλά και της κοινωνίας. Η δε ύπαρξη τμήματος ή διεύθυνσης ανθρώπινων πόρων σε κάθε οργανισμό σημαντικού μεγέθους οφείλει να είναι επιβεβλημένη. Η απαξίωση της σημασίας ενός τέτοιου τμήματος δρα αρνητικά τόσο στον σχεδιασμό της στοχοθεσίας όσο και στην υλοποίηση του συστήματος της διοίκησης μέσω στόχων.

Ολοκληρώνοντας, η διοίκηση μέσω στόχων δεν αποτελεί παρά ένα εργαλείο στην διάθεση της διοίκησης. Όπως όλα τα εργαλεία η χρήση του δεν είναι αυτόματη και καθολική, αλλά θα πρέπει να χρησιμοποιείται μετά από έρευνα της κάθε περίπτωσης, μελέτη των ιδιαιτεροτήτων του οργανισμού και κριτική σκέψη. Η υιοθέτηση ενός τέτοιου συστήματος ελλοχεύει πληθώρα κινδύνων όπως αυτός του καθορισμού ουτοπικών στόχων, επιβαρύνοντας την ήδη χαμηλή ποιότητα του παραγόμενου προϊόντος ή της υπηρεσίας. Ένας ακόμα σημαντικός κίνδυνος που εγκυμονεί είναι ο καθορισμός πολύ δύσκολα πραγματοποιήσιμων στόχων με την προτροπή των υπαλλήλων, αποσκοπώντας στην εικονική αύξηση της παραγωγικότητάς. Η αύξηση αυτή είναι όμως εις βάρος των παραγόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες. Επειδή η εκπλήρωση των στόχων είναι μετρήσιμη, σε αντίθεση με την ποιότητα του προϊόντος ή των υπηρεσιών, μια τέτοια τακτική μπορεί να οδηγήσει στην διαστρέβλωση των αποτελεσμάτων. Είναι λοιπόν εύκολο για έναν υπάλληλο να πέσει στην παγίδα της εστίασης στα αποτελέσματα. Για την αποφυγή αυτής της παγίδας θα πρέπει όλοι αυτοί που εργάζονται σε μια υπηρεσία να γνωρίζουν τόσο τους στόχους που θα πρέπει να επιτύχουν όσο και την μεθοδολογία του συστήματος.

Θα πρέπει τέλος να ενδείκνυται ο οργανισμός για την χρήση του συστήματος αυτού, να είναι δηλαδή σε θέση να μετρηθούν τα αποτελέσματα και να έχουν ληφθεί υπόψιν όλες οι επιμέρους παράμετροι. Η εφαρμογή του συστήματος της διοίκησης μέσω στόχων σε έναν οργανισμό δίχως να έχει προηγηθεί μελέτη μπορεί μόνο να υπονομεύσει τα αποτελέσματα του συστήματος. Η διοίκηση μέσω στόχων θα πρέπει να εφαρμοσθεί στην Ελληνική πραγματικότητα, όπου είναι δυνατόν, ως προαπαιτούμενο για την μετάβαση σε ένα νέο παραγωγικό μοντέλο. Υιοθετώντας το σύστημα οι δημόσιοι υπάλληλοι θα εστιάζουν περισσότερο στα αποτελέσματα και θα επιθυμούν οι ίδιοι να είναι πιο παραγωγικοί και συνεπώς πιο αποτελεσματικοί διότι

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 – Η ΣΤΟΧΟΘΕΣΙΑ ΣΤΟΝ ΕΥΡΥΤΕΡΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ ΚΑΙ Η ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΗΣ ΣΤΗΝ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

αυτό θα αποφέρει και στους ίδιους οφέλη. Το πέμπτο κατά σειρά κεφάλαιο που ακολουθεί αναλύει την διαδικασία της αξιολόγησης, μιας έννοιας συμπληρωματικής αυτής της στοχοθεσίας. Για την καλύτερη δυνατή μελέτη της αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων θα χωριστεί το κεφάλαιο σε επτά υποκεφάλαια, με την εισαγωγή του κεφαλαίου να ακολουθεί παρακάτω.

*“Η αξιολόγηση είναι δημιουργία.
Ακούστε το, δημιουργοί! Η αξιολόγηση
είναι από μόνη της ο πιο πολύτιμος θησαυρός
όλων αυτών που εκτιμούμε. Μόνο μέσω της
αξιολόγησης υπάρχει η αξία: και δίχως
αυτή, η ίδια η ύπαρξη θα ήταν κενή.
Ακούστε το, δημιουργοί!*

– Friedrich Nietzsche, 1844-1900, Γερμανός φιλόσοφος

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 – Η ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

Από την αρχή της ανθρώπινης ύπαρξης κάθε δράση ακολουθείται από μια ανάδραση. Η Νευτώνεια φυσική αποδίδει μια πολύ πιο ακριβής ορολογία στην παραπάνω διαπίστωση, όμως οι κοινωνικές και πολιτικές επιστήμες εξετάζουν το φαινόμενο αυτό δίχως να λαμβάνουν υπόψιν της πολύτομες μελέτες γεμάτες με προηγμένους μαθηματικούς τύπους και εξισώσεις. Η απαραίτητη αυτή διαδικασία της μέτρησης του αποτελέσματος της δράσης, η «αξία» δηλαδή που έχει το αποτέλεσμα είναι αυτό που ονομάζουμε αξιολόγηση: είτε αυτή η δράση αναφέρεται σε φυσικούς νόμους, είτε σε χρηματικούς όρους, είτε – στην περίπτωση της έρευνας – στην εργασία του ανθρώπινου δυναμικού.

Από το σχολείο κιόλας οι μικροί μαθητές εισάγονται στο κλίμα της αξιολόγησης με την μορφή ελέγχων. Το κόστος φυσικά δεν είναι η απώλεια μιας θέσης εργασίας ή ακόμα και η καταδίκη, αλλά για αυτούς είναι η απογοήτευση των γονέων. Στην περίπτωση δε που οι βαθμοί δεν είναι καθόλου ικανοποιητικοί μπορεί να ακολουθήσει και η αποστέρηση κάποιου παιγνίου, που αναμφίβολα είναι ακόμα πιο οδυνηρό από μια απλή επίπληξη. Αυτό αποτελεί ένα καθρέφτισμα του εργασιακού βίου

ενός εργαζομένου και μεγαλώνοντας στο περιβάλλον της συνεχούς ανατροφοδότησης των διαδικασιών ένας ενήλικος αποδέχεται πλέον την αξιολόγηση και αναγκάζεται να ενσωματώσει την κριτική των αποτελεσμάτων στον τρόπο ζωής του. Αξιολογείται καθημερινά η επίδοση στην εργασία του, στις σπουδές του, στον στρατό, κ.λπ. Ακόμα και μέσα στην οικογένειά του η αξιολόγηση είναι πανταχού παρούσα για να του υπενθυμίζει ότι οι πράξεις του παρακολουθούνται και έχουν συνέπειες. Αυτό όμως δεν είναι απαραίτητα αρνητικό αφού θέλοντας ή μη είναι ένας κανόνας που θέτει την ζωή σε πλαίσια, διαμορφώνει συμπεριφορές, και ορίζει ως σύνολο την ανθρώπινη κοινωνία.

Το παρόν αποσκοπεί στην εξέταση του φαινομένου της αξιολόγησης του προσωπικού, εστιάζοντας στο προσωπικό των δημοσίων υπηρεσιών και των οργανισμών – ήτοι τους δημοσίους υπαλλήλους. Απαραίτητη καθίσταται αρχικά η απόδοση του ορισμού και των χαρακτηριστικών της αξιολόγησης. Μετέπειτα θα αναλυθούν οι διενεργητές, οι μέθοδοι και τα προβλήματα που ανακύπτουν κατά την ιδιαίτερη αλλά απαραίτητη διαδικασία. Στη συνέχεια θα πραγματοποιηθεί ένας διαχωρισμός ανάμεσα στον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα και ακολουθούν σκέψεις αναφορικά με το εάν η αξιολόγηση στον δημόσιο είναι εφικτή. Εν κατακλείδι καταγράφονται τα συμπεράσματα όσων αφορά την αξιολόγηση και την σημασία της για την ορθή λειτουργία του δημοσίου τομέα.

5.1 – Ο ΟΡΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΤΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

Αφού το αντικείμενο της αξιολόγησης αποτελεί ένα από τα κύρια αυτών που πραγματεύεται η παρούσα εργασία, επιβάλλεται να οριστεί η ίδια η λέξη ώστε να είναι γνωστό το περιεχόμενό της και να αποτελέσει βάση για την περαιτέρω ανάλυση που θα ακολουθήσει. Σύμφωνα λοιπόν με την ακριβή ετοιμολογία της λέξεως, «αξιολόγηση» μπορεί να οριστεί «η απόδοση ορισμένης αξίας σε ένα πρόσωπο, αντικείμενο ή κατάσταση²²⁴». Ο όρος «αξία», που αποτελεί και την ουσία της λέξης αναφέρεται κυρίως:

- Στην απόδοση μιας ιδιότητας, θετικής ή αρνητικής

²²⁴ Παπαδάκης Μ., (2016), (4lyk-acharn.att.sch.gr/wp-content/uploads/2016/02/aksilogisi.doc), (τελευταία πρόσβαση στις 10 Αυγούστου του 2018).

- Στο αποτέλεσμα της σύγκρισης κάποιου πράγματος με κάποιο ομοειδές
- Στο βαθμό επίτευξης κάποιου σκοπού

Η έννοια της αξιολόγησης που θα εξεταστεί είναι αυτή που αφορά το εργασιακό περιβάλλον, καθώς η αξιολόγηση αποτελεί τον κανόνα εντός του εργασιακού χώρου. Είναι λοιπόν απαραίτητη η συσχέτιση του προσωπικού με το επιτελούμενο έργο και με την συγκεκριμένη θέση εργασίας²²⁵. Ανεξαρτήτως της αρμοδιότητας και της σημαντικότητας που επιφέρει η αξιολόγηση πρέπει να λαμβάνει χώρα. Τα δε θετικά της αξιολόγησης δεν περιορίζονται απλώς στην αυτοκριτική. Οι πληροφορίες που παρέχει η διαδικασία αυτή βοηθούν στην λήψη των διορθωτικών αποφάσεων που πρέπει να ληφθούν καθώς και σχετίζονται ρητά με την βελτίωση της αποδοτικότητας. Αυτή θα επιτευχθεί στην πράξη μέσω ειδικών κινήτρων, όπως είναι οι αμοιβές, οι προαγωγές, οι μεταθέσεις, κ.λπ.²²⁶.

Το σύστημα με το οποίο πραγματοποιείται η αξιολόγηση θα πρέπει να χαρακτηρίζεται από ορισμένες αρχές και από κοινά για όλους τους αξιολογούμενους κριτήρια, έτσι ώστε να μην υπάρχει το αίσθημα της αδικίας και της άνισης μεταχείρισης. Οι «αρχές» αυτές όπως θα μπορούσαν να οριστούν αποτελούν βάσεις για όλους τους διενεργητές και είναι απαραίτητη η ύπαρξη ενός κοινού σεβασμού για αυτές. Πιο συγκεκριμένα παρατίθενται και αναλύονται παρακάτω τα θεμέλια του συστήματος της αξιολόγησης, ώστε να μπορεί να χαρακτηριστεί η καθολική αυτή διαδικασία ως σωστή, δίκαιη, και ορθή²²⁷.

- **Αντικειμενικότητα:** Με βάση την αντικειμενικότητα, η πραγματική αξία του αξιολογούμενου μετριέται με τον ίδιο τρόπο και οδηγεί σε κοινά αποτελέσματα ανεξάρτητα από το ποιός τον αξιολογεί. Τα στοιχεία που προκύπτουν και καταγράφονται είναι αντιπροσωπευτικά και δίκαια, η δε μεταχείριση των διαφορετικών προσώπων είναι ίση
- **Απλότητα:** Η διαδικασία θα πρέπει να είναι σχετικά απλή. Αυτό συνεπάγεται με την χρήση λίγου χρόνου, ενώ παράλληλα εξασφαλίζεται η αντικειμενικότητά της δίχως να επισκιάζεται το κύρος της

²²⁵ Παγκάκης Γ., (1998), σελίδα 124.

²²⁶ Παπαλεξανδρή Ν. και Μπουράντας Δ., (2003), σελίδα 340.

²²⁷ Παγκάκης Γ., (1998), σελίδα 126.

- **Σαφήνεια:** Τα χαρακτηριστικά που κρίνονται θα πρέπει να βαθμολογούνται με σαφήνεια και ευκρίνεια, και να σχετίζονται με την διεξαγωγή ενός ποσοτικού μεγέθους το οποίο να είναι συγκρίσιμο με αυτό των υπολοίπων αξιολογούμενων
- **Προσαρμογή:** Το σύστημα αξιολόγησης δεν θα πρέπει να υιοθετείται αμετάβλητο από κάποιον οργανισμό, ή ακόμα χειρότερα να χρησιμοποιείται απaráλλακτο μεταξύ τους. Αντιθέτως είναι απαραίτητη η προσαρμογή και τροποποίηση αναλόγως τον οργανισμό στον οποίον εφαρμόζεται. Αυτό είναι εμφανές αφού κάθε οργανισμός έχει τις δικές του ιδιομορφίες και ανάγκες, με αποτέλεσμα να διαφέρουν σημαντικά μεταξύ τους όχι μόνο τα άτομα και οι θέσεις που στελεχώνουν αλλά και οι απαιτήσεις που υπάρχουν από αυτά
- **Συμμετοχή:** Το σύστημα της αξιολόγησης θα πρέπει να είναι αποδεκτό από όλους τους αξιολογητές αλλά και τους συμμετέχοντες. Για να συμβαίνει κάτι τέτοιο θα πρέπει πάντα να προηγείται η έγκαιρη ενημέρωση των αξιολογητών και αξιολογούμενων πριν κληθούν να διεκπεραιώσουν την διαδικασία
- **Προσαρμοστικότητα:** Το σύστημα θα πρέπει να είναι ευέλικτο, ώστε να δύναται να προσαρμόζεται στις μεταβαλλόμενες συνθήκες που εγκυμονεί η φύση του οργανισμού

Μόνο όταν ένα ενιαίο σύστημα αξιολόγησης είναι βασισμένο πάνω στους ανωτέρω πυλώνες μπορεί να χαρακτηριστεί ως αντιπροσωπευτικό και αποτελεσματικό. Τότε μόνον αποτελεί ένα δυναμικό εργαλείο στην διάθεση της διοίκησης. Με τις παραπάνω αρχές διασφαλίζεται όχι μόνο η αποτελεσματική λειτουργία των οργανισμών αλλά και η πλήρης γνώση των στελεχών του οργανισμού αναφορικά με το ποιος είναι αποδοτικός και ποιος όχι τόσο. Είναι εύλογο ότι για να είναι η αξιολόγηση του προσωπικού του δημοσίου τομέα δίκαιη θα πρέπει να πραγματοποιείται λαμβάνοντας υπόψιν τις παραπάνω αρχές. Καθώς πλέον έχει οριστεί η αξιολόγηση και τα απαραίτητα γνωρίσματά της, στο επόμενο κεφάλαιο θα μελετηθούν οι διαφορετικοί διενεργητές της αξιολόγησης προσωπικού, άτομα ή ομάδες επιφορτισμένες με αυτό το καθήκον.

5.2 – ΟΙ ΔΙΕΝΕΡΓΗΤΕΣ ΤΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

Πάρα πολύ σημαντικό ρόλο στην σωστή αξιολόγηση των εργαζομένων παίζει ο καθορισμός των προσώπων που θα πραγματοποιήσουν την αξιολόγηση. Αυτοί θα πρέπει να γνωρίζουν πολύ καλά πως όλη η διαδικασία βασίζεται πάνω στις παραπάνω αξίες και να μην τις καταπατούν ή παρακάμπτουν. Υπάρχουν διάφοροι τρόποι να αξιολογηθεί κάποιος, και όπως θα φανεί στην συνέχεια αυτοί υπερβαίνουν την τυπική αξιολόγηση που εφαρμόζει ο προϊστάμενος στον υφιστάμενο. Παρόλο που τον ρόλο του αξιολογητή ενσαρκώνουν συνήθως οι προϊστάμενοι των τμημάτων και διευθύνσεων στον δημόσιο τομέα²²⁸, παρατηρείται τα τελευταία χρόνια μια στροφή προς άλλους πιθανούς αξιολογητές σε σχέση με το παρελθόν όπου η αξιολόγηση εφαρμόζονταν σχεδόν μονοπωλιακά από τον ιεραρχικώς προϊστάμενο.²²⁹ Οι πιο συνηθισμένοι τρόποι με τους οποίους κάποιος εργαζόμενος δύναται σήμερα να αξιολογηθεί είναι οι ακόλουθοι:

- Η Αξιολόγηση από προϊστάμενους

Η παρούσα μέθοδο αποτελεί τον πιο συνήθη τρόπο αξιολόγησης στις σύγχρονες υπηρεσίες και οργανισμούς. Ο άμεσος προϊστάμενος κάποιου θεωρείται ο πλέον καταλληλότερος για να αξιολογήσει και να βαθμολογήσει κατά πόσο η απόδοση των υφισταμένων του εξυπηρετεί τους στόχους της ομάδας ή τον συνολικό σκοπό της επιχείρησης. Καθώς ο προϊστάμενος είναι αυτός που έρχεται σε επαφή με τον υφιστάμενο αρκετές μάλλον ώρες, είναι σε θέση να γνωρίζει πολύ καλύτερα από οποιονδήποτε άλλον την πραγματική του απόδοση²³⁰. Φυσικά για να επιτευχθεί αυτό θα πρέπει να είναι αμερόληπτος και να αξιολογήσει το άτομο πέρα από προσωπικές συμπάθειες ή αντιπάθειες που είναι βέβαιο πως θα έχουν αρχίσει να δημιουργούνται από την καθημερινή τους επαφή.

²²⁸ Χόνδρου Π., (2016), (<http://pandemos.panteion.gr/index.php?op=record&type=0&q=%CF%87%CF%8C%CE%BD%CE%B4%CF%81%CE%BF%CF%85&page=1&scope=0&lang=el&pid=iid:17561>), (τελευταία πρόσβαση στις 15 Ιανουαρίου του 2019), σελίδα 25–26.

²²⁹ Παπαλεξανδρή Ν. και Μπουράντας Δ., (2003), σελίδα 346.

²³⁰ Λαζαρίδη Α., (2006), σελίδα 242.

- Η αξιολόγηση από υφιστάμενους

Οι υφιστάμενοι μπορούν να αποτελέσουν έναν πάρα πολύ καλό αξιολογητή για έναν υπάλληλο αφού η διαδικασία αυτή μπορεί να προσφέρει πολύτιμες πληροφορίες για το συνολικό έργο, τις δυνατότητες των αξιολογούμενων, και τον τρόπο αντιμετώπισής τους²³¹. Επιπλέον πληροφορίες όπως οι ικανότητες επικοινωνίας, ο προγραμματισμός και η οργάνωση είναι δυνατόν να βγουν στην επιφάνεια μόνο μέσω της αξιολόγησης από κάποιον κατώτερο στην ιεραρχική κλίμακα²³².

Μεγίστης σημασίας στον συγκεκριμένο τύπο αξιολόγησης είναι η ύπαρξη ανοικτής επικοινωνίας και ενός αμοιβαίου κλίματος εμπιστοσύνης μεταξύ των συναδέλφων, ώστε η αξιολόγηση να γίνει όπως προβλέπεται. Τέλος πρέπει να σημειωθεί ότι πολλές φορές η αξιολόγηση από υφισταμένους πραγματοποιείται ανώνυμα, για προφανής λόγους: Δύσκολα θα τονίσει κάποιος τα αρνητικά σημεία αυτού που κατέχει ανώτερη θέση στην ιεραρχική πυραμίδα άρα και συνεπώς εξουσία να επιβάλλει ποινές. Είναι ενδεδειγμένο να διενεργείται κατά κανόνα ανώνυμα η αξιολόγηση ώστε να μην υπάρχει ο φόβος της τιμωρίας για τους αξιολογητές. Στην αξιολόγηση από υφισταμένους λαμβάνονται υπόψιν οι μέσες βαθμολογίες και όχι οι ακραίες, ώστε να αποφεύγονται μεμονωμένα αρνητικά φαινόμενα.

- Η αξιολόγηση από συναδέλφους

Αποτελεί μία εκ των αντιπροσωπευτικότερων μεθόδων αξιολόγησης²³³ καθώς βασίζεται σε ανεξάρτητες κρίσεις των εργαζομένων. Η μέθοδος αυτή εφαρμόζεται κυρίως όταν οι προϊστάμενοι δεν έχουν την δυνατότητα να παρακολουθούν την επίδοση του εργαζομένου αρκετά στενά (πχ. λόγο απόστασης). Είναι προφανές πως για να λειτουργήσει αυτή η μέθοδος όπως ενδείκνυται οφείλουν οι συνάδελφοι του

²³¹ Λαζαρίδη Α., (2006), σελίδα 243.

²³² Η μέθοδος αυτή αποτελεί μια νέα για τα δεδομένα πραγματικότητα, που όλο και περισσότερες επιχειρήσεις αναγνωρίζουν τα οφέλη της και την υιοθετούν.

²³³ Η συγκεκριμένη μέθοδος κατά τα εμπειρικά αποτελέσματα πολλών ερευνών θεωρείται η πιο αξιόπιστη εκ των μεθόδων αξιολόγησης. Ο συνάδελφος κάποιου δεν έχει λόγο να μην είναι αντικειμενικός, και δύναται να συλλάβει περισσότερες πτυχές της προσωπικότητας του εργαζομένου όπως ο διαχωρισμός της προσπάθειας από την τελική απόδοση, τις ικανότητες που αφορούν την εργασία του αξιολογούμενου καθώς και τις ομαδικές του ικανότητες.

αξιολογούμενου να τον αξιολογήσουν ορθά, μην λαμβάνοντας υπόψιν οποιεσδήποτε συμπάθειες ή αντιπάθειες μπορεί να υπάρχουν. Η μέθοδος αυτή δεν ενδείκνυται να χρησιμοποιηθεί σε καθεστώς ανταγωνισμού μεταξύ των εργαζομένων ή όταν με βάση του αποτελέσματος κάποιος θα λάβει μια επικείμενη προαγωγή ή όφελος άλλου είδους για το οποίο όλοι έχουν γνώση²³⁴.

- Η αξιολόγηση από τους πολίτες

Οι πελάτες μιας επιχείρησης είναι υπεύθυνοι για την αξιολόγηση των εργαζομένων σε πολλές περιπτώσεις, και ιδιαίτερα σε οργανισμούς που δραστηριοποιούνται στον τομέα της εξυπηρέτησης και της παροχής υπηρεσιών, δηλαδή εκεί που η άψογη διαπροσωπική εξυπηρέτηση των πελατών αποτελεί μια πολύ σημαντική και βασική ιδιότητα. Ανάγοντας την μέθοδο αυτή την δημόσια διοίκηση εισάγεται η τεχνική της αξιολόγησης από πολίτες, κατά την οποία οι ίδιοι οι πολίτες οφείλουν να αξιολογήσουν την ποιότητα των υπηρεσιών που εξέλαβαν από τους δημόσιους υπαλλήλους. Στις περιπτώσεις αυτές η γνώμη του πολίτη είναι πάρα πολύ σημαντική αφού θα δώσει μια καλή εικόνα για τα προσόντα του υπαλλήλου, διαχωρίζοντας τον πραγματικά άξιο από το υπόλοιπο προσωπικό της επιχείρησης²³⁵. Η αξιολόγηση από τους πολίτες έχει ήδη προβλεφθεί και εφαρμοστεί σε πολλές υπηρεσίες, μέχρι σήμερα είναι όμως αμφίβολο κατά πόσο οι αξιολογήσεις λαμβάνονταν υπόψιν από την διοίκηση.

- Η αξιολόγηση από επιτροπές

Οι εργαζόμενοι δύναται να αξιολογηθούν από ειδικές επιτροπές αποτελούμενες από τον άμεσα προϊστάμενό τους σε συνδυασμό με τέσσερα με πέντε συνήθως μέλη. Το σκεπτικό είναι πως μεγαλύτερος αριθμός αξιολογητών δίνει κατά κανόνα εγκυρότερα αποτελέσματα χωρίς να λαμβάνονταν υπόψιν συμπάθειες και αντιπάθειες. Αυτό πράγματι ισχύει στην αξιολόγηση από επιτροπές αφού το πλήθος των αξιολογητών που δρουν ταυτόχρονα μειώνει σημαντικά την πιθανότητα αποκλίσεων

²³⁴ Παπαλεξανδρή Ν. και Μπουράντας Δ., (2003), σελίδα 348.

²³⁵ Παπαλεξανδρή Ν. και Μπουράντας Δ., (2003), σελίδα 349.

μεταξύ των απόψεων και συνδράμει στον καθορισμό ενός πιο αντιπροσωπευτικού και αντικειμενικού αποτελέσματος²³⁶.

- Αξιολόγηση από εξωτερικούς συμβούλους

Ειδικά εκπαιδευμένοι εξωτερικοί σύμβουλοι είναι δυνατόν να αξιολογήσουν τους εργαζόμενους μιας εταιρείας με την ιδιότητα του επαγγελματία. Αυτή η μέθοδος απολαμβάνει μεγάλης αξιοπιστίας, αφού ο σύμβουλος δεν γνωρίζει εκ των προτέρων των υπάλληλο και συνεπώς δεν έχει λόγο να είναι επεικειές μαζί. Πάσχει όμως από την έλλειψη των απαραίτητων γνώσεων πάνω στο καθήκον του υπαλλήλου αφού ο εξωτερικός σύμβουλος δεν έχει γνώση των πραγματικών ικανοτήτων του και λειτουργώντας τεχνοκρατικά καλείται να αξιολογήσει κάποιον του οποίου τα καθήκοντα γνωρίζει και κατανοεί λίγο στην καλύτερη των περιπτώσεων. Διασφαλίζεται όμως η αξιοπιστία του αποτελέσματος αφού δεν έχει προηγούμενες επαφές με τον αξιολογούμενο, και ως αποτέλεσμα είναι απαλλαγμένος από τα στερεότυπα και τις προκαταλήψεις που θα είχε εάν τον γνώριζε.

- Η αυτοαξιολόγηση

Το εργατικό δυναμικό είναι κατά κανόνα σε θέση να αξιολογήσει τον εαυτό του σε κάθε υγιή οργανισμό, με τους εργαζόμενους να εκθέτουν οι ίδιοι τις αδυναμίες που πρέπει να καλύψουν. Οι προσωπικές αυτές κρίσεις είναι συνήθως υποκειμενικές αφού τείνουν να υπερεκτιμούν τα προσόντα τους οδηγώντας σε αμφίβολα αποτελέσματα. Η μέθοδος αυτή μπορεί επίσης να χρησιμοποιηθεί συμπληρωματικά με την τυπική αξιολόγηση από τον προϊστάμενο, αφού μπορεί να του υπενθυμίσει ορισμένα προσόντα του αξιολογούμενου που δεν θα λάμβανε υπόψιν του κατά την διαδικασία και συνεπώς να τον οδηγήσει σε ένα πιο αντιπροσωπευτικό αποτέλεσμα²³⁷. Δεν δύναται όμως να αποτελέσει από μόνη της μια αντιπροσωπευτική μέθοδο αξιολόγησης αφού εάν δεν χρησιμοποιηθεί συνδυαστικά μία τουλάχιστον ακόμα, τα αποτελέσματά της θα είναι ωραιοποιημένα και εξιδανικευμένα.

²³⁶ Λαζαρίδη Α., (2006), σελίδα 345.

²³⁷ Λαζαρίδη Α., (2006), σελίδα 242.

- Η αξιολόγηση 360 μοιρών

Αποτελεί μια νεοεισαχθείσα μέθοδο αξιολόγησης (γνωστή και ως «Κυκλική Επαναπληροφόρηση») που εφαρμόζεται τα τελευταία χρόνια και αντλεί στοιχεία από όλες τις προηγούμενες μεθόδους. Τα δεδομένα της απόδοσης του εργαζομένου συλλέγονται από τους υφιστάμενους, τους συναδέλφους, τους προϊστάμενους του, και σε ορισμένες περιπτώσεις από πελάτες, συνεργάτες, προμηθευτές, και όποιον άλλον έρχεται σε επαφή μαζί του. Η μέθοδος αυτή καθίσταται διαφωτιστική όσον αφορά το περιεχόμενο της αξιολόγησης, αφού αναγράφει στοιχεία που πολύ δύσκολα θα διέκρινε ο αξιολογητής σε άλλη περίπτωση – όποιος και αν διενεργούσε την αξιολόγηση – και χρησιμοποιείται κατά κύριο λόγο σε θέματα εκπαίδευσης και ανάπτυξης. Με την ολοκλήρωση της διαδικασίας οι αξιολογούμενοι λαμβάνουν τα αποτελέσματα και τις αναφορές, δίνοντας τους την δυνατότητα να εξετάσουν τον εαυτό τους από μια αντικειμενική και κυκλική σκοπιά.

Η μέθοδος αυτή παρόλα τα εξαιρετικά αποτελέσματα που μπορεί να έχει είναι εκ των πραγμάτων πολύ δύσκολο να υλοποιηθεί. Όσο περισσότερες είναι οι πηγές αξιολόγησης τόσο αυξάνεται εκθετικά το κόστος σε χρόνο και χρήμα για την επιχείρηση. Ως αποτέλεσμα υπάρχει ένα όριο στον αριθμό των πηγών αξιολόγησης ιδιαίτερα όταν ο αριθμός των αξιολογητών και αξιολογούμενων είναι μεγάλος²³⁸. Παρόλη την αντιπροσωπευτικότητά της, λόγω του δυσβάστακτου κόστους για την διοίκηση θα πρέπει να εφαρμόζεται μόνο σε επιτελικά στελέχη του οργανισμού, το έργο των οποίων είναι μέγιστης σημασίας για την σωστή λειτουργία του.

Οι παραπάνω μέθοδοι που αφορούν τους διενεργητές της αξιολόγησης καλύπτουν τις πιο διαδεδομένες μεθόδους αξιολόγησης που μπορεί να εφαρμόσει ένας οργανισμός για την ορθή αξιολόγηση των υπαλλήλων του. Ο κάθε οργανισμός είναι παρόλα αυτά ελεύθερος να επιλέξει τις πιο κατάλληλες για αυτόν πρακτικές ώστε να επιτευχθεί η όσο το δυνατόν καλύτερη και αντικειμενικότερη αξιολόγηση του εργατικού δυναμικού, λαμβάνοντας φυσικά υπόψιν τις ανάγκες του και την οικονομική του δυνατότητα. Ο δημόσιος τομέας χαρακτηρίζεται ως γνωστόν από συγκαλύψεις σφαλμάτων μεταξύ συναδέλφων που σε ένα περιβάλλον ατιμωρησίας τείνουν να επιφέρουν την κάλυψη ευθυνών.

²³⁸ Λαζαρίδη Α., (2006), σελίδα 244.

Η επιλογή των τρόπων αξιολόγησης θα πρέπει να πραγματοποιείται λαμβάνοντας υπόψιν την ύπαρξη αυτού του περιβάλλοντος. Ως εκ τούτου προτείνεται η αξιολόγηση του εργατικού δυναμικού που στελεχώνει τις δημόσιες υπηρεσίες, εστιάζοντας στις μεθόδους της αξιολόγησης από τους πολίτες, επιτροπές και εξωτερικούς συμβούλους. Οι πολίτες ως κριτές μπορούν να δώσουν τα φώτα τους στην διοίκηση σημειώνοντας στο έντυπο αξιολόγησης τον βαθμό ικανοποίησής του και την καταλληλότητα του κάθε υπαλλήλου για την θέση εργασίας. Για τους εργαζομένους σε θέσεις εργασίας που δεν έρχονται σε επαφή με τους πολίτες τον ρόλο του πρωταρχικού αξιολογητή μπορούν να ενσαρκώσουν οι επιτροπές και οι εξωτερικοί σύμβουλοι. Λόγω της σύστασής τους ο υπάλληλος θα κρίνεται με κριτήρια κοινά και ορθολογικά, συμβάλλοντας έτσι στην ποιότητα του αποτελέσματος της αξιολόγησης.

5.3 – ΜΕΘΟΔΟΙ ΤΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ

Υπάρχουν συνολικά τέσσερις μέθοδοι αξιολόγηση προσωπικού, εκ των οποίων δύο είναι οι κύριες μέθοδοι της αξιολόγησης που χρησιμοποιούν οι οργανισμοί για την καταμέτρηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των εργαζομένων σε αυτές. Ακολουθεί ανάλυση των μεθόδων αξιολόγησης του προσωπικού και για την αναλυτική επεξήγηση και τον διαχωρισμό των κατηγοριών των μεθόδων αυτών, το τρίτο υποκεφάλαιο διαρθρώνεται σε τέσσερα μικρότερα. Το κάθε ένα από αυτά αναλύει μια βασική κατηγορία μεθόδων αξιολόγησης.

5.3.1 – ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΙΚΕΣ ΜΕΘΟΔΟΙ ΤΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

Η πρώτη κατηγορία μεθόδων αξιολόγησης προσωπικού είναι οι αντικειμενικές μέθοδοι, και πρόκειται για τις κλασσικές μεθόδους που έχουν εφαρμογή στις περισσότερες επιχειρήσεις και οργανισμούς. Οι αντικειμενικές μέθοδοι στηρίζονται σε μετρήσιμα αποτελέσματα εκτιμώντας την απόδοση σε αριθμούς και έχουν κυρίως χρήση σε εργαζομένους που απασχολούνται στο κομμάτι της παραγωγής. Αυτές είναι οι ακόλουθες:

- Μέτρησης της Παραγωγής

Οι μέθοδος αυτή εξετάζει την μέτρηση των παραγόμενων προϊόντων, τον αριθμό ελαττωματικών, τον αριθμό των λαθών, και άλλους μετρήσιμους δείκτες ανά εργαζόμενο. Η μέθοδος αυτή έχει αποτέλεσμα όταν το παραγόμενο προϊόν είναι μετρήσιμο (πχ. τεμάχια, κομμάτια, κουτιά, κ.λπ.), ενώ δυσλειτουργεί όταν εφαρμόζεται στον τομέα της παροχής υπηρεσιών αφού είναι μη μετρήσιμες και αυτό που ενδιαφέρει είναι κυρίως η ποιότητα .

- Πωλήσεις (Εκφρασμένες σε Χρηματικές Μονάδες)

Εδώ εξετάζεται το μέγεθος των πωλήσεων που πραγματοποίησε ένας εργαζόμενος σε ένα συγκεκριμένο, κοινό και σε πεπερασμένο χρονικό διάστημα. Όπως είναι λογικό αποτελεί την κλασσική μέθοδο αξιολόγησης των πωλητών και συμβάλλει στον καθορισμό των απολαβών του εν λόγω εργαζομένου²³⁹. Σπάνια εμφανίζεται η συγκεκριμένη μέθοδος στον δημόσιο τομέα, αναφέρεται όμως για λόγους πληρότητας.

- Χρήση Προσωπικών Στοιχείων του Εργαζομένου

Τα στοιχεία και οι πληροφορίες από τον φάκελο του εργαζομένου είναι στην διάθεση της διοίκησης και μπορούν να χρησιμοποιηθούν αποτελεσματικά για την αξιολόγησή του. Ο αριθμός των ημερών που υπήρξαν καθυστερήσεις προέλευσης στον χώρο της εργασίας του, οι ποινές που του έχουν επιβληθεί και οι απουσίες που έχει κάνει αποτελούν αντιπροσωπευτικά παραδείγματα αυτών των στοιχείων που συνεξετάζονται. Η συγκεκριμένη μέθοδος δεν ενδείκνυται να χρησιμοποιηθεί ως αυτοτελή πηγή αφού πολλά από αυτά τα στοιχεία πιθανώς να ήταν αποτέλεσμα συγκυριών, και για να είναι αντιπροσωπευτικό το αποτέλεσμα θα πρέπει να συνδυάζεται και με άλλες μεθόδους. Λειτουργεί δηλαδή κυρίως συμπληρωματικά.

²³⁹ Όταν υφίσταται τέτοιου τύπου αξιολόγηση, ο εργαζόμενος συνήθως αμείβεται με ένα συγκεκριμένο ποσό το οποίο τον δεσμεύει να πραγματοποιήσει έναν ορισμένο αριθμό πωλήσεων και από εκεί και πέρα απολαμβάνει προσαυξήσεις του μισθού του για τις επιπλέον πωλήσεις, αναλόγως με την συμφωνία του με τον προϊστάμενο.

- Μετρήσεις Αποτελεσματικότητας

Αφορούν δείγματα εργασίας κάτω από ελεγχόμενες συνθήκες αναπαράστασης του εργασιακού περιβάλλοντος. Η μέθοδος αυτή είναι ανεπαρκής, αφού είναι σχεδόν αδύνατο να ελεγχθούν ή να αναπαραχθούν οι κλασσικές συνθήκες εργασίας. Επιπλέον η μέθοδος δεν είναι αντικειμενική αφού όταν κάποιος γνωρίζει ότι θα αξιολογηθεί, καταβάλλει την μέγιστη προσπάθεια για το συγκεκριμένο χρονικό διάστημα²⁴⁰.

- Καταμέτρηση της απόδοσης των στελεχών

Τα στελέχη που αποτελούν κατά μια έννοια συγκεκριμένη κατηγορία εργαζομένων δεν δύναται να αξιολογηθούν με βάση τις παραπάνω μεθόδους. Κατά κανόνα λοιπόν αξιολογούνται με άλλα κριτήρια όπως η μέτρηση της απόδοσης της ομάδας της οποίας ηγούνται, ο αριθμός των πωλήσεων που κατάφερε η ομάδα, η συνολική ικανοποίηση των πολιτών λόγω της ομάδας σε βαθμούς, κ.λπ.

Οι παραπάνω αποτελούν τις κυριότερες μεθόδους αξιολόγησης με βάση τα αντικειμενικά κριτήρια. Ακολουθεί η καταγραφή και εξέταση των υποκειμενικών μεθόδων αξιολόγησης στο επόμενο υποκεφάλαιο.

5.3.2 – ΥΠΟΚΕΙΜΕΝΙΚΕΣ ΜΕΘΟΔΟΙ ΤΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

Η δεύτερη κατηγορία μεθόδων αξιολόγησης είναι οι Υποκειμενικές μέθοδοι αξιολόγησης και έχουν περισσότερη εφαρμογή στον τομέα της παροχής υπηρεσιών, όπου τα αποτελέσματα δεν είναι εύκολα μετρήσιμα. Για τον λόγο αυτό εμφανίζονται συχνά στον δημόσιο τομέα καθώς είναι σχεδιασμένες ώστε να εκτιμούν τάσεις, ικανότητες και συμπεριφορές. Πρόκειται για τις μεθόδους σύγκρισης των υπαλλήλων από τον καλύτερο στον λιγότερο καλό και είναι οι ακόλουθες:

- Απλή Κατάταξη (Ranking Method)

²⁴⁰ Μπράχου Ε., (2011), (http://dSPACE.aua.gr/xmlui/bitstream/handle/10329/4379/Braxou_E.PDF?sequence=1), (τελευταία πρόσβαση στις 14 Αυγούστου του 2018), σελίδα 17.

Είναι η πιο απλή μέθοδος κατάταξης και εφαρμόζεται κυρίως στους μικρούς οργανισμούς όπου δεν υπάρχει πληθώρα χρόνου αλλά ούτε και χρήματος. Οι εργαζόμενοι αξιολογούνται και κατατάσσονται με βάση τα συνολικά τους κριτήρια, με αυτόν τον εύκολο και απλό τρόπο.

- Εναλλακτική Κατάταξη (Alternative Ranking Method)

Αποτελεί μια τροποποίηση της απλής κατάταξης, κάνοντάς την λίγο πιο περίπλοκη και διαφέρει ως προς τον τρόπο καταγραφής της σειράς των αξιολογούμενων. Ο αξιολογητής με την μέθοδο αυτή καταγράφει τον καλύτερο εργαζόμενο, και αμέσως μετά τον χειρότερο. Η διαδικασία αυτή συνεχίζεται εναλλάξ, καταγράφοντας τον δεύτερο καλύτερο και των δεύτερο χειρότερο μέχρι να καταγραφθούν όλοι. Όπως και η απλή κατάταξη είναι ένας εύκολος, απλός και σε γενικές γραμμές αξιόπιστος τρόπος.

- Μέθοδος της Κατανομής Βαθμών (Method of Ranking Distribution)

Πρόκειται για άλλη μία απλοϊκή μέθοδος κατάταξης. Παρουσιάζει παρόμοια χαρακτηριστικά με την απλή κατάταξη, με την διαφορά ότι ο κάθε υπάλληλος αξιολογείται με έναν βαθμό²⁴¹. Η μέθοδος είναι μέτριας αξιοπιστίας, αφού ενώ η κατάταξη με βαθμούς θα είναι η ίδια με την απλή, η αντιπροσωπευτικότητα των βαθμών είναι αμφίβολη²⁴². Σε κάθε περίπτωση όμως περιλαμβάνει περισσότερες πληροφορίες σε σχέση με την απλή κατάταξη.

²⁴¹ Ο πρώτος έχει τον υψηλότερο βαθμό, ο δεύτερος τον αμέσως επόμενο και πάει λέγοντας μέχρι και τον τελευταίο που έχει τον χαμηλότερο. Ο αξιολογητής μειώνει την λίστα με τα ονόματα καθώς βάζει τους αξιολογούμενους είτε στην κορυφή είτε στον πάτο, και έτσι ένα σημαντικό ποσοστό αξιολογούμενων έχει ήδη καταταχθεί όταν ο αξιολογητής αρχίσει να δυσκολεύεται με την κατάταξη των υπολοίπων.

²⁴² Παρόλο που η σειρά είναι η ίδια (ακόμα και εάν ο πρώτος από τον δεύτερο απέχουν πάρα πολύ βαθμολογικά ο πρώτος θα είναι πρώτος), η αντιπροσωπευτικότητα των βαθμών έχει εμπειρικά αποδειχθεί χαμηλή. Πολλοί παρόλα αυτά επιλέγουν να διενεργηθεί η αξιολόγηση με βάση την μέθοδο αυτή αφού η βαθμολογία δεν αποτελεί την «καρδιά» του συστήματος, αλλά απλά κάτι επιπρόσθετο.

- Μέθοδος Σύγκρισης Ζευγών (Paired Comparison Method)

Οι αξιολογούμενοι συγκρίνονται όχι ατομικά αλλά κατά ζεύγη, με τα ζεύγη αυτά να είναι όλοι οι δυνατοί συνδυασμοί μεταξύ τους²⁴³. Από αυτά θα προκύψει η τελική κατάταξη, ατομικά αυτήν την φορά, δηλαδή η τελική ιεραρχική σειρά μεταξύ τους. Η μέθοδος αυτή χρησιμοποιείται για λίγα κατά κανόνα άτομα και λαμβάνει υπόψιν την ιδιότητα των ατόμων να λειτουργούν σε ζευγάρια, αλλά είναι πολύ χρονοβόρα και δύσκολη στην υλοποίηση. Κύριο χαρακτηριστικό της μεθόδου είναι πως μπορεί κάποιος να διεξάγει πολύ αντιπροσωπευτικά συμπεράσματα όταν αξιολογείται μια ομάδα ως προς την μεταξύ τους συνεργασία.

- Μέθοδος Υποχρεωτικής Διασποράς (Forced Distribution Method)

Με την μέθοδο αυτή οι εργαζόμενοι κατατάσσονται αναγκαστικά σε συγκεκριμένα επίπεδα χρησιμοποιώντας το στατιστικό μέγεθος της κανονικής κατανομής, βάσει της τυπικής απόκλισης. Ο συγκεκριμένος τρόπος δεν προσφέρει ιδιαίτερα οφέλη αξιολόγησης σε ατομικό επίπεδο, αλλά είναι χρήσιμος όταν μια επιχείρηση ενδιαφέρεται για ένα ποσοστό των εργαζομένων²⁴⁴.

Αυτές είναι όλες οι σημαντικότερες μέθοδοι υποκειμενικής αξιολόγησης. Σε κάθε περίπτωση επισημαίνεται πως ιδανικά πρέπει να γίνεται εφαρμογή περισσότερων από μίας μεθόδου αξιολόγησης σε ένα ενοποιημένο και αντιπροσωπευτικό σύστημα, αφού είναι ο συνδυασμός περισσότερων κατηγοριών κάνει την όλη διαδικασία αξιόπιστη.

5.3.3 – ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΜΕ ΒΑΣΗ ΤΑ ΑΠΟΛΥΤΑ ΠΡΟΤΥΠΑ ΑΠΟΔΟΣΗΣ

Η αξιολόγηση με βάση τα Απόλυτα Πρότυπα Απόδοσης αποτελεί την τρίτη κατηγορία μεθόδων αξιολογήσεως. Κατά το σύστημα αυτό οι εργαζόμενοι κρίνονται, κατατάσσονται και αξιολογούνται με βάση τυποποιημένα πρότυπα που είναι απόλυτα και ισχύουν καθολικά. Αυτό καθιστά εύκολη την σύγκριση μεταξύ τμημάτων, που σε

²⁴³ Εάν υποθέσουμε ότι οι αξιολογούμενοι είναι ο Α, Β, Γ και Δ τότε τα ζεύγη θα είναι οι ΑΒ, ΑΓ, ΑΔ, ΒΓ, ΒΔ, ΓΔ. Ο Συνολικός αριθμός των ζευγών είναι $N(N-1)/2$ όπου Ν το πλήθος των ατόμων προς αξιολόγηση.

²⁴⁴ Παραδείγματος χάριν μια επιχείρηση επιθυμεί να δώσει μια αύξηση στο 10% των καλύτερων εργαζομένων ή να απολύσει το 5% των χειρότερων.

άλλες περιπτώσεις θα γίνονταν σύγκριση εργαζομένων που έχουν αξιολογηθεί με διαφορετικές μεθόδους. Οι μέθοδοι που ανήκουν στην παραπάνω κατηγορία είναι:

- Μέθοδος Γραμμικής Κλιμακωτής Κατάταξης (Graphic Rating Scale Method)

Αποτελεί τον πλέον διαδεδομένο και εύρηστο τρόπο αξιολόγησης με βάση τα απόλυτα πρότυπα απόδοσης. Ο κάθε εργαζόμενος αξιολογείται με βάση διάφορες πτυχές της απόδοσής του χρησιμοποιώντας γραφικές κλίμακες. Οι πτυχές που αξιολογούνται πρέπει να έχουν άμεση σχέση με την εργασιακή του απόδοση και να αναγράφονται σε ειδική φόρμα. Στο τέλος της διαδικασίας τα επιμέρους αποτελέσματα προστίθενται και η τελική βαθμολογία του εργαζομένου είναι διαθέσιμη. Σημειώνεται πως σε περίπτωση που ορισμένα χαρακτηριστικά είναι πιο σημαντικά από άλλα μπορεί να χρησιμοποιηθεί η μέθοδος του συντελεστή στάθμισης²⁴⁵.

- Μέθοδος του Σταθμισμένου Καταλόγου (Weighed Checklist)

Ένας απλός κατάλογος με χαρακτηριστικά είναι το μόνο που παρέχεται στον αξιολογητή κατά την διεκπεραίωση της μεθόδου και κατόπιν αυτός καλείται να επιλέξει ποιοτικά εάν ο εργαζόμενος πληροί ή όχι το κάθε ένα από αυτά. Οι ερωτήσεις που αφορούν την εργασιακή συμπεριφορά υπολογίζονται με διαφορετική βαρύτητα, την οποία ούτε ο εργαζόμενος αλλά ούτε και ο αξιολογητής γνωρίζει. Φαινόμενα μερικής επιείκειας ή αυστηρότητας δεν μπορούν να εμφανιστούν με τον τρόπο αυτό αφού ο αξιολογητής δεν γνωρίζει το πόσο μετράει η κάθε απάντηση στην τελική βαθμολογία. Η διοίκηση καλείται μετά να εξάγει την τελική βαθμολογία του αξιολογούμενου βάσει των βαρυντήτων του κάθε χαρακτηριστικού.

- Μέθοδος κρίσιμων Περιστατικών (Critical Incident Method)

Για την εφαρμογή της μεθόδου αυτής ο αξιολογητής οφείλει να τηρεί ένα ημερολόγιο για τον κάθε αξιολογούμενο ξεχωριστά. Κατά την διάρκεια του χρονικού

²⁴⁵ Με την μέθοδο αυτή, «βάρη» δίνονται σε όλες τις μεταβλητές που αξιολογούνται από το ένα έως και το μηδέν. Το συνολικό άθροισμα των βαρών θα πρέπει να ισοδυναμεί με ένα. Το τελικό αποτέλεσμα βγαίνει εάν πολλαπλασιαστεί το βάρος με την βαθμολογία του εργαζομένου για το κάθε χαρακτηριστικό.

διαστήματος αξιολόγησης ο αξιολογητής καταγράφει τα κρίσιμα περιστατικά του υπαλλήλου, θετικά και αρνητικά, την ανάλογη μέρα που συνέβησαν. Όταν έρθει η ώρα της αξιολόγησης το ημερολόγιο είναι η κύρια πηγή εξαγωγής παρατηρήσεων και συμπερασμάτων.

- Κλίμακες αξιολόγησης της συμπεριφοράς στην εργασία (Behavior Observation Scales ή B.O.S.)

Η σύνθετη αυτή μέθοδος αξιολόγησης αποτελείται από μια κλίμακα πολλαπλών βαθμών. Τα στάδια είναι τα ακόλουθα:

- Πρώτα καθορίζονται οι παράμετροι
- Έπειτα διατυπώνονται τα κρίσιμα περιστατικά
- Τέλος συνδυάζονται οι παράμετροι με σκοπό την εξαγωγή συμπερασμάτων

Οι αξιολογητές καλούνται να επιλέξουν το επίπεδο που αντιστοιχεί κάθε εργαζόμενος, κάτι το οποίο απαιτεί πολύ χρόνο και χρήμα, και για αυτό η συγκεκριμένη σύνθετη μέθοδος εφαρμόζεται σπάνια.

- Κέντρα Αξιολόγησης

Η συγκεκριμένη μέθοδος είναι πιο γνωστή από την χρήση της στην επιλογή του προσωπικού. Οι εργαζόμενοι καλούνται να λειτουργήσουν σε έναν ενδεικτικό χώρο όπως θα λειτουργούσαν κάτω από κανονικές συνθήκες εργασίας, και να καλύψουν τα κενά που έχουν²⁴⁶. Η διαδικασία είναι πολύ δαπανηρή για την επιχείρηση ή τον οργανισμό αφού η προσομοίωση ενός εργασιακού περιβάλλοντος είναι κάτι πολύ δύσκολο. Ως αποτέλεσμα χρησιμοποιείται κυρίως σε υψηλόβαθμα στελέχη στους οποίους ο οργανισμός αποφάσισε ότι αξίζει η επένδυση.

²⁴⁶ Η διάρκεια της περιόδου αυτής συνήθως δεν ξεπερνά τις δύο με τρεις ημέρες. Όσο περισσότερο διαρκέσει, τόσο πιο αξιόπιστα θα είναι τα αποτελέσματα.

Αυτές είναι όλες οι κυριότερες μέθοδοι αξιολόγησης με βάση τα απόλυτα πρότυπα απόδοσης. Σημειώνεται πως υπάρχουν περισσότερες μέθοδοι από αυτές που αναλύθηκαν παραπάνω και παρουσιάζονται σπανιότερα είτε διότι τα οφέλη τους δεν υπερκερνούν τα προβλήματά τους ή διότι αποτελούν απλώς παραλλαγές μιας ήδη επεξηγημένης μεθόδου. Οι πιο βασικές από τις μεθόδους που δεν αναλύθηκαν είναι η αξιολόγηση με την βοήθεια ψυχολόγων και η συγγραφή έκθεσης. Καταρχήν η αξιολόγηση με την βοήθεια ψυχολόγων διενεργείται από εργασιακούς ψυχολόγους που είναι επιφορτισμένοι με την ευθύνη της αξιολόγησης των μελλοντικών δυνατοτήτων του ατόμου και με βάση αυτές προτείνουν στην εταιρεία σε ποιους θα πρέπει να επενδύσει περαιτέρω²⁴⁷. Τέλος η μέθοδος αξιολόγησης με συγγραφή έκθεσης συνίσταται στην συγγραφή μιας έκθεσης από τον προϊστάμενο, καταγράφοντας την συμπεριφορά και την απόδοση του αξιολογούμενου που αφορά²⁴⁸. Ακολουθεί η τελευταία κατηγορία αξιολόγησης η οποία και έχει άμεση εφαρμογή στον δημόσιο τομέα, αφού βασίζεται στην μεθοδολογία του Μ.Β.Ο.

5.3.4 – ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΜΕ ΒΑΣΗ ΤΗΝ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΜΕΣΩ ΣΤΟΧΩΝ

Η μεθοδολογία της Διοίκησης Μέσω Στόχων έχει ήδη αναλυθεί στο υποκεφάλαιο 4.4, οπότε θα γίνει αναφορά μόνο στον τρόπο αξιολόγησης του προσωπικού με βάση αυτήν. Η αξιολόγηση με βάση το Μ.Β.Ο. βασίζεται στις εξής δυο βασικές αρχές²⁴⁹:

- Όσο πιο ξεκάθαρα αντιλαμβάνεται ο υπάλληλος το τι ακριβώς πρέπει να κάνει τόσο περισσότερες είναι οι πιθανότητες να το εκτελέσει σωστά, και
- Η πρόοδος μπορεί να μετρηθεί μόνο όταν συγκρίνεται το αποτέλεσμα που έχει επιτευχθεί με αυτό που έπρεπε να έχει επιτευχθεί.

Η αξιολόγηση αποτελεί το προτελευταίο στάδιο²⁵⁰ της διαδικασίας του Μ.Β.Ο. και για την διεκπεραίωσή του ο υπάλληλος σε συνεργασία με τον προϊστάμενό του αξιολογούν τον βαθμό επίτευξης των αποτελεσμάτων που είχαν προηγουμένως θέσει.

²⁴⁷ Οι εργαζόμενοι από την άλλη πλευρά καταβάλλουν την μέγιστη δυνατή προσπάθεια να επιλεχθούν, οπότε τα στοιχεία που παρέχουν είναι συνήθως ουτοπικά.

²⁴⁸ Η συγγραφή της έκθεσης είναι χρονοβόρα και απαιτεί αρκετή εργασία, καθώς και δεν αποτελεί αντικείμενο σύγκρισης με άλλους εργαζομένους αφού οι εκθέσεις είναι ανόμοιες.

²⁴⁹ Κουφίδου Σ., (2001).

²⁵⁰ Βλ. Κεφάλαιο 4.4.

. Η συγκεκριμένη μέθοδος αξιολογεί την απόδοση της συμπεριφοράς του αξιολογούμενου και συγχρόνως τον παρακινεί να βελτιωθεί θέτοντάς του στόχους, παροτρύνοντάς τον να υπερπηδήσει όλες τις αδυναμίες του και τέλος κάνοντας τον να χρησιμοποιήσει όλες τις ικανότητές του. Σε τακτά χρονικά οι εργαζόμενοι ενημερώνονται για την πρόοδο που παρουσιάζουν όσον αφορά τους στόχους που έχουν τεθεί. Επομένως η αξιολόγηση με βάση την διοίκηση μέσω στόχων δεν είναι τίποτα άλλο παρά η σύγκριση ανάμεσα σε όσα επιτεύχθηκαν από τον αξιολογούμενο και σε όσα αναμενόταν να επιτύχει.

Εννοείται πως για να αξιολογηθεί κάποιος βάσει του M.B.O. θα πρέπει πρώτα να έχει εφαρμόσει την μέθοδο αυτή, να έχει δηλαδή στοχοθετήσει, συζητήσει με τον προϊστάμενο, προσπαθήσει και τέλος να αξιολογείται για τα αποτελέσματά του. Τώρα που πλέον όλες οι μέθοδοι αξιολόγησης έχουν πλέον ολοκληρωθεί και αναλυθεί σε έναν ικανοποιητικό βαθμό, το επόμενο υποκεφάλαιο έχει ως στόχο να παρουσιάσει τα σφάλματα που δύναται να προκύψουν κατά την διαδικασία της αξιολόγησης και λόγω αυτών τελικά να καταστούν τα αποτελέσματα μη αντιπροσωπευτικά και εικονικά.

5.4 – ΣΦΑΛΜΑΤΑ ΤΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ

Όπως σε κάθε διαδικασία, ελλοχεύει πληθώρα κινδύνων που εάν δεν αναγνωριστούν και αντιμετωπιστούν θα καταστήσουν την αξιολόγηση προβληματική και συνεπώς άκυρη. Αυτό επιβεβαιώνεται και στην περίπτωση της αξιολόγησης αφού όχι μόνο το αποτέλεσμα θα είναι αμφίβολο αλλά και θα υπάρξουν συνέπειες με λάθος βάση εάν προκύψουν σφάλματα κατά την αξιολόγηση του προσωπικού. Το τέταρτο υποκεφάλαιο έχει ως στόχο να παραθέσει τα προβλήματα που ακόμα και οι πιο έμπειροι αξιολογητές μπορεί να αντιμετωπίσουν. Αυτά καταγράφονται παρακάτω και είναι τα ακόλουθα:

- Επίδραση Φωτοστέφανου / Κέρατος (Halo / Horn Effect)

Το συγκεκριμένο σύνδρομο εμφανίζεται όταν ο προϊστάμενος αξιολογεί τον υφιστάμενο, και καθ' όλη την διάρκεια της διαδικασίας ένα κύριο χαρακτηριστικό της προσωπικότητας του αξιολογούμενου εμφανίζεται να βρίσκεται πάνω από όλα τα

υπόλοιπα. Το χαρακτηριστικό αυτό λειτουργεί ως «φωτοστέφανο» ή ως «κέρατο», προσελκύοντας μεγαλύτερη προσοχή από ότι του αναλογεί. Το χαρακτηριστικό μπορεί να είναι θετικό (με αποτέλεσμα να παρουσιάζεται το φαινόμενο του φωτοστέφανου – Halo Effect) ή αρνητικό (με αποτέλεσμα να εμφανίζεται το φαινόμενο του κέρατος – Horn Effect) και διαστρεβλώνει την αξιολόγηση κάνοντάς την άδικη και μη αντιπροσωπευτική. Όταν παρουσιαστεί το Halo Effect, ο εργαζόμενος θα έχει συνήθως παρόμοιες βαθμολογίες στους περισσότερους τομείς με μεγάλη συσχέτιση μεταξύ τους. Για αυτό άλλωστε οι αξιολογητές περνάνε εκπαίδευση, ώστε να μπορούν να αναγνωρίσουν το φαινόμενο και να το περιορίσουν.

- Σφάλμα Τάσης προς το Κέντρο (Central Tendency Error)

Το σφάλμα αυτό παρουσιάζεται όταν ο αξιολογητής βαθμολογεί τους υφισταμένους με παρόμοιο τρόπο κάνοντας τις διάφορες βαθμολογίες να μην απέχουν πολύ μεταξύ τους. Αποτέλεσμα είναι λίγα μόνο άτομα να έχουν βαθμολογίες που απέχουν από τον μέσο όρο, με την τυπική απόκλιση των βαθμολογιών τους να είναι αρκετά μικρότερη της κανονικής. Η διοίκηση δεν μπορεί να βασιστεί στα αποτελέσματα αυτά για την διεξαγωγή συμπερασμάτων και η όλη διαδικασία θεωρείται προβληματική²⁵¹.

- Σφάλματα προκατάληψης (Biases)

Πρόκειται για ένα από τα πιο συχνά φαινόμενα της αξιολόγησης. Ο αξιολογητής ομαδοποιεί τους εργαζομένους, υποσυνείδητα, ανάλογα με την συμπάθεια που τους δείχνει με αποτέλεσμα τα συμπεράσματα της αξιολόγησης να είναι άκυρα. Πέρα από τις γενικές προκαταλήψεις που έχει ο προϊστάμενος για κάθε αξιολογούμενο και καλείται να αφήσει κατά μέρος θα πρέπει να αξιολογεί τους υφισταμένους για όλο το χρονικό διάστημα της εργασίας τους αντί μόνο για τους τελευταίους και πιο πρόσφατους μήνες.

²⁵¹ Το λάθος αυτό έχει παρατηρηθεί κατά κανόνα σε περιπτώσεις όπου οι αξιολογητές δεν είχαν εξαρχής ζοφερό ενδιαφέρον για την διαδικασία ή έπασχαν από έλλειψη προσοχής και η αξιολόγηση διενεργήθηκε τυπικά και μηχανικά.

- Λάθη επιείκειας και Αυστηρότητας (Leniency and Severity Errors)

Οι υφιστάμενοι αξιολογούνται καθ' όλη την διάρκεια της διαδικασίας, όταν αυτό το σφάλμα κάνει την εμφάνισή του, είτε πολύ επιεικώς ή πολύ αυστηρώς. Η σωστή κατηγοριοποίηση των υπαλλήλων δεν είναι δυνατή στην περίπτωση αυτή. Αντιπροσωπευτικό παράδειγμα επιεικής αξιολόγησης αποτελεί το Ελληνικό Δημόσιο όπου η μέση βαθμολογία των αξιολογούμενων είναι κατά κανόνα κοντά στο άριστα! Το φαινόμενο μπορεί φυσικά να λειτουργήσει και από την αντίθετη πλευρά όταν κάποιος προϊστάμενος δεν συμπαθεί μια συγκεκριμένη ομάδα υφισταμένων και σαν αποτέλεσμα τους βαθμολογεί με μεγάλη αυστηρότητα.

- Σφάλματα Σχετιζόμενα με την Περίοδο και τα Πρότυπα Αξιολόγησης

Πολλοί αξιολογητές πέφτουν στην παγίδα να αξιολογούν τους υφισταμένους τους από τα πιο πρόσφατα επιτεύγματα ή λάθη τους, αφήνοντας τα παλαιότερα στην λήθη του μυαλού τους. Αυτό είναι ένα μεγάλο λάθος αφού και οι ίδιοι οι υφιστάμενοι όταν γνωρίζουν πως πλησιάζει η αξιολόγηση θα προσπαθούν να υπεραποδώσουν ώστε να βαθμολογηθούν επιεικώς. Ένας έμπειρος αξιολογητής πρέπει να αξιολογεί με βάση τα πεπραγμένα όλου του διαστήματος που πέρασε από την προηγούμενη αξιολόγηση.

Τέλος θα πρέπει να δοθεί η ανάλογη προσοχή στα πρότυπα αξιολόγησης, της διαφορετικής δηλαδή αντίληψης της έννοιας όρων όπως “καλός”, “κακός”, “επαρκής”, κ.λπ. Αυτές οι έννοιες μπορεί να σημαίνουν διαφορετικά πράγματα για τον κάθε αξιολογητή οπότε οι βαθμολογητές θα πρέπει να έχουν εκπαιδευτεί πάνω στην έννοια και στην χρήση των απαραίτητων όρων. Οι όροι αυτοί είναι απαραίτητο να σημαίνουν από όλους τα ίδια προσυμφωνημένα πράγματα ώστε να αποφεύγεται η σύγχυση²⁵².

²⁵² Αντιπροσωπευτικό παράδειγμα αποτελεί ο προσδιορισμός που δίνεται στον υπάλληλο αναλόγως το αποτέλεσμα της βαθμολογίας του. Στον δημόσιο τομέα για παράδειγμα, η κλίμακα είναι η εξής:

90–100: άριστος,

75–89: πολύ επαρκής,

60–74: επαρκής,

50–59: μερικώς επαρκής,

40–49: μέτριος,

25–39: ανεπαρκής,

0–24: ακατάλληλος.

Βλ. Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (Στον διαδικτυακό τόπο https://www.epoli.gr/content/data/multimedia/files/pdf/Axiologhsh_Dhmosio_2017.pdf), (τελευταία πρόσβαση στις 5 Φεβρουαρίου του 2019).

5.5 – ΔΙΑΦΟΡΕΣ ΣΤΗΝ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΜΕΤΑΞΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ

Με τα σημαντικότερα σφάλματα της αξιολόγησης να έχουν καταγραφεί, το πέμπτο κατά σειρά υποκεφάλαιο στοχεύει στην διάκριση των δύο τομέων του σύγχρονου κράτους (Ιδιωτικού και Δημόσιου) υπό το πρίσμα της αξιολόγησης. Εξετάζεται επίσης ο τρόπος με τον οποίο η αξιολόγηση γίνεται διαφορετικά στον κάθε ένα από αυτούς. Από την μία πλευρά βρίσκεται ο ιδιωτικός τομέας που συχνά απουσιάζει από τις συζητήσεις περί αξιολογήσεως, αφού χαρακτηρίζεται από τους δικούς του νόμους – αυτούς της ελεύθερης αγοράς. Οι ανελαστικοί κανόνες των ιδιωτικών επιχειρήσεων αφήνουν μικρά περιθώρια για λάθη, ιδιαίτερα στην εποχή της κρίσης που διανύει η χώρα τα τελευταία χρόνια. Κάθε λάθος του εργαζομένου αποδεικνύεται καθημερινά πως έχει αποφασιστική σημασία στην βιωσιμότητα της επιχείρησης και με τις θέσεις εργασίας στον ιδιωτικό τομέα να χαρακτηρίζονται από έντονη κινητικότητα και ανασφάλεια, η απόλυση ως «τιμωρία» δεν αποτελεί ένα σπάνιο φαινόμενο.

Η αγορά δεν κάνει συχνά λάθη στην μέτρηση της αξίας ενός υπαλλήλου οπότε υπό κανονικές συνθήκες συνήθως ο άξιος εξελίσσεται ενώ ο λιγότερο άξιος θα παραμείνει στάσιμος. Εξαιτίας αυτής ακριβώς της τάσης του ιδιωτικού τομέα να «αυτοπροσδιορίζεται» όσον αφορά την αξιολόγηση του προσωπικού, συχνά δεν αποτελεί το κύριο αντικείμενο συζήτησης της αξιολόγησης. Άλλωστε εάν μια εταιρεία ή ένας εργοδότης είναι διατεθειμένος για τους δικούς του λόγους να αμείβει χρηματικά έναν εργαζόμενο με ένα ποσό μεγαλύτερο από αυτό που δικαίως του αναλογεί, με μόνη προϋπόθεση ότι αυτό κυμαίνεται εντός του νόμιμου, τότε έχει την δυνατότητα να το κάνει. Στον ιδιωτικό τομέα η αμοιβή της εργασίας του εργαζομένου αποτελεί το αποτέλεσμα της διαπραγμάτευσής του εργαζομένου με τον εργοδότη, είναι αυθαίρετα καθοριζόμενη (εντός των νόμιμων ορίων) και δεν αφορά το κράτος πέραν της καταβολής των φόρων που προβλέπει ο νόμος εκ μέρους του επιχειρηματία.

Εξετάζοντας αντίθετα το θέμα από την σκοπιά του δημοσίου τομέα, μπορεί εύκολα κάποιος να διακρίνει πως ο δημόσιος τομέας πάσχει από πολλαπλές παθογένειες που πλήττουν το ανθρώπινο δυναμικό που το στελεχώνει. Μια δημόσια επιχείρηση δεν αποσκοπεί στο μέγιστο δυνατό κέρδος όπως οι ιδιωτικές επιχειρήσεις, αλλά αντίθετα στην ικανοποίηση των αναγκών των πολιτών που επιτυγχάνεται κυρίως

με την παροχή υπηρεσιών. Η ποιότητα της δημόσιας υπηρεσίας θα προσδιοριστεί από το γενικό επίπεδο ικανοποίησης των πολιτών, και αντανακλάται στην κοινωνία και στην οικονομία. Οι δε στόχοι του δημοσίου είναι κυρίως ποιοτικοί και όχι ποσοτικοί και φυσικά είναι άρρητα συνδεδεμένοι με μικροκομματικά οφέλη. Ερευνώντας δε τις μεταβολές αυτές παρουσιάζονται ταχύτερες στον ιδιωτικό τομέα αφού τίθεται θέμα επιβίωσης της μίας επιχείρησης εις βάρος της άλλης, ενώ αντίθετα παρεμποδίζεται η εφαρμογή των αλλαγών στον δημόσιο τομέα από την αδυναμία του να λειτουργήσει εξίσου ευέλικτα, αποτελεσματικά και παραγωγικά²⁵³.

Το κράτος πάσχει από έλλειψη βούλησης για ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις, και η εμπειρία έχει αποδείξει πως όλος ο Δημόσιος τομέας έχει ανοσία σε τέτοιου είδους προσπάθειες αλλαγής. Τα δε προβλήματα που καλείται ο δημόσιος τομέας να αντιμετωπίσει είναι συχνά πολύπλοκα και δύσκολα ώστε να εφαρμοστούν άμεσες και τυποποιημένες λύσεις. Αυτό καθιστά την τελική αξιολόγηση δύσκολη και σε σύγκριση με το ευέλικτο πλαίσιο του ιδιωτικού τομέα ακόμα δυσκολότερη²⁵⁴. Ακόμα και όταν επιβάλλεται η αξιολόγηση στο Δημόσιο οι αξιολογητές (συνήθως οι Δημόσιοι Υπάλληλοι) αρνούνται να κρίνουν αμερόληπτα τους συναδέλφους τους με αποτέλεσμα να παρουσιάζεται αύξηση των βαθμολογιών σε αντιστοιχία με τις πραγματικές. Σε περιπτώσεις δε όπου η βαθμολογία δεν συνδέεται με μισθολογικά οφέλη ή την σταδιοδρομία τους, τα αποτελέσματα της αξιολόγησης είναι εντελώς ουτοπικά και παραποιημένα²⁵⁵. Σε αντίθεση επίσης με τον ιδιωτικό τομέα όπου ο μισθός αποτελεί αποτέλεσμα διαπραγμάτευσης, ο μισθός στον δημόσιο τομέα είναι σταθερός και προβλέπεται από τον νόμο ανάλογα με την θέση και τα καθήκοντα. Αυτό συνεπάγεται με την μη δυνατότητα επιβολής κυρώσεων όταν τα αποτελέσματα είναι υπό των αναμενόμενων, εκτός εάν προβλέπεται ρητά από την νομοθεσία.

Τέλος στον ιδιωτικό τομέα η αξιολόγηση οδηγεί σε ορισμένα συμπεράσματα που μεταφράζονται διαφορετικά στην κάθε επιχείρηση, αναλόγως τον κλάδο και το αντικείμενο. Αντιθέτως στον δημόσιο τομέα η αξιολόγηση πραγματοποιείται

²⁵³ Λυμπεράκη Α., (2015), (<http://www.eea.gr/gr/el/articles/arthro-i-arxi-tis-aksiologisis-sto-dimosio-kai-ston-idiotiko-tomea>), (τελευταία πρόσβαση στις 20 Αυγούστου του 2018).

²⁵⁴ Τσάμης Α., (2015), σελίδα 175.

²⁵⁵ Μπλιάμπη Γ., (2016),

(<https://dSPACE.lib.uom.gr/bitstream/2159/20246/4/BliamptiGiannoulaMsc2016.pdf>), (τελευταία πρόσβαση στις 23 Αυγούστου 2018), σελίδα 13.

εξετάζοντας κοινά κριτήρια μεταξύ υφισταμένων και κοινά μεταξύ προϊσταμένων. Η κλίμακα της βαθμολογίας είναι επίσης κοινή. Πιο συγκεκριμένα, ενώ μια ιδιωτική επιχείρηση έχει την δυνατότητα να επιβάλλει όποια εξεταζόμενα κριτήρια και κλίμακα βαθμολογίας επιθυμεί, ο δημόσιος τομέας χρησιμοποιεί τυποποιημένη κλίμακα βαθμολογίας που κυμαίνεται από το 0 μέχρι το 100²⁵⁶. Επιπρόσθετα τα κριτήρια αξιολόγησης των υπαλλήλων και των προϊσταμένων όλων των κατηγοριών και οργανικών μονάδων διαχωρίζονται στις παρακάτω κατηγορίες²⁵⁷ και φαίνονται στον παρακάτω πίνακα²⁵⁸:

<i>Κριτήρια Αξιολόγησης Υπαλλήλων</i>	<i>Κριτήρια Αξιολόγησης Προϊσταμένων</i>
Γνώση του αντικειμένου, ενδιαφέρον και δημιουργικότητα	Γνώση του αντικειμένου, αντίληψη, ενδιαφέρον και δημιουργικότητα
Υπηρεσιακές σχέσεις και συμπεριφορά	Υπηρεσιακές σχέσεις και συμπεριφορά
Αποτελεσματικότητα	Διοικητικές ικανότητες
	Αποτελεσματικότητα

Πίνακας 2: Κριτήρια αξιολόγησης υπαλλήλων και κριτήρια αξιολόγησης προσωπικού

Η συνεχής αντικειμενική αξιολόγηση μπορεί να εμποδίσει φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς, πάντα όμως υπό τον όρο ότι διενεργείται ορθά και αμερόληπτα. Θα πρέπει σε κάθε περίπτωση να λαμβάνονται υπόψιν οι ιδιαίτερες ανάγκες του κάθε οργανισμού ώστε να αποφεύγεται η σύγκριση ανόμοιων καταστάσεων αλλά και η χρήση τυποποιημένων μεθόδων αξιολόγησης που μπορεί να μην εφαρμόζονται στην συγκεκριμένη περίπτωση. Σε συνέχεια του παρόντος κεφαλαίου, το επόμενο υποκεφάλαιο επιδιώκει να δώσει μια απάντηση στο ερώτημα αν η διαδικασία της αντικειμενικής αξιολόγησης είναι τελικά πραγματοποιήσιμη στον δημόσιο τομέα.

²⁵⁶ Για τις επιμέρους κατηγορίες αναλόγως την βαθμολογία του αξιολογούμενου Βλ. υποσημείωση 248.

²⁵⁷ Βλ. Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (Στον διαδικτυακό τόπο https://www.epoli.gr/content/data/multimedia//files/pdf/Axiologhsh_Dhmosio_2017.pdf), (τελευταία πρόσβαση στις 10 Φεβρουαρίου του 2019).

²⁵⁸ Προσαρμοσμένος με βάση τις πληροφορίες από: (https://www.epoli.gr/content/data/multimedia//files/pdf/Axiologhsh_Dhmosio_2017.pdf), (τελευταία πρόσβαση στις 10 Φεβρουαρίου του 2019).

5.6 – ΕΜΠΕΙΡΙΚΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΣΤΟΝ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ

Μελετώντας την ελληνική κοινωνία υπό το πρίσμα της αξιολόγησης θα μπορούσε κάποιος να συμπεράνει εύκολα ότι πρόκειται για μια κοινωνία διχασμένη μεταξύ των δύο οικονομικών τομέων. Από την μία πλευρά βρίσκονται οι υπάλληλοι του ιδιωτικού τομέα που λόγω συνήθειας αλλά και έλλειψης επιλογών έχουν αποδεχτεί την διαδικασία της αξιολόγησης και πλέον την θεωρούν ως μέρος των καθηκόντων τους. Εκεί η αξιολόγηση επιβάλλεται από τους προϊστάμενους και οι υφιστάμενοι ακολουθούν. Από την άλλη πλευρά βρίσκεται ο δημόσιος τομέας που αποδεικνύει συνεχώς πως αντιμετωπίζει την αξιολόγηση ως μια απειλή που τον φέρνει σε κίνδυνο. Οι πλειοψηφία των δημοσίων υπαλλήλων προσπαθεί με κάθε ευκαιρία να αντιταχθεί σε αυτόν τον επικείμενο έλεγχο. Φυσικά υπάρχει ένας αριθμός υπαλλήλων που αποδέχεται την αξιολόγηση ως κάτι λογικό, αλλά αυτοί οι υπάλληλοι αποτελούν την μειοψηφία.

Εξοργιστικά μπορούν δε να χαρακτηριστούν τα φαινόμενα που έχουν παρατηρηθεί στον δημόσιο τομέα, με συνδικαλιστές και στελέχη να κάνουν ό,τι είναι ανθρωπίνως δυνατό ώστε να αλλοιωθεί η αξιολόγηση. Στόχος τους έχει διαχρονικά αποτελέσει η παρεμπόδιση των προσπαθειών που καταβάλλονται για την εκπόνηση μιας καθολικής αξιολόγησης – παραπλανώντας και εμποδίζοντας τους υπαλλήλους που βλέπουν την αξιολόγηση από θετική σκοπιά. Όσο για το ποσοστό αποχής από την αξιολόγηση του Δημοσίου τομέα, αυτό έχει σε ορισμένες περιπτώσεις παρατηρηθεί να ξεπερνάει μέχρι και το 80%²⁵⁹.

Είναι παρόλα αυτά σωστό να σημειωθεί το γεγονός πως το Ελληνικό κράτος δεν έχει θίξει το θέμα της αξιολόγησης αρκετά χρόνια. Για πολλές δεκαετίες ο δημόσιος τομέας λειτουργούσε δίχως περιγράμματα εργασίας, δίχως στοχοθεσία και φυσικά δίχως να αξιολογείται το έργο των δημοσίων υπαλλήλων. Αυτά αποτελούν μερικά από τα σημαντικότερα αίτια κλονισμού της σχέσης μεταξύ δημόσιας διοίκησης και πολίτη. Μόνο κατά την πρόσφατη μνημονιακή περίοδο έχουν αρχίσει να γίνονται προσπάθειες για την πραγματοποίηση κάποιου είδους αξιολόγησης, με το πιο λυπηρό να είναι ότι αυτές επιβλήθηκαν από τους δανειστές και δεν αποτελούν προϊόν εγχώριας πολιτικής

²⁵⁹ Βλ. σχετικά στον διαδικτυακό τόπο Εκτελεστική Επιτροπή της Α.Δ.Ε.Δ.Υ., τελευταία πρόσβαση την 1 Σεπτεμβρίου του 2018.

βούλησης. Τελικά όμως με τον έναν ή τον άλλον τρόπο έχουν αρχίσει να γίνονται προσπάθειες για την ποσοτικοποίηση – έστω και προσεγγιστικά – της παραγωγικότητας, αποδοτικότητας και καταλληλότητας των δημοσίων υπαλλήλων που στελεχώνουν τις δημόσιες υπηρεσίες. Εξαιτίας του ένοχου παρελθόντος και της νοοτροπίας που κυριαρχούσε είναι λογικό μερικοί εκ των αξιολογηθέντων να αντιδρούν έντονα αφού τόσα χρόνια έχουν συνηθίσει στην παντελή έλλειψη ελέγχου, λογοδοσίας και μέτρησης της εκπλήρωσης των στόχων.

Ακόμα πολλά σύγχρονα περιστατικά καταγράφονται κατά τα οποία οργανωμένες απεργίες έχουν λάβει χώρα σε όλη την επικράτεια τις ημέρες που ορίζεται κλιμάκιο επιφορτισμένο με το καθήκον της αξιολόγησης των υπαλλήλων μιας δημόσιας υπηρεσίας²⁶⁰. Όσο λοιπόν ένας υπάλληλος δύναται να χρησιμοποιήσει νόμιμα μέσα για την αόριστη αναβολή ή την αποφυγή της αξιολογήσεώς του, δεν πρόκειται να αποφέρει αποτελέσματα κανένα εγχείρημα επιβολής αξιολόγησης στις δημόσιες υπηρεσίες. Για να είναι δυνατόν να εφαρμοστεί η αξιολόγηση στον δημόσιο τομέα αποφέροντας τα αναμενόμενα συμπεράσματα, θα πρέπει να αλλάξει το νομοθετικό πλαίσιο που επιτρέπει την αναπαραγωγή και διατήρηση των προβλημάτων της. Ακολουθεί το τελευταίο υποκεφάλαιο το οποίο αποτελεί τα συμπεράσματα του κεφαλαίου της αξιολόγησης, δίνοντας έμφαση στις ενέργειες που πρέπει να γίνουν ώστε να αποτελέσει τον κινητήριο τροχό εξορθολογισμού του Ελληνικού κράτους.

5.7 – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Στο σημείο αυτό έχουν αναλυθεί επιτυχώς όλες οι θεματικές ενότητες που αφορούν την αξιολόγηση του προσωπικού. Από τους διενεργητές μέχρι τις μεθόδους και από τα χαρακτηριστικά μέχρι τα προβλήματα, έχει παρουσιαστεί μια ολοκληρωμένη απεικόνιση της διαδικασίας της αξιολόγησης. Η αξιολόγηση της απόδοσης των εργαζομένων αποτελεί συμπερασματικά μια αδήριτη ανάγκη σε κάθε οργανισμό αφού εξασφαλίζει την ίδια την επιβίωση και την επιτυχία του. Είναι όμως

²⁶⁰ Καζάκος Α., (2017), (<http://www.aftodioikisi.gr/ergasiaka-ypallilwn-ota/axiologisi-apergia-apoxikamia-kirosi-se-ipallilous-kai-proistamenous-nea-gnomodotisi/>), (τελευταία πρόσβαση στις 10 Σεπτεμβρίου του 2018).

πολλές φορές δύσκολο έως και αδύνατο να ακολουθηθούν τυποποιημένες διαδικασίες, με αποτέλεσμα να πρέπει να λαμβάνεται υπόψιν, μεταξύ άλλων, ο οργανισμός του οποίου οι υπάλληλοι πρόκειται να αξιολογηθούν. Σε κάθε περίπτωση θα πρέπει οι αξιολογητές να παραμένουν πιστοί στις αρχές που διέπουν την αξιολόγηση. Αυτές δεν θα πρέπει να καταπατώνται ή να παρακάμπτονται διότι όλη η διαδικασία βασίζεται πάνω στον σεβασμό και την αξιοπρέπεια του αξιολογούμενου. Η παραμικρή παραβίαση των αρχών προσβάλλει το κύρος της διαδικασίας ανεπανόρθωτα προσβάλλοντας την αξιοπιστία της.

Όσων αφορά τους διαφόρων ειδών διενεργητές, ο καθένας από αυτούς έχει την χρησιμότητά του προσδίδοντας ξεχωριστά οφέλη. Είναι οφθαλμοφανές πως τα οφέλη της αξιολόγησης από τον προϊστάμενο είναι διαφορετικά από τα αντίστοιχα από τον υφιστάμενο, όπως και τα οφέλη από μια αξιολόγηση από μια εσωτερική επιτροπή είναι διαφορετικά από αυτά της αξιολόγησης από εξωτερικούς συμβούλους. Διαφορετικά θα αξιολογήσει κάποιος έναν υπάλληλο που έχει αλληλοεπιδράσει μαζί του και διαφορετικά κάποιος επαγγελματίας όταν αξιολογεί τεχνικά και ακαδημαϊκά. Αυτό είναι λογικό και εκεί έγκειται η σημασία χρήσης πολλών αξιολογητών – ο καθένας έχει κάτι μοναδικό να προσφέρει, κάνοντας το τελικό αποτέλεσμα της αξιολόγησης πιο αντιπροσωπευτικό.

Εάν όμως πρέπει να γίνει επιλογή ορισμένων μεθόδων αξιολόγησης για να εφαρμόζονται κατά κανόνα στον δημόσιο τομέα, αυτές θα ήταν η αξιολόγηση από επιτροπές, από εξωτερικούς συμβούλους και από πολίτες. Ο δημόσιος τομέας συνεχίζει να χαρακτηρίζεται από συγκαλύψεις σφαλμάτων και παράλογη επιείκεια, κάνοντάς τον ένα τοξικό περιβάλλον ατιμωρησίας. Ως εκ τούτου οι τρόποι αξιολόγησης που προτείνονται λαμβάνουν υπόψη το συγκεκριμένο καθεστώς και στοχεύουν στην αντικειμενικότητα, αναθέτοντας την διαδικασία της αξιολόγησης σε αδέκαστους κριτές όπως σε επαγγελματίες και στους πολίτες. Από την μία πλευρά οι επιτροπές θα είναι αναγκασμένες να αξιολογήσουν τον υπάλληλο με σχετική αντικειμενικότητα αφού τα μέλη της θα έχουν διαφορετικά συμφέροντα μεταξύ τους. Από την άλλη πλευρά αξιολογώντας τους υπαλλήλους με την χρήση εξωτερικών επιτροπών αυξάνεται το κύρος της διαδικασίας και η αξιοπιστία του αποτελέσματος. Τέλος η γνώμη των πολιτών έχει μέγιστη σημασία (όταν αυτή μπορεί να ληφθεί υπόψη – εάν δηλαδή ο υπάλληλος έρχεται σε επαφή με τον πολίτη) αφού με τον ρόλο του τελικού

καταναλωτή των υπηρεσιών θα κρίνουν τον υπάλληλο ως προς την συμπεριφορά, την εκτέλεση των καθηκόντων του και την εξυπηρετικότητά του.

Η μέθοδος της κυκλικής επαναπληροφόρησης αποτελεί ξεκάθαρα την καλύτερη μέθοδο αξιολόγησης αφού συνδυάζει όλα τα επιμέρους στοιχεία για να συνθέσει ένα τελικό αποτέλεσμα που είναι καλύτερο και πιο αντιπροσωπευτικό από όλα τα άλλα. Παρόλο το κόστος της οι άνθρωποι πόροι είναι ο πιο σημαντικός παράγοντας για την επιτυχία ενός οργανισμού και θα πρέπει να υπάρξει ουσιαστική επένδυση αλλά και ενδυνάμωση από την πλευρά του. Επειδή όμως ο προϋπολογισμός είναι περιορισμένος από πλευράς της διοίκησης θα πρέπει να εφαρμόζεται η μέθοδος αυτή μόνο στα ανώτερα στελέχη του οργανισμού, αφού η επένδυση σε αυτούς θα είναι πιο αποδοτική. Οι αξιολογήσεις από πολίτες θα αποτελούν με την σειρά τους τον πυρήνα της αξιολόγησης 360 μοιρών και θα είναι διαφωτιστικές στον προσδιορισμό των μη παραγωγικών υπαλλήλων. Παράλληλα οι πολίτες θα νιώσουν ότι η γνώμη τους λαμβάνεται υπόψιν, επιτρέποντας στη διοίκηση να ανακτήσει ένα μικρό μέρος της χαμένης της εμπιστοσύνης.

Οι μέθοδοι της αξιολόγησης του προσωπικού είναι στην διακριτική ευχέρεια της διοίκησης, όταν δεν προβλέπεται ρητά από τον νόμο, για να αποφασίσει τις καλύτερες δυνατές για να αξιολογηθεί ένας εργαζόμενος²⁶¹. Με επιμονή στην περάτωση της διαδικασίας και χωρίς δυσλειτουργίες και παλινδρομήσεις μπορεί να επιτευχθεί η συστηματοποίηση και ο εξορθολογισμός της νοσηρής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Μεγάλη φυσικά προσοχή οφείλει να δοθεί στην αποφυγή των σφαλμάτων, και κυρίως αυτά που αφορούν το ζήτημα των χρονικών ορίων. Παραπτώματα που έχουν γίνει στο παρελθόν εντός της ίδιας περιόδου αξιολόγησης θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψιν αφού η αξιολόγηση είναι μια δυναμική διαδικασία ορισμένου χρόνου.

Ακόμα και με την υλοποίηση όλων των παραπάνω αλλαγών όμως γίνεται αντιληπτό ότι όσο οι δημόσιοι υπάλληλοι έχουν την δυνατότητα να σχεδιάζουν τρόπους για την παράκαμψη της αξιολόγησης, τόσο θα υποσκάπτεται η λειτουργία του οργανισμού και τόσο η δημόσια διοίκηση θα συνεχίζει να κατατρώγεται από την μάστιγα της αναξιοκρατίας. Πόσο μάλλον όταν η ελευθερία του συνδικαλισμού

²⁶¹ Βλ. Παράρτημα 2 για ένα παράδειγμα φόρμας αξιολόγησης μιας ανώνυμης εταιρείας ιδιωτικού δικαίου.

κατοχυρώνεται με την σφραγίδα του νόμου. Γίνεται λοιπόν εύκολα αντιληπτό ότι όσο ο συνδικαλισμός προβλέπεται από τον Νόμο, τόσο θα καταβάλλουν οι συνδικαλιστές δημόσιοι υπάλληλοι τις μέγιστες προσπάθειες για να μην αλλάξει το καθεστώς ασυδοσίας και ατιμωρησίας που διέπει τον δημόσιο τομέα απλά και μόνο διότι αυτό τους συμφέρει. Για την ανάκτηση της χαμένης εμπιστοσύνης των πολιτών στο κράτος πρέπει να καταργηθεί μόνιμα το δικαίωμα του συνδικαλισμού – της «*συνδικαλιστικής ελευθερίας*» όπως την αποκαλεί ο επίμαχος Νόμος 1264/1982²⁶². Προς κατάργηση είναι απαραίτητο να οδεύσει και η Διεθνής Σύμβαση Εργασίας (εφεξής Δ.Σ.Ε.) 98/1949, η οποία κυρώθηκε στη χώρα μας με το Ν.Δ. 4205/1961²⁶³. Η διακήρυξη απεργιών και ο στρατηγικός σχεδιασμός που στοχεύει στην εξάπλωση της ιδεολογίας του δυσλειτουργικού κράτους δεν αποτελεί δικαίωμα κανενός αλλά αντίθετα κατάχρηση εξουσίας που δόθηκε στους δημοσίους υπαλλήλους μια άλλη εποχή και που πλέον οι επιπτώσεις της σημαντικά ξεπερνούν τα όποια οφέλη της.

Τέλος θα πρέπει να αφαιρεθεί το προνόμιο των δημοσίων υπαλλήλων για κήρυξη απεργίας δίχως κυρώσεις κατά τον χρόνο της αξιολόγησής τους. Η κήρυξη απεργίας έχει χρησιμοποιηθεί ως πρόσχημα για την αποφυγή της αξιολόγησης αρκετές φορές. Είναι απαραίτητο το κράτος να ψηφίσει νομοσχέδιο που θα αναφέρει ρητά ότι σε περίπτωση που ο υπάλληλος δεν βρίσκεται στην υπηρεσία του κατά την διάρκεια της αξιολόγησης, τότε αυτομάτως θα αντιμετωπίζεται ως ακατάλληλος, παίρνοντας την ελάχιστη δυνατή βαθμολογία (δηλαδή μηδέν)²⁶⁴. Αυτό θα αποτρέψει την πρόφαση απεργίας για την αποφυγή της αξιολόγησης αφού η απουσία του υπαλλήλου από την αξιολόγηση θα συνεπάγεται με την απόκτηση της χειρότερης δυνατής βαθμολογίας. Φυσικά περιπτώσεις σοβαρού κολλήματος οφείλουν να γίνονται δεκτές από την διοίκηση στα πλαίσια της καλής πίστεως, επαναλαμβάνοντας την αξιολόγηση εντός μικρού χρονικού πλαισίου για τους υπαλλήλους που υπέστη κόλλημα και μόνο κατ' εξαίρεση.

²⁶² Ο Ν. 1264/1982 είναι διαθέσιμος εδώ: <https://www.taxheaven.gr/laws/law/index/law/729>

²⁶³ Στην Δ.Σ.Ε. 98/1949 αναγράφεται μεταξύ άλλων: «... οι εργαζόμενοι πρέπει να απολαμβάνουν κατάλληλης προστασίας κατά κάθε πράξης διάκρισης, που μπορεί να θίξει τη συνδικαλιστική τους ελευθερία ως προς την απασχόλησή τους. Οι εργοδότες δεν δικαιούνται να απολύουν τους εργαζόμενους ή να τους βλάπτουν με οποιοδήποτε τρόπο ή μέσο, λόγω εγγραφής τους ή συμμετοχής τους σε συνδικαλιστική δραστηριότητα. Επίσης, δεν πρέπει να επεμβαίνουν με κανένα τρόπο ή μέσο στη σύσταση, στη λειτουργία ή στη διοίκηση των οργανώσεων των εργαζομένων ... ».

²⁶⁴ Χαρακτηρισμός που δίνεται στους δημοσίους υπαλλήλους που συμπληρώνουν βαθμολογία που κυμαίνεται από 0 έως 24 μονάδες επί τοις εκατό.

Εν τέλει η αναξιοκρατία που μαστίζει τον δημόσιο τομέα είναι ίσως η πιο σημαντική παθογένεια που ταλανίζει επί δεκαετίες την ελληνική δημόσια διοίκηση. Μέσα από την αξιολόγηση όμως δύναται να επέλθει η απομάκρυνση από τις δημόσιες υπηρεσίες όλων των αντιπαραγωγικών υπαλλήλων που αποτελούν τροχοπέδη στην σωστή λειτουργία του κρατικού μηχανισμού. Αμφίβολο παρόλα αυτά καθίσταται κατά πόσο είναι δυνατόν να μεταβούμε από το καθεστώς ασυδοσίας στο αντίθετο άκρο – αυτό της συνέπειας, της παραγωγικότητας και της λογοδοσίας. Είναι όμως απολύτως βέβαιο πως θα πρέπει η μετάλλαξη αυτή να αρχίσει να πραγματοποιείται σταδιακά εάν κάποια στιγμή πρόκειται ο τόπος να αφήσει πίσω τα βάρη και τις παθογένειες του παρελθόντος.

Το επόμενο κεφάλαιο παρουσιάζει μια εναλλακτική θεωρία διοίκησης, αυτή του νέου δημοσίου μάνατζμεντ. Η συγκεκριμένη θεωρία παρότι υπάρχει για περισσότερα από πενήντα χρόνια έχει πολλαπλά θετικά στοιχεία και ιδέες για να προτείνει στην δυσκίνητη δημόσια διοίκηση και για τον λόγο αυτό αποτελεί το τελευταίο κεφάλαιο της εργασίας. Το κεφάλαιο διαρθρώνεται σε πέντε υποκεφάλαια με σκοπό την εξέταση όλων των πτυχών του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ.

*“Οι θεσμοί πρέπει να είναι
γραμμένοι στην καρδιά, όχι απλά σε χαρτί”*

– Margaret Thatcher, 1925-2013, Πρωθυπουργός του Ηνωμένου Βασιλείου

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6 – Η ΘΕΩΡΙΑ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ ΩΣ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΟ ΤΡΟΠΟ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

Η παγκόσμια κοινωνία βρίσκεται ήδη στα μέσα του 21^{ου} αιώνα και η γραφειοκρατία²⁶⁵ ήδη αμφισβητείται έντονα ως τρόπος οργάνωσης του κράτους. Οι συνθήκες της έντονης αβεβαιότητας αλλά και οι συνεχώς αυξανόμενες ανάγκες της κοινωνίας προσπαθούν από μόνες τους να επιβάλλουν μια αλλαγή στις κοινωνικές δομές – Μια αλλαγή που από ότι φαίνεται έχουν ήδη σε έναν μεγάλο βαθμό επιτύχει. Οι συνθήκες λειτουργίας του κράτους έχουν αλλάξει ριζικά τις τελευταίες δεκαετίες και ειδικά αυτές των δημοσίων υπηρεσιών. Αποτέλεσμα είναι η αναζήτηση της επόμενης διοικητικής μεταρρύθμισης φαίνεται να παραμένει ένα φλέγον ζήτημα τόσο από δημοσίους υπαλλήλους όσο και από κοινούς πολίτες.

Η εμπειρία έχει αποδείξει πάνω στο θέμα αυτό ότι σπάνια τα προβλήματα που βασίζονται εν μέρει στην πολυνομία και κακοδιοίκηση λύνονται απλά και μόνο με την θέσπιση νέων νόμων. Στα πλαίσια αυτά έχουν πραγματοποιηθεί μεγάλες και σημαντικές αλλαγές στον τρόπο λειτουργίας του κράτους. Η σημαντικότερη εξ αυτών των αλλαγών είναι πως σε αντίθεση με τον τρόπο αντιμετώπισης των παθογενειών της δημόσιας διοίκησης που παρουσιάζονταν μέχρι λίγα χρόνια πριν, η προσπάθεια πλέον έχει πάψει να επικεντρώνεται στον εξορθολογισμό των υπηρεσιών.

²⁶⁵ Ο όρος γραφειοκρατία παραπέμπει στον ορισμό του όρου σύμφωνα με τον Γερμανό φιλόσοφο και κοινωνιολόγο Max Weber που αποτελεί και τον εμπνευστή της. Σύμφωνα με αυτόν γραφειοκρατία είναι ο μηχανισμός διοίκησης ενός κράτους που διαρθρώνεται με βάση την ιεραρχία.

Αντίθετα η Δημόσια Διοίκηση παρουσιάζει πλέον εξωστρεφή προσανατολισμό και οι δημόσιες οργανώσεις έχουν θέσει ως στόχο την ικανοποίηση των συνεχώς αυξανόμενων αναγκών του πολίτη. Αποδέκτες των υπηρεσιών που προσφέρουν είναι φυσικά οι πολίτες οι οποίοι αποδέχονται ης δημόσιες υπηρεσίες και τις κρίνουν με την σειρά τους για την ποιότητά τους. Σε συνδυασμό με την γενική και αόριστη βούληση για βελτίωση οι δύο αυτές κινητήριες δυνάμεις έχουν προωθήσει και συνεχίζουν ακόμα πιο εντατικά σήμερα μια πληθώρα μεταρρυθμίσεων με τον αντίκτυπό τους να αντηχεί σε όλες τις οργανωτικές δομές του κοινωνικού κράτους. Η ύπαρξη της κατάλληλης τεχνογνωσίας αποτελεί την τελευταία συνθήκη ιδιαίτερης σημασίας, που με την εκπλήρωσή της ολοκληρώνεται η τριάδα των προαπαιτούμενων για μια επιτυχή διοικητική μεταρρύθμιση. Ιδιαίτερα όμως στον τομέα της παραγωγής και διατήρησης της κατάλληλης και απαραίτητης τεχνογνωσίας έχει σημειωθεί μια έντονη κινητικότητα, της οποίας το αποτέλεσμα είναι γνωστό ως «Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ²⁶⁶».

Το παρόν κεφάλαιο αποσκοπεί στην παρουσίαση της θεωρίας του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ (εφεξής Ν.Δ.Μ.) ως εναλλακτικό τρόπο οργάνωσης και διοίκησης ενός σύγχρονου κράτους. Αρχικά θα εξεταστεί το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ τόσο εννοιολογικά όσο και θεσμικά και θα πραγματοποιηθεί ανάλυση των κυριότερων πτυχών του. Θα αναφερθούν λεπτομερώς οι γενικές ιδέες του όπως οι βασικές αρχές, η διακυβέρνηση, αλλά και τα ειδικά θέματα της θεωρίας αυτής όπως οι διαφορές του «νέου» από τον κλασσικό τρόπο μάνατζμεντ καθώς και το πώς διαφέρει ο τρόπος λειτουργίας του από αυτόν του ιδιωτικού τομέα. Τέλος ακολουθούν τα συμπεράσματα αναφορικά με την θεωρία του Ν.Δ.Μ. και τις αρχές του που θα μπορούσαν να φανούν διαφωτιστικές στην Ελληνική δημόσια διοίκηση.

²⁶⁶ Βλ. σχετικά στον διαδικτυακό τόπο ΤΕΙ Ιονίων νησιών, (<http://eclass.teion.gr/modules/document/file.php/DE256/%CE%94%CE%99%CE%91%CE%9B%CE%95%CE%9E%CE%95%CE%99%CE%A3/%CE%A3%CE%B7%CE%BC%CE%B5%CE%B9%CF%8E%CF%83%CE%B5%CE%B9%CF%82%206%CE%B7%CF%82%20%CE%95%CE%B2%CE%B4%CE%BF%CE%BC%CE%AC%CE%B4%CE%B1%CF%82%20%CE%94%CE%B9%CE%B4%CE%B1%CF%83%CE%BA%CE%B1%CE%BB%CE%AF%CE%B1%CF%82.pdf>), (τελευταία πρόσβαση στις 16 Οκτωβρίου του 2018).

6.1 – ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΤΗΝ ΘΕΩΡΙΑ ΤΟΥ Ν.Δ.Μ.

Το πρώτο κατά σειρά υποκεφάλαιο της ενότητας παραθέτει μια σύντομη αναδρομή στην θεωρία του Ν.Δ.Μ. από την σύλληψή της μέχρι και την εφαρμογή της κατά τα τελευταία χρόνια. Το δημόσιο μάνατζμεντ πρωτοεμφανίστηκε τη δεκαετία του 1970, εκφράζοντας περισσότερο τότε μια θεσμική εξέλιξη παρά μια αφηρημένη και αμφιλεγόμενη θεωρητική ανάπτυξη. Από εκείνη την περίοδο άρχισε να παρατηρείται μια ραγδαία μετάβαση από τη δημόσια διοίκηση στο δημόσιο μάνατζμεντ²⁶⁷.

Η αλλαγή του τρόπου διοίκησης δεν εμφανίστηκε στις Αγγλοσαξονικές χώρες νωρίτερα από τον 20^ο αιώνα. Οι πρώτες δύο χώρες που προσπάθησαν να εφαρμόσουν διοικητικές μεταρρυθμίσεις με σκοπό την αναδιοργάνωση και τον εξορθολογισμό του δημοσίου τομέα ήταν το Ηνωμένο Βασίλειο και οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής. Το Ν.Δ.Μ. αποτέλεσε και για τις δύο παραπάνω χώρες την μετεξέλιξη των παλαιών μοντέλων όπως αυτό της κλασικής δημόσιας διοίκησης²⁶⁸. Στα πλαίσια αυτά διόλου τυχαίο είναι πως οι δύο χώρες που προσπάθησαν πρώτες να αλλάξουν τον τρόπο διοίκησης του κράτους ήταν αυτές που, ιστορικά, στράφηκαν πρώτες στον φιλελευθερισμό ως το επικρατέστερο κοινωνικοοικονομικό σύστημα.

Πρώτη η νέο-συντηρητική κυβέρνηση της Μ. Θάτσερ στην Αγγλία εισήγαγε δομικές αλλαγές όχι μόνο στον τρόπο διοίκησης του δημοσίου τομέα αλλά και ειδικότερα στην οργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών, στις εργασιακές σχέσεις, στον προγραμματισμό των δαπανών και στην αξιολόγηση των λειτουργιών της δημόσιας διοίκησης. Οι πρωταρχικοί στόχοι ήταν ο γενικός περιορισμός του κόστους, η υιοθέτηση και εφαρμογή επιτυχημένων πρακτικών του ιδιωτικού τομέα καθώς και η τοποθέτηση διοικητικών στελεχών ικανών να φέρουν τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα²⁶⁹. Ο δε όρος Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ δόθηκε στην φιλοσοφία αυτή και χρησιμοποιήθηκε για πρώτη φορά στα τέλη της δεκαετίας του 1980 με σκοπό να

²⁶⁷ Βλ. σχετικά στον διαδικτυακό τόπο GoSuccess, (<http://gosuccess.eu/2011/04/i-ennia-tou-dimosiou-management/>), (τελευταία πρόσβαση στις 21 Σεπτεμβρίου του 2018).

²⁶⁸ Βλ. σχετικά στον διαδικτυακό τόπο ΤΕΙ Ιονίων νησιών, (<http://eclass.teiion.gr/modules/document/file.php/DE256/%CE%94%CE%99%CE%91%CE%9B%CE%95%CE%9E%CE%95%CE%99%CE%A3/%CE%A3%CE%B7%CE%BC%CE%B5%CE%B9%CF%8E%CF%83%CE%B5%CE%B9%CF%82%206%CE%B7%CF%82%20%CE%95%CE%B2%CE%B4%CE%BF%CE%BC%CE%AC%CE%B4%CE%B1%CF%82%20%CE%94%CE%B9%CE%B4%CE%B1%CF%83%CE%BA%CE%B1%CE%BB%CE%AF%CE%B1%CF%82.pdf>), (τελευταία πρόσβαση στις 16 Οκτωβρίου του 2018).

²⁶⁹ Κοκκίνου Ε., (2016), (<http://thesis.ekt.gr/thesisBookReader/id/40924#page/136/mode/2up>), (τελευταία πρόσβαση στις 11 Φεβρουαρίου 2019).

σηματοδοτήσει τη σπουδαιότητα του μάνατζμεντ στο δημόσιο τομέα. Ο όρος «νέο» αναφέρονταν ως μια αφηρημένη προσπάθεια να πείσει στους πολίτες για τον ερχομό ενός κλίματος αλλαγής, μιας «εξέλιξης» και μετάβασης σε σχέση με το υπάρχον διοικητικό σύστημα. Τα τελευταία είκοσι χρόνια η τάση αυτή εξαπλώθηκε και εφαρμόστηκε ευρέως στην Αυστραλία, στο Ηνωμένο Βασίλειο, στη Νέα Ζηλανδία, στη Βόρεια Αμερική και στις Σκανδιναβικές χώρες.

Παράλληλα όμως η απορρύθμιση του κεϋνσιανού κράτους πρόνοιας στην Ευρώπη που χρονολογείται από το 1970 και μετέπειτα²⁷⁰, η επιρροή του μονεταρισμού καθώς και οι πολιτικές του εκσυγχρονισμού συνδυάστηκαν αποσκοπώντας σε μια «μεταγραφειοκρατική» και «ευέλικτη» δημόσια διοίκηση. Στη ρητορική της γραφειοκρατίας των δεκαετιών 1980 και 1990 η δημόσια διοίκηση οραματιζόταν να απαγκιστρωθεί από τις πολυδάπανες και νομικά δύσκαμπτες διοικητικές δομές που δεν πληρούσαν βασικά κριτήρια όπως αυτά της αποδοτικότητας, του εξορθολογισμού και της καινοτομίας. Σταδιακά, αναπτύχθηκαν μια σειρά από νέες προσεγγίσεις και πρακτικές που κατατάχθηκαν στη θεωρία της δημόσιας διοίκησης υπό το πρίσμα του Ν.Δ.Μ.²⁷¹.

Με το Ν.Δ.Μ. εισάγεται «μια νέα οικονομική των θεσμών» η οποία βασίζεται στην ιδέα της ορθολογικής επιλογής των δρώντων, συμπεριλαμβανομένων και όσων παρέχουν ή τους παρέχονται δημόσια αγαθά και κυρίως δημόσιες υπηρεσίες. Ένα πλήθος ορισμών και υπομοντέλων προωθήθηκαν παράλληλα με το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ και επηρέασαν την πρακτική σύγχρονων πολιτικών εκσυγχρονισμού, φτάνοντας μέχρι τις ιεραρχικές κυβερνητικές κορυφές. Στην συνέχεια το δεύτερο υποκεφάλαιο διαρθρώνεται παρακάτω και ως στόχο έχει να αναλύσει τους λόγους εδραίωσης και την θεωρία του Ν.Δ.Μ.

²⁷⁰ Η απορρύθμιση του Κεϋνσιανού κράτους πρόνοιας άρχισε να λαμβάνει χώρα μετά το τέλος της συμφωνίας “Bretton-Woods”, της κοινωνικοοικονομικής συμφωνίας που όρισε το οικονομικό σύστημα της παγκόσμιας κοινότητας, και κατά την στροφή προς ένα πιο φιλελεύθερο περιβάλλον.

²⁷¹ Μαρκαντωνάτου Μ., (2017),

(<https://selidodeiktis.edu.gr/2017/02/28/%CE%BA%CF%81%CE%AC%CF%84%CE%BF%CF%82-%CE%BA%CE%B1%CE%B9%CE%BD%CE%AD%CE%BF%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CF%8C%CF%83%CE%B9%CE%BF%CE%BC%CE%AC%CE%BD%CE%B1%CF%84%CE%B6%CE%BC%CE%B5%CE%BD%CF%84-%CE%B7-%CF%80%CF%81/>), (τελευταία πρόσβαση στις 20 Ιανουαρίου του 2018).

6.2 – ΟΙ ΛΟΓΟΙ ΕΛΔΡΑΙΩΣΗΣ ΚΑΙ Η ΘΕΩΡΙΑ ΤΟΥ Ν.Δ.Μ.

Κεντρική θέση των υποστηρικτών του Ν.Δ.Μ. στις δεκαετίες του '80 και '90 αποτέλεσε η ιδεολογία πως η αποτελεσματικότητα του κράτους στην παροχή υπηρεσιών δεν υπολογίζεται αλλά και δεν σχεδιάζεται «ορθολογικά», έτσι ώστε να επιτυγχάνεται το βέλτιστο αποτέλεσμα με τις μικρότερες δυνατές δαπάνες²⁷². Τέτοιοι στόχοι θα απαιτούσαν την υιοθέτηση τρόπων λειτουργίας της ιδιωτικής οικονομίας από το κράτος. Με αυτή την αφετηρία, την απορρύθμιση του κράτους πρόνοιας θα έπρεπε να διαδεχθεί ένα «κράτος της διοίκησης», ενώ η κοινωνική πολιτική θα έπρεπε να ανακαθορίζεται από κριτήρια όπως η «αρχή των τριών E²⁷³». Σε αυτό το πλαίσιο που ορίστηκε από τις υπάρχουσες ανάγκες το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ έφτασε να πρεσβεύει τον αυτοπεριορισμό των κρατικών μηχανισμών παρέμβασης και θεσμικών δικλείδων ασφάλειας, καθώς και την αντικατάστασή τους από μια σειρά προτυποποιημένων διαδικασιών μέσα από οργανισμούς πιστοποίησης ποιότητας, τεστ αξιολόγησης, στρατηγικές τόνωσης του ελεύθερου ανταγωνισμού, μετατροπή της αγοράς εργασίας σε πιο ευέλικτες μορφές, κ.ά.

Για να γίνει η ανάλυση πιο κατανοητή ορίζονται ως οι βασικότερες λειτουργίες του μάνατζμεντ, παρόλο που ως γενική έννοια διαφέρουν αναλόγως τον μελετητή του αντικειμένου, οι ακόλουθες²⁷⁴:

- Προγραμματισμός
- Οργάνωση
- Έλεγχος
- Στελέχωση
- Ηγεσία
- Συντονισμός
- Αναφορά

²⁷² Η επίτευξη του καλύτερου δυνατού αποτελέσματος με το ελάχιστο δυνατό κόστος είναι μια αρχή που χαρακτηρίζει την λειτουργία της δημόσιας διοίκησης στις περισσότερες χώρες.

²⁷³ Η αρχή των τριών «E» αναφέρεται στις λέξεις “Economy, Effectiveness, Efficiency”, που σημαίνουν «Οικονομία, Αποτελεσματικότητα, Αποδοτικότητα».

²⁷⁴ Κέφης Β., (2014), σελίδα 154.

- Προϋπολογισμός

Συνεπώς το μάνατζμεντ με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια και η εκ των έσω αναδιάρθρωση της διοίκησης γίνονται κατανοητά όχι απλά ως βελτιωτικές για την υπάρχουσα διοίκηση στρατηγικές, αλλά ως οι αποκλειστικοί τρόποι επιβίωσής της στη νέα οικονομική πραγματικότητα, αυτό δηλαδή που περιγράφεται ως «εκσυγχρονισμός μέσα από το μάνατζμεντ²⁷⁵». Η νεοσύστατη επιστήμη του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ οφείλει την ταχεία εδραίωσή της σε μια πληθώρα λόγων. Αυτοί οι λόγοι περιλαμβάνουν την αποδεδειγμένη ανεπάρκεια των υπερμεγεθών γραφειοκρατικών οργανώσεων και τις αυξημένες απαιτήσεις των πολιτών από τις δημόσιες υπηρεσίες αναφορικά με θέματα ποιότητας. Σε συνδυασμό με τις παγκόσμιες συγκυρίες όπως την έντονη ανάπτυξη της πληροφορίας και την παγκοσμιοποίηση της οικονομίας, το Ν.Δ.Μ. δεν άργησε να εδραιωθεί ως ένα εναλλακτικό μοντέλο διοίκησης που στο μυαλό τους αποτελεί εξέλιξη της κλασσικής μεθοδολογίας.

Το Ν.Δ.Μ. θεματοποιείται συχνά ως ένα «συμπαγές σύστημα παγκόσμιας σημασίας», παρότι εμφανίζονται σημαντικές διαφοροποιήσεις τόσο στον τρόπο που το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ γίνεται αντιληπτό από διαφορετικούς πολιτικούς, κομματικούς και διοικητικούς φορείς όσο και κατά την εφαρμογή του στην πράξη. Για παράδειγμα οι διαφορές ανάμεσα στα κρατικοκεντρικά διοικητικά μοντέλα της Ηπειρωτικής Ευρώπης και σε αυτά του Άγγλο-αμερικάνικου χώρου που διαπνέονται από μια κοινοτική κουλτούρα γίνονται αντιληπτές ως διαφορές ανάμεσα σε μια «κυρίως νομική» και μια «κυρίως διοικητική» γραφειοκρατία. Αξιοσημείωτο είναι πως τα μοντέλα του Ν.Δ.Μ. που εφαρμόστηκαν στις δύο μεγάλες χώρες, ήτοι την Αγγλία και τις ΗΠΑ, ιστορικά ήταν ελαφρώς μόνο διαφορετικά μεταξύ τους. Η Μ. Βρετανία έδωσε ιδιαίτερη έμφαση στην αλλαγή της δομής των δημοσίων οργανώσεων, ενώ από την άλλη πλευρά οι ΗΠΑ επικεντρώθηκαν στις αλλαγές που αφορούσαν την αποτελεσματική, παραγωγική αλλά και ποιοτική λειτουργία των οργανισμών²⁷⁶.

²⁷⁵ Μαρκαντωνάτου Μ., (2017), (<https://selidodeiktis.edu.gr/2017/02/28/%CE%BA%CF%81%CE%AC%CF%84%CE%BF%CF%82%CE%BA%CE%B1%CE%B9%CE%BD%CE%AD%CE%BF%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CF%8C%CF%83%CE%B9%CE%BF%CE%BC%CE%AC%CE%BD%CE%B1%CF%84%CE%B6%CE%BC%CE%B5%CE%BD%CF%84-%CE%B7-%CF%80%CF%81/>), (τελευταία πρόσβαση στις 20 Ιανουαρίου του 2018).

²⁷⁶ Κολέτσιος Δ., (2010), (https://dspace.lib.uom.gr/bitstream/2159/13745/1/Koletsios_Msc2010.pdf), (τελευταία πρόσβαση στις 16 Ιανουαρίου 2018), σελίδα 12.

Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ εν τέλει δεν αναφέρεται σε έναν συγκεκριμένο ορισμό αλλά αντίθετα σε μια γενικευμένη φιλοσοφία. Παρόλο που είναι ιδιαίτερα δύσκολο να οροθετηθούν οι δράσεις που συνθέτουν την τυπική και συνήθης θεματολογία του Ν.Δ.Μ., θα μπορούσε κάποιος να ισχυριστεί πως οι πιο σημαντικές είναι οι ακόλουθες²⁷⁷:

- Η ενίσχυση της ευελιξίας και αυτονομίας καθώς και η προσπάθεια άρσης των αυστηρών ιεραρχικών αρμοδιοτήτων
- Η βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες χρησιμοποιώντας εναλλακτικές μορφές εξυπηρέτησης
- Η διοίκηση μέσω δεικτών και διαφόρων στόχων
- Η μέτρηση των αποτελεσμάτων με δείκτες, και η σύνδεση των αποδοχών των υπαλλήλων με την απόδοσή τους
- Ο ορθολογικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών με βάση την αποτελεσματικότητα & αποδοτικότητα τους
- Η διοίκηση των ανθρώπινων πόρων με βάση την γνώση
- Η αξιοποίηση της σύγχρονης τεχνολογίας
- Η κατάργηση των φραγμών στις αγορές και στην επιχειρηματικότητα
- Η λήψη αποφάσεων με διαφάνεια και ευρεία αποδοχή
- Η καθαρή εφαρμογή του ρόλου του επαγγελματία μάνατζερ²⁷⁸

Ως προς τις διαφορές του με τον κλασσικό γραφειοκρατικό τρόπο διοίκησης, το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ απέχει αρκετά από τους τυπικούς τρόπους διοίκησης που έχουν εφαρμοστεί σε κρατικό επίπεδο²⁷⁹. Οι κυριότερες διαφορές στον τρόπο

²⁷⁷ Τσακαλάκης Γ., (2013), (<http://dione.lib.unipi.gr/xmlui/bitstream/handle/unipi/6064/Tsakalakis.pdf?sequence=2&isAllowed=y>) , (τελευταία πρόσβαση στις 21 Δεκεμβρίου 2018), σελίδες 44–47.

²⁷⁸ Kolthoff E., (2007), page 14.

²⁷⁹ Βλ. σχετικά στον διαδικτυακό τόπο ΤΕΙ Ιονίων νησιών, (<http://eclass.teiion.gr/modules/document/file.php/DE256/%CE%94%CE%99%CE%91%CE%9B%CE%95%CE%9E%CE%95%CE%99%CE%A3/%CE%A3%CE%B7%CE%BC%CE%B5%CE%B9%CF%8E%CF%83%CE%B5%CE%B9%CF%82%206%CE%B7%CF%82%20%CE%95%CE%B2%CE>

λειτουργίας του κράτους μεταξύ της Δημόσιας Διοίκησης με την Βεμπεριανή έννοια και του Ν.Δ.Μ. συνοψίζονται στον παρακάτω πίνακα²⁸⁰:

<i>Δημόσια Γραφειοκρατία</i>	<i>Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ</i>
Βραχυπρόθεσμος Προγραμματισμός	Μακροπρόθεσμος προγραμματισμός
Στοχοθεσία με βάση Στατιστικά Δεδομένα	Δυναμική Στοχοθεσία
Αποφυγή Λαθών	Επιδίωξη Επιτυχίας
Εστίαση στα αποτελέσματα	Εστίαση στους οικονομικούς πόρους
Ιεραρχική δομή	Εύκαμπτη Δομή
Έμφαση στους τύπους	Έμφαση στα αποτελέσματα

Πίνακας 3: Κυριότερες διαφορές στον τρόπο λειτουργίας του κράτους μεταξύ Γραφειοκρατίας και Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ

Όταν στους μάνατζερ δίνεται μεγαλύτερη ελευθερία να πράξουν, λογικό είναι να λογοδοτήσουν για την επένδυση και την χρήση των πόρων που έκαναν. Αυτό συνεπάγεται με την χρήση συγκεκριμένων πόρων για την επίτευξη ενός προκαθορισμένου αποτελέσματος²⁸¹. Αυτό αποτελεί μια επαναστατική εξέλιξη εάν θεωρήσει κάποιος ότι στην τυπική δημόσια γραφειοκρατία εμφανίζεται έντονα το φαινόμενο της επικάλυψης των αρμοδιοτήτων αλλά και της μη απόδοση των ανάλογων ευθυνών. Στα πλαίσια αυτά ο δημόσιος τομέας κατευθύνθηκε προς την εφαρμογή κανόνων που αφορούσαν το Ν.Δ.Μ. Στην συνέχεια ακολουθεί ο διαχωρισμός των κυριότερων μοντέλων του Ν.Δ.Μ. στις τέσσερις μεγάλες κατηγορίες τους όπως αναλύονται στο επόμενο υποκεφάλαιο.

B4%CE%BF%CE%BC%CE%AC%CE%B4%CE%B1%CF%82%20%CE%94%CE%B9%CE%B4%CE%B1%CF%83%CE%BA%CE%B1%CE%BB%CE%AF%CE%B1%CF%82.pdf), (τελευταία πρόσβαση στις 16 Οκτωβρίου του 2018).

²⁸⁰ Ο πίνακας είναι προσαρμοσμένος από Hood, C. (1995).

(<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.464.4899&rep=rep1&type=pdf>), (Τελευταία πρόσβαση στις 14 Ιανουαρίου 2018).

²⁸¹ Elgar E., (1998), page 26.

6.3 – ΓΕΝΙΚΑ ΜΟΝΤΕΛΑ ΤΟΥ Ν.Δ.Μ.

Εντός του ευρύτερου ορισμού του Ν.Δ.Μ. μπορούν να οριστούν τέσσερα διαφορετικά μοντέλα, που είναι γνωστά με τις ακόλουθες ονομασίες:

- Το μοντέλο της «Αποδοτικότητας στο Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (*Efficiency Drive N.P.M. Model*)»,
- Το μοντέλο του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ αναφερόμενο στη «Σμίκρυνση και Αποκέντρωση (*Downsizing and Decentralization N.P.M. Model*)»
- Το μοντέλο του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ «Αναζητώντας την Αριστεία (*In Search of Excellence N.P.M. Model*)»,
- Το μοντέλο του «Προσανατολισμού στις Δημόσιες Υπηρεσίες (*Public Service Orientation N.P.M. Model*)»

Οι παραπάνω ενότητες αποτελούν υποκατηγορίες του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ που διαφοροποιούνται έντονα ως προς την έμφαση στα επιμέρους ζητήματα όπως ο βαθμός και οι πραγματικές δυνατότητες εφαρμογής ή το κόστος των μεταρρυθμίσεων αλλά όχι ως προς τη βασική στοχοθεσία της φιλοσοφίας. Κοινό παρονομαστή όλων των ενοτήτων αποτελούν η ανάγκη μετρησιμότητας και στατιστικοποίησης του παραγόμενου έργου, ο περιορισμός σε προσωπικό και δαπάνες αλλά και η αυτονόμηση των διαδικασιών της διοίκησης. Το Ν.Δ.Μ. όντας ένα γέννημα-θρέμμα του φιλελευθερισμού πρεσβεύει επιπλέον την ιδιωτικοποίηση των κρατικών αρμοδιοτήτων και την εισαγωγή των βέλτιστων πρακτικών του ιδιωτικού τομέα²⁸²:

Το Ν.Δ.Μ. επιφέρει μια σειρά αλλαγών και στην διοικητική πρακτική, προτάσσοντας αξίες οι σημαντικότερες εκ των οποίων μπορούν να φανούν στον παρακάτω πίνακα:

²⁸² Μαρκαντωνάτου Μ., (2017),

(<https://selidodeiktis.edu.gr/2017/02/28/%CE%BA%CF%81%CE%AC%CF%84%CE%BF%CF%82%CE%BA%CE%B1%CE%B9%CE%BD%CE%AD%CE%BF%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CF%8C%CF%83%CE%B9%CE%BF%CE%BC%CE%AC%CE%BD%CE%B1%CF%84%CE%B6%CE%BC%CE%B5%CE%BD%CF%84-%CE%B7-%CF%80%CF%81/>), (τελευταία πρόσβαση στις 13 Φεβρουαρίου 2019).

Γραφειοκρατική Δημόσια Διοίκηση *Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ*

Κανονιστική διοίκηση	Αυτοευθύνη
Ομαδική εργασία	Καταμερισμός της εργασίας με στενά Οριοθετημένες αρμοδιότητες
Τυπική διεκπεραίωση του έργου	Σύστημα ανταγωνισμού
Επικέντρωση στις διαδικασίες	Επικέντρωση στα αποτελέσματα
Ιεραρχία των υπαλλήλων ²⁸³	Επίπεδη οργάνωση
Αρχή της υπαλληλίας	Διοίκηση έργου
Λήψη καθοδήγησης μέσω των διατάξεων του νόμου	Θέση στόχων μέσω των διατάξεων του νόμου
Προσανατολισμός στην γραφειοκρατία	Εφαρμογή συστημάτων κινήτρων

Πίνακας 4: Κυριότερες διαφορές στην διοικητική πρακτική μεταξύ Γραφειοκρατίας και Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ

Παρόλες τις ενδιαφέρουσες παραδοχές του Ν.Δ.Μ. έναντι της κλασικής δημόσιας διοίκησης όμως, αμφισβητούμενο είναι κατά πόσο τα παραπάνω μπορούν να γίνουν πράξη. Το κεφάλαιο τέσσερα ακολουθεί και αποσκοπεί στην ανάλυση των βασικών αρχών διακυβέρνησης του Ν.Δ.Μ. Διαρθρώνεται σε τρία υποκεφάλαια με το καθένα από αυτά να αναλύει τις βασικές αρχές του Ν.Δ.Μ.

6.4 – ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΩΝ ΒΑΣΙΚΩΝ ΑΡΧΩΝ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΤΟΥ Ν.Δ.Μ.

Στο ευρύτερο πλαίσιο του Ν.Δ.Μ. ως ενός γενικού μοντέλου φιλελευθεροποίησης της διοίκησης αναπτύχθηκαν μια σειρά από νέες ρητορικές διακυβέρνησης που πρόκειται να αναλυθούν σε αυτό το κεφάλαιο. Η πρώτη αριθμητικά από αυτές είναι η «Επιχειρηματική Διακυβέρνηση» που αναλύεται παρακάτω:

²⁸³ Η συγκεκριμένη αρχή αποτελεί μία εκ των σημαντικότερων που πρεσβεύει η θεωρία του *Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ*, αφού αυτή μπορεί να χαρακτηριστεί ως η «αντίπερα όχθη» της γραφειοκρατίας, με την Βεμπεριανή έννοια, στην Δημόσια Διοίκηση.

6.4.1 – Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ «ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ»

Ακολουθώντας την ιδεολογία του Ν.Δ.Μ., η «επιχειρηματική διακυβέρνηση» προτάσσει τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στον δημόσιο μέσα από τις συμπράξεις ιδιωτικού και δημοσίου δικαίου²⁸⁴, τη μερική ή συνολική ιδιωτικοποίηση διαδικασιών και μερών της διοίκησης μέσα από τις «ημι-αγορές», τις συνέργειες, τις υπεργολαβίες, τις αναθέσεις έργου, και άλλες λιγότερο συχνά εμφανιζόμενες μεθόδους. Ταυτόχρονα όμως το Ν.Δ.Μ. εκφράζει ένα σύνολο αξιών για την αναγκαιότητα διαμόρφωσης της δημόσιας διοίκησης με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια.

Βασική κριτική των υποστηρικτών της «επιχειρηματικής διακυβέρνησης» στα παραδοσιακά μοντέλα διοίκησης είναι ότι αυτά έφεραν τα χαρακτηριστικά της γραφειοκρατίας του βεμπεριανού τύπου. Οι ομάδες των «μη-ευέλικτων», παλαιού τύπου γραφειοκρατών θα έπρεπε κατά την θεωρία αυτή να αντικατασταθούν από επαγγελματίες και εξειδικευμένους μάνατζερ που θα είχαν μια βαθύτερη γνώση των αναγκών και λειτουργιών της οικονομίας και της κοινωνίας της αγοράς από ό,τι το κράτος. Βασικές αρχές των κυβερνήσεων τέτοιου τύπου, οι οποίες θα δίνουν τις κατευθυντήριες γραμμές αναφορικά με το τι πρέπει να υλοποιηθεί²⁸⁵ είναι μεταξύ άλλων οι εξής:

- Η λήψη καθοδήγησης από τους στόχους τους και όχι από κανόνες και κανονισμούς.
- Ο ορισμός όσων λαμβάνουν υπηρεσίες ως πελάτες και η παροχή επιλογών για τα περισσότερα αγαθά και υπηρεσίες που μπορούν να τους παρασχεθούν²⁸⁶
- Καταβολή της μέγιστης προσπάθειας για την συγκέντρωση πόρων, αντί για σπατάληση αυτών
- Αποκέντρωση της εξουσίας και εφαρμογή του συμμετοχικού μάνατζμεντ, δείχνοντας μια εμφανή προτίμηση στους μηχανισμούς της αγοράς
- Εστίαση όχι απλά στην παροχή δημοσίων υπηρεσιών αλλά και στην αντιστοιχία των παρεχόμενων με τις πραγματικές ανάγκες των πολιτών

²⁸⁴ Είναι επίσης γνωστές ως «Σ.Δ.Ι.Τ.».

²⁸⁵ Για το ζήτημα αυτό ιδιαίτερα περιγραφική είναι η φράση «οι κυβερνήσεις θα πρέπει να βρίσκονται στο τιμόνι του καραβιού και όχι να κωπηλατούν οι ίδιες».

²⁸⁶ Όπως η εκπαίδευση, η υγεία, κ.α.

Σε αυτό το πλαίσιο προωθείται έντονα ένας πολυεπίπεδος, οριζόντιος και διυπηρεσιακός ανταγωνισμός. Αυτός λαμβάνει χώρα ανάμεσα σε διαφορετικές υπηρεσίες για προσέλκυση πόρων και για υπηρεσιακό ανταγωνισμό εντός της ίδιας υπηρεσίας, όπου οι συμμετέχοντες εντός του ίδιου οργανισμού ανταγωνίζονται ατομικά για μεγαλύτερο όφελος, εύρεση χρηματοδότησης, προνόμια κ.α. Ως εκ τούτου η επιχειρηματική διακυβέρνηση προτάσσει ως επείγουσα ανάγκη της διοικητικής μεταρρύθμισης την «επαγγελματοποίηση». Μέσα από αυτές τις λογικές αλλάζει και ο τρόπος κατανόησης του κοινωνικού υποκειμένου που εμπλέκεται με τη διοίκηση το οποίο και τελικά γίνεται ο «επιχειρηματίας του εαυτού του». Στο επίκεντρο της μεταρρύθμισης και των νέων οργανωτικών προγραμμάτων της επιχειρηματικής διακυβέρνησης βρίσκεται ο χαρακτηρισμός του ατόμου ως ένα ορθολογικό υποκείμενο που υπολογίζει με βάση το κόστος, το όφελος και τη ζημία και το οποίο έχει περιορισμένες προσδοκίες από το κράτος αλλά αντίθετα ιδιαίτερα αυξημένες από την αγορά και τον εαυτό του.

Με την αρχή της επιχειρηματικής διακυβέρνησης η εργασία δεν γίνεται αντιληπτή ως μιας μορφής υποχρέωση που επιβάλλεται στα άτομα ούτε ως μια δραστηριότητα για την κάλυψη απαραίτητων και αναπόφευκτων αναγκών, αλλά αντίθετα αποτελεί ένα μέσο αυτοανάπτυξης και ατομικής ενδυνάμωση. Σε αυτό το πλαίσιο η υπηρεσία κερδίζει σε παραγωγικότητα και τα άτομα υπευθυνοποιούνται όχι απλά ως εργαζόμενοι αλλά και ως επιχειρηματικοί φορείς που διοικούν τον εαυτό τους και την εργασία τους. Πρόκειται για μια προσπάθεια ταύτισης με την επιχείρηση που θεωρείται οικονομικά επιθυμητή και ενδυναμωτική της παραγωγικότητας επειδή μετατρέπει ακόμα και τον απλό εργαζόμενο σε μιας μορφής μικρομέτοχο. Αυτό επιτυγχάνεται εξουσιοδοτώντας τον με μια ευρεία γκάμα αρμοδιοτήτων και ευθυνών η οποία εναρμονίζει το σύστημα αξιών του με το γενικότερο συμφέρον της επιχείρησης.

Κατά δεύτερον ο πολίτης μετατρέπεται πρακτικά σε πελάτη, ο οποίος αποτελεί το κατεξοχήν υποκείμενο της αγοράς. Ο πελάτης έχει τα οικονομικά μέσα να επιλέξει και μάλιστα ορθολογικά²⁸⁷ ανάμεσα σε καλύτερες ή χειρότερες υπηρεσίες από το εύρος των διαθέσιμων υπηρεσιών. Οι υπηρεσίες αυτές δεν παρέχονται με εξαναγκαστικά δημόσιο χαρακτήρα από μια κεντρική αρχή, αλλά αντίθετα βασίζονται στη συνέργεια

²⁸⁷ Στην οικονομική επιστήμη θεωρείται πως κάποιος άνθρωπος είναι ορθολογικός όταν προσπαθεί να επιτύχει το μέγιστο δυνατό όφελος με το ελάχιστο δυνατό κόστος – όταν δηλαδή προσπαθεί συνεχώς να μεγιστοποιήσει το όφελός του.

μιας σειράς φορέων, ή ακόμα και του ίδιου του πολίτη/πελάτη. Ο πελάτης αυτός μπορεί να συνδιαμορφώσει τη διαδικασία εξατομικεύοντάς την κατά περίπτωση, με άξονα τα μέσα που έχει στην διάθεσή του και με τον τρόπο που τα μέσα αυτά καθορίζουν τις ιδιωτικές του ανάγκες.

Τέλος το κράτος περιορίζει τις αρμοδιότητές του και μετατρέπεται σε «φιλικό προς τον πελάτη» επιχειρηματικό σχεδιαστή, ελαχιστοποιώντας τον ρόλο του στην παροχή κοινωνικών και δημόσιων υπηρεσιών και αφήνοντας την ελεύθερη αγορά του ιδιωτικού τομέα να διεκπεραιώσει τα καθήκοντά του. Αποκτά πραγματιστικούς στόχους στη βάση μιας λογικής λειτουργικότητας για συγκεκριμένες ταξικές ομάδες και απαγκιστρώνεται από ιδεολογικά φορτισμένες ρητορικές. Η κρατική πολιτική μετατρέπεται σε «σύνολο στρατηγικών» με σκοπό την όσο το δυνατόν μεγαλύτερη αύξηση του ανταγωνισμού. Στα πλαίσια αυτά βρίσκονται στην καρδιά του νέου τρόπου εξυπηρέτησης τα «έξυπνα» κριτήρια²⁸⁸.

6.4.2. – Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΚΑΛΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ & ΚΑΛΩΝ ΠΡΑΚΤΙΚΩΝ

Την έννοια της «καλής διακυβέρνησης» θα μπορούσε κάποιος να εντάξει στο πλαίσιο της ευρύτερης αλλαγής του υποδείγματος της πολιτικής. Αντλώντας στοιχεία από τις θεωρίες μεγιστοποίησης του οφέλους και ορθολογικής επιλογής, η «καλή διακυβέρνηση» αποτελεί μια από τις όψεις του ευρύτερου εννοιολογικού οικοδομήματος της νεοφιλελεύθερης διακυβέρνησης, μεταξύ άλλων όπως αυτών της ελαχιστοποίησης του μεγέθους του κράτους, του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, της συνεργατικής διακυβέρνησης, των αυτοργανωμένων δικτύων και του κοινωνικοκυβερνητικού συστήματος. Κατά την κρατούσα θεωρία η καλή διακυβέρνηση δεν θα πρέπει να περιορίζεται μόνο σε ορισμένους τομείς της δημόσιας διοίκησης αλλά αντίθετα να επεκτείνεται ο τρόπος εφαρμογής της ακόμα και στην αξιολόγηση κυβερνητικών πολιτικών και δράσεων²⁸⁹.

Σε συνδυασμό με την εντεινόμενη απορρύθμιση του κράτους πρόνοιας οι αρχές της «καλής διακυβέρνησης» συστηματοποιήθηκαν και εξειδικεύτηκαν περαιτέρω προς

²⁸⁸ Τα κριτήρια πρέπει να είναι «SMART», δηλαδή οι στόχοι να είναι Ειδικοί, Μετρήσιμοι, Εφικτοί, Ρεαλιστικοί και Εντός του Χρονοδιαγράμματος (Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-Bound).

²⁸⁹ Καρκατσούλης Π., (2004), σελίδα 252.

μια κατεύθυνση η οποία περιεγράφηκε γλαφυρά από τον M. Camdessus, γενικό διευθυντή του ΔΝΤ το 1998, ως μια «*νέα χρηματοοικονομική αρχιτεκτονική για έναν παγκοσμιοποιημένο κόσμο*». Σκοπός της Καλής Διακυβέρνησης θα ήταν η προστασία από κρίσεις και κερδοσκοπικά σκάνδαλα ενάντια στην υποτιθέμενη «οικονομία του καζίνο» καθώς και ενάντια στο είδος της αναρχίας της αγοράς που έπληξε την Ευρώπη στις αρχές του 20^{ου} αιώνα και που μεταπολεμικά οδήγησε στην ανάγκη δημιουργίας διεθνών οργανισμών όπως το Δ.Ν.Τ. και η Παγκόσμια Τράπεζα²⁹⁰.

Όμως, το τι ακριβώς ορίζεται ως «καλή διακυβέρνηση» ή «καλή πρακτική» παραμένει ασαφές. Πρόκειται για έννοιες που είναι προσδεμένες στις αναγκαιότητες που εξυπηρετούν που εν τέλει δεν συνιστούν παρά «ένα μέσο ως προς ένα σκοπό». Στην πραγματικότητα ο προσδιορισμός «καλή» σε αντίθεση με την «κακή» πρακτική ή διακυβέρνηση δεν οριοθετεί συγκεκριμένες ποιοτικές ιδιότητες ή διαφοροποιήσεις, αλλά αρκείται στην επίκληση δήθεν ουδέτερων, τεχνοκρατικών λογικών ή κριτηρίων που κρίθηκαν ως ορθά από την άποψη εφαρμοσιμότητας. Στο χρηματοοικονομικό πεδίο, γλωσσικά και σημασιολογικά η έννοια των «καλών πρακτικών» δεν αποτελεί παρά ένα άδειο κέλυφος περιέχοντας γενικές αρχές και προτεραιότητες. Συνιστούν δηλαδή εμφατικούς συντελεστές που υπερθεματίζουν αναγκαιότητες στη βάση μιας υποτιθέμενης ορθολογικής αποτίμησης ανάμεσα σε κακές πρακτικές και σε πρακτικές αριστείας.

6.4.3 – Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ISO ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

Ένα χαρακτηριστικό των μεταρρυθμίσεων της ευρύτερης φιλοσοφίας του Ν.Δ.Μ. είναι ότι ενώ προτάσσονται αρκετές αρχές επανοργάνωσης της διοίκησης όπως η εξατομίκευση, ο επιμερισμός των αρμοδιοτήτων και η κατάτμηση των δράσεων των οργανισμών, από την άλλη πλευρά προτάσσονται εξίσου σημαντικές αρχές όπως η τυποποίηση και η ομαδοποίηση των στόχων και του συνολικού κανονισμού, οι οποίες μιμούνται τις διαδικασίες τυποποίησης και εμπορευματοποίησης των βιομηχανικών προϊόντων. Η «ISO διακυβέρνηση» οφείλει να λαμβάνει σοβαρά υπόψη έναν νέου τύπου ημιεπίσημο έλεγχο.

²⁹⁰ Το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και η Παγκόσμια Τράπεζα είναι δύο εκ των τριών θεσμών που γεννήθηκαν ως απόρροια του συστήματος “Bretton Woods” το 1945 στις Η.Π.Α.

Τέτοιου τύπου λειτουργίες ελέγχου εξυπηρετούνται από διεθνείς οργανισμούς όπως ο Διεθνής Οργανισμός Τυποποίησης (εφεξής ISO, από τα αρχικά των λέξεων “International Standardization Organization”) και αποτελούν ένδειξη της διεξόδου ιδιωτικοοικονομικών κριτηρίων μάνατζμεντ στους δημόσιους οργανισμούς. Αξιοθαύμαστο παράδειγμα δράσης αποτελούν τα πρότυπα ποιότητας ISO 9000 και 9001 ως τομές στην ιστορία του οργανισμού ISO. Ενώ η δυναμική του ιδρυθέντος το 1947 ISO αυξάνεται ήδη από τη δεκαετία του 1960 και 1970, ως τη δεκαετία του 1980 μένει περιορισμένος στον έλεγχο μόνο των βιομηχανικών προϊόντων με το αρχικό του αίτημα να είναι αυτό της δημιουργίας κανόνων τεχνικής αρτιότητας για την ενδυνάμωση της διεθνούς εμπορικής δραστηριότητας.

Παράλληλα εισάγεται η έννοια της «Διοίκησης Ολικής Ποιότητας» που αφορά παραπάνω από μερικές όψεις της βελτίωσης μέσα από την τυποποίηση κανόνων και τρόπων λειτουργίας κάποιων μεμονωμένων προϊόντων. Αντίθετα πρόκειται για ορισμένα πρότυπα που κατευθύνονται στη βελτίωση όλων των διαδικασιών ενός οργανισμού έτσι ώστε μακροπρόθεσμα όλα τα χαρακτηριστικά των προϊόντων του να βελτιωθούν σταδιακά. Ξεκινά δηλαδή μια συνολικότερη προσέγγιση για την αύξηση της ανταγωνιστικότητας όχι μόνο των προϊόντων των εταιρειών, αλλά και ευρύτερα των ιδιωτικών και δημόσιων οργανισμών²⁹¹.

Βασική αρχή του ISO 9000 είναι και πάλι ο «προσανατολισμός στον πελάτη», η συγκεκριμενοποίηση των αναγκών του αλλά και η αξιολόγηση του βαθμού ικανοποίησής του, με στόχο την αύξηση της ελκυστικότητας του οργανισμού. Είτε πρόκειται για καταναλωτές απλών ή σύνθετων βιομηχανικών εμπορευμάτων (από τρόφιμα μέχρι εξοπλιστικά συστήματα), είτε πρόκειται για «χρήστες» δημόσιων υπηρεσιών, ιδίως στα πεδία της εκπαίδευσης και της υγείας, τα πρότυπα ανταγωνιστικής διοίκησης του ISO βασίζονται στην κατανόηση του δημόσιου οργανισμού ως επιχείρηση και στην παρουσίαση του αποδέκτη των υπηρεσιών ως πελάτη ή αγοραστή. Δημόσιοι οργανισμοί πιστοποιούνται σε άλλες χώρες με πρότυπα ISO για να αποκτήσουν την επικύρωση από έναν ανεξάρτητο οργανισμό ενός καλού τρόπου διοίκησης και λειτουργίας, αποκτώντας συνεπώς ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα. Έτσι το ISO προσδίδει στη δράση των δημόσιων οργανισμών έναν

²⁹¹ Είτε πρόκειται για σχολεία, πανεπιστήμια, δημόσια νοσοκομεία, περιβαλλοντικές οργανώσεις, κυβερνητικά προγράμματα ή ακόμα και πρότυπα εργασιακών σχέσεων.

χαρακτήρα επιστημονικότητας, σοβαρότητας και ακρίβειας, μεθοδικότητας και ουδετερότητας μακριά από κάθε είδους μικροκομματικών προτεραιοτήτων.

Κατά αυτόν τον τρόπο και με την αξίωση της «απογραφειοκρατικοποίησης» δημιουργείται μια νέου τύπου γραφειοκρατία με κυριότερο χαρακτηριστικό γνώρισμα την αποτελεσματικότητα, η οποία μεταβάλλει τους δημόσιους οργανισμούς σε πεδία εφαρμογής των πολιτικών μιας σύνθετης και συχνά συγκεχυμένης αλυσίδας διακυβέρνησης²⁹². Στα πλαίσια αυτά αρκετά είναι τα πανεπιστήμια και κολλέγια που έχουν πιστοποιηθεί με το εν λόγω ISO, κυρίως στην Αγγλία και σε ορισμένες Βαλκανικές χώρες. Το όφελος που προκύπτει από οργανισμούς πιστοποίησης και διασφάλισης ποιότητας όπως ο ISO είναι ότι υποβοηθούνται και προωθούνται ρυθμίσεις και μέτρα που σε άλλη περίπτωση θα ήταν ανέφικτο να επιβληθούν αποκλειστικά από το κράτος ή απλώς και μόνο μέσα από διακρατικές συμφωνίες.

Οι οργανισμοί ποιότητας έχουν το απαραίτητο κύρος τόσο ως ανεξάρτητοι φορείς, απαγκιστρωμένοι από πολιτικές σκοπιμότητες όσο και ως πιστοποιητές των καλών διαδικασιών. Σε αυτή τη δυνητικά επιχειρηματική δημόσια διοίκηση το κράτος επωφελείται από τεχνογνωσίες και μεθοδολογίες προερχόμενες από διάφορους τομείς της ιδιωτικής οικονομίας και απαλλάσσεται από ελεγκτικές και διοικητικές δαπάνες. Έχοντας αναλύσει τις βασικές αρχές του Ν.Δ.Μ., στην συνέχεια παρατίθενται στο τελευταίο υποκεφάλαιο τα συμπεράσματα προς εξαγωγή αναφορικά με την συνεισφορά της φιλοσοφίας του Ν.Δ.Μ. στην Ελληνική δημόσια Διοίκηση.

6.5 – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Το Ν.Δ.Μ. έχει αποδείξει στην παγκόσμια κοινότητα ότι ήρθε για να παραμείνει. Η Βεμπεριανή προσέγγιση της πιστής υπακοής της διοίκησης στο κράτος έχει από καιρό αρχίσει να κλονίζεται, κάτι που ενδυναμώνει τις ιδέες του Ν.Δ.Μ. παγκοσμίως. Η ρητορική του Ν.Δ.Μ. περιορίζει τον ρόλο του κράτους απλώς στον γενικό σχεδιασμό της διοίκησης ενώ προτάσσει τον διαχωρισμό των πεδίων «πολιτική» και «δράση». Παρόλο όμως που οι ρητορικές του μικρού κράτους, της αποκέντρωσης

²⁹² Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η προώθηση της Συνθήκης της Μπολόνιας του 1999, όπου ο Ευρωπαϊκός Σύνδεσμος για τη Διασφάλιση της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση επιδίωξε να κατευθύνει τις χώρες που υπέγραψαν τη Συνθήκη στην υιοθέτηση κανόνων διοίκησης των δημόσιων πανεπιστημίων κατά το πρότυπο ISO 9001:2000.

και της αυτοδιοίκησης πράγματι φαίνεται να κερδίζουν έδαφος σε θέματα επιρροής, το κράτος αποδεικνύει έμπρακτα ότι συνεχίζει ακάθεκτο να μεταχειρίζεται και να προσαρμόζει την διοίκηση ανάλογα με την κοινωνικοοικονομική μορφή που έχει αλλά και τα πρότυπα της εποχής.

Συνεπώς το πρώτο ζήτημα που ανακύπτει από το παραπάνω μοντέλο είναι ο ρόλος ενός σημερινού κράτους και η κατεύθυνση ως προς την οποία μεταβάλλονται οι παραδοσιακοί τρόποι λειτουργίας του ως προς την κοινωνική πολιτική και την γραφειοκρατία. Ενώ είναι αδιαμφισβήτητο πως το Βεμπεριανό υπόδειγμα συνεχίζει να επικρατεί στις περισσότερες Ευρωπαϊκές χώρες, έχει αποτελέσει ζήτημα αντιπαράθεσης το κατά πόσον το Ν.Δ.Μ. και η επιχειρηματική διακυβέρνηση εισάγουν μια αρκετά σημαντική δέσμη καινοτομιών και αλλαγών στις ισχύουσες πρακτικές ώστε να μπορεί να γίνει πλέον λόγος για μια μετάβαση από τον Μάξ Βέμπερ στο Ν.Δ.Μ.

Στα πλαίσια υλοποίησης μιας τέτοιας μετάβασης οι παραδοχές του βεμπεριανού τύπου τείνουν να αντικατασταθούν από τις αντίστοιχες του Ν.Δ.Μ. Παραδείγματος χάριν το δόγμα ιδιωτικοποίησης των διαδικασιών της διοίκησης και η εφαρμογή των καλών πρακτικών του ιδιωτικού τομέα τείνουν να αντικαταστήσουν τις κλασσικές λειτουργίες του κρατικού μηχανισμού, επιτρέποντας στο προσωπικό της διοίκησης να είναι πλησιέστερα στην αγορά εργασίας. Η αντίπερα όχθη αντίστοιχα υποστηρίζει ότι σε αντίθεση με το παλαιό δημόσιο μάνατζμεντ βεμπεριανού τύπου, στην πράξη δεν έχει εφαρμοστεί πλήρως το Ν.Δ.Μ. και κάθε χώρα προσαρμόζει επιμέρους πρακτικές σε ένα κατά τα άλλα σταθερά κρατικοκεντρικό μοντέλο διοίκησης.

Παρά τις ασάφειες ωστόσο του Ν.Μ.Μ., η προσπάθεια σμίκρυνσης της δημόσιας διοίκησης στην κατεύθυνση οικονομικότερων και περισσότερο «στοχευμένων» υπηρεσιών που θα πραγματοποιούνται με τη συνδρομή ιδιωτικών, τοπικών και διεθνών επιχειρηματικών φορέων έχει πλέον αποκτήσει ευρεία επιρροή. Τελικά καθώς κατόρθωσε εν μέρει να συνδυάσει ένα συχνά ετερογενές σύνολο θεωριών και αναλύσεων με σκοπό τη μείωση των «κρατικών αποτυχιών» το Ν.Δ.Μ. αυτοπροωθήθηκε από τους εμπνευστές του ως θεραπευτικό της κρατικής ανεπάρκειας και ως το διαλεκτικό της αντίθετο. Κάτι τέτοιο όμως δεν ευσταθεί στην πραγματικότητα αφού οι αρχές που ορίζουν το Ν.Δ.Μ. δεν έχουν εφαρμοστεί στην ολότητά τους, αλλά αντίθετα οποιοδήποτε ξεχωριστό βήμα έχει πραγματοποιηθεί με στόχο την μείωση των δημοσίων δαπανών και την συγκράτηση εξόδων μπορεί

θεωρητικά να «βαφτιστεί» ως απόρροια της εφαρμογής του Ν.Δ.Μ. στην νοσηρή δημόσια διοίκηση.

Το Ν.Δ.Μ. είναι εξ ορισμού συνδεδεμένο με το οικονομικό μοντέλο του φιλελευθερισμού. Οι έννοιες της εξωτερίκευσης των διαδικασιών, της μετατροπής του πολίτη σε «πελάτη», της δυνατότητας επιλογής μεταξύ των φορέων που υλοποιούν τις κρατικές υπηρεσίες όπως και εφαρμογή των προτύπων ποιότητας στους οργανισμούς που υλοποιούν κρατικές λειτουργίες, ώστε να είναι πιο ανταγωνιστικοί, είναι όλες βασικές αρχές του φιλελεύθερου οικονομικού μοντέλου. Υπό της επιφάνειας λοιπόν είναι φανερό ότι το Ν.Δ.Μ. αναπτύχθηκε ώστε να αλλάξει τους τρόπους και την οργάνωση λειτουργίας του δημοσίου εντός του οικονομικού συστήματος του καπιταλισμού.

Ωστόσο η διαχρονική εξέλιξη κατά τον τελευταίο μισό αιώνα του δημοσίου μάνατζμεντ έχει προκαλέσει την διατύπωση διάφορων αναλύσεων που συχνά παρουσιάζονται αντιφατικές μεταξύ τους. Το σημαντικότερο είναι όμως ότι το Ν.Δ.Μ. δεν αποτελεί μια ιδέα που μπορεί να εφαρμοστεί εξολοκλήρου, αλλά αντίθετα ένα συνονθύλευμα αυθαίρετων ιδεολογιών που στοχεύουν στην επίτευξη του βέλτιστου αποτελέσματος – εντός της σφαίρας της κρατικής λειτουργίας – με τις μικρότερες δυνατές δαπάνες. Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ θα πρέπει να αντιμετωπίζεται ως μια ιδέα, μια αντίληψη που έχει τις βάσεις της στην υπεροχή του ιδιωτικού τομέα σε σχέση με τον δημόσιο και συνεπώς στην προσπάθεια ιδιωτικοποίησης όσων περισσότερων διαδικασιών είναι δυνατό. Παράλληλα οι υποστηρικτές του πρεσβεύουν ότι η υιοθέτηση διαδικασιών και προτύπων του ιδιωτικού τομέα πρόκειται νομοτελειακά να εξορθολογήσει τις διαδικασίες της δημόσιας διοίκησης, κάνοντάς την πιο παραγωγική και αποτελεσματική.

Εν κατακλείδι, εάν πράγματι το Ν.Δ.Μ. είναι η μετεξέλιξη του μοντέλου της γραφειοκρατίας που οι Ευρωπαϊκές και όχι μόνο χώρες έχουν τόσο πολύ ανάγκη μένει να αποδειχθεί σε βάθος χρόνου. Είναι όμως βέβαιο ότι η Ελληνική δημόσια διοίκηση έχει πολλά να αποκομίσει από την φιλοσοφία και την εφαρμογή των αρχών του Ν.Δ.Μ. Η υιοθέτηση των καλών πρακτικών, των προτύπων ποιότητας και της ελευθερίας των στελεχών να ξεφύγουν από στενά καθορισμένες αρμοδιότητες κατά τον σχεδιασμό μιας νέας πολιτικής θα μπορούσε να είναι η απαραίτητη αλλαγή για μια σταδιακή βελτίωση της παραγωγικότητας και αποδοτικότητας του δημοσίου τομέα.

Σε κάθε περίπτωση όλα τα παραπάνω αποτελούν συστατικά στοιχεία καθορισμού της σχέσης της δημόσιας διοίκησης με τον πολίτη. Η εμπειρία έχει με την σειρά της αποδείξει ότι ο Έλληνας πολίτης αντιμετωπίζει με έντονη δυσπιστία ό,τι είναι δημόσιο, μία προκατάληψη που κατά κανόνα τείνει να επιβεβαιώνεται.. Συνεπώς η μεταβολή του δυσκίνητου πλαισίου δράσης των δημοσίων υπαλλήλων σε συνδυασμό με την εισαγωγή μεθόδων και διαδικασιών της ελεύθερης αγοράς θα μπορούσε να δράσει καταλυτικά στην ανάκτηση της προ πολλού χαμένης εμπιστοσύνης των πολιτών στην δημόσια διοίκηση. Με την ολοκλήρωση του τελευταίου υποκεφαλαίου της έκτης ενότητας ολοκληρώνεται το ερευνητικό μέρος της εργασίας. Στην συνέχεια ακολουθεί το τελευταίο κεφάλαιο όπου και παρατίθενται συνολικά οι συμπερασματικές παρατηρήσεις από το σύνολο της ανωτέρω έρευνας, και διαπιστώνεται η ύπαρξη των τρόπων με τους οποίους μπορεί να αναδημιουργηθεί η σχέση μεταξύ δημόσιας διοίκησης και πολίτη.

“Όταν ο πολίτης λέει για τα ζητήματα του κράτους «τι με ενδιαφέρουν εμένα», τότε αυτό το κράτος είναι καταδικασμένο να χαθεί”

– Jean-Jacques Rousseau, 1712-1778, Γάλλος διανοητής και φιλόσοφος

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7 – ANTI ΕΠΙΛΟΓΟΥ

Η «αδιαιτερότητα» που ανέκαθεν βάραινε την επιστήμη της δημόσιας διοίκησης συνίσταται στο ότι ουδέποτε άνηκε μεταξύ των γενικά αποδεκτών επιστημών²⁹³. Πράγματι, τα μαθηματικά, η φυσική, η βιολογία και η χημεία αποτελούν τις τέσσερις θεμελιώδεις συμπαντικές επιστήμες και συγκρίνοντας την δημόσια διοίκηση με αυτές μπορεί ακόμα και κάποιος αδαής να συμπεράνει εύκολα ότι είναι αδύνατον να πραγματοποιηθούν πειράματα, τα αποτελέσματα των οποίων θα οδηγούσαν σε ενδιαφέροντα συμπεράσματα δίχως να συμβούν κοσμικές μεταβολές. Μία μεγάλη διαστρέβλωση στον κρατικό σχεδιασμό θα άλλαζε έντονα τον τρόπο λειτουργίας του, με τις συνέπειες αφενός να μην είναι άμεσα μετρήσιμες και αφετέρου να είναι πολύ δύσκολα προσδιορίσιμες και ταυτοποιήσιμες. Στην πραγματικότητα ακόμα και η φαινομενικά μικρή μεταβολή που πραγματοποιείται στην δημόσια διοίκηση είναι τόσο μεγάλης σημασίας για την ζωή των πολιτών της χώρας όπου η μελέτη της είναι το λιγότερο δαιδαλώδης.

Ως εκ τούτου η τελευταία ενότητα δεν θα μπορούσε να ακολουθήσει τα πρότυπα ενός τυπικού επιλόγου μιας βιβλιογραφικής έρευνας όπου με βάσει την έρευνα ο συγγραφέας καταλήγει σε ορισμένα γενικώς αποδεκτά συμπεράσματα. Αντίθετα ενσαρκώνεται μια προσπάθεια ανάδειξης ορισμένων ιδεών και διαπιστώσεων

²⁹³ Ως επιστήμη δύναται να οριστεί το σύστημα απόκτησης γνώσης με την επιστημονική μεθοδολογία, βάση της οποίας αποτελεί η επιστημονική έρευνα καθώς και το πείραμα.

που στοχεύουν στην αύξηση του αποθέματος γνώσης αναφορικά με την κατάσταση της υπάρχουσας σχέσης μεταξύ της δημόσιας διοίκησης και του πολίτη. Αφετέρου αποσκοπούν στην διεύρυνση του οπτικού πεδίου του αναγνώστη σχετικά με τις προτεινόμενες ενέργειες για την δημιουργία μιας νέας σχέσης δημόσιας διοίκησης και πολίτη, μέσω της μετεξέλιξης του υπαλληλικού κράτους.

Ξεκινώντας από τις ιστορικές ρίζες του θεσμού των δημοσίων υπαλλήλων, υπάρχουν οφθαλμοφανείς ομοιότητες ανάμεσα στις παθογένειες του Νεοελληνικού κράτους κατά τα πρώτα χρόνια της σύστασής του και σε αυτές που αντιμετωπίζει σήμερα. Η ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου ήταν από παλαιά πολυπόθητη αφού κατά κανόνα εξασφάλιζε την κάλυψη των βιοτικών αναγκών του ατόμου. Η ιδέα της υπεροχής του δημοσίου τομέα έναντι του ιδιωτικού προϋπήρχε από τότε και υφίσταται ακόμα και σήμερα στα κατώτερα κυρίως στρώματα της κοινωνίας. Έτσι πολλοί Έλληνες ωθούνται στην αναζήτηση εργασίας στον δημόσιο τομέα, όχι διότι προσανατολίζονται προς αυτή την κατεύθυνση αλλά καθώς αυτή φαίνεται να είναι η πλέον εύκολη και βέβαιη λύση για τον βιοπορισμό ενός ατόμου. Αχρείαστο είναι να σημειωθεί ότι ο προσανατολισμός προς την κατεύθυνση αυτή γίνεται πολύ ευκολότερος εάν υπάρχουν οι κατάλληλες γνωριμίες με τα πολιτικά κόμματα εξουσίας.

Μέχρι και σήμερα η ιδεολογία αυτή δεν φαίνεται να έχει εκλείψει αφού τα μνημόνια αποδεδειγμένα δεν κατάφεραν να κλονίσουν τα ισχυρά θεμέλια της «ψευδοκουλτούρας» με την οποία γενιές επί γενιών έχουν γαλουχηθεί. Το ίδιο μπορεί να ειπωθεί και για την σχέση μεταξύ των επιτελικών στελεχών της δημόσιας διοίκησης και του λαού αφού αυτή συνεχίζει να αποτελεί μια διεστραμμένη σχέση αλληλεξάρτησης: τα επιτελικά στελέχη της δημόσιας διοίκησης επιθυμούν κυρίως την παραμονή τους στην θέση εξουσίας και για να το πετύχουν αυτό δεν διστάζουν να μοιράσουν θέσεις στον δημόσιο τομέα ως λάφυρα στους πιστούς πελάτες του συστήματος. Από την άλλη πλευρά οι επιρρεπείς στην διαφθορά πολίτες που έχουν συνειδητοποιήσει τις ευκαιρίες που ανοίγονται μέσω των κατάλληλων γνωριμιών δεν διστάζουν να παρέχουν ψήφο, υποστήριξη και ό,τι άλλο είναι απαραίτητο στους κομματικούς τους πελάτες. Το αποτέλεσμα της αρρωστημένης αυτής αλληλεξάρτησης δεν είναι άλλο από την παγιωμένη διαφθορά – έντονη ή μη – σε όλες τις δομές του δημοσίου τομέα, η ατελείωτη γραφειοκρατία των δημοσίων υπηρεσιών και η ανάπτυξη του διορισμένου κομματικού στρατού του κάθε κόμματος εξουσίας.

Ο δημόσιος τομέας συνεχίζει ακόμα και σήμερα να είναι ο πλέον προνομιούχος από τους δύο καθώς συντηρεί το όνειρο του πληθυσμού για μια άνετη ζωή. Το σημαντικότερο προνόμιο που απολαμβάνουν οι δημόσιοι υπάλληλοι από το 1911 με την ψήφιση του 1^{ου} Υπ.Κ. μέχρι και σήμερα έχει υπάρξει και συνεχίζει να είναι η μονιμότητα. Την ιδιότητά αυτή απολαμβάνουν οι μόνιμοι υπάλληλοι που ικανοποιούν πάγιες και διαρκείς ανάγκες και τους επιτρέπει να νιώθουν ασφάλεια για το μέλλον τους, κάτι όμως που πλέον έχει γίνει περιζήτητο στους χαλεπούς καιρούς που αντιμετωπίζει το Ελληνικό κράτος. Είναι, θέτοντάς το διαφορετικά, ένα προνόμιο που όλοι οι εργαζόμενοι ανεξαρτήτως τομέα, ειδικότητας και γνωστικού επιπέδου θα επιθυμούσαν να έχουν.

Εξίσου σημαντικό είναι το γεγονός πως οι χρηματικές απολαβές πολλών δημοσίων υπαλλήλων συνεχίζουν να είναι εξωφρενικά υψηλές σε σχέση όχι μόνο με τις αντίστοιχες των εργαζομένων του ιδιωτικού τομέα αλλά και με την αποδοτικότητά και παραγωγικότητά τους. Παραδόξως το ακριβώς αντίθετο μοτίβο ακολουθούν οι απαιτήσεις που υπάρχουν από πολλούς από αυτούς, με αυτές να έχουν ουδεμία σχέση με τις αντίστοιχες του ιδιωτικού τομέα που χαρακτηρίζονται ως συνεχώς αυξανόμενες. Για όλους αυτούς τους λόγους και για ακόμα παραπάνω εμφανίζεται ο δημόσιος τομέας να απολαμβάνει προνόμια που όμως δεν δικαιούται, κάτι που επιβεβαιώνει την θεωρία των πολιτών περί της εύκολης λύσεως για αποκατάσταση. Ως αποτέλεσμα διόλου περίεργο φαίνεται που η πλειοψηφία των εργαζομένων στην Ελλάδα επιθυμεί να ενταχθεί στα πλαίσια του δημοσίου τομέα, αφήνοντας πίσω την αβεβαιότητα και την συνεχή αλλαγή που αποτελούν συστατικά στοιχεία του ιδιωτικού τομέα.

Για την περιζήτητη αναδημιουργία της σχέσης μεταξύ δημόσιας διοίκησης και πολίτη μέγιστη σημασία οφείλει καταρχήν να αποδοθεί στην ορθή εφαρμογή των βασικών αρχών της διοικητικής δράσης. Οι θεμελιώδεις αρχές λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης έχουν πράγματι θεσμοθετηθεί για να δεσμεύουν τα διοικητικά όργανα ως προς τα πλαίσια εντός των οποίων μπορούν να λειτουργούν, υπολειτουργούν όμως σε έναν μεγάλο βαθμό. Ο περιορισμός των οργάνων της διοίκησης αναγκάζοντας τα να λειτουργούν εντός του νόμου συνεπάγεται με την διεκπεραίωση των καθηκόντων τους εντός του νόμιμου και με αυξημένη διαφάνεια. Σε καμία περίπτωση όμως δεν μπορεί να λειτουργεί ο καθορισμός των πλαισίων δράσης των δημοσίων υπαλλήλων αρνητικά και ως μια δικαιολογία με σκοπό την συνεχή έλλειψη πρωτοβουλιών και την παγίωση της χαμηλής παραγωγικότητας. Η ανάληψη

ενεργειών για την έμπρακτη προστασία του δημοσίου συμφέροντος είναι επιπρόσθετα απαραίτητη σε κάθε κράτος, το δυσχερές κοινωνικοοικονομικό περιβάλλον όμως δεν αποτελεί δικαιολογία για την σύγχυση του δημοσίου συμφέροντος με άλλες έννοιες. Το δημόσιο συμφέρον ορίζεται διαφορετικά για κάθε κράτος και ανεξαρτήτως όλων των άλλων παραγόντων οφείλει να αναζητείται από τα αρμόδια όργανα του κράτους.

Η τήρηση της αρχής της ισότητας όπως και η πιστή εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας έχουν επίσης ιδιαίτερα μεγάλη σημασία κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης. Η διοίκηση οφείλει να αποδεικνύει στον πολίτη ότι τον αντιμετωπίζει ως ίσο απέναντι στον νόμο, αντιμετωπίζοντας όμοιες περιπτώσεις με ισοτιμία και αμεροληψία. Η παραδοχή ότι κάποιος είναι «πιο ίσος» από άλλους συνοψίζει αυτό που ισχύει σήμερα, καθώς την ισότητα και την αμεροληψία έχει διαδεχτεί ένα γενικευμένο κλίμα ατιμωρησίας σε όλες τις δομές του δημοσίου. Σε συνδυασμό με την επιβολή άνισων ποινών από τα αρμόδια διοικητικά όργανα, γίνεται αντιληπτό ότι δεν μπορεί να υπάρξει κράτος δικαίου δίχως πραγματική ισότητα των υποκειμένων του έναντι του νόμου.

Θετική χαρακτηρίζεται η συμβολή του προγράμματος της Δι@ύγειας όσων αφορά την διαφάνεια της διοικητικής δράσης καθώς αποτελεί ένα καθημερινό εργαλείο που δίνει πρόσβαση στον οποιοδήποτε πολίτη στις αποφάσεις της διοίκησης. Σε κάθε περίπτωση με βάση μελετών μπορεί μελλοντικά να μετεξελιχθεί το πρόγραμμα αυτό ώστε να μπορεί ο πολίτης να αναζητήσει πιο στοχευμένα τις διοικητικές πράξεις που τον αφορούν. Επαφίεται όμως τελικά στους ίδιους τους πολίτες να δείξουν το ανάλογο ενδιαφέρον και να εντάξουν την ενημέρωσή τους στο εβδομαδιαίο πρόγραμμά τους.

Μια χρηστή διοίκηση οφείλει με την σειρά της να εφαρμόζει την σωστή διαχείριση του δημοσίου χρήματος, αποφεύγοντας την διασπάθιση δημοσίου χρήματος και τηρώντας τους κανόνες επιείκειας όταν αυτό ενδείκνυται. Φυσικά δεν επαρκεί η ύπαρξη εμπιστοσύνης μεταξύ των διαχειριστών του δημοσίου πλούτου και της διοίκησης, αλλά απαραίτητη είναι και η παρουσία ισχυρών ελεγκτικών μηχανισμών, επιφορτισμένοι με το καθήκον διαπίστωσης της καλής χρήσης των πόρων που έχουν στην διάθεσή τους οι λήπτες αποφάσεων. Κριτήριο καλής διοικητικής συμπεριφοράς αποτελεί επιπρόσθετα η αποφυγή της δυσαναλογίας μεταξύ των επιδιωκόμενων σκοπών και των χρησιμοποιούμενων μέσων, ώστε οι πολίτες να νιώθουν ότι το κράτος δεν λειτουργεί ως ένας αδυσώπητος διώκτης. Διαφορετικά παραπτώματα πρέπει να

αντιμετωπίζονται με διαφορετικό τρόπο, με τις περαιτέρω λεπτομέρειες να αποφασίζονται από τα όργανα επιφορτισμένα με το καθήκον επιβολής ποινών. Το σημαντικότερο όλων είναι όμως να νιώθει ο πολίτης ότι μπορεί πραγματικά να εμπιστευτεί τον κρατικό μηχανισμό, τόσο στην διευθέτηση των υποθέσεων του όσο και στην αμερόληπτη αντιμετώπισή του.

Μεταξύ των θεμελιωδών αρχών της διοικητικής δράσεις, ανυπολόγιστη σημασία έχει η έμπρακτη εφαρμογή της αρχής της αξιοκρατίας στον δημόσιο τομέα που ενσαρκώνεται με την εισαγωγή των αξιότερων και ικανότερων υποψηφίων εργαζομένων στον δημόσιο τομέα μέσω του Α.Σ.Ε.Π. Από την σύσταση και έναρξη της λειτουργίας του Α.Σ.Ε.Π. όμως έχουν πλέον εισαχθεί τόσα πολλά νομικά τεχνάσματα για την παράκαμψη της αρχής, ώστε ο ηθικός πολίτης δικαιολογημένα έχει χάσει την εμπιστοσύνη του στην δημόσια διοίκηση. Οι πολίτες όχι απλά εξοργίζεται που ανάξια άτομα σιτίζονται από το δημόσιο αλλά συνάμα νιώθει ανόητος που ο ίδιος δεν έχει την δυνατότητα αυτή – ή εάν την έχει ηθικά και συνειδητά επιλέγει να μην την ασκήσει. Οι μετακλητοί υπάλληλοι αποτελούν την κορωνίδα της παραπάνω παθογένειας αφού βρίσκονται εκτός της διοικητικής πυραμίδας και η έναρξη και παύση των αρμοδιοτήτων τους εξαρτάται αποκλειστικά και μόνο από την διατήρηση της εύνοιας ορισμένων προσώπων. Η εύνοια αυτή εξασφαλίζεται συνήθως μέσω της εκλογικής υποστήριξης του συναλλασσόμενου με αποτέλεσμα μερικές από τις σημαντικότερες για την υγιή κρατική λειτουργία θέσεις εργασίας να καταλαμβάνονται από άτομα που ούτε καν έχουν τα τυπικά προσόντα. Ως αποτέλεσμα η αναξιοκρατία γίνεται ο κανόνας και η αριστεία εξορίζεται δίχως εισιτήριο επιστροφής.

Μια υγιής σχέση μεταξύ των πολιτών και της δημόσιας διοίκησης δεν θα μπορούσε παρά να βασίζεται στην αμοιβαία εμπιστοσύνη των δύο μερών. Για να γίνει κάτι τέτοιο πραγματικότητα θα πρέπει να καταργηθεί με νόμο το καθεστώς των μετακλητών, μην επιτρέποντας στον οποιοδήποτε χαμηλής ηθικής αρμόδιο να επιλέγει πρόσωπα με βάση κομματικά κριτήρια. Η κατάργηση του συστήματος της μετακλητότητας είναι πιθανό να επιφέρει πρόσκαιρες συνέπειες στην λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, με την κυριότερη μορφή αυτών να είναι η έλλειψη εμπιστοσύνης μεταξύ του προϊστάμενου και του υφιστάμενου που επιλέχθηκε από το Α.Σ.Ε.Π. για την πλήρωση της συγκεκριμένης θέσης ιδιαίτερων καθηκόντων. Είναι όμως βέβαιο ότι τα θετικά στοιχεία θα υπερκαλύψουν τις αρνητικές επιπτώσεις εκπνέοντας έναν νέο αέρα δικαιοσύνης και αξιοκρατίας σε όλες τις κρατικές δομές.

Ένας ακόμα θεσμός που θα οφείλει να μεταβληθεί εν μέρει είναι η μονιμότητα, που ακόμα και μετά τις τόσες αλλαγές και προσπάθειες για βελτίωση που έχει υποστεί συνεχίζει να αποτελεί μέχρι και σήμερα έναν ιδιαίτερα δυσλειτουργικό θεσμό. Η σιγουριά που δίνει το καθεστώς της μονιμότητας στους δημοσίους Υπαλλήλους επιδρά καταλυτικά στην μείωση της αποδοτικότητας, παραγωγικότητας και του γενικού ενδιαφέροντος για την θέση εργασίας. Με τον τρόπο αυτό η καθημερινή εργασία γίνεται απλά μια «αγγαρεία» αφού η απόδειξη της αξίας και της χρησιμότητάς του υπαλλήλου δεν είναι πλέον απαραίτητες. Η εκμετάλλευση του θεσμού αυτού παίρνει συνήθως την μορφή της αδιαφορίας, της μη ανάληψης πρωτοβουλιών, της έλλειψης κινήτρων και φυσικά της ατελείωτης γραφειοκρατίας που έχει διεισδύσει σε όλες τις κρατικές δομές με αποτέλεσμα να συνεπάγεται νομοτελειακά με την δυσλειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και την έμμεση μεταφορά των συνεπειών στους πολίτες.

Ο θεσμός της Μονιμότητας των Δημοσίων Υπαλλήλων όμως ακόμα και τόσο καιρό μετά από την θέσπισή του παραμένει απαραίτητος. Λαμβάνοντας υπόψιν την παραδοχή ότι η μονιμότητα δεν οφείλεται για τα γενεσιουργά κακά της δημόσιας διοίκησης, είναι απαραίτητο να μετεξελιχθεί ώστε να πάψει να αποτελεί μια δικαιολογία εντός του πλαισίου του νόμου. Σε μια δίκαιη και ευνομούμενη κοινωνία ο κάθε δημόσιος υπάλληλος θα καλείται να επιδείξει κάποιες επιτυχίες, κάνοντας την στενή συσχέτιση του θεσμού της μονιμότητας με την αξιολόγηση και την στοχοθεσία πιο απαραίτητη από ποτέ. Το νομοθετικό πλαίσιο μπορεί και πρέπει να αλλάξει ώστε οποιοσδήποτε εργαζόμενος ανεξαρτήτως της διοικητικής βαθμίδας να δύναται ακόμα και να απολυθεί αυτοδικαίως εάν και εφόσον κριθεί ότι δεν μπορεί να ανταποκριθεί στις ορθολογικές απαιτήσεις που έχουν από αυτόν η υπηρεσία και οι προϊστάμενοί του. Λαμβάνοντας υπόψιν την αρχή της χρηστής διοίκησης η απόλυση μπορεί να οριστεί ως η μέγιστη ποινή που μπορεί να του επιβληθεί, ξεκινώντας με μια σειρά μέτρων που κυμαίνονται από την απλή επίπληξη. Με τον τρόπο αυτόν η διοίκηση προστατεύεται από πιθανές ασυδοσίες δημοσίων υπαλλήλων και σκόπιμες αντιπαραγωγικότητες. Την απόφαση για την ποινή που πρέπει να επιβληθεί σε έναν υπάλληλο μπορούν να λάβουν τα υπηρεσιακά συμβούλια, στελεχωμένα από τακτικούς δικαστές σε αναλογία μεγαλύτερη πλέον του ενός τρίτου.

Για να μπορέσει ο πολίτης λοιπόν να εμπιστευτεί ξανά το κράτος και τα όργανά του θα πρέπει να οριστεί το τέλος του καθεστώτος ατιμωρησίας που χαρακτηρίζει τον δημόσιο τομέα. Η μεταρρύθμιση του καθεστώτος της μονιμότητας είναι μια σημαντική

ενέργεια προς την σωστή κατεύθυνση ώστε η διατήρησή της θέσης του υπαλλήλου να συνδέεται άμεσα με την αξία και καταλληλότητά του για την θέση. Τα αποτελέσματα που θα ληφθούν από την αξιολόγηση σε συνδυασμό με την επίτευξη – ή μη – των στόχων του μέσω της στοχοθεσίας μπορούν να αποτελέσουν μια καλή βάση για την εξαγωγή συμπερασμάτων αναφορικά με την παραγωγικότητα και αποδοτικότητά του.

Ένα επίσης σημαντικό ζήτημα που εκδηλώθηκε πριν λίγα χρόνια και χρήζει ανάλυση αποτελεί το καθεστώς των νέων μορφών ευέλικτης εργασίας που έχει επιβληθεί στον δημόσιο τομέα. Οι αλλαγές αυτές παρόλη την αμφιλεγόμενη χρησιμότητά τους πολύ περισσότερο οπισθοδρομικές παρά αναπτυξιακές και εκσυγχρονιστικές μπορούν να χαρακτηριστούν. Η μισθολογική ανεπάρκεια που προκύπτει από τις μειωμένες ώρες εργασίας εντείνει τις ήδη υπάρχουσες κοινωνικές ανισότητες και παράλληλα δημιουργεί νέες, ωθώντας πολλές φορές τους εργαζόμενους στα όρια της ένδειας και μην επιτρέποντάς τους να διατηρήσουν ένα αξιοπρεπές επίπεδο ζωής. Οι νέες μορφές απασχόλησης δυσκολεύουν επιπρόσθετα την πρόσβαση των ατόμων σε κρατικά επιδόματα και βοηθήματα, αφού λιγότερος εργασιακός χρόνος συνεπάγεται με μειωμένες παροχές.

Το ίδιο φαινόμενο παρατηρείται στην ελλιπή προστασία των εργαζομένων από τα συστήματα ασφάλισης και υγείας αφού η δυσκολία της περισυλλογής των απαραίτητων ενσήμων αυξάνεται σημαντικά. Τέλος η προσωρινή φύση της ευέλικτης απασχόλησης οδηγεί συχνά τους εργαζόμενους σε μια διαρκή κατάσταση ανασφάλειας, κάνοντάς τους ανήμπορους να προγραμματίσουν την επαγγελματική τους εξέλιξη αλλά και να κάνουν σχέδια για το μέλλον τους. Όπως είναι λογικό αυτό συνεπάγεται με έντονες επιπτώσεις στην ψυχοσωματική τους υγεία. Η απορρύθμιση της αγοράς εργασίας δεν μπορεί παρά να οδηγήσει νομοτελειακά την οικονομία και την κοινωνία πολλά βήματα προς τα πίσω.

Ανεξαρτήτως τομέα δεν δύναται ένας εργαζόμενος να αισθάνεται ασφαλής όταν από ημέρα σε ημέρα μπορεί να βρίσκεται σε καθεστώς μερικής απασχόλησης – ή ακόμα χειρότερα – άνεργος, κάτι που φυσικά αλλάζει βίαια την ίδια του την ζωή και όχι απλά στην παραγωγικότητα και την αποδοτικότητά του. Συνεπώς όλοι οι εργαζόμενοι ανεξαρτήτως τομέα αξίζουν και πρέπει να έχουν μια σταθερή εργασία που θα τους αποφέρει ένα ευυπόληπτο επίπεδο ζωής και ασφάλειας για το μέλλον τους. Για τον λόγο αυτό οι τάσεις «ευελιξίας» εντείνουν τον φόβο, μεγαλώνουν την ανασφάλεια

και απορρυθμίζουν το ήδη ασταθές εργασιακό περιβάλλον σε μια χώρα που επί μια σχεδόν δεκαετία βρίσκεται σε στενή επίβλεψη των δανειστών και έχει παραδώσει ένα σημαντικό μέρος της εθνικής της κυριαρχίας.

Εστιάζοντας λίγο περισσότερο στην έννοια της στοχοθεσίας, είναι απαραίτητο οι νέοι στόχοι που τίθενται να πάψουν να είναι τυπικοί, με κενό νόημα και με το στοιχείο της βελτίωσης να απουσιάζει. Εξίσου μεγάλης σημασίας είναι και τα περιγράμματα των θέσεων εργασίας, με προκαθορισμένες αρμοδιότητες που συνδέονται με την κάθε θέση. Και σε αυτή την περίπτωση όμως η ελληνική πολιτική ηγεσία και οι επιμέρους ηγεσίες των υπηρεσιών συνεχίζουν να αποδεικνύουν ξανά και ξανά πως δεν είναι διατεθειμένες να προβούν στον στρατηγικό καθορισμό των στόχων της κάθε υπηρεσίας και της κάθε θέσης εργασίας αντίστοιχα. Ακόμα και εάν η διοικητική ιεραρχία αποδεχτεί πλήρως την αναγκαιότητα του καθορισμού έγκυρων στόχων, το εγχείρημα είναι καταδικασμένο να αποτύχει εάν τα επιτελικά στελέχη συνεχίσουν να παραλείπουν σκόπιμα την ορθολογική επιβολή της διαδικασίας. Η απόδοση των ευθυνών για την παραπάνω παγιωμένη κατάσταση έγκειται για άλλη μια φορά σε κομματικά κριτήρια.

Κατόπιν εντολής της διοίκησης όλη η υπαλληλική ιεραρχία οφείλει να θέσει ως προτεραιότητα την τήρηση του χρονοδιαγράμματος, την ακολουθία των διαδικασιών και κυρίως τον καθορισμό πραγματικών, εφικτών και χρονικά δεσμευτικών στόχων που αυτόματα θα περιορίσουν τόσο τους κατώτερους υπαλλήλους όσο και τα υψηλόβαθμα στελέχη. Ο έλεγχος και η ανατροφοδότηση θα αποτελέσουν τις διαδικασίες – κλειδιά στον προσδιορισμό των υπαλλήλων που ξεφεύγουν από τους στόχους τους ή ακόμα χειρότερα αυτών που δεν έχουν καν καταβάλλει προσπάθεια για να επιτύχουν τους δικούς τους.

Μεγάλη επίσης σημασία έχει η εφαρμογή του νόμου 3230/2004 που ορίζει το κανονιστικό πλαίσιο της διοίκησης μέσω στόχων, αλλά έχει αποθηκευτεί με ευλάβεια στο χρονοντούλαπο των ξεχασμένων νομοσχεδίων του Ελληνικού κράτους. Οι προσπάθειες να εφαρμοστεί ο παραπάνω νόμος εμπεριστατωμένα έχουν εν μέρει αποτύχει αφού παρουσιάζεται απουσία απόδοσης ευσήμων και επιβραβεύσεων σε περίπτωση υψηλής απόδοσης αλλά και έλλειψη επιβολής ποινών όταν οι υπάλληλοι αρνούνται να συνδράμουν στον καθορισμό της στοχοθεσίας και δεν προβαίνουν στις αναγραφόμενες ενέργειες. Ως τροχοπέδη λειτουργεί αντίστοιχα η έλλειψη

εξειδίκευσης, η προβληματική συνεργασία μεταξύ προϊσταμένων και υφισταμένων αλλά και η απουσία πολιτικής βούλησης στις περιπτώσεις που κάποιος επιθυμεί να συνδράμει θετικά για τον οργανισμό στον οποίο εργάζεται. Η στοχοθεσία, εάν εφαρμοστεί ως πολιτική σε επιτελικό επίπεδο, μπορεί και πρέπει να συνδέεται άμεσα με τον μισθό, με την αξιολόγηση και τέλος ακόμα και με την διατήρηση της θέσης εργασίας.

Όσο για την διοίκηση μέσω στόχων αυτή αποτελεί μια μεθοδολογία που ωθεί τον οργανισμό στον οποίο εφαρμόζεται προς την αύξηση της παραγωγικότητας και αποδοτικότητάς του. Η προσδοκία ανταμοιβής από τον υπάλληλο δεν λειτουργεί ως κίνητρο μόνο τον ίδιο αλλά και την επιχείρηση στο σύνολό της. Η δε ύπαρξη τμήματος ή διεύθυνσης ανθρώπινων πόρων σε κάθε οργανισμό σημαντικού μεγέθους οφείλει να είναι επιβεβλημένη από τον νόμο. Αρμοδιότητες ενός τέτοιου τμήματος περιλαμβάνουν την παρακολούθηση, την ενδυνάμωση, την παρότρυνση και την αρωγή όλων των υπαλλήλων του τμήματος.

Η διοίκηση μέσω στόχων εν τέλει δεν είναι τίποτα παραπάνω από μια μεθοδολογία και ως εκ τούτου πρέπει να χρησιμοποιείται μετά από μελέτη, έρευνα και κριτική σκέψη. Η τυφλή υιοθέτηση ενός τέτοιου συστήματος εγκυμονεί πολλούς κινδύνους όπως ακριβώς και η εφαρμογή του από άτομα ακατάλληλα για κάτι τέτοιο. Η αξιοποίηση του συστήματος της διοίκησης μέσω στόχων σε έναν οργανισμό δίχως να έχει προηγηθεί μελέτη δεν μπορεί παρά να υπονομεύσει τα αποτελέσματα του συστήματος. Η διοίκηση μέσω στόχων είναι μια μεθοδολογία κατάλληλη να εφαρμοστεί στην Ελληνική πραγματικότητα όπου είναι δυνατόν, ως προαπαιτούμενο για την μετάβαση σε μία νέα σχέση μεταξύ δημόσιας διοίκησης και πολίτη με στενά καθορισμένες αρμοδιότητες από πλευράς της διοίκησης. Υιοθετώντας το σύστημα και συνδέοντάς το με την χρηματική αμοιβή των υπαλλήλων – με την μορφή επιδομάτων «αποτελεσματικότητας» ή θετικής βαθμολογίας για μελλοντική προαγωγή – μπορούν οι δημόσιοι υπάλληλοι να εστιάσουν περισσότερο στα αποτελέσματα, επιθυμώντας οι ίδιοι να είναι πιο παραγωγικοί και συνεπώς πιο αποτελεσματικοί.

Η δημόσια διοίκηση που οι πολίτες οραματίζονται θα προσδίδει ιδιαίτερη σημασία στην διαδικασία της αξιολόγησης. Ο δημόσιος τομέας σήμερα χαρακτηρίζεται από συγκαλύψεις σφαλμάτων μεταξύ συναδέλφων με αποτέλεσμα την επικάλυψη ευθυνών και αποσιώπηση παραπτωμάτων. Η διαδικασία της αξιολόγησης,

λαμβάνοντας υπόψιν το παραπάνω περιβάλλον, προτείνεται να πραγματοποιείται κατά κανόνα από τους πολίτες, τις επιτροπές και τους εξωτερικούς συμβούλους. Οι πολίτες ως αδέκαστοι κριτές μπορούν να γνωστοποιήσουν στην διοίκηση μέσω του εντύπου αξιολόγησης τον βαθμό ικανοποίησής τους από τον κάθε υπάλληλο με τον οποίο έρχονται σε επαφή. Για τους υπαλλήλους που δεν έρχονται σε επαφή με τους πολίτες τον ρόλο του βασικού αξιολογητή μπορούν να ικανοποιήσουν οι ειδικές επιτροπές και οι εξωτερικοί σύμβουλοι.

Στην περίπτωση των επιτροπών οι υπάλληλοι θα κρίνονται με έναν βαθμό αντικειμενικότητας άνω του μέσου αφού λόγω της σύστασης των επιτροπών επιλέγονται μέλη που έχουν διαφορετικά συμφέροντα μεταξύ τους. Ως αποτέλεσμα θα περιορίζονται φαινόμενα συγκαλύψεων και θα προσδίδεται ένα γενικό επίπεδο αξιοπιστίας στην διαδικασία. Η αξιολόγηση του υπαλλήλου από εξωτερικούς συμβούλους προσδίδει ακόμα μεγαλύτερο κύρος στο σύνολο της διαδικασίας, επιβεβαιώνοντας την αντικειμενικότητά της. Όπως και να έχει ο κάθε αξιολογητής έχει την μοναδική του χρησιμότητά, προσδίδοντας μοναδικά οφέλη και καθιστώντας την διαδικασία πιο αντικειμενική. Είναι οφθαλμοφανές ότι τα οφέλη της αξιολόγησης από τον προϊστάμενο είναι διαφορετικά από τα αντίστοιχα από τον υφιστάμενο, όπως και τα οφέλη από μια αξιολόγηση από μια εσωτερική επιτροπή είναι διαφορετικά από αυτά της αξιολόγησης από εξωτερικούς συμβούλους. Διαφορετικά αξιολογεί κάποιος έναν υπάλληλο που έχει αλληλοεπιδράσει μαζί του και διαφορετικά ένας επαγγελματίας όταν χρησιμοποιεί τεχνικά και ακαδημαϊκά κριτήρια. Αυτό είναι λογικό και εκεί έγκειται η σημασία χρήσης πολλών αξιολογητών – ο καθένας έχει κάτι μοναδικό να προσφέρει, κάνοντας το τελικό αποτέλεσμα της αξιολόγησης πιο αντιπροσωπευτικό.

Αναφορικά με τις μεθόδους αξιολόγησης, η μέθοδος της κυκλικής επαναπληροφόρησης αποτελεί ξεκάθαρα την καλύτερη μέθοδο αξιολόγησης αφού συνδυάζει όλα τα επιμέρους δεδομένα για να συνθέσει ένα τελικό αποτέλεσμα που είναι καλύτερο και πιο αντιπροσωπευτικό από όλα τα άλλα. Παρόλο το κόστος της οι ανθρώπινοι πόροι είναι ο πιο σημαντικός παράγοντας για την επιτυχία ενός οργανισμού και θα πρέπει να υπάρξει ουσιαστική επένδυση σε αυτόν αλλά και ενδυνάμωση από την πλευρά του οργανισμού. Λόγο του περιορισμένου προϋπολογισμού όμως οφείλει να εφαρμόζεται η μέθοδος αυτή μόνο στα ανώτερα στελέχη του οργανισμού αφού η επένδυση στα άτομα αυτά είναι μεγαλύτερης σημασίας. Οι αξιολογήσεις από τους πολίτες θα αποτελούν με την σειρά τους τον ακρογωνιαίο λίθο της αξιολόγησης 360

μοιρών, λειτουργώντας διαφωτιστικά στον προσδιορισμό των μη παραγωγικών υπαλλήλων. Παράλληλα οι πολίτες θα νιώσουν ότι η γνώμη τους καταγράφεται και λαμβάνεται υπόψιν, επιτρέποντας στη διοίκηση να αναδημιουργήσει μέρος της προ πολλού χαμένης εμπιστοσύνης των πολιτών. Μεγάλη φυσικά προσοχή οφείλει επίσης να δοθεί στην αποφυγή των σφαλμάτων κατά την αξιολόγηση και κυρίως σε αυτά που αφορούν το ζήτημα των χρονικών ορίων. Παραπτώματα που έχουν γίνει παλαιότερα εντός της ίδιας όμως περιόδου αξιολόγησης θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψιν αφού η αξιολόγηση είναι μια δυναμική διαδικασία ορισμένου χρόνου.

Πέραν όμως από τις αλλαγές στην διαδικασία της αξιολόγησης, για τον εξορθολογισμό της διαδικασίας θα πρέπει να υλοποιηθούν επίσης αλλαγές σε νομοθετικό επίπεδο ώστε να μεταβληθεί το καθεστώς της ατιμωρησίας που χαρακτηρίζει την διαδικασία της αξιολόγησης στον δημόσιο τομέα. Όσο υπάρχει η δυνατότητα σχεδιασμού τρόπων για την παράκαμψη της αξιολόγησης από τους δημόσιους υπαλλήλους, τόσο θα υποσκάπτεται η λειτουργία του οργανισμού στον οποίο ανήκουν και τόσο η δημόσια διοίκηση θα συνεχίζει να αντιμετωπίζει την μάστιγα της αναξιοκρατίας. Κορωνίδα του ανορθολογισμού αποτελεί η ελευθερία του συνδικαλισμού που κατοχυρώνεται πανηγυρικά και με την σφραγίδα του νόμου. Όσο ο συνδικαλισμός, ήτοι η «συνδικαλιστική ελευθερία» όπως την αποκαλεί ο νόμος συνεχίζει να προβλέπεται από το Σύνταγμα, τόσο θα καταβάλλουν οι συνδικαλιστές δημόσιοι υπάλληλοι τις μέγιστες προσπάθειες για να παραμείνει αμετάβλητο το καθεστώς ασυδοσίας και ατιμωρησίας που ευημερεί τον δημόσιο τομέα. Η απαγόρευση του δικαιώματος του «συνδικαλιζέσθαι» σε όλον τον δημόσιο τομέα καθώς και στις επιχειρήσεις που το κράτος κατέχει την πλειοψηφία των μετοχικών πακέτων (βλ. Δ.Ε.Η., Ο.Α.Σ.Α., κ.λπ.) μπορεί να αποτελέσει εφελτήριο για την ανάκτηση της χαμένης εμπιστοσύνης των πολιτών το κράτος. Η πλειοψηφία των ενημερωμένων πολιτών άλλωστε γνωρίζει καλά τους σκοπούς που εξυπηρετεί ο κρατικός συνδικαλισμός και την συμβολή του στην οικονομική και ηθική χρεοκοπία της χώρας. Γι τους λόγους αυτούς πρέπει και οφείλει το κράτος να καταργήσει μόνιμα το δικαίωμα του συνδικαλισμού που κατοχυρώνεται με τον Ν. 1264/1982 όπως και την Διεθνής Σύμβαση Εργασίας 98/1949 που συμπληρώνει τον παραπάνω νόμο.

Η διακήρυξη απεργιών και ο στρατηγικός σχεδιασμός με στόχο την υπεκφυγή από την επικείμενη αξιολόγηση δεν αποτελεί δικαίωμα κανενός δημοσίου υπαλλήλου, αλλά αντίθετα κατάχρηση εξουσίας που αποτελεί κατάλοιπο μιας άλλης εποχής και

πλέον οι άμεσες επιπτώσεις που έχει ο συνδικαλισμός στην δημόσια διοίκηση ξεπερνούν τα όποια οφέλη μπορεί να προσδίδει. Επιτακτική ανάγκη είναι επιπρόσθετα η αναίρεση του προνομίου των δημοσίων υπαλλήλων για ελεύθερη κήρυξη απεργίας με απόφαση της συνδικαλιστικής οργανώσεως στην οποία ανήκουν δίχως κυρώσεις κατά τον χρόνο της αξιολόγησής τους. Η κήρυξη απεργίας έχει παρατηρηθεί να χρησιμοποιείται στο παρελθόν πολλές φορές ως πρόσχημα για την αποφυγή της αξιολόγησης.

Έτσι καθίσταται αναγκαία η αλλαγή του ισχύοντος νομοσχεδίου, με σκοπό να αναγράφεται πως σε περίπτωση που ο υπάλληλος δεν βρίσκεται στην υπηρεσία του κατά την διάρκεια της αξιολόγησης τότε αυτομάτως θα αντιμετωπίζεται ως ακατάλληλος παίρνοντας την ελάχιστη δυνατή βαθμολογία (δηλαδή μηδέν επί τοις εκατό). Αυτό θα λειτουργήσει αποτρεπτικά για την επίκληση απεργίας με σκοπό την αποφυγή της αξιολόγησης αφού η απουσία του υπαλλήλου από την υπηρεσία κατά την αξιολόγηση θα συνεπάγεται με την απόκτηση της χειρότερης βαθμολογίας. Φυσικά περιπτώσεις σοβαρού κολλήματος οφείλουν να γίνονται δεκτές από την διοίκηση στα πλαίσια της έμπρακτης εφαρμογής της καλής πίστεως, επαναλαμβάνοντας την αξιολόγηση εντός μικρού χρονικού πλαισίου για τους υπαλλήλους που υπέστη κόλλημα και μόνο κατ' εξαίρεση.

Προς την σωστή κατεύθυνση με στόχο τον εξορθολογισμό των κρατικών διαδικασιών υποδεικνύει και η μεθοδολογία του Ν.Δ.Μ. αφού κατά μία έννοια αποτελεί την μετεξέλιξη της Βεμπεριανής προσέγγισης στον τρόπο διοίκησης ενός κράτους με βάση το σύστημα της γραφειοκρατίας. Ενώ όμως οι ρητορικές του μικρού κράτους, της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης εμφανίζονται να βγαίνουν κερδισμένες σε θέματα επιρροής, ο κρατικός τομέας συνεχίζει στην πράξη ακάθεκτος να μεταχειρίζεται και να προσαρμόζει την διοίκηση ανάλογα με την οικονομική μορφή που έχει αλλά και τα πρότυπα της εποχής. Συνεπώς το πρώτο ζήτημα που ανακύπτει από το παραπάνω μοντέλο αναφέρεται στο κατά πόσον το Ν.Δ.Μ. και η επιχειρηματική διακυβέρνηση εισάγουν μια αρκετά σημαντική δέσμη καινοτομιών και αλλαγών στις ισχύουσες πρακτικές της δημόσιας διοίκησης, έτσι ώστε να μπορεί να γίνει πλέον λόγος για μια μετεξέλιξη από τον Μάξ Βέμπερ στο Ν.Δ.Μ.

Στα πλαίσια υλοποίησης μιας τέτοιας μετάβασης είναι πολυάριθμες οι περιπτώσεις που ο δημόσιος τομέας έχει ενεργήσει κατά την τελευταία δεκαετία

σύμφωνα με τα πρότυπα του Ν.Δ.Μ., κυρίως δε κατά προτροπή των δανειστών: Παραδείγματος χάριν το δόγμα ιδιωτικοποίησης των διαδικασιών της διοίκησης και η εφαρμογή των καλών πρακτικών του ιδιωτικού τομέα τείνουν να αντικαταστήσουν τις κλασσικές λειτουργίες του κρατικού μηχανισμού. Παρά τις ασάφειες και τις γενικολογίες του Ν.Δ.Μ. όμως, το αίτημα σμίκρυνσης της δημόσιας διοίκησης προς την κατεύθυνση οικονομικότερων και περισσότερο «στοχευμένων» υπηρεσιών που θα πραγματοποιούνται με τη συνδρομή ιδιωτικών, τοπικών και διεθνών επιχειρηματικών φορέων έχει πλέον αποκτήσει ευρεία επιρροή. Η παραδοχή αυτή επικροτήθηκε και από τους πολίτες αφού ένα μεγάλο ποσοστό αυτών να νιώθει αποστροφή με ό,τι πραγματοποιείται από το κράτος.

Τελικά όμως αφού κατόρθωσε να συνδυάσει ένα συχνά ετερογενές σύνολο θεωριών και αναλύσεων με σκοπό τη μείωση των «κρατικών αποτυχιών», το Ν.Δ.Μ. αυτοπροωθήθηκε ως θεραπευτικό της κρατικής ανεπάρκειας. Κάτι τέτοιο μπορεί να ακούγεται λογικό, πόσο μάλλον στο Ελληνικό κράτος, αλλά δεν αποτελεί παρά μια ελαφρόμυαλη παραδοχή. Οι αρχές που ορίζουν το Ν.Δ.Μ. ουδέποτε έχουν εφαρμοστεί στην ολότητά τους και λόγω της αφηρημένης έκφρασής τους οποιοδήποτε βήμα εξορθολογισμού πραγματοποιείται με στόχο την μείωση των δημοσίων δαπανών και την συγκράτηση των εξόδων δύναται θεωρητικά να «βαφτιστεί» ως απόρροια της εφαρμογής του Ν.Δ.Μ. στην νοσηρή δημόσια διοίκηση. Το σημαντικότερο περί αυτού του ζητήματος είναι ότι το Ν.Δ.Μ. δεν αποτελεί ένα μοντέλο που μπορεί να εφαρμοστεί εξολοκλήρου, αλλά αντίθετα ένα συνονθύλευμα αυθαίρετων ιδεολογιών που στοχεύουν στην επίτευξη του βέλτιστου αποτελέσματος με τις μικρότερες δυνατές δαπάνες. Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ συνεπώς θα πρέπει να αντιμετωπίζεται ως μια ιδέα, μια «αντίληψη» που έχει τις βάσεις της στην υπεροχή του ιδιωτικού τομέα σε σχέση με τον δημόσιο και συνεπώς στην προσπάθεια ιδιωτικοποίησης όσων περισσότερων διαδικασιών είναι δυνατό.

Το εάν πράγματι το Ν.Δ.Μ. αποτελεί εν κατακλείδι την περιζήτητη μετεξέλιξη του μοντέλου της γραφειοκρατίας που η Ελλάδα και όχι μόνο έχει τόσο πολύ ανάγκη μένει να αποδειχθεί σε βάθος χρόνου. Η Ελληνική δημόσια διοίκηση έχει όμως πολλά να διδαχτεί από τις αρχές και την φιλοσοφία του Ν.Δ.Μ. Η υιοθέτηση των καλών πρακτικών, των προτύπων ποιότητας και της ελευθερίας των στελεχών να ξεφύγουν από στενά καθορισμένες αρμοδιότητες κατά τον σχεδιασμό μιας νέας πολιτικής θα μπορούσε να είναι η απαραίτητη αλλαγή για μια σταδιακή βελτίωση της

παραγωγικότητας και αποδοτικότητας του δημοσίου τομέα. Πράγματι, η δημιουργία μιας νέας σχέσης μεταξύ της δημόσιας διοίκησης και των πολιτών θα μπορούσε κάλλιστα να λάβει την πρόσοψη των βασικών αρχών του Ν.Δ.Μ. Συνεπώς η μεταβολή του δυσκίνητου πλαισίου δράσης των δημοσίων υπαλλήλων σε συνδυασμό με την εισαγωγή των μεθόδων και διαδικασιών της ελεύθερης αγοράς δεν εγγυάται την βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών του δημοσίου τομέα, θα μπορούσε όμως να δράσει καταλυτικά στην ανάκτηση της προ πολλού χαμένης εμπιστοσύνης των πολιτών στην δημόσια διοίκηση.

Ολοκληρώνοντας, η δημιουργία μιας νέας σχέσης μεταξύ της δημόσιας διοίκησης και των πολιτών έγκειται, μεταξύ άλλων, στον εξορθολογισμό των δημοσίων διαδικασιών, στην συνεχή βελτίωση της διαφάνειας και λογοδοσίας και κυρίως στην ειλικρινή προσπάθεια των δύο πλευρών για κίνηση προς την σωστή κατεύθυνση. Η δημόσια διοίκηση που θα μπορεί να εμπιστευτεί ο πολίτης οφείλει να στελεχώνεται από ικανούς και άξιους λειτουργούς και όχι από τους ευνοούμενους του εκάστοτε συστήματος. Είναι αδιανόητο να προκηρύσσεται για παράδειγμα η πλήρωση μίας δημόσιας θέσεως, να προσέρχονται πολλοί υποψήφιοι με αξιόλογα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα και τελικώς να επιλέγεται κάποιος «ημέτερος» ή κομματικά δικτυωμένος με λιγότερα ή καθόλου προσόντα. Μια τέτοια πρακτική δυναμιτίζει κάθε έννοια αξιοπιστίας του σύγχρονου κράτους δικαίου, επιφέροντας όλες τις δυσμενείς συνακόλουθες επιπτώσεις.

Η δημόσια διοίκηση που επιθυμεί ο πολίτης θα εποπτεύει και αξιολογεί όλες τις επιχειρήσεις του Δημοσίου & Ιδιωτικού Τομέα, ώστε να γνωρίζει ο Ελληνικός λαός ακριβώς που οδεύει το δημόσιο χρήμα και οι φόροι τους οποίους πληρώνει. Ο έλεγχος όμως και η εποπτεία οφείλει να περιλαμβάνει πρωταρχικά την Κυβέρνηση και τους Υπουργούς της, κατόπιν δε όλους τους δημοσίους λειτουργούς με αυστηρή εφαρμογή των διατάξεων του «πόθεν έσχες». Το σύνολο του εγχειρήματος βέβαια της μετατροπής της Δημόσιας Διοίκησης από δυνάστη σε υπηρέτη του δημοσίου συμφέροντος και των αναγκών των πολιτών είναι αδιαμφισβήτητα ένας δυσυπέρβλητος και δύσκολος στόχος. Τον βαθμό δυσκολίας του εντείνουν οι πρωτόγνωρες και αντίξοες οικονομικές συνθήκες που έχουν επιβληθεί σε μια καθημαγμένη και ταλαιπωρημένη κοινωνία που δοκιμάζεται σκληρά, λόγω της ανάγκης εξυπηρέτησης του τεράστιου και μη διαχειριζόμενου δημοσίου χρέους και ελλείμματος. Καθώς όμως ο πολιτικός αμοραλισμός, ο κομματικός τυχοδιωκτισμός και η ανενδοίαστη εξαπάτηση των

πολιτών έχουν φτάσει στο απροχώρητο, πολιτεία και πολίτες έχουν από κοινού την υποχρέωση αποκατάστασης της αμφίδρομης σχέσης εμπιστοσύνης μεταξύ τους. Αυτή όπως είναι αισθητό έχει διαταραχτεί βαθιά και αποτέλεσμα της μακροχρόνιας διαταραχής αποτελεί η αμοιβαία καχυποψία, η οποία είναι πιθανώς το πλέον δυσυπέρβλητο εμπόδιο για την επιτυχή επανόρθωσή της. Σε κάθε περίπτωση όμως, μακράν σημαντικότερη της λήψης μέτρων και της διεξαγωγής μεγαλεπήβολων μελετών είναι η σταδιακή αλλά ριζική αλλαγή της κουλτούρας που χαρακτηρίζει τόσο τους πολίτες όσο και τους δημοσίους υπαλλήλους τα τελευταία 200 χρόνια της σύγχρονης Ελληνικής ιστορίας.

ΠΗΓΕΣ – ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνόγλωσση

Α` Βιβλία

Αγγελόπουλος Θ., (1914), *Δίκαιων των πολιτικών υπαλλήλων εν Ελλάδι*. Κρήτη: Εκδόσεις Π.Δ. Σακελλαρίου.

Βενετσανοπούλου Μ., (2002), *Η θεσμική διαδρομή της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*. Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Α.Ε.

Γεραγός Κ., (1948), *Σελίδες από την διοικητικήν ιστορίαν της Ελλάδος*. Αθήνα: Αυτοέκδοση.

Γέροντας Α., (2014), *Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου*. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Α.Ε.

Γέροντας Α., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γ., & Φλογαΐτης Σ., (2010), *Διοικητικό δίκαιο*. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Α.Ε.

Δαγτόγλου Π.Δ., (2004), *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο* (Έ έκδοση ενημερωμένη από τον Π. Ευστρατίου). Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Α.Ε.

Ευστρατίου Μ., (2014), *Δημοκρατική αρχή και Διοικητικό Δίκαιο*. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Α.Ε.

Ευστρατίου Π., (2013), *Συστηματικά θεμέλια του Ελληνικού Διοικητικού Δικαίου*. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Α.Ε.

Θεοδώρου Θ., (1996), *Η Ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση – Η Ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση κατά την Τουρκοκρατία και την επανάσταση του 1821*. Αθήνα: Εκδόσεις Αφοί Τολίδη.

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

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

- Κοϊμτζόγλου Ι.Ε., (1999), *Στοιχεία Δημοσίου Δικαίου*. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Α.Ε.
- Κόρσος Ι., (1977), *Μαθήματα Ιστορίας της Ελληνικής Διοικήσεως*. Αθήνα: Εκδόσεις Α. Αναστασίου.
- Κουφίδου Σ., (2001), *Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων – Η Πρόκληση του 21ου αιώνα στο Εργασιακό Περιβάλλον*. Αθήνα: Εκδόσεις Ανικούλα.
- Λαζαρίδη Α., (2006), *Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων*. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.
- Λιάσκος Γ., (1992), *Η ιστορία του συνδικαλιστικού κινήματος των δημοσίων υπαλλήλων*. Αθήνα: Αυτοέκδοση.
- Λυμπεράκη Α. & Δενδρινός Γ., (2004), *Ευέλικτη εργασία: Νέες μορφές και ποιότητα απασχόλησης*. Αθήνα: Εκδόσεις Κέρκυρα.
- Μάνεσης Α., (1982), *Ατομικές Ελευθερίες*. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Α.Ε.
- Μπαμπαλιούτας Λ., (2013), *Το Σύγχρονο Θεσμικό Πλαίσιο της Ελληνικής Δημόσιας Διοικήσεως* (Τόμος Β'). Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Μυλωνοπούλου Μ., (1998), *Οι δημόσιοι υπάλληλοι. Κοινωνιολογική προσέγγιση (αυτοαντίληψη – αυτοκριτική – στερεότυπα)*. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Α.Ε.
- Παγκάκης Γ., (1998), *Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων*. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Παναγόπουλος Θ., (2008), *Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο* (Έκδοση 'Ζ'). Αθήνα: Εκδόσεις Αθ. Σταμούλης.
- Παπαρηγορίου Β., (2010), *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Α.Ε.
- Παπαλεξανδρή Ν. & Μπουράντας Δ., (2003), *Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων*. Αθήνα: Εκδόσεις Γ. Μπένου.
- Παπαχατζής Γ., (1976), *Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα διοικητικού δικαίου* (Έκδοση 'Ε'). Έκδοση Πέμπτη. Αθήνα: Αυτοέκδοση.

- Παπαχατζής Γ., (1991), *Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα διοικητικού δικαίου*. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Α.Ε.
- Πουλής Π., (1987), *Ιστορία της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Α.Ε.
- Ράικος Α., (2011), *Συνταγματικό Δίκαιο Οργανωτικό Μέρος ΙΙ* (‘Δ έκδοση). Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Σακελλαρόπουλος Σ., (2014), *Κρίση και κοινωνική διαστρωμάτωση στην Ελλάδα του 21^{ου} αιώνα*. Αθήνα: Εκδόσεις Τόπος.
- Σπηλιωτόπουλος Ε., (2011), *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου* (τομ. Ι και ΙΙ). Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Τσάμης Α., (2015), *Διαστάσεις της Επιχειρηματικότητας ΙΙ*. Αθήνα: Εκδόσεις PROFORMA.
- Τσουκαλάς Κ., (1986), *Κράτος, Κοινωνία, Εργασία στη μεταπολεμική Ελλάδα*. Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο.

Β' Έρευνες και Μελέτες

- Κουζής Ι., (2001), *Εργασιακές σχέσεις και Ευρωπαϊκή ενοποίηση: Ευελιξία και απορρύθμιση ή αναβάθμιση της εργασίας*. Αθήνα: Μελέτες του Ι.Ν.Ε. Γ.Σ.Ε.Ε.
- Μακρής Ε., (1972), *Ο οικονομικός ενεργός πληθυσμός της Ελλάδος και η απασχόλησής αυτού*. Από τον συλλογικό τόμο *Στατιστικά μελέται 1821-1971: Η στατιστική κατά τα 150 έτη από της παλιγγενεσίας της Ελλάδος*. Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών.
- Σορωνιάτης Λ. & Αγραπιδάς Κ., (2007), *Η επίδραση των εταιριών προσωρινής απασχόλησης στην αγορά εργασίας*. Αθήνα: Επιθεώρηση Εργασιακών Σχέσεων.

Γ' Διπλωματικές Εργασίες και Διδακτορικές Διατριβές

- Ανδρίτσου Ε., (2012), *Διοίκηση με Στόχους – Η Ελληνική πραγματικότητα στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα* (Διπλωματική Εργασία). Τ.Ε.Ι. Κρήτης, Ανακτήθηκε στις 27 Ιανουαρίου 2019 από:

http://nefeli.lib.teicrete.gr/browse/sdo/bah/2014/AndritsouEleni/attached-document-1406126156-255124-21871/Andritsou_Eleni.2014.pdf

Κοκκίνου Ε., (2016), *Η διοικητική μεταρρύθμιση και η συμβολή της επιμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων στην εφαρμογή των αρχών του νέου δημοσίου μάνατζμεντ* (Διδακτορική Διατριβή). Ανακτήθηκε στις 11 Φεβρουαρίου 2019 από: <http://thesis.ekt.gr/thesisBookReader/id/40924#page/136/mode/2up>

Κολέτσιος Δ., (2010), *Το κίνημα του νέου δημοσίου μάνατζμεντ και η μεταρρύθμιση του Ελληνικού δημοσίου τομέα. Βιβλιογραφική επισκόπηση* (Διπλωματική Εργασία). Πανεπιστήμιο Μακεδονίας: Ανακτήθηκε στις 25 Δεκεμβρίου 2018 από: https://dspace.lib.uom.gr/bitstream/2159/13745/1/Koletsios_Msc2010.pdf

Μπλιάμπη Γ., (2016), *Μεταρρυθμίσεις στον τρόπο αξιολόγησης των Δημοσίων Υπαλλήλων σε Ευρωπαϊκή Ένωση και Ελλάδα* (Διπλωματική Εργασία). Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Ανακτήθηκε στις 23 Αυγούστου 2018 από: <https://dspace.lib.uom.gr/bitstream/2159/20246/4/BliamptiGiannoulaMsc2016.pdf>

Μπράχου Ε., (2011), *Η επίδραση των Σύγχρονων μεθόδων αξιολόγησης στην Παρακίνηση/Αποθάρρυνση των Εργαζομένων* (Διπλωματική Εργασία). Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Ανακτήθηκε στις 14 Αυγούστου 2018 από: http://dspace.aua.gr/xmlui/bitstream/handle/10329/4379/Braxou_E.PDF?sequence=1

Τσακαλάκης Γ., (2013), *Η εισαγωγή των μεθόδων του new public management στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση* (Διπλωματική Εργασία). Πανεπιστήμιο Πειραιώς, Ανακτήθηκε στις 21 Ιανουαρίου 2019 από: <http://dione.lib.unipi.gr/xmlui/bitstream/handle/unipi/6064/Tsakalakis.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Χόνδρου Π., (2016), *Η διαχρονική πορεία της αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων στην Ελλάδα από το 1974 μέχρι και σήμερα και η προστιθέμενη αξία την στην αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης* (Διπλωματική Εργασία). Πάντειο Πανεπιστήμιο, Ανακτήθηκε στις 15 Ιανουαρίου 2019 από: <http://pandemos.panteion.gr/index.php?op=record&type=0&q=%CF%87%CF>

%8C%CE%BD%CE%B4%CF%81%CE%BF%CF%85&page=1&scope=0&lang=el&pid=iid:17561

Δ' Διαδικτυακές Πηγές

Άγνωστος (2011), *Η Έννοια του Δημοσίου Μάνατζμεντ*. Ανακτήθηκε στις 21 Σεπτεμβρίου 2018 από: <http://gosuccess.eu/2011/04/i-ennia-tou-dimosiou-management/>

Ακριβοπούλου Χ., (2010, 7 Μαρτίου), *Οι θεμελιώδεις Αρχές της Δημόσιας Διοίκησης – Αμεροληψία, Ισότητα, Αναλογικότητα, Χρηστή Διοίκηση, Νομιμότητα, Δημόσιο Συμφέρον*. Ανακτήθηκε στις 10 Δεκεμβρίου 2018 από: <https://akrivopoulouchristina.wordpress.com/2010/03/07/%CE%B8%CE%B5%CE%BC%CE%B5%CE%BB%CE%B9%CF%8E%CE%B4%CE%B5%CE%B9%CF%82-%CE%B1%CF%81%CF%87%CE%AD%CF%82-%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CF%8C%CF%83%CE%B9%CE%B1%CF%82-%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%AF%CE%BA/>

Ακριβοπούλου Χ. & Ανθόπουλος Χ., (2015), *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο* [Ιστοσελίδα]. Ανακτήθηκε από: <http://users.uoa.gr/~ahatzis/Akrivopoulou-Anthopoulos2.pdf>

Αργυρόπουλος Γ., (2014), *Η μονιμότητα των Δημοσίων Υπαλλήλων υπό τις νέες νομοθετικές ρυθμίσεις* [ιστοσελίδα]. Ανακτήθηκε από: <https://www.constitutionalism.gr/monimotita-argyropoulos/>

Βουλή των Ελλήνων (χ.χ.), *Συνταγματική Ιστορία*. Ανακτήθηκε στις 10 Σεπτεμβρίου 2019 από: <https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagmatiki-Istoria/>

Εκτελεστική Επιτροπή Α.Δ.Ε.Δ.Υ., (2017), *Συνεχίζεται η μεγάλη συμμετοχή από την απεργία – αποχή από την αξιολόγηση*. Ανακτήθηκε στις 1 Σεπτεμβρίου 2018 από: <http://axiologisi.adedy.gr/?p=301>

Ευρωπαϊκό Ίδρυμα για την Βελτίωση των Συνθηκών Διαβίωσης και Εργασίας (2009), *Ευέλικτες μορφές εργασίας: «ιδιαιτέρως άτυπες» συμβατικές ρυθμίσεις*.

Ανακτήθηκε στις 10 Ιανουαρίου 2019 από:
[http://www.eif.gov.cy/mlsi/dl/genderequality.nsf/0/69A227337345ED7DC22579A5002F145E/\\$file/eveliktes_morfes_ergasias.pdf](http://www.eif.gov.cy/mlsi/dl/genderequality.nsf/0/69A227337345ED7DC22579A5002F145E/$file/eveliktes_morfes_ergasias.pdf)

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, (2007), *Έκθεση σχετικά με τον εκσυγχρονισμό της εργατικής νομοθεσίας για την αντιμετώπιση των προκλήσεων του 21^{ου} αιώνα*. Ανακτήθηκε στις 8 Ιανουαρίου 2019 από:
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2007-0247+0+DOC+XML+V0//EL>

Θεοτοκάτος Β., (2018), *1958 – 2018: Αύξηση πληθυσμού κατά 35% και δημόσιων υπαλλήλων κατά 800%!*. Ανακτήθηκε στις 28 Φεβρουαρίου 2019 από:
<http://agonaskritis.gr/1958-2018-%CE%B1%CF%8D%CE%BE%CE%B7%CF%83%CE%B7-%CF%80%CE%BB%CE%B7%CE%B8%CF%85%CF%83%CE%BC%CE%BF%CF%8D-%CE%BA%CE%B1%CF%84%CE%AC-35-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CF%8C%CF%83%CE%B9%CF%89%CE%BD/>

Καζάκος Α., (2017), *Αξιολόγηση – Απεργία Αποχή: Καμία κύρωση σε υπαλλήλους και προϊσταμένους*. Ανακτήθηκε στις 10 Σεπτεμβρίου 2018 από:
<http://www.aftodioikisi.gr/ergasiaka-ypallilwn-ota/axiologisi-apergia-apoxi-kamia-kirosi-se-ipallilous-kai-proistamenous-nea-gnomodotisi/>

Καρακάσης Α., (2012), *Διοίκηση Διαμέσου Αντικειμενικών Στόχων*. Ανακτήθηκε στις 17 Δεκεμβρίου από:
https://setha.army.gr/sites/setha.army.gr/files/attachments/dioikisi_meso_antikeimenikon_skopon.pdf

Λυμπεράκη Α., (2015), *Η αρχή της Αξιολόγησης στον Δημόσιο και Ιδιωτικό Τομέα*. Ανακτήθηκε στις 20 Αυγούστου 2018 από:
<http://www.eea.gr/gr/el/articles/arthro-i-arxi-tis-aksiologisis-sto-dimosio-kai-ston-idiotiko-tomea>

Μαρκαντωνάτου Μ., (2017), *Κράτος και νέο δημόσιο μάνατζμεντ: η προνοιακή απορρύθμιση μέσα από την επιχειρηματική διακυβέρνηση, τις “καλές πρακτικές”*

και την ISO προτυποποίηση. Ανακτήθηκε στις 12 Αυγούστου 2018 από:
<https://selidodeiktis.edu.gr/2017/02/28/%CE%BA%CF%81%CE%AC%CF%84%CE%BF%CF%82-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%BD%CE%AD%CE%BF-%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CF%8C%CF%83%CE%B9%CE%BF-%CE%BC%CE%AC%CE%BD%CE%B1%CF%84%CE%B6%CE%BC%CE%B5%CE%BD%CF%84-%CE%B7-%CF%80%CF%81/>

Ντάνος Α., (2010), *Η θεσμική προσέγγιση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων, υπό το πρίσμα της σύγχρονης και αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης*. Ανακτήθηκε στις 16 Δεκεμβρίου 2018 από:
<http://journal.teipir.gr/index.php/economy/article/view/Governmentofficials/0>

Πάνος Ε., Κυριαζόπουλος Ε. & Πετροπούλου Μ., (2009), *Ενέλικτες Μορφές Απασχόλησης στην Τοπική Αυτοδιοίκηση – Μελέτη Περίπτωσης ενός «Μικρού» Και ενός «Μεγάλου» Μητροπολιτικού Δήμου της Αθήνας*. Ανακτήθηκε την 1 Φεβρουαρίου 2019 από:
<http://spoudai.unipi.gr/index.php/spoudai/article/viewFile/1351/1430>

Παπαδάκης Μ., (2016), *Αξιολόγηση*. Ανακτήθηκε στις 10 Αυγούστου 2018 από: 4lyk-acharn.att.sch.gr/wp-content/uploads/2016/02/aksilogisi.doc

Παπαστεργίου Β., (2018), *Η καθαρίστρια και τα δεκάδες πλαστά πτυχία με διαφορετική τύχη*. Ανακτήθηκε στις 15 Φεβρουαρίου 2019 από:
https://www.alfavita.gr/koinonia/274322_i-katharistria-kai-ta-dekades-plasta-ptyhia-me-diaforetiki-tyhi

Πικραμένος Μ., (2009), *Το Νομοθετικό καθεστώς των Ανωτάτων Δημοσίων Υπάλληλων υπό διαρκή Μεταρρύθμιση*. Ανακτήθηκε στις 15 Δεκεμβρίου 2018 από:
[http://www.epkodi.gr/site/index.php/-----article stable-83/132-2009-03-27-12-09-53](http://www.epkodi.gr/site/index.php/-----article%20stable-83/132-2009-03-27-12-09-53)

Τ.Ε.Ι. Ιονίων Νησιών (2008), *Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ – Αρχές, εξελίξεις, προοπτικές*. Ανακτήθηκε στις 16 Οκτωβρίου 2018 από:
<http://eclass.teiion.gr/modules/document/file.php/DE256/%CE%94%CE%99%CE%91%CE%9B%CE%95%CE%9E%CE%95%CE%99%CE%A3/%CE%A3%CE%B7%CE%BC%CE%B5%CE%B9%CF%8E%CF%83%CE%B5%CE>

E%B9%CF%82%206%CE%B7%CF%82%20%CE%95%CE%B2%CE%B4%CE%BF%CE%BC%CE%AC%CE%B4%CE%B1%CF%82%20%CE%94%CE%B9%CE%B4%CE%B1%CF%83%CE%BA%CE%B1%CE%BB%CE%AF%CE%B1%CF%82.pdf

Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (2014), *Διαύγεια*. Ανακτήθηκε από: <https://diavgeia.gov.gr/info>

Ε' Νομοθεσία

ΝΟΜΟΣ	ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΤΟΥ ΝΟΜΟΥ
<i>N. 4369/2016</i>	ΕΘΝΙΚΟ ΜΗΤΡΩΟ ΕΠΙΤΕΛΙΚΩΝ ΣΤΕΛΕΧΩΝ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΚΗ ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΘΕΣΕΩΝ, ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ, ΠΡΟΑΓΩΓΩΝ ΚΑΙ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΠΡΟΙΣΤΑΜΕΝΩΝ (ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ - ΑΞΙΟΚΡΑΤΙΑ ΚΑΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ) ΚΑΙ ΑΛΛΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ
<i>N. 4093/2012</i>	ΕΓΚΡΙΣΗ ΜΕΣΟΠΡΟΘΕΣΜΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ 2013-2016 - ΕΠΕΙΓΟΝΤΑ ΜΕΤΡΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ Ν. 4046/2012 ΚΑΙ ΤΟΥ ΜΕΣΟΠΡΟΘΕΣΜΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ 2013-2016.
<i>N. 4024/2011</i>	ΣΥΝΤΑΞΙΟΔΟΤΙΚΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ, ΕΝΙΑΙΟ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΟ - ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΟ, ΕΡΓΑΣΙΑΚΗ ΕΦΕΔΡΕΙΑ ΚΑΙ ΑΛΛΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΜΕΣΟΠΡΟΘΕΣΜΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ 2012-2015
<i>N. 3528/2007</i>	ΚΥΡΩΣΗ ΤΟΥ ΚΩΔΙΚΑ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΚΑΙ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ Ν.Π.Δ.Δ.

N. 3230/2004	ΚΑΘΙΕΡΩΣΗ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΕ ΣΤΟΧΟΥΣ ΜΕΤΡΗΣΗΣ ΤΗΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΑΛΛΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ
N. 2690/1999	ΚΩΔΙΚΑΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ
N. 2190/1994	ΣΥΣΤΑΣΗ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠΙΛΟΓΗ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΚΑΙ ΡΥΘΜΙΣΗ ΘΕΜΑΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
N. 1264/1982	ΓΙΑ ΤΟΝ ΕΚΔΗΜΟΚΡΑΤΙΣΜΟ ΤΟΥ ΣΥΝΔΙΚΑΛΙΣΤΙΚΟΥ ΚΙΝΗΜΑΤΟΣ ΚΑΙ ΤΗΝ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΩΝ ΣΥΝΔΙΚΑΛΙΣΤΙΚΩΝ ΕΛΕΥΘΕΡΙΩΝ ΤΩΝ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ.
N. 1811/1951	ΠΕΡΙ ΚΩΔΙΚΟΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΕΩΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ
N. 5438/1932	ΠΕΡΙ ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΕΩΣ ΚΑΙ ΣΥΜΠΛΗΡΩΣΕΩΣ ΤΟΥ ΝΟΜΟΥ 5187 «ΚΑΤΑΣΤΑΤΙΚΟΣ ΝΟΜΟΣ ΤΗΣ ΑΥΤΟΚΕΦΑΛΟΥ ΕΚΚΛΗΣΙΑΣ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ».
N. 4879/1931	ΠΕΡΙ ΥΠΑΛΛΗΛΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΣΕΩΝ
N. 2494/1920	ΠΕΡΙ ΤΟΥ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΥΠΟΥΡΓΕΙΩΝ

Πίνακας 5: Πίνακας νόμων που χρησιμοποιήθηκαν για την συγγραφή της εργασίας

ΑΡΘΡΑ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ	ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ
A. 106	ΚΡΑΤΟΣ ΚΑΙ ΕΘΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ
A. 104	ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ
A. 103	ΔΗΜΟΣΙΟΙ ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ

A. 102	ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
A. 92	ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΙ ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ, ΣΥΜΒΟΛΑΙΟΓΡΑΦΟΙ, ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ ΥΠΟΘΗΚΟΦΥΛΑΚΕΙΩΝ
A. 88	ΕΓΓΥΗΣΕΙΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑΣ ΤΩΝ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΛΕΙΤΟΥΡΓΩΝ, ΑΠΟΔΟΧΕΣ, ΜΕΤΑΤΑΞΕΙΣ
A. 36	ΔΙΕΘΝΗΣ ΠΑΡΑΣΤΑΤΗΣ, ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΣΥΝΘΗΚΕΣ
A. 29	ΠΟΛΙΤΙΚΑ ΚΟΜΜΑΤΑ
A. 28	ΚΑΝΟΝΕΣ ΤΟΥ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ
A. 26	ΔΙΑΚΡΙΣΗ ΤΩΝ ΕΞΟΥΣΙΩΝ
A. 25	ΑΡΧΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ, ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ
A. 24	ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ
A. 22	ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ
A. 17	ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ, ΑΠΑΛΛΟΤΡΙΩΣΗ
A. 10	ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΑΝΑΦΟΡΑΣ ΠΡΟΣ ΤΙΣ ΑΡΧΕΣ
A. 4	ΙΣΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

Πίνακας 6: Πίνακας Συνταγματικών άρθρων που χρησιμοποιήθηκαν για την συγγραφή της εργασίας

ΕΓΚΥΚΛΙΟΙ	ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΕΓΚΥΚΛΙΟΥ
ΕΓΚΥΛΙΟΣ ΜΕ ΑΡΙΘΜΟ ΠΡΩΤΟΚΟΛΛΟΥ ΔΙΣΣΚ/ΤΠΠ/Φ.1/26898	ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ «ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΜΕΣΩ ΣΤΟΧΩΝ» ΓΙΑ ΤΟ ΕΤΟΣ 2019

<i>ΕΓΚΥΚΛΙΟΣ ΜΕ ΑΡΙΘΜΟ ΠΡΩΤΟΚΟΛΛΟΥ ΔΙΣΣΚ/ΤΠΠ/Φ.1/24273</i>	ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ «ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΜΕΣΩ ΣΤΟΧΩΝ» ΓΙΑ ΤΟ ΕΤΟΣ 2019- ΝΟΣΟΚΟΜΕΙΑ
<i>ΕΓΚΥΚΛΙΟΣ ΜΕ ΑΡΙΘΜΟ ΠΡΩΤΟΚΟΛΛΟΥ ΔΙΔΑΔ/Φ.26.24/1069/26252</i>	ΑΠΟΛΥΣΗ ΛΟΓΟΥ ΟΡΙΟΥ ΗΛΙΚΙΑΣ
<i>ΕΓΚΥΚΛΙΟΣ ΜΕ ΑΡΙΘΜΟ ΠΡΩΤΟΚΟΛΛΟΥ ΔΙΠΑ/Φ4/οικ.7323/5-4-2006</i>	ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΕ ΣΤΟΧΟΥΣ ΓΙΑ ΤΟ ΕΤΟΣ 2017

Πίνακας 7: Πίνακας εγκυκλίων που χρησιμοποιήθηκαν για την συγγραφή της εργασίας

ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΤΟΥ Σ.Τ.Ε.
<i>ΑΠΟΦΑΣΗ 789/1990</i>
<i>ΑΠΟΦΑΣΗ 2112/1984</i>
<i>ΑΠΟΦΑΣΗ 2325/1966</i>

Πίνακας 8: Πίνακας αποφάσεων του ΣτΕ που χρησιμοποιήθηκαν για την συγγραφή της εργασίας

ΟΔΗΓΙΕΣ ΔΙΕΘΝΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ	ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΟΔΗΓΙΩΝ
<i>ΟΔΗΓΙΑ 76/207/ΕΟΚ</i>	ΠΕΡΙ ΤΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΙΣΗΣ ΜΕΤΑΧΕΙΡΙΣΕΩΣ ΑΝΔΡΩΝ ΚΑΙ ΓΥΝΑΙΚΩΝ, ΟΣΟΝ ΑΦΟΡΑ ΤΗΝ ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΕ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ, ΤΗΝ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΚΑΙ ΠΡΟΩΘΗΣΗ ΚΑΙ ΤΙΣ ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Πίνακας 9: Πίνακας οδηγιών διεθνών οργανισμών που χρησιμοποιήθηκαν για την συγγραφή της εργασίας

Ξενογλώσση

Α` Βιβλία

Elgar E., (1998), *Beyond the new public management: Changing ideas and practices in governance*. United Kingdom: E.E. Elgar Publishes.

Kolthoff E., (2007), *Ethics and New Public Management*. United States of America: University of Michigan: Boom Juridische Publishes.

Β` Έρευνες και Μελέτες

Young S., (2007), *Outsourcing: Uncovering the Complexity of the Decision*. International Public Management Journal, Volume 10, Issue 3.

Garen J., (2006), *Use of employees and alternative work arrangements in the United States: a law, economics, and organizations perspective*. Labour Economics, Volume 13, Issue 1

Γ` Ιστοσελίδες

Hood C., (1995), *The New Public Management in the 1980s: Variations of a Theme*. Retrieved at 14th January 2019 from: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.464.4899&rep=rep1&type=pdf>

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1 – ΈΝΤΥΠΟ ΕΠΙΜΕΡΙΣΜΟΥ ΣΤΟΧΟΘΕΣΙΑΣ ΣΤΑ ΕΠΙΠΕΔΑ
ΙΕΡΑΡΧΙΑΣ ΤΟΥ ΣΩΜΑΤΟΣ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

ΕΝΤΥΠΟ ΕΠΙΜΕΡΙΣΜΟΥ ΣΤΟΧΟΘΕΣΙΑΣ ΣΤΑ ΕΠΙΠΕΔΑ ΙΕΡΑΡΧΙΑΣ ²⁹⁴							
Τμήμα: Τμήμα Οργάνωσης Απλούστευσης Διαδικασιών Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας και Σ.ΕΠ.Ε. ²⁹⁵							
Κωδικός Αριθμός Στόχου ²⁹⁶	Στόχος ²⁹⁷	Ενέργειες ²⁹⁸	Υλοποίηση (Ονομ/μο Υπαλλήλου) ²⁹⁹	Συμβολή στο στόχο %	Άλλοι Εμπλεκόμενοι Φορείς ³⁰⁰	Χρονοδιάγραμμα ³⁰¹	Ποσοτικός προσδιορισμός στόχου ³⁰²
3.1.1.2.1	Σύνταξη μελετών για την εφαρμογή μέτρων για τη διευκόλυνση της επικοινωνίας των πολιτών με το Σ.ΕΠ.Ε.	Σύνταξη 2 εισηγήσεων για διαδικασίες επικοινωνίας των πολιτών με τις υπηρεσίες του Σ.ΕΠ.Ε.	A	40%			Σύνταξη 5 εισηγήσεων

Πίνακας 10: Έντυπο Επιμερισμού Στοχοθεσίας στα επίπεδα ιεραρχίας του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας

²⁹⁴ Καθορισμός στοχοθεσίας σε επίπεδο Τμήματος. Για κάθε ένα στόχο σε επίπεδο Τμήματος χρησιμοποιείται ξεχωριστό Έντυπο.

²⁹⁵ Ονομασία του Τμήματος που καθορίζεται η στοχοθεσία.

²⁹⁶ Αποδίδεται κωδικός αριθμός που δείχνει την ιεραρχική διαβάθμιση και την υπηρεσιακή θέση του κάθε στόχου στο σύνολο της στοχοθεσίας. Σε κάθε κατώτερο ιεραρχικό επίπεδο κάθε στόχος αναλύεται στον αμέσως μεγαλύτερης ανάλυσης κωδικό, προκειμένου να αποτυπώνεται συνολικά η διαδρομή υλοποίησης της στοχοθεσίας εντός της οργάνωσης, πχ στο παρόν ιεραρχικό επίπεδο σε κάθε στόχο αντιστοιχούν κωδικοί της μορφής 1.1.1.1, 2.1.1.1, 3.1.1.1, ..., για τους στόχους 1.1.1, 2.1.1, 3.1.1, ..., αντίστοιχα, που συμπληρώθηκαν στο έντυπο του προηγούμενου επιπέδου.

²⁹⁷ Αναγράφονται οι στόχοι του Φορέα που αντιστοιχούν σε αυτό ιεραρχικό επίπεδο.

²⁹⁸ Αναφέρονται οι ενέργειες με τις οποίες θα υλοποιηθούν οι Στόχοι σε αυτό το ιεραρχικό επίπεδο.

²⁹⁹ Αναφέρεται ο-η/οι υπάλληλος/οι που θα υλοποιήσουν τους Στόχους σε αυτό το ιεραρχικό επίπεδο καθώς και τυχόν υπάλληλοι από άλλες εμπλεκόμενες υπηρεσίες ή φορείς εκτός του Υπουργείου.

³⁰⁰ Αναφέρονται άλλοι εμπλεκόμενοι φορείς εκτός Υπουργείου που συμμετέχουν στην υλοποίηση της στοχοθεσίας.

³⁰¹ Αναφέρεται ο εκτιμώμενος χρονικός ορίζοντας υλοποίησης του στόχου σε αυτό το ιεραρχικό επίπεδο.

³⁰² Αναγράφεται ποσοτικοποιημένο το επιδιωκόμενο επίπεδο υλοποίησης της στοχοθεσίας.

ΕΝΤΥΠΟ ΕΠΙΜΕΡΙΣΜΟΥ ΣΤΟΧΟΘΕΣΙΑΣ ΣΤΑ ΕΠΙΠΕΔΑ ΙΕΡΑΡΧΙΑΣ							
Τμήμα: Τμήμα Οργάνωσης Απλούστευσης Διαδικασιών Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας και Σ.ΕΠ.Ε.							
Κωδικός Αριθμός Στόχου	Στόχος	Ενέργειες	Υλοποίηση (Όνομ/μο Υπαλλήλου)	Συμβολή στο στόχο %	Άλλοι Εμπλεκόμενοι Φορείς	Χρονοδιάγραμμα	Ποσοτικός προσδιορισμός στόχου
3.1.1.2.2	Σύνταξη εισηγήσεων για την εφαρμογή μέτρων για τη διευκόλυνση της επικοινωνίας των πολιτών με τις υπηρεσίες του υπουργείου και το Σ.ΕΠ.Ε.	Σύνταξη 2 εισηγήσεων για διαδικασία επικοινωνίας των πολιτών με τις υπηρεσίες του Υπουργείου	A	40%			Σύνταξη 5 εισηγήσεων
		Σύνταξη 2 εισηγήσεων για διαδικασία επικοινωνίας των πολιτών με τις υπηρεσίες του Υπουργείου	B	40%			
		Σύνταξη 1 εισηγήσεων για διαδικασία επικοινωνίας των πολιτών με τις υπηρεσίες του Υπουργείου	Γ	20%			

Πίνακας 11: Έντυπο Επιμερισμού Στοχοθεσίας στα επίπεδα ιεραρχίας του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας (Συνέχεια)

Γ. Συμπεράσματα – Προτάσεις:

(Αναφέρονται γενικά συμπεράσματα από την συνεργασία του αξιολογούντα με τον αξιολογούμενο καθ' όλη την περίοδο αξιολόγησης που ολοκληρώνουν την γενική εντύπωση για τον αξιολογούμενο και προτάσεις για την μελλοντική αντιμετώπισή του).

Δ. Προοπτικές εξέλιξης:

(Σημειώνεται με "X" η πρόταση που αντιπροσωπεύει τις Προοπτικές Εξέλιξης του αξιολογούμενου στην ΙΕΡΑΡΧΙΑ της Επιχείρησης).

	"Δεν υπάρχουν προοπτικές εξέλιξης"
	"Ίσως υπάρξουν προοπτικές εξέλιξης, προς το παρόν είναι νωρίς"
	"Υπάρχουν προοπτικές εξέλιξης, αρκεί να βελτιωθούν ορισμένες αδυναμίες"
	"Υπάρχουν πολύ καλές προοπτικές εξέλιξης. Ανάγκη απόκτησης μεγαλύτερης εμπειρίας"
	"Ετοιμότητα ανάληψης ευθυνών σε θέση....." (Αναγράφεται τμήμα ή τμήματα)

Όνοματεπώνυμο Αξιολογούντα:..... Ημ/νία:...../...../.....

"Έλαβα γνώση"
Ημ/νία:...../...../..... Υπογραφή:

Υπογραφή:

ΣΤ. Σχόλια – Αποφάσεις Διευθυντών Διευθύνσεων:

Ζ. Ενέργειες - Αποτελέσματα:

Όνοματεπώνυμο Αξιολογούντα:..... Ημ/νία:...../...../.....

Υπογραφή:

Οδηγίες για την σύνταξη της έκθεσης:

1. Οι παράγραφοι Α, Β, Γ και Δ συντάσσονται από τον ΑΜΕΣΑ προϊστάμενο του αξιολογούμενου.
2. Ερωτήματα για την αποφυγή ΛΑΘΩΝ κατά την αξιολόγηση:
 - α. "Ο αξιολογούμενος μου είναι συμπαθής ή αντιπαθής;" (Κατά πόσο αυτό επηρεάζει την κρίση μου;)
 - β. "Είμαι έτοιμος για να κάνω την αξιολόγηση;" (Επηρεάζομαστε από τις διαθέσεις και τα συναισθήματα της στιγμής.)
 - γ. "Μήπως παίζω ρόλο προσωπικά ενδιαφέροντα;" (Κρίνουμε αρνητικά κάποιον για να καλύψουμε δικά μας λάθη.)
 - δ. "Μήπως επηρεάστηκα υπέρ το δέον από μεμονωμένα περιστατικά;" (Δίνουμε μεγάλη βαρύτητα σε κάποιο αρνητικό περιστατικό του αξιολογούμενου και επηρεαζόμαστε έτσι γενικότερα αρνητικά.)
 - ε. "Η κρίση μου στηρίχθηκε σε τακτικές και συνεχείς παρατηρήσεις;" (Όταν οι προσωπικές εμπειρίες και καταβολές υπερισχύουν των αντικειμενικών παρατηρήσεων υπάρχει κίνδυνος λάθους.)
 - στ. "Μήπως ασχολήθηκα με την αξιολόγηση επιφανειακά;" (Έχουμε τάση γενικοποιήσεως.)
 - ζ. "Με επηρέασε η πρώτη μου εντύπωση;" (Η πρώτη εντύπωση μπορεί να είναι πηγή λάθους.)
 - η. "Με επηρέασε η πρώτη μου αξιολόγηση;" (Πολλές φορές επιχειρείται με την δεύτερη αξιολόγηση να επαληθευθεί η λανθασμένη πρώτη.)
3. Το αν θα λάβει ή όχι γνώση της έκθεσης ο αξιολογούμενος, είναι στην ΚΡΙΣΗ του αξιολογούντα.