



**ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΡΙΟ**  
όμιλος διοικητικών επιστημόνων

**ΕΙΔΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ  
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ**

**Σειρά Ερευνητικών Εργασιών  
1(5): 75–83**

## **Αξιολόγηση των Δημοσίων Υπαλλήλων 2022–2023: Η Εργαλειακή– Επικοινωνιακή Χρησιμοποίηση Οδηγεί στην Απαξίωση μια Κρίσιμη Διοικητική Λειτουργία**

**Κωνσταντίνος Θ. Παπαδημητρίου**, Εμπειρογνώμονας Δημόσιας Διοίκησης,  
Πρόεδρος Ομίλου Διοικητικών Επιστημόνων Ελλάδος–Διοικητικού Επιμελητηρίου,  
e-mail: [papadimitriou@dee.gr](mailto:papadimitriou@dee.gr)

### **Περίληψη**

Στην ελληνική διοικητική πραγματικότητα η αξιολόγηση έχει ταλαιπωρηθεί πολύ, ενώ μέχρι πρόσφατα αμφισβητείτο ακόμα και η χρησιμότητά της. Μετά από πολλά χρόνια απραξίας (1999–2013) ή αστοχιών (2014), με νόμο του 2016 θεσμοθετήθηκε και, το σημαντικότερο, εφαρμόστηκε ένα σύγχρονο σύστημα. Από το 2022, εντελώς παράδοξα με την υπόσχεση κάποιου καλύτερου συστήματος, καταργήθηκε εκείνο που εφαρμοζόταν και θεσπίστηκε ένα καινούριο. Ενάμιση χρόνο αργότερα, το καινούριο δεν έχει καν βρει τα βήματά του.

**ΛΕΞΕΙΣ–ΚΛΕΙΔΙΑ:** Αξιολόγηση, δεξιότητες, κριτές, κριτήρια, στόχοι

### **Abstract**

In Greek administrative reality, evaluation has suffered a lot, while until recently even its usefulness was questioned. After many years of inaction (1999–2013) or failures (2014), a law established in 2016 and most importantly, a modern system was implemented. From 2022, completely paradoxically with the promise of a better system, the one that was applied was abolished and a new one was established. A year and a half later, the new one hasn't even found its footing.

**KEYWORDS:** Criteria; evaluation; evaluators; objectives; skills



**ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΡΙΟ**  
όμιλος διοικητικών επιστημόνων

Ταχυδρομική Διεύθυνση: Τ.Θ. 13794 | Πλατεία Συντάγματος | Αθήνα

Τηλέφωνο Επικοινωνίας: 2107255063 | E-mail: [info@dee.gr](mailto:info@dee.gr)

Ιστότοπος: <https://dee.gr/> | Σελίδα στα Κοινωνικά Δίκτυα: [Facebook](#)

## 1. Ιστορική εισαγωγή

Κατά τα πρώτα χρόνια της Μεταπολίτευσης εφαρμοζόταν ένας διάτρητος από τροποποιήσεις Υπαλληλικός Κώδικας (ΥΚ, κωδικοποιημένος στο π.δ. 611/1976), στον οποίο προβλεπόταν Αξιολόγηση, αλλά αυτή δεν είχε τόσο σημασία γιατί οι προαγωγές στο τότε ισχύον σύστημα πάγιας ιεραρχίας γίνονταν στη βάση της αρχαιότητας. Οι εκθέσεις που συντάσσονταν, συνεπώς, έβριθαν από ατεκμηρίωτους χαρακτηρισμούς και όσο αναλυτικές και αν ήταν, είχαν μόνο φιλολογικό χαρακτήρα.

Με τις αλλαγές της Κυβέρνησης ΠΑΣΟΚ, από το 1982 (κατάργηση θέσεων γενικών δ/ντών, πολιτικοποίηση των θέσεων με ειδικούς γραμματείς) ως το 1985 (νέο σύστημα προαγωγών, κατάργηση πάγιας ιεραρχίας, θέσεις ευθύνης με θητεία), η πάντα προβλεπόμενη Αξιολόγηση έχασε το νόημά της, γιατί στις θέσεις ευθύνης επιλέγονταν από διορισμένα Υπηρεσιακά Συμβούλια (ΥΣ) οι αρεστοί, ανεξαρτήτως Αξιολόγησης (ν.1586/1986, έκθεση ΚΕΠΕ, 1988). Η οικονομική κατάσταση ξέφυγε κατά τα επόμενα χρόνια και το Κράτος έφτασε στα όρια της χρεοκοπίας (1989, έλλειμα κρατικού προϋπολογισμού 17%)<sup>1</sup>, από την οποία σώθηκε με δάνειο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την υπόσχεση μεταρρυθμίσεων στη Διοίκηση.

Η Κυβέρνηση Κωνσταντίνου Μητσotάκη, επί υπουργίας Μιλτιάδη Έβερτ ψήφισε τον πρώτο νόμο περί Διοικητικής Μεταρρύθμισης (1943/1991), στον οποίο προβλεπόταν σύστημα Αξιολόγησης, το οποίο συγκεκριμενοποιήθηκε με την έκδοση του π.δ. 318/1992, όπου ρυθμιζόνταν αναλυτικά τα πάντα (κριτήρια, κριτές – αξιολογητές, εκθέσεις που έπρεπε να συνταχθούν, διαδικασία, βαθμολογία, πρόβλεψη ενστάσεων). Η ίδια όμως Κυβέρνηση, με την αλλαγή υπουργού (Σωτήρης Κούβελας) ήταν αυτή, που δεν εφάρμοσε με συνέπεια τα όσα είχε θεσπίσει. Η νέα Κυβέρνηση ΠΑΣΟΚ, από το 1993 με τον νόμο Πεπονή (2190/1994), μετατρέποντας πάλι τις θέσεις ευθύνης σε θέσεις με θητεία, απαξίωσε την Αξιολόγηση, η οποία έγινε στην πράξη προαιρετική (Μακρυδημήτρης, 1996). Το θέμα αντιμετωπίστηκε πιο σοβαρά, στο πλαίσιο του νέου ΥΚ του 1999 (ν.2683), αλλά χωρίς ουσιαστική αλλαγή καθόσον τόσο οι κριτές (επιλεγμένοι ευνοιοκρατικά προϊστάμενοι, ΥΣ με πλειοψηφία διορισμένων και εξαρτημένων από την πολιτική ηγεσία) όσο και τα κριτήρια (ασαφή) ήταν προβληματικά, ενώ για τις προαγωγές όλα υπολογίζονταν κατ' εκτίμηση των ΥΣ. Σε όλη αυτήν την περίοδο, η στάση της Ανώτατης Διοίκησης Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων (ΑΔΕΔΥ) ήταν σαφώς αρνητική, χωρίς, όμως, να προβαίνει στη διατύπωση κάποιας άλλης πρότασης<sup>2</sup>.

Η Νέα Κυβέρνηση ΝΔ, με Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης τον Προκόπη Παυλόπουλο, προσπάθησε να αλλάξει το τοπίο και κατά τη σύνταξη νέου ΥΚ ενέπλεξε την ΑΔΕΔΥ στην επεξεργασία του (2005-2007) και τελικά, το σύστημα Αξιολόγησης του νέου Κώδικα προέκυψε έπειτα από συμφωνία μαζί της (ν.3528/2007, άρθρα 84-87). Το σύστημα του νέου ΥΚ χαρακτηριζόταν από σημαντικές θετικές αλλαγές, αλλά και μείζονα προβληματικά σημεία. Αν και βελτίωνε κατά πολύ τα κριτήρια (διάκριση τυπικών προσόντων, ουσιαστικών, τα οποία μοριοδοτούντο αναλυτικά, όπως και η προβλεπόμενη συνέντευξη), άφηνε ανέγγιχτους τους κριτές-αξιολογητές που αρχικά ήταν οι (αναξιοκρατικά ορισμένοι) προϊστάμενοι και, εν τέλει, τα (πολιτικά εξαρτημένα) ΥΣ. Κατά συνέπεια, παρά το βήμα προόδου, η κατάσταση επί της ουσίας δεν μεταβλήθηκε. Τα διορισμένα-εξαρτημένα ΥΣ και οι επιλεγμένοι από αυτά προϊστάμενοι μια χαρά επιτύγχαναν να ξεπερνούν και τα πιο σκληρά τυπικά προσόντα, προκειμένου να επιλέγουν τους αρεστούς τους<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>Βλ. περιοδικό «Οικονομικός Ταχυδρόμος, 60χρόνια»

<sup>2</sup>Βλ. αποφάσεις 27<sup>ου</sup> και 28<sup>ου</sup> Συνεδρίων της ΑΔΕΔΥ

<sup>3</sup>Π.χ. περίπτωση αναγνώρισης γνώσης ξένης γλώσσας με προσκόμιση βεβαίωσης Ομοσπονδίας

Το μεγάλο βήμα εξορθολογισμού-εκσυγχρονισμού πραγματοποιήθηκε επί υπουργίας Γιάννη Ραγκούση, όταν με τον ν.3839/2010, α) τα διορισμένα ΥΣ αντικαταστάθηκαν από άλλα που συγκροτούντο με αντικειμενικά στοιχεία και β) τα κριτήρια άλλαξαν προς όφελος των τυπικών προσόντων (ακαδημαϊκά πτυχία, αποφοίτηση από Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, επιμορφώσεις), που αποδεικνύονταν με αντικειμενικό τρόπο (κατοχή τίτλου). Οι κρίσεις προϊσταμένων που έγιναν έκτοτε (2010-2011) ανέδειξαν σε θέσεις ευθύνης μεγάλο αριθμό νέων, προσοντούχων υπαλλήλων και έσπασαν σε μεγάλο βαθμό την ευνοιοκρατία-κομματοκρατία<sup>4</sup>.

Η εκσυγχρονιστική πορεία αναστράφηκε στις αρχές του 2014, όταν ως Υπουργός Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης τότε, ο Κυριάκος Μητσοτάκης, επέβαλε τον ν.4250, με τον οποίο η Αξιολόγηση γινόταν μέσω απόρριψης υπαλλήλων (υποχρεωτικά το 15% έπρεπε να κριθεί ακατάλληλο) και μετέπειτα, πιθανότατης απόλυσής τους. Η αντίδραση πολλών φορέων είτε κρατικών (π.χ. Τεχνικό Επιμελητήριο - Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου) είτε της Κοινωνίας Πολιτών (π.χ. Διοικητικό Επιμελητήριο κ.ά.) και η αφύπνιση της ΑΔΕΔΥ, η οποία κήρυξε απεργία καθυκόντων (με συμμετοχή της τάξης του 80-90% των υπαλλήλων) οδήγησε στην κατάργηση στην πράξη του προβληματικού νόμου!

Ο παραμερισμός του ν.4250/2014 πραγματοποιήθηκε με την ψήφιση ενός νέου νομοθετήματος (ν.4275/14), με τον οποίο οριζόταν ένα άλλο, ιδιαίτερα βαρύ, δύσκαμπτο και απαιτητικό σύστημα, το οποίο όλοι καταλάβαιναν ότι δεν μπορούσε να εφαρμοστεί (ούτε χρειαζόταν...), αλλά θεσμοθετήθηκε μόνο και μόνο για να δώσει στον εισηγητή του υπουργό τον τίτλο του «εκσυγχρονιστή, που δεν διστάζει να τα βάλει με τις αγκυλώσεις των συνδικάτων»... Η εργαλειοποίηση της αξιολόγησης προς άγρην επικοινωνιακών ωφελειών εμφανίστηκε έτσι στο προσκήνιο, καθότι το ζήτημα ήταν από εκείνα που συγκινούσαν την κοινή γνώμη.

## **2.Σύστημα Αξιολόγησης Κυβέρνησης 2015-2019**

Η Κυβέρνηση ΣΥΡΙΖΑ την Άνοιξη του 2015 είχε να αντιμετωπίσει το θέμα Αξιολόγηση με το πρόσθετο βάρος της αναπτυγμένης επιφύλαξης προς αυτήν όλων σχεδόν των δημοσίων υπαλλήλων και των συλλογικών φορέων εκπροσώπησής τους.

Μέσα σε τέτοιο δυσμενές κλίμα και με δεδομένο το πλαίσιο των απαιτούμενων διοικητικών μεταρρυθμίσεων (κεφ.5 ν.4336/2015 ή τρίτο μνημόνιο), από το φθινόπωρο του 2015 και έπειτα, ο αρμόδιος Υπουργός Διοικητικής Ανασυγκρότησης (Χριστόφορος Βερναρδάκης) συνεργάστηκε με τους εμπλεκόμενους, είτε φορείς της Διοίκησης (Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης-ΕΚΔΔΑ) είτε των υπαλλήλων (ΑΔΕΔΥ) είτε της επιστήμης-εμπειρογνωμοσύνης (Όμιλο Διοικητικών Επιστημόνων-Διοικητικό Επιμελητήριο) και έπειτα από σημαντική περίοδο συζητήσεων (εκδήλωση στο ΕΚΔΔΑ με συμμετοχή όλων των εμπλεκόμενων, δύο εκδηλώσεις Διοικητικού Επιμελητηρίου σε Αθήνα και Θεσσαλονίκη, ανοιχτή συζήτηση στην Καλαμάτα, ακόμα και σε εσωκομματικό επίπεδο, ολομέλεια δημοσίων υπαλλήλων στον χώρο της εφημερίδας «Εποχή» και ανοιχτή εκδήλωση Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης του ΣΥΡΙΖΑ στις 27 Ιανουαρίου 2016, στην Αθήνα, στον χώρο του Εμπορικού και Βιομηχανικού Επιμελητηρίου Αθηνών), έφερε στη Βουλή και ψήφισε τον ν.4369/2016, θεσπίζοντας ένα νέο, σύγχρονο σύστημα.

Το σύστημα του ν.4369/2016 ήταν κατά το δυνατόν πλήρες, συμπεριελάμβανε αρμονικά παλαιότερες και νέες ιδέες, άρτιο τεχνικά (πάνω στον ισχύοντα ΥΚ, όπως έπρεπε για λόγους συνέχειας), με σαφή υπαλληλοκεντρική διάσταση. Η διακριτή

---

Πυγμαχίας, στην οποία σημειωνόταν ότι ο κατονομαζόμενος βοήθαγε στην αλληλογραφία της με το Εξωτερικό

<sup>4</sup>Βλ. αναφορές σε συνέδρια διοικητικών επιστημόνων.

διαφορά του από τα προηγθέντα ήταν η άλλη φιλοσοφία που το χαρακτήριζε. Σύμφωνα με τις βασικές αρχές της Διοικητικής Επιστήμης, αντιμετώπιζε τους υπαλλήλους ως υπαλλήλους «κατηγορίας Υ» (φιλότιμους, ευσυνείδητους, με αίσθηση επαγγελματικής ευθύνης, με ενδιαφέρον για τη δουλειά τους, με διάθεση συνεννόησης, δραστήριους κ.λπ.) και όχι «κατηγορίας Χ» (αδιάφορους για τη δουλειά τους, ράθυμους, με αποστροφή στην ανάληψη ευθυνών, δόλιους κ.λπ.) κατά τη γνωστή διάκριση του McGregor (Koontz-O'Donnell, 1984, Μπιτσάνη, 2006, Χατζηπαντελή, 1998). Με αυτήν τη φιλοσοφία για το προσωπικό του, το Κράτος όχι μόνο βασιζόταν στους ανθρώπους που έχουν αναλάβει την ευθύνη της εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος και της νομιμότητας, αλλά ξεκινούσε κάτι πρωτόγνωρο, επένδυε σε αυτούς. Αφενός, δεχόταν να συζητήσει μαζί τους (μέσα από τη συμβουλευτική συνέντευξη και τις ολομέλειες), να κατανοήσει τις συνθήκες εργασίας και τους όρους που προσδιορίζουν την απόδοσή τους και τελικά, να τους στηρίξει εκεί που χρειάζεται, προκειμένου να αναπτυχθούν και να γίνουν αποδοτικότεροι. Η φιλοσοφία αυτή ως προσέγγιση και ως κλίμα, είναι γνωστό ότι λειτουργεί παρακινητικά (Μπουραντάς, 2002, Παπαλεξανδρή, 2003, Μπιτσάνη, 2006, Χατζηπαντελή, 1998).

Επιπλέον, η Αξιολόγηση τόσο της αποτελεσματικότητας/αποδοτικότητας των δημοσίων υπηρεσιών (που προηγείται) όσο και της απόδοσης του προσωπικού (που λογικά έπεται), αφενός, εντασσόταν σε λογική κοινωνικής λογοδοσίας-νομιμοποίησης και, αφετέρου, συντελείτο με όσο το δυνατόν πιο ορθολογικό και αντικειμενικό τρόπο. Σε αυτήν την κατεύθυνση αξιοποιείτο το γνωστό σύστημα Διοίκησης μέσω Στόχων (ΔμΣ, Management by Objectives-MbO), το οποίο μέχρι τότε υφίστατο μόνο σε προσχηματικό επίπεδο (ν.3230/2004 που ουσιαστικά δεν εφαρμοζόταν σχεδόν πουθενά) (Παπαδημητρίου, 4<sup>ο</sup> Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, Θεσσαλονίκη, 2011)... Αυτό, ωστόσο, το σύστημα της Διοίκησης μέσω Στόχων, πέραν της χρήσης του ως βασικού συστήματος παρακίνησης, αξιοποιήθηκε ευρύτατα και ως σύστημα Αξιολόγησης.

### **3.Θεωρητικά-ουσιαστικά**

Η Αξιολόγηση είναι μια διαδικασία τόσο αυτονόητη όσο και αναγκαία για όλα τα κοινωνικά συστήματα, τις κατασκευές-επινοήσεις-θεσμίσεις, δηλαδή των ανθρώπων. Υπάρχει και γίνεται πάντοτε γιατί είναι διεργασία σύστοιχη της ανθρώπινης σκέψης, αναπτύσσει την κριτική ικανότητα και εμπλουτίζει τους ορίζοντες των συμμετεχόντων, πέραν της συμβολής της στην επιτυχή πορεία των οργανώσεων (O'Donnell, 1984, Chevallier, 1993, Μίτροφ, 2000, Μπουραντάς 2002, Ζαβλανός, 2002, Μακρυδημήτρης, 2003, Τσούκας, 2015). Κατά συνέπεια, όποιος την αρνείται εμμέσως πλην σαφώς υποστηρίζει τη βαθιά συντηρητική και αυταρχική λογική του «πίστευε και μη ερεύνα» ή τη γνωστή ελληνική λαϊκή ρήση «μην το ψάχνεις...». Όταν όμως δεν ερευνάς ούτε «ψάχνεις τα πράγματα» ούτε στοχάζεσαι επ' αυτών (άρα, δεν τα αξιολογείς), τότε δεν υπάρχει περίπτωση να αλλάξει ποτέ τίποτα παρά μόνο από τύχη (Kotter, John, 2001). Και σε αυτές τις περιπτώσεις (της μη συνειδητής αλλαγής) ωφελημένοι είναι μόνο εκείνοι που κατέχουν τις πλεονεκτικές θέσεις.

Σε πολλούς επιστημονικούς κλάδους, σε Θετικές ή Ανθρωπιστικές Επιστήμες, έχουν αναπτυχθεί λογικές και συστήματα Αξιολόγησης (Koontz-O'Donnell, 1984, Chevallier, 1993, Μακρυδημήτρης, Πραβίτα, 2006, Μπουραντάς, 2002, Κανελλόπουλος, 2003, Κέφης, 2005, Διοικητικό Επιμελητήριο, 2014). Σε γενικές γραμμές, με δεδομένο τον ΣΚΟΠΟ της Αξιολόγησης (πρόοδος έργου δημόσιας υπηρεσίας), τα κρίσιμα/ελάχιστα απαραίτητα στοιχεία που όλες λίγο πολύ τονίζουν είναι δύο:

A) Το μέτρο, δηλαδή το/α χρησιμοποιούμενο/α κριτήριο/α και

Β) Ο μετρητής, δηλαδή το άτομο ή ο φορέας που θα κάνει την αξιολόγηση.

Όσον αφορά το Α), τα κριτήρια, απαιτείται να είναι κατάλληλα («πρόσφορα») και αποτελεσματικά, δηλαδή μέσω αυτών να αναδεικνύεται σε ικανοποιητικό βαθμό η εργασιακή δραστηριότητα, προσφορά και συμπεριφορά καθενός συμμετέχοντος στη οργανωμένη δράση ενός σχηματισμού. Σε αυτήν τη λογική, της αποτελεσματικότητας, τα κριτήρια που μπορούν να μετρηθούν είναι σαφώς απαραίτητα, χωρίς να μπορούν να καλύψουν όλο το φάσμα της προσπάθειας εκτίμησης των ανθρώπινων συμπεριφορών στα οργανωμένα περιβάλλοντα. Σε κάθε περίπτωση επιδίωξης ποιότητας των κριτηρίων, αυτά απαιτείται να είναι σαφή, μετρήσιμα, επαληθεύσιμα και προπάντων, γνωστά εκ των προτέρων. Όσον αφορά το Β), τον κριτή, αυτός απαιτείται να είναι αξιόπιστος, να δημιουργεί την πεποίθηση αντικειμενικής κρίσης, δηλαδή η διαδικασία συγκρότησης (αν πρόκειται για όργανο) και η κατοχή θεσμικής θέσης (αν πρόκειται για άτομο), αν όχι να παρέχουν βεβαιότητα, τουλάχιστον να δίνουν εγγυήσεις αμερόληπτης λειτουργίας και βέβαια, να μην δημιουργούν εξαρχής αντίθετες εντυπώσεις. Αν δεν υφίστανται αυτά, τα κατάλληλα κριτήρια και οι αξιόπιστοι κριτές, τότε δεν μιλάμε για Αξιολόγηση, αλλά για φενακισμό και προσχηματικές καταστάσεις, όπως αυτές που γνώρισε η Διοίκησή μας κατά το παρελθόν, όταν είτε δεν υφίσταντο ουσιαστικά κριτήρια (σύστημα ΥΚ 1999, όπου όλα τα αναφερόμενα ως κριτήρια εκτιμώντο ελεύθερα) είτε δεν υφίσταντο αξιόπιστοι κριτές (συστήματα όλων των νόμων πριν το 2010, όπου τα Υπηρεσιακά Συμβούλια ελέγχονταν από τις πολιτικές ηγεσίες) είτε δεν υφίσταντο και τα δύο (ν.4250/2014).

Στη σύγχρονη θεωρία, το σύστημα της Διοίκησης μέσω Στόχων πέραν της χρήσης του ως βασικού συστήματος παρακίνησης, αξιοποιήθηκε/είται ευρύτατα και ως σύστημα Αξιολόγησης. Τα εγχειρίδια Διοικητικής Επιστήμης που κυκλοφορούν ευρέως στην ελληνική αγορά (Koontz-O'Donnell, 1984, Chevallier, 1993, Mars, Simon, 2003, Μακρυδημήτρης, 2003, Μπουραντάς, 2002, Κανελλόπουλος, 2003, Χατζηπαντελή, 1998, Ζαβλανός, 2002, Μπιτσάνη, 2006, Σκουλάς, 2010, ακόμη και η εκκλαϊκευμένη έκδοση του Πανεπιστημίου του Harvard), είτε ακαδημαϊκή είτε ευρύτερη, γράφουν ως μοναδικό σοβαρό τρόπο αξιολόγησης αυτόν που γίνεται ανάλογα με την επίτευξη συναινετικά προκαθορισμένων στόχων, δηλαδή το σύστημα αυτό! Όλα τα άλλα, που βασίζονται σε λόγια που δεν αποδεικνύονται, δεν είναι παρά φιλολογικές ασκήσεις, αναποτελεσματικά πειράματα ή απλώς ερασιτεχνισμοί!

#### **4.Εφαρμογή Νόμου-Συστήματος Αξιολόγησης 2016-2022**

Το πρωτοποριακό σύστημα που καθιέρωσε ο ν.4369/2016 (ΦΕΚ Α' 33), η εφαρμογή του οποίου πάντως συνάντησε την αντίδραση της Συνομοσπονδίας των Δημοσίων Υπαλλήλων (ΑΔΕΔΥ), υλοποιούσε και μια αντίστοιχη θεσμική υποχρέωση της ελληνικής Κυβέρνησης έναντι των δανειστών της, ενταγμένη στους όρους του λεγόμενου τρίτου μνημονίου (ν.4336/2015). Αυτή η ένταξη του συστήματος στους μνημονιακούς όρους ανάγκασε την Κυβέρνηση εκείνων των ετών να προωθήσει αποφασιστικά την εφαρμογή του, ξεπερνώντας την όποια αντίδραση της ΑΔΕΔΥ. Οι ίδιοι οι υπάλληλοι, ωστόσο, και σημαντικός αριθμός των συλλογικών τους φορέων α' βαθμού (πρωτοβάθμια σωματεία) τάχθηκαν υπέρ της εφαρμογής του συστήματος, κάτι που έπραξαν συμμετέχοντας στις διαδικασίες του και αδιαφορώντας για την «αποχή από την αξιολόγηση» που είχε κηρύξει η Συνομοσπονδία. Τα ποσοστά ενεργού συμμετοχής των υπαλλήλων ήταν μεγάλα στα υπουργεία (από 70-95%), ενώ αντίθετα, η απεργία/αποχή ήταν μεγάλη εκεί που η εργασία είναι πιο τεχνική και τα σωματεία είναι πιο συμπαγή (π.χ. στα Νοσοκομεία). Ένα τέτοιο σύστημα όμως καταξιώνεται πρώτα και κύρια στον κορμό της Δημόσιας Διοίκησης και αυτόν τον συγκροτούν προεχόντως τα υπουργεία και εκεί είναι ξεκάθαρο από τα ποσοστά συμμετοχής, ότι, καταρχάς, σαν πλαίσιο και σαν λογική, πέτυχε τη νομιμοποίησή

του.

Τη συνολικά εξεταζόμενη επιτυχή υλοποίηση του συστήματος, σκιάζει πάντως η στρέβλωση που δημιουργήθηκε με τη μη συμμετοχή (περιορισμένου) αριθμού υπαλλήλων, οι οποίοι συμμετείχαν στην απεργία της ΑΔΕΔΥ. Η κυβερνητική απόφαση για αποκλεισμό των υπαλλήλων αυτών από τις προαγωγές κατά το κρίσιμο διάστημα 2016-2019, συνετέλεσε στην καλλιέργεια έντασης μεταξύ Κυβέρνησης και ανώτατου συνδικαλιστικού φορέα, η οποία δεν βάρυνε μεν σε επίπεδο αποτελεσματικότητας, αλλά φόρτισε με πικρία την καθιέρωση ενός πρωτοπόρου συστήματος.

Η για πρώτη φορά (!) σύνταξη και ενεργοποίηση ενός συνολικού ψηφιακού οργανογράμματος της Κεντρικής Διοίκησης (υπουργεία) κατά το έτος 2018, υποβοήθησε ιδιαίτερα την πρόοδο του συστήματος Αξιολόγησης. Το σύστημα πλέον, εντάχθηκε στην ευρύτερη εφαρμογή που εξυπηρετεί το προσωπικό των δημοσίων υπηρεσιών, με την επωνυμία ΑΠΟΓΡΑΦΗ και εντός αυτού, λειτουργούσε με τυποποιημένο και σχετικά απλό τρόπο, κάτι που διευκόλυνε την ανάπτυξη και την περαιτέρω νομιμοποίησή του. Στο επίπεδο της πραγματικότητας, η Αξιολόγηση με τους όρους του ν.4369/2016, έστω και κουτσουρεμένη χωρίς την απαιτούμενη στοχοθεσία, πραγματοποιήθηκε κατά τα έτη 2018 (για το 2017), 2019 (για το 2018), το 2020 (για το 2019), το 2021 (για το 2020) και το 2022 (για το 2021) με διπλό τρόπο και με αυτοματοποιημένο-ψηφιακό, αλλά και με χρήση εγγράφων (τα παλαιά έντυπα εκθέσεων αξιολόγησης).

Παρά την εμπέδωση ωστόσο της διαδικασίας, αυτή στερείτο το πλέον κρίσιμου κριτηρίου της. Και αυτό είναι η εκτίμηση για την επίτευξη ή όχι, των προκαθορισμένων συναινετικά στόχων, βάσει των κατευθύνσεων του Management by Objectives-MbO, που προαναφέραμε. Η σημαντική αυτή έλλειψη οφείλεται στη μη εφαρμογή από την πλειονότητα των δημοσίων υπηρεσιών του συστήματος αυτού, όπως προσδιορίζεται στον (ισχύοντα ως το καλοκαίρι του 2022) ν.3230/2004 και το άρθρο 22 ν.4369/2016. Από τη στιγμή που δεν εφαρμόζεται ο νόμος περί στοχοθεσίας, εννοείται πως δεν μπορεί να γίνει λόγος για στόχους και εκτίμηση επίτευξής τους. Τα σχετικά πεδία συνεπώς στις φόρμες Αξιολόγησης μένανε κενά.

Έστω και ελλιπώς πάντως, η εφαρμογή ενός συστήματος Αξιολόγησης επί πενταετία (2018-2023) από όλους τους υπόχρεους φορείς και με κατάλληλο τρόπο (ψηφιακά), συνέβαλε σημαντικά στο να δημιουργηθεί μια κουλτούρα αξιολόγησης, που μέχρι τότε δεν υφίστατο. Ήταν χαρακτηριστικό, πως ακόμα και τα πειθαρχικά συμβούλια (πρώτου βαθμού αρχικά, αλλά και το δευτεροβάθμιο) επέβαλαν αυστηρές ποινές σε περιπτώσεις προϊσταμένων, που δεν τήρησαν τις προθεσμίες και δεν προέβησαν σε αξιολόγηση των υφισταμένων τους

## **5.Σημερινή κατάσταση, νέο προβληματικό σύστημα**

Η Κυβέρνηση της ΝΔ (2019) δεν άλλαξε αρχικά το ισχύον σύστημα, αλλά το εφάρμοσε επί τριετία (2020, 2021 και 2022), χωρίς και αυτή να καταφέρει να εντάξει σε αυτό τη στοχοθεσία, ώστε να πετύχει την ολοκληρωτική εφαρμογή του. Περιέργως, το άλλαξε βιαστικά τον Ιούνιο 2022, ψηφίζοντας τον ν.4940/22, μάλλον στη λογική της επίδειξης μεταρρυθμιστικού/εκσυγχρονιστικού έργου εν όψει των επερχόμενων εκλογών (που τότε αναμένονταν τον Σεπτέμβριο).

Το νέο σύστημα είναι εμφανώς προβληματικό και ιδιαίτερα επικίνδυνο γιατί αντιγράφει ιδέες των πολυεθνικών εταιριών, που δραστηριοποιούνται σε παγκόσμιο επίπεδο. Με αυτό, ανατρέπεται όλη η λογική των κατηγοριών προσόντων που αντικαθίσταται από τη λογική των «δεξιοτήτων» (ικανοτήτων είναι το ορθότερο). Κατ' αυτόν τον τρόπο, απαξιώνονται με μιας όλα τα ακαδημαϊκά (πτυχία, μεταπτυχιακά, διδακτορικά, ξένες γλώσσες) και τα επαγγελματικά (αποφοίτηση από ΕΣΔΔΑ ή άλλες Σχολές της Διοίκησης, επιμορφώσεις κάθε είδους, μορφές

εμπειρογνωμοσύνης κ.λπ.) προσόντα. Η εντελώς ασαφής στην ελληνική διοικητική πραγματικότητα έννοια της «ΔΕΞΙΟΤΗΤΑΣ» είναι αυτή που μετρά (κατά 50% στους υπαλλήλους και 40% στους προϊστάμενους), σε συνδυασμό με την επίτευξη στόχων (50% της εκτίμησης). Τα κριτήρια συμπληρώνονται από τον «σφυγμό ομάδας» (άστοχη μετάφραση του πνεύματος ομάδας, που αναφέρεται στο κλίμα που εμπνέει/δημιουργεί ο προϊστάμενος). Τα παραπάνω ΚΡΙΤΗΡΙΑ είναι προβληματικά, καθότι: α) Στοχοθεσία εξακολουθεί να μην γίνεται, οπότε το 1<sup>ο</sup> κριτήριο απαξιώνεται. β) Οι 9 απαιτούμενες δεξιότητες έτσι όπως έχουν ασαφώς προσδιοριστεί, δημιουργούν απορίες και σύγχυση, οπότε απαξιώνεται και το 2<sup>ο</sup> κριτήριο. γ) Η υποχρεωτικότητα σε συνδυασμό με την επώδυνη κρίση του προϊσταμένου από τους υπαλλήλους, είναι βέβαιο πως θα τινάξει στον αέρα τις σχέσεις μέσα στις υπηρεσίες, οπότε εκτοπίζεται και το 3ο κριτήριο.

Περαιτέρω, οι ΚΡΙΤΕΣ είναι εντελώς αναξιόπιστοι, καθότι αυτοί είναι οι υπηρετούντες σήμερα στις διάφορες θέσεις προϊσταμένων (των περισσότερων υπουργείων, περιφερειών, δήμων και ΝΠΔΔ, σε όλες τις αποκεντρωμένες διοικήσεις), τις οποίες η συντριπτική πλειοψηφία κατέχει με ανάθεση (στα περισσότερα υπουργεία πολλοί από το 2014, στις αποκεντρωμένες διοικήσεις από τη σύστασή τους το 2011) και όχι με κρίση κατά τους ΥΚ (ν.3528/2007) ή Κώδικες Δημοσίων Υπαλλήλων (ν.3584/2007).

Επιπλέον, η διαδικασία που έχει υιοθετηθεί είναι βαριά και χρονοβόρος (τρεις φάσεις, Α' τον Ιανουάριο, Β' τον Μάιο και Γ' τον Δεκέμβριο), με απαιτήσεις ενασχόλησης ιδιαίτερα σημαντικές, αλλά και απαιτήσεις κατάλληλων γνώσεων (π.χ. θέσης στόχων και επινόησης δεικτών μέτρησής τους), που σε αρκετές περιπτώσεις δεν υφίστανται. Είναι χαρακτηριστικό πως για τη διευκόλυνση του συστήματος επιβάλλεται αυτό να γίνεται ψηφιακά, σε δύο πλατφόρμες, μία για τη στοχοθεσία και μία για την Αξιολόγηση. Σήμερα, δεν υφίσταται η πρώτη (όπως και δεν γίνεται στοχοθεσία...), ενώ μόλις μία φόρμα έχει αναρτηθεί στη δεύτερη, για το ξεκίνημα.

Επί της εφαρμογής του νέου, φιλόδοξου συστήματος, αξιοσημείωτα είναι τα εξής: Επί 7 μήνες (Ιούνιος 2022-Ιανουάριος 2023, που ξεκίνησε τυπικά η εφαρμογή του) δεν έγινε καμία σοβαρή προσπάθεια προβολής του και προπάντων, επιμόρφωσης των υπαλλήλων (τουλάχιστον όσων υπηρετούν στις Διευθύνσεις Προσωπικού) σε αυτό! Το ΕΚΔΔΑ, που εποπτεύεται από το Υπουργείο Εσωτερικών, αφέθηκε να υπογράψει πρωτόκολλα για επιμόρφωση υπαλλήλων γειτονικών κρατών, αλλά δεν ανέλαβε το καιρίας σημασίας έργο της ταχείας και μαζικής κατάρτισης των ενδιαφερομένων... Τον Ιανουάριο 2023 εκδόθηκαν δύο Υπουργικές Αποφάσεις<sup>5</sup>, όπου διευκρινίζονταν οι διαδικασίες και προσδιορίζονταν τα «έντυπα» και στις 10 Φεβρουαρίου (η Α' φάση κατά τον νόμο έπρεπε να πραγματοποιηθεί τον Ιανουάριο) εκδόθηκε μια πιεστική εγκύκλιος, από τη Γενική Γραμματέα Ανθρώπινου Δυναμικού (του Υπουργείου Εσωτερικών), που απαιτούσε από όλες τις υπηρεσίες να ξεκινήσουν την Α' φάση, έστω και αργοπορημένα (από 13/2 έως 31/3), έστω χωρίς ψηφιακή πλατφόρμα (...), έστω χωρίς στοχοθεσία, έστω χωρίς να εφαρμόζεται το κριτήριο των δεξιοτήτων. Με μία δεύτερη εγκύκλιο της τελευταίας στιγμής (31 Μαρτίου) από την ίδια αρμόδια Γενική Γραμματεία, η προθεσμία παρατάθηκε μέχρι τα τέλη Απριλίου. Σημειώνεται εκ περισσού ότι, σύμφωνα με τις πολύ γνωστές επιταγές της αρχής της νομιμότητας, οι εγκύκλιοι εκδίδονται για να εξηγήσουν τις διατάξεις των νόμων και προφανώς δεν μπορούν να τις αλλάζουν ή να τις καταργούν.

Μετά από μία κατάσταση έντονου προβληματισμού, οι περισσότερες υπηρεσίες φαίνεται να ασχολήθηκαν τυπικά μόνο με το θέμα, δηλαδή έθεσαν προσχηματικά κάποιους στόχους, που είτε τους αντέγραψαν από τους προτεινόμενους με την εγκύκλιο είτε αντέγραψαν τις αρμοδιότητές τους προσαρμόζοντάς τες λεκτικά ως επιδιώξεις-στόχους. Προφανώς, η έτσι καταγεγραμμένη στοχοθεσία δεν διεκδικεί δάφνες ούτε εγκυρότητας ούτε σοβαρότητας. Οι εκπώσεις επί των διατάξεων του

<sup>5</sup> Η ΔΑΠΔΕΠ/Φ5/23/οικ18708 (ΦΕΚ Β' 6176/2022) και η ΔΣΣΚ/ΤΠΠ/Φ1/οικ386 (ΦΕΚ Β' 46/2023)

νόμου που γίνονταν μέσω της εγκυκλίου (...), καταδεικνύουν ταυτόχρονα και την ποιότητα της μελέτης/προετοιμασίας που προηγήθηκε της θεσμοθέτησης, αλλά και του σεβασμού στην ισχύουσα ρύθμιση. Με την Α' φάση να ολοκληρώνεται έστω και κατά ελλιπή-προβληματικό τρόπο, στα τέλη Απριλίου, προφανώς η Β' φάση δεν μπορούσε να διεξαχθεί τον Μάιο. Οι εθνικές εκλογές δεν συνέβαλαν στο να αναδειχθεί το όλο ζήτημα, με την Κυβέρνηση να εγκალεί όσους αντιδρούν στην Αξιολόγηση, την οποία πάντως, τόσο άστοχα η ίδια προωθούσε.

Η νέα ηγεσία του Υπουργείου Εσωτερικών, που ανέλαβε τα καθήκοντά της στις 27 Ιουνίου, δεν φάνηκε να αποδίδει ιδιαίτερη βαρύτητα στο θέμα της Αξιολόγησης. Παρά τη συνεχή αναφορά σε αυτήν, καμία συμπληρωματική νομοθετική πρωτοβουλία δεν αναλήφθηκε επί πεντάμηνο (Ιούλιος-Δεκέμβριος) και καμία πρόοδος δεν συντελέστηκε στο πεδίο της υλοποίησης, με τη ψηφιακή πλατφόρμα ακόμα να αναμένεται. Τουλάχιστον, η υπουργός αναγνώρισε<sup>6</sup> την αποτυχία καταγραφής πρόσφορων στόχων κατά την Α' φάση και την ανάγκη διεξαγωγής προγραμμάτων επιμόρφωσης πάνω στα άγνωστα ζητήματα των δεξιοτήτων.

Εν τέλει, σήμερα (μέσα Δεκεμβρίου 2023), είναι πλέον φανερό η αποτυχία του συστήματος, αφού έπρεπε να τρέχει η Γ' φάση, αυτή της αποτίμησης, η πραγματική δηλαδή αξιολόγηση, η οποία προφανώς δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί αφού δεν προηγήθηκε η Β' φάση και αφού έγινε όπως έγινε (αναξιόπιστα-προβληματικά) η Α' φάση, καταγράφοντας σε μία και μοναδική ψηφιακή φόρμα μόνο το 50% των προς εκτίμηση κριτηρίων. Η απογοητευτική αυτή κατάληξη, εγείρει με σαφήνεια τα γνωστά ερωτήματα της πολιτικής ανάλυσης (Schwartzenberg, 1984, Chevallier, 1993, Τσούκας, 2015):

1. Κατά τη θεσμοθέτηση του νέου συστήματος, αλλά και στη συνέχεια, κατά την εφαρμογή του, υπήρχε η απαιτούμενη γνώση για να προχωρήσει η αλλαγή;
2. Κατά τη θεσμοθέτηση του νέου συστήματος, αλλά και στη συνέχεια, κατά την εφαρμογή του, υπήρχαν οι απαιτούμενοι πόροι για να προωθήσουν την αλλαγή;
3. Κατά τη θεσμοθέτηση του νέου συστήματος, αλλά και στη συνέχεια, κατά την εφαρμογή του, υπήρχε η απαιτούμενη πολιτική βούληση για να προωθηθεί η αλλαγή;

Εξετάζοντας υπό το άπλετο φως των προηγούμενων προσπαθειών τα δύο πρώτα ερωτήματα, η απάντηση δεν μπορεί παρά να είναι αρνητική. Η Δημόσια Διοίκηση διέθετε την απαιτούμενη θεωρητική γνώση το 2016 και ακόμα περισσότερο, τη διέθετε το 2022 και τη διαθέτει σήμερα μόνο όμως ως προς το ένα κριτήριο, αυτό της επίτευξης στόχων. Αντιθέτως, δεν γνωρίζει ακόμα ούτε τα έχει επεξεργαστεί σοβαρά, τα ζητήματα των δεξιοτήτων, δηλαδή του έτερου μείζονος κριτηρίου. Οι σχετικές συζητήσεις που προηγήθηκαν της ψήφισης του νόμου (εκδήλωση Διοικητικού Επιμελητηρίου τον Μάιο 2022, ομιλίες εμπειρογνομόνων στην αρμόδια Επιτροπή της Βουλής) κατέδειξαν με ενάργεια την ύπαρξη γνώσης, αλλά και την παρουσία διοικητικών πόρων (εκπαιδευμένο προσωπικό, ψηφιακές εφαρμογές) μόνο για το γνωστό κριτήριο (της επίτευξης στόχων) και ακριβώς το αντίθετο, δηλαδή της ανυπαρξίας τους για το άλλο (της κατοχής δεξιοτήτων).

Με τα παραπάνω δεδομένα, της ύπαρξης γνώσης και της εξασφάλισης επαρκών πόρων για την υλοποίηση μόνο του ενός κριτηρίου, σε αντίθεση με την πλήρη απουσία τόσο γνώσης όσο και υποστηρικτικών μηχανισμών για το άλλο κριτήριο, το νέο (κατοχή δεξιοτήτων), καθίστατο προφανές ότι εάν η κυβέρνηση ήθελε να εφαρμοστεί το σύστημα από 1-1-2023, όφειλε να σπεύσει και να καλύψει το χάσμα

---

<sup>6</sup>Βλ. ομιλία υπουργού σε πρόγραμμα επιμόρφωσης νεοεκλεγέντων δημάρχων Αττικής και Πελοποννήσου, 29/11/2023.



γνώσης-πόρων κατά το διάστημα Ιουνίου-Δεκεμβρίου 2022. Το ότι η ηγεσία του Υπουργείου Εσωτερικών δεν έπραξε τίποτα επ' αυτού (ουδένα πρόγραμμα επιμόρφωσης υλοποιήθηκε από το ΕΚΔΔΑ, καμία ενέργεια ευαισθητοποίησης-προσαρμογής δεν αναλήφθηκε από τα υπουργεία), καταδεικνύει και την πραγματική της βούληση για την (μη) υλοποίηση του νέου συστήματος ή αλλιώς, για την αποκλειστικά εργαλειακή χρήση του, μόνο για λόγους προβολής ενός μεταρρυθμιστικού προφίλ.

Παρότι η τέτοιου τύπου (εργαλειακή-επικοινωνιακή) στόχευση της κυβέρνησης σήμερα ξέρουμε πως στέφθηκε με επιτυχία (εκλογές 2023), η ζημιά, ωστόσο, που προξενήθηκε στο εγχείρημα του εκσυγχρονισμού-εξορθολογισμού της Δημόσιας Διοίκησης είναι προφανές, πως θα έχει ευρύτερες αρνητικές επιπτώσεις. Η προσπάθεια των ετών 2018-2022 απαξιώθηκε και το ηθικό κεφάλαιο (υπέρ της Αξιολόγησης), που είχε συγκεντρωθεί φαίνεται σήμερα πως σπαταλήθηκε άδικα (Τσούκας, 2015). Τόσο η σημερινή κυβέρνηση καταρχήν όσο και η Διοίκηση και η κοινωνία στη συνέχεια θα θερίσουν τα αποτελέσματα αυτών των επιλογών.

### **Βιβλιογραφικές Αναφορές** (ενδεικτικές)

- Chevallier, J., (1993), *Διοικητική Επιστήμη*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήσης.
- Mars, J., Simon, H., (2003), *Οργανώσεις*, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.
- Schwartzberg, R. G., (1984), *Πολιτική Κοινωνιολογία Α+Β*, Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Παρατηρητής.
- Ζαβλανός, Μ., (2002), *Οργάνωση & Διοίκηση*, Αθήνα: Εκδόσεις Έλλην.
- Κανελλόπουλος, Χ., (2003), *Μάνατζμεντ – Αποτελεσματική Διοίκηση*, Αθήνα.
- Μακροδημήτρης, Α., (1996), *Η Διοίκηση σε Κρίση*, Αθήνα: Εκδόσεις Λιβάνης.
- Μακροδημήτρης, Α., (2003), *Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων*, Αθήνα: Εκδόσεις Καστανιώτης.
- Μακροδημήτρης, Α., Πραβίτα, Μ. Η., (2006), *Διοικητικός Κώδικας*, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλας.
- Μπιτσάνη, Ε., (2006), *Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων*, Αθήνα: Εκδόσεις Διόνικος.
- Μπουραντάς, Δ., (2002), *Μάνατζμεντ*, Αθήνα: Εκδόσεις Μπένος.
- Παπαλεξανδρή, Ν., (2003), *Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων*, Αθήνα: Εκδόσεις Μπένος.
- Σκουλάς, Ν., (2010), *Ηγεσία, Μάνατζμεντ, Ομαδικότητα*, Αθήνα: Εκδόσεις Μοντέρνοι Καιροί.
- Τσούκας, Χ., (2015), *Η τραγωδία των Κοινών*, Αθήνα: Εκδόσεις Ίκαρος.
- Χατζηπαντελή, Π., (1998), *Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού*, Αθήνα: Εκδόσεις Μεταίχμιο.
- Koontz – O'Donnell, (1984), *Οργάνωση και Διοίκηση*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήσης (σύγγραμμα που διανεμόταν επί 25 χρόνια στη Σχολή Πολιτικής Επιστήμης & Δημόσιας Διοίκησης του Πανεπιστημίου Αθηνών).