

Αξιολόγηση δημοσίων υπαλλήλων: ένα θέμα προς εύκολη πολιτική εκμετάλλευση

Κωνσταντίνος Θ. Παπαδημητρίου
Πρόεδρος Διοικητικού Επιμελητηρίου

Η αξιολόγηση είναι μια διαδικασία τόσο αυτονόητη όσο και αναγκαία για όλα τα κοινωνικά συστήματα, δηλαδή τις κατασκευές, επινοήσεις και θεσμίσεις των ανθρώπων. Υπάρχει και γίνεται πάντοτε, διότι είναι διεργασία σύστοιχη της ανθρώπινης σκέψης, αναπτύσσει την κριτική ικανότητα και εμπλουτίζει τους ορίζοντες των συμμετεχόντων, πέραν, φυσικά, της συμβολής της στην επιτυχή πορεία των οργανώσεων¹. Κατά συνέπεια, η άρνησή της ισοδυναμεί με τη βαθιά συντηρητική και αυταρχική λογική που αποτυπώνεται στη ρήση «πίστευε και μη ερευνά». Όταν όμως παύει η έρευνα και ο αναστοχασμός, κατά λογική συνέπεια, η μόνη πιθανότητα αλλαγής επαφίεται στην τυχαιότητα². Και από τις τυχαίες αλλαγές ωφελούνται μόνον εκείνοι που κατέχουν από προνομιακές θέσεις.

Σε πολλούς επιστημονικούς κλάδους, τόσο στις θετικές όσο και στις ανθρωπιστικές επιστήμες, έχουν αναπτυχθεί λογικές και συστήματα αξιολόγησης³. Κάθε τέτοιο σύστημα χαρακτηρίζεται από τα εξής δύο αναγκαία, για τη λειτουργία του, στοιχεία: (α) Το μέτρο της αξιολόγησης, δηλαδή τα κριτήρια αξιολόγησης και (β) τον αξιολογητή, δηλαδή το άτομο ή τον φορέα που θα την διενεργήσει. Κρίσιμος είναι, εξάλλου, ο σκοπός της αξιολόγησης: Στο επίπεδο της δημόσιας διοίκησης, τούτος δεν μπορεί να είναι άλλος από την πρόοδο του έργου της δημόσιας υπηρεσίας.

Προκειμένου ένα σύστημα αξιολόγησης της δημόσιας διοίκησης να είναι λειτουργικό και χρήσιμο, τα κριτήρια που αξιοποιεί απαιτείται να είναι κατάλληλα, πρόσφορα για τον επιδιωκόμενο σκοπό και επιπλέον αποτελεσματικά. Μέσω αυτών, δηλαδή, πρέπει να αναδεικνύεται σε ικανοποιητικό βαθμό η εργασιακή δραστηριότητα, προσφορά και συμπεριφορά κάθε συμμετέχοντος στην οργανωμένη δράση ενός σχηματισμού. Με αυτή τη λογική, η μετρησιμότητα των κριτηρίων είναι ένας σημαντικός παράγοντας επιτυχίας της αξιολόγησης, χωρίς, όμως, να μπορεί να καλύψει όλο το φάσμα της προσπάθειας εκτίμησης των ανθρώπινων συμπεριφορών στα οργανωμένα περιβάλλοντα. Σε κάθε περίπτωση, τα κριτήρια πρέπει να είναι σαφή και επαληθεύσιμα και, κυρίως, γνωστά εκ των προτέρων. Όσον αφορά τον αξιολογητή, τούτος απαιτείται να είναι αξιόπιστος και να δημιουργεί, στους αξιολογούμενους, την πεποίθηση αντικειμενικής κρίσης. Ταυτόχρονα, οφείλει να είναι αμερόληπτος· πρόκειται για μία εγγύηση που αφορά τόσο τα μονοπρόσωπα όσο και τα συλλογικά όργανα στα οποία ανατίθεται, τυχόν, η σχετική αρμοδιότητα. Έτσι, ιδιαίτερα κρίσιμο ρόλο διαδραματίζει η διαδικασία επιλογής του προσώπου ή συγκρότησης του οργάνου που θα διενεργήσει την αξιολόγηση. Σύμφωνα, τώρα, με τη σύγχρονη θεωρία της διοικητικής επιστήμης, το πλέον αποδοτικό και σοβαρό σύστημα

¹Έτσι οι Ζαβλανός Μ., *Οργάνωση & Διοίκηση*, Έλλην, Αθήνα 2002· Μπουραντάς Δ., *Μάνατζμεντ*, Γ. Μπένος, Αθήνα 2002· Χατζηπαντελή Π., *Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού*, Μεταίχμιο Αθήνα 1998.

²Kotter J., *Ηγέτης στις αλλαγές*, μτφρ. Α. Σοκοδήμος, Κριτική, Αθήνα 2001.

³Έτσι οι Chevallier J., *Διοικητική Επιστήμη*, μτφρ. Β. Ανδρουλάκης, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα 1993· Koontz H./O'Donnell C., *Οργάνωση και Διοίκηση*, μτφρ. Χ. Βαρδάκος, Παπαζήσης, Αθήνα 1984· Κανελλόπουλος Χ., *Μάνατζμεντ-Αποτελεσματική Διοίκηση*, Ελληνικές Εκδόσεις, 2003· Μπουραντάς, Μάνατζμεντ, ό.π.

αξιολόγησης είναι αυτό της Διοίκησης μέσω Στόχων (ΔμΣ, Management by Objectives-MbO)⁴. Τούτο, πέραν της χρήσης του ως βασικού συστήματος παρακίνησης των υπαλλήλων, αξιοποιήθηκε και αξιοποιείται ευρύτατα ως εργαλείο αξιολόγησης, διότι στηρίζεται στη λογική της επίτευξης συναινετικά προκαθορισμένων στόχων.

Εκκινώντας από τις παραπάνω, θεμελιώδεις παραδοχές, το παρόν άρθρο παρουσιάζει τις «περιπέτειες» του θεσμού της αξιολόγησης στην ελληνική δημόσια διοίκηση από τη Μεταπολίτευση μέχρι σήμερα. Το ελληνικό παράδειγμα προσφέρεται για μελέτη, αφού αναδεικνύει με ενάργεια τα δομικά προβλήματα που ανακύπτουν όταν ο σχεδιασμός του συστήματος αξιολόγησης γίνεται χωρίς μέριμνα είτε για τα κρίσιμα κριτήρια είτε για τον καθορισμό του οργάνου που θα τη διενεργήσει. Πράγματι, με ελάχιστα «διαλείμματα», η αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων στην Ελλάδα έχει, μάλλον, αποτύχει και, καταπώς φαίνεται, θα συνεχίσει να αποτυγχάνει. Έτσι, παρότι δεν υπάρχει θεσμικό νομοθέτημα, από το 1950 και μετά⁵, που να αφορά το δημοσιοϋπαλληλικό σώμα και να μην περιέχει κάποια σχετική πρόβλεψη, η μόνη σταθερά του συστήματος είναι η δυστοκία κατά την εφαρμογή του, η οποία οφείλεται σε περισσότερους παράγοντες και, πάντως, όχι μόνον στην απροθυμία ή/και την άρνηση των ίδιων των υπαλλήλων.

1. Οι ανεπιτυχείς νομοθετικές πρωτοβουλίες έως τη θέσπιση του ν. 3528/2007

Ξεκινώντας την περιοδολόγησή μας από τα πρώτα χρόνια της Μεταπολίτευσης, ο τότε ισχύων⁶ Υπαλληλικός Κώδικας (ΥΚ)⁷ προέβλεπε μιας μορφής αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων⁸, η οποία, όμως, είχε εξαιρετικά περιορισμένη -αν όχι μηδενική- χρηστική αξία, δεδομένου ότι το τότε εφαρμοζόμενο σύστημα της πάγιας ιεραρχίας είχε ως συνέπεια την προαγωγή των υπαλλήλων, σχεδόν αποκλειστικά, βάσει της αρχαιότητάς τους⁹. Έτσι, όπως έχει σχολιαστεί, οι -ακόμη και αναλυτικές- εκθέσεις αξιολόγησης της περιόδου είχαν πρωτίστως φιλολογικό χαρακτήρα, ενώ έβριθαν ατεκμηρίωτων αναφορών¹⁰. Οι σημαντικές παρεμβάσεις της Κυβέρνησης ΠΑΣΟΚ στη δημόσια διοίκηση την περίοδο 1982-1985¹¹ δεν διαφοροποίησαν αυτή τη συνθήκη, αφού η αρμοδιότητα στελέχωσης των θέσεων ευθύνης είχε ανατεθεί σε, εν πολλοίς, «διορισμένα» Υπηρεσιακά Συμβούλια, τα οποία έτειναν να επιλέγουν πρόσωπα προτίμησης της πολιτικής

⁴Βλ. Koontz-O'Donnell, Οργάνωση και Διοίκηση, ό.π.· Ζαβλανός, Οργάνωση & Διοίκηση, ό.π.· Κανελλόπουλος Χ., Μάνατζμεντ-Αποτελεσματική Διοίκηση, ό.π.· Μακρυδημήτρης Α., Προσεγγίσεις στη θεωρία των Οργανώσεων, Καστανιώτης, Αθήνα 2003· Μπιτσάνη Ε., Διοίκηση ανθρώπινων πόρων, Διόνικος, Αθήνα 2006· Μπουραντάς, Μάνατζμεντ, ό.π.· Σκουλάς Ν., Ηγεσία, Μάνατζμεντ, ομαδικότητα, Μοντέρνοι καιροί, Αθήνα 2010· Χατζηπαντελή, Διοίκηση, ό.π.

⁵Βλ., σχετικά, Καϊδατζή Α./Κουρουνδή Χ./Τσιγαρίδα Β., «Ερμηνευτικά και συνταγματικά ζητήματα από τις διατάξεις του ν. 4823/2021 για την αξιολόγηση των εκπαιδευτικών», ΕΕΔ 2025, σ. 523 επ.

⁶Αν και διάτρητος λόγω των αλλεπάλληλων τροποποιήσεών του.

⁷Ο οποίος κωδικοποιήθηκε με το π.δ. 611/1977.

⁸Βλ., ιδίως, άρθρο 128 ΥΚ.

⁹Βλ., σχετικά, με αυτό το σύστημα, Παπαδημητρίου Κ., «Οι ανεπιτυχείς προσπάθειες μεταρρύθμισης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης κατά την εικοσαετία 1980-2000», Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, 2011, σ. 297 επ. (307)· Τάχος Α./Συμεωνίδης Ι., Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα, τ. 1, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2007, σ. 999 επ.

¹⁰Διοικητικό Επιμελητήριο, «Γνώμη για την Αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων», 2014, σε www.dee.gr, (πρόσβαση 17.10.2026).

¹¹Π.χ. κατάργηση θέσεων γενικών διευθυντών, στελέχωση των θέσεων, βάσει πολιτικών κριτηρίων, με ειδικούς γραμματείς, νέο σύστημα προαγωγών, κατάργηση συστήματος πάγιας ιεραρχίας κ.ο.κ.. Βλ., σχετικά, Παπαδημητρίου, ό.π., σ. 297 επ.

ηγεσίας, ανεξαρτήτως της αξιολόγησής τους¹².

Εξίσου ανεπιτυχής αποδείχθηκε η προσπάθεια της (επόμενης) Κυβέρνησης-αυτής της ΝΔ του 1990. Έτσι, παρά τη θέση σε ισχύ του ν. 1943/1991¹³ και, στη συνέχεια, του π.δ. 318/1992¹⁴, διά του οποίου η διαδικασία της αξιολόγησης ρυθμίστηκε εξαντλητικά¹⁵, η εκτελεστική εξουσία απέτυχε (ή δεν είχε την πολιτική βούληση) να εφαρμόσει το νέο νομοθετικό/κανονιστικό πλαίσιο¹⁶.

Η απαξίωση του θεσμού συνεχίστηκε με τον ν. 2190/1994, ο οποίος προέβλεπε τη στελέχωση των θέσεων ευθύνης με υπαλλήλους επί θητεία¹⁷, καθιστώντας, έτσι, την αξιολόγηση προαιρετική στην πράξη. Το σκηνικό αυτό δεν μεταβλήθηκε ούτε μετά τη θέση σε ισχύ του νέου ΥΚ το 1999¹⁸, παρότι ο νομοθέτης προσπάθησε να αντιμετωπίσει το ζήτημα της αξιολόγησης με σοβαρότητα¹⁹. Πράγματι, τη σχετική αρμοδιότητα εξακολούθησαν να ασκούν ευνοιοκρατικά επιλεγθέντες προϊστάμενοι²⁰, ενώ τα κριτήρια αξιολόγησης ήταν προβληματικά λόγω της ασάφειάς τους. Εξάλλου, τον τελικό λόγο για τις προαγωγές είχαν τα πολιτικά εξαρτημένα Υπηρεσιακά Συμβούλια²¹, τα οποία λάμβαναν την απόφασή τους κατόπιν της ελεύθερης εκτίμησης όλων των δεδομένων. Αξίζει να σημειωθεί ότι όλη αυτήν την περίοδο, η ΑΔΕΔΥ τηρούσε σαφώς αρνητική στάση απέναντι στον θεσμό της αξιολόγησης, χωρίς, όμως, να προβαίνει στη διατύπωση κάποιας άλλης πρότασης²².

2. Η υποδοχή της αξιολόγησης στον ισχύοντα Υπαλληλικό Κώδικα και η ανατροπή της εκσυγχρονιστικής προσπάθειας του 2010

Την περίοδο 2005-2007, η Κυβέρνηση της ΝΔ προσπάθησε να αλλάξει το τοπίο, εκκινώντας τη διαδικασία θέσπισης ενός νέου ΥΚ. Στην επεξεργασία του νομοθετήματος κλήθηκε να συμμετέχει η ΑΔΕΔΥ, η οποία, μάλιστα, συμφώνησε στο σύστημα αξιολόγησης που περιλήφθηκε, τελικά,

¹²Σαματάς Μ., Το κομματικό Κράτος στην Ελλάδα στα 50 χρόνια από τη Μεταπολίτευση, Παπαζήσης, Αθήνα 2025, σ. 100-128.

¹³Ο οποίος τιτλοφορούνταν «*Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις*». Η θέση σε ισχύ του συγκεκριμένου νόμου δεν είναι ασύνδετη με τη βαθιά πολιτικο-οικονομική κρίση του 1989, οπότε το έλλειμμα του προϋπολογισμού εκτοξεύτηκε. Το ελληνικό κράτος ζήτησε και έλαβε δάνειο από την Ευρωπαϊκή Ένωση, ενώ, από την πλευρά του, «υποσχέθηκε» διοικητικές μεταρρυθμίσεις για τον εξορθολογισμό της δημόσιας διοίκησης.

¹⁴Το άρθρο 54 ν. 1943/1991 επανέφερε σε ισχύ το άρθρο 128 του ΥΚ του 1977, προβλέποντας, ταυτόχρονα, την αντικατάστασή του. Δυνάμει της εξουσιοδοτικής διάταξης του (νέου) άρθρου 128 παρ. 1 ΥΚ 1977 εκδόθηκε το π.δ. 318/1992. Βλ., σχετικά, Καϊδατζή Α./Κουρουνδή Χ./Τσιγαρίδα Β., ό.π.

¹⁵Με τίτλο «*Αξιολόγηση των ουσιαστικών προσόντων του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών -πλην των εκπαιδευτικών λειτουργιών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης- και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου*». Τα είκοσι πέντε (25) άρθρα του συγκεκριμένου νομοθετήματος είναι αφιερωμένα, αποκλειστικά, στην αξιολόγηση των δημόσιων υπαλλήλων, προβλέποντας τα κριτήρια αξιολόγησης, τον τρόπο ορισμού των αξιολογητών, την ακολουθητέα διαδικασία κ.ο.κ.

¹⁶Σαματάς Μ., Το κομματικό Κράτος, ό.π., σ. 111.

¹⁷Βλ. άρθρο 36 ν. 2190/1994.

¹⁸Πρόκειται για τον ν. 2683/1999.

¹⁹Βλ., ιδίως, το άρθρο 80 ν. 2683/1999.

²⁰Οι οποίοι είχαν επιλεγεί από Υπηρεσιακά Συμβούλια που στελεχώνονταν από υπαλλήλους που ήταν ευνοϊκά διακείμενοι στην πολιτική εξουσία (και, εν τέλει, εξαρτώμενοι από αυτήν).

²¹Διοικητικό Επιμελητήριο, «*Γνώμη για την Αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων*», ό.π.

²²Βλ. τις αποφάσεις 27ου και 28ου συνεδρίων της ΑΔΕΔΥ, διαθέσιμες στο file:///C:/Users/kosta/Desktop/sb_tomos2.pdf (πρόσβαση: 17.10.2026).

στον ν. 3528/2007²³. Το σύστημα του νέου ΥΚ χαρακτηριζόταν από σημαντικές, θετικές αλλαγές· δεν κατάφερε, όμως, να υπερβεί τις αδυναμίες του παρελθόντος. Έτσι, παρά την αποσαφήνιση των κριτηρίων -μέσω της διάκρισής τους σε τυπικά και ουσιαστικά, της αναλυτικής μοριοδότησής τους και της πρόβλεψης συνέντευξης των υποψηφίων- τα προβλήματα που συνδέονταν με τη στελέχωση των Υπηρεσιακών Συμβουλίων επέμεναν.

Με αυτές τις παθογένειες προσπάθησε να αναμετρηθεί ο ν. 3839/2010, που προχώρησε στην αντικατάσταση αρκετών διατάξεων του ΥΚ. Με το συγκεκριμένο νομοθέτημα, αφενός αντικαταστάθηκαν τα Υπηρεσιακά Συμβούλια και προβλέφθηκε ένας τρόπος συγκρότησής τους επί τη βάσει αντικειμενικών κριτηρίων (αρχαιότητα), αφετέρου «πριμοδοτήθηκαν» τα τυπικά προσόντα, ως πλέον διαφανή. Η δημόσια διοίκηση, τελικά, ευνοήθηκε από τις κρίσεις προϊσταμένων που πραγματοποιήθηκαν έκτοτε αφού, στη διοικητική ιεραρχία, προωθήθηκαν νέοι, προσοντούχοι υπάλληλοι σε πείσμα της ευνοιοκρατίας και της κομματοκρατίας που επικρατούσε ως εκείνο το χρονικό σημείο²⁴.

Η εκσυγχρονιστική προοπτική που εγκαινιάστηκε με τον ν. 3839/2010 δεν έμελλε, όμως, να μακροημερεύσει, αφού ανατράπηκε από τον ν. 4250/2014. Αυτό το νομοθέτημα αντιμετώπισε τον θεσμό της αξιολόγησης ως μέσο απομάκρυνσης υπαλλήλων, αφού, κατά τους ορισμούς του, το 15% των αξιολογούμενων έπρεπε να κριθεί ακατάλληλο²⁵. Η αντίδραση πολλών φορέων²⁶ αλλά και η κήρυξη απεργίας καθηκόντων από την ΑΔΕΔΥ²⁷ οδήγησαν στην κατάργηση, στην πράξη, του προβληματικού αυτού νόμου. Εν τέλει, ο νομοθετικός παραμερισμός του ν. 4250/2014 έγινε με τη θέση σε ισχύ του ν. 4275/2014, ο οποίος, ωστόσο, προέβλεπε ένα επίσης δύσκαμπτο και απαιτητικό σύστημα αξιολόγησης, το οποίο ήταν, πρακτικά, μη εφαρμόσιμο²⁸. Και ήταν μη εφαρμόσιμο, διότι οι εξόχως περίπλοκες διαδικασίες που προέβλεπε δεν ήταν δυνατόν να διεκπεραιωθούν από την υποστελεχωμένη δημόσια διοίκηση της περιόδου των Μνημονίων, κατά τη διάρκεια της οποίας αυξήθηκε κατακόρυφα ο αριθμός των συνταξιοδοτήσεων.

3. Το καινοτόμο σύστημα αξιολόγησης του ν. 4369/2016

Οι διαδοχικές αποτυχίες ρύθμισης και εφαρμογής ενός συνεκτικού, ρεαλιστικού και δίκαιου πλαισίου αξιολόγησης διόγκωσαν την καχυποψία της πλειοψηφίας των δημοσίων υπαλλήλων απέναντι στον θεσμό. Αυτό, σε συνδυασμό με το αυστηρότατο πλαίσιο των απαιτούμενων διοικητικών μεταρρυθμίσεων που ανέμεναν οι δανειστές του ελληνικού κράτους²⁹, διαμόρφωσε ένα ιδιαίτερα δυσμενές κλίμα που κλήθηκε να διαχειριστεί η Κυβέρνηση που προέκυψε από τις εκλογές του Ιανουαρίου 2015. Σε αυτές τις συνθήκες, το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης ανέλαβε την πρωτοβουλία να εκπονήσει ένα νέο σύστημα αξιολόγησης, συνεργαζόμενο με φορείς της διοίκησης (Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης), των υπαλλήλων (ΑΔΕΔΥ)

²³Βλ. άρθρο 81 ν. 3528/2007 για την αξιολόγηση και άρθρα 84-87 ν. 3528/2007 για την επιλογή προϊσταμένων.

²⁴Διοικητικό Επιμελητήριο, «Γνώμη για την Αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων», ό.π.

²⁵Βλ. άρθρο 20 ν. 4250/2014, κατά το οποίο «Τα ανώτατα ποσοστά υπαλλήλων που είναι δυνατόν να βαθμολογούνται με την κλίμακα βαθμών του άρθρου 8 καθορίζονται ως εξής: (...) γ. Με τους βαθμούς 1 έως 6 βαθμολογείται ποσοστό 15% των υπαλλήλων.».

²⁶Π.χ. Τεχνικό Επιμελητήριο, Διοικητικό Επιμελητήριο κ.ά.

²⁷Με συμμετοχή της τάξης του 80%-90%.

²⁸Βλ., ιδίως, άρθρο 1 ν. 4275/2014, διά του οποίου τροποποιήθηκαν οι διατάξεις περί επιλογής προϊσταμένων του ΥΚ.

²⁹Βλ. Κεφάλαιο 5 ν. 4336/2015, που χαρακτηρίστηκε ως «τρίτο μνημόνιο».

και της επιστημονικής κοινότητας (Διοικητικό Επιμελητήριο Ελλάδας). Η συντονισμένη αυτή προσπάθεια, στο πλαίσιο της οποίας έλαβαν χώρα αρκετές εκδηλώσεις και ανοιχτές συζητήσεις, κατέληξε στην ψήφιση του ν. 4369/2016, το Μέρος Β' του οποίου είναι αφιερωμένο στην αξιολόγηση των υπαλλήλων.

Σε αντίθεση με τις νομοθετικές προσπάθειες του παρελθόντος, το σύστημα που προβλέφθηκε στον ν. 4369/2016 ήταν κατά το δυνατόν πλήρες, ενώ συνδύαζε αρμονικά παλαιές και νέες ιδέες³⁰. Βασιζόταν μεν, για λόγους συνέχειας της διοίκησης, στον ισχύοντα ΥΚ, αλλά, ταυτόχρονα, προωθούσε καινοτόμες ιδέες με σαφή υπαλληλοκεντρική διάσταση. Η κρίσιμη διαφορά του σε σχέση με τα παλαιότερα νομοθετήματα, ήταν η φιλοσοφία του: Ακολουθώντας τις βασικές αρχές της Διοικητικής Επιστήμης³¹, ο ν. 4369/2016 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 ως υπαλλήλους «κατηγορίας Χ» (αδιάφορους για τη δουλειά τους, ράθυμους, με αποστροφή στην ανάληψη ευθυνών, δόλιους κ.λπ.), υιοθετώντας τη γνωστή διάκριση του McGregor. Με αυτήν τη φιλοσοφία για το προσωπικό, το κράτος όχι μόνο βασιζόταν στους ανθρώπους που έχουν αναλάβει την ευθύνη της εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος και την εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας, αλλά ξεκινούσε κάτι πρωτόγνωρο για τα ελληνικά δεδομένα: Επένδυε σε αυτούς. 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 παρακινητικά³².

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 αυτή την κατεύθυνση αξιοποιείτο το γνωστό σύστημα ΔμΣ³³, το οποίο προβλεπόταν μεν στον ν. 3230/2004, πλην, όμως, δεν εφαρμοζόταν στην πράξη. Ωστόσο, αυτό το σύστημα της Διοίκησης μέσω Στόχων, πέραν της χρήσης του ως βασικού συστήματος παρακίνησης, αξιοποιήθηκε ευρύτατα και ως σύστημα αξιολόγησης.

Το πρωτοποριακό σύστημα που καθιέρωσε ο ν. 4369/2016 συνάντησε, στην πράξη, την αντίδραση της ΑΔΕΔΥ. Αυτή η αντίδραση, όμως, δεν στάθηκε ικανή για να εμποδίσει την υλοποίησή του, δεδομένου ότι η εν λόγω μεταρρύθμιση αποτελούσε δέσμευση του ελληνικού κράτους έναντι των δανειστών του, στο πλαίσιο του τρίτου μνημονίου. Εξάλλου, οι ίδιοι οι υπάλληλοι όπως και σημαντικός αριθμός των συλλογικών πρωτοβάθμιων συνδικαλιστικών τους φορέων τάχθηκαν υπέρ της εφαρμογής του, συμμετέχοντας στις διαδικασίες του και αδιαφορώντας για την «αποχή

³⁰Βλ., σχετικά, την Αιτιολογική Έκθεση του νόμου, διαθέσιμη στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/e-mesd-eis.pdf> (πρόσβαση: 17.10.2026).

³¹Έτσι οι Koontz H./O'Donnell C., Οργάνωση και Διοίκηση, ό.π.· Κανελλόπουλος Χ., Μάνατζμεντ-Αποτελεσματική Διοίκηση, ό.π.· Μπιτσάνη Ε., Διοίκηση ανθρώπινων πόρων, ό.π.· Μπουραντάς Δ., Μάνατζμεντ, ό.π.· Σκουλάς Ν., Ηγεσία, Μάνατζμεντ, ομαδικότητα, ό.π.· Χατζηπαντελή Π., Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού, ό.π.

³²Έτσι οι Μπιτσάνη, ό.π.· Μπουραντάς, ό.π.· Χατζηπαντελή, ό.π.

³³Βλ., ιδίως, άρθρο 22 ν. 4369/2016.

από την αξιολόγηση» που είχε κηρύξει η Συνομοσπονδία. Τα ποσοστά ενεργού συμμετοχής των υπαλλήλων ήταν σημαντικά σε επίπεδο Υπουργείων (από 70-95%), ενώ, αντίθετα, η απεργία/αποχή σημείωνε επιτυχία εκεί που η εργασία είναι πιο τεχνική και τα σωματεία πιο συμπαγή (π.χ. στα νοσοκομεία). Υπό αυτό το πρίσμα, μπορεί να υποστηριχθεί ότι επετεύχθη η έμπρακτη νομιμοποίηση του νέου συστήματος αξιολόγησης. Την ίδια στιγμή, όμως, πρέπει να σημειωθεί ότι οι υπάλληλοι που συμμετείχαν στην απεργία της ΑΔΕΔΥ δεν συμμετείχαν στη διαδικασία επιλογής προϊσταμένων. 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. Από την άλλη πλευρά, η πρόοδος του νέου συστήματος υποβοηθήθηκε ιδιαίτερα από τη σύνταξη και ενεργοποίηση, για πρώτη φορά, ενός συνολικού ψηφιακού οργανογράμματος της Κεντρικής Διοίκησης, δηλαδή όλων των Υπουργείων³⁴, κατά το έτος 2018. Το σύστημα εντάχθηκε πλέον στην ευρύτερη ψηφιακή 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.

Πέραν του θεσμικού, στο οντολογικό πεδίο, η αξιολόγηση με τους όρους του ν. 4369/2016, έστω και περιορισμένη, χωρίς την απαιτούμενη διάσταση της στοχοθεσίας, 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 μέσω της ψηφιακής εφαρμογής αλλά και με χρήση εγγράφων, των γνωστών από παλαιά εντύπων εκθέσεων αξιολόγησης. Η απουσία, ωστόσο, της στοχοθεσίας είχε ως συνέπεια την αποστέρηση της διαδικασίας αξιολόγησης από τον πλέον κρίσιμο παράγοντα. Και αυτό είναι η εκτίμηση για την επίτευξη ή όχι των προκαθορισμένων συναινετικά στόχων, βάσει των κατευθύνσεων της ΔμΣ. Η σημαντική αυτή έλλειψη οφείλεται στη μη εφαρμογή, από την πλειοψηφία των δημοσίων υπηρεσιών, του εν λόγω συστήματος, βάσει του ν. 3230/2004³⁵. Από τη στιγμή που δεν εφαρμόζεται ο νόμος περί στοχοθεσίας, δεν μπορεί να γίνει λόγος για στόχους και εκτίμηση επίτευξής τους. Τα σχετικά πεδία στις φόρμες αξιολόγησης έμεναν κενά. Έστω και ελλιπώς, πάντως, η εφαρμογή ενός συστήματος αξιολόγησης επί τετραετία συνέβαλε στη δημιουργία μιας κουλτούρας αξιολόγησης που μέχρι τότε δεν υπήρχε.

4. Το νέο αλλά προβληματικό σύστημα του ν. 4940/2022

Η Κυβέρνηση που προέκυψε από τις εκλογές του Ιουλίου 2019 δεν άλλαξε εξ αρχής το σύστημα αξιολόγησης αλλά το εφάρμοσε επί τριετία (2020, 2021 και 2022), χωρίς, πάντως, να καταφέρει να εντάξει, σε αυτό, τη στοχοθεσία, ώστε να επιτύχει την ολοκλήρωσή του. Παραδόξως, τον Ιούνιο 2022 προχώρησε στην ξαφνική μεταβολή του, θέτοντας σε ισχύ τον ν. 4940/2022, ο οποίος απηχούσε, μάλλον, τη λογική της επίδειξης μεταρρυθμιστικού και εκσυγχρονιστικού έργου εν όψει των εθνικών εκλογών, οι οποίες εκείνη την περίοδο αναμένονταν να διεξαχθούν πρόωρα, κατά τον επερχόμενο Σεπτέμβριο.

³⁴Βλ., σχετικά, <https://www.ertnews.gr/eidiseis/ellada/politiki/egkrithikan-i-nei-organismi-ton-ypourgion/> (πρόσβαση: 17.10.2026).

³⁵Ο νόμος ίσχυε από τον Φεβρουάριο 2004 μέχρι και τον Ιούνιο 2022, οπότε καταργήθηκε ρητά από τον ν.4940/2022.

Το σύστημα αξιολόγησης του νέου νόμου είναι αφενός εμφανώς προβληματικό και αφετέρου ιδιαίτερα επικίνδυνο, διότι αντιγράφει ιδέες που εφαρμόζονται, ως επί το πλείστον, σε πολυεθνικές εταιρείες που δραστηριοποιούνται σε παγκόσμιο επίπεδο. Με αυτό, όλη η λογική των κατηγοριών προσόντων ανατρέπεται και, τελικά, αντικαθίσταται από τη λογική των «δεξιοτήτων»³⁶ (ή «ικανοτήτων», κατά την ορθότερη ορολογία). Έτσι απαξιώνονται με μιας όλα τα προσόντα ακαδημαϊκού χαρακτήρα (πτυχία, μεταπτυχιακά, διδακτορικά, ξένες γλώσσες) αλλά και όλα τα γνωστά ως επαγγελματικά προσόντα (αποφοίτηση από ΕΣΔΔΑ ή άλλες Σχολές της Διοίκησης, επιμορφώσεις κάθε είδους, μορφές εμπειρογνωμοσύνης κλπ). Η εντελώς ασαφής στην ελληνική διοικητική πραγματικότητα έννοια της δεξιότητας είναι αυτή που μετρά ως κριτήριο με ποσοστό 50% για τους υπαλλήλους και 40% για τους προϊσταμένους, σε συνδυασμό με την επίτευξη στόχων (το άλλο 50% της εκτίμησης)³⁷.

Τα κριτήρια συμπληρώνονται από τον «σφυγμό ομάδας»³⁸, φράση που συνιστά άστοχη μετάφραση του όρου «πνεύμα ομάδας», που αναφέρεται στο κλίμα που (οφείλει να) εμπνέει ο προϊστάμενος εντός της οργανικής μονάδας που υπηρετεί.

Τα παραπάνω κριτήρια είναι προβληματικά, για περισσότερους λόγους: (α) Ελλείπει στοχοθεσία, το κριτήριο της επίτευξης στόχων απαξιώνεται αυτόματα. β) Οι εννέα (9) απαιτούμενες δεξιότητες του νόμου³⁹ προσδιορίζονται ασαφώς με συνέπεια να δημιουργείται σύγχυση· τοιουτοτρόπως απαξιώνεται και το έτερο κριτήριο αξιολόγησης. (γ) Η υποχρεωτικότητα της αξιολόγησης, σε συνδυασμό με την επώδυνη κρίση του προϊσταμένου από τους υπαλλήλους, είναι βέβαιο πως θα επηρεάσει δυσμενώς τις διαπροσωπικές σχέσεις εντός της υπηρεσίας, υπό την αυτονόητη προϋπόθεση ότι οι σχετικές κρίσεις θα είναι ειλικρινείς. Εξάλλου, οι κριτές είναι εντελώς αναξιόπιστοι, καθότι αυτοί είναι οι υπηρετούντες σήμερα στις διάφορες θέσεις προϊσταμένων, τις οποίες η συντριπτική πλειοψηφία κατέχει με ανάθεση (πολλοί από το 2014) και όχι με τακτική κρίση από τα αρμόδια υπηρεσιακά συμβούλια και την προβλεπόμενη διαδικασία των άρθρων 84-86 ΥΚ. Επιπλέον, η διαδικασία που έχει υιοθετηθεί είναι βαριά και χρονοβόρα, αφού η διεκπεραίωσή της προϋποθέτει την ολοκλήρωση τριών σταδίων. Οι απαιτήσεις ενασχόλησης είναι ιδιαίτερα σημαντικές, ενώ οι γνώσεις που χρειάζονται για τη διενέργεια της αξιολόγησης είναι, στην πραγματικότητα, ιδιαίτερα υψηλού επιπέδου⁴⁰, που, σε αρκετές περιπτώσεις, απλά 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. Αρχικά, δεν υφίστατο η πρώτη (όπως και δεν γινόταν στοχοθεσία), ενώ μόλις μία φόρμα αναρτήθηκε στη δεύτερη πλατφόρμα.

5. Οι ασυνάρτητες προσπάθειες υλοποίησης ενός εγγενώς προβληματικού συστήματος

³⁶Σύμφωνα με το άρθρο 2 του νόμου «Αντικείμενο του παρόντος είναι ο καθορισμός ενός ενιαίου πλαισίου δεξιοτήτων για το σύνολο του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης (...).».

³⁷Βλ. άρθρο 11.1 ν. 4940/2022.

³⁸Ο.π.

³⁹Βλ. άρθρο 4.1 ν. 4940/2022: «Το Ενιαίο Πλαίσιο Δεξιοτήτων αποτελείται από τις ακόλουθες δεξιότητες: α) προσανατολισμό στον πολίτη, β) ομαδικότητα, γ) προσαρμοστικότητα, δ) προσανατολισμό στο αποτέλεσμα, ε) οργάνωση και προγραμματισμό, στ) επίλυση προβλημάτων και δημιουργικότητα, ζ) επαγγελματισμό και ακεραιότητα, η) διαχείριση γνώσης και θ) ηγετικότητα.».

⁴⁰Π.χ. γνώσεις θέσης στόχων και επινόησης δεικτών μέτρησής τους, κατανόησης των δεξιοτήτων κ.λπ.

Το νέο σύστημα ξεκίνησε να εφαρμόζεται τυπικά τον Ιανουάριο του 2023. Από τον Ιούνιο 2022 έως τότε -για επτά (7) ολόκληρους μήνες, δηλαδή- ουδεμία σοβαρή προσπάθεια καταβλήθηκε για την προβολή του και, προπάντων, για την προετοιμασία και επιμόρφωση των υπαλλήλων σε ένα καινοφανές νομοθετικό πλαίσιο. Χαρακτηριστικό της μη προτεραιοποίησής του από την πολιτική ηγεσία, είναι πως, αυτό το διάστημα, το ΕΚΔΔΑ υπέγραφε πρωτόκολλα για την επιμόρφωση υπαλλήλων γειτονικών κρατών αλλά δεν ανέλαβε το καίριας σημασίας έργο της ταχείας και μαζικής κατάρτισης των ενδιαφερομένων. Τον Ιανουάριο 2023 εκδόθηκαν δύο Υπουργικές Αποφάσεις, στις οποίες διευκρινίζονταν οι διαδικασίες και προσδιορίζονταν τα «έντυπα» που θα απαιτούνταν για τη διενέργεια της αξιολόγησης. Μία πρώτη ενημερωτική εγκύκλιος εκδόθηκε, από τη Γενική Γραμματέα Ανθρώπινου Δυναμικού του Υπουργείου Εσωτερικών, μόλις στις 10 Φεβρουαρίου 2023⁴¹, παρότι το Α' Στάδιο της αξιολόγησης θα έπρεπε να είχε ολοκληρωθεί ήδη τον Ιανουάριο. Τούτη απαιτούσε από όλες τις υπηρεσίες να ξεκινήσουν το Α' Στάδιο, 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 στιγμής⁴², η προθεσμία για την εφαρμογή του απομειωμένου αυτού συστήματος παρατάθηκε μέχρι τις 24 Απριλίου.

Μέσα σε κλίμα έντονου προβληματισμού, οι περισσότερες υπηρεσίες φαίνεται να ασχολήθηκαν τυπικά μόνον με το θέμα. Έθεσαν, δηλαδή, μάλλον προσχηματικά, κάποιους στόχους, τους οποίους είτε αντέγραψαν από την εγκύκλιο είτε άντλησαν από τις αρμοδιότητές τους, αναπροσαρμόζοντάς τες λεκτικά και μεταγράφοντάς τες σε επιδιώξεις-στόχους. Προφανώς, η έτσι καταγεγραμμένη στοχοθεσία δεν διεκδικούσε δάφνες εγκυρότητας ή σοβαρότητας. Οι εκπτώσεις επί των διατάξεων του νόμου, μέσω της προαναφερθείσας εγκυκλίου, καταδείκνυαν ταυτόχρονα και την (αναπόφευκτα χαμηλή) ποιότητα της προετοιμασίας που προηγήθηκε της θεσμοθέτησής του. Με το Α' Στάδιο να ολοκληρώνεται έστω και κατά τον παραπάνω ελλιπή όσο και προβληματικό τρόπο στα τέλη Απριλίου, το Β' Στάδιο δεν μπορούσε, προφανώς, να διεξαχθεί τον Μάιο. Οι εθνικές εκλογές (Μάιος-Ιούνιος 2023) δεν συνέβαλαν στην ανάδειξη του ζητήματος, με την Κυβέρνηση, πάντως, να εγκαλεί όσους αντιδρούσαν στην αξιολόγηση, την οποία τόσο άστοχα η ίδια προωθούσε.

Η νέα ηγεσία του Υπουργείου Εσωτερικών, που ανέλαβε τα καθήκοντά της στις 27 Ιουνίου 2023, δεν φάνηκε να αποδίδει ιδιαίτερη βαρύτητα στο θέμα. Παρά τη συνεχή αναφορά στην αξιολόγηση, ουδεμία συμπληρωματική νομοθετική πρωτοβουλία αναλήφθηκε τους επόμενους πέντε (5) μήνες, ενώ ουδεμία πρόοδος συντελέστηκε στο πεδίο της υλοποίησης του συστήματος, με χαρακτηριστικό παράδειγμα τη μη προετοιμασία της σχετικής ψηφιακής πλατφόρμας. Η αποτυχία καταγραφής πρόσφορων στόχων κατά το Α' Στάδιο αναγνωρίστηκε, τουλάχιστον, από το Υπουργείο. Έτσι, η εγκύκλιος της 21.03.2024⁴³ που εκδόθηκε εν όψει της στοχοθεσίας του νέου έτους, σημείωνε ότι «(...) κατά το Α' στάδιο της (...) στοχοθεσίας (...) του έτους 2023, υποβλήθηκαν 20.247 έντυπα επίτευξης στόχων, τα οποία περιείχαν συνολικά περισσότερους από 111.000 στόχους. Έπειτα από εκτεταμένο δειγματοληπτικό έλεγχο στα ως άνω έντυπα, το Υπουργείο Εσωτερικών διαπίστωσε ότι σημαντικό ποσοστό αυτών έχει συμπληρωθεί με μη ορθό τρόπο (...)». Εν τέλει, η αποτυχία του συστήματος διαφάνηκε καθαρά στα τέλη Δεκεμβρίου 2023. Τότε έπρεπε να ολοκληρωθεί το Γ' Στάδιο, δηλαδή η κατεξοχήν αξιολόγηση-αποτίμηση, η οποία δεν μπορούσε,

⁴¹Εγκύκλιος ΥΠΕΣ με απ ΔΑΠΔΕΠ/Φ.5/29/οικ.2290/10-2-2023.

⁴²Οπ.π.

⁴³Εγκύκλιος ΥΠΕΣ με απ ΔΣΣΚ/Φ.8/10/οικ.5808/21-3-2024, Παράρτημα σ. 3.

προφανώς, να υλοποιηθεί, δεδομένων της αποτυχίας του Β' Σταδίου και του προβληματικού τρόπου με τον οποίο ολοκληρώθηκε το Α' Στάδιο, στο πλαίσιο του οποίου καταγράφηκε μόνον το 50% των προς εκτίμηση κριτηρίων.

6. Τα κρίσιμα ερωτήματα πολιτικής ανάλυσης

Τα ερωτήματα πολιτικής ανάλυσης⁴⁴ που ανακύπτουν, ενόψει των ανωτέρω εξελίξεων, είναι αναπόφευκτα όσο και αυτονόητα: Υπήρχε, άραγε, η απαιτούμενη γνώση για τη μεταβολή του συστήματος της αξιολόγησης; Υφίσταντο οι αναγκαίοι πόροι; Συνέτρεχε η απαιτούμενη πολιτική βούληση για την προώθηση της μεταρρύθμισης;

Η αρνητική απάντηση στα δύο πρώτα τεκμηριώνεται εύκολα: Προφανώς, η γνώση απουσίαζε, αφού η αποτελεσματικότητα του -άγνωστου στην ελληνική δημόσια διοίκηση- κριτηρίου των δεξιοτήτων δεν έχει επαληθευθεί από τη θεωρία. Στην πραγματικότητα, οι προβλεφθείσες, στον νόμο, δεξιότητες αναπαριστούν ένα εντελώς νέο παράδειγμα αξιολόγησης, το οποίο δεν έχει μελετηθεί επαρκώς. Όσον αφορά τους απαιτούμενους διοικητικούς πόρους για την υλοποίηση του νέου συστήματος αξιολόγησης, η απουσία τους πρέπει να θεωρηθεί δεδομένη. Εξάλλου, οι υπηρετούντες διοικητικοί προϊστάμενοι δεν ήταν κατάλληλα εκπαιδευμένοι, ούτε και διέθεταν τις γνώσεις για να εφαρμόσουν τις νέες ρυθμίσεις. Αντίστοιχα, οι φορείς δεν διέθεταν προετοιμασμένες ομάδες, ούτε και κάποια ψηφιακή εφαρμογή που θα μπορούσε να διευκολύνει τα πράγματα.

Κάπως πιο σύνθετη είναι η απάντηση στο τρίτο ερώτημα, καθόσον τα υφιστάμενα δεδομένα είναι, μάλλον, αντιφατικά. Καταρχήν, η αδράνεια των ετών 2019-2022 δεν είναι ενδεικτική βούλησης προώθησης ενός νέου συστήματος αξιολόγησης. Το νομοθετικό διάβημα του Ιουνίου 2022 φαίνεται πως πραγματοποιήθηκε -όπως σημειώθηκε ήδη- βιαστικά, υπό την πίεση των επικείμενων εκλογών (που, τελικά, δεν διεξήχθησαν). Σε αυτό το πλαίσιο, η επτάμηνη απραξία του διαστήματος Ιούνιος-Δεκέμβριος 2022 μπορεί να εξηγηθεί ενόψει της ανετοιμότητας του διοικητικού μηχανισμού και της έλλειψης των απαιτούμενων πόρων. Η συνθήκη αυτή, όμως, αλλάζει από τις αρχές του 2023 και έπειτα -με την πολιτική ηγεσία του Υπουργείου Εσωτερικών να επιδεικνύει διάθεση προώθησης του νέου συστήματος με κάθε δυνατό μέσο⁴⁵. Η αποφασιστικότητα του Υπουργείου αποδεικνύεται, περαιτέρω, με την έκδοση αλληπάλληλων εγκυκλίων και ενημερωτικών εγγράφων απευθυνόμενων προς όλους τους εμπλεκόμενους φορείς⁴⁶, σε συνδυασμό με την αγορά της απαιτούμενης ψηφιακής εφαρμογής, η οποία εντάχθηκε και λειτουργεί στο Πληροφορικό Σύστημα «ΑΠΟΓΡΑΦΗ». Με εξαίρεση το Υπουργείο Εσωτερικών, όμως, οι ηγεσίες των λοιπών κρατικών φορέων δεν επέδειξαν αντίστοιχη προθυμία, όπως προκύπτει από τον, μάλλον, πρόχειρο τρόπο σύνθεσης του ετήσιου κυβερνητικού προγράμματος⁴⁷, από όπου προκύπτουν οι στόχοι προς επίτευξη και αξιολόγηση. Επιπλέον, σχεδόν ουδείς Υπουργός έθεσε με απόφασή του συμπληρωματικούς στόχους προς επίτευξη, ώστε να συμπληρωθεί η στοχοθεσία των υπηρεσιών. Με παρόμοιο -χαλαρό και μάλλον αδιάφορο- τρόπο φαίνεται πως κινήθηκαν και οι διάφοροι γενικοί και ειδικοί γραμματείς, οι οποίοι όφειλαν (κατά τη λογική λειτουργίας του συστήματος) να θέσουν τους στόχους προς τις υφιστάμενές τους

⁴⁴Kotter, Ηγέτης, ό.π.· Σαματάς, Το κομματικό Κράτος, ό.π.

⁴⁵Συνεντεύξεις στα ΜΜΕ, διοργάνωση ημερίδων, επένδυση οικονομικών πόρων κ.ο.κ.

⁴⁶Βλ. Ιστοσελίδα τομέα Διοικητικής Ανασυγκρότησης σε πεδίο ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ.

⁴⁷Παρά την παρπαλανητική εικόνα που αποκτά κανείς βλέποντας την απεικόνισή του σε τεχνικά άρθρες παρουσιάσεις.

υπηρεσίες. Το πρόβλημα αυτό αναγνωρίζεται ρητά από τη σχετική εγκύκλιο του Υπουργείου Εσωτερικών⁴⁸, όπου γίνεται προσπάθεια να ξεπεραστεί με την επίκληση της διοικητικής ιεραρχίας: «(...) στην περίπτωση που δεν υπάρχουν ετήσια σχέδια δράσης του ν.4622/2019 και, επιπροσθέτως, δεν έχει εκδοθεί απόφαση καθορισμού στόχων του ανωτάτου οργάνου διοίκησης, η διαδικασία καθορισμού στόχων εκκινεί από το ανώτατο επίπεδο της διοικητικής ιεραρχίας (Γενική Διεύθυνση ή Διεύθυνση (...))».

Είναι, λοιπόν, προφανές ότι η εφαρμογή του νέου συστήματος εναπόκειται στη διαρκή πίεση που ασκεί το Υπουργείο Εσωτερικών. Η προσπάθεια αυτή έχει, δε, δύο συνιστώσες: Μία θετική, που συνίσταται στη χρήση της ψηφιακής εφαρμογής η οποία παρέχει, στους αξιολογητές, σχεδόν, όλα τα απαιτούμενα εργαλεία για τη διενέργεια της αξιολόγησης· και μία αρνητική, που συνίσταται στην απειλή της πειθαρχικής δίωξης των υπαλλήλων που δεν θα εισάγουν τις απαιτούμενες πληροφορίες στην προειρημένη εφαρμογή.

7. Εν είδει καταληκτικών συμπερασμάτων: Η εργαλειοποίηση της αξιολόγησης τη διετία 2025-2026

Υπό αυτές τις συνθήκες, το έτος 2025 ξεκίνησε όπως και το προηγούμενο: Χωρίς να έχει πραγματοποιηθεί η τελική φάση της αξιολόγησης του 2024, δηλαδή η εκτίμηση της απόδοσης των υπαλλήλων βάσει του βαθμού επίτευξης των τεθειμένων στόχων και του βαθμού κατοχής των προβλεπόμενων δεξιοτήτων. Όμως, ουδείς φαίνεται να θεώρησε απαραίτητο να ξεκινήσει αυτοβούλως την οριζόμενη διαδικασία στοχοθεσίας, με συνέπεια ο Ιανουάριος να παρέλθει χωρίς να καθοριστούν οι απαιτούμενοι στόχοι. Αυτή η αδράνεια αποτελεί επαρκή ένδειξη ότι οι πολιτικές ηγεσίες των Υπουργείων δεν έχουν ακόμη εμπεδώσει το σύστημα διοίκησης που καλούνται να εφαρμόσουν. Ομοίως και τα διοικητικά στελέχη, εγκλωβισμένα στην «παραδοσιακή» λογική της πολιτικής κυριαρχίας και της άνωθεν καθοδήγησης⁴⁹, παρέμειναν απλοί θεατές της παρόδου του χρόνου χωρίς προσδιορισμό στόχων για το τρέχον έτος. Το αρμόδιο Υπουργείο, χωρίς ιδιαίτερη έγνοια για την υπέρβαση των τασσόμενων χρονικών ορίων, κάποια στιγμή, με το γνωστό μέσο των εγκυκλίων, άσκησε πίεση (τάσσοντας δικές του προθεσμίες), προκειμένου να ενημερώσει τους αξιολογητές για τα επιμέρους καθήκοντά τους⁵⁰, δηλαδή την απαραίτητη διάκριση των δεικτών μέτρησης σε κατηγορίες και στη συνέχεια, την εκτίμησή τους και την αποτύπωσή τους στην ψηφιακή εφαρμογή.

Από όλα τα προηγούμενα, διαφαίνεται η νοοτροπία βάσει της οποίας επιδιώκεται η πρόοδος της διαδικασίας αξιολόγησης: Σε πρώτο χρόνο, αποστέλλεται, από το Υπουργείο, μια αυστηρή εγκύκλιος σε όλες τις Διευθύνσεις Διοίκησης και, δι' αυτών, στους αρμόδιους αξιολογητές υπαλλήλους. Οι τελευταίοι καλούνται να ενημερωθούν για τα όσα έχουν να πράξουν, συμμετέχοντας μαζί σε μονόωρα σεμινάρια εξ αποστάσεως, όπου κάποιος υπάλληλος -γνώστης του συστήματος- επεξηγεί σε χιλιάδες ακροατές-θεατές τα απαραίτητα, χωρίς δυνατότητα διαλόγου και ερωταπαντήσεων. Για διευκρινίσεις παραπέμπονται όλοι στα πολυσέλιδα, υπεραναλυτικά και κακογραμμένα/κακομεταφρασμένα εγχειρίδια που έχουν αναρτηθεί στην ιστοσελίδα του Υπουργείου.

⁴⁸Εγκύκλιος ΥΠΕΣ με απ ΔΑΠΔΕΠ/Φ.5/30/οικ5667/31-3-2023.

⁴⁹Η κυριαρχία του πολιτικού υποσυστήματος μαζί με τον συγκεντρωτισμό συνιστούν τα μείζονα χαρακτηριστικά της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, σύμφωνα με όλες τις εκθέσεις εμπειρογνομώνων.

⁵⁰Εγκύκλιοι με απ ΔΑΠΔΕΠ/Φ.5/83/οικ 1366/23-1-2025, ΔΑΠΔΕΠ/Φ.5/84/οικ 1857/30-1-2025 και ιδίως ΔΑΠΔΕΠ/φ.5/85/οικ3924/5-3-2025 Διενέργεια αξιολόγησης του 2024, Γ' σταδίου.

Ωστόσο, ουδείς παίρνει στα σοβαρά μια διαδικασία για την οποία αδιαφορούν ή, έστω, δεν δείχνουν αφοσίωση η πολιτική ηγεσία και η ανώτερη διοικητική ιεραρχία. Σημειωτέον ότι οι δύο αυτές προϋποθέσεις (ενδιαφέρον πολιτικής ηγεσίας και υιοθέτηση της επιδιωκόμενης πολιτικής από τη διοικητική ιεραρχία) συνιστούν καίριες διαστάσεις μιας προσπάθειας μεταρρύθμισης, η απουσία των οποίων συνήθως οδηγεί το εγχείρημα σε αποτυχία⁵¹. Υπό αυτές τις συνθήκες (ετεροχρονισμένη πίεση άνωθεν, αδιαφορία ανωτάτων στελεχών, αντιμετώπιση εμπλεκόμενων ως απλών εκτελεστών-πιονιών σε μια διαδικασία χωρίς ουσία, χωρίς εξηγήσεις, χωρίς σύνδεση με τις πραγματικότητες των υπηρεσιών, εντέλει χωρίς νόημα), είναι αναμενόμενο οι διευθυντές και τμηματάρχες (οι οποίοι συνήθως πιέζονται να ανταπεξέλθουν σε υποστελεχωμένες μονάδες) να ασχοληθούν ελάχιστα με την αξιολόγηση και να ανταποκριθούν σε ότι τους ζητείται κατά τρόπο τυπικό-προσχηματικό και όχι πραγματικό-ουσιαστικό.

Ενώ λοιπόν η πορεία της αξιολόγησης της δικής της επιλογής, με ευθύνη του αρμόδιου υπουργείου και της κυβέρνησης συνολικά, βρίσκεται σήμερα σε αυτήν την απερίγραπτη κατάσταση, έχοντας ολοκληρωθεί κατά τρόπο χαλαρό και κατ' ουσίαν προσχηματικό η αποτίμηση του 2023, χωρίς να έχουν τεθεί στόχοι για το 2025, αν και έπρεπε αυτό να γινόταν κατά τον νόμο μέσα στον Ιανουάριο, και χωρίς να έχει γίνει η αξιολόγηση του 2024, αν και έπρεπε να έχει ολοκληρωθεί τον Δεκέμβριο σύμφωνα με τον νόμο, ο Πρωθυπουργός ανακοινώνει την ένταξη της διαδικασίας αξιολόγησης στο Σύνταγμα, κατά την επικείμενη αναθεώρησή του. Επιπλέον, επισκέπτεται τη Δευτέρα 24 Μαρτίου 2025 το Υπουργείο Εσωτερικών (τον τομέα Διοικητικής Ανασυγκρότησης) και θριαμβολογεί για την πρόοδο του συστήματος που (υποτίθεται πως) δίνει δυνατότητες και να διακρίνονται οι υπάλληλοι υψηλής απόδοσης και να ξεχωρίζουν εκείνοι που χρειάζονται ενίσχυση. Παρόμοια πρακτική ακολουθήθηκε και την Άνοιξη του 2026, με την αποτίμηση της αξιολόγησης του 2025 να πραγματοποιείται (αντί του Δεκεμβρίου), στις 20 Απριλίου.

Όλα τα προηγούμενα καταμαρτυρούν πως, αντί της προσπάθειας υλοποίησης μιας σημαντικής δημόσιας πολιτικής, η Κυβέρνηση επιλέγει να την αξιοποιήσει συμβολικά και ιδεολογικά. Με άλλα λόγια, αντί της σοβαρής εξέτασης ενός προβλήματος, επιλέγεται η διασκέδαση των αρνητικών εντυπώσεων από την αποτυχία αντιμετώπισής του, μέσω της ιδεολογικής-εργαλειακής διαχείρισής του. Ωστόσο, ο επιχειρούμενος πολιτικός ελιγμός, γνωστός και ως «μεταμφίεση της εξουσίας»⁵², μπορεί προς στιγμήν να αποπροσανατολίζει, δεν επιλύει όμως τα προβλήματα, τα οποία συνήθως είναι σκληρά και επιμένουν.

⁵¹Kotter, Ηγέτης, ό.π., σ. 37.

⁵²Βλ. Duverger M., *Εισαγωγή στην Πολιτική Επιστήμη*, μτφρ. Σ. Οικονόμου, Παπαζήσης, Αθήνα 1964· Schwartzberg R.G, *Πολιτική Κοινωνιολογία*, μτφρ. Δ. Γιαννόπουλος/Β. Κολιοπούλου, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη 1984.