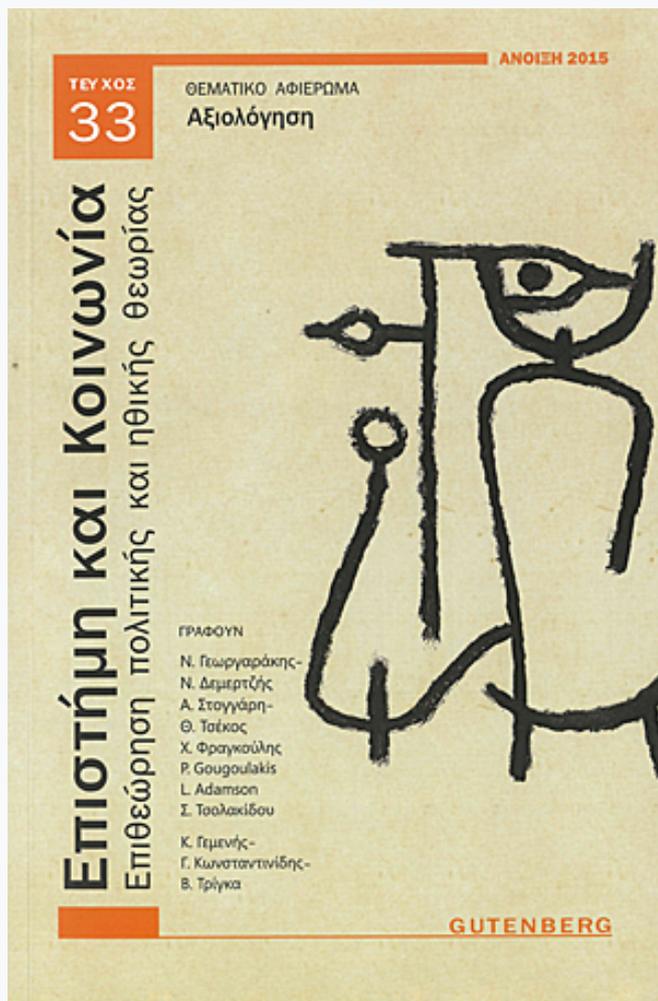


Science and Society: Journal of Political and Moral Theory

Vol 33 (2015)

Αξιολόγηση



Από τον έλεγχο της συμμόρφωσης στην αξιολόγηση της απόδοσης

Αγγελική Στογγάρη, Θεόδωρος Τσέκος

doi: [10.12681/sas.10263](https://doi.org/10.12681/sas.10263)

Copyright © 2016, Αγγελική Στογγάρη, Θεόδωρος Τσέκος



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

To cite this article:

Στογγάρη Α., & Τσέκος Θ. (2016). Από τον έλεγχο της συμμόρφωσης στην αξιολόγηση της απόδοσης. *Science and Society: Journal of Political and Moral Theory*, 33, 21–62. <https://doi.org/10.12681/sas.10263>

Αγγελική Στογγάρη*
Θεόδωρος Τσέκος**

ΑΠΟ ΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ
ΣΤΗΝ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΟΔΟΣΗΣ

Το άρθρο μελετά αντιπαραθετικά αλλά και συμπληρωματικά τις έννοιες του ελέγχου της συμμόρφωσης προς κανόνες και της αξιολόγησης της απόδοσης. Αφού οριστούν οι έννοιες και οι μεταξύ τους σχέσεις διερευνάται το πώς ασκούνται τόσο ο έλεγχος όσο και η αξιολόγηση στο πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Ο έλεγχος συμμόρφωσης προσεγγίζεται μέσα από τη συνοπτική συζήτηση του εν γένει πειθαρχικού φαινομένου. Η αξιολόγηση της απόδοσης συνδέεται με την ποσοτικοποιημένη στοχοθεσία και με τα προβλήματα εισαγωγής στην Ελλάδα του συστήματος της διοίκησης μέσω στόχων. Συμπεραίνεται ότι ο ατελής και αναποτελεσματικός πειθαρχικός έλεγχος και η χρόνια αδυναμία ουσιαστικής εφαρμογής των ποσοτικών μεθόδων στοχοθεσίας και αξιολόγησης είναι αλληλο-τροφοδοτούμενα φαινόμενα. Η εμπέδωση της μετρήσιμης στοχοθεσίας και αξιολόγησης και η παράλληλη αξιοποίηση στο πλαίσιό της των ελέγχων συμμόρφωσης ως εργαλείου βελτίωσης της απόδοσης μέσα από ένα καλύτερα επεξεργασμένο σύστημα διοίκησης μέσω στόχων μπορούν να συμβάλουν στη βελτίωση

* Απόφοιτος Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, ΜΔΕ στο Δίκαιο και την Ευρωπαϊκή Ένωση, Πάντειο Πανεπιστήμιο <stoggari@gmail.com>

** Αναπληρωτής Καθηγητής Δημόσιας Διοίκησης, ΤΕΙ Πελοποννήσου <tsekosci@gmail.com>

της εν γένει αξιολογητικής και ελεγκτικής διαδικασίας και τελικά στην αντιμετώπιση της αναποτελεσματικής διοίκησης.

Συμμόρφωση και απόδοση

Στο πλαίσιο της διοικητικής δράσης οι έννοιες του ελέγχου συμμόρφωσης και του ελέγχου απόδοσης συγχέονται συχνά, ως μη όφειλε. Η πρώτη εξ αυτών αναφέρεται στη διακρίβωση της συμμόρφωσης των ενεργούντων οργάνων της διοίκησης προς κανόνες, προδιαγραφές ή ιεραρχικές εντολές. Η δεύτερη αναφέρεται στην αξιολόγηση των αποτελεσμάτων που προκύπτουν από αποφάσεις και ενέργειες των διοικητικών οργάνων ως προς τεθέντες στόχους δημόσιας πολιτικής.

Υπό την οπτική γωνία της αποτελεσματικής και αποδοτικής διοικητικής δράσης, η πρώτη μορφή ελέγχου αποκτά ουσιαστικό νόημα εφόσον συνδυάζεται με τη δεύτερη. Η συμμόρφωση προς κανόνες και εντολές καθίσταται παραγωγικά λειτουργική στο μέτρο που οι κανόνες και οι εντολές συνδέονται με προδιαγραφές αποτελεσμάτων και ενεργειών, διασφαλίζουν δηλαδή την επίτευξη ποιοτικά, ποσοτικά και χρονικά προκαθορισμένων στόχων—όταν επομένως διαμορφώνονται μέσα στο πλαίσιο μιας ορθολογικά σχεδιασμένης δημόσιας πολιτικής. Στην αντίθετη περίπτωση η συμμόρφωση εμπεδώνει μεν τις αρχές της ιεραρχικής υπαγωγής και της πειθαρχίας όχι όμως και εκείνες της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας. Ας μην ξεχνάμε όμως ότι για τον Max Weber στην προσέγγισή του στον εργαλειικό ορθολογισμό, ήτοι τον ορθολογισμό των μέσων και των σκοπών (*zweckrationalität*), οι πρώτες εκ των αρχών αυτών νομιμοποιούνται ως προϋποθέσεις και ως εργαλεία διασφάλισης των δεύτερων (Gerth & Mills 1948: 253 κ.ε.).

Οι ποικίλες μορφές εσωτερικού διοικητικού ελέγχου όπως: (α) ο έλεγχος νομιμότητας και σκοπιμότητας ως μορφές ιεραρχικού ελέγχου, (β) ο έλεγχος που ασκούν τα εξειδικευμένα ελεγκτικά όργανα όπως ο Γενικός Επιθεωρητής, το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών και οι υπουργικοί ελεγκτικοί μηχανισμοί

(διευθύνσεις και σώματα επιθεώρησης), όπως αυτοί προκύπτουν από τις γενικές αρχές του δημοσίου δικαίου αλλά και τη σχετική νομοθεσία, αλλά και η εξωτερική ελεγκτική λειτουργία που επιτελούν οι ανεξάρτητες αρχές όπως και τα δικαστήρια συνιστούν ελέγχους συμμόρφωσης. Ως τέτοιοι διαφοροποιούνται δραστικά από την εκτίμηση της απόδοσης με τη μορφή της αξιολόγησης αποτελεσμάτων έναντι ποσοτικοποιημένης στοχοθεσίας βάσει δεικτών, όπως αυτή εισάγεται στην ελληνική έννομη τάξη και τη διοικητική πρακτική από τα σχετικά άρθρα 1-8 του ν. 3230/04 περί διοίκησης με στόχους και μέτρησης της αποδοτικότητας.

Βεβαίως ο έλεγχος συμμόρφωσης, διασφαλίζοντας ότι τα διοικητικά όργανα ενεργούν βάσει προδιαγραφών και κανόνων, άρα σχεδιασμένα και ομοιόμορφα, μπορεί να συμβάλει στην επίτευξη στόχων και κατ' αυτή την έννοια συμπληρώνει την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας. Οι δημόσιες οργανώσεις χρειάζεται συνεπώς να συνδυάζουν και τις δύο αυτές μορφές ελέγχου. Σε καμία όμως περίπτωση δεν θα πρέπει το ελεγκτικό ενδιαφέρον να εστιάζεται αποκλειστικά και μόνο στην τυπική συμμόρφωση, αυτό να εκλαμβάνεται ως υποκατάστατο του ελέγχου απόδοσης ή απλώς η αποτελεσματικότητα —αλλά και η αποδοτικότητα— να αγνοούνται.

Αναγκαία είναι επίσης και η αξιολόγηση της συμβολής του υπαλλήλου στην αποτελεσματικότητα της υπηρεσίας του. Για τον λόγο αυτόν πέραν του ελέγχου των ουσιαστικών και τυπικών προσόντων και της εν γένει υπηρεσιακής συμπεριφοράς η ολοκληρωμένη αξιολόγηση του προσωπικού απαιτεί να διακριβώνεται ο βαθμός στον οποίο ο υπάλληλος επιτυγχάνει μετρήσιμα αποτελέσματα στο πλαίσιο ευρύτερων υπηρεσιακών στόχων. Τέτοιες προσεγγίσεις έχουν προ πολλού εισαχθεί σε επίπεδο κανόνων στο ελληνικό διοικητικό σύστημα: ενδεικτικά αναφέρεται το άρθρο 12 του ΠΔ 318/1992 όπου η αξιολόγηση των υπαλλήλων συνδέεται ρητά με την υπηρεσιακή στοχοθεσία. Το ουσιαστικό ωστόσο ερώτημα είναι κατά πόσον η λογική αυτή της ολοκληρωμένης και στοχο-κεντρικής αξιολόγησης ανιχνεύεται σε επίπεδο εφαρμογής και επιδρά στην εν γένει διοικητική πράξη.

Το πειθαρχικό φαινόμενο ως οργανωσιακό φαινόμενο

Οι κάθε είδους οργανώσεις προκειμένου να είναι αποτελεσματικές προϋποθέτουν και απαιτούν τη συμμόρφωση των μελών τους προς κοινούς κανόνες. Μόνον η συμμόρφωση αυτή μπορεί να διασφαλίσει τις απαραίτητες συνέργειες μεταξύ των διαφορετικών οργανωσιακών ειδικοτήτων και ρόλων η σύμπραξη των οποίων οδηγεί στην επίτευξη των επιθυμητών αποτελεσμάτων. Η θεωρία των οργανώσεων δέχεται ότι εκείνοι οι παραγωγικοί οργανισμοί που έχουν κατορθώσει να ενσωματώσουν στη συλλογική νοοτροπία τους, δηλαδή στην οργανωσιακή τους κουλτούρα, την έννοια της γενικευμένης τήρησης κοινών κανόνων επιτυγχάνουν μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα μακροπρόθεσμα (Daft 2010: 376 κ.ε.).

Από την άλλη πλευρά οι κανόνες αποτυπώνουν και σχέσεις ισχύος, ιδίως ιεραρχικές. Στις γραφειοκρατικού τύπου οργανώσεις η ιεραρχία, δηλαδή η τυπική διαφοροποίηση ισχύος των οργανωσιακών θέσεων/ρόλων —άρα και των φυσικών προσώπων που κατέχουν τις θέσεις αυτές— και ο διαφορετικός βαθμός επίδρασής τους στη λήψη των αποφάσεων λειτουργίας και ανάπτυξης που αυτή αντανακλά αποτελούν προϋποθέσεις οργανωσιακής συνοχής και απόδοσης.

Οι ιεραρχικές σχέσεις αποκρυσταλλώνονται και 'ερμηνεύονται' μέσα από 'πειθαρχικές πρακτικές' [disciplinary practices] (Clegg 1989), ειδική μορφή των οποίων είναι οι ιεραρχικές εντολές και η —υπό την απειλή κυρώσεων— υποχρέωση συμμόρφωσης προς αυτές. Με τον τρόπο αυτόν η τήρηση απρόσωπων κανόνων μετατρέπεται σε προσωποποιημένη σχέση προϊσταμένου-υφισταμένου. Η προσωποποίηση αυτή εισάγει ωστόσο την υποκειμενικότητα στα ζητήματα πειθαρχίας, αφού είναι αναμενόμενο οι εντολές να αποτυπώνουν την ερμηνεία του κανόνα από τον προϊστάμενο αλλά και ενδεχομένως να επηρεάζονται από (άτυπες) προσωπικές επιδιώξεις.¹

1. Κατά τον Α. Τάχο η πειθαρχική ευθύνη ειδικά του δημοσίου υπαλλήλου συνδέεται με την υποχρέωσή του να λειτουργεί ως ουδέτερος τρί-

Τυχόν πλημμελής εφαρμογή των κοινών κανόνων από μεν τη λειτουργική οπτική δημιουργεί προβλήματα στις αναγκαίες εσωτερικές συμπράξεις και γεννά αναποτελεσματικότητα, από τη δε ιεραρχική πλευρά αμφισβητεί τις ιεραρχικές σχέσεις, άρα θέτει σε αμφισβήτηση τη δομική συνοχή της οργάνωσης. Ως εκ τούτου, οι οργανώσεις γενικά προβλέπουν μέτρα πειθάρχησης εκείνων των μελών τους που δεν ακολουθούν τους κανόνες και κατά συνέπεια δεν συμπεριφέρονται με τον δέοντα τρόπο. Τα μέτρα πειθάρχησης επιδιώκουν κατ' αρχήν να επαναφέρουν τα ασυνεπή μέλη στην τάξη διασφαλίζοντας ότι στο εξής θα συμμορφώνονται, επί σοβαρών δε αποκλίσεων ή υποτροπής φτάνουν ακόμη και να τα απομακρύνουν από την οργάνωση.

Η έννοια της πειθαρχίας δεν απουσιάζει από τις οργανώσεις ιδιωτικού χαρακτήρα, όπως οι εμπορικές και βιομηχανικές επιχειρήσεις, στο μέτρο που αυτές αποκτούν μέγεθος τέτοιο που η ορθολογική λειτουργία και διαχείρισή τους απαιτεί αυξημένους κανόνες και εσωτερική ιεραρχική δομή. Οι Laufer & Burlaud (1980) μάλιστα χαρακτηρίζουν ως 'δημόσια' τη διοίκηση των μεγάλων οργανώσεων, ανεξαρτήτως του 'ιδιοκτησιακού' (ιδιωτικού ή δημόσιου) χαρακτήρα τους.

Με την έννοια της πειθαρχίας ωστόσο έχει συνδεθεί αμεσότερα η έννοια της δημόσιας οργάνωσης και κατ' επέκταση της δημόσιας υπαλληλίας. Κατά το άρθρο 1 §2 του υπαλληλικού κώδικα του 1977 οι δημόσιοι υπάλληλοι ορίζονται ως 'τα έμμεσα, έμμεσα όργανα του κράτους ή του νομικού προσώπου αντιστοίχως, τα διατελούντα εν προαιρετική, αμέσως, υπηρεσιακή και πειθαρχική προς αυτό σχέση'.

τους, ανθιστάμενος σε ιδιοτελείς πιέσεις 'από τους "παράγοντες" εκείνους της Κοινωνίας-Λαού που επηρεάζουν, λόγω της οικονομικής ισχύος τους την κρατική θέληση' και ενίοτε λαμβάνουν τη μορφή 'παροχών από μεγάλο-επιχειρηματίας, έναντι αντιπαροχών' κατά τη διατύπωση του Γεωργίου Μαύρου στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή το 1975 (Τάχος & Συμεωνίδης 2007: 24-25, 31).

Το πειθαρχικό φαινόμενο στην ελληνική δημόσια διοίκηση

Η θεώρηση του πειθαρχικού φαινομένου στην ελληνική δημόσια διοίκηση συνδέεται, βάσει της ανάλυσης που προηγήθηκε, με τον τρόπο με τον οποίο εμπεδώνονται στο πλαίσιο της η χρήση των κανόνων και οι ιεραρχικές σχέσεις.

Η πλημμυρής τήρηση κανόνων συνδέεται με την ιδιόμορφη ελληνική διοικητική κουλτούρα ‘χαμηλής συλλογικότητας’ και εσωστρέφειας η οποία δεν ευνοεί τη λειτουργία μηχανισμών παρακολούθησης και ελέγχου που να πιστοποιούν ότι πράγματι τηρούνται οι κανόνες και, αν όχι, να επιβάλλουν κυρώσεις (Σπανού 2011).

Στην Ελλάδα επικράτησε μια διοικητική λογική η οποία επιδίωξε με την ‘τυπική θεσμοθέτηση’ κανόνων και διαδικασιών να εμπεδώσει τη ‘στοιχειώδη ευρυθμία’ του κρατικού μηχανισμού μέσω του νομικού εξορθολογισμού του (Μακρυδημήτρης 2010: 195 κ.ε.). Η εμπέδωση της νομικής ορθολογικότητας στόχευε στην ‘ομοιομορφία, σταθερότητα, προβλεψιμότητα και τακτικότητα της διοικητικής δράσης’, όπως επιτάσσει το βεμπεριανό διοικητικό μοντέλο. Ωστόσο η διαδικασία αυτή εξαντλήθηκε ‘εντός του κυρίαρχου διοικητικού “φαινότυπου”’ χωρίς να επηρεάσει τη δομή και τις λειτουργίες του διοικητικού συστήματος, οι οποίες ιστορικά χαρακτηρίζονταν και εξακολουθούσαν να χαρακτηρίζονται από πελατειακή λογική.

Η εσωστρέφεια, ο νομικισμός, οι πελατειακές σχέσεις, η σχεδόν παντελής απουσία σύγχρονου πνεύματος, μεθοδολογίας και φιλοσοφίας διοίκησης, ο σε εξαιρετικό βαθμό συγκεντρωτισμός κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων και η πολιτικοποίηση σχεδόν του συνόλου των επιλογών (Μακρυδημήτρης 2010: 188-9)

διαμορφώνουν το πρίσμα υπό το οποίο προσεγγίζονται και ερμηνεύονται οι τυπικοί κανόνες και εφαρμόζονται οι τυποποιημένες διαδικασίες.

Δημιουργείται έτσι ‘ασάφεια κανόνων’ όχι ως προς τη νο-

μική διατύπωσή τους αλλά κυρίως ως προς τη συνέπεια εφαρμογής τους: η πολλαπλότητα και αλληλο-επικάλυψή τους, η ανομοιομορφία στην ερμηνεία τους μεταξύ ομοειδών υπηρεσιών και συχνά μεταξύ υπαλλήλων της ίδιας υπηρεσίας γεννούν μια ‘πειθαρχική αβεβαιότητα’ στο μέτρο που υποσκάπτεται η ίδια η βάση του πειθαρχικού φαινομένου, δηλαδή η σαφήνεια των κανόνων που τα μέλη μιας οργάνωσης —στην περίπτωσή μας οι υπάλληλοι μιας δημόσιας υπηρεσίας— οφείλουν να ακολουθούν.

Οι μηχανισμοί πολιτικής πατρωνίας και πελατειακής συναλλαγής βρίσκονται στη βάση της πλημμελούς εφαρμογής των τυπικών κανόνων και διαδικασιών στις ελληνικές δημόσιες υπηρεσίες (Τσέκος 2008). Η λειτουργία τους προκαλεί στρέβλωση του πειθαρχικού φαινομένου υπό την έννοια της ανοχής σε συστηματικές παραβιάσεις τυπικών κανόνων, παραβιάσεις οι οποίες, αν και είναι συχνά προφανείς, δεν ελέγχονται και δεν ενεργοποιούν κυρωτικούς μηχανισμούς.

Η πολιτική πατρωνία τις τελευταίες δεκαετίες δεν περιορίζεται πλέον στα φυσικά πρόσωπα των αιρετών (‘κομματάρχες’), αλλά διευρύνεται ταυτιζόμενη με πολιτικούς μηχανισμούς, δηλαδή με κομματικές οργανώσεις και κομματικά ελεγχόμενες συνδικαλιστικές παρατάξεις, διαμορφώνοντας αυτό που έχει αποκληθεί ‘συλλογική πελατειακότητα’ (Tsekos 2012) αλλά και ‘κομματοκρατία’.²

Χαλαρώνει έτσι δραματικά η ικανότητα άσκησης της ιεραρχικής εξουσίας στο πλαίσιο του κράτους δικαίου και εμφανίζεται το παράδοξο η δημοσιο-υπαλληλία να ελέγχεται πολιτικά αλλά να αυτονομείται υπηρεσιακά. Ο πολλαπλασιασμός των θέσεων εργασίας χωρίς πραγματική σύνδεση με τον φόρτο και τις υπηρεσιακές ανάγκες, η ατροφία των σχεδιαστικών και ελεγκτικών λειτουργιών αλλά και η υπέρμετρη παραγωγή τυπικών κανόνων (πολυνομία) δημιουργούν ένα περιβάλλον που δυσχεραίνει τον έλεγχο της τυπικής συμμόρφωσης και υποβαθμίζει τον διοικητικό επαγγελματισμό. Το πολύπλοκο και κατά

2. Από τον Ν. Μουζέλη, τον Χ. Γιανναρά και άλλους: βλ. σχετικά Κοιρόδος (2006).

συνέπεια ασαφές θεσμικό πλαίσιο χρησιμοποιείται στη συνέχεια από υπαλλήλους-μέλη των πελατειακών κυκλωμάτων ως μέσο πίεσης για να εκμαιεύσουν ίδια οφέλη μέσω της παρακαμψής του. Έτσι πυκνό πλέγμα κανόνων και άτυπες πρακτικές, τυπολατρία και ανοχή αλληλοσυμπληρώνονται και συνυπάρχουν αρμονικά (Τσέκος 2008).

Η πλημμελής πειθαρχική λειτουργία στην ελληνική δημόσια διοίκηση

Κατά τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (2013), Λέανδρο Ρακιντζή, ο δημόσιος τομέας στην Ελλάδα πάσχει ‘κυρίως λόγω της κακοδιοίκησης [...] αλλά και της διαφθοράς’. Η κακοδιοίκηση, που φαίνεται να αξιολογείται ως το βασικότερο πρόβλημα, ορίζεται ‘ως μη εκτέλεση του υπηρεσιακού καθήκοντος από υπαλλήλους λόγω αδιαφορίας’. Το ‘καθήκον’ των υπαλλήλων στη γενικότητά του δεν είναι ασφαλώς άλλο από την τήρηση των τυπικών κανόνων τόσο ως προς το περιεχόμενό τους (διατάξεις) όσο και ως προς την εφαρμογή τους (διοικητικές διαδικασίες). Κατά τον Γ.Ε.Δ.Δ. η ‘αδιαφορία’ συμπληρώνεται προσφάτως από τη ‘διάθεση αποφυγής αναλήψεως ευθυνών εκ του φόβου ότι κατόπιν καταγγελίας [οι υπάλληλοι] θα θεωρηθούν επίορκοι και θα τεθούν σε διαθεσιμότητα όπως προβλέπει ο νόμος’ (στο ίδιο).

Η Έκθεση του Γ.Ε.Δ.Δ. απαριθμεί τα εμπόδια που συναντά η καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς ως ακολούθως: (α) γραφειοκρατική νοοτροπία των υπαλλήλων και μικροσυμφέροντα, (β) άμεση και έμμεση αντίδραση των συνδικαλιστικών φορέων, (γ) ανέλεγκτη εξουσία που παρέχεται στους [πολιτικούς] αρμόδιους να αποφασίζουν με μόνη την επίκληση της πολιτικής βούλησης, (δ) έλλειψη διαφάνειας που παρεμποδίζει την πρόσβαση σε πληροφορίες αναγκαίες για τον έλεγχο της διοικητικής δράσης, (ε) βραδύτητα στην απονομή της δικαιοσύνης, (στ) κακή κανονιστική ποιότητα, η οποία εκφράζεται από ‘κανόνες που θεσπίστηκαν ad hoc για να επιτρέψουν

ή να καλύψουν διεφθαρμένη συμπεριφορά', (ζ) μη ενεργοποίηση της νομοθεσίας περί καταλογισμών στους υπαιτίους υπαλλήλους που προκαλεί δαπάνη 'τεραστίων ποσών' για αποζημιώσεις σε τρίτους λόγω πράξεων ή παραλείψεων από δόλο ή από βαρεία αμέλεια των υπαλλήλων κατά την ενάσκηση των καθηκόντων τους, και τέλος (η) 'σε μεγάλο βαθμό ποινική και πειθαρχική ατιμωρησία των δημοσίων υπαλλήλων που έχει δημιουργήσει στους παρανομούντες αίσθημα ασυδοσίας' (στο ίδιο). Ο Λέανδρος Ρακιντζής έχει εξάλλου δηλώσει δημόσια ότι 'τα πρωτοβάθμια πειθαρχικά συμβούλια ήταν πλυντήρια'.³

Η Έκθεση εκτιμά ότι απαιτείται να δοθεί συνολικά έμφαση στην αποτελεσματική εφαρμογή του πειθαρχικού δικαίου προκειμένου να περιοριστούν οι πιθανότητες 'μη επιβολής της προσήκουσας πειθαρχικής ποινής ή της ατιμωρησίας των υπαλλήλων της δημόσιας διοίκησης που έχουν υποπέσει σε πειθαρχικά παραπτώματα' (στο ίδιο).

Σε επίρρωση των παραπάνω έρχονται απόψεις που κατά καιρούς διατυπώθηκαν από την πολιτική ηγεσία των αρμόδιων υπουργείων. Τον Μάρτιο του 2010 ο Γιάννης Ραγκούσης ως Υπουργός Εσωτερικών δήλωνε ότι 'άμεση προτεραιότητα της κυβέρνησης είναι η ριζική αλλαγή του πειθαρχικού δικαίου έτσι ώστε να πάψει το καθεστώς ατιμωρησίας που σήμερα ισχύει'.⁴ Τον Μάρτιο του 2012 ο διάδοχος του Γιάννη Ραγκούση στο Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΥΔΜΗΔ) Δημήτρης Ρέππας, καταθέτοντας το νομοσχέδιο για το πειθαρχικό δίκαιο δήλωνε στη Βουλή:

[...] Κάθε Έλληνας έχει από τη δική του προσωπική εμπειρία πολλά παραδείγματα να αναφέρει κακοδιοίκησης, αβελτηρίας των υπαλλήλων ή ελλιπούς ανταπόκρισης στις υποχρεώσεις τους [...] Όταν υπάρχουν φαινόμενα γενικευμένης ανομίας, τι άλλο θέλουμε για να πειστούμε ότι πράγματι πρέπει να κάνουμε μία

3. Συνέντευξη στον ραδιοφωνικό σταθμό Βήμα FM 12/7/13, βλ. *Τα Νέα*, 12/7/13.

4. Συνέντευξη στην εφημερίδα *Το Βήμα*, 21/3/10 (έμφαση των γραφόντων).

ποιοτική τομή και στο πεδίο του πειθαρχικού των δημοσίων υπαλλήλων;⁵

Έναν χρόνο αργότερα, τον Μάρτιο του 2013, ο Αντώνης Μανιτάκης, τότε Υπουργός ΔΜΗΔ, απαντώντας σε επίκαιρη ερώτηση στη Βουλή τόνισε ότι

ο νόμος 4093/2012 επιδιώκει να δοθεί ένα τέλος στην ατιμωρησία χρόνων [...] Μέχρι σήμερα υπήρχε ανοχή και ατιμωρησία αλλά πρέπει να προστατεύσουμε τους άξιους και τους ικανούς από αυτούς που αμαυρώνουν την εικόνα της δημόσιας διοίκησης και παραβαίνουν το νόμο για ίδιο όφελος.⁶

Ως ενδεικτικά παραδείγματα των συνθηκών ‘ανομίας’ ή ‘χαλαρής πειθαρχίας’, που μνημονεύονται παραπάνω, η Έκθεση του Γ.Ε.Δ.Δ. αναφέρεται κατ’ αρχάς στους ΟΤΑ, κυρίως πρώτου και σε μικρότερη έκταση δεύτερου βαθμού, οι οποίοι βάσει των στοιχείων (και) του 2012⁷ φαίνεται ότι προηγούνται στην κατάταξη των δημόσιων φορέων ως προς την κακοδιοίκηση και τη διαφθορά. Ο αυξημένος βαθμός φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, σύμφωνα πάντοτε με την Έκθεση, προκαλείται κυρίως από: (α) την ‘άσκηση της εξουσίας εκ μέρους αρκετών αιρετών αρχόντων στα όρια της νομιμότητας ή και πέραν αυτής’, (β) την απροετοίμαστη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση χωρίς την απαιτούμενη οργάνωση και (γ) τους ανεπαρκείς έλεγχους της κεντρικής διοίκησης. Η αυτοδιοικητική διαφθορά εκδηλώνεται με

5. Τοποθέτηση Δ. Ρέππα, Υπουργού ΔΜΗΔ στην Ολομέλεια της Βουλής επί της αρχής του νομοσχεδίου για το πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων, ΥΔΜΗΔ Δελτίο Τύπου 5 Μαρτίου 2012 (έμφαση των γραφόντων).

6. Υπουργείο ΔΜΗΔ, Δελτίο Τύπου, 21 Μαρτίου 2013 (έμφαση των γραφόντων).

7. Στις ίδιες κατευθύνσεις κινούνται και οι Εκθέσεις των προηγούμενων ετών. Βλ. σχετικά την Έκθεση του 2011 στη διεύθυνση <http://www.gedd.gr/articles.php?id=15> και τις παλαιότερες στη διεύθυνση <http://www.gedd.gr/archive.php>.

φαινόμενα όπως οι σκοπίμως ανεπαρκείς μελέτες για την εκτέλεση έργων για να δικαιολογηθούν στη συνέχεια πρόσθετες εργασίες και υπερβάσεις του κόστους, η κατάτμηση των έργων ώστε να γίνεται απευθείας ανάθεση για ποσά που θα απαιτούσαν διενέργεια διαγωνισμών, οι υπεξαιρέσεις σε βάρος των ταμείων των δήμων, ως αποτέλεσμα του ανεπαρκούς ελέγχου εκ μέρους των δημάρχων, αλλά και η ‘κατάφωρη παραβίαση της νομιμότητας’ [διά της] άρνησης συμμόρφωσης των ΟΤΑ και των δύο βαθμών σε δικαστικές αποφάσεις. Ως πεδία στα οποία καταγράφεται η μεγαλύτερη τοπική κακοδιοίκηση και διαφθορά αναφέρονται από τον Γ.Ε.Δ.Δ., όπως θα ήταν άλλωστε αναμενόμενο, εκείνα στα οποία υπάρχουν σημαντικά οικονομικά διακυβεύματα όπως οι πολεοδομίες, το περιβάλλον, οι μεταφορές, τα δημοτικά έργα, οι άδειες καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος και οι δημοτικές επιχειρήσεις (Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης 2013).

Ως ιδιαίτερα προβληματικός τομέας αναφέρεται επίσης το σύστημα υγείας, κυρίως ως προς τη διαχείριση των νοσοκομείων και την προμήθεια υγειονομικού υλικού. Στο πεδίο αυτό λόγω έλλειψης λεπτομερών και διασταυρούμενων ελέγχων των προμηθειών φαρμάκων και των παροχών των φαρμακευτικών εταιρειών προς τους ιατρούς, δημιουργούνται ‘υπόγειες διαδρομές’ με κατευθυνόμενη συνταγογράφηση, υπερτιμολογήσεις των χρησιμοποιούμενων ιατρικών υλικών και μηχανημάτων και τελικά διόγκωση της δαπάνης με ταυτόχρονη χαμηλή ποιότητα υπηρεσιών (Παπαδόπουλος 2011). Σε σχέση με το ιατρικό προσωπικό καταγράφεται η ‘πλήρης σύγχυση και έλλειψη ελέγχου’ μεταξύ πανεπιστημιακών κλινικών και ιδιωτικών ιατρείων των πανεπιστημιακών, αλλά και η αδυναμία συστημικής πάταξης της δωροδοκίας των ιατρών, η οποία ‘μόνον διά της επ’ αυτοφώρω συλλήψεως μπορεί να διαπιστωθεί’ (Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης 2013).

Παρατηρούμε λοιπόν ότι οι εμπειρικού περιεχομένου παρατηρήσεις της Έκθεσης του Γ.Ε.Δ.Δ. επιβεβαιώνουν τα ερευνητικά συμπεράσματα της διοικητικής επιστήμης τα οποία εκτέθηκαν συνοπτικά στην προηγούμενη ενότητα.

Ωστόσο πέραν της πελατειακής λογικής στη συγκρότηση και λειτουργία των διοικητικών μηχανισμών και στη συνάρθρωσή τους με το πολιτικό υποσύστημα (‘ ανέλεγκτη επίκληση της πολιτικής βούλησης’, ‘ άσκηση της εξουσίας στα όρια της νομιμότητας ή και πέραν αυτής’, ‘ κατάφωρη παραβίαση της νομιμότητας ως άρνηση συμμόρφωσης σε δικαστικές αποφάσεις’), πέραν της ‘ δευτερογενούς πελατειακής συννοχής’ (υπεξαιρέσεις σε βάρος των ταμείων των δήμων, ως αποτέλεσμα του ανεπαρκούς ελέγχου εκ μέρους των δημάρχων) που επιβεβαιώνονται από τα συμπεράσματα του Γ.Ε.Δ.Δ., στην Έκθεση του 2012 (όπως και σε παλαιότερες) επισημαίνεται ένα ακόμη φαινόμενο στενά συνδεδεμένο με την ατελή εμπέδωση της υπηρεσιακής πειθαρχίας στην ελληνική διοίκηση: η ελεγκτική ανεπάρκεια.

Η ανεπάρκεια αυτή οφείλεται κατά τον Γ.Ε.Δ.Δ. σε οργανωτικά προβλήματα όπως ‘ οι αόριστοι ή επάλληλες αρμοδιότητες των υπηρεσιών ελέγχου’, σε διαδικαστικά εμπόδια, στη ‘ χαμηλή ποιότητα’ των ελεγκτικών μηχανισμών, στη βραδύτητα των ελέγχων ‘ διότι πολλές φορές, ώσπου να ολοκληρωθεί η έρευνα τα πειθαρχικά αδικήματα έχουν παραγραφεί’, αλλά και στην αναποτελεσματική λειτουργία των μονομελών πειθαρχικών οργάνων τα οποία, αντί να ασκούν τις πειθαρχικές τους αρμοδιότητες, ‘ διατάσσουν χρονοβόρες και άσκοπες ΕΔΕ’. Η αναποτελεσματικότητα των ελέγχων αντανακλάται συχνά και στην αοριστία των πορισμάτων και εκθέσεων που ‘ αποφεύγουν να αναζητήσουν ευθύνες’ (στο ίδιο). Η ελεγκτική ανεπάρκεια συνδέεται με τον μεγάλο αριθμό και την ακατάλληλη οργανωτική διάταξη των ελεγκτικών σωμάτων και ιδίως με τα προβλήματα συντονισμού τους.

Η ύπαρξη πολλών, θεματικά εστιασμένων ελεγκτικών σωμάτων με περιορισμένες αρμοδιότητες επιχειρήθηκε να θεραπευθεί κατ’ αρχάς με τη δημιουργία, βάσει των διατάξεων των άρθρων 6 κ.ε. του ν. 2477/1997, του γενικής αρμοδιότητας Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.) καθώς και τη συγκρότηση Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου (Σ.Ο.Ε.Ε.), υπό την προεδρία αρχικά του Ειδικού Γραμματέα του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. και με συμμετοχή των επι-

κεφαλής των λοιπών σωμάτων επιθεώρησης και ελέγχου της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Εν συνεχεία με τον ν. 3074/2002 συστάθηκε ο θεσμός του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης ο οποίος ανέλαβε τον γενικό συντονισμό του εσωτερικού ελέγχου της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και τέθηκε επικεφαλής του Σ.Ο.Ε.Ε. Σήμερα, περισσότερα από 15 χρόνια μετά από τις πρώτες εκείνες προσπάθειες, εξακολουθεί να υπάρχει μια πληθώρα ελεγκτικών υπηρεσιών και να εκκρεμεί ο συντονισμός τους. Τέτοιες υπηρεσίες είναι οι Διευθύνσεις Επιθεώρησης και Ελέγχου των Υπουργείων (π.χ. η Δ/ση Επιθεώρησης του Υπουργείου Εσωτερικών, η Δ/ση Επιθεώρησης της Γ.Γ. Κοινωνικών Ασφαλίσεων κ.λπ.), η Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων του Υπουργείου Οικονομικών, η Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων της ΕΛ.ΑΣ., το Γραφείο Εσωτερικών Υποθέσεων του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας, η Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Κλιματικής Αλλαγής, το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων, το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών του Υπουργείου Μεταφορών, το Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης. Ειδικά για τα θέματα δημοσιονομικού ελέγχου λειτουργούν οι αποσυγκεντρωμένες Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου, η Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων (Γ.Δ.Δ.Ε.) του Υπουργείου Οικονομικών απαρτιζόμενη από τη Διεύθυνση Ελέγχου Υπουργείων, Ν.Π.Δ.Δ. και Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού και τη Διεύθυνση Ελέγχου Φορέων Παροχής Υπηρεσιών Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, ΔΕΚΟ, Ν.Π.Ι.Δ. και Λοιπών Φορέων (§1 του άρθρου 6 του ν. 3492/2006), καθώς και η Γενική Διεύθυνση Διοίκησης και Ελέγχου Συγχρηματοδοτούμενων Προγραμμάτων από την Ευρωπαϊκή Ένωση.⁸ Εξάλλου με τον ν. 3492/2006 έχει προβλεφθεί η σύσταση

8. Τα ελεγκτικά προβλήματα των μονάδων αυτών αντανακλώνται και στη δέσμευση που περιλαμβάνεται στο 2ο Μνημόνιο της 9/2/2012 βάσει της οποίας η ελληνική κυβέρνηση δεσμεύεται ότι μέχρι τον Ιούνιο του 2012 θα ενεργοποιήσει τη Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων του Υπουργείου Οικονομικών (έμφαση των γραφόντων).

(αρχικά με Π.Δ και εν συνεχεία, βάσει των διατάξεων του ν. 4081/2012 που τροποποίησε τον 3492/06, με ΚΥΑ των Υπουργών ΔΜΗΔ, Οικονομικών και του εκάστοτε καθ' ύλη αρμόδιου Υπουργού) Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου (ΜΕΕ) σε όλα τα υπουργεία, τις περιφέρειες της χώρας και στους εποπτευόμενους από αυτά φορείς με προϋπολογισμό πάνω από τρία εκατομμύρια ευρώ.⁹

Το ότι ο αποτελεσματικός συντονισμός των ελεγκτικών μηχανισμών εξακολουθεί να αποτελεί ζητούμενο φαίνεται από το γεγονός ότι στην Έκθεση του 2012 τονίζεται η 'επιτακτική ανάγκη' αντιμετώπισης της 'πολυδιάσπασης των υφιστάμενων ελεγκτικών μηχανισμών και κυρίως των ιδιαίτερων Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου'. Η πολυδιάσπαση αυτή προκαλεί επικάλυψη των επιθεωρήσεων και των ελέγχων, δηλαδή ταυτόχρονη διενέργεια ελέγχων με παραπλήσιο αντικείμενο στους ίδιους φορείς από διαφορετικά ελεγκτικά σώματα, αδυναμία ομαδοποίησης και διενέργειας συνδυασμένων ελέγχων από επιθεωρητές-ελεγκτές διαφορετικών ειδικοτήτων και οδηγεί σε σπατάλη ανθρώπινων πόρων και αύξηση κόστους που μπορεί, κατά την εκτίμηση του Γ.Ε.Δ.Δ., να ανέλθουν στο 75% για δεδομένα αποτελέσματα. Παράλληλα παρεμποδίζεται η αποτελεσματική αξιολόγηση του έργου των ελεγκτικών μηχανισμών (στο ίδιο).

Το θέμα του συντονισμού μοιάζει ταυτόχρονα να είναι διακύβευμα μεταξύ των δύο κεντρικών οργάνων (Γ.Ε.Δ.Δ. και Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.).

Κατά την Έκθεση ενδεδειγμένη λύση στο πρόβλημα της πολυδιάσπασης αποτελεί η 'ενοποίηση ορισμένων ελεγκτικών μηχανισμών της διοίκησης και κυρίως των ιδιαίτερων Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου υπό τον Γ.Ε.Δ.Δ.' (στο ίδιο),¹⁰ ενώ δεν παραλείπεται η επισήμανση των κινδύνων που ενέχει η κατάργηση του συντονιστικού ρόλου του Γ.Ε.Δ.Δ. 'δια της συγχωνεύσεως με το ψευδεπίγραφο επιχείρημα της αναβάθμισης' (στο ίδιο).¹¹

9. Μέχρι στιγμής μία μόνο ΜΕΕ φαίνεται να έχει συσταθεί, αυτή του Υπουργείου Ναυτιλίας τον Φεβρουάριο του 2013.

10. Η έμφαση των γραφόντων.

11. Η έμφαση των γραφόντων.

Θέμα επίσης τίθεται στην Έκθεση για τον δραστικό περιορισμό που επιχειρήθηκε με τον ν. 4057/2012 στην αρμοδιότητα του Γ.Ε.Δ.Δ. να ασκεί ένδικα μέσα σε ανώτερο βαθμό κατά αποφάσεων μονομελών ή συλλογικών πειθαρχικών οργάνων, αλλά και προσφυγή κατά των τελεσίδικων πειθαρχικών αποφάσεων. Η δυνατότητα άσκησης ένστασης κατά των πειθαρχικών αποφάσεων σε πρώτο βαθμό επανήλθε με τον ν. 4152/2013, όχι όμως και η αρμοδιότητα προσφυγής κατά πάσης τελεσίδικης πειθαρχικής απόφασης. Έμφαση δίδεται στο ότι καθυστέρησαν να συγκροτηθούν τα πειθαρχικά συμβούλια με τη νέα τους σύνθεση από δικαστικούς και συμβούλους του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και εξακολούθησαν να λειτουργούν οι παλιές συνθέσεις,

με αποτέλεσμα να εκδοθούν αποφάσεις που προκαλούν τουλάχιστον απορία, χωρίς μάλιστα να υπόκεινται στην άσκηση ενδίκων μέσων από τον Γ.Ε.Δ.Δ. δημιουργώντας δυσχέρειες στην εξεύρεση των πραγματικών επίορκων υπαλλήλων λόγω της ανελέγκτου απαλλαγής πολλών (στο ίδιο).

Σε αντίθετη κατεύθυνση κινήθηκε ωστόσο ο νομοθέτης στην προσπάθεια συντονιστικού εξορθολογισμού ενισχύοντας τη θέση όχι του Γ.Ε.Δ.Δ. αλλά του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. Με τον ν. 4152/2013 (Α' 107/9-5-2013) (άρθρο πρώτο, § ΣΤ, υποπαρ. 11, εσωτ. παρ. 1) προστέθηκε στον ν. 3074/2002 (Α' 296) η §3Α του άρθρου 2 με την οποία ανατέθηκε στο Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. η παρακολούθηση των πειθαρχικών διαδικασιών στους φορείς αρμοδιότητάς του.¹² Για τον σκοπό αυτόν κάθε πράξη με την οποία ασκείται πειθαρχική δίωξη και κάθε πειθαρχική απόφαση κοινοποιούνται υποχρεωτικά στο Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. Στην αιτιολογική έκθεση του ν. 4152/2013 γίνεται

12. Το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. είναι αρμόδιο για τις υπηρεσίες: α) του δημοσίου, β) των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' και Β' βαθμού, καθώς και των επιχειρήσεών τους, γ) των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου και δ) των Κρατικών Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου ή Δημόσιων Επιχειρήσεων ή επιχειρήσεων τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα το δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος.

επίκληση της ‘επιτακτικής ανάγκης να παρακολουθείται υπεύθυνα¹³ σε κεντρικό επίπεδο η πειθαρχική λειτουργία των φορέων του δημόσιου τομέα’. Για να διασφαλισθεί λοιπόν η ‘υπεύθνη’ παρακολούθηση

κρίνεται σκόπιμο να ανατεθεί η αρμοδιότητα αυτή στο Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., το οποίο άλλωστε έχει τη σχετική εμπειρία, δεδομένου ότι παρακολουθεί συστηματικά την πορεία των πειθαρχικών υποθέσεων στις περιπτώσεις που προτείνεται από τις εκθέσεις του η πειθαρχική δίωξη υπαλλήλου.

Θεσμοθετείται έτσι η υποχρέωση των εκάστοτε αρμοδίων μονομελών και συλλογικών πειθαρχικών οργάνων να ενημερώνουν το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. για τις υποθέσεις που χειρίζονται, και μάλιστα απαλλασσόμενα από την υποχρέωση προηγούμενης γνωστοποίησης και λήψης άδειας από την Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων κατά τα άρθρα 6 και 7 του Ν. 2472/1997 (Α’ 50). Με τον τρόπο αυτόν το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., πληροφορούμενο και από τους αρμόδιους εισαγγελείς και τους γραμματείς των δικαστηρίων ή δικαστικών συμβουλίων για τις ποινικές υποθέσεις υπαλλήλων που εκκρεμούν ενώπιόν τους (§4α και 4β του άρθρου 6 του ν. 3074/2002), θα σχηματίζει συνολική εικόνα επί της εφαρμογής των διατάξεων του πειθαρχικού δικαίου και της αποτελεσματικότητας των σχετικών διαδικασιών, ώστε να υπάρχει ‘έγκυρη και υπεύθυνη ενημέρωση’.¹⁴

Την ίδια περίοδο το Υπουργείο ΔΜΗΔ γνωστοποίησε ότι ‘με πρωτοβουλία του’ απεστάλη προς έλεγχο στο Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης

το σύνολο των περίπου 1.900 περιπτώσεων υπαλλήλων στους οποίους έχει ασκηθεί ποινική δίωξη για αδικήματα τα οποία επισύρουν σοβαρές ποινές από το 2007 και εντεύθεν και τα οποία βρισκόνταν στη διάθεση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοί-

13. Η έμφαση των γραφόντων.

14. Αιτιολογική Έκθεση του Σχεδίου Νόμου ‘Επείγοντα μέτρα εφαρμογής των Ν. 4046/2012, 4093/2012 και 4127/2013’ (έμφαση των γραφόντων).

κησης, χωρίς όμως μέχρι σήμερα να έχουν αξιοποιηθεί καταλλήλως και αρμοδίως.¹⁵

Γίνεται προφανές ότι το συντονιστικό κενό επιχειρείται να καλυφθεί διά του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. και όχι διά του έχοντος την τυπική αρμοδιότητα Γ.Ε.Δ.Δ.

Από τον έλεγχο στην αξιολόγηση

Η προηγηθείσα ανάλυση καταδεικνύει ότι οι υφιστάμενοι μηχανισμοί ελέγχου της συμμόρφωσης, οι οποίοι σήμερα κυριαρχούν στο ελληνικό διοικητικό σύστημα, λειτουργούν πλημμελώς. Η λειτουργική τους ακαταλληλότητα ωστόσο συνιστά μέρος μόνο του προβλήματος και μάλιστα όχι εκείνο με τη μείζονα σημασία. Το κρίσιμο ζήτημα είναι ότι ο έλεγχος συμμόρφωσης δεν επαρκεί για τη θεραπεία των παθογενειών της διοίκησης, όπου το κύριο πρόβλημα δεν είναι απλώς η παρατυπία αλλά ιδίως η αναποτελεσματικότητα και η έλλειψη αποδοτικότητας, δηλαδή η αναντιστοιχία κόστους-αποτελέσματος.

Η αξιολόγηση βασίζεται και αυτή σε ελεγκτικές διαδικασίες, οι οποίες σε αρκετές περιπτώσεις είναι ιδιαιτέρως τεχνικές και αφορούν την τήρηση αντιστοίχων προδιαγραφών. Στην ελληνική περίπτωση όμως οι έλεγχοι συμμόρφωσης εστιάζουν —κατά το κοινώς λεγόμενο— ‘στο γράμμα του νόμου’ και δεν διαπνέονται από ένα ευρύτερο πνεύμα ποσοτικού και ποιοτικού ελέγχου της διοικητικής απόδοσης βάσει προγραμματισμού και δεικτών, με στόχο την αυτο-βελτίωση της λειτουργίας των υπηρεσιών.

Μέσα στο πλαίσιο αυτό οι έλεγχοι συμμόρφωσης προς τις ευρωπαϊκές προδιαγραφές καθίστανται και αυτοί εκ των πραγμάτων τυπικοί. Η ίδια η φύση των ευρωπαϊκών πολιτικών ενισχύει άλλωστε μια τέτοια κατεύθυνση. Οι προδιαγραφές αυ-

15. Υπουργείο ΔΜΗΔ, Δελτίο Τύπου, 21 Μαρτίου 2013 (έμφαση των γραφόντων).

τές καλύπτουν τα δύο άκρα του φάσματος αξιολόγησης ελέγχου: αφ' ενός μεν το επίπεδο των μακρο-επιπτώσεων [outcomes], αφ' ετέρου δε το επίπεδο των τυπικών προϋποθέσεων/κανονισμών [regulations]. Το κρίσιμο επίπεδο των ενδιάμεσων αποτελεσμάτων [outputs], όπου και αναπτύσσονται οι καθοριστικές 'τεχνικές' διαδικασίες, επαφίεται στις εθνικές διοικήσεις, άρα τίθεται εκτός πλαισίου ευρωπαϊκού σχεδιασμού. Στο μέτρο που η ελληνική διοίκηση παρουσιάζει σημαντικό έλλειμμα διαδικαστικού σχεδιασμού (τυποποίηση διαδικασιών, δείκτες κ.λπ.), ο έλεγχος στο επίπεδο εκροών καθίσταται δυσχερέστατος, αν όχι αδύνατος. Στον βαθμό δε που η ποιοτική και ποσοτική αξιολόγηση των ενδιάμεσων εκροών συνιστά προϋπόθεση της αξιολόγησης των μακρο-επιπτώσεων και η τελευταία αυτή καθίσταται επίσης εξαιρετικά δυσχερής. Αποτέλεσμα: οι έλεγχοι που ασκούνται περιορίζονται στη διακρίβωση της τυπικής συμμόρφωσης προς τους ευρωπαϊκούς διαχειριστικούς κανόνες με έμφαση κυρίως στην επιλεξιμότητα των δαπανών, την τήρηση των προϋποθέσεων δημοσιότητας στις διαγωνιστικές διαδικασίες προμηθειών κ.λπ. Τέτοιας μορφής έλεγχοι είναι αναγκαίοι όχι όμως και ικανοί για τη διασφάλιση της χρηστής διοίκησης και σε κάθε περίπτωση αδυνατούν να εγγυηθούν την ουσιαστική διοικητική ορθοπραξία, τη βελτιστοποίηση δηλαδή της σχέσης κοινωνικού κόστους-κοινωνικής ωφέλειας μέσα από τη διοικητική δράση.

Η αδυναμία προγραμματισμού συνεπιφέρει και αδυναμία ουσιαστικού ελέγχου. Η έλλειψη ποσοτικοποιημένης στοχοθεσίας, η παντελής σχεδόν έλλειψη δεικτών απόδοσης, η μη χρήση τεχνικών ανάλυσης κόστους-ωφέλειας σε τοπικό επίπεδο, καθιστούν την ουσιαστική αξιολόγηση προγραμμάτων και δράσεων πρακτικά αδύνατη. Για τους ίδιους ακριβώς λόγους ο ενδιάμεσος έλεγχος δεν μπορεί να λάβει τη μορφή της ποιοτικής και ποσοτικής παρακολούθησης προόδου [monitoring]. Απομένουν οι κατασταλτικής φύσεως έλεγχοι νομιμότητας, τους οποίους συχνά η πελατειακή ανοχή απαμβλύνει και εξουδετερώνει.

Η ίδια η έννοια του προγραμματισμού και της μέτρησης του 'φυσικού' έργου δηλαδή των στόχων, των πόρων και των

αποτελεσμάτων πάσχει. Το μόνο επίπεδο προγραμματισμού που εξ ανάγκης λειτουργεί, και τούτο λόγω νομικού καταναγκασμού, είναι ο οικονομικός προγραμματισμός, ήτοι ο προϋπολογισμός. Η αδυναμία ‘φυσικού’ προγραμματισμού ωστόσο καθιστά και τον οικονομικό προγραμματισμό άσκηση υψηλής αβεβαιότητας και εκείθεν προσχηματικότητας, στον βαθμό που ο προϋπολογισμός δεν είναι τίποτα περισσότερο από την κοστολόγηση ενός ‘φυσικού’ προγράμματος.

Οι έλεγχοι από την άλλη πλευρά ως διαδικασίες παρακολούθησης της εφαρμογής δράσεων και προγραμμάτων είναι από υποτυπώδεις έως ανύπαρκτοι. Τέλος η αξιολόγηση δράσεων και προγραμμάτων, στο μέτρο που επιχειρείται, παραμένει επιφανειακή και εμπειρική με βάση ‘πολιτικά’ κριτήρια. Ο οικονομικός απολογισμός, ως αξιολογητική διαδικασία εφαρμογής του προϋπολογισμού, πέραν του ότι πάσχει από τα ίδια με αυτόν προβλήματα, γίνεται ακόμα ατελέστερα καθιστάμενος άνευ βαρύτητας.

Η συμμετοχή της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση επέβαλε βεβαίως την υιοθέτηση περισσότερο προηγμένων τεχνικών προγραμματισμού: σύνταξη τεχνικών δελτίων, μελέτες επιπτώσεων, ανάλυση SWOT, ανάλυση κινδύνων κ.λπ. Ωστόσο η προσαρμογή στις τεχνικές αυτές υπήρξε προσχηματική. Συνήθως τηρείται ο τύπος, δεδομένου ότι συνιστά προϋπόθεση της χρηματοδότησης, όχι όμως και η ουσία. Η σύνδεση δηλαδή των δράσεων με συγκεκριμένους και μετρήσιμους στόχους, η παρακολούθηση των ενεργειών βάσει χρονοδιαγραμμάτων, η διόρθωση των αποκλίσεων ή η τροποποίηση του προγράμματος και η τελική αξιολόγηση βάσει μετρήσεων της ποιοτικής και ποσοτικής αποτελεσματικότητάς του δεν αποτελούν τον κανόνα στις πρακτικές προγραμματισμού των δημοσίων υπηρεσιών. Στην πράξη εκείνο που συνέβη δεν είναι η προσαρμογή των ελληνικών τρόπων προγραμματισμού και ελέγχου στις ενωσιακές μεθόδους αλλά ακριβώς το αντίθετο: η αφομοίωση των επείσασκτων μεθοδολογιών από τις εγχώριες διοικητικές πρακτικές (Πασσάς-Τσέκος 2006).

Από την άλλη πλευρά οι —για μεγάλο διάστημα μη πιεστικοί— έλεγχοι των χρηματοδοτούμενων προγραμμάτων από την

ίδια την Ε.Ε., επικεντρώνονται στη συμμόρφωση προς τυπικές προδιαγραφές με κριτήρια διαχείρισης έργου και όχι στην αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα δεδομένων δημοσίων πολιτικών.

Η ατελέσφορη προσπάθεια εισαγωγής ενός συστήματος διοίκησης μέσω στόχων

Ενδιαφέρον παρουσιάζουν σχετικά οι περιπέτειες εφαρμογής του ν. 3230/2004 διά του οποίου εισήχθησαν στην ελληνική διοίκηση οι αρχές και η μεθοδολογία της διοίκησης μέσω στόχων. Ο νόμος αυτός αν και κομβικός για την εισαγωγή των μεθόδων αλλά κυρίως της κουλτούρας της αξιολόγησης αποτελεσμάτων δεν έχει μέχρι στιγμής τύχει εφαρμογής σε έκταση και ποιότητα που να επιτρέπει ουσιαστική επίδραση επί της υφιστάμενης κατάστασης.

Πρόκειται γενικά για νομοθέτημα εξαιρετικής για τα ελληνικά δεδομένα σαφήνειας και πληρότητας δεδομένου ότι —γεγονός σπανιότατο— όχι μόνον εκθέτει εισαγωγικά τη θεωρητική βάση και την εφαρμοστική μεθοδολογία επί των οποίων εδράζεται το εισαγόμενο σύστημα αλλά περιγράφει λεπτομερώς και την ακολουθητέα διαδικασία.

Στο άρθρο 1 όπου προσδιορίζεται ο σκοπός και δίνονται οι αναγκαίοι εννοιολογικοί ορισμοί, αναφέρεται ότι καθιερώνεται το σύστημα 'διοίκησης μέσω στόχων' [management by objectives], διά του οποίου επιδιώκεται η αποτελεσματικότερη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και η ανταπόκριση του ανθρώπινου δυναμικού στις σύγχρονες ανάγκες και τα νέα πρότυπα διοίκησης. Τα παραπάνω θα επιδιωχθούν μέσω του κατ' αρχάς προσδιορισμού σαφών επιδιώξεων και καθορισμένων μετρήσιμων επιδόσεων στα ανώτατα ιεραρχικά επίπεδα κάθε φορέα και εν συνεχεία διά της καθοδικής διάχυσης των γενικότερων αυτών επιδιώξεων υπό μορφή εξειδικευμένων δράσεων σε κάθε κατώτερο ιεραρχικό επίπεδο. Με βάση το θεωρητικό και μεθοδολογικό υπόδειγμα της διοίκησης μέσω στόχων η διαδι-

κασία αυτή εδράζεται στην έννοια της καθοδικής, ‘δι-ιεραρχικής’ συμφωνίας.

Έτσι σε κάθε επίπεδο οι προϊστάμενοι και οι υφιστάμενοι θα πρέπει να δεσμεύονται σε ετήσια βάση για την επίτευξη συγκεκριμένων μετρήσιμων ποσοτικών και ποιοτικών αποτελεσμάτων μέσω της υλοποίησης συγκεκριμένων ενεργειών και τη μέτρηση της αποτελεσματικότητας —νοούμενης ως επίτευξη συγκεκριμένων και προκαθορισμένων στόχων— και της αποδοτικότητας —νοούμενης ως μεγιστοποίησης των αποτελεσμάτων με δεδομένους πόρους— με χρήση γενικών-οριζόντιων ή ειδικών δεικτών. Η μέτρηση αποσκοπεί στην αξιολόγηση των υπηρεσιών της διοίκησης με καταγραφή του βαθμού ικανοποίησης των αναγκών του πολίτη, της αξιοποίησης των διαθέσιμων πόρων, του βαθμού διαφάνειας της διοικητικής δράσης κ.λπ.

Ο ν. 3230/2004 είχε κατ’ αρχήν ευρύτατο πεδίο εφαρμογής και οι διατάξεις του, κατά το άρθρο 2, αφορούσαν τις υπηρεσίες του δημοσίου, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και τους Ο.Τ.Α. α’ και β’ βαθμού.

Η διαδικασία καθορισμού των υπηρεσιακών στόχων, όπως περιγράφεται στο νομοθέτημα (άρθρο 3), έχει καθοδικό χαρακτήρα. Κατ’ αρχάς ο υπουργός ή το όργανο διοίκησης του εκάστοτε δημόσιου φορέα (π.χ. διοικητικό συμβούλιο, πρόεδρος, διοικητής κ.λπ.) με απόφασή του κατανέμει στις οικείες υπηρεσίες τους στρατηγικούς στόχους για το επόμενο έτος. Νοείται εδώ ασφαλώς ότι έχει προηγηθεί σε επίπεδο πολιτικής ηγεσίας ο συνολικός στρατηγικός σχεδιασμός του φορέα, έχουν τεθεί δηλαδή οι στρατηγικές κατευθύνσεις ή σκοποί της ασκούμενης δημόσιας πολιτικής.

Εν συνεχεία οι προϊστάμενοι κάθε γενικής διεύθυνσης εξειδικεύουν τους ανωτέρω στρατηγικούς στόχους, ενημερώνουν τους υπαγόμενους σε αυτούς προϊσταμένους διεύθυνσης και ζητούν από αυτούς να προσδιορίσουν τους επιμέρους στόχους κάθε διεύθυνσης. Κατόπιν οι προϊστάμενοι διεύθυνσης σε συνεργασία με τους προϊσταμένους τμήματος εξειδικεύουν και επιμερίζουν από κοινού τους στόχους της διεύθυνσης στο κάθε τμήμα. Τέλος οι προϊστάμενοι τμήματος καθορίζουν ατομικούς στόχους για κά-

θε υπάλληλο, στόχους οι οποίοι νοούνται ως η συμβολή καθενός στην επίτευξη των στόχων του τμήματος και καθορίζονται λαμβανομένων υπ' όψιν τόσο των αρμοδιοτήτων της μονάδας όσο και των δεξιοτήτων, των γνώσεων και των εμπειριών του υπαλλήλου. Όπου δεν υπάρχουν γενικές διευθύνσεις, η υπηρεσιακή εμπλοκή στον καθορισμό της στοχοθεσίας ξεκινά από το επίπεδο διεύθυνσης.

Ο συμμετοχικός χαρακτήρας της διαδικασίας διασφαλίζεται από τη ρητή αναφορά στις διατάξεις του ίδιου άρθρου στο ότι οι στόχοι κάθε ιεραρχικού επιπέδου καθορίζονται και αποτυπώνονται σε συγκεκριμένο πρόγραμμα δράσης 'κατόπιν συνεργασίας και συμφωνίας μεταξύ προϊσταμένου και υφισταμένων'. Ωστόσο η αναζήτηση συναινέσεων, η οποία σύμφωνα με τη μεθοδολογία της διοίκησης μέσω στόχων είναι αναγκαία τόσο για την τεχνική αρτιότητα όσο και για την καλύτερη εσωτερική αποδοχή της στοχοθεσίας, δεν κινδυνεύει να οδηγήσει σε καθυστερήσεις και αδράνεις δεδομένου ότι ο ιεραρχικός χαρακτήρας της διαδικασίας δεν τίθεται υπό αμφισβήτηση. Ρητά αναφέρεται επίσης πως 'εάν δεν επιτευχθεί συμφωνία, ο οικείος προϊστάμενος αποφασίζει σχετικά', ενώ σε κάθε περίπτωση η συμφωνία προσδιορισμού των στόχων πρέπει να περιβάλλεται τον τύπο απόφασης, που εκδίδεται από το κατά περίπτωση αρμόδιο όργανο διοίκησης και προσυπογράφεται από τους προϊσταμένους των γενικών διευθύνσεων ή των διευθύνσεων, όπου δεν υφίστανται γενικές διευθύνσεις.

Η στοχοθεσία δεν παραμένει μόνο στο στρατηγικό [strategic] και το επιχειρησιακό [operational], αλλά εξειδικεύεται και σε εφαρμοστικό [implementation] επίπεδο. Στην απόφαση κάθε στόχος θα πρέπει να αναλύεται σε συγκεκριμένες ενέργειες με χρονικά προσδιορισμένη υλοποίηση και να καθορίζονται ο βαθμός προτεραιότητας, οι δείκτες μέτρησης των αποτελεσμάτων, το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια. Το χρονοδιάγραμμα προγραμματισμού αντιθέτως δεν επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια κάθε φορέα αλλά προβλέπεται δεσμευτικά στον νόμο, όπου αναφέρεται πως οι στόχοι για το επόμενο έτος καθορίζονται κατά τους μήνες Νοέμβριο και Δεκέμ-

βριο και η απόφαση στοχοθεσίας εκδίδεται από το αρμόδιο όργανο διοίκησης το αργότερο μέχρι τις 20 Δεκεμβρίου κάθε έτους.

Ο νόμος ακολουθώντας τη σχετική μεθοδολογία αναφέρεται επίσης στην ανάγκη καθοδικής διάχυσης της στοχοθεσίας προβλέποντας πως η απόφαση στοχοθεσίας κοινοποιείται σε όλο το προσωπικό του φορέα, έτσι ώστε όλοι οι υπάλληλοι να είναι ενήμεροι για το σύνολο των επιδιωκόμενων στόχων και τον χρόνο υλοποίησής τους. Παράλληλα προβλέπει την προσαρμογή των πόρων και των διαδικασιών του φορέα προς τη στοχοθεσία, αναφέροντας πως οι υπηρεσίες οφείλουν να προβαίνουν στις αναγκαίες ενέργειες όπως μετακινήσεις προσωπικού, σύσταση ομάδων διοίκησης έργου κ.λπ. προκειμένου να υλοποιηθεί η στοχοθεσία.

Το νομοθέτημα δημιουργεί ακόμη τις αναγκαίες θεσμικές αναμονές για τη σύνδεση μεταξύ της αξιολόγησης των υπηρεσιών και εκείνης των υπαλλήλων. Προβλέπεται πως με προεδρικό διάταγμα, το οποίο εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, καθορίζονται τα κριτήρια, ο χρόνος, η συχνότητα, ο τύπος, η διαδικασία και τα όργανα αξιολόγησης της απόδοσης των υπαλλήλων έναντι προκαθορισμένων στόχων.

Το άρθρο 4, ακολουθώντας πάντα το μεθοδολογικό πλαίσιο της διοίκησης μέσω στόχων, εισάγει σύστημα παρακολούθησης και διόρθωσης της πορείας υλοποίησης των στόχων. Σύμφωνα με αυτό η πορεία υλοποίησης ελέγχεται από τους προϊσταμένους των οργανικών μονάδων σε τακτά χρονικά διαστήματα, που δεν μπορεί να είναι μεγαλύτερα του τριμήνου. Όταν επισημαίνεται σημαντική απόκλιση μεταξύ των στόχων και των αποτελεσμάτων και εφόσον έχουν προκύψει νέες συνθήκες και δεδομένα, μπορεί να αποφασίζεται η τροποποίηση των στόχων καθώς και του χρονοδιαγράμματος υλοποίησής τους.

Ο νόμος απαριθμεί συγκεκριμένους 'γενικούς δείκτες', όπως ο χρόνος ανταπόκρισης στα αιτήματα των πολιτών, το ποσοστό ικανοποίησης των παραπόνων που υποβάλλονται, η εφαρμογή νέων τεχνολογιών, το κόστος διαχείρισης και η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και προβλέπει πως 'συμπληρωματικώς' για κάθε υπηρεσιακή μονάδα μπορεί να εφαρμόζονται ει-

δικοί δείκτες που αντιστοιχούν στο είδος των παρεχόμενων από αυτές υπηρεσιών.

Στην περίπτωση αυτή ωστόσο η αναφορά σε γενικού χαρακτήρα δείκτες μπορεί να καταστεί ενδεχομένως αποπροσανατολιστική δημιουργώντας την εντύπωση ότι δείκτες αυτού του τύπου μπορεί να έχουν γενικευμένη και ομοιόμορφη εφαρμογή σε όλες τις υπηρεσίες και να επιτρέπουν συγκριτική αξιολόγηση μεταξύ τους. Κάτι τέτοιο όμως δεν ισχύει δεδομένου ότι το διαφορετικό περιεχόμενο των παρεχομένων υπηρεσιών αλλά και οι ποικιλόμορφες διαδικασίες που ακολουθούνται κατά περίπτωση μεταβάλλουν ριζικά και τη φύση των δεικτών που είναι κατάλληλοι για τη μέτρησή τους ακόμη και όταν εκ πρώτης όψεως φαίνεται να παρακολουθούν τις ίδιες μεταβλητές.

Άλλες είναι επί παραδείγματι οι έννοιες του κόστους και της ποιότητας και διαφορετική η βαρύτητα του χρόνου εξυπηρέτησης στη διαχείριση του εναερίου χώρου και των πτήσεων από την Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας, άλλες στη χορήγηση ενός προνοιακού επιδόματος από τη Διεύθυνση Κοινωνικής Πολιτικής ενός δήμου και άλλες στη μεταγωγή κρατούμενων από τις αρμόδιες αστυνομικές υπηρεσίες. Άλλωστε η ίδια διάταξη αναφέρει εν συνεχεία ότι οι γενικοί δείκτες εξειδικεύονται περαιτέρω με κοινή απόφαση του (τότε) Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και του αρμόδιου Υπουργού. Στην πραγματικότητα λοιπόν όλοι οι δείκτες κατά την εφαρμογή τους σε διακριτό πεδίο πολιτικής και σε συγκεκριμένη διοικητική δραστηριότητα καθίστανται ειδικοί.

Ο νόμος εισάγει και τον αναγκαίο διοικητικό μηχανισμό για τη διαχείριση, τον συντονισμό και την παρακολούθηση της διαδικασίας ποσοτικοποιημένης στοχοθεσίας και αξιολόγησης αποτελεσμάτων. Ο μηχανισμός αυτός συγκροτείται από τις Μονάδες Ποιότητας και Αποδοτικότητας οι οποίες κατά το άρθρο 6 συνιστώνται εντός έξι μηνών από τη δημοσίευση του νόμου σε επίπεδο διεύθυνσης ή τμήματος με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται ύστερα από πρόταση των (τότε) Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών, Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και του αρμόδιου κατά περίπτωση Υπουργού. Οι μο-

νάδες αυτές έχουν την αρμοδιότητα μέτρησης της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας, την αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης, τη διατύπωση συγκεκριμένων προτάσεων για τη βελτίωση της λειτουργίας των υπηρεσιών και τη σύνταξη εκθέσεων αποτελεσμάτων για επιμέρους αξιολογήσεις αλλά και ετήσιες εκθέσεις απολογισμού που υποβάλλονται στον οικείο Υπουργό και κοινοποιούνται στη Διεύθυνση Ποιότητας και Αποδοτικότητας του (τότε) ΥΠΕΣΔΔΑ.

Μετά την κοινοποίηση των εκθέσεων και των επιμέρους μετρήσεων ο Υπουργός Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης συντάσσει έκθεση προς τον Πρωθυπουργό, τον Πρόεδρο της Βουλής, τους Υπουργούς, και τα συλλογικά και συντονιστικά όργανα των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού παρουσιάζοντας τη συνολική εικόνα της δημόσιας διοίκησης με βάση τα αποτελέσματα των μετρήσεων και εισηγούμενος μέτρα βελτίωσης της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των υπηρεσιών.

Τέλος ως μορφή υποκίνησης προσπαθειών βελτίωσης αλλά και προβολής των καλών πρακτικών ο νόμος προβλέπει την απονομή ειδικών βραβείων σε εκείνες τις δημόσιες υπηρεσίες που διακρίνονται για την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητά τους καθώς και για την ποιότητα των παρεχόμενων προς τους πολίτες υπηρεσιών.

Με βάση λοιπόν τις προβλέψεις του ν. 3230/2004 βάσιμα θα μπορούσε κανείς να υποστηρίξει ότι σε γενικές γραμμές η ελληνική διοίκηση διαθέτει από πλέον της δεκαετίας ένα επαρκές θεσμικό εργαλείο ποσοτικοποιημένης στοχοθεσίας και μέτρησης αποτελεσμάτων, η εφαρμογή του οποίου θα μπορούσε να υποστηρίξει τη μετάβαση των υπηρεσιών της από τον έλεγχο της τυπικής συμμόρφωσης στην ουσιαστική αξιολόγηση. Μέχρι σήμερα όμως το εργαλείο αυτό αποδεικνύεται ατελέσφορο, όχι λόγω τεχνικών πλημμελειών αλλά λόγω της ανεπαρκούς αξιοποίησής του.

Το ιστορικό των προσπαθειών εφαρμογής του νόμου περιλαμβάνει αλλεπάλληλες προσπάθειες του αρμοδίου υπουργείου να υπενθυμίσει στις δημόσιες υπηρεσίες τις σχετικές υποχρεώσεις τους αλλά και να επεξηγήσει το εννοιολογικό πλαίσιο και

την ακολουθητέα διαδικασία (Παπαδημητρίου 2014, Χριστοπούλου 2008). Καμία από τις προσπάθειες αυτές ωστόσο δεν πέτυχε το επιθυμητό αποτέλεσμα, δηλαδή τη γενικευμένη και ουσιαστική εισαγωγή ενός συστήματος διοίκησης μέσω στόχων στην ελληνική διοίκηση.

Μετά την έκδοση της πρώτης γενικής εγκυκλίου από το ΥΠΕΣΔΔΑ τον Ιούνιο του 2004 ακολουθεί μια δεκαοκτάμηνη περίοδος χωρίς καμία σχεδόν ανταπόκριση από τις υπόχρεες υπηρεσίες. Η αδράνεια ερμηνεύεται και από την ανεπάρκεια της εγκυκλίου να επεξηγήσει λεπτομερώς τη μεθοδολογία και να διαφωτίσει τα διοικητικά στελέχη τα οποία εισήρχοντο σε πλήρως αχαρτογράφητο γι' αυτούς έδαφος. Όταν οι υπηρεσίες δεν προχώρησαν για μία ακόμη χρονιά στην εισαγωγή μετρήσιμης στοχοθεσίας κατά τις διατάξεις του ν. 3230, το αρμόδιο υπουργείο απάντησε με δύο αναλυτικότερες εγκυκλίους, τον Δεκέμβριο του 2005 και τον Απρίλιο του 2006. Οι προβλεπόμενες μονάδες Ποιότητας και Αποδοτικότητας έχουν αρχίσει μιν να συγκροτούνται στους διάφορους φορείς αλλά παρά την ύπαρξή τους και παρά την πίεση που ασκεί το ΥΠΕΣΔΑ διά των εγκυκλίων του, στις οποίες προστέθηκε μία ακόμη τον Σεπτέμβριο του 2006, ο νόμος δεν εφαρμόζεται για τρίτη χρονιά. Μία από τις παραμέτρους που επιδρούν στην αδράνεια μοιάζει να είναι το γεγονός ότι επικεφαλής των μονάδων Ποιότητας και Αποδοτικότητας τίθενται ως επί το πλείστον υπάλληλοι χωρίς ειδικές γνώσεις και μάλιστα ευρισκόμενοι στα πρόθυρα της σύνταξης (Παπαδημητρίου 2014), άρα κατά τεκμήριο χωρίς ικανότητα ενεργοποίησης μιας καινοτόμου διαδικασίας που βρίσκεται εξ ορισμού εκτός της διοικητικής πεπατημένης και της νομικοστρεφούς κουλτούρας της ελληνικής διοίκησης. Επιβεβαιώνεται λοιπόν για μία ακόμη φορά το φαινόμενο της μετατροπής των επιτελικού χαρακτήρα μονάδων που συγκροτούνται στο πλαίσιο των κατά καιρούς μεταρρυθμιστικών προσπαθειών σε 'μονάδες-ψυγεία', επειδή ακριβώς συνδέονται με λειτουργίες οι οποίες είναι πολιτισμικά ξένες προς τα κυρίαρχα χαρακτηριστικά της ελληνικής διοίκησης.

Επιχειρώντας να αντιμετωπίσει τη διαμορφωθείσα κατάσταση και εμμένοντας στην αντίληψη ότι η μη εφαρμογή είναι

προϊόν τεχνικής άγνοιας το Υπουργείο εξέδωσε τον Μάρτιο του 2007 νέα εκτενή εγκύκλιο με λεπτομερή παρουσίαση της ευρύτερης μεθοδολογίας ενός συστήματος στρατηγικής διοίκησης. Η αναλυτικότερη αυτή ενημέρωση για μία ακόμη φορά δεν επέφερε τα επιθυμητά αποτελέσματα και έτσι η επόμενη εγκύκλιος του Ιανουαρίου 2008 επικαλέσθηκε ζητήματα και πειθαρχικών ευθυνών για μη συμμόρφωση προς τις κείμενες διατάξεις και έθεσε σε όλους τους φορείς προθεσμία μέχρι τις 15-3-2008. Και πάλι τα αποτελέσματα υπήρξαν πενιχρά, οπότε το αρμόδιο υπουργείο επανήλθε στην ίδια λογική με νέα εγκύκλιο τον Ιούλιο του 2008,¹⁶ η οποία αφού τόνιζε πως ‘παρότι έχει παρέλθει η προθεσμία [της 15ης Μαρτίου], ελάχιστες υπηρεσίες έχουν ανταποκριθεί στην προαναφερθείσα υποχρέωσή τους’, επανέφερε το ζήτημα των πειθαρχικών ευθυνών των αρμοδίων υπαλλήλων υπογραμμίζοντας ότι

η μη έγκαιρη διενέργεια των αναγκαίων προπαρασκευαστικών πράξεων ή ενεργειών μέσα στις προθεσμίες που τίθενται από τα Υπουργεία ή από το νόμο, ανεξαρτήτως της φύσεώς τους ως αποκλειστικών ή ενδεικτικών, αποτελεί για τα αρμόδια υπηρεσιακά όργανα του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ και των λοιπών φορέων του δημόσιου τομέα σοβαρό πειθαρχικό παράπτωμα που διώκεται κατά τις οικείες διατάξεις υποχρεωτικώς. Ειδικώς, για τους υπεύθυνους προϊσταμένους διευθύνσεων και τμημάτων ή αντίστοιχου επιπέδου οργανικών μονάδων ή τομέων ευθύνης, οι οποίοι υποπίπτουν στο ανωτέρω πειθαρχικό παράπτωμα, επιβάλλεται πειθαρχική ποινή προστίμου αποδοχών δεκαπέντε ημερών έως και τριών μηνών.

Κατόπιν, η εγκύκλιος έθετε νέα προθεσμία την 8η Αυγούστου και καλούσε τους γενικούς και ειδικούς γραμματείς ‘να εποπτεύουν προσωπικά τη συγκέντρωση και αποστολή των στοιχείων’.

Το πνεύμα που διέπει τις τελευταίες αυτές εγκυκλίους είναι εξαιρετικά ενδιαφέρον, διότι προσφεύγει σε λογικές τυπικής συμμόρφωσης για να ενεργοποιήσει διαδικασίες ουσιαστι-

16. ΔΙΠΑ/Φ.10/οικ. 20741/23 Ιουλίου 2008.

κής στοχοθεσίας και αξιολόγησης. Οι δύο προσεγγίσεις (συμμόρφωση-αξιολόγηση) δεν εμφανίζονται εδώ συμπληρωματικά αλλά αντιστικτικά. Η συμμόρφωση δεν λειτουργεί ως ένα πρόσθετο εσωτερικό εργαλείο της προγραμματικής και αξιολογητικής διαδικασίας, αλλά αντιπαρατίθεται σε αυτή ως εξωτερικό μέσο πίεσης αντλούμενο από την παραδοσιακή νομικοστρεφή κουλτούρα της ελληνικής διοίκησης. Με μια τέτοια προσέγγιση όμως η προσπάθεια αντιμετώπισης της πρακτικής αδράνειας ακυρώνει ουσιαστικά τη φιλοσοφία της μεθόδου: η συμμετοχική και συναινετική αυτοδέσμευση μετατρέπεται σε τυπική υποχρέωση και η κυρίαρχη γραφειοκρατική κουλτούρα πρυτανεύει. Η διοίκηση μέσω στόχων αρχίζει να διολισθαίνει προς την προσχηματικότητα. Η τάση αυτή εντείνεται από το γεγονός ότι το στάδιο καθορισμού των συνολικών στρατηγικών κατευθύνσεων σε πολιτικό επίπεδο δεν ολοκληρώνεται σε κανένα σχεδόν υπουργείο μηδέ του ΥΠΕΣΔΔΑ εξαιρουμένου (Παπαδημητρίου 2014). Το σημαντικό αυτό κενό επιχειρείται να παρακαμφθεί με μία ακόμη διολίσθηση εκτός του πλαισίου της επιστημονικής μεθοδολογίας της διοίκησης μέσω στόχων: τον καθορισμό δεικτών ερήμην στρατηγικών στόχων (στο ίδιο). Η παρέμβαση αυτή από τη δόκιμη μεθοδολογία οδηγεί σε μια ανοδική [bottom-up] λογική αντί της καθοδικής [top-down] προσέγγισης που απαιτείται προκειμένου ο εφαρμοστικός προγραμματισμός να εντάσσεται στον επιχειρησιακό σχεδιασμό και ο τελευταίος αυτός να απορρέει από τις στρατηγικές κατευθύνσεις του οργανισμού.

Η αδυναμία αυτο-καθορισμού στόχων και δεικτών από τις υπηρεσίες υποκαθίσταται εξάλλου από την ανάθεση μελετών, 17 εν συνόλω, σε εξωτερικούς συμβούλους. Το προϊόν των μελετών αυτών παραλαμβάνεται μεν από τις υπηρεσίες αλλά δεν εφαρμόζεται χαρακτηριζόμενο από υπηρεσιακούς παράγοντες ως 'πολύ δύσκολο' και 'ακατανόητο' (στο ίδιο).

Την περίοδο εκείνη η μελέτη που ανέθεσε το ΥΠΕΣΔΔΑ σε εξωτερικούς συμβούλους για την εκ των προτέρων [ex ante] αξιολόγηση του Επιχειρησιακού Προγράμματος Βελτίωσης της Διοικητικής Ικανότητας της Δημόσιας Διοίκησης 2007-2013 καταγράφει τα εμμένοντα προβλήματα στοχοθεσίας και αξιολόγησης στην

ελληνική διοίκηση, προβλήματα τα οποία η ατελέσφορη προσπάθεια εφαρμογής του ν. 3220/2004 δεν κατορθώνει να θεραπεύσει.

Η μελέτη καταγράφει: (α) την έλλειψη σύνδεσης του διοικητικού έργου με την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων σε σαφώς ορισμένο χρονικό διάστημα (ΥΠΕΣΔΔΑ 2007: 11)· (β) αδυναμίες στοχοθεσίας, παρακολούθησης και μέτρησης των αποτελεσμάτων και αξιολόγησης της απόδοσης και της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών (στο ίδιο: 13)· (γ) την ύπαρξη σοβαρού ελλείμματος στις τεχνικές, θεσμικές, οργανωτικές και λειτουργικές προϋποθέσεις για την πλήρη αξιοποίηση των έργων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης από πολλούς φορείς στην πράξη καθώς και την απουσία των απαιτούμενων παρεμβάσεων ανασχεδιασμού των διαδικασιών λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών στις οποίες εισάγονται οι ΤΠΕ (στο ίδιο: 21-2). Σημειωτέον ότι ο διαδικαστικός ανασχεδιασμός εις τρόπον ώστε να διευκολύνεται η ποσοτικοποιημένη στοχοθεσία και οι μετρήσεις σε επίπεδο εφαρμογής αλλά και η αξιοποίηση βάσεων δεδομένων για την επεξεργασία των ποσοτικών και ποιοτικών στοιχείων συνιστούν προϋποθέσεις της αποτελεσματικής λειτουργίας ενός συστήματος διοίκησης μέσω στόχων· (δ) αδυναμίες στοχοθεσίας, μέτρησης αποτελεσμάτων και αξιολόγησης της αποδοτικότητας και της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών (στο ίδιο: 24).

Συμπεραίνει δε η μελέτη πως σημαντικό μέρος των δράσεων του ΕΠ δεν προσφέρεται για ex ante ποσοτικοποίηση λόγω: (α) έλλειψης αντίστοιχων παρεμβάσεων σε προηγούμενες προγραμματικές περιόδους· (β) ανεπαρκούς μελέτης σε αρκετές περιπτώσεις της υφιστάμενης κατάστασης, προϋπόθεση αναγκαία για την εξειδίκευση του προγραμματισμού και τη συγκεκριμενοποίηση στόχων· (γ) της παρατηρούμενης ποιοτικής και ποσοτικής ανομοιομορφίας πολλών από τις προβλεπόμενες παρεμβάσεις. Οι αιτίες αυτές κατά τη μελέτη

καθιστούν στην καλύτερη περίπτωση χωρίς επιχειρησιακό νόημα και στη χειρότερη περίπτωση αδύνατο, αναξιόπιστο ή και παραπλανητικό τον υπολογισμό τιμών βάσης [...] και τιμών στόχου για σημαντικές κατηγορίες παρεμβάσεων [...] Οι τιμές στόχου των επιλεγμένων δεικτών σε αρκετές περιπτώσεις αποτε-

λούν απλά προγραμματικές επιδιώξεις του σχεδιασμού, που κρίνονται μεν ως ρεαλιστικές, αλλά δεν μπορούν να τεκμηριωθούν ποσοτικά από την ex ante αξιολόγηση (στο ίδιο: 92-102).

Εν ολίγοις η μελέτη αναδεικνύει την αδυναμία αξιοποίησης των μεθόδων ποσοτικοποιημένου προγραμματισμού και αξιολόγησης κατά τον σχεδιασμό του ΕΣΠΑ, αποδίδοντάς την ακριβώς στην έλλειψη προηγούμενης εμπειρίας, τεχνογνωσίας και προεργασίας. Η πλημμελής εισαγωγή μιας μεθοδολογίας μετρήσιμης στοχοθεσίας και ποσοτικής αξιολόγησης όπως η διοίκηση μέσω στόχων λειτουργεί ανασταλτικά στη χρήση του ποσοτικού προγραμματισμού ακόμη και εκεί όπου είναι λειτουργικά απαραίτητος αλλά και θεσμικά απαιτητός, όπως στο ΕΣΠΑ. Η εκ των ενόντων επίλυση των προβλημάτων ποσοτικής στοχοθεσίας με τον εμπειρικό και μη τεκμηριωμένο προσδιορισμό στόχων εμποδίζει και πάλι την εξοικείωση με τη μεθοδολογία και την ανάπτυξη τεχνογνωσίας και εμπειρίας δημιουργώντας έτσι έναν φαύλο κύκλο. Θύμα της ατεκμηρίωτης, άρα δυνητικά αναξιόπιστης, στοχοθεσίας γίνεται και η αξιολόγηση. Μολονότι η μελέτη υποστηρίζει ότι 'ποσοτική αξιολογική εκτίμηση θα είναι δυνατόν να γίνει μόνο on-going [κατά την εφαρμογή] και σε κάποιες περιπτώσεις ex post [εκ των υστέρων]', στην πραγματικότητα, εάν δεν έχουν τεθεί εκ των προτέρων συγκεκριμένοι, μετρήσιμοι και χρονοπρογραμματισμένοι στόχοι, η εκ των υστέρων αξιολόγηση είναι από προσεγγιστική έως αυθαίρετη.

Από το τέλος του 2008 αρχίζουν τελικά να δημοσιεύονται αποφάσεις δεικτών και στοχοθεσίας και σταδιακά ο αριθμός τους αυξάνεται, χωρίς ωστόσο να οδηγούμαστε σε γενικευμένη, πλήρη και ουσιαστική εφαρμογή της μεθόδου. Σύμφωνα με στοιχεία μέχρι το 2011 του Τμήματος Ερευνών & Μετρήσεων Αποδοτικότητας της Διεύθυνσης Ποιότητας και Αποδοτικότητας του ΥΔΜΗΔ (τ. ΥΠΕΣΔΔΑ)¹⁷ δείκτες έχουν καθοριστεί για 14

17. Στοιχεία που παραθέτει σε παρουσίασή της το 2013 η τότε προϊσταμένη του Τμήματος, http://www.ydmed.gov.gr/wp-content/uploads/20130509_poiotita_stoxothesia_deiktes.pptx, πρόσβαση 10/2/15.

μόνο φορείς,¹⁸ ενώ δεν έχουν συσταθεί στο σύνολο των δημοσίων υπηρεσιών οι προβλεπόμενες Μονάδες Ποιότητας & Αποδοτικότητας. Δεδομένου ότι υπόχρεοι για στοχοθεσία και καθορισμό δεικτών είναι εκατοντάδες φορείς, αν συνυπολογιστούν τα υπουργεία και στα πλαίσιά τους οι γενικές και ειδικές γραμματείες με διακριτά αντικείμενα, οι αποκεντρωμένες διοικήσεις, οι ανεξάρτητες αρχές και τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (εξαιρουμένων των ΟΤΑ), οι αριθμοί αυτοί είναι ανεπαρκείς για να θεμελιώσουν ουσιαστική και γενικευμένη εφαρμογή του συστήματος διοίκησης μέσω στόχων.

Έκτοτε η κατάσταση δεν έχει μεταβληθεί δραστικά. Οι αποφάσεις που εκδίδονται παραμένουν αριθμητικά περιορισμένες συγκρινόμενες με τον συνολικό πληθυσμό των δομών και αφορούν κυρίως τον καθορισμό στρατηγικών στόχων, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις πρόκειται για αποφάσεις τροποποίησης των δεικτών που είχαν ήδη καθοριστεί. Η μορφολογία τους ποικίλλει δεδομένου ότι ορισμένες εξ αυτών καλύπτουν εξ ολοκλήρου ένα υπουργείο ή μια αποκεντρωμένη διοίκηση ενώ άλλες μία ή περισσότερες υπο-μονάδες, συνήθως διευθύνσεις.¹⁹

18. Πρόκειται για το (1) Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης & Τροφίμων (ΦΕΚ 2105/Β/21-09-2011), (2) το Υπουργείο Εθνικής Άμυνας (ΥΠΕΘΑ) (ΦΕΚ 312/Β/23-3-2010), (3) τη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΦΕΚ 1836/Β/3-9-2009), (4) το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (Τομέας Οικονομίας) (ΦΕΚ 1259/Β/25-6-2009), (5) το Εθνικό Τυπογραφείο (ΦΕΚ 904/Β/14-5-2009), (6) το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων και εποπτευόμενων Ν.Π.Δ.Δ. αυτού (ΦΕΚ 894/Β/13-5-2009), (7) το Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών (ΦΕΚ 830/Β/5-5-2009), (8) το Υπουργείο Μακεδονίας-Θράκης (ΦΕΚ 579/Β/13-3-2009), (9) το ΕΚΔΔΑ (ΦΕΚ 403/Β/5-3-2009 & 1061/Β/5-4-2012), (10) το Υπουργείο Τουριστικής Ανάπτυξης (ΦΕΚ 261/Β/13-2-2009), (11) τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (ΦΕΚ 54/Β/20-1-2009), (12) το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας (ΦΕΚ 2682/Β/31-12-2008), (13) το Υπουργείο Πολιτισμού (ΦΕΚ 2510/Β/10-12-2008) και (14) το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων (ΦΕΚ 2473/Β/5-12-2008).

19. Καταγράφεται επίσης η ειδική περίπτωση της Κεντρικής Μονάδας Κρατικών Ενισχύσεων όπου στρατηγική στοχοθεσία και δείκτες εντάσ-

Από πλευράς ποιοτικών χαρακτηριστικών επικρατεί σχετική ανομοιομορφία και σε αρκετές περιπτώσεις οι στρατηγικοί στόχοι που τίθενται είναι τόσο γενικευτικοί που εμπίπτουν περισσότερο στη σφαίρα των αρμοδιοτήτων ή του οράματος και λιγότερο σε εκείνη της στοχοθεσίας. Ενδεικτικό είναι το παράδειγμα των Στρατηγικών Στόχων του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας για το έτος 2015 που περιλαμβάνουν

[την] οργανωτική αναβάθμιση και την ενίσχυση της στρατηγικής και επιχειρησιακής ικανότητας του Υπουργείου, [τον] έλεγχο εφαρμογής των διατάξεων της εργατικής νομοθεσίας και της νομοθεσίας για την ασφάλεια και υγεία στην εργασία, με έμφαση στην καταπολέμηση της αδήλωτης και ανασφάλιστης εργασίας, [την] ολοκλήρωση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και τη διαμόρφωση ενός απλού, λειτουργικού και αποτελεσματικού θεσμικού πλαισίου για την εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία της αγοράς εργασίας και τη δημιουργία ποιοτικών και παραγωγικών θέσεων εργασίας, [τη] διασφάλιση της προστασίας των εργασιακών δικαιωμάτων, την ποιοτική αναβάθμιση των συνθηκών και όρων εργασίας, την προαγωγή της υγείας και ασφάλειας στην εργασία, [τον] σχεδιασμό και την υλοποίηση αναπτυξιακών μέτρων για την ενίσχυση της απασχόλησης και τη μείωση της ανεργίας, μέσω της πλήρους και ορθολογικής αξιοποίησης των πόρων του Υπουργείου [...].

Ανάλογη είναι και η περίπτωση της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Κρήτης για το έτος 2013, όπου μεταξύ των στρατηγικών στόχων περιλαμβάνονται η

αποτελεσματική αξιοποίηση των γνώσεων και της εμπειρίας του ανθρώπινου δυναμικού [...], [η] εξασφάλιση της ετοιμότητας και του συντονισμού όλων των υπηρεσιών της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, [ο] σωστός και έγκαιρος προγραμματισμός και εφαρμογή της περιβαλλοντικής, χωροταξικής και πολεοδομικής πολιτικής στην Κρήτη [...], [η] βελτίωση της διοικητικής απο-

στον σε ένα ευρύτερο πλαίσιο οργάνωσης της νέας υπηρεσίας και μάλιστα χωρίς αναφορά στον ν. 3230.

δοτικότητας και αύξηση της παραγωγικότητας των οργανικών μονάδων με αναδιαμόρφωση της Απόφασης Εξουσιοδοτικής Υπογραφής [...].

Ταυτόχρονα οι γενικευτικές αυτές κατευθύνσεις συνυπάρχουν με πρακτικές επιδιώξεις επιχειρησιακής φύσεως όπως η ‘δημιουργία Μητρώου καταγραφής ιδρυμάτων και κληροδοτημάτων...’ και η ‘αύξηση των εκτελούμενων εργαστηριακών δοκιμών με την εξασφάλιση της απαραίτητης υλικοτεχνικής υποδομής [...]’.

Γενικότερα παρατηρείται μια σύγχυση μεταξύ όχι μόνο μεταξύ στρατηγικής στοχοθεσίας, αποστολής και οράματος αλλά και μεταξύ στρατηγικών σκοπών, οι οποίοι είναι περιγραφικοί, και στρατηγικών στόχων, οι οποίοι περιλαμβάνουν μετρήσιμα στοιχεία. Χαρακτηρίζονται έτσι ως στόχοι γενικές περιγραφικές κατευθύνσεις, ελάχιστες είναι οι περιπτώσεις που ακολουθούν την τεχνικά πολύ σημαντική αυτή διάκριση με χαρακτηριστικό παράδειγμα την απόφαση καθορισμού των στρατηγικών στόχων του Υπουργείου Υγείας για το έτος 2013 η οποία θέτει ενδεικτικά ως στρατηγικό σκοπό (ή κατεύθυνση) την ‘ανάβαθμιση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες, μέσω της ορθολογικής λειτουργίας και διαχείρισης των υπηρεσιών του Υπουργείου και των εποπτευόμενων Φορέων του’ εξειδικεύοντάς την εν συνέχεια σε μετρήσιμους στόχους όπως η ‘απλούστευση των γραφειοκρατικών διαδικασιών των υπηρεσιών του Υπουργείου και των εποπτευόμενων Φορέων του κατά 30%, με στόχο έως το 2020 να μειωθεί κατά 60%’ και το ‘γραφείο χωρίς χαρτί’ [paperless office] των υπηρεσιών του Υπουργείου και των εποπτευόμενων Φορέων του κατά 20%, με στόχο έως το 2020 να αυξηθεί στο 60%’.

Οι μετρήσιμοι στόχοι που τίθενται είναι ωστόσο προφανώς προσεγγιστικοί και δεν βασίζονται σε τεκμηρίωση, επαληθεύοντας τις επισημάνσεις της μελέτης εκ των προτέρων αξιολόγησης του ΥΠΕΣΔΔΑ που προαναφέρθηκαν. Η έλλειψη διάκρισης μεταξύ σκοπών και στόχων οφείλεται βεβαίως εν πολλοίς στο ότι ούτε ο νόμος 3230/2004, που περιέχει βασικές εννοιολογικές διασαφηνίσεις, αλλά ούτε και οι διαδοχικές —και ενίοτε αναλυ-

τικότερατες— εφαρμοστικές εγκύκλιοι που εξεδόθησαν επισημαίνουν τη σημαντική και λειτουργικά αναγκαία αυτή διαφορά.

Ως πρόσθετο στοιχείο σημαντικής υστέρησης στην εφαρμογή του συστήματος διοίκησης μέσω στόχων αναφέρεται και το ότι μέχρι στιγμής δεν έχουν υποβληθεί οι προβλεπόμενες στο άρθρο 9 του ν. 3230/3004 εκθέσεις του Υπουργού Δημόσιας Διοίκησης προς τον Πρωθυπουργό, τον Πρόεδρο της Βουλής, και τους αρμόδιους ή εποπτεύοντες Υπουργούς (Παπαδημητρίου 2014).

Το ίδιο το πεδίο εφαρμογής του ν. 3230 συρρικνώθηκε, όταν με τις διατάξεις των άρθρων 267 §8 και 268 §15 του ν. 3852/2010 (πρόγραμμα Καλλικράτης) εξαιρέθηκαν αντιστοίχως από την εφαρμογή του ν. 3230/2004 και την εισαγωγή συστήματος διοίκησης μέσω στόχων οι ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού. Αντ' αυτού εισήχθη η υποχρέωσή τους να συντάσσουν πενταετή επιχειρησιακά προγράμματα,²⁰ η δομή των οποίων αφίσταται των ζωτικών στοιχείων της διοίκησης μέσω στόχων. Και μόνον το γεγονός ότι επελέγη ένα πολύ μεγάλο μέρος της δημόσιας δραστηριότητας να τεθεί εκτός πλαισίου της διοίκησης μέσω στόχων καταδεικνύει, πέραν της αμφίσημης σχέσης μεταξύ κρατικής διοίκησης και αυτοδιοίκησης, και την επιφυλακτικότητα με την οποία αντιμετωπίζεται η συγκεκριμένη μεθοδολογία μετά από μεγάλο διάστημα ανεπαρκούς εφαρμογής.

Τέλος κενό γράμμα παρέμεινε και η απαραίτητη σύνδεση της αξιολόγησης των υπηρεσιακών επιδόσεων με την ατομική απόδοση των υπαλλήλων. Το άρθρο 3 §4 του ν. 3230/04 πρόβλεψε προεδρικό διάταγμα διά του οποίου θα καθορίζονταν τα κριτήρια, ο χρόνος, η συχνότητα, ο τύπος, η διαδικασία και τα όργανα αξιολόγησης της απόδοσης των υπαλλήλων έναντι των προκαθορισμένων στόχων. Επρόκειτο για μία ακόμη προσπάθεια σύνδεσης της ατομικής αξιολόγησης με στοχοθεσία μετά

20. ΥΠΕΣ-ΕΕΤΑΑ (2011) Οδηγός κατάρτισης Επιχειρησιακών Προγραμμάτων Δήμων και Ύ.Α. 'Περιεχόμενο, δομή και τρόπος υποβολής των Πενταετών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) Α' βαθμού για τη δημοτική περίοδο 2014-2019'. Υπ. ΕΣ. Αρ. Πρωτ.: 41179, 23 Οκτωβρίου 2014.

την αποτυχημένη απόπειρα του άρθρου 12 του ΠΔ 318/1992 με το οποίο ρυθμίζονταν τα κριτήρια και η διαδικασία αξιολόγησης του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών και όπου η αξιολόγηση των υπαλλήλων συνδεόταν ρητά με την υπηρεσιακή στοχοθεσία. Ειδικότερα, στην §7 οριζόταν πώς η αξιολόγηση των υπαλλήλων με βαθμό 9 ή 10 στο κριτήριο 'ικανότητα θέσης και επίτευξης στόχων' επιτρεπόταν μόνο εφόσον είχαν τεθεί και επιτευχθεί υπηρεσιακοί στόχοι κατά τα προβλεπόμενα στο εν λόγω άρθρο. Ωστόσο και η νέα αυτή προσπάθεια δεν τελεσφόρησε. Το Π.Δ. δεν εξεδόθη και αντ' αυτού ο υπαλληλικός κώδικας, που θεσπίστηκε διά του ν. 3528/2007, κάνει στο άρθρο 81 περί αξιολόγησης μια γενική αναφορά στην αποδοτικότητα του υπαλλήλου χωρίς μνεία επίτευξης στόχων. Τον Αύγουστο του 2009 δημοσιοποιήθηκε τελικά ένα σχέδιο Π.Δ. κατά τα προβλεπόμενα στον ν. 3230, τελικά όμως δεν υπεγράφη (Παπαδημητρίου 2014). Αντίθετα ο ν. 3839/2010 περί 'συστήματος επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων με αντικειμενικά και αξιοκρατικά κριτήρια' δεν περιέλαβε σε αυτά την ποσοτικοποιημένη στοχοθεσία και την επίτευξη μετρήσιμων στόχων. Τα εν λόγω κριτήρια περιελήφθησαν για πρώτη φορά στο άρθρο 10 του ν. 4024/2011 αλλά και πάλι δεν μακροσημέρευσαν (βλ. κατωτέρω).

Οι μεταρρυθμιστικές επιπτώσεις των συμβάσεων δανειακής διευκόλυνσης

Η επί δεκαετία πλημμελής εφαρμογή του ν. 3230/2004 αναπαρήγαγε τη χρόνια αδυναμία ουσιαστικής αξιολόγησης των διοικητικών αποτελεσμάτων και του κόστους παραγωγής τους και μάλιστα σε εποχές όπου μια τέτοια αξιολόγηση και η αξιοποίηση των συμπερασμάτων της κατά την άσκηση δημοσίων πολιτικών ήταν εξαιρετικά κρίσιμες. Θα ανέμενε κανείς λοιπόν ότι το θέμα της αξιολόγησης της διοικητικής δράσης θα αποτελούσε κεντρικό ζητούμενο των μεταρρυθμιστικών επιταγών που απορρέουν από τις συμβάσεις δανειακής διευκόλυνσης. Κάτι τέτοιο ωστόσο δεν συνέβη.

Τα ζητήματα στοχοθεσίας και αξιολόγησης, αν και μνημονεύονται στον Οδικό Χάρτη της Task Force,²¹ που αποτελεί το πλέον συγκεκριμένο ‘παράγωγο’ κείμενο των δανειακών συμβάσεων για τη διοικητική μεταρρύθμιση, δεν τοποθετούνται στο επίκεντρο της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας. Αντίθετα το κέντρο βάρους των διοικητικών μεταρρυθμίσεων περιορίζεται σε σημειακές παρεμβάσεις δημοσιονομικών στοχεύσεων και σε δομικές αναδιατάξεις (Τσέκος 2014: 169 κ.ε.) που όμως δεν βασίζονται, όπως θα έπρεπε, σε προηγούμενη ανάλυση και ανασχεδιασμό των πολύπλοκων, χρονοβόρων και αναποτελεσματικών διαδικασιών. Συγκεκριμένα ως αναφορές στα θέματα στοχοθεσίας και αξιολόγησης αποτελεσμάτων μπορεί να θεωρηθούν η ενέργεια ‘καθορισμός στρατηγικής για τη μέτρηση της ικανοποίησης των πολιτών (βασικές δημόσιες πολιτικές που θα αξιολογηθούν, επιλογή δεικτών, πάνελς κ.λπ.)’ στο πλαίσιο του στόχου 1.9 ‘Αποκατάσταση της εμπιστοσύνης στις δημόσιες υπηρεσίες’· η ενέργεια ‘έναρξη ελέγχων/λειτουργικών αξιολογήσεων για την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των βασικών δημόσιων πολιτικών’ στο πλαίσιο του στόχου 2.8 ‘Βελτίωση των αποτελεσμάτων και του κόστους των βασικών δημόσιων πολιτικών’· η ενέργεια ‘διεξαγωγή έρευνας για την μέτρηση της ικανοποίησης των πολιτών από βασικές δημόσιες πολιτικές (μέτρηση της ποιότητας των υπηρεσιών) και έναρξη αντίστοιχων μεταρρυθμίσεων για την “ποιότητα εξυπηρέτησης”’ στο πλαίσιο του στόχου 2.10 ‘Αποκατάσταση της εμπιστοσύνης στις δημόσιες υπηρεσίες’· η ενέργεια ‘καθορισμός ετήσιων στόχων για κάθε διεύθυνση/διασύνδεση με τον ν. 4024/2011 (αναφορικά με το ενιαίο μισθολόγιο και βαθμολόγιο των δημοσίων υπαλλήλων)’ στο πλαίσιο του στόχου 4.14. ‘Ανάπτυξη ενός συ-

21. Μνημόνιο Συνεργασίας του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης της Ελληνικής Δημοκρατίας και του Υπουργείου Προϋπολογισμού, Δημόσιου Λογιστικού και Μεταρρύθμισης του Κράτους της Γαλλικής Δημοκρατίας σε συνεργασία με την Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα [Task Force For Greece], Παράρτημα: Γενικός Οδικός Χάρτης Δεκέμβριος 2012, http://www.ydmed.gov.gr/wp-content/uploads/20111229_pam.pdf (πρόσβαση 20/2/15).

στήματος διαχείρισης απόδοσης' και τέλος η ενέργεια 'δημιουργία ενός συλλογικού συστήματος αξιολόγησης (ανά υπουργείο ή διεύθυνση) για τους δημοσίους υπαλλήλους, που θα συνδέει την απόδοση με τις αμοιβές τους)' στο πλαίσιο του στόχου (παραδόξως) 4.17 'Συμμετοχή του προσωπικού στη μεταρρύθμιση'.

Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι οι όποιες αναφορές σε στοχοθεσία, αξιολόγηση και αξιολόγηση προσωπικού δεν μνημονεύουν καν τον κομβικό νόμο 3230/2004. Επιπλέον οι στοχεύσεις και οι προβλεπόμενες ενέργειες 'λειτουργικής αξιολόγησης' δεν μπορούν να συνυπολογισθούν στις δράσεις αναβάθμισης της προγραμματικής και αξιολογικής λειτουργίας της διοίκησης, δεδομένου ότι αφορούν μία *ex ante*, εξωτερική και γενικευτική μακρο-θεώρηση της θεσμικής, δομικής και λειτουργικής επάρκειας του διοικητικού συστήματος εν όλω και δεν επικεντρώνονται σε συστήματα μετρήσιμης στοχοθεσίας.

Σε επίπεδο εθνικής νομοθεσίας επιχειρήθηκε ωστόσο η εισαγωγή κριτηρίων στοχοθεσίας και αποτελεσματικότητας με τις διατάξεις του ν. 4024/2011, ο οποίος προβλέπει στο άρθρο 7 ότι η απόδοση του υπαλλήλου μετρούμενη ως βαθμός επίτευξης της ατομικής του στοχοθεσίας προσμετράται στο 70% της συνολικής βαθμολογίας για την προαγωγή, ενώ στο άρθρο 10 θέτει ως προϋπόθεση για την επιλογή προϊσταμένων την επίτευξη των στόχων σε ποσοστό 90% κατά τα δύο τελευταία προ της αξιολόγησης έτη.

Η εφαρμογή όμως της εν λόγω μεθόδου αξιολόγησης κατέστη αδύνατη στον βαθμό που δεν έχει εισαχθεί γενικευμένα και ουσιαστικά σύστημα δεικτών απόδοσης και μετρήσιμων στόχων, όπως προβλέπεται στον ν. 3230/2004. Ως αποτέλεσμα, αντί να ενισχυθεί η προσπάθεια εφαρμογής του νόμου αυτού και η αξιολόγηση βάσει της μέτρησης αποτελεσμάτων, προτιμήθηκε να καταργηθούν οι σχετικές ρυθμίσεις του άρθρου 10 του ν. 4024/2011 περί ελάχιστων ποσοστών επίτευξης στόχων με τις διατάξεις του άρθρου 6 του ν. 4275/2014, του πρόσφατου νόμου περί επιλογής προϊσταμένων.

Εξίσου αδρανείς παραμένουν οι διατάξεις του άρθρου 9 του ν. 4048/2012 διά των οποίων εισάγεται η αρχή ότι και οι ίδιες οι

νομοθετικές ρυθμίσεις, ως διατύπωση του μακροσκοπικού πλαισίου άσκησης δημοσίων πολιτικών, απαιτείται περιοδικά να αξιολογούνται ως προς την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα τους με κριτήριο το κόστος, τα θετικά αποτελέσματα αλλά και τις ενδεχόμενες αρνητικές συνέπειες από την εφαρμογή τους.

Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Από τη συζήτηση που προηγήθηκε προκύπτει ότι όχι μόνον ο έλεγχος συμμόρφωσης —ως αποκλειστική σχεδόν ελεγκτική λειτουργία— ασκείται στην ελληνική διοίκηση ατελώς, αλλά και παραμένει ασύνδετος προς την αξιολόγηση της απόδοσης, η οποία με τη σειρά της κατ' ουσίαν δεν εφαρμόζεται. Ως εκ τούτου η ελεγκτική λειτουργία δεν πάσχει μόνο ως προς τις ακολουθούμενες διαδικασίες, αλλά και ως προς τις τιθέμενες στοχεύσεις. Εστιάζεται στους τυπικούς κανόνες και δεν εξυπηρετεί τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας. Η αξιολόγηση —και ιδίως η βελτίωση— της απόδοσης με τη σειρά τους και για τον ίδιο λόγο στερούνται ενός ιδιαίτερου χρήσιμου εργαλείου όπως ο έλεγχος συμμόρφωσης προς τις προδιαγραφές, νοουμένου ότι οι τελευταίες αποτελούν βήματα για την επίτευξη στόχων.

Το πλαίσιο εντός του οποίου μπορούν να συνδεθούν και να αλληλοσυμπληρωθούν ένας αναβαθμισμένος έλεγχος συμμόρφωσης και μια ορθολογική αξιολόγηση αποτελεσμάτων είναι εκείνο της ολοκληρωμένης και ουσιαστικής προγραμματικής λειτουργίας. Απαιτείται συνεπώς άμεση αναβάθμιση των προγραμματικών λειτουργιών των κάθε είδους φορέων δημόσιας δράσης. Η προσχηματική υιοθέτηση των επείσακτων από το ενωσιακό περιβάλλον τεχνικών διοικητικού σχεδιασμού (επιχειρησιακά σχέδια, μελέτες σκοπιμότητας, ανάλυση κόστους-ωφέλειας, τεχνικά δελτία έργων, ποιοτικοί και ποσοτικοί δείκτες κ.λπ.) θα πρέπει να δώσει τη θέση της σε μια ουσιαστική ενσωμάτωσή τους στην τρέχουσα διοικητική εργασία που θα περιλαμβάνει:

(α) τυποποίηση διαδικασιών προγραμματισμού, παρακολούθησης/ελέγχου και αξιολόγησης σε κάθε είδους φορείς και σε όλα τα επίπεδα της διοίκησης· (β) τυποποίηση και θεσμική κατοχύρωση προδιαγραφών αποτελεσματικότητας και ποιότητας για κάθε μορφή διοικητικού έργου· (γ) συστηματική χρήση ποιοτικών και ποσοτικών δεικτών διοικητικής απόδοσης τόσο για τον προγραμματισμό, όσο και για τον έλεγχο και την αξιολόγηση από τους κάθε είδους φορείς και σε όλα τα επίπεδα της διοίκησης· (δ) χρήση τεχνικών προϋπολογισμού με βάση την ανάλυση του φυσικού έργου [activity based budgeting] και την ανάλυση κόστους-ωφέλειας· και (ε) εξασφάλιση εξειδικευμένων στελεχών σε θέματα σχεδιασμού και ελέγχου τόσο με πρόσληψη όσο και με επιμόρφωση.

Ο καθοδικός και συστηματικός σχεδιασμός πρέπει να συνδέεται με ανοδικό σύστημα ελέγχου και αξιολόγησης που θα αξιοποιεί τους ίδιους ποσοτικούς και ποσοτικούς δείκτες βάσει των οποίων πραγματοποιήθηκε η στοχοθεσία. Στο εν λόγω πλαίσιο ο έλεγχος συμμόρφωσης και ο έλεγχος ομαδικής αλλά και ατομικής απόδοσης καθίστανται αλληλένδετοι. Ο έλεγχος πρέπει βασίζεται σε τακτικές και τυποποιημένες εκθέσεις [reporting] το ποσοτικό σκέλος των οποίων θα τροφοδοτείται αυτομάτως από τα διαχειριστικά συστήματα. Αντιστοίχως η σύνθεση των περιοδικών εκθέσεων και η ποιοτική ανάλυση των ευρημάτων τους θα οδηγούν διαδοχικά στον έλεγχο τήρησης των προδιαγραφών, στη διακρίβωση της επίτευξης ενδιαμέσων και τελικών στόχων και τέλος στην αξιολόγηση μιας περιόδου άσκησης δημόσιας πολιτικής ή ενός προγράμματος. Η έμπρακτη και ουσιαστική εφαρμογή ενός κλασσικού συστήματος διοίκησης μέσω στόχων, όπως αυτό έχει εισαχθεί με τον ν. 3230/2004, θα επέτρεπε τη σύνδεση της στοχοθεσίας, της υλοποίησης και της αξιολόγησης με συστηματικό αλλά και συμμετοχικό τρόπο.

Η εφαρμογή του ν. 3230/2004 —ή εν πάση περιπτώσει ενός συναφούς κανονιστικού πλαισίου— παραμένει λοιπόν το κυρίως ζητούμενο. Ελλείψει αυτού κάθε απόπειρα εξορθολογισμού τόσο του συστήματος αξιολόγησης των υπαλλήλων όσο και του πειθαρχικού συστήματος (του τελευταίου νοουμένου ως μέσου κα-

ταπολέμησης της εν ευρεία εννοία κακοδιοίκησης, ήτοι της διοικητικής αναποτελεσματικότητας) στερείται εφαρμοστικής βίας. Κινδυνεύει επομένως να παραμείνει κενό γράμμα.

Βιβλιογραφικές αναφορές

- Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (2013). *Ετήσια Έκθεση 2012*. Αθήνα.
- Clegg, S.R. (1989). 'Radical Revisions: Power, Discipline and Organizations', *Organization Studies*, 10 (11): 97-115.
- Daft, R.L. (2010). *Organization Theory and Design*, South-Western Cengage Learning.
- Gerth, H.H. & C.W. Mills (επιμ.) (1948). *From Max Weber: Essays in Sociology*, Routledge and Kegan Paul.
- Κονιόρδος, Σ. (2006). 'Κομματοκρατία, "μέσα" και κοινωνικό κεφάλαιο: διαστάσεις ρύθμισης της έρευνας στην Ελλάδα', σε Α. Αφουξενίδης & Μ. Αλεξάκης (επιμ.), *Πολιτική Κοινωνιολογία* Αθήνα: Παπαζήσης.
- Laufer, R. & A. Burlaud (1980). *Management public. Gestion et légitimité*, Paris: Dalloz Gestion.
- Μακρυδημήτρης, Α. (2010). *Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, Αθήνα: εκδόσεις Σάκκουλας.
- Παπαδημητρίου, Κ.Θ. (2014). 'Έπτά χρόνια φαγούρα για την εφαρμογή του νόμου 3230/2004 (διοίκηση με στόχους και μετρήσεις απόδοσης) στην ελληνική διοίκηση...' στο Α. Μακρυδημήτρης κ.ά (επιμ.), *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση: δυνατότητες, προοπτικές, αδυναμίες*, Αθήνα: εκδόσεις Σάκκουλα.
- Παπαδόπουλος, Ι. (2011). 'Ιατρική διαφθορά: συνέπειες για την ποιότητα των προσφερόμενων ιατρικών υπηρεσιών', *Επιστήμη και Κοινωνία*, 26: 135-150.
- Πασσάς, Α. & Θ. Τσέκος (2006). 'Οι διοικητικές επιπτώσεις της ελληνικής ενωσιακής πορείας', *Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική*, 3: 178-195.
- Σπανού, Κ. (2011). 'Ενίσχυση του θεσμικού ρόλου των δημόσιων λειτουργών και της εξωστρέφειας των δημόσιων οργανισμών', *Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση*, Πρα-

- κτικά Συνεδρίου ΕΚΔΔΑ/ΕΝΑ, Αθήνα, 9 Δεκεμβρίου 2011, Έκδοση Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.
- Τάχος, Ι.Α. & Ι.Λ. Συμεωνίδης (2007). *Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα –ΕρμΥΚ*, γ΄ έκδοση Αθήνα: εκδόσεις Σάκκουλας.
- Τσέκος, Θ. (2014). ‘Κράτος εν κρίσει’, *Νέα Εστία*, 1861: 149-177
- Tsekos, Th. (2012). ‘Structural, Functional and Cultural Aspects of the Greek Public Administration and their Effects on Public Employees’ Collective Action’, *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 34, 2: 457-477.
- Τσέκος, Θ. (2008). ‘Η διαρκής ελληνική διοικητική κρίση. Περί της μεταρρυθμιστικής ιδιομορφίας μιας μη βεμπεριανής γραφειοκρατίας’ στο Ξ. Κοντιάδης & Χ. Ανθόπουλος (επιμ.), *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (2007). ‘Έκθεση εκ των προτέρων αξιολόγησης του Επιχειρησιακού Προγράμματος Βελτίωση της Διοικητικής Ικανότητας της Δημόσιας Διοίκησης 2007-2013’.
- Χριστοπούλου, Σ. (2008). *Δημόσια πολιτική για τη διοικητική μεταρρύθμιση. Η προσπάθεια μέτρησης της απόδοσης και καθιέρωσης συστήματος διοίκησης με στόχους*, Τελική Εργασία, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Τμήμα Γενικής Διοίκησης.

ABSTRACT

Angeliki Stoggari - Theodore Tsekos

From compliance control to performance evaluation

The article explores, in the context of administrative action, two contrasting but also complementary concepts: compliance control and performance evaluation. After defining the concepts and their interrelationships, the manners by which both control and evaluation are carried out within the Greek Public Administration are discussed.

Compliance controls are approached through a brief analysis of the disciplinary phenomenon in general and the ways by which non-compliance is assessed and treated in the Greek administrative machinery. Poor performance evaluation is linked with the lack of quantified target setting and the important implementation gaps of the Management by Objectives system in the Greek P.A. Conclusions drawn focus on the fact that the incomplete and ineffective disciplinary controls and the chronic failure of the MbO —and, thus, of the effective performance evaluation— are inter-connected and mutually reinforcing phenomena. Consolidating an MbO system, implying measurable goal setting and quantitative evaluation, and the parallel harnessing, of compliance controls as a tool for performance improvement can contribute to the upgrading of the overall evaluation and audit processes and, ultimately, in dealing with inefficient administration.