



**ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ, ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ
ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗΣ**
**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ
(ΜΡΑ)**

**ΤΟ ΝΕΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΤΩΝ
ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΣΤΗΝ
ΕΛΛΑΔΑ ΜΕΤΑ ΤΟ Ν. 4940/2022: ΘΕΣΜΙΚΗ
ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ**

ΘΕΜΙΣΤΟΚΛΗΣ ΜΑΥΡΟΠΟΥΛΟΣ

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΒΑΣΙΛΕΙΟΣ ΒΥΤΤΑΣ

ΙΟΥΝΙΟΣ 2026



**ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ, ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ
ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗΣ**

**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ
(ΜΡΑ)**

**ΤΟ ΝΕΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΤΩΝ
ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΣΤΗΝ
ΕΛΛΑΔΑ ΜΕΤΑ ΤΟ Ν. 4940/2022: ΘΕΣΜΙΚΗ
ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ**

**Διπλωματική Εργασία η οποία υποβλήθηκε προς απόκτηση
Μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών στη Δημόσια Διοίκηση στο
Πανεπιστήμιο Νεάπολις Πάφος**

ΘΕΜΙΣΤΟΚΛΗΣ ΜΑΥΡΟΠΟΥΛΟΣ

**ΕΞΕΤΑΣΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ: ΒΑΣΙΛΕΙΟΣ ΒΥΤΤΑΣ,
ΜΑΡΙΟΣ ΨΥΧΑΛΗΣ, ΠΑΝΑΓΙΩΤΑ ΞΑΝΘΟΠΟΥΛΟΥ**

ΙΟΥΝΙΟΣ 2026

Πνευματικά δικαιώματα

Copyright © Θεμιστοκλής Μαυρόπουλος, 2026

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Η έγκριση της Διπλωματικής Εργασίας από το Πανεπιστήμιο Νεάπολις δεν υποδηλώνει απαραίτητως και αποδοχή των απόψεων του συγγραφέα εκ μέρους του Πανεπιστημίου.

Περιεχόμενα

Περίληψη	1
Abstract	2
Κεφάλαιο 1	4
Εισαγωγή	4
1.1 Σκοπός της έρευνας.....	5
1.2 Αναγκαιότητα και σπουδαιότητα της έρευνας.....	6
1.3 Ερευνητικά ερωτήματα.....	7
1.4 Δομή της εργασίας.....	7
Κεφάλαιο 2 Θεσμική ανάλυση του πλαισίου αξιολόγησης.....	9
2.1 Θεσμική ανάλυση: η σύνδεση βασικών θεωριών και εννοιών με την αξιολόγηση προσωπικού στον δημόσιο τομέα	9
2.1.1 Εισαγωγή για τη θεσμική ανάλυση.....	9
2.1.2 New Public Management: Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ ως πηγή αλλαγών στη διαδικασία της αξιολόγησης	10
2.1.3 Public Value Management: η Διοίκηση Δημόσιας Αξίας και η επίδρασή της στην αξιολόγηση.....	13
2.1.4 Management By Objectives & Goal-Setting: η Διοίκηση Μέσω Στόχων και η Στοχοθεσία.....	15
2.1.5 Accountability: η λογοδοσία ως βασικός εννοιολογικός άξονας της αξιολόγησης.....	19
2.1.6 Performance & Performance Appraisal. Η Απόδοση και η Αξιολόγηση της Απόδοσης.....	21
2.1.7 Transparency: η διαφάνεια ως όρος για την αξιολόγηση	24
2.1.8 Meritocracy: η αξιοκρατία, απαραίτητο συστατικό της αξιολόγησης.....	26
2.2 Τα βασικά θεσμικά χαρακτηριστικά των συστημάτων αξιολόγησης δημοσίων υπαλλήλων στην Ευρώπη	28
2.2.1 Η αρχιτεκτονική των συστημάτων αξιολόγησης στην Ευρώπη	28
2.2.2 Σκανδιναβία: Φινλανδία, Νορβηγία, Σουηδία	28
2.2.3 Δυτική Ευρώπη: Γαλλία, Γερμανία, Ολλανδία	30
2.2.4 Νότια Ευρώπη: Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία	31
Κεφάλαιο 3 Μεθοδολογία.....	34
3.1 Μεθοδολογικός προσανατολισμός της έρευνας	34
3.2 Ερευνητικό σχέδιο και αιτιολόγηση της μη εμπειρικής επιλογής	35

3.3	Ερευνητικά δεδομένα και τεκμηριωτική βάση	36
3.4	Μέθοδος ανάλυσης	38
3.5	Σύνδεση θεωρίας και ανάλυσης	40
3.6	Περιορισμοί της έρευνας	41
Κεφάλαιο 4 Συγκριτική Μελέτη		44
4.1	Εισαγωγή στη Συγκριτική Μελέτη	44
4.2	Το ελληνικό θεσμικό πλαίσιο αξιολόγησης – Συγκριτική παρουσίαση της μετάβασης στο νέο αξιολογικό σύστημα	45
4.3	Συγκριτική ανάλυση παλαιού και νέου συστήματος με βάση τα τιθέμενα θεωρητικά κριτήρια	48
4.3.1	Στοχοθεσία	48
4.3.2	Λογοδοσία	49
4.3.3	Μέτρηση απόδοσης	50
4.4	Συγκριτική Ανάλυση με Διεθνή Συστήματα	52
4.4.1	Σκανδιναβία: Φινλανδία, Νορβηγία, Σουηδία	52
4.4.1.1	Φινλανδία	52
4.4.1.2	Νορβηγία	53
4.4.1.3	Σουηδία	55
4.4.2	Δυτική Ευρώπη: Γαλλία, Γερμανία, Ολλανδία	57
4.4.2.1	Γαλλία	57
4.4.2.2	Γερμανία	58
4.4.2.3	Ολλανδία	61
4.4.3	Νότια Ευρώπη: Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία	62
4.4.3.1	Ιταλία	62
4.4.3.2	Ισπανία	64
4.4.3.3	Πορτογαλία	66
4.4.4	Σύνθεση ευρημάτων	68
4.5	Σύνδεση με ερευνητικά ερωτήματα	72
4.5.1	Απάντηση στο ερευνητικό ερώτημα RQ1: Ποια είναι τα νέα θεσμικά χαρακτηριστικά και οι καινοτομίες που εισάγει ο Ν. 4940/2022.	72
4.5.2	Απάντηση στο ερευνητικό ερώτημα RQ2: Ποια είναι τα σημεία διαφοροποίησης ως προς τη διαδικασία, τη δομή και τη διοικητική φιλοσοφία σε σχέση με το προηγούμενο μοντέλο αξιολόγησης.	73
4.5.3	Απάντηση στο ερευνητικό ερώτημα RQ3: Ποια είναι η συσχέτιση των νέων ρυθμίσεων με τις διεθνείς προσεγγίσεις της στοχοθεσίας, της λογοδοσίας και της μέτρησης της απόδοσης στον δημόσιο τομέα.	75

4.5.4	Απάντηση στο ερευνητικό ερώτημα RQ4: Ποια είναι τα βασικά πλεονεκτήματα, οι ενδεχόμενοι περιορισμοί και οι μελλοντικές προκλήσεις του νέου πλαισίου.....	78
4.5.4.1	Τα βασικά πλεονεκτήματα	78
4.5.4.2	Οι περιορισμοί – Τα κυριότερα σημεία που επιδέχονται κριτική	79
4.5.4.3	Οι μελλοντικές προκλήσεις.....	83
Κεφάλαιο 5	Συμπεράσματα	86
5.1	Συνολική αποτίμηση	86
5.2	Θεσμικά χαρακτηριστικά και καινοτομίες.....	87
5.3	Η σύγκριση με το προηγούμενο σύστημα και οι εσωτερικές εντάσεις του νέου πλαισίου.....	88
5.4	Ευρωπαϊκές διοικητικές επιρροές και συγκριτική θέση του ελληνικού συστήματος	89
5.5	Διαφάνεια, λογοδοσία και αξιοκρατία.....	89
5.6	Πλεονεκτήματα, περιορισμοί και προϋποθέσεις επιτυχίας	90
5.7	Μεθοδολογική αποτίμηση και ερμηνευτικά όρια της εργασίας	90
5.8	Προτάσεις μελλοντικής έρευνας.....	91
Βιβλιογραφία		93

Σελίδα Εγκυρότητας

Ονοματεπώνυμο Φοιτητή: Θεμιστοκλής Μαυρόπουλος

Τίτλος Διπλωματικής Εργασίας: «Το νέο Σύστημα Αξιολόγησης των πολιτικών δημοσίων υπαλλήλων στην Ελλάδα μετά το Ν. 4940/2022: Θεσμική ανάλυση και συγκριτική αποτίμηση».

Η παρούσα Διπλωματική Εργασία εκπονήθηκε στο πλαίσιο των σπουδών για την απόκτηση εξ αποστάσεως μεταπτυχιακού τίτλου στο Πανεπιστήμιο Νεάπολις και εγκρίθηκε στις 22/6/2026 από τα μέλη της Εξεταστικής Επιτροπής.

Εξεταστική Επιτροπή:

Πρώτος επιβλέπων: Βασίλειος Βύττας

Μέλος Εξεταστικής Επιτροπής: Μάριος Ψυχάλης

Μέλος Εξεταστικής Επιτροπής: Παναγιώτα Ξανθοπούλου

Υπεύθυνη Δήλωση

Ο Θεμιστοκλής Μαυρόπουλος, γνωρίζοντας τις συνέπειες της λογοκλοπής, δηλώνω υπεύθυνα ότι η παρούσα εργασία με τίτλο «Το νέο Σύστημα Αξιολόγησης των πολιτικών δημοσίων υπαλλήλων στην Ελλάδα μετά το Ν. 4940/2022: Θεσμική ανάλυση και συγκριτική αποτίμηση», αποτελεί προϊόν αυστηρά προσωπικής εργασίας και όλες οι πηγές που έχω χρησιμοποιήσει, έχουν δηλωθεί κατάλληλα στις βιβλιογραφικές παραπομπές και αναφορές. Τα σημεία όπου έχω χρησιμοποιήσει ιδέες, κείμενο ή/και πηγές άλλων συγγραφέων, αναφέρονται ευδιάκριτα στο κείμενο με την κατάλληλη παραπομπή και η σχετική αναφορά περιλαμβάνεται στο τμήμα των βιβλιογραφικών αναφορών με πλήρη περιγραφή.

Ο Δηλών



Ευχαριστίες

Οφείλω θερμές ευχαριστίες στον καθηγητή μου, κ. Βασίλειο Βύττα, ο οποίος, ως επιβλέπων της παρούσας εργασίας, στάθηκε δίπλα μου με υπομονή, συνέπεια και ουσιαστική καθοδήγηση σε κάθε στάδιο της ερευνητικής διαδικασίας. Η συμβολή του υπήρξε καθοριστική όχι μόνο για την ολοκλήρωση της εργασίας, αλλά και για τη σταδιακή ωρίμανση της δικής μου ερευνητικής ματιάς καθώς με βοήθησε να υπερβώ μια κυρίως διοικητική ανάγνωση του θέματος και να προσεγγίσω το αντικείμενο με μεγαλύτερο εννοιολογικό και ακαδημαϊκό βάθος.

Αφιέρωση

Στην αγαπημένη μου κόρη, Κατερίνα, με την ευχή να διαπρέψει στην ιατρική επιστήμη και να πορεύεται πάντοτε με δύναμη, ήθος και πίστη στη γνώση, η οποία δεν σταματά ποτέ να φωτίζει τον άνθρωπο και τον δρόμο του.

Περίληψη

Η παρούσα διπλωματική εργασία εξετάζει το πλαίσιο αξιολόγησης των πολιτικών δημοσίων υπαλλήλων στην Ελλάδα, όπως αυτό διαμορφώθηκε με το Ν. 4940/2022. Βασικός σκοπός της είναι η αποτίμηση της θεσμικής λογικής της μεταρρύθμισης, των καινοτομιών που εισάγει και των προϋποθέσεων που απαιτούνται για την ουσιαστική εφαρμογή της. Η αξιολόγηση προσεγγίζεται όχι ως μια απλή διοικητική διαδικασία, αλλά ως ευρύτερος μηχανισμός στοχοθεσίας, μέτρησης απόδοσης, λογοδοσίας, επαγγελματικής ανάπτυξης και βελτίωσης της δημόσιας διοίκησης.

Το νέο αξιολογικό πλαίσιο συγκρίνεται με το προηγούμενο σύστημα του Ν. 4369/2016, καθώς και με επιλεγμένα ευρωπαϊκά συστήματα αξιολόγησης. Μέσα από αυτή τη συγκριτική οπτική, η εργασία αναδεικνύει τη μετάβαση από μια περισσότερο τυπική και περιοδική αποτίμηση της υπηρεσιακής απόδοσης προς έναν ευρύτερο κύκλο διοίκησης της απόδοσης. Παράλληλα, εξετάζεται ο τρόπος με τον οποίο οι ρυθμίσεις του Ν. 4940/2022 συσχετίζονται με σύγχρονες διεθνείς προσεγγίσεις για τη στοχοθεσία, τη λογοδοσία, τη μέτρηση της απόδοσης και τον διοικητικό εκσυγχρονισμό.

Η εργασία βασίζεται σε ποιοτική, θεσμική και συγκριτική μεθοδολογική προσέγγιση, αξιοποιώντας τη σχετική επιστημονική βιβλιογραφία, το ισχύον θεσμικό πλαίσιο και επιλεγμένα Ευρωπαϊκά παραδείγματα. Από την ανάλυση προκύπτει ότι ο Ν. 4940/2022 εισάγει σημαντικά στοιχεία εκσυγχρονισμού στη διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού, όπως τη σύνδεση της αξιολόγησης με τη στοχοθεσία, την έμφαση στις δεξιότητες, την αξιοποίηση της ανατροφοδότησης, την ηλεκτρονική υποστήριξη της διαδικασίας και την ενίσχυση της ευθύνης των αξιολογητών.

Ωστόσο, η αποτελεσματικότητα του νέου πλαισίου δεν εξαρτάται αποκλειστικά από την τυπική πληρότητα των θεσμικών του ρυθμίσεων, αλλά και από την ποιότητα της εφαρμογής τους στην πράξη. Καθοριστικοί παράγοντες είναι η διοικητική κουλτούρα, η εμπιστοσύνη των υπαλλήλων στη διαδικασία, η διαχειριστική ικανότητα των προϊσταμένων, η ρεαλιστική διαμόρφωση των στόχων και η ουσιαστική αξιοποίηση της ανατροφοδότησης.

Συμπερασματικά, το αξιολογικό πλαίσιο του Ν. 4940/2022 έχει τη δυνατότητα να αποτελέσει σημαντικό εργαλείο βελτίωσης της δημόσιας διοίκησης, υπό την προϋπόθεση ότι δεν θα περιοριστεί σε μια τυπική υποχρέωση, αλλά θα λειτουργήσει

ως δυναμική διαδικασία μάθησης, αξιοκρατίας, λογοδοσίας και οργανωσιακής ανάπτυξης.

Λέξεις-κλειδιά: αξιολόγηση δημοσίων υπαλλήλων, Ν. 4940/2022, στοχοθεσία, διοίκηση απόδοσης, δημόσια διοίκηση, λογοδοσία, αξιοκρατία.

Abstract

This thesis examines the evaluation framework for civil servants in Greece, as shaped by Law 4940/2022. Its main purpose is to assess the institutional rationale of the reform, the innovations it introduces, and the conditions required for its effective implementation. Evaluation is approached not merely as a formal administrative procedure, but as a broader mechanism for goal-setting, performance measurement, accountability, professional development, and improvement of public administration.

The new evaluation framework is compared with the previous system established by Law 4369/2016, as well as with selected European evaluation systems. Through this comparative perspective, the thesis highlights the transition from a more formal and periodic assessment of employees' performance towards a broader performance management cycle. At the same time, it examines how the provisions of Law 4940/2022 correspond to contemporary international approaches to goal-setting, accountability, performance measurement, and administrative modernization.

The thesis adopts a qualitative, institutional, and comparative methodological approach, drawing on the relevant academic literature, the current legislative framework, and selected European examples. The analysis shows that Law 4940/2022 introduces important elements of modernization in human resource management, including the connection between evaluation and goal-setting, the emphasis on skills, the use of feedback, the digital support of the evaluation process, and the strengthening of evaluators' accountability.

However, the effectiveness of the current framework does not depend solely on the formal completeness of its institutional provisions, but also on the quality of their practical implementation. Key factors include administrative culture, employees' trust

in the process, the managerial capacity of supervisors, the realistic formulation of objectives, and the meaningful use of feedback.

In conclusion, the evaluation framework established by Law 4940/2022 has the potential to become an important tool for improving public administration, provided that it does not remain a formal obligation, but instead operates as a dynamic process of learning, meritocracy, accountability, and organizational development.

Keywords: civil servants' evaluation, Law 4940/2022, goal-setting, performance management, public administration, accountability, meritocracy.

Κεφάλαιο 1

Εισαγωγή

Η έλευση του New Public Management (NPM) οδήγησε στην ενσωμάτωση αναθεωρημένων μοντέλων διοίκησης και αξιολόγησης προσωπικού του δημόσιου τομέα, με έμφαση σε έννοιες όπως η αποδοτικότητα, η στοχοθεσία, η λογοδοσία, η σαφής ανάθεση ευθύνης καθώς και η χρήση εργαλείων διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού του ιδιωτικού τομέα (Hood, 1991).

Ο Ν. 4940/2022 συνιστά μια σημαντική τομή για το σύστημα αξιολόγησης των πολιτικών υπαλλήλων του ελληνικού δημοσίου, με διαδικασίες αξιολόγησης και διαχείρισης απόδοσης, που ενσωματώνουν την αναπτυξιακή διάσταση των δεξιοτήτων των εργαζομένων, με στόχο τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών, όπως σημειώνεται στην αντίστοιχη αιτιολογική έκθεση (Βουλή των Ελλήνων, 2022).

Η παρούσα εργασία αποτελεί βιβλιογραφική, θεσμική και συγκριτική μελέτη του συστήματος αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων που θεσμοθετήθηκε με τον ανωτέρω νόμο, χωρίς ωστόσο να περιορίζεται σε περιγραφική διοικητική απεικόνιση. Εμβαθύνει στη συσχέτιση με τα διεθνή σύγχρονα πρότυπα διοίκησης και βιβλιογραφικές προσεγγίσεις και με επίκεντρο τις διατάξεις του Ν. 4940/2022 προβαίνει σε συγκριτική αποτίμηση, αντιπαραβάλλοντας τις διαδικασίες και τη στόχευση των διατάξεων του Ν. 4369/2016 που αποτέλεσε το προηγούμενο ισχύον σύστημα.

Επιπροσθέτως, γίνεται παράθεση σύγχρονων διεθνών τάσεων και πρακτικών, με επιλογή χωρών που διαθέτουν εξελιγμένα συστήματα διοίκησης και αξιολόγησης, με σκοπό να αναδειχθούν οι επιρροές και οι καλές πρακτικές που υιοθετήθηκαν από το νέο ελληνικό σύστημα, ή ποιες από αυτές θα μπορούσαν να το εμπλουτίσουν.

Η έρευνα ολοκληρώνεται με κριτική αποτίμηση των ευρημάτων, η οποία αναδεικνύει τις επιπτώσεις της μεταρρύθμισης στη λειτουργία της αξιολόγησης, εντοπίζει τα θετικά στοιχεία, τις αδυναμίες και διατυπώνει προτάσεις βελτίωσης και μελλοντικής ερευνητικής πορείας.

Η εργασία εξετάζει τις ρυθμίσεις για τη διαδικασία αξιολόγησης, όσον αφορά την κατηγορία των δημοσίων υπαλλήλων που χαρακτηρίζονται ως πολιτικό διοικητικό

προσωπικό και δεν επεκτείνεται σε άλλους κλάδους ή ειδικά μισθολόγια του ελληνικού δημοσίου τομέα.

Η μελέτη κινείται στο πεδίο της θεσμικής ανάλυσης και της βιβλιογραφικής επισκόπησης και δεν αποτελεί πρωτογενή ποιοτική ή ποσοτική έρευνα καθόσον οι διατάξεις του Νόμου εφαρμόστηκαν πρώτη φορά το έτος 2024 και όχι ολοκληρωμένα, για την αξιολογική περίοδο του έτους 2023, επιπλέον, το αντίστοιχο πληροφοριακό σύστημα απέκτησε την τελική του μορφή ως «Σύστημα Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού» περί τα τέλη του έτους 2025, συνεπώς δεν μπορούν να εξαχθούν ασφαλή στατιστικά δεδομένα λειτουργίας και επιπτώσεων.

1.1 Σκοπός της έρευνας

Σκοπός της έρευνας είναι η θεσμική ανάλυση του νέου συστήματος αξιολόγησης των πολιτικών υπαλλήλων του ελληνικού δημοσίου, κατόπιν της μεταρρύθμισης που επήλθε με το Ν. 4940/2022, η εξαγωγή ευρημάτων της συγκριτικής μελέτης έναντι του συστήματος που αντικαταστάθηκε και η τεκμηριωμένη κριτική αποτίμηση του νέου πλαισίου, ώστε να προσφέρει χρήσιμα και επίκαιρα επιστημονικά δεδομένα.

Η έρευνα επιδιώκει την κατανόηση της διοικητικής λογικής του νέου πλαισίου, αναλύοντας ερμηνευτικά τις κυριότερες πτυχές της διαδικασίας αξιολόγησης, βάσει των κεντρικών θεωρητικών προσεγγίσεων της διεθνούς βιβλιογραφίας, όπως: New Public Management, Performance Management, Goal-Setting Theory, Public Value Theory και Accountability Frameworks.

Μέσω της συγκριτικής αποτίμησης του νέου συστήματος αξιολόγησης του Ν. 4940/2022 σε σχέση με το προηγούμενο σύστημα του Ν. 4369/2016, στοχεύει να αναδείξει τις ουσιώδεις θεσμικές και δομικές διαφορές καθώς και την διαφορά της διοικητικής φιλοσοφίας βάσει της οποίας δημιουργήθηκαν τα δύο αυτά συστήματα.

Με την παράθεση καίριων σημείων των συστημάτων αξιολόγησης προσωπικού επιλεγμένων χωρών με αναπτυγμένα συστήματα δημόσιας διοίκησης, δίδεται η εικόνα της διάστασης ή της σύγκλισης με τα συστήματα αυτά και εντοπίζονται οι πρακτικές των ξένων συστημάτων που υιοθετήθηκαν ή επηρέασαν την θεσμοθέτηση του νέου συστήματος ή και αυτές που θα μπορούσαν να ενταχθούν συμπληρωματικά και να λειτουργήσουν στην ελληνική δημόσια διοίκηση.

1.2 Αναγκαιότητα και σπουδαιότητα της έρευνας

Η ακαδημαϊκή σπουδαιότητα της έρευνας εδράζεται στην επικαιρότητα και στην ιδιαίτερη σημασία της αξιολόγησης για τη δημόσια διοίκηση. Επειδή η σχετική μεταρρύθμιση εφαρμόστηκε πρόσφατα, η εμπειρική εικόνα παραμένει ακόμη περιορισμένη. Ως εκ τούτου, η σχετική ακαδημαϊκή συζήτηση επί του νέου πλαισίου που έχει βαρύνουσα θεσμική αξία, δεν έχει ακόμη αποκρυσταλλωθεί, επιπροσθέτως δε, η έρευνα έχει και πρακτική σπουδαιότητα, διότι μελετάει την εφαρμογή ενός πρόσφατου διοικητικού εγχειρήματος με δυναμική.

Η μελέτη του νέου συστήματος αξιολόγησης, μέτρησης και διαχείρισης απόδοσης (Performance Measurement and Management System) είναι αναγκαία καθόσον όταν τα συστήματα αυτά του ιδιωτικού τομέα εφαρμόζονται σε δημόσιους οργανισμούς, αποτελούν γι' αυτούς πρόκληση, παρουσιάζουν ετερογένεια και διαφέρουν ως προς τη δομή και το εξωτερικό περιβάλλον εφαρμογής (Garengo & Sardi, 2021).

Η θεσμική και συγκριτική προσέγγιση, η ανάδειξη του θεωρητικού υπόβαθρου των ρυθμίσεων και η γνώση της λογικής βάσει της οποίας θεσπίστηκε η νέα διαδικασία, οδηγούν στη βαθύτερη κατανόηση των προσδοκώμενων στόχων από το σημείο των εισροών μέχρι αυτό των εκροών και αποβάλλουν τη μηχανιστική διάσταση που αρχικά αντιμετώπιζει όποιος εμπλέκεται με τη διαδικασία.

Η μεταρρύθμιση αυτή αποτελεί ένα ενδιαφέρον πεδίο επιστημονικής έρευνας με μεγάλο πεδίο εφαρμογής και προϋποθέσεις εμβάθυνσης λόγω και της ιδιαιτερότητας της λειτουργίας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης με παραδοσιακά διοικητικά πρότυπα μέχρι τα πρόσφατα χρόνια. Η μελέτη της καταδεικνύει σημαντικά νέα στοιχεία που συνθέτουν την αξιολόγηση, όπως επί παραδείγματι η συμμετοχή των ήπιων δεξιοτήτων ως κριτήριο αξιολόγησης και ατομικής ανάπτυξης του προσωπικού.

Συνεπώς, η θεσμική και συγκριτική μελέτη του νέου συστήματος αξιολόγησης στον ελληνικό δημόσιο τομέα, δύναται να συνεισφέρει στην ανάδειξη και διαμόρφωση σημαντικών ερωτημάτων και επιστημονικών συζητήσεων.

1.3 Ερευνητικά ερωτήματα

Στην εργασία αυτή, στα πλαίσια της θεσμικής ανάλυσης και της συγκριτικής αποτίμησης του νέου συστήματος αξιολόγησης του πολιτικού προσωπικού του ελληνικού δημοσίου τομέα, τίθενται τα εξής ερευνητικά ερωτήματα:
RQ1: Ποια είναι τα νέα θεσμικά χαρακτηριστικά και οι καινοτομίες που εισάγει ο Ν. 4940/2022.

RQ2: Ποια είναι τα σημεία διαφοροποίησης ως προς τη διαδικασία, τη δομή και τη διοικητική φιλοσοφία σε σχέση με το προηγούμενο μοντέλο αξιολόγησης.

RQ3: Ποια είναι η συσχέτιση των νέων ρυθμίσεων με τις διεθνείς προσεγγίσεις της στοχοθεσίας, της λογοδοσίας και της μέτρησης της απόδοσης στον δημόσιο τομέα.

RQ4: Ποια είναι τα βασικά πλεονεκτήματα, οι ενδεχόμενοι περιορισμοί και οι μελλοντικές προκλήσεις του νέου πλαισίου.

1.4 Δομή της εργασίας

Το πρώτο κεφάλαιο αποτελεί την εισαγωγή της εργασίας. Θέτει και οριοθετεί το θέμα που εξετάζει η εργασία αυτή, προσδιορίζει τον σκοπό της έρευνας, την αναγκαιότητα και σπουδαιότητά της, θέτει τα ερευνητικά ερωτήματα και παρουσιάζει τη δομή της.

Το δεύτερο κεφάλαιο προβάλλει το θεωρητικό πλαίσιο εντός του οποίου αναπτύσσεται η θεσμική ανάλυση των διατάξεων, των νέων διαδικασιών και καινοτομιών που εισάγει ο Ν. 4940/2022. Η μελέτη πραγματοποιείται υπό το πρίσμα των προσεγγίσεων της διεθνούς βιβλιογραφίας για το θέμα.

Στο τρίτο κεφάλαιο περιγράφεται η μεθοδολογία που ακολουθείται και το ερευνητικό σχέδιο για τη συγκριτική προσέγγιση.

Στο τέταρτο κεφάλαιο παρατίθεται η συγκριτική ανάλυση του νέου συστήματος αξιολόγησης σε σχέση με το προηγούμενο σύστημα που ίσχυε στην Ελλάδα καθώς και με τις διεθνείς τάσεις και πρακτικές. Αποτυπώνονται επίσης τα βασικά πλεονεκτήματα, οι περιορισμοί που εντοπίστηκαν και οι μελλοντικές προκλήσεις του νέου πλαισίου.

Στο πέμπτο κεφάλαιο, γίνεται εξαγωγή συμπερασμάτων και αποτυπώνεται η συνολική αποτίμηση.

Με βάση την οριοθέτηση του αντικειμένου, του σκοπού και των ερευνητικών ερωτημάτων, η εργασία περνάει στην αναλυτική θεμελίωση των όρων. Το επόμενο κεφάλαιο αναπτύσσει το θεωρητικό και θεσμικό υπόβαθρο της αξιολόγησης των πολιτικών δημοσίων υπαλλήλων, προκειμένου οι μεταγενέστερες συγκρίσεις να μη στηριχθούν σε μια απλή περιγραφή διατάξεων, αλλά σε σαφείς έννοιες, διοικητικές αρχές και ερμηνευτικά κριτήρια.

Κεφάλαιο 2

Θεσμική ανάλυση του πλαισίου αξιολόγησης

2.1 Θεσμική ανάλυση: η σύνδεση βασικών θεωριών και εννοιών με την αξιολόγηση προσωπικού στον δημόσιο τομέα

2.1.1 Εισαγωγή για τη θεσμική ανάλυση

Η τυπική ή νομική αποτύπωση του νέου πλαισίου αξιολόγησης είναι ασφαλώς αναγκαία, αλλά δεν αρκεί, εφόσον αφήνει στο περιθώριο το ουσιώδες, δηλαδή τη λογική που οργανώνει το σύστημα, τις αρχές που το στηρίζουν και τη διοικητική φιλοσοφία που αυτό ενσωματώνει. Η επιλογή της θεσμικής ανάλυσης έγινε ώστε το ενδιαφέρον να μετατοπιστεί από το στενό ερώτημα του τι προβλέπει ο νόμος, στο ουσιαστικότερο ερώτημα του τι είδους διοίκηση προϋποθέτει και τι είδους διοίκηση επιδιώκει να διαμορφώσει. Η μετατόπιση αυτή έχει ιδιαίτερη σημασία, επειδή η αξιολόγηση στον δημόσιο τομέα δεν μπορεί να κρίνεται αποκλειστικά με όρους τεχνικής αποδοτικότητας.

Η θεσμική ανάλυση του ισχύοντος πλαισίου αποκτά ιδιαίτερο βάρος, ιδίως σε μια περίοδο κατά την οποία η αξιολόγηση φαίνεται να επανατοποθετείται στο ελληνικό διοικητικό περιβάλλον με πιο σύνθετους όρους. Το νέο σύστημα δεν παρουσιάζεται απλώς ως μια διαφορετική τεχνική αποτίμησης του προσωπικού, αλλά ως μέρος μιας ευρύτερης μεταρρυθμιστικής προσπάθειας ανασυγκρότησης της διοίκησης της απόδοσης.

Έχει σημαντική ερμηνευτική σημασία, αν οι μεταβολές που επήλθαν συγκροτούν πράγματι ένα πιο συνεκτικό μοντέλο διοίκησης της απόδοσης, αν ενισχύουν την αξιοκρατία και τη διαφάνεια, αν περιορίζουν τον γραφειοκρατισμό και την αοριστία που παραδοσιακά αποδυνάμωναν την αξιολογική διαδικασία και, τελικά, αν μπορούν να

δημιουργήσουν τις προϋποθέσεις για μια κουλτούρα αξιολόγησης με πραγματικό διοικητικό περιεχόμενο.

Η παρούσα ενότητα προσεγγίζει την αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων ως θεσμό ταυτόχρονα νομικό, διοικητικό, οργανωσιακό, αξιακό και αναδεικνύει τις εντάσεις, τα όριά του και τις δυνατότητές του. Εξετάζει, δηλαδή, κατά πόσον το σύστημα μπορεί να λειτουργήσει ως μηχανισμός ουσιαστικής βελτίωσης της δημόσιας διοίκησης και όχι ως μια ακόμη τυπική διαδικασία χωρίς από διοικητικό αποτέλεσμα.

Από αυτή την εισαγωγική αφετηρία, η ανάλυση που ακολουθεί στρέφεται στους βασικούς εννοιολογικούς άξονες πάνω στους οποίους εδράζεται το σύγχρονο σύστημα αξιολόγησης.

2.1.2 New Public Management: Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ ως πηγή αλλαγών στη διαδικασία της αξιολόγησης

Η βασική συμβολή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (NDM) δεν ήταν απλώς η εισαγωγή εργαλείων διοικητικής τεχνοκρατίας, αλλά η μετατόπιση της συζήτησης από τη συμμόρφωση προς τους κανόνες στη μέτρηση της απόδοσης, της αποτελεσματικότητας και της διοικητικής υπευθυνότητας (Hood, 1991). Από αυτή τη σκοπιά, η αξιολόγηση προσωπικού παύει να αντιμετωπίζεται ως μια τυπική υπηρεσιακή διαδικασία και αποκτά στρατηγικό ρόλο στη διοίκηση των ανθρώπινων πόρων.

Στο πλαίσιο του παλαιότερου διοικητικού παραδείγματος, ο δημόσιος υπάλληλος κρινόταν κυρίως με βάση τη νομιμότητα της υπηρεσιακής του συμπεριφοράς, την τήρηση των προβλεπόμενων διαδικασιών και την πειθαρχική του επάρκεια. Το NDM άλλαξε αυτή τη λογική, συνδέοντας τον υπάλληλο περισσότερο με τους στόχους της οργανωσιακής μονάδας, τα αποτελέσματα της υπηρεσίας και την τεκμηρίωση της συνεισφοράς του με κριτήρια περισσότερο μετρήσιμα και συγκρίσιμα (Lapiente & Van de Walle, 2020). Η μεταβολή αυτή δεν ήταν ουδέτερη καθώς αναδιαμόρφωσε τόσο το περιεχόμενο της αξιολόγησης όσο και τις προσδοκίες από τον ρόλο των προϊσταμένων και των υφισταμένων μέσα στο δημόσιο οργανισμό.

Η στοχοθεσία υπήρξε ένας από τους βασικότερους μηχανισμούς μέσω των οποίων το NDM επηρέασε την αξιολόγηση προσωπικού. Η αξιολόγηση απόδοσης συνδέθηκε

στενότερα με την ανατροφοδότηση, την τεκμηρίωση, τη λογοδοσία και τη διοικητική βελτίωση, ενώ η χρήση δεικτών, χρονικών οροσήμων και ποσοτικών ενδείξεων ενίσχυσε την αντίληψη ότι η απόδοση μπορεί να αποτυπωθεί με περισσότερο αντικειμενικό τρόπο, σε πληροφορίες και δεδομένα που θα μπορούσαν να συγκριθούν και να συζητηθούν (Behn, 2003).

Μια χαρακτηριστική ιδέα του ΝΔΜ είναι ότι η αξιολόγηση αποκτά πραγματικό βάρος όταν συνδέεται με συνέπειες, όπως η εξέλιξη, η αναγνώριση και οι αμοιβές, διότι ένα σύστημα χωρίς διοικητικές επιπτώσεις, κινδυνεύει να εκληφθεί ως τυπικό. Για να λειτουργήσει αποτελεσματικά ένα τέτοιο σύστημα, απαιτείται τα κριτήρια να είναι αξιόπιστα, οι εργαζόμενοι να τα αντιλαμβάνονται ως δίκαια και τα αποτελέσματα να αποδίδονται πράγματι στη δική τους συμβολή και όχι σε εξωγενείς παράγοντες. Στον δημόσιο τομέα, όπου η απόδοση είναι συχνά συλλογική, εξαρτάται από θεσμικές συνθήκες και διαμορφώνεται μέσα από διατομεακές αλληλεπιδράσεις, οι παραπάνω προϋποθέσεις δύσκολα εκπληρώνονται πλήρως (Frey et al., 2013).

Επιπλέον, η έμφαση του ΝΔΜ σε εξωτερικά κίνητρα και διοικητικές συνέπειες, δεν αρκεί για να ερμηνεύσει επαρκώς τη συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων. Η σχετική έρευνα δείχνει ότι οι εργαζόμενοι στον δημόσιο τομέα δεν κινητοποιούνται μόνο από υλικά ή οφέλη σταδιοδρομίας και καριέρας, αλλά και από εγγενή κίνητρα, όπως το αίσθημα καθήκοντος, ο προσανατολισμός στο δημόσιο συμφέρον και η επαγγελματική υπερηφάνεια (Bellé & Cantarelli, 2018). Συνεπώς, ένα σύστημα αξιολόγησης που αντιμετωπίζει τον υπάλληλο αποκλειστικά ως φορέα μετρήσιμης παραγωγικότητας, παραγνωρίζει την ηθική και επαγγελματική διάσταση της δημόσιας υπηρεσίας (Miao et al., 2019).

Ένα ακόμη σημαντικό στοιχείο που εισήγαγε το ΝΔΜ, είναι η ενίσχυση της τεκμηρίωσης και της τυποποίησης της αξιολογικής κρίσης. Ωστόσο, η πολυπλοκότητα των δημόσιων οργανισμών, δεν εξαφανίζεται με τη χρήση τυποποιημένων αριθμητικών εργαλείων. Συχνά, η μείωση της σύνθετης δημόσιας δράσης σε λίγες μετρήσιμες κατηγορίες απλουστεύει υπέρμετρα την πραγματικότητα και υποβαθμίζει όψεις της απόδοσης που δεν μεταφράζονται εύκολα σε δείκτες (Orpí et al., 2022).

Ιδιαίτερη σημασία έχει και η μεταβολή του ρόλου του προϊσταμένου. Καλείται να θέτει στόχους, να παρακολουθεί την πρόοδο, να ερμηνεύει δεδομένα και να παρέχει ανατροφοδότηση με τεκμηριωμένο και αναπτυξιακό τρόπο. Η ποιότητα της σχέσης προϊσταμένου - υφισταμένου είναι κρίσιμη, επειδή η διαδικαστική δικαιοσύνη δεν

εξαρτάται μόνο από τα κριτήρια, αλλά και από το κατά πόσον ο εργαζόμενος θεωρεί τον αξιολογητή επαρκή, δίκαιο και αξιόπιστο (Kim & Holzer, 2016).

Συνολικά, το ΝΔΜ συνέβαλε αποφασιστικά στη μετάβαση από μια αντίληψη αξιολόγησης που εστίαζε σχεδόν αποκλειστικά στη συμμόρφωση προς μια αντίληψη που αναζητά αποτελέσματα, λογοδοσία και διοικητική βελτίωση. Ωστόσο, οι επιφυλάξεις υφίστανται διότι οι δημόσιοι οργανισμοί έχουν διαφορετικές θεσμικές αποστολές από τους ιδιωτικούς, λογοδοτούν σε πολλαπλά κοινά και υπηρετούν περισσότερες αξίες από την αποδοτικότητα, γεγονός που περιορίζει την αυτούσια εφαρμογή ιδιωτικοοικονομικών εργαλείων αξιολόγησης (Castelo & Gomes, 2024).

Το σύστημα αξιολόγησης που θεσπίστηκε με τον Ν. 4940/2022, αντανakλά σε αξιοσημείωτο βαθμό βασικές αρχές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, χωρίς ωστόσο να ταυνίζεται πλήρως με το εν λόγω διοικητικό παράδειγμα. Η πλέον χαρακτηριστική εκδήλωση της επιρροής του ΝΔΜ, εντοπίζεται στη θεσμική μετατόπιση από μια αξιολόγηση προσανατολισμένη πρωτίστως στη συμμόρφωση και στην υπηρεσιακή επάρκεια, προς μια αξιολόγηση οργανωμένη γύρω από την επίτευξη στόχων, τη μετρησιμότητα της απόδοσης και τη συστηματική παρακολούθηση αποτελεσμάτων (Hood, 1991). Η μεταβολή αυτή γίνεται θεσμικά ορατή ιδίως μέσω της σύνδεσης αξιολόγησης και στοχοθεσίας, καθώς ο νόμος οργανώνει την αποτίμηση της εργασιακής συνεισφοράς γύρω από προκαθορισμένους στόχους, δείκτες και χρονοδιαγράμματα (άρθρο 9, Ν. 4940/2022).

Παράλληλα, το νέο σύστημα υιοθετεί τη βασική παραδοχή του ΝΔΜ ότι η αξιολόγηση αποκτά ουσιαστική σημασία όταν συνδέεται με διοικητικές συνέπειες. Η σύνδεση της αξιολογικής διαδικασίας με ανάδειξη υπαλλήλων υψηλής απόδοσης και δυνατοτήτων (άρθρο 13, Ν. 4940/2022) και η συσχέτιση με μηχανισμούς κινήτρων και ανταμοιβών επιχειρούν να αντιμετωπίσουν τον τυπικό χαρακτήρα παλαιότερων συστημάτων αξιολόγησης. Έτσι, η αξιολόγηση εντάσσεται σε μια ευρύτερη αρχιτεκτονική διοίκησης της απόδοσης, κάτι που συνάδει με τον κλασικό πυρήνα του ΝΔΜ περί αποτελεσμάτων και συνεπειών της διοικητικής κρίσης (Lapiente & Van de Walle, 2020). Με τον τρόπο αυτό, η αξιολόγηση αναδεικνύεται σε εργαλείο διοίκησης της απόδοσης και όχι σε απλή διοικητική τυπικότητα.

Ωστόσο, το νέο πλαίσιο διαφοροποιείται από τις πιο αυστηρές εκδοχές του ΝΔΜ. Η πρόβλεψη αναπτυξιακών σχεδίων και ενδιάμεσων συζητήσεων ανατροφοδότησης υποδηλώνει ότι ο νόμος δεν αντιμετωπίζει τον εργαζόμενο ως απλή μονάδα παραγωγικότητας, αλλά και ως φορέα βελτίωσης, μάθησης και διοικητικής εξέλιξης.

Υπό αυτή την έννοια, το σύστημα είναι θεσμικά μετριασμένο όσον αφορά την υιοθέτηση της αυστηρής λογικής του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ.

2.1.3 Public Value Management: η Διοίκηση Δημόσιας Αξίας και η επίδρασή της στην αξιολόγηση

Αν το ΝΔΜ επεδίωξε να ορίσει την καλή διοίκηση κυρίως μέσω της αποδοτικότητας, της στοχοθεσίας και της μέτρησης αποτελεσμάτων, η προσέγγιση της Δημόσιας Αξίας μετατοπίζει το ερώτημα προς μια περισσότερο σύνθετη κατανόηση της επιτυχίας των δημόσιων οργανισμών. Η επιτυχία συνδέεται με το αν η δράση τους παράγει αποτελέσματα με κοινωνική σημασία, αν αυτά μπορούν να υποστηριχθούν δημοκρατικά και πολιτικά και αν είναι οργανωσιακά εφικτά, μέσα στις πραγματικές συνθήκες λειτουργίας του (Moore, 1995).

Η Διοίκηση Δημόσιας Αξίας (ΔΔΑ) αναπτύχθηκε ακριβώς επειδή έγινε εμφανές ότι ούτε η παραδοσιακή γραφειοκρατία ούτε η στενά διαχειριστική λογική του ΝΔΜ αρκούσαν για να εξηγήσουν τη φύση της σύγχρονης δημόσιας δράσης. Η δημόσια διοίκηση λειτουργεί πλέον σε περιβάλλοντα δικτύων, αλληλεξαρτήσεων, συμπαραγωγής και πολυκεντρικής διακυβέρνησης, όπου τα αποτελέσματα προκύπτουν από συντονισμό πολλών δρώντων και όχι μόνο από ιεραρχική εντολή και έλεγχο (O'Flynn, 2007; Osborne et al., 2022). Μέσα σε ένα τέτοιο περιβάλλον, η αξιολόγηση προσωπικού δεν μπορεί να βασίζεται αποκλειστικά σε γραμμικές σχέσεις στόχου–δείκτη–αποτελέσματος.

Η επίδραση της ΔΔΑ στην αξιολόγηση είναι διπλή. Πρώτον, διευρύνει τα κριτήρια με τα οποία κρίνεται η απόδοση, ώστε να περιλαμβάνουν όχι μόνο την αποδοτικότητα αλλά και τη συμβολή στη δικαιοσύνη, στη δημοκρατική λογοδοσία, στη συνεργασία, στη διαφάνεια και στη θεσμική νομιμότητα. Δεύτερον, αντιμετωπίζει τον υπάλληλο όχι απλώς ως εκτελεστή καθηκόντων ή παραγωγό ποσοτικών αποτελεσμάτων, αλλά ως επαγγελματία που καλείται να ερμηνεύσει σύνθετες κοινωνικές ανάγκες, να συνεργαστεί με πολλαπλούς φορείς και να συμβάλει σε αποτελέσματα των οποίων η αξία δεν εξαντλείται στη διοικητική διαδικασία καταμέτρησης αποτελεσμάτων.

Στη σχετική βιβλιογραφία τονίζεται ότι τα νεότερα σχήματα διοίκησης δεν εξαφανίζουν τις παλαιότερες λογικές. Αντίθετα, οι μηχανισμοί λογοδοσίας, ελέγχου

και μέτρησης του ΝΔΜ συχνά παραμένουν ενεργοί ακόμη και όταν το νέο πλαίσιο δηλώνει προσανατολισμό στη δημόσια αξία. Αυτό δημιουργεί υβριδικά συστήματα αξιολόγησης, στα οποία συνυπάρχουν η πίεση για εκροές, η ατομικοποίηση της επίδοσης και η ταυτόχρονη αναζήτηση ευρύτερων δημόσιων αποτελεσμάτων (Van Gestel et al., 2024).

Η Public Value προσέγγιση έχει ιδιαίτερη σημασία για την κατανόηση της ατομικής απόδοσης. Η ικανότητα συνεργασίας, συντονισμού, ανταπόκρισης σε πολλαπλά κοινά και διαχείρισης αντικρουόμενων αξιών αποκτά κεντρική σημασία, ιδίως σε υπηρεσίες που λειτουργούν στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας, της υγείας, της εκπαίδευσης ή της τοπικής αυτοδιοίκησης. Με αυτή την έννοια, η αξιολόγηση οφείλει να αποτυπώνει και διαστάσεις που αφορούν τη σχέση του υπαλλήλου με το ευρύτερο δημόσιο οικοσύστημα της υπηρεσίας (Osborne et al., 2022).

Η πρόσφατη βιβλιογραφία υπογραμμίζει ότι η Διοίκηση Δημόσιας Αξίας δεν εγκαταλείπει την αναζήτηση αποτελεσματικότητας, αποδοτικότητας ή ανθεκτικότητας. Αυτές οι διαστάσεις συνυπάρχουν με αξίες όπως η ισότητα, η δικαιοσύνη, η αμοιβαιότητα, η συνεργατικότητα, η διαφάνεια και η ποιότητα της επαφής με τον πολίτη, οι οποίες μεταβάλλουν το περιεχόμενο της αξιολογικής κρίσης και διευρύνουν το νόημα της καλής απόδοσης (Thabit et al., 2025).

Στο ίδιο πλαίσιο, η ποιότητα των ανθρώπινων πόρων αποκτά στρατηγική σημασία. Η δημόσια απόδοση, εκτός από δείκτες, εξαρτάται και από την ικανότητα των εργαζομένων να λειτουργούν με επαγγελματισμό, ευαισθησία απέναντι στις πολλαπλές αξίες του δημόσιου χώρου και διάθεση συλλογικής μάθησης. Γι' αυτό η αξιολόγηση, στην οπτική της ΔΔΑ, δεν αποσκοπεί μόνο στη διάγνωση της ατομικής αποτελεσματικότητας, αλλά και στη δημιουργία οργανωσιακής γνώσης για το ποιες συμπεριφορές, δομές και διαδικασίες παράγουν ουσιαστική δημόσια αξία (Boselie et al., 2021; Hansen & Nielsen, 2022).

Το σύστημα αξιολόγησης του Ν. 4940/2022 εμφανίζει ενδείξεις μετατόπισης προς μια ευρύτερη αντίληψη της δημόσιας απόδοσης, η οποία υπερβαίνει τη στενή αποδοτικότητα και προσεγγίζει, έστω μερικώς, τη λογική της Δημόσιας Αξίας. Η ενσωμάτωση δεξιοτήτων όπως ο προσανατολισμός στον πολίτη, η ομαδικότητα, η επαγγελματική ακεραιότητα και η διαχείριση γνώσης (άρθρο 4, Ν. 4940/2022) υποδηλώνει ότι η αξιολόγηση δεν περιορίζεται στο παραγόμενο αποτέλεσμα, αλλά αφορά και τον τρόπο με τον οποίο παράγεται το δημόσιο έργο. Η προσέγγιση αυτή συνάδει με τη θεμελιώδη θέση της Public Value θεωρίας ότι η επιτυχία των δημόσιων

οργανισμών δεν μπορεί να αποτιμάται αποκλειστικά με όρους αποδοτικότητας, αλλά σχετίζεται με την παραγωγή κοινωνικά νομιμοποιημένων και συλλογικά ωφέλιμων αποτελεσμάτων με προσανατολισμό στον πολίτη (O'Flynn, 2007).

Η εισαγωγή εργαλείων που αποτυπώνουν τη λειτουργία της ομάδας και η έμφαση σε αναπτυξιακές διαστάσεις της απόδοσης, ενισχύουν περαιτέρω τη συλλογική και συνεργατική αντίληψη της δημόσιας επίδοσης (άρθρα 4, 6, 10, Ν. 4940/2022).

Παρά ταύτα, η δημόσια αξία δεν συγκροτεί τον κεντρικό οργανωτικό άξονα του νέου συστήματος. Η αξιολόγηση παραμένει δομικά προσανατολισμένη στην επίτευξη στόχων και στη ιεραρχικά καθοδηγούμενη στοχοθεσία. Ως εκ τούτου, η Public Value προσέγγιση λειτουργεί κυρίως ως κανονιστικό πλαίσιο εμπλουτισμού της αξιολόγησης και όχι ως βασικό κριτήριο αναδιάρθρωσής της. Το αποτέλεσμα είναι ένα υβριδικό αξιολογικό σχήμα, στο οποίο συνυπάρχουν λογικές αποδοτικότητας και ευρύτερες δημόσιες αξιακές αναφορές.

2.1.4 Management By Objectives & Goal-Setting: η Διοίκηση Μέσω Στόχων και η Στοχοθεσία

Η αξιολόγηση προσωπικού στους δημόσιους οργανισμούς είναι εγγενώς πιο σύνθετη από ό,τι σε μεγάλο μέρος του ιδιωτικού τομέα, επειδή η δημόσια εργασία υπηρετεί ταυτόχρονα πολλαπλές και συχνά ανταγωνιστικές αξίες. Στον πυρήνα της βρίσκεται η ιδέα ότι η απόδοση μπορεί να αξιολογηθεί πιο δίκαια όταν οι στόχοι συμφωνούνται, αποσαφηνίζονται, παρακολουθούνται και επανεξετάζονται σε συνάρτηση με την αποστολή της μονάδας και του οργανισμού (Harrington & McCaskill, 2022).

Η σχετική έρευνα δείχνει ότι η Διοίκηση Μέσω Στόχων (ΔΜΣ) μπορεί να βελτιώσει το αντιληπτό συνεργατικό κλίμα και να ενισχύσει την αποδοχή της αξιολόγησης, ιδίως όταν συνδυάζεται με συμμετοχή των εργαζομένων, σαφή επικοινωνία και ουσιαστική ανατροφοδότηση (Wiemann et al., 2019). Πρόκειται για μια ευρύτερη λογική σύνδεσης της απόδοσης με τον διάλογο, τη δέσμευση και τη μαθησιακή λειτουργία του οργανισμού. Γι' αυτό και η βιβλιογραφία την αντιμετωπίζει ως μία από τις πιο ανθεκτικές και αποτελεσματικές προσεγγίσεις στη διοίκηση της απόδοσης (Islami et al., 2018).

Η κλασική θεωρία της στοχοθεσίας υποστηρίζει ότι η απόδοση ενισχύεται όταν οι οργανωτικές προσδοκίες μετατρέπονται σε στόχους σαφείς και επαρκώς απαιτητικούς. Η δυναμική αυτή ερμηνεύεται από το γεγονός ότι οι στόχοι οργανώνουν τις προτεραιότητες του εργαζομένου, ενισχύουν τη συγκέντρωση της προσπάθειας, υποστηρίζουν την επιμονή και διευκολύνουν την επιλογή αποτελεσματικών στρατηγικών δράσης (Locke & Latham, 2006).

Στο δημόσιο ωστόσο, η εφαρμογή της θεωρίας αυτής δεν είναι ευθύγραμμη, επειδή οι στόχοι επηρεάζονται από πολιτικές εντολές, πολλαπλές λογικές νομιμοποίησης και συχνά ασαφή κριτήρια επιτυχίας. Η βιβλιογραφία της δημόσιας διοίκησης έχει καταδείξει ότι η ασάφεια στόχων αποτελεί διαχρονική δυσκολία των δημόσιων οργανισμών, επειδή πηγάζει από τη συνύπαρξη διαφορετικών χρόνων πολιτικής, αντικρουόμενων προτεραιοτήτων και ποικίλων κέντρων επιρροής (Rainey & Jung, 2015; van der Hoek et al., 2018).

Η αποτελεσματικότητα των στόχων εξαρτάται, επίσης, από τη δέσμευση των εργαζομένων, την αποδοχή αυτών ως ρεαλιστικών, τη συμβατότητά τους με άλλες υποχρεώσεις και την ύπαρξη επαρκούς ανατροφοδότησης. Η στοχοθεσία, επομένως, είναι μια διαρκής διαδικασία προσαρμογής, ερμηνείας και επαναβεβαίωσης του τι έχει προτεραιότητα σε κάθε υπηρεσιακό πλαίσιο. Όταν η διοίκηση αντιμετωπίζει τους στόχους ως μονομερή διαταγή και όχι ως λογικά τεκμηριωμένη προσδοκία, η αξιολόγηση χάνει σε αξιοπιστία και οι εργαζόμενοι τείνουν να αντιλαμβάνονται το σύστημα ως τυπικό ή άδικο (Locke & Latham, 2006; Harrington & McCaskill, 2022). Σε οργανισμούς που αποτελούν πολύπλοκες οργανωσιακές οντότητες, όπως οι δημόσιοι, η επίδοση βελτιώνεται περισσότερο όταν η στρατηγική δεν παραμένει σε επίπεδο ανακοινώσεων ή γενικών τοποθετήσεων. Η διοικητική αξία της στοχοθεσίας έγκειται στο ότι μεταφράζει τη στρατηγική σε λειτουργικά κριτήρια απόδοσης. Ωστόσο, η λειτουργία αυτή δεν είναι ουδέτερη καθώς η στοχοθεσία καθορίζει ποια διάσταση του έργου θα γίνει ορατή, τι θα λογιστεί ως επιτυχία και ποια μορφή εργασίας θα αποκτήσει διοικητικό κύρος. Για τον λόγο αυτό, ο σχεδιασμός των στόχων έχει πάντοτε και κανονιστική βαρύτητα (George et al., 2019).

Η συμμετοχή των εργαζομένων στη διαμόρφωση ή εξειδίκευση των στόχων έχει ιδιαίτερη σημασία. Σε ψυχολογικό επίπεδο, ενισχύει τη δέσμευση, διότι οι εργαζόμενοι δεν βιώνουν τον στόχο ως εξωτερική επιβολή, αλλά ως λογικά επεξεργασμένη προσδοκία στην οποία οι ίδιοι συνέβαλαν. Σε οργανωσιακό επίπεδο, η συμμετοχή επιτρέπει την ενσωμάτωση γνώσης από την πρώτη γραμμή της

υπηρεσίας, όπου γίνονται αντιληπτοί οι πραγματικοί περιορισμοί, τα θεσμικά εμπόδια και οι ουσιαστικές προτεραιότητες της εργασίας. Γι' αυτό η συμμετοχική στοχοθεσία σχετίζεται θετικά με την εμπιστοσύνη στο σύστημα αξιολόγησης και με την αίσθηση ιδιοκτησίας του συστήματος (Kim & Holzer, 2016).

Η βιβλιογραφία διακρίνει ορισμένα χαρακτηριστικά που καθορίζουν την ποιότητα των στόχων.

Πρώτον, η σαφήνεια είναι αναγκαία προϋπόθεση για την κατανόηση των κριτηρίων επιτυχίας. Στον δημόσιο τομέα, όμως, οι στόχοι είναι συχνά πιο ασαφείς σε σχέση με τον ιδιωτικό, επειδή διαμορφώνονται μέσα σε περιβάλλον πολλαπλών αποστολών, συγκρούσεων αξιών και απουσίας ενός ενιαίου κριτηρίου, όπως είναι το κέρδος (Jung, 2014). Η ασάφεια που παρατηρείται στους δημόσιους οργανισμούς, διακρίνεται σε τρεις διαστάσεις: στην ασάφεια στόχου της οδηγίας, που υφίσταται στις περιπτώσεις μεγάλου ερμηνευτικού περιθωρίου της «μετάφρασης» των στόχων σε ενέργειες, στην αξιολογική ασάφεια, ανάλογα με τον βαθμό ακρίβειας μετατροπής με αντικειμενικό ή υποκειμενικό τρόπο των οργανωσιακών αποστολών σε δείκτες απόδοσης και στην ασάφεια στόχου προτεραιότητας, που αφορά την απουσία ιεραρχικής διάταξης μεταξύ πολλαπλών στόχων (Rainey & Jung, 2015).

Η ασάφεια των στόχων στους δημόσιους οργανισμούς απασχόλησε την βιβλιογραφία και αντιμετωπίζεται ως πολυδιάστατη έννοια. Ενδιαφέρουσα είναι η άποψη ότι η λειτουργία των δημοσίων οργανισμών εντάσσεται σε ένα εγγενώς πολιτικό περιβάλλον, συνεπώς υπό προϋποθέσεις, η ασάφεια στόχων μπορεί να είναι στρατηγικά ακόμα και επωφελής προς ικανοποίηση των προσδοκιών διαφορετικών σωμάτων πολιτικών και των πολιτών (Davis & Stazyk, 2015).

Δεύτερον, οι στόχοι πρέπει να ευθυγραμμίζονται με την οργανωσιακή αποστολή, τις οργανωσιακές προθέσεις και τον στρατηγικό σχεδιασμό, ώστε να μετουσιωθούν σε λειτουργικούς προσανατολισμούς (George et al., 2019). Η συνάφεια αυτή δεν μπορεί να εξαντλείται σε αριθμητικά παραδοτέα, αλλά πρέπει να περιλαμβάνει και μαθησιακές, συμπεριφορικές και αναπτυξιακές διαστάσεις της εργασίας (Hill & Plimmer, 2024).

Τρίτον, οι στόχοι οφείλουν να ενσωματώνουν ένα νόημα δημόσιας αξίας, ώστε να ισχυροποιείται η οργανωσιακή ταύτιση και δέσμευση των εργαζομένων, μέσω της υπηρεσιακής παρακίνησης. Η ατομική επίδοση στους δημόσιους οργανισμούς, αφορά υπέρβαση των συμβατικών όρων μέτρησης της απόδοσης σε σχέση με την απόδοση εργασίας - στόχου. Η ανάπτυξη εγγενών κινήτρων σε μια δημόσια εργασία με υψηλή

σημασία καθηκόντων, με συμβολή στο συλλογικό συμφέρον, οδηγούν σε απόδοση υψηλότερης ποιότητας (Koumenta, 2015; Miao et al., 2019).

Τέλος, πρέπει να είναι ελέγξιμοι, εφικτοί και αναθεωρήσιμοι, ώστε να υποστηρίζουν την αντιληπτή διαδικαστική δικαιοσύνη και την αξιοπιστία του συστήματος (Harrington & McCaskill, 2022).

Η ανατροφοδότηση είναι κρίσιμος μηχανισμός μετριασμού της ασάφειας στόχων. Η αξιολόγηση δεν πρέπει να εξαντλείται σε ετήσια βαθμολόγηση, αλλά να ενσωματώνει στον κύκλο της ενδιάμεσες στιγμές διαλόγου, επαναπροσδιορισμού και υποστήριξης της απόδοσης (Park & Choi, 2020; Lin & Kellough, 2019).

Η ΔΜΣ και η στοχοθεσία αποτελούν το δομικό συστατικό του συστήματος αξιολόγησης του Ν. 4940/2022, στο πεδίο του οποίου βρίσκουν τη σαφέστερη και πιο συστηματική εφαρμογή τους. Το νέο πλαίσιο θεσμοθετεί μια διαδικασία καθορισμού στόχων που εκτείνεται από τον κυβερνητικό σχεδιασμό έως την αξιολόγηση ατομικής και συλλογικής απόδοσης, μεταφράζοντας τη στρατηγική σε συγκεκριμένες και αξιολογήσιμες προσδοκίες εργασίας (άρθρο 9, Ν. 4940/2022).

Η πρόβλεψη ελάχιστου αριθμού στόχων, η κατηγοριοποίησή τους και η υποχρεωτική σύνδεσή τους με δείκτες και χρονοδιαγράμματα ενισχύουν τη σαφήνεια και την ελέγξιμη φύση της στοχοθεσίας, στοιχεία που αποτελούν βασικές προϋποθέσεις αποτελεσματικής επίδρασης των στόχων στην απόδοση. Με αυτόν τον τρόπο, οι γενικές στρατηγικές επιδιώξεις της διοίκησης μεταφράζονται σε συγκεκριμένες προσδοκίες για οργανικές μονάδες και πρόσωπα, κάτι που βρίσκεται στον πυρήνα της Goal-Setting Theory (Locke & Latham, 2006). Ιδιαίτερη σημασία έχει επίσης η θεσμοθέτηση ενδιάμεσων συζητήσεων ανατροφοδότησης και η δυνατότητα αναθεώρησης στόχων, που προσδίδουν στη διαδικασία δυναμικό και μαθησιακό χαρακτήρα (άρθρο 10, Ν. 4940/2022).

Παρότι προβλέπεται διάλογος μεταξύ αξιολογητή και αξιολογούμενου, η τελική αρμοδιότητα καθορισμού στόχων παραμένει ιεραρχικά δομημένη, αφού σε περίπτωση διαφωνίας ο τελικός λόγος ανήκει στον αξιολογητή (άρθρο 10, Ν. 4940/2022). Η επιλογή αυτή είναι θεωρητικά σημαντική, επειδή αποτυπώνει μια διαρκή ένταση των δημόσιων οργανισμών: η ανάγκη συμμετοχικής εμπλοκής συνυπάρχει με την αμφισημία στόχων, με την ανάγκη της τελικής διοικητικής ευθυγράμμισης και της αποσαφήνισης στόχων (Rainey & Jung, 2015).

Η στοχοθεσία στο νέο σύστημα δεν λειτουργεί τυπικά ή συμβολικά, αλλά συνιστά κεντρικό μηχανισμό διοίκησης, ευθυγράμμισης και αξιολόγησης της απόδοσης, επιβεβαιώνοντας τον ρόλο της ως βασικού άξονα του νέου πλαισίου.

2.1.5 Accountability: η λογοδοσία ως βασικός εννοιολογικός άξονας της αξιολόγησης

Η λογοδοσία αποτελεί θεμελιώδη έννοια της δημόσιας διοίκησης και κεντρικό άξονα της συζήτησης για την αξιολόγηση προσωπικού του δημοσίου τομέα. Στον πυρήνα της βρίσκεται η ιδέα ότι όποιος ασκεί δημόσια εξουσία ή επιτελεί δημόσιο έργο δεν αρκεί να ενεργεί, αλλά οφείλει και να εξηγεί, να αιτιολογεί και να καθιστά ελέγξιμη τη δράση του. Είναι μία θεσμική σχέση στην οποία ο δρών καλείται να παρουσιάσει και να υποστηρίξει τη συμπεριφορά του απέναντι σε φορέα που διαθέτει τη δυνατότητα ελέγχου, κρίσης και, ενδεχομένως, ενεργοποίησης συνεπειών (Bovens, 2007).

Για να υπάρξει ουσιαστική λογοδοσία, δεν αρκεί η παροχή πληροφοριών. Απαιτείται και δυνατότητα εξέτασης της ορθότητας, της επάρκειας και της νομιμότητας αυτών των πληροφοριών. Επιπλέον, η διαδικασία δεν ολοκληρώνεται χωρίς αξιολογική κρίση. Η λογοδοσία συνδέει άρρηκτα την ενημέρωση με τον έλεγχο και την αξιολόγηση και λειτουργεί εντός αλυσίδων ανάθεσης και εποπτείας. Στη δημόσια διοίκηση, οι σχέσεις που αναπτύσσονται εσωτερικά και εξωτερικά, εντάσσονται σε διαδοχικά επίπεδα εντολής, ευθύνης και ελέγχου. Έτσι, η αξιολόγηση προσωπικού δεν αποτελεί απλώς ένα εσωτερικό εργαλείο διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού, αλλά κόμβο μέσα σε ένα ευρύτερο δίκτυο λογοδοσίας που διατρέχει τη δημόσια οργάνωση (Brandsma & Schillemans, 2013).

Σημαντική είναι και η διάκριση ανάμεσα στη λογοδοσία ως θεσμικό μηχανισμό και στη λογοδοσία ως αρετή της δημόσιας δράσης. Η πρώτη διάσταση αναφέρεται στις δομές εποπτείας, στις διαδικασίες ελέγχου και στις προσδοκίες αξιολόγησης της συμπεριφοράς των δημόσιων φορέων. Η δεύτερη αφορά πρότυπα υπευθυνότητας, διαφάνειας και ανταπόκρισης, τα οποία συγκροτούν μια ενάρετη δημόσια συμπεριφορά (Bovens, 2010).

Ένα τυπικά πλήρες σύστημα μπορεί να αποτύχει αν οι δρώντες δεν εσωτερικεύουν την αξία της υπεύθυνης λογοδοσίας, ενώ αντίστροφα η ατομική υπευθυνότητα δυσκολεύεται να εκδηλωθεί όταν λείπει η θεσμική αρχιτεκτονική που την υποστηρίζει (Fan, 2025).

Η νεότερη βιβλιογραφία έχει εμπλουτίσει το πεδίο εισάγοντας την έννοια της αισθητής λογοδοσίας (felt accountability). Η έννοια αυτή στρέφει την προσοχή στην ψυχολογική διάσταση του φαινομένου: οι θεσμικοί μηχανισμοί λογοδοσίας αποδίδουν ουσιαστικά όταν τα άτομα πιστεύουν ότι πράγματι θα κληθούν να λογοδοτήσουν ενώπιον ενός νομιμοποιημένου και σημαντικού forum. Αν οι εργαζόμενοι θεωρούν τη διαδικασία ως καθαρά συμβολική, ότι τα αποτελέσματα δεν έχουν συνέπειες ή ότι το σύστημα εφαρμόζεται επιλεκτικά, ότι δεν υπάρχει δηλαδή θεσμική αξιοπιστία, τότε η λογοδοσία υποβαθμίζεται σε τυπική συμμόρφωση χωρίς πραγματική αναπτυξιακή ή ελεγκτική αξία (Overman & Schillemans, 2022).

Οι μηχανισμοί λογοδοσίας υπηρετούν περισσότερους του ενός σκοπούς, δηλαδή ελέγχουν την άσκηση δημόσιας εξουσίας, προστατεύουν τη νομιμότητα και τις διοικητικές αξίες, αλλά ταυτόχρονα μπορούν και να λειτουργήσουν ως μέσα μάθησης και βελτίωσης, χωρίς να περιορίζονται σε διαπίστωση ελλειμμάτων ή στην επιβολή κυρώσεων (Aucoin & Heintzman, 2000).

Στην πράξη, οι δημόσιοι οργανισμοί οργανώνουν τη λογοδοσία μέσα από πλαίσια που καθορίζουν ρόλους, προσδοκίες, διαδικασίες τεκμηρίωσης, δυνατότητες αμφισβήτησης και τρόπους σύνδεσης της αξιολογικής κρίσης με διοικητικές αποφάσεις. Τα accountability frameworks (πλαίσια λογοδοσίας) λειτουργούν ως θεσμικές αρχιτεκτονικές που μετατρέπουν μια αφηρημένη αξία σε εφαρμόσιμο διοικητικό σύστημα (Pilon & Brouard, 2023).

Παράλληλα, η σύγχρονη προσέγγιση αναγνωρίζει ότι η λογοδοσία στον δημόσιο τομέα δεν είναι μόνο κάθετη και ιεραρχική. Περιλαμβάνει και σχέσεις προς τα έξω, προς ελεγκτικούς θεσμούς, ανεξάρτητες αρχές, μέσα ενημέρωσης και πολίτες, συνθέτοντας ένα πολυεπίπεδο πεδίο αλληλεπίδρασης και θεσμικής παρακολούθησης (Pérez-Durán, 2024).

Η λογοδοσία, στο πλαίσιο του Ν. 4940/2022, προσεγγίζεται ως θεσμικά οργανωμένη σχέση ευθύνης και αιτιολόγησης της απόδοσης. Το νέο σύστημα ενσωματώνει τη λογική ότι η άσκηση δημόσιου έργου απαιτεί όχι μόνο την επίτευξη αποτελεσμάτων, αλλά και την τεκμηρίωση της πορείας, των επιλογών και των αποκλίσεων που συνδέονται με αυτά.

Ιδιαίτερη σημασία έχει το γεγονός ότι η λογοδοσία στο νέο σύστημα δεν περιορίζεται σε μια μονοδιάστατη πειθαρχική λογική, προχωρά σε διοικητική καθοδήγηση και υποστήριξη. Η ενσωμάτωση συζητήσεων προγραμματισμού, ενδιάμεσης επισκόπησης προόδου και ανατροφοδότησης μετατοπίζει το επίκεντρο από τον εκ των υστέρων έλεγχο προς μια διαρκή διαδικασία θεσμικής ευθύνης (άρθρα 10, 12, Ν. 4940/2022).

Παράλληλα, η κεντρική συγκέντρωση δεδομένων αξιολόγησης και ο εντοπισμός ακραίων ή συστηματικών αποκλίσεων ενισχύουν μια μορφή συστημικής λογοδοσίας (παρ. 2 άρθρου 10, παρ. 2 άρθρου 12, Ν. 4940/2022). Η ευθύνη δεν βαραίνει αποκλειστικά τον αξιολογούμενο, αλλά εκτείνεται και στους αξιολογητές, καθώς και στον τρόπο με τον οποίο ασκείται η αξιολογική τους κρίση («Επιτροπές Εποπτείας», άρθρο 15, Ν. 4940/2022). Η λογοδοσία, συνεπώς, διαχέεται σε πολλαπλά επίπεδα της διοικητικής ιεραρχίας και δεν περιορίζεται σε ατομικές επιδόσεις.

Ωστόσο, η λειτουργική αποτελεσματικότητα της λογοδοσίας εξαρτάται από το κατά πόσο η αξιολόγηση βιώνεται ως διαδικασία με πραγματική διοικητική σημασία και όχι ως τυπική υποχρέωση συμμόρφωσης.

2.1.6 Performance & Performance Appraisal. Η Απόδοση και η Αξιολόγηση της Απόδοσης

Στους δημόσιους οργανισμούς, η έννοια της απόδοσης δεν μπορεί να νοηθεί με τον ίδιο τρόπο όπως σε επιχειρήσεις που λειτουργούν με κυρίαρχο κριτήριο το κέρδος. Σχετίζεται όχι μόνο με το «πόσο» αλλά και με το «γιατί», το «πώς» και το «για ποιον» παράγονται οι υπηρεσίες. Η δημόσια απόδοση περιλαμβάνει ταυτόχρονα αποτελεσματικότητα, νομιμότητα, λογοδοσία, ισότητα, προστασία δικαιωμάτων και κοινωνική αξία, γεγονός που καθιστά τη μέτρησή της πολυδιάστατη και συχνά αμφισβητούμενη (Garengo & Sardi, 2021; Virani & Van Der Wal, 2023).

Για να αναλυθεί ορθά η απόδοση, είναι χρήσιμο να διακρίνεται η ατομική απόδοση από την απόδοση ρόλου και από την ευρύτερη εργασιακή απόδοση. Η ατομική απόδοση αναφέρεται στη συνεισφορά του συγκεκριμένου υπαλλήλου, η απόδοση ρόλου παραπέμπει στις απαιτήσεις της θεσμικά ορισμένης θέσης και η εργασιακή απόδοση συνδέεται με το πώς το άτομο ανταποκρίνεται στις συγκεκριμένες

λειτουργικές απαιτήσεις του έργου. Η διάκριση αυτή είναι σημαντική επειδή στους δημόσιους οργανισμούς το τελικό αποτέλεσμα παράγεται συχνά μέσα από συλλογικό συντονισμό, τεχνολογικές δυνατότητες, θεσμικούς περιορισμούς και οργανωσιακή ηγεσία. Γι' αυτό η ατομική κρίση πρέπει να αποδίδει προσεκτικά τι ανήκει στον εργαζόμενο και τι ανήκει στο ευρύτερο σύστημα (van der Kolk & Berend van der Kolk, 2022; Micacchi et al., 2024).

Χρήσιμη είναι και η διοικητική διάκριση μεταξύ performance management (διοίκηση απόδοσης) και performance appraisal (αξιολόγηση απόδοσης). Το πρώτο αναφέρεται στο ευρύτερο σύστημα διοίκησης εντός του οποίου τίθενται στόχοι, συλλέγονται δεδομένα, συγκρίνονται αποτελέσματα, παρέχεται ανατροφοδότηση και σχεδιάζονται βελτιώσεις. Το δεύτερο αφορά την ειδικότερη διαδικασία ατομικής αξιολογικής κρίσης, η οποία συνήθως στηρίζεται σε κλίμακες, πρότυπα και τυπική συζήτηση αξιολόγησης. Η χρήση δεδομένων οργανωσιακής απόδοσης για αμοιβές, προαγωγές ή πειθαρχικά συμπεράσματα μπορεί να είναι ιδιαίτερα προβληματική όταν η αλυσίδα αιτιακής απόδοσης από τον οργανισμό στο άτομο είναι αδύναμη (Cepiku et al., 2016).

Η ποιότητα του συστήματος αξιολόγησης επηρεάζει όχι μόνο τη διοικητική αποτελεσματικότητα, αλλά και την αίσθηση δικαιοσύνης, την εμπιστοσύνη προς την ηγεσία και την προθυμία των εργαζομένων να δεχθούν την εγκυρότητα των κρίσεων (Lin & Kellough, 2019).

Η αξιολόγηση απόδοσης δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί ως μια γραφειοκρατική λειτουργία, ούτε να αποσυνδεθεί από την ποιότητα της ηγεσίας και της υπηρεσιακής σχέσης. Η εμπιστοσύνη στον προϊστάμενο αποτελεί κρίσιμο παράγοντα, επειδή η ανατροφοδότηση δεν είναι μια ουδέτερη μετάδοση πληροφοριών, αλλά μορφή διαρκούς διοικητικής σχέσης. Όταν ο προϊστάμενος θεωρείται δίκαιος, γνώστης του αντικειμένου και προσανατολισμένος στην ανάπτυξη αντί στην τιμωρία, η αξιολόγηση μπορεί να λειτουργήσει ως μηχανισμός ενίσχυσης των κινήτρων και οργανωσιακής μάθησης (Lin & Kellough, 2019; Backhaus & Vogel, 2022).

Η βιβλιογραφία έχει επίσης αναδείξει παθολογίες που εμφανίζονται συχνά στα συστήματα αξιολόγησης. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνονται τα ασαφή πρότυπα, η επίδραση της γενικής εντύπωσης του αξιολογητή, η τάση προς κεντρικές βαθμολογίες, η υπερβολική επιείκεια ή αυστηρότητα και η δυσανάλογη επίδραση των πιο πρόσφατων περιστατικών στην τελική κρίση (Dessler, 2022).

Η αξιολόγηση απόδοσης αποτυγχάνει και λόγω ατελούς σχεδιασμού ή λανθασμένων εκτιμήσεων. Για τον λόγο αυτό, η τεχνική ποιότητα του συστήματος, η εκπαίδευση των αξιολογητών και οι μηχανισμοί βαθμονόμησης αποτελούν αναγκαίες προϋποθέσεις για την εγκυρότητα της διαδικασίας (Lin & Kellough, 2019).

Ένα σύστημα που δεν περιλαμβάνει εποικοδομητική ανατροφοδότηση απόδοσης και συνδέει υπερβολικά τη βαθμολογία με κυρώσεις ή με αμοιβές, μπορεί να ενθαρρύνει αμυντικές συμπεριφορές, ενώ ένα σύστημα που στερείται κατάλληλης βαθμονόμησης, δημιουργεί ανισομετρίες και διαβρώνει την αίσθηση ισότητας (Larsson et al., 2022; Ryu & Hong, 2020).

Η λογική της ανταμοιβής βάσει απόδοσης μπορεί να ενισχύσει την αίσθηση αναγνώρισης, ωστόσο η βιβλιογραφία επισημαίνει ότι συχνά παράγει αμυντικές συμπεριφορές όταν η μέτρηση θεωρείται ατελής, ασαφής ή άδικη. Σε τέτοιες περιπτώσεις, το σύστημα δεν λειτουργεί ως κίνητρο βελτίωσης, αλλά ως πηγή δυσπιστίας, συμβολικής συμμόρφωσης ή ανταγωνισμού που υπονομεύει τη συνεργασία και οι συμπεριφορές αυτές δρουν ανασταλτικά στην απόδοση (Larsson et al., 2022).

Τέλος, η ποιότητα των περιγραμμάτων θέσεων εργασίας παραμένει θεμελιώδης για κάθε αξιόπιστο σύστημα αξιολόγησης. Η συστηματική ανάλυση θέσεων και η ακριβής αποτύπωση καθηκόντων, αρμοδιοτήτων και αναμενόμενων αποτελεσμάτων αποτελούν τη βάση πάνω στην οποία οικοδομούνται δίκαια κριτήρια απόδοσης. Χωρίς καθαρή σύνδεση ανάμεσα στη θέση εργασίας και στην αξιολογούμενη επίδοση, η διαδικασία κινδυνεύει να διολισθήσει σε αφηρημένες κρίσεις προσωπικότητας ή σε ετερογενή πρότυπα αξιολόγησης (Krishnam Raju & Banerjee, 2017).

Η έννοια της απόδοσης, όπως αποτυπώνεται στο Ν. 4940/2022, επιχειρεί να υπερβεί τη στενή ταύτιση της performance appraisal με μια αποσπασματική ετήσια κρίση και την εντάσσει σε έναν ευρύτερο κύκλο διοίκησης της απόδοσης. Συγκροτεί ένα σχήμα που προσεγγίζει περισσότερο τη λογική του performance management παρά μιας μεμονωμένης διοικητικής αποτίμησης. Με αυτόν τον τρόπο, η αξιολογική κρίση αποκτά διαχρονικό και οργανωσιακό χαρακτήρα και δεν εξαντλείται στη βαθμολόγηση.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η προσπάθεια του νέου συστήματος να διαχωρίσει την ατομική απόδοση από τη συνολική οργανωσιακή απόδοση. Με έμφαση σε ατομικές δεξιότητες και αποτύπωση ατομικής συμβολής στην επίτευξη στόχων,

επιχειρεί να περιορίσει τον κίνδυνο ατεκμηρίωτης μετακύλισης των συλλογικών επιτυχιών ή αποτυχιών στο επίπεδο του ατόμου.

Παράλληλα, η αξιολόγηση της απόδοσης δεν περιορίζεται στα άμεσα παραδοτέα ή στα μετρήσιμα αποτελέσματα, αλλά επεκτείνεται σε ποιοτικές και συμπεριφορικές διαστάσεις της εργασίας. Η ενσωμάτωση δεξιοτήτων, όπως η συνεργασία, ο επαγγελματισμός, η προσαρμοστικότητα και η διαχείριση γνώσης, μετατοπίζει την κατανόηση της απόδοσης προς τον τρόπο άσκησης του δημόσιου έργου και όχι μόνο προς το τελικό αποτέλεσμα (άρθρο 4, Ν. 4940/2022).

Η μέτρηση της απόδοσης στο νέο σύστημα εξακολουθεί να εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ιεραρχική κρίση του άμεσα προϊσταμένου. Παρότι προβλέπονται τυποποιημένα εργαλεία, ανατροφοδότηση και μηχανισμοί εποπτείας, η ποιότητα της αξιολογικής διαδικασίας επηρεάζεται καθοριστικά από την επάρκεια, την αμεροληψία και τη διοικητική ωριμότητα του αξιολογητή (άρθρο 7, Ν. 4940/2022). Το στοιχείο αυτό αναδεικνύει τη σημασία που δίδεται στην ηγεσία, στην ποιότητα σχέσεων προϊσταμένων - υφισταμένων, στην ισχυρή διοικητική κουλτούρα και στη συστηματική εκπαίδευση των στελεχών των δημόσιων οργανισμών (Kim & Holzer, 2016).

Συνολικά, το σύστημα αξιολόγησης του Ν. 4940/2022 προσεγγίζει την απόδοση με τρόπο σύνθετο και θεσμικά ώριμο, συνδυάζοντας μετρησιμότητα, ποιοτικά χαρακτηριστικά και αναπτυξιακό προσανατολισμό. Παρότι δεν αίρει πλήρως τις θεωρητικές και πρακτικές δυσκολίες της ατομικής αξιολόγησης στον δημόσιο τομέα, δημιουργεί τις προϋποθέσεις για μια τεκμηριωμένη και οργανωσιακά ενταγμένη αποτίμηση της δημόσιας εργασίας.

2.1.7 Transparency: η διαφάνεια ως όρος για την αξιολόγηση

Στο διοικητικό πεδίο, διαφάνεια σημαίνει ότι οι κρίσιμες πληροφορίες για τη λειτουργία, τη διαδικασία και τα αποτελέσματα μιας δράσης είναι διαθέσιμες με τρόπο που επιτρέπει σε τρίτους να παρακολουθούν, να ερμηνεύουν και να ελέγχουν τη συμπεριφορά του δρώντος (Meijer, 2013). Η διαφάνεια, επομένως, περιλαμβάνει τουλάχιστον τρία στοιχεία: το υποκείμενο που παρατηρεί, το αντικείμενο που

καθίσταται παρατηρήσιμο και το μέσο με το οποίο καθίσταται δυνατή η παρακολούθηση.

Μια αξιολόγηση είναι πραγματικά διαφανής, όταν οι εργαζόμενοι γνωρίζουν εκ των προτέρων ποιο είναι το αντικείμενο της κρίσης, ποιοι δείκτες ή πηγές δεδομένων θα χρησιμοποιηθούν, πώς σταθμίζονται οι πληροφορίες, ποιοι είναι οι ρόλοι των αξιολογητών και με ποιον τρόπο η τελική κρίση θα συνδεθεί με διοικητικές συνέπειες. Όταν οι εργαζόμενοι αντιλαμβάνονται ότι τα κρίσιμα στοιχεία της αξιολόγησης είναι ορατά και αιτιολογημένα, ενισχύεται η διαδικαστική και πληροφοριακή δικαιοσύνη του συστήματος (Taneja et al., 2023; Cuadrado-Ballesteros et al., 2023).

Η οργανωσιακή δικαιοσύνη λειτουργεί ως θεωρητική γέφυρα ανάμεσα στη διαφάνεια και στην αποδοχή της αξιολόγησης. Όταν η αιτιολόγηση της κρίσης είναι σαφής και ο εργαζόμενος έχει τη δυνατότητα να ακουστεί, η διαφάνεια υποστηρίζει τη νομιμοποίηση της αξιολόγησης. Αντίθετα, η αδιαφάνεια τροφοδοτεί, βάσιμες ή μη, ερμηνείες περί αυθαιρεσίας, πολιτικών σκοπιμοτήτων, προσωπικών συμπαθειών ή προαποφασισμένων αποτελεσμάτων (Barbieri et al., 2021; Virani & Van Der Wal, 2023).

Η θεωρία της διαφάνειας έχει επίσης αναδείξει ότι αυτή λειτουργεί σε πολλαπλές κατευθύνσεις. Υπάρχει διαφάνεια προς τα πάνω, όταν ο υφιστάμενος καθίσταται ορατός στον προϊστάμενο, προς τα κάτω, όταν οι αποφάσεις της ηγεσίας γίνονται παρατηρήσιμες από τους υφισταμένους, προς τα έξω, όταν ο οργανισμός αποκτά πληροφόρηση για το περιβάλλον του και προς τα μέσα, όταν εξωτερικοί δρώντες μπορούν να παρακολουθήσουν τη λειτουργία του οργανισμού (Hood & Heald, 2006). Οι διαστάσεις αυτές έχουν ιδιαίτερη σημασία, διότι υπογραμμίζουν ότι η διαφάνεια δεν εξαντλείται στην ιεραρχική κρίση, αλλά εμπλέκει και αμφίδρομες ή εξωτερικές μορφές ορατότητας.

Η διαφάνεια λειτουργεί ως θεσμικό όριο της διοικητικής διακριτικής ευχέρειας, ωστόσο, κινδυνεύει να παρακαμφθεί όταν εφαρμόζονται στους οργανισμούς πολιτικές στενά προσανατολισμένες στο αποτέλεσμα και στις επιδόσεις. Η έλλειψη διαφάνειας που συνδέεται με τη δημόσια λογοδοσία, ως βασικές αξίες, μπορεί να οδηγήσει σε κρίσεις και αποφάσεις που θα θεωρηθούν αυθαίρετες και υπό αμφισβήτηση (Virani & Van Der Wal, 2023).

Η σημασία της διαφάνειας για την απόδοση είναι έμμεση αλλά ουσιαστική καθόσον όσο περισσότερο οι εργαζόμενοι αντιλαμβάνονται ότι η διαδικασία είναι σαφής,

αιτιολογημένη και ελέγξιμη, τόσο ενισχύονται η δέσμευση, η εμπιστοσύνη και η εργασιακή αφοσίωση (Taneja et al., 2023).

Το νέο σύστημα αξιολόγησης του Ν. 4940/2022 επιχειρεί να καταστήσει σαφή και ορατά τα στάδια, τα κριτήρια και τα εργαλεία της αξιολόγησης, επιδιώκοντας να περιορίσει τη διοικητική αδιαφάνεια, χωρίς να επεκτείνεται ενεργά εκτός του ενδο-ϋπηρεσιακού περιβάλλοντος.

Κρίσιμη διάσταση της διαφάνειας στο νέο σύστημα αποτελεί και η προβλεψιμότητα της διαδικασίας (άρθρο 9, Ν. 4940/2022). Όσο περισσότερο καθίσταται σαφές πώς συνδέονται οι στόχοι, οι δεξιότητες, η τελική αποτίμηση και τα χρονοδιαγράμματα, τόσο ενισχύεται η αντιληπτή δικαιοσύνη της αξιολόγησης (Harrington & McCaskill, 2022).

Η ηλεκτρονική διεξαγωγή της διαδικασίας, η καταγραφή των επιμέρους σταδίων και η κατοχυρωμένη πρόσβαση του εργαζομένου στα στοιχεία και στις εκθέσεις που τον αφορούν, ενισχύουν τη διαδικαστική και πληροφοριακή διαφάνεια. Έτσι, ο εργαζόμενος διαθέτει τόσο γνώση του τελικού αποτελέσματος, όσο και κατανόηση του τρόπου και της λογικής που οδηγούν τις πληροφορίες και τα δεδομένα απόδοσής του, να συντίθενται σε αξιολογική κρίση.

2.1.8 Meritocracy: η αξιοκρατία, απαραίτητο συστατικό της αξιολόγησης

Ένα αξιοκρατικό πλαίσιο αξιολόγησης, προϋποθέτει ότι οι κρίσεις λαμβάνονται με βάση τα επαγγελματικά προσόντα, την τεκμηριωμένη απόδοση και τις δίκαιες διαδικασίες, χωρίς πολιτική εύνοια ή αυθαίρετες παρεμβάσεις (Oliveira et al., 2024).

Ο όρος αξιοκρατία στη δημόσια διοίκηση αφορά όλα τα στάδια που σχετίζονται με την εργασία, την πρόσληψη, την αξιολόγηση, την ανέλιξη και τη διατήρηση της θέσης στον οργανισμό, τα οποία βασίζονται σε δίκαιες και ισότιμες διαδικασίες. Στη δημόσια διοίκηση, η αξιοκρατία έχει ιδιαίτερη σημασία επειδή, όπως και η διαφάνεια, λειτουργεί ως αντίβαρο στη διακριτική ευχέρεια, που χωρίς επαρκείς εγγυήσεις, μπορεί να διολισθήσει σε μεροληψία, πελατειακές πρακτικές ή άνιση μεταχείριση. Συνδέεται άμεσα με τη διαφάνεια, τη λογοδοσία και τη διαδικαστική δικαιοσύνη (Kolvani & Nistotskaya, 2025).

Η βιβλιογραφία διακρίνει ιδιαίτερα τη σχέση της αξιοκρατίας με τη διαδικαστική και τη διανεμητική δικαιοσύνη. Η πρώτη αφορά την πεποίθηση ότι εκείνος που αξιολογεί διαθέτει την ικανότητα και την αμεροληψία να προβεί σε έγκυρη κρίση. Η δεύτερη σχετίζεται με το αν οι ανταμοιβές, οι προαγωγές και οι λοιπές υπηρεσιακές συνέπειες κατανέμονται με τρόπο ανάλογο της συνεισφοράς και όχι βάσει άσχετων ή μεροληπτικών παραγόντων. Όταν οι δύο αυτές διαστάσεις συνυπάρχουν, η αξιολόγηση έχει μεγαλύτερες πιθανότητες να γίνει αποδεκτή ως νόμιμη και δίκαιη από τους εργαζομένους (Kim & Holzer, 2016).

Η σύγχρονη έρευνα έχει συνδέσει τα αξιοκρατικά συστήματα στελέχωσης, προαγωγής και ανταμοιβής με βελτιωμένους δείκτες ποιότητας υπηρεσιών, μειωμένη διαφθορά και ενίσχυση της λειτουργικής αποτελεσματικότητας των δημόσιων οργανισμών. Η αξιοκρατία είναι διοικητικά παραγωγική, ιδίως όταν ενσωματώνεται σε ένα συνεκτικό σύστημα διοίκησης ανθρώπινων πόρων που επιβραβεύει την επάρκεια και τη συνεισφορά (Oliveira et al., 2024).

Ιδιαίτερη σημασία αποκτά η αξιοκρατία στα συστήματα αμοιβής βάσει απόδοσης. Σε τέτοια συστήματα, η οργανωτική αποδοχή εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το αν οι εργαζόμενοι εμπιστεύονται ότι η διαδικασία είναι δίκαιη, ότι τα κριτήρια εφαρμόζονται με συνέπεια και ότι η σύνδεση ανάμεσα στην απόδοση και στην ανταμοιβή είναι επαρκώς θεμελιωμένη. Αντίθετα, όταν η μέτρηση για την απονομή αμοιβής θεωρείται αδιαφανής ή ατελής, τα συστήματα αυτά συχνά προκαλούν αντιδράσεις και δυσπιστία αντί για κίνητρα βελτίωσης (Brewer & Kellough, 2016).

Οι αντιλήψεις για αξιοκρατική και δίκαιη αξιολόγηση εντός των οργανισμών έχουν ισχυρές κοινωνικοσυναισθηματικές συνέπειες, διότι επηρεάζουν την ικανοποίηση από την εργασία, την οργανωσιακή δέσμευση και την προθυμία συνεργασίας (Micacchi et al., 2024).

Η αξιοκρατία δεν είναι μόνο τεχνικός κανόνας επιλογής και αξιολόγησης, αλλά διαχρονικά, αποτελεί μέρος της δημοκρατικής ωρίμανσης της δημόσιας διοίκησης (Oliveira et al., 2024).

Το νέο πλαίσιο αξιολόγησης δημιουργεί ισχυρές θεσμικές προϋποθέσεις αξιοκρατίας, διότι στηρίζει την αξιολογική κρίση σε συγκεκριμένες δεξιότητες, τυποποιημένα κριτήρια, στόχους, και μηχανισμούς εποπτείας, αντί να αφήνει ευρύ πεδίο σε αδιαφοροποίητες ή άτυπες κρίσεις (άρθρα 4, 8, 15, Ν. 4940/2022). Το σύστημα επιχειρεί να συνδέσει πιο στενά την υπηρεσιακή διάκριση με τεκμηριωμένα δεδομένα επίδοσης και ανάπτυξης, με βάση την αρχή ότι η υπηρεσιακή πρόοδος πρέπει να

στηρίζεται σε αναγνωρίσιμα και ελέγξιμα κριτήρια. Με τον τρόπο αυτό ενισχύονται τόσο η αξιοκρατία, όσο και η οργανωσιακή δικαιοσύνη (Micacchi et al., 2024).

Η κεντρική θέση του ιεραρχικού προϊσταμένου στην αξιολόγηση, σε συνδυασμό με τις ιδιαιτερότητες της ελληνικής διοικητικής κουλτούρας, σημαίνει ότι το νέο σύστημα μπορεί να περιορίσει, αλλά όχι να εξαλείψει, παγιωμένες πρακτικές. Η τελική του συμβολή στην αξιοκρατία θα κριθεί από τη διοικητική πράξη.

2.2 Τα βασικά θεσμικά χαρακτηριστικά των συστημάτων αξιολόγησης δημοσίων υπαλλήλων στην Ευρώπη

2.2.1 Η αρχιτεκτονική των συστημάτων αξιολόγησης στην Ευρώπη

Παρά τη θεσμική ποικιλία, τα περισσότερα ευρωπαϊκά συστήματα έχουν μια αναγνωρίσιμη κοινή αρχιτεκτονική. Οι ευρωπαϊκές δημόσιες διοικήσεις μετακινούνται προς την ηλεκτρονική διαχείριση των αξιολογικών κύκλων, την παρακολούθηση επίτευξης στόχων και ολοένα συχνότερα προς τη χρήση αναλυτικών εργαλείων που επιτρέπουν κεντρικότερη ανάγνωση των βαθμολογικών προτύπων, των ελλειμμάτων δεξιοτήτων και των αναγκών ανάπτυξης (Hajnal & Staronova, 2021).

Στην ενότητα αυτή παρουσιάζονται βασικά θεσμικά χαρακτηριστικά των συστημάτων αξιολόγησης δημοσίων υπαλλήλων σε επιλεγμένες ευρωπαϊκές χώρες που συνθέτουν ένα θεσμικό πλέγμα, από το οποίο το ελληνικό σύστημα αντλεί επιμέρους στοιχεία, χωρίς να ενσωματώνονται πλήρως.

2.2.2 Σκανδιναβία: Φινλανδία, Νορβηγία, Σουηδία

Στις διοικήσεις σκανδιναβικού τύπου, η αξιολόγηση συνδέεται με υψηλότερη οργανωσιακή εμπιστοσύνη, μεγαλύτερη επαγγελματική αυτονομία και ισχυρότερη διοικητική ικανότητα. Η λογοδοσία δεν εγκαταλείπεται, απλώς ανασχηματίζεται σε πιο διαλογική μορφή, σε διαλόγους απόδοσης.

Η απόδοση σε ατομικό επίπεδο, γίνεται αντικείμενο επαναλαμβανόμενης επικοινωνίας, ερμηνείας και επανακαθορισμού των προσδοκιών, αντί να συμπτυκνώνεται αποκλειστικά σε μαθηματική αποτίμηση. Υπό αυτές τις συνθήκες, η αξιολόγηση λειτουργεί περισσότερο ως ενσωματωμένος εσωτερικός έλεγχος παρά ως τυπική αποτίμηση και τιμωρητικός μηχανισμός (Rajala & Laihonon, 2022).

Στο φινλανδικό σύστημα, η αξιολόγηση λειτουργεί ως διαδικασία με την οποία δημιουργείται συνοχή στη διαχείριση της απόδοσης και υποστηρίζεται η μάθηση εντός του οργανισμού. Αυτό αποδεικνύεται χρήσιμο σε πολυκεντρικά ή αποκεντρωμένα συστήματα τοπικής διοίκησης, όπου η έλλειψη κοινής ερμηνείας μπορεί να αυξήσει τον κατακερματισμό αντί να ενισχύσει τη συνοχή (Rajala & Laihonon, 2022).

Η νορβηγική διοικητική εμπειρία είναι συνδεδεμένη με το Management by Objectives and Results (MBOR), με ευρεία εφαρμογή στον δημόσιο τομέα, χωρίς όμως να αντιμετωπίζεται με ομοιόμορφο ή μηχανιστικό τρόπο.

Για το νορβηγικό σύστημα, η αποτελεσματικότητα της αξιολόγησης δεν προκύπτει από την αυστηρότητα της τυποποίησης, αλλά από τον βαθμό στον οποίο τα αξιολογικά εργαλεία ενσωματώνονται σε ηγεσία που στηρίζει τη μάθηση, την προσαρμογή και την επαγγελματική εξέλιξη (Lægreid et al., 2006; Rajala & Laihonon, 2022).

Η σουηδική περίπτωση παρουσιάζει διαφορετική ισορροπία, δίδοντας ιδιαίτερο βάρος στις επιταγές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ. Εδώ η αξιολόγηση δεν λειτουργεί μόνο ως αναπτυξιακή συνομιλία ή ως διοικητική αποσαφήνιση στόχων, αλλά συνδέεται συχνότερα με τη μέτρηση απόδοσης, τη μισθολογική διαφοροποίηση και τη νομιμοποίηση της ατομικά καθοριζόμενης αμοιβής. Το σουηδικό σύστημα σταδιακά ενσωμάτωσε λογικές όπως ο προσανατολισμός στον πολίτη και η διατομεακή συνεργασία, με αποτέλεσμα να διαμορφωθεί ένα πιο σύνθετο καθεστώς διαχείρισης της απόδοσης. Ένα ακόμη χαρακτηριστικό του σουηδικού μοντέλου είναι ότι οι οργανισμοί προσαρμόζονται και μαθαίνουν να μεταφράζουν τις κυβερνητικές απαιτήσεις σε δικά τους σχήματα ελέγχου (Modell & Grönlund, 2007; Wockelberg & Öberg, 2021).

Παρά τις αρετές του, το σκανδιναβικό μοντέλο δεν είναι χωρίς αδυναμίες. Ακριβώς επειδή επενδύει κύρια στον διάλογο, μπορεί να αντιμετωπίσει ασάφεια κριτηρίων, αργή αναγνώριση χαμηλής απόδοσης και ανισότητες εφαρμογής ανά μονάδα. Η μεταφορά κεντρικών πολιτικών στην καθημερινή πράξη συναντά οργανωσιακή

πολυδιάσπαση με εφαρμοστικά προβλήματα, διαφορετικές κουλτούρες και σύγκρουση με περιφερειακές πολιτικές (Ulfsdotter Eriksson et al., 2019). Η σκανδιναβική εμπειρία δεν καταργεί την εξουσία της αξιολόγησης, τη μετασχηματίζει σε περισσότερο διάχυτη, με έμμεση μορφή και ως λειτουργία αυτο-ελέγχου.

2.2.3 Δυτική Ευρώπη: Γαλλία, Γερμανία, Ολλανδία

Τα συστήματα αξιολόγησης στη Δυτική Ευρώπη χαρακτηρίζονται, σε μεγάλο βαθμό, από τυπικότητα και κωδικοποίηση των διαδικασιών. Η τυποποίηση αυτή, με διοικητικές βέβαια διαφορές στις επιλεγμένες χώρες, δεν αποτελεί γραφειοκρατικό παράδειγμα. Αντανακλά τη βαρύτητα που έχουν σε αυτές τις διοικητικές παραδόσεις η ίση μεταχείριση, η προστασία από αυθαιρεσία και η σύνδεση της υπηρεσιακής πορείας με σταθερότερα θεσμικά πρότυπα.

Το γαλλικό παράδειγμα χαρακτηρίζεται από μια ιδιότυπη ισορροπία ανάμεσα στη διοικητική παράδοση και στον εκσυγχρονισμό των διοικητικών πρακτικών, χωρίς οι διαδικαστικές καινοτομίες να οδηγήσουν σε πλήρη επικράτηση μιας αγοραίας λογικής του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ. Η αποτίμηση της ατομικής απόδοσης παραμένει θεσμικά συνδεδεμένη με τη διοικητική σταδιοδρομία, την ανάπτυξη και τη γενικότερη δημόσια υπηρεσιακή κουλτούρα. Στη σχετική συζήτηση για τη Γαλλία, η αξιολόγηση παρουσιάζεται περισσότερο ως διαλογικό επαγγελματικό εργαλείο καριέρας, παρά ως καθαρό σύστημα ατομικής ανταμοιβής. Ωστόσο, η αναπτυξιακή και η παρακινησιακή διάσταση δεν είναι αμοιβαία αποκλειόμενες (Jeannot & Guillemot, 2013; Hajnal & Staronova, 2021).

Επειδή η γαλλική λογική για την αξιολόγηση επικεντρώνεται στην κουλτούρα υπηρεσιακής καριέρας και επαγγελματικής αξίας, υπάρχει ο κίνδυνος κατά τη διαδικασία να αποφεύγονται οι έντονες διαφοροποιήσεις κρίσεων και να ενισχύεται μια περισσότερο εξισωτική εικόνα (Hajnal & Staronova, 2021).

Η περίπτωση του γερμανικού δημοσίου μπορεί να ιδωθεί ως σύστημα που αποδίδει μεγάλη σημασία στη σαφή διάκριση μεταξύ υψηλής και χαμηλής υπηρεσιακής αξίας. Το σύστημα αξιολόγησης, με σχετικές διαφοροποιήσεις στα ομοσπονδιακά κρατίδια, είναι σαφώς πιο κοντά σε μια λογική υπηρεσιακής σύγκρισης και επίσημης αποτίμησης της απόδοσης, συνδεδεμένη με το θεσμικό βάρος της υπηρεσιακής

κρίσης. Στο γερμανικό σύστημα, οι τυπικές διαδικασίες στοχοθεσίας, η συγκεκριμενοποίηση στόχων και η συμμετοχή του εργαζομένου, πλαισιώνουν την ατομική εργασιακή επίδοση η οποία έχει σημαντική εξάρτηση και από εγγενή κίνητρα. Το σύστημα ενσωματώνει νέα στοιχεία διοίκησης χωρίς να χάνει τον παραδοσιακό του ιεραρχικό χαρακτήρα και αξιοποιεί τα αποτελέσματα των κινήτρων και των αναπτυξιακών μηχανισμών ταυτόχρονα (Reemts et al., 2016; Hajnal & Staronova, 2021).

Ο έντονος φορμαλισμός και η στενή σύνδεση με την υπηρεσιακή και την ιεραρχική λογική, προάγουν την αντίληψη της αξιολόγησης ως φίλτρο προαγωγής ή ως συγκριτική κρίση, με αποτέλεσμα όμως την χαμηλή διοικητική προτεραιότητα της εκπαίδευσης και την αποδυνάμωση της αναπτυξιακής λειτουργίας της αξιολόγησης (Lin & Kellough, 2019).

Η Ολλανδία προσφέρει μια αισθητά διαφορετική εικόνα, επειδή η αξιολόγηση του υπαλλήλου εντάσσεται σε περισσότερο αποκεντρωμένο και στρατηγικά οργανωμένο HRM περιβάλλον, που μπορεί να μεταβάλλεται ανάλογα με τη διοικητική φυσιογνωμία κάθε φορέα. Οι ημι-αυτόνομοι δημόσιοι οργανισμοί έχουν τη δυνατότητα αυτονομίας λήψης στρατηγικών επιλογών, ενώ ανάλογα με τους εξωτερικούς, εσωτερικούς και οργανωσιακούς παράγοντες, ασκούν κυρίαρχες πολιτικές για το προσωπικό τους, ενισχύοντας συγκεκριμένες ικανότητες και δίδοντας κίνητρα και ευκαιρίες στα πλαίσια της αξιολόγησης (Blom et al., 2021).

Το ολλανδικό σύστημα μπορεί με την αυτονομία να παρουσιάζει προσαρμοστικότητα, να καλύπτει πραγματικές ανάγκες ανθρώπινου δυναμικού και να συμβάλει στην οργανωσιακή ολοκλήρωση, όμως είναι ορατός ο κίνδυνος η αξιολόγηση να γίνει αποσπασματική, υπερβολικά εξαρτημένη από τις τοπικές διοικητικές ικανότητες και δύσκολα συγκρίσιμη μεταξύ φορέων (Blom et al., 2024).

2.2.4 Νότια Ευρώπη: Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία

Η νότια Ευρώπη παρουσιάζει ένα σύνθετο διοικητικό μείγμα, στο οποίο συνυπάρχουν η πίεση για εκσυγχρονισμό και η επιμονή παλαιότερων θεσμικών και πολιτικών λογικών. Η αξιολόγηση στις χώρες του Νότου κινείται κυρίως ανάμεσα σε δύο

επίπεδα: στο επίπεδο της κανονιστικής πρόβλεψης και στο επίπεδο της πραγματικής οργανωσιακής εφαρμογής (Hajnal & Staronova, 2021).

Η ιταλική εμπειρία είναι εμβληματική, διότι αναδεικνύει με καθαρό τρόπο τη διάσταση ανάμεσα στη θεσμική μεταρρύθμιση και στην οργανωσιακή ενσωμάτωση. Το ιταλικό σύστημα δίνει βαρύτητα στην αξιολόγηση προϊσταμένων και κυριαρχείται από ποικιλία συστημάτων αξιολόγησης, ανάλογα του τομέα εφαρμογής, όπως το παραδοσιακό προφίλ διοικητικού σκοπού, το αναπτυξιακό, της πολλαπλής ανατροφοδότησης και το συμμετοχικό (Barbieri et al., 2021). Η αξιολόγηση στην Ιταλία λειτουργεί ως μέσο εκσυγχρονισμού, αλλά παραμένει στενά συνδεδεμένη με τη δυσκολία να μετατραπούν οι κανόνες σε σταθερή πρακτική (Azzone & Palermo, 2011).

Το ισπανικό σύστημα αξιολόγησης δομείται πάνω στο ισπανικό διοικητικό δίκαιο, όμως άντλησε και πολλά στοιχεία από το γαλλικό. Υπάρχει διαφοροποίηση των συστημάτων μέτρησης απόδοσης ανάλογα με τις θεσμικές ρυθμίσεις των τοπικών κυβερνήσεων, αλλά είναι κοινή η τάση για δημιουργία σαφών συστημάτων με διαφάνεια. Η ισπανική εμπειρία προβάλλει την αξιολόγηση ως μηχανισμό που συνδέεται με την υπηρεσιακή πορεία, την οριζόντια διοικητική σταδιοδρομία και τη συνολική ποιότητα της διοίκησης προσωπικού. Σε τοπικό επίπεδο, η διαμόρφωση των συστημάτων μέτρησης απόδοσης εξαρτάται από το οργανωσιακό περιβάλλον, τη διοικητική δομή και τον σκοπό για τον οποίο χρησιμοποιούνται, είτε εσωτερικά για παραγωγή αποφάσεων, βελτίωση και ανάπτυξη, είτε εξωτερικά, για λογοδοσία και προβολή της θεσμικής εικόνας. Υπάρχει προσαρμογή της διαδικασίας αξιολόγησης στα χαρακτηριστικά κάθε τοπικού φορέα, άλλοτε με συγκεντρωτικά συστήματα, άλλοτε με αποκεντρωμένα, άλλοτε με άνωθεν επιβαλλόμενες διαδικασίες και άλλοτε με περισσότερο συμμετοχικές μορφές εφαρμογής.

Ωστόσο, η θεσμική και οργανωσιακή ετερογένεια που παρουσιάζεται στον τομέα Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού, μπορεί να καταστήσει την αξιολόγηση ασύμμετρη, αποσπασματική και δύσκολα συγκρίσιμη μεταξύ των φορέων ή των επιπέδων διοίκησης (Torres et al., 2011).

Η αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων στην Πορτογαλία συνδέεται σε μεγάλο βαθμό με την κατάρτιση, τις επαγγελματικές ικανότητες και την υπηρεσιακή εξέλιξη που αποτελούν τους κύριους πυλώνες του συστήματος. Η αξιολόγηση λειτουργεί μεν ως μηχανισμός αποτίμησης, αλλά αποτελεί κύρια κόμβο σύνδεσης ανάμεσα στην ανάπτυξη του εργαζομένου και στην οργανωσιακή του προοπτική. Η δημιουργία

προϋποθέσεων αποτελεσματικής απόδοσης βασίζεται στην κατάρτιση, η οποία θεωρείται ο κρίσιμος παράγοντας που μπορεί να επηρεάσει θετικά την επαγγελματική ικανοποίηση μέσω της βελτίωσης των αξιολογικών αποτελεσμάτων και της υπηρεσιακής πορείας (Silva & Rodrigues, 2025).

Ωστόσο, καταγράφονται και αδυναμίες με τις βασικότερες να εντοπίζονται στα κίνητρα, στην αναγνώριση και στο αξιοκρατικό σύστημα της πορτογαλικής δημόσιας διοίκησης. Οι συνεχείς μεταρρυθμίσεις, το έντονο πολιτικό στοιχείο, η μικρή ελαστικότητα εξέλιξης, η έλλειψη ανταμοιβής της αξίας και τα κατάλοιπα της γραφειοκρατίας καταγράφονται ως τα κύρια προβλήματα του πορτογαλικού συστήματος αξιολόγησης (Nishimura et al., 2021; Silva & Rodrigues, 2025).

Η θεσμική ανάλυση που προηγήθηκε ανέδειξε ότι η αξιολόγηση στο δημόσιο δεν είναι μια ουδέτερη τεχνική διαδικασία, αλλά πεδίο στο οποίο συναντώνται η στοχοθεσία, η λογοδοσία, η μέτρηση της απόδοσης, η διαφάνεια και η αξιοκρατία. Παράλληλα, η επισκόπηση ευρωπαϊκών διοικητικών παραδόσεων έδειξε ότι κάθε σύστημα αξιολόγησης ενσωματώνει διαφορετικές ισορροπίες ανάμεσα στην τυποποίηση, την αναπτυξιακή λειτουργία, τη διοικητική ευελιξία και τον έλεγχο. Στο σημείο αυτό, η εργασία μεταβαίνει στη μεθοδολογική της θεμελίωση, ώστε να αποσαφηνιστεί με ποιον τρόπο τα παραπάνω θεωρητικά και συγκριτικά στοιχεία θα αξιοποιηθούν για την ανάλυση της ελληνικής περίπτωσης.

Κεφάλαιο 3

Μεθοδολογία

3.1 Μεθοδολογικός προσανατολισμός της έρευνας

Η παρούσα μελέτη στηρίζεται σε ποιοτική, μη εμπειρική, θεσμική και συγκριτική ερευνητική λογική. Η έρευνα δεν έχει απέναντί της ένα «μέτρο» προς καταγραφή, αλλά μια ολόκληρη θεσμική αρχιτεκτονική, μέσα στην οποία κωδικοποιούνται αντιλήψεις για το τι θεωρείται καλή διοίκηση, πώς κατανοείται η δημόσια απόδοση και με ποιους όρους το κράτος μέσω της αξιολόγησης επιχειρεί να κατευθύνει τη διοικητική συμπεριφορά. Η κατανόηση αυτών των παραμέτρων είναι αναγκαία καθόσον ο δημόσιος τομέας επικρίνεται συχνά για την αδυναμία του να εμπεδώσει οργανωσιακές συμπεριφορές συμβατές με τις στρατηγικές και τους στόχους του οργανισμού, παθογένεια που αισιοδοξεί να εξαλείψει το νέο σύστημα αξιολόγησης στο ελληνικό δημόσιο (Siverbo et al., 2019).

Στην έρευνα αυτή, η μεθοδολογία οφείλει να μπορεί να αναγνώσει όχι μόνο το εξωτερικό περίγραμμα διατάξεων, αλλά και τις εσωτερικές παραδοχές που τις συγκροτούν. Το ερευνητικά κρίσιμο ερώτημα δεν είναι μόνο «τι θα παραγάγει το σύστημα», αλλά πρωτίστως «τι ακριβώς επιχειρεί να οργανώσει», «με ποια λογική το οργανώνει» και «τι είδους διοίκηση προϋποθέτει». Η κατανόηση του σχεδιασμού, ειδικά σε ένα σύστημα που δεν βρίσκεται στην πλήρη εμπέδωσή του, προηγείται λογικά της μέτρησης των επιδράσεών του, άλλως η έρευνα κινδυνεύει να παραγάγει εντυπώσεις χωρίς να έχει πρώτα κατανοήσει τη λογική του ίδιου του συστήματος.

Οι πρώιμες αντιδράσεις συχνά αποτυπώνουν την αμηχανία της μετάβασης, αλλά όχι κατ' ανάγκη την πραγματική λειτουργία του θεσμού. Συνεπώς η παρούσα μελέτη δεν θα ήταν ερευνητικά γόνιμο να ξεκινήσει από πρωτογενή έρευνα στάσεων, χωρίς κατασταλαγμένη οπτική, ή από περιορισμένες ενδείξεις εφαρμογής. Ο Ν. 4940/2022 «διαβάζεται» ως σχέδιο θεσμικού αναπροσανατολισμού της αξιολόγησης και ταυτόχρονα, ως συμπύκνωση διοικητικών επιλογών και δήλωσης για το πώς το

κράτος αντιλαμβάνεται τη διαχείριση της απόδοσης στο δημόσιο περιβάλλον και πώς ερμηνεύει τις πληροφορίες απόδοσης (Cepiku et al., 2016).

Από την ίδια αφετηρία απορρέει και η συγκριτική διάσταση της μελέτης. Μια μεταρρύθμιση δεν αποκτά σημασία μόνο από το τι εισάγει, αλλά και από το τι μεταβάλλει σε σχέση με το προγενέστερο πλαίσιο και με τις ευρύτερες διεθνείς συζητήσεις. Η συγκριτική οπτική δεν προστίθεται επικουρικά, αλλά απορρέει από το ίδιο το γεγονός ότι καμία διοικητική μεταρρύθμιση δεν διαμορφώνεται σε απόλυτο κενό. Οι έννοιες της στοχοθεσίας, της διοίκησης της απόδοσης, της ανατροφοδότησης, της λογοδοσίας και της δημόσιας αξίας έχουν εδώ και χρόνια διαμορφώσει ένα διεθνές περιβάλλον συζήτησης, στο οποίο εντάσσεται και η ελληνική μεταρρύθμιση. Η συγκριτική διάσταση που περιλαμβάνει το πλαίσιο της έρευνας, χρησιμοποιείται ως κρίσιμο εργαλείο που βοηθά να διαβαστεί η ελληνική περίπτωση μέσα σε ένα ευρύτερο πεδίο διοικητικών λύσεων είτε που υιοθετήθηκαν στο πρόσφατο παρελθόν, είτε πρόκειται για διεθνείς πρακτικές, ώστε να γίνει αντιληπτό ποια προβλήματα επιχειρεί να αντιμετωπίσει και με ποια λογική επιλέγει να τα αντιμετωπίσει.

3.2 Ερευνητικό σχέδιο και αιτιολόγηση της μη εμπειρικής επιλογής

Το ερευνητικό σχέδιο της εργασίας συγκροτείται με αφετηρία τα ερευνητικά ερωτήματα και όχι βάσει μιας αφηρημένης τυπολογίας ερευνητικών μεθόδων. Ερωτηματολόγια ή συνεντεύξεις, δυνητικά χρήσιμα σε μεταγενέστερο στάδιο, θα μπορούσαν να αποδώσουν στάσεις, προσλήψεις ή εμπειρίες εφαρμογής, όμως τα ερωτήματα που έχουν τεθεί δεν ζητούν σε αυτό το στάδιο να μετρηθεί η ικανοποίηση των υπαλλήλων, να αποτυπωθούν στατιστικά οι επιδόσεις του συστήματος, ή να συσχετιστεί η εφαρμογή του με δείκτες οργανωσιακής αποτελεσματικότητας. Άλλωστε, η ουσιαστική ενεργοποίηση της ανατροφοδότησης και η μετατροπή των τυπικών κανόνων σε σταθερή οργανωσιακή πρακτική, εξαρτώνται από συνθήκες που ωριμάζουν σταδιακά και συνυπάρχουν με την υποστήριξη της ηγεσίας, την οργανωσιακή κουλτούρα και την ικανότητα διαχείρισης της αλλαγής. Όταν μια μεταρρύθμιση βρίσκεται στη φάση θεσμικής ενσωμάτωσης, η ερευνητική προτεραιότητα μετατοπίζεται εύλογα από τη μέτρηση των αποτελεσμάτων και

πρώιμων εντυπώσεων εφαρμογής, στη μελέτη του σχεδιασμού, των θεσμικών μηχανισμών και των διοικητικών παραδοχών που αυτά ενσωματώνουν. Τα διαθέσιμα στοιχεία εφαρμογής δεν διαθέτουν ακόμη εκείνο το βάθος που θα επέτρεπε ασφαλείς κρίσεις για σταθερές διοικητικές επιδράσεις, ενώ πολλοί οργανισμοί βρίσκονται σε εσωτερική διαχείριση της αλλαγής που συντελέστηκε. Το νέο σύστημα αξιολόγησης παραμένει ακόμη σε φάση τελικής διοικητικής αφομοίωσης και εμπέδωσης. Σε τέτοιες περιπτώσεις, η ερευνητική υπευθυνότητα δεν βρίσκεται στην επίκληση πρόωρης εμπειρικής πληρότητας, αλλά στην ακρίβεια με την οποία ορίζεται το επίπεδο της θεσμικής ανάλυσης (Kuipers et al., 2014).

Η παρούσα εργασία δεν επιχειρεί μεθοδολογικά να μιλήσει σαν να έχει ήδη μπροστά της πλήρη εικόνα λειτουργικής αποτελεσματικότητας. Επιλέγει συνειδητά να εξετάσει τον σχεδιασμό, τις διοικητικές παραδοχές και τη θεωρητική συνοχή, δηλαδή ακριβώς εκεί όπου η παρούσα φάση της μεταρρύθμισης επιτρέπει ασφαλέστερα συμπεράσματα. Η προσέγγιση αυτή, επιτρέπει στην έρευνα να αποσαφηνίσει με ακρίβεια τον χαρακτήρα της μεταρρύθμισης, να διακρίνει τα σημεία στα οποία αυτή διαφοροποιείται ουσιαστικά από το προηγούμενο πλαίσιο και να προτείνει με σαφέστερους όρους τι θα έπρεπε να εξεταστεί σε μια μεταγενέστερη εμπειρική μελέτη. Η μελέτη δεν αποφεύγει την εμπειρική διερεύνηση, αλλά την προετοιμάζει θεωρητικά και μεθοδολογικά. Το έργο αυτό λοιπόν, είναι ερμηνευτικό και όχι αιτιοκρατικό, προσανατολισμένο στη συστηματική κατανόηση και όχι στην πρόωρη γενίκευση αποτελεσμάτων.

Κατά την ανωτέρω αιτιολόγηση, αποδεικνύεται ότι η μη εμπειρική προσέγγιση δεν αποτελεί μεθοδολογικό κενό, αντιθέτως, συνιστά συνειδητή επιστημονική επιλογή, ώστε η εργασία να μιλήσει με ακρίβεια στο επίπεδο όπου διαθέτει πραγματικό ερμηνευτικό έρεισμα, δηλαδή στον θεσμικό σχεδιασμό, στην εσωτερική συνοχή και στη συγκριτική ανάγνωση της μεταρρύθμισης.

3.3 Ερευνητικά δεδομένα και τεκμηριωτική βάση

Ως δεδομένα της παρούσας εργασίας, νοούνται όλα εκείνα τα στοιχεία που επιτρέπουν να αποσαφηνιστεί, να ερμηνευθεί και να συγκριθεί ο θεσμικός

σχεδιασμός του νέου συστήματος αξιολόγησης, να αποτυπωθεί δηλαδή ο τρόπος με τον οποίο το κράτος αντιλαμβάνεται την αξιολόγηση, την απόδοση και τη λογοδοσία. Με βάση αυτή τη λογική, το ερευνητικό υλικό συγκροτείται από δύο κύριες κατηγορίες: αφενός, τα πρωτογενή θεσμικά κείμενα και αφετέρου, τη δευτερογενή βιβλιογραφία από έγκριτα επιστημονικά περιοδικά. Η διάκριση αυτή βοηθά να γίνει ορατό, ποιο υλικό αποτελεί το άμεσο αντικείμενο της ανάλυσης και ποιο προσφέρει το θεωρητικό και συγκριτικό λεξιλόγιο μέσα από το οποίο αυτό το έργο μπορεί να διαβαστεί.

Στον πυρήνα των πρωτογενών δεδομένων βρίσκονται ο Ν. 4940/2022 και το προηγούμενο κανονιστικό πλαίσιο του Ν. 4369/2016. Οι νόμοι αυτοί δεν αξιοποιούνται μόνο επειδή περιγράφουν τα στάδια της αξιολόγησης, αλλά επειδή συμπεκνώνουν μια συγκεκριμένη διοικητική λογική: τι θεωρείται απόδοση, ποια θέση δίδεται στη στοχοθεσία, πώς νοείται ο ρόλος του αξιολογητή, πού εντοπίζεται η ευθύνη του υπαλλήλου και ποια μορφή ανατροφοδότησης ή λογοδοσίας θεωρείται θεσμικά σημαντική. Χρησιμοποιούνται ως προνομιακά δεδομένα, ακριβώς επειδή αποτυπώνουν, με δεσμευτικό τρόπο, τις κεντρικές παραδοχές της μεταρρύθμισης.

Το δεύτερο σώμα δεδομένων αποτελείται από επιστημονικά άρθρα που αφορούν τη διοίκηση της απόδοσης, τη στοχοθεσία, την αντιληπτή δικαιοσύνη των συστημάτων αξιολόγησης, τη λογοδοσία και τη δημόσια αξία. Η βιβλιογραφία αυτή χρησιμοποιείται γιατί επιτρέπει να ερμηνευθούν οι θεσμικές ρυθμίσεις ως απαντήσεις σε ήδη γνωστά διοικητικά προβλήματα και να εκτιμηθεί αν ο σχεδιασμός του ελληνικού συστήματος συσχετίζεται με όσα έχει δείξει η σχετική έρευνα και ανταποκρίνεται ουσιαστικά σε αυτά (Kroll, 2015).

Ιδιαίτερη βαρύτητα αποκτούν τα άρθρα που δείχνουν πώς οργανώνονται στην πράξη ορισμένα σύγχρονα συστήματα αξιολόγησης του ευρωπαϊκού χώρου και πού αναδύονται οι συχνότερες παθολογίες τους. Μέσα από αυτά, τα δεδομένα της βιβλιογραφίας λειτουργούν ως κρίσιμος αντικατοπτρισμός της ελληνικής περίπτωσης, ως αναπόσπαστο μέρος της ερευνητικής διαδικασίας. Επιτρέπουν να τεθούν ουσιαστικά ερωτήματα, επί παραδείγματι: αν το νέο πλαίσιο αντιμετωπίζει την αξιολόγηση μόνο ως κρίση ή και ως αναπτυξιακή διαδικασία, αν δίνει πραγματική έμφαση στην ανατροφοδότηση και τη λογοδοσία, αν αφήνει υπερβολική εξάρτηση από την κρίση του άμεσου προϊσταμένου και αν δημιουργεί προϋποθέσεις αντιληπτής δικαιοσύνης κατά τη διαδικασία μέτρησης της απόδοσης.

Στα δεδομένα της έρευνας περιλαμβάνονται ακόμη και οι συγκριτικές αναφορές σε επιγραμματική μορφή, που αντλούνται από τη διεθνή βιβλιογραφία για ευρωπαϊκά διοικητικά συστήματα. Η εργασία αναφέρεται σε εκείνο το τμήμα της βιβλιογραφίας που δείχνει πώς άλλες διοικητικές παραδόσεις επιχειρούν την υλοποίηση της διαδικασίας της αξιολόγησης, πώς ανταποκρίνονται θεσμικά τα συστήματα αυτά, τα δυνατά σημεία καθώς και τις τυπικές παθολογίες που εμφανίζουν τα συστήματα κρίσης. Οι συγκριτικές αυτές αναφορές λειτουργούν ως αναλυτικό πλαίσιο που αποτρέπει μια στενά εθνοκεντρική ανάγνωση της μεταρρύθμισης.

Το υλικό που χρησιμοποιείται είναι σαφώς προσδιορισμένο, επαληθεύσιμο και ακαδημαϊκά ελέγξιμο. Η εργασία δεν στηρίζεται σε ασαφείς εντυπώσεις, μη ελεγμένες διαδικτυακές πηγές ή ανεπίσημες αφηγήσεις. Ως συνθήκη αναγνωσιμότητας της εργασίας αυτής, επιτρέπει στον αναγνώστη να παρακολουθήσει με ακρίβεια από πού αντλούνται τα επιχειρήματα και με ποια λογική το ερευνητικό υλικό μετασχηματίζεται σε ανάλυση.

3.4 Μέθοδος ανάλυσης

Η μέθοδος ανάλυσης που εφαρμόζεται στην παρούσα εργασία είναι πρωτίστως θεσμική και σε δεύτερο επίπεδο, συγκριτική. Η σύγκριση δεν εισάγεται ως παράλληλο βήμα, αλλά στηρίζεται σε προηγούμενη, προσεκτική ερμηνεία του θεσμικού υλικού. Προηγείται λοιπόν η ανάλυση του θεσμικού φάσματος και του αξιολογικού πλαισίου που χαρακτηρίζουν τη διοικητική δομή των συστημάτων αξιολόγησης. Η ανάλυση της ελληνικής πραγματικότητας εκκινεί από τη συστηματική μελέτη των βασικών διατάξεων του Ν. 4940/2022 και του Ν. 4369/2016. Δεν περιορίζεται, όμως, στην απαρίθμησή τους, αλλά προχωρεί στην ερμηνευτική τους αποδόμηση και στη συγκριτική τους ανάλυση. Κάθε ρύθμιση δεν διαβάζεται μεμονωμένα, σαν να ήταν αυτάρκης, αλλά ερμηνεύεται σε σχέση με το διοικητικό πρόβλημα που επιχειρεί να επιλύσει και με το συνολικό μοντέλο διοίκησης που προϋποθέτει. Έτσι, το ενδιαφέρον δεν εξαντλείται στο τι ακριβώς προβλέπει μια διάταξη, επεκτείνεται στο γιατί το προβλέπει με αυτόν τον τρόπο και τι συνεπάγεται αυτό για τη συνοχή του ίδιου του συστήματος.

Εξετάζεται ο σκοπός κάθε θεσμικής ρύθμισης και ο μηχανισμός εφαρμογής, διερευνώνται οι αξιακές προϋποθέσεις της ρύθμισης και αποτιμώνται οι πιθανές συνέπειες του σχεδιασμού σε επίπεδο συνοχής, ως θεσμικές δυνατότητες ή εντάσεις που εγγράφονται στο σύστημα.

Μια τέτοια μέθοδος αποφεύγει τόσο τη στενά νομική περιγραφή όσο και την ατεκμηρίωτη αξιολογική κρίση. Η εργασία δεν περιορίζεται σε σχολιασμό άρθρων νόμου, αλλά ούτε και περνά βιαστικά σε συμπεράσματα περί επιτυχίας ή αποτυχίας της μεταρρύθμισης. Η ανάλυση όπως εφαρμόζεται εδώ, λειτουργεί ενδιάμεσα, δηλαδή εξετάζει το σύστημα ως σύνολο θεσμικών επιλογών και αναζητεί τη λογική που ενώνει τα επιμέρους μέτρα. Με άλλα λόγια, δεν αναλύονται απλώς βήματα, φόρμες και αρμοδιότητες. Αναλύεται ο τρόπος με τον οποίο αυτά τα στοιχεία συγκροτούν ένα μοντέλο διοικητικής δράσης και ένα συγκεκριμένο πρότυπο σχέσης ανάμεσα στους πρωταγωνιστές της αξιολόγησης, το κράτος, τον προϊστάμενο και τον υπάλληλο.

Η συγκριτική ανάλυση ακολουθεί και πατά πάνω σε αυτή τη θεσμική ανάγνωση της οποίας πρώτο επίπεδο και κυρίαρχο είναι η εσωτερική σύγκριση ανάμεσα στο νέο σύστημα και στο προηγούμενο ελληνικό πλαίσιο. Το ουσιώδες είναι να φανεί αν αλλάζει η ίδια η φιλοσοφία της αξιολόγησης, αν μετακινείται από μια γενική και τυπική κρίση προς πιο σαφή σύνδεση με τη στοχοθεσία, αν αποκτά αναπτυξιακή διάσταση, αν επιχειρεί να ενισχύσει τη λογοδοσία του αξιολογητή ή αν εξακολουθεί να εξαρτάται έντονα από υποκειμενικές κρίσεις χωρίς επαρκείς θεσμικές δικλείδες ισορροπίας (Caiden, 1989).

Δεύτερο επίπεδο είναι η εξωτερική σύγκριση με τις διεθνείς συζητήσεις και τάσεις που εφαρμόζονται, υπερβαίνοντας την περιγραφή και φτάνοντας στην ερμηνεία. Επί παραδείγματι πώς αντιμετωπίζεται η στοχοθεσία, η μέτρηση απόδοσης, η ανατροφοδότηση, η ανάπτυξη των εργαζομένων, οι συνθήκες ή περιορισμοί και ποια είναι η θέση της αντιληπτής δικαιοσύνης της διαδικασίας.

Έτσι, η ελληνική περίπτωση δεν αναλύεται κλειστά, αλλά φωτίζεται μέσα από συγκρίσιμες θεσμικές λύσεις σε κοινά διοικητικά προβλήματα και ερευνητικές συζητήσεις.

Η εργασία δεν αναλαμβάνει να αποφανθεί για το αν το νέο σύστημα πέτυχε ή απέτυχε στην πράξη, αλλά εξάγει δεδομένα, στηριζόμενη κυρίως σε συγκεκριμένα εργαλεία ανάλυσης: στη στοχοθεσία, στη λογοδοσία και την μέτρηση της απόδοσης. Αναλαμβάνει λοιπόν κάτι πιο ακριβές, να δείξει αν ο σχεδιασμός του εμφανίζει

εσωτερική συνοχή, αν συνδέεται με αναγνωρίσιμες θεωρητικές αρχές και αξίες της δημόσιας διοίκησης και αν επιχειρεί να διορθώσει αδυναμίες του προηγούμενου πλαισίου.

3.5 Σύνδεση θεωρίας και ανάλυσης

Η σύνδεση της θεωρητικής συζήτησης με τη θεσμική και συγκριτική ανάλυση είναι το σημείο που αναδεικνύει την συνοχή της παρούσας εργασίας. Το θεωρητικό κεφάλαιο δεν μένει ένα αυτόνομο σύνολο εννοιών, ούτε όμως και η αναλυτική πορεία ακολουθεί ανεξάρτητη πορεία. Οι έννοιες που αναπτύχθηκαν στο Κεφάλαιο 2, μετατρέπονται σε συγκεκριμένα ερμηνευτικά κριτήρια, μέσω των οποίων το νέο σύστημα αξιολόγησης μπορεί να διαβαστεί, να συγκριθεί και να αποτιμηθεί σε επίπεδο θεσμικού σχεδιασμού.

Η στοχοθεσία είναι κεντρικό κριτήριο. Η θεωρητική συζήτηση γύρω από αυτήν, επιτρέπει να εξεταστεί αν το νέο πλαίσιο συνδέει πειστικά τους οργανωσιακούς στόχους με την ατομική εργασία, αν η απόδοση παύει να νοείται ως γενική και αόριστη υπηρεσιακή επάρκεια και αν αποκτά πιο σαφή, ελέγξιμη και συζητήσιμη μορφή. Από αυτή τη σκοπιά, η στοχοθεσία δεν λειτουργεί εδώ ως τεχνικός όρος, αλλά ως κριτήριο ελέγχου του αν το σύστημα μετακινείται πραγματικά προς μια διοίκηση, που καθιστά ορατό το αντικείμενο της αξιολόγησης και που αξιοποιεί τις πληροφορίες απόδοσης θεσμικά, ή αν εξακολουθεί να αφήνει μεγάλα τμήματα της κρίσης να παραμένουν ασαφή και δύσκολα επαληθεύσιμα (Van Der Voet & Lerusse, 2024).

Τα συστήματα αξιολόγησης δεν είναι μόνο εργαλεία μέτρησης, αποτελούν και μορφές θεσμικά οργανωμένης ευθύνης. Υπό αυτό το πρίσμα, το κρίσιμο ερώτημα που θέτει η θεωρία της λογοδοσίας και εξετάζεται από την ανάλυση, δεν είναι μόνο αν ο υπάλληλος κρίνεται, αλλά και αν η ίδια η διαδικασία παράγει σαφείς διαδρομές αιτιολόγησης, αν ο αξιολογητής καθίσταται και ο ίδιος υπόλογος για τον τρόπο με τον οποίο ασκεί την κρίση του και αν το σύστημα συγκροτεί εκείνους τους μηχανισμούς μέσω των οποίων ο έλεγχος και η μάθηση μπορούν να συνυπάρξουν. Η λογοδοσία, λοιπόν, δεν χρησιμοποιείται εδώ θεωρητικά ως ρητορικό ηθικό πλαίσιο, αλλά ως κριτήριο θεσμικής ποιότητας (Fan, 2025).

Η σχετική θεωρητική συζήτηση για την απόδοση, επιτρέπει να διακριβωθεί αν η αξιολόγηση στον Ν. 4940/2022 νοείται ως απομονωμένη ετήσια κρίση ή ως μέρος ενός ευρύτερου κύκλου προγραμματισμού, παρακολούθησης, ανατροφοδότησης και βελτίωσης. Είναι κρίσιμο η ανάλυση να φωτίσει αν η αξιολόγηση παραμένει εγκλωβισμένη σε μια τελική βαθμολόγηση, ή αν εντάσσεται σε μια διαδικασία όπου οι στόχοι συμφωνούνται, η πρόοδος συζητείται, η ανατροφοδότηση παρέχεται εγκαίρως και η βελτίωση αντιμετωπίζεται ως κανονικό μέρος του κύκλου, αν συγκλίνει προς μία ώριμη λογική performance management.

Το ερώτημα αν το πλαίσιο αντιλαμβάνεται την απόδοση μόνο ως παραγωγικότητα, ή αν αναγνωρίζει και τον τρόπο με τον οποίο παράγεται το δημόσιο έργο, αποκτά ιδιαίτερη σημασία και η ανάλυση μπορεί να εντοπίσει αν το σύστημα επιχειρεί να εντάξει στοιχεία όπως η συνεργασία, ο προσανατολισμός στον πολίτη, η επαγγελματική ακεραιότητα, η δημοκρατική λογοδοσία, η ισότητα και αν το δημόσιο έργο παράγεται με τρόπο θεσμικά νομιμοποιημένο και συμβατό με τις αξίες του δημόσιου οργανισμού (Bryson et al., 2014).

Η ανάλυση δεν παραβλέπει την συμμετοχή δύο κρίσιμων κριτηρίων, της διαφάνειας και της αξιοκρατίας, που καθορίζουν την ποιοτική αποτίμηση της ίδιας της διαδικασίας.

Η σύνδεση θεωρίας και ανάλυσης, επιτρέπει στην εργασία να αποφύγει δύο αντίθετους κινδύνους: από τη μια την περιγραφή χωρίς ερμηνεία και από την άλλη τη θεωρία χωρίς αναλυτικό αντίκρισμα. Έτσι, η συγκριτική αποτίμηση που θα ακολουθήσει δεν θα στηριχθεί σε γενικές εντυπώσεις, αλλά σε ρητά διατυπωμένα και θεωρητικά θεμελιωμένα κριτήρια ανάγνωσης του νέου συστήματος αξιολόγησης.

3.6 Περιορισμοί της έρευνας

Στην παρούσα εργασία, ο πρώτος και βασικότερος περιορισμός είναι ο μη εμπειρικός χαρακτήρας της. Η ανάλυση δεν αξιοποιεί ερωτηματολόγια, συνεντεύξεις ή ολοκληρωμένες σειρές διοικητικών δεδομένων. Αυτό σημαίνει ότι δεν μπορεί να αποφανθεί για τον βαθμό στον οποίο το νέο σύστημα έχει ήδη παραγάγει μετρήσιμα αποτελέσματα στην πράξη. Ο περιορισμός αυτός καθορίζει το επίπεδο στο οποίο η εργασία μπορεί να κινηθεί με ασφάλεια: όχι στην τελική αξιολόγηση της εφαρμογής,

αλλά στη θεσμική ερμηνεία του σχεδιασμού. Με άλλα λόγια, η παρούσα μελέτη μπορεί να δείξει αν το νέο πλαίσιο εμφανίζει εσωτερική συνοχή, αν προσεγγίζει σύγχρονες θεωρητικές κατευθύνσεις και αν διαφοροποιείται ουσιαστικά από το προηγούμενο σύστημα. Δεν μπορεί, όμως, να τεκμηριώσει ακόμη αν οι υπηρεσίες το εφαρμόζουν ομοιόμορφα, αν οι υπάλληλοι το βιώνουν ως δίκαιο ή αν οι διοικητικές του επιδράσεις έχουν ήδη αποκτήσει σταθερότητα.

Η διάκριση αυτή είναι ουσιώδης, γιατί προφυλάσσει την εργασία από τη μετατροπή της θεσμικής ανάλυσης σε εικασία για τον πραγματικό κόσμο της εφαρμογής.

Ο δεύτερος περιορισμός αφορά τη φύση της συγκριτικής προσέγγισης. Η εργασία δεν βασίζεται σε πρωτογενή συλλογή δεδομένων από διοικητικά συστήματα, αλλά σε επεξεργασμένες επιστημονικές μελέτες και σε συγκριτική ανάγνωση της διεθνούς βιβλιογραφίας. Αξιοποιεί θεωρητικά και θεσμικά τεκμηριωμένες συζητήσεις ως καθρέφτη για την ελληνική περίπτωση.

Τρίτος περιορισμός είναι ότι η εργασία εστιάζει σκόπιμα στο πολιτικό-διοικητικό προσωπικό του ελληνικού δημοσίου και δεν επεκτείνεται σε ειδικά μισθολόγια ή σε κατηγορίες προσωπικού με διαφορετικά κανονιστικά πλαίσια. Η επιλογή αυτή επιτρέπει μεγαλύτερη αναλυτική καθαρότητα, αλλά συνεπάγεται ότι τα συμπεράσματα δεν μπορούν να μεταφερθούν αυτόματα σε κάθε δυνατή κατηγορία δημόσιου προσωπικού.

Ο τέταρτος περιορισμός αναφέρεται στο γεγονός ότι η θεσμική ανάλυση δεν μπορεί, από τη φύση της, να αποτυπώσει πλήρως τις άτυπες πρακτικές, τις ανεπίσημες διοικητικές δυναμικές και την καθημερινή κουλτούρα εφαρμογής που συχνά καθορίζουν την πραγματική λειτουργία των συστημάτων αξιολόγησης. Όσο το νέο σύστημα παραμένει σε φάση σταδιακής εμπέδωσης, τόσο η ανάλυση θα αφορά περισσότερο τη θεσμική του υπόσχεση παρά την πλήρως ορατή διοικητική του επίδοση. Αυτό, προσδίδει στην εργασία έναν καθαρό ερμηνευτικό ρόλο, να καταγράψει πώς σχεδιάζεται η μεταρρύθμιση και ποια ερωτήματα πρέπει να τεθούν στη συνέχεια, όταν πλέον θα υπάρχουν ώριμα εμπειρικά δεδομένα για να εξεταστεί η πραγματική της λειτουργία.

Τέλος, οι περιορισμοί της έρευνας δεν πρέπει να ερμηνευτούν μόνο ως όρια. Αποτελούν και ένδειξη του πού θα πρέπει να στραφεί η επόμενη φάση της μελέτης του νέου συστήματος αξιολόγησης.

Η μεθοδολογική αποσαφήνιση επιτρέπει πλέον τη μετάβαση από το επίπεδο του ερευνητικού σχεδιασμού στο επίπεδο της εφαρμοσμένης ανάλυσης. Εφόσον η εργασία έχει τεκμηριώσει τον μη εμπειρικό, θεσμικό και συγκριτικό της χαρακτήρα, το επόμενο κεφάλαιο αξιοποιεί τα επιλεγμένα αναλυτικά κριτήρια για να εξετάσει τη μετάβαση από τον Ν. 4369/2016 στον Ν. 4940/2022 και να αναδείξει τη θέση του νέου ελληνικού συστήματος μέσα στο ευρύτερο ευρωπαϊκό περιβάλλον αξιολόγησης.

Κεφάλαιο 4

Συγκριτική Μελέτη

4.1 Εισαγωγή στη Συγκριτική Μελέτη

Η συγκριτική μελέτη στο κεφάλαιο αυτό μετακινεί την έρευνα από την ανάπτυξη του θεωρητικού και μεθοδολογικού πλαισίου στην εφαρμοσμένη ερμηνεία του αντικειμένου. Δεν παρουσιάζεται απλώς τι προβλέπει ο Ν. 4940/2022, το ζητούμενο είναι να αποτιμηθεί αν η θεσμική αρχιτεκτονική του νέου συστήματος μπορεί να λειτουργήσει ως συνεκτικός μηχανισμός της στοχοθεσίας, της λογοδοσίας και της μέτρησης της απόδοσης που είναι τα τρία κριτήρια που διατρέχουν το κεφάλαιο.

Η στοχοθεσία εξετάζεται ως μηχανισμός σύνδεσης της στρατηγικής διοίκησης με την καθημερινή εργασία των υπαλλήλων, η λογοδοσία εξετάζεται ως σχέση αιτιολόγησης, ελέγχου και ευθύνης και η απόδοση εξετάζεται ως σύνθετη δημόσια έννοια που συνδέεται με νομιμότητα, ποιότητα, ισότητα μεταχείρισης και δημόσια αξία.

Το ελληνικό σύστημα παρουσιάζεται συγκριτικά, ερμηνεύεται και αναλύεται με τα θεωρητικά κριτήρια της στοχοθεσίας, της λογοδοσίας και της απόδοσης.

Μέσα από την συγκριτική παρουσίαση του νέου συστήματος σε σχέση με αυτό που αντικατέστησε, πηγάζουν τα θεσμικά χαρακτηριστικά και οι καινοτομίες που εισάγει ο Ν.4940/2022 καθώς και τα σημεία διαφοροποίησης ως προς τη διαδικασία, τη δομή και τη διοικητική φιλοσοφία με το προηγούμενο μοντέλο, ώστε να απαντηθούν τα ερευνητικά ερωτήματα RQ1 και RQ2.

Η σύγκριση με ευρωπαϊκά συστήματα, αναδεικνύει καθαρότερα τη θέση της ελληνικής μεταρρύθμισης μέσα στην ευρύτερη ευρωπαϊκή πορεία και συσχετίζει τις νέες ρυθμίσεις με τις διεθνείς προσεγγίσεις της στοχοθεσίας, της λογοδοσίας και της μέτρησης της απόδοσης, ως απάντηση στο τιθέμενο ερώτημα RQ3. Τα ευρωπαϊκά συστήματα είναι αυτά, των οποίων τα θεσμικά χαρακτηριστικά τους παρουσιάστηκαν συνοπτικά στο κεφάλαιο 2.2 της παρούσας εργασίας. Από την Σκανδιναβία

επιλέχθηκαν: η Φινλανδία, η Νορβηγία και η Σουηδία, από τη Δυτική Ευρώπη: η Γαλλία, η Γερμανία και η Ολλανδία, ενώ από τη Νότια Ευρώπη: η Ιταλία, η Ισπανία και η Πορτογαλία.

Τέλος, βάσει της ανάλυσης των δεδομένων της έρευνας, προσδιορίζονται πλεονεκτήματα και περιορισμοί και οι διαφαινόμενες μελλοντικές προκλήσεις του νέου πλαισίου ώστε να απαντηθεί το ερευνητικό ερώτημα RQ4.

Η συγκριτική μελέτη ακολουθεί την μεθοδολογία όπως έχει τεθεί στο κεφάλαιο 3, δηλαδή την συγκριτική ανάλυση των συστημάτων σε θεσμικό επίπεδο.

4.2 Το ελληνικό θεσμικό πλαίσιο αξιολόγησης – Συγκριτική παρουσίαση της μετάβασης στο νέο αξιολογικό σύστημα

Το προηγούμενο πλαίσιο του Ν. 4369/2016, επιδίωξε να εδραιώσει την αξιολόγηση σε ένα περιβάλλον όπου η διαδικασία είχε συχνά αμφισβητηθεί, να οργανώσει βασικούς κανόνες και να αποκαταστήσει την τυπική λειτουργία της αξιολογικής κρίσης. Προτίμησε να κατασκευάσει ένα καθεστώς ενδιάμεσο, δηλαδή αρκετά νέο ώστε να μιλά για απόδοση, στόχους και λογοδοσία, αλλά και αρκετά προσεκτικό ώστε να μη διαρρήξει βίαια τον υπηρεσιακό πυρήνα της ελληνικής διοικητικής κουλτούρας.

Η διπλή φυσιογνωμία, ως «επίτευγμα» του νόμου, περιλάμβανε από τη μία, την προσπάθεια τεκμηρίωσης, ποσοτικοποίησης, αποδοτικότητας, στοχοθεσίας και θεσμικής λογοδοσίας και από την άλλη, τη διατήρηση μιας κλασικής γραφειοκρατικής δομής, ιεραρχικής διοίκησης, υπηρεσιακής τάξης και τυπικής νομιμότητας. Ο υπάλληλος κρίνεται ως φορέας υπηρεσιακής επάρκειας, συμπεριφοράς και αποτελεσματικότητας.

Ο Ν. 4369/2016 δεν μπορεί να διαβαστεί μόνο ως ένας απλός νόμος αξιολόγησης, αλλά κατατάσσεται στην πραγματικότητα ως ένας νόμος μετάβασης που βρίσκεται στην ενδιάμεση ζώνη μεταξύ παραδοσιακής υπηρεσιακής κρίσης και σύγχρονης διοίκησης της απόδοσης.

Ο Ν. 4940/2022 πηγαίνει ένα βήμα παραπέρα, καθώς εισάγει εργαλεία που παραπέμπουν σε πιο σύγχρονη διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού και όχι μόνο σε διοικητική αποτίμηση.

Το σύστημα αξιολόγησης που εισήχθη με τον Ν. 4940/2022, συγκροτείται ως μια προσπάθεια νέου βήματος, από την περιοδική αξιολογική αποτίμηση προς έναν ευρύτερο κύκλο διοίκησης απόδοσης. Το νέο πλαίσιο επιχειρεί να συνδέσει την αξιολόγηση με την ίδια τη λειτουργία της υπηρεσίας και όχι να την αφήσει ως ξεχωριστή ετήσια διοικητική πράξη.

Ο Ν. 4940/2022 εισάγει ήδη από τα άρθρα 1 και 2 ως σκοπό και αντικείμενο, την προσπάθεια να ανασχεδιαστεί ο τρόπος με τον οποίο το κράτος αντιλαμβάνεται και διοικεί την απόδοση των δημοσίων υπαλλήλων. Η αξιολόγηση τοποθετείται πλέον δίπλα στη στοχοθεσία, στην ανάπτυξη δεξιοτήτων, στα κίνητρα και στην οργανωσιακή αυτοαξιολόγηση. Το επίκεντρο δεν είναι μόνο η δίκαιη κρίση, αλλά η συγκρότηση ενός πιο συνεκτικού συστήματος διοίκησης της απόδοσης. Στη θεωρία της αξιολόγησης απόδοσης, ακριβώς αυτή η ευθυγράμμιση εργαλείων, κινήτρων, εποπτείας και οργανωσιακού σχεδιασμού θεωρείται κρίσιμη για να μη μείνουν οι μεταρρυθμίσεις κενά τελετουργικά (Garengo & Sardi, 2021).

Ο σκοπός δεν είναι μόνο η αξιολόγηση αλλά η βελτίωση της λειτουργίας των υπηρεσιών μέσω ολοκληρωμένης προσέγγισης για την ανάπτυξη και ενδυνάμωση του ανθρώπινου δυναμικού, την επιβράβευση της απόδοσης και την εδραίωση μεγαλύτερης διαφάνειας (άρθρα 1, 2, Ν. 4940/2022).

Συνεπώς το νέο πλαίσιο δηλώνει ότι δεν είναι απλώς νόμος αξιολόγησης, είναι νόμος διοίκησης απόδοσης και οργανωσιακής βελτίωσης. Η δήλωση αυτή έχει σημασία διότι τοποθετεί την αξιολόγηση μέσα σε μια λειτουργική αλυσίδα θεσμών: το πλαίσιο δεξιοτήτων, τη στοχοθεσία, τον σύμβουλο ανάπτυξης ανθρώπινου δυναμικού, το σύστημα ανταμοιβής συνδεδεμένο με στοχοθεσία και ειδικά κυβερνητικά σχέδια, το κοινό πλαίσιο αξιολόγησης, τον κύκλο ποιότητας και προβλέπει υπαλλήλους υψηλής απόδοσης και δυνατοτήτων (άρθρα 13, 30, 35, Ν. 4940/2022). Η συγκρότηση αυτού του οικοσυστήματος είναι ίσως η μεγαλύτερη θεσμική καινοτομία που εισήγαγε ο Ν. 4940/2022.

Κομβικό στοιχείο του νέου συστήματος είναι το Ενιαίο Πλαίσιο Δεξιοτήτων. Οι εννέα δεξιότητες: προσανατολισμός στον πολίτη, ομαδικότητα, προσαρμοστικότητα, προσανατολισμός στο αποτέλεσμα, οργάνωση και προγραμματισμός, επίλυση προβλημάτων και δημιουργικότητα, επαγγελματισμός και ακεραιότητα, διαχείριση γνώσης και ηγετικότητα, λειτουργούν ως γλώσσα περιγραφής του επιθυμητού δημοσίου υπαλλήλου (άρθρα 3,4, Ν. 4940/2022). Η στροφή προς τις ήπιες δεξιότητες είναι σημαντική, διότι το νέο σύστημα δεν αξιολογεί μόνο παραδοτέα, αλλά και

εργασιακές ικανότητες που θεωρούνται κρίσιμες για την εύρυθμη και ποιοτική λειτουργία του δημόσιου οργανισμού. Η επιλογή αυτή συμβαδίζει με τη βιβλιογραφία που υποστηρίζει ότι οι δημόσιοι οργανισμοί χρειάζονται μίγμα τεχνικής ικανότητας, συνεργασίας, σχέσης με την αποστολή και επαγγελματικής ακεραιότητας, όχι στενό ατομικό παραγωγισμό (Castelo & Gomes, 2024).

Επιπλέον, η διάκριση ανάμεσα σε αναπτυγμένες δεξιότητες και σε δεξιότητες προς ανάπτυξη, επιτρέπει να μετατραπεί η αξιολόγηση σε αφετηρία υποστήριξης και όχι απλώς σε διαπιστωτική καταχώριση. Πρόκειται για σαφή αναπτυξιακή μετατόπιση σε σχέση με το σύστημα του Ν. 4369/2016.

Στο νέο σύστημα, ο αξιολογητής είναι κατά κανόνα ο άμεσα ιεραρχικά προϊστάμενος (άρθρα 7,10,12, Ν. 4940/2022), αλλά και οι προϊστάμενοι, είναι οι μόνοι που λαμβάνουν βαθμολογία. Η εγκατάλειψη του κανόνα των δύο αξιολογητών είναι μία από τις πιο συζητήσιμες θεσμικές αλλαγές. Από τη μία πλευρά, το σχήμα γίνεται απλούστερο, γρηγορότερο και πιο καθαρό ως προς την ευθύνη. Από την άλλη πλευρά, η μονοπρόσωπη κρίση αυξάνει τον κίνδυνο να επηρεάζεται η αξιολόγηση από προσωπικό κλίμα, περιορισμένη εποπτική ικανότητα ή τοπική διοικητική κουλτούρα (Kim & Holzer, 2016). Ο νομοθέτης επιχειρεί να αντιμετωπίσει αυτό το πρόβλημα αντισταθμιστικά, δηλαδή με τις τυποποιημένες συζητήσεις σε τρία στάδια, υποχρέωση αιτιολογίας χαμηλών βαθμολογιών, πρόσβαση του αξιολογούμενου στα στοιχεία, ένσταση ενώπιον Επιτροπής Εποπτείας, στατιστική επεξεργασία αποκλίσεων και όσον αφορά τους προϊσταμένους, ενσωμάτωση του «σφυγμού ομάδας». Η παρουσία του «σφυγμού ομάδας» είναι εξαιρετικά ενδιαφέρουσα, γιατί εισάγει ρητά στο σύστημα την ιδέα ότι το εργασιακό βίωμα της ομάδας αποτελεί σχετική πληροφορία για την αποτίμηση της διοικητικής ηγεσίας (Ali et al., 2021). Παρατηρούμε ότι το νέο μοντέλο αντικαθιστά την πολλαπλότητα αξιολογητών με περισσότερη διαδικαστική δομή και μερική συμμετοχική ανατροφοδότηση από τα κάτω.

Το νέο σύστημα οργανώνει την αξιολόγηση λειτουργικά γύρω από έναν κύκλο απόδοσης. Τίθενται οι στόχοι, συζητείται η πρόοδος, καταγράφονται δεξιότητες, σχεδιάζεται η ανάπτυξη, διαπιστώνονται τα επιτεύγματα και εντάσσονται όλα σε ευρύτερη διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού.

Συνεπώς δεν εξαντλείται στην παραγωγή αξιολογικών εκθέσεων όπως συνέβαινε με το προηγούμενο σύστημα που αντικατέστησε, αλλά επιδιώκει να συνδέσει την ατομική αξιολόγηση με την οργανωσιακή μάθηση, την πολιτική ποιότητας και τα

κίνητρα, σε μία καθαρή μετακίνηση από ένα αξιολογικό σύστημα προς ένα σύστημα Διοίκησης της Απόδοσης .

4.3 Συγκριτική ανάλυση παλαιού και νέου συστήματος με βάση τα τιθέμενα θεωρητικά κριτήρια

4.3.1 Στοχοθεσία

Η στοχοθεσία είναι το πρώτο και ίσως το πιο καθαρό πεδίο διαφοροποίησης με το Ν. 4369/2016. Στο Ν. 4940/2022 η στοχοθεσία δεν συγκροτείται ως διακριτή λειτουργία προγραμματισμού, επιμερισμού, παρακολούθησης και αναθεώρησης, γίνεται οργανωτικός άξονας. Η διαδικασία έχει συγκεκριμένη χρονική αφετηρία, συνδέεται με τα Σχέδια Δράσης των Υπουργείων και τις προτεραιότητες των φορέων, κατανέμεται στα ιεραρχικά επίπεδα, προϋποθέτει συνεργασία μεταξύ προϊσταμένων και αξιολογητών, απαιτεί τουλάχιστον τρεις στόχους ανά οργανική μονάδα και συνοδεύεται από δείκτες μέτρησης και χρονοδιάγραμμα (άρθρο 9, Ν. 4940/2022). Ο στόχος επομένως, δεν λειτουργεί απλώς ως τελικό κριτήριο βαθμολόγησης, μετατρέπεται σε γέφυρα ανάμεσα στη δημόσια πολιτική, στην οργανωσιακή ευθύνη και στην καθημερινή διοικητική πράξη.

Σε εννοιολογικό επίπεδο, η στοχοθεσία του παλαιού συστήματος παραμένει πιο κοντά στην ιδέα της ατομικής συμβολής, ενώ στο νέο σύστημα, η στοχοθεσία γίνεται περισσότερο συλλογική και πολυεπίπεδη. Οι στόχοι πλέον αφορούν τρεις κατηγορίες: πρώτον τις παρεχόμενες υπηρεσίες, δεύτερον την εσωτερική οργάνωση και τον τρόπο με τον οποίο λειτουργεί η μονάδα για την επίτευξη των οργανωσιακών στόχων και τρίτον τις γνώσεις, τις δεξιότητες και τις ικανότητες των υπαλλήλων.

Από λειτουργική άποψη, το προηγούμενο σύστημα επιτρέπει την αναθεώρηση στόχων σε επίπεδο τμήματος και υπαλλήλου μετά από συζήτηση προόδου εντός του οκταμήνου (άρθρο 22, Ν. 4369/2016). Ο Ν. 4940/2022 προβλέπει ότι οι στόχοι μπορούν να αναθεωρηθούν μία φορά μέσα στο έτος αναφοράς, τον μήνα Μάιο,

ύστερα από συζήτηση για την πρόοδο, χωρίς η αναθεώρηση να περιορίζεται σε ιεραρχικό επίπεδο και οργανική μονάδα. Οι συζητήσεις για την επισκόπηση προόδου των στόχων, δύνανται να πραγματοποιούνται καθ' όλη τη διάρκεια του έτους. Η καθ' όλο το έτος επισκόπηση προόδου των στόχων, μετακινεί την αξιολόγηση από τη λογική της τελικής ετήσιας αποτίμησης προς μια πιο ζωντανή διαδικασία παρακολούθησης σε όλα τα επίπεδα. Η ρύθμιση αυτή έχει μεγάλη σημασία καθόσον η διεθνής βιβλιογραφία έχει δείξει ότι η μέτρηση από μόνη της δεν βελτιώνει αναγκαστικά την απόδοση. Βελτίωση παράγεται όταν υπάρχει υποστηρικτικό περιβάλλον, αντιμετωπίζονται οι ασάφειες στόχων και τα οργανωσιακά προβλήματα, τα δεδομένα χρησιμοποιούνται εγκαίρως, η ανατροφοδότηση είναι συγκεκριμένη και όταν οι αποκλίσεις μετατρέπονται έγκαιρα σε διοικητικές παρεμβάσεις και όχι σε μεταγενέστερες διαπιστώσεις (Davis & Stazyk, 2015; Park & Choi, 2020).

4.3.2 Λογοδοσία

Ο Ν. 4369/2016 στηρίζεται κυρίως σε λογοδοσία της ιεραρχικής κρίσης. Δημιουργεί ένα σχήμα διαδικαστικής προστασίας, που ενδιαφέρεται κυρίως να αποτρέψει την αυθαίρετη ή ατεκμηρίωτη κρίση. Ο Ν. 4940/2022 διατηρεί την ανάγκη αιτιολόγησης και ένστασης του προηγούμενου συστήματος, αλλά προσθέτει ευρύτερες μορφές λογοδοσίας: ηλεκτρονική διεξαγωγή, καταχώριση κρίσιμων συζητήσεων, στατιστική ανάλυση, εντοπισμό τάσεων και ακραίων αποκλίσεων, δυνατότητα διορθωτικών μέτρων και Επιτροπές Εποπτείας Αξιολόγησης. Η λογοδοσία, με επίκεντρο τον προϊστάμενο, απλώνεται σε επίπεδο μονάδας, δεδομένων και κεντρικής εποπτείας. Η λογοδοσία ενισχύεται επειδή η κρίση συνδέεται με στόχους, στάδια και αξιολογικά δεδομένα.

Στη νέα ρύθμιση, η στατιστική ανάλυση των δεδομένων, ο εντοπισμός ακραίων αποκλίσεων και η δυνατότητα εισήγησης διορθωτικών μέτρων δείχνουν ότι ο νομοθέτης δεν ενδιαφέρεται μόνο για τη νομιμότητα μιας συγκεκριμένης έκθεσης, αλλά και για την αξιοπιστία του συνολικού αξιολογικού περιβάλλοντος. Αυτό πλησιάζει περισσότερο σε πολυκεντρική αντίληψη δημόσιας λογοδοσίας, όπου η απάντηση δεν δίνεται μόνο από έναν υπάλληλο προς έναν προϊστάμενο, αλλά προς πολλαπλά φόρα ελέγχου. Η μετατόπιση αυτή προσπαθεί να αντιμετωπίσει όχι μόνο

την ατομική αδικία, αλλά και τις συστημικές στρεβλώσεις (Busuioc & Lodge, 2017; Overman & Schillemans, 2022).

Αυτή η ενίσχυση της λογοδοσίας βέβαια στο νέο σύστημα αξιολόγησης, δεν είναι χωρίς εντάσεις. Όσο περισσότερο ένα σύστημα βασίζεται σε στόχους, δείκτες, πλατφόρμες και στατιστική ανάλυση, τόσο περισσότερο κινδυνεύει να παράγει συμμόρφωση προς τους αριθμούς αντί για ουσιαστική διοικητική βελτίωση. Ο Ν. 4940/2022 προσπαθεί να περιορίσει τον κίνδυνο αναπαραγωγής φορμαλισμού τον οποίο και επιδιώκει εγγενώς να αποφύγει, με την ένταξη των δεξιοτήτων, των σχεδίων ανάπτυξης, του σφυγμού ομάδας και της εποπτείας αποκλίσεων στην αξιολόγηση. Ωστόσο, το μεγαλύτερο βάρος δίδεται στην ιεραρχική ενδο-υπηρεσιακή λογοδοσία.

4.3.3 Μέτρηση απόδοσης

Το νέο σύστημα καινοτομεί, τόσο ως προς τον τρόπο σύνθεσης αξιολόγησης των προϊσταμένων, τόσο και στην αξιολόγηση των υφισταμένων, καταργώντας την κλίμακα 0-100 και τους δύο αξιολογητές του Ν. 4369/2016.

Ο Ν. 4940/2022 επιλέγει για τους προϊσταμένους, η συνολική βαθμολογία (1-5), να συντίθεται από την επίτευξη στόχων, την αποτύπωση δεξιοτήτων και τον σφυγμό ομάδας, με συγκεκριμένα σταθμισμένα ποσοστά. Με αυτόν τον τρόπο, η απόδοση δεν καταγράφεται μόνο ως αποτέλεσμα, αλλά και ως ικανότητα διοίκησης, συνεργασίας και λειτουργίας της ομάδας (άρθρα 10, 11). Αυτή η τριμερής αρχιτεκτονική δείχνει ότι ο προϊστάμενος δεν θεωρείται επιτυχημένος μόνο όταν επιτυγχάνει δείκτες, αλλά και όταν ηγείται με τρόπο που στηρίζει τη συνεργασία, την εμπιστοσύνη και την καθημερινή λειτουργία της μονάδας. Η εισαγωγή του σφυγμού ομάδας, έστω περιορισμένα, δίνει θεσμική φωνή στους υφισταμένους για τη λειτουργία της οργανικής μονάδας. Έτσι, το νέο σύστημα αναγνωρίζει ότι η δημόσια απόδοση παράγεται με αποτελεσματική ηγεσία, μέσα σε σχέσεις εργασίας και όχι μόνο μέσα από μεμονωμένα παραδοτέα (Backhaus & Vogel, 2022).

Για τους υπαλλήλους, το νέο σύστημα απομακρύνεται ακόμη περισσότερο από την κλασική αριθμητική κατάταξη επιμένοντας στην επιλογή αναπτυγμένων και προς ανάπτυξη δεξιοτήτων καθώς και στη σύνταξη σχεδίου ανάπτυξης (άρθρο 12). Η

αλλαγή αυτή είναι εννοιολογικά σημαντική, γιατί αναγνωρίζει ότι η δημόσια απόδοση δεν είναι μονοδιάστατη. Περιλαμβάνει την επίτευξη στόχων, την ποιότητα συνεργασίας, την ικανότητα προσαρμογής, την οργάνωση, την ακεραιότητα, τη διαχείριση γνώσης και την οργανωσιακή συμπεριφορά. Το νέο σύστημα, τουλάχιστον στον σχεδιασμό του, αποδέχεται αυτή την πολυπλοκότητα.

Η λειτουργική διαφοροποίηση στη μέτρηση ενισχύεται ακόμη περισσότερο από την ηλεκτρονική πλατφόρμα και τη στατιστική ανάλυση. Στον Ν. 4369/2016, η μέτρηση παραμένει κυρίως στο επίπεδο της έκθεσης αξιολόγησης και της σχέσης μεταξύ αξιολογητών και αξιολογούμενου. Στον Ν. 4940/2022, αντίθετα, η μέτρηση γίνεται διοικητικό δεδομένο που μπορεί να συγκεντρώνεται, να ελέγχεται και να αναλύεται. Η αρμόδια κεντρική μονάδα μπορεί να εντοπίζει τάσεις και ακραίες αποκλίσεις, ενώ η Επιτροπή Εποπτείας Αξιολόγησης μπορεί να εξετάζει εισηγήσεις και να λαμβάνει διορθωτικά μέτρα. Αυτό είναι σημαντικό διότι μετατρέπει την αξιολόγηση από ατομικό αρχείο υπηρεσιακής κρίσης σε πηγή διοικητικής πληροφόρησης.

Στο παλαιό πλαίσιο, η συμβουλευτική συνέντευξη και τα μέτρα βελτίωσης λειτουργούν ως στοιχεία μιας αξιολόγησης που προσπαθεί να μην είναι μόνο βαθμολογική. Στον Ν. 4940/2022, το Σχέδιο Ανάπτυξης αποκτά νέα αξία και υποχρεωτικό χαρακτήρα, τόσο για τον αξιολογητή όσο και για τον αξιολογούμενο. Έτσι καθίσταται σαφέστερη η διάκριση, δηλαδή ότι ο αξιολογούμενος έχει ευθύνη υλοποίησης των δράσεων και ο αξιολογητής ευθύνη παρακολούθησης της πορείας και του βαθμού υλοποίησης. Αυτή η αλλαγή ουσιαστικά μετατρέπει την αξιολόγηση από διάγνωση σε διοικητική συνέχεια. Δεν αρκείται στον εντοπισμό της αδυναμίας, αλλά συνδέεται με δράση, παρακολούθηση και νέα αξιολόγηση. Με τον τρόπο αυτόν περιορίζεται η αίσθηση ότι το αξιολογικό σύστημα λειτουργεί ως τιμωρητικός μηχανισμός, αντίθετα, εκλαμβάνεται περισσότερο ως μια διαδικασία επαγγελματικής ωρίμανσης, προσανατολισμένη στις αναπτυξιακές ανάγκες τόσο του οργανισμού, όσο και των εργαζομένων (OECD, 2023).

4.4 Συγκριτική Ανάλυση με Διεθνή Συστήματα

4.4.1 Σκανδιναβία: Φινλανδία, Νορβηγία, Σουηδία

4.4.1.1 Φινλανδία

Στοχοθεσία

Στη Φινλανδία, η στοχοθεσία οργανώνεται γύρω από τη διάκριση ανάμεσα στη συμφωνία απόδοσης του οργανισμού και στη συμφωνία διοίκησης. Η συμφωνία απόδοσης καθορίζει τους στόχους της επιχειρησιακής μονάδας, δηλαδή τι επιδιώκεται να γίνει. Η συμφωνία διοίκησης, αφορά το τι αναμένεται να κάνει η διοίκηση ή ο διευθυντής για να επιτευχθούν οι στόχοι αυτοί. Έτσι, η στοχοθεσία δεν αφορά μόνο το επίπεδο του οργανισμού, αλλά μεταφράζεται και σε αναμενόμενη ηγετική δράση και οι στόχοι συνδέονται με συγκεκριμένη ευθύνη ηγεσίας καθώς και με την οργάνωση των διαθέσιμων πόρων. Προσδίδεται ιδιαίτερη σημασία στην αποκέντρωση και την αυτονομία των δημόσιων υπηρεσιών που μέσω της τοπικής αυτοδιοίκησης διαχειρίζονται οικονομικά ακόμα και τοπικών φορολογικών συστημάτων και τελών. Παρ' όλη την παραδοσιακή φινλανδική αυτονομία των δημοσίων οργανισμών, όλοι εντάσσονται σε ένα γενικότερο πρόγραμμα στρατηγικού σχεδιασμού που αποφασίζεται από την κυβέρνηση (Vakkuri et al., 2023).

Η αποκεντρωμένη μορφή της στοχοθεσίας του φινλανδικού μοντέλου, είναι μια διαφοροποίηση που δείχνει προς την διαφορετική θεώρηση της αποκέντρωσης σε σχέση με την ελληνική δημόσια διοίκηση.

Λογοδοσία

Η λογοδοσία στη Φινλανδία συνδέεται με τη συμβατότητα της συμφωνία διοίκησης προς την συμφωνία απόδοσης και προς τα όρια του προϋπολογισμού. Η λογοδοσία, δηλαδή, δεν εμφανίζεται μόνο ως ατομική κρίση, αλλά ως ευθύνη να εξηγηθεί πώς οι στόχοι, οι πόροι και η διοικητική δράση συνδέθηκαν μεταξύ τους. Η παρακολούθηση της λειτουργικής αποτελεσματικότητας και τα αναπτυξιακά μέτρα συμφωνούνται στις ετήσιες αξιολογήσεις απόδοσης. Η λογοδοσία του υπαλλήλου δεν περιορίζεται σε αριθμητικό αποτέλεσμα, αλλά περιλαμβάνει και ποιότητες εργασίας που επηρεάζουν

την απόδοση της υπηρεσίας και έχει διαλογικό και αναπτυξιακό χαρακτήρα. Εκτός από μηχανισμός επιτήρησης, η λογοδοσία εξετάζει αν ο υπάλληλος και η διοίκηση εργάστηκαν σε πλαίσιο σαφών στόχων, επαρκών προϋποθέσεων και κατάλληλης υποστήριξης σε σύνδεση με το οργανωσιακό περιβάλλον (Hajnal & Staronova, 2021). Το φινλανδικό μοντέλο υπεισέρχεται σε διαχειριστικά οικονομικά δεδομένα λογοδοσίας με επίκεντρο την ηγεσία των δημόσιων υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο, κάτι που δεν παρατηρείται στην κλασική μορφή του ελληνικού συστήματος, που εξαρτάται περισσότερο κεντρικά, από άποψη διάθεσης πόρων.

Απόδοση

Η μέτρηση απόδοσης στη Φινλανδία προβλέπεται μέσα από την παρακολούθηση των στόχων της συμφωνία απόδοσης και της λειτουργική αποτελεσματικότητα. Η φινλανδική βιβλιογραφία περιγράφει μια μακρά πορεία μεταρρυθμίσεων που καταλήγει σε: προϋπολογισμό βάσει απόδοσης, μέτρηση απόδοσης και σύνδεση με προαγωγές, χρηματοοικονομική λογιστική, λογιστική κόστους, λογοδοσία και έλεγχο. Αυτό δείχνει ότι η μέτρηση απόδοσης δεν είναι απομονωμένο εργαλείο προσωπικού, αλλά μέρος ευρύτερης δημόσιας διαχείρισης, που διασυνδέεται τόσο με ευρύτερους δημοσιονομικούς στόχους, όσο και με οικονομικούς στόχους σε αποκεντρωμένο επίπεδο (Vakkuri et al., 2023; Rantanen et al., 2007).

Η μέτρηση απόδοσης στην φινλανδική περίπτωση μπορεί να λαμβάνει υπόψη το οργανωσιακό περιβάλλον, την αναπτυξιακή προοπτική και την αποκεντρωμένη στοχοθεσία, είναι όμως άρρηκτα συνδεδεμένη με τα οικονομικά δεδομένα και τα αποτελέσματα εισροών - εκροών, σε πολύ μεγαλύτερο επίπεδο από ότι το ελληνικό σύστημα, ως απόρροια της αποκεντρωμένης διαχείρισης των πόρων, που σημαίνει ότι το φινλανδικό μοντέλο εφαρμόζεται σε διαφορετικό περιβάλλον εμπιστοσύνης.

4.4.1.2 Νορβηγία

Στοχοθεσία

Η νορβηγική διοίκηση εμφανίζεται πιο ιεραρχική από τη φινλανδική. Στη Νορβηγία, η στοχοθεσία εντάσσεται στη Διοίκηση Μέσω Στόχων και Αποτελεσμάτων (Management by Objectives and Results - MBOR). Το σύστημα αυτό περιλαμβάνει διατύπωση στόχων και δείκτες απόδοσης, αναφορά αποτελεσμάτων απόδοσης και

διοικητική καθοδήγηση βάσει απόδοσης. Η στοχοθεσία συνδέεται με δείκτες, αναφορές και διοικητική καθοδήγηση.

Η εφαρμογή της διοίκησης μέσω στόχων και αποτελεσμάτων δεν είναι μηχανικά ενιαία. Διαφοροποιείται ανά υπηρεσία, ανά πεδίο πολιτικής και ανάλογα με το επίπεδο εμπιστοσύνης μεταξύ δημόσιας υπηρεσίας και εποπτεύοντος υπουργείου (Kristiansen, 2015).

Το νορβηγικό μοντέλο αναφέρει ως άξονα αξιολόγησης τους στόχους, τα αποτελέσματα και τον προσανατολισμό στον πολίτη ως χρήστη της υπηρεσίας. Θέτει προϋποθέσεις την επαγγελματική επάρκεια, την μάθηση, την ανάπτυξη και τη συμμετοχή προχωρώντας προς τη διαχείριση απόδοσης. Η στοχοθεσία συνδέεται όχι μόνο με αριθμητικά αποτελέσματα, αλλά και με ποιότητα δημόσιας υπηρεσίας, χωρίς την προσκόλληση σε συστηματικό στρατηγικό σχεδιασμό όπως στην περίπτωση της Φινλανδίας. Η MBOR είναι υποχρεωτική για όλες τις υπηρεσίες, από το 1997 (Johanson et al., 2019). Η στοχοθεσία στην περίπτωση αυτή, είναι πιο κοντά στο ελληνικό μοντέλο, ιδιαίτερα μετά την υιοθέτηση από αυτό της Διοίκησης Μέσω Στόχων, όμως το επίπεδο εφαρμογής δεν είναι ακόμη συγκρίσιμο με το δοκιμασμένο μοντέλο MBOR της Νορβηγίας.

Λογοδοσία

Η λογοδοσία στο νορβηγικό σύστημα αναπτύσσεται γύρω από υποβολή αναφορών, τη διοικητική καθοδήγηση και τον έλεγχο απόδοσης. Η σχέση απόδοσης και λογοδοσίας είναι αμφίσημη, επειδή οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις μπορούν να αυξήσουν τα φόρα και τις απαιτήσεις λογοδοσίας χωρίς να αποσαφηνίζουν πάντοτε την ευθύνη ή να βελτιώνουν άμεσα την απόδοση. Στην περίπτωση της Νορβηγίας η λογοδοσία είναι θεσμικά κατοχυρωμένη (όπως ο θεσμός του Γραφείου Γενικού Ελεγκτή) και συστηματική, με στόχο την κατανόηση, την συμφωνία και την οργανωσιακή δικαιοσύνη είτε αφορά εσωτερική διαδικασία είτε σε κεντρικό επίπεδο (Christensen & Lægreid, 2014). Στο μοντέλο αυτό, η λογοδοσία δεν επιμένει μόνο στα ανώτερα ιεραρχικά κλιμάκια όπως παρατηρείται στο ελληνικό σύστημα, αλλά διαχέεται σε όλες τις βαθμίδες ακριβώς γιατί κυριαρχούν σαφέστεροι όροι και μεγαλύτερη σύνδεση με τον έλεγχο της απόδοσης.

Απόδοση

Η μέτρηση απόδοσης στη Νορβηγία συνδέεται με τους δείκτες απόδοσης και την υποβολή αναφορών που προβλέπονται από την MBOR. Οι γενικές ιδέες της Διοίκησης Μέσω Στόχων και Αποτελεσμάτων έχουν υιοθετηθεί ευρέως στη

νορβηγική κεντρική διοίκηση, αλλά στην πράξη, η εφαρμογή τους διαφέρει και μεταφράζεται διαφορετικά από τις τοπικές δημόσιες υπηρεσίες, με διακριτική ευχέρεια εφαρμογής από τα διευθυντικά στελέχη (Christensen & Lægreid, 2014). Χαρακτηριστικό του νορβηγικού μοντέλου είναι οι ατομικές συμβάσεις των υψηλότερων ιεραρχικών βαθμίδων στις δημόσιες υπηρεσίες και η αμοιβή μέσω απόδοσης σε ευρεία κλίμακα, στοιχεία που διαφοροποιούν κατά πολύ το μοντέλο αυτό, από την ελληνική διοικητική πρακτική (Kristiansen, 2015). Ο έλεγχος απόδοσης αποκτά κεντρική θέση στο νορβηγικό σύστημα με την πεποίθηση ότι οδηγεί σε καλύτερη διοίκηση υπό την προϋπόθεση ότι οι ελεγχόμενοι αντιλαμβάνονται τη διαδικασία ως δίκαιη και τα ευρήματα ως εφαρμόσιμα (Reichborn- Kjennerud, 2013).

Η μέτρηση απόδοσης στο νορβηγικό παράδειγμα στρέφεται γύρω από την καθοδηγούμενη διαδικασία ελέγχου απόδοσης, με σκοπό την εκμάθηση, τη βελτίωση και την εξαγωγή διοικητικά χρήσιμων εργαλείων, χωρίς σημαντικά μεγάλες διαφορές από το ελληνικό σύστημα όσον αφορά τον στόχο για την εργασιακή βελτίωση σε ατομικό επίπεδο.

4.4.1.3 Σουηδία

Στοχοθεσία

Στη Σουηδία, η στοχοθεσία των δημοσίων υπηρεσιών οργανώνεται μέσα από κανονιστικές οδηγίες και ετήσιες οδηγίες διάθεσης πιστώσεων, ενταγμένη σε ένα σύστημα MBOR, εδώ και δεκαετίες. Η κυβέρνηση ασκεί με τον τρόπο αυτόν μια μακροπρόθεσμη και στρατηγική διαχείριση όμως με αρκετά μεγάλη ευελιξία από τους οργανισμούς επιλογής στόχων και πληροφοριών απόδοσης (Kristiansen, 2015).

Η σουηδική στοχοθεσία έχει πιο θεσμοποιημένη μορφή σε σχέση με τις άλλες δύο προηγούμενες περιπτώσεις. Εντάσσεται στον ετήσιο κυβερνητικό κύκλο προϋπολογισμού και καθοδήγησης. Μία δεύτερη παράμετρος που χαρακτηρίζει τη στοχοθεσία, είναι οι αμοιβαία διαπραγματευόμενοι στόχοι σε τοπικό επίπεδο, βάσει της σουηδικής διοικητικής παράδοσης στην οποία κυριαρχούν ο επαγγελματισμός και η υπηρεσιακή αυτονομία. Παράλληλα, η έρευνα δείχνει ότι η Σουηδία έχει μειώσει τα υπερβολικά αιτήματα πληροφοριών απόδοσης προς τις δημόσιες υπηρεσίες, δίνοντας

μεγαλύτερη σημασία στη σχέση ανάμεσα στο είδος του έργου και στους δείκτες (Wockelberg & Öberg, 2021).

Στο ελληνικό σύστημα, σε αντίθεση με το σουηδικό παράδειγμα, δεν έχει ολοκληρωθεί η υιοθέτηση δεικτών σε όλο το φάσμα της στοχοθεσίας. Εκκινείται κεντρικά, με στόχους που μεταβιβάζονται και διαχέονται ιεραρχικά, με χαρακτηριστικά που δεν συνιστούν σύνθετους δείκτες.

Λογοδοσία

Η λογοδοσία στη Σουηδία βασίζεται στις ετήσιες εκθέσεις των δημόσιων υπηρεσιών προς την κυβέρνηση. Οι ετήσιες εκθέσεις περιλαμβάνουν πληροφορίες για δαπάνες, έσοδα και αποτελέσματα και επιτρέπουν στην κυβέρνηση να παρακολουθεί και να αξιολογεί τη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών (Wockelberg & Öberg, 2021). Η κυβέρνηση έχει δυνατότητα να κατευθύνει τις δημόσιες υπηρεσίες, αλλά δεν μπορεί να παρέμβει σε συγκεκριμένες υποθέσεις που αφορούν την εφαρμογή του νόμου ή την άσκηση δημόσιας εξουσίας, συνδυάζοντας τη λογοδοσία, με λειτουργική ανεξαρτησία των δημόσιων υπηρεσιών. Ειδικότερη σημασία προσδίδεται στη λογοδοσία οικονομικής διαχείρισης σε όλα τα επίπεδα, με τον συντονισμό της κεντρικής υπηρεσίας ελέγχου (*Financial Management - Statskontoret*, 2026).

Το ελληνικό σύστημα αξιολόγησης με τις τελευταίες ρυθμίσεις, έχει προβεί σε σημαντική βελτίωση στον τομέα της λογοδοσίας, αλλά δεν έχει παρουσιάσει σε μεγάλο βαθμό τυποποίηση των διαδικασιών, όπως το σουηδικό σύστημα, στο οποίο έχει διακριτή θέση η λογοδοσία της οικονομικής διαχείρισης.

Απόδοση

Η μέτρηση απόδοσης στη Σουηδία πραγματοποιείται σε επίπεδο δημόσιας υπηρεσίας μέσω ετήσιας αναφοράς απόδοσης. Οι δημόσιες υπηρεσίες αναφέρουν την απόδοσή τους σε σχέση με τα καθήκοντα που τίθενται στις κανονιστικές οδηγίες και όπου εφαρμόζεται, στις οδηγίες διάθεσης πιστώσεων ή σε άλλες κυβερνητικές αποφάσεις. Τα αποτελέσματα συζητούνται σε διαλόγους κυβέρνησης και δημόσιας υπηρεσίας, ενώ μπορούν να χρησιμοποιούνται και ειδικές έρευνες ή αξιολογήσεις (*Financial Management - Statskontoret*, 2026). Η σουηδική προσέγγιση είναι σημαντική, επειδή προσπαθεί να περιορίσει τη μηχανική παραγωγή δεικτών. Το είδος του έργου κάθε δημόσιας υπηρεσίας επηρεάζει το είδος των πληροφοριών απόδοσης που ζητούνται και η μέτρηση προσαρμόζεται στην αποστολή της υπηρεσίας (Wockelberg & Öberg, 2021).

Σε επίπεδο προσωπικού, η μέτρηση συνδέεται με συνεντεύξεις αξιολόγησης απόδοσης, επαγγελματικής ανάπτυξης και διαλόγους καθορισμού αποδοχών. Η σύνδεση της απόδοσης με διαλόγους καθορισμού αποδοχών, εμπλέκει τόσο τους εργαζόμενους, όσο και τα τοπικά συνδικάτα, με βάση την κεντρική συλλογική σύμβαση (RALS 2010-T), ωστόσο με μισθολογική διαφοροποίηση σε τοπικό επίπεδο, γεγονός που αποτελεί σημαντική διαφορά με το ελληνικό σύστημα αξιολόγησης αλλά και την γενικότερη μισθολογική πολιτική του δημοσίου τομέα.

Η σκανδιναβική εμπειρία είναι χρήσιμη για την ελληνική περίπτωση κυρίως επειδή δείχνει ότι η αξιολόγηση μπορεί να λειτουργήσει ως διαλογική διαδικασία μάθησης και όχι μόνο ως εργαλείο ελέγχου.

4.4.2 Δυτική Ευρώπη: Γαλλία, Γερμανία, Ολλανδία

4.4.2.1 Γαλλία

Στοχοθεσία

Το γαλλικό υπόδειγμα εμφανίζεται περισσότερο ως διοικητική διαχείριση της απόδοσης, επειδή τα εργαλεία σχεδιασμού, λογοδοσίας και αξιολόγησης λειτουργούν κυρίως ως μέσα διοικητικής καθοδήγησης, σε μια λογική που δεν συναντιέται με τα προαναφερόμενα σκανδιναβικά μοντέλα (Favoreu et al., 2015).

Στη διοικητική διαχείριση της απόδοσης, η στοχοθεσία προϋποθέτει ότι οι στόχοι των υπαλλήλων συνδέονται με στόχους υπηρεσίας, προγράμματος και πολιτικής. Έτσι, το ατομικό έργο δεν απομονώνεται από τη συνολική δημόσια αποστολή. Η σύνδεση αυτή καθιστά τη γαλλική στοχοθεσία περισσότερο συστημική, λιγότερο προσωποκεντρική και χωρίς να υιοθετεί πολλές πρακτικές από τον ιδιωτικό τομέα (Jeannot & Guillemot, 2013). Αντίθετα, η προσέγγιση του ελληνικού συστήματος κάνει προσπάθειες να εντάξει περισσότερα στοιχεία συγκριτικής αξιολόγησης και να εισέλθει στη λογική στοχοθεσίας - απόδοσης - αμοιβής, με πρώτες τις υπηρεσίες που διαχειρίζονται οικονομικά θέματα.

Λογοδοσία

Στη σύγχρονη γαλλική περίπτωση, η λογοδοσία εμφανίζεται μέσα από εργαλεία αξιολόγησης, σχεδιασμού και διοικητικής παρακολούθησης. Ο όρος «λογοδοσία» μεταφράζεται εδώ ως θεσμική σχέση ευθύνης, κατά την οποία ο δημόσιος

οργανισμός και ο υπάλληλος οφείλουν να εξηγούν γιατί επιλέχθηκαν συγκεκριμένοι στόχοι, πώς υλοποιήθηκαν και ποια αποτελέσματα παρήγαγαν. Η έρευνα για τις γαλλικές τοπικές αρχές δείχνει ότι τα εργαλεία διαχείρισης απόδοσης χρησιμοποιούνται με έντονα διοικητικό χαρακτήρα, περισσότερο ως μηχανισμοί καθοδήγησης και τεκμηρίωσης (Favoreu et al., 2015).

Η γαλλική περίπτωση δείχνει ότι η διοικητική λογοδοσία προσφέρει συνέχεια, θεσμική μνήμη και τεκμηρίωση, όμως με συμμόρφωση κυρίως προς διοικητικά εργαλεία παρά στην ουσιαστική συζήτηση για την επίδραση της εργασίας. Στο σημείο αυτό η διαφοροποίηση δεν είναι μεγάλη από το ελληνικό μοντέλο, που επιμένει και αυτό περισσότερο σε διοικητική συμμόρφωση.

Απόδοση

Η μέτρηση της απόδοσης στη Γαλλία συνδέεται με δείκτες, προγραμματικό προϋπολογισμό και εργαλεία αξιολόγησης πολιτικών. Ειδικότερα όσον αφορά τα δημοσιονομικά δεδομένα, το σημείο αναφοράς είναι ο LOLF (Loi Organique relative aux Lois de Finances), ο οργανικός νόμος στον οποίο στηρίζονται οι οικονομικοί νόμοι του γαλλικού κράτους. Ωστόσο, και εδώ η επικέντρωση βρίσκεται στο διοικητικό πεδίο. Επικρατεί το μοντέλο της διαχείρισης της απόδοσης, με διαφοροποιήσεις σε τοπικό επίπεδο, χωρίς πάντα αυτό να οδηγεί σε αξιολόγηση απόδοσης ούτε και σε κίνητρα ή μισθολογικές διαφοροποιήσεις (Favoreu et al., 2015).

Η σχετικά αδύναμη πολιτική διάσταση που παρουσιάζει το μοντέλο, δεν συναντάται στο ελληνικό σύστημα. Στην ελληνική περίπτωση υπάρχει μεγαλύτερη σύνδεση μεταξύ των δημόσιων πολιτικών και της αξιολόγησης, με επικράτηση της ατομικής αξιολόγησης σε όλες τις βαθμίδες και όχι μόνο η λογική της συλλογικής διοικητικής απόδοσης.

4.4.2.2 Γερμανία

Στη Γερμανία, η στοχοθεσία πρέπει να κατανοηθεί μέσα σε διοικητική παράδοση που παραμένει έντονα νομικο-γραφειοκρατική. Η δημόσια διοίκηση δεν λειτουργεί κυρίως ως εργαστήριο συνεχών διοικητικών πειραματισμών, αποτελεί ένα στέρεο θεσμικό σύστημα κανόνων, αρμοδιοτήτων και υπηρεσιακής συνέχειας. Παρά τις διεθνείς τάσεις σύγκλισης δημόσιου και ιδιωτικού τομέα στη διαχείριση ανθρώπινου

δυναμικού, η γερμανική δημόσια διοίκηση εξακολουθεί να χρησιμοποιεί σχετικά παραδοσιακούς και γραφειοκρατικούς τρόπους διαχείρισης του προσωπικού (Siegel & Proeller, 2021).

Στοχοθεσία

Η αναφορά του όρου HRM στο γερμανικό σύστημα δεν σημαίνει απλώς τις τεχνικές επιλογής, εκπαίδευσης ή ανταμοιβής προσωπικού, αλλά τον συνολικό τρόπο με τον οποίο το κράτος αντιλαμβάνεται τον δημόσιο υπάλληλο. Η στοχοθεσία συμβιβάζεται με την υπηρεσιακή σταθερότητα, την επαγγελματική αξιοπιστία και την προσήλωση στον κανόνα δικαίου σε κάθε έκφανση της εργασιακής πορείας των υπαλλήλων στους γερμανικούς δημόσιους οργανισμούς (Siegel & Proeller, 2021).

Η σαφής στοχοθεσία έχει θετική σχέση με την ατομική εργασιακή απόδοση των δημοσίων υπαλλήλων εντός ενός ιεραρχικά δομημένου συστήματος. Ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται στην εξειδίκευση των στόχων, στη συμμετοχή των εργαζομένων στη διαδικασία και στα κίνητρα δημόσιας υπηρεσίας, δηλαδή στην εσωτερική δέσμευση του υπαλλήλου να υπηρετεί σκοπούς δημόσιου συμφέροντος (Reemts et al., 2016).

Σύμφωνα με το γερμανικό παράδειγμα, οι στόχοι είναι πραγματικά επηρεάσιμοι από τον υπάλληλο, εντός μιας διαδικασίας με συμμετοχική διάσταση, ώστε ο εργαζόμενος να μη βιώνει την αξιολόγηση ως εξωτερική επιτήρηση, αλλά ως διαδικασία σύνδεσης του έργου του με την αποστολή της υπηρεσίας. Αυτή η «δέσμευση στόχου» εντάσσεται σε μια ισορροπία ανάμεσα σε κανόνα, στόχο, εγγενή κίνητρα και επαγγελματική ταυτότητα που είναι το ιδιαίτερο γνώρισμα της γερμανικής προσέγγισης Reemts et al., 2016, p. 89; Siegel & Proeller, 2021, pp. 375–391.

Η αντίστοιχη πρόβλεψη στο Ν. 4940/2022 αφορά μόνο το σκέλος της οριστικοποίησης των στόχων, είτε πρόκειται για στοχοθεσία προϊσταμένων, είτε υφισταμένων (άρθρα 10,12), χωρίς να γίνεται λόγος για συμμετοχική διάσταση στη διαμόρφωσή τους από τους αξιολογούμενους. Βέβαια, δεν πρέπει να παραβλέψουμε ότι το γερμανικό ομοσπονδιακό σύστημα προσδίδει σχετική αυτονομία στη στοχοθεσία των υπηρεσιών και δεν προϋποθέτει την ίδια ιεραρχική κατανομή των στόχων και υπο-στόχων.

Λογοδοσία

Το ομοσπονδιακό δημόσιο σύστημα οργανώνεται μέσα από διακριτά επίπεδα διοίκησης και μέσα από θεσμικά προσδιορισμένες σχέσεις απασχόλησης. Σε αυτό το πλαίσιο, η λογοδοσία δεν ταυτίζεται με αγοραία σύγκριση επιδόσεων ούτε με διαρκή

ανταγωνιστική κατάταξη υπαλλήλων. Είναι περισσότερο συνδεδεμένη με το εάν ο υπάλληλος εκπληρώνει τα καθήκοντά του με συνέπεια, νομιμότητα, επαγγελματική επάρκεια και αξιοπιστία. Η γερμανική δημόσια διοίκηση έχει ως βάση λειτουργίας τη δέσμευσή της από το «κράτος δικαίου» (Rechtsstaat), σε συνδυασμό με ειδικότερους μηχανισμούς διοικητικής, δικαστικής, πειθαρχικής και ηθικής ευθύνης, ηθικής συμπεριφοράς και ακεραιότητας. Ιδιαίτερη θέση στο γερμανικό μοντέλο έχει η «δημόσια ηθική», ως σύνολο κανόνων, αξιών και αρχών με ομοσπονδιακή κατοχύρωση από το γερμανικό Σύνταγμα (Grundgesetz) (Demmke, 2025). Η θεσμικά πλαισιωμένη λογοδοσία είναι αναμενόμενη από ένα τόσο οργανωμένο σύστημα με εφαρμογή σε όλες τις βαθμίδες διοίκησης. Η ελληνική περίπτωση κινείται παράλληλα, όμως σημειώνεται ότι η νέα ρύθμιση δίνει περισσότερη βαρύτητα στα μεγαλύτερα ιεραρχικά κλιμάκια.

Απόδοση

Η μέτρηση της απόδοσης στη Γερμανία δεν μπορεί να αποκοπεί από το γεγονός ότι η δημόσια διοίκηση διατηρεί ισχυρό γραφειοκρατικό πυρήνα. Τα κίνητρα που άπτονται μισθολογικών θεμάτων όπως η αμοιβή βάσει απόδοσης, δεν υπήρξαν ποτέ κεντρική προτεραιότητα του γερμανικού συστήματος, ούτε και έχουν ευρεία χρήση σε ομοσπονδιακό ή τοπικό επίπεδο στην αξιολόγηση, όπως σε άλλες διοικητικές παραδόσεις (Siegel & Proeller, 2021).

Το γερμανικό παράδειγμα δείχνει την σημασία που έχει η κατανόηση και η αντιληπτή δικαιοσύνη στα συστήματα μέτρησης απόδοσης. Οι δείκτες απόδοσης που επιλέγονται, συνδέονται με συγκεκριμένους και συμφωνημένους στόχους, ώστε να λειτουργούν ως εργαλείο ανατροφοδότησης και βελτίωσης (Reemts et al., 2016).

Η γερμανική εμπειρία έχει ιδιαίτερη αξία για χώρες που αναζητούν ισορροπία ανάμεσα στη νομιμότητα και στην αποτελεσματικότητα. Η τάση και του ελληνικού συστήματος οδηγείται προς την ίδια κατεύθυνση, χωρίς βέβαια να υπάρχει η εμπειρία του γερμανικού μοντέλου, ούτε η ανάλογη ευελιξία στην οργανωσιακή στοχοθεσία. Ωστόσο, το ελληνικό σύστημα υπερέχει στην αναπτυξιακή κουλτούρα.

4.4.2.3 Ολλανδία

Στοχοθεσία

Στην Ολλανδία, η στοχοθεσία πρέπει να ιδωθεί σε σχέση με την αποκετρωμένη οργάνωση της δημόσιας διοίκησης, τη λειτουργία ημιαυτόνομων οργανισμών και τη σημασία των ρυθμίσεων λογοδοσίας. Η στοχοθεσία αντιμετωπίζεται ως μέρος ευρύτερης κυβερνητικής ικανότητας παρά ως στενό ατομικό ζήτημα. Ο σχεδιασμός της κυβέρνησης περιλαμβάνει συγκεκριμένους στόχους που μετατρέπονται σε βασικούς δείκτες (KPIs – Key Performance Indicators). Η ολλανδική πρακτική πιστεύει στην δημιουργική στοχοθεσία με δείκτες όχι μόνο σε οργανωσιακό ή ατομικό επίπεδο, αλλά και σε επίπεδο ομάδας και σε πολλούς οργανισμούς το θεωρεί δεδομένο. Οι δείκτες προσαρμόζονται στους οργανισμούς, λαμβάνοντας υπόψη ο τρόπος λειτουργίας των οργανισμών, οι σχέσεις ευθύνης, τα κίνητρα των εργαζομένων και τα θεσμικά χαρακτηριστικά των διοικητικών συστημάτων. Οι δείκτες δεν είναι από μόνοι τους στόχοι δημόσιας πολιτικής, αλλά συμπυκνωμένες πληροφορίες που βοηθούν στην παρακολούθηση συγκεκριμένων διαστάσεων της απόδοσης (Virani & Van Der Wal, 2023; van der Hoek et al., 2018).

Το ελληνικό σύστημα, σε αντίθεση με το ολλανδικό, δεν παρουσιάζει τόσο ευρεία πολυπλοκότητα δεικτών, ωστόσο η διάρθρωση των οργανισμών στην Ολλανδία έχει άλλη διοικητική λογική που φτάνει μέχρι και την αυτοδιαχείριση.

Λογοδοσία

Το ολλανδικό στυλ λογοδοσίας χαρακτηρίζεται ευρύ και άτυπο. Η λογοδοσία οργανώνεται στις αποκεντρωμένες υπηρεσίες «Agencies», δεν εξαντλείται σε μία στενή ιεραρχική γραμμή είναι πολυκεντρική και συχνά λιγότερο τυπικά συγκεντρωτική. Για την αξιολόγηση των υπαλλήλων, σημαντικό στοιχείο είναι ότι η απόδοση δεν εξηγείται μόνο προς τον άμεσο προϊστάμενο, αλλά εντάσσεται σε περιβάλλον πολλών σχέσεων λογοδοσίας μεταξύ οργανισμών, πολιτικών φορέων, εποπτικών μηχανισμών και κοινωνικών προσδοκιών για παραγωγή δημόσιας αξίας. Η ολλανδική περίπτωση δείχνει επίσης ότι η λογοδοσία μπορεί να λειτουργεί μέσω εμπιστοσύνης, διαπραγμάτευσης και άτυπων μηχανισμών, όχι μόνο μέσω αυστηρών εντολών. Αυτό όμως δε σημαίνει ότι το ολλανδικό σύστημα προάγει την χαλαρή λογοδοσία, αντίθετα, εμπλέκονται περισσότεροι φορείς και με πολυδιάστατη αναφορά εκροών (Schillemans et al., 2024).

Το ελληνικό μοντέλο δεν ακολουθεί το ολλανδικό παράδειγμα όσον αφορά την θεσμική υπόσταση της λογοδοσίας και δεν επαφίεται σε άτυπους μηχανισμούς, αλλά την περιλαμβάνει στο πλαίσιο αξιολόγησης, με θεσμικά οργανωμένη σχέση ευθύνης και αιτιολόγηση απόδοσης, των επιλογών και των αποκλίσεων.

Απόδοση

Η ολλανδική εμπειρία προσφέρει ένα ώριμο σύστημα αξιολόγησης που δεν αρκείται στην τυπική μέτρηση απόδοσης. Η σημασία της κατανόησης του συστήματος, η ευθυγράμμιση με το θεσμικό περιβάλλον, η ενίσχυση της δημόσιας αξίας, η αντιληπτή δικαιοσύνη, είναι από τα στοιχεία που υπάρχουν στο ολλανδικό σύστημα αξιολόγησης, μαζί όμως με σαφείς δείκτες. Η μέτρηση της απόδοσης στην Ολλανδία πρέπει να συνδεθεί με την ποιότητα των συστημάτων μέτρησης και όχι μόνο με την ύπαρξή τους (van der Kolk & Berend van der Kolk, 2022). Η επισκόπηση απόδοσης (Personeelsgesprek) που συνοδεύεται από συνέντευξη, για τη μέτρηση της ατομικής απόδοσης, αποτελεί κεντρικό σημείο του συστήματος. Δίνει βαρύτητα στις συνθήκες εργασίας, τα αποτελέσματα, την άποψη του αξιολογούμενου και τη συμφωνία εργασίας για την επόμενη εργασιακή περίοδο, την αξιολόγηση από τον άμεσο προϊστάμενο και την συμφωνία για την προσωπική ανάπτυξή του (CAO Rijk, 2026).

Το ολλανδικό σύστημα είναι προσωποκεντρικό και η κρίση αφορά εργαζομένους που μετά το 2020 υπόκεινται σε καθεστώς σύμβασης εργασίας ιδιωτικού δικαίου, με εισαγωγή κριτηρίων ιδιωτικού τομέα που σαφώς δεν έχουν ενταχθεί αυτούσια στο ελληνικό σύστημα ή δεν παρουσιάζουν την ίδια έκταση και ένταση.

Η ανάλυση των δυτικοευρωπαϊκών μοντέλων δείχνει το γαλλικό ως σύστημα καριέρας, το γερμανικό ως σύστημα υπηρεσιακής κρίσης και το ολλανδικό ως πιο αποκεντρωμένο HRM περιβάλλον, στοιχεία που συνδυαστικά μπορούν να εμπνεύσουν και το ελληνικό σύστημα, με δοκιμασμένα εργαλεία.

4.4.3 Νότια Ευρώπη: Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία

4.4.3.1 Ιταλία

Στοχοθεσία

Στην Ιταλία, η στοχοθεσία συνδέεται έντονα με τη μεταρρύθμιση Brunetta του 2009 και με τη λογική του κύκλου απόδοσης. Ο κύκλος απόδοσης σημαίνει ότι ο

σχεδιασμός, η υλοποίηση, η παρακολούθηση, η αξιολόγηση και η αναφορά των αποτελεσμάτων, λογίζονται ως διαδοχικά στάδια μιας ενιαίας διοικητικής διαδικασίας. Στο πλαίσιο αυτό, τα συστήματα ανασκόπησης και αξιολόγησης της απόδοσης που εισήχθησαν στα υπουργεία μετά τη μεταρρύθμιση, αποτέλεσαν προσπάθεια να συνδεθεί η διοικητική δράση με συγκεκριμένους στόχους, κριτήρια και διαδικασίες αποτίμησης (Bigoni & Gagliardo, 2013). Η σημασία αυτής της μεταρρύθμισης βρίσκεται στο ότι η στοχοθεσία μετακινείται από το γενικό επίπεδο της πολιτικής πρόθεσης στο πιο συγκεκριμένο επίπεδο της οργανωσιακής και ατομικής απόδοσης. Η μεταρρύθμιση εκτός από διοικητικούς στόχους, έχει και επιδίωξη τη μείωση του κόστους λειτουργίας των υπηρεσιών, οι οποίες οφείλουν να σχεδιάζουν, να μετρούν και να λογοδοτούν (Asquer, 2012). Η εποχή που θεσμοθετήθηκε ο κύκλος απόδοσης του ιταλικού συστήματος, συμπίπτει με την ανάγκη μεταρρύθμισης του ελληνικού δημοσίου για να αντιμετωπιστεί το οικονομικό πρόβλημα και το πρόβλημα αξιοπιστίας, που στην ελληνική περίπτωση, αναλογικά, είχαν μεγαλύτερες διαστάσεις. Παρόλο που υπήρξε κοινή αφετηρία, ο Ν. 4369/2016 για την αξιολόγηση, δεν κατάφερε να προσεγγίσει το ιταλικό παράδειγμα, ενώ ο Ν. 4940/2022 καλείται να μεταβάλλει την αξιολογική κουλτούρα αρκετά χρόνια αργότερα από όταν αυτό έγινε στόχος του ιταλικού δημοσίου.

Λογοδοσία

Το ιταλικό παράδειγμα δίνει ιδιαίτερη σημασία στη λογοδοσία και στη διαφάνεια, ωστόσο, η επιβολή δεν επήλθε αυτόματα λόγω της επικρατούσας αναχρονιστικής διοικητικής κουλτούρας. Το ιταλικό σύστημα θεωρεί ότι η λογοδοσία προϋποθέτει τη συνοχή των βασικών συστατικών του κύκλου απόδοσης, δηλαδή του σχεδιασμού και της υποβολής εκθέσεων και την εξωτερική διαφάνεια. Χαρακτηριστικό είναι το Νομοθετικό Διάταγμα 33/2019 που υποχρεώνει τις δημόσιες διοικήσεις να ορίσουν ένα άτομο υπεύθυνο για την πρόληψη της διαφθοράς και τη διαφάνεια, σε μία προσπάθεια να εξαλειφθούν τα κατάλοιπα της αναποτελεσματικής διοίκησης του παρελθόντος. Η βιβλιογραφία παραδέχεται ότι ο κίνδυνος της παθητικής και όχι της σκόπιμης χρήσης των εκθέσεων απόδοσης στους δημόσιους ιταλικούς οργανισμούς, σε συνδυασμό με την καθυστέρηση κοινοποίησης των εκθέσεων απόδοσης, την ανυπαρξία παράδοσης και εμπειρίας αξιοποίησης πολύπλευρων πληροφοριών, δεν επιτυγχάνεται ακόμη η αναμενόμενη αποτελεσματικότητα στη λογοδοσία (Mussari et al., 2024).

Η παρατήρηση αυτή, μας φέρνει κοντά στο ελληνικό παράδειγμα, που και εδώ, δεν έχει ωριμάσει η συστηματική λογοδοσία, πόσο μάλλον όταν οι ρυθμίσεις καθυστέρησαν να εισαχθούν στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Μία ακόμη διαφοροποίηση είναι η στενότητα της λογοδοσίας στο ελληνικό μοντέλο σε σχέση με το ιταλικό, δηλαδή η επιμονή του ελληνικού συστήματος στην ενδο-ιεραρχική λογοδοσία.

Απόδοση

Η μέτρηση της απόδοσης στην Ιταλία συνδέθηκε κυρίως με το σχέδιο απόδοσης και την έκθεση απόδοσης εντός του κύκλου διοίκησης απόδοσης. Τα κριτήρια πλησιάζουν περισσότερο στον ιδιωτικό τομέα καθώς στο ιταλικό δημόσιο ισχύουν πλέον οι συμβάσεις αορίστου χρόνου όπως και στην Ολλανδία. Παρόλα αυτά, λαμβάνεται υπόψη ότι οι δημόσιες υπηρεσίες δεν παράγουν ένα απλό, μονοσήμαντο και οικονομικά μετρήσιμο αποτέλεσμα. Η ποιότητα της διοικητικής πράξης, η ισότητα πρόσβασης, η νομιμότητα, η κοινωνική ωφέλεια και η εμπιστοσύνη των πολιτών είναι στοιχεία που εντοπίζονται, αλλά δεν μπορούν να ενταχθούν και να αποτυπωθούν ουσιωδώς σε αριθμητικούς δείκτες. Η παρακολούθηση του κύκλου απόδοσης πραγματοποιείται από το υπουργείο εσωτερικών και την Commissione Tecnica per la Performance (CTP) (*Portale Della Performance*, 2026). Η αντιστοίχιση με το ελληνικό σύστημα, γίνεται με τις «Επιτροπές Εποπτείας Αξιολόγησης» (άρθρο 15, Ν. 4940/2022) και των «Συμβούλων Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού» (άρθρο 16, Ν. 4940/2022) με ειδοποιό όμως διαφορά ότι ο χαρακτήρας των επιτροπών αυτών είναι περισσότερο συμβουλευτικός και εποπτικός, χωρίς τεχνική ή μεθοδολογική υποστήριξη και εμπλοκή, όπως έχει η ιταλική κεντρική επιτροπή.

Η Ιταλία φαίνεται να έχει περισσότερο ανεπτυγμένη μεθοδολογία κύκλου performance management, με εργαλεία που συντάχθηκαν κυρίως λόγω υποχρεωτικότητας ή για λόγους νομιμοποίησης, χωρίς την ολοκληρωμένη σταθερή πρακτική μετουσίωση (Mussari et al., 2024). Αντίστοιχα η Ελλάδα, βρίσκεται σε φάση θεσμικής και τεχνολογικής εγκαθίδρυσης ενός νέου μοντέλου αξιολόγησης.

4.4.3.2 Ισπανία

Στην Ισπανία, οι διαθέσιμες πηγές που αξιοποιούνται στην παρούσα εργασία τεκμηριώνουν περισσότερο την αξιολόγηση κυβερνητικής απόδοσης, δημόσιων

πολιτικών και υπηρεσιακών προτύπων παρά ένα πλήρως ενιαίο σύστημα ατομικής αξιολόγησης όλων των δημοσίων υπαλλήλων.

Το παράδειγμα της Ισπανίας αναφέρεται για να αναδειχθεί ένα ξεχωριστό μοντέλο που βασίζεται σε εντελώς διαφορετική αντίληψη στοχοθεσίας, λογοδοσίας και μέτρησης απόδοσης, από την κεντρική μορφή που έχουν τα περισσότερα ευρωπαϊκά συστήματα.

Στοχοθεσία

Η στοχοθεσία στο ισπανικό σύστημα αξιολόγησης, πρέπει να ληφθεί κυρίως ως στοχοθεσία υπηρεσιακών προτύπων και ποιότητας εξυπηρέτησης. Οι χάρτες υπηρεσιών αποτελούν κείμενα με τα οποία η διοίκηση δηλώνει τι υπηρεσίες παρέχει, ποια πρότυπα ποιότητας επιδιώκει και ποια δέσμευση αναλαμβάνει απέναντι στους πολίτες. Στην ισπανική περίπτωση, οι χάρτες υπηρεσιών συνδέθηκαν με την προσπάθεια μετάβασης από μια αυστηρά νομική διοικητική παράδοση προς μια διοίκηση πιο ανοικτή. Η στοχοθεσία δεν εμφανίζεται πρωτίστως ως ατομικός στόχος υπαλλήλου, αλλά ως δημόσια υπόσχεση ποιότητας υπηρεσίας, προσβάσιμη και προσανατολισμένη στις ανάγκες του κοινού με τοπικές διαφοροποιήσεις και όχι μόνο σε επίπεδο οργανισμών (Torres et al., 2011). Συνεπώς, η στοχοθεσία στο ισπανικό σύστημα που έχει λιγότερο «εσωτερική» και περισσότερο «εξωτερική» μορφή, υπό την έννοια ότι εστιάζει στο τι υπόσχεται η διοίκηση προς τον πολίτη, δεν ακολουθεί την ίδια κατεύθυνση με το ελληνικό μοντέλο το οποίο περιλαμβάνει ατομική στοχοθεσία, ιδιαίτερα στις ανώτερες ιεραρχικές βαθμίδες και παρουσιάζει μια δομική ομοιογένεια.

Λογοδοσία

Ο Ισπανικός Οργανισμός Αξιολόγησης (AEVAL-Agencia Estatal de Evaluation de las Politicas Publicas y la Calidad de los Servicios), δημιουργήθηκε ώστε να προωθηθεί ο θεσμός της αξιολόγησης και της λογοδοσίας στους οργανισμούς των τοπικών κυβερνήσεων, με δύο κύριους στόχους, την αποδοτικότερη χρήση των δημοσίων πόρων και την ενίσχυση της λογοδοσίας (Feinstein & Zapico-Goni, 2010). Ο οργανισμός, παρόλη την πολλαπλότητα αξιολογικών προσεγγίσεων, καθιέρωσε για τις κεντρικές κυβερνητικές υπηρεσίες μία κοινή διαδικασία αξιολόγησης η οποία μπορεί και εξάγει λογοδοτικά αποτελέσματα με χρήση τεχνικών ανάλυσης και προώθησε τέσσερις στρατηγικές: ανάλυση απόδοσης, συνεισφορά, ανάλυση αλλαγών και μετα-ανάλυση (Rico Callado, 2023). Όμως, η ύπαρξη μεγάλης αυτοδυναμίας στην τοπική αυτοδιοίκηση προσδίδει μεγάλη διαφοροποίηση στον τρόπο με τον οποίο

κυρίως οι Δήμοι αντιμετωπίζουν την αξιολόγηση και τη λογοδοσία. Η παροχή πληροφοριών επιδόσεων δεν αντιμετωπίζεται ως υποχρέωση από πολλούς Δήμους, ενώ μεγάλη έκταση έχει η πολιτική υπόσταση της λογοδοσίας (Torres et al., 2011).

Η διαφοροποίηση αυτή μεταξύ των κεντρικών υπηρεσιών και των υπηρεσιών τοπικής αυτοδιοίκησης Α΄ ή Β΄ βαθμού, δεν υφίσταται στο ελληνικό σύστημα αξιολόγησης σε κανέναν από τους τομείς στοχοθεσίας, λογοδοσίας και απόδοσης.

Απόδοση

Η απόδοση στο ισπανικό μοντέλο αναφέρεται κυρίως στην αξιολόγηση δημόσιων πολιτικών, την κυβερνητική απόδοση και τα υπηρεσιακά πρότυπα. Η μέτρηση δεν ταυτίζεται με έναν εσωτερικό βαθμό υπαλλήλου, αλλά με την αποτίμηση, του κατά πόσο οι υπηρεσίες και οι πολιτικές ανταποκρίνονται στις δεσμεύσεις τους. Η χρήση μή υποχρεωτικών δεικτών και παράλληλα η λήψη αποφάσεων από τους αιρετούς για τις οργάνωση των τοπικών υπηρεσιών και τα μοντέλα αξιολόγησης με εφαρμογή τοπικά, είναι γνωρίσματα της διοικητικής παράδοσης της Ισπανίας (Torres et al., 2011).

Το πλεονέκτημα του ισπανικού, σε σχέση με το ελληνικό αξιολογικό σύστημα είναι ότι στρέφει την προσοχή στο αποτέλεσμα που βιώνει ο πολίτης και όχι μόνο στην εσωτερική διαδικασία της διοίκησης. Βέβαια, η μη εμβάθυνση σε ατομικό επίπεδο, σε δεξιότητες, σε ατομικές παραλείψεις, δεν δίνει ολοκληρωμένη αιτιολόγηση ή ασφαλή ανάλυση των θετικών ή των αρνητικών αποτελεσμάτων. Η βιβλιογραφία αναφέρει ότι το ισπανικό σύστημα παρουσιάζει σημαντικές ετερογένειες, δεν παρουσιάζει αναλυτικό βάθος και επικεντρώνεται στη διαδικαστική διαχείριση απόδοσης (Rico Callado, 2023).

4.4.3.3 Πορτογαλία

Η Πορτογαλία είναι ένα πολύ ενδιαφέρον παράδειγμα συστήματος αξιολόγησης με τριμερή δομή. Το Ολοκληρωμένο Σύστημα Διοίκησης και Αξιολόγησης της Απόδοσης στη Δημόσια Διοίκηση, SIADAP, εφαρμόζεται στην απόδοση των δημόσιων υπηρεσιών (SIADAP 1), των διευθυντικών στελεχών (SIADAP 2) και του προσωπικού (SIADAP 3).

Στοχοθεσία

Το σύστημα βασίζεται σε διοικητικό σχεδιασμό με κέντρο τους στόχους καλύπτει διαφορετικά επίπεδα της διοίκησης. Αυτή η αρχιτεκτονική καθιστά την πορτογαλική περίπτωση ιδιαίτερα σημαντική, επειδή η στοχοθεσία ενσωματώνεται σε υποσυστήματα αξιολόγησης με εξειδίκευση.

Με αυτόν τον τρόπο, η στοχοθεσία επιχειρεί να συνδέσει το οργανωσιακό επίπεδο με το διοικητικό και το ατομικό. Οι ατομικοί στόχοι εργαζομένων και προϊσταμένων σχετίζονται με τους στόχους της υπηρεσίας, δημιουργώντας ένα συνεκτικό πλαίσιο διοίκησης απόδοσης. Αυτή η θεσμική γέφυρα με την κεντρική σχεδίαση, τους οργανωσιακούς και τους ατομικούς στόχους, προσφέρει μια τεκμηριωμένη ατομική διάσταση αξιολόγησης (Dir. General for administration and public employment, 2018).

Η λογική στη στοχοθεσία τριών επιπέδων, δεν διαφοροποιείται κατά πολύ από το ελληνικό σύστημα, αφού η στοχοθεσία ξεκινάει από τα σχέδια δράσης των υπουργείων και εξειδικεύεται σε τουλάχιστον σε άλλα δύο επίπεδα (άρθρο 9, Ν. 4940/2022). Παρόλο όμως που υπάρχει η ιεραρχική κατανομή, αυτή δεν επιμένει, ούτε είναι ξεκάθαρη σε ατομικό επίπεδο υπαλλήλων στο ελληνικό σύστημα, παρά λογίζεται ως στοχοθεσία Τμήματος και Προϊσταμένου.

Λογοδοσία

Η λογοδοσία στην πορτογαλική περίπτωση, συνδέεται με την ανάγκη προσαρμογής σε διαφορετικές διοικητικές πραγματικότητες. Το σύστημα έχει σχεδιαστεί ώστε να εφαρμόζεται στην κεντρική, περιφερειακή και τοπική διοίκηση και να περιλαμβάνει μηχανισμούς ευελιξίας για διαφορετικούς τύπους υπηρεσιών, σταδιοδρομιών και λειτουργικών απαιτήσεων. Αυτό δείχνει ότι η πορτογαλική λογοδοσία δεν βασίζεται μόνο στην ομοιομορφία, αλλά προσπαθεί να συνδυάσει ενιαίο πλαίσιο και διοικητική προσαρμογή, ακολουθώντας παράλληλα τη λογική του SIADAP. Η εμπειρική εικόνα, ωστόσο, σύμφωνα με τη βιβλιογραφία δείχνει αρνητικές στάσεις από τους δημοσίους υπαλλήλους, ιδίως ως προς την αντικειμενικότητα, τη διαφάνεια και τη δικαιοσύνη του συστήματος, που σαφώς επηρεάζει και τη λογοδοσία (Madureira et al., 2021).

Απόδοση

Το πορτογαλικό σύστημα αξιολόγησης και μέτρησης απόδοσης, βασίζεται σε προϋφιστάμενους στόχους, εκροές και δείκτες, ακολουθώντας μια τυπική διαδικασία, συνδεδεμένη με μοριοδότηση για την ιεραρχική εξέλιξη αλλά και συμμετοχή στην μισθολογική εξέλιξη. Η αμφισβήτηση του συστήματος έγκειται περισσότερο στις ποσοστώσεις που επιβλήθηκαν ανά βαθμίδα αξιολόγησης (5, 20 και 75%), ένα

σύστημα που οι εργαζόμενοι θεωρούν άδικο (Madureira et al., 2021) και θυμίζει την ελληνική πραγματικότητα, με τον αξιολογικό Ν. 4250/2014 που είχε επιβάλλει έναν προκαθορισμένο ποσοτικό καταμερισμό, ανάλογο με το πορτογαλικό σύστημα. Στην Ελλάδα καταργήθηκε, όμως στην Πορτογαλία διατηρείται ακόμη, βέβαια με άμβλυνση των ποσοστών, κατόπιν τροποποίησης το 2024. Το νέο ελληνικό σύστημα, δεν ακολουθεί βαθμολόγηση σε επίπεδο υπαλλήλων, αναφέρεται σε δεξιότητες που χρήζουν ανάπτυξης. Η βαθμολογία επίτευξης στόχων αφορά μόνο τους προϊσταμένους. Μία ακόμη διαφορά με το πορτογαλικό σύστημα, είναι η αποδέσμευση της μισθολογικής εξέλιξης από την αξιολόγηση.

4.4.4 Σύνθεση ευρημάτων

Ο Ν. 4940/2022 μετατοπίζει το ελληνικό πλαίσιο από την κυρίως τυπική αποτίμηση της υπηρεσιακής παρουσίας προς μια περισσότερο οργανωμένη λογική διοίκησης της απόδοσης, χωρίς όμως να έχει ακόμη εξασφαλίσει ότι η θεσμική του πληρότητα θα μετατραπεί σε καθημερινή διοικητική κουλτούρα.

Στοχοθεσία

Στο πεδίο της στοχοθεσίας, η διαφορά ανάμεσα στο παλαιό και στο νέο ελληνικό σύστημα είναι ίσως η πιο ευδιάκριτη. Το προηγούμενο πλαίσιο αναγνώριζε τη σημασία των στόχων, αλλά συχνά άφηνε τη σύνδεσή τους με την ατομική αξιολόγηση σε επίπεδο περισσότερο διοικητικής δήλωσης παρά λειτουργικής δέσμευσης. Αντίθετα, ο Ν. 4940/2022 επιχειρεί να εντάξει τον υπάλληλο σε μια αλυσίδα που ξεκινά από τον στρατηγικό και επιχειρησιακό σχεδιασμό και καταλήγει σε συγκεκριμένες προσδοκίες εργασίας.

Σε σχέση με τα σκανδιναβικά μοντέλα, η ελληνική στοχοθεσία παραμένει περισσότερο κανονιστικά και ιεραρχικά οργανωμένη. Η σύγκριση αυτή δείχνει ότι η στοχοθεσία δεν αποκτά αξία επειδή απλώς καταγράφεται σε έντυπα ή ηλεκτρονικές πλατφόρμες. Στη Φινλανδία, τη Νορβηγία και τη Σουηδία, η διοίκηση μέσω στόχων στηρίζεται περισσότερο σε σχέσεις εμπιστοσύνης, επαγγελματικής αυτονομίας και επαναλαμβανόμενου διαλόγου για την ποιότητα του έργου. Εκεί, ο στόχος δεν βιώνεται κατά κανόνα ως εξωτερική εντολή που πρέπει να «συμπληρωθεί», αλλά ως σημείο αναφοράς για τη λειτουργία της μονάδας και την ευθύνη του υπαλλήλου μέσα

σε αυτή. Το ελληνικό πλαίσιο υιοθετεί ορισμένα από αυτά τα στοιχεία, ιδίως μέσω της ενδιάμεσης συζήτησης και της δυνατότητας αναθεώρησης, αλλά δεν διαθέτει ακόμη την ίδια διοικητική παράδοση εμπιστοσύνης.

Σε σχέση με τη δυτική και τη νότια Ευρώπη, η ελληνική περίπτωση φαίνεται να αναζητά μια ενδιάμεση ισορροπία. Από τα γαλλικά και γερμανικά παραδείγματα διατηρεί την ανάγκη τυποποίησης, ίσης μεταχείρισης και υπηρεσιακής ασφάλειας· από πιο αποκεντρωμένες πρακτικές, όπως αυτές που παρατηρούνται στην Ολλανδία, δανείζεται την ιδέα ότι οι οργανικές μονάδες χρειάζονται κάποιο περιθώριο προσαρμογής.

Η νοτιοευρωπαϊκή εμπειρία, ιδίως η ιταλική και η ισπανική, υπενθυμίζει ότι οι στόχοι μπορεί να παραμείνουν θεσμικά εύστοχοι αλλά οργανωσιακά αδύναμοι, όταν δεν υπάρχει επαρκής ικανότητα εφαρμογής ή όταν κάθε φορέας τους μεταφράζει με διαφορετικό τρόπο. Για την Ελλάδα, συνεπώς, το κρίσιμο ζήτημα δεν είναι μόνο αν οι στόχοι θα ορίζονται, αλλά αν θα είναι αρκετά σαφείς ώστε να περιορίζουν την αυθαιρεσία και αρκετά ευέλικτοι ώστε να μην αγνοούν την πραγματική πολυπλοκότητα της δημόσιας εργασίας (Rainey & Jung, 2015).

Λογοδοσία

Το δεύτερο κριτήριο, η λογοδοσία, αναδεικνύει μια βαθύτερη μετατόπιση. Στο παλαιότερο σύστημα, η αξιολόγηση μπορούσε εύκολα να εμφανίζεται ως διαδικασία στην οποία ο αξιολογούμενος ήταν το κύριο, σχεδόν αποκλειστικό, αντικείμενο κρίσης. Το νέο πλαίσιο επιχειρεί να επικεντρωθεί στην ηγεσία και στη διοικητική οργάνωση. Ο προϊστάμενος δεν καλείται μόνο να βαθμολογήσει, αλλά να θέσει στόχους, να παρακολουθήσει, να συζητήσει, να αιτιολογήσει και να τεκμηριώσει. Με τον τρόπο αυτό, η αξιολόγηση γίνεται αντικείμενο ελέγχου της ίδιας της διοικητικής κρίσης. Αυτή η μεταβολή είναι κρίσιμη, διότι η λογοδοσία δεν εξαντλείται στη διατύπωση μιας κρίσης, αλλά προϋποθέτει λόγους, τεκμήρια, δυνατότητα αμφισβήτησης και κάποια μορφή συνέπειας.

Η ελληνική ρύθμιση κινείται προς μια πιο σύνθετη λογοδοσία, αλλά παραμένει κυρίως εσωτερική και ιεραρχική. Οι μηχανισμοί εποπτείας, η ηλεκτρονική καταγραφή και η δυνατότητα εντοπισμού αποκλίσεων ενισχύουν τη διαδικαστική αξιοπιστία, δεν ισοδυναμούν όμως με ευρύτερη δημόσια λογοδοσία. Σε αυτό διαφοροποιείται από πιο ώριμα ευρωπαϊκά συστήματα, όπου η αξιολόγηση συνδέεται, άμεσα ή έμμεσα, με την ποιότητα των υπηρεσιών και τη λογοδοσία του οργανισμού προς τους πολίτες. Η σύγκριση με τις σκανδιναβικές χώρες δείχνει ότι η

λογοδοσία μπορεί να είναι λιγότερο τιμωρητική και ταυτόχρονα πιο ουσιαστική, όταν στηρίζεται σε συνεχή διάλογο, επαγγελματική εμπιστοσύνη και οργανωσιακή μάθηση. Τα δυτικοευρωπαϊκά συστήματα αξιολόγησης δεν υπερέχουν απλώς επειδή διαθέτουν περισσότερα τεχνικά εργαλεία ή πιο εκλεπτυσμένους δείκτες. Η ουσιαστική τους ωριμότητα εντοπίζεται στο ότι έχουν εντάξει τη λογοδοσία σε βαθύτερες διοικητικές κουλτούρες. Η εμπειρία της νότιας Ευρώπης δείχνει ότι η υπερβολική έμφαση στη συμμόρφωση μπορεί να δημιουργήσει ασφαλείς διαδικασίες αλλά όχι απαραίτητα υπεύθυνη διοίκηση.

Το νέο σύστημα έχει θεσμικά ισχυρότερο σχεδιασμό λογοδοσίας από εκείνο που αντικατέστησε, αλλά η επιτυχία του εξαρτάται από το κατά πόσο οι αξιολογικές κρίσεις θα γίνουν διαφανείς, συγκρίσιμες, αιτιολογημένες και αντιληπτές ως δίκαιες από τους ίδιους τους εργαζόμενους.

Απόδοση

Το νέο αξιολογικό σύστημα του ελληνικού δημοσίου, επιχειρεί να απομακρυνθεί από την παλαιότερη λογική της ετήσιας, συχνά γενικής και αδιαφοροποίητης αποτίμησης, εισάγοντας σύνδεση στόχων, δεξιοτήτων, ανατροφοδότησης και αναπτυξιακών σχεδίων. Με αυτόν τον τρόπο προσεγγίζει περισσότερο τη λογική της διοίκησης απόδοσης (performance management) παρά την αξιολόγηση της απόδοσης (performance appraisal). Παράλληλα, η ενσωμάτωση δεξιοτήτων, όπως συνεργασία, προσανατολισμός στον πολίτη, επαγγελματισμός και διαχείριση γνώσης, αναγνωρίζει ότι η δημόσια εργασία δεν παράγει μόνο μετρήσιμες εκροές, αλλά και ποιότητα σχέσης, νομιμότητα, συνέχεια και δημόσια εμπιστοσύνη.

Η σύγκριση με την Ευρώπη δείχνει ότι κανένα σύστημα δεν λύνει πλήρως το πρόβλημα της μέτρησης. Τα σκανδιναβικά μοντέλα φαίνεται να μετριάζουν τον κίνδυνο μηχανιστικής μέτρησης επειδή ενσωματώνουν την αξιολόγηση σε κουλτούρες εμπιστοσύνης και επαγγελματικής ευθύνης. Τα δυτικοευρωπαϊκά παραδείγματα, ιδίως η Γερμανία και η Γαλλία, δίνουν μεγαλύτερο βάρος στην τυποποίηση, στη σταδιοδρομία και στην υπηρεσιακή ασφάλεια, περιορίζοντας την αυθαιρεσία αλλά διατηρώντας συχνά ισχυρό φορμαλισμό. Η Ολλανδία, με πιο αποκεντρωμένη λογική διαχείρισης ανθρώπινων πόρων, επιτρέπει μεγαλύτερη προσαρμογή στις ανάγκες κάθε οργανισμού, αλλά αντιμετωπίζει τον κίνδυνο ανομοιογένειας. Στον Νότο, η Ιταλία, η Ισπανία και η Πορτογαλία αναδεικνύουν το μόνιμο πρόβλημα της απόστασης ανάμεσα στον θεσμικό σχεδιασμό και στην εφαρμογή.

Το νέο ελληνικό σύστημα βρίσκεται ακριβώς μέσα σε αυτή την ένταση. Είναι σαφώς ισχυρότερο από το προηγούμενο, διότι επιχειρεί να συνδέσει την απόδοση με διαδικασία μάθησης. Η ενδιάμεση συζήτηση, η ανατροφοδότηση και τα αναπτυξιακά σχέδια μπορούν να περιορίσουν την αίσθηση ότι η αξιολόγηση είναι μια ξαφνική, τελική και εν πολλοίς κλειστή κρίση, ενώ η ηλεκτρονική αποτύπωση και η δυνατότητα παρακολούθησης αποκλίσεων ενισχύουν τη διαφάνεια της διαδικασίας. Το βάρος βέβαια μετακινείται στην ποιότητα της αξιολογικής συζήτησης, στην επάρκεια των προϊσταμένων και στην ικανότητα των φορέων να χρησιμοποιήσουν τα δεδομένα όχι ως απλή συμμόρφωση, αλλά ως πληροφορία για διοικητική βελτίωση.

Από την συνολική εξέταση, συνάγεται ότι ο Ν. 4940/2022 μπορεί να χαρακτηριστεί ως «υβριδικό σύστημα αξιολόγησης». Φέρει εμφανείς επιρροές από τη διοίκηση μέσω στόχων και τη διοίκηση της απόδοσης, αλλά δεν υιοθετεί μια στενά αγοραία ή αποκλειστικά αριθμητική αντίληψη. Διατηρεί την ανάγκη θεσμικών εγγυήσεων, ιεραρχικής ευθύνης και ίσης μεταχείρισης, ενώ ταυτόχρονα εισάγει αναπτυξιακές και μαθησιακές διαστάσεις. Σε σχέση με τον Ν. 4369/2016, η πρόοδος βρίσκεται στην πιο συνεκτική σύνδεση στόχων, δεξιοτήτων, ανατροφοδότησης και απόδοσης. Σε σχέση με τα ευρωπαϊκά παραδείγματα, η Ελλάδα δεν αντιγράφει πλήρως κάποιο μοντέλο, μάλλον επιχειρεί μια επιλεκτική σύνθεση: σκανδιναβικό διάλογο χωρίς ακόμη την ίδια εμπιστοσύνη, δυτικοευρωπαϊκή τυποποίηση χωρίς πάντα την ίδια διοικητική σταθερότητα, νοτιοευρωπαϊκή μεταρρυθμιστική φιλοδοξία με τον γνώριμο κίνδυνο απόστασης ανάμεσα στον κανόνα και στην πράξη.

Μετά την ανάδειξη των συγκλίσεων, των αποκλίσεων και της θέσης του ελληνικού μοντέλου, η εργασία επανέρχεται στα ερευνητικά της ερωτήματα, ώστε τα επιμέρους ευρήματα να συνδεθούν συστηματικά με τον αρχικό σκοπό της μελέτης.

4.5 Σύνδεση με ερευνητικά ερωτήματα

4.5.1 Απάντηση στο ερευνητικό ερώτημα RQ1: Ποια είναι τα νέα θεσμικά χαρακτηριστικά και οι καινοτομίες που εισάγει ο Ν. 4940/2022.

Το Κεφάλαιο 4 δείχνει ότι το νέο πλαίσιο επιχειρεί να μετατοπίσει την αξιολόγηση από την αποσπασματική ετήσια κρίση προς έναν κύκλο διοίκησης της απόδοσης με εσωτερική συνέχεια.

Η αξιολογική διαδικασία δεν αρχίζει πλέον στο τέλος της περιόδου, όταν ο αξιολογητής καλείται να αποδώσει μια συνολική εικόνα για τον υπάλληλο. Αρχίζει νωρίτερα, από τη διαμόρφωση των στόχων, συνεχίζεται με την παρακολούθηση της πορείας τους, εμπλουτίζεται με ανατροφοδότηση και καταλήγει σε αποτίμηση που συνδέεται με την επαγγελματική ανάπτυξη. Η καινοτομία, επομένως, δεν βρίσκεται μόνο στην αλλαγή εργαλείων, αλλά στη διαφορετική αντίληψη του χρόνου και της λειτουργίας της αξιολόγησης.

Στον πυρήνα αυτής της μετατόπισης βρίσκεται η στοχοθεσία. Στο νέο σύστημα οι στόχοι αποτελούν τον μηχανισμό μέσω του οποίου η γενική κατεύθυνση της διοίκησης μεταφράζεται σε πιο συγκεκριμένες προσδοκίες για οργανικές μονάδες και πρόσωπα. Με αυτόν τον τρόπο, για πρώτη φορά οργανωμένα, η ατομική απόδοση δεν αποτιμάται σε κενό πλαίσιο, αλλά συνδέεται με δείκτες, χρονοδιαγράμματα, οργανωσιακούς σκοπούς και διοικητικές προτεραιότητες, δηλαδή με την στρατηγική του οργανισμού.

Τρίτη καινοτομία και ιδιαίτερο χαρακτηριστικό, είναι η εισαγωγή του Ενιαίου Πλαισίου Δεξιοτήτων. Μέσα από αυτό το στοιχείο, ο νόμος δείχνει ότι η δημόσια απόδοση δεν ταυτίζεται με την απλή παραγωγή αποτελέσματος. Αφορά και τον τρόπο με τον οποίο ο υπάλληλος εργάζεται, συνεργάζεται, διαχειρίζεται τη γνώση, ανταποκρίνεται στον πολίτη και υπηρετεί την επαγγελματική ακεραιότητα. Η καινοτομία εδώ είναι ουσιαστική, διότι ο δημόσιος υπάλληλος δεν αντιμετωπίζεται μόνο ως εκτελεστής καθηκόντων, αλλά ως φορέας ικανοτήτων που συνδέονται με τη

συλλογική λειτουργία, τη θεσμική αξιοπιστία και την παραγωγή δημόσιας αξίας. Με άλλα λόγια, θέτονται αναγνωρίσιμες διαστάσεις εργασιακής συμπεριφοράς.

Η τέταρτη καινοτομία αφορά την συνεχή ανατροφοδότηση, που εν προκειμένω, λειτουργεί παράλληλα ως μηχανισμός μάθησης και ως εγγύηση διαδικαστικής δικαιοσύνης.

Το πέμπτο καινοτομικό χαρακτηριστικό αφορά την εισαγωγή ισχυρότερης θεσμικής ορατότητας της αξιολογικής κρίσης. Η αλλαγή σε έναν μόνο αξιολογητή, δίνει τον κεντρικό ρόλο στον άμεσο προϊστάμενο, όμως η ηλεκτρονική αποτύπωση της διαδικασίας, η πρόσβαση του αξιολογούμενου στα στοιχεία που τον αφορούν, η δυνατότητα ένστασης και οι μηχανισμοί εποπτείας είναι στοιχεία που επιχειρούν να περιορίσουν την αδιαφάνεια, την άτυπη κρίση, τη διοικητική αυθαιρεσία και συμβάλλουν στην λογοδοσία. Το νέο σύστημα δεν κάνει παραταύτα το μεγάλο βήμα μπροστά στη λογοδοσία, αφού διατηρεί το μεγαλύτερο μέρος αυτής σε ενδο-ιεραρχικό ή ενδο-υπηρεσιακό επίπεδο, δημιουργώντας ιεραρχικούς συνδέσμους αναφορών αποτελεσμάτων και επικοινωνίας.

Η έκτη και πολύ ενδιαφέρουσα πάντως καινοτομία, είναι η αναπτυξιακή διάσταση του συστήματος. Το σχέδιο ανάπτυξης και οι συζητήσεις ανατροφοδότησης δείχνουν ότι η αξιολόγηση προορίζεται και για να οργανώσει τη βελτίωση. Αυτό είναι κρίσιμο, γιατί μεταφέρει το βάρος από την απλή διαπίστωση και την στενή ατομικιστική αντίληψη αξιολόγησης, στις ανάγκες του υπαλλήλου, πώς αυτός θα υποστηριχθεί, ποια δεξιότητα πρέπει να καλλιεργηθεί και ποιος είναι ο ρόλος του προϊσταμένου σε αυτή τη διαδικασία.

Έτσι, ο Ν. 4940/2022 συνδυάζει δύο κατευθύνσεις που συχνά εμφανίζονται ως αντίθετες, από τη μία την ανάγκη τεκμηρίωσης, μέτρησης και λογοδοσίας, από την άλλη την ανάγκη μάθησης, υποστήριξης και επαγγελματικής εξέλιξης.

4.5.2 Απάντηση στο ερευνητικό ερώτημα RQ2: Ποια είναι τα σημεία διαφοροποίησης ως προς τη διαδικασία, τη δομή και τη διοικητική φιλοσοφία σε σχέση με το προηγούμενο μοντέλο αξιολόγησης.

Το προηγούμενο μοντέλο κινούνταν περισσότερο γύρω από την περιοδική υπηρεσιακή αποτίμηση, σε μια στατική αντίληψη και λογική της αξιολόγησης, με

έντονη παρουσία βαθμολογικών μηχανισμών και με τάση να συμπυκνώνει την εικόνα του υπαλλήλου σε μια τελική κρίση.

Το νέο σύστημα οργανώνει την αξιολόγηση ως αλληλουχία σταδίων. Προηγείται ο προγραμματισμός, ακολουθεί η στοχοθεσία, εντάσσεται η παρακολούθηση, προβλέπεται ανατροφοδότηση και η τελική κρίση δεν αποσυνδέεται από την ανάπτυξη. Πρόκειται για διαφορετική αρχιτεκτονική και διαφορετική διοικητική λογική, διότι η αξιολόγηση δεν αντιμετωπίζεται πια ως διοικητικό τέλος της περιόδου, αλλά ως διαδικασία που διατρέχει την ίδια την περίοδο εργασίας.

Σε επίπεδο διαδικασίας, το κρίσιμο σημείο διαφοροποίησης είναι η ανατροφοδότηση. Στο προηγούμενο πλαίσιο του Ν. 4369/2016, ο αξιολογικός κύκλος μπορούσε ευκολότερα να περιοριστεί σε μια τυπική συμπλήρωση εντύπων, χωρίς ουσιαστική συζήτηση για το πώς διαμορφώθηκε η απόδοση ή ποιοι παράγοντες την επηρέασαν. Στο Ν. 4940/2022, η ενδιάμεση συνεχής επικοινωνία αποκτά θεσμική θέση. Δεν λειτουργεί απλώς ως καλή διοικητική πρακτική, αλλά ως αναγκαίο μέρος της αξιολογικής λογικής. Η δυνατότητα συζήτησης και επανεξέτασης της πορείας της απόδοσης προστατεύει την αξιολόγηση από το να καταλήξει σε άκαμπτη, εκ των υστέρων κρίση που δεν λαμβάνει υπόψη το πραγματικό διοικητικό περιβάλλον.

Διαφορετική είναι και η εσωτερική δομή του συστήματος. Ο Ν. 4940/2022 μεταφέρει το βάρος από τη γενική βαθμολογική αποτίμηση σε πιο συγκεκριμένες μονάδες κρίσης: στόχους, δεξιότητες, τεκμήρια, ανατροφοδότηση, σχέδιο ανάπτυξης και εποπτικούς μηχανισμούς. Με αυτή την έννοια, η αξιολόγηση γίνεται περισσότερο συνδεδεμένη με το έργο της υπηρεσίας και λιγότερο εξαρτημένη από μια γενική εντύπωση για τον υπάλληλο. Το παλαιότερο μοντέλο μπορούσε να οδηγήσει σε εξισωτικές ή τυποποιημένες κρίσεις, ιδίως όταν οι βαθμολογικές κλίμακες λειτουργούσαν περισσότερο ως διοικητική συνήθεια παρά ως ακριβής αποτύπωση επίδοσης. Το νέο πλαίσιο δεν εξαλείφει τον κίνδυνο τυπικής εφαρμογής, αλλά δημιουργεί περισσότερα σημεία στα οποία η κρίση μπορεί να τεκμηριωθεί και να ελεγχθεί.

Αξιοσημείωτη διαφοροποίηση εντοπίζεται και στον ρόλο του προϊσταμένου. Στο νέο σύστημα ο άμεσος προϊστάμενος δεν είναι απλώς εκείνος που αποδίδει μια τελική κρίση. Καλείται να καθοδηγήσει, να συζητήσει, να παρακολουθήσει, να αιτιολογήσει και να συμβάλει στην ανάπτυξη του υπαλλήλου. Η μεταβολή αυτή καθιστά πιο καθαρή τη γραμμή διοικητικής ευθύνης.

Η πιο ουσιαστική διαφοροποίηση, ωστόσο, αφορά τη διοικητική φιλοσοφία και τον θεσμικό σχεδιασμό.

Ο Ν. 4369/2016 παρέμενε πιο κοντά στην αντίληψη της αξιολόγησης ως υπηρεσιακής αποτίμησης. Ο Ν. 4940/2022 φαίνεται να επιδιώκει κάτι ευρύτερο: να συνδέσει την αξιολόγηση με τη στοχοθεσία, τη λογοδοσία, τις δεξιότητες και την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού. Η διοίκηση επιχειρεί να προσδιορίσει ποια συμβολή έχουν οι εργαζόμενοι στο έργο της μονάδας, ποιες δεξιότητες ενεργοποιούν, πού χρειάζονται υποστήριξη και πώς η εργασία τους συνδέεται με τη δημόσια αποστολή της υπηρεσίας. Αυτή η μετατόπιση δείχνει ότι το νέο σύστημα κινείται από την αξιολόγηση ως τεχνική υπηρεσιακής κρίσης προς την αξιολόγηση ως εργαλείο διοίκησης και ανάπτυξης.

Στο επίπεδο του θεσμικού σχεδιασμού, η μετατόπιση είναι καθαρή: η αξιολόγηση δεν παρουσιάζεται πλέον ως τυπική υπηρεσιακή αποτίμηση, αλλά ως μηχανισμός διοίκησης της απόδοσης, λογοδοσίας και επαγγελματικής βελτίωσης.

Επομένως, η διαφοροποίηση των δύο συστημάτων μπορεί να αποτυπωθεί ως μετάβαση από ένα πιο στατικό, βαθμολογικό και «υπηρεσιοκεντρικό» μοντέλο σε ένα πιο δυναμικό, στοχοθετικό και αναπτυξιακό σχήμα.

4.5.3 Απάντηση στο ερευνητικό ερώτημα RQ3: Ποια είναι η συσχέτιση των νέων ρυθμίσεων με τις διεθνείς προσεγγίσεις της στοχοθεσίας, της λογοδοσίας και της μέτρησης της απόδοσης στον δημόσιο τομέα.

Το τρίτο ερευνητικό ερώτημα απαντάται μέσα από τη συγκριτική διάσταση του Κεφαλαίου 4.

Στοχοθεσία

Ο Ν. 4940/2022 εντάσσεται σε μια ευρύτερη τάση των δημόσιων διοικήσεων να οργανώνουν την αξιολόγηση γύρω από στόχους, δεδομένα, ανατροφοδότηση και λογοδοσία. Η πιο άμεση σύνδεση αφορά τη θεωρία της στοχοθεσίας και τη Διοίκηση Μέσω Στόχων. Η προσπάθεια σύνδεσης κυβερνητικών προτεραιοτήτων, οργανωσιακών στόχων και ατομικής απόδοσης παραπέμπει στη βασική ιδέα ότι οι στόχοι επηρεάζουν την προσπάθεια όταν είναι σαφείς, κατανοητοί, απαιτητικοί και συνοδεύονται από ανατροφοδότηση. Η ελληνική μεταρρύθμιση υιοθετεί αυτή τη

λογική, αλλά τη διατηρεί μέσα σε ένα αρκετά ιεραρχικό διοικητικό περίγραμμα. Υπάρχει διάλογος, όχι όμως πλήρης συνδιαμόρφωση στόχων με την έννοια που συναντάται σε πιο ώριμα αποκεντρωμένα ευρωπαϊκά συστήματα.

Η σύγκριση με τις σκανδιναβικές διοικήσεις φωτίζει ακριβώς αυτή τη μερική σύγκλιση. Στη Φινλανδία, στη Νορβηγία και στη Σουηδία, οι διάλογοι απόδοσης συνδέονται συχνά με εμπιστοσύνη, μάθηση και οργανωσιακή ωρίμανση. Η αξιολόγηση εκεί δεν εξαντλείται στη μέτρηση, αλλά λειτουργεί ως χώρος διαπραγμάτευσης γύρω από το έργο, τη στοχοθεσία, τις προτεραιότητες και τις δυνατότητες βελτίωσης. Το ελληνικό σύστημα υιοθετεί τη σημασία του διαλόγου και της ανατροφοδότησης, όμως δεν φαίνεται να στηρίζεται ακόμη στην ίδια διοικητική κουλτούρα εμπιστοσύνης και αυτονομίας, ούτε εμπνέει καινοτομίες στοχοθεσίας. Παραμένει περισσότερο κανονιστικό, περισσότερο τυποποιημένο και πιο εμφανώς ιεραρχικό. Αυτό αντανakλά και τις ανάγκες του ελληνικού διοικητικού περιβάλλοντος, όπου η ενιαία κατεύθυνση και ρύθμιση, η συγκρισιμότητα και οι εγγυήσεις διαφάνειας έχουν ιδιαίτερο βάρος.

Λογοδοσία

Στο πεδίο της λογοδοσίας, το νέο ελληνικό πλαίσιο πλησιάζει περισσότερο σε ευρωπαϊκές παραδόσεις που δίνουν έμφαση στην τεκμηρίωση, στην αιτιολόγηση και στον έλεγχο της διοικητικής κρίσης. Οι στόχοι, η ηλεκτρονική αποτύπωση, η πρόσβαση του αξιολογούμενου στα στοιχεία, οι διαδικασίες ένστασης και οι μηχανισμοί εποπτείας μετατρέπουν την αξιολόγηση σε σχέση ευθύνης. Ο υπάλληλος καλείται να δείξει την πορεία και το αποτέλεσμα της εργασίας του, αλλά και ο αξιολογητής δεν μένει εκτός ελέγχου. Η κρίση του γίνεται πιο ορατή, περισσότερο αιτιολογημένη και δυνητικά ελέγξιμη.

Η σχέση με τα δυτικοευρωπαϊκά μοντέλα φαίνεται κυρίως στην αξία που αποδίδεται στην τυποποίηση και στη θεσμική ασφάλεια. Η Γαλλία και η Γερμανία προσφέρουν παραδείγματα όπου η αξιολόγηση δεν είναι απλώς εργαλείο απόδοσης, είναι διοικητικά υποστηρίξιμη κρίση, δεμένη με αρχές νομιμότητας, σταδιοδρομίας, υπηρεσιακής προστασίας αλλά και οργανωσιακής λογοδοσίας.

Το ελληνικό πλαίσιο δεν ακολουθεί μια πλήρως αποκεντρωμένη λογική όπως εκείνη που συναντάται επί παραδείγματι σε ολλανδικά σχήματα στρατηγικής διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού. Επιλέγει περισσότερο ενιαίο θεσμικό περίγραμμα, ώστε να διασφαλιστούν κοινά κριτήρια και συγκρισιμότητα. Ταυτόχρονα, η εισαγωγή δεξιοτήτων και αναπτυξιακών σχεδίων το απομακρύνει από έναν καθαρά

φορμαλιστικό τύπο αξιολόγησης, ωστόσο η λογοδοσία δεν ξεφεύγει από την ιεραρχική κατεύθυνση.

Έτσι, η ελληνική περίπτωση βρίσκεται ανάμεσα στην ανάγκη θεσμικού ιεραρχικού ελέγχου και στην ανάγκη επαγγελματικής ανάπτυξης.

Απόδοση

Ως προς τη μέτρηση της απόδοσης, ο Ν. 4940/2022 ακολουθεί μια διεθνώς αναγνωρίσιμη αλλά προσεκτικά υβριδική κατεύθυνση. Δεν εγκαταλείπει τη μετρησιμότητα, διότι οι στόχοι, οι δείκτες και τα χρονοδιαγράμματα παραμένουν κεντρικά στοιχεία. Ούτε όμως περιορίζεται σε μια αριθμητική αντίληψη της δημόσιας εργασίας. Η ένταξη δεξιοτήτων, συμπεριφορών, ανατροφοδότησης και σχεδίων ανάπτυξης δείχνει ότι η απόδοση νοείται ως συνδυασμός αποτελέσματος, τρόπου εργασίας και δυνατότητας βελτίωσης. Η ελληνική ρύθμιση προσπαθεί να κρατήσει αυτή την πολυπλοκότητα χωρίς να απωλέσει την ανάγκη για συγκεκριμένα και ελέγξιμα κριτήρια.

Η εμπειρία των χωρών της Νότιας Ευρώπης λειτουργεί ως χρήσιμος καθρέφτης για την ελληνική περίπτωση. Η Ιταλία, η Ισπανία και η Πορτογαλία δείχνουν ότι η θεσμική εισαγωγή σύγχρονων συστημάτων αξιολόγησης δεν αρκεί για να αλλάξει τη διοικητική καθημερινότητα. Οι κανόνες μπορεί να είναι προσεγμένοι, αλλά να παραμείνουν αδύναμοι αν δεν συνοδευτούν από οργανωσιακή ενσωμάτωση, εκπαίδευση στελεχών, εμπιστοσύνη των εργαζομένων και πραγματική χρήση των αποτελεσμάτων. Αυτή η διαπίστωση έχει ιδιαίτερη σημασία για τον Ν. 4940/2022. Το νέο ελληνικό σύστημα διαθέτει χαρακτηριστικά σύγκλισης με διεθνείς προσεγγίσεις, αλλά η επιτυχία του θα εξαρτηθεί από το αν θα αποφύγει τον κίνδυνο να μετατραπεί σε ακόμη μία γραφειοκρατική υποχρέωση με σύγχρονη ορολογία και περιορισμένη ουσιαστική επίδραση.

Κατά συνέπεια, οι νέες ρυθμίσεις συσχετίζονται με τις διεθνείς προσεγγίσεις όχι ως απλή αντιγραφή, αλλά ως προσαρμοσμένη ελληνική εκδοχή ενός ευρύτερου μεταρρυθμιστικού ρεύματος. Το σύστημα συνδυάζει στοιχεία Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, κυρίως στη στοχοθεσία και στη μέτρηση, στοιχεία δημόσιας αξίας, κυρίως στις δεξιότητες και στον προσανατολισμό προς τον πολίτη, και στοιχεία θεσμικής λογοδοσίας, κυρίως στη διαφάνεια, στην τεκμηρίωση και στην εποπτεία. Το αποτέλεσμα είναι ένα υβριδικό μοντέλο, προσαρμοσμένο σε μια δημόσια διοίκηση

που επιδιώκει τον εκσυγχρονισμό, αλλά εξακολουθεί να χρειάζεται ισχυρό θεσμικό πλαίσιο, εγγυήσεις και διοικητική καθοδήγηση για να μετατρέψει την αξιολόγηση από τυπική υποχρέωση σε ουσιαστικό εργαλείο δημόσιας διοίκησης.

4.5.4 Απάντηση στο ερευνητικό ερώτημα RQ4: Ποια είναι τα βασικά πλεονεκτήματα, οι ενδεχόμενοι περιορισμοί και οι μελλοντικές προκλήσεις του νέου πλαισίου.

4.5.4.1 Τα βασικά πλεονεκτήματα

Το πρώτο και ίσως πιο ουσιαστικό πλεονέκτημα του νέου πλαισίου, είναι ότι επιχειρεί να απομακρύνει την αξιολόγηση από τη λογική της αποσπασματικής ετήσιας κρίσης. Η αξιολόγηση εμφανίζεται πλέον ως κύκλος που ξεκινά από τη στοχοθεσία, περνά από την παρακολούθηση της προόδου και καταλήγει σε αξιολογική αποτίμηση με δυνατότητα ανατροφοδότησης. Η μετατόπιση αυτή είναι σημαντική γιατί εντάσσει την ατομική απόδοση μέσα σε ένα ευρύτερο πλαίσιο διοίκησης της απόδοσης. Ο Ν. 4940/2022 επιδιώκει να οργανώσει τη σύνδεση ανάμεσα στη στρατηγική, στους υπηρεσιακούς στόχους και στην καθημερινή εργασία του υπαλλήλου. Η σχετική βιβλιογραφία έχει επισημάνει ότι η σύγχρονη δημόσια διοίκηση χρειάζεται συστήματα μέτρησης και διαχείρισης που να μη λειτουργούν μόνο ως μηχανισμοί καταγραφής, αλλά να συνδέουν την εργασιακή απόδοση με τον σχεδιασμό και τους στόχους των οργανισμών (Harrington & McCaskill, 2022).

Δεύτερο πλεονέκτημα αποτελεί η εισαγωγή του Ενιαίου Πλαισίου Δεξιοτήτων. Η αξιολόγηση δεν περιορίζεται στην απλή επίτευξη στόχων ή στην ποσοτική αποτίμηση παραδοτέων, αλλά περιλαμβάνει στοιχεία που αφορούν τον τρόπο με τον οποίο ασκείται το δημόσιο έργο. Αυτή η επιλογή έχει ιδιαίτερη βαρύτητα για τον δημόσιο τομέα, όπου η απόδοση δεν μπορεί να υπολογιστεί αποκλειστικά με αριθμητικά αποτελέσματα. Η βιβλιογραφία δείχνει ότι η αξία των δημόσιων οργανισμών παράγεται σε ευρύτερα οικοσυστήματα υπηρεσιών και δεν εξαντλείται στην εσωτερική αλυσίδα παραγωγής αποτελεσμάτων (Osborne et al., 2022). Επομένως, η αξιολόγηση δεξιοτήτων επιτρέπει στο σύστημα να συλλάβει πλευρές της δημόσιας εργασίας που παραδοσιακά παρέμεναν αόρατες.

Τρίτο πλεονέκτημα είναι η αναπτυξιακή διάσταση της διαδικασίας. Το νέο πλαίσιο επιχειρεί να συνδέσει την απόδοση με σχέδια βελτίωσης, συνεχή διάλογο και υποστήριξη και να μην λαμβάνεται ως τελετουργία ελέγχου. Η έρευνα για την απόδοση του δημόσιου τομέα δείχνει ότι οι συνεδρίες ανατροφοδότησης μεταξύ αξιολογητή και αξιολογούμενου καθώς και οι μηχανισμοί μάθησης και ανάπτυξης μέσω της αξιολόγησης, ενισχύουν τα εγγενή κίνητρα και συνδέονται με θετική στάση και υψηλότερη εργασιακή δέσμευση (Kim & Holzer, 2016).

Τέταρτο πλεονέκτημα είναι η ενίσχυση της θεσμικής διαφάνειας. Το νέο πλαίσιο επιχειρεί να κάνει πιο ορατή τη διαδρομή από τον στόχο στην αποτίμηση και από την αποτίμηση στις διοικητικές συνέπειες. Η ηλεκτρονική διεξαγωγή της διαδικασίας, η καταγραφή των σταδίων και η δυνατότητα πρόσβασης του αξιολογούμενου στα στοιχεία που τον αφορούν, μπορούν να περιορίσουν την αίσθηση αδιαφάνειας. Ας μην ξεχνάμε ότι πριν το νέο πλαίσιο, η αξιολόγηση αντιμετωπιζόταν ως προϊόν προσωπικής κρίσης ή διοικητικής συνήθειας. Η διαφάνεια αυτή δημιουργεί τις προϋποθέσεις ώστε η κρίση να μπορεί να ελεγχθεί, να αιτιολογηθεί και να συζητηθεί. Η αποδοχή της διαδικασίας από τους εργαζόμενους και η αντιληπτή δικαιοσύνη είναι κρίσιμα στοιχεία για την επιτυχία της αξιολόγησης (Taneja et al., 2023).

Πέμπτο πλεονέκτημα είναι η ισχυρότερη σύνδεση της αξιολόγησης με την αξιοκρατία. Το νέο πλαίσιο προσπαθεί να μετακινήσει τη διοικητική αναγνώριση από την άτυπη εντύπωση προς τεκμηριωμένα δεδομένα επίδοσης και δεξιοτήτων. Τα εργαλεία του συστήματος και οι δικλίδες λογοδοσίας, όπως του αξιολογητή, καθιστά την αξιοκρατία περισσότερο ορατή, χωρίς να μένει μόνο ως μια γενική διακήρυξη. Η σύγχρονη βιβλιογραφία για τις αρχές της αξιοκρατίας στη δημόσια διοίκηση δείχνει ότι οι αξιοκρατικές πρακτικές πρόσληψης, εξέλιξης, προστασίας της επαγγελματικής αμεροληψίας και υπηρεσιακής προόδου συνδέονται με καλύτερη απόδοση και χαμηλότερη διαφθορά (Oliveira et al., 2024).

4.5.4.2 Οι περιορισμοί – Τα κυριότερα σημεία που επιδέχονται κριτική

Η μη ολοκληρωμένη εμπειρική άποψη, είναι ένας παράγοντας που δυσκολεύει τον εντοπισμό πρακτικών δυσλειτουργιών του νέου αξιολογικού συστήματος. Ωστόσο,

εξετάζονται εκείνα τα θεσμικά στοιχεία που προδίδουν περιορισμούς και που επιδέχονται κριτική.

Ο σημαντικότερος περιορισμός είναι ότι το νέο πλαίσιο μπορεί να παραμείνει τυπικά πλήρες αλλά ουσιαστικά αδύναμο, αν εφαρμοστεί ως ακόμη μία διοικητική υποχρέωση. Η ύπαρξη στόχων, δεξιοτήτων, ενδιαμέσης συζήτησης και ηλεκτρονικής πλατφόρμας δεν αρκεί, εάν οι φορείς δεν αναπτύξουν κουλτούρα πραγματικής χρήσης των εργαλείων. Η διοίκηση της απόδοσης αποτυγχάνει όχι επειδή λείπουν οι φόρμες, αλλά επειδή οι πληροφορίες απόδοσης δεν μετατρέπονται σε διάλογο, μάθηση και αποφάσεις. Η βιβλιογραφία υποστηρίζει ότι η ανταλλαγή κοινής πληροφόρησης, ο συντονισμός των συζητήσεων και η δημιουργία κοινών ερμηνευτικών κόμβων είναι κρίσιμα στοιχεία για να μειωθεί ο κατακερματισμός της διοίκησης της απόδοσης (Rajala & Laihonon, 2022). Αυτός είναι ένας σημαντικός κίνδυνος που ελλοχεύει κυρίως λόγω της παραδοσιακής διοικητικής κουλτούρας που διατρέχει το ελληνικό δημόσιο.

Δεύτερος περιορισμός είναι η κεντρική θέση του (ενός) άμεσου προϊσταμένου. Παρότι η αξιολόγηση από τον προϊστάμενο είναι διοικητικά αναμενόμενη, δημιουργεί κινδύνους υποκειμενικότητας, επιείκειας, αυστηρότητας, προσωπικών σχέσεων ή αδυναμίας τεκμηρίωσης. Η ελληνική περίπτωση αποκτά πρόσθετη δυσκολία, διότι δεν υπάρχει εμπειρία εφαρμοσμένων σταθερών πρακτικών ανατροφοδότησης και εσωτερικής λογοδοσίας. Η αξιολόγηση διαχρονικά ενέπλεκε στα προηγούμενα συστήματα δύο ιεραρχικά προϊσταμένους και το νέο σύστημα προσπαθεί με ψηφιακές δικλίδες και την Επιτροπή Εποπτείας Αξιολόγησης, να ανατρέψει τις αμφιβολίες αξιοκρατίας στην αξιολόγηση.

Ένα άλλο ζήτημα που τίθεται ως τρίτος περιορισμός στο ελληνικό σύστημα, συνδεδεμένος με τον προηγούμενο, είναι η αμφισβήτηση της διοικητικής επάρκειας των προϊσταμένων - αξιολογητών, δικαίως ή αδικώς, δεδομένου του γεγονότος ότι μέχρι στιγμής, στο μεγαλύτερο μέρος της δημόσιας διοίκησης, δεν έχουν γίνει κρίσεις προϊσταμένων κατά τη διαδικασία που προβλέπεται από τον «Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων». Οι θέσεις καλύπτονται με «τοποθετήσεις» αναπληρωτών προϊσταμένων υπηρεσιών και τμηματάρχων. Το νέο αξιολογικό σύστημα δεν προβλέπει την άμεση και υποχρεωτική πλήρωση των θέσεων προϊσταμένων μέσω κρίσεων, ώστε αντίστοιχα οι κρίσεις του προσωπικού να προσλάβουν την απαιτούμενη αξιοπιστία.

Ο τέταρτος περιορισμός αφορά την ποιότητα της στοχοθεσίας. Οι στόχοι μπορούν να λειτουργήσουν ως μηχανισμός απόδοσης μόνο όταν είναι σαφείς, εφικτοί, σχετικοί με την αποστολή της υπηρεσίας και αρκετά συγκεκριμένοι ώστε να επιτρέπουν δίκαιη αποτίμηση. Ιδιαίτερη προσοχή απαιτεί ο κίνδυνος τυποποίησης της στοχοθεσίας. Αν οι στόχοι διατυπώνονται κυρίως για να καλυφθεί μια τυπική υποχρέωση του συστήματος και όχι για να καθοδηγήσουν πραγματικά τη διοικητική δράση, η διαδικασία μπορεί να διολισθήσει σε γραφειοκρατική συμπλήρωση πεδίων. Σε μια τέτοια περίπτωση, η στοχοθεσία χάνει τον αναπτυξιακό και κατευθυντήριο χαρακτήρα της και μετατρέπεται σε τεχνική συμμόρφωσης, χωρίς ουσιαστική αξιοποίηση για τη βελτίωση της απόδοσης, της λογοδοσίας και της οργανωσιακής μάθησης.

Εδώ υπεισέρχεται και ο παράγοντας συμμετοχής των εργαζομένων στη συγκεκριμενοποίηση της στοχοθεσίας σε ατομικό επίπεδο, αλλά όπως έχει επισημανθεί, στο ελληνικό μοντέλο η συμβολή τους υφίσταται μόνο στο στάδιο της οριστικοποίησης. Συνεπώς δεν δίδεται ουσιαστική δυνατότητα συνδιαμόρφωσης των στόχων, άρα απαλείφεται ένας σημαντικός παράγοντας που συμβάλλει στην επιτυχία της αξιολόγησης. Η βιβλιογραφία υποστηρίζει ότι το επίπεδο συμμετοχής των εργαζομένων στη διαδικασία εξειδίκευσης των στόχων και γενικότερα στη διαδικασία της στοχοθεσίας, επηρεάζει τη στάση των εργαζομένων έναντι στο αξιολογικό σύστημα αλλά και την απόδοσή τους (Harrington & McCaskill, 2022).

Πέμπτος περιορισμός είναι η δυσκολία απόδοσης της ατομικής συμβολής σε συλλογικά αποτελέσματα. Στο νέο αξιολογικό σύστημα, η απόδοση του υπαλλήλου ως αξιολογική ένδειξη, εξαρτάται περισσότερο από την οργάνωση της υπηρεσίας και τους οργανωσιακούς στόχους καθόσον δεν υπάρχει η διάχυση της στοχοθεσίας με σαφήνεια μέχρι το τελικό ατομικό επίπεδο (άρθρο 9, Ν. 4940/2022). Το σύστημα δεν διαχωρίζει τι ανήκει στο άτομο και τι στο περιβάλλον εργασίας, ούτε επιμένει σε βαθμονομημένη αξιολογική διαδικασία θέτοντας ξεκάθαρους ατομικούς στόχους στους εργαζομένους, παρά μόνο στα ιεραρχικά κλιμάκια, μέχρι το επίπεδο τμήματος. Η κρίση περιορίζεται κυρίως στο επίπεδο των ατομικών δεξιοτήτων για τους υπαλλήλους (άρθρο 12, Ν. 4940/2022), αυξάνοντας τον κίνδυνο άδικων κρίσεων ή ισοπεδωτικής αντιμετώπισης. Η βιβλιογραφία υπογραμμίζει ότι η δικαιοσύνη της αξιολόγησης στον δημόσιο τομέα εξαρτάται από τον σχεδιασμό του συστήματος, τις διαδικασίες ανατροφοδότησης αλλά και τους μηχανισμούς βαθμονόμησης (Micacchi et al., 2024).

Έκτος περιορισμός της διαδικασίας είναι η υποχρεωτική επιλογή τριών από τις εννέα δεξιότητες του προϊσταμένου ή του υπαλλήλου ως «προς ανάπτυξη» και μίας έως τριών δεξιοτήτων, ως «αναπτυγμένων» (άρθρα 10, 12, Ν. 4940/2022). Η πρόβλεψη αυτή υπηρετεί ασφαλώς την αναπτυξιακή λογική του νέου συστήματος, καθώς υποχρεώνει τη διοίκηση να εντοπίζει πεδία βελτίωσης και να μη μετατρέπει την αξιολόγηση σε απλή διαπιστωτική κρίση. Ωστόσο, η υποχρεωτική και επαναλαμβανόμενη επιλογή συγκεκριμένου αριθμού δεξιοτήτων ενδέχεται, μετά από διαδοχικούς αξιολογικούς κύκλους, να οδηγήσει σε μια μάλλον μηχανική ανακύκλωση χαρακτηρισμών, ιδίως όταν δεν συνοδεύεται από ουσιαστική διαφοροποίηση των αναπτυξιακών αναγκών ή από πραγματική παρακολούθηση της προόδου. Με αυτή την έννοια, η αναπτυξιακή αυτή ρύθμιση, παρά τον θετικό της προσανατολισμό, εμπεριέχει τον κίνδυνο να προσλάβει τυπικά χαρακτηριστικά και να ενισχύσει έναν βαθμό αμφισβητούμενου φορμαλισμού μέσα στην ίδια τη διαδικασία αξιολόγησης.

Ως ένας ακόμη περιορισμός, ο έβδομος, μπορεί να θεωρηθεί η κριτική που επιδέχεται η διάταξη η οποία αφορά τον εντοπισμό των υπαλλήλων υψηλής απόδοσης (άρθρο 13, Ν. 4940/2022). Το ερώτημα που τίθεται είναι: εκτός από τον χαρακτηρισμό και την αιτιολογημένη περιγραφή στην αντίστοιχη φόρμα αξιολόγησης, ποια είναι η επιβράβευση για την επίδειξη υψηλού επιπέδου δεξιότητας ή δεξιοτήτων από τον υπάλληλο. Η μη προβλεπόμενη επιβράβευση στην περίπτωση αυτή, είναι σημαντικό κενό, διότι αφήνει την διάταξη «μετέωρη» στον αξιολογικό κύκλο, συνεπώς εκλαμβάνεται μόνο ως μηχανισμός καταγραφής και θεσμικής επιβεβαίωσης εξαιρετικής απόδοσης, όμως χωρίς ίχνος κινήτρου.

Τέλος, ο Νόμος δημιουργεί διακρίσεις όσον αφορά την εφαρμογή συστημάτων πρόσθετων αμοιβών βάσει απόδοσης καθόσον με τα άρθρα 24, 25 και 26 περιορίζει την ανταμοιβή σε ορισμένες μόνο κατηγορίες υπαλλήλων, δηλαδή αυτών που εμπλέκονται στο Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, στους υπαλλήλους του Υπουργείου Οικονομικών, όσων περιλαμβάνονται σε στοχοθεσία επίτευξης των δημοσιονομικών στόχων καθώς και στους δικαστικούς υπαλλήλους για την «επιτάχυνση της δικαιοσύνης».

Κατά συνέπεια, ο κρίσιμος περιορισμός του νέου συστήματος δεν εντοπίζεται πρωτίστως στη θεσμική του σύλληψη, η οποία εμφανίζεται σαφώς πιο σύνθετη και λειτουργικά επεξεργασμένη σε σχέση με το προηγούμενο πλαίσιο, αλλά στην πιθανή

ασυμμετρία ανάμεσα στον θεσμικό σχεδιασμό και στην πραγματική διοικητική εφαρμογή.

4.5.4.3 Οι μελλοντικές προκλήσεις

Η πρώτη μελλοντική πρόκληση είναι η εμπέδωση της εμπιστοσύνης. Η εμπιστοσύνη δεν θα παραχθεί από την τυποποίηση των εργαλείων, αλλά από την επαναλαμβανόμενη εμπειρία ότι η αξιολόγηση γίνεται με συνέπεια, ότι ο διάλογος έχει νόημα, ότι η ανατροφοδότηση δεν χρησιμοποιείται προσχηματικά και ότι τα αποτελέσματα αξιοποιούνται για βελτίωση. Η εμπιστοσύνη έχει ιδιαίτερη αξία για την αποδοχή του νέου συστήματος αξιολόγησης από τους εργαζόμενους. Η αποδοχή συνδέεται με τη συμμετοχή, την ποιότητα της σχέσης με τον προϊστάμενο και την αντιληπτή ενδυνάμωση των εργαζομένων. Αυτή είναι ίσως η πιο δύσκολη πρόκληση, επειδή αφορά διοικητική κουλτούρα και όχι απλώς κανονιστική συμμόρφωση (Kim & Holzer, 2016).

Η δεύτερη πρόκληση είναι η εκπαίδευση των αξιολογητών. Το νέο πλαίσιο απαιτεί προϊσταμένους που μπορούν να θέτουν στόχους, να συζητούν δυσκολίες, να διακρίνουν την ατομική συμβολή από τις συστημικές συνθήκες, να αιτιολογούν κρίσεις και να παρέχουν ανατροφοδότηση χωρίς να καταφεύγουν είτε σε γενικόλογη επιείκεια είτε σε τιμωρητική αυστηρότητα. Η ηλεκτρονική παρακολούθηση στόχων και δεδομένων απόδοσης στα πλαίσια της ψηφιακής διοίκησης, μπορεί να ενισχύσει τη διαφάνεια και τη συνέπεια της διαδικασίας μόνο εφόσον οι προϊστάμενοι διαθέτουν τις αναγκαίες δεξιότητες ερμηνείας, ανατροφοδότησης και διοικητικής καθοδήγησης. Χωρίς σταθερή εκπαίδευση, πρακτική υποστήριξη και μηχανισμούς βαθμονόμησης, το σύστημα κινδυνεύει να αναπαράγει παλαιότερες παθολογίες. Για τον λόγο αυτό, η επιτυχία του νέου πλαισίου προϋποθέτει συστηματική εκπαίδευση των αξιολογητών και σταδιακή αλλαγή της διοικητικής κουλτούρας, ώστε η τεχνολογία να υποστηρίζει την ουσιαστική διοίκηση της απόδοσης και όχι απλώς την τυπική συμμόρφωση.

Επίσης, σημαντικό είναι, η διοίκηση να προβεί σε ρύθμιση για την άμεση έναρξη της διαδικασίας πλήρωσης θέσεων προϊσταμένων σύμφωνα με τη θεσμοθετημένη

διαδικασία, ώστε να εξασφαλιστεί παράλληλα και ο παράγοντας της ποιότητας των τυπικών προσόντων των αξιολογητών.

Η τρίτη πρόκληση είναι η μετατροπή των δεδομένων αξιολόγησης σε διοικητική γνώση. Η συγκέντρωση δεδομένων δεν έχει αξία αν παραμένει σε επίπεδο αρχείου ή ελέγχου αποκλίσεων. Μπορεί όμως να αποκτήσει ουσιαστικό περιεχόμενο αν χρησιμοποιηθεί για να εντοπιστούν ελλείμματα δεξιοτήτων, ανάγκες επιμόρφωσης, προβλήματα οργανωσιακού σχεδιασμού, αδυναμίες στοχοθεσίας και πεδία όπου η δημόσια διοίκηση χρειάζεται ενίσχυση. Η ελληνική δημόσια διοίκηση καλείται επομένως να περάσει από τη λογική της συλλογής στοιχείων στη λογική της οργανωσιακής μάθησης.

Η τέταρτη πρόκληση αφορά την αποφυγή του κατακερματισμού. Επειδή οι δημόσιοι φορείς διαφέρουν σημαντικά ως προς μέγεθος, αποστολή, πόρους, τεχνολογική ετοιμότητα και διοικητική ωριμότητα, το ίδιο θεσμικό πλαίσιο μπορεί να παραγάγει άνισες πρακτικές. Ο κίνδυνος δεν είναι μόνο να εφαρμοστεί διαφορετικά, αλλά να αποκτήσει διαφορετικό νόημα από υπηρεσία σε υπηρεσία, ιδιαίτερα με την ολοκληρωμένη εφαρμογή στις πρώτες αξιολογικές περιόδους. Αυτό σημαίνει ότι η κεντρική καθοδήγηση πρέπει να συνδυαστεί με ουσιαστική υποστήριξη των επιμέρους φορέων.

Η πέμπτη πρόκληση είναι να μη χαθεί η διάσταση της δημόσιας αξίας. Το νέο σύστημα έχει ισχυρή λογική στόχων και απόδοσης, αλλά η δημόσια διοίκηση δεν μπορεί να εξαντληθεί σε δείκτες. Στο σημείο αυτό επισημαίνεται ότι στο νέο σύστημα αξιολόγησης δεν υπάρχει επιμονή στην σύνδεσή της με την παραγωγή δημόσιας αξίας και η προσήλωση σε πρακτικές ενσωμάτωσης στοχοθεσίας της «αγοράς» δεν αποφεύγεται, κυρίως στα ιεραρχικά επίπεδα μέχρι τμήματος. Η δημόσια αξία περικλείεται στις ήπιες δεξιότητες, που για πρώτη φορά εισέρχονται στο ελληνικό σύστημα, ωστόσο με υστέρηση αξιολογικής βαρύτητας λόγω απουσίας αντίστοιχης βαθμονόμησης. Εάν το σύστημα περιοριστεί σε στενούς δείκτες, θα υποβαθμίσει ακριβώς εκείνες τις πτυχές της δημόσιας εργασίας που κάνουν την αξιολόγηση ουσιαστική.

Η συγκριτική μελέτη του Κεφαλαίου 4 ανέδειξε ότι το νέο σύστημα αξιολόγησης του Ν. 4940/2022 συνιστά ουσιαστική θεσμική μετατόπιση σε σχέση με το προηγούμενο πλαίσιο. Η αντιπαραβολή με ευρωπαϊκά συστήματα κατέδειξε ότι η ελληνική μεταρρύθμιση συγκλίνει με σύγχρονες διεθνείς τάσεις, χωρίς όμως να απαλλάσσεται

από κρίσιμες προκλήσεις εφαρμογής. Η ανάλυση βέβαια δεν οδηγεί σε μονοδιάστατη αποτίμηση, αλλά σε μια σύνθετη κατανόηση του νέου πλαισίου ως μεταρρύθμισης με σημαντικές δυνατότητες, αλλά και με όρια που θα κριθούν κυρίως στο επίπεδο της διοικητικής πράξης. Στη βάση αυτή, το Κεφάλαιο 5 προχωρά στη συνολική συμπερασματική αποτίμηση των ευρημάτων.

Κεφάλαιο 5

Συμπεράσματα

5.1 Συνολική αποτίμηση

Η παρούσα εργασία εξέτασε το νέο σύστημα αξιολόγησης των πολιτικών δημοσίων υπαλλήλων στην Ελλάδα μετά τον Ν. 4940/2022, ως θεσμική μετατόπιση και όχι ως απλή τεχνική αντικατάσταση μιας προηγούμενης διαδικασίας.

Το βασικό συμπέρασμα της εργασίας είναι ότι η μεταρρύθμιση επιχειρεί να μεταφέρει την αξιολόγηση από το πεδίο της περιοδικής υπηρεσιακής αποτίμησης σε ένα πιο σύνθετο σχήμα διοίκησης της απόδοσης. Στο σχήμα αυτό, η στοχοθεσία, η ανατροφοδότηση, οι δεξιότητες, η ηλεκτρονική τεκμηρίωση και η ευθύνη των προϊσταμένων αποκτούν κεντρική σημασία. Υπό αυτή την έννοια, ο Ν. 4940/2022 αποτελεί σαφή τομή σε σχέση με το προηγούμενο πλαίσιο του Ν. 4369/2016.

Η θεσμική αυτή τομή ωστόσο, δεν πρέπει να υπερεκτιμηθεί. Ο Ν. 4940/2022 συγκροτεί ένα πιο ώριμο και τεχνικά επεξεργασμένο πλαίσιο, χωρίς όμως να αίρει αυτομάτως τις παθογένειες που επί δεκαετίες αποδυνάμωναν την αξιολόγηση στο ελληνικό δημόσιο. Η διοικητική ιστορία της χώρας έχει δείξει ότι η μεταρρύθμιση της αξιολόγησης συχνά δεν προσκρούει στην έλλειψη κανόνων, αλλά στην ασθενή εσωτερίκευση των κανόνων αυτών από τη διοίκηση, στους περιορισμούς της οργανωσιακής κουλτούρας, στην επιφυλακτικότητα των υπαλλήλων και στην ελλιπή προετοιμασία όσων καλούνται να εφαρμόσουν το σύστημα.

Το δυσκολότερο ερώτημα μετά την θεσμοθέτηση του νέου πλαισίου αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων είναι, αν η θεσμική πληρότητα που διαθέτει, μπορεί να μετατραπεί σε καθημερινή διοικητική πρακτική, χωρίς να διολισθήσει σε μία ακόμη τυπική διαδικασία συμμόρφωσης.

Η εργασία έδειξε ότι το νέο σύστημα υιοθετεί στοιχεία που συναντώνται σε σύγχρονες ευρωπαϊκές διοικήσεις όπως η σύνδεση αξιολόγησης και στόχων, η έμφαση στη διαχείριση της απόδοσης, η αναπτυξιακή λογική δεξιοτήτων, η ηλεκτρονική υποστήριξη, οι μηχανισμοί εποπτείας και η προσπάθεια περιορισμού

της αδιαφάνειας. Τα στοιχεία αυτά το φέρνουν πιο κοντά σε διεθνείς τάσεις που έχουν επηρεαστεί από το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, τη θεωρία της στοχοθεσίας, τη διοίκηση δημόσιας αξίας και τα σύγχρονα πλαίσια λογοδοσίας. Παράλληλα, η συγκριτική προσέγγιση ανέδειξε ότι η Ελλάδα δεν υιοθετεί καθαρά ένα συγκεκριμένο ευρωπαϊκό μοντέλο. Αντιθέτως, διαμορφώνει ένα υβριδικό σχήμα, στο οποίο συνυπάρχουν η ιεραρχική λογική του διοικητικού ελέγχου, η τεχνοκρατική λογική της μέτρησης αποτελεσμάτων και η αναπτυξιακή λογική της επαγγελματικής βελτίωσης. Ακριβώς σε αυτό το υβριδικό χαρακτηριστικό βρίσκεται και η βασική δυνατότητα της μεταρρύθμισης. Το σύστημα δεν εγκλωβίζεται σε μία στενή, τιμωρητική ή αποκλειστικά αριθμητική εκδοχή της αξιολόγησης. Αναγνωρίζει ότι η δημόσια απόδοση δεν εξαντλείται σε μετρήσιμα παραδοτέα, αλλά περιλαμβάνει συμπεριφορές, δεξιότητες, συνεργασία, επαγγελματισμό και προσανατολισμό στον πολίτη.

Παρόλες τις αρρυθμίες της νέας αυτής διοικητικής μεταρρύθμισης, η συνολική αποτίμηση του νέου συστήματος αξιολόγησης εμπνέει αισιοδοξία. Όμως ο Ν. 4940/2022 πρέπει να ιδωθεί ως αφετηρία και όχι ως κατάληξη.

Η τελική αξία της μεταρρύθμισης δεν θα κριθεί μόνο από την πληρότητα της θεσμικής αρχιτεκτονικής, αλλά από το αν οι δημόσιοι οργανισμοί θα μπορέσουν τελικά να την εφαρμόσουν με συνέπεια, διοικητική ωριμότητα και ουσιαστικό προσανατολισμό στη βελτίωση της δημόσιας απόδοσης.

5.2 Θεσμικά χαρακτηριστικά και καινοτομίες

Ως προς το πρώτο ερευνητικό ερώτημα, δηλαδή τα νέα θεσμικά χαρακτηριστικά και τις καινοτομίες του Ν. 4940/2022, η εργασία ανέδειξε ότι ο πυρήνας της μεταρρύθμισης συγκροτείται από τη σύνδεση αξιολόγησης και στοχοθεσίας, την εισαγωγή του Ενιαίου Πλαισίου Δεξιοτήτων, την ανάπτυξη, την πρόβλεψη συστηματικότερης ανατροφοδότησης, την ηλεκτρονική τεκμηρίωση της διαδικασίας και την θεσμική προσπάθεια ενίσχυσης της λογοδοσίας των αξιολογικών κρίσεων.

Η στοχοθεσία αποκτά περισσότερο οργανικό χαρακτήρα. Αποτελεί μηχανισμό με τον οποίο οι γενικές διοικητικές προτεραιότητες επιχειρείται να μεταφραστούν σε συγκεκριμένες προσδοκίες εργασίας.

Η καινοτομία των δεξιοτήτων έχει ιδιαίτερη ερμηνευτική σημασία διότι έτσι η μεταρρύθμιση συναντά τη λογική της δημόσιας αξίας, υπό την έννοια ότι εξετάζεται με ποια επαγγελματική ποιότητα επιδιώχθηκε η επίτευξη των οργανωσιακών στόχων.

5.3 Η σύγκριση με το προηγούμενο σύστημα και οι εσωτερικές εντάσεις του νέου πλαισίου

Ως προς το δεύτερο ερευνητικό ερώτημα, η σύγκριση με τον Ν. 4369/2016 δείχνει ότι η διαφορά των δύο πλαισίων δεν είναι απλώς διαφορά διαδικαστικών λεπτομερειών καθόσον ο Ν. 4940/2022 εισάγει πιο καθαρά τη διάσταση της συνεχούς παρακολούθησης, της ενδιάμεσης διοικητικής παρέμβασης και της σύνδεσης με την ανάπτυξη. Η μετατόπιση είναι σημαντική, αφού η αξιολόγηση δεν θεωρείται μόνο μέσο κρίσης του υπαλλήλου, αλλά και εργαλείο με το οποίο η διοίκηση επιχειρεί να οργανώσει καλύτερα την ίδια της τη λειτουργία.

Παρά την πρόοδο αυτή, το νέο πλαίσιο δεν απαλλάσσεται από τις εντάσεις που προέκυψαν από δύο σημαντικά σημεία διαφοροποίησης.

Η πρώτη ένταση αφορά τη σχέση ανάμεσα στη συμμετοχικότητα και στην ιεραρχία. Ο νόμος προβλέπει διαλόγους, συζητήσεις και ανατροφοδότηση, αλλά η τελική ευθύνη της κρίσης μεταβιβάζεται και περιορίζεται σε μεγάλο βαθμό στον άμεσο προϊστάμενο. Αυτή η επιλογή, δηλαδή να καταργηθεί η αξιολόγηση από δύο πρόσωπα, σημαίνει ότι η ποιότητα της διαδικασίας θα εξαρτηθεί αποφασιστικά από την επάρκεια και την ικανότητα των προϊσταμένων να θέτουν στόχους με σαφήνεια, να ερμηνεύουν δίκαια τα δεδομένα, να αποφεύγουν μεροληψίες και να παρέχουν ουσιαστική ανατροφοδότηση.

Η δεύτερη ένταση αφορά τη μέτρηση της απόδοσης. Η αξιολόγηση οφείλει να διακρίνει με προσοχή την προσωπική συμβολή, ωστόσο ο Ν. 4940/2022 επιλέγει να μην αποδίδει βαθμολογική κατάταξη όπως το προηγούμενο σύστημα, ούτε και δίνει κεντρικό ρόλο στην μέτρηση της ατομικής απόδοσης, εκτός των ιεραρχικών επιπέδων.

5.4 Ευρωπαϊκές διοικητικές επιρροές και συγκριτική θέση του ελληνικού συστήματος

Ως προς το τρίτο ερευνητικό ερώτημα, το ελληνικό πλαίσιο υιοθετεί στοιχεία από διαφορετικές ευρωπαϊκές διοικητικές παραδόσεις, χωρίς να αναπαράγει αυτούσιο κάποιο ξένο πρότυπο. Το νέο ελληνικό σύστημα φαίνεται να συγκλίνει θεσμικά με σύγχρονες ευρωπαϊκές πρακτικές, ιδίως ως προς τη σύνδεση αξιολόγησης και στοχοθεσίας, τη χρήση ανατροφοδότησης, την έμφαση στις δεξιότητες και την αξιοποίηση ηλεκτρονικών διαδικασιών.

Από τη σκανδιναβική εμπειρία φαίνεται να προσεγγίζει τη σημασία της ανατροφοδότησης, του διαλόγου και της οργανωσιακής μάθησης. Από τις δυτικοευρωπαϊκές διοικήσεις διατηρεί την έμφαση στη διαδικαστική τυποποίηση, στη θεσμική ασφάλεια και στη σύνδεση της αξιολόγησης με υπηρεσιακή εξέλιξη. Από τις νοτιοευρωπαϊκές εμπειρίες προκύπτει κυρίως η προειδοποίηση ότι η κανονιστική αρτιότητα δεν αρκεί αν δεν μετατραπεί σε καθημερινή διοικητική πρακτική.

Αυτή η σύγκλιση είναι σημαντική, διότι δείχνει ότι η ελληνική δημόσια διοίκηση επιχειρεί να κινηθεί πέρα από την παραδοσιακή, αποσπασματική και συχνά τυπική αξιολόγηση.

Σε σχέση με τα ευρωπαϊκά συστήματα, η ελληνική περίπτωση εμφανίζεται ως μεταρρύθμιση με αξιόλογη θεσμική πληρότητα, αλλά με ανοιχτό το ζήτημα της διοικητικής εμπέδωσης.

5.5 Διαφάνεια, λογοδοσία και αξιοκρατία

Ο Ν. 4940/2022 επιχειρεί να καταστήσει την αξιολογική κρίση περισσότερο ορατή, τεκμηριωμένη και ελέγξιμη. Η ηλεκτρονική καταγραφή, τα στάδια της διαδικασίας, η δυνατότητα παρακολούθησης αποκλίσεων και οι μηχανισμοί εποπτείας μπορούν να συμβάλουν σε μια πιο συστηματική λογοδοσία. Το νέο πλαίσιο ενισχύει τη διαφάνεια ως προς τα στάδια, τα κριτήρια, τη δυνατότητα πρόσβασης στα δεδομένα και τη διαδικαστική προβλεψιμότητα.

Ως προς την αξιοκρατία, το νέο σύστημα δημιουργεί ισχυρότερες προϋποθέσεις από προηγούμενα μοντέλα, διότι επιχειρεί να περιορίσει την αδιαφοροποίητη κρίση μέσα

από στόχους, δεξιότητες, κριτήρια και διαδικασίες εποπτείας. Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό για την ελληνική δημόσια διοίκηση, όπου η αξιολόγηση έχει ιστορικά αντιμετωπιστεί με καχυποψία, συχνά επειδή δεν θεωρήθηκε επαρκώς προστατευμένη από υποκειμενισμό, ισοπεδωτικές πρακτικές ή πελατειακές επιρροές.

5.6 Πλεονεκτήματα, περιορισμοί και προϋποθέσεις επιτυχίας

Ως προς το τέταρτο ερευνητικό ερώτημα, τα βασικά πλεονεκτήματα του Ν. 4940/2022 μπορούν να συνοψιστούν σε τρεις ευρύτερες διαστάσεις.

Πρώτον, το σύστημα είναι πιο συνεκτικό, διότι ενώνει στοιχεία που στο παρελθόν εμφανίζονταν αποσπασματικά: στόχους, δεξιότητες, ανατροφοδότηση, ανάπτυξη και αξιοποίηση αποτελεσμάτων.

Δεύτερον, είναι πιο αναπτυξιακό, διότι δεν περιορίζει την αξιολόγηση σε διαπίστωση ελλείψεων, αλλά τη συνδέει με δυνατότητες βελτίωσης.

Τρίτον, είναι πιο ελέγξιμο, καθώς επιδιώκει να καταστήσει τη διαδικασία ορατή, τυποποιημένη και επαληθεύσιμη.

Αυτές οι τρεις διαστάσεις συγκροτούν μια πραγματική θεσμική αναβάθμιση σε σχέση με μια αξιολόγηση που θα λειτουργούσε μόνο ως ετήσια διοικητική υποχρέωση.

Ταυτόχρονα, οι περιορισμοί είναι εξίσου σημαντικοί. Επισημαίνονται: ο κίνδυνος διοικητικού φορμαλισμού, η στήριξη της αξιολόγησης στον άμεσο προϊστάμενο, η διοικητική επάρκεια των αξιολογητών, η αδυναμία ουσιαστικής συμμετοχής των εργαζομένων στη στοχοθεσία, η δυσκολία μέτρησης ατομικής συμβολής και η διακρίσεις στην εφαρμογή συστημάτων πρόσθετης ανταμοιβής.

Η προϋπόθεση επιτυχίας του νέου συστήματος είναι η μετατροπή του από θεσμικό κείμενο σε διοικητική κουλτούρα. Αυτό σημαίνει ότι η αξιολόγηση πρέπει να πάψει να γίνεται αντιληπτή είτε ως απειλή είτε ως τυπική διαδικασία.

5.7 Μεθοδολογική αποτίμηση και ερμηνευτικά όρια της εργασίας

Η μεθοδολογική επιλογή της εργασίας να κινηθεί στο πεδίο της θεσμικής και συγκριτικής ανάλυσης αποδείχθηκε κατάλληλη για το στάδιο στο οποίο βρίσκεται η

μεταρρύθμιση. Το νέο σύστημα δεν έχει ακόμη αποκτήσει τέτοιο βάθος εφαρμογής ώστε να είναι ασφαλές να εξαχθούν οριστικά εμπειρικά συμπεράσματα για τις επιπτώσεις του. Η εργασία επομένως, δεν επιδίωξε να παρουσιάσει πρόωρες βεβαιότητες. Αντίθετα, ανέλυσε τη θεσμική λογική, τη θεωρητική συνοχή, τα συγκριτικά σημεία αναφοράς και τις εφαρμοστικές εντάσεις.

5.8 Προτάσεις μελλοντικής έρευνας

Αν πράγματι η μεταρρύθμιση εφαρμοστεί με συνέπεια, μπορεί να ενισχύσει την οργανωσιακή αυτογνωσία, να αναδείξει πραγματικές ανάγκες ανάπτυξης και να στηρίξει πιο δίκαιες υπηρεσιακές κρίσεις. Αν αντίθετα, εφαρμοστεί μηχανικά, θα κινδυνεύσει να μετατραπεί σε ένα ακόμη διοικητικό σχήμα υψηλών προσδοκιών και χαμηλής ουσιαστικής απόδοσης. Η διαφορά ανάμεσα στις δύο εκδοχές θα εξαρτηθεί περισσότερο από την διοικητική βούληση να δοθεί πραγματικό περιεχόμενο στις ρυθμίσεις που έφερε ο Ν. 4940/2022 και από την πλήρη εφαρμογή των ρυθμίσεών του.

Η μεταρρύθμιση αυτή, προσφέρει πεδίο μεγάλης και ενδιαφέρουσας επιστημονικής συζήτησης, ειδικότερα επί του πεδίου εφαρμογής.

Μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας αξιολόγησης του έτους 2025 και της διαδικασίας της στοχοθεσίας του έτους 2026, τίθεται η πρόταση, η έρευνα να επεκταθεί σε εμπειρικό επίπεδο.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον θα έχει η διερεύνηση των αντιλήψεων των υπαλλήλων για τη δικαιοσύνη, τη διαφάνεια και τη χρησιμότητα της νέας διαδικασίας.

Ουσιαστική αξία θα έχει η ανάλυση πραγματικών δεδομένων εφαρμογής, όπως η κατανομή των αξιολογικών κρίσεων, οι αποκλίσεις ανά φορέα, οι ενστάσεις, η χρήση των αναπτυξιακών σχεδίων και η συσχέτιση της αξιολόγησης με προγράμματα κατάρτισης.

Εξίσου σημαντική θα είναι η μελέτη της θέσης των προϊσταμένων και η στατιστική αποτύπωση του προσοντολογίου των αξιολογητών, διότι αυτοί καλούνται να μετατρέψουν τις θεσμικές προβλέψεις σε καθημερινή πρακτική ανατροφοδότησης και αξιολόγησης.

Τέλος, θα ήταν κρίσιμο να εξεταστεί αν η αξιολόγηση επηρεάζει πράγματι την ατομική υπηρεσιακή εικόνα των προϊσταμένων, των υπαλλήλων και βέβαια, την ποιότητα των υπηρεσιακών διαδικασιών και των προσφερόμενων υπηρεσιών, που είναι ο κύριος στόχος της μεταρρύθμισης.

Βιβλιογραφία

- Ali, A. J., Fuenzalida, J., Gómez, M., & Williams, M. J. (2021). Four lenses on people management in the public sector: an evidence review and synthesis. *Oxford Review of Economic Policy*, 37(2), 335–366.
<https://doi.org/10.1093/OXREP/GRAB003>
- Asquer, A. (2012). Designing Performance Review and Assessment Systems in Central Government Departments in Italy. *Yearbook of Swiss Administrative Sciences*, 3(1), 67. <https://doi.org/10.5334/SSAS.40>
- Aucoin, P., & Heintzman, R. (2000). The dialectics of accountability for performance in public management reform. *International Review of Administrative Sciences*, 66(1), 45–55. <https://doi.org/10.1177/0020852300661005>
- Azzone, G., & Palermo, T. (2011). Adopting performance appraisal and reward systemsA qualitative analysis of public sector organisational change. *Journal of Organizational Change Management*, 24(1), 90–111.
<https://doi.org/10.1108/09534811111102300>
- Backhaus, L., & Vogel, R. (2022). Leadership in the public sector: A meta-analysis of styles, outcomes, contexts, and methods. *Public Administration Review*, 82(6), 986–1003. <https://doi.org/10.1111/PUAR.13516>
- Barbieri, M., Micacchi, L., Vidè, F., & Valotti, G. (2021). The Performance of Performance Appraisal Systems: A Theoretical Framework for Public Organizations. *Review of Public Personnel Administration*.
<https://doi.org/10.1177/0734371X211043560>
- Behn, R. D. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586–606.
<https://doi.org/10.1111/1540-6210.00322>
- Bellé, N., & Cantarelli, P. (2018). The Role of Motivation and Leadership in Public Employees' Job Preferences: Evidence from Two Discrete Choice Experiments.

- International Public Management Journal*, 21(2), 191–212.
<https://doi.org/10.1080/10967494.2018.1425229>
- Bigoni, M., & Gagliardo, E. D. (2013). Brunetta's reform swan song? An assessment of its success in local governments through the analysis of its tools. *European Scientific Journal*, 9(29), 1857–7881.
- Blom, R., Kruijen, P. M., Van Thiel, S., & Van der Heijden, B. I. J. M. (2021). HRM philosophies and policies in semi-autonomous agencies: identification of important contextual factors. *The International Journal of Human Resource Management*, 32(18), 3862–3887.
<https://doi.org/10.1080/09585192.2019.1640768>
- Blom, R., Voorn, B., & Borst, R. T. (2024). HRM autonomy, integration and performance in government agencies: tests of necessity and sufficiency. *Public Management Review*, 26(5), 1223–1241.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2145348>
- Boselie, P., Van Harten, J., & Veld, M. (2021). A human resource management review on public management and public administration research: stop right there...before we go any further.... *Public Management Review*, 23(4), 483–500.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1695880>
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework1. *European Law Journal*, 13(4), 447–468.
<https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>
- Bovens, M. (2010). Two concepts of accountability: Accountability as a virtue and as a Mechanism. *West European Politics*, 33(5), 946–967.
<https://doi.org/10.1080/01402382.2010.486119>
- Brandsma, G. J., & Schillemans, T. (2013). The Accountability Cube: Measuring Accountability. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(4), 953–975. <https://doi.org/10.1093/jopart/mus034>
- Brewer, G. A., & Kellough, J. E. (2016). Administrative Values and Public Personnel Management: Reflections on Civil Service Reform. *Public Personnel Management*, 45(2), 171–189. <https://doi.org/10.1177/0091026016644626>

- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445–456.
<https://doi.org/10.1111/PUAR.12238>
- Busuioc, M., & Lodge, M. (2017). Reputation and Accountability Relationships: Managing Accountability Expectations through Reputation. *Public Administration Review*, 77(1), 91–100. <https://doi.org/10.1111/PUAR.12612>
- Caiden, G. E. (1989). The Value of Comparative Analysis. *International Journal of Public Administration*, 12(3), 459–475.
<https://doi.org/10.1080/01900698908524634>
- CAO Rijk. (2026). Ministerie van Binnenlandse Zaken En Koninkrijksrelaties.
<https://www.caorijk.nl/>
- Castelo, S. L., & Gomes, C. F. (2024). The role of performance measurement and management systems in changing public organizations: An exploratory study. *Public Money & Management*, 44(5), 399–406.
<https://doi.org/10.1080/09540962.2023.2204400>
- Cepiku, D., Hinna, A., Scarozza, D., & Savignon, A. B. (2016). Performance information use in public administration: an exploratory study of determinants and effects. *Journal of Management & Governance* 2016 21:4, 21(4), 963–991.
<https://doi.org/10.1007/S10997-016-9371-3>
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2014). Performance and Accountability—A Theoretical Discussion and an Empirical Assessment. *Public Organization Review* 2014 15:2, 15(2), 207–225. <https://doi.org/10.1007/S11115-013-0267-2>
- Cuadrado-Ballesteros, B., Ríos, A. M., & Guillamón, M. D. (2023). Transparency in public administrations: a structured literature review. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 35(5), 537–567.
<https://doi.org/10.1108/JPBAFM-10-2022-0158>
- Davis, R. S., & Stazyk, E. C. (2015). Developing and Testing a New Goal Taxonomy: Accounting for the Complexity of Ambiguity and Political Support. *Journal of*

- Public Administration Research and Theory*, 25(3), 751–775.
<https://doi.org/10.1093/JOPART/MUU015>
- Demmke, C. (2025). Civil Service Ethics in Germany from an International Perspective – Between a Role Model and Latecomer. *Central European Public Administration Review*, 23(1), 63–98.
<https://doi.org/10.17573/CEPAR.2025.1.03>
- Dessler, G. (2022). *Human Resource Management, 16th Edition* (I. Pearson Education, Ed.; 16th ed.).
- Dir. General for administration and public employment. (2018). *Integrated system of management and performance assessment in public administration (SIADAP)*.
<https://www.dgaep.gov.pt/en/index.cfm?OBJID=83DDD323-6047-46DB-B137-6A732C8C2202>
- Fan, Y. (2025). Accountability in Public Organization: A Systematic Literature Review and Future Research Agenda. *Public Organization Review* 2024 25:1, 25(1), 295–310. <https://doi.org/10.1007/s11115-024-00792-y>
- Favoreu, C., Carassus, D., Gardey, D., & Maurel, C. (2015). Performance management in the local public sector in France: an administrative rather than a political model. *International Review of Administrative Sciences*, 81(4), 672–693. <https://doi.org/10.1177/0020852314554541>
- Feinstein, O., & Zapico-Goni. (2010). *Evaluation of government performance and public policies in Spain*. World Bank.
<https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/424771468103143549>
- Financial management - Statskontoret*. (2026, February 9).
<https://www.statskontoret.se/english/our-operations/financial-management/>
- Garengo, P., & Sardi, A. (2021). Performance measurement and management in the public sector: state of the art and research opportunities. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 70(7), 1629–1654.
<https://doi.org/10.1108/IJPPM-03-2020-0102>

- George, B., Walker, R. M., & Monster, J. (2019). Does Strategic Planning Improve Organizational Performance? A Meta-Analysis. *Public Administration Review*, 79(6), 810–819. <https://doi.org/10.1111/puar.13104>
- Hajnal, G., & Staronova, K. (2021). Changing patterns of individual performance appraisal systems for civil service in European Union countries: toward a developmental or an incentivizing model. *International Journal of Public Sector Management*, 34(7), 748–764. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-02-2021-0051>
- Hansen, J. A., & Nielsen, P. A. (2022). How Do Public Managers Learn from Performance Information? Experimental Evidence on Problem Focus, Innovative Search, and Change. *Public Administration Review*, 82(5), 946–957. <https://doi.org/10.1111/PUAR.13533>
- Harrington, J., & McCaskill, J. (2022). Does goal setting matter? The impact of employee-level and organizational-level goal properties on public employees' perception of performance appraisal fairness. *International Journal of Public Sector Management*, 35(2), 133–149. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-02-2021-0042>
- Hill, K., & Plimmer, G. (2024). Employee Performance Management: The Impact of Competing Goals, Red Tape, and PSM. *Public Personnel Management*, 53(3), 458–485. <https://doi.org/10.1177/00910260241231371>
- Hood, C. (1991). A Public Management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Hood, C., & Heald, D. (2006). Transparency: The Key to Better Governance? *Transparency The Key to Better Governance?*, 1–246. <https://doi.org/10.5871/bacad/9780197263839.001.0001>
- Islami, X., Mulolli, E., & Mustafa, N. (2018). Using Management by Objectives as a performance appraisal tool for employee satisfaction. *Future Business Journal*, 4(1), 94–108. <https://doi.org/10.1016/J.FBJ.2018.01.001>
- Jeannot, G., & Guillemot, D. (2013). French public management reform: an evaluation. *International Journal of Public Sector Management*, 26(4), 283–297. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-04-2012-0047>

- Johanson, J. E., Johnsen, Å., Pekkola, E., & Reid, S. A. (2019). Strategic Management in Finnish and Norwegian Government Agencies. *Administrative Sciences* 2019, Vol. 9, Page 80, 9(4), 80. <https://doi.org/10.3390/ADMSCI9040080>
- Jung, C. S. (2014). Organizational Goal Ambiguity and Job Satisfaction in the Public Sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(4), 955–981. <https://doi.org/10.1093/jopart/mut020>
- Kim, T., & Holzer, M. (2016). Public Employees and Performance Appraisal: A Study of Antecedents to Employees' Perception of the Process. *Review of Public Personnel Administration*, 36(1), 31–56. <https://doi.org/10.1177/0734371X14549673>
- Kolvani, P., & Nistotskaya, M. (2025). On mechanisms of meritocratic recruitment: competence and impartiality. *Journal of Institutional Economics*, 21, e12. <https://doi.org/10.1017/S1744137425000086>
- Koumenta, M. (2015). Public service motivation and organizational citizenship. *Public Money and Management*, 35(5), 341–348. <https://doi.org/10.1080/09540962.2015.1061169>
- Krishnam Raju, K., & Banerjee, S. (2017). “A Study on Job Description and its Effect on Employee Performance: Case of Some Selected Manufacturing Organizations in the City of Pune, India.” *International Journal of Latest Technology in Engineering*, VI. www.ijltemas.in
- Kristiansen, M. B. (2015). Management by Objectives and Results in the Nordic Countries: Continuity and Change, Differences and Similarities. *Public Performance & Management Review*, 38(3), 542–569. <https://doi.org/10.1080/15309576.2015.1006468>
- Kroll, A. (2015). Drivers of Performance Information Use: Systematic Literature Review and Directions for Future Research. *Public Performance & Management Review*, 38(3), 459–486. <https://doi.org/10.1080/15309576.2015.1006469>
- Kuipers, B. S., Higgs, M., Kickert, W., Tummers, L., Grandia, J., & Van Der Voet, J. (2014). The management of change in public organizations: A literature review. *Public Administration*, 92(1), 1–20. <https://doi.org/10.1111/PADM.12040>

- Lægreid, P., Roness, P. G., & Rubecksen, K. (2006). Performance Management in Practice: the Norwegian Way. *Financial Accountability and Management*, 22(3), 251–270. <https://doi.org/10.1111/J.0267-4424.2006.00402.X>
- Lapuate, V., & Van de Walle, S. (2020). The effects of new public management on the quality of public services. *Governance*, 33(3), 461–475. <https://doi.org/10.1111/GOVE.12502>
- Larsson, B., Ulfssdotter Eriksson, Y., & Adolfsson, P. (2022). Motivating and Demotivating Effects of Performance-Related Pay in Swedish Public Sector Organizations. *Review of Public Personnel Administration*, 42(3), 444–463. <https://doi.org/10.1177/0734371X21990836>
- Lin, Y. C., & Kellough, J. E. (2019). Performance Appraisal Problems in the Public Sector: Examining Supervisors' Perceptions. *Public Personnel Management*, 48, 179–202. <https://doi.org/10.1177/0091026018801045>
- Locke, E. A., & Latham, G. P. (2006). New Directions in Goal-Setting Theory. *Current Directions in Psychological Science*, 15(5), 265–268. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8721.2006.00449.x>
- Madureira, C. G., Rando, B., & Ferraz, D. (2021). The Public Administration Performance Appraisal Integrated System (SIADAP) and the Portuguese Civil Servants Perceptions. *International Journal of Public Administration*, 44(4), 300–310. <https://doi.org/10.1080/01900692.2020.1719510>
- Meijer, A. (2013). Understanding the Complex Dynamics of Transparency. *Public Administration Review*, 73(3), 429–439. <https://doi.org/10.1111/puar.12032>
- Miao, Q., Eva, N., Newman, A., & Schwarz, G. (2019). Public service motivation and performance: The role of organizational identification. *Public Money & Management*, 39(2), 77–85. <https://doi.org/10.1080/09540962.2018.1556004>
- Micacchi, L., Vidé, F., Giacomelli, G., & Barbieri, M. (2024). Performance appraisal justice and employees' work engagement in the public sector: Making the most of performance appraisal design. *Public Administration*, 102(3), 815–840. <https://doi.org/10.1111/padm.12952>

- Modell, S., & Grönlund, A. (2007). Outcome-Based Performance Management: Experiences from Swedish Central Government. *Public Performance & Management Review*, 31(2), 275–288. <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576310206>
- Moore, M. H. . (1995). *Creating public value strategic management in government*. Harvard University Press.
- Mussari, R., Ruggiero, P., & Galli, D. (2024). Performance Management, Accountability, and Transparency in Italy. In E. Ongaro, C. Barbatì Fabrizio Di Mascio, & F. L. A. Natalini (Eds.), *Public Administration in Italy in Political and Historical Context: Part F4272* (pp. 181–197). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-031-74615-4_10
- Nishimura, A. Z. F. C., Moreira, A., Sousa, M. J., & Au-Yong-oliveira, M. (2021). Weaknesses in Motivation and in Establishing a Meritocratic System: A Portrait of the Portuguese Public Administration. *Administrative Sciences 2021*, Vol. 11, Page 87, 11(3), 87. <https://doi.org/10.3390/ADMSCI11030087>
- OECD. (2023). The Principles of Public Administration. *The Principles of Public Administration*. <https://doi.org/10.1787/7F5EC453-EN>
- O’Flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353–366. <https://doi.org/10.1111/J.1467-8500.2007.00545.X>
- Oliveira, E., Abner, G., Lee, S., Suzuki, K., Hur, H., & Perry, J. L. (2024). What does the evidence tell us about merit principles and government performance? *Public Administration*, 102(2), 668–690. <https://doi.org/10.1111/padm.12945>
- Oppi, C., Campanale, C., & Cinquini, L. (2022). Ambiguity in public sector performance measurement: a systematic literature review. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 34(3), 370–390. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-09-2020-0167>

- Osborne, S. P., Powell, M., Cui, T., & Strokosch, K. (2022). Value Creation in the Public Service Ecosystem: An Integrative Framework. *Public Administration Review*, 82(4), 634–645. <https://doi.org/10.1111/PUAR.13474>
- Overman, S., & Schillemans, T. (2022). Toward a Public Administration Theory of Felt Accountability. *Public Administration Review*, 82(1), 12–22. <https://doi.org/10.1111/puar.13417>
- Park, S., & Choi, S. (2020). Performance Feedback, Goal Clarity, and Public Employees' Performance in Public Organizations. *Sustainability* 2020, Vol. 12, Page 3011, 12(7), 3011. <https://doi.org/10.3390/SU12073011>
- Pilon, M., & Brouard, F. (2023). Conceptualizing accountability as an integrated system of relationships, governance, and information. *Financial Accountability & Management*, 39(2), 421–446. <https://doi.org/10.1111/faam.12323>
- Portale della Performance. (2026). Linee Guida per La Misurazione e Valutazione Della Performance Individuale | Portale Della Performance. <https://performance.gov.it/linee-guida-la-misurazione-e-valutazione-della-performance-individuale>
- Rainey, H. G., & Jung, C. S. (2015). A Conceptual Framework for Analysis of Goal Ambiguity in Public Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 71–99. <https://doi.org/10.1093/JOPART/MUU040>
- Rajala, T., & Laihonon, H. (2022). Fragmentation and performance dialogues in public management. *International Journal of Public Sector Management*, 35(2), 211–235. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-06-2021-0150>
- Rantanen, H., Kulmala, H. I., Lönnqvist, A., & Kujansivu, P. (2007). Performance measurement systems in the Finnish public sector. *International Journal of Public Sector Management*, 20(5), 415–433. <https://doi.org/10.1108/09513550710772521>
- Reemts, S., Hirsch, B., & Nitzl, C. (2016). The impact of goal setting on the individual work performance of German civil servants – Empirical evidence from local administrations. *Zeitschrift Für Öffentliche Und*

- Gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 39(1–2), 89–101.
<https://doi.org/10.5771/0344-9777-2016-1-2-89>
- Reichborn- Kjennerud, K. (2013). Political accountability and performance audit: The case of the auditor general in NORWAY. *Public Administration*, 91(3), 680–695.
<https://doi.org/10.1111/PADM.12025>
- Rico Callado, J. (2023). La metodología de evaluación en AEVAL. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nueva Época (GAPP)*, (32), 126–141.
<https://doi.org/10.24965/GAPP.11011>
- Ryu, G., & Hong, S. W. (2020). The Mediating Effect of Trust in Supervisors in the Relationship between Constructive Performance Feedback and Perceived Fairness of Performance Appraisal. *Public Performance & Management Review*, 43(4), 871–888. <https://doi.org/10.1080/15309576.2019.1676274>
- Schillemans, T., Overman, S., Flinders, M., Laegreid, P., Maggetti, M., Papadopoulos, Y., & Wood, M. (2024). Public sector accountability styles in Europe comparing accountability and control of agencies in the Netherlands, Norway, Switzerland and the UK. *Public Policy and Administration*, 39(1), 125–146.
<https://doi.org/10.1177/09520767221098292>
- Siegel, J., & Proeller, I. (2021). Human Resource Management in German Public Administration. In *Governance and Public Management* (pp. 375–391). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-53697-8_21
- Silva, M., & Rodrigues, R. I. (2025). Training and Job Satisfaction in Portugal's Public Sector: A Sequential Mediation Model Based on Competency Acquisition, Performance Appraisal, and Career Progression. *Administrative Sciences* 2025, Vol. 15, Page 189, 15(5), 189. <https://doi.org/10.3390/ADMSCI15050189>
- Siverbo, S., Cäker, M., & Åkesson, J. (2019). Conceptualizing dysfunctional consequences of performance measurement in the public sector. *Public Management Review*, 21(12), 1801–1823.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1577906>
- Taneja, S., Srivastava, R., & Ravichandran, N. (2023). Employees' fairness perception towards performance appraisal system: antecedents and consequences. *Review of*

- Managerial Science* 2023 18:8, 18(8), 2163–2196.
<https://doi.org/10.1007/s11846-023-00680-7>
- Thabit, S., Sancino, A., & Mora, L. (2025). Strategic public value(s) governance: A systematic literature review and framework for analysis. *Public Administration Review*, 85(3), 885–906. <https://doi.org/10.1111/PUAR.13877>
- Torres, L., Pina, V., & Yetano, A. (2011). Performance measurement in Spanish local governments. A cross-case comparison study. *Public Administration*, 89(3), 1081–1109. <https://doi.org/10.1111/J.1467-9299.2011.01919.X>
- Ulfsdotter Eriksson, Y., Larsson, B., & Adolfsson, P. (2019). Implementing and Integrating Policies on Performance-Based Pay: Coordinating the “One-Employer Approach” in a Swedish Municipality. *International Journal of Public Administration*, 42(12), 985–996.
<https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1570523>
- Vakkuri, J., Vinnari, E., & Vikstedt, E. (2023). Performance Management in the Finnish Government: Reflections and Future Directions from the Perspectives of Hybridity and Sustainability. In *Governance and Public Management: Part F1402* (pp. 127–141). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-031-34862-4_8/FIGURES/1
- van der Hoek, M., Groeneveld, S., & Kuipers, B. (2018). Goal Setting in Teams: Goal Clarity and Team Performance in the Public Sector. *Review of Public Personnel Administration*, 38(4), 472–493. <https://doi.org/10.1177/0734371X16682815>
- van der Kolk, B., & Berend van der Kolk, C. (2022). Performance measurement in the public sector: Mapping 20 years of survey research. *Financial Accountability & Management*, 38(4), 703–729. <https://doi.org/10.1111/FAAM.12345>
- Van Der Voet, J., & Lerusse, A. (2024). Performance information and issue prioritization by political and managerial decision-makers: A discrete choice experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34(4), 582–597. <https://doi.org/10.1093/JOPART/MUAE011>
- van Gestel, N., Ferlie, E., & Grotenbreg, S. (2024). A Public Value Strategy for Sustainable Development Goals: Transforming an Existing Organization? *British*

Journal of Management, 35(2), 839–853. <https://doi.org/10.1111/1467-8551.12742>

Virani, A., & Van Der Wal, Z. (2023). Enhancing the Effectiveness of Public Sector Performance Regimes: A Proposed Causal Model for Aligning Governance Design with Performance Logics. *Perspectives on Public Management and Governance*, 6(1), 54–65. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvac026>

Wiemann, M., Meidert, N., & Weibel, A. (2019). “Good” and “Bad” Control in Public Administration: The Impact of Performance Evaluation Systems on Employees’ Trust in the Employer. *Public Personnel Management*, 48(3), 283–308. <https://doi.org/10.1177/0091026018814560>

Wockelberg, H., & Öberg, S. A. (2021). Explaining the Dynamics of Management by Objectives and Results Post-NPM: The Case of the Swedish National Executive. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 25(2), 43–71. <https://doi.org/10.58235/SJPA.V25I2.7114>

Βουλή των Ελλήνων. (2022). *Αιτιολογική Έκθεση Ν.4940/2022*. [Www.Hellenicparliament.Gr. https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=d242a5ba-25b2-4589-a691-aea600e39ee6](https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=d242a5ba-25b2-4589-a691-aea600e39ee6)