

ΑΝΑΦΟΡΑ

Προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων & Διευθύνσεων του Υπουργείου Υποδο-
μών, Μεταφορών & Δικτύων

ΠΡΟΣ

Τον Υπουργό Υποδομών, Μεταφορών & Δικτύων
κ. Μιχάλη Χρυσόχοϊδη

Κοινοποιούμενη
Στον Υπουργό Υποδομών, Μεταφορών & Δικτύων κ. Μ. Χρυσόχοϊδη.
1) Στον Γενικό Γραμματέα Υποδομών κ. Νίκο Σταθόπουλο
2) Στον Γενικό Γραμματέα Δημοσίων Έργων κ. Στράτο Σιμόπουλο
3) Στον Γενικό Γραμματέα Τηλεπικοινωνιών & Ταχυδρομείων κ. Μενέλαο Δασκαλάκη

Οι παρακάτω υπογράφωντες στο τέλος της παρούσας αναφοράς, επιθυμούμε να εκφρά-
σουμε τους έντονους προβληματισμούς μας σχετικά με την επικείμενη εφαρμογή των διατάξε-
ων των άρθρων 20 και επόμενα του ν.4250/2014 ΦΕΚ Α'161 περί αξιολόγησης του προσωπι-
κού των Δημοσίων Υπηρεσιών, για τους παρακάτω κυρίως λόγους:

1. Ζητήματα νομικής φύσεως

Οι παραπάνω διατάξεις, κατά τη γνώμη μας δεν συνάδουν με τις βασικές αρχές διοικητικής
οργάνωσης, της καλής νομοθέτησης όπως έχουν διατυπωθεί με τις διατάξεις του άρθρου 2 του
ν.4048/2012 ΦΕΚ Α' 34 και εξωθούν στα όρια τις συνταγματικές ανοχές, αφού θεσπίζεται ου-
σιαστικά αμάχητο τεκμήριο που συνίσταται στην παραδοχή ότι σε ένα μικρό αριθμητικά σύ-
νολο υπαλλήλων που υπηρετούν σε μία οργανική μονάδα, επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης, οι
άριστοι υπολείπονται σε ποσοστό 25%, οι μέτριοι άνω του 60% και οι ανεπαρκείς υπερβαί-
νουν τουλάχιστον το 15% του συνολικού αριθμού, και ειδικότερα:

■ Νομικοί προβληματισμοί της Επιστημονικής Επιτροπής της Βουλής

Σύμφωνα με την έκθεση της Β' Διεύθυνσης Επιστημονικών Μελετών της Επιστημονι-
κής Επιτροπής της Βουλής, κατά τη νομοτεχνική επεξεργασία του σχεδίου νόμου,
προκύπτει σαφέστατα προβληματισμός για την αντισυνταγματικότητα των διατάξεων
που αφορούν στην αξιολόγηση των Δ.Υ. με υποχρεωτική ποσόστωση, και ειδικότερα
των άρθρων 5,25 και 103 του Συντάγματος με τα οποία παρέχονται σαφείς κατευ-
θύνσεις στον κοινό νομοθέτη για τη διασφάλιση της αρχής της αξιοκρατίας και της
αντικειμενικής αξιολόγησής τους, με βάση σαφώς προσδιορισμένα κριτήρια επαγ-
γελματικής ικανότητας και αποδοτικότητας.

■ Θέσπιση αμάχητου τεκμηρίου

Η παραπάνω ποσόστωση συνιστά ουσιαστικά αμάχητο τεκμήριο, μη επιτρεπτό κατ'
αρχήν από το Σύνταγμα, αφού εισάγεται γενικό κριτήριο το οποίο δεν στηρίζεται καν
στα διδάγματα της κοινής πείρας, η δε διάχυτη και κρατούσα άποψη για την αναπο-
τελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης – που ενδεχομένως σε μεγάλο βαθμό είναι
υπαρκτή - δεν μπορεί να θεμελιωθεί νομικά αφού αυτή διαμορφώνεται από πλείστους

παράγοντες και σε κάθε περίπτωση η συμμετοχή των υπαλλήλων στην αναποτελεσματικότητα, είναι μικρή.

Το τεκμήριο της ποσόστωσης – κατά τη γνώμη μας - δεν καθίσταται μαχητό με την πρόβλεψη της διαδικασίας ένστασης του άρθρου 28 του ν.4250/2014 γιατί:

- Δεν προβλέπεται διαδικασία ένστασης κατά της απόφασης επιμερισμού των ποσαστών αξιολόγησης του Προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης στο σύνολο των υποκείμενων μονάδων.
- Δεν προβλέπεται διαδικασία βάσει συγκεκριμένων κριτηρίων αποτελεσματικότητας που μπορεί να κριθεί ότι, σε συγκεκριμένη Γενική Διεύθυνση δεν ισχύει το τεκμήριο του νόμου ή ισχύει αλλά με διαφορετική – και ενδεχομένως - ευμενέστερη ποσόστωση.
- Η προβλεπόμενη δυνατότητα ένστασης επιτρέπεται μόνο στους υπαλλήλους που αξιολογούνται στην κατώτερη βαθμολογική κλίμακα, εξαιρουμένων των υπαλλήλων που υπηρετούν στα Γραφεία του Πολιτικού Προσωπικού του Φορέα, για τους οποίους δεν επιτρέπεται καμία ένσταση (!!!), ενώ θιγόμενοι μπορεί να είναι όλοι οι αξιολογούμενοι πλην εκείνων που εντάσσονται στην ανώτερη βαθμολογική κλίμακα.
- Η ένσταση των αξιολογούμενων (όπου επιτρέπεται) περιορίζεται υποχρεωτικά στην αντικειμενικότητα και πληρότητα της δικής τους αξιολόγησης, στρεφόμενη κατά του αξιολογητή τους και δεν μπορεί τυπικά και ουσιαστικά να αμφισβητήσουν το τεκμήριο ποσόστωσης του νόμου.
- Η εν λόγω ένσταση προϋποθέτει διαφορά εκτίμησης μεταξύ αξιολογούμενου και αξιολογητή με βάση τη βαθμολογική ποσόστωση – που σε ορισμένες περιπτώσεις δεν θα υπάρχει - γιατί ο τελευταίος θα υποχρεώνεται σε βαθμολόγηση κατώτερη της εκτίμησής του.

2.Παράβαση των αρχών της καλής νομοθέτησης

Οι επίμαχες διατάξεις δεν συνάδουν ιδιαίτερα με τις αρχές της καλής νομοθέτησης και ιδίως της αναγκαιότητας, αναλογικότητας και αποτελεσματικότητας, γιατί κατά τη γνώμη μας δεν έχει συνεκτιμηθεί τόσο η υπάρχουσα λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, όσο και οι συνέπειες της ρύθμισης, και πιο συγκεκριμένα:

- Δεν προκύπτει με σαφήνεια η αναγκαιότητα της ποσόστωσης τουλάχιστον από την εισηγητική έκθεση του νομοσχεδίου παρά μόνο η ανάγκη διακρίβωσης των υπαλλήλων που χρήζουν επιμόρφωσης ή επανακατάρτισης, η οποία όμως μπορεί να ικανοποιηθεί (ανάγκη) με υπάρχοντα μέσα (υποχρεωτική εκπαίδευση με έκθεση του Φορέα κ.λπ.)
- Δεν προκύπτει η αναλογικότητα της ρύθμισης, ιδίως σε ότι αφορά την εύλογη σχέση μέσου και σκοπού, εφ' όσον αυτός είναι η επιμόρφωση ή επανακατάρτιση.
- Δεν εξετάσθηκε επαρκώς η σκοπιμότητα και αποτελεσματικότητα της ρύθμισης σε σχέση με υπάρχοντα στοιχεία αλλά με γενικές εκτιμήσεις - μη μετρήσιμες - αφού ληφθεί υπόψη ότι δεν υπάρχει σχετική μελέτη από την οποία προσδιορίζεται η ποσόστωση της αποδοτικότητας των υπαλλήλων.

Επίσης, πρέπει να σημειωθεί ότι η αναδρομικότητα της ισχύος των νέων ρυθμίσεων για τις αξιολογήσεις του έτους 2013 -που μπορούν να θεωρηθούν και ως επαχθείς- δεν προάγει τις αρχές της χρηστής διοίκησης και ιδιαίτερα της εμπέδωσης της εμπιστοσύνης των εργαζομένων προς τη Διοίκηση, δεδομένου ότι ο αξιολογούμενος επιβάλλεται να γνωρίζει εκ των προτέρων τον τρόπο με τον οποίο θα αξιολογηθεί.

3. Δυσχέρειες εφαρμογής

Ανεξάρτητα των παραπάνω νομικών προβληματισμών, κατά την κρίση μας οι εν λόγω ρυθμίσεις πολύ δύσκολα μπορούν να εφαρμοσθούν και πολύ περισσότερο να αποδώσουν τ' αναμενόμενα αποτελέσματα για τους παρακάτω λόγους ενδεικτικά:

- Προϋπόθεση απόδοσης οποιουδήποτε συστήματος αξιολόγησης αποτελεί ένα ορθολογικό και σύγχρονο πλαίσιο οργάνωσης που προσδιορίζει με σαφήνεια την αποστολή του Φορέα, θέτει τους στρατηγικούς και επιχειρησιακούς στόχους και υλοποιεί αυτούς, αναπτύσσει ένα σύγχρονο τρόπο λειτουργίας του, με τη θεσμοθέτηση λειτουργικών διαδικασιών, προσδίδει σαφείς ρόλους και καθήκοντα στο προσωπικό του, ελέγχει και ανασκοπεί συνεχώς τη λειτουργία του, παρέχει ένα σταθερό εργασιακό περιβάλλον, διασφαλίζει τις αρχές νομιμότητας, αξιοκρατίας και ίσης μεταχείρισης, διαθέτει τους αναγκαίους πόρους για την οργάνωσή του, την εκπαίδευση του προσωπικού του και διευκολύνει την εισαγωγή νέων διοικητικών τεχνολογικών και λοιπών εργαλείων ή μέσων για την υλοποίηση της αποστολής του Φορέα.

Σήμερα, το οργανωτικό πλαίσιο βρίσκεται σε μεταβατικό στάδιο, εν όψει εφαρμογής του νέου οργανισμού, σχεδίων στελέχωσης, περιγραμμάτων θέσεων εργασίας κ.λπ. η στοχοθεσία δεν λειτουργεί ουσιαστικά και συνεπώς, με βάση το υπάρχον καθεστώς δεν παρέχεται η δυνατότητα πραγματικής αξιολόγησης για κανένα υπάλληλο, αφού δεν μπορεί να τεκμηριωθεί, γιατί απλούστατα δεν λειτουργεί κανένα σύστημα μέτρησης της απόδοσης του υπαλλήλου, ούτε καν ποσοτικής πόσο μάλλον ποιοτικής.

- Η επιτρεπόμενη ανισοκατανομή της ποσόστωσης ανά οργανική μονάδα της ίδιας Γενικής Διεύθυνσης, με βάση την αποτελεσματικότητά της, επίσης δεν μπορεί να εφαρμοσθεί στην πράξη γιατί ο Γενικός Διευθυντής δεν έχει τη δυνατότητα τεκμηρίωσης ότι μία Διεύθυνση υπερτερεί έναντι άλλης, αφού όπως προαναφέρθηκε ούτε η στοχοθεσία λειτουργεί ή υπολειτουργεί με κριτήρια μέτρησης γενικά και μη στοχευμένα στο είδος της δραστηριότητας ή στην καλύτερη περίπτωση αυτά δεν τυχαίνουν της απαιτούμενης επεξεργασίας με αποδεκτές μεθοδολογίες. Συνεπώς, οι Προϊστάμενοι των Γενικών Διευθύνσεων - στη συντριπτική πλειονότητά τους - εκτιμάται ότι θα επιβάλλουν οριζόντια και αναλογικά την ποσόστωση στους υπαλλήλους κάθε Διεύθυνσης και Τμήματος. Αυτό θα έχει ως αποτέλεσμα τη σοβαρή περαιτέρω δυσχέρεια στην εφαρμογή του νόμου αφού το κρινόμενο επίπεδο της Γενικής Διεύθυνσης (που είναι σχετικά πολυάριθμο) θα κατέλθει στο Τμήμα που έχει μικρό αριθμό υπαλλήλων (Μ.Ο. μονοψήφιος αριθμός).
- Η αφαίρεση της αρμοδιότητας βαθμολογικής αξιολόγησης από τον άμεσο Προϊστάμενο του αξιολογούμενου και η πρόβλεψη να γίνεται αυτή από τον αμέσως επόμενο στην ιεραρχική κλίμακα, θα δυσχεράνει τη διαδικασία αξιολόγησης αφού ληφθεί υπόψη ότι:

- ✦ Ο άμεσος Προϊστάμενος είναι κατά τεκμήριο ο φυσικός αξιολογητής γιατί γνωρίζει τις ακριβείς ικανότητες και αποδοτικότητα του κάθε υπαλλήλου και τις ανάγκες επιμόρφωσής του. Αντίθετα ο αμέσως επόμενος Προϊστάμενος, - ειδικά στις περιπτώσεις πολυπληθών οργανικών μονάδων - έχει κατά τεκμήριο γενική εκτίμηση της αποδοτικότητας του υπαλλήλου, δεδομένου ότι η άμεση συνεργασία μεταξύ τους, συνήθως είναι περιορισμένη.
- ✦ Υπάρχουν πολλές περιπτώσεις αναπλήρωσης των Προϊσταμένων Διευθύνσεων από Προϊσταμένους Τμημάτων, που θα έχει ως συνέπεια την παράλειψη της εισήγησης (αφού συμπίπτει το πρόσωπο του εισηγητή και αξιολογητή) και συνεπώς δεν εφαρμόζεται η απαίτηση του νόμου για την ύπαρξη εισήγησης που συνοδεύει την έκθεση αξιολόγησης.
- ✦ Η προβλεπόμενη εισήγηση αξιολόγησης του άμεσα Προϊσταμένου είναι περιγραφική, δεν υπόκειται στους περιορισμούς της ποσόστωσης, δεν διαμορφώνει τεκμηριωμένα το προφίλ του αξιολογούμενου με πραγματικά στοιχεία και συνεπώς δεν θα επιβληθεί στον αξιολογητή στη πραγματική και δίκαιη βαθμολόγηση αυτού.
- ✦ Ο περιορισμός της αξιολόγησης σε ένα αξιολογητή αυξάνει τις πιθανότητες μη αντικειμενικής κρίσης.
- ✦ Η Ειδική Επιτροπή του άρθρου 28 κατά την εξέταση ενστάσεων σε αρκετές περιπτώσεις δεν θα έχει τη δυνατότητα ασφαλούς εκτίμησης αφού ένα μέρος των αξιολογητών ουσιαστικά θα επικαλείται τη ποσόστωση ή έλλειψη πραγματικών τεκμηριωτικών στοιχείων και τα μέλη της Επιτροπής δεν μπορούν να έχουν προσωπική εκτίμηση της αποδοτικότητας των ενιστάμενων και πολύ περισσότερο στις περιπτώσεις που δεν υπάρχουν καν εισηγήσεις – όπως προαναφέρθηκε.
- Λόγω των συνεπειών που επαπειλούνται από την κακή αξιολόγηση, τουλάχιστον σύμφωνα με τις εκτιμήσεις των αξιολογούμενων, θα υπάρξει σωρεία προσφυγών από τους τελευταίους και στη συντριπτική πλειονότητα των περιπτώσεων θα ευδοκιμήσουν, γιατί η Διοίκηση δεν θα μπορεί να επικαλεσθεί πραγματικά και μετρήσιμα στοιχεία για τη μειωμένη απόδοση του υπαλλήλου, δεδομένου ότι δεν εφαρμόζεται σύστημα μέτρησης της απόδοσης και αποτελεσματικότητας.
- Σύμφωνα με τις νέες ρυθμίσεις προβλέπεται η αξιολόγηση των αποσπασμένων από τους υπεύθυνους των υπηρεσιών/φορέων/οργάνων κ.λπ. που τους έχουν υποδεχθεί (Δημόσιες Υπηρεσίες, ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ, Πολιτικά Κόμματα, Βουλευτές κ.λπ.). Αυτό έχει ως αποτέλεσμα σε πολλές περιπτώσεις, Μόνιμοι Δημόσιοι Υπάλληλοι να αξιολογούνται από στελέχη Ανωνύμων Εταιρειών του Δημοσίου ή Βουλευτές ή Εκπρόσωπους Πολιτικών Κομμάτων που δεν αποτελούν νόμιμα όργανα, κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 81 του ΥΚ.
- Τα υφιστάμενα κριτήρια αξιολόγησης του υπαλλήλου (που δεν κατέχει θέση ευθύνης) οποιασδήποτε κατηγορίας –πλην της ΥΕ- περιλαμβάνονται σε τέσσερις κύριες ενότητες:
 - Γνώση αντικειμένου (θεωρητική κατάρτιση, ειδικές γνώσεις κ.λπ.)
 - Ενδιαφέρον και δημιουργικότητα (αφομοίωση στην εργασία, πρωτοβουλία, ανάληψη ευθυνών κ.λπ.)

- ▶ Υπηρεσιακές σχέσεις και συμπεριφορά (συμπεριφορά προς τους πολίτες, εξυπηρέτηση κοινού κ.λπ.)
- ▶ Αποτελεσματικότητα.

Σε περίπτωση ενός αναποτελεσματικού υπαλλήλου, ο οποίος δικαίως πρέπει να ενταχθεί στην κατώτατη ποσόστωση με βάση τη βαθμολογία, δεν μπορεί να υποβαθμολογηθεί σημαντικά σε δύο από τα τέσσερα βασικά κριτήρια, που είναι η «γνώση του αντικειμένου» και «υπηρεσιακές σχέσεις» γιατί στη συντριπτική πλειονότητα των περιπτώσεων των υπαλλήλων μπορούν να έχουν καλή έως πολύ καλή βαθμολογία (λ.γ. ένας επαγγελματικά καταρτισμένος χωρίς να δημιουργεί προβλήματα συνεργασίας, πλην όμως δεν αποδίδει). Συνεπώς, για να προκύψει τελική βαθμολόγηση π.χ. 6 βαθμούς θα πρέπει τα άλλα δύο αξιολογικά κριτήρια (ενδιαφέρον & αποτελεσματικότητα) να υποβαθμολογηθούν περισσότερο από το εκτιμώμενο, προκειμένου ο μέσος όρος της βαθμολογίας να κατέλθει στους 6 βαθμούς.

4.Αναγκαιότητα-Σκοπιμότητα της ποσόστωσης

- Η αναγκαιότητα και σκοπιμότητα για ορθολογικοποίηση του συστήματος της αξιολόγησης είναι μεν πρόδηλη πλην όμως δεν προκύπτει ότι εξυπηρετείται από την εισαγωγή της ποσόστωσης στη βαθμολογία αν δεν εφαρμοσθούν πρώτα γενικότερα οργανωτικά και διοικητικά μέτρα όπως ενδεικτικά:
 - Σύνταξη και εφαρμογή σχεδίων στελέχωσης των μονάδων ύστερα από ανάλυση των επιχειρησιακών διαδικασιών
 - Σύνταξη και εφαρμογή περιγραμμάτων θέσεων εργασίας
 - Σύνταξη και εφαρμογή νέων μεθόδων εργασίας
 - Στοχοθεσία με αντιπροσωπευτικούς και εξειδικευμένους δείκτες μέτρησης για κάθε λειτουργία και σύστημα παρακολούθησης και επεξεργασίας των σχετικών αποτελεσμάτων.
 - Ένταση της εκπαίδευσης/επιμόρφωσης και ιδίως της εσωτερικής, ώστε να εξασφαλισθεί ότι ο εργαζόμενος έχει την απαραίτητη κατάρτιση για τα καθήκοντα που αναλαμβάνει με παράλληλη εισαγωγή της υποχρεωτικής εκπαίδευσης ή πιστοποίησης σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, όπως Επιβλέπων Μηχανικός Έργων ή Μελετών, Υπεύθυνος Ποιότητας Έργου ή Συστημάτων Διαχείρισης Ποιότητας κ.λπ.
 - Εφαρμογή ορθολογικού συστήματος κρίσεων των Προϊσταμένων με προκήρυξη των θέσεων κάθε Οργανικής Μονάδας από ευρύτερο κύκλο προσώπων με βάση συγκεκριμένες απαιτήσεις κάλυψης της θέσης και προσόντων και εφαρμογής συστήματος παρακολούθησης της απόδοτικότητάς τους.
- Οι νέες αξιολογήσεις που θα διενεργηθούν με βάση τη νομοθετημένη κατώτατη ποσόστωση, ουσιαστικά, θα αυτοακυρωθούν, γιατί οι αντίστοιχες των προηγούμενων ετών (που πράγματι διακρίνονται σε μεγάλο ποσοστό για την υπερβαθμολόγησή τους) θα έχουν σημαντικότερη διαφορά βαθμολογίας (ειδική και γενική) και πολλές φορές θα υπογράφονται από τον ίδιο αξιολογητή. Έτσι, προβλέπεται ως

πολύ πιθανό, οι παλαιότερες εκθέσεις αξιολόγησης να αποτελούν βασικό επιχειρήμα στις σχετικές ενστάσεις των αξιολογουμένων, που με τη νέα αξιολόγηση θα καταταχθούν στην κατώτερη κλίμακα, είτε ενώπιον της Ειδικής Επιτροπής είτε ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων.

5. Αρνητικές συνέπειες στη λειτουργία των Οργανικών Μονάδων

Η εφαρμογή της ποσόστωσης στην αξιολόγηση του προσωπικού χωρίς ελάχιστα προαπαιτούμενα που αναφέρθηκαν παραπάνω, εκτιμούμε ότι θα επιφέρει σημαντικές επιπτώσεις στη λειτουργία των υπηρεσιών, σε μια εξαιρετικά κρίσιμη περίοδο που προωθείται η αναδιοργάνωση του Υπουργείου με την εφαρμογή του νέου οργανισμού, ευρεία ανακατάταξη της στελέχωσης, εφαρμογή περιγραμμάτων θέσεων εργασίας και που παράλληλα θα πρέπει να διατηρηθεί αμείωτη η διαχειριστική ικανότητα του φορέα, ιδίως στα συγχρηματοδοτούμενα έργα και στα έργα παραχώρησης. *καθώς και η αποτέλεση και η προώθηση σημαντικών θεμάτων στο Τομέα Μεταφορών και Επικοινωνιών.*

6. Εισήγηση

Για την ευχερή διαχείριση του παραπάνω θέματος θεωρούμε χρήσιμο να εξετασθεί η αναστολή εφαρμογής των διατάξεων που αναφέρονται στην ποσόστωση επί δύο (2) τουλάχιστον χρόνια, ώστε να εφαρμοσθεί η στοχοθεσία και τα περιγράμματα θέσεων εργασίας στα πλαίσια εφαρμογής των νέων οργανογραμμάτων, να κριθούν οι Προϊστάμενοι με το προωθούμενο σύστημα (κανονική διαδικασία) στις νέες δομές και να εφαρμοσθεί το νέο σύστημα αξιολόγησης που ήδη έχει ανακοινωθεί από το ΥΔΗΜΗΔ ότι επεξεργάζεται, αφού ληφθεί υπόψη ότι οι νέες ρυθμίσεις αναφέρονται σε μεταβατικό στάδιο.

Ακόμη επιθυμούμε να επισημάνουμε ότι η παρούσα αναφορά δεν επέχει θέση κατά οποιοδήποτε τρόπο άρνησης ή υπεκφυγής της αξιολόγησης γιατί θεωρούμε ότι αυτή αποτελεί βασικό παράγοντα καλής λειτουργίας και αποτελεσματικότητας της Διοίκησης.

Αθήνα 27/6/2014

ΟΙ ΑΝΑΦΕΡΟΝΤΕΣ