

**Ήβη Μαυρομούστακου, «Αξιολόγηση Δημοσίων Υπαλλήλων. Πρόσληψη και Υπηρεσιακή Εξέλιξη», 2016, σ. 259, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη**

Το κεντρικό θέμα που διατρέχει τις σελίδες του βιβλίου είναι η αξιολόγηση των υπαλλήλων τόσο κατά την πρόσβαση σε δημόσιες θέσεις απασχόλησης όσο και κατά την υπηρεσιακή τους εξέλιξη. Η συγγραφέας, έχοντας εξετάσει διεξοδικά τα διάφορα συστήματα προσλήψεων, αξιολόγησης, υπαλληλικής σταδιοδρομίας και επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων που θεσπίστηκαν στην πορεία του χρόνου στο πλαίσιο του εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα, καταλήγει τελικά στο συμπέρασμα ότι αυτά *«ως επί το πλείστον τείνουν να προσεγγίσουν σταδιακά τις αρχές της αξιοκρατίας και της διαφάνειας ως προς τις διαδικασίες και κριτήρια που εισάγουν, εντέλει όμως απουσιάζει μία συνολική θεώρηση της στρατηγικής ανάπτυξης του προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης».*

Η μελέτη αποτελείται από τέσσερα μέρη. Το πρώτο επικεντρώνεται στον θεσμό του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού που συστάθηκε ως ανεξάρτητη αρχή με νόμο το 1994 για τη διασφάλιση της αμεροληψίας και της αξιοκρατίας κατά την πρόσληψη δημοσίων υπαλλήλων, ενώ λίγα χρόνια αργότερα αναγνωρίστηκε στον καταστατικό χάρτη της χώρας ότι η εισαγωγή στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα γίνεται είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια, υπάγεται δε στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής. Η συγγραφέας εστιάζει την προσοχή της στις εγγυήσεις της ανεξαρτησίας του θεσμού, ενώ παρουσιάζει αναλυτικά τις αποφασιστικές και ελεγκτικές αρμοδιότητες του ΑΣΕΠ, προκειμένου να προσδιοριστούν τα όρια παρέμβασής του. Το μέρος αυτό του βιβλίου συμπληρώνεται με συμπερασματικές παρατηρήσεις αναφορικά με την αποτελεσματικότητα της λειτουργίας της εν λόγω ανεξάρτητης αρχής, η οποία οφείλει να μεριμνά για την τήρηση της αρχής όχι μόνο της αντικειμενικότητας, αλλά και της αξιοκρατίας που είναι ευρύτερη.

Στη συνέχεια, η συγγραφέας περιγράφοντας τα διαφορετικά συστήματα εισαγωγής προσωπικού στη δημόσια διοίκηση που έχουν θεσμοθετηθεί κατά τη διάρκεια των τελευταίων δεκαετιών (λ.χ. διαγωνισμός, μηχανογραφική και αυτοματοποιημένη επιλογή επί τη βάση κοινωνικών κριτηρίων, επιλογή βάσει προτεραιότητας, προφορική συνέντευξη), αναδεικνύει την προβληματική πρακτική των διαρκών αλλαγών του θεσμικού πλαισίου που συνδέεται με την οργάνωση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος ως ένα από τα χαρακτηριστικότερα φαινόμενα που συνεπάγεται η κομματική επιρροή στην ελληνική δημόσια διοίκηση, με απώτερη συνέπεια τη λειτουργική της ανεπάρκεια.

Στο τρίτο μέρος της μονογραφίας της η συγγραφέας πραγματεύεται τα συστήματα βαθμολογικής εξέλιξης στο πλαίσιο της σταδιοδρομίας των δημοσίων υπαλλήλων. Υπενθυμίζεται, εν προκειμένω, ότι σύμφωνα με τον Υπαλληλικό Κώδικα του 1951, οι βαθμοί διακρίνονταν σε ενιαίους και οργανικούς (μη ενιαίους). Η προαγωγή στον επόμενο ενιαίο βαθμό γινόταν δίχως να απαιτείται κενή θέση, καθώς σε αυτή την περίπτωση η ίδια θέση ήταν διαβαθμισμένη σε περισσότερους του ενός βαθμούς. Από την άλλη μεριά, η προαγωγή στον ανώτερο οργανικό βαθμό συνεπαγόταν την αλλαγή καθηκόντων, επομένως η ύπαρξη κενής οργανικής θέσης αποτελούσε απαραίτητη προϋπόθεση για την πραγματοποίηση της προαγωγής. Λαμβανομένου υπόψη ότι στο

πλαίσιο του συστήματος αξιολόγησης με βάση την αρχαιότητα, η μισθολογική εξέλιξη είχε άμεση συνάρτηση με την προαγωγή, η κατακόρυφη αύξηση των θέσεων στους μη ενιαίους βαθμούς ήταν φυσικό επακόλουθο, προκειμένου δηλαδή να αποφευχθεί η βαθμολογική και μισθολογική στασιμότητα των υπαλλήλων. Επήλθε, ωστόσο, κατ' αυτόν τον τρόπο αισθητή αλλοίωση στον οργανωτικό σχεδιασμό των δημοσίων υπηρεσιών, με αποτέλεσμα να καταστεί αναγκαία η εισαγωγή νέου μηχανισμού βαθμολογικής διάρθρωσης, ο οποίος πράγματι καθιερώθηκε το 1986 και ισχύει έκτοτε. Στο παρόν πόνημα αναφέρονται, ειδικότερα, τα συστήματα προαγωγών από τον κατώτερο στον ανώτερο διαδοχικό βαθμό της ιεραρχίας που προβλέφθηκαν νομοθετικά – δίχως απαραίτητα να εφαρμοστούν όλα στην πράξη – τις δεκαετίες του '80 και του '90, αλλά και στον Δημοσιοϋπαλληλικό Κώδικα του 2007, στον νόμο 4024/2011 που ψηφίστηκε αφότου η χώρα είχε δεσμευθεί να λάβει σειρά μεταρρυθμιστικών μέτρων προς την κατεύθυνση του εξορθολογισμού της δημόσιας διοίκησης στο πλαίσιο του Μνημονίου Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής που είχε συμφωνήσει με το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, όπως επίσης στον πρόσφατο νόμο του 2016 (υπ' αριθμ. 4369), ο οποίος περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, ρυθμίσεις για τις βαθμολογικές προαγωγές.

Περαιτέρω, ξεχωριστή έμφαση αποδίδεται στα συστήματα επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων. Με τις νομοθετικές προσπάθειες για τις προαγωγές των δημοσίων υπαλλήλων που επιχειρήθηκαν τα τελευταία χρόνια, επιδιωκόταν κάθε φορά η εισαγωγή μιας αξιόπιστης διαδικασίας επιλογής, λαμβανομένων υπόψη των δεξιοτήτων και ικανοτήτων των υποψηφίων για τις θέσεις προϊσταμένων, με τη χρήση πρόσφορων εργαλείων αξιολόγησης. Ενώ προς αποφυγήν πολιτικών παρεμβάσεων, προωθήθηκε η συμμετοχή μελών ανεξάρτητων αρχών στη διαδικασία. Η συχνότατη μεταβολή, εντούτοις, των συστημάτων υπηρεσιακής εξέλιξης των δημοσίων υπαλλήλων και του τρόπου συγκρότησης των υπηρεσιακών συμβουλίων, με μια νέα κυβερνητική θητεία, επιβεβαιώνει τον χαμηλό βαθμό της λειτουργικής ανεξαρτησίας της Διοίκησης από την εκάστοτε Κυβέρνηση. Η δυνατότητα δε της πρόωρης λήξης της θητείας των μελών των αρμόδιων για την επιλογή συμβουλίων κατά την εναλλαγή των πολιτικών κομμάτων στη διακυβέρνηση της χώρας, συνιστά χαρακτηριστικό παράδειγμα κομματικής διείσδυσης στη δημόσια διοίκηση, αποτέλεσε δε πάγια τακτική των κυβερνήσεων στη διάρκεια των ετών. Την ανασύνθεση των υπηρεσιακών συμβουλίων ακολουθούσε κάθε φορά η κρίση για την επιλογή σε θέσεις προϊσταμένων οργανικών μονάδων της Διοίκησης.

Το Κεφάλαιο 1 του τρίτου μέρους της μονογραφίας ολοκληρώνεται με τη διαφωτιστική ανάλυση της νέας διαδικασίας επιλογής Διοικητικών Γραμματέων στα υπουργεία, Προέδρων, Αντιπροέδρων, Διοικητών, Αναπληρωτών Διοικητών, Υποδιοικητών και επικεφαλής δημοσίων νομικών προσώπων, η οποία θα πραγματοποιείται μέσω του Εθνικού Μητρώου Επιτελικών Στελεχών. Ενώ στο Κεφάλαιο 2 η συγγραφέας συμβάλλει στην ανατομία των ζητημάτων που ανακύπτουν στο πλαίσιο της υπηρεσιακής αξιολόγησης του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης ως προς τους αξιολογητές, τα κριτήρια και τη συνολική διαδικασία. Ας επισημανθεί, εν προκειμένω, πως το γεγονός ότι από τα κείμενα των Οργανισμών των δημοσίων φορέων εξακολουθεί να απουσιάζει η ανάλυση των επιμέρους θέσεων εργασίας και η περιγραφή των συναφών με αυτές καθηκόντων και αρμοδιοτήτων που συσχετίζεται με τη συγκεκριμένη στοχοθεσία κάθε θέσης – αντίστοιχη επισήμανση έχει γίνει και σε γνωμοδοτήσεις του Συμβουλίου της

Επικρατείας (βλ. ενδεικτικά, το ΠΕ 44/2000, σκέψη 1 σημείο Β) – δυσχεραίνει την αποτελεσματικότητα των συστημάτων αξιολόγησης της απόδοσης των δημοσίων υπαλλήλων.

Προτού διατυπώσει τα συμπεράσματα του πονήματος και τις καταληκτικές της σκέψεις, η συγγραφέας ασχολείται με το σύστημα της εθελοντικής κινητικότητας των υπαλλήλων, αλλά και τις διάφορες διαδικασίες που τηρήθηκαν στο πρόσφατο παρελθόν όσον αφορά στην αποτίμηση των προσόντων των εργαζομένων στη δημόσια διοίκηση, προκειμένου να εντοπιστεί σε ποιες περιπτώσεις θα εφαρμοζόταν το καθεστώς της διαθεσιμότητας. Πρόκειται για την πολιτική που προωθήθηκε για την αντικατάσταση του μέτρου της εργασιακής εφεδρείας, το οποίο είχε υιοθετηθεί εκτάκτως προς απομάκρυνση εργαζομένων από τις θέσεις τους και, κατ' επέκταση, προς εξοικονόμηση δημοσίων δαπανών, έχει δε ήδη κριθεί ως αντισυνταγματικό.

Στο Παράρτημα του βιβλίου περιλαμβάνονται οι συνταγματικές διατάξεις με τις οποίες κατοχυρώνεται ο θεσμός των ανεξάρτητων αρχών και ρυθμίζεται η υπηρεσιακή κατάσταση των οργάνων της Διοίκησης, όπως επίσης η νομοθεσία σχετικά με την οργάνωση και λειτουργία του ΑΣΕΠ, τις προσλήψεις στον δημόσιο τομέα, τις βαθμολογικές προαγωγές, την επιλογή προϊσταμένων και τη διαθεσιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων. Την πολύ ενδιαφέρουσα και επιμελημένη μελέτη συνοδεύουν η εκτενής βιβλιογραφία – ελληνική και ξενόγλωσση – και το αλφαβητικό ευρετήριο.

Η κ. Ήβη Μαυρομούστακου, Καθηγήτρια στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης του Πανεπιστημίου Κρήτης, έχοντας μακρά ενασχόληση με τα ζητήματα συγκρότησης και λειτουργίας των εργαζομένων στον δημόσιο τομέα, ετοίμασε ένα ολοκληρωμένο πόνημα για το θέμα της αξιολόγησης της δημόσιας υπαλληλίας. Με τρόπο ανάγλυφο κατάφερε να αναπτύξει την πορεία εξέλιξης των συστημάτων εισόδου στη δημόσια διοίκηση, υπηρεσιακής αξιολόγησης και κινητικότητας των υπαλλήλων, βαθμολογικής εξέλιξης και προαγωγών, καθώς και τον ρόλο του ΑΣΕΠ ως θεσμικού εγγυητή των διαδικασιών προσλήψεων και επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων, ανατέμνοντας τα προβλήματα που έχουν προκύψει κατά την εφαρμογή των διαφόρων μεθόδων οργάνωσης της πολιτικής προσωπικού στη δημόσια διοίκηση. Αξίζει, πάντως, να υπογραμμιστεί ότι χρειάζεται να γίνουν ακόμη αποφασιστικά βήματα προς την κατεύθυνση της πλήρους απο-κομματικοποίησης της Διοίκησης, προς την ενίσχυση της κουλτούρας της επαγγελματικής επάρκειας των υπαλλήλων που υπηρετούν σε αυτή, και προς την εν τοις πράγμασι τήρηση των αρχών της αξιοκρατίας και της διαφάνειας, ώστε να εξασφαλισθούν η αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης και η ποιότητα στις παρεχόμενες προς τον πολίτη υπηρεσίες. Τούτο, βέβαια, δεν αφορά στη συγγραφέα, παρά στους αρμόδιους πολιτικοδιοικητικούς θεσμούς και τις διαδικασίες.

Το παρουσιαζόμενο έργο, που συνιστά τομή στη μελέτη του όλου ζητήματος, μπορεί να φανεί χρήσιμο στους ερευνητές του διοικητικού φαινομένου και τους μελετητές της διοικητικής θεωρίας στη χώρα μας, στους νομικούς, τους πολιτικούς και διοικητικούς επιστήμονες.

**Μαρία-Ηλιάνα Πραβίτα**, Λέκτορας Διοικητικής Επιστήμης ΕΚΠΑ, Γενική Γραμματέας Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ)