



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ,
ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ & ΚΛΙΜΑΤΙΚΗΣ ΑΛΛΑΓΗΣ

Ταχ.Δ/ση : Αμαλιάδος 17
Ταχ.Κωδ. : 11523 Αθήνα
Τηλέφωνο : 213-1515115

Αθήνα, 30.06.2014
Αρ. Πρωτ.: οικ. 32026

- Προς:** 1) Υπουργό Περιβάλλοντος Ενέργειας & Κλιματικής Αλλαγής, κο Ιωάννη Μανιάτη
2) Αν. Υπουργό Περιβάλλοντος Ενέργειας & Κλιματικής Αλλαγής, κο Νικόλαο Ταγαρά
3) Γ.Γ. ΥΠΕΚΑ κο Νάντια Γιαννακοπούλου
4) Γ.Γ. Ενέργειας κο Κωνσταντίνο Μαθιουδάκη
5) Γ.Γ. Χωροταξίας & Αστικού Περιβάλλοντος κο Σωκράτη Αλεξιάδη
6) Ειδικό Γραμματέα Υδάτων κο Κωνσταντίνο Τριάντη
7) Ειδικό Γραμματέα Δασών κο Γεώργιο Αμοργανιώτη
- Κοιν.:** Υπουργό Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης κο Κυριάκο Μητσοτάκη

Θέμα: «Εφαρμογή του νέου συστήματος αξιολόγησης ουσιαστικών προσόντων του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών – Προβλήματα εφαρμογής»

Μετά την ψήφιση του Ν. 4250/2014 με τον οποίο τροποποιήθηκαν οι διατάξεις του Π.Δ. 318/1992 «Αξιολόγηση ουσιαστικών προσόντων του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών και των ΝΠΔΔ» και την έκδοση της υπ' αρ. ΔΙΔΑΔ/Φ.32.8/492/8501, 8326/7-4-2014 σχετικής εγκυκλίου του ΥΔΜΗΔ με την οποία οι προϊστάμενοι Διευθύνσεων των υπηρεσιών εντέλλονται να προβούν στην εφαρμογή του νέου συστήματος αξιολόγησης των υπαλλήλων, οι κάτωθι υπογράφοντες – αξιολογητές του ΥΠΕΚΑ σας ενημερώνουμε για τα προβλήματα εφαρμογής του εν λόγω συστήματος αξιολόγησης και τις συνέπειες που θα προκύψουν στην λειτουργία του Υπουργείου.

Α. Νομικά θέματα

- Έκθεση της Επιστημονικής Επιτροπής της Βουλής

Η εν λόγω έκθεση, αναφερόμενη στις διατάξεις του Ν. 4250/2014 κάνει ρητή και σαφή αναφορά στα προβλήματα συνταγματικότητας των διατάξεων αυτών. Μεταξύ των άλλων αναφέρεται ότι «ο προβληματισμός ως προς

την αναγκαιότητα επιβολής των προτεινομένων ποσοτώσεων για την επίτευξη του επιδιωκόμενου από το νόμο σκοπού είναι εμφανής και σαφώς διαγνώσιμη ώστε να συνιστά αναλογικό, σύμφωνο προς το άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος, περιορισμό του δικαιώματος των δημοσίων υπαλλήλων να εξελίσσονται και να αξιολογούνται βάσει σαφώς προσδιοριζόμενων κριτηρίων επαγγελματικής ικανότητας και καταλληλότητας, σε σχέση προς το αντικείμενο της εργασίας τους και τα καθήκοντα τους, συμφώνως και προς την συνταγματικώς κατοχυρωμένη στο άρθρο 103 παρ. 7 εδ. β' του Συντάγματος αρχή της αξιοκρατίας, δεδομένου ότι η βαθμολογία που προτείνεται να λαμβάνει κάθε υπάλληλος δεν θα συναρτάται προς την ατομική του αξία, τις ικανότητες και τις επιδόσεις του κατά την άσκηση των υπηρεσιακών του καθηκόντων, αλλά προς το προκαθορισμένο ποσοστό ανά κλίμακα βαθμολόγησης (πρβλ. και ΣτΕ 1917/1998).»

• 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 αναποτελεσματικότητα 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 ποσοστών αξιολόγησης του Προϋσταμένου 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.

B. Δυσχέρειες εφαρμογής του νέου συστήματος αξιολόγησης

- Λόγω των συνεπειών που επαπειλούνται από την κακή αξιολόγηση, τουλάχιστον σύμφωνα με τις εκτιμήσεις των αξιολογουμένων, 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.

Γ. Προβλήματα που θα προκύψουν στη λειτουργία του ΥΠΕΚΑ με την εφαρμογή του νέου συστήματος

- Αναγκαστική ποσόστωση – στρέβλωση της αντικειμενικής κρίσης

Ο εισαγόμενος με το νέο σύστημα, εκ των προτέρων, ορισμός ανώτατων ποσοστών υπαλλήλων που μπορούν να αξιολογηθούν ανά βαθμολογική κλίμακα, δεν θεσπίζει αξιολόγηση αλλά στην ουσία κατάταξη των υπαλλήλων, καθώς ακόμα και αν ο αξιολογητής κρίνει ότι υπάρχουν πολλοί άριστοι ή πολύ καλοί υπάλληλοι στην οργανική του μονάδα, δεσμεύεται από τις διατάξεις του νόμου να εξαιρέσει οπωσδήποτε κάποιους υλοποιώντας υποχρεωτικά την προκαθορισμένη ποσόστωση. Καθίσταται λοιπόν σαφές ότι η εισαγωγή αυτής της αναγκαστικής ποσόστωσης και του περαιτέρω επιμερισμού της ανά οργανική μονάδα στρεβλώνει την αντικειμενική και δίκαιη κρίση των αξιολογητών και νομοτελειακά οδηγεί σε προκατασκευασμένα αποτελέσματα.

- Ασαφή κριτήρια αξιολόγησης

Τα αναφερόμενα κριτήρια που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη από το Γενικό Διευθυντή για την έκδοση απόφασης επιμερισμού των ποσοστών ανά κλίμακα όπως αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των μονάδων, αρμοδιότητες σε σχέση με την ασκούμενη πολιτική και κατανομή των υπαλλήλων ανά οργανική μονάδα είναι ασαφή και δεν έχουν αντικειμενικώς οριστεί λαμβάνοντας υπόψη τα παρακάτω:

- Έλλειψη περιγραφής καθηκόντων θέσης εργασίας του ΥΠΕΚΑ
Δεν υπάρχουν περιγράμματα των θέσεων εργασίας με αποτέλεσμα να οι υπάλληλοι να μην μπορούν να αξιολογηθούν με βάση τα καθήκοντα που θα έπρεπε να επιτελούν.
- Έλλειψη Στοχοθεσίας
Σημειώνεται ότι δεν εφαρμόζεται ορισμένη και μετρήσιμη στοχοθεσία με αποτέλεσμα οι αρμοδιότητες της κάθε μονάδας αναφορικά με την επίτευξη των στόχων αυτής να είναι συγκεχυμένες και αόριστες.
- Έλλειψη σύγχρονου Οργανισμού ΥΠΕΚΑ και προβλήματα από τη σύσταση του Υπουργείου ΠΕΚΑ
Όπως προαναφέρθηκε ο νέος Οργανισμός είναι σε επεξεργασία από το ΣτΕ. Το ΥΠΕΚΑ σήμερα λειτουργεί με τους υφιστάμενους οργανισμούς των Γραμματειών που το συστήνουν, και συγκεκριμένα με: α) το Π.Δ. 51/1988 του ΥΠΕΧΩΔΕ, β) το Π.Δ. 381/1989 του ΥΒΕΤ, γ) την ΚΥΑ σύστασης της Ειδικής Γραμματείας Δασών (ΦΕΚ 855/Β/2010), δ) το Ν. 3818/2010 σύστασης της Ειδικής Γραμματείας Επιθεώρησης Περιβάλλοντος και Ενέργειας. Η σύσταση του ΥΠΕΚΑ από το 2009 όπως προέκυψε με τη μεταφορά αρμοδιοτήτων του Υπ. Αγροτικής Ανάπτυξης και της ΓΓΕ δημιούργησε προβλήματα συντονισμού και καθυστερήσεων, ενώ δεν έχει ολοκληρωθεί η

κατανομή των υπαλλήλων στις μονάδες σύμφωνα με τις υπηρεσιακές ανάγκες, αφού αυτή η διαδικασία θα επιτευχθεί με την εφαρμογή του νέου οργανογράμματος. Η έλλειψη σύγχρονου Οργανισμού είναι σημαντική παράμετρος για την ουσιαστική αξιολόγηση οργανικών μονάδων και κατ' επέκταση των υπαλλήλων που υπηρετούν σε αυτές.

- Προτεραιότητες κυβερνητικής πολιτικής

Οι προτεραιότητες της πολιτικής του ΥΠΕΚΑ δεν έχουν αντιστοιχηθεί στις υφιστάμενες οργανικές μονάδες.

Δ. Διαπιστώσεις - Εισήγηση

Σημειώνουμε ότι το ΥΠΕΚΑ είναι σήμερα υποστελεχωμένο και ειδικότερα μετά από τις διαδικασίες διαθεσιμότητας και συνταξιοδότησης. Οι υπάλληλοι και οι προϊστάμενοι προσπαθούν να ανταπεξέλθουν για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής, την εκπλήρωση των κοινοτικών και διεθνών υποχρεώσεων της χώρας, την εξυπηρέτηση των πολιτών και του δημοσίου συμφέροντος. Η εφαρμογή αυτού του συστήματος δεν θα συνεισφέρει θετικά στην αντιμετώπιση των δυσλειτουργιών των υπηρεσιών μας όπως αυτά συνοπτικά περιγράφηκαν παραπάνω, αλλά αντίθετα θα οδηγήσει σε διάλυση των υπηρεσιών και της συλλογικότητας, γεγονός που θα επιδράσει αρνητικά το έργο που το Υπουργείο καλείται να επιτελέσει με δυσάρεστες επιπτώσεις στους πολίτες και ολόκληρη την κοινωνία.

Για την ευχερή διαχείριση του παραπάνω θέματος θεωρούμε χρήσιμο να εξετασθεί η αναστολή εφαρμογής των διατάξεων που αναφέρονται στην ποσόστωση, 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 ΥΔΙΜΗΔ ότι επεξεργάζεται, αφού ληφθεί υπόψη ότι οι νέες ρυθμίσεις αναφέρονται σε μεταβατικό στάδιο.

Τέλος, επιθυμούμε να επισημάνουμε ότι το παρόν έγγραφο δεν επέχει θέση κατά οποιοδήποτε τρόπο άρνησης ή υπεκφυγής της αξιολόγησης, γιατί θεωρούμε ότι αυτή αποτελεί βασικό παράγοντα καλής λειτουργίας και αποτελεσματικότητας της Διοίκησης.