



Πανεπιστήμιο Κρήτης

Σχολή Κοινωνικών Επιστημών

Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης

Π.Μ.Σ.: «Πολιτικό Σύστημα και Δημόσιες Πολιτικές»

«Η κινητικότητα του ανθρώπινου δυναμικού ως εργαλείο βέλτιστης αξιοποίησης των ανθρωπίνων πόρων στο ελληνικό δημόσιο διοικητικό σύστημα».

Ειρήνη Ποιμενίδου (Α.Μ.551)

Επιβλέπων: Νεκτάριος (Άρης) Αλεξόπουλος, Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Κρήτης
Μέλη Επιτροπής: κ.κ. Ήβη-Αγγελική Μαυρομούστακου και Νικόλαος Παπαδάκης

Διπλωματική Εργασία υποβληθείσα στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης του Πανεπιστημίου Κρήτης για την απόκτηση Διπλώματος Μεταπτυχιακών Σπουδών (Δ.Μ.Σ.) στο «Πολιτικό Σύστημα και (στις) Δημόσιες Πολιτικές».

Ρέθυμνο, 2024

Ευχαριστίες

Με την ολοκλήρωση της διπλωματικής μου εργασίας θα ήθελα να εκφράσω τις ευχαριστίες μου στον αξιότιμο Επιβλέποντα Καθηγητή κ. Νεκτάριο (Άρη) Αλεξόπουλο, για την επιστημονική καθοδήγηση, τις πολύτιμες υποδείξεις και την αμέριστη συμπαράστασή του στην εκπόνηση αυτής της εργασίας.

Επιπλέον, θα ήθελα να ευχαριστήσω και δημόσια τον γιο μου Σαριδάκη Εμμανουήλ, για την στήριξη που μου παρείχε καθ' όλη τη διάρκεια των σπουδών μου.

ΔΗΛΩΣΗ ΜΗ ΛΟΓΟΚΛΟΠΗΣ ΚΑΙ ΑΝΑΛΗΨΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ

«Με πλήρη επίγνωση των συνεπειών του νόμου περί πνευματικών δικαιωμάτων, δηλώνω ενυπογράφως ότι είμαι αποκλειστική συγγραφέας της παρούσας Μεταπτυχιακής Διπλωματικής Εργασίας, για την ολοκλήρωση της οποίας κάθε βοήθεια είναι πλήρως αναγνωρισμένη και αναφέρεται λεπτομερώς στην εργασία αυτή. Έχω αναφέρει πλήρως και με σαφείς αναφορές όλες τις πηγές χρήσης δεδομένων, απόψεων, θέσεων και προτάσεων, ιδεών και λεκτικών αναφορών, είτε κατά κυριολεξία είτε βάσει επιστημονικής παράφρασης. Αναλαμβάνω την προσωπική και ατομική ευθύνη ότι σε περίπτωση αποτυχίας στην υλοποίηση των ανωτέρω δηλωθέντων στοιχείων είμαι υπόλογη έναντι λογοκλοπής, γεγονός που σημαίνει αποτυχία στην Μεταπτυχιακή Διπλωματική μου Εργασία και κατά συνέπεια αποτυχία απόκτησης του Διπλώματος Μεταπτυχιακών Σπουδών, πέραν των λοιπών συνεπειών του νόμου περί πνευματικών δικαιωμάτων. Δηλώνω, συνεπώς, ότι αυτή η Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία προετοιμάστηκε και ολοκληρώθηκε από εμένα προσωπικά και αποκλειστικά και ότι αναλαμβάνω πλήρως όλες τις συνέπειες του νόμου στην περίπτωση κατά την οποία αποδειχθεί, διαχρονικά, ότι η εργασία αυτή ή τμήμα της δε μου ανήκει διότι είναι προϊόν λογοκλοπής άλλης πνευματικής ιδιοκτησίας».

Η δηλούσα

Ειρήνη Ποιμενίδου

Περίληψη

Στην παρούσα εργασία γίνεται προσπάθεια, μέσα από τη σύνδεση των δομικών χαρακτηριστικών της νομοθέτησης για την κινητικότητα με τον βαθμό υλοποίησης και αποτελεσματικότητας των ψηφισθέντων νόμων, να απαντηθεί το ερευνητικό ερώτημα που τίθεται, εάν, δηλαδή, η μεταρρύθμιση της κινητικότητας κατάφερε να λειτουργήσει ως ένα εργαλείο δημόσιας πολιτικής, για την καλύτερη αξιοποίηση των ανθρωπίνων πόρων, στο ελληνικό δημόσιο διοικητικό σύστημα.

Το συμπέρασμα που προκύπτει από την εργασία είναι ότι η αναπροσαρμογή της δημόσιας διοίκησης, με την εφαρμογή μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων για την κινητικότητα, ουσιαστικά, ξεκινάει την περίοδο της δημοσιονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης, ενώ στην προηγούμενη περίοδο τα χαρακτηριστικά που επικρατούσαν στον κρατικό μηχανισμό δεν ευνοούσαν την υιοθέτηση μιας μεταρρύθμισης κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων, ως βασικό εργαλείο αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης.

Επιπλέον προκύπτει ότι το Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας, που επικράτησε ως τελευταία δημόσια πολιτική κινητικότητας, παρά τα κενά λειτουργικότητας, που αναδεικνύονται μέσα από την πρακτική εφαρμογή του, αποτελεί πλέον τη βάση για ευέλικτη διαχείριση και αξιοποίηση των ανθρωπίνων πόρων της δημόσιας διοίκησης.

Λέξεις κλειδιά: Κινητικότητα δημοσίων υπαλλήλων, Μεταρρύθμιση, Δημόσια Πολιτική, Κυβέρνηση, Κυβερνητική Συνοχή, Μνημόνια, Δημόσια Διοίκηση, Νομοθέτηση, Παίκτες Αρνησικυρίας, Ορισμός Ατζέντας Νομοθέτησης, Εξουσιοδοτικές Διατάξεις, Αξιοποίηση Ανθρωπίνων Πόρων.

Abstract

In this paper, an attempt is made, through the connection of the structural characteristics of legislation on mobility with the degree of implementation and effectiveness of the passed laws, to answer the research question that is posed, that is, if the mobility reform managed to function as a tool of public policy, for the better utilization of human resources, in the Greek public administrative system.

The conclusion that emerges from the work is that the readjustment of the public administration, with the implementation of reform programs for mobility, essentially begins the period of the fiscal and financial crisis, while in the previous period the characteristics prevailing in the state apparatus did not favor the adoption of a reform of the mobility of civil servants, as a basic tool for exploiting the human potential of the Public Administration.

In addition, it appears that the Unified Mobility System, which prevailed as the last public mobility policy, despite the gaps in functionality, which emerge through its practical application, is now the basis for flexible management and utilization of the human resources of the public administration.

Keywords: Civil Servant Mobility, Reform, Public Policy, Government, Governmental Cohesion, Memoranda, Public Administration, Legislation, Veto Players, Legislative Agenda Setting, Empowering Provisions, Utilization of Human Resources.

Περιεχόμενα

Περίληψη	1
Abstract.....	2
Περιεχόμενα	3
Πίνακας συντμήσεων και συντομογραφιών	5
Εισαγωγή	9
Κεφαλαίο πρώτο.....	15
Θεωρητικό πλαίσιο.....	15
1.1. Η έννοια της μεταρρύθμισης και τα είδη των αλλαγών στο πεδίο των δημοσίων πολιτικών	15
1.2. Βασικές έννοιες του αναλυτικού πλαισίου της θεωρίας των αρνησίκυρων δρώντων	17
1.3. Ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης στη διαδικασία μιας μεταρρύθμισης	20
1.4. Η διαμόρφωση και τα χαρακτηριστικά του θεσμικού πλαισίου κατά τη διαδικασία μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών.	24
Κεφάλαιο δεύτερο.....	27
Το θεσμικό πλαίσιο της κινητικότητας των υπαλλήλων του δημοσίου τομέα.....	27
2.1. Το νομοθετικό πλαίσιο της κινητικότητας πριν την δημοσιονομική-χρηματοπιστωτική κρίση. Απουσία κινητικότητας.....	27
2.2. Ο δημοσιονομικός προσανατολισμός της κινητικότητας. Νομοθεσία για διαθεσιμότητα-εφεδρεία-κινητικότητα.....	33
Συμπεράσματα.....	37
2.3. Ο ν.4325/2015. Κατάργηση της διαθεσιμότητας-κινητικότητας	43
2.4. Η κινητικότητα ως διαρθρωτική αλλαγή εξορθολογισμού στη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων. Το ενιαίο σύστημα κινητικότητας (Ν.4440/2016, όπως ισχύει).....	44
2.5. Προαγωγική εξέλιξη των δημοσίων υπαλλήλων και κινητικότητα. Το σύστημα σταδιοδρομίας. ...	47
Κεφάλαιο τρίτο	51
Τα ποσοτικά και ποιοτικά χαρακτηριστικά στην παραγωγή δύο βασικών νομοθετημάτων για τη μεταρρύθμιση της κινητικότητας του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης.....	51
3.1. Η μεθοδολογία της έρευνας.....	51
3.2. Ανάλυση δύο βασικών νομοθετημάτων για τη μεταρρύθμιση της κινητικότητας του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης.	52
3.2.1. Ν.4024/2011: «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο - βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015»	52
Περιεχόμενο του νόμου.....	52
Πολιτικοκοινωνικό κλίμα.....	54
Ποσοτικά στοιχεία νόμου	59

Παρατηρήσεις επί των άρθρων	92
Κριτική αποτίμηση	92
3.2.2. Ν.4440/2016: «Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, υποχρεώσεις των προσώπων που διορίζονται στις θέσεις των άρθρων 6 και 8 του Ν. 4369/2016, ασυμβίβαστα και πρόληψη των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων και λοιπές διατάξεις»	97
Περιεχόμενο του νόμου.....	97
Ποσοτικά στοιχεία νόμου	103
Κριτική αποτίμηση	110
Κεφάλαιο τέταρτο.....	112
Συμπεράσματα και προτάσεις βελτίωσης του συστήματος κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων... ..	112
Βιβλιογραφία	116

Πίνακας συντμήσεων και συντομογραφιών

ΑΔΕΔΥ	Ανώτατη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων
ΑΝΕ.Λ.	Ανεξάρτητοι Έλληνες
ΑΣΕΠ	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
Δ.Ε.Κ.Ο.	Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί
ΔΕ	Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση
ΔΗΜ.ΑΡ.	Δημοκρατική Αριστερά
ΔΙΔΑΔ	Διεύθυνση Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού
Ε.ΚΕ.ΒΙ.	Εθνικό Κέντρο Βιβλίου
ΕΑΧΑ	Ενοποίηση Αρχαιολογικών Χώρων και Αναπλάσεις
ΕΚΔΔΑ	Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
ΕΣΚ	Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας
ΕΣΥ	Εθνικό Σύστημα Υγείας
ΕΥΣΣΕΠ	Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού της Εφαρμογής Επιχειρησιακών Προγραμμάτων
ΙΔΑΧ	Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου
ΙΔΟΧ	Ιδιωτικού Δικαίου Ορισμένου Χρόνου
ΚΕΚ	Κεντρική Επιτροπή Κινητικότητας
ΚΚΕ	Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδας
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΛΑ.Ο.Σ.	Λαϊκός Ορθόδοξος Συναγερμός
ΝΔ	Νέα Δημοκρατία
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΡΘΕ	Οργανισμός Θεσσαλονίκης (Οργανισμός Ρυθμιστικού Σχεδίου και Προστασίας Περιβάλλοντος της ευρύτερης περιοχής Θεσσαλονίκης (νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου)
ΟΡΣΑ	Οργανισμός Αθήνας (Οργανισμός Ρυθμιστικού Σχεδίου και Προστασίας Περιβάλλοντος της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας)
ΟΤΑ	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Π.Ο.Ε. – Ο.Τ.Α.	Πανελλήνια Ομοσπονδία Εργαζομένων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΑΣΟΚ	Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα

ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΕ	Πανεπιστημιακή Εκπαίδευση
ΠΘΕ	Περιγράμματα Θέσεων Εργασίας
ΠΝΠ	Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου
ΠΥΣ	Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣΥ.ΡΙ.ΖΑ.	Συνασπισμός Ριζοσπαστικής Αριστεράς
ΤΕ	Τεχνολογική Εκπαίδευση
ΤΕΟ	Τμήμα Ειδικών Ομάδων
ΥΑ	Υπουργική Απόφαση
ΥΕ	Υποχρεωτική Εκπαίδευση
ΥΚ	Υπαλληλικός Κώδικας
ΥΠΕ	Υγειονομική Περιφέρεια
ΥΠΕΞ	Υπουργείο Εξωτερικών
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης
TFGR	Task Force for Greece

Πίνακες

Πίνακας 1. Στόχοι και παρεμβάσεις στη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων.....	33
Πίνακας 2. Μείωση προσωπικού και κινητικότητα (βασικές ρυθμίσεις).....	39
Πίνακας 3. Υπάλληλοι Γενικής Κυβέρνησης 2009-2016.....	42
Πίνακας 4. Ανάλυση των άρθρων (ν.4024/2011).....	59
Πίνακας 5. Στοιχεία ως προς τον χαρακτήρα του νόμου 4024/2011(γενικός ή ειδικός).....	91
Πίνακας 6. Συγκεντρωτικά στοιχεία του νόμου (ν.4024/2011).....	92
Πίνακας 7. Ανάλυση των άρθρων (ν.4440/2016).....	103
Πίνακας 8. Στοιχεία ως προς τον χαρακτήρα του νόμου 4440/2016 (γενικός ή ειδικός).....	105
Πίνακας 9. Θεσμικό πλαίσιο – εγκύκλιοι.....	105
Πίνακας 10. Συγκεντρωτικά στοιχεία του νόμου 4440/2016.....	108

Γραφήματα

Γράφημα 1. Η Διάδραση Κυβέρνησης - Διοίκησης ως Παίγνιο Διαδοχικών Κινήσεων.....	23
Γράφημα 2. Εξειδίκευση της ατζέντας και έκταση-ένταση της επιρροής των δρώντων.....	94
Γράφημα 3. Τα στάδια του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας.....	98

Εισαγωγή

Η κινητικότητα είναι μια έννοια με ευρύ περιεχόμενο. Περιλαμβάνει τη μετακίνηση όσων εργάζονται στον δημόσιο τομέα από μία θέση σε μία άλλη του ίδιου φορέα, τη μετακίνηση σε διαφορετικό φορέα, τη μετακίνηση μεταξύ οργανικών δομών ίδιου επιπέδου διοίκησης ή τη μετακίνηση στον δημόσιο τομέα εν γένει. Διακρίνεται αφενός σε οριζόντια όταν η μετακίνηση γίνεται μεταξύ δομών του ίδιου ιεραρχικού επιπέδου και στην περίπτωση αυτή λειτουργεί ως εργαλείο ανακατανομής του ανθρώπινου δυναμικού μεταξύ των φορέων του δημόσιου τομέα και αφετέρου σε κάθετη, όταν η μετακίνηση γίνεται σε μία ανώτερη ιεραρχικά θέση μέσω της προαγωγικής εξέλιξης και στην περίπτωση αυτή λειτουργεί ως εργαλείο διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού και στοχεύει στην παρότρυνση των υπαλλήλων για προσωπική εξέλιξη και σταδιοδρομία. Επιπλέον η κινητικότητα μπορεί να αποτελεί ατομική επιλογή για μετακίνηση (εθελοντική κινητικότητα) ή να προκύπτει ως μετακίνηση λόγω υπηρεσιακών αναγκών (υποχρεωτική κινητικότητα).

Ο εθελοντικός και ο υποχρεωτικός χαρακτήρας των υπηρεσιακών μεταβολών του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης, που περιλαμβάνονται στην έννοια της κινητικότητας, υπηρετεί το δικαίωμα των υπαλλήλων για απρόσκοπτη και χωρίς αιφνιδιασμούς επαγγελματική εξέλιξη και την υποχρέωσή τους να ανταποκρίνονται στις επιταγές της διοίκησης, για την κάλυψη των υπηρεσιακών αναγκών.

Η μη ορθολογική κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού και η αδυναμία αποτελεσματικής διαχείρισής του, είναι ένα από τα πιο σημαντικά προβλήματα στη λειτουργία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, που συνδέεται άμεσα με το σύστημα της κινητικότητας στον δημόσιο τομέα. Στην ελληνική δημόσια διοίκηση απασχολείται ένας σημαντικός αριθμός ανθρώπινου δυναμικού και ως εκ τούτου η ποιότητα των υπηρεσιών που παρέχει βρίσκεται σε άμεση εξάρτηση με τη βέλτιστη αξιοποίησή του.

Η βέλτιστη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού συνδέεται με την αποδοτικότητα, αποτελεσματικότητα, παραγωγικότητα και απόδοση του δημοσίου τομέα, που στο θεωρητικό υπόβαθρο των μεταρρυθμίσεων της Νέας Δημόσιας Διοίκησης, γίνονται εργαλεία της ποσοτικής και ποιοτικής ανάλυσης των στοχευόμενων πολιτικών βελτιστοποίησης της λειτουργίας του δημόσιου τομέα,¹.

Στο πλαίσιο των αναγκών που διαφοροποιούνται, των προτεραιοτήτων που διαρκώς μεταβάλλονται, η κινητικότητα, μέσα σε ένα γενικότερο επίπεδο οργάνωσης της δημόσιας

¹Για την ανάλυση των όρων *αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα, παραγωγικότητα και απόδοση (της δημόσιας διοίκησης)*, αλλά και για τις μεθόδους μέτρησής τους, βλέπε στο: (Παλάσκας, Ζερβόπουλος και Στοφόρος 2013)

διοίκησης, διευκολύνει την ανακατανομή των πόρων και ενισχύει τη δυνατότητα ανταπόκρισης της διοίκησης (Ραμματά. και Γρηγοριάδου 2021, σελ.354).

Η ανεπαρκής αποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα ως προς την επίτευξη των στόχων του, κάτι που βέβαια δεν είναι εύκολο να μετρηθεί, φαίνεται να σχετίζεται όχι τόσο με το μέγεθος του ανθρώπινου δυναμικού που απασχολεί, αλλά κυρίως με τον σφικτό εναγκαλισμό του με το πολιτικό σύστημα, που ιστορικά το χρησιμοποίησε και συνεχίζει να το χρησιμοποιεί σαν τον κύριο μηχανισμό ικανοποίησης των μικροπολιτικών και άλλων συμφερόντων. Οι παθογένειες της δημόσιας διοίκησης είναι πολλές (γραφειοκρατία, ελλιπής οργάνωση, αναποτελεσματικότητα, συχνά λανθασμένη ιεράρχηση αναγκών, ανεπάρκεια τεχνολογικού εξοπλισμού κ.ά.), αλλά δεν αφορούν κανένα δυσανάλογο μεγάλο συνολικό αριθμό υπαλλήλων ή μέγεθος δημόσιου τομέα, όπως και αν αυτό προσεγγιστεί (Κουζής, Δημούλας, Μητράκος και Φιλιποπούλου 2013, σελ. 54).

Σημαντικές παθογένειες του δημοσίου τομέα, που συνδέονται με το σύστημα της κινητικότητας του ανθρώπινου δυναμικού, είναι ο κατακερματισμός κι ο άναρχος τρόπος στελέχωσης των υπηρεσιών, οι ρυθμίσεις που διαμορφώνουν τις εσωτερικές διαφοροποιήσεις του δημοσίου τομέα (υπάλληλοι δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, κατακερματισμός των ειδικοτήτων σε πολλούς κλάδους), η προτεραιοποίηση της ατομικής επιλογής για μετακίνηση ή μη αντί των υπηρεσιακών αναγκών, η προτεραιότητα της μετακίνησης μέσω αποσπάσεων (Σπανού 2018, σελ. 167-168), η απουσία διαφάνειας και ορθολογικού θεσμικού πλαισίου, η υφιστάμενη κατανομή προσωπικού με πελατειακά και κομματικά κριτήρια (Ραμματά και Γρηγοριάδου 2021, σελ.355), η σύνδεση πολιτικής εξουσίας και δημόσιας διοίκησης, ο κομματικός έλεγχος της διοίκησης, ο άκρατος νομικισμός², ο διοικητικός συγκεντρωτισμός (Μαΐστρος 2009, σελ. 136-137), ο κατακερματισμός του θεσμικού πλαισίου, η απουσία κριτηρίων για την αξιολόγηση των αναγκών σε προσωπικό των υπηρεσιών, η έλλειψη εγγυήσεων διαφάνειας και αντικειμενικότητας στις διαδικασίες επιλογής για τις θέσεις που καλύπτονται, η ύπαρξη πλήθους ειδικών διατάξεων που διαμορφώνουν ένα πλαίσιο αδιαφάνειας, η αδικαιολόγητη γραφειοκρατική επιβάρυνση των διαδικασιών (Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4440/2016).

Η απουσία κινητικότητας και η μη αξιοποίησή της ως εργαλείο διοίκησης των ανθρώπινων πόρων υπήρξε ένα βασικό πρόβλημα στην ελληνική διοίκηση, παρά το γεγονός ότι, ως ζήτημα για την ορθολογική κατανομή του προσωπικού, η κινητικότητα είχε τεθεί στα πενταετή προγράμματα για τη δημόσια διοίκηση 1983-87 και 1988-1992 (Ραμματά και Γρηγοριάδου 2021, σελ.354),

² Για τα αίτια των φαινομένων της «πολυνομίας» και της «κακονομίας» στην Ελλάδα βλ. στην εισήγηση του Ζώη Γεωργίου Θ., *Πολυνομία και κακονομία στην Ελλάδα σε εποχές οικονομικής κρίσης*, στο: Διεθνές Συνέδριο Διοίκησης και Οικονομίας (ICBE-HOU 2018) , ΕΑΠ, Αθήνα 11 και 12 Μαΐου 2018, σελ. 228-240.

(Σπανού 2018, σελ.167-169), και παρά τις πολύτιμες πληροφορίες, διαπιστώσεις και προτάσεις που διατυπώθηκαν για τη δημόσια διοίκηση στις εκθέσεις εμπειρογνομόνων (1950-1998)³.

Οι εξελίξεις στο πεδίο της κινητικότητας και οι παρεμβάσεις στο ανθρώπινο δυναμικό παρατηρούνται αποκλειστικά στο πλαίσιο της τελευταίας δεκαετίας, την περίοδο της δημοσιονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης, και γίνονται σε μικρό χρονικό διάστημα και μέσα σε αντίξοες συνθήκες. Ήταν αποτέλεσμα της εφαρμογής του πρώτου και δεύτερου προγράμματος των Μνημονίων και διακατέχονταν από τον κυρίαρχο δημοσιονομικό εξορθολογισμό. Στο πλαίσιο αυτό με στόχο τη μείωση του ανθρώπινου δυναμικού του δημοσίου τομέα και τη διαχείριση-ανακατανομή του, ψηφίστηκαν μια σειρά νόμων που αφορούσαν στην κινητικότητα (ν.4093/2011, ν.4024/2011, ν.4093/2012, ν.4172/2013), και που εισήγαγαν νέους θεσμούς κινητικότητας, όπως την εργασιακή εφεδρεία, την προ-συνταξιοδοτική διαθεσιμότητα και τη διαθεσιμότητα με την παράλληλη κατάργηση οργανικών θέσεων, γεγονός που συνέδεσε τον θεσμό της κινητικότητας αποκλειστικά με τις απολύσεις. Η υποχρεωτικότητα για συμμόρφωση στην εφαρμογή των νόμων και ο οριζόντιος μαζικός χαρακτήρας τους, προκάλεσαν μεγάλη αντίδραση και έντονη κριτική ως προς τη συνταγματικότητά τους, με αποτέλεσμα είτε τη μη εφαρμογή τους (ν. 4024/2011 για τη συνταξιοδοτική διαθεσιμότητα) είτε τη διακοπή της εφαρμογής τους (ν. 4093/2012 για τη διαθεσιμότητα) (Ραμματά και Γρηγοριάδου 2021, σελ.355), (Σπανού 2018, σελ. 171-174).

Το ζήτημα για ένα σύστημα εθελοντικής και υποχρεωτικής κινητικότητας που δε θα συνδέεται με απολύσεις θα απασχολήσει τους αρμόδιους πιο έντονα το 2014 και η σύσταση ενός μόνιμου συστήματος κινητικότητας, με αμιγώς εθελοντικό χαρακτήρα, θα συμπεριληφθεί στην Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014-2016. Οι εκλογές και η κυβερνητική αλλαγή θα μεταθέσουν το ζήτημα της κινητικότητας στο 2016, μέσα στο πλαίσιο των αλλαγών που περιλαμβάνει και επιβάλλει το τρίτο πρόγραμμα προσαρμογής των Μνημονίων, όπου θεσπίζεται πλέον ένα νέο σύστημα κινητικότητας, που αποσυνδέεται πλήρως από τον θεσμό της διαθεσιμότητας και τις απολύσεις (ν. 4440/2016).

Από τα παραπάνω γίνεται κατανοητό ότι η κινητικότητα έλαβε περίοπτη θέση ως διαρθρωτική μεταρρύθμιση στις μεταρρυθμίσεις στο πεδίο της διοίκησης στον δημόσιο τομέα, που επηρεάστηκαν σε μεγάλο βαθμό από τους στόχους της δημοσιονομικής προσαρμογής. Παρά το γεγονός ότι η διαμόρφωση της ατζέντας για την μεταρρύθμιση της κινητικότητας, είχε υποχρεωτικό χαρακτήρα, λόγω της σύνδεσής της με τα Μνημόνια, στα οποία γινόταν συχνή αναφορά για χαμηλή «διοικητική ικανότητα», δημιουργούνται κρίσιμα ερωτήματα σχετικά με τον τρόπο διάγνωσης των προβλημάτων, τον προσδιορισμό των κατάλληλων λύσεων και την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητάς τους. Για να απαντηθούν τα ερωτήματα αυτά πρέπει να διερευνηθεί η

³ Βλ. Μακρυδημήτρης 2000.

δυναμική των δρώντων που ενεπλάκησαν στις διαδικασίες της μεταρρύθμισης για την κινητικότητα και να αναλυθούν οι θεσμικές παρεμβάσεις που έγιναν, ώστε να μπορούμε να προσδιορίσουμε την αποτελεσματικότητά της, δηλαδή, εάν πέτυχε και σε τι βαθμό αλλαγές στην υπάρχουσα κατάσταση.

Για να δοθούν, ωστόσο, απαντήσεις σε αυτά τα ερωτήματα βασική προϋπόθεση είναι η διευκρίνιση της έννοιας της μεταρρύθμισης. Η μεταρρύθμιση είναι μια σύνθετη διαδικασία που περιλαμβάνει προϋπάρχουσες πολιτικές, τις ιδέες και τις αντιλήψεις, τους στόχους και τις επιδιώξεις των δρώντων, τις συνθήκες μέσα στις οποίες γίνεται. Ουσιαστικά είναι μια «κατασκευή», που προσδιορίζει το πρόβλημα και τις αιτίες του και προτείνει τη βέλτιστη λύση αντιμετώπισής του. Σε νοητικό επίπεδο νοηματοδοτεί την υπάρχουσα κατάσταση και έχει στόχο να πείσει για την βέλτιστη λύση ενσωματώνοντας το κριτήριο της «αναγκαιότητας» και της «καταλληλότητας», για την προτεινόμενη λύση του προβλήματος (νοητικό πλαίσιο ή πλαισίωση της δημόσιας πολιτικής). Η επιτυχία της έγκειται όχι απλώς σε νομοθετικές παρεμβάσεις, αλλά σε μεταβολή των ιδεών και των βαθύτερων αντιλήψεων που υπολανθάνουν σε αυτές (Σπανού 2021, σελ.27).

Το θεωρητικό πλαίσιο που υιοθετεί η παρούσα μελέτη για την ανάλυση της μεταρρύθμισης της κινητικότητας είναι η θεωρία παικτών αρνησικυρίας του Γιώργου Τσεμπελή, γιατί η θεωρία αυτή εστιάζει ακριβώς την ανάλυσή της αφενός στις νομοθετικές πολιτικές διεργασίες και στον τρόπο λήψης των αποφάσεων στην αρχική φάση της παραγωγής του νομοθετικού πλαισίου και αφετέρου στην αλληλεπίδραση των νομοθετικών θεσμικών οργάνων μεταξύ τους, με σκοπό να ερμηνεύσει τα σημαντικότερα χαρακτηριστικά του πολιτικού συστήματος.

Σε σημαντικές μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, έχει ιδιαίτερη σημασία η διερεύνηση της διαδικασίας νομοθέτησής τους, γιατί οι θεσμικές παρεμβάσεις αποτελούν το πλαίσιο που παράγουν συγκεκριμένες εκβάσεις, οι οποίες εξαρτώνται από τους παίκτες (δρώντες) που ενεργούν μέσα σε αυτό το πλαίσιο. Η ανάλυση των πολιτικών που εφαρμόζονται και η αντίστροφη εξέταση της διαδρομής τους μας δίνει τη δυνατότητα να δούμε το πώς και το γιατί αυτές οι πολιτικές επικράτησαν έναντι των εναλλακτικών προτάσεων (Τσεμπελής 2008, σελ.39).

Στην παρούσα μελέτη γίνεται προσπάθεια να αναδειχθεί το «πώς» και το «γιατί» νομοθετήθηκε, από την περίοδο της κρίσης έως σήμερα, η μεταρρύθμιση της κινητικότητας από την εκάστοτε πολιτική ηγεσία, η οποία ουσιαστικά αποτελεί τον βασικότερο παίκτη αρνησικυρίας στο παίγνιο της νομοθέτησής της και παράλληλα να διερευνηθεί ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης και η δυναμική που ανέπτυξε στη φάση της υλοποίησής της. Ο στόχος είναι, μέσα από τη σύνδεση των δομικών χαρακτηριστικών της νομοθέτησης για την κινητικότητα με τον βαθμό υλοποίησης και αποτελεσματικότητας των ψηφισθέντων νόμων, να απαντηθεί το ερευνητικό ερώτημα που τίθεται, εάν, δηλαδή, η μεταρρύθμιση της κινητικότητας κατάφερε να λειτουργήσει ως ένα

εργαλείο δημόσιας πολιτικής, για την καλύτερη αξιοποίηση των ανθρωπίνων πόρων, στο ελληνικό δημόσιο διοικητικό σύστημα.

Για αυτόν τον λόγο παρουσιάζονται και αναλύονται τα ιδιαίτερα ποσοτικά και ποιοτικά χαρακτηριστικά δύο σημαντικών νόμων που αφορούν στην κινητικότητα. Η επιλογή των νόμων έγινε όχι με κριτήριο το μέγεθός τους αλλά τη σημασία του περιεχομένου τους σχετικά με την ποιότητα των αλλαγών που έφεραν στο σύστημα της κινητικότητας και το βαθμό επίδρασης που είχαν στο σύνολο του ανθρώπινου δυναμικού του δημοσίου τομέα. Πρόσθετο κριτήριο ήταν και ο χρόνος έκδοσης των νόμων σχετικά με το ποιο κόμμα είχε την εκτελεστική εξουσία ώστε να διερευνηθεί το ενδεχόμενο διαφοροποίησης στον τρόπο νομοθέτησης σε περίπτωση αλλαγής στη διαδοχή των Κυβερνήσεων και άρα μεταβολής των συσχετισμών στο Κοινοβούλιο και επιπλέον στην περίπτωση που υπάρχει αλλαγή στην κορυφή του αρμόδιου υπουργείου.

Σε αυτό το πλαίσιο αναλύθηκαν δύο νόμοι, οι οποίοι συνδέθηκαν με δύο αντίθετες, μεταξύ τους, έννοιες της κινητικότητας:

α) ο ν.4024/2011 (Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο - βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015), καθώς με τον νόμο αυτό *«εισάγεται η καινοτόμος για τα ελληνικά δεδομένα έννοια του «υπαλλήλου του κράτους» ως μια πρώτη προσπάθεια εισαγωγής ενός παγίου συστήματος κινητικότητας»* (Σπανού 2018, σελ.180), που στη συνέχεια (με τη θέσπιση κι άλλων νόμων) ταυτίστηκε με την υποχρεωτική κινητικότητα ως αποτέλεσμα της εφεδρείας, της αναδιάρθρωσης δομών και τέλος της διαθεσιμότητας-κινητικότητας, συνδέοντας την έννοια της κινητικότητας με τις απολύσεις.

β) ο ν.4440/2016 (Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, υποχρεώσεις των προσώπων που διορίζονται στις θέσεις των άρθρων 6 και 8 του Ν. 4369/2016, ασυμβίβαστα και πρόληψη των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων και λοιπές διατάξεις), καθώς με τον νόμο αυτό, σε αντίθεση με την αναγκαστική κινητικότητα, που είχε συνδεθεί με τη διαθεσιμότητα και τις απολύσεις, εισάγεται ένα ενιαίο πλαίσιο κινητικότητας, στη βάση ενός αμιγούς εθελοντικού χαρακτήρα, και σύμφωνα με τις αρχές της ισότητας, της διαφάνειας, της αξιοκρατίας και της δημοσιότητας, και με στόχο *«τη βέλτιστη αξιοποίηση και την ορθολογική κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού στις δημόσιες υπηρεσίες, και τη διευκόλυνση των υπαλλήλων να ενισχύσουν τις επαγγελματικές δεξιότητές τους, να αποκτήσουν εμπειρία σε θέσεις διαφόρων υπηρεσιών και να προωθήσουν την επαγγελματική σταδιοδρομία τους»* (άρθρο 1 του ν.4440/2016).

Για να προσδιοριστεί η επιτυχία ή μη της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας, που προωθούσαν οι παραπάνω νόμοι, ερευνήθηκε εάν εκδόθηκε η προβλεπόμενη από την πρωτογενή,

δευτερεύουσα νομοθεσία. Σε αρχικό στάδιο ερευνήθηκαν και παρουσιάζονται οι εξουσιοδοτικές διατάξεις που υπάρχουν στους παραπάνω νόμους, δηλαδή αναζητήθηκαν τα Προεδρικά Διατάγματα (ΠΔ) και οι Υπουργικές Αποφάσεις (ΥΑ), όπου αναφέρεται ότι πρέπει να εκδοθούν, ώστε οι διατάξεις των νόμων να εφαρμοστούν και να μην μείνουν ανενεργές. Ερευνήθηκε, λοιπόν, πόσες διατάξεις εκδόθηκαν, πότε εκδόθηκαν σε σχέση με τον εκλογικό κύκλο, ποιές εκδόθηκαν (δυνητικές ή υποχρεωτικές) και τι εκδόθηκε περισσότερο (ΠΔ ή ΥΑ). Με τον τρόπο αυτό σε ένα δεύτερο επίπεδο μπορεί να ερμηνευτεί και ο τρόπος που επιλέγει κάθε φορά η εκάστοτε κυβέρνηση να νομοθετήσει. Αν, δηλαδή, επιλέγει την έκδοση λεπτομερειακών νόμων που ρυθμίζουν με το περιεχόμενό τους τα περισσότερα ζητήματα της μεταρρύθμισης, χωρίς να περιλαμβάνουν εξουσιοδοτικές διατάξεις πολλών ΠΔ και ΥΑ ή το αντίθετο.

Επιπλέον αντικείμενο μελέτης ήταν και η εξωτερική μορφή των νόμων αυτών σχετικά με την έκταση και το περιεχόμενό τους. Συγκεκριμένα δόθηκε έμφαση στα ποσοτικά χαρακτηριστικά τους, μέσα από την καταμέτρηση των λέξεων τόσο ως προς το σύνολο του νόμου όσο και ως προς τα άρθρα του. Σε κάθε άρθρο έγινε καταμέτρηση των παραγράφων του και των λέξεων του και χαρακτηρισμός του με βάση το περιεχόμενό του. Μέσα από αυτή τη διαδικασία έγινε η κατηγοριοποίηση των άρθρων του κάθε νόμου ως προς τον γενικό ή λεπτομερειακό χαρακτήρα του περιεχομένου τους, με σκοπό να χαρακτηριστεί ο ίδιος ο νόμος ως λεπτομερειακός ή γενικός.

Τελικός στόχος μέσα από τη μελέτη των ποσοτικών και ποιοτικών χαρακτηριστικών των νόμων είναι να αναδειχθεί ο ρόλος των δρώντων αρνησικυρίας (veto players) στη διαμόρφωση δημόσιων πολιτικών που αφορούν στη μεταρρύθμιση της κινητικότητας, με ιδιαίτερη έμφαση στον ρόλο της κυβέρνησης και της δημόσιας διοίκησης. Δίνεται έμφαση στο ρόλο της κυβέρνησης και στο ρόλο της δημόσιας διοίκησης, καθώς οι παίκτες αυτοί παίζουν καθοριστικό ρόλο στα διακριτά και εξίσου σημαντικά στάδια για την επιτυχή ή μη έκβαση της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας, αυτό της αρχικής απόφασης και αυτό της υλοποίησης. Ιδιαίτερα ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης και στα δύο στάδια της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας, της θεσμοθέτησης και της υλοποίησης, σύμφωνα με τον Αλεξόπουλο (2022), έχει καθοριστική σημασία για την κατανόηση αλλά και τη βελτίωση του σχεδιασμού παραγωγής βέλτιστων και νομιμοποιημένων δημόσιων πολιτικών.

Η ανάλυση του θέματος αυτής της μελέτης εκτείνεται σε τέσσερα κεφάλαια. Το πρώτο κεφάλαιο επιχειρεί να διευκρινίσει τις βασικές θεωρητικές έννοιες, που χρησιμοποιούνται και να παρουσιάσει το θεωρητικό πλαίσιο, το οποίο έχει ως βάση της η όλη ερευνητική προσπάθεια. Συζητείται η έννοια της διοικητικής μεταρρύθμισης, με έμφαση στο ρόλο των παικτών αρνησικυρίας (veto players) και ειδικότερα στο στάδιο της πρωτογενούς νομοθετικής μεταρρυθμιστικής προσπάθειας και στον ρόλο της δημόσιας διοίκησης στο στάδιο της υλοποίησής

της. Ακολουθεί η αναφορά στα χαρακτηριστικά διαμόρφωσης του θεσμικού πλαισίου και του τρόπου νομοθέτησης κατά τη διαδικασία μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών.

Το δεύτερο κεφάλαιο εξετάζει το περιβάλλον και τις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες που έγιναν στο σύστημα της κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Χωρίζεται σε τρία μέρη. Στο πρώτο μέρος προσεγγίζεται η κινητικότητα πριν τη δημοσιονομική κρίση, το δεύτερο μέρος αναφέρεται στη μεταρρύθμιση της κινητικότητας που είχε δημοσιονομικό προσανατολισμό και αναλύονται τα εργαλεία που χρησιμοποιήθηκαν με σκοπό να αρθούν οι παθογένειες και τα στεγανά του παρελθόντος. Στο τρίτο μέρος εξετάζεται το ζήτημα της κινητικότητας ως διαρθρωτική αλλαγή που στόχο είχε τη βέλτιστη αξιοποίηση και την ορθολογική κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού στον δημόσιο τομέα.

Το τρίτο κεφάλαιο επικεντρώνεται στη νομοθετική διαδικασία των δύο νόμων που επηρέασαν το καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων σχετικά με την κινητικότητα, από την περίοδο της κρίσης έως σήμερα. Στο κεφάλαιο αυτό παρουσιάζονται και αναλύονται τα ευρήματα της έρευνας που πραγματοποιήθηκε στους νόμους αυτούς, που επέδρασαν καθοριστικά στο σύστημα της κινητικότητας και γίνεται μια κριτική αποτίμησή τους.

Το τέταρτο κεφάλαιο περιλαμβάνει τα συμπεράσματα που προκύπτουν από την ανάλυση αυτής της μελέτης και τις προτάσεις για δημόσιες πολιτικές βελτίωσης του συστήματος της κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων.

Κεφαλαίο πρώτο

Θεωρητικό πλαίσιο

1.1. Η έννοια της μεταρρύθμισης και τα είδη των αλλαγών στο πεδίο των δημοσίων πολιτικών

Η ανάλυση στην παρούσα μελέτη δεν υιοθετεί τον ορισμό σύμφωνα με τον οποίο η επιτυχία μιας μεταρρύθμισης διασφαλίζεται από το γεγονός ότι πέτυχε τους στόχους για τους οποίους σχεδιάστηκε και προωθήθηκε ως δημόσια πολιτική, αλλά από το αν έχει ολοκληρωθεί η δευτερογενής νομοθεσία, όπως αυτή ορίστηκε σε πρωτογενές επίπεδο, έτσι ώστε να έχει εξασφαλιστεί τόσο η λειτουργικότητα των διοικητικών μέτρων όσο και η παγίωση όλων των νέων εργαλείων της δημόσιας πολιτικής (Αλεξόπουλος 2005, σελ.597).

Σύμφωνα με τα παραπάνω, για την ανάλυση της διαδικασίας παραγωγής μιας μεταρρύθμισης, διακρίνονται δύο στάδια, τα οποία έχουν βαρύνουσα σημασία για το τελικό αποτέλεσμα της, το στάδιο της αρχικής απόφασης και το στάδιο της υλοποίησης.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο έχει ιδιαίτερη σημασία να διερευνηθεί ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης, ως ανεξάρτητης μεταβλητής, στη διαμόρφωση μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών στις δημόσιες πολιτικές, για την καλύτερη κατανόηση αλλά και βελτίωση της διαδικασίας παραγωγής βέλτιστων και δίκαιων δημοσίων πολιτικών. Σημαντικό μεθοδολογικό εργαλείο, για τον ακριβέστερο προσδιορισμό και ανάλυση της σχέσης δημόσιας διοίκησης και μεταρρύθμισης, είναι η ταξινόμηση των μορφών αλλαγής που επιφέρει μια μεταρρύθμιση στην υπάρχουσα κατάσταση, έτσι ώστε να εντοπιστεί σε ποιο επίπεδο αλλαγών μπορεί να είναι μικρότερη ή μεγαλύτερη η επίδραση της δημόσιας διοίκησης.

Ο P. Hall⁴, έχοντας ως κριτήριο την αλλαγή των στόχων ή και των εργαλείων πολιτικής, προτείνει μια κλίμακα με τρία είδη αλλαγών δημοσίων πολιτικών, σύμφωνα με την οποία έχουμε: α) αλλαγή πρώτης τάξης, όταν παρατηρείται προσαρμογή στον τρόπο χρήσης των εργαλείων πολιτικής για την αντιμετώπιση της νέας κατάστασης. Στην περίπτωση αυτή η αλλαγή είναι προσαυξητική (incrementalism), β) αλλαγή δεύτερης τάξης, όταν στο πολιτικό σύστημα αλλάζουν τα εργαλεία πολιτικής και επομένως μεταβάλλονται και οι συσχετισμοί δυνάμεων των δρώντων. Στην περίπτωση αυτή η αλλαγή που γίνεται είναι δραστική και γ) αλλαγή τρίτης τάξης, όταν αλλάζουν και οι στόχοι και τα εργαλεία πολιτικής, μέσα από την επίδραση των θεσμών αφενός στον τρόπο που οι δρώντες αντιλαμβάνονται τις εκβάσεις της αλλαγής με όρους εφικτού και κοινωνικά αποδεκτού και αφετέρου στον τρόπο με τον οποίο οι δρώντες αντιλαμβάνονται τα συμφέροντά τους, με αποτέλεσμα να μεταβάλλεται τόσο ο βαθμός πίεσης που ασκούν στην πολιτική, όσο και η πιθανή κατεύθυνση αυτής της πίεσης. Στην περίπτωση αυτή η αλλαγή είναι δραστική και η έκβαση ορίζεται ως τομή πολιτικής.

Οι θεσμοί θεωρείται ότι επηρεάζουν τις πολιτικές και οδηγούν σε μεταρρύθμισή τους όταν οι εκβάσεις είναι αλλαγές της δεύτερης και της τρίτης τάξης. Η μεταρρύθμιση, δηλαδή, έχει άμεση σχέση με εμπρόθετες παρεμβάσεις που θα οδηγήσουν σε αλλαγές - τομές στο status quo των εργαλείων ή και των στόχων μιας δημόσιας πολιτικής. Η εμπρόθετη δράση των μεταρρυθμιστών λαμβάνει χώρα κατά τη διαδικασία του αρχικού σχεδιασμού και της λήψης απόφασης και κατά το τελικό στάδιο της υλοποίησης. Η σύνδεση προβλημάτων και λύσεων, όπως και η υιοθέτηση μιας μεταρρυθμιστικής πρωτοβουλίας δεν πρέπει να θεωρούνται τυχαία ή αντανακλαστική διάδραση. Προβλήματα και λύσεις έχουν τη δική τους εσωτερική δυναμική ανάδειξης και μπορεί να συνυπάρχουν, ωστόσο η σύνδεσή τους δεν είναι αυτόματη αλλά οφείλεται στην εμπρόθετη δράση των επιχειρηματιών πολιτικής (policy entrepreneurs), εκείνων, δηλαδή, των ορθολογικών παικτών, που σε ένα πολυκεντρικό σύστημα λήψης αποφάσεων, όπως είναι ο χώρος των δημοσίων

⁴ βλ. Παγουλάτος 1999, σελ. 45–82.

πολιτικών, επενδύουν χρόνο, κόπο και ενέργεια, για αυτόν τον σκοπό (Αλεξόπουλος 2005, σελ.598).

1.2. Βασικές έννοιες του αναλυτικού πλαισίου της θεωρίας των αρνησίκυρων δρώντων

Αναλυτικό μεθοδολογικό εργαλείο για την ανάλυση της διαδικασίας της μεταρρύθμισης της κινητικότητας, στην παρούσα μελέτη, επιλέχθηκε το αναλυτικό-θεωρητικό πλαίσιο του ρόλου των αρνησίκυρων δρώντων (veto players) στη διαδικασία λήψης αποφάσεων των πολιτικών συστημάτων, του Γιώργου Τσεμπελή⁵, ο οποίος αναπτύσσει μια πλήρη θεωρία, γύρω από την έννοια του παίκτη αρνησικυρίας, για τον τρόπο λειτουργίας των πολιτικών θεσμών και την εν δυνάμει ιδιότητά τους να μεταρρυθμίζουν και να μεταρρυθμίζονται.

Βασικές έννοιες στο θεωρητικό σχήμα του Τσεμπελή είναι «ο παίκτης αρνησικυρίας», που τον ορίζει ως το ατομικό ή συλλογικό υποκείμενο, η συμφωνία του οποίου είναι αναγκαία για την αλλαγή της υπάρχουσας κατάστασης (status quo) και «η σταθερότητα πολιτικής», που την ορίζει ως την αδυναμία απόκλισης από το status quo, η οποία ουσιαστικά καταδεικνύει τον βαθμό δυσκολίας επίτευξης αλλαγών στην υπάρχουσα κατάσταση. Βασικό επιχείρημα της θεωρίας του είναι ότι απαραίτητη προϋπόθεση για την αλλαγή μιας δημόσιας πολιτικής ή αλλιώς του νομοθετικού status quo, είναι η συναίνεση με την προτεινόμενη αλλαγή ενός αριθμού ατομικών ή συλλογικών παικτών αρνησικυρίας (δρώντων).

Οι παίκτες αρνησικυρίας που έχουν καθοριστικό έλεγχο στις πολιτικές πρωτοβουλίες που θα διαφοροποιήσουν το νομοθετικό status quo, των οποίων την ολική αποδοχή ή απόρριψη ως έχουν, επιβάλλουν στους άλλους παίκτες, είναι αυτοί που καθορίζουν την ατζέντα της μεταρρύθμισης και χαρακτηρίζονται ως δρώντες παίκτες. Σε ένα κοινοβουλευτικό σύστημα τον ρόλο αυτό έχει η κυβέρνηση, σε αντίθεση με το προεδρικό σύστημα όπου εκεί οι δρώντες παίκτες που επηρεάζουν την ατζέντα προέρχονται από το νομοθετικό σώμα.

Σε κάθε πολιτικό σύστημα σχηματίζεται ένας αριθμός παικτών αρνησικυρίας, οι οποίοι είναι είτε θεσμικοί (προκύπτουν από το σύνταγμα) είτε κομματικοί (προκύπτουν από το πολιτικό σύστημα), που έχουν συγκεκριμένες αποστάσεις μεταξύ τους και ορισμένο βαθμό συνοχής στο εσωτερικό του καθενός. Τα χαρακτηριστικά αυτά επιδρούν και επηρεάζουν το σύνολο των εκβάσεων που ενδεχομένως θα μεταβάλλουν την υπάρχουσα κατάσταση, το οποίο ο Τσεμπελής ορίζει ως κυρίαρχο σύνολο του status quo, και το οποίο έχει συγκεκριμένες συνέπειες για την επιλογή και την εφαρμογή πολιτικών. Όπως υποστηρίζει «είναι αδύνατο να παρατηρηθούν

⁵ Βλ. Τσεμπελής, 2008.

σημαντικές αποκλίσεις από το *status quo*, όταν το κυρίαρχο σύνολο είναι μικρό, δηλαδή, όταν οι παίκτες αρνησικυρίας είναι πολλοί, όταν υπάρχουν σημαντικές ιδεολογικές αποστάσεις ανάμεσά τους και όταν καθένας από αυτούς τους παίκτες έχει εσωτερική συνοχή» (Τσεμπελής 2008, σελ.33). Κατά συνέπεια η επιτυχία μιας μεταρρύθμισης στις δημόσιες πολιτικές εξασφαλίζεται όταν οι αρνησίκυροι δρώντες είναι λίγοι, όταν δεν υπάρχουν σημαντικές ιδεολογικές αποστάσεις μεταξύ τους και όταν έχουν υψηλή εσωτερική συνοχή.

Σύμφωνα με το θεωρητικό υπόδειγμα του Τσεμπελή, οι πολυκομματικές κυβερνήσεις προωθούν οριακές (προσαυξητικές) αλλαγές, ενώ σε πολιτικά συστήματα που κυριαρχούν οι μονοκομματικές κυβερνήσεις, η κυβέρνηση είναι ο μοναδικός δρών στην άσκηση της εκτελεστικής εξουσίας, και έχει τη δυνατότητα κατά την κρίση της, να αποφασίσει χωρίς δυσκολία, να αλλάξει την υπάρχουσα κατάσταση στο πεδίο των δημόσιων πολιτικών.

Τα παραπάνω έχουν την εφαρμογή τους και στο ελληνικό πολιτικό σύστημα, που έχει, κυρίως, ισχυρό δικομματικό χαρακτήρα, αφενός στις περιπτώσεις μονοκομματικής κυβέρνησης και αφετέρου στις περιπτώσεις που έχουμε διαφοροποίηση του μονοκομματικού χαρακτήρα της κυβέρνησης.

Συγκεκριμένα στο ελληνικό μεταπολιτευτικό πολιτικό σύστημα διαφοροποίηση του μονοκομματικού χαρακτήρα της κυβέρνησης παρατηρείται για πρώτη φορά στις εκλογές του Ιουνίου του 1989, όπου η ΝΔ βγαίνει πρώτο κόμμα αλλά όχι αυτοδύναμο και σχηματίζεται κυβέρνηση συνεργασίας της ΝΔ και του Συνασπισμού της Αριστεράς και της Προόδου στις 2 Ιουλίου 1989 με πρωθυπουργό τον Τζανή Τζαννετάκη. Στη δεκαετία του 2010 παρατηρείται ξανά διαφοροποίηση του μονοκομματικού χαρακτήρα της κυβέρνησης, όταν στις 11 Νοεμβρίου 2011, με την παραίτηση του πρωθυπουργού Γ. Παπανδρέου (π.δ. 108/9-11-2011, Α'243) και των μελών της κυβέρνησής του ((π.δ. 107/9-11-2011, Α'243), σε συνέχεια της συμφωνίας για σχηματισμό κυβέρνησης συνεργασίας ΠΑΣΟΚ, ΝΔ και ΛΑΟΣ. Στη συνέχεια, στη βάση της συμφωνίας των τριών αυτών κοινοβουλευτικών κομμάτων, για τον σχηματισμό νέας κυβέρνησης ευρείας αποδοχής, σχηματίζεται η κυβέρνηση συνεργασίας υπό τον Λουκά Παπαδήμο (δεν προέκυψε από εκλογές), που είχε τρικομματική σύνθεση (ΠΑΣΟΚ, ΝΔ, ΛΑΟΣ) μέχρι τον Φεβρουάριο του 2012, που αποχώρησε το ΛΑΟΣ, με αποτέλεσμα να διατηρηθεί έως τον Μάιο του 2012 μια δικομματικής πλέον στήριξης κυβέρνηση συνεργασίας (ΠΑΣΟΚ και ΝΔ). Η ανατροπή του ως τότε γνωστού δικομματισμού γίνεται με τις εκλογές στις 6 -5-2012, όπου τα δύο κόμματα που συγκέντρωσαν υψηλά εκλογικά ποσοστά ήταν η ΝΔ και ο ΣΥΡΙΖΑ, με το ΠΑΣΟΚ να καταλαμβάνει πλέον την τρίτη θέση. Ακολουθεί η τρικομματική κυβέρνηση του Α. Σαμαρά (21-6-2012), η οποία στηρίζεται από τη ΝΔ, το ΠΑΣΟΚ και τη ΔΗΜ.ΑΡ. Στις εκλογές της 25^{ης} Ιανουαρίου 2015 πρώτο κόμμα έρχεται ο ΣΥΡΙΖΑ και σχηματίζεται δικομματική κυβέρνηση ΣΥΡΙΖΑ – ΑΝΕΛ, η οποία θα παραμείνει μετά από την υπηρεσιακή κυβέρνηση της Β. Θάνου και τις εκλογές στις 20 Σεπτεμβρίου 2015, μέχρι τις εκλογές τον Ιούλιο του 2019, που πρώτο κόμμα βγαίνει η ΝΔ και σχηματίζει μονοκομματική κυβέρνηση με πρωθυπουργό τον Κυριάκο Μητσοτάκη.

Ωστόσο, ακόμη και στην περίπτωση που η κυβέρνηση είναι ο μοναδικός δρών στην άσκηση της εκτελεστικής εξουσίας, δεν εξασφαλίζεται απόλυτα η επιτυχία μιας μεταρρύθμισης, καθώς υπάρχει το ενδεχόμενο είτε να αλλάξουν οι προτεραιότητες μιας κυβέρνησης, γεγονός που παρατηρείται μετά από κυβερνητικούς ανασχηματισμούς και αλλαγές στη σύνθεση μιας κυβέρνησης είτε η κυβέρνηση να έχει χαμηλή εσωτερική συνοχή σχετικά με την προτεινόμενη μεταρρύθμιση. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Αλεξόπουλος «*δε φτάνει ο μεταρρυθμιστής να μπορεί να αλλάξει το status quo, αλλά πρέπει και να θέλει*» (Τσεμπελής 2008, σελ.19).

Επιπλέον στην περίπτωση της χαμηλής κυβερνητικής συνοχής υπάρχει το ενδεχόμενο να συγκροτηθούν υπέρ της διατήρησης της υπάρχουσας κατάστασης, αντιμεταρρυθμιστικές συμμαχίες, μεταξύ των παικτών αρνισυκηνρίας και συλλογικών εξωκυβερνητικών παραγόντων βέτο, όπως είναι η δικαιοσύνη, τα συνδικάτα και η δημόσια διοίκηση.

Μια άλλη έννοια που χρησιμοποιεί ο Τσεμπελής στο θεωρητικό του υπόδειγμα των αρνησίκυρων δρώντων (veto players), ως μεταβλητή, είναι η απόσταση μεταξύ της κυβέρνησης που βρίσκεται στην εξουσία και της προηγούμενης κυβέρνησης, που την ονομάζει *διαδοχή*. Υποστηρίζει ότι όσο αυξάνεται η διαδοχή τόσο αυξάνεται και ο αριθμός των σημαντικών νόμων που θεσπίζονται από μια κυβέρνηση, καθώς κάθε κυβέρνηση επιδιώκει να τροποποιήσει τις πολιτικές με τις οποίες διαφωνεί και κατά συνέπεια όσο μεγαλύτερη είναι η απόσταση μεταξύ δύο κυβερνήσεων, τόσο μεγαλύτερη είναι και η απόσταση μεταξύ των υπαρχόντων παικτών και του status quo. Επίσης, η πιθανότητα μια κυβέρνηση να πετύχει τομές στις δημόσιες πολιτικές είναι σε αύξουσα συνάρτηση με τη θητεία της (Τσεμπελής 2008, σελ.243-244).

Στο πλαίσιο αυτό τονίζεται ο παράγοντας του χρόνου υλοποίησης μιας μεταρρύθμισης, σε σχέση με τον εκλογικό κύκλο μεταξύ κυβερνήσεων με μεγάλο *εύρος* (η ιδεολογική απόσταση δύο ακραίων κομμάτων, σύμφωνα με τον ορισμό που δίνει ο Τσεμπελής (Τσεμπελής 2008, σελ.243)) και ο ρόλος της αξιωματικής αντιπολίτευσης, όταν διαφωνεί ριζικά με την προωθούμενη μεταρρύθμιση. Συνεπώς ο χρόνος υλοποίησης μιας μεταρρύθμισης μπορεί να προστεθεί ως ανεξάρτητη μεταβλητή στο στάδιο της υλοποίησης, καθώς όσο μεγαλύτερος είναι ο χρόνος υλοποίησης τόσο μειώνεται η πιθανότητα να συνεχιστεί η μεταρρύθμιση ως έχει, όταν η αξιωματική αντιπολίτευση διαφωνεί ριζικά με την ακολουθούμενη μεταρρύθμιση, είτε γιατί αλλάζουν οι κυβερνητικές προτεραιότητες είτε γιατί ο χρόνος μεταρρύθμισης ξεπερνά τον πολιτικό κύκλο. Σε αυτήν την περίπτωση οι πιθανότητες είναι δύο: πρώτον η ανάπτυξη αποτελεσματικών συμμαχιών μεταξύ των αρνησίκυρων δρώντων που διαφωνούν με τη μεταρρύθμιση να ασκήσουν πίεση στην κυβέρνηση, η οποία υπολογίζοντας το πολιτικό κόστος και το ενδεχόμενο να χάσει τις εκλογές, όταν η αντιπολίτευση υιοθετεί τις προτάσεις της συμμαχίας, να υποχωρήσει και να μην προχωρήσει σε σημαντικές αλλαγές του status quo και δεύτερον η περίπτωση να κερδίσει τις εκλογές η

αντιπολίτευση και ως κυβέρνηση πλέον να προχωρήσει σε μεταρρύθμιση της μεταρρύθμισης. Το αποτέλεσμα είναι η διατήρηση ή η οριακή (προσαυξητική) μεταβολή της υπάρχουσας κατάστασης (Αλεξόπουλος 2004, σελ.196).

1.3. Ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης στη διαδικασία μιας μεταρρύθμισης

Η δημόσια διοίκηση εξαιτίας του οργανικού δεσμού που έχει με το κράτος, ουσιαστικά αποτελεί ένα πολιτικό υποκείμενο, που ασκεί μικρότερη ή μεγαλύτερη επιρροή στις δημόσιες πολιτικές ανάλογα με τις συνθήκες. Η πολιτική επιρροή της διοίκησης εκφράζεται είτε μέσω της κυριαρχίας των στελεχών που κατέχουν υψηλές θέσεις στην διοικητική ιεραρχία («διοικητική elite») είτε μέσω της προοδευτικής κατάληψης των διάφορων θέσεων της πολιτικής εξουσίας ατόμων που προέρχονται από τον δημοσιοϋπαλληλικό τομέα. Η δύναμη της διοίκησης έλκεται από την οργάνωσή της («γραφειοκρατική» εξουσία), καθώς διαθέτει εκείνα τα εργαλεία που είναι απαραίτητα για την εφαρμογή και την άσκηση της εξουσίας (νομικά, υλικά και ανθρώπινα μέσα) και από την έντονη εσωτερική συνοχή της, παρά τον κλαδικό κατακερματισμό που την χαρακτηρίζει.

Επιπλέον η διοίκηση διευκολύνεται στην άσκηση επιρροής, από το γεγονός ότι δεν υπόκειται σε πολιτικούς κραδασμούς εκλογικών διαδικασιών, και λόγω της μονιμότητας, είναι εξοπλισμένη με συνέχεια, σταθερότητα, χρόνο και διάρκεια. Επίσης διαθέτει «τεχνοκρατική» εξουσία, λόγω των εξειδικευμένων γνώσεών της και των ικανοτήτων της, γεγονός που αυξάνει την επιρροή της στη λήψη αποφάσεων στα προβλήματα που αντιμετωπίζει η πολιτική εξουσία. Τόσο η παρέμβαση των ειδικών (experts), που διαθέτουν τις απαραίτητες επιστημονικές και τεχνικές γνώσεις όσο και ο έλεγχος στις πηγές πληροφόρησης, ενισχύουν την αυτόνομη πολιτική δύναμη της τεχνο-γραφειοκρατίας, προωθούν τη διοικητική elite στο κέντρο των πολιτικών διαδικασιών και της δίνουν τη δυνατότητα ακόμη και να μεταβάλλει την κατεύθυνση των επιλογών στις δημόσιες πολιτικές⁶. Ωστόσο, εκείνο που καθορίζει τον βαθμό επιρροής της διοίκησης είναι οι πολιτικές συνθήκες (Chevallier 1993, σελ. 287-289).

⁶Στο σημείο αυτό απαιτείται η διευκρίνιση στη χρήση του όρου «δημόσια πολιτική» και στη διαφορά μεταξύ πολιτικής (politics) και δημόσιας πολιτικής (public policy), η οποία σύμφωνα με τον Woodrow Wilson είναι τόσο σημαντική και ουσιώδης όσο η διαφορά μεταξύ πολιτικής και δημόσιας διοίκησης. Γενικά η διαφορά είναι ότι ο όρος «πολιτική» υποδηλώνει την κομματική δραστηριότητα για την διεκδίκηση της εξουσίας ενώ ο όρος «δημόσια πολιτική» αναφέρεται στη δραστηριότητα των κομμάτων σε συνεργασία με τη γραφειοκρατία (διοίκηση) αφού αναλάβουν την κυβερνητική εξουσία. Συγκεκριμένα ο όρος «δημόσια πολιτική» περιλαμβάνει τον συστηματικό σχεδιασμό και τη λήψη μέτρων για την αντιμετώπιση δημόσιων προβλημάτων. Η πολιτική εξουσία έχοντας τον έλεγχο, προτείνει, σχεδιάζει και κατευθύνει ενώ η διοίκηση και η γραφειοκρατία εφαρμόζει. Συνεπώς η δημόσια πολιτική αποτελεί την πεμπτουσία, τον σκληρό πυρήνα και τη «λυδία λίθο» της πολιτικής (Μακρυδημήτρης 1999, σελ. 439-440).

Η σχέση ανάμεσα στη δημόσια διοίκηση και την πολιτική εξουσία και η διάκριση των ρόλων τους είναι καθοριστικός παράγοντας για την οργάνωση και την εύρυθμη λειτουργία τόσο του πολιτικού-διοικητικού συστήματος όσο και για τη νομιμοποίηση στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας⁷. Γενική αρμοδιότητα της δημόσιας διοίκησης είναι η εκτέλεση των αποφάσεων της πολιτικής εξουσίας και η εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής, μέσα από την εφαρμογή των νομοθετικών προβλέψεων και των δημοσίων προγραμμάτων. Σύμφωνα με τον βεμπεριανό ιδεότυπο της γραφειοκρατίας, που χαρακτηρίζει την ελληνική δημόσια διοίκηση, η αμεροληψία, η ουδετερότητα, ο επαγγελματισμός, η αίσθηση του καθήκοντος και η αφοσίωση στο κράτος αποτελούν διακριτά γνωρίσματα των υπαλληλικών στελεχών, τα οποία επιλέγονται για τις γνώσεις, τις ικανότητες, την τεχνογνωσία και εκφράζουν τη συνέχεια και τη σταθερότητα της διοικητικής δράσης του πολιτικού συστήματος.

Σε αυτό το πλαίσιο για την εύρυθμη λειτουργία του πολιτικού-διοικητικού συστήματος πρέπει να αποφεύγεται τόσο η εξάρτηση της διοίκησης από την πολιτική εξουσία όσο και η επικυριαρχία της διοίκησης-γραφειοκρατίας έναντι της πολιτικής εξουσίας. Εκείνο που είναι σύμφωνο με τη λειτουργία ενός δημοκρατικού πολιτεύματος και συνδέεται με την έννοια της ευθύνης της πολιτικής εξουσίας στην άσκηση της διακυβέρνησης, όπως αυτή εκφράζεται μέσα από την λαϊκή κυριαρχία, είναι ο μετριοπαθής πολιτικός έλεγχος στον τρόπο που η διοίκηση εφαρμόζει και ακολουθεί τις πολιτικές επιλογές, εάν δηλαδή συμμορφώνεται με αυτές (Πραβίτα 2021, σελ. 75-78).

Επιπλέον είναι απαραίτητο να διευκρινιστεί ότι ο ρόλος και η νομιμοποίηση της διοικητικής δράσης διαφοροποιούνται στο πλαίσιο της διαχρονικής εξέλιξης των διοικητικών θεσμών σε σχέση με τις αξίες, που ανάγονται στα βασικά κριτήρια αξιολόγησής της. Σύμφωνα με τον Κατρούγκαλο⁸, *«στο φιλελεύθερο, τυπικό κράτος δικαίου, το δίκαιο καθορίζει μονοσήμαντα την διοικητική δράση. Αντίθετα, η διοίκηση του κράτους πρόνοιας, επιφορτισμένη με το διαρκές καθήκον της επέμβασης στην οικονομία, κρίνεται κυρίως από τα συγκεκριμένα αποτελέσματα της, ενώ μόνον το γενικό πλαίσιο δράσης της ρυθμίζεται από τον νόμο. Έτσι, ως προς την νομιμοποίηση της κρατικής δραστηριότητας, η αρχή της αποτελεσματικότητας τείνει να αντικαταστήσει την αρχή της νομιμότητας. Το κράτος των ύστερων νέων χρόνων (ή «μεταμοντέρνο», ή «μεταφορντικό» κράτος αποτελεί από ορισμένες απόψεις φυσική συνέχεια των τάσεων που ήδη περιγράφηκαν, ειδικά σε ό,τι αφορά την ενίσχυση της αρχής της αποτελεσματικότητας για τη νομιμοποίηση της διοικητικής δράσης».*

⁷ Για τα πρότυπα του οργανωσιακού ρόλου του ανώτερου δημοσίου υπαλλήλου σε σχέση με τα πολιτικά στελέχη της διοίκησης και τον ρόλο του πολιτικού στελέχους της διοίκησης βλέπε στο: Σωτηρόπουλος 1996, σελ. 43-51.

⁸ Βλ. στο Γ. Κατρούγκαλο, *Ο διοικούμενος πολίτης ή πελάτης; Δημόσιες αξίες και μορφές διοικητικής δραστηριότητας*, στο: Μακρυδημήτρης Α., Σαματάς Μ., Μαρούδας Λ., Πραβίτα Μ.-Ηλ. (επιμ.), *Διοίκηση και Δημοκρατία: Ποιότητα, Αποτελεσματικότητα, Νομιμοποίηση*. Σάκκουλας, Αθήνα 2011, σελ. 869.

Η εμπλοκή της διοίκησης στη μεταρρυθμιστική διαδικασία αφορά περισσότερο στη δράση των επιτελικών στελεχών της, που με κίνητρο την καλύτερη εξέλιξη της καριέρας τους, προσπαθούν να επηρεάσουν την κυβερνητική ατζέντα. Στη φάση του αρχικού σχεδιασμού ο ρόλος τους είναι σημαντικός, καθώς καλούνται από την πολιτική-εκτελεστική εξουσία να καθορίσουν και να εξειδικεύσουν τις υιοθετούμενες εναλλακτικές δημόσιες πολιτικές, για την αλλαγή της υπάρχουσας κατάστασης και να συντάξουν τα νομοσχέδια. Επίσης υπάρχει και το ενδεχόμενο να προετοιμάζουν νέες προτάσεις, τις οποίες όταν διαμορφωθούν οι κατάλληλες συνθήκες, να τις παρουσιάσουν, προσπαθώντας να επηρεάσουν την εκτελεστική εξουσία.

Ενώ, λοιπόν, στο στάδιο του σχεδιασμού των δημοσίων πολιτικών μπορεί να συμβάλει παρέχοντας στην πολιτική ηγεσία την τεχνογνωσία και την εμπειρία της και να επηρεάσει τις επιλογές της, στο στάδιο της υλοποίησης μπορεί είτε να συμμορφωθεί είτε εάν διαφωνεί με τις υιοθετούμενες επιλογές, να καθυστερήσει ή να αδρανήσει να τις εφαρμόσει. Στην τελευταία περίπτωση παρατηρείται το φαινόμενο εκείνο, που ονομάζεται «γραφειοκρατική διολίσθηση» και περιλαμβάνει διάφορες μορφές δράσεων της διοίκησης στην προσπάθειά της να υπονομεύσει, εκ των έσω, την υλοποίηση μιας μεταρρύθμισης που αποφασίστηκε από την πολιτική εξουσία να εφαρμοστεί.

Η γραφειοκρατική διολίσθηση μπορεί να οφείλεται είτε στην αντίδραση της διοίκησης σε μεταρρυθμίσεις που η εφαρμογή τους θα μεταβάλει τον τρόπο λειτουργίας της, με συνέπειες τέτοιες που αρχικά δεν μπορούν να εκτιμηθούν είτε στη διαφορετική αντίληψη που έχει για το περιεχόμενο του δημοσίου συμφέροντος που της έχει ανατεθεί να εξειδικεύσει και να εφαρμόσει είτε στην ανικανότητα της διοίκησης να προωθήσει την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων.

Ωστόσο η εκτελεστική εξουσία, εάν το θέλει, έχει τη δυνατότητα να επανέλθει με νομοθετική δραστηριότητα και να ελέγξει την γραφειοκρατική διολίσθηση επαναφέροντας τη διοίκηση στην τάξη. Η ύπαρξη συναρμοδιοτήτων, πολυνομίας και μη λεπτομερειακής νομοθεσίας, δίνουν τη δυνατότητα στη διοίκηση να μην συμμορφωθεί και να μην εφαρμόσει το θεσμικό πλαίσιο της μεταρρυθμιστικής πολιτικής.

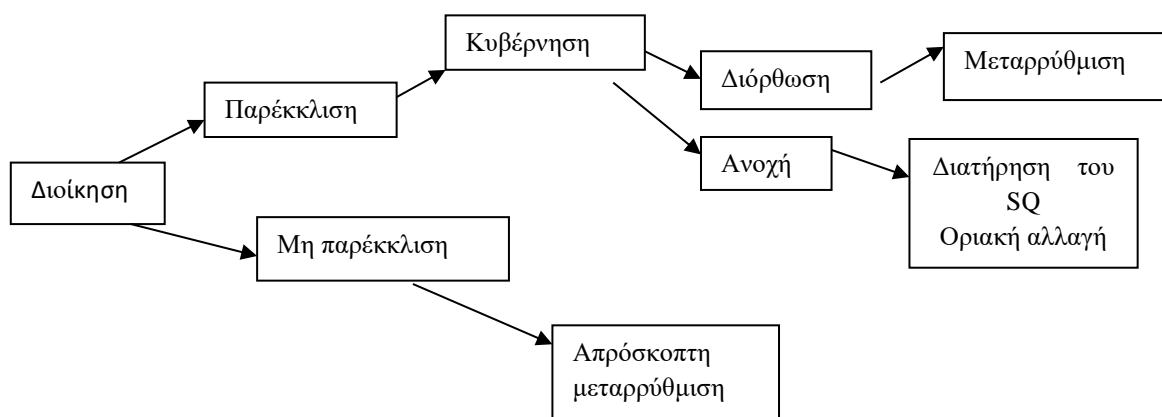
Επιπλέον, παράγοντες που διευκολύνουν τη γραφειοκρατική διολίσθηση είναι το κόστος επανανομοθέτησης, η ενδεχόμενη αδιαφορία της εκτελεστικής εξουσίας να εμποδίσει τη γραφειοκρατική διολίσθηση εάν κρίνει ότι η μη εφαρμογή της μεταρρύθμισης δεν έχει άμεσο εκλογικό κόστος και η ασύμμετρη ροή πληροφόρησης μεταξύ της διοίκησης και της εκτελεστικής εξουσίας για το βαθμό υλοποίησης της μεταρρυθμιστικής πολιτικής⁹.

Για τη μελέτη της σχέσης ανάμεσα σε μια κυβέρνηση και τη διοίκηση, ως δύο δρώντων με αυτόνομους στόχους, προτιμήσεις και επιδιώξεις, μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως αναλυτικό

⁹Βλ. στο Αλεξόπουλος 2004, σελ.196-198 και στο Αλεξόπουλος 2005, σελ.599-601.

εργαλείο, η μορφή ελέγχου που ορίζεται στο θεωρητικό πλαίσιο εντολέα-εντολοδόχου, καθώς παρατηρείται ότι υφίσταται μια εγγενής ασυμμετρία τόσο στην πληροφόρηση όσο και στη γνώση σε βάρος της κυβέρνησης (υπουργού) σε σχέση με την έμπειρη διοίκηση, ειδικά όταν ο/η υπουργός αναλαμβάνει νέα καθήκοντα. Το γεγονός αυτό καθιστά τον/την υπουργό σε μειονεκτική θέση απέναντι στη διοίκηση, ειδικά σε εισηγητικές προτάσεις τροποποίησης ή και εγκατάληψης μιας μεταρρύθμισης, που υιοθετήθηκε από τους/τις προκατόχους του υπουργείου και είχε προκαλέσει αντιδράσεις στο στάδιο της υλοποίησής της (Αλεξόπουλος 2004, σελ.197).

Σχηματικά, η σχέση κυβέρνησης και διοίκησης στη φάση της εφαρμογής μιας μεταρρύθμισης, μπορεί να αναλυθεί, στη βάση του ερμηνευτικού πλαισίου της θεωρίας παιγνίων, ως παίγνιο διαδοχικών κινήσεων, όπου η διοίκηση κινείται πρώτη και η κυβέρνηση ακολουθεί, σύμφωνα με το γράφημα 1.



Γράφημα 1. Η Διάδραση Κυβέρνησης - Διοίκησης ως Παίγνιο Διαδοχικών Κινήσεων (Αναδημοσίευση, Πηγή: Αλεξόπουλος 2005, σελ. 601)

Όπως παρατηρούμε, αρχικά η διοίκηση, με στόχο τη διαφύλαξη των συμφερόντων της, έχει την επιλογή είτε να συμμορφωθεί με τη μεταρρύθμιση είτε να παρεκκλίνει και να μην την εφαρμόσει. Ακολουθούν οι ενέργειες της κυβέρνησης, που είτε θα προχωρήσει σε διόρθωση της παρέκκλισης (με επανανομοθέτηση και την έκδοση νέου λεπτομερέστερου σχεδίου νόμου), οπότε η μεταρρύθμιση θα πραγματοποιηθεί είτε θα δείξει ανοχή στη γραφειοκρατική διολίσθηση (ή λόγω του κόστους επανανομοθέτησης ή λόγω αδιαφορίας όταν η μη εφαρμογή της μεταρρύθμισης δεν αποφέρει άμεσο εκλογικό κόστος ή λόγω της ασύμμετρης ροής πληροφόρησης μεταξύ κυβέρνησης - διοίκησης για την εφαρμογή από τη διοίκηση της πολιτικής που προωθείται), οπότε θα προκύψει μια οριακή αλλαγή ή διατήρηση της υπάρχουσας κατάστασης (Αλεξόπουλος 2005, σελ. 600-601).

Το πόσο αποφασισμένη είναι η πολιτική-εκτελεστική εξουσία να εφαρμόσει τη μεταρρυθμιστική της πολιτική μπορεί να διερευνηθεί και να ερμηνευτεί με το αναλυτικό - θεωρητικό πλαίσιο του ρόλου των αρνησίκυρων δρώντων. Ειδικά στις κυβερνήσεις της μεταπολιτευτικής δημοκρατίας, οι οποίες είναι κυρίως μονοκομματικές και με υψηλή κοινοβουλευτική πλειοψηφία, η πολιτική - εκτελεστική εξουσία έχει τη δυνατότητα να ελέγξει τη γραφειοκρατική διολίσθηση και την αυτονομία της διοίκησης, ώστε η τελευταία να συμμορφωθεί και να εφαρμόσει το νόμο.

1.4. Η διαμόρφωση και τα χαρακτηριστικά του θεσμικού πλαισίου κατά τη διαδικασία μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών.

Η νομοθετική διαδικασία στην Ελλάδα προβλέπεται στις συνταγματικές διατάξεις και στις διατάξεις του Κανονισμού της Βουλής. Την τελευταία δεκαετία, όμως, με την τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής το 2010 (όπου ορίζεται ότι κάθε σχέδιο νόμου πρέπει να συνοδεύεται από έκθεση αξιολόγησης επιπτώσεων και έκθεση διαβούλευσης πριν κατατεθεί στη Βουλή), καθώς και με την ψήφιση του ν.4048/2012 για τη ρυθμιστική διακυβέρνηση (όπου μεταξύ άλλων ορίζεται ότι τα μέσα της καλής νομοθέτησης είναι ιδίως η διαβούλευση, η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, η αιτιολογική έκθεση των νόμων, η απλούστευση, η κωδικοποίηση, η αναμόρφωση του δικαίου και η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων), και τέλος με την ψήφιση του ν.4622/2019 για το επιτελικό κράτος (που καταργεί τον ν. 4048/2012 και εντάσσει τα θέματα ρυθμιστικής διακυβέρνησης και καλής νομοθέτησης στο γενικότερο πλαίσιο της λειτουργίας του επιτελικού κράτους), τίθενται τα σημαντικότερα θεσμικά ορόσημα για την καλή νομοθέτηση που δημιούργησαν δεσμευτικούς κανόνες και διοικητικές δομές (Νταλάκου 2021, σελ. 108-110).

Αν και η τελική αρμοδιότητα νομοθέτησης, σύμφωνα με το Σύνταγμα, ανήκει στη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας¹⁰, η ρυθμιστική εξουσία και η επίδραση της δημόσιας διοίκησης στην προπαρασκευή ρυθμιστικών κειμένων (νόμων και κανονιστικών πράξεων), στη διατύπωση νομοθετικών προτάσεων και στην έκδοση κανονιστικών πράξεων και εγκυκλίων, είναι ιδιαίτερα σημαντικός και πολλαπλός (Νταλάκου 2021, σελ.102).

Η νομοπαρασκευαστική διαδικασία (η διαδικασία κατά την οποία εκδίδονται οι νόμοι), είναι ένα από τα σημαντικότερα στοιχεία μιας δημόσιας πολιτικής και αποτελεί το αμέσως επόμενο στάδιο, μετά από το στάδιο κατά το οποίο ορίζονται τα προβλήματα και διαμορφώνεται η

¹⁰ Στο σημείο αυτό είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι στα κοινοβουλευτικά συστήματα, όπως είναι το ελληνικό πολιτικό σύστημα, δεν υφίσταται σαφής διαχωρισμός μεταξύ της νομοθετικής και της εκτελεστικής εξουσίας, εφόσον ο Πρωθυπουργός είναι ο αρχηγός του κόμματος που έχει την κοινοβουλευτική πλειοψηφία και αυτός ορίζει τους /τις υπουργούς, που αποτελούν και τους δρώντες παίκτες στη διαδικασία εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών.

κυβερνητική ατζέντα, και περιλαμβάνει την επιλογή της βέλτιστης λύσης από όλες τις πιθανές εναλλακτικές, για το σχεδιασμό και την επίτευξη μιας δημόσιας πολιτικής.

Σύμφωνα με όσα αναφέρθηκαν προηγουμένως και σε εφαρμογή της θεωρίας των παικτών αρνησικυρίας, σε ένα κοινοβουλευτικό πολιτικό σύστημα, όπως είναι το ελληνικό, στη διαμόρφωση του νομοθετικού πλαισίου μιας μεταρρυθμιστικής πολιτικής οι κυρίαρχοι παίκτες που συμμετέχουν είναι η κυβέρνηση και η διοίκηση¹¹. Η επιτυχής έκβαση της μεταρρύθμισης εξαρτάται αφενός από τον τρόπο που η κυβέρνηση σχεδίασε τον μεταρρυθμιστικό νόμο και αφετέρου από τον τρόπο που η διοίκηση τον εφαρμόζει.

Συγκεκριμένα η εκτελεστική εξουσία, όταν νομοθετεί, έχει τη δυνατότητα να επιλέξει αν ο νόμος θα είναι μεγάλης έκτασης, ειδικός και λεπτομερειακός ως προς το περιεχόμενό του και πόσες εξουσιοδοτικές διατάξεις θα έχει, ώστε να ελέγχει και να κατευθύνει τη διαδικασία παραγωγής της μεταρρύθμισης.

Έχει, όμως, και τη δυνατότητα να σχεδιάσει ένα νόμο γενικό και ασαφή, δίνοντας με αυτόν τον τρόπο την ελευθερία δράσης στη διοίκηση.

Τα χαρακτηριστικά της μορφής ενός νομοθετήματος συνδέονται άμεσα με τη συναίνεση ή τη διαφωνία μεταξύ της εκτελεστικής εξουσίας και της διοίκησης ως προς το περιεχόμενό του, με τις συνθήκες στις οποίες διαμορφώνεται και υιοθετείται, με την ικανότητα ή μη της πολιτικής εξουσίας να συντάσσει ειδικούς και λεπτομερείς νόμους και με την επιρροή που αναμένεται ότι θα ασκήσει η δικαστική εξουσία, στο στάδιο της εφαρμογής του.

Η πολιτική εξουσία θα επιλέξει τη θέσπιση ειδικών νόμων, όταν υπάρχει διαφωνία με τη διοίκηση, με στόχο να περιορίσει το πεδίο επιρροής της. Η νομοθετική ικανότητα των πολιτικών, το κλίμα που επικρατεί κατά τη διαδικασία της διαβούλευσης και τα θεσμικά εμπόδια, είναι οι παράγοντες από τους οποίους εξαρτάται η θέσπιση ειδικών νόμων, όταν αποτελούν κυβερνητική επιλογή. Επιπλέον η υιοθέτηση ειδικών νόμων περιορίζει τη δυνατότητα επιρροής κι άλλων παικτών στην άσκηση της δημόσιας πολιτικής.

Η θέσπιση γενικών νόμων αποτελεί συνειδητή επιλογή της κυβέρνησης για περισσότερη εμπλοκή και αύξηση της ρυθμιστικής εξουσίας της διοίκησης στη διαδικασία παραγωγής μιας δημόσιας πολιτικής αφενός όταν η πολιτική ηγεσία των υπουργείων δεν διαθέτει όλες τις γνώσεις που απαιτούνται για τη διαμόρφωση μιας νομοθετικής ρύθμισης και αφετέρου όταν δεν έχει την

¹¹ Εκτός από την εκτελεστική εξουσία και τη διοίκηση, στο στάδιο της υλοποίησης μιας μεταρρύθμισης υπάρχουν και άλλοι παίκτες, όπως είναι η δικαστική εξουσία. Συγκεκριμένα εάν η δικαστική εξουσία έχει διαφορετική επιθυμία για την παραγόμενη πολιτική από την προτίμηση της εκτελεστικής εξουσίας, έχει τη δυνατότητα να την επηρεάσει είτε αυτόκλητα είτε υποκινούμενη, εκδίδοντας αποφάσεις που επηρεάζουν το περιεχόμενο των νόμων. Όταν το εκλογικό αποτέλεσμα είναι αμφίβολο και η αξιωματική αντιπολίτευση συμφωνεί με τη δικαστική ερμηνεία, το ΣτΕ μπορεί να αποκλίνει από το πνεύμα της ερμηνείας της κυβέρνησης, καθώς γνωρίζει ότι η κυβέρνηση δύσκολα θα προχωρήσει σε μια δευτερογενή συμπληρωματική διευκρινιστική νομοθεσία (Βλ. Αλεξόπουλος 2004, σελ. 198).

πληροφόρηση για τον έλεγχο του κοινωνικού πεδίου στο οποίο θα εφαρμοστεί μια δημόσια πολιτική. Με τον τρόπο αυτό μετριάζεται το πολιτικό ρίσκο μιας μεταρρύθμισης που ενδεχομένως θα προκαλέσει αντιδράσεις και άρα θα έχει αυξημένο πολιτικό κόστος, ειδικά όταν η νομοθετική ρύθμισή της γίνεται προς το τέλος του εκλογικού κύκλου.

Χαρακτηριστικό γνώρισμα ενός νομοθετήματος για τον βαθμό άσκησης της ρυθμιστικής εξουσίας της διοίκησης εκτός από το ειδικό περιεχόμενό του, αποτελεί η έκτασή του. Η μεγαλύτερη έκταση συνεπάγεται περισσότερες λεπτομερειακές ρυθμίσεις στην άσκηση της δημόσιας πολιτικής που προωθείται, οι οποίες δρουν περιοριστικά στον τρόπο δράσης των άλλων παικτών (όπως για παράδειγμα των δικαστών) και συμβάλλουν στον περαιτέρω έλεγχο στην κατεύθυνση της εφαρμογής της.

Αυτό το λεπτομερές και περιοριστικό για τη διοίκηση πρωτογενές μεταρρυθμιστικό νομοθετικό πλαίσιο δεν υιοθετείται από κυβερνήσεις που έχουν ισχυρή πλειοψηφία, καθώς δεν έχουν κίνητρο να το κάνουν, εφόσον έχουν τη δυνατότητα να την ελέγξουν και να την επαναφέρουν στην τάξη, όποτε το θελήσουν στο στάδιο της υλοποίησης (Αλεξόπουλος 2005, σελ.607).

Αντίθετα σε μειοψηφικές, πολυκομματικές κυβερνήσεις (κυβερνήσεις συνεργασίας), στις οποίες αυξάνεται ο αριθμός των κομματικών παικτών αρνησικυρίας, λόγω της χαμηλής εσωτερικής συνοχής μεταξύ τους, υιοθετούνται ειδικοί και λεπτομερειακοί νόμοι, ώστε να εξασφαλίζεται αμοιβαίος έλεγχος στη διαδικασία εφαρμογής της προωθούμενης μεταρρυθμιστικής πολιτικής.

Ο Τσεμπελής, υποστηρίζει ότι *«το απλό νομικό πλαίσιο είναι πάντα απότοκο της ύπαρξης ενός μοναδικού παίκτη αρνησικυρίας»* και ότι, *«κατά μέσο όρο, όταν υπάρχουν πολλοί παίκτες αρνησικυρίας, το νομικό πλαίσιο αναμένεται να είναι πολύπλοκο και περιοριστικό»* (Τσεμπελής 2008, σελ.337).

Ένας άλλος σημαντικός παράγοντας, για την επιλογή της μορφής του νομικού πλαισίου, είναι το πότε εκδίδεται ένας νόμος σε σχέση με τον πολιτικό - εκλογικό κύκλο και την πιθανότητα επανεκλογής της κυβέρνησης ή της διαδοχής της από την αξιωματική αντιπολίτευση. Η διάρκεια μιας κυβέρνησης στην εξουσία ή ακόμη και η πιθανολογούμενη διάρκειά της (μετά τις εκλογές), λειτουργούν ως μεταβλητές που ρυθμίζουν το είδος του νομικού πλαισίου στη διαδικασία παραγωγής μιας δημόσιας πολιτικής. Η πολιτική αβεβαιότητα λειτουργεί ως κίνητρο για να επιλεγθούν ειδικοί και λεπτομερειακοί νόμοι, ώστε να διασφαλιστεί η επιτυχής έκβαση της πολιτικής που προωθείται.

Επίσης η πιθανότητα της διαδοχής στην εξουσία της ίδιας κυβέρνησης και κατά συνέπεια η ενδεχόμενη παράταση της θητείας των υπουργών που προωθούν μια μεταρρυθμιστική πολιτική, επιδρά ανασταλτικά στην γραφειοκρατική διολίσθηση. Στην αντίθετη περίπτωση, όταν δηλαδή υπάρχει κλίμα πολιτικής αβεβαιότητας, ο έλεγχος της διοίκησης, σε περίπτωση διαφωνίας με την

πολιτική που προωθείται, γίνεται δυσκολότερος, με αποτέλεσμα να επιλέγεται αναγκαστικά η διαμόρφωση του νομικού πλαισίου με ειδικούς νόμους.

Σύμφωνα με τα παραπάνω καταληκτικά παρατηρείται ότι:

- Η αύξηση της χρήσης των ειδικών νόμων είναι ανάλογη με τον βαθμό διαφωνίας της εκτελεστικής εξουσίας και της διοίκησης.
- Η αύξηση της χρήσης των ειδικών νόμων είναι ανάλογη με τη νομοθετική ικανότητα της εκτελεστικής εξουσίας.
- Η αύξηση της χρήσης των ειδικών νόμων είναι αντιστρόφως ανάλογη με τη δυνατότητα σχηματισμού συμμαχιών της εκτελεστικής εξουσίας με άλλους παίκτες αρνησικυρίας έναντι της διοίκησης
- Η αύξηση της χρήσης των ειδικών νόμων είναι ανάλογη της πολιτικής - κυβερνητικής αστάθειας
- Η αύξηση της χρήσης των ειδικών νόμων είναι ανάλογη της κομματικής σύνθεσης της κυβέρνησης και του πλειοψηφικού ή μειοψηφικού χαρακτήρα της.

Κεφάλαιο δεύτερο

Το θεσμικό πλαίσιο της κινητικότητας των υπαλλήλων του δημοσίου τομέα

Στο κεφάλαιο αυτό γίνεται συνοπτική αναφορά των νομοθετημάτων που θεσπίστηκαν και πλαισίωσαν την κινητικότητα, πριν, κατά τη διάρκεια και μετά την περίοδο της δημοσιονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης στην ελληνική δημόσια πολιτική.

Στόχος του κεφαλαίου δεν είναι η ανάλυση και η διεξοδική αναφορά στο περιεχόμενο των νομοθετικών διατάξεων, καθώς κάτι τέτοιο δεν εξυπηρετεί τον σκοπό της παρούσας μελέτης, αλλά μέσα από τη γενική αναφορά στη νομοθετική πλαισίωση της κινητικότητας να αποδοθούν γενικότερα τα προβλήματα και οι λύσεις που προτιμήθηκαν από την πολιτική-εκτελεστική εξουσία για τις μεταρρυθμίσεις στο πεδίο των ανθρωπίνων πόρων.

2.1. Το νομοθετικό πλαίσιο της κινητικότητας πριν την δημοσιονομική-χρηματοπιστωτική κρίση. Απουσία κινητικότητας.

Σε νομοθετικό επίπεδο η οριοθέτηση του εθελοντικού και του υποχρεωτικού χαρακτήρα των υπηρεσιακών μεταβολών που συνδέονται με την κινητικότητα γίνεται με την καταγραφή τους σε ειδικό νόμο, που ονομάζεται Υπαλληλικός κώδικας.

Οι πρώτες προσπάθειες για να καταρτιστεί Υπαλληλικός Κώδικας ξεκίνησαν την περίοδο 1917-1923, που λόγω των συνθηκών, όμως, δεν είχαν κάποιο αποτέλεσμα. Το 1937 συντάσσεται σχετικό νομοσχέδιο, το οποίο δεν ψηφίστηκε και τελικά, πολύ αργότερα, στις αρχές της δεκαετίας του 1950, θεσπίζεται με τον ν.1811/1951 (Α'141) «Περί κώδικος καταστάσεως δημοσίων πολιτικών διοικητικών υπαλλήλων», ο πρώτος ελληνικός δημοσιοϋπαλληλικός κώδικας.

Πρόκειται για έναν νόμο που αποτελείται από 227 άρθρα, έχει έκταση 36 σελίδων και υπογράφεται από τον τότε βασιλιά Παύλο και τους υπουργούς της κυβέρνησης του Σοφοκλή Βενιζέλου, τον Γεώργιο Παπανδρέου (Αντιπρόεδρος Υπουργικού Συμβουλίου, Υπουργός άνευ Χαρτοφυλακίου και προσωρινός Υπουργός Συντονισμού) και τον Γεώργιο Μαύρο (Υπουργός Οικονομικών). Είναι χαρακτηριστικό ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι αναφέρονται ως «έμμεσα, έμμεσα όργανα του κράτους» και οι υπηρεσιακές μεταβολές που αφορούσαν στην κινητικότητα ήταν σχετικά με τη μετάθεση (αρθ. 94), μετακίνηση (αρθ. 95), απόσπαση (αρθ. 96), μετάταξη (αρθ. 97), προαγωγή (αρθ. 98-114), διαθεσιμότητα (αρθ. 115-118) και αργία (αρθ. 119-123).

Συγκεκριμένα η μετακίνηση από θέση σε θέση του ίδιου φορέα γινόταν με απόφαση του προϊσταμένου της υπηρεσίας, ενώ η απόσπαση από μία υπηρεσία σε άλλη γινόταν με αποφάσεις των αρμόδιων υπουργών και των υπηρεσιακών συμβουλίων. Υπήρχε πρόβλεψη για τη μετάταξη από θέση ενός κλάδου σε κενή ομοιόβαθμη θέση άλλου κλάδου της ίδιας κατηγορίας και για τη διαθεσιμότητα σε περίπτωση ασθένειας ή σε περίπτωση κατάργησης της θέσης. Η αργία επιβαλλόταν σε πειθαρχικό πλαίσιο και ήταν υποχρεωτική στην περίπτωση φυλάκισης ενώ δυνητική, εάν εκκρεμούσε ποινική ή πειθαρχική δίωξη ή πλημμελής άσκηση των καθηκόντων και κακοδιαχείριση.

Ο ν.1811/1951 μετά από πολλές τροποποιήσεις ενσωματώθηκε και συμπληρώθηκε σε ένα ενιαίο κείμενο, στο Π.Δ. 611/1977 «Περί Κωδικοποιήσεως εις ενιαίον κείμενον, υπό τίτλον «Υπαλληλικός Κώδιξ», των ισχυουσών διατάξεων των αναφερομένων εις την κατάστασιν των υπαλλήλων του Δημοσίου και των ν.π.δ.δ.» (Α'198), που είχε έκταση 108 σελίδων και περιλάμβανε 295 άρθρα. Υπογράφεται από τον τότε Πρόεδρο της Δημοκρατίας Κωνσταντίνο Τσάτσο και τον Υπουργό Προεδρίας της Κυβέρνησης Γεώργιο Ράλλη (κυβέρνηση με πρωθυπουργό τον Κωνσταντίνο Καραμανλή).

Στη συνέχεια με τον ν.2683/1999 (Α'19) «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. και άλλες διατάξεις», που έχει έκταση 40 σελίδων και αποτελείται από 172 άρθρα ((υπογράφεται από τον Πρόεδρο Δημοκρατίας Κωνσταντίνο Στεφανόπουλο και από τους Υπουργούς της Κυβέρνησης του Κωνσταντίνου Σημίτη, Αλέξανδρο Παπαδόπουλο (Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης) και Γιάννο Παπαντωνίου (Υπουργού Οικονομικών)), τα είδη της κινητικότητας που αφορούσαν στην

τοποθέτηση, μετακίνηση, μετάθεση, απόσπαση και μετάταξη, παραμένουν ίδια, με κάποιες τροποποιήσεις, με αυτά που προβλέπονταν στα προ ισχύοντα νομοθετικά κείμενα.

Πριν γίνει αναφορά στον τελευταίο και ισχύοντα μέχρι σήμερα Υ.Κ. που θεσπίστηκε με τον ν.3528/2007, στον οποίο θα γίνει εκτενέστερη αναφορά παρακάτω, έχει σημασία να αναφέρουμε ότι στους προαναφερθέντες Υ.Κ. ρυθμίζεται η κινητικότητα των υπαλλήλων που γίνεται μόνο στην ίδια υπηρεσία. Εξαιρέση αποτελεί η απόσπαση, που αφορά σε μετακίνηση σε άλλη υπηρεσία, έχει όμως περιορισμένη χρονική διάρκεια (2 χρόνια). Ωστόσο οι ειδικές ρυθμίσεις για τις μετατάξεις ή τις αποσπάσεις τις καθιστούσαν χρονοβόρες διαδικασίες εξαιτίας της γραφειοκρατίας που απαιτούσαν. Η λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και η κάλυψη των διαρκών αναγκών τους (σύμφωνα με τους νόμους που αναφέρθηκαν αλλά και σχετικές διατάξεις άλλων νομοθετημάτων) γινόταν ή με νέες προσλήψεις, σύμφωνα με τον ν.2190/1994, (Α' 28) «Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης» ή με μονιμοποιήσεις του προσωπικού που υπηρετούσε με συμβάσεις σύμφωνα με τον ν.2738/1999 «Συλλογικές Διαπραγματεύσεις στη Δημόσια Διοίκηση Μονιμοποιήσεις Συμβασιούχων Αορίστου Χρόνου και άλλες διατάξεις» ή με τη μετατροπή των σχέσεων εργασίας σύμφωνα με το Π.Δ.164/2004 «Ρυθμίσεις για τους εργαζομένους με συμβάσεις ορισμένου χρόνου στο δημόσιο τομέα».

Μοναδική περίπτωση κινητικότητας υπαλλήλων σε άλλο φορέα από αυτόν της οργανικής τους θέσης ήταν η μετάταξη υπαλλήλων σε υπηρεσίες παραμεθορίων ή και προβληματικών περιοχών της χώρας, παρέχοντας και οικονομικά κίνητρα για τους υπαλλήλους που την επέλεγαν, με σκοπό την ενδυνάμωση των υπηρεσιών των περιοχών αυτών σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 9 του ν.2266/1994 «Έλεγχος δημοσίου τομέα - Μετατάξεις - Κατάταξη προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου. Άλλες ρυθμίσεις». Η ρύθμιση αυτή μάλιστα, έτυχε ευρείας αποδοχής και για αυτόν τον λόγο εντάχθηκε και στον αμέσως μετά Υ.Κ. (ν.3528/2007) που ακολούθησε και ισχύει μέχρι σήμερα.

Στη συνέχεια ακολουθεί ο ν.3528/2007 (Α'26) «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.», που είναι και ο Υ.Κ. που ισχύει μέχρι σήμερα. Έχει έκταση 44 σελίδες, περιλαμβάνει 169 άρθρα και υπογράφεται από τον τότε Πρόεδρο της Δημοκρατίας Κároλο Παπούλια και τους Υπουργούς της κυβέρνησης του Κωνσταντίνου Καραμανλή, Προκόπη Παυλόπουλο (Υπουργός Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης) και Γεώργιο Αλογοσκούφη (Υπουργός Οικονομίας και Οικονομικών).

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου, ο νόμος εναρμονίζεται με το κοινοτικό δίκαιο και με τη νομολογία του ΣτΕ και των λοιπών διοικητικών δικαστηρίων και εισάγονται ρυθμίσεις που επιχειρούν να διορθώσουν τις παθογένειες του προ υπάρχοντος θεσμικού πλαισίου, που αφορούσαν σε βασικά θέματα υπηρεσιακής κατάστασης των δημοσίων υπαλλήλων.

Περιλαμβάνει σημαντικές καινοτομίες στο ζήτημα της κινητικότητας, καθώς για πρώτη φορά γίνεται πρόβλεψη για τη μετάταξη υπαλλήλων από υπουργείο σε υπουργείο ή σε άλλη δημόσια υπηρεσία ή σε νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου και αντίστροφα, μετά από ανακοίνωση των φορέων, που κοινοποιείται σε όλα τα υπουργεία και αναρτάται υποχρεωτικά στην ιστοσελίδα τους.

Επιπλέον γίνεται πρόβλεψη για διευκόλυνση των υπαλλήλων, που λόγω του βασικού τίτλου σπουδών τους, δεν έχουν τη δυνατότητα εξέλιξης στην υπηρεσία τους, να μεταταχθούν, μετά από αίτησή τους, σε άλλη υπηρεσία και ειδικότερα σε κλάδο, για τον οποίο προβλέπεται ως τυπικό προσόν διορισμού ο τίτλος σπουδών που κατέχουν.

Επίσης παρέχεται η δυνατότητα να παραταθεί ο χρόνος της απόσπασης για ένα επιπλέον χρόνο πέρα από τα δύο χρόνια, που αρχικά ίσχυαν.

Συγκεκριμένα οι ειδικές περιπτώσεις κινητικότητας προβλέπονται στα άρθρα 66-75 του Υ.Κ. και είναι (Ραμματά 2011, σελ. 155-157):

- **Μετακίνηση:** αλλαγή θέσης του/της υπαλλήλου μέσα στον ίδιο το φορέα στον οποίο υπηρετεί, έπειτα από μονομερή απόφαση του/της Προϊσταμένου/νης της οργανικής μονάδας (άρ. 66). Πρόκειται για οριζόντια μετακίνηση που έχει ως βάση την αρχή της εναλλαγής αντικειμένου (job rotation), με σκοπό την εξυπηρέτηση των υπηρεσιακών αναγκών και τη μεταφορά γνώσεων και πρακτικών εντός του οργανισμού. Επιπλέον με τον τρόπο αυτό ο/η υπάλληλος εμπλουτίζει τη διοικητική του/της εμπειρία.
- **Μετάθεση:** μετακίνηση του/της υπαλλήλου σε κενή οργανική θέση της ίδιας κατηγορίας, του ίδιου κλάδου, του ίδιου βαθμού σε άλλη δημόσια αρχή, για δύο χρόνια (αρ.67). Γίνεται είτε με αίτηση του/της υπαλλήλου είτε αυτεπάγγελτα από την Υπηρεσία βάση των κριτηρίων της οικογενειακής κατάστασης, ηλικίας, συνολικού χρόνου υπηρεσίας, χρόνου υπηρεσίας κατά περιοχή, συνυπηρέτησης και εντοπιότητας.
- **Απόσπαση:** προσωρινή τοποθέτηση του/της υπαλλήλου για χρονικό διάστημα που δεν μπορεί να υπερβεί τη διετία με δυνατότητα ενός έτους παράταση σε άλλη Υπηρεσία άλλου Υπουργείου ή Ν.Π.Δ.Δ., εντός ή εκτός της έδρας του/της, προκειμένου να ασκήσει προσωρινά καθήκοντα για ένα δεδομένο χρονικό διάστημα και για την αντιμετώπιση πρόσκαιρων ή επείγουσών υπηρεσιακών αναγκών (αρ.68).
- **Μετάταξη:** αλλαγή της τάξης, δηλαδή, οριστική μετακίνηση του/της υπαλλήλου από κλάδο σε κλάδο ή από κατηγορία σε κατηγορία ή τέλος από Υπηρεσία σε Υπηρεσία, είτε με αίτηση του/της υπαλλήλου, είτε με πρωτοβουλία της Υπηρεσίας (αρ. 69-74).

Ισχύουν ειδικές διατάξεις για τις μετατάξεις υπαλλήλων: από κλάδο σε κλάδο της ίδιας κατηγορίας, σε κλάδο ανώτερης κατηγορίας, από υπηρεσία σε υπηρεσία, σε υπηρεσίες παραμεθόριων περιοχών.

Ωστόσο στην πράξη οι μεταθέσεις, μετατάξεις και οι αποσπάσεις, όπως ορίζονται στον Υ.Κ., αποτελούν ιδιαίτερα χρονοβόρες διαδικασίες και για αυτό δεν γίνονταν συχνά.

Επίσης ο υποχρεωτικός χαρακτήρας της οριζόντιας μετακίνησης εντός του οργανισμού ήταν παράγοντας που αποτελούσε αντικίνητρο για τους/τις υπαλλήλους. Το ίδιο ισχύει, σε μικρότερο όμως βαθμό, στις περιπτώσεις των υποχρεωτικών μεταθέσεων.

Επιπλέον το γεγονός ότι οι ρυθμίσεις αυτές είτε άμεσα είτε έμμεσα έδιναν προτεραιότητα σε μεθόδους κινητικότητας ατομικών αποκλειστικά επιθυμιών και κινήτρων, σε ένα ευρύτερο πλαίσιο που δεν εξυπηρετούσε τις ανάγκες των φορέων και χωρίς την τήρηση αυστηρών κριτηρίων τυπικών και ουσιαστικών προσόντων και διαφάνειας, ενθάρρυναν την πολιτική δικτύωση και την αναζήτηση πολιτικής διαμεσολάβησης, για την ικανοποίηση προσωπικών συμφερόντων των υπαλλήλων. Το γεγονός αυτό οδηγούσε είτε σε υποβάθμιση τις δημόσιες υπηρεσίες και σε μειωμένη αποτελεσματικότητα είτε σε υπηρεσίες με πλεονάζοντα αριθμό αποσπασμένων υπαλλήλων, μη αποδοτικών.

Τέλος, χαρακτηριστικό είναι το γεγονός, ότι για την εφαρμογή του ΥΚ του ν.3528/2007, εκδόθηκαν μια σειρά ερμηνευτικών εγκυκλίων, που επιβάρυναν ακόμη περισσότερο τη διαδικασία και την εφαρμογή του¹².

Συνοψίζοντας μπορούμε να πούμε ότι την περίοδο πριν τη δημοσιονομική - χρηματοπιστωτική κρίση, το νομοθετικό πλαίσιο και οι σχετικές ρυθμίσεις και πρακτικές του ελληνικού συστήματος δημόσιας διοίκησης, καθιστούσαν εξαιρετικά δύσκολη την κινητικότητα σε βαθμό που σχεδόν την απέκλειαν. Συγκεκριμένα παρατηρούμε ότι:

- Το σύστημα προσλήψεων του μόνιμου προσωπικού μιας υπηρεσίας γινόταν χωρίς προγραμματισμό και επαρκή συσχέτιση με τις ανάγκες της υπηρεσίας.
- Το καθεστώς των εσωτερικών διαφοροποιήσεων του δημοσίου τομέα (η διάσπαση των ειδικοτήτων σε πολλούς κλάδους, η αποκλειστική σύνδεση των κλάδων με συγκεκριμένους φορείς και οι μισθολογικές διαφοροποιήσεις) ευνοούσε τη δημιουργία αποκλειστικών προνομιακών καθεστώτων και την ανάπτυξη στεγανών στις δομές του δημοσίου τομέα, που λειτουργούσαν ως αντικίνητρο για την κινητικότητα.

¹²Βλ. στο Ραμματά 2011, σελ. 128-129.

- Η προτεραιότητα της ατομικής επιλογής έναντι των υπηρεσιακών αναγκών για μετακίνηση ή μη των υπαλλήλων σε συνδυασμό με την έλλειψη διαφάνειας στις διαδικασίες, ενθάρρυνε την αναζήτηση πολιτικής διαμεσολάβησης και τη δημιουργία πελατειακών και συντεχνιακών σχέσεων γύρω από το ζήτημα της κινητικότητας.
- Η υπέρμετρη και καταχρηστική χρήση των αποσπάσεων σε φορείς ελκυστικούς για τους δημοσίους υπαλλήλους οδήγησε σε μια ανορθολογική κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού.
- η έλλειψη κεντρικής διαδικασίας για την ορθολογική κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού με βάση τις ανάγκες των υπηρεσιών, σε συνδυασμό με τα παραπάνω, οδήγησε στη δυσκολία ποσοτικής και ποιοτικής αντιστοίχισης διαθέσιμων ανθρωπίνων πόρων και μεταβαλλόμενων υπηρεσιακών αναγκών.
- Η έλλειψη διυπουργικής κινητικότητας και η ανάπτυξη υπαλληλικής σταδιοδρομίας στο περιορισμένο πλαίσιο ενός υπουργείου, περιόρισε τη διοικητική εμπειρία των υπαλλήλων και τις προοπτικές εξέλιξής τους σε μελλοντικά ανώτατα στελέχη.

Από όσα αναφέρθηκαν παραπάνω γίνεται κατανοητό ότι, την περίοδο της μεταπολίτευσης και μέχρι την έναρξη της οικονομικής κρίσης, οι αλλαγές που γίνονται σχετικά με τον θεσμό της κινητικότητας είναι οριακές (προσαυξητικές) και δεν αντανακλούν την υιοθέτηση πολιτικών για την ορθή ανακατανομή του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης, καθώς στηριζόταν σε ρυθμίσεις που οι όποιες προβλέψεις για κινητικότητα ήταν κυρίως συνδεδεμένες με τις ανάγκες των ίδιων των υπαλλήλων και όχι των υπηρεσιών.

Η κινητικότητα δε χρησιμοποιήθηκε από τη δημόσια διοίκηση ως εργαλείο για τη διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων, αλλά ως «μέσο ευνοιοκρατίας και πατρωνίας της πολιτικής ηγεσίας στη διοίκηση» (Ραμματά και Γρηγοριάδου 2021, σελ.355), με αποτέλεσμα η διοίκηση να χάσει «ένα εργαλείο πολύτιμο για τη διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων για *exofficio* ορθολογική κατανομή του προσωπικού, για ευελιξία στη διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων και εμπλουτισμό της σταδιοδρομίας των υπαλλήλων, και ιδιαίτερα των ανωτάτων στελεχών» (Σπανού 2018, σελ. 167-170).

2.2. Ο δημοσιονομικός προσανατολισμός της κινητικότητας. Νομοθεσία για διαθεσιμότητα-εφεδρεία-κινητικότητα

Την περίοδο της δημοσιονομικής-χρηματοπιστωτικής κρίσης, στο πλαίσιο της δημοσιονομικής πειθαρχίας και των δεσμεύσεων για μεταρρυθμίσεις που επιβάλλουν τα μνημόνια, παρατηρείται μια υπέρμετρη νομοθέτηση σχετικά με τους στόχους και τις παρεμβάσεις στη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων στο ελληνικό δημοσιοϋπαλληλικό σύστημα. Συνοπτικά οι στόχοι των μνημονίων και οι αντίστοιχες παρεμβάσεις παρουσιάζονται στον πίνακα 1.:

Πίνακας 1. Στόχοι και παρεμβάσεις στη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων

Στόχοι Μνημονίων 1 & 2	Μέτρα
1) Δημοσιονομικές προτεραιότητες Μείωση μισθοδοτικής δαπάνης Μείωση αμοιβών Μείωση προσωπικού Μείωση δομών (συγχωνεύσεις, καταργήσεις οργανικών μονάδων και φορέων)	Απογραφή υπαλλήλων-Ενιαία Αρχή Πληρωμής – Σχέδια ανακατανομής προσωπικού (M1) Αναλογία προσλήψεων-αποχωρήσεων 1:5/10 (M1 & M2) Μειώσεις μισθών Ενιαίο Μισθολόγιο Μείωση συμβ/χων ορισμένου χρόνου Κατάργηση κενών θέσεων (M1) Σχέδια στελέχωσης (με ανώτατα όρια) Εντοπισμός πλεονάζοντος προσωπικού (M1 & M2) Ανακατανομή προσωπικού (M1 & M2) Απολύσεις (M2)
2) Διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις Εξορθολογισμός διαχείρισης Ανθρώπινων πόρων Εξειδίκευση:	Αναδιοργάνωση συστήματος προσλήψεων (M1) Πάγιος μηχανισμός κινητικότητας (M2) Σύστημα Αξιολόγησης προσωπικού (M2) Ανάπτυξη στρατηγικής ανθρώπινων πόρων (M2) Απλοποίηση συστήματος ταξινόμησης των υπαλλήλων (Κλάδοι) Περιγράμματα θέσης Επιλογή, ρόλος και ανάπτυξη υψηλόβαθμων διοικητικών στελεχών Σύγχρονο σύστημα αξιολόγησης της απόδοσης Βελτίωση της κατάρτισης του προσωπικού
Στόχοι Μνημονίου 3	Μέτρα
Βέλτιστη αξιοποίηση ανθρώπινων πόρων Αποπολιτικοποίηση	Διαδικασίες επιλογής στελεχών (managers) Προγραμματισμός αναγκών σε ανθρώπινο δυναμικό

<p>Θεσμική Μνήμη Διοίκηση της Απόδοσης Κινητικότητα</p> <p>Εξειδίκευση-Προαπαιτούμενα (III)</p>	<p>Δημοσιονομικά ουδέτερη μεταρρύθμιση του ενιαίου μισθολογίου</p> <p>Σύγχρονο σύστημα αξιολόγησης για προσανατολισμό στα αποτελέσματα</p> <p>Εκσυγχρονισμός διαδικασιών προσλήψεων</p> <p>Ενίσχυση κινητικότητας για αξιοποίηση των ανθρωπίνων πόρων</p> <p>Μεταρρύθμιση ενιαίου μισθολογίου</p> <p>Εξορθολογισμός ειδικών μισθολογίων</p> <p>Επιλογή διευθυντικών στελεχών</p> <p>Τροποποίηση καθεστώτος ΓΓ κ.λπ. επιτελικών στελεχών</p> <p>Νέο πλαίσιο αξιολόγησης επίδοσης</p> <p>Νέο πάγιο σύστημα κινητικότητας</p>
---	--

Αναδημοσίευση: Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων Κ. Σπανού (Σπανού 2018, σελ.166).

Στην πρώτη αξιολόγηση του πρώτου προγράμματος των μνημονίων (M1 & M2) οι παρεμβάσεις που γίνονται αφορούν σε μέτρα προπαρασκευαστικά για τη μεταρρύθμιση της κινητικότητας, η οποία στις επόμενες αξιολογήσεις θα συνδεθεί με την αναδιοργάνωση της δημόσιας διοίκησης, τη μείωση του ανθρώπινου δυναμικού της και τελικά με τις απολύσεις, «...αφού η εφεδρεία μετονομάζεται σε «κινητικότητα» αλλά περισσότερο από την ανακατανομή στοχεύει στην «έξοδο» (Σπανού 2018, σελ.173).

Σε νομοθετικό επίπεδο η αρχή γίνεται με την ψήφιση του ν.3845/2010 («πρώτο μνημόνιο»), με τις διατάξεις του οποίου περιορίζονται οι προσλήψεις στο δημόσιο τομέα με την καθιέρωση του κανόνα 1:5 (για κάθε 5 υπαλλήλους που αποχωρούν προσλαμβάνεται 1), κανόνας που αργότερα γίνεται 1:10, με στόχο τη μείωση των θέσεων στο δημόσιο κατά 150.000, από το τέλος του 2010 έως το 2015. Σε περίπτωση ανάγκης, μάλιστα, υπήρχε πρόβλεψη ακόμα και για πάγωμα των προσλήψεων. Επιπλέον τίθενται αυστηρότεροι κανόνες για το προσωπικό που υπηρετεί με συμβάσεις, στο πλαίσιο της δέσμευσης για μείωση των συμβάσεων και κατά συνέπεια μείωση του κόστους για το δημόσιο¹³.

Στη συνέχεια ξεκινάνε οι διαδικασίες μείωσης του προσωπικού του ευρύτερου δημόσιου τομέα, με τον καθορισμό του πλεονάζοντος προσωπικού. Συγκεκριμένα με τον ν.3986/2011 (αρ.37) εισάγεται η έννοια της «εργασιακής εφεδρείας» και με την εγκύκλιο Ε.Γ.ΔΕΚΟ 1597/12.9.2011

¹³Συγκεκριμένα οι συμβάσεις Ιδιωτικού Δικαίου Ορισμένου Χρόνου και οι συμβάσεις έργου, μειώθηκαν κατά 50% το 2011 σε σχέση με το 2010 με επιπλέον μείωση κατά 10% για το 2012. Για τα έτη 2014 και 2015 το ποσοστό ορίστηκε σε 20% σε σχέση με το 2012 και για τα έτη 2015 και 2016 σε 10% σε σχέση με το προηγούμενο έτος. Επίσης προβλεπόταν μείωση μετακλητών υπαλλήλων κατά 20% (προσωπικό που προβλέπει το ΠΔ 63/2005) και κατάργησης των κενών θέσεων.

του Υπουργείου Οικονομικών, που εκδίδεται βάσει αυτού του νόμου, ορίζεται η άμεση εφαρμογή της εργασιακής εφεδρείας, λόγω των δημοσιονομικών εξελίξεων σε 151 φορείς του κεφαλαίου Α του ν.3429/2005. Σύμφωνα με τα οριζόμενα στην εγκύκλιο οι δημόσιοι οργανισμοί, ουσιαστικά, καλούνταν να εντάξουν το 10% του συνόλου των εργαζομένων τους σε καθεστώς εργασιακής εφεδρείας, ανεξαρτήτως εάν πλεόναζαν. Προκλήθηκε πολύ μεγάλη αντίδραση από τις δημόσιες υπηρεσίες, οι οποίες απέστειλαν αριθμητικά στοιχεία πλεοναζόντων θέσεων και όχι ονομαστικά στοιχεία υπαλλήλων, αλλά και από νομικούς κύκλους που εξέφρασαν έντονο προβληματισμό σχετικά με τη συνταγματικότητα της διάταξης, και υποστήριξαν ότι παραβιάζονται αρχές του Συντάγματος και ειδικότερα η αρχή της ισότητας (άρθρο 4 παρ.1 και 2 Σ), η αρχή της αξιοκρατίας (άρθρο 103 παρ. 7 Σ), η αρχή της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας (άρθρο 5 παρ.1 Σ) και το δικαίωμα στην εργασία (άρθρο 22 παρ.1 Σ), χωρίς να λύνεται το ζήτημα της αποδοτικότητας του δημοσίου τομέα, με αποτέλεσμα η διάταξη περί εφεδρείας ουσιαστικά να παραμείνει ανενεργή.

Ακολουθεί η ψήφιση του ν.4024/2011 «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο-βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015», με τον οποίο γίνεται μια πρώτη προσπάθεια εισαγωγής ενός παγίου συστήματος κινητικότητας, με την καινοτομία για τα ελληνικά δεδομένα έννοια του «υπαλλήλου του κράτους», που εισήγαγε (άρθρο 5) (Σπανού 2018, σελ.180), με λίγα λόγια του υπαλλήλου που η σταδιοδρομία του δεν ταυτίζεται με τον φορέα της οργανικής του θέσης, αλλά μπορεί να υπηρετήσει σε οποιαδήποτε υπηρεσία του κρατικού μηχανισμού. Το γεγονός αυτό, βέβαια, ενίσχυσε τον ρόλο της πολιτικής εξουσίας και περιόρισε τις επιλογές της διοίκησης.

Ουσιαστικά με τον νόμο αυτό αρχίζει η εφαρμογή της μεταρρύθμισης στη δημόσια διοίκηση, με στόχο τις περικοπές των δημοσίων δαπανών, μέσω της μείωσης του ανθρώπινου δυναμικού του δημοσίου τομέα. Άλλωστε στον ίδιο νόμο υπάρχουν ρυθμίσεις για περικοπές των μισθών και σημαντική μείωση των επιδομάτων, βάσει του νέου μισθολογίου - βαθμολογίου των υπαλλήλων που εισάγει.

Συγκεκριμένα οι καινοτομίες που εισάγονται με τον ν.4024/2011 σχετικά με την κινητικότητα είναι;

- Η διεύρυνση της κινητικότητας των μονίμων υπαλλήλων και των υπαλλήλων ΙΔΑΧ, μεταξύ των υπηρεσιών κεντρικής ή αποκεντρωμένης διοίκησης και ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ, με κοινή απόφαση του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και του οικείου κατά περίπτωση Υπουργού, για συγκεκριμένο χρόνο που ορίζεται με την απόφαση αυτή, λαμβανομένων υπόψη των υπηρεσιακών αναγκών και της κατηγορίας, του κλάδου και της ειδικότητας. Εδώ παρατηρείται μια σημαντική αλλαγή σε σχέση με προγενέστερες διατάξεις, οι οποίες έκαναν

πρόβλεψη για τη λήψη σχετικών αποφάσεων από τα αρμόδια Υπηρεσιακά Συμβούλια. Ο νέος νόμος δίνει περισσότερη ελευθερία κινήσεων στην πολιτική εξουσία και περιορίζει την ανεξαρτησία της διοίκησης, γεγονός που συνδέεται τόσο με παλαιότερες αστοχίες της διοίκησης σε θέματα κατανομής προσωπικού, όσο και με τις πιεστικές συνθήκες της περιόδου, για εφαρμογή δημόσιων πολιτικών με δημοσιονομικό προσανατολισμό.

- Η μετάθεση ή μετάταξη διενεργείται και χωρίς κενή οργανική θέση στον κλάδο, υπηρεσία και φορέα υποδοχής, με ταυτόχρονη μεταφορά της θέσης του/της υπαλλήλου. Η ευελιξία που παρέχει η διάταξη αυτή επιχειρεί να υπερβεί το πρόβλημα του οργανισμού των υπηρεσιών, που αποτελούσε εμπόδιο για την κινητικότητα, ωστόσο ενισχύει τον ανορθολογισμό των ατομικών πρωτοβουλιών των υπαλλήλων, γεγονός όμως, που λόγω των συνθηκών της περιόδου, κρίθηκε ότι δεν θα οδηγήσει σε άνιση παραμόρφωση των οργανισμών.
- Θεσπίζεται η κατάργηση των κενών οργανικών θέσεων πολιτικών δημοσίων υπαλλήλων, υπαλλήλων ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού και των ΝΠΔΔ (εξαιρούνται το νοσηλευτικό, παραϊατρικό, ιατρικό προσωπικό του ΕΣΥ και το εκπαιδευτικό προσωπικό της ανώτατης εκπαίδευσης, το Διπλωματικό Σώμα) και ορίζεται ότι καταργούνται, επίσης, οι οργανικές θέσεις υπαλλήλων που απολύονται αυτοδίκαια, επειδή έχουν συμπληρώσει τον ελάχιστο συντάξιμο χρόνο υπηρεσίας.
- Εισάγεται ο θεσμός της προ-συνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας, δηλαδή διαθεσιμότητα λόγω επικείμενης συνταξιοδότησης.
- Διευρύνεται η πρόσβαση σε θέσεις προϊσταμένων με την εισαγωγή διυπουργικής προκήρυξης, σύμφωνα με την οποία οι δημόσιοι υπάλληλοι όλων των υπουργείων και των ΝΠΔΔ, μπορούν να διεκδικήσουν θέσεις προϊσταμένων σε οριζόντιες διευθύνσεις υπηρεσιών, σε τμήματα Διοικητικών και Οικονομικών υπηρεσιών και υπηρεσιών πληροφορικής.

Τα μέτρα αυτά, που στην πράξη απλώς συνέβαλαν στην επίτευξη των άμεσων δημοσιονομικών στόχων που είχαν τεθεί από τα μνημόνια, συνεχίζονται με την ψήφιση των ν.4093/2012 και ν.4172/2013.

Συγκεκριμένα στον ν.4093/2012 και ειδικότερα στην παρ.Ζ «ρυθμίσεις θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης», η μετάταξη για την αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού και την κάλυψη υπηρεσιακών αναγκών ή η μεταφορά των υπαλλήλων σε διαθεσιμότητα ορίζεται πια ως υποχρεωτική και γίνεται χωρίς

αίτηση των υπαλλήλων, υπό τη σκιά της απόλυσης, ενώ με τον ν.4172/2013 δόθηκε η δυνατότητα να καταργούνται θέσεις ανά κατηγορία, κλάδο ή και ειδικότητα σε Υπουργεία, αποκεντρωμένες διοικήσεις, ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού, αυτοτελείς δημόσιες υπηρεσίες και ΝΠΔΔ με απόφαση του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και του οικείου Υπουργού, μετά από τεκμηρίωση βάσει εκθέσεων αξιολόγησης δομών και σχέδια στελέχωσης.

Στο πλαίσιο αυτό, ουσιαστικά, γινόταν αναίρεση του συνολικού συστήματος των μετατάξεων, όπως αυτό οριζόταν στον Υ.Κ., καθώς οι πιθανότητες για υποχρεωτική μετάταξη των υπαλλήλων ήταν ελάχιστες, λόγω του ευρύτερου πλαισίου των μετατάξεων και των κριτηρίων αξιολόγησης των υπαλλήλων. Κατά μία άποψη¹⁴ τα κριτήρια επιλογής και αξιολόγησης που εφαρμόστηκαν στη διαθεσιμότητα λόγω μερικής κατάργησης οργανικών θέσεων και στην κινητικότητα λόγω διαθεσιμότητας, ουσιαστικά αποτέλεσαν ένα νέο σύστημα αποτίμησης τυπικών και ουσιαστικών προσόντων, τα οποία οδηγούσαν σε «υποχώρηση» των προϋποθέσεων εφαρμογής της συνταγματικής αρχής της αξιοκρατίας, καθώς καθιέρωναν για πρώτη φορά, ένα νέο «(υπέρ)προσόν», τον τρόπο εισαγωγής των υπαλλήλων στη δημόσια διοίκηση, για το οποίο όμως, είχαν ήδη βαθμολογηθεί και αξιολογηθεί (Μαυρομούστακου 2013, σελ. 247).

Συμπεράσματα

Η πολιτική-εκτελεστική εξουσία για να συμμορφωθεί με τους στόχους των μνημονίων, όπως παρουσιάστηκαν στον πίνακα 1, υιοθέτησε μεθόδους και πήρε μέτρα έχοντας ως μοναδικό κριτήριο τη μείωση του ανθρώπινου δυναμικού του δημοσίου τομέα, με στόχο τη μείωση των δημοσίων δαπανών. Σχετικά με την κινητικότητα τα μέτρα που πήρε στόχευαν¹⁵:

- Στην αναδιοργάνωση των υπηρεσιών, με κριτήριο την αξιολόγηση των αναγκών και στόχο την κατάργηση οργανικών θέσεων και μονάδων.
- Στην άμεση μείωση του ανθρώπινου δυναμικού, με υποχρεωτική συνταξιοδότηση και προ-συνταξιοδοτική διαθεσιμότητα, βάσει των οριζοντίων κριτηρίων της ηλικίας και της προϋπηρεσίας.

¹⁴ Για τα κριτήρια επιλογής και αξιολόγησης που εφαρμόζονται στη διαθεσιμότητα λόγω μερικής κατάργησης οργανικών θέσεων και στην κινητικότητα λόγω διαθεσιμότητας του προσωπικού, βλ. στο: Μαυρομούστακου 2013, «Από τη διαθεσιμότητα στην κινητικότητα του προσωπικού του δημοσίου τομέα διαμέσου ενός νέου συστήματος αξιολόγησης», σελ. 247-262 στο Τζιφάκης Ν., Χουλιάρης Α., κ.α., Ελλάδα και Ευρωπαϊκή Ένωση στο σταυροδρόμι κρίσιμων εξελίξεων. Πολιτικές, Στρατηγικές Επιλογές και Προοπτικές, Τόμος πρακτικών επιστημονικού συνεδρίου, Λουτράκι, 6-8 Δεκεμβρίου 2013, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2013.

¹⁵Βλ. στο: Σπανού 2018, σελ.175.

- Στην κατάργηση φορέων, υπηρεσιών ή υπαλληλικών κλάδων και μεταφορά των υπαλλήλων σε καθεστώς εργασιακής εφεδρείας ή διαθεσιμότητας-κινητικότητας, με κριτήριο τον φορέα, την υπηρεσία ή τον κλάδο.
- Στη μεταφορά σε διαθεσιμότητα-κινητικότητα των υπαλλήλων με συγκεκριμένα χαρακτηριστικά, με κριτήριο τον τρόπο πρόσληψης, την κατηγορία εκπαίδευσης, κ.λπ.

Έχει σημασία να αναφερθεί το γεγονός, ότι η διαμόρφωση των κριτηρίων και των μέτρων για την κινητικότητα έγινε με την τεχνική υποστήριξη της Task Force και της Γαλλικής κυβέρνησης, που ήταν επικεφαλής του τομέα Διοικητικής μεταρρύθμισης, ενώ την εποπτεία της διαδικασίας διαθεσιμότητας-κινητικότητας είχε το ΑΣΕΠ¹⁶.

Τα μέτρα και οι παρεμβάσεις που έγιναν είχαν στόχο την άρση των τεχνικών (αλλά και πολιτικών) εμποδίων της κινητικότητας, όπως ήταν:

- Ο αποκλειστικά εθελοντικός χαρακτήρας της κινητικότητας, ανεξάρτητα από τις ανάγκες των υπηρεσιών
- Η σύνδεση της κινητικότητας με την ύπαρξη κενών οργανικών θέσεων
- Η ταύτιση των υπαλλήλων με τον φορέα διορισμού τους
- Ο κατακερματισμός των κλάδων
- Το καθεστώς δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου των δημοσίων υπαλλήλων (μόνιμοι ή ΙΔΑΧ)
- Τα όρια μεταξύ της νομικής μορφής των φορέων του δημοσίου τομέα (ΝΠΙΔ, ΟΤΑ, ΝΠΔΔ)

Ωστόσο το γενικό συμπέρασμα που συνάγεται, από τις διαδικασίες των δημοσίων πολιτικών που ακολουθήθηκαν την περίοδο αυτή σχετικά με την κινητικότητα, όπως συνοπτικά παρουσιάζονται παρακάτω στον πίνακα 2, ήταν ότι «η διαθεσιμότητα-κινητικότητα υπήρξε ένας βίαιος τρόπος να αρθούν τα στεγανά που είχαν δημιουργηθεί στο παρελθόν» (Σπανού 2018, σ.186).

Συγκεκριμένα ο ν.4093/2012 εισήγαγε σημαντικές αλλαγές στο θεσμό της διαθεσιμότητας, που ουσιαστικά, μετέβαλαν την υπηρεσιακή σχέση των υπαλλήλων με τον δημόσιο τομέα, καθώς μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι μετατάσσονταν υποχρεωτικά ή εντάσσονταν σε καθεστώς ΙΔΑΧ και τοποθετούνταν για την κάλυψη προσωρινών αναγκών σε οποιαδήποτε υπηρεσία του δημοσίου τομέα. Το γεγονός αυτό ήταν σε αντίθεση με την έννοια της μονιμότητας

¹⁶Βλ. .: ο.π. σελ.179, υποσημ. 452.

των υπαλλήλων, αφού ουσιαστικά, καλούνταν να καλύψουν προσωρινές ανάγκες του δημοσίου τομέα, με αμφίβολη έκβαση σχετικά με την υπηρεσιακή τους κατάσταση, αναφορικά με την οριστική τους μετάταξη ή απόλυση. Η διαθεσιμότητα, δηλαδή, χρησιμοποιήθηκε σε μεταβατικό στάδιο διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού πριν την ενδεχόμενη απόλυσή του, λόγω κατάργησης της οργανικής του θέσης.

Γίνεται, λοιπόν, κατανοητό ότι την περίοδο αυτή «την Τρόικα δεν την ενδιαφέρουν τόσο οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις όσο η άμεση πραγμάτωση των ποσοτικών στόχων του δημοσιονομικού προγράμματός της» (Μανιτάκης, 2013).

Επιπλέον γίνεται εμφανές το γεγονός ότι είχαν αλλάξει βίαια και οι συσχετισμοί δυνάμεων υπέρ της πολιτικής-εκτελεστικής εξουσίας έναντι της δημόσιας διοίκησης.

Πίνακας 2. Μείωση προσωπικού και κινητικότητα (βασικές ρυθμίσεις)

ΡΥΘΜΙΣΗ	ΣΤΟΧΟΣ	ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ	ΚΑΘΕΣΤΩΣ	ΕΠΙΛΟΓΗ
N.3895/2010	Κατάργηση και συγχώνευση υπηρεσιών, οργανισμών και φορέων του δημοσίου τομέα		Μεταφορά σε κενές οργανικές ή προσωποπαγείς θέσεις σε υπουργεία	Αίτηση προτίμησης. Επιτροπή στη ΓΓ Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης για την επιλογή και διάθεση του προσωπικού στους φορείς υποδοχής
N.3986/2011 Άρθρο 37.7	Πλεονάζον προσωπικό ΙΔΑΧ των ΝΠΙΔ κεφ. Α', Ν.3429/2005	Αξιολόγηση για εντοπισμό πλεονάζοντος προσωπικού	12 μήνες Εργασιακή εφεδρεία 60% μισθού-ως αποζημίωση λόγω απόλυσης	Κατάταξη από το ΑΣΕΠ βάσει αντικειμενικών & αξιοκρατικών κριτηρίων για πιθανή μεταφορά σε άλλες υπηρεσίες του ΔΤ κ.λπ. Προτεραιότητα για ΙΔΟΧ ή μερική απασχόληση

N.4002/2011 Άρθρα 57-64,66	Μείωση προσωπικού ΙΔΑΧ ΥΕ & ΔΕ Συγχώνευση ή κατάργηση φορέων	Καταργούμενοι φορείς	Αρχικά: μεταφορά σε άλλους φορείς Στη συνέχεια 4024/2011, 4047/2012 Εργασιακή εφεδρεία 12 μήνες και απόλυση	
N.4024/2011 Άρθρο 33	Μείωση προσωπικού Πλεονάζον ή ελλείπον προσωπικό Ανακατανομή οργανικών θέσεων και μεταφορά σε άλλες υπηρεσίες ή κατάργηση ΔΥ και ΙΔΑΧ	Κατάργηση κενών οργανικών θέσεων Προ- συνταξιοδοτική διαθεσιμότητα Κατάργηση θέσεων και διαθεσιμότητα Αναδιοργάνωση Υπουργείων & ΝΠΔΔ (35.3) Νέα οργανογράμματα για 2013	Υποχρεωτική συνταξιοδότηση- Αυτοδίκαιη απόλυση: 55 ετών + 35 χρόνια υπηρεσία Προ- συνταξιοδοτική διαθεσιμότητα: 53 ετών + 33 χρόνια υπηρεσίας: Εργασιακή Εφεδρεία μέχρι 24 μήνες Λόγω κατάργησης θέσης: 12 μήνες με 60% μισθού. Υποχρεωτική Μετάταξη ή μεταφορά – Απόλυση Εξαίρεση: Γενικοί Διευθυντές	Εποπτεία αξιολόγησης προσωπικού σε εφεδρεία από ΑΣΕΠ για ενδεχόμενη μεταφορά (όπως ανωτέρω)
N.4093/2012, κεφ. Ζ 1-4	Μείωση προσωπικού λόγω μεταβολής αρμοδιοτήτων ή πλεονάζοντος προσωπικού Ανακατανομή	Κατάργηση θέσεων ΔΕ Διοικητικού κ.λπ. ΙΔΑΧ (μονιμοποιηθέντες συμβασιούχοι, χωρίς διαγωνισμό) κ.λπ.	12 μήνες με 75% μισθού και απόλυση ΙΔΑΧ ΝΠΙΔ: καταγγελία σύμβασης (Ν.4152/2013)	
N.4172/2013 (81-82, 90, 91, 93)	Μείωση προσωπικού και	Μεταφορά στην ΕΛΑΣ ως πολιτικό	Διαθεσιμότητα 8 μηνών με 75% μισθού	Επιλογή για κινητικότητα βάσει αποτίμησης

	<p>ενδεχόμενη ανακατανομή Κατάργηση κλάδων και υπηρεσιών:</p> <p>*Δημοτικής Αστυνομίας (81)</p> <p>* 50 Ειδικοτήτων δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης (Τεχνική)</p> <p>*Δ/νση κρατικών αυτοκινήτων</p> <p>*Σχολικών φυλάκων</p> <p>*Θέσεων μετά από αξιολόγηση δομών και νέα σχέδια στελέχωσης (90) π.χ. πανεπιστήμια</p>	<p>προσωπικό υπό προϋποθέσεις. Εξαιρέσεις βάσει κοινωνικών κριτηρίων και σπουδών (Μεταπτυχιακά Διδακτορικά): μετάταξη στον Δήμο, την περιφερειακή διεύθυνση εκπαίδευσης (αντίστοιχα) με κατάργηση ισάριθμων θέσεων. Οδηγοί: μετάταξη ή μεταφορά στους φορείς ή στο ΥΠΕΞ</p>	<p>Κινητικότητα ή απόλυση</p>	<p>και μοριοδότησης προσόντων. Επιτροπή με συμμετοχή ΑΣΕΠ, όπως ανωτέρω</p>
<p>N.4250/2014 (Άρθρο 19 και Κεφάλαιο Β)</p>	<p>Μείωση προσωπικού</p> <p>Κατάργηση και συγχώνευση φορέων π.χ. ΕΑΧΑ, ΤΕΟ, ΕΚΕΒΙ, ΟΡΣΑ, ΟΡΘΕ και ΟΡΣΙ</p>	<p>Αυτοδίκαια λύση σύμβασης λόγω κατάργησης-αποζημίωση</p> <p>Επανεξέταση συμβάσεων που είχαν μετατραπεί σε αορίστου χρόνου ως προς τη συγκέντρωση των νόμιμων προϋποθέσεων, ενόψει αυτοδίκαιης απόλυσης</p>	<p>Διαθεσιμότητα (αναλογική εφαρμογή Ν.4093/2011 και Ν.4172/2013)</p>	

Αναδημοσίευση: Πηγή: Συγκέντρωση και επεξεργασία στοιχείων Κ. Σπανού (Σπανού 2018, σελ. 176-177).

Η εφαρμογή αυτών των πολιτικών είχε ως αποτέλεσμα το διάστημα 2009-2016 τη μείωση του ανθρώπινου δυναμικού του δημοσίου τομέα κατά 26% και κατά 38% τη μείωση της μισθοδοτικής δαπάνης, όπως βλέπουμε στον πίνακα 3, που ακολουθεί:

Πίνακας 3. Υπάλληλοι Γενικής Κυβέρνησης 2009-2016

	2009	2016	Διαφορά
Μόνιμοι	730.234	598.870	-18%
Έκτακτοι	175.476	73.789	-58%
Σύνολο	905.710	672.659	-26%
Δαπάνη Μισθοδοσίας	25.866 εκ. €	16.018 εκ. €	-38%

Αναδημοσίευση: Πηγή: European Commission 2017b, 137 (Σπανού 2021, σελ.83).

Η χρεωκοπία της χώρας συνδέθηκε με τις παθογένειες του κρατικού μηχανισμού και στο πλαίσιο αυτό η δημόσια διοίκηση τέθηκε στο επίκεντρο μιας πολεμικής, με κύριο άξονα την έντονη αμφισβήτηση της αποστολής της. Η πολιτική-εκτελεστική εξουσία μετέθεσε την ευθύνη στη δημόσια διοίκηση, η οποία έγινε αντικείμενο καταγιμιστικών και βίαιων παρεμβάσεων, με σκοπό την αναμόρφωσή της. Μια «αναμόρφωση», ωστόσο, υπό την πίεση των δημοσιονομικών συνθηκών και «με καταλύτη για το περιεχόμενο και το πλαίσιο εφαρμογής της την συνθήκη της αιρεσιμότητας»¹⁷, η οποία προσέδωσε ανελαστικό χαρακτήρα στις απαιτούμενες προσαρμογές» (Λαμπροπούλου 2019, σελ.150), με αποτέλεσμα την υπονόμηση της προοπτικής για ανασυγκρότηση των υπηρεσιών και ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού στις πρωτόγνωρες συνθήκες που δημιούργησε η κρίση.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο εντάθηκε η επιφυλακτικότητα και η δυσπιστία της δημόσιας διοίκησης -η οποία παρουσίαζε μια πάγια δυσκολία να ανταποκριθεί σε προσπάθειες μεταρρύθμισης- απέναντι σε κάθε πρωτοβουλία αλλαγών, με το φόβο ότι θα μετατραπεί εκ νέου σε εξιλαστήριο θύμα του πολιτικού συστήματος (Καμτσιδου 2019, σελ.2).

Παράλληλα, όμως, η κρίση φέρνοντας στην επιφάνεια τις αδυναμίες και τις παθογένειες του παρελθόντος και τη διαχρονική έλλειψη σταδιακών προσαρμογών, εμφανιζόταν ως ευνοϊκή συγκυρία για την κατανόησή τους και την υπέρβασή τους. Σε συνθήκες διπλής, χρονικής και πολιτικής, πίεσης οι παλιές βεβαιότητες καταρρέουν, αφήνοντας χώρο για νέες αντιλήψεις και

¹⁷«Ως αιρεσιμότητα ορίζεται η πρακτική απαίτησης συγκεκριμένων αλλαγών στις εγχώριες πολιτικές ως προϋπόθεση της οικονομικής στήριξης (Nelson 1996, 1551). Εναλλακτικά, ορίζεται ως «η χρήση οικονομικής πίεσης για την προώθηση των στόχων των χορηγών της οικονομικής βοήθειας» (Killick 1997, 487). Πριν από οτιδήποτε άλλο, η αιρεσιμότητα αποτελεί ένα ισχυρό εργαλείο δέσμευσης, ένα εργαλείο πολιτικής (Lascoumes & LeCalès 2007) μεγάλης κλίμακας, στον βαθμό που υπάγει το σύνολο της λειτουργίας του πολιτικο-διοικητικού συστήματος σε συγκεκριμένες προτεραιότητες. Επιχειρεί να επηρεάσει τη διαμόρφωση του πολιτικού (και μεταρρυθμιστικού) περιβάλλοντος και να καθοδηγήσει την εγχώρια δράση» (Σπανού 2021, σελ. 91).

πρακτικές. «Αυτό περιγράφεται συνήθως ως «παράθυρο ευκαιρίας» και «κρίσιμη διασταύρωση» για αλλαγή πλεύσης». Παρά τις δυσκολίες και την υπονόμηση από τον αναγκαστικό και επίμονο δημοσιονομικό προσανατολισμό της «μείωσης του κράτους», «ο στόχος μιας «φιλόδοξης μεταρρύθμισης» διατηρήθηκε και σταδιακά διευρύνθηκε σε θεματολογία και λεπτομέρεια με την εξέλιξη των Προγραμμάτων Προσαρμογής» (Σπανού 2021, σελ. 22-25).

2.3. Ο ν.4325/2015. Κατάργηση της διαθεσιμότητας-κινητικότητας

Η διαθεσιμότητα-κινητικότητα καταργείται με τον ν.4325/2015 «Εκδημοκρατισμός της Διοίκησης - Καταπολέμηση Γραφειοκρατίας και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση. Αποκατάσταση αδικιών και άλλες διατάξεις» (άρθρα 9, 14.3, 15, 21, 25), με την αλλαγή της κυβέρνησης στη χώρα. Γίνεται επανασύσταση των θέσεων, των κλάδων και των ειδικοτήτων που είχαν καταργηθεί και οι δημόσιοι υπάλληλοι που είχαν τεθεί σε διαθεσιμότητα ή είχαν απολυθεί είχαν τη δυνατότητα να συμμετάσχουν σε νέες διαδικασίες εθελοντικής κινητικότητας ή να επανέλθουν στις θέσεις που κατείχαν. Ο χρόνος της διαθεσιμότητας θεωρήθηκε ως χρόνος πραγματικής δημόσιας υπηρεσίας που συνυπολογίζεται για τη μισθολογική και βαθμολογική εξέλιξη των υπαλλήλων.

Επίσης με τις διατάξεις του ν. 4325/2015 (άρθρο 9) εξομοιώνεται το καθεστώς των υπαλλήλων ΙΔΑΧ με αυτό των δημοσίων υπαλλήλων σχετικά με την ένταξή τους στην κινητικότητα.

Η επαναφορά των υπαλλήλων που είχαν απομακρυνθεί από τις υπηρεσίες τους, χωρίς δική τους υπαιτιότητα, αποτελούσε προτεραιότητα για την κυβερνητική ατζέντα της νέας κυβέρνησης, γεγονός που συνδέεται, ωστόσο, με την αγωγή της ΑΔΕΔΥ κατά της αρ. ΔΙΔΑΔ/Φ.2614/756/οικ.21872/4-11- 2011 Κοινής Υπουργικής Απόφασης των Υπουργών Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Οικονομικών, στο Συμβούλιο της Επικρατείας.

Συγκεκριμένα η ΑΔΕΔΥ προσέφυγε στο Συμβούλιο της Επικρατείας, κατά του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και του Υπουργού Οικονομικών, ζητώντας να ακυρωθεί η ΔΙΔΑΔ/Φ.2614/756/οικ.21872/4-11-2011 Κοινή Απόφασή τους (Β' 2619), με την οποία είχαν καταργηθεί οι οργανικές θέσεις που έμεναν κενές λόγω αυτοδίκαιης απόλυσης ή θέσης των υπαλλήλων σε προ-συνταξιοδοτική διαθεσιμότητα καθώς και λόγω αυτοδίκαιης απόλυσης και θέσης σε προ-συνταξιοδοτική διαθεσιμότητα υπαλλήλων που πληρούν τις προϋποθέσεις του άρθρου 33 του Ν.4024/2011. Η αγωγή έγινε δεκτή από το ΣτΕ¹⁸ και η Κοινή

¹⁸Με την απόφαση 3354/2013 του ΣτΕ η προ-συνταξιοδοτική διαθεσιμότητα που εφαρμόστηκε σύμφωνα με τον ν.4024/2011 κρίθηκε ότι αντιβαίνει τις συνταγματικές αρχές της μονιμότητας, της ισότητας και της αξιοκρατίας, όταν

Απόφαση των Υπουργών Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Οικονομικών ακυρώθηκε.

2.4. Η κινητικότητα ως διαρθρωτική αλλαγή εξορθολογισμού στη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων. Το ενιαίο σύστημα κινητικότητας (Ν.4440/2016, όπως ισχύει)

Με τον ν.4440/2016 «Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, υποχρεώσεις των προσώπων που διορίζονται στις θέσεις των άρθρων 6 και 8 του ν.4369/2016, ασυμβίβαστα και πρόληψη των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων και λοιπές διατάξεις», θεσπίζεται ένα ενιαίο πλαίσιο κινητικότητας στον δημόσιο τομέα.

Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση του νόμου (Αιτιολογική Έκθεση του ν.4440/2016 «Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, υποχρεώσεις των προσώπων που διορίζονται στις θέσεις των 80 άρθρων 6 και 8 του Ν. 4369/2016, ασυμβίβαστα και πρόληψη των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων και λοιπές διατάξεις.» (ΦΕΚ 224/Α'/02.12.2016)), η προώθηση και η ψήφιση της αξιολογούμενης μεταρρύθμισης κρίνεται αναγκαία, καθώς το προηγούμενο πλαίσιο χαρακτηρίζεται από:

- Τον κατακερματισμό του θεσμικού πλαισίου (έχουν θεσπιστεί πλήθος από γενικές και ειδικές διατάξεις, που περιέχουν απεριόριστες παρεκκλίσεις από το γενικό πλαίσιο αρχών που τίθενται από τον Υπαλληλικό Κώδικα).
- Την απουσία αξιολογικών κριτηρίων για την εκτίμηση των υπηρεσιακών αναγκών σε ανθρώπινο δυναμικό που θα εξυπηρετεί πραγματικές υπηρεσιακές ανάγκες.
- Την ανεπάρκεια κεντρικού σχεδιασμού.
- Την έλλειψη εγγυήσεων διαφάνειας και αντικειμενικότητας στις διαδικασίες επιλογής για την κάλυψη των θέσεων.
- Την απουσία δεσμευτικών προθεσμιών για την ολοκλήρωση των διαδικασιών μιας απόσπασης ή μετάταξης
- Τη γραφειοκρατική επιβάρυνση των διαδικασιών.

Όλες οι παραπάνω παθογένειες συντελούν ώστε να μην επιτελείται ο σκοπός της κινητικότητας, καθώς ως έχει, δεν ανταποκρίνεται ούτε στην κάλυψη των υπηρεσιακών αναγκών

μάλιστα δεν έχει προηγηθεί διαδικασία αξιολόγησής των υπαλλήλων και δεν τεκμαίρεται από προγενέστερη εκτίμηση υπηρεσιακών αναγκών του κράτους με σκοπό την διοικητική του αναδιοργάνωση.

ούτε στην εξέλιξη των υπαλλήλων, αφού δεν αξιοποιούνται τα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα τους.

Ο ν.4440/2016 είχε στόχο να αντιμετωπίσει τα προβλήματα που υπήρχαν στον τομέα της απασχόλησης στο δημόσιο τομέα (πλεονάζον προσωπικό σε ορισμένους τομείς- υποστελέχωση σε άλλους), σύμφωνα με τις αρχές της ισότητας, της διαφάνειας, της αξιοκρατίας, της δημοσιότητας και του εθελούσιου χαρακτήρα της διαδικασίας (εκτός ρητών προβλεπόμενων εξαιρέσεων).

Τα βασικά χαρακτηριστικά του νόμου είναι:

- Ο εθελοντικός χαρακτήρας των μετακινήσεων
- Η απλοποίηση των διαδικασιών, καθώς θα απαιτείται μόνο η έγκριση του φορέα υποδοχής και η απλή γνώμη (όχι η σύμφωνη γνώμη) από τον φορέα προέλευσης
- Απαραίτητη προϋπόθεση τίθεται η ύπαρξη ψηφιακού οργανογράμματος του φορέα και το περίγραμμα της θέσης εργασίας, προκειμένου να διασφαλίζεται ότι η μετάταξη των υπαλλήλων διενεργείται σε κενή οργανική θέση για την οποία έχουν τα προβλεπόμενα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα, όπως αυτά προκύπτουν από την «ταυτότητα» της θέσης
- Περιορισμός των αποσπάσεων, με διάρκεια ενός έτους και παράταση έως τρεις μήνες στις περισσότερες περιπτώσεις.
- Η περιοδικότητα της κινητικότητας, η οποία αναπτύσσεται σε τρεις κύκλους τον χρόνο και ο προσδιορισμός χρονικών προθεσμιών για τις διαδικασίες μετάταξης ή απόσπασης
- «Ρήτρα» μετάταξης υπαλλήλου ώστε να μη διαταράσσεται η λειτουργία των υπηρεσιών και φορέων¹⁹.

Γενικά μπορούμε να παρατηρήσουμε ότι με τον ν.4440/2016 επιχειρείται ένας εξορθολογισμός ως προς τις κρίσιμες διαστάσεις του συστήματος διαχείρισης των ανθρώπινων πόρων του δημοσίου τομέα.

Πρώτα από όλα η ανατροπή της σχέσης αποσπάσεων – μετατάξεων, καθώς οι αποσπάσεις ανακτούν τον προσωρινό τους χαρακτήρα ενώ οι μετατάξεις ενσωματώνονται σε μια μόνιμη διαδικασία, γίνεται εργαλείο διόρθωσης της πρότερης ασαφούς εικόνας σε σχέση με το δυναμικό

¹⁹ Όσοι υπάλληλοι συμμετέχουν στο Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας έχουν τη δυνατότητα να διεκδικήσουν τη μετάταξη ή την απόσπασή τους σε θέσεις που προκηρύσσονται στο πλαίσιο της, εφόσον πληρούνται κάποιες προϋποθέσεις, όπως να μην έχουν υποχρέωση παραμονής στο φορέα που υπηρετούν (συμπλήρωση διαιτίας από διορισμό ή προηγούμενη μετάταξη ή απόσπαση, άλλοι χρονικοί περιορισμοί λόγω τόπου ή διαδικασίας διορισμού-υπηρεσιακής μετακίνησης-υπηρεσίες σε απομακρυσμένες παραμεθόριες περιοχές-λόγοι υγείας, κ.λπ.) και οι οργανικές θέσεις του κλάδου στον οποίο ανήκουν στον φορέα που υπηρετούν να καλύπτονται σε συγκεκριμένο ποσοστό.

των υπηρεσιών και την ανορθολογική κατανομή του προσωπικού λόγω των παρατεταμένων αποσπάσεων και των πιεστικών αιτημάτων για εκ των υστέρων μετατάξεις.

Ο τρόπος που ορίζεται το εύρος του πεδίου εφαρμογής της κινητικότητας, με βάση, δηλαδή, το μητρώο φορέων Γενικής Κυβέρνησης όπως καθορίζεται από την ΕΛΣΤΑΤ, καθιερώνει την έννοια της ενότητας του χώρου του Δημοσίου ως προς την κινητικότητα του προσωπικού και υπηρετεί την ευρύτερη στόχευση της οριοθέτησης με ενιαίους κανόνες για το σύνολο της Γενικής Κυβέρνησης.

Η δημιουργία κεντρικού μηχανισμού κινητικότητας (Κεντρική Επιτροπή Κινητικότητας με έδρα το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης), η οποία συντονίζει και επιβλέπει την εφαρμογή της, αξιολογεί τα αιτήματα των φορέων και γνωμοδοτεί για την πολιτική κινητικότητας και τη στελέχωση του δημοσίου τομέα και την ανακατανομή του προσωπικού καθώς και ο περιοδικός χαρακτήρας της κινητικότητας, αποτελούν, επιπλέον, στοιχεία εξορθολογισμού του συστήματος της κινητικότητας.

Ειδικά η περιοδικότητα και η προβλεψιμότητα της διαδικασίας με τον προσδιορισμό συγκεκριμένων χρονικών προθεσμιών, εκτός από την ευελιξία και την άμεση ανταπόκριση που προσδίδουν για την ικανοποίηση των μεταβαλλόμενων υπηρεσιακών αναγκών, δυνητικά αποθαρρύνουν την εμπλοκή πολιτικών ή συνδικαλιστικών παραγόντων και ενισχύουν την αυτόνομη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης (Σπανού 2018, σελ.189).

Τέλος το γεγονός ότι η κινητικότητα επιχειρεί να τεθεί σε νέες βάσεις οδηγεί σε θέσπιση παράλληλων δράσεων εξορθολογισμού, που είναι απαραίτητες προϋποθέσεις για την επιτυχή έκβασή της, όπως το ψηφιακό οργανόγραμμα των υπηρεσιών, τα περιγράμματα θέσεων εργασίας και η μεταρρύθμιση των κλάδων.

Ωστόσο, λόγω του εθελοντικού χαρακτήρα του ενιαίου συστήματος κινητικότητας, η κινητικότητα δεν ενσωματώνεται συστηματικά στη σταδιοδρομία των υπαλλήλων, αφού η επιλογή των υπαλλήλων να παραμείνουν στον φορέα διορισμού τους για όλη τους τη σταδιοδρομία δεν αποκλείεται και κατά συνέπεια αποδυναμώνεται η διάσταση της κινητικότητας ως εργαλείο διαχείρισης και αξιοποίησης των ανθρωπίνων πόρων μέσω κινήτρων. Εμφανίζεται, έτσι, *«το παράδοξο να θεωρείται ότι το όφελος που προκύπτει συνολικά για τη διοίκηση είναι αυτόματο αποτέλεσμα των ατομικών επιδιώξεων των υπαλλήλων.»* (Σπανού 2018, σελ. 197).

Στη συνέχεια με τους ν.4472/2017, ν.4456/2017, ν.4531/2018, ν.4555/2018, ν.4590/2019, ν.4647/2019, ν.4635/2019, ν.4622/2019, ν.4604/2019, ν.4690/2020, ν.4674/2020, ν.4659/2020, ν.4779/2021, ν.4873/2021, ν.4807/2021, ν.4795/2021, ν.4807/2021, ν.4919/2022, ν.4886/2022, ν.4940/2022, ν.4954/2022, ν.4903/2022, ν.4954/2022, ν.5003/2022, ν.5027/2023 και ν.5043/2023, γίνονται τροποποιήσεις στον νόμο του ενιαίου συστήματος κινητικότητας, ως προς τον αριθμό των

κύκλων κινητικότητας (γίνονται πλέον δύο ανά έτος), ως προς τις προθεσμίες των αιτήσεων μετάταξης ή απόσπασης, ως προς τις κατηγορίες των υπαλλήλων και το διοικητικό προσωπικό που συμμετέχει ή εξαιρείται από την κινητικότητα, ως προς τις προϋποθέσεις των κριτηρίων και ως προς τις λεπτομέρειες των διαδικασιών.

2.5. Προαγωγική εξέλιξη των δημοσίων υπαλλήλων και κινητικότητα. Το σύστημα σταδιοδρομίας.

Η προαγωγική εξέλιξη των δημοσίων υπαλλήλων στην ελληνική δημόσια διοίκηση βασίζεται περισσότερο στο σύστημα σταδιοδρομίας-καριέρας²⁰ (βαθμολογική εξέλιξη και επιλογή σε θέσεις ευθύνης, βάσει τυπικών και ουσιαστικών προσόντων σε συνδυασμό με τον χρόνο προϋπηρεσίας), το οποίο έχει τροποποιηθεί αρκετές φορές τις τελευταίες δύο δεκαετίες, με στόχο τη βελτίωσή του.

Το θεσμικό του πλαίσιο διατρέχει τους νόμους: 1232/1982²¹, 1586/1986, 2190/1994, 2683/1999, 3260/2004, 3528/2007, 3839/2010, 4024/2011, 4275/2014, 4369/2016, 4622/2019, 4674/2020, οι οποίοι εκτός από τον υπαλληλικό κώδικα του 1999 (ν.2683/1999) -που θέσπισε ένα μεικτού συστήματος ιεραρχίας βαθμολόγιο, της πάγιας ιεραρχίας για τις θέσεις προϊσταμένων Διευθύνσεων και Γενικών Διευθύνσεων (βαθμολογική προαγωγή και σύνδεση θέσης-βαθμού-καθηκόντων) και της κινητής ιεραρχίας για τις θέσεις των προϊσταμένων Τμημάτων-, είχαν ως κύριο χαρακτηριστικό το σύστημα της κινητής ιεραρχίας (περιορισμένες χρονικά θητείες διαδοχικών προϊσταμένων).

Η επιλογή προϊσταμένων γίνεται βάσει τυπικών κριτηρίων (όπως είναι ο χρόνος υπηρεσίας (αρχαιότητα), οι τίτλοι σπουδών και η εμπειρία σε θέση ευθύνης) και ουσιαστικών κριτηρίων αξιολόγησης ικανοτήτων και δεξιοτήτων που απαιτούνται για την κάλυψη μιας θέσης ευθύνης (όπως είναι η προσωπικότητα των υπαλλήλων και τα στοιχεία ηγεσίας) μέσω «δομημένης

²⁰ Το σύστημα καριέρας είναι ένα σύστημα διαχείρισης προσωπικού που δίνει έμφαση στην καριέρα και στην αρχαιότητα με βάση την αξιολόγηση των στατικών αξιολογικών κριτηρίων των υπαλλήλων (πτυχίο, μεταπτυχιακό, διδακτορικό, γνώσεις ξένων γλωσσών, κ.α.) και στην ταύτιση του ατόμου με τα ειδικά «κάθετα» επαγγελματικά χαρακτηριστικά του εκάστοτε φορέα ή του κλάδου και όχι στα χαρακτηριστικά της θέσης εργασίας, όπως γίνεται στο σύστημα που βασίζεται στη «θέση εργασίας», το οποίο δίνει έμφαση στην παρακίνηση, τη στοχοθεσία, την ενθάρρυνση της παραγωγικότητας και διασφαλίζει μια πιο αποκεντρωμένη διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού (Ραμματά 2016, σελ. 229-230).

²¹ Μεταπολεμικά και μέχρι το 1981 η δημόσια διοίκηση στελεχώθηκε με προσωπικό που προερχόταν από τα πελατειακά δίκτυα των συντηρητικών κομμάτων (Ελληνικός Συναγερμός, ΕΡΕ, ΝΔ). Η άνοδος του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία ανέτρεψε την παραδοσιακή συνεργασία της συντηρητικής πολιτικής τάξης με το ανώτερο διοικητικό προσωπικό. Με τον ν.1232/1982 γίνεται αισθητή η πολιτική αλλαγή για το διοικητικό προσωπικό, καθώς με αυτόν τον νόμο καταργήθηκαν συνολικά όλες οι θέσεις γενικών διευθυντών και αναπληρωτών γενικών διευθυντών σε όλες τις κεντρικές και περιφερειακές δημόσιες υπηρεσίες (Σωτηρόπουλος 1996, σελ. 224).

συνέντευξης», για περιορισμό της αυθαιρεσίας και την εξασφάλιση της ίσης μεταχείρισης των υποψηφίων. Μάλιστα, σχετικά πρόσφατα, εισάγεται στις διαδικασίες και η αξιολόγηση βάσει του βαθμού επίτευξης στόχων, με σκοπό την ενίσχυση της αντικειμενικότητας της κρίσης.

Ωστόσο η διαδικασία της αξιολογικής κρίσης έχει συνδεθεί με την καχυποψία, που έχει γίνει σύμφυτο χαρακτηριστικό της ελληνικής κουλτούρας, και για τον λόγο αυτό η αξιολογική κρίση συνδέθηκε περισσότερο με μια τυπική μοριοδότηση των προσόντων και των δεξιοτήτων που προκύπτουν από τα τυπικά προσόντα, που με τη σειρά της «παράγει τελικά μια σύγχυση μεταξύ αξιοκρατίας, τυπικών προσόντων, διαφάνειας και αντικειμενικότητας», καθώς έχει αποδειχθεί ότι τα τυπικά προσόντα δεν εξασφαλίζουν απαραίτητα τις ικανότητες και τις δεξιότητες που απαιτούνται για τις θέσεις ευθύνης (Σπανού 2018, σελ. 241).

Αφενός το γεγονός ότι δεν έχει εδραιωθεί στην ελληνική διοικητική κουλτούρα, η πεποίθηση αμεροληψίας και διαφάνειας των διαδικασιών αυτών, παρά τις όποιες θεσμικές προσπάθειες (δομημένη συνέντευξη, τήρηση λεπτομερειακών πρακτικών, κ.λπ.) και αφετέρου το γεγονός, ότι το σύστημα της αξιολόγησης βάσει του βαθμού επίτευξης στόχων δεν έχει καταφέρει ακόμη να λειτουργήσει ως ουσιαστικό εργαλείο αξιολόγησης, έναντι του φορμαλισμού των τυπικών προσόντων και της αμφισβήτησης της αμεροληψίας και της αξιοπιστίας της συνέντευξης, έχει ως αποτέλεσμα το σύστημα επιλογής σε θέσεις ευθύνης να είναι εγκλωβισμένο σε ένα πλαίσιο καχυποψίας.

Η διαδοχή των συστημάτων επιλογής σε θέσεις ευθύνης, λοιπόν, κινείται σε ένα τέτοιο πλαίσιο και αυτό που ουσιαστικά αλλάζει κάθε φορά είναι η αναλογία μοριοδότησης μεταξύ των τυπικών και τυποποιημένων ουσιαστικών-αξιολογικών κριτηρίων.

Είναι χαρακτηριστικό το γεγονός ότι την περίοδο 2006-2020 πραγματοποιήθηκαν έξι θεσμικές αλλαγές στο σύστημα προαγωγής, χωρίς καμία από αυτές να ισχύσει καθολικά ούτε και να εφαρμοστεί. Οι κυβερνητικές ατζέντες άλλαζαν άρδην το καθεστώς των προαγωγών σε πολλά επίπεδα: στην κινητή ή μη ιεραρχία, στη διάρκεια της θητείας σε θέση προϊσταμένου από τριετή σε πενταετή, στη σύνθεση των μελών του Ειδικού Συμβουλίου Επιλογής Προϊσταμένων με πολιτικούς εκπροσώπους ή μη, εισαγωγή/κατάργηση του γραπτού διαγωνισμού, συνέντευξη, αξιολόγηση μέσω στόχων, εισαγωγή/κατάργηση του Μητρώου Στελεχών της δημόσιας διοίκησης, κ.α. (Ραμματά και Γρηγοριάδου 2021, σελ. 369).

Οι αλλαγές αυτές, βέβαια, μπορούν να ερμηνευτούν μόνο ως έκφραση των χαρακτηριστικών που διαμορφώνουν τη σχέση πολιτικής εξουσίας- δημόσιας διοίκησης, και δηλώνουν την υπεροχή της πολιτικής εξουσίας και την πρόθεσή της για έλεγχο της διοικητικής ιεραρχίας και την αδυναμία αποδοχής και επιδίωξης δημιουργίας μιας ανεξάρτητης επαγγελματικής δημοσιούπαλληλίας. Στο πλαίσιο αυτό διακρίνεται ένας διπλός ανταγωνισμός, αφενός ανάμεσα σε

ομάδες υπαλλήλων που διεκδικούν την κορυφή της διοικητικής ιεραρχίας και αφετέρου ανάμεσα στην πολιτική εξουσία, τόσο ως προς τη δυνατότητα ελέγχου και επιρροής στις διαδικασίες επιλογής των στελεχών της διοικητικής ελίτ, όσο και ως προς την ανακατανομή των ευκαιριών και των δυνατοτήτων για διεξόδους και προνόμια σε ομάδες υπαλλήλων. Αποτέλεσμα όλων αυτών είναι η προαγωγή μιας έμμεσης μορφής πολιτικοποίησης της δημόσιας διοίκησης μέσα από τη δημιουργία σχέσεων εξάρτησής της από την πολιτική εξουσία (Σπανού 2018, σελ. 232).

Την περίοδο της δημοσιονομικής-χρηματοπιστωτικής κρίσης, η σχέση πολιτικής εξουσίας – διοίκησης είχε ελάχιστη και έμμεση σχέση με τη διαχείριση και τις συνθήκες της κρίσης και προέκυψε στο πλαίσιο του αναπροσανατολισμού της διοικητικής μεταρρύθμισης προς ποιοτικούς στόχους της διαχείρισης ανθρωπίνων πόρων, μετά τη διεύρυνση της ατζέντας που επέφερε η Έκθεση του ΟΟΣΑ. Ωστόσο η προώθηση τέτοιων πολιτικών-ποιοτικών μεταρρυθμίσεων μπορεί να ενταχθεί και στην προσπάθεια των κυβερνητικών δρώντων να αντισταθμίσουν τον δημοσιονομικό προσανατολισμό για ποσοτικούς στόχους της διοικητικής μεταρρύθμισης, που προωθούσε η ατζέντα των μνημονίων.

Στο πλαίσιο αυτό οι προτάσεις των μέτρων στόχευαν στην *«ενίσχυση της μη πολιτικά διορισμένης ανώτατης δημοσιοϋπαλληλίας»* και στην *«υποχρέωση αξιολόγησης του ρόλου και της ευθύνης και των πολιτικά διορισμένων στελεχών»*. Γίνεται σαφές ότι ο προσανατολισμός αυτών των πολιτικών είχε στόχο τον επαναπροσδιορισμό της σχέσης πολιτικής-διοίκησης, σε ένα νέο πλαίσιο ενίσχυσης της διοικητικής ηγεσίας, με σκοπό την αντιμετώπιση του προβλήματος της θεσμικής ασυνέχειας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης²² (Σπανού 2021, σελ.251-252).

Σε νομοθετικό επίπεδο η απο-πολιτικοποίηση της διοίκησης συγκεκριμενοποιείται με ένα νέο σύστημα επιλογής επιτελικών στελεχών με τους νόμους 4369/2016, 4389/2016 και 4509/2017, το οποίο δημιουργούσε δύο βασικές κατηγορίες, αφενός επιτελικές θέσεις στον ευρύτερο δημόσιο τομέα και αφετέρου στην κεντρική διοίκηση. Οι θέσεις των Γενικών και Ειδικών Γραμματέων καταργούνται και δημιουργούνται θέσεις τετραετούς θητείας με δυνατότητα μιας ανανέωσης, Διοικητικών και Αναπληρωτών Διοικητικών Γραμματέων υπουργείων και θέσεις Τομεακών Γραμματέων και Ειδικών Τομεακών Γραμματέων.

Η ευχέρεια της πολιτικής ηγεσίας να επιλέγει επιτελικά στελέχη διοίκησης περιορίζεται αφενός με τη θέσπιση του Εθνικού Μητρώου Επιτελικών Στελεχών, από το οποίο θα προέρχονταν

²²Σύμφωνα με την Έκθεση αξιολόγησης του έργου της TFGR (Alvarezetal. 2014, 40) υπογραμμίζεται η ανάγκη *«αντιμετώπισης του χάσματος μεταξύ της πολιτικής ηγεσίας και της διοίκησης, διασφαλίζοντας ότι η δημοσιοϋπαλληλία μπορεί να συμβάλλει στις αποφάσεις του υπουργού-και να τις εφαρμόζει-και ότι διατηρείται η συνέχεια όταν αλλάζει η πολιτική ηγεσία. Ενώ οι περισσότερες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν διαθέτουν α-πολιτική διοίκηση, υπάρχει ανάγκη να εξετασθεί εάν η εισαγωγή μιας πολιτικά ανεξάρτητης δημόσιας υπαλληλίας μπορεί να είναι ο πιο αποτελεσματικός τρόπος προόδου στην Ελλάδα, υπό το φως των ιστορικών και επίμονων αδυναμιών που εμφανίζονται σε αυτό το θέμα»* (Βλ.στο: Σπανού 2021, σελ. 252, υποσημ. 60).

τα υποψήφια επιτελικά στελέχη και αφετέρου από τη θέσπιση διαδικασιών δημόσιας προκήρυξης και αξιολόγησης των υποψηφίων από το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Διοικήσεων, στο οποίο θα προέδρευε μέλος του ΑΣΕΠ και το οποίο θα προέκρινε τους/τις τρεις επικρατέστερους/ες μεταξύ των οποίων θα επέλεγε ο/η υπουργός.

Ωστόσο η εφαρμογή αυτού του συστήματος έπληξε την αξιοπιστία του, λόγω χρονικών καθυστερήσεων των διαδικασιών, ηθελημένων κενών, ποικίλων ερμηνειών και διαφοροποιήσεων που καθιστούσαν ασαφές το πλαίσιο λειτουργίας του, με αποτέλεσμα να καταργηθεί και να αντικατασταθεί άμεσα με τον ν.4622/2019 (Επιτελικό Κράτος).

Βασική διαφορά που εισάγεται με τον νόμο για το Επιτελικό Κράτος είναι ότι επαναφέρεται ο μετακλητός χαρακτήρας των επιτελικών στελεχών (Γενικοί και Ειδικοί Γραμματείς των υπουργείων, επικεφαλής οργανισμών) στη βάση όμως των προσδιορισμένων τυπικών προσόντων που απαιτούνται για την κάλυψη των θέσεων, κάτι που δεν ήταν προϋπόθεση σύμφωνα με το προηγούμενο θεσμικό πλαίσιο.

Εκείνο όμως που έχει ιδιαίτερη σημασία, σχετικά με τον επαναπροσδιορισμό των ορίων και των αμοιβαίων ρόλων πολιτικής-διοίκησης με στόχο την ενδυνάμωση του ρόλου της διοίκησης, είναι ότι θεσπίζεται η δημιουργία μιας νέας ανώτατης διοικητικής βαθμίδας, αυτή του «Υπηρεσιακού Γραμματέα», στελέχους που προέρχεται από τη δημοσιοϋπαλληλία, με τριετή θητεία και καθήκοντα συντονισμού της διοικητικής και οικονομικής λειτουργίας του υπουργείου, της σύνταξης και παρακολούθησης της εφαρμογής του Σχεδίου Δράσης του, σε συνεργασία με τους Γενικούς και Ειδικούς Γραμματείς. Επιπλέον ενισχύεται ο ρόλος των Γενικών Διευθυντών με την εκχώρηση της αρμοδιότητας υπογραφής ατομικών και διοικητικών πράξεων (Σπανού 2021, σελ. 270).

Μένει να αναδειχθεί στην πράξη η επιτυχής έκβαση της επιτελικής διάστασης του εγχειρήματος. Απαιτείται ρήξη με τη σχέση πολιτικής-διοίκησης, όπως είχε διαμορφωθεί στο παρελθόν και εμπέδωση μιας διαφορετικής αντίληψης τόσο για τους μεταξύ τους ρόλους όσο και για τη μεταξύ τους συνεργασία (Σπανού 2018, σελ. 253).

Κεφάλαιο τρίτο

Τα ποσοτικά και ποιοτικά χαρακτηριστικά στην παραγωγή δύο βασικών νομοθετημάτων για τη μεταρρύθμιση της κινητικότητας του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης.

3.1. Η μεθοδολογία της έρευνας

Στο κεφάλαιο αυτό παρουσιάζονται τα ευρήματα της έρευνας που έγινε σε δύο βασικούς νόμους που θεσπίστηκαν για τη μεταρρύθμιση της κινητικότητας του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης.

Οι νόμοι αυτοί επιλέχθηκαν με κριτήριο τη σημασία των αλλαγών που επέφεραν στο σύστημα της κινητικότητας, ώστε αυτή να λειτουργήσει ως βασικό εργαλείο βέλτιστης αξιοποίησης των ανθρωπίνων πόρων στο ελληνικό δημόσιο διοικητικό σύστημα.

Με τα αναλυτικά εργαλεία της θεωρίας των παικτών αρνησικυρίας και την εξέταση του τρόπου νομοθέτησης, ανάμεσα σε πρωτογενή και δευτερογενή νομοθέτηση, όπως παρουσιάστηκαν στο πρώτο κεφάλαιο, εξετάζονται νομοθετήματα που υιοθετήθηκαν από διαφορετικές κυβερνήσεις, οι πολιτικές συνθήκες του χρόνου έκδοσης, ο χρόνος έκδοσής τους σε σχέση με τον πολιτικό κύκλο, η συνοχή της κυβέρνησης, η αντίδραση της αξιωματικής αντιπολίτευσης, ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης και της δικαστικής εξουσίας, με σκοπό να εντοπιστεί αν υπάρχουν διαφοροποιήσεις στον τρόπο νομοθέτησης.

Για τη διερεύνηση των νομοθετημάτων αυτών, εξετάστηκε αν επιλέχθηκε από τους κυρίαρχους δρώντες η χρήση γενικών (νόμοι που περιλαμβάνουν πολλές εξουσιοδοτικές διατάξεις για την έκδοση ΥΑ, ΚΥΑ, ΠΔ και δεν περιέχουν λεπτομερείς ρυθμίσεις για το περιεχόμενό τους) ή ειδικών νόμων (νόμοι που ρυθμίζουν λεπτομερώς τα θέματα στα οποία αναφέρονται) και μετρήθηκε η προβλεπόμενη και τελικά εκδοθείσα ειδική νομοθετική ύλη (Υπουργικές Αποφάσεις (ΥΑ), Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις (ΚΥΑ), και Προεδρικά Διατάγματα (ΠΔ)), ώστε να μετρηθεί το πιθανό έλλειμμα υλοποίησής τους.

Επιπλέον, μελετήθηκαν οι εισηγητικές εκθέσεις, τα πρακτικά συνεδριάσεων της Ολομέλειας της Βουλής, οι εκθέσεις της επιστημονικής υπηρεσίας της Βουλής, οι εκθέσεις αξιολόγησης των συνεπειών ρύθμισης και οι εκθέσεις δημόσιας διαβούλευσης.

Στο πρώτο στάδιο της ανάλυσης κάθε νόμου, γίνεται γενική αναφορά στο περιεχόμενό του και τις αντιδράσεις που υπήρχαν κατά τη διαδικασία διαβούλευσης και ψήφισής του σε πολιτικό και κοινωνικό επίπεδο, όπως αυτές προκύπτουν από τα ποσοτικά και ποιοτικά στοιχεία της έρευνας.

Για τον σκοπό αυτό γίνεται διεξοδική ανάλυση κάθε άρθρου του νόμου, όχι ως το ειδικότερο περιεχόμενό του, αλλά ως τον γενικό ή ειδικό-λεπτομερειακό χαρακτήρα του, μέσα από την καταμέτρηση των λέξεων, των παραγράφων, των εξουσιοδοτικών διατάξεων για έκδοση ΥΑ, ΚΥΑ, ΠΔ., τον αριθμό των προβλεπόμενων εξουσιοδοτικών διατάξεων και τον αριθμό των εκδοθέντων καθώς και τον χρόνο έκδοσής τους.

Τα στοιχεία που προκύπτουν από την έρευνα καταγράφονται σε τρεις πίνακες: α) έναν πίνακα με τα ποσοτικά στοιχεία κάθε άρθρου, β) έναν πίνακα με τα στοιχεία ως προς τον γενικό ή ειδικό χαρακτήρα του νόμου και γ) έναν πίνακα με τα συγκεντρωτικά στοιχεία κάθε νόμου. Η ανάλυση κάθε νόμου ολοκληρώνεται με την κριτική αποτίμηση ως προς τον λόγο υιοθέτησής του και τον τρόπο εφαρμογής του, για την αντιμετώπιση των προβλημάτων της δημόσιας διοίκησης, που επιχειρούνται να λυθούν μέσω της μεταρρύθμισης της κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων.

3.2. Ανάλυση δύο βασικών νομοθετημάτων για τη μεταρρύθμιση της κινητικότητας του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης.

3.2.1. Ν.4024/2011: «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο - βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015»

Περιεχόμενο του νόμου

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου, με τον ν.4024/2011 *«αναδιαρθρώνεται το σύστημα της αντιστοίχισης των λειτουργιών του δημοσίου τομέα με το ανθρώπινο δυναμικό του και συνδέεται αυτό, τόσο με το σύστημα κινήτρων που αφορούν στην υπηρεσιακή σταδιοδρομία-καριέρα, όσο και με το σύστημα αμοιβών (οικονομικών κινήτρων)»* (Αιτιολογική Έκθεση ν.4024/2011, σελ. 2), και είναι σύμφωνο με τις αρχές:

- της δημοσιονομικής προσαρμογής,
- της εύρυθμης λειτουργίας της διοίκησης που συναρτάται ευθέως με την ιεραρχική διαβάθμιση των επιπέδων ευθύνης κατά την άσκηση αρμοδιοτήτων, καθώς και με το σύστημα μέτρησης της απόδοσής της,
- της ισότητας και της αξιοκρατίας αλλά και της κομματικής ουδετερότητας, που κατοχυρώνονται με τη σύνδεση της βαθμολογικής ιεραρχίας και της μισθολογικής εξέλιξης, με τα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα του υπαλλήλου, καθώς και με την προσωπική του απόδοση, δηλαδή την προσωπική του αξία και ικανότητα, που

μετράται, για κάθε πρόσωπο με ίσους όρους, σε συνάρτηση με το διαβαθμισμένο προσωπικό επίπεδο ευθύνης, καθώς και τις συγκεκριμένες συνθήκες εργασίας, στην άσκηση των αρμοδιοτήτων και την επίτευξη της εύρυθμης λειτουργίας της υπηρεσίας ή του φορέα, στον οποίο ανήκει,

- της διασφάλισης της μέγιστης απόδοσης των υπαλλήλων για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος (Αιτιολογική Έκθεση ν.4024/2011, σελ. 2).

Ο βασικός πυλώνας του νόμου περιλαμβάνει τα παρακάτω στοιχεία²³:

- Εισαγωγή της έννοιας του «κρατικού υπαλλήλου».
- Θεσπίζεται το Ειδικό Συμβούλιο εκτίμησης των υπηρεσιακών αναγκών, που συγκροτείται από τον Αντιπρόεδρο ή Πρόεδρο Τμήματος του ΑΣΕΠ, που προεδρεύει, και μέλη μόνιμους δημοσίου υπαλλήλους, ανώτατα διοικητικά στελέχη.
- Για τη διασφάλιση της κινητικότητας των στελεχών του δημοσίου τομέα, προβλέπεται ανοικτή προκύρηξη ευρύτατης δημοσιότητας, με δυνατότητα συμμετοχής όλων των υπαλλήλων των δημοσίων υπηρεσιών ή ΝΠΔΔ, για την πλήρωση των θέσεων προϊσταμένων οργανικών μονάδων επιπέδου Διεύθυνσης και Τμήματος διοικητικών και οικονομικών υπηρεσιών, καθώς και υπηρεσιών πληροφορικής, με δυνατότητα επέκτασης της ρύθμισης και για την πλήρωση των θέσεων προϊσταμένων Τμήματος.
- Στο πεδίο εφαρμογής του νόμου υπάγονται όλοι οι υπάλληλοι του δημοσίου εκτός των ειδικών κατηγοριών προσωπικού.
- Εισάγεται σύστημα βαθμολογικής διάρθρωσης του ανθρώπινου δυναμικού που προβλέπει, για πρώτη φορά, ανώτατο ποσοστό προαγωγής επί των κρινόμενων από βαθμό σε βαθμό.
- Καθιερώνει κλιμακούμενα αυστηρότερα κριτήρια αξιολόγησης και στοχοθεσίας κατά βαθμό, καθώς και για την επιλογή σε θέση ευθύνης.
- Προβλέπεται η κατάργηση της αυτοδίκαιης μονιμοποίησης των δοκίμων υπαλλήλων, η οποία γίνεται μόνο με κρίση του οικείου Υπηρεσιακού Συμβουλίου, μετά από αξιολόγηση των υπαλλήλων.
- Προβλέπεται η κατάργηση των κενών οργανικών θέσεων.
- Εισάγεται η προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα.

²³ Αναφορά στις βασικές καινοτομίες του ν.4024/2011 γίνεται και στο δεύτερο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας.

Πολιτικοκοινωνικό κλίμα

Ο ν.4024/2011 εκδόθηκε σε μια περίοδο που στόχος της χώρας ήταν η εξοικονόμηση και ο εξορθολογισμός των δαπανών, τόσο του στενού όσο και του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Είναι ενδεικτικό το γεγονός, ότι με τις διατάξεις του νόμου, γινόταν για τρίτη φορά μέσα σε ενάμιση χρόνο περικοπές των αποδοχών των δημοσίων υπαλλήλων και των εργαζομένων στο δημόσιο τομέα, οι οποίες είχαν ξεκινήσει με τους προηγούμενους νόμους ν.3833/2010 και ν.3845/2010.

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου, την εποχή της διαδικασίας νομοθέτησής του, άμεση προτεραιότητα ζωτικού δημοσίου συμφέροντος ήταν η επίτευξη των στόχων και η εφαρμογή του Μεσοπρόθεσμου Σχεδίου Δημοσιονομικής Προσαρμογής 2012-2015, που ψηφίστηκε με τον ν.3985/2011 (Α'151) και εξειδικεύτηκε με τις διατάξεις των ν.3986/2011 (Α'152) και του ν.4002/2011 (Α' 180).

Στο πλαίσιο των μνημονίων οι συνθήκες ήταν εξαιρετικά πιεστικές και οι δημοσιονομικές και χρηματοοικονομικές προϋποθέσεις ήταν η αναγκαία συνθήκη για την προώθηση των διαρθρωτικών αλλαγών και των δημοσίων πολιτικών, στον τομέα της δημόσιας διοίκησης, γεγονός που υποδηλώνει τον υποχρεωτικό χαρακτήρα της ατζέντας των δημοσίων πολιτικών για την κινητικότητα και τη σύνδεσή της με τα Προγράμματα Προσαρμογής.

Είναι χαρακτηριστικό το γεγονός ότι κατά τη διαδικασία της ολομέλειας της Βουλής για τη συζήτηση του νομοσχεδίου οι κοινοβουλευτικοί εκπρόσωποι των κομμάτων της αντιπολίτευσης (ΣΥΡΙΖΑ, ΝΔ, ΚΚΕ, ΛΑΟΣ) έθεσαν ζήτημα παραβίασης του Κανονισμού της Βουλής, όπως μπορούμε να δούμε από το απόσπασμα που ακολουθεί, από τον λόγο του κοινοβουλευτικού εκπροσώπου του ΣΥΡΙΖΑ Παναγιώτη Λαφαζάνη:

«Στην συγκεκριμένη περίπτωση η λεγόμενη δεύτερη ανάγνωση του νομοσχεδίου δεν τήρησε αυτήν τη χρονική προθεσμία. Αντίθετα έγινε με διαδικασίες εξπρές, παρακάμπτοντας το άρθρο 90 του Κανονισμού της Βουλής. Πρόκειται, λοιπόν, για μια ουσιώδη και κατάφορη παραβίαση του Κανονισμού της Βουλής, την οποία δυστυχώς παρεδέχθη η τότε πρόεδρος της Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων και νομίζω, εάν δεν κάνω λάθος, παραδεχθήκατε και εσείς στη Διάσκεψη των Προέδρων, κατά τη συζήτηση στην οποία εγώ έθεσα το θέμα. Αλλά αυτή η παραδοχή θεωρήθηκε ότι είναι αμελητέα εν όψει υποτίθεται υπέρτατων αγαθών που πρέπει να διαφυλαχθούν από τη μη τήρηση των προθεσμιών για τη δεύτερη ανάγνωση του σχετικού νομοσχεδίου. Τέτοιου είδους υπέρτατες αρχές και υπέρτατοι σκοποί που πρέπει να παραβιάσουμε και το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής, είναι ανύπαρκτοι. Εν πάση περιπτώσει, το Σύνταγμα και ο Κανονισμός της

Βουλής δεν είναι κουρελόχαρτο, έτσι ώστε οποιοσδήποτε επικαλείται υπέρτατες αρχές και υπέρτατους σκοπούς, να τους διαλύει, να τους αποσυνθέτει και να τους παραβιάζει» (Πρακτικά Βουλής, Συνεδρίαση ΙΒ, 18/10/2011, σελ. 526).

Στην κυβέρνηση της χώρας ήταν το ΠΑΣΟΚ που αναδείχθηκε από τις εκλογές της 4^{ης} Οκτωβρίου 2009, που διεξήχθησαν πρόωρα, καθώς η κανονική θητεία της προηγούμενης κυβέρνησης (Κωνσταντίνου Καραμανλή) έληγε τον Σεπτέμβριο του 2011. Το ΠΑΣΟΚ έλαβε ποσοστό 43,92% και κατέλαβε 160 έδρες. Τα κόμματα της αντιπολίτευσης ήταν: ΝΕΑ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ (33,47%, 91 έδρες), ΚΚΕ (7,54%, 21 έδρες, ΛΑ.Ο.Σ. (5,63%, 15 έδρες) και ΣΥΡΙΖΑ (4,60%, 13 έδρες).

Η κυβέρνηση του Γεωργίου Παπανδρέου αρχικά ήταν μονοκομματική και είχε τη στήριξη του ΠΑΣΟΚ, στη συνέχεια όμως, μετά τη συμπλήρωση του μισού της προβλεπόμενης κυβερνητικής θητείας, σχηματίστηκε κυβέρνηση συνεργασίας, κατόπιν συμφωνίας του προέδρου της κυβέρνησης και του αρχηγού του κόμματος της αξιωματικής αντιπολίτευσης (ΝΔ) Αντώνη Σαμαρά, στην οποία εντάχτηκε και το ΛΑΟΣ.

Στο πλαίσιο αυτό η θητεία της κυβέρνησης του Γεωργίου Παπανδρέου έληξε με την παραίτησή του και την παραίτηση των μελών της κυβέρνησής του στις 11 Νοεμβρίου 2011.

Ο ν. 4024/2011 εκδόθηκε δέκα περίπου ημέρες πριν (27-10-2011) από την πρόταση για παροχή ψήφου εμπιστοσύνης που κατέθεσε στη Βουλή ο πρωθυπουργός Γεώργιος Παπανδρέου, την οποία έλαβε από 153 βουλευτές στις 4 Νοεμβρίου, μέσα σε έντονο κλίμα πόλωσης και εντός του κόμματός του, λόγω της ακύρωσης του δημοψηφίσματος που είχε εξαγγελθεί σχετικά με το περιεχόμενο της νέας δανειακής σύμβασης (Καϊδατζής, Κεσσόπουλος, Μπαμπαλιούτας και Σεντής 2018, σελ. 33-42).

Το περιβάλλον, λοιπόν, στο οποίο έπρεπε να γίνει η μεταρρύθμιση χαρακτηρίζεται αφενός από τη δημοσιονομική προσαρμογή και από την αιρεσιμότητα των Προγραμμάτων Προσαρμογής και αφετέρου από την χαμηλή εσωτερική συνοχή του κυβερνώντος κόμματος.

Η πολιτική πίεση που ασκούνταν από την αιρεσιμότητα, απεικονίζεται χαρακτηριστικά στα λόγια του εισηγητή της Πλειοψηφίας Παναγιώτη Ρήγα, κατά τη διάρκεια της Ολομέλειας της Βουλής για τη συζήτηση του νομοσχεδίου: *«Κυρίες και κύριοι συνάδελφοι, η συζήτηση στο εθνικό Κοινοβούλιο του συγκεκριμένου πολυνομοσχεδίου γίνεται σε μια στιγμή κορύφωσης της εθνικής προσπάθειας, λίγες μέρες πριν από τη στιγμή που η ελληνική Κυβέρνηση θα κληθεί να δώσει μια σκληρή μάχη σε ένα περιβάλλον, το οποίο κάθε μέρα που περνά διαμορφώνεται και πιο αβέβαιο, σε μια Ευρώπη που δεν έχει ακόμα αποφασίσει για το τι μέλλον θέλει και σε ευρωπαϊκούς θεσμούς, οι οποίοι δεν έχουν ακόμα συμφωνήσει για κρίσιμα ζητήματα, όπως είναι η διαχείριση του ευρωπαϊκού χρέους, όπως είναι το μέλλον και η εξέλιξη των θεσμών που αφορούν τη δημοσιονομική και*

οικονομική πολιτική συνένωση. Σε αυτό το περιβάλλον καλούμαστε να συζητήσουμε ένα νομοσχέδιο, το οποίο ρυθμίζει ζητήματα που θεωρούνται δεσμεύσεις μας στο πλαίσιο του μεσοπρόθεσμου, το οποίο ψήφισε η ελληνική Βουλή. Είναι δεσμεύσεις και προαπαιτούμενα, προκειμένου η ελληνική Κυβέρνηση να προσέλθει στη διαπραγμάτευση. Είναι δεσμεύσεις που έχουν να κάνουν με τους δημοσιονομικούς στόχους, τους οποίους οφείλουμε να επιτύχουμε, προκειμένου να είμαστε συνεπείς στις δεσμεύσεις μας, για να προχωρήσει κανονικά η δανειακή σύμβαση. Σαφώς και θα πρέπει να μη φεύγει από το μυαλό μας ότι αυτή τη στιγμή δεν κρίνεται μόνο η εκταμίευση της έκτης δόσης, αλλά κρίνεται ουσιαστικά η έναρξη της εφαρμογής μιας καινούργιας δανειακής συμφωνίας που θα μας επιτρέψει να διασφαλίζουμε την ομαλή δανειοδότηση της χώρας από εδώ και πέρα, θα μας επιτρέψει να ελαφρύνουμε τις ετήσιες υποχρεώσεις μας για τα τοκοχρεολύσια, θα μας επιτρέψει να παρατείνουμε το χρόνο αποπληρωμής των δανείων μας και κυρίως θα μας επιτρέψει να διασφαλίσουμε τις προϋποθέσεις για μια βιώσιμη ανάπτυξη, την οποία έχει ανάγκη η χώρα» (Πρακτικά Βουλής, Συνεδρίαση IB, 18/10/2011, σελ. 529).

Σχετικά με το περιεχόμενο του νόμου, κατά τη διάρκεια της συζήτησης του νομοσχεδίου στην Ολομέλεια της Βουλής, ασκήθηκε από όλα τα κόμματα της αντιπολίτευσης έντονη κριτική αναφορικά με τη συνταγματικότητα του άρθρου 5, με το αιτιολογικό ότι καταλυόταν το προηγούμενο προστατευτικό νομοθετικό πλαίσιο των μεταθέσεων, αποσπάσεων και μετατάξεων, που τις ρύθμιζε στη βάση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων και της εγγύησης της γνωμοδότησης των οικείων υπηρεσιακών συμβουλίων και όχι σύμφωνα με την υπουργική βούληση σύμφωνα με το άρθρο 5 του ν.4024/2011, γεγονός που δημιουργούσε εργασιακή ανασφάλεια και ένταση της αγωνίας των δημοσίων υπαλλήλων.

Χαρακτηριστικά, αναφέρουμε την παρέμβαση του κοινοβουλευτικού εκπροσώπου της ΝΔ, Προκόπη Παυλόπουλου, που άσκησε έντονη κριτική σχετικά με την αντισυνταγματικότητα του άρθρου 5, την οποία υποστήριζαν όλοι οι κοινοβουλευτικοί εκπρόσωποι και των υπόλοιπων κομμάτων της αντιπολίτευσης. Ενδεικτικό απόσπασμα από τον λόγο του στην Ολομέλεια της Βουλής: «...Η πρώτη αντισυνταγματικότητα αφορά το άρθρο 5, το οποίο σχετίζεται με την κινητικότητα, όπως ονομάζεται, στο πλαίσιο του σχεδίου νόμου. Αυτό το άρθρο ούτε λίγο-ούτε πολύ κατεδαφίζει κάθε έννοια ρυθμίσεων που αφορούν μεταθέσεις, αποσπάσεις, ακόμα και τις μετατάξεις. Επιτρέπει τη μετακίνηση οιοδήποτε υπαλλήλου κατά τη βούληση ουσιαστικά του κυρίου Υπουργού, δημιουργεί την έννοια ενός ιδιόμορφου κρατικού υπαλλήλου του οποίου δεν ξέρουμε τις επιπτώσεις και, επιπλέον, όλες αυτές οι αυθαίρετες μετακινήσεις του γίνονται χωρίς απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου, όπως αυτό ορίζεται στο άρθρο 103, παράγραφος 4 του Συντάγματος. Τι ορίζει το άρθρο 103, παράγραφος 4 του Συντάγματος; Είναι το άρθρο το οποίο καθιερώνει τη μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων. Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων υπάρχουν οι σχετικές θέσεις –

πράγμα που το σχέδιο νόμου παραβιάζεται επίσης με τις διατάξεις περί εφεδρείας και θα το δούμε και αυτό στην πορεία της συζήτησης- αλλά αυτό το ίδιο το άρθρο και η νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας θεωρεί ότι οι διατάξεις σχετικά με τη μετάθεση, την απόσπαση και την εγγύηση υπηρεσιακού συμβουλίου το οποίο γνωμοδοτεί πάντοτε για τα θέματα των μεταθέσεων δεν συνίσταται μόνο στο ότι είναι μόνιμοι όσο, είναι εγγυήσεις μονιμότητας. Κατά συνέπεια θα έπρεπε, πρώτον, να μιλάμε για μεταθέσεις ή αποσπάσεις και όχι να υπερβαίνουμε αυτές τις έννοιες και, δεύτερον, να υπάρχει γνώμη υπηρεσιακού συμβουλίου, του οικείου υπηρεσιακού συμβουλίου. Αντί τούτου, όπως σας εξήγησα, καθιερώνεται η δυνατότητα μετακίνησης χωρίς χρονικό περιορισμό οιοδήποτε υπαλλήλου. Στην ουσία, δηλαδή, υπερβαίνουμε την έννοια της μετάθεσης, της απόσπασης, ακόμα και της μετάταξης και υπάρχει ένα υπηρεσιακό συμβούλιο –κεντρικό και όχι το οικείο- που γνωμοδοτεί για όλους τους υπαλλήλους. Πρόκειται για κατάφωρη παραβίαση των αρχών της μονιμότητας, όπως τις εξέθεσα προηγουμένως, με βάση τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, πράγμα άλλωστε που εκτίθεται με ενάργεια και στην έκθεση του Επιστημονικού Συμβουλίου της Βουλής. Αυτές οι διατάξεις ως αντισυνταγματικές και επειδή υπάρχει, όπως γνωρίζετε, όχι μόνον οριστική, αλλά και προσωρινή δικαστική προστασία από το αρμόδιο διοικητικό δικαστήριο, ουσιαστικά είναι ανεφάρμοστες. Δηλαδή, η Κυβέρνηση, είτε τις θεσπίζει είτε δεν τις θεσπίζει απλώς σπέρνει τον πανικό στη Δημόσια Διοίκηση» (Πρακτικά Βουλής, Συνεδρίαση ΙΒ, 18/10/2011, σελ. 532).

Επιπλέον έντονη κριτική ασκήθηκε, αναφορικά με τη συνταγματικότητα²⁴, και στα άρθρα 33 και 34 του ν.4024/2011, καθώς σε αυτά προβλεπόταν ως λύση το μέτρο της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας, μία παραλλαγή ουσιαστικά της διαθεσιμότητας λόγω κατάργησης θέσης -ως προέκταση της εργασιακής εφεδρείας- μέσω μιας υπηρεσιακής διευθέτησης που είχε ως βάση το μοναδικό κριτήριο την ηλικία και τον συνολικό χρόνο υπηρεσίας, με αποτέλεσμα την προσβολή των συμφερόντων όσων υπαλλήλων υπάγονταν σε αυτήν, οι οποίοι εξαναγκάζονταν να επιβιώσουν με λιγότερο από το ένα τρίτο του μισθού τους, γεγονός που ήταν αντίθετο και με τη στενή έννοια της αρχής της αναλογικότητας (Κατρούγκαλος 2014, σελ. 51).

²⁴ Βλ.: Πρακτικά Βουλής, Συνεδρίαση ΙΒ, 18/10/2011, σελ. 531, 534, 541. Επίσης, σύμφωνα με τον Γιώργο Κατρούγκαλο, οι ρυθμίσεις των άρθρων 33 και 34 του ν.4024/2011 κρίνονται αντίθετες τόσο με την αρχή της αξιοκρατίας όσο και με την αρχή της ισότητας, εφόσον προσδιορίστηκαν απευθείας από το νόμο όσοι θα έμπαιναν στην εφεδρεία με μοναδικό κριτήριο την ηλικία και τον συνολικό χρόνο υπηρεσίας, χωρίς να προβλέπεται η σύγκριση τους με άλλους υπαλλήλους στη βάση της αξιολόγησης των ουσιαστικών τους προσόντων. Επιπλέον, αναφέρει ότι, η εφεδρεία είναι ευθέως αντίθετη και με την Κοινοτική Οδηγία 2000/78/ΕΚ, καθώς εισάγει ως κριτήριο την ηλικία και όχι έναν θεμιτό στόχο στον τομέα της απασχόλησης, της αγοράς εργασίας και της επαγγελματικής κατάρτισης. Κατά συνέπεια το μέτρο αυτό είναι αντίθετο τόσο στο Σύνταγμα όσο και στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο (βλ. στο 4^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση: Δυνατότητες, Προοπτικές, Αδυναμίες, 2014, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Σάκκουλα, σελ. 52).

Το άρθρο 34 - το οποίο τροποποιούσε το αρ. 37 του ν.3986/2011, που είσηγαγε τον νεολογισμό της «εργασιακής εφεδρείας», της «απόλυσης με φερετζέ»²⁵, σύμφωνα με τον εύστοχο χαρακτηρισμό του Α. Καζάκου- προβλέπει ότι το προσωπικό που τίθεται σε καθεστώς εφεδρείας εντάσσεται σε πίνακες κατάταξης από το ΑΣΕΠ με βάση αντικειμενικά και αξιοκρατικά κριτήρια. Η ρύθμιση του άρθρου 34, σχετικά με τα ζητήματα κατάργησης κενών οργανικών θέσεων, που αφορούσε στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, με το άρθρο 33 επεκτείνεται και στον στενό δημόσιο τομέα. Συγκεκριμένα, με την παρ. 1 του αρ. 33 προβλεπόταν η κατάργηση των τότε κενών οργανικών θέσεων, ενώ με την παρ. 2 του ίδιου άρθρου εισαγόταν ο θεσμός της «προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας».

Στο σημείο αυτό έχει σημασία να αναφέρουμε ότι, κατόπιν της αγωγής που κατέθεσε η ΑΔΕΔΥ κατά της ΔΙΔΑΔ/Φ.2614/756/οικ.21872/4-11-2011 ΚΥΑ, με την υπ' αριθμ. απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ 3354/2013, οι Σύμβουλοι της Επικρατείας έκριναν αντισυνταγματικό το μέτρο της εφεδρείας για τους υπαλλήλους του αμιγούς δημόσιου τομέα, με σχέση εργασίας Δημοσίου Δικαίου, καθώς η εφεδρεία αντίκειται στο αρ. 103 του Συντάγματος περί μονιμότητας και στη συνταγματική αρχή της ισότητας και της αξιοκρατίας.

Προβληματισμός δημιουργήθηκε και με την παρ. 4 του άρθρου 35, όπου προβλεπόταν ότι τίθεται σε εφαρμογή διαδικασία αξιολόγησης των οργανικών μονάδων και του προσωπικού των φορέων του δημόσιου και του ευρύτερου Δημόσιου τομέα, που διενεργείται με αξιοκρατικά επιστημονικά κριτήρια από εξωτερικούς συμβούλους και τελεί υπό την εποπτεία του ΑΣΕΠ, με στόχο την αναδιάρθρωση των δημοσίων υπηρεσιών, τη σύνταξη νέων οργανογραμμάτων, την κατάργηση υπηρεσιακών μονάδων περιορισμένου αντικειμένου ή αρμοδιοτήτων, την μετακίνηση ή μετάθεση του προσωπικού αυτών και την κατάργηση οργανικών θέσεων που πλεονάζουν.

Σύμφωνα με την Επιστημονική Έκθεση της Βουλής, δημιουργείται προβληματισμός ως προς το εάν η ανάθεση σε εξωτερικούς συμβούλους τέτοιων αρμοδιοτήτων, «είναι συμβατή προς τις θεμελιώδεις διατάξεις των άρθρων 1 παρ. 3 και 26 παρ. 2 του Συντάγματος, κατά την έννοια των οποίων, ο τρόπος οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης διά της δημιουργίας ή κατάργησης οργανικών θέσεων, η στελέχωσή της και η εύρυθμη λειτουργία των υπηρεσιών της, ασκείται μόνον από το κράτος και δεν δύναται να εκχωρηθεί (πρβλ. ΣτΕ 3946/2002, Ολ. 1934/1998). Ο προβληματισμός αυτός είναι ισχυρότερος προκειμένου περί της αξιολόγησης των οργανικών μονάδων, όπου η αξιολόγηση στο σύνολό της δεν έχει τεθεί υπό την εποπτεία του ΑΣΕΠ, όπως συμβαίνει με την αξιολόγηση του προσωπικού. Η δε διατύπωση «βάσει του αποτελέσματος της αξιολόγησης» των εξωτερικών συμβούλων «ολοκληρώνεται η αναδιάρθρωση των δημοσίων υπηρεσιών» φαίνεται να καθιστά τα

²⁵ Α. Καζάκου, *Παράνομη η εργασιακή εφεδρεία, είναι απόλυση με φερετζέ*, Ελευθεροτυπία, 27 Σεπτεμβρίου 2011 (βλ. στο 4^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση: Δυνατότητες, Προοπτικές, Αδυναμίες, 2014, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Σάκκουλα, σελ. 50).

αποτελέσματα της αξιολόγησης δεσμευτικά για Διοίκηση, υποκαθιστώντας την πλήρως» (Β' Διεύθυνση Επιστημονικών Μελετών Τμήμα Νομοτεχνικής Επεξεργασίας Σχεδίων και Προτάσεων Νόμων, Έκθεση επί του νομοσχεδίου «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο-βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015», Βουλή των Ελλήνων, σελ. 24-26)²⁶.

Ποσοτικά στοιχεία νόμου

Πίνακας 4. Ανάλυση των άρθρων.²⁷

Ν.4024/2011

ΣΕΛΙΔΕΣ:36 ΛΕΞΕΙΣ:29.964 ΑΡΘΡΑ: 43 ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΙ:209

ΑΡΘΡΑ	ΠΔ (πρ)	ΠΔ (εκδ)	ΥΑ (πρ)	ΥΑ (εκδ)	ΠΝΠ	ΠΕΡ	ΛΕΞ.	ΠΑΡ.
1: Ρύθμιση συνταξιοδοτικών θεμάτων Δημοσίου						Ειδικό	1593	11
2:Ρύθμιση θεμάτων ασφαλιστικών φορέων			ΥΑ (περ. ζ της παρ.12)	ΥΑ Φ 8//2013 (ΥΑ Φ 80350/18673/2107 ΦΕ Κ Β 1677 2013)	ΠΝΠ 14- //2012	Ειδικό	1629	11
3: Θέματα Μ.Τ.Π.Υ.		ΠΔ 109/20 18	ΥΑ (περ. β της παρ. 1) ΥΑ (παρ.3)	ΥΑ 149//2022 ΥΑ Φ30//2020 ΥΑ Φ.3//2020 ΥΑ Φ30//2018 ΥΑ Φ30//2017 ΥΑ Φ30//2016 ΥΑ Φ30//2016 ΥΑ Φ.8//2013		Ειδικό	680	4

²⁶ Βλ. <https://www.hellenicparliament.gr/>

²⁷Τα στοιχεία αντλήθηκαν από τις Βάσεις Νομικών Δεδομένων ΝΟΜΟΣ (<https://lawdb.intrasoftnet.com/>)

				ΥΑ Φ.8//2013 ΥΑ 236//2012				
4: Πεδίο Εφαρμογής Συστημάτων βαθμολογικής και μισθολογικής προαγωγής δημοσίων υπαλλήλων		ΠΔ 39/2012		ΥΑ ΕΑΠ//2015 ΥΑ Φ.1//2015/Τρ.ΚΥΑ 2009 ΥΑ Γ95//2014 ΥΑ 5119/2014 ΥΑ Γ 9//2013 ΥΑ Φ.8//2013 ΥΑ 2/2//2013 ΥΑ 17.//2013 ΥΑ Φ17//2012 ΥΑ 842//2012		Γενικό	280	2
5:Θέματα κινητικότητας των Υπαλλήλων του Κράτους			ΚΥΑ (παρ.2) ΚΥΑ (παρ.3) ΚΥΑ (παρ.3)	ΥΑ ΕΑΠ//2015 ΥΑ 2/8//2014 Τροπ. ΥΑ Δ6Α 1005461 ΥΑ 248//2014 ΥΑ 13/2014 ΥΑ 12/2014 ΥΑ 11/2014 ΥΑ Φ10//2014 ΥΑ 108//2014 ΥΑ 6625/2014 Τροπ. ΥΑ 10/2014 – ΥΑ 841//2014 Τροπ. ΥΑ 27583/Δ1.6349/2013 15ΥΑ 10/2014 ΥΑ 290//2014 ΥΑ 741//2014 ΥΑ Δ6Α//2014 ΥΑ ΥΠΠ//2013 ΥΑ 8/2013 ΥΑ Δ9///2013 ΥΑ 7/2013 ΥΑ 6/2013 ΥΑ 324//2013		Ειδικό	231	3

				<p> YA 333//2013 Κατάργ. YA 29914/Δ1.6859/2013 YA 318//2013 YA 174//2013 Αντικ. YA 2013 περί YA 303//2013 YA Π20//2013 YA 746//2013 YA Φ.9//2013 YA 836//2013 Τροπ. YA 7026/106606/2013 YA οικ//2013 YA ΔΙΔ//2013 YA 285//2013 Τροπ. YA 27583/Δ1.6349/2013 YA Οικ//2013 YA 135//2013 Τροπ. YA 129808/B2/2013 YA οικ//2013 YA ΤΥ-//2013 Τροπ. YA 46596/2004 YA 138//2013 Τροπ. YA 2013 YA 702//2013 YA 189//2013 YA 189//2013 YA 275//2013 YA 275//2013 YA 746//2013 YA 521//2013 YA 129//2013 YA 299//2013 YA Φ.1//2013 YA 3/2013 YA Γ.Π//2013 YA 2/2013 YA 1/2//2013 </p>			
--	--	--	--	--	--	--	--

				ΥΑ ΔΙΔ//2012 ΥΑ ΔΙΔ//2012 ΥΑ129//2012				
6:Σύστημα Βαθμολογικής Κατάταξης (καταργήθηκε)	ΠΔ (παρ. 4)	ΠΔ 101/2014		ΥΑ ΕΑΠ//2015 ΥΑ Φ.1//2015 Τρ.ΚΥΑ 2009 ΥΑ οικ//2012 ΥΑ Δ16//2012 ΥΑ 700//2012 ΥΑ 2/1//2012		Ειδικό	779	6
7:Σύστημα Βαθμολογικής Εξέλιξης (καταργήθηκε)	ΠΔ (παρ. 3) ΠΔ (παρ. 4) ΠΔ (παρ. 5, εντός 2 μηνών από τη δημοσίευση του νόμου)	ΠΔ 101/2014 ΠΔ 53/2012 ΠΔ 57/2012 ΠΔ 18/2012 ΠΔ 35/2012 ΠΔ 39/2012 ΠΔ 24/2012	ΚΥΑ (παρ. 6)	ΥΑ ΕΑΠ//2015 ΥΑ Φ.1//2015 Τρ.ΚΥΑ 2009 ΥΑ Φ.2//2013 Τροπ. ΥΑ Φ253/128314/Β6/2002 ΥΑ Φ.1//2012 Τροπ. ΥΑ Φ.151/20049/ Β6/2007 ΥΑ Ζ5-//2012 ΥΑ Φ.2//2012 ΥΑ Φ15//2012 Τροπ. ΥΑ Φ.151/24463/Β6/2009 ΥΑ Φ.1//2012 Τροπ. ΥΑ Φ.151/31559/Β6/09 ΥΑ 700//2012 ΥΑ 2/1//2012		Ειδικό	931	7

		ΠΔ 134/20 11						
8: Διαδικασία προαγωγή ς-πίνακες προακτέω ν (καταργήθ ηκε)				ΥΑ ΕΑΠ//2015 ΥΑ 2/1//2012		Ειδικό	279	4
9: Έλεγχος νομιμότητ ας πινάκων προακτέω ν (καταργήθ ηκε)				ΥΑ ΕΑΠ//2015 ΥΑ 2/1//2012		Ειδικό	99	2
10: Προϋποθέ σεις επιλογής σε θέσεις ευθύνης (καταργήθ ηκε)		ΠΔ 101/20 14 ΠΔ 96/201 7		ΥΑ ΕΑΠ//2015 ΥΑ 881//2014 ΥΑ 2/1//2012 ΥΑ Φ.8//2012		Ειδικό	853	9
11: Προκήρυξ η για την επιλογή προϊσταμέ νων(κατα ργήθηκε)			ΚΥΑ (παρ. 1) ΚΥΑ (παρ. 2)	ΥΑ ΕΑΠ//2015 ΥΑ 2/1//2012		Ειδικό	138	2
12: Σύστημα				ΥΑ ΕΑΠ//2015 ΥΑ 2/2//2013		Ειδικό	282	4

μισθολογική εξέλιξη (καταργήθηκε)				ΥΑ 700//2012 ΥΑ 2/1//2012				
13: Βασικός Μισθός (καταργήθηκε)				ΥΑ ΕΑΠ//2015 ΥΑ 2/2//2013 ΥΑ 700//2012 ΥΑ 2/1//2012		Ειδικό	240	3
14: Ορισμός Αποδοχών (καταργήθηκε)				ΥΑ ΕΑΠ//2015 ΥΑ 2/2//2013 ΥΑ 2/1//2012		Ειδικό	36	1
15: Επιδόματα επικίνδυνης και ανθυγιεινής εργασίας και απομακρυσμένων παραμεθόριων περιοχών (καταργήθηκε)			ΚΥΑ (παρ. 1, με προθεσμία έκδοσης εντός 6 μηνών από την έκδοση του νόμου) ΚΥΑ (παρ. 2)	ΥΑ ΔΙΔ//2015 ΚΑΤΑΡΓΗΘΗΚΕ ΥΑ 2/5//2014 ΥΑ 2/3//2013 ΥΑ 2/2//2013 ΥΑ 2/3//2012 ΥΑ 2/2//2012 Τροπ/ση ΥΑ 2/16519//12 ΥΑ οικ//2012 (ΥΑ οικ.2/16519/0022 ΦΕΚ Β 465 2012): ΚΑΤΑΡΓΗΘΗΚΕ ΥΑ 2/3//2012 (ΥΑ 2/31081/0022 ΦΕΚ Β 1399 2012): Τροπ/ση ΥΑ 2/16519//12		Ειδικό	283	2
16: Επιδόματα Εορτών και Αδείας				ΥΑ ΕΑΠ//2015 ΥΑ 2/1//2012		Ειδικό	239	5

(καταργήθηκε)								
17: Οικογενειακή παροχή (καταργήθηκε)				ΥΑ ΕΑΠ//2015 ΥΑ 2/2//2013 ΥΑ 2/1//2012		Ειδικό	218	3
18: Επίδομα Θέσης Ευθύνης (καταργήθηκε)				ΥΑ ΑΠ//2015 ΥΑ 2/1//2012	ΠΝΠ (ΦΕΚ <u>Α</u> <u>262/16.12.2</u> <u>011</u>)	Ειδικό	331	4
19: Κίνητρο Επίτευξης Στόχων και Κίνητρο Επίτευξης Δημοσιονομικών Στόχων (καταργήθηκε)	ΠΔ (παρ. 2, με προθεσμία έκδοσης εντός 1 μηνός από την ημερομηνία έναρξης του παρόντος κεφαλαίου, (1-11-2011))			ΥΑ ΕΑΠ//2015 ΥΑ 2/1//2012		Ειδικό	539	2
20: Υπερωριακή			2 ΥΑ (παρ. 1)	ΥΑ Υ10//2012 (ΥΑ Υ10β/ Γ.Π.3317 ΦΕΚ Β 172		Ειδικό	859	7

<p>εργασία (καταργήθη)</p>			<p>ΚΥΑ (παρ. 7)</p>	<p>2012)</p> <p>ΥΑ Υ10//2012 (ΥΑ Υ10β/ Γ.Π.1742 ΦΕΚ Β 172 2012)</p> <p>ΥΑ Υ10//2012 (ΥΑ Υ10β/ Γ.Π.οικ. 16879 ΦΕΚ Β 340 201 2): Τροπ. ΥΑ Υ10β/Γ.Π.3317/18.01. 12</p> <p>ΥΑ Υ10//2012 (ΥΑ Υ10β/ Γ.Π.οικ. 16884 ΦΕΚ Β 340 201 2): Τροπ. ΥΑ Υ1 0β/Γ.Π.1742/18.01.12</p> <p>ΥΑ 2/2//2012 (ΥΑ 2/20840 /0022 ΦΕΚ Β 788 201 2)</p> <p>ΥΑ 2/3//2012 (ΥΑ 2/30002 /0022 ΦΕΚ Β 1481 20 12)</p> <p>ΥΑ Υ10//2012 (ΥΑ Υ10β/ Γ.Π.οικ.106888 ΦΕΚ Β 3016 2012): ΑΝΑΚ ΛΗΘΗΚΕ</p> <p>ΥΑ Υ10//2012 (ΥΑ Υ10β/ Γ.Π.οικ.106860 ΦΕΚ</p>				
--------------------------------	--	--	---------------------	--	--	--	--	--

				<p>B 3016 2012): ANAK ΛΗΘΗΚΕ</p> <p>ΥΑ Υ10//2012 (ΥΑ Υ10β/ Γ.Π. οικ.116942 ΦΕΚ Β 33 96 2012)</p> <p>ΥΑ Υ10//2012 (ΥΑ Υ10β/ Γ.Π. οικ.116948 ΦΕΚ Β 33 96 2012)</p> <p>ΥΑ Υ10//2012 (ΥΑ Υ10β/ Γ.Π.οικ.123582 ΦΕΚ Β 3562 2012)</p> <p>ΥΑ 6994/2013: Τροπ. ΥΑ 3791/2013</p> <p>ΥΑ 3791/2013</p> <p>ΥΑ 129//2013 (ΥΑ 129967 /1989 ΦΕΚ Β 1041 20 13)</p> <p>ΥΑ 132//2013 (ΥΑ 132304 /2731 ΦΕΚ Β 1544 20 13)</p>				
21: Αμοιβές συλλογικ ών οργάνων (καταργήθ ηκε)			<p>ΥΑ (παρ. 1)</p> <p>ΚΥΑ (παρ. 2)</p> <p>ΚΥΑ (παρ. 3)</p>	<p>Υ.Α. 2/73813/0022/28.12.2 011</p> <p>ΥΑ</p>		Ειδικό	550	6

			<p>ΚΥΑ (παρ. 5)</p> <p>2/9//2012 (ΥΑ 2/97612 /0022 ΦΕΚ Β 1 2012): ΚΑΤΑΡΓΗΘΗΚΕ</p> <p>ΥΑ 129//2012 (ΥΑ 12956 ΦΕΚ Β 657 2012)</p> <p>ΥΑ 1114/2012</p> <p>ΥΑ 2/3//2012 (ΥΑ 2/33374 /0022 ΦΕΚ Β 1393 20 12): ΚΑΤΑΡΓΗΘΗΚΕ</p> <p>ΥΑ 5173/2012</p> <p>ΥΑ Δ6Α//2012 (ΥΑ Δ6Α 1090618 ΕΞ 2012 ΦΕΚ Β 1882 201 2): ΠΑΥΣΗ ΙΣΧΥΟΣ από τη δημοσίευση της ΥΑ 2/11731/0004/4-2-2019 (ΦΕΚ Β' 796/07.03.2019)</p> <p>ΥΑ 9959/2012: Τρ.- Συμπλ. ΥΑ 2012</p> <p>ΥΑ 121//2012 (ΥΑ 121574 /Β2 ΦΕΚ Β 2850 2012): Τροπ. ΥΑ 101591/Β2/2011</p> <p>ΥΑ 330//2012 (ΥΑ 33061</p>				
--	--	--	--	--	--	--	--

			<p>οικ Φ.109.1 ΦΕΚ Β 2985 2012)</p> <p>ΥΑ 111//2012 (ΥΑ 11108/ Γ5- 1932 ΦΕΚ Β 3408 201 2): Τροπ.ΥΑ 2012</p> <p>ΥΑ 111//2012 (ΥΑ 11110/ Γ5- 1934 ΦΕΚ Β 3408 201 2): Τροπ.ΥΑ 2011</p> <p>ΥΑ 111//2012 (ΥΑ 11109/ Γ5- 1933 ΦΕΚ Β 3408 201 2)</p> <p>ΥΑ 2/9//2013 (ΥΑ 2/91370 /0022 ΦΕΚ Β 303 201 3)</p> <p>ΥΑ 1695/2013</p> <p>ΥΑ 2455/2013</p> <p>ΥΑ 4242/2013</p> <p>ΥΑ 3420/2013</p> <p>ΥΑ Δ6Α//2013 (ΥΑ Δ6Α 1096491ΕΞ2013 ΦΕΚ Β 1453 2013): Συμπλ. ΥΑ Δ6Α 1107881 ΕΞ 2010/2010</p>				
--	--	--	---	--	--	--	--

				<p>ΥΑ 7252/2013</p> <p>ΥΑ 2/7//2013 (ΥΑ 2/75347 /0004 ΦΕΚ Β 2161 20 13): Τροπ. ΥΑ 2/55154/0004/13</p>				
22: Επέκταση διατάξεων (καταργήθ ηκε)			<p>ΚΥΑ (παρ.1, εντός 1 μηνός)</p> <p>ΚΥΑ (παρ. 2, εντός 1 μηνός)</p> <p>ΚΥΑ (παρ. 3, εντός 1 μηνός)</p> <p>ΥΑ (παρ.5)</p>	<p>ΥΑ οικ//2012 (ΥΑ οικ.2/17 132/0022 ΦΕΚ Β 498 2012)</p> <p>ΥΑ οικ//2012 (ΥΑ οικ.2/17 127/0022 ΦΕΚ Β 498 2012)</p> <p>ΥΑ 2/7//2012 (ΥΑ 2/71801 /0022 ΦΕΚ Β 2827 20 12): Τροπ/ση ΥΑ 2//12</p> <p>ΥΑ οικ//2013 (ΥΑ οικ.2/55 709/0022 ΦΕΚ Β 1398 2013): Τροπ.ΥΑ 2013</p> <p>ΥΑ 2/2//2014 (ΥΑ 2/24529 /0022 ΦΕΚ Β 928 201 4): Τροπ. ΥΑ 2/13917/0022/2012</p>		Ειδικό	204	5
23:Περικο πή αποδοχών (καταργήθ ηκε)				<p>ΥΑ ΕΑΠ//2015</p> <p>ΥΑ ΔΙΑ//2015</p> <p>ΥΑ 2/1//2012</p>		Γενικό	50	1
24: Τρίμηνες				<p>ΥΑ ΕΑΠ//2015</p> <p>ΥΑ ΔΙΑ//2015</p>		Γενικό	27	1

αποδοχές (καταργήθη- κε)				ΥΑ ΠΟΛ//2014				
25: Αποδοχές υπαλλήλων που αποσπώνται ή μετακινούνται (καταργήθη- κε)				ΥΑ ΕΑΠ//2015 ΥΑ ΔΙΑΔ//2015 ΥΑ 511//2012 ΥΑ 2/1//2012 ΥΑ 511//2011		Ειδικό	104	1
26: Συγκρότηση συλλογικών οργάνων της διοίκησης (καταργήθη- κε)			ΥΑ	ΥΑ Π1///2012 (ΥΑ Π1/223 ΦΕΚ Β 672 2012): Κ ΑΤΑΡΓΗΘΗΚΕ με την ΥΑ Π1/1052/29-5- 2014 (ΦΕΚ Β' 1502/06/06/2014) ΥΑ 232//2012 (ΥΑ 23237/ Η ΦΕΚ Β 619 2012): ΚΑΤΑΡΓΗΘΗΚΕ ΥΑ Δ1///2012 (ΥΑ Δ1/113 5 ΦΕΚ Β 1542 2012): ΑΝΑΚΛΗΘΗΚΕ ΥΑ οικ//2012 (ΥΑ οικ. 1255 ΦΕΚ Β 1708 201 2): Ανάκληση ΥΑ 2012		Ειδικό	120	1
27(Συμπλη- ρώσεις και τροποποιή- σεις)			ΚΥΑ	ΥΑ ΕΑΠ//2015 ΥΑ 2/6//2014 ΥΑ 2/7//2014 ΥΑ 2/4//2014		Ειδικό	168	3

σεις προηγούμενων νόμων: ν.3205/2003, ν.3833/2010, ν.3986/2011, 3871/2010)				<p>ΥΑ 2/2//2014 ΥΑ 411//2014 ΥΑ 2/1//2013 ΥΑ 2/9//2013 ΥΑ 2/9//2013 ΥΑ 184//2013 ΥΑ 2/4//2012 ΥΑ 2/6//2011 ΥΑ 2/8//2011</p>				
28: Μεταβατικές και Τελικές Διατάξεις του Δεύτερου Κεφαλαίου ν. Κατάταξη και προϋποθέσεις και κριτήρια επιλογής του υπηρετούντος προσωπικού (καταργήθηκε)				<p>ΥΑ Φ.1//2015 ΥΑ οικ//2014 ΥΑ Φ.2//2013 ΥΑ Φ.1//2012 ΥΑ Φ.2//2012 ΥΑ Φ15//2012 ΥΑ 2/1//2012</p> <p>ΥΑ Β1-//2012 (ΥΑ Β1-2135 ΦΕΚ Β 2191 2012): Κατάργηση ΥΑ Β1-1713/10</p> <p>ΥΑ Φ.2//2013 (ΥΑ Φ.251/51477/Β6 ΦΕΚ Β 919 2013): Τροπ. ΥΑ Φ253/128314/Β6/2002</p>		Ειδικό	1035	7
29: Κατάταξη σε Μισθολογικά Κλιμάκια του				<p>ΥΑ ΕΑΠ//2015 ΥΑ οικ//2014 ΥΑ 225//2013 ΥΑ 2/1//2012</p>		Ειδικό	329	4

Υπηρετού ντος Προσωπικ ού (καταργήθ ηκε)								
30: Λοιπές παροχές, επιδόματα , αμοιβές και αποζημιώ σεις (καταργήθ ηκε)			ΚΥΑ (παρ. 1)	ΥΑ ΕΑΠ//2015 ΥΑ οικ//2014 ΥΑ Υ10//2013 ΥΑ 2/1//2012 ΥΑ 2/3//2012 ΥΑ 319/2012 ΥΑ 2/8//2011 ΥΑ 2/9//2011		Ειδικό	298	2
31: Αναλογικέ ς ρυθμίσεις για νομικά πρόσωπα του ευρύτερου δημόσιου τομέα		ΠΔ 138/20 13		ΚΥΑ Οικ. 11927/1443 (Β'699/9-3-2012) ΚΥΑ Οικ. 11928/1443 (Β'699/9-3-2012) ΚΥΑ ΕΞ. 274/2012 (Β'836/19-3-2012) ΥΑ 2/1//2012 ΥΑ 2/1//2013 (ΥΑ 2/17805 /0022 ΦΕΚ Β 662 201 3): ΚΑΤΑΡΓΗΘΗΚΕ μ ε το άρθρο 11 της ΥΑ 1177 (ΦΕΚ Β 1447/24.4.2019) η οποία ισχύει από 1.1.2019	ΠΝΠ (Α'262/16- 12-2011) ΠΝΠ (Α'268/31- 12-2011)	Ειδικό	857	9
32: Κατάρ γηση διατάξεων που	ΠΔ (παρ. 2, έναρξ	ΠΔ 73/201 4		ΥΑ οικ//2014 ΥΑ 881//2014 ΥΑ 2/1//2013 ΥΑ 2/1//2012	Π.Ν.Π.,ΦΕ Κ Α 268/31.12.2 011	Ειδικό	348	4

ρυθμίζουν θέματα του παρόντος Κεφαλαίο υ και Έναρξη ισχύος	η ιχσύο ς από 1-11- 2011)			ΥΑ 2/8//2011 ΥΑ 2/9//2011				
ΚΕΦΑΛΑ ΙΟ ΤΡΙΤΟ ΚΑΤΑΡΓ ΗΣΗ ΚΕΝΩΝ ΟΡΓΑΝΙΚ ΩΝ ΘΕΣΕΩΝ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙ Ο ΤΟΜΕΑ, ΠΡΟΣΥΝ ΤΑΞΙΟΔΟ ΤΙΚΗ ΔΙΑΘΕΣΙ ΜΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΕΡΓΑΣΙΑ ΚΗ ΕΦΕΔΡΕΙ Α 33:Κατάρ γηση κενών οργανικών			ΚΥΑ (παρ.1, εντός 2 μηνών) ΚΥΑ (παρ.4) ΚΥΑ (παρ.10) ΥΑ (παρ.11) ΥΑ (παρ.12)	ΥΑ 700//2012 (ΥΑ 7002/5/ 105ιβ ΦΕΚ Β 597 201 2) ΥΑ 267//2012 (ΥΑ 267/25 61 ΦΕΚ Β 126 2012): -Τροπ. ΥΑ 195275/2011 ΥΑ 265//2012 (ΥΑ 265/25 52 ΦΕΚ Β 126 2012): -Τροπ. ΥΑ 192646/2011 ΥΑ ΥΠΠ//2012 (ΥΑ ΥΠΠ ΟΤ/ΔΙΟΙΚ/Α1/8814 Φ ΕΚ Β 368 2012) ΥΑ οικ//2012 (ΥΑ οικ.144 13 ΦΕΚ Β 487 2012) ΥΑ 100//2012 (ΥΑ 10020 ΦΕΚ Β 748 2012): Α ΝΑΚΛΗΘΗΚΕ με την ΥΑ 95110/21-11-2014		Ειδικό	1659	12

<p>θέσεων και προσυντα ξιοδοτική διαθεσιμότητα</p>				<p>(ΦΕΚ Β΄ <u>3242/03.12.2014</u>).</p> <p>ΥΑ 10- //2012 (ΥΑ ΦΕΚ Β 12 59 2012)</p> <p>ΥΑ ΔΥ1//2012 (ΥΑ ΔΥ1α/ Γ.Π.οικ1502 ΦΕΚ Β 9 3 2012)</p> <p>ΥΑ 459//2012 (ΥΑ 4590/Δ 1.1378 ΦΕΚ Β 914 20 12): Τροπ. ΥΑ 20290/Δ1.6701/2011</p> <p>ΥΑ Υ4α//2012 (ΥΑ Υ4α/οι κ.39497 ΦΕΚ Β 1149 2012)</p> <p>ΥΑ Υ4α//2012 (ΥΑ Υ4α/οι κ.39505 ΦΕΚ Β 1151 2012)</p> <p>ΥΑ Υ4α//2012 (ΥΑ Υ4α/οι κ.39513 ΦΕΚ Β 1151 2012)</p> <p>ΥΑ Υ4α//2012 (ΥΑ Υ4α/οι Κ 39501 ΦΕΚ Β 1150 20 12)</p> <p>ΥΑ Υ4α//2012 (ΥΑ Υ4α/οι</p>				
--	--	--	--	--	--	--	--	--

			<p>κ. 39508 ΦΕΚ Β 1152 20 12)</p> <p>ΥΑ Υ4α//2012 (ΥΑ Υ4α/οι κ. 39515 ΦΕΚ Β 1152 20 12)</p> <p>ΥΑ 395//2012 (ΥΑ 39506 ΦΕΚ Β 1154 2012)</p> <p>ΥΑ Υ4α//2012 (ΥΑ Υ4α/Ο Κ39188 ΦΕΚ Β 1252 2012)</p> <p>ΥΑ Υ4α//2012 (ΥΑ Υ4α/1 32969 ΦΕΚ Β 1148 20 12)</p> <p>ΥΑ Υ4α//2012 (ΥΑ Υ4α/3 9171 ΦΕΚ Β 1256 201 2)</p> <p>ΥΑ Υ4α//2012 (ΥΑ Υ4α/3 9192 ΦΕΚ Β 1246 201 2)</p> <p>ΥΑ Υ4α//2012 (ΥΑ Υ4α/3 9176 ΦΕΚ Β 1257 201 2)</p> <p>ΥΑ 391//2012 (ΥΑ 39180</p>				
--	--	--	---	--	--	--	--

				<p>Y4a/133204 ΦΕΚ Β 1 258 2012)</p> <p>YA Y4α//2012 (YA Y4α/3 9512 ΦΕΚ Β 1157 201 2)</p> <p>YA Y4α//2012 (YA Y4α/3 9509 ΦΕΚ Β 1157 201 2)</p> <p>YA Y4α//2012 (YA Y4α/οι κ. 39502 ΦΕΚ Β 1158 20 12)</p> <p>YA Y4α//2012 (YA Y4α/3 9190 ΦΕΚ Β 1243 201 2)</p> <p>YA Y4α//2012 (YA Y4α/οι κ. 39178 ΦΕΚ Β 1253 20 12)</p> <p>YA Y4α//2012 (YA Y4α/οι κ.43092 ΦΕΚ Β 1435 2012)</p> <p>YA Y4α//2012 (YA Y4α/O IK 39182 ΦΕΚ Β 1249 20 12)</p>				
--	--	--	--	---	--	--	--	--

			<p>YA Y4α//2012 (YA Y4α/O IK 39173 ΦΕΚ Β 1251 20 12)</p> <p>YA Y4α//2012 (YA Y4α/O IK 39165 ΦΕΚ Β 1245 20 12)</p> <p>YA Y4α//2012 (YA Y4α/3 9514 ΦΕΚ Β 1156 201 2)</p> <p>YA Y4α//2012 (YA Y4α/3 9504 ΦΕΚ Β 1156 201 2)</p> <p>YA Y4α//2012 (YA Y4α/οι κ.38856 ΦΕΚ Β 1229 2012)</p> <p>YA Y4α//2012 (YA Y4α/O IK 39170 ΦΕΚ Β 1248 20 12)</p> <p>YA Y4α//2012 (YA Y4α/O IK39169 ΦΕΚ Β 1250 2012)</p> <p>YA Y4α//2012 (YA Y4α/οι κ.43070 ΦΕΚ Β 1434</p>				
--	--	--	---	--	--	--	--

				2012)				
				YA Y4α//2012 (YA Y4α/οι κ43118 ΦΕΚ Β 1431 2 012)				
				YA Y4α//2012 (YA Y4α/οι κ. 39499 ΦΕΚ Β 1153 20 12)				
				YA Y4α//2012 (YA Y4α/3 9498 ΦΕΚ Β 1153 201 2)				
				YA Y4α//2012 (YA Y4α/3 9500 ΦΕΚ Β 1155 201 2)				
				YA Y4α//2012 (YA Y4α/Ο ΙΚ 39183 ΦΕΚ Β 1247 20 12)				
				YA Y4α//2012 (YA Y4α/Ο ΙΚ43073 ΦΕΚ Β 1483 2012)				
				YA Y4α//2012 (YA Y4α/οι κ. 43111 ΦΕΚ Β 1433 20 12)				
				YA				

			<p>Υ4α//2012 (ΥΑ Υ4α/οι κ. 43123 ΦΕΚ Β 1432 20 12)</p> <p>ΥΑ Υ4α//2012 (ΥΑ Υ4α/οι κ.43106 ΦΕΚ Β 1486 2012)</p> <p>ΥΑ Δ6Α//2012 (ΥΑ Δ6Α 1065078 ΕΞ 2012 ΦΕΚ Β 1479 201 2): ΠΑΥΣΗ ΙΣΧΥΟΣ από τη δημοσίευση της ΥΑ Δ6Α 1180478ΕΞ2012/28- 12-2012(ΦΕΚ Β <u>3573/31.12.2012</u>)</p> <p>ΥΑ 700//2012 (ΥΑ 7002/5/ 105α ΦΕΚ Β 1394 20 12)</p> <p>ΥΑ οικ//2012 (ΥΑ οικ. 14174 ΦΕΚ Β 1239 20 12)</p> <p>ΥΑ 137//2012 (ΥΑ 13744/ 4743 ΦΕΚ Β 1415 201 2): ΚΑΤΑΡΓΗΘΗΚΕ</p> <p>ΥΑ Υ4α//2012 (ΥΑ Υ4α/οι κ.48309 ΦΕΚ Β 1679 2012)</p> <p>ΥΑ</p>			
--	--	--	--	--	--	--

			<p>Υ4α//2012 (ΥΑ Υ4α/οι κ.48314 ΦΕΚ Β 1680 2012)</p> <p>ΥΑ Υ4α//2012 (ΥΑ Υ4α/οι κ. 48329 ΦΕΚ Β 1681 20 12)</p> <p>ΥΑ Υ4α//2012 (ΥΑ Υ4α/οι κ. 48335 ΦΕΚ Β 1682 20 12): ΚΑΤΑΡΓΗΘΗΚΕ</p> <p>ΥΑ 3585/2012</p> <p>ΥΑ Β1-//2012 (ΥΑ Β1-7009 ΦΕΚ Β 189 2012)</p> <p>ΥΑ 100//2012 (ΥΑ 10083 ΦΕΚ Β 2224 2012): Τ ροπ.ΥΑ 2012</p> <p>ΥΑ 700//2012 (ΥΑ 7002/5/ 105κβ ΦΕΚ Β 2479 20 12)</p> <p>ΥΑ 344//2012 (ΥΑ 34405 ΦΕΚ Β 2634 2012)</p> <p>ΥΑ 107//2012 (ΥΑ 107747 /ΣΤ5 ΦΕΚ Β 2635 201 2): Τρ.ΥΑ</p>				
--	--	--	--	--	--	--	--

				<p>132047α/ΣΤ5/2011</p> <p>ΥΑ Δ9///2012 (ΥΑ Δ9/Β/2 8846/9223 ΦΕΚ Β 258 8 2012): ΚΑΤΑΡΓΗΘ ΗΚΕΑπό δημοσιεύσεως της ΥΑ με αριθμ. Δ9/Β/40574/15497 (ΦΕΚ Β 12 9.1.2014)</p> <p>ΥΑ Υ4α//2012 (ΥΑ Υ4α/οι κ.112148 ΦΕΚ Β 3281 2012)</p> <p>ΥΑ Υ4α//2012 (ΥΑ Υ4α/οι κ.112160 ΦΕΚ Β 3284 2012)</p> <p>ΥΑ Υ4α//2012 (ΥΑ Υ4α/1 32761 ΦΕΚ Β 3287 20 12)</p> <p>ΥΑ Υ4α//2012 (ΥΑ Υ4α/οι κ.112525 ΦΕΚ Β 3288 2012)</p> <p>ΥΑ Υ4α//2012 (ΥΑ Υ4α/ο ικ.112145 ΦΕΚ Β 328 2 2012</p> <p>ΥΑ Υ4α//2012 (ΥΑ Υ4α/οι κ.112176 ΦΕΚ Β 3283 2012)</p>				
--	--	--	--	---	--	--	--	--

				<p>YA Y4α//2012 (YA Y4α/οι κ.112173 ΦΕΚ Β 3280 2012)</p>				
				<p>YA Y4α//2012 (YA Y4α/οι κ. 21944 ΦΕΚ Β 3429 20 12)</p>				
				<p>YA Y4α//2012 (YA Y4α/οι κ.120933 ΦΕΚ Β 3481 2012)</p>				
				<p>YA Y4α//2012 (YA Y4α/οι κ.122810 ΦΕΚ Β 3461 2012)</p>				
				<p>YA Y4α//2012 (YA Y4α/οι κ. 21955 ΦΕΚ Β 3430 20 12)</p>				
				<p>YA Y4α//2012 (YA Y4α/οι κ.121949 ΦΕΚ Β 3431 2012)</p>				
				<p>YA Y4α//2012 (YA Y4α/οι κ.121951 ΦΕΚ Β 3473 2012)</p>				
				<p>YA Y4α//2012 (YA Y4α/οι κ.123783 ΦΕΚ Β 3485</p>				

				2012) YA Y4α//2012 (YA Y4α/οι κ.123764 ΦΕΚ Β 3485 2012) YA Y4α//2012 (YA Y4α/οι κ.123762 ΦΕΚ Β 3485 2012) YA Y4α//2012 (YA Y4α/1 23768 ΦΕΚ Β 3485 20 12) YA Y4α//2012 (YA Y4α/οι κ.123770 ΦΕΚ Β 3485 2012) YA Y4α//2012 (YA Y4α/οι κ.123774 ΦΕΚ Β 3485 2012) YA Y4α//2012 (YA Y4α/οι κ.123807 ΦΕΚ Β 3485 2012) YA Y4α//2012 (YA Y4α/οι κ.123820 ΦΕΚ Β 3485 2012) YA Y4α//2012 (YA Y4α/οι κ.112178 ΦΕΚ Β 3301 2012)				
--	--	--	--	--	--	--	--	--

				<p>YA Y4α//2012 (YA Y4α/οι κ. 21940 ΦΕΚ Β 3432 20 12)</p>				
				<p>YA Y4α//2012 (YA Y4α/οι κ.120925 ΦΕΚ Β 3479 2012)</p>				
				<p>YA Y4α//2012 (YA Y4α/οι κ.122815 ΦΕΚ Β 3507 2012)</p>				
				<p>YA Y4α//2012 (YA Y4α/οι κ.120929 ΦΕΚ Β 3480 2012)</p>				
				<p>YA Y4α//2012 (YA Y4α/οι κ.121793 ΦΕΚ Β 3475 2012)</p>				
				<p>YA Φ.8//2012 (YA Φ.8000 0/22199/1599 ΦΕΚ Β 3195 2012)</p>				
				<p>YA Y4α//2012 (YA Y4α/οι κ.112143 ΦΕΚ Β 3285 2012)</p>				
				<p>YA Y4α//2012 (YA Y4α/οι κ.120931 ΦΕΚ Β 3482 2012)</p>				

				<p>YA 141//2012 (YA 141173 /ΣΤ5 ΦΕΚ Β 3118 201 2)</p> <p>YA Y4α//2012 (YA Y4α/οι κ.121798 ΦΕΚ Β 3477 2012)</p> <p>YA Δ6Α//2012 (YA Δ6Α 1180478ΕΞ ΦΕΚ Β 35 73 2012): ΚΑΤΑΡΓΗ ΘΗΚΕΜΕ ΤΗ ΠΑΡ.2 ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ ΜΟΝΟΝ ΤΗΣ YA Δ6Α 1156892ΕΞ2013 (<u>ΦΕΚ Β 2600/15.10.2013</u>) ΑΠΟ 21 ΟΚΤΩΒΡΙΟΥ 2013</p> <p>YA Y4α//2012 (YA Y4α/οι κ. 121820 ΦΕΚ Β 3428 2 012)</p> <p>YA Y4α//2013 (YA Y4α/οι κ.6321 ΦΕΚ Β 174 20 13)</p> <p>YA Y4α//2013 (YA Y4α/οι κ.6319 ΦΕΚ Β 184 20 13)</p> <p>YA Y4α//2013 (YA Y4α/οι</p>				
--	--	--	--	--	--	--	--	--

				<p>κ.24519 ΦΕΚ Β 697 2 013)</p> <p>ΥΑ Υ4α//2013 (ΥΑ Υ4α/οι κ.25212 ΦΕΚ Β 737 2 013)</p> <p>ΥΑ Υ4α//2013 (ΥΑ Υ4α/οι κ.25208 ΦΕΚ Β 698 2 013)</p> <p>ΥΑ Κ1-//2013 (ΥΑ Κ1- 254 ΦΕΚ Β 1203 2013): Αντικ. ΥΑ Κ1- 452/2013</p> <p>ΥΑ 700//2013 (ΥΑ 7002/5/ 105κη ΦΕΚ Β 1650 20 13): Τροπ.ΥΑ 2012</p> <p>ΥΑ 324//2013 (ΥΑ 32430 ΦΕΚ Β 2085 2013)</p> <p>ΥΑ 700//2013 (ΥΑ 7002/5/ 105/- λα ΦΕΚ Β 2518 2013) : Τροπ. ΥΑ 7002/5/105ω/2012</p> <p>ΥΑ 185//2013 (ΥΑ 185168 /ΣΤ5 ΦΕΚ Β 3161 201 3): Τροπ. ΥΑ 141173/ΣΤ5/12</p> <p>ΥΑ Κ1-//2013 (ΥΑ Κ1-</p>				
--	--	--	--	--	--	--	--	--

				452 ΦΕΚ Β 150 2013) αντικαταστάθηκε με την ΥΑ Κ1-254/30-4- 2013 (ΦΕΚ Β 1203 20.5.2013). ΥΑ 107395οικ/25-11- 2011 (Β' 3266)				
34:Κατάρ γηση κενών θέσεων ιδιωτικού δικαίου και εργασιακή εφεδρεία	ΠΔ (παρ. 1)		2 ΚΥΑ (παρ.1) ΥΑ (παρ.10)	ΥΑ 210//2012 (ΥΑ 21093/ Δ1.6080 ΦΕΚ Β 2980 2012): Συμπλ.ΥΑ 2011 ΥΑ 197//2011 (ΥΑ 197466 ΦΕΚ Β 2959 2011)	ΠΝΠ (ΦΕΚ Α/16.12.201 1)	Ειδικό	1680	11
35:Αναδιο ργάνωση Δημοσίων Υπηρεσιώ ν Ανακαταν ομή οργανικών θέσεων			ΥΑ (παρ.1, εντό ς 1 μηνός) ΚΥΑ (παρ.2, έως 31-12- 2011) ΚΥΑ (παρ.3) ΚΥΑ (παρ.4, έως 31-12- 2011)			Ειδικό	442	5
ΚΕΦΑΛΑ ΙΟ ΤΕΤΑΡΤ Ο				ΥΑ 2/2//2016		Γενικό	152	2

<p>ΡΥΘΜΙΣ ΕΙΣ ΘΕΜΑΤΩ Ν ΥΠΟΥΡΓ ΕΙΟΥ</p> <p>ΕΡΓΑΣΙΑ Σ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙ ΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙ ΣΗΣ</p> <p>36</p>								
<p>37:Ρυθμίσι εις Συλλογικ ών Διαπραγμ ατεύσεων</p>						Ειδικό	627	8
<p>ΚΕΦΑΛΑ ΙΟ ΠΕΜΠΤΟ ΦΟΡΟΛΟ ΓΙΚΕΣ ΡΥΘΜΙΣ ΕΙΣ</p> <p>38:Υπολο γισμός και καταβολή φόρου Εισοδήμα τος Φυσικών</p>			<p>ΥΑ (παρ. 1) ΚΥΑ (παρ.1) ΥΑ (παρ.2)</p>			Ειδικό	5379	5

Προσώπων								
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ ΛΟΠΙΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ			ΚΥΑ (παρ.6) ΥΑ (παρ.9) ΥΑ (παρ.10) ΚΥΑ (παρ.11)	ΥΑ Δ6Α//2012 (ΥΑ Δ6Α1 066361ΕΞ2012 ΦΕΚ Β 1363 2012) ΥΑ Δ6Α//2013 (ΥΑ Δ6Α 1160282ΕΞ ΦΕΚ Β 26 66 2013): Τροπ.ΥΑ 2013		Ειδικό	1883	12
39:Ρυθμίσεις θεμάτων Υπουργείων Οικονομικών								
40: Ρυθμίσεις θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείων Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Εσωτερικών			ΥΑ (παρ.2) ΚΥΑ (παρ.3) 2 ΚΥΑ (παρ.6) ΚΥΑ (παρ.8)	ΥΑ ΔΟΛ//2012 (ΥΑ ΔΟΛ ΚΕΠ/Φ.1/63/10894 ΦΕΚ Β 2774 2012)		Ειδικό	1901	8
41:Λειτουργία και διαχείριση των						Ειδικό	506	5

κρατικών λαχείων								
42: Στο <u>άρθρο 29</u> του ν. <u>3986/2011</u> (Α` 152) προστίθεν ται νέοι παράγραφοι			2 ΥΑ (παρ.1) ΥΑ (παρ.2)			Ειδικό	1032	6
43: Έναρξη ισχύος 27 Οκτωβρίου 2011.						Γενικό	94	1

Πίνακας 5. Στοιχεία ως προς τον χαρακτήρα του νόμου (γενικός ή ειδικός)

Αρθ. Γεν.	Αρθ. Ειδ.	Λέξ. Γεν.	Λέξ. Ειδ.	Παρ. γεν.	Παρ. ειδ.	% γεν. (λεξ.)	% ειδ. (λεξ.)
5	38	603	29.361	7	202	2%	98%

Πίνακας 6. Συγκεντρωτικά στοιχεία του νόμου.

Ν.4024/2011 (Α` 226/27-10-2011): «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο - βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015»	
Αντικείμενο	Κατάργηση οργανικών θέσεων, προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα/εργασιακή εφεδρεία, μείωση αποδοχών και άλλες διατάξεις.
Αριθμός σελίδων	36
Αριθμός ΥΑ, ΚΥΑ και ΠΔ (Προβλ./Εκδ.)	ΥΑ:20/352, ΚΥΑ:31/3, ΠΔ:7/16
Αριθμός Εξουσιοδοτικών Διατάξεων για ΠΔ ή ΥΑ/Αριθ. Σελ.	1,6

Ενεργοποιημένες Εξουσιοδοτήσεις με Υποχρεωτική Έκδοση/ Σύνολο Εξουσιοδοτήσεων με Υποχρεωτική Έκδοση	10
Ο Νόμος προκύπτει ως Εναρμόνιση με το Ενωσιακό Δίκαιο	Ναι
Κοινοβουλευτική περίοδος	6.10.2009-11.11.2011
Κυβερνών Κόμμα/Κόμματα	ΠΑΣΟΚ
Κυβέρνηση Μονοκομματική ή Συνασπισμού	Μονοκομματική
Έδρες κυβερνώντος κόμματος/κομμάτων	160 (ποσοστό 43,92%)
Κυβερνητική Συνοχή	Χαμηλή
Χρονική απόσταση από τις Προηγούμενες Εκλογές	2 έτη
Στάση Αξιωματικής Αντιπολίτευσης	Αρνητική

Παρατηρήσεις επί των άρθρων

Τα άρθρα 6 έως 11 και 28 του ν. 4024/2011 (Α' 226) καταργούνται και τα σχετικά θέματα ρυθμίζονται από τις διατάξεις των άρθρων 40 και 89 έως 95 του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ., που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 3528/2007, καθώς και τα άρθρα 45 και 91 έως 97 του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 3584/2007. Οι διατάξεις των άρθρων 6 και 7 του ν. 4024/2011 που αφορούν στον υπολογισμό του πλεονάζοντος χρόνου στον κατά περίπτωση βαθμό ένταξης εξακολουθούν να ισχύουν.

Οι διατάξεις των άρθρων 12 έως 25, 28, 29, 30 του παρόντος καθώς και οι κατ' εξουσιοδότηση αυτών εκδοθείσες υπουργικές αποφάσεις, καταργήθηκαν με το άρθρο 34 περ. α' του Ν.4354/2015, ΦΕΚ Α 176, η ισχύς του οποίου σύμφωνα με το άρθρο 35 του αυτού νόμου, ισχύει από 1.1.2016.

Το άρθρο 26 είχε καταργηθεί με το άρθρο 199 παρ. 1Α περ.14 του Ν. 4281/2014 (ΦΕΚ Α 160/08-08-2014).

Κριτική αποτίμηση

Αρχικά παρατηρούμε ότι ο ν.4024/2011 περιλαμβάνει μεγάλο αριθμό άρθρων, έχει μεγάλη έκταση και λίγες προβλεπόμενες εξουσιοδοτικές διατάξεις ανά σελίδα (1,6/σελίδα), γεγονός που μπορεί να αποδοθεί στη μεταρρυθμιστική ατζέντα των μνημονίων και στη χρονική πίεση της υλοποίησης των διατάξεών του. Πρόκειται για λεπτομερή πρωτογενή νομοθέτηση (98% ειδικό περιεχόμενο), γεγονός που υποδεικνύει το έλλειμμα εμπιστοσύνης και τον σημαντικό βαθμό διαφωνίας μεταξύ εκτελεστικής εξουσίας και διοίκησης. Επιπλέον η έκταση του νόμου μπορεί να ερμηνευτεί και ως περιοριστικός παράγοντας για τους υπόλοιπους παίκτες αρνησικυρίας, καθώς η

μεγαλύτερη έκταση συνεπάγεται περισσότερες λεπτομερειακές ρυθμίσεις, γεγονός που επαληθεύεται και στον συγκεκριμένο νόμο.

Ως προς τη μορφή των εξουσιοδοτήσεων γίνεται μεγαλύτερη χρήση των υπουργικών αποφάσεων σε σχέση με τα προεδρικά διατάγματα, γεγονός που δείχνει την επιθυμία της κυβέρνησης να μην περιοριστεί η υλοποίηση της μεταρρύθμισης από τη δικαστική εξουσία μέσα από την άσκηση ελέγχου της συνταγματικότητας του νόμου, φαινόμενο που ο Αλεβιζάτος χαρακτήρισε ως «δικαστικοποίηση της πολιτικής»²⁸. Ωστόσο το γεγονός ότι έχουν εκδοθεί περισσότερες εξουσιοδοτικές διατάξεις από όσες προβλέπονται (ΥΑ και ΠΔ) υποδηλώνει την ευχέρεια σχηματισμού αντιμεταρρυθμιστικών συμμαχιών και ενίσχυση του ρόλου της διοίκησης και της δικαστικής εξουσίας. Το γεγονός αυτό συνδέεται με το κλίμα πολιτικής αβεβαιότητας που επικρατεί, τη μικρή κυβερνητική συνοχή και με τη θητεία της κυβέρνησης.

Επίσης παρατηρείται αυστηρότητα του νόμου ως προς την εφαρμογή των εξουσιοδοτικών διατάξεων καθώς οι περισσότερες συνοδεύονται από χρονική δέσμευση και άμεση ενεργοποίηση των εξουσιοδοτήσεων εντός του έτους ψήφισης, γεγονός που συνδέεται με το μνημονιακό πλαίσιο, καθώς ο νόμος προκύπτει ως αποτέλεσμα της εναρμόνισης με τις ευρωπαϊκές οδηγίες, προϋπόθεση που κατατάσσει την τρόικα σε βασικό παίκτη στη διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής που υιοθετείται με αυτή τη μεταρρύθμιση.

Παρά το γεγονός, όμως, ότι ο νόμος ψηφίστηκε σε ένα περιβάλλον έντονων περιορισμών λόγω της αιρεσιμότητας, υπήρχε ένας βαθμός ευχέρειας για τους εγχώριους δρώντες να καθορίσουν την έκβαση της μεταρρύθμισης ως προς τις ουσιαστικές αλλαγές που προωθούσε σε σχέση με τις απαιτήσεις των μνημονίων.

Σύμφωνα με τη θεωρία των αρνησύκηνων δρώντων, οι παίκτες που καθορίζουν την ατζέντα της μεταρρύθμισης, που υιοθετείται με τον ν.4024/2011, είναι ο μηχανισμός δέσμευσης των μνημονίων, που καθορίζει τον προσανατολισμό της μεταρρύθμισης (μείωση του δημοσίου τομέα), ο μηχανισμός υποστήριξης της μεταρρύθμισης, που έχει συμβουλευτικό και επικουρικό ρόλο, παρέχοντας τεχνική γνώση και οι εγχώριοι δρώντες (κυβέρνηση), που έχει την υποχρέωση υλοποίησης της μεταρρύθμισης αλλά και άλλοι παίκτες όπως, διοίκηση, ομάδες συμφερόντων, δικαστές, κ.λπ

Η διαβάθμιση της επιρροής των δρώντων, σύμφωνα με την Σπανού²⁹, μπορεί να απεικονιστεί σε ένα σχήμα διαδοχικών φάσεων στις οποίες οι εξωτερικοί και εγχώριοι δρώντες έχουν διαφορετικό βαθμό επιρροής.

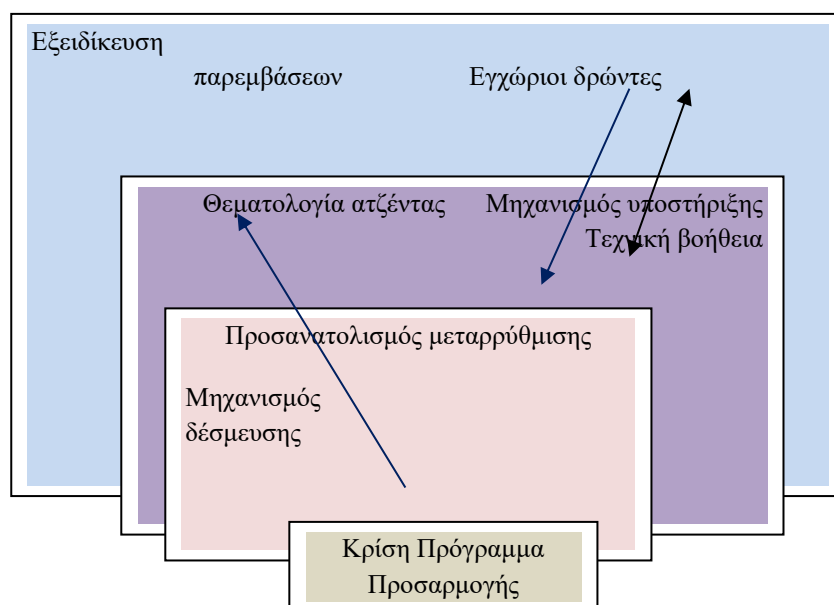
²⁸Βλ. στο: Αλεξόπουλος 2022, σελ. 6

²⁹Βλ. στο Σπανού 2021, σελ. 219

Στο παρακάτω γράφημα (2), απεικονίζονται οι διαδοχικές φάσεις επιρροής των δρώντων, στην πρώτη περιοχή μετά τον πυρήνα του Προγράμματος, έχουμε τις παρεμβάσεις που έχουν στόχο τις προτεραιότητες του μηχανισμού δέσμευσης και άρα αποτελούν τον κύριο προσανατολισμό της μεταρρύθμισης. Στη συνέχεια ακολουθεί η περιοχή όπου διευρύνεται η θεματολογία της ατζέντας, στην οποία δυνατότητα επιρροής έχει, εκτός από τον μηχανισμό δέσμευσης, ο μηχανισμός υποστήριξης και ανάλογα με τη συμμόρφωση τους και οι εγχώριοι δρώντες. Στην τελευταία περιοχή, την περιφέρεια, όπου το περιεχόμενο της μεταρρύθμισης συγκεκριμενοποιείται και εξειδικεύεται, αυξάνεται η δυνατότητα επιρροής της εγχώριας κυβέρνησης, που έχει και την ευθύνη της υλοποίησης.

Εξειδίκευση της ατζέντας και έκταση-ένταση της επιρροής των δρώντων³⁰.

Γράφημα 2



Αναπροσαρμογή γραφήματος: Πηγή: Σπανού 2021, σελ.219

Όπως φαίνεται και στο Γράφημα 2, ο βαθμός επιρροής των δρώντων είναι ανάλογος με την ειδικότερη περιοχή-φάση της μεταρρύθμισης. Η επιρροή του μηχανισμού δέσμευσης αυξάνεται όταν τα ζητήματα που διευθετούνται μέσω των διατάξεων του νόμου βρίσκονται πιο κοντά στον πυρήνα (κρίση). Αντίθετα μειώνεται όταν διευθετούνται ζητήματα που δεν συνδέονται άμεσα με την κρίση και τη δημοσιονομική προτεραιότητα, δίνοντας τη δυνατότητα να ασκήσουν επιρροή οι εγχώριοι δρώντες.

³⁰Τα βέλη δείχνουν την έκταση και ένταση της επιρροής των επιμέρους δρώντων (Σπανού 2021, σελ.219)

Στο πλαίσιο αυτό ερμηνεύονται τόσο η άμεση ενεργοποίηση των διατάξεων του νόμου που αφορούν ζητήματα μισθολογικής ρύθμισης των δημοσίων υπαλλήλων (άρθρο 31)³¹ καθώς και του άρθρου 33 (κατάργηση κενών οργανικών θέσεων και προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα)³², καθώς τα ζητήματα αυτά τυγχάνουν της προσοχής και της προτεραιότητας του μηχανισμού δέσμευσης, αλλά και οι μεγάλες καθυστερήσεις και ανατροπές που παρατηρήθηκαν σε ζητήματα όπως η αξιολόγηση του ανθρώπινου δυναμικού (άρθρο 7 και άρθρο 10)³³.

Σύμφωνα με όσα αναφέρθηκαν προηγουμένως και όπως παρατηρούμε στους πίνακες 4, 5 και 6, με βάση τις προβλέψεις της θεωρίας των παικτών αρνησικυρίας για τη λειτουργία των πολιτικών συστημάτων, κατά τη διαδικασία νομοθέτησης του ν.4024/2011, έχουμε τον συνδυασμό:

- Μονοκομματικής κυβέρνησης πλειοψηφίας με το κυβερνών κόμμα να εμφανίζει χαμηλή εσωτερική συνοχή ως προς την επιχειρούμενη μεταρρύθμιση.
- Μεταρρύθμισης με μακρύ ορίζοντα υλοποίησης.
- Ύπαρξης μιας αρνητικής αξιωματικής αντιπολίτευσης.
- Ενισχυμένου ρόλου της Διοίκησης (έκδοση πολλών ΥΑ & ΚΥΑ)
- Ενισχυμένου ρόλου της Δικαιοσύνης (έκδοση περισσότερων ΠΔ από όσα προβλέπονται)
- Μικρός χρόνος θητείας της κυβέρνησης.

Ο συνδυασμός αυτός οδηγεί στη διατήρηση ή την οριακή μεταβολή της υπάρχουσας δημόσιας πολιτικής, καθώς ευνοεί τη συγκρότηση αντιμεταρρυθμιστικών συμμαχιών στην παραγωγή κατά εξουσιοδότηση πλήθους πράξεων εξειδίκευσης του τρόπου υλοποίησης, γεγονός που δεν οδηγεί την κυβέρνηση σε διορθωτικές κινήσεις ώστε να εξασφαλίσει την επιτυχή έκβαση

³¹Με τις διατάξεις του άρθρου 31 του ν.4024/2011, θεσπίστηκαν ανώτατα όρια αποδοχών, καταργήθηκαν οι ελεύθερες διαπραγματεύσεις και οι συλλογικές ρυθμίσεις και κατά συνέπεια προκύπτει αδυναμία καθορισμού των μισθολογικών απολαβών, έγινε επέκταση των μισθολογικών διατάξεων εκτός από τους υπαλλήλους του στενού δημοσίου τομέα και σε τμήμα των υπαλλήλων του ευρύτερου δημοσίου τομέα, καταργήθηκε η αρχή της ευνοϊκότερης ρύθμισης και απαγορεύθηκε η δυνατότητα αύξησης των αποδοχών μέχρι το 2015. Ουσιαστικά νομοθετήθηκε η μείωση και το πάγωμα των μισθών, για την επίτευξη του δημοσιονομικού στόχου. Ωστόσο στο σημείο αυτό πρέπει να αναφερθεί ότι οι διατάξεις του άρθρου 31 τροποποιήθηκαν με τον ν.4093/2012 και, εκτός από ελάχιστες εξαιρέσεις, καταργήθηκαν με τον ν.4354/2015, καθώς αποδείχτηκαν αναποτελεσματικές λόγω της επιδείνωσης των δημοσιονομικών μεγεθών, σύμφωνα με την Έκθεση του Υπουργού Οικονομικών προς το Ελεγκτικό Συνέδριο για το έτος 2012 (Βλ. Ιστοσελίδα Ελεγκτικού Συνεδρίου).

³²Βλ. πίνακα 1

³³Με τα άρθρα αυτά γίνεται εισαγωγή ποσοτικοποιημένων κριτηρίων αξιολόγησης του ανθρώπινου δυναμικού που συνδέονται με τη βαθμολογική προαγωγή και την επιλογή προϊσταμένων. Συγκεκριμένα στο άρθρο 7 προβλέπεται ότι για την προαγωγή, η απόδοση των υπαλλήλων ως βαθμός επίτευξης της στοχοθεσίας 'προσμετράται στο 70% της συνολικής βαθμολογίας ενώ στο άρθρο 10 τίθεται ως προϋπόθεση για την επιλογή προϊσταμένων η επίτευξη στόχων σε ποσοστό 90% στις αξιολογήσεις των δύο τελευταίων ετών. Ωστόσο η εφαρμογή των διατάξεων αυτών δεν ήταν δυνατή καθώς δεν είχε ακόμη εισαχθεί σύστημα δεικτών απόδοσης και μετρήσιμων στόχων. Σύμφωνα με τον Θεόδωρο Τσέκο (2015), ο ν.3230/2004 που ρυθμίζει θέματα διοίκησης μέσω στόχων στην ελληνική διοίκηση, παραμένει αδρανής ή εφαρμόζεται πλημμελώς. Αντί, λοιπόν, στο πλαίσιο των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων να ενισχύεται η προσπάθεια εφαρμογής του νόμου αυτού, αξιοποιώντας τις δυνατότητες αξιολόγησης μέσω μετρήσιμων στόχων, επιλέχθηκε να καταργηθούν οι διατάξεις του άρθρου 10 του ν.4024/2011 με τις διατάξεις του άρθρου 6 του ν.4275/2014.

της μεταρρύθμισης, σύμφωνα με τον αρχικό σχεδιασμό. Το γεγονός αυτό ερμηνεύει τις πολλές τροποποιήσεις αλλά και καταργήσεις άρθρων του νόμου από μεταγενέστερους νόμους³⁴ και την έκδοση ΠΝΠ.

Ο ν.4024/2011 παρά το γεγονός ότι είχε λεπτομερειακό χαρακτήρα και δεν προέβλεπε πολλές εξουσιοδοτικές διατάξεις, τροποποιήθηκε σε μεγάλη έκταση μέσα από την εξειδίκευση των υπουργικών αποφάσεων και των προεδρικών διαταγμάτων που εκδόθηκαν, διατάξεις του καταργήθηκαν (για παράδειγμα η προ-συνταξιοδοτική διαθεσιμότητα), από μεταγενέστερους νόμους. Το αποτέλεσμα αυτό ερμηνεύεται αφενός από τις πιεστικές προθεσμίες που επέβαλε η τρόικα για την επίτευξη με κάθε κόστος στόχων ποσοτικών, συνθήκες που ωθούσαν και εξανάγκαζαν την κυβέρνηση στη λήψη μέτρων βιαστικών, χωρίς τον απαραίτητο σχεδιασμό και μελέτη, και αφετέρου από την έλλειψη προσήλωσης της κυβέρνησης στη μεταρρύθμιση που πρότεινε, λόγω της χαμηλής κυβερνητικής συνοχής, και από το διαταραγμένο πολιτικό κλίμα της εποχής, με χαρακτηριστικό γνώρισμα τους μικρούς εκλογικούς κύκλους και τους συχνούς ανασχηματισμούς των κυβερνήσεων σε συνδυασμό με την εμφάνιση μιας συστηματικά αντίθετης αξιωματικής αντιπολίτευσης.

Στο πλαίσιο αυτό το εύρος του ελλείματος υλοποίησης του μεταρρυθμιστικού νόμου 4024/2011 εμφανίζεται μεγάλο. Είναι, άλλωστε, χαρακτηριστικό το γεγονός ότι η κυβέρνηση του Γεωργίου Παπανδρέου, που ψήφισε τον ν.4024/2011 με έναρξη ισχύος στις 27.10.2011, παραιτήθηκε στις 11.11.2011.

Οι κυβερνήσεις που ακολούθησαν και ιδιαίτερα η τρικομματική κυβέρνηση του Αντώνη Σαμαρά (κοινοβουλευτική περίοδος 21.06.2012 – 27.01.2015) θα ψηφίσει νόμους, που τροποποιούν ή καταργούν άρθρα του ν.4024/2011, εφαρμόζοντας, ωστόσο, στην πράξη όλα τα περιοριστικά μέτρα που επέβαλαν τα μνημόνια (εφεδρεία, διαθεσιμότητα, απολύσεις, συγχωνεύσεις και καταργήσεις δημοσίων φορέων).

³⁴Βλ. «Παρατηρήσεις επί των άρθρων».

3.2.2. Ν.4440/2016: «Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, υποχρεώσεις των προσώπων που διορίζονται στις θέσεις των άρθρων 6 και 8 του Ν. 4369/2016, ασυμβίβαστα και πρόληψη των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων και λοιπές διατάξεις».

Περιεχόμενο του νόμου³⁵

Με το ν.4440/2016 (ΦΕΚ Α' 224/02.12.2016) «Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, υποχρεώσεις των προσώπων που διορίζονται στις θέσεις των άρθρων 6 και 8 του ν. 4369/2016, ασυμβίβαστα και πρόληψη των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων και λοιπές διατάξεις», επιχειρείται ο εξορθολογισμός της κινητικότητας, που πλέον τίθεται σε νέες βάσεις, με κύριο στοιχείο τον αμιγώς εθελοντικό χαρακτήρα της - σε αντίθεση με την αναγκαστική κινητικότητα που είχε συνδεθεί με τη διαθεσιμότητα και την απόλυση- και τη σύνδεσή της με την ανάπτυξη παράλληλων εξορθολογιστικών δράσεων, όπως είναι το ψηφιακό οργανόγραμμα, τα περιγράμματα θέσεων και η μεταρρύθμιση του συστήματος των κλάδων.

Καθιερώνεται ένα ενιαίο σύστημα για την κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων, με τη διαδικασία της μετάταξης και της απόσπασης, με κύριο χαρακτηριστικό την περιοδικότητα αλλά και τον προσδιορισμό συγκεκριμένων προθεσμιών, που αποτελούν σημαντικές συνθήκες για τη λειτουργικότητα της κινητικότητας.

Ο θεσμός αυτός, του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας (ΕΣΚ), προσανατολίζεται στην εξυπηρέτηση τόσο των υπηρεσιακών αναγκών όσο και της διευκόλυνσης των υπαλλήλων να ικανοποιήσουν και να αναπτύξουν τους επαγγελματικούς τους στόχους.

Συγκεκριμένα, όπως διατυπώνεται στο πρώτο άρθρο του νόμου και στην αιτιολογική έκθεση του σχετικού νομοσχεδίου, στόχος του ΕΣΚ είναι: α) η βέλτιστη αξιοποίηση και η ορθολογική κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού στις δημόσιες υπηρεσίες, ώστε να προωθείται η αποδοτικότητα του δημοσίου τομέα, β) η διευκόλυνση των υπαλλήλων να ενισχύσουν τις επαγγελματικές τους δεξιότητες, να αποκτήσουν εμπειρία σε θέσεις διαφόρων υπηρεσιών και να προωθήσουν την επαγγελματική τους σταδιοδρομία, ώστε να εκπληρώνονται οι επιδιωκόμενοι στόχοι τους.

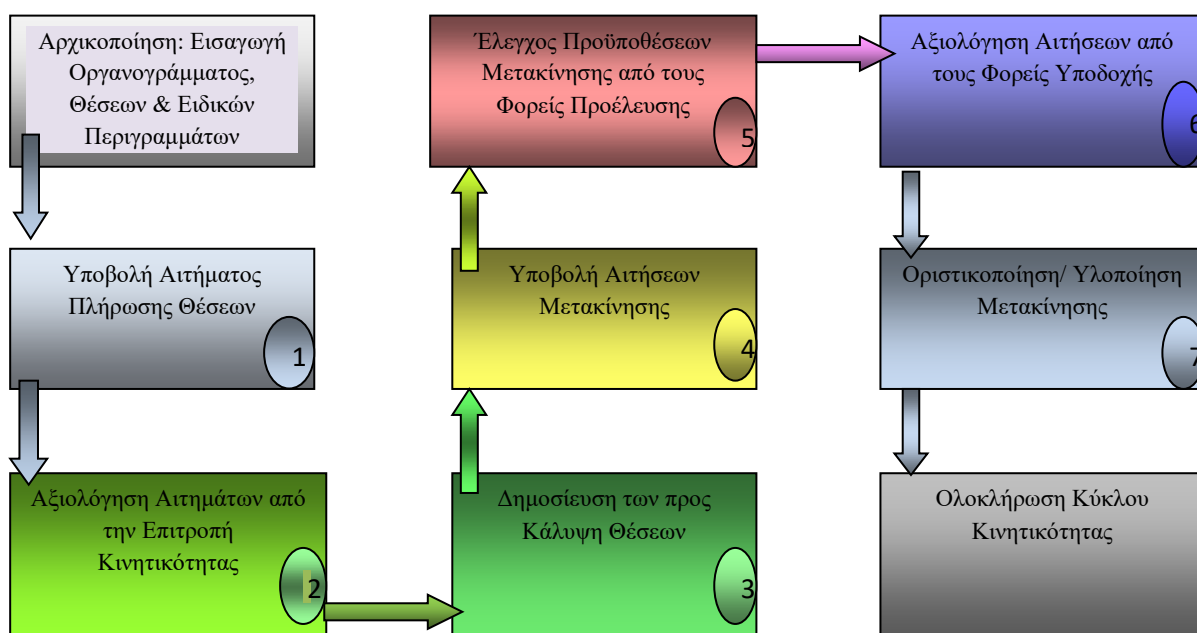
³⁵Για το περιεχόμενο του ν. 4440/2016 γίνεται εκτενής αναφορά στην τέταρτη ενότητα του δεύτερου κεφαλαίου της παρούσας εργασίας.

Σύμφωνα με την Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων του προτεινόμενου σχεδίου νόμου για το ΕΣΚ³⁶, στο πλαίσιο των περιορισμών των προσλήψεων και λόγω των προβλημάτων που δημιούργησαν οι αθρόες αποχωρήσεις του προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης, μια ευρεία κινητικότητα θα μπορούσε να συμβάλλει τόσο στην κάλυψη των λειτουργικών αναγκών των δημοσίων φορέων, εφόσον λαμβάνονται υπόψη οι απαιτήσεις των θέσεων που η κινητικότητα αφορά, όσο και των δημοσίων υπαλλήλων, εφόσον η κινητικότητα γίνεται σε εθελούσια βάση, με την προϋπόθεση ότι η εθελούσια κινητικότητα δεν αποδυναμώνει τον φορέα προέλευσης και δεν δημιουργεί πλεονάζον προσωπικό στον φορέα υποδοχής.

Το νομοθετικό πλαίσιο για τις υπηρεσιακές μεταβολές των δημοσίων υπαλλήλων (μετακινήσεις, μεταθέσεις, αποσπάσεις, μετατάξεις) μέχρι την ψήφιση του ν.4440/2016 είχε ως βάση του τις διατάξεις του υπαλληλικού κώδικα (κεφ. Α΄ και Β΄ του μέρους Δ΄ του ν. 3528/2007, ενώ αντίστοιχες διατάξεις για τους υπαλλήλους ΟΤΑ περιέχονται στο κεφ. ΣΤ΄ του μέρους Α΄ του ν. 3584/2007). Με τον ν. 4440/2016 τροποποιούνται σημαντικές από τις παραπάνω διατάξεις, και θεσπίζεται ένα λεπτομερές πλαίσιο τόσο για τις προϋποθέσεις όσο και για τις διαδικασίες διενέργειας των αποσπάσεων και των μετατάξεων, με κύρια χαρακτηριστικά την εισαγωγή ενιαίων και ομοιόμορφων κανόνων για όλους τους δημοσίους υπαλλήλους των Ν.Π.Δ.Δ., ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού και Ν.Π.Ι.Δ. που ανήκουν στη Γενική Κυβέρνηση.

Συνοπτικά, στο Γράφημα 3 απεικονίζονται τα στάδια του ενιαίου συστήματος κινητικότητας, όπως προβλέπονται στον ν.4440/2016, τα οποία είναι:

Γράφημα 3. Τα στάδια του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας (Πηγή: <http://apografι.gov.gr>)



³⁶Βλ. Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων του προτεινόμενου σχεδίου νόμου για το ΕΣΚ, του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης, σελ. 23

Πολιτικοκοινωνικό κλίμα

Τα βασικά νομοθετήματα³⁷ που αφορούν στην κινητικότητα-διαθεσιμότητα-απολύσεις, ψηφίστηκαν από την κυβέρνηση συνεργασίας του Λουκά Παπαδήμου, που είχε τρικομματική σύνθεση, καθώς μετείχαν στελέχη από το ΠΑΣΟΚ, τη ΝΔ και το ΛΑΟΣ (κοινοβουλευτική περίοδος 11.11.2011 – 16.05.2012), η οποία δεν προέκυψε από εκλογές, αλλά είχε συγκροτηθεί μετά την παραίτηση της κυβέρνησης του Γεωργίου Παπανδρέου και από την κυβέρνηση του Αντώνη Σαμαρά (τη βουλευτική περίοδο 21.06.2012 – 27.01.2015, που είναι η προηγούμενη βουλευτική περίοδος της ψήφισης του ν.4440/2016), η οποία υποστηρίχτηκε από τρία κόμματα (ΝΕΑ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ, ΠΑΣΟΚ, ΔΗΜ.ΑΡ).

Την περίοδο αυτή, στο πλαίσιο του δεύτερου μνημονίου, και μετά τον σχηματισμό της τρικομματικής κυβέρνησης (του Αντώνη Σαμαρά), εντείνεται η πίεση για μείωση του προσωπικού του δημόσιου τομέα. Η κινητικότητα θα καταστεί το βασικό εργαλείο ανακατανομής του προσωπικού, ως αντιστάθμισμα στην πίεση των απολύσεων, για να καταλήξει τελικά να συνδεθεί απόλυτα με τις απολύσεις, αφού η εφεδρεία παρουσιάζεται ως «κινητικότητα» που μάλλον στοχεύει στις απολύσεις και όχι στην ανακατανομή του προσωπικού του δημοσίου τομέα.

Ενδεικτικά, αναφέρουμε ότι, «κατά την περίοδο των μνημονίων η απασχόληση στον δημόσιο τομέα στην Ελλάδα συρρικνώνεται κατά 221.143 εργαζόμενους και σε ποσοστό 21% που εξειδικεύεται σε 194.586 στον στενό δημόσιο τομέα και κατά 26457 στις ΔΕΚΟ. Από τη συνολική απασχόληση στο Δημόσιο των 1.066.729 το 2009 εργαζομένων συμπεριλαμβανομένων μεταξύ άλλων και των 125.000 περίπου ένστολων αυτή μειώνεται σε 776.954 (εκ των οποίων 68.732 στις ΔΕΚΟ) κατά τους πρώτους μήνες του 2013 που αντιστοιχεί στο 18% της συνολικής απασχόλησης αποκλίνοντας από τα μέσα ευρωπαϊκά επίπεδα. Επιπλέον, η «δημόσια» απασχόληση αναμένεται να υποστεί περαιτέρω συρρίκνωση εφόσον ήδη σχεδιάζεται η περαιτέρω αποχώρηση 150.000 εργαζομένων κατά την περίοδο 2012-15 την στιγμή που ήδη ο αριθμός αυτός έχει ξεπερασθεί με τις αποχωρήσεις της περιόδου 2009-12. Τα υψηλότερα ποσοστά μείωσης προσωπικού μέχρι τώρα εντοπίζονται στους ΟΤΑ (-18,8%) σε ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ, και Δημόσιους Οργανισμούς (υγεία, πρόνοια)

³⁷Όπως η ΠΙΝΠ 31/2011 «Ρυθμίσεις κατεπειγόντων θεμάτων εφαρμογής του ν.4024/2011 «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο-βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015» και των Υπουργείων Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Εσωτερικών, Οικονομικών, Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής και Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων που αφορούν την εφαρμογή του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015 (Α'268), ο ν.4093/2012 (άρθρο πρώτο παρ. Ζ4), ο οποίος ορίζει ότι μόνιμοι υπάλληλοι (Δημοσίου, Ανεξάρτητων Αρχών, ΝΠΔΔ και ΟΤΑ) των οποίων οι θέσεις καταργούνται τίθενται σε διαθεσιμότητα, ο ν.4172/2013 (άρθρο 90), που προβλέπει τα κριτήρια για τον εντοπισμό των υπό υποχρεωτικής κινητικότητας ή απόλυσης λόγω κατάργησης θέσης, κ.α.

και 10,5% στην εκπαίδευση. Οι αποχωρήσεις προσωπικού που δεν αναπληρώνεται (σχέση 5:1 ή 5:10), τα οργανογράμματα των υπουργείων που προβλέπουν μείωση των δομών και των οργανικών θέσεων κατά 30% έως και 60%, οι θεσμοί της εργασιακής εφεδρείας, της διαθεσιμότητας αλλά και οι απολύσεις αποτελούν τα βασικά εργαλεία για την συρρίκνωση της απασχόλησης στο Δημόσιο» (Κουζής, Δημουλάς, Μητράκος και Φιλιοπούλου 2013, σελ. 7).

Αυτές οι περιοριστικές πολιτικές, που εφαρμόζονται στον δημόσιο τομέα, εκτός των άλλων συνεπειών, έχουν πολλαπλές επιπτώσεις που επεκτείνονται ευρύτερα και στο κοινωνικό σύνολο, επιφέροντας πρόσθετα πλήγματα την περίοδο που η οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση οξύνεται³⁸.

Επιπλέον είναι σημαντικό να αναφέρουμε ότι την περίοδο αυτή πραγματοποιήθηκαν πολλές μαζικές κινητοποιήσεις των δημοσίων υπαλλήλων, με πρωτοβουλία της ΑΔΕΔΥ, κατά της πολιτικής των απολύσεων 15.000 δημοσίων υπαλλήλων και την υπαγωγή 25.000 δημοσίων υπαλλήλων σε καθεστώς διαθεσιμότητας, τις συγχωνεύσεις και τις καταργήσεις Δημοσίων Υπηρεσιών³⁹.

Παρά το γεγονός, λοιπόν, ότι οι συνθήκες αναδείκνυαν την ανάγκη για τη δημιουργία ενός σταθερού συστήματος κινητικότητας, ως εργαλείο ανακατανομής του ανθρώπινου δυναμικού του δημοσίου τομέα προς το συμφέρον των υπηρεσιών, υπερίσχυσε η προτεραιότητα της μείωσης του προσωπικού, και μάλιστα ως προαπαιτούμενο, για την οικονομική στήριξη της χώρας.

Σε πολιτικό επίπεδο, χαρακτηριστικό γνώρισμα της περιόδου είναι η πολιτική αστάθεια, αφενός με τη δημιουργία μιας κατάστασης δικομματισμού, μεταξύ της ΝΔ και του ΣΥ.ΡΙ.ΖΑ., με την έννοια ότι τα δύο κόμματα λαμβάνουν, σε σύγκριση με τα υπόλοιπα, υψηλά ποσοστά, χωρίς ωστόσο να υπάρχει η δυνατότητα σχηματισμού μονοκομματικής κυβέρνησης και αφετέρου με την αύξηση της αποχής, που στις εκλογές στις 17.06.2012 έφτασε στο ποσοστό 37,51%, ενώ στις εκλογές της 20^{ης} Σεπτεμβρίου 2015 έφτασε στο ιστορικό ρεκόρ του 43,84%, το μεγαλύτερο έως τότε ποσοστό αποχής στην Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία (Καϊδατζής, Κεσσόπουλος, Μπαμπαλιούτας και Σεντής 2018, σελ. 58, 84).

³⁸«Σε μια περίοδο που ο κίνδυνος φτώχειας αυξάνεται κατά την περίοδο της κρίσης κατά 54% και αφορά στο 32,6% του πληθυσμού που αντιστοιχεί σε 3,7 εκατομμύρια ανθρώπων (σύμφωνα μάλιστα με ορισμένες εκτιμήσεις ο κίνδυνος φτώχειας προσεγγίζει και το 40%), η επίσημη ανεργία εκτοξεύεται από το 7,8% στο 27,9%, η αγοραστική δύναμη των μισθωτών μειώνεται κατά 50% λόγω της μείωσης των μισθών, της αύξησης των τιμών και των φορολογικών επιβαρύνσεων, η περαιτέρω υποβάθμιση του δημόσιου τομέα επιφέρει πρόσθετα πλήγματα στην κοινωνία και ιδιαίτερα στις πιο αδύναμες κατηγορίες της». (Κουζής, Δημουλάς, Μητράκος και Φιλιοπούλου 2013, σελ. 8).

³⁹Βλ. στο Περιοδικό «Βήμα Εργαζομένων της Αυτοδιοίκησης», της Π.Ο.Ε.-Ο.Τ.Α., Φύλλο 172, Αθήνα, Απρίλιος 2013. Στο ίδιο φύλλο φιλοξενείται άρθρο με τίτλο «Δάσκαλε που δίδασκες και λόγο δεν εκράτεις...», το οποίο αναφέρεται στην πολιτική που εφάρμοξε ο Αντώνης Μανιτάκης (καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου και τότε Υπουργός Διοικητικής Μεταρρύθμισης) σε σχέση με ένα άρθρο του ίδιου, που είχε δημοσιευτεί στην εφημερίδα «Αυγή» στις 18 Απριλίου 2010 με τίτλο «Το συνταγματικό δικαίωμα στη μονιμότητα».

Τη βουλευτική περίοδο 21.06.2012 - 27.01.2015 (που είναι η προηγούμενη βουλευτική περίοδος της ψήφισης του ν.4440/2016), σχηματίζεται κυβέρνηση με πρωθυπουργό τον Αντώνη Σαμαρά, η οποία στηρίζεται από τρία κόμματα (ΝΕΑ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ, ΠΑΣΟΚ, ΔΗΜ.ΑΡ), που έχουν συγκεντρώσει αθροιστικά 179 έδρες και ποσοστό 48,19%. Ακολουθούν δύο ανασχηματισμοί της κυβέρνησης και η προκήρυξη νέων εκλογών - πρόωρα, λόγω αδυναμίας εκλογής νέου Προέδρου της Δημοκρατίας- στις 25.01.2015.

Την περίοδο αυτή το ζήτημα ενός σταθερού συστήματος κινητικότητας, που θα λειτουργεί ως βασικό εργαλείο διαχείρισης των ανθρώπινων πόρων, θα απασχολήσει πιο έντονα το πολιτικό σύστημα, και συγκεκριμένα το 2014, όπου θα αρχίσει να προγραμματίζεται το πλαίσιο των μεταρρυθμίσεων που θα προωθούσαν έναν μόνιμο μηχανισμό ενός ολοκληρωμένου συστήματος κινητικότητας, χωρίς σύνδεση με απολύσεις. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές προσδιορίζονταν χρονικά στο τέλος του 2014 και ως τον Μάρτιο του 2015, και προστέθηκαν στην Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014-2016, επιλογή που ερμηνεύεται από τις υπερβολές της κινητικότητας που συνδέθηκε με τις απολύσεις.

Ωστόσο τον σχεδιασμό αυτόν θα διακόψουν οι εκλογές και η κυβερνητική αλλαγή, και το ζήτημα της κινητικότητας θα περιληφθεί εκ νέου στο τρίτο πρόγραμμα προσαρμογής του Αυγούστου 2015, με ορίζοντα τον Δεκέμβριο του ίδιου έτους και χωρίς πλέον προαπαιτούμενο τη μείωση του προσωπικού, εκτός της προβλεπόμενης αναλογίας προσλήψεων/αποχωρήσεων (Σπανού 2018, σελ. 173-174).

Από την περίοδο ψήφισης του ν.4024/2011 (και των επόμενων νόμων, που εξυπηρετούσαν ουσιαστικά τους δημοσιονομικούς στόχους της Τρόικας, και είχαν θεσπίσει μια αναγκαστική κινητικότητα που συνδέθηκε ως έννοια με τη διαθεσιμότητα και τις απολύσεις) μέχρι την ψήφιση του ν.4440/2016 (δεύτερη κοινοβουλευτική περίοδος ΣΥ.ΡΙ.ΖΑ.-ΑΝΕ.Λ.), μεσολάβησε η αλλαγή της κυβέρνησης (κυβέρνηση ΣΥ.ΡΙ.ΖΑ.-ΑΝΕ.Λ. με πρωθυπουργό τον Αλέξη Τσίπρα, από 27.1.2015 έως 08.07.2019)⁴⁰ και η ρητή κατάργηση της διαδικασίας διαθεσιμότητας-κινητικότητας με την ψήφιση του ν.4325/2015 (πρώτη κοινοβουλευτική περίοδος ΣΥ.ΡΙ.ΖΑ. -ΑΝΕ.Λ.), με τον οποίο επανασυστάθηκαν οι θέσεις, οι ειδικότητες, οι κλάδοι και οι υπηρεσίες που είχαν καταργηθεί και πραγματοποιήθηκε, στο πλαίσιο του γενικού προγραμματισμού προσλήψεων κάθε έτους, η επαναφορά του προσωπικού που είχε απολυθεί.

⁴⁰Έχουν προηγηθεί τρεις κοινοβουλευτικές περιόδους: α) από 27.01.2015 - 20.08.2015, κυβέρνηση ΣΥ.ΡΙ.ΖΑ. – ΑΝΕ.Λ. με πρωθυπουργό τον Αλέξη Τσίπρα β) από 27.8.2015 έως 23.09.2015, υπηρεσιακή κυβέρνηση της Θάνου-Χριστοφίλου Βασιλικής και γ) από 23.09.2015 έως 08.07.2019, κυβέρνηση συνεργασίας ΣΥ.ΡΙ.ΖΑ. – ΑΝ.ΕΛ. με πρωθυπουργό τον Αλέξη Τσίπρα. Σύμφωνα με τη θεωρία των παικτών αρνησικυρίας για τη λειτουργία των πολιτικών συστημάτων, επειδή η κυβέρνηση συνεργασίας ήταν η ίδια σε δύο συνεχόμενους εκλογικούς κύκλους, εκλαμβάνεται ως ένας ενιαίος εκλογικός κύκλος και συνεπώς ως κοινοβουλευτική περίοδος της κυβέρνησης Αλέξη Τσίπρα εκλαμβάνεται το διάστημα 27.01.2015 – 08.07.2019.

Το Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας, που θεσπίζεται με τον ν.4440/2016, ουσιαστικά, χρησιμοποιήθηκε –με τις υποδείξεις του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου και της Τρόικας- ως εργαλείο για την αντιστάθμιση της οικονομικής-πολιτικής και κοινωνικής πίεσης που είχε προκληθεί από τις απολύσεις των δημοσίων υπαλλήλων και ως διαρθρωτικό μέτρο στη Διαχείριση Ανθρωπίνων Πόρων των στόχων και των παρεμβάσεων που είχαν γίνει στο πλαίσιο των τριών μνημονίων.

Στην πραγματικότητα αποτελεί μια ολοκληρωμένη δημόσια πολιτική - που προέκυψε από τις συνέπειες της κρίσης και ως αναγκαστικό μέτρο των διορθωτικών παρεμβάσεων των τριών μνημονίων- σε απάντηση των επιτακτικών αναγκών, της βελτίωσης, οργάνωσης και αποτελεσματικής λειτουργίας του ελληνικού δημόσιου διοικητικού συστήματος και σε αντίθεση των προγενέστερων αυταρχικών πολιτικών.

Ως προς το περιεχόμενο του νόμου, η κριτική που ασκήθηκε από τα αντιπολιτευτικά κόμματα συνοψίζεται στα εξής σημεία⁴¹: α) ο εθελούσιος χαρακτήρας της κινητικότητας, που αγγίζει και τον πυρήνα του συστήματος, με το επιχείρημα ότι η έλλειψη υποχρεωτικότητας στην κινητικότητα, συνεπάγεται και αναποτελεσματικότητα, β) το γεγονός ότι προηγείται η νομοθέτηση της κινητικότητας από την πραγματική αναδιάρθρωση και μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, καθώς δεν υφίστανται οι προϋποθέσεις εφαρμογής της κινητικότητας, όπως είναι η σύνταξη οργανισμών, η αξιολόγηση των δομών και τα περιγράμματα των θέσεων εργασίας και η δημιουργία της ψηφιακής πλατφόρμας όπου θα πρέπει να αποτυπωθούν τα ψηφιακά οργανογράμματα, ακυρώνοντας με αυτό τον τρόπο το περιεχόμενο του νόμου, γ) ο γνωμοδοτικός χαρακτήρας της Κεντρικής Επιτροπής Κινητικότητας, σε συνδυασμό με την υποκειμενικότητα της συνέντευξης και τον αυξημένο ρόλο της τριμελούς επιτροπής, δημιουργούν ένα πλαίσιο αμβισβήτησης για την αξιολόγηση και επιλογή των υπαλλήλων προς μετακίνηση από τους φορείς υποδοχής, που λόγω της μαζικότητάς τους, η νομιμότητα αυτών των αποφάσεων δεν μπορεί να ελεγχθεί.

⁴¹ Βλέπε σχετικά: α) ΙΖ' ΠΕΡΙΟΔΟΣ (ΠΡΟΕΔΡΕΥΟΜΕΝΗΣ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ) Β' Σύνοδος ΛΓ' και β) ΙΖ' ΠΕΡΙΟΔΟΣ (ΠΡΟΕΔΡΕΥΟΜΕΝΗΣ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ) Β' Σύνοδος ΛΔ' (https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=701003cb-548d-4420-8f71-a6c20159bad4)

Ποσοτικά στοιχεία νόμου

Πίνακας 7. Ανάλυση των άρθρων⁴²

N.4440/2016 (Α'224)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α' ΕΝΙΑΙΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΚΙΝΗΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

Σελίδες: 8, Λέξεις:5.233, Άρθρα:19, Παράγραφοι:79

Άρθρα	ΠΔ(προβ.)	ΠΔ(εκδ.)	ΥΑ(προβ.)	ΥΑ(εκδ.)	Περιεχ.	Λέξεις	Παράγ.
Άρθρο 1: Σκοπός					Γενικό	78	1
Άρθρο 2: Γενικές αρχές		ΠΔ 84/2018 (καταργήθη κε) ΠΔ 85/2018		ΥΑ Α1β//2018	Ειδικό	254	5
Άρθρο 3: Έκταση εφαρμογής					Ειδικό	362	6
Άρθρο 4: Προϋποθέσεις συμμετοχής				ΥΑ ΔΙΔ//2023	Ειδικό	426	4
Άρθρο 5 :Κεντρική Επιτροπή Κινητικότητας			2 ΥΑ	ΥΑ ΔΙΔ//2022 ΥΑ ΔΙΔΚ/Φ.38/4/ 38228/19 ΥΑ ΔΙΔ//2020 ΥΑ ΔΙΔ//2019 ΥΑ ΔΙΔ//2018 ΥΑ ΔΙΔ//2017	Ειδικό	336	2
Άρθρο 6: Διαδικασία			ΥΑ	ΥΑ ΔΙΔ//2022	Ειδικό	402	3

⁴²Ο ν.4440/2016 περιλαμβάνει 49 άρθρα από τα οποία τα πρώτα 19 αναφέρονται στην κινητικότητα (τα υπόλοιπα αναφέρονται σε λοιπές διατάξεις). Η ανάλυση θα εστιαστεί αποκλειστικά στα άρθρα που αναφέρονται στην κινητικότητα.

διενέργειας προγράμματος κινητικότητας							
Άρθρο 7: Διαδικασία αξιολόγησης υποψηφίων από την υπηρεσία υποδοχής και έκδοση απόφασης				ΥΑ ΔΙΑ//2022 ΥΑ 5771/2019 ΥΑ 2/1//2019 ΥΑ 2/9//2018 ΥΑ 584/2018	Ειδικό	626	5
Άρθρο 8: Μετάταξη - απόσπαση σε υπηρεσίες απομακρυσμένων - παραμεθόριων και ορεινών - νησιωτικών ΟΤΑ α' βαθμού					Ειδικό	252	4
Άρθρο 9: Ενδοϋπουργική κινητικότητα			ΥΑ		Ειδικό	168	2
Άρθρο 10: Αμοιβαία μετάταξη			2ΥΑ	ΥΑ ΔΙΔΑΔ/Φ.49Κ/1 29/οικ. 9359/18 ΥΑ ΔΙΑ//2018 ΥΑ ΔΙΑ//2019	Ειδικό	203	4
Άρθρο 11: Συνυπηρέτηση			ΥΑ		Ειδικό	187	3
Άρθρο 12: Απόσπαση				ΥΑ Α1β//2018	Ειδικό	462	12
Άρθρο 13: Μετάταξη σε άλλη υπηρεσία			ΥΑ		Ειδικό	262	7
Άρθρο 14: Μετάταξη εντός του ίδιου φορέα			ΥΑ		Ειδικό	230	6
Άρθρο 15: Κάλυψη δαπάνης μισθοδοσίας				ΥΑ 199//2019	Γενικό	182	3

υπαλλήλων εποπτευόμενων φορέων							
Άρθρο 16: Ψηφιακό Οργανόγραμμα της Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης			ΥΑ (εντός 1 μηνός από την έναρξη ισχύος του νόμου)	ΥΑ ΔΙΔ//2023 ΥΑ 270//2018 ΥΑ ΔΙΔ//2018	Γενικό	178	4
Άρθρο 17:Σύντμηση οκταετίας για τη μετάταξη διοριστέων του ΑΣΕΠ μετά την 1.1.2009					Ειδικό	157	1
Άρθρο 18: Μεταβατικές διατάξεις			ΥΑ	ΥΑ 638//2020	Ειδικό	391	4
Άρθρο 19: Τελικές - καταργούμενες διατάξεις				ΥΑ 528//2023 ΥΑ ΥΠΕ//2018 ΥΑ ΥΠΠ//2018 ΥΑ 164//2017 ΥΑ 160//2017	Ειδικό	477	3

Πίνακας 8. Στοιχεία ως προς τον χαρακτήρα του νόμου (γενικός ή ειδικός)

Άρθ. Γεν.	Άρθ. Ειδ.	Λέξ. Γεν.	Λέξ. Ειδ.	Παρ. γεν.	Παρ. ειδ.	% γεν. (λέξ.)	% ειδ. (λέξ)
3	16	438	4.795	8	71	8,3%	91,7%

Πίνακας 9. Θεσμικό πλαίσιο-εγκύκλιοι

A/A	ΕΓΚΥΚΛΙΟΣ	ΘΕΜΑ
1	19 Δεκεμβρίου 2016	«Εφαρμογή των διατάξεων του ν.4440/2016 «Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, υποχρεώσεις των προσώπων που διορίζονται στις θέσεις των άρθρων 6 και 8 του Ν. 4369/2016, ασυμβίβαστα και πρόληψη των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων και λοιπές διατάξεις» (Α΄224)

2	23 Δεκεμβρίου 2016	«Εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 40 του του ν.4440/2016 «Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, υποχρεώσεις των προσώπων που διορίζονται στις θέσεις των άρθρων 6 και 8 του Ν. 4369/2016, ασυμβίβαστα και πρόληψη των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων και λοιπές διατάξεις» (Α΄224)
3	10 Μαρτίου 2017	«Τροποποιήσεις στα άρθρα 18 και 19 του ν.4440/2016» (Α΄224)
4	9 Ιουνίου 2017	«Τροποποιήσεις στα άρθρα 18 και 19 του ν.4440/2016» (Α΄224), όπως ισχύουν.
5	1 Σεπτεμβρίου 2017	«Έναρξη εφαρμογής Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας (ν.4440/2016, όπως ισχύει)»
6	5 Απριλίου 2018	«Εξορθολογισμός και επιτάχυνση εφαρμογής του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας
7	11 Μαΐου 2018	«Δημοσιοποίηση αιτημάτων για αμοιβαία μετάταξη στην ηλεκτρονική εφαρμογή για την κινητικότητα του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης»
8	19 Ιουνίου 2018	«Δυνατότητα ολοκλήρωσης εκκρεμών πράξεων απόσπασης, παράταση αυτών και δυνατότητα μετάταξης σύμφωνα με το άρθρο 35 του ν.4531/2018»
9	20 Ιουλίου 2018	«Έναρξη Β΄ κύκλου Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας έτους 2018»
10	23 Αυγούστου 2018	«Παράταση προθεσμίας υποβολής αιτημάτων για Β΄ κύκλο Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας έτους 2018»
11	16 Νοεμβρίου 2018	«Οδηγίες προς τους φορείς προέλευσης και υποδοχής για την υλοποίηση του Β΄ κύκλου Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας έτους 2018»
12	14 Μαρτίου 2019	«ν.4590/2019 (Α΄ 17) – «Ενδυνάμωση Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.), ενίσχυση και αναβάθμιση Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις»
13	27 Μαρτίου 2019	«Έναρξη Α΄ κύκλου Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας έτους 2019»
14	17 Ιανουαρίου 2020	«Τροποποίηση διατάξεων του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας»
15	27 Μαΐου 2020	«Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας - Τροποποίηση διατάξεων βάσει του ν.4674/2020 (Α΄ 53) Τροποποίηση διατάξεων του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας»
16	26 Ιουνίου 2020	«Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας – Ολοκλήρωση διαδικασιών κύκλων κινητικότητας 2018 & 2019»
17	23 Ιουλίου 2020	«Άμεσες ενέργειες για ενημέρωση κατάστασης θέσεων των κύκλων κινητικότητας 2018 & 2019»
18	15 Οκτωβρίου 2020	«Διευκρινίσεις για τη διενέργεια αμοιβαίας μετάταξης στο πλαίσιο του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας (ΕΣΚ) και λοιπές διευκρινίσεις στο πλαίσιο εφαρμογής των διατάξεων του ΕΣΚ»
19	19 Οκτωβρίου 2020	«Έναρξη κύκλου κινητικότητας 2020 στο πλαίσιο του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας»

20	4 Δεκεμβρίου 2020	«Οδηγίες προς τους ενδιαφερόμενους υπαλλήλους του Κύκλου του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας έτους 2020»
21	18 Δεκεμβρίου 2020	«Οδηγίες προς τους φορείς προέλευσης και υποδοχής για την υλοποίηση του Κύκλου Κινητικότητας έτους 2020, στο πλαίσιο του ΕΣΚ»
22	3 Φεβρουαρίου 2021	«Οδηγίες προς τους φορείς υποδοχής για την υλοποίηση του Κύκλου Κινητικότητας έτους 2020, στο πλαίσιο του ΕΣΚ»
23	9 Φεβρουαρίου 2021	«Οδηγίες προς τους φορείς υποδοχής για την υλοποίηση του Κύκλου Κινητικότητας έτους 2020, στο πλαίσιο του ΕΣΚ»
24	1 Μαρτίου 2021	«Τροποποίηση διατάξεων ν.4440/2016 – ν.4781/2021 (Α΄ 31)»
25	10 Μαρτίου 2021	«Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας – Ολοκλήρωση διαδικασιών κύκλου κινητικότητας 2020»
26	8 Απριλίου 2021	«Έναρξη Α΄ κύκλου κινητικότητας 2021 στο πλαίσιο του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας (ΕΣΚ)»
27	23 Απριλίου 2021	«Δεύτερο στάδιο του Α΄ κύκλου κινητικότητας 2021 στο πλαίσιο του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας (ΕΣΚ)»
28	11 Ιουνίου 2021	«Εγκύκλιος για θέσεις Α΄ κύκλου 2021 αιτήσεις από υπαλλήλους»
29	30 Ιουνίου 2021	«Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας-Τροποποίηση διατάξεων»
30	6 Αυγούστου 2021	«Πλήρωση κενών θέσεων ΔΕ Τηλεφωνητών με μετάταξη μέσω ΕΣΚ»
31	9 Σεπτεμβρίου 2021	«Κατάργηση διατάξεων κατά παρέκκλιση του ΕΣΚ (ν.4440/2016)-Μεταβατικές διατάξεις του ν.4829/2021 (Α΄ 166)»
32	18 Οκτωβρίου 2021	«Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας – Β΄ κύκλος Κινητικότητας έτους 2021»
33	17 Νοεμβρίου 2021	«Δημοσιοποίηση θέσεων κινητικότητας Β΄ κύκλου 2021 – Υποβολή αιτήσεων – 2 ^η εγκύκλιος»
34	30 Νοεμβρίου 2021	«Οδηγίες προς τους φορείς προέλευσης και υποδοχής για την υλοποίηση του Β΄ κύκλου Κινητικότητας έτους 2021, στο πλαίσιο του εσκ – 3 ^η ΕΓΚΥΚΛΙΟΣ»
35	12 Δεκεμβρίου 2021	«Επανακαθορισμός προθεσμίας ολοκλήρωσης μετατάξεων της παρ. 10 του άρθρου 20 του ν.4829/2021 και άλλες διατάξεις»
36	3 Φεβρουαρίου 2022	«Έναρξη Α΄ κύκλου κινητικότητας 2022 στο πλαίσιο του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας (ΕΣΚ)»
37	16 Φεβρουαρίου 2022	«Α΄ κύκλος κινητικότητας 2022- ΠΑΡΑΤΑΣΗ ΠΡΟΘΕΣΜΙΑΣ Α΄ φάσης»
38	23 Μαρτίου 2022	«Έναρξη έκτακτου κύκλου κινητικότητας 2022 στο πλαίσιο του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας (ΕΣΚ) και του ν.4873/2021»
39	7 Απριλίου 2022	«Δημοσιοποίηση θέσεων κινητικότητας Α΄ κύκλου 2022-Υποβολή αιτήσεων»
40	19 Απριλίου 2022	«Οδηγίες προς τους φορείς προέλευσης και υποδοχής για την υλοποίηση του Α΄ κύκλου Κινητικότητας έτους 2022, στο πλαίσιο του ΕΣΚ – 4 ^η ΕΓΚΥΚΛΙΟΣ»
41	21 Απριλίου 2022	«Έναρξη 2 ^{ου} Έκτακτου Κύκλου Κινητικότητας 2022 (ΥΠ.ΕΣ. – Υ.Π.ΕΝ.) στο πλαίσιο του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας (ΕΣΚ) και του ν.4873/2021»

42	6 Ιουλίου 2022	«Έναρξη 3 ^{ου} Έκτακτου Κύκλου Κινητικότητας 2022 (e-ΕΦΚΑ) στο πλαίσιο του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας (ΕΣΚ) και του ν.4873/2021»
43	7 Οκτωβρίου 2022	«Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας – Β΄ κύκλος Κινητικότητας έτους 2022»
44	2 Δεκεμβρίου 2022	«Δημοσιοποίηση θέσεων κινητικότητας Β΄ κύκλου 2022 – Υποβολή αιτήσεων- 2 ^η ΕΓΚΥΚΛΙΟΣ»
45	19 Δεκεμβρίου 2022	«Οδηγίες προς τους φορείς προέλευσης και υποδοχής για την υλοποίηση του Β΄ κύκλου Κινητικότητας έτους 2022, στο πλαίσιο του ΕΣΚ – 3 ^η ΕΓΚΥΚΛΙΟΣ»
46	30 19 Δεκεμβρίου 2022	«ν.5003/2022 «Δημοτική Αστυνομία, Φορείς Λαϊκών Αγορών, απλούστευση διαδικασιών μεταξύ Ο.Τ.Α. και Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, ρυθμίσεις εξομάλυνσης της εκλογικής διαδικασίας κατοίκων εξωτερικού και λοιπές ρυθμίσεις» (Α΄ 230_ -μ Λοιπά θέματα»
47	31 Ιανουαρίου 2023	«Έναρξη Α΄ κύκλου κινητικότητας 2023 στο πλαίσιο του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας (ΕΣΚ)»
48	15 Φεβρουαρίου 2023	«Παράταση προθεσμιών Α΄ κύκλου κινητικότητας 2023 στο πλαίσιο του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας (ΕΣΚ)»
49	15 Μαρτίου 2023	«Α΄ κύκλος κινητικότητας έτους 2023 – δεύτερο στάδιο ελέγχου και έγκρισης αρχικώς υποβληθέντων αιτημάτων»
50	20 Μαρτίου 2023	Ν.5027/2023 «Σύστημα Καινοτομίας στον δημόσιο τομέα-Ρυθμίσεις Γενικής Γραμματείας Ανθρωπίνου Δυναμικού Δημοσίου Τομέα – Ρυθμίσεις για τη λειτουργία των Ο.Τ.Α. α΄ και β΄ βαθμού και των αποκεντρωμένων διοικήσεων και για την ευζωία των ζώων συντροφιάς – Λοιπές επείγουσες ρυθμίσεις του Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις» (Α΄ 48)
51	27 Μαρτίου 2023	«Α΄ κύκλος κινητικότητας έτους 2023 – Επανυποβολή πρωτογενώς των αιτημάτων – Επανακαθορισμός προθεσμιών»
52	2 Μαΐου 2023	Ν. 5043/2023 «Ρυθμίσεις σχετικά με τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης α΄ και β΄ βαθμού – Διατάξεις για την ευζωία των ζώων συντροφιάς – Διατάξεις για το ανθρώπινο δυναμικό του δημοσίου τομέα – Λοιπές ρυθμίσεις του Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες επείγουσες διατάξεις» (Α΄ 91)

Πηγή: <http://apografi.gov.gr>

Πίνακας 10. Συγκεντρωτικά στοιχεία του νόμου

Ν.4440/2016 «Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, υποχρεώσεις των προσώπων που διορίζονται στις θέσεις των άρθρων 6 και 8 του Ν. 4369/2016, ασυμβίβαστα και πρόληψη των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων και λοιπές διατάξεις» (Α΄ 224)

Αντικείμενο	Η καθιέρωση Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας (ΕΣΚ) για τους πολιτικούς διοικητικούς υπαλλήλους, μόνιμους και με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, από μία δημόσια υπηρεσία σε άλλη με μετάταξη ή απόσπαση.
Αριθμός σελίδων	8
Αριθμός ΥΑ και ΠΔ (Προβλ./Εκδ.)	ΥΑ: 11/28 ΠΔ:0/0
Αριθμός Εξουσιοδοτικών Διατάξεων για ΠΔ ή ΥΑ/Αριθ. Σελ.	1,5
Ενεργοποιημένες Εξουσιοδοτήσεις με Υποχρεωτική Έκδοση/ Σύνολο Εξουσιοδοτήσεων με Υποχρεωτική Έκδοση	1ΥΑ
Ο Νόμος προκύπτει ως Εναρμόνιση με το Ενωσιακό Δίκαιο	Ναι
Κοινοβουλευτική περίοδος	26.01.2015 - 8.7.2019
Κυβερνών Κόμμα/Κόμματα	ΣΥ.ΡΙ.ΖΑ.
Κυβέρνηση Μονοκομματική ή Συνασπισμού	Κυβέρνηση συνεργασίας ΣΥ.ΡΙ.ΖΑ – ΑΝ.ΕΛ.
Έδρες κυβερνώντος κόμματος/κομμάτων	ΣΥ.ΡΙ.ΖΑ.:145 (35,46%), ΑΝ.ΕΛ.:10 (3,69%)
Κυβερνητική Συνοχή	Μεγάλη
Χρονική απόσταση από τις Προηγούμενες Εκλογές	3 έτη (έχουν προηγηθεί δύο κοινοβουλευτικές περιόδους: α) από 27.8.2015 έως 23.9.2015, υπηρεσιακή κυβέρνηση της Θάνου-Χριστοφίλου Βασιλικής και β) από 26.1.2015 έως 27.8.2015, κυβέρνηση συνεργασίας ΣΥ.ΡΙ.ΖΑ. – ΑΝ.ΕΛ.. Σύμφωνα με τη θεωρία των παικτών αρνησικυρίας για τη λειτουργία των πολιτικών συστημάτων, επειδή η κυβέρνηση συνεργασίας ήταν η ίδια σε δύο συνεχόμενους εκλογικούς κύκλους, εκλαμβάνεται ως ένας ενιαίος εκλογικός κύκλος και συνεπώς ως «προηγούμενες εκλογές» θεωρούνται οι εκλογές που ανέδειξαν ως πρώτο κόμμα τη ΝΔ όπου σχηματίστηκε κυβέρνηση συνεργασίας των κομμάτων ΝΔ, ΠΑΣΟΚ και ΔΗΜ.ΑΡ με πρωθυπουργό τον Αντώνη Σαμαρά (κοινοβουλευτική περίοδος: από 21.6.2012 έως 27.1.2015)
Στάση Αξιοματικής Αντιπολίτευσης	Αρνητική

Κριτική αποτίμηση

Από τον πίνακα 7 παρατηρούμε ότι το κεφάλαιο Α΄ του ν.4440/2016, που αναφέρεται στο Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την τοπική Αυτοδιοίκηση, αποτελείται από 19 άρθρα, αριθμός που προσδιορίζει το μεγάλο σε έκταση μέγεθος των σχετικών νομοθετικών διατάξεων.

Επίσης παρατηρούμε (πίνακες 7, 8, 9, 10) ότι πρόκειται για λεπτομερή πρωτογενή νομοθέτηση (προβλεπόμενες εξουσιοδοτικές διατάξεις 1,5 ανά σελίδα), που για να καταστεί λειτουργική, περιέχονται οι σχετικές ρυθμίσεις και δεν μεταφέρονται στην ευχέρεια της εκτελεστικής εξουσίας να τις ρυθμίσει, μέσα από την έκδοση δευτερογενούς νομοθεσίας. Το γεγονός αυτό συνδέεται και με το ότι την πολιτική εξουσία έχει μια κυβέρνηση συνεργασίας δύο κομμάτων, όπου συνήθως κατά τη νομοθετική διαδικασία, υιοθετούνται λεπτομερείς νόμοι, ώστε να εξασφαλίζεται ο αμοιβαίος έλεγχος στη διαδικασία εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής που προωθείται.

Οι ελάχιστες μορφές εξουσιοδότησης που χρησιμοποιούνται αφορούν υπουργικές αποφάσεις και όχι προεδρικά διατάγματα, γεγονός που αποτελεί σημαντική ένδειξη ότι η κυβέρνηση δεν επιθυμεί να περιοριστεί η μεταρρυθμιστική πολιτική που προωθεί, από την δικαστική εξουσία. Επίσης η επιλογή ενός ειδικού νομοθετήματος προσδιορίζει και τη σχέση της εκτελεστικής εξουσίας με τη διοίκηση, και συγκεκριμένα υποδεικνύει το έλλειμμα εμπιστοσύνης που υπάρχει και το βαθμό της διαφωνίας τους ως προς τη μεταρρύθμιση.

Επιπλέον η δυνατότητα αυτονόμησης της διοίκησης, από τον έλεγχο της εκτελεστικής εξουσίας, στη φάση της υλοποίησης εμφανίζεται περιορισμένη, σύμφωνα με τον πίνακα 3, όπου βλέπουμε ότι ήταν άμεση η ενεργοποίηση και η εφαρμογή των διατάξεων της μεταρρύθμισης, με την έκδοση σχετικών εγκυκλίων και οδηγιών για την υλοποίησή της από τις δημόσιες υπηρεσίες. Πρόκειται για λεπτομερή νόμο, που κλειδώνει την ερμηνευτική ευχέρεια της διοίκησης στη φάση της παραγωγής διοικητικών κανονισμών και προώθησης της υλοποίησης. Άλλωστε το γεγονός ότι ο νόμος ψηφίστηκε από μια κυβέρνηση συνεργασίας που έχει επανεκλεγεί επιδρά ανασταλτικά στο φαινόμενο της γραφειοκρατικής διολίσθησης.

Στο σημείο αυτό να αναφέρουμε, επιπλέον, ότι σύμφωνα με την Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων του προτεινόμενου σχεδίου νόμου για το Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας, είναι σημαντικό ότι στα συλλογικά όργανα που συστήνει το παρόν νομοθετικό πλαίσιο, προβλέπεται η συμμετοχή, ως παρατηρητών, των αιρετών εκπροσώπων, γεγονός που ενισχύει τον έλεγχο των εργαζομένων σε πράξεις της διοίκησης, ενισχύοντας τη διαφάνεια και λειτουργώντας αποτρεπτικά σε ενδεχόμενες αυθαιρεσίες.

Σύμφωνα με τη θεωρία των παικτών αρνησικυρίας, για τη λειτουργία των πολιτικών συστημάτων, από τους πίνακες 7, 8, 9 και 10, προκύπτει ότι στην μεταρρύθμιση που προωθείται με τον ν.4440/2016, παρατηρείται ο συνδυασμός:

- Κυβέρνηση συνεργασίας δύο κομμάτων με υψηλή εσωτερική συνοχή ως προς την επιχειρούμενη μεταρρύθμιση
- Μεταρρύθμιση με ορίζοντα υλοποίησης που δεν ξεπερνά τον πολιτικό κύκλο
- Ύπαρξη μιας αρνητικής αξιωματικής αντιπολίτευσης
- Περιορισμένος ρόλος της Διοίκησης
- Μη παρέκκλιση της Διοίκησης από τους μεταρρυθμιστικούς στόχους της κυβέρνησης
- Περιορισμένος ρόλος της Δικαστικής Εξουσίας

Ο συνδυασμός αυτός δεν ευνοεί τον σχηματισμό αντιμεταρρυθμιστικών συμμαχιών και ελαχιστοποιεί το εύρος του νομοθετικού ελλείμματος, γεγονός που εξασφαλίζει την επιτυχή έκβαση της μεταρρύθμισης.

Εκτός όλων των άλλων που αναφέρθηκαν παραπάνω, είναι σημαντικό να αναφέρουμε ότι η μεταρρύθμιση που προωθείται με τον ν.4440/2016, υιοθετήθηκε ως εναλλακτική δημόσια πολιτική, σε μια περίοδο που μπορεί να χαρακτηριστεί ως «πολιτικό παράθυρο», γεγονός που συνδέεται με την εκλογική εναλλαγή στην κυβέρνηση και τις συνέπειες της κρίσης, που προέκυψε από τις διορθωτικές παρεμβάσεις των μνημονίων.

Οι παράγοντες που τροφοδοτούν αυτό το άνοιγμα του «πολιτικού παραθύρου», που σύμφωνα με τον Kingdon, *«αντιπροσωπεύει μια «ευκαιρία» για τους κινητοποιούμενους δρώντες να προωθήσουν τις λύσεις που προτιμούν ή να ενεργήσουν κατά τέτοιο τρόπο ώστε να στρέψουν την προσοχή στα ιδιαίτερα προβλήματα τους»* (Kingdon 1984, σελ. 212), σύμφωνα με το αναλυτικό σχήμα που προτείνουν οι Muller P. και Surel Y., συνδέονται αφενός με το μηχανισμό ανάληψης εξουσίας των θεσμικών θέσεων, από μια νέα κυβέρνηση, μέσω μιας εκλογικής νίκης (στην περίπτωση που εξετάζουμε η κυβέρνηση είναι δικομματική με πρωθυπουργό τον Αλέξη Τσίπρα (ΣΥ.ΡΙ.ΖΑ. – ΑΝΕ.Λ.)), που λειτουργεί ως *«ένας μηχανισμός άσκησης κομματικής πίεσης, μέσω του οποίου το πλειοψηφικό κόμμα τείνει να ασκεί μια πίεση στους δρώντες της εκτελεστικής εξουσίας, που προέρχονται από τις δικές του γραμμές, για την πραγματοποίηση του προβλεπόμενου προγράμματος»* και αφετέρου με το *«μηχανισμό της κρίσης, που ευνοεί σημαντικές μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες»* (Muller και Surel 2002, σελ.214).

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο - με κύρια χαρακτηριστικά την όξυνση της κρίσης και τη δυσαρέσκεια της κοινής γνώμης, τις κοινωνικές αναταραχές, τις συνέπειες που είχαν προκληθεί από

τις απολύσεις των δημοσίων υπαλλήλων, τόσο σε κοινωνικό επίπεδο όσο και στο επίπεδο λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών, τη σημαντική υποβάθμιση των προηγούμενων κυβερνήσεων, που αμφισβητήθηκαν ως προς την ικανότητα επίλυσης της κρίσης - πραγματοποιείται η μετάθεση των προσδοκιών του εκλογικού σώματος προς μια κυβέρνηση νέου ιδεολογικού σχήματος και με εντελώς διαφορετικούς προσανατολισμούς, και δημιουργούνται με αυτόν τον τρόπο οι συνθήκες που ευνοούν την αναμόρφωση των δημόσιων πολιτικών, σχετικά με την έννοια και τη λειτουργία της κινητικότητας, ως διαρθρωτικό μέτρο στη Διαχείριση Ανθρωπίνων Πόρων και ως βασικό εργαλείο εξορθολογισμού της κατανομής του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης.

Κεφάλαιο τέταρτο

Συμπεράσματα και προτάσεις βελτίωσης του συστήματος κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων.

Την περίοδο πριν την δημοσιονομική και χρηματοπιστωτική κρίση στην Ελλάδα, τα χαρακτηριστικά που επικρατούσαν στον κρατικό μηχανισμό δεν ευνοούσαν την υιοθέτηση μιας διοικητικής μεταρρύθμισης, που θα προωθούσε ένα σύστημα κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων, ως βασικό εργαλείο ενίσχυσης του ανθρώπινου δυναμικού και της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης.

Η υπερβολική παραγωγή και ο κατακερματισμός των ρυθμίσεων, ο φορμαλισμός και ο νομικισμός, η άνιση κατανομή των πόρων και ιδίως του προσωπικού του δημοσίου τομέα, αποτελούσαν τα χαρακτηριστικά ενός χαλαρού «μοντέλου» κρατικού μηχανισμού. Επιπλέον οι πρακτικές πολιτικής πατρωνίας, οι πελατειακές σχέσεις και η απουσία μιας σημαντικής διοικητικής ελίτ με επιτελικό ρόλο, σε συνδυασμό με ένα κατά περιόδους ισχυρό συνδικαλιστικό κίνημα στον ευρύτερο δημόσιο τομέα - χαρακτηριστικά γνωρίσματα της εκτενούς πολιτικοποίησης του κρατικού μηχανισμού-, «οδηγούσαν πολλούς δημοσίους υπαλλήλους να επιδιώξουν να αποκτήσουν δεξιότητες στην εκμετάλλευση πολιτικών και συνδικαλιστικών δεσμών, προκειμένου να προστατεύσουν και να προωθήσουν την καριέρα και τον διοικητικό ρόλο τους» (Σωτηρόπουλος 2007, σελ.85-86).

Η αναπροσαρμογή της δημόσιας διοίκησης, με την εφαρμογή μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων για την κινητικότητα, ουσιαστικά, ξεκινάει την περίοδο της δημοσιονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης, με την ένταξη της χώρας στον μηχανισμό στήριξης, ως αποτέλεσμα

σχετικής συμφωνίας με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο προκειμένου να αποφευχθεί η χρεωκοπία της.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο αυξάνεται ο αριθμός των δρώντων-παικτών αρνησικυρίας και διευρύνεται η θεματική αντζέντα των μεταρρυθμίσεων που υιοθετήθηκαν για την εφαρμογή των προγραμμάτων σχετικά με τον δημόσιο τομέα.

Στην παρούσα εργασία, αναλύοντας το νομοθετικό πλαίσιο των δύο μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων, που υιοθετούσαν οι ν.4024/2011 και ν.4440/2016, με βάση τις προβλέψεις της θεωρίας των παικτών αρνησικυρίας για τη λειτουργία των πολιτικών συστημάτων, είδαμε ότι η έκβαση της εκάστοτε μεταρρύθμισης είχε άμεση εξάρτηση από τον συνδυασμό των υφιστάμενων παραγόντων, γεγονός που αποτυπώθηκε και στην επιλογή της ποιοτικής και ποσοτικής μορφής των σχετικών νομοθετημάτων τους.

Αρχικά, όπως είδαμε, οι κυρίαρχοι δρώντες της ατζέντας (κυβέρνηση, τρόικα) έχοντας αποκλειστικά δημοσιονομικούς στόχους, προσανατολίστηκαν σε μέτρα επώδυνα για το ανθρώπινο δυναμικό (ν.4024/2011, κ.α.: εργασιακή εφεδρεία, προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα, συγχωνεύσεις και καταργήσεις φορέων, απολύσεις), εισάγοντας ένα σύστημα κινητικότητας που συνδέθηκε με τις απολύσεις, το φόβο και την ανασφάλεια ενός αβέβαιου μέλλοντος για τους δημόσιους υπαλλήλους, χωρίς ωστόσο να επιτευχθούν τα επιθυμητά αποτελέσματα της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης.

Τελικά με την ψήφιση του ν.4440/2016 (νόμος που σχεδιαστηκε ως λύση για τα αποτελέσματα της κρίσης και των συνεπειών που επέφεραν οι αναποτελεσματικές και αυταρχικές πολιτικές που εφαρμόστηκαν, με κύριους δρώντες και πάλι την κυβέρνηση και την τρόικα) η κινητικότητα θα αποκτήσει τα χαρακτηριστικά ενός μόνιμου διοικητικού μηχανισμού, ως εργαλείο διαχείρισης των ανθρωπίνων πόρων της δημόσιας διοίκησης από μία Κεντρική Αρχή.

Το Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας περιλαμβάνει καινοτόμα και ευέλικτα χαρακτηριστικά ενσωματώνοντας διαφανείς και αποτελεσματικές διαδικασίες. Ως δημόσια πολιτική δίνει λύσεις σε προγενέστερες αδυναμίες και σε θεωρητικό επίπεδο έχει όλες τις προϋποθέσεις για να καταστεί ένα βασικό εργαλείο εξορθολογισμού και ανακατανομής του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης, μέσα από τροποποιήσεις, συμπληρώσεις και αποσαφηνίσεις των επιμέρους διατάξεων, που στην πράξη έχουν αναδείξει τα λειτουργικά κενά του μεταρρυθμιστικού νομοθετήματος του ενιαίου συστήματος της κινητικότητας.

Συγκεκριμένα, ένα ζήτημα που περιορίζει σημαντικά τη δυνατότητα της κινητικότητας αφενός για εξορθολογισμό της ανακατανομής του ανθρώπινου δυναμικού του δημόσιου τομέα, σύμφωνα με τις πραγματικές ανάγκες κάθε υπηρεσίας και φορέα και αφετέρου για τη βέλτιστη διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων της δημόσιας διοίκησης και τη δυνατότητα να εξελιχθούν και

να αποκτήσουν εμπειρία οι δημόσιοι υπάλληλοι που αποκλείονται, είναι ο μεγάλος αριθμός εξαιρέσεων φορέων από το ενιαίο σύστημα κινητικότητας. Οι εξαιρέσεις αυτές είτε ορίζονται ρητά (άρθρο 19 του ν.4440/2016, παρ. 10 του άρθρου 131 του ν.4685/2020) είτε εισάγονται ως αποκλεισμοί, που συνδέονται με την προϋπόθεση υφιστάμενων οργανισμών και περιγραμμάτων θέσεων εργασίας στο ψηφιακό οργανόγραμμα, με τα ποσοστά που ορίζονται για την κάλυψη των οργανικών θέσεων κλάδων του προσωπικού ή ακόμη και με ειδικές προβλέψεις που προϋποθέτουν τη σύμφωνη γνώμη του φορέα προέλευσης.

Επιπλέον είναι σημαντικό να υπάρχει πρόνοια για τους φορείς που δεν είναι ελκυστικοί για τους υπαλλήλους, μέσα από την απόδοση κινήτρων ώστε να αποφευχθεί η αποδυνάμωσή τους. Σημαντικό είναι, επίσης, το σύστημα κινητικότητας να συνδέεται με ένα σύστημα επιμορφωτικών προγραμμάτων των υπαλλήλων, που θα είναι οργανωμένο και σχεδιασμένο στη βάση των εκπαιδευτικών αναγκών κατάρτισης τόσο των υπαλλήλων για την επίτευξη των στόχων τους όσο και των υπηρεσιακών αναγκών, σχετικά με τα περιγράμματα θέσεων εργασίας τους, ώστε η μετακίνηση του προσωπικού σε άλλη θέση ή σε άλλη υπηρεσία να επιφέρει τα επιθυμητά αποτελέσματα και για τους υπαλλήλους και για τη διοίκηση.

Πρόσθετο κρίσιμο ζήτημα, του ενιαίου συστήματος κινητικότητας, που συνδέεται με την κάλυψη των υπηρεσιακών αναγκών, αποτελεί και ο αμιγώς εθελοντικός χαρακτήρας του. Το γεγονός ότι η οποιαδήποτε μετακίνηση των υπαλλήλων (απόσπαση ή μετάταξη) επαφίεται στην «εύλογη αξίωση» κάθε υπαλλήλου (έκφραση που αναφέρεται στην εισηγητική έκθεση του νόμου), συνδέεται αποκλειστικά με τις ατομικές ανάγκες του ανθρώπινου δυναμικού και αφήνει ένα κενό σχετικά με τη δυνατότητα της διοίκησης να μετακινεί το προσωπικό για να καλύψει τις ανάγκες των υπηρεσιών. Στο πλαίσιο αυτό η κινητικότητα δεν μπορεί να λειτουργήσει ως βασικό εργαλείο διαχείρισης και ανάπτυξης των ανθρωπίνων πόρων, καθώς η επιλογή των υπαλλήλων να παραμείνουν στον ίδιο φορέα διορισμού τους, για όλη τη σταδιοδρομία τους, δεν αποκλείεται.

Αυτός ο ατομοκεντρικός χαρακτήρας του συστήματος και η υπαναχώριση σε μια ολοκληρωμένη προσπάθεια αντιμετώπισης των υπηρεσιακών αναγκών, ερμηνεύεται, βέβαια, ως αντίδραση στις αυταρχικές πολιτικές κινητικότητας που είχαν προηγηθεί αλλά και ως περιορισμός στην ανάπτυξη του πελατειακού κράτους, το οποίο καλλιεργείται σε ένα πλαίσιο αυταρχισμού υποχρεωτικής κινητικότητας.

Ωστόσο, παρά τα κενά λειτουργικότητας, που αναδεικνύονται μέσα από την πρακτική εφαρμογή του ενιαίου συστήματος κινητικότητας, το σύστημα αυτό αποτελεί τη βάση για ευέλικτη διαχείριση και αξιοποίηση των ανθρωπίνων πόρων της δημόσιας διοίκησης.

Συγκρίνοντας, τέλος, τις διαδικασίες σχεδιασμού των δημοσίων πολιτικών, σε γενικό πλαίσιο, παρατηρείται το γεγονός ότι την τελευταία δεκαετία γίνονται σημαντικά βήματα στη

βελτίωση της σχέσης εκτελεστικής εξουσίας και δημόσιας διοίκησης, σχετικά με το να σχεδιάζουν και να συντονίζουν τη χάραξη δημοσίων πολιτικών, με μια πιο συστηματική ενσωμάτωση, από ότι γινόταν τα προηγούμενα χρόνια, της εμπειρικά τεκμηριωμένης χάραξης πολιτικής στις δομές λήψεις αποφάσεων.

Επιπλέον παρατηρείται ότι έχουν ήδη εγκαινιαστεί πρακτικές⁴³ που προωθούν τη συνεργασία της εκάστοτε κυβέρνησης με τη δημόσια διοίκηση για την σύνθεση νομοθετικών πλαισίων, με τρόπο πολύ πιο σταθερό από αυτόν που συνέβαινε στο παρελθόν, όταν η νομοθέτηση ήταν μια σχεδόν απρόβλεπτη διαδικασία.

Σε σύγκριση με το παρελθόν, επίσης, υπήρξε σταδιακή βελτίωση και στον τομέα της νομοθέτησης, η οποία υποστηρίχτηκε μεταγενέστερα, ώστε να περιοριστεί η υπερβολική παραγωγή νέων, αντικρουόμενων ή ανακριβών ρυθμίσεων, και με την έκδοση σχετικών εγχειριδίων, όπως είναι το «Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας»⁴⁴ και το «Εγχειρίδιο» με οδηγίες για την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης⁴⁵. Επιπλέον στον ν.4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης» (Α' 133), προβλέπονται οι διαδικασίες καλής νομοθέτησης σχετικά με την εκ των προτέρων αξιολόγηση της νομοθεσίας, στο στάδιο στο οποίο αυτή εκπονείται αλλά και με την εκ των υστέρων αξιολόγηση του σχεδιασμού και της εφαρμογής των νόμων, μετά την πάροδο τριών ετών από την ημερομηνία έκδοσής τους (άρθρο 56 του ν.4622/2019).

⁴³Η πρακτική αυτή, εγκαινιάστηκε τον Δεκέμβριο του 2020, έχοντας ως βάση τον ν. 4622/2019, σύμφωνα με τον οποίο, κάθε υπουργείο αναλαμβάνει να καταρτίζει ένα «Σχέδιο Δράσης» με τις προβλεπόμενες ρυθμίσεις (νόμους, προεδρικά διατάγματα), να το υποβάλλει ετησίως στην Προεδρία της Κυβέρνησης και να συνεργάζεται με τα υπόλοιπα υπουργεία. Ήδη σήμερα τα «Σχέδια Δράσης» των υπουργείων για το τρέχον έτος (2021) είναι δημοσιευμένα (Βλ. στο: Σωτηρόπουλος, Τσατσάνης και Τόκα 2021, σελ. 19).

⁴⁴Προεδρία της Κυβέρνησης Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, «Εγχειρίδιο νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας», (ΑΔΑ: 60Π46ΜΓΨ7-ΡΕΗ). Διαθέσιμο στο <https://diavgeia.gov.gr/doc/60%CE%99%CE%9946%CE%9C%CE%93%CE%A87-%CE%A1%CE%95%CE%97?inline=true> (τελευταία πρόσβαση (21-12-2023)).

⁴⁵Το εγχειρίδιο είναι διαθέσιμο εδώ: https://gslegal.gov.gr/?page_id=45, ενώ ο Οδηγός για τους υπουργούς και υπαλλήλους που προετοιμάζουν την κατάθεση νομοσχεδίου είναι επίσης διαθέσιμος εδώ: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/c8827c35-4399-4fbb-8ea6-aebdc768f4f7/11561819.pdf> (τελευταία πρόσβαση 21-12-2023).

Βιβλιογραφία

Θεσμικό πλαίσιο

- ν. 1811/1951 (Α΄198) «Περί κώδικος καταστάσεως δημοσίων πολιτικών διοικητικών υπαλλήλων» (ΦΕΚ141 /Α΄/1951) Π.Δ. 611/1977 «Περί κωδικοποιήσεως εις ενιαίον κείμενον, υπό τίτλον «ΥΠΑΛΛΗΛΙΚΟΣ ΚΩΔΙΞ», των ισχυουσών διατάξεων των αναφερομένων εις την κατάστασιν των υπαλλήλων του Δημοσίου και των ν.π.δ.δ.»
- ν.1232/1982 (Α΄22) «Επαναφορά σε ισχύ τροποποίηση και συμπλήρωση των διατάξεων του Ν.Δ. 4352/1964 και άλλες διατάξεις».
- ν.1586/1986 (Α΄37) «Βαθμολογική Διάρθρωση των θέσεων του Δημοσίου, Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου και των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις».
- ν.2190/1994 (Α΄28) «Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης».
- ν.2738/1999 (Α΄180) «Συλλογικές Διαπραγματεύσεις στη Δημόσια Διοίκηση, μονιμοποιήσεις συμβασιούχων αορίστου χρόνου και άλλες διατάξεις».
- ν.2683/1999 (Α΄19) «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. και άλλες διατάξεις».
- ν.3260/2004 (Α΄151) «Ρυθμίσεις του συστήματος προσλήψεων και θεμάτων δημόσιας διοίκησης».
- ν.3528/2007 (Α΄26) «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.».
- Ν.3839/2010 (Α΄51) «Σύστημα επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων με αντικειμενικά και αξιοκρατικά κριτήρια –Σύσταση Ειδικού Συμβουλίου Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π.) και λοιπές διατάξεις»
- ν.3986/2011 (Α΄152) «Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015».
- ν.4024/2011 (Α΄226) «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο – βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015»
- ΠΝΠ 31/2011 «Ρυθμίσεις κατεπειγόντων θεμάτων εφαρμογής του ν.4024/2011 «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο-βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015»

και των Υπουργείων Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Εσωτερικών, Οικονομικών, Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής και Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων που αφορούν την εφαρμογή του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015

- ΔΙΔΑΔ/Φ.2614/756/οικ.21872/4-11-2011 Κοινή Απόφασή (Β' 2619)
- ν.4093/2012 (Α'222) «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013–2016 – Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013–2016»
- ν.4172/2013 (Α'167) «Φορολογία εισοδήματος, επείγοντα μέτρα εφαρμογής του ν. 4046/2012, του ν. 4093/2012 και του ν. 4127/2013 και άλλες διατάξεις».
- 3354/2013 Απόφαση του ΣτΕ
- ν.4275/2014 (Α'149) «Τροποποίηση διατάξεων του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. –Επιλογή προϊσταμένων οργανικών μονάδων και άλλες διατάξεις»
- ν.4325/2015 (Α'47) «Εκδημοκρατισμός της Διοίκησης - Καταπολέμηση Γραφειοκρατίας και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση. Αποκατάσταση αδικιών και άλλες διατάξεις».
- ν.4440/2016(Α'224) «Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, υποχρεώσεις των προσώπων που διορίζονται στις θέσεις των άρθρων 6 και 8 του Ν. 4369/2016, ασυμβίβαστα και πρόληψη των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων και λοιπές διατάξεις.»
- ν.4369/2016 (Α'33)«Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια - αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις».
- ν.4456/2017(Α' 24) «Συμπληρωματικά μέτρα εφαρμογής του Κανονισμού (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) 1141/2014 περί ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων και ιδρυμάτων, μέτρα επιτάχυνσης του κυβερνητικού έργου αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις».
- ν.4555/2018 (Α' 133) «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Εμβάθυνση της Δημοκρατίας Ενίσχυση της Συμμετοχής Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»] Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις».

- ν.4622/2019 (Α΄133) «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης».
- ν.4590/2019(Α΄17) «Ενδυνάμωση Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.), ενίσχυση και αναβάθμιση Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις»
- ν.4647/2019 (Α΄204) «Κατεπείγουσες ρυθμίσεις αρμοδιότητας των Υπουργείων Υγείας, Εσωτερικών, Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων και άλλες διατάξεις».
- ν.4674/2020 (Α΄53) «Στρατηγική αναπτυξιακή προοπτική των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ρύθμιση ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις»
- ν. 4795/2021 (Α΄62) «Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση».
- ν.5003/2023 (Α΄ 230) «Δημοτική Αστυνομία, Φορείς Λαϊκών Αγορών, απλούστευση διαδικασιών μεταξύ Ο.Τ.Α. και Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, ρυθμίσεις εξομάλυνσης της εκλογικής διαδικασίας κατοίκων εξωτερικού και λοιπές ρυθμίσεις».
- ν.5027/2023 (Α΄ 48) «Σύστημα Καινοτομίας στον δημόσιο τομέα Ρυθμίσεις Γενικής Γραμματείας Ανθρωπίνου Δυναμικού Δημοσίου Τομέα Ρυθμίσεις για τη λειτουργία των Ο.Τ.Α. α΄ και β΄ βαθμού και των αποκεντρωμένων διοικήσεων και για την ευζωία των ζώων συντροφιάς Λοιπές επείγουσες ρυθμίσεις του Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις».
- ν.5043/2023 (Α΄91) «Ρυθμίσεις σχετικά με τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης α΄ και β΄ βαθμού Διατάξεις για την ευζωία των ζώων συντροφιάς Διατάξεις για το ανθρώπινο δυναμικό του δημοσίου τομέα Λοιπές ρυθμίσεις του Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες επείγουσες διατάξεις».

Εκθέσεις νομοσχεδίων-Πρακτικά Βουλής

- Αιτιολογική Έκθεση του ν. 3528/2007, Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων
(<https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/K-ΟΤΑΚΟΔ-EIS.pdf>)
- Αιτιολογική Έκθεση του ν.4024/2011 Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο–βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012- 2015»

(<https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/k-all-eis.pdf>)

- Εκθεση Επιστημονικής Επιτροπής επί του σχεδίου νόμου Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο-βαθμολόγιο, εργασιακήεφεδρείακαι άλλες διατάξεις εφαρμογής μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015 (ν.4024/2011)(https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=b5992ad2-8db5-4824-89a6-5ca1879c1baa)
- Πρακτικά Βουλής, Συνεδρίαση IB, 18/10/2011(<https://www.hellenicparliament.gr/Koinovouleftikes-Epitropes/Synedriaseis>)
- Αιτιολογική Εκθεση του ν.4440/2016 «Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, υποχρεώσεις των προσώπων που διορίζονται στις θέσεις των 80 άρθρων 6 και 8 του Ν. 4369/2016, ασυμβίβαστα και πρόληψη των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων και λοιπές διατάξεις.» (ΦΕΚ 224/Α' /02.12.2016) (https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=701003cb-548d-4420-8f71-a6c20159bad4)
- Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων του προτεινόμενου σχεδίου νόμου για το ΕΣΚ (<https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/c8827c35-4399-4fbb-8ea6-aebdc768f4f7/9806501.pdf>)
- Πρακτικάβουλής: ΙΖ' ΠΕΡΙΟΔΟΣ (ΠΡΟΕΔΡΕΥΟΜΕΝΗΣ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ) Β' Σύνοδος ΑΓ' και β) ΙΖ' ΠΕΡΙΟΔΟΣ (ΠΡΟΕΔΡΕΥΟΜΕΝΗΣ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ) Β' Σύνοδος ΑΔ' (https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=701003cb-548d-4420-8f71-a6c20159bad4)

Εγκύκλιοι

- ΔΙΔΑΔ/Φ.31. 52/2266/οικ.9165/30-3-2016 « Διαφάνεια – Αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης (ν. 4369/2016, Α' 33)»
- ΔΙΔΑΔ/Φ.35.54 /2611 /9356/25-6-2020: Σύστημα Επιλογής Προϊσταμένων σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 84-86 του Υπαλληλικού Κώδικα, όπως ισχύει
- ΔΙΔΑΔ/Φ.49Κ /648/οικ.19590/19-10-2020: Έναρξη κύκλου κινητικότητας 2020 στο πλαίσιο του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας.

- ΔΙΔΑΔ/Φ.49Κ/521/οικ.10972/2020 «Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας - Τροποποίηση διατάξεων βάσει του ν. 4674/2020 (Α' 53) - Τροποποίηση διατάξεων του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας, 27 Μαΐου 2020»
- ΔΙΔΑΔ/Φ.49Κ / 660 /οικ. 22308/4-12-2020 «Οδηγίες προς τους ενδιαφερόμενους υπαλλήλους του Κύκλου του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας έτους 2020»
- ΔΙΔΑΔ/Φ.49Κ /671/22908/18-12-2020 «Οδηγίες προς τους φορείς προέλευσης και υποδοχής για την υλοποίηση του Κύκλου Κινητικότητας έτους 2020, στο πλαίσιο του ΕΣΚ.».
- Εγκύκλιος του Υπουργείου Οικονομικών (ΕΓΔΕΚΟ 1597/12.09.2011): «Πλεονάζον προσωπικό και εργασιακή εφεδρεία».
- ΔΙΔΑΔ/Φ.26.14/754/οικ./ 31-10- 2011: Αυτοδίκαιη απόλυση και προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα - άμεσες ενέργειες για την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 33 του ν.4024/2011 (Α' 226)
- ΔΙΔΑΔ-ΔΙΠΙΔΔ/. 26188/2-11- 2012) Νέο θεσμικό πλαίσιο κινητικότητας των υπαλλήλων του δημόσιου τομέα- Διαθεσιμότητα και αργία - κατάργηση θέσεων ΙΔΑΧ»

Εγχειρίδια-Οδηγοί

- Προεδρία της Κυβέρνησης Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, «Εγχειρίδιο νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας», (ΑΔΑ: 60Π46ΜΓΨ7-ΡΕΗ). Διαθέσιμο στο: <https://diavgeia.gov.gr/doc/60%CE%99%CE%9946%CE%9C%CE%93%CE%A87-%CE%A1%CE%95%CE%97?inline=true>
- «Εγχειρίδιο» με οδηγίες για την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης. Το εγχειρίδιο είναι διαθέσιμο στο: https://gslegal.gov.gr/?page_id=45, ενώ ο Οδηγός για τους υπουργούς και υπαλλήλους που προετοιμάζουν την κατάθεση νομοσχεδίου είναι επίσης διαθέσιμος στο: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/c8827c35-4399-4fbb-8ea6-aebdc768f4f7/11561819.pdf>

Περιοδικά-Άρθρα

- Περιοδικό «Βήμα Εργαζομένων της Αυτοδιοίκησης», της Π.Ο.Ε.-Ο.Τ.Α., Φύλλο 172, Αθήνα, Απρίλιος 2013.
- Αλεξόπουλος Α. 2022, *Η δομή των μεταρρυθμιστικών νόμων και το έλλειμμα υλοποίησης στην Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία*, Ανακτήθηκε από: elearn.uoc.gr/my_courses.php στις 25/5/2023.

Ιστοσελίδες

- Βουλή των Ελλήνων: <https://www.hellenicparliament.gr/>
- Βάσεις Νομικών Δεδομένων ΝΟΜΟΣ (<https://lawdb.intrasoftnet.com/>)

Βιβλιογραφικές Αναφορές

1. Chevallier, J. (1993). *Διοικητική Επιστήμη*. (Κ. Σπανού, Επιμ.) Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
2. Pierre, M., Yves S. (2002). *Η Ανάλυση των Πολιτικών του Κράτους. Ανάλυση των Δημόσιων Πολιτικών*. (Μ. Ψύλλα, Επιμ.) (Δ. Παπαδοπούλου& Μ. Ψύλλα, Μεταφρ.) Αθήνα: Τυπωθήτω - ΓιώργοςΔαρδανός.
3. Αλεξόπουλος, Α. (2004). "Veto Players" στο Ελληνικό Πολιτικό Σύστημα. στο Κοντογιώργος, Γ,Λάβδας, Κ., Χρυσόχου, Δ. (επιμ.), *Τριάντα χρόνια Δημοκρατία. Το Πολιτικό Σύστημα της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας (1974-2004)*, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.
4. Αλεξόπουλος, Α. (2005). Η Μεταρρύθμιση των πολιτικών του κράτους και ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης. *Ανάπτυξη Από τα Πρακτικά του 1ου Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων "Διοικητική Θεωρία και Πράξη-Διοίκηση και Κοινωνία" 6 και 7 Οκτωβρίου 2005*), Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
5. Αλεξόπουλος, Ν., Α. (2022). Ο ρόλος της διοίκησης στη μεταρρύθμιση του συστήματος περιβαλλοντικής αδειοδότησης (2011-2019). στο Σπανού, Κ., *Η Διοίκηση στο επίκεντρο. Προκλήσεις και προσδοκίες του θεσμικού περιβάλλοντος*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
6. Ζώης Γεωργίου Θ. (2018). Πολυνομία και κακονομία στην Ελλάδα σε εποχές οικονομικής κρίσης. Εισήγηση στο Διεθνές Συνέδριο Διοίκησης και Οικονομίας (ICBE-HOU 2018), Αθήνα 11 και 12 Μαΐου: Εκδόσεις ΕΑΠ.
7. Καϊδατζής, Α., Κεσσόπουλος, Α., Μπαμπαλιούτας, Λ., Σεντής, Α. (2018). *Η αποτελεσματική διοίκηση ως παράμετρος της δημοκρατικής διακυβέρνησης: Το πρόβλημα της ανασυγκρότησης της κυβερνητικής λειτουργίας. Μελέτη που υπαβάλλεται στο Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης (αρ. σύμβασης: Μ/5/2017)*. (Πικραμένος Μ. & Μζντζούφας Π., Εμπειρογνώμονες/Αξιολογητές) Αθήνα.
8. Καμτσίδου, Ι. (2019). *Συμπεράσματα Συνεδρίου με θέμα: Παθογένειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και προτάσεις υπέρβασής τους*. Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

9. Κουζής Γ., Δημουλάς, Κ., Μητράκος, Θ., Φιλιπούλου, Μ.(ομάδα εργασίας) (2013). *Επιπτώσεις των περιοριστικών πολιτικών στις δημόσιες υπηρεσίες, δημόσια αγαθά και ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης*. Αθήνα: Κοινωνικό Πολύκεντρο ΑΔΕΔΥ.
10. Μαϊστρος, Π. Γ. (2009). *Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα [1975-2015+]*. Αθήνα: Παπαζήση.
11. Μακρυδημήτρης, Α., Μιχαλόπουλος Ν. (επιμ.) (2000), *Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση – 1950-1998*, Παπαζήσης, Αθήνα
12. Μακρυδημήτρης, Α. (1999). *Διοίκηση και Κοινωνία. Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα*. Αθήνα: Θεμέλιο.
13. Μακρυδημήτρης, Α., Σαματάς, Μ., Πρεβεδούρου, Ε., Πραβίτα, Μ.-Ηλ. (Επιστημονική Επιμέλεια), Γεωργάκη, Ευθ., Καραγιάννης, Άγγ., Ρασούλης, Αλκ., Χαντζάρας, Αθ. (Γλωσσική Επιμέλεια), *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση [πρακτικά 4^ο συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων, 1-2 Δεκεμβρίου 2011. Κέντρο Διάδοσης Ερευνητικών Αποτελεσμάτων ΑΠΘ]: Δυνατότητες, Προοπτικές, Αδυναμίες*, (2014), Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα
14. Μακρυδημήτρης, Α., Σαματάς, Μ., Μαρούδας, Λ., Πραβίτα, Μ.-Ηλ. (Επιστημονική Επιμέλεια), *Διοίκηση και Δημοκρατία: Ποιότητα, Αποτελεσματικότητα, Νομιμοποίηση* (2011), Αθήνα: Σάκκουλα.
15. Μανιτάκης, Α. (2013). *Η κινητικότητα, ένα νεογέννητο, έκθετο πολιτικά, που στραγγαλίζεται από την τρόικα. Η κινητικότητα, μια μείζονος σημασία διαρθρωτική μεταρρύθμιση*. Δημοσίευση:7-11-2013 στην εφημερίδα *Καθημερινή*,. Πηγή:<http://www.ananeotiki.gr/el/articles.php?tid=7151&anchor=0> (τελευταία επίσκεψη 2 -12-2023)
16. Λαμπροπούλου, Μ. (2019). *Η αλλαγή οργανωτικών προτύπων στη δημόσια διοίκηση: η μεταρρύθμιση (:) των γραφειοκρατικών δομών σε συνθήκες δημοσιονομικής προσαρμογής*. Ανάκτηση από Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, 45: <https://doi.org/10.12681/hpsa.22317>.
17. Ραμματά, Μ., Γρηγοριάδου, Δ. (2021). *Το δημοσιοϋπαλληλικό σώμα: Υπηρεσιακό καθεστώς, κινητικότητα και σταδιοδρομία των υπαλλήλων*. στο Σωτηρόπουλος, Α., Νταλάκου, Β. (επιμ.), *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*. Αθήνα: ΕΑΠ.
18. Νταλάκου, Β. (2021). *Ρυθμιστική διακυβέρνηση, καλή νομοθέτηση και δημόσια διοίκηση*. στο Σωτηρόπουλος, Α., Νταλάκου, Β. (επιμ.), *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*. Αθήνα: ΕΑΠ.

19. Παγουλάτος, Γ. (1999). *Ιδέες, Θεσμοί και Συμφέροντα στη Δημόσια Πολιτική: η περίπτωση της ευρωπαϊκής οικονομικής πολιτικής*. Ανάκτηση από Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, 13, 45:82: <https://doi.org/10.12681/hpsa.15138>
20. Παλάσκας, Θ., Ζερβόπουλος, Π., Στοφόρος, Χ., (2013). *Μέτρηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης*. Αθήνα: Ακαδημία Αθηνών. Γραφείο Οικονομικών Μελετών.
21. Πραβίτα, Μ.-Η. (2021). *Σχέσεις δημόσιας διοίκησης και πολιτικής εξουσίας*. στο Σωτηρόπουλος, Α., Νταλάκου, Β. (επιμ.), *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*. Αθήνα: ΕΑΠ.
22. Ραμματά, Μ. (2016). *Ανάπτυξη εργαζομένων μέσα από τη μάθηση στη σύγχρονη ελληνική δημόσια διοίκηση*. στο *Πρακτικά 1ου Πανελληνίου Συνεδρίου με διεθνή συμμετοχή. Ελλάδα-Ευρώπη 2020: Εκπαίδευση, Δια Βίου Μάθηση, Έρευνα, Καινοτομία και Οικονομία*. Αθήνα: Ελληνικό Ινστιτούτο Οικονομικών της Εκπαίδευσης & Δια Βίου Μάθησης, της Έρευνας & Καινοτομίας.
23. Ραμματά, Μ. (2011). *Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Ανάμεσα στη γραφειοκρατία και το μάνατζμεντ*. Αθήνα: Κριτική.
24. Σπανού, Κ. (Συντονισμός ερευνητικού έργου) (2018). *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη Διάρκεια της Κρίσης. Επισκόπηση. Περιγραφή. Αποτίμηση. Επιτελική Σύνοψη*. Αθήνα: Παπαζήση ΑΕΒΕ
25. Σπανού, Κ. (2021). *ΠΟΙΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ; Κυβερνώντας υπό εξωτερική πίεση*. Αθήνα: Πατάκη.
26. Σωτηρόπουλος, Δ. Α. (1996). *Γραφειοκρατία και πολιτική εξουσία: κοινωνιολογική έρευνα των σχέσεων διοίκησης και πολιτικής στην Ελλάδα της δεκαετίας του '80*. Αθήνα-Κομοτηνή: Σάκκουλα.
27. Σωτηρόπουλος, Δ. Α. (2007). *Κράτος & Μεταρρύθμιση στη σύγχρονη νότια Ευρώπη: Ελλάδα-Ισπανία-Ιταλία-Πορτογαλία*. Αθήνα: Ποταμός.
28. Σωτηρόπουλος, Δ., Τσατσάνης, Ε., Τόκα, Π., (Οκτώβριος 2021). *Λευκή Βίβλος "Η Ελλάδα το 2040". Μελέτη Ανώτατης Διοίκησης Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων. Η Δημόσια Διοίκηση το 2040. Η παροχή ποιοτικών Δημοσίων και Κοινωνικών Αγαθών και ο ρόλος των εργαζομένων*. Αθήνα: Κοινωνικό Πολύκεντρο. ΑΔΕΔΥ.
29. Μαυρομούστακου Η., «*Από τη διαθεσιμότητα στην κινητικότητα του προσωπικού του δημοσίου τομέα διαμέσου ενός νέου συστήματος αξιολόγησης*», στο: Τζιφάκης Ν., Χουλιάρης Α., κ.α., *Ελλάδα και Ευρωπαϊκή Ένωση στο σταυροδρόμι κρίσιμων εξελίξεων. Πολιτικές, Στρατηγικές Επιλογές και Προοπτικές, Τόμος πρακτικών επιστημονικού συνεδρίου, Λουτράκι, 6-8 Δεκεμβρίου 2013, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2013, σελ. 247-262.*

30. Τσέκος, Θ. Ν. (2015). *Διαρθρωτικές αλλαγές και διοικητική μεταρρύθμιση*. Στο Δεμερτζής, Ν. Γεωργαράκης Ν. (επιμ.), *Το Πολιτικό Πορτραίτο της Ελλάδας. Κρίση και η αποδόμηση του Πολιτικού*. Αθήνα: Gutenberg.
31. Τσεμπελής, Γ. (2008). *ΠΑΙΚΤΕΣ ΑΡΝΗΣΙΚΥΡΙΑΣ. Πώς λειτουργούν οι πολιτικοί θεσμοί*. (Αλεξόπουλος, Α.-Ν., επιμ.), Αθήνα: Παπαζήση.