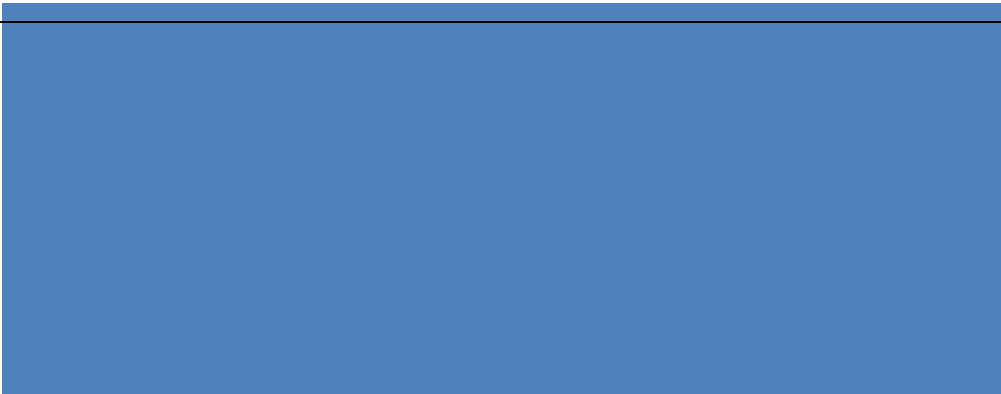




ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ
ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ»

Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΠΡΙΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΚΡΙΣΗ

*“Μεταρρυθμίσεις στο πεδίο του ανθρώπινου
δυναμικού της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα
την περίοδο 2010-2015”*

Επιβλέπουσα καθηγήτρια : Καλλιόπη Σπανού

Διπλωματική εργασία

της ΟΛΓΑΣ ΠΕΤΡΟΥΛΙΑ Α.Μ. 161120

Ιανουάριος 2018

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	3
I. Η ατζέντα των μεταρρυθμίσεων στο πεδίο του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης (2010-2015)	6
Α. Το Προτεινόμενο Πλαίσιο: Στόχοι, Προτάσεις, Συστάσεις	6
α. Μνημόνια Συνεργασίας Ι και ΙΙ	7
β. Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013	10
γ. Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα 2014-2020	11
δ. Έκθεση του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης	11
ε. Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση	12
Β. Το Περιεχόμενο των Μεταρρυθμίσεων	13
α. Μεταρρυθμίσεις δημοσιονομικού χαρακτήρα	13
β. Μεταρρυθμίσεις στο εργασιακό καθεστώς	19
γ. Παρεμβάσεις εξορθολογιστικού χαρακτήρα	22
δ. Παράλληλη πορεία στην υπόλοιπη Ευρώπη	24
II. Αλλαγή Πολιτικής	25
Α. Πώς αλλάζουν οι πολιτικές;	25
Β. Αλλαγές που απαιτούσαν ένα νόμο ή στόχευαν σε δημοσιονομικά οφέλη	26
Γ. Οι διακηρυγμένοι στόχοι	32
Δ. Αυξητικές και όχι ριζοσπαστικές αλλαγές	35
III. Παράγοντες επιτυχίας-αποτυχίας των αλλαγών	37
Α. Η περίπτωση της «αξιολόγησης Μητσοτάκη»	40
α. Περιεχόμενο	40
β. Κριτική αποτίμηση	42
γ. Αντιδράσεις	44
δ. Γιατί η μεταρρύθμιση αυτή δεν υλοποιήθηκε	46
Β. Οι εξωτερικές πιέσεις και ο ρόλος του εσωτερικού παράγοντα	49
α. Οι πιέσεις του εξωτερικού παράγοντα	51
β. Οι αντιστάσεις του εσωτερικού παράγοντα	53
➤ Το ελληνικό διοικητικό σύστημα: ο «μεγάλος ασθενής»	53
➤ Το ελληνικό πολιτικό σύστημα	56
➤ Οι δημόσιοι υπάλληλοι και οι συνδικαλιστικές τους οργανώσεις	58
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ	62
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	64

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Με το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης, τα ήδη χρόνια και σοβαρά προβλήματα της ελληνικής οικονομίας, ήρθαν στην επιφάνεια με τον πιο δραματικό τρόπο. Τον Φεβρουάριο του 2010, όταν η Ελλάδα αναγκάστηκε να ζητήσει οικονομική βοήθεια από τις χώρες της Ε.Ε. και το ΔΝΤ, εγκαινιάστηκε μια νέα περίοδος, όπου η χώρα βρέθηκε υπό στενή επιτήρησης. Μια περίοδος όπου όλες οι πτυχές της οικονομικής και πολιτικής της ζωής μπήκαν στο μικροσκόπιο.

Προκειμένου να εξασφαλιστεί η απαραίτητη οικονομική βοήθεια συνυπογράφηκαν τα Μνημόνια Συνεργασίας Ι και ΙΙ, θέτοντας ως βασικό όρο την αναδιοργάνωση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, που αναδείχθηκε, μετά την ελληνική οικονομία, στον δεύτερο «μεγάλο ασθενή». Άνοιξε η συζήτηση περί της ανάγκης ριζικής αλλαγής της και η έννοια της μεταρρύθμισης μπήκε στη καθημερινή ατζέντα. Ακολούθησαν μια σειρά από εξορθολογιστικές παρεμβάσεις και μέτρα που αφορούσαν, τόσο την οργάνωση, όσο και το ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης. Μέτρα που άλλα είχαν κυρίως δημοσιονομικό χαρακτήρα και άλλα άλλαζαν το εργασιακό καθεστώς των εργαζομένων στο δημόσιο.

Ως μεταρρύθμιση θα μπορούσαμε να ορίσουμε *«μια σημαντική αλλαγή επιλογών στο τομέα της δημόσιας πολιτικής, που περιλαμβάνει την εύρεση νέων θεσμών και την αλλαγή της κατεύθυνσης της πολιτικής»*¹. Μιλώντας ιδιαίτερα για διοικητική μεταρρύθμιση θα μπορούσαμε να δανειστούμε τον ορισμό των Ηνωμένων Εθνών που με τον όρο διοικητική μεταρρύθμιση περιγράφει τις αλλαγές τόσο στην οργανωτική δομή της δημόσιας διοίκησης, στη διοίκηση των ανθρώπινων πόρων, όσο και στα δημόσια οικονομικά. Παραδείγματα τέτοιων αλλαγών αποτελούν η αποκέντρωση, ο εξορθολογισμός και η διοίκηση επίτευξης στόχων². Ή, τέλος, την περιγραφή που παραθέτει ο Μακρυδημήτρης στο σχετικό κεφάλαιο του βιβλίου του *«Διοικητική Επιστήμη ΙΙ-Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων»*: *«μια φυσική διαδικασία διαρκούς αναζήτησης οργανωτικών και διοικητικών αλλαγών που οδηγούν -αυτό τουλάχιστον προσδοκάται και διακηρύσσεται συνήθως από τους μεταρρυθμιστές-*

¹ Kalyvas S., Pagoulatos G., Tsoukas H., «From stagnation to forced adjustment: reforms in Greece 1974-2010», *London and New York : Hurst Co. and Columbia University Press*, 2012, p.7

² Makrydemetres A., Zervopoulos P., Pravita M.-E., «Reform of Public Administration in Greece; Evaluating Structural Reform of Central Government Departments in Greece: application of the DEA Methodology», *GreeSE Paper No97*, February 2016, p.1

στη βελτίωση και την αναβάθμιση της διοικητικής συμπεριφοράς και της οργανωτικής λειτουργίας, ώστε να ανταποκρίνεται στις κοινωνικές και πολιτικές συνθήκες και απαιτήσεις του περιβάλλοντος στο οποίο βρίσκεται»³.

Η μεταρρύθμιση, λοιπόν, αποτελεί μια φυσική διαδικασία που χωρίς να σβήνει το παλιό αλλά διατηρώντας το, προσπαθεί να αποδεχθεί και εν συνεχεία να απορροφήσει τις αλλαγές. Μια διαδικασία με ενίοτε αντιθετικά και πολεμικά χαρακτηριστικά, που έρχεται αντιμέτωπη με τις αντιδράσεις των ήδη εγκατεστημένων συμφερόντων χωρίς όμως να χάνει τον στόχο της αντιμετώπισης συγκεκριμένων προβλημάτων.

Σήμερα, επτά και πλέον χρόνια μετά, μπορούμε να ρίξουμε μια πρώτη ψύχραιμη ματιά στα χρόνια που πέρασαν. Η παρούσα εργασία, αξιοποιώντας πρωτογενείς και δευτερογενείς πηγές, θα ασχοληθεί με τις μεταρρυθμίσεις που επιχειρήθηκαν τη περίοδο 2010-2015 και αφορούσαν στο πεδίο του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης. Αυτό που κυρίως ενδιαφέρει είναι η επιτυχία τους, το κατά πόσο υλοποιήθηκαν και ποιοι ήταν οι βασικοί παράγοντες που καθόρισαν την εφαρμογή τους.

Θα μπορούσαμε, γενικότερα, να πούμε ότι τα προβληματικά στοιχεία κάποιων μεταρρυθμίσεων, τα χαρακτηριστικά του διοικητικού και πολιτικού συστήματος της χώρας, η έντονη κομματικοποίηση, η πολωτική πολιτικοποίηση, η έλλειψη κουλτούρας αλλαγών, ο τρόπος υποδοχής των αλλαγών από τη δημόσια διοίκηση και η στάση των δημοσίων υπαλλήλων και των συνδικαλιστικών τους οργανώσεων, ήταν εκείνοι οι παράγοντες που τελικά, παρά τα επώδυνα μέτρα που πάρθηκαν, ανέστειλαν την ριζική αλλαγή του τρόπου διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης.

Το κείμενο διαρθρώνεται σε τρία μέρη ως εξής:

Στο πρώτο μέρος εκτίθεται η ατζέντα των μεταρρυθμίσεων, το πλαίσιο και οι στόχοι που τέθηκαν για τη δημόσια διοίκηση την συγκεκριμένη χρονική περίοδο.

Εν συνεχεία, το δεύτερο μέρος επικεντρώνεται στο ζήτημα της αλλαγής πολιτικής και βλέπουμε, από όλες τις προτάσεις που τέθηκαν στο τραπέζι των διαπραγματεύσεων, που υπογράφηκαν και συνομολογήθηκαν μεταξύ των διαδοχικών ελληνικών κυβερνήσεων, ΕΕ και ΔΝΤ, ποιες τελικά εφαρμόστηκαν και ποιες όχι. Βασική υπόθεση εργασίας αποτελεί το ότι οι μεταρρυθμίσεις που είχαν καθαρά

³Μακρουδημήτρης Α., *Διοικητική Επιστήμη II Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2013, σ. 445

δημοσιονομικούς στόχους, υπό την πίεση των δανειστών, υλοποιήθηκαν γρήγορα, πόσο μάλλον αν απαιτούσαν μόνο την εισαγωγή των σχετικών νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων. Αντίθετα εκείνες που απαιτούσαν τη «συνεργασία» των δημοσίων υπαλλήλων, αντιμετώπισαν δυσκολίες στην εφαρμογή έως και ματαίωση, με χαρακτηριστικό παράδειγμα την περίπτωση της «αξιολόγησης Μητσοτάκη». Στην ενότητα αυτή αναλύονται βασικά ερωτήματα όπως αν τελικά οι μεταρρυθμίσεις αυτές πέτυχαν τους διακηρυγμένους στόχους τους και αν υλοποίησαν αυτά για τα οποία προορίζονταν. Εξετάζεται, τέλος, αν άλλαξε ο τρόπος διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης και αν οι όποιες μεταρρυθμίσεις υλοποιήθηκαν αποτέλεσαν βελτιωτικές προτάσεις στο προηγούμενο υπόδειγμα ή αλλαγή παραδείγματος, αν αποτέλεσαν δηλαδή αυξητικές ή ριζοσπαστικές αλλαγές.

Στο τρίτο μέρος αναλύεται η περίπτωση της προσπάθειας εφαρμογής μιας ριζοσπαστικής αλλαγής στο σύστημα αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων, γνωστή ως «αξιολόγηση Μητσοτάκη», από το όνομα του τότε αρμόδιου υπουργού. Μια αλλαγή που ενώ είχε όλες τις προϋποθέσεις να αποτελέσει μια επιτυχημένη ριζική αλλαγή, κατέληξε παράδειγμα μεταρρύθμισης που δεν υλοποιήθηκε ποτέ. Εξετάζονται οι παράγοντες που φαίνεται να έπαιξαν ρόλο σε αυτή την εξέλιξη με βασική υπόθεση εργασίας ότι στην επιτυχία ή αποτυχία των μεταρρυθμίσεων στο πεδίο του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης, βάρυνε περισσότερο ο εσωτερικός παράγοντας, έναντι των εξωτερικών πιέσεων παρότι ήταν ιδιαίτερα έντονες.

Ι. Η ΑΤΖΕΝΤΑ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ (2010-2015)

Α. Το Προτεινόμενο Πλαίσιο: Στόχοι, Προτάσεις, Συστάσεις

Πριν παρουσιάσουμε την ατζέντα των μεταρρυθμίσεων στο πεδίο του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης, έχει σημασία να δούμε πώς μπαίνουν τα θέματα στην επίσημη ατζέντα και από ποιους, πώς ορίζονται, δηλαδή, οι αλλαγές που πρέπει να υλοποιηθούν και πώς, γιατί αυτό μπορεί να καθορίσει, σε μεγάλο βαθμό, ποιοι και γιατί αντιδρούν στην εφαρμογή τους.

Σύμφωνα με τους Cobb R., Ross J.-K. και Ross M. διακρίνονται τρία μοντέλα δόμησης της ατζέντας: α. το εξωτερικής πρωτοβουλίας μοντέλο (outside initiative model) όπου ομάδες εκτός κυβέρνησης καταφέρνουν να αναδείξουν ένα ζήτημα κατ' αρχήν στην δημόσια και αργότερα στην επίσημη ατζέντα, β. το μοντέλο κινητοποίησης (mobilization model) που αφορά θέματα που έχουν ήδη απασχολήσει την κυβέρνηση και εν συνεχεία εισάγονται σχεδόν αυτόματα στην επίσημη ατζέντα και γ. το εσωτερικής πρωτοβουλίας μοντέλο (inside initiative model) που αφορά ζητήματα που βρίσκονται στο εσωτερικό της κυβερνητικής σφαίρας και οι υποστηρικτές τους δεν επιθυμούν, ούτε προσπαθούν να τα εισάγουν στη δημόσια συζήτηση⁴.

Όσον αφορά δε την εφαρμογή της πολιτικής, σύμφωνα με τον Sabatier, διακρίνονται δυο διαφορετικές προσεγγίσεις, με αρκετά συχνά την εμφάνιση της σύνθεσης και των δυο:

➡ η «από τα πάνω» (top-down), ορθολογική προσέγγιση, που απαιτεί σαφείς και συνεπείς στόχους, επαρκή αιτιολόγηση, νομικά θεσμοθετημένη υλοποίηση, εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων, αφοσιωμένους και εξειδικευμένους δημόσιους λειτουργούς, στήριξη από τις ομάδες συμφερόντων και τους κυβερνώντες και αλλαγές σε εκείνες τις κοινωνικοοικονομικές συνθήκες που μπορεί να υπονομεύσουν την εφαρμογή της πολιτικής και

⁴ Cobb R.-Ross J.-K.-Ross M., «Agenda Building as a Comparative Political Process», *The American Political Science Review*, vol.70, No1, Mar.1976, p.126-138

➡ η «από τα κάτω» (bottom-up) προσέγγιση που δίνει μεγάλη έμφαση στο ρόλο του δικτύου των περιφερειακών και των εθνικών δρώντων και ενδείκνυται στις περιπτώσεις που οι δρώντες είναι πολλοί και δεν πληρούνται οι ανωτέρω απαραίτητες συνθήκες της «από τα πάνω» προσέγγισης⁵.

Στις μεταρρυθμίσεις που εξετάζουμε, θα λέγαμε ότι έχουμε τη περίπτωση μοντέλου κινητοποίησης μιας «από τα πάνω» προσέγγισης.

Η οικονομική κρίση έφερε στην επιφάνεια τα σοβαρά οικονομικά προβλήματα της χώρας, αναγκάζοντας την ελληνική κυβέρνηση να ζητήσει βοήθεια από τους ευρωπαϊκούς και διεθνείς οργανισμούς. Μια βοήθεια που δόθηκε μεν, αλλά συνοδεύτηκε από μια σειρά μέτρων προκειμένου να αντιμετωπιστούν τα χρόνια προβλήματα της χώρας. Σε όλη αυτή τη διαδικασία η δημόσια διοίκηση αναδείχθηκε σε βασικό πυλώνα εξυγίανσης και η αντιμετώπιση των χρόνιων αδυναμιών της μπήκε στο πυρήνα όλων των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών. Τέθηκαν λοιπόν «από πάνω» μια σειρά δημόσιων πολιτικών τις οποίες, η κυβέρνηση εισήγαγε στην επίσημη ατζέντα χρησιμοποιώντας την επιχειρηματολογία και συχνά την κινδυνολογία της κρίσης προκειμένου να κινητοποιήσει τη δημόσια συζήτηση και να εξασφαλίσει την απαραίτητη κοινωνική συναίνεση. Αυτές οι δημόσιες πολιτικές περιγράφονται από μια σειρά κείμενα που αναλύονται στη συνέχεια, τα οποία και έθεσαν το πλαίσιο και τους στόχους των επιχειρούμενων αλλαγών.

α. Μνημόνια Συνεργασίας I και II

Το 2009 άρχισαν να εμφανίζονται τα πρώτα μαύρα σύννεφα πάνω από την ελληνική οικονομία. Οι ρυθμοί μεγέθυνσης του ΑΕΠ έγιναν αρνητικοί (-2% το 2009 και -4% το 2010)⁶ και τα διαχρονικά διαρθρωτικά ελλείμματα της χώρας ήρθαν στην επιφάνεια με τον πιο επώδυνο τρόπο. Οι χρηματοπιστωτικοί οίκοι υποβάθμισαν την ελληνική οικονομία και η ελληνική κυβέρνηση δεν μπορούσε πλέον να διαχειριστεί το δημόσιο χρέος της χώρας.

Έτσι τον Φεβρουάριο του 2010 η Ελλάδα έγινε η πρώτη χώρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης που, επικαλούμενη το άρθρο 122 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ζήτησε «χρηματοδοτική ενίσχυση» για την

⁵ Sabatier P., «Top-Down and Bottom-Up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis», *Journal of Public Policy*, vol.6, no1, 1986, p.21-48

⁶ Καζάκος Π., «Μετά το “μνημόνιο συνεννόησης” με ΔΝΤ, ΕΚΤ και ευρωπαϊκή Επιτροπή: μεταρρυθμίσεις σε συνθήκες εξωτερικών περιορισμών», *Επιστήμη και Κοινωνία*, Τεύχος 25/2010, σ.187

αντιμετώπιση «έκτακτων περιστάσεων που εκφεύγουν από τον έλεγχό της». Στις 3 Μαΐου 2010 αιτήθηκε 80 δισεκατομμύρια ευρώ από τις δεκαπέντε χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) και 30 δισεκατομμύρια από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) υπογράφοντας, πέντε ημέρες μετά, στις 8 Μαΐου, τη "Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης" ("Loan Facility Agreement") με τις χώρες της Ε.Ε. και τον "Διακανονισμό Χρηματοδότησης Αμέσου Ετοιμότητας" ("Stand-by Agreement") με το ΔΝΤ, το γνωστό σε όλους μας ως πρώτο «Μνημόνιο» (Ν. 3845/2010). Την υλοποίηση του τελευταίου ανέλαβε να παρακολουθεί η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ). Οι εξελίξεις εκ τότε ακολούθησαν καταγιστικές και στις 9 Φεβρουαρίου 2012 οδήγησαν στην υπογραφή και δεύτερου Μνημονίου που εγκρίθηκε από την Ελληνική Βουλή στις 14 Φεβρουαρίου 2012. Από εκείνη τη στιγμή η οικονομική και κοινωνική πολιτική της χώρας βρέθηκαν υπό στενή εποπτεία και μια νέα περίοδος ξεκίνησε. *«Στην πραγματικότητα η πιο "υποχρεωτική" φάση εξευρωπαϊσμού της Ελλάδας, από την ένταξή της στην Ε.Ε. το 1981, ξεκίνησε τον Μάιο του 2011»*⁷.

Το πακέτο μεταρρυθμίσεων που προέβλεπε η συμφωνία και συνυπογράφηκε από όλες τις πλευρές αποτέλεσε *«ένα ριζοσπαστικό και κατά βάση φιλελεύθερο πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων»*⁸ που περιελάμβανε τρεις περιοχές: δημοσιονομική πολιτική, χρηματοπιστωτικό τομέα και διαρθρωτικές πολιτικές. Στις τελευταίες συμπεριλήφθηκε και η διοικητική μεταρρύθμιση που αφορούσε, μεταξύ άλλων, στον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης και τον εξορθολογισμό των δημοσίων επιχειρήσεων⁹.

Η μεταρρύθμιση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης θεωρήθηκε καθοριστική για την προσαρμογή της Ελλάδας στις απαιτήσεις της Ευρωζώνης, καθώς η λειτουργία της καθορίζει σε μεγάλο βαθμό τις δυνατότητες της χώρας και αποτελεί προϋπόθεση ανάπτυξης των παραγωγικών δυνάμεών της. Ο τομέας των δημοσίων υπηρεσιών, μέσω των δαπανών και του προσωπικού του, καθορίζει τον πυρήνα της κυβερνητικής πολιτικής και, όντας πιο κοντά στη καθημερινότητα των πολιτών¹⁰, δίνει ή όχι την απαραίτητη νομιμοποίηση στην εκάστοτε κυβέρνηση. Η κατάσταση

⁷Λαδής Σ., «Οικονομική κρίση και διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα και στην Κύπρο: ευκαιρίες και περιορισμοί», *Σειρά Κειμένων Πολιτικής*, 2/2011, σ.28

⁸Καζάκος Π., «Μετά το μνημόνιο συνεννόησης» όπ.π. (υποσημ. 6), σ.193

⁹Ladi S. «Austerity politics and administrative reform: the Eurozone crisis and its impact upon Greek public administration», *Comparative European Politics*, Vol.12,2 σ.193-194

¹⁰Pollitt C., «Cuts and Reforms-Public Services as we move into a new era», <http://www.paknowledge.org/documents/IIASPORTALPAPER.pdf>, σ.3-4

του δημόσιου τομέα καθορίζει άμεσα την δυνατότητα που έχει το κράτος να ελέγξει τις λειτουργίες του και επηρεάζει την ευελιξία του προσωπικού και της οικονομικής του διαχείρισης¹¹. Η αποτελεσματική δημόσια διοίκηση εξασφαλίζει την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, την λειτουργία των δημοκρατικών θεσμών, την πραγματική εφαρμογή του κράτους δικαίου και την πλήρη εκμετάλλευση των διαθέσιμων πόρων¹².

Η Τρόικα ζητούσε μια συνολική στρατηγική ανθρώπινων πόρων που θα αφορούσε τις προσλήψεις, τον αριθμό των δημοσίων υπαλλήλων, την ανάπτυξη και την εκπαίδευσή τους, την αξιολόγηση, το πειθαρχικό δίκαιο και το ρόλο των ενδιάμεσων στελεχών. Ζητήματα που δεν ήταν καινούργια και είχαν επίσης τεθεί στο παρελθόν κατά την διαδικασία ένταξης της Ελλάδας στην ζώνη του ευρώ¹³ χωρίς όμως τότε να απαντηθούν οριστικά.

Ειδικότερα, οι στόχοι που τέθηκαν από την τότε κυβέρνηση Παπανδρέου και ενδιαφέρουν την παρούσα εργασία, είχαν δημοσιονομικό και αυξητικό χαρακτήρα και προέβλεπαν, μεταξύ άλλων, τον περιορισμό και τη διαφάνεια των δημοσίων δαπανών, την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, ένα πιο ευέλικτο σύστημα διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού, την εφαρμογή του Ενιαίου Μισθολογίου των δημοσίων υπαλλήλων συνδεδεμένου με τα προσόντα και την παραγωγικότητά τους, τη λειτουργία της Ενιαίας Αρχής Πληρωμών, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.) σε ρόλο αρμόδιου οργάνου όλων των προσλήψεων και προαγωγών των δημοσίων υπαλλήλων, την αλλαγή του συστήματος ανάδειξης των στελεχών της δημόσιας διοίκησης με έμφαση στις γνώσεις και τα προσόντα τους, την αλλαγή του Πειθαρχικού Δικαίου, τον περιορισμό των προσλήψεων και τη μείωση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων¹⁴. Για την υλοποίηση των ανωτέρω συστάθηκε η “EU Task force for Greece” τον Αύγουστο του 2011.

¹¹ Spanou C. , «State Reform in Greece: Responding to Old and New Challenges», *International Journal of Public Sector Management*, Φεβρουάριος 2008, σ.158

¹² Παπαδημητρίου Κ., «Η απαραίτητη διοικητική μεταρρύθμιση», http://www.dee.gr/mediaupload/publications/Papadimitriou_Dioikitiki%20Metarruthisi%202015.pdf, Οκτώβριος 2015, σ.2

¹³ Featherstone K. , «External conditionality and the debt crisis: the “Troika” and public administration reform in Greece», *Journal of European Public Policy*, 22 (3), 2014, σ.16

¹⁴ Ladi S. , «Austerity politics», όπ.π. (υποσημ. 9), σ. 196-201

β. Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013

Ήδη από τον Οκτώβριο του 2007 στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013», Γενικός Στόχος II - Ανάπτυξη του Ανθρώπινου Δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης, καταγράφονται χαρακτηριστικά του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης, όπως η τάση μείωσης του αριθμού του, η τάση γήρανσης, η μειωμένη συμμετοχή των γυναικών σε ανώτερες θέσεις, οι εγγενείς δυσλειτουργίες, η περιορισμένη υποκίνηση και κινητικότητα, η ελλιπής αξιοποίηση των δυνατοτήτων του παρά την τάση αύξησης των πτυχιούχων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, η έλλειψη προσωπικού με εξειδικευμένα προσόντα, η απουσία σύγχρονου management, η προσήλωση στον τύπο και τις ιεραρχικές σχέσεις, η αναντιστοιχία μεταξύ στελέχωσης και πραγματικών αναγκών¹⁵. Επίσης εισάγεται μια πιο ολιστική προσέγγιση στην πολιτική διοίκησης των ανθρώπινων πόρων και διατυπώθηκαν κάποιοι από αυτούς τους στόχους σε δυο κατευθύνσεις: σε αυτή της ενίσχυσης της πολιτικής ανάπτυξης των ανθρώπινων πόρων μέσω διαρθρωτικών και θεσμικών αλλαγών και σε αυτή της βελτίωσης της ποιότητας και αποτελεσματικότητας του συστήματος εκπαίδευσης και κατάρτισης για την υποστήριξη θεσμικών και διαρθρωτικών αλλαγών στη δημόσια διοίκηση¹⁶.

Πιο συγκεκριμένα, στο κείμενο αυτό, προτάθηκε η εφαρμογή θεσμικών ρυθμίσεων αναφορικά με το σύστημα διοίκησης με στόχους, η μέτρηση της αποδοτικότητας για τον εκσυγχρονισμό και τη βελτίωση της αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης, η υιοθέτηση σύγχρονων αρχών management, η ενδυνάμωση της δυναμικής της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης και ο εξορθολογισμός στις διαδικασίες προσλήψεων και εξέλιξης που θα στόχο την κινητικότητα¹⁷. Στόχοι που εν μέρει επιτεύχθηκαν, αν και το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013», τελικά, *«δεν κατόρθωσε να ολοκληρώσει το αρχικό του όραμα που συνοψιζόταν στη “δημιουργία μιας πολιτικο-κεντρικής, αποτελεσματικής, ανοικτής και ευέλικτης διακυβέρνησης” με στόχο την μετάβαση “από τη διαχείριση αρμοδιοτήτων και διαδικασιών στην διοίκηση πολιτικών, αποτελεσμάτων και υπηρεσιών”»*¹⁸.

¹⁵ Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013», Αθήνα, Οκτώβριος 2007

¹⁶ Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση», όπ. π. (υποσημ. 13) σ.92

¹⁷ Ladi S. , «Austerity politics», όπ.π. (υποσημ. 9) σ.74-75

¹⁸ Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα», όπ.π. (υποσημ. 14) σ.5

γ. Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα 2014-2020

Εν συνεχεία, στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα 2014-2020» προβλήθηκε επιτακτικά η ανάγκη αναδιοργάνωσης και αποφασιστικής μεταρρύθμισής. *«Η επανένταξη της αναπτυξιακής διαδικασίας είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την ικανότητα προσαρμογής της δημόσιας διοίκησης στα νέα δεδομένα και την πλήρη ανταπόκρισή της στις ανάγκες των πολιτών και των επιχειρήσεων»*¹⁹.

Επισημάνθηκε, λοιπόν, εκ νέου ως βασική προτεραιότητα της χώρας και προϋπόθεση για την αποτελεσματική υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων σε όλους τους τομείς, η βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης. Διατυπώθηκε η ανάγκη να καταστεί *«η ελληνική δημόσια διοίκηση συνεκτική, καλά συντονισμένη, ευέλικτη, εξωστρεφής και προσανατολισμένη στο αποτέλεσμα, αποκαθιστώντας τη σχέση του κράτους με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, παρέχοντας πολιτοκεντρικές και συνεχώς αναβαθμιζόμενες υπηρεσίες, αποτελώντας έτσι έναν από τους βασικούς πυλώνες για την ανάκαμψη της χώρας»*²⁰.

Ειδικά στο τομέα του ανθρώπινου δυναμικού, που ενδιαφέρει την παρούσα εργασία, προτάσσεται η ανάγκη βέλτιστης αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού με ειδικούς στόχους την *«αύξηση των φορέων της δημόσιας διοίκησης όπου εφαρμόζονται νέα συστήματα αξιολόγησης και ορθολογικής διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού και την αύξηση του αριθμού στελεχών / υπαλλήλων της δημόσιας διοίκησης με πιστοποιημένες διοικητικές ικανότητες»*.²¹

δ. Έκθεση του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

Στην έκθεση του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) έτους 2011 και συγκεκριμένα στο Κεφάλαιο 3 «Ανθρώπινο Δυναμικό», γίνεται κατ' αρχήν περιγραφή της κατάστασης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και, εν συνεχεία, διατυπώνονται σειρά δέκα συστάσεων που αφορούν: α. στην μεταρρύθμιση και ενίσχυση της ανώτερης δημοσιοϋπαλληλίας, β. στην ενίσχυση της

¹⁹Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα 2014-2020»

²⁰Ladi S, «Austerity politics», όπ.π. (υποσημ. 9), σ.21

²¹Ladi S.,«Austerity politics», όπ.π. (υποσημ. 9), σ.24

κινητικότητα, γ. στην ενδυνάμωση του θεσμικού πλαισίου ώστε να προσδιορίζεται και να υλοποιείται μια συνολική στρατηγική διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού, δ. στην προώθηση ενός πλαισίου δικτύωσης ως προς τη διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού, ε. στην ανάπτυξη μιας συνεπούς και λεπτομερούς στρατηγικής, που θα συνδέεται με συστηματικό τρόπο με μέτρα που λαμβάνονται σε άλλους τομείς της κυβερνητικής δραστηριότητας, στ. στην θέσπιση προγραμματισμού ανθρώπινου δυναμικού, ζ. στη βελτίωση της κατάρτισης στο πλαίσιο του ΕΚΔΔΑ, η. την αύξηση της αυτονομίας των υπουργείων και των στελεχών, θ. στη μεταρρύθμιση του συνολικού συστήματος προσλήψεων και τέλος, ι. στη μεταρρύθμιση του συστήματος αξιολόγησης και προαγωγών²².

ε. Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση

Ανάλογο περιεχομένου ήταν και οι Προτάσεις που διατυπώθηκαν στη «Λευκή Βίβλο για τη Διακυβέρνηση» στο Κεφάλαιο 8 που αφορά το Ανθρώπινο Δυναμικό, όπου και προτείνονται: α. η ενοποίηση των λειτουργιών που αφορούν στη διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού υπό την αιγίδα ενός φορέα, β. η κατάργηση, σε πρώτη φάση, των κενών οργανικών θέσεων της κεντρικής διοίκησης που αφορούν σε υπαλλήλους υποχρεωτικής και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης (η κατάργηση δηλαδή του 44% των κενών οργανικών θέσεων), γ. η δημιουργία λίγων διυπουργικών κλάδων στους οποίους θα συγχωνευτούν οι υπάρχοντες κλάδοι ως ένα μεταβατικό βήμα προς την κατεύθυνση υιοθέτησης των περιγραμμάτων θέσεων και δ. η σύνδεση της αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων με τα περιγράμματα θέσεων²³.

Το σύνολο αυτών των κειμένων, έθεσαν το πλαίσιο των μεταρρυθμίσεων που το αμέσως επόμενο διάστημα επιχειρήθηκαν στο τομέα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

²² Ένωση Αποφοίτων των Εθνικών Σχολών Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, *Ανεπίσημη Μετάφραση της Έκθεσης του ΟΟΣΑ για την Ελληνική Κεντρική Διοίκηση*, Αθήνα, 2012, σ.134-137

²³ Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση, http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2012/01/lefki_vivlos.pdf, 2012, σ.58-62

Β. Το Περιεχόμενο των Μεταρρυθμίσεων

Την περίοδο 2010-2015 επιχειρήθηκαν μια σειρά από μεταρρυθμίσεις στο πεδίο του ανθρώπινου δυναμικού της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, που είτε αποτελούσαν επιταγή των Μνημονίων, είτε επ' αφορμή αυτών και στην ενότητα αυτή θα παρουσιαστούν οι σημαντικότερες από αυτές. Προκειμένου να διευκολυνθεί η παρουσίαση, θα ήταν χρήσιμη η ταξινόμησή τους σε τέσσερις κατηγορίες ως εξής:

- α. μεταρρυθμίσεις δημοσιονομικού χαρακτήρα,
- β. μεταρρυθμίσεις στο εργασιακό καθεστώς,
- γ. εξορθολογιστικές παρεμβάσεις.

α. Μεταρρυθμίσεις δημοσιονομικού χαρακτήρα

Αν και το σύνολο των δαπανών της γενικής κυβέρνησης το 2010 αποτελούσε το 51,4% του ΑΕΠ, ποσοστό πολύ κοντά στο αντίστοιχο μέσο όρο των χωρών της Ευρωζώνης (51%)²⁴, το μεγαλύτερο βάρος έπεσε στις μεταρρυθμίσεις δημοσιονομικού χαρακτήρα, τις οποίες και θα μπορούσαμε να διακρίνουμε σε εκείνες που αφορούσαν:

- α. στον περιορισμό του μεγέθους του δημόσιου τομέα (δομές και προσωπικό) και
- β. στις περικοπές των αμοιβών των δημοσίων υπαλλήλων.

➤ α. ο περιορισμός του μεγέθους του δημόσιου τομέα επιχειρήθηκε με την μείωση των δομών και του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων.



Η μείωση των δομών δεν αποτελεί άμεσα αντικείμενο της παρούσας εργασίας, ωστόσο είχε έμμεσες επιπτώσεις στην πολιτική του ανθρώπινου δυναμικού και ως τέτοια θα μας απασχολήσει. Η μείωση των δομών πραγματοποιήθηκε μέσω της συγχώνευσης και κατάργησης φορέων του δημοσίου, μέσω της κατάργησης των κενών οργανικών θέσεων, είτε μέσω των νέων οργανογραμμάτων των δημοσίων υπηρεσιών, με διακηρυγμένο πάντα στόχο την ορθολογική τους αναδιάρθρωση. Πιο συγκεκριμένα, με τον Ν.3895/2010 έγινε, η κατάργηση των πρώτων εβδομήντα επτά

²⁴ Κουζής Γ., Δημουλάς Κ., Μητράκος Θ., Φιλιπούλου Μ., «Επιπτώσεις των περιοριστικών πολιτικών στις δημόσιες υπηρεσίες, δημόσια αγαθά και ανθρώπινο δυναμικό», Κοινωνικό Πολύκεντρο ΑΔΕΔΥ, Αθήνα, Νοέμβριος 2013, σ.15

(77) φορέων του δημοσίου. Εν συνεχεία, με τον Ν.4002/2011 καταργήθηκαν και συγχωνεύθηκαν επιπλέον σαράντα τέσσερεις (44) φορείς και με τον Ν.4051/2012 συγχωνεύθηκαν τα πενήντα έξι (56) Ινστιτούτα των Ερευνητικών Κέντρων της χώρας σε τριάντα ένα (31).

Τον Οκτώβριο του 2011 με τον Ν.4024/2011 καταργήθηκαν όλες οι κενές οργανικές θέσεις, πλην ελαχίστων κλάδων με πολύ μικρό αριθμό θέσεων, πρόταση που διατυπώθηκε λίγους μήνες μετά, τον Ιανουάριο του 2012, όπως είδαμε, και στη Λευκή Βίβλο για τη Διακυβέρνηση ως «*κατάργηση των κενών οργανικών θέσεων της κεντρικής διοίκησης που αφορούν σε υπαλλήλους υποχρεωτικής και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, η κατάργηση, δηλαδή, του 44% των κενών οργανικών θέσεων*²⁵».

Δυο χρόνια μετά, το Κεφάλαιο Β' του Ν.4250/2014 με τίτλο «Καταργήσεις-Συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων και Υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέα» προέβλεψε την κατάργηση τριών (3) Ανωνύμων Εταιρειών του Δημοσίου, έξι (6) Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου, δυο (2) Ινστιτούτων του Δημοσίου, τεσσάρων (4) Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου και την συγχώνευση ενός (1) Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου. Κάποιοι από αυτούς τους οργανισμούς και τις ανώνυμες εταιρείες δεν λειτουργούσαν στην πραγματικότητα, κάποιοι άλλοι όμως είχαν υπαλλήλους που όπως ήταν αναμενόμενο ήταν ιδιαίτερα ανήσυχοι για το εργασιακό τους μέλλον. Την ίδια χρονιά συστάθηκαν οι νέοι οργανισμοί των υπουργείων με μείωση των οργανικών τους μονάδων σε ποσοστό 30%. Αξίζει να σημειωθεί ότι, τρία μόλις χρόνια μετά, το 2017, χωρίς ακόμη να έχουν σχεδόν υλοποιηθεί και διαφανεί οι αδυναμίες αυτών των οργανογραμμάτων, οι οργανισμοί των υπουργείων επανασυστάθηκαν.



Ωστόσο αυτό που κυρίως ενδιαφέρει την παρούσα εργασία, στο βαθμό που επηρεάζει καθοριστικά και άμεσα το πεδίο του ανθρώπινου δυναμικού, είναι τα μέτρα μείωσης του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων, που κινήθηκαν κυρίως σε δυο κατευθύνσεις: το περιορισμό και έλεγχο των προσλήψεων και τις απολύσεις. Αν και «*οποιαδήποτε εκτίμηση επί του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων μπορεί να προσδιοριστεί μόνο αφού ληφθούν υπόψη οι κοινωνικές και πολιτικές ιεραρχήσεις κάθε χώρας σε σχέση με το ρόλο του κράτους και την παραγωγή των δημόσιων αγαθών, και*

²⁵ Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση, όπ.π. (υποσημ. 23) σ.59

²⁶ Κουζής Γ., Δημουλάς Κ., Μητράκος Θ., Φιλιπούλου Μ., «Επιπτώσεις των περιοριστικών πολιτικών», όπ.π. (υποσημ. 24) σ.14

όχι μέσω αριθμητικών διεθνών συγκρίσεων²⁶» από τον Ιούλιο του 2011 στην Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την Οικονομική Αναπροσαρμογή προτείνεται για την Ελλάδα, μέχρι το 2015, η μείωση των απασχολούμενων στο δημόσιο κατά 20%, κυρίως μέσω του ελέγχου και περιορισμού των προσλήψεων και των απολύσεων.

✓ Όσον αφορά στον έλεγχο των προσλήψεων ο στόχος ήταν η οργάνωση ενός συνολικού μηχανισμού διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού που θα διευκολύνει την κινητικότητα, με κριτήρια τις δεξιότητες και τις γνώσεις του προσωπικού. Για το σκοπό αυτό αποκλειστικός φορέας διεξαγωγής των πάσης φύσεως προσλήψεων ορίστηκε το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.).

Αρχικά, για το έτος 2010 ψηφίστηκε οριστική αναστολή των προσλήψεων, ενώ από το 2011 έως το 2013, ο κανόνας ήταν 1 πρόσληψη για κάθε 5 αποχωρήσεις, για να γίνει αργότερα 1 πρόσληψη για κάθε 10 αποχωρήσεις για το 2011 και ξανά 1 πρόσληψη για 5 αποχωρήσεις για τα έτη 2012-2015 (Ν. 3986/2011) και 2016 (Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016, Ν.4093/2012). Επίσης, συμφωνήθηκε μείωση κατά 30% των εγκεκριμένων συμβάσεων ορισμένου χρόνου για το 2010 (Ν.3833/2010), επιπλέον μείωση αυτών κατά 15% για το 2011 (Ν.3899/2010) και επαναμείωσή τους κατά 50% για το 2011 (Ν. 3986/2011), κατά 10% για το 2012, 20% για το 2013-2014 και κατά 10% για το 2015-2016 (Ν. 4093/2012).

✓ Όσον αφορά δε στις απολύσεις με τις διατάξεις του Ν.4024/2011 εισήχθη ο θεσμός της *εργασιακής εφεδρείας* και της *προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας* με στόχο να ενταχθούν άμεσα σε αυτόν 30.000 εργαζόμενοι στο δημόσιο. Εν συνεχεία, με την υποπαράγραφο Ζ4 «Κατάργηση ειδικοτήτων και θέσεων» του Ν.4093/2012 (Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016) γίνεται κατάργηση των θέσεων των υπαλλήλων με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου ειδικότητας ΔΕ Διοικητικού, με κριτήριο τις διαδικασίες με τις οποίες προσελήφθησαν. Η επιλογή εργαζομένων με αυτή τη σχέση εργασίας δεν ήταν τυχαία, καθώς όντας υπάλληλοι με σύμβαση εργασίας, αν και αορίστου χρόνου, δεν

προστατεύονταν από τις συνταγματικές διατάξεις περί μονιμότητας των τακτικών δημοσίων υπαλλήλων.

Σύμφωνα με στοιχεία του τότε Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, κατά την τριετία 2009-2012, η απασχόληση στον ευρύτερο δημόσιο τομέα μειώθηκε κατά 20,8% και συγκεκριμένα από 971.540 άτομα στις 31-12-2009 σε 769.085 στις 31-12-2012, υπερκαλύπτοντας τη δέσμευση για μείωση κατά 150.000 άτομα έως το 2015²⁷.

Στις 23 Ιουλίου 2013, δημοσιεύθηκε ο Ν. 4172/2013 που όριζε το *καθεστώς διαθεσιμότητας* στο δημόσιο και προχωρούσε στη κατάργηση 50 ειδικοτήτων προσωπικού δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, της Δημοτικής Αστυνομίας, των σχολικών φυλάκων και των οδηγών και τεχνικών της Υπηρεσίας Κρατικών Αυτοκινήτων του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, θέτοντας σε διαθεσιμότητα τους πρώτους δημοσίου υπαλλήλους.

➤ β. Μα το μεγαλύτερο μέρος των μεταρρυθμίσεων δημοσιονομικού χαρακτήρα αποτέλεσαν τα μέτρα μείωσης και συγκράτησης των άμεσων και έμμεσων αποδοχών των δημοσίων υπαλλήλων.

Σύμφωνα με τη βιβλιογραφία συναντώνται τρεις διαφορετικές προσεγγίσεις των περικοπών: οι επίπονες οριζόντιες (cheese slicing) περικοπές όπου «όλοι δίνουν μερίδιο», τα πιο ήπια μέτρα αύξησης της αποδοτικότητας (efficiency gains) όπου όλοι «κάνουν περισσότερα για λιγότερα» και οι περικοπές κατόπιν ιεράρχησης (centralized priority setting) όπου το ενδιαφέρον εστιάζεται στα πιο κοστοβόρα προγράμματα και πολιτικές²⁸. Η πολιτική οριζόντιων περικοπών (cheese slicing) των αποδοχών των εργαζομένων στον δημόσιο τομέα αποτέλεσε βασική επιλογή για τις χώρες της Ευρώπης που παρουσίασαν έντονα συμπτώματα κρίσης και σοβαρά δημοσιονομικά προβλήματα, και υλοποιήθηκε τόσο με γενικευμένες μειώσεις μισθών (Πορτογαλία, Σλοβενία, Ιρλανδία), όσο και με περικοπές σε συγκεκριμένους κλάδους (Ισπανία, Ρουμανία, Πολωνία)²⁹. Στην Ελλάδα υιοθετήθηκαν περικοπές και στα δυο αυτά επίπεδα, κυρίως όμως οριζόντιες και γενικευμένες.

²⁷ Κουζής Γ., Δημουλάς Κ., Μητράκος Θ., Φιλιπούλου Μ., «Επιπτώσεις», όπ.π. (υποσημ. 24) σ.33

²⁸ Pollitt C., «Cuts and Reforms», όπ. π. (υποσημ. 10), σ.5-7

²⁹ Κουζής Γ., Γεωργιάδου Π., Καψάλης Α., Κούστα Ε., Λαμπουσάκη Σ, Σταμάτη Α. , «Οι εργασιακές σχέσεις στην Ευρώπη και στην Ελλάδα», *Ετήσια Έκθεση 2012*, ΙΝΕ ΓΣΕΕ, Δεκέμβριος 2012, σ.37



Αμέσως μετά την σύναψη της πρώτης δανειακής σύμβασης, τον Φεβρουάριο του 2010, ανακοινώθηκαν τα πρώτα μέτρα που επέβαλαν πάγωμα μισθών των απασχολούμενων στο δημόσιο, περικοπές επιδομάτων κατ' αρχήν κατά 10%, περικοπές αποζημιώσεων υπερωριακής απασχόλησης και οδοιπορικών εξόδων. Εν συνεχεία, ψηφίστηκε ο Ν.3833/2010 που εγκαινίασε την «*απαρχή ανατροπής της μέχρι πρότινος, εκάστοτε ισχύουσας εισοδηματικής πολιτικής, καθώς επίσης και των μισθολογικών κεκτημένων των απασχολούμενων τόσο στο στενό, όσο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα*»³⁰. Μεταξύ άλλων, έγινε άμεσα περικοπή επιδομάτων κατά 12-20%, περικοπή των επιδομάτων Χριστουγέννων, Πάσχα και αδείας κατά 30%, περικοπές 7% στις αποδοχές των υπαλλήλων ΔΕΚΟ, ΟΤΑ, ΝΠΙΔ και κατά 50% στις αμοιβές των μελών των συλλογικών οργάνων. Όσον αφορά δε την εισοδηματική πολιτική έτους 2010, στις διατάξεις του άρθρου 3, απαγορεύθηκε «*η συνομολόγηση, καθώς και η χορήγηση ή η καταβολή, με οποιονδήποτε τρόπο και για οποιονδήποτε λόγο, αυξήσεων στις κάθε είδους, φύσεως και ονομασίας αποδοχές των λειτουργών, υπαλλήλων και εργαζομένων κατά την ίδια χρονική περίοδο και με οποιαδήποτε σχέση εργασίας στο Δημόσιο*».

Στο Μνημόνιο Συνεργασίας Ι (Ν. 3845/2010) διατυπώθηκε η ανάγκη για «*ένα απλοποιημένο σύστημα αμοιβών... που η αμοιβή να αντανakλά την παραγωγικότητα και τα καθήκοντα*» (Παράρτημα IV, ενότητα 2, παρ.iv). Τα επιδόματα περικόπηκαν επιπλέον κατά 8%, τα επιδόματα Χριστουγέννων, Πάσχα και αδείας καθορίστηκαν σε 500, 250 και 250 ευρώ αντίστοιχα και ανεστάλησαν οι όποιες μισθολογικές προαγωγές και ωριμάνσεις. Εν συνεχεία, με τον Ν. 3899/2010 έγινε εκ νέου αναπροσαρμογή των αποδοχών των εργαζομένων σε δημόσιες επιχειρήσεις και ΝΠΙΔ, μείωση των αποδοχών στις ΔΕΚΟ και εφαρμογή των μειώσεων και για το έτος 2011.

Τομή, όμως, στον τρόπο προσδιορισμού των αποδοχών των πάσης φύσεως απασχολούμενων στο δημόσιο αποτέλεσε ο Ν.4024/2011 που εισήγαγε το *Ενιαίο Μισθολόγιο-Βαθμολόγιο* των δημοσίων υπαλλήλων και κατήργησε την ακώλυτη μισθολογική εξέλιξη συνδέοντάς την πλέον με την αξιολόγηση και τις προαγωγές. Τα μέτρα αυτά δεν ήταν ξένα στα κράτη της Ευρώπης. Ανάλογη πρωτοβουλία σύνδεσης αμοιβής-παραγωγικότητας είχε ήδη παρθεί, εν μέσω έντονων αντιδράσεων,

³⁰ Ιωαννίδου Α., «Βασικές Μεταρρυθμίσεις στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση στα πλαίσια των Μνημονίων Ι και ΙΙ», <https://dspace.lib.uom.gr/handle/2159/15435>, Δεκέμβριος 2012, σ.44

στη Βουλγαρία, την Ιταλία και το Λουξεμβούργο³¹. Με την εφαρμογή του Ενιαίου Μισθολογίου μπορεί ο ακαθάριστος βασικός μισθός των δημοσίων υπαλλήλων να αυξήθηκε, ωστόσο οι συνολικές μηνιαίες καθαρές αποδοχές τους κατακρημνίστηκαν σε ποσοστά από 20% έως 53%³², λόγω της κατάργησης του κινήτρου απόδοσης, όλων των κλαδικών και γενικών επιδομάτων, πλην του οικογενειακού που όμως μειώθηκε σημαντικά, λόγω του περιορισμού των αμοιβών για υπερωριακή απασχόληση, της αύξησης του φόρου εισοδήματος και των κρατήσεων. Επώδυνες αρνητικές συνέπειες που ήταν περισσότερο έντονες για τους νεοδιόριστους και τους υπαλλήλους των κατηγοριών υποχρεωτικής και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης.

Σημαντική καινοτομία των νέου μισθολογίου αποτέλεσαν τα υψηλά επιδόματα θέσεων ευθύνης που εισήγαγαν τεράστιες μισθολογικές διαφορές μεταξύ των στελεχών της δημόσιας διοίκησης και των απλών υπαλλήλων της. Με αυτή τη καινοτομία, σε συνδυασμό και με τον Ν.4275/2014 περί επιλογής των στελεχών της δημόσιας διοίκησης, είναι προφανές ότι, επιχειρήθηκε η δημιουργία μιας διακριτής «ελίτ» στελεχών, αυξημένων προσόντων και ικανοτήτων, που όμως λόγω μη εφαρμογής τελικά του Ν.4275/2014 έμεινε στα χαρτιά, αφήνοντας μόνο τις τεράστιες μισθολογικές διαφορές.

Με την εφαρμογή αυτών, λοιπόν, των μέτρων οι δαπάνες του δημοσίου για την αποζημίωση των εργαζομένων του μεταξύ 2009-2012 μειώθηκαν κατά 29,9%³³, γεγονός που οδήγησε σε απώλεια πάνω από το 1/3 του πραγματικού διαθέσιμου εισοδήματός τους.

Εν συνεχεία, με το Μνημόνιο Συνεργασίας II (Ν.4046/2012) προβλέφθηκε η μείωση κατά 10% στα «ειδικά μισθολόγια», που μέχρι πρότινος εξαιρούνταν από το Ενιαίο Μισθολόγιο, και η παράταση του παγώματος των προαγωγών και των μισθολογικών ωριμάνσεων. Με το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016, καταργήθηκαν πλήρως τα επιδόματα Χριστουγέννων, Πάσχα και αδείας, έγιναν νέες μειώσεις στις αποζημιώσεις των ειδικών κατηγοριών, Γενικών και Ειδικών Γραμματέων, μελών διοικητικών συμβουλίων ΝΠΔΔ, μελών Ανεξάρτητων Αρχών και νέες περικοπές στα «ειδικά μισθολόγια». Οι αλλαγές αυτές παγιώθηκαν με το νέο μισθολόγιο που εισήγαγε από 1-1-2016 ο Ν.4354/2015.

³¹ Κουζής Γ., Γεωργιάδου Π., Καψάλης Α., Κούστα Ε., Λαμπουσάκη Σ, Σταμάτη Α., «Οι εργασιακές σχέσεις», όπ.π. (υποσημ. 29) σ.37-38

³² Κουζής Γ., Δημουλάς Κ., Μητράκος Θ., Φιλιπούλου Μ., «Επιπτώσεις», όπ.π. (υποσημ. 24) σ.56

³³ Κουζής Γ., Δημουλάς Κ., Μητράκος Θ., Φιλιπούλου Μ., «Επιπτώσεις», όπ.π. (υποσημ. 24) σ.72



Έμμεση μείωση αποδοχών αποτέλεσε και η αναδιοργάνωση του χρόνου εργασίας. Με την υπ' αριθ. ΔΙΑΔΠ/ΦΒ1/14757/25-7-2011 υπουργική απόφαση έγινε αύξηση του εβδομαδιαίου ωραρίου εργασίας από 37,5 σε 40 ώρες, χωρίς μισθολογική αναπλήρωση και με τον Ν.4210/2013 θεσπίστηκε η περικοπή θεσμοθετημένων αδειών, όπως της αναρρωτικής άδειας με απλή δήλωση του υπαλλήλου που μειώθηκε από 4 σε 2 ημέρες ετησίως και η πλήρης κατάργηση της μηχανογραφικής άδειας.

β. Μεταρρυθμίσεις στο εργασιακό καθεστώς



Με το Μνημόνιο Συνεργασίας Ι (Ν.3845/2010) εισάγεται η έννοια της εργασιακής εφεδρείας. Για την εξασφάλιση επιπλέον μείωσης της απασχόλησης στο δημόσιο, πέραν της εφαρμογής του κανόνα της 1 πρόσληψης προς 5 αποχωρήσεις, προβλέπονται μη εθελοντικές αποχωρήσεις μέσω της εργασιακής εφεδρείας, της δημιουργίας, δηλαδή, «αποθέματος εργατικού δυναμικού». Με τον Ν.3986/2011 εισήχθη η εργασιακή εφεδρεία ως απόλυση με αναστολή και τον Σεπτέμβριο του 2011 εγκύκλιος του Υπουργείου Οικονομικών (ΕΓΔΕΚΟ 1597/12-9-2011) ζήτησε από όλες τις υπηρεσίες του δημόσιου τομέα να εντάξουν το 10% του προσωπικού τους σε αυτό το καθεστώς. Όπως ήταν αναμενόμενο, η πλειοψηφία των αποδεκτών της εγκυκλίου, για διάφορους λόγους και με ποικίλες προφάσεις, δεν ανταποκρίθηκε και το μέτρο απέτυχε στη πράξη³⁴.

Εν συνεχεία με τον Ν.4024/2011 εισήχθη η έννοια της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας για τους τακτικούς δημόσιους υπαλλήλους και της εργασιακής εφεδρείας για τους υπαλλήλους με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, που μέχρι τις 31-12-2013 θα συμπλήρωναν 35 έτη υπηρεσίας και το 55^ο έτος της ηλικίας τους. Στο ίδιο καθεστώς θα εντάσσονταν και το πλεονάζον προσωπικό των φορέων που συγχωνεύονταν ή καταργούνταν, προκειμένου αργότερα και κατόπιν αξιολόγησης, να επανενταχθεί στην αγορά εργασίας. Στόχος του συγκεκριμένου μέτρου ήταν συνολικά 30.000 εργαζόμενοι και η εκ θεμελίων ανατροπή του ισχύοντος προστατευτικού εργασιακού καθεστώτος στο δημόσιο. Ειδικότερα, στο Μνημόνιο Συνεργασίας ΙΙ (Ν.4046/2012) αναφέρεται ρητά ο στόχος της μείωσης των θέσεων στο δημόσιο κατά 150.000 μέχρι το τέλος του 2015 και της θέσης σε

³⁴ Ιωαννίδου Α., «Βασικές Μεταρρυθμίσεις», όπ.π. (υποσημ. 30), σ.91

καθεστώς εργασιακής εφεδρείας 15.000 υπαλλήλων εντός 2012 από τη συρρίκνωση, συγχώνευση ή κατάργηση φορέων.

↩ Με τον Ν.4024/2011 άλλαξε και η διαδικασία μονιμοποίησης των δημοσίων υπαλλήλων. Πλέον η μονιμοποίηση δεν ήταν αυτοδίκαιη αλλά απαιτούσε προηγούμενη σύμφωνη γνώμη του οικείου Υπηρεσιακού Συμβουλίου που καλούνταν να λάβει υπόψη την αξιολόγηση της επίδοσης του υπαλλήλου, την συμπεριφορά και τις ικανότητές του. Βέβαια, αυτό άλλαξε αργότερα όταν επανήλθε η αυτοδίκαιη μονιμοποίηση των υπαλλήλων μετά την παρέλευση διετίας, με εξαίρεση τους υπαλλήλους στους οποίους έχει επιβληθεί πειθαρχική ποινή ή για τους οποίους υφίσταται πειθαρχική εκκρεμότητα ή δυσμενής έκθεση αξιολόγησης των ουσιαστικών προσόντων τους (άρθρο 40 του Ν.3528/2007).

↩ Επίσης στον ίδιο νόμο πρωτοεμφανίστηκε και ο όρος του «κρατικού υπαλλήλου» που συνδέθηκε άμεσα με την κινητικότητα και εγκαινίασε μια νέα αντίληψη περί του εργασιακού καθεστώτος των δημοσίων υπαλλήλων. Το γεγονός ότι πλέον, με μια απλή υπουργική απόφαση, μπορεί να καταλύεται το προστατευτικό ρυθμιστικό πλαίσιο που αφορά την κινητικότητα, τις μεταθέσεις, τις αποσπάσεις, τις μετακινήσεις και τις μετατάξεις, που, ομολογουμένως, μέχρι πρότινος γίνονταν με πολύ αργούς και δύσκολους ρυθμούς, ενέτεινε επιπλέον το αίσθημα ανασφάλειας των δημοσίων υπαλλήλων. Σύμφωνα με την σχετική Αιτιολογική Έκθεση *«ο υπάλληλος δεν παραμένει για όλη του τη ζωή εκεί που έτυχε να προσληφθεί, αλλά υπηρετεί κάθε φορά στην υπηρεσία όπου υφίστανται ανάγκες που πρέπει να εξυπηρετηθούν από τους καταλληλότερους υπαλλήλους του κράτους»*.

↩ Όσον αφορά δε το σύστημα προαγωγών, ενώ μέχρι πρότινος γινόταν ακώλυτα με μόνα κριτήρια τα χρόνια υπηρεσίας, τις εκθέσεις αξιολόγησης και την συνολικότερη επίδοση και ικανότητα του υπαλλήλου, πλέον, με τον Ν.4024/2011 εισάγονται συγκεκριμένα κριτήρια επί τη βάση του ποσοστού πραγματοποίησης των στόχων της τιθέμενης στοχοθεσίας. Κριτήρια όμως που και πάλι δεν εξασφαλίζουν την προαγωγή όλων των υποψηφίων αλλά προβλέπεται ποσόστωση. Βέβαια με το άρθρο 25 του Ν. 4369/2015 το σύστημα προαγωγών άλλαξε και πάλι και πλέον όλοι οι υπάλληλοι προάγονται στον αμέσως επόμενο βαθμό, μετά από σύμφωνη γνώμη του οικείου Υπηρεσιακού Συμβουλίου, εφόσον έχουν συμπληρώσει τον απαιτούμενο

χρόνο στο βαθμό που κατέχουν και έχουν σε υψηλό επίπεδο τα ουσιαστικά προσόντα που αναφέρονται στις εκθέσεις αξιολόγησής τους.



Μέτρα που, επίσης, συμπληρώνουν την γενικότερη προσπάθεια επιβολής εργασιακού καθεστώτος μεγαλύτερης ευελιξίας στο δημόσιο³⁵ αποτέλεσαν η καθιέρωση (Ν.3986/2011) της δυνατότητας άδειας άνευ αποδοχών έως 5 έτη, ακόμα και με καθεστώς μερικής απασχόλησης, η πρόβλεψη της δυνατότητας απασχόλησης στο δημόσιο ηλικιωμένων ανέργων μέσω γραφείων ενοικίασης προσωπικού (Ν. 3845/2010), η λύση των συμβάσεων με βάση το όριο ηλικίας ή συνταξιοδότησης σύμφωνα με τα ισχύοντα στον ιδιωτικό τομέα (Ν. 4046/2012) και η κατάργηση των νόμων, των κανονιστικών αποφάσεων, των ΣΣΕ, των κανονισμών εργασίας, των οργανισμών προσωπικού και των αποφάσεων διοίκησης που καθιερώνουν όρους ή ρήτρες μονιμότητας στον ευρύτερο δημόσιο τομέα (Ν. 4046/2012).



Με τον Ν.4057/2012 άλλαξε, επίσης, το Πειθαρχικό Δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων σε μια κατεύθυνση μεγαλύτερης αυστηροποίησης των ποινών. Με τον Ν.4093/12 διευρύνθηκε η δυνατότητα εφαρμογής της αυτοδίκαιης αργίας και καθιερώθηκε η διακριτική ευχέρεια για την επιβολή της δυννητικής αργίας, διατάξεις που εν μέρει αποκαταστάθηκαν με τον Ν.4325/2015.

Οι εργασιακές σχέσεις στο δημόσιο επιδεινώθηκαν. Η δραματική μείωση της απασχόλησης σε συνδυασμό με την αύξηση του εβδομαδιαίου χρόνου εργασίας από 37,5 σε 40 ώρες, καθώς και η αυστηροποίηση του πειθαρχικού ελέγχου, οδήγησε σε αύξηση καθηκόντων και μεγαλύτερη εντατικοποίηση.



Με τον Ν.4250/2014 επιχειρήθηκε να αλλάξει το σύστημα αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων. Τα κριτήρια παρέμειναν σχεδόν ίδια με αυτά του προηγούμενου συστήματος (Π.Δ. 318/1992) αλλά εισήχθη μια καινοτομία που συγκέντρωσε όλες τις αντιδράσεις: τα υποχρεωτικά ποσοστά ανά κλίμακα βαθμολόγησης. Χαρακτηριστικά η σχετική Αιτιολογική Έκθεση αναφέρει: «*Το νομοσχέδιο εισάγει τη συγκριτική αξιολόγηση στον προσδιορισμό των ανώτατων ποσοστών των δημοσίων υπαλλήλων ανά κλίμακα βαθμολογίας*»... «*Σκοπός της ρύθμισης αυτής είναι να αποδοθεί η βαρύνουσα σημασία που θα πρέπει να έχει κάθε*

³⁵ Κουζής Γ., Δημουλάς Κ., Μητράκος Θ., Φιλιπούλου Μ., «Επιπτώσεις», όπ.π. (υποσημ. 24) σ.92

σύστημα αξιολόγησης και να αρθούν οι στρεβλώσεις και η απαξίωση του παρόντος συστήματος αξιολόγησης. Η βαθμολόγηση της συντριπτικής πλειοψηφίας των υπαλλήλων με βαθμούς 9 και 10 με άριστα το 10, όπως συμβαίνει μέχρι σήμερα, αναιρεί τη σημασία και τη λογική της αξιολόγησης και την καθιστά ανούσια, ενώ αντίθετα αυτή θα έπρεπε να αποτελεί εργαλείο παρακίνησης για τον αξιολογούμενο και μεγιστοποίησης της απόδοσης του φορέα».³⁶

Ωστόσο, αυτή η καινοτομία αποτέλεσε και το βασικό σημείο τριβής. Κυρίως το υποχρεωτικό ποσοστό του 15% για τους υπαλλήλους με βαθμό 1 έως 6, που όπως ήταν αναμενόμενο, θεωρήθηκε ότι θα αποτελούσε τη «δεξαμενή» άντλησης των 15.000 απολύσεων που αποτέλεσε στόχο για το έτος 2014. Το σύστημα αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων άλλαξε και πάλι το 2016 με τον Ν. 4369/2016 αποφεύγοντας, τουλάχιστον σε επίπεδο διατύπωσης, την αναφορά σε ποσοστώσεις, κρατώντας, σε γενικές γραμμές, τα ίδια κριτήρια με το προηγούμενό του, αλλά και την δυνατότητα διόρθωσης σε περίπτωση «συστηματικής εμφάνισης ακραίων τιμών βαθμολόγησης».

 Όσον αφορά δε την επιλογή των στελεχών του δημόσιου τομέα εφαρμόστηκαν αρχικά οι διατάξεις του Ν.3839/2010 αλλά, εν συνεχεία, μετά την εφαρμογή των νέων οργανισμών των υπουργείων και την κένωση θέσεων προϊσταμένων λόγω των αθρόων αποχωρήσεων, υιοθετήθηκε σε ευρεία κλίμακα η τακτική των αναθέσεων καθηκόντων θέσεων ευθύνης. Με τον Ν.4275/2014 άλλαξε το σύστημα επιλογής των προϊσταμένων των οργανικών μονάδων του δημοσίου δίνοντας καθοριστικότερο ρόλο στον ΑΣΕΠ και εισάγοντας τη γραπτή δοκιμασία και συνέντευξη. Ωστόσο ο νόμος αυτός δεν εφαρμόστηκε μέχρι το 2016 όπου, με τον Ν.4369/2016, αλλάζει και πάλι το σύστημα επιλογής προϊσταμένων, εισάγοντας την καινοτομία του Μητρώου Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, το οποίο όμως δεν έχει, ακόμα, κάνει σημαντικά βήματα.

γ. Παρεμβάσεις Εξορθολογιστικού Χαρακτήρα

 Παράλληλα με τις μεταρρυθμίσεις που αναφέρθηκαν, έγιναν και μια σειρά από εξορθολογιστικές παρεμβάσεις. Μια πρώτη που αφορούσε τον έλεγχο του

³⁶ Αρχεία Νομοθετικού Έργου της Βουλής των Ελλήνων, www.hellenicparliament.gr

μεγέθους του δημοσίου τομέα ήταν η απογραφή. Η ανάγκη ακριβούς καταγραφής του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων ήταν επιτακτική και η έλλειψη των απαραίτητων αριθμητικών στοιχείων αποτέλεσε σημείο έντονης κριτικής και αρνητικών σχολίων. Σύμφωνα με το Μνημόνιο Συνεννόησης Ι (Ν.3845/2010), η απογραφή των απασχολούμενων στο δημόσιο τομέα αποτελούσε βασική προϋπόθεση για την υλοποίηση μιας σειράς δράσεων για το αμέσως επόμενο διάστημα. Με τους Ν.3870/2010 και Ν.3943/2011 ξεκίνησε, αρχικά η κατά δήλωση απογραφή των ίδιων των υπαλλήλων στη Κεντρική Βάση Δεδομένων Ανθρώπινου Δυναμικού του Δημοσίου και από 1-1-2012 η επιβεβαίωση των δηλωθέντων στοιχείων από τις Διευθύνσεις Διοικητικού/ Προσωπικού των φορέων. Στις 9-10-2012 δόθηκαν τα πρώτα στοιχεία και ανακοινώθηκε ότι ο «περιβόητος» αριθμός των επιβεβαιωμένων απασχολούμενων στο δημόσιο και καταγεγραμμένων στην πλατφόρμα της Απογραφής, ήταν 691.601. Τον Ιούλιο του 2013 το νούμερο αυτό ήταν 681.765.

 Επίσης, στο Μνημόνιο Συνεννόησης Ι (Ν.3845/2010), στο Παράρτημα IV, στην Ενότητα 3iii: «Διαρθρωτικές Μεταρρυθμίσεις» και υπό τον τίτλο «Μεταρρύθμιση και Εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης», προβλέφθηκε η δημιουργία, μέχρι το τέλος του τέταρτου τριμήνου του 2010, της Ενιαίας Αρχής Πληρωμών (ΕΑΠ) για τους μισθούς στο δημόσιο τομέα. Στόχος ήταν η πληρωμή μέσω τραπεζικών λογαριασμών των πάσης φύσεως αποδοχών όλου του προσωπικού του δημοσίου, ΝΠΔΔ και ΟΤΑ, δηλαδή πάσης φύσεως αμοιβών τακτικών, έκτακτων, επιδομάτων, αμοιβών για υπερωριακή απασχόληση, εφημερίες, αποζημιώσεις από συμμετοχές σε συμβούλια και επιτροπές ή συλλογικά όργανα, οδοιπορικά έξοδα κλπ. Όλες λοιπόν οι αποδοχές των απασχολούμενων στο δημόσιο θα περνούσαν πλέον από την Ενιαία Αρχή Πληρωμών.

Στο Μνημόνιο Συνεργασίας ΙΙ (Ν.4046/2012), στο Παράρτημα V_2_ΕΛΛ στην Ενότητα 2: «Διαρθρωτικές Δημοσιονομικές Μεταρρυθμίσεις», Υποενότητα 2.6: «Εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης» και υπό τον τίτλο «Αποδοχές στον Δημόσιο Τομέα και Διαχείριση Ανθρώπινων Πόρων», ορίστηκε μέχρι το δεύτερο τρίμηνο του 2012, η υποχρέωση σύνδεσης της Απογραφής των Δημοσίων Υπαλλήλων με την Ενιαία Αρχή Πληρωμών, με στόχο *την «αποτελεσματική κάλυψη, αξιολόγηση και πληρωμή των υπαλλήλων»*. Από την 1^η Οκτωβρίου 2012 και με αποκλειστική προθεσμία τριών μηνών προκειμένου να ολοκληρωθεί η καταγραφή όλων των αμειβόμενων, πραγματοποιήθηκε η διασταύρωση των στοιχείων της

απογραφής με αυτά της Ενιαίας Αρχής Πληρωμών. Δόθηκε έτσι η δυνατότητα στους εκκαθαριστές των δημοσίων υπηρεσιών να εντοπίσουν μη καταγεγραμμένους αμειβόμενους ή αμειβόμενους με ελλιπή στοιχεία. Ήδη από την 4-7-2012 το 92% των ενεργών απογεγραμμένων υπαλλήλων πληρώνονται μέσω της Ενιαίας Αρχής Πληρωμών³⁷.

 Την ίδια στιγμή, με διαδοχικές εγκυκλίους (ΔΙΔΑΔ/Φ.34/ 35/οικ. 14888/24-5-2013, ΔΙΔΑΔ/Φ.34/42/οικ.33906/16-12-2013 και ΔΙΔΑΔ/Φ.34/ 45/284/ 20-3-2014) βρισκόταν σε εξέλιξη η διαδικασία ελέγχου της γνησιότητας των πτυχίων, πιστοποιητικών και λοιπών στοιχείων του προσωπικού μητρώου των υπαλλήλων και ο επανελέγχος της μετατροπής συμβάσεων αορίστου χρόνου σε διορισμούς³⁸ από τον ΑΣΕΠ, τροφοδοτώντας, όπως ήταν αναμενόμενο, το κλίμα ανησυχίας και ανασφάλειας στους κόλπους των δημοσίων υπαλλήλων.

8. Παράλληλη πορεία στην υπόλοιπη Ευρώπη

Αντίστοιχες δημόσιες πολιτικές εφαρμόστηκαν και σε άλλες χώρες της Ευρώπης που είτε αντιμετώπιζαν σοβαρά δημοσιονομικά προβλήματα, είτε ήθελαν απλά να τα προλάβουν. Στη Σλοβενία απαγορεύθηκαν οι προσλήψεις μέχρι το 2012, το ίδιο και στη Πολωνία μόνο στο τομέα της εκπαίδευσης. Περιορισμός προσλήψεων επιβλήθηκε στην Ισπανία, την Ιρλανδία και μειώσεις προσωπικού στην Πορτογαλία, την Ρουμανία και την Ολλανδία. Συγκράτηση και αναστολή των αυξήσεων καταγράφηκε στην Ιταλία, γενικευμένες μειώσεις μισθών στην Πορτογαλία, τη Σλοβενία, την Ιρλανδία και το Λουξεμβούργο, ενώ μειώσεις κατά κλάδους, κυρίως στους εκπαιδευτικούς, αποφασίστηκαν στη Ρουμανία, την Πολωνία και την Ισπανία, όπου αυξήθηκε και το εβδομαδιαίο ωράριο εργασίας. Στην Ιταλία θεσμοθετήθηκε η ετήσια άδεια άνευ αποδοχών για την άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας από δημοσίου υπαλλήλους. Ακόμη και η προσπάθεια σύνδεσης της αμοιβής με την παραγωγικότητα και την αξιολόγηση συναντιέται επίσης στη Βουλγαρία, την Ιταλία και το Λουξεμβούργο³⁹.

³⁷ Ιωαννίδου Α., «Βασικές Μεταρρυθμίσεις», όπ.π. (υποσημ. 30) σ.37

³⁸ παρ. 1 του άρθρου 42 του Ν. 4250/2014

³⁹ Κουζής Γ., Γεωργιάδου Π., Καψάλης Α., Κούστα Ε., Λαμπουσάκη Σ, Σταμάτη Α. , «Οι εργασιακές σχέσεις», όπ. π. (υποσημ. 29) , σ.37

II. ΑΛΛΑΓΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

A. Πώς αλλάζουν οι πολιτικές;

Ο ιστορικός θεσμισμός, κατά την μελέτη της αλλαγής και της αδράνειας, δίνει ιδιαίτερη έμφαση στον παράγοντα χρόνο. Αναφέρεται στις «κρίσιμες διασταυρώσεις» (critical junctures), ως εκείνες τις ιστορικές στιγμές που δίνουν την ευκαιρία για αλλαγή και τονίζει ότι όταν μια χώρα ακολουθεί μια μέθοδο, μια συγκεκριμένη τροχιά/πορεία (path), το κόστος της όποιας αλλαγής είναι εξαιρετικά μεγάλο και για αυτό τελικά καταλήγει να «εξαρτάται» από αυτή (path dependence).

Το μοντέλο της κοινωνικής μάθησης, αντίστοιχα, εξετάζοντας το πώς αλλάζουν οι πολιτικές, είτε με πρωτοβουλία του αυτόνομου κράτους (κρατοκεντρική θεωρία), είτε κατόπιν επιρροής των πολιτικών κομμάτων και άλλων ισχυρών δρώντων,⁴⁰ τονίζει το ρόλο του χρόνου, καθώς βασικούς παράγοντας που καθορίζει την πολιτική σε χρόνο 1 είναι τελικά η πολιτική σε χρόνο 0.

Οι κρίσεις πράγματι προσφέρουν ένα παράθυρο ευκαιρίας για αλλαγές μακράς πνοής γιατί μπορούν να μετατοπίσουν τις προτεραιότητες της πολιτικής και της κοινής γνώμης και να προβάλουν την προοπτική των μεταρρυθμίσεων ως πειστική απάντηση στο πρόβλημα, φτάνει όμως οι εσωτερικές παράμετροι να είναι ώριμες και να επιτρέπουν την αλλαγή.

Η οικονομική κρίση θα μπορούσε να είναι μια «κρίσιμη διασταύρωση» για την ελληνική κοινωνία και οικονομία. Είναι γεγονός ότι οι πιέσεις που ασκήθηκαν στις ελληνικές κυβερνήσεις για την προώθηση άμεσα σοβαρών μεταρρυθμίσεων στο δημόσιο τομέα και μάλιστα σε ό,τι αφορά στο ανθρώπινο δυναμικό ήταν τεράστιες. Όπως είναι γεγονός ότι και οι αντιδράσεις που προκλήθηκαν ήταν τόσο μεγάλες ώστε κατάφεραν σε μεγάλο βαθμό να εξουδετερώσουν την πρωτοβουλία.

Εκ του αποτελέσματος, φάνηκε ότι η συγκυρία δεν ήταν τελικά τόσο ευνοϊκή, όχι μόνο γιατί δεν υπήρξε ο απαραίτητος χρόνος προετοιμασίας και διαπραγματεύσεων, αλλά και γιατί δεν υπήρξε, έτσι κι αλλιώς, η απαραίτητη διοικητική κουλτούρα αλλαγών, πόσο μάλλον τέτοιας έκτασης και τόσο επώδυνων.

⁴⁰ Hall P. Policy Paradigms, «Social learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain», *Comparative Politics*, 25, 3, σ.275-296

Το πολιτικό και διοικητικό σύστημα δεν ήταν έτοιμο και ο εσωτερικός παράγοντας αποδείχθηκε πιο ισχυρός.

Η κρίση λοιπόν δεν είναι πάντα ευκαιρία, αλλά έχει μεγάλη σημασία το πώς γίνεται αντιληπτή από τους πολιτικούς δρώντες και τις ομάδες συμφερόντων που καθορίζουν την εσωτερική πολιτική κατάσταση. Θα πρέπει να συντρέχουν και κάποιοι άλλοι όροι που δεν έχουν να κάνουν με τον χρόνο και τη συγκυρία. Η επιτυχία, λοιπόν, μιας μεταρρύθμισης αποτελεί συνδυασμό της χρονικής στιγμής, του περιεχομένου της και του περιβάλλοντος μέσα στο οποίο επιχειρείται.

Σε αυτή την ενότητα θα δείξουμε ότι κατ' αρχήν υλοποιήθηκαν οι μεταρρυθμίσεις που απαιτούσαν μόνο την εισαγωγή των σχετικών νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, έναντι άλλων που απαιτούσαν τη «συνεργασία» των δημοσίων υπαλλήλων. Θα εξετάσουμε το κατά πόσο πέτυχαν τους διακηρυγμένους στόχους τους με υπόθεση εργασίας ότι, οι μεταρρυθμίσεις που επιχειρήθηκαν στο πεδίο του ανθρώπινου δυναμικού του δημόσιου τομέα, κατά την περίοδο 2010-2015, αποτέλεσαν, στη πλειοψηφία τους, αυξητικές και όχι ριζοσπαστικές αλλαγές.

B. Αλλαγές που απαιτούσαν ένα νόμο ή στόχευαν σε δημοσιονομικά οφέλη

Εξετάζοντας την πορεία υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων που αναφέρθηκαν θα λέγαμε ότι:



όσον αφορά στις μεταρρυθμίσεις δημοσιονομικού χαρακτήρα:

α. Τα μέτρα μείωσης του μεγέθους του δημοσίου δεν υλοποιήθηκαν πλήρως:

➤ Οι καταργήσεις-συγχωνεύσεις φορέων, πρώτη φορά σε τέτοια έκταση για τα ελληνικά δεδομένα, μπορεί να δημιούργησαν πολλά προβλήματα, να επήλθαν βίαια, χωρίς την κατάλληλη προετοιμασία (απαραίτητες οικονομοτεχνικές μελέτες και μελέτες σκοπιμότητας), χωρίς προηγούμενη εμπειρία, χωρίς τους αναγκαίους πόρους και κεντρικό συντονισμό, αλλά τελικά υλοποιήθηκαν και ολοκληρώθηκαν.

➤ Όσον αφορά στη μείωση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων, το μέτρο της εργασιακής εφεδρείας στη πρώτη εφαρμογή του με την αναγκαστική θέση σε

εφεδρεία του 10% του προσωπικού 151 οργανισμών δεν προχώρησε. Ωστόσο, εν συνεχεία, και υπό την μεγάλη πίεση των δανειστών, προκειμένου να εξασφαλιστεί η μείωση κατά 150.000 των εργαζομένων στο δημόσιο μέχρι το τέλος του 2015, τα μέτρα της εργασιακής εφεδρείας και της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας, αν και ιδιαίτερα δυσάρεστα, προχώρησαν. Δημόσιοι υπάλληλοι τέθηκαν σε διαθεσιμότητα και τελικά απολύθηκαν.

➤ Όμως, όσον αφορά στον περιορισμό των προσλήψεων, ο κανόνας της 1 πρόσληψης για κάθε 5 αποχωρήσεις δεν τηρήθηκε. Οι κυβερνήσεις παραβίαζαν συστηματικά τον κανόνα αυτό, είτε με προσλήψεις προσωπικού με συμβάσεις ορισμένου χρόνου, είτε με προσλήψεις μετακλητών υπαλλήλων⁴¹.

β. Η μείωση του μισθολογικού κόστους, οι πρώτες περικοπές αμοιβών και επιδομάτων και το Ενιαίο Μισθολόγιο που ακολούθησε, αποτέλεσαν βασική μνημονιακή δέσμευση που υλοποιήθηκε πλήρως. Προκλήθηκαν πολλές και μεγάλες αντιδράσεις, όχι μόνο γιατί οι περικοπές στο εισόδημα των δημοσίων υπαλλήλων ήταν τεράστιες, αλλά και γιατί δεν υπήρξε κανενός είδους προετοιμασία, καμία κοινωνική συναίνεση και καμία δημόσια διαβούλευση για ένα ζήτημα τόσο κρίσιμο. Εισηχθήσαν στη Βουλή βεβιασμένα και μάλιστα υπό τη συνήθη απειλή της στάσης πληρωμών και διαπνέονταν από έντονο κρατικό παρεμβατισμό που δεν άφηνε κανένα περιθώριο συναίνεσης και κοινωνικού διαλόγου. Ωστόσο, και παρά τον όγκο της κοινωνικής δυσарέσκειας, τα ανωτέρω μέτρα υλοποιήθηκαν χωρίς όμως να επιφέρουν την ανάκαμψη που τόσο είχε ανάγκη η ελληνική οικονομία, κυρίως λόγω των συνεπακόλουθων αρνητικών επιπτώσεων από τη μείωση της αγοραστικής δύναμης των μισθών.



στην υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων του εργασιακού καθεστώτος των δημοσίων υπαλλήλων υπήρξαν διαφοροποιήσεις:

➤ Το πρόγραμμα της κινητικότητας που, ουσιαστικά προβλήθηκε ως απάντηση στις συνεχείς πιέσεις των δανειστών για απολύσεις και μικρότερο κόστος και φιλοδοξούσε να μετακινήσει 25.000 υπαλλήλους από πλεονάζουσες θέσεις σε κενές θέσεις κατόπιν αξιολόγησης και περιγραμμάτων θέσεων εργασίας, δεν προχώρησε.

⁴¹ Ιωαννίδου Α., «Βασικές Μεταρρυθμίσεις», όπ.π. (υποσημ. 30) σ.102

Δεν μελετήθηκε σωστά, δεν σχεδιάστηκε πλήρως πριν εξαγγελθεί και εν τέλει υποτάχθηκε στη λογική της δημοσιονομικής προσαρμογής. Και αυτό γιατί «μπήκε στη λογική του Μνημονίου, κρίθηκε και αξιολογήθηκε, τελικά από την Τρόικα με όρους ποσοτικούς και αριθμητικούς, και όχι διαρθρωτικούς. Η εκβιαστική εμμονή του ΔΝΤ και ειδικά του επικεφαλής Tomsen στην αναγωγή των “απολύσεων” σε στρατηγικό στόχο της διοικητικής μεταρρύθμισης και η εκφοβιστική απαίτησή του για άμεση απόλυση (mandatory exits) 15.000 δημοσίων υπαλλήλων, μόνον και μόνον επειδή ήταν γραμμένο στο Μνημόνιο με αποκλειστικό σκοπό να σπάσει ένα ταμπού χωρίς να εξυπηρετείται διαρθρωτικός στόχος, κόστισε πανάκριβα στην διοικητική μεταρρύθμιση. Δεν ακύρωσε μόνον το διαρθρωτικό μέτρο της κινητικότητας αλλά και ολόκληρη τη Διοικητική Μεταρρύθμιση, διότι την εμφάνισε ως μέτρο τιμωρητικό και εκφοβιστικό. Δυσφήμιζε και απαξίωσε στα μάτια των δημοσίων υπαλλήλων κάθε εγχείρημα μεταρρυθμιστικό, κατέστρεψε κάθε είδους συναίνεση και έδωσε επιχειρήματα στις αντιμεταρρυθμιστικές δυνάμεις και όσους αποστρέφονταν τις αξιολογήσεις. Έτσι όμως δεν ανατράπηκε μόνον το εγχείρημα εκείνο, αλλά ακυρώθηκε κάθε δράση μεταρρυθμιστική⁴²». Το 2016 με τον Ν.4440/2016 επιχειρήθηκε εν νέου η εφαρμογή του προγράμματος της κινητικότητας αλλά μέχρι τον Οκτώβριο του 2017, δεν έχει κάνει σοβαρά βήματα.

➤ Όσον αφορά στο σύστημα της αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων, που εισήγαγε ο Ν.4250/2014, παρέμεινε ανεφάρμοστο και δέχθηκε μεγάλη κριτική που επικεντρώθηκε κυρίως στην εισαγωγή των ποσοστώςσεων και ιδιαίτερα του 15% των «υποχρεωτικά κακών υπαλλήλων». «Σε αυτή τη λογική υπάρχουν δύο αντεπιχειρήματα. Πρώτον ότι η μέθοδος αυτή είναι άκρως ξεπερασμένη, κάτι που επισημαίνει ορθά και διεξοδικά η Ο.Κ.Ε., στη διατύπωση γνώμης επί του Σ/Ν και δεύτερον ότι στις ιδιωτικές επιχειρήσεις», που κυρίως είχε εφαρμοστεί μέχρι τότε, «υπήρχε και υπάρχει η δικλίδα την απομάκρυνσης των “κακών” εργαζομένων από τις επιχειρήσεις, κάτι που δεν μπορεί να εφαρμοστεί στο δημόσιο, λόγω της μονιμότητας

⁴² Μανιτάκης Α. «Γιατί δεν ολοκληρώνεται η διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα: Δομικά ελλείμματα, προαπαιτούμενα και προκλήσεις», <http://hephaestus.nup.ac.cy>, 2015, σ.3

⁴³ Ασπρίδης Γ., Ρωσσίδης Ι., Φαλάρας Ε., «Κείμενο γνώμης του Δ.Ε.Ε. για την αξιολόγηση δημόσιων και δημοτικών υπαλλήλων», ΔΕΕ Όμιλος Διοικητικών Επιστημόνων, Αθήνα- Λάρισα- Κατερίνη, Ιούλιος 2014, σ. 13

των υπαλλήλων και της μη σύνδεσης της αξιολόγησης με την εξέλιξη και παραμονή των υπαλλήλων στο δημόσιο».⁴³

Το προτεινόμενο λοιπόν σύστημα αξιολόγησης προσωπικού, κατακρίθηκε για το γεγονός ότι δεν στηρίχθηκε σε καθορισμένα ποσοτικά και ποιοτικά στοιχεία της απόδοσης του υπαλλήλου παρά μόνο στην υποκειμενική κρίση του αξιολογητή, ο οποίος θα ήταν υποχρεωμένος να εφαρμόσει τις προβλεπόμενες από το νόμο ποσοστώσεις. Η επαγγελματική σταδιοδρομία του υπαλλήλου θα ήταν «σχετική», θα εξαρτιόταν σημαντικά από τις επιδόσεις των συναδέλφων του και ο εργαζόμενος πλέον, θα είχε ξεκάθαρο συμφέρον από την επαγγελματική αποτυχία τους. Η ομαδικότητα, αναγκαία προϋπόθεση επιβίωσης και καλής λειτουργίας των σύγχρονων δημόσιων ή ιδιωτικών οργανισμών, και η επικοινωνία απειλούνταν και οι εργαζόμενοι ήταν πιθανό να οδηγηθούν σε αντιπαλότητα και συμπεριφορές ατομισμού, διεκδικώντας την προσωπική τους επιβίωση έναντι των συναδέλφων τους, με σοβαρές συνέπειες στην αποτελεσματικότητα των δημοσίων υπηρεσιών.

Το γεγονός δε ότι τα κριτήρια αξιολόγησης παρέμειναν τα ίδια με τα προβλεπόμενα στο Π.Δ. 318/1992 χωρίς να γίνει καμία προσπάθεια να εισαχθούν αξιολογικά κριτήρια, περισσότερο ποσοτικά, ποσοστικοποιημένα και μετρήσιμα, αφαιρούσε κάθε επιχείρημα περί καινοτομίας, εκσυγχρονισμού και ουσιαστικής αλλαγής. Επίσης το νέο σύστημα αξιολόγησης αφορούσε την αξιολόγηση της απόδοσης των δημοσίων υπαλλήλων και όχι των δημοσίων υπηρεσιών, γεγονός που θα έπρεπε να γίνει παράλληλα αν όχι να προηγηθεί. Το σύστημα αξιολόγησης του Ν.4250/2014, υπό την πίεση των αντιδράσεων και της απεργίας-αποχής που εξήγγειλε η ΑΔΕΔΥ, δεν εφαρμόστηκε ποτέ για να το διαδεχτεί νέο που εισήγαγε ο Ν.4369/2016 και του οποίου η υλοποίηση παραμένει σήμερα, Νοέμβριος 2017, ένα ερωτηματικό.

➤ Όσον αφορά δε στο σύστημα επιλογής των στελεχών των οργανικών μονάδων του δημοσίου, ένα θέμα ιδιαίτερα κρίσιμο δεδομένης της απουσίας «διοικητικής ελίτ»⁴⁴, μετά το 2010 και την εφαρμογή του Ν. 3839/2010, τα όποια κενά στελέχωσης δημιουργήθηκαν, αντιμετωπίστηκαν χωρίς επιλογή αλλά με ανάθεση καθηκόντων προϊσταμένων, παρά το γεγονός ότι το σύστημα επιλογής των στελεχών των

⁴⁴ Spanou C., «La haute fonction publique hellenique: la permanence du provisoire», *Revue française d'administration publique*, No 151-152, 2014, p.645-661

οργανικών μονάδων άλλαξε στο ενδιάμεσο διάστημα δυο φορές, με τον Ν. 4275/2014 και τον Ν.4369/2016. Ειδικότερα με τον Ν. 4275/2014 επιχειρήθηκε να συνδεθεί η επιλογή των στελεχών με την περιγραφή των περιγραμμάτων θέσεων ευθύνης και να γίνει η διαδικασία πιο αντικειμενική, εισάγοντας γραπτή εξέταση και συνέντευξη, και αναθέτοντας την επιλογή στο Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π.) υπό την επίβλεψη του ΑΣΕΠ.

Χαρακτηριστικό της καθυστέρησης στο τομέα αυτό είναι το γεγονός ότι ενώ η τελευταία προκήρυξη επιλογής Γενικών Διευθυντών Διοικητικών και Οικονομικών Υπηρεσιών των Υπουργείων έχει ημερομηνία 29-5-2017, τον Οκτώβριο του 2017 δεν είχε ολοκληρωθεί καν η πρώτη φάση επιλογής των υποψηφίων. Το δε φιλόδοξο Μητρώο Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης (Ν.4369/2016) έχει κάνει κάποια αμυδρά πρώτα βήματα αλλά ουσιαστικά δεν έχει προχωρήσει.

Οι μεταρρυθμίσεις αυτές δεν υλοποιήθηκαν γιατί, είναι φανερό, ότι δεν αρκούσε μόνο ένας νόμος για αυτό, αλλά απαιτούσαν μια σειρά από διαδικασίες και κυρίως συναίνεση των δημοσίων υπαλλήλων. Εξάλλου δεν στόχευαν καν σε δημοσιονομικά οφέλη, που ήταν η άμεση προτεραιότητα όλων των κυβερνήσεων και το ζητούμενο των δανειστών.

 τέλος, όσον αφορά στις εξορθολογιστικού τύπου παρεμβάσεις. Οι περισσότερες από αυτές απαιτούσαν έναν νόμο και δεν είχαν κανένα κόστος. Δεν ήρθαν σε ρήξη με την προϋπάρχουσα κατάσταση και δεν προκάλεσαν αντιδράσεις που θα μπορούσαν να ακυρώσουν την εφαρμογή τους.

➤ Η απογραφή, παρά τον νομοθετικό πληθωρισμό και την συνακόλουθη γραφειοκρατία που την χαρακτήρισε, αποτέλεσε μια χωρίς πολιτικό κόστος μεταρρύθμιση που ολοκληρώθηκε σχετικά γρήγορα και έκτοτε λειτουργεί σε πλήρη ανάπτυξη, δίνοντας μια σειρά από δυνατότητες. Εκτός από το κομμάτι των ελέγχων, που ήταν ουσιαστικά ανύπαρκτο και είναι πολύ σημαντικό, έδωσε τη δυνατότητα χαρτογράφησης των δημοσίων υπαλλήλων ως προς χαρακτηριστικά τους, όπως το επίπεδο σπουδών, η ηλικία και ο φορέας απασχόλησης. Αποκάλυψε υφιστάμενα προβλήματα και στρεβλώσεις και κάλυψε ένα πραγματικά μεγάλο κενό που οδηγούσε σε λάθος συμπεράσματα δίνοντας άλλοθι στη παραπληροφόρηση.

➤ Παρά τις όποιες καθυστερήσεις και τον νομοθετικό πληθωρισμό (χρειάστηκαν δυο νόμοι και δυο κοινές υπουργικές αποφάσεις σε χρονικό διάστημα τριών μηνών) η

Ενιαία Αρχή Πληρωμών υλοποιήθηκε, επίσης, και μάλιστα πλήρως. Πρόκειται για σοβαρή καινοτομία για τα ελληνικά δεδομένα που, συνδεδεμένη με την απογραφή, έδωσε τη δυνατότητα στο ελληνικό κράτος να ελέγξει τις αποδοχές των υπαλλήλων του με έναν άκρως αποτελεσματικό τρόπο.

➤ Επίσης ολοκληρώθηκε και ο έλεγχος γνησιότητας των πτυχίων και δικαιολογητικών και υπάλληλοι του δημοσίου με πλαστά δικαιολογητικά διορισμού παραπέμφθηκαν με το ερώτημα της απόλυσης.

Η πρόοδος στην υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων επισημαίνεται και στην εισαγωγή του κειμένου του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα 2014-2020»: *«Σημαντική πρόοδος έχει επιτευχθεί σε ό,τι αφορά στη μείωση του λειτουργικού κόστους του δημοσίου τομέα αλλά σημαντικές είναι οι προκλήσεις που παραμένουν. Μια σειρά από μεταρρυθμίσεις έχουν τεθεί σε εφαρμογή για την μείωση του μεγέθους του κράτους, σε μεσοπρόθεσμο διάστημα, που περιλαμβάνουν την ανάσχεση και τη μείωση του μισθολογικού κόστους στο δημόσιο τομέα και τη μείωση, κατόπιν αξιολόγησης των δομών»⁴⁵.*

Από την παραπάνω ανάλυση φαίνεται ότι οι μεταρρυθμίσεις που προκαλούσαν ή στόχευαν σε άμεσα δημοσιονομικά οφέλη και απαιτούσαν μονάχα ένα νόμο για να υλοποιηθούν προχώρησαν. Εκείνες όμως που απαιτούσαν μεγαλύτερη συναίνεση, συμμετοχή και συνεργασία των ίδιων των δημοσίων υπαλλήλων (π.χ. αξιολόγηση) δεν προχώρησαν και χρεώθηκαν την σύνδεσή τους με αρνητικές οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις και τους αρνητικούς συνειρμούς που είχε αποκτήσει στη κοινωνική συνείδηση η έννοια της «μεταρρύθμισης».

Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Μαΐστρος *«όσες από τις μεταρρυθμίσεις αυτές χρειαζόταν μόνο ένα νόμο, όπως η περικοπή μισθών και συντάξεων, εφαρμόστηκαν. Όσες χρειαζόταν και τη δημιουργία ή τη βελτίωση του μηχανισμού της εφαρμογής τους, όπως η αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής και η μείωση του διοικητικού βάρους της Δημόσιας Διοίκησης, κατέληξαν οι περισσότερες να κοσμούν το Φύλλο της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως και να έχουν την τύχη των επικοινωνιακών φωτοβολίδων»⁴⁶.* «Εάν μάλιστα οι μεταρρυθμίσεις αυτές είναι ρηχές, μερικές και αποσπασματικές και δεν εντάσσονται σε ένα συνολικό Επιχειρηματικό Σχέδιο

⁴⁵ Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα», ό.π. (υποσημ. 14) σ.4

⁴⁶ Μαΐστρος Π., *Μεταρρυθμίσεις ή Επικοινωνιακές Φωτοβολίδες; Η δημόσια διοίκηση στην τριετία 2016-2018*, Μεταμεσονύκτιες Εκδόσεις, Αθήνα 2016, σ.7-8

Διοικητικών Μεταρρυθμίσεων, δεν θα εφαρμοστούν ή θα απορροφηθούν από το διοικητικό περιβάλλον, μετά από μικρή διάρκεια ζωής, όση και της επικοινωνιακής φωτοβολίδας»⁴⁷.

Η προώθηση κυρίως μεταρρυθμίσεων δημοσιονομικού χαρακτήρα χωρίς προοπτική παρατηρήθηκε και σε άλλες χώρες της Νότιας Ευρώπης, όπου και εκεί οι κυβερνήσεις δεν κατάφεραν να υλοποιήσουν ένα ολοκληρωμένο σχεδιασμό φιλόδοξων μεταρρυθμίσεων και να πείσουν ότι αυτές αποτελούν μέρος μιας συνολικότερης στρατηγικής με προτεραιότητες και αρχές⁴⁸. Η δημόσια διοίκηση και στις χώρες αυτές αντιμετωπίστηκε ως πηγή δημοσίων δαπανών που έπρεπε να συμπίεστούν και όχι ως πάροχος υπηρεσιών που έπρεπε να εκσυγχρονιστεί⁴⁹.

Γ. Οι διακηρυγμένοι στόχοι

Στην εισαγωγή του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα 2014-2020» αναφέρεται ότι «ο δημόσιος τομέας της Ελλάδας είναι ένας από τους μεγαλύτερους και πιο δαπανηρούς της Ευρώπης» και «η χαμηλή ποιότητα σε συνδυασμό με την υψηλή δημόσια δαπάνη, καταδεικνύει την αναποτελεσματικότητά του»⁵⁰. Δικαίως, λοιπόν, σύμφωνα με την παραπάνω τοποθέτηση, οι περισσότερες από τις μεταρρυθμίσεις που εξετάζουμε είχαν διακηρυγμένους στόχους τον εξορθολογισμό και την καλύτερη οργάνωση και λειτουργία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Στόχοι που συχνά ήταν αλληλοαναιρούμενοι, καθώς από τη μια μεριά παίρνονταν μέτρα κρατικοκεντρικού χαρακτήρα, ενίσχυσης του ρόλου της κεντρικής διοίκησης και της γραφειοκρατίας και από την άλλη προωθούνταν πολιτικές φιλελεύθερης λογικής με επίκεντρο τις ανάγκες της αγοράς.

Οι στόχοι που τέθηκαν ήταν, μεταξύ άλλων, η αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών, ο εξορθολογισμός των διοικητικών διαδικασιών, η βελτιστοποίηση των ανθρώπινων πόρων, η ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας. Η βελτίωση των οργανικών μονάδων και του προσωπικού, καθώς και η

⁴⁷ Μαϊστρος Π., «Μεταρρυθμίσεις ή Επικοινωνιακές Φωτοβολίδες;» όπ.π. (υποσημ. 46) σ.15

⁴⁸ Di Mascio F. Natalini A., «Fiscal Retrenchment in the “PIGS” of Southern Europe: Changing Patterns of public Management in Greece, Italy, Portugal and Spain», *Public Management Review*, 17, 2015, σ.129-148

⁴⁹ Di Mascio F. Natalini A., «Fiscal Retrenchment in the “PIGS”», όπ.π. (υποσημ. 48) σ.145

⁵⁰ Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα», όπ.π. (υποσημ. 14) σ.3

διπλή στρατηγική της μείωσης του μεγέθους και της βελτίωσης της αποδοτικότητας, θεωρήθηκαν επίσης απαραίτητες για τον εξορθολογισμό της δημόσιας διοίκησης και την αποκατάσταση των δημοσίων υπηρεσιών και βρέθηκαν στον πυρήνα των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών την περίοδο.



Μιλώντας λοιπόν πιο συγκεκριμένα, για την επίτευξη των διακηρυγμένων στόχων των μεταρρυθμίσεων, η μείωση του μεγέθους του δημόσιου τομέα, σε δομές και προσωπικό, πράγματι επιτεύχθηκε, ωστόσο παραμένει ερώτημα το κατά πόσο συνέβαλε στην εξαγγελθείσα βελτίωση του αποτελέσματος, στον συνολικότερο εξορθολογισμό της δημόσιας διοίκησης και τελικά στην καλύτερη λειτουργία της. Συνέβαλε στην εξοικονόμηση πόρων, σε μια κεντρική διοίκηση λιγότερο δαπανηρή, στον αποτελεσματικό δημοσιονομικό έλεγχο, ενδεχομένως στην κατάργηση φορέων που δεν λειτουργούσαν έτσι κι αλλιώς, αλλά η συνολικότερη αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα της δημόσιας διοίκησης είναι ερώτημα αν βελτιώθηκε.

➤ Οι περικοπές στις αποδοχές των δημοσίων υπαλλήλων και το ενιαίο μισθολόγιο εξ αντικειμένου είχαν καθαρά δημοσιονομικούς στόχους τους οποίους και υλοποίησαν. Ωστόσο, είχαν ολέθριες συνέπειες στην αύξηση της φτώχειας για τους απασχολούμενους στο δημόσιο. «Για παράδειγμα ο Matsaganis (2013) έχει εκτιμήσει ότι η απόλυτη φτώχεια για τους εργαζόμενους στο δημόσιο τομέα και τον κλάδο των τραπεζών πολλαπλασιάστηκε το 2012 σε σχέση με το 2009 αν διατηρηθεί η γραμμή φτώχειας σταθερή σε πραγματικούς όρους του 2009 (από μόλις 0,2 το 2009 αυξήθηκε σε 3,6 το 2012)»⁵¹.



Όσον αφορά δε στα μέτρα που αφορούσαν το εργασιακό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων, όσα υλοποιήθηκαν, οδήγησαν στην υποβάθμιση της απασχόλησης και των εργασιακών σχέσεων και ενέτειναν το κλίμα αβεβαιότητας και εργασιακής ανασφάλειας των εργαζομένων στο δημόσιο, μειώνοντας κατά συνέπεια την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητά τους.

➤ Τα μέτρα της εργασιακής εφεδρείας και της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας, δεν πέτυχαν κανέναν από τους διακηρυγμένους στόχους τους, παρά μόνο την άμεση εξοικονόμηση πόρων υπό την πίεση των δανειστών. Οδήγησαν καθαρά σε δημοσιονομικά οφέλη και απολύσεις και ουδόλως στην πιο ορθολογική

⁵¹ Κουζής Γ., Δημουλάς Κ., Μητράκος Θ., Φιλιπούλου Μ., «Επιπτώσεις», ό.π. (υποσημ. 24) σ.87

αξιοποίηση των διαθέσιμων ανθρώπινων πόρων και στην καλύτερη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Οι αποχωρήσεις με αυτό το τρόπο των υπαλλήλων που βρίσκονταν πιο κοντά στη σύνταξη δεν συνοδεύτηκαν από προσλήψεις νεώτερων και δεν υπηρετήθηκε κανένας στόχος της πολιτικής της απασχόλησης. Ίσα-ίσα προκλήθηκαν πλήθος διοικητικών προβλημάτων δεδομένου ότι αποχώρησαν από τις υπηρεσίες τα εμπειρότερα στελέχη τους. Δεν υπηρετήθηκε ούτε καν ο στόχος μιας πιο ορθολογικής οργάνωσης των δημόσιων υπηρεσιών αφού το μοναδικό κριτήριο ήταν η ηλικία και τα έτη υπηρεσίας των υπαλλήλων. Ακόμη και ο στόχος της συρρίκνωσης του δημόσιου τομέα δεν εξυπηρετήθηκε δεδομένου ότι δεν προηγήθηκε κατάρτιση της αναγκαίας μελέτης, δεν υπήρξε στρατηγική, ούτε χρονοδιάγραμμα υλοποίησης και λεπτομερής προγραμματισμός και οι απολύσεις έγιναν με κριτήριο τα χαρακτηριστικά των προσώπων και όχι των θέσεων. Δεν είναι τυχαίο ότι το μέτρο της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας κρίθηκε αντισυνταγματικό από την Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας (3354/2012 απόφαση).

Εδώ επιβεβαιώνεται η τοποθέτηση ότι *«το πρόβλημα του δημοσίου δεν είναι ότι είναι “υπέρογκο”. Το πρόβλημα του είναι ο αναποτελεσματικός τρόπος οργάνωσής του. Οι απολύσεις και οι διαθεσιμότητες στα πλαίσια των μνημονίων, επομένως, δεν έχουν στόχο την βελτίωση του δημόσιου τομέα αλλά την αποδυνάμωση του στο βωμό των ιδιωτικών συμφερόντων»*⁵².

Σε επίπεδο λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών οι αλλαγές στο εργασιακό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων και η χειροτέρευση των γενικότερων συνθηκών εργασίας (υποστελέχωση, εργασιακή αβεβαιότητα, κίνδυνος απολύσεων) δημιούργησαν σοβαρά προβλήματα κυρίως μέσω της μείωσης των κινήτρων, που έτσι κι αλλιώς δεν υπήρχαν. Χαμηλότερες αμοιβές και μεγαλύτερη εντατικοποίηση σημαίνει χαμηλότερο επίπεδο παρεχόμενων υπηρεσιών. Ουσιαστικά *«ο δημόσιος τομέας χρησιμοποιείται στις μέρες μας ως δούρειος ίππος για να αλωθούν οι μισθοί και τα εργασιακά δικαιώματα στον ιδιωτικό τομέα»*⁵³.

Τέλος, τα μέτρα που είχαν καθαρά εξορθολογιστικό χαρακτήρα υλοποιήθηκαν και πέτυχαν τους διακηρυγμένους στόχους τους.

⁵² Κουζής Γ., Δημουλάς Κ., Μητράκος Θ., Φιλιπούλου Μ., «Επιπτώσεις», όπ.π. (υποσημ. 24) σ.54

⁵³ Κουζής Γ., Δημουλάς Κ., Μητράκος Θ., Φιλιπούλου Μ., «Επιπτώσεις», όπ.π. (υποσημ. 24) σ.72

Θα μπορούσαμε, λοιπόν να συμπεράνουμε ότι μπορεί αυτές οι μεταρρυθμίσεις να έφεραν κάποια άμεσα, κυρίως δημοσιονομικού χαρακτήρα, αποτελέσματα αλλά όσον αφορά τη συμβολή τους στη βελτίωση της ποιότητας της δημόσιας διοίκησης δεν σημειώθηκε σημαντική πρόοδος. Ενδεικτικά είναι τα στοιχεία που δίνει ο δείκτης αποτελεσματικότητας της Παγκόσμιας Τράπεζας (Government Effectiveness Indicator) συγκρίνοντας 210 περίπου χώρες. Περιλαμβάνει συγκεντρωτικούς δείκτες για έξι ευρείες διαστάσεις της διακυβέρνησης, μεταξύ των οποίων και την αποτελεσματικότητα των δημοσίων υπηρεσιών και δείχνει ότι ενώ το 2008 ήταν 0,59 και η παγκόσμια κατάταξη της Ελλάδας ήταν στην 72^η θέση, το 2012 ο δείκτης μειώθηκε σε 0,31 και η Ελλάδα βρέθηκε στην 62^η θέση (με την παγκόσμια κατάταξη να κυμαίνεται από 0 η χαμηλότερη σε 100 η υψηλότερη)⁵⁴.

Δ. Αυξητικές και όχι ριζοσπαστικές αλλαγές

Ο Lindblom διακρίνει δυο προσεγγίσεις στη διατύπωση της δημόσιας πολιτικής:

➡ την by root προσέγγιση του απόλυτου ορθολογισμού, όπου η πολιτική διαμορφώνεται κάθε φορά εκ του μηδενός, πρώτα διατυπώνονται οι στόχοι και μετά αναζητούνται τα κατάλληλα εργαλεία και μέσα και

➡ την by branch προσέγγιση όπου η διατύπωση της δημόσιας πολιτικής αποτελεί μια συνεχή διαδικασία προσαναυξητικών παρεμβάσεων, κατά την οποία η πολιτική χτίζεται κάθε φορά βήμα-βήμα πάνω στη προϋπάρχουσα κατάσταση και η επιλογή στόχων και μέσων είναι στενά αλληλοδιαπλεκόμενη με την εμπειρική ανάλυση της πραγματικότητας⁵⁵.

Ο Hall τόνισε τη διάκριση μεταξύ απλής αλλαγής και ριζικής μεταρρύθμισης με κριτήριο το αν αλλάζουν κάθε φορά τα εργαλεία, τα μέσα πολιτικής ή/και οι στόχοι. Η αλλαγή παραδείγματος είναι για εκείνον μια πολιτική διαδικασία και όχι απλά μια «μετατόπιση». Έτσι μίλησε για:

α.first order change, όταν στόχοι και εργαλεία παραμένουν ίδια αλλά αλλάζει ο συνδυασμός των εργαλείων για την επίτευξη των στόχων,

β.second order change, όταν οι στόχοι παραμένουν ίδιοι, αλλά αλλάζουν τα εργαλεία και ο συνδυασμός τους και

⁵⁴ Κουζής Γ., Δημουλάς Κ., Μητράκος Θ., Φιλιπούλου Μ., «Επιπτώσεις», όπ.π. (υποσημ. 24) σ.48-50

⁵⁵ Lindblom C., The Science of "Muddling Through", *Public Administration Review*, vol.19, no2, 1959, p.79-88

γ.third order change, όταν έχουμε αλλαγή παραδείγματος, όπου αλλάζει το πλαίσιο που καθορίζει τόσο τους στόχους όσο και τα εργαλεία και τον συνδυασμό τους.⁵⁶ Οι πρώτες δυο κατηγορίες θυμίζουν τις προσαναυξητικές αλλαγές της by branch προσέγγισης του Lindblom, ενώ η τρίτη την by root προσέγγιση της ριζικής μεταρρύθμισης.

Η αλλαγή παραδείγματος δεν είναι, λοιπόν, μια απλή αλλαγή, αλλά αποτελεί πολιτική πράξη. Αλλάζει η «ιδιοκτησία-αυθεντία» της πολιτικής και πλέον δεν μιλάμε για μεταρρυθμίσεις που προσαρμόζουν το προηγούμενο υπόδειγμα σε μια καινούργια κατάσταση, αλλά για μια συνολικότερη αλλαγή με πνευματική και πολιτική συνοχή. Αυτή η συνολικότερη αλλαγή γίνεται, συνήθως, σε ένα κρίσιμο χρονικά σταυροδρόμι, το οποίο θα μπορούσε να είναι και η οικονομική κρίση αν και δεν αποτελεί πάντα ευκαιρία.

Από αυτή την άποψη η Ελλάδα πράγματι βρέθηκε σε ένα κρίσιμο σταυροδρόμι. Το ερώτημα όμως που τίθεται εδώ είναι αν όντως οι αλλαγές που έγιναν σε επίπεδο δημόσιας διοίκησης και αφορούν το ανθρώπινο δυναμικό της, αποτέλεσαν μέρος μιας συνολικότερης αλλαγής παραδείγματος, συνολικότερης δηλαδή αλλαγής του τρόπου αντίληψης και διαχείρισης των ανθρώπινων πόρων. Η εμπειρία και η ανάλυση που προηγήθηκε δεν επιβεβαιώνουν κάτι τέτοιο. Οι μεταρρυθμίσεις που έγιναν σε αυτό τον τομέα έγιναν κυρίως υπό την πίεση των δανειστών και των ασφυκτικών προθεσμιών της απειλής οικονομικής χρεωκοπίας της χώρας και σε καμία περίπτωση δεν φαίνεται να ήταν αποτέλεσμα ορθολογικού σχεδιασμού επίτευξης προκαθορισμένων στόχων.

Ακόμα και σε αυτές τις περιπτώσεις όπου γινόταν επίκληση στόχων εξορθολογισμού και καλύτερης οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης, τα αποτελέσματα δεν επιβεβαιώνουν πάντα τις διακηρύξεις. Οι αλλαγές δημοσιονομικού χαρακτήρα, που είναι και η πλειοψηφία, δεν αποτελούν ριζοσπαστικές αλλαγές, προσπαθούν να μειώσουν γρήγορα το κόστος, δεν εμπεριέχουν αλλαγές ουσίας και προοπτικής και εντάσσονται σε μια πολιτική «διαχείρισης μέσω περικοπών» και όχι ουσιαστικής αλλαγής του συστήματος.

Θα μπορούσαμε, λοιπόν, να πούμε ότι ενώ υπήρχαν οι αναγκαίες συνθήκες για αλλαγή παραδείγματος, δεν ήταν αρκετές για να την προκαλέσουν.

⁵⁶ Hall P., *Policy Paradigms*, όπ.π. (υποσημ. 40) σ.275-296

III. ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΕΠΙΤΥΧΙΑΣ-ΑΠΟΤΥΧΙΑΣ ΤΩΝ ΑΛΛΑΓΩΝ

Η επιτυχία ή αποτυχία εφαρμογής μιας δημόσιας πολιτικής, κατά τον Sabatier, έχει να κάνει με τρεις βασικούς παράγοντες: τη διαχειρισιμότητα του προβλήματος (διαθέσιμη τεχνολογία, συμπεριφορά των εμπλεκόμενων ομάδων, βαθμός της επιθυμητής αλλαγής), την ικανότητα της ίδιας της πολιτικής και του νομοθετήματος που τη συνοδεύει να δομήσει με επιτυχία τη διαδικασία της εφαρμογής της (επαρκής αιτιώδης θεωρία, ξεκάθαροι σκοποί/οδηγίες, μέσα, πόροι, υποστήριξη από τους θεσμούς που καλούνται να την εφαρμόσουν, δέσμευση) και τέλος τις μη-νομοθετημένες/θεσμικές μεταβλητές που την επηρεάζουν (περιβάλλον, κοινωνικο-οικονομικές συνθήκες, ΜΜΕ, δημόσια υποστήριξη, υποστήριξη και δέσμευση των κυβερνητικών παραγόντων)⁵⁷.

Οι προϋποθέσεις για την τέλεια εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής (αν αυτή υπάρχει) σύμφωνα με τους Hogwood και Gunn είναι:

- η αποτροπή των εξωτερικών παρεμβάσεων, όπως φυσικά φαινόμενα, εμπόδια από ομάδες πολιτών που διαφωνούν με την πολιτική,
- η ύπαρξη αρκετού χρόνου και επαρκών πόρων, καθώς συχνά τίθενται στόχοι χωρίς τους απαραίτητους πόρους, ή διατίθενται οι αναγκαίοι πόροι αλλά απαιτείται η εφαρμογή της πολιτικής σε εξωπραγματικά μικρό χρονικό διάστημα,
- ο κατάλληλος συνδυασμός πόρων, χρημάτων, εργατικού δυναμικού και εξοπλισμού ώστε να αποφεύγεται η υπερσυγκέντρωση πόρων και να επιτυγχάνεται η σωστή αναδιανομή τους σε όλη τη διάρκεια του προγράμματος,
- ο κατάλληλος συνδυασμός αιτίας-αποτελέσματος, καθώς συχνά μια πολιτική αποτυγχάνει γιατί δεν ανταποκρίνεται στις πραγματικές ανάγκες της κοινωνίας,
- ο ελάχιστος αριθμός «κρίκων διεκπεραίωσης»,
- οι ξεκάθαροι, συγκεκριμένοι και κατανοητοί στόχοι,
- η επικοινωνία, συνεργασία και συμμόρφωση⁵⁸.

⁵⁷ Sabatier P.- Mazmanian D., «The implementation of public policy: a framework of analysis», *Policy Studies Journal*, Jan 1, 1980, 8, 4 p.538-560

⁵⁸ Hogwood B.-Gunn L., «Why perfect implementation is unattainable, The policy process: a reader», *Prentice Hall*, 1997, p.217-225

Η εφαρμογή μιας πολιτικής συνίσταται ουσιαστικά στην υλοποίηση μιας πολιτικής απόφασης. Μιας πολιτικής απόφασης που έχει ήδη πάρει τη μορφή νομοθετήματος και πρέπει να υλοποιηθεί.

Μια πολιτική ή μια μεταρρύθμιση μπορεί να αποτύχει και τελικά να ματαιωθεί σε όλα τα στάδια της εφαρμογής της. Μπορεί να αποτύχει όταν στο πρώτο κιάλας στάδιο νομιμοποίησής της δεν καταφέρει να κερδίσει την αποδοχή της πλειοψηφίας των βουλευτών του κοινοβουλίου. Γεγονός βέβαια που είναι εξαιρετικά σπάνιο σε πολιτικά συστήματα όπως η Ελλάδα, όπου οι κυβερνήσεις, είναι κυρίως μονοκομματικές ή συνεργασίας με ένα κόμμα κυρίαρχο και ρυθμιστή των εξελίξεων και παρουσιάζουν μεγάλη ομοιογένεια, με τους βουλευτές τους σπάνια να διαφοροποιούνται από την κομματική-κυβερνητική βούληση. Έτσι τη στιγμή που αποφασίζεται να εισαχθεί μια μεταρρύθμιση στη Βουλή, έχει εξασφαλίσει εκ των προτέρων την σύμφωνη γνώμη της πλειοψηφίας των βουλευτών του κοινοβουλίου και την συμφωνία του εξωτερικού παράγοντα, όπου και αν απαιτείται, κι ως εκ τούτου, η πιθανότητα έκπληξης από την καταψήφισή της είναι ελάχιστη.

Σε δεύτερο χρόνο μια μεταρρύθμιση μπορεί να μην υλοποιηθεί λόγω της εναλλαγής στην εξουσία του φορέα που καλείται να την εφαρμόσει. Ειδικότερα στην Ελλάδα που τα τελευταία χρόνια χαρακτηρίζεται από μεγάλη πολιτική και κυβερνητική αστάθεια, όπου πέντε κυβερνήσεις διαδέχτηκαν η μία την άλλη σε χρονικό διάστημα μόλις έξι ετών (2009-2015), το φαινόμενο να εγκαταλείπονται μεταρρυθμιστικά σχέδια ή, αν δεν εγκαταλείπονται, να βαλτώνουν στα υπουργικά συρτάρια είναι ιδιαίτερα σύνηθες.

Τέλος, μπορεί μια δημόσια πολιτική να μην εφαρμοστεί, γιατί απλά δεν είναι «καλή», ούτε έχει προετοιμαστεί κατάλληλα και επαρκώς. Παρακολουθώντας, πιο συγκεκριμένα, τις προτάσεις που κατά καιρούς έχουν διατυπωθεί για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης βλέπουμε ότι χαρακτηρίζονται από δυο κοινά χαρακτηριστικά: α. έντονο κανονιστικό περιεχόμενο και β. ιεραρχικό (από τα πάνω προς τα κάτω), κεντρικό, ολιστικό χαρακτήρα⁵⁹. Χαρακτηριστικά που συναντάμε σε γενικές γραμμές και στις μεταρρυθμίσεις που αναλύονται στη παρούσα εργασία.

⁵⁹ Ματάκος Α., *Η μεταρρύθμιση στη δημόσια διοίκηση μέσα από διαδικασίες εφαρμογής στρατηγικής διοίκησης με εστίαση στη μελέτη της οργανωσιακής προσαρμογής στις απαιτήσεις του μεταβαλλόμενου περιβάλλοντος της εκτίμησης και του ελέγχου του αποτελέσματος της οργανωσιακής δράσης. Η περίπτωση Γενικού Νοσοκομείου, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Θεσσαλονίκη, Φεβρουάριος 2012* σ.291

Δόθηκε μεγάλη έμφαση στο κανονιστικό μέρος και την άμεση, χωρίς καθυστερήσεις, νομοθέτησή τους, με αποτέλεσμα οι περισσότερες να εισαχθούν στη Βουλή με τη διαδικασία του κατεπείγοντος, βίαια, απρογραμματίιστα και ασυντόνιστα, με έλλειμμα διαφάνειας και κοινωνικής αποδοχής. Στη πλειοψηφία τους χαρακτηρίζονταν από έλλειψη επιστημονικής και αξιόπιστης τεκμηρίωσης, ήταν αποσπασματικές, ενώ συχνά δεν λήφθησαν υπόψη ούτε καν οι επισημάνσεις της επιστημονικής υπηρεσίας της Βουλής. Γι' αυτό και εκ των υστέρων συχνά τέθηκαν ζητήματα συνταγματικότητας, προσέκρουαν διατάξεις τους στην εθνική και κοινοτική νομοθεσία με αποτέλεσμα αθρόες δικαστικές διεκδικήσεις, που πολλές εκκρεμούν έως και σήμερα, με κίνδυνο τελικά να ακυρωθούν στη πράξη.

Συχνά ο νομοθέτης και οι σχετικές προπαρασκευαστικές επιτροπές προσπαθούν να επιβάλλουν τη σωστή και όχι την κατάλληλη λύση, δεν λαμβάνουν υπόψη τους τη συλλογική κουλτούρα και τις βαθύτερες πεποιθήσεις του συστήματος και αγνοούν την ουσία της κατάστασης και του προβλήματος, καθώς και τις κρίσιμες λεπτομέρειες που χαρακτηρίζουν την καθημερινότητα. Ανάγουν τους ειδικούς σε αυθεντίες αποκλείοντας συχνά τις απόψεις αυτών που αποτελούν μέρος του προβλήματος και αντιμετωπίζουν τις αντιδράσεις με συγκρουσιακή διάθεση επιβολής ισχύος. Αποτέλεσμα είναι συχνά μια εξαγγελθείσα «φιλόδοξη» μεταρρύθμιση να μην υλοποιηθεί και να μην επιφέρει τα αναμενόμενα αποτελέσματα, λόγω εσωτερικών παραγόντων, περιορισμών που θέτουν οι φορείς που καλούνται να την σχεδιάσουν και να την εφαρμόσουν (κυβέρνηση, πολιτικοί, δημόσια διοίκηση), ή η κοινωνία με τις οργανώσεις της (συνδικαλιστικές ενώσεις, ομάδες συμφερόντων), που καλείται να εφαρμόσει αλλά και να υποστεί τις συνέπειες ή τα όποια οφέλη της πολιτικής αυτής.

Ειδικότερα η επιτυχία ή αποτυχία μιας μεταρρύθμισης στο τομέα της δημόσιας διοίκησης, έχει να κάνει και με τα γραφειοκρατικά εμπόδια που θα συναντήσει, την ικανότητα του κράτους να την εφαρμόσει, την αποδοχή ή αντίσταση που θα βρει από την κοινωνία, το ρόλο των ομάδων πίεσης, τη στάση που θα κρατήσουν και το βαθμό «συνεργασίας» των δημοσίων υπαλλήλων και των θεσμών που καλούνται να την εφαρμόσουν και που μπορούν έως και να υπονομεύσουν ή να μειώσουν την πιθανότητα επιτυχίας μιας καλής πολιτικής. Η αποτυχία μιας μεταρρύθμισης επιβεβαιώνεται από την αδυναμία αντιμετώπισης του προβλήματος που κλήθηκε να επιλύσει και επισφραγίζεται με την νομοθέτηση μιας νέας που την αντικαθιστά.

Α. Η περίπτωση της «αξιολόγησης Μητσοτάκη»

α. Περιεχόμενο

Στη συνέχεια αναλύεται μια περίπτωση μεταρρύθμισης που ενώ ξεκίνησε φιλόδοξα και ψηφίστηκε από την Ελληνική Βουλή, κατέληξε να ακυρωθεί στη πράξη και μάλιστα πολύ ηχηρά. Πρόκειται για την αλλαγή του συστήματος αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων που εισήχθη με τον Ν.4250/2014, γνωστή ως «αξιολόγηση Μητσοτάκη» από το όνομα του τότε Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

Ο Ν.4250/2014 στο Κεφάλαιο Γ': «Αξιολόγηση του Προσωπικού των Δημοσίων Υπηρεσιών-Τροποποίηση Διατάξεων του Π.Δ. 318/1992 (Α'161)» επιχείρησε να αλλάξει το ισχύον σύστημα αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων.

Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση, που συνόδευε το νομοσχέδιο, το ισχύον σύστημα αξιολόγησης (Π.Δ. 318/1992), έχοντας ήδη διανύσει δώδεκα χρόνια ζωής, παρουσίαζε πολλά προβλήματα και έπρεπε να αλλάξει. Πιο συγκεκριμένα, αναφέρεται «το πλαίσιο αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων, όπως ισχύει και εφαρμόζεται μέχρι σήμερα, ουσιαστικά καθιστά τη διαδικασία αξιολόγησης άνευ ουσίας». «Η βαθμολόγηση της συντριπτικής πλειοψηφίας των υπαλλήλων με βαθμούς 9 και 10, με άριστα το 10, όπως συμβαίνει μέχρι σήμερα, αναιρεί τη σημασία και τη λογική της αξιολόγησης και την καθιστά ανούσια, ενώ αντίθετα αυτή θα έπρεπε να αποτελεί εργαλείο παρακίνησης για τον αξιολογούμενο και μεγιστοποίησης της απόδοσης του φορέα». Με το νέο σύστημα επιχειρείται η «καλύτερη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού μέσω νέου, μεταβατικού τρόπου αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων. Το νομοσχέδιο εισάγει τη συγκριτική αξιολόγηση στον προσδιορισμό των ανώτατων ποσοστών των δημοσίων υπαλλήλων ανά κλίμακα βαθμολογίας. Σκοπός της ρύθμισης αυτής είναι να αποδοθεί η βαρύνουσα σημασία που θα πρέπει να έχει κάθε σύστημα αξιολόγησης και να αρθούν οι στρεβλώσεις και η απαξίωση του παρόντος συστήματος αξιολόγησης»⁶⁰. Χωρίς όμως να διεξάγεται μια περισσότερο αναλυτική παρουσίαση που να «αποδεικνύει» ότι προηγήθηκε της συγκεκριμένης νομοθετικής πρότασης, μελέτη διαφορετικών εναλλακτικών λύσεων και επιλογή, εν τέλει, εκείνης που τεκμηριωμένα είναι η καταλληλότερη.

⁶⁰ Αρχεία του Νομοθετικού Έργου της Βουλής των Ελλήνων, www.hellenicparliament.gr

Αντ' αυτού στην Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών της Ρύθμισης και πιο συγκεκριμένα στο Κεφάλαιο 1: «Αναγκαιότητα» αναφέρεται απλά ότι *«επιχειρεί να αντιμετωπίσει τις στρεβλώσεις και την απαξίωση του παρόντος συστήματος αξιολόγησης, σύμφωνα με το οποίο η συντριπτική πλειοψηφία βαθμολογείται με βαθμούς 9 και 10 με άριστα το 10»*⁶¹, επαναλαμβάνοντας δηλαδή απλά αποσπάσματα από την Αιτιολογική Έκθεση. Στο δε Κεφάλαιο 2: «Καταλληλότητα» όπου θα έπρεπε να αναφερθούν *«προηγούμενες προσπάθειες αντιμετώπισης του ίδιου ή παρόμοιου προβλήματος στην Ελλάδα»* και να περιγραφούν *«αναλυτικά τα επιτυχή και τα προβληματικά σημεία των προσπαθειών αυτών»*, καθώς και *«ένα τουλάχιστον παράδειγμα αντιμετώπισης του ίδιου ή παρόμοιου προβλήματος σε χώρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή του ΟΟΣΑ»*⁶² δεν αναφέρεται απολύτως τίποτα για τις συγκεκριμένες διατάξεις του νομοσχεδίου, γεγονός που δημιουργεί μεγάλη αμφιβολία για το αν είχε όντως προηγηθεί η σχετική έρευνα. Η σιωπή δε στο Κεφάλαιο 4 που αφορά τις «Συνέπειες στην Κοινωνία και τους Πολίτες» και η επανάληψη αποσπασμάτων της Αιτιολογικής Έκθεσης στο Κεφάλαιο 6: «Συνέπειες στη Δημόσια Διοίκηση και την απονομή της Δικαιοσύνης», δυστυχώς μάλλον επιβεβαιώνουν την προηγούμενη εκτίμηση.

Επιβεβαιώνεται λοιπόν, δυστυχώς και σε αυτή τη περίπτωση, *«η περιορισμένη, κατά κανόνα, αναλυτική ικανότητα της διοίκησης για την ποιοτική προετοιμασία των ρυθμίσεων και τον προληπτικό έλεγχο των συνεπειών και των επιπτώσεων τους στην οικονομική και κοινωνική ζωή»*⁶³. Δεν τηρήθηκε λοιπόν μια βασική αρχή καλής νομοθέτησης που αφορά *«στο συστηματικό προληπτικό έλεγχο της αναγκαιότητας και της καταλληλότητας των ρυθμίσεων»*⁶⁴.

Όσον αφορά δε στο περιεχόμενο της μεταρρύθμισης, ενώ τα κριτήρια αξιολόγησης παρέμειναν ίδια με αυτά του ισχύοντος Π.Δ. 318/1992, το καινούργιο στοιχείο που εισήγαγε ήταν η ποσόστωση στη βαθμολόγηση. Πιο συγκεκριμένα, στο άρθρο 20 προέβλεπε *«Ανώτατα ποσοστά ανά κλίμακα βαθμολόγησης: 1. Τα ανώτατα ποσοστά υπαλλήλων που είναι δυνατόν να βαθμολογούνται με την κλίμακα βαθμών του άρθρου 8 καθορίζονται ως εξής: α. Με τους βαθμούς 9 έως 10 βαθμολογείται ποσοστό έως και 25 % των υπαλλήλων. β. Με τους βαθμούς 7 έως 8 βαθμολογείται ποσοστό*

⁶¹ Αρχεία του Νομοθετικού Έργου της Βουλής των Ελλήνων, www.hellenicparliament.gr

⁶² Ν. 4048/2012 «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης»

⁶³ Μακρυδημήτρης Α., *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος*, Παπαζήσης, Δεκέμβριος 2008, σ.148

⁶⁴ Μακρυδημήτρης Α., *«Κρίση»*, όπ. π. (υποσημ. 63), σ. 154

έως και 60% των υπαλλήλων. γ. Με τους βαθμούς 1 έως 6 βαθμολογείται ποσοστό 15% των υπαλλήλων». Και μάλιστα προέβλεπε εκ των προτέρων «επιμερισμό των ποσοστών ανά κλίμακα βαθμολόγησης ...στο σύνολο των οργανικών μονάδων μέχρι και του επιπέδου τμήματος ή αντίστοιχου επιπέδου οργανικής μονάδας».

Ιδιαίτερα το υποχρεωτικό ποσοστό του 15% που αφορούσε στους υπαλλήλους με βαθμό 1 έως 6 δέχθηκε τα περισσότερα πυρά. Όπως ήταν αναμενόμενο, σε εκείνο το πολιτικό κλίμα, θεωρήθηκε ότι το ποσοστό αυτό των υπαλλήλων με βαθμό 1 έως 6, που ήταν και υποχρεωτικό για κάθε υπηρεσία, θα αποτελούσε τη «δεξαμενή» άντλησης των 15.000 απολύσεων που ήταν ο στόχος για το δημόσιο το έτος 2014⁶⁵.

Λίγες ημέρες μετά τις 26-3-2014, ημερομηνία δημοσίευσης του Ν. 4250/2014, εκδόθηκε εγκύκλιος του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης⁶⁶, η οποία έδινε αναλυτικές οδηγίες και παραδείγματα, προκειμένου να αποσαφηνιστούν τυχόν αμφισβητούμενες πλευρές του νόμου, μια πάγια τακτική που ακολουθείται στη δημόσια διοίκηση σχεδόν μετά από κάθε νομοθετική ρύθμιση. Με το συγκεκριμένο έγγραφο ο υπουργός έθετε, με επιτακτικό και αποφασιστικό τρόπο, συγκεκριμένες ημερομηνίες και χρονοδιαγράμματα εφαρμογής της μεταρρύθμισης, που φιλοδοξούσε να ολοκληρωθεί, για το τρέχον τότε έτος 2014, μέσα σε χρονικό διάστημα τριών (3) μηνών. Ωστόσο, όχι μόνο δεν τηρήθηκαν οι προθεσμίες αλλά ο νόμος δεν εφαρμόστηκε ποτέ.

Αν και κάποιες υπηρεσίες προχώρησαν στην έκδοση των αποφάσεων επιμερισμού των ποσοστών, όταν η διαδικασία έφθασε στο στάδιο σύνταξης των εκθέσεων αξιολόγησης από τον αξιολογούμενο, στην πραγματικότητα η μεταρρύθμιση ματαιώθηκε στη πράξη.

⁶⁵ Δηλώσεις Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης 16-4-2014, 16-6-2014

⁶⁶ ΔΙΔΑΔ/Φ.32.8/492/8501,8326/7-4-2014 (ΑΔΑ: ΒΙΗ3Χ-Γ7Α)

β. Κριτική αποτίμηση

Είναι φανερό ότι με τον Ν.4250/2014 επιχειρήθηκε αλλαγή του τρόπου προσέγγισης της αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων και όχι τόσο αλλαγή του τρόπου διεξαγωγής της, καθώς διατηρήθηκαν πολλά στοιχεία της προηγούμενης διαδικασίας. Η κριτική επικεντρώθηκε κυρίως στην εισαγωγή των ποσοστώσεων και ιδιαίτερα του 15% των υπαλλήλων που θα πρέπει να είναι «υποχρεωτικά κακοί». *«Σε αυτή τη λογική υπάρχουν δύο αντεπιχειρήματα. Πρώτον ότι η μέθοδος αυτή είναι άκρως ξεπερασμένη, κάτι που επισημαίνει ορθά και διεξοδικά η Ο.Κ.Ε., στη διατύπωση γνώμης επί του Σ/Ν και δεύτερον ότι στις ιδιωτικές επιχειρήσεις», που κυρίως είχε εφαρμοστεί μέχρι τότε, «υπήρχε και υπάρχει η δικλίδα την απομάκρυνσης των “κακών” εργαζομένων από τις επιχειρήσεις, κάτι που δεν μπορεί να εφαρμοστεί στο δημόσιο, λόγω της μονιμότητας των υπαλλήλων και της μη σύνδεσης της αξιολόγησης με την εξέλιξη και παραμονή των υπαλλήλων στο δημόσιο».*⁶⁷ Η αξιολόγηση του προσωπικού λοιπόν δεν θα στηρίζεται με το νέο σύστημα σε καθορισμένα ποσοτικά και ποιοτικά στοιχεία της απόδοσης του κάθε υπαλλήλου παρά μόνο στην υποκειμενική κρίση του κάθε αξιολογητή, ο οποίος θα είναι υποχρεωμένος να εφαρμόσει τις προβλεπόμενες από το νόμο ποσοστώσεις. Επίσης, το γεγονός ότι ο αξιολογητής είναι πλέον ένας ευνόησε την επιχειρηματολογία περί ευνοιοκρατίας, αυθαιρεσίας και έλλειψης ελέγχου.

Το γεγονός δε ότι τα κριτήρια αξιολόγησης παρέμειναν τα ίδια με τα προβλεπόμενα στο Π.Δ. 318/1992, χωρίς να γίνει καμία προσπάθεια να εισαχθούν αξιολογικά κριτήρια, περισσότερο ποσοτικά, ποσοστικοποιημένα και μετρήσιμα, αφαιρεί κάθε επιχείρημα περί καινοτομίας, εκσυγχρονισμού και ουσιαστικής αλλαγής. *«Από τη συνολική αποτίμηση της προσπάθειας αλλαγής του θεσμικού πλαισίου για την αξιολόγηση βλέπουμε ότι αυτή διαπνέεται από την υπεραναλυτική ενασχόληση με θέματα που έχουν να κάνουν με τη διαδικασία ενημέρωσης, σύνταξης ειδοποίησης, γνωστοποίησης της αξιολόγησης και άλλα διαδικαστικά θέματα και δεν προσεγγίζει την ουσία του θέματος που είναι η αντικειμενική, ουσιαστική και αποτελεσματική αξιολόγηση των εργαζομένων στο δημόσιο»*⁶⁸.

Επίσης, το νέο αυτό σύστημα αξιολόγησης αφορούσε στην αξιολόγηση της απόδοσης των δημοσίων υπαλλήλων και όχι των δημοσίων υπηρεσιών, γεγονός που

⁶⁷ Ασπρίδης Γ., Ρωσσίδης Ι., Φαλάρας Ε., «Κείμενο γνώμης» όπ.π. (υποσημ. 43) σ. 13

⁶⁸ Ασπρίδης Γ., Ρωσσίδης Ι., Φαλάρας Ε., «Κείμενο γνώμης» όπ.π. (υποσημ. 43) σ.15

θα έπρεπε να γίνει παράλληλα αν όχι να προηγηθεί. «Το γεγονός ότι επικράτησε, τη διετία 2013-2014, στο δημόσιο η ατζέντα της “ατομικής αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων, με την προοπτική σύνδεσης αυτής με την αμοιβή τους” αποτελεί απόδειξη της ιδεολογικής ηγεμονίας που απέκτησαν οι συντηρητικές πολιτικές απόψεις, επιτυγχάνοντας το ατομικό να επικρατεί του συλλογικού και το υποκειμενικό του αντικειμενικού και να αγνοείται η υλική βάση που στηρίζει διαλεκτικά την ανθρώπινη δράση»⁶⁹.

«Εν κατακλείδι, ο εν λόγω Νόμος δεν έχει κανένα προφανή διοικητικό στόχο, αφού οι επιχειρούμενες τομές αναστατώνουν την ισορροπία προσωπικής και επαγγελματικής ζωής των εργαζομένων. Η εμφανής προχειρότητα μιας τόσο σημαντικής μεταρρυθμιστικής (όπως προκύπτει από την πλήρη απουσία επιστημονικής τεκμηρίωσης για την εκπορευόμενη βελτίωση της διοικητικής αποτελεσματικότητας στον δημόσιο τομέα μέσω της συγκεκριμένης μεταρρύθμισης), δημιουργεί μοιραία την υποψία ότι ο μόνος σκοπός του Νόμου είναι η περαιτέρω συρρίκνωση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος δια της σταδιακής απομάκρυνσης των “κακών” δημοσίων υπαλλήλων (ήτοι του ποσοστού 15%), παραβλέποντας το είδος και την ποιότητα των απωλειών»⁷⁰.

γ. Αντιδράσεις

Από την πρώτη στιγμή που ψηφίστηκε, ακόμα και πριν ψηφιστεί, ο Ν.4250/2014 προκάλεσε πολλές αντιδράσεις. Κατ’ αρχήν όσον αφορά στις διατάξεις του Κεφαλαίου Γ’ που αφορούσαν το νέο σύστημα αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων και κυρίως το ζήτημα των υποχρεωτικών ποσοστώσεων. Μικρότερης κλίμακας ήταν και οι αντιδράσεις για τις διατάξεις του Κεφαλαίου Β’ «Καταργήσεις-Συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων και Υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέα» που προέβλεπαν την κατάργηση τριών (3) Ανωνύμων Εταιρειών του Δημοσίου, έξι (6) Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου, δυο (2) Ινστιτούτων του Δημοσίου, τεσσάρων (4) Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου και την συγχώνευση ενός (1) Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου.

Ας μην ξεχνάμε ότι ένα χρόνο πριν, στις 23 Ιουλίου 2013, είχε δημοσιευθεί ο Ν. 4172/2013 που όριζε το καθεστώς διαθεσιμότητας στο δημόσιο και προχωρούσε

⁶⁹ Μαϊστρος Π., «Μεταρρυθμίσεις ή Επικοινωνιακές Φωτοβολίδες;» όπ. π. (υποσημ. 46) σ.70

⁷⁰ Ασπρίδης Γ., Ρωσσίδης Ι., Φαλάρας Ε. «Κείμενο γνώμης» όπ.π. (υποσημ. 43) σ.20

στη κατάργηση 50 ειδικοτήτων προσωπικού δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, της Δημοτικής Αστυνομίας, των σχολικών φυλάκων, των οδηγών και τεχνικών της Υπηρεσίας Κρατικών Αυτοκινήτων του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, θέτοντας σε διαθεσιμότητα τους πρώτους δημόσιους υπαλλήλους.

Την ίδια στιγμή, σε όλο το δημόσιο είχε ενταθεί το κλίμα ανησυχίας και ανασφάλειας, καθώς βρισκόταν σε εξέλιξη η διαδικασία ελέγχου γνησιότητας των πτυχίων, πιστοποιητικών και λοιπών στοιχείων του προσωπικού μητρώου των υπαλλήλων και ο επανέλεγχος από τον ΑΣΕΠ της μετατροπής συμβάσεων ορισμένου χρόνου σε αορίστου.

Το κλίμα αυτό δυναμίτιζαν επίσης και οι δηλώσεις του τότε υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης περί του στόχου των *«απολύσεων 15.000 δημοσίων υπαλλήλων εντός του 2014»* (16-4-2014, 16-6-2014) με ακόμα *«7.000 απολύσεις που πρέπει να γίνουν μέχρι το τέλος του χρόνου»* (16-6-2014).

Κάτω από αυτή τη πίεση, η Εκτελεστική Επιτροπή της Α.Δ.Ε.Δ.Υ., σε συνεδρίασή της στις 24 Απριλίου 2014, δήλωσε *«την αντίθεσή της στην υποτιθέμενη αξιολόγηση που με το Ν. 4250/2014 προωθεί η κυβέρνηση. Πρόκειται για μια κίνηση που αποσκοπεί στη δημιουργία μόνιμου μηχανισμού απολύσεων, στην περαιτέρω μείωση μισθών και στην αποδιάρθρωση των δομών του δημοσίου»* και *«στο πλαίσιο της εξουσιοδότησής της από το Γενικό Συμβούλιο, αποφάσισε την προκήρυξη απεργίας, προκειμένου να υλοποιηθεί η αποχή των υπαλλήλων, από κάθε διαδικασία που έχει σχέση με την αξιολόγηση, με στόχο να αποτρέψει τη χρησιμοποίησή της για νέες διαθεσιμότητες και απολύσεις εργαζομένων»*.

Η συγκεκριμένη απεργία- αποχή βρήκε την πλήρη αποδοχή και στήριξη των δημοσίων υπαλλήλων και συνοδεύτηκε από σειρά απεργιακών κινητοποιήσεων, καταλήψεων, συλλογές υπογραφών, βροχή από εξώδικα Συλλόγων και Ομοσπονδιών και δεκάδες συλλαλητήρια, μέχρι τελικά την ματαίωση της εφαρμογής της μεταρρύθμισης του συστήματος αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων που επιχείρησε ο Ν.4250/2014. Γεγονός που σφραγίστηκε το 2015 με τη νομοθέτηση νέου με τον Ν.4369.

δ. Γιατί η μεταρρύθμιση αυτή δεν υλοποιήθηκε

Η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση δεν υλοποιήθηκε ποτέ. Παρόλο που υπήρξαν διαφοροποιήσεις μεταξύ των δημοσίων υπαλλήλων, οι αντιδράσεις κατά την εφαρμογή της ήταν τεράστιες. Είναι προφανές ότι τόσο κατά τη σχεδιάσή της, όσο και κατά τα πρώτα βήματα υλοποίησής της, έγιναν σοβαρά σφάλματα, ενισχύοντας την άποψη ότι όσες κι αν είναι οι εξωτερικές πιέσεις, ο εσωτερικός παράγοντας παίζει πιο σημαντικό ρόλο στην υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων. Και όταν αναφερόμαστε σε εσωτερικό παράγοντα εννοούμε τόσο την κυβέρνηση και τους χειρισμούς της, το σύστημα της δημόσιας διοίκησης, όσο και τους δημοσίους υπαλλήλους, που καλούνταν να την εφαρμόσουν στον εαυτό τους και τις συνδικαλιστικές τους οργανώσεις.

Πιο συγκεκριμένα, λοιπόν όσον αφορά την κυβέρνηση δεν τήρησε κατ' αρχήν τις αρχές της Καλής Νομοθέτησης. Από την Αιτιολογική Έκθεση και την Έκθεση Αξιολόγησης των Συνεπειών της Ρύθμισης που συνόδεψαν την κατάθεση του νομοσχεδίου στη Βουλή, δεν προκύπτει ότι προηγήθηκε *«συνεκτίμηση των συνεπειών της ρύθμισης»*, *«προσδιορισμός και τεκμηρίωση των αρνητικών συνεπειών της μη ρύθμισης»*, *«προσδιορισμός των διαθέσιμων εναλλακτικών επιλογών και συγκριτική τεκμηρίωση της ικανότητάς τους να επιτυγχάνουν τους επιδιωκόμενους σκοπούς»*, *«στάθμιση των ωφελημάτων, του κόστους και των διακινδυνεύσεων που προκύπτουν από την υιοθέτηση της ρύθμισης σε αναφορά με τη βέλτιστη σχέση κόστους–οφέλους της προκρινόμενης εναλλακτικής και την ελάχιστη δυνατή επέλευση παρεπόμενων δυσμενών αποτελεσμάτων, ιδίως στην οικονομία, την κοινωνία, τη διοίκηση και το περιβάλλον»*, πόσο μάλλον *«οργάνωση και παρακολούθηση κοινωνικής ή κάθε άλλου είδους διαβούλευσης, που κρίνεται ως αναγκαία, καθώς και οργάνωση και παρακολούθηση της συμμετοχής των ενδιαφερομένων κατά το σχεδιασμό, εφαρμογή και αξιολόγηση της ρύθμισης»*⁷¹.

Επίσης, η χρονική στιγμή που επιλέχθηκε να εισαχθεί δεν ήταν κατάλληλη. Βρισκόμαστε σχεδόν δυο χρόνια, μεγάλο διάστημα, μετά την ανάδειξη της κυβέρνησης στην εξουσία. Μιας κυβέρνησης συνεργασίας με οριακή σχεδόν πλειοψηφία στη Βουλή, με την αντιπολίτευση ιδιαίτερα ισχυρή και χωρίς καμία διάθεση συνεννόησης, και εν μέσω σοβαρών πολιτικών και οικονομικών

⁷¹ Ν. 4048/2012 «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης»

προβλημάτων που ενέτειναν το, έτσι κι αλλιώς, ασταθές και ανασφαλές πολιτικό και κοινωνικό περιβάλλον. Στοιχεία που καταδεικνύουν το γεγονός ότι η κρίση δεν είναι πάντα ευκαιρία αλλά χρειάζεται συναίνεση και ο αναγκαίος χρόνος προετοιμασίας.

Εξάλλου «στην εφαρμογή των συγκεκριμένων μεταρρυθμιστικών μέτρων επιδρούν και άλλοι παράγοντες, όπως, λόγου χάρη, η επικρατούσα πολιτική φιλοσοφία ή ιδεολογία, το ύφος, η διάρκεια και η αποφασιστικότητα της πολιτικής ηγεσίας, οι πολιτικές συμμαχίες και η συγκυρία, η ποιότητα και η συνοχή της γραφειοκρατίας κ.λπ.. Έτσι, ο χειρισμός και η αξιοποίηση του χρόνου στην κρίσιμη πρώτη περίοδο, όπου κατ' αρχάς, συμπίπτουν η αίσθηση της κρίσης και η ευρύτερη υποστήριξη των αλλαγών, μπορεί να αποβεί καθοριστικής σημασίας παράγοντας... Ο ενδεχόμενος αντίλογος ή το αναπόφευκτο ίσως μειονέκτημα της ταχύτητας είναι, βέβαια, ότι οι ξαφνικές και απότομες αλλαγές δίχως την απαραίτητη ωρίμανση και αποδοχή τους από το κοινωνικό σώμα στο οποίο απευθύνονται μπορεί, ακριβώς λόγω της ταχύτητας της προώθησης και εφαρμογής τους, να προσκρούουν σε ένα αρνητικό και όχι θετικά προετοιμασμένο κλίμα και περιβάλλον»⁷².

Η μεταρρύθμιση, υπό την πίεση των αντιδράσεων, στην ουσία εγκαταλείφτηκε, χωρίς να επιχειρηθεί να εξασφαλιστεί η συναίνεση αυτών που καλούνταν να την εφαρμόσουν ίσως και με κάποιες αλλαγές. Εμφανίστηκε ως «εισαγόμενη» και επιβαλλόμενη από τις δεσμεύσεις της χώρας, διεγείροντας όλα τα αρνητικά αντανakλαστικά του ελληνικού λαού και η πολιτική ηγεσία που κλήθηκε να την εφαρμόσει δεν εμφανίστηκε ισχυρή, με συνοχή και πίστη, συσπειρωμένη πίσω από ένα συγκεκριμένο όραμα, που να μπορούσε να μεταδώσει στην κοινωνία.

Όσον αφορά δε τη δημόσια διοίκηση λειτούργησε σαν μια ισχυρή γραφειοκρατία που «αντιστέκεται στις αλλαγές και τις μεταρρυθμίσεις διότι, αποτελώντας μια μεγάλου μεγέθους τυπική οργάνωση που έχει διατηρηθεί για ορισμένο (αρκετό) χρονικό διάστημα σε ορισμένο χώρο ή πεδίο της δημόσιας πολιτικής, έχει παγιωθεί, έχει καταστεί “θεσμός”»⁷³. Εξ' ου και οι αλλαγές χρειάζονται στρατηγική, η οποία και θα προβλέπει ακόμα και την αντιμετώπιση των αντιδράσεων από εκείνες τις δυνάμεις και διαδικασίες που επιθυμούν τη διατήρηση της υπάρχουσας κατάστασης. Στη χώρα μας, εξάλλου, «απουσιάζει ένα ενιαίο θεωρητικό

⁷² Μακρυδημήτρης Α., «Διοικητική Επιστήμη», όπ. π. (υποσημ. 3) σ. 473

⁷³ Μακρυδημήτρης Α., «Διοικητική Επιστήμη», όπ. π. (υποσημ. 3) σ.463

πλαίσιο των αλλαγών και μια επικρατούσα θεωρία των διοικητικών μεταρρυθμίσεων»⁷⁴ αφήνοντας χώρο στον τακτικισμό, τον ερασιτεχνισμό και τον πρακτικισμό.

Η επιλογή μιας μεταρρύθμισης υποδεικνυόμενης από ξένους τεχνοκράτες, η επιμονή εκ μέρους της πολιτικής ηγεσίας για την ανάγκη και δέσμευση απολύσεων στο δημόσιο, το έκρυθμο πολιτικό και κοινωνικό κλίμα και η ανασφάλεια, μάλλον ενίσχυαν την άποψη ότι πίσω από τις ποσοστώσεις, δεν βρισκόταν απλά η διάθεση αλλαγής του, επί δεκαετία και ίσως παρωχημένου, συστήματος αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων, αλλά η δημιουργία μιας δεξαμενής «κακών», προς απόλυση υπαλλήλων. Και όπως ήταν φυσικό οι αντιδράσεις κορυφώθηκαν.

Όσον αφορά, τέλος, στους δημοσίους υπαλλήλους και τις συνδικαλιστικές τους οργανώσεις, στη πλειοψηφία τους, δεν επιθυμούσαν και δεν αντιλαμβάνονταν την αναγκαιότητα αλλαγής του υφιστάμενου συστήματος αξιολόγησης. Το γεγονός ότι το προηγούμενο σύστημα λειτουργούσε επί δώδεκα χρόνια χωρίς να δημιουργεί προβλήματα επιβεβαίωνε, κατά αυτούς, την ορθότητά του και σε καμία περίπτωση δεν ήταν πεπεισμένοι ότι έπρεπε να αλλάξει. Εξάλλου οι αλλαγές που εισήγαγε το νέο ήταν ελάχιστες, άρα για την πλειοψηφία της κοινωνίας, «στοχευμένες» και χωρίς χρησιμότητα. Το πολιτικό και κοινωνικό περιβάλλον αναπαρήγαγε την συζήτηση περί «απολύσεων στο δημόσιο» και σε συνδυασμό με το γενικότερο πολιτικό κλίμα εργασιακής αβεβαιότητας και ανασφάλειας, ενίσχυε την καχυποψία από μέρους των δημοσίων υπαλλήλων απέναντι σε κάθε μεταρρυθμιστική απόπειρα.

Η αντιπολίτευση, ούσα απέναντι από την κυβέρνηση και αρκετά ισχυρή, ευνοούνταν από την ενίσχυση κάθε αντικυβερνητικής φωνής αντίστασης και πρωτοστατούσε στις κινητοποιήσεις. Προσβλέποντας σε εκλογές και στην ανάδειξη της στην εξουσία, ενίσχυσε τις όποιες αντιδράσεις, πολιτικοποιώντας το ζήτημα και δυναμιτίζοντας το ήδη πολωμένο κλίμα. Η συνδικαλιστική ηγεσία, αν και μεγάλο κομμάτι αυτής διατηρούσε τον ομφάλιο λώρο και προερχόταν από τα κόμματα της συγκυβέρνησης, κάτω από την πίεση των αντιδράσεων και της ανησυχίας των δημοσίων υπαλλήλων, κράτησε σθεναρή στάση αντίστασης στη μεταρρύθμιση, ενθαρρύνοντας τις κινητοποιήσεις και τις αντιδράσεις. Εξάλλου, ήταν μια πρώτης τάξης ευκαιρία να επαναδιατυπώσει το ρόλο της, να ανακτήσει την αξιοπιστία της και να ξαναβγεί στο προσκήνιο μετά από δυο χρόνια συνεχόμενων υποχωρήσεων λόγω της εφαρμογής των μνημονίων.

⁷⁴ Μακρυδημήτρης Α., «Διοικητική Επιστήμη», όπ. π. (υποσημ. 3) σ.457

Β. Οι εξωτερικές πιέσεις και ο ρόλος του εσωτερικού παράγοντα

Το βασικό ζητούμενο στη συζήτηση περί μεταρρυθμίσεων είναι η επιτυχία τους που κρίνεται με βάση το ποιοι είναι κάθε φορά οι στόχοι τους και κατά πόσο έχουν επιτευχθεί, καθώς μια μεταρρυθμιστική προσπάθεια αποτυγχάνει όχι μόνο όταν δεν καταφέρνει να υλοποιηθεί, αλλά και όταν το πρόβλημα που καλείται να αντιμετωπίσει παραμένει.

Η έκβαση της όποιας μεταρρυθμιστικής προσπάθειας εξαρτάται, από μια σειρά παράγοντες όπως α. η στρατηγική της, όχι, όμως, σαν μια «αμετακίνητη, δογματική προσήλωση σε έσχατες αξίες και υπερβατικές καταστάσεις από τις οποίες απουσιάζει ο ρεαλισμός και η αίσθηση της απτής πραγματικότητας», αλλά σε πλήρη «σύνδεση με την πραγματικότητα την οποία επιδιώκει να ελέγξει ή να αλλάξει»⁷⁵, β. η συναίνεση που έχει εξασφαλίσει και η υποδοχή της, γιατί «μια καλή και εν πάση περιπτώσει “δημοκρατικά” αποτελεσματική στρατηγική είναι αυτή που προβλέπει και προϋποθέτει την ενεργό συμμετοχή εκείνων τους οποίους αφορά όσο και εκείνων που καλούνται να την εφαρμόσουν... Δεν αποτελεί μια “μηχανική” αλλά μια βαθύτερη δυναμική και κοινωνική διαδικασία, άρα δεν μπορεί παρά να αποτελεί αντικείμενο συμμετοχής και διαβούλευσης των εμπλεκόμενων μερών και φορέων»⁷⁶ και γ. το κατά πόσο μπορεί να «διατηρήσει το “παράθυρο των αλλαγών”» το εύρος του οποίου κάθε φορά καθορίζεται από δυο μεταβλητές: «α. την οξύτητα της κρίσης των προβλημάτων που οι σχεδιαζόμενες αλλαγές σκοπεύουν να αντιμετωπίσουν... και β. την έκταση της αποδοχής και της υποστήριξης που συναντά και απολαμβάνει το μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα από μέρους εκείνων που επηρεάζονται από αυτό και ίσως είναι σε θέση να το επηρεάσουν»⁷⁷.

Πάνω στο ζήτημα της επιτυχίας των μεταρρυθμίσεων ο Pollitt αναφέρει ότι οι εμπνευστές των μεταρρυθμίσεων του δημόσιου τομέα θα πρέπει να λαμβάνουν σοβαρά υπόψη τους μια σειρά από παράγοντες όπως η συγκυρία (timing), οι συνθήκες και η κυρίαρχη δεοντολογία (ethics), η στρατηγική και η επικοινωνία

⁷⁵Μακρυδημήτρης Α., *Διοικητική Επιστήμη II*, όπ.π. (υποσημ. 3), σ.469

⁷⁶Μακρυδημήτρης Α., *Διοικητική Επιστήμη II*, όπ.π. (υποσημ. 3), σ. 471

⁷⁷Μακρυδημήτρης Α., *Διοικητική Επιστήμη II*, όπ.π. (υποσημ. 3), σ.472

(strategy and communications) και να διαθέτουν την απαραίτητη νομιμοποίηση (legitimacy)⁷⁸.

Ενώ κατά τους Fernandez και Rainey, οι σημαντικότεροι παράγοντες επιτυχίας των μεταρρυθμίσεων είναι η εξασφάλιση της αναγκαιότητας (Ensure the Need), ο προγραμματισμός-στρατηγική (Provide a Plan), η εσωτερική υποστήριξη και το ξεπέρασμα των αντιστάσεων (Build Internal Support for Change and Overcome Resistance), η εξασφάλιση της υποστήριξης και της αφοσίωσης της ανώτατης διοίκησης (Ensure Top-Management Support and Commitment), η εξωτερική υποστήριξη (Build External Support), η εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων (Provide Resources), η θεσμοθέτηση των αλλαγών (Institutionalize Change) και τέλος η επακόλουθη συνολική αλλαγή (Pursue Comprehensive Change)⁷⁹.

Έρευνα του ΟΟΣΑ (2009), που ασχολήθηκε με τη μελέτη 20 περιπτώσεων μεταρρυθμίσεων σε τρεις τομείς (συντάξεις, αγορά εργασίας και αγορά αγαθών) σε δέκα χώρες, κατέδειξε οκτώ συνθήκες που είναι δυνατόν να συμβάλλουν στην επιτυχία των μεταρρυθμίσεων: ισχυρή εκλογική εντολή για μεταρρυθμίσεις, αποτελεσματική επικοινωνία σε αυτή την κατεύθυνση, σταθερή και τεκμηριωμένη προετοιμασία των αλλαγών, επαρκής χρόνος προετοιμασίας, κυβερνητική συνοχή, σταθερότητα της ηγεσίας, προηγούμενη διάβρωση της κατάστασης, επιμονή παρά τις όποιες αποτυχίες⁸⁰.

Είναι φανερό λοιπόν ότι μια μεταρρύθμιση για να είναι επιτυχημένη θα πρέπει να χαρακτηρίζεται από ρεαλισμό, δηλαδή να λαμβάνει υπόψη της τα αντικειμενικά και υπαρκτά δεδομένα, να έχει διάρκεια, να γίνεται την κατάλληλη στιγμή, να βρίσκει αποδοχή και συναίνεση, να έχει αντισυνοπτικό χαρακτήρα, δηλαδή να έχει ευέλικτη, σταδιακή και αποκεντρωμένη εφαρμογή⁸¹, να γίνεται υπολογισμός κόστους- οφέλους, ειδικά αν πρόκειται για μια μεταρρύθμιση που περιορίζεται σε μικρές αυξητικές αλλαγές πάνω σε προηγούμενη ρύθμιση, να διαθέτει τα κατάλληλα μέσα και την κατάλληλη ηγεσία που θα την προωθήσει με πειθώ και θα προχωρήσει, αν χρειάζεται, σε αλλαγές συνεκτιμώντας κάθε φορά το αποτέλεσμα. Ας θυμηθούμε και τη γνωστή ρήση του Michel Crozier «δεν αρκεί για μια μεταρρύθμιση να γίνει ο νόμος»⁸².

⁷⁸Pollitt C., «Cuts and Reforms», (υποσημ.10) σ.3-4

⁷⁹Fernandez S. Rainey H., «Managing Successful Organizational Change in the Public Sector», *Public Administration Review*, March-April 2006, σ.169-173.

⁸⁰Kalyvas S., Pagoulatos G., Tsoukas H., From stagnation, όπ. π. (υποσημ. 1), p.9

⁸¹Μακρυδημήτρης Α., *Διοικητική Επιστήμη II*, όπ.π. (υποσημ. 3), σ. 471

⁸²Crozier M., «*The Bureaucratic Phenomenon*», Chicago, Chicago University Press, 1964

Για να προχωρήσουν, λοιπόν, οι αναγκαίες, βαθιές αλλά δίκαιες και εφαρμόσιμες μεταρρυθμίσεις στο «πολύπαθο» τομέα της δημόσιας διοίκησης, θα έπρεπε να υπάρξει ένα συνολικό, μακρόπνοο σχέδιο, ρεαλιστικό, καλά σχεδιασμένο και κυρίως εφαρμόσιμο, που θα χρηματοδοτούνταν επαρκώς και θα έδινε έμφαση στους ανθρώπους, επιδιώκοντας συναίνεση και πολιτική συνεννόηση, αξιοποιώντας την ευρωπαϊκή τεχνογνωσία και εμπειρία, χωρίς ποσοτικά και δημοσιονομικά προαπαιτούμενα⁸³.

Από την προηγούμενη ανάλυση της περίπτωσης της «αξιολόγησης Μητσοτάκη» προκύπτει ότι στην επιτυχία ή αποτυχία των μεταρρυθμίσεων που αφορούν στο ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης, κατά την περίοδο 2010-2015, βάρυνε τελικά ο εσωτερικός παράγοντας και όχι, οι, ομολογουμένως, έντονες εξωτερικές πιέσεις.

α. Οι πιέσεις του εξωτερικού παράγοντα

Η προθυμία των κυβερνήσεων να αποδεχτούν τη μεταφορά πολιτικής, τη μεταφορά της τεχνογνωσίας που σε ένα πολιτικό σύστημα χρησιμοποιείται στη διαμόρφωση πολιτικών στο δικό τους πολιτικό σύστημα, και το αν τελικά αυτή θα πραγματοποιηθεί, καθορίζεται σε μεγάλο βαθμό από εσωτερικούς παράγοντες (γραφειοκρατική δομή, αριθμός παικτών, στάδιο του εκλογικού κύκλου κλπ.)⁸⁴.

«Το εσωτερικό περιβάλλον των δημοσίων οργανισμών βρίσκεται σε έναν ιδιότυπο ισομορφισμό με το εξωτερικό πολιτισμικό περιβάλλον σε βαθμό τέτοιο, που τις περισσότερες φορές ακυρώνει τις εργαλειακές πολιτικές και στρατηγικές, ειδικά όταν αυτές είναι αποτέλεσμα άκριτης μεταφοράς από άλλες χώρες με διαφορετικό επίπεδο πολιτισμικής ωριμότητας και χωρίς την ανάπτυξη απορροφητικής ικανότητας των αλλαγών»⁸⁵.

Η εφαρμογή των Μνημονίων Συνεργασίας και εν τέλει των πολιτικών του ΔΝΤ και της ΕΕ για την Ελλάδα, αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα μεταφοράς πολιτικής (policy transfer) μέσω του μηχανισμού του καταναγκασμού. Οι εξωτερικές πιέσεις, μέσω της επιθετικότητας των αγορών και την απειλή χρεωκοπίας της χώρας, ήταν πολύ μεγάλες. Οι ελληνικές κυβερνήσεις διαπίστωσαν ότι τα περιθώρια μη

⁸³Μανιτάκης Α., «Η μεταρρύθμιση στη δημόσια διοίκηση», όπ. π. (υποσημ. 42), σ.7-9

⁸⁴ Marsh D.-Sharman J.C., «Policy diffusion and policy transfer», *Policy Studies*, 30:3, 2009, p.269-288

⁸⁵Ματάκος Α., «Η μεταρρύθμιση στη δημόσια διοίκηση», όπ. π. (υποσημείωση 59), σ.37

συμμόρφωσης προς τις υποδείξεις και τις οδηγίες των διεθνών οργανισμών ήταν πολύ περιορισμένα και, ως εκ τούτου, μετέφεραν στην ελληνική πραγματικότητα τις προτάσεις και συστάσεις που τους γίνονταν, χωρίς απαραίτητα να είναι πεπεισμένες για την ορθότητα και την αναγκαιότητά τους. Πριν τη κρίση υπήρχε περιορισμένη, έως και ανύπαρκτη, πίεση από τους ίδιους φορείς για διοικητικές μεταρρυθμίσεις ανάλογου περιεχομένου. Η κρίση ήταν αυτή που ανέδειξε την ελληνική δημόσια διοίκηση σε σοβαρό εμπόδιο για την αντιμετώπιση των προβλημάτων της χώρας και τόνισε την αναγκαιότητα μεταρρύθμισής της. Υπό την πίεση λοιπόν των καταστάσεων δόθηκε έμφαση περισσότερο στην άμεση εισαγωγή και γρήγορη νομοθέτηση των μεταρρυθμίσεων και όχι τόσο στην μετέπειτα εφαρμογή και υλοποίησή τους, με αποτέλεσμα να αναδειχθεί έντονη η αντίθεση μεταξύ της επιθυμίας του εξωτερικού παράγοντα και της ικανότητας επίτευξης τελικά των στόχων του.

Στο στάδιο δε της εφαρμογής οι εξωτερικές πιέσεις, στις περισσότερες περιπτώσεις, δυσχέραιναν τις συνθήκες, είτε περιορίζοντας τις δυνατότητες που είχε το πολιτικό σύστημα να αποζημιώσει όσους θίγονταν, σε μια προσπάθεια εξομάλυνσης των αντιστάσεων, είτε καθιστώντας αδύνατη τη συνεργασία λόγω της αυστηρότητας των προτεινόμενων μέτρων, διακινδυνεύοντας ακόμα και την εμπιστοσύνη των εργαζομένων και των συνδικαλιστικών τους ενώσεων προς τις κυβερνήσεις.

Το γεγονός δε ότι οι μεταρρυθμίσεις αποτελούσαν προτάσεις ξένων εμπειρογνομόνων που διέθεταν στενή αντίληψη τεχνικών λύσεων χωρίς να λαμβάνουν υπόψη το πλαίσιο μέσα στο οποίο θα εφαρμοστούν, τις πολιτικές αντιστάσεις, τις κοινωνικές αντιλήψεις και τη διοικητική κουλτούρα,⁸⁶ όχι μόνο έβαζε επιπλέον εμπόδια στην εφαρμογή τους, αλλά έθετε και σοβαρό ζήτημα κρατικής κυριαρχίας καθώς η διαχείριση του πυρήνα της λειτουργίας και οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης, του ελληνικού κράτους εν τέλει, ανατέθηκε σε ιδιώτες συμβούλους και μάλιστα ξένους (EU Commission, μεμονωμένα κράτη Γαλλία και Γερμανία, ΔΝΤ, Παγκόσμια Τράπεζα⁸⁷).

⁸⁶ Μαϊστρος Π., «Μεταρρυθμίσεις ή Επικοινωνιακές Φωτοβολίδες;» όπ.π. (υποσημ. 46) σ.15

⁸⁷ Featherstone K. «External conditionality», όπ.π. (υποσημ. 13) σ.17

β. Οι αντιστάσεις του εσωτερικού παράγοντα

➤ το ελληνικό διοικητικό σύστημα: ο «μεγάλος ασθενής»

Τα περισσότερα από τα μέτρα που επιχειρήθηκε να εφαρμοστούν στην ελληνική δημόσια διοίκηση και αφορούσαν στο προσωπικό της έπασχαν από διστακτικότητα και έλλειψη συναίνεσης. Στόχευαν σε άμεσα δημοσιονομικά οφέλη και εφαρμόζονταν σε καθεστώς πανικού και απαιτήσεων από τους δανειστές, συχνά με τη διαδικασία του κατεπείγοντος και χωρίς εμπεριστατωμένη μελέτη και προετοιμασία. Ο νομοθετικός πληθωρισμός με απανωτούς Νόμους, Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου, Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις και Εγκυκλίους, περισσότερο μπερδευε παρά διευκόλυνε την εφαρμογή τους και η έλλειψη συντονισμένης συλλογικής δράσης μείωνε την αποτελεσματικότητά τους. Η μεγάλη πίεση, λόγω των περιορισμένων χρονικών περιθωρίων, και η εμπεδωμένη κουλτούρα μη αλλαγών στο δημόσιο, δυσκόλεψε επιπλέον την, έτσι κι αλλιώς, πολύ δύσκολη προσαρμογή των δημοσίων υπαλλήλων στα νέα δεδομένα εργασιακής ανασφάλειας και συρρίκνωσης των εισοδημάτων τους.

Σημαντικός παράγοντας που καθυστερεί τις μεταρρυθμίσεις στην οικονομία και κοινωνία στην Ελλάδα είναι η «φτωχή κατάσταση της δημόσιας διοίκησης» που παρουσιάζει σοβαρές αδυναμίες στις επιδόσεις, μικρή ικανότητα επίτευξης στόχων⁸⁸, χαμηλή αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα. *«Η διοίκηση παραμένει πάντα ένας μηχανισμός αργοκίνητος, παραλυμένος, γραφειοκρατικός, ανίκανος να επεξεργαστεί δημόσιες πολιτικές και να εκπληρώσει αποτελεσματικά και με ευελιξία τις δημόσιες αποστολές της και κυρίως να ανταποκριθεί στις ανάγκες των πολιτών και των επιχειρήσεων. Στην Ελλάδα η διοικητική μεταρρύθμιση είναι μονίμως ένα ζητούμενο, που αναζητείται αλλά δεν πραγματοποιείται»*⁸⁹. Προβλήματα που είχαν διατυπωθεί ήδη από το 1952 από τον ακαδημαϊκό Κυριάκο Βαρβαρέσο (1884-1957),⁹⁰ αλλά την περίοδο της οικονομικής κρίσης εμφανίστηκαν οξύτερα καθιστώντας την δημόσια διοίκηση μάλλον εμπόδιο παρά εργαλείο προώθησης των αναγκών μεταρρυθμίσεων.

⁸⁸ Makrydemetres A., Zervopoulos P., Pravita M.-E., «Reform of Public Administration», όπ.π. (υποσημ. 2) p.3-4

⁸⁹ Μανιτάκης Α., «Γιατί δεν ολοκληρώνεται», όπ. π. (υποσημ. 42), σ.1

⁹⁰ Βαρβαρέσος Κ., «Έκθεσις επί του οικονομικού προβλήματος της Ελλάδος», εκδ. Σάββαλας, Αθήνα 2002

Μιλώντας πιο συγκεκριμένα θα λέγαμε ότι η ελληνική δημόσια διοίκηση είναι παραδοσιακά ιεραρχική, συγκεντρωτική δεν έχει συνέχεια, διακατέχεται από πελατειακές σχέσεις και έλλειψη αποτελεσματικότητας. Θα μπορούσαμε ίσως να περιγράψουμε το ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα ως «μη-βεμπεριανή» ή «λανθάνουσα βεμπεριανή» γραφειοκρατία, όπου συνυπάρχουν πελατειακά φαινόμενα με ανεπαρκείς δημόσιες πολιτικές και

- η πολιτική ανθρώπινου δυναμικού δεν καθορίζεται από τις λειτουργικές ανάγκες αλλά από πελατειακές προτεραιότητες και πιέσεις,
- η οργανωτική ανάπτυξη των δημοσίων υπηρεσιών δεν αντιμετωπίζει τις λειτουργικές ανάγκες αλλά τις πελατειακές σχέσεις, τις συλλογικές και ατομικές προτεραιότητες του προσωπικού τους,
- οι καθημερινές διαδικασίες διακατέχονται από φορμαλισμό και ανελαστικότητα και τέλος,
- η έλλειψη εν τέλει προγραμματισμού και ικανότητας ελέγχου υποβαθμίζει την ποιότητα της διαμόρφωσης της πολιτικής⁹¹.

Η θέσπιση και θέσμιση των γραφειοκρατικών οργανισμών συνοδεύεται συνήθως από την διαπλοκή, την εξύφανση και την επέκταση ενός σύνθετου δικτύου σχέσεων και συμμαχιών με το κοινό της, τους άλλους όμορους οργανισμούς, το ανθρώπινο δυναμικό που τη στελεχώνει και το πολιτικό προσωπικό⁹². Η γραφειοκρατία, ακόμα και στην «λανθάνουσα βεμπεριανή» μορφή της, αποτελεί κοινωνικό σύστημα καθόλου φιλικό προς τις αλλαγές. Κοινωνικές διαδικασίες και δυνάμεις στο εσωτερικό της, επιθυμούν τη διατήρηση και διαιώνισή της, γιατί έτσι εξυπηρετείται καλύτερα η προαγωγή των συμφερόντων και αξιών τους και αντιστέκονται σε κάθε αλλαγή.

Μιλώντας συγκεκριμένα τα πιο σημαντικά εμπόδια που θέτει το διοικητικό σύστημα της χώρας και υπονομεύουν την εφαρμογή κάθε μεταρρυθμιστικού σχεδίου είναι:

- ✓ η κυβερνητική και υπουργική α-συνέχεια που τελικά οδηγεί και σε α-συνέχεια του κράτους,

⁹¹ Tsekos Th., «Structural, functional and cultural aspects of the Greek public administration and their effects on public employees' collective action», *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 34 (2), 2013, p.9-12

⁹² Μακρυδημήτρης Α., «Διοικητική Επιστήμη», όπ.π. (υποσημ. 3), σ. 463

- ✓ ο νομοθετικός πληθωρισμός που αναδεικνύει ως βασική αρχή ότι αρκεί ένας νόμος για να γίνει μια μεταρρύθμιση,
- ✓ ο πολιτικός βολонταρισμός, που μεγιστοποιεί τη σημασία της πολιτικής βούλησης έναντι των βασικών αρχών της δημόσιας πολιτικής,⁹³
- ✓ ο φορμαλισμός και η δυσκαμψία της διοικητικής συμπεριφοράς,
- ✓ η παρέμβαση του πολιτικού και κυρίως του κομματικού συστήματος,
- ✓ η έλλειψη επαγγελματισμού,
- ✓ η χαμηλή απόδοση και
- ✓ το μεγάλο μέγεθος⁹⁴.

Τελικά η αποσπασματικότητα, η έλλειψη πραγματικής πολιτικής βούλησης, η απροθυμία σύγκρουσης με κατεστημένα συμφέροντα και νοοτροπίες, η απουσία εκσυγχρονισμού, η κομματική και πελατειακή λογική, καθώς επίσης και η έλλειψη επαρκών οικονομικών πόρων, είναι μερικοί από τους παράγοντες που εμποδίζουν τη μεταρρύθμιση στην Ελλάδα. *«Η δημόσια διοίκηση απλώς αντανakλά το ξεπερασμένο πρότυπο οργάνωσης του κράτους, τις παθογένειες του ελληνικού πολιτικού συστήματος, τον στρεβλό τρόπο ανάπτυξης, καθώς και τις επιδιώξεις των κυβερνήσεων να εξυπηρετήσουν συμφέροντα ασυμβίβαστα με την κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη του τόπου»*⁹⁵.

Παρά την οικονομική κρίση, τα βασικά χαρακτηριστικά του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος παρέμειναν ίδια. Παρά την τάση εκσυγχρονισμού και τα μέτρα που έχουν παρθεί, υπάρχει ακόμα μεγάλο ποσοστό αδράνειας. Η διοίκηση ανθρώπινων πόρων, η οργανωτική ανάπτυξη, οι σχέσεις μεταξύ διοίκησης και πολιτικής, οι δημόσιες πολιτικές, παραμένουν συγκεντροποιημένες, εσωστρεφείς και πελατειακού χαρακτήρα. Είναι βαθύτατα ριζωμένες στη κυρίαρχη κουλτούρα και νοοτροπία, αποτελούν ιστορικά συστημικές αδυναμίες του ελληνικού διοικητικού συστήματος και θέτουν τα όρια των μεταρρυθμίσεών του.

⁹³ Μανιτάκης Α. «Γιατί δεν ολοκληρώνεται», όπ. π. (υποσημ. 42), σ.5-6

⁹⁴ Makrydemetres A., Zervopoulos P., Pravita M.-E., «Reform of Public Administration», όπ.π. (υποσημ. 2) p.6-7

⁹⁵ Ματάκος Α., «Η μεταρρύθμιση στη δημόσια διοίκηση», όπ. π. (υποσημείωση 59) σ.284

➤ *το ελληνικό πολιτικό σύστημα*

Η αλλαγή μιας δημόσιας πολιτικής και κάθε μεταρρύθμιση, περνά μέσα από την αλλαγή του νομοθετικού πλαισίου, είναι αποτέλεσμα πολιτικής διαδικασίας και εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τη στάση των θεσμικών και κομματικών veto players, των πολιτικών δρώντων, δηλαδή, που έχουν την ικανότητα και τη δυνατότητα να καθορίσουν τις επιλογές της άσκησης της δημόσιας πολιτικής. Εκείνες τις πολιτικές ομάδες και αυτά τα πολιτικά κόμματα, που μπορούν να εμποδίσουν μια αλλαγή όταν διαφωνούν με αυτή. Ο βαθμός επιρροής τους είναι συνήθως μεγάλος και εξαρτάται από το μέγεθος τους, την ιδεολογική τους απόσταση από την επιχειρούμενη αλλαγή, την πολιτική σύγκλιση στο εσωτερικό τους, διακρίνοντας τους veto players σε συνεργάσιμους και ανταγωνιστικούς⁹⁶.

Σε σχέση με το θέμα που πραγματεύεται η παρούσα εργασία, τα κόμματα της αντιπολίτευσης ή και μερίδες των συγκυβερνώντων κομμάτων, σε μια προσπάθεια να μην υποστούν το εκλογικό κόστος των πράγματι επώδυνων μέτρων, ακόμα και να αυξήσουν την εκλογική τους δύναμη, υιοθέτησαν μια έντονα αντιμνημονιακή και εν τέλει αντικυβερνητική ρητορική, η όποια είτε δεν διευκόλυνε, είτε εμπόδισε ή και ακύρωσε την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων. Αποτέλεσμα ήταν οι σοβαροί τριγμοί στη κυβερνητική συνοχή, η έλλειψη κυβερνητικής σταθερότητας μακράς πνοής, η συνεχής εναλλαγή των κομμάτων στην εξουσία και η πολιτική αστάθεια. Η αντιπολίτευση σε όλη τη διάρκεια της επιβολής των μέτρων, εκμεταλλευόμενη την κατάσταση, κράτησε υψηλούς τόνους αντιπαράθεσης και κριτικής απέναντι στη κυβέρνηση, με απώτερο στόχο, να ανέλθει αυτή στην εξουσία, γεγονός που έγινε τελικά το 2015.

Οι περισσότερες ελληνικές κυβερνήσεις κυριαρχούνται από τις δυνάμεις της αδράνειας που τις ωθούν, παρά τις ραγδαίες αλλαγές, να κινούνται ελάχιστα. Συνθήκη που διατηρείται μέχρι τη στιγμή που οι εξωτερικές πιέσεις γίνονται πλέον ανυπέρβλητες και το πολιτικό σύστημα δεν έχει άλλη επιλογή παρά να προχωρήσει σε αλλαγές. Πολωμένο και ανταγωνιστικό δεν διαθέτει σοβαρές και τεκμηριωμένες αντιπροτάσεις με αποτέλεσμα να εφαρμόζει άκριτα αυτές που του επιβάλλονται αδυνατώντας να διατυπώσει την δική του θέση. Υπό την πίεση των προβλημάτων, οι κυβερνήσεις εναλλάσσονται, πριν ακόμα ολοκληρώσουν τη θητεία τους, και το

⁹⁶ Zohlnhofer R., «How politics matter when policies change: Understanding policy change as a political problem», *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol.11, no 1, March 2009, p.97-115

πολιτικό κόστος ακυρώνει τις όποιες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες όταν προσκρούουν στη προσοδοθηρική λογική των ομάδων συμφερόντων που τις στηρίζουν. Η απουσία στρατηγικής μεταρρυθμίσεων, η πολιτική αστάθεια, οι πελατειακές και προνομιακές σχέσεις που απολαμβάνουν ορισμένες επαγγελματικές ομάδες, η διαφθορά, οδηγούν το πολιτικό σύστημα στην αδράνεια, την απροθυμία αλλαγών και την έλλειψη αποτελεσματικότητας.

Την ίδια στιγμή ο ρόλος των πολιτικών κομμάτων είναι κυρίαρχος, μην ενθαρρύνοντας, επίσης, τις αλλαγές. Τα κυρίαρχα πολιτικά κόμματα λειτουργούν με αυστηρές συγκεντρωτικές ιεραρχικές δομές, παραμένουν περιχαρακωμένα στις θέσεις τους, μην επιτρέποντας τελικά την μεταξύ τους συνεργασία και συνεννόηση. Έτσι οι ελληνικές κυβερνήσεις δεν μπορούν να αναμένουν διακομματική υποστήριξη, ούτε ανεξάρτητη νομιμοποίηση και η πορεία των μεταρρυθμίσεων καθορίζεται κυρίως από την επικοινωνία τους με τις ομάδες συμφερόντων. Επικοινωνία που χαρακτηρίζεται από στρεβλή εκπροσώπηση, σχέσεις ανεμπιστοσύνης, σύγκρουση οικονομικών και πολιτικών συμφερόντων.

«Είναι ωστόσο σημαντικό το πρόβλημα της αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα, όσον αφορά την επίτευξη των στόχων του, κάτι που βέβαια δεν είναι εύκολο να μετρηθεί και το οποίο φαίνεται να σχετίζεται 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 συμφερόντων⁹⁷». Παρά λοιπόν το ότι οι εξωγενείς παράγοντες μπορούν είτε να διευκολύνουν, είτε να εμποδίσουν μια αλλαγή, η πιο σημαντική προϋπόθεση για την ολοκλήρωση της οποιας μεταρρύθμισης είναι ο εσωτερικός παράγοντας, η δυνατή, πειστική και με συνοχή εσωτερική πολιτική αρχή που θα την υποστηρίξει⁹⁸.

⁹⁷ Κουζής Γ., Δημουλάς Κ., Μητράκος Θ., Φιλιπούλου Μ., «Επιπτώσεις», όπ.π. (υποσημ. 24) σ.55

⁹⁸ Ladi S., «Austerity politics» όπ.π. (υποσημ. 9), σ.204

➤ *οι δημόσιοι υπάλληλοι και οι συνδικαλιστικές τους οργανώσεις*

Σημαντικός, ως προς την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων, αναδείχθηκε και ο ρόλος των δημοσίων υπαλλήλων και των συνδικαλιστικών τους οργανώσεων.

Την περίοδο της οικονομικής κρίσης οι ελληνικές κυβερνήσεις κλήθηκαν να εφαρμόσουν ένα ιδιαίτερα φιλόδοξο και σκληρό πρόγραμμα, σε λίγο χρόνο και υπό καθεστώς τεράστιας πίεσης. Προχώρησαν σε σειρά μονομερών ενεργειών, χωρίς προηγούμενη διαπραγμάτευση και διάλογο προκειμένου να προωθήσουν τις αλλαγές που ήθελαν γρήγορα και με κάθε τρόπο. Αλλαγές ιδιαίτερα επώδυνες που οδήγησαν σε τεράστιες περικοπές των αποδοχών και εργασιακή ανασφάλεια τους δημοσίου υπαλλήλους. Αλλαγές που τους αιφνιδίασαν, όπως, για παράδειγμα, η δυνατότητα κατάργησης ενός φορέα του δημοσίου ή μιας ειδικότητας, άρα και των αντίστοιχων οργανικών θέσεων, απλά και άμεσα με μια διάταξη νόμου. Μια πιθανότητα που, ανεξάρτητα αν τους αφορούσε άμεσα, ή απλά τους απειλούσε, ενεργοποίησε τα αντανakλαστικά όλων των δημοσίων υπαλλήλων, που μέχρι τότε ένιωθαν αρκετά ασφαλείς πίσω από την συνταγματική κατοχύρωση της μονιμότητάς τους.

Αντί να προωθηθούν οι αλλαγές σταδιακά, καθιστώντας τους δημόσιους υπαλλήλους, που ήταν εφαρμοστές και αποδέκτες των μεταρρυθμίσεων, κοινωνούς και μετόχους αυτής της προσπάθειας, αντιμετωπίστηκαν ως η αιτία του κακού και ως εξιλαστήρια θύματα. Κλήθηκαν να προσαρμοστούν σε ένα νέο περιβάλλον, ουδόλως προστατευτικό, ραγδαία μεταβαλλόμενο, απειλητικό και με κυρίαρχη την εργασιακή αβεβαιότητα και την δραματική συρρίκνωση των εισοδημάτων τους. Για πρώτη φορά απειλήθηκαν με απολύσεις, τα καθήκοντά τους αυξήθηκαν ραγδαία και η εργασία τους εντατικοποιήθηκε, με αποτέλεσμα να μην είναι καθόλου «φιλικό» σε οποιαδήποτε, εν τέλει, αναδιάρθρωση, βάζοντας μέσω των συλλογικών των οργανώσεων, σοβαρά εμπόδια. Μέσα σε αυτό το κλίμα αβεβαιότητας, λοιπόν, θα ήταν ιδιαίτερα απίθανο οι δημόσιοι υπάλληλοι να αυξήσουν την απόδοσή τους, ειδικά όταν επιπλέον δεν υπάρχουν σαφείς στόχοι, διαθέσιμα μέσα και πραγματικά ρεαλιστικά χρονοδιαγράμματα υλοποίησης. Ίσα-ίσα θα ήταν πολύ πιθανό να εξαντλήσουν κάθε περιθώριο διακριτικής ευχέρειας για να εμποδίσουν, ή να καθυστερήσουν, την εφαρμογή πολιτικών που κρίνουν ότι θα τους βλάψουν.

Όσον αφορά δε τις συνδικαλιστικές οργανώσεις του δημόσιου τομέα παρουσιάζουν, κατ' αρχήν, κάποιες ιδιαιτερότητες έναντι αυτών του ιδιωτικού τομέα:

α. Ο εργοδότης, το κράτος εν προκειμένω, παίζει διπλό ρόλο ως η βασική αρχή που νομοθετεί και εισάγει τις ρυθμίσεις και καλείται να ισορροπήσει τις πιέσεις διαφορετικών ομάδων συμφερόντων, πολιτικών κομμάτων και ενώσεων από τη μια μεριά και ως εργοδότης από την άλλη.

β. Η συμμετοχή των εργαζομένων είναι μεγάλη, σε αντίθεση με ό,τι συμβαίνει στον ιδιωτικό τομέα και κυρίως στις μικρές επιχειρήσεις που είναι και η πλειοψηφία της αγοράς, όπου η αντιπροσώπευση είναι πολύ μικρή.

γ. Είναι λιγότερο, όμως, ομοιογενείς, με κάποιες συνδικαλιστικές ενώσεις να επιτυγχάνουν μεγαλύτερη πρόσβαση στα κέντρα λήψης των αποφάσεων και τελικά καλύτερα αποτελέσματα για τα μέλη τους έναντι των υπολοίπων.

Σε έρευνα που πραγματοποιήθηκε από τον Νοέμβριο του 2011 έως τον Ιούλιο 2012, σε εννέα ελληνικές πόλεις μεταξύ δημοσίων υπαλλήλων 230 διαφορετικών συνδικαλιστικών οργανώσεων⁹⁹ βρέθηκαν τα εξής ενδιαφέροντα:

α. Οι πιο ισχυρές συνδικαλιστικές ενώσεις των δημοσίων υπαλλήλων είναι οι ομοσπονδίες των υπουργείων,

β. η ΑΔΕΔΥ δεν έχει αναπτύξει δύναμη και ικανότητα συλλογικών διαπραγματεύσεων και παραμένει κυρίως πολιτικό εργαλείο ελεγχόμενο από τα πολιτικά κόμματα,

γ. οι διαπραγματεύσεις πραγματοποιούνται μέσω ανεπίσημων επαφών, με τακτικές επιλεκτικών πελατειακών σχέσεων, μεταξύ του εκάστοτε υπουργού και του πολιτικού του περιβάλλοντος,

δ. οι ομοσπονδίες με την μεγαλύτερη επιρροή και δύναμη, διαπραγματευόμενες ξεχωριστά με τον εκάστοτε υπουργό, υποστηρίζουν τελικά και τα αιτήματα των λιγότερο ισχυρών ομοσπονδιών, πιέζοντας για την εφαρμογή των όποιων αποτελεσμάτων σε όλους και

ε. οι συνδικαλιστικές ενώσεις, σε γενικές γραμμές, περιορίζουν τη δράση τους στα ζητήματα των εργασιακών σχέσεων και δεν αναμιγνύονται στη διαμόρφωση πολιτικής.

στ. Τέλος, καταγράφηκε σημαντική επιρροή της παρούσας οικονομικής κρίσης στη λογική, τη νοοτροπία και τις συμπεριφορές των συνδικαλιστικών οργανώσεων.

Στην Ελλάδα «η ανάπτυξη των ομάδων συμφερόντων και του συνδικαλισμού και η σχέση τους με τη δημόσια διοίκηση, όπως ήταν αναμενόμενο ακολούθησε κατά

⁹⁹ Tsekos Th, «*Structural, functional aspects*», όπ. π. (υποσημ. 91) p.13

πολύ την ίδια πελατειακή λογική με αυτή της υπόλοιπης κοινωνίας»¹⁰⁰. Ενισχύθηκε ο πατερναλιστικός συνδικαλισμός και τα συνδικάτα, κυρίως του δημόσιου τομέα, απέκτησαν μεγάλη δύναμη διατηρώντας ισχυρούς δεσμούς με τα κόμματα και τις κυβερνήσεις. Οι συνδικαλιστικές ενώσεις, ως φορείς πελατειακών και συντεχνιακών συμφερόντων, επηρεάζουν τη διοίκηση των ανθρώπινων πόρων, τα κίνητρα, τη συνεργασία και τους μηχανισμούς βελτίωσης της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας του δημόσιου τομέα¹⁰¹.

Κατά τη διάρκεια της κρίσης οι συνδικαλιστικές οργανώσεις βρέθηκαν αντιμέτωπες με μια μεγάλη πρόκληση καθώς για πρώτη φορά ήταν έξω από το τραπέζι του διαλόγου και των διαπραγματεύσεων, στη βάση των οποίων είχαν οικοδομήσει την ύπαρξη και τη δράση τους. Το πολιτικό κλίμα ήταν τεταμένο και τα σκληρά μέτρα είχαν προκαλέσει τεράστιες κινητοποιήσεις των εργαζομένων και όλου του ελληνικού λαού, με συγκρούσεις ακόμα και νεκρούς¹⁰². Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι μόνο μεταξύ Ιανουαρίου 2011 και Απριλίου 2012 πραγματοποιήθηκαν 838 απεργίες εκ των οποίων οι 46 ήταν γενικές¹⁰³, ενώ το 2013, καταγράφηκαν «τετρακόσιες σαράντα τρεις (443) απεργίες. Διακόσιες είκοσι οκτώ (228) απεργίες πραγματοποιήθηκαν στον ιδιωτικό τομέα και εκατόν εβδομήντα πέντε (175) στον δημόσιο τομέα της οικονομίας. Στις Δημόσιες Επιχειρήσεις Κοινωνικής Ωφέλειας (ΔΕΚΟ) πραγματοποιήθηκαν 54 απεργίες»¹⁰⁴.

Απέναντι στις μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης τα συνδικαλιστικά όργανα των δημοσίων υπαλλήλων έδειξαν σκληρή στάση. Υπερασπίστηκαν τα μέλη τους ακόμα και στην «ενοχοποίηση» τους για την κακή κατάσταση της χώρας. Χαρακτηριστικά ο τότε πρόεδρος της ΑΔΕΔΥ Κώστας Τσικρικάς δήλωνε: «Αυτή η ιστορία πρέπει να τελειώσει. Οι δημόσιοι υπάλληλοι στην Ελλάδα αποτελούν το 8% του εργατικού δυναμικού όταν σε άλλες χώρες-μέλη της Ε.Ε. το μέσο όρο είναι μεταξύ 15-17%»¹⁰⁵. Αποτέλεσμα αυτού του κλίματος ήταν τελικά αρκετές από τις μεταρρυθμίσεις που αφορούσαν το ανθρώπινο δυναμικό να βρεθούν στο στόχαστρο και τελικά να ακυρωθούν.

¹⁰⁰ Λαδή Σ., «Οικονομική κρίση», όπ. π. (υποσημ. 7) σ.19

¹⁰¹ Tsekos Th., «Structural, functional aspects», όπ. π. (υποσημ. 91) p.15

¹⁰² Στη κινητοποίηση της γενικής απεργίας των ΓΣΕΕ- ΑΔΕΔΥ στις 5 Μαΐου 2010 βρήκαν τραγικό θάνατο από εμπρησμό 3 υπάλληλοι της Τράπεζας Marfin στο κέντρο της Αθήνας.

¹⁰³ European Commission, Industrial Relations in Europe 2012, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Unit B.1, December 2012, p.152

¹⁰⁴ Κατσορίδας Δ., Κόλλιας Γ., Λαμπουσάκη Σ. «Το Απεργιακό Φαινόμενο στην Ελλάδα. Καταγραφή των απεργιών κατά το 2013», Τετράδια του ΙΝΕ, Νοέμβριος 2014, σελ.9-10

¹⁰⁵ Το Βήμα, 11-7-2012

Όσον αφορά λοιπόν στον εσωτερικό παράγοντα κυριάρχησε ένας συνδυασμός αδύναμων πολιτικά κυβερνήσεων χωρίς λογική και κουλτούρα μεταρρυθμίσεων, μια κοινωνία δικαίως θορυβημένη και ανήσυχη και άρα εντελώς προδιατεθειμένη αρνητικά σε κάθε αλλαγή και μια σειρά μεταρρυθμίσεων χωρίς συνοχή, προγραμματισμό και λειτουργική σύνδεση.

«Το πατερναλιστικό σύστημα αξιών της κοινωνίας μας, οι παραδόσεις του πολιτικού συστήματος και η διαχρονική εξάρτηση του διοικητικού συστήματος από την πολιτική λειτουργία, ευνόησαν τις πελατειακές σχέσεις, τον νομικό πληθωρισμό, την γραφειοκρατία, την ασυνέχεια της διοίκησης και την απουσία μηχανισμών προγραμματισμού, συντονισμένης εφαρμογής και συστηματικής αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών. Εξαιτίας της παραδοσιακής μεταρρυθμιστικής αντίληψης του πολιτικού και διοικητικού συστήματος, οι περισσότερες μεταρρυθμίσεις εξαντλούντο στην εκπόνηση του κανονιστικού πλαισίου, χωρίς την διασφάλιση των όρων, της οργάνωσης και των αναγκαίων πόρων για την εφαρμογή τους, δηλαδή ενός προγράμματος υποστήριξης της εφαρμογής του κανονιστικού πλαισίου με οδικό χάρτη και σύστημα διοίκησης- παρακολούθησης- αξιολόγησης της εφαρμογής του. Η ανάγκη βίαιων προσαρμογών της τελευταίας πενταετίας, αρκετές φορές υπό τις εκβιαστικές απειλές των δανειστών της χώρας, οι οποίοι επέβαλαν μεταρρυθμίσεις κυρίως με δημοσιονομικούς στόχους, συνέδεσε όσες μεταρρυθμίσεις εφαρμόστηκαν, με αρνητικές οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις σε μεγάλα τμήματα του πληθυσμού, με συνέπεια η έννοια της μεταρρύθμισης να δημιουργεί αρνητικούς συνειρμούς στην κοινωνική συνείδηση»¹⁰⁶.

Θα μπορούσαμε να κλείσουμε εδώ υιοθετώντας τον χαρακτηρισμό του Featherstone¹⁰⁷ (2005) που περιγράφει την Ελλάδα ως “une societe bloquée”, μια κοινωνία όπου οι θεσμοί και οι πρακτικές έχουν «κλειδώσει» και οι πρωτοβουλίες μεταρρύθμισης είναι πολύ δύσκολο να εφαρμοστούν. Μια κοινωνία όπου οι τάσεις σύγκλισης με την Ευρώπη μπλοκάρονται από τις τάσεις αδράνειας και τελικά οι μεταρρυθμίσεις προωθούνται μόνο όταν η πλειοψηφία των πολιτικών δυνάμεων έχει πειστεί ότι το κόστος της αδράνειας είναι μεγαλύτερο από το κόστος των αλλαγών.

¹⁰⁶ Μαϊστρος Π., «Μεταρρυθμίσεις ή Επικοινωνιακές Φωτοβολίδες;» όπ. π. (υποσημ. 46) σ.11-12

¹⁰⁷ Featherstone K., «Introduction: “modernization” and the structural constraints of Greek politics», *West European Politics*, 28 (2), January 2007, p.223-241

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Με το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης, η Ελλάδα βρέθηκε στο πιο κρίσιμο σημείο της προσπάθειας εξευρωπαϊσμού της από τη στιγμή της ένταξής της στην Ε.Ε. Οι μεταρρυθμίσεις που υιοθετήθηκαν με το πρώτο Μνημόνιο Συνεργασίας προσπάθησαν να αντιμετωπίσουν τα μεγάλα προβλήματα της δημόσιας διοίκησης, που αναδείχθηκε σε «μέγα ασθενή».

Ωστόσο, υπήρξαν πολλές καθυστερήσεις και μεγάλο κενό εφαρμογής. Επιχειρήθηκε μεγάλος αριθμός αλλαγών ταυτόχρονα, υπήρξε έλλειψη προγραμματισμού σε βαθμό πειραματισμού και αποτυχία των πολιτικών, ασάφεια ως προς την «ιδιοκτησία» του προγράμματος των μεταρρυθμίσεων και εσωτερικές πολιτικές αρχές λιγότερο δυνατές από ό,τι οι περιστάσεις απαιτούσαν.¹⁰⁸ Η δύναμη της εσωτερικής πολιτικής αρχής να υποστηρίξει την αλλαγή και να ξεπεράσει τις αντιστάσεις,¹⁰⁹ η ύπαρξη μιας νέας πνευματικής και πολιτικής ηγεσίας για να κατευθύνει μεταρρυθμίσεις με πολιτική και πνευματική συνοχή, αποτελούν σημαντικούς παράγοντες αλλαγής παραδείγματος, που στη προκειμένη περίπτωση απουσίαζαν. Διοικητικό σύστημα ανώριμο και μη φιλικό προς τις αλλαγές, δημόσιοι λειτουργοί με ανεμπιστοσύνη στις μεταρρυθμίσεις και ισχυρές συνδικαλιστικές ενώσεις κυριάρχησαν ακυρώνοντας την «από τα πάνω» μεταρρυθμιστική προσπάθεια.

Η παρούσα εργασία πραγματεύτηκε τις βασικές μεταρρυθμίσεις που επιχειρήθηκαν στον τομέα του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα την περίοδο 2010-2015.

Στη πρώτη ενότητα παρουσιάστηκε η ατζέντα των μεταρρυθμίσεων που επιχειρήθηκαν. Αναλύθηκαν οι στόχοι και το πλαίσιο των αλλαγών, όπως τέθηκαν από τα Μνημόνια Συνεργασίας Ι και ΙΙ, τα Επιχειρησιακά Προγράμματα «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013» και «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα 2014-2010», την Έκθεση του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης και τη Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση και παρουσιάστηκε το περιεχόμενό τους.

Η δεύτερη ενότητα επικεντρώθηκε στο ζήτημα της αλλαγής πολιτικής. Αναδείχθηκε ότι κατ' αρχήν υλοποιήθηκαν εκείνες οι μεταρρυθμίσεις που

¹⁰⁸ Ladi S., «*Austerity politics*», όπ.π. (υποσημ. 9), σ.205

¹⁰⁹ Ladi S., «*Austerity politics*», όπ. π. (υποσημ. 9) σ.206

απαιτούσαν μόνο την εισαγωγή των απαραίτητων σχετικών κανονιστικών και νομοθετικών ρυθμίσεων και στόχευαν σε άμεσα δημοσιονομικά οφέλη. Εξετάστηκε κατά πόσο πέτυχαν τους διακηρυγμένους στόχους τους με υπόθεση εργασίας ότι στη πλειοψηφία τους αφορούσαν αυξητικές και όχι ριζοσπαστικές αλλαγές.

Στη τρίτη ενότητα παρουσιάστηκε η περίπτωση της «αξιολόγησης Μητσοτάκη» μιας ριζοσπαστικές μεταρρύθμισης που όμως δεν κατάφερε να υλοποιηθεί. Αναλύθηκε το περιεχόμενό της και αναζητήθηκαν οι λόγοι που οδήγησαν στην αποτυχία της, με υπόθεση εργασίας ότι στην επιτυχία ή αποτυχία της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων βάρυνε τελικά περισσότερο ο εσωτερικός παράγοντας και όχι οι εξωτερικές πιέσεις, παρά το γεγονός ότι ήταν ιδιαίτερα έντονες. Τα παγιωμένα χαρακτηριστικά της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, οι ιδιαιτερότητες του πολιτικού συστήματος και του τρόπου λειτουργίας των ελληνικών πολιτικών κομμάτων, η στάση των δημοσίων υπαλλήλων και ο ρόλος των συνδικαλιστικών τους οργανώσεων, αποτελούν, σύμφωνα με την υπόθεση, τους βασικούς παράγοντες που μπορούν να ματαιώσουν μια μεταρρυθμιστική προσπάθεια.

Φάνηκε, λοιπόν, ότι, παρόλο που οι εξωγενείς παράγοντες αποτελούν καταλύτη των αλλαγών, το τελικό αποτέλεσμα της διαδικασίας είναι κυρίως εσωτερική υπόθεση. *«Όταν τον εφησυχασμό και την απραξία, διαδέχεται η δρομολόγηση μεταρρυθμίσεων, υπό συνθήκες πανικού, δίχως να προηγηθεί εμπεριστατωμένη μελέτη των θεσπιζόμενων αλλαγών, δημιουργία σαφούς οράματος και μακρόπνοος στρατηγικός σχεδιασμός, για την υλοποίησή του, καθίσταται αναπότρεπτη η παταγώδης αποτυχία των σχετικών εγχειρημάτων. Καταδεικνύεται λοιπόν ότι, αντί οι θεσπιζόμενες μεταρρυθμίσεις να αντικατοπτρίζουν ένα βιώσιμο όραμα χώρας, στοχεύουν πρωτίστως στην βεβιασμένη και ασύστολη νομοθέτηση, καθ' υπόδειξη των μνημονιακών μας δεσμεύσεων, προκειμένου εν τέλει, η χώρα να λάβει, ως απόρροια της συμμόρφωσής της, την εκάστοτε χρηματοδοτική ενίσχυση»¹¹⁰.*

¹¹⁰ Ιωαννίδου Α., «Από την εφεδρεία και την προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα στην διαθεσιμότητα και την κινητικότητα», <https://dspace.lib.uom.gr/handle/2159/15435>, 2003, σ.15

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Cobb R.-Ross J.-K.-Ross M., «Agenda Building as a Comparative Political Process», *The American Political Science Review*, vol.70, No1, Mar.1976, p.126-138
2. Crozier M., *“The Bureaucratic Phenomenon”*, Chicago, Chicago University Press, 1964
3. Di Mascio F. Natalini A., «Fiscal Retrenchment in the “PIGS” of Southern Europe: Changing Patterns of public Management in Greece, Italy, Portugal and Spain», *Public Management Review*, 17, 2015, σ.129-148
4. Eleftheriadis I., Vytas V., «Creating a culture of risk in the Greek public administration. A brief retrospect on the memorandum era», *International Journal of business and economic sciences, Applied Research*, 9 (2), 2016, p.65-71
5. European Commission, Industrial Relations in Europe 2012, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Unit B.1, December 2012
6. Featherstone K., «Introduction: “modernization” and the structural constraints of Greek politics», *West European Politics*, 28 (2), January 2007, p.223-241
7. Featherstone K., Papadimitriou D., *The limits of Europeanization. Reform capacity and policy conflict in Greece*, Palgrave, London, January 2008
8. Featherstone K. , «External conditionality and the debt crisis: the “Troika” and public administration reform in Greece», *Journal of European Public Policy*, 22 (3), 2014
9. Fernandez S. Rainey H., «Managing Successful Organizational Change in the Public Sector», *Public Administration Review*, March-April 2006, σ.169-173.
10. Hall P., «Policy Paradigms, Social learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain», *Comparative Politics*, 25, 3, σ.275-296
11. Hogwood B.-Gunn L., *Why perfect implementation is unattainable*, The policy process: a reader, Prentice Hall, 1997, p.217-225
12. Kalyvas S., Pagoulatos G., Tsoukas H., «From stagnation to forced adjustment: reforms in Greece 1974-2010», *London and New York : Hurst Co. and Columbia University Press*, 2012
13. Kiefer T., Hartley J., Conway N., Briner R., «Feeling the Squeeze: Public employees’ experiences of cutback-and innovation- related organizational changes following a national announcement of budget reductions», *Journal of public administration research and theory advance access*, October 14, 2014
14. Ladi S., «The Eurozone crisis and austerity politics: a trigger for administrative reform in Greece?», *GreeSe Paper No.57*, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, April 2012
15. Ladi S. «Austerity politics and administrative reform: the Eurozone crisis and its impact upon Greek public administration», *Comparative European Politics*, Vol.12, 2014

16. Lindblom C., The Science of “Muddling Through”, *Public Administration Review*, vol.19, no2 , 1959, p.79-88
17. Makrydemetres A., Zervopoulos P., Pravita M.-E., «Reform of Public Administration in Greece; Evaluating Structural Reform of Central Government Departments in Greece: application of the DEA Methodology», *GreeSE Paper No97*, February 2016
18. Marsh D.-Sharman J.C., «Policy diffusion and policy transfer», *Policy Studies*, 30:3, 2009, p.269-288
19. Pierson P., «Increasing Returns, Path Dependence and the Study of politics», *The American Political Science Review*, vol.94, no2, 2000, p.251-267
20. Pollitt C., «Cuts and Reforms-Public Services as we move into a new era», <http://www.paknowledge.org/documents/IIASPORTALPAPER.pdf>,
21. Sabatier P.- Mazmanian D., «The implementation of public policy: a framework of analysis», *Policy Studies Journal*, Jan 1, 1980, 8, 4 p.538-560
22. Sabatier P., «Top-Down and Bottom-Up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis», *Journal of Public Policy*, vol.6, no1, 1986, p.21-48
23. Spanou C., «Penelope’s suitors: Administrative modernization and party competition in Greece», *West European Politics*, January 1996
24. Spanou C., «European integration in administrative terms: a framework for analysis and the Greek case», *Journal of European Public Policy*, 5:3, September 1998, p.467-484
25. Spanou C. , «State Reform in Greece: Responding to Old and New Challenges», *International Journal of Public Sector Management*, Φεβρουάριος 2008
26. Spanou C., «La haute fonction publique hellénique: la permanence du provisoire», *Revue française d’ administration publique*, No 151-152, 2014, p.645-661
27. Spanou C., «Policy conditionality, structural adjustment and the domestic policy system. Conceptual framework and research agenda», *EUI Working Paper RSCAS 2016/60*
28. Zohlnhofer R., «How politics matter when policies change: Understanding policy change as a political problem», *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol.11, no 1, March 2009, p.97-115
29. Tsekos Th., «Structural, functional and cultural aspects of the Greek public administration and their effects on public employees’ collective action», *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 34 (2), 2013
30. Αρχαία Νομοθετικού Έργου της Βουλής των Ελλήνων, www.hellenicparliament.gr
31. Ασπρίδης Γ., Ρωσσίδης Ι., Φαλάρας Ε., «Κείμενο γνώμης του Δ.Ε.Ε. για την αξιολόγηση δημόσιων και δημοτικών υπαλλήλων», *ΔΕΕ Όμιλος Διοικητικών Επιστημόνων*, Αθήνα-Λάρισα- Κατερίνη, Ιούλιος 2014
32. Βαρβαρέσος Κ., «Εκθεσις επί του οικονομικού προβλήματος της Ελλάδος», εκδ. Σάββαλας, Αθήνα 2002

33. Ένωση Αποφοίτων των Εθνικών Σχολών Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, *Ανεπίσημη Μετάφραση της Έκθεσης του ΟΟΣΑ για την Ελληνική Κεντρική Διοίκηση*, Αθήνα, 2012
34. Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013», Αθήνα, Οκτώβριος 2007
35. Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα 2014-2020»
36. Ιωαννίδου Α., «Βασικές Μεταρρυθμίσεις στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση στα πλαίσια των Μνημονίων Ι και ΙΙ», <https://dspace.lib.uom.gr/handle/2159/15435>, Δεκέμβριος 2012
37. Ιωαννίδου Α., «Από την εφεδρεία και την προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα στην διαθεσιμότητα και την κινητικότητα», <http://www.dee.gr/contents.asp?id=861&category=17>, Νοέμβριος 2013
38. Καζάκος Π., «Μετά το “μνημόνιο συνεννόησης” με ΔΝΤ, ΕΚΤ και ευρωπαϊκή Επιτροπή: μεταρρυθμίσεις σε συνθήκες εξωτερικών περιορισμών», *Επιστήμη και Κοινωνία*, Τεύχος 25/2010
39. Καρακιουλάφη Χ., Σπυριδάκης Μ., Γιαννακοπούλου Ε., Καραλής Δ., Σώρος Γ., «Από το new public management στις αλλαγές στις εργασιακές σχέσεις στον δημόσιο τομέα στην Ευρώπη και την Ελλάδα την περίοδο της κρίσης», *Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων ΙΝΕ ΓΣΕΕ*, Νοέμβριος 2015
40. Κατσορίδας Δ., Κόλλιας Γ., Λαμπουσάκη Σ. «Το Απεργιακό Φαινόμενο στην Ελλάδα. Καταγραφή των απεργιών κατά το 2013», *Τετράδια του ΙΝΕ*, Νοέμβριος 2014
41. Κουζής Γ., Γεωργιάδου Π., Καψάλης Α., Κούστα Ε., Λαμπουσάκη Σ, Σταμάτη Α., «Οι εργασιακές σχέσεις στην Ευρώπη και στην Ελλάδα», *Ετήσια Έκθεση 2012 ΙΝΕ ΓΣΕΕ*, Δεκέμβριος 2012
42. Κουζής Γ., Δημουλάς Κ., Μητράκος Θ., Φιλιοπούλου Μ., «Επιπτώσεις των περιοριστικών πολιτικών στις δημόσιες υπηρεσίες, δημόσια αγαθά και ανθρώπινο δυναμικό», *Κοινωνικό Πολύκεντρο ΑΔΕΔΥ*, Αθήνα, Νοέμβριος 2013
43. Λαδή Σ., «Οικονομική κρίση και διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα και στην Κύπρο: ευκαιρίες και περιορισμοί», *Σειρά Κειμένων Πολιτικής*, 2/2011
44. Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση, http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2012/01/lefki_vivlos.pdf, 2012
45. Μαΐστρος Π., *Μεταρρυθμίσεις ή Επικοινωνιακές Φωτοβολίδες; Η δημόσια διοίκηση στην τριετία 2016-2018*, Μεταμεσονύκτιες Εκδόσεις, Αθήνα 2016
46. Μακρυδημήτρης Α., *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος*; Παπαζήσης, Δεκέμβριος 2008
47. Μακρυδημήτρης Α., *Διοικητική Επιστήμη ΙΙ Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2013
48. Μανιτάκης Α., «Γιατί δεν ολοκληρώνεται η διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα: Δομικά ελλείμματα, προαπαιτούμενα και προκλήσεις», <http://hephaestus.nup.ac.cy>, 2015

49. Ματάκος Α., *Η μεταρρύθμιση στη δημόσια διοίκηση μέσα από διαδικασίες εφαρμογής στρατηγικής διοίκησης με εστίαση στη μελέτη της οργανωσιακής προσαρμογής στις απαιτήσεις του μεταβαλλόμενου περιβάλλοντος της εκτίμησης και του ελέγχου του αποτελέσματος της οργανωσιακής δράσης. Η περίπτωση Γενικού Νοσοκομείου*, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Θεσσαλονίκη, Φεβρουάριος 2012

50. Παπαδημητρίου Κ., *Η απαραίτητη διοικητική μεταρρύθμιση*, http://www.dee.gr/mediaupload/publications/Papadimitriou_Dioikitiki%20Metarruthisi%202015.pdf, Οκτώβριος 2015