

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ
ΠΜΣ: «ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΣΧΕΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ»
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ‘ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ’

ΕΛΕΝΗ ΑΝΑΠΛΙΩΤΗ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**Στατιστική Απεικόνιση του νομοθετικού πλαισίου
των υπηρεσιακών μεταβολών των μονίμων δημοσίων υπαλλήλων
από την Μεταπολίτευση έως σήμερα**

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ:

ΝΙΚΗΤΑΣ -ΣΠΥΡΟΣ ΚΟΥΤΣΟΥΚΗΣ

ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2016

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Εισαγωγή	2
1. Η έννοια και ο σκοπός της Αξιολόγησης	5
2. Η αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων και τα προβλήματα νομοθέτησης από τη Μεταπολίτευση έως σήμερα	15
3. Η πολυνομία ως σταθερό χαρακτηριστικό του νομικού και πολιτικού μας συστήματος	23
4. Η οργάνωση και η αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων	27
5. Ανάλυση και αξιολόγηση στατιστικών ευρημάτων σχετικά με τις υπηρεσιακές μεταβολές των μονίμων πολιτικών δημοσίων υπαλλήλων από το 1975 έως το 2016	31
5.1. Στατιστικά αποτελέσματα και απεικόνιση των ψηφισθέντων Νόμων και των Προεδρικών Διαταγμάτων από το 1975 έως το 2016	31
5.2. Στατιστικά αποτελέσματα και απεικόνιση ανά κοινοβουλευτικές περιόδους	39
5.3. Κυβέρνηση Ν.Δ. (1974 – 1981)	40
5.4. Κυβέρνηση ΠΑ.ΣΟ.Κ. (1981- 1989)	43
5.5. Κυβέρνηση Ν.Δ. (1990- 1993)	46
5.6. Κυβέρνηση ΠΑ.ΣΟ.Κ. (1993- 2004)	49
5.7. Κυβέρνηση Ν.Δ.. (2004-2009)	52
5.8. Κυβέρνηση ΠΑ.ΣΟ.Κ + ΝΔ + ΛΑΟΣ (2009- 2015)	55
5.9. Κυβέρνηση ΣΥ.ΡΙΖ.Α. (2015-2016)	58
Συμπεράσματα	61
Συντομογραφίες	65
Βιβλιογραφία	66

Εισαγωγή

Η οικονομική κρίση που ξέσπασε πρόσφατα στην χώρα μας ανέδειξε τη Δημόσια Διοίκηση ως τον μεγάλο ασθενή του κράτους. Μολονότι, διαχρονικά, έχουν ληφθεί αρκετές σημαντικές πρωτοβουλίες από πλευράς των κυβερνήσεων για τον εκσυγχρονισμό της και έγιναν αλληπάλληλες νομοθετικές ρυθμίσεις στον τομέα αυτό, η Δημόσια Διοίκηση παραμένει προβληματική και απέχει πολύ από τα πρότυπα ανεπτυγμένα κράτη. Η κατάσταση αυτή διαχέεται σε όλα τα δομικά και λειτουργικά της επίπεδα και ως εκ τούτου και στα συστήματα αξιολόγησης και διαχείρισης των στελεχών της.

Αποτελεί κοινή πεποίθηση επιστημόνων και πολιτικών, ότι δύο βασικές παθογένειες της Δημόσιας Διοίκησης είναι η ‘πολυνομία’ και η ‘κακονομία’. Και οι δύο, ανεξάρτητα ή συνδυαστικά, καθιστούν τους νόμους μη εφαρμόσιμους εν τη γενέσει τους και τελικά οδηγούν σε μία επαναλαμβανόμενη νομοπαραγωγική διαδικασία. Στην περίπτωση της αξιολόγησης των Δημοσίων υπαλλήλων, οι πολυάριθμες και αλληπάλληλες νομοθετικές μεταβολές εκτιμάται ότι αναχάιτισαν τις προσπάθειες εμπέδωσης ενός αποτελεσματικού και αποδεκτού συστήματος αξιολόγησης.

Παρά τις σημαντικές προσπάθειες που έχουν καταβληθεί, οι αρχές και τα μέσα Καλής Νομοθέτησης δεν έχουν εφαρμοσθεί επαρκώς με αποτέλεσμα να ευημερεί η πρακτική που ακολουθείτο έως σήμερα και η πολυνομία να παραμένει αγκάθι για την έννομη τάξη, τη Δημόσια Διοίκηση, τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Η ελλιπής ολοκλήρωση των προαναφερθέντων εγχειρημάτων αποδίδεται σε μια δέσμη αιτιών, εκ των οποίων εξέχοντα ρόλο καταλαμβάνει η ασθενής θεσμική μνήμη που διακρίνει τη Δημόσια Διοίκηση. Η ελλιπής συγκέντρωση και ανάλυση των δεδομένων εκείνων, που είναι απαραίτητα για την εκτίμηση των παραγόμενων κανόνων δικαίου, σε όρους κόστους – οφέλους δημιουργούν ένα ασυνεχές και περιπτωσιολογικό νομοθετικό περιβάλλον.

Η απουσία αριθμητικών και στατιστικών δεδομένων, που θα μπορούσαν να συνθέσουν μια συνολική εικόνα του όγκου των κανόνων δικαίου και να αποκαλύψουν την έκταση της πολυνομίας, επιτείνει το πρόβλημα σε βαθμό που να απειλείται τόσο η κανονιστική ικανότητα του κράτους, όσο και οι κρατικές πολιτικές. Για την αποτελεσματική αντιμετώπιση της πολυνομίας είναι αναγκαίο να υπάρχουν

απτά στοιχεία, για κάθε τομέα της Δημόσιας Διοίκησης, τα οποία, μέσω της κατάλληλης επιστημονικής επεξεργασίας, μπορούν να αναδείξουν τα ουσιαστικά αίτια και τις συνθήκες που επιτρέπουν τη διαιώνισή της στην Ελλάδα.

Σκοπός της παρούσας μελέτης είναι να διαπιστώσει με αριθμητικά μεγέθη και στατιστικά δεδομένα, αν πράγματι υφίσταται η πολυνομία και στο νομοθετικό πλαίσιο που διέπει την υπηρεσιακή κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων και πώς επηρεάζει την αξιολόγησή τους. Ένα πρόσθετο ζήτημα που επιχειρείται να απαντηθεί είναι αν υπάρχει διασύνδεση μεταξύ της εκάστοτε πολιτικής - εκλογικής συγκυρίας και του ρυθμού παραγωγής νόμων.

Το ερευνητικό πεδίο εστιάζει στις νομοθετικές ρυθμίσεις που αφορούν τις υπηρεσιακές μεταβολές των μονίμων πολιτικών δημοσίων υπαλλήλων από το 1975 έως το 2016. Ειδικότερα εξετάζονται οι μεταβολές που αφορούν την κατάταξη των υπαλλήλων σε κλάδους, βαθμούς και θέσεις καθώς και τη βαθμολογική και ιεραρχική τους εξέλιξη, που συντελούνται κατόπιν αξιολόγησης.

Για την εκπόνηση της μελέτης ακολουθήθηκε μια μεθοδολογία που συνδυάζει την έρευνα αρχείου και τη στατιστική ανάλυση. Η συλλογή των απαραίτητων στοιχείων για τη συγγραφή του θεωρητικού πλαισίου της μελέτης έγινε με έρευνα αρχείου σε βιβλιογραφικές πηγές, επιστημονικές μελέτες και διαδικτυακούς τόπους. Για την καταγραφή των δεδομένων, βάσει των οποίων έγινε η στατιστική ανάλυση, μελετήθηκαν οι διατάξεις όλων των σχετικών ΦΕΚ (Α' τεύχος), όπου δημοσιεύονται οι τυπικοί νόμοι και τα προεδρικά διατάγματα.

Όσα δεδομένα συγκεντρώθηκαν, αποδελτιώθηκαν σε φύλλα εργασίας (*Excel*), από τα οποία έγινε η στατιστική επεξεργασία και η απεικόνιση σε διαγράμματα. Τα χρονοδιαγράμματα δημιουργήθηκαν με την εφαρμογή *smartdraw* (διαθέσιμο στο <https://www.smartdraw.com>). Στη συνέχεια αναλύθηκαν και απεικονίστηκαν για το σύνολο των ετών και των κοινοβουλευτικών περιόδων σε επίπεδο τυπικών νόμων και προεδρικών διαταγμάτων, κατ' άρθρο, όπου αυτό απαιτείτο.

Βάσει των αποτελεσμάτων που προέκυψαν επιχειρήθηκε να εξαχθούν γενικότερα συμπεράσματα για την κατάσταση στην οποία βρίσκεται το νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τα υπό έρευνα πεδία, για τον τρόπο και τον βαθμό που οι κυβερνητικές εναλλαγές επηρεάζουν τους ρυθμούς της νομοθετικής παραγωγής και

τέλος για την επίδραση των παραπάνω στη διαδικασία της αξιολόγησης και της απόδοσης των δημοσίων υπαλλήλων.

Η έρευνα επικεντρώθηκε στις νομοθετικές ρυθμίσεις που αφορούν τις υπηρεσιακές μεταβολές των μόνιμων πολιτικών δημοσίων υπαλλήλων, από τον διορισμό τους έως και την αυτοδίκαιη απόλυση τους με σύνταξη. Από το δημοσιοϋπαλληλικό σώμα εξαιρέθηκαν οι δημόσιοι υπάλληλοι και οι λειτουργοί του κράτους που διέπονται από ειδικές συνταγματικές ή νομοθετικές διατάξεις. Στα δεδομένα που συλλέχθηκαν και αναλύθηκαν δεν συμπεριλήφθηκαν οι διατάξεις που ρυθμίζουν την εν γένει υπηρεσιακή κατάσταση και το σύνολο των μεταβολών τους, εξαιρέθηκαν δηλαδή τα νομοθετήματα που αφορούν τη μισθολογική εξέλιξη, τη συνταξιοδότηση, την πειθαρχική ευθύνη, τις μετακινήσεις, τις μετατάξεις, τις αποσπάσεις κ.α..

Κατά την έρευνα αρχείου προέκυψαν τα συνήθη προβλήματα, που δυσχεραίνουν ουσιαστικά τη συλλογή και την καταγραφή νομοθετικών διατάξεων, και σχετίζονται με το γενικότερο πρόβλημα της ποιότητας κατά την παραγωγή των κανόνων δικαίου. , Συγκεκριμένα:

1. Αρκετές διατάξεις που ρυθμίζουν κάποιο από τα υπό έρευνα πεδία εντοπίστηκαν σε νόμο, το κυρίως θέμα του οποίου αφορούσε άσχετο αντικείμενο, π.χ. στον Ν. 4223/2016 «Ενιαίος φόρος ιδιοκτησίας και άλλες διατάξεις» το άρθρο 30 "Πρόγραμμα εθελοντικής ενδοαυτοδιοικητικής κινητικότητας" εμπεριέχει ρυθμίσεις για τα κριτήρια βαθμολόγησης – μοριοδότησης των δημοσίων υπαλλήλων.
2. Πολλές τροποποιητικές διατάξεις δεν βρίσκονται συγκεντρωμένες σε ένα άρθρο, ή σε μία παράγραφο, αλλά σε διάφορα σημεία του νομοθετικού κειμένου. Επιπλέον αναφέρονται μόνο οι αριθμοί των άρθρων των τροποποιούμενων διατάξεων χωρίς να αναφέρεται ο σχετικός τίτλος που θα διευκόλυνε τον εντοπισμό των διατάξεων που ενδιαφέρουν.
3. Η κωδικοποίηση των νόμων και των υπαλληλικών κωδίκων αποδείχθηκε ελλιπής, ατελής, κακοδιατυπωμένη και δύσχρηστη για τη διαμόρφωση ολοκληρωμένης εικόνας των αλλαγών που έχουν επέλθει στα νομοθετήματα.
4. Τέλος, το πλήθος των παραπομπών σε άλλους ισχύοντες και προϊσχύσαντες νόμους, κατέστησαν ιδιαιτέρως δύσκολη τη συλλογή των δεδομένων.

1. Η έννοια και ο σκοπός της Αξιολόγησης

Κάθε οργανισμός είναι άρρηκτα συνδεδεμένος με το ανθρώπινο δυναμικό, καθώς η λειτουργία και η επίτευξη των σκοπών του εξαρτάται, σε μεγάλο βαθμό, από την ικανότητα, την αποτελεσματικότητα και την απόδοση του εργατικού του δυναμικού. Η επιτυχία ενός οργανισμού, επομένως, είναι αλληλένδετη με τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού και τον τρόπο που επενδύει σε όλους όσους καθημερινά συνδράμουν, με την εργασία τους, στην επίτευξη συγκεκριμένων στόχων, που επιδιώκονται μέσα από ένα προκαθορισμένο και σαφές πλαίσιο αρμοδιοτήτων και καθηκόντων (Δραμαλιώτη/ Μπαλαμπανίδης, 2015).

Οι εργασιακές συνθήκες θα πρέπει να διαμορφώνονται κατά τρόπο που να υποστηρίζουν μια εξωστρεφή εργασιακή κουλτούρα, ώστε οι ατομικοί στόχοι να ευθυγραμμίζονται με τους στόχους της οργάνωσης, να προάγονται οι ικανότητες των υπαλλήλων, να ενθαρρύνεται η λήψη πρωτοβουλιών και να καλλιεργείται το αίσθημα της ασφάλειας, της αναγνώρισης και της αμοιβής. Ένα τέτοιο περιβάλλον δημιουργεί τις κατάλληλες προϋποθέσεις για την βέλτιστη αξιοποίηση των ανθρώπινων πόρων και ισχυροποιεί την αφοσίωση των υπαλλήλων.

Προκειμένου να είναι αποτελεσματική η διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού, θα πρέπει να αποσκοπεί εξίσου στο όφελος της οργάνωσης και στο όφελος των εργαζομένων της. Κατ' αυτόν τον τρόπο, όχι μόνον ενισχύεται η ικανοποίηση των υπαλλήλων, αλλά παράλληλα αυξάνεται η σύγκλιση των ατομικών στόχων με τους στόχους της οργάνωσης (Αναστασοπούλου, 2010).

Ένα από τα πιο χρήσιμα εργαλεία της διοίκησης και της διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού είναι η αξιολόγηση της απόδοσης των εργαζομένων. Η αξιολόγηση είναι μια ιδιαζόντως τεχνική ελεγκτική διαδικασία η οποία, όταν πληροί τις κατάλληλες προϋποθέσεις καθώς και ένα ευρύ φάσμα κριτηρίων, μπορεί να διασφαλίσει την επίτευξη προκαθορισμένων στόχων σε όρους ποιοτικούς και ποσοτικούς.

Η άποψη αυτή έχει αποτυπωθεί σε πολλές επιστημονικές μελέτες, αναδεικνύοντας την απόδοση και την εργασιακή κουλτούρα του προσωπικού, ως βασικά ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα για έναν οργανισμό, ιδιωτικό ή δημόσιο. Το σύγχρονο παγκοσμιοποιημένο ανταγωνιστικό περιβάλλον και η οικονομική κρίση που έχει πλήξει τα τελευταία χρόνια τις ανεπτυγμένες χώρες καθιστούν, περισσότερο

από ποτέ, αναγκαία την αποτελεσματική διαχείριση των πόρων, οικονομικών και ανθρώπινων, προκειμένου να επανέλθουν σε τροχιά ανάπτυξης.

Για την αξιολόγηση έχουν χρησιμοποιηθεί πολλοί όροι και έχουν διατυπωθεί ποικίλοι ορισμοί. Επί παραδείγματι, αντί του όρου «αξιολόγηση εργαζομένων» έχουν χρησιμοποιηθεί όροι όπως: «Εκτίμηση εργαζομένων» (*Employee Evaluation*), «Αξιολόγηση Απόδοσης» (*Performance Evaluation*), «Ανασκόπηση Απόδοσης» (*Performance Review*), «Ετήσια Ανασκόπηση» (*Annual Review*) (Παπαλεξανδρή/ Μπουραντάς (2003:315)

Ωστόσο, στη συντριπτική πλειοψηφία των βιβλιογραφικών αναφορών, σχετικά με τη διαδικασία εκτίμησης της απόδοσης στον εργασιακό χώρο, χρησιμοποιείται ο όρος αξιολόγηση εργαζομένων, η οποία συνιστά «μια διαδικασία μέσα από την οποία προσδιορίζεται η αξία των διάφορων ατόμων, σε σύγκριση με ορισμένα προκαθορισμένα πρότυπα ή μέσω της σύγκρισης μεταξύ ομοίοβαθμων εργαζομένων» (Φαναριώτη, 1997:207).

Η Διοικητική Επιστήμη προσεγγίζει την αξιολόγηση της απόδοσης των εργαζομένων ως μια τεχνική ελέγχου που στηρίζεται στην παρατήρηση και στη χρήση συγκεκριμένων και προκαθορισμένων προτύπων για την εξαγωγή συμπερασμάτων, σε σχέση με τη συμβολή του αξιολογούμενου στην αποτελεσματική εκτέλεση του έργου που του έχει ανατεθεί .

Η αξιολόγηση αποτελεί ένα σημαντικό μέσο για την επίτευξη διοικητικών αλλά και στρατηγικών σκοπών. Κύριος άξονάς της είναι η αμφίδρομη επικοινωνιακή πληροφόρηση μεταξύ των ιεραρχικά ανωτέρων και των υφισταμένων σχετικά με τις προσπάθειες που καταβλήθηκαν και τις διαδικασίες που ακολουθήθηκαν, με γνώμονα το τελικό αποτέλεσμα. Ένα ολοκληρωμένο σύστημα αξιολόγησης δεν περιορίζεται στην εκτίμηση της απόδοσης και της συμπεριφοράς του εργαζομένου, αλλά εντοπίζει τις αδυναμίες ή τις ελλείψεις του και τον ενθαρρύνει να βελτιωθεί μέσω της κατάλληλης και έγκαιρης πληροφόρησης σχετικά με αυτές, της επιμόρφωσης και της ανάπτυξης των δεξιοτήτων τους (De Cenzo / St. Robbins/ S. Verhulst, 2015:29).

Οι συνιστώσες που επηρεάζουν το αποτέλεσμα της αξιολόγησης εντοπίζονται στη φιλοσοφία και στον τρόπο που σχεδιάζεται και δομείται μια τέτοια διαδικασία ώστε κατά την εφαρμογή της να περιορίζονται, κατά το δυνατόν, τα σφάλματα. Τα

κριτήρια που επιλέγονται θα πρέπει να είναι τέτοια ώστε να διασφαλίζουν την αμεροληψία και την αξιοκρατία των αποφάσεων που αφορούν την επαγγελματική εξέλιξη των εργαζομένων. Εφόσον το σύστημα αξιολόγησης που επιλεγεί είναι ορθολογικά δομημένο βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, δύναται να αποτελέσει μιας ζωτικής σημασίας παράμετρο τόσο για τον οργανισμό όσο και για το προσωπικό.

Η αξιολόγηση προσφέρει σε μια επιχείρηση ή σε έναν δημόσιο οργανισμό επαρκή και αντικειμενική πληροφόρηση βάσει της οποίας μπορούν να ληφθούν πιο αποτελεσματικές και εύστοχες αποφάσεις για το προσωπικό (π.χ. προαγωγές, μισθολογικές αλλαγές), για τη διαχείριση των εργαζομένων (π.χ. ανάγκη για κατάρτιση, βελτίωση δεξιοτήτων, αλλαγή θέσης), αλλά και για τον οργανωσιακό σχεδιασμό του οργανισμού (π.χ. επαναπροσδιορισμό των δομών, αλλαγή προϊσταμένων, ανάγκες τεχνολογικής υποστήριξης).

Τα επιμέρους στοιχεία και οι παρατηρήσεις, που συνθέτουν το αποτέλεσμα της αξιολόγησης, μπορούν να δώσουν στους εργαζομένους την απαραίτητη αναπληροφόρηση (*feedback*) σχετικά με την επίτευξη ή μη του έργου που είχαν αναλάβει, τα λάθη που έγιναν, τις αναποτελεσματικές επιλογές ή χειρισμούς κ.λπ..

Υπό την καθοδήγηση των προϊσταμένων, οι πληροφορίες αυτές μπορούν να αξιοποιηθούν προς όφελος της οργάνωσης και των αξιολογούμενων, βοηθώντας τους να εντοπίσουν τα τρωτά τους σημεία και να τα βελτιώσουν με σκοπό την αύξηση της απόδοσής τους. Παράλληλα, παρέχεται η δυνατότητα να ξεχωρίζουν και να ανταμείβονται, ηθικά ή και υλικά, όσοι έχουν καταβάλει το μέγιστο των δυνατοτήτων τους, αξιοποιώντας κατάλληλα όσους πόρους και μέσα τους δόθηκαν και που τελικώς εκπλήρωσαν επιτυχώς και εγκαίρως τους προκαθορισμένους στόχους. Εκ των ανωτέρω γίνεται σαφές ότι η δημιουργία κινήτρων και αμοιβών αποτελεί μια κρίσιμη παράμετρο για την αποτελεσματικότητα της αξιολόγησης.

Σύμφωνα με τον E. Kahay (2006), ένα ορθά σταθμισμένο σύστημα αξιολόγησης αποσκοπεί στη σαφή ιεράρχηση των εργασιών (με κριτήριο τη σημασία και την αξία τους βάσει των οποίων θα καθορίζονται και οι αμοιβές), ενισχύει τις συνέργειες μεταξύ των ιεραρχικά διαφορετικών οργανωσιακών μονάδων (προϊσταμένων και υφισταμένων) και συμβάλλει στη δημιουργία ενός κλίματος αξιοκρατίας και δικαιοσύνης μεταξύ των εργαζομένων (E. Kahay, 2006).

Η τακτική παρακολούθηση της απόδοσης των εργαζομένων μέσω της αξιολόγησης είναι σε ευθεία συνάρτηση με τη βελτίωση του προσωπικού και βοηθά να διατηρείται ένα υψηλό επίπεδο αποτελεσματικότητας και ποιοτικής διεκπεραίωσης των υποθέσεων (A.S. Hama/ J.K. Brusoe, 1997:66-67). Η συστηματική καταγραφή και η σφαιρική ανάλυση της διοικητικής απόδοσης καθίσταται αναγκαίο μέτρο για τη συνεχή βελτίωση του τρέχοντος επιπέδου υπηρεσιών, αλλά για τη βελτιστοποίηση των δεξιοτήτων των υπαλλήλων.

Τα βασικά κριτήρια της αξιολόγησης, χωρίς όμως να είναι απόλυτα μεγέθη, είναι η παραγωγικότητα, η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα. Η σχετική τους εκτίμηση προκύπτει από τις συσχετίσεις μεταξύ διαφορετικών και αλληλεπιδρώντων παραγόντων και δεδομένων η εξισορρόπηση των οποίων αποτελεί το βασικότερο ίσως ζητούμενο των περισσότερων σύγχρονων οργανισμών (Ο. Κοσιβά, 2010).

Σύμφωνα με έναν γενικώς αποδεκτό ορισμό, παραγωγικότητα είναι η σχέση μεταξύ πραγματικών και συγκεκριμένων αποτελεσμάτων και της προσπάθειας που καταβλήθηκε προκειμένου να επιτευχθούν συγκεκριμένοι στόχοι. Η έννοια της παραγωγικότητας στο πεδίο της οργάνωσης αναλύεται στις ειδικότερες μορφές της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας σε επίπεδο ατομικό και οργανωσιακό. Η αποδοτικότητα αφορά στον τρόπο και στον βαθμό, που αξιοποιήθηκαν οι διαθέσιμοι πόροι και μέσα, με σκοπό να υπάρξουν τα προσδοκώμενα αποτελέσματα, σε σχέση με προκαθορισμένους στόχους (Κοσιβά, 2010).

Η απόδοση της εργασίας είναι ένας σύνθετος όρος καθώς εμπεριέχει έννοιες όπως η αποτελεσματικότητα, η συνεργασία, η οικονομία χρόνου και πόρων, η ευελιξία, η ποιότητα και η παραγωγικότητα. Ειδικότερα στην περίπτωση των δημοσίων φορέων, οι προαναφερθείσες έννοιες διαμορφώνουν τα μέτρα στάθμισης της αξιοπιστίας της διαφάνειας, της λογοδοσίας, αλλά και της πολιτικής σταθερότητας (Σοφιανόπουλος, 2014). Συνεπώς, η μέτρησή της θα πρέπει να υιοθετεί ποικίλα κριτήρια που να συνδέονται τόσο με τους ειδικούς και τους επιμέρους, στόχους κάθε εργασιακής θέσης, όσο και με τους γενικούς στόχους ενός οργανισμού. Για να συνεπάγεται η αξιολόγηση πραγματική ωφέλεια για τους χρήστες, θα πρέπει να πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις όπως, η αντικειμενικότητα, η ισονομία, η εγκυρότητα και η αξιοπιστία.

Είναι επίσης σημαντικό τα επιλεγόμενα κριτήρια να στηρίζονται σε προκαθορισμένα, συγκεκριμένα, ρεαλιστικά και μετρήσιμα πρότυπα απόδοσης. Ο

αξιολογούμενος θα πρέπει να γνωρίζει εκ των προτέρων τα κριτήρια αυτά, ώστε η εργασιακή του προσπάθεια να συνάδει με τους τεθειμένους στόχους. Σύμφωνα με τον Γρήγορη Παγκάκη (2003), «η αξιολόγηση αποτελεί τον διαχρονικό καθρέπτη της απόδοσης κάθε εργαζομένου. Εκ του λόγου αυτού επιβάλλεται η καθιέρωση. Το ερώτημα είναι υπό ποια μορφή ή ποιον τύπο επιβάλλεται να υιοθετήσουμε για να έχουμε την καλύτερη δυνατή εικόνα».

Η συνθετότητα της διαδικασίας και των παραμέτρων, που επηρεάζουν την ακριβή και αντικειμενική εκτίμηση της αποδοτικότητας των εργαζομένων, καθιστά δύσκολη την εφαρμογή ενός ενιαίου συστήματος αξιολόγησης και τη χρήση κριτηρίων κοινών για όλους τους αξιολογούμενους.

Μολονότι η αξιολόγηση χρησιμοποιείται επί σειρά ετών από τις περισσότερες επιχειρήσεις και οργανισμούς ανά τον κόσμο, και παρά την ανάπτυξη και την εφαρμογή πολλών διαφορετικών μεθόδων και τεχνικών, συνεχίζει να επικρατεί σκεπτικισμός και να εκφράζονται επιφυλάξεις σχετικά με τα πραγματικά οφέλη που μπορεί να αποδώσει σε έναν οργανισμό και στους εργαζομένους του.

Το γεγονός ότι είναι μια ελεγκτική και κριτική διαδικασία είναι αυτονόητο πως προκαλεί άγχος και δυσαρέσκεια, δημιουργώντας αντιστάσεις και αμφισβήτηση στους αξιολογούμενους. Οι επικριτές της αξιολόγησης διατείνονται ότι αναχαιτίζει τη συνεργασία, το ομαδικό πνεύμα και τη συναδελφικότητα και ότι τροφοδοτεί τον ανταγωνισμό, και την ανασφάλεια, υποσκάπτοντας έτσι την ανάληψη πρωτοβουλιών, την καινοτόμο δημιουργική σκέψη και την αφοσίωση των εργαζομένων (Κλουκινιώτου, 2002).

Η αξιοπιστία της αξιολόγησης είναι δυνατόν να επηρεασθεί από δύο σφάλματα γενικού τύπου, τα «ασταθή», που ανακύπτουν από την αποκλίνουσα βαθμολόγηση διαφορετικών αξιολογητών κατά την κρίση ενός εργαζομένου, και εκείνα που αποδίδονται στη «μηχανική αξιολόγηση» ενός αξιολογητή, όταν δηλαδή ο ίδιος αξιολογητής, συστηματικά και σε διαφορετικούς χρόνους βαθμολογεί, αδιακρίτως όλους τους αξιολογούμενους, ομοιόμορφα, είτε με υψηλές βαθμολογίες είτε με χαμηλές (Καραμπίνας/ Σιδέρης, 2013).

Για όλους τους προαναφερθέντες λόγους έχουν αναπτυχθεί πολλές διαφορετικές μέθοδοι αξιολόγησης με σκοπό να μειωθεί η πιθανότητα τυχαίων ή συστηματικών σφαλμάτων. Συχνά, τα σφάλματα οφείλονται στο υποκειμενικό

στοιχείο, δηλαδή στην κρίση του αξιολογητή και στην πιθανότητα να βαθμολογήσει με προδιάθεση ή να μεροληπτήσει: «Η παρακίνηση του αξιολογητή συνδέεται με τα προσωπικά του χαρακτηριστικά και το σκοπό της αξιολόγησης» (Σοφιανόπουλος, 2014).

Η επιείκεια, η αυστηρότητα, η κεντρική τάση (οριζόντια βαθμολόγηση που κλίνει, αδιακρίτως, στο μέσο) αποτελούν τις συνηθέστερες αιτίες στις οποίες αποδίδονται σφάλματα κατά τη διαδικασία αξιολόγησης της απόδοσης των εργαζομένων, μειώνοντας έτσι την αξιοπιστία οποιασδήποτε εφαρμοζόμενης μεθόδου (G. Dessler, 2012).

Ορισμένοι μελετητές αναφέρουν ότι συχνά ο αξιολογητής, που κατά τη συντριπτική πλειοψηφία των περιπτώσεων είναι ο άμεσος προϊστάμενος, τείνει να μεροληπτεί, συνειδητά ή ασυνειδήτα, βαθμολογώντας με επιείκεια. Με τη στάση αυτή επιδιώκει να αποφύγει τις διαπροσωπικές εντάσεις που ενδέχεται να προκύψουν από τη δυσαρέσκεια των αξιολογούμενων σχετικά με την αξιολόγηση. Η καθημερινή συνεργασία και συναναστροφή του προϊσταμένου με τους αξιολογούμενους του μπορεί να επηρεάσει τον σχηματισμό της κρίσης του, από συναισθήματα συμπάθειας ή φιλίας, ή σε άλλες περιπτώσεις, αντιπάθειας ή ανταγωνισμού, που μοιραία αλλοιώνουν την αντικειμενικότητα των αποτελεσμάτων (Καραμπίνας/Σιδέρης, 2013). Το ίδιο συμβαίνει και όταν ο ίδιος ο αξιολογητής δεν πιστεύει στη χρησιμότητα και τον σκοπό της αξιολόγησης.

Σε άλλες περιπτώσεις η κρίση ενός αξιολογητή μπορεί να αλλοιωθεί λόγω της ιεραρχικής του υπεροχής, και τούτο διότι η αίσθηση ανωτερότητας που απορρέει από την ιεραρχία μπορεί να θεωρηθεί ως σταθερό και διαρκές χαρακτηριστικό της προσωπικότητας του ατόμου. Πολλοί ταυτίζουν την προσωπικότητα τους και την αξία τους με τη θέση που κατέχουν και προσπαθούν να την προστατεύσουν και να τη διατηρήσουν, ακόμη και αν ενδόμυχα γνωρίζουν ότι δεν την αξίζουν. Δεν είναι ασύνηθες φαινόμενο ένας αξιολογητής να παραποιεί ενσυνείδητα το αποτέλεσμα της αξιολόγησης ενός εργαζομένου, με σκοπό να υποβιβάσει την πραγματική του αξία και να αναχαιτίσει την επαγγελματική του εξέλιξη, ώστε να διατηρήσει ο ίδιος το *status quo* της ιεραρχικά ανώτερης θέσης που κατέχει (C. Houk / D.Katz, 2014).

Οι αμφιβολίες που διατηρούν πολλοί εργαζόμενοι, αξιολογούμενοι και αξιολογητές, σχετικά με τα οφέλη της αξιολόγησης της απόδοσης, συνιστά μια από τις αδυναμίες της που επηρεάζει τόσο την ορθή εφαρμογή της διαδικασίας όσο και

την επαρκή αξιοποίηση των αποτελεσμάτων της. Οι περισσότεροι εργαζόμενοι αντιμετωπίζουν με δυσαρέσκεια οποιαδήποτε διαδικασία σχηματισμού κρίσεων και διατηρούν επιφυλάξεις ως προς τη δικαιοσύνη, τη φερεγγυότητα, την ακρίβεια και την αποτελεσματικότητα που διέπουν μια μέθοδο αξιολόγησης (Κλουκινιώτου, 2002)

Οι γενικοί και ασαφείς δείκτες μέτρησης της απόδοσης, οι συχνές μεταβολές των συστημάτων αξιολόγησης, η ελλιπής ενημέρωση και εκπαίδευση των αξιολογητών για την ορθή εφαρμογή της διαδικασίας και η εμπιστοσύνη των αξιολογουμένων προς τον προϊστάμενό τους (που συχνά είναι και ο αξιολογητής τους) αποτελούν πρωταρχικής σημασίας μεταβλητές, που ενδέχεται να μειώσουν καταλυτικά την αποτελεσματικότητα της αξιολόγησης (Σοφιανόπουλος, 2014).

Η αξιολόγηση δεν είναι ένα στατικό και στιγμιαίο γεγονός, αλλά μια δυναμική συνεχής διαδικασία που, για να αποδώσει, θα πρέπει να είναι ευέλικτη και ευστόχως προσαρμοζόμενη στις διαρκώς μεταβαλλόμενες εργασιακές συνθήκες. Παρότι, πολλοί θεωρούν ότι η αξιολόγηση δεν είναι τίποτε παραπάνω από μια χρονοβόρα γραφειοκρατική διαδικασία, η αξιολόγηση μπορεί να αποτελέσει μια πολύ ουσιαστική διαδικασία προς όφελος όλων των δρώντων σε αυτήν, αρκεί να πληροί την πρωταρχική προϋπόθεση της αξιοπιστίας.

Στη σημερινή εποχή, η παγκοσμιοποίηση, η διεθνοποίηση των αγορών και η διάδοση νέων τεχνολογιών έχουν διαφοροποιήσει το περιεχόμενο του ανταγωνισμού και της ανάπτυξης, ειδικότερα στον δημόσιο τομέα. Κοινή πεποίθηση πλέον είναι ότι για να λειτουργήσει αποτελεσματικά ο δημόσιος τομέας, και να αντεπεξέλθει στις απαιτήσεις της σύγχρονης κοινωνίας, πρέπει να επαναπροσδιορίσει και να αναπροσαρμόσει τις δομές και τα συστήματα μέσω των οποίων ασκεί τις αρμοδιότητές του.

Η επικράτηση των διοικητικών θεωριών του Νέου Δημοσίου *Management*, της διοίκησης μέσω στόχων και των βέλτιστων πρακτικών διοίκησης κατά τα πρότυπα των ιδιωτικών επιχειρήσεων σηματοδοτούν τη μεταστροφή από την εσωστρεφή γραφειοκρατική δημόσια διοίκηση σε μία εξωστρεφή και αποτελεσματική διαχείριση προσωπικού και πόρων (R. Kerr/ J. Garvin/ N. Heaton/ E. Boyle, 2006: 265-279). Βασική προϋπόθεση για να υλοποιηθεί αυτή η μορφή διαχείρισης είναι να εφαρμοσθεί σε όλους τους τομείς του Δημοσίου ένα αποτελεσματικό σύστημα μέτρησης των διοικητικών λειτουργιών και της απόδοσης του προσωπικού (M. Pidd, 2012).

Στην περίπτωση του δημόσιου τομέα, ωστόσο, η μέτρηση της απόδοσης είναι εξαιρετικά σύνθετη και δυσεφάρμοστη, αφενός λόγω των διαφορετικών αξιών και σκοπών που εξυπηρετούν οι δημόσιες υπηρεσίες (υγεία, εκπαίδευση, δικαιοσύνη, ασφάλεια κ.λπ.), αφετέρου επειδή οι εκροές των δημόσιων οργανισμών αντιστοιχούν σε εισροές τρίτων. Δεν μπορεί, συνεπώς, να αγνοηθεί η ιδιαιτερότητα και η πολυδιάστατη δράση του δημοσίου τομέα αφού αφορά δημόσια αγαθά προστατευόμενα από συνταγματικές διατάξεις.

Επίσης, πολλά από τα αγαθά που παράγονται από τους δημόσιους οργανισμούς δεν αντιστοιχούν πάντα σε άμεσα αποτελέσματα (εκροές), αλλά συμπεριλαμβάνουν ένα ευρύ φάσμα διαφορετικών αποτελεσμάτων που δεν είναι πάντα μετρήσιμα (Hans de Bruijn, 2002: 578-594). Από όλα τούτα καθίσταται σαφές ότι, η ορθολογική, αντικειμενική και συστηματική καταγραφή και ανάλυση της απόδοσης της Διοίκησης είναι εξαιρετικά δύσκολη αλλά πάντως αναγκαία για τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών και των υπαλλήλων (R. D. Behn, 2003).

Η οικονομική κρίση αποτέλεσε την αφορμή να αναδειχθούν οι επί σειρά ετών, ανορθολογικά σχεδιασμένες δημόσιες πολιτικές, οι σοβαρές δημοσιονομικές ελλείψεις και η στρεβλότητα του πολιτικό - οικονομικού συστήματος της Ελλάδας. Η ανάγκη για εκ βάθρων αλλαγές στο διοικητικό σύστημα της χώρας είχε τεθεί από τους Ευρωπαίους πιστωτές και στο παρελθόν ως προϋπόθεση για την οικονομική ενίσχυση της χώρας. Όμως και στις πρόσφατες διαπραγματεύσεις της Ελλάδας με τους ευρωπαϊκούς θεσμούς για νέα δανειακή σύμβαση απαιτήθηκε, μεταξύ άλλων, η άμεση και δραστική αξιολόγηση των δομών του δημοσίου τομέα, η ορθολογική διαχείριση του κόστους των δημόσιων δαπανών και των ανθρωπίνων πόρων.

Σύμφωνα με το κείμενο που δημοσιοποίησε το Υ.Δ.Μ.Η.Δ., με τίτλο «Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014-2016»: «Η δημόσια διοίκηση θα πρέπει να αντεπεξέλθει σε ολοένα και αυξανόμενες προκλήσεις, τόσο σε όρους αποτελεσματικότητας όσο και σε όρους αποδοτικότητας, αξιοποιώντας στο έπακρο διαρκώς μειούμενους οικονομικούς -και όχι μόνον- πόρους (“*to do more with less*”), στο επίκεντρο μάλιστα ενός ιδιαίτερα ρευστού και αβέβαιου περιβάλλοντος». Στην επίσημη ανακοίνωση τονίζεται η ανάγκη της εισαγωγής ενός συστήματος αξιολόγησης όλων των κρατικών φορέων ως προς τις δομές τους, των συστημάτων των παρεχόμενων δημόσιων υπηρεσιών και των υπαλλήλων του δημοσίου τομέα.

Στην Ελλάδα έχουν διαχρονικά εισαχθεί πολλά και διαφορετικά συστήματα αξιολόγησης χωρίς όμως να έχει κάποιο από αυτά μακροημερεύσει και χωρίς να έχει αποδώσει τα προσδοκώμενα αποτελέσματα. Αυτό αποδίδεται κυρίως στην τυπολατρική νοοτροπία που διέπει την ελληνική δημόσια διοίκηση και στην έλλειψη ενός ευρύτερου πνεύματος που να δίνει βαρύτητα στην ποσοτική και ποιοτική διοικητική απόδοση. Η απουσία ενός συστήματος που να στηρίζεται σε δοκιμασμένους και αξιόπιστους δείκτες, οι οποίοι να εστιάζουν στην εκτίμηση της απόδοσης, στην ανάδειξη ελλείψεων και στην αυτοβελτίωση της λειτουργίας των δημόσιων δομών και των παρεχόμενων υπηρεσιών, καθιστά την αξιολόγηση αναποτελεσματική. (Στογγάρη/ Τσέκος, 2013:21-62).

Μια από τις σημαντικότερες αιτίες που συνέβαλαν στην αποτυχία καθιέρωσης ενός αποτελεσματικού συστήματος αξιολόγησης στον Δημόσιο τομέα είναι η πολυνομία. Οι ατελέσφορες μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις και η πρακτική που ισχύει από τη μεταπολίτευση μέχρι και σήμερα, να προτάσσεται η κανονιστική αποτύπωση μιας διοικητικής μεταρρύθμισης έναντι της διοικητικής τεχνοκρατικής μελέτης και πρακτικής, οδήγησαν σε ένα χαοτικό, γριφώδες, ασυνεχές και αναχρονιστικό νομοθετικό πλαίσιο που, απορρυθμίζει, αντί να ρυθμίζει, την Δημόσια Διοίκηση σε όλα της τα επίπεδα. (Μανιτάκης, 2015)

Η πολυνομία πυροδοτεί την κακονομία, τη γραφειοκρατία και τη διαφθορά. Η υπέρογκη, ασαφής και συχνά αντιφατική νομοθεσία προκαλεί σύγχυση, εγκλωβίζει τη δράση των υπηρεσιών και την αποτελεσματική αξιοποίηση των υπαλλήλων, δημιουργώντας «έναν κυκεώνα πολλαπλών, λεπτομερειακών αρμοδιοτήτων» (Μανιτάκης, 2015), οι οποίες όμως καθορίζονται αυθαίρετα χωρίς σχεδιασμό προσανατολισμένο στην αποδοτικότητα και την εκπλήρωση της πραγματικής δημόσιας αποστολής.

Ειδικότερα, η αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων έχει απασχολήσει αρκετά τις πολιτικές και διοικητικές ηγεσίες. Αποτελεί κοινό τόπο η ανάγκη της μετατόπισης από το γραφειοκρατικό 'βεμπεριανό' διοικητικό σύστημα, που χαρακτηρίζει την ελληνική δημόσια Διοίκηση, σε ένα πιο ευέλικτο σύστημα, τα κριτήρια του οποίου δεν θα περιορίζονται στα τυπικά προσόντα, όπως η ακαδημαϊκή μόρφωση και οι τίτλοι σπουδών αλλά στην αποδεδειγμένη εμπειρία, την ποσοτική και ποιοτική απόδοση, στον επαγγελματισμό, στη γνώση του αντικειμένου και στις διοικητικές ικανότητες.

Προκειμένου να μπορέσει να διαμορφωθεί και να εφαρμοσθεί ένα σύστημα αξιολόγησης που να αποσκοπεί στην παροχή ίσων ευκαιριών, στη διασφάλιση της αξιοκρατίας, στην αξιοποίηση του προσωπικού και την εξασφάλιση υψηλής ποιότητας παρεχόμενων υπηρεσιών (Σοφιανόπουλος, 2014), είναι αναγκαίο να αναλυθούν οι αιτίες, και μεταξύ αυτών η πολυνομία, καθώς και ο τρόπος με τον οποίο αυτές λειτούργησαν διαβρωτικά σε κάθε προηγούμενη προσπάθεια καθιέρωσης ενός αποτελεσματικού και ολοκληρωμένου συστήματος αξιολόγησης των Δημοσίων Υπαλλήλων, οδηγώντας τις τελικά στην αποτυχία.

2. Η αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων και τα προβλήματα νομοθέτησης από τη Μεταπολίτευση έως σήμερα

Η μελέτη αυτή επικεντρώνεται στη διασύνδεση δύο δεδομένων. Το πρώτο, η αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων, συνιστά μία αναγκαιότητα για την απόδοση του δημόσιου τομέα και απορρέει από την αρχή του κράτους δικαίου. Το δεύτερο, τα προβλήματα της νομοθέτησης στην Ελλάδα, σχετίζονται με δύο επιμέρους δυσλειτουργίες που εμφανίζει σταθερά και διαχρονικά η νομοθετική διαδικασία στην Ελλάδα, τουλάχιστον από τη Μεταπολίτευση και έπειτα, περίοδο η οποία εδώ ενδιαφέρει.

Η πρώτη δυσλειτουργία αφορά την ποσότητα της νομοθετικής ύλης (πολυνομία), δηλ. την υπερβολικά μεγάλη παραγωγή κανόνων δικαίου για την ίδια θεματική, που συχνά συνδέεται με την πολιτική συνήθεια η μία κυβέρνηση να ανατρέπει πλήρως όσα έχει νομοθετήσει η προηγούμενη.

Η δεύτερη δυσλειτουργία, που απορρέει από την πρώτη, αφορά την ποιότητα της νομοθεσίας (κακονομία), ποιότητα που καθορίζεται αρνητικά από την ύπαρξη συχνά επαναλαμβανόμενων, διάσπαρτων, κακοδιατυπωμένων και συχνά αντιφατικών ρυθμίσεων. Η τάση αυτή δεν περιορίζεται στις περιπτώσεις εναλλαγής κυβερνήσεων με διαφορετική πολιτική και ιδεολογική αντίληψη, αλλά και επεκτείνεται και στην εναλλαγή υπουργών της ίδιας κυβέρνησης.

Η συνοπτική παρουσίαση των δύο, αλλά κυρίως της διασύνδεσης τους, αποτελεί την υπόθεση εργασίας της μελέτης. Όσα ακολουθούν, δηλ. τα πραγματολογικά στοιχεία της σχετικής νομοθετικής ύλης, θα επιβεβαιώσουν ή όχι την αρχική υπόθεση που συμπεριλαμβάνει τα εξής:

- i. Η αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων αποτελεί μία μόνιμη προεκλογική υπόσχεση όλων των κυβερνήσεων από το 1974 προς τους εκλογείς. Την ίδια στιγμή, όμως, τα κυβερνητικά στελέχη που προέρχονται από τον συνδικαλιστικό χώρο, καθυστερούν την πελατεία τους υποσχόμενοι την αποτροπή της αξιολόγησης, ως ουσιαστικής διαδικασίας που μπορεί να επιφέρει και ανεπιθύμητα αποτελέσματα για τους αξιολογούμενους.
- ii. Η πολυνομία και η κακονομία, ως βασική συνέπεια της πρώτης, συνιστούν δύο σταθερά χαρακτηριστικά του νομικού και πολιτικού μας συστήματος. Τα

χαρακτηριστικά αυτά, σχετίζεται αφενός με πραγματικά προβλήματα ως προς την έλλειψη καλών νομοθετικών πρακτικών, αφετέρου με το πελατειακό σύστημα και την δράση αθέμιτων οργανωμένων συμφερόντων.

iii. Η ύπαρξη των στρεβλώσεων αυτών στη διαδικασία της παραγωγής κανόνων δικαίου επηρεάζει καταλυτικά, με αρνητικό τρόπο, την επίτευξη ενός αποτελεσματικού συστήματος αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων.

Η αξιολόγηση του ανθρώπινου δυναμικού, γενικότερα, έχει ως σκοπό την αποτελεσματική λειτουργία μιας επιχείρησης ή ενός οργανισμού. Η αποτελεσματική λειτουργία μιας αυτοτελούς μονάδας σχετίζεται άμεσα με την συμπεριφορά και την απόδοση των εργαζομένων σε αυτό. Όσο περισσότερο ανταγωνιστικό γίνεται το οικονομικό περιβάλλον, και σε παγκόσμιο επίπεδο, τόσο μεγαλύτερη σημασία αποκτούν οι άνθρωποι πόροι και η βέλτιστη αξιοποίησή τους. Για τον λόγο τούτο, η Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων και η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας στηρίζονται στην ανθρωποκεντρική θεώρηση της οργάνωσης και διοίκησης ενός οργανισμού, προκειμένου οι εργαζόμενοι να αναπτύξουν τις δεξιότητές τους.

Η αξιολόγηση μιας μονάδας συντελείται σε τρία επίπεδα, το πρώτο είναι η απόδοση της μονάδας εν συνόλω, το δεύτερο είναι οι επιμέρους ενότητες της μονάδας και το τρίτο αναφέρεται στους εργαζομένους, ξεχωριστά για τον καθένα. Με κριτήριο, για την παρούσα μελέτη, τον δημόσιο τομέα, το πρώτο επίπεδο σχετίζεται με το κράτος ως διοικητικό οργανισμό, το δεύτερο σχετίζεται με τις οργανωτικές του συνιστώσες, π.χ. κεντρική διοίκηση και αυτοδιοίκηση, υπουργεία, νοσοκομεία, κ.λπ., και το τρίτο αφορά τον συγκεκριμένο υπάλληλο. Οι νόμοι για την αξιολόγηση δημόσιας διοίκησης, που αναλύονται παρακάτω, αναφέρονται στον *μόνιμο* δημόσιο υπάλληλο, όσον αφορά το τρίτο επίπεδο της αξιολόγησης

Ο τομέας επί του οποίου, σε παγκόσμιο επίπεδο, διατυπώθηκαν και δοκιμάστηκαν διάφορες θεωρίες και πρακτικές για την αξιολόγηση των εργαζομένων ήταν αρχικά ο ιδιωτικός τομέας. Ο δημόσιος τομέας παρέμενε επί πολλά έτη στο απυρόβλητο κάθε διαδικασίας αξιολόγησης, κυρίως εξαιτίας της ιδιαίτερης εξουσιαστικής φύσης του ίδιου του κράτους και των μηχανισμών του (Τσαμαντάνης/Καρίκης, 2014, Μανιτάκης, 2015).

Η ικανοποίηση των αναγκών των διοικουμένων - πολιτών συνιστά πλέον σημαντικό στοιχείο της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης και γύρω από την νέα αυτή

αντίληψη προωθείται μία νέα διοικητική κουλτούρα. Η κουλτούρα αυτή συνίσταται στον συνεχή σχεδιασμό και ανασχεδιασμό, την καταγραφή στόχων μετρήσιμων, την αξιοποίηση των οικονομικών πόρων, την μεγαλύτερη δυνατή εκχώρηση εξουσίας για τη λήψη αποφάσεων, την ενίσχυση της πρωτοβουλίας, την επιδίωξη επιτυχούς λειτουργίας και τελικώς την έμφαση στα αποτελέσματα της άσκησης των αρμοδιοτήτων. Αναπόσπαστο τμήμα της αντίληψης αυτής, που θέτει τον πολίτη στο επίκεντρο της διοικητικής δράσης του κράτους, είναι η αξιολόγηση της Δημόσιας Διοίκησης στα τρία επίπεδα που προαναφέρθηκαν.

Η αξιολόγηση προϋποθέτει την αποδοχή δεικτών που θα καταγράφουν την απόδοση της αξιολογούμενης μονάδας. Τέτοιοι δείκτες-κριτήρια έχουν προταθεί να είναι:

- i. Η ηγεσία, εν προκειμένω η διοικητική ηγεσία, που οφείλει να δημιουργεί σαφήνεια στόχων και ενότητα σκοπού σε ένα περιβάλλον όπου εμπνέονται οι υπάλληλοι να ασκούν με τον πλέον αποδοτικό τρόπο τις αρμοδιότητές τους. Η διοικητική ηγεσία είναι υπεύθυνη για την βελτίωση της απόδοσης, τον εντοπισμό των αδυναμιών του συστήματος και της συμπεριφοράς των υπαλλήλων, αλλά και για τον σχεδιασμό της ανταπόκρισης σε μελλοντικές ανάγκες που θα προκύψουν σε ένα ραγδαία μεταβαλλόμενο κοινωνικό και οικονομικό πλαίσιο.
- ii. Η στρατηγική και ο προγραμματισμός, δηλ. ο τρόπος που μια οργάνωση συνδυάζει αποτελεσματικά τις αλληλένδετες δραστηριότητές της και προσδιορίζεται με σχέδια, επιδιώξεις και μετρήσιμους στόχους. Ο προγραμματισμός και η στρατηγική αφορούν την εφαρμογή πολιτικών εκσυγχρονισμού και καινοτομιών.
- iii. Η διοίκηση του Ανθρώπινου Δυναμικού, δηλ. το σημαντικότερο στοιχείο της Δημόσιας Διοίκησης. Ο τρόπος με τον οποίο οι υπάλληλοι αλληλεπιδρούν μεταξύ τους και διαχειρίζονται τους διαθέσιμους πόρους με άριστο τρόπο ορίζει την επιτυχία της Διοίκησης.
- iv. Οι συνεργασίες και οι πόροι, δηλ. ο τρόπος με τον οποίο η Δημόσια Διοίκηση σχεδιάζει και διαχειρίζεται τις κύριες συνεργασίες της ειδικά με τους διοικουμένους, έτσι ώστε να υποστηρίζεται η στρατηγική και ο προγραμματισμός της.
- v. Η διοίκηση διαδικασιών και αλλαγών είναι η μέθοδος με την οποία η Δημόσια Διοίκηση εντοπίζει, διαχειρίζεται, βελτιώνει και αναπτύσσει τις

βασικές της διαδικασίες ώστε να υποστηρίζει τη στρατηγική και τον προγραμματισμό της.

- vi. Τα αποτελέσματα που επέρχονται στους διοικουμένους, όσον αφορά τις επιδιώξεις τους από την άσκηση των αρμοδιοτήτων της Διοίκησης.
- vii. Τα αποτελέσματα που αφορούν τους δημοσίους υπαλλήλους, δηλ. όσα επιτυγχάνονται σε σχέση με την ικανότητα, τα κίνητρα, την ικανοποίηση και την απόδοση του ανθρώπινου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης.
- viii. Τα αποτελέσματα που σχετίζονται με την κοινωνία, υπό την ευρεία της έννοια, δηλ. την ικανοποίηση των αναγκών και προσδοκιών της τοπικής, εθνικής και διεθνούς κοινωνίας. Τα αποτελέσματα αυτά κρίνονται βάσει της αντίληψης που σχηματίζεται για την ίδια την Διοίκηση, της συμβολής της στην ποιότητα ζωής των ατόμων, της ασφάλειας, του περιβάλλοντος και της διατήρησης των παγκόσμιων πόρων.
- ix. Την συνολική επίδοση της Δημόσιας Διοίκησης, δηλ. ο συσχετισμός μεταξύ των στόχων που έχουν τεθεί και των εξωτερικών αποτελεσμάτων της δράσης της Διοίκησης, όσον αφορά τις ανάγκες και τις προσδοκίες των ατόμων και των επιχειρήσεων.

Στην Ελλάδα είναι κοινή πεποίθηση και πάγια θέση των επιστημόνων της Διοίκησης ότι η Δημόσια Διοίκηση είναι πολύ μακριά από το μοντέλο που διαγράφει η θεωρία του *New Public Management*. Πράγματι, η Διοίκηση χαρακτηρίζεται αναποτελεσματική, πάσχει από ελλιπή καθοδήγηση, επιμόρφωση και ενημέρωση των εργαζομένων για τους στόχους που πρέπει να φθάσουν αλλά και την επιβράβευσή τους, πάσχει ακόμη από κατακερματισμό οργάνωσης και αρμοδιοτήτων, έλλειψη συνεργασίας, χαμηλό επίπεδο διείδυσης του διαδικτύου, απουσία σύγχρονων συστημάτων οικονομικής διαχείρισης, «νομικίστικη παράδοση», αντίσταση σε κάθε προσπάθεια απλοποίησης των διαδικασιών και των διαδικαστικών τύπων, διαφθορά και έλλειψη αξιοκρατίας. Από την άλλη πλευρά, οι προαγωγές των δημοσίων υπαλλήλων γίνονται με βάση τον χρόνο υπηρεσίας και τα τυπικά προσόντα, χωρίς έμφαση στην αποδοτικότητα, στις ικανότητες ή στην εργατικότητα, ενώ ο μισθός δεν συνδέεται με την απόδοση.

Για την κατανόηση των προβλημάτων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα, και προκειμένου να προσδιορισθεί το πολιτικό περιβάλλον στο πλαίσιο του οποίου

προσλαμβάνονται και εξελίσσονται οι δημόσιοι υπάλληλοι, θα μπορούσαμε να διακρίνουμε τέσσερις περιόδους, με κριτήριο το ‘προφίλ’ των δημοσίων υπαλλήλων.

Η πρώτη περίοδος, εκτός του χρονολογικού πλαισίου της παρούσας μελέτης, αφορά την μετεμφυλιακή εποχή μέχρι και την κατάρρευση της δικτατορίας, όπου κύριο προσόν των υπαλλήλων είναι η ανταπόκριση σε συγκεκριμένα ιδεολογικά πρότυπα εθνικοφροσύνης. Την εποχή αυτή, χαρακτηριστικό των δημοσίων υπαλλήλων είναι ότι διαθέτουν πολιτικούς προστάτες οι οποίοι τους διόρισαν και τους «προστατεύουν» προκειμένου να εξελίσσονται στην γραφειοκρατική ιεραρχία (Πικραμένος, 2008: 2327-2328).

Η δεύτερη περίοδος που εκκινεί από την Μεταπολίτευση, κορυφώνεται μετά τις εκλογές του 1981, και τον σχηματισμό κυβέρνησης ΠΑΣΟΚ, και λήγει το 1994. Η εποχή αυτή χαρακτηρίζεται από την υπερβολική αύξηση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων (Παπαδημόπουλος, 2013:31) και την επιλογή των προσλαμβανομένων με κριτήριο την κομματική τους ταυτότητα. Το στοιχείο αυτό, της διασύνδεσης του υπαλλήλων με τον κομματικό μηχανισμό και τους αντίστοιχους συνδικαλιστικούς μηχανισμούς αποτρέπει κάθε πιθανότητα αξιοκρατικών εξελίξεων, αλλά επιπλέον διαπνέεται από την αντίληψη και την πρακτική του «ψυγείου», δηλ. την θέση σε αδράνεια όσων υπαλλήλων δεν ανταποκρίνονται στην ιδιότητα του ψηφοφόρου, οπαδού ή στελέχους του κυβερνώντος κόμματος. Η επέλαση του εκάστοτε κυβερνώντος κόμματος στον κρατικό μηχανισμό διαλύει κάθε έννοια αξιοκρατίας (Πικραμένος, 2008:2320).

Η τρίτη περίοδος αρχίζει το 1995, λίγο μετά την ψήφιση του νόμου 2190/1994, γνωστού και ως ‘νόμου Πεπονή’, που καθιερώνει το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού και λήγει το 2010. Ο νόμος περί ΑΣΕΠ μειώνει δραστικά τις κομματικές προσλήψεις, χωρίς να τις καταργεί, και διευκολύνει ορισμένες απόπειρες να θεσμοθετηθούν στοιχειώδη κριτήρια για την αξιοκρατική πρόσληψη και εξέλιξη των δημοσίων υπαλλήλων με ελάχιστη επιτυχία. Την ίδια εποχή, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβόνας διαμόρφωσε μία πολιτική που έδινε έμφαση στον εκσυγχρονισμό του δημοσίου τομέα για οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη. Η επαναλαμβανόμενη δέσμευση των πολιτικών διοικήσεων για τον εκσυγχρονισμό της κυβερνητικής δράσης και τη μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης, μέσω του καθορισμού στόχων και της μέτρησης της απόδοσης με σκοπό την αποτελεσματικότητα, δεν κατάφερε μέχρι σήμερα να πραγματοποιηθεί. Η πρόκληση

της διοικητικής μεταρρύθμισης, με την οποία ήρθε αντιμέτωπος ο ελληνικός δημόσιος τομέας απαιτούσε ένα περιεκτικό πλαίσιο για συγκεκριμένη δράση της Διοίκησης, το οποίο δυστυχώς απουσίαζε. Οι στρεβλώσεις του πολιτικού συστήματος και οι πελατειακές σχέσεις με τους δημοσίους υπαλλήλους δεν βοήθησαν προς την κατεύθυνση αυτή. Οι πελατειακές σχέσεις δεν αποτελούν αυτοτελές στοιχείο της λειτουργίας του πολιτεύματος, (Pappas/ Assimakopoulou, 2012:144-162) αλλά επακόλουθο ενός άλλου φαινομένου, της ύπαρξης οργανωμένων συμφερόντων που επιβάλλουν τις επιλογές τους στο κράτος, και υπό την έννοια αυτή το κράτος εμφανίζεται αδύναμο να αντισταθεί. Το μεταπολιτευτικό κράτος μετεξελίχθηκε σε μία ασυνάρτητη μηχανή που περισσότερο ικανοποιούσε τις απαιτήσεις αυτών των συμφερόντων, καταναλώνοντας οικονομικούς πόρους, παρά συντόνιζε. Επιπλέον, το μέγεθος του κράτους δεν έβαινε παράλληλα με την αποδοτικότητά του (Τσαμαντάνης / Καρίκης, 2014). Στο περιβάλλον αυτό, η αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων ως μία σταθερή και αποδεκτή πρακτική ήταν αδύνατον να εφαρμοσθεί.

Η τέταρτη και τελευταία περίοδος προσδιορίζεται από την κατάρρευση της κυβέρνησης Γ. Παπανδρέου και την ανάδειξη της κυβέρνησης Παπαδήμου, παράλληλα με την επίσημη πλέον αποδοχή της οικονομικής κρίσης. Κατά την περίοδο αυτή, εμφανίζονται όλες οι διαρθρωτικές στρεβλώσεις που επί δεκαετίες αποκρύπτονταν, και τονίζεται η έκταση της θεσμικής ανεπάρκειας της Δημόσιας Διοίκησης ως κύριου παράγοντα της κρίσης. Η έκθεση του ΟΟΣΑ (2011) αναφέρει για την ελληνική κεντρική Διοίκηση:

«Τα διάχυτα προβλήματα διαφθοράς μπορούν να συνδεθούν με την πολιτική και δημόσια διοικητική κουλτούρα και τα αδιαφανή και περίπλοκα συστήματά της. Τα συστήματα στα οποία εμπλέκεται η δημόσια διοίκηση δημιουργούν τις συνθήκες για την ανάπτυξη της διαφθοράς και διευκολύνουν την εκδήλωση ανάρμοστων ατομικών συμπεριφορών, προσοδοθηρικών διεκδικήσεων και πελατειακών σχέσεων. Μεταξύ των συνθηκών εκείνων που ευνοούν τη διαφθορά συμπεριλαμβάνονται η αδυναμία της κεντρικής εξουσίας, η πολυπλοκότητα και η έκταση του νομικού πλαισίου, η απουσία βασικών δεδομένων, η αδυναμία των μηχανισμών δημοσιονομικών και λοιπών ελέγχων και η ανεπάρκεια της διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού (OECD, 2011).

Είναι κρίσιμο να τονισθεί σε σχέση με τα ανωτέρω, ότι για την Δημόσια Διοίκηση ισχύει η αρχή του κράτους δικαίου, η οποία προσδιορίζει τη δράση της κατά τρόπο διαφορετικό από την δράση των ιδιωτών. Η αρχή “*in dubio pro libertate*”

ισχύει για τις ιδιωτικές σχέσεις των ατόμων και σημαίνει ότι οι άνθρωποι σε μία φιλελεύθερη δημοκρατία μπορούν να πράττουν οτιδήποτε δεν τους απαγορεύεται ρητά από τον νόμο. Αντιθέτως, το κράτος και η Δημόσια Διοίκηση μπορεί να πράττει μόνο ό,τι ρητά προβλέπεται από τον νόμο. Για τον λόγο τούτο, η δράση της και επομένως και η αξιολόγησή της προϋποθέτει ένα ασφαλές, σταθερό και απλό νομοθετικό πλαίσιο, το οποίο διασφαλίζει την εύλογη και αποδοτική λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης, επιτρέποντας ταυτοχρόνως δύο στόχους: τόσο την ασφάλεια δικαίου, όσο και την ευέλικτη και αποτελεσματική λειτουργία της Διοίκησης (Μανιτάκης, 2015).

Στο σημείο αυτό διασυνδέεται η αποτελεσματική εφαρμογή της αξιολόγησης με την καλή νομοθεσία, υπό την έννοια ότι η πρώτη προϋποθέτει την δεύτερη. Η διαπίστωση αυτή, όπως αβίαστα συνάγεται από τα ανωτέρω, οδηγεί στην ανάγκη να περιγραφεί συνοπτικά η έννοια της καλής νομοθέτησης, ως μείζον χαρακτηριστικό του σύγχρονου κράτους άλλα και ως δείκτης βάσει του οποίου γίνεται αντιληπτή η πολυνομία.

Οι αρχές για την καλή νομοθέτηση αναφέρονται κατ' αρχάς στα διαφορετικά στάδια, όπου το πρώτο συνδέεται με την στέρεη και τεκμηριωμένη ανάλυση της ακολουθούμενης πολιτικής και της επίδρασης που θέλει να επιφέρει, συνεπώς πολύ καλή γνώση της ρυθμιζόμενης ύλης· το δεύτερο συνδέεται με την ποιότητα του νομοθετικού κειμένου ώστε να «επικοινωνεί» με τον αναγνώστη και να διευκολύνει την εφαρμογή του, αναλόγως και του ειδικότερου αντικειμένου της ρύθμισης· και το τρίτο αναφέρεται στην εκτέλεση του κανόνα, μετά την θέση του σε ισχύ, όπου ερευνάται εάν το νομοθέτημα έχει τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα (Η. Xanthaki, 2015, E. Donelan, 2013)

Τον Φεβρουάριο 2012 ψηφίστηκε ο Ν. 4048/2012 για τη «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης». Στην αιτιολογική του έκθεση αναφέρεται: «Η βελτίωση των κανόνων παραγωγής του νομοθετικού έργου αποτελεί βασική προϋπόθεση για την αντιμετώπιση της πολυνομίας, την μείωση των διοικητικών βαρών και, εν τέλει, την ενίσχυση του κράτους δικαίου.» Στο άρθρο 2 του νόμου ορίζονται οι αρχές της καλής νομοθέτησης «μεταξύ των οποίων συμπεριλαμβάνονται η αναλογικότητα, δηλαδή η καταλληλότητα και εύλογη σχέση μέσου και σκοπού με υιοθέτηση του λιγότερο επαχθούς μέτρου, απλότητα και η σαφήνεια του περιεχομένου των ρυθμίσεων, η

αποφυγή αντιφατικών ρυθμίσεων, η αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα με συνεκτίμηση των οικονομικών συνεπειών της ρύθμισης, η διαφάνεια, επικουρικότητα και λογοδοσία με τον προσδιορισμό των αρμόδιων οργάνων εφαρμογής των ρυθμίσεων, η ασφάλεια δικαίου, ... η προσβασιμότητα στις ρυθμίσεις.»

Παρά την ψήφιση του ανωτέρω νόμου, που ψηφίστηκε *ακριβώς* για να αντιμετωπιστεί η πολυνομία, όπως ρητά αναφέρεται στην αιτιολογική του έκθεση, η πολυνομία παραμένει ως κυρίαρχο πρόβλημα της ελληνικής έννομης τάξης.

3. Η πολυνομία ως σταθερό χαρακτηριστικό του νομικού και πολιτικού μας συστήματος

Στην Ελλάδα, σήμερα, πολυνομία παρατηρείται σε πολλούς τομείς της δημόσιας πολιτικής, τόσο σε παλιούς κλάδους του δικαίου, όσο και σε πρόσφατους. Η πολυνομία είναι η κατακλυσμιαία εισαγωγή νέων ρυθμίσεων που τίθενται σε ισχύ. Το φαινόμενο αυτό αφήνει πρόσφορο έδαφος για τη νομοθετική αυθαιρεσία και τη μεροληψία, τη γραφειοκρατία και τη νομική ανασφάλεια, που αποτελούν μείζονα προβλήματα του κρατικού οργανισμού (Σωτηρόπουλος/ Χριστόπουλος, 2016: 26)

Το ισχύον υπερδιογκωμένο κανονιστικό πλαίσιο της Ελλάδας χαρακτηρίζεται από κακότεχνη, περιστασιακή, δυσερμήνευτη και αντιφατική νομοθέτηση, που συχνά απαιτεί την παραγωγή νέων κανόνων δικαίου που να αποσαφηνίζουν προηγούμενες ατελείς ή ανεπαρκείς διατάξεις ή για να ερμηνεύσουν τους σκοπούς και τις έννοιες του προηγούμενου Νομοθέτη (Τσαμαντάνης/ Καρίκης, 2014). Τα χαρακτηριστικά αυτά συνιστούν την κακονομία, η οποία είναι αναμενόμενο αποτέλεσμα του ρυθμιστικού πληθωρισμού. Ενδεχομένως η κακονομία να υπήρχε ακόμα και αν οι νόμοι ήταν λιγότεροι, όμως είναι κοινώς αποδεκτό ότι η πολυνομία παράγει και επιτείνει την κακονομία. Η πολυνομία ως χαρακτηριστικό της κακής νομοθέτησης συνδέεται με μια σειρά επιμέρους ζητήματα που αφορούν:

- i. τον τρόπο που καταρτίζονται τα νομοσχέδια. Εδώ παρατηρείται το εξής παράδοξο, ότι η κατάρτιση τους πραγματοποιείται ελλείψει της επικοινωνίας και συνεργασίας του Υπουργού, που έχει τη νομοθετική πρωτοβουλία, και της διοικητικής ηγεσίας κάθε Υπουργείου. Αποτέλεσμα αυτής της πραγματικότητας είναι να μένει αναξιοποίητο ένα σπουδαίο απόθεμα μελετών που εκπονήθηκαν επί θητείας προηγούμενων Υπουργών ή κυβερνήσεων, να καταφρονούνται παλαιότερες σχετικές ρυθμίσεις και να ενισχύεται η νομική λήθη. Η πολυνομία επομένως συνδέεται και με τους ελλειμματικούς θεσμούς συντονισμού της ρυθμιστικής παραγωγής και αξιολόγησης της υφιστάμενης νομοθεσίας (Σωτηρόπουλος / Χριστόπουλος, 2016). Την κατάσταση αυτή επιτείνει η αδυναμία της νομοθετικής εξουσίας να ενεργεί ουσιαστικά ως θεματοφύλακας του ποιοτικού περιεχομένου των νομοθετικών πράξεων. «Εάν το Κοινοβούλιο, ως ο κατεξοχήν χώρος της

νομοθετικής εξουσίας, λειτουργεί ως απλός επικυρωτής των κυβερνητικών παρεμβάσεων, χωρίς κριτική και παρεμβατική διάθεση προς τον τρόπο νομοθέτησης, τότε είναι προφανές πως η ρυθμιστική ύλη θα τείνει να έχει αυξητικές τάσεις.» (Σοφιανόπουλος, 2014).

- ii. την απουσία ποσοτικών και ποιοτικών στοιχείων που να προκύπτουν από αντικειμενικές και μετρήσιμες μεθόδους ώστε να λαμβάνονται υπόψη κατά τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία. Οι κανόνες δικαίου θα πρέπει να στηρίζονται σε αρχές και κανόνες της διοικητικής και της νομικής επιστήμης και στις διατάξεις του Συντάγματος, και εν συνεχεία να ελέγχονται από θεσμικούς μηχανισμούς και να αξιολογούνται ως προς την ποιότητα και την αποτελεσματικότητά τους σχετικά με τη ρύθμιση που επιδιώκεται. Η επικράτηση του νομικού φορμαλισμού, η νομολαγνία και η παράβλεψη των συνεπειών που θα έχει μια νομοθετική ρύθμιση στο κοινωνικό υποσύνολο που απευθύνεται, οδηγούν σε ένα νομοτεχνικό χάος (Μανιτάκης, 2015). Ως προς τα παραπάνω, χαρακτηριστική είναι η αναφορά της Έκθεσης του ΟΟΣΑ:

Υπάρχουν πολύ σοβαρά μειονεκτήματα στη συλλογή και διαχείριση δεδομένων, τα οποία εμποδίζουν τις αποτελεσματικές και τεκμηριωμένες μεταρρυθμίσεις. Δεν γίνεται συστηματική τήρηση αρχείων και παρατηρείται χρονική υστέρηση των πραγματικών στοιχείων και δεδομένων, τα οποία θα μπορούσαν να αποτελέσουν τη βάση για τη λήψη αποφάσεων πολιτικής – συμπεριλαμβανομένης της καθημερινής διοικητικής λειτουργίας. Οι διαδικασίες για τη συλλογή, τη σύγκριση και την ανάλυση των δεδομένων είναι κάθε άλλο παρά επαρκείς. Η διοίκηση δεν έχει την συνήθεια της τήρησης αρχείων ή την ικανότητα να εξάγει πληροφορίες από τα δεδομένα, ούτε και γενικά την ικανότητα να διαχειριστεί την οργανωσιακή γνώση. Ανεπαρκή δεδομένα σημαίνει ότι οι στρατηγικές μεταρρυθμίσεις στερούνται ισχυρής βάσης τεκμηρίωσης για την υποστήριξη αποτελεσματικών και αποδοτικών αποφάσεων πολιτικής. Η συστηματική χρήση των δεδομένων και η υιοθέτηση μιας προσέγγισης τεκμηρίωσης βάσει στοιχείων στη χάραξη

πολιτικής θα απαιτήσει μια βαθιά αλλαγή κουλτούρας σε όλους τους τομείς της διοίκησης» (Εκθεση ΟΟΣΑ, ό.π., σ. 39 και σ. 54 επ.) ·

- iii. ο τρόπος που κατανέμονται τα νομοθετικά κείμενα (κεφάλαια, άρθρα, παράγραφοι, εδάφια) είναι πραγματικά αδόμητος, ενώ συχνά είναι ασύντακτα και περιέχουν γραμματικά λάθη. Η χαμηλή ποιότητα των νομοθετικών κειμένων, σε συνδυασμό με το πλήθος των παραπομπών σε άλλους ισχύοντες και προΐσχύσαντες νόμους, καθιστούν δυσχερή την κατανόηση τους. Την κατάσταση αυτή περιπλέκει ακόμη περισσότερο η ελλιπής ή η ατελής κωδικοποίηση των νόμων και οι πολυάριθμες και συχνά ανεπεξέργαστες τροποποιήσεις που διαμορφώνουν ένα πολυπληθές σύνολο άρθρων, ακατανόητων και για εκείνους που θα ψηφίσουν τον νόμο αλλά και για όσους θα τον εφαρμόσουν (Σωτηρόπουλος / Χριστόπουλος, 2016).
- iv. η συστηματική διασπορά των ρυθμίσεων που αφορούν ένα ζήτημα σε διάφορα σημεία ενός νομοθετικού κειμένου και η συνήθης τακτική να ενσωματώνονται σε άσχετους, ως προς το κύριο αντικείμενό τους, νόμους·
- v. το πλήθος των τροποποιήσεων και των μεταγενέστερων προσθηκών, που επιδέχεται ένας νόμος λίγο μετά την ψήφισή του, οδηγούν σταδιακά στην αποδόμησή του και συγχρόνως στην απαξίωση των αρχών της διαφάνειας, της δικαιοσύνης και της αξιοκρατίας. Υπό το φόβο του πολιτικού κόστους, η εκάστοτε κυβέρνηση προκειμένου να ανταποκριθεί γρήγορα στους ψηφοφόρους της και να φανεί συνεπής στις προεκλογικές της δεσμεύσεις σπεύδει να παράξει νόμους, τους οποίους στη συνέχεια αποξηλώνει με πληθώρα μεταβατικών ρυθμίσεων και τροπολογιών, μεταλλάσσοντας τελικά τον αρχικό νόμο (Τσαμαντάνης / Καρίκης, 2014).

Τα αριθμητικά δεδομένα που συγκέντρωσε το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης, επαληθεύουν την πανθομολογουμένως ύπαρξη της πολυνομίας στην Ελλάδα. Συγκεκριμένα, στα πρώτα 30 χρόνια της μεταπολίτευσης (1975-2005) καταμετρήθηκαν 171.500 νομοθετικές και κανονιστικές ρυθμίσεις εκ των οποίων οι 3.430 είναι τυπικοί νόμοι, 20.580 Προεδρικά Διατάγματα 114.905 Υπουργικές αποφάσεις, 24.010 αποφάσεις Περιφερειάρχων, και 8.575 αποφάσεις Νομαρχών (Αβραντίνης, 2013).

Αντίστοιχα είναι και τα αποτελέσματα μιας πρόσφατης ποσοτικής έρευνας που αφορά τη νομοθεσία που διέπει τέσσερις κρίσιμους τομείς του κράτους, σύμφωνα με τα οποία, τα τελευταία 15 έτη (από το 2001 - 2015), ψηφίστηκαν συνολικά 1.478 νόμοι, δηλαδή σχεδόν 100 νόμοι ετησίως. Επιπλέον εκδόθηκαν 3.452 προεδρικά διατάγματα, οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις φτάνουν τις 38.677 και οι εξουσιοδοτήσεις των νόμων αριθμούνται στις 19.727, εκτεινόμενες σε 60.000 σελίδες (Σωτηρόπουλος/ Χριστόπουλος, 2016).

Οι ρυθμοί νομοθέτησης δείχνουν να οδηγούν σε ένα υπερτροφικό, ασαφές και αδόμητο νομικό πλαίσιο που συντηρεί τον κρατικισμό, ευνοεί την διαφθορά, επιβραδύνει τις δημόσιες λειτουργίες και καθιστά αναποτελεσματική τη λειτουργία του νόμου. Τα ερμηνευτικά προβλήματα που δημιουργούνται από την υπέρμετρη παραγωγή νόμων λειτουργούν σαν Λερναία Ύδρα, αφού για να εφαρμοσθούν είναι αναγκαία η γένεση δευτερογενών νομοθετημάτων, το περιεχόμενο των οποίων είναι συχνά αποκλίνον έως και αντιφατικό με αυτό των τυπικών νόμων στους οποίους αναφέρονται.

Εάν τα χαρακτηριστικά αυτά, που αναφέρθηκαν ανωτέρω, ισχύουν για την εν γένει λειτουργία της νομοθέτησης στην Ελλάδα, τίθενται τα ειδικότερα ερωτήματα που συνιστούν και τον πυρήνα της εργασίας: Διαπιστώνεται πολυνομία και στο νομοθετικό πλαίσιο που ισχύει για την οργάνωση και την αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων; Ανταποκρίνεται στις αρχές της καλής νομοθέτησης, ή ακολουθεί, και αυτό, τις στρεβλώσεις που παρατηρούνται στο σύνολο της νομοθεσίας; Για την απάντηση στα παραπάνω ερωτήματα ακολουθεί η ανάλυση των αποτελεσμάτων της έρευνας. Προκειμένου να γίνουν κατανοητά τα δεδομένα και να μπορούν να συσχετισθούν με τις πραγματικές συνθήκες, είναι αναγκαία η αποσαφήνιση βασικών εννοιών που αφορούν στη δημοσιοϋπαλληλική οργάνωση.

4. Η οργάνωση και η αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων

Το Ελληνικό Διοικητικό σύστημα έχει τη μορφή της κάθετης ιεραρχίας και «αποτελεί μια κατάκτηση της Φιλελεύθερης Δημοκρατίας» (Μοσχόπουλος 2011:2). Το καθεστώς της Διοικητικής ιεραρχίας έχει θεσπιστεί και ρυθμιστεί από το Σύνταγμα (αρθ. 103 παρ. 5) και αποτελεί τη βάση του κράτους Δικαίου (Μοσχόπουλος 2011:2). Ειδικότερα, οι διατάξεις της παρ. 4 του αρθ. 103 του Συντάγματος ορίζουν ότι ο δημόσιος υπάλληλος διορίζεται σε νομοθετημένη οργανική θέση έπειτα από διαγωνισμό ή κατόπιν επιλογής που γίνεται βάσει συγκεκριμένων κριτηρίων τα οποία καθορίζονται από ανεξάρτητη αρχή.

«Ως οργανική θέση νοείται εκείνη που προβλέπεται από τον τυπικό νόμο είτε από το κανονιστικό διάταγμα που έχει εκδοθεί βάσει εξουσιοδότησης νόμου, ανήκει σε συγκεκριμένο κλάδο (π.χ. διοικητικό, οικονομικό, τεχνικό) και αποσκοπεί στην κάλυψη πάγιων και σταθερών υπηρεσιακών αναγκών» (Πικραμένος, 2008: 2303 - 2304). Ο αριθμός των υπαλλήλων κατά κατηγορία, κλάδο, βαθμό και κλιμάκιο καθορίζεται από το νόμο, όπως ρητά προβλέπεται από την παρ 1 του αρθ. 103 του Συντάγματος.

Τις θέσεις αυτές καταλαμβάνουν "τακτικοί" (μόνιμοι) δημόσιοι υπάλληλοι η σταδιοδρομία των οποίων εξελίσσεται, δεσμευτικά, εντός του συστήματος της υπαλληλικής ιεραρχίας (Τσάκωνα, 2013:4). Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων που «αποτελεί βασική συνιστώσα του κράτους δικαίου» (Πικραμένος, 2008:2304), είναι ένα προνόμιο που προβλέφθηκε από τον συνταγματικό νομοθέτη με σκοπό να διασφαλίσει την πολιτική ουδετερότητα και να κατοχυρώσει την αντικειμενική άσκηση των καθηκόντων των δημοσίων υπαλλήλων. Σύμφωνα με το άρθρο 103 του Συντάγματος «οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι 'γνήσιοι' εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν τον Λαό» (Τσάκωνα, 2013:9).

Ο διορισμός συνεπάγεται την είσοδο ενός φυσικού προσώπου στην οργανική δομή κράτους και αυτομάτως την ένταξη του σε ένα ιδιότυπο νομικό καθεστώς που χαρακτηρίζεται από την ιεραρχική εξάρτηση και την ειδική νομική σχέση που συνδέει τον δημόσιο υπάλληλο με το κράτος και την υπηρεσία στην οποία ανήκει.

Τα οργανωτικά σχήματα, το υπηρεσιακό καθεστώς που διέπει το δημοσιοϋπαλληλικό σώμα, η πρόσληψη και η υπηρεσιακή κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων ρυθμίζονται πρωτίστως από τον υπαλληλικό κώδικα αλλά και από άλλες

νομοθετικές πράξεις, με σκοπό την καθιέρωση ομοιόμορφων και ενιαίων κανόνων δικαίου. Τα νομοθετήματα αυτά δεν είναι πάγια και σταθερά αλλά συχνά μεταβάλλονται, καταργούνται ή αντικαθίστανται από άλλα, προκειμένου να ανταποκρίνονται στις εκάστοτε διοικητικές ανάγκες. (Πικραμένος, 2008:2304).

Οι διατάξεις του υπαλληλικού κώδικα δεν αφορούν το σύνολο των κρατικών υπαλλήλων αλλά μόνο τους πολιτικούς διοικητικούς υπαλλήλους και των υπαλλήλους των Ν.Π.Δ.Δ., συνεπώς δεν υπάγονται σε αυτόν οι υπάλληλοι που ανήκουν σε σώματα δημοσίων υπαλλήλων και των λειτουργών του κράτους που διέπονται από ειδικές συνταγματικές ή νομοθετικές διατάξεις.

Η κατάταξη των υπαλλήλων γίνεται σε θέσεις οι οποίες διακρίνονται σε κλάδους με κριτήριο τα τυπικά προσόντα (τίτλους σπουδών, προϋπηρεσία, επαγγελματική εκπαίδευση κ.α.), σε βαθμούς και σε μισθολογικά κλιμάκια και οργανώνεται επί τη βάση της κάθετης ιεραρχίας.

Η τοποθέτηση των υπαλλήλων στην οργανική θέση στην οποία διορίστηκαν συμπίπτει με την έναρξη της δοκιμαστικής περιόδου. Στην πράξη διορισμού αναγράφεται η Δημόσια αρχή στην οποία ανήκει ο υπάλληλος, η οργανική θέση και η κατηγορία στην οποία εντάσσεται και ο βαθμός στον οποίο κατατάσσεται. Τα στοιχεία αυτά συνιστούν την υπηρεσιακή κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων, η οποία στην πορεία του χρόνου μπορεί να μεταβληθεί. Σύμφωνα με την Στέλλα Τσάκωνα (2013:9 -10), ως μεταβολές νοούνται :

- i. η μετάθεση, που γίνεται με την αλλαγή της δημόσιας αρχής στην οποία παρέχει τις υπηρεσίες του ο υπάλληλος,
- ii. η μετακίνηση σε άλλη θέση αλλά στην ίδια Δημόσια αρχή,
- iii. η διαθεσιμότητα, όταν δηλαδή ένας υπάλληλος διατηρεί την οργανική θέση στην οποία διορίστηκε χωρίς όμως να ασκεί τα καθήκοντα του,
- iv. η αργία, που είναι ένα διοικητικό μέτρο που θέτει έναν υπάλληλο, λόγω υπαίτιας διαγωγής του, εκτός ενεργού υπηρεσίας με ταυτόχρονη παρακράτηση μέρους των αποδοχών του,
- v. η προαγωγή είναι διαδικασία με την οποία πραγματοποιείται η σταδιοδρομία των υπαλλήλων στη βαθμολογική, μισθολογική και ιεραρχική κλίμακα, έπειτα από αξιολόγηση.

Η προαγωγή των δημοσίων υπαλλήλων από έναν βαθμό σε μεγαλύτερο συντελείται βάσει συγκεκριμένων προϋποθέσεων και κριτηρίων τα οποία καθορίζονται και περιγράφονται λεπτομερώς από τον εκάστοτε ισχύοντα νόμο. Στην πλειονότητα τους τα νομοθετήματα θέτουν ως κριτήριο για την σταδιοδρομία των δημοσίων υπαλλήλων την αρχαιότητα, δηλαδή τα χρόνια υπηρεσίας. Πλέον όμως έχουν εισαχθεί και άλλα κριτήρια τα οποία ως επί το πλείστον περιγράφονται ως τυπικά (π.χ. μεταπτυχιακοί τίτλοι σπουδών, προαγωγή σε θέση ευθύνης).

Η σταδιοδρομία των δημοσίων υπαλλήλων γίνεται με το σύστημα των προαγωγών. Τα βασικά συστήματα προαγωγής είναι δύο: α) «κατ' εκλογή» και β) «κατ' αρχαιότητα». Τα συστήματα αυτά διακρίνονται σε δύο ή και ενίοτε τρία υποσυστήματα, συγκεκριμένα:

- i. των βαθμολογικών προαγωγών, που αφορούν στην προαγωγή από έναν κατώτερο βαθμό σε ιεραρχικά ανώτερο βαθμό,
- ii. των μισθολογικών προαγωγών, οι οποίες μπορεί και να συνδέονται με τον βαθμό ανάλογα με το εκάστοτε υφιστάμενο νομικό πλαίσιο,
- iii. των προαγωγών σε θέσεις ευθύνης (προϊσταμένου τμήματος, προϊσταμένου διεύθυνσης, γενικού διευθυντή).

Η ιεραρχική πυραμίδα έχει θεσπιστεί ως μια "τεχνική" οργάνωσης που εξυπηρετεί την σύνδεση του βαθμού ή της θέσης με την άσκηση συγκεκριμένων καθηκόντων (Πικραμένος, 2008:2305). Ωστόσο τα υποσυστήματα προαγωγών, που αναφέρονται παραπάνω, δεν εφαρμόζονται αμιγώς και αυτούσια αλλά στην πράξη δημιουργείται και εφαρμόζεται ένα μικτό σύστημα το οποίο στην πορεία επαναπροσδιορίζεται και μεταβάλλεται μερικώς ή εντελώς ή συχνά καταργείται και αντικαθίσταται από ένα νέο.

Ο τρόπος οργάνωσης του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος έχει τροποποιηθεί αρκετές φορές από την μεταπολίτευση και έπειτα καθώς και η διαδικασία της αξιολόγησής για την οποία έχουν εφαρμοσθεί αρκετά συστήματα, εκ των οποίων τα κυριότερα είναι :

- i. η τυπική ιεραρχία, όπου οι βαθμοί συνδέονται με συγκεκριμένα καθήκοντα
- ii. η ουσιαστική ιεραρχία, όπου η θέση συνδέεται με τα καθήκοντα
- iii. η σταθερή ιεραρχία, όπου η θέση ταυτίζεται με τον βαθμό
- iv. η κινητή ιεραρχία, κατά την οποία η θέση αποσυνδέεται από τον βαθμό.

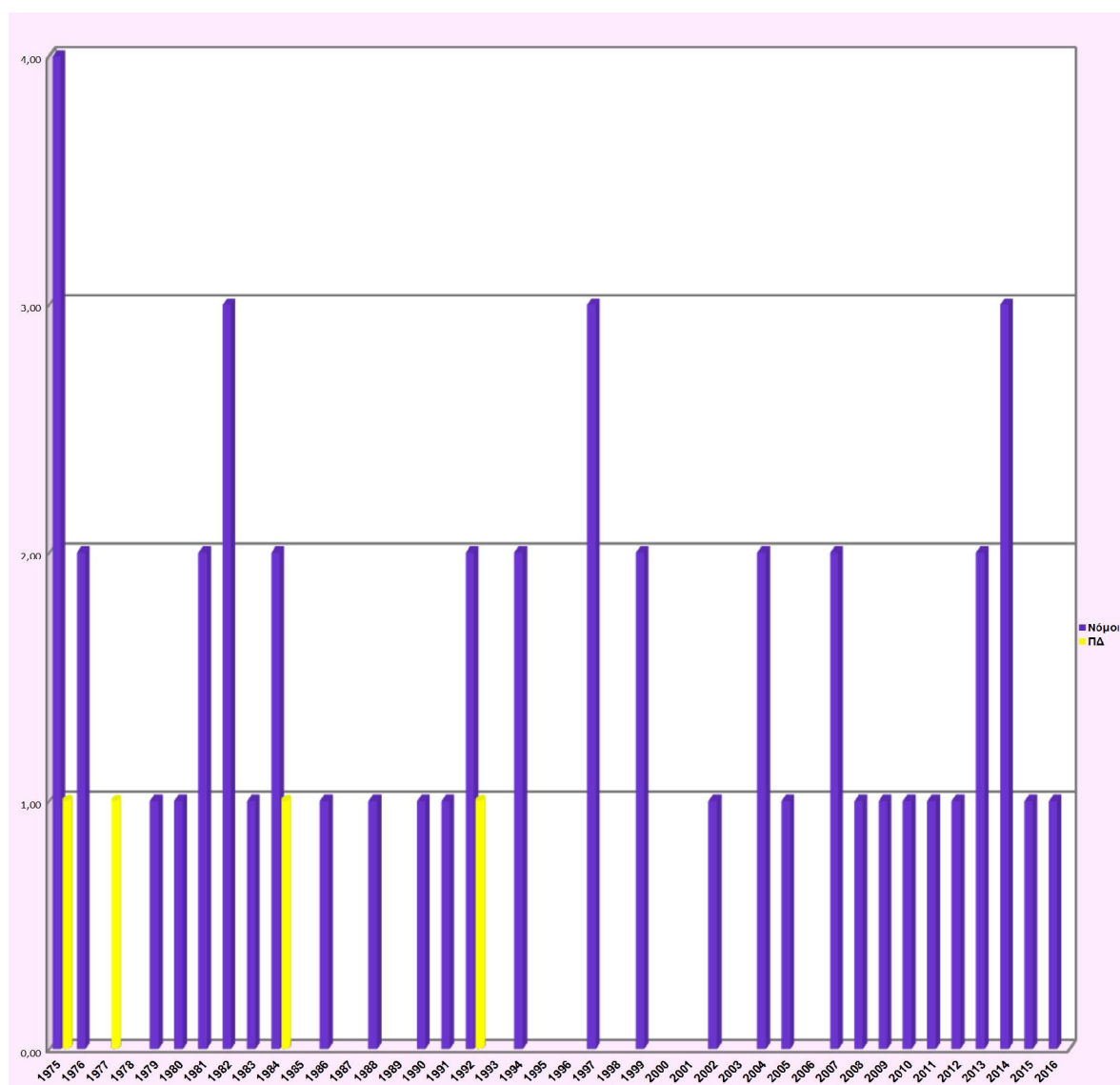
Ανεξαρτήτως του συστήματος και της μορφής της ιεραρχικής πυραμίδας που επιλέχθηκε κατά καιρούς από τον νομοθέτη για τη διάρθρωση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος, διαπιστώνονται τουλάχιστον δύο βασικά κοινά στοιχεία. Το πρώτο είναι ότι η αξιολόγηση αποτελούσε και συνεχίζει να αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο για τον σχηματισμό των κρίσεων. Το δεύτερο είναι ότι από το νομικό πλαίσιο που έχει ισχύσει μέχρι σήμερα και από τις διαδικασίες αξιολόγησης που έχουν εισαχθεί από αυτό, απουσιάζει ο διοικητικός σχεδιασμός και τα κριτήρια εκείνα που να στοχεύουν στην αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα των στελεχών της δημόσιας διοίκησης

5. Ανάλυση και αξιολόγηση στατιστικών ευρημάτων σχετικά με τις υπηρεσιακές μεταβολές των μονίμων πολιτικών δημοσίων υπαλλήλων από το 1975 έως το 2016

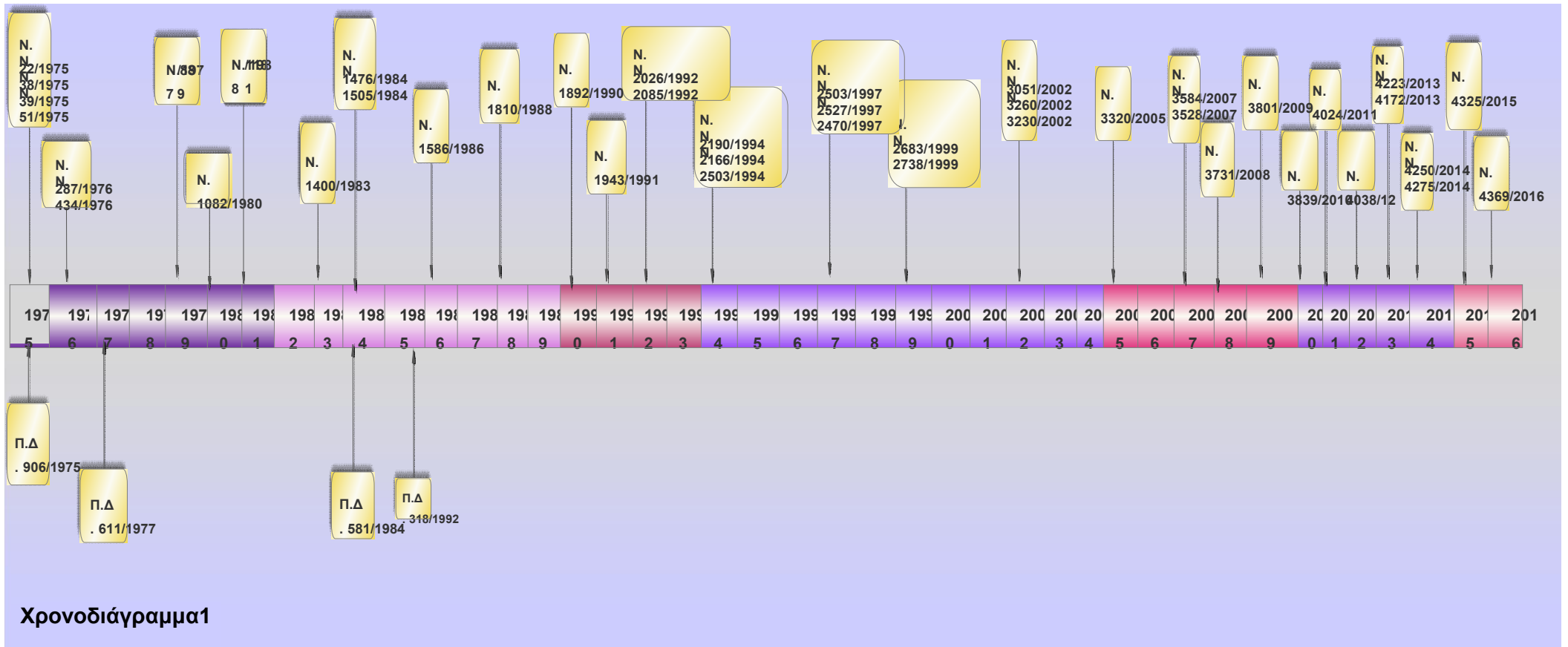
5.1. Στατιστικά αποτελέσματα και απεικόνιση των ψηφισθέντων Νόμων και των Προεδρικών Διαταγμάτων από το 1975 έως το 2016

Στο γράφημα 1 απεικονίζονται οι νόμοι και τα Π.Δ. που ψηφίστηκαν, ανά έτος, από το 1975 έως το 2016 και αφορούν τις υπηρεσιακές μεταβολές των μονίμων πολιτικών δημοσίων υπαλλήλων, ειδικότερα τις μεταβολές που αφορούν την κατάταξη των υπαλλήλων σε κλάδους, βαθμούς και θέσεις καθώς και τη βαθμολογική και ιεραρχική τους εξέλιξη, που συντελούνται κατόπιν αξιολόγησης.

Γράφημα.1



Στο διάγραμμα 1 απεικονίζονται οι Νόμοι και τα Π.Δ. που ψηφίστηκαν ανά έτος από το 1975 έως το 2016



Όπως φαίνεται στο γράφημα 1 και στο διάγραμμα 1, σε χρονικό διάστημα 51 ετών ψηφίσθηκαν συνολικά 51 τυπικοί νόμοι και προεδρικά διατάγματα. Ο αριθμός αυτός αντιστοιχεί, κατά μέσο όρο, σε ένα νομοθέτημα ανά έτος (1:1). Συγκεκριμένα, έχουν ψηφιστεί 47 νόμοι, εκ των οποίων 5 είναι υπαλληλικοί κώδικες, και 4 Π.Δ. Τα αποτελέσματα αυτά συνάδουν με τις μελέτες που υποστηρίζουν ότι οι διατάξεις του Κώδικα, και κατά συνέπεια και τα συστήματα σταδιοδρομίας των δημοσίων υπαλλήλων, στη διαδρομή του χρόνου έχουν υποστεί πάμπολλες τροποποιήσεις από νόμους που παράγουν οι εκάστοτε κυβερνήσεις με στόχο την ικανοποίηση πολιτικών ή ατομικών σκοπιμοτήτων (Πικραμένος, 2008: 2329 - 2332, Τσαμαντάνης / Καρίκης, 2014).

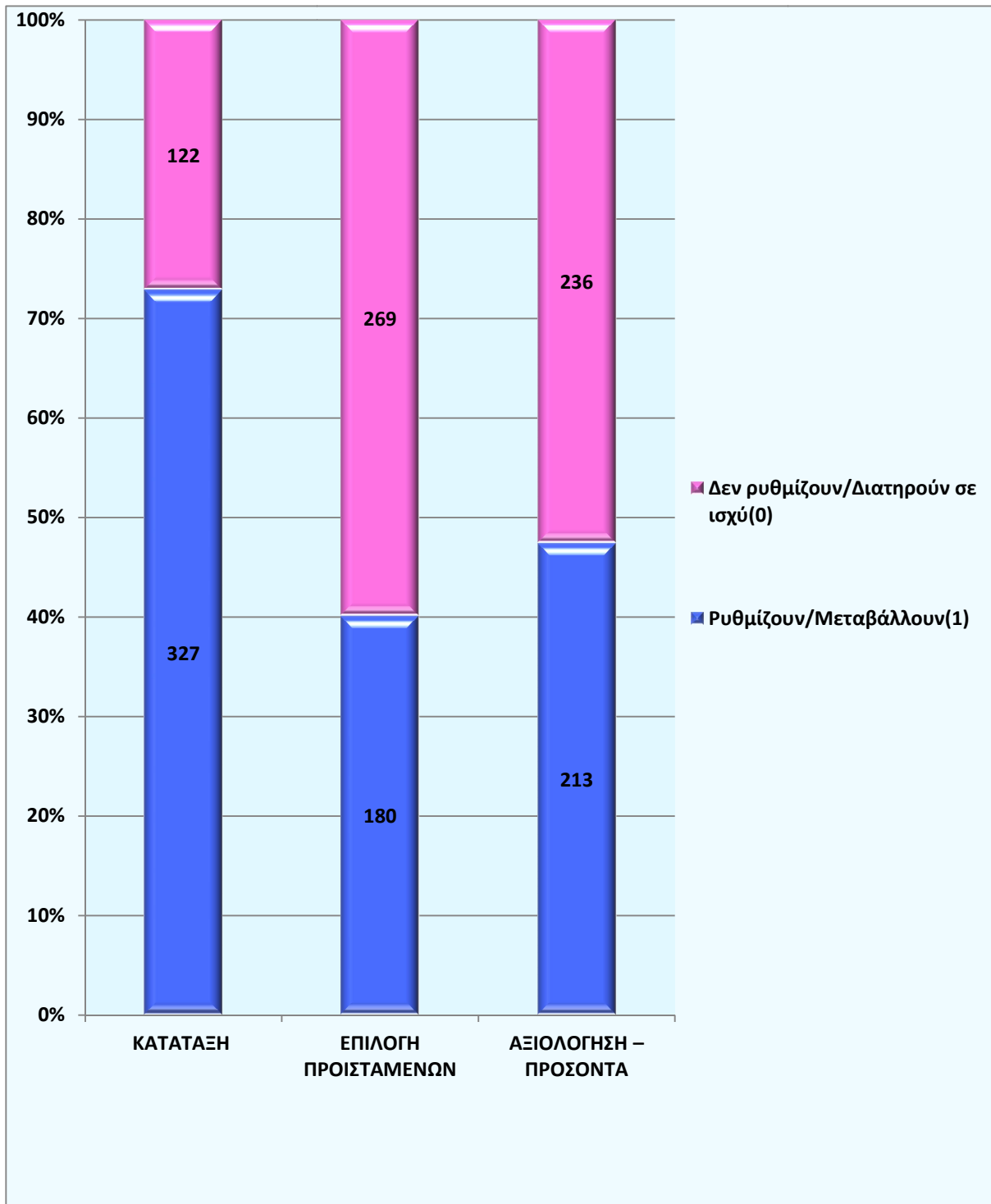
Ως προς την παραπάνω άποψη ενδεικτικά αναφέρεται ότι, από το 1990 έως το 2007 οι εκάστοτε κυβερνήσεις «...προχώρησαν συνολικά έξι φορές στο διάστημα μιας δεκαεπταετίας σε μεταβολές του βαθμολογίου και της προαγωγικής εξέλιξης των Δημοσίων Υπαλλήλων....Δύο φορές ο νομοθέτης επέλεξε να καταρτίσει υπαλληλικό κώδικα και να εντάξει τις ρυθμίσεις για το βαθμολόγιο και την επιλογή προϊσταμένων...τις υπόλοιπες τέσσερις φορές το βαθμολόγιο και η επιλογή προϊσταμένων αποτέλεσαν αποσπασματικές επιλογές του νομοθέτη χωρίς μεταβολή του συνόλου του κώδικα» (Πικραμένος 2008: 328-2329), η τακτική αυτή ακολουθείται από το 2007, οπότε και εκδόθηκε ο τελευταίος υπαλληλικός κώδικα έως σήμερα.

Φαίνεται επομένως ότι ο Κώδικας δεν αναμορφώνεται συστηματικά και με συνοχή στο σύνολό του, αλλά ευκαιριακά και αποσπασματικά (Πικραμένος 2008:2333), από νόμους, Π.Δ. και από πλήθος άλλων κανονιστικών διατάξεων, οι οποίες συχνά είναι κατά παρέκκλιση των γενικών διατάξεων. Αποτέλεσμα όλων των παραπάνω είναι η υπερτροφία της πολυνομίας, η ανομοιομορφία και η αντιφατικότητα των ισχυουσών διατάξεων που τελικώς επιφέρουν την αδυναμία εφαρμογής τους και σύγχυση στη Διοίκηση και στους υπαλλήλους (Τσαμαντάνης/ Καρίκης, 2014).

Ο μικρός αριθμός των προεδρικών διαταγμάτων από το 1993 και έπειτα εκτιμάται ότι οφείλεται στο γεγονός ότι, ενώ και ο Ν. 2683/1999 «Κύρωση Κώδικα Δημοσίων Υπαλλήλων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. και άλλες Διατάξεις» και ο νέος Υπαλληλικός Κώδικας, που κυρώθηκε με τον Ν. 3528/2007 και ισχύει έως σήμερα, προέβλεπαν την έκδοση Π.Δ. με νομοθετική εξουσιοδότηση, αυτά ουδέποτε εκδόθηκαν (Σοφιανόπουλος, 2014: 33).

Στο Γράφημα 2 απεικονίζεται το σύνολο των άρθρων από το 1975 έως το 2016, που αφορούν την κατάταξη και την αξιολόγηση για την βαθμολογική εξέλιξη και τις προαγωγές σε θέσεις ευθύνης.

Γράφημα 2.



Η κάθε στήλη του γραφήματος 2 αντιστοιχεί στο κάθε πεδίο που εξετάστηκε.
Συγκεκριμένα:

- i. στο πεδίο με τον τίτλο **"κατάταξη"** περιλαμβάνονται όσα άρθρα αφορούν την κατάταξη σε βαθμούς, κλάδους και θέσεις και την βαθμολογική εξέλιξη των υπαλλήλων βάσει του εκάστοτε συστήματος αξιολόγησης·
- ii. στο πεδίο με τον τίτλο **"προαγωγές προϊσταμένων"** περιλαμβάνονται όσα άρθρα αφορούν τις προϋποθέσεις (βαθμό, κλάδο, τυπικά ή και ουσιαστικά προσόντα που λαμβάνονται υπόψη κ.α.) και το σύστημα (λ.χ. συνέντευξη, γραπτή, εξέταση, μόρια κ.λπ.) βάσει του οποίου γίνονται οι κρίσεις των προαγωγών σε θέσεις προϊσταμένων·
- iii. στο πεδίο με τον τίτλο **"αξιολόγηση-προσόντα"** περιλαμβάνονται όσα άρθρα αφορούν τα προσόντα (τυπικά & ουσιαστικά) που τίθενται κάθε φορά ως κριτήρια για την κατάταξη, την βαθμολογική εξέλιξη και τις προαγωγές.

Το πράσινο τμήμα των στηλών δηλώνει το σύνολο των άρθρων που μεταβάλλουν την δημοσιοϋπαλληλική κατάσταση, για κάθε εξεταζόμενο πεδίο, ενώ το κόκκινο αντιπροσωπεύει τα άρθρα που δεν επιφέρουν αλλαγές ή που διατηρούν σε ισχύ. Τα περισσότερα άρθρα ρυθμίζουν την γενική κατάταξη των υπαλλήλων σε κλάδο, θέση και βαθμούς καθώς και τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες εξελίσσονται βαθμολογικά. Ακολουθούν εκείνα που καθορίζουν τα προσόντα που λαμβάνονται υπόψη κατά τις κρίσεις για προαγωγές σε βαθμό ή σε θέσεις ευθύνης. Τα λιγότερα ρυθμίζουν τη διαδικασία αξιολόγησης και επιλογής προϊσταμένων.

Από το 1975 έως ο 2016, το σύστημα κατάταξης και αξιολόγησης για την βαθμολογική εξέλιξη και την προαγωγή σε θέση ευθύνης, άλλαξε 13 φορές.
Συγκεκριμένα:

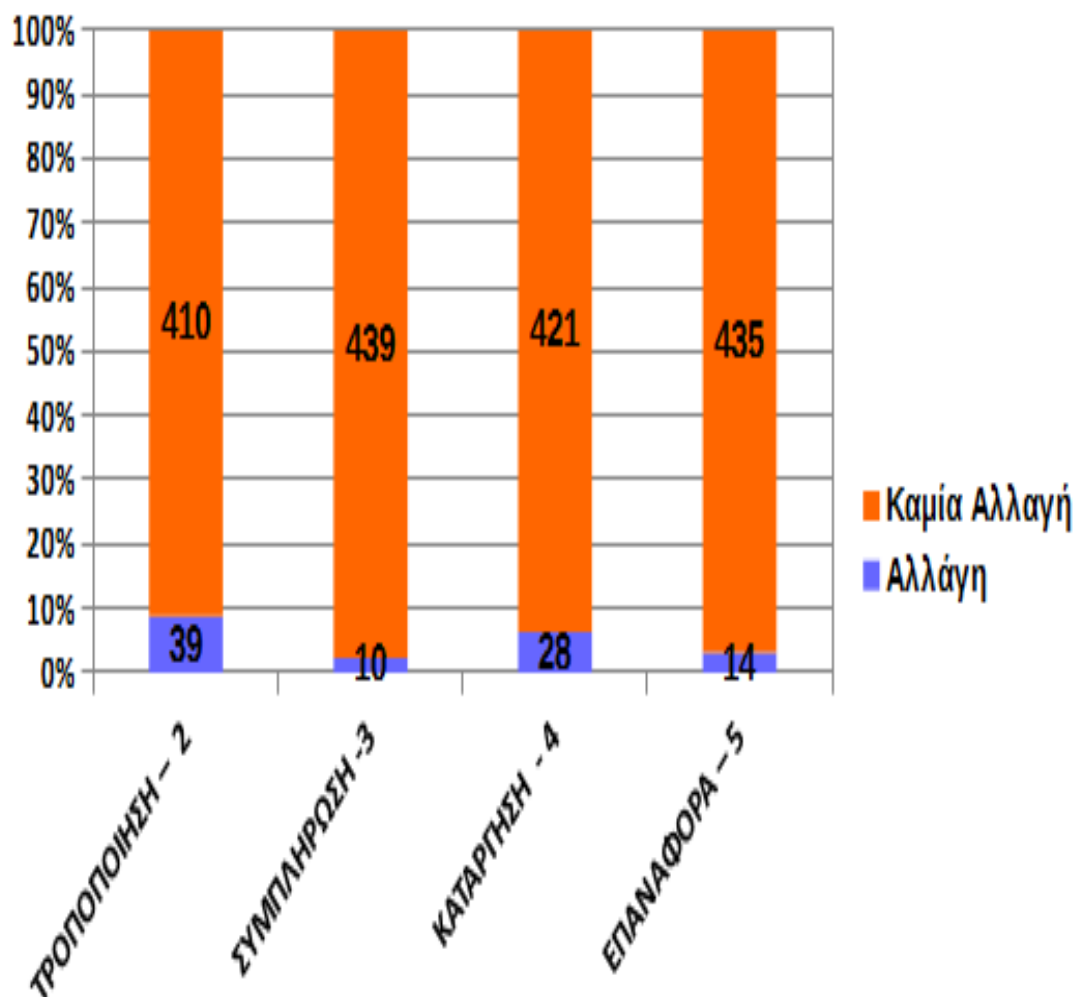
- i. το 1975 (Ν.22/1975) επανήλθε το σύστημα της σταθερής ιεραρχίας που προέβλεπε ο Υπαλληλικός Κώδικας του 1951 και προστέθηκε στην ιεραρχία ο βαθμός του αναπληρωτή Γενικού Διευθυντή·
- ii. το 1982 (Ν. 1980/1982) καθιερώθηκε νέο ιεραρχικό σχήμα·
- iii. το 1986 (Ν. 1586/1986) άλλαξε η βαθμολογική κατάταξη και το σύστημα αξιολόγησης και προαγωγών, ενώ αποσυνδέθηκαν τα καθήκοντα από τον βαθμό (κινητή ιεραρχία)·

- iv. το 1992 (Ν. 2085/1992) καθιερώθηκε νέο σύστημα κατάταξης και αξιολόγησης, και εφαρμόστηκε το σχήμα της σταθερής ιεραρχίας·
- v. το 1994 (Ν. 2190/1994) επανήλθε σε ισχύ η κινητή ιεραρχία και άλλαξε το σύστημα της βαθμολογικής κατάταξης και εξέλιξης·
- vi. το 1999 (Ν. 2683/1999), καθιερώθηκε νέο σύστημα βαθμολόγησης και προαγωγών και διαμορφώθηκε το σύστημα της κινητής ιεραρχίας·
- vii. το 2004 (Ν. 3230/2004), ετέθη σε ισχύ νέο σύστημα βαθμολόγησης και αξιολόγησης για προαγωγές·
- viii. το 2007 (Ν. 3528/2007), καθιερώθηκε νέο σύστημα αξιολόγησης με μόρια·
- ix. το 2010 (Ν. 3839/2010), ετέθη σε ισχύ νέο σύστημα αξιολόγησης για τις επιλογές προϊσταμένων·
- x. το 2011 (Ν.4024/2011), εφαρμόστηκε νέο σύστημα βαθμολογικών προαγωγών·
- xi. το 2014 (Ν. 4250/2014), εισήχθη νέο σύστημα αξιολόγησης με ποσόστωση, και βαθμολογικών προαγωγών·
- xii. το 2014 (Ν. 4275/2014), εισήχθη νέο σύστημα αξιολόγησης και επιλογής προϊσταμένων·
- xiii. το 2016 (Ν.4369/2016), καθιερώνεται νέο σύστημα βαθμολογικής διάρθρωσης θέσεων και αξιολόγησης για τις βαθμολογικές προαγωγές και για την επιλογή προϊσταμένων.

Από τα στοιχεία που παρατίθενται, φαίνεται ότι «...η ιεραρχία δεν συνιστά παρά ένα "νομικό τίτλο" (*titre juridique*)» (Μοσχόπουλος, 2012: 6). Η διαπίστωση αυτή συνάδει με την άποψη ότι «ο νομοθέτης προχώρησε σε αλληπάλληλες τροποποιήσεις των διατάξεων περί βαθμολογικής διάρθρωσης, προαγωγών και ιεραρχίας των δημοσίων υπαλλήλων (Πικραμένος, 2008: 2327)

Το γράφημα που ακολουθεί απεικονίζει το σύνολο των άρθρων που επιφέρουν κάποιου είδους μεταβολή σε ισχύουσες ή προϊσχύσασες διατάξεις

Γράφημα 3



Στο γράφημα 3 απεικονίζεται το σύνολο των άρθρων που μεταβάλλουν προηγούμενες διατάξεις άρθρων. Ως μεταβολές νοούνται η τροποποίηση, η συμπλήρωση, η κατάργηση και η επαναφορά σε ισχύ. Από το σύνολο των 449 άρθρων, που περιλαμβάνονται στις 51 νομοθετικές πράξεις, καταγράφηκαν 91 άρθρα τα οποία επιφέρουν κάποια μεταβολή σε διατάξεις προηγούμενων νόμων. Από αυτά 39 άρθρα τροποποιούν, 10 συμπληρώνουν, 28 καταργούν και 14 επαναφέρουν σε ισχύ προηγούμενες διατάξεις.

Ωστόσο αυτός ο αριθμός των τροποποιητικών άρθρων δεν ισούται με τον αριθμό των τροποποιούμενων διατάξεων. Αυτό συμβαίνει διότι ένα άρθρο ή ακόμα και ένα εδάφιο συνήθως μεταβάλλει περισσότερες από μία διατάξεις προηγούμενων νομοθετημάτων, επί παραδείγματι:

Το αρθ. 29 του Νόμου 1586/1986 «Βαθμολογική διάρθρωση του προσωπικού του δημοσίου, Ν.Π.Δ.Δ. και ΟΤΑ» (Φεκ. Α'. Φ.37/1-4-1986), καταργεί: τα αρθ. 51 'Βαθμοί', αρθ. 62 'Βαθμοί- κλάδοι', αρθ. 65 'Θέσεις κλάδων', αρθ. 65 'Βαθμολογική ανύψωσις θέσεων κλάδων ΜΕ & ΣΕ', αρθ. 155 'Μετάταξις δημοσίων Υπαλλήλων εις ανώτερον κλάδον', αρθ. 161 'Τρόπος προαγωγής δημοσίων υπαλλήλων', αρθ. 162 'Στοιχεία Προς σχηματισμό κρίσεως'. Επίσης καταργεί, τα άρθρα 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179 και 180, που αφορούν στο σύστημα και τον χρόνο προαγωγών των δημοσίων υπαλλήλων και υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ., το αρθ. 183 'Ένταξις', το αρθ. 196 'Αρχαιότητας', το αρθ. 197 'Προβάδισμα' του ΠΔ 611/1977. Το ίδιο άρθρο καταργεί και τα αρθ. 30, 40-85, 129, 135 παρ.1 και παρ.3, τα αρθ. 136, 138, 139 παρ. 3, παρ. 6 και παρ. 7, τα αρθ. 140-143, το αρθ. 149 και το αρθ. 160 του Ν. 1188/1981, που αφορούν την κατάταξη και την εξέλιξη των δημοσίων υπαλλήλων. Από τα ανωτέρω γίνεται αντιληπτό ότι ο αριθμός των τροποποιούμενων διατάξεων είναι πολλαπλάσιος των τροποποιητικών άρθρων.

5.2. Στατιστικά αποτελέσματα και απεικόνιση ανά κοινοβουλευτικές περιόδους

Ο πίνακας που ακολουθεί περιλαμβάνει το σύνολο των νομοθετημάτων και των άρθρων που ψηφίστηκαν ανά κοινοβουλευτική/ές περίοδο/ους.

Πίνακας 1

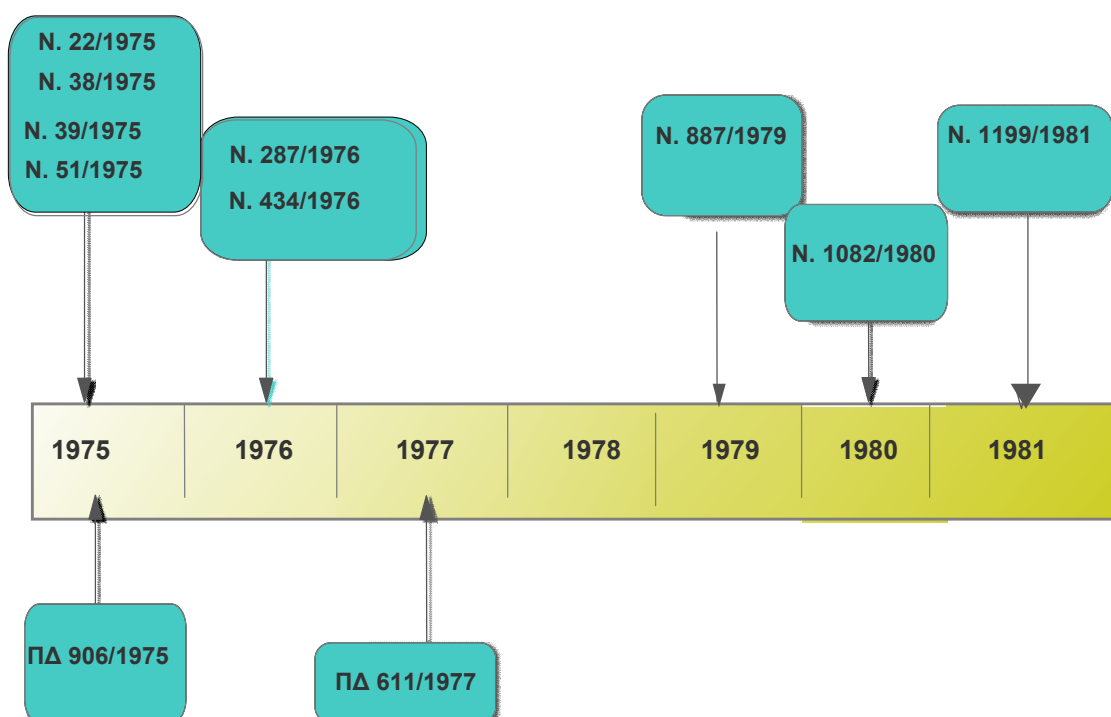
1.	Χρονική Περίοδος	Κυβερνών κόμμα	Αριθμός Νόμων	Αριθμός Π.Δ.	Σύνολο άρθρων
2.	17.11.1974 - 18.10.1981	ΝΔ	10	2	154
3.	18.10.1981 - 18.6.1989	ΠΑΣΟΚ	8	1	59
4.	18.6.1989 - 8.4.1990	ΣΥΓΚΥΒΕΡΝΗΣΗ Ν.Δ.- ΚΚΕ -Συνασπισμός	0	0	0
5.	8.4.1990 - 10.10.1993	ΝΔ	4	1	42
6.	10.10.1993 - 7.3.2004	ΠΑΣΟΚ	9	0	57
7.	7.3.2004 - 4.10.2009	ΝΔ	6	0	73
8.	4.10.2009 - 25.1.2015	ΠΑΣΟΚ , από 11.11.2011 ΠΑΣΟΚ + Ν. Δ. + ΛΑΟΣ	8	0	35
9.	25.1.2015 - 2.2016	ΣΥΡΙΖΑ	2	0	29

Τα δεδομένα που περιέχονται στον παραπάνω πίνακα προέκυψαν από τη στατιστική ανάλυση που έγινε για κάθε κοινοβουλευτική περίοδο και προσφέρουν μια συνολική εικόνα των ρυθμών της νομοθετικής παραγωγής σε σχέση τις πολιτικές συγκυρίες. Βάσει των αποτελεσμάτων προκύπτει ότι ανά κοινοβουλευτική περίοδο ψηφίζονται κατά μέσο όρο περίπου 6 νομοθετήματα.

5.3 Κυβέρνηση Ν. Δ. (1974 – 1981)

Στο διάγραμμα 1 απεικονίζεται το σύνολο των νομοθετημάτων που ψηφίστηκαν ανά έτος τη τετραετία 1974-1981.

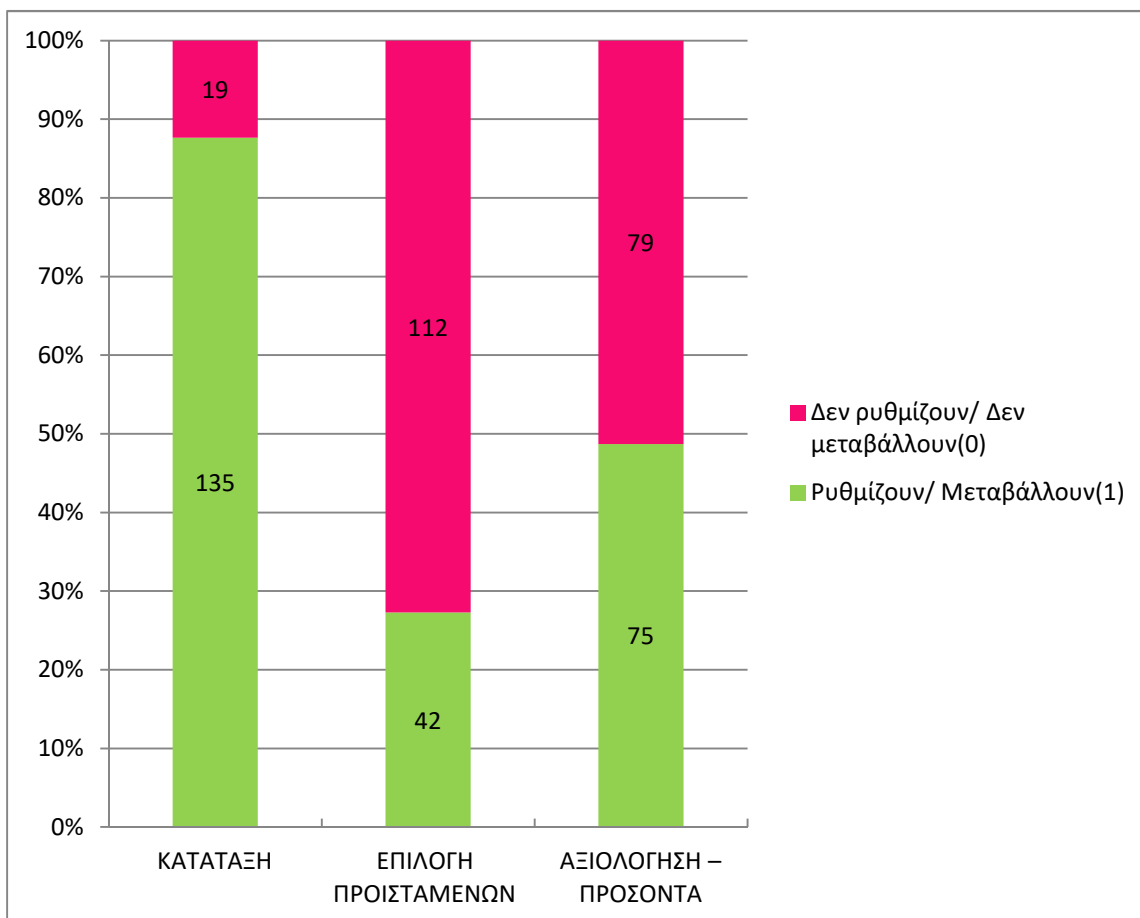
Διάγραμμα 1.



Όπως φαίνεται και στο παραπάνω διάγραμμα, ο μεγαλύτερος αριθμός νομοθετημάτων ψηφίστηκε τον πρώτο και τον δεύτερο χρόνο αυτής της κυβερνητικής περιόδου. Το βαθμολογικό σύστημα κατάταξης και το σύστημα αξιολόγησης για την βαθμολογική εξέλιξη και προαγωγή άλλαξε από τον πρώτο χρόνο της κυβερνητικής θητείας της Ν.Δ. με τον Ν. 22/1975.

Στο Γράφημα 4 απεικονίζεται το σύνολο των άρθρων που περιείχαν οι ψηφισθέντες νόμοι της περιόδου 1974-1981 και ο τρόπος που κατανέμονται στα πεδία που εξετάστηκαν.

Γράφημα 4



Η συντριπτική πλειοψηφία των άρθρων, όπως φαίνεται από την απεικόνιση της κατανομής τους (γράφημα 4), αφορά την κατάταξη των υπαλλήλων σε θέσεις κλάδους και βαθμούς, ακολουθούν τα άρθρα που καθορίζουν τα προσόντα για την κατάταξη και τη βαθμολογική εξέλιξη και τέλος εκείνα που καθορίζουν τη διαδικασία επιλογής προϊσταμένων.

Ο μεγαλύτερος αριθμός νομοθετημάτων που ψηφίστηκαν ήταν αμέσως μετά την μεταπολίτευση από το 1975 έως το 1981. Όπως απεικονίζεται και στο διάγραμμα 2. σε χρονικό διάστημα έξι ετών ψηφίστηκαν 10 νόμοι και δύο 2 Π.Δ. Η περίοδος αυτή συμπίπτει με τη μετάβαση από τη δικτατορία στη δημοκρατία και λίγο αργότερα με την ένταξη της χώρας στην Ε.Ο.Κ.

Η πλούσια νομοθετική παραγωγή της περιόδου αυτής αποδίδεται πρωτίστως σε μια «προσπάθεια αποκατάστασης και εκκαθάρισης της έννομης τάξης από εκείνες τις

νομοθετικές πράξεις που επικρατούσαν κατά τη διάρκεια της δικτατορίας» (Παπαδημόπουλος, 2012:34). Άλλος ένας παράγοντας που συνέβαλε στο πλήθος των διαρθρωτικών αλλαγών στην Δημόσια Διοίκηση με σκοπό τον εκσυγχρονισμό της, ήταν οι προσπάθειες που κατέβαλλε η κυβέρνηση για την ένταξη της Ελλάδας στην Ε.Ο.Κ.. Ως εκ τούτου είναι πρόδηλη μια γενικότερη τάση ενσωμάτωσης των ευρωπαϊκών τρόπων σκέψης και των αρχών του *New Public Management* σε όλους τους τομείς του κράτους και πρωτίστως στον τρόπο λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης.

Αναφορικά με τη ρύθμιση των θεμάτων της δημοσιοϋπαλληλικής κατάταξης και ειδικότερα για τη βαθμολογική κατάταξη και τις προαγωγές των υπαλλήλων, το σημαντικότερο νομοθέτημα που ψηφίστηκε ήταν ο Ν. 22/1975, ο οποίος επανέφερε σε ισχύ, άλλα αρκετά τροποποιημένο, τον Υπαλληλικό Κώδικα του 1951 (Ν. 1811/1951). Η βαθμολογική κατάταξη τροποποιήθηκε λίγους μήνες αργότερα με τον Ν. 51/1975 και με το Π.Δ. 906/1975, οπότε καθορίστηκε η διαδικασία αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων και ο τρόπος σύνταξης των εκθέσεων αξιολόγησης ουσιαστικών προσόντων. Όλες οι διατάξεις που είχαν τεθεί σε ισχύ από τον κώδικα του 1951 και οι τροποποιήσεις τους κωδικοποιήθηκαν με το Π.Δ. 611/1977 (Α' Φ. 198/16.7.1977).

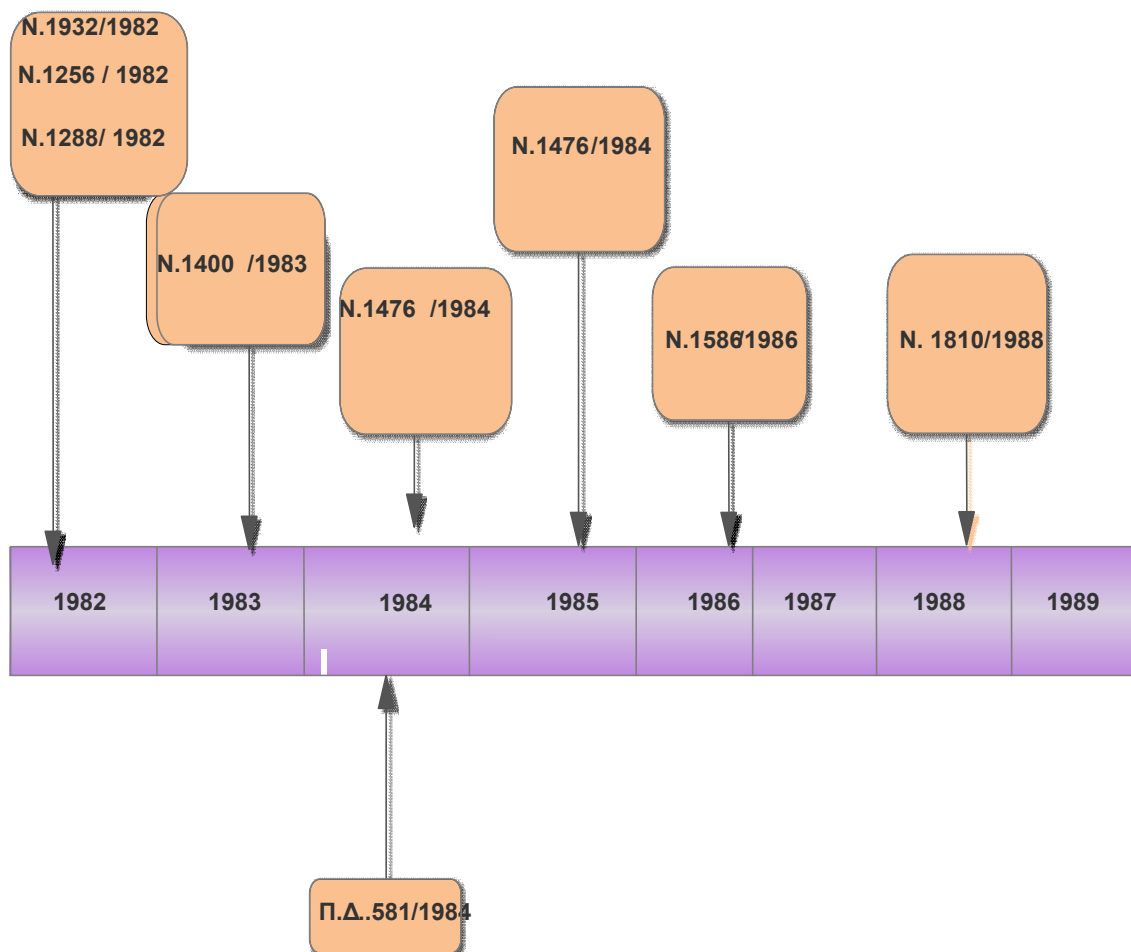
Η βαθμολογική κλίμακα των δημοσίων υπαλλήλων μεταβλήθηκε και πάλι το 1979 με τον Ν. 865/1979, βάσει του οποίου εισήχθη ένας επιπλέον βαθμός, του Αναπληρωτή Γενικού Διευθυντή. Παρά τις αλλεπάλληλες αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν την περίοδο αυτή στο βαθμολογικό σύστημα, διατηρήθηκε η σταθερή ιεραρχία ως σχήμα οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης (Πικραμένος 2008:2312).

Οι πολλαπλές τροποποιήσεις που πραγματοποιήθηκαν στη βαθμολογική κατάταξη των δημοσίων υπαλλήλων μπορούν να εξηγήσουν την ανισομερή κατανομή των άρθρων, όπως αποτυπώνεται στο γράφημα 4, όπου φαίνεται ότι στο σύνολο των 154 άρθρων τα περισσότερα (135) αφορούν την κατάταξη. Η άποψη αυτή ενισχύεται και από το γεγονός ότι οι αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν στην οργάνωση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος κρίθηκαν ως αναγκαίες όχι μόνο για την αναδιοργάνωση των Δημοσίων πολιτικών Υπηρεσιών και την αποδοτικότερη λειτουργία τους (Παπαδημόπουλος, 2012: 34), αλλά και με σκοπό να απομακρυνθούν όσοι υπάλληλοι ήταν αντίθετοι προς την πολιτική φιλοσοφία της νέας κυβέρνησης και να προωθηθούν οι φιλικά προσκείμενοι σε αυτήν (Πικραμένος 2008:2310).

5.4 Κυβέρνηση ΠΑΣΟΚ (1981- 1989)

Στο διάγραμμα 3 αποτυπώνεται το σύνολο των νόμων που ψηφίστηκαν ανά έτος από το 1981-1989 επί κυβερνήσεως ΠΑ.ΣΟ.Κ.

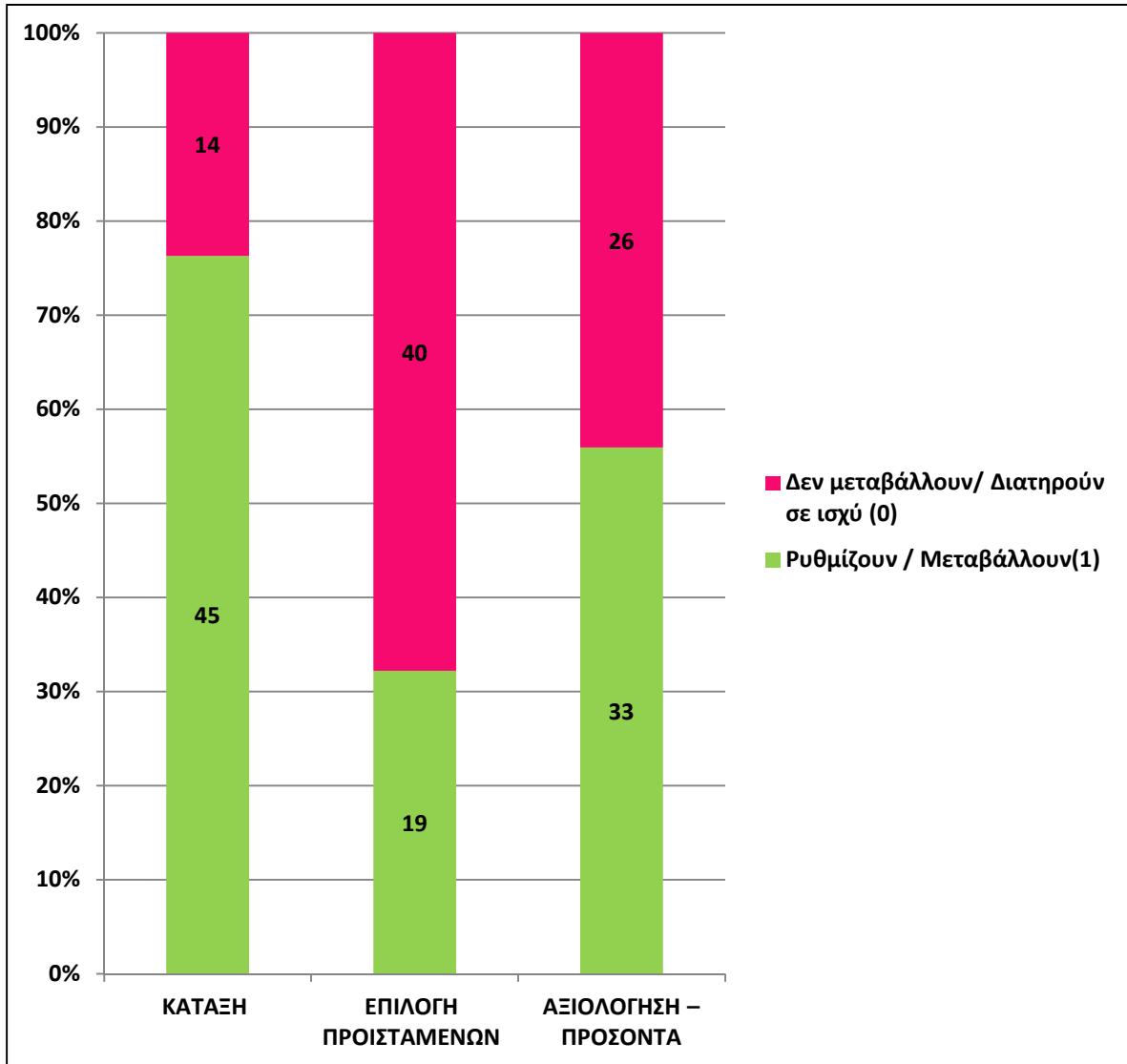
Διάγραμμα 3.



Από το παραπάνω διάγραμμα φαίνεται ότι οι περισσότεροι νόμοι ψηφίστηκαν τον πρώτο χρόνο της κοινοβουλευτικής περιόδου. Από τον πρώτο χρόνο ανάληψης των κυβερνητικών του καθηκόντων, το ΠΑ.ΣΟ.Κ. με τον Ν. 1980/1982 καθιέρωσε νέο ιεραρχικό σχήμα και εισήγαγε νέο σύστημα κατάταξης και αξιολόγησης για τη βαθμολογική εξέλιξη και την προαγωγή σε θέσεις ευθύνης.

Στο γράφημα 5 αποτυπώνεται ο τρόπος που κατανέμονται τα άρθρα στα πεδία υπηρεσιακών μεταβολών που ερευνήθηκαν.

Γράφημα 5



Από το παραπάνω γράφημα φαίνεται ότι τα περισσότερα άρθρα περιέχουν ρυθμίσεις για την κατάταξη και την βαθμολογική εξέλιξη των δημοσίων υπαλλήλων, έπειτα από αξιολόγηση και τα λιγότερα αφορούν τη διαδικασία αξιολόγησης για τις προαγωγές προϊσταμένων.

Η νομοθετική παραγωγή και κατ' αυτή την κοινοβουλευτική περίοδο παραμένει αυξημένη, δεδομένου ότι ψηφίστηκαν 8 νόμοι και δημοσιεύτηκε ένα Π.Δ. Η ένταξη της Ελλάδας στην Ε.Ο.Κ. το 1981 και το γεγονός ότι πρώτη φορά κέρδισε τις εκλογές στην Ελλάδα σοσιαλιστικό κόμμα, που είχε στον πυρήνα της φιλοσοφίας του τον εκσυγχρονισμό, εκτιμάται ότι συνιστούν τους δύο βασικούς λόγους των σωρευτικών αλλαγών που εφαρμόστηκαν, μέσω μιας σειράς νομοθετημάτων, σε όλους τους τομείς της δημόσιας διοίκησης και μεταξύ αυτών και στα συστήματα ιεραρχίας και αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων.

«Η κυβέρνηση του ΠΑ.ΣΟ.Κ....προχώρησε σε βαθύτατες μεταβολές στην οργάνωση της δημόσιας διοίκησης εισάγοντας μια νέα "φιλοσοφία" για τις διοικητικές δομές της χώρας» (Μ. Πικραμένος 2008: 2313). Παράλληλα επιδίωξε να δοθεί η δυνατότητα συμμετοχής στις διοικητικές δομές και των πολιτών που ανήκαν σε χαμηλότερα κοινωνικά στρώματα. Ωστόσο οι πολιτικές που επιλέχθηκαν τροφοδότησαν τις πελατειακές σχέσεις και τον άκρατο κομματισμό και έπαιξαν καθοριστικό ρόλο τόσο στην οργανωτική σύνθεση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος όσο και στην ιεραρχική εξέλιξη των υπαλλήλων αφού η αφοσίωση στο κόμμα αποτελούσε το κύριο κριτήριο.

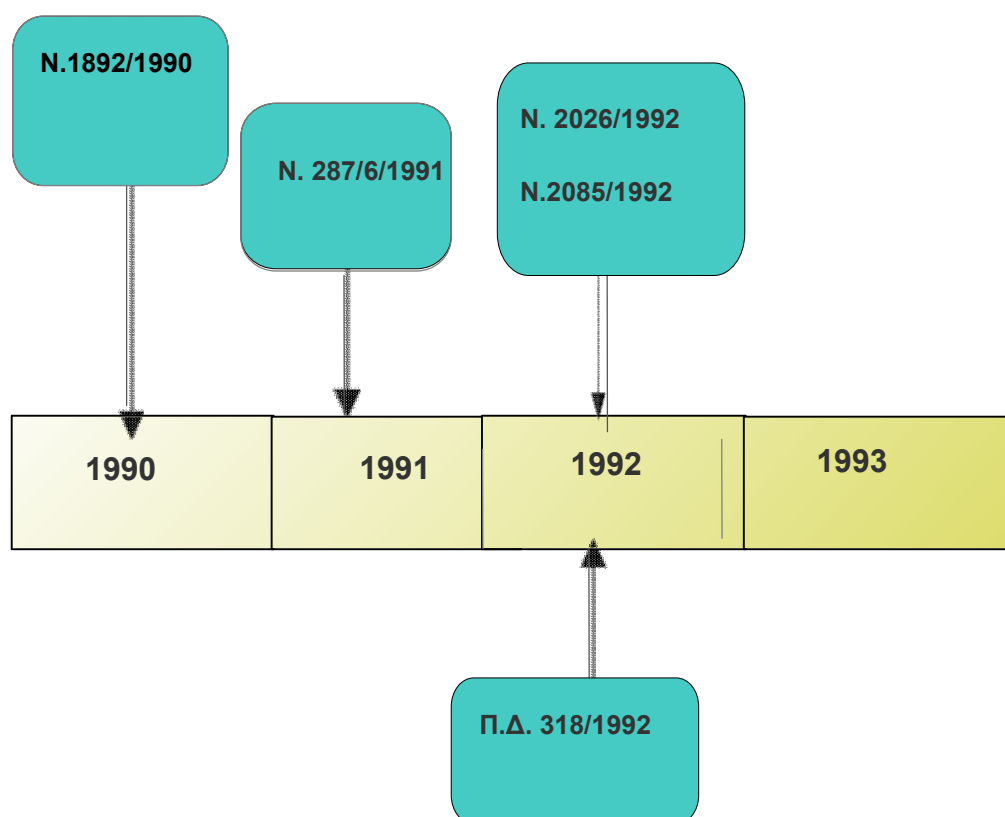
Από την καταγραφή και την στατιστική επεξεργασία των άρθρων προέκυψε ότι το σύνολό τους (61) είναι σημαντικά μικρότερο από της προηγούμενης περιόδου (154). Ωστόσο η κατανομή των άρθρων στα εξετασθέντα πεδία παρουσιάζει ανάλογη εικόνα, καθώς ο κύριος όγκος των ρυθμίσεων συγκεντρώνεται στο πεδίο της κατάταξης. Η σωρεία αλλαγών στη βαθμολογική κατάταξη αποδίδεται κυρίως στην εκ διαμέτρου διαφορετική "φιλοσοφία" της νέας κυβέρνησης για τις διοικητικές δομές της χώρας η οποία αποτυπώθηκε με την κατάργηση της ανώτατης δημοσιοϋπαλληλίας από την ιεραρχική πυραμίδα, την ένταξη των μετακλητών υπαλλήλων στις διοικητικές μονάδες και τον περιορισμό της βαθμολογικής κλίμακας (Πικραμένος 2008: 2328).

Οι σημαντικότερες αλλαγές στο σύστημα οργάνωσης και κατάταξης των Δημοσίων Υπαλλήλων εισήχθησαν, με τον Ν. 1232/1982 με τον οποίο καταργήθηκαν οι ανώτατες θέσεις από την ιεραρχία των μονίμων δημοσίων υπαλλήλων, με τον Ν. 1400/1983 που καθιέρωσε νέο σύστημα αξιολόγησης, με τον Ν. 1558/1985 που εισήγαγε τον θεσμό των μετακλητών υπαλλήλων και με τον Ν. 1586/1986 ο οποίος τροποποίησε σημαντικά τον κώδικα του 1951, ως προς τη βαθμολογική κλίμακα και αντικατέστησε το σύστημα της σταθερής ιεραρχίας με αυτό της κινητής ιεραρχίας (Πικραμένος 2008: 2315-2318).

5.5. Κυβέρνηση Ν.Δ. (1990- 1993)

Στο διάγραμμα που ακολουθεί φαίνονται οι νόμοι που ψηφίστηκαν ανά έτος την περίοδο 1990-1993

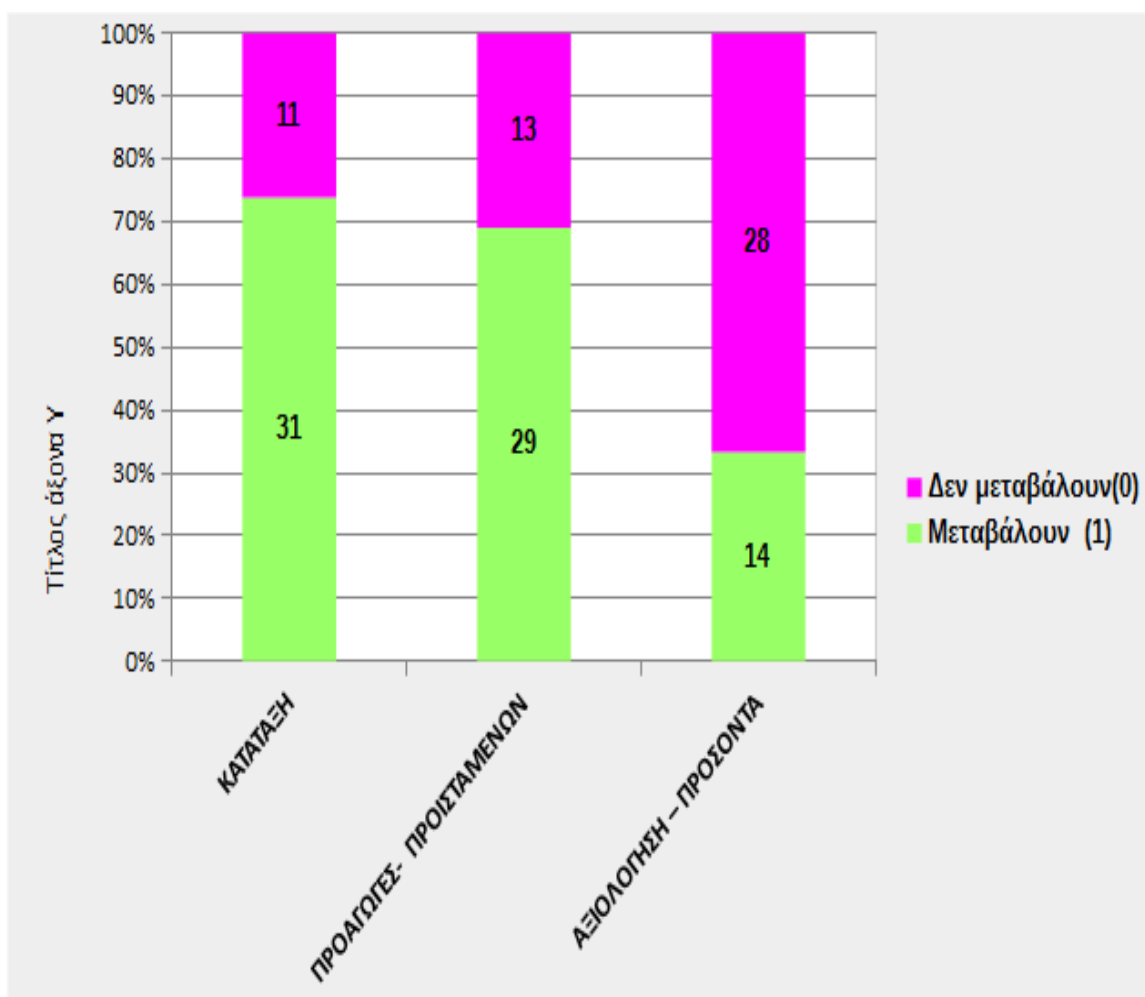
Διάγραμμα 4.



Με τον νόμο 1892/1990 η νέα κυβέρνηση άλλαξε το σύστημα κατάταξης, αξιολόγησης και προαγωγών των δημοσίων υπαλλήλων. Παρά τη σύντομη χρονική περίοδο διακυβέρνησης, όπως φαίνεται και στο διάγραμμα 4, το νομοθετικό έργο ήταν αρκετά ευρύ.

Στο γράφημα που ακολουθεί απεικονίζεται ο τρόπος που κατανέμεται το πλήθος των άρθρων στα επιμέρους πεδία της δημοσιούπαλληλικής κατάστασης που εξετάστηκαν.

Γράφημα 6



Όπως φαίνεται και στο γράφημα 6, από το σύνολο των 42 άρθρων τα 31 αφορούν την κατάταξη των υπαλλήλων σε βαθμούς θέσεις και κλάδους, τα 29 στο σύστημα προαγωγών σε θέσεις ευθύνης και τα 14 στα προσόντα που λαμβάνονται υπόψη για τη βαθμολογική εξέλιξη.

Την τετραετία 1990-1993, ψηφίστηκαν 4 νόμοι που είναι συγκριτικά λιγότεροι με τις υπόλοιπες κοινοβουλευτικές περιόδους. Ωστόσο αυτή η κοινοβουλευτική περίοδος είναι και χρονικά συντομότερη. Ως εκ τούτου, εκτιμάται ότι το πλήθος των νομοθετημάτων σε σχέση με τον πραγματικό χρόνο στον οποίο ψηφίστηκαν κυμαίνεται σε ανάλογα επίπεδα με τις υπόλοιπες περιόδους. Οι αλλαγές που εισήγαγαν οι νέοι νόμοι της συνδέονται με την προσπάθεια της κυβέρνησης για δημοσιονομική εξυγίανση και περιορισμό του δημόσιου χρέους (Καμάρα, 2005), με στόχο τη σύγκλιση με τα κριτήρια

που απαιτούνταν για την προσχώρηση της Ελλάδας στην Ε.Ε., η οποία τελικώς επετεύχθη με την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχ (7.2.1992).

Στο πλαίσιο των μέτρων που εφαρμόστηκαν για τη βελτίωση της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης ήταν, μεταξύ άλλων, μια δέσμη αλλαγών στο σύστημα κατάταξης και αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων με στόχο την ανατροπή της «πολιτικής της βαθμολογικής ισοπέδωσης...που οδήγησε στη διάλυση της κρατικής μηχανής» (Προγραμματικές δηλώσεις Πρωθυπουργού, 24.4.1990).

Η αυξημένη νομοπαραγωγική διαδικασία μπορεί να αποδοθεί στην έλλειψη εσωτερικής συνοχής που χαρακτήριζε το κυβερνών κόμμα της Ν.Δ.. Η άποψη αυτή στηρίζεται στη θεωρία των αρνησίκυρων δρώντων (*veto players*) σύμφωνα με την οποία, η διαφοροποίηση προτιμήσεων και η έλλειψη εσωτερικής συνοχής στο εσωτερικό του μοναδικού δρώντα, που στην προκειμένη περίπτωση είναι το κυβερνών κόμμα, μπορεί να οδηγήσει στην αποτυχία μιάς μεταρρύθμισης (Βιρβίλη, 2008: 9-13).

Το σύνολο των διατάξεων που επιπίπτουν στα πεδία που εξετάστηκαν είναι 42, δηλαδή λίγο μικρότερο από την προηγούμενη περίοδο. Το αποτέλεσμα αυτό αποδίδεται στον μικρότερο αριθμό των ψηφισθέντων νομοθετημάτων. Ωστόσο εδώ έχει ενδιαφέρον ο συγκριτικά μεγαλύτερος, με την προηγούμενη κυβερνητική περίοδο, αριθμός των διατάξεων που ρυθμίζουν την προαγωγική εξέλιξη των υπαλλήλων σε θέσεις προϊσταμένων (29 άρθρα επί Ν.Δ. έναντι των 19 άρθρων επί κυβέρνησης ΠΑ.ΣΟ.Κ).

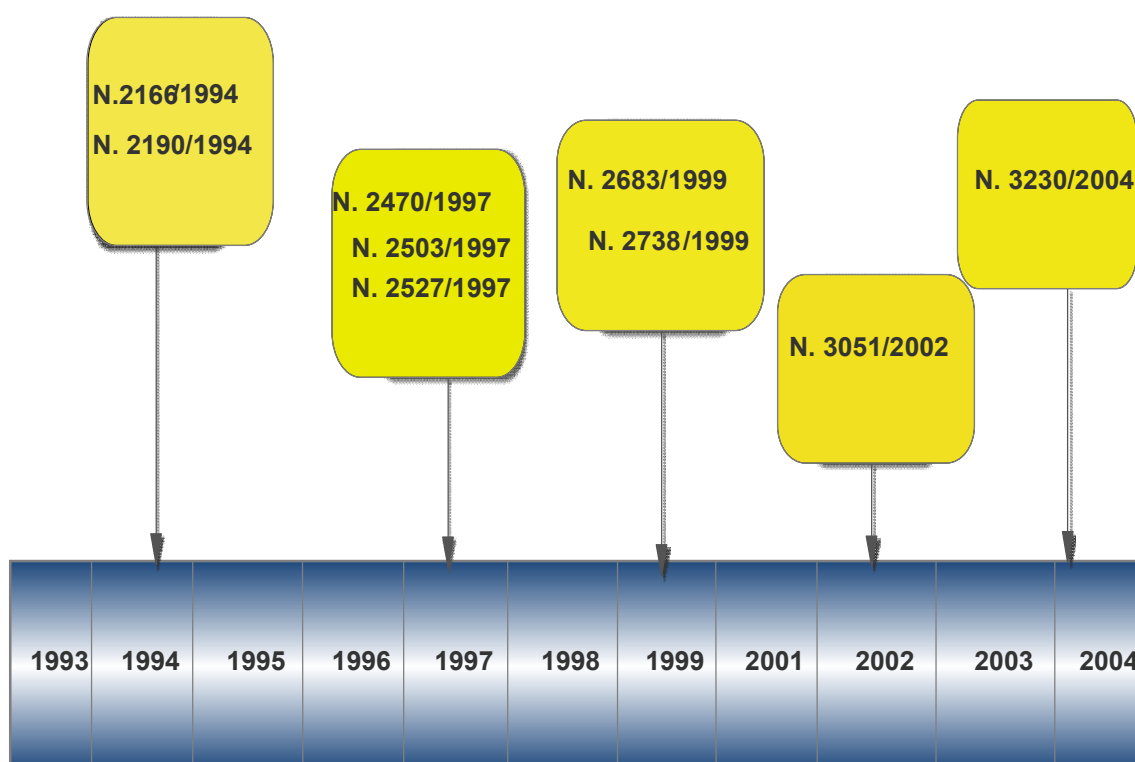
Η διαφορά αυτή μπορεί να αποδοθεί στις πιο συντηρητικές πολιτικές αντιλήψεις της Ν.Δ. που σχετίζονται με την προσήλωσή της στην ιεραρχία. Οι αντιλήψεις αυτές αποτυπώνονται σαφώς στην επιλογή της κυβέρνησης να επαναφέρει το καθεστώς των ανώτατων δημοσίων υπαλλήλων με σκοπό την «στερέωση της διοικητικής ιεραρχίας» (Προγραμματικές δηλώσεις Πρωθυπουργού, 24.4.1990), δια της οποίας επιδιώχθηκε η καθιέρωση της αξιοκρατίας.

Τα παραπάνω υλοποιούν τις απόψεις του κυβερνώντος κόμματος που υποστήριζε ότι η επιλογή της προηγούμενης κυβέρνησης (ενν. του ΠΑ.ΣΟ.Κ.) να καταργήσει, με τον Ν. 1586/1986, την πάγια ιεραρχία και να αποσυνδέσει τα καθήκοντα των προϊσταμένων από το βαθμό, σε συνδυασμό με την «...αναξιόπιστη σύνθεση του οργάνου προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων..» (Πικραμένος 2008: 2320), οδήγησαν τη Διοίκηση σε ισοπέδωση και καλλιέργησαν διαλυτικές τάσεις σε όλα τα επίπεδα της λειτουργίας του κράτους. (Πικραμένος 2008 :2320).

5.6. Κυβέρνηση ΠΑΣΟΚ (1993- 2004)

Στο διάγραμμα 5 απεικονίζεται το σύνολο των νομοθετημάτων που ψηφίστηκαν ανά έτος κατά την κοινοβουλευτική περίοδο 1993-2004.

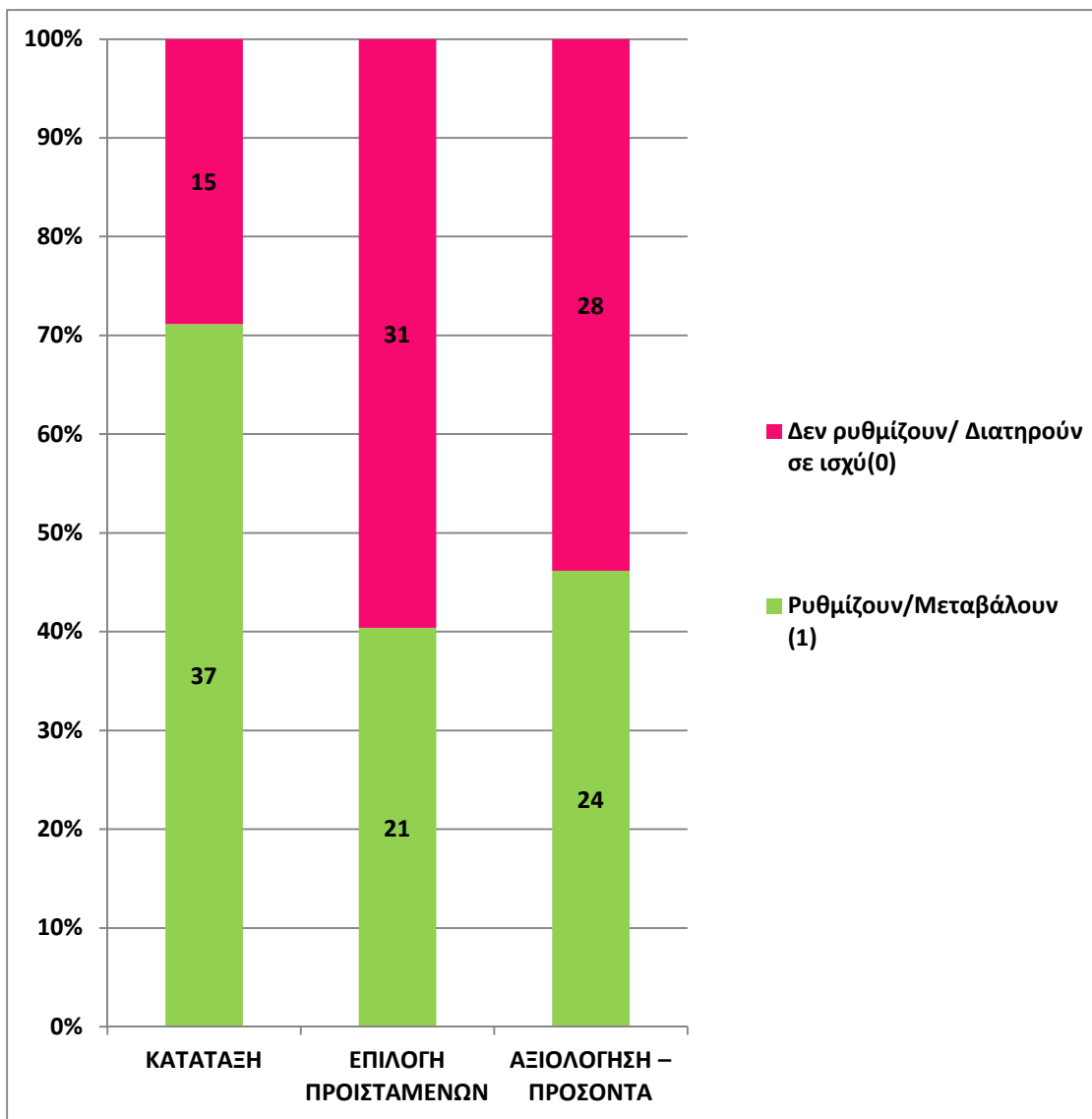
Διάγραμμα 5.



Από τον πρώτο ήδη χρόνο, η κυβέρνηση του ΠΑ.ΣΟ.Κ. επί πρωθυπουργίας Ανδρέα Παπανδρέου επανέφερε σε ισχύ την κινητή ιεραρχία, με τον Ν. 2190/1994, και άλλαξε το σύστημα της βαθμολογικής κατάταξης και εξέλιξης. Το 1996 αναλαμβάνει πρωθυπουργός ο Κώστας Σημίτης.

Όπως φαίνεται και από το παραπάνω διάγραμμα, οι περισσότεροι νόμοι ψηφίστηκαν το 1997, μετά την αλλαγή του πρωθυπουργού και τον ανασχηματισμό της κυβέρνησης. Οι νέοι νόμοι επέφεραν αρκετές αλλαγές στην υπηρεσιακή κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων. Το 1999 ψηφίστηκε ο νέος υπαλληλικός κώδικας (Ν. 2683/1999), που καθιέρωσε μικό σύστημα βαθμολόγησης και νέο σύστημα αξιολόγησης για τις προαγωγές σε θέσεις ευθύνης.

Στο γράφημα 7. φαίνεται η κατανομή του συνόλου των άρθρων που περιέχονται στους ψηφισθέντες νόμους της περιόδου 1993 -2004, που ρυθμίζουν τα υπό διερεύνηση πεδία.



Όπως φαίνεται στο παραπάνω γράφημα, ο κύριος όγκος των άρθρων συγκεντρώνεται στο πεδίο της κατάταξης και της βαθμολογικής εξέλιξης των υπαλλήλων του δημοσίου. Τα άρθρα που αφορούν τις προαγωγές προϊσταμένων είναι σημαντικά λιγότερα από το πρώτο πεδίο.

Την περίοδο 1993-2004, τελεί επί κυβερνητικής θητείας το ΠΑ.ΣΟ.Κ. Σε διάστημα 12 ετών ψηφίστηκαν 9 νόμοι που είναι αναλογικά λιγότεροι σε σχέση υπόλοιπες κυβερνητικές περιόδους. Η περίοδος αυτή φέρει δύο βασικά χαρακτηριστικά, την ένταξη της Ελλάδας στην

ΟΝΕ και τους υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης της χώρας ως αποτέλεσμα του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης και της επακόλουθης εισροής πόρων από τα ευρωπαϊκά διαρθρωτικά ταμεία (Νταραρά, 2005: 20-23).

Κομβικό σημείο της περιόδου αυτής είναι η ένταξη της Ελλάδας στην ολοκληρωμένη Ευρωπαϊκή Ένωση, η υιοθέτηση του ευρώ αλλά και κοινών δράσεων και πολιτικών που συνεπάγονταν σημαντικές προσαρμογές στις δημοσιονομικές πολιτικές και στη Δημόσια Διοίκηση με στόχο την αναβάθμιση και την παραγωγικότητα των υπηρεσιών της. Η εισαγωγή της ανεξάρτητης αρχής του Α.Σ.Ε.Π. (Ν. 2190/1994) με σκοπό την εγγύηση των αξιοκρατικών διαδικασιών για τις προσλήψεις στο δημόσιο και στην ιεραρχική εξέλιξη των δημοσίων υπαλλήλων, η επαναφορά των θέσεων των Γενικών Διευθυντών (Ν. 2683/1999) και το σχέδιο Καποδίστριας (Ν. 2539/1997) αποτελούν ορισμένες από τις σημαντικές μεταρρυθμιστικές προσπάθειες που έγιναν στον τομέα της Δημόσιας Διοίκησης.

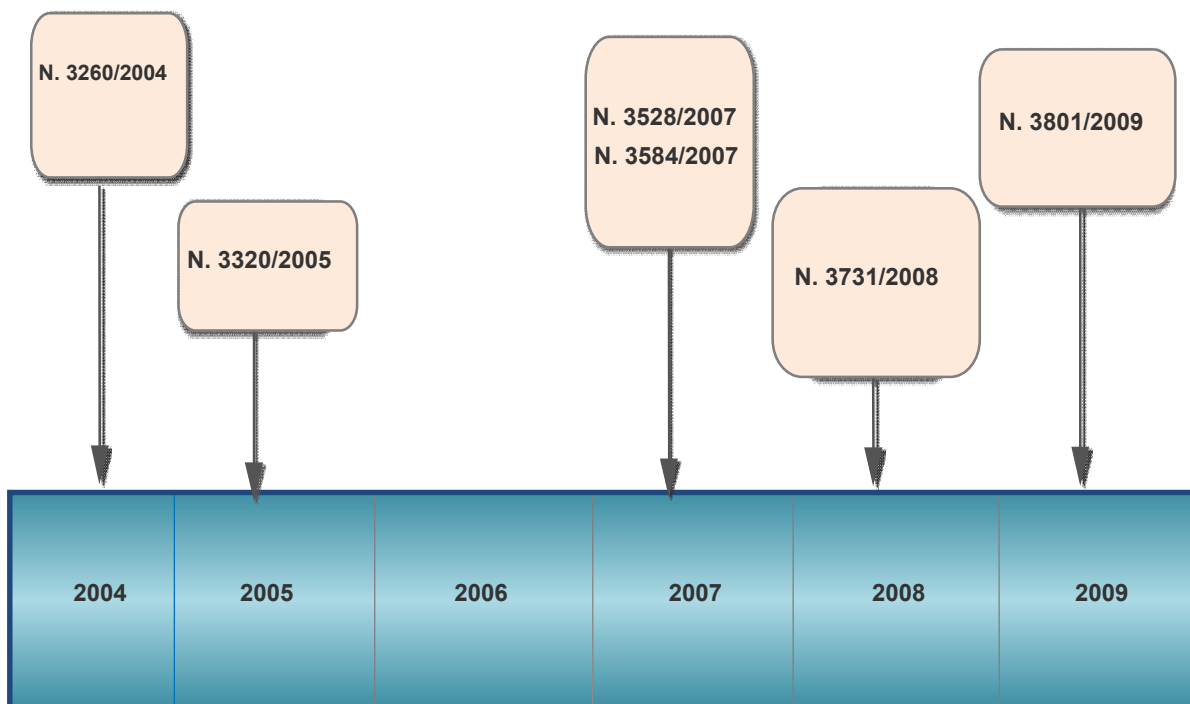
Είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι σε αντίθεση με τις προηγούμενες κοινοβουλευτικές περιόδους, οι περισσότεροι νόμοι που επέφεραν πλήθος αλλαγών στην υπηρεσιακή κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων ψηφίστηκαν το 1997, μετά την αλλαγή του πρωθυπουργού και τον ανασχηματισμό της κυβέρνησης. Αυτό δείχνει ότι οι νομοπαρασκευαστικοί ρυθμοί ενδέχεται να επηρεάζονται όχι μόνο από εναλλαγές των κομμάτων που αναλαμβάνουν την κυβέρνηση της χώρας αλλά και από τα πρόσωπα που ηγούνται της χώρας ή από τους εκάστοτε Υπουργούς.

Η ανάλυση των άρθρων, έδειξε ότι το σύνολο τους κυμαίνεται στα ίδια επίπεδα με τις προηγούμενες δύο κυβερνητικές περιόδους. Από τα 42 άρθρα τα 37 περιέχουν διατάξεις για την κατάταξη των δημοσίων υπαλλήλων. Φαίνεται επομένως να επανέρχεται η κατανομή των άρθρων που εμφανίζεται στις περιόδους 1974-1981 και 1981-1989. Τα παραπάνω αποτελέσματα σχετίζονται με το γεγονός, ότι κατά τη διάρκεια της συγκεκριμένης κυβερνητικής περιόδου το σύστημα βαθμολογικής διάρθρωσης μεταβλήθηκε δυο φορές (1994 και 1999), ενώ διατηρήθηκε σχεδόν ίδιο το σύστημα προαγωγών σε θέσεις ευθύνης (Πικραμένος, 2008:2321-2322).

5.7 Κυβέρνηση Ν. Δ. (2004-2009)

Στο διάγραμμα 6 απεικονίζεται η συχνότητα των νομοθετημάτων κατά την περίοδο 2004 έως το 2009

Διάγραμμα 6.

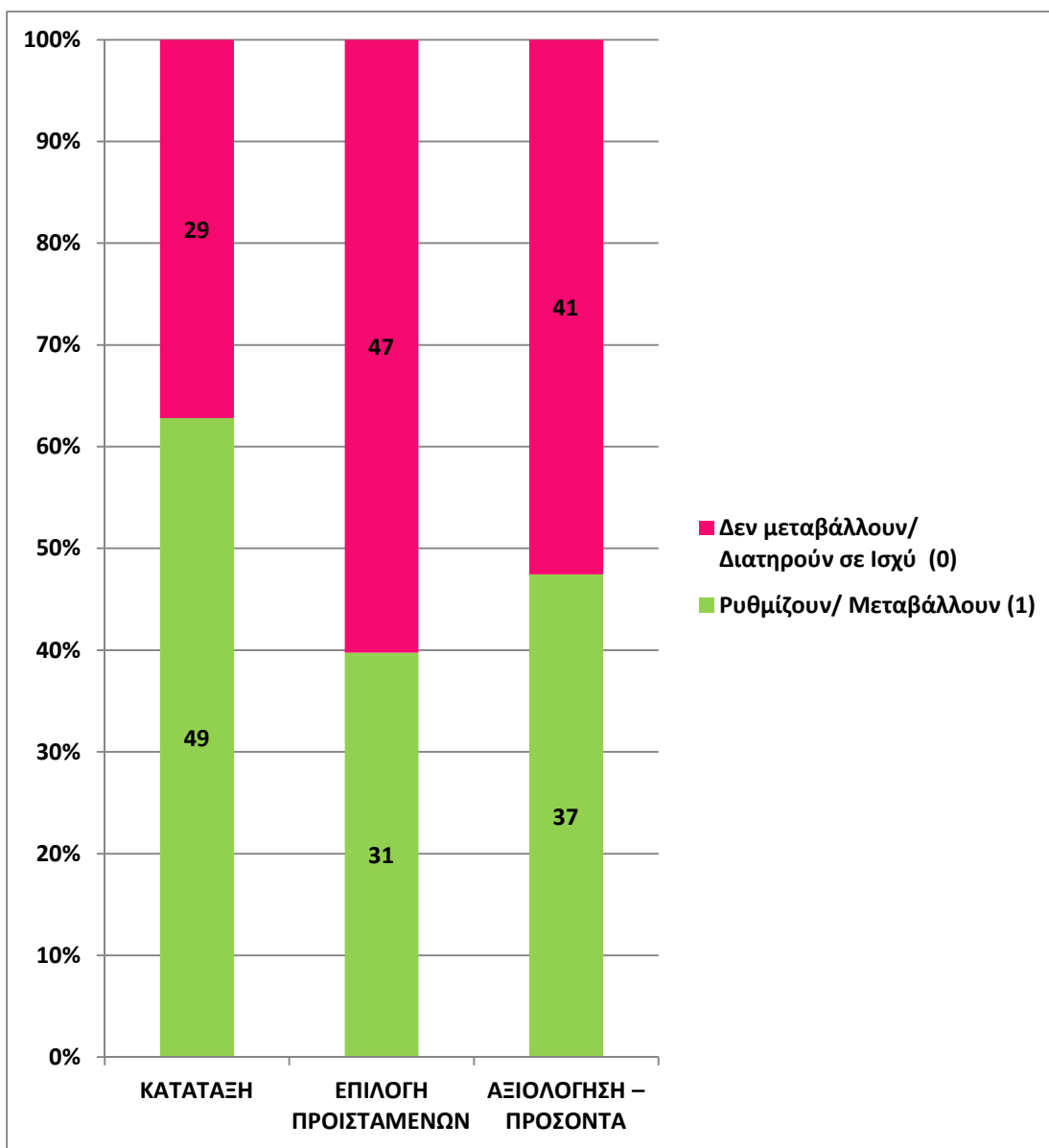


Όπως φαίνεται στο παραπάνω διάγραμμα, σε τέσσερα χρόνια ψηφίστηκαν 6 νόμοι και κανένα Π.Δ. Ο ρυθμός της νομοθετικής παραγωγής εμφανίζεται αρκετά υψηλός αν ληφθεί υπόψη ότι, κατά μέσο όρο ανά εξάμηνο εκδιδόταν ένας νέος νόμος που παρενέβαινε και διαμόρφωνε το σύστημα κατάταξης και προαγωγικής εξέλιξης των δημοσίων υπαλλήλων.

Η Ν.Δ. από τον πρώτο χρόνο της κυβερνητικής της θητείας προέβη σε δραστικές αλλαγές στο σύστημα κατάταξης και βαθμολογικής προαγωγής με τον Ν.3230/2004 και καθιέρωσε νέο σύστημα για τις επιλογές προϊσταμένων με τον Ν.3260/2004. Οι δύο παραπάνω νόμοι καθώς και οι τροποποιήσεις τους συμπεριλήφθηκαν στον νέο Υπαλληλικό Κώδικα με τον Ν. 3528/2007.

Στο γράφημα 8 απεικονίζεται ο τρόπος που κατανέμονται τα άρθρα στα πεδία της υπαλληλικής κατάστασης που αναλύθηκαν.

Γράφημα 8



Στους 6 νόμους που ψηφίστηκαν την περίοδο αυτή περιλαμβάνονταν συνολικά 78 άρθρα εκ των οποίων τα 49 αφορούν την κατάταξη των υπαλλήλων, τα 31 το σύστημα προαγωγών σε θέσεις ευθύνης και τα 37 τα προσόντα που λαμβάνονται υπόψη για την ιεραρχική εξέλιξη.

Παρά την αλλαγή στο κυβερνητικό σκηνικό, και η περίοδος 2004-2009 θα ακολουθήσει αντίστοιχους ρυθμούς στην παραγωγή νομικής ύλης. Η αποτυχία των προηγούμενων κυβερνήσεων να αξιοποιήσουν την ευκαιρία που δόθηκε μετά την ένταξη της Ελλάδας στην ΟΝΕ για να σταθεροποιήσει τις μακροοικονομικές της επιδόσεις και να πραγματοποιήσει σημαντικές μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση (ΟΟΣΑ, 2011:116), σε συνδυασμό με την τάση των περισσότερων χωρών μελών του ΟΟΣΑ να δαπανούν περισσότερα κεφάλαια και εργατοώρες για την εφαρμογή ολοκληρωμένων συστημάτων μέτρησης της απόδοσης και της αποτελεσματικότητας (Zerovoulos/Palaskas, 2010:1) οδήγησαν στην ψήφιση μιας νέας σειράς νομοθετημάτων, με στόχο την αναμόρφωση του δημοσίου τομέα.

Ήδη τον πρώτο χρόνο διακυβέρνησης της Ν.Δ. ψηφίστηκε ο Ν. 3230/2004 «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις» με στόχο την αύξηση της ανταγωνιστικότητας η οποία «κρίνεται εκ των αποτελεσμάτων» (Παπαδημόπουλος, 2013:33). Τον ίδιο χρόνο, με τον Ν.3260/2004, έθεσε σε εφαρμογή νέο σύστημα για τις επιλογές προϊσταμένων.

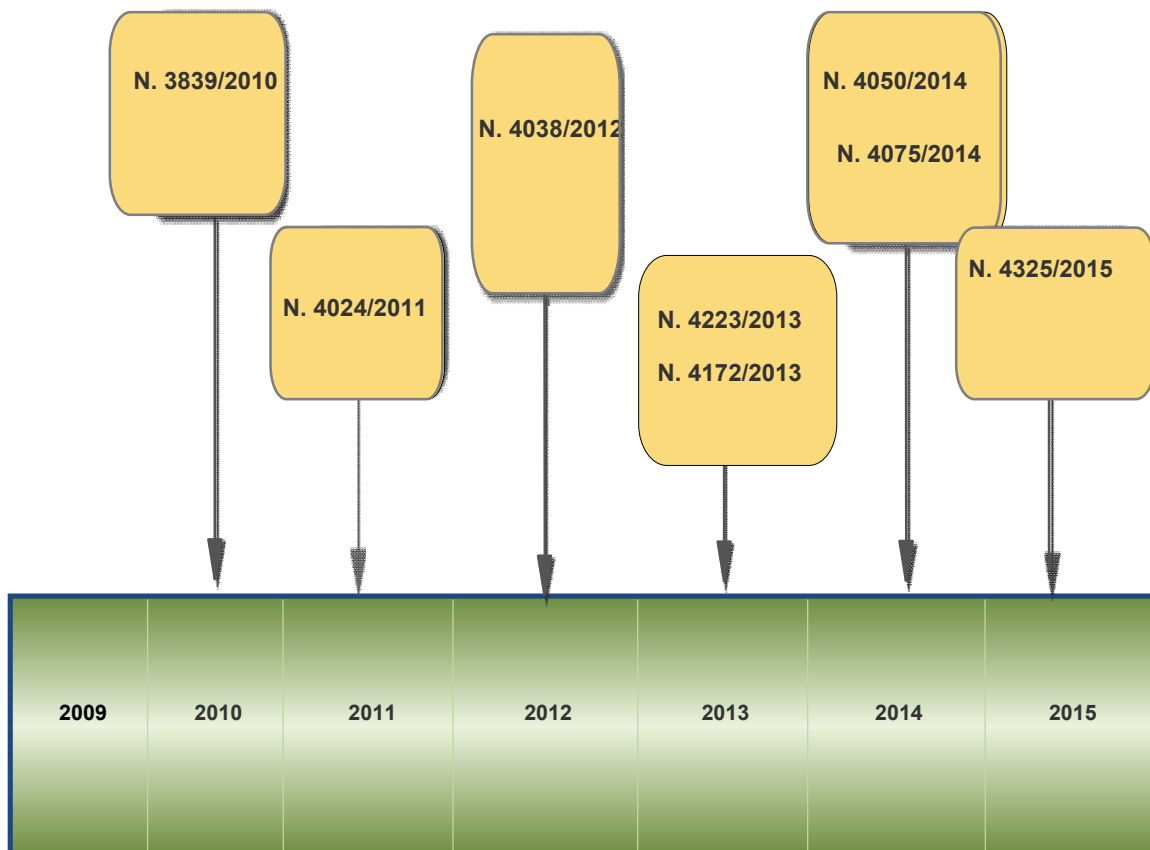
Η υιοθέτηση των νέων αντιλήψεων για καθιέρωση συγκεκριμένων στόχων σε όλους τους τομείς της δημόσιας διοίκησης και συνακολούθως στη βαθμολογική διάρθρωση και στην αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων δικαιολογούν τον αυξημένο αριθμό του συνόλου των άρθρων (78) και τον τρόπο που αυτά κατανέμονται στα εξεταζόμενα πεδία.

Τα αποτελέσματα αυτά αποδίδονται στις δραστικές μεταβολές που επέφερε ο Ν. 3230/2004 στο σύστημα κατάταξης και βαθμολογικής προαγωγής, στις διατάξεις του Ν. 3260/2004 που καθιέρωσαν νέο σύστημα για τις επιλογές προϊσταμένων, καθώς και το γεγονός ότι και οι δύο παραπάνω νόμοι συμπεριλήφθηκαν με τις τροποποιήσεις τους στον νέο Υπαλληλικό Κώδικα που ψηφίστηκε με το Ν. 3528/2007 (Πικραμένος, 2008: 2325-2326).

5.8. Κυβέρνηση ΠΑΣΟΚ + ΝΔ + ΛΑΟΣ (2009- 2015)

Στο διάγραμμα 7 απεικονίζεται το σύνολο των νόμων που ψηφίστηκαν ανά έτος κατά την κυβερνητική περίοδο 2009-2015.

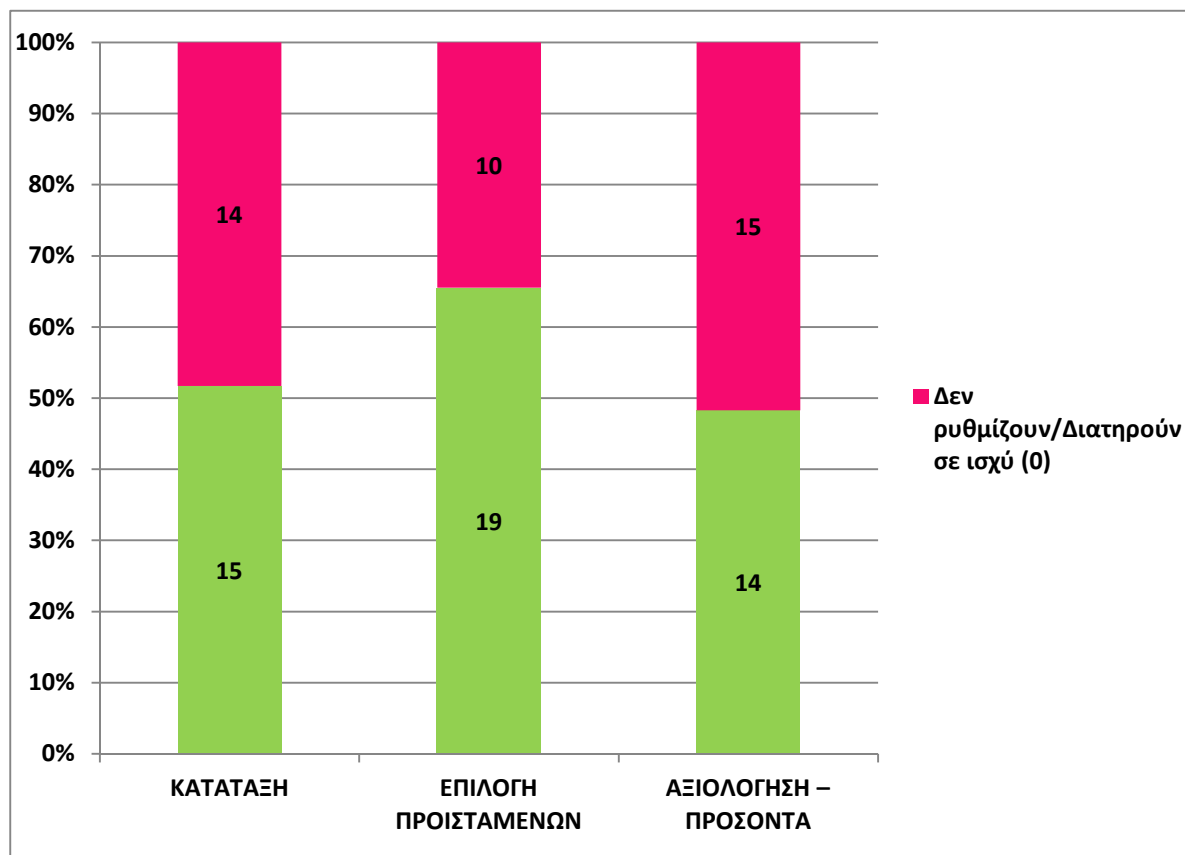
Διάγραμμα 7. Ψηφισθέντες Νόμοι και Π.Δ. ανά έτος



Το 2010 με το Ν.3839/2010, η κυβέρνηση καθιερώνει τη διοίκηση μέσω στόχων και τη μέτρηση της αποδοτικότητας. Με το νόμο αυτό εισάγεται νέο σύστημα αξιολόγησης που στηρίζεται σε ατομικούς και ομαδικούς στόχους. Ο νόμος αυτός δεν εφαρμόστηκε στην πράξη (Παπαδημόπουλος, 2013:34). Ως εκ τούτου ένα χρόνο αργότερα με το Ν. 4024/2011 εφαρμόστηκε τροποποιημένο σύστημα αξιολόγησης και με τον Ν.4050/2014 εισήχθη νέο σύστημα αξιολόγησης (με ποσόστωση) για την βαθμολογική εξέλιξη και με το Ν. 4275/2015 νέο σύστημα αξιολόγησης για την επιλογή προϊσταμένων.

Στο γράφημα 9 εμφανίζεται η κατανομή του συνόλου των άρθρων στα επιμέρους πεδία της δημοσιouπαλληλικής κατάστασης που αναλύθηκαν

Γράφημα 9



Στο παραπάνω γράφημα φαίνεται ότι ο αριθμός των άρθρων στο πεδίο της αξιολόγησης για τις προαγωγές προϊσταμένων είναι μεγαλύτερος από τα υπόλοιπα πεδία. Η εικόνα αυτή διαφέρει από την γενική εικόνα των πρώτων κυβερνητικών περιόδων μετά τη μεταπολίτευση, όπου τα περισσότερα άρθρα αφορούσαν το πεδίο της κατάταξης και της βαθμολογικής εξέλιξης κατόπιν αξιολόγησης.

Το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα το 2010 αποτέλεσε την αφετηρία της μνημονιακής πραγματικότητας που βιώνουμε μέχρι σήμερα και ένα νέο νομοπαραγωγικό κύκλο, με σκοπό την δημοσιονομική εξυγίανση και τον εξορθολογισμό της Δημόσιας Διοίκησης που τέθηκε ως προαπαιτούμενο για την υπογραφή των Μνημονίων (Ν. 3845/2010/ φεκ 65Α'/6.5.2010, Παράρτημα ΙΙΙ, Ν. 4046/2012/φεκ. 28 Α'/14.02.2012).

Η απορρέουσα από τις δανειακές συμβάσεις υποχρέωση της χώρας να εφαρμόσει μια εμπροσθοβαρή δημοσιονομική προσαρμογή περιλάμβανε μια δέσμη μέτρων, μέρος των οποίων ήταν και η αξιολόγηση των δομών και του προσωπικού του Δημοσίου με στόχο την μείωση των κρατικών δαπανών και την αύξηση της

αποδοτικότητας των υπηρεσιών. Η δέσμευση της χώρας να υλοποιήσει τα μέτρα αυτά σε συγκεκριμένο χρόνο οδήγησε, στην ψήφιση 8 νόμων σε μια τετραετία, οι οποίοι επέφεραν σαρωτικές αλλαγές στην κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων, και ως εκ τούτου και στην αξιολόγηση.

Συνεκτιμώντας τα παραπάνω, θεωρείται ότι το πλούσιο νομοπαρασκευαστικό έργο αυτής της περιόδου πιθανότατα οφείλεται στην πολιτική αστάθεια της περιόδου και στην κομματική πόλωση, που συνεπάγονται έλλειψη συνοχής καθώς και στις εκτεταμένες αλλαγές που έπρεπε να εισαχθούν με τους νέους νόμους και στον χρονικό περιορισμό που τέθηκε από τους Ευρωπαίους πιστωτές για την αναμόρφωση του δημοσίου τομέα.

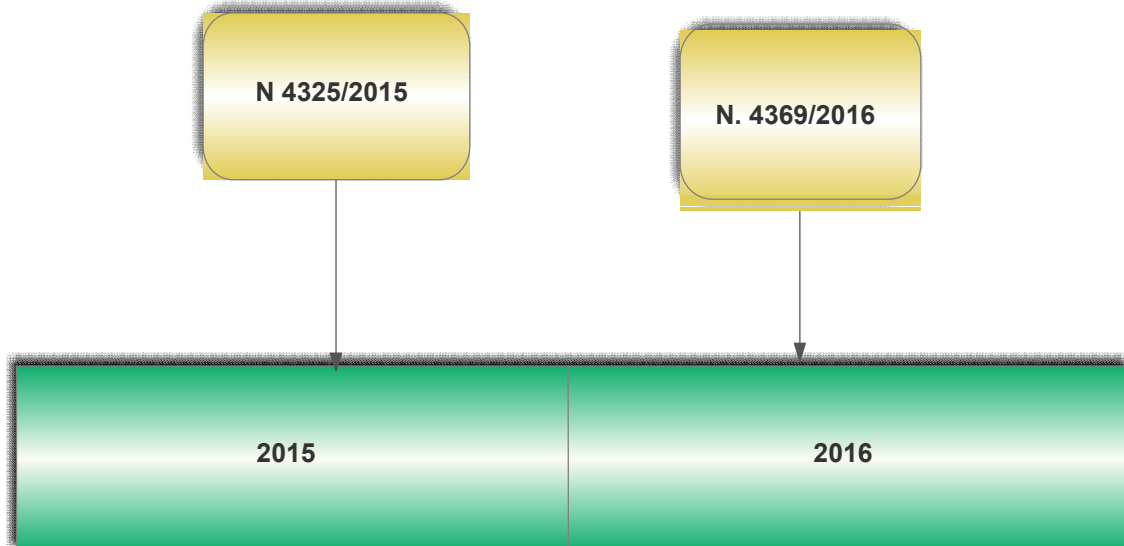
Οι συνθήκες αυτές δεν επέτρεψαν να προηγηθεί η απαραίτητη τεχνοκρατική προεργασία και δοκιμή των νομοθετημάτων που θεσπίστηκαν με αποτέλεσμα την αναποτελεσματική τους εφαρμογή, επί παραδείγματι αναφέρεται ο Ν. 3839/2010 που εισήγαγε το σύστημα διοίκησης μέσω στόχων και μέτρηση της αποδοτικότητας. Απόρροια τούτου ήταν η παραγωγή νέων νόμων, όπως οι Ν. 4024/2011, 4050/2014 και 4075/2014, που κρίθηκαν αναγκαίοι προκειμένου να καλύψουν τις ελλείψεις προηγούμενων. Τελικώς φαίνεται ότι «Η υποταγή και η εξάρτηση των διαρθρωτικών αλλαγών στη δημόσια διοίκηση από τους ποσοτικούς και κατεπείγοντες στόχους της δημοσιονομικής προσαρμογής αποτέλεσε μια από τις αιτίες της αποτυχίας της διοικητικής μεταρρύθμισης» (Μανιτάκης, 2015: 1)

Παρά τον αρκετά μεγάλο αριθμό των ψηφισθέντων νόμων το σύνολο των άρθρων είναι αρκετά μικρό (35). Αυτό οφείλεται λιγότερο στις στοχευμένες κατευθύνσεις που περιλαμβάνονται στα μνημόνια και στην υποχρέωση της πολιτικής διοίκησης να ακολουθήσει συγκεκριμένα βήματα σε συγκεκριμένους χρόνους, και περισσότερο στην κατανομή των διατάξεων σε μεγάλα άρθρα με υποδιαιρέσεις πολλών παραγράφων. Ο αυξημένος αριθμός των άρθρων στο πεδίο της αξιολόγησης για τις προαγωγές προϊσταμένων αποδίδεται στο γεγονός ότι οι νέοι νόμοι δείχνουν να ενστερνίζονται την έννοια και τον ρόλο του *public management* στη δημόσια διοίκηση και ως εκ τούτου επιχείρησαν να εισαγάγουν συστήματα που να ξεχωρίζουν, βάσει ουσιαστικών κριτηρίων, τους υποψηφίους εκείνους που μπορούν να ηγηθούν, να συντονίζουν και να ανταποκρίνονται αποτελεσματικά στις απαιτήσεις που απορρέουν από το ανταγωνιστικό σύγχρονο περιβάλλον (Πικραμένος, 2015:27).

5.9. Κυβέρνηση ΣΥ.ΡΙΖ.Α. (2015-2016)

Στα δύο έτη διακυβέρνησης του ΣΥ.ΡΙΖ.Α. έχουν ήδη ψηφιστεί δύο νόμοι όπως φαίνεται στο παρακάτω διάγραμμα.

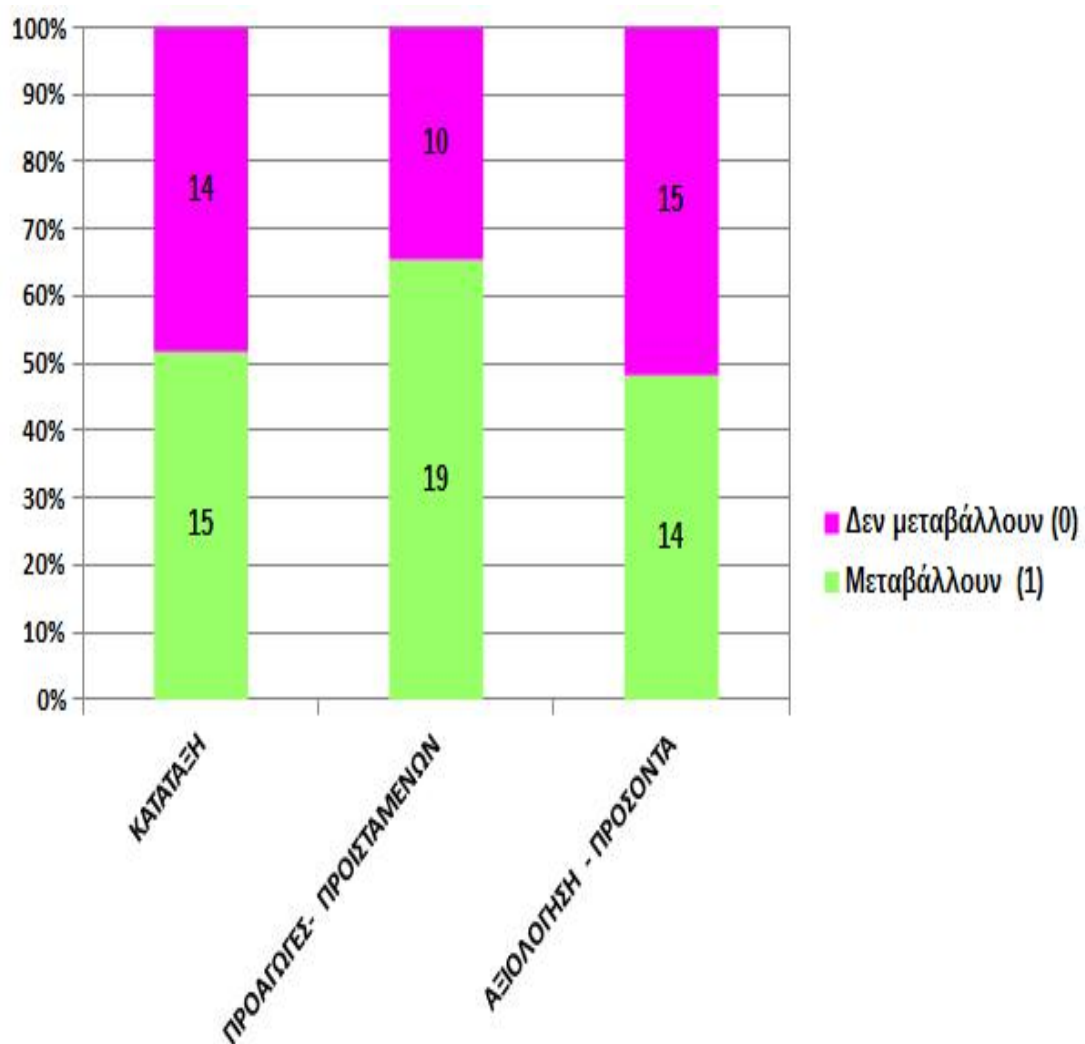
Διάγραμμα 8.



Η νέα κυβέρνηση από τον πρώτο χρόνο που ανέλαβε καθήκοντα προέβη σε σημαντικές αλλαγές στον χώρο της Δημόσιας διοίκησης. Πρόσφατα ψηφίστηκε ο Ν. 4369/2016 που αλλάζει τελείως το σύστημα αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων δίνοντας ιδιαίτερη βαρύτητα στην αξιολόγηση για τις προαγωγές προϊσταμένων, ενώ καθιερώνει για πρώτη φορά Μητρώο Επιτελικών Στελεχών.

Στο γράφημα 10, απεικονίζεται η κατανομή των άρθρων στα πεδία της κατάταξης και της βαθμολογικής εξέλιξης, των προαγωγών και των προσόντων που λαμβάνονται υπόψη στην αξιολόγηση.

Γράφημα 10.



Όπως φαίνεται από τα παραπάνω αποτελέσματα τα περισσότερα άρθρα περιέχουν διατάξεις που αφορούν την διαδικασία αξιολόγησης για τις προαγωγές σε θέσεις ευθύνης. Τα αποτελέσματα αυτά είναι ανάλογα με εκείνα της προηγούμενης περιόδου.

Η νέα συμφωνία συνεννόησης της Ελλάδας με τους Ευρωπαϊκούς θεσμούς που υπογράφηκε στις 19.8.2015 « Σύμβαση Χρηματοδοτικής διευκόλυνσης» (Ν. 4336/2015 ΦΕΚ Α΄Φ.94/14.8.2015) προκειμένου να αποφευχθεί η χρεοκοπία της χώρας, έφερε και πάλι στην επιφάνεια την αδυναμία των Ελληνικών κυβερνήσεων να εφαρμόσουν ένα αποτελεσματικό σύστημα αξιολόγησης των δομών και του προσωπικού του δημοσίου και την πολυπόθητη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης που οδήγησε στη λήψη νέων αυστηρότερων μέτρων. Συγκεκριμένα, στο μνημόνιο Συνεννόησης για τριετές πρόγραμμα του Ε.Μ.Σ. παρ. 5.1 "Δημόσια Διοίκηση" αναφέρεται ότι: «..θα καθοριστεί διεξοδική τριετής στρατηγική για μεταρρυθμίσεις...Τα βασικά στοιχεία της στρατηγικής αυτής θα είναι η αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών, ο εξορθολογισμός των διοικητικών διαδικασιών και η βελτιστοποίηση των ανθρώπινων πόρων...» (Ν. 4336/2015 ΦΕΚ Α΄Φ.94/14.8.2015:1031).

Για την υλοποίηση των αλλαγών στην οργάνωση και τη διαχείριση του προσωπικού του δημοσίου, όπως ορίζεται ρητά από τις διατάξεις του μνημονίου, θα έπρεπε να θεσπιστεί νέα νομοθεσία που να περιλαμβάνει τα στοιχεία της εν λόγω στρατηγικής συγκεκριμένα αναφέρεται: «...i) έως τον Οκτώβρη του 2015 θα επανεξετάζουν και θα αρχίσουν να εφαρμόζουν τη νομοθεσία για την επιλογή Γενικών Διευθυντών...ii) έως τον Νοέμβριο του 2015 θα νομοθετήσουν το νέο πλαίσιο αξιολόγησης των επιδόσεων όλου του προσωπικού, με σκοπό την καλλιέργεια ενός πνεύματος ανταγωνιστικότητας» (Ν. 4336/2015 ΦΕΚ/ Α΄ Φ.94/14.8.2015:1032). Στο πλαίσιο αυτά ψηφίστηκαν δύο νέοι νόμοι που αλλάζουν εκ βάθρων το σύστημα οργάνωσης και αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων, η αποτελεσματικότητα των οποίων μένει να δοκιμαστεί στη διοικητική πραγματικότητα.

Το σύνολο των άρθρων που αφορούν στα πεδία που εξετάστηκαν είναι 34. Το μεγαλύτερο μέρος αυτών αφορά στις διαδικασίες προαγωγών σε θέσεις προϊσταμένων. Τα αποτελέσματα αυτά είναι σε ευθεία συνάρτηση με τις επιταγές του μνημονίου οι οποίες ενσωματώθηκαν στους σχετικούς νόμους και προβλέπουν την αναμόρφωση του βαθμολογίου, κατάργηση οργανικών μονάδων και νέο σύστημα αξιολόγησης και επιλογής προϊσταμένων και επιτελικών κορυφών με σκοπό τη βέλτιστη αξιοποίησή τους στην δημόσια διοίκηση (Αιτιολογική έκθεση Ν. 4369/2016: 6-8).

Συμπεράσματα

Τα διαρθρωτικά προβλήματα της δημόσιας διοίκησης αποτελούν μια από τις αιτίες της ενδημικής κρίσης στις δομές και στη λειτουργία του κράτους. Αναπόσπαστο μέρος της προσπάθειας για την επάνοδο της χώρας σε τροχιά ανάκαμψης είναι οι μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης και συλλήβδην της στελέχωσης της κρατικής μηχανής.

Η αποτελεσματική αξιοποίηση και η βελτίωση της απόδοσης των δημοσίων υπαλλήλων έχει προκαλέσει ουσιώδη προβληματισμό από πολιτικής, διοικητής και επιστημονικής σκοπιάς. Η αξιολόγηση των οργάνων της διοίκησης συνδέεται με την αύξηση της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας και με την επίτευξη των στρατηγικών στόχων της δημόσιας διοίκησης και του κράτους.

Η πολυνομία ως ένα βαθμό είναι αναπόφευκτη δεδομένου ότι κάποιες ρυθμίσεις αποδεικνύονται ανεπαρκείς ή ακατάλληλες στην πορεία του χρόνου και καθίσταται αναγκαία η έκδοση νέων, προκειμένου να ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις του σύγχρονου περιβάλλοντος. Άλλες πάλι μπορεί να αποβούν δυσεφάρμοστες ή και άστοχες. Ωστόσο στην περίπτωση της Ελλάδας η πολυνομία έχει αναδειχθεί ως μια από τις μείζονες παθογένειες της Δημόσιας Διοίκησης και αποτελεί τροχοπέδη της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας.

Η έρευνα αυτή διεξήχθη στο νομοθετικό πλαίσιο που ρυθμίζει την κατάταξη και τη διαδικασία αξιολόγησης βάσει της οποίας εξελίσσονται οι δημόσιοι υπάλληλοι στην ιεραρχική κλίμακα. Έχοντας ως δείκτες μέτρησης τους νόμους, τα Π.Δ. και τα άρθρα που εκδόθηκαν από την μεταπολίτευση έως σήμερα, επιχειρήθηκε να αναδειχθεί σε απτά μεγέθη η έκταση της πολυνομίας στους παραπάνω τομείς. Από την ανάλυση των ευρημάτων εξήχθησαν διαπιστώσεις και συμπεράσματα για τους ρυθμούς και την ποιότητα της νομοπαρασκευαστικής παραγωγής, για τον τρόπο που επιδρούν σε αυτήν οι πολιτικές συγκυρίες και για τον βαθμό στον οποίο επηρεάστηκε, διαχρονικά, η αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων.

Σύμφωνα με τα αποτελέσματα της μελέτης, σε χρονικό διάστημα 51 ετών ψηφίστηκαν 51 νομοθετήματα. Δηλαδή, κατά μέσο όρο κάθε χρόνο εκδίδεται ένα νέο νομοθέτημα το οποίο μεταβάλλει σε μικρό ή μεγάλο βαθμό τον τρόπο οργάνωσης και αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων. Το μέγεθος αυτό είναι αρκετά μεγάλο, αν

σκεφτεί κανείς ότι αφενός εξετάστηκε ένας μόνο υποτομέας της υπηρεσιακής κατάστασης και αφετέρου ότι τα δεδομένα αντλήθηκαν μόνο από τους τυπικούς νόμους και τα Π.Δ.. Πρόσφατη στατιστική έρευνα, σε τέσσερις τομείς της δημόσιας διοίκησης, έδειξε ότι η δευτερογενής νομοθετική ύλη είναι πολύ μεγαλύτερη από την πρωτογενή (Σωτηρόπουλος /Χριστόπουλος, 2016:63).

Από το 1975 έως το 2016 το σύστημα κατάταξης και αξιολόγησης για την βαθμολογική εξέλιξη και την προαγωγή σε θέση ευθύνης άλλαξε 13 φορές, δηλαδή κάθε 4 περίπου χρόνια καθιερώνεται ένα νέο σύστημα αξιολόγησης, βάσει του οποίου καθορίζεται η σταδιοδρομία των δημοσίων υπαλλήλων. Ωστόσο, από τη στιγμή που εισάγεται με νόμο ένα νέο σύστημα μέχρι την ψήφιση νέου, υπόκειται σε αλληπάλληλες τροποποιήσεις δημιουργώντας τελικώς ένα ασαφές και περιπτωσιακό νομοθετικό περιβάλλον.

Κατόπιν των ανωτέρω, θα υποστηριχθεί η γενική άποψη που αποτυπώνεται στις περισσότερες βιβλιογραφικές αναφορές, ότι «Η πολυνομία αυτή δημιουργεί σύγχυση, ανακολουθία και ασυνέχεια στους διοικητικούς θεσμούς με αποτέλεσμα τη δυσλειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και τη μείωση αποδοτικότητας των οργάνων της ...αντί του επιθυμητού στόχου που είναι η εύρυθμη λειτουργία και η αποτελεσματικότητα.» (Τσαμαντάνης & Καρίκης, 2014).

Από το σύνολο των νομοθετημάτων οι νόμοι είναι πολλοί περισσότεροι από τα Π.Δ. Ο μικρός αριθμός των δεύτερων αποδίδεται κυρίως στο γεγονός ότι από το 1993 και έπειτα δεν εκδόθηκαν Π.Δ. Η θέση αυτή συγκλίνει με τα ευρήματα ανάλογης μελέτης όπου αναλύθηκαν νομοθετήματα για τη διοικητική μεταρρύθμιση. Συγκεκριμένα βρέθηκε ότι, πρώτον, αρκετοί από τους νόμους μολονότι περιείχαν εξουσιοδοτικές διατάξεις για την έκδοση Υ.Α. ή Π.Δ., αυτές δεν εκδόθηκαν και δεύτερον, ότι οι διατάξεις που παρέχουν εξουσιοδότηση για έκδοση Υ.Α. είναι πολύ περισσότερες από εκείνες που προβλέπουν έκδοση Π.Δ. (Καραγιάννη, 2012: 62). Ο περιορισμένος αριθμός προεδρικών διαταγμάτων πιθανόν να οφείλεται και στην απροθυμία των κυβερνήσεων να υποβάλουν σε προκαταρκτικό έλεγχο συνταγματικότητας και νομιμότητας από το Συμβούλιο της Επικρατείας τα διατάγματα.

Η ανάλυση σε επίπεδο άρθρων έδειξε ότι από τη μεταπολίτευση έως το 2009 το μεγαλύτερο πλήθος των διατάξεων συγκεντρώνεται στο πεδίο της κατάταξης και της αξιολόγησης για την βαθμολογική εξέλιξη των υπαλλήλων. Από το 2010 έως και σήμερα η εικόνα αυτή μεταβάλλεται και ο κύριος όγκος αυτών μετατοπίζεται στο πεδίο

της αξιολόγησης για την επιλογή προϊσταμένων. Η μεταβολή αυτή συντελείται την ίδια χρονική περίοδο που υπογράφηκαν από την Ελλάδα τα Μνημόνια Συνεννόησης, με σκοπό την οικονομική ενίσχυση της χώρας από τους Ευρωπαϊκούς θεσμούς.

Ένα από τα μέτρα που προβλέπουν τα Μνημόνια είναι και ο ανασχεδιασμός του συστήματος της αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων και ιδιαίτερα της διαδικασίας επιλογής στελεχών για τις θέσεις ευθύνης. Τα μέτρα αυτά υιοθετήθηκαν από την εθνική νομοθεσία προς υλοποίηση του στρατηγικού προγράμματος που συμφωνήθηκε με τους Ευρωπαίους πιστωτές, με σκοπό την οικονομική εξυγίανση και τον περιορισμό του δημοσιονομικού ελλείμματος. Βάσει των ανωτέρω εκτιμάται ότι η αλλαγή που παρατηρείται, από το 2010 και έπειτα, στην κατανομή των άρθρων στα πεδία που ερευνήθηκαν, συνδέεται με την υποχρέωση της χώρας να υιοθετήσει τις ρυθμίσεις που προκύπτουν από τις συμφωνίες που υπέγραψε.

Από τα αποτελέσματα προκύπτει ένας αρκετά μεγάλος αριθμός τροποποιητικών διατάξεων. Συγκεκριμένα, από το σύνολο των 449 άρθρων τα 91 συμπληρώνουν, καταργούν ή επαναφέρουν σε ισχύ προηγούμενες διατάξεις. Κατά την καταγραφή των δεδομένων αυτών διαπιστώθηκε ότι ένα άρθρο μεταβάλει περισσότερες από μια ισχύουσες ή προϊσχύουσες διατάξεις. Επίσης, πολλές τροποποιητικές διατάξεις βρίσκονται διάσπαρτες μέσα στο νομοθετικό κείμενο ή ενσωματωμένες σε νόμους που το κυρίως θέμα τους είναι εντελώς άσχετο. Σε ανάλογη διαπίστωση κατέληξαν και οι Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος (2016:26) οι οποίοι παρατήρησαν ότι, «Η κατακλυσμιαία εισαγωγή ρυθμίσεων....αυξάνει θεαματικά. Τούτο συμβαίνει γιατί το σύνολο των ρυθμίσεων για ένα ζήτημα δεν συμπεριλαμβάνεται σε ένα νομοθέτημα αλλά διασπαρεί σε πολλά».

Την καταγραφή των δεδομένων δυσχέρανε επίσης το πλήθος των παραπομπών σε άλλες ισχύουσες ή προϊσχύουσες διατάξεις και η κακή δομή των νομοθετικών κειμένων. Ειδικότερα, σε αρκετά κείμενα νόμων απουσιάζουν τίτλοι κεφαλαίων και άρθρων ενώ πολλές από διατάξεις που ρυθμίζουν ένα ζήτημα βρίσκονται σε άρθρα που αφορούν διαφορετικά θέματα. Η εικόνα αυτή περιλαμβάνει ουσιώδη χαρακτηριστικά της κακονομίας. Η κακονομία αποτελεί στοιχείο πολυνομίας και υπάρχει μια αμοιβαία συσχέτιση μεταξύ της πολυνομίας, υπό την έννοια των πολλών διάσπαρτων ρυθμίσεων που σε κάθε περίπτωση συνιστούν κακονομία.

Η ανάλυση των αποτελεσμάτων ανά κοινοβουλευτική περίοδο έδειξε ότι η έλευση μιας νέας κυβέρνησης στην εξουσία, συχνότατα, συνεπάγεται της έκδοσης νέων

νόμων οι οποίοι εισάγουν διαφορετικά συστήματα οργάνωσης και αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων. Στη διάρκεια των 51 ετών υπήρξαν 9 κοινοβουλευτικές περιόδους και εισήχθησαν 13 διαφορετικά συστήματα κατάταξης, αξιολόγησης και ιεραρχικής σταδιοδρομίας στο σώμα των δημοσίων υπαλλήλων. Η πλειονότητα των νομοθετημάτων που καθιερώνουν ένα νέο συστήματα, όπως φάνηκε από τα αποτελέσματα, ψηφίζονται, κατά κύριο λόγο, στα πρώτα χρόνια της κυβερνητικής θητείας.

Τα προαναφερθέντα δείχνουν ότι είναι βάσιμη η άποψη επιστημόνων και πολιτικών, ότι η πολυνομία, σε μεγάλο βαθμό, προκύπτει ως αποτέλεσμα του κομματικού ανταγωνισμού και της πολιτικής πόλωσης, που αποτελούν κύρια χαρακτηριστικά της ελληνικής πολιτικής κουλτούρας. Τα χαρακτηριστικά αυτά, συχνά, εκφράζονται με την προσπάθεια των κυβερνήσεων να παρουσιάζουν πλούσιο νομοθετικό έργο με το οποίο υπερακοντίζουν τις προηγούμενες ρυθμίσεις και τις αντικαθιστούν με νέες με σκοπό να ικανοποιήσουν τους ψηφοφόρους τους και να επανεκλεγούν.

Η συνολική εικόνα που διαμορφώθηκε από την έρευνα αυτή εμφανίζει το νομοθετικό πλαίσιο που αφορά την κατάταξη, την αξιολόγηση και την ιεραρχική εξέλιξη των δημοσίων υπαλλήλων, να ακολουθεί τις στρεβλώσεις που παρατηρούνται στο σύνολο της νομοθεσίας. Οι πολιτικές συγκυρίες φαίνεται να επηρεάζουν αυξητικά τους ρυθμούς της νομοθέτησης, να ενισχύουν την πολυνομία και να αντιστρατεύονται στην προσπάθεια καθιέρωσης ενός βιώσιμου και αποτελεσματικού συστήματος αξιολόγησης για τους δημοσίους υπαλλήλους.

Για να φανούν οι πλήρεις διαστάσεις της πολυνομίας στο νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τους δημοσίους υπαλλήλους, θα πρέπει η έρευνα να επεκταθεί σε όλα τα πεδία που αφορούν την δημοσιοϋπαλληλική κατάσταση. Είναι επίσης σημαντικό να συγκεντρωθούν και να αναλυθούν και οι ρυθμίσεις της δευτερογενούς νομοθεσίας (Υ.Α., Κ.Υ.Α., Α.Υ.Σ, εγκύκλιοι κανονιστικές και ερμηνευτικές καθώς και Γνωμοδοτήσεις Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και δικαστικές αποφάσεις που στο σύνολο τους δεσμεύουν τη διοίκηση), προκειμένου να αποτυπωθεί το φαινόμενο της πολυνομίας και να τύχουν αποτελεσματικής εφαρμογής οι αρχές της Καλής Νομοθέτησης. Τέλος, ενδιαφέρον θα είχε να διερευνηθούν οι διακυμάνσεις των νομοπαρασκευαστικών ρυθμών με γνώμονα τις αλλαγές των υπουργών της ίδιας κυβέρνησης.

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

αρθ. = άρθρο/α

Α.Σ.Ε.Π. = Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού

Α.Υ.Σ. = Αποφάσεις Υπουργικού Συμβουλίου.

βλ. = βλέπε

Ε.Ε. = Ευρωπαϊκή Ένωση

Ε.Ο.Κ. = Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα

Ε.Μ.Σ. = Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Στήριξης

κ.α. = και άλλα

κ.λπ. = και λοιπά

Κ.Υ.Α. = Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις

Κ.Κ.Δ.Δ.Υ. = Κώδικας Κατάστασης Δημοσίων και Δημοτικών Υπαλλήλων

Ν.Π.Δ.Δ = Νομικό πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου

Π.Δ. = Προεδρικά Διατάγματα .

Ν. = Νόμος

Ν.Δ. = Νέα Δημοκρατία

Ο.Ν.Ε. = Οικονομική Ευρωπαϊκή Ένωση

Π.Α.ΣΟ.Κ. = Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κόμμα

π.χ. = παραδείγματος χάριν

ΣΥ.ΡΙΖ.Α. = Συνασπισμός Ριζοσπαστικής Αριστεράς

Υ.Δ.Μ.Η.Δ = Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

Φ.Ε.Κ = Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

A. ΒΙΒΛΙΑ, ΑΡΘΡΑ, ΜΕΛΕΤΕΣ

1. Behn R. D, "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures", *Public Administration Review* 63 (2003) 5.
2. DeCenzo D., St. Robbins, S. Verhulst, *Fundamentals of Human Resource Management*, 11th Edition, Wiley, 2015
3. Hanna A.S. & BrusoeJ.K. , "Study of performance evaluation n electrical construction industry", *Journal of Management in Engineering* 13 (1997) 6
4. R. Kerr/ J. Garvin/ N. Heaton/ E. Boyle, "Emotional intelligence and leadership effectiveness", *Leadership & Organization Development Journal* 27 (2006) 4,
5. Pappas Takis / Assimakopoulou Zina, "Party Patronage in Greece: Political Entrepreneurship in a Party Patronage Democracy", in: Petr Kopecky/The Late Peter Mair/ Maria Spirova (eds.), *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, Oxford, 2012
6. Carole Houk/ Deborah Katz, "A Practical Guide to Comprehensive Conflict Management Systems", 2014, www.mediate.com/articles/HoukC2.cfm,
7. Helen Xanthaki, Quality of legislation: an achievable universal concept or a utopian pursuit?
[http://sas-space.sas.ac.uk/4854/1/Nomos book Quality of legislation a utopian pursuit.pdf](http://space.sas.ac.uk/4854/1/Nomos%20book%20Quality%20of%20legislation%20a%20utopian%20pursuit.pdf).
8. OECD (2011), "Greece: Review of the Central Administration, OECD Public Governance Reviews", OECD Publishing,
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264102880-en>*
9. Zervopoulos Panayiotis / Palaskas Theodosios , Performance -effectiveness- efficiency measurement methods in public sector: international Greek experience, 2010, <https://mpa.ub.uni-muechen.de/30936>
10. Αιτιολογική έκθεση στο νομοσχέδιο «Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων - Διαφάνεια -Αξιοκρατία και Αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις, 3.2.2016, [www.parliament.gr>Nomothetiko-Ergo](http://www.parliament.gr/Nomothetiko-Ergo)
11. «Ανεπίσημη Μετάφραση της Έκθεσης του ΟΟΣΑ για την ελληνική Κεντρική Διοίκηση» (2011) από την Ένωση Αποφοίτων των Εθνικών Σχολών Δημόσιας

- Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα 2012.
http://www.dee.gr/mediaupload/publications/OECD_Greece%20Review%20of%20the%20Central%20Administration_el.pdf,
12. Εγκύκλιος για την Κανονιστική Μεταρρύθμιση 2006,
www.ggk.gov.gr/uploads/2010/02
13. Σχέδιο νόμου 4048/2012, www.minadmin.gov.gr/?p=180
14. Αναστασοπούλου Αργυρή, «Κοινό πλαίσιο αξιολόγησης (ΚΠΑ). Εργαλείο Διοίκησης Ολικής Ποιότητας στη Δημόσια Διοίκηση. Βελτιώνοντας μία δημόσια οργάνωση μέσω της αυτό-αξιολόγησης Κ.Π.Α.», Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, 2010,
<https://dspace.lib.uom.gr/bitstream/2159/14114/1/finalCAF.pdf>.
15. Βιρβίλη Βασιλική, Τα χαρακτηριστικά της μεταρρυθμιστικής νομοθετικής παραγωγής στη Γ' Ελληνική Δημοκρατία: η περίπτωση των Διοικητικών μεταρρυθμίσεων, 2008,
http://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esdd/19/2/1348.pdf
16. Δραμαλιώτη Έυη & Μπαλαμπανίδης Γιάννης, «Συστήματα αξιολόγησης των Δημοσίων Υπαλλήλων. Συγκριτική παρουσίαση και αποτίμηση του θεσμικού πλαισίου για την αξιολόγηση δημοσίων υπαλλήλων από το ΠΔ 318/1992 μέχρι το νέο (υπό διαβούλευση) σχέδιο νόμου του ΥΔΜΗΔ», 2015,
<http://docplayer.gr/4280896-Systimata-axiologisis-dimosion-ypallilon.html>
17. Ίδρυμα Κωνσταντίνος Μητσοτάκης. Προγραμματικές δηλώσεις του πρωθυπουργού κ. Κ. Μητσοτάκη κατά την έναρξη των εργασιών της Α' Τακτικής Συνόδου της Ζ' περιόδου της Βουλής 24.4.1990, www.ikm.gr/1990-1993
18. Καραγιάννη Ανθή, *Κρίση και μεταρρυθμίσεις στην Δημόσια Διοίκηση*, 2012,
www.jmc.uoa.gr/fileadmin/.../Teliki_ergasia_Jean_Monnet_Anthi_Karagianni_01.doc
19. Καμάρας Ιωάννης, «Το χρονικό διόγκωσης του δημόσιου χρέους, 1980-2005», 2005, www.kathimerini.gr/236892/article/oikonomia/ellhnikh-oikonomia/to-xroniko-diogkwsis-toy-dhmosioy-xreoys-1980-2005
20. Καραμπίνας Χρήστος./ Σιδέρης Παναγιώτης, «Διαδικασίες αξιολόγησης στον Δημόσιο Τομέα», 2013, <http://docplayer.gr/6477125-Diadikasies-axiologisis-ston-dimosio-tomea-karampinas-hristos-a-m-3793-sideris-panagiotis-a-m-3781-epivlepoysa-kathigitria-dr-papastefanaki-sofia.html>

21. Κοσιβά Όλγα, «Αξιολόγηση των υπαλλήλων των Ο.Τ.Α. σε συνδυασμό με την διοίκηση μέσω στόχων και το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης», ΕΣΔΔΑ, Αθήνα, 2010, http://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esta/T3/027/10188.pdf.
22. Κουκλουνιώτου Ειρήνη, «Το σύστημα αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων», ΕΣΔΔ, Αθήνα, 2002,
 - a. http://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esdd/13/2/402.pdf.
23. Μανιτάκης Αντώνης, «Δημόσια Διοίκηση και Διοικητική Μεταρρύθμιση. Εγκλωβισμένες στον ιστό της πολυνομίας και της τυπολατρίας: προτάσεις για την απαγκίστρωσή τους», 2015, www.constitutionalism.gr/maniatakiw-dioikitiki-metarruthmisi2016/
24. Μανιτάκης Αντώνης, «Γιατί δεν ολοκληρώνεται η διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα: Δομικά ελλείμματα, προαπαιτούμενα και προκλήσεις», 25.9.2015, www.constitutionalism.gr/category/γνωμες-γνωμοδοτησεις/
25. Μοσχόπουλος Δημήτρης, «Αξιολογώντας την ιεραρχία στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση: Ιστορική υφιστάμενη κατάσταση & προτάσεις», Ανακοίνωση που έγινε στο 2ο Συνέδριο Δημόσιας Πολιτικής και Θεσμών με θέμα: “Συνέχειες και Ασυνέχειες στο Ελληνικό Κράτος, την Οικονομία, και την Κοινωνία, 1945-2012”, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Δεκέμβριος 2012
https://www.eap.gr/images/stories/doc/deo24_moschopoulos_discussion_paper.doc
26. Νταραρά Ε., «Οι Ελληνικές κυβερνήσεις από το 1974-2004», 2005
<https://www.eclass.uoa.gr/file.php>LAW169>
27. Παπαδημόπουλος Ι, *Εισαγωγή στην πολιτική και διοικητική οργάνωση του Ελληνικού κράτους*, εκδ. Προπομπός, 2013
28. Παπαλεξανδρή Ν. & Μπουραντάς Δ, *Διοίκηση Ανθρωπίνων Πόρων*, εκδ. Γ. Μπένου, Αθήνα 2003
29. Πικραμένος Μιχάλης, «Το Νομοθετικό καθεστώς των ανώτατων Δημοσίων Υπαλλήλων», 2008, users.auth.gr/mpikr/
30. Πικραμένος Μιχάλης, «Οι μείζονες μεταβολές στη Δημόσια Διοίκηση και η Νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας», 2015
<http://www.constitutionalism.gr>2016/04>P>
31. Σοφιανόπουλος Σωτήρης, «Αξιολόγηση προσωπικού και υπηρεσιών: Από το Ν. 1943/1991 και το Π.Δ. 318/1992 έως την πρόσφατη μνημονιακή πραγματικότητα», ΕΣΔΔΑ, Αθήνα, 2014,
http://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esdd/22/034/1764.pdf.

32. Σωτηρόπουλος Δημήτρης, Χριστόπουλος Λεωνίδα, «Πολυνομία, κακονομία και γραφειοκρατία στην Ελλάδα, ανάλυση αποτυχιών του παρελθόντος και προτάσεις βελτιωτικών παρεμβάσεων», 2016, http://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2016/07/polynomia_new_final.pdf
33. Τσάκωνα Στέλλα, «Δημόσιοι υπάλληλοι και Σύνταγμα», 2013
<http://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/LAW169/B1.pdf>
34. Τσαμαντάνης Χ & Καρίκης Δ, «Η κρίση στο πολιτικό σύστημα και στη δημόσια διοίκηση: Μια κριτική ματιά με το βλέμμα στο αύριο», 2014,
<http://docplayer.gr/982211-I-krisi-sto-politiko-systima-kai-sti-dimosia-dioikisi-mia-kritiki-matia-me-to-vlema-sto-ayrio-hristos-tsamantanis.html>
35. Φαναριώτης Παναγιώτης, *Διοίκηση Προσωπικού. Εισαγωγή στα σύγχρονα συστήματα χειρισμού του ανθρώπινου δυναμικού*, Σταμούλης 1997

B. ΝΟΜΟΙ ΚΑΙ ΠΡΟΕΔΡΙΚΑ ΔΙΑΤΑΓΜΑΤΑ

1. Ν. 22/1975, ΦΕΚ Α΄54/1-4-1975 «Περί ρυθμίσεως θεμάτων Δημοσίων Υπαλλήλων & Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.»
2. Ν. 38/1975, ΦΕΚ Α΄83/29-4-1975 «Περί ρυθμίσεως εξοφλήσεως οφειλών εκ καθυστερουμένων ασφαλιστικών εισφορών προς Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης και Πολιτικής αρμοδιότητας του Υπουργείου Κοινωνικών Υπηρεσιών και συμπληρώσεως και τροποποιήσεως διατάξεων Νόμων επί ετέρων θεμάτων του Υπουργείου τούτου»
3. Ν. 39/1975, ΦΕΚ Α΄ 83/ 29-4-1975 «Περί ρυθμίσεως θεμάτων προσωπικού και τροποποιήσεως και συμπληρώσεως ενίων οργανωτικών κλπ. διατάξεων αρμοδιότητας Υπουργείου Κοινωνικών Υπηρεσιών»
4. Ν. 51/1975, ΦΕΚ Α΄125/26-6-1975 «Περί αναδιοργανώσεως των Δημοσίων πολιτικών Υπηρεσιών»
5. Π.Δ. 906/1975, ΦΕΚ Α΄ 288/22-12-1975 «Περί του τύπου και του περιεχομένου των εκθέσεων ουσιαστικών προσόντων του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών πλην των εκπαιδευτικών ως απάντων των Ν.Π.Δ.Δ.»
6. Ν. 287/1976, ΦΕΚ Α΄78/1-4-1976 «Περί μέτρων τινών αφορώντων εις τους υπηρετούντας εις παραμεθορίους περιοχάς δημοσίους πολιτικούς υπαλλήλους»
7. Ν. 434/1976, ΦΕΚ Α΄246/14.9.1976 «Περί πληρώσεως θέσεων και ρυθμίσεως θεμάτων αφορώντων εις την κατάστασιν των δημοσίων υπαλλήλων και υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.»

8. Π.Δ. 611/1976, ΦΕΚ Α'198/16-7-1977 «Περί κωδικοποίησης εις ενιαίον κείμενον, υπό τίτλον "Υπαλληλικός Κώδιξ" των ισχυουσών διατάξεων των αναφερομένων εις την κατάστασιν των Υπαλλήλων του Δημοσίου και των Ν.Π.Δ.Δ.»
9. Ν.887/1979, ΦΕΚ/Α'69/09.04.1979 «Περί ρυθμίσεως θεμάτων καταστάσεως υπαλλήλων του Δημοσίου και Ν.Π.Δ.Δ.»
10. Ν. 1082/1980, ΦΕΚ/Α'250/29-10-1980 «Περί τροποποίησης, αντικαταστάσεως και συμπληρώσεως διατάξεων τινών εναιίων εργατικών νόμων και ρυθμίσεως συναφών θεμάτων»
11. Ν. 1199/1981, ΦΕΚ Α'237/1-9-1981 «Περί ρυθμίσεως θεμάτων καταστάσεως Υπαλλήλων του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ, των ΟΤΑ και άλλων συναφών διατάξεων»
12. Ν. 1932/1982, ΦΕΚ Α'22/10-2-1982 «Επαναφορά σε ισχύ, τροποποίηση και συμπλήρωση του Ν.Δ.4352/1964 και άλλες διατάξεις»
13. Ν. 1256/1982, ΦΕΚ Α'65/ 31-5-1982 «Για την πολυθεσία, την πολυαπασχόληση και την καθιέρωση ανώτατου ορίου απολαβών στο Δημόσιο τομέα και για το Ελεγκτικό Συνέδριο, το Νομικό Συμβούλιο του κράτους και άλλες διατάξεις»
14. Ν.1288/1982, ΦΕΚ Α' 120/1-10-198 «Ρύθμιση θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Προεδρίας της Κυβερνήσεως και της ΥΕΝΕΔ, καθώς και άλλες διατάξεις»
15. Ν. 1400/1983, ΦΕΚ Α'156/ 24-10-198 «Τροποποίηση και συμπλήρωση υπαλληλικών διατάξεων»
16. Π. Δ. 581/1984, ΦΕΚ Α' 207/20-12-1984 «Αξιολόγηση ουσιαστικών προσόντων του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών και Ν.Π.Δ.Δ., πλην των εκπαιδευτικών»
17. Ν. 1505/1984, ΦΕΚ Α'194/ 03-12- 1984 «Αναδιάρθρωση μισθολογίου προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες συναφείς διατάξεις»
18. Ν. 1476/1984, ΦΕΚ Α'136/15-9-1984 «Διορισμός σε μόνιμες θέσεις του προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου του Δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ., των Ο.Τ.Α. και άλλες διατάξεις»
19. Ν. 1586/1986, ΦΕΚ Α'37/1-4-1986 «Βαθμολογική διάρθρωση των θέσεων του Δημοσίου, ΝΠΔΔ, ΟΤΑ και άλλες διατάξεις»
20. Ν. 1810/1988, ΦΕΚ Α'223/ 5-10-1988 «Για τη συμπλήρωση και βελτίωση του Ν. 1505/1984)»
21. Ν. 1892/1990, ΦΕΚ/ Α'101/31-7-1990 «Για τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη και άλλες διατάξεις»

22. Ν.1943/1991, ΦΕΚ/ Α΄ 50/ 11.04.1991 «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις»
23. Π.Δ. 318/1992, ΦΕΚ/Α΄161/25-9-1992 «Αξιολόγηση των ουσιαστικών προσόντων του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών - πλην των εκπαιδευτικών λειτουργιών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης - και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου»
24. Ν. 2026/1992, ΦΕΚ Α΄43/23-3-1992 «Ρύθμιση θεμάτων οργάνωσης και προσωπικού της δημόσιας διοίκησης και άλλες διατάξεις»
25. Ν. 2085/1992, ΦΕΚ Α΄170/ 20-10-1992 «Ρύθμιση θεμάτων οργάνωσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης' και άλλες διατάξεις»
26. Ν. 2190/1994, ΦΕΚ/ Α΄28/1-3-1994 «Σύσταση Ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων Διοίκησης»
27. Ν. 2166/1994, ΦΕΚ/ Α΄137/ 24-8-1994 «Κίνητρα ανάπτυξης επιχειρήσεων, διαρρυθμίσεις στην έμμεση και άμεση φορολογία και άλλες διατάξεις»
28. Ν. 2503/1997, ΦΕΚ/ Α΄107/ 30-5-1997 «Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις»
29. Ν. 2527/1997, ΦΕΚ Α΄ 206/ 8-10-97 «Τροποποίηση του Ν. 2190/1994 και άλλες διατάξεις»
30. Ν. 2470/1997, ΦΕΚ Α' Φ. 40/21-3-1997 «Αναμόρφωση μισθολογίου και άλλες διατάξεις»
31. Ν.2683/1999, ΦΕΚ Α' 19/9-2-1999 «Κύρωση του Κώδικα κατάστασης Δημοσίων Υπαλλήλων»
32. Ν. 2738/1999, ΦΕΚ Α΄ 180/9-9-1999 «Συλλογικές διαπραγματεύσεις στην Δημόσια Διοίκηση, μονιμοποιήσεις συμβασιούχων αορίστου χρόνου και άλλες διατάξεις»
33. Ν. 3051/2002, ΦΕΚ Α΄220/20-9-2002 «Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση συστήματος προσλήψεων στον Δημόσιο τομέα και συναφείς ρυθμίσεις»
34. Ν. 3260/2004, ΦΕΚ Α΄151/6-8-2004 «Ρυθμίσεις του συστήματος προσλήψεων & θεμάτων Δημόσιας Διοίκησης»
35. Ν. 3230/2004, ΦΕΚ Α' 44/11-2-2-2004 «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις»
36. Ν. 3320/2005, ΦΕΚ Α΄48/23-2-2005 «Ρυθμίσεις θεμάτων για το προσωπικό του Δημοσίου και των Νομικών Προσώπων του ευρύτερου δημοσίου»

37. Ν. 3584/2007, ΦΕΚ Α'143/ 28-6- 2007 «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων»
38. Ν. 3528/2007, ΦΕΚ Α'26/9-2-2007 «Κύρωση του Κώδικα Δημοσίων Υπαλλήλων & Υπαλλήλων ΝΠΔΔ»
39. Ν. 3731/2008, ΦΕΚ Α' 263/23-12-2008 «Αναδιοργάνωση της Δημοτικής Αστυνομίας & Ρυθμίσεις λοιπών θεμάτων αρμοδιότητας Υπ. Εσωτερικών»
40. Ν. 3801/2009 ΦΕΚ Α' 163/4-9-2009 «Ρυθμίσεις θεμάτων προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου Αορίστου Χρόνου και άλλες διατάξεις για την οργάνωση και λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης»
41. Π.Δ. 17/2009, ΦΕΚ Α' 33 /27.2.2009 « Τροποποίηση του π.δ. 32/2004 «Σύσταση και Οργανισμός της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης (ΦΕΚ Α'28) όπως τροποποιήθηκε με το π.δ.179/2004 (ΦΕΚ Α'156).
42. Ν. 3039/2010, ΦΕΚ Α' 51/29-3-2016 «Σύστημα επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων με αντικειμενικά και αξιοκρατικά κριτήρια - Σύσταση Ειδικού Συμβουλίου Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π.) και λοιπές διατάξεις»
43. Ν. 3845/2010, ΦΕΚ Α'65/6.5.2010, Παράρτημα ΙΙΙ Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής, κεφ. Διαρθρωτικές Πολιτικές
44. Ν. 4024/2011, ΦΕΚ Α'226/27-10-2011 «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο - βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015»
45. Ν. 4038/2012, ΦΕΚ Α'14/2-2-2012 «Επείγουσες ρυθμίσεις που αφορούν την εφαρμογή του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015»
46. Ν. 4048/2012, ΦΕΚ Α'34/23.2.2012 «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: «Αρχές, διαδικασίες και μέσα Καλής Νομοθέτησης»
47. Ν. 4046/2012, ΦΕΚ Α'28/14.02.2012. Παράρτημα V. Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής κεφ. 2.6 Εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης
48. Ν. 4223/2013, ΦΕΚ Α' 287/31-12-2013 «Ενιαίος φόρος ιδιοκτησίας και άλλες διατάξεις»
49. Ν. 4172/2013, ΦΕΚ Α'167/23-7-2013 « Φορολογία εισοδήματος, επείγοντα μέτρα εφαρμογής του Ν.4046/2012, του Ν.4093/2012 και του Ν 4127/2013 και άλλες διατάξεις»
50. Ν. 4250/2014, ΦΕΚ Α'74/26-3-2014 «Διοικητικές απλουστεύσεις – Καταργήσεις συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων και Υπηρεσιών του Δημοσίου τομέα – Τροποποίηση των διατάξεων του Π.Δ. 318/1992 και λοιπές ρυθμίσεις»

51. Ν. 4275/2014, ΦΕΚ Α΄149/15-7-2014 «Τροποποίηση διατάξεων του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν. Π.Δ.Δ. (Ν. 3528/2007)- Επιλογή προϊσταμένων οργανικών μονάδων και άλλες διατάξεις»
52. Ν. 4325/2005, ΦΕΚ Α΄47/11-5-2015 «'Εκδημοκρατισμός της διοίκησης – Καταπολέμηση της γραφειοκρατίας και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση – Αποκατάσταση Αδικιών και άλλες διατάξεις»
53. Ν. 4329/2016 ΦΕΚ Α΄33/27-2-2016 «'Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια -αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις»