

Το σύστημα επιλογής Προϊσταμένων στο Δημόσιο Τομέα

ΚΕΙΜΕΝΟ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΝΑΠ ΕΣΔΔΑ

ΟΜΑΔΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΙΝΗΤΙΚΟΤΗΤΑΣ & ΘΕΣΕΩΝ ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΩΝ | ΜΑΙΟΣ 2022

Περιεχόμενα

Πρόλογος του Διοικητικού Συμβουλίου.....	5
Εισαγωγή.....	6
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. Η ελληνική Δημόσια Διοίκηση σε μετάβαση, η θέση των προϊσταμένων και ο ρόλος των αποφοίτων ΕΣΔΔΑ.....	8
1.1. Η ελληνική δημόσια διοίκηση σε μετάβαση.....	8
Η ημιτελής τάση αποπολιτικοποίησης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.....	8
Η αναδιαμόρφωση των πελατειακών σχέσεων.....	10
Συμπεράσματα ενότητας.....	13
1.2. Τρία μοντέλα επιλογής προϊσταμένων στο νέο περιβάλλον.....	14
Αντιφατικές τάσεις και ερωτήματα.....	14
Το νέο περιβάλλον στη Δημόσια Διοίκηση και η πλήρωση θέσεων ευθύνης..	15
Τα τρία μοντέλα.....	16
Η νέα αξιολόγηση των υπαλλήλων και ο ρόλος των προϊσταμένων Τμήματος.....	18
Συμπεράσματα ενότητας.....	19
1.3. Ο ρόλος των αποφοίτων της ΕΣΔΔΑ στις νέες συνθήκες.....	20
Το παράδοξο της απόστασης ανάμεσα στις διακηρυκτικές αρχές για το ρόλο των αποφοίτων και της πραγματικής τους θέσης.....	20
Οι απόφοιτοι/ες ως μέρος της δημοσιοϋπαλληλίας.....	21
Οι απόφοιτοι/ες και οι έννοιες της αξιοκρατίας και της καταλληλότητας	22
Γιατί η αποφοίτηση είναι ένα (και όχι το βασικό) από τα κριτήρια επιλογής Προϊσταμένων.....	23
Η σταδιακή αλλαγή του ρόλου της ΕΣΔΔΑ.....	24
Συμπεράσματα - Καταληκτικές παρατηρήσεις κεφαλαίου.....	25
Βιβλιογραφία - Πηγές.....	26
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. Ισχύον νομοθετικό πλαίσιο (ν. 3528/2007) και μελέτες περίπτωσης.....	27
Εισαγωγή.....	27
2.1. Ισχύον νομοθετικό πλαίσιο: Παρουσίαση των σχετικών διατάξεων του δημοσιοϋπαλληλικού κώδικα και των συναφών διατάξεων για τοποθετήσεις και αναπληρώσεις.....	28
2.2. Μελέτες περίπτωσης (Case Studies).....	36

Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου	37
Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων	40
Υπουργείο Υγείας	42
Συμπεράσματα.....	43
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. Προτάσεις πολιτικής	44
Προτάσεις της ΕΝΑΠ ΕΣΔΔΑ για τη στελέχωση των θέσεων ευθύνης.....	44
Ευρύτερες μεταρρυθμίσεις	49

Πρόλογος του Διοικητικού Συμβουλίου

Το παρόν κείμενο είναι μια προσπάθεια του Διοικητικού Συμβουλίου της Ένωσης Αποφοίτων της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ) και της αντίστοιχης Ομάδας Εργασίας, να μελετήσει και να αναδείξει νέες πλευρές γύρω από το σύστημα επιλογής των Προϊσταμένων στο Δημόσιο Τομέα.

Η μελέτη αυτή αποτελεί κείμενο πολιτικής (Policy Paper), το οποίο, χωρίς να είναι εξαντλητικό, επιδιώκει να συμπεριλάβει τις τρέχουσες εξελίξεις μέσα από μια κριτική επισκόπηση. Η ανάλυσή μας αρχίζει από το γενικότερο πλαίσιο της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και εξειδικεύει στη θέση των Προϊσταμένων και στο ρόλο των αποφοίτων. Επίσης, επιδιώκει να δώσει απτά και συγκεκριμένα παραδείγματα που θα στοιχειοθετούν παραπέρα τις κεντρικές μας θέσεις, μέσα από καθορισμένες μελέτες περίπτωσης (case studies).

Το κείμενο αποτελείται από τρία κεφάλαια. Στο πρώτο κεφάλαιο εξετάζεται η θέση και ο ρόλος των προϊσταμένων στο μεταβαλλόμενο τοπίο της σύγχρονης ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης. Ειδικότερα:

A) Πώς και με ποιον τρόπο οι αλλαγές στον ευρύτερο Δημόσιο Τομέα επηρεάζουν τον τρόπο επιλογής προϊσταμένων;

B) Ποιο είναι το πλαίσιο λειτουργίας τους και ο ρόλος των προϊσταμένων;

Γ) Ποιες οι πολλαπλές επιδράσεις αυτών των αλλαγών στη θέση και το ρόλο των αποφοίτων της ΕΣΔΔΑ;

Στο δεύτερο κεφάλαιο γίνεται παρουσίαση του βασικού νομοθετικού πλαισίου που διέπει τον τρόπο στελέχωσης των θέσεων ευθύνης (ν. 3528/2007). Επίσης, παρουσιάζονται τρεις μελέτες περίπτωσης (case studies) διαφορετικών φορέων/ υπουργείων (ΑΑΔΕ, Υπουργείο Υγείας και Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής). Τέλος, εξετάζονται ad hoc οι μέθοδοι επιλογής προϊσταμένων, οι παραλείψεις ελλείψεις του νομοθετικού πλαισίου και οι παρεκκλίσεις εξαιρέσεις.

Τέλος, στο τρίτο κεφάλαιο, παρουσιάζονται ορισμένες προτάσεις πολιτικής, που κατά τη γνώμη του Δ.Σ. συνάδουν με την παρούσα κατάσταση.

Το πρώτο κεφάλαιο το συνέγραψε το Διοικητικό Συμβούλιο, με κύρια ευθύνη του Α' Αντιπροέδρου, Κώστα Τρακόσα.

Το δεύτερο κεφάλαιο, καθώς και το Παράρτημα, το συνέγραψε η Ομάδα Εργασίας, η οποία αποτελούνταν από τους Βασιλή Δελή (επικεφαλής εκ μέρους του Διοικητικού Συμβουλίου), Δημήτρη Μερμίρη, Πάνο Παλιούρα, Ρεγγίνα Παπακωνσταντίνου, Ασημάκη Κοντογεωργάκη, Θοδωρή Παπαδόπουλο, Ιωάννη Χονδρόπουλο, Βασιλή Ζαχαρόπουλο, Γιώργο Τσιάντα, Βασιλική Παλιάτσα, Αναστασία Τριάντου, Ζωή Αγγελίδου και Ηλία Βασιλειάδη. Η τελική μορφή των κεφαλαίων 2 και 3 είναι αποτέλεσμα επεξεργασίας του Διοικητικού Συμβουλίου.

Το κείμενο αυτό αποτελεί μια επεξεργασία του παρόντος Διοικητικού Συμβουλίου και τα όποια λάθη, αστοχίες ή παραλείψεις, βαραινουν αποκλειστικά το ίδιο.

Το Διοικητικό Συμβούλιο της Ένωσης Αποφοίτων ΕΣΔΔΑ
Μάρτιος 2022.

Εισαγωγή

Το παρόν κείμενο εξετάζει το ερώτημα αν και με ποιον τρόπο συνδέεται η μέθοδος επιλογής προϊσταμένων στη Δημόσια Διοίκηση με την ευρύτερη λειτουργία της. Βασική υπόθεση εργασίας είναι ότι, καθώς η Δημόσια Διοίκηση βρίσκεται σε φάση μετάβασης προς ένα σύνθετο μοντέλο της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας, αναδύονται διαφορετικές και αντιφατικές μεταξύ τους μέθοδοι επιλογής προϊσταμένων. Γεγονός, που καθιστά την αποφοίτηση από την ΕΣΔΔΑ ένα ακόμη προσόν για την κατάληψη θέσης ευθύνης, που κάθε άλλο παρά κρίσιμο ή κομβικό είναι, αντί να συνιστά άνευ άλλου τινός προσόν κατάληψης θέσης ευθύνης.

Στην πρώτη ενότητα του πρώτου κεφαλαίου θα μελετήσουμε τα βασικά σημεία μετάβασης της σύγχρονης ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης. Θα αναδείξουμε το αναδυόμενο μοντέλο, στο οποίο κυριαρχούν πλέον οι έννοιες της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας. Ταυτόχρονα, όμως, όπως επισημαίνουμε, εξακολουθούν να υπάρχουν παραδοσιακοί τρόποι συγκρότησης και λειτουργίας του Δημοσίου Τομέα, όπως η αναπαραγωγή των πελατειακών σχέσεων. Εξίσου σημαντική, τέλος, είναι και η ανάπτυξη ενός κράτους που λειτουργεί με όρους αγοράς τόσο ως προς τη στελέχωσή του όσο και ως προς τις μεθόδους λειτουργίας του. Αυτές τις αντιφατικές μεταξύ τους εξελίξεις αποτελούν το υπόστρωμα για να κατανοήσουμε τις αλλαγές που συμβαίνουν στις μεθόδους επιλογής των προϊσταμένων.

Η δεύτερη ενότητα του πρώτου κεφαλαίου προσπαθεί να αναδείξει ότι η αντιφατική λειτουργία της Διοίκησης, εν γένει, έχει άμεσες επιπτώσεις στον τρόπο επιλογής των Προϊσταμένων. Πλέον συνυπάρχουν πολλές και αντιφατικές μεταξύ τους διαδρομές για την επιλογή του προσώπου που θα στελεχώσει την εκάστοτε θέση ευθύνης. Σε αυτό το πλαίσιο εντοπίζουμε και ορισμένες τάσεις. Μία από αυτές είναι ότι αποκτά όλο και μεγαλύτερη σημασία το *ad hoc* κριτήριο βάσει του οποίου προϊστάμενος/η γίνεται αυτός/ή που μπορεί «να κάνει τη δουλειά». Σε αυτό το πλαίσιο, θα προσπαθήσουμε να αποτυπώσουμε και να κατανοήσουμε αυτό το μεθοδολογικό αμάλγαμα, που έχει σοβαρές συνέπειες και στη λειτουργία της Διοίκησης αλλά και στον ίδιο τον ρόλο των Προϊσταμένων.

Η τρίτη ενότητα θα εξετάσει την απόσταση ανάμεσα στη διακηρυκτική τοποθέτηση, ότι οι απόφοιτοι/ες της ΕΣΔΔΑ στελεχώνουν τον δημόσιο τομέα και στην πραγματικότητα, όπου ένα σημαντικό κομμάτι των αποφοίτων παραμένουν σε θέση εισηγητή/τριας.

Συνολικά, στο πρώτο κεφάλαιο υποστηρίζουμε, καθώς μεταβαίνουμε σε ένα νέο μοντέλο διοίκησης, που ακόμη δεν έχει σταθεροποιηθεί, πως μεταβάλλεται και ο ρόλος των αποφοίτων στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Καθώς κυρίαρχο στοιχείο στην επιλογή των προϊσταμένων είναι ένα μεικτό σύστημα που βασιζέται (α) στην καταλληλότητα, (β) στην αρχαιότητα, (γ) στην ενδοδιοικητική (εντός της ίδιας της Διοίκησης και μεταξύ των υπαλλήλων) και πολιτικοδιοικητική (μεταξύ πολιτικού συστήματος και δημόσιας διοίκησης) διαμόρφωση πελατειακών σχέσεων και δικτύων

επαφής, ο/η απόφοιτος για να γίνει προϊστάμενος/η θα πρέπει να εισχωρήσει με κάποιον τρόπο σε ένα από τα τρία αυτά μοντέλα (ανάλογα με τη διοίκηση του εκάστοτε υπουργείου και το χαρακτήρα της εκάστοτε διοικητικής μονάδας). Με άλλα λόγια, η αποφοίτηση από τη Σχολή είναι σημαντικό μεν αλλά όχι απαραίτητο προσόν για την κατάληψη θέσης ευθύνης, καθώς αντιμετωπίζεται ως μια ακόμη εξειδίκευση, ανάμεσα στις πολλές που μπορεί να λάβει ένας δημόσιος υπάλληλος. Άλλωστε, η ίδια η αμφισημία της έννοιας του «στελέχους» στον Δημόσιο Τομέα, ευνοεί ακριβώς αυτήν την ανάγνωση: η Σχολή αντιμετωπίζεται ως μια παραγωγική σχολή εξειδικευμένων υπαλλήλων και όχι Προϊσταμένων.

Το δεύτερο κεφάλαιο, με τη σειρά του, επιδιώκει να αναδείξει τις παραπάνω εξελίξεις, μέσα από τρεις μελέτες περίπτωσης (case studies). Εισαγωγικά, αναφέρονται τα κεντρικά συμπεράσματα που μπορούν να αντληθούν ειδικά ως προς την εφαρμογή της νομοθεσίας για την μέθοδο επιλογής προϊσταμένων. Αυτό που διαπιστώνεται είναι ότι οι κρίσεις εφαρμόζονται κατά το δοκούν. Εκεί όπου η νομοθεσία είναι ανελαστική δεν υλοποιούνται οι κρίσεις προϊσταμένων, ενώ όπου είναι κάπως πιο ελαστική (π.χ. ΑΑΔΕ) υλοποιούνται απρόσκοπτα. Στη συνέχεια γίνεται εκτενής παρουσίαση του νομοθετικού πλαισίου για την επιλογή προϊσταμένων (ν. 3528/2007, όπως ισχύει). Βασικό συμπέρασμα είναι ότι η έννοια των αναθέσεων, αν και εξαιρετική διαδικασία, αποτελεί το βασικό εργαλείο τοποθέτησης προϊσταμένων. Ακολούθως, εξετάζουμε τις τρεις μελέτες περίπτωσης: Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής και Ασύλου, Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων και Υπουργείο Υγείας. Σε αυτές τις περιπτώσεις παρατηρούμε τον τρόπο που εφαρμόζεται η νομοθεσία από την πολιτική ηγεσία και την αντίστοιχη διοικητική αρχή.

Τέλος, στο τρίτο κεφάλαιο, σκιαγραφούνται ορισμένες βασικές προτάσεις πολιτικής. Βασικό μέλημα σε αυτήν την κατεύθυνση είναι η διαμόρφωση ενός διαφανούς και δίκαιου συστήματος επιλογής προϊσταμένων, με κριτήρια εκ των προτέρων καθορισμένα που θα δίνουν τη δυνατότητα σε όλους/όλες τους/τις υπαλλήλους να διεκδικούν την εκάστοτε θέση.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. Η ελληνική Δημόσια Διοίκηση σε μετάβαση, η θέση των προϊσταμένων και ο ρόλος των αποφοίτων ΕΣΔΔΑ

1.1. Η ελληνική δημόσια διοίκηση σε μετάβαση

Οι πρόσφατες εξελίξεις στην ελληνική δημόσια διοίκηση, αναδεικνύουν μια διαδικασία σταθερού μετασχηματισμού της. Ειδικότερα, ο νόμος για το Επιτελικό Κράτος (Ν. 4622/2019), ορισμένες νομοθετικές πρωτοβουλίες, με κυρίαρχο το νέο νομοσχέδιο για τον e-ΕΦΚΑ και η εντεινόμενη αύξηση των μετακλητών υπαλλήλων, αναδεικνύουν τη διαμόρφωση ενός νέου μοντέλου Δημόσιας Διοίκησης. Ωστόσο, οι παραπάνω πρωτοβουλίες έχουν αντιθετικές μεταξύ τους στοχεύσεις και κατευθύνσεις. Έτσι, στην περίπτωση του Ν. 4622/2019, παρατηρείται μια απόπειρα συνέχισης της διαδικασίας αποπολιτικοποίησης της Δημόσιας Διοίκησης. Σε σειρά νομοσχεδίων, με σημαντικότερο του e-ΕΦΚΑ, ο Δημόσιος Τομέας θεωρείται ότι απέτυχε και καλείται να λειτουργήσει με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια. Τέλος, η διαρκής αύξηση των μετακλητών υπαλλήλων ενισχύει αντιλήψεις πελατειακότητας του δημοσίου συστήματος. Όλα τα παραπάνω συμβαίνουν ταυτόχρονα και δείχνουν το σύνθετο περιβάλλον της σύγχρονης ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης.

Παρακάτω θα δούμε συνοπτικά τις παραπάνω εξελίξεις, σε συνάρτηση με το ζήτημα της επιλογής προϊσταμένων.

Η ημιτελής τάση αποπολιτικοποίησης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης

Η αποπολιτικοποίηση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης έχει απασχολήσει κατά καιρούς όλες τις κυβερνήσεις των τελευταίων είκοσι ετών. Ειδικά την περίοδο της οικονομικής κρίσης (2010-2018) ήταν σταθερά στην ατζέντα των δημοσίων πολιτικών (Χριστοφιλοπούλου, 2021). Το τέλος των Μνημονίων και της παρατεταμένης κρίσης βρήκε τη Διοίκηση χωρίς αναπτυγμένη ικανότητα προγραμματισμού και αξιολόγησης, ενώ εξακολουθούσε να είναι εξαρτημένη από την εκάστοτε πολιτική ηγεσία (Τσέκος, 2018). Η εξάρτηση αυτή έχει αρνητικές επιπτώσεις στη διαδικασία παραγωγής δημοσίων πολιτικών. Οι ρυθμίσεις και τα μέτρα πολιτικής είναι κατά κανόνα αποσπασματικά και με βραχύ ορίζοντα δράσης (Σπανού, 2010). Σύμφωνα με την Χριστοφιλοπούλου (2021) οι σχέσεις πολιτικής και διοίκησης διαμορφωνόταν είτε γύρω από το αντικείμενο του κάθε υπουργείου είτε γύρω από τα ζητήματα διαχείρισης των πόρων του προσωπικού και των υποδομών του, «αφήνοντας ελάχιστο ή και καθόλου χώρο για επιτελικού χαρακτήρα δραστηριότητες». Κατά τη διάρκεια της κρίσης υπήρξαν, σύμφωνα με τη σχετική βιβλιογραφία (Σπανού, 2020, Λαδή, 2021) προσπάθειες εξορθολογισμού του εν λόγω συστήματος με έμφαση και στη θεσμοθέτηση επιτελικών μονάδων στα υπουργεία (βλ.: Ν. 4048/2012, Ν 4250/2014, Ν. 4369/2016).

Στην ίδια κατεύθυνση, και στην προσπάθεια να αντιμετωπίσει ανεπάρκειες εφαρμογής των παραπάνω νομοθετικών πρωτοβουλιών, ο Ν. 4622/2019, σύμφωνα με την αιτιολογική του έκθεση, επιδιώκει να καθιερώσει έναν «νέο ολοκληρωμένο χάρτη του Κεντρικού Διοικητικού συστήματος στην Ελλάδα», καθώς και να διακρίνει «αποτελεσματικά» (σ.σ.: υπονοώντας ότι δεν έχει επιτευχθεί η αποτελεσματικότητα παρά τις προηγούμενες απόπειρες που έχουν συντελεστεί) την πολιτική από τη διοικητική λειτουργία και να διευρύνει τη συμμετοχή της δημόσιας διοίκησης στην παραγωγή και αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών (Αιτ. Έκθεση Ν. 4622/2019)¹.

Σύμφωνα με την Χριστοφιλοπούλου (2021) ο Ν. 4622/2019 διαφοροποιείται από τις προηγούμενες προσπάθειες ως προς δύο στοιχεία: (α) τις ρυθμίσεις για την οργάνωση της κεντρικής διοίκησης και (β) τη συμμετοχή της διοίκησης στη διαδικασία παραγωγής δημόσιων πολιτικών. Ενδεικτικό, σύμφωνα με την ίδια συγγραφέα, είναι το γεγονός της τοποθέτησης Υπηρεσιακών Γραμματέων ως επικεφαλής των επιτελικών και των υποστηρικτικών υπηρεσιών. Το γεγονός αυτό, κατά την ίδια, «συνιστά θετικό βήμα προς την κατεύθυνση της αποπολιτικοποίησης του διοικητικού βραχίονα του κράτους» (Χριστοφιλοπούλου, 2021).

Από την άλλη, όμως, στον ίδιο νόμο, προβλέπεται, ότι στις κάθετες υπηρεσίες (όσες έχουν αρμοδιότητες που συνδέονται με τη λειτουργική εξειδίκευση των υπουργείων), που είναι απολύτως ζωτικές για την παραγωγή πολιτικών και την εφαρμογή των αποφάσεων, προΐστανται πολιτικά στελέχη με την ιδιότητα του υψηλόβαθμου μετακλητού υπαλλήλου. Γεγονός που αποδεικνύει πως η επικυριαρχία της πολιτικής επί της διοίκησης συνεχίζεται (Πραβίτα 2021, Χριστοφιλοπούλου, 2021, Σωτηρόπουλος, 2001, Μακρυδημήτρης κ.ά. 2012).

Ο Ν. 4622/2019 (άρθρο 35), διαχωρίζει τις υπηρεσίες σε τριών ειδών: (α) στις κάθετες υπηρεσίες με αρμοδιότητες που συνδέονται με τη λειτουργική εξειδίκευση των υπουργείων, την παραγωγή και εφαρμογή πολιτικών, όπου προΐστανται Ειδικοί ή Γενικοί Γραμματείς, (β) σε οριζόντιες υπηρεσίες που αφορούν στις κατά κύριο λόγο υποστηρικτικές υπηρεσίες (π.χ. Προσωπικού, Διοικητικής Υψηστήριξης, Προμηθειών, Οικονομικών κ.λπ.), όπου προΐστανται διοικητικοί υπάλληλοι ως Υπηρεσιακοί Γραμματείς και (γ) σε επιτελικές υπηρεσίες αρμόδιες για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των δημοσίων πολιτικών. Η τάση αποπολιτικοποίησης της διοίκησης παρατηρείται πρωτίστως στις οριζόντιες υπηρεσίες και αφορούν στον διοικητικό βραχίονα του κράτους. Ωστόσο, οι υπηρεσίες που παράγουν ή εφαρμόζουν τις δημόσιες πολιτικές παραμένουν στην κυριαρχία του πολιτικού συστήματος, ενώ οι επιτελικές βρίσκονται ακόμη σε φάση διαμόρφωσης.

Στοιχείο της μερικής αποπολιτικοποίησης της Διοίκησης είναι η χορήγηση τελικής υπογραφής στους Υπηρεσιακούς Γραμματείς και στους Προϊσταμένους Γενικών

¹ Σε συνάντηση του ΔΣ της ΕΝΑΠ-ΕΣΔΔΑ με την Γ.Γ. του ΥΠΕΣ κα. Χαραλαμποιάννη, παρουσιάστηκε η θέση του ΥΠΕΣ για διαχωρισμό πολιτικής και σφαίρας, όπου ο επιτελικός κλάδος θα λαμβάνει μέρος στην παραγωγή και στην αξιολόγηση των δημοσίων πολιτικών.

Διευθύνσεων (άρθρα 37 και 109). Βάσει αυτών, τούς ανατίθεται η εξουσία για το σύνολο των ατομικών διοικητικών πράξεων και της οικονομικής και διοικητικής διαχείρισης του υπουργείου. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι αυτό το βήμα μένει εν πολλοίς μετέωρο καθώς στις ίδιες διατάξεις δίνεται η δυνατότητα επιστροφής της Τελικής Υπογραφής στην πολιτική ηγεσία. Οι ρυθμίσεις αυτές είναι ιδιαίτερα κρίσιμες καθώς οι εξουσίες που μεταβιβάστηκαν αφορούν όχι μόνον έναν τεράστιο όγκο διοικητικής δουλειάς που κατέληγε στα υπουργικά γραφεία με αποτέλεσμα τη διαδικαστική καθυστέρηση. «Αφορούν, κυρίως, έναν κατ' εξοχήν πόρο του παραδοσιακού πελατειακού συστήματος, που τροφοδότησε την εξάρτηση των δημοσίων υπαλλήλων από τους πολιτικούς και συνέβαλε καταλυτικά στη διαμόρφωση των συμβιωτικών σχέσεων μεταξύ τους» (Χριστοφιλοπούλου, 2021).

Συμπερασματικά, μπορούμε να σημειώσουμε ότι μια από τις βασικές, δομικές αλλαγές, που συμβαίνουν τα τελευταία χρόνια στη Δημόσια Διοίκηση είναι η εντεινόμενη, από την εποχή των προγραμμάτων προσαρμογής και έπειτα, διαδικασία αποπολιτικοποίησης της Δημόσιας Διοίκησης. Ο πρόσφατος νόμος για το «Επιτελικό Κράτος», υποτίθεται ότι, τουλάχιστον σε διακηρυκτικό επίπεδο, εμβάθυνε αυτή τη διαδικασία. Ωστόσο, ο διαχωρισμός των υπηρεσιών σε κάθετες και οριζόντιες και η απόπειρα διάκρισης Διοίκησης και Κυβέρνησης, κινείται σε αντιθετικές κατευθύνσεις: στο επίπεδο των διοικητικών και υποστηρικτικών υπηρεσιών η πολιτική ηγεσία εμφανίζεται με τον έναν ή τον άλλον τρόπο «πρόθυμη» να προχωρήσει σε μια πρώτη διαδικασία αποπολιτικοποίησης. Αντιθέτως, στο επίπεδο των υπηρεσιών όπου διαμορφώνονται, αποφασίζονται και εφαρμόζονται οι δημόσιες πολιτικές, συνεχίζεται η παράδοση της κυριαρχίας του πολιτικού συστήματος έναντι της διοίκησης.

Η αναδιαμόρφωση των πελατειακών σχέσεων

Οι παραπάνω εξελίξεις δεν είναι οι μοναδικές αλλαγές που συμβαίνουν στη σχέση μεταξύ πολιτικής και διοικητικής εξουσίας. Το τελευταίο διάστημα παρατηρούνται δύο ακόμη σοβαρές τάσεις, ως προς το ζήτημα που μας απασχολεί. Η πρώτη, αφορά στην εκρηκτική αύξηση των μετακλητών υπαλλήλων τα τελευταία χρόνια. Η δεύτερη αφορά σε σειρά νομοθετικών πρωτοβουλιών, όπως του e-ΕΦΚΑ, που προεικονίζεται ένα μοντέλο διοίκησης στα πρότυπα της αγοράς.

Η τάση μετακλητοποίησης της Διοίκησης

Στα τέλη Οκτωβρίου 2021 υπήρχαν 3.138 μετακλητοί υπάλληλοι στην Ελλάδα, όταν τον Ιούλιο του 2019 ήταν 1.710 (Deutsche Welle, 30.12.2021). Η ιδιαιτερότητα των μετακλητών υπαλλήλων είναι ότι αποτελούν ιδιώτες οι οποίοι «προσωρινά» γίνονται κρατικοί υπάλληλοι, για όσο διάστημα βρίσκεται το εκάστοτε πολιτικό στέλεχος (Υπουργός, Υφυπουργός, Γ.Γ. κ.ο.κ.) στην εν λόγω θέση. Με την απομάκρυνση της πολιτικής ηγεσίας, απομακρύνεται και ο αντίστοιχος μετακλητός υπάλληλος, ακόμη κι αν δεν έχει αλλάξει κυβέρνηση. Οι μετακλητοί υπάλληλοι αποτελούν ένα μόνιμο υπαλληλικό στρώμα που διαρκώς ανανεώνεται και το οποίο, λόγω θέσης, συνδέει τους

κρίκους της λήψης απόφασης (πολιτικό σύστημα) με την υλοποίηση της πολιτικής (διοικητική ιεραρχία). Αυτό το οίονοι υπαλληλικό στρώμα εργάζεται στον δημόσιο τομέα, αμείβεται από τον δημόσιο τομέα, αλλά ελέγχεται από την πολιτική ηγεσία και όχι από τη διοικητική ιεραρχία.

Το ενδιαφέρον είναι ότι αυτό το υπαλληλικό στρώμα αναπτύχθηκε ακριβώς πάνω στην περιθωριοποίηση της διοίκησης ως φορέα (συν)διαμόρφωσης πολιτικής. Δηλαδή, η κυριαρχία της πολιτικής σφαίρας έναντι της διοικητικής είχε σαν συνέπεια την περιθωριοποίηση της διοίκησης στη διαδικασία σχεδιασμού, παραγωγής και εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών. Η περιθωριοποίηση αυτή, καθώς ενίσχυε διαρκώς την πολιτική ηγεσία και, ως εκ τούτου, τον εκάστοτε υπουργό, οδηγούσε στον ολοένα και αυξανόμενο ρόλο των μετακλητών υπαλλήλων, πάνω στους οποίους στηρίζονταν οι υπουργοί για το σχεδιασμό των πολιτικών. Ταυτόχρονα, όμως, από την άλλη πλευρά, οι ίδιες οι δημόσιες πολιτικές υπηρετούσαν τους πολιτικούς στόχους της πολιτικής ηγεσίας ή/και ανταποκρίνονταν στις ανάγκες της επικαιρότητας. Γεγονός, που ευνοούσε την ακόμη μεγαλύτερη κυριαρχία της πολιτικής σφαίρας έναντι της διοικητικής -και της ως εκ τούτου περαιτέρω ενίσχυσης των μετακλητών υπαλλήλων (Χριστοφιλοπούλου, 2021, Featherstone κ.ά., 2015, Λαδής, 2021).

Πέραν όμως των παραπάνω διαδικασιών, οι μετακλητοί υπάλληλοι αποτελούν ταυτόχρονα το στρώμα εκείνο των υπαλλήλων που εισέρχονται και εξέρχονται από τον δημόσιο τομέα με την αλλαγή του υπουργού που τους προσέλαβε. Η πρακτική αυτή, που θυμίζει εποχές πλατείας Κλαυθμώνος, δείχνει και μία ακόμη διάσταση: ότι η διαρκώς αυξανόμενη πρόσληψη μετακλητών υπαλλήλων από την πολιτική ηγεσία, οδηγεί στην ενίσχυση πελατειακών σχέσεων, ιδιαίτερα εντός των κομμάτων εξουσίας.

Σειρά μελετητών, άλλωστε, έχουν δώσει ιδιαίτερη έμφαση στην ανάπτυξη των πελατειακών-πατριαρχικών σχέσεων μεταξύ πολιτικής ηγεσίας και ψηφοφόρων. Σύμφωνα με αυτές, ο κρατικός μηχανισμός γίνεται ένα είδους «λάφυρο». Κάτι τέτοιο, προφανώς, δεν είναι αποκλειστικά ελληνικό φαινόμενο, αλλά απαντάται και σε άλλα κράτη, ιδιαίτερα της νότιας Ευρώπης όπου και δεν αναπτύχθηκαν καπιταλιστικές σχέσεις «δυτικού τύπου». Παρ' όλα αυτά, ειδικά στη χώρα μας τα χαρακτηριστικά αυτά διαρκώς ανανεώνονται. (Σωτηρόπουλος, 2007, Κονδύλης, 1991, Moore, 1984).

Συνεπώς, η τάση μετακλητοποίησης ανταποκρίνεται σε δύο διακριτά φαινόμενα: (α) στην ανάγκη σχεδιασμού και εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών, όπου ο παραγκωνισμός της διοίκησης και η πλήρης κυριαρχία του πολιτικού συστήματος οδηγεί στην ανάπτυξη ισχυρών «υπουργικών γραφείων» τα οποία λειτουργούν με την πρόσληψη μετακλητών υπαλλήλων, και (β) στη συνέχιση και εξέλιξη μορφών του πελατειακού κράτους, με κυρίαρχες τις πελατειακές σχέσεις (π.χ. η πρόσληψη των μετακλητών γίνεται με λεγόμενα «κομματικά κριτήρια»).

Το «αποτυχημένο» κράτος

Η τελευταία αλλαγή που θα εξετάσουμε αφορά στο νέο νομοσχέδιο για τον e-ΕΦΚΑ, το οποίο δεν το αντιμετωπίζουμε ως μια περίπτωση «εξαιρέσης», αλλά

προεικονίζει μια συνολική στρατηγική για το μέλλον της Δημόσιας Διοίκησης. Μέσω του εν λόγω Σ/Ν, προωθείται η πρόσληψη προϊσταμένων επιπέδου Διεύθυνσης και Γενικής Διεύθυνσης από τον ιδιωτικό τομέα, με τριετή θητεία και ειδικό μισθολογικό καθεστώς. Επιπλέον, δεν καθορίζονται ούτε καν τα σχετικά κριτήρια ούτε και οι διαδικασίες. Ταυτόχρονα, εκκωφαντική είναι η απουσία του ΑΣΕΠ και του Ειδικού Συμβουλίου Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙΣΕΠ) (Ν. 3528/2007). Σύμφωνα με το υπουργείο, ο στόχος αυτής της αλλαγής είναι διπλός: (α) η στελεχιακή ανανέωση στα ανώτερα κλιμάκια με υψηλού επιπέδου στελέχη, (β) η ικανότητά τους να ανταποκριθούν στα μεγέθη του Οργανισμού και στις προκλήσεις του μετασχηματισμού του (Υπουργείο Εργασίας, 7.1.2022). Κοινώς, το υπουργείο θεωρεί ότι τα υπάρχοντα στελέχη δεν μπορούν να ανταποκριθούν αποτελεσματικά στο έργο, στη διαχείριση και στις μελλοντικές προκλήσεις του οργανισμού.

Πέραν της απαξίωσης των δημόσιων υπαλλήλων, απαξιώνονται, μέσω του ίδιου Σ/Ν, και σειρά θεσμών και δομών της διοίκησης. Συγκεκριμένα, απαξιώνεται ο ρόλος και η λειτουργία της ανεξάρτητης αρχής του ΑΣΕΠ που είναι ο θεσμικός εγγυητής των διαδικασιών πρόσληψης προσωπικού στο δημόσιο τομέα. Της ΕΣΔΔΑ, που έχει ως αποστολή την εκπαίδευση στελεχών ταχείας εξέλιξης. Τέλος, του ΙΝΕΠ που σχεδιάζει και υλοποιεί επιμορφωτικά προγράμματα για τους ΔΥ. Την ίδια στιγμή, σημαντικός είναι ο κίνδυνος να εμφανιστεί το φαινόμενο των «περιστρεφόμενων θυρών», που δημιουργείται από τη δυνατότητα των στελεχών να μετακινούνται μεταξύ θέσεων ευθύνης του δημοσίου τομέα και των ιδιωτικών επιχειρήσεων.

Πέραν όμως της πρόσληψης Διευθυντών και Γενικών Διευθυντών από την αγορά, το συγκεκριμένο νομοσχέδιο περιέχει δύο ακόμη παραμέτρους: (α) ανασυγκροτεί τις εργασιακές σχέσεις μέσω ενός συστήματος επιβράβευσης-πειθαρχησης που προσιδιάζει στα πρότυπα του ιδιωτικού τομέα και της αγοράς και (β) προωθεί τις κατά παρέκκλιση αναθέσεις έργων και προμηθειών. Έτσι, καθιερώνεται ως κανόνας η πρακτική των αδιαφανών fast track αναθέσεων και δημιουργείται ένα ακόμη ευνοϊκό πεδίο για την εξυπηρέτηση των ιδιωτικών οικονομικών συμφερόντων.

Πρόσφατες δηλώσεις του υπουργού Εσωτερικών, κ. Μ. Βορίδη, στην εφημερίδα «Ναυτεμπορική» επιβεβαιώνουν τις εκτιμήσεις μας ότι το Ν/Σ αποτελεί μια τάση μελλοντικών διαδικασιών. Συγκεκριμένα, και αναφερόμενος στο μπόνους παραγωγικότητας, είπε: «Πρόκειται για μια από τις σημαντικότερες καινοτομίες της κυβέρνησής μας, η οποία εντάσσεται στο πλαίσιο του ευρύτερου εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης και ακολουθεί τα πρότυπα της ιδιωτικής οικονομίας και των καλών πρακτικών που χρόνια τώρα εφαρμόζονται σε άλλα δυτικά κράτη. Η εισαγωγή του μέτρου της ανταμοιβής των παραγωγικότερων εκ των δημοσίων υπαλλήλων, στοχεύει πρωτίστως στο να άρει το παγιωμένο κλίμα εξισωτισμού που επικρατεί διαχρονικά στο Δημόσιο, αποθαρρύνοντας το δημιουργικό πνεύμα και την αποδοτικότητα των πιο επιμελών στελεχών του» (Ναυτεμπορική, 14/2/2022, «Μ. Βορίδης στη «Ν»: Μπόνους παραγωγικότητας και νέο σύστημα αξιολόγησης στο Δημόσιο»).

Οι δηλώσεις αυτές αναδεικνύουν το γενικότερο πνεύμα στο οποίο κινείται η σύγχρονη δημόσια διοίκηση, όπου βασικές αναδεικνύονται οι παράμετροι της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας.

Η εργασιακή ανασυγκρότηση στα πρότυπα του ιδιωτικού τομέα, οι κατά παρέκκλιση αναθέσεις έργων και οι προσλήψεις διευθυντών και γενικών διευθυντών και από τον ιδιωτικό τομέα, διαμορφώνουν ένα νέο πλαίσιο αντίληψης της δημόσιας διοίκησης. Σύμφωνα με αυτό, εφόσον το κράτος «αποτυγχάνει» σε σχέση με την αγορά, ας λειτουργήσει το κράτος ως να είναι μέρος της αγοράς. Προσλαμβάνοντας, δηλαδή, στελέχη της αγοράς, μετασηματίζοντας την εργασία με όρους αγοράς και ακολουθώντας τις διαδικασίες της αγοράς.

Συμπεράσματα ενότητας

Συμπερασματικά, στην παρούσα μελέτη εντοπίζουμε τρεις βασικές τάσεις κατά τη διαδικασία μετάβασης της Διοίκησης σε έναν νέο τύπο λειτουργίας.

(α) Την τάση μερικής αποπολιτικοποίησης της Δημόσιας Διοίκησης και απίσχνασης μιας μορφής πελατειακών σχέσεων. Η τάση αυτή αφορά πρωτίστως τον διοικητικό τομέα της διοίκησης και δευτερευόντως τον τομέα των δημοσίων πολιτικών ο οποίος εξακολουθεί να βρίσκεται υπό την κυριαρχία της πολιτικής εξουσίας. Η τάση αυτή φαίνεται να θέτει υπό αμφισβήτηση τις πελατειακές σχέσεις που είχαν διοικητικό περιεχόμενο. Τα οικονομικά, το προσωπικό (προαγωγές, τοποθετήσεις, μετακινήσεις) και οι προμήθειες αποτελούσαν ένα ισχυρό πεδίο πελατειακού τύπου δραστηριότητας. Οι γραφειοκρατικές και διαχειριστικές λειτουργίες, άλλωστε, ήταν ένας σημαντικός πόρος για την πολιτική εξουσία. Τώρα, η πολιτική εξουσία φαίνεται πιο πρόθυμη να «μοιραστεί» αυτόν τον πόρο με τη διοικητική αρχή. Το γεγονός αυτό διαμορφώνει, ωστόσο, νέες επιπλοκές που θα συζητήσουμε στις επόμενες ενότητες.

(β) Την τάση ενίσχυσης ορισμένου τύπου πελατειακών σχέσεων μέσω της ενίσχυσης της τάσης μετακλητοποίησης της Διοίκησης. Ως αντιθετική και παράλληλη τάση με την προηγούμενη παρατηρείται το γεγονός της ενίσχυσης της μετακλητοποίησης. Αυτή οφείλεται πρωτίστως στην ανάγκη σχεδιασμού και εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών, η οποία παράγεται σχεδόν εξολοκλήρου από τα υπουργικά γραφεία, η στελέχωση των οποίων «υπακούει» σε λογικές συνέχισης και εξέλιξης μορφών του πελατειακού κράτους, μέσω της πρόσληψης υπαλλήλων, κυρίως με κομματικά κριτήρια.

(γ) Την τάση ενίσχυσης ενός κράτους που θεωρείται «αποτυχημένο» και πρέπει να λειτουργεί στα πρότυπα της αγοράς. Τόσο η διαμόρφωση στελεχών που θα μεταβαίνουν από και προς τον ιδιωτικό τομέα όσο και η διαδικασία αμοιβής-πειθάρχησης των υπαλλήλων προσιδιάζουν όλο και περισσότερο στα πρότυπα της αγοράς, με κυρίαρχα στοιχεία την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα.

Στη συνέχεια, θα δούμε με ποιον τρόπο οι αλλαγές αυτές επηρεάζουν και αναδιαρθρώνουν τη διαδικασία επιλογής προϊσταμένων στη Δημόσια Διοίκηση.

1.2. Τρία μοντέλα επιλογής προϊσταμένων στο νέο περιβάλλον

Αντιφατικές τάσεις και ερωτήματα

Ποιες συνέπειες έχουν οι παραπάνω αλλαγές σχετικά με τον τρόπο επιλογής των προϊσταμένων στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση; Αυτό το οποίο παρατηρούμε και από τις μελέτες περίπτωσης (case studies), που ακολουθούν στο Κεφάλαιο 2 της παρούσας έρευνας, είναι ότι διαμορφώνονται ορισμένες αντιθετικές μεταξύ τους εξελίξεις, οι οποίες λειτουργούν άλλοτε συμπληρωματικά η μία προς την άλλη και άλλοτε η μία αποκλείει την άλλη.

Συγκεκριμένα:

(α) Παρατηρείται το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο (Ν. 3528/2007) είτε να μην εφαρμόζεται καθόλου είτε να μην εφαρμόζεται εντός των χρονικών πλαισίων που ο ίδιος ο νόμος προβλέπει. Αυτό το οποίο συμβαίνει είναι οι εξαιρετικές διατάξεις του νόμου, και ιδιαίτερα οι διατάξεις περί αναπλήρωσης των προϊσταμένων, να λαμβάνουν μόνιμα και σταθερά χαρακτηριστικά. Η τελευταία παρατήρηση ισχύει ιδιαίτερα για τους προϊσταμένους τμημάτων. Αντιθέτως για τους προϊσταμένους διευθύνσεων και γενικών διευθύνσεων, τα τελευταία χρόνια παρατηρείται μια τάση εφαρμογής του νόμου. Πρόκειται για μια αντιφατική τάση, που αναλύουμε παρακάτω.

(β) Παρατηρείται, επίσης, η σταδιακή διαμόρφωση και εφαρμογή ειδικών διατάξεων για την πλήρωση θέσεων ευθύνης σε μια σειρά από φορείς. Οι μελέτες περίπτωσης που ακολουθούν αναδεικνύουν ειδικά τις περιπτώσεις της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ) και της Υπηρεσίας Ασύλου. Εκεί παρατηρούνται ευρύτατα περιθώρια διακριτικής ευχέρειας από την πλευρά της πολιτικής ηγεσίας ως προς την τελική επιλογή προϊσταμένων μέσω της παράκαμψης των μετρήσιμων και αντικειμενικών προσόντων. Σε αυτούς τους φορείς ισχύει μια εντελώς διαφορετική πραγματικότητα: οι διαδικασίες επιλογής προϊσταμένων διεξάγονται με σχεδόν κανονικούς ρυθμούς για όλα τα επίπεδα θέσεων ευθύνης.

Οι περιπτώσεις (α) και (β) αναδεικνύουν την ύπαρξη διαφορετικών ταχυτήτων ως προς το ζήτημα της επιλογής προϊσταμένων: όπου οι διαδικασίες είναι ελαστικές εφαρμόζονται, όπου όμως πρέπει να υπάγονται στην ανελαστικότητα του νόμου, δεν εφαρμόζονται, παρά μόνον ως προς τις εξαιρετικές του διατάξεις.

(γ) Ένα τρίτο σημείο που αξίζει να σημειωθεί είναι ότι εμφανίζεται σταδιακά η βούληση της *διοικητικής ιεραρχίας* να προχωρήσει, έστω και με δειλά βήματα, στην πλήρωση θέσεων ευθύνης επιπέδου τμήματος μέσω διαδικασιών κρίσεων βάσει του Ν. 3528/07. Ειδικά σε διακηρυκτικό επίπεδο φαίνεται πως αυτή η τάση κερδίζει έδαφος. Για παράδειγμα η διαδικασία επιλογής προϊσταμένων Τμήματος ήταν πρόθεση του

Υπουργείου Υγείας. Αντίστοιχη βούληση εκφράζει και το Υπουργείο Εσωτερικών, για το σύνολο του Δημοσίου Τομέα².

(δ) Τέλος, όπως ήδη παρατηρήσαμε, υπάρχει και η τάση ανάθεσης θέσεων ευθύνης σε ανθρώπους εκτός του δημοσίου τομέα, με την επιλογή στελεχών από την αγορά (βλ.: νομοσχέδιο e-ΕΦΚΑ, Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου).

Πώς γίνεται, όμως, να συνδέονται μεταξύ τους τόσο αντιθετικές κατευθύνσεις ως προς τη διαδικασία και τη μέθοδο πλήρωσης θέσεων ευθύνης; Πιο συγκεκριμένα, προκύπτουν τρία ερωτήματα:

(1) για ποιο λόγο προκηρύσσονται οι θέσεις για προϊσταμένους διευθυντών και γενικών διευθυντών ενώ οι θέσεις προϊσταμένων τμήματος γίνονται μέσω ανάθεσης;

(2) γιατί την ίδια στιγμή παρατηρούνται απόπειρες προκήρυξης κρίσεων για τις θέσεις των προϊσταμένων τμήματος -χωρίς όμως να υλοποιούνται εν τέλει;

(3) τι σηματοδοτεί η διαμόρφωση ειδικών διατάξεων στην περίπτωση φορέων όπως η ΑΑΔΕ και γιατί οι κρίσεις εκεί γίνονται με κανονικούς ρυθμούς;

Το νέο περιβάλλον στη Δημόσια Διοίκηση και η πλήρωση θέσεων ευθύνης

Όπως είδαμε στην προηγούμενη ενότητα, η Δημόσια Διοίκηση της χώρας μας βρίσκεται σε φάση μετάβασης. Το νέο μοντέλο βασίζεται στην αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα και στο σύστημα πειθάρχησης-επιβράβευσης των υπαλλήλων. Υπόστρωμα αυτών των διευθετήσεων είναι η θεωρία περί «αποτυχίας του κράτους» και της, εκπορευόμενης από αυτήν την αρχή, ανάγκης να λειτουργεί με όρους αγοράς. Η αλλαγή αυτή όμως κάθε άλλο παρά εξαλείφει τις πελατειακές σχέσεις, οι οποίες παίρνουν νέο χαρακτήρα, μέσα από τη διόγκωση του στρώματος των μετακλητών υπαλλήλων.

Το προηγούμενο μοντέλο, που καταχρηστικά μπορούμε να ονομάσουμε οιωνοί βεμπεριανό, βασιζόταν σε δύο άξονες: (α) στη γνώση της νομοθεσίας και των διαδικασιών³ και (β) στις σχέσεις πελατείας μεταξύ πολιτικής εξουσίας και διοίκησης. Σε αυτό το πλαίσιο, η πολιτική εξουσία κρατούσε το σύνολο των πόρων στη διάθεσή της και τους κατένειμε στη βάση της βούλησής της. Εξ ου και ήταν εξαιρετικά αρνητική ακόμη και σε επίπεδο διακήρυξης να προχωρήσει σε μια σχετική αυτονόμηση της διοικητικής από την πολιτική σφαίρα. Κοινώς, η αντίληψη του δημοσίου συμφέροντος ήταν συμβατή με το πολιτικό (κυβερνητικό) συμφέρον. Η γνώση της νομοθεσίας και η γνώση των διαδικασιών ήταν απαραίτητα προσόντα και, γι' αυτόν τον λόγο, η εμπειρία, αλλά και η γνώση λειτουργίας του κρατικού (αλλά και του εκάστοτε υπουργικού) σχηματισμού ήταν επιπρόσθετα προσόντα. Το μοντέλο αυτό είχε ως αποτέλεσμα, επίσης, ειδικά σε ορισμένα υπουργεία, τη συχνή παρέμβαση των συνδικαλιστών των κυβερνητικών κομμάτων (κυρίως ΠΑΣΟΚ και ΝΔ) στην

² Στη συνάντηση που είχε το ΔΣ της ΕΝΑΠ ΕΣΔΔΑ με την κ. Χαραλαμπογιάννη έγινε σαφές ότι το Υπουργείο επιδιώκει να ξεπεράσει την προσκόλληση των υπηρεσιών στις εξαιρετικές διατάξεις της αναπλήρωσης.

³ Από εδώ προκύπτει ο σημαντικός ρόλος της αρχαιότητας των υπαλλήλων και των «σιλό» στην ενδοδιοικητική κινητικότητα, μιας και το κάθε υπουργείο είχε και δικές του διαδικασίες.

τοποθέτηση προϊσταμένων ή/και άλλων στελεχιακών θέσεων με απολαβές (π.χ. γραφεία εξωτερικού, ΜΕΑ, γραφεία πολιτικής ηγεσίας, Γενικών Γραμματέων, κ.ο.κ.).

Το μοντέλο αυτό έφτασε στα όριά του στις αρχές του 21^{ου} αιώνα. Ο λόγος βρίσκεται στην ανάγκη εκσυγχρονισμού της ίδιας της διοίκησης και στη σταδιακή έμφαση που δίνεται στην αποτελεσματικότητα των εφαρμοζόμενων πολιτικών. Η μετάβαση αυτή, που ήδη περιγράψαμε είναι μεν σταθερή, αλλά εμπεριέχει δύο αντιφατικές μεταξύ τους τάσεις. Ειδικότερα:

(α) από τη μια πλευρά υπάρχει η ανάγκη στο σκέλος του συντονισμού, του σχεδιασμού και της εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών η σχέση μεταξύ της πολιτικής ηγεσίας και της διοίκησης να είναι στενότερες από ποτέ. Σε αυτό το πλαίσιο ο ν. 4622/2019 για το Επιτελικό Κράτος εξακολουθεί να δεσμεύει τις αντίστοιχες υπηρεσίες στη βούληση και την κυριαρχία της πολιτικής σφαίρας. Σε αυτές τις περιπτώσεις, απαιτείται η συμφωνία της πολιτικής αρχής στην ανάδειξη των προϊσταμένων. Πλέον, δηλαδή, δεν αρκεί η προϊστάμενη αρχή να γνωρίζει τον νόμο και τις διαδικασίες (όπως συνέβαινε στο οιονεί βεμπεριανό σχήμα) αλλά θα πρέπει και να είναι σύμφωνη με την ουσία του νόμου (ή τουλάχιστον να μην εκφράζει ουσιαστικές και διαρκείς αντιθέσεις), προκειμένου να μπορέσει να υλοποιήσει τις αντίστοιχες πολιτικές με αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα.

(β) από την άλλη πλευρά, όμως, είναι εξαιρετικά ασύμφορο και για την πολιτική ηγεσία, αλλά και συνολικά για τον δημόσιο τομέα, να κρατάει το σύνολο των πόρων στα χέρια της, όπως συνέβαινε μέχρι πρότινος, καθώς η έμφαση δίνεται στην εφαρμογή των πολιτικών. Για τον λόγο αυτό στον νόμο για το Επιτελικό Κράτος θεοσιζεται, όπως είδαμε στην προηγούμενη ενότητα, ότι ο διοικητικός βραχίονας του κράτους θα πρέπει να περάσει στη διοικητική ιεραρχία και μόνο κατ' εξαίρεση να παρεμβαίνει η πολιτική ηγεσία. Κατ' αυτόν τον τρόπο το διοικητικό βάρος (ατομικές διοικητικές πράξεις, οικονομικά, μετακινήσεις κ.ο.κ.) καλείται να τα αναλάβει η ίδια η διοίκηση. Κατ' αυτόν τον τρόπο απελευθερώνονται πόροι από την πολιτική εξουσία προς όφελος της Διοίκησης, με αποτέλεσμα να διαμορφώνεται μια σχετική διακριτότητα ανάμεσα στην πολιτική και διοικητική εξουσία. Ταυτόχρονα, όμως, ελλοχεύει ο κίνδυνος αυτοί οι πόροι να αξιοποιηθούν από τα υψηλά κλιμάκια της διοίκησης με τον ίδιο τρόπο που τα αξιοποιούσε η πολιτική ηγεσία: διαμορφώνοντας, δηλαδή, εκ νέου σχέσεις πελατείας μεταξύ, όμως, αυτήν τη φορά, των διοικητικών στελεχών.

Τα τρία μοντέλα

Σε αυτό το πλαίσιο, θα πρέπει να κατανοήσουμε πως λειτουργούν, σχεδόν ταυτόχρονα, τρία μοντέλα τοποθέτησης προϊσταμένων.

Μοντέλο 1. Υπηρεσιακοί Γραμματείς, Γενικοί Διευθυντές, Διευθυντές: Καταλληλότητα

Η έμφαση που δίνεται στην αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα έχει σαν συνέπεια την ανάγκη εύρεσης του καταλληλότερου υποψηφίου για την κάλυψη μιας θέσης ευθύνης. Ειδικά, όσο υψηλότερη είναι η θέση ευθύνης τόσο σημαντικότερη

καθίσταται η αρχή της καταλληλότητας. Σε αυτήν αρχή βρίσκεται η παρατηρούμενη τάση ειδικά στο επίπεδο των Υπηρεσιακών Γραμματέων, των Γενικών Διευθυντών και των Διευθυντών να γίνονται κρίσεις. Ωστόσο, όπως ήδη διαπιστώσαμε, ειδικά στις παραγωγικές μονάδες του υπουργείων, θα πρέπει όσοι καταλαμβάνουν θέσεις ευθύνης όχι απλά να γνωρίζουν τις διαδικασίες και τους νόμους, αλλά και να συμφωνούν με τις εφαρμοζόμενες πολιτικές -ή τουλάχιστον να μην έχουν σαφή αντίθεση προς αυτές. Το ίδιο το σύστημα των κρίσεων (Ν. 3528/2007), όπως θα δούμε και στο επόμενο κεφάλαιο, δίνοντας δυσανάλογη βαρύτητα στις συνεντεύξεις των υποψηφίων, αφήνει περιθώρια στην πολιτική αρχή να προβεί σε αλλαγές στη σειρά κατάταξης των υποψηφίων αναδεικνύοντας στη θέση τον επιθυμητό προς αυτήν υποψήφιο. Αυτό συμβαίνει τόσο στις υπηρεσίες εκείνες που άπτονται της εφαρμογής πολιτικών όσο και εκείνων που άπτονται των διοικητικών λειτουργιών.

Στην ίδια κατεύθυνση, και δίνοντας ακόμη μεγαλύτερα εχέγγυα στην πολιτική αρχή για να επιλέξει τον επιθυμητό προς αυτήν υποψήφιο, βρίσκονται και οι περιπτώσεις της ΑΑΔΕ και της Υπηρεσίας Ασύλου. Εκεί, όπως ήδη σημειώσαμε, η πολιτική αρχή έχει ευρύτατα περιθώρια διακριτικής ευχέρειας ως προς την τελική επιλογή προϊσταμένων παρακάμπτοντας τα μετρήσιμα και αντικειμενικά προσόντα.

Συνεπώς, ειδικά για τις ανώτερες στελεχιακές θέσεις προϊσταμένων (Διευθυντές / Γενικοί Διευθυντές/Υπηρεσιακοί Γραμματείς) παρατηρούμε ταυτόχρονα τόσο την ανάγκη εύρεσης του καταλληλότερου υποψηφίου, όσο και την ανάγκη ο τελικός επιλαχών να βρίσκεται σε γενική κατεύθυνση συμφωνίας ή τουλάχιστον μη διαφωνίας με την ουσία των εφαρμοζόμενων πολιτικών.

Το μοντέλο αυτό ακόμη δεν έχει κυριαρχήσει πλήρως ωστόσο αποτελεί την κύρια τάση εξέλιξης του συστήματος κρίσεων προϊσταμένων.

Μοντέλο 2. Τμηματάρχες και αναπληρώσεις: Κλασικά συστήματα πελατειακότητας

Το δεύτερο μοντέλο αφορά στον τρόπο επιλογής των προϊσταμένων Τμήματος. Ο ρόλος των προϊσταμένων Τμήματος παραμένει -κάτι που φαίνεται να αλλάζει, όπως θα δούμε παρακάτω- ο λιγότερο σημαντικός ως προς τη διοικητική ιεραρχία. Επιπρόσθετα αποτελούσε -και εξακολουθεί να αποτελεί- έναν ισχυρό πόρο αναπαραγωγής των πελατειακών σχέσεων μεταξύ της πολιτικής ηγεσίας ή/και της διοικητικής ηγεσίας και των υπαλλήλων. Η ίδια η θέση των προϊσταμένων Τμήματος, επέτρεπε την τοποθέτησή τους και με άλλα κριτήρια πέραν της καταλληλότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας. Νοούνταν περισσότερο ως μια επιβράβευση για τον «καλό υπάλληλο» ή για τον υπάλληλο που ήταν μέρος του κομματικού/ πελατειακού μηχανισμού. Σε αυτό το πλαίσιο, τόσο ως στις παραγωγικές όσο και στις διοικητικές μονάδες η επιλογή του προϊσταμένου Τμήματος γινόταν πρωτίστως με κριτήριο την ανάθεση και όχι τόσο τις κρίσεις. Έτσι, οι θέσεις των προϊσταμένων τμήματος είτε στη μία περίπτωση είτε στην άλλη, αποτελούν τις θέσεις εκείνες που είτε η πολιτική εξουσία είτε η διοικητική εξουσία θα τις κατανεύουν με

όρους πελατειακότητας. Εξ ου και η μεγάλη δυστοκία στην προκήρυξη αυτών των θέσεων.

Από την άλλη πλευρά, όμως, τόσο η πολιτική όσο και η διοικητική εξουσία κατανοούν πως αυτή κατάσταση δεν είναι συμβατή με τους όρους λειτουργίας μιας σύγχρονης δημόσιας διοίκησης, ωστόσο, εξίσου σημαντική είναι και η αναπαραγωγή του ίδιου του συστήματος. Έτσι, αν και παρατηρούνται τάσεις απεμπλοκής από αυτόν τον φαύλο κύκλο, εν τούτοις, εξακολουθεί να αναπαράγεται.

Μοντέλο 3. Το «αποτυχημένο κράτος»: Περιστρεφόμενες θύρες και νέα πελατειακότητα

Το τελευταίο μοντέλο που παρατηρείται είναι αυτό που έχει εγκαινιάσει η περίπτωση του e-ΕΦΚΑ και το οποίο νομιμοποιεί, και τυπικά, τις λεγόμενες περιστρεφόμενες θύρες μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα. Αυτό το μοντέλο, όπου οι προϊστάμενοι και τα στελέχη του Δημοσίου Τομέα θα επιλέγονται απ' ευθείας από την αγορά, είναι μη γενικεύσιμο και δεν αναμένεται να εφαρμοστεί στο σύνολο της Διοίκησης. Ωστόσο, σε κομβικές μονάδες και ιδιαίτερα σε οργανισμούς, που συνδέονται με τη λειτουργία της αγοράς, είναι πιθανό να παρατηρηθεί εφαρμογή ενός τέτοιου μοντέλου. Σε εκείνους δηλαδή τους τομείς της λειτουργίας του κρατικού μηχανισμού όπου, υποτίθεται ότι το κράτος «έχει αποτύχει». Αυτό το μοντέλο, πέραν των υπολοίπων, που έχουμε ήδη τονίσει, περιλαμβάνει και τη διαμόρφωση ενός νέου είδους πελατειακότητας. Πρόκειται για την πελατειακότητα όπου ένα μικρό τμήμα της αγοράς (κυρίως στελέχη) θα έχουν πρόσβαση στον δημόσιο τομέα.

Η νέα αξιολόγηση των υπαλλήλων και ο ρόλος των προϊσταμένων Τμήματος

Η μετάβαση προς το νέο κράτος απαιτεί μια δισυπόστατη διαδικασία: αφενός πρέπει να υπάρχουν κριτήρια αντικειμενικότητας στην κατάληψη θέσεων καθώς η αποτελεσματικότητα αποτελεί βασικό τρόπο λειτουργίας του δημοσίου και αφετέρου είναι αναγκαία η ύπαρξη στενών πολιτικών δεσμών μεταξύ πολιτικής ηγεσίας και διοίκησης στο επίπεδο της εφαρμογής και υλοποίησης των πολιτικών. Αυτή η διαδικασία είναι χαρακτηριστική της μεταβατικής εποχής της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα. Έτσι, ως κεντρική τάση παρατηρείται, η ανάγκη προκήρυξης κρίσεων στις θέσεις ευθύνης, για να εξασφαλίζεται η αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα της διοίκησης.

Αυτή η τάση σκιαγραφεί και τον νέο ρόλο των προϊσταμένων Τμήματος. Από το υπό διαμόρφωση νομοσχέδιο για την αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων, μπορούμε αποκτήσουμε μια πρώτη εικόνα της αλλαγής του ρόλου των προϊσταμένων Τμήματος. Πλέον, φαίνεται πως ο πελατειακός αυτός πόρος αλλάζει χαρακτήρα, καθώς η υλοποίηση και εφαρμογή πολιτικών «κατεβαίνει» στο κατώτερο δυνατό επίπεδο του δημοσίου συστήματος, εκείνο, δηλαδή, του Τμήματος. Σύμφωνα με το υπουργικό συμβούλιο, «συνδέεται ευθέως η αξιολόγηση της απόδοσης με τους στόχους σε επίπεδο προϊσταμένων» (βλ.: Έθνος, «Αξιολόγηση δημοσίων υπαλλήλων: Τι αλλάζει με το νέο νομοσχέδιο, 21.12.2021, προσβ.: 21.2.2022, στο:

Η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα αποτελούν πλέον το σημαντικότερο κριτήριο αξιολόγησης, όπως συμβαίνει και στον ιδιωτικό τομέα, ακόμη και στο επίπεδο του Τμήματος. Η δε αξιολόγηση μετατίθεται στο επίπεδο των προϊσταμένων, οι οποίοι αποτελούν τον πλέον σημαντικό κρίκο υλοποίησης πολιτικών και διοικητικών διαδικασιών. Κατά συνέπεια, ως προδιαγραφόμενη τάση εμφανίζεται η ανάγκη προκήρυξης θέσεων ευθύνης σε όλα τα επίπεδα του δημοσίου. Ωστόσο, και επειδή η εφαρμογή των πολιτικών καθίσταται αδήριτη ανάγκη στο νέο δημόσιο, φαίνεται πως θα υπάρξει μεγαλύτερη πρόσδεση της διοίκησης στην πολιτική ηγεσία, ιδιαίτερα στις αντίστοιχες υπηρεσίες. Υπό αυτήν την έννοια, είναι αρκετά πιθανό το πρότυπο της ΑΑΔΕ (Μοντέλο 1) να γενικευτεί.

Συμπεράσματα ενότητας

Συμπερασματικά, αυτό που παρατηρούμε είναι ότι διαμορφώνονται πολλές και διαφορετικές τάσεις ως προς τον τρόπο και τη μέθοδο επιλογής των προϊσταμένων, ανάλογα με τον ρόλο που έχουν να επιτελέσουν στο πλαίσιο της διοικητικής οργάνωσης και λειτουργίας σε ένα κράτος που μεταβαίνει σε μια λειτουργία με όρους αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας.

(α) Στην περίπτωση των προϊσταμένων των μονάδων που άπτονται των διοικητικών λειτουργιών φαίνεται πως η πολιτική εξουσία είναι πιο πρόθυμη να παραδώσει τους σχετικούς πόρους στην διοικητική αρχή -αν και κατ' εξαίρεση θα μπορεί να παρεμβαίνει. Εκεί, παρατηρείται ο κίνδυνος οι πελατειακές σχέσεις να μετακυλήσουν στο επίπεδο μεταξύ διοικητικής αρχής και υπαλλήλων (αντί για πολιτικής αρχής και υπαλλήλων).

(β) Στην περίπτωση των προϊσταμένων των μονάδων που άπτονται της εφαρμογής και υλοποίησης πολιτικών, όπου η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα είναι κρίσιμος παράγοντας, είναι πιθανό να υπάρξει στενότερη σύνδεση μεταξύ της τελικής επιλογής και της προτίμησης της ηγεσίας (πρότυπο η ΑΑΔΕ).

(γ) Σε εξαιρετικές περιπτώσεις (π.χ. Οργανισμοί του Δημοσίου) είναι πιθανή η επέκταση του μοντέλου e-ΕΦΚΑ με το φαινόμενο των περιστρεφόμενων θυρών μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα να παγιώνεται.

Αυτές οι φυγόκεντρες τάσεις με δισυπόστατο περιεχόμενο εξηγούν και τα τρία μοντέλα επιλογής προϊσταμένων καθώς και το γιατί ο 3528/2007 εφαρμόζεται κατά περίπτωση. Διότι σε ένα κομμάτι της διοίκησης είναι απαραίτητα τα σταθερά και αριστοί γνωστά κριτήρια τοποθέτησης, ενώ σε ένα άλλο τμήμα του Δημοσίου (εκείνο που άπτεται της εφαρμογής των πολιτικών) προηγείται η *ad hoc* εκτίμηση της πολιτικής ηγεσίας για το άτομο που θα λάβει την εκάστοτε θέση -όπως ακριβώς συμβαίνει και στην αγορά. Σε αυτό το πλαίσιο η αναπαραγωγή λοιπών των πελατειακών σχέσεων εξασφαλίζεται με νέους όρους: οι σχέσεις πελατειακότητας αναβαθμίζονται σε ένα ανώτερο διοικητικό επίπεδο, όπου και πλέον παρατηρείται η συμπλοκή μεταξύ

διοικητικής και πολιτικής εξουσίας. Αντίστοιχα, όμως, δεν εξαφανίζονται και οι κλασικές πελατειακές σχέσεις είτε στην περίπτωση των περιστρεφόμενων θυρών είτε, κυρίως, στην περίπτωση των μετακλητών υπαλλήλων.

1.3. Ο ρόλος των αποφοίτων της ΕΣΔΔΑ στις νέες συνθήκες

Το παράδοξο της απόστασης ανάμεσα στις διακηρυκτικές αρχές για το ρόλο των αποφοίτων και της πραγματικής τους θέσης

Αν κάτι παρακίνησε το Δ.Σ. της ΕΝΑΠ ΕΣΔΔΑ να ασχοληθεί με το θέμα της επιλογής προϊσταμένων, ήταν το εξής παράδοξο: ενώ διακηρυκτικά οι απόφοιτοι/ες της ΕΣΔΔΑ εξακολουθούν να θεωρούνται αυτοί/ες που θα στελεχώσουν «αξιοκρατικά» τον Δημόσιο Τομέα⁴, εντούτοις, σε πρακτικό επίπεδο, παρατηρείται μια διαρκώς εντεινόμενη απαξίωση της αποφοίτησης από τη Σχολή. Σε αρκετές προκηρύξεις θέσεων ευθύνης, για παράδειγμα, θεωρούνται ισάξιοι ή ακόμη και κατώτεροι από κατόχους μεταπτυχιακού διπλώματος σπουδών. Ενδεικτικό παράδειγμα η με αρ. πρωτ. 1826/11-1-2022 απόφαση του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων «Καθορισμός διαδικασίας προκήρυξης ανοιχτού διαγωνισμού για την επιλογή του Διοικητή της Επιθεώρησης Εργασίας, και λοιπά σχετικά θέματα», όπου απουσιάζει πλήρως η μοριοδότηση αποφοίτησης από την ΕΣΔΔΑ. Για ποιο λόγο υπάρχει μια τέτοια απόκλιση; Επιπρόσθετα, πώς μπορεί να κατανοηθεί ο ρόλος των αποφοίτων σε μια Δημόσια Διοίκηση που διαρκώς μεταβάλλεται, σύμφωνα με την ανάγνωση που κάναμε παραπάνω;

Στο συνέδριο «Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ): Αναβάθμιση και Αναπροσανατολισμός των Δεξιοτήτων στο Σύγχρονο Επιτελικό Κράτος», που διοργάνωσε το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης και διεξήχθη το διήμερο 15/7/2021 - 16/7/2021, παρουσιάστηκε έρευνα αποτύπωσης σταδιοδρομίας αποφοίτων της ΕΣΔΔΑ (του 2018) (Πεχλιβανίδης, 2021). Η έρευνα ήταν αποκαλυπτική για το μέλλον όσων αποφοιτούν από την ΕΣΔΔΑ. Συνοπτικά:

- Το 53% των αποφοίτων θεωρεί μέτριες ή κακές τις προοπτικές επαγγελματικής εξέλιξης.
- Το 38% όσων συμμετείχαν στην έρευνα δεν είχαν αναλάβει θέσεις ευθύνης.
- Το 44% των αποφοίτων δήλωσε ότι συμμετέχει λίγο ή καθόλου στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, στο πλαίσιο των ασκούμενων αρμοδιοτήτων τους στον φορέα υπηρετήσης.

Ως κυριότερα στοιχεία μέτρων ή κακών προοπτικών επαγγελματικής εξέλιξης θεωρούνται (α) η επαγγελματική στασιμότητα και η απουσία κρίσεων και εξέλιξης, (β)

⁴ Βλ. συνέντευξη Μ. Βορίδη στην Ναυτεμπορική: «Ο εισαγωγικός διαγωνισμός της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης συνιστά την κορυφαία διαδικασία επιλογής και ανάδειξης στελεχών του Δημοσίου. Οι υποψήφιοι διαγωνίζονται προκειμένου να έχουν την ευκαιρία μετέπειτα να διεκδικήσουν μία νευραλγική θέση στο Δημόσιο. Γίνεται συνεπώς σαφές ότι η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης δεν είναι ένας μηχανισμός προσλήψεων δημοσίων υπαλλήλων, όπως είναι το ΑΣΕΠ, αλλά μία κορυφαία αξιοκρατική διαδικασία, ιδιαιτέρως κρίσιμη για τη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης».

η ευνοικοκρατία και η έλλειψη αξιοκρατίας, (γ) η υποβάθμιση και απαξίωση της δημόσιας διοίκησης και του ρόλου των αποφοίτων της Σχολής.

Η έρευνα αναμένεται να συνεχιστεί ηλεκτρονικά με νέα ερωτηματολόγια, προκειμένου να αποτυπωθούν οι τελευταίες εξελίξεις. Παρακάτω θα προσπαθήσουμε να περιγράψουμε την υπάρχουσα κατάσταση. Στη συνέχεια, θα επιδιώξουμε να εξετάσουμε τις προκλήσεις που θα αντιμετωπίσουν οι απόφοιτοι/ες της ΕΣΔΔΑ, ειδικά αναφορικά με την ιεραρχική τους εξέλιξη, στο νέο περιβάλλον που διαμορφώνεται.

Οι απόφοιτοι/απόφοιτες ως μέρος της δημοσιοϋπαλληλίας

Η υπάρχουσα κατάσταση αποτυπώνει μια διττή πραγματικότητα. Αφενός, η Δημόσια Διοίκηση χρειάζεται εξειδικευμένο προσωπικό, με γνώσεις και δεξιότητες. Οι απόφοιτοι/ες της ΕΣΔΔΑ αποτελούν την κύρια δεξαμενή αυτού του είδους προσωπικού. Όμως, από την άλλη πλευρά, ο τρόπος αξιοποίησης αυτού του εξειδικευμένου προσωπικού είναι ασαφής και για την ίδια τη Δημόσια Διοίκηση. Καταρχάς, όπως είδαμε, η ιεραρχική εξέλιξη σχετίζεται με σειρά διαφορετικών παραγόντων. Η επικυριαρχία της πολιτικής στη διοικητική σφαίρα, οι σχέσεις πελατειακότητας, η λογική της επιτηρίδας, ήταν στο παρελθόν βασικοί παράγοντες που δυσχεραίνουν την εξέλιξη των αποφοίτων. Δεύτερον, η ίδια η έννοια του στελέχους, είναι εξαιρετικά αμφίσημη στον δημόσιο τομέα. Στέλεχος, για παράδειγμα, μπορεί να είναι υπάλληλος που εργάζεται σε υπουργικό γραφείο χωρίς ποτέ να έχει γίνει προϊστάμενος/η. Δύναται, μάλιστα, οι αρμοδιότητές του/της να είναι εξαιρετικά σημαντικότερες από ότι ενός προϊσταμένου τμήματος. Τρίτον, η ίδια η Διοίκηση φαίνεται πως αντιλαμβάνεται την αποφοίτηση από την Σχολή με έναν πιο πραγματιστικό τρόπο. Αποφοίτηση σημαίνει εισόδος στον Δημόσιο Τομέα. Από εκεί και πέρα οι απόφοιτοι/ες εισέρχονται στο σύστημα εργασίας, εξέλιξης, κρίσεων και αναθέσεων, όπως κάθε άλλος υπάλληλος. Η διαφορά έγκειται στο πρόσθετο γνωσιακό φορτίο, εξαιτίας της σχολής, το οποίο αποτιμάται διαφορετικά ανά περίπτωση (Υπουργείο, Διεύθυνση και Τμήμα) και ανά άτομο. Από τη μια πλευρά, αυτό το πρόσθετο φορτίο αποτιμάται εξ αρχής μέσω της εισαγωγής σε υψηλότερο μισθολογικό και βαθμολογικό κλιμάκιο και εν συνεχεία στις κρίσεις προϊσταμένων. Από την άλλη πλευρά, όμως, οι προοπτικές εξέλιξης εξαιτίας της αποφοίτησης από τη Σχολή δεν θεωρούνται από την ίδια τη διοίκηση ως το μοναδικό κριτήριο. Οι απόφοιτοι/ες της Σχολής, ως υπάλληλοι, εντάσσονται πλήρως στο σύστημα εξέλιξης του Δημοσιοϋπαλληλικού Κώδικα και δεν εξαιρούνται αυτού. Η διάκριση αφορά στις προοπτικές, δηλαδή, στην δυνητική τελική κατάσταση. Συνεπώς, η αντίληψη πως οι απόφοιτοι/ες της Σχολής αποτελούν ένα ξεχωριστό στρώμα υπαλλήλων εντός της Διοίκησης δεν είναι ορθή.

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι η αποφοίτηση από την ΕΣΔΔΑ δεν αποτελεί εχέγγυο της ιεραρχικής εξέλιξης μέσω της κατάληψης θέσεων προϊσταμένων. Αντιθέτως, αποτελεί ένα βασικό τρόπο εισαγωγής στον δημόσιο τομέα. Για αυτό και για τους περισσότερους (2 στους 3) από τους συμμετέχοντες στην Έρευνα (βλ.

παραπάνω), ο σημαντικότερος λόγος φοίτησης στην ΕΣΔΔΑ ήταν η επαγγελματική αποκατάσταση στον δημόσιο τομέα και δευτερευόντως οι προοπτικές εξέλιξης.

Αυτό που πλέον διαισθάνεται η συντριπτική πλειοψηφία των αποφοίτων αποτελεί την μέχρι τώρα πραγματικότητα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα δημιούργησε την ΕΣΔΔΑ χωρίς να ποτέ να καταστήσει ξεκάθαρο τον τρόπο αξιοποίησης των αποφοίτων της. Έτσι, η νομοθεσία που ρυθμίζει την αξιοποίηση των αποφοίτων της ΕΣΔΔΑ ακροβατεί. Από τη μια πλευρά, επιδιώκει να αξιοποιήσει τους αποφοίτους της ΕΣΔΔΑ, καθώς πρόκειται για ένα εξειδικευμένο προσωπικό που το έχει ανάγκη. Από την άλλη, ο τρόπος αξιοποίησης, φαίνεται πως βρίσκεται στη διακριτική ευχέρεια του κάθε φορέα και, σε ορισμένες περιπτώσεις, ακόμη και κάθε Υπηρεσίας.

Επιπρόσθετα, στο δημόσιο τομέα, σταδιακά, και ιδιαίτερα κατά τα τελευταία χρόνια, αυξήθηκαν κατά πολύ οι υπάλληλοι με υψηλό γνωσιακό επίπεδο (Πτυχίο ΑΕΙ, Μεταπτυχιακά Διπλώματα και Διδακτορικά). Το γεγονός αυτό οδήγησε σε μια υπερπροσφορά προσοντούχων υπαλλήλων, οι οποίοι διαγκωνίζονται για θέσεις ευθύνης. Συνέπεια αυτού ήταν πολλοί υπάλληλοι να διεκδικούν τις ίδιες θέσεις και τα κριτήρια επιλογής να είναι κομινόμενα, καθώς, όπως είδαμε, ειδικά για τις θέσεις προϊσταμένων Τμήματος, οι επιλογές γίνονταν και γίνονται πρωτίστως μέσω ανάθεσης. Το γεγονός αυτό οδήγησε σε λογικές πελατειακών σχέσεων, αυτήν τη φορά «από κάτω προς τα πάνω». Οι ίδιοι οι υπάλληλοι προσπαθούσαν, πλέον, να αποδείξουν στην πολιτική εξουσία και τη διοικητική αρχή την καταλληλότητά τους. Σε ένα τέτοιο περιβάλλον προκύπτει ότι η αποφοίτηση από την ΕΣΔΔΑ είναι ένα μόνο από τα κριτήρια που λαμβάνονται υπόψη στην τοποθέτηση προϊσταμένου.

Η παραπάνω ανάλυση εξηγεί μόνο κατά το ένα μέρος το παράδοξο που εντοπίσαμε παραπάνω. Η ανάγκη για εξειδικευμένο προσωπικό, οδηγεί στην ανάπτυξη της Σχολής και στη διακηρυκτική στάση ότι οι απόφοιτοί της αποτελούν τα βασικά της στελέχη. Από την άλλη όμως ο πρακτικός τρόπος λειτουργίας του Δημοσίου Τομέα φαίνεται πως λαμβάνει πολλά περισσότερα υπόψη για τη στελεχιακή του συγκρότηση και όχι μόνον την αποφοίτηση από τη Σχολή. Παρακάτω, θα προσπαθήσουμε να διερευνήσουμε περαιτέρω αυτό το παράδοξο, στη βάση των νέων συνθηκών που δημιουργούνται στον Δημόσιο Τομέα.

Οι απόφοιτοι/ες και οι έννοιες της αξιοκρατίας και της καταλληλότητας

Το παραπάνω πλαίσιο αποτελεί την ισχύουσα κατάσταση. Σταδιακά, όμως, όπως εξετάσαμε στο προηγούμενο κεφάλαιο, διαμορφώνεται μια νέα κατάσταση στη Δημόσια Διοίκηση. Βασικό στοιχείο της είναι η μετάβαση προς το κράτος της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας. Μια τέτοια εξέλιξη, όπως εκτιμήσαμε στην προηγούμενη ενότητα, διαμορφώνει ένα νέο πλαίσιο. Από τη μια απαιτεί την ύπαρξη κριτηρίων αντικειμενικότητας στην κατάληψη θέσεων (λόγω της ανάγκης της αποτελεσματικότητας). Από την άλλη, όμως, ενισχύει, τουλάχιστον σε ορισμένες Υπηρεσίες, την εμβάθυνση των σχέσεων και δεσμών μεταξύ της πολιτικής εξουσίας και

της διοικητικής αρχής. Αυτή η εξέλιξη αναμένεται να έχει σημαντικές επιπτώσεις στο ρόλο των αποφοίτων της ΕΣΔΔΑ.

Η πρώτη σημαντική επίπτωση αυτής της αλλαγής είναι η αλλαγή των ίδιων των αξιολογικών κριτηρίων. Η ίδια η έννοια της αξιοκρατίας είναι εξαιρετικά ασαφής, ειδικά όταν πρόκειται να εφαρμοστεί σε ένα περιβάλλον, όπως αυτό της Δημόσιας Διοίκησης. Ειδικά στη φάση αυτή της μετάβασης προς ένα νέο μοντέλο, η έννοια της αξιοσύνης μπορεί να μεταβάλλεται ανάλογα με την προς κατάληψη θέση. Σε κάποιες περιπτώσεις μπορεί να είναι η ικανότητα οργάνωσης και λειτουργίας μιας μονάδας. Σε άλλες, η συμφωνία με τις πολιτικές κατευθυντήριες γραμμές της εκάστοτε πολιτικής ηγεσίας. Επίσης, μπορεί να είναι η γνώση του αντικειμένου ή ακόμη και η εμπειρία ή και η γνώση της νομοθεσίας/νομολογίας. Τέλος, δύναται να είναι ακόμη και χαρακτηριστικά στοιχεία του εκάστοτε υποψηφίου (π.χ. συμμόρφωσης προς τις εντολές κ.λπ.). Αυτά τα ασαφή κριτήρια της αξιοκρατίας δίνουν μεγάλη ευχέρεια στην εκάστοτε ηγεσία να ερμηνεύει κατά το δοκούν την «αξιοσύνη» των υπαλλήλων που πρόκειται να καταλάβουν μια θέση ευθύνης.

Κατά τη μετάβαση στο νέο κράτος, η αξιοκρατία συνδέεται πρωτίστως με τις έννοιες της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας. Δεν είναι τυχαίο ότι στα τελευταία νομοσχέδια, οι υπάλληλοι θα αμείβονται καλύτερα εφόσον πετυχαίνουν τους στόχους που έχουν τεθεί από την Υπηρεσία. Συνεπώς, ο κατάλληλος προϊστάμενος θα πρέπει να διαθέτει τουλάχιστον δύο κριτήρια: (α) το γνωσιοθεωρητικό υπόβαθρο για να μπορεί να φέρνει εις πέρας τις εντολές και (β) την επιχειρησιακή, αντίστοιχη, ικανότητα. Αυτά τα δύο κριτήρια αποτελούν το υπόβαθρο επί του οποίου προστίθενται και τα υπόλοιπα κριτήρια, με κυριότερα: (α) την κατάλληλη δικτύωση με την πολιτική και διοικητική ιεραρχία, (β) τη γνώση του αντικειμένου, (γ) τα χαρακτηριστικά στοιχεία (προσωπικότητα) του εκάστοτε υποψηφίου (ικανότητα συμμόρφωσης, συμφωνία με κεντρικές κατευθυντήριες επιλογές κ.ο.κ.). Η αλλαγή σε σχέση με το προηγούμενο μοντέλο, που κυριαρχούσε μέχρι και πριν από μία ή δύο δεκαετίες, είναι εμφανής. Τότε, κατά βάση απαιτούνταν (α) η γνώση της νομοθεσίας, (β) η ικανότητα δικτύωσης πρωτίστως με την πολιτική εξουσία (και ίσως τη συνδικαλιστική αρχή) και (γ) η εμπειρία (αρχαιότητα).

Γιατί η αποφοίτηση είναι ένα (και όχι το βασικό) από τα κριτήρια επιλογής Προϊσταμένων

Αυτή η αλλαγή κριτηρίων διαμορφώνει νέου τύπου ανταγωνισμούς για την κατάληψη των θέσεων ευθύνης. Πρώτα απ' όλα, τα κριτήρια αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας μπορούν να τα πληρώσουν στελέχη τόσο του ιδιωτικού όσο και του δημόσιου τομέα. Το γεγονός αυτό ανοίγει διάπλατα την πόρτα στο φαινόμενο των «περιστερεφόμενων θυρών» μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και αυξάνει τον ανταγωνισμό για την κατάληψη των θέσεων ευθύνης. Επιπρόσθετα, εντός του Δημοσίου Τομέα, τα κριτήρια αυτά αποσυνδέονται, μερικώς, από την αποφοίτηση από παραγωγικές σχολές. Ο λόγος έγκειται στο ότι η αποφοίτηση από παραγωγικές σχολές

είναι μια διαδικασία που συμβαίνει άπαξ. Αντιθέτως, τα κριτήρια αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας είναι δυναμικά και συνδέονται πρωτίστως με τη διαρκή βελτίωση των ικανοτήτων, στα πρότυπα των μάνατζερ της αγοράς. Χωρίς αυτό να σημαίνει πλήρης απαξίωση των παραγωγικών σχολών, εντούτοις φαίνεται ότι η μεγαλύτερη χρονική απόσταση από την αποφοίτηση συνεπάγεται και χαμηλότερος βαθμός καταλληλότητας για την κατάληψη της θέσης ευθύνης. Σε αυτό το πλαίσιο, εξίσου σημαντικό είναι ο υποψήφιος Προϊστάμενος να μπορεί να «πεισει» για την καταλληλότητά του. Άρα η δικτύωση μόνο με την πολιτική εξουσία είναι ένας παράγοντας, αλλά όχι ο μοναδικός. Εξίσου σημαντική είναι και η διοικητική δικτύωση. Τέλος, καθώς ο ανταγωνισμός για την ίδια θέση αφορά πολλούς υποψηφίους, η γνώση του αντικειμένου της προς κατάληψη θέσης καθίσταται άλλο ένα βασικό κριτήριο.

Η σταδιακή αλλαγή του ρόλου της ΕΣΔΔΑ

Συμπερασματικά, προκύπτει ότι η αποφοίτηση από την ΕΣΔΔΑ αποτελεί μεν έναν παράγοντα, ένα πρόσθετο κριτήριο για την κατάληψη μιας θέσης ευθύνης, αλλά όχι τον σημαντικότερο. Πρόκειται για ένα προσόν ανάμεσα στα άλλα. Έτσι, ο ίδιος ο ρόλος της ΕΣΔΔΑ, βρίσκεται σε φάση μετάβασης. Στην πρώτη φάση της, η ΕΣΔΔΑ είχε ως σκοπό την ενδυνάμωση του Δημοσίου Τομέα με υπαλλήλους υψηλού μορφωτικού επιπέδου. Ήταν η περίοδος που κυριαρχούσαν οι πελατειακές προσλήψεις και υπήρχε ανάγκη για ανθρώπους με γνώση. Στη δεύτερη φάση της ΕΣΔΔΑ, υπάρχει μια αμηχανία του Δημοσίου Τομέα ως προς την αξιοποίησή τους. Από τη μια είναι απαραίτητοι καθώς ο Δημόσιος Τομέας εξακολουθεί να χρειάζεται μια παραγωγική σχολή εξειδικευμένων στελεχών. Από την άλλη, όμως, η κυριαρχία των πελατειακών σχέσεων και των συνδικαλιστικών ηγεσιών οδήγησε σε εσωτερικές συγκρούσεις με την υπόλοιπη υπαλληλία. Ήταν η περίοδος της κάθετης ανέλιξης των αποφοίτων εντός των φορέων που διορίζονταν. Σήμερα, βρισκόμαστε στην τρίτη φάση εξέλιξης της ΕΣΔΔΑ. Σε αυτήν, έχει διαμορφωθεί ένα ανταγωνιστικό περιβάλλον για την κατάληψη θέσεων ευθύνης. Η αποφοίτηση επέχει σημαντικό ρόλο, αλλά, καθώς ο ανταγωνισμός για την κατάληψη των θέσεων γίνεται ολοένα και μεγαλύτερος, φαίνεται πως εισέρχονται διαρκώς νέα κριτήρια επιλογής. Είναι η περίοδος της οριζόντιας εξέλιξης των αποφοίτων. Ταυτόχρονα, η λογική της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας συνεπάγεται την ανάπτυξη κριτηρίων της αγοράς στην επιλογή προϊσταμένων. Έτσι, η ανάπτυξη δεξιοτήτων δικτύωσης, managerial γνώσεων και μιας αντίστοιχης προσωπικότητας αποτελούν βασικά κριτήρια επιλογής. Αυτή η τελευταία φάση συνδέεται έντονα και με την «προσωπική ευθύνη» του εκάστοτε αποφοίτου να επλέξει και να υποστηρίξει τη σταδιοδρομία εξέλιξης έναντι οποιασδήποτε άλλης επιλογής σταδιοδρομίας. Πλέον, θα πρέπει, με τις επιλογές και τη στάση του, ο εκάστοτε απόφοιτος να αποδείξει στην πολιτική εξουσία και στη διοικητική αρχή ότι είναι «άξιος» να εξελιχθεί. Το υπόστρωμα αυτής της εξέλιξης είναι η αντίληψη περί του «τέλους του εξισωτισμού» στη Δημόσια Διοίκηση.

Συμπεράσματα – Καταληκτικές παρατηρήσεις κεφαλαίου

Σε αυτό κείμενο προσπαθήσαμε να παρακολουθήσουμε τις αλλαγές που συνέβησαν στη Δημόσια Διοίκηση τα τελευταία χρόνια και να τις συνδυάσουμε με τις αντίστοιχες μεταβολές στον τρόπο επιλογής προϊσταμένων. Τα βασικά συμπεράσματά μας έχουν ως εξής:

(α) Η Δημόσια Διοίκηση μεταβάλλεται προς μια κατεύθυνση μερικής -όχι πλήρους- αποπολιτικοποίησης. Η κατεύθυνση αυτή συνδέεται με τη σταθερή μετάβαση προς ένα μοντέλο κράτους που θα παρακολουθεί, τουλάχιστον σε επίπεδο management, τις εξελίξεις του ιδιωτικού τομέα. Η σύνδεση του κράτους και της αγοράς γίνεται πιο έντονη και προς όφελος της δεύτερης. Ταυτόχρονα, υπάρχει μια διαφορετική σύνδεση, σε σχέση με το παρελθόν, μεταξύ της πολιτικής εξουσίας και της διοικητικής αρχής - πάντα προς όφελος της πρώτης. Οι πελατειακές σχέσεις, συνεπώς, εξακολουθούν να αναπαράγονται.

(β) Αυτές οι μεταβολές έχουν άμεση επίδραση στον τρόπο επιλογής των προϊσταμένων και τον ρόλο που επιτελούν εντός της Διοίκησης. Παρατηρούνται, ταυτόχρονα, πολλές και διαφορετικές ταχύτητες ως προς τη μέθοδο επιλογής προϊσταμένων. Κάποιες από αυτές φαίνεται να είναι προσκολλημένες στην πραγματικότητα του παρελθόντος, ενώ άλλες προεικονίζουν τις μελλοντικές εξελίξεις σύνδεσης του τρόπου επιλογής προϊσταμένων με τις μεθόδους της αγοράς. Αυτό έχει σαν συνέπεια οι κρίσεις να αποτελούν ένα μέρος μόνο της διαδικασίας επιλογής. Η αναπαραγωγή των πελατειακών σχέσεων επηρεάζει, αλλά με διαφορετικό πλέον τρόπο, την κατάληψη των θέσεων ευθύνης. Και αυτό, διότι ταυτόχρονα είναι απαραίτητο για τη λειτουργία της διοίκησης να μπορεί να επιλέγει τα στελέχη της **και** ανεξάρτητα.

(γ) Οι μεταβολές τόσο στη Δημόσια Διοίκηση εν γένει όσο και στη μέθοδο επιλογής προϊσταμένων επηρεάζουν τόσο την ίδια την ΕΣΔΔΑ όσο και το «μονοπάτι καριέρας» των αποφοίτων. Η ΕΣΔΔΑ πλέον δεν παράγει στελέχη, αλλά καταρτισμένους υπαλλήλους. Πρόκειται για μερική, εν τοις πράγμασι, υποβάθμιση της Σχολής. Αυτή κατάρτιση, βέβαια, ασφαλώς συνοπολογίζεται και αποτελεί ένα από τα κριτήρια επιλογής προϊσταμένων και εν γένει σταδιοδρομίας. Ωστόσο, δεν αποτελεί το μοναδικό κριτήριο. Καθώς κυριαρχεί η λογική της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας στον Δημόσιο Τομέα, τα κριτήρια της αγοράς κυριαρχούν ως προς τη διαμόρφωση των επιλογών για την κατάληψη θέσεων ευθύνης. Οι απόφοιτοι/ες αποτελούν ένα εξειδικευμένο προσωπικό, μια δεξαμενή επιλογής για τη θέση προϊσταμένων, βασική μεν, αλλά που εντάσσεται ανάμεσα σε πολλές άλλες.

Βιβλιογραφία – Πηγές

Χριστοφιλοπούλου Π. (2021). Το Επιτελικό Κράτος και η Αποπολιτικοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα: Η Περίπτωση του Ν. 4622/19, *Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης*, Τχ. 1, Αρ. 1, σελ.: 142-159

Τσέκος Θ. (2018). Προγραμματισμός και αξιολόγηση στην ελληνική διοίκηση: Μακροχρόνιες τάσεις και οι επιδράσεις της κρίσης. Στο: Ε. Μπιτσάνη, Κ. Μαυρέας, Δ.Π. Σωτηρόπουλος, Θ. Τσέκος (επιμ.) *Θεσμοί και πολιτικές στον καιρό της κρίσης*. Αθήνα: Παπαζήση, σελ.: 81-112

Σπανού Κ. (2010). Αδυναμία αυτοδιόρθωσης: Παράγοντες υπονόμευσης των εξορθολογιστικών παρεμβάσεων. Στο Κ. Σπανού (επιμ.) *Δημόσιες Πολιτικές στην Ελλάδα: Όψεις και Αντιφάσεις*. Αθήνα: Παπαζήση, σελ.: 285-317.

Deutsche Welle, Η «βιομηχανία» των μετακλητών στην Ελλάδα, 30.12.2021, στο: [Η «βιομηχανία» των μετακλητών στην Ελλάδα | Επισκόπηση τύπου | DW | 30.12.2021](#), πρόσβαση 31.1.2022

Υπουργείο Εργασίας, 7.1.2022, «Σε δημόσια διαβούλευση το νομοσχέδιο για τον εκσυγχρονισμό του ΕΦΚΑ», στο: <https://ypergasias.gov.gr/se-dimosia-diavoulefsi-to-nomoschedio-gia-ton-eksygchronismo-tou-efka/>, πρόσβαση: 14/2/2022

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. Ισχύον νομοθετικό πλαίσιο (ν. 3528/2007) και μελέτες περίπτωσης

Εισαγωγή

Η θεσμοθέτηση και εφαρμογή ενός συστήματος επιλογής προϊσταμένων είναι ζητούμενο για την ελληνική Δημόσια Διοίκηση εδώ και δεκαετίες. Θα πρέπει βέβαια να τονίσουμε ότι τα διάφορα νομοθετήματα που έχουν θεσμοθετηθεί κατά την τελευταία δεκαετία έχουν απαντήσει έστω μερικώς -από τη μεριά του νομοθέτη- στο παραπάνω αίτημα. Με άλλα λόγια, παρά τις κριτικές που -δικαίως- έχουν εκφραστεί ο ν. 3528/2007, όπως ισχύει, παρέχει ορισμένα εχέγγυα αξιοκρατίας και αντικειμενικότητας.

Ωστόσο, είναι κοινή διαπίστωση ότι οι διαδικασίες επιλογής προϊσταμένων που προβλέπει είτε δεν εφαρμόζονται ή τουλάχιστον δεν εφαρμόζονται εντός των χρονικών πλαισίων που ο ίδιος ο νόμος προβλέπει. Δηλαδή, δεν διασφαλίζεται ότι η θέση θα προκηρυχθεί μετά τη λήξη της θητείας της/του προϊσταμένου ενώ συχνά επιλέγεται η λύση της ανάθεσης μέσω αναπλήρωσης.

Είναι χαρακτηριστικό πως όσο πιο χαμηλό είναι το επίπεδο θέσης ευθύνης τόσο μεγαλύτερη είναι και η δυστοκία -ή και απροθυμία- που παρατηρείται για την εφαρμογή του σχετικού πλαισίου. Αν θα μπορούσαμε να το θέσουμε σχηματικά, μέχρι και το επίπεδο των προϊσταμένων επιπέδου Διεύθυνσης παρατηρούνται σημαντικές καθυστερήσεις, ενώ για το επίπεδο των προϊσταμένων επιπέδου τμήματος οι διαδικασίες ουσιαστικά δεν εφαρμόζονται, τουλάχιστον στους περισσότερους φορείς. Δεν θα ήταν λοιπόν υπερβολή να ειπωθεί ότι στο επίπεδο των προϊσταμένων τμήματος η έννοια της αναπλήρωσης αποκτά μόνιμα χαρακτηριστικά ακυρώνοντας στην πράξη κάθε δυνατότητα διαφανούς, σταθερής και αντικειμενικής διαδικασίας στελέχωσης των θέσεων ευθύνης της δημόσιας διοίκησης και ενισχύοντας τη διαμόρφωση πελατειακών σχέσεων μεταξύ δημοσιοϋπαλληλίας και πολιτικού συστήματος.

Όπως διαπιστώνεται στο παρόν κεφάλαιο, το φαινόμενο αυτό δεν συνδέεται τόσο με την επιχειρησιακή ικανότητα (ή ανεπάρκεια ακόμη και αν αυτή ενίοτε υπάρχει) των οικείων διευθύνσεων ανθρώπινου δυναμικού. Αντιθέτως, καταδεικνύεται με τον πλέον ανάγλυφο τρόπο ότι το πολιτικό σύστημα, οι επικεφαλής φορέων αλλά και η ίδια η ανώτατη διοικητική ιεραρχία αρνείται πεισματικά να εφαρμόσει οποιοδήποτε σύστημα που να οδηγεί στην επιλογή ενός/μίας υποψηφίου/ας για την εκάστοτε κενή θέση προϊσταμένου/ης.

Από την άλλη, παρατηρείται η ολοένα και αυξανόμενη τάση σε μια σειρά φορέων (π.χ. ΑΑΔΕ, Υπηρεσία Ασύλου) να ισχύουν και να εφαρμόζονται ειδικές διατάξεις για την διαδικασία επιλογής προϊσταμένων, οι οποίες παρέχουν ευρύτατα περιθώρια διακριτικής ευχέρειας ως προς την παράκαμψη των μετρήσιμων και αντικειμενικών προσόντων (όπως προϋπηρεσία και τυπικά προσόντα). Στους φορείς αυτούς ισχύει μια διαφορετική πραγματικότητα σε σχέση με τους φορείς που καταλαμβάνονται από το

ν.3528/2007, όπως ισχύει: οι διαδικασίες επιλογής προϊσταμένων διεξάγονται με σχεδόν κανονικούς ρυθμούς για όλα τα επίπεδα θέσεων ευθύνης.

Προφανώς και δεν θεωρούμε την ύπαρξη των εν λόγω διαφορετικών ταχυτήτων τυχαία, αλλά συμπύκνωση μιας μάλλον κυνικής πρακτικής και αντίληψης: όπου οι διαδικασίες είναι ελαστικές εφαρμόζονται, ενώ όπου είναι ανελαστικές δεν εφαρμόζονται.

Τέλος, αξίζει να τονιστεί ότι ορισμένοι από τους φορείς όπου ισχύουν ειδικές διατάξεις επιλογής σε θέσεις προϊσταμένων θεωρούνται ως παράδειγμα προς μίμηση και ένα είδος «πιλοτικής εφαρμογής» μιας σειράς πολιτικών για την αναμόρφωση των εργασιακών σχέσεων σε όλη τη Δημόσια Διοίκηση. Συνεπώς, δε θα πρέπει να θεωρηθούν οι εξαιρέσεις αυτές ως παραφωνίες σε σχέση με το ν. 3528/2007, όπως ισχύει, αλλά ίσως ως προεικόνισμα του μέλλοντος της Δημόσιας Διοίκησης εν γένει. Πρόκειται για μια Δημόσια Διοίκηση πολλών ταχυτήτων, όπου οι θέσεις ευθύνης αλλά και η μισθολογική διαφοροποίηση σε επίπεδο περιγράμματος θέσης (βλ. ΑΑΔΕ) αλλά και με βάση την απόδοση, θα είναι τα κίνητρα προς τις/τους δημοσίους υπαλλήλους ώστε να συμμορφώνονται, να αποδίδουν κλπ. Το πώς διανέμονται οι πόροι αυτοί (θέσεις ευθύνης, μισθός, επίδομα παραγωγικότητας κλπ) επαφίεται στην πολιτική ηγεσία. Αντίστοιχα, και οι ποινές για όσους δεν πίνουν τις επιθυμητές αποδόσεις επαφίονται στην πολιτική ηγεσία. Και μπορεί η πολιτική ηγεσία να νομιμοποιείται να χαράσσει πολιτική μέσω εκλογών αλλά σε 'επίπεδο λογοδοσίας αυτοί που εκτίθενται επειδή αποτελούν και τη συνέχεια της ΔΔ είναι οι υπηρεσιακοί.

2.1. Ισχύον νομοθετικό πλαίσιο: Παρουσίαση των σχετικών διατάξεων του δημοσιοϋπαλληλικού κώδικα και των συναφών διατάξεων για τοποθετήσεις και αναπληρώσεις

Βασικό νομοθέτημα για την **επιλογή και τοποθέτηση σε θέσεις προϊσταμένων οργανικών μονάδων** στη Δημόσια Διοίκηση είναι ο **ν. 3528/2007** (ΦΕΚ Α' 26/09.02.2007), και πιο συγκεκριμένα τα άρθρα του 84 έως και 87, όπως αυτά έχουν τροποποιηθεί και ισχύουν⁵.

Οι οργανικές μονάδες, όπως αυτές ορίζονται στην παρ. 7 του άρθρου 84, είναι η **Γενική Διεύθυνση, η Διεύθυνση, το Τμήμα, το αυτοτελές Τμήμα**, οι **οργανικές μονάδες αντίστοιχου επιπέδου** με τις προαναφερθείσες, καθώς και **οργανικές μονάδες ενδιάμεσων επιπέδων διοίκησης**, όπως αυτά καθορίζονται στις οικείες οργανικές διατάξεις κάθε φορέα. Ρητά προβλέπεται ότι τα οριζόμενα για οργανικές μονάδες επιπέδου Διεύθυνσης εφαρμόζονται και για τις Υποδιευθύνσεις.

Ως οριζόντιες θέσεις ευθύνης νοούνται οι οργανικές μονάδες επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης και Διεύθυνσης που προβλέπονται στις οικείες οργανικές διατάξεις κάθε

⁵ Τελευταία τροποποίηση των σχετικών άρθρων με το ν. 4795/2021 (ΦΕΚ Α' 62/17.04.2021)

φορέα και οι αρμοδιότητές τους είναι όμοιες ή παρεμφερείς σε όλους τους υπαγόμενους στο πεδίο εφαρμογής των συγκεκριμένων διατάξεων φορείς⁶.

Στο **άρθρο 84** τίθενται οι γενικές προϋποθέσεις που πρέπει να συγκεντρώνει κάποια/κάποιος υπάλληλος προκειμένου να μπορεί να επιλεγεί ως προϊσταμένη/προϊστάμενος οργανικής μονάδας. Οι προϋποθέσεις αυτές είναι ένας συνδυασμός : α) Της εκπαιδευτικής κατηγορίας που ανήκει η/ο υπάλληλος
β) της προηγούμενης άσκησης καθηκόντων προϊσταμένου οργανικής μονάδας ίσου ή κατώτερου επιπέδου για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα
γ) της προηγούμενης επίδοσης στα καθήκοντά του, όπως αυτή αποτυπώνεται στις εκθέσεις αξιολόγησης, λαμβανομένης υπόψη και της τυχόν κατοχής αυξημένων τυπικών προσόντων και τέλος,
δ) και της επαγγελματικής εμπειρίας (βάσει του πλεονάζοντος χρόνου υπηρετήσης στο βαθμό Α') και διαφοροποιούνται αναλόγως του επιπέδου της οργανικής μονάδας για την οποία πρόκειται να γίνει επιλογή και τοποθέτηση.

Πιο συγκεκριμένα:

1. Ως **προϊστάμενοι Γενικής Διεύθυνσης** επιλέγονται υπάλληλοι της κατηγορίας ΠΕ ή ΤΕ, οι οποίοι πρέπει:

α) να έχουν ασκήσει καθήκοντα προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης για τουλάχιστον ένα (1) έτος,

ή

β) να έχουν ασκήσει καθήκοντα προϊσταμένου Διεύθυνσης για τουλάχιστον τρία (3) έτη, ή

γ) να είναι i/ κάτοχοι αναγνωρισμένου διδακτορικού διπλώματος ή απόφοιτοι/ες της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ) ή κάτοχοι αναγνωρισμένου μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών⁷, και ii/ να κατέχουν το βαθμό Α' με πλεονάζοντα χρόνο τουλάχιστον οκτώ (8) έτη στο βαθμό αυτό, και επιπλέον iii/ να έχουν ασκήσει καθήκοντα προϊσταμένου Τμήματος για τουλάχιστον τρία (3) έτη ή να έχουν όλως εξαιρετική επίδοση στα καθήκοντά τους κατά την τελευταία τριετία (μέσο όρο βαθμολογίας από 90 έως 100 στις εκθέσεις αξιολόγησης)⁸,

ή

δ) να i/ κατέχουν το βαθμό Α' με πλεονάζοντα χρόνο τουλάχιστον δέκα (10) έτη στο βαθμό αυτόν, και ii/ να έχουν ασκήσει καθήκοντα προϊσταμένου για τουλάχιστον πέντε (5) έτη, εκ των οποίων δύο (2) έτη σε Διεύθυνση, ή να έχουν όλως εξαιρετική

⁶ Ιδίως οι Γενικές Διευθύνσεις Διοικητικής Υποστήριξης, Οικονομικών Υπηρεσιών, Οικονομικών και Διοικητικών Υπηρεσιών, Πληροφορικής και οι Διευθύνσεις Διοικητικού / Προσωπικού, Πληροφορικής, Προμηθειών, Προϋπολογισμού

⁷ Οι σχετικοί τίτλοι σπουδών (διδακτορικό δίπλωμα / μεταπτυχιακός τίτλος σπουδών) πρέπει να είναι συναφείς με την προς πλήρωση θέση. Η προϋπόθεση αυτή ισχύει για τις θέσεις προϊσταμένων σε οργανικές μονάδες όλων των επιπέδων

⁸ Οι σχετικές εκθέσεις αξιολόγησης πρέπει να έχουν οριστικοποιηθεί από την Ειδική Επιτροπή Αξιολόγησης. Η προϋπόθεση αυτή ισχύει για τις θέσεις προϊσταμένων σε οργανικές μονάδες όλων των επιπέδων.

επίδοση στα καθήκοντά τους κατά την τελευταία τριετία (μέσο όρο βαθμολογίας από 90 έως 100 στις εκθέσεις αξιολόγησης).

2. Ως **προϊσταμένοι Διεύθυνσης** (ή αντίστοιχου ή ενδιάμεσου επιπέδου – δηλαδή μεταξύ Διεύθυνσης και Τμήματος – οργανικών μονάδων) επιλέγονται υπάλληλοι της κατηγορίας ΠΕ ή ΤΕ, οι οποίοι πρέπει:

α) να έχουν ασκήσει καθήκοντα προϊσταμένου Διεύθυνσης για τουλάχιστον ένα (1) έτος, ή

β) να είναι i/ κάτοχοι αναγνωρισμένου διδακτορικού διπλώματος ή απόφοιτοι/ες της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ) ή κάτοχοι αναγνωρισμένου μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών, και ii/ να κατέχουν το βαθμό Α' με πλεονάζοντα χρόνο τουλάχιστον έξι (6) έτη στο βαθμό αυτό, και επιπλέον iii/ να έχουν ασκήσει καθήκοντα προϊσταμένου Τμήματος για τουλάχιστον ένα (1) έτος ή να έχουν όλως εξαιρετική επίδοση στα καθήκοντά τους κατά την τελευταία τριετία (μέσο όρο βαθμολογίας από 90 έως 100 στις εκθέσεις αξιολόγησης),

ή

γ) να κατέχουν το βαθμό Α' και να έχουν ασκήσει καθήκοντα προϊσταμένου Τμήματος για τουλάχιστον τρία (3) έτη,

ή

δ) να κατέχουν το βαθμό Α' με πλεονάζοντα χρόνο τουλάχιστον δέκα (10) έτη στο βαθμό αυτόν και να έχουν όλως εξαιρετική επίδοση στα καθήκοντά τους κατά την τελευταία τριετία (μέσο όρο βαθμολογίας από 90 έως 100 στις εκθέσεις αξιολόγησης).

3. Ως **προϊσταμένοι Τμήματος** (ή αντίστοιχου επιπέδου οργανικής μονάδας) επιλέγονται υπάλληλοι της κατηγορίας ΠΕ ή ΤΕ ή ΔΕ, οι οποίοι πρέπει να έχουν αξιολογηθεί με βαθμολογία από 75 έως 100 στις εκθέσεις αξιολόγησης τουλάχιστον δύο (2) φορές κατά την τελευταία τριετία, **και**

α) να κατέχουν το βαθμό Α' και να έχουν τρία (3) έτη πραγματικής δημόσιας υπηρεσίας, ή

β) να έχουν το βαθμό Α' και να έχουν ασκήσει καθήκοντα προϊσταμένου Τμήματος για τουλάχιστον ένα (1) έτος.

Ειδικότερες προϋποθέσεις μπορούν να προβλέπονται στις οικείες οργανικές διατάξεις κάθε φορέα.

Στην περίπτωση που στις οικείες διατάξεις προβλέπεται οι προκηρυσσόμενες θέσεις προϊσταμένων να μπορούν να καλυφθούν από υπαλλήλους συγκεκριμένου κλάδου, οποιοσδήποτε υπάλληλος κατέχει το βασικό τίτλο σπουδών που αποτελεί το τυπικό προσόν του συγκεκριμένου κλάδου μπορεί να συμμετέχει στη διαδικασία επιλογής, ανεξαρτήτως του κλάδου στον οποίο αυτός ανήκει (παρ. 5, εδ. α).

Οι απόφοιτοι/ες της **Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)**, ανεξαρτήτως του τίτλου σπουδών που κατέχουν, μπορούν να είναι υποψήφιοι σε οποιαδήποτε προκηρυσσόμενη οριζόντια θέση ευθύνης, χωρίς να εξαιρούνται επί τη βάση ειδικών προσόντων ή και βασικών τίτλων σπουδών, όπως

αυτά εξειδικεύονται στις οικείες οργανικές διατάξεις, είναι όμως απαραίτητο να κατέχουν τα απαιτούμενα πρόσθετα προσόντα, ιδίως αυτά της γνώσης ξένης γλώσσας και της απαιτούμενης εμπειρίας (παρ. 5, εδ β και γ). Περαιτέρω, **οι απόφοιτοι/ες της ΕΣΔΔΑ** μπορούν να είναι υποψήφιοι για οποιαδήποτε άλλη προκηρυσσόμενη θέση ευθύνης, εξαιρουμένων αυτών που απαιτούν ειδικές τεχνικές ή επιστημονικές γνώσεις, όπως αυτές καθορίζονται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, μετά από αιτιολογημένη γνώμη του αρμόδιου Υπουργού ή του οικείου Περιφερειάρχη (παρ. 5, εδ. δ και ε). Επομένως, εφόσον δεν έχουν καθοριστεί με ΥΑ ΥΠΕΣ και αιτιολογημένη γνώμη οι ειδικές τεχνικές και επιστημονικές θέσεις τότε δεν χωρεί εξαίρεση των αποφοίτων.

Για την υποβολή υποψηφιότητας και την επιλογή και τοποθέτηση σε θέση προϊσταμένου, οποιουδήποτε επιπέδου, υπάρχουν και κωλύματα. Έτσι:

α) δεν επιτρέπεται να είναι υποψήφιος για επιλογή σε θέση προϊσταμένου υπάλληλος που αποχωρεί αυτοδικαίως από την υπηρεσία εντός ενός (1) έτους από την ημερομηνία λήξης της προθεσμίας υποβολής των υποψηφιοτήτων (παρ. 4, εδ. α), **και**

β) δεν επιτρέπεται να είναι υποψήφιος για επιλογή σε θέση προϊσταμένου ούτε να τοποθετηθεί προϊστάμενος υπάλληλος που i/ διανύει δοκιμαστική υπηρεσία, ή ii/ τελεί σε διαθεσιμότητα ή αργία, ή iii/ έχει καταδικαστεί τελεσίδικα για τα αδικήματα που αναφέρονται στην παράγραφο 1 του άρθρου 8 του ν. 3528/2007, ή iv/ του έχει επιβληθεί τελεσίδικα οποιαδήποτε πειθαρχική ποινή ανώτερη του προστίμου αποδοχών τεσσάρων (4) μηνών, για οποιοδήποτε πειθαρχικό παράπτωμα⁹ (παρ. 4, εδ. β).

Οι προϋποθέσεις και τα προσόντα επιλογής πρέπει να συντρέχουν κατά τη ημερομηνία λήξης της προθεσμίας υποβολής της αίτησης υποψηφιότητας (παρ. 6).

Στο άρθρο 85 καθορίζονται τα κριτήρια τα οποία λαμβάνονται υπόψη και μοριοδοτούνται για την επιλογή προϊσταμένων. Τα κριτήρια αυτά διατάσσονται σε τέσσερις κατηγορίες (παρ. 1), ως ακολούθως:

- α) τυπικά, εκπαιδευτικά προσόντα και προσόντα επαγγελματικής κατάρτισης,
- β) εργασιακή εμπειρία και άσκηση καθηκόντων ευθύνης,
- γ) αξιολόγηση, **και**
- δ) δομημένη συνέντευξη.

Ανάλογα με το επίπεδο της προκηρυσσόμενης θέσης ευθύνης, στο συνολικό αριθμό μορίων που προκύπτει για κάθε υποψήφιο, ανά κατηγορία κριτηρίων, εφαρμόζεται συντελεστής βαρύτητας, όπως περιγράφεται στον κατωτέρω πίνακα:

	Τμήμα	Διεύθυνση	Γενική Διεύθυνση
Ομάδα κριτηρίων (α)	35%	25%	25%

⁹ Μέχρι τη διαγραφή της ποινής κατά το άρθρο 145 του ν. 3528/2007.

Ομάδα κριτηρίων (β)	20%	25%	25%
Ομάδα κριτηρίων (γ)	20%	15%	10%
Ομάδα κριτηρίων (δ)	25%	35%	40%

Η μοριοδότηση των κριτηρίων αναλυτικά ανά κατηγορία (με ανώτατο όριο 1000 μορίων για καθεμιά από τις τέσσερις κατηγορίες κριτηρίων) έχει ως εξής:

α) για την πρώτη ομάδα κριτηρίων (εκπαίδευση / επαγγελματική κατάρτιση)¹⁰.

Κριτήριο	Μόρια
Βασικός τίτλος σπουδών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης	100
Δεύτερος τίτλος σπουδών (τριτοβάθμιας εκπαίδευσης)	30
Μεταπτυχιακός τίτλος σπουδών ¹¹ , ετήσιας τουλάχιστον διάρκειας ¹² (συναφής)	200
Μεταπτυχιακός τίτλος σπουδών, ετήσιας τουλάχιστον διάρκειας (μη συναφής)	70
Μεταπτυχιακός τίτλος σπουδών (πέραν του 1ου, ανεξαρτήτως συνάφειας) συνολικά	50
Επιτυχής αποφοίτηση από την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης	275
Διδακτορικό δίπλωμα (συναφές)	350
Διδακτορικό δίπλωμα (μη συναφές)	100
Διδακτορικό δίπλωμα (πέραν του 1ου, ανεξαρτήτως συνάφειας) συνολικά	70

¹⁰ Όλα τα προσόντα της συγκεκριμένης κατηγορίας πρέπει να αποδεικνύονται κατά τα οριζόμενα στο π.δ. 50/2001 (ΦΕΚ Α' 39/05.03.2001)

¹¹ Σε κάθε περίπτωση, ο μεταπτυχιακός τίτλος σπουδών θα πρέπει να έχει αποκτηθεί μετά τη λήψη του βασικού τίτλου σπουδών.

¹² [Μεταπτυχιακοί τίτλοι σπουδών που ενσωματώνονται στο βασικό τίτλο σπουδών, κατά την έννοια του άρθρου 46 του ν. 4485/2017 (ΦΕΚ Α' 114/04.08.2017), μοριοδοτούνται με 150 μόρια, εφόσον είναι συναφείς.

Πιστοποιημένη επιμόρφωση (για κάθε σεμινάριο επιμόρφωσης) ¹³	5 ¹⁴
Πιστοποιημένη γλωσσομάθεια - άριστη γνώση (για κάθε γλώσσα)	50 ¹⁵
Πιστοποιημένη γλωσσομάθεια - πολύ καλή γνώση (για κάθε γλώσσα)	30
Πιστοποιημένη γλωσσομάθεια - καλή γνώση (για κάθε γλώσσα)	10
Πιστοποιητικό διοικητικής επάρκειας ¹⁶	30

Η πιστοποιημένη επιμόρφωση μοριοδοτείται με ανώτατο όριο 20 μορίων και η πιστοποιημένη γλωσσομάθεια με ανώτατο όριο 100 μορίων.

β) για τη δεύτερη ομάδα κριτηρίων (εργασιακή εμπειρία / άσκηση καθηκόντων ευθύνης):

Κριτήριο	Μόρια
Χρόνος υπηρεσίας στο Δημόσιο (για κάθε μήνα πραγματικής δημόσιας υπηρεσίας) ¹⁷	1,5
Χρόνος υπηρεσίας εκτός Δημοσίου (για κάθε μήνα προϋπηρεσίας) ¹⁸	1
Άσκηση καθηκόντων ευθύνης επιπέδου Τμήματος (για κάθε πλήρη μήνα)	3
Άσκηση καθηκόντων ευθύνης επιπέδου Διεύθυνσης (για κάθε πλήρη μήνα)	4
Άσκηση καθηκόντων ευθύνης επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης (για κάθε πλήρη μήνα)	5,5

¹³ Εφόσον έχει παρασχεθεί κατ' εφαρμογήν των διατάξεων των με αριθ. ΔΙΕΚ/ΤΜ.Β/Φ.2/31/οικ.30214/10.11.2008 (ΦΕΚ Β' 2349/19.11.2008) και ΔΙΕΚ/ΤΜ.Β/Φ.2/58/οικ.19975/16.9.2010 (ΦΕΚ Β' 1592/30.09.2010) υπουργικών αποφάσεων, καθώς και η επιμόρφωση που παρέχεται από τις σχολές / εθνικά κέντρα επιμόρφωσης δημοσίων υπαλλήλων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, από το Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Δημόσιας Διοίκησης και από τη Σχολή Προγραμματιστών Ηλεκτρονικών Υπολογιστών των Ενόπλων Δυνάμεων. Λαμβάνεται υπόψη η επιμόρφωση κατά την τελευταία δεκαετία.

¹⁴ Ανώτατο όριο 20 μορίων για το συγκεκριμένο κριτήριο.

¹⁵ Ανώτατο όριο 100 μορίων για την πιστοποιημένη γλωσσομάθεια.

¹⁶ Σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 82, παρ. 2 του ν. 3528/2007 (αφορά υποψηφίους δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης)

¹⁷ Εξαιρείται ο χρόνος που έχει διανυθεί σε θέση ευθύνης. Ανώτατο όριο οι 396 μήνες (33 έτη).

¹⁸ Εφόσον έχει αναγνωριστεί σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 98 του ν. 3528/2007

Άσκηση καθηκόντων ευθύνης επιπέδου Υπηρεσιακού Γραμματέα (για κάθε πλήρη μήνα)	6
--	---

Χρόνος υπηρεσίας ή απασχόλησης μεγαλύτερος του δεκαπενθημέρου λογίζεται ως πλήρης μήνας, εφόσον είναι συνεχής.

Η μοριοδότηση του χρόνου άσκησης καθηκόντων ευθύνης¹⁹ δεν μπορεί να υπερβαίνει συνολικά τους 120 μήνες (10 έτη). Ο υπολογισμός των μορίων για την άσκηση καθηκόντων ευθύνης ξεκινά από την ανώτερη ιεραρχικά θέση που κάθε υποψήφιος κατείχε και καταλήγει στην κατώτερη (δηλαδή, πρώτα υπολογίζεται ο μοριοδοτούμενος χρόνος άσκησης καθηκόντων ευθύνης Υπηρεσιακού Γραμματέα, στη συνέχεια ο αντίστοιχος χρόνος άσκησης καθηκόντων ευθύνης επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης, ακολούθως ο χρόνος άσκησης καθηκόντων ευθύνης επιπέδου Διεύθυνσης και, τέλος, ο χρόνος άσκησης καθηκόντων ευθύνης επιπέδου Τμήματος), μέχρι τη συμπλήρωση του ανώτατου ορίου των 120 μηνών. Τυχόν πλεονάζων χρόνος άσκησης καθηκόντων ευθύνης (πέραν του ανώτατου ορίου των 120 μηνών), πρακτικά μοριοδοτείται απλώς ως χρόνος υπηρεσίας στο Δημόσιο (1,5 μόριο για κάθε μήνα).

Σε κάθε περίπτωση, το σύνολο των μηνών που μπορεί να μοριοδοτηθεί ο υπάλληλος για τα κριτήρια του χρόνου υπηρεσίας στο Δημόσιο και του χρόνου άσκησης καθηκόντων ευθύνης δεν μπορεί να υπερβαίνει τους 396 μήνες συνολικά (33 έτη).

Βάσει των ανωτέρω:

- Το ανώτατο όριο μορίων για υπηρεσία στο Δημόσιο είναι 594 (396 μήνες X 1,5 μόριο).
- Το ανώτατο όριο μορίων για προϋπηρεσία εκτός Δημοσίου είναι 84 (84 μήνες X 1 μόριο).
- Το ανώτατο όριο μορίων για άσκηση καθηκόντων ευθύνης είναι 720 (120 μήνες X 6 μόρια – ως Υπηρεσιακός Γραμματέας).

γ) για την τρίτη ομάδα κριτηρίων (αξιολόγηση)²⁰, υπολογίζεται ο μέσος όρος των εκθέσεων αξιολόγησης της τελευταίας τριετίας, με αναγωγή της βαθμολογίας στην κλίμακα του χίλια (1000).

¹⁹ Στην περίπτωση που τουλάχιστον το ήμισυ του χρόνου άσκησης καθηκόντων ευθύνης δεν έχει διανυθεί κατόπιν διαδικασιών επιλογής ή/και τοποθέτησης, τα υπολογισθέντα μόρια για το συγκεκριμένο διάστημα (που έχουν ασκηθεί καθήκοντα ευθύνης χωρίς προηγούμενη διαδικασία επιλογής ή/και τοποθέτησης), πολλαπλασιάζεται με συντελεστή 0,85. Πρακτικά αυτό σημαίνει ότι σε 100 μόρια που έχουν υπολογιστεί για την άσκηση καθηκόντων ευθύνης μετά από διαδικασία επιλογής ή/και τοποθέτησης αντιστοιχούν 85 μόρια, στην περίπτωση που δεν έχει προηγηθεί σχετική διαδικασία επιλογής ή/και τοποθέτησης.

²⁰ Προϋπόθεση για να ληφθεί υπόψη το κριτήριο της αξιολόγησης, ο υποψήφιος πρέπει να έχει αξιολογηθεί με τις γενικώς ισχύουσες διατάξεις περί αξιολόγησης (Μέρος Β' του ν. 4369/2016 – ΦΕΚ Α' 33/27.02.2016, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει) ή ειδικά συστήματα αξιολόγησης για δύο (2) τουλάχιστον αξιολογικές περιόδους (στην περίπτωση αυτή λαμβάνεται υπόψη ο μέσος όρος αξιολόγησης των δύο αυτών περιόδων). Κατά την πρώτη εφαρμογή των διατάξεων αυτών (δηλαδή, μέχρι να ολοκληρωθεί η διαδικασία επιλογής προϊσταμένων για τις οργανικές μονάδες όλων των επιπέδων) η αξιολόγηση δεν λαμβάνεται υπόψη ούτε ως προϋπόθεση επιλογής (άρθρο 84), ούτε ως μοριοδοτούμενο κριτήριο (άρθρο 85).

δ) για την τέταρτη ομάδα κριτηρίων (δομημένη συνέντευξη), αυτή περιλαμβάνει δύο (2) θεματικές ενότητες (καθεμιά από τις οποίες μοριοδοτείται κατ' ανώτατο όριο με 500 μόρια):

- ✚ Δομημένη συνέντευξη επί θεμάτων σχετικών με το αντικείμενο του φορέα και τις αρμοδιότητες των οργανωτικών μονάδων των σχετικών με την προκηρυσσόμενη θέση, σε συνάρτηση με τις δεξιότητες και προσόντα του υποψηφίου, όπως αυτά προκύπτουν από το βιογραφικό του και τα στοιχεία του προσωπικού του Μητρώου, και
- ✚ Ανάπτυξη ενός υποθετικού σεναρίου γενικού διοικητικού ενδιαφέροντος, με σκοπό την αξιολόγηση των διοικητικών ικανοτήτων του υποψηφίου να προγραμματίζει, να συντονίζει, να αναλαμβάνει πρωτοβουλίες, να λαμβάνει αποτελεσματικές αποφάσεις και να διαχειρίζεται κρίσεις, ενώ λαμβάνονται επίσης υπόψη οι επικοινωνιακές δεξιότητες, η ικανότητα διαχείρισης χρόνου, τα χαρακτηριστικά ηγεσίας, ιδίως, υπό συνθήκες πίεσης, η ικανότητα συντονισμού ομάδων εργασίας και η δημιουργικότητα του υποψηφίου.

Η δομημένη συνέντευξη διενεργείται²¹ από τα αρμόδια Συμβούλια, τα οποία λαμβάνουν υπόψη τα στοιχεία του προσωπικού Μητρώου του υπαλλήλου, την αίτηση υποψηφιότητας και το βιογραφικό του σημείωμα, με σκοπό της διαμόρφωση γνώμης για την προσωπικότητα, την ικανότητα και την καταλληλότητα του υποψηφίου για την άσκηση των καθηκόντων της θέσης ευθύνης για την οποία κρίνεται (βλ. στη συνέχεια, άρθρο 86).

Κάθε μέλος του αρμοδίου Συμβουλίου δεν μπορεί να βαθμολογήσει υποψήφιο με περισσότερα από 1000 μόρια. Ο μέσος όρος των βαθμών των μελών του Συμβουλίου αποτελεί την τελική μοριοδότηση του υποψηφίου από τη διαδικασία της δομημένης συνέντευξης. Επισημαίνεται ότι την ώρα που γράφεται η παρούσα μελέτη, η κυβέρνηση έχει προτείνει την νομοθετική εισαγωγή κατώτατης επίδοσης στην διαδικασία της δομημένης συνέντευξης. Ειδικότερα, έχει προταθεί (Σ/Ν Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο Καταπολέμησης της Διαφθοράς, κλπ) να αποκλείεται από την περαιτέρω διαδικασία υποψήφια/ος που λαμβάνει βαθμολογία μικρότερη του 500, ανεξαρτήτως από τον συνολικό αριθμό μορίων που συγκεντρώνει. Σε σχετικό υπόμνημά της στην αρμόδια Επιτροπή, το ΔΣ της ΕΝΑΠ-ΕΣΔΔΑ επισήμανε τα ακόλουθα: Η εισαγωγή «κόφτη» (βαθμολογία κάτω από 500 μόρια στην συν/ξη) στις κρίσεις προϊσταμένων είναι προβληματική καθώς δίνει τη δυνατότητα πλήρους ανατροπής της κατάταξης βάση μορίων και μάλιστα στο στάδιο της διαδικασίας που έχει το μεγαλύτερο στοιχείο υποκειμενικής κρίσης (τη συνέντευξη). Μια τέτοια διάταξη θα λειτουργήσει ως εργαλείο αδιαφάνειας, πελατειακών σχέσεων και ευνοιοκρατίας. Σε κάθε περίπτωση η βαθμολογία κάτω από 500 μόρια πρέπει να αιτιολογείται ειδικά από τα μέλη της Επιτροπής Αξιολόγησης αφού έχει μια ιδιαίτερα δυσμενή συνέπεια, τον αποκλεισμό του/της υποψήφιας από τη διαδικασία επιλογής.

²¹ Με πρόβλεψη της αναγκαίας «ζώντανής βοήθειας» για άτομα με αναπηρία, εφόσον απαιτείται.

1. Η αναδρομική εφαρμογή του κόφτη στις ήδη εκκρεμείς υποθέσεις είναι ιδιαίτερα προβληματική καθώς δημιουργεί υποψηφίους πολλών ταχυτήτων στην ίδια διαδικασία και μάλιστα με ένα εντελώς συμπτωματικό κριτήριο (την τυχαιότητα του να έχεις κληθεί ή όχι σε συνέντευξη μέχρι την δημοσίευση του παρόντος).
2. Κάθε αλλαγή στις διαδικασίες επιλογής προϊσταμένων πρέπει να μην εφαρμόζεται σε εκκρεμείς διαδικασίες για λόγους ασφάλειας δικαίου.

Κάθε μέλος αιτιολογεί συνοπτικά τη μοριοδότηση του υποψηφίου σε καθεμιά από τις δύο θεματικές ενότητες της συνέντευξης. Η αιτιολόγηση αυτή, μαζί με το περιεχόμενο της συνέντευξης, με τα κρίσιμα και ουσιαστικά σημεία της, αναφέρεται συνοπτικά στο πρακτικό του Συμβουλίου, το οποίο είναι στη διάθεση όλων των υποψηφίων. Η απαιτούμενη τεχνογνωσία παρέχεται από στα μέλη των Συμβουλίων από το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ), που υποστηρίζει επιστημονικά τη διαδικασία των δομημένων συνεντεύξεων.

Επιπλέον, στο **άρθρο 87** ορίζεται η διαδικασία **αναπλήρωσης προϊσταμένων**. Πιο συγκεκριμένα, προϊστάμενος που απουσιάζει ή κωλύεται, αναπληρώνεται στα καθήκοντά του από τον ανώτερο κατά βαθμό προϊσταμένης/προϊστάμενο των υποκείμενων οργανικών μονάδων (και αν δεν υπάρχουν υποκείμενες οργανικές μονάδες ο ανώτερος κατά βαθμό υπάλληλος που υπηρετεί στην ίδια οργανική μονάδα - ή αυτός που ορίζεται από τον προϊστάμενο της αμέσως υπερκείμενης μονάδας ή αρχής), υπό την προϋπόθεση ότι ανήκει σε κλάδο του οποίου οι υπάλληλοι, σύμφωνα με τις οικείες οργανικές διατάξεις, προβλέπεται ότι μπορούν να προϊστανται. Επί ομοιόβαθμων, αναπληρώνει η/ο προϊσταμένη/προϊστάμενος που έχει ασκήσει περισσότερο χρόνο καθήκοντα προϊσταμένου (ή ο υπάλληλος που έχει τον περισσότερο χρόνο στο βαθμό). Το αρμόδιο για την τοποθέτηση όργανο μπορεί, τηρουμένου του προβαδίσματος των βαθμών, να ορίσει ως αναπληρωτή έναν από τους προϊσταμένους των υποκείμενων οργανικών μονάδων, ή τον προϊστάμενο άλλης οργανικής μονάδας του ίδιου επιπέδου.

Τέλος, σε περίπτωση κένωσης ή σύστασης θέσης προϊσταμένης/προϊσταμένου οργανικής μονάδας, έως την επιλογή και τοποθέτηση νέας/νέου προϊσταμένου/προϊσταμένης σε αυτή, αυτός αναπληρώνεται σύμφωνα με τα προηγούμενα, οπότε η/ο αναπληρώτρια/αναπληρωτής δικαιούται το προβλεπόμενο για τη θέση επίδομα από την έναρξη της αναπλήρωσης.

2.2. Μελέτες περίπτωσης (Case Studies)

Λόγω της πληθώρας των φορέων και οργανισμών του Δημοσίου Τομέα καθώς και της έλλειψης δημοσιευμένων και διαθέσιμων στοιχείων για την συνολική κατάσταση στην διαδικασία πλήρωσης των θέσεων προϊσταμένων, η ομάδα μελέτης επέλεξε την μεθοδολογία της μελέτης περιπτώσεων (case studies). Πιο συγκεκριμένα, επιλέχθηκαν 3 φορείς με διαφορετικά και αντιπροσωπευτικά χαρακτηριστικά: Το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου ως ένα νέο υπουργείο, η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων

Εοσόδων (ΑΑΔΕ) ως ένας οργανισμός με ειδικές διαδικασίες και τέλος το Υπουργείο Υγείας ως ένας πιο παλιός φορέας του Δημοσίου. Φυσικά, οι περιπτώσεις λειτουργούν ως ενδεικτικά αλλά και χαρακτηριστικά παραδείγματα για την συμμόρφωση του Δημοσίου στο θεσπισμένο πλαίσιο. Αν και δεν δύναται να καλύψουν τη συνολική εικόνα του Δημοσίου, εντούτοις αποτυπώνουν τις επί μέρους πραγματικότητες που συμβαίνουν στο Δημόσιο Τομέα.

Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου

Με το παρόν κείμενο, πραγματοποιείται μια προσπάθεια αποτύπωσης των διαδικασιών κάλυψης των θέσεων ευθύνης εντός του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου, εστιάζοντας στην Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης, η οποία αποτελεί αυτοτελή μονάδα του Υπουργείου, με αναφορές βέβαια στο σύνολο της οργανωτικής δομής αυτού.

Ξεκινώντας λοιπόν την καταγραφή των σχετικών στοιχείων και δεδομένου του διαφορετικού σημείου εκκίνησης/σύστασης των Υπηρεσιών του Υπουργείου παρατηρούνται διαφορετικές ταχύτητες και πλαίσια ανάδειξης σε θέσεις προϊσταμένων (Γενικής Διεύθυνσης, Διεύθυνσης, Τμήματος).

Πιο συγκεκριμένα, οι αρμόδιες διοικητικές υπηρεσίες, όσον αφορά την διαχείριση του προσφυγικού ζητήματος (Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης, Υπηρεσία Ασύλου, Αρχή Προσφυγών, Κεντρική Υπηρεσία Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου), κατ' εφαρμογή των σχετικών διατάξεων των άρθρων 84-86 του Δημοσιοϋπαλληλικού Κώδικα (ν.3528/2007), έχουν δημοσιευθεί οι κάτωθι προκηρύξεις:

1. Με την υπ. αρ. 69224/16.06.2021 Κοινή απόφαση της Γενικής Γραμματέως Ανθρωπίνου Δυναμικού Δημοσίου Τομέα του Υπουργείου Εσωτερικών και της Υπηρεσιακής Γραμματέας του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου (ΑΔΑ:6ΧΦΤ46ΜΔΨΟ-ΗΛ9), δημοσιεύεται «Προκήρυξη πλήρωσης θέσεων ευθύνης επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης του Υπουργείου Μετανάστευσης & Ασύλου, κατ' εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 84-86 του Υ.Κ. (ν. 3528/2007), όπως ισχύει». Η εν λόγω προκήρυξη αφορά την στελέχωση των εξής τριών θέσεων Προϊσταμένων Γενικής Διεύθυνσης, α) Γενική Διεύθυνση Διοικητικών & Οικονομικών Υπηρεσιών (άρθρο 10 π.δ. 106/2020 (Α'255) β) Γενική Διεύθυνση Πληροφορικής & Επικοινωνιών (άρθρο 15 π.δ.106/2020 (Α'255) και γ) Γενική Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής (άρθρο 21 π.δ.106/2020 (Α'255)). Η διαδικασία δεν έχει ακόμη τελεσφορήσει ως προς την κάλυψη των προαναφερόμενων θέσεων. Επιπλέον, έχει δημοσιευθεί η υπ. αρ. 96742/17.02.2022 απόφαση της Υπηρεσιακής Γραμματέως του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου για την Προκήρυξη πλήρωσης θέσεων ευθύνης επιπέδου Διεύθυνσης του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου, κατ' εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 84-86 του Υπαλληλικού Κώδικα (ν. 3528/2007), όπως ισχύουν.

β) Ως προς την πλήρωση της θέσης διευθυντή της Τεχνικής Υπηρεσίας του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου με μετακλητό υπάλληλο, η εν λόγω νομική πρόβλεψη παρατείνεται μέχρι τις 31.12.2022, σύμφωνα με το άρθρο 138, παρ.1 του ν. 4876/2021.

2. Μέσω του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού, στις 14.07.2020, δημοσιεύεται η Πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος (1ΥΓ/2020) για την επιλογή Υπηρεσιακού Γραμματέα στο Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου (ΩΤΥΦ6Η6-ΑΝ3), βάση των σχετικών διατάξεων του Επιτελικού Κράτους (άρθρο 36, ν.4622/2019). Η εν λόγω πρόσκληση προβλέπει την επιλογή μέσω πενταμελούς επιτροπής επιλογής στελεχών του Δημοσίου, κατόπιν εκτίμησης των ελάχιστων τυπικών προσόντων που περιλαμβάνονται στο κείμενο αυτής και σχετικής μοριοδότησης. Βάση των προσωρινών πινάκων επιτυχόντων, οι επτά (7) πρώτοι καλούνται σε συνέντευξη, από τους οποίους θα προκύψει ο επιτυχών υποψήφιος. Η διαδικασία πρόσληψης ολοκληρώθηκε στις 16.10.2020, με την υπ.αρ.12208 απόφαση του Υπουργού Μετανάστευσης και Ασύλου με τίτλο «Διορισμός Υπηρεσιακού Γραμματέα στο Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου» (ΑΔΑ: ΩΧΨΘ46ΜΔΨΟ-3Ψ5), δημοσιευμένη στο ΦΕΚ 876/τ.Υ.Ο.Δ.Δ./21-10-2020.

Δεν έχει δημοσιευθεί αντίστοιχη πρόσκληση επιπέδου Τμήματος, οπότε δεν ακολουθείται η διαδικασία των προαναφερόμενων άρθρων 84-86, εγείροντας ζητήματα διαφάνειας και εισαγωγής στρεβλώσεων ως προς την κατάλληλη αξιολόγηση και επιλογή των τοποθετημένων στελεχών στις επιμέρους υπηρεσίες του.

Ομοίως στις Υπηρεσίες της Γενικής Γραμματείας Μεταναστευτικής Πολιτικής, οι οποίες ανήκαν προ της σύστασης του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής (νυν Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου στο Υπ. Εσωτερικών) είχαν τοποθετηθεί Δ/ντες με διαδικασία κρίσεων το 2011 και Τμηματάρχων το 2007 και έκτοτε μέχρι και την μεταφορά τους στο νέο Υπουργείο, το έτος 2016, δεν είχαν προκηρυχθεί σχετικές θέσεις.

Συνήθως εφαρμόζεται η πρακτική έκδοσης πρόσκλησης για την υποβολή των δικαιολογητικών για τις θέσεις των διευθυντών, η οποία καταλήγει σε μία απόφαση επιλογής χωρίς να αιτιολογείται, ως οφείλεται από τη διοίκηση, η συγκεκριμένη επιλογή. Επιπρόσθετα, οι θέσεις των διευθυντών των αυτοτελών υπηρεσιών (Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης, Υπηρεσία Ασύλου, Αρχή Προσφυγών) στελεχώνονται από τον ιδιωτικό τομέα, όπως δίνει το δικαίωμα το σχετικό νομοθετικό πλαίσιο (ν.3907/2011 ο οποίος τροποποιήθηκε με τον ν.4375/2016) σύμφωνα με την προαναφερθείσα διαδικασία. Για την επιλογή των τμηματάρχων, η επιλογή γίνεται από το αρμόδιο ιεραρχικό όργανο, μέσω έκδοσης σχετικής απόφασης, χωρίς να αιτιολογείται πλήρως και σαφώς η επιλογή των στελεχών αυτών.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα των προαναφερόμενων αποτελεί η Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης (πρώην Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής), αυτοτελής Υπηρεσία η οποία σύμφωνα με τον νέο Οργανισμό του Υπουργείου Μετανάστευσης

και Ασύλου (Π.Δ. 106/2020) η οποία ανήκει στην Γενική Γραμματεία Υποδοχής Αιτούντων Άσυλο του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου. Σύμφωνα με τον ιδρυτικό της νόμο, τον ν.3907/2011, η επιλογή του Διευθυντή της Υπηρεσίας προέκυπτε μέσω επιλογής **απευθείας από την πολιτική ηγεσία**. Σύμφωνα με το άρθρο 9 παρ. 1 αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι, «1.Στην Κεντρική Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής συνιστάται θέση Διευθυντή. Ο Διευθυντής διορίζεται, ύστερα από δημόσια πρόσκληση ενδιαφέροντος, **με απόφαση του Υπουργού Προστασίας του Πολίτη**, με θητεία τριών ετών που μπορεί να ανανεωθεί μία φορά για τρία ακόμη έτη».

Με την παράγραφο 2, ορίζεται η διαδικασία επιλογής των επικεφαλής των περιφερειακών μονάδων της Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, όπου προβλέπεται ότι, «τη θέση του επικεφαλής των Κέντρων και των Μονάδων Πρώτης Υποδοχής καταλαμβάνουν για θητεία τριών ετών που μπορεί να ανανεώνεται μία φορά για τρία ακόμη έτη, υπάλληλοι του Δημοσίου ή Ν.Π.Δ.Δ., μόνιμοι ή με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου...». Ως προς την παράγραφο 2, η εν λόγω διάταξη δεν εφαρμόστηκε ποτέ ενώ οι θέσεις των Διοικητών των Κέντρων και των μονάδων πρώτης υποδοχής έμειναν κενές καθώς οι υπάλληλοι της Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, μέσω συστήματος εναλλαγής (rotation), ασκούσαν τα συγκεκριμένα καθήκοντα, άσχετα αν οι υπάλληλοι αυτοί κατείχαν ή όχι τα απαραίτητα προσόντα και ικανότητες, όπως άλλωστε προβλέπει το ΠΔ 102/2012 περί Οργάνωσης και Λειτουργίας της Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής στο Υπουργείο Δημοσίας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη, στο άρθρο 17, παρ.2 όπου αναφέρεται ότι «2. Σε έκτακτες περιπτώσεις και εφόσον ανακύπτει πρόβλημα ομαλής λειτουργίας περιφερειακής υπηρεσίας λόγω έλλειψης προσωπικού ή υποδοχής εξαιρετικά μεγάλου αριθμού υπηκόων τρίτων χωρών είναι δυνατή η μετακίνηση στην υπηρεσία αυτή υπαλλήλων της Κεντρικής Υπηρεσίας ή άλλων περιφερειακών υπηρεσιών πρώτης υποδοχής για την εκτέλεση υπηρεσίας, μετά από απόφαση του διευθυντή της Κεντρικής Υπηρεσίας.». Ως προς τις θέσεις των **τμηματάρχων**, το εν λόγω Προεδρικό Διάταγμα, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 6 παρ. 2 δίνει την δυνατότητα στον Διευθυντή Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής να κάνει προσωρινή ανάθεση καθηκόντων **προϊσταμένου τμήματος** «της Κεντρικής Υπηρεσίας και στις περιφερειακές υπηρεσίες πρώτης υποδοχής κατόπιν επιλογής από υπαλλήλους των ως άνω υπηρεσιών που διαθέτουν τα κατά νόμο προσόντα».

Η ίδια πρόνοια, όσον αφορά την στελέχωση των θέσεων ευθύνης στην Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης, υπήρξε και στον νόμο που τροποποίησε τον ν. 3907/2011. Σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 4375/2016, η θέση του **επικεφαλής της Υπηρεσίας** και πάλι στελεχώνεται με ορισμό, κατόπιν **απόφασης του αρμόδιου Υπουργού** ενώ παρεμφερείς διατάξεις υπάρχουν για τον τρόπο επιλογής των διοικητών των περιφερειακών υπηρεσιών της Υπηρεσίας.

Οι θέσεις των **προϊσταμένων τμήματος** της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης καλύπτονταν κατόπιν απόφασης του αρμόδιου ιεραρχικού οργάνου της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης χωρίς διαδικασία δημοσίευσης πρόσκλησης λαμβάνοντας υπόψη τα στοιχεία των ατομικών φακέλων των επιλεχθέντων.

Με το ΠΔ. 122/2017 δημοσιεύεται ο Οργανισμός του πρώην Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής, στον οποίο περιλαμβάνονται διατάξεις για την λειτουργία της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης ως τμήμα της οργανωτικής δομής του Υπουργείου, χωρίς να υπάρχει κάποια ουσιαστική αλλαγή στην διαδικασία επιλογής του **Διευθυντή Υποδοχής και Ταυτοποίησης**, ενώ στο άρθρο 46, αναφέρονται οι κλάδοι τους οποίους θα πρέπει να κατέχουν οι υπάλληλοι που θα οριστούν προϊστάμενοι των τμημάτων που υπάγονται στην ιεραρχική δομή της Υπηρεσίας. Συνεπώς, συνεχίζει να υφίσταται η δυνατότητα στην πολιτική ηγεσία του Υπουργείου να τοποθετεί υπαλλήλους σε θέσεις ευθύνης χωρίς να χρησιμοποιείται η αξιολογική διαδικασία των άρθρων 84-86 του Δημοσιοϋπαλληλικού Κώδικα.

Τέλος, με τα άρθρα 33-37 του ΠΔ 106/2020, η οργανωτική δομή της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης μεταβάλλεται και πλέον δημιουργούνται τέσσερις Διευθύνσεις αντί μίας η οποία υπήρχε μέχρι την έκδοση του νέου Οργανισμού, χωρίς για μία ακόμη φορά να αλλάζει η διαδικασία στελέχωσης, καθώς δεν ακολουθούνται διαδικασίες κρίσεων βάση των προαναφερθέντων άρθρων 84-86 του δημοσιοϋπαλληλικού κώδικα. Με το άρθρο 52 του εν λόγω Προεδρικού Διατάγματος, στην παράγραφο 2 και 3, προβλέπεται ειδική θέση για την θέση του **Διοικητή και του Υποδιοικητή** της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης *«με βαθμό 1ο της κατηγορίας Ειδικών Θέσεων (Ε.Θ.) με τριετή θητεία που μπορεί να ανανεώνεται για μία μόνο φορά»*. Με τα άρθρα 56 έως 62, περιλαμβάνονται διατάξεις για τα τυπικά προσόντα (απαιτούμενος κλάδος) που θα πρέπει να διαθέτουν οι κατέχοντες θέσεων ευθύνης καθώς επίσης και τα σχετικά περιγράμματα θέσεων εργασίας για τις εν λόγω θέσεις ευθύνης.

Ως προς τη συνολική λειτουργία του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου, κρίσιμο ζήτημα αναδεικνύεται η δυνατότητα διορισμού για πρώτη φορά στα διοικητικά δεδομένα, **μετακλητού υπαλλήλου σε θέση Δ/ντη της Τεχνικής Υπηρεσίας**, ο οποίος **διορίζεται με απόφαση του Υπουργού Μετανάστευσης και Ασύλου** μέχρι την 31.12.2021, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 106 του ν. 4670/2020, και σε ευθεία αντίθεση με τα οριζόμενα στο δημοσιοϋπαλληλικό κώδικας και την αρχή της αξιοκρατίας.

Παρά τον «προσωρινό χαρακτήρα» της διάταξης και σε συνέχεια των προηγούμενων διατάξεων, στην ουσία τίθεται σε κίνηση ένα νέο μοντέλο «μετακλητοποίησης» της διοικητικής ιεραρχίας του Υπουργείου, το οποίο σαφέστατα θα έχει αντίκτυπο και ως προς τις διαδικασίες των κρίσεων και θα πρέπει να τύχει ιδιαίτερης προσοχής, καθώς αναπαράγει μια πελατειακή λογική, η οποία σαρώνει και καταστρατηγεί το ισχύον νομικό πλαίσιο αποσπάσεων, μετακινήσεων και ανάληψης θέσης ευθύνης.

Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων

Η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ) από τη σύστασή της (01-01-2017) φιλοδοξεί να δημιουργήσει ένα σύγχρονο σύστημα διαχείρισης ανθρώπινου

δυναμικού το οποίο θα λειτουργεί ως εργαλείο προσέλκυσης και διατήρησης ανθρώπινου δυναμικού υψηλών προσόντων. Ο στόχος αυτός αποτυπώθηκε και θεσμικά ήδη στον ιδρυτικό νόμο της Αρχής - ν. 4389/2016 (Α' 94) - όπου και περιέχεται ολόκληρο κεφάλαιο (ΣΤ' - άρθρα 24 έως και 31) με διατάξεις για θέματα προσωπικού. Σύμφωνα πάντα με τις διακηρύξεις της Αρχής και τις εκθέσεις αξιολόγησης της ενισχυμένης δημοσιονομικής εποπτείας (μεταμνημονιακά) στόχος των αλλαγών είναι το σύστημα διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού να μην βασίζεται στο κριτήριο της αρχαιότητας (seniority) και να μετακινηθεί προς την αποτίμηση της απαιτητικότητας της θέσης εργασίας (position based).

Με αυτόν τον τρόπο, η ΑΑΔΕ λειτουργεί και σαν «πilotικός φορέας» για την εφαρμογή διαφόρων μέτρων αναμόρφωσης του θεσμικού πλαισίου σε θέματα προσωπικού (περιγράμματα θέσεων εργασίας, ειδικό μισθολόγιο, αξιολόγηση, επιλογή προϊσταμένων κλπ). Συνεπώς, η εξέταση και κριτική αποτίμηση των εφαρμοζόμενων στην ΑΑΔΕ επί της ουσίας είναι και προετοιμασία για την αντιμετώπιση μεταρρυθμίσεων που ενδεχομένως δύναται να επεκταθούν σε όλη τη Δημόσια Διοίκηση.

Πιο συγκεκριμένα, τα θέματα επιλογής προϊσταμένων ρυθμίζονται - καταρχήν - από το άρθρο 26 του ν. 4389/2016, όπως ισχύει, το οποίο δεν φαίνεται να μετακινείται σημαντικά από τα ισχύοντα στο άρθρο 85 του ν. 3528/2007, όπως ισχύει. Η ομάδα κριτηρίων βάσει τυπικών, εκπαιδευτικών προσόντων και προσόντων επαγγελματικής κατάρτισης λαμβάνει **για όλες τις βαθμίδες** υψηλότερους συντελεστές βαρύτητας από την ομάδα κριτηρίων βάσει εργασιακής εμπειρίας και άσκησης καθηκόντων ευθύνης. Επίσης, για τις βαθμίδες Διευθυντών και Γενικών Διευθυντών η ομάδα κριτηρίων βάσει συνέντευξης λαμβάνει ελαφρώς μικρότερο συντελεστή βαρύτητας συγκριτικά με το άρθρο 85 του ν. 3528/2007. Συνεπώς, το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τα θέματα επιλογής προϊσταμένων στην ΑΑΔΕ φαίνεται - εκ πρώτης όψεως- να είναι περισσότερο εναρμονισμένο με τις αρχές της αξιοκρατίας και της αντικειμενικότητας συγκριτικά με το ν. 3528/2007.

Ωστόσο, η διαδικασία και τα όργανα αξιολόγησης για όλα τα παραπάνω ρυθμίζονται από την Απόφαση ΔΔΑΔ Γ 1130900 ΕΞ 2016 η οποία προβλέπει ρητώς ότι τα Συμβούλια Επιλογής Προϊσταμένων είναι «Γνωμοδοτικά» από την άποψη ότι σύμφωνα με την περ'. δ της παρ. 5 του άρθρου 2: *«Μετά το πέρας της διαδικασίας, το αρμόδιο Συμβούλιο καταρτίζει πίνακα κατάταξης υποψηφίων για κάθε προκηρυσσόμενη θέση αρμοδιότητάς του κατά φθίνουσα σειρά βαθμολογίας, τον οποίο υπογράφει ο Πρόεδρος και τα μέλη αυτού και εν συνεχεία υποβάλλεται στον Διοικητή της Αρχής, ο οποίος και αποφασίζει οριστικά, αιτιολογώντας ειδικά την απόφασή του σε περίπτωση που διαφοροποιηθεί από τη γνώμη του συμβουλίου και δεν προκρίνει για επιλογή τον πρώτο, ανά θέση, βάσει της σειράς κατάταξης του πίνακα»*. Μάλιστα πρέπει να σημειωθεί ότι αυτή η διάταξη δεν φαίνεται να έχει κανένα έρεισμα επί των εξουσιοδοτικών διατάξεων του ν. 4389/2016.

Περαιτέρω ενώ σε όλες τις διαδικασίες επιλογής προϊσταμένων του ν. 3528/2007 προβλέπεται η ανάρτηση/δημοσιοποίηση της βαθμολόγησης των υποψηφίων *πριν* την διαδικασία της συνέντευξης εντούτοις στην ΑΑΔΕ δεν υπάρχει καμία τέτοια πρόβλεψη. Αντιθέτως, ο υποψήφιος μπορεί να ζητήσει μόνο μετά το πέρας της όλης διαδικασίας (έκδοση απόφασης επιλογής και τοποθέτησης) βεβαίωση των οριστικών πινάκων κατάταξης κατά φθίνουσα σειρά και εφόσον αποδείξει άμεσο έννομο συμφέρον.

Επί της ουσίας, οι παραπάνω διατάξεις διακινδυνεύουν αρχές όπως η διαφάνεια, η αντικειμενικότητα και η αξιοκρατία να καταστούν «κενό γράμμα». Ως αποτέλεσμα οι διαδικασίες επιλογής προϊσταμένων τείνουν να λαμβάνουν προσχηματικό χαρακτήρα, αποθαρρύνοντας ενίοτε εκ των προτέρων την κατάθεση υποψηφιοτήτων ικανών και προσοντούχων υπαλλήλων.

Υπουργείο Υγείας

Στο Υπουργείο Υγείας το 2018, μετά την ολοκλήρωση των σχετικών διαδικασιών, τοποθετήθηκαν τέσσερις νέοι προϊστάμενοι Γενικής Διεύθυνσης, ενώ τον Μάιο του 2021 εκδόθηκαν οι προκηρύξεις δυο εκ των θέσεων ευθύνης επιπέδου Γενικών Διευθύνσεων, οι οποίες δεν έχουν ακόμα καλυφθεί.

Αν και το Υπουργείο Υγείας είναι από τους φορείς της Κεντρικής Διοίκησης που σε μεγάλο βαθμό ολοκλήρωσαν τη διαδικασία προκήρυξης των θέσεων ευθύνης επιπέδου Διεύθυνσης και τοποθετήθηκαν στις περισσότερες θέσεις νέοι προϊστάμενοι, αυτό έγινε κατόπιν μεγάλων χρονικών καθυστερήσεων, πιέσεων με έγγραφα υπομνήματα και οχλήσεων από υποψηφίους υπαλλήλους, αλλά και επιπλέον καθυστερήσεων, που δικαιολογήθηκαν στη βάση των συνθηκών της επιδημίας του COVID-19). Επιπλέον, τρεις ακόμα θέσεις του ίδιου επιπέδου ευθύνης, λόγω της πρόσθετης, εκτός ισχύοντος Οργανισμού (ΠΔ 121/2017), νομοθέτησης τους, δεν έχουν προκηρυχθεί ακόμα, επιτρέποντας στη Διοίκηση του Υπουργείου Υγείας να μην προβαίνει σε διαφανείς διαδικασίες επιλογής στη βάση τυπικών και αντικειμενικών κριτηρίων.

Είναι σημαντικό να αναδειχθεί το γεγονός ότι στο Υπουργείο Υγείας, όπως εξάλλου και στη συντριπτική πλειοψηφία των Υπουργείων, εκκρεμούν τουλάχιστον από το 2011 οι διαδικασίες προκήρυξης μεγάλου αριθμού θέσεων ευθύνης επιπέδου Τμήματος. Στο επίπεδο των Τμημάτων ιδιαίτερα παρατηρούνται φαινόμενα αναποτελεσματικής και ανορθολογικής διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού του Υπουργείου. Μεγάλος αριθμός προϊσταμένων, μετά την κένωση πολλών θέσεων, στις οποίες είχαν μεταβατικά τοποθετηθεί υπάλληλοι το 2017 και σε συνέχεια της δημοσίευσης του Οργανισμού του Υπουργείου Υγείας (ΠΔ 121/2017), υπηρετούν κατόπιν της συνήθους διαδικασίας αναπλήρωσης του άρθρου 87 του Κώδικα Κατάστασης των Δημοσίων Υπαλλήλων, που δίνει στη Διοίκηση του Υπουργείου τη δυνατότητα να ευνοεί με υποκειμενικό τρόπο σε πολλές περιπτώσεις συγκεκριμένους υπαλλήλους έναντι άλλων.

Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της Υπηρεσίας Συντονισμού που συστάθηκε δυνάμει του ν. 4622/2019, όπου ενώ προβλέπεται η κατά προτεραιότητα κάλυψη των θέσεων (προφανώς και των θέσεων ευθύνης) από υπαλλήλους των κλάδων του άρθρου 104 του ν. 4622/2019, καθώς και κατά προτεραιότητα, απόφοιτους παραγωγικών σχολών του Δημοσίου (όπως κατά τεκμήριο είναι η ΕΣΔΔΑ), οι απόφοιτοι/ες της ΕΣΔΔΑ υπηρετούν στη συγκεκριμένη Διεύθυνση σε θέση εισηγητή, αν και διαθέτουν εξειδικευμένη εμπειρία ως προς το αντικείμενο της Διεύθυνσης. Ανάλογη περίπτωση είναι και αυτή της αυτοτελούς μονάδας εσωτερικού ελέγχου, στα Τμήματα της οποίας, βάσει του ν. 4622/2019 (άρθρα 38, 39, 82, 83, 116), αλλά και του ν. 4795/2021 (άρθρα 9), προΐστανται υπάλληλοι κατηγορίας ΠΕ ή ΤΕ Διοικητικού ή Οικονομικού που πληρούν τις προϋποθέσεις επιλογής σε μονάδα αντίστοιχου επιπέδου, σύμφωνα με τις εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις, αλλά και κυρίως υπάλληλοι των κλάδων του άρθρου 104 του ν. 4622/2019, καθώς και κατά προτεραιότητα, απόφοιτοι/ες παραγωγικών σχολών του Δημοσίου. Στο συγκεκριμένο Τμήμα αγνοήθηκαν ως προς την επιλογή σε θέσεις ευθύνης απόφοιτοι/ες της ΕΣΔΔΑ, ενώ τοποθετήθηκαν ακόμα και υπάλληλοι που δεν πληρούσαν, βάσει του κλάδου τους, τις τυπικές προϋποθέσεις του νόμου.

Προβληματική, τέλος, είναι και η περίπτωση του Αυτοτελούς Τμήματος Θεραπευτικών Πρωτοκόλλων. Το Τμήμα αυτό, δυνάμει του άρθρου 10 παρ. 3 του ν. 4693/2020, στελεχώνεται μεν από μόνιμους και με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου υπαλλήλους του Υπουργείου Υγείας, που τοποθετούνται με απόφαση του Υπουργού Υγείας, αλλά παρέχεται παράλληλα η δυνατότητα να αποσπώνται για χρονικό διάστημα έως και δύο (2) έτη στο εν λόγω τμήμα υπάλληλοι, μόνιμοι και με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, που υπηρετούν σε νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, που εποπτεύονται από το Υπουργείο Υγείας, με απόφαση του αρμοδίου οργάνου του Υπουργείου Υγείας, κατά παρέκκλιση από κάθε άλλη διάταξη.

Συμπεράσματα

Η πραγματικότητα που αποτυπώνεται στις περιπτώσεις μελέτης (case studies) που αναφέρθηκαν παραπάνω, είναι ενδεικτική της συνολικής κατάστασης της Δημόσιας Διοίκησης και καταδεικνύει πρωτίστως τις πολιτικές και δευτερευόντως διοικητικές ευθύνες. Καθιστά, δε, απαραίτητη τη λήψη ριζικών μέτρων στην κατεύθυνση νομικά κατοχυρωμένων και δεσμευτικών διαδικασιών κάλυψης των θέσεων ευθύνης.

Κυρίαρχες παθογένειες, όπως αναδεικνύονται από τις μελέτες περίπτωσης, είναι: α) η μη καθολική εφαρμογή και β) η μη δεσμευτικότητα τήρησης του πλαισίου. Σε αυτό το πλαίσιο θα πρέπει να καθοριστούν εκείνες οι βασικές αρχές, η τήρηση των οποίων θα πρέπει να αποτελεί το έρεισμα για οποιαδήποτε μεταρρυθμιστική προσπάθεια ως προς την κατάληψη των θέσεων ευθύνης στη Δημόσια Διοίκηση.

Κεφάλαιο 3. Προτάσεις πολιτικής

Προτάσεις της ΕΝΑΠ ΕΣΔΔΑ για τη στελέχωση των θέσεων ευθύνης

1. Καθολικότητα

Πρωταρχική μέριμνα θα πρέπει να είναι οι προτάσεις βελτίωσης και εγγύησης των μηχανισμών στελέχωσης των υπηρεσιών να καλύπτουν το πλήρες εύρος των φορέων του Δημοσίου, όπου δύνανται να υπηρετούν και οι απόφοιτοι/ες ΕΣΔΔΑ (Γενική Κυβέρνηση, συμπεριλαμβανομένων των Ανεξάρτητων Αρχών, των ΟΤΑ και Ειδικών Υπηρεσιών, κλπ.). Αλλά και με γνώμονα τον ειδικό καταστατικό ρόλο της ΕΝΑΠ ως προς τις προτάσεις πολιτικής στον τομέα των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, οι σχετικές προβλέψεις θα πρέπει να απευθύνονται στο σύνολο των δημοσίων υπαλλήλων. Στο ίδιο πλαίσιο, αναγνωρίζοντας την αδυναμία ή την έλλειψη βούλησης να υπαχθούν όλοι οι κρατικοί υπάλληλοι στον Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Υπαλλήλων (ή Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων), εκεί που τυχόν διατηρούνται ξεχωριστοί κώδικες (βλ. πχ Κώδικας Δικαστικών Υπαλλήλων) θα πρέπει να υπάρχει προσπάθεια ανάλογες αρχές και ρυθμίσεις να ισχύουν και ως προς τη διαδικασία στελέχωσης επί ομοιόβαθμων θέσεων.

2. Εξυπηρέτηση Δημοσίου Συμφέροντος μέσω της καθιέρωσης κατάλληλων κριτηρίων

Πρωταρχικός σκοπός των δημοσίων λειτουργιών είναι η τήρηση της νομιμότητας και η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Επομένως, η στελέχωση και η κατάληψη των θέσεων ευθύνης στη Δημόσια Διοίκηση θα πρέπει να υπακούν στις αρχές αυτές. Το μέσο για να εκπληρωθούν αυτές οι αρχές είναι η σύνδεση της θέσης με τον σκοπό που εξυπηρετεί τόσο οριζόντια το επίπεδο ευθύνης, όσο και η ίδια η θέση μέσα στην οικεία οργανική μονάδα του κάθε φορέα. Συνεπώς, η εξεύρεση κι εφαρμογή των κατάλληλων κριτηρίων επιλογής, αλλά και η βαρύτητα του κάθε κριτηρίου ως προς το σύνολο της διαδικασίας επιλογής, είναι ζητήματα που θα πρέπει να εξετάζονται προσεκτικά και με πλήρη τεκμηρίωση. Στα κριτήρια αυτά καθαυτά θα πρέπει να αποφεύγονται κατά το δυνατόν ή έστω να βαρύνουν λιγότερο υποκειμενικές μέθοδοι αξιολόγησης (πχ συνέντευξη, προφορική εξέταση, κ.λπ.), όπου είναι δυνατόν να υπάρξει εύνοια ή διακριτική μεταχείριση μεταξύ υποψηφίων, βάσει πολιτικών ή άλλων σκοπιμοτήτων.

3. Ενότητα και εξειδίκευση εφαρμογής κριτηρίων αξιολόγησης – Ασύμβατη η κατάληψη θέσης ευθύνης από μετακλητούς υπαλλήλους ή/και στελέχη της αγοράς

Τα κριτήρια με τα οποία αξιολογούνται οι υποψήφιοι για την κατάληψη θέσης ευθύνης, όπως αυτά προσδιορίζονται με σκοπό την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, θα πρέπει να εφαρμόζονται ενιαία για κάθε ιεραρχική διοικητική βαθμίδα (Τμήμα, Διεύθυνση, Γενική Διεύθυνση, Υπ. Γραμματέας, Ειδικές Υπηρεσίες ΕΣΠΑ, κ.λπ.).

Ανάλογη θα πρέπει επίσης να είναι η εφαρμογή και στις θέσεις αυξημένης ευθύνης που δεν υπάγονται στην πάγια διοικητική ιεραρχία, όπως είναι για παράδειγμα οι

επικεφαλής (βλ. Διοικητές/ Υποδιοικητές, Πρόεδροι/ Αντιπρόεδροι, κ.λπ.) των φορέων Γενικής Κυβέρνησης, που υπάγονται στην εποπτεία της Κεντρικής Διοίκησης (πχ Υπουργεία), με πιο πρόσφατο παράδειγμα τους φορείς του ν. 4735/2020.

Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να μην επιτρέπεται η κατάληψη θέσης ευθύνης από μετακλητούς υπαλλήλους ή/και στελέχη της αγοράς, η πρόσβαση των οποίων στη Δημόσια Διοίκηση δεν προκύπτει από αξιοκρατική διαδικασία πρόσληψης, παρά μόνο από την πολιτική σκοπιμότητα της επιλογής της εκάστοτε ηγεσίας. Επιπλέον, χαρακτηρίζεται από έλλειψη διαφάνειας, απουσία λογοδοσίας, αυξημένο κίνδυνο δημιουργίας του φαινομένου των περιστρεφόμενων θυρών (sliding doors) και άγνοια των γενικών αρχών δημοσίου δικαίου και των ιδιαίτερων θεσμικών προϋποθέσεων στις οποίες πρέπει να υπακούει η διοίκηση ενός δημοσίου οργανισμού, ο οποίος δεν μπορεί να εφαρμόζει απόλυτα ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια. Αντίστοιχα προβλήματα παρουσιάζει και η πρόβλεψη για πρόσληψη διευθυντών και γενικών διευθυντών από τον ιδιωτικό τομέα με ειδικό μισθολογικό καθεστώς, όπως προβλέπει ο νόμος 4892/2022 για τον εκσυγχρονισμό του Ηλεκτρονικού Εθνικού Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης.

Ενώ, βέβαια, η καθιέρωση και η εφαρμογή κοινών κριτηρίων αξιολόγησης κι επιλογής θα πρέπει να είναι ο κανόνας, η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος δεν επιτυγχάνεται πάντοτε υπό την προϋπόθεση αυτή, καθώς σε εξαιρετικές περιπτώσεις απαιτούνται πρόσθετα προσόντα και ειδικές γνώσεις. Σε αυτές τις περιπτώσεις, τα κριτήρια επιλογής θα πρέπει να είναι κατάλληλα σχεδιασμένα ώστε η διαδικασία να εμποδίζει την κατάληψη της θέσης ευθύνης από υποψηφίους που δεν έχουν την απαιτούμενη γνώση και ούτε μπορούν εύκολα να την αναπληρώσουν με άλλους τρόπους (πχ εμπειρία, αλλαγή επιστημονικής κατεύθυνσης και κλάδου, κ.λπ.). Αυτή η δυνατότητα, όμως, θα πρέπει να παρέχεται με φειδώ και μόνο στους υπηρεσιακούς εκπροσώπους της Διοίκησης σε επίπεδο φορέα, μέσα από την περιγραφή των αντίστοιχων απαιτήσεων από τον οικείο Οργανισμό.

4. Καθιέρωση γραπτού διαγωνισμού για την κατάληψη θέσεων ευθύνης

Το ΔΣ της ΕΝΑΠ ΕΣΔΔΑ θεωρεί σημαντική προσθήκη στα κριτήρια επιλογής θέσεων ευθύνης, τη διεξαγωγή γραπτού διαγωνισμού, τουλάχιστον για τις θέσεις προϊσταμένων Διεύθυνσης, στο πλαίσιο της διασφάλισης της αδιαβλητότητας των διαδικασιών και της διακριτότητας μεταξύ της πολιτικής ηγεσίας και της διοικητικής ιεραρχίας.

5. Σταθερότητα προβλέψεων εφαρμογής

Όπως γίνεται κατανοητό, βασική αιτία της μη διενέργειας των προβλεπόμενων διαδικασιών συγκριτικής αξιολόγησης μεταξύ υποψηφίων σε θέσεις ευθύνης, εκτός της απουσίας πολιτικής βούλησης και της ύπαρξης δικτύων πελατειακών σχέσεων, είναι η συνεχής αλλαγή βασικών προβλέψεων, αλλά και επιμέρους στοιχείων του νόμου καθώς και η διαχρονική πολυνομία και κακονομία της ελληνικής έννομης τάξης. Εύλογη συνέπεια αυτής της πολυνομίας καθώς και της κακής νομοθέτησης, είναι η

διαρκής ανάγκη έκδοσης ερμηνευτικών και εφαρμοστικών οδηγιών (εγκυκλίων) στις αντίστοιχες προβλέψεις του νόμου, η καθυστέρηση μέχρι την αντικειμενική συγκρότηση και λειτουργία των νέων οργάνων που θεσπίζονται κάθε φορά, αλλά και η συνέχιση της θέσπισης μεταβατικών διατάξεων (αναπληρώσεις), με πρόσχημα την εύρυθμη λειτουργία των υπηρεσιών, έως ότου πληρωθούν οι θέσεις με επιλογή κατόπιν κρίσεων.

Δίνεται έτσι η ευκαιρία στην εκάστοτε πολιτική και διοικητική εξουσία να τοποθετεί σε πολιτικά καίριες θέσεις ευθύνης κομματικά αρεστούς υπαλλήλους, συχνά χωρίς τα απαραίτητα τυπικά ή ουσιαστικά προσόντα. Η πρακτική αυτή έχει σημαντικές συνέπειες τόσο στην επαγγελματική εξέλιξη της μεγάλης πλειοψηφίας των δημοσίων υπαλλήλων που αποκλείονται από ορισμένες θέσεις ευθύνης και στην εκπλήρωση της συνταγματικής αποστολής της Δημόσιας Διοίκησης, την τήρηση των νόμων και την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.

Ως εκ τούτου, είναι απαραίτητο να κατοχυρωθεί θεσμικά η σταθερότητα του συστήματος επιλογής προϊσταμένων. Σε αυτό θα συνέβαλε η συγκέντρωση και η κωδικοποίηση των διατάξεων σε ένα ενιαίο νομικό κείμενο καθώς και η θέσπιση προθεσμιών για τη διενέργεια των προβλεπόμενων διαδικασιών σε κάθε βήμα (ενδεικτικά: κοινοποίηση των προσωρινών πινάκων μοριοδότησης, τελικών αποτελεσμάτων κατόπιν της συνέντευξης, εντός συγκεκριμένης εύλογης περιόδου κάποιων μηνών).

6. Κατοχύρωση της βαρύτητας της αποφοίτησης από την ΕΣΔΔΑ ως προς τις θέσεις ευθύνης

Η ΕΣΔΔΑ ιδρύεται στις αρχές της δεκαετίας του '80 για να εκπαιδεύσει και να καταρτίσει ανώτερα στελέχη της δημόσιας διοίκησης με προοπτικές ταχείας εξέλιξης στο στενό, αλλά και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα. Τα στελέχη αυτά θα διέθεταν τις κατάλληλες δεξιότητες, γνώσεις, ικανότητες, ώστε να σχεδιάζουν, να υλοποιούν αλλά και να διευθύνουν από τις θέσεις τους τις κατάλληλες δημόσιες πολιτικές.

Είναι εξάλλου χαρακτηριστικό ότι, κατά το παρελθόν, η ΕΣΔΔΑ αποτελούσε, εκτός των άλλων, την παραγωγική σχολή των διοικητικών δικαστών, αλλά και των διπλωματικών ακολούθων. Στη διάρκεια των 40 σχεδόν χρόνων λειτουργίας της έχει καταρτίσει στελέχη στους βασικότερους τομείς δημόσιας πολιτικής (Υγεία, Κοινωνική Αλληλεγγύη και Ασφάλιση, Εργασία, Οικονομία, Πολιτισμός, Τουρισμός, Τοπική Αυτοδιοίκηση, Εμπόριο, Εξωτερική Πολιτική, Γενική Διοίκηση, κ.λπ.).

Ο απαιτητικός τρόπος εισαγωγής και εκπαίδευσης στην ΕΣΔΔΑ αλλά και η οικονομική επένδυση του κράτους στην εκπαίδευση των αποφοίτων δικαιολογεί γιατί η αποφοίτηση από την ΕΣΔΔΑ πρέπει να αποτελεί ένα ουσιαστικό αλλά και τυπικό επαγγελματικό προσόν σε σχέση με την κατάληψη θέσεων ευθύνης στην Δημόσια Διοίκησης.

Περαιτέρω, όπου κρίνεται απαραίτητο, εφόσον τηρούνται οι ουσιαστικές εκπαιδευτικές προϋποθέσεις, πρέπει να υπάρξει μέριμνα από τους συναρμόδιους φορείς (Υπουργείο Εσωτερικών, ΕΚΔΔΑ και Υπουργείο Παιδείας) για την

αναγνώριση των πιστοποιήσεων γλωσσομάθειας και γνώσης ηλεκτρονικών υπολογιστών που παρέχει η ΕΣΔΔΑ.

7. Διαμόρφωση ελάχιστων κριτηρίων κατά την εφαρμογή μεταβατικών διατάξεων

Η σταθερότητα της εφαρμογής των προβλέψεων παραμένει ζητούμενο ως προς την κατάληψη θέσεων ευθύνης. Ωστόσο, καθώς υπεισέρχονται πολλοί αντικειμενικοί όσο και υποκειμενικοί παράγοντες²², είναι πιθανό το ενδεχόμενο μη τήρησης των προβλεπόμενων προθεσμιών για την ολοκλήρωση των σχετικών διαδικασιών. Στις περιπτώσεις αυτές, που οι ανάγκες στελέχωσης των θέσεων ευθύνης και λειτουργίας μονάδων της Δημόσιας Διοίκησης απαιτούν ταχείες διαδικασίες, θα πρέπει το σύστημα επιλογής να δίνει τη δυνατότητα οι μεταβατικές τοποθετήσεις να στηρίζονται στην καθιέρωση ελάχιστων δικλίδων ασφαλείας, όμοιων ή ανάλογων με τις τακτικές διαδικασίες.

Το κυριότερο πρόβλημα των μεταβατικών διατάξεων που ισχύουν σήμερα είναι ότι αφενός δεν προϋποθέτουν κάποιου είδους συγκριτική αξιολόγηση μεταξύ υποψηφίων επιλογή υπαλλήλων, προκειμένου να επιλεγούν βάση αντίστοιχων κριτηρίων, αφετέρου, στην περίπτωση της προσωρινής αναπλήρωσης της θέσης ευθύνης, η έμφαση δίνεται μόνο σε ένα κριτήριο, αυτό της αρχαιότητας μεταξύ των υπαλλήλων της οικείας μονάδας που κατέχουν τον απαιτούμενο κλάδο, αποκλείοντας, έστω και ως προσωρινή λύση, υποψηφίους/ες υψηλότερης κατάρτισης. Με αυτό τον τρόπο, η εμπειρία καθίσταται το επικρατέστερο κριτήριο για τη στελέχωση των θέσεων ευθύνης της οικείας μονάδας.

Ασφαλώς τα παραπάνω δεδομένα στηρίζονται σε μια λογική προσωρινότητας της στελέχωσης με ελάχιστα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα, η οποία εναπόκειται δε στη διακριτική ευχέρεια του αρμοδίου οργάνου (συνήθως ο Υπουργός και προσφάτως ο Υπηρεσιακός Γραμματέας του κάθε Υπουργείου ή και άλλα όργανα (πχ Διοικητής) αναλόγως του φορέα). Ωστόσο, για πολλά χρόνια αποτέλεσε την συνήθη πρακτική και οδήγησε σε ένα φαύλο κύκλο μεταβατικής στελέχωσης των θέσεων ευθύνης.

Κατά συνέπεια, θα πρέπει να θεοπιστεί ένα αντικειμενικό και διαφανές σύστημα που, στις εξαιρετικές περιπτώσεις κατά τις οποίες οι κρίσεις δεν μπορούν να ολοκληρωθούν στις προβλεπόμενες προθεσμίες, θα εφαρμόζει οριζόντια κάποιες ελάχιστες απαιτήσεις αξιοκρατικής αξιολόγησης μεταξύ των διαθέσιμων υπαλλήλων (ενδεικτικά: επιλογή βάσει προσωρινού γενικού πίνακα κατάταξης στη βάση της μοριοδότησης τυπικών και αντικειμενικών προσόντων όπως προϋπηρεσία, τίτλοι σπουδών, κλάδος και ειδικότητα, κ.λπ.).

Επιπρόσθετα, η δυνατότητα παροχής στις/στους υποψηφίους/ους επαρκούς χρόνου και πρόσβασης στα αποτελέσματα των κρίσεων σε κάθε στάδιο για την έγκαιρη και

²² Τέτοιες περιπτώσεις είναι ενδεικτικά: προσωπικές κρίσεις έναντι της ενδεδειγμένης δράσης, διαφορετικά όργανα που υπάγονται σε διαφορετικό φορέα, ενστάσεις, συνθήκες ανωτέρας βίας, έλλειψη κατάρτισης προσωπικού, εξωγενείς πιέσεις, ακόμα και σκόπιμες παραβιάσεις της νομιμότητας, κ.λπ.

αποτελεσματική άσκηση τυχόν ενστάσεων ή και ένδικων, αργότερα, μέσω των οποίων αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση διαφάνειας και λογοδοσίας.

Τέλος, η κατ' εξαίρεση πλήρωση των θέσεων ευθύνης με την ανωτέρω περιγραφόμενη διαδικασία πρέπει να έχει περιορισμένη χρονική εφαρμογή και η υπηρεσία σε θέσεις ευθύνης με εφαρμογή μεταβατικών διατάξεων να τυχαίνει περιορισμένης μοριοδότησης ώστε να διασφαλίζεται ότι δεν παραβιάζεται η ισότιμη συμμετοχή όλων των υποψηφίων στις διαδικασίες κρίσεων.

8. Αμεροληψία μηχανισμών αξιολόγησης

Βασική αρχή για την πλήρωση θέσεων ευθύνης θα πρέπει να είναι η διασφάλιση του μέγιστου δυνατού βαθμού αμεροληψίας του οργάνου που θα προβεί στην επιλογή, σε συνδυασμό με την αντικειμενικότητα των κριτηρίων με τα οποία θα επιλέξει. Στο πλαίσιο αυτό, ανεξάρτητα από το ιεραρχικό επίπεδο της θέσης ευθύνης, το συλλογικό όργανο θα πρέπει να αποτελείται από πρόσωπα εγνωσμένου κύρους, με θεσμική ιδιότητα κατάλληλη, να εγγυηθεί την καταλληλότητα και τη νομιμότητα της επιλογής. Τα μέλη του συλλογικού οργάνου που είναι αρμόδιο για την διαδικασία αξιολόγησης των υποψηφίων θα πρέπει να μπορούν να αξιολογήσουν τα ουσιαστικά προσόντα των υποψηφίων ως προς την κρινόμενη θέση, να γνωρίζουν δηλαδή το ειδικό επιστημονικό αντικείμενο και τα καθήκοντα που περιγράφονται στον οικείο οργανισμό.

Συνεπώς, υφίσταται ασυμβίβαστο όταν υποψήφιος/ος κρίνεται μεταξύ άλλων από τον κάτοχο της ιεραρχικά ανώτερης θέσης ευθύνης ή από το όργανο που υπογράφει τυπικά την απόφαση τοποθέτησης μετά από την ολοκλήρωση της διαδικασίας επιλογής από το συλλογικό όργανο που γνωμοδοτεί, , ειδικά όταν υπεισέρχονται υποκειμενικοί παράγοντες αξιολόγησης (βλ. προφορική εξέταση / συνέντευξη).

Ως εκ τούτου, σε συνδυασμό με την εφαρμογή αντικειμενικών κριτηρίων (βλ. γραπτή εξέταση), βασική αρχή θα πρέπει να αποτελεί η ευκολία εξεύρεσης των μελών εκείνων καθώς και της εσωτερικής σύνθεσης τους, στα αντίστοιχα συμβούλια επιλογής, , ώστε να διασφαλίζεται η απρόσκοπτη, αποτελεσματική και αμερόληπτη διενέργεια της αξιολόγησης των τυπικών και ουσιαστικών προσόντων των υποψηφίων.

Η παρουσία νομικών εγνωσμένου κύρους και επαγγελματιών με εμπειρία μέσω του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους ή του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) αποτελεί μια στοιχειώδη εγγύηση αξιοκρατίας και αμεροληψίας και, ως εκ τούτου, η συμβολή τους στη διαδικασία θα πρέπει να επεκταθεί και στην επιλογή των Προϊσταμένων επιπέδου Τμήματος. Υπενθυμίζεται ότι η επιλογή σε θέσεις ευθύνης επιπέδου Τμήματος διεξάγεται από το οικείο Υπηρεσιακό Συμβούλιο του κάθε φορέα στο οποίο μόνο δύο από τα πέντε μέλη εκλέγονται ως αιρετά από το σώμα των εργαζόμενων του φορέα και τα άλλα δύο διορίζονται από τον εκάστοτε πολιτικό προϊστάμενο μεταξύ των Προϊσταμένων Διεύθυνσης.

9. Σεβασμός της πάγιας νομολογίας των δικαστηρίων - Ισότητα των διοικούμενων

Η Διοίκηση οφείλει να λειτουργεί σεβόμενη την αρχή της νομιμότητας από την οποία απορρέει η συνταγματικά καθορισμένη υποχρέωσή της να τηρεί και τις δικαστικές αποφάσεις (άρθρο 95 Συντάγματος) αλλά και τις γνωμοδοτήσεις του ΝΣΚ που καθίστανται υποχρεωτικές για τη Διοίκηση (άρθρο 100Α Σ σε συνδυασμό με ν.4831/2021)

Η συνταγματική αυτή δέσμευση της Διοίκησης σαφώς ισχύει και για τις διαδικασίες επιλογής προϊσταμένων καθώς:

Α. Διασφαλίζει την τήρηση βασικών αρχών του διοικητικού δικαίου (νομιμότητα, καλή πίστη, δικαιολογημένη εμπιστοσύνη και χρηστή διοίκηση) και

Β. Έχει ως συνέπεια την εύρυθμη λειτουργία της Διοίκησης καθώς μειώνει και το διοικητικοοικονομικό κόστος από μακροχρόνιες δικαστικές διαμάχες μεταξύ συναδέλφων ή υπαλλήλων και Διοίκησης.

Ευρύτερες μεταρρυθμίσεις

Στη συνέχεια παραθέτουμε μια σειρά από ειδικότερες προτάσεις με στόχο την υλοποίηση των ανωτέρω αρχών.

α) Χαρτογράφηση θέσεων ευθύνης ως προς το κριτήριο των τυχόν ειδικών τεχνικών/επιστημονικών γνώσεων που απαιτούνται.

Ενώ οι ειδικές επιστημονικές/τεχνικές γνώσεις που τίθενται ως προϋποθέσεις για την επιλογή σε θέσεις ευθύνης οφείλουν να είναι σταθερά και αντικειμενικά καθορισμένες, μέσω του Οργανισμού του φορέα, κρίνεται απαραίτητη η συμβολή του Υπουργείου Εσωτερικών, σε συνεργασία με το ΕΚΔΔΑ, με στόχο την πλήρη καταγραφή των σχετικών αναγκών. Κατά συνέπεια, της διεξαγωγής κρίσεων πρέπει να προηγείται μια συντονισμένη εις βάθος προσπάθεια καταγραφής των φορέων, δομών, οργανικών δομών, θέσεων.

Αυτό απαιτεί την ανάλυση των ειδικών χαρακτηριστικών κάθε περιγράμματος θέσης και την αντιστοίχισή τους με τα ειδικά προσόντα που απαιτούνται για την πλήρωσή της (μεταπτυχιακός ή διδακτορικός τίτλος σπουδών, τεχνικές δεξιότητες, λοιπές πιστοποιημένες γνώσεις, κ.λπ.). Αυτό αποτελεί μια αναγκαία συνθήκη, ώστε να υπάρχουν οι κατάλληλες κατευθύνσεις προς τη διοίκηση του εκάστοτε φορέα, προκειμένου να καταστεί εφικτός ο καθορισμός αντικειμενικών κριτηρίων επιλογής για συγκεκριμένες θέσεις. Σε αυτό το πλαίσιο απαιτείται αυστηροποίηση των προϋποθέσεων για την αναγνώριση της συνάφειας μεταξύ των θέσεων ευθύνης και των μεταπτυχιακών και διδακτορικών διπλωμάτων.

Είναι απαραίτητη η χαρτογράφηση και η ειδική τεκμηρίωση μιας θέσης και των ειδικών επιστημονικών ή/και τεχνικών προσόντων που εκείνη απαιτεί.

β) Ανασχεδιασμός κατευθύνσεων και εκπαιδευτικών προγραμμάτων του ΕΚΔΔΑ - Πιστοποίηση επαγγελματικών προσόντων

Σε συνδυασμό με τη χαρτογράφηση των θέσεων, με δεδομένο ότι η ΕΣΔΔΑ αποτελεί την κυριότερη παραγωγική σχολή στελεχών για τη Δημόσια Διοίκηση τα τελευταία σχεδόν 40 χρόνια και με γνώμονα τη διαχρονική διασφάλιση του κύρους της, θα πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο επιστημονικού διαλόγου το περιεχόμενο και επίπεδο κατάρτισης των σπουδαστών θα πρέπει μοιραία να ανοίξει ως αντικείμενο συζήτησης. Εφόσον καταστατική αποστολή της ΕΣΔΔΑ αποτελεί η δημιουργία στελεχών ικανών και κατάλληλα καταρτισμένων στο σχεδιασμό και την υλοποίηση δημόσιων πολιτικών και με δεδομένη τη διατήρηση των βασικών συνιστωσών του συστήματος επιλογής σε θέσεις ευθύνης (ιεραρχία, συγκριτική αξιολόγηση, μοριοδότηση τυπικών και ουσιαστικών προσόντων), κρίνεται απαραίτητη η σύνδεση του περιεχομένου σπουδών με το αντικείμενο των οργανικών μονάδων των φορέων αποδοχής των αποφοίτων.

Με βάση την υφιστάμενη κατάσταση, η εκπαίδευση που παρέχει η ΕΣΔΔΑ εκτείνεται στην δημιουργία στελεχών με ικανότητες - δεξιότητες: α) διοικητικές (διαχείριση έργων, ομάδων, συντονισμός δράσεων, εξοικονόμηση πόρων, βελτιστοποίηση διαδικασιών, κ.λπ.), β) αναλυτικές/ ερευνητικές (μελέτη περιπτώσεων, εξειδίκευση σε ιδιαίτερα πεδία πολιτικής, πχ Οικονομία, Εργασία, Υγεία, Κοινωνική Ασφάλιση, Πολιτισμός, Διπλωματία, Εξωτερική Πολιτική, Διεθνές Εμπόριο, κ.α.), γ) ψηφιακές (χρήση ΤΠΕ, Ψηφιακή Διακυβέρνηση), δ) τεχνικές (διαδικασίες καλής νομοθέτησης, κ.λπ.).

Αυτές οι δεξιότητες θα πρέπει να εμπλουτιστούν (Δίκαιο, ιδίως Συνταγματικό και Διοικητικό, Διεθνές Δίκαιο και Δίκαιο της Ε.Ε, Ανθρώπινα Δικαιώματα, Δεοντολογία, Διαφάνεια) και να αποτελέσουν κοινό κτήμα για το σύνολο των σπουδαστών. Επίσης οφείλουν να προσαρμοστούν στην επιστημονική κατεύθυνση του τμήματος εξειδίκευσης, ώστε κατά την εφαρμογή των διαδικασιών στελέχωσης των θέσεων ευθύνης οι απόφοιτοι/ες της ΕΣΔΔΑ να είναι εξοπλισμένοι/ες με τα προσόντα που θα κάνουν εφικτή τη χάραξη ενός μονοπατιού σταδιοδρομίας (career path) στο πλαίσιο μιας σύγχρονης Δημόσιας Διοίκησης.

Ταυτοχρόνως, πρέπει να διερευνηθούν οι δυνατότητες πιστοποίησης και μοριοδότησης επαγγελματικών προσόντων που αποκτώνται μέσω της επιτυχούς φοίτησης στην ΕΣΔΔΑ (γλωσσομάθεια, γνώση Η/Υ), ώστε να κατοχυρωθούν στις περιπτώσεις που η κατάληψη μιας θέσης απαιτεί ως αποκλειστική προϋπόθεση ή ως πρόσθετα μοριοδοτούμενη την κατοχή της σχετικής ειδικής, επιστημονικής ή τεχνικής, γνώσης.

γ) Δημιουργία ψηφιακής πλατφόρμας παρακολούθησης των θέσεων ευθύνης στο Δημόσιο Τομέα.

Προτείνεται η δημιουργία ψηφιακής πλατφόρμας παρακολούθησης ώστε να δίνεται η δυνατότητα στο αρμόδιο Υπουργείο Εσωτερικών αλλά και σε κάθε

ενδιαφερόμενο να παρακολουθεί και να αξιολογεί σε πραγματικό χρόνο την εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας από τους φορείς Δημόσιας Διοίκησης. Η πλατφόρμα αυτή θα αποτελέσει χρήσιμο εργαλείο τόσο για την αποτελεσματική παρακολούθηση και αξιολόγηση της εφαρμογής της νομοθεσίας, που καθίσταται δυσχερής λόγω του μεγάλου αριθμού δημόσιων φορέων και δομών, και επιπλέον μέσο εγγύησης της τήρησης των διαδικασιών και της διασφάλισης των δικαιωμάτων των εργαζόμενων.

δ) Κινητρά

Τέλος, ένα βασικό σημείο αποτελεί η εισαγωγή κινήτρων για τη στελέχωση των θέσεων ευθύνης στην περιφέρεια και ιδιαίτερα σε δυσπρόσιτες, ορεινές και νησιωτικές περιοχές της χώρας είτε με τη μορφή προσαύξησης του επιμισθίου (π.χ. κατά 20%), είτε με την αύξηση των μορίων από εμπειρία για μελλοντικές κρίσεις, είτε με ένα μείγμα οικονομικών, υπηρεσιακών και κοινωνικών κινήτρων.

Συμπεράσματα

Το Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΝΑΠ-ΕΣΔΔΑ επιδίωξε με την παρούσα μελέτη να αναδείξει τα προβληματικά στοιχεία γύρω από τον τρόπο και τη μέθοδο επιλογής των προϊσταμένων στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Βασικό συμπέρασμα της μελέτης είναι ότι το σύστημα επιλογής συνυφάνεται με το πλαίσιο ανάπτυξης και εξέλιξης της δημόσιας διοίκησης εν γένει. Η προσπάθεια του παρόντος κειμένου να εξετάσει τα συστήματα επιλογής προϊσταμένων εντός του πολιτικό-διοικητικού πλαισίου στο οποίο αυτά τα συστήματα διαμορφώνονται και αναπτύσσονται, συνιστά και τη σημαντικότερη συμβολή του. Αναδεικνύει, δηλαδή, ότι τα ατομικά χαρακτηριστικά ενός υποψηφίου προς επιλογή προϊσταμένου, εντάσσονται σε ένα ευρύτερο πλαίσιο λειτουργιών.

Τρία είναι τα βασικά συμπεράσματα που προκύπτουν από αυτήν την ανάγνωση. Το πρώτο είναι ότι η δημόσια διοίκηση εδώ και τουλάχιστον είκοσι χρόνια βρίσκεται σε μια διαρκή φάση μετάβασης. Η μετάβαση αφορά στο μετασχηματισμό της από μια οιοική βεμπεριανή διοίκηση σε μια διοίκηση που επιδιώκει να λειτουργεί όλο και περισσότερο με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια, εντός της οποίας εξακολουθούν να υπάρχουν ισχυρά στοιχεία πελατειακότητας. Το δεύτερο συμπέρασμα είναι ότι αυτή η μετάβαση αναδιαμορφώνει τα συστήματα επιλογής των προϊσταμένων. Έτσι, διαμορφώνονται κριτήρια στη βάση της καταλληλότητας του εκάστοτε υποψηφίου, στη βάση των παραδοσιακών πελατειακών σχέσεων και στη βάση της θεωρίας του «αποτυχημένου κράτους», που οδηγεί σε συστήματα επιλογής προϊσταμένων από την αγορά. Σε αυτό το πλαίσιο μπορούμε να κατανοήσουμε και τους λόγους για τους οποίους δεν εφαρμόζεται ή εφαρμόζεται κατά το δοκούν ή κατά τις εξαιρετικές της διατάξεις η νομοθεσία περί επιλογής των Προϊσταμένων. Όπως αναδεικνύουν οι μελέτες περίπτωσης μόνο εκεί όπου η επιλογή των προϊσταμένων γίνεται από έναν συνδυασμό αποδοτικότητας - αποτελεσματικότητας - πελατειακότητας οι κρίσεις

αποκτούν ένα πιο σταθερό χαρακτήρα. Σε αυτό το πλαίσιο, πιστεύουμε ότι ανταποκρίνονται οι βασικές προτάσεις πολιτικής που καταθέτουμε. Το τρίτο συμπέρασμα στο οποίο κατέληξε η μελέτη μας είναι ότι όλες οι παραπάνω αλλαγές επηρεάζουν δραστικά το ρόλο των αποφοίτων της ΕΣΔΔΑ. Οι απόφοιτοι/ες νοούνται πλέον περισσότερο ως εξειδικευμένοι δημόσιοι υπάλληλοι και λιγότερο ως υποψήφιοι προς στελέχωση θέσεων ευθύνης. Υπό αυτήν την έννοια, η αποφοίτηση από την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης αποτελεί ένα σημαντικό μεν κριτήριο για την επιλογή ενός/μιας υποψηφίου/ας ως προϊσταμένου/ης, αλλά όχι το σημαντικότερο.

Θεωρούμε πως μέσα από αυτήν τη μελέτη θα ανοίξει μια ουσιαστική συζήτηση για τον τρόπο και τη μέθοδο επιλογής των προϊσταμένων στον Δημόσιο Τομέα. Η επικυριαρχία της πολιτικής σφαίρας επί της διοικητικής, σε συνδυασμό με τον μετασχηματισμό του κράτους στην κατεύθυνση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας, διαμορφώνει ένα προβληματικό περιβάλλον για τη διαμόρφωση σταθερών, σαφών και ξεκάθαρων κριτηρίων για τους τρόπους επιλογής προϊσταμένων. Η παρέμβαση συνεπώς της ΕΝΑΠ-ΕΣΔΔΑ προς μια ευρύτερη κατεύθυνση, πέραν από «συντεχνιακούς» προβληματισμούς, όπου θα λαμβάνει υπόψη τις ευρύτερες αλλαγές, μπορεί να αποβεί προς όφελος τόσο των αποφοίτων της ΕΣΔΔΑ όσο και του συνόλου του δημοσιοϋπαλληλικού κόσμου.