



**ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ**

Π.Μ.Σ. "Δημόσια Διοίκηση - Δημοσιο Management"

Δ Ι Π Λ Ω Μ Α Τ Ι Κ Η Ε Ρ Γ Α Σ Ι Α

**Σύστημα Επιλογής Προϊσταμένων Οργανικών Μονάδων
και ο θεσμός της Αναπλήρωσης:**

Η πρόκληση της αξιοκρατίας στη Δημόσια Διοίκηση

Public Managers' Selection System

and the institution of Replacement:

The challenge of meritocracy in Public Administration

Αργυρώ Κασιμάτη

[Α.Μ.: ΔΜ1913]

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια: Μαρία - Ηλιάνα Πραβίτα

**Αθήνα
Ιούνιος 2021**

~ Η Τριμελής Επιτροπή ~

Μαρία-Ηλιάνα Πραβίτα Δημήτριος Στράνης Βασίλειος Τζέμος


Υπεύθυνη Δήλωση

Αυτή η διπλωματική εργασία υποβάλλεται από τη συγγραφέα της ως μερική εκπλήρωση των απαιτήσεων του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών «Δημόσια Διοίκηση – Δημόσιο Management» του Τμήματος Διοίκησης Επιχειρήσεων της Σχολής Διοικητικών, Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής.

Υπεύθυνα δηλώνεται, ότι η συγκεκριμένη διπλωματική εργασία είναι πρωτότυπη και εκπονήθηκε αποκλειστικά και μόνο από την Υπογράφουσα για την απόκτηση του συγκεκριμένου μεταπτυχιακού τίτλου. Δεν έχει υποβληθεί ούτε έχει αξιολογηθεί στο πλαίσιο άλλου μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών, στην Ελλάδα ή στο εξωτερικό.

Σε περίπτωση που διαπιστωθεί, ότι μέρος της διπλωματικής εργασίας δεν αποτελεί πρωτότυπη δουλειά, αλλά αντιγραφή ήδη δημοσιευμένης εργασίας, η φοιτήτρια θα απορρίπτεται οριστικά από το συγκεκριμένο πρόγραμμα σπουδών.

Ονοματεπώνυμο / Υπογραφή

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized, abstract shape with several overlapping lines and a central rectangular-like form.

Αργυρώ Κασιμάτη

Ευχαριστίες

Η εμπιστοσύνη μου στην επιβλέπουσα Καθηγήτριά μου, Μαρία - Ηλιάννα Πραβίτα, δικαίωσε κάθε προσδοκία μου για το αποτέλεσμα της ανά χείρας εργασίας. Θερμά την ευχαριστώ για τον χρόνο που αφιέρωσε, την ουσία των επισημάνσεών της και τη συνολική συμβουλευτική της καθοδήγηση.

Ολόψυχες ευχαριστίες οφείλω στην οικογένειά μου για την πίστη τους σε αυτόν τον νέο προσωπικό μου στόχο και την αμέριστη στήριξή τους από την αρχή έως το τέλος της προσπάθειάς μου.

~ ~ ~

*Αφιερώνω την εργασία στη μητέρα μου
που μου έμαθε να αγαπώ τη γνώση
και στον γιο μου που του μαθαίνω να αγαπά τη γνώση*

Π ε ρ ί λ η ψ η

Με έναυσμα τις τελευταίες τροποποιήσεις που επέφεραν οι νόμοι 4674/2020 και 4690/2020 στα άρθρα 84-86 του Υπαλληλικού Κώδικα (ν.3528/2007) σχετικά με τις προϋποθέσεις, τα κριτήρια και τη διαδικασία επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων, η εργασία επεδίωξε να αναζητήσει τις όψεις της αξιοκρατίας στον τρόπο πλήρωσης των θέσεων ευθύνης στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση.

Για τον σκοπό αυτό, πέραν της παρουσίας - κριτικής προσέγγισης του νέου θεσμικού πλαισίου για τις κρίσεις των προϊσταμένων, η μελέτη εστίασε στην ανάλυση του φαινομένου αναρρίχησης των δημόσιων υπαλλήλων στις βαθμίδες της ιεραρχίας μέσω της θεσμοθετημένης αναπλήρωσης κατ' άρθρο 87 του Υ.Κ. Περαιτέρω, ακολούθησε τα συνταγματικά βήματα της αξιοκρατικής αρχής, έθιξε την πολυνομία και τη μεταρρυθμιστική εμμονή που διέπει το σύστημα επιλογών, συσχέτισε τις συνεχείς νομοθετικές παρεμβάσεις με την πολιτική εργαλειοποίηση του θεσμού και τις διαφορετικές επιδιώξεις των εναλλασσόμενων ελληνικών κυβερνήσεων, και ανέδειξε την ανθεκτικότητα της κομματικής λογικής και των πελατειακών πρακτικών ως την απόλυτη φραγή στον δρόμο προς μια επαγγελματική και αποτελεσματική Δημόσια Διοίκηση.

Κύριο συμπέρασμα της μελέτης είναι ότι, όσο οι κομματικές ταυτότητες συνεχίζουν να γεμίζουν τις θέσεις των προϊσταμένων στο Δημόσιο, τόσο η κλεψύδρα της αξιοκρατίας θα αδειάζει.

Λέξεις-κλειδιά

δημόσιοι υπάλληλοι, Σύστημα Επιλογής Προϊσταμένων Οργανικών Μονάδων, θέσεις ευθύνης, αξιοκρατία, κομματοκρατία, αποπολιτικοποίηση, μοριοδότηση, Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων, Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων, αναπλήρωση

A b s t r a c t

After the last amendments of the articles 84-86 in the Code of Civil Servants (law 3528/2007), brought by the laws 4674/2020 and 4690/2020, regarding the competitive conditions, the criteria and the process of selecting Public Managers, the present essay chose to explore the sights of meritocracy in the field of the higher-level posts in Greek Public Administration.

To this purpose, apart from presenting and criticizing the new legal framework governing the career of public servants, this study focused on the replacement institution's analysis (article 87, Code of Civil Servants), a way for public servants to reach the positions needed to be filled. Moreover, the essay followed the constitutional steps of the merit principle, noted the large number of laws and the tendency to excessively legislate on the selection system, but it also related the system's reforms to its political utilization and the different goals of Greek governments contending that particracy's endurance and influence across the field of the public sector totally blocks off a professional and effective Public Administration.

The main conclusion of this essay is that, as long as the party identities fill the positions of Public Managers, the clepsydra of meritocracy will still empty.

Key-words

civil servants, Public Managers' Selection System, posts of responsibility, meritocracy, particracy, depoliticisation, point system, Special Council for the Selection of Managers, Council for the Selection of Managers, replacement

Πίνακας Περιεχομένων

Ευχαριστίες / Αφιέρωση	4
Περίληψη & Λέξεις Κλειδιά	5
Abstract & Keywords	6
Πίνακας Περιεχομένων	7
Ευρετήριο Πινάκων	9
Συντομογραφίες	10
Εισαγωγή	12
Κεφάλαιο 1. Η αρχή της αξιοκρατίας.....	15
1.1. Η θέση της αξιοκρατίας στη συνταγματική τάξη.....	15
1.2. Το έλλειμμα ρητής μνείας της αρχής και η λογική της ισότητας.....	19
1.3. Η κομματοκρατία ως μόνιμη εστία αναξιοκρατίας στο Δημόσιο.....	24
1.3.1. Κριτικές παρατηρήσεις	30
Κεφάλαιο 2. Θέσεις ευθύνης στη σύγχρονη διοικητική πραγματικότητα.....	32
2.1. Οι κρίσεις των προϊσταμένων στον ιστό της πολυνομίας.....	32
2.2. Αναζητώντας πολιτικό στίγμα στη νομοθέτηση ρυθμίσεων.....	35
2.3. Αιτιολογικές Εκθέσεις: πειστήριο αξιοκρατίας ή πολιτικής επιρροής;.....	38
2.4. Οι συνέπειες των διαδοχικών συστημάτων επιλογής στη διοίκηση.....	40
2.5. Τυπικά και ουσιαστικά προσόντα ως διαβατήρια σταδιοδρομίας.....	42
2.6. Σύσταση Συλλογικών Οργάνων Επιλογής Προϊσταμένων: Η επιδίωξη του αδιάβλητου την περίοδο της κρίσης / Εισαγωγικό	46
2.6.1. Ν.3839/2010 - «ο νόμος Ραγκούση»	46
2.6.2. Ν.4275/2014 - «ο νόμος Μητσοτάκη»	48
2.6.3. Ν.4369/2016 - «ο νόμος Βερναρδάκη»	50
2.6.4. Κριτικές παρατηρήσεις	52

<u>Κεφάλαιο 3.</u> Προϊστάμενοι Οργανικών Μονάδων στο υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο.....	53
3.1. Προϋποθέσεις συμμετοχής στη διαδικασία επιλογής	54
3.1.1. Αποτίμηση των προϋποθέσεων - Σύγκριση με τον ν.4369/2016.....	57
3.2. Κριτήρια Επιλογής Προϊσταμένων.....	59
3.2.1. Αποτίμηση των κριτηρίων - Σύγκριση με τον ν.4369/2016.....	67
3.3. Διαδικασία επιλογής - Τοποθέτηση.....	69
3.3.1. Συλλογικά Όργανα Επιλογής Προϊσταμένων.....	69
3.3.2. Από την έκδοση της προκήρυξης έως την τοποθέτηση.....	74
<u>Κεφάλαιο 4.</u> Ο θεσμός της Αναπλήρωσης Προϊσταμένων	77
4.1. Έννοια, εφαρμογή και κανονιστική αποστολή.....	77
4.2. Αναπλήρωση: διοικητική ανάγκη ή διοικητικός ελιγμός;.....	80
4.3. Προϊστάμενοι με κρίση vs Προϊστάμενοι με ανάθεση.....	86
Η αναπλήρωση ως μοριοδοτούμενο κριτήριο επιλογής	
<u>Κεφάλαιο 5.</u> Συμπεράσματα - Επίλογος	92
Βιβλιογραφία - Αρθρογραφία.....	95
Ηλεκτρονικές Πηγές Δεδομένων.....	98
Νομοθετικό Πλαίσιο - Νομολογία - Γνωμοδοτήσεις Ν.Σ.Κ.....	99
Εγκύκλιοι - Υπουργικές Αποφάσεις.....	101

Ευρετήριο Πινάκων

Πίνακας 1-Α	54
Προϋποθέσεις επιλογής σε θέση ευθύνης επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης	
Πίνακας 2-Α	55
Προϋποθέσεις επιλογής σε θέση ευθύνης επιπέδου Διεύθυνσης	
Πίνακας 3-Α	56
Προϋποθέσεις επιλογής σε θέση ευθύνης επιπέδου Τμήματος	
Πίνακας 4-Α	56
Κωλύματα επιλογής σε θέσεις ευθύνης	
Πίνακας 1-Β	59
Εξαγωγή τελικής μοριοδότησης	
Πίνακας 2-Β	61
Ομάδα κριτηρίων (α) - Μοριοδότηση	
Πίνακας 3-Β	63
Ομάδα κριτηρίων (β) - Μοριοδότηση	
Πίνακας 4-Β	65
Ομάδα κριτηρίων (γ) - Μοριοδότηση	
Πίνακας 5-Β	65
Ομάδα κριτηρίων (δ) - Μοριοδότηση	
Πίνακας 1-Γ	71
Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων - ΕΙ.Σ.Ε.Π.	
Πίνακας 2-Γ α'	72
Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων - Σ.Ε.Π.	
Πίνακας 2-Γ β'	73
Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων - Σ.Ε.Π.	
Πίνακας 3-Γ	74
Υπηρεσιακά Συμβούλια	
Πίνακας 1-Δ	75
Διαδικασία Επιλογής Προϊσταμένων / Πλήρωση θέσεων Γενικών Διευθύνσεων	

Συντομογραφίες

ΑΔΑ	Αριθμός Διαδικτυακής Ανάρτησης
(ΑΚ)	Ακυρωτική
αρ.	αριθμός
άρ.	άρθρο
Α.Σ.Δ.Υ.	Ανώτατο Συμβούλιο Δημοσίων Υπηρεσιών
Α.Σ.Ε.Π.	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
Βλ.	Βλέπε
ΔΕ	Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης
ΔΕφ	Διοικητικό Εφετείο
ΔΙΔΑΔ	Διεύθυνση Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού
ΔιΔικ	Διοικητική Δίκη
Δ.Ν.Τ.	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
εδ.	εδάφιο
Ε.Ε.	Ευρωπαϊκή Επιτροπή
ΕΙ.Σ.Ε.Π.	Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων
Ε.Κ.Δ.Δ.Α.	Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
εκδ.	εκδόσεις
Ε.Κ.Τ.	Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα
ΕΛ.ΣΤΑΤ.	Ελληνική Στατιστική Αρχή
ΕΣ	Ελεγκτικό Συνέδριο
Ε.Σ.Δ.Δ.Α.	Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
ΕφημΔΔ	Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου
Κ.ΕΙ.Σ.Ε.Π	Κεντρικό Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων
ΚΠΕ	Κλιμάκιο Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών
Ν. ή ν.	Νόμος / νόμος
Ν.Δ.	Νέα Δημοκρατία
Ν.Π.Δ.Δ.	Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου
Ν.Π.Ι.Δ.	Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου
Ν.Σ.Κ.	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
Ολομ.	Ολομέλεια

όπ.π.	όπου παραπάνω
Ο.Τ.Α.	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
παρ.	παράγραφος
ΠΑ.ΣΟ.Κ.	Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα
π.δ.	Προεδρικό διάταγμα
ΠΕ	Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης
περ.	περίπτωση
Πρβλ.	Παράβαλε
πρωτ.	πρωτοκόλλου
σελ.	σελίδα
Σ	Σύνταγμα
Σ.Ε.Π.	Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣΥ.ΡΙΖ.Α.	Συνασπισμός Ριζοσπαστικής Αριστεράς
τ.	τέως
ΤΕ	Τεχνολογικής Εκπαίδευσης
Τ.Ε.Ι.	Τεχνολογικό Εκπαιδευτικό Ίδρυμα
Τμ.	Τμήμα
ΤοΣ	Το Σύνταγμα
ΤρΔΕφ	Τριμελές Διοικητικό Εφετείο
Υ.Δ.Μ.Η.Δ.	Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
Υ.Κ.	Υπαλληλικός Κώδικας
ΥΠ.ΕΣ.	Υπουργείο Εσωτερικών
Υ.Σ.	Υπηρεσιακό Συμβούλιο
υποσημ.	υποσημείωση
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως

Εισαγωγή

«Η αξιοκρατική στελέχωση της Δημόσιας Διοίκησης προϋποθέτει την επιλογή του προσωπικού της, αλλά και τη μετέπειτα κρίση του, κατά την άνοδό του στις βαθμίδες της ιεραρχίας, με καθαρώς αντικειμενικά κριτήρια»¹

Π. Παυλόπουλος, τ. ΠτΔ, 2017

Εδραιωμένη στη συλλογική συνείδηση ως προϋπόθεση και δομικό-οργανικό στοιχείο κάθε δικαιοκρατικής κοινωνίας, η αξιοκρατία συναντά τη Δημόσια Διοίκηση ως αρχή, που οφείλει να διέπει αδιάλειπτα τη δράση των διοικητικών οργάνων, που αποτελούν τη συνέχεια του κράτους. Ενδεδυμένη ως έννοια με όλα εκείνα τα «φίλτρα ηθικής», που ενίοτε της προσδίδουν πρόσημο υπεροχής έναντι άλλων δημοκρατικών αξιών όπως η αμεροληψία, η αντικειμενικότητα και η διαφάνεια, η αξιοκρατία προτάσσει έναν δείκτη πορείας για τη Δημόσια Διοίκηση καλώντας τη να λειτουργήσει στο πλαίσιο της έννομης τάξης με κριτήριο την ικανότητα και την εν συνόλω αξία έκαστου προσώπου. Από την είσοδο στη δημόσια υπαλληλία έως την αναρρίχηση σε θέσεις ευθύνης της διοικητικής ιεραρχίας.

Όπως και αν προσλαμβάνεται εννοιολογικά η αρχή, *κάθε αντίληψη περί αξιοκρατίας προϋποθέτει μια αντίληψη περί δικαιοσύνης η οποία νοηματοδοτεί τα κριτήρια αποτίμησης της αξίας συνδέοντας την έννοια της επάξιας ανταμοιβής με εκείνη της δίκαιης αντιμετώπισης.*² Αυτή τη δίκαιη αντιμετώπιση και την επάξια ανταμοιβή προσώπων φαίνεται πως αναζητά να κατοχυρώσει ο κοινός νομοθέτης κάθε φορά που επιλέγει την οδό της κανονιστικής ρύθμισης του πλαισίου, που διέπει το σύστημα επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων. Ένα σύστημα, που κατ' επίκληση της αξιοκρατικής αρχής, είθισται να περιφέρει τον τίτλο της διοικητικής μεταρρύθμισης προς την κατεύθυνση της εφαρμογής μιας αξιόπιστης και ευρείας αποδοχής διαδικασίας για την ανάδειξη και τοποθέτηση των ανώτερων διοικητικών στελεχών. Μια θεσμική άρθρωση που εξαρτά τη διάρκεια ζωής της όχι εκ του παραγόμενου αποτελέσματος, αλλά από τη βιωσιμότητα της εκάστοτε κυβέρνησης στην εξουσία. Αντανακλώντας αντίστοιχους πολιτικούς προσανατολισμούς και στρατηγικές,

¹ Απόσπασμα από τον χαιρετισμό του τ. Προέδρου της Ελληνικής Δημοκρατίας, Π. Παυλόπουλου, στο διήμερο Συνέδριο του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή με θέμα: «Κρίση - Μεταρρυθμίσεις - Ανάπτυξη», Αθήνα, 27-28 Μαρτίου 2017, πηγή: Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, www.pbo.gr/el-gr.

² Παπατόλιας Α., «Οι μεταμορφώσεις της αξιοκρατίας. Από τον πρώιμο φιλελευθερισμό στη ρωσισιανή σύνθεση», ΕφημΔΔ 4/2019, εκδ. Σάκκουλα, σελ.471.

πολιτικές επιλογές και σχεσιακές εξαρτήσεις, αλλά και προσδέσεις σε μια ορισμένη, ανά εποχή, κομματική αντίληψη. Μοιραία, ένα σύστημα αξιολογικών κρίσεων όπως αυτό για τους προϊσταμένους καταλήγει να είναι τόσο προσωρινό όσο και το πέρασμα των εναλλασσόμενων κυβερνήσεων στην ελληνική πολιτική σκηνή με ό,τι αυτό συνεπάγεται για τη Δημόσια Διοίκηση.

Η παρούσα μελέτη θέτει στο επίκεντρο της έρευνας το σύστημα επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων (Προϊστάμενοι Γενικών Διευθύνσεων, Διευθύνσεων και Τμημάτων) θεωρώντας πως ως υλικό απορρόφησης των όποιων πολιτικών στοχεύσεων - το οποίο δεν παύει να τροφοδοτεί τον διακομματικό ανταγωνισμό - συνιστά προνομιακό πεδίο για την εξέταση εφαρμογής της αξιοκρατίας στην ελληνική διοίκηση. Υιοθετώντας τη διαπίστωση ότι στις βασικές προτεραιότητες της εκάστοτε κυβερνητικής πλειοψηφίας είναι η περιφρούρηση των θέσεων στη διοικητική πυραμίδα, η εργασία προσεγγίζει την αρχή όχι μόνο ως κοινωνικό ιδεώδες, αλλά ως κανονιστικό πρόταγμα και θεμελιώδη συντελεστή για την προαγωγή των αξιότερων και καταλληλότερων σε θέσεις ευθύνης. Συναφώς διερευνά τις ρεαλιστικές δυνατότητες πραγμάτωσης των όρων και προδιαγραφών της αξιοκρατίας, καθώς και το αν ικανοποιείται το αίτημα για μία επαγγελματικά οργανωμένη, αποτελεσματική και συγχρόνως πολιτικά και κομματικά ουδέτερη διοίκηση.

Η εργασία διαρθρώνεται σε πέντε κεφάλαια: Στο πρώτο σκιαγραφείται η ταυτότητα της αξιοκρατίας στον συνταγματικό χάρτη, όπως εξελίσσεται ιστορικά από την ίδρυση του ελληνικού κράτους έως σήμερα και αναπτύσσεται ο προβληματισμός για τη σχέση της με την αρχή της ισότητας σε συνάρτηση με την ανάληψη δημόσιας θέσης. Εκτενής αναφορά γίνεται στον βαθμό διεΐσδυσης και επιρροής των κομματικών δικτύων και των πελατειακών πρακτικών στους αρμούς της Δημόσιας Διοίκησης ως παραγόντων ανασχεσης της αξιοκρατικής στελέχωσης και της επαγγελματικής οργάνωσης των υπηρεσιών.

Με βάση την πολυνομία που χαρακτηρίζει τη διαδικασία των κρίσεων για τους προϊσταμένους οργανικών μονάδων, το δεύτερο κεφάλαιο συσχετίζει την πολιτική εργαλειοποίηση του σχετικού θεσμικού πλαισίου με την εξυπηρέτηση των διαφορετικών πολιτικών επιδιώξεων και αθροίζει τις συνέπειες που υφίσταται η διοίκηση από τις συνεχείς μεταβολές του. Εξετάζει τα προσόντα αξιολόγησης, ενώ στον απόηχο των νομοθετικών ρυθμίσεων, που έλαβαν χώρα κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης, αναζητά τις άμυνες της αξιοκρατίας στη διαρκώς αμφισβητούμενη σύνθεση των συλλογικών οργάνων επιλογής.

Με τη διαδικασία των προς πλήρωση προκηρυσσόμενων οριζόντιων και τομειακών θέσεων ευθύνης, επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης, σε Υπουργεία και άλλους φορείς να είναι σε πλήρη εξέλιξη κατά την εκπόνηση της παρούσης, το τρίτο κεφάλαιο εστιάζει στο ισχύον θεσμικό πλαίσιο για το σύστημα επιλογής προϊσταμένων, ακτινογραφεί τη σπονδυλική του στήλη και επιχειρεί μία πρώτη κριτική προσέγγιση ως προς τη λειτουργικότητά του συγκρίνοντάς το κυρίως με το αμέσως προηγούμενο σύστημα.

Στο τέταρτο κεφάλαιο η εργασία πραγματεύεται τον θεσμό της αναπλήρωσης προϊσταμένων. Εμβαθύνει στον ρόλο που ασκεί ως διοικητική πρακτική στο Δημόσιο για την ανάθεση καθηκόντων ευθύνης εκτός διαδικασιών κρίσης, σταθμίζει τα όρια χρήσης και κατάχρησής του και εξετάζει κατά πόσον η συστηματική εφαρμογή του τα τελευταία χρόνια συνιστά λύση ανάγκης ή ακόμα ένα σύμπτωμα επιλεκτικής μεταχείρισης προσώπων και παράκαμψης της αξιοκρατίας.

Συνοψίζοντας τις αναλύσεις που προηγήθηκαν, η μελέτη συνάγει τα συμπεράσματά της και επιχειρεί να απαντήσει στο ερώτημα, αν και σε ποιο βαθμό ο άρρηκτος δεσμός διοίκησης και πολιτικής και το διαρκώς μεταβαλλόμενο σύστημα επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων υπηρετούν την αρχή της αξιοκρατίας.

Για την εκπόνηση της εργασίας ελήφθησαν υπ' όψιν, μεταξύ άλλων, οι σχετικοί με το θέμα Νόμοι, Αιτιολογικές Εκθέσεις, Εγκύκλιοι, Υπουργικές Αποφάσεις και Νομολογία.

1. Η αρχή της αξιοκρατίας

1.1. Η θέση της αξιοκρατίας στη συνταγματική τάξη

Με τον όρο «αξία» (του ανθρώπου) να απαντά εμφιατικά στην αρχή του Συντάγματος (άρθρο 2, παρ.1)³ θωρακίζοντας με τις προσδιοριστικές του ιδιότητες τη μοναδικότητα της προσωπικότητας κάθε έλλογου υποκειμένου - φορέα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, η παράγωγη έννοια της αξιοκρατίας προβάλλει ως αρχή, που εγγυάται την αναγνώριση της αξίας κάθε ατόμου βάσει των ικανοτήτων και δεξιοτήτων του, της κατάρτισής του και της προσωπικής του προσπάθειας. Κατά τούτο η αξιοκρατία εισέρχεται στη Δημόσια Διοίκηση ως οργανωτική αρχή, που οφείλει να διέπει αδιάλειπτα τη δράση και λειτουργία της. Σε σύζευξη δε με θεμελιώδεις καταστατικές αρχές όπως η ισότητα και η ελευθερία, η αξιοκρατική αρχή επιτάσσει τη στελέχωση του διοικητικού μηχανισμού του κράτους, από τη βάση έως την κορυφή της ιεραρχίας, με τους αξιότερους και ικανότερους. Θέτει ως βάση εκκίνησης το κριτήριο της προσωπικής αξίας, ώστε από αυτή και μόνο την αφετηρία η διοίκηση να είναι σε θέση να αξιολογεί, δηλαδή να κρίνει, να διακρίνει και τελικά να επιλέγει έναντι άλλων τους πλέον ικανούς και κατάλληλους για τη στελέχωσή της. Πολλώ μάλλον, όταν καλείται να αποφασίσει για την πλήρωση των θέσεων ευθύνης.

Θεωρία και νομολογία συνηγορούν πως η αρχή της αξιοκρατίας απορρέει από τη δημοκρατική αρχή (αρχή της λαϊκής κυριαρχίας) όπως αυτή εξαγγέλλεται στο άρθρο 1, παρ.2 και 3 του Συντάγματος και το κατοχυρωμένο στο άρθρο 5, παρ.1 Σ δικαίωμα της ελευθερίας ανάπτυξης της προσωπικότητας του ατόμου και της συμμετοχής του στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας.⁴ Συναρτάται δε με την αρχή της ισότητας των πολιτών, που θεμελιώνεται στο άρθρο 4, παρ.1 Σ (της

³ «Αν και με τον όρο "αξία του ανθρώπου" νοείται η αξιοπρέπεια - κατ' άρθρο 1, παρ.1 του γερμανικού Συντάγματος του 1949 που αποτέλεσε πηγή εμπνευσης του άρθρου 2, παρ.1 του ελληνικού Συντάγματος - όπως προκύπτει από σειρά διατάξεων του συνταγματικού μας κειμένου, η νομική έννοια της αξίας είναι καταφανώς ευρύτερη εκείνης της αξιοπρέπειας καθώς και της προσωπικότητας και η οριοθέτησή της είναι τόσο περισσότερο αναγκαία όσο δεν ταυτίζεται με τη νομική έννοια της αξιοπρέπειας». Παυλόπουλος Π., «Η αξία του ανθρώπου ως θεμέλιο του ανθρωποκεντρικού χαρακτήρα του Συντάγματος. Οι θεσμικές επιπτώσεις στο πεδίο της Βιοηθικής», ΕφημΔΔ 2/2019, εκδ. Σάκκουλα, σελ.7.

⁴ «Ως προσωπικότητα νοείται το σύνολο των ιδιοτήτων, ικανοτήτων και καταστάσεων, που αφενός μεν προκύπτουν από την υπόσταση του ανθρώπου ως έλλογου και συνειδητού όντος, αφετέρου δε εξατομικεύουν ένα συγκεκριμένο πρόσωπο. Η ελευθερία ανάπτυξης της προσωπικότητας επιτρέπει στον άνθρωπο να δρα, σύμφωνα με τις ικανότητές του ως συνειδητό όν», Βλ. Χρυσανθάκη Χ., Εισηγήσεις Συνταγματικού Δικαίου, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2007, σελ.195-196.

αναλογικής ή διαφοροποιητικής ή ουσιαστικής ισότητας και όχι της αριθμητικής ή τυπικής) και την αρχή του κράτους δικαίου (άρθρο 25, παρ.1 Σ).

Ξεφυλλίζοντας τη συνταγματική Ιστορία συναντούμε τη ρητή αναγνώριση της αξιοκρατίας ως προϋπόθεση για τη στελέχωση του ελληνικού διοικητικού συστήματος στο πρώτο Επαναστατικό Σύνταγμα της Επιδάουρου, το «Προσωρινόν Πολίτευμα της Ελλάδος» (Ιανουάριος 1822): «Όλοι οί Έλληνες είς όλα τά αξιώματα και τας τιμάς έχουσι τὸ αὐτὸ δικαίωμα, δοτήρ δὲ τούτων μόνη ἡ ἀξιότης ἐκάστου»⁵ (Κεφ. Β, παρ. στ.'). Η εν λόγω διάταξη που προέτασσε τον κανόνα της προσωπικής αξίας ως πρώτιστο ζητούμενο για την ανάθεση των δημόσιων αξιωμάτων παρέμεινε σχεδόν αυτούσια και στα δύο επόμενα Συντάγματα των εξεγερμένων απέναντι στον οθωμανικό αυταρχισμό Ελλήνων· αυτό του Άστρους, που ονομάστηκε «Νόμος της Επιδάουρου» (Απρίλιος 1823) και το «Πολιτικόν Σύνταγμα της Ελλάδος», που ψηφίστηκε στην Τροιζήνα (Μάιος 1827).

Στα χρόνια που ακολούθησαν οι αξιοκρατικοί διορισμοί των εγγράμματων, αλλά ως επί το πλείστον ετερόχθονων Ελλήνων, προκάλεσαν την έντονη αντίδραση των αυτόχθονων και κατά κανόνα μη καλλιεργημένων πολιτών. Η περιθωριοποίηση των γηγενών της κατώτερης και μεσαίας τάξης από τα κρατικά αξιώματα και η συγκρότηση του προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης με στελέχη από το εξωτερικό επέτεινε την εχθρότητα των πρώτων έναντι των δεύτερων και εξέθρεψε τις πολιτικές τους αξιώσεις. Στόχος των αυτοχθόνων ήταν ο αποκλεισμός των ετεροχθόνων από τις δημόσιες θέσεις. Στη βάση αυτού του κοινωνικού ρήγματος, τα κομματικά κριτήρια και η ικανοποίηση των προσωπικών συμφερόντων έγιναν βαθιά κοινωνική αντίληψη και ευρεία κρατική πρακτική. Η ευνοιοκρατία στάθηκε ευθέως απέναντι από την αξιοκρατία.

Όπως συμβαίνει λοιπόν με κάθε δράση του ανθρώπου, έτσι και η δράση του συνταγματικού νομοθέτη γίνεται κατανοητή μέσα στις συνθήκες της εκάστοτε εποχής, όταν δηλαδή τοποθετείται και ερμηνεύεται μέσα στο κοινωνικό και πολιτικό πλαίσιο της εποχής του. Έτσι, το 1844, υπό το πολίτευμα πλέον της συνταγματικής μοναρχίας, η ρήτρα της αξιότητας απαλείφθηκε από το επικρατέστερα γνωστό ως «Σύνταγμα-

⁵ Πηγή προέλευσης της επίμαχης διάταξης αποτέλεσε το άρθρο 6 της Γαλλικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη (1789) «*Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents*» - «Όλοι οι πολίτες, ίσοι στα μάτια του [νόμου], γίνονται εξίσου δεκτοί σε όλα τα δημόσια αξιώματα, θέσεις και υπηρεσίες, ανάλογα με την ικανότητά τους και χωρίς άλλη διάκριση [κριτήριο] εκτός από τις αρετές και τα ταλέντα τους».

συνάλλαγμα»⁶ - μια συνθήκη ανάμεσα στον μονάρχη και στο Έθνος - αφήνοντας πεδίο ελεύθερο και σαφές προβάδισμα μόνο στην εγγύηση της ίσης πρόσβασης των Ελλήνων στα δημόσια αξιώματα: «*Μόνοι δὲ οἱ πολῖται Ἕλληνες εἶνε δεκτοὶ εἰς ὅλα τὰ δημόσια ἐπαγγέλματα*» (άρθρο 3, παρ.1). Η εξέλιξη αυτή ευνόησε καταφανώς όσους ακόμη και χωρίς γνώσεις, νόμιμα προσόντα και αναγκαίες προϋποθέσεις προσδοκούσαν την ανάληψη των δημόσιων λειτουργημάτων στη διοικητική δομή του ελληνικού κρατιδίου. Αναντίρρητα, η «έξωση» της αξιοκρατικής αρχής από το συνταγματικό κείμενο του 1844, που καθιέρωσε τον κοινοβουλευτισμό και την αρχή διάκρισης των εξουσιών, άνοιξε την πόρτα στην αθρόα είσοδο των κομματικά διορισμένων στη Δημόσια Διοίκηση προκαλώντας τη διασπορά των πελατειακών δικτύων σε όλο το φάσμα λειτουργίας της.⁷

Έκτοτε και για ενάμιση και πλέον αιώνα, η αρχή της αξιοκρατίας παρέμεινε «συνταγματικά άστεγη» και ουσιαστικά ανενεργή, με το ενδεχόμενο επαναφοράς σε ισχύ της κανονιστικής ρύθμισης να ισοδυναμεί με ευχολόγιο. Αυτό έως και το 2001, οπότε και η αξιοκρατία επέστρεψε στα άρθρα του καταστατικού χάρτη της χώρας. Μια επανένταξη που έγινε με αναφορά μόνο στον γενικό όρο και στην έννοια της αξιοκρατίας και όχι ως μία ρητώς διατυπωμένη θεσμική εγγύηση κατά το πνεύμα των πρώιμων συνταγματικών κειμένων.

Έως και σήμερα, λοιπόν, μόνη αναφορά του νομοθέτη στην έννοια της αξιοκρατίας συναντούμε στο άρθρο 103, παρ.7, εδ.β' του Συντάγματος για την πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα: «*Νόμος μπορεί να προβλέπει ειδικές διαδικασίες επιλογής που περιβάλλονται με αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας...*». Τούτο με τη δεύτερη - και πιο εκτεταμένη σε αριθμό διατάξεων από την πρώτη - αναθεώρηση του Συντάγματος της μεταπολίτευσης, την άνοιξη του 2001. Αναθεώρηση με την οποία προβλέφθηκε, μεταξύ άλλων, η

⁶ Το Σύνταγμα του 1844 που κατοχύρωνε τη μοναρχική αρχή «δεν θεσπίστηκε από Συνταγματική Συνέλευση και, χωρίς να είναι Σύνταγμα παραχωρημένο, ήταν κατά κυριολεξία Σύνταγμα Συμβόλαιο, για τη θέσπιση του οποίου συνέπραξαν ο Όθων και η Εθνοσυνέλευση», Βλ. Δερβιτσιώτη Α., *Η έννοια της Κυβέρνησης*, Π.Ν. Σάκκουλας, 2019, σελ.211.

⁷ Πρβλ. αντίθετη ερμηνεία: «Ο κανόνας αυτός τροποποιήθηκε χωρίς τούτο να σηματοδοτεί μια υποχώρηση στην προστασία της αξιοκρατίας. Η ιστορική συγκυρία και οι καταναγκασμοί της - η επανάσταση του 1843 γίνεται ενάντια σε ένα απολυταρχικό καθεστώς που είχε ως ίδιον την άσκηση της δημόσιας διοίκησης από μη Έλληνες - επηρέασαν ουσιαστικά τη συντακτική διαδικασία (...) το πρόβλημα των βαθιών πολιτικών και κοινωνικών διακρίσεων τέθηκε με έμφαση και το Σύνταγμα του 1844 κλήθηκε να το επιλύσει, όχι καταλύοντας την αρχή της αξιοκρατίας, αλλά προσδίδοντάς της και ένα πολιτικοκοινωνικό πρόσημο», Καμτσίδου Ι., «Ισότητα και Αξιοκρατία: Το Συνταγματικό πλαίσιο επιλογής του ανθρώπινου δυναμικού στον δημόσιο τομέα», Πρακτικά 1ου Διεθνούς Συνεδρίου του Α.Σ.Ε.Π., *Επιλογή Ανθρώπινου Δυναμικού στον Δημόσιο Τομέα: Νέες τάσεις & προκλήσεις*, Αθήνα, 9.11.2017, σε ηλεκτρονικό περιοδικό *Pro-Justitia*, τ.1 (2018), Νομική Σχολή Αριστοτέλειου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης.

συνταγματική (αν και έμμεση) κατοχύρωση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.) μέσω της υπαγωγής των διαδικαστικών εγγυήσεων για την επιλογή του ανθρώπινου δυναμικού στο Δημόσιο στην ελεγκτική αρμοδιότητα της Ανεξάρτητης Αρχής. Στο πνεύμα αυτό, αποστολή της αξιοκρατικής αρχής είναι η στελέχωση των δημόσιων υπηρεσιών, στις εισαγωγικές οργανικές θέσεις, με κανόνες και πρακτικές που θεσπίζουν, κατά τη σχετική διατύπωση, *«προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια»* επιλογής του προσωπικού για διορισμό.

Το Σύνταγμα λοιπόν καλεί - και κατευθύνει - τη Δημόσια Διοίκηση να συγκροτεί αξιοκρατικά το δημοσιουπάλληλο σώμα. Αποδοκιμάζοντας κάθε μορφή παρέμβασης και αυθαιρεσίας στις προσλήψεις των δημόσιων υπαλλήλων. Περαιτέρω, αν και έχει γίνει δεκτό ότι η αρχή της αξιοκρατίας εφαρμόζεται εξίσου στην εξέλιξη και την εν γένει υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού, η προκύπτουσα από το ισχύον συνταγματικό κείμενο ρυθμιστική αξία της αρχής μοιάζει, τυπικά τουλάχιστον, να (αυτο)περιορίζεται στη συγκρότηση του σώματος των δημόσιων υπαλλήλων στα εισαγωγικά κλιμάκια δίχως να επεκτείνεται ρητώς στην τόσο σημαντική διαδικασία των κρίσεων για την πλήρωση των θέσεων ευθύνης. Για την αποκατάσταση αυτής της ισορροπίας μεριμνά δεόντως η σχετική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, όταν επισημαίνει ότι: *«η αρχή της αξιοκρατίας υπαγορεύει όπως η πρόσβαση σε δημόσιες θέσεις και αξιώματα γίνεται με κριτήρια που συνάπτονται με την προσωπική αξία και ικανότητα των ενδιαφερομένων για την κατάληψή τους»* (ΣτΕ 2396/2004 Ολομ., 3052, 3058/2009 Ολομ., 959/2015 Ολομ., 1943/2018 Ολομ.). Συμπληρώνοντας σε άλλες συναφείς αποφάσεις πως: *«... η αρχή αυτή καταλαμβάνει όχι μόνο τη διαδικασία πρόσβασης σε δημόσιες θέσεις και αξιώματα αλλά και, περαιτέρω, τις εν γένει διαδικασίες εξέλιξης (προαγωγής ή ανάθεσης καθηκόντων) των δημόσιων υπαλλήλων»* (ΣτΕ 3052/2009 Ολομ., ΣτΕ 2823/2018 Τμ. Γ') ή ακόμα κάνοντας λόγο για την *«απορρέουσα από το πνεύμα του Συντάγματος δημοκρατική αρχή της σταδιοδρομίας εκάστου κατά τον λόγο της προσωπικής του αξίας»* (ΣτΕ 1446/2003).⁸

⁸ Βάσεις Νομικών Δεδομένων, Nomos, www.lawdbintrasoftnet.com.

1.2. Το έλλειμμα ρητής μνείας της αρχής και η λογική της ισότητας

Την ανάσχεση του κομματισμού που διαπότιζε, ήδη από το 1844, το ελληνικό διοικητικό σύστημα μετά τον εκτροχιασμό του από τις ράγες της αξιοκρατίας, επιχείρησε πρώτος ο πρωθυπουργός Χαρίλαος Τρικούπης κατά την πρώτη τριετία της διακυβέρνησής του (1882-1885). Από κοινού με τον τότε υπουργό Εσωτερικών επεδίωξαν αφενός την εισαγωγή αποκλειστικά αξιοκρατικών κριτηρίων για τη στελέχωση των θέσεων του Δημοσίου, αφετέρου την εκρίζωση της πρακτικής να αντικαθίστανται μαζικά τα στελέχη της διοίκησης μετά την άνοδο της εκάστοτε κυβερνητικής πλειοψηφίας στην εξουσία. Η κατά τα άλλα φιλόδοξη αυτή πολιτική προσπάθεια απέτυχε προσκρούοντας στη βαθιά διάβρωση που είχε υποστεί το διοικητικό τοπίο από την εμφύτευση σε αυτό των πελατειακών σχέσεων. *Το εγχείρημα αυτό δεν καρποφόρησε και οι εναλλαγές των κυβερνήσεων, που ήταν συχνότατες, συνοδεύονταν κατά κανόνα από την αλλοίωση της συγκρότησης του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών. Κάθε κυβερνητική αλλαγή εγκαινιαζόταν σχεδόν πάντοτε με τη λήψη μέτρων για απολύσεις υπαλλήλων που είχε διορίσει η προηγούμενη κυβέρνηση, και ως εκ τούτου τεκμαίρονταν ως οπαδοί και υποστηρικτές της, και διορισμούς νέων.*⁹

Υπό όμοιες κοινωνικοπολιτικές συνθήκες ούτε και η θεσμοθέτηση της μονιμότητας των δημόσιων υπαλλήλων το 1911 κατάφερε να αποσυνδέσει τη διοίκηση από τους πολιτικούς της προστάτες και τα όποια κομματικά συμφέροντα. Η μονιμότητα συμπεριελήφθη στη μεταρρυθμιστική πρωτοβουλία του Ελευθέριου Βενιζέλου ο οποίος προσέφυγε στην αναθεώρηση του μακρόβιου Συντάγματος του 1864 με στόχο να δημιουργηθούν συνθήκες ανάπτυξης της επαγγελματικής ακεραιότητας και της πολιτικής ουδετερότητας των δημόσιων υπαλλήλων έναντι των κυβερνήσεων. *Η μονιμότητα, ωστόσο, δεν συνοδεύτηκε και από την επαναφορά της αρχής της αξιοκρατίας ως ρητής συνταγματικής αρχής, με συνέπεια πέραν όλων των άλλων συμπτωμάτων που προκάλεσε στον ελληνικό διοικητικό μηχανισμό, να επιτρέψει και τη διαιώνιση των αμιγώς πελατειακών διορισμών.*¹⁰ Με στόχο πάντως το τέλος της

⁹ Μακρυδημήτρης Α., «Αξιοκρατία δεν είναι μόνο η αντικειμενικότητα», Πρακτικά 1ου Διεθνούς Συνεδρίου του Α.Σ.Ε.Π., *Επιλογή Ανθρώπινου Δυναμικού στον Δημόσιο Τομέα: Νέες τάσεις & προκλήσεις*, Αθήνα, 9 Νοεμβρίου 2017, σελ.6.

¹⁰ Ζέρβας Ν., «Η ρήτρα της αξιοκρατίας για τη στελέχωση της ελληνικής διοίκησης. Από την επιταγή των Επαναστατικών Συνταγμάτων στη δειλή μνεία του ισχύοντος καταστατικού χάρτη», Το Σύνταγμα (ΤοΣ) 4/2018, σελ.1144-1145.

συναλλαγής της ψήφου με την πολιτική στήριξη, αμφότεροι ο Τρικούπης και ο Βενιζέλος και οι περί αυτούς εργάστηκαν συστηματικά για την επιβολή του κράτους δικαίου, το οποίο υπονόμωσε τις φατρίες και μετρίασε τις συγγενικές και τις πελατειακές σχέσεις στη διαχείριση των κοινών. Παρά τον θεσμικό θρίαμβο του συγκεντρωτικού κράτους, η κατακερματισμένη κοινότητα δεν έπαψε ποτέ να λειτουργεί. Στόχος της εξακολούθησε να είναι η εξασφάλιση των οικείων εις βάρος της αξιοκρατίας στον δημόσιο βίο.¹¹

Η ορατή αδυναμία επαναφοράς της αξιοκρατίας ως εγγυητικής ρήτρας μεταβίβασε το βάρος της ευθύνης για την τήρησή της στον κοινό νομοθέτη. Κατά τούτο, ο Έλληνας νομοθέτης ανέλαβε την - ηθική τρόπον τινά - υποχρέωση να μεριμνήσει για τη συμπερίληψη των προϋποθέσεων, που θα διασφάλιζαν την αξιοκρατική στελέχωση της Δημόσιας Διοίκησης, στις διατάξεις του πρώτου Υπαλληλικού Κώδικα. Ο Κώδικας που θεσπίστηκε κατά τη μεταπολεμική περίοδο με τον ν.1811/1951 καθιέρωνε τον γραπτό διαγωνισμό ως βασική μέθοδο εισαγωγής των νέων υπαλλήλων στο Δημόσιο. Μια μέθοδος διάτρητη, όπως αποδείχθηκε, στην καταχρηστική πρακτική των πολλαπλών εξαιρέσεων από τη γενική αρχή της διοικητικής στελέχωσης μέσω των διαγωνισμών. Και αυτό παρά τον εγγυητικό ρόλο που αναμενόταν να διαδραματίσει στην όλη διαδικασία το Ανώτατο Συμβούλιο Δημοσίων Υπηρεσιών (Α.Σ.Δ.Υ.) το οποίο συστάθηκε το ίδιο έτος, προκειμένου να υπηρετήσει τους σκοπούς ανασυγκρότησης και αναβάθμισης του Δημοσίου.¹²

Στις μετέπειτα δεκαετίες, σε συνθήκες αποκατάστασης της δημοκρατικής νομιμότητας μετά την πτώση της επτάχρονης στρατιωτικής δικτατορίας (Ιούλιος 1974) και την εγκαθίδρυση της Γ΄ Ελληνικής Δημοκρατίας, η Δημόσια Διοίκηση μετετράπη σε ένα απέραντο πελατολόγιο. Αθρόες προσλήψεις προσωπικού κατέκλυσαν το Δημόσιο, με την αξιοκρατία να είναι η μεγάλη απύσχα από κάθε διαδικασία διασφάλισης των προϋποθέσεων, που όφειλαν να πληρούν οι νεοδιοριζόμενοι. Η αφαίρεσή της από το Σύνταγμα του 1844 και εφεξής συρρίκνωσε κάθε μορφή άσκησης ορθολογικής πολιτικής στον διοικητικό μηχανισμό του κράτους συνθλίβοντας συνάμα κάθε συστολή για τον κομματικοκρατικό τρόπο διορισμού και

¹¹ Βλ. Βερέμη Θ., *Δόξα και αδιέξοδα. Ηγέτες της Νεοελληνικής Ιστορίας*, εκδ. Μεταίχμιο, Αθήνα, 2017, σελ.19.

¹² Το Ανώτατο Συμβούλιο Δημοσίων Υπηρεσιών (Α.Σ.Δ.Υ.) αποτέλεσε ανεξάρτητη δημόσια υπηρεσία, υπαγόμενη απευθείας στον Πρωθυπουργό, αρμόδια να εποπτεύει την εφαρμογή των αρχών του τέως Υπαλληλικού Κώδικα, ν.1811/1951, (ΦΕΚ Α 141/16.5.1951) «Περί Κώδικος καταστάσεως των Δημοσίων Διοικητικών Υπαλλήλων».

πολύ περισσότερο για την ανάθεση των θέσεων ευθύνης. Όπως γλαφυρά είχε διατυπωθεί: «*Μας λείπει η διάταξη και από το Σύνταγμα και από τη ζωή μας, έπρεπε και αν ακόμη δεν υπήρχε (όπως δεν υπάρχει) στη ζωή μας, να ήταν γραμμένη στο Σύνταγμα. Για να θυμίζει το συνετό. Για να μας δείχνει τον δρόμο, τον δρόμο της Δημοκρατίας, γιατί η αξιοκρατία είναι το θεμέλιο της Δημοκρατίας*».¹³

Με αυτή τη νοοτροπία πορεύτηκε ο «εκδημοκρατισμός» του ελληνικού διοικητικού συστήματος έως ότου οι εγγυήσεις της αξιοκρατίας επέστρεψαν - αν και όχι διακηρυκτικά - στην πένα του αναθεωρητικού νομοθέτη το 2001. Από εκείνη τη δεύτερη τροποποίηση του Συντάγματος, μόλις το 2019, η λέξη «αξιοκρατία» επανήλθε ουσιαστικά στον δημόσιο διάλογο, έστω σε επίπεδο προθέσεων ως προς τις συνταγματικές προβλέψεις. Εν όψει τότε της τέταρτης, κατά σειρά, συνταγματικής αναθεώρησης, η Αξιωματική Αντιπολίτευση (Ν.Δ.) συμπεριέλαβε στην εισήγησή της προς την Επιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος την αλλαγή του περί ισότητας άρθρου 4 προτείνοντας ως διατύπωση «*την κατοχύρωση της ισότητας ευκαιριών και αξιοκρατίας*».¹⁴ Ωστόσο, δεν επετεύχθη σύμπτωση απόψεων και συναίνεση των κοινοβουλευτικών δυνάμεων για την αποδοχή της αναθεωρητικής αυτής πρότασης. Έτσι, η αξιοκρατία στο ισχύον Σύνταγμα, όπως αυτό τροποποιήθηκε μετά και το Ψήφισμα της 25ης Νοεμβρίου 2019 της Θ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων, έμεινε να απαντά μόνο στο άρθρο 103 Σ, παρ.7 με την κανονιστική της αποστολή προσανατολισμένη αποκλειστικά και μόνο στον τρόπο εισόδου των πολιτών στη δημόσια υπαλληλία.

Μιλώντας λοιπόν σήμερα για την εισροή και τη δυναμική της αξιοκρατικής αρχής στην ελληνική διοίκηση, η συζήτηση στο περιβάλλον της συνταγματικής τάξης περιορίζεται στο πεδίο της θέσπισης και της εφαρμογής των κανόνων πρόσληψης προσωπικού υπηρετώντας περισσότερο τη λογική της ισότητας. Μια λογική που φαίνεται να εξαντλείται στην ισότητα των ευκαιριών μέσα από τον εξισωτισμό των συνθηκών και την ίση μεταχείριση των πολιτών, που διεκδικούν μια θέση στο Δημόσιο. Μέσα δηλαδή από την παροχή σε όλους ίσων ευκαιριών πρόσβασης και τη δημιουργία κοινών όρων ανάδειξης, αλλά και σύγκρισης των γνώσεων και των ικανοτήτων τους. Η εγγύηση αυτής της παροχής η οποία χρησιμεύει, κατά περίπτωση,

¹³ Πολύδωρας Β., «Περί αξιοκρατίας», ανάτυπο από τις επιφυλλίδες της εφημερίδας "Η Καθημερινή", 5 Ιουνίου 1981, στο Καστριώτης Ι., «Η κατ' αξίαν απονομή της Δικαιοσύνης (Αξιοκρατία) κατά τον Αριστοτέλη και οι σύγχρονες αντιλήψεις για τον τρόπο λειτουργίας της», *Digesta Law Review*, Αθήνα, 1999, σελ.38, υποσημ.52., διαθέσιμο σε: http://digestaonline.gr/pdfs/Digesta%201999/5_kastr.pdf.

¹⁴ Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, Αθήνα, 2019, σελ.47.

και ως κεντρικό σύνθημα στη ρητορική για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής, θεωρητικά επιτυγχάνει την άρση των διακρίσεων σε κάθε διαδικασία επιλογής και πρόσληψης στο πλαίσιο του ανταγωνισμού. Κάθε άτομο λογίζεται ως ίσο με κάθε άλλο και αυτή είναι μία παραδοχή πάνω στην οποία στηρίζεται το οικοδόμημα της σύγχρονης δημοκρατίας.

Απέναντι, ωστόσο, στον εξισωτικό χαρακτήρα της ισότητας των ευκαιριών και στο ιδεώδες της ίσης αφετηρίας για όλους, η αξιοκρατία μοιάζει τρόπον τινά να επισκιάζεται. *Η βαθύτερη λογική της ισότητας, που εγκαθιδρύεται με τη δημοκρατία, αντιστρατεύεται τη λιγότερο ομοιόμορφη λογική και δυναμική της επιλογής, της αξιοκρατίας (...)* Η λογική της ισότητας και του εξισωτισμού εισβάλλει και επιβάλλεται, αναπαράγεται και στην ίδια τη δημοκρατία - ακόμα και εις βάρος της αξιοκρατίας, που τείνει να καταλαμβάνει μια σχετικά δευτερεύουσα θέση και αξία σε αυτήν.¹⁵ Κατά την προσφυή παρατήρηση του Νικηφόρου Διαμαντούρου για τον κίνδυνο του εξισωτισμού, που αναφύεται μέσα στην αδιάρρηκτη σχέση δημοκρατίας και ισότητας: *«Παρά τα πλεονεκτήματα που παρουσιάζει η εννοιολόγηση της δημοκρατίας ως υποδείγματος στηριζόμενου στην αρχή της ισότητας, η προφανής της αδυναμία, η οποία προκύπτει από την ενασχόλησή της με την ισότητα ως τη μέγιστη, αν όχι τη μόνη, οργανωτική αρχή, είναι ότι διέπεται από αυτό που θα περιέγραφα ως μια "μονοδιάστατη" λογική που πριμοδοτεί την ομοιογένεια έναντι της διαφορετικότητας. Προεκτείνοντας αυτή τη συλλογιστική, η έμφαση στην ομοιογένεια, που συνδέεται τόσο στενά με την ισότητα, κινδυνεύει να δημιουργήσει μια ισοπεδωτική δυναμική ικανή να προσδώσει στη δημοκρατία μια διάσταση "ισοπεδωτικού εξισωτισμού", σύμφυτη με τη μονοδιάστατη λογική στην οποία στηρίζεται».*¹⁶

Ενόσω λοιπόν η ισότητα των ευκαιριών πρόσβασης στο δημόσιο προβάλλει ως κανονιστικό πρόταγμα της ελληνικής δημοκρατικής κοινωνίας, η πολιτική βούληση για τη ρητή μνεία της αξιοκρατίας στο πνεύμα των πρώιμων συνταγματικών κειμένων της επαναστατικής περιόδου παραμένει απύσχα. Το έλλειμμα αυτό χρεώνεται απευθείας στο εκάστοτε πολιτικό προσωπικό, που φαίνεται να αρκείται στην ισχύουσα συνταγματική αναφορά της αρχής, παρά το επιτακτικό αίτημα για την άμεση κατοχύρωσή της, ιδίως στο ακόμα πιο ευαίσθητο πεδίο των κρίσεων για τις θέσεις ευθύνης. Διότι από την εξισωτική ιδέα της εισόδου στη σφαίρα της Δημόσιας

¹⁵ Βλ. Μακροδημήτρη Α., *Υφαίνοντας τον ιστό της Πηνελόπης. Διοίκηση και Δημοκρατία στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2013, σελ.47.

¹⁶ Διαμαντούρος Ν., «Δημοκρατία, Κράτος Δικαίου και ο Ombudsman», Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, Μάιος 2006, τχ. 27, σελ.157.

Διοίκησης έως την επιδίωξη για την ατομική υπηρεσιακή εξέλιξη και σταδιοδρομία εντός αυτής, διανύεται μεγάλη απόσταση. Η ανέλιξη στα υψηλότερα δώματα της διοικητικής ιεραρχίας προϋποθέτει τη διάκριση και την ανάδειξη των αξιότερων και ικανότερων μέσα από ένα σύνολο υποκειμένων (υποψηφίων) με βάση τη διάγνωση των ικανοτήτων τους, την ανίχνευση των επαγγελματικών τους αρετών και εν τέλει την επιβράβευση της προσωπικής τους αξίας. *Η σταδιοδρομία του δημόσιου υπαλλήλου με βάση την προσωπική του αξία και η ισότιμη αντιμετώπισή του κατά την υπηρεσιακή του εξέλιξη αποτελούν στοιχειώδεις κανόνες για τη λειτουργία κάθε συστήματος διοικητικής οργάνωσης που σέβεται τη συνταγματική νομιμότητα και επιδιώκει τη μεγιστοποίηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητάς του.*¹⁷

Σε ό,τι αφορά λοιπόν την επιλογή των στελεχών που προσβλέπουν να ασκήσουν καθήκοντα θέσης ευθύνης στη Δημόσια Διοίκηση, προέχουσα θέση έχει (και πρέπει να έχει) η επιλεκτική ή αξιοκρατική αρχή. Υπό το πρίσμα αυτό, η αρχή της αξιοκρατίας δεν αναιρεί, αλλά συμπληρώνει και εξειδικεύει την αρχή της ισότητας ως προς τη στελέχωση και την εν γένει λειτουργία των διοικητικών θεσμών και οργάνων του κράτους.¹⁸ Η κατ' αξίαν προσωπική σταδιοδρομία, ανοικτή στην αναγνώριση των ικανοτήτων και των αρετών, δεν αντιστρατεύεται την ισότητα. *Στην πραγματικότητα, από τις διαφορετικές εκδοχές της αρχής της ισότητας (...) μόνο με την εκδοχή της τυπικής ή αριθμητικής ισότητας [ενώπιον του νόμου] συγκρούεται κατ' ουσίαν η αξιοκρατική αρχή κι αυτό επειδή αυτή η μορφή ισότητας αποκλείει εγγενώς κάθε διαφοροποίηση στη μεταχείριση των ανθρώπων. Με όλες τις άλλες εκδοχές, που αποδέχονται ως θεμιτή τη διαφοροποιημένη ή ανόμοια μεταχείριση, η αξιοκρατική αρχή παρουσιάζεται απολύτως συμβατή ακόμη και με τη μορφή μιας δίκαιης ή έστω ανεκτής ανισότητας ως προς τα αποτελέσματα.*¹⁹

Με αυτά τα δεδομένα, η επιλογή των προϊσταμένων στο Δημόσιο «κατά τον λόγο της προσωπικής τους αξίας» συνιστά απαράβατο όρο στον τρόπο δράσης της διοίκησης. Όσο όμως η εξασθενημένη πολιτική βούληση δεν ενσωματώνει την αξιοκρατία ως διακηρυκτική εγγύηση στον καταστατικό χάρτη, η αρχή θα συνεχίσει να αναθέτει την εφαρμογή της στην πράξη στην ευχέρεια του κοινού νομοθέτη και των διοικητικών οργάνων του κράτους. Την ώρα που εκτός από πάγιο κοινωνικό αίτημα, συνιστά ξεκάθαρη συνταγματική υποχρέωση της Πολιτείας.

¹⁷ Παπακωνσταντίνου Α., «Η συνταγματική αρχή της αξιοκρατίας και το νέο σύστημα επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων του Δημοσίου», ΕφημΔΔ 2/2007, εκδ. Σάκκουλα, σελ.234-240.

¹⁸ Βλ. Μακρυδημήτρη Α., ό.π. [υποσημ. 15], σελ. 87.

¹⁹ Παπατόλιας Α., ό.π. [υποσημ. 2], σελ.472.

1.3. Η κομματοκρατία ως μόνιμη εστία αναξιοκρατίας στο Δημόσιο

*«... ανεξαρτήτως κομματικής ταυτότητας, οι κυβερνήσεις των τελευταίων πολλών δεκαετιών έχουν δυστυχώς ακολουθήσει μια λογική στελέχωσης της Δημόσιας Διοίκησης η οποία υπακούει σε έντονα πελατειακές λογικές και δεν υπακούει σε αξιοκρατικές».*²⁰

N. Διαμαντούρος, τ. Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής, 2003

Σύμφωνα με τη θεωρία της διοικητικής επιστήμης, *η δραστηριότητα που ασκεί η Δημόσια Διοίκηση έχει πάντοτε και ως κίνητρο και ως σκοπό την άμεση ή έμμεση ικανοποίηση του δημόσιου συμφέροντος χωρίς τα διοικητικά όργανα να αποβλέπουν στην επιδίωξη ατομικών συμφερόντων των προσώπων τα οποία τα συγκροτούν.*²¹ Στην πράξη, ωστόσο, το αφήγημα του διοικητικού συστήματος περί της αυτονομίας του από πολιτικές επιρροές, κομματικές παρεμβάσεις και πάσης φύσεως ιδιωτικά συμφέροντα κατά την επιτέλεση του έργου του, ήτοι την εκπλήρωση της συνταγματικής αποστολής του απέναντι στο δημόσιο συμφέρον και τις σύγχρονες εκφάνσεις του επί τη βάση της αξιοκρατίας, δεν είναι καθόλου πειστικό. Ούτε για τους πολίτες που συναλλάσσονται μαζί του ούτε για όσους «το ζουν» εκ των έσω, δηλαδή για τους ίδιους τους δημόσιους υπαλλήλους. Η ιστορική διαδρομή του νεοελληνικού κράτους, από την εποχή της ίδρυσής του και ομολογουμένως μέχρι σήμερα, δεν παύει να πιστοποιεί την ισχύ της κομματοκρατίας στη διοικητική του λειτουργία με άμεση συνέπεια τον παροπλισμό του από τα αξιοκρατικά κριτήρια στην οργάνωση και τη στελέχωσή του. Παράλληλα, επιτείνει σταθερά την κοινή αίσθηση ότι η Δημόσια Διοίκηση *δεν εμπνέει και δεν καθοδηγεί τους υπαλλήλους της προς το δημόσιο συμφέρον. Η ηθική αυτή απαξία οφείλεται στην παραδοσιακή υποταγή της στο εκάστοτε πολιτικό σύστημα.*²²

Το υπαρκτό των πολιτικών κομμάτων, η έκταση, αλλά και η ένταση της δράσης τους στο εσωτερικό της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης εντοπίζονται ήδη στα μέσα του 19ου αιώνα. Ιδίως μετά το 1870, περίοδο κατά την οποία η απασχόληση εξελίσσεται σε μείζον πρόβλημα για τον πληθυσμό, οι μελετητές της Ιστορίας αναγνωρίζουν την υπεροχή των δικτύων πατρωνίας ως το κύριο χαρακτηριστικό στη συμβιωτική σχέση της εκλεγμένης από τον λαό πολιτικής ηγεσίας και της διοικητικής

²⁰ Συνέντευξη του N. Διαμαντούρου στην εφημερίδα "Τα Νέα", Κρίκης Στ., 28 Φεβρουαρίου 2003, διαθέσιμο σε: <https://www.tanea.gr/2003/02/28/greece/ορογ-γπαρχογν-ογρεσ-γπαρχει-γριγοροσimo>.

²¹ Βλ. Σπηλιωτόπουλο Ε., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, (Τόμος Ι), 15η Έκδοση, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2017, σελ.12.

²² Βλ. Κτιστάκη Στ., *Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2009, σελ.174.

(υπηρεσιακής) προϊστασίας. Σε αυτά ούτως ή άλλως αποδίδεται και η έναρξη της ανεξέλεγκτης διόγκωσης της κρατικής μηχανής, που εξελίχθηκε ταχύτατα στον πλέον περιζήτητο εργοδότη· με τις μαζικές προσλήψεις πελατειακού τύπου να προσφέρουν θέση εργασίας σε μεγάλο μέρος του πληθυσμού, παραγνωρίζοντας το γεγονός ότι ένα υψηλό ποσοστό διορισθέντων δεν παρείχε τα εχέγγυα τόσο για τα προσόντα και τις επαγγελματικές του ικανότητες όσο και για το ήθος του - εργασιακό και μη. Είναι χαρακτηριστικό ότι μετά το δεύτερο μισό του 19ου αιώνα, η Ελλάδα είχε τριπλάσιους κατά κεφαλήν δημόσιους υπαλλήλους σε σχέση με τη Μ. Βρετανία και άλλες χώρες της δυτικής φιλελεύθερης Ευρώπης²³ ανά αντίστοιχη αναλογία κατοίκων.

Παρά τις σημαντικές πρωτοβουλίες που αναλήφθηκαν στις αρχές του επόμενου αιώνα όπως η καθιέρωση της μονιμότητας των δημόσιων υπαλλήλων ως ανάχωμα στην πολιτική τους εξάρτηση²⁴ ή η θέσπιση δημόσιων διαγωνισμών, ώστε οι επιλογές των διοικητικών στελεχών να αποτελούν προϊόν αξιοκρατικών κριτηρίων, η πορεία του χρόνου επιβεβαίωσε μία προ πολλού ορατή στα μάτια της κοινής γνώμης πραγματικότητα: το αξιακό πλαίσιο δράσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης απείχε πολύ από το πνεύμα και τις προδιαγραφές της αξιοκρατίας. Το υγιές υπαλληλικό φρόνημα, η ευσυνειδησία και εν τέλει η πίστη στο υπηρεσιακό καθήκον υπονομεύονταν συστηματικά από τον σφιχτό εναγκαλισμό της διοίκησης με τα εγχώρια πολιτικά λόμπι και τις οργανωμένες ομάδες συμφερόντων.

Στη μεταπολιτευτική Ελλάδα, τα πολιτικά κόμματα εμφανίζονται ως πυλώνες σταθεροποίησης του δημοκρατικού πολιτεύματος, αμέσως μετά την πτώση του δικτατορικού καθεστώτος. Ο διοικητικός μηχανισμός όμως όχι μόνο δεν απαλλάσσεται από την πρόσδεσή του στην κομματοκρατία, αλλά ενισχύει - σε συγκεκριμένες χρονικές περιόδους και κυβερνητικές θητείες - τον επεκτατισμό των πελατειακών δεσμών. Η παθογενής αυτή εξάρτηση οδήγησε αναπόφευκτα σε ακόμη πιο ραγδαία αύξηση του αριθμού των δημόσιων υπαλλήλων.

²³ Βλ. Ασπρίδη Γ., *Εισαγωγή στην Πολιτική και Διοικητική Οργάνωση του Ελληνικού Κράτους*, εκδ. Προπομπός, Αθήνα 2013, σελ.24, όπου όπως αναφέρει ο συγγραφέας: «Πιο συγκεκριμένα, συναντούμε 214 υπαλλήλους ανά 10.000 κατοίκους στην Ελλάδα, ενώ τα αντίστοιχα ποσοστά στο Βέλγιο ήταν 200 εργαζόμενοι ανά 10.000 κατοίκους, στη Γαλλία 176 εργαζόμενοι ανά 10.000 κατοίκους, στη Γερμανία 126 εργαζόμενοι ανά 10.000 κατοίκους, στις Η.Π.Α. 113 εργαζόμενοι ανά 10.000 κατοίκους και στη Μ. Βρετανία 73 εργαζόμενοι ανά 10.000 κατοίκους».

²⁴ «Συνδέθηκε, μάλιστα, αυτή η συνταγματική εγγύηση με τη σύσταση του Συμβουλίου Επικρατείας, που δεν συνέβη, όμως, παρά περίπου 20 χρόνια αργότερα (το 1929). Αλλά, εν τω μεταξύ, είχαν μεσολαβήσει ο εθνικός διχασμός, η Μικρασιατική Καταστροφή και άλλες βίαιες πολιτικές μεταβολές. Φαινόμενα και καταστάσεις που κάθε άλλο παρά διευκόλυναν την ομαλή και συνεπή εφαρμογή των ως άνω συνταγματικών αρχών και προϋποθέσεων για μια σύγχρονη και αποτελεσματική δημόσια διοίκηση», Μακρυδημήτρης Α., «Πώς η δημόσια διοίκηση της χώρας έφτασε ως εδώ. (Μέρος Α')», 9 Οκτωβρίου 2011, πηγή: www.kathimerini.gr.

Με τα κοινωνικά κριτήρια όπως η πολυτεκνία, η εντοπιότητα και η ηλικία (ν.1320/1983) να προκρίνονται έναντι των τυπικών προσόντων, αλλά και με την προώθηση της μονιμότητας των έκτακτων υπαλλήλων (ν.1476/1984), η δεκαετία του 1980 μετέτρεψε το Δημόσιο σε νούμερο ένα ασφαλές καταφύγιο επαγγελματικής αποκατάστασης. Αυτός ο μη θεμιτός τρόπος εισόδου στο Δημόσιο ανέδειξε τα κοινωνικά κριτήρια σε επικοινωνιακό όπλο της τότε κυβέρνησης (του ΠΑ.ΣΟ.Κ.) - χωρίς να εξαιρούνται από την επιλογή αυτή και οι μετέπειτα κυρίως μονοκομματικές και μακρόβιες κυβερνήσεις. Μία τέτοια μορφή άσκησης κοινωνικής πολιτικής - με βασικό πρόσχημα τη μείωση της ανεργίας - συγκάλυπτε αν μη τι άλλο τις όποιες πραγματικές προθέσεις της εξουσίας με κυρίαρχη την εκδίωξη και αντικατάσταση έμπειρων και ικανών στελεχών της διοίκησης από πρόσωπα φίλα προσκείμενα στην κυβέρνηση. Κατά κανόνα πλέον, η κομματική χειραγώγηση της κρατικής μηχανής ξεκινούσε από τον έλεγχο των κορυφαίων δημόσιων διοικητικών θέσεων, πέρα από κάθε κριτήριο αξιοκρατίας και διαφάνειας (...) *το σημείο μηδέν στη Δημόσια Διοίκηση αποτέλεσε η δεκαετία του 1980 με την επέλαση των κομματικών και την περιθωριοποίηση των ικανών τεχνοκρατών και των στελεχών που προέρχονταν από τη φυσική, υπηρεσιακή ιεραρχία... Την τετραετία 1981-1985 δημιουργήθηκαν οι συνθήκες, ώστε ένας οργανωμένος κομματικός στρατός να διαποτίσει ένα διευρυνόμενο δημόσιο τομέα που είχε γίνει φέουδός του.*²⁵

Τη δεκαετία του 1990 επιχειρείται στροφή και σύγκλιση της Δημόσιας Διοίκησης με τα πρότυπα του δυτικού κόσμου. Παρά την πλούσια νομοθέτηση για τον εκσυγχρονισμό του χώρου,²⁶ είναι χαρακτηριστικό ότι ακόμα και μετά την καίριας σημασίας θεσμοθέτηση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.) με την ψήφιση του νόμου 2190/1994 (νόμος Πεπονής), η διάχυση της επιρροής των κομμάτων στο Δημόσιο συνέχισε να λειτουργεί σε βάρος της αξιοκρατίας. *Παρά τη σύσταση του Α.Σ.Ε.Π. και κατά παρέκκλιση της σχετικής νομοθεσίας, αρκετές υπηρεσίες, με την κατάλληλη κομματική υποβοήθηση, εξακολουθούσαν να ανακαλύπτουν «διοικητικά μονοπάτια» για την πρόσληψη στον δημόσιο τομέα (π.χ. μέσω διαδοχικών*

²⁵ Βλ. Λούλη Γ., *Πού οδηγείται η Ελλάδα. Η χρεωκοπία του κομματικού συστήματος*, εκδ. Καστανιώτη, Αθήνα, 2012, σελ.58.

²⁶ Ν.1892/1990: «Για τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη και άλλες διατάξεις», Ν.1943/1991: «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις», Ν.2026/1992: «Ρύθμιση θεμάτων οργάνωσης και προσωπικού της δημόσιας διοίκησης και άλλες διατάξεις», Ν.2085/1992: «Ρύθμιση θεμάτων οργάνωσης, λειτουργίας και προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις».

συμβάσεων και κατόπιν διορισμού μέσω νομοθεσίας), εκτός της διαδικασίας Α.Σ.Ε.Π.²⁷ Συνέπεια αυτού ήταν η απαγόρευση - επτά χρόνια αργότερα - της μονιμοποίησης του προσωπικού με σύμβαση έργου και ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου (άρθρο 103, παρ.8 Σ). Με τη διαρροή όμως της αξιοκρατικής αρχής να εξακολουθεί να πηγάζει από τις προβλεπόμενες ή διατηρούμενες στον ιδρυτικό νόμο εξαιρέσεις από τον κανόνα προσλήψεων της Ανεξάρτητης Αρχής.²⁸

Αναλλοίωτο περιεχόμενο της συναλλαγής μεταξύ πολιτικής και διοίκησης παρέμεινε ο διορισμός σε δημόσια θέση ή/και η αναρρίχηση σε ανώτερα και σαφώς καλύτερα αμειβόμενα αξιώματα. Η επαγγελματική αυτή «τακτοποίηση» εκκινούσε από την εξαγορά της πολιτικής - και όχι μόνο - συνείδησης και τερμάτιζε στην εξασφάλιση της εκλογικής στήριξης και στη διεύρυνση του κύκλου των ψηφοφόρων. Όσο βαθύτερη ήταν η κομματική επιρροή, τόσο μεγαλύτερη συσπείρωση επετύγχαναν τα κόμματα. Εξάλλου, *σε χώρες (όπως η δική μας) όπου επικρατούν ισχυρές πελατειακές παραδόσεις, η επέκταση του Δημόσιου Τομέα ακολουθείται από την ακόμη μεγαλύτερη κομματικοποίησή του.*²⁹

Το φαινόμενο αυτό εμπότισε διαχρονικά όλες τις μεγάλες πολιτικές δυνάμεις της μεταπολίτευσης από όποια θέση κι αν ασκούσαν την κομματική τους επιρροή. Έτσι, όταν τα κόμματα βρίσκονταν στα έδρανα της αντιπολίτευσης, αρέσκονταν στη στηλίτευση των πελατειακών αντιλήψεων και πολιτικών, μαχόμενα για την επικράτηση της αξιοκρατίας στο σώμα των δημόσιων υπαλλήλων. Όταν η εξουσία τους εκπορευόταν από τον θώκο της εξουσίας, οι θέσεις του Δημοσίου γίνονταν το μέσο πολλαπλασιασμού της κομματικής τους πελατείας. Το αποτέλεσμα ήταν πάντα το ίδιο: Κάθε νέα κυβέρνηση έχτιζε το προφίλ της καταδικάζοντας τον κομματισμό της απελθούσας, ενώ την ίδια ώρα προλείπει το έδαφος για να εφαρμόσει τον δικό της κομματισμό. *Η κομματικοκρατική λογική δεν εξηγεί μόνο το μέγεθος της κρατικής μηχανής, εξηγεί επίσης και το ποιόν της, εξηγεί τον άκρως κομματικοποιημένο χαρακτήρα της. Εξηγεί το σύνδρομο του «κομματικού φουτμπόλ» που οδηγεί σε μια κατάσταση, όπου η αντιπολίτευση μιλάει παθιασμένα για την ανάγκη αξιοκρατίας και*

²⁷ Ραμματά Μ., «Σύγχρονες μεταβολές στη διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού στον δημόσιο τομέα με αφορμή την οικονομική κρίση», στο Μπάλτα Ε.Γ. (επιμ.), *Δημόσια Διακυβέρνηση: Προοπτικές και Προκλήσεις στον 21ο αιώνα*, 1ο Πανελλήνιο Συνέδριο Τομέα Διοικητικής Επιστήμης του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, 31.10-1.11.2018, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2019, σελ.210.

²⁸ Σύμφωνα με επίσημα στοιχεία του Υπουργείου Εσωτερικών, στα είκοσι έξι χρόνια λειτουργίας του Α.Σ.Ε.Π., το 95% των προκηρύξεων για την επιλογή προσωπικού στο Δημόσιο έγιναν χωρίς γραπτό διαγωνισμό, www.yres.gr, τελ. ανάρτηση 18.12.2020.

²⁹ Βλ. Λούλη Γ., όπ.π. [υποσημ.25], σελ.77.

αποκομματικοποίησης. Όταν όμως γίνεται κυβέρνηση ενδιαφέρεται λιγότερο για τις αξιοκρατικές και περισσότερο για τις επιμεριστικές / ρουσφετολογικές αξίες, λιγότερο για το γενικό συμφέρον της κοινωνίας και περισσότερο για την αποκατάσταση των «παιδιών» της.³⁰

Με τη χώρα να κυβερνάται εναλλάξ από τα κόμματα του ΠΑ.ΣΟ.Κ. και της Ν.Δ., ως οι δύο φορείς πολιτικής έκφρασης της σοσιαλιστικής Αριστεράς και της συντηρητικής Δεξιάς, αντιστοίχως (που όμως διεκδικούσαν σταθερά τον κεντρικό χώρο της μεσαίας τάξης), η μεταπολιτευτική περίοδος ανέθρεψε για πάνω από τρεις δεκαετίες - έως και το ξέσπασμα της δημοσιονομικής κρίσης το 2009 - ένα ανταγωνιστικό κομματικό δίπολο με εμφανή τα στοιχεία πόλωσης. «... Το ελληνικό πολιτικό σύστημα λειτούργησε ως ένα αυστηρό δικομματικό σύστημα: δυο μόνο κόμματα και πάντοτε τα ίδια, δηλαδή η Ν.Δ. και το ΠΑ.ΣΟ.Κ., ήταν σε θέση να διεκδικήσουν την απόλυτη πλειοψηφία των εδρών στη Βουλή, και ένα από αυτά πάντοτε την αποκτούσε, με εξαίρεση τις δύο εκλογές του 1989, και κυβερνούσε μόνο του. Θεωρητικά, τα δικομματικά συστήματα είναι τα λιγότερο κομματοκρατικά και τα περισσότερο αποτελεσματικά. Στην Ελλάδα συνέβη ακριβώς το αντίθετο: η «πλειοψηφική δημοκρατία» της μεταπολίτευσης ήταν στον μέγιστο βαθμό κομματοκρατική και αναποτελεσματική».³¹

Το δικομματικό αυτό σύστημα έδρασε λοιπόν καταλυτικά στην ανάπτυξη παρασιτικών πρακτικών στον χώρο της Δημόσιας Διοίκησης. Αμφότερα τα δύο κόμματα εξουσίας όχι μόνο συνετέλεσαν στη βαθύτερη διείδυση των κομματικών μηχανισμών στο κράτος, αλλά φρόντισαν να διατηρούν σε μόνιμη εξορία κάθε «καθαρή» πρόθεση και μεμονωμένη πρωτοβουλία ορθολογικοποίησης και αξιοκρατικής στελέχωσης της Δημόσιας Διοίκησης. Πλήττοντας ανεπανόρθωτα το κύρος και την αξιοπιστία της. Η «μετακόμιση» του κόμματος στο κράτος και ιδίως η μαζική αντικατάσταση «ημετέρων» στα κορυφαία κλιμάκια της Δημόσιας Διοίκησης αποτελεί σύμπτωμα διοικητικής υπανάπτυξης, καθώς πέρα από την παρεμπόδιση της αξιοκρατικής στελέχωσης έχει υπονομεύσει καίρια την αποτελεσματικότητα της κρατικής μηχανής, έχει κλονίσει βάνουσα το αίσθημα εμπιστοσύνης των πολιτών στην

³⁰ Μουζέλης Ν., «Η επανίδρυση του κομματισμού», εφημερίδα "Το Βήμα", 19 Σεπτεμβρίου 2004, διαθέσιμο σε: <https://www.tovima.gr/2008/11/24/opinions/h-epanidrysi-toy-kommatismoy>.

³¹ Ανθόπουλος Χ., «Προς ένα νέο πολιτικό σύστημα», *Επίκαιρα Θέματα Συνταγματικού Δικαίου*, επιμ. Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου - Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, Τεύχος 14, Αθήνα, Μάιος 2012, σελ.8-9, διαθέσιμο σε: <https://www.cecl.gr/wp-content/uploads/2013/04/teyxos-14.pdf>.

*ακεραιότητα και εντιμότητα του κράτους, ενώ έχει απομειώσει δραματικά το κύρος του ανθρώπινου δυναμικού του Δημοσίου.*³²

Στον προθάλαμο της λήψης αυστηρών μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής εν όψει της προσφυγής της χώρας για χρηματοδότηση από τον Μηχανισμό Στήριξης,³³ το 2009 βρήκε το ελληνικό Δημόσιο να αθροίζει συνολικά 370.517 υπαλλήλους - υπηρετούντες σε υπουργεία: (92.179), Ν.Π.Δ.Δ.: (116.979), Ο.Τ.Α.: (83.529) και δημόσια Ν.Π.Ι.Δ.: (77.830). Μαζί με το τότε ενεργό στρατιωτικό προσωπικό να ανέρχεται σε 177.600 υπαλλήλους και τις συμβάσεις ορισμένου χρόνου να υπερβαίνουν βάσει εκτιμήσεων τις 550.000, το προσωπικό που απασχολείτο στο Δημόσιο υπερέβαινε το 1.000.000 υπαλλήλων.³⁴ Είναι ενδεικτικό ότι την περίοδο 2000-2009 κατεγράφη αύξηση κατά 17% των απασχολούμενων στο Δημόσιο, ενώ από το 2004 έως το 2009, οι νέες προσλήψεις ανήλθαν σε πάνω από 130.000. Από αυτές οι 75.682 πραγματοποιήθηκαν μέσα σε έναν χρόνο, με το Δημόσιο να απασχολεί συνολικά 1.022.435 υπαλλήλους το 2008 και 1.098.117 το 2009, σύμφωνα με τα στοιχεία της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (ΕΛ.ΣΤΑΤ.).³⁵

Από εκείνο το χρονικό σημείο και εν μέσω της μνημονιακής περιόδου που ακολούθησε, η υποχρέωση της χώρας μας να εισέλθει σε τροχιά διαρθρωτικών αλλαγών, κατ' επιταγή των δεσμεύσεών της απέναντι στο Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και τους ευρωπαϊκούς θεσμούς, συμπεριέλαβε και τη λήψη δραστικών μέτρων στο θεσμικό πεδίο της Δημόσιας Διοίκησης. Μεταξύ αυτών και η μεταρρύθμιση του συστήματος επιλογής προϊσταμένων. Στόχος η επιλογή στελεχών βάσει της αξιοσύνης και των ικανοτήτων τους. Απώτερος σκοπός η αποπολιτικοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης, η αυτονόμηση της πορείας και λειτουργίας της, η απεξάρτησή της από την κομματοκρατία και τα πελατειακά συμφέροντα.

³² Παπατόλιας Α., «Μεταρρυθμιστικές πολιτικές στη Δημόσια Διοίκηση με τις εγγυήσεις του ΑΣΕΠ. Ο στόχος της "απο-πολιτικοποίησης" και η θέσπιση του Μητρώου Επιτελικών Στελεχών», ΕφημΔΔ 6/2017, εκδ. Σάκκουλα, σελ.752.

³³ Η αδυναμία δανεισμού από τις διεθνείς αγορές για τη χρηματοδότηση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και την αναχρηματοδότηση του δημόσιου χρέους οδήγησε την Ελλάδα, τον Μάιο του 2010, στην ένταξή της στον Μηχανισμό Στήριξης (Ευρωπαϊκή Ένωση / Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα / Διεθνές Νομισματικό Ταμείο). Η χρηματοδότηση από τον κοινό μηχανισμό βοήθειας έγινε υπό τον όρο ότι η Ελλάδα θα λάβει μέτρα, ώστε σταδιακά να περιοριστούν οι χρηματοδοτικές ανάγκες του κράτους μέσω της μεγάλης δημοσιονομικής και οικονομικής προσαρμογής.

³⁴ Σύμφωνα με στοιχεία που δημοσίευσε το Κέντρο Μελετών και Έρευνας του Εμπορικού και Βιομηχανικού Επιμελητηρίου Αθηνών, «Οι υπάλληλοι του Δημοσίου Τομέα στην Ελλάδα», 2009, διαθέσιμο σε: https://adminportal.acci.gr/images/Ereuna_dimYpal.pdf.

³⁵ Έκτοτε, σύμφωνα επίσης με τα στοιχεία της ΕΛ.ΣΤΑΤ., ακολούθησε δραματική μείωση του αριθμού των απασχολούμενων στο Δημόσιο. Ενδεικτικά, το 2010 οι δημόσιοι υπάλληλοι ανήλθαν σε 768.009, ενώ έως το 2018 μειώθηκαν σε 565.464., πηγή: www.statistics.gr.

Το αν και σε ποιον βαθμό επετεύχθη ο στόχος και ο σκοπός, είναι μέρος της ανάλυσης που ακολουθεί. Και παρότι παραμένει πάντα ασφαλέστερο ένα τέτοιο ερώτημα να απαντηθεί σε βάθος χρόνου από τους ιστορικούς του μέλλοντος, έχει αξία να σημειωθεί ότι για πρώτη φορά μια ελληνική κυβέρνηση ανέλαβε τη ρητή δέσμευση (έστω ως μνημονιακή υποχρέωση) να δράσει υπέρ της αποπολιτικοποίησης της Δημόσιας Διοίκησης: «Οι αρχές προτίθενται να εκσυγχρονίσουν και να ενισχύσουν σημαντικά την ελληνική διοίκηση και να εφαρμόσουν, σε στενή συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ένα πρόγραμμα οικοδόμησης ικανοτήτων και αποπολιτικοποίησης της ελληνικής διοίκησης» (Μνημόνιο 3, ν.4336/2015, παρ. Γ, εδ.5, περ.5.1).³⁶

1.3.1. Κριτικές παρατηρήσεις

Τα προεκτεθέντα επιτρέπουν ορισμένες παρατηρήσεις: Η απαλοιφή της κομματοκρατίας από τον χώρο της Δημόσιας Διοίκησης είναι πρωτίστως ζήτημα πολιτικής βούλησης και ηθικής τάξης και δευτερευόντως ένα πρόβλημα, που μπορεί να αντιμετωπιστεί με τεχνικούς όρους, αποσπασματικές νομοθετικές ρυθμίσεις, έγγραφες δεσμεύσεις και προφορικές εξαγγελίες. Είναι επίσης αληθές ότι στο διάβα του χρόνου η κομματοκρατία επιδεικνύει εντυπωσιακή αντοχή και ισχυρή αντίσταση εκρίζωσής της ή έστω σημαντικής υποχώρησής της από το διοικητικό σύστημα της χώρας μας. Μια πραγματικότητα που συμβαδίζει παράλληλα με την αδυναμία αντίστασης της ίδιας της κοινωνίας απέναντι στο φαινόμενο κομματικοποίησης του κράτους. Είναι άλλωστε κοινή παραδοχή πως με τη συναίνεση και συνηγορία μιας "κοινωνίας πελατών", το μεταδικτατορικό κομματικό-κρατικό σύστημα ή η μεταπολιτευτική κομματοκρατία έχει νομιμοποιήσει την κομματικοποίηση του κράτους, την παγίωση συντεχνιακών συμφερόντων μέσα στο κράτος και τη διαπλοκή με τα κυρίαρχα οικονομικά συμφέροντα.³⁷

³⁶ Βάσεις Νομικών Δεδομένων, Nomos, www.lawdbintrasoftnet.com.

³⁷ Σαματάς Μ., «Το καταστροφικό κόστος της κομματικής "νομενκλατούρας" στην ποιότητα της Διοίκησης και Δημοκρατίας στη μεταπολιτευτική Ελλάδα», στο *Διοίκηση και Δημοκρατία: Ποιότητα, Αποτελεσματικότητα, Νομιμοποίηση*, Τόμος Πρακτικών 3ου Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημών σε επιμέλεια των Μακρυδημήτρη Α., Σαματά Μ., Πραβίτα Μ.Η., εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011, σελ.3.

Αξιοκρατία και κομματοκρατία όμως είναι πάντα έννοιες ασύμβατες, αντιθετικές και αλληλοαποκλειόμενες. Με διαφορετικές αφετηρίες, διαφορετικές πρόνοιες και διαφορετικούς σκοπούς. Εκεί όπου παρεισφρέει η συναλλαγή του πολίτη με την εξουσία, είναι αδύνατον να ενδημήσει το κριτήριο της προσωπικής αξίας. Ελλείψει αυτού του κριτηρίου, η Δημόσια Διοίκηση παραμένει όμηρος των διαχρονικών δομικών παθογενειών της, υποταγμένη σε ανυπόληπτες συμπεριφορές, σε απόσταση από την κάλυψη των πραγματικών αναγκών της και σε ουσιαστική αδυναμία προάσπισης του γενικού συμφέροντος.

Σε τέτοιες συνθήκες ελλοχεύει ένας εξίσου σοβαρός κίνδυνος: αυτός της κατ' επίφαση νομιμότητας της (υπερ)αρχής που αποτελεί την πεμπτούσια του κράτους δικαίου και που μαζί με τη δημοκρατία και το κοινωνικό κράτος συγκροτούν το μοντέλο του σύγχρονου κρατικού συνταγματισμού.³⁸ Διότι κάθε φορά που τα ένστικτα αυτοσυντήρησης των πολιτών-πελατών ικανοποιούνται με αντάλλαγμα την αναπαραγωγή ενός πολιτικού συστήματος, που εμπορεύεται την επιβίωσή του, την ίδια στιγμή οι όροι της νομιμότητας και της δημοκρατίας παραχαράσσονται. Η κομματοκρατία παραμένει ψηλά και κατεβάζει τη στάθμη της άσκησης πολιτικής και διοίκησης στο επίπεδο της συναλλαγής. Αναπόφευκτα, η Δημόσια Διοίκηση διολισθαίνει σε μονοπάτια αντιπαραγωγικά τόσο σε σχέση με την απόδοση - επίδοση του ανθρώπινου δυναμικού της, που αναζητά επαρκή και διαφανή κίνητρα δράσης, όσο και σε σχέση με την εκπλήρωση του θεσμικού της ρόλου. Παραμένει έτσι μια Δημόσια Διοίκηση η οποία όσο και αν κυνηγά αποτελέσματα, αντί η ίδια να δημιουργεί τις εξελίξεις, μένει να τις παρακολουθεί. Χωρίς να μπορεί να συνδράμει ουσιαστικά σε λειτουργίες ώθησης της οικονομικής και κοινωνικής προόδου. Όπως έχει δείξει η ιστορική πείρα, μια Διοίκηση στελεχωμένη πελατειακά, με βάση το σύστημα λαφυραγωγώησης των δημόσιων θέσεων και αξιωμάτων (*spoils system*), είναι επαγγελματικά ακατάλληλη, λειτουργεί ανεπαρκώς και δεν μπορεί να συνεισφέρει κατά τρόπο δημιουργικό στην επεξεργασία της δημόσιας πολιτικής και στη σύνθετη διαδικασία της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης.³⁹

³⁸ Βλ. Τζέμο Β., *Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2013, σελ.28.

³⁹ Πραβίτα Μ.-Η., «Η αναδιοργάνωση των υπηρεσιακών συμβουλίων των δημόσιων υπαλλήλων. Επαγγελματισμός έναντι πολιτικοποίησης», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, Ιανουάριος 2018, τ.44, Νο.1, σελ.52.

2. Θέσεις ευθύνης στη σύγχρονη διοικητική πραγματικότητα

2.1. Οι κρίσεις των προϊσταμένων στον ιστό της πολυνομίας

Την περίοδο 1990-2020, η Ελλάδα βίωσε συνολικά δεκατρείς αναμετρήσεις σε επίπεδο γενικών βουλευτικών εκλογών με έντεκα διαφορετικά φυσικά πρόσωπα να ασκούν το πρωθυπουργικό αξίωμα σε αντίστοιχα κυβερνητικά σχήματα, μεταξύ των οποίων και δύο υπηρεσιακά. Το μικρότερο διάστημα που μεσολάβησε ανάμεσα σε δύο εθνικές εκλογές κατεγράφη το 2012 με μόλις σαράντα μία ημέρες μεταξύ της 6ης Μαΐου και της 17ης Ιουνίου. Μέσα στην ίδια περίοδο η κοινή νομοθεσία κλήθηκε να εισαγάγει στη Δημόσια Διοίκηση συνολικά δέκα διαφορετικά ή έστω παρεμφερή μεταξύ τους συστήματα για την επιλογή των προϊσταμένων οργανικών μονάδων δια της ψήφισης ισάριθμων νομοθετημάτων. Τα πέντε εξ αυτών θεσμοθετήθηκαν μέσα σε χρονικό διάστημα δώδεκα ετών (2004-2016). Η εξίσωση αυτή είναι σαφώς ενδεικτική της βασικής αντίληψης των εναλλασσόμενων ελληνικών κυβερνήσεων για τον τρόπο θέασης και διαχείρισης των θέσεων ευθύνης και των επικεφαλής τους στο Δημόσιο.

Σε ένα απολύτως ρευστό θεσμικό τοπίο, με τον νομοθέτη να ταλαντεύεται ανάμεσα στη σταθερή (ή πάγια) και στην κινητή (ή λειτουργική) ιεραρχία, έχοντας δηλαδή να επιλέξει ανάμεσα στη σύνδεση ή την αποσύνδεση της κατοχής θέσης ευθύνης με συγκεκριμένο οργανικό βαθμό, ο ν.1892/1990 που προέβλεπε την (επανα)σύσταση των Γενικών Διευθύνσεων σε δημόσιες υπηρεσίες και Ν.Π.Δ.Δ.⁴⁰ και την άσκηση καθηκόντων για μία τριετία - με δυνατότητα ανανέωσης έως δύο φορές - έδωσε σύντομα τη θέση του στο σύστημα της σταθερής ιεραρχίας, που καθιερώθηκε με την ψήφιση του ν.2085/1992. Με τη σειρά του, το περιορισμένης εφαρμογής νομοθέτημα υποχώρησε, μία διετία αργότερα, μπροστά στην υιοθέτηση από τον ν.2190/1994 της κινητής ιεραρχίας.

Την τριετή άσκηση καθηκόντων της ανώτατης δημοσιοϋπαλληλίας διαδέχθηκε, πέντε χρόνια μετά, ένα νέο σύστημα που συνδύαζε τη σταθερή ιεραρχία για τα δύο ανώτερα διοικητικά επίπεδα (Προϊστάμενοι Γενικών Διευθύνσεων και Διευθύνσεων) και την κινητή ιεραρχία για τους Προϊσταμένους Τμημάτων, κατ' εφαρμογή του Υπαλληλικού Κώδικα, που θεσπίστηκε με τις διατάξεις του ν.2683/1999. Με τον νέο

⁴⁰ Οκτώ χρόνια πριν, οι οργανωτικές βαθμίδες των Γενικών Διευθύνσεων όλων των υπουργείων και των αυτοτελών ή αποκεντρωμένων δημόσιων υπηρεσιών είχαν καταργηθεί με τις διατάξεις του ν.1232/1982, που ψηφίστηκε κατά τον πρώτο χρόνο διακυβέρνησης του Α. Παπανδρέου.

Κώδικα, οι Γενικοί Διευθυντές και οι Διευθυντές κατελάμβαναν τις θέσεις ευθύνης κατόπιν προαγωγής, ενώ οι Προϊστάμενοι Τμημάτων κάλυπταν τη θέση με ανάθεση καθηκόντων για μία τριετία. Αυτά ίσχυσαν σχεδόν πέντε χρόνια έως την επανεισαγωγή της κινητής ιεραρχίας και της τριετούς θητείας άσκησης καθηκόντων σε όλες τις οργανικές μονάδες, που καθιερώθηκαν με τις διατάξεις του ν.3260/2004.

Η επόμενη πρωτοβουλία του νομοθέτη δεν άργησε να έρθει. Τρία χρόνια μετά, ο διοικητικός μηχανισμός υποδέχθηκε τον νέο Υ.Κ. με την ψήφιση του ν.3528/2007 και μαζί του τη ρύθμιση επιλογής προϊσταμένων βάσει της μοριοδότησης μιας δέσμης μετρήσιμων κριτηρίων: επαγγελματικά-τεχνικά προσόντα, εργασιακή-επαγγελματική εμπειρία και ικανότητες-δεξιότητες των υπαλλήλων. Σημαντική καινοτομία του συστήματος υπήρξε η δυνατότητα πλήρωσης της θέσης Προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης από υποψήφιους υπαλλήλους εκτός του οικείου Υπουργείου. Την άνοιξη του 2010, ένα νέο σύστημα επιλογής με αξιολογικά κριτήρια που προσομοίαζαν σε αυτά του προϊσχύοντος, αλλαγές στη μοριοδότηση και εισαγωγή της διενεργούμενης από το Α.Σ.Ε.Π. γραπτής εξέτασης, επανέφερε την κινητή ιεραρχία. Ειδικότερα δε, με την ψήφιση του ν.3839/2010, θεσμοθετήθηκε το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π.) για την επιλογή των Γενικών Διευθυντών, ενώ η διατύπωση κρίσης συνδέθηκε με την υπηρεσιακή αξιολόγηση της υπηρεσιακής τους απόδοσης. Έναν σχεδόν μήνα μετά την ψήφιση του νόμου, στις 23 Απριλίου 2010, η Ελλάδα προσέφυγε στον κοινό Μηχανισμό Στήριξης της Ε.Ε., της Ε.Κ.Τ. και του Δ.Ν.Τ.

Με τη χώρα να επιβιώνει σε συνθήκες αυστηρής δημοσιονομικής επιτήρησης και με τους θεσμούς να (καθ)ορίζουν τις ασκούμενες πολιτικές σε όλο το φάσμα λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, ο επόμενος νόμος (ν.4275/2014) ψηφίστηκε μεσούντος του καλοκαιριού εισαγάγοντας ένα εν πολλοίς διαφοροποιημένο σύστημα επιλογής (έλεγχος προϋποθέσεων και δικαιολογητικών από το Α.Σ.Ε.Π., γραπτή εξέταση από το Α.Σ.Ε.Π., δομημένη συνέντευξη τριπλάσιου αριθμού υποψηφίων σε σχέση με τις προκηρυσσόμενες θέσεις κ.ά.). Τα αποτελέσματα της μιας και μοναδικής προκήρυξης που εκδόθηκε για την πλήρωση είκοσι πέντε οριζόντιων θέσεων ευθύνης επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης των Υπουργείων υπό την ισχύ του νέου συστήματος, ουδέποτε αναρτήθηκαν. Τη μη ολοκλήρωση της σχετικής διαδικασίας δρομολόγησε η

νέα κυβερνητική πλειοψηφία, που αναδείχθηκε στις πρόωρες εθνικές εκλογές τον Ιανουάριο του 2015.⁴¹

Έναν χρόνο μετά, τον Φεβρουάριο του 2016, το επανεκλεγμένο, ήδη από τον Σεπτέμβριο του 2015, κυβερνητικό σχήμα συνεργασίας ψήφισε τον ν.4369/2016 υλοποιώντας, μεταξύ άλλων, τη μνημονιακή υποχρέωση να προωθήσει μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση. Ως ζητούμενο τέθηκε και η επανεξέταση του θεσμικού πλαισίου για την επιλογή διευθυντικών στελεχών προς την κατεύθυνση της αποπολιτικοποίησης και της ενίσχυσης του επαγγελματισμού (*professionalism*) της Διοίκησης, λαμβανομένων υπόψη των συμβουλών διεθνών εμπειρογνομόνων και υπό τον συντονισμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.⁴² Στον δρόμο της αποπολιτικοποίησης, που όριζε η τρίτη κατά σειρά δανειακή σύμβαση της ελληνικής κυβέρνησης με τους θεσμούς, ο νέος νόμος εισήγαγε νέα διαδικασία και νέα κριτήρια επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων. Όπως χαρακτηριστικά σημείωνε ο συντάκτης της σχετικής Αιτιολογικής Έκθεσης του σχεδίου νόμου: *«Με το μεταρρυθμιστικό αυτό διάβημα που επιχειρείται, αποσκοπείται κυρίως και προεχόντως μια αξιοκρατικά οργανωμένη και από κατάλληλους και ικανούς Προϊσταμένους στελεχωμένη Δημόσια Διοίκηση...»*.

Τον Ιούλιο του 2019, έναν μόλις μήνα μετά την άνοδο στην εξουσία της επόμενης - μονοκομματικής αυτή τη φορά - κυβέρνησης, ο ν.4622/2019 περί *«Επιτελικού Κράτους...»* θα ψηφίζόταν ως προάγγελος των νομοθετημάτων, που θα άλλαζαν και πάλι το σύστημα για τις κρίσεις των προϊσταμένων. Έτσι, έναν χρόνο αργότερα, οι νόμοι 4674/2020 και 4690/2020 τροποποίησαν εκ νέου τις σχετικές διατάξεις των άρθρων 84-86 του Υπαλληλικού Κώδικα, που ρυθμίζουν τις προϋποθέσεις, τα κριτήρια και τη διαδικασία επιλογής προϊσταμένων, όπως θα εξεταστεί αναλυτικά στο τρίτο κεφάλαιο της παρούσης.

⁴¹ Βλ. σχετικά άρ.25, παρ.5 του ν.4325/2015, σύμφωνα με το οποίο: *«Τα αποτελέσματα του πρώτου σταδίου επιλογής προϊσταμένων για την πλήρωση των οριζόντιων θέσεων ευθύνης επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης των Υπουργείων, οι οποίες προκηρύχθηκαν με την αριθμ. 1ΓΔ/2014 απόφαση - προκήρυξη κατ' εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 84, 85 και 86 του Υπαλληλικού Κώδικα (άρθρο πρώτο κρωτικού νόμου 3528/2007), όπως αντικαταστάθηκαν με τις διατάξεις του άρθρου 1 του Ν.4275/2014, δεν αναρτώνται και η σχετική διαδικασία δεν ολοκληρώνεται»*.

⁴² Πραβίτα Μ.-Η. όπ π. [υποσημ.39], σελ.63.

2.2. Αναζητώντας πολιτικό στίγμα στη νομοθέτηση ρυθμίσεων

Διαχρονικά η εφαρμογή των συστημάτων για την επιλογή στελεχών στην πυραμίδα της ιεραρχίας συνιστά αυτονόητη ανάγκη της διοίκησης προς την κατεύθυνση της βελτιστοποίησης της ποιότητας, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητάς της. Παράλληλα αποτελεί βασικό μηχανισμό - εργαλείο παρακίνησης του ανθρώπινου δυναμικού της μέσω της ανέλιξής του στις ανώτερες βαθμίδες, την ώρα που σε ποικίλες μελέτες περί της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης έχει αναδειχθεί το σοβαρό πρόβλημα της έλλειψης κινήτρων των δημοσίων υπαλλήλων και της συνακόλουθης αδυναμίας παρακίνησης αυτών.⁴³ Όπως άλλωστε υποστηρίζει ο F. Herzberg: «Αν θέλουμε να εμφυσησουμε στους ανθρώπους παρακίνηση για την εργασία τους, πρέπει να επικεντρωθούμε σε παράγοντες που σχετίζονται με την ίδια την εργασία ή με αποτελέσματα που προκύπτουν άμεσα από αυτήν, όπως οι ευκαιρίες προαγωγής, οι ευκαιρίες προσωπικής εξέλιξης, η αναγνώριση, η ευθύνη και οι επιτεύξεις».⁴⁴ Επομένως, η χρησιμότητα κάθε συστήματος σταδιοδρομίας ταυτίζεται κατ' αρχήν με τους δύο αυτούς αντικειμενικούς λόγους και σκοπούς.

Εν τούτοις, ο νομοπαραγωγικός πληθωρισμός, ίδιον της ελληνικής έννομης τάξης, που διατρέχει και το πεδίο διαμόρφωσης των συστημάτων επιλογής, φαίνεται να δρα ανασταλτικά στην υλοποίηση των παραπάνω σκοπών. Ακόμα και αν υποθεθεί ότι ο διοικητικός μηχανισμός της χώρας μας διαθέτει υψηλό βαθμό προσαρμοστικότητας απέναντι σε κάθε νέα αλλαγή, το σχέδιο πολυνομίας που φέρει στις αποσκευές της κάθε νέα κυβέρνηση και που έχει ως βασική της έκφραση τόσο τη μεγάλη συχνότητα των νομοθετικών μεταβολών όσο και τον μεγάλο όγκο των σχετικών ρυθμίσεων,⁴⁵ θα συνεχίσει να τον βρίσκει διαχειριστικά αδύναμο και απροετοίμαστο. Από την άλλη πλευρά είναι εύλογο ότι οι εκάστοτε κυβερνώντες θέλουν να επανεκλεγούν, και για τον σκοπό αυτό, μεταξύ άλλων αποτελεσμάτων δημόσιας

⁴³ Ρωσσίδης Ι. / Ασπρίδης Γ. / Κατσιμάρδος Π. / Μπούας Κ., «Το ατέρμονο εγχείρημα της βελτίωσης της παραγωγικότητας των δημοσίων υπαλλήλων στην Ελλάδα», Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, εκδ. Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα, Ιανουάριος 2016, Νο.22, σελ.6.

⁴⁴ Robbins Stephen P. / Judge Timothy A., *Οργανωσιακή συμπεριφορά. Βασικές έννοιες και σύγχρονες προσεγγίσεις*, Σαχινίδης Α. (επιμ.), εκδ. Κριτική, 2η έκδοση, 2018, σελ.216.

⁴⁵ Ψυχογιός Θ., «Η πολυνομία και κακονομία ως εμπόδια της οικονομικής και κοινωνικής προόδου», στο Μπάλα Ε.Γ. (επιμ.), *Δημόσια Διακυβέρνηση: Προοπτικές και Προκλήσεις στον 21ο αιώνα*, 1ο Πανελλήνιο Συνέδριο Τομέα Διοικητικής Επιστήμης του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, 31.10-1.11.2018, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2019, σελ.17.

πολιτικής, επιδιώκουν να δείξουν πρόσθετο ή καινοτόμο νομοθετικό έργο.⁴⁶ Ανέκαθεν άλλωστε, η ελληνική Δημόσια Διοίκηση ζούσε παγιδευμένη στον ιστό της πολυνομίας, αφού κάθε αλλαγή κυβέρνησης και κάθε αλλαγή υπουργού συνδυάζεται με υπουργικές δηλώσεις για μια νέα αρχή για τη δημόσια διοίκηση λες και το κράτος μας ξανακτίζεται κάθε χρόνο από την αρχή. Πριν προλάβει η προηγούμενη νομοθεσία να εφαρμοστεί, μια νέα νομοθετική πρωτοβουλία αναλαμβάνεται και ένας νέος νόμος έρχεται να ευαγγελιστεί μια νέα ρύθμιση καταργώντας ή τροποποιώντας την προηγούμενη. (...) Οι συχνά πυκνά άλλωστε, εναλλασσόμενοι υπουργοί νομοθετούν αγνοώντας ή περιφρονώντας το νομοθετικό έργο των προκατόχων τους. Οι νόμοι αλλάζουν ή τροποποιούνται σαν τα πουκάμισα. Τι πιο εύκολο για έναν υπουργό να αλλάξει ή να τροποποιεί νόμους.⁴⁷

Κατά τα ανωτέρω, οι διαδοχικές εναλλαγές των κυβερνήσεων συνοδεύονται, εν είδει άγραφου κανόνα, από τις διαδοχικές μεταβολές των όρων και των προϋποθέσεων, που ρυθμίζουν την πρόσβαση σε θέσεις άσκησης καθηκόντων ευθύνης στο Δημόσιο. Το ίδιο το πολιτικό σύστημα και τα κόμματα συντηρούν μονίμως το ζήτημα στη δημόσια ατζέντα, ωσάν αυτό να βρίσκεται σε διαρκή εκκρεμότητα. Χωρίς εξαιρέσεις, κάθε πολιτική δύναμη που αναλαμβάνει τα ηνία της εξουσίας φέρει τα δικά της μεταρρυθμιστικά εγχειρήματα ανάμεσα στα οποία προτεραιότητα φαίνεται πως έχει (και) η αλλαγή του κανονιστικού πλαισίου, που διέπει τη διαδικασία επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων. Μοιραία, η προσωρινότητα των κυβερνήσεων συμπαρασύρει και τη διάρκεια ζωής αυτών των συστημάτων τα οποία καταλήγουν να είναι όχι μόνο βραχύβια (συστήματα «μιας χρήσης»), αλλά ενίοτε και πλήρως ανεφάρμοστα. Με δυο λόγια, κάθε σύστημα ακολουθεί υποχρεωτικά την τύχη του πολιτικού προϊσταμένου, που το στηρίζει για όσο χρονικό διάστημα ο ίδιος συνεχίζει να ασκεί τα καθήκοντά του στο αρμόδιο υπουργείο. Μόλις λήξει η θητεία του εμπνευστή του, εκπνέει και το σύστημα.

Το φαινόμενο λοιπόν να τροποποιούνται, να αντικαθίστανται ή ακόμα και να καταργούνται οι νόμοι προτού στεγνώσει το μελάνι του Εθνικού Τυπογραφείου, έχει μακρά παράδοση στη χώρα μας. Υπάρχουν πολλά παραδείγματα νομοθετικών ρυθμίσεων, στα οποία αυτές παρέμειναν γραμμένες στο Φύλλο Εφημερίδας της

⁴⁶ Βλ. Σωτηρόπουλο Δ. / Χριστόπουλο Λ., *Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα. Ανάλυση Αποτυχιών του παρελθόντος και Προτάσεις Βελτιωτικών Παρεμβάσεων*, εκδ. διαΝΕΟσις, Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης, 2017, σελ.12.

⁴⁷ Μανιτάκης Α., «Δημόσια Διοίκηση και Διοικητική Μεταρρύθμιση, εγκλωβισμένες στον ιστό της πολυνομίας και της τυπολατρίας: προτάσεις για την απαγκίστρωσή τους», ΔιΔικ 1/2016 (28), σελ.8.

Κυβερνήσεως (ΦΕΚ) ως έκφραση της περίφημης «πολιτικής βούλησης», όταν η τελευταία αρκείται σε επικοινωνιακές φωτοβολίδες.⁴⁸ Σαν τάση που κληροδοτείται στο πολιτικό προσωπικό, οι διάδοχοι υπουργοί συμπεριφέρονται και δρουν με μια αυξημένη αίσθηση ιδιοκτησίας των νόμων που εγκαινιάζουν. Καθώς οι ίδιοι είναι βαθιά πεπεισμένοι ότι μόνο με το προσωπικό νομοθετικό τους αποτύπωμα μπορούν να χαράξουν το δικό τους πολιτικό στίγμα. Πολλώ μάλλον, όταν τυγχάνει να τους ανατίθεται και να «τους ανήκει», έστω και παροδικά, το διαρκώς ελκυστικό πεδίο άσκησης ελέγχου της διοίκησης: αυτό των θέσεων ευθύνης το οποίο προσφέρεται ιδανικά για «ανακάτεμα της τράπουλας» και επίδειξη ανάληψης πρωτοβουλιών ωσάν να εκκινούν όλα από μηδενική βάση. Δίχως να επιζητείται η συνέχεια στα ήδη εφαρμοσθέντα και δοκιμασμένα. Μέσα σε αυτή την πραγματικότητα, η α-συνέχεια γίνεται η μόνη συνέχεια που επιλέγουν να ακολουθήσουν.

Ως εκ τούτου, η υπουργική θητεία συνδέεται κατά κανόνα με τη νομοθέτηση και δια αυτής επικοινωνείται και στην κοινή γνώμη. Ανεξαρτήτως αν το νομοθέτημα θα τύχει εφαρμογής ή αν θα πετύχει του στόχους του. Πάνω ακριβώς σε αυτή την αντίληψη επαναπροσδιορίζεται και η διαδικασία επιλογής προσώπων στις διοικητικές θέσεις ευθύνης και χτίζεται το προφίλ της εκάστοτε ηγεσίας στο αρμόδιο Υπουργείο. Άπαξ και αλλάξει η κυβέρνηση ή ακόμα και η σύνθεση του σχήματος που είναι στην εξουσία, οι Διευθύνσεις Προσωπικού/Διοικητικού των δημόσιων υπηρεσιών, ως αποδέκτες και εφαρμοστές κάθε νέας ρύθμισης, οφείλουν να αναμένουν και την επόμενη αλλαγή στις κρίσεις των προϊσταμένων.

Σε κάθε περίπτωση, το φαινόμενο της υπερπαραγωγής νομοθεσίας στη χώρα μας είναι διακομματικό. Το πεδίο επιλογής προϊσταμένων δεν εξαιρείται από την παραδοσιακή (έως και εμμονική) αυτή τάση του πολιτικού προσωπικού. Πρόκειται μάλιστα για τάση, που επιμένει να βαπτίζει ως νομοθετική μεταρρύθμιση κάθε είδους παρέμβαση στον χώρο της Δημόσιας Διοίκησης. Ακόμη και μέτρα δίχως ουσιαστικό μεταρρυθμιστικό αντίκρισμα. *Η νομοθέτηση όμως θα πρέπει να αποτελεί το τελευταίο στάδιο μιας διοικητικής μεταρρύθμισης και όχι το πρώτο.*⁴⁹ Σε διαφορετική περίπτωση, η όποια - ουσιαστική - πρωτοβουλία μεταρρύθμισης κινδυνεύει να γίνει μία ακόμα νέα αιτία απορρύθμισης.

⁴⁸ Βλ. Μαΐστρο Π., *Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα [1975 - 2015+]*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2009, σελ.181.

⁴⁹ Διέλλας Γ., «Μεταρρυθμίσεις και θεσμική μνήμη στη δημόσια διοίκηση», εφημερίδα "Το Βήμα", 28 Αυγούστου 2018, διαθέσιμο σε: <https://www.tovima.gr/2018/08/28/opinions/metarrythmisesis-kai-thesmiki-mnimi-sti-dimosia-dioikisi>.

2.3. Αιτιολογικές Εκθέσεις: πειστήριο αξιοκρατίας ή πολιτικής επιρροής;

Οι αιτιολογικές εκθέσεις που συνοδεύουν κάθε νομοθετικό εγχείρημα επαναπροσδιορισμού των κριτηρίων και της διαδικασίας επιλογής προϊσταμένων στο Δημόσιο επικαλούνται σταθερά, η μία μετά την άλλη, λόγους αντικειμενικότητας, αξιοκρατίας και διαφάνειας. Υιοθετώντας κατά κανόνα αυτό το τρίπτυχο αρχών, οι εναλλασσόμενοι αρχηγοί κυβερνήσεων όπως και οι καθ' ύλην αρμόδιοι υπουργοί διακηρύττουν κατά προτεραιότητα την προάσπιση του δημόσιου συμφέροντος και των ιδανικών, που αυτό υπαγορεύει μέσω της αποκατάστασης και της τήρησης των ύψιστων δημοκρατικών αξιών.

Εύηχες, εύπεπτες και γεμάτες πειθώ λέξεις και φράσεις όπως καινοτομία, τομή, εξορθολογισμός, αποτελεσματική Δημόσια Διοίκηση, για πρώτη φορά, προσωπική αξία, εξυγίανση, αδιάβλητο σύστημα, αποκατάσταση αδικιών κ.λπ. υφαίνουν την πολιτική επιχειρηματολογία στο περιεχόμενο των αιτιολογικών εκθέσεων. Ικανοποιώντας τόσο τους ίδιους τους υπουργούς που προσδοκούν τη στέψη του «δικού τους» νέου συστήματος με τον τίτλο της αξιοπιστίας και της νεωτερικότητας όσο προφανώς και το δημοσιοϋπαλληλικό εκλογικό τους ακροατήριο. Η πρακτική αυτή, απόρροια ίσως και μιας διογκωμένης αίσθησης αυταξίας, που εμφανίζει το πολιτικό προσωπικό, ακολουθείται χωρίς εξαιρέσεις, καθώς *ατυχώς διακατεχόμαστε διαχρονικά από τη βαθιά ριζωμένη, αλλά εμφανώς πεπλανημένη αντίληψη, ότι, τάχα, κάθε νέο νομοθέτημα αποτελεί εξ' ορισμού και σπουδαία καινοτομία η οποία θα λύσει, ως δια μαγείας, όλα τα χρονίζοντα προβλήματα που επιχειρεί να αντιμετωπίσει.*⁵⁰

Επόμενο είναι η επίκληση της αρχής της αξιοκρατίας να συνιστά αναφαίρετο συστατικό στοιχείο των αιτιολογικών εκθέσεων. Συχνά, στον επίσημο λόγο τους, οι υπουργοί δανείζονται αιτίες και αφορμές από την εκάστοτε τρέχουσα πολιτική, κοινωνική και οικονομική συγκυρία. Το δάνειο αυτό συνδυάζεται με μια ρητορική αναπαραγωγή της πολιτικής πρόθεσης για ρήξη της Δημόσιας Διοίκησης με φαινόμενα μεροληψίας, πολιτικών επιρροών και κομματικών παρεμβάσεων. Ιδίως σε αυτό το ζήτημα, το περιεχόμενο των εκθέσεων επιβεβαιώνει την επιβίωση και την ανθεκτικότητα των πελατειακών σχέσεων και πρακτικών στη σφαίρα του Δημοσίου. Όλες οι πολιτικές δυνάμεις, μηδεμιάς εξαιρουμένης, αναγνωρίζουν, παραδέχονται και τελικά στρέφονται κατά της ύπαρξης των κομματικών μοχλών και των ομάδων

⁵⁰ Ψυχογιός Θ., όπ.π. [υποσημ.45].

επιρροής στην προώθηση ημετέρων σε θέσεις ιεραρχίας - των χαρακτηρισμένων ως αρεστών - και όλες δηλώνουν αποφασισμένες να αποκαταστήσουν την κλονισμένη αξιοπιστία στη δράση της διοίκησης, στο σώμα των δημόσιων υπαλλήλων και στην κοινωνία.

Στη μεικτή αυτή επιχειρηματολογία (υποτίθεται πως) τεκμηριώνεται και η αναγκαιότητα αντικατάστασης ή τροποποίησης των πτυχών κάθε συστήματος επιλογής προϊσταμένων, προκειμένου με αξιοκρατικά κριτήρια να ανευρεθούν οι καταλληλότεροι εκ των ενδιαφερομένων, που θα αναρριχηθούν στις κορυφές της διοικητικής πυραμίδας. Υπό το πρίσμα αυτό, πρόκειται για κείμενα εκθέσεων που ανακυκλώνουν πανομοιότυπες πολιτικές προθέσεις και μεγαλεπήβολες εξαγγελίες. Το αποτέλεσμα είναι η αντικειμενική αδυναμία να αντληθούν οι δικαιολογητικοί λόγοι και να προκύψουν τα πειστικά επιχειρήματα για τα προσδοκώμενα οφέλη από την όποια παρέμβαση στο εκάστοτε ισχύον ρυθμιστικό πλαίσιο. Συναφώς, τόσο η επάρκεια όσο και η σαφήνεια της όποιας μεταρρυθμιστικής στόχευσης τίθενται εύκολα υπό αμφισβήτηση.

Βεβαίως, κανείς δεν μπορεί να αμφισβητήσει την ανάγκη για βελτιστοποίηση του εκάστοτε ισχύοντος συστήματος επιλογής και επίσης είναι κατανοητός ο στόχος κάθε κυβέρνησης και του αρμόδιου Υπουργού να δώσουν το στίγμα τους και να αποτυπώσουν θεσμικά τις αξίες που πρεσβεύουν ανταποκρινόμενοι στις ανάγκες κάθε εποχής.⁵¹ Πράγματι, ουδείς μπορεί να σταθεί απέναντι στην πρόθεση του νομοθέτη να μεταβάλλει κανόνες και ρυθμίσεις προς αναζήτηση των κατάλληλων και αξιόπιστων μεθόδων και «εργαλείων» αξιολόγησης με στόχο την υπεραπόδοση ενός διοικητικού συστήματος για την ανάδειξη των ικανότερων και αξιότερων σε κάθε θέση ευθύνης. Ωστόσο, η ιστορική πείρα επιβεβαιώνει πως οι συχνές μεταβολές του θεσμικού πλαισίου που ρυθμίζει τις κρίσεις των προϊσταμένων, όχι μόνο δεν συνδράμουν στα επιδιωκόμενα αποτελέσματα, αλλά λειτουργούν ως ανασταλτικοί παράγοντες κάθε ρεαλιστικής προσπάθειας για την κατά αξιοκρατικό τρόπο πλήρωση των διοικητικών θέσεων ευθύνης από τους πλέον ικανούς.

⁵¹ Σπηλιωτόπουλος Ι., «Τα συστήματα επιλογής Προϊσταμένων στο δημόσιο την τελευταία εικοσαετία. Η πρόκληση της εφαρμογής του Ν.4369/16», Πρακτικά 1ου Διεθνούς Συνεδρίου του Α.Σ.Ε.Π., *Επιλογή Ανθρώπινου Δυναμικού στον Δημόσιο Τομέα: Νέες τάσεις & προκλήσεις*, Αθήνα, 9 Νοεμβρίου 2017, σελ.1.

2.4. Οι συνέπειες των διαδοχικών συστημάτων επιλογής στη διοίκηση

*Δίχως να αμφισβητείται η αναγκαιότητα αλλαγών σε επίπεδο διακυβέρνησης, το πλήθος των μεταβολών δημιουργεί συνήθως πολύ περισσότερα προβλήματα σε διοικητικό, υπηρεσιακό και διαχειριστικό επίπεδο από αυτά που καλείται να επιλύσει. (...) Η σταθερότητα και η προβλεψιμότητα της λειτουργίας των θεσμών αποτελεί θεμέλιο λίθο μιας δημοκρατικής πολιτείας».*⁵² Η εύστοχη αυτή παρατήρηση βρίσκει αντίκρισμα και στην περίπτωση των διαδοχικών συστημάτων επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων.

Δεν χρειάζεται να είναι κάποιος σε άμεση σχέση με τη Δημόσια Διοίκηση για να συμφωνήσει πως η μεγάλη συχνότητα των αλλαγών στα συστήματα κρίσεων αποτρέπει τη δημιουργία ενός σταθερού νομοθετικού περιβάλλοντος, που συνιστά αναγκαία προϋπόθεση για την εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία της. Εκπέμποντας από την αρχή το μήνυμα του εφήμερου, οι διαρκείς αλλαγές υποχρεώνουν τη διοίκηση να εκπαιδευείται στο να υποδέχεται κάθε νέο σύστημα επιλογής ως μία ακόμη μη βιώσιμη στον χρόνο ρύθμιση. Μέσα σε αυτή την αστάθεια παγιώνεται η αντίληψη ότι οι κανόνες είναι ρευστοί. Στις περισσότερες περιπτώσεις μάλιστα προεξοφλείται από νωρίς και η αδυναμία εφαρμογής τους αφήνοντας χώρο μόνο στις μεταβατικές διατάξεις.

Η συνήθης πρακτική των υπουργών να παρακάμπτουν τις επιλογές των προκατόχων τους χωρίς να αξιοποιούν αποτελεσματικά την πρότερη ενδο-υπηρεσιακή εμπειρία οδηγεί σε απορρύθμιση, διάσπαση ή ακόμα και σε πλήρη διακοπή της θεσμικής συνέχειας, που τόσο έχει ανάγκη η διοίκηση. Έχει αποδειχθεί, εξάλλου, ότι υιοθετώντας οι ίδιοι τη λογική του περιορισμένου χρόνου πολιτικής δράσης, ελάχιστοι είναι εκείνοι που ενδιαφέρονται πραγματικά για το τι θα συμβεί μετά την απόσυρσή τους από τα υπουργικά τους καθήκοντα. Διαιωνίζοντας έτσι την πολιτική της προσωρινότητας.

Όμως η ταχύτητα των μεταβολών δεν ευνοεί την αφομοίωση κάθε νέας ή τροποποιημένης νομοθετικής ύλης. Αντιθέτως, εμποδίζει την προσαρμογή της διοίκησης στα νέα δεδομένα. Η βραχυβιότητα κάθε νέου κανονιστικού πλαισίου για την ανάδειξη προϊσταμένων καταδικάζει κάθε πλάνο μεσο-μακροπρόθεσμου

⁵² Βλ. Σιούφα Δ., *Κράτος και Κυβερνήσεις της Μεταπολίτευσης 1974-2011*, e-book, 2012, σε: sioufas.gr, σελ.20.

προσανατολισμού. Και ανατροφοδοτεί μία κουλτούρα βραχυπρόθεσμου σχεδιασμού, που αποδίδει αξία στο «σήμερα» χωρίς να «βλέπει στο μέλλον». Αυτή η «κοντόφθαλμη» και «ρηχή» βλέψη στερεί από τη διοίκηση τη δυνατότητα να έχει μπροστά της ικανοποιητικό χρόνο για να δοκιμάσει στην πράξη το όποιο νέο σύστημα, να καταγράψει παρατηρήσεις, να εντοπίσει τυχόν αδυναμίες και να σταθμίσει αποτελέσματα στη βάση της εμπειρικής γνώσης και της σύγκρισης, ώστε να είναι σε θέση να εξαγάγει αξιόπιστα συμπεράσματα για το τι ενδεχομένως χρειάζεται να διορθωθεί και τι όχι. Εξάλλου, το έλλειμμα ουσιαστικού διαλόγου ανάμεσα στην πολιτική - διοίκηση και στο δημοσιούπαλληλικό σώμα πριν από κάθε πλάνο αλλαγής είναι στατιστικά αδύνατο να παράγει θετικά αποτελέσματα, ακόμα και στην περίπτωση που υφίσταται ένα - έστω και φαινομενικά - άρτια σχεδιασμένο ρυθμιστικό πλαίσιο για τις κρίσεις των προϊσταμένων.

Αναγκαστικά το ανθρώπινο δυναμικό του Δημοσίου καλείται να δράσει σε ένα λειτουργικά αντιπαραγωγικό περιβάλλον, χωρίς σταθερό προσανατολισμό και καταλήγει να «χάνεται» μέσα σε ένα σύνθετο πλέγμα συνεχών (ίσως και απροσχεδιάστων) αλλαγών απέναντι στις οποίες τηρεί - σχεδόν μονίμως - μια στάση επιφύλαξης, αν όχι δυσπιστίας ή ακόμα και καχυποψίας. Στη λογική του «αλλάζω το σύστημα για να μπορώ να πω ότι το άλλαξα», οι όποιες παραλλαγές παλαιότερων ρυθμίσεων για την επιλογή προϊσταμένων, οι επιλεκτικές παρεμβάσεις και οι αποσπασματικές τροποποιήσεις των σχετικών διατάξεων χωρίς ουσιαστική αξιολόγηση των προτεραιοτήτων και επαρκή συσχέτισή τους με τις επιμέρους υπηρεσιακές ανάγκες, υποχρεώνουν το υπαλληλικό σώμα να καταναλώνει πολύτιμη ενέργεια και χρόνο για εξαιρετικά περιορισμένα αποτελέσματα. Από την άποψη αυτή, η ικανοποίηση των υπηρεσιακών αναγκών «έρχεται σε δεύτερη μοίρα». Με το φαινόμενο αυτό να επαναλαμβάνεται διαρκώς.

Οι συνέπειες αυτές πλάθουν γύρω από τη Δημόσια Διοίκηση μία τοξική πραγματικότητα από την οποία η ίδια αδυνατεί να αποδράσει. Το πλέον απογοητευτικό όμως είναι ότι το κόστος των συνεπειών, που βαραίνει διοικούντες και διοικουμένους, όχι μόνο παραγνωρίζεται, αλλά υποτιμάται και περιφρονείται συστηματικά από εκείνους που τις προκαλούν. Φροντίζοντας μόνο να τις αναπαράγουν.

2.5. Τυπικά και ουσιαστικά προσόντα ως διαβατήρια σταδιοδρομίας

*«Η ελληνική δημόσια διοίκηση έχει ανάγκη από την οικοδόμηση ικανοτήτων, από τη διάπλαση ικανών και όχι απλώς τυπικά προσοντούχων υπαλλήλων. Έχουμε πολλούς τυπικά προσοντούχους δημόσιους υπαλλήλους, αλλά όχι πολλούς ικανούς και αποδοτικούς».*⁵³

A. Μανιτάκης, πρώην Υπουργός Εσωτερικών, 2017

Στον δρόμο προς την κατάληψη των προκηρυσσόμενων θέσεων ευθύνης στη δημοσιοϋπαλληλία, τα προσόντα είναι τα αναγκαία διαβατήρια επαγγελματικής εξέλιξης για κάθε υποψήφιο. Η αντικειμενική τους αξιολόγηση και συνεκτίμηση για τον σχηματισμό κρίσης ανάγεται σε κεντρική ιδέα γύρω από την οποία δομούνται και κινούνται τα διαδοχικά συστήματα επιλογής προϊσταμένων. Η κεντρική αυτή ιδέα υπαγορεύει τη σύνθεση και (διαρκή) ανασύνθεση μιας ορισμένης κάθε φορά δέσμης κριτηρίων βάσει των οποίων υπερέχουν και προκρίνονται οι επικρατέστεροι εκ των υποψηφίων, που διεκδικούν τίτλους προϊστασίας. Παραδοσιακά, ο προσδιορισμός αυτών των κριτηρίων αποπνέει και περιβάλλεται από μία αριθμητικού - μηχανιστικού τύπου αντίληψη διαπίστωσης και καταμέτρησης προσόντων. Τούτο συνεπάγεται τη διάκρισή τους σε δύο κατηγορίες: σε τυπικά και ουσιαστικά προσόντα.

Ως τυπικά νοούνται τα εκπαιδευτικά προσόντα, οι βασικοί τίτλοι σπουδών, τα μεταπτυχιακά και διδακτορικά διπλώματα, η αποφοίτηση από την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, η γνώση ξένης γλώσσας και η πιστοποιημένη επιμόρφωση συμπεριλαμβανομένης, κατά περίπτωση, και της επαγγελματικής κατάρτισης όπως αυτή που προκύπτει από το νομοθετημένο πιστοποιητικό διοικητικής επάρκειας.⁵⁴ Πρόκειται δηλαδή για τα προσόντα, που έχουν αποκτηθεί στο πλαίσιο της τυπικής εκπαίδευσης και τα οποία συναντά κανείς κατά προτεραιότητα σε ένα κλασικό βιογραφικό σημείωμα.

Τα ουσιαστικά προσόντα «φωτογραφίζουν» το προφίλ του υποψηφίου όχι ως μια περίληψη γνώσεων και επιστημονικής κατάρτισης, αλλά ως αποτύπωση μιας ομάδας παραμέτρων, που συνδέονται ευθέως με την υπηρεσιακή του δραστηριότητα

⁵³ Μανιτάκης Α., «Η απονομοκοποίηση της διοικητικής δράσης πρώτη προϋπόθεση μιας λειτουργικής και ευέλικτης διοίκησης», Πρακτικά 1ου Διεθνούς Συνεδρίου του Α.Σ.Ε.Π., *Επιλογή Ανθρώπινου Δυναμικού στον Δημόσιο Τομέα: Νέες τάσεις & προκλήσεις*, Αθήνα, 9 Νοεμβρίου 2017, σελ.5.

⁵⁴ Σύμφωνα με το άρθρο 82, παρ.4 του Υ.Κ., όπως τροποποιήθηκε και ισχύει με το άρθρο 38, παρ.1 του ν.4590/2019 (ΦΕΚ Α 17/7.2.2019) χορηγείται πιστοποιητικό διοικητικής επάρκειας σε μόνιμους και υπαλλήλους με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, κατηγορίας ΔΕ κατόπιν παρακολούθησης αντίστοιχου ειδικού προγράμματος στο Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

και πορεία (π.χ. τυχόν προηγούμενη θητεία του σε θέση ευθύνης) και αποκαλύπτουν στοιχεία και χαρακτηριστικά/διαστάσεις της προσωπικότητάς του όπως η διοικητική ικανότητα, η ανάπτυξη δεξιοτήτων, η επίδειξη πρωτοβουλίας, η ανάληψη ευθυνών, η ιεράρχηση προτεραιοτήτων, η ευχέρεια προγραμματισμού και συντονισμού. Πρόκειται δηλαδή για προσόντα - επαγγελματικές αρετές, που συνδράμουν στην πιστοποίηση ή μη της καταλληλότητας του υποψηφίου ως προς τα συναφή με την προκηρυσσόμενη θέση ευθύνης καθήκοντα (σύνδεση προσόντων προσώπου και θέσης εργασίας). Η γνώμη για τα προσόντα αυτά, που «ακτινογραφούν» και συμπληρώνουν το προφίλ των κρινομένων, σχηματίζεται αφενός μέσα από τις ετήσιες εκθέσεις αξιολόγησης, αφετέρου μέσω της διεξαγωγής της δομημένης προσωπικής συνέντευξης από τα αρμόδια συλλογικά όργανα επιλογής.

Παρακολουθώντας τα τελευταία χρόνια τις ρυθμίσεις που αφορούν στα συνεκτιμώμενα προσόντα, παρατηρούνται διαφοροποιήσεις στις επιλογές του εκάστοτε νομοθέτη, με κυρίαρχη μία συντηρητική τάση παρέμβασης στην αναλογία, που κάθε φορά επιλέγεται μεταξύ των τυπικών και ουσιαστικών προσόντων και η οποία αντανακλάται αυτομάτως στα μόρια, που δύνανται να «αλιεύσουν» οι υποψήφιοι. Σε ένα όμως, εν πολλοίς, τυποποιημένο σύστημα αξιολόγησης, προϊόν της φορμαλιστικής κουλτούρας που χαρακτηρίζει την ελληνική Δημόσια Διοίκηση, το προβάδισμα φαίνεται πως ανήκει σταθερά στα ολοένα και πιο απαιτητικά τυπικά προσόντα. Αυτά ως διακριτές, απτές και μετρήσιμες αποδείξεις θεωρητικά εξασφαλίζουν τη διαφάνεια που απαιτείται για τη νομιμοποίηση και αποδοχή του συστήματος επιλογής ως αμερόληπτου και αντικειμενικού. *Τείνει δηλαδή [το σύστημα] να ταυτίζει την αξιοκρατία με τα τυπικά προσόντα, διότι αυτά υπηρετούν τη βασική στόχευση του να φαίνεται διαφανές και αντικειμενικό.*⁵⁵ Στη βάση αυτή άλλωστε δικαιολογείται σε μεγάλο βαθμό και ο αγώνας (διαρκείας) των ενδιαφερομένων να προσθέτουν στο βιογραφικό τους όσους περισσότερους τίτλους σπουδών και πιστοποιητικά επιμόρφωσης μπορούν, προκειμένου να επιδίδονται από θέση ισχύος στο κυνήγι του ανταγωνισμού και στη συγκομιδή περισσότερων μορίων. Θεωρώντας προφανώς και οι ίδιοι πως οι προϋποθέσεις της αξιοκρατίας και οι όροι της αντικειμενικότητας εξαντλούνται σε μια συλλογή πανεπιστημιακών τίτλων (...) *Η χρήση της μοριοδότησης παράγει εντέλει μια σύγχυση μεταξύ αξιοκρατίας, τυπικών*

⁵⁵ Σπανού Κ., «Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης», Έκθεση του ΕΛΙΑΜΕΠ (Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής), Οκτώβριος 2018, σελ.241 και 233.

προσόντων, διαφάνειας και αντικειμενικότητας. Ωστόσο και η μοριοδότηση μπορεί να ευνοεί συγκεκριμένες ομάδες υποψηφίων έναντι άλλων, όχι πάντοτε με κριτήριο την αξία. Με άλλα λόγια, άλλο διαφάνεια, άλλο αντικειμενικότητα και άλλο αξιοκρατία.⁵⁶

Στον αντίποδα, τα ουσιαστικά προσόντα αποτελούν εφόδια, που δύσκολα ποσοτικοποιούνται σε μια τυπική κλίμακα μέτρησης και ακόμα πιο δύσκολα μοριοδοτούνται. Με εξαίρεση την ακρίβεια στην προσμέτρηση και βαθμολόγηση του χρόνου που έχει διανυθεί σε θέση ευθύνης, τα ουσιαστικά προσόντα παραμένουν προσανατολισμένα σε άλλα προσδιοριστικά γνωρίσματα της προσωπικότητας των υποψηφίων. Και είναι βέβαιο πως η διάγνωσή τους ελάχιστα πείθει ότι υπηρετεί το επιχείρημα της αντικειμενικότητας και την επιδίωξη του αδιάβλητου κατά την αξιολογική διαδικασία. Έτσι, στον βαθμό που ενέχουν κρίση, τόσο η ανίχνευση συγκεκριμένων διοικητικών ικανοτήτων, δεξιοτήτων και επαγγελματικών αρετών όσο και η αντιστοίχιση και ταύτισή τους με τις προδιαγραφές και τις ανάγκες του περιγράμματος θέσης, κινδυνεύουν να στοχοποιηθούν για υποκειμενισμό και μεροληψία. Αυτό επιβεβαιώνει, εμμέσως πλην σαφώς, και η διαρκής παρέμβαση στη βαρύτητα που αποδίδεται στο κριτήριο της προσωπικής συνέντευξης, με τη νομοθεσία να ταλαντεύεται ανάμεσα σε μικρές και μεγάλες αυξομειώσεις του συγκεκριμένου συντελεστή μοριοδότησης κάθε φορά που αλλάζει το σχετικό θεσμικό πλαίσιο.

Απέναντι λοιπόν στην παράθεση των στεγανοποιημένων τυπικών προσόντων, η εκτίμηση των στοιχείων συμπεριφορικής - εργασιακής απόδοσης όπως είναι για παράδειγμα το πνεύμα συνεργασίας, η επικοινωνιακή δεινότητα, το «ηγετικό εκτόπισμα», η πρωτοβουλία ανάληψης δράσης, η ευελιξία και η αποτελεσματικότητα στη διαχείριση κρίσεων και σύνθετων καταστάσεων, συγκλίνει σε μεγαλύτερο βαθμό με τη σύγχρονη διεθνή τάση για μια διοίκηση πιο «επαγγελματική», βασισμένη στα ποιοτικά χαρακτηριστικά της προσωπικότητας του υποψηφίου, αλλά και πιο εξοικειωμένη με τις πρακτικές του ιδιωτικού management. Σύμφυτη με την τάση αυτή είναι η άποψη πως η διαδικασία διαμόρφωσης και εφαρμογής δημόσιας πολιτικής στον σύγχρονο κόσμο προσεγγίζεται σήμερα καλύτερα με την εφαρμογή τεχνικών του μάνατζμεντ που έχουν αναπτυχθεί στις ιδιωτικές επιχειρήσεις, παρά με τις ξεπερασμένες πρακτικές του Δημόσιου Τομέα.⁵⁷

⁵⁶ Σπανού Κ., όπ.π. [υποσημ.55], σελ.241.

⁵⁷ Chandler A. J., (Επιστημονική Επιμέλεια Σπανού Κ.), *Δημόσια Διοίκηση Συγκριτική Ανάλυση*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2003, σελ.22.

Συνδυαστικά οι δύο κατηγορίες προσόντων λειτουργούν ως μείγμα στο οποίο οι εναλλασσόμενες εκδοχές της μοριοδότησης και οι διαφορετικοί συσχετισμοί θα κρίνουν το τελικό αποτέλεσμα. Με δυο λόγια, άλλοτε συνδιαμορφώνουν ένα σύστημα επιλογών πιο ενδοστρεφές και (αυτο)περιοριζόμενο στα στατικά (τυπικά) χαρακτηριστικά των υποψηφίων - αυτά που emπίπτουν στη σφαίρα ευθύνης και προσωπικών επιλογών των ίδιων των υποκειμένων και τα οποία συνδέονται κυρίως με τον προσωπικό τους μόχθο για την επιστημονική κατάρτιση και τον εμπλουτισμό των επαγγελματικών τους γνώσεων. Άλλοτε πάλι συνδιαμορφώνουν ένα σύστημα λιγότερο οριοθετημένο στα αυστηρώς μετρήσιμα στοιχεία, «ανοικτό» στα λεγόμενα «δυναμικά» χαρακτηριστικά τα οποία συνδέονται με συγκεκριμένες επαγγελματικές - διοικητικές ικανότητες και δεξιότητες (αναλυτικές, συνθετικές, αντιληπτικές, κριτικές και διαχειριστικές). Το βέβαιο είναι ότι το φορμαλιστικό στοιχείο που φαίνεται να υπερέχει στο «πακέτο» των προσόντων παραπέμπει περισσότερο σε μια διαδικαστική κωδικοποίηση των πληροφοριακών στοιχείων που αφορούν στους υποψηφίους, χωρίς όμως αυτό να διασφαλίζει και την αξιοπιστία του όποιου αποτελέσματος. Συνεπώς διαφαίνεται μια συνειδητή επιλογή το σύστημα να δίνει παραδοσιακά έμφαση πολύ περισσότερο στις διαδικασίες και τις νομοτεχνικές λεπτομέρειες και λιγότερο στα αποτελέσματα και τους στόχους.

Συνακολούθως τα κριτήρια αξιολόγησης απευθύνονται άλλοτε σε ένα περισσότερο στοχευμένο κοινό υποψηφίων και άλλοτε σε μια πιο διευρυμένη δεξαμενή άντλησης δυνητικά ανερχόμενων προϊσταμένων. Είτε δηλαδή στρέφονται στην εμπειρία σε θέσεις ευθύνης ενισχύοντας στελέχη με υπηρεσιακή πορεία χρόνων, είτε δίνουν βαρύτητα σε νεότερες ηλικιακές ομάδες και άρα στην επιλογή νέων στελεχών. Χωρίς αμφιβολία, το προς τα πού θα κλίνει η ζυγαριά συνδέεται και μάλλον (προ)καθορίζεται από τις πολιτικές στοχεύσεις κάθε κυβέρνησης. Όσο και αν οι ίδιες αγωνίζονται να εμφανίσουν την αποπολιτικοποίηση της όλης διαδικασίας ως λόγο τεκμηρίωσης για τη συχνή παρέμβαση στα προσόντα - κριτήρια επιλογής, με σκοπό την επίτευξη της αξιοκρατίας. *Όμως, λέγοντας «αξιοκρατία», εννοούμε τις πραγματικές ικανότητες, τα ουσιαστικά προσόντα και τις κρίσιμες επαγγελματικές αρετές των υποψηφίων.*⁵⁸ Οτιδήποτε άλλο βρίσκεται πολύ μακριά από τον άξονα της αξιοκρατικής αρχής.

⁵⁸ Βλ. Μακρυδημήτρη Α., ό.π. [υποσημ. 9], σελ.15.

2.6. Σύνθεση Συλλογικών Οργάνων Επιλογής Προϊσταμένων:

η επιδίωξη του αδιάβλητου την περίοδο της κρίσης / Εισαγωγικό

Η μεταβλητότητα που χαρακτηρίζει τα κριτήρια πρόσβασης στις ανώτερες ιεραρχικές βαθμίδες συμπορεύεται με τη μεγάλη συχνότητα ανασυγκρότησης των συλλογικών οργάνων στα οποία ανατίθεται η ευθύνη για την επιλογή των αξιότερων και ικανότερων στελεχών. Τηρουμένων των δικαιοκρατικών εγγυήσεων της αξιοκρατίας, ίσως ο προσδιορισμός και μόνο «συλλογικά» να αρκούσε για να προσδώσει στα πολυμελή συμβούλια το αναγκαίο στοιχείο της πολυφωνικής έκφρασης ταυτίζοντάς τα με ένα πλουραλιστικό πρότυπο εκπροσώπησης και συνάντησης διαφορετικών επαγγελματικών αξιών, αντιλήψεων και απόψεων των προσώπων, που καλούνται κάθε φορά να τα συγκροτήσουν. Ίσως μάλιστα να αρκούσε για να κρατήσει σε απόσταση ασφαλείας από τα όργανα επιλογής κάθε εξωτερική υπόνοια διαβλητότητας επικοινωνώντας καθαρά το μήνυμα της ουδετερότητας και της πλήρους λειτουργικής ανεξαρτησίας τους, στοιχεία απολύτως απαραίτητα για τη φυσιολογία και την εν γένει αποστολή τους. Η μελέτη αναδρομεί στην οκταετή περίοδο της κρίσης (2010-2018) και εξετάζει το ζήτημα στο παράδειγμα των τριών σχετικών νομοθετημάτων, που προωθήθηκαν υπό τρεις διαφορετικές κυβερνήσεις στα χρόνια των Μνημονίων.

2.6.1. Ν.3839/2010 - «ο νόμος Ραγκούση»

Στα τέλη Μαρτίου του 2010, μία ανάσα πριν από την υπογραφή του πρώτου Μνημονίου, ψηφίζεται ο ν.3839/2010. Στο μεταρρυθμιστικό πνεύμα των ρυθμίσεων - τροποποιήσεων, που επέφερε στον Υ.Κ. του 2007 ο γνωστός ως «νόμος Ραγκούση», προωθείτο, κατά τη σχετική Αιτιολογική Έκθεση, *«ένα θεσμικό πλαίσιο που απελευθερώνει το κράτος, τη δημόσια διοίκηση και το ανθρώπινο δυναμικό της από τα πελατειακά δεσμά»*. Ειδικά για τις θέσεις ευθύνης επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης, ο νόμος προέβλεπε τη συγκρότηση νέου πενταμελούς συλλογικού οργάνου, του Ειδικού Συμβουλίου Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π.), με Πρόεδρο - για πρώτη φορά - έναν Αντιπρόεδρο του Α.Σ.Ε.Π., τρία μέλη επίσης προερχόμενα από την Ανεξάρτητη

Αρχή μετά από πρόταση του Προέδρου της και έναν Βοηθό Συνήγορο του Πολίτη, προτεινόμενο από τον Συνήγορο του Πολίτη, μετά των ισάριθμων αναπληρωτών τους.

Η εξω-διοικητική αυτή συγκρότηση από πρόσωπα εγνωσμένου κύρους και υψηλής επαγγελματικής κατάρτισης διέθετε ισχυρές προοπτικές ευρείας αποδοχής στον κύκλο των υποψήφιων στελεχών στους οποίους ενέπνεε αυξημένη εμπιστοσύνη για τη λειτουργική ανεξαρτησία και την κρίση των μελών του οργάνου. Το ίδιο το Α.Σ.Ε.Π. υποδέχθηκε με εξαιρετικά θετική διάθεση τον νέο του ρόλο χαρακτηρίζοντας ως *«θεμελιώδους σημασίας την επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ανεξάρτητης Αρχής, με την καθοριστική συμμετοχή των μελών του στο συσταθέν ΕΙ.Σ.Ε.Π.»* όπως και την ανάληψη της ευθύνης για τη διενέργεια της γραπτής εξέτασης που εισαγόταν πλέον ως βαθμολογούμενο κριτήριο στο νέο σύστημα επιλογής Προϊσταμένων.⁵⁹

Στον ίδιο νόμο αρμόδια για την επιλογή των προϊσταμένων οργανικών μονάδων επιπέδου Διεύθυνσης ορίζονταν τα οικεία Συμβούλια Επιλογής Προϊσταμένων (Σ.Ε.Π.), επίσης πενταμελούς σύνθεσης, με τρεις Προϊσταμένους Γενικής Διεύθυνσης, εκ των οποίων οι δύο από τον οικείο φορέα και ο τρίτος από άλλη δημόσια υπηρεσία, και δύο αιρετούς εκπροσώπους των υπαλλήλων με βαθμό Α'. Τον σχηματισμό κρίσης για τους Προϊσταμένους επιπέδου Τμήματος παρείχαν τα οικεία πενταμελή Υπηρεσιακά Συμβούλια στα οποία συμμετείχαν τρεις Προϊστάμενοι Διεύθυνσης (επιλογές του οικείου Υπουργού) και δύο αιρετά μέλη - εκπρόσωποι των εργαζομένων. Αν και λόγω των έντονων πολιτικών εξελίξεων το νέο σύστημα προαγωγικής εξέλιξης έμελλε να μην εφαρμοστεί στην πράξη - παρά μόνο κατά το μέρος των μεταβατικών του διατάξεων - ο Τύπος της εποχής το υποδέχθηκε ως ένα σοβαρό νομοθετικό εγχείρημα προς την κατεύθυνση του πολιτικού αποχρωματισμού της αξιολογικής διαδικασίας: *«Η κυβέρνηση με τις νέες κρίσεις επιχειρεί να κάνει μια νέα αρχή. Γι' αυτόν τον λόγο, εξάλλου, έχουν παγώσει και όλες οι αλλαγές στη σύνθεση των υφισταμένων υπηρεσιακών συμβουλίων που ήταν ως τώρα υπεύθυνα για τη διενέργεια των κρίσεων των στελεχών του Δημοσίου, καθώς αναμένεται να καταργηθούν και να αντικατασταθούν από νέες ανεξάρτητες αρχές έτσι, ώστε να τεθεί φραγμός στις πελατειακές σχέσεις και στην κομματικοποίηση του κράτους».*⁶⁰

⁵⁹ Ετήσια Έκθεση Α.Σ.Ε.Π. 2010: «IV. Διαπιστώσεις και Προτάσεις», σελ.57, www.asep.gr.

⁶⁰ Νικολακόπουλος Δ., «Αλλάζουν όλα στις κρίσεις των διευθυντών στο Δημόσιο», εφημερίδα "Το Βήμα", 4 Μαρτίου 2010, διαθέσιμο σε: <https://www.tovima.gr/2010/03/04/politics/allazoy-n-ola-stis-kriseis-twn-dieythyntwn-sto-dimosio>.

2.6.2. Ν.4275/2014 - «ο νόμος Μητσοτάκη»

Τέσσερα χρόνια μετά το ξεκίνημα της κρίσης ψηφίστηκε, υπό νέα κυβέρνηση, ο ν.4275/2014. Εν μέσω του δεύτερου πιο επώδυνου Μνημονίου, ο νέος νόμος προέβλεπε τη σύσταση ΕΙ.Σ.Ε.Π. σε κάθε υπουργείο για όλα τα επίπεδα θέσης ευθύνης. Στη σύνθεσή του συμμετείχαν δύο μέλη του Α.Σ.Ε.Π. με το ένα εξ αυτών στην Προεδρία του Συμβουλίου, ο Προϊστάμενος της Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικής Υποστήριξης ή Οικονομικών και Διοικητικών Υπηρεσιών του οικείου φορέα, ο Προϊστάμενος Γενικής Διεύθυνσης άλλου υπουργείου και ένας ιδιώτης - εμπειρογνώμονας με γνώση και εμπειρία σε θέματα διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού και διοίκησης. Τα μέλη του, εκτός όσων μετείχαν λόγω ιδιότητας, υποδεικνύονταν από τον Πρόεδρο του Α.Σ.Ε.Π. μέσα από ένα μητρώο, που θα τηρούσε η Ανεξάρτητη Αρχή ειδικά για τον σκοπό αυτό. Στις διατάξεις του νέου θεσμικού πλαισίου προβλεπόταν και η σύσταση τριμελούς Συμβουλίου Συνέντευξης Προϊσταμένων σε κάθε Υπουργείο (διαφορετικής σύνθεσης για το επίπεδο της Γενικής Διεύθυνσης ή Διεύθυνσης και για το επίπεδο Τμήματος), ένα όργανο επιφορτισμένο με την αρμοδιότητα να διενεργεί τη δομημένη συνέντευξη στους υποψηφίους, που θα είχαν ήδη περάσει επιτυχώς τη γραπτή διαγωνιστική διαδικασία.

Ειδικά για την πλήρωση των οριζόντιων θέσεων ευθύνης στα Υπουργεία, ο νόμος προέβλεπε τη σύσταση στο τότε Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης του Κεντρικού Ειδικού Συμβουλίου Επιλογής Προϊσταμένων (Κ.ΕΙ.Σ.Ε.Π.). Επρόκειτο για ένα συλλογικό όργανο πενταμελούς σύνθεσης, με Πρόεδρο ένα μέλος του Α.Σ.Ε.Π. και μέλη τον Προϊστάμενο της Γενικής Διεύθυνσης του Υ.Δ.Μ.Η.Δ., που ήταν αρμόδια για τον σχεδιασμό και την παρακολούθηση εφαρμογής της πολιτικής διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης, τον Προϊστάμενο της αρμόδιας για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση και θέματα Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών Γενικής Διεύθυνσης του ίδιου Υπουργείου, έναν Προϊστάμενο Γενικής Διεύθυνσης του Υπουργείου Οικονομικών με αρμοδιότητα σε οικονομικά ζητήματα και έναν ιδιώτη - εμπειρογνώμονα με εξειδίκευση στο αντικείμενο της θέσης. Αντιστοίχως, για τις ανάγκες της προφορικής συνέντευξης θεσμοθετείτο η λειτουργία του Κεντρικού Συμβουλίου Συνέντευξης Προϊσταμένων στο οποίο θα προήδρευε πάντα ένα μέλος του Α.Σ.Ε.Π. και θα μετείχαν επίσης ένας εμπειρογνώμονας του ιδιωτικού τομέα και κατά

περίπτωση ένας ή περισσότεροι Προϊστάμενοι Γενικής Διεύθυνσης με αρμοδιότητα συναφή με τα καθήκοντα της θέσης ευθύνης.

Μέσα σε ένα περιβάλλον ραγδαίων πολιτικών εξελίξεων ούτε και αυτό το σύστημα επιλογής έτυχε εφαρμογής. Είναι όμως αληθές ότι δημιούργησε ένα μεγάλης έκτασης μωσαϊκό από συλλογικά όργανα με παράλληλες αρμοδιότητες και με αυξημένο τον κίνδυνο να οδηγήσει τη διαδικασία των κρίσεων για τους προϊσταμένους σε μια αδιέξοδη πολυπλοκότητα επιφέροντας σημαντική επιβράδυνση στον χρόνο έκδοσης αποτελεσμάτων. Όσον αφορά τη συμμετοχή των ιδιωτών εμπειρογνομόνων στα Συμβούλια, *«αυτή προωθήθηκε προφανώς με σκοπό τη μεταφορά συναφούς τεχνογνωσίας στη διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού από τον ιδιωτικό τομέα στο κράτος, ερίζεται όμως εάν εναρμονίζεται με τη ratio των συνταγματικών ρυθμίσεων για την εσωτερική οργάνωση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος»*.⁶¹

Έχει αξία να αναφερθεί πως λίγους μήνες μετά την ψήφιση του ν.4275/2014 θα ξεσπούσε σφοδρή αντιπαράθεση ανάμεσα στον τότε υπουργό Δ.Μ.Η.Δ. (και σημερινό Πρωθυπουργό της χώρας) Κυριάκο Μητσοτάκη και τον προκάτοχό του Γιάννη Ραγκούση. Απαντώντας σε αιτιάσεις του δεύτερου ο οποίος σε διαδικτυακή ανάρτησή του έκανε λόγο για *«ευνοικρατικές διατάξεις»* του νέου νόμου και για *«πογκρόμ αναξιοκρατικής μεταχείρισης χιλιάδων ανθρώπων, στελεχών του δημοσίου»* με αφορμή τη λήξη θητείας όλων των προϊσταμένων, που είχαν προλάβει να κριθούν με τις μεταβατικές διατάξεις του προηγούμενου νόμου (ν.3839/2010), ο νέος υπουργός θα επιχειρούσε, με σχετικό Δελτίο Τύπου, να αποδομήσει το προηγούμενο «σύστημα Ραγκούση» μιλώντας για *«φερόμενες ως "αξιοκρατικές" κρίσεις προϊσταμένων που έγιναν με απλή άθροιση αυθαίρετων μορίων, βάσει μεταβατικών διατάξεων»* και για *«παρωχημένη νοοτροπία στην επετηρίδα των μορίων»*.⁶² Στο πολεμικό κλίμα των εκατέρωθεν δηλώσεων προστέθηκε τότε και η θέση της Ένωσης Αποφοίτων Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης. Σε σχετική ανακοίνωσή της για το σύστημα προαγωγής υποστήριζε πως *«ο νέος τρόπος επιλογής προϊσταμένων στον δημόσιο τομέα καταστρατηγεί κάθε μορφή αξιοκρατίας και οδηγεί με μαθηματική ακρίβεια σε νέο κομματικό κράτος»*.⁶³

⁶¹ Βλ. Πραβίτα Μ.-Η., όπ.π. [υποσημ.39,42], σελ.62.

⁶² «Πόλεμος Μητσοτάκη-Ραγκούση για την αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων», εφημερίδα "Το Βήμα", 14 Οκτωβρίου 2014, διαθέσιμο σε: <https://www.tovima.gr/2014/10/14/society/polemos-mitsotaki-ragkoyisi-gia-tin-aksiologisi-twn-dimosiwn-ypallilwn>.

⁶³ Πηγή: όπ.π. [υποσημ.62], αλλά και στο www.diorismos.gr, ανάρτηση στις 14.10.2014.

2.6.3. Ν.4369/2016 - «ο νόμος Βερναρδάκη»

Με το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων να διατηρεί τον κομβικό του ρόλο στις επιλογές προϊσταμένων και με το επόμενο κυβερνητικό σχήμα συνεργασίας, που ανέλαβε την εξουσία τον Ιανουάριο του 2015, η σύνθεση του συλλογικού οργάνου τέθηκε εκ νέου στο πλαίσιο των ριζικών αλλαγών, που προωθήθηκαν έναν χρόνο μετά με την ψήφιση του ν.4369/2016. Ειδικά για την πλήρωση θέσης επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης, το ΕΙ.Σ.Ε.Π. απαρτίζουν δύο μέλη του Α.Σ.Ε.Π., ένας Νομικός Σύμβουλος ή Πάρεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (Ν.Σ.Κ.), ένα μέλος του Επιστημονικού - Εκπαιδευτικού Συμβουλίου ή Προϊστάμενος Διεύθυνσης Εκπαιδευτικής Μονάδας του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Κ.Δ.Δ.Α.), όλοι καθ' υπόδειξη των Προέδρων τους, και ένας Γενικός Γραμματέας του οικείου Υπουργείου (αν η θέση ανήκει σε Υπουργείο).

Στην αρμοδιότητα των πενταμελών Συμβουλίων Επιλογής Προϊσταμένων (Σ.Ε.Π.) εμπίπτει αφενός η επιλογή των Προϊσταμένων Διεύθυνσης, αφετέρου η διεξαγωγή των δομημένων συνεντεύξεων για την επιλογή των Προϊσταμένων Τμήματος. Τα Σ.Ε.Π. με τη σειρά τους αποτελούνται από έναν Γενικό Γραμματέα και έναν Προϊστάμενο Γενικής Διεύθυνσης του οικείου φορέα, έναν Νομικό Σύμβουλο ή Πάρεδρο του Ν.Σ.Κ., καθώς και δύο μέλη του Α.Σ.Ε.Π., εκ των οποίων το ένα αναλαμβάνει την προεδρία του οργάνου. Την ευθύνη για την επιλογή των Τμηματαρχών έχουν τα Υπηρεσιακά Συμβούλια κατ' άρθρο 159 του Υ.Κ.

Με τους ευρωπαϊκούς θεσμούς και το Δ.Ν.Τ. να έχουν θέσει υπό αυστηρή επιτήρηση τη νεο-επανεκλεγμένη ελληνική κυβέρνηση (Σεπτέμβριος 2015) για τα χρονοδιαγράμματα ολοκλήρωσης των κρίσεων για τους Γενικούς Διευθυντές και Διευθυντές των οργανικών μονάδων, τόσο το ΕΙ.Σ.Ε.Π. όσο και τα Σ.Ε.Π. αφαίρεσαν από τη νέα τους σύνθεση τη συμμετοχή στελέχους από τον ιδιωτικό τομέα, διατήρησαν τα προερχόμενα από το Α.Σ.Ε.Π. μέλη και υποδέχθηκαν ως νέα προσθήκη τους Γενικούς Γραμματείς των Υπουργείων - ενώ ειδικά τα Σ.Ε.Π. ενέταξαν στο δυναμικό τους και τον Προϊστάμενο της Γενικής Διεύθυνσης του οικείου υπουργείου.

Σε μια πρώτη ανάγνωση ίσως αυτές οι νέες προσθήκες να γέννησαν αρχικά εύλογα ερωτήματα σε σχέση με τον στόχο της αποκομματικοποίησης της Δημόσιας Διοίκησης στον τρόπο εξέλιξης του στελεχιακού δυναμικού της, όπως διατεινόταν ότι πρόκειται να υπηρετήσει ο ν.4369/2016. Ο προβληματισμός έγκειται στο ότι: πρώτον, στο ελληνικό διοικητικό μοντέλο, οι Γενικοί Γραμματείς καταλαμβάνουν, κατά

κανόνα, θέσεις διορισμένων μετακλητών υπαλλήλων ως πρόσωπα εμπιστοσύνης του πρωθυπουργικού και υπουργικού περιβάλλοντος, προορισμένα να διαμορφώνουν και να επεξεργάζονται δημόσιες πολιτικές ως εκτελεστές της εκάστοτε κυβερνητικής πολιτικής, ιδίως του υπουργού. Δεύτερον, οι Προϊστάμενοι των Γενικών Διευθύνσεων που επρόκειτο να συμμετάσχουν στα Σ.Ε.Π. θα προέκυπταν καθ' υπόδειξη του οικείου Υπουργού. Τρίτον, τα προερχόμενα από το Ε.Κ.Δ.Δ.Α. - και χωρίς πρότερη εμπειρία - μέλη είναι επίσης πολιτικά διορισμένα στελέχη. Η συνύπαρξη αυτή λοιπόν προφανώς και έθεσε έντονα ζητήματα υποκειμενισμού και τουλάχιστον εκ πρώτης φάνηκε να μην εναρμονίζεται με το πνεύμα διαφάνειας και αξιοκρατικής διάκρισης των πλέον ικανών και κατάλληλων υποψηφίων, όπως ευαγγελιζόταν ο νέος νόμος. Δηλωτικό της στόχευσης της αποπολιτικοποίησης ήταν το περιεχόμενο της Αιτιολογικής Έκθεσης που συνόδευε το σχέδιο νόμου: *«Ιδανική κατάσταση για το πολιτικό σύστημα ήταν πάντοτε η δυνατότητα του πολιτικού προσωπικού να ορίζει τους προϊσταμένους, είτε κατά τη διευθέτηση πελατειακών σχέσεων είτε προκειμένου να εξασφαλιστεί ο έλεγχος επί κρίσιμων υποθέσεων, είτε συνδυαστικά. (...) Με το σύστημα αυτό, εξασφαλίζεται ήδη από τις μεταβατικές του διατάξεις ότι θα επιλεγούν πραγματικά οι αξιότεροι και καταλληλότεροι υποψήφιοι, με παράλληλο σεβασμό στις συνταγματικές επιταγές της αξιοκρατίας, της αντικειμενικότητας, της ισότητας, της αναλογικότητας. Εξασφαλίζεται επίσης, η οικοδόμηση εμπιστοσύνης των πολιτών προς τη Δημόσια Διοίκηση αφού η λογική των κομματικών επιλογών και των απευθείας αναθέσεων αποτελεί παρελθόν».*⁶⁴

Σε κάθε περίπτωση η περιρρέουσα καχυποψία μάλλον υποχωρεί από τη στιγμή που τουλάχιστον οι νέοι Γενικοί Γραμματείς θα αναδεικνύονταν, μετά την πρώτη εφαρμογή του νόμου, μέσα από το νεοσυσταθέν Μητρώο Επιτελικών Στελεχών, μία δεξαμενή άντλησης προσοντούχων στελεχών που προορίζονταν να καλύψουν διοικητικές θέσεις αυξημένης ευθύνης βάσει συγκεκριμένων κριτηρίων· μια μεταρρύθμιση που χαρακτηρίστηκε ως εφάμιλλη του Α.Σ.Ε.Π., προσέλκυσε το ενδιαφέρον των υποψηφίων και τελικά εξαυλώθηκε στις καταργούμενες διατάξεις του ν.4622/2019, που ψήφισε η επόμενη κυβέρνηση.⁶⁵

⁶⁴ Αιτιολογική Έκθεση στο νομοσχέδιο «*Διαφάνεια, Αξιοκρατία και Αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης*», σελ.10, διαθέσιμο σε: <http://www.opengov.gr/types/wpcontent/uploads/downloads/2015/12/aitiologikhesdia.pdf>.

⁶⁵ Τα άρθρα 1-13 του ν.4369/2016 «*Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια-αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης)* και άλλες διατάξεις» καταργήθηκαν με τον ν.4622/2019, «*Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης*», άρ.119 περ.2.

2.6.4. Κριτικές παρατηρήσεις

Η σύντομη ανάλυση των τριών πιο πρόσφατων νομοθετημάτων οδηγεί σε ορισμένες παρατηρήσεις. Κατ' αρχήν επιβεβαιώνεται ότι η είσοδος-έξοδος των μελών στα συλλογικά όργανα επιλογής παραμένει πάγια πρακτική και μόνιμη ανάγκη κάθε πολιτικής παράταξης που αναλαμβάνει την εξουσία, να σβήνει τα πεπραγμένα της απελθούσας κυβέρνησης. Ακόμα και όταν αυτά κινούνται προς τη σωστή κατεύθυνση. Έτσι, η ιδέα να επανεξετάζεται η σύνθεση των οργάνων μοιάζει ιδιαίτερος ελκυστική, όταν μάλιστα συνδυάζεται με μεγαλεπήβολες - αν και όχι πειστικές - εξαγγελίες περί αποπροσωποποίησης των σχετικών διαδικασιών και συμμόρφωσής τους στις επιταγές της αξιοκρατίας. Σε κάθε περίπτωση, τουλάχιστον κατά την περίοδο της κρίσης, οι αλλαγές στη σύνθεση των συμβουλίων επιλογής μαρτυρούν τη βούληση του νομοθέτη να συνενώσει πρόσωπα, που είναι σε θέση να παρέχουν εχέγγυα υψηλής αξιοπιστίας, διαφάνειας και επαγγελματικής επάρκειας. Προσβλέποντας στη δημιουργία συμβουλίων ευρείας αποδοχής τόσο στο εσωτερικό της Δημόσιας Διοίκησης όσο και ευρύτερα στο σώμα της ελληνικής κοινωνίας. Και ικανοποιώντας, πάνω απ' όλα, τον κύριο στόχο της αξιοκρατικής επιλογής εκείνων που προσδοκούν να ασκήσουν διοίκηση, αλλά και τον παρεπόμενο στόχο της αποπολιτικοποίησης της διοικητικού μηχανισμού. Έστω και αν ο δεύτερος αυτός στόχος υπαγορεύτηκε - για πρώτη φορά ρητά - από τις μνημονιακές δεσμεύσεις της χώρας. Τούτο άλλωστε πιστοποιεί και η διατήρηση της εκχώρησης σημαντικών αρμοδιοτήτων - όπως αυτής για την επιλογή προϊσταμένων - σε ανεξάρτητους φορείς.

Συνεπώς, μεγαλύτερη αξία έχει να σταθούμε στην αδιάλειπτη συμμετοχή, από το 2010 και μετά, των μελών του Α.Σ.Ε.Π. τόσο στα Ειδικά Συμβούλια Επιλογής Προϊσταμένων όσο και στα Συμβούλια Επιλογής Προϊσταμένων. Η συμμετοχή τους στη διαδικασία των κρίσεων προσλαμβάνεται ως αυτονόητη εγγύηση αντικειμενικότητας και αμεροληψίας. Συνιστά δε μείζονα θεσμική κατάκτηση της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, ίσως την πιο σημαντική μετά την ίδρυση της Ανεξάρτητης Αρχής. Παρά την αντικειμενική διαπίστωση ότι η γενική δυσπιστία για τα πρόσωπα που συναπαρτίζουν τα συμβούλια επιλογής, δικαιολογημένη ή μη, συνεχίζει να σκιάζει την ανάθεση αυτής της αποφασιστικής αρμοδιότητας.

3. Προϊστάμενοι Οργανικών Μονάδων στο υφιστάμενο νομικό πλαίσιο

Στα άρθρα 84-86 του ισχύοντος Υπαλληλικού Κώδικα (ν.3528/2007) ορίζονται οι προϋποθέσεις, τα κριτήρια και η διαδικασία επιλογής για την πλήρωση των θέσεων Προϊσταμένων Οργανικών Μονάδων. Η τελευταία τροποποίηση του συστήματος επήλθε με τις διατάξεις του άρθρου 45 του ν.4674/2020 και του άρθρου 26, παρ.4 του ν.4690/2020. Βάσει αυτών εξάλλου εκδόθηκε, στις αρχές του 2021, και η αρ. ΔΙΔΑΔ/Φ.35Α.1/11/9034/28.01.2021 προκήρυξη για την πλήρωση είκοσι οριζόντιων θέσεων ευθύνης επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης των Υπουργείων - Ομάδα Α': Γενικές Διευθύνσεις με οικονομικές ή/και οικονομικές αρμοδιότητες (13 θέσεις)⁶⁶ και Ομάδα Β': Γενικές Διευθύνσεις με διοικητικές αρμοδιότητες ή/και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης (7 θέσεις).⁶⁷⁻⁶⁸

Οι υπάλληλοι Κατηγορίας ΠΕ και ΤΕ δύνανται να καταλάβουν θέση ευθύνης και στα τρία επίπεδα της διοικητικής ιεραρχίας⁶⁹ (Γενική Διεύθυνση, Διεύθυνση, Τμήμα), ενώ για το χαμηλότερο επίπεδο (Τμήμα) δικαίωμα επιλεξιμότητας έχουν και οι υπάλληλοι Κατηγορίας ΔΕ, πάντα κατά τα ειδικώς οριζόμενα στις οικείες οργανικές διατάξεις. Τυχόν ενδιάμεσα επίπεδα διοίκησης (κατά τις οικείες οργανικές διατάξεις) λογίζονται επίσης ως οργανικές μονάδες όπως για παράδειγμα η Υποδιεύθυνση, η οποία εξομοιούται με το επίπεδο Διεύθυνσης και το Αυτοτελές Τμήμα, που εξομοιούται με το επίπεδο Τμήματος.

⁶⁶ Πρόκειται για 13 θέσεις στα Υπουργεία Οικονομικών, Ανάπτυξης και Επενδύσεων, Προστασίας του Πολίτη, Παιδείας και Θρησκευμάτων, Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, Υγείας, Περιβάλλοντος και Ενέργειας, Πολιτισμού και Αθλητισμού, Δικαιοσύνης, Εσωτερικών, Εσωτερικών (τ. Διοικητικής Ανασυγκρότησης), Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, Τουρισμού.

⁶⁷ Πρόκειται για 7 θέσεις στα Υπουργεία Ανάπτυξης και Επενδύσεων (2 θέσεις), Παιδείας και Θρησκευμάτων, Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, Υγείας, Πολιτισμού και Αθλητισμού, Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων.

⁶⁸ Με βάση τις ισχύουσες διατάξεις εκδόθηκαν επίσης οι: **α.** αριθμ. 33705/Δ1/10508/09.10.2020 Προκήρυξη πλήρωσης θέσεως ευθύνης επιπέδου Γενικής Δ/σης του Ηλεκτρονικού Εθνικού Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (e-ΕΦΚΑ) του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, **β.** αριθμ. ΓΔΟΔΥ/ΔΔΥ/1382/16.11.2020 Προκήρυξη πλήρωσης δύο (2) θέσεων ευθύνης επιπέδου Γενικής Δ/σης της Γενικής Γραμματείας Ψηφιακής Διακυβέρνησης και Απλούστευσης Διαδικασιών του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης (ανακοινοποιηθείσα στις 18.11.2020), **γ.** αριθμ. ΓΔΟΔΥ/ΔΔΥ/283/18.03.2021 Προκήρυξη πλήρωσης θέσης ευθύνης επιπέδου Γενικής Δ/σης της Γενικής Γραμματείας Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης, **δ.** αριθμ. 14216οικ./18.03.2021 Προκήρυξη πλήρωσης μίας (1) θέσης ευθύνης επιπέδου Γενικής Δ/σης της Κεντρικής Υπηρεσίας του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης, **ε.** αριθμ. 2163/79206/19.03.2021 Προκήρυξη πλήρωσης θέσης ευθύνης επιπέδου Γενικής Δ/σης για έξι (6) Γενικές Διευθύνσεις του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων κ.α.

⁶⁹ Δικαίωμα πρόσβασης των αποφοίτων Τεχνολογικής Εκπαίδευσης (ΤΕ) στο επίπεδο της Γενικής Διεύθυνσης δίδεται με την ψήφιση του ν.4275/2014. Έως τότε, υποψήφιοι για τη θέση ήταν αποκλειστικά υπάλληλοι κατηγορίας Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης (ΠΕ).

3.1. Προϋποθέσεις συμμετοχής στη διαδικασία επιλογής

Δικαίωμα υποψηφιότητας σε θέσεις ευθύνης έχουν οι υπάλληλοι, που πληρούν τις κατ' άρθρο 84 του Υ.Κ. ισχύουσες προϋποθέσεις, ανά επίπεδο οργανικής μονάδας, οι οποίες πρέπει να συντρέχουν κατά την καταληκτική ημερομηνία προθεσμίας που θέτει η εκάστοτε προκήρυξη για την υποβολή των αιτήσεων συμμετοχής (βλ. αναλυτικά Πίνακες 1-Α, 2-Α και 3-Α):

Πίνακας 1-Α

ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΣΕ ΘΕΣΗ ΕΥΘΥΝΗΣ επιπέδου ΓΕΝΙΚΗΣ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗΣ (άρ. 84 Υ.Κ., όπως ισχύει)		
Κατηγορία	Βαθμός	Προϋποθέσεις
ΠΕ, ΤΕ (περ.α')		εφόσον: έχουν ασκήσει καθήκοντα Προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης για ένα (1) έτος τουλάχιστον ή
ΠΕ, ΤΕ (περ.β')		εφόσον: έχουν ασκήσει καθήκοντα Προϊσταμένου Διεύθυνσης για τρία (3) έτη τουλάχιστον ή
ΠΕ, ΤΕ (περ.γ')	Α' με πλεονάζοντα χρόνο τουλάχιστον οκτώ (8) έτη στον βαθμό αυτόν	εφόσον: είναι κάτοχοι αναγνωρισμένου συναφούς διδακτορικού διπλώματος ή απόφοιτοι της Ε.Σ.Δ.Δ.Α. ή κάτοχοι αναγνωρισμένου συναφούς μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών και είτε έχουν ασκήσει καθήκοντα Προϊσταμένου Τμήματος για τρία (3) έτη τουλάχιστον είτε έχουν κατά την τελευταία ζετία όλως εξαιρετική επίδοση στα καθήκοντά τους (μέσος όρος βαθμολογίας από 90 έως 100 στις εκθέσεις αξιολόγησης μετά την οριστικοποίησή τους από την Ειδική Επιτροπή Αξιολόγησης) ή
ΠΕ, ΤΕ (περ.δ')	Α' με πλεονάζοντα χρόνο τουλάχιστον δέκα (10) έτη στον βαθμό αυτόν	εφόσον: είτε έχουν ασκήσει καθήκοντα Προϊσταμένου για πέντε (5) έτη τουλάχιστον εκ των οποίων δύο (2) έτη σε Διεύθυνση είτε έχουν κατά την τελευταία ζετία όλως εξαιρετική επίδοση στα καθήκοντά τους (μέσος όρος βαθμολογίας από 90 έως 100 στις εκθέσεις αξιολόγησης μετά την οριστικοποίησή τους από την Ειδική Επιτροπή Αξιολόγησης)

Επεξεργασία στοιχείων της αρ. ΔΙΑΔΑ/Φ.35/54/2611/9356/25.06.2020 εγκυκλίου του ΥΠ.ΕΣ.

Πίνακας 2-Α

ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΣΕ ΘΕΣΗ ΕΥΘΥΝΗΣ επιπέδου ΔΙΕΥΘΥΝΣΗΣ ή αντίστοιχου ή ενδιάμεσου επιπέδου (μεταξύ Διεύθυνσης και Τμήματος) (άρ. 84 Υ.Κ., όπως ισχύει)		
Κατηγορία	Βαθμός	Προϋποθέσεις
ΠΕ, ΤΕ (περ.α')		εφόσον: έχουν ασκήσει καθήκοντα Προϊσταμένου Διεύθυνσης για ένα (1) έτος τουλάχιστον ή
ΠΕ, ΤΕ (περ.β')	Α' με πλεονάζοντα χρόνο τουλάχιστον έξι (6) έτη στον βαθμό αυτόν	εφόσον: είναι κάτοχοι αναγνωρισμένου συναφούς διδακτορικού διπλώματος ή απόφοιτοι της Ε.Σ.Δ.Δ.Α. ή κάτοχοι αναγνωρισμένου συναφούς μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών και είτε έχουν ασκήσει καθήκοντα Προϊσταμένου Τμήματος για ένα (1) έτος τουλάχιστον είτε έχουν κατά την τελευταία ζετία όλως εξαιρετική επίδοση στα καθήκοντά τους, (μέσος όρος βαθμολογίας από 90 έως 100 στις εκθέσεις αξιολόγησης μετά την οριστικοποίησή τους από την Ειδική Επιτροπή Αξιολόγησης) ή
ΠΕ, ΤΕ (περ.γ')	Α'	εφόσον: έχουν ασκήσει συνολικά καθήκοντα Προϊσταμένου Τμήματος για τρία (3) έτη τουλάχιστον ή
ΠΕ, ΤΕ (περ.δ')	Α' με πλεονάζοντα χρόνο τουλάχιστον δέκα (10) έτη στον βαθμό αυτόν	εφόσον: έχουν κατά την τελευταία ζετία όλως εξαιρετική επίδοση στα καθήκοντά τους (μέσος όρος βαθμολογίας από 90 έως 100 στις εκθέσεις αξιολόγησης μετά την οριστικοποίησή τους από την Ειδική Επιτροπή Αξιολόγησης)

Επεξεργασία στοιχείων της αρ. ΔΙΔΑΔ/Φ.35/54/2611/9356/25.06.2020 εγκυκλίου του ΥΠ.ΕΣ.

Πίνακας 3-Α

ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΣΕ ΘΕΣΗ ΕΥΘΥΝΗΣ επιπέδου ΤΜΗΜΑΤΟΣ ή αντίστοιχου επιπέδου Οργανικής Μονάδας (άρ. 84 Υ.Κ., όπως ισχύει)		
Κατηγορία	Βαθμός	Προϋποθέσεις
ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ (περ.α')	Α'	εφόσον: έχουν αξιολογηθεί κατά την τελευταία 3ετία τουλάχιστον δύο (2) φορές με βαθμολογία από 75 έως 100 στις εκθέσεις αξιολόγησης μετά την οριστικοποίησή τους από την Ειδική Επιτροπή Αξιολόγησης και έχουν τρία (3) έτη πραγματικής δημόσιας υπηρεσίας <u>ή</u>
ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ (περ.β')	Α'	εφόσον: έχουν αξιολογηθεί κατά την τελευταία 3ετία τουλάχιστον δύο (2) φορές με βαθμολογία από 75 έως 100 στις εκθέσεις αξιολόγησης μετά την οριστικοποίησή τους από την Ειδική Επιτροπή Αξιολόγησης και έχουν ασκήσει καθήκοντα Προϊσταμένου Τμήματος για ένα (1) έτος τουλάχιστον

Επεξεργασία στοιχείων της αρ. ΔΙΔΑΔ/Φ.35/54/2611/9356/25.06.2020 εγκυκλίου του ΥΠ.ΕΣ.

Πίνακας 4-Α

ΚΩΛΥΜΑΤΑ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΣΕ ΘΕΣΕΙΣ ΕΥΘΥΝΗΣ οποιουδήποτε επιπέδου (άρ. 84 Υ.Κ., όπως ισχύει)	
	ΔΕΝ επιτρέπεται να είναι υποψήφιος
▶	υπάλληλος που αποχωρεί αυτοδικαίως από την υπηρεσία εντός ενός (1) έτους από την ημερομηνία λήξης της προθεσμίας υποβολής των υποψηφιοτήτων
▶	υπάλληλος ο οποίος διανύει δοκιμαστική υπηρεσία
▶	υπάλληλος ο οποίος τελεί σε διαθεσιμότητα ή αργία
▶	υπάλληλος ο οποίος έχει καταδικαστεί τελεσίδικως για τα αναφερόμενα στην παράγραφο 1 του άρθρου 8 του Υπαλληλικού Κώδικα αδικήματα
▶	υπάλληλος στον οποίο έχει επιβληθεί τελεσίδικα οποιαδήποτε πειθαρχική ποινή ανώτερη του προστίμου αποδοχών τεσσάρων (4) μηνών για οποιοδήποτε πειθαρχικό παράπτωμα μέχρι τη διαγραφή της ποινής κατά το άρθρο 145.

Επεξεργασία στοιχείων της αρ. ΔΙΔΑΔ/Φ.35/54/2611/9356/25.06.2020 εγκυκλίου του ΥΠ.ΕΣ.

3.1.1. Αποτίμηση των προϋποθέσεων - Σύγκριση με τον ν.4369/2016

Η σύγκριση των προϋποθέσεων συμμετοχής σε θέσεις ευθύνης όπως αυτές προβλέπονται στο νέο και στο προϊσχύον θεσμικό πλαίσιο (ν.4369/2016) οδηγεί σε ορισμένες διαπιστώσεις. Κατ' αρχήν, στις πρόνοιες του υφιστάμενου συστήματος συμπεριλαμβάνονται πρόσθετες συνδυαστικές απαιτήσεις όπως η πρότερη θητεία των υποψηφίων σε θέση ευθύνης, τουλάχιστον επιπέδου Τμήματος. Επιπλέον εισάγεται ως προαπαιτούμενο η εργασιακή απόδοση των κρινομένων όπως αυτή αποτυπώνεται στις εκθέσεις αξιολόγησης. Ειδικότερα, για την πλήρωση των θέσεων επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης, ενώ με τον ν.4369/2016 ο όρος της κατοχής διδακτορικού διπλώματος ή μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών ή/και της αποφοίτησης από την Ε.Σ.Δ.Δ.Α. συνδυαζόταν μόνο με την κατοχή του βαθμού Α' με οκταετή πλεονάζοντα χρόνο σε αυτόν, σήμερα απαιτείται συμπληρωματικά είτε η κατ' ελάχιστον τριετής άσκηση καθηκόντων σε Τμήμα είτε η οριστικοποιημένη άριστη βαθμολογία του υποψηφίου (μέσος όρος βαθμολογίας άνω του 90), όπως προκύπτει από τις ετήσιες εκθέσεις αξιολόγησης της τελευταίας τριετίας (Πίνακας 1-Α, περ.γ'). Επίσης, ενώ εναλλακτικά αρκούσε ο υποψήφιος να κατέχει τον βαθμό Α' με δεκαετή πλεονάζοντα χρόνο σε αυτόν, πλέον εισάγεται ως συνδυαστική προϋπόθεση είτε η προηγούμενη πενταετής άσκηση καθηκόντων ευθύνης (με τα δύο έτη να έχουν διανυθεί σε επίπεδο Διεύθυνσης) είτε η επίδειξη εξαιρετικής επίδοσης στα υπηρεσιακά του καθήκοντα με βάση την αξιολόγησή του κατά τα τρία τελευταία χρόνια (Πίνακας 1-Α, περ.δ').

Στο ίδιο πνεύμα, σε επίπεδο Διεύθυνσης προστίθεται η προϋπόθεση είτε της μονοετούς άσκησης καθηκόντων Τμηματάρχη είτε της οριστικοποιημένης άριστης βαθμολογίας του υπαλλήλου την τελευταία τριετία (Πίνακας 2-Α, περ.β'), ενώ τα δέκα χρόνια πλεονάζοντος χρόνου στον βαθμό Α' δεν αρκούν όπως στο προϊσχύον πλαίσιο, εφόσον απαιτείται συνδυαστικά και η εξαιρετική εργασιακή επίδοση της τελευταίας τριετίας (Πίνακας 2-Α, περ.δ'). Η υπηρεσιακή απόδοση πάντως έχει ρυθμιστικό ρόλο και στη θεμελίωση του δικαιώματος επιλεξιμότητας σε επίπεδο Τμηματαρχών. Το σύστημα προσμετρά τόσο τον μέσο όρο της οριστικής από την αρμόδια Επιτροπή βαθμολογίας στις εκθέσεις αξιολόγησης (αν και δεν απαιτείται άριστη βαθμολογία, αλλά από 75 έως 100 ποσοστιαίες μονάδες σε τουλάχιστον δύο αξιολογικές περιόδους κατά την τελευταία τριετία) όσο και την προηγούμενη άσκηση ομοειδών καθηκόντων κατά ένα έτος τουλάχιστον, συμπληρωματικά στον κατεχόμενο βαθμό Α' (Πίνακας 3-Α, περ.β') ή τρία χρόνια πραγματικής δημόσιας υπηρεσίας (Πίνακας 3-Α, περ.α').

Ανατρέχοντας στην Αιτιολογική Έκθεση που συνόδευσε το σχέδιο νόμου με τις νεοεισαχθείσες ρυθμίσεις, γίνεται ορατή η βούληση του νομοθέτη να μετατοπίσει το κέντρο βάρους των προϋποθέσεων επιλογής στην εμπειρία «... που οφείλει να έχει ο προϊστάμενος και η οποία είναι απαραίτητη, πλέον της αρχαιότητας ή των αυξημένων τυπικών προσόντων».⁷⁰ Σε μια πρώτη ανάγνωση, η παράλληλη προϋπόθεση της προηγούμενης άσκησης καθηκόντων ευθύνης σε Τμήμα αφενός γίνεται ευπρόσδεκτη, δεδομένου ότι επενδύει σε μια λογική ανάγκη οι προϊστάμενοι να είναι γνώστες των θεμάτων διοίκησης και διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού, αφετέρου φαίνεται να περιορίζει δραστικά τη δεξαμενή των υποψηφίων αφαιρώντας από νεότερα στελέχη υψηλών τυπικών προσόντων και προδιαγραφών τη δυνατότητα να λάβουν μέρος σε μια διαδικασία κρίσεων ανεξαρτήτως του εάν έχουν θητεύσει σε θέση ευθύνης, μια συνθήκη που προέβλεπε ξεκάθαρα το προϊσχύον σύστημα επιλογών. Από την άλλη πλευρά, έχοντας κατά νου ότι το Δημόσιο δεν έχει προκηρύξει την πλήρωση θέσεων ευθύνης σε Τμήματα για δέκα και πλέον χρόνια, γεννάται η υπόνοια περί της «πριμοδότησης παλαιών προϊσταμένων» κυρίως δε όσων έχουν διατελέσει Τμηματάρχες χωρίς προηγούμενη διαδικασία κρίσης, αναλαμβάνοντας καθήκοντα είτε μέσω της αναπλήρωσης είτε μέσω της απευθείας ανάθεσης.⁷¹ Πέραν αυτού, εξετάζοντας τη διαζευκτική προϋπόθεση που τάσσει ο νόμος «είτε έχουν ασκήσει καθήκοντα Προϊσταμένου Τμήματος (...) είτε έχουν κατά την τελευταία ζετία όλως εξαιρετική επίδοση στα καθήκοντά τους», εγείρεται το εύλογο ερώτημα κατά πόσον μπορεί να εξομοιούται π.χ. η πενταετής άσκηση διοίκησης με την εξαιρετική υπηρεσιακή επίδοση των τριών τελευταίων χρόνων (Πίνακας 1-Α, περ.δ') και άρα ποιες στοχεύσεις ικανοποιεί.

Πάντως ο νομοθέτης διατηρεί την απόδοση αξίας στην ιδιότητα των απόφοιτων της Ε.Σ.Δ.Δ.Α., δεδομένου ότι και με τις νέες ρυθμίσεις, ανεξάρτητα από τα ειδικά προσόντα και τους βασικούς τίτλους σπουδών (που μπορεί να εξειδικεύονται στις οικείες οργανικές διατάξεις), ο τίτλος σπουδών τους δεν γεννά κανέναν περιορισμό για την υποψηφιότητά τους στην προκήρυξη οποιασδήποτε θέσης ευθύνης.

⁷⁰ Βλ. τη σχετική Αιτιολογική Έκθεση του σχεδίου νόμου 4674/2020, σελ.20.

⁷¹ «... με την αλλαγή των συγκεκριμένων συσχετισμών θα αποκτήσουν ισχυρό προβάδισμα έναντι άλλων υποψηφίων πρόσωπα που είχαν επιλεγεί και είχαν θητεύσει σε θέσεις προϊσταμένων με απευθείας αναθέσεις, μέσω υπουργικών αποφάσεων, στο πλαίσιο των μεταβατικών διατάξεων του "νόμου Μητσοτάκη" (4275/2014) κατά τη θητεία του σημερινού πρωθυπουργού στο υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης», πηγή: "Εφημερίδα των Συντακτών", άρθρο του Στ. Ζιαμπάκα με τίτλο: «Επιχείρηση ..."Γαλάζιο Δημόσιο"», 09.10.2019.

3.2. Κριτήρια Επιλογής Προϊσταμένων

Τέσσερις ομάδες κριτηρίων καλούνται να βαθμολογήσουν τα αρμόδια όργανα επιλογής προϊσταμένων (άρθρο 85 Υ.Κ., όπως ισχύει), προκειμένου να δώσουν στους υποψήφιους εισιτήριο πρόσβασης σε θέση ευθύνης:

- (α) Τυπικά-εκπαιδευτικά προσόντα και προσόντα επαγγελματικής κατάρτισης,
- (β) Εργασιακή εμπειρία και άσκηση καθηκόντων ευθύνης,
- (γ) Αξιολόγηση και
- (δ) Συνέντευξη.

Σε κάθε ομάδα κριτηρίων ο υποψήφιος μπορεί να λάβει 1000 μόρια κατ' ανώτατο όριο (βλ. αναλυτικά Πίνακες 2-B, 3-B, 4-B και 5-B). Για να προκύψει το συνολικό άθροισμα (εξαγωγή τελικής μοριοδότησης), ο συνολικός αριθμός των μορίων κάθε κατηγορίας πολλαπλασιάζεται με τον αντίστοιχο συντελεστή βαρύτητας ανά θέση ευθύνης (βλ. Πίνακα 1-B). Η συνολική βαθμολογία των κριτηρίων εξάγεται με προσέγγιση δύο δεκαδικών ψηφίων. Όπως οι προϋποθέσεις, έτσι και τα απαιτούμενα προσόντα επιλογής πρέπει να συντρέχουν κατά την καταληκτική ημερομηνία της προθεσμίας, που θέτει η εκάστοτε προκήρυξη για την υποβολή των αιτήσεων συμμετοχής.

Πίνακας 1-B

ΕΞΑΓΩΓΗ ΤΕΛΙΚΗΣ ΜΟΡΙΟΔΟΤΗΣΗΣ			
(άρ. 85 Υ.Κ., όπως ισχύει)			
ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΕΣ ΒΑΡΥΤΗΤΑΣ			
ΓΙΑ ΤΗ ΘΕΣΗ ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΟΥ			
Ομάδα Κριτηρίων	Γενικής Διεύθυνσης	Διεύθυνσης	Τμήματος
(α)	25%	25%	35%
(β)	25%	25%	20%
(γ)	10%	15%	20%
(δ)	40%	35%	25%
	▼ 100%	▼ 100%	▼ 100%

Επεξεργασία στοιχείων της αρ. ΔΙΔΑΔ/Φ.35/54/2611/9356/25.06.2020 εγκυκλίου του ΥΠ.ΕΣ.

Ωστόσο, σύμφωνα με τις μεταβατικές διατάξεις του άρθρου 79, παρ.3 του ν.4674/2020, ειδικά κατά την πρώτη εφαρμογή του νόμου και δεδομένου ότι η Αξιολόγηση εξαιρείται τόσο από τις προϋποθέσεις επιλογής κατ' άρ. 84 Υ.Κ. όσο και από τα μοριοδοτούμενα κριτήρια κατ' άρ. 85 Υ.Κ. και άρα δεν λαμβάνεται υπ' όψιν για την τελική μοριοδότηση, ο συνολικός αριθμός των μορίων κάθε κατηγορίας πολλαπλασιάζεται, για όλα τα επίπεδα θέσης ευθύνης, με συντελεστή βαρύτητας 33% για την ομάδα κριτηρίων (α), με 33% για την ομάδα κριτηρίων (β) και με 34% για την ομάδα κριτηρίων (δ) - σύνολο: 100%.

Έχει αξία να υπενθυμιστεί ότι το κριτήριο της Αξιολόγησης δεν μοριοδοτήθηκε ούτε στην περίπτωση του ν.4369/2016, δεδομένου ότι είχε θεσπιστεί με τον ίδιο νόμο, οπότε και εφαρμόστηκαν οι μεταβατικές διατάξεις (άρθρο 30, παρ.1, περ.γ'). Εν τούτοις, πέντε χρόνια μετά ο δικαιολογητικός αυτός λόγος προφανώς και έχει εκλείψει. Το προσωπικό του Δημοσίου έχει ήδη αξιολογηθεί, κατά τις τελευταίες τρεις αξιολογικές περιόδους, με το σύστημα του ν.4369/2016 (άρθρα 14-23, ΜΕΡΟΣ Β' - ΣΥΣΤΗΜΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ) την ώρα που οι πάγιες διατάξεις του νέου θεσμικού πλαισίου θέτουν ως προϋπόθεση ο υποψήφιος προϊστάμενος να έχει αξιολογηθεί για τουλάχιστον δύο αξιολογικές περιόδους την τελευταία τριετία με το ανωτέρω σύστημα (οπότε και προσμετράται ο μέσος όρος των εκθέσεων αξιολόγησης για τις δύο αυτές περιόδους). Αναζητείται λοιπόν μία πειστική απάντηση στο ερώτημα γιατί κατά την πρώτη εφαρμογή του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου το κριτήριο της αξιολόγησης εξακολουθεί να μην λαμβάνεται υπ' όψιν για τη βαθμολόγηση. Ενδεχομένως, η εν λόγω εξαίρεση να συνδέεται με την αδυναμία των περισσότερων Ειδικών Επιτροπών Αξιολόγησης, που έχουν συσταθεί στις δημόσιες υπηρεσίες, να ολοκληρώσουν το έργο τους για τις προηγούμενες περιόδους οριστικοποιώντας τη βαθμολογία τους στις εκθέσεις αξιολόγησης του προσωπικού. Έστω και αν το αρμόδιο Υπουργείο μερίμνησε για την παράταση χρόνου, προκειμένου τα συλλογικά αυτά όργανα να μπορέσουν να περατώσουν την εξέταση όσων εκθέσεων βρίσκονται σε εκκρεμότητα. Μοιάζει λοιπόν ωσάν το σύστημα να αδυνατεί, εν όψει τέτοιων αδυναμιών, να αξιοποιήσει σε επίπεδο κρίσεων το εργαλείο της αξιολόγησης που το ίδιο κατασκεύασε. Αυτό όμως μένει να αποδειχθεί.

Πίνακας 2-B

Ομάδα Κριτηρίων (α) - Μοριοδότηση (άρ. 85 Υ.Κ., όπως ισχύει)	
Τυπικά-εκπαιδευτικά προσόντα και προσόντα επαγγελματικής κατάρτισης	
Π ρ ο σ ό ν	Μ ό ρ ι α σύνολο: 1000 κατ' ανώτατο όριο
Βασικός τίτλος σπουδών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης	100
Δεύτερος τίτλος σπουδών, εφόσον είναι τριτοβάθμιας εκπαίδευσης	30
Συναφής μεταπτυχιακός τίτλος σπουδών, ετήσιας τουλάχιστον διάρκειας	200
Συναφής μεταπτυχιακός τίτλος σπουδών, που ενσωματώνεται στον βασικό τίτλο σπουδών (βάσει των διατάξεων του άρθρου 46 του ν.4485/2017) ⁷²	150
Μη συναφής μεταπτυχιακός τίτλος σπουδών, ετήσιας τουλάχιστον διάρκειας	70
Επιπλέον του ενός μεταπτυχιακός τίτλος σπουδών, συναφής ή μη συναφής, ετήσιας τουλάχιστον διάρκειας: για όλους συνολικά:	50
Επιτυχής αποφοίτηση από την Ε.Σ.Δ.Δ.Α.	275
Συναφές διδακτορικό δίπλωμα	350
Μη συναφές διδακτορικό δίπλωμα	100
Επιπλέον του ενός διδακτορικό δίπλωμα, συναφές ή μη συναφές: για όλα συνολικά:	70
Πιστοποιημένη επιμόρφωση κατά την τελευταία δεκαετία	5 ανά σεμινάριο ανώτατο όριο: 20
Πιστοποιημένη γλωσσομάθεια	Άριστη γνώση: 50 Πολύ καλή γνώση: 30 Καλή γνώση: 10 σύνολο: 100 κατ' ανώτατο όριο
Πιστοποιητικό διοικητικής επάρκειας (παρ. 4, άρθρο 82, ν.3528/2007)	30

Επεξεργασία στοιχείων της αρ. ΔΙΔΑΔ/Φ.35/54/2611/9356/25.06.2020 εγκυκλίου του ΥΠ.ΕΣ.

⁷² Βλ. άρθρο 46, ν.4485/2017 «Ενιαίος και αδιάσπαστος τίτλος σπουδών μεταπτυχιακού επιπέδου και επαγγελματικά προσόντα αποφοίτων Τ.Ε.Ι.».

Επί της μοριοδότησης των κριτηρίων της ομάδας (α) όπως αναλύεται στον Πίνακα 2-B, είναι αναγκαίο να διευκρινιστούν τα εξής:

- Τα τυπικά προσόντα αποδεικνύονται σύμφωνα με τα οριζόμενα στο π.δ. 50/2001 (Α' 39) «Καθορισμός των προσόντων διορισμού σε θέσεις φορέων του δημόσιου τομέα», όπως ισχύει.
- Η συνάφεια των μεταπτυχιακών τίτλων σπουδών και των διδακτορικών διπλωμάτων - όπου δεν έχει ήδη κριθεί - κρίνεται με αιτιολογία από το αρμόδιο Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων σύμφωνα με το αντικείμενο της προκηρυσσόμενης θέσης, όπως ορίζεται στις οικείες οργανικές διατάξεις και το περίγραμμα της θέσης εργασίας.
- Αν ο υποψήφιος κατέχει περισσότερους του ενός μεταπτυχιακούς τίτλους σπουδών ή διδακτορικά διπλώματα, ανεξαρτήτως του αριθμού τίτλων και διπλωμάτων και ανεξαρτήτως της συνάφειας αυτών, μπορεί να λάβει συνολικά 50 και 70 μόρια, αντιστοίχως.
- Μοριοδοτείται: α. η πιστοποιημένη επιμόρφωση που έχει παρασχεθεί κατ' εφαρμογή των διατάξεων των ΔΙΕΚ/ΤΜ.Β./Φ.2/31/οικ.30214/11.11.2008 (Β' 2349) και ΔΙΕΚ/ΤΜ.Β./Φ.2/8/οικ.19975/16.09.2010 (Β' 1592) υπουργικών αποφάσεων και β. η επιμόρφωση που παρέχουν οι σχολές/εθνικά κέντρα επιμόρφωσης δημόσιων υπαλλήλων των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Δημόσιας Διοίκησης και η Σχολή Προγραμματιστών Ηλεκτρονικών Υπολογιστών των Ενόπλων Δυνάμεων.
- Μοριοδοτείται μόνο η πιστοποιημένη επιμόρφωση που έχει παρασχεθεί τα τελευταία δέκα χρόνια.
- Η γνώση ξένης γλώσσας οποιουδήποτε επιπέδου δεν τεκμαίρεται λόγω της ιδιότητας αποφοίτου της Ε.Σ.Δ.Δ.Α. Θα πρέπει να αποδεικνύεται με πιστοποιητικό γλωσσομάθειας σύμφωνα με τα ισχύοντα στο π.δ. 50/2001 (Α' 39).
- Για συναφείς μεταπτυχιακούς τίτλους σπουδών που ενσωματώνονται στον βασικό τίτλο σπουδών βάσει των διατάξεων του άρθρου 46 του ν.4485/2017, η μοριοδότηση αφορά - επί του παρόντος - αποκλειστικά τίτλους σπουδών της ημεδαπής και όχι της αλλοδαπής.

Πίνακας 3-Β

Ομάδα Κριτηρίων (β) - Μοριοδότηση (άρ. 85 Υ.Κ., όπως ισχύει)	
Εργασιακή εμπειρία και άσκηση καθηκόντων ευθύνης	
Είδος Εμπειρίας	Μόρια σύνολο: 1000 κατ' ανώτατο όριο
Χρόνος πραγματικής υπηρεσίας στο Δημόσιο, εκτός του χρόνου που έχει διανυθεί σε θέση ευθύνης	1,5 ανά μήνα με ανώτατο όριο: 396 μήνες = 33 έτη ▼ 594 μόρια
Αναγνωρισμένος χρόνος προϋπηρεσίας εκτός Δημοσίου / απασχόληση στον ιδιωτικό τομέα βάσει των διατάξεων του Π.Δ.69/2016	1 ανά μήνα με ανώτατο όριο: 84 μήνες = 7 έτη ▼ 84 μόρια
Χρόνος άσκησης καθηκόντων ευθύνης στο Δημόσιο - επιπέδου Υπηρεσιακού Γραμματέα -	6 ανά πλήρη μήνα με ανώτατο όριο: 120 μήνες = 10 έτη ▼ 720 μόρια
Χρόνος άσκησης καθηκόντων ευθύνης στο Δημόσιο - επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης -	5,5 ανά πλήρη μήνα με ανώτατο όριο: 120 μήνες = 10 έτη ▼ 660 μόρια
Χρόνος άσκησης καθηκόντων ευθύνης στο Δημόσιο - επιπέδου Διεύθυνσης -	4 ανά πλήρη μήνα με ανώτατο όριο: 120 μήνες = 10 έτη ▼ 480 μόρια
Χρόνος άσκησης καθηκόντων ευθύνης στο Δημόσιο - επιπέδου Τμήματος -	3 ανά πλήρη μήνα με ανώτατο όριο: 120 μήνες = 10 έτη ▼ 360 μόρια

Επεξεργασία στοιχείων της αρ. ΔΙΑΔΔ/Φ.35/54/2611/9356/25.06.2020 εγκυκλίου του ΥΠ.ΕΣ.

Επί της μοριοδότησης των κριτηρίων της ομάδας (β) όπως αναλύεται στον Πίνακα 2-Β, επισημαίνονται τα εξής:

- Για τη βαθμολογία της προηγούμενης θητείας σε θέση ευθύνης λαμβάνεται υπ' όψιν αποκλειστικά η άσκηση καθηκόντων Υπηρεσιακού Γραμματέα και η εν τοις πράγμασι άσκηση καθηκόντων ευθύνης σε Γενική Διεύθυνση, Διεύθυνση ή Τμήμα, που έχει διανυθεί σε: Υπουργεία, Γενικές και Ειδικές Γραμματείες, Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, Ν.Π.Δ.Δ., Ανεξάρτητες Αρχές, Ο.Τ.Α. Α' και Β' βαθμού και Ν.Π.Δ.Δ. αυτών, αυτοτελείς δημόσιες υπηρεσίες, Ν.Π.Ι.Δ. που ανήκουν στη Γενική Κυβέρνηση, όπως εκάστοτε οριοθετείται από την Ελληνική Στατιστική Αρχή στο Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης.
- Χρόνος υπηρεσίας/απασχόλησης συνεχής και άνω των 15 ημερών, καθώς και χρόνος άσκησης καθηκόντων ευθύνης συνεχής και άνω των 15 ημερών, λογίζεται ως πλήρης μήνας (άρθρο 85, παρ.3, περ.ββ).
- Έστω ότι ο υποψήφιος έχει διανύσει χρόνο υπηρεσίας σε θέση ευθύνης και των τεσσάρων περιπτώσεων. Για τη μοριοδότηση και μέχρι να συμπληρωθεί το ανώτατο όριο των 120 μηνών (=10 έτη), λαμβάνονται υπ' όψιν, κατά σειρά, τα μόρια άσκησης καθηκόντων Υπηρεσιακού Γραμματέα, ακολουθούν αυτά του επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης, αυτά του επιπέδου Διεύθυνσης και τέλος αυτά του επιπέδου Τμήματος.
- Χρόνος που έχει διανυθεί σε θέση ευθύνης οποιουδήποτε επιπέδου και ο οποίος υπερβαίνει τους 120 μήνες (=10 έτη) συνολικά, μοριοδοτείται με 1,5 μόρια ανά μήνα πραγματικής άσκησης των καθηκόντων.
- Τουλάχιστον η μισή (προηγούμενη) θητεία σε θέση ευθύνης - ακόμα και όταν υπερβαίνει τους 120 μήνες (=10έτη) - θα πρέπει να έχει διανυθεί κατόπιν απόκτησης της ιδιότητας προϊσταμένου μέσω των διαδικασιών επιλογής ή/και τοποθέτησης του υποψηφίου. Για χρόνο άσκησης καθηκόντων ευθύνης που έχει διανυθεί π.χ. κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 87 του Υ.Κ. περί αναπλήρωσης, η προβλεπόμενη μοριοδότηση πολλαπλασιάζεται με συντελεστή 0,85 για κάθε πλήρη μήνα θητείας προϊσταμένου οποιουδήποτε επιπέδου.

Πίνακας 4-B

Ομάδα Κριτηρίων (γ) - Μοριοδότηση	
Αξιολόγηση	
<p>Εξαγωγή με βάση τον μέσο όρο των εκθέσεων αξιολόγησης του υποψηφίου για τα 3 τελευταία έτη</p>	<p>Μόρια</p> <p>▼</p> <p>σύνολο: 1000</p> <p>κατ' ανώτατο όριο με αναγωγή της βαθμολογίας στην κλίμακα του 1000</p>
<p>Προϋπόθεση για τη μοριοδότηση: Η αξιολόγηση του υποψηφίου σε τουλάχιστον 2 αξιολογικές περιόδους τα 3 τελευταία έτη με τον ν.4369/2016 ή ειδικά συστήματα αξιολόγησης</p> <p>▼</p> <p>Εξαγωγή με βάση τον μέσο όρο των εκθέσεων αξιολόγησης του υποψηφίου των 2 αξιολογικών περιόδων</p>	
<p><u>Πρώτη εφαρμογή / μεταβατικές διατάξεις:</u> Η αξιολόγηση ως προϋπόθεση επιλογής (άρ. 84 Υ.Κ.) και ως μοριοδοτούμενο κριτήριο (άρ. 85 Υ.Κ.) δεν λαμβάνεται υπ' όψιν</p>	

Επεξεργασία στοιχείων της αρ. ΔΙΑΔΑ/Φ.35/54/2611/9356/25.06.2020 εγκυκλίου του ΥΠ.ΕΣ.

Πίνακας 5-B

Ομάδα Κριτηρίων (δ) - Μοριοδότηση	
Δομημένη Συνέντευξη	
<p>Θεματικές Ενότητες (α) και (β)</p>	<p>Μόρια</p> <p>▼</p> <p>500</p> <p>κατ' ανώτατο όριο ανά Θεματική Ενότητα</p> <p>▼</p> <p>Σύνολο: 1000</p> <p>κατ' ανώτατο όριο από κάθε μέλος του Συμβουλίου</p>
<p>(α) Δομημένη συζήτηση 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 προκύπτουν από το βιογραφικό του και τα στοιχεία του προσωπικού του Μητρώου.</p>	
<p>(β) Ανάπτυξη ενός υποθετικού σεναρίου γενικού διοικητικού ενδιαφέροντος (situational interview) που έχει ως σκοπό να αξιολογήσει τις διοικητικές ικανότητες του υποψηφίου να προγραμματίζει, να συντονίζει, να αναλαμβάνει πρωτοβουλίες, να λαμβάνει αποτελεσματικές αποφάσεις και να διαχειρίζεται κρίσεις.</p>	

Επεξεργασία στοιχείων της αρ. ΔΙΑΔΑ/Φ.35/54/2611/9356/25.06.2020 εγκυκλίου του ΥΠ.ΕΣ.

Επί της μοριοδότησης των κριτηρίων της ομάδας (δ) όπως αναλύεται στον Πίνακα 5-Β, επισημαίνονται τα εξής:

- Η τελική μοριοδότηση της δομημένης συνέντευξης εξάγεται από τον μέσο όρο των βαθμών των μελών του αρμόδιου Συμβουλίου.
- Για τη δεύτερη θεματική ενότητα, τα μέλη του Συμβουλίου συνεκτιμούν, μεταξύ άλλων, τις επικοινωνιακές δεξιότητες, την ικανότητα διαχείρισης χρόνου, τα χαρακτηριστικά ηγεσίας, ιδίως υπό συνθήκες πίεσης, την ικανότητα συντονισμού ομάδων εργασίας και τη δημιουργικότητα του υποψηφίου.
- Για τη δομημένη συνέντευξη τηρείται Πρακτικό του Συμβουλίου στο οποίο καταγράφονται συνοπτικά τα κρίσιμα και ουσιαστικά σημεία της. Δικαίωμα πρόσβασης στο πρακτικό έχουν όλοι οι υποψήφιοι.
- Κάθε μέλος του Συμβουλίου παραθέτει συνοπτική αιτιολογία για τη μοριοδότηση κάθε υποψηφίου ως προς κάθε θεματική ενότητα της συνέντευξης.
- Με απόφαση του αρμόδιου Συμβουλίου Επιλογής επιτρέπεται ειδικά για οργανικές μονάδες με αρμοδιότητες που ταυτίζονται ή είναι παρεμφερείς, η διεξαγωγή της δομημένης συνέντευξης να αφορά στο σύνολο αυτών των οργανικών μονάδων οι οποίες, για τον σκοπό και μόνο της διάταξης, αποτελούν μία ενιαία προκηρυσσόμενη θέση. Σε αυτή την περίπτωση, οι υποψήφιοι που περιλαμβάνονται στους επτά πρώτους στη σειρά κατάταξης για περισσότερες από μία από τις θέσεις ευθύνης καλούνται σε συνέντευξη μία φορά από το οικείο συμβούλιο και με τη βαθμολογία αυτή κατατάσσονται στο σύνολο των τελικών πινάκων κατάταξης.
- Συναφώς έχει εκδοθεί η αρ. ΔΙΔΑΔ/Φ.35.46/2267/οικ.32096/16.12.2016 Κοινή Υπουργική Απόφαση «Διεξαγωγή δομημένης συνέντευξης κατά την επιλογή Προϊσταμένων».

3.2.1. Αποτίμηση των κριτηρίων - Σύγκριση με τον ν.4369/2016

Σε σημειακές παρεμβάσεις, ικανές να ανατρέψουν τους γνωστούς (αριθμητικούς και μη) συσχετισμούς της μοριοδότησης, προβαίνει το ισχύον θεσμικό πλαίσιο ως προς τα τυπικά - εκπαιδευτικά προσόντα και την εργασιακή εμπειρία. Οι νέες ρυθμίσεις διατηρούν τις τέσσερις θεματικές ομάδες κριτηρίων του προηγούμενου συστήματος και: αυξάνουν κατά 25 τα μόρια για την επιτυχή αποφοίτηση από την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (275 από 250 που ήταν πριν), κατά 50 τα μόρια τόσο για τους συναφείς μεταπτυχιακούς τίτλους σπουδών όσο και για τα διδακτορικά διπλώματα (200 από 150 και 350 από 300 που ήταν πριν) και επιφυλάσσουν βαθμολογική ανταμοιβή για όσους υποψηφίους κατέχουν αντίστοιχους με τους ανωτέρω τίτλους σπουδών χωρίς συνάφεια με το αντικείμενο της προκηρυσσόμενης θέσης ευθύνης. Η σκέψη πίσω από την τελευταία αυτή πρόνοια του νόμου ξετυλίγεται στη σχετική Αιτιολογική Έκθεση όπου, όπως τονίζει ο συντάκτης της, η κατοχή οποιουδήποτε μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών είναι απόδειξη των ικανοτήτων και δεξιοτήτων του υποψηφίου, μεταξύ των οποίων η κριτική σκέψη, ο προγραμματισμός έργων και η διαχείριση χρόνου και πίεσης, αδιάφορα από το γνωστικό αντικείμενο.⁷³ Σε κάθε περίπτωση πάντως, ο κρινόμενος αντλεί μόρια από έναν μεταπτυχιακό τίτλο σπουδών, συναφή ή μη, ενώ, αν κατέχει περισσότερους από έναν τίτλους, με συνάφεια ή χωρίς, τότε λαμβάνει μόρια για όλους συνολικά. Το ίδιο ισχύει και για τα διδακτορικά διπλώματα.

Περαιτέρω, ο νομοθέτης αποδοκιμάζει τρόπον τινά την κακώς εννοούμενη ανάγκη μερίδας δημόσιων υπαλλήλων να συλλέγουν πιστοποιήσεις επιμόρφωσης, δεδομένου ότι έχει παρατηρηθεί το φαινόμενο συμμετοχής των ίδιων υπαλλήλων σε μια σειρά σεμιναρίων με μοναδικό σκοπό τη συγκέντρωση μορίων σε διαδικασίες κρίσεων και όχι τον εμπλουτισμό των γνώσεών τους και την επαγγελματική τους κατάρτιση. Για τον λόγο αυτό μειώνει κατά 50% τα μόρια, που δύναται να συλλέξει ξεχωριστά και κατ' ανώτατο όριο κάθε υποψήφιος (5 μόρια ανά σεμινάριο με όριο τα 20 από 10 ανά σεμινάριο με όριο τα 40 που ίσχυε πριν). Ανεπαίσθητη είναι η αύξηση της άριστης γλωσσομάθειας (50 μόρια από 40 που ήταν πριν).

Η σημαντικότερη διαφοροποίηση του νέου κανονιστικού πλαισίου εντοπίζεται στη βαθμολόγηση της εργασιακής εμπειρίας. Ακολουθώντας τη συλλογιστική της

⁷³ Βλ. τη σχετική Αιτιολογική Έκθεση του σχεδίου νόμου 4674/2020, σελ.20.

μοριοδότησης των προσόντων εμπειρίας που προβλέφθηκε για τη θέση των Υπηρεσιακών Γραμματέων στα Υπουργεία (άρθρο 36, παρ.6, ν.4622/2019), τα μόρια υπολογίζονται πλέον ανά μήνα και όχι ανά έτος όπως όριζε ο ν.4369/2016, ενώ ο συνολικός χρόνος υπηρεσίας μοριοδοτείται διακριτά, ως χρονικό διάστημα που έχει διανυθεί είτε με την ιδιότητα του υπαλλήλου είτε με την ιδιότητα του προϊσταμένου. Τα μόρια που λαμβάνει ο κρινόμενος για τυχόν προηγούμενη θητεία του ως προϊσταμένου διαφέρουν ανάλογα με το επίπεδο της θέσης ευθύνης (Υπηρεσιακός Γραμματέας, Γενικός Διευθυντής, Διευθυντής, Τμηματάρχης).

Από τα παράδοξα του νέου συστήματος επιλογής προϊσταμένων είναι η μοριοδότηση του αναγνωρισμένου χρόνου απασχόλησης στον ιδιωτικό τομέα. Έτσι, ενώ με το προηγούμενο σύστημα ο υποψήφιος είχε τη δυνατότητα να συγκεντρώσει έως και 175 μόρια συνολικά για επτά έτη προϋπηρεσίας εκτός Δημοσίου (κατ' ανώτατο όριο και βάσει των διατάξεων του π.δ. 69/2016), με το υφιστάμενο πλαίσιο μπορεί να συγκεντρώσει μόνο 84 μόρια συνολικά για τα ίδια έτη προϋπηρεσίας, μια μείωση άνω του 50%. Εν προκειμένω, η σημαντική αυτή διαφοροποίηση ξενίζει, από τη στιγμή που η μεταφορά εργασιακής εμπειρίας και τεχνογνωσίας του ιδιωτικού τομέα στο Δημόσιο θα έπρεπε να συνεκτιμάται ως σημαντικό προσόν και εφόδιο κάθε υποψήφιου υπαλλήλου και άρα να επιβραβεύεται αναλόγως μέσα από ένα σύστημα αξιολόγησης.

Ανάλογους προβληματισμούς πάντως γεννά και η παρέμβαση στον τρόπο βαθμολόγησης του συνολικού χρόνου υπηρεσίας. Σύμφωνα με τη σχετική Αιτιολογική Έκθεση, ο υπολογισμός των μορίων σε μήνες έναντι των ετών είναι υπέρ των συμμετεχόντων στις αξιολογικές διαδικασίες - προφανώς υπό την έννοια ότι προσμετράται ο κατά το δυνατόν περισσότερος χρόνος υπηρεσιακής πορείας. Εν τούτοις, τίθεται το ερώτημα αν η επιλογή αυτή υποκρύπτει κατά κάποιο τρόπο μια στοχευμένη εύνοια προς συγκεκριμένες ομάδες δημόσιων υπαλλήλων, οι οποίοι με το προηγούμενο σύστημα θα υπολείπονταν έναντι άλλων σε άθροισμα μορίων. Η σκέψη αφορά ιδίως όσους έχουν διατελέσει στο παρελθόν προϊστάμενοι υπό τρεις συνθήκες: χωρίς προηγούμενη διαδικασία επιλογής, κατά περίπτωση και σε σπαστά χρονικά διαστήματα...

3.3. Διαδικασία επιλογής - Τοποθέτηση

3.3.1. Συλλογικά Όργανα Επιλογής Προϊσταμένων

Αρμόδια για τον σχηματισμό κρίσης και την επιλογή Προϊσταμένων στη Δημόσια Διοίκηση ορίζονται τρία συλλογικά όργανα, ένα ανά επίπεδο θέσης ευθύνης, όλα πενταμελή με ισάριθμους αναπληρωτές, τακτικό και αναπληρωτή Γραμματέα:

(α) Το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων - ΕΙ.Σ.Ε.Π. το οποίο μοριοδοτεί και επιλέγει τους Προϊσταμένους επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης (βλ. Πίνακα 1-Γ).

(β) Το Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων - Σ.Ε.Π. (βλ. Πίνακα 2-Γ) το οποίο μοριοδοτεί και επιλέγει τους Προϊσταμένους επιπέδου Διεύθυνσης ή αντίστοιχου ή ενδιάμεσου (μεταξύ Διεύθυνσης και Τμήματος) επιπέδου και

(γ) Τα Υπηρεσιακά Συμβούλια κατ' άρθρο 159 του Υ.Κ., όπως ισχύει, τα οποία μοριοδοτούν και επιλέγουν τους Προϊσταμένους επιπέδου Τμήματος ή αντίστοιχου επιπέδου. Δεν μοριοδοτούν το κριτήριο της συνέντευξης η οποία διενεργείται και για τους υποψήφιους Τμηματάρχες από τα οικεία Συμβούλια Επιλογής Προϊσταμένων.

Μετά την κυβερνητική αλλαγή τον Ιούλιο του 2019, η συγκρότηση των αρμόδιων συλλογικών οργάνων προσαρμόστηκε υποχρεωτικά στα νέα δεδομένα που εισήγαγαν οι διατάξεις του ν.4622/2019 *«Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης»*. Έτσι, στη σύνθεση των μελών μετέχουν πλέον οι κατόπιν επιλογής και τοποθέτησης με θητεία Υπηρεσιακοί Γραμματείς των Υπουργείων, καθώς και οι αναπληρωτές αυτών.⁷⁴

Επίσης, με απόφαση του αρμόδιου Υπουργού Εσωτερικών συστάθηκαν και ανασυγκροτήθηκαν τα τρία Ειδικά Συμβούλια Επιλογής Προϊσταμένων με την κατανομή αρμοδιοτήτων έκαστου Συμβουλίου να έχει ως εξής:⁷⁵

⁷⁴ Βλ. την αρ. ΔΙΔΑΔ/Φ.35.53/2563/οικ.30660/06.09.2019 εγκύκλιο (ΑΔΑ: ΨΒΒΦ465ΧΘΨ-ΒΓΝ) του Υπουργείου Εσωτερικών *«Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης»*, ν.4622/2019 και ακολούθως το αρ. ΔΙΔΑΔ/Φ.35.55/2621/οικ.14536/23.07.2020 έγγραφο της Γενικής Γραμματέως του ανωτέρω Υπουργείου.

⁷⁵ Σύμφωνα με την αρ. ΔΙΑΚ/Φ.33/οικ.38337/6.11.2019 (ΦΕΚ Β 4170/14.11.2019) Υ.Α. με θέμα *«Σύσταση και ανασυγκρότηση τριών (3) Ειδικών Συμβουλίων Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π.) στο*

► **1ο ΕΙ.Σ.Ε.Π.:** αρμόδιο να επιλέγει τους Προϊσταμένους Γενικών Διευθύνσεων των: (1) Υπουργείων α) Υγείας, β) Δικαιοσύνης, γ) Εσωτερικών, δ) Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, ε) Τουρισμού, στ) Μετανάστευσης και Ασύλου και των εποπτευόμενων από τα ως άνω Υπουργεία Ν.Π.Δ.Δ., (2) Αποκεντρωμένων Διοικήσεων Αττικής και Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίων Νήσων και Κρήτης, (3) Περιφερειών Αττικής, Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Κρήτης.

► **2ο ΕΙ.Σ.Ε.Π.:** αρμόδιο να επιλέγει τους Προϊσταμένους Γενικών Διευθύνσεων των: (1) Υπουργείων α) Οικονομικών, β) Παιδείας και Θρησκευμάτων, γ) Πολιτισμού και Αθλητισμού, δ) Υποδομών και Μεταφορών, ε) Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής και των εποπτευόμενων από τα ως άνω Υπουργεία Ν.Π.Δ.Δ., (2) Αποκεντρωμένων Διοικήσεων Μακεδονίας-Θράκης και Ηπείρου-Δυτικής Μακεδονίας, (3) Περιφερειών Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης, Κεντρικής Μακεδονίας, Δυτικής Μακεδονίας και Ηπείρου.

► **3ο ΕΙ.Σ.Ε.Π.:** αρμόδιο να επιλέγει τους Προϊσταμένους Γενικών Διευθύνσεων των: (1) Υπουργείων α) Ανάπτυξης και Επενδύσεων, β) Προστασίας του Πολίτη, γ) Εθνικής Άμυνας, δ) Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, ε) Περιβάλλοντος και Ενέργειας, στ) Ψηφιακής Διακυβέρνησης και των εποπτευόμενων από τα ως άνω Υπουργεία Ν.Π.Δ.Δ., (2) Αποκεντρωμένων Διοικήσεων Θεσσαλίας-Στερεάς Ελλάδας και Αιγαίου, (3) Περιφερειών Θεσσαλίας, Στερεάς Ελλάδος, Βορείου Αιγαίου, Νοτίου Αιγαίου και Ιονίων Νήσων.

Τα μέλη των Ειδικών Συμβουλίων Επιλογής Προϊσταμένων ορίστηκαν με την αρ. ΔΙΔΚ/Φ.38/2092/14.01.2020 (ΑΔΑ: ΨΧ8246ΜΤΛ6-ΠΒ) Υπουργική Απόφαση όπως αυτή τροποποιήθηκε με την αρ. ΔΙΔΚ/Φ.38/οικ.2065/04.02.2021 όμοια απόφαση.

Πίνακας 1-Γ

ΕΙΔΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΩΝ - ΕΙ.Σ.Ε.Π. (Άρθρο 86 του Υ.Κ., όπως ισχύει)	
Συνιστάται στο Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης με απόφαση του οικείου Υπουργού	
Αρμοδιότητα ► Κρίνει υποψηφίους για τις Γενικές Διευθύνσεις των Υπουργείων, των αυτοτελών δημόσιων υπηρεσιών, των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) Β΄ βαθμού και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.).	
Σύνθεση ► 5 ΜΕΛΗ με τριετή θητεία - με ισάριθμους αναπληρωτές⁷⁶	
α. Δύο (2) μέλη του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού - Α.Σ.Ε.Π., που υποδεικνύονται από τον/την Πρόεδρό του.	<i>* Ένα εκ των δύο μελών του Α.Σ.Ε.Π. ορίζεται ως Πρόεδρος του Συμβουλίου</i>
β. Ένας (1) Νομικός Σύμβουλος ή Πρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, που υποδεικνύονται από τον/την Πρόεδρό του.	
γ. Ένα (1) μέλος του Επιστημονικού-Εκπαιδευτικού Συμβουλίου ή Προϊστάμενος Δ/νσης Εκπαιδευτικής Μονάδας του Ε.Κ.Δ.Δ.Α., που υποδεικνύεται από τον/την Πρόεδρό του	
δ. Ο Υπηρεσιακός Γραμματέας του οικείου Υπουργείου , αν η προς πλήρωση θέση του Προϊσταμένου Γενικής Δ/νσης ανήκει σε Υπουργείο ή Ο Προϊστάμενος της αυτοτελούς δημόσιας υπηρεσίας , αν η προς πλήρωση θέση ανήκει σε αυτοτελή δημόσια υπηρεσία ή Ένας (1) Συντονιστής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης , αν η προς πλήρωση θέση ανήκει σε Αποκεντρωμένη Διοίκηση ή Ο Υπηρεσιακός Γραμματέας του Υπουργείου Εσωτερικών , αν η προς πλήρωση θέση ανήκει σε Ο.Τ.Α. Β΄ βαθμού ή Ο Υπηρεσιακός Γραμματέας του εποπτευόμενου Υπουργείου , αν η προς πλήρωση θέση ανήκει σε Ν.Π.Δ.Δ. ⁷⁷	

⁷⁶ Οι αναπληρωτές πρέπει να έχουν την ίδια ιδιότητα με τα τακτικά μέλη. Ο αναπληρωτής του μέλους της περίπτωσης δ΄ έχει την ίδια ιδιότητα με το τακτικό μέλος και προέρχεται από άλλον φορέα, κατόπιν δημόσιας κλήρωσης που διενεργείται από τριμελή επιτροπή, αποτελούμενη από μέλη του Α.Σ.Ε.Π. και συγκροτούμενη με απόφαση του Προέδρου του.

⁷⁷ Ειδικά για την επιλογή προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας, σε περίπτωση που δεν υπάρχει Γενικός Γραμματέας, ως μέλος ορίζεται ο Ειδικός Γραμματέας του Υπουργείου που προΐσταται των υπηρεσιών του Ενιαίου Διοικητικού Τομέα.

Πίνακας 2-Γ α΄

ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΩΝ - Σ.Ε.Π. (Άρθρο 86 του Υ.Κ., όπως ισχύει)	
Συνιστάται σε κάθε Υπουργείο, με απόφαση του οικείου Υπουργού, σε κάθε αυτοτελή Γενική ή Ειδική Γραμματεία, με απόφαση του Γενικού ή Ειδικού Γραμματέα, σε κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση, με απόφαση του Συντονιστή της, και σε κάθε Ν.Π.Δ.Δ. που έχει δικό του Υπηρεσιακό Συμβούλιο, με απόφαση του εποπτεύοντος Υπουργού	
Αρμοδιότητα ▼ (Α) Κρίνει υποψηφίους για τις Διευθύνσεις ή το αντίστοιχο ή ενδιάμεσο (μεταξύ Διεύθυνσης και Τμήματος) επίπεδο οργανικής μονάδας & (Β) Διεξάγει τη δομημένη συνέντευξη του άρθρου 85 του Υ.Κ. για την επιλογή των Προϊσταμένων Τμήματος ή αντίστοιχου επιπέδου οργανικής μονάδας	
Σύνθεση ► 5 ΜΕΛΗ με τριετή θητεία - με ισάριθμους αναπληρωτές ⁷⁸	
α. Ο Υπηρεσιακός Γραμματέας του οικείου Υπουργείου ή ο Προϊστάμενος της αυτοτελούς δημόσιας υπηρεσίας ή ο Συντονιστής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης ή ο Υπηρεσιακός Γραμματέας του εποπτεύοντος το Ν.Π.Δ.Δ. Υπουργείου	
β. Ένας (1) Προϊστάμενος Γενικής Διεύθυνσης ή αντίστοιχης οργανικής μονάδας των οικείων φορέων, και εφόσον δεν προβλέπεται θέση προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης στον φορέα, ένας (1) Προϊστάμενος Γενικής Διεύθυνσης που υποδεικνύεται από τον αρμόδιο Υπουργό	
γ. Ένας (1) Νομικός Σύμβουλος ή Πάρεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους	
δ. Δύο (2) μέλη του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού - Α.Σ.Ε.Π. <i>* Ένα εκ των δύο μελών του Α.Σ.Ε.Π. ορίζεται ως Πρόεδρος του Συμβουλίου</i>	

Σε ειδική πρόβλεψη για τα Σ.Ε.Π. προβαίνει ο νόμος όσον αφορά τις υπηρεσίες που έχουν Κοινό Υπηρεσιακό Συμβούλιο, τις Ανεξάρτητες Αρχές, τα νοσηλευτικά ιδρύματα αρμοδιότητας του Υπουργείου Υγείας που έχουν δικό τους Υπηρεσιακό Συμβούλιο ή συμμετέχουν σε Κοινό Υπηρεσιακό Συμβούλιο, καθώς και το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (άρθρο 86, παρ.2).

⁷⁸ Οπ.π. [υποσημ.76] για τον αναπληρωτή μέλους.

Ακολουθεί ο αντίστοιχος Πίνακας για τους Ο.Τ.Α. β' βαθμού:

Πίνακας 2-Γ β'

ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΩΝ - Σ.Ε.Π. (Άρθρο 86 του Υ.Κ., όπως ισχύει)
Συστήνεται και συγκροτείται σε κάθε Περιφέρεια, με απόφαση του οικείου Περιφερειάρχη, για τους Ο.Τ.Α. β' βαθμού και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου αυτών
Αρμοδιότητα ▼ (Α) Κρίνει υποψηφίους για τις Διευθύνσεις ή το αντίστοιχο ή ενδιάμεσο (μεταξύ Διεύθυνσης και Τμήματος) επίπεδο οργανικής μονάδας & (Β) Διεξάγει τη δομημένη συνέντευξη του άρθρου 85 του Υ.Κ. για την επιλογή των Προϊσταμένων Τμήματος ή αντίστοιχου επιπέδου οργανικής μονάδας
Σύνθεση ► 5 ΜΕΛΗ με τριετή θητεία - με ισάριθμους αναπληρωτές⁷⁹
α. Ο Εκτελεστικός Γραμματέας της οικείας Περιφέρειας
β. Ένας (1) Νομικός Σύμβουλος ή Πάρεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, ως Πρόεδρος
γ. Τρεις (3) Προϊστάμενοι Γενικής Διεύθυνσης ή αντίστοιχης οργανικής μονάδας της οικείας περιφέρειας ή άλλης δημόσιας υπηρεσίας ή Ν.Π.Δ.Δ., που λειτουργεί στην έδρα της οικείας περιφέρειας⁸⁰

Σημειώνεται, ότι ειδικά για την Ακαδημία Αθηνών, αρμόδιο όργανο επιλογής Εφόρου (Γενικού Διευθυντή) και προϊσταμένων Διευθύνσεων ορίζεται η Σύγκλητος αυτής. Ομοίως για τα Πανεπιστήμια (και τα Τ.Ε.Ι.) αρμόδιο όργανο επιλογής προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων και Διευθύνσεων ορίζεται, αντιστοίχως, η Σύγκλητος (και η Συνέλευση). Σε ειδική πρόβλεψη προβαίνει ο νόμος όσον αφορά το Σ.Ε.Π. του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας (άρθρο 86, παρ.6α).

⁷⁹ Οπ.π. [υποσημ.76] για τον αναπληρωτή μέλους.

⁸⁰ Οι Προϊστάμενοι της περ. γ' θα πρέπει να έχουν επιλεγεί και τοποθετηθεί, σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις. Αν δεν επαρκούν, ορίζονται Προϊστάμενοι Γενικής Διεύθυνσης από υπηρεσίες όμορων περιφερειών.

Πίνακας 3-Γ

ΥΠΗΡΕΣΙΑΚΑ ΣΥΜΒΟΥΛΙΑ (Άρθρα 86 & 159 του Υ.Κ., όπως ισχύουν)
Συνιστώνται σε κάθε Υπουργείο ή Ν.Π.Δ.Δ. με απόφαση του οικείου Υπουργού
Αρμοδιότητα ► Κρίνει υποψηφίους για τα Τμήματα ή το αντίστοιχο επίπεδο * Δεν διενεργούν τη δομημένη συνέντευξη *
Σύνθεση ▼ 5 ΜΕΛΗ με διετή θητεία - με ισάριθμους αναπληρωτές
α. Τρεις (3) μόνιμοι υπάλληλοι, Προϊστάμενοι Διεύθυνσης, υπαγόμενοι στην αρμοδιότητα του Υ.Σ., υπηρετούντες στην έδρα του ή εντός Νομού Αττικής (για τα Υ.Σ. που εδρεύουν στην Αττική) <i>Αν δεν πληρούνται οι ανωτέρω προϋποθέσεις, ορίζονται υπάλληλοι από άλλη δημόσια υπηρεσία ή Ν.Π.Δ.Δ. που τις πληρούν. Αν δεν επαρκούν οι υπηρετούντες στην έδρα του Υ.Σ., ορίζονται υπάλληλοι που υπηρετούν εκτός έδρας του νομού αυτού υπό τις ίδιες προϋποθέσεις.</i> Ένας εκ των τριών Προϊσταμένων Διεύθυνσης ορίζεται Πρόεδρος του Συμβουλίου
β. Δύο (2) αιρετοί εκπρόσωποι των υπαλλήλων με βαθμό τουλάχιστον Γ΄ των κατηγοριών ΠΕ, ΤΕ και ΔΕ

Σύμφωνα επίσης με το άρθρο 86, παρ.4, εδ.β΄, ειδικά για τις Ανεξάρτητες Αρχές, αρμόδιο για την επιλογή Προϊσταμένων Τμήματος ή αντίστοιχου επιπέδου οργανικής μονάδας είναι το υπηρεσιακό συμβούλιο της Αρχής. Σε ό,τι αφορά του Ο.Τ.Α. β΄ βαθμού, η επιλογή των Προϊσταμένων Τμήματος ή αντίστοιχου επιπέδου οργανικής μονάδας γίνεται από το αρμόδιο όργανο του άρθρου 249 του ν.3852/2010.

3.3.2. Από την έκδοση της προκήρυξης έως την τοποθέτηση

Τα στάδια επιλογής και τοποθέτησης προϊσταμένων ορίζουν μία σύνθετη διοικητική διαδικασία. Από τον χρόνο έκδοσης της προκήρυξης έως την τοποθέτηση των υποψηφίων που πρωτεύουν, τηρείται μια ροή ενεργειών χωρίς δυνατότητα απόκλισης των εμπλεκομένων από τις τιθέμενες κάθε φορά προθεσμίες. Υποψήφιοι, Υπουργείο Εσωτερικών, Α.Σ.Ε.Π., συλλογικά όργανα επιλογής, Διευθύνσεις Προσωπικού και αρμόδια όργανα τοποθέτησης καλούνται να συνεργαστούν ως αδιάσπαστοι κρίκοι μιας αλυσίδας εργασιών, από την αρχή έως το τέλος. Στον Πίνακα 1-Δ αποτυπώνεται ενδεικτικά η διαδικασία για την επιλογή των Γενικών Διευθυντών.

Πίνακας 1-Α

ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΩΝ (Άρθρο 86 του Υ.Κ., όπως ισχύει)		
Πλήρωση θέσεων Γενικών Διευθύνσεων		
ΠΡΟΚΗΡΥΞΗ	ΑΙΤΗΣΗ ΥΠΟΨΗΦΙΟΤΗΤΑΣ	ΣΤΑΔΙΑ ΕΠΙΛΟΓΗΣ
<p>Έκδοση Προκήρυξης - Κοινή Απόφαση (ο αρμόδιος Υπηρεσιακός Γραμματέας και ο Γενικός Γραμματέας Ανθρώπινου Δυναμικού Δημόσιας Διοίκησης)</p> <p>5 μήνες πριν λήξει η θητεία των υπηρετούντων προϊσταμένων</p> <p>Αναρτάται αμελλητί στο Πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ του οικείου φορέα</p> <p>Δημοσιεύεται αμελλητί στην ιστοσελίδα της Γενικής Γραμματείας Ανθρώπινου Δυναμικού Δημόσιου Τομέα του Υπουργείου Εσωτερικών, του οικείου φορέα και του Α.Σ.Ε.Π.</p> <p>Καθορίζει τους όρους και τις προϋποθέσεις συμμετοχής</p> <p>Περιλαμβάνει γενική περιγραφή καθηκόντων της προκηρυσσόμενης θέσης ευθύνης</p> <p>Επισυνάπτονται υπόδειγμα αίτησης υποψηφιότητας και βιογραφικού σημειώματος καθώς και τα Περιγράμματα Θέσεων Εργασίας (Π.Θ.Ε.) της προκηρυσσόμενης θέσης ευθύνης</p> <p>Οι υποψήφιοι μπορούν να υποβάλλουν αίτηση για πέντε (5) θέσεις κατ' ανώτατο όριο ανά προκήρυξη</p>	<p>Υποβολή αίτησης στη Διεύθυνση Προσωπικού όπου ανήκει οργανικά ο υποψήφιος</p> <p>Συνοδεύεται από αναλυτικό βιογραφικό σημείωμα και επέχει θέση Υπεύθυνης Δήλωσης</p> <p>Η Διεύθυνση Προσωπικού εκδίδει Βεβαίωση των δηλωθέντων στοιχείων εντός 10 ημερών από την επομένη της λήξης προθεσμίας υποβολής υποψηφιοτήτων</p> <p>▼</p> <p>Κοινοποιεί τη Βεβαίωση στον υποψήφιο</p> <p>▲</p> <p>Δικαίωμα υποψηφίου να υποβάλει ένσταση επί της Βεβαίωσης εντός 5 ημερών από την κοινοποίηση</p> <p>Η Διεύθυνση Προσωπικού εξετάζει την ένσταση και εκδίδει τελική Βεβαίωση εντός 5 ημερών</p> <p>▼</p> <p>Αποστέλλει αμελλητί στη Γραμματεία του αρμόδιου ΕΙ.Σ.Ε.Π. την αίτηση υποψηφιότητας, το βιογραφικό σημείωμα, τη Βεβαίωση στοιχείων, τυχόν ενστάσεις και αντίγραφα του συνόλου των επικαλούμενων στοιχείων κοινοποιώντας το διαβιβαστικό έγγραφο στη Διεύθυνση Προσωπικού του φορέα που προκηρυσσει τη θέση για την οποία ο υποψήφιος έχει υποβάλει αίτηση</p>	<p>Το αρμόδιο ΕΙ.Σ.Ε.Π. εξετάζει το παραδεκτό των αιτήσεων υποψηφιότητας με βάση τις κείμενες διατάξεις</p> <p>Υποψήφιοι που δεν πληρούν τους όρους και τις προϋποθέσεις συμμετοχής αποκλείονται από τη διαδικασία με απόφαση του ΕΙ.Σ.Ε.Π.</p> <p>Οι υπόλοιποι υποψήφιοι μοριοδοτούνται ανά ομάδα κριτηρίων</p> <p>Το ΕΙ.Σ.Ε.Π. καταρτίζει και αναρτά στην ιστοσελίδα του Α.Σ.Ε.Π. πίνακα κατάταξης κατά φθίνουσα σειρά βαθμολογίας και πίνακα αποκλειομένων</p> <p>Υποβολή ενστάσεων στο ΕΙ.Σ.Ε.Π. κατά των πινάκων εντός 3 ημερών από την ανάρτηση</p> <p>Διεξαγωγή δομημένης συνέντευξης για τους 7 πρώτους υποψηφίους στον πίνακα κατάταξης</p> <p>Εξαγωγή τελικής μοριοδότησης</p> <p>Κατάρτιση τελικού πίνακα κατάταξης ανά θέση</p> <p>Ανάρτηση του επικρατέστερου υποψηφίου στην ιστοσελίδα του Α.Σ.Ε.Π.</p> <p>Ο πρώτος στον τελικό πίνακα κατάταξης τοποθετείται στην προκηρυσθείσα θέση ευθύνης με απόφαση του αρμόδιου οργάνου εντός 10 ημερών από τη γνωστοποίηση της επιλογής του</p>

Αντίστοιχα είναι τα στάδια της διαδικασίας που ακολουθείται για την πλήρωση των θέσεων ευθύνης επιπέδου Διεύθυνσης ή αντίστοιχου ή ενδιάμεσου (μεταξύ Διεύθυνσης και Τμήματος) επιπέδου οργανικής μονάδας και Τμημάτων. Σε αυτή την περίπτωση ο οικείος φορέας προκηρύσσει τις θέσεις ανά Γενική Διεύθυνση, όπου προβλέπεται, διαφορετικά ανά φορέα, ενώ, αν η θέση αφορά σε οργανική μονάδα που δεν υπάγεται σε Γενική Διεύθυνση, τότε προκηρύσσεται από τον οικείο φορέα αυτοτελώς.

Σε αντίθεση με την περίπτωση των Γενικών Διευθυντών, η προκήρυξη εκδίδεται τρεις μήνες πριν λήξει η θητεία των υπηρετούντων προϊσταμένων. Αίτηση υποψηφιότητας μπορούν να υποβάλλουν όλοι οι υπάλληλοι που ανήκουν οργανικά στον φορέα που προκηρύσσει τις θέσεις επίσης για πέντε (5) θέσεις κατ' ανώτατο όριο.

Η διενέργεια των δομημένων συνεντεύξεων για τους επτά πρώτους υποψηφίους στον πίνακα κατάταξης υποστηρίζεται επιστημονικά από το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης το οποίο παρέχει στα μέλη των Συμβουλίων που τις διεξάγουν την απαιτούμενη τεχνογνωσία (άρθρο 85, παρ.3, περ.δβ', ν.3528/2007, όπως ισχύει).

Σύμφωνα με τα οριζόμενα στην κείμενη νομοθεσία, η όλη διαδικασία επιλογής και τοποθέτησης των προϊσταμένων ολοκληρώνεται, σε κάθε περίπτωση, σε διάστημα τριών μηνών από την έναρξη της προθεσμίας υποβολής των αιτήσεων. Πρόκειται για όρο που ισοδυναμεί με ανέφικτο στόχο για τα δεδομένα της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, δεδομένου ότι ουδέποτε μέχρι σήμερα δεν έχει επιτευχθεί η ολοκλήρωση των σχετικών διαδικασιών στον χρόνο που θέτει ο νόμος. Οι αιτίες είναι πολλές. Από τις γραφειοκρατικές αγκυλώσεις που συνεχίζουν να πλήττουν τον διοικητικό μηχανισμό, το σοβαρό έλλειμμα προγραμματισμού και συντονισμού των απαιτούμενων ενεργειών, την αδυναμία του ανθρώπινου δυναμικού να φέρει εις πέρας τον όγκο αυτών των εργασιών παράλληλα με τις λοιπές υπηρεσιακές του υποχρεώσεις έως την ασθενή πολιτική βούληση να οργανώσει κατά τέτοιο τρόπο το σύστημα, ώστε να είναι εφικτή η περάτωση της όλης διαδικασίας σε εύλογο χρόνο. Είναι απολύτως ενδεικτικό ότι Γενικοί Διευθυντές Υπουργείων, που έλαβαν μέρος στη σχετική Προκήρυξη του Απριλίου 2017 με το σύστημα του ν.4369/2016, τοποθετήθηκαν στις προκηρυχθείσες θέσεις ευθύνης στα τέλη Φλεβάρη του 2018.

4. Ο Θεσμός της Αναπλήρωσης Προϊσταμένων

4.1. Έννοια, εφαρμογή και κανονιστική αποστολή

Σε αντίθεση με την πλήρωση των θέσεων ευθύνης κατόπιν επιλογής ή/και τοποθέτησης βάσει ειδικής διάταξης (π.χ. άρθρο 5, ν.4275/2014), η αναπλήρωση προϊσταμένων οργανικών μονάδων για τις Υπηρεσίες που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του Υπαλληλικού Κώδικα (ν.3528/2007, όπως ισχύει) έχει προσωρινό - ρυθμιστικό χαρακτήρα, κρίνεται και δικαιολογείται ως αναγκαία και σε κάθε περίπτωση αποτελεί προσωρινό τρόπο πλήρωσης των θέσεων ευθύνης.⁸¹ Περαιτέρω, η αναπλήρωση εφαρμόζεται στο πλαίσιο της συνταγματικής αρχής της συνέχειας της δημόσιας Υπηρεσίας (άρθρο 23, παρ.2 Σ): μια αρχή με κατευθυντήριο και προγραμματικό χαρακτήρα η οποία μεριμνά για την αδιάσπαστη και με εσωτερική συνοχή λειτουργία των Υπηρεσιών της κεντρικής διοίκησης και του ευρύτερου δημόσιου τομέα, ανεξαρτήτως της όποιας κυβερνητικής αλλαγής ή πολιτειακής μεταβολής.

Οι προϋποθέσεις και η διαδικασία της αναπλήρωσης προϊσταμένων ρυθμίζονται με τις διατάξεις του άρθρου 87 του Υ.Κ., όπως αυτό έχει αντικατασταθεί και ισχύει με το άρθρο πρώτο του ν.3839/2010, ενώ οι γενικές διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (άρθρο 8, Αναπλήρωση των διοικητικών οργάνων) δεν εφαρμόζονται, διότι ο ΥΚ είναι εκτελεστικός - οργανικός νόμος του άρθρου 103 του Συντάγματος και συνεπώς είναι εξ ορισμού ειδικός νόμος.⁸² Σύμφωνα με τις εφαρμοστέες διατάξεις, η αναπλήρωση διενεργείται σε περιπτώσεις που ο προς αναπλήρωση προϊστάμενος είτε απουσιάζει είτε κωλύεται (παρ.1, εδ.α') είτε η θέση του έχει κενωθεί (κενή θέση έως την επιλογή ή/και τοποθέτηση, παρ.4, εδ.α') ή σε περίπτωση σύστασης θέσης προϊσταμένου οργανικής μονάδας η οποία πρέπει να πληρωθεί για πρώτη φορά (παρ.4, εδ.β'). Αν και οι σχετικές διατάξεις έχουν κατά καιρούς αναλυθεί και ερμηνευθεί με εγκύκλιες διευκρινιστικές οδηγίες, είναι αληθές ότι στην πράξη η ορθή και ενιαία εφαρμογή τους σε ένα πλήθος εξατομικευμένων

⁸¹ Όπως επισημαίνεται ρητώς και κατ' επανάληψη σε μια σειρά εγκυκλίων του αρμόδιου Υπουργείου προς τις δημόσιες υπηρεσίες: βλ. ενδεικτικά την αριθμ. πρωτ. ΔΙΔΑΔ/Φ.35.46/2257/οικ.26574/14.10.2016 εγκύκλιο του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, ομοίως και την αριθμ. πρωτ. ΔΙΔΑΔ/Φ.35.44/2185/34157/18.11.2015 εγκύκλιο του ίδιου Υπουργείου.

⁸² Βλ. Τάχο Α.Ι. / Συμεωνίδη Ι.Α., *Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα - ΕρμΥΚ*, Γ' έκδοση, Άρθρα πρώτο-105, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2007, σελ.1114-1115, καθώς και Γκέρτσο Β. / Πυργάκη Δ., *Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας - Ενημέρωση με τον Ν.4325/2015*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2015, σελ.137-138 (διάγραμμα).

περιπτώσεων γεννά διαφορετικούς προβληματισμούς υποχρεώνοντας τις δημόσιες υπηρεσίες να υποβάλλουν συναφή ερωτήματα και να ζητούν κατεύθυνση από το αρμόδιο Υπουργείο. Τούτο συμβαίνει συχνότερα, όταν και όπου προβλέπεται διακριτική ευχέρεια της διοίκησης για τον ορισμό αναπληρωτή προϊσταμένου, οπότε και το Υπουργείο Εσωτερικών καλείται να εξετάσει ξεχωριστά κάθε περίπτωση.

Ειδικότερα, για την αναπλήρωση πρέπει σωρευτικά να τηρούνται οι εξής όροι:

α. ο αναπληρωτής να ανήκει σε κλάδο του οποίου οι υπάλληλοι προβλέπεται ότι μπορούν να προϊστανται σύμφωνα με τις οικείες οργανικές διατάξεις, **β.** να είναι κατά κυριολεξία προϊστάμενος - κατόπιν επιλογής ή τοποθέτησης βάσει ειδικής διάταξης - σε οργανική μονάδα υποκείμενη στη μονάδα όπου αναπληρώνεται ο προϊστάμενος (π.χ. Διευθυντής προς Γενική Διεύθυνση ή Τμηματάρχης προς Διεύθυνση) και **γ.** να φέρει τον ανώτερο βαθμό, να τηρείται δηλαδή το προβάδισμα των βαθμών, και σε περίπτωση ομοιοβάθμων να υπερέχει βάσει αρχαιότητας, να έχει δηλαδή θητεύσει περισσότερο χρόνο σε θέση Προϊσταμένου σε σχέση με άλλους. Περαιτέρω και τηρουμένου πάντα του προβαδίσματος των βαθμών, το αρμόδιο όργανο για την τοποθέτηση προϊσταμένων δύναται να ορίσει ως αναπληρωτή προϊστάμενο οργανικής μονάδας, που απουσιάζει ή κωλύεται, έναν εκ των προϊσταμένων των υποκείμενων οργανικών μονάδων (παρ.1, εδ.β').

Συνεπώς, η αναπλήρωση γίνεται είτε αυτοδικαίως, δηλαδή ευθέως βάσει του νόμου (ex lege), είτε με ονομαστικό ορισμό κατόπιν απόφασης που εκδίδει το αρμόδιο όργανο, οπότε και δεν ισχύει η πρόβλεψη για τους ομοιοβάθμους του εδ.α'. Στη δεύτερη αυτή περίπτωση, *θα πρέπει πάντοτε στις σχετικές αποφάσεις να εμπεριέχεται αιτιολογία τόσο στις περιπτώσεις που ανατίθενται σε υπάλληλο καθήκοντα αναπληρωτή προϊσταμένου όσο και στις περιπτώσεις αντικατάστασης και ορισμού νέου προϊσταμένου με τις διατάξεις περί αναπλήρωσης, εφόσον κατά την κρίση του αρμόδιου οργάνου απαιτείται η παύση ήδη αναπληρωτή προϊσταμένου για λόγους πρωτίστως τήρησης της αρχής της νομιμότητας και περαιτέρω για την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος στο πλαίσιο αποτελεσματικής άσκησης καθηκόντων προϊσταμένου.*⁸³ Διαφορετικά, η διοικητική πράξη τοποθέτησης στερείται νόμιμου ερείσματος και συνεπώς δύναται να προσβληθεί από τους έχοντες έννομο συμφέρον. Σύμφωνα, άλλωστε, με την αρχή της νομιμότητας *«καμία ενέργεια της διοίκησης δεν μπορεί να στερείται σαφούς νομικής βάσης με την οποία πρέπει να συμφωνεί ή να εναρμονίζεται. Εξ ου και η δέσμευση της*

⁸³ Όπως διευκρινίζεται στην αριθμ. πρωτ. ΔΙΔΑΔ/Φ.35.46/2257/οικ.26574/14.10.2016 εγκύκλιο του πρώην Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης.

*υποχρεωτικής αιτιολογίας όλων των διοικητικών αποφάσεων, που εκδίδονται κατά δέσμια αρμοδιότητα ή και με διακριτική ευχέρεια, αδιάφορα αν έχουν ευνοϊκά ή δυσμενή αποτελέσματα για τον αποδέκτη τους».*⁸⁴

Πέραν των ανωτέρω, αν δεν υφίστανται υποκείμενες οργανικές μονάδες, καθήκοντα αναπληρωτή αναλαμβάνει είτε ο ανώτερος κατά βαθμό υπάλληλος, που υπηρετεί στην ίδια μονάδα λαμβανομένου υπόψη και του πλεονάζοντος χρόνου σε αυτόν, εφόσον υπηρετούν περισσότεροι υπάλληλοι με τον ίδιο βαθμό (παρ.2, εδ.β'), είτε υπάλληλος που ορίζεται από τον προϊστάμενο της αμέσως υπερκείμενης μονάδας ή αρχής (παρ.2, εδ.β'). Οι προβλέψεις των διατάξεων των παρ.1, 2 εφαρμόζονται και στην περίπτωση της σύστασης θέσης προϊσταμένου η οποία πρέπει να πληρωθεί για πρώτη φορά (παρ.4, εδ.α'). Επισημαίνεται ότι η ρύθμιση της παρ.3 του άρθρου 87 διαφοροποιείται από τους προηγούμενους τρόπους αναπλήρωσης, καθώς θέτει ως προϋπόθεση για τον ορισμό αναπληρωτή, ο οριζόμενος να είναι προϊστάμενος άλλης μονάδας του ίδιου επιπέδου (...) δηλαδή το αρμόδιο για την τοποθέτηση όργανο έχει τη διακριτική ευχέρεια να επιλέξει να ορίσει με απόφασή του ως αναπληρωτή προϊσταμένου οργανικής μονάδας τον προϊστάμενο άλλης οργανικής μονάδας του ίδιου επιπέδου, ανεξαρτήτως κλάδου (...) αν και θα πρέπει να εξαντλείται κάθε δυνατότητα πλήρωσης της θέσης από υπάλληλο με τον προβλεπόμενο από τις οικείες διατάξεις κλάδο και να συνεκτιμάται σε κάθε περίπτωση η δυνατότητα αποτελεσματικής άσκησης των καθηκόντων.⁸⁵

Επισημαίνεται η διαφορά χρόνου ανάμεσα στην αναπλήρωση προϊσταμένου που απουσιάζει (για ορισμένο χρονικό διάστημα) ή κωλύεται (αδυνατεί να ασκήσει τα καθήκοντά του για οποιονδήποτε λόγο) και στην αναπλήρωση προϊσταμένου η θέση του οποίου έχει κενωθεί (λόγω συνταξιοδότησης, παραίτησης, παύσης ή απαλλαγής από τα καθήκοντα κ.ά.). Στην πρώτη - διαζευκτική - περίπτωση, ο υπάλληλος - αναπληρωτής ασκεί σε μόνιμη βάση ή κατά περίπτωση τα καθήκοντα του απόντος ή κωλύομένου προϊσταμένου και άρα ενεργεί αντ' αυτού. Στη δεύτερη περίπτωση ο αναπληρωτής προϊστάμενος ασκεί τα καθήκοντα που προβλέπονται στη συγκεκριμένη θέση ευθύνης και στην οποία τυγχάνει να μην προϊσταται υπάλληλος μέχρι αυτή να πληρωθεί σύμφωνα με τις διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας.

⁸⁴ Μακροδημήτρης Α., «Οι αρχές του κώδικα καλής συμπεριφοράς της δημόσιας διοίκησης», εφημ. "Το Βήμα της Κυριακής", 6 Αυγούστου 2000, διαθέσιμο σε: <https://www.tovima.gr/2008/11/24/opinions/oi-arxes-toy-kwdika-kalis-symperiforas-tis-dimosias-dioikisis>.

⁸⁵ Όπως επισημαίνεται στο αριθμ. πρωτ. ΔΙΔΑΔ/Φ.35.38/1967/1902/13.03.2014 απαντητικό έγγραφο του πρώην Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης σε σχετικό ερώτημα του πρώην Υπουργείου Ναυτιλίας και Αιγαίου.

4.2. Αναπλήρωση: διοικητική ανάγκη ή διοικητικός ελιγμός;

Κάθε νεοεισερχόμενο σύστημα επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων συνοδεύεται από ένα χρονοδιάγραμμα έναρξης και ολοκλήρωσης ενεργειών που καλούνται να υλοποιήσουν οι Διευθύνσεις Διοικητικού/Προσωπικού των δημόσιων υπηρεσιών. Στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση όμως οι προθεσμίες αυτές παρέρχονται άπρακτες. Παρακολουθώντας την ιστορική εξέλιξη των διαδοχικών συστημάτων επιλογής, η εικόνα δίνει ένα σαφές δείγμα γραφής μιας Δημόσιας Διοίκησης που παραμένει προσκολλημένη σε ταχύτητες και συμπεριφορές του παρελθόντος, προεξοφλώντας είτε το ανεφάρμοστο κάθε νέου θεσμικού πλαισίου που διέπει τη διενέργεια κρίσεων, είτε την εξαιρετικά περιορισμένη εφαρμογή του μόνο στα αρχικά στάδια ενεργειών.

Τα πεπραγμένα της τελευταίας δεκαετίας επιβεβαιώνουν του λόγου το αληθές: παρά τις προθέσεις, τις δεσμεύσεις και τις προσπάθειες που καταβλήθηκαν, ουδέποτε τηρήθηκε ο χρονοπρογραμματισμός δράσεων με στόχο τη δρομολόγηση της πλήρους εφαρμογής κάποιου συστήματος κρίσεων, ούτε καν σε προπαρασκευαστικό επίπεδο. Καθόλου τυχαία λοιπόν από το 2010, οπότε και το σύστημα επιλογής για τα ανώτερα στελέχη της διοίκησης (ν.3839/2010) δοκιμάστηκε στην πράξη μόνο ως προς τις μεταβατικές του διατάξεις - συμπεριλαμβανομένης και της πρώτης προκήρυξης για τις θέσεις ευθύνης στις Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών Υπηρεσιών των Υπουργείων (Νοέμβριος 2011) - περάσαμε στη ματαίωση, με κυβερνητική απόφαση, της διαδικασίας πλήρωσης οριζόντιων θέσεων ευθύνης Γενικής Διεύθυνσης στα Υπουργεία με βάση το σύστημα που εγκαινίασε ο ν.4275/2014, για να φθάσουμε στον πιο πρόσφατο ν.4369/2016. Με τις μεταβατικές διατάξεις αυτού του νόμου κρίθηκαν εντός του 2017 και τοποθετήθηκαν στα τέλη του ίδιου έτους, αρχές 2018, οι Προϊστάμενοι σε είκοσι (20) οριζόντιες θέσεις ευθύνης επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης σε δώδεκα (12) Υπουργεία, για να ακολουθήσουν (εντός του 2018) οι Προϊστάμενοι για τις λοιπές τομεακές Γενικές Διευθύνσεις, καθώς επίσης η ολοκλήρωση των διαδικασιών για το 1/4 των προκηρυγμένων θέσεων για τους Προϊσταμένους επιπέδου Διεύθυνσης. Η διενέργεια κρίσεων για τις εναπομείνουσες θέσεις Διευθυντών και για το σύνολο των θέσεων σε Τμήματα έμελλε να «παγώσει» οριστικά εν όψει τότε των

εθνικών εκλογών τον Ιούλιο του 2019.⁸⁶ Ήδη, με τις ισχύουσες διατάξεις (μετά την τροποποίησή τους με τους ν.4674/2020 και ν.4690/2020), είναι σε εξέλιξη μια σειρά Προκηρύξεων που έχουν εκδοθεί για την κάλυψη θέσεων ευθύνης επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης, οριζόντιων και τομεακών.

Με αυτά τα εμπειρικά δεδομένα, η ελληνική διοίκηση μοιάζει να περιστρέφεται γύρω από μια επαναλαμβανόμενη πραγματικότητα που η ίδια δημιουργεί. Κάθε νέο σύστημα επιλογής προϊσταμένων απενεργοποιεί το αμέσως προηγούμενο μέχρι και το ίδιο να απενεργοποιηθεί από το αμέσως επόμενο. Σε αυτό το μοτίβο, οι διαδικασίες επιλογών και τοποθετήσεων εγκλωβίζονται στα κατά καιρούς ψηφισθέντα νομοσχέδια και περνούν οριστικά στο χρονοντούλαπο της νομοθετικής ιστορίας. Υπό αυτές τις συνθήκες προκαλείται αδράνεια που οδηγεί σε μια αναμενόμενη «διοικητική ραστώνη». Η συγκεκριμένη έλλειψη δραστηριότητας βρίσκει διέξοδο στην αναπλήρωση. Και κάπως έτσι τα συστήματα επιλογής προϊσταμένων παραχωρούν τη θέση τους στα «συστήματα» ανάθεσης καθηκόντων ευθύνης χωρίς διαδικασία κρίσης.

Μπροστά στον αντικειμενικό κίνδυνο μιας Δημόσιας Διοίκησης με ακέφαλες θέσεις προϊσταμένων και κλυδωνισμούς στη ροή εργασιών, ο θεσμός της αναπλήρωσης κατ' άρθρο 87 του Υπαλληλικού Κώδικα αποκτά σαφές προβάδισμα και η εφαρμογή του προβάλλει ως άμεση διοικητική ανάγκη *για λόγους που ανάγονται στην εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία της υπηρεσίας και αναφέρονται ειδικώς στην [εκάστοτε] οικεία απόφαση*.⁸⁷ Πέραν αυτών, ο εν γένει προσωρινός χαρακτήρας της αναπλήρωσης, το σημασιολογικό της βάρος, αλλά και η οικονομία του χρόνου που επιτυγχάνεται στο διαδικαστικό στάδιο της «τοποθέτησης» προϊσταμένων, φαίνεται πως προσδίδουν έναν σημαντικό δικαιολογητικό λόγο στην παρατηρούμενη αυξητική τάση των υπηρεσιών να την επιλέγουν ως λύση - προσωρινή, αλλά δοκιμασμένη - για την κάλυψη των θέσεων ευθύνης στις οργανικές μονάδες. Αν και όπως έχει αποδειχθεί, ουδέν μονιμότερον του προσωρινού...

Ασφαλώς, κάθε ρύθμιση έχει και το αντίτιμό της. Ή έστω μια δεύτερη οπτική γωνία. Από τη γραμματική διατύπωση των γενικών διατάξεων, ο ορισμός αναπληρωτή

⁸⁶ Βλ. Ετήσια Έκθεση Πεπραγμένων του Α.Σ.Ε.Π., έτους 2018, όπου όπως καταγράφεται «το 2018 προκηρύχθηκαν 406 θέσεις διευθυντών σε 17 Υπουργεία και έως την προκήρυξη των εκλογών. Τον Ιούλιο του 2019 είχαν ολοκληρωθεί οι διαδικασίες για 96 θέσεις Διευθυντών, ενώ σε αρκετές περιπτώσεις είχε ολοκληρωθεί η μοριοδότηση. Είναι άγνωστος ο αριθμός των θέσεων που δεν προκηρύχθηκαν. Συμπληρωματικά θα πρέπει να τονιστεί ότι ο μεγάλος αριθμός θέσεων Διευθυντών ανά Υπουργείο, απασχόλησε τα μέλη του ΑΣΕΠ σε δεκάδες πολύωρες συνεδριάσεις...», σελ.84, πηγή: www.asep.gr.

⁸⁷ Σύμφωνα και με την ΤρΔΕφ (ΑΚ) Πατρών 239/2019 Απόφαση, πηγή: www.dsnet.gr.

με (αιτιολογημένη) απόφαση του οργάνου, που είναι αρμόδιο για την τοποθέτηση προϊσταμένου, είναι δυνατός (=μπορεί), δηλαδή πρόκειται για διακριτική ευχέρεια.⁸⁸ Τούτο σημαίνει ότι ο νόμος παραχωρεί στο διοικητικό όργανο που έχει τη συγκεκριμένη αρμοδιότητα, μια διακριτική εξουσία κατά τη διαδικασία λήψης απόφασης επιτρέποντάς του ελευθερία δράσης. Βεβαίως εξυπακούεται πως (...) η διακριτική ευχέρεια δεν αποτελεί αυθαίρετη εξουσία, δεν συνεπάγεται νομική αποδέσμευση της Διοίκησης. Κατά την άσκησή της, η Διοίκηση ενεργεί εντός του πλέγματος της νομιμότητας, το οποίο της χορηγεί, κατά περίπτωση, λιγότερο ή περισσότερο ευρεία εξουσία εκτίμησης. Επομένως, η αρμόδια αρχή αποφαινεται υπό το πρίσμα της σκοπιμότητας εκάστης των πιθανών λύσεων, δηλαδή της καλύτερης, κατά την κρίση της, εξυπηρέτησης των σκοπών που επιδιώκονται με τον κανόνα δικαίου που της παρέχει τη σχετική αρμοδιότητα. (...) Η απονομή περιθωρίου εκτίμησης και ελιγμών στις διοικητικές αρχές είναι αναγκαία, αφενός, διότι η λειτουργία τους δεν έγκειται στη μηχανική εφαρμογή άκαμπτων κανόνων αλλά στην εκτίμηση, ενόψει των συγκεκριμένων συνθηκών, της προσηκουσας λύσης τηρουμένων των επιταγών του δικαίου και, αφετέρου, διότι η ύπαρξη της διακριτικής ευχέρειας είναι αναπόδραστη συνέπεια της αδυναμίας μιας έννομης τάξης να προβλέψει, να προκαταλάβει και να προκαθορίσει με ακρίβεια κάθε εκδήλωση και εξέλιξη της ζώσας πραγματικότητας.⁸⁹

Συνεπώς, το άρθρο 87 εφοδιάζει νομοθετικά τη διοίκηση με ευχέρεια δράσης, οπότε και η ίδια «μπορεί» κατά την κρίση της να τοποθετεί αναπληρωτή προϊστάμενο της επιλογής της τηρώντας κάθε φορά τους υπό του νόμου προβλεπόμενους τύπους με ιδιαίτερη έμφαση στην αιτιολογία της κατά διακριτική ευχέρεια διοικητικής πράξης. Από το σημείο αυτό όμως εκκινούν οι περισσότερες και εντονότερες ενστάσεις, διαφωνίες και επικρίσεις κατά της ανάθεσης διοικητικών καθηκόντων εκτός των αξιολογικών κρίσεων. Η διοικητική πρακτική της αναπλήρωσης καταγγέλλεται ευθέως ως πρακτική παράκαμψης της αξιοκρατικής αρχής από το ίδιο το δημοσιοϋπαλληλικό σώμα, το συνδικαλιστικό κίνημα, τους συλλογικούς φορείς και τον πολιτικό κόσμο - ιδίως όταν ο τελευταίος αντιπολιτεύεται την εκάστοτε κυβερνητική εξουσία. Με ελάχιστες εξαιρέσεις είναι σχεδόν κοινή η πεποίθηση ότι πίσω από την αναπλήρωση και την ευρεία διακριτική εξουσία ελλοχεύει η προνομιακή μεταχείριση προσώπων, η μεροληψία και η ημετεροκρατία. Συχνά την πεποίθηση αυτή τροφοδοτεί η ίδια η

⁸⁸ Βλ. Τάχο Α.Ι. / Συμεωνίδη Ι.Α., όπ.π. [υποσημ.82], σελ.1114.

⁸⁹ Βλ. Πρεβεδούρου Ε., «[5] Η Αρχή της Νομιμότητας» σε *Γενικές Αρχές Δημοσίου Δικαίου*, Αντωνίου Θ. (επιμ.), 1 Σειρά: *Εγχειρίδια Δημοσίου Δικαίου και Ευρωπαϊκού Δημοσίου Δικαίου*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2013, σελ.184.

Δημόσια Διοίκηση. Αυτό συμβαίνει κάθε φορά που εκδίδει αποφάσεις ονομαστικού ορισμού αναπλήρωσης χωρίς επαρκή, τεκμηριωμένη (και άρα πειστική) αιτιολογία, ώστε να εκτίθενται, μεταξύ άλλων, οι πραγματικές ή νομικές καταστάσεις και τα κριτήρια βάσει των οποίων κατέληξε στην κρίση και απόφασή της.⁹⁰ Απολύτως επιβαρυντική είναι η παντελής απουσία αιτιολογίας, με τη διοίκηση να αρκείται - στο διατακτικό μέρος της απόφασης - αποκλειστικά και μόνο στην επίκληση των αναγκών της δημόσιας υπηρεσίας θεωρώντας πως έτσι «δικαιολογείται» η απευθείας ανάθεση καθηκόντων ευθύνης. Στη συντριπτική τους πλειονότητα μάλιστα, οι υπηρεσιακές ανάγκες στις οποίες γίνεται αναφορά είναι εντελώς απροσδιόριστες όπως άλλωστε και η χρονική τους διάρκεια η οποία εκτείνεται - εκ των πραγμάτων - «μέχρι την πλήρωση της θέσης» παραπέμποντας γενικά και αόριστα στην εκ του νόμου προβλεπόμενη διαδικασία επιλογής. Όπως τονίζει εμφιατικά το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους: «... βασικός λόγος ακύρωσης των ατομικών διοικητικών πράξεων είναι, κατά τρόπο επαναλαμβανόμενο, η παντελής έλλειψη αιτιολογίας ή συνηθέστερα η παράθεση πλημμελούς αιτιολογίας, (...) πράγμα το οποίο μαρτυρεί ατελή, πλημμελή ή και αμελή τρόπο έκδοσης των διοικητικών πράξεων».⁹¹

Ακόμη όμως και στην περίπτωση της παράθεσης μιας επαρκέστατης ειδικής αιτιολογίας, η πραγματικότητα ενδέχεται να είναι πολύ διαφορετική. Είναι δηλαδή πιθανό η έκδοση μιας απόφασης νόμιμης αναπλήρωσης να υποκρύπτει την πρόθεση μιας επιλεκτικής τοποθέτησης. Αυτό συμβαίνει όταν έχουν ήδη συντελεστεί κρίσιμες αφετηριακές ενέργειες της διοίκησης κατά παράβαση των αρχών της αξιοκρατίας και της διαφάνειας. Έχει παρατηρηθεί, για παράδειγμα, το φαινόμενο να προηγείται της πράξης αναπλήρωσης η μετάθεση-μετακίνηση συγκεκριμένου υπαλλήλου σε συγκεκριμένη οργανική μονάδα, προκειμένου στη συνέχεια να υφίστανται οι νόμιμες προϋποθέσεις που πρέπει να συντρέχουν στο πρόσωπό του για την ανάθεση της θέσης ευθύνης. Τότε σαφώς και συντελείται σε πρότερο χρόνο εκ μέρους της διοίκησης μία πράξη εύνοιας προς τρίτον με σιωπηρή στόχευση και σκοπιμότητα. Σε κάθε παρόμοια περίπτωση είναι προφανές πως η ιεραρχία δρα εκ των προτέρων φροντίζοντας για την υπηρεσιακή μεταβολή υπαλλήλου, ώστε σε δεύτερο χρόνο να «μπορεί» να τον «ευεργετήσει» με μία καθ' όλα νόμιμη ανάθεση καθηκόντων ευθύνης χωρίς να προκύπτει άμεσα μεροληπτική μεταχείριση.

⁹⁰ Βλ. και άρθρο 17 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν.2690/1999).

⁹¹ Ετήσια Έκθεση Νομικού Συμβουλίου του Κράτους 2019, σελ.75, www.nsk.gr.

Ασφαλώς η Δημόσια Διοίκηση δεν αυτενεργεί. Για να επιτευχθεί μία «κατ' αρέσκεια» ταχεία επαγγελματική προώθηση υπαλλήλου χωρίς στοιχεία αντικειμενικότητας και σε βάρος εκείνων που δεν στηρίζονται σε κάποια πηγή εύνοιας, χρειάζεται η συναίνεση-συγκατάθεση του ευεργετουμένου. Εν όψει λοιπόν μιας αυθαίρετης επιλογής και τοποθέτησης προσωρινού προϊσταμένου, διοίκηση και στέλεχος τελούν σε σχέση εξάρτησης και συναλλαγής, συμμαχούν και μιλούν κοινή γλώσσα· αυτή που υπακούει στα κελεύσματα των αναξιοκρατικών μεθοδεύσεων.

Υπό τις παραπάνω περιστάσεις η διακριτική ευχέρεια ανοίγει την πόρτα στη διακριτική μεταχείριση και την άνιση αντιμετώπιση των διοικουμένων και δυνητικά υποψηφίων για την κάλυψη των θέσεων ευθύνης. Εν προκειμένω, αυτή η κακώς εννοούμενη άσκηση της διακριτικής ευχέρειας παραβιάζει κατάφωρα την αρχή της αξιοκρατίας. Εκ του αποτελέσματος η αναπλήρωση γίνεται λιγότερο μια διαγνωσμένη διοικητική ανάγκη και περισσότερο ένας πρόδηλος διοικητικός ελιγμός. Χάρη σε αυτόν τον ελιγμό, υπάλληλοι που σε σύγκριση με άλλους υστερούν σε ουσιαστικά προσόντα και διοικητικές ικανότητες, σε ποιότητα υπηρεσιακού έργου, ακόμα και στη γνώση του αντικειμένου του φορέα, αποκτούν ισχυρό πλεονέκτημα και αναρριχώνται σε θέσεις της ανώτερης ιεραρχίας. Αν μη τι άλλο, το πλεονέκτημα αυτό, με όρους πολιτικούς, μόνο ηθικό δεν είναι. Η δε συχνότητα τέτοιων ενεργειών εγείρει εύλογα ερωτήματα και εντείνει την ανησυχία περί της έκτασης του φαινομένου καταστρατήγησης των εφαρμοστέων διατάξεων με μόνο σκοπό την ικανοποίηση ιδιωφελών συμφερόντων.

Το βέβαιο είναι ότι σε ένα διοικητικό περιβάλλον, που έχει να διενεργήσει κρίσεις για την προϊστασία σε Τμήματα για περισσότερα από δέκα χρόνια και με ελάχιστες Διευθύνσεις σε όλο το Δημόσιο να διοικούνται σήμερα από στελέχη που πρόλαβαν να κριθούν το 2018, η εκτεταμένη χρήση της αναπλήρωσης ως διοικητική πρακτική - στα όρια της «δοκιμασμένης λύσης» - φαίνεται πως υποκαθιστά τις εκ του νόμου προβλεπόμενες αξιολογικές διαδικασίες. Όσο όμως το Δημόσιο δεν προκηρύσσει την πλήρωση θέσεων ευθύνης, η προσωρινότητα της αναπλήρωσης θα μετατρέπεται σε άτυπη μονιμότητα. Η σημερινή πραγματικότητα επιβεβαιώνει πως η παρατεταμένη άσκηση καθηκόντων ευθύνης από αναπληρωτές προϊσταμένους, ιδίως σε επίπεδο Τμήματος και Διεύθυνσης, φθάνει να ξεπερνά σε χρονική διάρκεια την προβλεπόμενη θητεία Γενικών Διευθυντών, που έχουν τοποθετηθεί μετά από επιλογή.

Από αυτή τη σκοπιά δεν προκαλεί εντύπωση η πλούσια νομολογία, που έχει παραχθεί γύρω από την έννοια και την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων. Τις

διοικητικές διαφορές (και ενδοϋπηρεσιακές έριδες) που αναφύονται από το επίμαχο θέμα της αναπλήρωσης προϊσταμένων καλούνται να επιλύσουν τα διοικητικά δικαστήρια τα οποία είναι επιφορτισμένα με τον δικαστικό έλεγχο των πράξεων και παραλείψεων της Δημόσιας Διοίκησης. Από το πλήθος των υποθέσεων που καταλήγουν στη διοικητική Δικαιοσύνη, όπως και από τον αριθμό των σχετικών γνωμοδοτήσεων του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, προκύπτουν δύο ξεχωριστά συμπεράσματα: Πρώτον, η ευνοιοκρατία, προϊόν των πελατειακών σχέσεων που διαχέονται και πλήττουν όλες τις βαθμίδες της διοικητικής ιεραρχίας, οδηγεί στην αυθαίρετη χρήση (και κατάχρηση) των εφαρμοστέων διατάξεων του άρθρου 87 του Δημοσιοϋπαλληλικού Κώδικα. Συναφώς, η μη νόμιμη αναπλήρωση εμφανίζεται ως ένα ακόμα σύμπτωμα πολιτικοποίησης του βίου και της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης. Δεύτερον, πέραν του ελέγχου της νομιμότητας των πράξεων αναπλήρωσης, αυτό που κυρίως φαίνεται πως απασχολεί τους προσφεύγοντες δεν είναι τόσο η αποκατάσταση της ηθικής ή της υπηρεσιακής ευταξίας ή ακόμα το κύρος που προσδίδει το ίδιο το θεσμικό αξίωμα (ο τίτλος εξουσίας), αλλά το πρόσθετο εισόδημα που αποφέρει η χορήγηση του επιδόματος θέσης ευθύνης.⁹² Ίσως, απομονωμένο το τελευταίο αυτό στοιχείο-εύρημα, να δικαιώνει όσους διατείνονται πως ανάμεσα σε εκείνους που αναλαμβάνουν θέσεις ευθύνης, υπάρχει σταθερά ένα υψηλό ποσοστό που καταφέρνει να έχει το επίδομα, όχι όμως και την ευθύνη.

Σε κάθε περίπτωση η εφαρμογή και τήρηση των νόμων δεν είναι ούτε προαιρετική ούτε ζήτημα προσωπικής ερμηνείας. Η διοίκηση δεσμεύεται από τους νόμους και η μερική, στρεβλή ή κατά το δοκούν εφαρμογή τους ισοδυναμεί με μη εφαρμογή. Υποδηλώνοντας τις δομικές αδυναμίες του διοικητικού μηχανισμού. Σίγουρα επίσης ο διοικητικός δικαστής δεν οφείλει να λειτουργεί ως υπενθυμιστής των διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας για τη Δημόσια Διοίκηση. Χρέος του είναι να ελέγχει τυχόν αποκλίσεις από το νομοθετικό πλαίσιο και να επαναφέρει τους διοικούντες (και διοικουμένους) σε δρόμο συμμόρφωσης προς τους κανόνες δικαίου. Αν και όλα αυτά προφανώς περιττεύουν, όταν η διοίκηση συμπορεύεται εξ αρχής με την αξιοκρατία.

⁹² Βλ. ενδεικτικά αποφάσεις ΔΕφ (ΑΚ) Αθηνών 261/2018, ΕΣ/ΚΠΕ.ΤΜ.1/117/2018, ΕΣ/ΚΠΕ.ΤΜ.1/43/2019 κ.ά., ομοίως και γνωμοδοτήσεις Ν.Σ.Κ. 197/2015, Ν.Σ.Κ., 62/2016, Ν.Σ.Κ. 136/2017 κ.ά.

4.3 Προϊστάμενοι με κρίση vs Προϊστάμενοι με ανάθεση:

Η αναπλήρωση ως μοριοδοτούμενο κριτήριο επιλογής

Το διάστημα από 18 έως 25 Νοεμβρίου 2019, ο τότε Υπουργός Εσωτερικών έθεσε σε δημόσια ηλεκτρονική διαβούλευση το σχέδιο νόμου (ν.4674/2020) το οποίο προέβλεπε, μεταξύ άλλων, τη ρύθμιση για το σύστημα επιλογής προϊσταμένων. Σύμφωνα με τον συντάκτη της Έκθεσης Δημόσιας Διαβούλευσης, σε σύνολο 603 κατατεθειμένων σχολίων επί των προτεινόμενων διατάξεων του νομοσχεδίου, πλέον του 90% υπεβλήθη από άμεσα ενδιαφερόμενους δημόσιους υπαλλήλους για διατάξεις που αφορούσαν αποκλειστικά στο προσωπικό της Δημόσιας Διοίκησης, με τις νομοτεχνικές παρατηρήσεις και τις διορθωτικές παρεμβάσεις των συμμετεχόντων να επικεντρώνονται σε αλλαγές τόσο στον τρόπο κινητικότητας όσο και στο σύστημα βαθμολόγησης και επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων.⁹³

Το περιεχόμενο και το ύφος των δημοσιευμένων σχολίων με αποδέκτες τον αρμόδιο Υπουργό και κατ' επέκταση την ίδια την κυβέρνηση αποκαλύπτουν τις διαστάσεις που έχει λάβει τα τελευταία χρόνια, ιδίως από το 2014 και μετά,⁹⁴ η αντιπαράθεση που έχει ξεσπάσει στους κόλπους της Δημόσιας Διοίκησης για τη μοριοδοτούμενη θητεία όσων έχουν καταλάβει θέση ευθύνης χωρίς διαδικασία επιλογής. Στις τοποθετήσεις τους οι σχολιαστές εκφράζουν μαζικά την αντίθεσή τους στην ιδέα της μοριοδότησης των αναπληρωτών προϊσταμένων κάνοντας λόγο για «καταχρηστική» και «σκανδαλώδη μοριοδότηση στελεχών τοποθετημένων με ανάθεση», που «...θα διαιωνίσει την κακή νοοτροπία του δημοσίου», για «καταφανή αδικία των υπαλλήλων που δεν έτυχαν ευνοϊκής μεταχείρισης», «αποκλεισμό ικανών υπαλλήλων» και «επιβράβευση των φίλα προσκείμενων στις εκάστοτε διοικήσεις», για «κομματική εύνοια» και «προικοδότηση με μόρια ατόμων φιλικά προσκείμενων στο κυβερνών κόμμα και πολιτικά εμπλεκόμενων», για «φρουφετολογικές τοποθετήσεις υπαλλήλων

⁹³ Βλ. σχετικά την Έκθεση Δημόσιας Διαβούλευσης επί του νομοσχεδίου του Υπουργείου Εσωτερικών «Στρατηγική αναπτυξιακή προοπτική των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ρύθμιση ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις» που εμπεριέχεται στη σχετική Αιτιολογική Έκθεση, σελ.294-295, διαθέσιμη σε: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/ota-eisigitiki-olo.pdf>.

⁹⁴ Υπενθυμίζεται ότι, κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 5, ν.4275/2014, έπαυσε αυτοδικαίως η άσκηση καθηκόντων ευθύνης των Προϊσταμένων Οργανικών Μονάδων σε όλες τις δημόσιες υπηρεσίες και τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου και με απόφαση του οικείου Υπουργού ή του αρμόδιου για τοποθέτηση προϊσταμένων οργάνου ανατέθηκαν καθήκοντα προσωρινών προϊσταμένων μέχρι την επιλογή και την τοποθέτηση νέων. Βλ. σχετικά την από 20.10.2014 Ερώτηση Βουλευτών ΣΥ.ΡΙΖ.Α. στη Βουλή με θέμα: «Σκανδαλώδης παύση Διευθυντών και τοποθέτηση άλλων με αδιευκρίνιστες διαδικασίες και κριτήρια» και την αρ. πρωτ. ΤΚΕ/Φ.2/28491/10.11.2014 Απάντηση του τότε αρμόδιου Υπουργού Δ.Μ.Η.Δ.

χαμηλών προσόντων» με «κομματικά», «υποκειμενικά», και «αδιαφανή κριτήρια», για «αφισοκολλητές κομμάτων, αρεστών στη διοίκηση», για «ανάθεση χάρη σε προσωπικές φιλίες», «... ζήτημα διοικητικής και αξιολογικής στρέβλωσης», «μοριοδότηση-μπόνους σε καρεκλοκένταυρους» κ.ά.

Όμοια αντιμετώπιση των αναπληρωτών προϊσταμένων είχε προηγηθεί και κατά τη δημόσια διαβούλευση του σχεδίου νόμου 4369/2016 την περίοδο 2-10 Δεκεμβρίου 2015. Αν και τότε το ενδιαφέρον των συμμετεχόντων αναμενόταν να προσελκύσει η πρόταση για τη σύσταση του Εθνικού Μητρώου Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, τα στατιστικά στοιχεία μαρτυρούν ότι σε σύνολο 1.196 ομαδοποιημένων σχολίων που υπεβλήθησαν επί των διατάξεων 31 άρθρων του νομοσχεδίου, τα 500 επικεντρώθηκαν στο άρθρο 29 για τη διαδικασία και τα κριτήρια επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων.⁹⁵ Και σε αυτή την περίπτωση η κριτική που καταγράφεται είναι αρνητικά «φορτισμένη» έως και έντονα επιθετική έναντι εκείνων που έχουν διατελέσει προϊστάμενοι με απόφαση μονοπρόσωπου οργάνου. Έχοντας πάντως κατά νου ότι η δημόσια διαβούλευση συνιστά διαμοίρασμα της εξουσίας διαμόρφωσης και λήψης αποφάσεων⁹⁶ με σκοπό η πολιτική ηγεσία να λαμβάνει υπ' όψιν τις θέσεις, τις απόψεις και τις προτάσεις των πολιτών τους οποίους καλεί σε «ανοιχτό» διάλογο πριν την ψήφιση ενός σχεδίου νόμου, θα είχε αξία να εξεταστεί αν και σε ποιον βαθμό η γνώμη που διατυπώνει το εν ενεργεία προσωπικό της Δημόσιας Διοίκησης επί των νομοσχεδίων συνεκτιμάται και ενσωματώνεται στην πράξη κατά τη διαμόρφωση και υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών.

Όπως ήδη προεκτέθη (Κεφάλαιο 3), η εν τοις πράγμασι άσκηση καθηκόντων προϊσταμένου ανά επίπεδο θέσης ευθύνης (Γενική Διεύθυνση, Διεύθυνση, Τμήμα) συνιστά προϋπόθεση επιλογής και μοριοδοτούμενο κριτήριο κατ' άρθρο 84 και 85 του Υ.Κ., αντιστοίχως. Περαιτέρω, το Υπουργείο Εσωτερικών διευκρινίζει πως «η έννοια του όρου "έχουν ασκήσει καθήκοντα προϊσταμένου" δεν περιορίζεται αποκλειστικά και μόνο στην άσκηση καθηκόντων αυτών ύστερα από επιλογή των υπαλλήλων από το ΕΙ.Σ.Ε.Π., το Σ.Ε.Π. ή το οικείο Υπηρεσιακό Συμβούλιο, αλλά περιλαμβάνει την με οιονδήποτε νόμιμο τρόπο άσκηση καθηκόντων προϊσταμένου, όπως π.χ. η νόμιμη αναπλήρωση βάσει των διατάξεων του άρθρου 87 του Υ.Κ. ή τοποθέτηση προϊσταμένων

⁹⁵ Δικτυακός Τόπος Διαβουλεύσεων Υπουργείου Εσωτερικών, <http://www.opengov.gr/types/?p=3166>.

⁹⁶ Βλ. σχετικά τη Μελέτη συγκριτικής αξιολόγησης Δημόσιας Διαβούλευσης στην Ελλάδα και στο Εξωτερικό η οποία εκπονήθηκε στο πλαίσιο της πράξης «Σχεδιασμός Ολοκληρωμένου Μηχανισμού Διαβούλευσης για την ενεργό συμμετοχή όλων των φορέων εκπροσώπησης εργαζομένων στη Δημόσια Διοίκηση» του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013», Διαβαλκανικό Ινστιτούτο Δημόσιας Διοίκησης, Απρίλιος 2011, σελ.65, διαθέσιμη σε: <http://www.mindev.gov.gr/wp-content/uploads/2018/04/meleti-sygykritikis-axiologisis-diaboulefsis.pdf>.

*βάσει ειδικών διατάξεων».*⁹⁷ Ειδικά ως προς τον προσδιορισμό «νόμιμη», επισημαίνεται ότι η αναπλήρωση προϊσταμένων καθ' όλη τη διάρκεια ισχύος της θα πρέπει να συμφωνεί με τα οριζόμενα στις πάγιες διατάξεις, κατά τη γραμματική διατύπωση αυτών, ούτως ώστε *σε περίπτωση ελέγχου (ιεραρχικού, δικαστικού, κοινοβουλευτικού) ή αίτησης ακύρωσης των εχόντων έννομο συμφέρον, να μην είναι δεκτική ακύρωσης.*⁹⁸

Ανεξαρτήτως λοιπόν του πώς έχει προκύψει για κάθε υποψήφιο τυχόν προηγούμενη θητεία του σε θέση ευθύνης, ο υπηρεσιακός χρόνος που έχει διανυθεί υπό την ιδιότητα του προϊσταμένου, εκτός από προαπαιτούμενο συμμετοχής στη διαδικασία επιλογής, λογίζεται γενικά και ως κριτήριο, που μοριοδοτείται στο σύστημα των κρίσεων. Εν τούτοις, η «ανταμοιβή» που επιφυλάσσει ο νομοθέτης για την άσκηση καθηκόντων ευθύνης συναρτάται με το αν αυτή έχει ανατεθεί κατόπιν κρίσης και επιλογής από τα αρμόδια συλλογικά όργανα ή/και τοποθέτησης⁹⁹ ή αν έχει προκύψει κατόπιν ενεργοποίησης των περί αναπλήρωσης διατάξεων του άρθρου 87 του Υ.Κ. Αν και στη δεύτερη εκδοχή τα μόρια που «αλιεύει» ο κρινόμενος για το σύνολο της θητείας του ως προϊσταμένου είναι λιγότερα σε σχέση με την πρώτη (η προβλεπόμενη μοριοδότηση πολλαπλασιάζεται με συντελεστή 0,85 για κάθε πλήρη μήνα άσκησης καθηκόντων ευθύνης οποιουδήποτε επιπέδου), η πρόβλεψη της διαφοράς στην «πριμοδότηση» δεν είναι αρκετή για να κάμψει τις αντιστάσεις ή έστω να μετριάσει την κριτική, που ασκείται σε βάρος της επιλογής του νομοθέτη.¹⁰⁰ Και μόνο η πρόνοια του νόμου για μοριοδότηση των αναπληρωτών προϊσταμένων πυροδοτεί τις αντιδράσεις των διαφωνούντων. Όχι μόνο όσων έχουν κριθεί κατά το παρελθόν «κατακτώντας» θέση ευθύνης, αλλά και εκείνων που δεν έτυχε να δοκιμαστούν σε ανάλογη διαδικασία και δεν έχουν διαγράψει αντίστοιχη υπηρεσιακή πορεία.

⁹⁷ Η αριθμ. πρωτ. ΔΙΔΑΔ/Φ.35.54/2611/9356/25.06.2020 εγκύκλιος του Υπουργείου Εσωτερικών για το Σύστημα Επιλογής Προϊσταμένων, σελ.4.

⁹⁸ Βλ. την αριθμ. πρωτ. ΤΚΕ/Φ2/829/07.01.2019 έγγραφη απάντηση του Τμήματος Κοινοβουλευτικού Ελέγχου του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης στο Τμήμα Ερωτήσεων της Διεύθυνσης Κοινοβουλευτικού Ελέγχου της Βουλής των Ελλήνων, κατόπιν σχετικού Ερωτήματος Βουλευτών της Νέας Δημοκρατίας.

⁹⁹ Η απευθείας τοποθέτηση προϊσταμένων χωρίς διαδικασία επιλογής προβλέπεται και με τις διατάξεις του άρθρου 18 του ν.4492/2017 (ΦΕΚ Α 156/18.10.2017), τις προϊσχύουσες διατάξεις του άρθρου 5 του Ν.4275/2014, τις προϊσχύουσες διατάξεις του Υ.Κ. περί τοποθέτησης Προϊσταμένων Διευθύνσεων συνεπεία του ορισμού τους ως μελών του Υπηρεσιακού Συμβουλίου.

¹⁰⁰ Σύμφωνα με τον συντάκτη της σχετικής Αιτιολογικής Έκθεσης, σκοπός της ρύθμισης που ορίζει τη διακριτή στάθμιση της άσκησης καθηκόντων ευθύνης είναι να εμπεδωθεί η τήρηση των διαδικασιών επιλογής, δεδομένου ότι οι υπηρεσίες δεν προκηρύσσουν την πλήρωση θέσεων ευθύνης όπως προβλέπεται από τις σχετικές διατάξεις επιλέγοντας να λειτουργούν με τις περί αναπλήρωσης διατάξεις ή ακόμα και με προ καιρού κατηρημένα συστήματα επιλογής, ιδίως με τον ν.3260/2004.

Στο δίπολο «προϊστάμενοι με κρίση - προϊστάμενοι με ανάθεση» η σύγκρουση, ως αποτέλεσμα σύγκρισης, είναι αναπόφευκτη. Οι πρώτοι «εξοπλισμένοι» με εμπειρία και χρόνο διοικήσεως που έχουν καταγράψει κατόπιν αξιολογικής κρίσης, κατηγορούν το σύστημα για έλλειμμα αξιοκρατίας και αθέμιτο ανταγωνισμό. Κοινή θέση τους είναι ότι όσοι προσκτώνται διοικητική εμπειρία μέσω της αναπλήρωσης, το επιτυγχάνουν λόγω συγκυριών ή άλλων καταστάσεων και δεν δικαιούνται μοριοδότησης για το συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, καθώς ουδέποτε χρειάστηκε να πείσουν κάποιον αμερόληπτο κριτή για τα ουσιαστικά προσόντα και τις ικανότητές τους. Ως εκ τούτου οφείλουν την επιταχυμένη υπηρεσιακή τους εξέλιξη και θητεία σε τρίτες δυνάμεις στήριξης και προώθησης - και όχι στις διοικητικές τους αρετές και τον προσωπικό τους μόχθο. Στο επιχείρημα αυτό η έννοια της αναπλήρωσης περιβάλλεται από μία σχεδόν μόνιμη προκατάληψη και διαρκή υποψία περί παράτυπων διαδικασιών και προνομίων, που έχουν παραχωρηθεί από ιδιοτελώς δρώντα υποκείμενα της ιεραρχίας σε ημετέρους για την προώθηση επιμέρους επιδιώξεων.

Η παρατηρούμενη αυτή στάση και τάση, δικαιολογημένα ή μη, τείνει να παγιωθεί στο εσωτερικό της Δημόσιας Διοίκησης. Απόρροια αυτής της θέσης είναι η αίσθηση διάκρισης του προσωπικού σε «υπαλλήλους δύο ταχυτήτων» - ταχείας και βραδείας επαγγελματικής εξέλιξης. Έτσι, το αίτημα για απάλειψη των διατάξεων που προβλέπουν τη βαθμολόγηση της θητείας με αναπλήρωση συσπειρώνει όλο και περισσότερους δημόσιους υπαλλήλους, που αναγνωρίζουν το σύστημα επιλογών ως τη μόνη αξιοκρατική διαδικασία για την κατάληψη θέσεων προϊσταμένων.

Οι δεύτεροι, αμυνόμενοι απέναντι σε αυτή την περιρρέουσα αντίληψη, επικαλούνται πρωτίστως το πνεύμα και το γράμμα του νόμου και αντικρούοντας το αίτημα αποκλεισμού τους από τη μοριοδότηση στο σύστημα κρίσεων υποστηρίζουν ότι ο υπηρεσιακός χρόνος που έχουν διανύσει συνεπεία του ορισμού τους ως αναπληρωτών προϊσταμένων είναι καταγεγραμμένος χρόνος πραγματικής εκτέλεσης καθηκόντων ευθύνης. Συν τοις άλλοις υπενθυμίζουν προς κάθε πλευρά πως οι υποχρεώσεις που αναλαμβάνουν και το υπηρεσιακό έργο που καλούνται να φέρουν εις πέρας δεν διαφέρει σε τίποτα από τις υποχρεώσεις και το έργο όσων προϊστανται κατόπιν επιλογής. Υπό αυτούς τους όρους έχουν, όπως ισχυρίζονται, κάθε δικαίωμα να αξιώνουν ίση εκ του νόμου αντιμετώπιση και αναγνώριση της πορείας τους με βαθμολόγηση αντίστοιχη εκείνης που προβλέπεται για κάθε υπάλληλο, ο οποίος έχει υπηρετήσει από θέση ευθύνης. Τονίζοντας ότι, σε διαφορετική περίπτωση, το σύστημα

επιλογής προϊσταμένων καταπατά θεμελιώδεις δημοκρατικές αξίες και συνταγματικά δικαιώματα.

Έτσι, οι πρώτοι θέτουν στον πυρήνα των επιχειρημάτων τους το ζήτημα τήρησης της αξιοκρατίας για την ορθολογική στελέχωση των θέσεων ευθύνης και την αποτελεσματική άσκηση διοίκησης. Οι δεύτεροι εγείρουν την αξίωσή τους για μοριοδότηση στην αυταπόδεικτη εν τοις πράγμασι εκτέλεση καθηκόντων ευθύνης. Στη διαμάχη που έχει ξεσπάσει και συνεχίζεται με αμείωτη ένταση, ρόλο ρυθμιστή καλείται να αναλάβει το καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργείο. Ως ο κύριος αποδέκτης μιας σειράς έγγραφων καταγγελιών, διαμαρτυριών και συναφών αιτημάτων, συλλογικών και μεμονωμένων, για την κατάργηση του εν λόγω μοριοδοτούμενου κριτηρίου,¹⁰¹ δεν αφήνει κανένα περιθώριο εξαίρεσης της νόμιμης αναπλήρωσης από τη μέριμνα του νομοθέτη για βαθμολόγηση.

Χαρακτηριστική είναι, μεταξύ άλλων, η απάντηση που δίνει σε σχετικό υπόμνημα-αίτημα συνδικαλιστικού οργάνου στα τέλη του 2018, περίοδο κατά την οποία είχε ήδη ξεκινήσει η διενέργεια κρίσεων για τους Διευθυντές του Δημοσίου. Στο περιεχόμενο της απάντησής του το Υπουργείο επικαλείται «... λόγους ισότιμης μεταχείρισης όσον αφορά τη μοριοδότηση του χρόνου άσκησης καθηκόντων ευθύνης» και καθιστά σαφές ότι η εν τοις πράγμασι άσκηση καθηκόντων «δεν θα ήταν ορθό να περιοριστεί αποκλειστικά και μόνο στην άσκηση των καθηκόντων αυτών ύστερα από επιλογή και τοποθέτηση των υπαλλήλων από το κατά περίπτωση αρμόδιο όργανο» (...), δια τούτο και «περιλαμβάνει την με οιονδήποτε νόμιμο τρόπο άσκηση καθηκόντων προϊσταμένου, συμπεριλαμβανομένης βεβαίως και της νόμιμης αναπλήρωσής».¹⁰²

Επ' αυτού, πάντως, ουδείς μπορεί να παραβλέψει το γεγονός ότι με την τελευταία μορφοποίηση του συστήματος επιλογών ένα υψηλό ποσοστό Τμηματάρχων του Δημοσίου, που έχουν ασκήσει ή/και ασκούν τα καθήκοντά τους με απόφαση

¹⁰¹ Ενδεικτικά αναφέρονται α. το από 28.01.2019 έγγραφο-Αίτημα με θέμα: «Μοριοδότηση αναπληρωτών προϊσταμένων στις επικείμενες κρίσεις-Παραβίαση της συνταγματικής αρχής της ισότητας, άρ.4», καθώς και το από 22.03.2019 έγγραφο-Αίτημα με θέμα «Αντισυνταγματική η μοριοδότηση Αναπληρωτών Προϊσταμένων» των Αιρετών Εκπροσώπων Υπηρεσιακού Συμβουλίου και Συμβουλίου Επιλογής Προϊσταμένων Περιφέρειας Θεσσαλίας, β. το από 17.06.2020 Δελτίο Τύπου-επιστολή με θέμα: «Πλήρωση θέσεων ευθύνης στον Δημόσιο Τομέα και στους ΟΤΑ» της Πανελληνίας Ομοσπονδίας Ενώσεων Μηχανικών Δημοσίων Υπαλλήλων Διπλωματούχων Ανωτάτων Σχολών, γ. το αρ. πρωτ. 82/08.02.2017 Δελτίο Τύπου της Α.Δ.Ε.Δ.Υ με θέμα: «Για την κομματική επιλογή προϊσταμένων στο Δημόσιο».

¹⁰² Βλ. το αριθμ. πρωτ. ΔΙΔΑΔ/Φ.35.52/2491/οικ.49674/27.12.2018 έγγραφο με θέμα: «Μοριοδότηση άσκησης καθηκόντων αναπληρωτών προϊσταμένων» του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης προς το Υπουργείο Εσωτερικών και την Ομοσπονδία Συλλόγων Υπαλλήλων Αιρετών Περιφερειών Ελλάδας (Ο.Σ.Υ.Α.Π.Ε.), σε απάντηση του από αριθμ. πρωτ. 141/12.09.2018 υπομνήματος διαμαρτυρίας της ανωτέρω Ομοσπονδίας με θέμα: «Όχι στη μοριοδότηση των αναθέσεων σε θέσεις ευθύνης με παράτυπες διαδικασίες - Να μπει τέλος στην αδιαφάνεια και την ημετεροκρατία».

αναπλήρωσης, μάλλον αποκομίζουν ένα μοναδικό προνόμιο έναντι των «ανταγωνιστών» τους. Αυτό, δεδομένου ότι δεν είναι λίγοι εκείνοι που, είτε σε συνεχόμενα διαστήματα είτε κατά περιόδους, συμπληρώνουν τον χρόνο που θέτει ο νόμος ως πρόσθετη συνδυαστική προϋπόθεση για να μετέχουν στις διαδικασίες επιλογής για τα επίπεδα Γενικής Διεύθυνσης και Διεύθυνσης (βλ. Πίνακα 1-Α και 2-Α). Ίσως πράγματι εδώ η ζυγαριά των μορίων να κλίνει υπέρ εκείνων που έχουν τοποθετηθεί σε θέσεις ευθύνης με πράξη αναπλήρωσης, ιδίως από το 2010 και μετά, διάστημα κατά το οποίο το Δημόσιο έχει να επιδείξει αξιοσημείωτη αδράνεια με αποτέλεσμα τα Υπηρεσιακά Συμβούλια να μην έχουν κληθεί να σχηματίσουν κρίση για την ανάδειξη νέων Τμηματαρχών. Από αυτή την οπτική, το υφιστάμενο πλαίσιο ανακατανέμει οφέλη προς συγκεκριμένες ομάδες υπαλλήλων και τουλάχιστον αυτό το σημείο εκκίνησης στον αγώνα του ανταγωνισμού μοιάζει να μην είναι το ίδιο για όλους τους υποψήφιους προϊσταμένους.

Όμως, η αξιοκρατία δεν έχει αποσπασματική, περιστασιακή, τυχαία ή κατά το δοκούν εφαρμογή. Ως θεμελιώδης οργανωτική - ρυθμιστική αρχή εκκινεί από το ίδιο σημείο αφετηρίας για όλους και εκτείνεται σε όλα τα στάδια της αξιολογικής διαδικασίας φθάνοντας έως το τέλος. Χωρίς παρεμβάσεις, παρεμβολές και προσωπικές σταθμίσεις ικανές να κλονίσουν τα θεμέλια και την αποστολή της. Στη νοηματοδότησή της δεν χωρούν παρερμηνείες και δεύτερες σκέψεις παρά μόνο η επικράτηση της προσωπικής αξίας (< αξιο - < άξιος + κρατία < κρατέω-ώ). Γιατί η αξιοκρατία, κατά την ουσιαστική πραγμάτωσή της, *αντιστρατεύεται τον φαβοριτισμό (ενοιοκρατία), τον νεποτισμό (οικογενειοκρατία), τον φατριασμό, τον καριερισμό και τον αριθμισμό, δηλαδή το φθάσιμο σε ένα σκοπό με κάθε λογής μέσο και κυρίως με το μέσον.*¹⁰³

¹⁰³ Καργάκος Σ., «Δημοκρατία και Αξιοκρατία», άρθρο αναρτημένο στο προσωπικό ιστολόγιο του ιστορικού - συγγραφέα, πρώτη πηγή δημοσίευσης: εφημερίδα "Κόντρα", 03.12.2016.

5. Συμπεράσματα - Επίλογος

Η αξιοκρατική στελέχωση των θέσεων ευθύνης στη Δημόσια Διοίκηση είναι ζήτημα πρώτης προτεραιότητας και καθρέπτης κάθε δικαιοκρατικής κοινωνίας, που επιλέγει να πορεύεται, να λειτουργεί και να εξελίσσεται με τους πλέον άξιους και ικανούς. Τούτο προϋποθέτει την αποτίμηση της αξίας έκαστου προσώπου μέσα από μηχανισμούς και διαδικασίες που διασφαλίζουν τη δίκαιη αντιμετώπιση και την επάξια ανταμοιβή εκείνων, οι οποίοι προσβλέπουν στην υπηρεσιακή τους σταδιοδρομία και θέτουν εαυτούς προς κρίση για την ανάληψη της άσκησης καθηκόντων ευθύνης στις βαθμίδες της ιεραρχίας.

Προς την κατεύθυνση αυτή οι εναλλασσόμενες ελληνικές κυβερνήσεις των τελευταίων δεκαετιών επικαλούμενες την αρχή της αξιοκρατίας και την ορθολογική στελέχωση των ανώτερης διοίκησης, επιδίδονται σε έναν αγώνα αλληπάλληλων νομοθετικών ρυθμίσεων, που αφορούν στις προϋποθέσεις, τα κριτήρια και τη διαδικασία επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων. Καταλήγουν όμως να χειρίζονται το πεδίο της διοικητικής προϊστασίας με μία αυξημένη αίσθηση χρησικτησίας, επιλέγοντας αποσπασματικές τροποποιήσεις διατάξεων και παρεμβάσεις εμποτισμένες με φορμαλισμό, αδιάφορες προς τη θεσμική συνέχεια, που οφείλει να διέπει τη δράση και λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού. Το αποτέλεσμα είναι κάθε νέο σύστημα κρίσεων, ως θεσμική άρθρωση που εξαρτά τη διάρκεια ισχύος της από τη διάρκεια ζωής κάθε κυβέρνησης στην εξουσία, να απενεργοποιεί το αμέσως προηγούμενο και συνήθως ανεφάρμοστο κανονιστικό πλαίσιο μέχρι και το ίδιο να απενεργοποιηθεί από το αμέσως επόμενο.

Στο πλαίσιο αυτό, αν και δεν αμφισβητείται η βούληση του νομοθέτη να προωθεί αλλαγές σύμφυτες με τους όρους και τις προδιαγραφές της αντικειμενικότητας, της αμεροληψίας και της αξιοκρατίας, συντηρείται σε υψηλό βαθμό η κοινή αίσθηση ότι, την ώρα που η διοίκηση παράγει νομικές δεσμεύσεις και διαδικαστικές υποχρεώσεις για το αδιάβλητο της λειτουργίας της, επιδιώκει να εμφανίζεται ότι τις τηρεί χωρίς ωστόσο να τις ακολουθεί. Η αίσθηση αυτή έχει τις ρίζες της στη βαθιά διείσδυση της κομματικής λογικής και την επιβίωση των πελατειακών πρακτικών στο εσωτερικό της Διοίκησης. Πηγάζει από ένα πολιτικό σύστημα που έχει μάθει να συναλλάσσεται και να χειραγωγεί την κρατική μηχανή και εκβάλλει στους αρμούς της Δημόσιας Διοίκησης. Υπό τέτοιες συνθήκες, η ιδέα και απόπειρα ελέγχου των θέσεων ευθύνης γίνεται αυτοσκοπός κάθε πολιτικού

συστήματος, που συναινεί στην αναπαραγωγή του με αντάλλαγμα την ικανοποίηση ιδιωφελών συμφερόντων μέσω της αναρρίχησης προσώπων στην ανώτερη ιεραρχία με κριτήριο την κομματική ταυτότητα και όχι την προσωπική αξία.

Την πεποίθηση αυτή ενισχύει η διοικητική πρακτική κάλυψης των θέσεων προϊσταμένων μέσω της θεσμοθετημένης αναπλήρωσης, κάθε φορά που αυτή διενεργείται αντίθετα με το γράμμα και το πνεύμα του νόμου σε ένα σύστημα, που ούτως ή άλλως βρίσκει διέξοδο σε αυτή τη λύση αντί να εφαρμόζει, ως οφείλει, τις διατάξεις περί επιλογής. Η διαπίστωση της παράτυπης τοποθέτησης αναπληρωτών προϊσταμένων, φαινόμενο που προωθεί την ευνοιοκρατία σε βάρος της αξιοκρατίας προκαλώντας τη γενικευμένη αντίδραση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος, συμπληρώνει την εικόνα μιας Δημόσιας Διοίκησης που δύσκολα πείθει για την πρόθεση αποπολιτικοποίησής της και την αποσύνδεσή της από τους κομματικούς της σωλήνες.

Υπό αυτή την πραγματικότητα, το νέο νομικό πλαίσιο που ισχύει για την επιλογή των προϊσταμένων οργανικών μονάδων και το οποίο ήδη εφαρμόζεται με την έκδοση μιας σειράς προκηρύξεων για την πλήρωση θέσεων Γενικών Διευθυντών σε Υπουργεία και άλλους φορείς του Δημοσίου, καλείται να αποδείξει κατά πόσον ο διοικητικός μηχανισμός θέλει να λειτουργήσει αποκλειστικά και μόνο με ζωντανά τα εχέγγυα και τα αντανακλαστικά της αξιοκρατίας έναντι κάθε άλλης πρόθεσης. Έτσι, μετά και τις τελευταίες τροποποιήσεις που επέφεραν οι νόμοι 4674/2020 και 4690/2020 στις σχετικές διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα, μένει να επιβεβαιωθεί αν και σε ποιον βαθμό οι εισαχθείσες αλλαγές, όπως οι πρόσθετες συνδυαστικές προϋποθέσεις συμμετοχής, η διαφορετική στάθμιση στη μοριοδότηση των τυπικών - εκπαιδευτικών προσόντων και της εργασιακής εμπειρίας και οι μεταβολές στη σύνθεση των αρμόδιων συλλογικών οργάνων επιλογής, εναρμονίζονται με το πρόταγμα για την επιλογή προϊσταμένων με βάση τις ικανότητες, τα ουσιαστικά προσόντα και την εν σύνολω αξία - προσωπική και επαγγελματική - έκαστου υποψηφίου. Εκ του αποτελέσματος, λοιπόν, αναμένεται να κριθεί αν το νέο ρυθμιστικό πλαίσιο διαφυλάττει το κύρος και την αξιοπιστία της Δημόσιας Διοίκησης ή αν πρόκειται για ένα ακόμη νομοθετικό εγχείρημα, που ανακατανέμει οφέλη ικανοποιώντας επιμέρους επιδιώξεις και στοχεύσεις. Κρατώντας την ελληνική διοίκηση όμηρο των δομικών παθογενειών της και των πολιτικών της εξαρτήσεων.

Αν πάντως δεχθούμε ότι ο νομοθέτης, ως θεματοφύλακας της αξιοκρατίας, αναζητά με επιμονή το πλέον ιδανικό και ευρύτατα αποδεκτό σύστημα επιλογής

προϊσταμένων το οποίο θα τύχει πλήρους εφαρμογής χωρίς να ανατραπεί πριν δοκιμαστεί στη πράξη, τότε θα πρέπει να παραδεχθούμε ότι, όσο η δυαδική σχέση διοίκησης - πολιτικής παραμένει συμβιωτική, η αναζήτηση των πλέον άξιων και ικανών θα συνεχίζει να αποτελεί ανοιχτή πρόκληση για την ελληνική Δημόσια Διοίκηση.

Βιβλιογραφία - Αρθρογραφία

Ανθόπουλος, Χαράλαμπος,

«Προς ένα νέο πολιτικό σύστημα», *Επίκαιρα Θέματα Συνταγματικού Δικαίου*, επιμ. Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου - Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, Τεύχος 14, Αθήνα, Μάιος 2012.

Ασπρίδης, Γιώργος,

Εισαγωγή στην Πολιτική και Διοικητική Οργάνωση του Ελληνικού Κράτους, εκδ. Προπομπός, Αθήνα, 2013.

Βερέμης, Θάνος,

Δόξα και αδιέξοδα. Ηγέτες της Νεοελληνικής Ιστορίας, εκδ. Μεταίχμιο, Αθήνα, 2017.

Chandler A. J., (Επιστημονική Επιμέλεια Σπανού Καλλιόπη)

Δημόσια Διοίκηση Συγκριτική Ανάλυση, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2003.

Γκέρτσος, Βασίλειος / Πυργάκης, Δημήτριος,

Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας - Ενημέρωση με τον Ν.4325/2015, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2015.

Δερβιτσιώτης, Άλκης,

Η έννοια της Κυβέρνησης, Π.Ν. Σάκκουλας, 2019.

Διαμαντούρος, Νικηφόρος,

«Δημοκρατία, Κράτος Δικαίου και ο Ombudsman», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, Μάιος 2006, τχ. 27.

Διέλλας, Γιώργος,

«Μεταρρυθμίσεις και θεσμική μνήμη στη δημόσια διοίκηση», εφημερίδα "Το Βήμα", 28 Αυγούστου 2018.

Ζέρβας, Νίκος,

«Η ρήτρα της αξιοκρατίας για τη στελέχωση της ελληνικής διοίκησης. Από την επιταγή των Επαναστατικών Συνταγμάτων στη δειλή μνεία του ισχύοντος καταστατικού χάρτη», *Το Σύνταγμα (ΤοΣ)* 4/2018.

Καμτσιόου, Ιφιγένεια,

«Ισότητα και Αξιοκρατία: Το Συνταγματικό πλαίσιο επιλογής του ανθρώπινου δυναμικού στον δημόσιο τομέα», Πρακτικά 1ου Διεθνούς Συνεδρίου του Α.Σ.Ε.Π., *Επιλογή Ανθρώπινου Δυναμικού στον Δημόσιο Τομέα: Νέες τάσεις & προκλήσεις*, Αθήνα, 9.11.2017, σε ηλεκτρονικό περιοδικό *Pro-Justitia*, τ.1 (2018), Νομική Σχολή Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης.

Καργάκος, Σαράντος,

«Δημοκρατία και Αξιοκρατία», προσωπικό ιστολόγιο (sarantoskargakos.gr), πρώτη πηγή δημοσίευσης: εφημερίδα "Κόντρα", 03.12.2016.

Κτιστάκη, Σταυρούλα,

Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη, εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα, 2009.

Λούλης, Γιάννης,

Πού οδηγείται η Ελλάδα. Η χρεωκοπία του κομματικού συστήματος, εκδ. Καστανιώτη, Αθήνα, 2012.

Μαΐστρος, Παναγιώτης,

Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα [1975 - 2015+], εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2009.

Μακροδημήτρης, Αντώνης,

«Αξιοκρατία δεν είναι μόνο η αντικειμενικότητα», Πρακτικά 1ου Διεθνούς Συνεδρίου του Α.Σ.Ε.Π. *Επιλογή Ανθρώπινου Δυναμικού στον Δημόσιο Τομέα: Νέες τάσεις & προκλήσεις*, Αθήνα, 9.11.2017.

Μακροδημήτρης, Αντώνης, *Υφαίνοντας τον ιστό της Πηνελόπης. Διοίκηση και Δημοκρατία στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013.

Μακροδημήτρης, Αντώνης, «Οι αρχές του κώδικα καλής συμπεριφοράς της δημόσιας διοίκησης», εφημερίδα "Το Βήμα της Κυριακής", 6 Αυγούστου 2000.

Μανιτάκης, Αντώνης,

«Δημόσια Διοίκηση και Διοικητική Μεταρρύθμιση, εγκλωβισμένες στον ιστό της πολυνομίας και της τυπολατρίας: προτάσεις για την απαγκίστρωσή τους», ΔιΔικ 1/2016 (28).

Μανιτάκης, Αντώνης,

«Η απονομοκοποίηση της διοικητικής δράσης πρώτη προϋπόθεση μιας λειτουργικής και ευέλικτης διοίκησης», Πρακτικά 1ου Διεθνούς Συνεδρίου του Α.Σ.Ε.Π., *Επιλογή Ανθρώπινου Δυναμικού στον Δημόσιο Τομέα: Νέες τάσεις & προκλήσεις*, Αθήνα, 9.11.2017.

Μουζέλης, Νίκος,

«Η επανίδρυση του κομματισμού», εφημερίδα "Το Βήμα", 19 Σεπτεμβρίου 2004.

Παπακωνσταντίνου, Απόστολος,

«Η συνταγματική αρχή της αξιοκρατίας & το νέο σύστημα επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων του Δημοσίου», ΕφημΔΔ 2/2007, εκδ. Σάκκουλα.

Παπατόλιας, Απόστολος,

«Οι μεταμορφώσεις της αξιοκρατίας. Από τον πρώιμο φιλελευθερισμό στη ρωσισανή σύνθεση», ΕφημΔΔ 4/2019, εκδ. Σάκκουλα.

Παπατόλιας, Απόστολος,

«Μεταρρυθμιστικές πολιτικές στη Δημόσια Διοίκηση με τις εγγυήσεις του ΑΣΕΠ. Ο στόχος της "από-πολιτικοποίησης" και η θέσπιση του Μητρώου Επιτελικών Στελεχών», ΕφημΔΔ 6/2017, εκδ. Σάκκουλα.

Παυλόπουλος, Προκόπης,

«Η αξία του ανθρώπου ως θεμέλιο του ανθρωποκεντρικού χαρακτήρα του Συντάγματος. Οι θεσμικές επιπτώσεις στο πεδίο της Βιοηθικής», ΕφημΔΔ 2/2019, εκδ. Σάκκουλα.

Πολύδωρας, Βύρων,

«Περί αξιοκρατίας», ανάπτυπο από τις επιφυλλίδες της εφημερίδας "Η Καθημερινή", 5 Ιουνίου 1981, στο Καστριώτης, Ιωάννης, «Η κατ' αξίαν απονομή της Δικαιοσύνης (Αξιοκρατία) κατά τον Αριστοτέλη και οι σύγχρονες αντιλήψεις για τον τρόπο λειτουργίας της», *Digesta Law Review*, Αθήνα, 1999.

Πραβίτα, Μαρία-Ηλιάνα,

«Η αναδιοργάνωση των υπηρεσιακών συμβουλίων των δημόσιων υπαλλήλων. Επαγγελματισμός έναντι πολιτικοποίησης», Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, Ιανουάριος 2018, τ.44, No.1.

Πρεβεδούρου, Ευγενία,

«[5] Η Αρχή της Νομιμότητας» σε *Γενικές Αρχές Δημοσίου Δικαίου*, Αντωνίου Θ. (επιμ.), 1 Σειρά: *Εγχειρίδια Δημοσίου Δικαίου και Ευρωπαϊκού Δημοσίου Δικαίου*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2013.

Ραμματά, Μαρία,

«Σύγχρονες μεταβολές στη διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού στον δημόσιο τομέα με αφορμή την οικονομική κρίση», στο Μπάλα Ε.Γ. (επιμ.), *Δημόσια Διακυβέρνηση: Προοπτικές και Προκλήσεις στον 21ο αιώνα*, 1ο Πανελλήνιο Συνέδριο Τομέα Διοικητικής Επιστήμης του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, 31.10-1.11.2018, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2019.

Robbins Stephen P. / Judge Timothy A.,

Οργανωσιακή συμπεριφορά. Βασικές έννοιες και σύγχρονες προσεγγίσεις, Σαχινίδης Α. (επιμ.), εκδ. Κριτική, 2η έκδοση, 2018.

Ρωσίδης, Ιωάννης / Ασπρίδης, Γιώργος / Κατσιμάρδος Πέτρος / Μπούας, Κωνσταντίνος,

«Το ατέρμονο εγχείρημα της βελτίωσης της παραγωγικότητας των δημοσίων υπαλλήλων στην Ελλάδα», *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης*, εκδ. Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα, Ιανουάριος 2016, No.22.

Σαματάς, Μηνάς,

«Το καταστροφικό κόστος της κομματικής "νομενκλατούρας" στην ποιότητα της Διοίκησης και Δημοκρατίας στη μεταπολιτευτική Ελλάδα», στο *Διοίκηση και Δημοκρατία: Ποιότητα, Αποτελεσματικότητα, Νομιμοποίηση*, Τόμος Πρακτικών 3ου Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημών σε επιμέλεια των Μακρυδημήτρη Α., Σαματά Μ., Πραβίτα Μ.Η., εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011.

Σιούφας, Δημήτρης,

Κράτος και Κυβερνήσεις της Μεταπολίτευσης 1974-2011, e-book, 2012, sioufas.gr.

Σπανού, Καλλιόπη,

«Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης», Έκθεση του ΕΛΙΑΜΕΠ (Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής), Οκτώβριος 2018.

Σπηλιωτόπουλος, Επαμεινώνδας,

Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, (Τόμος Ι), 15η Έκδοση, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2017.

Σπηλιωτόπουλος, Ιωάννης,

«Τα συστήματα επιλογής Προϊσταμένων στο δημόσιο την τελευταία εικοσαετία. Η πρόκληση της εφαρμογής του Ν.4369/16», Πρακτικά 1ου Διεθνούς Συνεδρίου του Α.Σ.Ε.Π., *Επιλογή Ανθρώπινου Δυναμικού στον Δημόσιο Τομέα: Νέες τάσεις & προκλήσεις*, Αθήνα, 9.11.2017.

Σωτηρόπουλος, Δημήτρης / Χριστόπουλος, Λεωνίδας,

Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα. Ανάλυση Αποτυχιών του παρελθόντος και Προτάσεις Βελτιωτικών Παρεμβάσεων, εκδ. διαΝΕΟσις, Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης, 2017.

Τάχος, Αναστάσιος / Συμεωνίδης, Ιωάννης,
Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα - ΕρμΥΚ, Γ' έκδοση, Άρθρα πρώτο-105, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2007.

Τζέμος, Βασίλης,
Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2013.

Χρυσανθάκης, Χαράλαμπος,
Εισηγήσεις Συνταγματικού Δικαίου, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2007.

Ψυχογιός, Θεόδωρος,
«Η πολυνομία και κακονομία ως εμπόδια της οικονομικής και κοινωνικής προόδου», στο Μπάλα Ε.Γ. (επιμ.), *Δημόσια Διακυβέρνηση: Προοπτικές και Προκλήσεις στον 21ο αιώνα*, 1ο Πανελλήνιο Συνέδριο Τομέα Διοικητικής Επιστήμης του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, 31.10-1.11.2018, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2019.

Ηλεκτρονικές Πηγές Δεδομένων

- Ανοικτή Διακυβέρνηση / www.opengov.gr
- Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού / www.asep.gr
- Βάσεις Νομικών Δεδομένων - Nomos / www.lawdbintrasoftnet.com
- Βουλή των Ελλήνων / www.hellenicparliament.gr
- Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή / www.pbo.gr/el-gr
- Διαβαλκανικό Ινστιτούτο Δημόσιας Διοίκησης / www.icteurope.gr/center.php?cid=568
- Διαύγεια / www.diavgeia.gov.gr
- Εθνικό Τυπογραφείο / www.et.gr
- Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης / www.ejournals.epublishing.ekt.gr
- Ελληνική Στατιστική Αρχή / www.statistics.gr
- Εμπορικό και Βιομηχανικό Επιμελητήριο Αθηνών - ΕΒΕΑ / www.acci.gr
- Εφημερίδα Η Καθημερινή / www.kathimerini.gr
- Εφημερίδα Τα Νέα / www.tanea.gr
- Εφημερίδα Το Βήμα / www.tovima.gr
- Εφημερίδα των Συντακτών / www.efsyn.gr
- Ισοκράτης (Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών ΔΣΑ) / www.dsanet.gr
- Νομικό Συμβούλιο του Κράτους / www.nsk.gr
- Υπουργείο Εσωτερικών / www.ypes.gr

Νομοθετικό πλαίσιο - Νομολογία - Γνωμοδοτήσεις Ν.Σ.Κ.

N.1811/1951 (ΦΕΚ 141/Α/16.5.1951)

Περί Κώδικος καταστάσεως των Δημοσίων Διοικητικών Υπαλλήλων

N.1232/1982 (ΦΕΚ 22/Α/25.2.1982)

Επαναφορά σε ισχύ, τροποποίηση και συμπλήρωση των διατάξεων του Ν.Δ.4352/1964 και άλλες διατάξεις

N.1320/1983 (ΦΕΚ 6/Α/11.1.1983)

Πρόσληψη στο Δημόσιο Τομέα και άλλες διατάξεις

N.1476/1984 (ΦΕΚ 136/Α/18.9.1984)

Διορισμός σε μόνιμες θέσεις του προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ, των ΟΤΑ και άλλες διατάξεις (Α 136)

N.1892/1990 (ΦΕΚ 101/Α/31.7.1990)

Για τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη και άλλες διατάξεις

N.1943/1991 (ΦΕΚ 50/Α/11.4.1991)

Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις

N.2026/1992 (ΦΕΚ 43/Α/23.3.1992)

Ρύθμιση θεμάτων οργάνωσης και προσωπικού της δημόσιας διοίκησης και άλλες διατάξεις

N.2085/1992 (ΦΕΚ 170/Α/20.10.1992)

Ρύθμιση θεμάτων οργάνωσης, λειτουργίας και προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις.

N.2190/1994 (ΦΕΚ 28/Α/3.3.1994)

Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης

N.2683/1999 (ΦΕΚ 19/Α/9.2.1999)

Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. και άλλες διατάξεις

N.3260/2004 (ΦΕΚ 151/Α/6.8.2004)

Ρυθμίσεις του συστήματος προσλήψεων και θεμάτων δημόσιας διοίκησης

N.3528/2007 (ΦΕΚ 26/Α/9.2.2007)

Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.

N.3839/2010 (ΦΕΚ 51/Α/29.3.2010)

Σύστημα επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων με αντικειμενικά και αξιοκρατικά κριτήρια - Σύσταση Ειδικού Συμβουλίου Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π.) και λοιπές διατάξεις. ΔΙΟΡΘ.ΣΦΑΛΜ. ΦΕΚ 83/Α/1.7.2010

N.4275/2014 (ΦΕΚ 149/Α/15.7.2014)

Τροποποίηση διατάξεων του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. (ν.3528/2007) - Επιλογή προϊσταμένων οργανικών μονάδων και άλλες διατάξεις

N.4325/2015 (ΦΕΚ 47/Α/11.5.2015)

Εκδημοκρατισμός της Διοίκησης - Καταπολέμηση Γραφειοκρατίας και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση. Αποκατάσταση αδικιών και άλλες διατάξεις

N.4336/2015 (ΦΕΚ 94/Α/14.8.2015)

Συνταξιοδοτικές διατάξεις - Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης.

N.4369/2016 (ΦΕΚ 33/Α/27.2.2016)

Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια - αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις

N.4492/2017 (ΦΕΚ 156/Α/18.10.2017)

Διακίνηση και εμπορία νωπών και ευαλλοίωτων αγροτικών προϊόντων και άλλες διατάξεις

N.4590/2019 (ΦΕΚ 17/Α/7.2.2019)

Ενδυνάμωση Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.), ενίσχυση και αναβάθμιση Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις

N.4622/2019 (ΦΕΚ 133/Α/7.8.2019)

Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης

N.4674/2020 (ΦΕΚ 53/Α/11.3.2020)

Στρατηγική αναπτυξιακή προοπτική των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ρύθμιση ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις

N.4690/2020 (ΦΕΚ 104/Α/30.5.2020)

Κύρωση: α) της από 13.4.2020 Π.Ν.Π. «Μέτρα για την αντιμετώπιση των συνεχιζόμενων συνεπειών της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19 και άλλες κατεπείγουσες διατάξεις» (Α' 84) και β) της από 1.5.2020 Π.Ν.Π. «Περαιτέρω μέτρα για την αντιμετώπιση των συνεχιζόμενων συνεπειών της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19 και την επάνοδο στην κοινωνική και οικονομική κανονικότητα» (Α' 90) και άλλες διατάξεις

- ΣτΕ 2396/2004 Ολομ.
- ΣτΕ 3052/2009 Ολομ.
- ΣτΕ 3058/2009 Ολομ.
- ΣτΕ 959/2015 Ολομ.
- ΣτΕ1943/2018 Ολομ.
- ΣτΕ 2823/2018 Τμ. Γ'
- ΣτΕ 1446/2003
- ΤρΔΕφ (ΑΚ) Πατρών 239/2019
- ΔΕφ (ΑΚ) Αθηνών 261/2018
- ΕΣ/ΚΠΕ.ΤΜ.1/117/2018
- ΕΣ/ΚΠΕ.ΤΜ.1/43/2019
- Ν.Σ.Κ. 197/2015
- Ν.Σ.Κ. 62/2016
- Ν.Σ.Κ. 136/2017

Εγκύκλιοι - Υπουργικές Αποφάσεις

ΔΙΔΑΔ/Φ.35.46/2257/οικ.26574/14.10.2016 εγκύκλιος (ΑΔΑ: ΩΣΖΡ465ΦΘΕ-Κ8Λ)
«Αναπλήρωση προϊσταμένων οργανικών μονάδων»

ΔΙΔΑΔ/Φ.35.53/2563/οικ.30660/06.09.2019 εγκύκλιος (ΑΔΑ: ΨΒΒΦ465ΧΘΨ-ΒΓΝ)
«Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης»

ΔΙΔΚ/Φ.33/οικ.38337/6.11.2019 Υ.Α. (ΦΕΚ 4170/Β/14.11.2019) «Σύσταση και ανασυγκρότηση τριών (3) Ειδικών Συμβουλίων Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π.) στο Υπουργείο Εσωτερικών»

ΔΙΔΚ/Φ.33/οικ.21486/19.11.2020 Υ.Α. (ΦΕΚ 5258/Β/30.11.2020) «Τροποποίηση της αρ. ΔΙΔΚ/Φ.33/οικ.38337/6.11.2019 (Β' 4170) απόφασης με θέμα "Σύσταση και ανασυγκρότηση τριών (3) Ειδικών Συμβουλίων Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π.) στο Υπουργείο Εσωτερικών", όπως ισχύει»

ΔΙΔΚ/Φ.38/οικ.2092/14.01.2020 Υ.Α. (ΑΔΑ: ΨΧ8246ΜΤΛ6-ΠΒ) «Ορισμός μελών Ειδικών Συμβουλίων Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π.) του άρθρου 86 του ν.3528/2007 (ΦΕΚ 26 Α'), όπως ισχύει»

ΔΙΔΚ/Φ.33/οικ.4418/29.01.2020 Υ.Α. (ΦΕΚ 327/Β/07.02.2020) «Τροποποίηση της αρ. ΔΙΔΚ/Φ.33/οικ.38337/6.11.2019 (Β' 4170) απόφασης με θέμα "Σύσταση και ανασυγκρότηση τριών (3) Ειδικών Συμβουλίων Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π.) στο Υπουργείο Εσωτερικών"»

ΔΙΔΑΔ/Φ.35/54/2611/9356/25.06.2020 εγκύκλιος (ΑΔΑ: ΨΘΓΚ46ΜΤΛ6-7ΓΔ) «Σύστημα Επιλογής Προϊσταμένων σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 84-86 του Υπαλληλικού Κώδικα, όπως ισχύει»

ΔΙΔΑΔ/Φ.35.55/2621/οικ.14536/23.07.2020 έγγραφο «Ανάδειξη αναπληρωτών Υπηρεσιακών Γραμματέων και τροποποίηση της συγκρότησης των τριών (3) Ειδικών Συμβουλίων Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π.) και των οικείων Συμβουλίων Επιλογής Προϊσταμένων (Σ.Ε.Π.)»

ΔΙΔΚ/Φ.38/οικ.2065/04.02.2021 Υ.Α. «Τροποποίηση της υπ' αριθ. ΔΙΔΚ/Φ.38/2092/14.01.2020 (ΑΔΑ: ΨΧ8246ΜΤΛ6-ΠΒ) «Ορισμός Μελών Ειδικών Συμβουλίων Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π.) του άρθρου 86 του ν.3528/2007 (ΦΕΚ 26 Α'), όπως ισχύει»