

ΕΘΝΙΚΟΝ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟΝ ΑΘΗΝΩΝ

NATIONAL AND KAPODISTRIAN UNIVERSITY OF ATHENS



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Εθνικόν και Καποδιστριακόν
Πανεπιστήμιον Αθηνών

ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Χρήστος Παπαδόπουλος

ΑΜ: 1342201400166

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**Πολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης –
Η περίπτωση της επιλογής ανώτερων στελεχών**

Αθήνα, Οκτώβριος 2018

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Θεωρώ υποχρέωσή μου να ευχαριστήσω την επιβλέπουσα καθηγήτρια, Μαρία-Ηλιάννα Πραβίτα για την πολύτιμη καθοδήγησή της. Επιπλέον, θέλω να ευχαριστήσω θερμά τους υπαλλήλους της Βιβλιοθήκης της σχολής Πολιτικών Επιστημών και Δημόσιας Διοίκησης του Εθνικού Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών για την πολύτιμη συνεισφορά τους στη συλλογή του απαραίτητου υλικού για την εκπόνηση της εργασίας.



Περιεχόμενα

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ	2
ΠΕΡΙΛΗΨΗ	5
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	6
ΜΕΡΟΣ Α΄	8
1.1. Η ΦΥΣΗ ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΣΩΜΑΤΟΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ	8
1.2. Η ΠΡΩΤΗ ΕΜΦΑΝΙΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΠΕΛΑΤΕΙΑΚΩΝ ΣΧΕΣΕΩΝ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ	11
1.3. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ	14
1.3.1. ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ	15
1.3.1.1. ΠΡΩΤΗ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΑ ΕΚΛΟΓΙΚΕΥΣΗΣ	15
1.3.1.2. ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΟ ΔΙΑΣΤΗΜΑ 1974-2000	16
1.3.1.3. ΤΟ ΤΕΛΟΣ ΤΗΣ ΔΕΚΑΕΤΙΑΣ ΤΟΥ '90	17
1.3.2. Η ΑΠΟΨΗ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥΣ ΥΠΑΛΛΗΛΟΥΣ	18
ΜΕΡΟΣ Β΄	23
2.1. Η ΕΠΙΛΟΓΗ ΤΩΝ ΑΝΩΤΕΡΩΝ ΣΤΕΛΕΧΩΝ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 2010-2015	23
2.1.1. Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΤΟΥ 2010-1 ^ο ΜΝΗΜΟΝΙΟ	25
2.1.2. ΣΥΓΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΠΑΣΟΚ-ΝΔ (2012-2014)	27
2.1.3. ΚΕΙΣΕΠ: Η ΘΕΣΠΙΣΗ ΕΝΟΣ ΝΕΟΥ ΟΡΓΑΝΟΥ	29
2.2. ΤΟ ΙΣΧΥΟΝ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ (2015-2018)	31
2.2.1. ΕΘΝΙΚΟ ΜΗΤΡΩΟ ΣΤΕΛΕΧΩΝ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	31
2.3. ΤΟ ΝΕΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ-ΠΡΟΑΓΩΓΩΝ	33

2.3.1. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΩΝ ΟΡΓΑΝΙΚΩΝ ΜΟΝΑΔΩΝ ...	33
2.3.2. ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΠΡΟΑΓΩΓΩΝ	34
2.4. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΩΝ.....	35
2.5. ΚΡΙΤΙΚΗ ΣΤΗΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΜΗΤΡΩΟΥ	38
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	42
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ - ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ	44

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Στην παρούσα εργασία εξετάζεται το ζήτημα της πολιτικοποίησης της επιλογής των ανώτερων στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης, ένα πρόβλημα το οποίο παρουσιάστηκε σχεδόν ταυτόχρονα με την ίδρυση του νεοελληνικού κράτους. Η μελέτη εστιάζει στη φύση και στον τρόπο εξέλιξης του φαινομένου της κομματικοποίησης της Διοίκησης και των πελατειακών σχέσεων, οι οποίες επηρέασαν και τα ανώτερα κλιμάκιά της. Επιπλέον, διερευνώνται τα μεταρρυθμιστικά εγχειρήματα από την αρχή της κρίσης έως και σήμερα (2010-2018) που αφορούν τη μέθοδο της προαγωγικής εξέλιξης της δημοσιοϋπαλληλίας προς την κατεύθυνση της αποπολιτικοποίησης. Στο επίκεντρο τίθενται και τα υπηρεσιακά συμβούλια, τα οποία αποτελούν το καθ' ύλην αρμόδιο όργανο για τις προαγωγές των υπαλλήλων και την επιλογή προϊσταμένων στη Διοίκηση. Αποτέλεσμα της άλωσης του διοικητικού μηχανισμού από τέτοιου είδους φαινόμενα όπως η αναξιοκρατία-κομματισμός, είναι η χαμηλή αποδοτικότητα, η αναξιοπιστία και η έλλειψη επαγγελματισμού. Προς επίρρωση των παραπάνω παρουσιάζονται έρευνες που έχουν διεξαχθεί, και σε αυτές διατυπώνεται η δυσaráσκεια των πολιτών, αλλά ακόμα και των ίδιων των δημοσίων υπαλλήλων, για τον τρόπο λειτουργίας και στελέχωσης της Δημόσιας Διοίκησης. Τέλος, με την ανάλυση των τριών τελευταίων νομοθετικών αλλαγών (2010, 2014, 2016) για την επιλογή των στελεχών των ανώτερων βαθμίδων της διοικητικής ιεραρχίας, καθίσταται σαφής η δυσκολία των εκάστοτε κυβερνώντων να σχεδιάσουν ένα πρόγραμμα μακροχρόνιο και αποτελεσματικό, που θα ξεπερνά τις προηγούμενες ελλείψεις και θα καταγράφει τις μελλοντικές ανάγκες του διοικητικού συστήματος, αφήνοντας πίσω τις πελατειακές και αναξιοκρατικές πρακτικές του παρελθόντος.

Λέξεις-κλειδιά: κομματικοποίηση, πελατειακές σχέσεις, υπηρεσιακά συμβούλια, Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών, αξιοκρατία

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το θέμα της παρούσης εργασίας είναι η πολιτικοποίηση της Διοίκησης. Ειδικότερα, δίνεται έμφαση στον τρόπο επιλογής των ανώτερων στελεχών της και στο βαθμό που οι προσλήψεις και οι προαγωγές στη Δημόσια Διοίκηση επηρεάζονται από την κομματική πατρωνία.

Η Δημόσια Διοίκηση, η οποία οργανώθηκε ήδη με τη σύσταση του νεοελληνικού κράτους, με στόχο να επιτελέσει συγκεκριμένους σκοπούς με τον πιο αποτελεσματικό τρόπο, παρουσίασε σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα σοβαρές παθογένειες, όπως είναι η τυπολατρία και οι πελατειακές σχέσεις¹. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα η πολιτική συμμετοχή και η οργάνωση του κράτους να διέπονται από κομματικές εξαρτήσεις, ενώ οι διορισμοί σε καίριες θέσεις της κρατικής μηχανής γίνονταν με ψηφοθηρικά κίνητρα. Ο αξιοκρατικός χαρακτήρας της στελέχωσης της Δημόσιας Διοίκησης υπήρξε ζητούμενο, τόσο αναφορικά με τις προσλήψεις, όσο και τις προαγωγές των δημοσίων υπαλλήλων.

Το βασικό ερευνητικό ερώτημα, που η απάντησή του καθιστά και το στόχο της εργασίας, είναι πώς οι σχέσεις πατρωνίας επηρέασαν τη Διοίκηση στο πέρασ του χρόνου και πώς οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες που έγιναν δεν τελεσφόρησαν, επηρεαζόμενες περισσότερο από το κομματικό συμφέρον παρά από την ανάγκη μιας αποτελεσματικής και λειτουργικής Δημόσιας Διοίκησης.

Όσον αφορά την οριοθέτηση του θέματος της εργασίας, το χρονικό πλαίσιο το οποίο καλύπτεται εκκινεί από συστάσεως του σύγχρονου ελληνικού κράτους και φτάνει στις ημέρες μας, αφορά δε τη Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα.

Η βασική υπόθεση εργασίας είναι ότι όσο περισσότερο απλώνεται το δίκτυ των πελατειακών σχέσεων για την ικανοποίηση των κομματικών σκοπιμοτήτων, τόσο μεγαλύτερη είναι η αναποτελεσματικότητα της Διοίκησης, που δεν στελεχώνεται με αξιοκρατικά κριτήρια.

¹ Σωτηρόπουλος, Δ. Α. (2001), *Η Κορνή του Πελατειακού Κράτους*. Αθήνα: Ποταμός (σελ. 15).

Η μέθοδος που ακολουθήθηκε για την συγγραφή της εργασίας είναι η συλλογή πληροφοριών από δευτερογενές υλικό, αλλά και πρωτογενές, όπως νομοθεσία.

Ακολουθεί μια σύντομη παρουσίαση του πλάνου της εργασίας. ΜΕΡΟΣ Α΄: Η εξέλιξη της πολιτικοποίησης της Διοίκησης, καθώς και οι προσπάθειες μεταρρύθμισης. ΜΕΡΟΣ Β΄: Η επιλογή των ανώτερων στελεχών της Διοίκησης με βάση το ισχύον νομικό πλαίσιο.

ΜΕΡΟΣ Α΄

1.1. Η ΦΥΣΗ ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΣΩΜΑΤΟΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

Απαραίτητο εργαλείο για τη μελέτη και την κατανόηση του θέματος της παρούσης εργασίας, αποτελεί η έννοια του δημοσίου υπαλλήλου όπως αυτή ορίζεται από τον δημοσιοϋπαλληλικό κώδικα. Σύμφωνα λοιπόν με τις διατάξεις αυτού, ως δημόσιοι υπάλληλοι ορίζονται τα φυσικά πρόσωπα τα οποία παρέχουν τις υπηρεσίες τους στο Δημόσιο Νομικό Πρόσωπο του Κράτους, διότι συνδέονται με μία νομική σχέση που έχει συναφθεί προαιρετικά, συνεπάγεται ιεραρχική εξάρτηση και πειθαρχική ευθύνη και διέπεται αποκλειστικά ή εν μέρει από ειδικούς κανόνες διοικητικού δικαίου². Οι δημόσιοι υπάλληλοι χωρίζονται σε δυο κύριες κατηγορίες: τους στρατιωτικούς και τους διοικητικούς- πολιτικούς υπαλλήλους. Η δεύτερη κατηγορία είναι αυτή με την οποία ασχολείται η κατωτέρω ανάλυση. Οι πολιτικοί-διοικητικοί υπάλληλοι ανήκουν στο Δημόσιο Νομικό Πρόσωπο (ΔΝΠ) του Κράτους όπως προελέχθη και είναι τα πρόσωπα εκείνα τα οποία επανδρώνουν τις κεντρικές και περιφερειακές εξαρτημένες και αυτοτελείς υπηρεσίες που ανήκουν σε αυτό.

Η πλήρωση των οργανικών θέσεων που καταλαμβάνουν οι δημόσιοι υπάλληλοι με σκοπό την παροχή των υπηρεσιών τους στο Κράτος γίνεται με διαφορετικούς τρόπους. Ο πρώτος τρόπος είναι η άμεση επιλογή από τον αρμόδιο προϊστάμενο της εκάστοτε υπηρεσίας, αυτός έχει την αποκλειστική αρμοδιότητα της επιλογής μεταξύ των υποψηφίων, ή εναλλακτικά αντίστοιχο όργανο του οποίου τον έλεγχο έχει ο ίδιος. Η δεύτερη μέθοδος είναι αυτή του σώματος εκλεκτόρων³ το οποίο στελεχώνουν ανώτεροι δημόσιοι λειτουργοί, αυτοί αξιολογούν με βάση συγκεκριμένη διαδικασία τα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα των επίδοξων δημοσίων υπαλλήλων. Η διαγωνιστική διαδικασία αποτελεί πλέον την πιο διαδεδομένη μορφή πρόσληψης στο δημόσιο τομέα

² Σπηλιωτόπουλος, Ε. και Χρυσανθάκης, Χ. (2017), *Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου*, 9η έκδοση, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη (σελ. 4).

³ Σπηλιωτόπουλος, Ε., και Χρυσανθάκης Χ. (2017), *Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου*, 9η έκδοση, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη (σελ. 28).

καθώς θεωρείται αρκετά αδιάβλητη αλλά και αποτελεσματική, γεγονός που εξηγείται από τον πολύπλευρο χαρακτήρα της, αφού περιλαμβάνει γραπτή, ενίοτε και προφορική δοκιμασία (συνέντευξη). Οι διαγωνισμοί αυτοί από το 1994 όπου το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού θεσμοθετήθηκε ως Ανεξάρτητη Αρχή, πραγματοποιούνται υπό τον έλεγχο αυτής της ανεξάρτητης αρχής η οποία εν τη γενέσει της διέπεται από τρεις αρχές: την απόλυτη διαφάνεια, την αντικειμενικότητα και την αξιοκρατία⁴. Με την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 το ΑΣΕΠ επιφορτίστηκε και σε επίπεδο καταστατικού χάρτη της χώρας με την υποχρέωση να διεξάγει τις προσλήψεις υπαλλήλων στο δημόσιο μέσω διαγωνισμού ή επιλογής κατόπιν καθορισμού συγκεκριμένων κριτηρίων.

Η τέταρτη δυνατότητα των πολιτών προκειμένου να εργαστούν στον δημόσιο τομέα, είναι η αποφοίτηση από ειδική παραγωγική σχολή: η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης στη χώρα μας είναι η καθ' ύλη αρμόδια για την πρόσληψη των επαγγελματιών στελεχών στον διοικητικό μας μηχανισμό και την επιμόρφωσή τους. Τέλος, η «αυτόματη» επιλογή βάσει κριτηρίων όπως η οικογενειακή κατάσταση, η ηλικία και ο βαθμός του πτυχίου αποτελεί τον τελευταίο τρόπο ένταξης στην δημόσια υπαλληλία.

Η θέση του υπαλλήλου μιας δημόσιας υπηρεσίας πέραν των δικαιωμάτων που εμπεριέχει, περιλαμβάνει και κάποιες βασικές υποχρεώσεις-περιορισμούς. Μια από τις βασικότερες είναι αυτή της πολιτικής ουδετερότητας. Ο υπάλληλος είναι υποχρεωμένος να μένει μακριά από πολιτικές σκοπιμότητες και εξαρτήσεις, ο ρόλος του είναι να εκτελεί αποτελεσματικά τα καθήκοντά του για το κοινό-δημόσιο συμφέρον και όχι να αποτελεί φερέφωνο της οποιασδήποτε κομματικής αντίληψης και στόχευσης. Η φύση αυτού του περιορισμού έχει τέσσερα χαρακτηριστικά: Πρώτον, το ίδιο το Σύνταγμα στο άρθρο 29 παράγραφος 3 απαγορεύει κάθε μορφή εκδήλωσης υπέρ ή κατά κομμάτων κατά την τέλεση των καθηκόντων του υπαλλήλου. Με τον τρόπο αυτό καθίσταται σαφές πως ο δημόσιος λειτουργός οφείλει να δρα αντικειμενικά, για την εκπλήρωση του συλλογικού οφέλους. Το δεύτερο χαρακτηριστικό της πολιτικής ουδετερότητας σχετίζεται με το

⁴ Μαυρομούστακου, Ή.(2016), *Αξιολόγηση Δημοσίων Υπαλλήλων. Πρόσληψη και Υπηρεσιακή Εξέλιξη*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη (σελ. 75).

κώλυμα του δημοσίου υπαλλήλου να εκλεγεί βουλευτής όπως προκύπτει από το άρθρο 56 παρ. 1 του Συντάγματος. Εφόσον επιθυμεί να πολιτευτεί, οφείλει να παραιτηθεί πριν την ανακοίνωση της υποψηφιότητάς του. Τρίτο στοιχείο είναι το ασυμβίβαστο προς την ιδιότητα του βουλευτή: εφόσον ο τελευταίος διορίζεται ως δημόσιος υπάλληλος, εκπίπτει αυτοδικαίως από το βουλευτικό αξίωμα. Ολοκληρώνοντας, η αντικειμενικότητα κατά την άσκηση των καθηκόντων στο πλαίσιο των κατευθύνσεων της κυβερνητικής πολιτικής παρά την όποια διαφωνία με την κυβερνώσα παράταξη, είναι υποχρέωση του υπαλλήλου, ο οποίος οφείλει να κάνει τα πάντα ούτως ώστε να επιτύχουν τα αναμενόμενα αποτελέσματα οι επιμέρους δημόσιες πολιτικές. Παράλληλα, σε ό,τι έχει σχέση με τους διοικουμένους, πρέπει να δρα χωρίς διακρίσεις, εφαρμόζοντας το νόμο χωρίς παρερμηνείες και προσωπικές συμπάθειες ή αντιπάθειες, στο πλαίσιο της αρχής της νομιμότητας.

1.2. Η ΠΡΩΤΗ ΕΜΦΑΝΙΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΠΕΛΑΤΕΙΑΚΩΝ ΣΧΕΣΕΩΝ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Στο ερώτημα «γιατί αποτυγχάνουν οι περισσότερες μεταρρυθμίσεις στη χώρα μας» έχει δοθεί η απάντηση ότι η μόνη αιτία είναι ότι η δημοκρατία μας δεν είναι κομματική, αλλά κομματικοκρατική⁵. Με τον όρο «κομματικοκρατία» νοείται η συνήθεια των κομμάτων να παρεμβαίνουν σε όλους τους θεσμικούς χώρους της κοινωνίας, υποσκάπτοντας μέσω της άκρατης κομματικοποίησης τις αυτόνομες λογικές και αξίες αυτών των χώρων⁶.

Ένα από τα βασικά προβλήματα τα οποία καταγράφει ο καθηγητής Κ. Βαρβαρέσος στην έκθεσή του για τη Δημόσια Διοίκηση (1952) είναι το σύστημα των πελατειακών σχέσεων, του κομματισμού και της αναξιοκρατίας από τη βάση έως και τις ανώτερες διοικητικές βαθμίδες. Στα μέσα της δεκαετίας του 1960 και αφού είχαν περάσει δεκαπέντε χρόνια από την έκθεση Βαρβαρέσου, ο εμπειρογνώμων του ΟΟΣΑ G. Langrod (1964) σε έκθεσή του προέβη σε παρόμοιες παρατηρήσεις⁷.

Ένας σύντομος και ενδεικτικός ορισμός των πελατειακών σχέσεων θα μπορούσε να είναι «το σύνολο των διαπροσωπικών σχέσεων εκούσιας ανταλλαγής μεταξύ δύο προσώπων ή ομάδων που συνάπτουν αμοιβαία επωφελείς και άνισες συναλλαγές. Η πελατειακή σχέση αποτελεί μια άτυπη συμφωνία που στηρίζεται στην ελεύθερη επιλογή των εμπλεκόμενων μερών, τα οποία αποβλέπουν σε αμοιβαίως επωφελή ανταλλαγή αγαθών ή υπηρεσιών. Η σχέση αυτή είναι ασύμμετρη και η ανισότητά της πηγάζει από την ανώτερη θέση του πάτρωνα έναντι του πελάτη»⁸.

Ήδη από το 19^ο αιώνα βασικό χαρακτηριστικό της ελληνικής κοινωνίας, λόγω της οθωμανικής παρουσίας στον ελλαδικό χώρο για πολλά χρόνια, ήταν η

⁵ Μουζέλης, Ν. (2005), *Η Εμπλοκή των Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα : Μια Αποτίμηση του Εκσυγχρονισμού*, Αθήνα : Παπαζήσης (σελ. 17).

⁶ Μουζέλης, Ν. (2005), *Η Εμπλοκή των Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα : Μια Αποτίμηση του Εκσυγχρονισμού*, Αθήνα : Παπαζήσης (σελ. 17).

⁷ Μακρυδημήτρης, Α. (1996), *Η Διοίκηση σε Κρίση : Κείμενα για τη Διοίκηση και την Κοινωνία*, Αθήνα: Λιβάνης.

⁸ Λυριντζής, Χ. (1991), *Το τέλος των «τζακιών» : κοινωνία και πολιτική στην Αχαΐα του 19^{ου} αιώνα*, Αθήνα: Θεμέλιο (σελ. 29-30).

αναποτελεσματικότητα του κρατικού μηχανισμού, ο οποίος δεν ελεγχόταν από τα κόμματα αρχών, αλλά από δίκτυα πελατειακών σχέσεων που είχαν ως μόνο στόχο την κατάληψη της εξουσίας. Εν συνεχεία, την περίοδο του Μεσοπολέμου, ο Βενιζέλος προσπάθησε να δημιουργήσει για πρώτη φορά στην Ελλάδα ένα σύγχρονο μαζικό κόμμα αρχών. Εντούτοις, οι προσπάθειές του συνάντησαν εμπόδια τα οποία προέρχονταν μέσα από το ίδιο του το κόμμα.

Η μεταπολίτευση, κατά γενική ομολογία, δημιούργησε δημοκρατικές και σταθερές βάσεις, ώστε να αναπτυχθεί η κρατική μηχανή. Βέβαια, τα κόμματα παρά το γεγονός ότι έγιναν μαζικά δεν εκδημοκρατίστηκαν παράλληλα, δηλαδή δεν κατάφεραν να αποτινάξουν τα πελατειακά χαρακτηριστικά τους. Αυτό συνιστά τη βασική αιτία για τον πολλαπλασιασμό του φαινομένου της αναξιοκρατίας και των ρουσφετιών. Στη μεταπολίτευση, όπως αναφέρεται σχετικά, βιώνουμε έναν κομματικοκρατικό κοινοβουλευτισμό όπου το κύριο δημοκρατικό έλλειμμα είναι η διαιώνιση της επιμεριστικής πελατειακής και συγχρόνως επεκτατικής νοοτροπίας των κομμάτων⁹.

Την περίοδο 1974 έως και σήμερα, δηλαδή καθ' όλη τη μεταπολίτευση, το κομματικό συμφέρον, η εξαγορά των ψήφων και η λογική του ρουσφετιού κυριάρχησαν σε μια Ελλάδα, όπου όλος ο διοικητικός μηχανισμός στήθηκε πάνω στα σαθρά θεμέλια που είχαν δημιουργήσει τα παραπάνω φαινόμενα. Το γεγονός αυτό είχε ως αποτέλεσμα την ανισοκατανομή των δημοσίων υπαλλήλων σε διάφορους φορείς, τη δυσκαμψία και την αναποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης να ανταποκριθεί στις σύγχρονες ανάγκες και προβλήματα. Η δύναμη της ψήφου από τη μία πλευρά και η υπέρμετρη φιλοδοξία για νομή της εξουσίας από την άλλη δημιούργησαν δίκτυα πελατειακών σχέσεων μέσα στη Διοίκηση, τα οποία υποκαθιστούσαν πολλές φορές τα τυπικά προσόντα, τις ικανότητες και την ιδέα της αξιοκρατίας.

Το αποτέλεσμα αυτών των πρακτικών πέραν του γεγονότος ότι κόμματα έρχονταν και έφευγαν με πολύ γρήγορους ρυθμούς στην εξουσία ανάλογα με τους διορισμούς που είχαν υποσχεθεί είναι ότι η Δημόσια Διοίκηση αποτέλεσε το θύμα, καθώς αντί να εξυπηρετεί τις ανάγκες των πολιτών, εξυπηρετούσε τα κομματικά συμφέροντα και τη λογική της πατρωνίας.

⁹ Μουζέλης, Ν. (13/08/1995), «Η πορεία του ελληνικού κοινοβουλευτισμού: ολιγαρχισμός, πραιτοριανισμός, κομματικοκρατία», *Το Βήμα της Κυριακής*.

Για να γίνει αντιληπτό πόσο παλιά στο χρόνο έχει ριζώσει το φαινόμενο των πελατειακών σχέσεων στην ελληνική κοινωνία, αρκεί να αναφέρουμε παραδείγματα από την κατάσταση που επικρατούσε τα πρώτα έτη συγκρότησης του ελληνικού κράτους, όπου τα πολιτικά τζάκια της εποχής (πρόχοντες και τοπικοί πρόκριτοι) είχαν χτίσει γύρω τους, χάρη στην ισχύ τους και τη φήμη που είχαν αποκτήσει από τον επαναστατικό αγώνα, πελατειακά δίκτυα μέσω των οποίων αντλούσαν εκλογική δύναμη¹⁰.

Συμπερασματικά, οι παραπάνω πρακτικές οδήγησαν, σύμφωνα με εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη δημόσια διοίκηση (λ.χ. του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης) οδήγησαν σε μια Διοίκηση η οποία ήταν αναποτελεσματική, έντονα γραφειοκρατική και αναξιοκρατικά στελεχωμένη και χαρακτηριζόταν από χαμηλά επίπεδα αποδοτικότητας.

¹⁰ Λυριντζής, Χ. (1991), *Το τέλος των «τζακιών» : κοινωνία και πολιτική στην Αχαΐα του 19^{ου} αιώνα*, Αθήνα: Θεμέλιο (σελ. 33).

1.3. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

Η ελληνική γραφειοκρατία παρουσιάζει όλα εκείνα τα στοιχεία του ιδεότυπου του Weber, όπως η τυπολατρία, η ευνοιοκρατία και η διαφθορά. Σε αυτό το σημείο θα μελετηθούν οι πολλαπλές και εκτεταμένες ανεπίσημες σχέσεις μεταξύ δημοσίων υπαλλήλων και πολιτικών. Οι σχέσεις αυτές εξελίχθηκαν και βασίστηκαν στο δίκτυο πατρωνίας που είχε δημιουργηθεί μεταξύ ψηφοφόρων, πολιτικών κομμάτων και του κρατικού μηχανισμού από τις αρχές του 19^{ου} αιώνα¹¹.

Η αντιπαλότητα των κομμάτων του Τρικούπη και του Δηλιγιάννη, ο εθνικός διχασμός μεταξύ του Βενιζέλου και του βασιλιά και ο εμφύλιος πόλεμος στο διάστημα 1946-1949 ήταν τα βασικά γεγονότα που οδήγησαν στη μετατροπή του κρατικού μηχανισμού σε λάφυρο των νικητών. Η ίδια αντιπαλότητα με πιο ήπια χαρακτηριστικά συνεχίστηκε και κατά την περίοδο της μεταπολίτευσης. Συγκεκριμένα, το ΠΑΣΟΚ και η Νέα Δημοκρατία που εναλλάσσονταν στην εξουσία, δεν απέφυγαν να εκμεταλλευτούν το πελατειακό σύστημα, προκειμένου να εδραιώσουν την παντοδυναμία τους. Φαίνεται ότι κάθε νέα ελληνική κυβέρνηση επιδιώκει να προχωρήσει σε μια συνολική μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης χωρίς όμως πάντοτε να επέρχεται κάποιο ουσιαστικό αποτέλεσμα.

Κοινή παραδοχή όλων αποτελούσε το γεγονός ότι η Δημόσια Διοίκηση ήταν αναποτελεσματική, καθώς βασικά χαρακτηριστικά της ήταν η ελλιπής διαφοροποίηση της διοίκησης από την πολιτική, η ανεπαρκής εσωτερική ανάπτυξη του διοικητικού συστήματος και το χαμηλό επίπεδο των ακολουθούμενων μεθόδων και του ανθρώπινου δυναμικού. Όλες οι κυβερνήσεις επιδίωκαν τη μεταρρύθμιση στο χώρο της με σκοπό να την καταστήσουν πιο αποδοτική.

¹¹ Σωτηρόπουλος, Δ. Α. (2001), *Η Κορυφή του Πελατειακού Κράτους*, Αθήνα: Ποταμός (σελ.90).

1.3.1. ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ

1.3.1.1. ΠΡΩΤΗ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΑ ΕΚΛΟΓΙΚΕΥΣΗΣ

Το 1951 καταρτίζεται ο Δημοσιοϋπαλληλικός Κώδικας (Ν. 1811) με σκοπό να θέσει ενιαίους κανόνες για την ορθή επιλογή του προσωπικού και την εξέλιξή του. Η αξιοκρατική αρχή αποτέλεσε το επίδικο των μεταρρυθμίσεων από το 1951 έως και σήμερα και ο τρόπος για να επιτευχθεί αυτό ήταν η καθιέρωση γραπτού διαγωνισμού για την είσοδο στη δημοσιοϋπαλληλία.

Εγγυητής του συστήματος προσλήψεων που ακολουθήθηκε ήταν το Ανώτατο Συμβούλιο Δημοσίων Υπηρεσιών, το οποίο υπαγόταν απευθείας στον Πρωθυπουργό ως Ανεξάρτητη Δημόσια Υπηρεσία. Ωστόσο, η χειραγώγηση των αποτελεσμάτων των διαγωνισμών δημιούργησε ένα πέπλο αναξιοπιστίας γύρω από το διαγωνισμό. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα η πρώτη μεταρρυθμιστική προσπάθεια και τελευταία πριν τη δικτατορία να καταστεί αναποτελεσματική.

Μετά την πτώση της δικτατορίας τονίστηκε η απουσία συστήματος επιλογής και πρόσληψης που θα έχαιρε αξιοπιστίας με συνέπεια να επανέλθει για μικρό χρονικό διάστημα το σύστημα του διαγωνισμού υπό την ευθύνη της Γενικής Διεύθυνσης Δημόσιας Διοίκησης¹².

¹² Μακρυδημήτρης, Α.(1995), *Προβλήματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης*. Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας (σελ. 71-78).

1.3.1.2. *METAPPYΘMISΕΙΣ ΤΟ ΔΙΑΣΤΗΜΑ 1974-2000*

Η κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας στο διάστημα αυτό προσπάθησε να εδραιωθεί στο πολιτικό στερέωμα και να απομακρύνει από τη Δημόσια Διοίκηση τους φιλοχουντικούς ανώτερους υπαλλήλους. Η επιδίωξη αυτή έγινε πραγματικότητα μέχρι ένα βαθμό. Τα δεδομένα όμως δεν άλλαξαν ιδιαίτερα, καθώς ακόμα ίσχυε ο δημοσιούπαλληλικός κώδικας του 1951. Η κριτική που ασκήθηκε στη Νέα Δημοκρατία για τις πρακτικές που ακολουθήθηκαν τότε, τελικά οδήγησαν στη διαδοχή της από το ΠΑΣΟΚ. Το διάστημα 1982-1984 ψηφίστηκαν τρεις νόμοι με σκοπό τη διοικητική μεταρρύθμιση και την αποκέντρωση της εξουσίας. Οι νόμοι αυτοί δεν εφαρμόστηκαν ποτέ, αφού συνάντησαν έντονη αντίσταση στο εσωτερικό του κόμματος.

Μετά το 1981¹³ δεν έλειψαν φαινόμενα εκμετάλλευσης του κρατικού μηχανισμού για εκλογικές μεθοδεύσεις. Από την άλλη μεριά, υιοθετήθηκαν πολιτικές για την κοινωνική πρόνοια και μείωση της ανεργίας μέσω της επέκτασης της δημόσιας απασχόλησης. Έτσι, προωθήθηκαν η μονιμοποίηση έκτακτων υπαλλήλων (Ν. 1476/1984) και το σύστημα προσλήψεων με «μόρια» (Ν. 1320/1983). Οι εσωκομματικές κόντρες στο ΠΑΣΟΚ μεταξύ των εκσυγχρονιστών και των λαϊκιστών είχαν ως αποτέλεσμα την ασθενική εφαρμογή των όποιων μεταρρυθμίσεων, οι οποίες δεν οδηγούνταν εν τέλει σε επιτυχία.

Μετά την πτώση του ΠΑΣΟΚ το 1989, ανέλαβε τη διακυβέρνηση της χώρας η Νέα Δημοκρατία, η οποία ωστόσο δεν κατάφερε να επιφέρει σημαντικές αλλαγές στην οργάνωση της διοικητικής μηχανής. Αυτό συνέβη, μεταξύ άλλων, γιατί στο εσωτερικό του κόμματος κατά την περίοδο 1990-1993 υπήρχαν δύο γραμμές με αντιμαχόμενα σχέδια: από τη μία πλευρά οι νεοφιλελεύθεροι με στόχο τη μείωση του δημόσιου τομέα χωρίς να παραιτούνται τελείως από τις πελατειακές πρακτικές, και από την άλλη πλευρά οι παραδοσιακοί, οι οποίοι επιθυμούσαν τον έλεγχο της Διοίκησης προκειμένου να ικανοποιήσουν τα κομματικά τους συμφέροντα. Στη δύση της δεκαετίας του 1990 παρατηρούμε ότι κανένα από τα δύο κόμματα τα οποία εναλλάσσονταν στην εξουσία επί περίπου 20 χρόνια αμφότερα δεν έδειξαν τον απαιτούμενο ζήλο για την κατάργηση του πελατειακού κράτους.

¹³ Σωτηρόπουλος, Δ. Α. (2001), *Η Κορυφή του Πελατειακού Κράτους*, Αθήνα: Ποταμός (σελ. 94 και 95).

1.3.1.3. ΤΟ ΤΕΛΟΣ ΤΗΣ ΔΕΚΑΕΤΙΑΣ ΤΟΥ '90

Η ψήφιση του δημοσιούπαλληλικού κώδικα το 1999 δημιούργησε ένα νέο πλαίσιο σύμφωνα με το οποίο όχι μόνο έγινε προσπάθεια μεταρρύθμισης των διαδικασιών των προσλήψεων, αλλά και αποκατάσταση των κοινωνικών αδικιών που έγιναν την τριετία 1990-1993, όπως υποστήριζε τότε η κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ.

Ο Ν. 2190/1994 προέβλεπε απολύσεις υπαλλήλων με σύμβαση ορισμένου χρόνου που έληγε πριν τις βουλευτικές εκλογές του 1993. Πιο συγκεκριμένα, το ζήτημα αυτό αφορούσε την απόλυση 5.500 υπαλλήλων της ΔΕΗ οι οποίοι προσελήφθησαν ένα μήνα πριν από τις εκλογές του 1993. Το κυβερνών κόμμα κατηγόρησε τη Νέα Δημοκρατία ότι αυτές οι συμβάσεις παρατάθηκαν λίγο πριν την εκλογική μάχη με ψηφοθηρικούς στόχους.

Η επιστροφή του ΠΑΣΟΚ το 1993 δεν προσομοίαζε με τη διακυβέρνησή του το 1982 όσον αφορά τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις, αυτή τη φορά, για παράδειγμα, δεν κατήργησε τις θέσεις των γενικών διευθυντών. Προχώρησε σε αλλαγές στη σύνθεση των υπηρεσιακών συμβουλίων. Η δε βαθμολογική κλίμακα που εισήχθη το 1992 καταργήθηκε με το νόμο του 1994.

Επιπροσθέτως, το Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα θέλησε να ενισχύσει το θεσμό του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού, διορίζοντας δύο συνταξιούχους δικαστικούς στις θέσεις του προέδρου και αντιπροέδρου ενισχύοντας την αμεροληψία της αρχής. Το καλοκαίρι του 2000, πάντως, διαπιστώθηκε η ανάγκη για αλλαγή του θεσμικού πλαισίου που αφορά στο ΑΣΕΠ λόγω της πολύπλοκης λειτουργίας του¹⁴.

¹⁴ Σωτηρόπουλος, Δ. Α. (2001), *Η Κορυφή του Πελατειακού Κράτους*. Αθήνα: Ποταμός (σελ. 104-108).

1.3.2. Η ΑΠΟΨΗ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥΣ ΥΠΑΛΛΗΛΟΥΣ

Τα προβλήματα που χαρακτηρίζουν τον ελληνικό δημόσιο τομέα αποτυπώνονται και στην άποψη που έχουν οι πολίτες σχετικά με την αποτελεσματικότητα, την κακώς εννοούμενη γραφειοκρατία και το καθεστώς των πελατειακών σχέσεων που επικρατεί εντός αυτού. Η πολιτικοποίηση του διοικητικού μηχανισμού διαπιστώνεται από τον τρόπο με τον οποίο γίνονται οι προσλήψεις και οι προαγωγές. Για να καταδειχθεί εντονότερα όμως αυτό το φαινόμενο θα ήταν προτιμότερο να μετρήσουμε όχι μόνο την άποψη των απλών πολιτών για την κομματικοκρατία στη διοίκηση αλλά και των ίδιων των δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και των ανώτερων στελεχών της διοίκησης. Εξ αυτού του λόγου θα παρατεθούν διαγραμματικές απεικονίσεις σε τούτο το κεφάλαιο από παλαιότερη έρευνα που πραγματοποιήθηκε το 1995-1996 και οι οποίες περιλαμβάνονται σε σχετική μελέτη¹⁵. Ο πρώτος Πίνακας αφορά τον τρόπο με τον οποίο προσελήφθησαν στο δημόσιο οι ερωτώμενοι δημόσιοι υπάλληλοι οι οποίοι αποτελούν το δείγμα. Η έρευνα διεξήχθη μεταξύ 1.270 δημοσίων υπαλλήλων σε 19 υπουργεία. Τα ευρήματά της απεικονίζονται στον παρακάτω Πίνακα 1:

Πίνακας1

ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΑΠΑΝΤΗΣΕΩΝ ΔΕΙΓΜΑΤΟΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΓΙΑ ΤΟΝ ΤΡΟΠΟ ΜΕ ΤΟΝ ΟΠΟΙΟ ΠΡΟΣΛΗΦΘΗΚΑΝ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ (1995)	
Τρόπος πρόσληψης	Ποσοστιαία κατανομή
Εισαγωγικός διαγωνισμός	45,9
Εισαγωγικός διαγωνισμός και πελατειακές σχέσεις	18,6
Πελατειακές σχέσεις	30,7
Αποφοίτηση από την ΕΣΔΔ	0,4
Άλλος τρόπος	2,0
Δεν απαντώ	2,4
Σύνολο	100

Πηγή: Σωτηρόπουλος, Δ. Α. (2001), *Η Κορυφή του Πελατειακού Κράτους*. Αθήνα: Ποταμός (σελ. 111).

¹⁵ Σωτηρόπουλος, Δημήτρης Α. (2001), *Η Κορυφή του Πελατειακού Κράτους*. Αθήνα: Ποταμός (σελ. 111-115).

Με βάση τα στοιχεία του Πίνακα 1, το 50% των ερωτηθέντων προσελήφθησαν μέσω του συστήματος των πελατειακών σχέσεων είτε χωρίς διαγωνιστική διαδικασία, είτε χρησιμοποιώντας τον πολιτικό πάτρωνα για να επιτύχουν στο διαγωνισμό. Το γεγονός αυτό καταμαρτυρά το μέγεθος του φαινομένου-προβλήματος.

Ο επόμενος Πίνακας 2 έρχεται να εξετάσει το αντίστοιχο ζήτημα αλλά αυτή τη φορά στις προαγωγές των ανώτερων δημοσίων υπαλλήλων. Η δειγματοληπτική έρευνα διεξήχθη και αυτή σε αριθμό 1.270 υπαλλήλων σε 19 υπουργεία την περίοδο 1995-1996:

Πίνακας2

ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΑΠΑΝΤΗΣΕΩΝ ΔΕΙΓΜΑΤΟΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΓΙΑ ΤΟ ΕΙΔΟΣ ΤΩΝ ΚΡΙΤΗΡΙΩΝ ΠΟΥ ΠΡΥΤΑΝΕΥΟΥΝ ΣΤΙΣ ΠΡΟΑΓΩΓΕΣ (1995)	
Είδος κριτηρίων	Ποσοστιαία κατανομή
Αντικειμενικά κριτήρια	16,6
Προσωπικά κριτήρια	3,3
Κομματικά κριτήρια	25,4
Κομματικά κριτήρια και αντικειμενικά κριτήρια	45,0
Άλλα κριτήρια	6,9
Δεν απαντώ	2,8
Σύνολο	100

Πηγή: Σωτηρόπουλος, Δ. Α. (2001), *Η Κορυφή του Πελατειακού Κράτους*. Αθήνα: Ποταμός (σελ. 113).

Τα ευρήματα και αυτού του Πίνακα 2 είναι ενδεικτικά της τότε επικρατούσας κατάστασης. Το 25,4% των ερωτηθέντων απάντησε με ξεκάθαρο τρόπο ότι στην προαγωγή του έπαιξε ρόλο ο πολιτικός παράγων. Το ποσοστό όμως αυτό αποκτά ακόμη μεγαλύτερη σημασία εάν προστεθεί το στοιχείο ότι το 45% απήντησαν πως στην ανέλιξή τους στην υπηρεσία συνεπλάκησαν τα κριτήρια των τυπικών προσόντων και της κομματικής βοήθειας. Συνεπώς το ποσοστό της πολιτικής παρέμβασης σ' αυτή την έρευνα ανέρχεται στο 70,4%, ένα ποσοστό διόλου αμελητέο. Η αρχή της αξιοκρατίας επομένως βλέπουμε ότι αφέθηκε σε δεύτερη μοίρα και πρωτίστως εξυπηρετήθηκε το κομματικό συμφέρον.

Αντίστοιχα στοιχεία μπορεί να βρει κανείς και σε μία παλαιότερη έρευνα του 1989 (βλ. Πίνακα 3), η οποία έλαβε χώρα σε τέσσερα υπουργεία μεταξύ 152 ανώτερων δημοσίων υπαλλήλων και κυβερνητικών στελεχών:

Πίνακας 3

ΣΧΕΤΙΚΗ ΕΠΙΡΡΟΗ	ΑΝΩΤΕΡΟΙ ΔΗΜ. ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ	ΣΥΜΒΟΥΛΟΙ ΥΠΟΥΡΓΩΝ	ΚΟΜΜΑΤΙΚΑ ΣΤΕΛΕΧΗ
Ο οπαδός της ΝΔ εξελισσόταν καλύτερα την περίοδο 1974-1981	28	33	50
Ο οπαδός του ΠΑΣΟΚ εξελισ- σόταν καλύτερα την περίοδο 1981-1989	25	25	25
Ο οπαδός του κυβερνώντος κόμματος είχε αντίστοιχη εξέλιξη και στις δύο περιόδους	31	18	17
Η σταδιοδρομία των υπαλλήλων δεν επηρεαζόταν από κομματική ένταξη και στις δύο περιόδους	5	8	3
ΔΕΝ ΑΠΑΝΤΩ	11	18	6
ΣΥΝΟΛΟ	100	100	100

Πηγή: Σωτηρόπουλος, Δ. Α. (2001), *Η Κορυφή του Πελατειακού Κράτους*. Αθήνα: Ποταμός (σελ. 115).

Όπως προκύπτει από τον Πίνακα 3, η ανέλιξη των υπαλλήλων είχε άμεση σχέση με το κυβερνών κόμμα και με το εάν αποτελούσαν οπαδούς του.

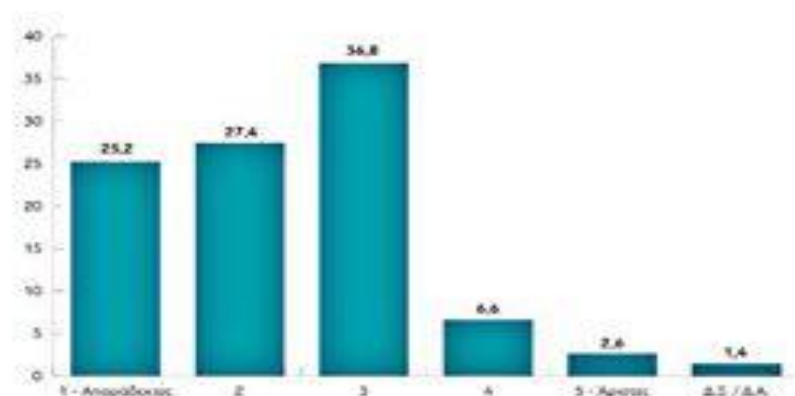
Η πολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης η οποία συνιστά έναν από τους βασικούς λόγους της μη αποτελεσματικότητάς της σύμφωνα με συναφείς εκθέσεις, έχει καλλιεργήσει σε βάθος χρόνου ένα κλίμα εναντίωσης απέναντι στους δημόσιους υπαλλήλους-αξιωματούχους. Το φαινόμενο αυτό έγινε εντονότερο κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης καθώς ο ιδιωτικός τομέας δέχθηκε σοβαρά πλήγματα όσον αφορά το εργατικό του δυναμικό, ενώ η εργασιακή επισφάλεια απλωνόταν πάνω από αυτόν. Στον αντίποδα η μονιμότητα της θέσης των δημοσίων υπαλλήλων αλλά και η χαμηλή αποτελεσματικότητά τους, όπως και οι πελατειακές σχέσεις που επικρατούσαν για πολλές δεκαετίες οδήγησαν στην δαιμονοποίηση του δημόσιου τομέα. Παρά τις μειώσεις μισθών και την κατάργηση πολλών επιδομάτων οι δημόσιοι

υπάλληλοι παραμένουν στο στόχαστρο της κοινωνίας, βέβαια προκύπτει δική τους ευθύνη στις περιπτώσεις που δεν διέθεταν τα τυπικά προσόντα ώστε να ανταπεξέλθουν ικανοποιητικά στις υπηρεσίες που παρείχαν. Η αποδοκιμασία της κοινωνίας προς το δημόσιο γίνεται εμφανής στα παρακάτω γραφήματα τα οποία παρατίθενται προς επίρρωση των εν λόγω διαπιστώσεων.

Το πρώτο Γράφημα αναφέρεται στο πόσο ικανοποιημένοι είναι οι Έλληνες πολίτες από το δημόσιο με κλίμακα αξιολόγησης από το 1 έως το 5. Τα αποτελέσματα είναι τα εξής:

Γράφημα 1

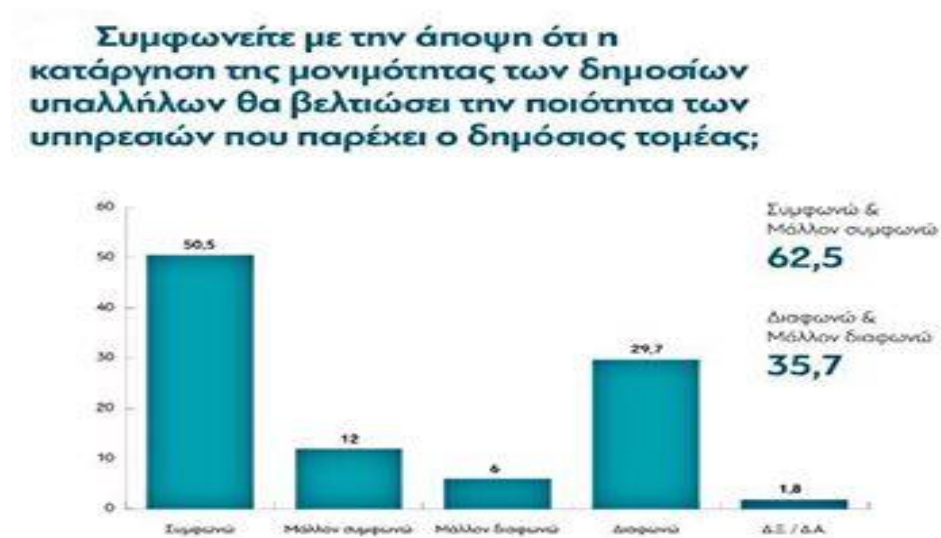
Εσείς προσωπικά ως πολίτης πώς θα αξιολογούσατε τις μέχρι σήμερα επαφές σας με το Δημόσιο από το 1 έως το 5, όπου 1 είναι «απαράδεκτες» και 5 «άριστες»;



Πηγή: Dianeosis. (<https://www.dianeosis.org/>)

Το δεύτερο Γράφημα συσχετίζει την άποψη που έχουν οι πολίτες αναφορικά με τη μονιμότητα που παρέχει το δημόσιο και την αποτελεσματικότητά του εφόσον καταργηθεί αυτή. Τα αποτελέσματα αυτά κάνουν σαφές για άλλη μια φορά ότι επικρατεί μεγάλη δυσарέσκεια για τον τρόπο στελέχωσης και λειτουργίας του δημοσίου και απαιτούνται μεγάλες και τολμηρές μεταρρυθμίσεις ώστε να αναστραφεί αυτή η άποψη και να επιτευχθεί μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα στον διοικητικό μηχανισμό του κράτους:

Γράφημα 2



Πηγή: Dianeosis.

Κλείνοντας αυτό το κεφάλαιο ολοκληρώνεται μία αναδρομή στο προηγούμενο καθεστώς καθώς αυτό οδήγησε στην κομματικοποίηση της δημόσιας διοίκησης, της επιλογής και των προαγωγών των ανώτερων στελεχών της. Επιπλέον, έγινε προσπάθεια αποτύπωσης του σφυγμού της κοινωνίας σε σχέση με την οπτική της για το προσωπικό της κρατικής μηχανής. Στο Μέρος Β' θα εξεταστεί το ισχύον σύστημα προαγωγών το οποίο είχε ως σκοπό την τήρηση της αρχής της αξιοκρατίας και τη δημιουργία αποτελεσματικού και ανταγωνιστικού δημόσιου τομέα.

ΜΕΡΟΣ Β΄

2.1. Η ΕΠΙΛΟΓΗ ΤΩΝ ΑΝΩΤΕΡΩΝ ΣΤΕΛΕΧΩΝ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 2010-2015

Όπως αναλύθηκε στα προηγούμενα κεφάλαια το φαινόμενο της πολιτικοποίησης της δημόσιας διοίκησης είχε ως αποτέλεσμα τη δημιουργία πολλών παθογενειών. Οι παθογένειες αυτές έγιναν αντιληπτές και έστω και καθυστερημένα επιχειρήθηκε μια αναμόρφωση της Δημόσιας Διοίκησης τόσο στις επιλογές των υπαλλήλων όσο και στις προαγωγές των στελεχών.

Η πρώτη σοβαρή μεταρρύθμιση προς αυτή την κατεύθυνση ήταν η ίδρυση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού. Η κυβέρνηση ΠΑΣΟΚ με υπουργό τον Αναστάσιο Πεπονή θέσπισε το Ν. 2190/1994 ο οποίος ίδρυε το ΑΣΕΠ με μοναδικό στόχο την αξιοκρατία στις προσλήψεις. Ο ρόλος του ενισχύθηκε το 2001 με την αναθεώρηση του Συντάγματος όπου εισήχθη στο άρθρο 101Α ο θεσμός των ανεξάρτητων αρχών, ενώ στο άρθρο 103 παράγραφος 7 προβλέφθηκε αρχή αρμόδια για τις προσλήψεις στη Δημόσια Διοίκηση. Πρόκειται για κρατικό όργανο, που εκφεύγει του ιεραρχικού ελέγχου ή της εποπτείας της κεντρικής διοίκησης και υπόκειται μόνο σε δικαστικό έλεγχο νομιμότητας. Το γεγονός αυτό του εξασφαλίζει αυτονομία και επομένως αποτελεί έναν αδιάβλητο θεσμό. Το ΑΣΕΠ αποτέλεσε τον εγγυητή πολλών διαγωνισμών για την εισαγωγή στο δημόσιο. Τα μέλη του είναι 28 (Πρόεδρος, 3 Αντιπρόεδροι, 24 Σύμβουλοι), τα οποία επιλέγονται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής. Η Ολομέλεια, η Ελάσσων Ολομέλεια και τα 5 Τμήματα λειτουργούν ως συλλογικά όργανα, με συγκεκριμένες ιεραρχημένες αρμοδιότητες στη λήψη αποφάσεων. Τα μέλη του ΑΣΕΠ είναι πρόσωπα εγνωσμένου κύρους και επαγγελματικής επάρκειας και ιδίως πρόσωπα που έχουν διατελέσει ανώτατοι δικαστικοί λειτουργοί, ανώτεροι ή ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί ή υπάλληλοι, καθηγητές ΑΕΙ ή ανώτατα στελέχη δημοσίων Οργανισμών και Επιχειρήσεων ή άλλων νομικών προσώπων του δημόσιου τομέα. Στις κύριες αρμοδιότητές του περιλαμβάνονται: η επιλογή του τακτικού προσωπικού του δημόσιου και ευρύτερου δημόσιου τομέα, ο έλεγχος της νομιμότητας των διαδικασιών πρόσληψης

προσωπικού με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου ή της απασχόλησης με σύμβαση μίσθωσης έργου που διεξάγουν φορείς του δημόσιου και ευρύτερου δημόσιου τομέα, η εποπτεία της αξιολόγησης του προσωπικού του δημόσιου και ευρύτερου δημόσιου τομέα στο πλαίσιο της αναδιάρθρωσης των υπηρεσιών και της ορθολογικής αξιοποίησης - ανακατανομής του απασχολούμενου προσωπικού καθώς και ο έλεγχος παράνομων προσλήψεων, από Συμβούλους-Επιθεωρητές του ΑΣΕΠ με την ιδιότητα του ανακριτικού υπαλλήλου¹⁶. Η ίδρυση του θεσμού αυτού αποτέλεσε ένα καλό έναυσμα για την απαρχή της απαγκίστρωσης των δημοσίων υπαλλήλων από τα πολιτικά στελέχη, χωρίς όμως στη συνέχεια να γίνονται πολλά παρόμοια βήματα.

Μία όμως από τις βασικές επιδιώξεις της παρούσης εργασίας είναι να καταδείξει κατά πόσο η εξέλιξη των δημοσίων υπαλλήλων ανταποκρίνεται στα τυπικά τους προσόντα και στον επαγγελματισμό τους, εάν επεμβαίνει ο πολιτικός παράγων, τι ρόλο παίζουν τα υπηρεσιακά συμβούλια, τι προβλέπει και πώς λειτουργεί το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο. Αυτά τα ζητήματα θα μελετηθούν στα επόμενα κεφάλαια.

¹⁶ «Ο Θεσμός του ΑΣΕΠ και η συμβολή του στη Δημόσια Διοίκηση». *Επίσημη ιστοσελίδα του ΑΣΕΠ*. (https://www.asep.gr/webcenter/content/conn/ucmsserver/path/Enterprise%20Libraries/asep/html_content/thesmos.htm) (Τελευταία πρόσβαση: 19/09/2018)

2.1.1. Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΤΟΥ 2010-1^ο ΜΝΗΜΟΝΙΟ

Τα υπηρεσιακά συμβούλια ιδρύθηκαν για πρώτη φορά με το Σύνταγμα του 1911 και είναι υπεύθυνα όχι μόνο για τον υποβιβασμό των υπαλλήλων αλλά και για την επιλογή προϊσταμένων οργανικών μονάδων στις δημόσιες υπηρεσίες. Όπως υποστηρίζεται σχετικά, «Με την αναγνώριση του θεσμού αυτού, που συνιστά είδος «ανεξάρτητης αρχής» *intra muros* της Διοίκησης, ο συντακτικός νομοθέτης στόχευε στην αντιμετώπιση του φαινομένου των πελατειακών σχέσεων κατά τη συγκρότηση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος»¹⁷. Για το αδιάβλητο των διαδικασιών καθώς και για την αποπολιτικοποίηση έπρεπε να δοθεί έμφαση στην ανεξαρτησία των μελών των συμβουλίων. Προκειμένου να μην υπάρχουν κομματικές παρεμβάσεις πολλές φορές αποτέλεσαν μέλη αυτών των συμβουλίων δικαστές, μέλη του Ανωτάτου Συμβουλίου Δημοσίων Υπηρεσιών, κ.ά.

Το 2010 η κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ με Υπουργό τον Γιάννη Ραγκούση συνέστησε στη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων. Το ΕΙΣΕΠ ήταν πενταμελές και αποτελείτο από: α) έναν (1) Αντιπρόεδρο του ΑΣΕΠ ως Πρόεδρο με τον αναπληρωτή του και τρία (3) μέλη με τους αναπληρωτές τους¹⁸, έναν (1) Βοηθό Συνηγόρου του Πολίτη προτεινόμενο από το Συνήγορο του Πολίτη με τον αναπληρωτή του, επίσης Βοηθό Συνηγόρου του Πολίτη.

Το ΕΙΣΕΠ ήταν το αρμόδιο όργανο για την επιλογή προϊσταμένων οργανικών μονάδων, ύστερα από κοινή απόφαση-προκήρυξη του τότε Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και του οικείου Υπουργού¹⁹. Η σύνθεση αυτή του Συμβουλίου είχε ως στόχο τη μέγιστη αντικειμενικότητα στην επιλογή των προϊσταμένων καθώς συμπεριελάμβανε μέλη από δύο ανεξάρτητες αρχές, το ΑΣΕΠ και τον Συνήγορο του Πολίτη. Ο νόμος αυτός όμως προέβλεπε και

¹⁷ Πραβίτα, Μ.-Ηλ. (2018), «Η αναδιοργάνωση των υπηρεσιακών συμβουλίων των δημόσιων υπαλλήλων. Επαγγελματισμός έναντι πολιτικοποίησης». *ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ*. (<https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/hpsa/article/view/15921/14331>) (Τελευταία πρόσβαση: 20/09/2018) (σελ. 57)

¹⁸ Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας. (29 Μαρτίου 2010). Τεύχος Πρώτο, αρ. φύλλου 51, σελ. 1151 (http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/N3839_2010.pdf) (Τελευταία πρόσβαση: 19/09/2018)

¹⁹ Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας. (29 Μαρτίου 2010). Τεύχος Πρώτο, αρ. φύλλου 51, σελ. 1151 (http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/N3839_2010.pdf) (Τελευταία πρόσβαση: 19/09/2018)

τη λειτουργία ΣΕΠ (Συμβούλια Επιλογής Προϊσταμένων) τα οποία ήταν αρμόδια για την επιλογή προϊσταμένων Διευθύνσεων ή αντιστοίχου ή ενδιαμέσου (μεταξύ Διευθύνσεως και Τμήματος) επιπέδου οργανικών μονάδων των δημοσίων υπηρεσιών και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου²⁰. Τα Συμβούλια αυτά αποτελούνταν από πέντε μέλη: δύο προϊσταμένους Γενικών Διευθύνσεων του οικείου Υπουργείου ή της οικείας Περιφέρειας από τους οποίους ο ένας οριζόταν πρόεδρος αυτού με τους αναπληρωτές τους, έναν προϊστάμενο Γενικής Διεύθυνσης άλλης δημόσιας υπηρεσίας ή ΝΠΔΔ με τον αναπληρωτή του, και δύο αιρετούς εκπροσώπους των εργαζομένων με βαθμό Α΄ εκλεγόμενους σύμφωνα με τις διατάξεις της υπ' αριθμόν ΔΙΚΠΡ/Φ.80/30/8703/19.9.1988 (ΦΕΚ 684 Β΄) απόφασης του Υπουργού Προεδρίας της Κυβέρνησης, όπως ισχύει²¹. Η δομή αυτή μπορεί να μοιάζει αρκετά προοδευτική και προς την κατεύθυνση της αποπολιτικοποίησης, όμως οι ως άνω ρυθμίσεις δεν πρόλαβαν να εφαρμοστούν στην πράξη, καθώς οι πολιτικές εξελίξεις της περιόδου ήταν ραγδαίες. Η πτώση της κυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ και η μετέπειτα συγκυβέρνηση με τη ΝΔ οδήγησαν σε αλλαγές στο σύστημα επιλογής των ανώτερων στελεχών της διοίκησης.

²⁰ Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας. (29 Μαρτίου 2010). Τεύχος Πρώτο, αρ. φύλλου 51, σελ. 1151 (http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/N3839_2010.pdf) (Τελευταία πρόσβαση: 19/09/2018)

²¹ Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας. (29 Μαρτίου 2010). Τεύχος Πρώτο, αρ. φύλλου 51, σελ. 1151 (http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/N3839_2010.pdf) (Τελευταία πρόσβαση: 19/09/2018)

2.1.2. ΣΥΓΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΠΑΣΟΚ-ΝΔ (2012-2014)

Η κυβέρνηση συνεργασίας των άλλοτε «αιωνίων αντιπάλων» φαίνεται να κατέβαλε, στο πλαίσιο των δεσμεύσεων της χώρας προς τους πιστωτές μας, την προσπάθεια εξορθολογισμού της δημόσιας διοίκησης. Η κυβέρνηση όφειλε να προχωρήσει στις απαιτούμενες μεταρρυθμίσεις προς αυτή την κατεύθυνση. Τελικά ο νόμος 4275/2014 επέφερε για δεύτερη φορά στα χρόνια των μνημονίων αλλαγή στον τρόπο επιλογής των προϊσταμένων για όλα τα επίπεδα θέσης ευθύνης.

Ο ρόλος του ΕΙΣΕΠ διατηρήθηκε, όπως και ο γραπτός διαγωνισμός υπό τον έλεγχο του ΑΣΕΠ σε συνδυασμό με την ύπαρξη συγκεκριμένων τυπικών προσόντων και τη διενέργεια συνέντευξης. Το νέο ΕΙΣΕΠ συνιστάται σε κάθε υπουργείο, με απόφαση του οικείου Υπουργού. Είναι πενταμελές και αποτελείται από δύο μέλη του ΑΣΕΠ, εκ των οποίων ο ένας ορίζεται Πρόεδρος, τον Προϊστάμενο της Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικής Υποστήριξης ή τον Προϊστάμενο της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών και Διοικητικών Υπηρεσιών του οικείου Υπουργείου που προκηρύσσει τις θέσεις ή στην αρμοδιότητα του οποίου υπάγεται ή εποπτεύεται ο φορέας ή το ΝΠΔΔ που προκηρύσσει τις θέσεις, τον Προϊστάμενο Γενικής Διεύθυνσης άλλου Υπουργείου ή του ΝΠΔΔ ή της δημόσιας υπηρεσίας που προκηρύσσει τις θέσεις και έναν ιδιώτη – εμπειρογνώμονα σε θέματα διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού και διοίκησης, ως μέλη. Οι ανωτέρω ορίζονται με ισάριθμους αναπληρωτές, οι οποίοι πρέπει να έχουν την ίδια ιδιότητα με τα τακτικά μέλη²². Η θητεία του προέδρου, των μελών και του γραμματέα είναι 4ετής και υποχρεωτικά ολοκληρώνεται στις 31 Δεκεμβρίου του έτους λήξης. Το Συμβούλιο είναι αρμόδιο για την επιλογή Προϊσταμένων επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης, Διεύθυνσης, Τμήματος του οικείου Υπουργείου, καθώς και δημόσιων υπηρεσιών και των ΝΠΔΔ που υπάγονται ή εποπτεύονται από αυτό. Επιπροσθέτως, προκειμένου να διενεργηθεί το στάδιο της συνέντευξης των προϊσταμένων των Γενικών Διευθύνσεων και διευθύνσεων συγκροτείται 3μελές Συμβούλιο Συνέντευξης Προϊσταμένων (ένα μέλος του ΑΣΕΠ, ως Πρόεδρο, τον Προϊστάμενο της Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικής Υποστήριξης του οικείου Υπουργείου, αν προκηρύσσονται οι θέσεις ευθύνης του οικείου Υπουργείου,

²² Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας. (15 Ιουλίου 2014). Τεύχος Πρώτο, αρ. φύλλου 149, σελ. 4813 (http://www.ekdd.gr/ekdda/images/nomothesia/N_4275_2014.pdf) (Τελευταία πρόσβαση: 19/09/2018)

ή τον Προϊστάμενο της αρμόδιας για θέματα ανθρώπινου δυναμικού Γενικής Διεύθυνσης της οικείας δημόσιας υπηρεσίας ή ΝΠΔΔ, όπου έχουν προκηρυχθεί οι θέσεις προϊσταμένων, και ένα στέλεχος – εμπειρογνώμονα από τον ιδιωτικό τομέα με εξειδίκευση στο αντικείμενο της προκηρυσσόμενης θέσης, ως μέλη). Η θητεία του Συμβουλίου Συνέντευξης Προϊσταμένων λήγει με την ολοκλήρωση της διαδικασίας επιλογής Προϊσταμένων της οικείας προκήρυξης²³.

²³ Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας. (15 Ιουλίου 2014). Τεύχος Πρώτο, αρ. φύλλου 149, σελ. 4813 (http://www.ekdd.gr/ekdda/images/nomothesia/N_4275_2014.pdf) (Τελευταία πρόσβαση: 19/09/2018)

2.1.3. ΚΕΙΣΕΠ: Η ΘΕΣΠΙΣΗ ΕΝΟΣ ΝΕΟΥ ΟΡΓΑΝΟΥ

Με το νόμο 4275/2014 καθιερώθηκε ένα νέο όργανο, το Κεντρικό Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων. Σύμφωνα με τη νομοθετική πρόβλεψη, συνιστάται στο Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης Κεντρικό Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων (ΚΕΙΣΕΠ). Το ΚΕΙΣΕΠ συγκροτείται με απόφαση του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, είναι πενταμελές και αποτελείται από ένα μέλος του ΑΣΕΠ, ως Πρόεδρο που υποδεικνύεται από τον Πρόεδρο του ΑΣΕΠ, τον Προϊστάμενο της αρμόδιας για το σχεδιασμό και την παρακολούθηση εφαρμογής της πολιτικής διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης Γενικής Διεύθυνσης του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, τον Προϊστάμενο της αρμόδιας για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση και θέματα Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ) Γενικής Διεύθυνσης του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, έναν Προϊστάμενο Γενικής Διεύθυνσης του Υπουργείου Οικονομικών με αρμοδιότητα σε θέματα οικονομικά, που υποδεικνύεται από τον Υπουργό Οικονομικών, και έναν ιδιώτη – εμπειρογνώμονα στο αντικείμενο της προκηρυσσόμενης θέσης. Τα μέλη του ΚΕΙΣΕΠ εκτός από όσα ορίζονται να μετέχουν σε αυτό λόγω της ιδιότητάς τους, υποδεικνύονται από τον Πρόεδρο του ΑΣΕΠ και λαμβάνονται από μητρώο που δημιουργείται και τηρείται στο ΑΣΕΠ για το σκοπό αυτόν, κατά τα οριζόμενα στις παραγράφους 3 και 4 του άρθρου 157. Γραμματέας του ΚΕΙΣΕΠ και αναπληρωτής αυτού ορίζονται υπάλληλοι κατηγορίας ΠΕ του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.²⁴ Όπως και στο ΕΙΣΕΠ, έτσι και σε αυτό το όργανο η θητεία των μελών είναι 4ετής και έχει ως καταληκτική ημερομηνία την 31^η Δεκεμβρίου του αντίστοιχου έτους λήξης.

Παράλληλα, συγκροτείται για την προφορική εξέταση των υποψήφιων για την πλήρωση οριζόντιων θέσεων ευθύνης προϊσταμένων επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης και Διεύθυνσης, Κεντρικό Συμβούλιο Συνέντευξης Προϊσταμένων στο Υπουργείο

²⁴ Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας. (15 Ιουλίου 2014). Τεύχος Πρώτο, αρ. φύλλου 149, σελ. 4813 (http://www.ekdd.gr/ekdda/images/nomothesia/N_4275_2014.pdf) (Τελευταία πρόσβαση: 19/09/2018)

Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Το Συμβούλιο αυτό αλλάζει σύσταση ανάλογα με τον τομέα αρμοδιότητας. Για παράδειγμα τα μέλη του, εφόσον οι θέσεις σχετίζονται με τον τομέα της πληροφορικής, είναι: ως πρόεδρος ένα μέλος ΑΣΕΠ, και ως μέλη ο Προϊστάμενος της Γενικής Διεύθυνσης με αρμοδιότητα την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση και ΤΠΕ του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και ένας εμπειρογνώμονας ιδιωτικού τομέα με εξειδίκευση στο αντικείμενο της θέσης που προκηρύσσεται. Όσον αφορά τη θητεία τους λήγει με την ολοκλήρωση της διαδικασίας επιλογής Προϊσταμένων της οικείας προκήρυξης.

Σύμφωνα με το άρθρο 162 του νόμου 4275/2014 το Συμβούλιο Υπηρεσιακής Κατάστασης Προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων αποτελεί διακεκριμένη αρχή. Συγκροτείται και αυτό με απόφαση του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Έχει ως αρμοδιότητα την εν γένει υπηρεσιακή κατάσταση των προϊσταμένων επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης των δημόσιων υπηρεσιών και την συμμόρφωση με δικαστικές αποφάσεις που αφορούν επιλογές προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων από τα αρμόδια όργανα²⁵.

Αυτό το οποίο παρατηρείται στο ανωτέρω διοικητικό σχήμα είναι η πληθώρα οργάνων και συμβουλίων τα οποία έχουν πανομοιότυπες αρμοδιότητες γεγονός που πιθανώς να προκαλούσε σύγχυση στον όλο μηχανισμό. Βέβαια αυτή η κρίση μπορεί να φανεί βιαστική, εάν λάβει κανείς υπόψιν του ότι τελικά δεν πρόλαβε να τεθεί το σχέδιο αυτό σε εφαρμογή, αφού και πάλι οι πολιτικές εξελίξεις έφεραν ανακατατάξεις στο επίπεδο της εξουσίας. Ο ΣΥΡΙΖΑ ως ένα νέο και φιλόδοξο τότε κόμμα ανέλαβε τα ηνία της χώρας έχοντας το δικό του πλάνο για τη διοίκηση, κάτι που φάνηκε αμέσως μόλις σχημάτισε την πρώτη του κυβέρνηση τον Ιανουάριο του 2015. Στο επόμενο κεφάλαιο της παρούσης εργασίας θα μελετηθεί το ισχύον σύστημα το οποίο καθιερώθηκε με το νόμο της πρώτης κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ «Διαφάνεια, Αξιοκρατία και Αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης».

²⁵ Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας. (15 Ιουλίου 2014). Τεύχος Πρώτο, αρ. φύλλου 149, σελ. 4813. (http://www.ekdd.gr/ekdda/images/nomothesia/N_4275_2014.pdf) (Τελευταία πρόσβαση: 19/09/2018)

2.2. ΤΟ ΙΣΧΥΟΝ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ (2015-2018)

2.2.1. ΕΘΝΙΚΟ ΜΗΤΡΩΟ ΣΤΕΛΕΧΩΝ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Η κυβέρνηση ΣΥΡΙΖΑ όταν ανήλθε στην εξουσία μετά τις εκλογές του 2015, μαζί με όλους τους άλλους τομείς που ήθελε να μεταρρυθμίσει και να χαράξει την πολιτική της, είχε τον δικό της σχεδιασμό και για τη Δημόσια Διοίκηση. Το νομοσχέδιο «Διαφάνεια, Αξιοκρατία και Αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης» συνιστά τη δική της προσπάθεια να μετασχηματίσει το διοικητικό μηχανισμό. Βασικό στοιχείο του νόμου 4369/2016 είναι η συγκρότηση Εθνικού Μητρώου Στελεχών της δημόσιας διοίκησης.

Το μητρώο αυτό δημιουργήθηκε με σκοπό να εντάσσονται υποψήφιοι για την κάλυψη διοικητικών θέσεων αυξημένης ευθύνης. Το ΑΣΕΠ επιφορτίστηκε με την τήρηση του Μητρώου αυτού. Οι θέσεις τις οποίες αφορά το Μητρώο είναι αυτές των Προέδρων, Διοικητών/τριών και των μελών των Διοικήσεων των δημοσίων νομικών προσώπων, των οποίων ο διορισμός διενεργείται από την Κυβέρνηση. Επίσης, τις θέσεις Γ. Γραμματέων, Αναπληρωτών Γ.Γ. και Ειδικών Γραμματέων. Η εγγραφή προβλέφθηκε να γίνεται με την υποβολή ηλεκτρονικής αίτησης στη σχετική ηλεκτρονική εφαρμογή στην επίσημη ιστοσελίδα του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού. Οι υποψηφιότητες κατατίθενται ύστερα από πρόσκληση του αρμόδιου Υπουργού και ο διορισμός γίνεται κατόπιν επιλογής από το ανεξάρτητο Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Διοικήσεων. Η θητεία των ανωτέρω είναι 4ετής με δυνατότητα ανανέωσης για άλλα τέσσερα χρόνια, αυτή δεν μπορεί όμως να ξεπερνά αυτή τα οκτώ έτη. Διαγραφή από το Μητρώο γίνεται είτε οικειοθελώς είτε λόγω θανάτου, παραίτησης, σύνταξης, πειθαρχικού παραπτώματος ή αμετάκλητης καταδικαστικής απόφασης.

Παραπάνω αναφέρθηκε το ανεξάρτητο Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Διοικήσεων, ένα όργανο το οποίο λειτουργεί σε τρία τμήματα. Κάθε τμήμα είναι εννεαμελές και αποτελείται από τρία μέλη του ΑΣΕΠ που υποδεικνύονται από τον/την Πρόεδρό του, έναν/μία λειτουργό του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους με βαθμό Νομικού Συμβούλου ή Παρέδρου που υποδεικνύεται από τον/την Πρόεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, τον/την Πρόεδρο του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ) ή από ένα μέλος του Επιστημονικού – Εκπαιδευτικού Συμβουλίου ή από έναν/μία προϊστάμενο/νη Διεύθυνσης

Εκπαιδευτικής Μονάδας του ΕΚΔΔΑ που υποδεικνύεται από τον/την Πρόεδρό του, από τον/την Συνήγορο του Πολίτη ή από έναν/μία Βοηθό Συνήγορο που ο/η Συνήγορος υποδεικνύει, από έναν/μία εμπειρογνώμονα που ορίζεται από το Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ, από έναν/μία εμπειρογνώμονα σε θέματα διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού που υποδεικνύεται από την Ανώτατη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων (ΑΔΕΔΥ) και από έναν/μία εμπειρογνώμονα που ορίζεται από τις κεντρικές εργοδοτικές οργανώσεις (ΣΕΒ, ΕΣΕΕ, ΓΣΒΕΕ) με τους νόμιμους αναπληρωτές τους. Πρόεδρος του ΕΣΕΔ διορίζεται ένα από τα μέλη του ΑΣΕΠ. Η θητεία του ΕΣΕΔ είναι διετής²⁶. Πέραν των παραπάνω οργάνων η κυβέρνηση συμπεριέλαβε στο νομοσχέδιό της αυτό και προβλέψεις για την αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων αλλά και για την προαγωγική τους εξέλιξη. Επιπλέον, μετέβαλε το νομοθετικό πλαίσιο που αφορά το σύστημα επιλογής προϊσταμένων με βασικό στόχο την αποπολιτικοποίηση των ανώτερων βαθμίδων της διοίκησης και την απαγκίστρωσή της από τους εκάστοτε υποψήφιους πολιτικούς πάτρωνες. Το σύστημα αξιολόγησης και προαγωγών καθώς και το σύστημα επιλογής προϊσταμένων θα μελετηθούν εκτενέστερα στο ακόλουθο κεφάλαιο.

²⁶ «Βασικά σημεία και αρχές του νομοσχεδίου ‘Διαφάνεια, Αξιοκρατία και Αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης’». Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης. (http://www.minadmin.gov.gr/?page_id=12807) (Τελευταία πρόσβαση: 19/09/2018)

2.3. ΤΟ ΝΕΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ-ΠΡΟΑΓΩΓΩΝ

2.3.1. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΩΝ ΟΡΓΑΝΙΚΩΝ ΜΟΝΑΔΩΝ

Η νέα κυβέρνηση ακολούθησε το δικό της σχέδιο και όσον αφορά την αξιολόγηση όπου επήλθαν εκ νέου αλλαγές. Στο σύστημα αξιολόγησης υπάγονται οι μόνιμοι πολιτικοί υπάλληλοι και οι υπάλληλοι με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου σε όλο το δημόσιο τομέα, τους ΟΤΑ, την Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς, την Επιτροπή Λογιστικής Τυποποίησης και Ελέγχων και οι υπάλληλοι των νομικών προσώπων της Ανατολικής Ορθοδόξου Εκκλησίας²⁷. Η διαδικασία αυτή συντελείται με βάση έκθεση αξιολόγησης, στην οποία καταγράφονται τα πεπραγμένα του υπαλλήλου, οι τίτλοι σπουδών του και η αξιολόγησή του στη συνέντευξη στην οποία έλαβε μέρος. Το ρόλο του αξιολογητή αναλαμβάνουν οι δύο ιεραρχικοί προϊστάμενοι του υπαλλήλου, στην περίπτωση των Γενικών Διευθυντών, αξιολογητές είναι ο Γενικός Γραμματέας και ο αρμόδιος Υπουργός ή αναπληρωτής Υπουργός ή τα δύο ανώτερα μονοπρόσωπα διοικητικά όργανα της Υπηρεσίας²⁸. Οι Ολομέλειες αποτέλεσαν ένα νέο συμβουλευτικό όργανο της Διοίκησης στο οποίο μπορούν να μετέχουν όλοι οι υπάλληλοι, συγκαλούνται από τον οικείο Προϊστάμενο Διεύθυνσης ή Γενικό Διευθυντή, που ταυτοχρόνως προεδρεύει. Στις Διευθύνσεις το όργανο συνεδριάζει τακτικά τρεις φορές το χρόνο, ενώ στα Τμήματα κάθε δύο μήνες. Τέλος, η απαρτία του ορίζεται στα 3/5 των υπαλλήλων. Όπως υποστηρίχθηκε, στόχος του νέου συστήματος αξιολόγησης ήταν η διαφάνεια και η αποπολιτικοποίηση ώστε να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα των δημόσιων υπηρεσιών σε συνδυασμό με την κοινωνική λογοδοσία. Το κατά πόσον όμως έχει επιτευχθεί αυτός, είναι ακόμη μετέωρο αφού τις ίδιες επιδιώξεις είχαν και οι προηγούμενες κυβερνήσεις χωρίς να υπάρχουν εν τέλει απτά αποτελέσματα.

²⁷ «Βασικά σημεία και αρχές του νομοσχεδίου ‘Διαφάνεια, Αξιοκρατία και Αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης’». Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης. (http://www.minadmin.gov.gr/?page_id=12807) (Τελευταία πρόσβαση: 19/09/2018)

²⁸ «Βασικά σημεία και αρχές του νομοσχεδίου ‘Διαφάνεια, Αξιοκρατία και Αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης’». Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης. (http://www.minadmin.gov.gr/?page_id=12807) (Τελευταία πρόσβαση: 19/09/2018)

2.3.2. ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΠΡΟΑΓΩΓΩΝ

Όπως και στα προηγούμενα συστήματα προαγωγών, και σε αυτό το σύστημα βασικό ρόλο έχουν τα υπηρεσιακά συμβούλια. Με απόφασή τους, οι υπάλληλοι προάγονται στον αμέσως επόμενο βαθμό, βεβαίως απαιτούνται και κάποια κριτήρια προκειμένου το εκάστοτε συμβούλιο να επιτρέψει την προαγωγή. Ο χρόνος εργασίας στον προηγούμενο βαθμό, οι διοικητικές ικανότητες του υπαλλήλου, τα ουσιαστικά προσόντα, η επαγγελματική του επάρκεια και η αποτελεσματικότητά του είναι μερικά από τα προαπαιτούμενα που πρέπει να αξιολογηθούν προκειμένου να προαχθεί. Το υπηρεσιακό συμβούλιο τον Απρίλιο κάθε έτους καταρτίζει πίνακα προακτέων με αλφαβητική σειρά κατά βαθμό, κλάδο και ειδικότητα, καθώς και πίνακες μη προακτέων. Οι υπάλληλοι, των οποίων το όνομα συμπεριλαμβάνεται στον πρώτο πίνακα, προάγονται εντός του επόμενου μήνα της κύρωσης του πίνακα ή από την ημέρα που συμπληρώνουν τον απαιτούμενο για την προαγωγή χρόνο υπηρεσίας. Για τους υπαλλήλους που περιλαμβάνονται στον δεύτερο πίνακα και δεν κατάφεραν να ανέλθουν στον επόμενο βαθμό, το υπηρεσιακό συμβούλιο οφείλει να εκδώσει πλήρως αιτιολογημένη απόφαση της απόρριψής τους.

2.4. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΩΝ

Με το νόμο 4369/2016 και πάλι με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, συνιστάται στο Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων, το οποίο είναι αρμόδιο για την επιλογή προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων των Υπουργείων, αυτοτελών δημοσίων υπηρεσιών, Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, ΟΤΑ β' βαθμού και ΝΠΔΔ. Η επιλογή θα γίνεται κατόπιν εξέτασης συγκεκριμένων κριτηρίων προκειμένου τα άτομα που θα προκριθούν για τη θέση του προϊσταμένου να μπορούν να ανταποκριθούν στις αρμοδιότητές τους με τρόπο επαρκή και αποδοτικό. Τα κριτήρια της μοριοδότησης θα αφορούν πρωτίστως τυπικά, επαγγελματικά και εκπαιδευτικά προσόντα, επιπλέον θα εξετάζεται η εμπειρία και η προηγούμενη άσκηση καθηκόντων ευθύνης. Η αξιολόγηση των πεπραγμένων, καθώς και η συνέντευξη ολοκληρώνουν το πλαίσιο των κριτηρίων επιλογής προϊσταμένων.

Το ΕΙΣΕΠ είναι πενταμελές και αποτελείται: α) από δύο μέλη του ΑΣΕΠ που υποδεικνύονται από τον/την Πρόεδρό του, β) έναν Νομικό Σύμβουλο ή Πάρεδρο του ΝΣΚ, που υποδεικνύεται από τον Πρόεδρό του, γ) ένα μέλος του Επιστημονικού – Εκπαιδευτικού Συμβουλίου ή προϊστάμενο Διεύθυνσης Εκπαιδευτικής Μονάδας του ΕΚΔΔΑ, που υποδεικνύεται από τον Πρόεδρό του και δ) ένα Γενικό Γραμματέα του οικείου Υπουργείου, εάν η προς πλήρωση θέση προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης ανήκει σε Υπουργείο ή τον προϊστάμενο της αυτοτελούς δημόσιας υπηρεσίας, αν η θέση προς πλήρωση ανήκει σε αυτοτελή δημόσια υπηρεσία ή έναν Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, εάν η θέση ανήκει σε Αποκεντρωμένη Διοίκηση ή τον Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, εάν η θέση ανήκει σε ΟΤΑ β' βαθμού ή έναν Γενικό Γραμματέα του εποπτεύοντος Υπουργείου, εάν η προς πλήρωση θέση ανήκει σε ΝΠΔΔ. Γραμματέας του ΕΙΣΕΠ και ο νόμιμος αναπληρωτής του ορίζονται υπάλληλοι του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης κατηγορίας ΠΕ με Α' βαθμό²⁹. Με το άρθρο 86 του νόμου 4369/2016 εκτός από τα μέλη του ΕΙΣΕΠ και τον καθορισμό του πλαισίου λειτουργίας του, προβλέπεται και η σύσταση του Συμβουλίου Επιλογής Προϊσταμένων. Σε κάθε Υπουργείο με απόφαση του αρμόδιου υπουργού

²⁹ Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας. (27 Φεβρουαρίου 2016). Τεύχος Πρώτο, αρ. φύλλου 33, σελ.973
(http://www.ekdd.gr/ekdda/images/nomothesia/2016_02_27_N_4369_Mitroo_Stelexon_klp.pdf)
(Τελευταία πρόσβαση: 25/09/2018)

συγκροτείται αυτό το Συμβούλιο με βασική αρμοδιότητα την επιλογή των προϊσταμένων Διεύθυνσης ή αντίστοιχου ή ενδιάμεσου (μεταξύ Διεύθυνσης και Τμήματος) επιπέδου οργανικής μονάδας. Δεύτερη, αλλά εξίσου σημαντική υποχρέωσή του είναι η διεξαγωγή των δομημένων συνεντεύξεων για την επιλογή των προϊσταμένων Τμήματος ή αντίστοιχου επιπέδου οργανικής μονάδας.

Το ΣΕΠ στελεγχώνεται με 5 μέλη: α) έναν Γενικό Γραμματέα ή Αναπληρωτή Γενικό Γραμματέα του οικείου Υπουργείου ή τον προϊστάμενο της αυτοτελούς δημόσιας υπηρεσίας ή τον Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης ή έναν Γενικό Γραμματέα του εποπτεύοντος το ΝΠΔΔ Υπουργείου, β) έναν προϊστάμενο Γενικής Διεύθυνσης ή αντίστοιχης οργανικής μονάδας των ως άνω φορέων, γ) έναν Νομικό Σύμβουλο ή Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και δ) δύο μέλη του ΑΣΕΠ³⁰. Η θητεία των ΣΕΠ όπως και του ΕΙΣΕΠ είναι τριετής.

Προκειμένου να αποφευχθεί η σύγχυση μεταξύ των προσόντων που απαιτούνται για την επιλογή των προϊσταμένων οργανικών μονάδων, θα γίνει μία προσπάθεια καταγραφής των κριτηρίων που πρέπει να πληρούνται στην επιλογή Γενικών Διευθυντών, προϊσταμένων Διεύθυνσης και προϊσταμένων Τμήματος. Για τους πρώτους, βασικά προαπαιτούμενα είναι να ανήκουν στην κατηγορία Πανεπιστημιακής (ΠΕ) ή Τεχνολογικής εκπαίδευσης (ΤΕ), να είναι Προϊστάμενοι Γενικής Διεύθυνσης για ένα έτος τουλάχιστον ή Προϊστάμενοι Διεύθυνσης για τρία τουλάχιστον έτη. Ακόμη, τη δυνατότητα αυτή έχουν οι κάτοχοι διδακτορικού τίτλου ή οι κάτοχοι μεταπτυχιακού τίτλου. Και τέλος, οι απόφοιτοι της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης (ΕΣΔΔ) με 8 έτη στον Βαθμό Α' ή υπάλληλοι Πανεπιστημιακής εκπαίδευσης με δέκα έτη στο βαθμό Α'. Για την επιλογή Προϊσταμένων Διεύθυνσης, δικαίωμα συμμετοχής διαθέτουν οι υπάλληλοι που συμπεριλαμβάνονται στις κατηγορίες ΠΕ και ΤΕ, οι κάτοχοι διδακτορικού-μεταπτυχιακού τίτλου ή απόφοιτοι της ΕΣΔΔ και Προϊστάμενοι Τμήματος για 3 έτη ή οι κάτοχοι του βαθμού Α' με δέκα χρόνια τουλάχιστον πλεονάζοντα έτη σε αυτόν. Τελευταία κατηγορία είναι αυτή των προϊσταμένων Τμημάτων: σε αυτήν βασικό κριτήριο αποτελεί η κατοχή του Α' βαθμού.

³⁰ Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας. (27 Φεβρουαρίου 2016). Τεύχος Πρώτο, αρ. φύλλου 33, σελ. 973
(http://www.ekdd.gr/ekdda/images/nomothesia/2016_02_27_N_4369_Mitroo_Stelexon_klp.pdf)
(Τελευταία πρόσβαση: 25/09/2018)

Ύστερα από την περιγραφή του νέου μοντέλου λειτουργίας των ανώτερων βαθμίδων της δημοσιοϋπαλληλίας που ισχύει σήμερα και προέκυψε από τους σχεδιασμούς της νέας κυβέρνησης του ΣΥΡΙΖΑ με τους ΑΝΕΛ, θα βοηθούσε μια καταγραφή των ζητημάτων που αυτό επιλύει σύμφωνα πάντα με την ίδια την κυβέρνηση. Ο νόμος 4369/2016 για τη Δημόσια Διοίκηση αντιμετωπίζει χρόνιες παθογένειες όπως η πελατειακή συγκρότηση της ιεραρχίας της, το σύστημα γίνεται αξιοκρατικό και διαφανές, ανακόπτεται δε η κομματική εξάρτηση στο εσωτερικό του διοικητικού μηχανισμού. Μέσω αυτής της νέας δομής η οποία προκρίνει μόνο τους πιο άξιους και κομματικά «αχρωμάτιστους» υπαλλήλους, καθίσταται η διοίκηση αποδοτικότερη και πιο αποτελεσματική, παράλληλα η σταδιοδρομία συνδέεται με την προσωπική και επαγγελματική αξία. Συνεπώς, η σχέση εμπιστοσύνης που δημιουργεί αυτό το νέο λειτουργικό σύστημα κατά το νομοθέτη μέσω της αποκατάστασης της αξιοκρατίας δίνει αξία στην παροχή υπηρεσιών από το δημόσιο και βοηθά στην ανάκτηση της χαμένης αξιοπιστίας του. Αυτές είναι οι διαπιστώσεις των κυβερνώντων σχετικά με το συγκεκριμένο νομοθέτημα, τα αποτελέσματα όμως και η τελική κρίση ανήκει στον πολίτη αλλά και στους ίδιους τους δημόσιους υπαλλήλους.

2.5. ΚΡΙΤΙΚΗ ΣΤΗΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ

***ΜΗΤΡΩΟΥ*³¹**

Ο νόμος 4369/2016 θεσπίστηκε, κατά την κυβέρνηση, προκειμένου να αντιμετωπίσει το χρόνιο πρόβλημα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης σχετικά με την εξάρτησή της από την πολιτική ηγεσία και την συνακόλουθη αναποτελεσματικότητά της. Η δημιουργία Εθνικού Μητρώου Στελεχών αποτέλεσε τον πυλώνα της μεταρρύθμισης αυτής αλλά και το μήλον της έριδος μεταξύ κυβέρνησης και αντιπολίτευσης κατά τη διαδικασία ψήφισης του νόμου στην ολομέλεια της Βουλής. Η πλευρά του ΣΥΡΙΖΑ και των ΑΝΕΛ υποστήριξε πως η δημιουργία Μητρώου το οποίο θα τηρείται με την εγγύηση της ανεξάρτητης αρχής (ΑΣΕΠ) ήταν η αιχμή του δόρατος για μια αλλαγή που απαιτούσαν η κοινωνία και οι πολίτες αλλά ακόμη περισσότερο ο διοικητικός μηχανισμός της χώρας. Η αποπολιτικοποίηση, σύμφωνα με τις τοποθετήσεις των μελών της συγκυβέρνησης όπως ο Χ. Βερναρδάκης, ήταν πιο κοντά από ποτέ και βασικό ρόλο σε αυτό έπαιξε η αποσύνδεση της θέσης του Γενικού Γραμματέα από το εκάστοτε κυβερνών κόμμα. Το ΕΣΕΔ (Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Διοικήσεων) που είναι το αρμόδιο όργανο για την επιλογή των Γενικών Γραμματέων, όπως αναλύθηκε και στα προηγούμενα κεφάλαια, συστήνεται στο ΑΣΕΠ. Οι υποψήφιοι με βάση τα τυπικά τους προσόντα και τις προϋποθέσεις που θέτει ο νόμος (π.χ. κατοχή διδακτορικού ή μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών ή η αποφοίτηση από την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, και Αυτοδιοίκησης του ΕΚΔΔΑ ή η άσκηση καθηκόντων προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης επί 3 τουλάχιστον έτη ή προϊσταμένου Διεύθυνσης επί δέκα τουλάχιστον έτη) εγγράφονται στο Μητρώο. Σε κάθε προκήρυξη που εκδίδεται, αφού υποβληθούν οι υποψηφιότητες, εξετάζονται από τα μέλη του ΕΣΕΔ όλες οι αιτήσεις και προκρίνονται οι τρεις καταλληλότεροι μεταξύ των οποίων ο αρμόδιος Υπουργός επιλέγει τον Γενικό Γραμματέα – πλέον, Διοικητικό Γραμματέα. Αξίζει να σημειωθεί πως το ΕΣΕΔ, προτού καταλήξει στην λίστα των τριών επικρατέστερων, διενεργεί σειρά συνεντεύξεων μεταξύ των υποψηφίων, καθώς με αυτή τη μέθοδο εξετάζονται και τα ουσιαστικά τους προσόντα.

³¹ [(Πρακτικά Ολομέλειας Βουλής, ΙΖ΄ Περίοδος, Σύνοδος Α΄, Συνεδριάσεις ΟΘ΄ (23.2.2016) και Π΄ (24.2.2016)].

Σύμφωνα λοιπόν με την Κυβέρνηση το βασικό πλεονέκτημα του μεταρρυθμιστικού της εγχειρήματος σε σχέση με τα προϋπάρχοντα ήταν το Εθνικό Μητρώο και κυρίως η αποπολιτικοποίηση του θεσμού του Γραμματέα, του οποίου η θέση δεν θα εξαρτάται πλέον αποκλειστικά από τον αρμόδιο Υπουργό. Υποστηρίχθηκε επίσης πως με τον τρόπο αυτό διαρρηγνύεται η σχέση μεταξύ διοικητικής γραφειοκρατίας και πολιτικής ηγεσίας, το σύστημα επιλογής γίνεται αξιοκρατικό και κοινωνικά δίκαιο. Το Μητρώο αποτελεί τη βασική «πηγή» άντλησης των στελεχών της πολιτικοδιοικητικής ηγεσίας του διοικητικού μηχανισμού της χώρας, ο οποίος σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου θα έχει την ευκαιρία να πλαισιώσει τα ανώτερα κλιμάκιά του με τα ικανότερα άτομα εκ των έσω, και όχι με πολιτικά στελέχη που εξαργυρώνουν κομματικά γραμμάτια. Η φράση του ίδιου του Υπουργού: «να επιστρέψει η δημόσια διοίκηση στους λειτουργούς της» (Χρήστος Βερναρδάκης, 2015) συνοψίζει την κυβερνητική οπτική για το νόμο 4369/2016. Στον αντίποδα, η αντιπολίτευση εξέφρασε την αντίθεσή της ως προς το νόμο καθώς και τη διαφωνία της για την αλλαγή της μεθόδου επιλογής των Γενικών Γραμματέων.

Η αξιωματική αντιπολίτευση εξ αρχής αντιτέθηκε στην εγκαθίδρυση ενός συστήματος όπου ο Γραμματέας δεν θα προέρχεται από το χώρο της κυβέρνησης και δεν θα είναι πολιτικό πρόσωπο αλλά διοικητικό. Η Νέα Δημοκρατία ισχυρίστηκε πως είναι απαραίτητο να υπάρχει σύνδεση του θεσμικού αυτού οργάνου με την κυβέρνηση καθώς είναι υπεύθυνο για την υλοποίηση της κυβερνητικής πολιτικής μέσα στο υπουργείο, πράγμα που επιτυγχάνεται μόνο μέσα από την τοποθέτηση του κατάλληλου ατόμου από τον αρμόδιο Υπουργό. Στη συνέχεια, διατυπώθηκε η πάγια θέση του κόμματος της αξιωματικής αντιπολιτεύσεως, σύμφωνα με την οποία η διοίκηση εκφράζεται μέσω των Γενικών Διευθυντών και όχι των Γενικών Γραμματέων οι οποίοι δρουν πιο αποτελεσματικά όταν είναι πολιτικά πρόσωπα, επιλεγμένα απευθείας από τον Υπουργό.

Η τέως Δημοκρατική Συμπαράταξη και νυν Κίνημα Αλλαγής δεν ήταν γενικά αντίθετη ως προς το νόμο αυτό, εξέφρασε όμως τη διαφωνία της για επιμέρους ζητήματα.³² Αρχικά, υποστήριξε πως οι ρυθμίσεις του νομοσχεδίου θα εφαρμόζονταν, όπως αυτό προέβλεπε, από το 2018 και έπειτα, γεγονός που παρείχε

³²(Πρακτικά Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης της Βουλής των Ελλήνων, Περίοδος ΙΖ' – Σύνοδος Α').

στο ΣΥΡΙΖΑ την ευκαιρία να λειτουργήσει με το μέχρι πρότινος υπάρχον σύστημα. Ως αποτέλεσμα του ως άνω γεγονότος, οι Γενικοί Γραμματείς θα επιλέγονταν σύμφωνα με το νόμο 4275/2014. Σε συνέχεια του επιχειρήματος αυτού, η ΔΗΣΥ πρότεινε την εφαρμογή μεταβατικού προγράμματος μέχρι το 2018, ώστε να υπάρξει η κοινή παραδοχή ότι η παρούσα Κυβέρνηση δεν θα προσπαθήσει να εδραιώσει το δικό της κομματικοκρατικό σύστημα μέσα στο χώρο της δημόσιας διοίκησης. Το δεύτερο ακανθώδες ζήτημα της ελάσσοнос αντιπολίτευσης σχετικά με το νομοσχέδιο που μελετάται, σχετίζεται με τον αποκλεισμό των στελεχών του ιδιωτικού τομέα από τις θέσεις των Γραμματέων. Το επιχείρημα της κυβέρνησης για την άντληση ανθρώπινου δυναμικού μόνο από τη δημόσια διοίκηση, βασιζόταν στην άποψη ότι πρωτίστως πρέπει να αξιοποιηθούν τα στελέχη της διοικητικής μηχανής, τα οποία έχουν τις απαραίτητες γνώσεις και την κατάλληλη τεχνογνωσία για να ανταπεξέλθουν στο ρόλο που θα τους ανατεθεί. Επιπλέον, προς επίρρωση της επιλογής της Κυβέρνησης να αφήσει εκτός Μητρώου στελέχη του ιδιωτικού τομέα, χρησιμοποιήθηκε το επιχείρημα της διεύθυνσης ιδιωτικών συμφερόντων στη διοικητική μηχανή, πρακτική που με βάση τη διεθνή εμπειρία δημιούργησε φαινόμενα διαφθοράς στο χώρο. Εν τέλει όμως, παρά την επιχειρηματολογία αυτή της κυβερνητικής πλειοψηφίας, με το νόμο 4389/2016 δόθηκε η δυνατότητα και σε ιδιωτικά στελέχη να συμμετέχουν στις εν λόγω διαδικασίες.

Ολοκληρώνοντας την ανάλυση του υφιστάμενου συστήματος, κρίνεται απαραίτητο να διατυπωθούν κάποιες συμπερασματικές σκέψεις για την εν συνόλω μεταρρυθμιστική αντίληψη των τελευταίων κυβερνήσεων (2010-2018) όσον αφορά τις επιλογές των στελεχών στην ανώτερη ιεραρχία της Δημόσιας Διοίκησης. Το χρονικό αυτό διάστημα, κατά το οποίο εκ των πραγμάτων έγιναν σοβαρές μεταρρυθμιστικές προσπάθειες για την αποπολιτικοποίηση του διοικητικού μηχανισμού από την κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ, τη συγκυβέρνηση ΝΔ-ΠΑΣΟΚ και τον παρόντα κυβερνητικό συνασπισμό ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ, παρατηρήθηκε το φαινόμενο κάθε κυβέρνηση να φέρνει στο Κοινοβούλιο τη δική της πρόταση για αλλαγές στη Διοίκηση χωρίς καν να έχει δοκιμαστεί το προηγούμενο μεταρρυθμιστικό σχέδιο. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα τη συνεχή μεταβολή του προϋπάρχοντος θεσμικού πλαισίου, χωρίς όμως να έχει αποδειχθεί η αποτυχία του. Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, από το 2010 έως και το 2016 ψηφίστηκαν τρία νομοσχέδια με τον κοινό στόχο της εξάλειψης των πολιτικών παρεμβολών στα ανώτερα στρώματα της

διοικητικής γραφειοκρατίας, όμως κανένα από τα δύο πρώτα «σχέδια» δεν κατάφερε να υλοποιηθεί διότι οι πολιτικές εξελίξεις και οι διαρκείς εκλογικές αναμετρήσεις οδηγούσαν στην ανατροπή τους και την αντικατάστασή τους από το νέο. Πάντως, έχει ξεκινήσει να εφαρμόζεται η μεταρρύθμιση της κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ.

Προκειμένου να εκπονηθεί ένα αποτελεσματικό και ουσιαστικό μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα για την αποκομματικοποίηση της Διοίκησης, πρέπει να γίνει αρχικά μια ουσιαστική μελέτη των αναγκών της, μια καταγραφή και αξιολόγηση των προβλημάτων που αντιμετωπίζει και έπειτα να σχεδιαστεί ένα πλάνο το οποίο θα επιλύει τις δυσλειτουργίες με αποτελεσματικό τρόπο σε βάθος χρόνου και όχι με ορίζοντα το κοντινό μέλλον. Επιπλέον, οι εναλλακτικές λύσεις καθώς και η μελέτη-εκτίμηση των επιπτώσεων παίζουν βασικό ρόλο ώστε το μεταρρυθμιστικό σχέδιο να παράγει τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Μια τέτοια μεταρρύθμιση χρειάζεται να είναι κατά τρόπο ορθολογικό σχεδιασμένη, ώστε να επιφέρει τις απαιτούμενες αλλαγές που θα βελτιώσουν την εσωτερική οργάνωση της Διοίκησης.

Για να γίνει ακόμη πιο κατανοητή η παραπάνω διαπίστωση, μπορεί να χρησιμοποιηθεί το παράδειγμα του ΕΙΣΕΠ: αυτό προβλέφθηκε και στις τρεις τελευταίες νομοθετικές αλλαγές του συστήματος επιλογής προϊσταμένων (2010, 2014, 2016), είχε παρόμοια σύνθεση και τις τρεις φορές με τη συμμετοχή μελών του ΑΣΕΠ, Βοηθό Συνήγορο του Πολίτη, εν συνεχεία αποτελούνταν από προϊσταμένους γενικής διεύθυνσης και ιδιώτη – εμπειρογνώμονα, πλέον από Νομικό Σύμβουλο ή Πάρεδρο του ΝΣΚ, ένα μέλος του Επιστημονικού – Εκπαιδευτικού Συμβουλίου ή προϊστάμενο Διεύθυνσης Εκπαιδευτικής Μονάδας του ΕΚΔΔΑ κι έναν γενικό γραμματέα. Το ουσιαστικό πρόβλημα όμως εντοπίζεται στο γεγονός πως ούτε στην Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων, ούτε στην Αιτιολογική έκθεση του νόμου αναφέρθηκε πού απέτυχε η προηγούμενη σύνθεση του ΕΙΣΕΠ και πώς η νέα σύνθεσή του θα επιφέρει μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα για τη διοίκηση³³.

³³ Πραβίτα, Μ.-Ηλ.(2018), «Η αναδιοργάνωση των υπηρεσιακών συμβουλίων των δημόσιων υπαλλήλων. Επαγγελματισμός έναντι πολιτικοποίησης». *ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ*. (<https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/hpsa/article/view/15921/14331>) (Τελευταία πρόσβαση: 20/09/2018)

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Όπως προκύπτει από την ανωτέρω ανάλυση, πρωταρχική επιδίωξη των πρόσφατων νομοθετικών παρεμβάσεων υπήρξε η αποπολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης και η θωράκιση της τελευταίας από κομματικές πρακτικές, οι οποίες έχουν ως στόχο τη διαιώνιση του συστήματος της πατρωνίας μέσα στα ανώτερα στρώματα της δημόσιας γραφειοκρατίας. Η γνώμη των πολιτών για τη λειτουργία του διοικητικού μας μηχανισμού, οι οποίοι έρχονται καθημερινά αντιμέτωποι με τις παθογένειές του, πρέπει να αποτελέσει το εφαλτήριο ώστε πολιτική ηγεσία και διοικητική ιεραρχία να συνεργαστούν, χωρίς όμως η πρώτη να υπονομεύει τη δεύτερη και να λειτουργεί εις βάρος της. Τα ανώτερα διοικητικά κλιμάκια οφείλουν από την πλευρά τους να υλοποιούν την κυβερνητική πολιτική προς όφελος των πολιτών και του δημοσίου συμφέροντος, ανεξαρτήτως αν συμφωνούν ή διαφωνούν με αυτή – *sine ira ac studio*. Η δημόσια διοίκηση προκειμένου να καταστεί αποτελεσματική και να ξεπεράσει τα προβλήματά της πρέπει να ξεφύγει από τη λογική των πελατειακών σχέσεων και των διορισμών των «ημετέρων»³⁴.

Η αξιοκρατική στελέχωση της Διοίκησης είναι απαραίτητο στοιχείο, προκειμένου αυτή να ανταποκριθεί στο ρόλο της ως εκτελεστικού μηχανισμού του Κράτους, για την υλοποίηση των νόμων και των αποφάσεων της πολιτείας. Όπως όλα τα σύγχρονα κράτη αναμένεται να διαθέτουν μια λειτουργική διοίκηση, ικανή να εκπληρώσει τους στόχους της, έτσι και στη χώρα μας πρέπει να στελεχώνονται όλα τα επίπεδα του διοικητικού της μηχανισμού σύμφωνα με την αρχή της αξιοκρατίας, της ισότητας και του κράτους δικαίου. Βασικό όργανο αρμόδιο για την υπηρεσιακή εξέλιξη των υπαλλήλων της δημόσιας διοίκησης είναι τα υπηρεσιακά συμβούλια, η στελέχωση των οποίων διαδραματίζει σπουδαίο ρόλο στην αποτροπή της άλωσης των ανώτερων στρωμάτων της διοικητικής ιεραρχίας από κομματικά συμφέροντα. Τα μέλη αυτών των συμβουλίων χρειάζεται να επιλέγονται κατά τρόπο που εξασφαλίζει την δίκαιη κρίση των υποψηφίων, χωρίς μεροληψία ώστε να προκρίνονται οι πιο κατάλληλοι με βάση τα τυπικά και τα ουσιαστικά τους προσόντα και όχι εξαιτίας των κομματικών τους διασυνδέσεων.

³⁴ Μακρυδημήτρης, Α., και Πραβίτα, Μ.-Ηλ. (2012), *Διοικητική Επιστήμη Ι: Δημόσια Διοίκηση*. Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης, Ε' έκδοση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας (σελ. 491).

Οι ανεξάρτητες αρχές, όπως το ΑΣΕΠ και ο Συνήγορος του Πολίτη, είναι οι θεματοφύλακες της αξιοκρατίας των διαδικασιών αυτών. Ο νομοθέτης τούς έχει δώσει το θεσμικό χώρο, προκειμένου να συμμετέχουν μέλη τους στα υπηρεσιακά συμβούλια για την επιλογή προϊσταμένων οργανικών μονάδων, πέρα από την αρμοδιότητα (ΑΣΕΠ) για την πρόσληψη των κατάλληλων προσώπων στο δημόσιο τομέα. Υπενθυμίζεται ότι το ΑΣΕΠ βάσει Συντάγματος είναι υπεύθυνο για την επιλογή του μόνιμου προσωπικού του δημόσιου τομέα καθώς επίσης για τη διενέργεια των αντίστοιχων διαγωνισμών, πλέον είναι δε αρμόδιο για την τήρηση του Μητρώου των Επιτελικών Στελεχών της Διοίκησης.

Καταλήγοντας, λοιπόν, βασικά ζητούμενα στην εποχή μας όσον αφορά τη στελέχωση των ανώτερων κλιμακίων του διοικητικού μηχανισμού είναι η αξιοκρατία, η αποτελεσματικότητα και η αποκομματικοποίηση, τρεις αρχές που απαιτείται να αποτελούν προτεραιότητα για τον εκάστοτε νομοθέτη ο οποίος θα πρέπει να αποσκοπεί στην δημιουργία μιας διοίκησης μακριά από κομματικές σκοπιμότητες και συμφέροντα, έτοιμη να επιτύχει τους στόχους της με το βέλτιστο και αποδοτικότερο τρόπο. Τα δε υπηρεσιακά συμβούλια, προκειμένου να συμβάλλουν στην ανωτέρω στόχευση, χρειάζεται να αποτελούνται από άτομα που θα προσφέρουν την αντικειμενική τους κρίση, προερχόμενα όχι από την κομματική «δεξαμενή» αλλά από ανεξάρτητους φορείς-αρχές. Μόνο με αυτόν τον τρόπο θα εξασφαλιστεί η αξιοπιστία τους. Το τρίπτυχο επαγγελματισμός - αξιοκρατία - αποτελεσματικότητα είναι αυτό που θα δώσει στη ελληνική Δημόσια Διοίκηση την αίγλη, το κύρος και την αποτελεσματικότητα που αναζητά, καθώς επίσης θα την καταστήσει ανταγωνιστική και εφάμιλλη των αντίστοιχων διοικητικών μηχανισμών των σύγχρονων κρατών της Ευρώπης.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

- ❖ Λυριντζής, Χ. (1991), *Το τέλος των «τζακιών»: κοινωνία και πολιτική στην Αχαΐα του 19^{ου} αιώνα*, Αθήνα: Θεμέλιο.
- ❖ Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Δ. (1989), *Οι Προαγωγές των Δημοσίων Υπαλλήλων*, Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- ❖ Μακρυδημήτρης, Α. (1996), *Η Διοίκηση σε Κρίση : Κείμενα για τη Διοίκηση και την Κοινωνία*, Αθήνα: Λιβάνης.
- ❖ Μακρυδημήτρης, Α. (1995), *Προβλήματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης*. Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- ❖ Μακρυδημήτρης, Α. και Πραβίτα, Μ.-Ηλ. (2012), *Διοικητική Επιστήμη Ι: Δημόσια Διοίκηση*. Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης, Ε' έκδοση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- ❖ Μαυρομούστακου, Η. (2016), *Αξιολόγηση Δημοσίων Υπαλλήλων. Πρόσληψη και Υπηρεσιακή Εξέλιξη*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- ❖ Μουζέλης, Ν. (2005), *Η Εμπλοκή των Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα: Μια Αποτίμηση του Εκσυγχρονισμού*, Αθήνα : Παπαζήσης.
- ❖ Μουζέλης, Ν. (13/8/1995), «Η πορεία του ελληνικού κοινοβουλευτισμού: ολιγαρχισμός, πραιτοριανισμός, κομματικοκρατία», *Το Βήμα της Κυριακής*.
- ❖ Σπανού, Κ. (1996), *Το Πρόβλημα της Δημόσιας Διοίκησης. Μια Πρώτη Προσέγγιση*, Αθήνα: IOBE.
- ❖ Σπηλιωτόπουλος, Ε. και Χρυσανθάκης, Χ. (2017), *Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου*. 9^η έκδοση. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- ❖ Σωτηρόπουλος, Δ. Α. (2001), *Η Κορυφή του Πελατειακού Κράτους*. Αθήνα: Ποταμός.

ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ

- ❖ «Ο Θεσμός του ΑΣΕΠ και η συμβολή του στη Δημόσια Διοίκηση». *Επίσημη ιστοσελίδα του ΑΣΕΠ*. (https://www.asep.gr/webcenter/content/conn/ucmsserver/path/Enterprise%20Libraries/asep/html_content/thesmos.htm) (Τελευταία πρόσβαση: 19/09/2018)
- ❖ Πραβίτα, Μ.-Ηλ. (2018). «Η αναδιοργάνωση των υπηρεσιακών συμβουλίων των δημοσίων υπαλλήλων. Επαγγελματισμός έναντι πολιτικοποίησης». *ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ*. (<https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/hpsa/article/view/15921/14331>) (Τελευταία πρόσβαση: 20/09/2018)
- ❖ Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας. (29 Μαρτίου 2010). Τεύχος Πρώτο, αρ. φύλλου 51, σελ. 1151 (http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/N3839_2010.pdf) (Τελευταία πρόσβαση: 19/09/2018)
- ❖ Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας. (15 Ιουλίου 2014). Τεύχος Πρώτο, αρ. φύλλου 149, σελ. 4813 (http://www.ekdd.gr/ekdda/images/nomothesia/N_4275_2014.pdf) (Τελευταία πρόσβαση: 19/09/2018)
- ❖ Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας. (27 Φεβρουαρίου 2016). Τεύχος Πρώτο, αρ. φύλλου 33, σελ. 973 (http://www.ekdd.gr/ekdda/images/nomothesia/2016_02_27_N_4369_Mitroo_Stelexon_klp.pdf) (Τελευταία πρόσβαση: 25/09/2018)
- ❖ «Βασικά σημεία και αρχές του νομοσχεδίου ‘Διαφάνεια, Αξιοκρατία και Αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης’». Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης. (http://www.minadmin.gov.gr/?page_id=12807) (Τελευταία πρόσβαση: 19/09/2018)