ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΠΜΣ: «ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ»

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

2017

«Συστήματα προσλήψεων στη δημόσια διοίκηση. Ο ρόλος του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) και της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)»

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια: Λέκτωρ Μαρία-Ηλιάνα Πραβίτα

Παύλος Τριανταφυλλίδης

ΑΜ: 151129

23/1/2017

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Με την εκπόνησης της παρούσας εργασίας, μου δίνεται η ευκαιρία να ευχαριστήσω θερμά την επιβλέπουσα Καθηγήτριά μου, κα Μαρία-Ελιάνα Πραβίτα, για τον πολύτιμο χρόνο που μου αφιέρωσε και την υπομονή που επέδειξε καθ' όλη τη διάρκεια της συνεργασίας μας. Η πολύχρονη πείρα και εμπειρία της στον τομέα της Διοικητικής Επιστήμης, αποτέλεσε καθοριστικό παράγοντα στην κατάρτιση της διπλωματικής μου εργασίας στο Π.Μ.Σ. «Δημόσιο Δίκαιο και Δημόσια Πολιτική».

Θα ήθελα, επίσης, να ευχαριστήσω τον Καθηγητή κ. Αντώνη Μακρυδημήτρη, ο οποίος, μέσα από τις παραδόσεις του στα μαθήματα «Οργάνωση και Λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης» και «Επίκαιρα Θέματα Δημόσιας Πολιτικής-Διοικητική Μεταρρύθμιση», με βοήθησε να κατανοήσω τόσο τον τρόπο λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης όσο και τον ιδανικό τρόπο λειτουργίας αυτής. Το περιεχόμενο των διαλέξεών του, διεύρυναν σημαντικά τις γνώσεις μου στο τομέα της Δημόσιας Διοίκησης και συνέβαλαν αποφασιστικά στην λήψη της απόφασης για την εκπόνησης της παρούσας εργασίας.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

1. Εισαγωγή……..3
2. Ιστορική αναδρομή στους νόμους για τις προσλήψεις στο δημόσιο τομέα……7
3. Συγκρότηση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος και επιλογή δημοσίων υπαλλήλων……11
   3.1 Συστήματα συγκρότησης του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος…...12
   3.2 Η διαδικασία πρόσληψης προσωπικού……...16
   3.3 Μέθοδοι επιλογής δημοσιοϋπαλληλικού προσωπικού……...18
   3.4 Οι προϋποθέσεις πρόσληψης στο δημόσιο…….21
4. Ο θεσμός του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού…….25
   4.1 Συγκρότηση της Ανεξάρτητης Αρχής…….26
   4.2 Έκταση εφαρμογής του ν. 2190/1994-Προκήρυξη…….27
   4.3 Επιτυχία σε διαγωνισμό του Α.Σ.Ε.Π.- Διορισμός……..29
   4.4 Ο ρόλος του Α.Σ.Ε.Π. στο σύστημα προσλήψεων της δημόσιας διοίκησης…….30
   4.5 Προβλήματα κατά την εφαρμογή του έργου του Α.Σ.Ε.Π……..32
5. Ίδρυση της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης- Ίδρυση κατά το πρότυπο της ΕΝΑ (Ecole National d' Administration)……36
   5.1 Αποστολή της Ε.Σ.Δ.Δ.Α…….38
   5.2 Μέθοδος εισαγωγής στη Σχολή……...39
   5.3 Πρόγραμμα σπουδών……...40
   5.4 Η συμβολή της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης στη στελέχωση της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης……41
6. Τελικά συμπεράσματα……48
7. Βιβλιογραφία……..52

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ένα από τα μεγαλύτερα «διαρθρωτικά» προβλήματα της χώρας μας αποτελεί, κατά γενική ομολογία, η αναποτελεσματική – σε γενικές γραμμές – δημόσια διοίκηση. Χωρίς εκ βάθρων διοικητικό εκσυγχρονισμό, η Ελλάδα είναι καταδικασμένη σε αιώνια υστέρηση σε σχέση με τις πιο προηγμένες χώρες της Ευρώπης, οι οποίες έχουν να επιδείξουν μια μακρά διοικητική παράδοση και ένα σεβασμό προς τη Διοίκηση, σεβασμό που πηγάζει από την ίδια την άψογη λειτουργία των κρατικών θεσμών. Όμως, το ευρύτερο θέμα της αναποτελεσματικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα δεν μπορεί να εξεταστεί ξεχωριστά από το ειδικότερο θέμα της κατάστασης του ανθρώπινου δυναμικού της.

Ο σύγχρονος προβληματισμός επί του θέματος ανάγεται ουσιαστικά στις πρώτες μεταπολεμικές δεκαετίες, δηλαδή κατά την εποχή της οικονομικής ανασυγκρότησης της χώρας. Το 1950, ο διαπρεπής δικαστής του Συμβουλίου της Επικρατείας Γεώργιος Μαραγκόπουλος εξέδωσε τη μελέτη «Μέθοδοι επιλογής και εκπαιδεύσεως του προσωπικού της διοικήσεως » , όπου απέδιδε πρωταρχική σημασία για την ευδοκίμηση της όποιας διοικητικής μεταρρύθμισης σε ένα ορθό σύστημα επιλογής και εκπαιδεύσεως των δημοσίων υπαλλήλων, το οποίο θεωρούσε , τελικά , «απαραίτητο συμπλήρωμα της συνταγματικά κατοχυρωμένης αρχής της μονιμότητος».

Δύο χρόνια αργότερα (το Φεβρουάριο του 1952), παραδόθηκε στην κυβέρνηση Πλαστήρα η έκθεση του καθηγητή και τέως διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος, Κυριάκου Βαρβαρέσου, με τίτλο «Έκθεσις επί του Οικονομικού προβλήματος της Ελλάδος». Ολόκληρο το τέταρτο κεφάλαιο της έκθεσης αυτής ήταν αφιερωμένο στην «πλημμελώς λειτουργούσα», όπως τη χαρακτήριζε στον τίτλο, ελληνική δημόσια διοίκηση και τονιζόταν η «ανάγκη αναδιοργανώσεώς της ». Ειδικότερα διοικητικά προβλήματα που επεσήμαινε ο καθηγητής Βαρβαρέσος ήταν: α) ο υπερβολικός αριθμός δημοσίων υπαλλήλων, β) οι μαζικοί διορισμοί που έγιναν χωρίς να ληφθούν υπόψη τα προσόντα και το ήθος των υποψηφίων και γ) οι διαρκείς παρεμβάσεις του κυβερνώντος κόμματος στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.

Τέλος, το 1964 εκδόθηκε στο Παρίσι η εκπονηθείσα για λογαριασμό του Υπουργείου Συντονισμού πρώτη έκθεση του Γάλλου εμπειρογνώμονα του ΟΟΣΑ, καθηγητή Georges Langrod. Είχε τον τίτλο «Εκθεσις αφορώσα την διοικητικήν αναδιοργάνωσιν εν Ελλάδι» (“Reorganization of Public Administration in Greece”). Η έκθεση Langrod επεσήμαινε πολλά προβλήματα και εισηγείτο πολλές μεταρρυθμίσεις, στις οποίες κεντρική θέση κατείχε η εκπαίδευση του προσωπικού της διοικήσεως. Η τελευταία αφορούσε τόσο τη μετεκπαίδευση των ήδη υπηρετούντων υπαλλήλων όσο και - κυρίως – τη δημιουργία ενός σώματος επίλεκτων στελεχών. Τα τελευταία θα συγκροτούσαν μια «κρίσιμη μάζα » για τον εκσυγχρονισμό της Διοίκησης και την προσαρμογή της στις προκλήσεις της ΕΟΚ, με την οποία η Ελλάδα είχε συνδεθεί ήδη από το 1961. Τέλος, ο Langrod πρότεινε την αναβάθμιση της ΠΑΣΠΕ (του σημερινού Παντείου Πανεπιστημίου) και τη σύσταση

και λειτουργία στο εν λόγω εκπαιδευτικό ίδρυμα ενός ειδικού Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης, κάτι που σήμερα συμβαίνει[1].

Μέχρι και πριν δύο δεκαετίες, η στελέχωση της Δημόσιας Διοίκησης χαρακτηριζόταν από την ευνοιοκρατία και τις πελατειακές σχέσεις. Μέσα από μεταρρυθμιστικές τομές στα συστήματα πρόσληψης, άρχισε να εγκαταλείπεται το πελατειακό καθεστώς και τη θέση του να παίρνει η αντικειμενικής, διαφανής και αξιοκρατική πρόσληψη δημοσίων υπαλλήλων.

Στην παρούσα μελέτη θα επιχειρηθεί κατ' αρχήν μια ιστορική προσέγγιση των συστημάτων πρόσληψης προσωπικού στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση μέχρι και τη θέσπιση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού το 1994. Εν συνεχεία, θα γίνει μια αναφορά στον τρόπο λειτουργίας αυτού καθώς και στη συμβολή του στη στελέχωση του δημόσιου τομέα. Εκτενής αναφορά θα γίνει και σε μία άλλη πολύ σημαντική διοικητική μεταρρύθμιση, την ίδρυση της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης με σκοπό τη «δημιουργία» ανώτερων και ανώτατων δημοσίων υπαλλήλων.

Ιδιαίτερη μνεία θα γίνει στη συγκριτική ανάλυση και παρουσίαση των δύο αυτών μεταρρυθμίσεων και κυρίως στη μέχρι τώρα συμβολή τους στην επίτευξη του σκοπού της Δημόσιας Διοίκησης, που δεν είναι άλλο από το δημόσιο συμφέρον. Χαρακτηριστικά, ο μείζων προβληματισμός που θα εκτεθεί θα αφορά στην ανάγκη ύπαρξης των δύο προαναφερθέντων θεσμών στη σύγχρονη ελληνική πραγματικότητα, λόγω και της επίδρασης της οικονομικο-κοινωνικής κρίσης.

Τελικό συμπέρασμα της παρούσας εργασίας είναι ότι η στελέχωση του Δημόσιου Τομέα με υψηλής ποιότητας ανθρώπινο δυναμικό, συμβάλλει στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των δημόσιων υπηρεσιών. Όπως είχε αναφέρει ο πρώην πάρεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας, Γεώργιος Ν. Μαραγκόπουλος, «*η επιτυχία οιουδήποτε υγιούς προγράμματος διοικητικής μεταρρυθμίσεως εξαρτάται, κατά μεγάλο μέρος, από την ύπαρξιν ενός ορθού συστήματος επιλογής και εκπαιδεύσεως των δημοσίων υπαλλήλων*». [2]

[1] Εκθέσεις εμπειρογνωμόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Αντώνης Μακρυδημήτρης, Νίκος Μιχαλόπουλος, Παπαζήση 2000

[2] Εκθέσεις εμπειρογνωμόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Αντώνης Μακρυδημήτρης, Νίκος Μιχαλόπουλος, Παπαζήση 2000, σελ. 95

INTRODUCTION

One of the biggest "structural" problems of our country is the, admittedly, inefficient public administration. Without thorough administrative modernization, Greece is doomed to eternal lagging behind the most advanced countries of Europe, which are registered in a long administrative tradition and a respect for management, respect that stems from the excellent functioning of the state itself institutions. But the broader issue of inefficient public administration in Greece cannot be considered separately from the specific issue of the situation of human resources.

Modern thinking on the subject is reduced substantially in the early postwar decades, in the period of economic reconstruction of the country. In 1950, the eminent judge of Council of State George Maragkopoulos published the study "selection and training methods of management staff", which attributed primary importance in the granting of any administrative reform on a sound system of selection and training of civil servants, which considered, finally, "a necessary complement to the constitutionally guaranteed principle of legality."

Two years later (in February 1952), was delivered to the Plastiras´ government the report of Professor and former governor of the Bank of Greece Kyriakos Varvaressos, entitled "Exposition on Economic Greek problem '. The entire fourth chapter of the report was devoted to "poorly functioning" as the characteristic of the title, Greek public administration and the "need of reorganization". In particular administrative problems noted Professor Varvaressos was: a) excessive number of civil servants, b) the mass appointments were made without taking into account the skills and ethics of candidates and c) the constant interference of the ruling party in public administration.

Finally, in 1964 was published in Paris -elaborated on behalf of the Ministry of Coordination- first report by the French expert of OECD, Professor Georges Langrod. It was entitled "Exposition of the administration of the referring "Reorganization of Public Administration in Greece". The Langrod report pointed to many problems and proposed many reforms, in which the central position occupied by education of management staff. The latter focused on both the training of staff already servicemen and - especially - the creation of a body of selected strains. The latter would form an "important mass" for the modernization of management and adapt it to the challenges EEC, to which Greece had already been linked since 1961. Finally, the proposed Langrod upgrade PASPE (the current Panteion University) and the establishment and operation in that educational institution of a special Public Administration Department, which currently happens.

Until two decades ago, the staffing of the Public Administration characterized by nepotism and clientelism. Through reform cuts in recruitment systems, began abandoning the clientelist system and the position of taking the objective, transparent and merit-based civil service.

In the present study will attempt, in principle, a historical approach of recruitment systems in the Greek public administration and to the establishment of the Supreme Personnel Selection Council in 1994. Subsequently, it will become a

reference to this operation and its contribution to staffing public sector. Extensive reference will be made and in another very important administrative reform, the establishment of the National School of Public Administration with the aim of 'creating' senior civil servants.

Particular reference will be made in the comparative analysis and presentation of these two reforms, especially in so far their contribution to the objective of the Public Administration, which is none other than the public interest. Typically, the major concern that will be exhibited will concern to the need of the two rementioned institutions in modern Greek reality, due to the effect of economic and social crisis.

A conclusion of this study is that the staffing of the public sector with high-quality human resources, contributes to enhancing the effectiveness and efficiency of public services. As George N. Maragkopoulos reported, "the success of any sound administrative reform program depends, in large part, from thw existence of a sound system of selection and training of civil servants.".

2. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΣΤΟΥΣ ΝΟΜΟΥΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΠΡΟΣΛΗΨΕΙΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ

Ο πρώτος Υπαλληλικός Κώδικας θεσμοθετήθηκε το 1951 με το ν. 1811/1951. Σύμφωνα με το νόμο αυτό η επιλογή του προσωπικού του Δημόσιου Τομέα γινόταν από μια ανεξάρτητη δημόσια υπηρεσία, το Ανώτατο Συμβούλιο Δημοσίων Υπαλλήλων (ΑΣΔΥ). Η συγκεκριμένη υπηρεσία υπαγόταν απευθείας στον Πρόεδρο της Κυβερνήσεως, δηλαδή στον Πρωθυπουργό της εκάστοτε κυβέρνησης. Η επιλογή του προσωπικού από το ΑΣΔΥ, θα γινόταν με γραπτό διαγωνισμό για όλες τις κατηγορίες των υποψηφίων

Αξίζει να αναφερθεί ότι ο εν λόγω νόμος προέβλεπε μια σειρά από εξαιρέσεις, ενώ –εξαιτίας της πολιτικής κατάστασης που επικρατούσε τότε στην Ελλάδα- αποκλείονταν από τους διαγωνισμούς οι λεγόμενοι «αντιφρονούντες».

Σύμφωνα με το συγκεκριμένο θεσμικό πλαίσιο, υπήρχαν τρεις κατηγορίες υπαλλήλων. Οι υπάλληλοι της Α΄ κατηγορίας, στην οποία ανήκαν οι πτυχιούχοι των Πανεπιστημίων και άλλων ιδρυμάτων ανώτατης εκπαίδευσης, της Β΄ κατηγορίας, η οποία περιελάμβανε τους κατέχοντες απολυτηρίου Λυκείου, και της Γ΄ κατηγορίας, στην οποία εντάσσονταν οι υπάλληλοι χωρίς τυπικά προσόντα.

Το Α.Σ.Δ.Υ. είχε την ευχέρεια να επιτρέψει την πρόσληψη προσωπικού άνευ διαγωνισμού, σε εξαιρετικές περιπτώσεις. Πρόθεση του νομοθέτη για τη συγκεκριμένη εξαίρεση ήταν να στελεχώνεται η Διοίκηση με ειδικό επιστημονικό προσωπικό(γιατροί, γεωπόνοι κλπ), του οποίου το πτυχίο και οι γνώσεις ήταν αδιαμφισβήτητες. Η συγκεκριμένη, όμως, εξαίρεση απέδωσε άλλο αποτέλεσμα από το αναμενόμενο. Έδωσε τη δυνατότητα να γίνονται προσλήψεις στο Δημόσιο, προς εξυπηρέτηση πελατειακών σχέσεων. Συνέπεια του φαινομένου αυτού ήταν η πρόσληψη ατόμων σε οποιαδήποτε υπαλληλική κατηγορία, χωρίς να έχει τα απαραίτητα τυπικά προσόντα, με αποτέλεσμα να υποβαθμιστεί το επίπεδο της υπηρεσιακής στελέχωσης[3].

Εν συνεχεία, τέθηκε σε ισχύ ο νόμος 1320/1983 («Πρόσληψη στο Δημόσιο Τομέα και άλλες διατάξεις»), με τον οποίο καταργήθηκε ο γραπτός διαγωνισμός και η επιλογή των υποψηφίων θα γινόταν αποκλειστικά και μόνο με μοριοδότηση. Τα κριτήρια που τίθεντο ήταν κατά βάση κοινωνικά, όπως η οικογενειακή κατάσταση, η εντοπιότητα, ο χρόνος απόκτησης τίτλου σπουδών, η ηλικία, ο χρόνος λήψης άδειας άσκησης επαγγέλματος, μεταπτυχιακός ή διδακτορικός τίτλος σπουδών κ.ά .

Διατηρήθηκαν μόνο οι ειδικοί διαγωνισμοί για και η επιλογή με αυστηρά κριτήρια για θέσεις που απαιτούσαν εξειδικευμένες γνώσεις και εμπειρία καθώς και γνώση ξένων γλωσσών.

Με το συγκεκριμένο νομοθετικό καθεστώς τα τυπικά προσόντα, όπως οι τίτλοι σπουδών, απέκτησαν κατά βάση επικουρικό χαρακτήρα. Οι αιτήσεις των

[3] Σε αναζήτηση εκσυγχρονισμού: Οι πολιτικές προσλήψεων στο Δημόσιο και οι μεταρρυθμίσεις τους, Καλλιόπη Σπανού στο «Προβλήματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης», Διοίκηση και Πολιτεία, Μελέτες-13, Γ. Παπαδημητρίου-Αντ. Μακρυδημήτρης, Αντ. Σάκκουλα 1995

υποψηφίων αποτελούσαν αντικείμενο ενιαίας μηχανογραφικής επεξεργασίας, η οποία ολοκληρωνόταν με την κατάρτιση πίνακα διοριστέων, ανάλογα με τον αριθμό μορίων που συγκέντρωναν οι υποψήφιοι.

Από το σύστημα αυτό εξαιρέθηκαν ορισμένες κατηγορίες προσωπικού, για τις οποίες κρίθηκε ότι δεν έπρεπε να διορίζονται με κοινωνικά κριτήρια, λόγω των καθηκόντων που ασκούσαν. Τέτοιες κατηγορίες ήταν οι δικαστικοί λειτουργοί, οι συμβολαιογράφοι, οι υποθηκοφύλακες, το διδακτικό προσωπικό, οι δικηγόροι που διορίζονταν σε έμμισθες θέσεις του Δημοσίου, οι στρατιωτικοί, το προσωπικό της Βουλής, το νοσηλευτικό προσωπικό, οι κληρικοί κ.ά.

Το συγκεκριμένο σύστημα επιλογής προσωπικού εφαρμόστηκε μία και μοναδική φορά, διότι «δεν απέδωσε τα αναμενόμενα αποτελέσματα της αξιοκρατίας και της εισόδου στη Διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού με υψηλά προσόντα, αφού ο κύριως σκοπός του ήταν προνομιακή μεταχείριση των μεγαλύτερης ηλικίας υποψηφίων σε βάρος των νέων και της αξιοκρατίας» .

Ακολουθεί ο ν.1735/1987, ο οποίος διατήρησε την κατάργηση των γραπτών διαγωνισμών για τις προσλήψεις στο Δημόσιο. Η διαφορά του με τον προηγούμενο νόμο ενέκειτο στο ότι αυτός θεμελίωνε τη μοριοδότηση όχι των κοινωνικών κριτηρίων που πληρούσαν οι υποψήφιοι, αλλά των τυπικών τους προσόντων . Ο ν. 1735/87 διατήρησε, επίσης, τις κάποιες εξαιρέσεις που αφορούσαν τη διενέργεια ειδικών διαγωνισμών για θέσεις, όπως αυτές αναφέρθηκαν και για το ν. 1320/83 . Συγκεκριμένα, λαμβάνεται υπόψη ο βαθμός του πτυχίου ΑΕΙ ή Τεχνολογικού Εκπαιδευτικού Ιδρύματος (ΤΕΙ) σε συνδυασμό με το χρόνο απόκτησής του, καθώς επίσης και η κατοχή μεταπτυχιακού ή διδακτορικού διπλώματος. Ο εν λόγω νόμος αν και δεν επέφερε κάποια σημαντική αλλαγή στον τομέα των προσλήψεων, μείωσε το χάσμα την ανισότητα μεταξύ κοινωνικών κριτηρίων και τυπικών προσόντων.

Ο τελευταίος, πριν τη ψήφιση του νόμου του ΑΣΕΠ, νόμος ήταν ο 1943/1991. Ο νόμος αυτός εγκαθιδρύει σύστημα προσλήψεων, κοινό για όλο το φάσμα του Δημόσιου Τομέα. Ο γραπτός διαγωνισμός αποτελεί την κύρια μέθοδο επιλογής του προσωπικού. Ταυτόχρονα με το διαγωνισμό μοριοδοτούνται τα τυπικά προσόντα των υποψηφίων, όπως το μεταπτυχιακό ή διδακτορικό δίπλωμα και η εντοπιότητα. Από το συγκεκριμένο σύστημα προσλήψεων εξαιρούνται, και πάλι, συγκεκριμένες κατηγορίες θέσεων.

Ο διαγωνισμός προετοιμάζεται και διεξάγεται από την Κεντρική Επιτροπή Διαγωνισμών (Κ.Ε.Δ.), η οποία συγκροτείται από έναν δικαστικό λειτουργό (Σύμβουλο Επικρατείας ή του Ελεγκτικού Συνεδρίου ή Αρεοπαγίτη) και τέσσερις (4) καθηγητές ΑΕΙ (νομικών, οικονομικών, διοικητικών και τεχνικών επιστημών). Επιπλέον, προβλέπεται δημοσίευση της προκήρυξης διαγωνισμού με ανάρτηση στα κατά τόπους νομαρχιακά καταστήματα και γνωστοποίηση μέσω των μέσων μαζικής ενημέρωσης για να εξασφαλίζεται η μέγιστη δυνατή υποβολή υποψηφιοτήτων .

Τα προαναφερθέντα συστήματα επιλογής προσωπικού αποτελέσαν αντικείμενο κριτικής, όπως αυτή αποτυπώθηκε στις εκθέσεις εμπειρογνωμόνων του

δεύτερου μισού του 20ου αιώνα. Κοινό συμπέρασμα όλων των εκθέσεων αποτελεί ότι ο μόνος αντικειμενικός και αξιοκρατικός τρόπος προσλήψεων είναι ο διαγωνισμός. Ο διαγωνισμός θα πρέπει να διενεργείται από ένα κεντρικό όργανο, το οποίο θα είναι επιφορτισμένο με την εποπτεία και την ομαλή διεξαγωγή των διαγωνισμών, καθώς και με την εν γένει πρόσληψη προσωπικού. Ο διαγωνισμός θεωρήθηκε από τους εμπειρογνώμονες ως ο μοναδικός τρόπος επιλογής προσωπικού, ο οποίος μπορεί να εξασφαλίσει τη διαφάνεια και την αξιοκρατία και να συμβάλει στην επιλογή εκείνου του προσωπικού που θα ξεχωρίσει για το ήθος του και τις ικανότητές του .

Σε μία προσπάθεια αξιολόγησης των ανωτέρω νομοθετικών παρεμβάσεων, σημειώνεται, ότι αυτές δε συνέβαλαν τελικά στον εξορθολογισμό και την οργάνωση των προσλήψεων στη βάση της αξιοκρατίας και των αντικειμενικών κριτηρίων, αφενός διότι αντιμετώπιζαν αποσπασματικά και συγκυριακά, χωρίς μακρόπνοο σχεδιασμό, το θέμα των προσλήψεων και αφετέρου, επειδή οι διάφορες ρυθμίσεις τους περιείχαν μεγάλο αριθμό εξαιρέσεων, εξυπηρετώντας τις εκάστοτε πολιτικές σκοπιμότητες. Άλλωστε, όπως επισημαίνεται στην Έκθεση Langrod[4] , ο έντονα τυπικός χαρακτήρας των κριτηρίων, των σχετικών με την προσωπική αξία των υποψηφίων δεν συνδεόταν με την πρακτική γνώση ή την επαγγελματική πείρα. Ο υποψήφιος δεν είχε τη δυνατότητα να εμφανίσει την γενική του μόρφωση, την προσωπικότητά του, το πνευματικό του επίπεδο, την ταχύτητα της σκέψεώς του και την πρωτοβουλία του.

Η κομματική–ευνοιοκρατική λογική στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης εξακολουθούσε να αποτελεί τον κανόνα. Το 1992, ο Μ. Δεκλερής στην έκθεσή του «Ελληνική Διοίκηση 2000» ανέφερε ότι «*η δημόσια διοίκηση αποτελεί κοινωνική αποστολή και όχι απλή εργασιακή απασχόληση. Προς τούτο κρίνεται αναγκαία η αντικειμενικοποίηση του συστήματος προσλήψεων και η απεξάρτησή του από τις κομματικές πιέσεις. Για την κατοχύρωση γνήσιου αξιοκρατικού συστήματος στελέχωσης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης είναι αναγκαίο να ανασυσταθεί ανεξάρτητη αρχή διοικήσεως προσωπικού κατά το πρότυπο του καταργηθέντος ΑΣΔΥ*[5]»

Δυστυχώς, όμως, σε αντίθεση με τις παραπάνω προτάσεις εξορθολογισμού του συστήματος επιλογής προσωπικού, στην πράξη ο τρόπος στελέχωσης των δημοσίων υπηρεσιών υπήρξε άρρηκτα συνδεδεμένος με την ίδια τη φύση του πελατειακού κράτους στην Ελλάδα. Έτσι, κατά προφανή καταστρατήγηση της συνταγματικά κατοχυρωμένης αρχής της ισότητας, η μέθοδος που ακολουθήθηκε μέχρι και πριν λίγα χρόνια ήταν πρωτίστως η αθρόα μονιμοποίηση συμβασιούχων Ιδιωτικού Δικαίου και δευτερευόντως η επιλογή μέσω εισαγωγικού διαγωνισμού, και μάλιστα όχι πάντα αδιάβλητου.

Μέχρι το 1974, η διενέργεια διαγωνισμών-όπως προαναφέρθηκε- γινόταν υπό την εποπτεία μιας υπαγόμενης στον πρωθυπουργό αρχής, που ονομαζόταν ΑΣΔΥ. Μετά από μια εικοσαετή εξαφάνιση (1974-94), ο θεσμός αυτός αναβίωσε με την

[4] Εκθέσεις εμπειρογνωμόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Αντώνης Μακρυδημήτρης, Νίκος Μιχαλόπουλος, Παπαζήση 2000, σελ. 199

[5] Εκθέσεις εμπειρογνωμόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Αντώνης Μακρυδημήτρης, Νίκος Μιχαλόπουλος, Παπαζήση 2000, σελ. 694

ίδρυση του Α.Σ.Ε.Π.. Σε όλες, όμως, τις περιπτώσεις , δηλαδή και επί ΑΣΔΥ και επί ΑΣΕΠ, και στο ενδιάμεσο διάστημα, απουσίαζε η μέριμνα καθιέρωσης μιας μακρόχρονης, υψηλού επιπέδου, υπερεντατικής και απολύτως εξειδικευμένης (δηλαδή επαγγελματικού χαρακτήρα) εκπαίδευσης των δημοσίων υπαλλήλων.

Τόσο το Κ.Μ.Ο.Δ.Δ. (Κέντρο Μετεκπαιδεύσεως Οργάνων Δημοσίας Διοικήσεως), που λειτούργησε την εποχή της δικτατορίας των συνταγματαρχών, όσο και η ΣΕΔΥ (Σχολή Επιμορφώσεως Δημοσίων Υπαλλήλων)[6], υπήρξαν δύο υπηρεσίες του Υπουργείου Προεδρίας, οι οποίες ασχολήθηκαν μεν με τη μετεκπαίδευση των ήδη υπηρετούντων δημοσίων υπαλλήλων, αλλά δεν απέδωσαν σημαντικούς καρπούς. Οι προσπάθειες αυτές χαρακτηρίζονταν από την αποσπασματικότητά τους, την προσήλωση στην τυπολατρία και τον άκρατο νομικισμό και, γενικά, την έλλειψη αυστηρής διαδικασίας εισαγωγής και υψηλής στάθμης σπουδών[7].

Το αποφασιστικό βήμα στον τομέα αυτό ήρθε τελικά λίγα χρόνια αργότερα, με το Ν.1388/1983, που ίδρυσε το ΕΚΔΔ (Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης).

[6] Η οποία θεσπίστηκε με το Ν.232/1975 και αντικατέστησε το ΚΜΟΔΔ τον Οκτώβριο του 1976.

[7] Το Ελληνικό διοικητικό σύστημα.,Φλογαϊτης, Σπυρίδων, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα Αθήνα- Κομοτηνή (1987)

3. ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΫΠΑΛΛΗΛΙΚΟΥ ΣΩΜΑΤΟΣ ΚΑΙ ΕΠΙΛΟΓΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

Κατά τη διαδικασία των προσλήψεων, υπάρχουν τρία στάδια τα οποία πρέπει να επεξεργάζονται πριν την πρόσληψη ατόμων στο Δημόσιο. Το πρώτο στάδιο έχει να κάνει με το σκοπό της σύστασης μίας ή περισσότερων θέσεων σε κάποιο δημόσιο φορέα. Είναι προφανές ότι σκοπός της σύστασης δημόσιων θέσεων είναι η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Επομένως, οι θέσεις και τα αντίστοιχα προς αυτές καθήκοντα που θα καθοριστούν, πρέπει να υπηρετούν τον τελικό αυτό σκοπό.[8]

Το δεύτερο στάδιο αφορά στο σχεδιασμό των καθηκόντων κατά τη σύσταση θέσεων στο Δημόσιο. Η συνειδητοποίηση του σκοπού που εξυπηρετεί η Δημόσια Διοίκηση οδηγεί στον καλύτερο καθορισμό των καθηκόντων που θα εξυπηρετήσει μια οργανική θέση ή μια δέσμη θέσεων.

Το τρίτο στάδιο σχετίζεται με την ανεύρεση του *κριτηρίου επιτυχημένης εκτέλεσης των καθηκόντων (*job success criterion).[9] Μέχρι και τις μέρες μας, και κυρίως στην Ελλάδα, έχουν χρησιμοποιηθεί οι όροι «αποτελεσματική», «ευσυνείδητη» και «επαγγελματική» εκτέλεση καθηκόντων. Οι όροι αυτοί χαρακτηρίζονται από μια γενικότητα και μια ασάφεια. Η αξία, όμως, της ανεύρεσης του κριτηρίου επιτυχημένης εκτέλεσης καθηκόντων είναι σημαντική όχι μόνο στο πλαίσιο της κατάληψης της οργανικής θέσης, αλλά κυρίως πιο πριν· στο στάδιο της επιλογής προσωπικού.[10]

Τέταρτο και τελευταίο στάδιο αποτελεί ο καθορισμός των προσόντων των υποψηφίων για την κατάληψη μια θέσης. Τα προσόντα θα πρέπει να είναι ποικίλα και να μην περιορίζονται σε ειδικευμένες μόνο γνώσεις. Αντιθέτως, θα πρέπει αυτά να καθορίζονται σε συνάρτηση πάντα με τις ανάγκες της θέσης. Τα προσόντα μπορεί να συνίστανται αναλόγως του επιπέδου της εκπαίδευσης των υποψηφίων, της εργασιακής εμπειρίας, τις ικανότητες-δεξιότητες, την ηλικία, την ενεργητικότητα, την κοινωνικότητα κ.ά.. Θα πρέπει να αναφερθεί, επίσης, ότι υπάρχουν πρόσωπα-υποψήφιοι εργαζόμενοι, οι οποίοι φέρουν ορισμένες ιδιότητες, οι οποίες δεν αποτελούν προσόντα, αλλά ο νόμος τις διαχωρίζει προς όφελος όμως των συγκεκριμένων προσόντων. Τέτοιου είδους ιδιότητες είναι η ψυχική ή σωματική αναπηρία, η ύπαρξη πολλών τέκνων, η εντοπιότητα κ.α.[11]

Όλα τα παραπάνω στάδια κρίνονται απαραίτητα κατά τη σύσταση θέσεων στο Δημόσιο (αλλά και στον ιδιωτικό τομέα) και σε καμία περίπτωση δε θα πρέπει να εξετάζονται μεμονωμένα, αλλά σε συνάρτηση πάντα του ενός με τα άλλα τρία

[8] Τα συστήματα προσλήψεως των δημοσίων υπαλλήλων, Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Αντ. Σάκκουλα, 2001, σελ.36-37.

[9] Τα συστήματα προσλήψεως των δημοσίων υπαλλήλων, Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Αντ. Σάκκουλα, 2001, σελ.38.

[10] Τα συστήματα προσλήψεως των δημοσίων υπαλλήλων, Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Αντ. Σάκκουλα, 2001, σελ.38.

[11] Τα συστήματα προσλήψεως των δημοσίων υπαλλήλων, Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Αντ. Σάκκουλα, 2001, σε.39

στάδια. Με αυτόν τον τρόπο, θα εξυπηρετηθεί και θα επιτευχθεί ο τελικός σκοπός, ο οποίος- όπως προαναφέρθηκε- είναι η εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος.

3.1 ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΫΠΑΛΛΗΛΙΚΟΥ ΣΩΜΑΤΟΣ

Τέσσερα είναι τα διεθνώς αναγνωρισμένα συστήματα συγκρότησης του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος: της σταδιοδρομίας, των συγκεκριμένων θέσεων, της μονιμότητας και της μετακλητότητας. Τα συστήματα αυτά, αν και παρουσιάζουν σημαντικές διαφορές ως προς τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας τους, έχουν ένα κοινό χαρακτηριστικό. Στοχεύουν όλα στην ορθολογική δόμηση της δημόσιας διοίκησης, ώστε να επιτευχθεί η καλύτερη και αποτελεσματικότερη εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος. [12]

- **Το σύστημα της σταδιοδρομίας**

Σύμφωνα με το συγκεκριμένο σύστημα, η διοικητική οργάνωση βασίζεται στην πυραμιδοειδή και ιεραρχική δομή. Βασικό κριτήριο του εν λόγω συστήματος αποτελεί η δυνατότητα του προσωπικού να καταλαμβάνει ανώτερες θέσεις μέσω των προαγωγών. Το αντικείμενο της εργασίας περιγράφεται γενικώς. Ανά κλάδο ή ανά κατηγορία θέσεων. Επίσης, προβλέπονται τυπικά και ουσιαστικά προσόντα όπως και περίοδος δοκιμασίας, τα οποία είναι προσαρμοσμένα στη φύση των καθηκόντων που αντιστοιχούν στο δεδομένο κλάδο ή στη συγκεκριμένη κατηγορία θέσεων. [13]Τα προσόντα που διαθέτει ο υπάλληλος αυξάνονται με το πέρας του χρόνου και συνδέονται με την αρχαιότητα, την εμπειρία, τη γλωσσομάθεια και τη συνεχή επιμόρφωσή[14]. Έτσι, καθίσταται πιο ικανός και αποτελεσματικός ο ίδιος στην εκπλήρωση των καθηκόντων που απαιτεί η θέση του. Επιπλέον, αποκτά αυξημένα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα για την κατάληψη των ανώτερων στην ιεραρχία θέσεων.

Το εν λόγω σύστημα αποτελεί το κύριο αντικείμενο αναφοράς της παρούσας εργασίας, όπως αναλυτικότερα θα περιγραφεί κατωτέρω.

- **Το σύστημα των συγκεκριμένων θέσεων**

Το σύστημα αυτό προβλέπει τη δημιουργία συγκεκριμένων θέσεων και τη λεπτομερή περιγραφή των προσόντων, των καθηκόντων, καθώς και της βαθμολογικής και μισθολογικής κατάστασης του υπαλλήλου, ο οποίος τις κατέχει. Ο υπάλληλος ασκεί τα καθήκοντα που αντιστοιχούν στη θέση που καταλαμβάνει, ενώ θα πρέπει να πληροί τα νομοθετικώς καθορισμένα προσόντα-τυπικά και ουσιαστικά.

[12] Τα συστήματα προσλήψεως των δημοσίων υπαλλήλων, Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Αντ. Σάκκουλα, 2001, σελ.35

[13] «Συστήματα πρόσληψης στο Δημόσιο Τομέα: από την ίδρυση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού μέχρι σήμερα», τελική εργασία Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, ΚΑ΄ εκπαιδευτική σειρά, Δέσποινα Κυριακού.

[14] Τα συστήματα προσλήψεως των δημοσίων υπαλλήλων, Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Αντ. Σάκκουλα, 2001, σελ.42.

Στο συγκεκριμένο σύστημα δεν προβλέπεται βαθμολογική εξέλιξη, αλλά μπορεί να προβλεφθεί μισθολογική.

- **<u>Το σύστημα της μονιμότητας</u>**

Το συγκεκριμένο σύστημα συνδέεται με την έννοια της οργανικής θέσης. Η μονιμότητα του δημοσίου υπαλλήλου είναι κατοχυρωμένη στο Σύνταγμα[15]. Η κατοχή της προστατεύει το δημόσιο υπάλληλο από απόλυση χωρίς σοβαρό λόγο[16], παρά μόνο για λόγους, οι οποίοι είναι νομοθετικώς προβλεπόμενοι. Με τον τρόπο αυτό καθιερώνεται η πολιτική ανεξαρτησία των δημοσίων υπαλλήλων και η απρόσκοπτη άσκηση των υπαλληλικών τους καθηκόντων. Αποφεύγονται, έτσι, κομματικοί και κυβερνητικοί παρεμβατισμοί, σταθεροποιείται το κράτος δικαίου και σε συνδυασμό με της δέουσα ευσυνειδησία εκ μέρους του υπαλλήλου, επιτυγχάνεται η εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος.

Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων καθιερώθηκε με τη συνταγματική μεταρρύθμιση του 1911. Με εισήγηση του Ελευθερίου Βενιζέλου κατέστη δυνατό να περάσει από τη Β' Αναθεωρητική Βουλή διάταξη, στην οποία θεμελιωνόταν ο θεσμός της συνταγματικής μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων. Σκοπός ήταν να υπάρξει καθεστώς ουδετερότητας και ανεξαρτησίας στους δημοσίους υπαλλήλους από τις πολιτικές επιρροές και τους κομματικούς ανταγωνισμούς.

Κατά των Κώδικα των Δημοσίων Υπαλλήλων[17], οι δημόσιοι υπάλληλοι και οι υπάλληλοι των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου που κατέχουν οργανικές θέσεις είναι μόνιμοι, εφόσον αυτές οι θέσεις υπάρχουν. Γίνεται, επομένως, αντιληπτό ότι η μονιμότητα συνδέεται με την οργανική θέση. Αν καταργηθεί η οργανική θέση, αίρεται και η μονιμότητα του υπαλλήλου που την κατείχε.

Αξίζει, στο παρόν σημείο, να γίνει μια αναφορά στους λόγους που οδήγησαν στη συνταγματική κατοχύρωση της μονιμότητας. Ο πρώτος λόγος εστιαζόταν στη μείωση των δημοσίων δαπανών που θα συνεπαγόταν. Λόγω της εναλλαγής στην υπηρεσία ήταν περισσότεροι όσοι θεμελίωναν το ελάχιστο δικαίωμα σύνταξης, ενώ και οι συχνές «τιμωρητικές» μεταθέσεις πρόσθεταν έξοδα οδοιπορικών. Η κοινοβουλευτική επιτροπή επί του προϋπολογισμού του 1907, π.χ., επισήμαινε ότι, λόγω της μη μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων και των συνεπαγομένων μεταβολών προσωπικού, υπάρχει τεράστιος αριθμός δικαιούχων σύνταξης .

Δεύτερον, από τη σταθεροποίηση της απασχόλησης του υπαλληλικού δυναμικού αναμενόταν η αποτελεσματικότερη λειτουργία του κράτους. Η μονιμότητα θα παρήγαγε εμπειρία, και η υπηρεσία δεν θα ήταν εκτεθειμένη στις συνεχείς εναλλαγές άπειρου προσωπικού. Σύμφωνα με τον εισαγγελέα του Αρείου Πάγου το 1901 «η αδιάκοπος μεταβολή των δημοσίων λειτουργών είνε δυστύχημα εις την

[15] Άρθρο 103§4 του Συντάγματος.

[16] Τα συστήματα προσλήψεως των δημοσίων υπαλλήλων, Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Αντ. Σάκκουλα, 2001, σελ.45.

[17] Άρθρο 39 του ν. 3528/2007 («ΚΩΔΙΚΑΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΠΟΛ.ΔΙΟΙΚ.ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ & ΥΠΑΛ.ΝΠΔΔ».

δημοσίαν υπηρεσίαν, εκτός δε τούτου όταν ο δημόσιος λειτουργός θεωρή εαυτόν σταθμεύοντα προσωρινώς εν θέσει τινί δεν δεικνύει πολύν ζήλον περί την εκτέλεσιν των καθηκόντων του».

Τρίτο και πιο συνηθισμένο επιχείρημα υπέρ της μονιμότητας ήταν, όπως προαναφέρθηκε, ότι έτσι θα συγκροτούνταν ένα ακομμάτιστο κράτος δικαίου. Στόχος ήταν να μην αναγκάζονται οι δημόσιοι υπάλληλοι να προσκολλώνται σε βουλευτές και κόμματα για να διατηρήσουν τη δουλειά τους, και άρα να περιοριστούν τα ρουσφέτια, η ευνοιοκρατία κι η αναξιοκρατία. Από παλιότερα η μονιμότητα προβαλλόταν ως το κατεξοχήν μέτρο καταπολέμησης των πελατειακών σχέσεων, οι οποίες θεμελιώνονταν σε μεγάλο βαθμό στις δυνατότητες που είχαν βουλευτές και στελέχη κομμάτων να επηρεάσουν αποφάσεις της διοίκησης και της δικαιοσύνης .

Δυστυχώς η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων εξελίχθηκε σε συνώνυμο της μη αξιολόγησης, της αναξιοκρατίας και της ατιμωρησίας. Στη συνείδηση των πολιτών έχει μεγάλη ευθύνη για την αναποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης.

Ένας δημόσιος υπάλληλος, που τις προηγούμενες εποχές εισερχόταν στο δημόσιο συχνά μη αξιοκρατικά, καλυπτόταν από τη μονιμότητα και με ελάχιστη προσπάθεια και ανταπόδοση έργου σε σχέση με τις απολαβές του, δεν διέτρεχε κανένα κίνδυνο. Έτσι ο τρόπος εφαρμογής της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων τελικά οδήγησε σε μια νοοτροπία που έκανε το δημόσιο νωχελικό, γραφειοκρατικό, αναποτελεσματικό και κοστοβόρο.

Την ίδια ώρα, στον ιδιωτικό τομέα οι συνθήκες εργασίας είναι ανταγωνιστικές, οι εργαζόμενοι αξιολογούνται καθημερινά για την εργασία τους και υπάρχει μεγάλη κινητικότητα. Οι απολύσεις είναι συχνό φαινόμενο και οφείλονται είτε σε οικονομική αδυναμία της επιχείρησης να ανταπεξέλθει στις οικονομικές της υποχρεώσεις απέναντι στους εργαζομένους της, και στο γεγονός ότι ο εργαζόμενος αποδείχθηκε τελικά ανεπαρκής.

Μονιμότητα και μισθολογική εξέλιξη

Όπως αναφέρθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο, οι κατέχοντες οργανικές θέσεις δημόσιοι υπάλληλοι είναι μόνιμοι, εφόσον υφίστανται οι θέσεις αυτές. Το άρθρο 103§4 του Συντάγματος συμπληρώνει ότι οι εν λόγω μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι εξελίσσονται μισθολογικά κατά τους όρους του νόμου, εκτός από τις περιπτώσεις αποχώρησης λόγω ορίου ηλικίας και παύσεως αυτών με δικαστική απόφαση, δεν μπορούν να μετατεθούν χωρίς γνωμοδότηση, ούτε να υποβιβαστούν χωρίς απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου.

Όσον αφορά τη μισθολογική εξέλιξη, το δικαίωμα αυτό που παρέχεται απευθείας από το Σύνταγμα, δύναται να ρυθμίζεται από νόμο. Δε δύναται όμως να περικοπεί. Κρίνεται σκόπιμο να αναλυθεί στο σημείο αυτό, και δεδομένης της τρέχουσας οικονομικής κατάστασης της χώρας μας, η δυνατότητα του νομοθέτη να περικόπτει τις οικονομικές απολαβές των δημοσίων υπαλλήλων. Πράγματι, κατ' εξουσιοδότηση του Συντάγματος ο κοινός νομοθέτης έχει τη δυνατότητα να μειώνει τις αποδοχές των δημοσίων υπαλλήλων, στο πλαίσιο της ρύθμισης της μισθολογικής του κατάστασης.

Αρκεί, ότι η αναδιαρθρωτική από τον κοινό νομοθέτη συντελούμενη ρύθμιση του μισθολογίου των μόνιμων δημοσίων υπαλλήλων, η οποία συνεπάγεται και μείωση των αποδοχών αυτών, αφήνει ανοικτό το πεδίο προς μισθολογική εξέλιξη στη συνέχεια. Είναι άλλο ζήτημα η μείωση των αποδοχών και άλλο το δικαίωμα προς μισθολογική εξέλιξη. Η ρύθμιση δύναται να συνεπάγεται μείωση των αποδοχών, αρκεί να μην εμποδίζει την μετέπειτα μισθολογική εξέλιξη των δημοσίων υπαλλήλων.

- **<u>Το σύστημα των μετακλητών υπαλλήλων</u>**

Στο πλαίσιο του συστήματος αυτού, η διοίκηση προσλαμβάνει υπαλλήλους με βάση προσωπικά ή κομματικά κριτήρια. Η πρόσληψη και η απόλυση τέτοιων υπαλλήλων γίνεται με σχετική ευκολία. Το συγκεκριμένο προσωπικό προσλαμβάνεται με σκοπό να συμβουλεύει το διορίζον όργανο για ειδικά επιστημονικά ή τεχνικά θέματα ή να το επικουρεί στην εκτέλεση των κοινοβουλευτικών, κυβερνητικών και πολιτικών καθηκόντων του ή ακόμα και να ασκεί αποφασιστικές αρμοδιότητες[18]. Είναι εύκολα αντιληπτό ότι το συγκεκριμένο σύστημα είναι ένα καθαρά πελατειακό και αναξιοκρατικό σύστημα, το οποίο μπορεί μεν να εξυπηρετεί το σκοπό για τον οποίο συστάθηκε, από την άλλη όμως πλήττει εμφανώς το κύρος και την αξιοπιστία της Δημόσιας Διοίκησης.[19]

Δεδομένων των ως άνω συστημάτων, τα συστήματα που προβλέπονται στην ισχύουσα νομοθεσία και μάλιστα συνηθέστερα, είναι τα μικτά. Τα εν λόγω συστήματα υιοθετούν στοιχεία από τα τέσσερα προαναφερθέντα, ανάλογα με το σκοπό που καλούνται να εξυπηρετήσουν οι προς σύσταση θέσεις σε συνάρτηση με γεωγραφικά, ιστορικά, οικονομικά, πολιτιστικά και κοινωνικά κριτήρια[20]. Ο συνδυασμός των συστημάτων συγκρότησης του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος, καλείται να αντιμετωπίσει τρέχουσες και χρόνιες παθογένειες της Δημόσιας Διοίκησης.

[18] Άρθρο 1§4-6 του 1320/1983 «Πρόσληψη στο Δημόσιο Τομέα και άλλες διατάξεις».

[19] *Το σύστημα των μετακλητών υπαλλήλων ονομάζεται στην αγγλοαμερικανική ορολογία "the Spoils system" καθώς τα αρμόδια όργανα για το διορισμό και την απόλυση υπαλλήλων έχουν τη δυνατότητα να απολύσουν όσους δεν συμβαδίζουν με την κομματική τους ιδεολογία και στη θέση τους να διορίσουν πρόσωπα της εμπιστοσύνης τους.* ->«Συστήματα πρόσληψης στο Δημόσιο Τομέα: από την ίδρυση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού μέχρι σήμερα», τελική εργασία Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, ΚΑ΄ εκπαιδευτική σειρά, Δέσποινα Κυριακού.

[20] Τα συστήματα προσλήψεως των δημοσίων υπαλλήλων, Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Αντ. Σάκκουλα, 2001, σελ.48.

3.2 Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΠΡΟΣΛΗΨΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ

Αφού ολοκληρωθεί η διαδικασία συγκρότησης των θέσεων εργασίας σε διάφορους τομείς της Δημόσιας Διοίκησης, δημιουργείται η ανάγκη για τη στελέχωση των θέσεων αυτών με το κατάλληλο προσωπικό. Πρόκειται για μία διαδικασία πολύ μεγάλης σημασίας, καθώς οι υπάλληλοι αυτοί θα είναι εκείνοι οι οποίοι θα επιτελέσουν και θα προωθήσουν το δημόσιο έργο. Τα προσόντα που πρέπει να πληρούν οι υποψήφιοι υπάλληλοι, είναι νομοθετικώς αποτυπωμένα και ποικίλουν ανάλογα το σύστημα συγκρότησης του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος. Η ζήτηση εργασίας στο δημόσιο τομέα ήταν ανέκαθεν υψηλή, κάτι το οποίο «δικαιολογείται» από εργασιακή εξασφάλιση που παρέχει η μονιμότητα, σε συνδυασμό με τις ικανοποιητικές αποδοχές.[21] Λόγω της υψηλής αυτής ζήτησης, η επιλογή του κατάλληλου προσωπικού καθίσταται δυσχερής, όχι μόνο λόγω της πληθώρας των υποψηφίων, αλλά και λόγω του ότι η πληθώρα αυτή δε συνεπάγεται απαραίτητα και εξασφάλιση των απαιτούμενων προσόντων.

Η διαδικασία επιλογής προσωπικού διενεργείται σε τέσσερα στάδια, τα οποία πρέπει να τηρούνται από τον αρμόδιο φορέα της επιλογής. Τα προαναφερθέντα στάδια είναι τα εξής:

1ο στάδιο-> **Δημοσιοποίηση των κενών.** Η δημοσιοποίηση των υπό κατάληψη θέσεων εξασφαλίζει την αρχή της διαφάνειας και της ισότητας, στην πρόσβαση σε δημόσιες θέσεις. Η εν λόγω διαδικασία γίνεται με ποικίλους τρόπους. Η πιο συνηθισμένη μορφή γνωστοποίησης των κενών θέσεων αποτελεί η προκήρυξη. Ο ενδιαφερόμενος έχει τη δυνατότητα να λάβει γνώση της προκήρυξης μέσω του έντυπου και του ηλεκτρονικού τύπου. Επιπροσθέτως, λόγω της ραγδαίας ανάπτυξης του διαδικτύου και των μέσων κοινωνικής δικτύωσης (πχ. Facebook), ο υποψήφιος υπάλληλος μπορεί να ενημερωθεί για τις κενές θέσεις μέσα από σχετικές διαδικτυακές σελίδες και ομάδες.

Η περιγραφή των κενών θέσεων είναι αναγκαία και πρέπει να είναι αναλυτική. Συγκεκριμένα, θα πρέπει να αναφέρεται η αναλυτική περιγραφή των καθηκόντων που θα εκπληρώνει ο υπάλληλος που θα καταλάβει τη συγκεκριμένη θέση, καθώς επίσης και τα προσόντα που θα πρέπει να έχει ο ίδιος για να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις. Η ακρίβεια στην περιγραφή, συμβάλλει αφενός στην προσέλκυση του κατάλληλου προσωπικού και αφετέρου η Διοίκηση εξοικονομεί χρόνο από την διαδικασία ανεύρεσης και απόρριψης του «ακατάλληλου» προσωπικού.[22]

2ο στάδιο-> **Σχεδιασμός των αιτήσεων υποψηφιότητας.** Η διαμόρφωση των αιτήσεων υποψηφιότητας ανάλογα με την προκηρυσσόμενη θέση είναι καθοριστική

[21] Τα συστήματα προσλήψεως των δημοσίων υπαλλήλων, Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Αντ. Σάκκουλα, 2001, σελ.49.

[22] Τα συστήματα προσλήψεως των δημοσίων υπαλλήλων, Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Αντ. Σάκκουλα, 2001, σελ.50.

για την προσέλκυση του αναγκαίου προσωπικού. Μέσα από την αίτηση, θα πρέπει να αποτυπώνονται άμεσα και συνοπτικά τα προσόντα του υποψηφίου, το μορφωτικό του επίπεδο και η εμπειρία του. Επιπλέον, στην αίτηση θα πρέπει να αναγράφονται τυχόν κοινωνικά κριτήρια που μοριοδοτούν αναλόγως τον υποψήφιο.

Η διαμόρφωση της κατάλληλης αίτησης εξοικονομεί χρόνο στη Διοίκηση, αφού η τελευταία έχει τη δυνατότητα μέσα από μια συνοπτική και περιεκτική αίτηση υποψηφιότητας, να διαχωρίσει- ήδη σε αρχικό στάδιο- εκείνους τους υποψηφίους που πληρούν τις απαιτούμενες ανάγκες της υπό κάλυψη θέσης. Στο σκοπό αυτό, συμβάλλει η διαμόρφωση της αίτησης ανάλογα με τη θέση. Αποτελεί μεγάλο σφάλμα αν η αίτηση είναι η ίδια για όλες ή τις περισσότερες προκηρυσσόμενες θέσεις.[23] Σε κάθε περίπτωση, το περιεχόμενο της αίτησης πρόσληψης θα πρέπει να είναι σύντομο, άμεσο και σαφές, χωρίς να αφήνει κάποιο περιθώριο δημιουργίας ασάφειας.

3ο στάδιο-> **Μέσα και όργανα επιλογής.** Η επιλογή των κατάλληλων προσώπων για τη στελέχωση του δημόσιου τομέα γίνεται με διάφορα μέσα. Αυτά είναι: α*) οι ειδικές δοκιμασίες (πχ tests)* , που μπορεί να είναι γραπτές ή προφορικές, θεωρητικές ή πρακτικές. Μέσω των δοκιμασιών αυτό εξετάζεται η ευφυΐα, οι δεξιότητες και οι γνώσεις του υποψηφίου και ερευνάται η καταλληλόλητα για τη θέση. β*) ο γραπτός διαγωνισμός*, γ*) η συνέντευξη*. Η συνέντευξη, σε σχέση με τα προαναφερθέντα μέσα, έχει το πλεονέκτημα της αμεσότητας. Το πλεονέκτημα αυτό αφορά όχι μόνο το όργανο/πρόσωπο που θα διενεργήσει τη συνέντευξη, αλλά και τον ίδιο τον υποψήφιο. Μέσω της συνέντευξης ο τελευταίος έχει τη δυνατότητα να «εμφανίσει» τις ικανότητες του, τα κίνητρα και την προσωπικότητα του. Τα στοιχεία αυτά σίγουρα δεν μπορούν να εξεταστούν στο πλαίσιο ενός γραπτού διαγωνισμού ή άλλη δοκιμασίας.

Επιπροσθέτως, η επιλογή του κατάλληλου προσωπικού μπορεί να γίνει με δ) *συστάσεις*, ε) *βραχύχρονη ανάθεση εργασίας* και στ) *εξέταση φακέλου υποψηφιότητας*. Οι συστάσεις παρέχονται στους υποψηφίους από άτομα κυρίως εγνωσμένου κύρους και μορφωτικού επιπέδου. Η βραχύχρονη ανάθεση εργασίας αποτελεί μια μορφή πρακτικής εξάσκησης στη θέση που είναι πιθανό να προσληφθεί ο υποψήφιος, προκειμένου να εξεταστούν οι δυνατότητες και τα προσόντα του. Η εξέταση φακέλου συνίσταται στην έντυπη παράθεση των τυπικών και ουσιαστικών ικανοτήτων του υποψηφίου. Ενδεικτικά, μπορεί να περιέχει στοιχεία που αποδεικνύουν το μορφωτικό του επίπεδο, την προϋπηρεσία, την εργασιακή εμπειρία, τη γνώση ξένων γλωσσών, τις δεξιότητες και τα ενδιαφέροντά του.

Ένα τελευταίο στάδιο που προηγείται της πρόσληψης είναι ζ) *η εξέταση και της σωματικής και ψυχικής υγείας των υποψηφίων*. Πρόκειται για ένα κρίσιμο στάδιο που δε σχετίζεται μεν με τα ικανότητες και τα προσόντα, αλλά αποσκοπεί στην εξέταση της εν γένει υγείας του, προκειμένου να διαπιστωθεί αν είναι ικανός να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις του εργασιακού του περιβάλλοντος αλλά και να προστατεύσει τους συναδέλφους του σε αυτό. Μέσω της διαδικασίας αυτής

[23] Τα συστήματα προσλήψεως των δημοσίων υπαλλήλων, Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Αντ. Σάκκουλα, 2001, σελ.51.

προστατεύεται και ο ίδιος ο υποψήφιος από την τοποθέτησή του σε ακατάλληλες για τον ίδιο εργασιακές συνθήκες.[24]

Δεδομένων των προαναφερθέντων μέσων επιλογής προσωπικού, κρίνεται σκόπιμο να αναφερθεί ότι κάθε ένα από αυτά παρουσιάζει πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα. Για το λόγο αυτό, ο συνδυασμός δύο ή περισσότερων εκ των μέσων αυτών αποσκοπεί στην εκπλήρωση του σκοπού της επιλογής του κατάλληλου προσωπικού που θα στελεχώσει τη Δημόσια Διοίκηση και θα συνδράμει στην εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος.

4ο στάδιο-> **Λήψη της απόφασης.** Η λήψη της απόφασης για τον επικρατέστερο υποψήφιο μπορεί να γίνει είτε με την άθροιση των μονάδων του στην περίπτωση του γραπτού διαγωνισμού[25] είτε μέσω της εκτίμησης του συνόλου των πληροφοριών, οι οποίες συγκεντρώθηκαν σε προγενέστερο στάδιο. Στην περίπτωση αυτή, η επιλογή θα γίνει και προς όφελος της Διοίκησης, υπολογιζόμενου και του κόστους της επιλογής.[26]

3.3 ΜΕΘΟΔΟΙ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΫΠΑΛΛΗΛΙΚΟΥ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ

Στο παρόν στάδιο της μελέτης θα εξεταστούν οι σημαντικότερες μέθοδοι επιλογής δημοσιοϋπαλληλικού προσωπικού. Αυτές είναι α) η επιλογή από τον προϊστάμενο της οργανικής μονάδας, β) η επιλογή από εκλέκτορες, γ) η επιλογή από ειδικό όργανο, δ) η αποφοίτηση από παραγωγική σχολή, ε) η «αυτόματη» επιλογή, και στ) ο γραπτός διαγωνισμός.

Α) ΕΠΙΛΟΓΗ ΑΠΟ ΤΟΝ ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΟ ΤΗΣ ΟΡΓΑΝΙΚΗΣ ΜΟΝΑΔΑΣ

Η επιλογή του προσωπικού γίνεται από τον προϊστάμενο του δημόσιου φορέα στον οποίο υφίσταται η προς πλήρωση θέση. Η τελική επιλογή μπορεί να γίνει ύστερα και από γνωμοδοτική κρίση συμβουλευτικού οργάνου. Κύρια υποχρέωση του προϊσταμένου αποτελεί η διαπίστωση των τυπικών και ουσιαστικών προσόντων των υποψηφίων.

Β) ΕΠΙΛΟΓΗ ΑΠΟ ΕΚΛΕΚΤΟΡΕΣ

Συγκροτείται ειδικό σώμα εκλεκτόρων που έχει ως έργο τη σύγκριση των προσόντων των υποψηφίων και την τελική κρίση της επιλογής των επικρατέστερων.

[24] Τα συστήματα προσλήψεως των δημοσίων υπαλλήλων, Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Αντ. Σάκκουλα, 2001, σελ.53.

[25] Πολλές φορές και σε συνάρτηση με προσαύξηση λόγω κοινωνικών κριτηρίων και εντοπιότητας.

[26] Πχ. Απόρριψη ενός νέου και με προσόντα υποψηφίου και επιλογή ενός μεγαλύτερου σε ηλικία αλλά έμπειρου.

Το σώμα αυτό αποτελείται από δημόσιους υπαλλήλους ή λειτουργούς[27], βαθμού ίσου ή ανώτερου προς αυτόν, στον οποίο αφορά η θέση που έχει προκηρυχτεί.

Γ) ΕΠΙΛΟΓΗ ΑΠΟ ΕΙΔΙΚΟ ΟΡΓΑΝΟ

Η μέθοδος αυτή προσιδιάζει στην προηγούμενη (επιλογή από εκλέκτορες). Συγκροτείται ειδικό όργανο αποκλειστικά και μόνο για την επιλογή προσωπικού και σκοπό έχει την επιλογή των κατάλληλων υποψηφίων με βάση το μορφωτικό τους επίπεδο και την εργασιακή τους εμπειρία.

Δ) ΑΠΟΦΟΙΤΗΣΗ ΑΠΟ ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΗ ΣΧΟΛΗ[28]

Κατά τη μέθοδο αυτή, οι υποψήφιοι οι οποίο επιτυγχάνουν σε σχετικό εισαγωγικό διαγωνισμό, εισέρχονται σε παραγωγική σχολή που σκοπό έχει να εκπαιδεύσει και να προετοιμάσει του σπουδαστές της ώστε να καταλάβουν επιτελικές θέσεις της Δημόσιας Διοίκησης. Κατά τη διάρκεια των σπουδών τους στην εν λόγω σχολή, οι σπουδαστές επιμορφώνονται με ειδικά μαθήματα και πρακτική εξάσκηση σε δημόσιους φορείς. Μετά την επιτυχή ολοκλήρωση του προγράμματος σπουδών, τοποθετούνται σε κενές θέσεις με βάση τη συνολική τους πορεία στη σχολή αλλά και την προτίμησή τους. Σημαντικό πλεονέκτημα της μεθόδου αυτής, είναι ότι το ίδιο το Κράτος εκπαιδεύει με τον δέοντα τρόπο τους μελλοντικούς του υπαλλήλους, ώστε αυτοί να είναι άρτια προετοιμασμένοι και εκπαιδευμένοι για την ορθή άσκηση των καθηκόντων τους.[29]

Ε) «ΑΥΤΟΜΑΤΗ ΕΠΙΛΟΓΗ»

Η επιλογή εδώ πραγματοποιείται με το σύστημα της μοριοδότησης. Συγκεκριμένα, οι υποψήφιοι κρίνονται με βάση τα τυπικά τους προσόντα, τα οποία αφορούν σε κάποια ιδιότητά τους ή/και τους τίτλους σπουδών που κατέχουν.[30] Οι υποψήφιοι εκείνοι, οι οποίοι συγκεντρώνουν τα περισσότερα μόρια διορίζονται αυτομάτως στις θέσεις που έχουν προκηρυχτεί. Το σημαντικότερο πλεονέκτημα της μεθόδου αυτής είναι η απόλυτη διαφάνεια, καθώς εκ των προτέρων οι υποψήφιοι γνωρίζουν τη συνολική τους βαθμολογία με βάση τα μόρια που συγκεντρώνουν. Από την άλλη έχει το προφανές μειονέκτημα της απουσίας συνεκτίμησης της προσωπικότητας και των ουσιαστικών προσόντων.

ΣΤ) ΕΠΙΛΟΓΗ ΜΕ ΓΡΑΠΤΟ ΔΙΑΓΩΝΙΣΜΟ

Μέσω αυτής της διαδικασίας, η επιλογή του προσωπικού γίνεται μετά από γραπτή ή και προφορική δοκιμασία. Αρχικό στάδιο αποτελεί η έκδοση της προκήρυξης, με την οποία γνωστοποιούνται στους ενδιαφερομένους οι κενές θέσεις. Δικαίωμα συμμετοχής στο διαγωνισμό έχουν όλοι έχουν τα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα που αναφέρει η προκήρυξη. Ο εν λόγω διαγωνισμός χωρίζεται σε τρία στάδια:

---

[27] Τα συστήματα προσλήψεως των δημοσίων υπαλλήλων, Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Αντ. Σάκκουλα, 2001, σελ.54.

[28] Βλ. επίσης σχετικό κεφάλαιο της παρούσας μελέτης για την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης.

[29] Τα συστήματα προσλήψεως των δημοσίων υπαλλήλων, Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Αντ. Σάκκουλα, 2001, σελ.55.

[30] Τα συστήματα προσλήψεως των δημοσίων υπαλλήλων, Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Αντ. Σάκκουλα, 2001, σελ.57

1. *Προκήρυξη της θέσης.* Με τη δημοσιοποίηση των κενών θέσεων εξυπηρετείται ο σκοπός της αρχής της ίσης δυνατότητας πρόσβασης που πρέπει να εξασφαλίζει η Διοίκηση στο διοικούμενο.[31] Στην προκήρυξη αναφέρονται όλες οι λεπτομέρειες και τα στάδια του διαγωνισμού και με αυτό τον τρόπο εξασφαλίζεται σε πρακτικό επίπεδο η αρχή της διαφάνειας της διοικητικής δράσης.
2. *Συγκρότηση της εξεταστικής επιτροπής.* Η εξεταστική επιτροπή συγκροτείται σύμφωνα με τις επιταγές του νόμου και της προκήρυξης. Ως έργο έχει την οργάνωση και διενέργεια του διαγωνισμού. Στις αρμοδιότητες της περιλαμβάνονται η διατύπωση των θεμάτων, ο συντονισμός των επιμέρους οργανωτικών επιτροπών[32], η διόρθωση των γραπτών δοκιμίων των διαγωνιζομένων ή η χορήγηση κατευθυντήριων οδηγιών προς τις ομάδες βαθμολόγησης και η κατάρτιση του πίνακα επιτυχόντων.
3. *Κατάρτιση του πίνακα επιτυχόντων.* Αποτελεί το τελευταίο στάδιο του διαγωνισμού. Πρόκειται για τη γνωστοποίηση των αποτελεσμάτων στους επιτυχόντες, τους αποτυχόντες και τους επιλαχόντες. Η ανάρτιση του πίνακα γίνεται είτε εγγράφως στην οικεία υπηρεσία είτε ηλεκτρονικά μέσω του διαδικτύου. Ο σχετικός πίνακας έχει χαρακτήρα *σώρευσης ατομικών διοικητικών πράξεων*[33], καθότι όποιος έχει έννομο συμφέρον μπορεί να προσφύγει κατά του περιεχομένου αυτού. Η δυνατότητα (της προσφυγής) αυτή αποτελεί μέγιστο δείγμα θωράκισης του κράτους δικαίου, μέσω της παροχής δικαστικής προστασίας στους διοικούμενους και ενίσχυσης των αρχών της ισότητας και της χρηστής διοίκησης.

Η διαδικασία ολοκληρώνεται με το διορισμό των επιτυχόντων, ο οποίος θα πρέπει να γίνει εντός του νομοθετικά καθορισμένου χρόνου ή άλλως εντός εύλογου χρονικού διαστήματος. Ο διορισμός συνεπάγεται την ένταξη του επιτυχόντα στο διοικητικό μηχανισμό του Κράτους.

[31] Τα συστήματα προσλήψεως των δημοσίων υπαλλήλων, Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Αντ. Σάκκουλα, 2001, σελ.58.

[32] Όταν ο διαγωνισμός διεξάγεται παράλληλα σε όλους ή πολλούς νομούς της χώρας.

[33] Τα συστήματα προσλήψεως των δημοσίων υπαλλήλων, Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Αντ. Σάκκουλα, 2001, σελ.58.

3.4 ΟΙ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΠΡΟΣΛΗΨΗΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ

ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΙΚΗ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΗ

Στο προηγούμενο κεφάλαιο αναφέρθηκε ότι προϋπόθεση για την πρόσληψη κάποιου ατόμου στο δημόσιο είναι η ύπαρξη οργανικής θέσης· πρόκειται δηλαδή για την αντικειμενική προϋπόθεση απόκτησης της δημοσιοϋπαλληλικής ιδιότητας.

Με τον όρο οργανική θέση νοείται ένας αριθμός υπαλλήλων επάλληλων βαθμών ορισμένων κλάδων ή κατηγορίας που ανήκει σε ορισμένη κρατική υπηρεσιακή μονάδα και καλύπτει πάγιες και διαρκείς ανάγκες[34]. Η έννοια της οργανικής θέσης δεν συνδέεται μόνο με τους τακτικούς δημοσίους υπαλλήλους, αλλά και με τους μετακλητούς, το ειδικό επιστημονικό, βοηθητικό ή τεχνικό προσωπικό, καθώς και τους υπαλλήλους του άρθρου 103§8 περ.α΄ του Συντάγματος[35].

Ένα άλλο ζήτημα που προκύπτει είναι η σχέση η της οργανικής θέσης με τις αρμοδιότητες του δημόσιου υπαλλήλου. Η οργανική θέση συνίσταται και η δημοσιοϋπαλληλική ιδιότητα προσδίδεται, προκειμένου ο δημόσιος υπάλληλος να ικανοποιήσει τις πάγιες και διαρκείς ανάγκες της υπηρεσίας. Για να το επιτύχει αυτό, όμως, δεν αρκούν μόνο τα προσόντα και οι ικανότητές του, αλλά χρειάζεται να έχει και ένα αίσθημα νομιμοφροσύνης και επαγγελματικής ηθικής. Το ίδιο το Σύνταγμα προβλέπει ότι ο δημόσιος υπάλληλος έχει την υποχρέωση να συμμορφώνεται με τους κανόνες της έννομης τάξης και τις οδηγίες των προϊσταμένων του[36]. Η υποχρέωση αυτή θεσμοθετείται και στις διατάξεις του υπαλληλικού κώδικα[37].

Η νομολογία του ΣτΕ έχει κρίνει σχετικά με το συγκεκριμένο θέμα. Στην ΣτΕ1506/1987 αναφέρει χαρακτηριστικά: *«Από τις διατάξεις αυτές* (του τότε Υπαλληλικού Κώδικα), *ερμηνευόμενες σε συνδυασμό με την παρ. 1 του άρθρου 103 του Συντάγματος και τις αρχές του κράτους δικαίου, που επιβάλλουν τη νομιμότητα των ενεργειών των οργάνων της Διοικήσεως, προκύπτει ότι ο υπάλληλος οφείλει κατά την άσκηση των καθηκόντων του, να συμμορφώνεται προς τις κείμενες διατάξεις, ήτοι το Σύνταγμα, τους νόμους και τις πράξεις κανονιστικού περιεχομένου του ανώτατου άρχοντος, ως αρχηγού της εκτελεστικής εξουσίας, ή των άλλων διοικητικών αρχών, ακόμη και προς τις οδηγίες και διαταγές των προϊσταμένων του. Τις διαταγές αυτές ο υπάλληλος οφείλει να εκτελέσει ακόμα και αν τις θεωρεί παράνομες, οφείλει όμως πριν από κάθε εκτέλεση ν' αναφέρει εγγράφως τη σχετική αντίθετη γνώμη του, Μόνο σε περίπτωση που η διαταγή είναι προδήλως παράνομη ο υπάλληλος οφείλει να μην την εκτελέσει, αναφέροντας σχετικά χωρίς αναβολή…..».*

[34] Θ. Παναγόπουλος, Εγχερίδιο υπαλληλικού δικαίου, σελ. 62

[35] *Οργανικές θέσεις και πέραν των προβλεπομένων στο άρθρο 103§3 περ.α΄ του Συντάγματος)*

[36] Άρθρα 103§1 και 120§§2,4 του Συντάγματος.

[37] Άρθρ0 25 του Υπαλληλικού Κώδικα.

ΥΠΟΚΕΙΜΕΝΙΚΕΣ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ

Όσον αφορά τις υποκειμενικές προϋποθέσεις διορισμού στο δημόσιο τομέα, αυτές αναφέρονται σε ορισμένες ιδιότητες ή καταστάσεις που πρέπει να φέρει ο υποψήφιος υπάλληλος[38].

1. ΤΑ ΓΕΝΙΚΑ ΤΥΠΙΚΑ ΠΡΟΣΟΝΤΑ

   Τα γενικά τυπικά προσόντα αναφέρονται στο σύνολο εκείνων των ιδιοτήτων που πρέπει να φέρει ο υποψήφιος υπάλληλος για να καταλάβει μια οργανική θέση. Αυτά είναι α) η ιθαγένεια, β) το φύλο και γ) η ηλικία.

Α) Η ιθαγένεια

Το τυπικό προσόν της ιθαγένειας προβλέπεται τόσο στο ίδιο το Σύνταγμα όσο και στον Υπαλληλικό Κώδικα. Συγκεκριμένα το άρθρο 4§4 του Συντάγματος ορίζει ότι *μόνον Έλληνες πολίτες είναι δεκτοί σε όλες τις δημόσιες λειτουργίες, εκτός από τις εξαιρέσεις ποτ εισάγονται με ειδικούς νόμους.* Η διάταξη αυτή εξασφαλίζει την ισότητα ανδρών και γυναικών πρόσβασης στις θέσεις της Δημόσιας Διοίκησης και αφετέρου αποκλείει τους αλλοδαπούς απ' αυτές, εκτός αν υφίσταται αντίθετος ειδικός νόμος[39]. Ο συντακτικός νομοθέτης προσδιορίζει με σαφήνεια τα υποκείμενα του δικαιώματος. Πρόκειται για τους Έλληνες πολίτες, εκείνους δηλαδή που έχουν την ελληνική ιθαγένεια. Αντιθέτως, αποκλείονται όσοι δεν έχουν την ελληνική ιθαγένεια[40].

Σε αντίθεση με το Σύνταγμα είναι η διάταξη του άρθρου 39§1-3 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία καθιερώνει την ελεύθερη κυκλοφορία και απασχόληση των εργαζομένων εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η παράγραφος 4 όμως του ίδιου άρθρου εισάγει εξαίρεση και προβλέπει ότι «οι διατάξεις του παρόντος άρθρου δεν εφαρμόζονται προκειμένου για απασχόληση στη δημόσια διοίκηση». Το κράτος-μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει το δικαίωμα να διατηρήσει τις «δημόσιες θέσεις» για τους πολίτες του, διότι οι τελευταίο συνδέονται με το Κράτος με δεσμούς ιδιαίτερης αλληλεγγύης, χωρίς να επηρεάζεται το είδος ή το καθεστώς της έννομης σχέσης , η οποία υφίσταται μεταξύ νομικού προσώπου και εργαζομένου[41].

Σε επίπεδο ευρωπαϊκών θεσμών, η Επιτροπή έχει κρίνει ότι η διάταξη της παραγράφου 4 του άρθρου 39 καταλαμβάνει τις *ειδικές λειτουργίες των εθνικών κρατών και των εξομοιούμενων αρχών, δηλαδή τις ένοπλες δυνάμεις, την αστυνομία, το δικαστικό σώμα, τη φορολογική διαχείριση, το διπλωματικό σώμα και τις κεντρικές τράπεζες.* Από την άλλη πλευρά, δεν υπάγονται στο πεδίο της συγκεκριμένης εξαίρεσης οι τομείς της δημόσιας υγείας και της εκπαίδευση, τα δημόσια ερευνητικά ιδρύματα και η διαχείριση υπηρεσιών εμπορικού χαρακτήρα(πχ δημόσιες μεταφορές,

[38] Τα συστήματα προσλήψεως των δημοσίων υπαλλήλων, Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Αντ. Σάκκουλα, 2001, σελ.104.

[39] Η συνθήκη του Μάαστριχτ καθιέρωσε την ενιαία ευρωπαϊκή ιθαγένεια, παρεμβάλλοντας νέο άρθρο (άρθρο 8) στην Ιδρυτική Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

[40] Άρθρο 4§1 του Υπαλληλικού Κώδικα: *ως υπάλληλοι διορίζονται μόνον Έλληνες και Ελληνίδες».*

[41] Τα συστήματα προσλήψεως των δημοσίων υπαλλήλων, Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Αντ. Σάκκουλα, 2001, σελ.119

διανομή ηλεκτρικού ρεύματος, αεροπορικές-θαλάσσιες μεταφορές, ταχυδρομεία, τηλεπικοινωνίες και ραδιοτηλεόραση)[42].

Προς αποφυγή, όμως, δημιουργίας ασάφειας ως προς το τι εμπίπτει στις διατάξεις της ευρωπαϊκής νομοθεσίας σε συνδυασμό με την ελληνική νομοθεσία και το Σύνταγμα, καθιερώθηκε ο νόμος 2431/1996[43]. Σύμφωνα με το νόμο αυτό *οι Ευρωπαίοι Πολίτες των άλλων κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μπορούν να διορίζονται ή να προσλαμβάνονται σε θέσεις ή ειδικότητες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Προϋπόθεση για το διορισμό αυτό είναι οι αρμοδιότητες των πιο πάνω θέσεων να μη συνδέονται με την άμεση ή έμμεση άσκηση της δημόσιας εξουσίας και καθηκόντων που έχουν ως αντικείμενο τη διασφάλιση του γενικού συμφέροντος του κράτους ή άλλων δημόσιων φορέων.*\

Ως «δημόσια διοίκηση», νοούνται οι δημόσιες υπηρεσίες, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, οι δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμοί τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που ελέγχονται διοικητικά από το κράτος[44] και τους άλλους προαναφερθέντες φορείς του δημοσίου.

Σε εναρμόνιση με το νόμο 2431/1996 και την ευρωπαϊκή νομοθεσία, ο ισχύων Υπαλληλικός Κώδικας προβλέπει –χωρίς αλλαγή μεν- ότι τις θέσεις καταλαμβάνουν μόνο Έλληνες πολίτες, εισάγει δε εξαίρεση σύμφωνα με την οποία «*οι πολίτες των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, επιτρέπεται να διορίζονται σε θέσεις, οι οποίες δεν εμπίπτουν στην εξαίρεση της παρ. 4 του άρθρου 48 της ΣυνθΕΚ[45], σύμφωνα με τα προβλεπόμενα για αυτούς με ειδικό νόμο».* Έχει διατηρηθεί, ακόμη, σε ισχύ η παρ. 3 του άρθρου 4 του Υπαλληλικού Κώδικα, η οποία εξαιρεί τους αλλοδαπούς από τη δυνατότητα κατάληψης μίας θέσης στο Δημόσιο. Δεδομένων, όμως, των αλλαγών σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο νομοθεσίας, ως «αλλοδαποί» πλέον νοούνται οι μη κατέχοντες την ευρωπαϊκή ιθαγένεια, δηλαδή πολίτες χωρών εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Β) Το φύλο

Πρόκειται για ένα πεπερασμένο πλέον τυπικό προσόν. Αν και στο παρελθόν, υπήρχαν διακρίσεις ως προς το φύλο για την πρόσβαση σε θέσεις της Δημόσια Διοίκησης, εντούτοις ο ισχύων Υπαλληλικός Κώδικας δεν κάνει καμία διάκριση και καταργεί το προσόν του φύλου ως προϋπόθεση διορισμού για λόγους ισότητας.

Γ) Η ηλικία

Για να προσληφθεί κάποιος στο Δημόσιο, θα πρέπει να πληροί ένα ηλικιακό όριο, το οποίο διαφοροποιείται ανάλογα την κατηγορία στην οποία εντάσσεται αυτός. Πιο συγκεκριμένα, το τυπικό αυτό προσόν έχει νομοθετηθεί με το αιτιολογικό ότι ο υποψήφιος υπάλληλος θα πρέπει να έχει την ηλικία εκείνη, η οποία θα τον καθιστά

[42] Τα συστήματα προσλήψεως των δημοσίων υπαλλήλων, Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Αντ. Σάκκουλα, 2001, σελ.121.
[43] Ν2431/1991 «Διορισμός ή πρόσληψη πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη Δημόσια Διοίκηση».
[44] Είτε επειδή το κράτος καταλαμβάνει το 51% του μετοχικού κεφαλαίου, είτε επειδή το κράτος χρηματοδοτεί κατά 50% τουλάχιστον τον προϋπολογισμό τους.
[45] Συνθήκη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

πνευματικά και σωματικά ώριμο ώστε να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της θέσης που πρόκειται να καταλάβει.

Ειδικότερα, το ηλικιακό όριο που θα πρέπει να πληροί ένα άτομο κατηγορίας ΠΕ ή ΤΕ είναι το 21ο ως κατώτερο και το 35ο ως το ανώτατο. Όσον αφορά την κατηγορία ΔΕ, εκεί το κατώτερο όριο είναι το 21ο και το ανώτατο το 30ο. Ενώ, τέλος, για την κατηγορία ΥΕ, το κατώτερο όριο είναι το 20ο έτος και ανώτατο το 30ο έτος της ηλικίας του[46].

Η ηλικία του ατόμου αποδεικνύεται είτε με την αστυνομική ταυτότητα, είτε με την ληξιαρχική πράξη γέννησης, είτε -σε περίπτωση έλλειψης της τελευταίας- από την εγγραφή στο μητρώο αρρένων ή στο δημοτολόγιο για τις γυναίκες. Ως ημερομηνία πλασματικού υπολογισμού του κατώτατου ηλικιακού ορίου ορίζεται η 1η Ιανουαρίου του έτους γέννησης, ενώ του ανώτατου ορίου η 31η Δεκεμβρίου[47].

Το προσόν της ηλικίας έχει χαρακτήρα απαραίτητης προϋπόθεσης, η έλλειψη της οποίας οδηγεί στον αποκλεισμό του υποψηφίου από τον προκηρυχθέντα διαγωνισμό ή από την επιλογή του εν γένει, σε περίπτωση δε παράνομης συμμετοχής του σε αυτόν, συνεπάγεται το μη διορισμό του[48].

2. ΤΑ ΕΙΔΙΚΑ ΤΥΠΙΚΑ ΠΡΟΣΟΝΤΑ

Πρόκειται για προσόντα με εξειδικευμένο περιεχόμενο και αναφέρονται σε ειδικές γνώσεις ή εμπειρία, που πρέπει να διαθέτει ο υποψήφιος που πρόκειται να καταλάβει μια οργανική θέση. Το νομοθέτημα το οποίο προβλέπει τα συγκεκριμένα προσόντα είναι το Προεδρικό Διάταγμα 50/2001 «*Προσόντα Διορισμού σε θέσεις φορέων του Δημόσιου Τομέα»* [49] και αναφέρεται στα ειδικά τυπικά προσόντα που πρέπει να έχει ο υποψήφιος δημόσιος υπάλληλος των κατηγοριών ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ και ΥΕ, αλλά και των ειδικών κατηγοριών: ΠΕ Διοικητικός Οικονομικός, ΠΕ Μηχανικών, ΠΕ Πληροφορικής, ΠΕ Γεωτεχνικών, ΠΕ Περιβάλλοντος, ΠΕ Μεταφραστών – Διερμηνέων, ΠΕ Βιβλιοθηκονόμων, ΠΕ Ιατρών/Ιατρών ειδικοτήτων, ΤΕ Διοικητικός – Λογιστικός, ΤΕ Πληροφορικής, ΤΕ Τεχνολογικών Εφαρμογών, ΤΕ Γραφικών Τεχνών, ΔΕ Διοικητικών Γραμματέων, ΔΕ Πληροφορικής, ΔΕ Τεχνικός, ΔΕ Οδηγών, ΔΕ Μεταφραστών-Διερμηνέων, ΔΕ Τηλεφωνητών και ΔΕ Τυπογραφίας.

[46] Τα προαναφερθέντα όρια αυξάνονται κατά ένα έτος για κάθε τέκνο και μέχρι δύο τέκνα, προκειμένου για άγαμους ή χήρους ή διαζευγμένους γονείς, άρθρο 6§2 του Υπαλληλικού Κώδικα.
[47] Άρθρο 6§5 του Υπαλληλικού Κώδικα.
[48] Άρθρο 10§1 του Υπαλληλικού Κώδικα.
[49] Το Προεδρικό Διάταγμα 50/2001 κατήργησε το προϊσχύον Προεδρικό Διάταγμα 194/1988, το οποίο είχε αντίστοιχο περιεχόμενο.

4. Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΟΥ ΑΝΩΤΑΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ

Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) συστάθηκε το έτος 1994 με το νόμο **2190/1994** με τίτλο «Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης». Ο συγκεκριμένος νόμος ψηφίστηκε επί πρωθυπουργίας Ανδρέα Παπανδρέου. Εμπνευστής του θεσμού και Υπουργός Προεδρίας της Κυβέρνησης ήταν ο Αναστάσιος Πεπονής (1924-2011).

Σκοπός της θέσπισης του ΑΣΕΠ ήταν η θεμελίωση της αξιοκρατίας, της διαφάνειας και της αντικειμενικότητας στη διαδικασία πρόσληψης προσωπικού στο δημόσιο μέσα από την τήρηση και την εφαρμογή της κείμενης νομοθεσίας. *Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού προκηρύσσει την πλήρωση θέσεων ή την πρόσληψη προσωπικού που αποφασίζεται κατά το άρθρο 1 του παρόντος νόμου, συγκροτεί τις απαιτούμενες επιτροπές και ασκεί όλες τις προβλεπόμενες αρμοδιότητες για την ολοκλήρωση των διαδικασιών διαγωνισμών ή επιλογών έως τον καθορισμό των διοριστέων, σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος, ανεξάρτητα από την ιδιότητά τους ως τακτικών ή μόνιμων υπαλλήλων ή συμβασιούχων εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου ή ορισμένου χρόνου*[50].

Προκειμένου το ΑΣΕΠ να εκπληρώσει το σκοπό του, ο ν. 2190/1994 το «τροφοδότησε» με στοιχεία ανεξαρτησίας, καθώς τα μέλη του είναι ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί, οι οποίοι απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας. Οι πράξεις της συγκεκριμένης ανεξάρτητης αρχής δεν υπόκεινται στον έλεγχο της εκάστοτε πολιτικής εξουσίας, παρά μόνο της δικαστικής και μόνο για λόγους νομιμότητας. Αξίζει να σημειωθεί πώς έχει και λειτουργική αυτοτέλεια καθώς διαθέτει δικό του οικονομικό προϋπολογισμό.

Ο θεσμός του ΑΣΕΠ ενισχύθηκε και εδραιώθηκε ακόμη περισσότερο στην ελληνική δημόσια διοίκηση με το συνταγματική κατοχύρωση των Ανεξάρτητων Αρχών το 2001.[51] Συγκεκριμένα το άρθρο 103§7 του Συντάγματος αναφέρει ότι *η πρόσληψη στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα….γίνεται είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια και υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής, όπως νόμος ορίζει*[52]. Γίνεται αντιληπτό, άρα, ότι το Σύνταγμα καθιερώνει ένα σύστημα προσλήψεων για τη στελέχωση της δημόσιας διοίκησης και έναν θεσμό (το ΑΣΕΠ), το οποίο θα εξασφαλίζει τη διαφάνεια, την αντικειμενικότητα και την αξιοκρατία κατά τη διαδικασία των προσλήψεων στο Δημόσιο. Με τον τρόπο αυτό, καθιερώθηκε ένα σύστημα ελέγχου των προσλήψεων, το οποίο με τη σειρά του ενίσχυσε το κράτος δικαίου.

[50] Άρθρο 3§1 ν. 2190/1994.
[51] Άρθρο 101^{A} και 103§7 του Συντάγματος
[52] Σύνταγμα της Ελλάδας, Άλκης Δερβιτσιώτης, Δίκαιο & Οικονομία Π.Ν. Σάκκουλας, 2008

4.1 ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗΣ ΑΡΧΗΣ

Το ΑΣΕΠ, σύμφωνα με το άρθρο 4 του ν. 2190/1994[53], συγκροτείται από έναν (1) Πρόεδρο, τρεις (3) Αντιπροέδρους και είκοσι τέσσερεις (24) Συμβούλους[54]. Σύμβουλοι διορίζονται πρόσωπα εγνωσμένου κύρους και επαγγελματικής επάρκειας, ιδία δε πρόσωπα, τα οποία είναι ή έχουν διατελέσει ανώτεροι ή ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί ή υπάλληλοι, καθηγητές ή αναπληρωτές καθηγητές Α.Ε.Ι, ή ανώτατα στελέχη δημοσίων οργανισμών και επιχειρήσεων. Η θητεία του προέδρου, του αντιπροέδρου και των μελών του Α.Σ.Ε.Π. είναι εξαετής.[55] Η θητεία των μελών του Α.Σ.Ε.Π. μπορεί να ανανεώνεται επί χρόνο πλήρους ή μη θητείας: α) των μεν Συμβούλων, με κοινή απόφαση των Προέδρου και Αντιπροέδρου του Α.Σ.Ε.Π., β) των δε δύο τελευταίων, με απόφαση της μείζονος ολομέλειας του Α.Σ.Ε.Π.. Για τις ανανεώσεις αυτές εκδίδονται προεδρικά διατάγματα με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης[56].

Η επιλογή των μελών του ΑΣΕΠ γίνεται με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής και με επιδίωξη ομοφωνίας ή άλλως με την αυξημένη πλειοψηφία των 4/5 των μελών της.[57]

Στο Α.Σ.Ε.Π. λειτουργεί Γραφείο Επιθεώρησης, που έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες: α) Τον έλεγχο της πραγματοποίησης αυθαίρετων διορισμών ή προσλήψεων προσωπικού. β) Τον έλεγχο της τήρησης των περιορισμών του νόμου ως προς την επιτρεπόμενη διάρκεια της απασχόλησης του προσωπικού του άρθρου 103παρ. 2 του Συντάγματος. γ) Τον έλεγχο της τήρησης των διαδικασιών πρόσληψης προσωπικού για κάλυψη παροδικής φύσεως αναγκών και γενικώς των διατάξεων που ρυθμίζουν την απασχόληση του προσωπικού αυτού. δ) Τη διενέργεια ερευνών και ελέγχων της τήρησης, από τους οπωσδήποτε και με οποιαδήποτε ιδιότητα μετέχοντες, των διατάξεων και κανονισμών, που διέπουν τις διαδικασίες πλήρωσης θέσεων ή πρόσληψης προσωπικού. ε) τον έλεγχο της νομιμότητας των διορισμών που διενεργούνται από τους φορείς κατά τις διατάξεις του άρθρου 18[58].

Ο έλεγχος αυτός διενεργείται υποχρεωτικά σε δείγμα τουλάχιστον δέκα επί τοις εκατό (10%) του συνολικού αριθμού των διοριζομένων ανά φορέα. Εάν κατά τον έλεγχο διαπιστωθεί ότι δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις διορισμού ή δεν αποδεικνύονται τα κριτήρια βάσει των οποίων κατατάχθηκε σε σειρά διορισμού, στο χρόνο που ορίζεται στην προκήρυξη, ο διορισμός ανακαλείται υποχρεωτικά, με απόφαση του αρμόδιου οργάνου.[59]

---

[53] όπως είχε συμπληρωθεί με την παρ.7 του άρθρου 1 Ν.2349/1995 (ΦΕΚ 224 Α`) και αντικατασταθεί αρχικά με το άρθρο 20 παρ.1 του Ν.2738/1999 (ΦΕΚ 180 Α`) και κατόπιν με το άρθρο 16 του ν.3146/2003 (ΦΕΚ 125 Α`),αντικαταστάθηκε και πάλι ως άνω με την παρ.1 άρθρου 6 του Ν.3839/2010 (ΦΕΚ Α 51/29.3.2010)

[54] Η τελευταία τροποποίηση της συγκρότησης του ΑΣΕΠ επήλθε με το άρθρο 6 του ν. 3839/2010.

[55] Άρθρο 4§1 ν.2190/1994

[56] Άρθρο 4§1 ν. 2190/1994, όπως αυτό συμπληρώθηκε με την παρ.1 του άρθρου4 του Ν.2527/1997

[57] Άρθρο 101^{A} §1 του Συντάγματος

[58] Η περ. ε` προστέθηκε με την παρ.3 άρθρ.10 του ν.2839/2000

[59] Άρθρο 8§1 του ν. 2190/1994

Η επιλογή του προσωπικού, μέσω του ΑΣΕΠ, γίνεται είτε με γραπτούς διαγωνισμούς είτε με αξιολόγηση και βαθμολόγηση συγκεκριμένων κριτηρίων των υποψηφίων, τα οποία καθορίζονται με νόμο, ενώ για ορισμένες θέσεις διεξάγει συμπληρωματική πρακτική δοκιμασία ή ειδικές εξετάσεις

Οι θέσεις καλύπτονται πάντα μετά από πανελλήνια προκήρυξη στην οποία αναφέρονται τα απαιτούμενα προσόντα για κάθε θέση και όλες οι σχετικές με την επιλογή διαδικασίες, όπως ορίζονται στο βασικό νόμο 2190/1994. Η βασική αρχή της διαφάνειας καλύπτεται με τη δημοσιοποίηση όλων των σταδίων της διαδικασίας επιλογής προσωπικού.

Το Α.Σ.Ε.Π. υποβάλλει το Μάρτιο κάθε έτους έκθεση[60] στον Πρωθυπουργό και στον Πρόεδρο της Βουλής για τις εργασίες του, με γενικές και ειδικές παρατηρήσεις στα αντικείμενα της αρμοδιότητάς του και ειδικότερα σχετικά με τον αριθμό των υπαλλήλων που προσλήφθηκαν κατά το προηγούμενο έτος, των διαδικασιών που ακολουθήθηκαν, τυχόν προβλήματα που διαπιστώθηκαν, την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών και το συνολικό τους κόστος και τυχόν προτάσεις.

Η έκθεση κοινοποιείται στον Υπουργό Προεδρίας της Κυβέρνησης μετά την υποβολή της στον Πρωθυπουργό και στον Πρόεδρο της Βουλής. [61]

4.2 ΕΚΤΑΣΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ Ν. 2190/1994- ΠΡΟΚΗΡΥΞΗ

Βασική αντίληψη του νομοθέτη του ν. 2190/1994 (μετά το ν. 2527/1997) είναι ότι στην «επιτήρηση» του ΑΣΕΠ θα πρέπει να ενταχθούν όλες οι υπηρεσίες και οι οργανισμοί, οι οποίοι έχουν ως εργοδότη το κράτος. Με το ν. 2527/1997 η εφαρμογή του θεσμού του ΑΣΕΠ επεκτάθηκε στις επιχειρήσεις των ΟΤΑ, τις δημόσιες επιχειρήσεις και τις θυγατρικές τους εταιρίες, καθώς και στις θυγατρικές εταιρίες τραπεζών. Ορίστηκε, δε, οι προσλήψεις του προσωπικού τους να γίνεται από τις ίδιες τις εταιρίες, κατά το άρθρο 18 του ν. 2190/1994.

Πιο πρόσφατη σχετική τροποποίηση του ν. 2190/1994 επήλθε επί υπουργίας Γιάννη Ραγκούση με το ν. 3812/2009. Με το εν λόγω νομοθετικό πλαίσιο επήλθε διεύρυνση των δημόσιων φορέων, οι οποίοι υπάγονται στη διαδικασία επιλογής προσωπικού μέσω του Α.Σ.Ε.Π.. Οι φορείς αυτοί είναι οι εξής: α) Η Προεδρία της Δημοκρατίας, ως προς το μόνιμο προσωπικό της, β) Η Βουλή των Ελλήνων, ως προς το προσωπικό της, σύμφωνα με τα όσα ορίζει ο Κανονισμός της, γ) Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού και οι πάσης φύσεως επιχειρήσεις τους, δ) Οι συνταγματικώς κατοχυρωμένες ή μη Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, ε) Οι Τοπικές Ενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων (Τ.Ε.Δ.Κ.), η Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος (Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.) και η Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος (Ε.Ν.Α.Ε.), στ) Οι Τοπικοί Οργανισμοί Εγγείων Βελτιώσεων, ως προς το προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, ζ) Οι τράπεζες στις οποίες ο διορισμός Προέδρου του Διοικητικού

[60] Άρθρο 10 του ν. 2190/1994

[61] Με την παρ.6 άρθρ.12 Ν.3051/2002 ορίζεται ότι: " Η κατά το άρθρο 10 του Ν. 2190/1994 ετήσια έκθεση του Α.Σ.Ε.Π. δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Συμβουλίου ή Διοικητή υπάγεται στις διατάξεις του άρθρου 49Α του Κανονισμού της Βουλής, καθώς και οι θυγατρικές τους ανώνυμες εταιρείες, η) Τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που ανήκουν στο Κράτος ή επιχορηγούνται τακτικώς, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, από κρατικούς πόρους κατά 50% τουλάχιστον του ετήσιου προϋπολογισμού τους, θ) Οι δημόσιες επιχειρήσεις, οργανισμοί και ανώνυμες εταιρείες που προβλέπονται στις διατάξεις του άρθρου 1 του ν. 3429/2005.

Οι προσλήψεις υπαλλήλων μέσω του ΑΣΕΠ διενεργούνται με δύο τρόπους: α) με διαγωνισμούς που διενεργεί το ίδιο το ΑΣΕΠ, οι οποίοι έχουν τη μορφή είτε του γραπτού διαγωνισμού[62] είτε με καθορισμένη σειρά προτεραιότητας[63], β) με προσλήψεις που διεξάγουν οι ίδιοι οι δημόσιοι φορείς με καθορισμένη σειρά προτεραιότητας υπό την εποπτεία του ΑΣΕΠ.[64]

Οι θέσεις τακτικού προσωπικού και προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, πληρούνται με διαγωνισμό. Οι ως άνω θέσεις προβλέπονται σε προκήρυξη, η οποία εκδίδεται από το ΑΣΕΠ ύστερα από έγκριση των κατά το άρθρο 1 § 1 του ν. 2190/1994 οργάνων, δηλαδή από τα αρμόδια όργανα της Κυβερνήσεως, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού και από τις διοικήσεις των νομικών προσώπων δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου.

Με την προκήρυξη επιτυγχάνεται η δημοσιοποίηση των κενών θέσεων, η οποία είναι αναγκαία τόσο για την τήρηση της αρχής της ισότητας και τη διαφάνειας όσο και για τη καλύτερη δυνατή στελέχωση της δημόσιας διοίκησης.[65] Η προκήρυξη, η οποία αποτελεί το κανονιστικό πλαίσιο της όλης διαδικασίας, περιλαμβάνει α) τον αριθμό των προκηρυσσόμενων θέσεων, κατά κατηγορία, κλάδο και ειδικότητα, καθώς και τα απαιτούμενα προσόντα και τα πιστοποιητικά για την απόδειξή τους, β) την εξεταστέα ύλη και γ) την προθεσμία υποβολής των σχετικών αιτήσεων. Για το προσωπικό, το οποίο προσλαμβάνεται κατά τη διαδικασία του άρθρου 1§3 του ν. 2527/1997, οι σχετικές προκηρύξεις αποστέλλονται αρχικά στο ΑΣΕΠ για να εγκριθούν και έπειτα δημοσιεύονται.

Οι προϋποθέσεις για διορισμό σε θέση φορέα του δημόσιου τομέα είναι οι εξής: Ο υποψήφιος πρέπει να είναι Έλληνας πολίτης ή πολίτης χώρας κράτους – μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, να είναι 20 ετών για την κατηγορία Υποχρεωτικής Εκπαίδευσης και 21 ετών για τις κατηγορίες Πανεπιστημιακής, Τεχνολογικής και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, να έχει εκπληρώσει τις στρατιωτικές του υποχρεώσεις ή να έχει νόμιμα απαλλαγεί απ΄ αυτές, να μην έχει καταδικαστεί για κακούργημα ή για συγκεκριμένα πλημμελήματα, να έχει τη φυσική καταλληλόλητα για την άσκηση των καθηκόντων της αντίστοιχης θέσης και να μην έχει απολυθεί λόγω πειθαρχικού παραπτώματος ή καταγγελίας της σύμβασης εργασίας αν δεν έχει παρέλθει πενταετία από την απόλυση.

Η ακριβής περιγραφή των καθηκόντων που αφορούν στις προκηρυσσόμενες θέσεις, αλλά και των απαιτούμενων προσόντων, οδηγεί σε μία άρτια καταρτισμένη

[62] Άρθρα 15-17 του ν. 2190/1994
[63] Άρθρο 18 του ν. 2190/1994
[64] Άρθρο 1§3 του ν. 2527/1997
[65] Οι Προσλήψεις στο Δημόσιο μέσω του ΑΣΕΠ (Ν. 2190/1994), Μαρίνα Παπαδοπούλου, Σάκκουλας Α.Ε. 2005

δημόσια διοίκηση. Κάτι τέτοιο θα ήταν, όμως, εφαρμόσιμο υπό ιδανικές συνθήκες. Στην πραγματικότητα αυτό που συμβαίνει είναι οι προκηρύξεις να έχουν φωτογραφικό χαρακτήρα, να αναφέρουν ονομαστικά απλώς τις θέσεις στο δημόσιο και τα προσόντα των υποψηφίων. Οι τελευταίοι, με τη σειρά τους, ελάχιστα ενδιαφέρονται για την ακριβή περιγραφή των θέσεων, για τις οποίες θα διαγωνιστούν και αρκούνται στην κάλυψη μιας κενής οργανικής θέσης στο Δημόσιο.

4.3 ΕΠΙΤΥΧΙΑ ΣΕ ΔΙΑΓΩΝΙΣΜΟ ΤΟΥ ΑΣΕΠ-ΔΙΟΡΙΣΜΟΣ

Με το πέρας του διαγωνισμού, ανακοινώνονται οι πίνακες με τη σειρά κατάταξης των υποψηφίων. Κατά των πινάκων αυτών μπορούν οι ενδιαφερόμενοι να ασκήσουν ένσταση μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δέκα (10) ημερών, η οποία αρχίζει από την επομένη της ανάρτησης. Μετά την εξέταση των ενστάσεων από το ΑΣΕΠ, οριστικοποιούνται οι πίνακες και καταρτίζονται οι πίνακες διοριστέων, οι οποίοι και δημοσιεύονται στο Τεύχος Προκηρύξεων ΑΣΕΠ. Όσοι περιλαμβάνονται στους πίνακες διοριστέων, καλούνται από τους οικείους φορείς να προσκομίσουν τα απαραίτητα δικαιολογητικά[66].

Εν συνεχεία, εκδίδεται από τους οικείους φορείς η ατομική πράξη διορισμού, η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και κοινοποιείται στον ενδιαφερόμενο, ο οποίος καλείται να αναλάβει υπηρεσία σε ορισμένη προθεσμία.[67]

4.4 Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΑΣΕΠ ΣΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΠΡΟΣΛΗΨΕΩΝ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Ο ν. 2190/1994 αποτέλεσε σημαντική τομή για τη Δημόσια Διοίκηση της χώρας, καθώς έθεσε τα θεμέλια για την στελέχωση αυτής με κατάλληλο προσωπικό και επακόλουθα συνέβαλε στην αναβάθμιση της λειτουργίας του Κράτους, αλλά και στην ανάπτυξη αυτού. Η εν λόγω εξέλιξη οφείλεται στο γεγονός ότι με την πάροδο των ετών γινόταν ολοένα και περισσότερο αντιληπτό ότι η διοικητική μεταρρύθμιση μπορούσε να γίνει πραγματικότητα μόνο εφόσον ένα νέο πνεύμα διείσδυε στις δημόσιες υπηρεσίες διά των νέων γενεών υπαλλήλων, οι οποίοι θα επιλέγονταν με αυστηρά, αντικειμενικά και αξιοκρατικά κριτήρια. Η αξία και οι επαγγελματικές ικανότητες του υποψηφίου έπρεπε να θεωρούνται τα μόνα κριτήρια για την επιλογή. Εξάλλου, προκειμένου, το προσωπικό να είναι σε θέση να

[66] Άρθρο 17 του ν. 2190/1994.

[67] 30 ημερών (άρθρο 17§16 του ν. 2190/1994).

ανταποκρίνεται στις ανάγκες της διοίκησης και στις διαρκώς μεταβαλλόμενες συνθήκες , θα έπρεπε να είναι πλήρως καταρτισμένο και να διαθέτει αυξημένα προσόντα και δεξιότητες.

Πάγια αντίληψη -η οποία επικρατεί μέχρι και στις μέρες μας-ήταν ότι οι θέσεις στο δημόσιο τομέα καταλαμβάνονταν μέσω των πελατειακών σχέσεων. Η αντίληψη αυτή έφερε το ΑΣΕΠ αντιμέτωπο όχι μόνο με την κοινωνική δυσπιστία, ως προς τη δυνατότητα της ανεξάρτητης αρχής να πατάξει το πελατειακό κράτος, αλλά και με τον ίδιο το δημόσιο τομέα, καθώς υπήρχαν διοικήσεις μεγάλων δημόσιων φορέων οι οποίες στάθηκαν απέναντι στο νέο σύστημα προσλήψεως προσωπικού. Την ίδια στάση κράτησε και μέρος του πολιτικού κόσμου. Εύκολα καταλαβαίνει κανείς το λόγο για τον οποίο συνέβη κάτι τέτοιο.[68]

Παρά το γεγονός ότι ο θεσμός του ΑΣΕΠ βρέθηκε αντιμέτωπος- ιδιαίτερα κατά τα πρώτα έτη της λειτουργίας του- με νοοτροπίες και πρακτικές που εκλάμβαναν τη διαδικασία επιλογής προσωπικού ως αντικείμενο συναλλαγής[69], κατόρθωσε με το ήθος και την επιστημονική κατάρτιση των μελών του και την πιστή εφαρμογή του νόμου να καταξιωθεί στη συνείδηση της ελληνικής κοινωνίας ως ελεγκτικός μηχανισμός, ικανός να εκπληρώσει τους σκοπούς του. Και αυτή η αποδοχή εκφράστηκε με τον πλέον κατηγορηματικό τρόπο, με τη διαρκή νομοθετική του επέκταση των αρμοδιοτήτων που του είχαν αρχικά ανατεθεί. [70]

Το ΑΣΕΠ καθιέρωσε στο σύστημα προσλήψεων προσωπικού τις αρχές της ανεξαρτησίας, της αντικειμενικότητας, της αμεροληψίας, της διαφάνειας και της δημοσιότητας και έθεσε πιο βαθιά τα θεμέλια ενός κράτος δικαίου. Η αξιοπιστία του θεσμού στηρίζεται στην ίση αντιμετώπιση των υποψηφίων, καθώς μοναδικό κριτήριο για την επιλογή αυτών αποτελούν τα τυπικά και τα ουσιαστικά τους προσόντα. Η τήρηση, επομένως, της νομιμότητας συνετέλεσε στην καθιέρωση του ΑΣΕΠ στην ελληνική κοινωνία.[71]

Πράγματι καταξιώθηκε ως μηχανισμός όχι μόνο τυπικού αλλά και ουσιαστικού ελέγχου στο σύνολο των προσλήψεων, αξιοποιώντας το εύρος των αρμοδιοτήτων του και κατέληξε να θεωρείται εν πολλοίς ρυθμιστής των προσλήψεων εξαιτίας του σταθερά παρεμβατικού του ρόλο σε ελεγκτικό επίπεδο. Επεδίωξε και κατόρθωσε να διευρύνει το πεδίο δράσης του, παρ΄ όλες τις νομοθετικές παρεμβάσεις που στόχευαν στο αντίθετο αποτέλεσμα. Η ανάθεση το 2009 στο Α.Σ.Ε.Π. της απευθείας διεξαγωγής του συνόλου των διαδικασιών για τις προσλήψεις στο δημόσιο τομέα, περιλαμβάνοντας τομείς που είχαν εξαιρεθεί είτε εξαρχής είτε σταδιακά από τις σχετικές διαδικασίες της εν λόγω ανεξάρτητης αρχής, από την έκδοση των προκηρύξεων ως την κατάρτιση των πινάκων διοριστέων, χωρίς καμία ανάμιξη των φορέων, επέβαλε ενιαίο σύστημα προσλήψεων στο δημόσιο τομέα με κοινούς τρόπους και διαδικασίες, καθώς και όμοια κριτήρια επιλογής προσωπικού και άρα προτίμησης των προσόντων του[72].

Επιπροσθέτως, το ΑΣΕΠ, για να ανταποκριθεί στις κοινωνικές απαιτήσεις για ενίσχυση της αντικειμενικότητας του, ενίσχυσε τον επικοινωνιακό του χαρακτήρα. Με τον τρόπο αυτό επέτυχε να γίνει η δράση του γνωστή και αποδεκτή από την

[68] Ετήσια έκθεση ΑΣΕΠ 2002

[69] Ανταλλαγή της πολιτικής ψήφου με μία πρόσληψη στο Δημόσιο.

[70] Ετήσια έκθεση ΑΣΕΠ 2004

[71] Ετήσια έκθεση ΑΣΕΠ 2002

[72] Αξιολόγηση δημοσίων υπαλλήλων, Ήβη Μαυρομούστακου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2016, σελ. 176.

κοινωνία, αλλά κυρίως από τους εκάστοτε υποψηφίους. Στην κατεύθυνση αυτή συνέβαλε ο απλός και κατανοητός χαρακτήρας των εκδοθεισών προκηρύξεων[73] , η επανεξέταση των εξαιρέσεων από τις προσλήψεις του ΑΣΕΠ με σκοπό των περιορισμό τους[74]. Επιπλέον, ενισχύθηκε η ηλεκτρονική ενίσχυση του διαδικτυακού του τόπου με τη συνεχή ενημέρωση των ενδιαφερομένων για θέματα που αφορούν στην έκδοση προκηρύξεων του ΑΣΕΠ και των δημόσιων φορέων, τα αποτελέσματα γραπτών διαγωνισμών και τους πίνακες κατάταξης των επιτυχόντων. Ο επισκέπτης, επίσης, του διαδικτυακού χώρου του ΑΣΕΠ έχει τη δυνατότητα να έχει πρόσβαση σε υποδείγματα προκηρύξεων και αιτήσεων υποβολής συμμετοχής σε διαγωνισμούς του ΑΣΕΠ, καθώς επίσης να παρακολουθεί ηλεκτρονικά την πορεία της αίτησής του αλλά και την εξέλιξη των προσλήψεων στο δημόσιο μέσω της συνεχούς διαδικτυακής ενημέρωσης.

Είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι το site του ΑΣΕΠ είναι πρώτο σε επισκεψιμότητα στο χώρο των sites, τα οποία ως περιεχόμενο έχουν την εύρεση εργασίας. Απόδειξη των προαναφερθέντων αποτελεί το γεγονός ότι το 2004 παρουσιάστηκε αύξηση 40% στην επισκεψιμότητα του site σε σχέση με το 2003, ενώ το 2015 η αύξηση ανήλθε στο 247% σε σχέση με το 2014 και στο 320% σε σχέση με το 2013.[75] Καθοριστικό παράγοντα αυτού του φαινομένου αποτελεί, αναμφισβήτητα, η οικονομική κρίση που έχει επηρεάσει τη χώρα μας από το 2010 μέχρι και σήμερα.

Όπως αναφέρθηκε και πιο πάνω, στα θετικά στοιχεία του ΑΣΕΠ λογίζεται η επιστημονική κατάρτιση των ατόμων που το απαρτίζουν. Πρόκειται για ανθρώπους με εγνωσμένο κύρος και επαγγελματική επάρκεια και ιδίως πρόσωπα που έχουν διατελέσει ανώτατοι δικαστικοί λειτουργοί, ανώτεροι ή ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί, καθηγητές ή αναπληρωτές καθηγητές Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων ή ανώτατα στελέχη δημόσιων Οργανισμών και Επιχειρήσεων ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.[76]

Παρά τις δυσλειτουργίες στο έργο του, το ΑΣΕΠ βασίσθηκε στην νομική ασπίδα που του παρέχουν το Σύνταγμα και οι νόμοι, αντιμετώπισε αποφασιστικά τις παγιωμένες κοινωνικές αντιλήψεις και τις πολιτικές αιτιάσεις και καθιερώθηκε στην ελληνική κοινωνία ως ένας αμερόληπτος και αντικειμενικός μηχανισμός προσλήψεων προσωπικού στο Δημόσιο.

[73] Με τον τρόπο αυτό αποφεύχθηκε η τυχόν παρερμηνεία του περιεχομένου των προκηρύξεων, η οποία θα οδηγούσε σε τριβές .
[74] Ετήσια έκθεση ΑΣΕΠ 2004
[75] Ετήσια έκθεση ΑΣΕΠ 2015
[76] Άρθρο 4§2 του ν. 2190/1994

4.5 ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΕΡΓΟΥ ΤΟΥ ΑΣΕΠ

Το γεγονός ότι στην Ελλάδα, σε αντίθεση με άλλα ευρωπαϊκά κράτη, προβλέπεται ανεξάρτητη αρχή, επιφορτισμένη με τον έλεγχο νομιμότητας των διαδικασιών πρόσληψης, καταδεικνύει την αδυναμία τήρησης των κανόνων δικαίου, χωρίς την ύπαρξη αντίστοιχου ελεγκτικού οργάνου. Οι πελατειακές σχέσεις που επί σειρά ετών ταλάνιζαν το ελληνικό κράτος δημιούργησαν κλίμα καχυποψίας και ως καταλληλότερη λύση για την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των πολιτών κρίθηκε η καθιέρωση του θεσμού του ΑΣΕΠ.

Από την ίδρυση του ΑΣΕΠ και κατά τη διάρκεια των διενεργηθέντων διαγωνισμών, έχουν παρατηρηθεί φαινόμενα κακοδιοίκησης όσον αφορά στον τομέα των προσλήψεων στο δημόσιο. Τα προβλήματα που έχουν εντοπιστεί θίγουν κατά κύριο λόγο τις συνταγματικές αρχές της ισότητας και της αξιοκρατίας, και εμφανίζονται σε όλο το φάσμα των διαγωνισμών. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι δεν αναφερόμαστε στην πλειοψηφία των διαγωνισμών, ούτε στο μεγαλύτερο ποσοστό αυτών, αλλά σε ένα ποσοστό το οποίο κρίνεται σημαντικό υπό την έννοια των προσδοκιών που έχει δημιουργήσει ο θεσμός του ΑΣΕΠ και κυρίως κατά τις διαδικασίες που τους διαγωνισμούς τους διενεργούν διάφοροι φορείς και το ΑΣΕΠ έχει απλώς την εποπτεία.

Στο στάδιο της προκήρυξης έχουν διαπιστωθεί, κατά καιρούς, προβλήματα που αφορούν τη δομή και τη διατύπωσή της. Ως επακόλουθο αυτών, έχουν δημιουργηθεί σφάλματα, ασάφειες, παραλείψεις ή κενά. Δυστυχώς, σε πολλές περιπτώσεις οι προκηρύξεις δεν ακολουθούν την ίδια δομή, όχι ως προς το περιεχόμενο αλλά ως προς τα απαραίτητα στοιχεία που θα πρέπει να περιλαμβάνουν, και για το λόγο αυτό δημιουργούνται τα προαναφερθέντα προβλήματα. Έχει παρατηρηθεί η εκ των υστέρων λήψη υπόψη κριτηρίου, το οποίο δεν αναφερόταν στην προκήρυξη[77].

Εν συνεχεία, κατά το στάδιο της υποβολής των δικαιολογητικών, έχουν παρατηρηθεί προβλήματα που αφορούν στην εκπρόθεσμη κατάθεση αυτών. Πρόκειται για ένα ζήτημα, το οποίο έχει απασχολήσει και τη νομολογία. Η πλειοψηφία των δικαστικών αποφάσεων έχουν δεχτεί το έγκυρο της εκπρόθεσμης υποβολής δικαιολογητικών, με την προϋπόθεση ότι αυτά αποτελούν συμπληρωματικά στοιχεία των ήδη κατατεθέντων δικαιολογητικών.

Ειδικότερα, έχουν παρατηρηθεί περιπτώσεις κατά τις οποίες όμοια πιστοποιητικά (πχ. Απολυτήριο λυκείου) μοριοδοτούνται διαφορετικά. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η ύπαρξη διάφορων τύπων λυκείων και αντίστοιχων απολυτηρίων, η μοριοδότηση των οποίων προκαλεί σύγχυση στα αρμόδια όργανα. Μία άλλη χαρακτηριστική περίπτωση είναι αυτή της μοριοδότησης του κριτηρίου της εντοπιότητας. Σημειώνεται ότι η εντοπιότητα, όπου αυτή αναφέρεται στην προκήρυξη ως μοριοδοτούμενο προσόν, αποδεικνύεται με έγγραφα που πιστοποιούν τη διαμονή του υποψηφίου στον τόπο της προκηρχθείσας θέσης για τουλάχιστον δύο χρόνια. Στην περίπτωση αυτή, έχουν αναφερθεί φαινόμενα α) μη μοριοδότησης, επειδή στα σχετικά έγγραφα δεν αναγραφόταν ρητά η διετία, και β) λήψης υπόψη του σχετικού κριτηρίου ενώ δεν προβλεπόταν στην προκήρυξη[78].

[77] Ειδική Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη για τις Προσλήψεις στο Δημόσιο, 2006

[78] Ειδική Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη για τις Προσλήψεις στο Δημόσιο, 2006, σελ. 75

Κατά τη συνήθη πρακτική, το αρμόδιο για τον έλεγχο των τυπικών και ουσιαστικών προσόντων όργανο καταγράφει τη σχετική διαδικασία στα πρακτικά επιλογής. Τα εν λόγω πρακτικά πρέπει να εμπεριέχουν σαφή και λεπτομερή αιτιολόγηση της κρίσης του οργάνου. Στην πράξη, αυτό που διαπιστώθηκε σε ορισμένες περιπτώσεις ήταν το γενικόλογο και ασαφές περιεχόμενο των πρακτικών αυτών, χωρίς εμπεριστατωμένη αιτιολογία για την κρίση του οργάνου, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται υπόνοιες για έλλειψη αμεροληψίας και αντικειμενικότητας.

Συμπληρωματικά, κατά το τελευταίο στάδιο του διαγωνισμού, έχει παρατηρηθεί, σε ορισμένες περιπτώσεις, έλλειψη πληροφόρησης προς τους υποψηφίους για τα δικαιώματά τους, όπως αυτό της αναφοράς στη Διοίκηση (άρθρο 10 του Συντάγματος) και της πληροφόρησης (άρθρο 5^{A} του Συντάγματος)[79]. Έτσι, πολλοί υποψήφιοι δεν άσκησαν το δικαίωμα υποβολής ένστασης ή θεραπείας επί των αποτελεσμάτων του διαγωνισμού είτε επειδή δεν το γνώριζαν είτε επειδή το πληροφορήθηκαν καθυστερημένα με αποτέλεσμα να χάσουν την προβλεπόμενη προθεσμία είτε επειδή δεν προβλεπόταν ρητά στην προκήρυξη.

Τα βασικά αίτια της κακοδιοίκησης στον τομέα των προσλήψεων είναι η ποικιλομορφία του νομοθετικού πλαισίου, η έλλειψη γενικών προδιαγραφών για την προκήρυξη και τις σχετικές διαδικασίες, καθώς και η έλλειψη ουσιαστικού ελέγχου από το ΑΣΕΠ. Συνέπεια τούτων είναι η προσβολή συνταγματικώς κατοχυρωμένων δικαιωμάτων, όπως αυτά αναφέρθηκαν ανωτέρω, η δημιουργία υπονοιών για την αξιοπιστία και την αντικειμενικότητα των διαγωνισμών. Επίσης, η έλλειψη γενικών προδιαγραφών θέτει εκτός χρήσης τη διαδικασία των προφορικών συνεντεύξεων, η οποία θα ήταν σίγουρα συμπληρωματικά χρήσιμη κατά την επιλογή των υποψηφίων και ίσως πιο ουσιαστική από την απλή εκτίμηση των τυπικών προσόντων.

Από την άλλη πλευρά, έχει τονιστεί ότι η προφορική συνέντευξη –πέραν των πλεονεκτημάτων της- έχει το σημαντικό μειονέκτημα ότι διαμορφώνει υποκειμενική κρίση εκ μέρους του εξεταστή.[80] Η αρνητική αυτή όψη μπορεί να «θεραπευτεί» με τη δημοσιότητα της διαδικασίας, καθώς επίσης και με τη δυνατότητα δικαστικού ελέγχου της κρίσης των εξεταστών. Η δημοσιότητα, επομένως, καθώς επίσης και η εμπεριστατωμένη έγγραφη κρίση των εξεταστών, μπορούν να διασφαλίσουν ένα αντικειμενικό και αμερόληπτο περιβάλλον διεξαγωγής διαγωνισμών.

Σε αυτό το σημείο γεννάται εύλογα το ερώτημα εάν και κατά πόσο οι διαγωνισμοί του Α.Σ.Ε.Π. είναι αξιοκρατικοί. Δεν αμφισβητείται, σε καμία περίπτωση η αντικειμενικότητα και η διαφάνεια των διαγωνισμών, αλλά αυτό που επιδιώκεται είναι να επιλεχθεί ο πιο καλά διαβασμένος ή αυτός που πραγματικά έχει τις ικανότητες και τα προσόντα για τη συγκεκριμένη θέση; Οι διαγωνισμοί του Α.Σ.Ε.Π. σίγουρα επιτυγχάνουν το πρώτο· η αντικειμενικότητα, όμως, θα έπρεπε να

[79] Ειδική Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη για τις Προσλήψεις στο Δημόσιο, 2006, σελ. 76

[80] ΣτΕ 281/2005: *δέχθηκε υπό προϋποθέσεις την προφορική συνέντευξη, ως διαδικασία επιλογής προσωπικού. Επεσήμανε ότι στην αξιολόγηση του προσωπικού μπορεί να περιλαμβάνεται η προφορική συνέντευξη για την αξιολόγηση των προσόντων που δεν μπορούν να ελεγχθούν με άλλους τρόπους που παρέχουν ασφαλέστερα εχέγγυα κρίσης, όπως είναι η γραπτή ή προφορική συνέντευξη με προκαθορισμένη ύλη. Επιπλέον, επεσήμανε, ότι η συνέντευξη πρέπει να διεξάγεται με συνθήκες που εξασφαλίζουν τη διαφάνειας της διαδικασίας (πχ. Τη δημοσιότητα κατά τη διεξαγωγή της συνέντευξης), καθώς και τη δυνατότητα δικαστικού ελέγχου της κρίσης των αρμόδιων εξεταστικών επιτροπών.* Ειδική Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη για τις Προσλήψεις στο Δημόσιο, 2006.

συνδυάζεται και με την αξιοκρατία. Η αξιοκρατική επιλογή σίγουρα θα υλοποιείτο μέσω της προφορικής συνέντευξης, με ερωτήσεις-δοκιμασίες προσομοίωσης της πραγματικότητας.

Η απουσία, άρα, της προφορικής συνέντευξης δεν συμβάλλει στην αξιοκρατική επιλογή. Σημειώνεται ότι η προφορική συνέντευξη προβλέπεται μόνο για την πρόσληψη του ειδικού επιστημονικού προσωπικού και σε συγκεκριμένες κατηγορίες προσλήψεων, όπου η επιλογή γίνεται με μόρια και όχι με διαγωνισμό.

Όσον αφορά την αντικειμενικότητα της προφορικής συνέντευξης, αυτή μπορεί να διασφαλιστεί, όπως αναφέρθηκε πιο πάνω, μέσω του δικαστικού ελέγχου. Κατά την κρίση του ανώτατου ακυρωτικού δικαστηρίου, θα πρέπει σε κάθε περίπτωση να συντάσσεται ένα πρακτικό κατά τη διάρκεια της συνέντευξης, έστω και συνοπτικά διατυπωμένο. Η τήρηση του πρακτικού αποτελεί έναν ασφαλή τρόπο πιστοποίησης της διαδικασίας διαμόρφωσης της γνώμης για την προσωπικότητα των υποψηφίων και την εν γένει καταλληλότητάς τους. Η εφαρμογή της διαδικασίας αυτής διασφαλίζει ότι η εκάστοτε επιλογή προσώπων βασίζεται σε ορισμένα, σαφή και συγκεκριμένα στοιχεία.

Επιπροσθέτως, δε θα πρέπει να μην αναφερθεί η –κατά καιρούς- προσπάθεια περιθωριοποίησης του Α.Σ.Ε.Π. στη διαδικασία των προσλήψεων. Η περιθωριοποίηση αυτή είναι άμεση ή έμμεση. Ο ν.2190/1994 από την ψήφιση του και έπειτα έχει υποστεί πολλές τροποποιήσεις. Στο όνομα της ευελιξίας και της αντιμετώπισης επείγουσων αναγκών, προστέθηκαν πολλές εξαιρέσεις (από τη διαδικασία πρόσληψης προσωπικού μέσω Α.Σ.Ε.Π.) και μεταβλήθηκε το πεδίο εφαρμογής του σχετικού νόμου. Με τον τρόπο αυτό δέχτηκαν ισχυρό πλήγμα οι δύο σημαντικότερες αρχές της διαδικασίας των προσλήψεων, η αντικειμενικότητα και η αξιοκρατία. Η μεν πρώτη έλαβε τη μορφή της μοριοδότησης των κριτηρίων επιλογής, η δε δεύτερη ταυτίστηκε με την τυποποίηση της διαδικασίας[81].

Όπως προαναφέρθηκε, οι συνεχείς τροποποιήσεις των διαδικασιών πρόσληψης προσωπικού μέσω της ανεξάρτητης αρχής του Α.Σ.Ε.Π. έπληξαν την αξιοκρατία της διαδικασίας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η συρρίκνωση του πεδίου εφαρμογής της προβλεπόμενης νομοθεσίας, καθώς και η διαφορετική αντιμετώπιση των κοινωνικών κριτηρίων επιλογής. Με τον τρόπο αυτό επιδιώχθηκε πολλές φορές να παραμεριστεί το Α.Σ.Ε.Π. ή αυτό να αποκτήσει έναν έμμεσο ρόλο σε ορισμένες κατηγορίες προσλήψεως προσωπικού.

Κοινωνικά κριτήρια και τυπικά προσόντα, αντί να ενισχύσουν την αντικειμενικότητα, τη διαφάνεια και την αξιοκρατία, διαστρεβλώθηκαν και αποτέλεσαν- τελικά- «παραθυράκια» για τη μονιμοποίηση πολλών υπαλλήλων. Συγκεκριμένα, κατά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 απαγορεύθηκε η άμεση μονιμοποίηση στο δημόσιο τομέα. Παρ΄ όλα αυτά, συγκεκριμένες νομοθετικές παρεμβάσεις «εφηύραν» ένα νέο τρόπο παράκαμψης αυτής της συνταγματικής απαγόρευσης. Πρόκειται για την αξιοποίηση του κριτηρίου της εμπειρίας[82]. Με τη διαδικασία αυτή, υπάλληλοι, οι οποίοι εξασφάλιζαν με τρόπο –πολλές φορές-

[81] Η αναμόρφωση του συστήματος προσλήψεων, Καλλιόπη Σπανού, στο «Η πρόσφατη διοικητική μεταρρύθμιση- Αναδιάρθρωση της Κεντρικής Διοίκησης και συστήματα προσλήψεων- Νομικές, συστημικές και οργανωτικές διαστάσεις», Αντ. Σάκκουλα, 2011

[82] Η αναμόρφωση του συστήματος προσλήψεων, Καλλιόπη Σπανού, στο «Η πρόσφατη διοικητική μεταρρύθμιση- Αναδιάρθρωση της Κεντρικής Διοίκησης και συστήματα προσλήψεων- Νομικές, συστημικές και οργανωτικές διαστάσεις», Αντ. Σάκκουλα, 2011, σελ. 57

αδιαφανή και αναξιοκρατικό μία σύμβαση ορισμένου χρόνου ή έργου με το Δημόσιο, αποκτούσαν (μετά τη λήξη της σχετικής σύμβασης) ενισχυμένα τυπικά προσόντα σε μεταγενέστερους διαγωνισμούς του Α.Σ.Ε.Π., έναντι άλλων συνυποψηφίων τους. Η ενίσχυση του κριτηρίου της εμπειρίας σε συγκεκριμένο εργασιακό αντικείμενο και η αυξημένη μοριοδότηση αυτής, καλλιέργησαν ένα σύστημα έμμεσης μονιμοποίησης στο Δημόσιο και φυσικά εξυπηρέτησης πελατειακών και κομματικών σχέσεων. Μέσω νομοθετικών τροποποιήσεων, στις οποίες το Α.Σ.Ε.Π. δεν είχε δυνατότητα παρέμβασης, επιτεύχθηκε μία παράκαμψη και περιθωριοποίηση της ανεξάρτητης αρχής, προς ενίσχυση της αναξιοκρατίας και της αδιαφάνειας[83].

Θα πρέπει να τονιστεί για μία ακόμη φορά ότι τα προαναφερθέντα φαινόμενα κακοδιαχείρισης στον τομέα των προσλήψεων αφορούν κατά βάση διαγωνισμούς, στους οποίους το ΑΣΕΠ είχε την εποπτεία και όχι την ευθύνη της διεξαγωγής των διαγωνισμών. Συνάγεται, επομένως, ότι στους διαγωνισμούς, στους οποίους το ΑΣΕΠ έχει την πλήρη εξουσία και ευθύνη πραγματοποίησής τους, μέχρι και σήμερα δεν έχει καταγραφεί κάποιο αξιοπρόσεκτο φαινόμενο εκτροπής από τις προβλεπόμενες αρχές ενός αξιόπιστου και αντικειμενικού διαγωνισμού.

[83] Στην ετήσια έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη το 2008 αναφέρεται χαρακτηριστικά: «*Σε ορισμένες προκηρύξεις για πλήρωση οργανικών θέσεων που ακολουθούσαν την επίσημη οδό προσλήψεων μέσω ΑΣΕΠ, εκ του νόμου αποκλείονταν όσοι δεν είχαν προηγούμενη εργασία με συμβάσεις ορισμένου χρόνου ή έργου στο συγκεκριμένο φορέα… Ο ΣτΠ αδυνατεί να εκ του νόμου (άρθρο 3 παράγραφος 2 του ν. 3094/2003) να ελέγξει προκηρύξεις που ακολουθούν τη διαδικασία του ΑΣΕΠ και στις οποίες μάλιστα οι προϋποθέσεις συμμετοχής έχουν προσδιοριστεί νομοθετικά. Ωστόσο, με δεδομένα τα προβλήματα που έχουν επισημανθεί …..οφείλει να εκφράσει τον προβληματισμό του. Πρόκειται για πρακτική που αφενός οδηγεί σε υπονόμευση της αξιοκρατικής διαδικασίας, η οποία επιβάλλει τον ανοιχτό χαρακτήρα της ανταγωνιστικής διαδικασία, αφετέρου παρακάμπτει τη συνταγματική διάταξη περί απαγόρευσης των μονιμοποιήσεων…..».*

5. ΙΔΡΥΣΗ ΤΗΣ ΕΘΝΙΚΗΣ ΣΧΟΛΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ & ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ- ΙΔΡΥΣΗ ΚΑΤΑ ΤΟ ΠΡΟΤΥΠΟ ΤΗΣ ΕΝΑ (ECOLE NATIONAL D' ADMINISTRATION)

Η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης (ΕΣΔΔ) ιδρύθηκε το 1983 με πρωτοβουλία του υπουργού Προεδρίας της Κυβερνήσεως Μένιου Κουτσόγιωργα (νόμος 1388/1983) που αφορούσε στην ίδρυση του «Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης» και η λειτουργία του σήμερα διέπεται από το ΠΔ 57/2007. Αξίζει να αναφερθεί ότι ο εν λόγω νόμος ψηφίστηκε ομόφωνα από τα κόμματα της Βουλής, δηλαδή το ΠΑΣΟΚ, τη Νέα Δημοκρατία και το ΚΚΕ. Η ΕΣΔΔ άρχισε να λειτουργεί το 1985, κατά το πρότυπο της ΕΝΑ (Ecole National d Administration) στη Γαλλία.

Η ΕΝΑ δημιουργήθηκε αμέσως μετά το τέλος του Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου με εκτελεστικό διάταγμα της προσωρινής κυβέρνησης της Γαλλικής Δημοκρατίας, με τον τότε επικεφαλής Charles de Gaulle.

Αυτό το Διάταγμα, με ημερομηνία 9 Οκτωβρίου του 1945, εκπονήθηκε από μια προσωρινή ομάδα εργασίας για τη διοικητική μεταρρύθμιση, με επικεφαλής τον Michel Debre, μέλος του Συμβουλίου της Επικρατείας[84]. Πρόθεσή της ήταν να αναμορφώσει πλήρως διοικητικού μηχανισμού της Γαλλίας, κατ' ουσία, διευρύνοντας την πρόσβαση στις προσλήψεις για τις υψηλότερες εκτελεστικές θέσεις, μέσω ενός κοινού διαγωνισμού.

Η ΕΝΑ συνέχισε να εκσυγχρονίζει τις δομές και το εκπαιδευτικό της πρόγραμμα με στόχο να παραμείνει πιστή στις αρχές που καθοδήγησαν την ίδρυσή της το 1945.

Η Γαλλική Εθνική Σχολή Διοίκησης έχει ως ιδρυτικές αρχές της τον εκδημοκρατισμό της πρόσβασης σε υψηλά δημόσια αξιώματα και επαγγελματικό χαρακτήρα της εκπαίδευσης των υπαλλήλων.

Στόχοι της ΕΝΑ είναι η πρόσληψη και η κατάρτιση των ανώτερων Γάλλων και ξένων αξιωματούχων, η συνεχής επιμόρφωση αυτών μέσα από μικρής ή μεγάλης διάρκειας συνεδρίες, οι διμερείς και πολυμερείς ευρωπαϊκές και διεθνείς σχέσεις στη δημόσια διακυβέρνηση και διοίκηση, η κατάρτιση σε ευρωπαϊκά θέματα και η προετοιμασία για τις εισαγωγικές εξετάσεις στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα. Η ΕΝΑ προσφέρει σε πτυχιούχους σπουδαστές αυτής μια μεγάλη ποικιλία θέσεων εργασίας και επαγγελματική σταδιοδρομία, σε επιτελικές θέσεις της Γαλλικής Δημόσιας Διοίκησης, όπως είναι τα υπουργεία, οι νομαρχίες, οι πρεσβείες, οι υψηλά ιστάμενοι διοικητικοί φορείς και σε άλλες υπηρεσίες του δημόσιου τομέα.[85]

Η μαθητεία στην ΕΝΑ έχει ως στόχο να εκπαιδεύσει τους σπουδαστές στο σχεδιασμό, την υλοποίηση και την αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών και μεθόδων διαχείρισης. Η διοίκηση ανθρώπινου προσωπικού, ο επαγγελματικός σχεδιασμός και η καινοτομία είναι μερικές από τις βασικές δεξιότητες που αναμένεται από τα μελλοντικά στελέχη του κράτους. Επίσης, καλλιεργεί ένα πνεύμα επαγγελματικής δεοντολογίας, ηθικής και αντίληψης της αξίας της δημόσιας υπηρεσίας. Οι σπουδαστές της ΕΝΑ είναι κατά κύριο λόγο απόφοιτοι κοινωνικών, πολιτικών και οικονομικών επιστημών. Η διδάσκοντες δεν αποτελούν μόνιμο προσωπικό της

[84] Conseil d'Etat, Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο της Γαλλίας

[85] www.ena.fr

σχολής, αλλά είναι καθηγητές πανεπιστήμιων και αξιωματούχοι της δημόσιας διοίκησης.[86]

Η σχολή είναι οργανωμένη σε τέσσερις κύριες περιόδους, συνολικής διάρκειας 24 μηνών. Συνδυάζει την πρακτική κατάρτιση στις διοικήσεις και τις επιχειρήσεις στη Γαλλία και στο εξωτερικό με μαθήματα πληροφόρησης και επαγγελματισμού στην ΕΝΑ. Με τον τρόπο αυτό ενισχύει την αποστολή της με διαφορετικά επαγγελματικά υπόβαθρα (κρατικές υπηρεσίες, θεσμικά όργανα της ΕΕ, τις τοπικές αρχές και επιχειρήσεις) που επιτρέπει στους σπουδαστές να σχετίζονται άμεσα με τις συνεχείς λειτουργικές αλλαγές και τις προκλήσεις μιας ανανεωμένης δημόσιας δράσης .

Σε όλους τους τομείς, η σχολή εξασφαλίζει το άνοιγμα της, έτσι ώστε οι σπουδαστές της να προετοιμαστούν καλύτερα για τις προκλήσεις που βρίσκονται μπροστά τους. Ανάμεσα στις εν λόγω προκλήσεις συγκατελόνται οι διεθνείς αγορές, οι επιστημονικές και τεχνολογικές εξελίξεις, οι σχέσεις της Πολιτείας με τους πολίτες και ο ρόλος της πρώτης στην ανάπτυξη της σύγχρονης οικονομίας. Στο πλαίσιο της αποστολής της, η ΕΝΑ επικοινωνεί με φορείς, οι οποίοι είναι αρμόδιοι για το σχεδιασμό, την υλοποίησης και την αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών. Ανάμεσα σε αυτούς τους φορείς βρίσκονται οι τοπικές αρχές, ο ιδιωτικός τομέας και η ίδια η κοινωνία των πολιτών. Επιπλέον, οι σπουδαστές της ΕΝΑ έρχονται σε επαφή με άλλα δημόσια σχολεία, κολλέγια και πανεπιστήμια ώστε να αποκτήσουν σφαιρική γνώση.

Προκειμένου να προετοιμάσει τη σταδιοδρομία τους, οι σπουδαστές λαμβάνουν καθ 'όλη τη διάρκεια της μαθητείας τους πληροφορίες σχετικά με τα καθήκοντα που πρόκειται να τους ανατεθούν στις διάφορες θέσεις εργασίας που θα προσφερθούν σε αυτούς. Κατά τη διάρκεια του δεύτερου έτους της εκπαίδευσης, ατομική διαδικασία κατάρτισης προσφέρεται προσωπική συμβουλευτική σε θέματα επαγγελματικής σταδιοδρομίας στους σπουδαστές από συμβούλους επαγγελματικού προσανατολισμού.

Τους τελευταίους δύο μήνες της κατάρτισης είναι αφιερωμένο στη διαδικασία που οδηγεί στο διορισμό. Ο αριθμός των θέσεων που προσφέρονται κάθε χρόνο είναι συνήθως ελαφρώς υψηλότερος από ό, τι ο αριθμός των αποφοίτων, προκειμένου οι τελευταίοι να έχουν περισσότερες δυνατότητες επιλογής. Μέσα στις επόμενες εβδομάδες από την ανακοίνωση των πινάκων κατάταξης, οι σπουδαστές προβαίνουν σε ατομικές συνεντεύξεις με πιθανούς εργοδότες. Σκοπός αυτής της πρακτικής είναι οι εργοδότες να σχηματίσουν γνώμη σχετικά με την πρόσληψη συγκεκριμένων σπουδαστών, αλλά και οι τελευταίοι να προσδιορίσουν καλύτερα την επιλογή τους.

Η επιλογή αυτή, η οποία γίνεται με τη σειρά κατάταξης τους, πραγματοποιείται ενώπιον όλων των σπουδαστών και της Διεύθυνσης της σχολής. Κάθε σπουδαστής υπογράφει συμβόλαιο δέσμευσης τουλάχιστον 10 ετών για εργασία στο γαλλικό Δημόσιο.

Η επιτυχία της ΕΝΑ στηρίζεται σε ορισμένα προαπαιτούμενα που θέτει η ίδια ως κριτήρια για την εισαγωγή στη Σχολή αλλά και στη διοικητική κουλτούρα[87], την οποία καλούνται να υιοθετήσουν οι σπουδαστές.

---

[86] Το εκκρεμές της Διοικητική Μεταρρύθμισης- Το παράδειγμα της Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, Παπούλιας, Σωτηρόπουλος, Οικονόμου, εκδόσεις Ποταμός, 2002, σελ. 128.

[87] Το εκκρεμές της Διοικητικής Μεταρρύθμισης- Το παράδειγμα της Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, Παπούλιας, Σωτηρόπουλος, Οικονόμου, εκδόσεις Ποταμός, 2002, σελ. 128.

5.1 ΑΠΟΣΤΟΛΗ ΤΗΣ Ε.Σ.Δ.Δ.Α.

Βασική αποστολή της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης είναι η επαγγελματική κατάρτιση, εκπαίδευση και επιμόρφωση του πάσης φύσεως προσωπικού της κεντρικής και περιφερειακής διοίκησης, της τοπικής αυτοδιοίκησης α` και β` βαθμού, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των Δ.Ε.Κ.Ο., των Ανωνύμων Εταιρειών του Δημοσίου, των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου και των επιχειρήσεων των οποίων τη διοίκηση ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος, και των επιχειρήσεων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και των δημοσίων λειτουργών.[88]

Επιπροσθέτως, η Ε.Σ.Δ.Δ.Α. αποσκοπεί στην επιμόρφωση των αιρετών οργάνων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης α` και β` βαθμού, στη δημιουργία στελεχών για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση, στην παροχή πορισμάτων ερευνών και συμπερασμάτων μελετών στον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης για τη χάραξη στρατηγικής, για την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης και την εισαγωγή οργανωτικών αλλαγών σε αυτήν.[89]

Επιπλέον, ανάμεσα στα έργα του Ε.Σ.Δ.Δ.Α. περιλαμβάνεται και η συμβολή του στο διαρκή εκσυγχρονισμό της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης μέσω της έρευνας των διαδικασιών και της δομής των φορέων του ευρύτερου δημόσιου τομέα, της εκπόνησης μελετών και μεταρρυθμιστικών σχεδίων και της συμβουλευτικής υποστήριξης της εφαρμογής τους.[90]

Οι απόφοιτοι της Ε.Σ.Δ.Δ.Α. περιβάλλονται από ένα ιδιαίτερο βαθμολογικό και μισθολογικό καθεστώς, για το λόγο ότι έχουν εκπαιδευτεί και προορίζονται να αναλάβουν επιτελικές θέσεις του Δημόσιου τομέα. Ο πρώτος σχετικός νόμος ήταν ο 1810/1988, βασικό στοιχείο του οποίου ήταν η ταχεία ιεραρχική εξέλιξη των αποφοίτων της Σχολής, καθώς καθιέρωνε τη δυνατότητα κρίσης εντός 18 μηνών από το διορισμό για θέση Προϊσταμένου Τμήματος.

[88] Άρθρο 1§3$^{α'}$ του ΠΔ/τος 57/2007
[89] Άρθρο 1§3β-δ του ΠΔ/τος 57/2007
[90] Άρθρο 1§3^{ε} του ΠΔ/τος 57/2007

5.2 ΜΕΘΟΔΟΣ ΕΙΣΑΓΩΓΗΣ ΣΤΗ ΣΧΟΛΗ

Για να εισαχθεί κάποιος στην Ε.Σ.Δ.Δ.Α., δίνει εξετάσεις σε γραπτό και προφορικό επίπεδο. Σε ετήσια, σχεδόν, βάση η Σχολή εκδίδει προκήρυξη στην οποία αναφέρεται ο αριθμός των εισακτέων καθώς και οι τυπικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις που θα πρέπει να πληροί ο υποψήφιος για να δώσει εξετάσεις.

Υπεύθυνο όργανο για τη διενέργεια του εισαγωγικού διαγωνισμού είναι η Κεντρική Επιτροπή Εξετάσεων (ΚΕΕ), που συγκροτείται από:

α) Δύο λειτουργούς του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, βαθμού τουλάχιστον Νομικού Συμβούλου, εκ των οποίων ο αρχαιότερος στην ιεραρχία ορίζεται Πρόεδρος, τον Πρόεδρο του Ε.Κ.Δ.Δ.Α., τον Διευθυντή της Ε.Σ.Δ.Δ.Α., έναν εκπρόσωπο του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, έναν εκπρόσωπο του ΑΣΕΠ, έναν εκπρόσωπο του Συνηγόρου του Πολίτη, έναν εκπρόσωπο της ΑΔΕΔΥ και επτά (7) ειδικούς επιστήμονες με υψηλό κύρος στα γνωστικά πεδία των θεμάτων του διαγωνισμού και δύο (2) ειδικούς εισηγητές επί θεμάτων διαδικασίας, μόνιμους ή αορίστου χρόνου υπαλλήλους κατηγορίας ΠΕ του Ε.Κ.Δ.Δ.Α., ως μέλη.

β) Ως γραμματείς της Κεντρικής Επιτροπής Εξετάσεων (ΚΕΕ) ορίζονται δύο μόνιμοι ή αορίστου χρόνου υπάλληλοι που υπηρετούν στο Ε.Κ.Δ.Δ.Α. και ισάριθμοι αναπληρωτές τους.

Οι δύο (2) λειτουργοί του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, οι εκπρόσωποι του ΑΣΕΠ και του Συνηγόρου του Πολίτη και της ΑΔΕΔΥ και οι αναπληρωτές τους υποδεικνύονται από το αντίστοιχο όργανο, ύστερα από ερώτημα του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Οι ειδικοί επιστήμονες, οι γραμματείς της Κεντρικής Επιτροπής Εξετάσεων (ΚΕΕ), οι αναπληρωτές αυτών, καθώς και οι υπάλληλοι του Ε.Κ.Δ.Δ.Α., που συμμετέχουν στην Κεντρική Επιτροπή Εξετάσεων (ΚΕΕ) ως ειδικοί εισηγητές επί θεμάτων διαδικασίας, ορίζονται με απόφαση του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, ύστερα από γνωμοδότηση του Δ.Σ. του Ε.Κ.Δ.Δ.Α.

Η Κεντρική Επιτροπή Εξετάσεων συγκροτείται με απόφαση του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.[91]

Δικαίωμα συμμετοχής στον εισαγωγικό διαγωνισμό έχουν οι κάτοχοι πτυχίου Πανεπιστημίου ή ΤΕΙ της ημεδαπής ή ισότιμου της αλλοδαπής, οι οποίοι συγκεντρώνουν τις προϋποθέσεις διορισμού κατά την ημερομηνία της τελευταίας δημοσίευσης της περίληψης της προκήρυξης και οι υπάλληλοι δημοσίων υπηρεσιών, Ν.Π.Δ.Δ. και οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που είναι κάτοχοι πτυχίου ΤΕΙ ή ΑΕΙ. Για τη συμμετοχή στο διαγωνισμό απαιτείται άριστη γνώση αγγλικής ή γαλλικής ή γερμανικής ή ιταλικής ή ισπανικής γλώσσας. [92]

Ο διαγωνισμός για την εισαγωγή στην Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης διενεργείται σε δύο στάδια. Το πρώτο περιλαμβάνει υποχρεωτική γραπτή δοκιμασία των υποψηφίων στις ενότητες: «Οργάνωση και Λειτουργία του Κράτους», «Μικροοικονομική - Μακροοικονομική και Δημόσια Οικονομική»,

[91] Άρθρο 17§2 του ΠΔ/τος 57/2007
[92] Άρθρο 17§10 του ΠΔ/τος 57/2007

«Γνώσεις και Δεξιότητες», με ερωτήσεις πολλαπλών επιλογών. Το δεύτερο περιλαμβάνει Φάκελο Επίκαιρου Θέματος, με γραπτή και προφορική δοκιμασία.[93]

5.3 ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ

Οι εισαγόμενοι στη Σχολή οφείλουν μετά την ανακοίνωση των αποτελεσμάτων να υποβάλουν γραπτή δήλωση στο διευθυντή της Σχολής, με την οποία προσδιορίζουν τη σειρά προτεραιότητας των τμημάτων που επιθυμούν να ακολουθήσουν. Η δήλωση μπορεί να αφορά τμήμα ή τμήματα για τα οποία οι εισαγόμενοι έχουν τα απαιτούμενα τυπικά προσόντα. Η κατανομή στα τμήματα γίνεται με βάση τη σειρά επιτυχίας στον εισαγωγικό διαγωνισμό και τη δήλωση προτιμήσεων των υποψηφίων.[94]

Η εκπαίδευση στη Σχολή Δημόσιας Διοίκησης διαρκεί 18 έως 30 συνολικά μήνες.[95] Η Σχολή λειτουργεί όλες τις εργάσιμες μέρες. Δε λειτουργεί κατά τις μέρες αργίας των δημόσιων υπηρεσιών. Η εκπαίδευση είναι θεωρητική και πρακτική και κατανέμεται σε τρεις διαδοχικές φάσεις.

Η πρώτη φάση είναι κοινή για όλους και κατανέμεται σε μικρότερες εναλλασσόμενες περιόδους διδασκαλίας θεωρητικών γνώσεων και πρακτικής άσκησης ή σύνθεσης ή δοκιμασίας.

Στη δεύτερη φάση οι φοιτώντες παρακολουθούν τα τμήματα, στα οποία έχουν καταταγεί πριν από την εγγραφή τους στη Σχολή. Η φάση αυτή περιλαμβάνει περιόδους ειδικής εκπαίδευσης και περιόδους πρακτικής άσκησης καθώς και τις τελικές εξετάσεις.

Στην τρίτη φάση το κάθε τμήμα προετοιμάζει τους σπουδαστές για τις θέσεις που προορίζονται.[96]

Μετά την ολοκλήρωση του προγράμματος σπουδών και των δοκιμασιών αξιολόγησης οι φοιτώντες στην Ε.Σ.Δ.Δ. κατατάσσονται βάσει των όσων ορίζει ο οικείος κανονισμός σπουδών στις ακόλουθες κατηγορίες: α. Αριστούχοι αποφοιτήσαντες, β. Επιτυχώς αποφοιτήσαντες, γ. Φοιτήσαντες. Οι αποφοιτήσαντες από την Ε.Σ.Δ.Δ. διορίζονται σε προσωποπαγείς θέσεις του οικείου κλάδου στο Β` βαθμό. Κατά τη διάρκεια της πρώτης τριετίας από το διορισμό τους τοποθετούνται υποχρεωτικά σε τρία τουλάχιστον διαφορετικά τμήματα για διάστημα όχι μικρότερο των έξι (6) μηνών σε έκαστο εξ αυτών.[97]

---

[93] Άρθρο 18§1 του ΠΔ/τος 57/2007

[94] Άρθρο 19§1,2,4 του ΠΔ/τος 57/2007

[95] Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης που εκδίδεται μετά από γνώμη του ΔΣ του Ε.Κ.Δ.Δ.Α., καθορίζεται η συνολική διάρκεια της εκπαίδευσης στα όρια της παρ. 1 του άρθρου 22 του Π.δ.57/2007 (Α` 59) και η κατανομή της στις τρεις φάσεις. (Άρθρο 7 ΠΔ 572007)

[96] Άρθρο 22§1-5 του ΠΔ/τος 57/2007

[97] Άρθρο 25§1 του ΠΔ/τος 57/2007

Οι απόφοιτοι της Σχολής διορίζονται σε θέσεις για τις οποίες συγκεντρώνουν όλα τα νόμιμα προσόντα κατά τη σειρά της επιτυχίας τους στον πίνακα του τμήματος που ακολούθησαν. Ο διοριζόμενος υποχρεούται να υπηρετήσει στο δημόσιο, στα Ν.Π.Δ.Δ., ή στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης για δέκα (10) τουλάχιστον χρόνια. Αν παραιτηθεί προτού συμπληρωθεί η δεκαετία, επιστρέφει τις αποδοχές που εισέπραξε κατά τη διάρκεια των σπουδών του στη Σχολή.[98]

Όπως προαναφέρθηκε, για τους αποφοίτους της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης εισαγωγικός βαθμός είναι ο Β`. Ο χρόνος φοίτησης στην Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης προσμετράται ως πλεονάζων στο Β` βαθμό. Για τους αριστούχους της Σχολής προσμετράται ένα (1) επιπλέον έτος στον ίδιο βαθμό.[99] Ως προς το μισθολογικό του κλιμάκιο, κατατάσσονται στο Μ.Κ. 6 της κατηγορίας που ανήκουν, ενώ οι αριστούχοι αποφοιτήσαντες κατατάσσονται στο ΜΚ 7.[100]

5.4 Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΗΣ ΕΘΝΙΚΗΣ ΣΧΟΛΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗ ΣΤΕΛΕΧΩΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Όπως αναφέρθηκε και πιο πάνω, οι στόχοι του προγράμματος σπουδών της Σχολής Δημόσιας Διοίκησης είναι η ενίσχυση των γνώσεων, η καλλιέργεια ενός πνεύματος πρωτοβουλίας, η ανάπτυξη των αναγκαίων επαγγελματικών ικανοτήτων και η διαμόρφωση ενός προτύπου συμπεριφοράς εκ μέρους των σπουδαστών της Σχολής. Επιπλέον, οι σπουδαστές έρχονται πιο κοντά με τη χρήση της σύγχρονη τεχνολογίας στο χώρο της εργασίας τους, ενώ παράλληλα εξοικειώνονται με τους τομείς του δημόσιου μάνατζμεντ και της δημόσιας πολιτικής. Διευρύνονται, επίσης, οι ορίζοντες των μελλοντικών στελεχών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, καθώς σε από τα χρόνια της φοίτησης τους στη Σχολή μαθαίνουν για τον τρόπο λειτουργίας του δημοσίου τομέας και προετοιμάζονται κατάλληλα για τη θέση, την οποία προορίζονται να καταλάβουν μετά την αποφοίτησή τους. Με τον τρόπο αυτό, οι απόφοιτοι της Σχολής είναι ικανοί να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις της σύγχρονης Δημόσιας Διοίκησης.

Από την ανάγνωση της εισηγητικής Έκθεσης του νόμου 1388/1983, προκύπτει ότι η ίδρυση της Ε.Σ.Δ.Δ. στόχευε στην παραγωγή στελεχών με επιτελικές δεξιότητες, ικανότητες στην επίλυση προβλημάτων και στο σχεδιασμό, συντονισμό και άσκηση της δημόσιας πολιτικής, μέσω μιας εξειδικευμένης διαδικασίας θεωρητικής και πρακτικής κατάρτισης, σε τομείς αιχμής για τον εκσυγχρονισμό της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης. Το σώμα αυτό επίλεκτων στελεχών, θα συγκροτούσε μια κρίσιμη μάζα με διαφορετικό πνεύμα και

[98] Άρθρο 24§5 του ΠΔ/τος 57/2007
[99] Άρθρο 26§1 του ΠΔ/τος 57/2007
[100] Άρθρο 9§3γ του ν. 4354/2015

σύγχρονες αντιλήψεις διοίκησης, άφθαρτο από τις πάγιες δυσλειτουργίες του Δημόσιου Τομέα. [101]

Στα θετικά στοιχεία της Σχολής Δημόσιας Διοίκησης θα πρέπει να συμπεριληφθούν και τρεις παράγοντες, οι οποίοι διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην κουλτούρα ενός προγράμματος σπουδών που σκοπό έχει τη δημιουργία ατόμων που προορίζονται να καταλάβουν επιτελικές θέσεις στο δημόσιο τομέα. Αυτοί οι παράγοντες είναι:

1. Η ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου. Την ιδιότητα αυτή την αποκτά ο σπουδαστής από την εισαγωγή του, ήδη, στη Σχολή, υπό τη μορφή του δόκιμου δημόσιου υπαλλήλου. Ο παράγοντας αυτός δημιουργεί ένα αίσθημα σιγουριάς και αυτοπεποίθησης στον εισερχόμενο σπουδαστή
2. Η προοπτική τοποθέτησης των αποφοίτων σε επιτελικές θέσεις του Δημόσιου Τομέα. [102]
3. Ποιότητα και σύνθεση του σώματος των σπουδαστών. Η πλειοψηφία των σπουδαστών που εισέρχεται στη Σχολή, είναι άτομα πανεπιστημιακής εκπαίδευσης. Έχει παρατηρηθεί, στατιστικά, ότι το μεγαλύτερο ποσοστών των εισερχόμενων σπουδαστών είναι κάτοχοι πτυχίων ανθρωπιστικών και θεωρητικών σχολών. Τα τελευταία, μόνο, χρόνια παρατηρείται μια αυξητική τάση εισδοχής σπουδαστών θετικών σχολών. Το μορφωτικό επίπεδο των σπουδαστών, σε συνδυασμό με το προσφερόμενο στη Σχολή πρόγραμμα σπουδών, αποτελούν δύο βασικά εργαλεία για την παραγωγή στελεχών, ικανών να αναλάβουν επιτελικές θέσεις στο Δημόσιο.[103]

Από την άλλη πλευρά, όμως, από την ίδρυση της Σχολής μέχρι και σήμερα έχουν παρατηρηθεί κάποια αρνητικά στοιχεία, τα οποία εντοπίζονται σε όλο το φάσμα της ως διοικητική μεταρρύθμιση. Όπως προαναφέρθηκε λίγο πιο πάνω, οι σπουδαστές της Σχολής Δημόσιας Διοίκησης προέρχονται κατά βάση από σχολές με ανθρωπιστικό και θεωρητικό αντικείμενο. Κάτι τέτοιο, όμως, δε συμβαδίζει με τις απαιτήσεις του σύγχρονου μάνατζμεντ. Οι πτυχιούχοι τέτοιων σχολών, δεν έχουν τις κατάλληλες γνωστικές βάσεις να αφομοιώσουν οικονομικά και τεχνικά αντικείμενα. Η κατάσταση αυτή δημιουργεί την υποψία (αν όχι την πεποίθηση) ότι η πλειοψηφία των αποφοίτων δεν είναι οι καταλληλότεροι άνθρωποι για μια σύγχρονη διοίκηση, η οποία πλέον στηρίζεται στη σύγχρονη τεχνολογία και στη διεθνή οικονομία. [104] Στην ίδια κατεύθυνση κινείται και το γεγονός ότι τα τελευταία χρόνια παρατηρείται αύξηση του ποσοστού των γυναικών-σπουδαστών στη Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, φαινόμενο που αποδεικνύει, επίσης, ότι η πλειοψηφία των σπουδαστών προέρχεται από θεωρητικές σχολές.[105]

---

[101] Ετήσια έκθεση Αποφοίτων Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, 2006

[102] Η προοπτική, όμως, αυτή δε συνάδει απαραίτητα με την πραγματικότητα. Ανάλυση αυτού του φαινομένου θα γίνει στο επόμενο κεφάλαιο.

[103] Το εκκρεμές της Διοικητική Μεταρρύθμισης- Το παράδειγμα της Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, Παπούλιας, Σωτηρόπουλος, Οικονόμου, εκδόσεις Ποταμός, 2002, σελ. 124.

[104] Το εκκρεμές της Διοικητικής Μεταρρύθμισης- Το παράδειγμα της Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, Παπούλιας, Σωτηρόπουλος, Οικονόμου, εκδόσεις Ποταμός, 2002, σελ. 126.

[105] Το εκκρεμές της Διοικητική Μεταρρύθμισης- Το παράδειγμα της Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, Παπούλιας, Σωτηρόπουλος, Οικονόμου, εκδόσεις Ποταμός, 2002, σελ. 143.

Οι εξερχόμενοι από τη Σχολή τοποθετούνται στις θέσεις που επιλέγουν, κατά τη σειρά βαθμολογίας στο Τμήμα εξειδίκευσης που παρακολούθησαν. Κατά τις διατάξεις του ιδρυτικού νόμου «..για τον καθορισμό του φορέα, στον οποίο διορίζεται κάθε απόφοιτος, λαμβάνονται υπόψη οι ανάγκες των υπηρεσιών σε στελέχη, καθώς και η δήλωση προτίμησης των αποφοίτων, τηρουμένης της σειράς επιτυχίας τους.

Στην πραγματικότητα οι τελικές τοποθετήσεις γίνονται στην πλειονότητα των περιπτώσεων, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η επιστημονική προέλευση κάθε αποφοίτου ή οι ειδικότερες δεξιότητες που απέκτησε στη Σχολή. Το σύστημα λειτουργεί ανορθόδοξα πριν ακόμα αρχίσει η ουσιαστική τριβή του αποφοίτου με τον πυρήνα των δυσλειτουργιών της ελληνικής δημόσιας Διοίκησης, αναιρώντας σε μεγάλο βαθμό τους καταστατικούς σκοπούς της ΕΣΔΔ, όπως αυτοί εκφράζονται επίσημα στην αιτιολογική έκθεση του ιδρυτικού νόμου.[106]

Ένα άλλο φαινόμενο που παρατηρείται είναι η απόσταση που υπάρχει μεταξύ της προοπτικής της γρήγορης ανέλιξης στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση και της πραγματικότητας. Παρά τις επιμέρους εξαιρέσεις, που έχουν επιφέρει μέχρι σήμερα οι νόμοι, ο βαθμός αξιοποίησης των αποφοίτων Ε.Σ.Δ.Δ., σε θέσεις ευθύνης δεν είναι ο θεσμικά προβλεπόμενος-επιθυμητός. Σε πολλές περιπτώσεις παρατηρείται ότι πολλοί δημόσιοι φορείς αγνοούν παντελώς τη νομοθεσία, με αποτέλεσμα οι υπάλληλοι- απόφοιτοι της ΕΣΔΔ να προσφεύγουν στα δικαστήρια για να δικαιωθούν.[107] Συνάγεται, επομένως, ότι ο αρχικός και κύριος σκοπός της Σχολής, ο οποίος ήταν η κάλυψη των επιτελικών θέσεων στο Δημόσιο Τομέα από στελέχη ικανά και άρτια καταρτισμένα, δεν έχει ακόμη εκπληρωθεί. Χρειάζεται να γίνουν ακόμα πολλά βήματα για να εξορθολογιστεί πλήρως η κατάσταση προς όφελος της δημόσιας διοίκησης και του επιδιωκόμενου διοικητικού εκσυγχρονισμού.

Έτσι, ενώ φαίνεται ότι οι σπουδαστές, σε αρχικό στάδιο τουλάχιστον, αντιμετωπίζουν το επαγγελματικό τους μέλλον με αισιοδοξία και φιλοδοξίες, η ψυχολογία αυτή αντιστρέφεται με το χρόνο και αντικαθίσταται από μια πιο απαισιόδοξη οπτική, η οποία έχει επιπτώσεις όχι μόνο στην προσωπική αλλά και στην επαγγελματική ζωή τους.[108]

Σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία, λοιπόν, το 10% των θέσεων διευθυντών και το 20% των θέσεων τμηματαρχών μιας υπηρεσίας καλύπτεται από απόφοιτους της Σχολής. Ωστόσο, από τους 1.379 αποφοίτους, στην περίοδο από το 1986 μέχρι το 2007, οι προερχόμενοι από τη Σχολή διευθυντές είναι μόλις 24 επί συνόλου 1.448, δηλαδή μόλις το 1,65%. Στους δε τμηματάρχες, οι προερχόμενοι από τη Σχολή είναι 165 επί συνόλου 4.905, ήτοι το 3,36%.[109]

Θα μπορούσε κάποιος να ισχυρισθεί ότι λόγω του μικρού αριθμού των αποφοίτων, δεν μπορεί να καλυφθεί το ποσοστό που ορίζει ο νόμος. Τα πραγματικά, όμως, στοιχεία διαψεύδουν αυτό τον ισχυρισμό. Όπως προκύπτει, λοιπόν, [110]οι εν δυνάμει διευθυντές που προέρχονται από τη Σχολή ανέρχονται σε 142. Μόνο 24,

[106] Ετήσια έκθεση Αποφοίτων Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, 2010

[107] Ετήσια έκθεση Αποφοίτων Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, 2006

[108] Το εκκρεμές της Διοικητική Μεταρρύθμισης- Το παράδειγμα της Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, Παπούλιας, Σωτηρόπουλος, Οικονόμου, εκδόσεις Ποταμός, 2002, σελ. 132.

[109] Ετήσια έκθεση Αποφοίτων Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, 2007

[110] Με βάση τα στοιχεία της ετήσιας έκθεσης Αποφοίτων Σχολής Δημόσιας Διοίκησης του 2007

όμως, έγιναν πραγματικά διευθυντές, ενώ εκείνοι που θα μπορούσαν να κριθούν ως τμηματάρχες φθάνουν τους 728. Στην πραγματικότητα έγιναν μόλις 16.

Ερμηνεύοντας τα στοιχεία αυτά, λοιπόν, φαίνεται ότι το ποσοστό αξιοποίησης των αποφοίτων από τη Σχολή -που θα μπορούσαν να καταλάβουν θέσεις ευθύνης- φθάνει στο 17% για τους διευθυντές και στο 23% για τους τμηματάρχες.

Σε υπουργεία όπως το Εξωτερικών από τους 47 εν δυνάμει διευθυντές της Σχολής δεν υπηρετεί κανείς. Μηδενικό είναι το ποσοστό αξιοποίησης και στο υπουργείο Οικονομικών, όπου τα προερχόμενα από τη Σχολή διευθυντικά στελέχη θα μπορούσαν να είναι 25. Αντίστοιχη εικόνα παρουσιάζουν εξάλλου και τα υπουργεία Πολιτισμού, Εθνικής Άμυνας, Παιδείας και Μεταφορών. Ανάλογα ευρήματα παρουσιάζει και η ανάλυση της κατάστασης αναφορικά με τους τμηματάρχες. Μόνο 10 από τους 154 δυνάμενους υπηρετούν ως προϊστάμενοι τμημάτων στο υπουργείο Οικονομικών, 7 από τους 34 στο Ανάπτυξης, 12 από τους 55 στο Υγείας, 2 από τους 10 στο Δικαιοσύνης, 5 από τους 21 στο Πολιτισμού, 17 από τους 75 στο υπουργείο Εξωτερικών και 9 από τους 21 στο Παιδείας.[111]

Σε επόμενο στάδιο, όπως αναφέρθηκε στην αρχή της παρούσας μελέτης, η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης υπάγεται στο Υπουργείο Εσωτερικών. Με το πέρασμα των χρόνων, έχει παρατηρηθεί ότι το Υπουργείο Εσωτερικών είναι το μοναδικό υπουργείο το οποίο σχετίζεται άμεσα με τη Σχολή. Αυτό, όμως, είναι εις βάρος του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Η απουσία των υπόλοιπων υπουργείων κατά το στάδιο της προετοιμασίας του διαγωνισμού, συντελεί στη δυσχέρεια ανίχνευσης των αναγκών σε υπαλληλικό προσωπικό αλλά και την ειδίκευση αυτού. Ο διαγωνισμός, από την άλλη, έχει κριθεί ως αξιόπιστος και διαφανής και κανείς δεν έχει αμφισβητήσει το κύρος του μέχρι σήμερα. Ωστόσο, ο διαγωνισμός υπό την παρούσα μορφή του, προσιδιάζει περισσότερο σε εξετάσεις για εισαγωγή στην τριτοβάθμια εκπαίδευση.

Πιο συγκεκριμένα, δίνεται μεγαλύτερη έμφαση στην απομνημόνευση και δεν εξετάζεται με κάποιο τρόπο η ικανότητα του διαγωνιζομένου στη διοίκηση και διαχείριση ανθρώπινων πόρων. Επιπροσθέτως, έχει διαπιστωθεί ότι η πλειοψηφία των σπουδαστών της Σχολής έχουν αυξημένη μέση ηλικία, και επομένως απουσιάζει ο παράγοντας της κατάρτισης νέων στελεχών, ανοικτών στην εξοικείωση με σύγχρονες μεθόδους διοίκησης.

Όσον αφορά το πρόγραμμα σπουδών της Σχολής έχει διατυπωθεί η κριτική, και όχι αδίκως, ότι αυτό προσιδιάζει σε ένα μεταπτυχιακό πρόγραμμα σπουδών παρά σε ένα πρόγραμμα επαγγελματικής κατάρτισης. Πράγματι, ο κύριος κορμός του προγράμματος σπουδών διεξάγεται κατά τα πρότυπα της ακαδημαϊκής εκπαίδευσης, μέσω της διδασκαλίας εκ μέρους των εκπαιδευτών και της παθητικής συμμετοχής των σπουδαστών. Θετικός παράγοντας, αντιθέτως, κρίνεται η οργάνωση και διεξαγωγή σεμιναρίων και διαλέξεων εκτός προγράμματος σπουδών, τα οποία διοργανώνονται από τη Διεύθυνση της Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και σκοπό έχουν την ενημέρωση των σπουδαστών σε ποικιλία θεμάτων.

Σε συνέχεια της κριτικής που έχει ασκηθεί στο πρόγραμμα σπουδών της Σχολής, θα πρέπει να προστεθεί η ελλιπής πρακτική εξάσκηση των σπουδαστών. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με το πρόγραμμα σπουδών προβλέπεται η πρακτική εκπαίδευση των σπουδαστών με σκοπό *την αποκόμιση άμεσης εμπειρίας από τη*

[111] Ετήσια έκθεση Αποφοίτων Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, 2007

διοίκηση (εθνική και ευρωπαϊκή), αλλά και σε μία πρώτη επαφή με τον πιθανό μελλοντικό χώρο εργασίας. Επιπλέον, ενισχύεται η μαθησιακή διαδικασία με την εμπειρία της εφαρμογής στο μελλοντικό εργασιακό χώρο εργασίας των θεωριών και των γνώσεων που έχουν διδαχθεί οι σπουδαστές/στριες, κατά το προηγούμενο διάστημα θεωρητικής εκπαίδευσης στη Σχολή. Ως ακολούθως, μέσω της πρακτικής εκπαίδευσης ο σπουδαστής/στρια καλείται να εξάγει περαιτέρω συμπεράσματα που να ενισχύουν και να επανατροφοδοτούν το θεωρητικό προβληματισμό του, ενισχύοντας τόσο την επιστημονική, όσο και την επαγγελματική- συμπεριφορική φαρέτρα γνώσεων και δεξιοτήτων του.[112]

Η πρακτική εκπαίδευση μπορεί να γίνει είτε στο εσωτερικό είτε στο εξωτερικό. Η πρακτική εξάσκηση στο εξωτερικό πραγματοποιείται σε φορείς που εδρεύουν στην «πρωτεύουσα» της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τις Βρυξέλες. Σκοπός αυτής της τακτικής είναι οι σπουδαστές να έρθουν κοντά στους ευρωπαϊκούς φορείς, οι οποίοι μέσω των πολιτικών τους αληλλεπιδρούν στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Επιπλέον, στις Βρυξέλλες εδρεύουν τόσοι πολλοί φορείς, που οι σπουδαστές της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης μπορούν να έρθουν σε επαφή με οποιαδήποτε μορφή ασκήσεως πολιτικής στους τομείς της Δημόσιας Διοίκησης. Η διάρκεια της πρακτικής άσκησης στο εξωτερικό έχει μέγιστη διάρκεια ένα (1) μήνα.

Από την άλλη, πρακτική εξάσκηση μπορεί να πραγματοποιηθεί και σε φορείς του ελληνικού δημόσιου τομέα. Σκοπός αυτής της μορφής εξάσκησης είναι *να εξοικειώσει τους σπουδαστές/στριες με το περιβάλλον εργασίας υπηρεσιών «πρώτης γραμμής» που εξυπηρετούν τους πολίτες (πρακτική σε φορείς που αλληλεπιδρούν με τον κεντρικό μελλοντικό φορέα διορισμού του σπουδαστή/στριας). Αποσκοπεί, επίσης, να παράσχει στους σπουδαστές/στριες τη δυνατότητα απόκτησης μίας συνολικής εικόνας των μελλοντικών φορέων τοποθέτησης –διορισμού τους (πρακτική σε ένα φάσμα φορέων που καλύπτουν σφαιρικά το εκάστοτε πεδίο πολιτικής, σύμφωνα με το Τμήμα Εξειδίκευσης του καθενός/μιάς).* [113]

Ενδεικτικά, στο πρόγραμμα σπουδών της Σχολής αναφέρονται οι κάτωθι δημόσιοι φορείς, στους οποίους τοποθετούνται οι σπουδαστές κατά το στάδιο της πρακτικής τους εξάσκησης:

- Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών ή Διευθύνσεις Οικονομικών Υπηρεσιών για το Τμήμα Γενικής Διοίκησης,
- Τμήματα Εσόδων Δήμων και Δ/νσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης ή Ιθαγένειας Αποκεντρωμένων Διοικήσεων για το Τμήμα Αναπτυξιακών – Περιφερειακών Πολιτικών,
- Νοσοκομεία και Κέντρα Υποδοχής Προσφύγων για το Τμήμα Διοίκησης Υπηρεσιών Υγείας και Κοινωνικής Φροντίδας,
- Επαγγελματικό Βιοτεχνικό Επιμελητήριο Αθηνών, Οργανισμός Προώθησης
- Εξαγωγών και Τελωνεία για το Τμήμα Εμπορικών –Οικονομικών Υποθέσεων,
- Γενική Γραμματεία Κοινοτικών Υποθέσεων Υπουργείου Εξωτερικών, Γενική Γραμματεία Δημοσίων Επενδύσεων ΕΣΠΑ, Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού για το Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Υποθέσεων.

[112] ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ ΤΗΣ ΚΔ' ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗΣ ΣΕΙΡΑΣ «Κοσμάς Ψυχοπαίδης», σελ. 22
[113] ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ ΤΗΣ ΚΔ' ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗΣ ΣΕΙΡΑΣ «Κοσμάς Ψυχοπαίδης», σελ. 23

Η διάρκεια της εν λόγω φάσης μπορεί να φτάσει έως τους τρεις (3) μήνες.

Συνάγεται, επομένως, ότι η πρακτική εξάσκηση των σπουδαστών της Σχολής έχει μικρή διάρκεια σε σχέση με τη συνολική διάρκεια (18 μήνες) του προγράμματος σπουδών. Για να εκπληρωθεί, όμως, ο στόχος της Σχολής, που είναι η κατάρτιση των μελλοντικών στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης, θα πρέπει οι απόφοιτοι να μην έχουν αποκτήσει γνώση μόνο σε θεωρητικό επίπεδο και οι πρακτικές τους εμπειρίες να είναι ελάχιστες. Η εκμάθηση του τρόπου λειτουργίας του Δημοσίου τομέα, πρωτίστως, θα πρέπει να γίνεται μέσα από τη βιωματική εμπειρία των σπουδαστών, ούτως ώστε κατά την αποφοίτηση και το μετέπειτα διορισμό τους, να είναι σε θέση να ανταποκριθούν άμεσα στις απαιτήσεις της θέσης που θα καταλάβουν στο δημόσιο. Η ουσιαστική επαφή με το Δημόσιο, δε θα πρέπει να γίνει για πρώτη φόρα κατά το διορισμό του αποφοίτου. Μια τέτοια πρακτική, ουσιαστικά, αποδυναμώνει από μόνη της το λειτουργικό ρόλο της Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, ο οποίος δεν είναι απλώς η «εξαγωγή» δημοσίων υπαλλήλων.

Δεν θα υπάρχει, επομένως, καμία διάκριση μεταξύ του υπαλλήλου που προσλήφθηκε από έναν διαγωνισμό του ΑΣΕΠ, από τον απόφοιτο της Σχολής Δημόσιας Διοίκησης. Σκοπός της Σχολής είναι να εξάγει δημοσίους υπαλλήλους, οι οποίοι λόγω της κατάρτισης τους, θα μπορούν μέσα σε λίγα χρόνια να ξεκινήσουν την επαγγελματική τους πορεία μέσω της κατάληψης επιτελικών θέσεων στο Δημόσιο. Αυτή η τακτική που παρατηρείται, άρα, ίσως αποτελεί και έναν από τους παράγοντες που, όπως αναφέρθηκε και πιο πάνω, οι απόφοιτοι της Σχολής δεν αξιοποιούνται ως πρέπει στη Δημόσια Διοίκηση.

Συμπληρωματικά, έχει παρατηρηθεί το φαινόμενο οι απόφοιτοι της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης να έχουν μια δυσχερή αντιμετώπιση από τους συναδέλφους τους στις υπηρεσίες στις οποίες διορίζονται. Η αρνητική αυτή στάση είναι είτε εμφανής είτε υποβόσκουσα. Τα αίτια μίας τέτοιας συμπεριφοράς είναι πολλά. Βιωματικά, έχει παρατηρηθεί ο αρνητικός σχολιασμός των υπαλλήλων-αποφοίτων της Σχολής Δημόσιας Διοίκησης για λόγους που ανάγονται στην πλεονεκτική βαθμολογική και μισθολογική τους τοποθέτηση από το διορισμό τους ήδη. Αυτό ερμηνεύεται πρακτικά ως εξής: ένα πρωτοδιόριστος απόφοιτος της Σχολής να αμοίβεται όσο ένας υπάλληλος, κατηγορίας ΠΕ, ο οποίος εργάζεται στο Δημόσιο για περίπου 10 χρόνια. Και από την άλλη, η εξομοίωση της Σχολής με κατοχή διδακτορικού διπλώματος, οδηγεί στην πλεονεκτικότερη κρίση του αποφοίτου της Σχολής, από έναν τακτικό δημόσιο υπάλληλο, κατά την κατάληψη θέσεων ευθύνης.

Η «παραγωγή» ανώτερων και ανώτατων στελεχών από την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, πολεμήθηκε ήδη από την ίδρυση της Σχολής. *Πολεμήθηκε από τα συνδικάτα των δημοσίων υπαλλήλων, που ήταν εχθρικοί στην ιδέα οποιωνδήποτε ποιοτικών διαχωρισμών μεταξύ διαφορετικών κατηγοριών υπαλλήλων. Ακόμα και τα πανεπιστήμια εναντιώθηκαν στα σχέδια παροχής μεταπτυχιακού τίτλου από τη σχολή, κατά τα μέσα της δεκαετίας του '90, παρότι ο τίτλος αυτός θα αναγνωριζόταν μόνο εντός του δημόσιου τομέα. Αλώστε, με μόλις 2.800 αποφοίτους μέχρι σήμερα –λιγότερο από 0,5% των υφιστάμενων δημοσίων υπαλλήλων– δεν παράγει αρκετά στελέχη για να κάνει τη διαφορά.*[114]

[114] www.kathimerini.gr , "Σε απαξίωση το φυτώριο στελεχών", Γιάννης Παλαιολόγος, 23.01.2016

Οι αρνητικές αυτές όψεις, ενός κατά τα άλλα σωστού μοντέλου στελέχωσης της Δημόσιας Διοίκησης, δε βαραίνουν μόνο την ίδια τη Σχολή αλλά τις πολιτικές ηγεσίες της χώρας. Οι συνεχείς αλλαγές της Διεύθυνσης της Σχολής[115], λόγω εναλλαγής των κυβερνήσεων ή των υπουργών, οδηγούν στην απορρύθμιση της διοικητικής συνέχειας της Σχολής, με αποτέλεσμα αυτή να μην έχει αποκτήσει μέχρι και σήμερα θεσμική αυτοτέλεια και λειτουργική ανεξαρτησία. Από την άλλη πλευρά, το πρόγραμμα σπουδών όσο ποιοτικό και αν είναι, δεν καλλιεργεί την ουσιαστική ικανότητα διαμόρφωσης και εφαρμογή δημόσιας πολιτικής εκ μέρους των σπουδαστών[116] , αλλά μένει προσκολλημένο στη λογική των τυπικών προσόντων.

[115] Η επιλογή του Προέδρου της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης είναι πολιτική και κατά κύριο λόγο κομματική. Αυτό προκύπτει τόσο εμπειρικά όσο και νομοθετικά από το άρθρο 1§3 του ν. 1388/1983: *Ο Πρόεδρος, ο Γενικός Γραμματέας, καθώς και τα μέλη που μνημονεύονται στα στοιχεία δ`, ε`, στ`, "ζ΄, η΄ και ϑ΄" της παρ. 1 με τους αναπληρωτές τους διορίζονται για τριετή ϑητεία, που μπορεί να ανανεωθεί, με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.*

[116] Αντώνης Μανιτάκης, www.kathimerini.gr , “Σε απαξίωση το φυτώριο στελεχών”, Γιάννης Παλαιολόγος, 23.01.2016

6. ΤΕΛΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Κατόπιν όλων των προαναφερθέντων στοιχείων που αφορούν τη στελέχωση της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα, κρίνεται σκόπιμο να επισημανθούν και να αποτελέσουν αντικείμενο κριτικής ορισμένα σημεία της παρούσας μελέτης.

Ένα κρίσιμο ερώτημα, το οποίο προκύπτει κατά την παρουσίαση του συστήματος επιλογής προσωπικού, είναι αν και κατά πόσο κρίνεται αναγκαία η συνύπαρξη του Α.Σ.Ε.Π. και της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης στη σύγχρονη ελληνική κοινωνία. Όπως αναφέρθηκε και πιο πάνω, ο σκοπός αυτών των δύο θεσμών είναι διαφορετικός. Το Α.Σ.Ε.Π. συστάθηκε με σκοπό να εξαλειφθεί κάθε φαινόμενο πελατειακής και αδιαφανούς εισόδου στο δημόσιο τομέα. Από την άλλη, η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης ιδρύθηκε προκειμένου να αποτελέσει την πρώτη Σχολή στην Ελλάδα, η οποία θα εκπαίδευε τους μελλοντικούς δημόσιους υπαλλήλους ώστε οι τελευταίοι όχι απλώς να ενταχθούν στο ανθρώπινο δυναμικό του Δημοσίου, αλλά να αποτελέσουν στελέχη διοίκησης.

Σε προηγούμενο σημείο της εργασίας αυτής αναφέρθηκε ότι ο σκοπός για τον οποίο ιδρύθηκε η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης έχει επιτευχθεί σε πολύ χαμηλό ποσοστό. Σύμφωνα με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο[117], σε κάθε δημόσιο φορέα οι θέσεις Προϊσταμένων Τμήματος πρέπει να κατέχονται κατά 20% από αποφοίτους της Σχολής, ενώ σε επίπεδο Προϊσταμένου Διεύθυνσης το ποσοστό αυτό ανέρχεται σε 10%. Στην πράξη αυτό δε συμβαίνει όμως.

Οι λόγοι που συνέβαλαν στη δημιουργία αυτή της κατάστασης ποικίλουν. Πρώτος και σημαντικότερος παράγοντας είναι η απουσία αποφασιστικότητας εκ μέρους της εκάστοτε πολιτικής ηγεσίας να προβεί σε διοικητική αναδιάρθρωση και σε μεταρρυθμίσεις που θα οδηγήσουν στην ορθή αξιοποίηση των αποφοίτων της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης. Από την άλλη, το «εγχείρημα» της Σχολής, από την ίδρυσή της μέχρι και σήμερα, βρίσκεται συνεχώς αντιμέτωπο με τη διαμορφωμένη κουλτούρα της Ελληνικής Διοίκησης[118].

Το ειδικό καθεστώς το οποίο περιβάλλει τους αποφοίτους της Σχολής, προκαλεί την αντίδραση των υπολοίπων δημοσίων υπαλλήλων. Η αντίδραση αυτή στηρίζεται κατά βάση στη διαφορετική αντιμετώπιση των αποφοίτων σε σχέση με αυτούς στο μισθολογικό αλλά και στο βαθμολογικό τομέα. Χαρακτηριστική φράση, η οποία έχει διατυπωθεί από κάποιον «παλιό» δημόσιο υπάλληλο για κάποιο νέο-απόφοιτο της Σχολής, είναι η εξής: «δουλεύω τόσα χρόνια στο Δημόσιο και τώρα έρχεται αυτός που έβγαλε τη Σχολή και παίρνει τα ίδια και περισσότερα χρήματα από μένα».

Επιπροσθέτως, το ισχύον νομικό πλαίσιο υπηρεσιακής εξέλιξης στο Δημόσιο στηρίζεται στη μακροχρόνια (έως και αποκλειστική) παραμονή ενός υπαλλήλου σε μία θέση. Επομένως, η είσοδος στη δημόσια διοίκηση ενός ατόμου, με εγνωσμένη εκπαίδευση και αξία, το οποίο θα έχει ταχεία ανέλιξη σε σχέση με αυτούς, δημιουργεί αυτές τις πάγιες αντιδράσεις.

Γίνεται, άρα, αντιληπτό ότι παρ' ότι έχει διαμορφωθεί ένα ειδικό νομικό καθεστώς για τους αποφοίτους της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, αυτό δεν

[117] Ν. 2527/97, άρθρο 12

[118] Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη, Σταυρούλα Κτιστάκη, Παπαζήση 2009, σελ. 178.

εφαρμόζεται ως προς την ταχεία εξέλιξή τους στη διοικητική ιεραρχία. Πρόκειται για μια παθογένεια του ελληνικού διοικητικού συστήματος, η οποία πηγάζει από την έλλειψη βούλησης εκ μέρους της εκάστοτε πολιτικής ηγεσίας. Μία επιπρόσθετη αιτία, στην οποία οφείλεται αυτή η παθογένεια, είναι οι ίδιοι οι απόφοιτοι της Ε.Σ.Δ.Δ.Α.. Έχει παρατηρηθεί, σε μικρό ποσοστό βέβαια, ότι αυτοί εμφανίζονται στις υπηρεσίες τους με αρκετή δόση έπαρσης, εγωισμού και συγκρουσιακής διάθεσης.

Εν αντιθέσει με το ελληνικό διοικητικό σύστημα, στο οποίο η «παραγωγή» ανώτατων διοικητικών στελεχών μέσω της Ε.Σ.Δ.Δ.Α. δεν έχει αποφέρει τα αναμενόμενα αποτέλεσμα, η Γαλλία και συγκεκριμένα η ΕΝΑ έχουν να μας δείξουν διαφορετικά συμπεράσματα. Ειδικότερα, οι απόφοιτοι της ΕΝΑ χρήζουν ιδιαίτερης αντιμετώπισης στη γαλλική δημόσια διοίκηση και όχι μόνο. Το 25% περίπου των αποφοίτων της σχολής αυτής, οι οποίοι αποτελούν τους άριστους εκ των σπουδαστών, έχουν τη δυνατότητα να εισαχθούν στα επονομαζόμενα «grand corps» (Μεγάλα Σώματα)[119] της Γαλλικής Δημοκρατίας. Η αξία των grand corps αποδεικνύεται από το γεγονός ότι τα υπουργικά γραφεία στελεχώνονται κατά βάση από υπαλλήλους αυτών των Σωμάτων[120].

Το υπόλοιπο ποσοστό αποφοίτων καταλαμβάνει ανώτατες θέσεις σε υπουργεία, περιφέρειες και πρεσβείες, καθώς και σε παραγωγικές δημόσιες ή ιδιωτικές επιχειρήσεις. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι πολλοί απόφοιτοι της ΕΝΑ ασχολήθηκαν με την πολιτική. Τρεις από τους Προέδρους (Φρανσουά Ολάντ, Βαλερί Ζισκάρ ντ' Εστέν, Ζακ Σιράκ) και 6 από τους Πρωθυπουργούς της Γαλλίας Λοράν Φαμπιούς, Μισέλ Ροκάρ, Εντουάρ Μπαλαντίρ, Αλέν Ζιπέ, Λιονέλ Ζοσπέν και Ντομινίκ ντε Βιλπέν) ήταν απόφοιτοι της σχολής[121],[122].

Οι απόφοιτοι της ΕΝΑ, όχι απλώς καταλαμβάνουν ανώτατες διοικητικές θέσεις στο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα, αλλά δε θα ήταν λάθος να ειπωθεί ότι αυτοί ασκούν σημαντική επιρροή στη διακυβέρνηση της Γαλλίας. Ο συντονισμός της κρατικής εξουσίας πραγματοποιείται κατά βάση τους «enarques», καθότι οι τελευταίοι κατέχουν θέσεις σε γραφεία υπουργών, νομαρχίες, υπουργεία, στο δημόσιο τομέα και σε μεγάλες ιδιωτικές επιχειρήσεις, όπως οι τράπεζες. Επιπροσθέτως, από τις δύο σημαντικότερες σχολές της Γαλλίας (ΕΝΑ και Ecole Polytechnique) προέρχονται σχεδόν οι μισοί διευθύνοντες σύμβουλοι των μεγάλων επιχειρήσεων της χώρας[123].

Γίνεται, άρα, αντιληπτό ότι η Σχολή, η οποία αποτέλεσε το πρότυπο για τη δημιουργία της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα, έχει κατορθώσει να στελεχώσει το μεγαλύτερο κομμάτι της Γαλλικής Διοίκησης. Οι απόφοιτοί της έχουν μεγάλη επαγγελματική αποκατάσταση και σημαντική ιεραρχική εξέλιξη, ώστε το επαγγελματικό τους πεδίο να μην εντοπίζεται μόνο στο δημόσιο τομέα, αλλά και στον ιδιωτικό.

---

[119] Πχ. Το Συμβούλιο της Επικρατείας (Conseil d' Etat), το Ελεγκτικό Συνέδριο (Cour de Comptes), το Σώμα Οικονομικής Επιθεώρησης (Inspection des Finances), το Διπλωματικό Σώμα (Corps Diplomatique), το Σώμα των Νομαρχών (Corps Prefectoral), το Σώμα Μηχανικών Μεταλλείων (Corps des Ingenieurs des Mines), το Σώμα Οδών και Γεφυρών (Corps des Ingenieurs des Ponts et Chaussees)

[120] Δημόσια Διοίκηση- Συγκριτική ανάλυση, J.A. Chandler, επιστημονική επιμέλεια: Καλλιόπη Σπανού, Παπαζήση, 2003, σελ. 123

[121] Τους αποφοίτους της ΕΝΑ τους αποκαλούν «enarques».

[122] http://www.dimokratianews.gr/content/34632/i-kataskeyi-enos-proedroy

[123] Δημόσια Διοίκηση- Συγκριτική ανάλυση, J.A. Chandler, επιστημονική επιμέλεια: Καλλιόπη Σπανού, Παπαζήση, 2003, σελ. 127

Από την άλλη πλευρά, οι προσλήψεις μέσω Α.Σ.Ε.Π. –εν μέσω οικονομικής κρίσης- έχουν σταματήσει. Ο κανόνας που ισχύει είναι ότι θα γίνεται μία (1) πρόσληψη για κάθε πέντε (5) αποχωρήσεις από το Δημόσιο[124]. Ανά περιόδους εκδίδονται προκηρύξεις από το Α.Σ.ΕΠ., οι προκηρυσσόμενες θέσεις, όμως, καλύπτονται με μοριοδότηση στη βάση κοινωνικών κριτηρίων και όχι μέσα από διαγωνισμούς. Με τη διαδικασία αυτή, προσλαμβάνονται στο Δημόσιο κυρίως οι μακροχρόνια άνεργοι, οι πολύτεκνοι και άτομα μεγαλύτερης ηλικίας. Με άλλα λόγια οι ευπαθείς κοινωνικές ομάδες. Το καθεστώς αυτό, ναι μεν προβάλλει ένα κοινωνικό «πρόσωπο» στην παρούσα οικονομική κατάσταση της χώρας, από την άλλη όμως δεν εξυπηρετεί, σε καμία περίπτωση, το σκοπό για τον οποίο ιδρύθηκε το Α.Σ.Ε.Π. Η τακτική αυτή παραπέμπει στο καθεστώς περασμένων δεκαετιών, όπως αναλυτικά παρουσιάστηκε στην παρούσα εργασία.

Δεδομένων των προαναφερθέντων διαμορφωμένων συνθηκών στη Δημόσια Διοίκηση, είναι εύλογο να αναρωτηθεί κανείς για το λόγο ύπαρξης της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και του Α.Σ.Ε.Π. παραλλήλως. Τα τελευταία χρόνια, λόγω του «παγώματος» των προσλήψεων στο Δημόσιο, η Ε.Σ.Δ.Δ.Α. αποτελεί πλέον μία μέθοδο για την εισαγωγή κάποιου στη Δημόσια Διοίκηση. Είναι, επομένως, ορατό το ενδεχόμενο οι παρούσες κοινωνικές συνθήκες να αλλοιώσουν το χαρακτήρα της Σχολής και η τελευταία να αποτελέσει ένα «δεύτερο Α.Σ.Ε.Π.».

Συμπληρωματικά, είναι άξιος αναφοράς ο ανταγωνισμός ανάμεσα στους υπαλλήλους που διορίστηκαν μέσω του Α.Σ.Ε.Π. και των υπαλλήλων-αποφοίτων της Σχολής. Τόσο οι πρώτοι όσο και οι δεύτεροι έχουν τη δυνατότητα να ανέβουν την ιεραρχική σκάλα της διοίκησης και επομένως να υποβαθμίζεται τοιουτοτρόπως η αποστολή της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης. Μάλιστα, όπως τονίστηκε πιο πάνω, οι διορισθέντες υπάλληλοι του Α.Σ.Ε.Π. έχουν καλύτερο ποσοστό υπηρεσιακής εξέλιξης.

Το συμπέρασμα, το οποίο εξάγεται από την παρούσα εργασία είναι ότι οι δύο αυτοί σημαντικοί θεσμοί, το Α.Σ.Ε.Π. και η Ε.Σ.Δ.Δ.Α., θα πρέπει να συνεχίσουν να υπάρχουν στην σύγχρονη ελληνική δημόσια διοίκηση. Σίγουρα το Α.Σ.Ε.Π. τα τελευταία χρόνια έχει έναν έμμεσο ρόλο στην πρόσληψη προσωπικού. Αυτό, όμως, δε σχετίζεται με το έργο και τη λειτουργία του, αλλά με τις διαμορφωμένες οικονομικές συνθήκες, στις οποίες έχει περιέλθει η χώρα μας τα τελευταία χρόνια.

Από την άλλη θα πρέπει να γίνουν αποφασιστικά βήματα ως προς την απορρόφηση των αποφοίτων της Σχολής στις επιτελικές θέσεις του Δημοσίου. Σε καμία περίπτωση δε θα πρέπει να παρακαμφθούν οι υπάλληλοι που διορίστηκαν μέσω Α.Σ.Ε.Π.. Θα πρέπει να διαμορφωθεί ένα θεσμικό πλαίσιο, το οποίο να προκρίνει τους αποφοίτους της Ε.Σ.Δ.Δ.Α. σε σχέση με τους άλλους υπαλλήλους, και όχι στα ποσοστά που προαναφέρθηκαν (20% για Διευθυντές και 10% για Τμηματάρχες), αλλά σε μεγαλύτερα και μοναδικό κριτήριο για την επιλογή τους να είναι η ικανότητα σε συνδυασμό με την εμπειρία.

Επιπροσθέτως, κρίνεται αναγκαίο να τεθεί και ο εξής προβληματισμός· να αναλαμβάνουν δηλαδή οι απόφοιτοι της Σχολής συγκεκριμένες θέσεις στη δημόσια διοίκηση. Μια τέτοια προοπτική σίγουρα κάνει εμφανή το διαχωρισμό τους από τους υπόλοιπους υπαλλήλους και επιπλέον καθιστά πιο προσιτή την απορρόφησή τους σε

[124] Υπουργείο Οικονομικών, Επικαιροποιημένο Ελληνικό Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης – Περιλαμβάνει Επικαιροποιημένο Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων, Αθήνα, Ιανουάριος 2010, σελ. 56

θέσεις, οι ανάγκες των οποίων αποτέλεσαν το αντικείμενο της κατάρτισής τους στην Ε.Σ.Δ.Δ.Α.. Επιπλέον, είναι εύλογο να συναχθεί ότι η καταφατική απάντηση σε αυτόν τον προβληματισμό θα οδηγήσει σε μείωση του φαινομένου της αρνητικής αντιμετώπισης των αποφοίτων της Σχολής για λόγους ανταγωνισμού και ταχείας εξέλιξης.

Είναι προφανές ότι προσόντα, όπως η γνώση και η εμπειρία, θα πρέπει να λαμβάνονται σοβαρά υπόψη κατά την επιλογή υπαλλήλων στις επιτελικές θέσεις της Δημόσιας Διοίκησης (και όχι μόνο). Πιο συγκεκριμένα και όσον αφορά τους υπαλλήλους-αποφοίτους της Σχολής, επισημαίνεται ότι σε καμία περίπτωση δεν προκρίνεται η άποψη της «τυφλής» τοποθέτησής τους σε θέσης ευθύνης. Η προηγούμενη εμπειρία αυτών στο αντικείμενο του Τμήματος ή της Διεύθυνσης, που πρόκειται να αναλάβουν, θα πρέπει να είναι απαραίτητη. Η γνώση και η εκπαίδευση, που λαμβάνουν οι απόφοιτοι της Σχολής, είναι σίγουρα ένα σημαντικό εφόδιο για την επαγγελματική τους κατάρτιση και πορεία και αποτελεί ένα στοιχείο προτίμησης τους σε σχέση με τους υπόλοιπους δημόσιους υπαλλήλους. Για να ανταποκριθούν, όμως, στις ανάγκες μια επιτελικής θέσης, θα πρέπει να έχουν και γνώση επί του σχετικού εργασιακού αντικειμένου. Η εξειδικευμένη-πρακτική αυτή γνώση θα αποτελέσει την εμπειρία, ούτως ώστε αυτή σε συνδυασμό με την άρτια εκπαίδευση που έχουν λάβει να καθιστούν την επιλογή τους (σε διοικητικές θέσεις) ως ιδανική.

Επομένως, θα συνεχίσουν να υπάρχουν και τα δύο· το μεν Α.Σ.Ε.Π. θα εισάγει υπαλλήλους στο Δημόσιο, κάποιοι από τους οποίους θα έχουν τη δυνατότητα να εξελιχθούν υπηρεσιακά, η δε Ε.Σ.Δ.Δ.Α. θα εισάγει στο Δημόσιο υπαλλήλους άρτια καταρτισμένους να αναλάβουν καίριες θέσεις, και οι οποίοι θα προκρίνονται σε μεγάλα ποσοστά σε σχέση με τους άλλους υπαλλήλους.

Τέλος, προς την κατεύθυνση της μακροπρόθεσμης βελτίωσης των προοπτικών της Σχολής θεωρείται αναγκαία η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση της χώρας μας. Όσο περισσότερο η Ελλάδα ενσωματώνει στη διοικητική της κουλτούρα, μεταρρυθμίσεις που χαρακτηρίζονται ως επιτυχημένες σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, τόσο περισσότερο θα γίνεται κατανοητή η αδήριτη ανάγκη ενός άμεσου και, κυρίως, ουσιαστικού διοικητικού εκσυγχρονισμού της χώρας, προκειμένου να μπορέσει να ανταπεξέλθει επιτυχώς στις μεγάλες προκλήσεις της εποχής μας.

Με άλλα λόγια, αυτό που στην εποχή του Βαρβαρέσου και του Langrod φάνταζε απλώς ευσεβής πόθος, σήμερα είναι conditio sine qua non του διοικητικού μας εκσυγχρονισμού.

7. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

www.asep.gr , Ετήσια έκθεση ΑΣΕΠ 2002

Ετήσια έκθεση ΑΣΕΠ 2004

Ετήσια έκθεση ΑΣΕΠ 2015

http://www.dimokratianews.gr/content/34632/i-kataskeyi-enos-proedroy

www.ekdd.gr

www.ena.fr

www.enap.gr, Ετήσια έκθεση Αποφοίτων Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, 2006

Ετήσια έκθεση Αποφοίτων Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, 2007

Ετήσια έκθεση Αποφοίτων Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, 2010

www.kathimerini.gr

www.synigoros.gr, Ετήσια έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη 2008

J.A. Chandler, Δημόσια Διοίκηση- Συγκριτική ανάλυση, Επιστημονική επιμέλεια: Καλλιόπη Σπανού, Παπαζήση, 2003

Δερβιτσιώτης Άλκης, Σύνταγμα της Ελλάδας, Δίκαιο & Οικονομία Π.Ν. Σάκκουλας, 2008

Ειδική Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη για τις Προσλήψεις στο Δημόσιο, 2006

Κτιστάκη Σταυρούλα, Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη , Παπαζήση 2009

Κυριακού Δέσποινα, «Συστήματα πρόσληψης στο Δημόσιο Τομέα: από την ίδρυση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού μέχρι σήμερα», τελική εργασία Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, ΚΑ΄ εκπαιδευτική σειρά

Μακρυδημήτρης Αντώνης, Μιχαλόπουλος Νίκος, Εκθέσεις εμπειρογνωμόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Παπαζήση 2000

Μακρυδημήτρης Αντώνης, Διοίκηση και Κοινωνία-Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα, Θεμέλιο 1999

Μακρυδημήτρης Αντώνης, Η διοίκηση σε κρίση- Κείμενα για τη Διοίκηση και την κοινωνία, Νέα Σύνορα-Λιβάνη, 1996

Μακρυδημήτρης Αντώνης, Διλήμματα στην υπαλληλία-Περί δημοσίων υπαλλήλων σήμερα, Παπαζήση 2013

Μαυρομούστακου Ήβη, Αξιολόγηση δημοσίων υπαλλήλων, Νομική Βιβλιοθήκη, 2016

Παναγόπουλος Θ., Εγχειρίδιο υπαλληλικού δικαίου, Σταμούλη 1999

Παπαδημητρίου Γ. - Μακρυδημήτρης Αντ., «Προβλήματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης», Διοίκηση και Πολιτεία, Μελέτες-13, , Αντ. Σάκκουλα 1995

Παπαδοπούλου Μαρίνα, Οι Προσλήψεις στο Δημόσιο μέσω του ΑΣΕΠ (Ν. 2190/1994), Σάκκουλας Α.Ε. 2005

Παπούλιας, Σωτηρόπουλος, Οικονόμου, Το εκκρεμές της Διοικητικής Μεταρρύθμισης- Το παράδειγμα της Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, εκδόσεις Ποταμός, 2002

Φλογαϊτης, Σπυρίδων, Το Ελληνικό διοικητικό σύστημα., Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα Αθήνα- Κομοτηνή (1987)

Χρυσανθάκης Χαράλαμπος, Τα συστήματα προσλήψεως των δημοσίων υπαλλήλων, Αντ. Σάκκουλα, 2001

Χρυσανθάκης Χ., Σπανού Κ., Ντουχάνης Χ., Κτιστάκη Σ., Η πρόσφατη διοικητική μεταρρύθμιση- Αναδιοργάνωση της Κεντρικής Διοίκησης και συστήματα προσλήψεων- Νομικές, συστημικές και οργανωτικές διαστάσεις, Αντ Σάκκουλα, 2011

Λαζαράκος Γρηγόριος, Ανεξάρτητες Αρχές- Ο ρόλος και η σημασία τους στην ελληνική έννομη τάξη, Βιβλιοθήκη Θεωρίας & Πράξης Διοικητικού Δικαίου Δ/νση σειράς: Χρυσανθάκης Χαράλαμπος, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010