



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

Εθνικόν και Καποδιστριακόν
Πανεπιστήμιον Αθηνών

— ΙΔΡΥΘΕΝ ΤΟ 1837 —

ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Π.Μ.Σ Δημόσιο Δίκαιο και Δημόσια Πολιτική

Δημόσια Διοίκηση, συστήματα στελέχωσης των δημόσιων
υπηρεσιών και επιλογές προϊσταμένων σε θέσεις ευθύνης

Φωτοπούλου Μαριγώ

Αριθμός Μητρώου: 7342122300024

Τριμελής Επιτροπή: Νικόλαος-Κομνηνός Χλέπας Καθηγητής-επιβλέπων

Χαράλαμπος Χρυσανθάκης Καθηγητής

Μαντώ Λαμπροπούλου, Επίκουρη Καθηγήτρια

ΑΘΗΝΑ, 2025

«Η έγκριση της παρούσας διπλωματικής εργασίας από την Τριμελή Επιτροπή Αξιολόγησης και το ΠΜΣ «Δημόσιο Δίκαιο και Δημόσια Πολιτική» δεν συνεπάγεται και την αποδοχή των απόψεων του/της συγγραφέα».

Copyright © Μαριγώ Φωτοπούλου, 2025

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Οι απόψεις και θέσεις που περιέχονται σε αυτήν την εργασία εκφράζουν τον συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

στην κόρη μου Κλειώ

Περίληψη

Σκοπός της παρούσας διπλωματικής εργασίας αποτελεί η εξέταση της σημασίας των συστημάτων στελέχωσης στη Δημόσια Διοίκηση, ερευνώντας τις διαδικασίες επιλογής προϊσταμένων σε θέσεις ευθύνης στο ελληνικό πλαίσιο. Η Δημόσια Διοίκηση αποτελεί τον πυρήνα του ελληνικού κράτους, γι' αυτό και η αποτελεσματικότητά της εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ποιότητα του ανθρώπινου δυναμικού της. Τα συστήματα στελέχωσης παίζουν καθοριστικό ρόλο στην επίτευξη της αποτελεσματικότητας, της διαφάνειας και της αξιοπιστίας, καθώς μέσω αυτών επιλέγονται οι κατάλληλοι άνθρωποι για τις αντίστοιχες θέσεις. Στόχος της μελέτης είναι να παρουσιάσει και να αναλύσει τα υφιστάμενα συστήματα στελέχωσης των θέσεων ευθύνης στην Ελλάδα, μέσα από τη μελέτη του νομοθετικού πλαισίου και των μεθοδολογικών εργαλείων που εφαρμόζονται για την επιλογή των καταλληλότερων υποψηφίων. Στο πρώτο κεφάλαιο, θα παρουσιαστεί το θεωρητικό πλαίσιο της μελέτης, αναλύοντας τις έννοιες της δημόσιας διοίκησης και της σημασίας του ανθρώπινου δυναμικού για την αποτελεσματική της λειτουργία. Επιπλέον, θα εξεταστούν τα σύγχρονα μοντέλα στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης και θα γίνει μία συνοπτική ανάλυση σχετικά με την δυναμική της ηγεσίας αναφορικά με την επιλογή των προϊσταμένων. Το δεύτερο κεφάλαιο, θα εστιάσει στα συστήματα στελέχωσης στο ελληνικό πλαίσιο, παρουσιάζοντας την ιστορική του εξέλιξη, τις νομοθετικές διαδικασίες που έχουν εφαρμοστεί και τον ρόλο του ΑΣΕΠ και του ΕΚΔΔΑ. Στο τρίτο κεφάλαιο, θα επιχειρηθεί μία λεπτομερής ανάλυση της διαδικασίας που εφαρμόζεται για την επιλογή των προϊσταμένων, καθώς και τα κριτήρια που πρέπει να πληρούν για την αντίστοιχη θέση και τις μεθόδους αξιολόγησης των ικανοτήτων τους. Τέλος, στο τέταρτο κεφάλαιο θα παρουσιαστούν οι προκλήσεις και οι αδυναμίες του ελληνικού συστήματος στελέχωσης και επιλογής προϊσταμένων και τα βασικά σημεία που προκύπτουν κατά τη σύγκρισή του με άλλα ευρωπαϊκά συστήματα στελέχωσης. Με την ολοκλήρωση του τέταρτου κεφαλαίου, θα εξαχθούν ορισμένα συμπεράσματα και θα γίνουν ορισμένες προτάσεις για τον εκσυγχρονισμό των διαδικασιών και την ενίσχυση της αξιοκρατίας κατά την επιλογή των προϊσταμένων.

Λέξεις-Κλειδιά: συστήματα στελέχωσης, αποτελεσματικότητα, διαφάνεια, μεθοδολογικά εργαλεία, νομοθετικό πλαίσιο, ΑΣΕΠ, ΕΚΔΔΑ, κριτήρια επιλογής, αδυναμίες

Abstract

The purpose of this thesis is to examine the importance of systems of systems in Public Administration, researching the procedures of supervisors in positions of responsibility in the Greek context. Public Administration is the core of the Greek state, which is why its effectiveness depends to a large extent on the quality of its human resources. Staffing systems play a key role in achieving efficiency, transparency and reliability as they select the right people for the respective positions. The aim of the study is the presentation and analysis of the existing staffing systems for positions of responsibility in Greece, through the study of the legislative framework and the methodological tools applied for the selection of the most suitable candidates. The first chapter will present the theoretical framework of the study, analyzing the concepts of public administration and the importance of human resources for its effective operation. In addition, contemporary public administration staffing models will be examined, and a brief analysis will be made of leadership dynamics regarding the selection of supervisors. The second chapter will focus on staffing systems in the Greek context, presenting its historical development, the legislative procedures that have been implemented and the role of ASEP and EKDDA. In the third chapter, a detailed analysis of the selection process of supervisors will be attempted, as well as the criteria they must meet for the respective position and the methods of assessing their abilities. Finally, the fourth chapter will present the challenges and weaknesses of the Greek system of staffing and selection of supervisors and the main points that emerge when comparing it with other European staffing systems. At the end of the fourth chapter, some conclusions will be drawn, and some proposals will be made to modernize the procedures and strengthen meritocracy in the selection of supervisors.

Key words: *staffing systems, efficiency, transparency, methodological tools, legislative framework, ASEP, EKDDA, selection criteria, weaknesses*

Συντομογραφίες

-
- CReSAP — Recruitment and Selection Commission for Public Administration
- ΑΑ — Ανεξάρτητη Αρχή
- ΑΕΙ — Ανώτατο Εκπαιδευτικό Ίδρυμα
- ΑΣΕΠ — Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
- Γ.Γ — Γενικός Γραμματέας
- Γ.Δ — Γενική Διεύθυνση
- Δ.Δ — Δημόσια Διοίκηση
- ΔΕ — Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης
- ΕΕ — Ευρωπαϊκή Ένωση
- ΕΙ.Σ.Ε.Π. — Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
- ΕΘ — Ειδικών Θέσεων
- ΕΚΔΔΑ — Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
- ΕΝΑΠ — Ένωση Αποφοίτων Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
- ΕΣΔΔΑ/ΕΣΣΔ — Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
- ΕΣΤΑ — Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- ΕτΚ — Εφημερίδα της Κυβερνήσεως
- ΕΥΣ — Ειδικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο
- Κ.ΕΙ.Σ.Ε.Π. — Κεντρικό Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων
- ΚΕΕ — Κεντρική Επιτροπή Εξετάσεων
- Ν. — Νόμος
- Ν.Σ.Κ. — Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
- ΟΤΑ — Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- ΠΕ — Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης
- Σ.Ε.Π. — Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
- ΤΕ — Τεχνολογικής Εκπαίδευσης
- Τ.Ε.Ι. — Τεχνολογικό Εκπαιδευτικό Ίδρυμα
- ΥΔΜΗΔ — Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
- ΥΕ — Υποχρεωτικής Εκπαίδευσης
- ΥΚ — Υπαλληλικός Κώδικας
- ΥΣ — Υπηρεσιακό Συμβούλιο
- ΦΕΚ — Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως

Περιεχόμενα

Περίληψη.....	4
Λέξεις κλειδιά	5
Abstract.....	6
Συνοτομογραφίες.....	7
Περιεχόμενα.....	8
Πίνακες και Γραφήματα.....	10
Εισαγωγή.....	11
Κεφάλαιο 1 ^ο	14
Ορισμός και Ανάλυση των βασικών εννοιών της Δημόσιας Διοίκησης	14
1.1 Ορίζοντας τη Δημόσια Διοίκηση	14
1.2 Η σημασία του ανθρώπινου δυναμικού και η στελέχωση της Δημόσιας Διοίκησης.....	21
1.3 Σύγχρονα Μοντέλα Στελέχωσης στη Δημόσια Διοίκηση.....	23
1.4 Η σημασία της ηγεσίας στη Δημόσια Διοίκηση: Ο ρόλος των προϊσταμένων	26
Κεφάλαιο 2 ^ο	30
Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελληνική Πραγματικότητα: Το Ελληνικό Σύστημα Στελέχωσης.....	30
2.1 Ιστορική εξέλιξη της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.....	30
2.2 Νομοθετικό Πλαίσιο επιλογής των προϊσταμένων.....	33
2.3 Συνοπτική παρουσίαση των συστημάτων στελέχωσης του δημοσιοϋπάλληλου σώματος και μεθοδολογικά εργαλεία πρόσληψης.....	42
2.4 Ο ρόλος του ΑΣΕΠ και της ΕΣΔΔΑ στην ανάδειξη των προϊσταμένων.....	45
Κεφάλαιο 3 ^ο	49
Θεσμικό πλαίσιο και πρακτικές επιλογής προϊσταμένων στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση.....	49
3.1 Η ιεραρχία στο ελληνικό διοικητικό σύστημα.....	49
3.2 Η επιλογή των προϊσταμένων στη βάση αντικειμενικών κριτηρίων και μοριοδότησης του Ν. 3528/2007 και η τροποποίησή του με τους Ν. 3839/2010, Ν. 4024/2011 και Ν. 4275/2014.....	53
3.3 Υφιστάμενο σύστημα επιλογής προϊσταμένων: Ν. 4369/2016.....	57
3.4 Τροποποιήσεις του υφιστάμενου πλαισίου ανάδειξης προϊσταμένων με τους Ν. 4622/2019 και Ν. 4674/2020.....	59
Κεφάλαιο 4 ^ο	62
Στελέχωση της Δημόσιας Διοίκησης: Συγκριτική Ανάλυση με τα Ευρωπαϊκά Πρότυπα	62

4.1	Παθογένειες και προκλήσεις στο ελληνικό σύστημα στελέχωσης των θέσεων ευθύνης	62
4.2	Συγκριτική ανάλυση του ελληνικού συστήματος επιλογής προϊσταμένων με τα αντίστοιχα ευρωπαϊκά: Μελέτες περιπτώσεις.....	64
	Συμπερασματικές Διαπιστώσεις.....	69
	Βιβλιογραφικές Αναφορές.....	72

Πίνακες και Γραφήματα

Πίνακας 1: Ορισμοί της έννοιας "Διοίκησης".....	14
Πίνακας 2: Ορισμοί της έννοιας "Δημόσια Διοίκησης".....	18
Πίνακας 3: Σύγχρονα Μοντέλα Δημόσιας Διοίκησης.....	25
Πίνακας 4: Διαφορές Managers-Προϊστάμενοι με Ηγέτες.....	27
Πίνακας 5: Βασικοί τύποι ηγεσίας.....	28
Πίνακας 6: Εκθέσεις για τη διαδικασία μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης.....	32
Πίνακας 7: Ανάλυση Ν. 1586/86.....	34
Πίνακας 8: Ανάλυση Ν. 2085/92.....	36
Πίνακας 9: Ανάλυση Ν. 2190/1994.....	38
Πίνακας 10: Ανάλυση Ν. 2683/1999.....	40
Πίνακας 11: Αρχές που διέπουν τη Διαδικασία επιλογής Προσωπικού τη ΔΔ.....	46
Πίνακας 12: Συστήματα Ιεραρχίας κατά χρονική περίοδο στο ελληνικό σύστημα δημόσιας διοίκησης.....	52
Πίνακας 13: Παρουσίαση Συστημάτων Προσλήψεων Ευρωπαϊκών Χωρών.....	65
Γράφημα 1: Στάδια Γραπτού Διαγωνισμού ΑΣΕΠ.....	45

Εισαγωγή

Τα τελευταία χρόνια παρατηρείται μία πύκνωση των μεταρρυθμίσεων που αφορούν την εσωτερική λειτουργία της ΔΔ και ειδικότερα τη διαδικασία πλήρωσης θέσεων ευθύνης. Η ΔΔ, σύμφωνα με το άρθρο 26 του Συντάγματος, αποτελεί τμήμα της εκτελεστικής λειτουργίας του Κράτους και ακολουθεί τη γενική πολιτική της χώρας όπως αυτή καθορίζεται και σχεδιάζεται από την Κυβέρνηση. Η λειτουργία της ΔΔ κατοχυρώνεται συνταγματικά στα άρθρα 101 και 103, στα οποία προβλέπεται ότι το ελληνικό διοικητικό σύστημα είναι αποκεντρωτικό, θεμελιώνεται η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων, ενώ θεσπίζεται ΑΑ για τον έλεγχο της τήρησης της διαφάνειας και της αξιοκρατίας κατά τη διαδικασία των προσλήψεων.

Η αποτελεσματικότητα της ΔΔ εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ποιότητα του ανθρωπίνου δυναμικού της και ειδικότερα από την επιλογή των κατάλληλων στελεχών τις θέσεις ευθύνης, με το Σύνταγμα να αφήνει μία ευελιξία στον κοινό νομοθέτη ως προς τον καθορισμό των κριτηρίων και των προσόντων επιλογής. Στην παρούσα διπλωματική εργασία επιχειρείται η εστίαση στην ανάλυση των συστημάτων στελέχωσης όπως εξελίχθηκαν από τη ψήφιση του ΥΚ του 1951 μέχρι τις τελευταίες μεταρρυθμιστικές νομοθετικές πρωτοβουλίες, με στόχο την κατανόηση των διαδικασιών επιλογής των προϊσταμένων στο ελληνικό πλαίσιο και την εξαγωγή συμπερασμάτων. Η επιλογή των προϊσταμένων αποτελεί κρίσιμο ζήτημα, καθώς οι αποφάσεις που λαμβάνονται στο ανώτατο επίπεδο έχουν άμεσο αντίκτυπο και στην ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, την αποτελεσματικότητα των οργανισμών και την εμπιστοσύνη των πολιτών στις δημόσιες αρχές ή στην επανάκτηση αυτής, λόγω των μακροχρόνιων φαινομένων κομματικοποίησης και επικράτησης πελατειακών σχέσεων.

Η μεθοδολογία που ακολουθείται στην παρούσα εργασία βασίζεται στην προσπάθεια βαθμιδωτής παρουσίασης των συστημάτων στελέχωσης των θέσεων ευθύνης, διερευνώντας διεξοδικά το νομικό πλαίσιο που διέπει την επιλογή των προϊσταμένων στην Ελλάδα και αναλύοντας τις διαδικασίες που εφαρμόζονται, καταλήγοντας στη συγκριτική ανάλυση με τα αντίστοιχα συστήματα σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Στηριζόμενη σε μία διεξοδική βιβλιογραφική ανασκόπηση, στην ανάλυση του νομοθετικού πλαισίου και σε συγκριτικές μελέτες, θα επιχειρηθεί να απαντηθεί το ερευνητικό ερώτημα της εργασίας, το οποίο σχετίζεται με τις κύριες προκλήσεις και αδυναμίες του υφιστάμενου συστήματος επιλογής προϊσταμένων στη ΔΔ στην

Ελλάδα και ποιες οι απαραίτητες μεταρρυθμίσεις για την ανάπτυξη ενός πιο αποτελεσματικού, διαφανούς, αξιοκρατικού και αποτελεσματικού συστήματος. Συγκεκριμένα, τα περιεχόμενα της εργασίας σχεδιάστηκαν για να απαντήσουν σε επιμέρους ερωτήματα όπως, σε ποιο βαθμό οι διαδικασίες επιλογής προϋσταμένων συμβάλλουν στην ανάδειξη ηγετών με τι απαραίτητες δεξιότητες για την αποτελεσματική λειτουργία της ΔΔ, ποιες είναι οι επιπτώσεις της πολιτικής παρέμβασης στις διαδικασίες επιλογής προϋσταμένων, ποιες αλλαγές απαιτούνται στο νομικό πλαίσιο και στη διαδικασία αξιολόγησης για να διασφαλιστεί η επιλογή των καταλληλότερων υποψηφίων, ποιες είναι οι βέλτιστες πρακτικές που εφαρμόζονται σε άλλα ευρωπαϊκά κράτη και μπορούν να υιοθετηθούν στην Ελλάδα για να ενισχυθούν η αξιοκρατία και η διαφάνεια στην διαδικασία επιλογής, αλλά και ποιες είναι ο ρόλος που διαδραματίζουν οι ανεξάρτητες αρχές, όπως το ΑΣΕΠ, και φορείς, όπως το ΕΚΔΔΑ, στη διασφάλιση της διαφάνειας και της αξιοκρατίας.

Στο πρώτο κεφάλαιο θα παρουσιαστεί το θεωρητικό πλαίσιο της μελέτης, όπου θα αναλυθούν οι έννοιες της ΔΔ, της ηγεσίας και της αξιοκρατίας. Θα πραγματοποιηθεί μία σύντομη αναδρομή στην ιστορική εξέλιξη των συστημάτων στελέχωσης και θα παρουσιαστούν τα σύγχρονα μοντέλα που έχουν προταθεί τα τελευταία χρόνια. Στο δεύτερο κεφάλαιο επιχειρείται η διερεύνηση του νομοθετικού πλαισίου που διέπει το ελληνικό σύστημα στελέχωσης, ξεκινώντας την ανάλυση από την ψήφιση του ΥΚ του 1951 μέχρι την τροποποίησή του από τον νέο ΥΚ του 2007. Στο παρόν κεφάλαιο υπογραμμίζονται τα κεντρικά χαρακτηριστικά της διαδικασίας ανάδειξης των προϋσταμένων και γίνεται αναφορά στον ρόλο του ΑΣΕΠ και της ΕΣΔΔΑ στην επιλογή κατάλληλων στελεχών.

Στα επόμενα κεφάλαια, η ανάλυση επικεντρώνεται στη μελέτη του υφιστάμενου συστήματος επιλογής στελεχών, όπως εισήχθη με τη ψήφιση του ΥΚ του 2007 και όπως τροποποιήθηκε με καινούργια νομοθετήματα μέχρι το 2020. Ειδικότερα, το τρίτο κεφάλαιο διερευνά σε βάθος το θεσμικό πλαίσιο και τις πρακτικές που εφαρμόζονται στην Ελλάδα για την επιλογή των προϋσταμένων, αναλύονται οι διαφορετικοί νόμοι που ρυθμίζουν τη διαδικασία και εξετάζονται τα κριτήρια επιλογής και αξιολόγησης των υποψηφίων. Στο τέταρτο κεφάλαιο πραγματοποιείται μία συγκριτική ανάλυση του ελληνικού συστήματος στελέχωσης με τα αντίστοιχα ευρωπαϊκά μοντέλα και εντοπίζονται οι αδυναμίες και οι προκλήσεις που αντιμετωπίζει η ελληνική διοίκηση. Η εργασία ολοκληρώνεται με την εξαγωγή συμπερασμάτων και την διατύπωση ορισμένων προτάσεων βελτίωσης του

υφιστάμενου πλαισίου επιλογής προϋσταμένων, αποσκοπώντας στην ανάδειξη της μελέτης ως χρήσιμου εργαλείου για τη διαμόρφωση πολιτικών που θα οδηγήσουν σε μία αποτελεσματικότερη και διαφανή διαδικασία επιλογής προσωπικού.

Κεφάλαιο 1^ο

Ορισμός και Ανάλυση των βασικών εννοιών της Δημόσιας Διοίκησης

1.1 Ορίζοντας τη Δημόσια Διοίκηση

Η Δημόσια Διοίκηση αποτελεί μία από τις σημαντικότερες έννοιες, η οποία τίθεται συχνά στο επίκεντρο του ακαδημαϊκού και επιστημονικού ενδιαφέροντος, ενώ γίνεται και αντικείμενο κριτικών στο δημόσιο διάλογο. Η πιο σημαντική της πτυχή αποτυπώνεται, ωστόσο, κατά τη μελέτη της έννοιας «διοίκησης», γεγονός που καθιστά απαραίτητη την κατανόηση της παραπάνω έννοιας, προτού παρουσιαστούν τα κεντρικά χαρακτηριστικά της Δημόσιας Διοίκησης. Στην πραγματικότητα, ο όρος «διοίκηση» αναφέρεται στη διαχείριση υποθέσεων είτε ιδιωτικού είτε δημοσίου συμφέροντος (Dash & Barik, 2024). Διαχρονικά έχουν διατυπωθεί διαφορετικοί ορισμοί προκειμένου να περιγράψουν την έννοια της διοίκησης, άλλοι πιο περιεκτικοί και άλλοι πιο αναλυτικοί ως προς τα χαρακτηριστικά της. Στον παρακάτω πίνακα, παρουσιάζονται συγκεντρωτικά οι ορισμοί που έχουν αποδοθεί στην έννοια της «διοίκησης», εκκινώντας από τον ορισμό του E.N. Gladden, ο οποίος θεωρούσε ότι η διοίκηση δεν αποτελεί κάτι παραπάνω παρά μία από τις δραστηριότητες της κυβέρνησης (Gladden, 1972).

Πίνακας 1: Ορισμοί της έννοιας "Διοίκησης"

Συγγραφείς	Ορισμοί
E.N. Gladden	Η διοίκηση είναι μια μακρά και ελαφρώς πομπώδης λέξη, αλλά έχει μια ταπεινή σημασία, γιατί σημαίνει, να φροντίζεις ή να προσέχεις ανθρώπους, να διαχειρίζεσαι υποθέσεις - είναι αποφασιστική δράση που λαμβάνεται για την επίδιωξη ενός συνειδητού σκοπού.
Felix A. Nigro	Διοίκηση είναι η οργάνωση και αξιοποίηση των ανδρών και των υλικών για την επίτευξη ενός σκοπού.
Herbert A. Simon	Με την ευρεία της έννοια, η διοίκηση μπορεί να

	οριστεί ως οι δραστηριότητες ομάδων που συνεργάζονται για την επίτευξη κοινών στόχων.
John A. Veig	Η διοίκηση είναι αποφασιστική δράση που λαμβάνεται για την επιδίωξη συνειδητού σκοπού. Είναι η συστηματική καταγραφή των υποθέσεων και η υπολογισμένη χρήση των πόρων, με στόχο να συμβούν εκείνα τα πράγματα που θέλουμε να συμβούν και ταυτόχρονα να αποτρέψουμε εξελίξεις που δεν ταιριάζουν με την πρόθεσή μας.
L.D. White	Οι «τέχνες» της Διοίκησης είναι η κατεύθυνση, ο συντονισμός και ο έλεγχος πολλών προσώπων για την επίτευξη κάποιου σκοπού ή στόχου.
Keith Henderson	Διοίκηση είναι η διευθέτηση ανθρώπων και υλικών για την ορθολογική εκπλήρωση των σκοπών.
D. Waldo	Η διοίκηση είναι το είδος της συνεργατικής ανθρώπινης προσπάθειας που έχει υψηλό βαθμό ορθολογισμού.
Ordway Tead	Η διοίκηση είναι μια ποικιλία συστατικών στοιχείων που, μαζί στη δράση, παράγουν το αποτέλεσμα μιας καθορισμένης εργασίας - είναι η κατεύθυνση των ανθρώπων σε συνεργασία για την επίτευξη κάποιου στόχου που μοιράζονται προσωρινά - η χωρίς αποκλεισμούς διαδικασία ενσωμάτωσης των ανθρώπινων προσπαθειών έτσι ώστε να επιτευχθεί το επιθυμητό αποτέλεσμα.
James L. McCanny	Διοίκηση είναι η οργάνωση και κατεύθυνση των ανθρώπινων και υλικών πόρων για την επίτευξη ενός σκοπού - είναι το εξειδικευμένο επάγγελμα

	των διευθυντών που έχουν δεξιότητες οργάνωσης και διεύθυνσης ανθρώπων και υλικών, όπως ο μηχανικός έχει την ικανότητα να κατασκευάζει κατασκευές ή ένας γιατρός έχει την ικανότητα να κατανοεί τις ανθρώπινες παθήσεις.
George E. Berkley	Η διοίκηση είναι μια διαδικασία που περιλαμβάνει ανθρώπινα όντα που συμμετέχουν από κοινού στην εργασία για κοινούς στόχους.
Brooks Adams	Η διοίκηση είναι η ικανότητα συντονισμού του ανθρώπου και συχνά αντικρουόμενων κοινωνικών ενεργειών σε μεμονωμένο οργανισμό, τόσο επιδέξια ώστε να λειτουργούν ως ενότητα.
Luther Gulick	Η διοίκηση έχει να κάνει με την ολοκλήρωση των πραγμάτων - με την επίτευξη καθορισμένων στόχων.
Piffner and Presthus	Διοίκηση είναι η οργάνωση και κατεύθυνση των ανθρώπινων και υλικών πόρων για την επίτευξη των επιθυμητών στόχων - η διοίκηση είναι ουσιαστικά μια ομαδική δραστηριότητα που περιλαμβάνει συν-λειτουργία και συντονισμό για την επίτευξη των επιθυμητών στόχων.
F.M. Marx	Η διοίκηση είναι μια αποφασιστική ενέργεια που λαμβάνεται για την επιδίωξη ενός συνειδητού σκοπού – αποτελεί τη συστηματική τακτοποίηση των υποθέσεων και την υπολογισμένη χρήση των πόρων με στόχο να συμβούν εκείνα τα πράγματα που θέλει κανείς να συμβούν και να προλέγει τα πάντα για το αντίθετο.

Πηγή: Επεξεργασία συγγραφέα, Gladden (1972), Dash & Barik (2024), Nwanisobi & Christopher (2020)

Όπως διαφαίνεται και από τους παραπάνω ορισμούς, τα δύο κεντρικά χαρακτηριστικά της έννοιας της «διοίκησης» είναι η συλλογική προσπάθεια που απαιτείται για την επίτευξη ενός κοινού σκοπού. Ο κοινός αυτός σκοπός βασίζεται στη συνεργασία μεταξύ μίας ομάδας ανθρώπων είτε σε ιδιωτικό — αφορά τις δραστηριότητες των επιχειρήσεων και συνήθως αναφέρεται ως «management» (Nwanisobi & Christopher, 2020) — είτε σε δημόσιο επίπεδο.

Η διοίκηση που πραγματοποιείται σε δημόσιο χώρο και κατά συνέπεια σχετίζεται με τη λειτουργία του κυβερνητικού πλαισίου (Nwanisobi & Christopher, 2020), προσδιορίζει την έννοια της «Δημόσιας Διοίκησης», η οποία συνδέεται με τη φροντίδα και τη διαχείριση των δημοσίων υποθέσεων. Παρότι αποτελεί μία έννοια η οποία χρησιμοποιείται σε καθημερινή βάση, στην πραγματικότητα είναι αρκετά δύσκολη η απόδοση ενός μόνου ορισμού, γεγονός που οφείλεται στο ότι καλύπτει μεγάλο εύρος δραστηριοτήτων και υποθέσεων. Μάλιστα, η πολύπλοκη φύση της έννοιας συνδυαστικά με τη πολυσημία της, έχουν οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι δεν υπάρχει ένα ενιαίο θέμα που να προσδιορίζει τη «Δημόσια Διοίκηση», αλλά, αντιθέτως, αφορά διαφορετικά πράγματα για διαφορετικούς παρατηρητές και στερείται σημαντικής κοινής θεωρητικής ή εφαρμοσμένης σημασίας (Rosenbloom, et al., 2015).

Όπως, λοιπόν, και η έννοια της διοίκησης έτσι και η έννοια της Δημόσιας Διοίκησης, έχει βρεθεί στο επίκεντρο διαφορετικών προσλήψεων, οι οποίες, ωστόσο τονίζουν την μοναδική της φύση. Είναι σημαντικό να τονισθεί ότι, όσο οι κοινωνίες εξελίσσονται και αποκτούν μία περισσότερο πολύπλοκη φύση, έτσι και η δημόσια διοίκηση προσαρμόζεται στις τρέχουσες τάσεις και προκλήσεις. Γι' αυτόν το λόγο από την ύπαρξη πληθώρας ορισμών, συνάγεται ότι η έννοια της δημόσιας διοίκησης έχει μία δυναμική φύση, η οποία συνεχώς μεταβάλλεται, προκειμένου να ακολουθεί τις αλλαγές των κοινωνιών (Aderibigbe & Olla, 2014). Από την απαρχή της εμφάνισης του διοικητικού κράτους, εκκινεί και η ιστορία της Δημόσιας Διοίκησης, όταν ο θεμελιωτής Woodrow Wilson – πρώην πρόεδρος των Η.Π.Α. και ακαδημαϊκός – δημοσίευσε μόλις το 1887 σε επιστημονικό περιοδικό πολιτικής επιστήμης άρθρο με τίτλο «The Study of Administration», το οποίο θεωρήθηκε η πρωταρχική αναφορά στην έννοια (Ramakrishnan & Raimol Ravi, 2019). Σύμφωνα με τον ίδιο, η Δημόσια Διοίκηση αντικατοπτρίζει τη «λεπτομερή και συστηματική εφαρμογή νόμου, με την κάθε ειδική εφαρμογή του νόμου να συνίσταται σε πράξη διοίκησης» (Ramakrishnan & Raimol Ravi, 2019), ενώ θεωρεί ότι αποτελεί την εκτελεστική, τη λειτουργική και

την πιο φανερή πλευρά της Κυβέρνησης (Dash & Barik, 2024). Παρακάτω παρουσιάζονται συγκεντρωτικά ορισμένοι από τους πιο γνωστούς ορισμούς που έχουν αποδοθεί στην έννοια της Δημόσιας Διοίκησης και την πλαισιώνουν μέχρι σήμερα.

Πίνακας 2: Ορισμοί της έννοιας "Δημόσια Διοίκησης"

Συγγραφείς	Ορισμοί
E.N. Gladden (1972)	Η δημόσια διοίκηση ασχολείται με τη διοίκηση της κυβέρνησης
Percy Mc Queen	Η δημόσια διοίκηση είναι η διοίκηση που σχετίζεται με τη λειτουργία της κυβέρνησης, είτε τοπική είτε κεντρική
Herbert A. Simon (1957)	Με τον όρο Δημόσια Διοίκηση εννοούνται κατά κοινό λόγο, οι δραστηριότητες των εκτελεστικών τμημάτων των εθνικών, κρατικών και τοπικών κυβερνήσεων
John A. Veig	Η Δημόσια Διοίκηση σχετίζεται με την οργάνωση, το προσωπικό, τις πρακτικές και τις διαδικασίες που είναι απαραίτητες για την αποτελεσματική εκτέλεση μη πολιτικών λειτουργιών που ανατίθενται στην εκτελεστική εξουσία της κυβέρνησης
L.D. White (1955)	Η Δημόσια Διοίκηση αποτελείται από όλες εκείνες τις λειτουργίες που έχουν ως βασικό σκοπό τους την εκπλήρωση ή την επιβολή της δημόσιας πολιτικής
M.E. Dimock	Δημόσια Διοίκηση είναι η εκπλήρωση ή επιβολή της δημόσιας τάξης όπως δηλώνεται από τις αρμόδιες αρχές. Ασχολείται με τα προβλήματα και τις δυνάμεις της οργάνωσης

	<p>και τις τεχνικές διαχείρισης, οι οποίες εμπλέκονται στην εφαρμογή των νόμων και των πολιτικών όπως διαμορφώνονται από τους φορείς χάραξης πολιτικής της Κυβέρνησης. Η δημόσια διοίκηση είναι ο νόμος σε πράξη/ στέλεχος μιας Κυβέρνησης.</p>
D. Waldo (1967)	<p>Η Δημόσια Διοίκηση είναι η τέχνη και η επιστήμη της διαχείρισης που εφαρμόζεται στις υποθέσεις του κράτους. Η διαδικασία της Δημόσιας Διοίκησης αποτελείται από τις ενέργειες που εμπλέκονται στην επίδραση της πρόθεσης ή της επιθυμίας της Κυβέρνησης.</p>
J.S. Hodgson	<p>Η δημόσια διοίκηση περιλαμβάνει όλες τις δραστηριότητες προσώπων ή ομάδων στις κυβερνήσεις ή τις υπηρεσίες τους, είτε αυτοί οι οργανισμοί δραστηριοποιούνται σε διεθνές, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο, προκειμένου να εκπληρώσει τον σκοπό αυτών των Κυβερνήσεων ή υπηρεσιών</p>
E. McGregor	<p>Ο όρος Δημόσια Διοίκηση προορίζεται για να δηλώσει τη δημιουργία στοχευμένης δημόσιας δράσης, της οποίας η επιτυχία εξαρτάται από τη συμφιλίωση των ανταγωνιστικών απαιτήσεων των διοικητικών λειτουργιών, της δημοκρατικής διακυβέρνησης και της δημόσιας λύσης</p>
Corson and Harris	<p>Η δημόσια διοίκηση είναι το πρακτικό μέρος της Κυβέρνησης και αποτελεί το μέσο με το οποίο πραγματοποιούνται οι σκοποί και οι στόχοι της</p>
Willoughby	<p>Ο όρος διοίκηση μπορεί να χρησιμοποιηθεί στην Πολιτική Επιστήμη με δύο έννοιες. Με</p>

	<p>την ευρεία του έννοια, υποδηλώνει το έργο που συνεπάγεται η πραγματική διεξαγωγή των κυβερνητικών υποθέσεων, ανεξάρτητα από τον συγκεκριμένο κλάδο της κυβέρνησης. Με τη στενότερη του έννοια, υποδηλώνει τις λειτουργίες μόνο του διοικητικού κλάδου</p>
<p>Luther Gulick (1937)</p>	<p>Η δημόσια διοίκηση είναι εκείνο το μέρος της επιστήμης της διοίκησης που σχετίζεται με την κυβέρνηση και ως εκ τούτου αποτελεί μέρος της εκτελεστικής εξουσίας, όπου υλοποιείται το έργο της Κυβέρνησης, παρόλο που υπάρχουν προβλήματα σε σχέση με τον νομοθετικό και δικαστικό κλάδο</p>
<p>J.M. Pfiffner (1946)</p>	<p>Η δημόσια διοίκηση συνίσταται στο να κάνει το έργο της κυβέρνησης είτε χρησιμοποιεί ακτινογραφία σε εργαστήριο υγείας είτε κερδίζοντας χρήματα στο νομισματοκοπείο... Η δημόσια διοίκηση συνίσταται στο να κάνει τα έργα της κυβέρνησης συντονίζοντας τις προσπάθειες των ανθρώπων ώστε να μπορέσουν συνεργάζονται για να επιτύχουν τα καθορισμένα καθήκοντά τους</p>
<p>F.M. Marx</p>	<p>Η Δημόσια Διοίκηση έχει καταλήξει να σημαίνει πρωτίστως την οργάνωση, το προσωπικό, τις πρακτικές και τις διαδικασίες που είναι απαραίτητες για την αποτελεσματική εκτέλεση των πολιτικών λειτουργιών που έχουν ανατεθεί στην εκτελεστική εξουσία της Κυβέρνησης</p>
<p>F.A. Nigro (1970)</p>	<p>Η Δημόσια Διοίκηση (i) είναι μια συνεργατική ομαδική προσπάθεια σε δημόσιο περιβάλλον</p>

	(ii) καλύπτει και τις τρεις εξουσίες- εκτελεστική νομοθετική και δικαστική και τη μεταξύ τους σχέση (iii) έχει σημαντικό ρόλο στη χάραξη της δημόσιας πολιτικής και επομένως αποτελεί μέρος της πολιτικής διαδικασίας (iv) διαφέρει σημαντικά από την ιδιωτική διοίκηση
James W. Davis	Η δημόσια διοίκηση μπορεί να ταυτιστεί καλύτερα με την εκτελεστική εξουσία μιας κυβέρνησης
RuthnaSwamy	Όταν η διοίκηση αφορά στις υποθέσεις ενός κράτους ή δευτερευόντων πολιτικών θεσμών (π.χ. Δήμο, Δημοτικό ή Επαρχιακό Συμβούλιο) ονομάζεται Δημόσια Διοίκηση

Πηγή: *Επεξεργασία συγγραφέα, Dash & Barik (2024), Nwanisobi & Christopher (2020), Lamidi (2015)*

1.2 Η σημασία του ανθρώπινου δυναμικού και η στελέχωση της Δημοσίας Διοίκησης

Η Δημόσια Διοίκηση, αποτελεί το επίκεντρο του κράτους και των δημοσίων υποθέσεων, γι' αυτό και εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την αποτελεσματική διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού της. Ο άνθρωπος παράγοντας, διαδραματίζει κεντρικό ρόλο στην παραγωγική διαδικασία ενώ οργανισμού, καθώς δεν μπορεί να εξισωθεί με την δραστηριότητα κάποιου άλλου.

Τα τελευταία χρόνια, οι έρευνες επικεντρώνονται στη σύνδεση της Διοίκησης του Ανθρώπινου Δυναμικού/Ανθρώπινων Πόρων – ΔΑΔ (Human Resource Management – HRM) με την μελέτη της Δημόσιας Διοίκησης, καθώς θεωρείται ότι διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στην επιτυχία των δημοσίων φορέων, μαζί με τη διαχείριση απόδοσης¹ και τη λογοδοσία (Boselie, et al., 2019).

¹ Με τον όρο «διαχείριση απόδοσης» εννοείται μία ολοκληρωμένη προσέγγιση που έχει ως στόχο την αξιολόγηση, την ανάπτυξη και την ενίσχυση της αποδοτικότητας των εργαζομένων, αλλά, ταυτόχρονα στοχεύει στην ικανοποίηση των εργαζομένων, στην ανάπτυξη των δεξιοτήτων τους και στην επίτευξη των στρατηγικών στόχων του οργανισμού

Η ΔΑΔ συνιστά μία βασική έννοια, η οποία τοποθετείται στον πυρήνα της διοίκησης κάθε οργανισμού/επιχείρησης. Ειδικότερα, όπως επισημαίνουν και οι Τερζίδης & Τζωρτζάκης (2004) οι ανθρώπινοι πόροι αποτελούν «το πιο απαιτητικό στοιχείο των εισροών της επιχείρησης ως προς τη διοίκηση και τη διαχείρισή τους» με την ΔΑΔ να αποτελεί κομμάτι της διοικητικής λειτουργίας (Τερζίδης & Τζωρτζάκης, 2004). Πρόκειται για την οργάνωση, τον συντονισμό και τη διαχείριση των υπαλλήλων ενός οργανισμού, προκειμένου να εκτελεστούν από κοινού η αποστολή, το όραμα και οι στόχοι που έχουν τεθεί (Courseira, 2024). Η ορθή διαχείριση και ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού, μέσω προγραμμάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης, πρακτικής εφαρμογής, κ.ά., θεωρούνται στοιχεία κλειδιά της ΔΑΔ, προκειμένου να αξιοποιηθούν όλα τα προσόντα και οι δεξιότητες των υπαλλήλων σε κάθε δημόσιο οργανισμό.

Η ανάδυση του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ αποτέλεσε την αφετηρία της συζήτησης για την ένταξη της ΔΑΔ στον δημόσιο τομέα, καθώς οι παρεχόμενες υπηρεσίες ήταν περισσότερο πελατοκεντρικές παρά διοικητικές. Η ΔΑΔ επηρεάζεται άμεσα από τις παραδοσιακές αρχές της δημόσιας διοίκησης, όπως είναι τα τυπικά προσόντα, η αξία, οι ικανότητες και άλλα χαρακτηριστικά που συνδέονται με την παραδοσιακή γραφειοκρατική δομή του Weber. Σύμφωνα με τον Rosenbloom (2010), η ΔΑΔ συνίσταται στη βάση τριών πτυχών στον δημόσιο τομέα (Rosenbloom, 2010). Η πρώτη πτυχή αναφέρεται στις αξίες που διακατέχουν τους managers/προϊσταμένους και συγκεκριμένα θεωρείται ότι η κύρια αξία στη λειτουργία των δημόσιων οργανισμών είναι η σχέση κόστους–αποτελεσματικότητας, η οποία οδηγεί σε μεταρρυθμίσεις που επικεντρώνονται στην αποδοτικότητα, την αποτελεσματικότητα και την οικονομία της αγοράς, μέσω τεχνικών ΔΑΔ. Όσον αφορά τη δεύτερη πτυχή, οι κύριες πολιτικές αξίες είναι η αντιπροσωπευτικότητα και η ανταπόκριση στις πολιτικές και διοικητικές αρχές, υπό την έννοια της διασύνδεσης των δημόσιων στελεχών και υπαλλήλων, για τον καλύτερο έλεγχο και την προστασία από τάσεις πολιτικοποίησης. Τέλος, η τρίτη πτυχή σχετίζεται με τις νομικές αρχές της δημόσιας διοίκησης, οι οποίες περιλαμβάνονται σε νομοθετικές ρυθμίσεις ή και σε δικαστικές αποφάσεις.

Το νέο μοντέλο διοίκησης NPM, είναι εμφανές ότι δίνει μεγαλύτερη έμφαση στην ΔΑΔ με στόχο την αποτελεσματικότερη πραγματοποίηση των κυβερνητικών στόχων. Ισχυρή προϋπόθεση για την καλύτερη απόδοση στο δημόσιο τομέα είναι η ενσωμάτωση πρακτικών διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού, όπως ο προγραμματισμός,

η στοχοθεσία, ο σχεδιασμός της εργασίας, η πρόσληψη και εκπαίδευση υπαλλήλων, η αξιολόγηση της απόδοσης, η παροχή προνομίων, μέτρηση αποδοτικότητας και παραγωγικότητας.

1.3 Σύγχρονα Μοντέλα Στελέχωσης στη Δημόσια Διοίκηση

Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, η Δημόσια Διοίκηση συνιστά μία δυναμική έννοια η οποία βρίσκεται σε διαρκή εξέλιξη, ανταποκρινόμενη στις ανάγκες των κοινωνιών. Η επιλογή του κατάλληλου μοντέλου στελέχωσης στη δημόσια διοίκηση αποτελεί ένα πολυδιάστατο και πολύτροπο ζήτημα, το οποίο επηρεάζει άμεσα την αποτελεσματικότητα των φορέων, την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και την εμπιστοσύνη των πολιτών στο Κράτος, η οποία τις τελευταίες δεκαετίες κλονίζεται διαρκώς. Με τον όρο «μοντέλο στελέχωσης» δεν νοείται μία περίπλοκη προσομοίωση με ποσοτικές μεταβλητές, αλλά περιλαμβάνονται και ποιοτικές μετρήσεις, στοχεύοντας στην επίτευξη της αποστολής του εκάστοτε οργανισμού με τον καλύτερο δυνατό τρόπο (Schulker, et al., 2020).

Η κατάλληλη στελέχωση με διοικητικούς υπαλλήλους που διορίζονται σε θέσεις αντίστοιχες των προσόντων τους είναι απαραίτητη, προκειμένου να επιτευχθεί η πραγμάτωση της αποστολής της και η υλοποίηση των στόχων της. Η αντιστοιχία των θέσεων με τις ικανότητες των διοικητικών στελεχών, αποτελεί, σύμφωνα με τους Παπαδάκης et al. (2023), το επίκεντρο του βεμπεριανού προτύπου οργάνωσης, το οποίο «προϋποθέτει την επαγγελματική εξειδίκευση της υπαλληλίας που συνδέεται με σχέση ιεραρχικής εξάρτησης με τη δημόσια οργάνωση και δεσμεύεται από τους κανόνες βάσει των οποίων αυτή λειτουργεί» (Παπαδάκης, et al., 2023).

Το βεμπεριανό μοντέλο οργάνωσης και πιο συγκεκριμένα μοντέλο γραφειοκρατίας, θεωρήθηκε το αφετηριακό σημείο γέννησης της δημόσιας διοίκησης, και συνδέθηκε με τα παραδοσιακά μοντέλα διαμόρφωσης των περισσότερων δυτικών διοικητικών συστημάτων (Lamproroulou & Oikonomou, 2018). Οι βασικές του αρχές περιλαμβάνουν την ιεραρχική οργανωτική δομή, τους επίσημους κανόνες, την ομοιομορφία, την νομιμότητα, την τυποποίηση των διαδικασιών, τον καταμερισμό της εργασίας, την ουδετερότητα, την αξιοκρατία και τις τεχνικές δεξιότητες και ικανότητες (Lamproroulou & Oikonomou, 2018). Παρόλο που το βεμπεριανό πρότυπο κυριάρχησε για πολλά χρόνια, καθορίζοντας την μορφή των διοικητικών

συστημάτων στις δυτικές χώρες με διαφορετικό βαθμό και εστιάζοντας σε εναλλακτικές πτυχές, οι αποκλίσεις που εμφανίζονταν μεταξύ θεωρίας και εφαρμογής του οδήγησαν στην συνολική αμφισβήτησή του τις δεκαετίες του '70 – '80. Ειδικότερα, ορισμένα από τα πιο σημαντικά ελαττώματα του μοντέλου, τα οποία οδήγησαν και στην αντικατάστασή του, αποτέλεσαν οι περιορισμένες μορφές ευελιξίας, η χαμηλή παραγωγικότητα και αποτελεσματικότητα, καθώς και ζητήματα πολιτικοποίησης, ενώ επικρίθηκε ιδιαίτερα για την περιορισμένη και αδύναμη κοινωνική συμμετοχή (Lampropoulou & Oikonomou, 2018; Hassan, 2024). Οι παραπάνω προκλήσεις του βεμπεριανού μοντέλου σε συνδυασμό την κριτική που δέχτηκε για την αδυναμία του να ανταποκριθεί αποτελεσματικά στις μεταβαλλόμενες κοινωνικές απαιτήσεις και στις αυξανόμενες οικονομικές ανάγκες, οδήγησαν στην ανάδυση τη δεκαετία του '80 μιας νέας διοικητικής προσέγγισης στον δημόσιο χώρο, η οποία υιοθετούσε τις τεχνικές του ιδιωτικού τομέα (Hood, 1991; Hughes, 2003).

Τα σύγχρονα αυτά μοντέλα, αποτέλεσαν κάποιας μορφής απάντηση στην αυξανόμενη κριτική σε βάρος της παραδοσιακής γραφειοκρατίας, υιοθετώντας καινοτόμες πρακτικές που σχετίζονταν αποκλειστικά με την ιδιωτική σφαίρα της οικονομίας και της διοίκησης των επιχειρήσεων. Η αναδιοργάνωση της δημόσιας διοίκησης θεωρήθηκε ότι μπορούσε να επιτευχθεί μετατοπίζοντας το ενδιαφέρον στην απόδοση με οικονομικούς όρους (Lampropoulou & Oikonomou, 2018). Η αντίληψη αυτή επικράτησε κυρίως στις αγγλοαμερικανικές χώρες, στις οποίες κυριάρχησαν τα νέα μοντέλα και παρατηρήθηκαν μεταρρυθμίσεις μεγαλύτερης διάρκειας και εντάσεως.

Αρχικά, η νέα μορφή της δημόσιας διοίκησης δέχτηκε διαφορετικές ονομασίες, όπως Μανατζεραλισμός, Νέα Δημόσια Διοίκηση (NPM), Μετα-Γραφειοκρατικό Πρότυπο, κλπ., οι οποίες επικεντρώνονταν στη χρήση μηχανισμών της αγοράς και του ανταγωνισμού για τη μέγιστη απόδοση. Τα τελευταία χρόνια, όλα τα παραπάνω έχουν συγχωνευθεί, τροποποιηθεί ή επαναπροσδιοριστεί σε πέντε ευρέως αποδεκτά μοντέλα, τα οποία έχουν αναμορφώσει τον τρόπο στελέχωσης και λειτουργίας των φορέων της δημόσιας διοίκησης: New Public Management (NPM), New Public Governance (NPG), New Public Service (NPS), New Weberian State (NWS) και Public Value (PV) (Lampropoulou & Oikonomou, 2018; Katsamunskaja, 2012). Παρόλο που το NPM έχει εδραιώσει την παρουσία του στο τρόπο με τον οποίο στελεχώνονται οι δημόσιες υπηρεσίες, είναι σημαντικό να γίνει μία σύντομη αναφορά και στα χαρακτηριστικά των άλλων τύπων.

Πίνακας 3: Σύγχρονα Μοντέλα Δημόσιας Διοίκησης

<p>New Public Management</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Έμφαση στην οικονομία, την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα υποβαθμίζοντας τη σημασία της ρύθμισης • Εστίαση στις επιχειρηματικές πρακτικές, στα αγοραία κίνητρα και στον ανταγωνισμό • Μεγαλύτερος ανταγωνισμός στους δημόσιους φορείς • Μεγαλύτερη έμφαση στον καταναλωτισμό • Έμφαση στο επιχειρηματικό πνεύμα
<p>New Public Governance</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Σύνδεση με θεωρίες δικτύων • Συνεργασία δημόσιου – ιδιωτικού τομέα • Συντονισμός • Συμμετοχή των εμπλεκόμενων μερών • Προσανατολισμός στα αποτελέσματα • Καλύτερη παροχή υπηρεσιών • Λογοδοσία
<p>New Public Service</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Εξυπηρέτηση των κοινών συμφερόντων των πολιτών • Απομάκρυνση από την καθοδήγηση με τεχνικό τρόπο • Δημοκρατική ιδιότητα του πολίτη • Συνεργασία και Κοινή Ηγεσία • Προώθηση δημοσίου συμφέροντος στη βάση της κοινωνίας και όχι της επιχειρηματικότητας
<p>New Weberian State</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Καλύτερη εξυπηρέτηση των αναγκών των πολιτών • Ενδιαφέρον στην κοινωνική ανάγκη • Επαγγελματισμός • Συνδυασμός παραδοσιακών αρετών με επιχειρηματικές τεχνικές • Εστίαση στην αποδοτικότητα
<p>Public Value</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Πολιτική νομιμοποίηση • Δημόσια διαβούλευση • Ενσωμάτωση κοινωνικών απόψεων στη διοικητική δράση • Κοινή αξία για την κοινωνία

1.4 Η σημασία της ηγεσίας στη Δημόσια Διοίκηση: Ο ρόλος των προϊσταμένων

Οι σύγχρονες οπτικές της δημόσιας διοίκησης στη βάση της ιδιωτικής πρωτοβουλίας, έχουν αναδείξει την έννοια της ηγεσίας σε έναν από τους πιο κρίσιμους παράγοντες για την αποτελεσματική της λειτουργία. Η έννοια της ηγεσίας (Leadership) διαφοροποιείται από εκείνη της Διαχείρισης (Management), καθώς προσδιορίζει άλλα χαρακτηριστικά με τα οποία πρέπει να διακατέχεται ο εκάστοτε αρμόδιος. Ειδικότερα, η ηγεσία προσδιορίζει εκείνο το είδος της δραστηριότητας που διαπερνά ολόκληρο το σύστημα διαχείρισης, στο οποίο είναι αδύνατο να εκτελούνται αποτελεσματικά οι λειτουργίες του προγραμματισμού, της οργάνωσης, της παρακίνησης και του ελέγχου εάν δεν υπάρχουν αποτελεσματικές διαχειρίσεις και ηγέτες (Shorobura & Dolynska, 2023). Από την άλλη πλευρά, η Διαχείριση αποτελεί μία πολύσημη έννοια, η οποία θα μπορούσε να αποδοθεί ως «η διαδικασία σχεδιασμού και διατήρησης ενός περιβάλλοντος, στο οποίο τα άτομα, δουλεύοντας μαζί σε ομάδες, επιτυγχάνουν αποτελεσματικά επιλεγμένους στόχους», με τους managers να επιτελούν ορισμένες παγκοσμίως αναγνωρισμένες λειτουργίες, συμπεριλαμβανομένων του σχεδιασμού, της οργάνωσης, της στελέχωσης, της καθοδήγησης και του ελέγχου (Gutterman, 2023). Όπως παρατηρείται και από τα παραπάνω, οι δύο έννοιες είναι συμπληρωματικές και πρέπει να συντρέχουν στο πρόσωπο ενός προϊστάμενου προκειμένου να καθίσταται περισσότερο αποτελεσματικός (Μπουραντάς, 2002).

Η ηγεσία στη δημόσια διοίκηση συναντάται στην κάθετη και στην οριζόντια διάσταση. Η κάθετη διάσταση υπογραμμίζει τα συστήματα που βασίζονται στη γραμμή εντολών και έχουν τυπική ιεραρχική οργανωτική δομή, ενώ η οριζόντια διάσταση αναφέρεται στην επί ίσοις όροις επαγγελματική καθοδήγηση και συντονισμό στη λήψη διοικητικών αποφάσεων (Peters & Pierre, 2019). Ο επαγγελματισμός είναι ένα καθοριστικό χαρακτηριστικό της δημόσιας διοίκησης. Στην δημόσια σφαίρα, η ηγεσία γίνεται αντιληπτή ανάλογα με τη φύση του οργανισμού, χωρίς, ωστόσο, να μεταβάλλεται η κεντρική της στοχοθεσία, δηλαδή η σύγκριση συγκεκριμένων ικανοτήτων, προσανατολισμών και στυλ δράσης για την επίτευξη των σκοπών του οργανισμού. Όσον αφορά τους δημόσιους φορείς, η ηγετική λειτουργία πρέπει να κατευθύνεται τόσο σε εσωτερικές όσο και σε εξωτερικές διαδικασίες, προκειμένου να επιτευχθεί υψηλότερη απόδοση.

Η έννοια της ηγεσίας εδραιώθηκε στη δημόσια διοίκηση σύμφωνα με τις προβλέψεις του NPM, το οποίο εισήχθη τη δεκαετία του '80, τόσο υπό την

managerial μορφή του όσο και υπό την περισσότερο συμμετοχική του εκδοχή – Public Governance (Zubek, 2020). Στην πραγματικότητα, η μετάβαση αυτή αποτελούσε μία νέα πρόκληση για τους managers – προϊστάμενους των υπαρχόντων δημόσιων φορέων, καθώς έπρεπε εκτός από managers να αναδειχθούν και ως ηγέτες. Βέβαια, δε μπορεί κάθε άνθρωπος που κατέχει διευθυντική θέση να σταθεί και ως ηγέτης, και αυτό γιατί υπάρχουν ορισμένα στοιχεία διαφοροποίησης των δύο εννοιών, με κυριότερο εκείνο της Συναισθηματικής Νοημοσύνης (Zubek, 2020; Goleman, 1996) – η ικανότητα παρακολούθησης των συναισθημάτων του ατόμου και των συναισθημάτων των άλλων, η διάκριση μεταξύ διαφορετικών συναισθημάτων, η κατάλληλη επισήμανση τους και η αξιοποίηση συναισθηματικών πληροφοριών για την καθοδήγηση της σκέψης και της συμπεριφοράς (Srivastava, 2013).

Πίνακας 4: Διαφορές Managers-Προϊστάμενοι με Ηγέτες

Managers – Προϊστάμενοι		Ηγέτες
Προσανατολισμός στην εργασία	Σημεία Διαφοροποίησης	Προσανατολισμός στον άνθρωπο
Εστίαση στα γεγονότα και στην εργασία		Εστίαση στις συμπεριφορές
Λογική σκέψη		Εμπνευσμένη και Οραματική σκέψη
Προκαθορισμένα Πλαίσια		Νέοι Ορίζοντες
Καθοδήγηση βάσει εξουσίας		Καθοδήγηση βάσει της προσωπικής του δύναμης και του συνόλου
Κάνει τα πράγματα σωστά		Κάνει τα σωστά πράγματα
Βραχυπρόθεσμη Προοπτική		Μακροπρόθεσμη Προοπτική

Πηγή: Madsen (2022) και Duggal (2024)

Όπως υποστηρίζει ο Goleman (2000), υπάρχουν έξι διαφορετικά στυλ ηγεσίας, τα οποία, παρόλο που βρίσκουν άμεσης εφαρμογής στις επιχειρήσεις, είναι εξίσου ορατά και στη δημόσια σφαίρα, θεωρώντας ότι είναι απαραίτητο οι υψηλόβαθμοι να χαρακτηρίζονται από αυτά τα χαρακτηριστικά για την επίτευξη υψηλότερων αποδόσεων. Στον παρακάτω πίνακα παρουσιάζονται τα έξι διαφορετικά στυλ ηγεσίας με τα βασικά τους χαρακτηριστικά.

Πίνακας 5: Βασικοί τύποι ηγεσίας

Στυλ Ηγεσίας	Χαρακτηριστικά
<p>Επιτακτικό</p> <p>«Κάνε αυτό που σου λέω»</p>	<p>Άμεση υπακοή, κάνει κάτι απευθείας και δεν ενθαρρύνει, δεν χτίζει δεσμούς, ελέγχει, αποθαρρύνει τους υπαλλήλους</p>
<p>Οραματικό</p> <p>«Έλα μαζί μου»</p>	<p>Παρακίνηση των υπαλλήλων για ένα κοινό όραμα/στόχο, θέτει πρότυπα, επιβραβεύει, εμπνυχώνει για ελευθερία δράσης</p>
<p>Συνεργατικό</p> <p>«Οι άνθρωποι έρχονται πρώτοι»</p>	<p>Αρμονία της εργασίας σε ομάδα, συναισθηματικοί δεσμοί με τα μέλη της ομάδας, αφοσίωση, οικοδόμηση αίσθησης του ανήκειν</p>
<p>Δημοκρατικό</p> <p>«Τι πιστεύετε;»</p>	<p>Ελευθερία έκφρασης και διατύπωσης απόψεων, αξιολόγηση ιδεών, εμπιστοσύνη μεταξύ των μελών, δέσμευση και ευθύνη για την εργασία</p>
<p>Ρυθμιζόμενο</p> <p>«Κάντε το, όπως κάνω εγώ τώρα»</p>	<p>Υψηλά πρότυπα για τον εαυτό του και τα μέλη της ομάδας, εμμονή στην γρηγορότερη και καλύτερη αντιμετώπιση των πραγμάτων, μη παροχή σχολίων, πίστη στην γνώση των πραγμάτων από τα μέλη</p>
<p>Συμβουλευτικό</p> <p>«Δοκιμάστε αυτό»</p>	<p>Ανάπτυξη των μελών της ομάδας, βοήθεια στην ανακάλυψη των δυνατών και αδύναμων σημείων, υποστήριξη, καθοδήγηση και ανατροφοδότηση</p>

Πηγή: Zubek (2020) και Goleman (2000)

Με βάση τα παραπάνω, είναι εμφανές ότι η ηγεσία μπορεί να αποτελέσει στοιχείο κλειδί για την ανάπτυξη του δημόσιου τομέα. Όπως εύστοχα σημειώνει ο Van Wart οι ηγέτες του δημοσίου τομέα συνδέονται με εκείνους που κατέχουν θέσεις στη δημόσια διοίκηση, εξαιρώντας τους πολιτικούς ηγέτες ή τους ηγέτες που χαράσσουν πολιτικές (Van Wart, 2013). Οι κατάλληλοι προϊστάμενοι με ηγετικές δεξιότητες είναι απαραίτητοι για την ανάπτυξη της δημόσιας διοίκησης και για την επίτευξη καλύτερης απόδοσης κα αποτελεσματικότητα.

Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελληνική Πραγματικότητα: Το Ελληνικό Σύστημα Στελέχωσης

2.1 Ιστορική εξέλιξη της ελληνικής δημόσιας διοίκησης

Η ιστορική αναδρομή στα συστήματα στελέχωσης στο ελληνικό πλαίσιο είναι απαραίτητη, καθώς συνδέονται άρρηκτα με τις πολιτικές, κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες της χώρας, ενώ διαχρονικά έχουν ταυτιστεί με τις αλλαγές που παρατηρούνται σε επίπεδο κεντρικών πολιτικών. Οι περισσότερες έρευνες επικεντρώνονται στις μεταρρυθμίσεις του ελληνικού διοικητικού συστήματος και στον εκσυγχρονισμό και εξορθολογισμό των λειτουργιών της, προκειμένου να ανταποκριθεί στην αλματώδη ανάπτυξη της τεχνολογίας. Το ελληνικό διοικητικό σύστημα ακολούθησε διακριτές φάσεις εξέλιξης από τη μεταπολεμική περίοδο, επηρεασμένο από τις γενικές τάσεις που παρατηρούνταν στον διεθνή χώρο, αλλά διατηρώντας τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της ελληνικής διοικητικής παράδοσης (Lampropoulou & Oikonomou, 2018).

Το ελληνικό παράδειγμα δημόσιας διοίκησης, έχει υποστηριχθεί ότι θα μπορούσε να αποτελεί το επίκεντρο του ιστορικού θεσμισμού (historical institutionalism), καθώς χαρακτηρίζεται από μακροπρόθεσμα πρότυπα που περιλαμβάνουν πελατειακές σχέσεις κατά την πρόσληψη στις δημόσιες υπηρεσίες, συγκεντρωτικές τάσεις σε επίπεδο κρατικής οργάνωσης και ισχυρή παρουσία του κράτους στην οικονομία (Hall & Taylor, 1996; Spanou & Sotiropoulos, 2011). Η διαδρομή της δημοσίας διοίκησης στην Ελλάδα ξεκινά κατά την πρώτη μεταπολεμική περίοδο και ειδικότερα τη δεκαετία του '50, εμφανίζοντας πληθώρα δυσκολιών στην αντιμετώπιση των κοινωνικοοικονομικών προβλημάτων, με τον διοικητικό μηχανισμό, ο οποίος συνδύαζε χαρακτηριστικά του βεμπεριανού προτύπου και της γαλλικής διοίκησης, να εμφανίζεται αδύναμος στο εσωτερικό του (Lampropoulou & Oikonomou, 2018).

Η αφομοίωση ενός ευρέως φάσματος οικονομικών, κοινωνικών και παραγωγικών δραστηριοτήτων από τους δημόσιους φορείς, σε συνδυασμό με την γραφειοκρατική δομή μεγάλης κλίμακας των δημοσίων οργανισμών και τον άμεσο έλεγχο από το πολιτικό σύστημα, δημιούργησαν πολλά προβλήματα στο κατεστραμμένο από τον πόλεμο ελληνικό κράτος, καθιστώντας απαραίτητη την

αναδιοργάνωσή του. Οι ενέργειες που πραγματοποιήθηκαν, προσανατολίστηκαν στα (Χριστοπούλου, 2008):

- Σύσταση του Υπουργείου Συντονισμού και της Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικής Οργάνωσης
- Ψήφιση του Πρώτου Ενιαίου Υπαλληλικού Κώδικα (Ν. 1811/1951) και στην ίδρυση μιας Ανεξάρτητης Αρχής – Ανώτατο Συμβούλιο Δημοσίων Υπηρεσιών – για τη διαφύλαξη των αρχών της αξιοκρατίας στη στελέχωση των δημόσιων φορέων
- Σύσταση τρίτης Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικής Οργάνωσης στο Υπουργείο Συντονισμού

Παρόλες τις παραπάνω προσπάθειες, τα προβλήματα ανάπτυξης της δημόσιας διοίκησης παρέμειναν για πολλά χρόνια, ενώ με το πέρας των ετών «μετονομάστηκαν» σε παθογένειες της ελληνικής περίπτωσης. Ήδη από το 1950 τα ζητήματα στελέχωσης στη βάση αξιοκρατικών παραγόντων, η εκπαίδευση του στελεχιακού δυναμικού, η ανισοκατανομή των ανθρώπινων πόρων και η έλλειψη ενός ορθολογικού συστήματος προσλήψεων ήταν ορατά (Χριστοπούλου, 2008).

Κατά την δικτατορική περίοδο, δεν επηρεάστηκαν τα οργανωτικά και λειτουργικά χαρακτηριστικά του μεταπολεμικού διοικητικού συστήματος, αλλά αντίθετα, τονίστηκαν οι πτυχές εξουσίας και ιεραρχίας (Lampropoulou & Oikonomou, 2018), Με την αποκατάσταση της Δημοκρατίας, ο ελληνικός δημόσιος τομέας εμφανίζεται αδύναμος να προσαρμοστεί στα νέα πρότυπα, παρόλο που δόθηκε μεγάλη έμφαση στον εκδημοκρατισμό των λειτουργιών του. Όπως παρατηρεί η Χριστοπούλου (2008), η «εναρμόνιση ενός ικανού ανθρώπινου δυναμικού με τη δημιουργία δομών, ο προγραμματισμός και συντονισμός της διοικητικής δράσης, η μέτρηση της παραγωγικότητας και η δημιουργία κινήτρων» ήταν κεντρικά στην ατζέντα των μεταρρυθμίσεων, χωρίς όμως να επιφέρουν το επιθυμητό αποτέλεσμα.

Δραστικότερες ενέργειες για την αναβάθμιση της δημόσιας διοίκησης παρατηρήθηκαν από τη δεκαετία του '90 και ύστερα, όταν άρχιζαν να εφαρμόζονται οι πρακτικές του NPM και επιχειρήθηκε να αλλάξει το σύστημα στελεχώσεων της χώρας. Τρεις εκθέσεις στάθηκαν η αφορμή για την θέσπιση μέτρων για την πλήρη μετάβαση της Δημόσιας Διοίκησης σε μία νέα εποχή (Χριστοπούλου, 2008; Κατσαμά, 2024).

Πίνακας 6: Εκθέσεις για τη διαδικασία μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης

	Έτος	Χαρακτηριστικά
Έκθεση για τη Μεταρρύθμιση για τον Εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης <i>Αλεξάνδρα Κανελλόπουλου</i>	1990	Εξορθολογισμός διοίκησης, επιτελική λειτουργία των κεντρικών δομών, αύξηση παραγωγικότητας δημοσίων υπηρεσιών
Έκθεση της Επιτροπής για τον Ανθρώπινο Παράγοντα <i>Ξενοφών Ζολώτας</i>	1991	Δημιουργία ανθρώπινου δυναμικού ως μοχλός ανάπτυξης της χώρας, εισαγωγή Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ
Έκθεση για την υιοθέτηση νέων εργαλείων διοίκησης <i>Ιωάννης Σπράος</i>	1998	Οι παθογένειες της διοίκησης συνίστανται στον συγκεντρωτισμό, στην έλλειψη επιτελικής και στρατηγικής δράσης, στην εσωστρέφεια και ανάγκη ένταξης προγραμματισμού, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας στους δημόσιους φορείς

Πηγή: Χριστοπούλου (2008) και Κατσαμά (2024)

Προς την κατεύθυνση που εισήγαγε η Έκθεση του 1998 κινήθηκε και η ψήφιση του Ν. 4622/2019 για το «Επιτελικό Κράτος», βάσει του οποίου προβλεπόταν διοικητικός συντονισμός, ισχυρό κέντρο διακυβέρνησης, λογοδοσία των δημοσίων φορέων και μεγαλύτερη διαφάνεια στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης συνολικά.

Όπως παρατηρείται από την παραπάνω ιστορική διαδρομή των συστημάτων στελέχωσης στο ελληνικό πλαίσιο, τα τελευταία χρόνια γίνονται πολλές προσπάθειες στροφής στα κυρίαρχα χαρακτηριστικά της ΔΑΔ και του ΝΡΜ. Ο κατάλληλος προγραμματισμός των ανθρωπίνων πόρων σε συνδυασμό με την επιδίωξη της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας, αποτελούν αλληλένδετες έννοιες που συμβάλουν στην επιτυχία των δημοσίων φορέων, παρόλο που οι παθογένειες του ελληνικού δημοσίου συνεχίζουν να υπάρχουν.

2.2 Νομοθετικό Πλαίσιο επιλογής των προϊσταμένων

Η επιλογή των δημόσιων υπάλληλων για θέσεις ευθύνης στην Ελλάδα διέπεται από ένα πολύπλοκο και συνεχώς εξελισσόμενο νομοθετικό πλαίσιο, το οποίο στοχεύει στην βελτίωση της διαδικασίας και στη κάλυψη των κενών των προηγούμενων νομοθετημάτων. Η αλματώδης ανάπτυξη της τεχνολογίας σε συνδυασμό με τις αλλαγές που πραγματοποιούνται σε διεθνές επίπεδο, καθιστούν αναγκαία την προσαρμογή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης στις επιταγές ενός αποδοτικότερου και αποτελεσματικότερου πλαισίου, όπου επιτάσσει και τη στελέχωση των ανώτερων θέσεων με ειδικά καταρτισμένους ανθρώπους. Στο ελληνικό νομοθετικό πλαίσιο έχει θεσπιστεί ένα σύνολο νόμων που ρυθμίζουν τη διαδικασία ανάδειξης Προϊσταμένων Γενικής Διεύθυνσης, με στόχο την εξασφάλιση της αξιοκρατίας, της αποτελεσματικότητας και της διαφάνειας. Στην παρούσα διπλωματική εργασία θα εξεταστούν προσεχτικά τα κυριότερα νομοθετικά κείμενα, προκειμένου να κατανοηθεί η θέση και ο ρόλος του προϊσταμένου, καθώς και η σημασία του στη λειτουργία της ελληνικής διοίκησης. Στην συγκεκριμένη ενότητα, η μελέτη θα περιοριστεί μέχρι τη ψήφιση του Ν. 3260/2004, δηλαδή πριν την ψήφιση του θεμέλιου νόμου για την ανάδειξη των προϊσταμένων (Ν. 3528/2007), και η ανάλυση των άρθρων, θα παρουσιαστεί συνοπτικά εντός πινάκων, ενώ η συνολική συνεισφορά των νόμων και ο σχολιασμός τους θα ενταχθούν στο βασικό κείμενο.

Αφετηριακό σημείο των νομοθετημάτων θα σταθεί ο Ν. 1586/86 «Βαθμολογική Διάρθρωση των θέσεων του Δημοσίου, Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου και των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις»², ο οποίος συνιστά τη βάση για τη σύσταση μιας πιο ευέλικτης Δ.Δ. και ρυθμίζει θέματα διαμόρφωσης του θεσμικού της πλαισίου, εισάγοντας συγκεκριμένες διατάξεις για την επιλογή και την ανάθεση καθηκόντων στους προϊσταμένους. Η ανάλυση των άρθρων 9-13 του νόμου, φανερώνει την προσπάθεια θέσπισης ενός συστήματος αξιοκρατικής επιλογής, που στοχεύει στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της διαφάνειας στη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών.

² <https://www.e-nomothesia.gr/kat-demosia-dioikese/n-1586-1986.html>

Πίνακας 7: Ανάλυση Ν. 1586/86

Άρθρα	Πυλώνες
Άρθρο 9	<ul style="list-style-type: none"> • Τίθενται τα θεμέλια για την επιλογή των προϊσταμένων, καθορίζοντας τα απαραίτητα προσόντα και τη διαδικασία • Η επιλογή καθορίζεται από την αξιολόγηση των ικανοτήτων και της εμπειρίας των υπαλλήλων, όπως προκύπτουν από τον προσωπικό τους φάκελο • Το αρμόδιο όργανο για την επιλογή προϊσταμένων είναι το Υπηρεσιακό Συμβούλιο, προκειμένου να βεβαιώνεται η αντικειμενικότητα και διαφάνεια της διαδικασίας • Η θητεία των προϊσταμένων είναι τριετής, στοχεύοντας στην διαρκή αξιολόγηση και ενίσχυση των επιδόσεων
Άρθρο 10	<ul style="list-style-type: none"> • Ρύθμιση θεμάτων μετακίνησης-μετάθεσης προϊσταμένων, μόνο σε θέση προϊσταμένου οργανικής μονάδας αντίστοιχου επιπέδου, εξασφαλίζοντας ότι οι αποφάσεις του Υπηρεσιακού Συμβουλίου δεν παρακάμπτονται
Άρθρο 11	<ul style="list-style-type: none"> • Εισαγωγή του θεσμού του Συντονιστή Διοίκησης, ο οποίος είναι υπεύθυνος για τον καλύτερο συντονισμό και σχεδιασμό των δραστηριοτήτων για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής σε μεγάλους οργανισμούς με πληθυσμό πάνω από 100.000 κατοίκους
Άρθρο 12	<ul style="list-style-type: none"> • Καθιέρωση επιδόματος θέσης προϊσταμένου για την άσκηση καθηκόντων, το οποίο διαφοροποιείται ανάλογα τη θέση και το επίπεδο των οργανικών μονάδων
Άρθρο 13	<ul style="list-style-type: none"> • Ρύθμιση διαδικασίας αναπλήρωσης των προϊσταμένων, διασφαλίζοντας την αδιάκοπη λειτουργία των μονάδων

Πηγή: *e-nomothesia.gr*

Σύμφωνα με τα άρθρα που εισήγαγε ο Ν. 1586/86, είναι εμφανές ότι αποτέλεσε μία σημαντική πρώτη προσπάθεια για την αναβάθμιση της διαδικασίας επιλογής προϊσταμένων στη Δ.Δ., καθώς συγκέντρωσε προηγούμενα διάσπαρτα νομοθετήματα σε ένα ενιαίο και όρισε τα απαραίτητα προσόντα που πρέπει να διαθέτει ο εκάστοτε υποψήφιος για την ανάδειξή του. Βέβαια, είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι στην εφαρμογή του αντιμετώπισε διάφορες προκλήσεις, καθώς πολιτικές παρεμβάσεις επηρέασαν συχνά τις διαδικασίες επιλογής, με αποτέλεσμα να μην τηρείται η αντικειμενικότητα, ενώ ελλιπής ήταν και η στελέχωση των Υπηρεσιακών Συμβουλίων. Το πιο σημαντικό, ωστόσο, ζήτημα της παραπάνω νομοθεσίας, ήταν η παντελής έλλειψη σαφών κριτηρίων αξιολόγησης και παρόλο που αποτέλεσε την αφετηρία για την χαρτογράφηση της κατεύθυνσης για την επιλογή

προϊσταμένων και τον εκδημοκρατισμό της Δ.Δ., έχρηζε άμεσων τροποποιήσεων που επήλθαν με τον Ν. 2085/92 «Ρύθμιση θεμάτων οργάνωσης, λειτουργίας και προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις»³, ο οποίος θεωρήθηκε ότι παρουσιάζει ριζική απόκλιση από τα διατάξεις του Ν. 1586/86.

Η ελληνική Δ.Δ., για δεκαετίες, χαρακτηριζόταν από σημαντικά προβλήματα, με τα προηγούμενα νομοθετήματα να διαιωνίζουν τις συνθήκες υπερβολικής γραφειοκρατίας, χαμηλής αποδοτικότητας και περιορισμένης ευελιξίας. Οι παθογένειες αυτές, οι οποίες συνδέθηκαν διαχρονικά με τη δράση της Δ.Δ., αποδυνάμωσαν την ικανότητα της να ανταποκριθεί στις μεταβαλλόμενες ανάγκες της κοινωνίας, με αποτέλεσμα να είναι απαραίτητη η μεταρρύθμιση της εσωτερικής της λειτουργίας για να ενισχυθεί η ευρύτερη αποτελεσματικότητά της. Από τη δεκαετία του '80 παρατηρήθηκε μία διόγκωση των προβλημάτων στο εσωτερικό της Δ.Δ., με αποτέλεσμα να χάσει την αξιοπιστία του λαού, δημιουργώντας την ανάγκη για συνολική μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου. Με τον Ν. 2085/92 τέθηκαν οι βάσεις εκσυγχρονισμού και εξορθολογισμού των λειτουργιών της Δ.Δ. με έμφαση στην ανασυγκρότηση του συστήματος βαθμολόγησης και προαγωγών στη βάση πλήρους αξιοποίησης των δυνατοτήτων των υπαλλήλων.

Ο νόμος αυτός αποτέλεσε το επίκεντρο των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, εγκαθιδρύοντας την πάγια ιεραρχία σε αντίθεση με την τάση που προϋπήρχε για την εδραίωση της κινητής ιεραρχίας, καθώς θεωρήθηκε ότι μπορεί να αποφέρει μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα, λόγω του ότι ο κάθε υπάλληλος έχει σαφείς αρμοδιότητες και υποχρεώσεις, ενώ παράλληλα δημιουργούνται κίνητρα για καλύτερη απόδοση. Ειδικότερα, με τον νόμο αυτό ο βαθμός συνδέθηκε με συγκεκριμένες αρμοδιότητες και καθήκοντα, οι υπάλληλοι παρέμεναν σε ένα συγκεκριμένο βαθμό για ορισμένο χρονικό διάστημα, μέχρι να προαχθούν/αποχωρήσουν, οι προαγωγές πραγματοποιούνταν κατόπιν αξιολογήσεων και κτήσης συγκεκριμένων κριτηρίων, ενώ στα πλαίσια της προώθησης της αξιοκρατίας, τα υπηρεσιακά συμβούλια ανασυντίθενται με στόχο την επιλογή των προαχθέντων στη βάση αντικειμενικών κριτηρίων.

³ <https://www.e-nomothesia.gr/kat-somateia-sundikalistikes-eleutheries/n-2085-1992.html>

Πίνακας 8: Ανάλυση Ν. 2085/92

Άρθρα	Πυλώνες
Άρθρο 1	<ul style="list-style-type: none"> • Οι θέσεις στη Δ.Δ. κατηγοριοποιούνται βάσει του απαιτούμενου τίτλου σπουδών (ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ, ΥΕ) • Κάθε βαθμός αντιστοιχεί σε διαφορετικές αρμοδιότητες και επίπεδα ευθύνης • Ο βαθμός στον οποίο μπορεί να τοποθετηθεί ένας υπάλληλος εξαρτάται από τον τίτλο σπουδών που κατέχει • Δημιουργία ιεραρχίας, με κάθε βαθμό να έχει συγκεκριμένες αρμοδιότητες και να υπάγεται σε ανώτερο βαθμό • Δυνατότητα προαγωγής στη βάση αντικειμενικών κριτηρίων
Άρθρο 2	<ul style="list-style-type: none"> • Τρεις τρόποι προαγωγής των δημοσίων υπαλλήλων όλων των κατηγοριών (ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ, ΥΕ): <ul style="list-style-type: none"> ○ Κατ' απόλυτη εκλογή ○ Κατ' εκλογή ○ Κατ' αρχαιότητα • Ουσιαστικά κριτήρια αξιολόγησης: <ul style="list-style-type: none"> ○ Χαρακτήρας ○ Συμπεριφορά ○ Αφοσίωση στο καθήκον ○ Διοικητική ικανότητα ○ Γνώση του αντικειμένου ○ Πρωτοβουλία, κλπ. • Σύνδεση κριτηρίων με τα στοιχεία του άρθρου 3
Άρθρο 3	<ul style="list-style-type: none"> • Καθορίζονται τα βασικά κριτήρια για την αξιολόγηση και προαγωγή των υπαλλήλων από το Υπηρεσιακό Συμβούλιο: <ul style="list-style-type: none"> ○ Τη γενική βαθμολογία των εκθέσεων αξιολόγησης των ουσιαστικών προσόντων της τελευταίας πενταετίας ○ Τον πειθαρχικό φάκελο του υπαλλήλου για τη διαπίστωση τήρησης ή μη των κανονισμών ○ Το χρόνο υπηρεσίας σε δύσκολες περιοχές, νησιωτικές ή παραμεθόριες ○ Την παρακολούθηση εκπαιδευτικών προγραμμάτων και η απόκτηση ακαδημαϊκών τίτλων και πιστοποιήσεων σχετικών με το αντικείμενο της υπηρεσίας και η γνώση ξένων γλωσσών ○ Τη συμμετοχή και επιτυχή ολοκλήρωση προγραμμάτων προαγωγικής εκπαίδευσης ○ Κάθε στοιχείο που αποδεικνύει τις δυνατότητες του υπαλλήλου, συστατικές επιστολές, δημοσιεύσεις, κλπ.

Άρθρο 4	<ul style="list-style-type: none"> • Καθορισμός του απαιτούμενου ελάχιστου χρόνου υπηρεσίας για την προαγωγή ενός υπαλλήλου από τον ένα βαθμό στον άλλο • Ο απαιτούμενος χρόνος υπηρεσίας διαφέρει ανάλογα την κατηγορία του υπαλλήλου (ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ, ΥΕ) και αυξάνεται όσο ανεβαίνει η ιεραρχία
Άρθρο 5	<ul style="list-style-type: none"> • Εισαγωγή συστήματος προαγωγών για την προώθηση της αντικειμενικότητας και αξιοκρατίας: <ul style="list-style-type: none"> ○ Κατ' απόλυτη εκλογή – βάσει αξιολόγησης ○ Κατ' εκλογή – βάσει αξιολόγησης και αρχαιότητας ○ Κατ' αρχαιότητα – μόνο σε περίπτωση ισοβαθμίας • Τα Υ.Σ. καταρτίζουν ξεχωριστούς πίνακες προακτέων, αξιολογώντας τους υπαλλήλους και κατατάσσοντάς τους ανάλογα, διασφαλίζοντας παράλληλα τη διαφάνεια και αντικειμενικότητα στη διαδικασία • Η προαγωγή στη θέση του Γ. Δ. γίνεται κατ' απόλυτη εκλογή και κατ' εκλογή⁴ με απόφαση του Ειδικού Υπηρεσιακού Συμβουλίου, ενώ η αρχαιότητα στο βαθμό του Διευθυντή Α' δεν λαμβάνεται υπόψη ως στοιχείο κρίσης για την προαγωγή στον ανώτερο βαθμό
Άρθρο 6	<ul style="list-style-type: none"> • Καθορίζεται η σύνθεση των Υ.Σ. με έμφαση στην παρουσία υψηλόβαθμων στελεχών (Γ.Δ. ή Διευθυντές Α' και Β') • Κατάργηση ενός από τα υφιστάμενα Υ.Σ. και ανάθεση των αρμοδιοτήτων του σε άλλα

Πηγή: *e-nomothesia.gr*

Η εισαγωγή του Ν. 2085/1992 αποτέλεσε μία σημαντική προσπάθεια για την αναμόρφωση της Δ.Δ., επιχειρώντας να αντιμετωπίσει ορισμένες από τις χρόνιες παθογένειες στην εσωτερική της λειτουργία και να εδραιώσει την αξιοκρατία στην επιλογή των προϊσταμένων. Ο νόμος εισήγαγε ένα πιο οργανωμένο πλαίσιο για τη λειτουργία της Δ.Δ., επαναφέροντας την πάγια ιεραρχία και την ιεραρχική δομή με σκοπό την επίτευξη της αποτελεσματικότητας. Επιπλέον, καθιέρωσε νέα κριτήρια αξιολόγησης και προαγωγής, στοχεύοντας στην αύξηση της παραγωγικότητας, ενώ εισήγαγε διαδικασίες που βασίζονταν στη μεγαλύτερη διαφάνεια. Παρόλο που ο νόμος συνέβαλε στη σημαντική αναβάθμιση και αξιοποίηση των δυνατοτήτων των υπαλλήλων, η εφαρμογή της παγίας ιεραρχίας μπορεί να δημιουργήσει προβλήματα σε περιβάλλοντα με περιορισμένους πόρους και μεταβολές, ενώ, όπως διαφάνηκε, δεν

⁴ Η κατ' απόλυτο εκλογή απαιτεί συγκριτικά αυστηρότερα κριτήρια, υψηλότερο επίπεδο εκπαίδευσης, σημαντική επαγγελματική εμπειρία σε θέσεις ευθύνης, εξειδίκευση, ανώτερη επίδοση ενώ η κατ' εκλογή απαιτεί πολύ καλά προσόντα, καλή επίδοση, την απαραίτητη εξειδίκευση <https://www.e-nomothesia.gr/kat-somateia-sundikalistikis-eleutherias/n-2085-1992.html>

κατάφερε να αντιμετωπίσει τα χρόνια ζητήματα του ελληνικού διοικητικού συστήματος.

Η ριζική αναμόρφωση της Δ.Δ. επήλθε με την Κυβέρνηση ΠΑΣΟΚ και τη ψήφιση του Ν. 2190/1994 «Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης»⁵, ο οποίος συνιστά ορόσημο στην ιστορία της ελληνικής Δ.Δ., καθώς εισήγαγε σημαντικές μεταρρυθμίσεις στον τρόπο επιλογής προσωπικού, καθιερώνοντας ένα αντικειμενικό σύστημα προσλήψεων στο δημόσιο τομέα με κεντρικά σημεία τη διαφανή, αντικειμενική και αξιοκρατική διαδικασία επιλογής και την απομάκρυνση του κρατικού μηχανισμού από την επιρροή της πολιτικής (Πικραμένος, 2008). Ο παραπάνω νόμος προέβλεπε τη σύσταση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), μιας ανεξάρτητης αρχής αρμόδιας για τη διεξαγωγή διαγωνισμών για την πλήρωση θέσεων στον δημόσιο τομέα, το περιεχόμενο και οι αρμοδιότητες του οποίου θα μελετηθούν στην επόμενη ενότητα του παρόντος κεφαλαίου. Πέραν της σύστασης του ΑΣΕΠ, ο νόμος εισήγαγε σημαντικές αλλαγές στη βαθμολογική διάρθρωση και τις προαγωγές των υπαλλήλων του δημοσίου, καταργώντας παράλληλα, το σύστημα που είχε εισάγει ο Ν. 2085/1992.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου και ειδικότερα με βάση το κεφάλαιο Η' ⁶, καθορίζεται μία ενιαία βαθμολογική κλίμακα για τις διάφορες κατηγορίες εκπαίδευσης (ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ, ΥΕ), με τις θέσεις των κατηγοριών αυτών να κατατάσσονται σε πέντε συνολικά βαθμούς (Α', Β', Γ', Δ' και Ε') και η προαγωγή σε ανώτερο βαθμό να επιτυγχάνεται ανεξαρτήτως της ύπαρξης κενών θέσεων, αλλά με βάση την συμπλήρωση τυπικών και ουσιαστικών προσόντων (Πικραμένος, 2008).

Πίνακας 9: Ανάλυση Ν. 2190/1994

Άρθρα	Πυλώνες
Άρθρο 34	<ul style="list-style-type: none">• Καθορίζονται οι κατηγορίες εκπαίδευσης (ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ, ΥΕ) και η κατάταξή τους σε συνολικά πέντε βαθμούς (Α', Β', Γ', Δ' και Ε')• Οι βαθμοί της κατηγορίας των Ειδικών Θέσεων (ΕΘ) είναι ο 1^{ος} και ο 2^{ος}• Καταργείται ο θεσμός της αρχαιότητας ως κριτήριο προαγωγής εντός του ίδιου βαθμού• Οι θέσεις εντός κάθε κατηγορίας θεωρούνται οργανικά ενιαίες,

⁵ <https://www.e-nomothesia.gr/kat-demosia-dioikese/n-2190-1994.html>

⁶ «Βαθμολογικό σύστημα διάρθρωσης θέσεων του Δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου»

	<p>διευκολύνοντας τη μετακίνηση των υπαλλήλων και την αξιοποίηση των δυνατοτήτων τους</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ο εισαγωγικός βαθμός των αποφοίτων της ΕΣΔΔΑ ορίζεται ο Β΄ • Προσδιορίζονται τα κριτήρια προαγωγής, όπως η διάρκεια υπηρεσίας στον κατώτατο βαθμό, η αξιολόγηση και τα προσόντα
<p>Άρθρο 36</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ως προϊστάμενοι των οργανικών μονάδων διορίζονται οι υπάλληλοι με βαθμό Α΄ των κατηγοριών ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ με θητεία τριών ετών • Καθορίζονται τα κριτήρια επιλογής των προϊσταμένων, τα οποία εκτιμώνται από το ΥΣ και αφορούν την επαγγελματική κατάρτιση, η εμπειρία, η ικανότητα ηγεσίας και η αξιολόγηση • Ορίζεται η διάρκεια της θητείας των προϊσταμένων και η διαδικασία και προϋποθέσεις ανανέωσης η απομάκρυνσης κάποιου υποψηφίου • Προβλέπεται η καταβολή επιδόματος θέσης ευθύνης στους προϊσταμένους όλων των επιπέδων

Πηγή: *e-nomothesia.gr*

Με το κεφάλαιο Η΄ του παραπάνω νόμου επιδιώκεται η δημιουργία ενός πιο αξιοκρατικού και αποτελεσματικού συστήματος διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού του δημόσιου τομέα και της ανάδειξη των υποψηφίων σε θέσεις ευθύνης. Ο νόμος συνέβαλε σημαντικά στην ενίσχυση της αξιοκρατίας στην επιλογή προσωπικού, οι διαδικασίες έγιναν πιο διαφανείς, οι προϊστάμενοι έφεραν μεγαλύτερη ευθύνη για την αποτελεσματικότητα των αποφάσεών τους, ενώ διευκολύνθηκε και η κινητικότητα των υπαλλήλων, μέσα από την επιστροφή σε ένα σύστημα κινητής ιεραρχίας, παρόμοιο με εκείνο του Ν. 1586/86 (Πικραμένος, 2008; Ραμματά & Γρηγοριάδου, 2021).

Οι προκλήσεις που αντιμετώπισε η εφαρμογή του παραπάνω νόμου και η ανάγκη για περαιτέρω εκσυγχρονισμό του συστήματος επιλογής, οδήγησε στη ψήφιση του Ν. 2683/1999 «Κύρωση του κώδικα κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. και άλλες διατάξεις»⁷, ο οποίος αποτέλεσε τον νέο ΥΚ, όπου εισήγαγε ένα νέο βαθμολόγιο που βασίστηκε στο μεικτό σύστημα ιεραρχίας (Πικραμένος, 2008; Ραμματά & Γρηγοριάδου, 2021). Βασικός σκοπός του νέου Κώδικα ήταν η δημιουργία ενός ενιαίου και σύγχρονου νομοθετικού πλαισίου για τους δημόσιους υπαλλήλους, προσαρμοσμένου στις ευρωπαϊκές πρακτικές, βάσει του οποίου θα προάγεται η αξιοκρατία και η επιλογή θα λαμβάνει

⁷ <https://www.e-nomothesia.gr/kat-demosia-dioikese/n-2683-1999.html>

υπόψη και τα ουσιαστικά προσόντα των υποψηφίων. Ο Κώδικας καθιέρωσε ένα σύστημα μικτής ιεραρχίας, όπου για τις θέσεις προϊσταμένων Διευθύνσεων και Γενικών Διευθύνσεων ίσχυε η πάγια ιεραρχία (βαθμολογική προαγωγή και σύνδεση θέσης με τον βαθμό και την ανάθεση καθηκόντων), ενώ για τις θέσεις των προϊσταμένων τμημάτων ίσχυε η κινητή ιεραρχία (Ραμματά & Γρηγοριάδου, 2021).

Πίνακας 10: Ανάλυση Ν. 2683/1999

Άρθρα	Πυλώνες
Άρθρο 75	<ul style="list-style-type: none"> • Οι θέσεις στη Δ.Δ. κατηγοριοποιούνται βάσει του απαιτούμενου τίτλου σπουδών (ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ, ΥΕ) • Ορίζεται η κατηγορία των ειδικών θέσεων
Άρθρο 76	<ul style="list-style-type: none"> • Εξειδίκευση των τυπικών προσόντων κατά κατηγορία και εκπαιδευτική βαθμίδα
Άρθρο 77	<ul style="list-style-type: none"> • Κατάταξη σε κλάδους και ειδικότητες από οργανισμούς των υπηρεσιών • Ελαστικότητα στην κατανομή των θέσεων και πρόβλεψη για έκδοση προκήρυξης για την πλήρωση των θέσεων • Ορισμός πρόσθετων προσόντων από τους οργανισμούς για συγκεκριμένες θέσεις • Καθορισμός ενιαίων κριτηρίων για τις δημόσιες υπηρεσίες, σχετικών με τους κλάδους, ειδικότητες, προσόντα, καθήκοντα, κλπ.
Άρθρο 79	<ul style="list-style-type: none"> • Καθορισμός βαθμολογικής κλίμακας με επτά βαθμούς για τις κατηγορίες ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ, ΥΕ: <ul style="list-style-type: none"> ○ Βαθμός Γενικού Διευθυντή ○ Βαθμός Διευθυντή ○ Βαθμοί Α' - Ε' • Ορισμός εισαγωγικού και καταληκτικού βαθμού για κάθε κατηγορία • Ειδικές προβλέψεις για την προαγωγή αποφοίτων της ΕΣΔΔΑ
Άρθρο 80	<ul style="list-style-type: none"> • Η αξιολόγηση των υπαλλήλων βασίζεται στην αρχή της αμεροληψίας, την επαγγελματική ικανότητα και την αποδοτικότητα
Άρθρο 81	<ul style="list-style-type: none"> • Καθορισμός απαιτούμενου χρόνου προϋπηρεσίας για κάθε κατηγορία για την προαγωγή από τον έναν βαθμό στον επόμενο • Ειδικές προϋποθέσεις για την προαγωγή σε διευθυντικές θέσεις και η άσκηση συγκεκριμένων καθηκόντων για ορισμένο διάστημα • Οι κάτοχοι μεταπτυχιακού ή διδακτορικού τίτλου δικαιούνται μειωμένο χρόνο προϋπηρεσίας
Άρθρο 82	<ul style="list-style-type: none"> • Καθιέρωση νέου συστήματος προαγωγών στη βάση της αρχής της αξιοκρατίας • Καθορισμός διαφορετικών βαθμών στην ιεραρχία

	<ul style="list-style-type: none"> • Ενίσχυση του ρόλου των ΥΣ κατά την αξιολόγηση για την προαγωγή των υποψηφίων • Ειδικές προβλέψεις για την προαγωγή στη θέση του Γενικού Διευθυντή • Καθορισμός ειδικών προϋποθέσεων για την απαλλαγή από τα καθήκοντα του Γενικού Διευθυντή
Άρθρο 84	<ul style="list-style-type: none"> • Καθορισμός οργανικών μονάδων στις οποίες προάγονται οι υπάλληλοι βάσει του βαθμού τους • Γενικοί Διευθυντές, Διευθυντές και Υποδιευθυντές διορίζονται ως προϊστάμενοι οι υπάλληλοι που έχουν τον αντίστοιχο βαθμό • Ως προϊστάμενοι Τμημάτων διορίζονται οι υπάλληλοι με βαθμό Α' και μόνο εάν δεν υπάρχουν διορίζονται οι υπάλληλοι ε βαθμό Β' με συγκεκριμένη προϋπηρεσία
Άρθρο 85	<ul style="list-style-type: none"> • Η επιλογή των προϊσταμένων γίνεται από το ΥΣ • Η επιλογή πρέπει να ολοκληρωθεί εντός ενός μήνα από τη λήξη της θητείας • Ο αριθμός των υποψηφίων πρέπει να είναι διπλάσιος από τις κενές θέσεις • Δυνατότητα γραπτής αιτιολόγησης για τη μη συμμετοχή στη διαδικασία • Οι επιλεγμένοι υποψήφιοι διορίζονται σε αντίστοιχες οργανικές μονάδες • Ο προϊστάμενος μπορεί να απαλλαγεί από τα καθήκοντά του για σοβαρό λόγο ή κατόπιν αιτήσεως, κλπ.

Πηγή: *e-nomothesia.gr*

Ο παραπάνω ΥΚ αποτέλεσε μία σημαντική αλλαγή στην εξέλιξη της ΔΔ, καθώς εισήγαγε πρωτοποριακές διαδικασίες επιλογής προϊσταμένων με στόχο την επίτευξη της αποτελεσματικότητας, της διαφάνειας, την ενίσχυση της αξιοκρατίας και της συνέχειας στη λειτουργία των υπηρεσιών. Είναι φανερό ότι ο ΥΚ επιχείρησε να συμβάλει στην αποτελεσματικότερη αξιοποίηση του ανθρωπίνου δυναμικού για την παροχή υψηλότερης ποιότητας υπηρεσιών στους πολίτες.

Παρόλο που το σύστημα που εισήχθη με τον εν λόγω ΥΚ θεωρήθηκε ότι παρείχε κίνητρα για μεγαλύτερη ευελιξία και αποδοτικότητα των υπαλλήλων, η νέα κυβερνητική πλειοψηφία αποφάσισε με τον Ν. 3260/2004 να επαναφέρει το σύστημα της κινητής ιεραρχίας, θέτοντας σε ισχύ τα άρθρα 29, 34, και 36 του Ν. 2190/1994 (Ραμματά & Γρηγοριάδου, 2021). Συγκεκριμένα στα άρθρα 7-11 επαναφέρονται οι παλαιότερες ρυθμίσεις, σύμφωνα με τις οποίες εισάγεται νέα βαθμολογική κλίμακα, για τις κατηγορίες των Ειδικών Θέσεων οι βαθμοί παραμένουν ο 1^{ος} και ο 2^{ος}, ενώ οι βαθμίδες των προϊσταμένων Διεύθυνσης και Γενικής Διεύθυνσης αποσυνδέονται από τη βαθμολογική κλίμακα και συνδέονται με τις βαθμίδες καθηκόντων. Επιπλέον, η

θητεία γίνεται τριετής και η διαδικασία επιλογής δεν βασίζεται στην ύπαρξη αντικειμενικών κριτηρίων.

Η επαναφορά των παλαιότερων διατάξεων δημιούργησαν πολλαπλά προβλήματα στην εύρυθμη λειτουργία της ΔΔ, ενώ ο νόμος κρίθηκε ότι δίνει έδαφος για την πολιτική εξάρτηση της επιλογής και του διορισμού των υποψηφίων (Ραμματά & Γρηγοριάδου, 2021). Το σύστημα αυτό διήρκεσε για τρία χρόνια μέχρι τη ψήφιση του νέου ΥΚ με τον Ν. 3528/2007 και την παροχή ενός ολοκληρωμένου πλαισίου για την επιλογή προϊσταμένων σε ανώτερες θέσεις.

2.3 Συνοπτική παρουσίαση των συστημάτων στελέχωσης του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος και μεθοδολογικά εργαλεία πρόσληψης

Η συγκρότηση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος και ο τρόπος επιλογής των προϊσταμένων θεωρούνται κεντρικής σημασίας για την αποτελεσματική λειτουργία της Δ.Δ. και για τη διαχείριση των δημόσιων υποθέσεων. Όπως σημειώνει ο Χρυσανθάκης (2001), υπάρχουν τέσσερα πρότυπα συγκρότησης: της *σταδιοδρομίας*, των *συγκεκριμένων θέσεων*, της *μονιμότητας* και της *μετακλητότητας* (Χρυσανθάκης, 2001). Η σύσταση θέσεων για την επιλογή προσωπικού είναι απαραίτητη για την θέση σε λειτουργία των παραπάνω συστημάτων, με τα βασικά στοιχεία που συγκροτούν τη διαδικασία πρόσληψης να στηρίζονται σε τέσσερα αλληλεξαρτούμενα στάδια, τα οποία αφορούν τον προσδιορισμό του σκοπού της διοικητικής οργάνωσης, τον καθορισμό των καθηκόντων και το πλαίσιο μέσα στο οποίο θα ασκούνται, την ανεύρεση του κριτηρίου που καθιστά επιτυχημένη την εκτέλεση των καθηκόντων και τον καθορισμό των απαραίτητων προσόντων για την κατάληψη των θέσεων (Χρυσανθάκης, 2001).

Το πρώτο σύστημα που εφαρμόστηκε για τη στελέχωση των υπηρεσιών της Δ.Δ. εμφανίστηκε στη Γαλλία και ήταν αυτό της σταδιοδρομίας, το οποίο αποκαλείται και «σύστημα καριέρας», καθώς κεντρικό χαρακτηριστικό του αλλά και βασική προϋπόθεση είναι η συνεχής εξέλιξη του προσωπικού (Ραμματά & Μαυρίδης, 2021; Χρυσανθάκης, 2001). Η οργάνωσή του βασίζεται σε μία αυστηρά διαρθρωμένη ιεραρχία, βάσει της οποίας οι υπάλληλοι κατατάσσονται σε επιμέρους κλάδους ή κατηγορίες με διαφορετικές βαθμίδες, σχηματίζοντας μία κλιμακωτή πυραμίδα, όπου στη βάση εντάσσονται οι κατώτατοι βαθμοί και στην κορυφή οι ανώτεροι, με αποτέλεσμα οι υπάλληλοι να προχωρούν σταδιακά στις ανώτερες θέσεις, με βάση την αρχαιότητα, την συνολική απόδοση και τα τυπικά και ουσιαστικά τους προσόντα

(Ραμματά & Μαυρίδης, 2021; Σπηλιωτόπουλος & Χρυσανθάκης, 2017; Χρυσανθάκης, 2001). Επιπλέον, το σύστημα προσφέρει μία σταθερή θέση εργασίας, οι υπάλληλοι ειδικεύονται σε συγκεκριμένους τομείς, αναπτύσσοντας τις δεξιότητές τους, έχουν ισχυρό αίσθημα ασφάλειας και ανεξαρτησίας, ενώ παρατηρείται ότι η προαγωγή σε ανώτερες θέσεις πραγματοποιείται από υπαλλήλους που προέρχονται από τα κατώτερα επίπεδα ιεραρχίας.

Στο σύστημα των συγκεκριμένων θέσεων, η διοικητική οργάνωση βασίζεται στη δημιουργία συγκεκριμένων θέσεων, οι οποίες αντιστοιχούν σε εξειδικευμένα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα, οι υπάλληλοι γνωρίζουν τα καθήκοντά τους, βασιζόμενοι σε μία λεπτομερή περιγραφή, δεν προβλέπονται προοπτικές βαθμολογικής εξέλιξης αλλά αντίθετα μόνο μισθολογικής (Ραμματά & Μαυρίδης, 2021; Σπηλιωτόπουλος & Χρυσανθάκης, 2017; Χρυσανθάκης, 2001). Το σύστημα διέπεται από ένα πλήθος νόμων και νομικά καθορισμένων διαδικασιών, γεγονός που δημιουργεί ένα πολύπλοκο πλαίσιο.

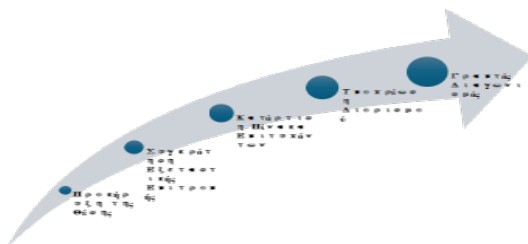
Το σύστημα της μονιμότητας προσφέρει μία σειρά από θεσμικές εγγυήσεις στους υπαλλήλους, οι οποίοι απολαμβάνουν μία σταθερότητα και προστατεύονται από αυθαίρετες παραβιάσεις και απολύσεις. Το συγκεκριμένο σύστημα συνδέεται στενά με το άρθρο 103 του Συντάγματος και ιδιαίτερα με τις παραγράφους 2 και 4, οι οποίες αναφέρονται στην ύπαρξη οργανικών θέσεων και όσον αφορά τους δημοσίους υπαλλήλους ισχύει ότι «Οι δημόσιοι υπάλληλοι που κατέχουν οργανικές θέσεις είναι μόνιμοι εφόσον αυτές οι θέσεις υπάρχουν»⁸. Από την παραπάνω διάταξη προκύπτει ότι η υπαλληλική σχέση λύεται σε εξαιρετικές περιπτώσεις και μόνο όταν το προβλέπει ρητά ο νόμος (Ραμματά & Μαυρίδης, 2021). Εν αντιθέσει το σύστημα των μετακλητών υπαλλήλων, βασίζεται στη σύνδεση των προσλήψεων και διορισμών των υπαλλήλων με την πολιτική ηγεσία και την εκάστοτε κυβερνητική εξουσία. Ειδικότερα, οι μετακλητοί υπάλληλοι αναλαμβάνουν συνήθως ειδικές αρμοδιότητες που σχετίζονται με την πολιτική ατζέντα της κυβέρνησης και ενέχουν συμβουλευτικό χαρακτήρα, αφορούν τη διαμόρφωση πολιτικών ή την υλοποίηση συγκεκριμένων έργων. Πρόκειται για ένα σύστημα το οποίο έχει συνδεθεί με φαινόμενα κομματισμού και πελατειακών σχέσεων, ενώ θεωρείται ότι υπονομεύει τις βασικές αρχές της αξιοκρατίας και της διαφάνειας της Δ.Δ. (Ραμματά & Μαυρίδης, 2021; Χρυσανθάκης, 2001).

⁸ <https://www.hellenicparliament.gr/vouli-ton-ellinon/to-politevma/syntagma/article-107/>

Στο ελληνικό διοικητικό σύστημα παρατηρείται μία τάση εφαρμογής ενός μεικτού συστήματος στελέχωσης, το οποίο βασίζεται κυρίως στα δύο πρώτα συστήματα, συνδυάζοντας τα χαρακτηριστικά τους, ενώ διαθέτει κι ορισμένα στοιχεία από τα άλλα δύο συστήματα. Σημαντική είναι και η αναφορά στον τρόπο με τον οποίο επιλέγονται οι δημόσιοι υπάλληλοι, καθώς για την επιλογή των καταλληλότερων υποψηφίων, εφαρμόζεται ένα σύνολο μεθοδολογικών εργαλείων που αποσκοπούν στην αξιολόγηση των γνώσεων, των δεξιοτήτων και των προσόντων τους, όπως ακριβώς έχουν προσδιοριστεί μέσω της θεσμοθέτησης των νομοθετημάτων των τελευταίων χρόνων. Μεταξύ των μεθόδων επιλογής, όπως με σειρά προτεραιότητας, με βαθμολογούμενα κριτήρια, με επιλογή από προϊστάμενο οργανικής μονάδας, κλπ., ο τρόπος επιλογής που έχει κυριαρχήσει είναι εκείνος του γραπτού διαγωνισμού, γι' αυτό και θα αναλυθεί παρακάτω.

Η επιλογή προϊσταμένων με γραπτό διαγωνισμό αποτελεί την πιο διαδεδομένη πρακτική των τελευταίων χρόνων, η οποία έχει καταστεί η κυρίαρχη μέθοδος αξιολόγησης των υποψηφίων για θέσεις ευθύνης στον δημόσιο τομέα. Η διαδικασία αυτή, η οποία θεωρείται σύνθετη και χαρακτηρίζεται από αντικειμενικότητα και ταχύτητα, επιτρέπει την αξιολόγηση των υποψηφίων στη βάση σαφών κριτηρίων που εξαρτώνται άμεσα από το γνωστικό τους επίπεδο, συμβάλλοντας στην ενίσχυση της αξιοκρατίας και της διαφάνειας (Ραμματά & Μαυρίδης, 2021; Χρυσανθάκης, 2001). Η διαδικασία του γραπτού διαγωνισμού εισήχθη στην ελληνική έννομη τάξη το 1991, ενώ αρμόδιος φορέας για τη διεξαγωγή τους είναι το ΑΣΕΠ και ειδικότερα η Κεντρική Επιτροπή που συγκροτείται με σκοπό την οργάνωση και υλοποίηση των διαγωνισμών. Όπως σημειώνει ο Συνήγορος του Πολίτη (2006), οι υποψήφιοι κατατάσσονται σε πίνακα με βάση τη συνολική τους βαθμολογία, η οποία προσαυξάνεται με τον συνυπολογισμό άλλων κριτηρίων, όπως είναι η απόκτηση ακαδημαϊκών τίτλων, η εργασιακή εμπειρία, κλπ. (Συνήγορος του Πολίτη, 2006). Η διεξαγωγή των γραπτών διαγωνισμών διαρθρώνεται σε τέσσερα στάδια (Ραμματά & Μαυρίδης, 2021; Χρυσανθάκης, 2001; Σπηλιωτόπουλος & Χρυσανθάκης, 2017), όπως παρουσιάζονται στο παρακάτω διάγραμμα, τα οποία είναι καθοριστικής σημασίας και δεν γίνεται να παραλείπονται.

Γράφημα 1: Στάδια Γραπτού Διαγωνισμού ΑΣΕΠ



Στη διαδικασία του γραπτού διαγωνισμού στη διάρκεια των χρόνων, προστέθηκαν και άλλες διαδικασίες, προκειμένου να γίνει περισσότερο αντικειμενική η επιλογή των κατάλληλων στελεχών. Σύμφωνα με τον Ν. 2738/1999⁹, προστέθηκε η πρακτική άσκηση και η δυνατότητα εξέτασης των υποψηφίων μέσω ηλεκτρονικού υπολογιστή, ενώ πολλές φορές προτάθηκε η αξιοποίηση και των δύο για την καλύτερη επιλογή. Σε αυτό το πλαίσιο, κρίθηκε αναγκαία η εισαγωγή ενός τεστ γνωστικών δεξιοτήτων, το οποίο θεωρείται ότι πρέπει να αντιπροσωπεύει τις απαραίτητες γνώσεις που πρέπει να έχει κάθε άνθρωπος και οι οποίες προέρχονται από διαφορετικούς επιστημονικούς κλάδους αλλά και γεγονότα της καθημερινότητας. Η τελευταία προσθήκη στην ως άνω διαδικασία, προβλέφθηκε με τον Ν. 4765/2021¹⁰ και την εισαγωγή του Πανελληνίου Γραπτού Διαγωνισμού για τη στελέχωση όλων των βαθμίδων της ΔΔ. Η πιο δύσκολη διαδικασία επιλογής προϊσταμένων μέσω γραπτής διαδικασίας προβλέπεται μέσω της ΕΣΔΔΑ, καθώς απαιτούνται περισσότερα αντικειμενικά κριτήρια για την δυνατότητα συμμετοχής, ενώ βασίζεται περισσότερο στην αποστήθιση και στην επιτυχή διεκπεραίωση των ψυχομετρικών τεστ, παρά στην εξακρίβωση της διαχειριστικής ικανότητας των υποψηφίων (Ραμματά & Μαυρίδης, 2021).

2.4 Ο ρόλος του ΑΣΕΠ και της ΕΣΔΔΑ στην ανάδειξη των προϊσταμένων

Η επιλογή των προϊσταμένων, θεσπίζεται και υλοποιείται μέσα από ένα σύστημα αρχών, οι οποίες είναι πάγιες για την εξασφάλιση της «δικαιοκρατικής και

⁹ «Νόμος 2738/1999 : Συλλογικές Διαπραγματεύσεις στη Δημόσια Διοίκηση Μονιμοποιήσεις Συμβασιούχων Αορίστου Χρόνου και άλλες διατάξεις»

¹⁰ «Εκσυγχρονισμός του συστήματος προσλήψεων στον δημόσιο τομέα και ενίσχυση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.) και λοιπές διατάξεις»

δημοκρατικής στελέχωσης των υπηρεσιών» (Ραμματά & Γρηγοριάδου, 2021). Σύμφωνα με το άρθρο 103 του Συντάγματος και με βάση την παράγραφο 7¹¹ του άρθρου, το ΑΣΕΠ έχει οριστεί ως ο αρμόδιος φορέας που ελέγχει και εξετάζει την ορθή εφαρμογή των διαδικασιών που ακολουθούνται για την πρόσληψη του διοικητικού προσωπικού γενικά και των προϊσταμένων ειδικά. Το ΑΣΕΠ, έχει ως έργο και αποστολή όχι μόνο τον έλεγχο των προσλήψεων και του προσωπικού, αλλά αντίθετα είναι υπεύθυνο για την τήρηση της αξιοκρατίας όσον αφορά την εξέλιξη των στελεχών της ΔΔ, καθώς διαθέτει και εποπτικό ή και συμβουλευτικό ρόλο για ζητήματα που σχετίζονται με την οργάνωση και λειτουργία των διοικητικών υπηρεσιών. Προτού, ωστόσο, παρουσιαστεί η σύνθεση της παραπάνω ΑΑ, είναι σημαντικό να γίνει μία συνοπτική αναφορά στις βασικές αρχές που διέπουν τη διαδικασία επιλογής προσωπικού στη ΔΔ, καθώς είναι απαραίτητο να εφαρμόζονται, τηρώντας την αντικειμενικότητα και αποτελεσματικότητα. Στον παρακάτω πίνακα παρουσιάζονται οι πέντε βασικές αρχές με ορισμένα από τα χαρακτηριστικά τους, προκειμένου να υπογραμμιστεί η σημασία τους στον χαρακτηρισμό της διαδικασίας ως αδιάβλητης και ουδέτερης. Το άρθρο 1 του ΥΚ θέτει ως πρωταρχικό στόχο τον καθορισμό ενός ενιαίου και συνεκτικού νομοθετικού πλαισίου για την πρόσληψη και την υπηρεσιακή εξέλιξη των δημοσίων υπαλλήλων με γνώμονα τις αρχές της ισότητας, αξιοκρατίας, διαφάνειας, αντικειμενικότητας και αποτελεσματικότητας.

Πίνακας 11: Αρχές που διέπουν τη Διαδικασία επιλογής Προσωπικού τη ΔΔ

Αρχή	Χαρακτηριστικά
Ισότητα	<ul style="list-style-type: none"> • Η κατάληψη των θέσεων στο δημόσιο διέπεται από την αρχή της ίσης πρόσβασης και αξιοκρατικής στελέχωσης των υπηρεσιών με βάση την (παρ. 4 του άρθρου 4 του Συντάγματος) • Εξαιρέσεις προβλέπονται συνταγματικά μόνο στις περιπτώσεις όπου σχετίζονται με την αρχή του κοινωνικού κράτους (προστασία ευπαθών ομάδων, διακρίσεις για ισότητα φύλου) • Οι πολίτες που πληρούν τα απαραίτητα προσόντα έχουν δικαίωμα

¹¹ «Η πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά, πλην των περιπτώσεων της παραγράφου 5, γίνεται είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια και υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής, όπως νόμος ορίζει. Νόμος μπορεί να προβλέπει ειδικές διαδικασίες επιλογής που περιβάλλονται με αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας ή ειδικές διαδικασίες επιλογής προσωπικού για θέσεις το αντικείμενο των οποίων περιβάλλεται από ειδικές συνταγματικές εγγυήσεις ή προσιδιάζει σε σχέση εντολής»

	<p>συμμετοχής στις διαδικασίες πρόσληψης (απαραίτητη η κατοχή της ελληνικής ιθαγένειας)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Τα κριτήρια πρέπει να είναι αντικειμενικά και να ανταποκρίνονται στις ανάγκες της θέσης
Αξιοκρατία	<ul style="list-style-type: none"> • Ειδική εκδήλωση της δημοκρατικής αρχής • Η αξιολόγηση των υποψηφίων γίνεται στη βάση αντικειμενικών κριτηρίων που συνδέονται με την προσωπική αξία και ικανότητά τους • Καθοριστικό κριτήριο για την υπηρεσιακή εξέλιξη και προαγωγή των υπαλλήλων • Εξαιρέσεις προβλέπονται συνταγματικά μόνο στις περιπτώσεις όπου σχετίζονται με σοβαρούς λόγους δημοσίου ενδιαφέροντος, υπέρ κατηγοριών όπως η προστασία ειδικών ευάλωτων ομάδων (άτομα με ειδικές ανάγκες, ανάπηροι πολέμου, κλπ.)
Διαφάνεια	<ul style="list-style-type: none"> • Ρητή πρόβλεψη στη παράγραφο 7 του άρθρου 103 του Συντάγματος • Διάχυση της πληροφόρησης σχετικά με τη διαδικασία προσλήψεων • Ενίσχυση της συμμετοχικότητας • Δημοσίευση των αποτελεσμάτων, κλπ.
Αντικειμενικότητα	<ul style="list-style-type: none"> • Πρόσληψη στη βάση αντικειμενικών κριτηρίων
Αποτελεσματικότητα	<ul style="list-style-type: none"> • Η διαδικασία πρόσληψης πρέπει να γίνεται: <ul style="list-style-type: none"> ○ Με αποτελεσματικότητα ○ Σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα ○ Προς ικανοποίηση των απαιτούμενων αναγκών ○ Με αποτελεσματική εφαρμογή του νομοθετικού πλαισίου

Πηγή: Ραμματά & Μαυρίδης, 2021, *Επεξεργασία Συγγραφέα*

Με βάση τον παραπάνω πίνακα, το ΑΣΕΠ είναι υπεύθυνο για την εξασφάλιση της διαφάνειας, της αξιοκρατίας και της αντικειμενικότητας στη διαδικασία προσλήψεων, ενώ ως ΑΑ δεν υπόκειται σε έλεγχο από κυβερνητικά όργανα ή άλλη διοικητική αρχή, παρά μόνο σε κοινοβουλευτικό έλεγχο. Το Συμβούλιο συγκροτείται από 35 μέλη (Πρόεδρος, 4 Αντιπρόεδροι, 30 Σύμβουλοι), οι οποίοι επιλέγονται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής¹². Σύμφωνα με τον Ν.4765/2021, ο οποίος στα πλαίσια αναβάθμισης της ΔΔ και της αντιμετώπισης των προβλημάτων, αντικατέστησε τον Ν. 2190/1994, το ΑΣΕΠ απέκτησε έναν ακόμη πιο καθοριστικό ρόλο. Ειδικότερα, οι αρμοδιότητές του επεκτάθηκαν, περιλαμβάνοντας πέρα από την

¹² <https://info.asep.gr/o-thesmos-toy-asep-kai-i-symboli-toy-sti-dimosia-dioikisi>

επιλογή του τακτικού προσωπικού και τον έλεγχο των διαδικασιών πρόσληψης προσωπικού με συμβάσεις ορισμένου χρόνου ή έργου, τη διεξαγωγή διαγωνισμών σε θέσεις ευθύνης και τον έλεγχο συμμόρφωσης των φορέων με τις αρχές. Επιπλέον, εξοπλίστηκε με τη δυνατότητα συμμετοχής σε ευρωπαϊκά προγράμματα, υλοποιώντας έρευνες και ενισχύοντας την τεχνογνωσία της ΔΔ. Επιπλέον, στο πλαίσιο της ανάγκης προώθησης της διαφάνειας και της ηθικής στη δράση των οργάνων και στην βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, το ΑΣΕΠ συμβάλλει μέσω της επιλογής των καταλληλότερων προσώπων στις θέσεις ευθύνης για την άσκηση των διοικητικών καθηκόντων.

Όσον αφορά τον ρόλο που διαδραματίζει η ΕΣΔΔΑ στην επιλογή των προϊσταμένων, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι αποτελεί την πιο δύσκολη διαδικασία από την οποία πρέπει να περάσουν οι υποψήφιοι μέσω γραπτών και προφορικών εξετάσεων, προκειμένου να διοριστούν σε θέση ευθύνης. Η ΕΣΔΔΑ αποτελεί τον εκπαιδευτικό βραχίονα του ΕΚΔΔΑ και έχει ως αποστολή τη διαμόρφωση ενός εξειδικευμένου σώματος στελεχών, ικανών να ανταποκριθούν στις σύγχρονες προκλήσεις της ΔΔ. Ειδικότερα, μέσα από την παροχή υψηλής ποιότητας εκπαίδευσης, η ΕΣΔΔΑ στοχεύει στην καλλιέργεια ηγετικών ικανοτήτων, στην ενίσχυση της καινοτομίας και στην προώθηση της αποτελεσματικής διακυβέρνησης σε όλους τους τομείς της ΔΔ, εξοπλίζοντας τις ανώτερες θέσεις με ένα πλήρως καταρτισμένο διοικητικό προσωπικό¹³. Η Σχολή αυτή αποτελεί την ελληνική εκδοχή της αντίστοιχης École Nationale d'Administration (ENA) της Γαλλίας, η οποία προβλέπει τη στελέχωση των ανώτερων υπαλληλικών θέσεων με σπουδαστές που εισάγονται σε αυτήν μέσω εξετάσεων και οι οποίοι λαμβάνουν ειδικά σχεδιασμένη εκπαίδευση (Χρυσανθάκης, 2001).

Στην ελληνική περίπτωση, η ΕΣΔΔΑ σχεδιάζει και υλοποιεί εξειδικευμένα εκπαιδευτικά προγράμματα, τα οποία αποσκοπούν στην ανάπτυξη των απαραίτητων δεξιοτήτων και γνώσεων για την άσκηση ηγετικών διοικητικών καθηκόντων όχι μόνο στους σπουδαστές της, αλλά και στους υπαλλήλους που έχουν αποφοιτήσει απ' αυτήν, προκειμένου να παρακολουθούν τις εξελίξεις και να ενημερώνονται για τις μεταρρυθμίσεις που εφαρμόζονται. Τα κριτήρια εισαγωγής είναι αυστηρότερα, καθώς δικαίωμα συμμετοχής στον διαγωνισμό που διεξάγεται από την Κεντρική Επιτροπή Εξετάσεων (ΚΕΕ), έχουν οι κάτοχοι πτυχίου ΑΕΙ ή ΤΕΙ με την άριστη γνώση

¹³ <https://www.ekdd.gr/i-sxoli-esdda/%CF%80%CF%81%CE%BF%CF%86%CE%B9%CE%BB-%CE%B5%CF%83%CE%B4%CE%B4%CE%B1/>

τουλάχιστον μίας γλώσσας, ενώ για τη στελέχωση ορισμένων θέσεων, όπως στο Υπουργείο Εξωτερικών, απαιτείται η αρίστη γνώση δύο ξένων γλωσσών. Επιπλέον, προβαίνει σε μία διαρκή αξιολόγηση των δεξιοτήτων των υπαλλήλων που καταλαμβάνουν ανώτερες θέσεις, και μέσω της Ένωσης Αποφοίτων Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΝΑΠ)¹⁴ υπάρχει πρόσβαση σε μία εξαιρετικά καταρτισμένη δεξαμενή «προϊσταμένων» για την επιλογή σε αντίστοιχες θέσεις.

Κεφάλαιο 3^ο

Θεσμικό πλαίσιο και πρακτικές επιλογής προϊσταμένων στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση

3.1 Η ιεραρχία στο ελληνικό διοικητικό σύστημα

Η έννοια της διοίκησης ενσωματώνει τόσο τη δυναμική διάσταση της δραστηριότητας που αποσκοπεί στην επίτευξη συγκεκριμένων στόχων, όσο και τη στατική διάσταση της οργανωτικής δομής που υποστηρίζει αυτή τη δραστηριότητα. Σύμφωνα με τους Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος (2015), η «διοίκηση εκδηλώνει την βούλησή της μέσα από τη δράση των διοικητικών οργάνων που την εκπροσωπούν», τα οποία ανήκουν οργανικά στο νομικό πρόσωπο του Κράτους και είναι εξουσιοδοτημένα να εκδίδουν διοικητικές πράξεις και να ασκούν δημόσιες εξουσίες (Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος, 2015). Στο πεδίο οργάνωσης και λειτουργιών της πολιτείας, η έννοια της διοίκησης, όπως ορίζεται από το ισχύον Σύνταγμα, έχει διττή σημασία, καθώς αναφέρεται τόσο στην άσκηση εξουσίας με στόχο την εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος (άρθρο 102), όσο και στους φορείς που ασκούν αυτή την εξουσία (άρθρο 101) (Πρεβεδούρου, 2023).

Η διοικητική λειτουργία ορίζεται στο άρθρο 26 του Συντάγματος, το οποίο αναφέρεται στη διάκριση των εξουσιών. Ειδικότερα, η δημόσια διοίκηση διακρίνεται από τις άλλες δύο κρατικές λειτουργίες, τη νομοθετική και δικαστική, στην παράγραφο 2 του άρθρου, όπου ορίζεται ότι «η εκτελεστική λειτουργία ασκείται από

¹⁴ <https://enap.gr/>

τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση». Όπως επισημαίνει ο Βενιζέλος (2021), το συγκεκριμένο άρθρο, υπό την ουσιαστική του εκδοχή αναφέρεται στο αντικείμενο των τριών κρατικών λειτουργιών, ενώ υπό την οργανική του εκδοχή αναφέρεται στα κρατικά όργανα, τα οποία εξουσιοδοτούνται να ασκήσουν την κρατική εξουσία, όπως αυτή εκδηλώνεται μέσα από τη διάκριση των εξουσιών (Βενιζέλος, 2021).

Η αποτελεσματική λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τη σαφή διακριτική γραμμή των αρμοδιοτήτων των διάφορων διοικητικών οργάνων. Πιο συγκεκριμένα, οι δραστηριότητες της δημόσιας διοίκησης και των οργάνων της περιλαμβάνουν την εκτέλεση συγκεκριμένων λειτουργιών, οι οποίες διαφοροποιούνται ανάλογα με τη θέση που καταλαμβάνει ο κάθε υπάλληλος. Ειδικότερα, η δημόσια διοίκηση, τόσο σε εθνικό αλλά και σε τοπικό επίπεδο, χαρακτηρίζεται από μία αυστηρή ιεραρχική δομή, η οποία, συχνά απεικονίζεται σχηματικά υπό μία πυραμοειδή μορφή, η οποία καθορίζει τις σχέσεις μεταξύ των υπαλλήλων και καθοδηγεί τη ροή πληροφοριών και αποφάσεων. Η έννοια της ιεραρχίας εκλαμβάνεται τόσο οργανικά (πυραμίδα βαθμών και θέσεων) όσο και ουσιαστικά (καθήκοντα και περιορισμοί που προκύπτουν από τις σχέσεις που αναπτύσσονται από την ιεραρχική εξουσία), χαρακτηριζόμενη από μία σχέση εξουσίας, η οποία εκφράζεται μέσω μίας δομημένης ιεράρχησης ρόλων, όπου κάθε ρόλος συνδέεται με συγκεκριμένα δικαιώματα και υποχρεώσεις, στα πλαίσια ενός συστήματος εξουσίας και υποταγής – ανώτερου και κατώτερου (Μοσχόπουλος, 2012).

Στο ελληνικό διοικητικό σύστημα, η ιεραρχική οργανωτική δομή εισήχθη με τον Υπαλληλικό Κώδικα του 1951 και διαμορφώθηκε στη βάση ενός συστήματος τεσσάρων κατηγοριών (ειδικών θέσεων, Α', Β' και Γ') και δεκαπέντε βαθμών, από τους οποίους οι α' και β' ήταν για τους υπαλλήλους ειδικών θέσεων ενώ στους 13 βαθμούς ιεραρχίας κατατάσσονταν οι υπόλοιποι (Μοσχόπουλος, 2012; Δηλές, 2022). Οι υπάλληλοι της κατηγορίας Α', κατέχοντας πτυχίο ανώτατης εκπαίδευσης, εντάσσονταν σε ένα αυστηρό ιεραρχημένο σύστημα εννέα βαθμών, με τον πρώτο βαθμό να είναι ο ανώτατος, το οποίο έφερε χαρακτηριστικά πάγιας ιεραρχίας και συνέδεε άρρηκτα την προαγωγή στον ανώτατο βαθμό με την πρόσβαση σε ανώτατες διοικητικές θέσεις, όπως εκείνη του Γενικού Διευθυντή. Η διαδικασία κάλυψης των ανώτατων διοικητικών θέσεων, διαμορφώνεται στη βάση του συστήματος ιεραρχίας που επιλεγόταν τουλάχιστον μέχρι το 2004, όπου και κυριάρχησε η κινητή ιεραρχία,

ενώ ήδη από τη δεκαετία του '80 η άσκηση των καθηκόντων των προϊσταμένων δεν αποτελεί στοιχείο πάγιας κυριαρχίας (Σπανού, 2018).

Σε αυτό το σημείο θεωρείται σκόπιμη η διάκριση των όρων «πάγια» και «κινητή» ιεραρχία, προκειμένου να κατανοηθούν οι βασικές τους διαφορές, οι οποίες επήλθαν με τις τροποποιήσεις των νομοθετημάτων. Οι Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος (2015) και ο Μοσχόπουλος (2012) παρουσιάζουν μία ευκρινή εικόνα των διαφορών των δύο συστημάτων. Η σταθερή (πάγια) *ιεραρχία* χαρακτηρίζεται από μία αυστηρή και στατική δομή, όπου η αντιστοιχία μεταξύ βαθμού και θέσης είναι αμετάβλητη. Ειδικότερα, οι υπάλληλοι που επιλέγονται για να στελεχώσουν θέσεις ευθύνης παραμένουν σε αυτές για ένα προκαθορισμένο χρονικό διάστημα, μέχρι να προαχθούν σε ανώτερο βαθμό ή αποχωρήσουν από την υπηρεσία. Η προαγωγή των υπαλλήλων εξαρτάται άμεσα από την ύπαρξη κενής θέσης, οι οποίες καταλαμβάνονται μόνο με ανώτερο βαθμό, ενώ ο υποβιβασμός απαγορεύεται ρητά και περιορίζεται σε εξαιρετικές περιπτώσεις που προβλέπει ο νόμος. Στον αντίποδα της αυστηρής σταθερής *ιεραρχίας*, βρίσκεται η κινητή, η οποία χαρακτηρίζεται από μεγαλύτερη ευελιξία και δεν συνδέει τον βαθμό με την ανάληψη θέσης ευθύνης, υπό την έννοια ότι η κατοχή συγκεκριμένου βαθμού από τον υπάλληλο, μπορεί να θεωρηθεί ισχυρό προσόν για την κατάληψη θέσης προϊσταμένου, αλλά δεν είναι αναγκαία η συνταύτιση των δύο. Η ύπαρξη κενής θέσης δεν αποτελεί την μοναδική προϋπόθεση για την προαγωγή των υπαλλήλων, ενώ η κάλυψη των θέσεων ευθύνης γίνεται κατόπιν επιλογής, γεγονός που επιτρέπει την τακτική ανανέωση του προσωπικού σε θέσεις ευθύνης. Στην ουσία, η κινητή *ιεραρχία* αποτελεί ένα σύστημα που προάγει την κινητικότητα μεταξύ των υπαλλήλων στη βάση της αρχής της αξιοκρατίας, ενώ η *πάγια* *ιεραρχία* εστιάζει στην ύπαρξης μίας σταθερής διοικητικής βάσης, χωρίς να επιτρέπει την οποιαδήποτε αλλαγή στο σύνολο της ιεραρχικής δομής.

Σύμφωνα, λοιπόν, με τα παραπάνω, υποστηρίζεται ότι όσο ανεβαίνει κάποιος στην ιεραρχία, η πυραμίδα γίνεται στενότερη, συγκεντρώνοντας ένα μικρότερο αριθμό υπαλλήλων, οι οποίοι αποτελούν τους προϊστάμενους. Με τον αρχικό δημοσιοϋπαλληλικό κώδικα, οι προαγωγές διέπονταν από διαφορετικές μεθόδους, όπως η απόλυτη εκλογή, η εκλογή και η επιλογή κατ' αρχαιότητα, με την προαγωγή σε ανώτερο βαθμό να εξαρτάται από πλήθος παραγόντων, τα οποία εξέταζαν τα υφιστάμενα Υ.Σ. Παρά τις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες που ακολούθησαν, το

συγκεκριμένο νομοθέτημα παρέμεινε αμετάβλητο μέχρι το 1967, όπου άρχισε να διαμορφώνεται η ανάγκη για μεγαλύτερες αλλαγές στο εσωτερικό της Δ.Δ.

Με βάση και την παραπάνω παρουσίαση των νομοθετημάτων που ψηφίστηκαν για την επιλογή των προϊσταμένων στο ελληνικό διοικητικό σύστημα και τους μετασχηματισμούς που έχουν πραγματοποιηθεί τα τελευταία χρόνια, παρατηρείται ότι η πυραμοειδής μορφή παραμένει κυρίαρχη. Σύμφωνα και με την ανάλυση που πραγματοποιήθηκε στο κεφάλαιο δύο, τα συστήματα ιεραρχίας που έχουν ισχύσει στην ελληνική περίπτωση από το 1951 μπορούν να χωριστούν κατά χρονικές περιόδους, όπως παρατηρείται και στον παρακάτω πίνακα, αποτυπώνοντας τις ανάγκες που υπήρχαν σε κάθε Κυβέρνηση.

Πίνακας 12: Συστήματα Ιεραρχίας κατά χρονική περίοδο στο ελληνικό σύστημα δημόσιας διοίκησης

Χρονική Περίοδος	Σύστημα Ιεραρχίας
1951-1967	Πάγια
1974-1986	Πάγια
1986-1992	Κινητή
1992-1994	Πάγια
1994-1999	Κινητή
1999-2004	Μεικτό Σύστημα
2004 - σήμερα	Κινητή

Πηγή: Δηλές (2022)

Η διαδικασία επιλογής προϊσταμένων στο ελληνικό δημόσιο, υπό το πρίσμα του Ν. 3528/2007, υιοθέτησε ένα σύστημα κινητής ιεραρχίας. Η μεταβολή των κανόνων που ρυθμίζουν την πρόσβαση σε θέσεις ευθύνης και οι επαναλαμβανόμενες νομοθετικές παρεμβάσεις, δημιουργούν συχνά προβλήματα στην ανάδειξη των προϊσταμένων, θέτοντας ενίοτε υπό αμφισβήτηση τη συνέχεια και αποτελεσματικότητα της διοικητικής ιεραρχίας. Η θεσμοθέτηση του «Επιτελικού

Κράτους» μέσω του Ν. 4622/2019 υπογράμμισε την ανάγκη για έναν διαρκή μετασχηματισμό της Δ.Δ., με τη διαδικασία επιλογής προϊσταμένων να αποτελεί κεντρικό άξονα αυτής της μεταβολής.

Όπως θα παρουσιαστεί και παρακάτω, η περίοδος 1999-2019 χαρακτηρίστηκε από μία πρωτοφανή συχνότητα μεταρρυθμίσεων του συστήματος σταδιοδρομίας, σημειώνοντας επτά σημαντικές τροποποιήσεις σε λιγότερο από δύο δεκαετίες, οι οποίες διατήρησαν την κινητή ιεραρχία (Σπανού, 2018). Παρόλο που οι μεταρρυθμίσεις επικεντρώθηκαν στον χρόνο υπηρεσίας και στις προϋποθέσεις που απαιτούνταν για την πρόσβαση σε θέσεις ευθύνης, η συχνή νομοθετική παρέμβαση οδήγησε σε συνθήκες αβεβαιότητας και αστάθειας, οι οποίες συνδυαστικά με τις αλλαγές στα κόμματα εξουσίας, υπονόμισαν τον ρόλο της Δ.Δ. και όξυναν τις προκλήσεις στη διαμόρφωση ενός σταθερού και αξιοκρατικού συστήματος επιλογής και εξέλιξης των στελεχών (Σπανού, 2018).

3.2 Η επιλογή των προϊσταμένων στη βάση αντικειμενικών κριτηρίων και μοριοδότησης του Ν. 3528/2007 και η τροποποίησή του με τους Ν. 3839/2010, Ν. 4024/2011 και Ν. 4275/2014

Η επιλογή προϊσταμένων στη Δημόσια Διοίκηση αποτελεί κρίσιμη διαδικασία που επηρεάζει άμεσα την αποτελεσματικότητα, την ποιότητα και την αξιοπιστία των παρεχόμενων δημόσιων υπηρεσιών. Οι ρυθμίσεις που εφαρμόζονται για την ανάδειξη των προϊσταμένων έχουν βελτιωθεί τα τελευταία χρόνια, αντανακλώντας εκτός από τις μεταβολές στο θεσμικό πλαίσιο και τις γενικότερες τάσεις της δημόσιας διοίκησης, και την ανάγκη συνεχούς αναθεώρησης και προσαρμογής στις τρέχουσες εξελίξεις. Στην ελληνική έννομη τάξη, η διαδικασία επιλογής προϊσταμένων καθορίζεται στις διατάξεις του Ν. 3528/2007, ο οποίος συνιστά τον θεμέλιο λίθο που διέπει την υπηρεσιακή κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων στην Ελλάδα και ο οποίος αποτελεί τη βάση πάνω στην οποία βασίστηκαν οι μετέπειτα τροποποιήσεις.

Σε πρώτο στάδιο, προκηρύσσεται η πλήρωση θέση/θέσεων με ανακοίνωση, η οποία δημοσιεύεται στην ΕτΚ και στην ιστοσελίδα του αρμόδιου φορέα. Στην επίσημη ιστοσελίδα του Υπουργείου Εσωτερικών, δημοσιεύονται οι προκηρύξεις των θέσεων, οι οποίες είναι ορατές στο ευρύ κοινό, προκειμένου να υπάρχει πλήρης ενημέρωση αναφορικά με τη

διαδικασία που ακολουθείται¹⁵. Κεντρικό στοιχείο των προκηρυσσόμενων θέσεων συνιστούν οι διατάξεις των νόμων που εφαρμόζονται για την ανάγκη πλήρωσης της εκάστοτε θέσεως και ειδικά τα άρθρα 84-86 του Ν. 3528/2007 στα οποία παρέχεται το πλαίσιο των κριτηρίων και κωλυμάτων για την επιλογή προϋσταμένων σε οργανικές μονάδες του δημοσίου τομέα. Σύμφωνα με το άρθρο 84, όπως αυτό τροποποιήθηκε από το άρθρο 45 του Ν. 4674/2020¹⁶, τίθενται αυστηρά κριτήρια για την επιλογή προϋσταμένων σε διάφορα επίπεδα της Δ.Δ. Ειδικότερα, βασικά κριτήρια για την επιλογή, ανεξαρτήτως των ειδικών προσόντων που ζητάει η εκάστοτε προκηρυσσόμενη θέση, είναι η κατοχή συγκεκριμένου βαθμού, η προϋπηρεσία σε αντίστοιχες θέσεις, η απόκτηση μεταπτυχιακού ή διδακτορικού τίτλου σπουδών, η αποδεδειγμένη ικανότητα λήψης αποφάσεων στην οργάνωση και διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων, καθώς και η επίτευξη εξαιρετικής απόδοσης στην αξιολόγηση. Τα κριτήρια διαφοροποιούνται ανάλογα με το επίπεδο της θέσης, με σκοπό την επιλογή των καταλληλότερων υποψήφιων. Σύμφωνα με το προαναφερόμενο άρθρο, οι Προϊστάμενοι Γενικής Διεύθυνσης, πρέπει να διαθέτουν τα περισσότερα προσόντα, τα οποία συνίστανται στην κατοχή υψηλότερων ακαδημαϊκών τίτλων, στην αποδεδειγμένη προϋπηρεσία στην άσκηση καθηκόντων σε διευθυντικές θέσεις, η οποία αποδεικνύεται με τα χρόνια άσκησης συγκεκριμένων καθηκόντων, καθώς και εξαιρετική επίδοση με μέσο όρο βαθμολογίας από 90 έως 100 στις εκθέσεις αξιολόγησης, οι οποίες οριστικοποιούνται και επιβλέπονται από την Ειδική Επιτροπή Αξιολόγησης. Στη συνέχεια ακολουθούν οι Προϊστάμενοι Διεύθυνσης, οι οποίοι πρέπει να διαθέτουν τα ίδια προσόντα με τη Γενική Διεύθυνση, αλλά δεν απαιτείται ο ίδιος βαθμός εμπειρίας και άσκησης καθηκόντων. Στο τέλος, ως Προϊστάμενοι Τμήματος μπορούν να επιλεγθούν άνθρωποι απ' όλες τις εκπαιδευτικές βαθμίδες, αρκεί να κατέχουν βαθμό Α'.

Όπως παρατηρείται και από τα παραπάνω, με τον Ν. 3528/2007 σηματοδοτήθηκε μία σημαντική μεταστροφή προς την κατεύθυνση της θεσμοθέτησης αντικειμενικών κριτηρίων για την επιλογή στελεχών σε θέσεις ευθύνης. Το παραπάνω νομοθέτημα, είχε ως βασικό σκοπό την επίλυση πολλών δυσκολιών και παθογενειών της ελληνικής Δ.Δ. και ειδικότερα την αντιμετώπιση ενός χρόνιου προβλήματος στα

¹⁵ <https://www.ypes.gr/category/dioikitiki-anasygkrotisi/prosopiko/prokiryxais-epilogis-proistamenon/#>

¹⁶ «Στρατηγική αναπτυξιακή προοπτική των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ρύθμιση ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚΑ' 53/11-03-2020). <https://www.taxheaven.gr/law/4674/2020>

συστήματα επιλογής προϊσταμένων, δηλαδή την έλλειψη συνέχειας και σταθερότητας στη στελέχωση, η οποία αποδιδόταν στην απουσία διαφανών και αξιοκρατικών διαδικασιών επιλογής (Πικραμένος, 2008). Ωστόσο, παρά την αναγνώριση του συγκεκριμένου προβλήματος, το οποίο δημιουργούσε εξαιρετικές δυσκολίες στην ύπαρξη υπαλληλικής ιεραρχίας, το νομοθετικό πλαίσιο διατήρησε το σύστημα της κινητής ιεραρχίας, ορίζοντας τριετή θητεία για τις θέσεις ευθύνης.

Ίσως η πιο σημαντική και καινοτόμα πρωτοβουλία του νομοθετήματος για τα ελληνικά δεδομένα, ήταν η εισαγωγή ενός συστήματος αξιολόγησης, το οποίο βασιζόταν στην αριθμητική εκτίμηση και σύγκριση των τυπικών και ουσιαστικών προσόντων των υποψηφίων, μέσω ενός μηχανισμού μοριοδότησης. Όπως σημειώνει ο Δηλές (2022), ο συνδυασμός των τυπικών και ουσιαστικών προσόντων κατά τη διαδικασία αξιολόγησης των υποψηφίων, διαφοροποιείται σημαντικά, καθώς δεν μπορούν να μετρηθούν όλες οι δεξιότητες ποσοτικά. Ειδικότερα, τα τυπικά προσόντα, όπως οι εκπαιδευτικοί τίτλοι και οι γλωσσικές δεξιότητες, είναι περισσότερο εύκολο να μετρηθούν και να αξιολογηθούν ποσοτικά σε σύγκριση με τα ουσιαστικά προσόντα, με εξαίρεση την εργασιακή εμπειρία, η οποία μπορεί να αποδειχθεί στη βάση ετών, τα οποία είναι πιο δύσκολο να μετρηθούν και απαιτείται υποκειμενική αξιολόγηση του εκάστοτε υποψηφίου (Δηλές, 2022).

Σύμφωνα με το νομοθέτημα, η βαθμολογική εξέλιξη αποσυνδέθηκε από την επιλογή για την πλήρωση θέσεων των προϊσταμένων και η δυνατότητα προαγωγής πραγματοποιούταν με βάση την μοριοδότηση των χρόνων προϋπηρεσίας (Ραμματά & Γρηγοριάδου, 2021). Ειδικότερα, εισήχθησαν μετρήσιμα στοιχεία, τα οποία εντάχθηκαν σε τρεις κύριες κατηγορίες: τα τυπικά προσόντα, τα ουσιαστικά προσόντα και την επαγγελματική εμπειρία, τα οποία αξιολογούνταν από το Ειδικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο (Ε.Υ.Σ.). Η μοριοδότηση των τυπικών προσόντων, στηρίχθηκε στην ιεραρχική δομή, όπου απαιτούταν υψηλότερο εκπαιδευτικό υπόβαθρο και ειδικές γνώσεις, ενώ η αποφοίτηση από ανώτερα εκπαιδευτικά ιδρύματα, όπως η Ε.Σ.Δ.Δ.Α. και η πρώην Ε.Σ.Τ.Α., ισοδυναμούσε με την κατοχή μεταπτυχιακού τίτλου, ενώ επιβραβεύονταν όσοι διέθεταν ανώτερους και ανώτατους τίτλους σπουδών. Επιπλέον, η αξιολόγηση της εργασιακής διοικητικής εμπειρίας λάμβανε υπόψη τόσο τη συνολική διάρκεια της προϋπηρεσίας όσο και τα καθήκοντα τα οποία ασκήθηκαν σε βάθος χρόνων και τη δυσκολία αυτών. Από την άλλη πλευρά, η αξιολόγηση των ικανοτήτων των υποψηφίων βασιζόταν σε αξιολογήσεις της

τελευταίας πενταετίας, ενώ ιδιαίτερη προσοχή δινόταν στην συνέντευξη των υποψηφίων, κατά την οποία εξετάζονταν οι επικοινωνιακές και ηγετικές δεξιότητες.

Όπως παρατήρησαν οι Σπηλιωτόπουλος & Κονδύλης (2023) το σύστημα που εισήχθη με τον συγκεκριμένο νόμο, ήταν αρκετά αντικειμενικό, δίνοντας, ωστόσο, μεγάλη βαρύτητα στις συνεντεύξεις, οι οποίες ούτε καταγράφονταν ούτε κινούνταν στα πλαίσια της διαφάνειας (Σπηλιωτόπουλος & Κονδύλης, 2023). Γι' αυτό το λόγο, η πρώτη τροποποίησή του επήλθε τρία χρόνια αργότερα, με τον Ν. 3839/2010¹⁷, διατηρώντας την ύπαρξη ενός συστήματος αντικειμενικών κριτηρίων και εγγυήσεων ανεξαρτησίας. Τα κριτήρια επιλογής προϊσταμένων μεταβλήθηκαν και η διαδικασία έγινε ακόμη πιο αυστηρή και λεπτομερής (Ραμματά & Γρηγοριάδου, 2021). Κεντρική καινοτομία του νομοθετήματος ήταν η θεσμοθέτηση ανεξάρτητων οργάνων επιλογής και συγκεκριμένα το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΕΙ.Σ.Ε.Π.) για τους προϊσταμένους Γενικής Διεύθυνσης και το Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (Σ.Ε.Π.) για τους προϊσταμένους Διεύθυνσης. Επιπλέον, σημαντικές αλλαγές πραγματοποιήθηκαν στον συντελεστή που πολλαπλασιαζόταν ο βαθμός των τίτλων ανάλογα με την κατηγορία των υπαλλήλων και επεκτάθηκε η θητεία των προϊσταμένων από τρία σε πέντε έτη, διατηρώντας την κινητή ιεραρχία και ενισχύοντας την αντικειμενικότητα των επιλογών, λόγω της εναλλαγής Κυβερνήσεων (Ραμματά & Γρηγοριάδου, 2021). Συνδυαστικά με τη συνέντευξη, προστέθηκε η γραπτή δοκιμασία υπό τη μορφή ερωματολογίου και ελεγχόμενη από το Ε.Κ.Δ.Δ.Α.¹⁸ και τροποποιήθηκαν οι κανόνες μοριοδότησης των τυπικών προσόντων.

Το γεγονός ότι ο παραπάνω νόμος δεν εφαρμόστηκε σε όλες του τις διατάξεις, αλλά μόνο στις μεταβατικές (Δηλές, 2022), είχε ως αποτέλεσμα την ψήφιση του Ν. 4024/2011¹⁹, το οποίο καθιέρωσε ένα σύστημα προαγωγής σε θέση Γενικού Διευθυντή με βάση κριτήρια στα οποία έπρεπε να υλοποιηθούν επιτυχώς οι στόχοι που είχαν τεθεί από τις προηγούμενες θητείες (Ραμματά & Γρηγοριάδου, 2021). Στην πράξη, ο νόμος δεν εφαρμόστηκε και τον ακολούθησε η θεσμοθέτηση του Ν.

¹⁷ «Σύστημα επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων με αντικειμενικά και αξιοκρατικά κριτήρια - Σύσταση Ειδικού Συμβουλίου Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π.) και λοιπές διατάξεις».

¹⁸ <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/s-prosep-eis.pdf>

¹⁹ «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο - βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015»

4275/2014²⁰, ο οποίος και πάλι δεν εφαρμόστηκε, ωστόσο έθεσε νέες βάσεις για τις προϋποθέσεις και τα κωλύματα επιλογής των υποψηφίων μέσα από την εισαγωγή τριών σταδίων: «έλεγχος επιλεξιμότητας υποψηφίων, γραπτός διαγωνισμός ΑΣΕΠ, προφορική συνέντευξη» (Ραμματά & Γρηγοριάδου, 2021).

3.3 Υφιστάμενο σύστημα επιλογής προϊσταμένων: Ν. 4369/2016

Οι προσπάθειες του νομοθέτη για τη θέσπιση ενός διαφανούς και αξιοκρατικού τρόπου επιλογής προϊσταμένων, επήλθε με τον Ν. 4369/2016²¹, ο οποίος αποτελεί και το υφιστάμενο σύστημα επιλογής και προαγωγής των στελεχών σε ανώτερες θέσεις. Η αντιμετώπιση παθογενειών όπως η κομματικοποίηση, η εκτεταμένη εμφάνιση των πελατειακών σχέσεων, η έλλειψη αξιοκρατικών διαδικασιών και εν γένει η κυριαρχία της πολιτικής σφαίρας έναντι της διοικητικής σε συνδυασμό με την απουσία σύγχρονων μηχανισμών στελέχωσης της Δ.Δ. αποτέλεσαν τη βάση της νομοθετικής πρωτοβουλίας, όπως παρουσιάστηκαν στην αιτιολογική έκθεση. Κεντρικοί πυλώνες της μεταρρύθμισης ήταν η θέσπιση ενός ολοκληρωμένου συστήματος επιλογής προϊσταμένων, το οποίο περιελάμβανε την ίδρυση του Εθνικού Μητρώου Επιτελικών Στελεχών, την αναθεώρηση του συστήματος αξιολόγησης και της τροποποίηση της βαθμολογικής διάρθρωσης (Δηλές, 2022), με βασικό στόχο τον περιορισμό των πολιτικών παρεμβάσεων και την δημιουργία ενός πιο σταθερού και αποτελεσματικού διοικητικού συστήματος.

Η βασική επιδίωξη της μεταρρύθμισης, δηλαδή η μετατροπή των ανώτερων επιτελικών θέσεων από πολιτικά σε διοικητικά όργανα με καθορισμένες αρμοδιότητες και εγγυήσεις αντικειμενικότητας, προωθήθηκε μέσα από τη θέσπιση τριών οργάνων για την επιλογή των προϊσταμένων. Για τους προϊσταμένους Γενικών Διευθύνσεων αρμόδιο όργανο ορίστηκε το ΕΙΣΕΠ, στο οποίο εκπροσωπούσαν το ΑΣΕΠ με δύο μέλη, το ΝΣΚ με ένα μέλος, το ΕΚΔΔΑ με ένα μέλος και το οικείο Υπουργείο με τον ΓΓ του (Ραμματά & Γρηγοριάδου, 2021). Επιπλέον, για τους προϊσταμένους Διεύθυνσης, Υποδιεύθυνσης ή αντίστοιχης βαθμίδας οργανικών μονάδων, αρμόδιο όργανο επιλογής ορίστηκε το ΣΕΠ, αποτελούμενο από στελέχη των Υπουργείων,

²⁰ «Τροποποίηση διατάξεων του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. (ν. 3528/2007) Επιλογή προϊσταμένων οργανικών μονάδων και άλλες διατάξεις»

²¹ «Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις»

εκπροσώπους του ΝΣΚ και του ΑΣΕΠ, ενώ για τους προϊσταμένους Τμημάτων και αυτοτελών Γραφείων υπεύθυνο για την επιλογή ορίστηκε το ΥΣ (Ραμματά & Γρηγοριάδου, 2021).

Σημαντική καινοτομία του νόμου αποτέλεσε ο επανασχεδιασμός του συστήματος αξιολόγησης με επίκεντρο τη σύνδεση της αξιολόγησης με τη στοχοθεσία και τη συμμετοχικότητα, αποσκοπώντας στην ενδυνάμωση της επαγγελματικής ανάπτυξης των υπαλλήλων και στην ενίσχυση της οργανωσιακής απόδοσης. Επιπλέον, εισήγαγε αλλαγές στο σύστημα βαθμολόγησης, στοχεύοντας στην αποσυμφόρηση των κατώτερων βαθμών και στη σύνδεση της βαθμολογικής εξέλιξης με την αξιολόγηση και την επίδοση των υπάλληλων. Μάλιστα, η κτήση του βαθμού Α΄ ήταν απαραίτητη προϋπόθεση για την εγγραφή στο Μητρώο και για την δυνατότητα υποβολής υποψηφιότητας για την κατάληψη θέσης ευθύνης. Σε αυτό το πλαίσιο, αναβαθμίστηκε σημαντικά και η διαδικασία επιλογής προϊσταμένων, μέσα από τη διεύρυνση του αριθμού των υπαλλήλων, οι οποίοι μπορούσαν να λάβουν συμμετοχή για τις ανώτερες θέσεις. Ιδιαίτερη προσοχή δόθηκε στα τυπικά προσόντα, με αποτέλεσμα για τις θέσεις προϊσταμένου Διεύθυνσης και ΓΔ να υποβάλλουν αίτηση υπάλληλοι ΠΕ και ΤΕ χωρίς διοικητική εμπειρία. Επιπλέον, η αρμοδιότητα για την επιλογή προϊσταμένων ανατέθηκε σε διαφορετικά όργανα, ανάλογα με το ιεραρχικό επίπεδο της θέσης: τα ΕΙΣΕΠ για τις ΓΔ, τα ΣΕΠ για τις Διευθύνσεις και για την διεξαγωγή των συνεντεύξεων και τα ΥΣ για τα Τμήματα.

Ο Ν.4369/2016 επανάφερε και το σύστημα της μοριοδότησης στη βάση τεσσάρων κριτηρίων, καθμία με μέγιστο όριο τα 1000 μόρια, τα οποία αξιολογούνταν διαφορετικά ανάλογα με το επίπεδο της θέσης προϊσταμένων. Για τις θέσεις προϊσταμένων Τμήματος μεγαλύτερη έμφαση δίνεται στα τυπικά προσόντα, ενώ για τους ΓΔ, κεντρικό ρόλο διαδραματίζει η δομημένη συνέντευξη. Μία ακόμη καινοτομία του νόμου ήταν η προσθήκη του κριτηρίου της προϋπηρεσίας σε συναφές αντικείμενο και στον ιδιωτικό τομέα, αποδεικνύοντας την τάση προσαρμογής της διοίκησης στα χαρακτηριστικά του αγοραίου προτύπου και της εισαγωγής στοιχείων του ιδιωτικού τομέα στον δημόσιο.

3.4 Τροποποιήσεις του υφιστάμενου πλαισίου ανάδειξης προϊσταμένων με τους Ν. 4622/2019 και Ν. 4674/2020

Ο Ν.4369/2016 εισήγαγε σημαντικές αλλαγές στη διαδικασία επιλογής προϊσταμένων, στοχεύοντας στην εδραίωση της αξιοκρατίας και της διαφάνειας και στην παγίωση ενός συστήματος αποπολιτικοποιημένης διοικήσεως. Το πλαίσιο που διαμορφώθηκε με τον εν λόγω νόμο, δεν μεταβλήθηκε σε ιδιαίτερο βαθμό, καθώς η ψήφιση των νόμων 4622/2019 και 4674/2020, αποσκοπούσαν στην ενίσχυση του υπάρχοντος περιβάλλοντος και στην συμπλήρωση/τροποποίηση ορισμένων διατάξεων. Λόγω της ιδιαίτερης φύσης του Ν. 4622/2019, η ανάλυση θα ξεκινήσει από τον Ν. 4674/2020 «Στρατηγική αναπτυξιακή προοπτική των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ρύθμιση ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις», ο οποίος παρόλο που διατήρησε το κεντρικό κορμό στη διαδικασία επιλογής, από την άλλη τροποποίησε πολλές σημαντικές διατάξεις, αυστηροποιώντας το πλαίσιο ανάδειξης.

Ο Ν. 4674/2020 αποτελεί ένα σημαντικό νομοθετικό πλαίσιο που εστιάζει κυρίως στην στρατηγική ανάπτυξη των ΟΤΑ, ωστόσο στο άρθρο 45 προβλέπει αλλαγές στον τρόπο επιλογής των προϊσταμένων. Ειδικότερα, προχώρησε σε μία σειρά από στοχευμένες τροποποιήσεις, με σκοπό την βελτιστοποίηση της διαδικασίας και την επιλογή των καταλληλότερων υποψηφίων. Μία από τις σημαντικότερες αλλαγές που εισήγαγε, αφορούσε την διαδικασία συμμετοχής για την κατάληψη της θέσης προϊστάμενου ΓΔ και Διεύθυνσης και συγκεκριμένα έθετε ως προϋπόθεση την προηγούμενη άσκηση καθηκόντων ευθύνης σε επίπεδο Τμήματος και την αποδεδειγμένη εμπειρία σε θέματα διαχείρισης ανθρωπίνου δυναμικού, για την αποτελεσματική άσκηση των καθηκόντων σε ανώτερα διοικητικά επίπεδα (Ραμματά & Γρηγοριάδου, 2021). Παράλληλα, ο νόμος ενίσχυσε τη σύνδεση μεταξύ των επιδόσεων των υπαλλήλων και της δυνατότητας συμμετοχής τους στους διαγωνισμούς. Οι εκθέσεις αξιολόγησης απέκτησαν μεγαλύτερη βαρύτητα, καθώς τα αποτελέσματά τους καθορίζουν τη δυνατότητα των υποψηφίων για τη διεκδίκηση μίας θέσης ευθύνης, ενώ αντίστοιχες τροποποιήσεις επήλθαν και στο σύστημα της μοριοδότησης.

Όσον αφορά τις θέσεις προϊσταμένων ΓΔ, απαραίτητα κριτήρια για την υποβολή υποψηφιότητας ήταν η προϋπηρεσία ενός έτους σε όμοια θέση ή τριών ετών σε θέση προϊσταμένου Διεύθυνσης, η κατοχή συναφούς μεταπτυχιακού ή διδακτορικού τίτλου ή η αποφοίτηση από την ΕΣΔΔΑ, ή η κατοχή βαθμού Α΄ για

οκτώ συνεχή έτη είτε η άσκηση καθηκόντων προϊσταμένου Τμήματος για τρία έτη, καθώς και η αξιολόγηση με Μ.Ο. 90-100 τα τελευταία τρία έτη (Ραμματά & Γρηγοριάδου, 2021). Από την άλλη, για την κατάληψη της θέσης Διεύθυνσης, τα κριτήρια ήταν ελάχιστα πιο απλά και περιλάμβαναν την άσκηση καθηκόντων σε όμοια θέσει για ένα έτος, την κατοχή βαθμού Α΄ συνδυαστικά με τρία έτη προϋπηρεσίας, την κατοχή συναφούς μεταπτυχιακού ή διδακτορικού τίτλου ή η αποφοίτηση από την ΕΣΔΔΑ ή την κατοχή του βαθμού Α΄ για έξι έτη και τα τελευταία τρία χρόνια να έχουν σημειώσει άριστη επίδοση μεταξύ 90-100 (Ραμματά & Γρηγοριάδου, 2021).

Συνδυαστικά με τα παραπάνω, για την πλήρωση των θέσεων προϊσταμένων εξετάζονται και άλλα κριτήρια, με στόχο την προσμέτρηση όλων των στοιχείων των υποψηφίων. Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 45 του νόμου, μοριοδοτούνται τα τυπικά προσόντα και συγκεκριμένα οι τίτλοι σπουδών όλων των επιπέδων, με μικρές αποκλίσεις ανάλογα με τη συνάφεια με τη θέση, οι ξένες γλώσσες, η αποφοίτηση από την ΕΣΔΔΑ, κλπ. Επιπλέον, μοριοδοτείται η εργασιακή εμπειρία και ο χρόνος άσκησης καθηκόντων ευθύνης οποιουδήποτε επιπέδου και δίνεται προβάδισμα με ποσοτώσεις έως 25% ανάλογα με τη θέση προϊσταμένου προς πλήρωση. Η αξιολόγηση της τελευταίας τριετίας είναι καθοριστικής σημασίας, με διαφορετική μοριοδότηση για τους προϊσταμένους Τμημάτων (20%), Διεύθυνσης (15%) και ΓΔ (10%), στη βάση κριτηρίων όπως η γνώση του αντικειμένου, η υπηρεσιακή συμπεριφορά, η διοικητική δράση και ικανότητα και η αποτελεσματικότητα (Ραμματά & Γρηγοριάδου, 2021). Τέλος, η διενέργεια δομημένης συνέντευξης καταλαμβάνει την υψηλότερη ποσόστωση για τους προϊσταμένους ΓΔ (40%), ενώ για τις άλλες δύο κατηγορίες λαμβάνει μόνο το 25%. Όπως φανερώνεται, η τροποποίηση των συντελεστών βαρύτητας για κάθε κατηγορία θέσεων, έχει οδηγήσει στην αύξηση της σημασίας της συνέντευξης και της εμπειρίας και δίνεται μικρότερη προσοχή στα τυπικά προσόντα και την εμπειρία.

Κομβικές ήταν οι αλλαγές που επήλθαν με τον Ν. 4622/2019²², γνωστός ως νόμος για το «Επιτελικό Κράτος», σηματοδοτώντας μία θεσμική τομή για το ελληνικό κράτος γενικά και τη λειτουργία της ΔΔ ειδικά. Σε μία προσπάθεια συγκέντρωσης όλων των διατάξεων των τελευταίων 40 χρόνων, ο συγκεκριμένος νόμος έθεσε στο επίκεντρο την αποπολιτικοποίηση/αποκομματικοποίηση της διοίκησης,

²² Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης»

δημιουργώντας προβληματισμούς ως προς την εφαρμογή του και ερμηνευμένος υπό μία διττή προσέγγιση, καθώς από τη μία ενισχύεται η θέση των υπηρεσιακών στελεχών και από την άλλη διατηρείται η κυριαρχία της πολιτικής ηγεσίας σε κρίσιμους τομείς (Ραμματά, 2019; Χριστοφιλοπούλου, 2021; ΕΝΑΠ, 2022).

Η θεσμοθέτηση των ΥΓ στις ανώτατες θέσεις της διοικητικής ιεραρχίας, αποτέλεσε ένα θετικό βήμα για την αποπολιτικοποίηση των διοικητικών διαδικασιών, ενώ η χορήγηση της τελικής υπογραφής στους ΥΓ και στους προϊσταμένους ΓΔ ενίσχυσε τη διοικητική αυτονομία, χωρίς, ωστόσο να είναι πάγια πρακτική, λόγω της δυνατότητας επιστροφής της υπογραφής στην πολιτική ηγεσία (Χριστοφιλοπούλου, 2021; ΕΝΑΠ, 2022). Στο γενικό του πλαίσιο ο νόμος εισήγαγε νέα κριτήρια και διαδικασίες για την επιλογή των ΥΓ και των προϊστάμενων οργανικών μονάδων με στόχο την επιλογή στελεχών με υψηλή εξειδίκευση και δεξιότητες, οι οποίες θα αξιολογούνταν με βάση τη συνολική τους επίδοση. Επιπλέον, προέβλεψε τη σύσταση ενός νέου κλάδου επιτελικών στελεχών, με στόχο την ενίσχυση της αναλυτικής ικανότητας και του συμβουλευτικού χαρακτήρα της ΔΔ (Παπαδάκης, et al., 2023).

Παρόλες τις διακηρύξεις για αποπολιτικοποίηση της διοίκησης, η ανάλυση του νόμου για το Επιτελικό Κράτος, παρουσιάζει μία προσπάθεια ισορροπίας μεταξύ της ανάγκης για μια πιο αποτελεσματική και αντικειμενική διοίκηση και της διατήρησης του πολιτικού ελέγχου, η οποία αποτυπώνεται στη διάκριση των υπηρεσιών σε κάθετες και οριζόντιες. Οι οριζόντιες υπηρεσίες εμφανίζονται περισσότερο διαφανείς, ενώ οι κάθετες, που διαμορφώνουν πολιτικές, παραμένουν στον έλεγχο της πολιτικής ηγεσίας (ΕΝΑΠ, 2022).

Στελέχωση της Δημόσιας Διοίκησης: Συγκριτική Ανάλυση με τα Ευρωπαϊκά Πρότυπα

4.1 Παθογένειες και προκλήσεις στο ελληνικό σύστημα στελέχωσης των θέσεων ευθύνης

Η ελληνική δημόσια διοίκηση αντιμετωπίζει χρόνιες παθογένειες που υπονομεύουν την αποτελεσματικότητά της, ενώ θέτουν υπό αμφισβήτηση την πραγματική τήρηση των αρχών που την διέπουν. Το αίτημα της αποπολιτικοποίησης της ΔΔ της χώρας, αποτελεί τον κεντρικό πυλώνα όλων των μεταρρυθμίσεων του διοικητικού συστήματος των τελευταίων χρόνων, καθώς είναι καθολικά αποδεκτό ότι η κομματοκρατία «αποτελεί διαχρονική παθογένεια και ιδιαιτερότητα του ελληνικού πολιτικοδιοικητικού συστήματος» (Παπατόλιας, 2017; Μακρυδημήτρης, 2000). Η κομματοκρατία μπορεί να αποδοθεί στην ανισορροπία ισχύος μεταξύ των πολιτικών κομμάτων και της γραφειοκρατίας, με τα κόμματα να υπερτερούν σε πόρους και συνολική επιρροή και κατ' επέκταση το διοικητικό σύστημα να εξαρτάται απ' αυτά για την επιβίωσή του (Παπατόλιας, 2017). Η πρακτική της τοποθέτησης κομματικών στελεχών σε θέσεις ευθύνης, όπως οι Γενικοί Γραμματείς και η ανάπτυξη της λεγόμενης «παράλληλης διοίκησης», υποβαθμίζει τις αρχές της αντικειμενικότητας και της αξιοκρατίας, καθώς οι αποφάσεις εξαρτώνται από πολιτικές σκοπιμότητες παρά από τεχνικές δεξιότητες, ενώ ενδυναμώνουν το δημοκρατικό έλλειμμα της διοικήσεως, μέσω της επέκτασης της «ρουσφετολογίας, της διαφθοράς και της κρατικοδιοικητικής ασυδοσίας» (Παπατόλιας, 2017; Σωτηρόπουλος, 2001; Μουζέλης, 2005).

Σύμφωνα με έρευνα που πραγματοποιήθηκε από τη Νομική Σχολή του ΑΠΘ, η κομματικοποίηση, η έλλειψη αξιοκρατίας, η γραφειοκρατική αναποτελεσματικότητα, η καθυστερημένη ανταπόκριση στις ανάγκες των πολιτών και η συχνή αλλαγή των νομοθετικών πλαισίων, έχουν ως αποτέλεσμα την υποβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών και την ασυνέχεια των δράσεων, την αποδυνάμωση της εμπιστοσύνης των πολιτών και την καθυστέρηση ή την παντελή αναστολή της ανάπτυξης και του εκσυγχρονισμού των υπηρεσιών (ΕΜΔΔΟΕ, 2019). Στα παραπάνω, η διαχρονική αδυναμία εφαρμογής σταθερών και αποτελεσματικών συστημάτων επιλογής προσωπικού στο δημόσιο τομέα αποτυπώνεται στα φαινόμενα

ακραίου κομματισμού και διαφθοράς, με τα στελέχη σε πολλές περιπτώσεις να στερούνται ικανοτήτων και αρμοδιοτήτων αλλά και δυνατοτήτων ανάληψης πρωτοβουλιών, λειτουργώντας σε ένα πλαίσιο «διοικητικής ανομίας», η οποία, κατά τον Μουζέλη, οφείλεται στην αποτυχία των μεταρρυθμίσεων – πρόβλημα το οποίο δεν προκύπτει από τεχνικά ή νομικά κωλύματα, αλλά αντίθετα πολιτικά (Μουζέλης, 2005).

Από την άλλη πλευρά, και η λειτουργία του ΑΣΕΠ ως ανεξάρτητου φορέα αξιολόγησης και επιλογής διευθυντικών στελεχών, εμφανίζει σημαντικές δομικές αδυναμίες και προβλήματα, που υπονομεύουν την αποτελεσματική εκπλήρωση της αποστολής του. Σύμφωνα με την Έκθεση για την «αναοριοθέτηση των αρμοδιοτήτων του Α.Σ.Ε.Π. στον τομέα της επιλογής επιτελικών στελεχών» που δημοσιεύτηκε το 2022 στη σελίδα του Διοικητικού Επιμελητηρίου Ελλάδος και την συμβολή του Παπατόλια (2023), θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας του ΑΣΕΠ δεν εξασφαλίζει την ισότιμη και αξιοκρατική συμμετοχή όλων των μελών στις διαδικασίες αξιολόγησης, γεγονός που μειώνει την αντικειμενικότητα και αξιοπιστία των αποφάσεων (Παπατόλιας, 2023). Επιπλέον, η έλλειψη ενός ενιαίου πλαισίου για την προκήρυξη των θέσεων, οδηγεί σε ανισότητες, καθώς κάθε Υπουργείο αποφασίζει με βάση τις ανάγκες του και είτε προκηρύσσουν θέσεις μέσω του ΑΣΕΠ είτε οι προϊστάμενοι διορίζονται με βάση τα κριτήρια της πολιτικής ηγεσίας με απευθείας ανάθεση καθηκόντων.

Οι απευθείας αναθέσεις καθηκόντων σε θέσεις ευθύνης, αποτελεί μία διαδικασία κατά την οποία ένας υπάλληλος αναλαμβάνει επιπλέον καθήκοντα και ευθύνες σε ανώτερη θέση της ιεραρχίας, χωρίς να προηγηθεί μία αντικειμενική και διαφανής διαδικασία επιλογής, όπως γίνεται με τους διαγωνισμούς. Ειδικότερα, όπως ορίζεται στα άρθρα 118 και 328 του ν.4412/2016²³, ως απευθείας ανάθεση» νοείται η διαδικασία ανάθεσης χωρίς εκ των προτέρων δημοσιότητα, στο πλαίσιο της οποίας οι αναθέτουσες αρχές/αναθέτοντες φορείς αναθέτουν στον οικονομικό φορέα της επιλογής τους, κατόπιν έρευνας αγοράς και διαβούλευσης με έναν ή περισσότερους οικονομικούς φορείς». Με τη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης, επιδιώκεται η άμεση κάλυψη θέσης ευθύνης σε περίπτωση επείγουσας ανάγκης, χωρίς τη χρονοβόρα διαδικασία ενός διαγωνισμού. Ωστόσο, σημαντικά της μειονεκτήματα είναι η έλλειψη διαφάνειας, η περιορισμένη αντικειμενικότητα, ο διορισμός ατόμων

²³ Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ) (ΦΕΚ Α' 147/08-08-2016)

που χαίρουν της προτίμησης των πολιτικών προσώπων (πελατειακές σχέσεις), αυξάνοντας τη δυνατότητα κατάχρησης, αλλά και η υπονόμηση των διαγωνισμών και του ανταγωνισμού ως κίνητρο για την προσωπική εξέλιξη και διά βίου μάθηση.

Οι Ο Παπατόλιας διακρίνει άλλες δύο αδυναμίες στην αποτελεσματική λειτουργία του ΑΣΕΠ, οι οποίες σχετίζονται με την απουσία ουσιαστικής στοχοθεσίας και αξιολόγησης και με την καθυστέρηση στις διαδικασίες αξιολόγησης (Παπατόλιας, 2023). Η πρώτη αδυναμία σχετίζεται με την έλλειψη ενός ολοκληρωμένου συστήματος αξιολόγησης που να συνδέει τους ατομικούς στόχους των υπαλλήλων με τους συνολικούς στόχους των οργανικών μονάδων, οδηγώντας σε μία αποσπασματική αξιολόγηση των προϊσταμένων, η οποία δεν λαμβάνει υπόψη τις προκλήσεις που αντιμετωπίζουν οι φορείς. Η δεύτερη αδυναμία υπογραμμίζει το πρόβλημα της χρονοβόρας διαδικασίας αξιολόγησης και επιλογής προσωπικού από το ΑΣΕΠ, λόγω του μεγάλου όγκου εργασίας, της πολυπλοκότητας των διαδικασιών και τις ελλείψεις που παρατηρούνται σε προσωπικό και επαρκείς πόρους.

4.2 Συγκριτική ανάλυση του ελληνικού συστήματος επιλογής προϊσταμένων με τα αντίστοιχα ευρωπαϊκά: Μελέτες περιπτώσεις

Η προσπάθεια ανάλυσης των συστημάτων στελέχωσης που εφαρμόζονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο, είναι εξαιρετικά δύσκολη, καθώς δεν υπάρχουν επαρκή δεδομένα, ενώ δύο είναι οι διαθέσιμες μελέτες οι οποίες επιχείρησαν την αποκωδικοποίηση των κοινών σημείων αλλά και των διαφορών με το ελληνικό μοντέλο, το οποίο εμφανίζει αρκετές ιδιομορφίες. Τα δεδομένα που θα αναλυθούν παρακάτω, αποτελούν αποτελέσματα της έρευνας που πραγματοποιήθηκε από το Υ.Δ.Μ.Η.Δ. το 2014, παρέχοντας ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο συγκριτικής ανάλυσης, αλλά και της μελέτης των Rossidis & Aspidis το 2017, οι οποίοι διερεύνησαν τα συστήματα στελέχωσης στο δημόσιο στην Ελλάδα και την Ευρώπη.

Με βάση την ανάλυση που προηγήθηκε για τη διαδικασία επιλογής προϊσταμένων στο ελληνικό πλαίσιο, οι θέσεις ευθύνης καταλαμβάνονται από δημόσιους υπαλλήλους, οι οποίοι πρέπει να διαθέτουν πλήθος τυπικών και ουσιαστικών προσόντων καθ' όλη τη διάρκεια της θητείας τους, ενώ τα συστήματα επιλογής που εφαρμόζονται συνδυαστικά είναι εκείνα της μονιμότητας, των συγκεκριμένων θέσεων και της σταδιοδρομίας. Στον παρακάτω πίνακα

παρουσιάζονται τα βασικά χαρακτηριστικά των συστημάτων επιλογής σε συγκεκριμένες ευρωπαϊκές χώρες, όπως προκύπτουν από την μελέτη των Rossidis & Aspridis (2017).

Πίνακας 13: Παρουσίαση Συστημάτων Προσλήψεων Ευρωπαϊκών Χωρών

Χώρες	Χαρακτηριστικά συστημάτων προσλήψεων
Κύπρος	<ul style="list-style-type: none"> • Τρεις κατηγορίες θέσεων εργασίας: <ul style="list-style-type: none"> ○ Πρώτη Πρόσληψη ○ Προαγωγή ○ Συνδυασμός των δύο • Η πλήρωση των θέσεων εργασίας γίνεται από συμβουλευτικές επιτροπές • Η Συμβουλευτική Επιτροπή είναι υπεύθυνη για τη γραπτή και προφορική εξέταση των υποψηφίων • Δημιουργία προκαταρκτικού καταλόγου με τετραπλάσιο αριθμό θέσεων από τις διαθέσιμες κενές • Οι επιλεγμένοι υποψήφιοι υποβάλλονται σε προφορική εξέταση • Οι θέσεις προαγωγής δεν περιλαμβάνουν γραπτή εξέταση • Η αξιολόγηση των υποψηφίων βασίζεται: <ul style="list-style-type: none"> ○ Συστάσεις προϊσταμένων ○ Προϋπηρεσία ○ Γνώμη της Επιτροπής από την προφορική εξέταση ○ Προσόντα κατά την προκήρυξη
Ηνωμένο Βασίλειο	<ul style="list-style-type: none"> • Οι υπηρεσίες ή οι οργανισμοί είναι υπεύθυνοι για την προαγωγή των νεότερων υπαλλήλων • Ένας τρόπος εισόδου στο Δημόσιο είναι το Civil Service Fast Stream: <ul style="list-style-type: none"> ○ Συμπλήρωση ηλεκτρονικής αίτησης ○ Διαδικασία εξετάσεων ○ Συνέντευξη ○ Αξιολόγηση ○ Συστατικές επιστολές • Πολλές θέσεις είναι ανοιχτές τόσο για πολίτες κρατών-μελών όσο και τρίτων χωρών, διευρύνοντας το φάσμα επιλογής
Γαλλία	<ul style="list-style-type: none"> • Η ασφάλεια εργασίας στο Δημόσιο εξασφαλίζεται μέσω του μεγάλου αριθμού υποψηφίων που συμμετέχουν στις εξετάσεις • Οι εξετάσεις είναι ανοιχτές για όλους τους πολίτες είτε αφορούν τις αρχικές προσλήψεις είτε τις προαγωγές • Η μορφή των εξετάσεων ποικίλει ανάλογα τη θέση και τον φορέα • Πολλές θέσεις είναι ανοιχτές για πολίτες κρατών-μελών, εκτός από την εθνική

	<p>ασφάλεια και την άμυνα που απαιτείται η κατοχή της γαλλικής υπηκοότητας</p> <ul style="list-style-type: none"> • Οι προαγωγές απαιτούν την ύπαρξη τυπικών προσόντων και συγκεκριμένων ετών προϋπηρεσίας
Γερμανία	<ul style="list-style-type: none"> • Με το Σύνταγμα της Βαϊμάρης (άρθρο 130) ορίστηκε η ελευθέρια των δημοσίων υπαλλήλων να εκφράζουν τις πολιτικές τους απόψεις, εξυπηρετώντας τους πολίτες και όχι πολιτικές επιδιώξεις • Καθορίστηκε η αμεροληψία των δημοσίων υπαλλήλων • Όλοι οι Γερμανοί πολίτες έχουν δικαίωμα συμμετοχής στις διαδικασίες για την πρόσληψη στο Δημόσιο • Οι υπάλληλοι διακρίνονται σε τέσσερις κατηγορίες: <ul style="list-style-type: none"> ○ Διοικητική Διοίκηση ○ Εκτελεστική Διοίκηση ○ Υπαλληλική Διοίκηση ○ Υφιστάμενη Διοίκηση • Δεν υπάρχει κεντρικό όργανο επιλογής του ομοσπονδιακού προσωπικού και δεν υπάρχουν δεσμευτικοί κανόνες για τη διαδικασία επιλογής: κάθε αρχή εφαρμόζει τις δικές της πρακτικές • Οι υποψήφιοι δίνουν εξετάσεις για την πλήρωση της θέσης • Η διαδικασία πρόσληψης ξεκινά με την ανακοίνωση της κενής θέσης
Πορτογαλία	<ul style="list-style-type: none"> • Οι υποψήφιοι αξιολογούνται με εξετάσεις και αποκλείονται οι μη κατάλληλοι • Οι εξετάσεις περιλαμβάνουν ειδικά θέματα και ψυχολογικές διαδικασίες • Η διαδικασία επιλογής γίνεται μέσω ανοιχτών διαγωνισμών πρόσληψης • Κριτήρια συμμετοχής αποτελούν: <ul style="list-style-type: none"> ○ Συμπλήρωση 18ου έτους ηλικίας ή άνω ○ Πολίτες με πορτογαλική υπηκοότητα και πολίτες κρατών-μελών ○ Εκπλήρωση στρατιωτικών υποχρεώσεων ή νομική απαλλαγή
Ισπανία	<ul style="list-style-type: none"> • Οι ανάγκες για προσωπικό καθορίζονται ετησίως • Το δημόσιο γραφείο εργασίας λαμβάνει τις απαιτήσεις των υπουργείων και ξεκινά η κεντρική διαδικασία πρόσληψης • Οι διαθέσιμες θέσεις δημοσιεύονται σε επίσημη κρατική εφημερίδα • Δικαίωμα υποψηφιότητας έχουν οι πολίτες κρατών-μελών, εκτός από την εθνική ασφάλεια και την άμυνα που απαιτείται η κατοχή της ισπανικής υπηκοότητας • Κριτήρια συμμετοχής αποτελούν: <ul style="list-style-type: none"> ○ Συμπλήρωση 18ου έτους ηλικίας ή άνω ○ Γνώση της ισπανικής γλώσσας ή επίσημων διαλέκτων ○ Καθαρό Ποινικό Μητρώο • Η διαδικασία αξιολόγησης περιλαμβάνει γραπτές και προφορικές εξετάσεις

<p>Λιθουανία</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Τέσσερα κριτήρια επιλογής στη Λιθουανική ΔΔ: <ul style="list-style-type: none"> ο Λιθουανική υπηκοότητα ο Ηλικία μεταξύ 18 έως και 62,5 έτη ο Γνώση της λιθουανικής γλώσσας ο Ύπαρξη των απαραίτητων τυπικών προσόντων • Για θέσεις σταδιοδρομίας διεξάγονται εξετάσεις πρόσληψης • Οι υποψήφιοι υποβάλλουν: <ul style="list-style-type: none"> • Αίτηση • Βιογραφικό σημείωμα • Στοιχεία ταυτότητας • Ακαδημαϊκά και γνωστικά πιστοποιητικά • Συμπληρωμένο ειδικό ερωτηματολόγιο • Οι διαγωνισμοί είναι γραπτοί και μπορεί να περιλαμβάνουν και συνέντευξη • Οι κενές θέσεις δημοσιεύονται στην ΕτΚ
<p>Σουηδία</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Το σύστημα προσλήψεων είναι αποκεντρωμένο και κάθε φορέας διαχειρίζεται τις δικές του διαδικασίες • Η επιλογή του προσωπικού βασίζεται στην αρχή της αξιοκρατίας, με βάση τα προσόντα και τις ικανότητές τους • Τα κριτήρια επιλογής για θέσεις στην κεντρική διοίκηση ορίζονται συνταγματικά • Η επιλογή για θέσεις στο ευρύτερο δημόσιο, βασίζεται στην αξιολόγηση των δεξιοτήτων και των ικανοτήτων των υποψηφίων • Για θέσεις με προαγωγή, αξιολογούνται κριτήρια όπως η επίδοση, η εμπειρία και τα προσόντα • Οι θέσεις προκηρύσσονται δημόσια και η αρμόδια υπηρεσία αξιολογεί τους υποψηφίους για την επιλογή του καταλληλότερου
<p>Πολωνία</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Η διαδικασία πρόσληψης είναι ανοιχτή για όλους του πολίτες και πρέπει να βασίζεται στην αρχή του ανταγωνισμού • Το σύστημα προσλήψεων είναι αποκεντρωμένο • Τα υπουργεία και οι κεντρικές-περιφερειακές υπηρεσίες διαδραματίζουν κεντρικό ρόλο στη διαδικασία πρόσληψης • Οι προκηρύξεις των θέσεων περιλαμβάνουν όλες τις πληροφορίες που πρέπει να γνωρίζουν οι υποψήφιοι, με την περιγραφή της θέσης, τα απαιτούμενα προσόντα, τα απαιτούμενα έγγραφα και τον τρόπο με τον οποίο αυτά πρέπει να συμπληρωθούν και να κατατεθούν

Πηγή: Rossidis & Aspridis, 2017

Το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τις προσλήψεις στο δημόσιο ποικίλλει σημαντικά μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών. Όπως παρατηρείται από την παραπάνω

μελέτη, τα συστήματα προσλήψεων μπορούν να κατηγοριοποιηθούν σε κεντρικά και αποκεντρωμένα, με τις χώρες όπου οργανώνονται στη βάση αποκεντρωμένων συστημάτων, να αποφασίζουν τα υπουργεία θέτοντας δικές τους διαδικασίες και στις χώρες που οργανώνονται στη βάση κεντρικών συστημάτων, οι προσλήψεις να εξαρτώνται από ένα όργανο ή επιτροπή ή και από κάποιο συγκεκριμένο υπουργείο, όπως γίνεται στην Γαλλία (Rossidis & Aspridis, 2017). Βέβαια, είναι δυνατή και η συνύπαρξη των συστημάτων με τον συνδυασμό των χαρακτηριστικών τους.

Επιπλέον, τα ευρωπαϊκά συστήματα στελέχωσης διακρίνονται κυρίως στα συστήματα σταδιοδρομίας και στα συστήματα συγκεκριμένων θέσεων, με την ελληνική, γαλλική και γερμανική διοίκηση να αποτελούν τις μοναδικές χώρες της Ε.Ε. που εφαρμόζουν το σύστημα της σταδιοδρομίας για τη στελέχωση των θέσεων ευθύνης, συγκριτικά με τις άλλες χώρες (Rossidis & Aspridis, 2017; Hellenic Ministry of Administrative Reform & e-Governance, 2014). Όσον αφορά τα αρμόδια όργανα για την επιλογή των στελεχών, παρατηρείται ότι ιδιαίτερα στις χώρες του ευρωπαϊκού Νότου, η διαδικασία ανατίθεται σε ανεξάρτητα όργανα με εγγυήσεις ανεξαρτησίας, όπως το CReSAP στην Πορτογαλία και το ΑΣΕΠ στην Ελλάδα (Hellenic Ministry of Administrative Reform & e-Governance, 2014).

Σχετικά με κριτήρια επιλογής για τις θέσεις των προϊσταμένων, πολλές χώρες, όπως η Ελλάδα, η Γαλλία και η Ισπανία δίνουν έμφαση στα τυπικά προσόντα και συγκεκριμένα στην κατοχή ακαδημαϊκών τίτλων και πιστοποιήσεων και την επιτυχία των υποψηφίων σε γραπτές και προφορικές εξετάσεις, ενώ σε χώρες όπως το Ηνωμένο Βασίλειο και η Σουηδία, επικεντρώνονται στην επαγγελματική εμπειρία των υποψηφίων, θεωρώντας ότι αποτελεί το καθοριστικό κριτήριο για την επιλογή κατάλληλων στελεχών (Rossidis & Aspridis, 2017).

Συμπερασματικές Διαπιστώσεις

Η συνεχής μεταβολή του νομοθετικού πλαισίου που διέπει τη στελέχωση θέσεων ευθύνης στη Δημόσια Διοίκηση αποτελεί ένα χρόνιο πρόβλημα, το οποίο δημιουργεί συνεχή εμπόδια στην αποτελεσματική επιλογή προϊσταμένων και στην επιτυχή διεκπεραίωση των διαδικασιών πρόσληψης. Η επιδίωξη αποπολιτικοποίησης συγκεκριμένων τομέων της ΔΔ αποτελεί μία συχνή αντίδραση στις κρίσεις εκπροσώπησης και κακονομίας που αντιμετωπίζουν τα πολιτικά συστήματα. Η ανάγκη για αποπολιτικοποίηση εντείνεται όταν η πολιτική ηγεσία αδυνατεί να ανταποκριθεί στις προσδοκίες των πολιτών και δεν μπορεί να παράγει αποτελεσματικές και διαφανείς πολιτικές.

Η κλονισμένη αξιοπιστία των πολιτών στη δράση των δημοσίων υπηρεσιών, οφείλεται στην αδυναμία των υπαλλήλων να λαμβάνουν αποφάσεις που εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον, με αποτέλεσμα η ΔΔ να διακρίνεται από εκτεταμένα φαινόμενα διαφθοράς, πελατειακών σχέσεων και ανεπαρκούς δράσης. Η έλλειψη σταθερότητας στη νομοθεσία, όπως διαφάνηκε παραπάνω με τις πυκνές τροποποιήσεις των συστημάτων στελέχωσης των τελευταίων ετών, έχει ως άμεσο αποτέλεσμα την αδυναμία εφαρμογής των θεσπιζόμενων ρυθμίσεων και κατ' επέκταση την παρεμπόδιση ριζικής αντιμετώπισης των υφιστάμενων αδυναμιών. Οι μεταβατικές διατάξεις, που συχνά παρατείνονται χρονικά, υποδηλώνουν μία κατάσταση διαρκούς νομικού μετασχηματισμού, κατά την οποία ο συνδυασμός παλαιότερων με νέες διατάξεις αλληλοδιαπλέκονται και δημιουργούν συνθήκες αβεβαιότητας.

Στην πραγματικότητα, η μελέτη της διαδικασίας επιλογής προϊσταμένων στο ελληνικό διοικητικό σύστημα αποτελεί μία δύσκολη διαδικασία, καθώς οι Κυβερνήσεις, στην προσπάθειά τους να δημιουργήσουν νέες βάσεις για την εμπιστοσύνη των πολιτών, προβαίνουν σε νέες μεταρρυθμίσεις και αναμορφώσεις, χωρίς να υπάρχει ένα ενιαίο πλαίσιο που να καθορίζει τα κεντρικά χαρακτηριστικά και τα κριτήρια επιλογής. Το δημοκρατικό έλλειμα που δημιουργείται σε συνδυασμό με την πολυπλοκότητα των συστημάτων επιλογής, έχει οδηγήσει τους υποψηφίους σε μία συνεχή ανάγκη απόκτησης ακαδημαϊκών τίτλων και προσόντων, προκειμένου να μπορέσουν να συγκεντρώσουν τα μόρια που απαιτεί η κάθε θέση αλλά και για να διεκδικήσουν με περισσότερη ευκολία την εξέλιξή τους μέσα στην ιεραρχική πυραμίδα.

Από την άλλη πλευρά, η υπερσυγκέντρωση τίτλων φαίνεται να μην διευκολύνει την κατάσταση των υποψήφιων, καθώς η ΔΔ δε δύναται να αξιοποιήσει πλήρως το δυναμικό που διαθέτει.

Το σύστημα στελέχωσης εμφανίζεται αδύναμο μπροστά στις προκλήσεις που αναδύονται, ενώ η οποιαδήποτε μεταρρύθμιση, αποσκοπεί στην προσωρινή αντιμετώπιση των προβλημάτων, παρά στην δημιουργία ενός ολοκληρωμένου θεσμικού πλαισίου. Στη σημερινή εποχή, το Ελληνικό Δημόσιο καλείται να προσαρμοστεί στις τρέχουσες εξελίξεις, προκειμένου να εξοπλίσει όλα τα στελέχη με τις κατάλληλες δεξιότητες και τις ικανότητες για την εξοικείωση με την τεχνολογική ανάπτυξη. Σε αυτό το πλαίσιο, οι νέες τεχνολογίες και τα ψηφιακά συστήματα, μπορούν να αξιοποιηθούν για την επιλογή των προϊστάμενων, απλοποιώντας τις διαδικασίες και μειώνοντας τον χρόνο που απαιτείται, μία αδυναμία για την οποία έχει κατηγορηθεί το ΑΣΕΠ.

Αναφορικά με τον ρόλο του ΑΣΕΠ θα μπορούσαν να ενισχυθούν οι εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοπιστίας, μέσα από την ισότιμη αξιοποίηση όλων των μελών στη διαδικασία επιλογής και αξιολόγησης, καθώς και η παγίωση του ρόλου του στη διαδικασία επιλογής προϊσταμένων, αποκλείοντας την απευθείας ανάθεση καθηκόντων από την εκάστοτε πολιτική ηγεσία. Επίσης, η αξιολόγηση των υποψηφίων με βάση την ικανότητά τους να συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων του οργανισμού, θα μπορούσε να βοηθήσει περαιτέρω στην καταλληλότερη στελέχωση. Η υπερβολική έμφαση στα ποσοτικά κριτήρια και όχι τόσο στις ουσιαστικές δεξιότητες, όπως οι ηγετικές και επικοινωνιακές ικανότητες και η στρατηγική σκέψη, είναι σημαντικό να αλλάξει καθώς αποτελούν κρίσιμα στοιχεία για την επιτυχή άσκηση των διοικητικών καθηκόντων, εξασφαλίζοντας ένα περισσότερο ολιστικό πλαίσιο αξιολόγησης.

Οι δομημένες συνεντεύξεις μπορούν να ενισχύσουν τη διαδικασία προσλήψεων και να αποτελέσουν βασικό στοιχείο της διαδικασίας αξιολόγησης, με την αξιοποίηση ερωτηματολογίων και τεστ που αποτιμούν περισσότερο τις ουσιαστικές δεξιότητες των υποψηφίων, όπως οι γενικές γνώσεις, η συμπεριφορά και η δυνατότητα άμεσης επίλυσης των προκλήσεων. Για να επιτευχθεί ένα ολοκληρωμένο σύστημα επιλογής υπαλλήλων σε θέσεις ευθύνης είναι απαραίτητη η ισορροπία μεταξύ των αντικειμενικών και των ουσιαστικών προσόντων των υποψηφίων, ώστε να υπάρχει μια «τεχνοκρατική» δεξαμενή υποψηφίων.

Στις παραπάνω προτάσεις βελτίωσης του ελληνικού μοντέλου στελέχωσης των ανώτερων θέσεων, είναι σημαντική η αποσύνδεση των θέσεων από τις κομματικές επιδιώξεις και σκοπιμότητες και η εδραίωση της αμεροληψίας και της αξιοκρατίας. Παρόλο που υπάρχουν μεταρρυθμίσεις που προσπαθούν να δώσουν περισσότερες αρμοδιότητες ελέγχου στις ανεξάρτητες αρχές, η τάση που επικρατεί φανερώνει την άσκηση πολιτικού ελέγχου στις διοικητικές δράσεις. Είναι σημαντικό, η ελληνική δημοσία διοίκηση να μπορέσει να σχεδιάζει, να υλοποιεί και να αξιολογεί τις πολιτικές, χωρίς να εξαρτάται από τις πολιτικές συγκυρίες. Η ενίσχυση του ρόλου των στελεχών, μπορεί να συμβάλει στην ανάπτυξη μιας κουλτούρας υπευθυνότητας, λογοδοσίας και διαφάνειας, εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα τη συνέχεια των πολιτικών, ανεξάρτητα από τις κυβερνητικές αλλαγές.

Βιβλιογραφικές Αναφορές

- Aderibigbe, A. M. & Olla, J. O., 2014. Towards A Theoretical Definition of Public Administration. *IOSR Journal of Business and Management*, Issue 16 (3), pp. 65-70.
- Boselie, P., Van Harten, J. & Veld, M., 2019. A human resource management review on public management and public administration research: stop right there...before we go any further.... *Public Management Review*, 26 Νοέμβριος, pp. 483-500.
- Coursera, 2024. *What Is Human Resource Management? Definition + Career Guide*. [Ηλεκτρονικό]
Available at: <https://www.coursera.org/articles/human-resource-management>
[Πρόσβαση 2024].
- Dash, J. K. & Barik, R., 2024. *Introduction to Public Administration*, s.l.: s.n.
- Gladden, E. N., 1972. Public Administration and History. *International Review of Administrative Sciences*, Issue 38 (4), p. 93.
- Goleman, D., 1996. *Emotional Intelligence Why it Can Matter More Than IQ*. Λονδίνο: Bloomsbury Publishing PLC.
- Goleman, D., 2000. Leadership That Gets Results. *harvard business review*, pp. 1-16.
- Gutterman, A. S., 2023. Introduction to Management Studies. *Introduction to Management Studies*, Αύγουστος, pp. 1-38.
- Hall, P. A. & Taylor, R. C. R., 1996. Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, pp. 936-957.
- Hassan, Y., 2024. *Weber's Bureaucratic Theory*. [Ηλεκτρονικό]
Available at: https://www.academia.edu/35253183/Webers_Bureaucratic_Theory_docx
[Πρόσβαση 2024].
- Hellenic Ministry of Administrative Reform & e-Governance, 2014. *Innovations in Public Managers' Selection Systems in EU Member States*, s.l.: s.n.
- Hood, C., 1991. A public management for all seasons?. *Public Administration*, Issue 69(1), p. 3-19.
- Hughes, O. E., 2003. *Public Management and Administration: An Introduction*. 3η Έκδοση επιμ. s.l.: PALGRAVE MACMILLAN.
- Katsamunskaja, P., 2012. *Classical and Modern Approaches to Public Administration*. [Ηλεκτρονικό]
Available at:
https://www.unwe.bg/uploads/alternatives/broi_1_economic_alternatives_english_2012-

06.pdf

[Πρόσβαση 2024].

Lamidi, K. O., 2015. THEORIES OF PUBLIC ADMINISTRATION: AN ANTHOLOGY OF ESSAYS. *International Journal of Politics and Good Governance*, Issue 6.3, pp. 1-35.

Lampropoulou, M. & Oikonomou, G., 2018. Theoretical models of public administration and patterns of state reform in Greece. *International Review of Administrative Sciences*, Issue 84 (1), pp. 101-121.

Nwanisobi, B. C. & Christopher, I. C., 2020. Definition of Public Administration: Various Scholars. *American International Journal of Business Management (AIJBM)*, Issue 3 (9), pp. 56-61.

Peters, G. B. & Pierre, J., 2019. Management and Administration. Στο: *The Next Public Administration: Debates and Dilemmas*. s.l.:SAGE Publications, Inc, pp. 15-29.

Ramakrishnan, T. & Raimol Ravi, K., 2019. Theories and Concepts of Public Administration. pp. 1-59.

Rosenbloom, D. H., 2010. Public Sector Human Resource Management in 2020. *Public Administration Review*, pp. 175-176.

Rosenbloom, D. H., Kravchuk, R. S. & Clerkin, R. M., 2015. *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. 8η Έκδοση επιμ. s.l.:McGraw-Hill Education.

Rossidis, I. & Aspridis, G., 2017. Comparative Analysis of Recruitment Systems in the Public Sector in Greece and Europe: Trends and Outlook for Staff Selection Systems in the Greek Public Sector. *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, Μάρτιος, Issue 6 (1), pp. 21-30.

Schulker, D., Lim, N. & Robbert, A. A., 2020. Selecting the Right Staffing Model. Στο: *Determining Staffing Needs for Administrative, Professional, and Technical Workers in the U.S. Secret Service: Methods and Lessons Learned*. s.l.:s.n., pp. 5-13.

Shorobura, I. & Dolynska, O., 2023. Leadership in public administration: today's challenges. *Journal of Education Health and Sport*, Issue 13 (2), pp. 299-308.

Spanou, C. & Sotiropoulos, D. A., 2011. THE ODYSSEY OF ADMINISTRATIVE REFORMS IN GREECE, 1981–2009: A TALE OF TWO REFORM PATHS. *Public Administration*, Issue 89 (3), p. 23–737.

Srivastava, K., 2013. Emotional intelligence and organizational effectiveness. *Industrial Psychiatry Journal*, Issue 22 (2), p. 97–99.

Van Wart, M., 2013. Lessons from Leadership Theory and the Contemporary Challenges of Leaders. *Public Administration Review*, Issue 73 (4), pp. 553-565.

Zubek, M., 2020. Leadership and Management in Public Administration. *Education of Economists and Managers*, Issue 55 (1), p. 113–166.

- Ακριβοπούλου, Χ. Μ. & Ανθόπουλος, Χ., 2015. *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*.
s.l.:Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών (ΣΕΑΒ).
- Βενιζέλος, Ε., 2021. *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*. 3η Έκδοση επιμ. s.l.:Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ.
- Δηλές, Σ., 2022. *Η στελέχωση των θέσεων ευθύνης στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Κριτική προσέγγιση - Προτάσεις για βελτίωση*, Αθήνα: ΕΚΔΔΑ.
- ΕΜΔΔΟΕ, 2019. *Παθογένειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και προτάσεις*, s.l.: Νομική Βιβλιοθήκη ΑΕΒΕ.
- ΕΝΑΠ, 2022. *Το σύστημα επιλογής Προϊσταμένων στο Δημόσιο Τομέα*, s.l.: s.n.
- Κατσαμά, Μ., 2024. *Ηθική και δεοντολογία της Δημόσιας Διοίκησης: ο ρόλος του νέου Κώδικα Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημοσίου Τομέα*, Αθήνα: s.n.
- Μακρυδημήτρης, Α., 2000. *Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη δημόσια διοίκηση*.
s.l.:Παπαζήση.
- Μοσχόπουλος, Δ., 2012. *Αξιολογώντας την ιεραρχία στην ελληνική δημόσια διοίκηση: Ιστορική αναδρομή, υφιστάμενη κατάσταση και προτάσεις*. [Ηλεκτρονικό]
Available at:
https://www.researchgate.net/publication/280527578_Axiologontas_ten_ierarchia_sten_ell_enike_demosia_dioikese_Istorike_anadrome_yphistamene_katastase_kai_protaseis
- Μουζέλης, Ν., 2005. Πέντε θέσεις για τη δημόσια διοίκηση. *Το Βήμα της Κυριακής*, 10 Ιούλιος.
- Μπουραντάς, Δ. Κ., 2002. *Μάνατζμεντ: Θεωρητικό Υπόβαθρο, Σύγχρονες Πρακτικές*.
s.l.:ΜΠΕΝΟΥ.
- Παπαδάκης, Ν., Μαυρομούστακου, Ή. - Α., Μανασάκης, Κ. & Πραβίτα, Μ. - Η., 2023. *Η ελληνική δημόσια διοίκηση και το ανθρώπινο δυναμικό της*, Αθήνα: Κοινωνικό Πολύκεντρο της ΑΔΕΔΥ.
- Παπαδάκης, Ν., Μαυρομούστακου, Ή. - Α., Μανασάκης, Κ. & Πραβίτα, Μ. - Η., 2023. *Η ελληνική δημόσια διοίκηση και το ανθρώπινο δυναμικό της*, s.l.: Κοινωνικό Πολύκεντρο της ΑΔΕΔΥ.
- Παπατόλιας, Α., 2017. Μεταρρυθμιστικές πολιτικές στη Δημόσια Διοίκηση με τις εγγυήσεις του ΑΣΕΠ. Ο στόχος της «απο-πολιτικοποίησης» και η θέσπιση Μητρώου Επιτελικών Στελεχών. *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου (ΕφημΔΔ)*, Ιούνιος, pp. 748-768.
- Παπατόλιας, Α. Ι., 2023. *Στελέχωση της διοικητικής κορυφής και ενίσχυση του ρόλου του ΑΣΕΠ*. [Ηλεκτρονικό]
Available at: https://www.constitutionalism.gr/stelexosi-tis-dioikitikis-korifis-kai-enisxisi-tou-rolou-tou-asep/#_ftn6

Πικραμένος, Μ. Ν., 2008. Το νομοθετικό καθεστώς των ανώτατων δημοσίων υπλλήλων υπο διαρκή μεταρρύθμιση: Ο δικαστικός έλεγχος των νομοθετικών επιλογών. *Νομικό Βήμα*, Τόμος 56, pp. 2301-2333.

Πρεβεδούρου, Ε. Β., 2023. *Η έννοια της δημόσιας διοίκησης*. [Ηλεκτρονικό]
Available at: <https://www.prevedourou.gr/%CE%B7-%CE%AD%CE%BD%CE%BD%CE%BF%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CF%8C%CF%83%CE%B9%CE%B1%CF%82-%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%AF%CE%BA%CE%B7%CF%83%CE%B7%CF%82-%CE%BC%CE%B1%CE%B8%CE%AE%CE%BC/>

Ραμματά, Μ., 2019. *Σκέψεις για το Επιτελικό Κράτος που οργανώνεται...* [Ηλεκτρονικό]
Available at: <https://www.in.gr/2019/08/20/apopsi/skepseis-gia-epiteliko-kratos-pou-organonetai/>

Ραμματά, Μ. & Γρηγοριάδου, Δ., 2021. Το δημοσιοϋπαλληλικό σώμα: Υπηρεσιακό καθεστώς, σταδιοδρομία και κινητικότητα των υπαλλήλων. Στο: Δ. Α. Σωτηρόπουλος & Β. Νταλάκου, επιμ. *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*. 2η Έκδοση επιμ. Αθήνα: ΕΑΠ, pp. 347-374.

Ραμματά, Μ. & Μαυρίδης, Σ., 2021. Το δημοσιοϋπαλληλικό σώμα: Κατηγορίες υπαλλήλων και συστήματα προσλήψεων. Στο: Δ. Α. Σωτηρόπουλος & Β. Νταλάκου, επιμ. *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*. s.l.:ΕΑΠ Α.Ε., pp. 319-346.

Σπανού, Κ., 2018. *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης: Επισκόπηση, Περιγραφή, Αποτίμηση*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση Α.Ε.Β.Ε..

Σπηλιωτόπουλος, Ε. & Κονδύλης, Β., 2023. *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*. 16η Έκδοση επιμ. s.l.:Νομική Βιβλιοθήκη.

Σπηλιωτόπουλος, Ε. & Χρυσανθάκης, Χ., 2017. *Βασικοί θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου*. 9η Έκδοση επιμ. s.l.:Νομική Βιβλιοθήκη.

Συνήγορος του Πολίτη, 2006. (Νόμος 3094/2003 «Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις», παρ. 5 άρθρου 3), Αθήνα: s.n.

Σωτηρόπουλος, Δ. Α., 2001. *Η κορυφή του πελατειακού κράτους: οργάνωση, στελέχωση και πολιτικοποίηση των ανώτερων βαθμίδων της κεντρικής διοίκησης στην Ελλάδα, 1974-2000*. s.l.:Ποταμός.

Τερζίδης, Κ. Π. & Τζωρτζάκης, Κ. Μ., 2004. *Διοίκηση ανθρωπίνων πόρων: Διοίκηση Προσωπικού*. s.l.:Rosili.

Χριστοπούλου, Σ., 2008. *Δημόσια Πολιτική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση. Η Προσπαθεία Μέτρησης της Απόδοσης και Καθιέρωσης Συστήματος Διοίκησης με Στόχους*, Αθήνα: s.n.

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

Χρυσανθάκης, Χ. Γ., 2001. *Τα συστήματα προσληψείας των δημοσίων υπαλλήλων*. 2η Έκδοση επιμ. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.