

ΕΡΓΑΣΤΗΡΙΟ ΜΕΛΕΤΗΣ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ, ΤΗ ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΚΑΙ  
ΤΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΕΓΚΛΗΜΑ - ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΑΠΘ  
ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ (ΕΚΔΔΑ)

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Συ ν έ δ ρ ι ο υ με θέμα:

# Παθογένειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και προτάσεις υπέρβασής τους

Παρασκευή 12 & Σάββατο 13 Απριλίου 2019

| 17:00-20:30 |

| 10:00-15:00 |

Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης

| Πειραιώς 211, Ταύρος 17778, Αθήνα |

## **Συμπεράσματα του συνεδρίου**

*Ιφιγένειας Καμτσίδου, Αν. Καθηγήτριας Νομικής Σχολής ΑΠΘ, Προέδρου του ΕΚΔΔΑ*

Το παρόν συνέδριο υπήρξε αποτέλεσμα μιας πρόσκλησης και μιας πρόκλησης. Την πρόσκληση την απηύθυνε το ΕΜΔΔΟΕ στο ΕΚΔΔΑ. Η πρόκληση ήταν το περιεχόμενο αυτής της πρόκλησης: να παρέμβουν από κοινού στην συζήτηση για την αναμόρφωση της Δημόσιας Διοίκησης, να συμβάλουν στην διατύπωση προτάσεων ικανών να αντιμετωπίσουν παθογένειες που υπονομεύουν την αποτελεσματικότητα των δημόσιων υπηρεσιών και συχνά ματαιώνουν τον κοινωνικό τους ρόλο. Για τον λόγο αυτό, το Συνέδριο δεν επεδίωξε απλώς να λειτουργήσει ως ένα φόρουμ ανταλλαγής επιστημονικών απόψεων, αλλά ως ένας τόπος συνάντησης της επιστημονικής κοινότητας και της Δημόσιας Διοίκησης προκειμένου να αναζητήσουν από κοινού τρόπους και μεθόδους για την υπέρβαση των χρόνιων στρεβλώσεων, οι οποίες έχουν καταστήσει την Δημόσια Διοίκηση τον μεγάλο ασθενή του θεσμικοπολιτικού συστήματος της χώρας.

Πραγματικά, από τα πρώτα μεταπολεμικά χρόνια και εξής, οι παραμορφώσεις που ενδημούν στην οργάνωση και λειτουργία του επιχειρησιακού κλάδου της εκτελεστικής εξουσίας, αντιμετωπίζονται ως μια βασική αιτία της ανορθολογικής οικονομικής ανάπτυξης, της υστέρησης σε κρίσιμους τομείς της κοινωνικής ζωής, και τέλος της αναπαραγωγής ανισοτήτων, που κατά περιόδους προσλαμβάνουν βίαιο χαρακτήρα. Έτσι, η ανάγκη για μεταρρυθμίσεις που θα οδηγήσουν στην αναμόρφωση της Δημόσιας Διοίκησης αποτελεί πάγιο πολιτικό αίτημα και ταυτόχρονα αντικείμενο επιστημονικού ενδιαφέροντος. Από την Έκθεση Μαραγκοπούλου (1950) μέχρι αυτήν του ΟΟΣΑ (2011), τα προβλήματα που καταγράφονται επαναλαμβάνονται πανηγυρικά, παρότι πολλοί διοικητικοί επιστήμονες, οικονομολόγοι και νομικοί έχουν επισημάνει και αναδείξει τις αιτίες της εν λόγω κακοδαιμονίας, και έχουν διατυπώσει ενδιαφέρουσες γνώμες για τις αναγκαίες αλλαγές και τους τρόπους υλοποίησής τους.

Οι σχετικές νομοθετικές παρεμβάσεις, ωστόσο, ακόμη και αυτές που επικαλούνται ως έρεισμα τις κατευθύνσεις που διατυπώθηκαν μέσα από την επιστημονική συζήτηση, έχουν προς το παρόν παραγάγει ισχνά αποτελέσματα.

Επιπροσθέτως, η επικράτηση, κατά την τελευταία εικοσαετία, της νεοφιλελεύθερης ιδεολογικοπολιτικής αντίληψης έθεσε την Δημόσια Διοίκηση και τα στελέχη της στο επίκεντρο μιας πολεμικής, κύριος άξονας της οποίας είναι η έντονη αμφισβήτηση της αποστολής τους. Στο πλαίσιο της εν λόγω πολεμικής, διαμορφώνονται σε παγκόσμιο επίπεδο συγκεκριμένες τάσεις και συγκεκριμένα προγράμματα, που στην Ελλάδα εμφανίστηκαν πολύ δυναμικά με την οικονομική και κοινωνικοπολιτική κρίση. Η χρεωκοπία της χώρας συνδέθηκε με τις αδυναμίες του κρατικού μηχανισμού, για τις οποίες οι κρατούσες πολιτικές δυνάμεις αποποιήθηκαν κάθε ευθύνη. Η Δημόσια Διοίκηση καταδείχθηκε ως η κύρια πηγή της κρίσης και αποτέλεσε αντικείμενο καταϊγιστικών παρεμβάσεων: υπό την πίεση των δανειστών υιοθετήθηκαν οριζόντια μέτρα κατάργησης υπηρεσιακών μονάδων, δραστικής μείωσης του προσωπικού και γενικότερα απορρύθμισης των εργασιακών σχέσεων στον δημόσιο τομέα.

Τούτη η «αναμόρφωση» της Δημόσιας Διοίκησης στηρίχθηκε σε δημοσιονομικά κριτήρια, στενά υπαγόμενα στις πολιτικές στοχεύσεις των κυβερνώντων, με αποτέλεσμα να ενταθεί ο ανορθολογισμός και να υπονομευθεί η προοπτική αποτελεσματικής ανασυγκρότησης των υπηρεσιών και ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού στο νέο πλαίσιο που δημιούργησε η κρίση. Έτσι, στην πάγια δυσκολία του διοικητικού μηχανισμού να ανταποκριθεί στις προσπάθειες μεταρρύθμισής του, προστέθηκε η εύλογη επιφυλακτικότητα της δημοσιούπαλληλίας, η οποία δυσπιστεί απέναντι σε κάθε πρωτοβουλία αλλαγών, φοβούμενη ότι θα μετατραπεί και πάλι σε εξιλαστήριο θύμα του πολιτικού συστήματος και των ασθενέστερων κοινωνικών ομάδων, που μετά λόγου γνώσεως ανησυχούν ότι θα στερηθούν υπηρεσίες αναγκαίες για την αξιοπρεπή διαβίωσή τους.

Οι παραπάνω παραδοχές αποτέλεσαν την αφετηρία όλων των εισηγήσεων του συνεδρίου, με τις οποίες επιστήμονες, στελέχη του δημόσιου τομέα και δημόσιοι λειτουργοί άρθρωσαν ένα συστηματικό και ταυτόχρονα προγραμματικό λόγο σε σχέση με την αποτύπωση των παθογενειών της Δημόσιας Διοίκησης στο σύγχρονο πολιτικό και κανονιστικό πλαίσιο, επιδιώκοντας ο λόγος αυτός να αποτελέσει την βάση για μια πραγματική ανανέωση του διοικητικού συστήματος της χώρας. Αυτά είναι τα βασικά σημεία του:

1. Το περιβάλλον εντός του οποίου οργανώνεται και λειτουργεί η Δημόσια Διοίκηση γεννά **σειρά αντιθέσεων**. Αυτές πηγάζουν καταρχάς από το κανονιστικό υπόβαθρο που καθορίζει τους σκοπούς της και υποστηρίζει την δομή και την ανάπτυξή της. Το Σύνταγμα κατοχυρώνει τις θεμελιώδεις αρχές που προσανατολίζουν την διοικητική δράση προς την ανάπτυξη κοινωνικά επωφελών δημόσιων πολιτικών, προς την ισόρροπη ικανοποίηση των αξιώσεων που απορρέουν από τα δικαιώματα των πολιτών, καθώς και τις εγγυήσεις που περιβάλλουν τους υπαλλήλους, ενισχύοντας τον σεβασμό της νομιμότητας. *Σε καταστατικό επίπεδο, λοιπόν, σχεδιάζεται η οργάνωση και στελέχωση της Δημόσιας Διοίκησης με τρόπο που να εξυπηρετείται η αποστολή της, η προάσπιση δηλαδή του δημοσίου συμφέροντος. Η κοινή νομοθεσία όμως υπονομεύει την πραγμάτωσή της.*

Στα μακροσκελή και ενίοτε ασαφή ευρωπαϊκά νομοθετικά κείμενα, προστίθεται πλήθος εθνικών ρυθμίσεων, που αναθεωρούνται τακτικά, συχνά χωρίς προφανή αιτία. Η αδυναμία κωδικοποίησής τους εντείνει την δυσκολία ενσωματώσής τους στην διοικητική πρακτική και προκαλεί αδράνειες. Με άλλα λόγια, **το νομοθετικό χάσμα αποτελεί μια από τις αιτίες της σιωπής της Διοίκησης**, που άλλοτε εκδηλώνεται με την παράλειψη έκδοσης των προβλεπόμενων κανονιστικών πράξεων και άλλοτε με την αποφυγή άσκησης της διακριτικής εξουσίας από το αρμόδιο όργανο: κατά τον τρόπο αυτόν υπονομεύεται εν τοις πράγμασι η εκπλήρωση των σκοπών του διοικητικού μηχανισμού.

Πέραν τούτου, **οι διεθνείς εξελίξεις επηρεάζουν όχι μόνον την φυσιογνωμία της Δημόσιας Διοίκησης, αλλά και την κατεύθυνση των αλλαγών** που θα μπορούσαν να εξασφαλίσουν τον εξορθολογισμό της και την κρατοδικαϊκή λειτουργία της. Με δεδομένο ότι η παγκοσμιοποίηση προχωρά κατά βάση με αγοραίους όρους, ο ρόλος του κράτους μεταλλάσσεται, η κοινωνική αποστολή του αμφισβητείται και το αίτημα για ευέλικτο και αποτελεσματικό δημόσιο τομέα υπακούει σε μια δημοσιονομική και σε κάθε περίπτωση οικονομική λογική, αποσυνδεδεμένο από τις σύγχρονες εκφάνσεις του δημοσίου συμφέροντος, το οποίο καλείται να υπηρετήσει η δημόσια διοίκηση.

Χαρακτηριστική περίπτωση της προαναφερθείσας τάσης είναι η παρέμβαση που επιχειρήθηκε στην ελληνική δημόσια διοίκηση κατά την πρώτη περίοδο των

Μνημονίων. Αντί να διατυπωθούν εναλλακτικά σχέδια για την αναμόρφωσή της και να προωθηθούν στοχευμένες μεταρρυθμίσεις ικανές να άρουν τις δομικές της αδυναμίες, υιοθετήθηκε μια στρατηγική οικονομικής και κοινωνικής αμφισβήτησης της δημοσιούπαλληλίας. Η μείωση των μισθών και των λειτουργικών δαπανών κλήθηκε να εξασφαλίσει την επίτευξη του δημοσιονομικού αποτελέσματος που είχαν ορίσει οι δανειστές οδηγώντας στη συρρίκνωση του κοινωνικού χαρακτήρα του ελληνικού κράτους. Με τα μέτρα της εφεδρείας και της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας, με την αυτοδίκαιη λύση της εργασιακής σχέσης ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου όσων εργαζόμενων συμπλήρωναν 35 έτη απασχόλησης από την σύναψη της σύμβασης (χωρίς μάλιστα η καταβολή της σύνταξής τους να είναι δυνατή πριν από την συμπλήρωση του νόμιμου ορίου ηλικίας), ως το τέλος του 2015 αποχώρησαν 150.000 δημόσιοι υπάλληλοι. Τα δημόσια νοσοκομεία έφθασαν στα όρια της κατάρρευσης, οι υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας και ασφάλισης υποβαθμίστηκαν και, γενικότερα, οι χρήστες των δημόσιων υπηρεσιών βρέθηκαν αντιμέτωποι, στη σχέση τους με αυτές, με πρόσθετες, ενίοτε ανυπέρβλητες δυσκολίες.

Τέλος, αντινομίες ανακύπτουν από την – **αναγκαστική - είσοδο της Δημόσιας Διοίκησης στην ψηφιακή εποχή**: η χρήση πλέον νέων τεχνολογιών δείχνει να οδηγεί σε περισσότερο ασφαλείς, διαφανείς και γρήγορες διαδικασίες, χάρη στις οποίες βελτιώνεται η ποιότητα των δημόσιων υπηρεσιών και διασφαλίζεται η ισόρροπη ικανοποίηση των δικαιωμάτων και συμφερόντων των πολιτών. Ωστόσο, η αποϋλοποίηση των δημόσιων σχέσεων που επέρχεται με την διάδοση των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνίας μεταβάλλει το καθεστώς των διοικούμενων, μεταφέρει σε αυτούς σημαντικό διοικητικό βάρος και την ευθύνη ολοκλήρωσης της διοικητικής διαδικασίας, με αποτέλεσμα να γίνεται λόγος για κάμψη της αρχής της ισότητας ενώπιον της Διοίκησης.

Οι εισηγήσεις του συνεδρίου εξέτασαν με δημιουργικό πνεύμα αυτές τις αντιθέσεις. Κοινό τόπο τους αποτελεί η παραδοχή ότι **η αποτελεσματική αντιμετώπιση των δεινών της Δημόσιας Διοίκησης, σε όποιον τομέα και αν αυτά εντοπίζονται, δεν μπορεί παρά να στηρίζεται στην άρση της αναντιστοιχίας των διοικητικών πρακτικών προς τις συνταγματικές επιταγές, τις θεμελιώδεις αρχές του**

**δικαίου και τα διδάγματα της επιστήμης.** Οι δυσκολίες του εγχειρήματος επ' ουδενί παραγνωρίζονται: υπογραμμίζεται αντιθέτως ότι οι παγιωμένες διαδικασίες, οι ιδεολογικοπολιτικές προκαταλήψεις και οι παραδοσιακές στάσεις του πολιτικού προσωπικού και της δημοσιοϋπαλληλίας, όπως για παράδειγμα η συνήθεια άκριτης μεταφοράς μοντέλων της αλλοδαπής στο νεοελληνικό πεδίο, συσκοτίζουν την προοπτική εξορθολογισμού και δημοκρατικής αναμόρφωσης του δημόσιου τομέα.

**2. Η εξάρτηση της Δημόσιας Διοίκησης από το πολιτικό σύστημα** και οι στρεβλώσεις που αυτή γέννησε, ερευνήθηκαν υπό το πρίσμα της δημοκρατικής απαίτησης να εξισορροπείται η ανάγκη επίτευξης πολιτικών στόχων με την ανάγκη διαφύλαξης της κομματικής ανεξαρτησίας της δημόσιας διοίκησης, ως εγγύησης των δικαιοκρατικών προταγμάτων. Εντοπίστηκε **η θεσμική πηγή του προβλήματος, δηλαδή το μέγεθος της κυβέρνησης**, που αν και αποτελεί διεθνές φαινόμενο δικαιολογούμενο από την διεύρυνση της αποστολής του κράτους μεταπολεμικά, διαθέτει και εθνικά χαρακτηριστικά, στα οποία εν πολλοίς οφείλεται η καθυποταγή του διοικητικού μηχανισμού στις κομματικές επιδιώξεις: τα πολυπρόσωπα κυβερνητικά σχήματα, εκτός από τα προβλήματα συνοχής και συντονισμού που συνήθως αντιμετωπίζουν, πολλαπλασιάζουν τις δυνατότητες επιρροής του πολιτικού προσωπικού στο δημοσιοϋπαλληλικό σώμα. Επιπλέον, η μεγέθυνση του κυβερνητικού σχήματος συνοδεύεται και από συχνούς ανασχηματισμούς, που ευνοούν την διαδικασία κομματικοποίησης της διοίκησης. Η σύντομη θητεία των υπουργών σε συνδυασμό με τον μεγάλο αριθμό τους, δυσχεραίνει τον σχεδιασμό και την εφαρμογή συγκροτημένης πολιτικής και δημιουργεί συνεχή αναστάτωση στην διοικητική ιεραρχία.

Είναι αλήθεια, ότι **δεν προτάθηκε ένας ιδανικός αριθμός υπουργείων**, που θα μπορούσε να εξασφαλίσει την επιδιωκόμενη ισορροπία: ένας τέτοιος αριθμός δεν μπορεί ποτέ να προσδιοριστεί με αφηρημένο τρόπο. **Καταδείχθηκε όμως με καθαρότητα η σημασία της διπλής ιδιότητας του πρωθυπουργού και των μελών της Κυβέρνησης**, που είναι ταυτόχρονα **εντολοδόχοι του εκλογικού σώματος και επικεφαλής της Δημόσιας Διοίκησης**. Δεδομένου ότι η κυβέρνηση διαμορφώνει την πολιτική της χώρας, έχοντας ως νομιμοποιητική βάση την λαϊκή θέληση, η μετουσίωση του προεκλογικού προγράμματος ενός κόμματος σε κυβερνητικές

πράξεις και στην συνέχεια σε διοικητική δράση απαιτεί την οργάνωση του υπουργικού σχήματος με βάση τις δημόσιες πολιτικές, τις κοινωνικές ανάγκες που αυτές εξυπηρετούν και τις μεταξύ τους σχέσεις. Στο σημείο αυτό, η αναγωγή των σχετικών αποφάσεων στα διδάγματα της διοικητικής επιστήμης μπορεί να αποτελέσει ισχυρή εγγύηση για την αποτελεσματικότητά τους.

Ο προβληματισμός για το σύστημα προαγωγής και γενικά εξέλιξης των υπαλλήλων επιβεβαίωσε την σημασία που διαθέτουν τα πορίσματα της επιστήμης για την υιοθέτηση μεθόδων που συμβάλλουν στην αποκομματικοποίηση της Διοίκησης. Υπογραμμίστηκε, ότι το **υπηρεσιακό συμβούλιο** είναι το **καταλληλότερο όργανο για τη λήψη αποφάσεων που αφορούν τις μεταβολές της υπηρεσιακής κατάστασης των δημόσιων υπαλλήλων**, ιδίως την λύση της υπαλληλικής σχέσης. Για να αρθεί η αμοιβαία καχυποψία μεταξύ της πολιτικής ηγεσίας και της δημοσιοϋπαλληλίας που στελεχώνει τα υπηρεσιακά συμβούλια και να σταματήσει η πρακτική της πρόωρης παύσης της θητείας των μελών τους, προτάθηκε η διαμόρφωση των κριτηρίων αξιολόγησης των υπαλλήλων, αλλά και συγκρότησης των αρμόδιων συλλογικών οργάνων να βασίζονται τους κανόνες της διοικητικής επιστήμης.

**3. Η πρόσβαση στην Δημόσια Διοίκηση** αποτελεί **καίριας σημασίας ζήτημα για την ανασυγκρότησή της, καθώς η στελέχωση των υπηρεσιών αποτελεί πρωταρχική παράμετρο της αποδοτικής λειτουργίας τους**. Η ίδρυση του ΑΣΕΠ αποτέλεσε μια τομή στην παράδοση της συνεχούς εναλλαγής, ακόμη και αδρανοποίησης ή παράκαμψής των συστημάτων πρόσληψης από την πολιτική ηγεσία. Ωστόσο, η λειτουργία της Ανεξάρτητης Αρχής, ακόμη και η συνταγματική απαγόρευση μονιμοποίησης των συμβασιούχων του Δημοσίου δεν ανέκοψαν αποτελεσματικά την τάση των κομμάτων να διορίζουν την εκλογική τους πελατεία, εξασφαλίζοντας την απασχόλησή της στον δημόσιο τομέα χωρίς αξιοκρατικές διαδικασίες. Η πρακτική των «τακτοποιήσεων» συνεχίστηκε ως την δημοσιονομική κατάρρευση της χώρας, διεκδικώντας μάλιστα και ευρωπαϊκό έρεισμα... Έτσι, η - έμμεση έστω - παραβίαση της συνταγματικής μονιμότητας από όλες τις κυβερνήσεις, όπως και η εφαρμογή του συστήματος των «αντικειμενικών» κριτηρίων οδήγησαν στην στελέχωση της Δημόσιας Διοίκησης με ένα προσωπικό που προσλήφθηκε χωρίς υπηρεσιακά και



ποιοτικά κριτήρια, μέρος του οποίου συνεχίζει να ταυτίζει την ασφάλεια της μονιμότητας με την υποταγή στα κελεύσματα του κομματικού του πάτρωνα. Εξάλλου, η συγκέντρωση των διαδικασιών πρόσληψης στο ΑΣΕΠ έχει επιβαρύνει το έργο του και επιβραδύνει σημαντικά την ολοκλήρωσή τους, ενώ είναι πια γενικότερα αποδεκτό, ότι οι αποδόσεις σε μια γραπτή διαγωνιστική διαδικασία δεν πιστοποιούν, ότι στο πρόσωπο του υποψηφίου συντρέχουν και εκείνες οι κοινωνικές ικανότητες που είναι αναγκαίες για την εκπλήρωση των μελλοντικών του καθηκόντων.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η παρατήρηση ότι η κατάληψη μιας θέσης στο Δημόσιο, που επί μακρόν αποτελούσε παράγοντα κοινωνικής ανόδου, έχει καταλήξει να είναι μέσο για την αποφυγή της ανεργίας. Τούτη η εξέλιξη αφενός αποτελεί λόγο που «νομιμοποιεί» την προσφυγή στο σύστημα των «αντικειμενικών» κριτηρίων και αφετέρου αποσυνδέει σε ένα βαθμό την επαγγελματική επιλογή των ενδιαφερόμενων από την πρωταρχική αντίληψη της δημόσιας υπηρεσίας ως πεδίου εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος και των δικαιωμάτων των μελών του κοινωνικού συνόλου.

**Η αξιοκρατική και ορθολογική πλήρωση των θέσεων στην Δημόσια Διοίκηση συναρτάται με το οργανωτικό της πρότυπο και με τις μεθόδους επιλογής των στελεχών της.** Το ισχύον, συνταγματικής περιωπής, πρότυπο, που έχει ως κύρια σημεία αναφοράς την οργανική θέση και την μονιμότητα, έχει υποστεί έντονη αμφισβήτηση από διαφορετικές οπτικές γωνίες. Κατά διαστήματα, έχουν αποδοθεί σε αυτό οι καθυστερήσεις, οι αστοχίες, οι αγκυλώσεις που εντοπίζονται στην διοικητική πράξη. Από την άλλη πλευρά, υπογραμμίζεται ότι η στελέχωση της δημόσιας διοίκησης κατεχοχόν με μόνιμους δημοσίους υπαλλήλους διασφαλίζει την ανεξαρτησία του προσωπικού απέναντι στις επιδιώξεις του νομοθέτη ή των κυβερνώντων, συνιστά δηλαδή εγγύηση της νομιμότητας.

Στο παραπάνω πλαίσιο, πάντως, γίνεται διαχρονικά αποδεκτό ότι η Δημόσια Διοίκηση έχει επίσης ανάγκη τους μετακλητούς υπαλλήλους, όπως και το προσωπικό ιδιωτικού δικαίου, για να αντεπεξέλθει σε περιστάσεις που το ίδιο το Σύνταγμα προβλέπει. Η πολιτική ηγεσία χρειάζεται εξειδικευμένους συμβούλους, ώστε να μετουσιώνει την εντολή της Βουλής σε δημόσιες πολιτικές, ενώ έκτακτες ανάγκες δικαιολογούν την απασχόληση και έκτακτου προσωπικού. Εντούτοις, οι μορφές



αυτές απασχόλησης είναι θεμιτές μόνον εφόσον διατηρούν τον εξαιρετικό χαρακτήρα τους και εξασφαλίζεται επί της αρχής ο σεβασμός του κανόνα της μονιμότητας .

Η ανάδειξη του νοήματος της μονιμότητας ως σταθερής εγγύησης της αρχών της νομιμότητας και της αμεροληψίας της διοικητικής δράσης, ως προϋπόθεσης για την προσήλωση των στελεχών στην εξυπηρέτηση του συμφέροντος των διοικουμένων, επιτάσσει **να ελέγχονται τα συστήματα επιλογής του προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης**, οι μέθοδοι δηλαδή εισαγωγής στο δημοσιοϋπαλληλικό σώμα, αλλά και στελέχωσης των θέσεων ευθύνης στο εσωτερικό του.

Ως προς το ζήτημα αυτό, έχουν διατυπωθεί έντονες αντιλογίες. Τούτο συμβαίνει επειδή οι κανόνες που εισήγαγε ο συντακτικός νομοθέτης δοκιμάστηκαν από την υιοθέτηση, συνήθως όμως και από την κακή εφαρμογή όλων των γνωστών συστημάτων πρόσληψης προσωπικού: η ελεύθερη κρίση του πολιτικού ή διοικητικού προϊσταμένου της μονάδας στην οποία καλούνταν να ενταχθεί ο υπάλληλος καλλιέργησε την αυθαιρεσία· ο διαγωνισμός, αν και ενισχύει την αντικειμενικότητα της κρίσης, ευνοεί την τυποποίηση της επιλογής· το σύστημα των αντικειμενικών κριτηρίων εξασφαλίζει την αποκομματικοποίηση, περιορίζοντας όμως την ουσιαστική αξιολόγηση των υποψηφιοτήτων· η διαγωνιστική εισαγωγή και φοίτηση σε παραγωγική σχολή ή η επιλογή από ειδικό εκλεκτορικό σώμα απαιτούν συνήθως μια δαπανηρή και χρονοβόρα προετοιμασία.

Δεδομένου ότι τα παραπάνω συστήματα εναλλάσσονται ή και διασταυρώνονται, **είναι κρίσιμο να προσδιοριστούν οι προϋποθέσεις για την εφαρμογή του κανόνα της αξιοκρατικής επιλογής**, ώστε να προκρίνονται οι υποψήφιοι που διαθέτουν τα περισσότερα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα για τις υπό πλήρωση θέσεις. Στην κατεύθυνση αυτή συμβάλλει η διαπίστωση, στις εισηγήσεις, των κυριότερων αδυναμιών του συστήματος, που αποτρέπουν την επιλογή των πιο κατάλληλων υποψηφίων. Ανάμεσα τους εντοπίζονται η προσθήκη ad hoc προσόντων με την προκήρυξη, η ανάθεση της συγκεκριμενοποίησης αόριστων εννοιών (για παράδειγμα συναφής εμπειρία ή συναφής τίτλος μεταπτυχιακών σπουδών) σε πρόσωπα που δεν είναι κατάλληλα εκπαιδευμένα, καθώς και η

διενέργεια συνέντευξης χωρίς την υιοθέτηση ενός διαδικαστικού πλαισίου που θα περιορίζει την υποκειμενικότητα της κρίσης.

Αυτοτελές ενδιαφέρον παρουσιάζει το **σύστημα πλήρωσης των θέσεων ευθύνης**, καθώς η επιλογή των προϊσταμένων μπορεί να συμβάλει στην βελτίωση του διοικητικού μηχανισμού ή στην διατήρηση της στασιμότητας: οι προϊστάμενοι στελεχώνουν κατά πλειοψηφία τα υπηρεσιακά συμβούλια, ρυθμίζουν δηλαδή την κατάσταση του προσωπικού, ενώ έχουν και την ευθύνη καθοδήγησης, εμπύχωσης και αξιολόγησης των συναδέλφων τους, με άλλα λόγια είναι οι εμπνευστές της καθημερινής διοικητικής δράσης.

Στην διοικητική ιστορία της χώρας, τα συστήματα της κινητής και σταθερής ιεραρχίας διαδέχονται το ένα το άλλο, συχνά με βάση υποκριτικές αιτιολογικές εκθέσεις, που παραγνωρίζουν εμφανώς τα διδάγματα των οικείων επιστημών. Είναι, λοιπόν, αναγκαίο να εισαχθούν **πάγιοι κανόνες**, οι οποίοι μάλιστα **θα προβλέπουν την παράθεση πλήρους, ειδικής και συγκεκριμένης αιτιολογίας όσον αφορά την εκάστοτε επιλογή**, ώστε να διασφαλίζεται η αμεροληψία των μελών του οργάνου και η δυνατότητα (διοικητικού και δικαστικού) ελέγχου της κρίσης του. Τέλος, σε ό,τι αφορά **την αξιολόγηση των προσόντων που άπτονται της προσωπικότητας, των διοικητικών και κοινωνικών ικανοτήτων των υποψήφιων προϊσταμένων**, αυτονόητη είναι η **υποχρέωση τήρησης πρακτικών με προσήκουσα αιτιολογία**, ενώ η αναγωγή στον Οδηγό δομημένης συνέντευξης που εκπονήθηκε από το ΕΚΔΔΑ μπορεί να αποτελέσει μια ουσιαστική εγγύηση της αντικειμενικότητας της διαδικασίας. Και επειδή «ο διάβολος κρύβεται στις μεταβατικές διατάξεις», επιτακτική παρίσταται η ανάγκη να αποφεύγεται η ανάθεση με αυτές καθηκόντων προϊσταμένου έως τον ορισμό των νέων που θα επιλεγούν με την «τακική» διαδικασία.

**4.** Πάντως, η κάλυψη των αναγκών της δημόσιας διοίκησης σε ανθρώπινο δυναμικό δεν προϋποθέτει πάντοτε νέες προσλήψεις. Σε ορισμένες περιπτώσεις υπάρχει υπερβάλλον δυναμικό που δεν αξιοποιείται στις θέσεις όπου υπηρετεί και μπορεί να μετακινηθεί σε άλλες υπηρεσίες. Βέβαια, **ο θεσμός της κινητικότητας** κατά την

περίοδο της μεταπολίτευσης και μέχρι την έναρξη της οικονομικής κρίσης, στηριζόταν σε ρυθμίσεις που προέβλεπαν μετακινήσεις συνδεδεμένες κυρίως με τις ανάγκες των ίδιων των υπαλλήλων και δεν αντανάκλασαν ένα σχεδιασμό ορθολογικής ανακατανομής του υπηρετούντος προσωπικού της δημόσιας διοίκησης. Εξάλλου, η κινητικότητα, κατά την πρώτη μνημονιακή περίοδο, εισήχθη ως μέτρο εφαρμοστικό δημοσιονομικής πολιτικής. Έτσι, προβλέφθηκαν υποχρεωτικές μετατάξεις - μεταφορές προσωπικού σε κενές θέσεις ή σε θέσεις που συστήνονταν με την πράξη της μετάταξης ή της μεταφοράς στον κλάδο ή την ειδικότητα στους οποίους μετατασσόταν ή μεταφερόταν ο υπάλληλος.

Τις δυσλειτουργίες του παρελθόντος σκοπεί να αντιμετωπίσει το ισχύον Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας (ΕΣΚ), προσδίδοντας εθελούσιο χαρακτήρα στην μετακίνηση του προσωπικού, που διενεργείται κατ'αρχάς ως μετάταξη σε κενή οργανική θέση κλάδου/ειδικότητας της ίδιας ή ανώτερης κατηγορίας, για την οποία ο υπάλληλος έχει τα απαιτούμενα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα. Μόνον κατ'εξαιρέση, εφόσον συντρέχουν αποδεδειγμένες σοβαρές και επείγουσες υπηρεσιακές ανάγκες, η μετακίνηση διενεργείται ως απόσπαση για χρονικό διάστημα έως ένα έτος, με πρωτοβουλία της υπηρεσίας και συναίνεση του υπαλλήλου, χωρίς να απαιτείται η ύπαρξη κενής οργανικής θέσης.

Κριτήρια αξιολόγησης των ενδιαφερόμενων για μετακίνηση είναι η συνάφεια των προσόντων τους με την θέση που διεκδικούν, οι εκθέσεις αξιολόγησής τους, η εμπειρία τους σε συναφές αντικείμενο και κάθε στοιχείο του προσωπικού τους φακέλου που τεκμηριώνει την καταλληλότητά τους. Τέλος, προβλέπεται η δυνατότητα διενέργειας συνέντευξης μεταξύ των τριών επικρατέστερων προς μετακίνηση υπαλλήλων. Η σημαντικότερη καινοτομία του ΕΣΚ συνίσταται στην σύνδεση της κινητικότητας με τον ετήσιο προγραμματισμό των αναγκών του Δημοσίου σε προσωπικό, δεδομένου ότι οι υπηρεσίες είναι υποχρεωμένες να υποβάλλουν στην αρμόδια Επιτροπή τα αιτήματά τους για μετατάξεις ή αποσπάσεις, συνοδευόμενα από τις εκτιμήσεις τους για επικείμενες συνταξιοδοτήσεις και προσλήψεις μέχρι τις 15 Δεκεμβρίου κάθε έτους. Όπως, όμως, υπογραμμίστηκε, **η επιτυχία του ΕΣΚ συναρτάται στενά προς την ολοκλήρωση της εκπόνησης των περιγραμμάτων θέσης**, διαφορετικά το σύστημα θα εκφυλιστεί σε μια βαρεία

διαδικασία, χωρίς ουσιαστικό περιεχόμενο και σχέση με τις θεμελιώδεις αρχές που διέπουν την διοικητική δράση.

5. Η εύστοχη και ταχεία διαμόρφωση των περιγραμμάτων θέσης είναι επίσης προϋπόθεση για την ευόδωση του **συστήματος αξιολόγησης του ανθρώπινου δυναμικού**. Η αξιολόγηση της απόδοσης του υπαλλήλου, προς όφελος τόσο του ίδιου όσο και της υπηρεσίας, αποτελεί βασικό εργαλείο της διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού, το οποίο δεν αξιοποιήθηκε ποτέ αποτελεσματικά ως σήμερα από την ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Ο τιμωρητικός χαρακτήρας που της προσέδωσαν τα νομοθετήματα της πρώτης μνημονιακής περιόδου φάνηκε να νομιμοποιεί την προγενέστερη πρακτική: για να καμφθεί η τάση άριστης αποτίμησης της απόδοσης όλων ανεξαιρέτως των υπαλλήλων, θεσπίστηκε η υποχρέωση των προϊσταμένων να αξιολογούν με βάση μια κλίμακα, που κατέτασσε υποχρεωτικά ένα ποσοστό των εργαζόμενων στην κατηγορία του αποτυχόντα... **Ο ν. 4369/2016 επιδιώκει να άρει τις παραπάνω παθογένειες, εισάγοντας ένα κυκλικό σύστημα αξιολόγησης, θεσπίζοντας την υποχρέωση διενέργειας συμβουλευτικής συνέντευξης και εγκαθιδρύοντας την ευθύνη του προϊσταμένου για την λήψη βελτιωτικών μέτρων στην περίπτωση βαθμολόγησης της έκθεσης αξιολόγησης του υπαλλήλου με μέσο όρο μικρότερο του εξήντα (60).**

Βεβαίως **τα προβλήματα δεν λείπουν**. Καταρχάς, ο νόμος προβλέπει την εφαρμογή κοινών κριτηρίων αξιολόγησης για όλες τις κατηγορίες και τους κλάδους προσωπικού. Με τον τρόπο αυτό, **δυσχεραίνεται ιδιαίτερα η αποτίμηση σημαντικών παραμέτρων μιας θέσης εργασίας και απαξιώνονται ικανότητες που είναι πολύ σημαντικές για την εκπλήρωση των καθηκόντων σε αυτήν**. Επιπλέον, **η παντελής έλλειψη κουλτούρας αξιολόγησης επιβάλλει κατά πρώτο λόγο την εκπαίδευση των αξιολογητών**, ώστε να αποφεύγονται τα σφάλματα που υπεισέρχονται στη διαδικασία: η υπερβολική αυστηρότητα, η τάση βαθμολόγησης προς το κέντρο, η γενίκευση της κρίσης και η ετεροχρονισμένη αξιολόγηση υπονομεύουν την λειτουργία του συστήματος.

6. Σημαντικό θέμα του συνεδρίου αποτέλεσαν τα ζητήματα που αφορούν την **εξέλιξη**

της υπαλληλικής σχέσης, εξέλιξη που πρέπει να ισορροπεί ανάμεσα στην εξυπηρέτηση των σκοπών της υπηρεσίας και την ανάπτυξη της προσωπικότητας του υπαλλήλου μέσω της κατ'άξιαν σταδιοδρομίας του. Εξέλιξη που σε κάποιες περιπτώσεις στιγματίζεται και από αντιδεοντολογική ή/και παράνομη συμπεριφορά, που καταλήγει ακόμη και σε φαινόμενα διαφθοράς.

Εκτός από το σύστημα αξιολόγησης, εξετάστηκαν **οι εγγυήσεις που περιβάλλουν τις υπηρεσιακές μεταβολές των υπαλλήλων** και εξασφαλίζουν τον σεβασμό των αρχών της ισότητας, της αξιοκρατίας και της διαφάνειας στο πλαίσιο των διαδικασιών εξέλιξής τους. Έμφαση δόθηκε στους **κανόνες συγκρότησης και λειτουργίας των υπηρεσιακών συμβουλίων**, που καλούνται να αξιολογήσουν τα επαγγελματικά και τεχνικά προσόντα, την εργασιακή και διοικητική εμπειρία και τις ικανότητες και δεξιότητες των υπαλλήλων. Το υφιστάμενο κανονιστικό πλαίσιο και η διοικητική πρακτική αποτιμήθηκαν με βάση την νομολογία του ΣτΕ και του ΕΔΔΑ, με στόχο να αναδειχθούν οι μέθοδοι που θα εξασφαλίζουν την ουσιαστική και αντικειμενική κρίση των συλλογικών οργάνων.

**7. Το σύστημα πειθαρχικού ελέγχου**, εξάλλου, αντιμετωπίστηκε ως μηχανισμός που αποσκοπεί στην τήρηση των υποχρεώσεων του υπαλλήλου ως φορέα τμήματος της δημόσιας εξουσίας και ταυτόχρονα μέλους μιας ιεραρχικά οργανωμένης δομής. Οι ρυθμίσεις του Υ.Κ. αξιολογήθηκαν μέσα από μια συστηματική αναφορά στα πρότυπα που έχουν διαμορφώσει τόσο το ανώτατο ακυρωτικό δικαστήριο όσο και το δικαστήριο του Στρασβούργου και διερευνήθηκαν τα όρια ανάμεσα στην πειθαρχική και την ποινική διαδικασία. Έχοντας διαφορετικούς σκοπούς, αλλά παρόμοια δομή και αρκετούς κοινούς κανόνες, η καθεμία από τις διαδικασίες αυτές οφείλει να σέβεται τις **θεμελιώδεις αρχές που διέπουν τόσο την ικανοποίηση της πειθαρχικής ή ποινικής αξίωσης της πολιτείας, όσο και την προστασία του διωκόμενου**. Παρ'ότι δε έχουν ήδη καταργηθεί ρυθμίσεις που δημιουργούσαν ένταση με θεμελιώδη προτάγματα, για παράδειγμα η απαρίθμηση των πειθαρχικών παραπτωμάτων έπαυσε να είναι ενδεικτική, διατυπώθηκε η γνώμη ότι η αντικειμενική υπόσταση ορισμένων δεν προσδιορίζεται με επαρκώς ορισμένο τρόπο και έτσι τίθεται ζήτημα συνταγματικότητας της σχετικής ρύθμισης.

**8.** Η διαπίστωση ότι **οι παράνομες συμπεριφορές στο εσωτερικό της Δημόσιας Διοίκησης** είχαν προσλάβει έκταση και ότι είχε καλλιεργηθεί μια **κουλτούρα διαφθοράς**, έτυχε κοινής αποδοχής. Εξετάστηκαν τα αίτια, η σχέση της διαφθοράς με την οικονομική κρίση και παρουσιάστηκε εκτενώς η προσπάθεια καταπολέμησης του φαινομένου μέσα την ανάλυση των μεθόδων που ακολουθούν οι υπηρεσίες του Γενικού επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης. Έτσι, έγινε φανερό ότι **η ενίσχυση της ανεξαρτησίας του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, η βελτίωση της αποτελεσματικότητας του ελεγκτικού προσωπικού μέσω μιας εκπαίδευσης που αναβαθμίζει και πιστοποιεί τα προσόντα και τις ικανότητες του και, τέλος, η υιοθέτηση προτύπων ελέγχου με διεθνή απήχηση** βελτιώνουν σημαντικά το παραγόμενο έργο στο εν λόγω πεδίο. Η έλλειψη επαρκούς συντονισμού των ελεγκτικών σωμάτων αναδείχθηκε ως η σημαντικότερη αδυναμία του συστήματος. Αν ο κατασταλτικός έλεγχος απαλείφει ex post τις αρνητικές συνέπειες της παράνομης δράσης, ο εσωτερικός έλεγχος ενδυναμώνει σημαντικά την προληπτική συμμόρφωση των υπαλλήλων στις θεμελιώδεις αρχές που διέπουν την λειτουργία της Διοίκησης, καθώς δεν περιορίζεται στον εντοπισμό των παράνομων ή παράτυπων ενεργειών ούτε ολοκληρώνεται με την επιβολή κυρώσεων: ο ανεξάρτητος εσωτερικός ελεγκτής αναζητά τις συστημικές αιτίες που προξένησαν το πρόβλημα, διαμορφώνει μια ολιστική αντίληψη για την αντιμετώπισή του και μπορεί να καταλήξει σε προτάσεις που αφορούν την συνολική αναδιάρθρωση της υπηρεσίας. Στην Ελλάδα, η κανονιστική πλαισίωση του εσωτερικού ελέγχου είναι ανεπαρκής, ενώ η ελλιπής κατανόηση του ρόλου του δημιουργεί πρόσθετα εμπόδια για την αξιοποίησή του ως εργαλείου πρόληψης και διασφάλισης της νομιμότητας και της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. **Οι προτάσεις για την αποσαφήνιση της έννοιας του εσωτερικού ελέγχου, την ρύθμιση του καθεστώτος των υπαλλήλων που τον ασκούν, την χαρτογράφηση των διοικητικών διαδικασιών και την ηλεκτρονική ιχνηλάτηση, τέλος για την υιοθέτηση ελεγκτικών προτύπων πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο συστηματικής μελέτης.**

**Ανακεφαλαιωτικά:** στον 21ο αιώνα, τα ελλείματα και οι χρόνιες παθολογίες της Δημόσιας Διοίκησης προσέλαβαν την μορφή δομικών αντιφάσεων, στις οποίες η

οικονομική κρίση προσέδωσε εκρηκτικά χαρακτηριστικά. Τούτο έκανε φανερή την ευθύνη του πολιτικού συστήματος, που παραδοσιακά αντιμετώπιζε τον δημόσιο τομέα ως πεδίο εφαρμογής ασκήσεων για την επίτευξη κομματικών ωφελημάτων. Ανέδειξε επίσης τις αδυναμίες της δημοσιούπαλληλίας που δεν ενστερνίζεται την ανάγκη των μεταρρυθμίσεων ούτε επεξεργάζεται ένα σχέδιο υιοθέτησης και εφαρμογής των απαιτούμενων αλλαγών. Αρκετές από τις πρόσφατες νομοθετικές παρεμβάσεις αποτιμήθηκαν, ως εκ τούτου, θετικά, όπως και η σύνδεση τους με όσα η διοικητική, πολιτική και νομική επιστήμη υποστηρίζουν.

Τούτο όμως αφενός δεν είναι αρκετό και αφετέρου δεν δικαιολογεί τον εφησυχασμό. Ακόμη και οι αποδεκτές ως βελτιωτικές μεταρρυθμίσεις εισάγονται σε ένα σύστημα που πάσχει τόσο ως προς την κανονιστική πλαισίωσή του, όσο και από άποψη οργανωσιακής κουλτούρας: Η έλλειψη καθηκοντολογίου, η αδυναμία αναμόρφωσης του χαοτικού κλαδολογίου, η καθυστέρηση στην εκπόνηση των περιγραμμάτων θέσης περιορίζουν την δυνατότητα ανάπτυξης μιας σύγχρονης πολιτικής διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού. Επιπροσθέτως, η στρεβλή διάρθρωση των υπηρεσιών, η ανολοκλήρωτη αποκέντρωση και η αναπαραγωγή της διάκρισης των υπηρεσιών σε «ευγενείς» και μη ενισχύουν την αναποτελεσματικότητα και την έλλειψη διαφάνειας.

Οι προτάσεις που διατυπώθηκαν στην διήμερη συζήτηση έλαβαν υπόψη τους την υφιστάμενη κατάσταση, τους καταναγκασμούς που υφίστανται ο νομοθέτης και η διοικητική ιεραρχία, τις βασικές ανάγκες της ελληνικής κοινωνίας και βέβαια τα διδάγματα των οικείων επιστημών. Μπορούν, λοιπόν, να συμβάλουν στην επιτάχυνση και την ολοκλήρωση της διοικητικής ανασυγκρότησης, ώστε η δημόσια διοίκηση να αποκτήσει πλήρως την ικανότητα διαμόρφωσης και εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών και να αναδειχθεί σε πυλώνα μετουσίωσης της λαϊκής εντολής σε διοικητική πράξη και κύριο εγγυητή του δημόσιου συμφέροντος.