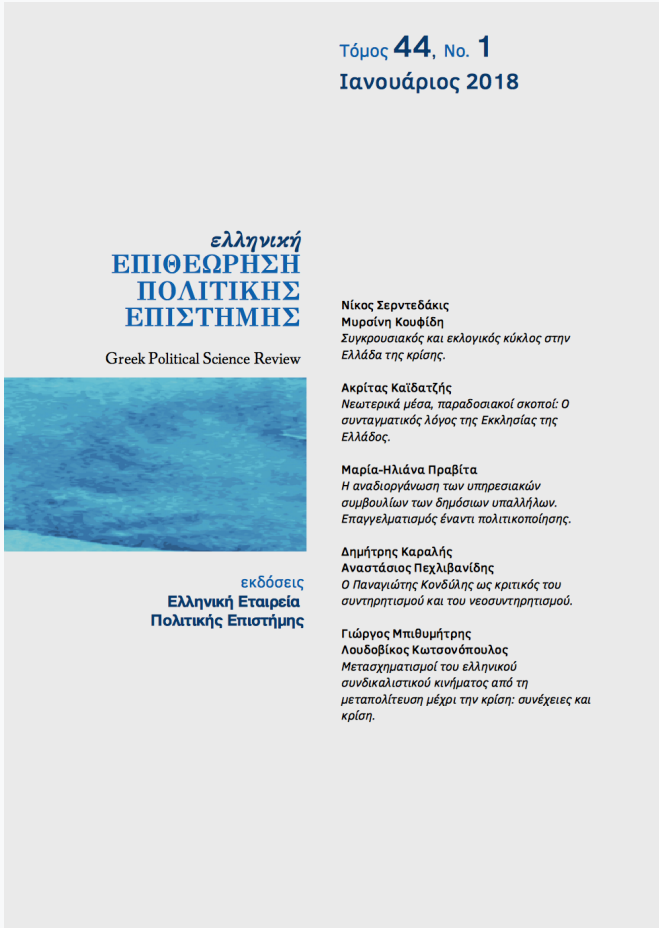
ePublishing

ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗΣ
NATIONAL DOCUMENTATION CENTRE

Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης

Vol 44, No 1 (2018)



Τόμος 44, Νο. 1
Ιανουάριος 2018

ελληνική
ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ
ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ

Greek Political Science Review

εκδόσεις
Ελληνική Εταιρεία
Πολιτικής Επιστήμης

Νίκος Σερντεδάκις
Μυρσίνη Κουφίδη
Συγκρουσιακός και εκλογικός κύκλος στην Ελλάδα της κρίσης.

Ακρίτας Καϊδατζής
Νεωτερικά μέσα, παραδοσιακοί σκοποί: Ο συνταγματικός λόγος της Εκκλησίας της Ελλάδος.

Μαρία-Ηλιάνα Πραβίτα
Η αναδιοργάνωση των υπηρεσιακών συμβουλίων των δημόσιων υπαλλήλων. Επαγγελματισμός έναντι πολιτικοποίησης.

Δημήτρης Καραλής
Αναστάσιος Πεχλιβανίδης
Ο Παναγιώτης Κονδύλης ως κριτικός του συντηρητισμού και του νεοσυντηρητισμού.

Γιώργος Μπιθυμήτρης
Λουδοβίκος Κωτσονόπουλος
Μετασχηματισμοί του ελληνικού συνδικαλιστικού κινήματος από τη μεταπολίτευση μέχρι την κρίση: συνέχειες και κρίση.

Η αναδιοργάνωση των υπηρεσιακών συμβουλίων των δημόσιων υπαλλήλων. Επαγγελματισμός έναντι πολιτικοποίησης

Μαρία-Ηλιάνα Πραβίτα (Maria-Eliana Pravita)

doi: 10.12681/hpsa.15921

Copyright © 2018, Μαρία-Ηλιάνα Πραβίτα (Maria-Eliana Pravita)

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0.

To cite this article:

Πραβίτα (Maria-Eliana Pravita) M.-H. (2018). Η αναδιοργάνωση των υπηρεσιακών συμβουλίων των δημόσιων υπαλλήλων. Επαγγελματισμός έναντι πολιτικοποίησης. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, *44*(1), 49–75. https://doi.org/10.12681/hpsa.15921

https://epublishing.ekt.gr | **e-Publisher:** EKT | **Downloaded at:** 03/02/2026 15:57:01

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ, 2018
τ. 44, Νο. 1, 49-75
http://dx.doi.org/10.12681/hpsa.15921

Η αναδιοργάνωση των υπηρεσιακών συμβουλίων των δημόσιων υπαλλήλων. Επαγγελματισμός έναντι πολιτικοποίησης*

Μαρία-Ηλιάνα Πραβίτα**

Περίληψη

Στο παρόν άρθρο εξετάζεται το πρόβλημα της πολιτικοποίησης ή «κομματικοποίησης» της ελληνικής δημόσιας διοίκησης στο παράδειγμα των υπηρεσιακών συμβουλίων, ενός θεσμού που προβλέφθηκε με σκοπό να εξασφαλίσει τη μονιμότητα και την επαγγελματική ακεραιότητα των δημόσιων υπαλλήλων. Η σύνθεση των υπηρεσιακών συμβουλίων έλαβε ποικίλες μορφές στην πάροδο του χρόνου αντανακλώντας αντίστοιχες πολιτικές συγκυρίες και σκοπιμότητες. Στην εργασία αυτή διερευνάται κατά πόσον εξακολουθεί να διαπιστώνεται το φαινόμενο των πελατειακών σχέσεων, τόσο στην επιλογή των μελών των υπηρεσιακών συμβουλίων, όσο και στη δυνατότητα πρόωρης λήξης της θητείας τους, σε συνάρτηση με τα πρόσφατα μεταρρυθμιστικά εγχειρήματα (2010-2017) για την επιλογή προϊσταμένων οργανικών μονάδων.

Λέξεις κλειδιά

Υπηρεσιακά συμβούλια, δημόσιοι υπάλληλοι, πολιτικοποίηση, κομματικοποίηση, επιλογή προϊσταμένων.

---

* Πρόκειται για το επεξεργασμένο κείμενο εισήγησης, με τίτλο: «Όψεις πολιτικοποίησης της Διοίκησης. Η περίπτωση των υπηρεσιακών συμβουλίων», που ανακοινώθηκε αρχικά στο πλαίσιο επιστημονικού συνεδρίου, το οποίο διοργανώθηκε από το Κέντρο Πολιτικών Ερευνών του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Ιστορίας του Παντείου Πανεπιστημίου στις 14-15 Ιανουαρίου 2013. Συναφείς προβληματισμοί παρουσιάστηκαν στο 5ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων που διεξήχθη στην Κομοτηνή στις 28-30 Νοεμβρίου 2013, ενώ ορισμένες διαστάσεις της σχετικής επιχειρηματολογίας εξετέθησαν στην ημερίδα του Ελληνικού Ινστιτούτου Διοικητικών Επιστημών, με θέμα «Η επιλογή προϊστάμενων οργανικών μονάδων στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση», η οποία πραγματοποιήθηκε στις 19 Ιανουαρίου 2015.

** Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, Εθνικόν και Καποδιστριακόν Πανεπιστήμιον Αθηνών.
mpravita@pspa.uoa.gr

"*The official has always existed as a counterweight to the politician*"
(Rhodes, 1994: 150)

Αντικείμενο της εργασίας αποτελεί η διερεύνηση του ζητήματος της σύνθεσης και λειτουργίας των υπηρεσιακών συμβουλίων των δημόσιων υπαλλήλων ως συμπτώματος της πολιτικοποίησης ή μάλλον της «κομματικοποίησης» της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα. Τα υπηρεσιακά συμβούλια συνιστούν συνταγματικά κατοχυρωμένο θεσμό, ο οποίος ιδρύθηκε ήδη από το 1911 για τη διασφάλιση της μονιμότητας και της επαγγελματικής αυτονομίας στη συγκρότηση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος. Η σύνθεσή τους τροποποιήθηκε πολλές φορές στην πάροδο των ετών, αντανακλώντας αντίστοιχες πολιτικές επιλογές και εξαρτήσεις. Η ανάλυση στη μελέτη που ακολουθεί, εστιάζει στην τελευταία περίοδο (2010-2017) και τις αλλαγές που δρομολογήθηκαν, με τις οποίες επιδιώχθηκε η εισαγωγή μιας πιο αξιόπιστης διαδικασίας επιλογής των μελών των υπηρεσιακών συμβουλίων, προωθήθηκε δε η ευρεία συμμετοχή στελεχών των ανεξάρτητων αρχών στη σύνθεσή τους, ώστε να αποφεύγονται κατά το δυνατόν πολιτικές παρεμβάσεις. Εξετάζεται συνεπώς εάν έχει αντιμετωπιστεί ή εξακολουθεί να διαπιστώνεται το φαινόμενο της κομματοκρατίας τόσο στην επιλογή των μελών των καθ' ύλην αρμόδιων συλλογικών οργάνων όσο και στη δυνατότητα πρόωρης λήξης της θητείας τους, πράγμα που αποτέλεσε πάγια τακτική των κυβερνήσεων στην πορεία του χρόνου.

Το άρθρο περιλαμβάνει τρία μέρη: αφού αναπτυχθεί η θεωρία αναφορικά με τη διάκριση ανάμεσα στη διοίκηση και την πολιτική, διευκρινίζεται σε τι συνίσταται η πολιτικοποίηση ή κομματικοποίηση της διοίκησης, ιδίως στο παράδειγμα του ελληνικού διοικητικού μηχανισμού (1, 2). Στην ενότητα 3 μελετάται η περίπτωση της υπηρεσιακής εξέλιξης των δημόσιων υπαλλήλων και η συμβολή των υπηρεσιακών συμβουλίων σε αυτή, παρουσιάζονται δε κριτικά τα πιο πρόσφατα μεταρρυθμιστικά εγχειρήματα που αναφέρονται στη συγκρότηση των υπηρεσιακών συμβουλίων. Ιδιαίτερη έμφαση δίδεται στο ζήτημα της πρόωρης λήξης της θητείας των μελών των ως άνω συλλογικών οργάνων, ως μιας όψης κομματικοποίησης της διοίκησης, ενώ το κείμενο ολοκληρώνεται με τα αναγκαία συμπεράσματα σχετικά με την αποτελεσματικότητα των επιχειρούμενων κάθε φορά μεταρρυθμίσεων όσον αφορά στην αποφασιστική αντιμετώπιση των θεμελιωδών αιτίων της διοικητικής παθολογίας, λαμβανομένης υπόψη και της συχνότητας των αλλαγών του νομοθετικού πλαισίου για την οργάνωση και λειτουργία του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος (4, 5).

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στο κλασικό άρθρο του για τη «Μελέτη της Διοίκησης» ο Woodrow Wilson, καθηγητής στο Πανεπιστήμιο Princeton και 28ος Πρόεδρος των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής, όρισε τη δημόσια διοίκηση ως «κυβέρνηση σε δράση· είναι η εκτελεστική, η λειτουργική, η πιο ορατή όψη της διακυβέρνησης, και είναι φυσικά τόσο παλαιά όσο η ίδια η κυβέρνηση» (1887: 198) και υποστήριξε ότι η αποτελεσματικότητά της αποτελεί conditio sine qua non για την κοινωνική ευημερία κάθε εξελισσόμενου έθνους-κράτους.

Σύμφωνα με το «αξίωμα» του Wilson περί της, σχετικής έστω, διάκρισης της διοίκησης από την πολιτική, αυτή συνεπάγεται, μεταξύ άλλων, τον διαχωρισμό ανάμεσα στην (αιρετή) πολιτική ηγεσία και τη (μόνιμη) δημόσια υπαλληλία (Μακρυδημήτρης, 2013: 492 επ.; Cook, 2007). Η πρώτη, που έλαβε την εντολή από το εκλογικό σώμα και διαθέτει επομένως την αναγκαία δημοκρατική νομιμοποίηση, αλλά και το καθήκον της λογοδοσίας απέναντι στους ψηφοφόρους (Mulgan, 2008: 346), είναι αρμόδια για τη λήψη των αποφάσεων (Campbell and Peters, 1988: 80), για τις οποίες ελέγχεται τόσο από το Κοινοβούλιο (Steen and Van der Meer, 2011: 224) όσο και από τους πολίτες (Mulgan, 2010: 289)· η δεύτερη, που εκφράζει τη συνέχεια του κράτους, έχει την ευθύνη για την προετοιμασία και την εκτέλεσή τους ('t Hart and Wille, 2006: 132) στο μέγιστο των δυνατοτήτων της (Campbell and Peters, 1988: 80), τηρώντας απαρέγκλιτα την αρχή της νομιμότητας και του κράτους δικαίου, ανταποκρινόμενη με συνέπεια, αμεροληψία και αποτελεσματικότητα, στις κατευθύνσεις της πολιτικής ηγεσίας (Bailey, 1976: 84).

Οι ξεχωριστοί ρόλοι, εντούτοις, των εκλεγμένων από τον λαό πολιτικών προϊσταμένων και των στελεχών της Διοίκησης δεν αποκλείουν τη συμπληρωματικότητα στη δράση τους με απώτερο στόχο την κατά το δυνατόν ορθότερη διακυβέρνηση: "complementarity entails separate parts, but parts that come together in a mutually supportive way [...] to create a whole" (Svara, 2001: 170). Οι μεν προσδίδουν το οραματικό στοιχείο στη διαδικασία της λήψης αποφάσεων, οι δε προσφέρουν την επιστημονική τους κατάρτιση (Fachwissen) και την εμπειρική τους γνώση (Dienstwissen) -κατά τη σχετική αναλυτική διάκριση του Max Weber (1948: 232 επ.)- υπό την προϋπόθεση, βεβαίως, ότι έχουν καταλάβει τις θέσεις τους στη δημόσια διοίκηση μέσω αξιοκρατικών διαδικασιών προσλήψεων (Christensen, 1991: 305-306). Παραφράζοντας εν μέρει ένα απόσπασμα από την Έκθεση Northcote - Trevelyan, που εγκαινίασε τον εκσυγχρονισμό προς την κατεύθυνση της αξιοκρατίας στη στελέχωση της βρετανικής Διοίκησης, θα λέγαμε ότι η διακυβέρνηση μιας χώρας δεν μπορεί να ασκηθεί αποτελεσματικά δίχως τη συνδρομή ενός αποδοτικού σώματος μόνιμων στελεχών της δημόσιας διοίκησης που αναφέρεται στους υπουργούς, οι οποίοι υπόκεινται στον κοινοβουλευτικό έλεγχο, διαθέτει εντούτοις αρκετή ανεξαρτησία, χαρακτήρα, ικανότητα και εμπειρία, ώστε να είναι σε θέση να συμβουλεύει, να βοηθά και, ως έναν βαθμό, να επηρεάζει τους εκάστοτε επικεφαλής (1854: 3).

Τα διοικητικά στελέχη οφείλουν να θέτουν υπόψη της πολιτικής ηγεσίας τα δεδομένα κάθε ζητήματος επί τη βάσει της τεχνογνωσίας και της εμπειρίας τους (Demir and Nyhan, 2008: 82), καίτοι αυτά μπορεί να έρχονται σε αντίθεση με τις επιδιώξεις της (Christensen, 1991: 310). Με άλλα λόγια, ακόμη και αν προκαλείται δυσαρέσκεια στους πολιτικούς προϊσταμένους, οι επισημάνσεις του διοικητικού προσωπικού αποβλέπουν στην τήρηση της νομιμότητας και την προάσπιση του δημόσιου συμφέροντος, συμβάλλοντας στην αποφυγή λαθών. Στη συνέχεια και μετά την οριστικοποίηση των αποφάσεων και των επιλογών, η Διοίκηση όχι μόνο υποχρεούται να εφαρμόζει τις πολιτικές που υιοθετούν και προωθούν οι υπουργοί, αλλά τους ενημερώνει σχετικά με την επιτυχία ή την αποτυχία αντίστοιχων προσπαθειών του παρελθόντος και τους προτείνει τρόπους για την επίτευξη των στόχων τους, μέσα από τη λογική και τη δεοντολογία της αληθολογίας -"speaking truth to power"[1] (Aberbach and Rockman, 2006: 993). Οι πολιτικοί που τίθενται επικεφαλής των υπουργικών δομών έχουν οπωσδήποτε τον τελευταίο

[1] Την έκφραση χρησιμοποίησε πρώτος ο Αμερικανός πολιτικός επιστήμονας Aaron Wildavsky (1979) στο έργο του *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis.*

λόγο όσον αφορά στην άσκηση της δημόσιας πολιτικής, την οποία ωστόσο ενίοτε συνδιαμορφώνουν με τα υπαλληλικά στελέχη της Διοίκησης[2] (Langford, 1984: 515) και άλλους εμπειρογνώμονες. Η συνδιαμόρφωση, πάντως, δεν σημαίνει ότι αναμένεται από τη δημόσια υπαλληλία «να υπαγορεύει, με όπλα την εξειδίκευση και τη διάρκεια» τις αποφάσεις στο «παροδικά κυρίαρχο πολιτικό προσωπικό», που δεν είναι πάντοτε εξοικειωμένο με το αντικείμενο που χειρίζεται (Τσέκος, 1987: 60, βλ. και Σωτηρόπουλος, 1996: 29-30).

Η δημόσια διοίκηση στελεχώνεται καταρχήν από επιστημονικά καταρτισμένους πολίτες που σταδιοδρομούν σε αυτήν, οι οποίοι αναμένεται να βρίσκονται μακριά από πολιτικές αντιπαραθέσεις, κομματικές επιρροές και σχέσεις πατρωνίας (Pestritto, 2005: 222-223, 229; Πραβίτα, 2011α: 283), ώστε να μπορούν να δρουν με τη μεγαλύτερη δυνατή επαγγελματική ικανότητα και ανεξαρτησία (Pestritto, 2005: 127-128, 222; Μακρυδημήτρης, 2013: 108-109). Διότι, όπως έχει δείξει η ιστορική πείρα, μια Διοίκηση στελεχωμένη πελατειακά, με βάση το σύστημα λαφυραγώγησης των δημόσιων θέσεων και αξιωμάτων (spoils system), είναι επαγγελματικά ακατάλληλη, λειτουργεί ανεπαρκώς και δεν μπορεί να συνεισφέρει κατά τρόπο δημιουργικό στην επεξεργασία της δημόσιας πολιτικής και στη σύνθετη διαδικασία της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης. Το ζητούμενο είναι η επίτευξη «αμοιβαίου σεβασμού ανάμεσα στους γραφειοκράτες και τους πολιτικούς» και όχι η «λιγότερο ευτυχής και αρμονική υπερβολική υποταγή» των στελεχών της Διοίκησης απέναντι στους πολιτικούς τους προϊσταμένους (Wilson and Barker, 2003: 370), οι οποίοι συχνά αναμένουν από τους δημόσιους υπαλλήλους ότι "when we say jump, they [should] only ask how high", κατά την αποκαλυπτική για το περιεχόμενό της έκφραση υψηλόβαθμου αξιωματούχου του Λευκού Οίκου επί προεδρίας Richard Nixon (αναφέρεται σε Aberbach and Rockman, 2006: 988).

Αρκεί να ληφθεί υπόψη ότι κατά τον βεμπεριανό ιδεότυπο της δημόσιας «γραφειοκρατίας» (Weber, 1948: 196 επ.), ως χαρακτηριστικής μορφής τυπικής οργάνωσης στη σύγχρονη εποχή, η πολιτικοποίηση της Διοίκησης θα είναι μικρότερη και η ουδετερότητα ή αποστασιοποίησή της από τον κομματικό έλεγχο θα είναι μεγαλύτερη, όσο πιο αξιοκρατικά και επαγγελματικά οργανωμένη είναι αυτή. Προκειμένου τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης να είναι σε θέση να προσφέρουν τις υπηρεσίες τους στις διαφορετικές κυβερνήσεις, χρειάζεται να λειτουργούν sine ira ac studio στο πλαίσιο της επαγγελματικής τους ακεραιότητας ως συστατικού στοιχείου της υπαλληλοποίησης, που αποτελεί ένα από τα γνωρίσματα της γραφειοκρατίας. Παρά ταύτα, την εν λόγω στάση η πολιτική ηγεσία ενίοτε εκλαμβάνει ως έλλειψη ζήλου και παθητικότητα (Bourgault and Dion, 1989: 126).

Αναγκαίο είναι, πάντως, τα στελέχη της δημόσιας γραφειοκρατίας να διατηρούν απόσταση από τις κομματικές ανησυχίες ή σκοπιμότητες των πολιτικών προϊσταμένων τους. Ειδάλλως, εάν δηλαδή αυτή η σχετική απόσταση και κριτική στάση χαθεί εντελώς, τότε αναφύεται το φαινόμενο της πολιτικοποίησης (Mulgan, 2007: 570). Στο πλαίσιο, βέβαια, της δημοκρατικής διακυβέρνησης, σύμφωνα με τη θεωρία του Weber, αναμένεται από την πολιτική ηγεσία να είναι σε θέση να ελέγξει τον διοικητικό μηχανισμό, ώστε αυτός να λειτουργεί μεν κατά τρόπο πολιτικά ουδέτερο,

[2] Στη Δανία, η αναγνώριση της σημασίας των αναλυτικών ικανοτήτων των δημόσιων υπαλλήλων και του ρόλου τους στη διαμόρφωση των δημόσιων πολιτικών αποτυπώθηκε στη σταδιακή αύξηση του αριθμού των οικονομολόγων και των πολιτικών επιστημόνων που στελέχωναν πλέον τη δημόσια διοίκηση απέναντι στη μέχρι πρότινος κυριαρχία των νομικών επιστημόνων (Salomonsen and Knudsen, 2011: 1031).

όχι όμως αυτόνομο ή εκτός των κανόνων δικαίου. Εν τέλει, η ισορροπία μεταξύ πολιτικής νομιμοποίησης, η οποία υπαγορεύει τον έλεγχο της γραφειοκρατίας από την αιρετή πολιτική ηγεσία, και επαγγελματικής επάρκειας και ουδετερότητας, που υπαγορεύει τη σχετική αυτονομία της γραφειοκρατίας από πολιτικές ή μάλλον κομματικές σκοπιμότητες και εξαρτήσεις, επιτυγχάνεται στο μέτρο που αποφεύγεται τόσο η υπέρμετρη κομματική διείσδυση στη Διοίκηση όσο και η πλήρης αυτονόμηση της δημόσιας γραφειοκρατίας από το πολιτικό και αξιακό περιβάλλον, στο οποίο αυτή λειτουργεί. Διαφορετικό είναι, ωστόσο, το ζήτημα της έκτασης και του βαθμού της ανεκτής πολιτικής δράσης των δημόσιων υπαλλήλων ως πολιτών σε μια σύγχρονη δημοκρατική πολιτεία και ανοικτή κοινωνία (Weller, 1989: 370).

Στην Ελλάδα, δίχως αυτή να συνιστά τη μοναδική περίπτωση, έχει από μακρού υπογραμμιστεί ότι μεταξύ των πλέον χαρακτηριστικών αιτίων για τη λειτουργική ανεπάρκεια της διοικητικής μηχανής συγκαταλέγεται η υπέρμετρη πολιτικοποίηση ή, καλύτερα, κομματικοποίηση -«η κομματικοποίηση είναι οργανικό χαρακτηριστικό του συγκεκριμένου πολιτικο-διοικητικού συστήματος όπως αυτό έχει εξελιχτεί καθ' όλη τη μεταδικτατορική περίοδο» (Σαματάς, 2011: 94). Η αδυναμία ή κρίση ικανότητας της δημόσιας διοίκησης αποτέλεσε τροχοπέδη για τη βελτίωση της γενικής κατάστασης της χώρας, όπως είχε επισημανθεί ήδη το 1952 από τον καθηγητή Κυριάκο Βαρβαρέσο στη συναφή έκθεσή του για το οικονομικό πρόβλημα της Ελλάδας (Βαρβαρέσος, 2002; Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος, επιμ., 2000: 65 επ.).

2. ΤΟ ΙΣΤΟΡΙΚΟ-ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Ειδικότερα, με την ίδρυση της Γ΄ Ελληνικής Δημοκρατίας αφής κατέρρευσε το δικτατορικό καθεστώς, ξεκίνησε η αναδιαμόρφωση του διοικητικού συστήματος της χώρας, ώστε να προσαρμοστεί στις νέες συνθήκες της μεταπολίτευσης. Στο πλαίσιο αυτό, επιδιώχθηκε να προωθηθεί τόσο ο εκδημοκρατισμός των δημόσιων υπηρεσιών όσο και ο εξευρωπαϊσμός τους, ήτοι η σύγκλιση και εναρμόνισή τους με τα λοιπά κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ιδίως όσον αφορά στον εκδημοκρατισμό της δημόσιας διοίκησης, αυτός προσέλαβε ενίοτε εξισωτικό έως ισοπεδωτικό χαρακτήρα και οδήγησε στην πολιτικοποίηση ή κομματικοποίησή της. Η ίση τυπική μεταχείριση των υποψηφίων για διορισμό στη δημόσια διοίκηση με την προτεραιότητα των κοινωνικών κριτηρίων (όπως η πολυτεκνία, η αναπηρία, κ.ά.), που προβλέφθηκε επί παραδείγματι τη δεκαετία του '80, εξασφαλιζόταν σε πολλές περιπτώσεις σε βάρος των αξιοκρατικών κριτηρίων και προσόντων της επαγγελματικής επάρκειας, ικανότητας και απόδοσης των υπαλλήλων (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012: 95). Πράγματι, η εξισορρόπηση ανάμεσα στην ισότητα των ευκαιριών και την αξιοκρατία δεν επιτυγχάνεται πάντοτε εύκολα (Zaffarullah and Khan, 1983: 121). Εξάλλου, η διάχυση της επιρροής των κομμάτων στην κοινωνία ως βασικών μηχανισμών σταθεροποίησης του δημοκρατικού πολιτεύματος, κατά την περίοδο της μεταπολίτευσης, και η ενίσχυση της πολιτικής εκπροσώπησης, επέτεινε την κομματική διείσδυση κατά τρόπο ενίοτε υπερβολικό στο κράτος και τη Διοίκηση, φαινόμενο που συνιστούσε μεταξύ άλλων παρεπόμενη συνέπεια της παράκαμψης -αν όχι και πλήρους υπονόμευσης- ήδη από το 1844 της αξιοκρατικής αρχής στη στελέχωση των δημόσιων υπηρεσιών. Η κυριαρχία της εκάστοτε κομματικής πλειοψηφίας στα διοικητικά όργανα και τους θεσμούς δεν μπορούσε

παρά να καταλήγει σε αδικαιολόγητη εύνοια των ημετέρων (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012: 87-88). Αντί να επιδιώκεται η αποτελεσματικότητα στη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών, πρωταρχικό στόχο συνιστούσε η κάλυψη δημόσιων θέσεων από την πολιτική πελατεία με αντάλλαγμα μελλοντική πολιτική στήριξη (Lyrintzis, 1984: 104; Λυριντζής, 1991: 29-30; Τσουκαλάς, 1977: 76, 97 επ.).

Ίσως δεν είναι άστοχο να υποστηριχθεί ότι η έκταση των αλλαγών που επέρχονται στις κορυφαίες διοικητικές βαθμίδες, άπαξ πραγματοποιηθεί κυβερνητική μεταβολή, είναι ενδεικτική του βαθμού πολιτικοποίησης των κυβερνητικο-διοικητικών συστημάτων, ιδίως εκείνων στα οποία έχει σημειωθεί στη διάρκεια του χρόνου σταδιακή ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας, γεγονός που μπορεί να λειτουργήσει ενισχυτικά στην εμφάνιση του πολιτικού συγκεντρωτισμού. Ήτοι, εάν η εναλλαγή των κομμάτων στη διακυβέρνηση της χώρας συνεπάγεται αλλαγές μόνον στα κατεξοχήν πολιτικά ή κυβερνητικά αξιώματα (υπουργοί, υφυπουργοί, κ.λπ.) της διακυβέρνησης, προκύπτει ότι η συγκεκριμένη διοικητική δομή στελεχώνεται επί τη βάσει «επαγγελματικών» παρά κομματικών κριτηρίων και διαθέσεων, χαρακτηρίζεται επομένως από σταθερότητα και ουδετερότητα στη λειτουργία της. Όταν, όμως, είναι διάχυτη η εντύπωση ότι η αλλαγή του κυβερνώντος κόμματος θα έχει συνέπειες στην επαγγελματική πορεία των διοικητικών στελεχών (Spanou, 2008: 162), όταν ακολουθεί αντικατάσταση ακόμη και της καθαρά διοικητικής ηγεσίας των επιμέρους δημόσιων υπηρεσιών (λ.χ. γενικοί γραμματείς, διοικητές οργανισμών, γενικοί διευθυντές, διευθυντές), πρόκειται για σαφή ένδειξη διεύρυνσης του κομματικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης (Σωτηρόπουλος, 2007: 166 επ., 2016: 260, 262; Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012: 88-89).[3]

Μια τέτοια προοπτική φαίνεται πως λειτουργεί ελκυστικά για τους πολιτικούς, εφόσον κατ' αυτόν τον τρόπο αυξάνεται η επιρροή τους στα στελέχη που βρίσκονται στην κορυφή της διοικητικής ιεραρχίας (Christensen, Klemmensen, and Opstrup, 2014: 233). Όπως χαρακτηριστικά έχει επισημάνει σε συναφή μελέτη της η Κ. Σπανού, προτεραιότητα της εκάστοτε πολιτικής εξουσίας είναι να ελέγξει τη γραφειοκρατία, ούτως ώστε όχι μόνο αυτή να καταστεί αξιόπιστος θεσμός εφαρμογής της πολιτικής της, αλλά και να ικανοποιηθούν προσδοκίες υποστηρικτών της εντός του κρατικού μηχανισμού: "The objective is not only to dispose of a reliable apparatus but also to meet the corresponding expectations of its supporters within the civil service, seeking to improve their position and authority" (Spanou, 1996: 107). Οι πολιτικοί, λοιπόν, αναμένουν από τους ημετέρους που έχουν ευνοήσει, να συμμορφώνονται τόσο προς τις επιδιώξεις της κυβέρνησης που διατυπώνονται ρητά (Dion, 1986), όσο και προς τις έμμεσες προσδοκίες της πολιτικής ηγεσίας (Mayntz and Derlien, 1989: 384). Δημιουργείται έτσι ένας φαύλος κύκλος, από τον οποίο πολύ δύσκολα μπορεί να ξεφύγουν πολιτικοί προϊστάμενοι και ανώτατα διοικητικά στελέχη: οι πρώτοι προχωρούν σε αντικατάσταση των ανώτατων δημόσιων υπαλλήλων, γιατί δεν εμπιστεύονται εκείνους που κατείχαν μέχρι πρότινος τις εν λόγω θέσεις (Mulgan, 1998: 4), αλλά ακριβώς επειδή αυτοί που τις καταλαμβάνουν πλέον οφείλουν την προαγωγική τους εξέλιξη ως επί το πλείστον στην πολιτική αλλαγή, θα αναμένουν τη δική

[3] Αξίζει να επισημανθεί ότι στη χώρα μας, ιδίως τις προηγούμενες δεκαετίες, λάμβαναν χώρα αλλαγές σε επίπεδο γενικών και ειδικών γραμματέων (Σωτηρόπουλος, 2007: 71), καθώς και σε επίπεδο συνεργατών του υπουργού, ακόμα και σε περιπτώσεις απλού ανασχηματισμού της κυβέρνησης (Μουζέλης, 2005: 21-22), πράγμα που άλλωστε δεν έχει πάψει να συμβαίνει.

τους αντικατάσταση, αφής στιγμής εκλεγεί νέα κυβέρνηση (Meyer-Sahling, 2004: 77). Όταν, μάλιστα, επί σειράν ετών το σύστημα προαγωγών λειτουργεί κατ' αυτόν τον τρόπο, έστω κι εάν η επιλογή ενός υπαλλήλου ως προϊσταμένου δεν πραγματοποιηθεί με βάση το κομματικό κριτήριο, οι λοιποί υποψήφιοι θα είναι μάλλον πεπεισμένοι για το αντίθετο,[4] γεγονός που δημιουργεί κλίμα καχυποψίας, επιφέρει δυσφορία μεταξύ των συναδέλφων και έριδες (Dierickx, 2003: 331).

3. ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΤΩΝ ΠΡΟΑΓΩΓΩΝ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

Η πολιτικοποίηση, ήτοι η «εφαρμογή των κριτηρίων του κομματικού συμφέροντος σε δημόσιες αποφάσεις» (Eraly, 2010: 19), εμφαίνεται μεταξύ άλλων στις προσλήψεις και προαγωγές των διοικητικών στελεχών (Ανθόπουλος, 2008: 120-121). Σε σχέση με την Ελλάδα, δεν έλειψαν προσπάθειες των εκάστοτε κυβερνώντων ώστε οι διορισμοί και οι προσλήψεις στο Δημόσιο να γίνονται κυρίως επί τη βάσει αντικειμενικών και ενίοτε αξιοκρατικών κριτηρίων, ιδίως μετά την ψήφιση του νόμου 2190/1994 -γνωστού και ως «νόμου Πεπονή»- για την ίδρυση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), αλλά και τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, οπότε απαγορεύτηκαν οι εκ των υστέρων μονιμοποιήσεις εργαζομένων με σύμβαση έργου ή ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου (άρθρο 103 παράγραφος 8). Μέχρι και σήμερα, όμως, δεν αποκλείονται αρκετές εξαιρέσεις από τον κανόνα των προσλήψεων βάσει του νόμου 2190. Χαρακτηριστικό της πολιτικής σημασίας του τρόπου προσλήψεων στον δημόσιο τομέα είναι ότι ο παραπάνω νόμος τροποποιήθηκε πολλές φορές τα επόμενα χρόνια, ενώ αποτέλεσε αντικείμενο της μεταβατικής διάταξης του άρθρου 118 παράγραφος 6 στην αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001: «Προβλεπόμενες ή διατηρούμενες στο νόμο 2190/1994, όπως αυτός ισχύει, εξαιρέσεις από την αρμοδιότητα του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού εξακολουθούν να ισχύουν».

Ας σημειωθεί, βεβαίως, ότι ο «μηχανιστικά» αντικειμενικός τρόπος επιλογής δεν ταυτίζεται με τον αξιοκρατικό. Στην πρώτη περίπτωση αρκεί η πρόβλεψη τυπικών προσόντων και γνώσεων του υποψηφίου που συνήθως αποδεικνύονται με γραπτό διαγωνισμό. Αυτά όμως δεν συνεπάγονται απαραίτητα και την από μέρους του κατοχή άλλων ικανοτήτων συμπεριφορικού ή στοχαστικού χαρακτήρα όπως, ενδεικτικά, της συνεργασίας με συναδέλφους ανώτερους, ομοιόβαθμους και κατώτερους στην ιεραρχία, της ανάληψης ευθύνης και ιδίως της αναλυτικής και κριτικής προσέγγισης σε σύνθετα προβλήματα και καταστάσεις. Ο επιμελέστερος υποψήφιος δεν είναι απαραιτήτως και ο καταλληλότερος για τη θέση, ειδικά αν αυτή συνδέεται με την άσκηση καθηκόντων ευθύνης και υψηλής συνθετότητας. Η αξιοκρατία, συνεπώς, είναι έννοια ευρύτερη από την αντικειμενικότητα. Πάντως, η επίτευξη της δεύτερης αποτελεί σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση της πρώτης.

[4] Σύμφωνα με τα ευρήματα σχετικής έρευνας, κατά την αντίληψη των ίδιων των Ελλήνων δημόσιων υπαλλήλων, οι πολιτικές πεποιθήσεις συνιστούν τον δεύτερο σημαντικό παράγοντα που βαρύνει στην κρίση των υπηρεσιακών συμβουλίων όσον αφορά στην επιλογή προϊσταμένων διευθύνσεων υπουργείων. Προηγούνται οι επαγγελματικές ικανότητες και έπονται η αρχαιότητα, το κύρος, η πρωτοβουλία και πρωτοτυπία ιδεών, οι προσωπικές επαφές και η σκληρή δουλειά (Σωτηρόπουλος, 1996: 249, 257).

Έτσι, μολονότι αναφορικά με το σύστημα πρόσβασης σε θέσεις απασχόλησης στη δημόσια διοίκηση αντιμετωπίστηκε το πρόβλημα της πολιτικής επιρροής, τουλάχιστον ως προς τους μόνιμους υπαλλήλους[5] -με το ΑΣΕΠ να λειτουργεί ως θεσμικός εγγυητής των διαδικασιών προσλήψεων (Μαυρομούστακου, 2016: 7 επ.)- μένει να αποδειχθεί εν τοις πράγμασι εάν το σύστημα υπηρεσιακής εξέλιξης των δημόσιων υπαλλήλων, ιδίως δε επιλογής προϊσταμένων, καθώς και τα υπηρεσιακά συμβούλια, οργανώνονται υπό το φως της αρχής της πολιτικής ουδετερότητας που απαιτείται να διέπει τη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών.

Ας υπενθυμιστεί δε ότι, ενώ κατά τον νόμο 1811/1951 (παλαιότερα ισχύων Υπαλληλικός Κώδικας) οι βαθμοί διακρίνονταν σε ενιαίους και οργανικούς (μη ενιαίους) -στη δεύτερη περίπτωση η προαγωγή στον ανώτερο βαθμό συνεπαγόταν την αλλαγή καθηκόντων- στην πορεία των χρόνων κατέστη αναγκαία η αναδιοργάνωση του μηχανισμού βαθμολογικής διάρθρωσης, λόγω της κατά γεωμετρική πρόοδο αύξησης των θέσεων στους μη ενιαίους βαθμούς, προκειμένου να επέρχεται η προαγωγική και μισθολογική εξέλιξη των υπαλλήλων -η δεύτερη ήταν τότε άμεση απόρροια της πρώτης (Spanou, 1996: 103; Πρεβεζάνου, 2008: 9-10). Οπότε, από το 1986 και εφεξής, οι προβλεπόμενοι διαδοχικοί βαθμοί είναι μόνον ενιαίοι (Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, 1989: 52 επ.). Αναφορικά με τους προϊσταμένους οργανικών μονάδων της δημόσιας διοίκησης, ήτοι γενικών διευθύνσεων, διευθύνσεων, τμημάτων και αυτοτελών γραφείων, πρόκειται για θέσεις επί θητεία -τριών ετών, πέντε ετών, ανάλογα κάθε φορά με τη νομοθετική επιλογή. Πάντως, στον νόμο 2085/1992 η κλίμακα βαθμών δεν είχε αριθμητικό χαρακτήρα, αλλά παρέπεμπε ευθέως και κατά τρόπο μάλλον λειτουργικότερο σε αρμοδιότητες και καθήκοντα (Πικραμένος, 2008: 2319). Προβλέπονταν δε βαθμοί (και όχι θέσεις) Γενικού Διευθυντή, Διευθυντή Α΄, Διευθυντή Β΄, Τμηματάρχη Α΄ και Τμηματάρχη Β΄. Η προσέγγιση αυτή εμφανίζεται, επί της αρχής τουλάχιστον, ως ορθολογικότερη όσον αφορά στον τρόπο οργάνωσης και συγκρότησης του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος κατά το σύστημα της σταδιοδρομίας, ιδίως μάλιστα εάν συνδυαστεί με την απομάκρυνση ή περιστολή της δυνατότητας άσκησης κομματικής επιρροής στην επιλογή των ανώτατων διοικητικών στελεχών. Την παραπάνω βαθμολογική κλίμακα ανέτρεψε ο νόμος 2190/1994 (Καλτσόγια-Τουρναβίτη, 1996: 57), επανέφερε εν μέρει ο Υπαλληλικός Κώδικας του 1999, στον οποίο προβλέπονταν βαθμοί Γενικού Διευθυντή και Διευθυντή, για να καταργηθεί το 2004 (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012: 552-553) με την εκ νέου υιοθέτηση συστήματος κινητής ιεραρχίας «στην πυραμίδα των μονίμων υπαλλήλων» (Πικραμένος, 2008: 2328).[6] Ως συνέπεια, υπάλληλος του οποίου έληξε η θητεία ως προϊσταμένου οργανικής μονάδας, επιστρέφει στην οργανική του θέση, ενδεχομένως δε προϊστάμενος μπορεί να επιλεγεί ένας μέχρι πρότινος υφιστάμενός του.

[5] Πράγμα που δεν ισχύει κατ' ανάγκη για τις υπόλοιπες κατηγορίες, όπως είναι λ.χ. οι υπάλληλοι ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου.

[6] Ενδιαφέρον εν προκειμένω έχει η Έκθεση του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης για τη Μεταρρύθμιση και τον Εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης (1990), όπου προτάθηκε ως αναγκαία προϋπόθεση για την προαγωγή στον βαθμό του Τμηματάρχη η φοίτηση στην Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, ενώ η επιλογή προβλέφθηκε να γίνεται από επετηρίδα (Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος, επιμ., 2000: 589).

3.1.: Η συμβολή των υπηρεσιακών συμβουλίων

Όσον αφορά ειδικότερα στον θεσμό του υπηρεσιακού συμβουλίου, αυτός κατοχυρώθηκε για πρώτη φορά σε συνταγματικό επίπεδο το 1911, οπότε καθιερώθηκε και η μονιμότητα της απασχόλησης των δημόσιων υπαλλήλων (Papadopoulou, 1992: 45 επ.) -τόσο ως δικαίωμά τους, όσο συνάμα και εγγύηση για την καλή εκτέλεση των αρμοδιοτήτων τους. Η μονιμότητα της δημόσιας απασχόλησης θεσμοθετείται όχι μόνο από την κοινή νομοθεσία, ήτοι τον εκάστοτε υπαλληλικό κώδικα, αλλά και από τον ίδιο τον καταστατικό χάρτη της χώρας, γεγονός που συνιστά ελληνική πρωτοτυπία (Παναγοπούλου, 1986: 30-32). Συγκεκριμένα, οι τακτικοί δημόσιοι υπάλληλοι, οι οποίοι κατέχουν οργανικές θέσεις, είναι μόνιμοι, «εφόσον αυτές οι θέσεις υπάρχουν» (άρθρο 103 παράγραφος 4 εδάφιο α του ισχύοντος Συντάγματος). Επομένως, αυτοί μπορεί να απολυθούν μόνο με την κατάργηση των εν λόγω θέσεων. Στο Σύνταγμα (άρθρο 103 παράγραφος 4) αναγράφεται επίσης ότι οι υπάλληλοι «εξελίσσονται μισθολογικά σύμφωνα με τους όρους του νόμου και, εκτός από τις περιπτώσεις που αποχωρούν λόγω ορίου ηλικίας ή παύονται με δικαστική απόφαση, δεν μπορούν να μετατεθούν χωρίς γνωμοδότηση ούτε να υποβιβαστούν ή να παυθούν χωρίς απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου, που αποτελείται τουλάχιστον κατά τα δύο τρίτα από δημοσίους υπαλλήλους».

Το υπηρεσιακό συμβούλιο αποτελεί όργανο περιβαλλόμενο με την αρμοδιότητα περί της απόλυσης των δημόσιων υπαλλήλων, αλλά και περί των υπηρεσιακών τους μεταβολών, όχι μόνο όσον αφορά σε τυχόν υποβιβασμό τους, αλλά και -κατά το πνεύμα του συνταγματικού κειμένου- ως προς την επιλογή προϊσταμένων οργανικών μονάδων στις δημόσιες υπηρεσίες. Με την αναγνώριση του θεσμού αυτού, που συνιστά είδος «ανεξάρτητης αρχής» intra muros της Διοίκησης (Τάχος και Συμεωνίδης, 2007: 1613), ο συντακτικός νομοθέτης στόχευε στην αντιμετώπιση του φαινομένου των πελατειακών σχέσεων κατά τη συγκρότηση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος. Για τον λόγο αυτόν, αφενός, αναγνωρίστηκε έκτοτε το δικαίωμα των υπαλλήλων να σταδιοδρομούν στη δημόσια διοίκηση δίχως τον φόβο της απομάκρυνσής τους σε περίπτωση μεταβολής στο κυβερνητικό σκηνικό ή ακόμη και αλλαγής στην ηγεσία των υπουργείων· αφετέρου, θεσπίστηκε η πρόσθετη εγγύηση να αποτελούνται τα δύο τρίτα των μελών του υπηρεσιακού συμβουλίου από δημόσιους υπαλλήλους και όχι από πολιτικά πρόσωπα.

Η διασφάλιση της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των μελών των υπηρεσιακών συμβουλίων αποτελεί όρο εκ των ων ουκ άνευ για την πραγμάτωση του σκοπού του ως άνω θεσμού. Όλα τα μέλη τους, που ορίζονται επί θητεία, οφείλουν να δρουν αμερόληπτα, ενώ δεν υπόκεινται σε ιεραρχικό έλεγχο από τους επικεφαλής των υπηρεσιών (Σπηλιωτόπουλος, 2011: 418). Σε ό,τι αφορά στη σύνθεση των υπηρεσιακών συμβουλίων, αυτή έλαβε ποικίλες μορφές στην πάροδο των χρόνων, προκειμένου να αποφεύγονται οι κομματικές πιέσεις και επηρεασμοί. Έτσι, πέραν των δημόσιων υπαλλήλων, που εκλέγονται μεταξύ των συναδέλφων τους, προβλέφθηκε ανά διαστήματα να μετέχουν ως μέλη σε αυτά, μεταξύ άλλων, δικαστικοί λειτουργοί, μέλη του Ελεγκτικού Συνεδρίου, του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (ΝΣΚ) και του Ανωτάτου Συμβουλίου Δημοσίων Υπηρεσιών (ΑΣΔΥ), καθώς επίσης καθηγητές πανεπιστημίου. Το γεγονός ότι ο καθορισμός των μελών ορίστηκε να γίνεται από τον υπουργό δημιούργησε εξαρχής ζήτημα κατά πόσον εκείνα ελέγχονται από αυτόν, άρα υπάγονται σε λογική κομματισμού (Μακρυδημήτρης, 1992: 67 επ.; Σωτηρόπουλος, 2001: 49; Πρεβεζάνου, 2008: 15).

Ως προς τη συμμετοχή δικαστικών λειτουργών στα υπηρεσιακά συμβούλια, ενώ εμφανιζόταν ότι θα λειτουργούσε ως εγγύηση για την ανεξαρτησία του σώματος, στην πράξη έπασχε από οργανωτικής σκοπιάς, καθώς οι δικαστές δεν συνιστούν μέρος της Διοίκησης και δεν είναι επομένως σε θέση να έχουν σαφή εικόνα της διοικητικής πραγματικότητας. Κατ' αποτέλεσμα, δεν αποκλείεται η δράση τους να περιορίζεται στην επικύρωση τελικά της απόφασης που έχει σχηματιστεί από τα λοιπά μέλη. Τίθεται δε και θέμα διάκρισης ή μάλλον σύγχυσης εξουσιών, της εκτελεστικής και της δικαστικής. Ας υπενθυμιστεί, εξάλλου, ότι η συμμετοχή λειτουργού της δικαιοσύνης σε επιτροπές της δημόσιας διοίκησης, όπως λόγου χάριν στη μέχρι πρότινος προβλεπόμενη Επιτροπή για την εποπτεία επί των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, είχε κριθεί ως αντισυνταγματική, ενώ σε κάθε περίπτωση, «λόγω του φόρτου εργασίας των Δικαστικών Λειτουργών η συμμετοχή τους αυτή αντιμετωπίζεται τις περισσότερες φορές ως πάρεργο, που εμποδίζει ή επιβαρύνει την άσκηση του λειτουργήματός τους».[7]

Η επιλογή δημόσιων λειτουργών μελών του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους εμφανίζεται ως περισσότερο εύλογη υπό την έννοια ότι το ΝΣΚ αποτελεί τμήμα της εκτελεστικής λειτουργίας, όντας Σώμα της Διοίκησης, το οποίο μάλιστα διαθέτει το απαιτούμενο κύρος, έχοντας αναχθεί σε συνταγματικό θεσμό (άρθρο 100Α) βάσει της αναθεώρησης του 2001. Ωστόσο, η αποστολή του δεν αφορά σε ζητήματα όπως τα προαναφερθέντα, ενώ ούτε σε αυτή την περίπτωση ο Πρόεδρος και τα μέλη του μπορεί να έχουν πλήρη εικόνα της εσωτερικής κατάστασης των δημόσιων υπηρεσιών. Αντιστοίχως, σε διαφορετικό τομέα δραστηριοποιείται και το Ελεγκτικό Συνέδριο.[8]

Για τούτο ακριβώς τον λόγο δεν μπορεί να θεωρηθεί ως ενδεικνυόμενη ούτε η συμμετοχή καθηγητών πανεπιστημίου και μάλιστα της νομικής επιστήμης (δημοσίου δικαίου) στα υπηρεσιακά συμβούλια. Είναι διάφορο ζήτημα η συμμετοχή τους σε επιτροπές του ΑΣΕΠ για την πρόσληψη επιστημονικού προσωπικού της δημόσιας διοίκησης ή σε επιτροπές της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ) για την επιλογή στελεχών της Διοίκησης, αφού σε αυτή τη φάση εξετάζονται και τα γνωσιακά εφόδια των υποψηφίων.

Πάντως, με τα νομοθετικά εγχειρήματα για τις προαγωγές των δημόσιων υπαλλήλων που έλαβαν χώρα τα τελευταία χρόνια, επιδιώχθηκε η εισαγωγή μιας αξιόπιστης διαδικασίας επιλογής, εντοπίζοντας τις αναγκαίες δεξιότητες και ικανότητες των υποψηφίων για τις θέσεις προϊσταμένων, διαμέσου των κατάλληλων μεθόδων ή «εργαλείων» αξιολόγησης. Προκειμένου δε για την αποφυγή πολιτικών παρεμβάσεων, προωθήθηκε η ευρεία συμμετοχή στελεχών των ανεξάρτητων αρχών στην επιλογή.

3.2.: Πρόσφατες μεταρρυθμίσεις: α) Κυβέρνηση ΠΑΣΟΚ: Το «σύστημα Ραγκούση»

Το 2010, λίγο προτού η χώρα δεσμευθεί να λάβει σειρά μεταρρυθμιστικών μέτρων προς την κατεύθυνση του εξορθολογισμού της δημόσιας διοίκησης στο πλαίσιο του Μνημονίου συνεργασί-

[7] Εισηγητική έκθεση νόμου 2839/2000 «Ρυθμίσεις θεμάτων Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και άλλες διατάξεις».

[8] Όλοι οι παραπάνω, πάντως, εξακολουθούν να περιλαμβάνονται στα μέλη των ξεχωριστών πλέον πειθαρχικών συμβουλίων των δημόσιων υπαλλήλων.

ας που είχε συμφωνήσει με το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (νόμος 3845/2010), προβλέφθηκε για την επιλογή προϊσταμένων γενικής διεύθυνσης στα υπουργεία το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙΣΕΠ), πενταμελές όργανο, στο οποίο θα προήδρευε ένας Αντιπρόεδρος του ΑΣΕΠ και θα μετείχαν τρία μέλη προτεινόμενα από τον Πρόεδρο της ως άνω ανεξάρτητης αρχής, καθώς κι ένας Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη, τον οποίο θα πρότεινε ο Συνήγορος του Πολίτη (νόμος 3839/2010). Το όργανο αυτό διέθετε όλα τα εχέγγυα για την αντικειμενική και αξιοκρατική επιλογή των ανώτατων στελεχών της Διοίκησης, ενώ και οι υποψήφιοι μπορούσαν να εμπιστεύονται ευκολότερα την κρίση ενός οργάνου με τέτοια σύνθεση (Κτιστάκη, 2010: 82). Η σχετική απόφαση συγκρότησής του, εντούτοις, καθυστέρησε κατά τρόπο υπέρμετρο να εκδοθεί (χρειάστηκε να παρέλθουν δεκατρείς μήνες από την ψήφιση του νόμου) -με ό,τι αυτό συνεπάγεται.[9]

Αναφορικά με τα μέλη του ΑΣΕΠ, πέραν της ανεξάρτητης και διαφανούς λειτουργίας του, ο θεσμός αυτός έχει την ευθύνη τόσο για τον έλεγχο των προσλήψεων[10] όσο και των προαγωγών των δημόσιων υπαλλήλων.[11] Ως προς τον Βοηθό Συνήγορο του Πολίτη, αναφύεται το ζήτημα μήπως η επιλογή προϊσταμένων στις δημόσιες υπηρεσίες βρίσκεται πέραν της αρμοδιότητας της εν λόγω ανεξάρτητης αρχής.[12] Πάντως, στην Αιτιολογική έκθεση του νόμου 3839/2010, αναφέρεται ότι «η συμμετοχή του βοηθού Συνηγόρου του Πολίτη στο Συμβούλιο συμβάλλει στην αντικειμενική αξιολόγηση των υποψηφίων, επειδή ο Συνήγορος του Πολίτη α) είναι ο μόνος που μπορεί να συνεισφέρει λόγω της εμπειρίας του, ως προς την καλή λειτουργία των υπηρεσιών, των οποίων προϊστάμενος ήταν ο κρινόμενος, μέσα από το πρίσμα των ίδιων των πολιτών και β) είναι σε θέση να εξειδικεύει τις απαιτήσεις του δημόσιου συμφέροντος για τη συγκεκριμένη θέση, για την οποία είναι υποψήφιος ο κρινόμενος».

Για την προαγωγική εξέλιξη ανώτερων στελεχών της Διοίκησης προβλέφθηκαν μετρήσιμα κριτήρια, όπως τα επαγγελματικά - τεχνικά προσόντα, η εργασιακή - διοικητική εμπειρία, η υπηρεσιακή αξιολόγηση, το συγγραφικό έργο, η συνέντευξη και η γραπτή εξέταση. Η εισαγωγή γραπτής διαγωνιστικής διαδικασίας που προωθήθηκε αρχικά τότε, ξενίζει εν προκειμένω, δεδομένης της φύσης των καθηκόντων των υποψήφιων ανώτερων διοικητικών στελεχών και λαμβανομένου υπόψη ότι για την πλήρωση των εν λόγω θέσεων είναι σκόπιμο να εξετάζεται όχι πλέον το γνωστικό υπόβαθρο κάθε υποψηφίου, αλλά μάλλον άλλες πιο «διοικητικές» ικανότητες αναλυτικού ή συμπεριφορικού χαρακτήρα, περιλαμβανομένης της διεύθυνσης των δη-

[9] Ενώ και μετά τη συγκρότησή του είχε προβλεφθεί ότι για ένα χρονικό διάστημα θα εξακολουθούσε να εφαρμόζεται η προηγούμενη διαδικασία επιλογής γενικών διευθυντών.

[10] Βλ. τα άρθρα 1 παράγραφος 2, 2 παράγραφος 2 και 3 παράγραφος 1 του νόμου 2190/1994.

[11] Στον πρόδρομο θεσμό του ΑΣΕΠ, το ΑΣΔΥ, είχε ανατεθεί με βάση τον Υπαλληλικό Κώδικα του 1951 η αρμοδιότητα να επιλέγει εκείνους τους δημόσιους υπαλλήλους που ήταν υποψήφιοι για να προαχθούν στον 1ο βαθμό της διοικητικής ιεραρχίας, αρμοδιότητα που λίγα χρόνια αργότερα μεταφέρθηκε στο Υπουργικό Συμβούλιο (νομοθετικό διάταγμα 2980/1954). Αξίζει να σημειωθεί εν προκειμένω ότι, σύμφωνα με την πρόταση της Νέας Δημοκρατίας που είχε διατυπωθεί ενόψει της συνταγματικής αναθεώρησης το 1997, την ευθύνη για την τήρηση της αξιοκρατικής αρχής στο Δημόσιο θα αναλάμβανε το Εθνικό Συμβούλιο Δημόσιας Διοίκησης, μια ανεξάρτητη αρχή με αρμοδιότητα όχι μόνο επί των προσλήψεων, αλλά και όσον αφορά στην επιλογή για την προαγωγή σε θέσεις γενικών διευθυντών (Σωτηρέλης και Ξηρός, 2001: 113).

[12] Βλ., σχετικά, την Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής επί του νομοσχεδίου, καθώς και τη συζήτηση στην Ολομέλεια (ΙΓ΄ Περίοδος, Α΄ Σύνοδος: Συνεδρίαση ΠΕ΄ 16.3.2010, Συνεδρίαση ΠΣΤ΄ 17.3.2010).

μόσιων υπηρεσιών και της ομαδικότητας.[13] Ενώ σε κάθε περίπτωση δεν αξιοποιείται κατ' αυτόν τον τρόπο επαρκώς ο συνταγματικά προβλεπόμενος θεσμός του υπηρεσιακού συμβουλίου, στο οποίο, κατά τη ρητή διατύπωση του Συντάγματος (άρθρο 103 παράγραφος 4), έχουν την πλειοψηφία οι δημόσιοι υπάλληλοι, αν και, σύμφωνα με σχετική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας,[14] το υπηρεσιακό συμβούλιο δεν απαιτείται να απαρτίζεται τουλάχιστον κατά τα δύο τρίτα από δημόσιους υπαλλήλους όταν αποφαίνεται για προαγωγική εξέλιξη, παρά μόνο όταν τίθεται ζήτημα γνωμοδότησης ή απόφασής του για μετάθεση, υποβιβασμό και παύση υπαλλήλου (Κτιστάκη, 2010: 84-85).

Για την επιλογή προϊσταμένων οργανικών μονάδων επιπέδου διεύθυνσης ο Υπαλληλικός Κώδικας αναγνώριζε τότε ως αρμόδια τα οικεία Συμβούλια Επιλογής Προϊσταμένων (ΣΕΠ) πενταμελούς σύνθεσης (προϊστάμενοι γενικών διευθύνσεων, δύο από το οικείο υπουργείο και ένας από άλλη δημόσια υπηρεσία, και δύο αιρετοί εκπρόσωποι των εργαζομένων με βαθμό Α΄),[15] ενώ μόνον οι προϊστάμενοι τμημάτων ή αυτοτελών γραφείων επιλέγονταν από τα οικεία υπηρεσιακά συμβούλια επίσης πενταμελούς σύνθεσης (τρεις προϊστάμενοι διευθύνσεων οριζόμενοι από τον οικείο υπουργό, και δύο εκλεγμένοι εκπρόσωποι των υπαλλήλων βαθμού Α΄). Τα συμβούλια αυτά ήταν αρμόδια και για την εν γένει υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων ανά δημόσια υπηρεσία.

Η θεσμική κατάστρωση του ανωτέρω συστήματος ελάχιστα δοκιμάστηκε στην πράξη, δεδομένων δε των πολιτικών εξελίξεων υπέστη νέα μεταβολή.

3.3.: Πρόσφατες μεταρρυθμίσεις: β) Κυβέρνηση συνεργασίας ΝΔ - ΠΑΣΟΚ: Η πρωτοβουλία Μητσοτάκη

Παρά τις διαδοχικές εναλλαγές των κυβερνήσεων που σημειώθηκαν κατά το χρονικό διάστημα 2011-2012, η χώρα διατηρούσε τη δέσμευσή της απέναντι στο Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και τους θεσμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης να προχωρήσει στον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης. Στο πλαίσιο αυτό είχε αναλάβει την υποχρέωση να περιορίσει τις δομές της κεντρικής διοίκησης (νόμος 4046/2012), ώστε να επιτευχθεί η απαιτούμενη αναδιάρθρωση των δημόσιων υπηρεσιών. Προκειμένου για την εφαρμογή της εν λόγω διαρθρωτικής πολιτικής, είχαν συσταθεί επιτροπές στα υπουργεία και είχαν δημιουργηθεί τα απαραίτητα συντονιστικά όργανα (Πραβίτα, 2017).

Το καλοκαίρι του 2014, με την ολοκλήρωση της αναδιοργάνωσης της εσωτερικής διάρθρωσης της πλειονότητας των υπουργικών δομών, προωθήθηκε από την τότε κυβέρνηση ένα νέο σύστημα επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων. Φαίνεται, έτσι, ότι και πάλι στη νέα κυβερνητική ατζέντα συμπεριελήφθη η μεταρρύθμιση του συστήματος επιλογής προϊσταμένων (Σπανού, 1996: 31). Καθιερωνόταν πλέον (νόμος 4275/2014) ανά υπουργείο ένα ενιαίο όργανο

[13] Για την αντίθετη άποψη βλ. Κτιστάκη, 2010: 90-91.

[14] Βλ., επί παραδείγματι, ΣτΕ 2702/2000 Τμ. Γ΄.

[15] Ή «με βαθμό τουλάχιστον Γ΄ των κατηγοριών ΠΕ, ΤΕ και ΔΕ», σύμφωνα με την εξαβάθμια κλίμακα που είχε καθιερωθεί με το άρθρο 6 του νόμου 4024/2011 -βλ., επ' αυτού, και τον νόμο 4057/2012, άρθρο ένατο παράγραφοι 7 και 9. Με τον νόμο 4369/2016 επανήλθε το σύστημα των πέντε διαδοχικών βαθμών της ιεραρχίας (άρθρο 25).

για την επιλογή προϊσταμένων για όλα τα επίπεδα θέσης ευθύνης: διατηρήθηκε μεν η ονομασία Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων, αυτό όμως αποτελείτο από δύο μέλη του ΑΣΕΠ, ένα εκ των οποίων προήδρευε του Συμβουλίου, τον προϊστάμενο της Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικής Υποστήριξης ή Οικονομικών και Διοικητικών Υπηρεσιών του οικείου υπουργείου, έναν προϊστάμενο γενικής διεύθυνσης άλλου υπουργείου και έναν ιδιώτη-εμπειρογνώμονα με αυξημένη επιστημονική κατάρτιση και εμπειρία σε θέματα διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού. Προκειμένου για την επιλογή των μελών του ΕΙΣΕΠ προβλέφθηκε να δημιουργηθεί στο ΑΣΕΠ μητρώο, στο οποίο θα εγγράφονταν τόσο οι εμπειρογνώμονες όσο και οι προϊστάμενοι γενικών διευθύνσεων και διευθύνσεων, ενώ ο Πρόεδρος του ΑΣΕΠ ορίστηκε ως το αρμόδιο όργανο για την υπόδειξή τους.

Για εκείνους τους υποψηφίους που θα πληρούσαν τις αναγκαίες προϋποθέσεις και τα τυπικά προσόντα της προκηρυσσόμενης θέσης, θα είχαν δε περάσει με επιτυχία το στάδιο της γραπτής εξέτασης, προβλεπόταν η διενέργεια «δομημένης» συνέντευξης. Για τον σκοπό αυτόν, πέραν του ως άνω αναφερόμενου ΕΙΣΕΠ, θα συστηνόταν σε κάθε υπουργείο Συμβούλιο Συνέντευξης Προϊσταμένων. Στην περίπτωση της επιλογής προϊσταμένων γενικής διεύθυνσης ή διεύθυνσης, το Συμβούλιο αυτό θα αποτελείτο από ένα μέλος του ΑΣΕΠ ως πρόεδρο, τον προϊστάμενο της Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικής Υποστήριξης του υπουργείου κι ένα καθ' ύλην αρμόδιο στέλεχος-εμπειρογνώμονα του ιδιωτικού τομέα. Όταν η συνέντευξη αφορούσε στην πλήρωση θέσης προϊσταμένου τμήματος, το Συμβούλιο Συνέντευξης θα ήταν τουλάχιστον τριμελές, με τη συμμετοχή του προϊσταμένου της Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικής Υποστήριξης ή Οικονομικών και Διοικητικών Υπηρεσιών του οικείου υπουργείου, ως προέδρου, ενός προϊσταμένου άλλης γενικής διεύθυνσης του υπουργείου, όπως και του προϊσταμένου ή των προϊσταμένων διεύθυνσης στην αρμοδιότητα των οποίων υπάγονταν οι προς πλήρωση θέσεις προϊσταμένων τμήματος.

Ξεχωριστή αντιμετώπιση επιφυλάχθηκε από τον κοινό νομοθέτη για εκείνες τις οργανικές μονάδες των οποίων οι αρμοδιότητες ήταν παρεμφερείς σε όλους τους υπουργικούς φορείς. Πρόκειται για τις Γενικές Διευθύνσεις Διοικητικής Υποστήριξης, Οικονομικών και Διοικητικών Υπηρεσιών, και Πληροφορικής, όπως επίσης για τις Διευθύνσεις Προσωπικού, Προμηθειών και Προϋπολογισμού, οι θέσεις προϊσταμένων των οποίων χαρακτηρίζονται ως οριζόντιες θέσεις ευθύνης. Εν προκειμένω, καθιερώθηκε στο τότε Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης η σύσταση του πενταμελούς Κεντρικού Ειδικού Συμβουλίου Επιλογής Προϊσταμένων (ΚΕΙΣΕΠ). Σε αυτό προβλέφθηκε να προεδρεύει ένα μέλος του ΑΣΕΠ και να μετέχουν ως μέλη ο προϊστάμενος της Γενικής Διεύθυνσης του Υπουργείου που είχε την ευθύνη του σχεδιασμού της πολιτικής διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης, ο προϊστάμενος της αρμόδιας για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση Γενικής Διεύθυνσης του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης, ένας προϊστάμενος γενικής διεύθυνσης του Υπουργείου των Οικονομικών που ασχολείτο με οικονομικά ζητήματα, και ένας ιδιώτης-εμπειρογνώμονας. Μεταβατικά, το ΚΕΙΣΕΠ θα συγκροτείτο από έναν αντιπρόεδρο του ΑΣΕΠ ως προεδρεύοντα, δύο ακόμη μέλη της ανεξάρτητης αυτής αρχής, έναν Βοηθό Συνήγορο του Πολίτη κι έναν αρμόδιο ιδιώτη-εμπειρογνώμονα.

Αντιστοίχως, το Κεντρικό Συμβούλιο Συνέντευξης Προϊσταμένων αποτελείτο από ένα μέλος του ΑΣΕΠ ως πρόεδρο, έναν εμπειρογνώμονα του ιδιωτικού τομέα και έναν ή περισσότερους

προϊσταμένους γενικών διευθύνσεων αρμοδιότητας συναφούς με τα καθήκοντα της προκηρυχθείσας θέσης. Όταν θα εξετάζονταν, λόγου χάρη, υποψήφιοι για θέσεις που αφορούσαν σε θέματα πληροφορικής, θα μετείχε ο Προϊστάμενος της Γενικής Διεύθυνσης του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης που είχε την ευθύνη για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση. Στη μεταβατική του μορφή, το Κεντρικό Συμβούλιο Συνέντευξης Προϊσταμένων θα αποτελούσαν δύο μέλη του ΑΣΕΠ, ένας Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη και ένας εμπειρογνώμονας του ιδιωτικού τομέα με σχετική γνώση και εμπειρία.

Πέραν αυτών των Συμβουλίων Επιλογής Προϊσταμένων οργανικών μονάδων, προβλέφθηκε να λειτουργήσουν -με βάση τις περιλαμβανόμενες στον Υπαλληλικό Κώδικα διατάξεις- ξεχωριστά πειθαρχικά συμβούλια και να συσταθεί στο Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης Συμβούλιο Υπηρεσιακής Κατάστασης Προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων, υπεύθυνο για τα λοιπά ζητήματα που αφορούν στους γενικούς διευθυντές. Επρόκειτο για ένα πενταμελές όργανο, το οποίο θα συγκροτούσαν ένας δικαστικός λειτουργός της διοικητικής δικαιοσύνης, όχι εν ενεργεία αλλά συνταξιούχος, ένας αντιπρόεδρος και ένα μέλος του ΑΣΕΠ, ένας Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη και ένα μέλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.[16] Τα επιμέρους υπηρεσιακά συμβούλια θα διατηρούσαν την αρμοδιότητα για την υπηρεσιακή κατάσταση των δημόσιων υπαλλήλων.

Ας σημειωθεί, πάντως, πως τα ξεχωριστά συμβούλια με αρμοδιότητα τις προαγωγές, την εν γένει υπηρεσιακή κατάσταση των δημόσιων υπαλλήλων και την πειθαρχική τους ευθύνη, αυξήθηκαν πολύ στον αριθμό -ΕΙΣΕΠ ανά υπουργείο (το κυβερνητικό σχήμα διαρθρωνόταν τότε σε 18 υπουργεία), Συμβούλια Συνέντευξης Προϊσταμένων γενικής διεύθυνσης ή διεύθυνσης ανά υπουργείο, Συμβούλια Συνέντευξης Προϊσταμένων τμήματος ανά υπουργείο, ΚΕΙΣΕΠ, Κεντρικό Συμβούλιο Συνέντευξης Προϊσταμένων, Συμβούλιο Υπηρεσιακής Κατάστασης Προϊσταμένων Γενικής Διεύθυνσης, υπηρεσιακά συμβούλια ανά υπουργείο, πειθαρχικά συμβούλια ανά υπουργείο, Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο. Η μεγάλη διασπορά μιας ενιαίας αρμοδιότητας σε πληθώρα συμβουλίων ενέχει τον κίνδυνο το σύστημα της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας υπαλληλίας να καταστεί εξαιρετικά πολύπλοκο και αναποτελεσματικό, αλλά και να επιφέρει την άνιση μεταχείριση των υποψηφίων.

Σε σχέση με τη συμμετοχή στελεχών του ιδιωτικού τομέα στα διάφορα συμβούλια, αυτή προωθήθηκε προφανώς με σκοπό τη μεταφορά συναφούς τεχνογνωσίας στη διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού από τον ιδιωτικό τομέα στο κράτος, ερίζεται όμως εάν εναρμονίζεται με τη ratio των συνταγματικών ρυθμίσεων για την εσωτερική οργάνωση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος.

Αξίζει να σημειωθεί ότι και το σύστημα αυτό δεν ευτύχησε να δοκιμαστεί στην πράξη ώστε να εξαχθούν αξιόπιστα συμπεράσματα για τη λειτουργικότητα της εφαρμογής του. Ήδη από τα τέλη του 2014 το πολιτικό σκηνικό φαινόταν να μεταβάλλεται ριζικά, ενώ οι πρόωρες εκλογές τον Ιανουάριο 2015 ανέδειξαν νέα κυβέρνηση με εντελώς διαφορετικούς προσανατολισμούς

[16] Με το νόμο 4308/2014 (άρθρο 43 παράγραφος 1) επανακαθορίστηκε η σύνθεση του ανωτέρω συλλογικού οργάνου: σε αυτό δεν περιλαμβάνεται πλέον δικαστικός λειτουργός, παρά προστέθηκε ένας ακόμη λειτουργός του ΝΣΚ. Όπως αναφερόταν στην Αιτιολογική έκθεση της σχετικής τροπολογίας, θεωρήθηκε απαραίτητη η συγκρότηση οργάνου αποκλειστικά από εν ενεργεία λειτουργούς του κράτους, καθώς η αναζήτηση προσώπων ήδη συνταξιοδοτημένων δεν τελεσφόρησε.

από τις προηγούμενες. Γεγονός που οδήγησε εν τοις πράγμασι σε αναστολή, αν όχι και ματαίωση, του προηγούμενου συστήματος επιλογής προϊσταμένων στη δημόσια διοίκηση.

3.4.: Πρόσφατες μεταρρυθμίσεις: γ) Συγκυβέρνηση ΣΥΡΙΖΑ - ΑΝΕΛ: Η επιλογή Βερναρδάκη

Μετά από ένα εξάμηνο έντονων διαπραγματεύσεων η χώρα συμφώνησε το καλοκαίρι 2015 (νόμος 4336) να λάβει νέα οικονομική βοήθεια από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας. Στο πλαίσιο αυτού του Μνημονίου συνεννόησης η βελτίωση των διαδικασιών προσλήψεων για διευθυντικά στελέχη περιλαμβάνεται στα παραδοτέα της τριετούς στρατηγικής για την προώθηση μεταρρυθμίσεων στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Όπως ορίζεται συναφώς, οι αρχές αναλαμβάνουν την υποχρέωση να επανεξετάσουν το θεσμικό πλαίσιο για την επιλογή διευθυντικών στελεχών προς την κατεύθυνση της απο-πολιτικοποίησης και της ενίσχυσης του επαγγελματισμού (professionalism) της Διοίκησης, λαμβανομένων υπόψη των συμβουλών διεθνών εμπειρογνωμόνων και υπό τον συντονισμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Εντός συγκεκριμένων χρονοδιαγραμμάτων αναμένεται η εφαρμογή των σχετικών νομοθετικών ρυθμίσεων και η ολοκλήρωση της επιλογής γενικών διευθυντών και διευθυντών. «Η μεταρρύθμιση θα βασίσει την πρόσληψη διευθυντικών στελεχών στην αξία και τις ικανότητές τους, με αποσύνδεση της τεχνικής εφαρμογής από τις πολιτικές αποφάσεις», ενώ η χώρα παράλληλα ανέλαβε την υποχρέωση να μεταβάλει ακόμα και το καθεστώς των Γενικών Γραμματειών και άλλων ανώτατων κλιμακίων διοίκησης στις δημόσιες επιχειρήσεις και τους οργανισμούς, με σκοπό την ευρύτερη απο-πολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης, την εξασφάλιση της θεσμικής μνήμης των δημόσιων υπηρεσιών κι, εν τέλει, τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της λειτουργίας τους.

Πράγματι, τον Φεβρουάριο 2016 ψηφίστηκε ο νόμος 4369 με τον οποίο θεσπίστηκε το Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης στο οποίο εγγράφονται υποψήφιοι για την πλήρωση διοικητικών θέσεων αυξημένης ευθύνης, όπως γενικών, αναπληρωτών γενικών και ειδικών γραμματέων υπουργείων (πλέον, διοικητικών, αναπληρωτών διοικητικών, τομεακών, ειδικών τομεακών γραμματέων), διοικητών δημόσιων οργανισμών, κ.ά. και προβλεφθηκαν τα κριτήρια και η διαδικασία ένταξης στο Μητρώο που τηρείται στο ΑΣΕΠ, καθώς επίσης το όργανο και η διαδικασία επιλογής των προσώπων που θα στελεχώσουν τις πιο πάνω θέσεις.

Με τον ίδιο νόμο καθιερώθηκε, επίσης, η νέα διαδικασία και τα κριτήρια επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων. Στο πλαίσιο αυτό, προβλέφθηκε η σύσταση στο Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης[17] Ειδικού Συμβουλίου Επιλογής Προϊσταμένων, αρμόδιου για την επιλογή γενικών διευθυντών (κατά το παράδειγμα του 2010), αυτή τη φορά αποτελούμενου από δύο μέλη του ΑΣΕΠ, έναν Νομικό Σύμβουλο ή Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, ένα μέλος του Επιστημονικού-Εκπαιδευτικού Συμβουλίου ή προϊστάμενο Διεύθυνσης Εκπαιδευτικής Μονάδας του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ), που υποδεικνύονται από τους προέδρους τους, κι έναν γενικό γραμματέα του οικείου υπουργείου, εάν η προς πλήρωση θέση προϊσταμένου γενικής διεύθυνσης ανήκει σε υπουργείο -αντίστοιχη είναι η πρόβλεψη για τις αυτοτελείς δημόσιες υπηρεσίες, τις αποκε-

[17] Τον Νοέμβριο 2016 το Υπουργείο διασπάστηκε για μια ακόμη φορά: στο κυβερνητικό σχήμα πλέον περιλαμβάνονται ξεχωριστά Υπουργεία Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Εσωτερικών, Μεταναστευτικής Πολιτικής.

ντρωμένες διοικήσεις, τους δευτεροβάθμιους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου.[18]

Περαιτέρω, σε κάθε υπουργείο, με απόφαση του καθ' ύλην αρμόδιου υπουργού, προβλέπεται να συσταθεί Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων τόσο για την επιλογή προϊσταμένων διεύθυνσης όσο και για τη διεξαγωγή των «δομημένων» συνεντεύξεων για την επιλογή των προϊσταμένων τμήματος. Πρόκειται για πενταμελή όργανα, στα οποία θα μετέχουν ο γενικός γραμματέας του οικείου υπουργείου, ένας προϊστάμενος γενικής διεύθυνσης του υπουργείου, ένας Νομικός Σύμβουλος ή Πάρεδρος του ΝΣΚ και δύο μέλη του ΑΣΕΠ, ένα εκ των οποίων ορίζεται ως πρόεδρος του Συμβουλίου.[19]

Για την επιλογή προϊσταμένων επιπέδου τμήματος υπεύθυνα είναι τα υπηρεσιακά συμβούλια, τα οποία είναι επίσης αρμόδια για τις προαγωγές των υπαλλήλων από τον Ε΄ έως τον Α΄ βαθμό.

Με το νεοεισαχθέν σύστημα ο νομοθέτης επιχειρεί να εξαλείψει τις παθογένειες που έχουν διαπιστωθεί επί σειρά ετών σε σχέση με τον διοικητικό μηχανισμό της χώρας μας, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται η «έντονη έως ασφυκτική παρουσία της (εκάστοτε) πολιτικής ηγεσίας, δηλαδή το μεγάλο βάρος του "πολιτικού υποσυστήματος" με ταυτόχρονη καχεξία του "διοικητικού υποσυστήματος"», αλλά και η αναξιοκρατία κατά τη σταδιοδρομία των δημόσιων υπαλλήλων, όπως αναφέρεται χαρακτηριστικά στην Αιτιολογική έκθεση του νόμου 4369/2016.

Ως προς τη σύνθεση των συμβουλίων που θα έχουν την ευθύνη της επιλογής προϊσταμένων για τις επιμέρους οργανικές μονάδες της δημόσιας διοίκησης, η οποία συνιστά ένδειξη για το εάν υπάρχει βούληση να αντιμετωπιστεί ο πολιτικός ανταγωνισμός ή όχι, φαίνεται ότι και η τρίτη κατά σειρά προσπάθεια σε διάστημα εξαετίας (2010, 2014, 2016) κινήθηκε προς την κατεύθυνση της συγκρότησης οργάνων που θα φέρουν τα εχέγγυα της ανεξαρτησίας και της διαφάνειας, προκειμένου να αποφεύγονται οι αμφισβητήσεις όσον αφορά στις επιλογές τους. Για τον λόγο αυτόν, τόσο στο ΕΙΣΕΠ όσο και στα ΣΕΠ συμμετέχουν μέλη της ανεξάρτητης αρχής του ΑΣΕΠ. Προβληματίζει, ωστόσο, η συμμετοχή γενικών γραμματέων, που κατά παράδοση είναι πρόσωπα πολιτικής ή κυβερνητικής επιλογής, στα ανωτέρω όργανα, καθώς και η συμμετοχή προϊσταμένου γενικής διεύθυνσης στα ΣΕΠ, τον οποίο επιλέγει ο υπουργός. Στην περίπτωση, βέβαια, που οι γενικοί γραμματείς δεν θα αποτελούν πλέον μετακλητούς κυβερνητικούς υπαλλήλους, αλλά θα προέρχονται από το Μητρώο Επιτελικών Στελεχών της Διοίκησης, έχοντας επιλεγεί μέσω μιας αξιοκρατικής διαδικασίας, ενδεχομένως να μετριάζεται το πρόβλημα.

Εκείνο, πάντως, που αξίζει να υπογραμμιστεί είναι ότι δεν προκύπτει ούτε στο πλαίσιο του νέου αυτού εγχειρήματος ο δικαιολογητικός λόγος για την αλλαγή του προϋφιστάμενου θεσμικού πλαισίου που συνδέεται με το σύστημα επιλογής προϊσταμένων δημόσιων υπηρεσιών και

[18] Στο προσχέδιο νόμου που είχε αναρτηθεί στον δικτυακό τόπο της Ανοικτής Διακυβέρνησης τον Ιούλιο 2015 - πριν τις βουλευτικές εκλογές τον Σεπτέμβριο του ίδιου έτους- το ΕΙΣΕΠ προβλεπόταν να αποτελείται από 2 Αντιπροέδρους του ΑΣΕΠ, 6 μέλη του ΑΣΕΠ και 2 Βοηθούς Συνηγόρου του Πολίτη, και να οργανώνεται σε δύο πενταμελείς συνθέσεις.

[19] Στο προσχέδιο νόμου «Αξιοκρατία, συμμετοχή και αποτελεσματικότητα στην διοίκηση» που είχε ετοιμαστεί υπό την ευθύνη τού τότε καθ' ύλην αρμόδιου αναπληρωτή υπουργού Γ. Κατρούγκαλου, και τεθεί προς δημόσια διαβούλευση το καλοκαίρι 2015, ως μέλη των ΣΕΠ ορίζονταν 2 προϊστάμενοι γενικής διεύθυνσης του οικείου υπουργείου, 1 προϊστάμενος γενικής διεύθυνσης άλλης υπηρεσίας και 2 αιρετοί εκπρόσωποι των εργαζομένων.

τη συγκρότηση των υπηρεσιακών συμβουλίων. Ας σημειωθεί μάλιστα ότι, κατά τη συναφή νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, τόσο η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών όσο και οι συνταγματικές προβλέψεις για τη συγκρότηση και την αποστολή της κυβέρνησης, για την οργάνωση της δημόσιας διοίκησης και την υπηρεσιακή κατάσταση των διοικητικών οργάνων επιβάλλουν «η γενική οργάνωση του κράτους [να] γίνεται κατά τρόπο ορθολογικό, ορθολογική δε είναι επίσης και η οργάνωση της δημόσιας διοίκησης στηριζόμενη στις αρχές και τα πορίσματα της διοικητικής επιστήμης η οποία περιέχει αφενός οργανωτικές αρχές κοινές για κάθε οργάνωση (δημόσια και ιδιωτική) και αφετέρου αρχές που προσιδιάζουν μόνο στις δημόσιες οργανώσεις, όπως είναι οι υπηρεσίες του κράτους και των ν.π.δ.δ. Ως εκ τούτου οι μεταβολές που επιχειρεί ο νομοθέτης στις δομές της δημόσιας διοίκησης και ειδικότερα στη βαθμολογική διάρθρωση και ιεραρχία των δημοσίων υπαλλήλων πρέπει να είναι προϊόν εμπεριστατωμένης μελέτης, βασιζόμενης στις αρχές της διοικητικής επιστήμης, ώστε να τεκμηριώνεται ότι οι νέες ρυθμίσεις είναι ορθολογικές, διαρκείς και αποτελεσματικές και όχι περιστασιακές, αποσπασματικές και εξυπηρετικές άλλων σκοπών μη σχετιζομένων με τις απορρέουσες από το Σύνταγμα αρχές» (ΣτΕ 1016/2010 Τμ. Γ΄, σκέψη 7 – μειοψηφία).[20]

Στο πνεύμα αυτό αξίζει να σημειωθεί και να αξιολογηθεί σχετικά ότι το ΕΙΣΕΠ στις δύο από τις τρεις περιπτώσεις που αναλύθηκαν παραπάνω είχε αναλάβει την αρμοδιότητα για την επιλογή προϊσταμένων μόνον επιπέδου γενικής διεύθυνσης, ενώ στην άλλη περίπτωση αυτό θα επέλεγε τους προϊσταμένους όλων των επιπέδων, εκτός εκείνων που αφορούσαν οριζόντιες θέσεις ευθύνης. Όλες τις φορές στο όργανο αυτό προβλέφθηκε να μετέχουν μέλη του ΑΣΕΠ, άλλοτε περισσότερα, άλλοτε λιγότερα, αλλά η σύνθεσή του συμπληρωνόταν αρχικά από έναν Βοηθό Συνήγορο του Πολίτη, εν συνεχεία από προϊσταμένους γενικής διεύθυνσης -ex officio και μη- και ιδιώτη-εμπειρογνώμονα, πλέον από Νομικό Σύμβουλο ή Πάρεδρο του ΝΣΚ, ένα μέλος του Επιστημονικού-Εκπαιδευτικού Συμβουλίου ή προϊστάμενο Διεύθυνσης Εκπαιδευτικής Μονάδας του ΕΚΔΔΑ κι έναν γενικό γραμματέα. Παραβαίνοντας το γράμμα και το πνεύμα της ως άνω νομολογιακής αρχής, ούτε στην Αιτιολογική έκθεση του νόμου ούτε στην Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων αναφέρεται πού απέτυχε η προηγούμενη σύνθεση του οργάνου, σε τι εξυπηρετεί η προτεινόμενη αυτή τη φορά και πώς συνδέεται με κριτήρια λειτουργικότητας της διοίκησης.

Εξάλλου, όπως διατυπώνεται κατά τρόπο ρητό στην Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων, «*η εμπειρία από την εφαρμογή* των προηγούμενων διατάξεων έδειξε ότι οι προαναφερόμενες νομοθετικές ρυθμίσεις *ποτέ δεν εφαρμόστηκαν*[21] παρά κατά το μέρος που αφορά τις μεταβατικές τους διατάξεις». Εύλογα τίθεται, επομένως, το ερώτημα πως κρίνεται η αποτυχία πρότερων νομοθετικών παρεμβάσεων εάν αυτές δεν δοκιμαστούν προηγουμένως στην πράξη. Όταν προωθείται μια μεταρρύθμιση στο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης αυτή προφανώς έχει πρακτικό προσανατολισμό τη βελτίωση της οργανωτικής λειτουργίας της. Αναμένεται, λοιπόν, να μην σχεδιάζεται κατά τρόπο πρόχειρο και βιαστικό, παρά να υιοθετείται η προσφορότερη μέθοδος για τη λήψη απόφασης: προηγείται, έτσι, η αποτύπωση του προβλήματος που επιχειρείται

[20] Σχετικά με τη θέση του ανώτατου διοικητικού δικαστηρίου της χώρας περί της ανάγκης οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης με ορθολογικό τρόπο βάσει των πορισμάτων της διοικητικής επιστήμης, βλ. Πραβίτα, 2011, ιδίως 925 επ.; Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012: 17-19; Κτιστάκη, 2014: 273-274.

[21] Η υπογράμμιση ανήκει στη γράφουσα.

να αντιμετωπιστεί, και η αξιολόγηση των προς αντικατάσταση ρυθμίσεων. Απαιτείται δε να αναζητηθούν περισσότερες εναλλακτικές λύσεις και, αφού διερευνηθούν οι επιπτώσεις καθεμιάς εξ αυτών, να προκύπτει με σαφήνεια ότι η προωθούμενη λύση αποτελεί την καταλληλότερη επιλογή. Έπεται η εν τοις πράγμασι εφαρμογή και εκτέλεση της προτιμητέας εκδοχής και ακολουθεί η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων, η οποία ενδέχεται να οδηγήσει σε επιμέρους αναπροσαρμογές (Μακρυδημήτρης, 2013: 384 επ.).

Είναι, συνεπώς, μάλλον απίθανο να εντοπιστεί κατά τρόπο πειστικό ο βαθμός απόκλισης ανάμεσα στους επιδιωκόμενους στόχους ενός μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος και στα τελικά αποτελέσματα, και να αναδειχθούν οι αιτίες τυχόν απόκλισης, όταν παραλείπεται το στάδιο της εφαρμογής των προτεινόμενων ρυθμίσεων, όπως συνέβη στις υπό εξέταση περιπτώσεις.[22] Παρά το γεγονός ότι στη χώρα μας προβλέφθηκαν -καθυστερημένα- οι αρχές, οι διαδικασίες και τα μέσα καλής νομοθέτησης, καταρχάς με πρωθυπουργική εγκύκλιο (Υ 190/2006) και στη συνέχεια με τυπικό νόμο (4048/2012), με σκοπό τη βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, εξακολουθεί να υστερεί δραματικά η μεθοδολογία στοιχειωδώς καλής νομοθέτησης και θέσπισης κανονιστικών ρυθμίσεων στη διοίκηση. Επιπροσθέτως, τα κείμενα που υποχρεωτικά πλέον συνοδεύουν τα νομοσχέδια, με τα οποία προωθούνται νέες ρυθμίσεις, συνιστούν απλώς εκθέσεις ιδεών, που ελάχιστα συμβάλλουν στην οριοθέτηση του προς αντιμετώπιση ζητήματος, στον εντοπισμό των διαθέσιμων εναλλακτικών προτάσεων και τη συγκριτική τεκμηρίωση της ικανότητάς τους να επιτύχουν τους επιδιωκόμενους σκοπούς, ούτε αξιολογούν δε τις ρυθμίσεις που υιοθετήθηκαν βάσει των δεδομένων που προκύπτουν από την εφαρμογή τους, ώστε να αιτιολογείται η τροποποίησή τους.

4. Η ΛΗΞΗ ΤΗΣ ΘΗΤΕΙΑΣ ΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΑΚΩΝ ΣΥΜΒΟΥΛΙΩΝ

Με τη συχνότατη μεταβολή των συστημάτων υπηρεσιακής εξέλιξης των δημόσιων υπαλλήλων και ιδίως του τρόπου οργάνωσης και συγκρότησης των υπηρεσιακών συμβουλίων, με μια νέα κυβερνητική, αν όχι και υπουργική θητεία, επιβεβαιώνεται ο χαμηλός βαθμός της σχετικής αυτονομίας και λειτουργικής ανεξαρτησίας της Διοίκησης από την εκάστοτε κυβέρνηση.

Η δυνατότητα δε της πρόωρης λήξης της θητείας των μελών των υπηρεσιακών συμβουλίων, ήτοι η μεταβολή της σύνθεσής τους ανάλογα με την εναλλαγή των πολιτικών κομμάτων στη διακυβέρνηση της χώρας καθώς και την πολιτική σκοπιμότητα και συγκυρία, αποτελεί ενδεικτικό παράδειγμα διείσδυσης της κομματικής λογικής στη δημόσια διοίκηση (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012: 90-91), συνιστά δε πάγια τακτική των κυβερνήσεων στην πορεία των ετών. Την ανασύνθεση των υπηρεσιακών συμβουλίων ακολουθούσε κάθε φορά η κρίση για την επιλογή σε θέσεις προϊσταμένων οργανικών μονάδων της Διοίκησης.

[22] Βλ., συναφώς, την υπ' αριθμ. 311 Γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής επί του σχεδίου νόμου «Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, Βαθμολογική Διάρθρωση Θέσεων, Συστήματα Αξιολόγησης, Προαγωγών και Επιλογής Προϊσταμένων - Διαφάνεια-Αξιοκρατία και Αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης»: «Οι εκάστοτε μεταβολές δεν είχαν τον χρόνο να εφαρμοστούν ώστε να αξιολογηθούν πριν αντικατασταθούν από κάποια άλλη μεταρρύθμιση. Για τον λόγο αυτόν άλλωστε και δεν είναι δυνατόν να γίνει ουσιαστική αποτίμησή τους» (2016: 9).

Ήδη από το 1964 με συναφή πρόβλεψη, στην οποία οριζόταν ότι «Θεωρείται λήξασα η θητεία των μελών... [μεταξύ άλλων] και των υπηρεσιακών συμβουλίων» (άρθρο 9 του ν.δ. 4352), επιδιώχθηκε η απομάκρυνση από αυτά μελών που θεωρούνταν προσκείμενα στην προηγούμενη κυβέρνηση και η πλήρωση εν συνεχεία των εν λόγω θέσεων με «ημετέρους». Η ίδια τακτική υιοθετήθηκε κατά την περίοδο της δικτατορίας. Μετά το 1974 και την αποκατάσταση της δημοκρατίας εντυπωσιάζει το γεγονός ότι όχι μόνο δεν εξαλείφθηκε το φαινόμενο, αλλά η στάση αυτή έχει τηρηθεί από όλες σχεδόν τις κυβερνήσεις έως τις ημέρες μας. Έτσι, τη δεκαετία του '80, επί κυβερνήσεων Ανδρέα Παπανδρέου, με νόμο προβλέφθηκε η κατάργηση των θέσεων Γενικών Διευθυντών. Αντ' αυτών τοποθετήθηκαν στην κορυφή της διοικητικής ιεραρχίας αμιγώς πολιτικά πρόσωπα, οι ειδικοί γραμματείς, οπότε επεκτάθηκε ανάλογα η ζώνη ευθύνης της πολιτικής ηγεσίας (Tsekos, 1986: 202), άρα και η κομματικοποίηση της Διοίκησης σε σημείο μάλιστα να προβλεφθεί δυνατότητα για τον ίδιο τον υπουργό να επιλέγει «ελεύθερα»[23] προϊσταμένους διευθύνσεων, που θα αποτελούν αυτοδικαίως και μέλη του υπηρεσιακού συμβουλίου. Ταυτοχρόνως καταργήθηκαν όλα τα αποφασιστικής αρμοδιότητας συμβούλια των δημόσιων υπηρεσιών (Tsekos, 1986: 187-188). Αντίστοιχη διάταξη υπήρξε σε νομοθέτημα του 1990, επί πρωθυπουργίας Κωνσταντίνου Μητσοτάκη στην κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας.

Αξιοσημείωτο είναι ότι ανάλογες ρυθμίσεις περιελήφθησαν όχι μόνο σε νομοθέτημα του 1993, όταν τη διακυβέρνηση της χώρας είχε αναλάβει εκ νέου ο Ανδρέας Παπανδρέου, αλλά και στον νόμο 2190/1994 περί ΑΣΕΠ, οπότε και θεσμοθετήθηκαν τα αντικειμενικά κριτήρια στην επιλογή των δημόσιων υπαλλήλων. Η ίδια πρακτική τηρήθηκε γενικά τόσο επί πρωθυπουργίας Κωνσταντίνου Αλ. Καραμανλή (2004-2009), στο πλαίσιο ρυθμίσεων περί του συστήματος προσλήψεων, όσο και επί πρωθυπουργίας Γεωργίου Ανδρ. Παπανδρέου (2009-2011), οπότε καθιερώθηκε και νέο σύστημα επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων, το πεδίο εφαρμογής του οποίου επεκτάθηκε και στους υπαλλήλους με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, με μεταγενέστερες τροποποιήσεις του θεσμικού πλαισίου.

Επί κυβερνήσεως Αντωνίου Σαμαρά (2012-2014) υιοθετήθηκε η πρακτική ακόμη και της απευθείας από τον υπουργό ανάθεσης καθηκόντων προϊσταμένων για μια μεταβατική περίοδο. Η εισαγωγή νέου συστήματος εξέλιξης των δημόσιων υπαλλήλων συνοδεύτηκε από την αυτοδίκαιη παύση της άσκησης καθηκόντων ευθύνης των προϊσταμένων οργανικών μονάδων των δημόσιων υπηρεσιών, ενώ στις μεταβατικές διατάξεις του νόμου 4275/2014 συμπεριελήφθη και η αυτοδίκαιη λήξη της θητείας των μελών των υπηρεσιακών συμβουλίων. Αντίστοιχη ήταν η πρόβλεψη και στον νόμο που προωθήθηκε επί κυβερνήσεως του νυν πρωθυπουργού Αλ. Τσίπρα από το 2015 και μετά, με την εξαίρεση της θητείας των αιρετών εκπροσώπων.[24]

[23] Βλ. το άρθρο 14 παράγραφος 3 του νόμου 1586/1986 για τη βαθμολογική διάρθρωση των θέσεων του Δημοσίου, νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Για παρατηρήσεις αναφορικά με την τότε σύνθεση των υπηρεσιακών συμβουλίων, βλ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, 1989: 150 επ.

[24] Βλ., ενδεικτικά, τις ακόλουθες διατάξεις:

- νόμος 1232/1982 «Επαναφορά σε ισχύ, τροποποίηση και συμπλήρωση των διατάξεων του Ν.Δ. 4352/1964 και άλλες διατάξεις», άρθρο 10.
- νόμος 1884/1990 «Διαρρυθμίσεις στην έμμεση φορολογία και άλλες διατάξεις», άρθρο 40.
- νόμος 2173/1993 «Ανασυγκρότηση του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης, ίδρυση της Εθνικής Επιτροπής Ηλεκτρονικών Μέσων Επικοινωνίας και άλλες διατάξεις», άρθρο 5.

4.1.: Κομματικοποίηση της δημόσιας διοίκησης και υπηρεσιακά συμβούλια

Οι διαρκείς αλλαγές του νομοθετικού πλαισίου που αφορά στην οργάνωση, συγκρότηση και λειτουργία του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος και των υπηρεσιακών συμβουλίων δημιουργούν αβεβαιότητα και εμποδίζουν την αξιοποίηση των υπαλλήλων (Σπανού, 1996: 31, 45). Πρόκειται δε για ένα από τα χαρακτηριστικότερα φαινόμενα που συνεπάγεται η έντονη κομματική εξάρτηση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Εάν σε τούτη προστεθούν η απουσία αποτελεσματικών μεθόδων διοικητικής οργάνωσης, η έλλειψη επαγγελματικής νοοτροπίας, η χαμηλή παραγωγικότητα των υπαλλήλων και η κακή ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, χαρακτηριστικά που συχνά διαπιστώνονται, δημιουργείται ένας φαύλος κύκλος, από τον οποίο δύσκολα μπορεί να ξεφύγει το πολιτικο-διοικητικό σύστημα της χώρας: η κομματικοποίηση της δημόσιας γραφειοκρατίας την καθιστά ακατάλληλη και ανεπαρκή να λειτουργήσει κατά τρόπο αποδοτικό, γεγονός που οδηγεί σε περαιτέρω ενδυνάμωση των πολιτικών επιρροών στον διοικητικό μηχανισμό.

Ως αποτέλεσμα, οι επιχειρούμενες κάθε φορά μεταρρυθμιστικές προσπάθειες καθίστανται ατελέσφορες και οδηγούνται στο περιθώριο, καθώς, ακόμη κι όταν συνοδεύονται από τις καλύτερες προθέσεις, δεν αντιμετωπίζουν με αποφασιστικότητα τα θεμελιώδη αίτια της διοικητικής παθολογίας. Κατά καιρούς εξαγγέλλονται διαρθρωτικές αλλαγές, οι οποίες όμως στην πράξη δεν καταφέρνουν να μεταβάλουν τις βαθιές δομές του συστήματος, παρά εξαντλούνται στην επιφάνεια κι, εν τέλει, απορροφώνται από αυτό (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012: 92).

Ας υπενθυμιστεί συναφώς η πρόταση που είχε περιληφθεί παλαιότερα στο κυβερνητικό πρόγραμμα ενός εκ των «κομμάτων εξουσίας» που αποσκοπούσε στην «επανίδρυση» της δημόσιας διοίκησης. Σε αυτό προβλεπόταν η δημιουργία διυπουργικών κλάδων, η ένταξη δηλαδή σε ενιαίο κλάδο για το σύνολο των δημόσιων υπηρεσιών όσων υπαλλήλων ανήκουν στην ίδια επιστημονική ή επαγγελματική ειδικότητα και επιτελούν τα ίδια ή ανάλογα καθήκοντα, ανεξαρτήτως των υπουργείων, για καθέναν από τους οποίους προτεινόταν να υπάρχει ξεχωριστό υπηρεσιακό συμβούλιο, συγκροτούμενο από έναν γενικό διευθυντή, δύο από τους αρχαιότερους διευθυντές του κλάδου που θα επιλέγονταν με κλήρωση, καθώς και δύο στελέχη του κλάδου, εκλεγμένα από τους συναδέλφους τους.[25]

- νόμος 2190/1994 «Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης», άρθρο 29.
- νόμος 3260/2004 «Ρυθμίσεις του συστήματος προσλήψεων και θεμάτων δημόσιας διοίκησης», άρθρο 10.
- νόμος 3839/2010 «Σύστημα επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων με αντικειμενικά και αξιοκρατικά κριτήρια – Σύσταση Ειδικού Συμβουλίου Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π.) και λοιπές διατάξεις», άρθρο πέμπτο.
- νόμος 4275/2014 «Τροποποίηση διατάξεων του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. (ν. 3528/2007) – Επιλογή προϊσταμένων οργανικών μονάδων και άλλες διατάξεις», άρθρο 5.
- νόμος 4369/2016 «Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια - αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις», άρθρο 30.

[25] Η δυνατότητα σύστασης διυπουργικών κλάδων περιλαμβάνεται στις ρυθμίσεις του υφιστάμενου Υπαλληλικού Κώδικα (άρθρο 79), είχε δε προβλεφθεί και παλαιότερα, δίχως ωστόσο να γίνεται αναφορά στην ανάγκη συγκρότησης τακτικού υπηρεσιακού συμβουλίου για κάθε κλάδο.

Η εφαρμογή του προγράμματος αυτού για τη δημόσια διοίκηση, εντούτοις, πόρρω απείχε από τις προεκλογικές εξαγγελίες. Οι διυπουργικοί κλάδοι δεν δημιουργήθηκαν ποτέ. Ενώ δύο μήνες μετά τις τότε εθνικές εκλογές (2004) ψηφίστηκε ο νόμος για το βαθμολόγιο των δημόσιων υπαλλήλων, με τον οποίο επανήλθαν σε ισχύ οι αντίστοιχες διατάξεις του 1994 και έληξε η θητεία των μελών των έως τότε υφιστάμενων υπηρεσιακών συμβουλίων.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΑ

Εν κατακλείδι, από την ανάλυση που προηγήθηκε, προκύπτει ότι δύσκολα μπορεί να αμφισβητηθεί, όπως άλλωστε επιτάσσει και ο συνταγματικός χάρτης της χώρας, ότι το υπηρεσιακό συμβούλιο είναι το καταλληλότερο όργανο για τη λήψη αποφάσεων που αφορούν στις μεταβολές της υπηρεσιακής κατάστασης των δημόσιων υπαλλήλων, και δη στην υπηρεσιακή τους εξέλιξη ή τη λύση της υπαλληλικής σχέσης. Το συμβούλιο αποτελείται τουλάχιστον κατά τα δύο τρίτα του από δημόσιους υπαλλήλους, σύμφωνα με τη ρητή συνταγματική υποχρέωση του άρθρου 103 παράγραφος 4, ενώ, από πλευράς οργανωτικής λογικής και διοικητικής ευρυθμίας, είναι προτιμότερο όλα τα μέλη του να προέρχονται από τη δημόσια υπαλληλία με εγγυήσεις βεβαίως αντικειμενικότητας και αξιοκρατίας, ώστε να αποφευχθούν τυχόν φαινόμενα συντεχνιακής ή συναδελφικής αλληλεγγύης (office ή staff consensus) και συγκάλυψης. Σε μια τέτοια περίπτωση αξιοποιήσιμη είναι ενδεχομένως και η μέθοδος της κλήρωσης για τη σύνθεση των συμβουλίων, όπως επίσης η μη ανανέωση της θητείας των μελών τους. Εναλλακτικά, κατά το υπόδειγμα του ΕΙΣΕΠ και των ΣΕΠ, θα μπορούσε να προβλεφθεί η σύσταση ξεχωριστού υπηρεσιακού συμβουλίου για την κρίση προϊσταμένων γενικών διευθύνσεων αποτελούμενου από μέλη του ΑΣΕΠ και κατά τα δύο τρίτα του από δημόσιους υπαλλήλους (γενικούς διευθυντές), οριζόμενους με κλήρωση.[26] Σε κάθε περίπτωση, είναι αναγκαίο να εξαλειφθεί οποιαδήποτε υπόνοια ότι τα μέλη των υπηρεσιακών συμβουλίων συνιστούν πολιτικές επιλογές, προκειμένου να αρθεί κάθε επιφύλαξη από τους εκάστοτε κυβερνώντες περί μεροληπτικών αποφάσεων των συμβουλίων και να σταματήσει η πρακτική της πρόωρης παύσης της θητείας των μελών τους με σκοπό την ανασύνθεσή τους,[27] πρακτική που -αν και δεν καταδικάζεται από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας- κρίνεται ως απαράδεκτη από οργανωτικής σκοπιάς. Τέτοιου είδους τακτικισμοί, όπως έχει υποστηριχθεί, «φαλκιδεύουν τον κανόνα της αμεροληψίας των συλλογικών οργάνων και επιτρέπουν δυνατότητα λήψεως αποφάσεων ή διατύπωσης γνωμοδοτήσεων βάσει κομματικών κριτηρίων» (Σπηλιωτόπουλος και Χρυσανθάκης, 2013: 22).

Με αυτόν τον τρόπο θα μπορούσε ενδεχομένως να αποφευχθεί η δημιουργία ενός λαβυρινθώδους έως δαιδαλώδους συστήματος, θα ετίθετο δε σε άλλη βάση η προοπτική της απο-πολιτικοποίησης ή ορθότερα απο-κομματικοποίησης της Διοίκησης και θα ενισχυόταν το πνεύμα και η κουλτούρα της επαγγελματικής επάρκειας, της ικανότητας και της αξιοκρατίας, αλλά και

[26] Περί της δημιουργίας διυπουργικών κλάδων για το προσωπικό της δημόσιας διοίκησης και της σύστασης στο πλαίσιο κάθε κλάδου ενιαίου τακτικού υπηρεσιακού συμβουλίου με αρμοδιότητα και για τα πειθαρχικά ζητήματα, βλ. Μακρυδημήτρης, 2013α: 40-41.

[27] Για την ανάγκη της συνταγματικής κατοχύρωσης του τρόπου οργάνωσης και λειτουργίας των υπηρεσιακών συμβουλίων, βλ. Σπηλιωτόπουλος, 2011: 419.

της ουδετερότητας της δημόσιας διοίκησης και των υπαλλήλων που υπηρετούν σε αυτήν, οι οποίοι κατά τον καταστατικό χάρτη της χώρας (άρθρο 103 παράγραφος 1), «είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν το Λαό» -και όχι την εκάστοτε πολιτική ή κομματική επιρροή και σκοπιμότητα.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνόγλωσση

Ανθόπουλος, Χαράλαμπος. 2008, Το Ελληνικό Πολιτικό Σύστημα ως Κομματοκρατία, στο *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος;*, Ξενοφών Ι. Κοντιάδης και Χαράλαμπος Θ. Ανθόπουλος, επιμ. Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου - Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, Αθήνα: Παπαζήσης, σελ. 111-138.

Βαρβαρέσος, Κυριάκος. 2002, *Έκθεσις επί του Οικονομικού Προβλήματος της Ελλάδος*, Αθήνα: Σαββάλας.

Eraly, Alain. 2010, Διοίκηση, Διακυβέρνηση και Κομματικοκρατία, *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης* 16, σελ. 17-36.

Καλτσόγια-Τουρναβίτη, Νίκη. 1996, Κριτήρια Επιλογής των Ανώτερων Στελεχών της Ελληνικής Δημόσιας Διοικήσεως και οι Πραγματικές Προϋποθέσεις Εφαρμογής τους, *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης* 2, σελ. 31-80.

Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Δήμητρα. 1989, *Οι Προαγωγές των Δημοσίων Υπαλλήλων*, Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Κτιστάκη, Σταυρούλα. 2014, Οι Αδυναμίες στην Ανάδειξη της Ηγεσίας του Δημοσιοϋπαλληλικού Σώματος: Αίτια - Προοπτικές, στο *4ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων. Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση: Δυνατότητες, Προοπτικές, Αδυναμίες*, Αντώνης Μακρυδημήτρης, Μηνάς Σαματάς, Ευγενία Πρεβεδούρου και Μαρία-Ηλιάνα Πραβίτα, επιμ. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ. 271-280.

Κτιστάκη, Σταυρούλα Ν. 2010, Μεταβολή του Συστήματος Επιλογής Προϊσταμένων Οργανικών Μονάδων και Αξιοκρατία στη Δημόσια Διοίκηση, *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης* 16, σελ. 63-93.

Λυριντζής, Χρήστος. 1991, *Το Τέλος των «Τζακιών», Κοινωνία και Πολιτική στην Αχαΐα του 19ου Αιώνα*, Αθήνα: Θεμέλιο.

Μακρυδημήτρης, Αντώνης. 2013, *Διοικητική Επιστήμη ΙΙ: Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων*, Ε΄ έκδοση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Μακρυδημήτρης, Αντώνης. 2013α, *Διλήμματα στην Υπαλληλία. Περί Δημοσίων Υπαλλήλων, Σήμερα*, Αθήνα: Παπαζήσης.

Μακρυδημήτρης, Αντώνης. 1992, *Η Οργάνωση της Κυβέρνησης, Ζητήματα Συντονισμού και Διαφοροποίησης*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.

Μακρυδημήτρης, Αντώνης, και Νίκος Μιχαλόπουλος, επιμ. 2000, *Εκθέσεις Εμπειρογνωμόνων για τη Δημόσια Διοίκηση, 1950-1998*, Αθήνα: Παπαζήσης.

Μακρυδημήτρης, Αντώνης, και Μαρία-Ηλιάνα Πραβίτα. 2012, *Διοικητική Επιστήμη Ι: Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, Ε΄ έκδοση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Μαυρομούστακου, Ήβη. 2016, *Αξιολόγηση Δημοσίων Υπαλλήλων. Πρόσληψη και Υπηρεσιακή Εξέλιξη*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Μουζέλης, Νίκος. 2005, Γιατί Αποτυγχάνουν οι Μεταρρυθμίσεις: Το Κράτος και το Κομματικό Φουτμπόλ, στο *Η Εμπλοκή των Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα. Μια Αποτίμηση του Εκσυγχρονισμού*, Θοδωρής Πελαγίδης, επιμ.-εισ. Κέντρο Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων, Αθήνα: Παπαζήσης, σελ. 17-36.

Παναγοπούλου, Μαρία-Ελένη Θ. 1986, *Η Συνταγματική Κατοχύρωσις της Μονιμότητος των Δημοσίων Υπαλλήλων και η Νομολογιακή Επεξεργασία του Θεσμού*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.

Πικραμένος, Μιχάλης Ν. 2008, Το Νομοθετικό Καθεστώς των Ανώτατων Δημοσίων Υπαλλήλων υπό Διαρκή Μεταρρύθμιση: Ο Δικαστικός Έλεγχος των Νομοθετικών Επιλογών, *Νομικό Βήμα* 56(9), σελ. 2301-2333.

Πραβίτα, Μαρία-Ηλιάνα. 2017, Η Αναδιοργάνωση των Δομών της Κεντρικής Διοίκησης του Κράτους και η Πρόκληση Σύγκλισης με τις Υποχρεώσεις της Χώρας στο Πλαίσιο των Μνημονίων Συνεργασίας, στο *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Οι Πολλαπλές Κρίσεις και οι Προκλήσεις του Μέλλοντος – Τιμητικός Τόμος για τον Παναγιώτη Κ. Ιωακειμίδη*, Σουζάννα Βέρνυ και Αντώνης Κόντης, επιμ. Αθήνα: Παπαζήσης, σελ. 813-830.

Πραβίτα, Μαρία-Ηλιάνα. 2011, Οι Αρχές Οργάνωσης και Διοίκησης που Προκύπτουν από τα Πρακτικά Επεξεργασίας των Προεδρικών Διαταγμάτων του Συμβουλίου της Επικρατείας, στο *3ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων. Διοίκηση και Δημοκρατία: Ποιότητα, Αποτελεσματικότητα, Νομιμοποίηση*, Αντώνης Μακρυδημήτρης, Μηνάς Σαματάς, Λεωνίδας Μαρούδας και Μαρία-Ηλιάνα Πραβίτα, επιμ. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ. 917-946.

Πραβίτα, Μαρία-Ηλιάνα. 2011α, Ο Woodrow Wilson και η Διοικητική Επιστήμη, στο *Οι Εναρκτήριοι Λόγοι των Αμερικανών Προέδρων. Από τον George Washington έως τον Barack Obama, 1789-2009*, Αντώνης Μακρυδημήτρης, Μαρία-Ηλιάνα Πραβίτα και Κωνσταντίνος Καπλής, επιμ. Διοίκηση και Κοινωνία 8, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ. 271-284.

Πρεβεζάνου, Κωνσταντίνα Χ. 2008, Η Αξιοκρατία στις Προαγωγές των Ελλήνων Δημοσίων Υπαλλήλων, *Ανεξάρτητη Αρχή* 5, σελ. 3-29.

Σαματάς, Μηνάς. 2011, Το Καταστροφικό Κόστος της Κομματικής «Νομενκλατούρας» στην Ποιότητα της Διοίκησης και Δημοκρατίας στη Μεταπολιτευτική Ελλάδα, στο *3ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων. Διοίκηση και Δημοκρατία: Ποιότητα, Αποτελεσματικότητα, Νομιμοποίηση*, Αντώνης Μακρυδημήτρης, Μηνάς Σαματάς, Λεωνίδας Μαρούδας και Μαρία-Ηλιάνα Πραβίτα, επιμ. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ. 77-96.

Σπανού, Καλλιόπη. 1996, *Το Πρόβλημα της Δημόσιας Διοίκησης. Μια Πρώτη Προσέγγιση*, Οικονομικά Θέματα 4, Αθήνα: Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών.

Σπηλιωτόπουλος, Επαμεινώνδας. 2011, Τα Υπηρεσιακά Συμβούλια, *Επιθεώρηση Δικαίου Δημοσίων Λειτουργών και Υπαλλήλων* 3, σελ. 418-419.

Σπηλιωτόπουλος, Επαμεινώνδας, και Χαράλαμπος Χρυσανθάκης. 2013, *Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου*, 8η έκδοση, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Σωτηρέλης, Γιώργος, και Θανάσης Ξηρός. 2001, *Η Αναθεώρηση του Συντάγματος (1993-2001)*, Διοίκηση και Πολιτεία - Τεκμήρια 5, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.

Σωτηρόπουλος, Δημήτρης Α. 2016, Διοίκηση και Πολιτική, στο *Πολιτική Επιστήμη. Διακλαδική και Συγχρονική Διερεύνηση της Πολιτικής Πράξης – Τόμος VI: Συγκριτική Πολιτική, Συγκλίσεις και Αποκλίσεις*, Αναστάσιος-Ιωάννης Δ. Μεταξάς, επιμ. Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου - Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Αθήνα: Ι. Σιδέρης, σελ. 249-264.

Σωτηρόπουλος, Δημήτρης Α. 2007, *Κράτος και Μεταρρύθμιση στη Σύγχρονη Νότια Ευρώπη: Ελλάδα - Ισπανία - Πορτογαλία*, Αθήνα: Ποταμός.

Σωτηρόπουλος, Δημήτρης Α. 2001, *Η Κορυφή του Πελατειακού Κράτους, Οργάνωση, Στελέχωση και Πολιτικοποίηση των Ανώτερων Βαθμίδων της Κεντρικής Διοίκησης στην Ελλάδα, 1974-2000*, Αθήνα: Ποταμός.

Σωτηρόπουλος, Δημήτρης Α. 1996, *Γραφειοκρατία και Πολιτική Εξουσία, Κοινωνιολογική Έρευνα των Σχέσεων Διοίκησης και Πολιτικής στην Ελλάδα της Δεκαετίας του '80*, Θεσμοί της Ελληνικής Κοινωνίας 5, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.

Τάχος, Αναστάσιος Ι., και Ιωάννης Λ. Συμεωνίδης. 2007, *Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα*, τόμ. ΙΙ, Γ΄ έκδοση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Τσέκος, Θόδωρος. 1987, Ανώτατοι Δημόσιοι Υπάλληλοι, *Διοικητική Μεταρρύθμιση* 8(29), σελ. 48-63.

Τσουκαλάς, Κωνσταντίνος. 1977, Το Πρόβλημα της Πολιτικής Πελατείας στην Ελλάδα του 19ου Αιώνα, στο *Κοινωνικές και Πολιτικές Δυνάμεις στην Ελλάδα*, Γεώργιος Δ. Κοντογιώργης, εισ.-επιμ. Ελληνική Εταιρία Πολιτικής Επιστήμης, Αθήνα: Εξάντας, σελ. 73-112.

Ξενόγλωσση

Aberbach, Joel D., and Bert A. Rockman. 2006, The Past and Future of Political-Administrative Relations: Research from *Bureaucrats and Politicians* to *In the Web of Politics* – and Beyond, *International Journal of Public Administration* 29(12), pp. 977-995.

Bailey, Peter H. 1976, The Political Factor in Administrative Change, *Australian Journal of Public Administration* XXXV(1), pp. 76-89.

Bourgault, Jacques, and Stéphane Dion. 1989, Governments Come and Go, But What of Senior Civil Servants? Canadian Deputy Ministers and Transitions in Power (1867-1987), *Governance* 2(2), pp. 124-151.

Campbell, Colin, and Brainard Guy Peters. 1988, The Politics/Administration Dichotomy: Death or Merely Change?, *Governance* 1(1), pp. 79-99.

Christensen, Jørgen Grønnegaard, Robert Klemmensen, and Niels Opstrup. 2014, Politicization and the Replacement of Top Civil Servants in Denmark, *Governance* 27(2), pp. 215-241.

Christensen, Tom. 1991, Bureaucratic Roles: Political Loyalty and Professional Autonomy, *Scandinavian Political Studies* 14(4), pp. 303-320.

Cook, Brian J. 2007, *Democracy and Administration: Woodrow Wilson's Ideas and the Challenges of Public Management*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Demir, Tansu, and Ronald C. Nyhan. 2008, The Politics - Administration Dichotomy: An Empirical Search for Correspondence between Theory and Practice, *Public Administration Review* 68(1), pp. 81-96.

Dierickx, Guido. 2003, Senior Civil Servants and Bureaucratic Change in Belgium, *Governance* 16(3), pp. 321-348.

Dion, Stéphane. 1986, La politisation des administrations publiques: éléments d'analyse stratégique, *Administration Publique du Canada* 29(1), pp. 95-117.

Hart, Paul 't, and Anchrit Wille. 2006, Ministers and Top Officials in the Dutch Core Executive: Living Together, Growing Apart?, *Public Administration* 84(1), pp. 121-146.

Langford, John W. 1984, Responsibility in the Senior Public Service: Marching to Several Drummers, *Canadian Public Administration* 27(4), pp. 513-521.

Lyrintzis, Christos. 1984, Political Parties in Post-Junta Greece: A Case of "Bureaucratic Clientelism"?, *West European Politics* 7(2), pp. 99-118.

Mayntz, Renate, and Hans-Ulrich Derlien. 1989, Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970-1987 – Toward Hybridization?, *Governance* 2(4), pp. 384-404.

Meyer-Sahling, Jan-Hinrik. 2004, Civil Service Reform in Post-Communist Europe: The Bumpy Road to Depoliticisation, *West European Politics* 27(1), pp. 71-103.

Mulgan, Richard. 2010, Where Have All the Ministers Gone?, *Australian Journal of Public Administration* 69(3), pp. 289-300.

Mulgan, Richard. 2008, How Much Responsiveness Is Too Much or Too Little?, *Australian Journal of Public Administration* 67(3), pp. 345-356.

Mulgan, Richard. 2007, Truth in Government and the Politicization of Public Service Advice, *Public Administration* 85(3), pp. 569-586.

Mulgan, Richard. 1998, Politicisation of Senior Appointments in the Australian Public Service, *Australian Journal of Public Administration* 57(3), pp. 3-14.

Northcote, Stafford H., and Charles E. Trevelyan. 1854, *Report on the Organisation of the Permanent Civil Service*, London.

Papadopoulou, Olga. 1992, *Les Garanties du Fonctionnaire dans la Constitution Hellénique*, Bibliothèque de droit publique 167, Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

Pestritto, Ronald J. 2005, *Woodrow Wilson and the Roots of Modern Liberalism*, Lanham, Boulder, New York, Toronto, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Rhodes, Roderick Arthur William. 1994, The Hollowing Out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain, *The Political Quarterly* 65(2), pp. 138-151.

Salomonsen, Heidi Houlberg, and Tim Knudsen. 2011, Changes in Public Service Bargains: Ministers and Civil Servants in Denmark, *Public Administration* 89(3), pp. 1015-1035.

Spanou, Calliope. 2008, State Reform in Greece: Responding to Old and New Challenges, *International Journal of Public Sector Management* 21(2), pp. 150-173.

Spanou, Calliope. 1996, Penelope's Suitors: Administrative Modernisation and Party Competition in Greece, *West European Politics* 19(1), pp. 97-124.

Steen, Trui, and Frits Van der Meer. 2011, Public Service Bargains in Dutch Top Civil Service, *Public Policy and Administration* 26(2), pp. 209-232.

Svara, James H. 2001, The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration, *Public Administration Review* 61(2), pp. 176-183.

Tsekos, Théodore N. 1986, Changement Politique et Changement Administratif. La Haute Fonction Publique en Grèce Avant et Après 1981, in *La Haute Administration et la Politique,* Paris: Centre Universitaire de Recherches sur l'Action Publique et le Politique, Presses Universitaires de France, pp. 165-206.

Weber, Max. 1948, *From Max Weber: Essays in Sociology,* ed. by Hans H. Gerth and C. Wright Mills, London: Routledge and Kegan Paul.

Weller, Patrick. 1989, Politicisation and the Australian Public Service, *Australian Journal of Public Administration* 48(4), pp. 369-381.

Wildavsky, Aaron. 1979, *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Mass.: Little, Brown & Company.

Wilson, Graham K., and Anthony Barker. 2003, Bureaucrats and Politicians in Britain, *Governance* 16(3), pp. 349-372.

Wilson, Woodrow. 1887, The Study of Administration, *The Political Science Quarterly* 2(2), pp. 197-222.

Zafarullah, Habib Mohammad, and Mohammad Mohabbat Khan. 1983, Staffing the Higher Civil Services in Bangladesh: An Analysis of Recruitment and Selection Processes, *Public Administration and Development* 3(2), pp. 121-133.