

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ»

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟ MANAGEMENT

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Ανάληψη θέσεων ευθύνης στην ελληνική δημόσια διοίκηση ως δημόσια πολιτική.

Επιβλέπουσα: Σταυρούλα Κτιστάκη

Φοιτήτρια: Ειρήνη Χρήστου- ΑΜ:7123Μ029

Αθήνα, Δεκέμβριος 2024

ΤΡΙΜΕΛΗΣ ΕΞΕΤΑΣΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Σταυρούλα Κτιστάκη, Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπουσα)

Λάμπρος Μπαμπαλιούτας, Επίκουρος Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Ιωάννης Ρωσσίδης, Επίκουρος Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Ειρήνη Χρήστου, 2024

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

Συντομογραφίες

ABD	Algemene Bestuursdienst
NPM	New Public Management
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
SCS	Senior Civil Servant
AEI	Ανώτατο Εκπαιδευτικό Ίδρυμα
ΑΣΔΥ	Ανώτατο Συμβούλιον Δημοσίων Υπηρεσιών
ΑΣΕΠ	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΙΣΕΠ	Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΕΚΔΔΑ	Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης κ Αυτοδιοίκησης
ΕΣΔΔΑ	Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης κ Αυτοδιοίκησης
ν.	νόμος
ν.δ.	νομοθετικό διάταγμα
ΝΔΜ	Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ
ΝΣΚ	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
π.δ.	προεδρικό διάταγμα
ΠΕ	Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης
ΣΕΠ	Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΤΕ	Τεχνολογικής Εκπαίδευσης
ΥΚ	Υπαλληλικός Κώδικας
ΥΣ	Υπηρεσιακό Συμβούλιο

Περιεχόμενα

Συντομογραφίες	2
Εισαγωγή	7
Εισαγωγικές παρατηρήσεις.....	7
Σκοπός και στόχοι της έρευνας. Ερευνητικά ερωτήματα	8
Μεθοδολογία	8
Δομή της εργασίας.....	9
1. Θεωρητικό Πλαίσιο	10
1.1 Δημόσια Διοίκηση-εννοιολογική οριοθέτηση.....	10
1.1.1 Ορισμός και χαρακτηριστικά.....	10
1.1.2 Αρχές της διοικητικής δράσης	13
1.1.3 Αδυναμίες της Δημόσιας Διοίκησης	17
1.2 Δημόσια Πολιτική-εννοιολογική οριοθέτηση.....	19
1.2.1 Ορισμός και βασικές έννοιες	20
1.2.1 Θεωρητικές προσεγγίσεις στη μελέτη της δημόσιας πολιτικής.....	24
1.2.2 Ο κύκλος της δημόσιας πολιτικής.....	28
2. Ανθρώπινο δυναμικό και ηγεσία στη Δημόσια Διοίκηση.....	30
2.1 Ηγεσία και Δημόσια Διοίκηση	31
2.2 Συστήματα συγκρότησης του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος	33
2.3 Αρχές στελέχωσης θέσεων ευθύνης.....	34
2.4 Προκλήσεις	35
3. Ανάδειξη σε θέσεις ευθύνης στην Ελληνική δημόσια διοίκηση.....	38
3.1 Σύντομη ιστορική ανασκόπηση.....	38
3.2 Πρόσφατες μεταρρυθμίσεις.....	40
3.3 Υφιστάμενο Πλαίσιο.....	45
3.3.1 Αναπλήρωση προϊσταμένων	52
3.3.2 Τελικές παρατηρήσεις.....	54
3.4 Ο θεσμός του Υπηρεσιακού Γραμματέα.....	55
4. Διεθνείς Πρακτικές	57
4.1 Συστήματα Δημόσιας Διοίκησης σε άλλες χώρες.....	57
4.2 Καλές Πρακτικές.....	61
4.3 Σύγκριση με την Ελληνική πραγματικότητα	69
Συμπεράσματα και Προτάσεις	71

Συμπεράσματα-αποτίμηση του συστήματος ως δημόσια πολιτική	71
Προτάσεις Πολιτικής	74
Βιβλιογραφία	78

Κατάλογος Εικόνων

<i>Εικόνα 1: Κινητή και πάγια ιεραρχία στο πλαίσιο των νομοθετικών προβλέψεων.....</i>	<i>42</i>
<i>Εικόνα 2: Χαρτογράφηση ανώτατης διοίκησης Γαλλίας (πηγή: Eurostat, 2018a)</i>	<i>57</i>
<i>Εικόνα 3: Χαρτογράφηση ανώτατης διοίκησης Γερμανίας (πηγή: Eurostat, 2015c).....</i>	<i>58</i>
<i>Εικόνα 4: Χαρτογράφηση ανώτατης διοίκησης Ολλανδίας (πηγή: Eurostat, 2015b).....</i>	<i>59</i>
<i>Εικόνα 5: Τα τέσσερα (4) συστήματα ανώτατης δημόσιας διοίκησης (πηγή: Gerson, D., 2020)</i>	<i>65</i>

Κατάλογος Πινάκων

<i>Πίνακας 1: Προϋποθέσεις επιλογής Προϊστάμενων Γενικών Διευθύνσεων.....</i>	<i>46</i>
<i>Πίνακας 2: Προϋποθέσεις επιλογής Προϊστάμενων Διεύθυνσης.....</i>	<i>47</i>
<i>Πίνακας 3: Προϋποθέσεις επιλογής Προϊσταμένων Τμήματος</i>	<i>48</i>
<i>Πίνακας 4: Συντελεστές βαρύτητας ανά θέση ευθύνης</i>	<i>49</i>

Περίληψη-Λέξεις κλειδιά

Η εργασία εξετάζει την ανάληψη θέσεων ευθύνης στην ελληνική δημόσια διοίκηση και εστιάζει στην επιλογή προϊσταμένων στην κεντρική διοίκηση. Πραγματοποιήθηκε μέσω δευτερογενούς έρευνας της βιβλιογραφίας και αρθρογραφίας. Διερευνάται πώς η διαδικασία επιλογής και ανάληψης θέσεων στην ηγεσία της δημόσιας διοίκησης επηρεάζει τη λειτουργία του δημόσιου τομέα και τη συνολική αποδοτικότητά του. Παράλληλα, εξετάζεται το θεσμικό πλαίσιο και οι διαδικασίες που καθορίζουν τη στελέχωση των θέσεων ευθύνης, καθώς και οι τρόποι με τους οποίους μπορούν να προσαρμοστούν για την ενίσχυση της διαφάνειας και της διοικητικής λειτουργίας. Επικεντρώνεται στο ζήτημα της ισορροπίας μεταξύ πολιτικής εξάρτησης-κομματοκρατίας και επαγγελματικής διοίκησης αναδεικνύοντας τις προκλήσεις που σχετίζονται με την εξασφάλιση αξιοκρατίας, λογοδοσίας και αποτελεσματικότητας. Το κύριο ερώτημα είναι κατά πόσο είναι εφικτό να διατηρηθεί αυτή η ισορροπία, δεδομένων των συστημικών προκλήσεων που προκύπτουν από τη φύση του πολιτικού και διοικητικού περιβάλλοντος της χώρας. Εξετάζεται ο ρόλος των πολιτικών παρεμβάσεων, οι οποίες συχνά υπονομεύουν την ανεξαρτησία και την αξιοκρατία, καθώς και η ανάγκη για επαγγελματισμό, που εγγυάται τη σταθερότητα και την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης.

Επιπλέον, αναλύεται αν οι υφιστάμενες προβλέψεις και οι μηχανισμοί επιλογής προϊσταμένων διασφαλίζουν τη διαφάνεια και την αξιοκρατία και την κατοχή ικανοτήτων ή αν απαιτούνται βελτιώσεις για την επίτευξη ενός πιο αξιοκρατικού, αποτελεσματικού και λειτουργικού συστήματος. Τέλος, διερευνώνται οι προϋποθέσεις που μπορούν να οδηγήσουν σε έναν διοικητικό μηχανισμό που ισορροπεί την πολιτική επαφή με την ανεξαρτησία και τη διοικητική αποτελεσματικότητα, συμβάλλοντας έτσι σε μια πιο σύγχρονη και αποδοτική δημόσια διοίκηση.

Λέξεις-κλειδιά: επιλογή προϊσταμένων, δημόσια διοίκηση, κομματοκρατία, αξιοκρατία, επαγγελματισμός

Abstract – keywords

The study examines the assumption of leadership positions in the Greek public administration, through secondary research, focusing on the selection of senior officials in central administration. It explores how this process influences the functioning of the public sector and its overall efficiency. At the same time, it examines the institutional framework and procedures that govern the staffing of these positions, as well as how they can be adapted to enhance transparency and administrative performance.

The analysis focuses on the balance between political dependence—often manifested as party favoritism—and professional administration, highlighting the challenges of ensuring meritocracy, accountability, and efficiency. The main research question concerns the feasibility of maintaining this balance, given the systemic challenges arising from the nature of the country's political and administrative environment. The paper examines the role of political interventions, which often undermine independence and meritocracy, alongside the necessity for professionalism, which guarantees the stability and effectiveness of public administration.

Furthermore, it analyzes whether the existing provisions and mechanisms for the selection of senior officials ensure transparency, meritocracy and competence, or there is a need for more improvements in order to establish a fairer, more effective, and functional system. Finally, it explores the prerequisites for creating an administrative framework that balances political engagement with independence and administrative efficiency, thereby contributing to a more modern and productive public administration.

Keywords: selection of senior officials, public administration, party favoritism, meritocracy, professionalism.

Εισαγωγή

Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Στην παρούσα εργασία θα εξεταστούν τα ζητήματα ανάληψης θέσεων ευθύνης στην κεντρική διοίκηση υπό το πρίσμα της δημόσιας πολιτικής. Οι θέσεις ευθύνης αποτελούν κρίσιμο συστατικό για τη λειτουργία και την αποτελεσματικότητα του διοικητικού μηχανισμού. Στην Ελλάδα, η διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού, και ειδικότερα η επιλογή και ανάδειξη στελεχών σε θέσεις ευθύνης, συνιστά διαχρονική πρόκληση, που σχετίζεται με τη θεσμική αξιοπιστία, την πολιτική παρέμβαση και την ανάγκη για αξιοκρατία. Οι διαδικασίες για τη στελέχωση των θέσεων αυτών συναρμόζονται ευθέως με την ανάπτυξη διοικητικών ικανοτήτων, την προώθηση της λογοδοσίας και την εμπέδωση μιας κουλτούρας αποτελεσματικότητας στη δημόσια διοίκηση.

Η μελέτη της ανάληψης θέσεων ευθύνης ως δημόσια πολιτική προσφέρει την ευκαιρία να εξεταστούν οι πολλαπλές διαστάσεις που διαμορφώνουν αυτό το πεδίο, όπως το θεσμικό πλαίσιο, οι διαδικασίες επιλογής, η πολιτική δυναμική και η επίδραση της κομματοκρατίας που επηρεάζει τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Επιπλέον, η ανάλυση επιτρέπει τη διερεύνηση του τρόπου με τον οποίο οι δημόσιες πολιτικές μπορούν να συμβάλουν στην ενίσχυση της αξιοκρατίας και της αποτελεσματικότητας, μέσα από τον εκσυγχρονισμό των διαδικασιών, την επιμόρφωση του προσωπικού και τη δημιουργία ενός περιβάλλοντος που προάγει την επαγγελματική ανάπτυξη.

Η εργασία θα επικεντρωθεί στην ανάλυση των περιπτώσεων επιλογής προϊσταμένων στην κεντρική διοίκηση, λόγω της σημασίας αυτού του επιπέδου διοίκησης για τη συνολική λειτουργία του δημόσιου τομέα. Η κεντρική διοίκηση αποτελεί τον πυρήνα του δημόσιου διοικητικού συστήματος και επηρεάζει άμεσα τη χάραξη και εφαρμογή δημόσιων πολιτικών. Οι προϊστάμενοι διαδραματίζουν κεντρικό ρόλο, τόσο στη διαμόρφωση αποφάσεων, όσο και στην αποτελεσματική υλοποίησή τους. Κατά συνέπεια, η διαδικασία επιλογής τους έχει κρίσιμη σημασία για την ποιότητα της διοικητικής λειτουργίας και την επίτευξη των στόχων του κράτους. Επιπλέον, διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στη διοικητική κουλτούρα, καθώς οι αποφάσεις τους επηρεάζουν το εργασιακό περιβάλλον και τις σχέσεις συνεργασίας. Με την επιλογή κατάλληλων στελεχών, ενισχύεται η αξιοκρατία, η λογοδοσία και η αποτελεσματικότητα, διαμορφώνοντας με αυτόν τον τρόπο θετικά παραδείγματα.

Περαιτέρω, τα διοικητικά στελέχη στην κεντρική διοίκηση βρίσκονται κοντά στα κέντρα λήψης αποφάσεων, όπου, εκ των πραγμάτων, εμφολωρεί η πολιτική διάσταση. Η εξέταση αυτού του επιπέδου επιτρέπει τη διερεύνηση της ισορροπίας ανάμεσα στην

πολιτική παρέμβαση και την ανάγκη για ανεξαρτησία και επαγγελματισμό στη δημόσια διοίκηση. Τέλος, η κεντρική διοίκηση έχει σημαντική ευθύνη για τη διαμόρφωση και παρακολούθηση των δημόσιων πολιτικών. Οι προϊστάμενοι διαδραματίζουν ρόλο-κλειδί στην εναρμόνιση των πολιτικών αποφάσεων με την ικανοποίηση του δημόσιου συμφέροντος, καθιστώντας τις διαδικασίες επιλογής τους κρίσιμες για την ποιότητα της διακυβέρνησης. Εστιάζοντας αποκλειστικά στην κεντρική διοίκηση, η εργασία αποκτά σαφή προσανατολισμό και επιτρέπει μια πιο εστιασμένη και σε βάθος ανάλυση των μηχανισμών επιλογής, των προκλήσεων που αντιμετωπίζουν και των τρόπων με τους οποίους μπορούν να βελτιωθούν, προκειμένου να ενισχυθεί η συνολική αποδοτικότητα του διοικητικού συστήματος.

Σκοπός και στόχοι της έρευνας. Ερευνητικά ερωτήματα

Η εργασία εξετάζει τη διαδικασία ανάληψης θέσεων ευθύνης στην ελληνική δημόσια διοίκηση, με στόχο να αναδείξει τις προκλήσεις, τις αδυναμίες και τις ευκαιρίες που προκύπτουν από την εφαρμογή των σχετικών πολιτικών. Μέσα από την ανάλυση, επιδιώκεται η κατανόηση των παραγόντων που επηρεάζουν τη στελέχωση των θέσεων ευθύνης, ενώ προτείνονται μέτρα που θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε ένα πιο αποτελεσματικό σύστημα διοίκησης.

Το βασικό ερευνητικό ερώτημα της παρούσας μελέτης εστιάζει στην εξισορρόπηση μεταξύ της πολιτικής εξάρτησης και της επαγγελματικής διοίκησης στην ελληνική δημόσια διοίκηση, με ιδιαίτερη αναφορά στις διαδικασίες επιλογής προϊσταμένων στην κεντρική διοίκηση. Το ζήτημα της ισορροπίας είναι κομβικό, καθώς οι ανώτερες θέσεις ευθύνης απαιτούν, αφενός, την ευθυγράμμιση με τις εκάστοτε πολιτικές προτεραιότητες και αφετέρου τη διασφάλιση επαγγελματισμού, ανεξαρτησίας και αξιοκρατίας. Η πολιτική εξάρτηση συχνά δημιουργεί κινδύνους για πελατειακές σχέσεις και πολιτικές παρεμβάσεις, οι οποίες ενδέχεται να υπονομεύσουν την αποτελεσματικότητα του διοικητικού μηχανισμού. Ταυτόχρονα, η αποστασιοποίηση από την πολιτική ηγεσία ενδέχεται να οδηγήσει σε δυσκολίες στην εφαρμογή των κυβερνητικών πολιτικών. Η εργασία επιδιώκει να εξετάσει αν και πώς μπορεί να επιτευχθεί αυτή η ισορροπία, λαμβάνοντας υπόψη τις θεσμικές δομές, τις διεθνείς καλές πρακτικές και την πολιτική και διοικητική κουλτούρα της Ελλάδας.

Μεθοδολογία

Η εργασία συντάχθηκε κατόπιν δευτερογενούς έρευνας στη διεθνή και ελληνική βιβλιογραφία και επιστημονική αρθρογραφία. Αντλήθηκαν πληροφορίες και υλικό, μέσω αναζήτησης στο διαδίκτυο, από επιστημονικά περιοδικά, από εκθέσεις και συστάσεις διεθνών οργανισμών καθώς επίσης και από εκθέσεις, συστάσεις και

δημοσιευμένα στοιχεία από υπηρεσίες και όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επιπλέον αντλήθηκε υλικό από στοιχεία αναρτημένα σε επίσημες ιστοσελίδες κρατών και από νομοθετικές προβλέψεις σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο.

Δομή της εργασίας

Η εργασία διαχωρίζεται σε τέσσερα κεφάλαια. Στο πρώτο παρουσιάζεται, εν συντομία, το θεωρητικό πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης στο οποίο περιλαμβάνεται μία εννοιολογική θεώρηση της δημόσιας διοίκησης, οι αρχές από τις οποίες διέπεται και οι αδυναμίες και τα ελλείματα που τη χαρακτηρίζουν. Στη συνέχεια, αντίστοιχα, περιγράφεται το θεωρητικό πλαίσιο της ανάλυσης δημόσιων πολιτικών. Γίνεται αναφορά στις βασικές έννοιες, στις κατηγορίες των δημόσιων πολιτικών, στα επίπεδα, τους δρώντες και τα εργαλεία δημόσιας πολιτικής. Τέλος, παρουσιάζονται συνοπτικά οι σχετικές θεωρητικές προσεγγίσεις και ο κύκλος της δημόσιας πολιτικής. Το δεύτερο κεφάλαιο περιλαμβάνει τα ζητήματα ηγεσίας και ανθρώπινου δυναμικού στη δημόσια διοίκηση, εστιάζοντας στην ηγεσία στη δημόσια διοίκηση, στα συστήματα συγκρότησης, στις αρχές στελέχωσης και στις προκλήσεις που καλούνται να αντιμετωπίσουν τα στελέχη στην κορυφή της διοικητικής ιεραρχίας. Στο τρίτο κεφάλαιο γίνεται αναφορά στις μεταρρυθμίσεις του συστήματος επιλογής προϊσταμένων τον τελευταίο αιώνα και αναπτύσσεται το υφιστάμενο σύστημα. Επιπλέον, θίγεται το ζήτημα της αναπλήρωσης, ενώ γίνεται συνοπτικά λόγος και για τον θεσμό του υπηρεσιακού γραμματέα. Το τέταρτο κεφάλαιο περιλαμβάνει ενδεικτικά, συστήματα επιλογής σε άλλες χώρες και καλές πρακτικές, στο πλαίσιο βασικών αρχών του ΟΟΣΑ. Τέλος, η εργασία κλείνει με τα συμπεράσματα και προτάσεις για βελτίωση και εκσυγχρονισμό της ανώτερης διοικητικής ιεραρχίας στην Ελλάδα.

Τα παραπάνω θέματα θέτουν το πλαίσιο για την εμβάθυνση στις έννοιες της αξιοκρατίας και της διοικητικής αποτελεσματικότητας, αναδεικνύοντας τον κεντρικό ρόλο των θέσεων ευθύνης στην οικοδόμηση μιας σύγχρονης, διαφανούς και λειτουργικής δημόσιας διοίκησης.

1. Θεωρητικό Πλαίσιο

Η δημόσια διοίκηση αποτελεί θεμελιώδες συστατικό του κράτους και της κυβερνητικής μηχανής. Η λειτουργία της ορίζεται και διέπεται από το Σύνταγμα και τους σχετικούς νόμους, με στόχο την ορθολογική διαχείριση των δημοσίων υποθέσεων και την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών στους πολίτες.

Ως δημόσια διοίκηση μπορεί να οριστεί η πράξη του διοικείν, η ικανότητα διαχείρισης των κρατικών υποθέσεων σε συνδυασμό με την επίτευξη και υλοποίηση των στόχων και των σκοπών του. Για την υλοποίηση της πράξης της διοίκησης (του διοικείν) είναι επιφορτισμένα όργανα με συγκεκριμένο ρόλο και αρμοδιότητες/καθήκοντα. Η διοίκηση, συνεπώς, μπορεί να διαχωριστεί σε διοίκηση με τη λειτουργική και την οργανική έννοια με βάση το αν γίνεται λόγος για τα μέσα και τον τρόπο δράσης ή για τα όργανα και τους φορείς που έχουν αναλάβει την άσκηση συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων και λειτουργιών (Κτιστάκη, 2020).

1.1 Δημόσια Διοίκηση-εννοιολογική οριοθέτηση

Η δημόσια διοίκηση ως έννοια ήταν ιστορικά δύσκολο να προσδιοριστεί. Ωστόσο, υπάρχει μια γενική αίσθηση του τι είναι. Εν μέρει, αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι η δημόσια διοίκηση περιλαμβάνει τεράστιο όγκο δραστηριότητας, ο οποίος διαχρονικά τείνει να αυξάνεται και ως προς το αντικείμενο και ως προς την πολυπλοκότητα, καθώς αυξάνεται ο ρυθμιστικός ρόλος του κράτους και η παρέμβασή του σε πλείστους τομείς της ζωής.

Τα αντικείμενα και οι τομείς ποικίλουν, όπως επίσης και το επίπεδο μόρφωσης και δεξιοτήτων των υπαλλήλων.

1.1.1 Ορισμός και χαρακτηριστικά

Η «δημόσια διοίκηση» ως έννοια είναι τόσο αφηρημένη και ποικίλη που μπορεί να περιγραφεί μόνο με αόριστους, γενικούς και ενδεχομένως αντιθετικούς όρους. Ο Woodrow Wilson (1887), με το άρθρο του «Η Μελέτη της Διοίκησης», θεωρείται ότι έθεσε τα θεμέλια για τη μελέτη της Δημόσιας Διοίκησης, με την παραδοσιακή της έννοια (Hughes, 2003) και έδωσε έναν πρώτο ορισμό. Η δημόσια διοίκηση, κατά τον Wilson, είναι η *«λεπτομερής και συστηματική εκτέλεση δημοσίου δικαίου. Κάθε ειδικότερη εφαρμογή γενικών νόμων είναι πράξη της διοίκησης»* (Wilson, 1887) καθορίζοντάς την ως τον κατεξοχήν εφαρμοστή των κυβερνητικών πολιτικών. Δεδομένων τούτων, έχει κατά καιρούς δοθεί ποικιλία ορισμών (Rosenbloom et al, 2022).

Ενδεικτικά παρουσιάζεται ένας περιορισμένος αριθμός ορισμών. Κατά τους John J. Corson και J. P. Harris η δημόσια διοίκηση *«... είναι το επιχειρησιακό κομμάτι της κυβέρνησης, τα μέσα με τα οποία πραγματοποιούνται οι σκοποί και οι στόχοι της*

κυβέρνησης». Κατά τον James W. Davies «Η δημόσια διοίκηση μπορεί να ταυτιστεί καλύτερα με την εκτελεστική εξουσία της κυβέρνησης.» Για τον Herbert Simon (1957): «Με τον όρο δημόσια διοίκηση ... (νοούνται) οι δραστηριότητες της εκτελεστικής εξουσίας ...». Ο D. Waldo ορίζει ότι «η διαδικασία της δημόσιας διοίκησης αποτελείται από τις ενέργειες που σχετίζονται με την πραγματοποίηση της πρόθεσης ή της επιθυμίας μιας κυβέρνησης. Είναι, επομένως, το διαρκώς ενεργό, «επιχειρησιακό» μέρος της κυβέρνησης, που ασχολείται με την εφαρμογή του νόμου, όπως ψηφίζεται από νομοθετικά σώματα (ή άλλες αρμόδιες αρχές) και ερμηνεύεται από τα δικαστήρια, μέσω των διαδικασιών οργάνωσης και διαχείρισης» (Nwanisobi & Christopher, 2020; Rosenbloom et al, 2022).

Οι παραπάνω παραδοσιακοί ορισμοί αντανakλούν την άποψη ότι η Δημόσια Διοίκηση συμμετέχει μόνο στην εφαρμογή των πολιτικών και των προγραμμάτων της κυβέρνησης και δεν έχει ρόλο στη χάραξη πολιτικής. Επιπλέον, τοποθετούν τη διοίκηση στην εκτελεστική εξουσία. Ωστόσο, οι σύγχρονες τάσεις αναδεικνύουν την εμπλοκή της δημόσιας διοίκησης όχι μόνο στην εκτέλεση των προγραμμάτων της κυβέρνησης, αλλά κρίνουν ότι διαδραματίζει επίσης σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση πολιτικής και καλύπτει τους τρεις κλάδους της κρατικής λειτουργίας. Ανάλογος των σύγχρονων αυτών τάσεων είναι ο ορισμός των F.A. Nigro and L.G. Nigro, σύμφωνα με τον οποίο «Η δημόσια διοίκηση (α) είναι μια συλλογική, ομαδική προσπάθεια σε δημόσιο περιβάλλον. β) καλύπτει και τις τρεις εξουσίες, εκτελεστική, νομοθετική και δικαστική, και τις μεταξύ τους σχέσεις· γ) διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής και, ως εκ τούτου, αποτελεί μέρος της πολιτικής διαδικασίας δ) διαφέρει σημαντικά από την ιδιωτική διοίκηση και ε) συνδέεται στενά με πλήθος ιδιωτικών ομάδων και ατόμων» (Nwanisobi & Christopher, 2020).

Συμπερασματικά, το πλήθος των ορισμών αντανakλά το γεγονός ότι η έννοια της δημόσιας διοίκησης είναι δύσκολο να οριστεί σε μία μόνο φράση, καθώς η δημόσια διοίκηση στην πραγματικότητα, είναι παντού (Rosenbloom, et al, 2022) και, παρά τις όποιες δυσκολίες, η μελέτη του πεδίου είναι απαραίτητη προκειμένου να αναλυθεί διεξοδικά μια σημαντική πτυχή της σύγχρονης δημόσιας ζωής. Από τους Rosenbloom, et al, (2022) προτείνεται ένας ορισμός που συμπεριλαμβάνει τη δράση, την πολιτική και τη χάραξη πολιτικής, συγκεντρώνεται κυρίως στην εκτελεστική εξουσία, διαφέρει από την ιδιωτική διοίκηση και ασχολείται με την εφαρμογή του νόμου: «Η δημόσια διοίκηση είναι η χρήση διοικητικών, πολιτικών (συμπεριλαμβανομένης της χάραξης πολιτικής) και νομικών θεωριών, πρακτικών και διαδικασιών για την εκπλήρωση νομοθετικών, εκτελεστικών και δικαστικών εντολών για την εκτέλεση κυβερνητικών ρυθμιστικών και υπηρεσιακών λειτουργιών».

Η δημόσια διοίκηση σύμφωνα και με τα παραπάνω σχετίζεται με την τριμερή διάκριση των εξουσιών, η οποία έχει συνταγματική περιωπή, ερείδεται στην ανάγκη της αποφυγής της αυθαιρεσίας της κρατικής εξουσίας σύμφωνα με τον Μοντεσκιέ, συνιστά τρόπο ελέγχου και εξισορρόπησης της και αποτελεί εχέγγυο του κράτους δικαίου (Βενιζέλος, 2008; Κτιστάκη, 2020).

Το Σύνταγμα θέτει τις γενικές αρχές και τους όρους δράσης των οργάνων της κρατικής εξουσίας, συμπεριλαμβανομένης της δημόσιας διοίκησης, καθορίζει το περιβάλλον δράσης τους και τον ρόλο τους. Η τριμερής διάκριση των εξουσιών δεν είναι απόλυτη, υπάρχει η διασταύρωση, και η δημόσια διοίκηση εντάσσεται με κάποιο τρόπο και στις τρεις (Rosenbloom, et al, 2022; Wilson, 1887).

Η μακρά ιστορία της δημόσιας διοίκησης, ωστόσο, δεν είναι στατική. Η κλασική προσέγγισή της άρχισε να διαφοροποιείται προς τα τέλη του 20^{ου} αιώνα, από τα μέσα της δεκαετίας του 1980, προς μια ευέλικτη, αγορακεντρική μορφή διοίκησης επειδή το παραδοσιακό μοντέλο απαξιώθηκε, θεωρητικά και πρακτικά, και δεν είναι ικανό να έχει αποτελεσματική εφαρμογή στα σύγχρονα συστήματα δημόσιας διοίκησης. Η εισαγωγή σύγχρονων προσεγγίσεων και η υιοθέτηση νέων μορφών διαχείρισης σηματοδοτούν την εμφάνιση ενός νέου παραδείγματος στον δημόσιο τομέα. Το κύμα μεταρρυθμίσεων ξεκίνησε από τις αγγλοαμερικανικές χώρες, καθώς ήταν οι πρώτοι που έδωσαν μεγαλύτερη σημασία στον ρόλο των μορφών και τεχνικών του ιδιωτικού τομέα στη διαδικασία εκσυγχρονισμού (Katsamunska, 2012; Peters, 2001). Το "Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ» (NDM), ("New Public Management" - NPM), διαφέρει από την προηγούμενη/παραδοσιακή αντίληψη για τη Δημόσια Διοίκηση. Αυτή η νέα προσέγγιση δίνει έμφαση στην οικονομία, την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των κυβερνητικών οργανισμών, των οργάνων και των δημόσιων πολιτικών και αποσκοπεί στην υψηλότερης ποιότητας παροχή υπηρεσιών και άρα την ορθότερη ικανοποίηση του δημόσιου συμφέροντος. Είναι προσανατολισμένη στα αποτελέσματα, εστιάζοντας στους πελάτες, τις εκροές και τα αποτελέσματα. Επικεντρώνεται στη διοίκηση μέσω στόχων και στη διοίκηση επιδόσεων, γίνεται χρήση μηχανισμών της αγοράς σχετικά με τον τρόπο ελέγχου, τον τρόπο ρύθμισης και τον ανταγωνισμό, και προκρίνεται η αποκέντρωση, με στόχο την καλύτερη αντιστοίχιση εξουσίας, υπευθυνότητας και λογοδοσίας. Θεωρείται ότι δεν πρόκειται για μια μεταρρύθμιση του παραδοσιακού μοντέλου διοίκησης, αλλά για έναν μετασχηματισμό του δημόσιου τομέα και της σχέσης του με την κυβέρνηση και την κοινωνία (Jenei, et al, 2003).

Στην Ελλάδα, η διάκριση των λειτουργιών προβλέπεται στο άρθρο 26 του Συντάγματος. Στην παρ. 2 προβλέπεται ότι *«η εκτελεστική λειτουργία ασκείται από τον*

Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση», χωρίς να γίνεται ευθέως μνεία στη δημόσια διοίκηση, η οποία, ωστόσο, εντάσσεται στην εκτελεστική λειτουργία με την έννοια ότι αποτελεί μέρος της, ως προς τη συμμόρφωση και την εφαρμογή των νόμων που σχεδιάζονται από την πολιτική ηγεσία και την κυβέρνηση, η οποία χαράσσει την πολιτική και καθορίζει τη γενική κατεύθυνση της χώρας. Το κατεξοχήν νομοθετικό σώμα είναι μεν η Βουλή, όμως δίνεται, εκ του συντάγματος, νομοθετική εξουσιοδότηση στη διοίκηση (άρθρο 43). Επίσης, η διοίκηση καλείται να εφαρμόσει και να συμμορφωθεί και με αποφάσεις των δικαστηρίων (άρθρα 94 & 95) αλλά και με νομοθετήματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και με το διεθνές δίκαιο και τις διεθνείς συμβάσεις, αφού επικυρωθούν με νόμο (άρθρο 28), (Πρεβεδούρου Ε. , 2014; Hofmann, 2023).

Το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τη δράση και λειτουργία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης ερείδεται καταρχήν στο Σύνταγμα, στο ΤΜΗΜΑ ΣΤ' με τον τίτλο Διοίκηση. Στα άρθρα 101, 101^Α και 102, καθορίζεται η γενική αρχή της διοικητικής αποκέντρωσης, προβλέποντας ότι η διοικητική διάρθρωση του κράτους οργανώνεται κατά τρόπο που εξασφαλίζει την άσκηση των κρατικών λειτουργιών από τις κεντρικές και αποκεντρωμένες υπηρεσίες του κράτους, τις ανεξάρτητες αρχές και από τα όργανα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Στο άρθρο 103 καθορίζονται τα της υπηρεσιακής κατάστασης των οργάνων της διοίκησης. Ορίζεται ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του κράτους, διορίζονται σύμφωνα με τον νόμο και διέπονται από την αρχή της μονιμότητας. Παράλληλα, διασφαλίζονται εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας, μέσω επιλογής τους με αντικειμενικά κριτήρια από ανεξάρτητη αρχή, ενώ οι όροι της εργασίας τους και τα καθήκοντά τους ρυθμίζονται από ειδικούς νόμους.

1.1.2 Αρχές της διοικητικής δράσης

- Αρχή της νομιμότητας

Η αρχή της νομιμότητας είναι θεμελιώδης για τη διοικητική δράση και έχει την έννοια της δέσμευσης της διοίκησης έναντι των κανόνων δικαίου, σε σχέση με το αντικείμενο και τους σκοπούς που καλείται να επιτελέσει. Είναι ευθέως συνυφασμένη με το Κράτος Δικαίου, με την έννοια ότι η δράση του κράτους και των οργάνων του υπόκεινται στο δίκαιο και στους κανόνες που έχουν τεθεί, αποτελώντας έναν βασικό περιορισμό του κράτους, προστατεύει τους πολίτες από τυχόν αυθαιρεσία του και περιφρουρεί το συμφέρον της διοίκησης (Κτιστάκη, 2020).

Η αρχή της νομιμότητας διασφαλίζει τον έλεγχο των διοικητικών πράξεων και την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών έναντι αυθαίρετων αποφάσεων και αποτελεί

τον ακρογωνιαίο λίθο για την ορθή λειτουργία του κράτους δικαίου. Συνοπτικά, «*ό,τι δεν προβλέπεται, απαγορεύεται και ό,τι προβλέπεται υποχρεώνει*» (Τζέμος, κ.ά., 2022). Στην περίπτωση της δέσμιας αρμοδιότητας, η διοίκηση υποχρεούται να δράσει σύμφωνα με όσα προβλέπονται. Στην περίπτωση, ωστόσο, της διακριτικής ευχέρειας η διοίκηση δύναται να ενεργήσει σύμφωνα με τους νόμους και σε αρμονία με αυτούς, επιλέγοντας το αν, το πότε, με βάση ποια ρύθμιση θα εκδώσει μία πράξη, εντός του πλαισίου των προβλεπόμενων αρμοδιοτήτων και προς εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος και των σκοπών της ρύθμισης (Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος, 2015).

Ταυτόχρονα, η αρχή της νομιμότητας υπάγει τη διοίκηση στις αρχές της λαϊκής κυριαρχίας, δεδομένου ότι το νομοθετικό σώμα, το οποίο έχει εκλεγεί από το εκλογικό σώμα και έχει το τεκμήριο αρμοδιότητας θέσπισης των νόμων, οι οποίοι δεσμεύουν τη διοίκηση (Κτιστάκη, 2020). Η διοίκηση είναι υποχρεωμένη να συμμορφώνεται με όλους τους κανόνες δικαίου, όχι μόνο τους τυπικούς, τους θεσπισμένους από τη Βουλή, αλλά και τους ουσιαστικούς (Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος, 2015).

- Εξυπηρέτηση δημόσιου συμφέροντος

Αποστολή της διοίκησης είναι η εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος, του συμφέροντος του λαού, ο οποίος είναι οργανωμένος σε κράτος, και οι δημόσιοι υπάλληλοι υπηρετούν τον λαό, σύμφωνα με τη συνταγματική πρόβλεψη του άρθρου 103 παρ. 1. Το δημόσιο συμφέρον, ωστόσο, συνιστά αόριστη νομική έννοια, δυναμική και εξελισσόμενη, η οποία πλάθεται ανάλογα με τις δεδομένες συνθήκες, τις ανάγκες του κράτους και τους σκοπούς που επιδιώκει. Στο Σύνταγμα αναφέρεται ως δημόσιο συμφέρον (άρθρο 24), ως δημόσια ωφέλεια (άρθρο 17), ως εθνικό συμφέρον (άρθρα 4 και 28). Συχνά αναφέρεται και ως γενικό ή γενικότερο συμφέρον. Εδώ, χρήσιμο είναι να αποσαφηνιστεί ότι, παρά τη δυναμική του όρου, το δημόσιο συμφέρον έχει άμεση σχέση με την έννομη τάξη, έχει κοινωνικά χαρακτηριστικά και συνδέεται με το συμφέρον της κοινωνίας, με την έννοια της ικανοποίησης κομβικών αναγκών (υγεία, παιδεία, ασφάλεια, άμυνα, τάξη, οικονομική ανάπτυξη κλπ.). Ωστόσο, είναι χαρακτηριστικό ότι με την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος ικανοποιείται το συμφέρον της κοινωνίας, του κράτους, μπορεί όμως να βρίσκεται σε αντίθεση με τα συμφέροντα μεμονωμένων ατόμων ή ομάδων της κοινωνίας. Δεν αποτελεί δηλαδή άθροισμα των επιμέρους συμφερόντων (Κτιστάκη, 2020; Πρεβεδούρου Ε. Β., 2020).

Η έννοια του δημόσιου συμφέροντος αποκτά συγκεκριμένη νομική υπόσταση μέσω των κανόνων υπερνομοθετικής ισχύος, του Συντάγματος, των νόμων, των κατ' εξουσιοδότηση κανονιστικών πράξεων και εξειδικεύεται περαιτέρω μέσω των ατομικών διοικητικών πράξεων. Μέσω του θεσμικού πλαισίου καθορίζεται η άσκηση

δραστηριοτήτων των οργάνων της διοίκησης προς την επίτευξη των συγκεκριμένων σκοπών δημοσίου συμφέροντος. Στο πλαίσιο αυτό εντάσσεται, μαζί με τη δέσμια αρμοδιότητα, τη δράση σύμφωνα με τον νόμο, και η έννοια της διακριτικής ευχέρειας των οργάνων του κράτους, της δράσης σε αρμονία με τον νόμο, και της επιλογής της βέλτιστης λύσης μεταξύ των εναλλακτικών, καθώς και αυτή πρέπει να διέπεται από τη στάθμιση της υπεροχής και την επίκληση της ικανοποίησης του δημόσιου συμφέροντος. Συνάγεται, συνεπώς, το συμπέρασμα ότι το δημόσιο συμφέρον είναι άρρηκτα συνδεδεμένο με την αρχή της νομιμότητας (Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος, 2015; Κτιστάκη, 2020; Πρεβεδούρου Ε. Β., 2020; Τζέμος κ.ά., 2022).

- Προστασία του διοικούμενου

Η διοικητική δράση συναρμόζεται ευθέως και με την προστασία του διοικούμενου. Τα δικαιώματα του διοικούμενου πρέπει να προστατευθούν εξαιτίας της κυρίαρχης θέσης του δημοσίου και της αυξημένης ρυθμιστικής δράσης και παρέμβασής του σε πλήθος τομέων της κοινωνικής ζωής. Ως αρχή, διαδραματίζει κρίσιμο ρόλο στην ενδυνάμωση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τη διοίκηση και την ενίσχυση του κράτους δικαίου. Η αρχή της προστασίας του διοικούμενου βασίζεται σε επιμέρους αρχές και μηχανισμούς που ενισχύουν τη θέση των πολιτών έναντι της δημόσιας διοίκησης και δημιουργούν ένα πλέγμα προστασίας των συμφερόντων του διοικούμενου (Κτιστάκη, 2020; Τζέμος κ.ά., 2022).

Αρχή χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης /προστατευόμενης εμπιστοσύνης του πολίτη

Η αρχή της χρηστής διοίκησης είναι θεμελιώδης αρχή της δημόσιας διοίκησης, στο πλαίσιο της προστασίας του διοικούμενου, η οποία επιδιώκει να διασφαλίσει την ποιότητα των υπηρεσιών που παρέχει το κράτος στους πολίτες. Αυτή η αρχή αφορά τη διαχείριση των δημόσιων υποθέσεων με δικαιοσύνη, ακεραιότητα, και σεβασμό προς τα δικαιώματα των πολιτών, ενώ παράλληλα επιδιώκει τη συνεχή βελτίωση των διοικητικών πρακτικών και διαδικασιών. Η αρχή της χρηστής διοίκησης, παρά τον σχετικά αόριστο χαρακτήρα της, έχει πλέον υπερνομοθετική ισχύ, καθώς προβλέπεται στο άρθρο 41 του «Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (Ευρωπαϊκή Ένωση, 2016). Συνδέεται με το δικαίωμα σε προηγούμενη ακρόαση, την αιτιολόγηση των διοικητικών πράξεων, το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα, το δικαίωμα δικαστικής προστασίας (Τζέμος, κ.ά., 2022). Η αρχή συνδέεται, επίσης, με την εύρυθμη λειτουργία της διοίκησης, με την έννοια της έγκαιρης και επίκαιρης δράσης της, σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας, τους κανόνες της διοικητικής επιστήμης και την υπάρχουσα πείρα. Η συνεπής, επίκαιρη, προβλέψιμη δράση και η μη αιφνίδια

ανατροπή των υφιστάμενων δικαιωμάτων και συμφερόντων δημιουργεί αίσθημα εμπιστοσύνης του πολίτη προς τα διοικητικά όργανα και το κράτος. Η χρηστή διοίκηση και η εύρυθμη λειτουργία της διοίκησης αντανακλάται στις αρχές της συνέχειας της διοικητικής δράσης και της σταθερότητας, υποαρχές που ενισχύουν την ασφάλεια δικαίου, την εμπιστοσύνη του πολίτη και κατ' επέκταση το κράτος δικαίου στην ουσία του (European Ombudsman, 2015; Κτιστάκη, 2020).

Αρχή της αναλογικότητας

Η αρχή της αναλογικότητας είναι μία από τις πιο σημαντικές αρχές που διέπουν τη δράση της δημόσιας διοίκησης, διασφαλίζοντας ότι τα διοικητικά μέτρα και οι αποφάσεις είναι δίκαιες και ισορροπημένες σε σχέση με τους σκοπούς που επιδιώκονται. Η αρχή αυτή αποτελεί θεμελιώδη αρχή του κράτους δικαίου και είναι συνταγματικά κατοχυρωμένη (άρθρο 25), ειδικά στο πλαίσιο της προστασίας των δικαιωμάτων των πολιτών, δρώντας περιοριστικά στους περιορισμούς των δικαιωμάτων. Η αρχή της αναλογικότητας ορίζει ότι κάθε διοικητικό μέτρο πρέπει να είναι το κατάλληλο για τον σκοπό, αναγκαίο, το λιγότερο επαχθές και να μην θίγει τον πυρήνα του δικαιώματος. Οι προϋποθέσεις αυτές της αναλογικότητας, ωστόσο, είναι αόριστες και κρίνονται κατόπιν αξιολόγησης της κάθε περίπτωσης. Η αρχή αυτή εφαρμόζεται ευρέως σε διάφορους τομείς της διοικητικής δράσης, με στόχο την αποτροπή της υπερβολικής παρέμβασης της δημόσιας διοίκησης στη ζωή των πολιτών. Εφαρμόζεται κυρίως σε περιπτώσεις διακριτικής ευχέρειας για την επιλογή εκείνης της λύσης που εξυπηρετεί καλύτερα τους σκοπούς δημόσιου συμφέροντος (Κτιστάκη, 2020; Μανωλάκογλου, 2024; Τζέμος Β. , 2019).

Αρχή της ισότητας και της αμεροληψίας

Η αμεροληψία και η ισότητα επιτάσσουν ότι η δημόσια διοίκηση πρέπει να λειτουργεί χωρίς διακρίσεις και με αντικειμενικότητα, παρέχοντας ίση μεταχείριση σε όλους τους πολίτες. Αυτό συμβάλλει στη διαφάνεια και στην εμπιστοσύνη των πολιτών προς τους δημόσιους φορείς. Η ισότητα αποτελεί θεμελιώδη παράγοντα για τη δίκαιη πρόσβαση στις δημόσιες υπηρεσίες. Έκφανση της αρχής της ισότητας είναι η αναλογική ισότητα, σύμφωνα με την οποία όμοιες καταστάσεις αντιμετωπίζονται με όμοιο τρόπο και ανόμοιες με ανόμοιο. Η αρχή της αμεροληψίας επιτάσσει την ουδέτερη αντιμετώπιση των πολιτών, χωρίς προκατάληψη και διακρίσεις ή εμπλοκή ιδιωτικών συμφερόντων ή επιρροών τρίτων (Ευρωπαϊκή Ένωση, 2016; Κτιστάκη, 2020).

Αρχή της διαφάνειας

Η αρχή της διαφάνειας συνιστά μία ακόμα κρίσιμη αρχή της διοικητικής δράσης. Η διοίκηση είναι υποχρεωμένη να τεκμηριώνει και να αιτιολογεί τις αποφάσεις που

λαμβάνει, κατά την άσκηση των καθηκόντων της, να παρέχει όσο το δυνατόν πληρέστερες και ασφαλείς πληροφορίες στους πολίτες και να πραγματώνει το δικαίωμα των πολιτών για πρόσβαση στα έγγραφα. Η φανερή διοικητική δράση συνιστά προϋπόθεση της λογοδοσίας και του ελέγχου της. Κρίσιμης σημασίας εργαλείο για την πραγμάτωση της αρχής της διαφάνειας, είναι η ηλεκτρονική διακυβέρνηση μέσω της οποίας βελτιώνεται η πρόσβαση των πολιτών στην πληροφορία, και ως προς διαδικασίες που τους αφορούν αλλά και ως προς τη δημοσιότητα της διοικητικής δράσης (πρόγραμμα Διαύγεια). Η διαφάνεια της διοικητικής δράσης δεν έρχεται σε αντίθεση με την υποχρέωση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος στην εχεμύθεια (Κτιστάκη, 2020; Παπαδοπούλου, 2015).

1.1.3 Αδυναμίες της Δημόσιας Διοίκησης

Στο πλαίσιο της διαρκώς αυξανόμενης δράσης της διοίκησης και των τομέων που καλείται να διαχειριστεί, η δημόσια διοίκηση καλείται να φέρει σε πέρας αφενός την αποστολή της, την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος, και αφετέρου η δράση της πρέπει να υλοποιηθεί σε ένα πλαίσιο πεπερασμένων πόρων. Η αντίξοχη αυτή συνθήκη αναπόδραστα προκαλεί προβλήματα, τα οποία επιτείνονται περισσότερο από μία σειρά ανθεκτικών χαρακτηριστικών παθογενειών και αδυναμιών. Αν λάβει κανείς υπόψη τις εκθέσεις εμπειρογνομόνων από το 1950 κ.ε., εύλογα καταλήγει στο συμπέρασμα ότι πλέον τα μειονεκτήματα αυτά θεωρούνται διαρθρωτικά και μόνιμα (Κοντιάδης & Δραμαλιώτη, 2019; Μακρυδημήτρης & Μιχαλόπουλος, 2000; ν. 4622/2019, Αιτιολογική Έκθεση;).

Προβληματική εμφανίζεται η ελληνική γραφειοκρατία, είτε ως σύνολο υπαλλήλων (Howlett & Ramesh, 1995) της δημόσιας διοίκησης είτε ως οργανωτικό μοντέλο. Η ελληνική γραφειοκρατία έχει αναπτυχθεί σε υπερβολικό βαθμό οδηγώντας σε καθυστερήσεις στη διεκπεραίωση υποθέσεων και δημιουργώντας επιπλέον διοικητικό βάρος και κόστος, καθιστώντας τη διοικητική μηχανή αναποτελεσματική και ανίκανη να φέρει σε πέρας την αποστολή της (Κοντιάδης, 2009). Το μοντέλο που εισήγαγε ο Weber έχει μία σειρά από ορθολογικά χαρακτηριστικά. Συγκεκριμένα, θεωρεί ότι οι υπάλληλοι έχουν καθήκοντα που καθορίζονται μέσω αυστηρών κανόνων, οι οποίοι προβλέπονται σε νόμους ή διοικητικές αποφάσεις. Περαιτέρω, υπάρχει συγκεκριμένη κατανομή αρμοδιοτήτων, προκειμένου να επιτελούνται συγκεκριμένοι σκοποί, διοικητική ιεραρχία και προσωπικό με συγκεκριμένα προσόντα. Αυτά τα χαρακτηριστικά αποτελούν, κατά τον Weber, τη «γραφειοκρατική αρχή/εξουσία» (*“bureaucratic authority”*) (Weber, 1922/2017), τα οποία, ωστόσο, έχουν εκφυλιστεί και μετατραπεί σε «γραφειοπαθολογία» προκαλώντας υστέρηση στην παραγωγικότητα

και την αποτελεσματικότητα του δημοσίου, ενώ αντίθετα αυξάνεται η εσωστρέφεια και η τυπολατρία (Κτιστάκη, 2020; European Commission: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, et al, 2018).

Επιπλέον, χαρακτηριστικό της δημόσιας διοίκησης, όχι μόνο στην Ελλάδα αλλά και διεθνώς, είναι η προβληματική νομοθέτηση. Η κακή ποιότητα, ο όγκος, η αποσπασματικότητα και ο κατακερματισμός, οι ασάφειες, οι επικαλυπτόμενες αρμοδιότητες ακόμα και, ενίοτε, οι λανθασμένοι λόγοι της θέσπισης κανόνων (πελατειακές σχέσεις) εντείνουν τις εγγενείς αδυναμίες της διοίκησης, τη διαφθορά, την αδιαφάνεια, αυξάνουν τα βάρη και το κόστος διοίκησης, μειώνουν την ποιότητα προσφοράς αγαθών και υπηρεσιών και περιορίζουν τη δυνατότητα ελέγχων (Βενετσανοπούλου, 2014; Κτιστάκη, 2020; Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2017).

Μείζονος σημασίας είναι η εισχώρηση του πολιτικού στοιχείου, η κομματοκρατία, και ο πελατειακός χαρακτήρας της δημόσιας διοίκησης. Από τα πρώτα χρόνια σύστασης του ελληνικού κράτους εμφανίστηκαν σχέσεις εξάρτησης, αδιαφανείς, μεταξύ των επιπέδων διοίκησης και των συμμετεχόντων, ήτοι δημόσιες υπηρεσίες, κυβερνητικά κόμματα, υπάλληλοι και πολίτες (Κτιστάκη, 2020). Η αυξημένη ύλη εργασίας, το πλήθος των περιοχών παρέμβασης και η ανάγκη για περισσότερες ρυθμίσεις υποχρεώνουν πολίτες και διοίκηση να έρχονται σε συχνή επαφή για μεγάλο αριθμό υποθέσεων, εντείνοντας τα ενδεχόμενα διαφθοράς και κακοδιοίκησης (Βενετσανοπούλου, 2014). Ως εκ τούτου, δημιουργείται μία παγιωμένη κατάσταση που αφορά όχι μόνο τη διαχείριση των υποθέσεων και τη ρυθμιστική διακυβέρνηση, αλλά και τη διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού.

Προβληματισμό προκαλεί ένα ακόμα χαρακτηριστικό της διοικητικής μηχανής, που αφορά στη διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού, καθώς εντοπίζονται έντονα τα στοιχεία των μη αξιοκρατικών διαδικασιών επιλογής και τοποθέτησης σε θέσεις ευθύνης (Ραμματά, 2018). Πρέπει να υπογραμμιστεί ότι, και σε αυτόν τον τομέα, ο πολιτικός παράγοντας και η ad hoc διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού, με βάση κομματικά κριτήρια, για λόγους ψηφοθηρίας και «εξαγοράς» ψήφων (Κοντιάδης & Δραμαλιώτη, 2019; Ραμματά, 2018) διαδραματίζει σημαντικό ρόλο. Ο συνδυασμός αυτού του χαρακτηριστικού με το γεγονός ότι τα ανώτερα στελέχη των δημόσιων φορέων προέρχονται από τους κύκλους της πολιτικής ηγεσίας (Κοντιάδης & Δραμαλιώτη, 2019), πλήττει περαιτέρω τη φερεγγυότητα, την εμπιστοσύνη και την αποτελεσματικότητα της διοίκησης (OECD, 2023b). Δημιουργούνται συνθήκες που δεν είναι συμβατές με τον επαγγελματισμό που απαιτείται για τη διεκπεραίωση των υποθέσεων και την υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών. Επομένως, η σύνθεση του

προσωπικού δεν καλύπτει τις βασικές προδιαγραφές και απαιτήσεις για να ανταποκριθεί στις ανάγκες μιας σύγχρονης διοίκησης, γεγονός που περιορίζει την ικανότητα προσαρμογής στις σύγχρονες διοικητικές αξιώσεις (Ραμματά, 2018).

Από τους πρώτους μελετητές της δημόσιας διοίκησης είχε τεθεί το ζήτημα της σχέσης της πολιτικής με τη διοικητική δράση. Συγκεκριμένα, οι Wilson (1887) και Goodnow (Goodnow, 1900/2017) θεωρούσαν ότι η δημόσια διοίκηση αποτελεί πεδίο που δε σχετίζεται με τις συγκρούσεις και τους συμβιβασμούς σε επίπεδο πολιτικής (politics) σχολιάζοντας ότι η πολιτική και η διοίκηση θα πρέπει να διακρίνονται μεταξύ τους και ότι ο ρόλος της κυβέρνησης είναι να λειτουργεί προς την κατεύθυνση του κοινού συμφέροντος. Είναι υπέρμαχοι της διχοτόμησης και της πλήρους αποπολιτικοποίησης της διοίκησης. Οι δημόσιοι υπάλληλοι οφείλουν να υπηρετούν οποιαδήποτε κυβέρνηση (*“to serve any master”*) (Peters, 2001).

Χρήσιμο θα ήταν να εξεταστεί και το γεγονός ότι πλήρης διχοτόμηση και στεγανοποίηση της διοίκησης πιθανώς να ερχόταν σε αντίθεση με τον ρόλο της, ως εφαρμοστή των κυβερνητικών προγραμμάτων και άρα των δημόσιων πολιτικών. Η πλήρης ουδετεροποίηση πιθανώς να περιόριζε την αποτελεσματικότητα των πολιτικών επιλογών της δημοκρατικά εκλεγμένης κυβέρνησης και των κατευθύνσεων που αυτή προκρίνει, την αποτελεσματικότητα της διοίκησης, την εκπλήρωση της αποστολής της και εν τέλει τη δημοκρατική νομιμοποίησή της (Κοντιάδης, 2009). Εδώ αξίζει να σημειωθεί ότι αμιγώς κυβερνητικές πολιτικές, στη σημερινή εποχή της παγκοσμιοποίησης και της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης είναι δύσκολο να υπάρξουν.

1.2 Δημόσια Πολιτική-εννοιολογική οριοθέτηση

Η έννοια της ανάλυσης δημόσιας πολιτικής χρονολογείται μεταπολεμικά, μετά το τέλος του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου, ως αποτέλεσμα της ανάγκης μελέτης, όχι μόνο της θεωρίας και της ηθικής της πολιτικής και του τι εξαγγέλλεται, αλλά και του τι πραγματικά γίνεται. Αποτελεί αποτέλεσμα της αναζήτησης της σχέσης μεταξύ κοινωνίας, πολιτών και κυβερνήσεων (Howlett & Ramesh, 1995) και συνιστά μία απόπειρα κάλυψης του κενού μεταξύ πολιτικής θεωρίας και πολιτικής πρακτικής.

Απαραίτητο κρίνεται το να διαχωριστεί η έννοια της πολιτικής (politics) από τη δημόσια πολιτική (policy), καθώς είναι πιθανό να παρερμηνευθούν ή και να ταυτιστούν οι δύο έννοιες, προκαλώντας σύγχυση. Κατά τον Heywood η δημόσια πολιτική -policy- προϋποθέτει συγκεκριμένη απόφαση για συγκεκριμένη δράση από επίσημο φορέα αποσκοπώντας σε συγκεκριμένα αποτελέσματα, συνδέοντας τις κυβερνητικές προθέσεις, τη δράση και τα αποτελέσματα. Η έννοια της πολιτικής -politics- σχετίζεται με τον εκλογικό κύκλο, τα κόμματα και το κομματικό σύστημα. Ο Αντ. Μακρυδημήτρης

(1999, στο Λαδή & Νταλάκου, 2016) παρουσιάζει τη διαφορά των εννοιών με σαφήνεια και απλότητα. Η πολιτική είναι αυτό που παράγεται όταν διεκδικείται η εξουσία, ενώ η δημόσια πολιτική είναι αυτό που παράγεται αφού κατακτηθεί η εξουσία και η ευθύνη της διακυβέρνησης μιας χώρας (σχεδιασμός, λήψη μέτρων, αντιμετώπιση προβλημάτων) (Λαδή & Νταλάκου, 2016).

1.2.1 Ορισμός και βασικές έννοιες

Η δημόσια πολιτική δεν ορίζεται με έναν μόνο τρόπο, αντίθετα, κατά καιρούς έχουν προταθεί αρκετοί ορισμοί, οι οποίοι συγκλίνουν στο ότι πρόκειται για αποφάσεις που λαμβάνονται από τις κυβερνήσεις και ότι οι αποφάσεις για μη δράση είναι εξίσου αποφάσεις δημόσιας πολιτικής (Howlett & Ramesh, 1995). Επιπλέον, κοινό στοιχείο αποτελεί ότι οι κυβερνήσεις, και ευρύτερα οι επίσημοι φορείς εξουσίας, διαδραματίζουν τον βασικό ρόλο στις δημόσιες πολιτικές (Λαδή & Νταλάκου, 2016).

Χαρακτηριστικός είναι ο ορισμός του Dye (1975), σύμφωνα με τον οποίο δημόσια πολιτική είναι *«ό,τι οι κυβερνήσεις επιλέγουν ή δεν επιλέγουν να πράξουν»* και εστιάζει κυρίως στο μέρος των αποφάσεων και λιγότερο των δράσεων. Σύμφωνα με άλλον ορισμό, του Rose (1969), δημόσια πολιτική είναι *«μια μακρά σειρά λίγο-πολύ συσχετιζόμενων ενεργειών καθώς και οι συνέπειές τους σε αυτούς που αφορούν»*. Πιο ακριβής ορισμός είναι αυτός του Jenkins (1978), για τον οποίο δημόσια πολιτική είναι *«ένα σύνολο συσχετιζόμενων αποφάσεων που λαμβάνονται από έναν πολιτικό δρώντα ή μια ομάδα πολιτικών και αφορά στην επιλογή στόχων και μέσων για την επίτευξή τους, στα πλαίσια μιας συγκεκριμένης κατάστασης όπου κατ' αρχήν αυτοί οι δρώντες θα έχουν τη δύναμη να τις υλοποιήσουν»*. Ο ορισμός αυτός είναι πιο συμπεριληπτικός. Λαμβάνεται υπόψη το γεγονός ότι μία δημόσια πολιτική δεν είναι αποτέλεσμα μίας μόνο απόφασης από έναν παίκτη, αλλά σύνολο αποφάσεων από, πιθανότατα, παραπάνω από έναν δρώντες. Εστιάζει στους στόχους και στα εργαλεία επίτευξής τους και υποδηλώνεται το γεγονός ότι υπάρχουν περιορισμοί ως προς την υλοποίηση των αποφάσεων. Πιο γενικός και ακριβής είναι ο ορισμός του Anderson (2003) για τον οποίο δημόσια πολιτική είναι μία *«σειρά σκόπιμων και σχετικά σταθερών ενεργειών, που αναπτύσσονται από κυβερνητικά σώματα και γενικότερα από επίσημους φορείς εξουσίας, για την αντιμετώπιση ενός προβλήματος ή ενός ζητήματος που προκαλεί το ενδιαφέρον»*. Εδώ ο Anderson τονίζει ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται όχι μόνο από έναν επίσημο κυβερνητικό φορέα, αλλά από περισσότερους, και επιπλέον ότι η δημόσια πολιτική είναι η λύση σε ένα πρόβλημα, η απάντηση σε ένα αίτημα (Howlett & Ramesh, 1995; Λαδή & Νταλάκου, 2016).

Από τα παραπάνω συνάγονται κάποια γενικά χαρακτηριστικά των δημόσιων πολιτικών. Συγκεκριμένα, οι δημόσιες πολιτικές αναπτύσσονται από επίσημους φορείς εξουσίας, αποτελούν *δράσεις με συγκεκριμένο σκοπό*, δεν χαρακτηρίζονται από τυχαιότητα, αποτελούνται από *ένα σύνολο ενεργειών, έχουν χρονική διάρκεια* και είναι αποτελέσματα των υφιστάμενων αιτημάτων πολιτικής. Αφορούν αυτό που οι φορείς κάνουν και όχι αυτό που εξαγγέλλουν, μπορεί να έχουν θετική ή *αποφατική* μορφή (απόφαση για ανάληψη δράσης ή όχι) και εμπεριέχουν το στοιχείο του εξαναγκασμού, καθώς βασίζονται κυρίως στη ρυθμιστική παραγωγή (Anderson, 2003; Λαδή & Νταλάκου, 2016).

Ωστόσο, είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι οι πολιτικές διαδικασίες και η πολυπλοκότητα των στόχων της δημόσιας πολιτικής είναι πιθανό να μην καταστήσουν εφικτή την υλοποίηση παρεμβάσεων, παρά τον καλό σχεδιασμό τους. Για να είναι αποτελεσματική μία δημόσια πολιτική θα πρέπει να υπάρχει σαφής σύνδεση μεταξύ των αιτιών του εκάστοτε προβλήματος, των εργαλείων και των μέσων που χρησιμοποιούνται για τη θεραπεία του και των αναμενόμενων αποτελεσμάτων των παρεμβάσεων. Προκειμένου να τελεσφορήσει μία δημόσια πολιτική θα πρέπει να προσεγγιστεί ολιστικά (Peters, 2015).

- Κατηγορίες

Σημαντικές για τη μελέτη της δημόσιας πολιτικής είναι οι κατηγορίες δημόσιων πολιτικών όπως έχουν διαμορφωθεί από τον Lowi (1964) (Lowi, 1964; Λαδή & Νταλάκου, 2016) και σχετίζονται με τα αποτελέσματα και τις επιπτώσεις τους στην κοινωνία, τα άτομα και τους οργανισμούς.

Διανεμητική: Η παροχή υπηρεσιών ή παροχών σε συγκεκριμένα τμήματα του πληθυσμού. Οι διανεμητικές πολιτικές χαρακτηρίζονται από τη σχετική ευκολία με την οποία μπορούν να υιοθετηθούν και να εφαρμοστούν, δεδομένου ότι μπορούν να εφαρμοστούν ξεχωριστά από άλλες πολιτικές.

Ρυθμιστική: Η επιβολή περιορισμών ή απαγορεύσεων στη συμπεριφορά ατόμων ή ομάδων.

Αυτορρυθμιστική: αποτελεί υποκατηγορία της ρυθμιστικής κατηγορίας και μέσω αυτής επιδιώκεται ως μέσο προώθησης των συμφερόντων ενός κλάδου ή συγκεκριμένων ομάδων από τους οποίους ασκείται και ο έλεγχος. Συχνά αναπτύσσονται από διάφορα επαγγέλματα (δικηγόρους, γιατρούς, μηχανικούς κλπ.).

Αναδιανεμητική: αντανakλά τις προσπάθειες των κυβερνήσεων να αλλάξουν την κατανομή εισοδήματος, πλούτου ή δικαιωμάτων μεταξύ των τμημάτων του πληθυσμού.

Επιπλέον, ο Edelman, στο βιβλίο του “The symbolic uses of politics” (1964), εισάγει μία άλλη προσέγγιση και διαχωρίζει τις κατηγορίες σε υλικές, οι οποίες ισχυροποιούν μία μερίδα που αντλεί τα οφέλη των πολιτικών και έχουν αρνητικό αντίκτυπο σε άλλους, και σε συμβολικές, οι οποίες δεν έχουν υλικό αντίκτυπο αλλά αντανακλούν αξίες, όπως η ειρήνη ή το περιβάλλον, και όλοι μπορούν να απολαύσουν τα πλεονεκτήματά τους (Edelman, 1985; Λαδής & Νταλάκου, 2016). Τέλος, ο Anderson κάνει τη διάκριση μεταξύ ουσιαστικών και διαδικαστικών πολιτικών. Οι πρώτες αφορούν πολιτικές, τις οποίες η κυβέρνηση προτίθεται να υιοθετήσει, αναφέρονται στο τι σκοπεύει να κάνει (π.χ. η υλοποίηση έργων, τα επιδόματα, οι όροι και προϋποθέσεις χορήγησης αδειών κλπ.). Συνήθως, αυτές οι πολιτικές κατανέμουν πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα, οφέλη ή κόστος στους πολίτες. Οι διαδικαστικές πολιτικές, αντιθέτως, αφορούν τις διαδικασίες, τον τρόπο υλοποίησης μιας πολιτικής και το ποιος θα αναλάβει δράση. Έτσι, οι διαδικαστικές πολιτικές περιλαμβάνουν νόμους που προβλέπουν τη δημιουργία υπηρεσιών, ορίζοντας αρμοδιότητες και δικαιοδοσία, προσδιορίζοντας τις διαδικασίες και τα μέσα που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την εκτέλεση των προγραμμάτων, και προβλέποντας σχετικούς ελέγχους (Anderson, 2003).

- Επίπεδα

Οι δημόσιες πολιτικές διακρίνονται σε τρία επίπεδα πολιτικής, σύμφωνα με τη διάκριση του Redford (1969), ανάλογα με την ευρύτητα και τον βαθμό συμμετοχής όσων εμπλέκονται σε κάθε πολιτική. Ο διαχωρισμός αφορά στη μικροπολιτική, στην πολιτική των υποσυστημάτων και τη μακροπολιτική. Το επίπεδο μικροπολιτικής περιλαμβάνει ιδιώτες, φυσικά και νομικά πρόσωπα, ή κοινότητες που στοχεύουν στον επηρεασμό της κυβέρνησης προκειμένου να αποκομίσουν οφέλη. Το επίπεδο των υποσυστημάτων σχετίζεται με το αντικείμενο των δραστηριοτήτων (π.χ. περιβάλλον, ενέργεια) επί του οποίου κυβέρνηση, διοικητικές υπηρεσίες και ομάδες συμφερόντων αλληλεπιδρούν. Το επίπεδο μακροπολιτικής περιλαμβάνει την κοινότητα και την κυβέρνηση ως σύνολα τα οποία διαβουλεύονται/συζητούν προκειμένου να καθορίσουν μία δημόσια πολιτική (Λαδής & Νταλάκου, 2016).

- Δρώντες

Σημαντικό για τη μελέτη των δημόσιων πολιτικών είναι το ποιοι είναι αυτοί που διαμορφώνουν και υλοποιούν την εκάστοτε δημόσια πολιτική, ποιοι είναι οι δρώντες, οι εμπλεκόμενοι φορείς. Ο κάθε δρών μπορεί να συμμετέχει σε παραπάνω από ένα στάδια του κύκλου δημόσιας πολιτικής και να έχει διαφορετικό βαθμό εμπλοκής και επίδρασης.

Υπάρχει πλήθος διακρίσεων. Η κρατούσα διάκριση των δρώντων στη δημόσια πολιτική είναι αυτή του Kington, σύμφωνα με την οποία οι δρώντες διακρίνονται σε «εσωτερικούς» και «εξωτερικούς».

Οι εσωτερικοί δρώντες περιλαμβάνουν: την κυβέρνηση, το νομοθετικό σώμα, τη δημόσια διοίκηση/γραφειοκρατία, τα δικαστήρια και υπερεθνικούς και διεθνείς οργανισμούς. Οι εξωτερικοί περιλαμβάνουν τις ομάδες συμφερόντων, τις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ), τα πολιτικά κόμματα, τους ερευνητικούς οργανισμούς, τις δεξαμενές σκέψης, τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης (ΜΜΕ) και τους πολίτες. Τέλος, σημαντικοί δρώντες είναι και οι «επιχειρηματίες πολιτικής», επαγγελματίες που επενδύουν πόρους, υλικούς και άυλους, προκειμένου να προωθήσουν συγκεκριμένες πολιτικές και μπορεί να ανήκουν στους εσωτερικούς ή τους εξωτερικούς δρώντες. Κατά τους Knill και Tosun, οι δρώντες μπορεί να διακρίνονται σε «δημόσιους» και «ιδιωτικούς» ή, σύμφωνα με τον Anderson, σε «επίσημους» και «ανεπίσημους». Σε κάθε περίπτωση, οι κατηγοριοποιήσεις των δρώντων συγκλίνουν στο γεγονός ότι στη μία ομάδα (εσωτερικοί, δημόσιοι, επίσημοι δρώντες) ανήκουν όσοι έχουν την εξουσία διαμόρφωσης πολιτικής, αιρετά σώματα ή άτομα, καθώς και εξουσιοδοτημένοι από αυτά φορείς. Στην άλλη ομάδα (εξωτερικοί, ιδιωτικοί, ανεπίσημοι δρώντες) ανήκουν φορείς που έχουν τη δυνατότητα παροχής πληροφοριών για προβλήματα προς επίλυση σε αυτούς που διαμορφώνουν τις πολιτικές (Λαδή & Νταλάκου, 2016).

- Εργαλεία πολιτικής

Τα εργαλεία πολιτικής σχετίζονται με τα μέσα που θα επιλεγούν από την εκάστοτε κυβέρνηση για την υλοποίηση των στόχων μίας δημόσιας πολιτικής, για την οποία έχει αποφασίσει ότι θα αναλάβει δράση. Τα εργαλεία πολιτικής συνήθως αφορούν περισσότερα από ένα στάδια πολιτικής, ωστόσο, γενικότερα, η διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη σχετίζεται με τη διαμόρφωση της πολιτικής ατζέντας, η νομοθεσία με τη λήψη αποφάσεων, ενώ οι επιδοτήσεις με την εφαρμογή της πολιτικής (Bali, et al, 2021). Κατά τους M. Howlett & M. Ramesh (1995), η επιλογή των εργαλείων, όπως και η δημόσια πολιτική, μπορεί να προκαλέσει συγκρούσεις και αντιρρήσεις (Λαδή & Νταλάκου, 2016).

Ο Hood κάνει λόγο για την κυβερνητική αποθήκη εργαλείων (*government's toolshed*) με τη συνδρομή της οποίας η κυβέρνηση διαμορφώνει τη ζωή των πολιτών μέσω της χρήσης διαφορετικών διοικητικών εργαλείων, διαφορετικών συνδυασμών τους, σε διαφορετικά πλαίσια με τέτοιο τρόπο ώστε να ταιριάζουν με τους σκοπούς της. Η κυβέρνηση έχει στο οπλοστάσιό της τεσσάρων κατηγοριών εργαλεία: τις πληροφορίες

που έχει στη διάθεσή της (*nodality*), την αρμοδιότητα και την εξουσία (*authority*), τη διαχείριση του κρατικού ταμείου (*treasure*) και την οργάνωση (*organization*). Πρόκειται για το σχήμα “NATO”, όπως το αναφέρουν οι Hood & Margetts (2007).

Σύμφωνα με την κρατούσα κατηγοριοποίηση, τα εργαλεία διακρίνονται σε ρυθμιστικά, οικονομικά και επικοινωνιακά. Αυτή η τριπλή ταξινόμηση βασίζεται στην προσέγγιση των πόρων στην πολιτική και εκκινεί από την υπόθεση ότι έχει ληφθεί η απόφαση ότι κάποια μορφή παρέμβασης είναι δικαιολογημένη. Οι ρυθμίσεις είναι μέτρα που λαμβάνονται από τις κυβερνήσεις για να επηρεάσουν τους ανθρώπους μέσω διατυπωμένων κανόνων και οδηγιών, οι οποίες έχουν εξαναγκαστικό χαρακτήρα. Τα οικονομικά εργαλεία περιλαμβάνουν είτε τη διανομή, είτε την αφαίρεση πόρων (χρήματα, χρόνο, προσπάθεια και άλλα πολύτιμα αγαθά) και πιο συγκεκριμένα, τέλη, οικονομικά κίνητρα, φορολογικές κατηγορίες, ενίσχυση επενδυτικών σχεδίων κλπ. Τα επικοινωνιακά εργαλεία, η πληροφορία, καλύπτουν απόπειρες επηρεασμού των ατόμων μέσω μεταφοράς γνώσης, επιχειρηματολογίας και πειθούς. Οι πληροφορίες που παρέχονται μπορεί να αφορούν τη φύση ενός προβλήματος, τα μέτρα που λαμβάνονται για την αλλαγή της επικρατούσας κατάστασης και τους λόγους για τους οποίους τα μέτρα αυτά πρέπει να ληφθούν. Θεωρούνται ήπιας μορφής εργαλεία, αν και δεν είναι πάντα σαφής η ομάδα στόχος, ούτε έχουν πάντα τα αναμενόμενα αποτελέσματα (Λαδής & Νταλάκου, 2016; Vedung, 1998/2017).

1.2.1 Θεωρητικές προσεγγίσεις στη μελέτη της δημόσιας πολιτικής

Οι επιστήμονες των πολιτικών και κοινωνικών επιστημών έχουν αναπτύξει μοντέλα, θεωρίες και προσεγγίσεις για τη μελέτη της πολιτικής και την ανάλυση της διαδικασίας χάραξης πολιτικής και λήψης αποφάσεων, προσφέροντας κατευθυντήριες γραμμές και θεωρητικά πλαίσια απαραίτητα για την κατανόηση των δυναμικών της δημόσιας πολιτικής.

Οι κύριες θεωρητικές προσεγγίσεις είναι οι ακόλουθες:

Θεωρία Πολιτικών Συστημάτων: Αυτή η θεωρία βλέπει τη δημόσια πολιτική ως την απόκριση ενός πολιτικού συστήματος σε αιτήματα που προέρχονται από το περιβάλλον του. Αντιλαμβάνεται τη χάραξη πολιτικής ως ένα αποτέλεσμα που προκύπτει από εισροές, όπως τα αιτήματα του κοινού και την κοινωνική στήριξη, με τη διαδικασία της ανατροφοδότησης να επηρεάζει τις μελλοντικές πολιτικές. Παρ' όλα αυτά, επικρίνεται για το υψηλό επίπεδο αφαίρεσης και την έλλειψη εστίασης στις εσωτερικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων του πολιτικού συστήματος (Anderson, 2003).

Θεωρία των Ομάδων: Εδώ, η δημόσια πολιτική θεωρείται το αποτέλεσμα συγκρούσεων μεταξύ διαφόρων ομάδων, όπου η δημόσια πολιτική αντικατοπτρίζει την ισορροπία των ανταγωνιστικών συμφερόντων. Μια ομάδα είναι ένα σύνολο ατόμων που είναι σε θέση να εγείρουν αξιώσεις έναντι άλλων ομάδων. Μια ομάδα μετατρέπεται σε ομάδα πολιτικών συμφερόντων όταν μπορεί να εγείρει αξιώσεις μέσω των κυβερνητικών θεσμών ή μέσω οποιουδήποτε από αυτούς. Το άτομο είναι σημαντικό στην πολιτική μόνο ως μέλος της ομάδας. Κεντρική έννοια στη θεωρία ομάδων είναι αυτή της πρόσβασης. Η πρόσβαση στους θεσμούς διαμόρφωσης πολιτικής είναι προϋπόθεση για την άσκηση επιρροής στους υπεύθυνους λήψης αποφάσεων. Ωστόσο, φαίνεται ότι η θεωρία υπερτονίζει τον ρόλο των ομάδων στη διαδικασία λήψης πολιτικών αποφάσεων, ενώ υποτιμά την ανεξάρτητη και δημιουργική συνεισφορά των δημόσιων υπάλληλων που μπορεί να λειτουργούν ως "ομάδα συμφερόντων" για να διατηρήσουν συγκεκριμένα συμφέροντα. Επίσης, υπάρχει ανεπαρκής εκπροσώπηση κοινωνικών ομάδων και συμφερόντων, όπως οι φτωχοί και οι μειονεκτούντες, καθώς και ευρύτερων κοινωνικών συμφερόντων, όπως η φυσική ομορφιά και η κοινωνική δικαιοσύνη (Anderson, 2003).

Θεωρία των δικτύων πολιτικής: Εστιάζει στην ανάλυση των δικτύων των διαφορετικών φορέων που συμμετέχουν στη διαμόρφωση και εφαρμογή των πολιτικών και αναφέρεται στον τρόπο με τον οποίο διάφοροι δρώντες, όπως κυβερνητικοί αξιωματούχοι, επιχειρήσεις, ΜΚΟ και ομάδες συμφερόντων, συνεργάζονται για να επηρεάσουν τη διαδικασία χάραξης πολιτικής. Τα δίκτυα αυτά περιλαμβάνουν κρατικούς και μη κρατικούς παράγοντες συνιστώντας μορφές διακυβέρνησης που λειτουργούν σε οριζόντιο επίπεδο, προωθώντας τη διαβούλευση και τη συνεργασία για την επίτευξη κοινού στόχου πολιτικής ή ανταγωνίζονται για την επίτευξη των στόχων τους (Johnston, 1998).

Θεωρία των ελίτ: Αυτή η θεωρία υποστηρίζει ότι η πολιτική καθοδηγείται από μια μικρή ομάδα ελίτ, των οποίων οι αξίες κυριαρχούν. Προτείνει ότι οι μάζες έχουν περιορισμένη επιρροή στα αποτελέσματα των πολιτικών, καθώς οι ελίτ διαμορφώνουν τις πολιτικές για να διατηρήσουν τα συμφέροντά τους και, σε ορισμένες περιπτώσεις, για να διατηρήσουν τη σταθερότητα του συστήματος μέσω μεταρρυθμίσεων (Anderson, 2003).

Θεσμισμός: Αυτή η προσέγγιση εστιάζει στον ρόλο των θεσμών, όπως η κυβέρνηση, τα νομοθετικά σώματα, τα δικαστήρια και τα εκτελεστικά όργανα, στη διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής. Τονίζει πώς οι επίσημες δομές, οι κανόνες και οι διαδικασίες επηρεάζουν τη λήψη αποφάσεων και τα αποτελέσματα των πολιτικών. Οι θεσμοί

περιορίζουν και καθοδηγούν τις αποφάσεις των πολιτικών δρώντων, επιδρώντας στον τρόπο που αυτοί αντιλαμβάνονται τα προβλήματα και τις λύσεις τους. Παρόλο που ο θεσμισμός επικεντρώνεται στις τυπικές πτυχές της διακυβέρνησης, επικρίνεται επειδή δεν εξηγεί πλήρως τις δυνάμεις που καθοδηγούν τις πολιτικές αποφάσεις (Hall & Taylor, 1996; Anderson, 2003).

Θεωρία Ορθολογικής Επιλογής: Δανειζόμενη στοιχεία από τα οικονομικά, αυτή η θεωρία υποστηρίζει ότι τα άτομα, που εμπλέκονται στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, όπως πολιτικοί, γραφειοκράτες, ομάδες πίεσης, ενεργούν ορθολογικά για να μεγιστοποιήσουν το προσωπικό τους συμφέρον, και στηρίζεται στην υπόθεση ότι οι ανθρώπινες ενέργειες είναι αποτέλεσμα λογικών υπολογισμών κόστους-οφέλους. Για παράδειγμα, οι πολιτικοί μπορεί να υποστηρίζουν πολιτικές που αυξάνουν τις πιθανότητες επανεκλογής τους. Αυτή η προσέγγιση δίνει έμφαση στη στρατηγική λήψη αποφάσεων, αλλά επικρίνεται για τις συχνά μη ρεαλιστικές υποθέσεις της σχετικά με τη συμπεριφορά που καθοδηγείται αποκλειστικά από το προσωπικό συμφέρον (Ostrom, 1998; Simon, 1955).

Μοντέλο Περιορισμένης Ορθολογικότητας: Αναπτύχθηκε από τον Herbert Simon και αναγνωρίζει ότι η λήψη αποφάσεων περιορίζεται από την ικανότητα επεξεργασίας πληροφοριών. Η θεωρία αυτή υποστηρίζει ότι οι αποφάσεις των ατόμων δεν είναι απόλυτα ορθολογικές, λόγω γνωστικών περιορισμών και έλλειψης πλήρους πληροφορίας. Αντί να επιδιώκουν το βέλτιστο αποτέλεσμα, τα άτομα επιλέγουν ικανοποιητικές λύσεις (*satisficing*) (Mintrom, 2015).

Το «Προσαυξητικό μοντέλο» (*incrementalism*) είναι ένα πρότυπο λήψης αποφάσεων, που διατυπώθηκε αρχικά από τον Charles Lindblom το 1959 (Mintrom, 2015). Σύμφωνα με αυτό, οι δημόσιοι φορείς δεν επιδιώκουν μεγάλες, ριζικές αλλαγές, αλλά αντίθετα, προβαίνουν σε μικρές, διαδοχικές βελτιώσεις, τροποποιήσεις της υπάρχουσας πολιτικής. Η λήψη αποφάσεων γίνεται με βάση συγκρίσεις μεταξύ μικρής εμβέλειας εναλλακτικών λύσεων. Το μοντέλο βασίζεται στην παραδοχή της περιορισμένης ορθολογικότητας και στο ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι αντιμετωπίζουν γνωστικούς και χρονικούς περιορισμούς. Έτσι, επιλέγουν μικρές αλλαγές που διασφαλίζουν τη σταθερότητα και τη συνέχιση της πολιτικής, παρά μια πλήρη αναθεώρηση όλων των δυνατών επιλογών. Οι μικρές τροποποιήσεις είναι λιγότερο ριψοκίνδυνες και διευκολύνουν τη σταδιακή προσαρμογή των πολιτικών σε μεταβαλλόμενες συνθήκες. Το προσαυξητικό μοντέλο εξηγεί γιατί οι πολιτικές διαδικασίες συχνά οδηγούν σε αλλαγές που αφορούν την προσαρμογή των πολιτικών, παρά σε μεγάλες επαναστάσεις (Lindblom, 1959).

Το "Μοντέλο του Κάδου Απορριμμάτων" (*Garbage Can Model*) αναπτύχθηκε το 1972 από τους Cohen, March, και Olsen για να περιγράψει τη λήψη αποφάσεων ιδιαίτερα σε περιβάλλοντα όπου η λογική διαδικασία λήψης αποφάσεων είναι ασαφής και χαοτική (Mintrom, 2015). Σύμφωνα με το μοντέλο, οι αποφάσεις προκύπτουν από την αλληλεπίδραση τεσσάρων ροών: προβλήματα, λύσεις, συμμετέχοντες και ευκαιρίες επιλογής. Αυτά τα στοιχεία μπαίνουν σε έναν "κάδο απορριμμάτων", όπου η επιλογή μιας λύσης δεν βασίζεται στην ορθολογική εξέταση των προβλημάτων, αλλά στον τυχαίο συνδυασμό τους. Αυτό το μοντέλο τονίζει την ασυνέπεια και την αβεβαιότητα στην οργανωτική λήψη αποφάσεων, ιδίως όταν υπάρχουν πολλές εναλλακτικές λύσεις και οι συμμετέχοντες δεν έχουν καθορισμένους ρόλους (Cohen, March, & Olsen, 1972).

«Πλαίσιο Πολλαπλών Ρευμάτων» (*Multiple Streams Framework*): Το πολύπλοκο πλαίσιο της πολιτικό-διοικητικής διαδικασίας των δημόσιων πολιτικών αποπειράθηκε να αποτυπώσει ο Kingdon, το 1995, εισάγοντας τη θεωρία του "Πλαισίου Πολλαπλών Ρευμάτων". Η θεωρία στηρίζεται στην αβέβαιη φύση της πολιτικής αλλαγής, στο γεγονός ότι επηρεάζεται από απρόβλεπτους ανθρώπινους παράγοντες και από τις δεδομένες συνθήκες και στο ότι οι διαδικασίες λήψης απόφασης δεν είναι ούτε «συνολικά ορθολογικές», ούτε γραμμικές. Ο Kingdon θεωρεί ότι, υπό ιδιαίτερες συνθήκες και με τη συμμετοχή επιχειρηματιών πολιτικής, τα τρία ρεύματα (προβλήματα, πολιτικές και πολιτική) μπορούν να συγκλίνουν στο να ανοίξει ένα παράθυρο πολιτικής ή να ενωθούν ταυτόχρονα κατά τη διάρκεια ενός σύντομου «παραθύρου ευκαιρίας», για να αλλάξει αισθητά η πολιτική.

Ειδικότερα, τα τρία ρεύματα που διατυπώνει ο Kingdon διακρίνονται ως εξής:

Ρεύμα των προβλημάτων (*problem stream*): η προσοχή επικεντρώνεται σε ένα πρόβλημα πολιτικής, καθώς μόνο ένα μικρό μέρος των προβλημάτων τυγχάνει της προσοχής των πολιτικών.

Ρεύμα της πολιτικής (*politics stream*): η αναζήτηση της βέλτιστης και βιώσιμης λύσης απαιτεί χρόνο καθώς προτείνονται λύσεις από έναν δρώντα, επανεξετάζονται και τροποποιούνται από άλλους ενώ ορισμένα ζητήματα χρειάζονται χρόνο για να γίνουν αποδεκτά στα δίκτυα πολιτικής. Ο Kingdon περιγράφει λύσεις πολιτικής σε μια «αρχέγονη σούπα πολιτικής» (*primeval soup*). Εδώ εμφανίζονται και οι «επιχειρηματίες πολιτικής» οι οποίοι αναπτύσσουν λύσεις εν αναμονή μελλοντικών προβλημάτων, αναζητώντας την κατάλληλη στιγμή για να εκμεταλλευτούν ή να ενθαρρύνουν την προσοχή στη λύση τους μέσω ενός σχετικού προβλήματος.

Ρεύμα των δημοσίων πολιτικών (policy stream): οι υπεύθυνοι για τη χάραξη πολιτικής έχουν τη δυνατότητα να μετατρέψουν μια εναλλακτική σε πολιτική, λαμβάνοντας υπόψη τις πεποιθήσεις, τις κοινωνικό-οικονομικό-πολιτικές συνθήκες και την ανατροφοδότηση που λαμβάνουν από ομάδες συμφερόντων και κόμματα (Cairney & Jones, 2015; Τσέκος, 2011).

Κάθε προσέγγιση προσφέρει μια διαφορετική προοπτική στις διάφορες πτυχές της διαδικασίας χάραξης πολιτικής. Εδώ είναι χρήσιμο να σημειωθεί ότι οι θεωρίες αυτές είναι συμπληρωματικές και όχι αποκλειόμενες, εντάσσονται σε διάφορα στάδια του κύκλου δημόσιας πολιτικής και συνολικά προτείνουν μια ευέλικτη προσέγγιση για την κατανόηση της δημόσιας πολιτικής. Σε κάθε περίπτωση, οι πολιτικές διαδικασίες είναι πολύπλοκες και περιλαμβάνουν έναν συνδυασμό ανταγωνισμού, συνεργασίας και στρατηγικής συμπεριφοράς από διάφορους παράγοντες (Anderson, 2003).

1.2.2 Ο κύκλος της δημόσιας πολιτικής

Η δημόσια πολιτική είναι μία πολύπλοκη και πολυπαραγοντική διαδικασία στην οποία υπάρχουν ανταγωνιστικές προτεραιότητες, αντικρουόμενες απόψεις σχετικά με την πολιτική, ήδη υφιστάμενες πολιτικές και θεσμικό πλαίσιο και ανταγωνισμός για πόρους. Ωστόσο, για τη διευκόλυνση μελέτης των δημόσιων πολιτικών έχει γίνει αποδεκτό ότι αυτές υπόκεινται σε έναν κύκλο, σε μία συγκεκριμένη πορεία. Αντίλογος υπάρχει σε ό,τι αφορά τη γραμμικότητα της πορείας και των διαδικασιών, καθώς το πολιτικό φαινόμενο είναι πολύπλοκο και πολυσχιδές (Λαδή & Νταλάκου, 2016).

Συνοπτικά, ο κύκλος των δημόσιων πολιτικών περιλαμβάνει πέντε στάδια, πέντε φάσεις:

1. Συγκρότηση κυβερνητικής ατζέντας: είναι το πρώτο στάδιο κατά το οποίο οι επίσημοι φορείς εξουσίας επιλέγουν να ασχοληθούν με ένα αίτημα και να το μεταβάλουν σε δημόσιο πρόβλημα προς επίλυση.
2. Διαμόρφωση πολιτικής: σε αυτό το στάδιο αναπτύσσονται προτάσεις αντιμετώπισης του προβλήματος και εναλλακτικές λύσεις, συμπεριλαμβανομένης και της εναλλακτικής της μη δράσης.
3. Λήψη πολιτικών αποφάσεων: εν προκειμένω, οι επίσημοι φορείς επιλέγουν να δράσουν κατά έναν συγκεκριμένο τρόπο, ή να μη δράσουν, με βάση τις εναλλακτικές του προηγούμενου σταδίου.
4. Εφαρμογή δημόσιας πολιτικής: περιλαμβάνει την υλοποίηση των πολιτικών αποφάσεων που έχουν ληφθεί. Εδώ εντοπίζεται και το πρόβλημα της αποτυχίας μίας δημόσιας πολιτικής.

5. Αξιολόγηση πολιτικής: σε αυτό το στάδιο, συλλέγονται, ελέγχονται και ερμηνεύονται τα δεδομένα και οι πληροφορίες από την εφαρμογή της πολιτικής, έτσι ώστε να αξιολογηθεί η αποτελεσματικότητά τους και του αν απαιτείται ή όχι αναθεώρηση και επαναπροσδιορισμός είτε του προβλήματος είτε της λύσης.

Συνοψίζοντας, η χάραξη δημόσιων πολιτικών είναι μία διαδικασία γραμμική που αποτελείται από στάδια, τα όρια των οποίων, ωστόσο, δεν είναι στεγανά. Υπάρχει διασύνδεση, αλληλεξάρτηση και αλληλο-ανατροφοδότηση. Σημαντική είναι η ύπαρξη ανάλυσης του αντικτύπου των πολιτικών, παρά το γεγονός ότι δεν είναι πάντα προβλέψιμος. Είναι κρίσιμης σημασίας η ύπαρξη μηχανισμών ανατροφοδότησης για τυχόν διορθώσεις και αναθεωρήσεις, αν δεν επιτυγχάνονται οι στόχοι, καθώς επίσης και η συμμετοχή των προσώπων και των ομάδων που επηρεάζονται περισσότερο στη διαδικασία της χάραξης πολιτικής (European Commission, 2018).

2. Ανθρώπινο δυναμικό και ηγεσία στη Δημόσια Διοίκηση

Η διαχείριση των ανθρώπινων πόρων αποτελεί βασικό στοιχείο για τη βελτίωση της αποδοτικότητας και κρίσιμο συστατικό για την αποτελεσματική λειτουργία των δημόσιων φορέων. Αποτελεί το σύνολο των πολιτικών, των συστημάτων, των διαδικασιών και των λειτουργιών που αφορούν στο ανθρώπινο δυναμικό μιας δημόσιας υπηρεσίας. Στα παραπάνω συμπεριλαμβάνονται τα επίσημα συστήματα διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού, οι πολιτικές απασχόλησης, καθώς και ο ρόλος όσων διαχειρίζονται και διευθύνουν δημόσιους υπαλλήλους (OECD, 2019a). Η ορθή διαχείριση του προσωπικού μπορεί να οδηγήσει σε αναθεώρηση παλιών και αναποτελεσματικών πρακτικών, αντικαθιστώντας τις με νέες, οι οποίες θα στηρίζονται σε κοινό όραμα, θα ενισχύουν την απόδοση και θα προσφέρουν αντικειμενικά κριτήρια αξιολόγησης και, παράλληλα, θα ενθαρρύνουν τη λήψη πρωτοβουλιών, τη συνεργασία και την επίτευξη των επιθυμητών αποτελεσμάτων. Σε αυτό το πλαίσιο εντάσσονται και τα ζητήματα προαγωγών, επιλογής και ανάληψης θέσεων ευθύνης (Καρκατσούλης, 2023; Tzavella, 2023).

Το ανθρώπινο δυναμικό συνδέεται με τις δημοκρατικές αρχές της ισότητας, της αξιοκρατίας, της διαφάνειας και της αμεροληψίας, εξασφαλίζοντας τη δημοκρατική νομιμοποίηση της δημόσιας διοίκησης και την προστασία των δικαιωμάτων (Κοντιάδης, 2009). Η στελέχωση της δημόσιας διοίκησης πρέπει να είναι οργανωμένη, με στόχο την επιλογή κατάλληλου προσωπικού στις κατάλληλες θέσεις, ικανού να συμβάλλει στην επίτευξη των στόχων του οργανισμού (Ciobanu, 2015). Οι διαδικασίες πρέπει να στηρίζονται σε βασικές αρχές στελέχωσης, να είναι διαφανείς και βασισμένες σε αντικειμενικά κριτήρια όπως η αξία, η ισότητα και η ικανότητα προαγωγής της αποτελεσματικότητας (OECD, 2017b; OECD, 2023c; United Nations, 2004; Ραμματά & Μαυρίδης, 2021).

Στην Ελλάδα, οι αρχές της αξιοκρατίας, της ισότητας και της αποτελεσματικότητας είναι συνταγματικά κατοχυρωμένες, ενώ νομοθετημένα κριτήρια διασφαλίζουν την τοποθέτηση του κατάλληλου ατόμου στην κατάλληλη θέση και επίπεδο διοίκησης (Ραμματά, 2005).

Η δημόσια διοίκηση οργανώνεται με βάση το παραδοσιακό ιεραρχικό μοντέλο του Weber, το οποίο χαρακτηρίζεται από μια σαφή και αυστηρή ιεραρχία, όπου οι ρόλοι και οι ευθύνες είναι θεσμικά οργανωμένα σε βαθμίδες, με σχέση εντολής υπακοής. Σε αυτή τη δομή, εργαζόμενοι και τα ανώτερα στελέχη σχηματίζουν μία πυραμίδα, με κάθε βαθμίδα να έχει συγκεκριμένες και νομοθετημένες αρμοδιότητες και εξουσίες. Οι ευθύνες των ανώτερων επιπέδων διοίκησης διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στη

διοικητική οργάνωση και τη λήψη αποφάσεων εντός των οργανισμών και είναι ευθέως συνδεδεμένες με την αποτελεσματικότητα (effectiveness), την αποδοτικότητα (efficiency) και την οικονομικότητα (economy) της διοίκησης, σύμφωνα με τις βασικές αρχές του ΝΔΜ. Υπό αυτό το πρίσμα, η ανάληψη θέσεων ευθύνης στη δημόσια διοίκηση αποτελεί κρίσιμο παράγοντα για την αποτελεσματική λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών και την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών (Tzavella, 2023).

2.1 Ηγεσία και Δημόσια Διοίκηση

Η αποτελεσματική ηγεσία διαδραματίζει κρίσιμο ρόλο στην ενίσχυση της απόδοσης και της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης. Ο ρόλος του ηγέτη σχετίζεται άμεσα με την ικανότητα του ατόμου να καθοδηγεί και να επηρεάζει άλλους προς την επίτευξη κοινών στόχων. Ο ηγέτης διακρίνεται από τον προϊστάμενο. Η ηγεσία δεν περιορίζεται μόνο σε διοικητικές ή οργανωτικές ικανότητες, αλλά περιλαμβάνει και στοιχεία όπως η έμπνευση, η επικοινωνία, η δημιουργία κλίματος εμπιστοσύνης και πνεύματος συνεργασίας και η ικανότητα να δημιουργεί ένα όραμα για την ομάδα ή τον οργανισμό. Υπογραμμίζεται δε η σημασία και ήπιων δεξιοτήτων για την αποτελεσματικότητα της ηγεσίας.

Σύμφωνα με τη «σύσταση του Συμβουλίου του ΟΟΣΑ σχετικά με την ηγεσία στη δημόσια διοίκηση και τις ικανότητες», ως ικανότητες ορίζονται *«χαρακτηριστικά με τη μορφή εφαρμοσμένων γνώσεων ή πραγματικής συμπεριφοράς, τα οποία συμβάλλουν στην επιτυχή λειτουργία ενός συγκεκριμένου ρόλου ή λειτουργίας»* (OECD, 2019a). Εν κατακλείδι, ο στόχος είναι οι προϊστάμενοι στη διοίκηση να έχουν και ηγετικά χαρακτηριστικά (Καρκατσούλης, 2023; Tzavella, 2023; Zubek, 2020).

Στο πλαίσιο αυτό, και αναφορικά με το σύστημα διαχείρισης των ανώτερων διοικητικών στελεχών, ο ΟΟΣΑ, ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, πρότεινε τη σύσταση υπηρεσίας, Top Management Service (TMS), για τις ανώτερες, μη πολιτικές, θέσεις της δημόσιας διοίκησης. Στόχος του συστήματος είναι η ύπαρξη μίας σταθερής δημόσιας υπηρεσίας σταδιοδρομίας, η οποία παρέχει έμπειρα και εκπαιδευμένα στελέχη για την κάλυψη αυτών των θέσεων, προάγοντας έτσι τον επαγγελματισμό και τη σταθερότητα στη διοίκηση και την απαραίτητη ευελιξία για την προσαρμογή στις αλλαγές της κυβέρνησης, είτε στη σύνθεσή της, είτε συνολικά (OECD, 1995). Αντίστοιχα, σε μεταγενέστερη μελέτη του Οργανισμού (OECD, 2019b), αναφέρεται η έννοια της Senior Civil Service (SCS), η οποία περιλαμβάνει τους ανώτατους δημοσίου υπαλλήλους που στελεχώνουν τις ανώτερου και ανώτατου επιπέδου διευθυντικές θέσεις στην εθνική δημόσια διοίκηση, ακριβώς κάτω από το επίπεδο της πολιτικής ηγεσίας (υπουργών, υφυπουργών, ιδιαίτερων γραφείων, συμβούλων κλπ.)

και μπορεί να αναγνωρίζεται ως χωριστή ομάδα, είτε επίσημα είτε ανεπίσημα. Είναι ένα πλαίσιο ανάπτυξης που σχετίζεται με τη σταδιοδρομία, που επιτρέπει στους ανθρώπους να διορίζονται ανταγωνιστικά σε αυτού του επιπέδου τις θέσεις και περιλαμβάνει όσους είναι υπεύθυνοι για την καθοδήγηση διαφόρων τομέων πολιτικής και τη διαχείριση διευθυντικών μονάδων σε κάθε υπουργείο (Eurostat, 2015a).

Η λογική πίσω από την ύπαρξη ανώτερων δημόσιων υπαλλήλων είναι η βελτίωση των επιδόσεων, η διασφάλιση του συντονισμού μεταξύ των υπουργείων και, ταυτόχρονα, διαφύλαξη μιας δημόσιας διοίκησης πολιτικά ουδέτερης και επαγγελματικής. Η ανώτερη δημόσια διοίκηση είναι η διεπαφή μεταξύ των πολιτικών και του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος. Είναι υπεύθυνη για την εφαρμογή των νομικών μέσων και των πολιτικών στρατηγικών, για τη συνοχή, την αποτελεσματικότητα και την καταλληλότητα των κυβερνητικών δραστηριοτήτων. Έτσι, η ικανότητα των ανώτερων διοικητικών στελεχών έχει καταστεί βασικό ζήτημα της δημόσιας διακυβέρνησης (OECD, 2009).

Προκειμένου να επιλεγούν οι κατάλληλοι άνθρωποι στις ανώτερες διοικητικές θέσεις θα πρέπει να καταρτιστούν τα προφίλ θέσεων εργασίας, όπου θα προσδιορίζονται οι κατάλληλες ηγετικές ικανότητες. Στη συνέχεια, θα πρέπει να καθοριστούν τα εργαλεία και οι μηχανισμοί πρόσληψης και επιλογής, προκειμένου να αξιολογηθούν οι απαιτούμενες ικανότητες, να εξασφαλιστεί ότι υπάρχει δυνητική δεξαμενή υποψηφίων με ικανότητες, καθώς επίσης και ότι υπάρχουν τα κίνητρα που απαιτούνται για την ανάληψη αυτών των θέσεων. Τέλος, είναι σημαντικό τα εργαλεία αυτά να μη χρησιμοποιούνται μόνο για την προσέλκυση των καλύτερων ατόμων, αλλά και για τη διασφάλιση ποικιλομορφίας, της διαφορετικότητας και της συμπερίληψης (Gerson, 2020).

Κρίσιμα είναι και τα εργαλεία που έχουν οι ανώτεροι δημόσιοι υπάλληλοι αφού αναλάβουν τη θέση, προκειμένου να φέρουν τα επιθυμητά αποτελέσματα. Συγκεκριμένα, θα πρέπει να είναι σαφείς οι στόχοι του κάθε επιπέδου διοίκησης, με ξεκάθαρες κατευθύνσεις στους ηγέτες/προϊσταμένους, σε ευθυγράμμιση με τους πολιτικούς στόχους. Επίσης, θα πρέπει να παρέχονται κατάλληλα επίπεδα αυτονομίας και λογοδοσίας, για την επίτευξη των στόχων αυτών, και ευκαιρίες εκπαίδευσης, σε συνδυασμό με υποστήριξη και καθοδήγηση, ώστε τα στελέχη να προσαρμόζονται στη μεταβαλλόμενη πραγματικότητα. Θα πρέπει να έχουν στη διάθεσή τους εργαλεία κατάλληλα (χρηματοδότηση, πληροφορία, δεδομένα, επικοινωνία, δικτύωση), ώστε να είναι σε θέση να δρουν με ευελιξία και να συνδράμουν ουσιαστικά στη λήψη αποφάσεων (Gerson, 2020).

Αποφασιστικός παράγοντας είναι η σχέση μεταξύ του σώματος ανώτερων διοικητικών στελεχών και των πολιτικών προϊσταμένων τους. Αυτό είναι ένα διαρθρωτικό ζήτημα του συστήματος διακυβέρνησης. Είναι ένα σύστημα ειδικής σχέσης μεταξύ κυβέρνησης και ανώτερων στελεχών, που χαρακτηρίζεται όχι μόνο από την ατομική σχέση αλλά και από τον βαθμό εμπιστοσύνης μεταξύ τους (Gerson, 2020) και τους ρόλους της κάθε πλευράς.

2.2 Συστήματα συγκρότησης του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος

Γενικά, στη διαχείριση του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης υπάρχουν δύο προσεγγίσεις, το σύστημα καριέρας ή σταδιοδρομίας (career based) και το σύστημα θέσεων εργασίας (position based). Το σύστημα καριέρας είναι παραδοσιακά «κλειστό» και εστιάζει στον αυστηρό έλεγχο των ικανοτήτων των υποψηφίων μέσω γραπτών διαδικασιών, επενδύοντας στις δεξιότητες του προσωπικού και προσφέροντας δυνατότητες ανόδου στην ιεραρχία με βάση την προϋπηρεσία και τα τυπικά προσόντα. Αντίθετα, το σύστημα θέσεων εργασίας επικεντρώνεται στην επιλογή του καταλληλότερου υποψηφίου για μια συγκεκριμένη θέση, κατόπιν αξιολόγησης και των δυναμικών χαρακτηριστικών του μέσω συνεντεύξεων (Ραμματά, 2018).

Σε ό,τι αφορά την ανάληψη θέσεων ευθύνης, στο σύστημα σταδιοδρομίας οι υπάλληλοι στις ανώτερες θέσεις διοικητικής ιεραρχίας μοιράζονται την ίδια νοοτροπία και το ίδιο αξιακό σύστημα με το υπόλοιπο προσωπικό. Με αυτόν το τρόπο προάγεται η καλύτερη συνεργασία στο σύνολο του προσωπικού και η ευκολότερη επικοινωνία, γεγονός που, με τη σειρά του, ενισχύει την εσωτερική κινητικότητα και συνιστά εγγύηση της συνέχειας της διοίκησης. Στο σύστημα που βασίζεται σε συγκεκριμένη θέση, μια ομάδα υποψηφίων επιλέγεται μεταξύ εκείνων με ειδικές δεξιότητες για την κατάληψη της θέσης μέσω προβλεπόμενων διαδικασιών επιλογής (Eurostat, 2015a; Κτιστάκη, 2020; Ραμματά, 2018).

Στην ελληνική δημόσια διοίκηση, το σύστημα καριέρας στη στελέχωση ανώτερων διοικητικών θέσεων έχει κυριαρχήσει για πολλές δεκαετίες. Σύμφωνα με αυτό, οι υπάλληλοι εξελίσσονται στη διοικητική ιεραρχία και καταλαμβάνουν τις ανώτερες θέσεις της διοίκησης μέσω σύνδεσης της θέσης ευθύνης με συγκεκριμένο βαθμό, στο πλαίσιο της σταθερής-πάγιας ιεραρχίας.

Τα τελευταία χρόνια έχει υιοθετηθεί ένα υβριδικό σύστημα, που συνδυάζει στοιχεία και από τα δύο. Αυτό περιλαμβάνει αφενός την αφοσίωση και την ουδετερότητα και αφετέρου την εστίαση στην αποτελεσματικότητα, στη συνεχιζόμενη κατάρτιση, καθώς επίσης και την ανοιχτότητα των ανώτερων θέσεων σε υποψηφίους από άλλες υπηρεσίες. Οι θέσεις αυτές καταλαμβάνονται από προσωπικό που έχει επιλεγεί για τη

συγκεκριμένη θέση, για περιορισμένο χρονικό διάστημα, στο πλαίσιο της κινητής ιεραρχίας (Κασιμάτη, 2021; Κτιστάκη, 2020; Ραμματά, 2018).

2.3 Αρχές στελέχωσης θέσεων ευθύνης

Η επιλογή προϊσταμένων στην ελληνική δημόσια διοίκηση βασίζεται σε αρχές που διασφαλίζουν την αμεροληψία, τη δικαιοσύνη και την αποδοτικότητα, ώστε οι δημόσιοι λειτουργοί να κατέχουν θέσεις ευθύνης με γνώμονα την προσφορά ποιοτικών υπηρεσιών στο κοινωνικό σύνολο. Οι βασικές αρχές αξιοκρατίας, ισότητας και αποτελεσματικότητας είναι θεμελιώδεις για το σύστημα αυτό και βασική προϋπόθεση για την ανάπτυξη μιας δημόσιας διοίκησης που χαρακτηρίζεται από διαφάνεια, αμεροληψία και επαγγελματισμό.

Οι αρχές της αξιοκρατίας και της διαφάνειας προβλέπονται στο άρθρο 103 του ελληνικού Συντάγματος, αφορούν στην είσοδο στους κόλπους της διοίκησης και αποτελούν έκφανση της αρχής της ισότητας του άρθρου 4 και της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας του άρθρου 5. Είναι, επίσης, ευθέως συνδεδεμένες με τη δημοκρατική αρχή και την αρχή του κράτους δικαίου (Κοντιάδης & Δραμαλιώτη, 2019). Οι ίδιες αρχές διέπουν και την επιλογή σε θέσεις ευθύνης όπως και όλη την υπηρεσιακή κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων, ως τη λύση της σχέσης. Η ισότητα και αξιοκρατία αναφέρονται και στο άρθρο 1 του Υπαλληλικού Κώδικα (ΥΚ) (ν.3528/2007), στο οποίο προστίθενται και οι αρχές της κοινωνικής αλληλεγγύης και της αποδοτικότητας. Συνεπώς, οι υπηρεσιακές μεταβολές διενεργούνται με κριτήριο την αξία και τις ικανότητες του κάθε προσώπου, με αμεροληψία και αντικειμενικότητα. Η αποτελεσματικότητα, δηλαδή η επίτευξη συγκεκριμένων στόχων που έχουν τεθεί, ως αρχή, συνιστά προϋπόθεση της δημοκρατικής νομιμοποίησης της διοικητικής δράσης και αποτελεί το μέτρο του κατά πόσο η διοίκηση επιτελεί την αποστολή της και τους σκοπούς που τίθενται από το Σύνταγμα και τους νόμους και τις προβλέψεις ανά διοικητικό τομέα, επίπεδο διοίκησης και θέση εργασίας (Κοντιάδης & Δραμαλιώτη, 2019; Κτιστάκη, 2020).

Αναφορικά με το σύστημα επιλογής προϊσταμένων, η σύγχρονη ελληνική δημόσια διοίκηση έχει επιχειρήσει να εδραιώσει αυτές τις αρχές, μέσω νομοθετικών μεταρρυθμίσεων. Ωστόσο, η πλήρης εφαρμογή αυτών των αρχών παραμένει πρόκληση και συχνά γίνεται αντικείμενο αλληπάλληλων νομοθετικών πρωτοβουλιών.

Σε πρόσφατη μελέτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) και του ΟΟΣΑ (OECD, 2023c), αναφέρονται μία σειρά από αρχές που διέπουν τη δημόσια διοίκηση, μία εκ των οποίων έχει ως θέμα την αποτελεσματική ηγεσία. Προϋποθέσεις της είναι η ικανότητα, η σταθερότητα, η επαγγελματική αυτονομία και η ανταποκρισιμότητα. Πιο

συγκεκριμένα, νομοθετικές προβλέψεις ορίζουν τα ανώτατα διευθυντικά στελέχη ως ξεχωριστή κατηγορία, με σαφές πλαίσιο για τον ρόλο τους. Επίσης, πρέπει να διασφαλίζεται, ταυτόχρονα, ότι οι ηγετικές αυτές θέσεις δεν αντιμετωπίζονται ως πολιτικές θέσεις. Επιπλέον, οι δίκαιες διαδικασίες πρόσληψης, οι ανταγωνιστικοί μισθοί, οι επαγγελματικές προκλήσεις, η αυτονομία και η ελαχιστοποίηση των κινδύνων που αφορούν την καριέρα καθιστούν τις θέσεις αυτές πιο ελκυστικές.

Η επιλογή πρέπει να γίνεται με αξιοκρατικά κριτήρια, με αμεροληψία, επαγγελματισμό και διαφάνεια, διασφαλίζοντας ότι τα στελέχη διαθέτουν την απαραίτητη εμπειρία, γνώσεις, δεξιότητες και ικανότητες για την αποτελεσματική εκτέλεση των καθηκόντων τους, βάσει προκαθορισμένων προτύπων. Ταυτόχρονα, προωθούνται ίσες ευκαιρίες, ισότιμη εκπροσώπηση των φύλων και αποφυγή των διακρίσεων. Περαιτέρω, είναι αναγκαίο να καθορίζονται σαφείς στόχοι, σε ευθυγράμμιση με την αποστολή του οργανισμού και τους κυβερνητικούς στόχους, και να αξιολογείται τακτικά η απόδοσή τους.

Τα ανώτατα διοικητικά στελέχη πρέπει να απολαμβάνουν την απαραίτητη επαγγελματική και διοικητική αυτονομία, ώστε να μπορούν να αναλαμβάνουν την ευθύνη για τη διαχείριση προσωπικού, πόρων και έργων, ενώ, παράλληλα οφείλουν να βελτιώνουν τις δεξιότητές τους σύμφωνα με τις τρέχουσες και μελλοντικές ανάγκες της εργασίας τους. Η σταθερότητα στην ηγεσία της δημόσιας διοίκησης είναι σημαντική, καθώς ενισχύει τη συνέχεια και τη διατήρηση της θεσμικής μνήμης.

2.4 Προκλήσεις

Οι δημόσιοι οργανισμοί αντιμετωπίζουν καίριες προκλήσεις σε ό,τι αφορά την κορυφή της διοικητικής ιεραρχίας. Μεταξύ των προκλήσεων αυτών, περιλαμβάνονται οι πεπαικωμένες διοικητικές πρακτικές. Η παγίδευση στο παλαιό και παραδοσιακό, η αντίσταση και η έλλειψη προσαρμογής στις σύγχρονες ανάγκες της διοίκησης εμποδίζουν την ανάπτυξη αποτελεσματικής ηγεσίας. Η έλλειψη ανάληψης πρωτοβουλίας αποτελεί άλλη μία εγγενή τάση, καθώς η ελληνική δημόσια διοίκηση χαρακτηρίζεται από τυπολατρία και χαμηλό βαθμό ελευθερίας, περιορίζοντας την ικανότητα των προϊσταμένων να αναλάβουν ηγετικούς ρόλους και να καινοτομήσουν (Tzavella, 2023). Πάγιο χαρακτηριστικό των δημόσιων οργανισμών είναι η έλλειψη της απαραίτητης καινοτόμας σκέψης και κουλτούρας, με επακόλουθο να μην είναι σε θέση να προσαρμοστούν στις σύγχρονες απαιτήσεις (Καρκατσούλης, 2023).

Σε ό,τι αφορά τον τρόπο κατοχής της θέσης ευθύνης, προβληματικό είναι το ζήτημα της αναπλήρωσης των θέσεων. Η έλλειψη προγραμματισμού και η καθυστέρηση στην κρίση των ανώτατων διοικητικών στελεχών, καθώς επίσης και η κατάχρηση της

πρακτικής ως «βαλβίδας εκτόνωσης» πολιτικών πιέσεων (Σπανού, 2016), οδηγούν σε προσωρινές αναπληρώσεις, οι οποίες δεν είναι βιώσιμες μακροπρόθεσμα, προκαλώντας ταυτόχρονα ζητήματα επιλεκτικότητας, διακρίσεων και αναξιοκρατίας (Tzavella, 2023; ΕΝΑΠ ΕΣΔΔΑ , 2022).

Περαιτέρω, κομβικό θεωρείται και το γεγονός ότι επιτελικές αρμοδιότητες ανατίθενται σε υπαλλήλους εκτός της διοικητικής ιεραρχίας, σε μετακλητά στελέχη, που κατέχουν περιορισμένη διοικητική εμπειρία και αποσύρονται με την αποχώρηση της πολιτικής ηγεσίας, εις βάρος της σταθερότητας και της συνέχειας της διοικητικής δράσης και της θεσμικής μνήμης. Το σύστημα συγκεκριμένων θέσεων, που επιλέγεται σε αυτές τις περιπτώσεις έχει προσωρινό χαρακτήρα και βασίζεται στην αρμονική συνεργασία με τους πολιτικούς προϊσταμένους, σε αντιδιαστολή με το σύστημα καριέρας που διέπει τους μόνιμους υπαλλήλους. Ως εκ τούτου, τα μόνιμα, ανώτερα διοικητικά στελέχη παραμένουν αναξιοποίητα, επιτελώντας εκτελεστικά καθήκοντα και διαχειριζόμενα καθημερινές μικροϋποθέσεις. Το σημείο συνάντησης, η διεπαφή μεταξύ πολιτικής και διοίκησης εμφανίζεται προβληματικό δεδομένου ότι σε κάθε αλλαγή αναμένονται νέες οδηγίες και κατευθύνσεις. Τα παραπάνω προκαλούν στασιμότητα και αδιαφορία στους προϊσταμένους των μονάδων (Κτιστάκη, 2020; Σπανού, 2016).

Χαρακτηριστική είναι και η «μεταρρυθμιστική υπερδραστηριότητα» (Σπανού, 2016), ως προς το πλαίσιο επιλογής σε θέσεις ευθύνης, με πλήθος εξαγγελιών περί αποπολιτικοποίησης και αξιοκρατίας, που αποκτούν τελικά συμβολικό χαρακτήρα. Το νομοθετικό πλαίσιο υπόκειται σε συχνές αλλαγές, με στόχο τον εκσυγχρονισμό και την εγγύηση των αρχών στελέχωσης και χωρίς να έχει προηγουμένως εφαρμοστεί στην πράξη ή αξιολογηθεί. Οι διαρκείς μεταβολές και η μικρή θητεία των προϊσταμένων (τριετής, με μία εξαίρεση πενταετούς διάρκειας) ενθαρρύνει φαινόμενα κομματικοποίησης και αποδυναμώνει τον ρόλο των προϊσταμένων (Σπανού, 2016). Ταυτόχρονα, σε ό,τι αφορά την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων, διαπιστώνονται περιπλοκές, καθώς συχνά εμποδίζονται από τις παραδοσιακές δομές, από την αντίσταση του προσωπικού, τις πελατειακές σχέσεις και κυρίως την έλλειψη στρατηγικού σχεδιασμού (Tzavella, 2023).

Μείζονος και καίριας σημασίας διαχρονικό πρόβλημα αποτελεί η κομματοκρατία, δηλαδή η επίδραση των πολιτικών κομμάτων στις διοικητικές διαδικασίες και στις διαδικασίες στελέχωσης και επιλογής σε θέσης ευθύνης, για την οποία ανέκαθεν γίνεται λόγος. Διαπιστώνεται αδυναμία διχοτόμησης, κατά το υπόδειγμα του Wilson (1887), και διαχωρισμού μεταξύ πολιτικής και διοίκησης (Ραμματά, 2018), παρά το

γεγονός ότι η αποπολιτικοποίηση και ο επαγγελματισμός αποτελεί πρόταγμα της σύγχρονης διοίκησης.

Σχετικά έχουν τοποθετηθεί εμπειρογνώμονες από τα μέσα του 20^{ου} αιώνα, οι οποίοι, σε εκθέσεις τους για την ελληνική δημόσια διοίκηση, διαπιστώνουν την επίδραση των πολιτικών κομμάτων στη στελέχωση και τον διοικητικό μηχανισμό και τα προβλήματα που αυτή προκαλεί σε ό,τι αφορά την αξιοπιστία, την αξιοκρατία, τη διαφάνεια και την αποτελεσματικότητα. Χαρακτηριστικά, ο Μαραγκόπουλος (1950) αναφέρει ότι η διοίκηση «είχε διαποτισθή από στενώς κομματικόν πνεύμα» (Μακρυδημήτρης & Μιχαλόπουλος, 2000).

Οι τάσεις αυτές καθιστούν δύσκολη την ανάπτυξη μιας ισχυρής ηγεσίας που να είναι σε θέση να αξιοποιήσει το γνωσιακό κεφάλαιο που κατέχει, δεδομένου ότι τα απαιτούμενα τυπικά προσόντα για την ανάληψη θέσης ευθύνης, κατόπιν κρίσης, γίνονται όλο και πιο απαιτητικά. Η ύπαρξη ικανών υπαλλήλων στην κορυφή της διοίκησης θα μπορούσε να οδηγήσει σε βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των δημόσιων φορέων, μέσα σε ένα πλαίσιο σταθερότητας, συνέχειας και ευελιξίας. Εν τέλει, για να είναι επιτυχημένο ένα σύστημα επιλογής σε θέσεις ευθύνης θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη μία σειρά από ζητήματα, για την αντιμετώπιση των οποίων χρειάζονται διαφορετικά μέτρα. Απαιτείται συνεπώς μία ολιστική και στρατηγικά σχεδιασμένη προσέγγιση.

3. Ανάδειξη σε θέσεις ευθύνης στην Ελληνική δημόσια διοίκηση

Η νομοθετική εξέλιξη της ανάδειξης σε ανώτερες διοικητικές θέσεις στην Ελλάδα έχει περάσει από διάφορες φάσεις, αντικατοπτρίζοντας τις αλλαγές στη δημόσια διοίκηση και την προσπάθεια βελτίωσης της διαφάνειας, της αξιοκρατίας και της αποτελεσματικότητας. Το πλήθος των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στοχεύει, μεταξύ άλλων, στην καλύτερη διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού και στη βελτίωση του τρόπου στελέχωσης της διοίκησης και εξέλιξης των υπαλλήλων. Κύριο μέλημα ήταν η αποσύνδεση του πολιτικού από τη διοικητική δράση και τους μηχανισμούς της διοίκησης.

Η δημόσια διοίκηση, εν τοις πράγμασι, διαδραματίζει θεσμικά έναν ρόλο κομβικό στην υλοποίηση δημόσιων πολιτικών. Το ανθρώπινο δυναμικό αποτελεί κυρίαρχο κεφάλαιο για την πραγμάτωση οποιασδήποτε απόφασης. Έχει παρατηρηθεί, ωστόσο, ότι οι μεταρρυθμίσεις δεν έχουν φέρει τα αναμενόμενα αποτελέσματα και ότι ο τομέας αυτός δεν έχει αντιμετωπιστεί με τον δέοντα επαγγελματισμό. Διαπιστώνονται κενά, ασυνέχειες, αδυναμία ανταπόκρισης στις τρέχουσες εξελίξεις και στη δυναμική πραγματικότητα (Χρυσανθάκης, 2019).

3.1 Σύντομη ιστορική ανασκόπηση

Στα μέσα του 19^{ου} αι. συνέβη μία δομική μεταβολή στο πολιτικό γίνεσθαι της Ελλάδας, η αλλαγή από την απόλυτη μοναρχία σε συνταγματική μοναρχία, μέσω της παραχώρησης συντάγματος από τον Όθωνα, το 1844. Πριν το γεγονός αυτό, η εξουσία ήταν συγκεντρωμένη στο πρόσωπο του βασιλιά και οι θέσεις στη δημόσια διοίκηση καταλαμβάνονταν από αλλοδαπούς, υπό τη σκέπη των προστάτιδων δυνάμεων, οι οποίες ασκούσαν και τις βασικότερες λειτουργίες, απομακρύνοντας τους Έλληνες από τα δημόσια αξιώματα. Η διεκδίκηση Συντάγματος και θέσης των Ελλήνων στη διοίκηση αποτέλεσε, επί της ουσίας, διεκδίκηση πολιτικής αυτονομίας. Ως τις αρχές του 20^{ου} αι., η κάθε αλλαγή κυβέρνησης σήμαινε ταυτόχρονα την απόλυση των δημοσίων υπαλλήλων, προκειμένου να προσληφθούν άλλοι, φίλα διακείμενοι στη νέα πολιτική ηγεσία, προκαλώντας σχεδόν πλήρη αποδιοργάνωση των κρατικών φορέων. Κατέστη, συνεπώς, αναγκαία η δημιουργία ενός θεσμικού πλαισίου, που θα εγγυόταν αφενός την ανεξαρτησία και την προστασία των δημοσίων υπαλλήλων και την αποπολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης και αφετέρου θα στόχευε στη διασφάλιση της συνέχειας, της σταθερότητας, της ενότητας και της αποτελεσματικότητας της διοίκησης, για τη βέλτιστη εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος (Καμτσίδου, 2018; Κτιστάκη, 2020).

Η κρισιμότερη αλλαγή, ως λύση στην αυθαιρεσία, σημειώθηκε το 1911, κατά την αναθεώρηση του Συντάγματος υπό τον Ελευθέριο Βενιζέλο, με την καθιέρωση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων. Αυτή η κίνηση είχε ως στόχο την προστασία των υπαλλήλων από αυθαίρετες παρεμβάσεις της πολιτικής εξουσίας και τη διασφάλιση της νομιμότητας και της ομαλής λειτουργίας και συνέχειας των δημόσιων υπηρεσιών. Στο ίδιο άρθρο, 102, του Συντάγματος του 1911, προβλέπονται και εξαιρέσεις της μονιμότητας (γενικοί γραμματείς υπουργείων, ιδιαίτεροι γραμματείς υπουργών κ.ά.), καθιερώνοντας, όχι ρητά, το σύστημα των μετακλητών υπαλλήλων. Αφηνόταν, έτσι, περιθώριο στην πολιτική ηγεσία να επιλέξει μικρό αριθμό υπαλλήλων, προκειμένου να υπάρχει εποικοδομητική σχέση μεταξύ του υπαλληλικού σώματος και της πολιτικής ηγεσίας (Καμτσίδου, 2018; Κτιστάκη, 2020).

Σύμφωνα με τη μελέτη του Αργυριάδη (1970), εμπειρογνώμονα του ΟΟΣΑ (Μακρυδημήτρης & Μιχαλόπουλος, 2000), ως το 1952 δεν υπήρχε ενιαίο θεσμικό πλαίσιο διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού για το σύνολο των υπηρεσιών. Αντίθετα, κάθε φορέας εφαρμόζε δικό του σύστημα. Η αποσπασματικότητα και ο κατακερματισμός στον τρόπο διαχείρισης του προσωπικού αναδείκνυε την ανάγκη καθορισμού ενός πλαισίου καθολικής ισχύος.

Το 1951 θεσπίστηκε ο πρώτος Δημοσιοϋπαλληλικός Κώδικας (ν. 1811/1951), που προέβλεπε τη συγκρότηση του Ανώτατου Συμβουλίου Δημοσίων Υπηρεσιών (ΑΣΔΥ) για την επιβολή αξιοκρατικών διαδικασιών και την αποφυγή της πελατειακής νοοτροπίας στις προσλήψεις (Τζέμος Β. , 2020). Το ΑΣΔΥ ήταν υπεύθυνο για την προαγωγή στον 1^ο βαθμό, τον ανώτατο βαθμό προαγωγής των μόνιμων δημοσίων υπαλλήλων. Η προαγωγή αποτελούσε και προϋπόθεση για την τοποθέτηση στην ανώτατη θέση της υπαλληλικής ιεραρχίας, αυτή του Γενικού Διευθυντή. Ίσχυε ένα σύστημα πάγιας ιεραρχίας. Στη συνέχεια, η αρμοδιότητα προαγωγής στον 1^ο βαθμό μεταφέρθηκε στο υπουργικό συμβούλιο (ν.δ. 2980/1954), ένα κατ' εξοχήν πολιτικό όργανο, γεγονός που αντανάκλα τη σχέση εμπιστοσύνης αλλά και εξάρτησης μεταξύ πολιτικού και διοικητικού (Πικραμένος, 2008).

Με το ν.δ. 4352/1964 τροποποιήθηκε το ανωτέρω πλαίσιο. Το καθεστώς της πάγιας ιεραρχίας μετατρέπεται σε σύστημα κινητής ιεραρχίας. Με την αποχώρηση των κατόχων των θέσεων υπό το προηγούμενο καθεστώς, οι θέσεις μετατρέπονταν αυτοδίκαια σε θέσεις τριετούς θητείας και καλύπτονταν από πρόσωπα που πληρούν συγκεκριμένα τυπικά προσόντα (πτυχίο ΑΕΙ, διοικητική και επιστημονική δεξιότητα). Τα πρόσωπα αυτά δεν ήταν απαραίτητα μόνιμοι υπάλληλοι, στο πλαίσιο του συστήματος της σταδιοδρομίας, αλλά δινόταν η δυνατότητα υποψηφίων και εκτός της

υπαλληλικής ιεραρχίας, πρόβλεψη που κρίθηκε αντισυνταγματική. Η επιλογή και ο διορισμός των ανώτατων διοικητικών στελεχών γινόταν κατόπιν απόφασης του υπουργικού συμβουλίου. Περαιτέρω, προβλεπόταν ο διορισμός ειδικών συμβούλων στα πολιτικά γραφεία, με συμβάσεις ορισμένου χρόνου. Το πλαίσιο του 1964 δεν έτυχε εφαρμογής, καθώς το 1966 επανήλθαν σε ισχύ οι προϋφιστάμενες ρυθμίσεις (1951, 1954) (Πικραμένος, 2008).

Κατά τη διάρκεια της δικτατορίας, υπήρξε πλήρης μεταβολή του συστήματος. Όλες οι ανώτερες θέσεις της διοικητικής ιεραρχίας καλύπτονται από προσωπικό φίλα διακείμενο στην ηγεσία, προκειμένου να υπάρχει πλήρης έλεγχος της διοίκησης. Επίσης, υπάλληλοι του προηγούμενου καθεστώτος είχαν υποβιβασθεί, απολυθεί ή εξαναγκαστεί σε παραίτηση (Πικραμένος, 2008).

3.2 Πρόσφατες μεταρρυθμίσεις

Κατά την Γ' Ελληνική Δημοκρατία, επιδιώχθηκε αποκατάσταση της διαμορφωμένης, από το καθεστώς της επταετίας, κατάστασης ως προς το υπηρεσιακό καθεστώς των υπαλλήλων και ως προς τις διαδικασίες πλήρωσης θέσεων ευθύνης, και επανήλθαν σε ισχύ οι προβλέψεις της δεκαετίας του '50. Με το π.δ. 611/1977, προβλέφθηκε ο θεσμός του Αναπληρωτή Γενικού Διευθυντή μεταξύ του 1^{ου} και 2^{ου} βαθμού, δημιουργώντας πλέον δύο βαθμούς στην ανώτατη διοικητική ιεραρχία, με αρμοδιότητες παρόμοιες. Μέχρι πρότινος η θέση του Αναπληρωτή καλυπτόταν κατόπιν προαγωγής στον 1^ο βαθμό και δεν αποτελούσε ξεχωριστό βαθμό που παραπέμπει σε θέση (Κτιστάκη, 2020; Πικραμένος, 2008).

Τη δεκαετία του 1980 εγκαινιάστηκε μία νέα συνθήκη, με τον ν. 1232/1982, οι ρυθμίσεις του οποίου καταργούσαν την ανώτατη διοικητική ιεραρχία. Οι αρμοδιότητες μεταβιβάζονται στον υπουργό, ο οποίος με τη σειρά του μεταβιβάζει τις αρμοδιότητες, αποφασιστικές και επιτελικές, σε γενικούς γραμματείς, ειδικούς συμβούλους και συνεργάτες, όλοι μετακλητοί υπάλληλοι. Με την κατάργηση της κορυφής της διοικητικής ιεραρχίας και τη μεταφορά των αρμοδιοτήτων σε μετακλητό προσωπικό της εμπιστοσύνης της εκάστοτε πολιτικής ηγεσίας, καταστρατηγείται η αρχή της συνέχειας και εύρυθμης λειτουργίας της διοίκησης και περιθωριοποιούνται οι αρχές της αξιοκρατίας και της ισότητας. Η κορυφή της διοίκησης, που εκ των πραγμάτων, διαδραματίζει κρίσιμο ρόλο στη διαμόρφωση και υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών, αφενός μεταβάλλεται με κάθε αλλαγή ηγεσίας και αφετέρου δεν κατέχει την απαραίτητη εξειδικευμένη διοικητική εμπειρία, προκειμένου να φέρει σε πέρας τις διοικητικές υποθέσεις του οικείου υπουργείου. Οι οργανικές μονάδες που παρέμειναν ήταν η Διεύθυνση, το Τμήμα και το Αυτοτελές Γραφείο. Ο ν.1586/1986 προέβλεπε τριετή

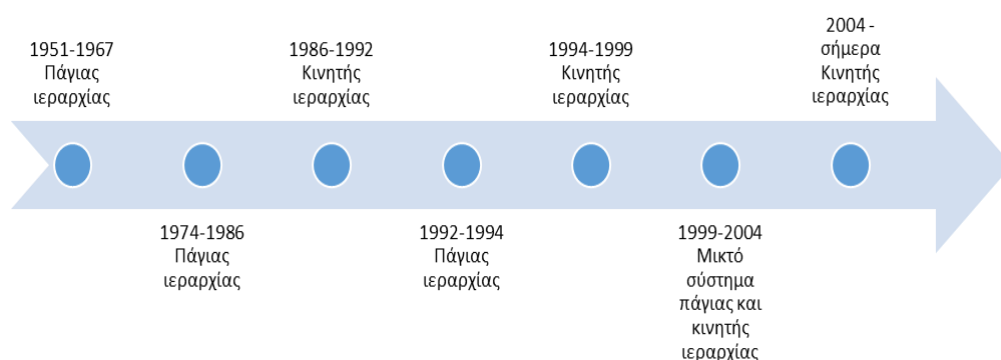
ανάθεση καθηκόντων, με βάση καθορισμένα προσόντα, αποσυνδέοντας έτσι τον βαθμό από τα καθήκοντα. Το φαινόμενο της «συγκατοίκησης» μόνιμων δημόσιων υπάλληλων με μετακλητούς υπαλλήλους, στα ανώτερα και ανώτατα στρώματα της διοίκησης, δεν φαίνεται να είναι αποτέλεσμα κατάλληλα προετοιμασμένης και σχεδιασμένης απόφασης. Το υβριδικό αυτό μοντέλο συνύπαρξης μόνιμων και μετακλητών υπαλλήλων στην κορυφή της διοικητικής ιεραρχίας επικρατεί μέχρι και σήμερα (Κτιστάκη, 2020; Πικραμένος, 2008; Ραμματά & Γρηγοριάδου, 2021).

Τη δεκαετία του 1990, επαναφέρεται ο θεσμός της Γενικής Διεύθυνσης, ως ανώτατη βαθμίδα στη διοικητική ιεραρχία, η οποία άλλοτε καταλαμβάνεται στο πλαίσιο της κινητής ιεραρχίας, με ανάθεση καθηκόντων και τριετή θητεία (ν. 1892/1990), άλλοτε στο πλαίσιο της πάγιας ιεραρχίας, με προαγωγή (ν. 2085/1992). Ο νομοθέτης, στον ν.1892/1990, εισήγαγε μία κρίσιμη καινοτομία σε ό,τι αφορά τη διαφάνεια και την αξιοκρατία. Η τελική επιλογή στις θέσεις ευθύνης, πλέον, δεν πραγματοποιείται από το υπουργικό συμβούλιο αλλά από Ειδικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο αποτελούμενο από δικαστές, διδακτικό προσωπικό των ΑΕΙ και εκπρόσωπο της ΑΔΕΔΥ.

Το 1994, συστήνεται το ΑΣΕΠ (Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού), με στόχο να εξασφαλίσει τη διαφάνεια και την αντικειμενικότητα στις προσλήψεις και τις προαγωγές στη δημόσια διοίκηση (ν.2190/1994). Επαναφέρεται η κινητή ιεραρχία και οι θέσεις των προϊστάμενων οργανικών μονάδων καλύπτονται, κατόπιν επιλογής από αρμόδιο Ειδικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο, με τριετή θητεία, υπό την προϋπόθεση ότι πληρούν προβλεπόμενες απαιτήσεις και κατέχουν συγκεκριμένα προσόντα. Η ίδρυση του ΑΣΕΠ θεωρήθηκε σημαντικό βήμα προς την αντιμετώπιση των πελατειακών σχέσεων και τη δημιουργία ενός πιο αξιοκρατικού συστήματος (Πικραμένος, 2008).

Ο ΥΚ του 1999 (ν. 2683/1999) καθιέρωσε ένα μικτό σύστημα επιλογής προϊσταμένων. Σύμφωνα με αυτό, η επιλογή στη θέση προϊσταμένων Γενικής Διεύθυνσης και Διεύθυνσης πραγματοποιούνταν από το Ειδικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο, στο πλαίσιο της πάγιας ιεραρχίας δια της προαγωγής, υπό την προϋπόθεση ύπαρξης κενής θέσης και κατοχής συγκεκριμένων τυπικών προσόντων. Για την πλήρωση των θέσεων προϊσταμένων Τμημάτων και Αυτοτελών Γραφείων προκρίθηκε το σύστημα κινητής ιεραρχίας, με ανάθεση καθηκόντων για 3ετή θητεία, με επιλογή από το Υπηρεσιακό Συμβούλιο (ΥΣ) κατόπιν πλήρωσης συγκεκριμένων, ωστόσο αόριστων ως προς τη μέτρησή τους, κριτηρίων (Κτιστάκη, 2014; Πικραμένος, 2008; Ραμματά, 2017).

Η δεκαετία του 2000, έφερε νέες ρυθμίσεις. Με τον ν. 3260/2004, επανέρχονται σε ισχύ οι προβλέψεις του 1994, σύμφωνα με τις οποίες αποσυνδέεται ο βαθμός από τα καθήκοντα και την ανάληψη θέσεων ευθύνης. Όλοι οι προϊστάμενοι οργανικών μονάδων θα επιλέγονταν, με ανάθεση καθηκόντων για τριετή θητεία, στο πλαίσιο της κινητής ιεραρχίας, σύστημα που ισχύει ως σήμερα.



Εικόνα 1: Κινητή και πάγια ιεραρχία στο πλαίσιο των νομοθετικών προβλέψεων

Συνοψίζοντας, ως τις αρχές της δεκαετίας του 2000 το νομοθετικό πλαίσιο χαρακτηρίζεται από συχνές αλλαγές του συστήματος επιλογής σε θέσεις ευθύνης. Όργανο επιλογής ως τη δεκαετία του '90 ήταν το υπουργικό συμβούλιο, προσδίδοντας έναν πολιτικό χαρακτήρα στην επιλογή, το οποίο, στη συνέχεια, αντικαταστάθηκε με το Ειδικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο. Χαρακτηριστικές ήταν και οι διαδοχικές εναλλαγές ως προς το αν οι θέσεις καλύπτονταν κατόπιν προαγωγής ή κατόπιν ανάθεσης καθηκόντων με συγκεκριμένη θητεία.

Υπό το πρίσμα αυτό, και με δεδομένο το διαχρονικό αίτημα για θεραπεία της διείσδυσης του πολιτικού και της ευνοιοκρατίας στη δημόσια διοίκηση, μελετήθηκε και ψηφίστηκε νέος νόμος για την κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων το 2007 (ν. 3528/2007) ο οποίος, με τις μεταγενέστερες τροποποιήσεις του, παραμένει σε ισχύ ως σήμερα. Ο νομοθέτης θέσπισε συγκεκριμένες διαδικασίες και κριτήρια για την επιλογή και προαγωγή των δημοσίων υπαλλήλων, ενσωματώνοντας για πρώτη φορά πιο σαφή και μετρήσιμα κριτήρια αξιολόγησης της απόδοσης και της εμπειρίας των υπαλλήλων. Η βαθμολογική προαγωγή παραμένει αποσυνδεδεμένη από τα καθήκοντα και οι υποψήφιοι αναλαμβάνουν θέση ευθύνης ανάλογα με τα μόρια που συμπληρώνουν, βάσει της προϋπηρεσίας, της εμπειρίας, των τυπικών προσόντων και των ικανοτήτων τους (Ραμματά, 2017; Κτιστάκη, 2020).

Ο ν. 3839/2010, εξειδίκευσε περαιτέρω τα κριτήρια, προέβλεψε τη γραπτή διαδικασία, υπό την επίβλεψη του ΑΣΕΠ, για την ανάληψη καθηκόντων ευθύνης όλων των οργανικών μονάδων με θητεία πενταετή. Η διάρκεια της θητείας ήταν δηλωτική της

ικανοποίησης της ανάγκης αποσύνδεσης της επιλογής σε θέση ευθύνης από την κυβερνητική θητεία, ως πραγμάτωση της αρχής της συνέχειας της διοίκησης και της ενδυνάμωσης του υπηρεσιακού ρόλου των στελεχών (Σπανού, 2016). Επίσης, εισήχθη και η διαδικασία της συνέντευξης, οι ερωτήσεις της οποίας θα προέκυπταν τυχαία, από τράπεζα ερωτήσεων. Συστήνεται το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙΣΕΠ) στο οποίο συμμετέχουν μέλη Ανεξάρτητων Αρχών (ΑΣΕΠ και Συνήγορος του Πολίτη) με στόχο αυξημένες εγγυήσεις ανεξαρτησίας. Ο νόμος εφαρμόστηκε μόνο ως προς τις μεταβατικές διατάξεις (Κασιμάτη, 2021; Ραμματά, 2017).

Με τον ν. 4024/2011 έγινε απόπειρα να ενταχθεί στα κριτήρια επιλογής σε θέσεις ευθύνης και στη βαθμολογική προαγωγή η αξιολόγηση βάσει στοχοθεσίας. Η ρύθμιση δεν έτυχε εφαρμογής, καθώς το σύστημα αξιολόγησης/στοχοθεσίας δεν είχε εξορθολογιστεί, ώστε να αποδώσει τα αναμενόμενα (Ραμματά, 2017).

Επόμενος, διαδοχικά, νόμος, ο οποίος επίσης δεν εφαρμόστηκε, ήταν ο 4275/2014. Οι προβλέψεις εντάχθηκαν στο πλαίσιο των μνημονιακών υποχρεώσεων για μεταρρύθμιση της σχέσης διοίκησης και πολιτικής, με στόχο τη θεσμική συνέχεια μέσω της ενίσχυσης της ανώτερης διοικητικής υπαλληλίας και μείωσης των μετακλητών υπαλλήλων (Σπανού, 2018). Οι ρυθμίσεις έθεσαν εκ νέου τα θεμέλια επιλογής προϊσταμένων. Επανακαθορίστηκαν τα προσόντα και τα κωλύματα επιλογής ενώ η διαδικασία θα γινόταν σε τρία στάδια, χωρίς μοριοδότηση. Κατά το πρώτο στάδιο θα γινόταν έλεγχος των προϋποθέσεων συμμετοχής, στο δεύτερο θα υλοποιούνταν γραπτός διαγωνισμός υπό την επίβλεψη του ΑΣΕΠ όσων πληρούσαν τις προϋποθέσεις, και στο τελευταίο θα διενεργούνταν η συνέντευξη τριπλάσιου αριθμού των προκηρυσσόμενων θέσεων. Ο νόμος προέβλεπε τη σύσταση ΕΙΣΕΠ, ΣΕΠ (Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων) και ΥΣ σε κάθε υπουργείο και ενός Κεντρικού ΕΙΣΕΠ, που θα ιδρυόταν στο αρμόδιο υπουργείο για το προσωπικό της δημόσιας διοίκησης. Κρίσιμη, σε επίπεδο διαφάνειας, αμεροληψίας και μεθόδου διενέργειας της συνέντευξης, ήταν η εισαγωγή της δομημένης συνέντευξης, κατά την οποία θα ήταν εφικτή η διαμόρφωση εικόνας για την προσωπικότητα, τις ικανότητες και την καταλληλότητα των υποψηφίων με μεγαλύτερη αντικειμενικότητα (Ραμματά, 2017; Ραμματά & Γρηγοριάδου, 2021).

Η επόμενη νομοθετική πρόβλεψη, οι διατάξεις της οποίας εφαρμόστηκαν τροποποιώντας τον ν. 3528/2007, πραγματοποιήθηκε με τον νόμο 4369/2016. Με γνώμονα την πραγμάτωση των αρχών της ισότητας και της αξιοκρατίας, της αποκομματικοποίησης και της θεσμικής συνέχειας, επιχειρήθηκε η δημιουργία ενός

συστήματος που περιλαμβάνει τη σύσταση Μητρώου Επιτελικών Στελεχών, το βαθμολόγιο, το σύστημα αξιολόγησης και το σύστημα επιλογής προϊσταμένων. Τα ανωτέρω χαρακτηριστικά αποτελούσαν υποχρεώσεις του 3^{ου} Μνημονίου Συνεργασίας (Σπανού, 2018). Ο νόμος εισήγαγε ένα νέο σύστημα επιλογής προϊσταμένων, με βάση συγκεκριμένα κριτήρια, όπως η απόδοση, η εμπειρία και τα τυπικά προσόντα. Σε ό,τι αφορά τις προϋποθέσεις, δίνεται έμφαση στην κατοχή του Α' βαθμού και στην αποφοίτηση από την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης (ΕΣΔΔΑ). Τα κριτήρια που αξιολογούνται περιλαμβάνουν τα τυπικά και επαγγελματικά προσόντα, την εργασιακή εμπειρία και την άσκηση καθηκόντων σε θέσεις ευθύνης, την αξιολόγηση και τη δομημένη συνέντευξη, πολλαπλασιαζόμενα με συγκεκριμένο συντελεστή ανάλογα με τη θέση ευθύνης. Τα συλλογικά όργανα επιλογής διαφοροποιούνται ως προς τη σύνθεση, καθώς στο ΕΙΣΕΠ πλέον περιλαμβάνεται στέλεχος του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης (ΕΚΔΔΑ) και ένας Γενικός Γραμματέας, ενώ στο ΣΕΠ περιλαμβάνεται ένας Γενικός Γραμματέας και ένας προϊστάμενος Γενικής Διεύθυνσης.

Ερωτήματα γεννώνται ως προς τους στόχους αλλαγής της σύνθεσης των συμβουλίων και τον βαθμό κατά τον οποίο είναι ανεξάρτητα από την πολιτική διεύθυνση. Το Μητρώο Επιτελικών Στελεχών ήταν μία καινοτόμα πρόβλεψη κατά την οποία θα δημιουργούνταν μία δεξαμενή αξιολόγων στελεχών της δημόσιας διοίκησης, από την οποία θα αντλούνταν υποψήφιοι, προκειμένου να καλύψουν επιτελικές θέσεις στη διοικητική ιεραρχία της κεντρικής διοίκησης και του ευρύτερου δημόσιου τομέα (Κασιμάτη, 2021). Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση, οι επιλεγέντες από το Μητρώο, αναλαμβάνουν την εκτέλεση και εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών και *“μεταβάλλονται από υβρίδια συγκεχυμένης πολιτικό-διοικητικής λειτουργίας σε καθαρά διοικητικά όργανα, με καθορισμένες αρμοδιότητες και εγγυήσεις διασφάλισης της «θεσμικής μνήμης»”*.

Στο μεταξύ, με τον νόμο για το Επιτελικό Κράτος (ν. 4622/2019) καταργήθηκε το Μητρώο Επιτελικών Στελεχών και προστέθηκε ο θεσμός του Υπηρεσιακού Γραμματέα, ως την υψηλότερη βαθμίδα στη διοικητική ιεραρχία, προκειμένου ορισμένες αρμοδιότητες να μεταφερθούν στη διοίκηση, να αποδεσμευτούν από τη βούληση της πολιτικής ηγεσίας και να προαχθεί η αποκομματικοποίηση της διοίκησης (Αιτιολογική Έκθεση).

Στη συνέχεια, προωθήθηκε μία νέα μεταρρύθμιση (ν. 4674/2020) κατά την οποία διατηρήθηκε ο βασικός κορμός του ν. 4369/2016 και, με κάποιες τροποποιήσεις και συμπληρώσεις, αποτελεί το υφιστάμενο σύστημα επιλογής σε θέσεις ευθύνης. Τέλος, οι νόμοι 4690/2020, 4795/2021 και 4915/2022 προέβλεψαν μία σειρά ρυθμίσεων

σχετικά με τη μοριοδότηση άσκησης καθηκόντων ευθύνης πάνω από δεκαετία, το ΕΙΣΕΠ για την επιλογή προϊσταμένων στις ανεξάρτητες αρχές και τη μοριοδότηση και την εξειδίκευση των σχετικών με τη δομημένη συνέντευξη, αντίστοιχα.

Συνοψίζοντας, η ρύθμιση του πλαισίου ανάληψης θέσεων ευθύνης στη δημόσια διοίκηση έχει αποτελέσει αντικείμενο αλληπάλληλων νομοθετικών ρυθμίσεων με στόχο τη βελτίωση και αντικειμενικοποίησή του. Οι διαρκείς τροποποιήσεις του θεσμικού πλαισίου ενός τόσο κομβικού ζητήματος για την οργάνωση και λειτουργία της διοίκησης, δεν έχει φέρει τα επιθυμητά αποτελέσματα, καθώς, αφενός, απουσιάζει η συνέχεια και η σταθερότητα, με αποτέλεσμα να μην υπάρχει και αίσθηση ευθύνης, και αφετέρου, η εμπειρία έχει δείξει ότι δεν επιλέγονταν πάντα οι πιο ικανοί (Κτιστάκη, 2014; Πικραμένος, 2008).

3.3 Υφιστάμενο Πλαίσιο

Η νομοθετική εξέλιξη έχει κατευθυνθεί προς την ενίσχυση της διαφάνειας και της αξιοκρατίας, με την ίδρυση του ΑΣΕΠ και την εισαγωγή πιο αντικειμενικών και μετρήσιμων κριτηρίων για την ανάδειξη στελεχών. Ωστόσο, η πρακτική εφαρμογή αυτών των νόμων συνεχίζει να αποτελεί πρόκληση, με τις αδυναμίες, που προκύπτουν από την κουλτούρα και τις δομές της δημόσιας διοίκησης, να παραμένουν επίκαιρες.

Το υφιστάμενο πλαίσιο επιλογής προϊσταμένων στην ελληνική δημόσια διοίκηση καθορίζεται στα άρθρα 84-87 του νόμου 3528/2007 «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ» (Α' 26).

Σύμφωνα με την παρ. 7 του άρθρου 84 του ν.3528/2007, ως οργανικές μονάδες για την επιλογή σε θέσεις ευθύνης, ορίζονται η Γενική Διεύθυνση, η Διεύθυνση, το Τμήμα, το Αυτοτελές Τμήμα, οι μονάδες αντίστοιχου επιπέδου και τα ενδιάμεσα επίπεδα.

Αναλυτικότερα, στο άρθρο 84 καθορίζονται οι όροι και οι προϋποθέσεις βάσει των οποίων ένας υπάλληλος μπορεί να υποβάλει υποψηφιότητα για ανάληψη θέσης ευθύνης και να επιλεγεί ως προϊστάμενος/η οργανικής μονάδας. Οι υποψήφιοι θα πρέπει να πληρούν συγκεκριμένες προϋποθέσεις ως προς την κατηγορία, τον βαθμό, την προηγούμενη εμπειρία σε θέση ευθύνης του ίδιου ή κατώτερου επιπέδου, τα τυπικά προσόντα, τον μέσο όρο βαθμολογίας στις εκθέσεις αξιολόγησης, με βάση το προϊσχύσαν νομοθετικό πλαίσιο.

Στόχος του συγκεκριμένου άρθρου (84) ήταν η αναδιαμόρφωση του τρόπου επιλογής των προϊσταμένων μέσω της συστηματοποίησης και της εφαρμογής αντικειμενικών κριτηρίων. Με τον τρόπο αυτό, αφενός διασφαλίζονται εγγυήσεις διαφάνειας, αξιοκρατίας και αντικειμενικότητας και αφετέρου ικανοποιείται η αρχή της συνέχειας

της διοικητικής δράσης (ν. 3528/2007, Αιτιολογική έκθεση). Η συγκεκριμένη διάταξη, τροποποιήθηκε με το άρθρο 45 του νόμου 4674/2020. Εν προκειμένω, επιδιώχθηκε επικαιροποίηση του πλαισίου, με βάση την εμπειρία εφαρμογής του και την ικανοποίηση της αρχής της αποτελεσματικότητας της διοίκησης. Δεδομένων τούτων, λαμβάνεται υπόψη η εμπειρία στη διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού, η αρχαιότητα ή τα αυξημένα τυπικά προσόντα. Επιπλέον, δίνεται βάση και στην αποδοτικότητα των υποψηφίων με βάση τις εκθέσεις αξιολόγησης της τελευταίας τριετίας (Αιτιολογική έκθεση ν. 4674/2020).

Πιο αναλυτικά, η θέση προϊστάμενων Γενικής Διεύθυνσης καλύπτεται από υπαλλήλους κατηγορίας ΠΕ ή ΤΕ με την προϋπόθεση ότι πληρούν τα κριτήρια όπως αναφέρονται στον πίνακα 1:

Πίνακας 1: Προϋποθέσεις επιλογής Προϊστάμενων Γενικών Διευθύνσεων

Ως προϊστάμενοι Γενικής Διεύθυνσης επιλέγονται υπάλληλοι <u>εφόσον</u> :
«Α) έχουν ασκήσει καθήκοντα προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης για ένα (1) έτος τουλάχιστον ή
Β) έχουν ασκήσει καθήκοντα προϊσταμένου Διεύθυνσης για τρία (3) τουλάχιστον έτη ή
Γ) είναι κάτοχοι αναγνωρισμένου συναφούς διδακτορικού διπλώματος ή
απόφοιτοι της Ε.Σ.Δ.Δ.Α. ή
κάτοχοι αναγνωρισμένου συναφούς μεταπτυχιακού τίτλου,
κατέχουν βαθμό Α΄ με πλεονάζοντα χρόνο τουλάχιστον οκτώ (8) έτη στο βαθμό αυτόν και
<u>είτε</u> έχουν ασκήσει καθήκοντα Προϊσταμένου Τμήματος για τρία (3) έτη τουλάχιστον
<u>είτε</u> έχουν κατά την τελευταία τριετία εξαιρετική επίδοση (μ.ό. βαθμολογίας από 90 έως 100 στις εκθέσεις αξιολόγησης, μετά από την οριστικοποίηση αυτών από την Ειδική Επιτροπή Αξιολόγησης) ή
Δ) κατέχουν τον βαθμό Α΄ με πλεονάζοντα χρόνο τουλάχιστον δέκα (10) έτη και
<u>είτε</u> έχουν ασκήσει καθήκοντα Προϊσταμένου για πέντε (5) έτη τουλάχιστον, εκ των οποίων δύο (2) έτη σε Διεύθυνση,
<u>είτε</u> έχουν κατά την τελευταία τριετία εξαιρετική επίδοση στα καθήκοντά τους, (μ.ό. βαθμολογίας από 90 έως 100 στις εκθέσεις αξιολόγησης, μετά από την οριστικοποίηση αυτών από την Ειδική Επιτροπή Αξιολόγησης)».

Αξίζει να σημειωθεί ότι, για την επιλογή στην κορυφή της διοικητικής ιεραρχίας και την πλήρωση των Γενικών Διευθύνσεων, παρέχεται η δυνατότητα υποβολής υποψηφιότητας σε υπαλλήλους που δεν ανήκουν στη δύναμη του οικείου υπουργείου,

με την προϋπόθεση ότι πληρούν τους απαιτούμενους όρους και υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του ΥΚ. Η πρόβλεψη αυτή δηλώνει τη βούληση του νομοθέτη για διεύρυνση της δεξαμενής των υποψηφίων και ανανέωση του προσωπικού, προκειμένου να επιλεγούν οι πιο κατάλληλοι για τη θέση, δημιουργώντας ένα υπόβαθρο κινητικότητας και ευγενούς ανταγωνισμού μεταξύ των υπαλλήλων των υπηρεσιών (Ραμματά, 2017).

Σχετικά με τη θέση προϊστάμενων επιπέδου Διεύθυνσης, προβλέπεται η κάλυψη από υπαλλήλους κατηγορίας ΠΕ ή ΤΕ, με την προϋπόθεση ότι πληρούν τα κριτήρια, όπως αναφέρονται στον πίνακα 2:

Πίνακας 2: Προϋποθέσεις επιλογής Προϊστάμενων Διεύθυνσης

Ως προϊστάμενοι Διεύθυνσης επιλέγονται υπάλληλοι <u>εφόσον</u> :
«α) έχουν ασκήσει καθήκοντα προϊσταμένου Διεύθυνσης επί ένα (1) έτος τουλάχιστον ή
β) είναι κάτοχοι αναγνωρισμένου συναφούς διδακτορικού διπλώματος ή
απόφοιτοι της Ε.Σ.Δ.Δ.Α. ή
κάτοχοι αναγνωρισμένου συναφούς μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών,
κατέχουν τον βαθμό Α` με πλεονάζοντα χρόνο τουλάχιστον έξι (6) έτη
και
<u>είτε</u> έχουν ασκήσει καθήκοντα Προϊσταμένου Τμήματος για ένα (1) έτος τουλάχιστον
<u>είτε</u> έχουν κατά την τελευταία τριετία εξαιρετική επίδοση στα καθήκοντά τους
<u>είτε</u> έχουν κατά την τελευταία τριετία εξαιρετική επίδοση (μ.ό. βαθμολογίας από 90 έως 100 στις εκθέσεις αξιολόγησης, μετά από την οριστικοποίηση αυτών από την Ειδική Επιτροπή Αξιολόγησης) ή
γ) κατέχουν τον βαθμό Α` και έχουν ασκήσει συνολικά τουλάχιστον για τρία (3) έτη καθήκοντα Προϊσταμένου Τμήματος ή
δ) κατέχουν τον βαθμό Α` με πλεονάζοντα χρόνο τουλάχιστον δέκα (10) έτη και έχουν κατά την τελευταία τριετία εξαιρετική επίδοση στα καθήκοντά τους,
<u>είτε</u> έχουν κατά την τελευταία τριετία εξαιρετική επίδοση (μ.ό. βαθμολογίας από 90 έως 100 στις εκθέσεις αξιολόγησης, μετά από την οριστικοποίηση αυτών από την Ειδική Επιτροπή Αξιολόγησης)».

Τέλος, η θέση προϊστάμενων Τμήματος ή αντίστοιχου επιπέδου καλύπτεται από υπαλλήλους κατηγορίας ΠΕ ή ΤΕ, με την προϋπόθεση ότι πληρούν τα κριτήρια, όπως αναφέρονται στον πίνακα 3:

Ως Προϊστάμενοι Τμήματος ή αντίστοιχου επιπέδου οργανικής μονάδας επιλέγονται υπάλληλοι, εφόσον:
κατά την τελευταία τριετία έχουν τουλάχιστον δύο (2) εκθέσεις αξιολόγησης με βαθμολογία 75-100, κατόπιν οριστικοποίησης από την Ειδική Επιτροπή Αξιολόγησης και
«α) κατέχουν Α` βαθμό και τρία (3) έτη πραγματικής δημόσιας υπηρεσίας ή
β) κατέχουν βαθμό Α` και έχουν ασκήσει κατ' ελάχιστον ένα (1) έτος καθήκοντα Προϊσταμένου Τμήματος».

Στο ίδιο άρθρο, προβλέπονται και μία σειρά από κωλύματα, προκειμένου να υποβάλει υπάλληλος υποψηφιότητα για τις θέσεις προϊσταμένων οργανικών μονάδων, συμπεριλαμβανομένης και αυτής του Υπηρεσιακού Γραμματέα.

Συγκεκριμένα, δεν επιτρέπεται:

1. η αυτοδίκαιη αποχώρηση υπαλλήλου εντός ενός έτους από τη λήξη της προθεσμίας υποβολής υποψηφιότητας,
2. Να βρίσκεται εντός της δοκιμαστικής υπηρεσίας,
3. Να τελεί σε αργία ή διαθεσιμότητα,
4. Να αντιμετωπίζει τελεσίδικη καταδίκη για συγκεκριμένα αδικήματα του Κώδικα (παρ. 1, άρθρο 8), ή
5. Να αντιμετωπίζει τελεσίδικη πειθαρχική ποινή βαρύτερη της επιβολής προστίμου των αποδοχών τεσσάρων μηνών.

Χρήσιμο είναι να διευκρινιστεί ότι τα ίδια κωλύματα ισχύουν και για την πλήρωση της θέσης Υπηρεσιακού Γραμματέα, κατά το άρθρο 36 του νόμου 4622/2019. Επιπλέον, το σύνολο των ανωτέρω προϋποθέσεων θα πρέπει να συντρέχει κατά την ημερομηνία κατά την οποία λήγει η προθεσμία υποβολής των αιτήσεων.

Τέλος, επισημαίνεται ότι αναγνωρίζεται η δυνατότητα συμμετοχής στη διαδικασία επιλογής σε υπαλλήλους εάν διαθέτουν τον βασικό τίτλο σπουδών, που απαιτείται για τη συγκεκριμένη θέση και εφόσον προβλέπεται ότι οι υπάλληλοι του κλάδου αυτού μπορούν να προΐστανται σε αυτή τη θέση, ανεξάρτητα από τον κλάδο στον οποίο ανήκουν. Περαιτέρω, οι απόφοιτοι της ΕΣΔΔΑ έχουν το δικαίωμα να υποβάλουν υποψηφιότητα για οποιαδήποτε θέση ευθύνης προκηρύσσεται, ανεξάρτητα από το αν ο τίτλος σπουδών τους συμπίπτει με τα τυπικά προσόντα της θέσης. Ωστόσο, θα πρέπει να διαθέτουν τα επιπλέον προσόντα που απαιτούνται, όπως π.χ. γνώση ξένων γλωσσών και την απαραίτητη εμπειρία.

Στην αιτιολογική έκθεση του ν. 4674/2020, σχετικά με τις προϋποθέσεις συμμετοχής στη διαδικασία επιλογής σε θέση ευθύνης, λαμβάνεται υπόψη το σύστημα σταδιοδρομίας στη Δημόσια Διοίκηση και καθιερώνεται ως απαραίτητη προϋπόθεση, για τις θέσεις Γενικής Διεύθυνσης και Διεύθυνσης, η προηγούμενη άσκηση καθηκόντων σε θέση ευθύνης, τουλάχιστον επιπέδου Τμήματος. Η εμπειρία σε ζητήματα διαχείρισης ανθρώπινων πόρων είναι επιβεβλημένη για τους κατόχους θέσης ευθύνης. Η εμπειρία κρίνεται εξίσου σημαντική με την αρχαιότητα ή τα αυξημένα τυπικά προσόντα, αποτελώντας συστατικό της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης. Εξίσου σημαντικό ρόλο διαδραματίζει και η εργασιακή απόδοση των υποψηφίων, όπως αυτή καταγράφεται στις εκθέσεις αξιολόγησης.

Στο άρθρο 85, καθορίζονται οι ομάδες κριτηρίων, που λαμβάνονται υπόψη, και η μοριοδότησή τους. Προβλέπονται 4 ομάδες. Η πρώτη αφορά στα τυπικά και εκπαιδευτικά προσόντα και στα προσόντα επαγγελματικής κατάρτισης (σπουδές, ξένες γλώσσες, ΕΣΔΔΑ, επιμόρφωση). Η δεύτερη αφορά στην εμπειρία και στην άσκηση καθηκόντων ευθύνης (υπηρεσία και αναγνώριση προϋπηρεσίας, εμπειρία σε θέση ευθύνης), η τρίτη στην αξιολόγηση (τελευταία τρία έτη) και η τέταρτη στη συνέντευξη (δομημένη συνέντευξη, με προϋποθέσεις διασφάλισης αξιοκρατίας και διαφάνειας).

Τα μόρια ανά ομάδα πολλαπλασιάζονται με προκαθορισμένο συντελεστή, ανάλογα με τη βαρύτητα της εκάστοτε ομάδας για το κάθε επίπεδο θέσης ευθύνης. Ενδεικτικά, ο συντελεστής για τα τυπικά προσόντα υποψηφίου επιπέδου προϊσταμένου τμήματος είναι 35% και ο συντελεστής της συνέντευξης είναι 25%. Ενώ αντίθετα, για τον υποψήφιο προϊστάμενο Γενικής Διεύθυνσης 25% και 40% αντίστοιχα. Παρατηρείται ότι όσο ανεβαίνει το επίπεδο θέσης ευθύνης, αυξάνεται ο συντελεστής της συνέντευξης και της αξίας που κατέχουν οι ικανότητες και οι ήπιες δεξιότητες των υποψηφίων. Αναλυτικότερα, οι συντελεστές βαρύτητας διαμορφώνονται ως εξής:

Πίνακας 4: Συντελεστές βαρύτητας ανά θέση ευθύνης

Προϊστάμ. Τμήματος:	Προϊστάμ. Διεύθυνσης:	Προϊστάμ. Γεν. Διεύθ.
35% για την (α) ομάδα	25% για την ομάδα (α),	25% για την ομάδα (α),
20% για τη (β) ομάδα	25% για τη (β) ομάδα	25% για την ομάδα (β),
20% για την ομάδα (γ)	15% για την ομάδα (γ)	10% για την ομάδα (γ)
25% για την ομάδα (δ).	35% για την ομάδα (δ).	40% για την ομάδα (δ).

Στην παράγραφο 3 του άρθρου και στην εγκύκλιο «Περί επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων» (ΔΙΔΑΔ/Φ.35.54 /2611 /9356/ 25-6-2020 ΑΔΑ:ΨΘΓΚ46ΜΤΛ6-

7ΓΔ) αναλύονται διεξοδικά τα μόρια που λαμβάνονται κατά την αξιολόγηση των κριτηρίων, καθώς επίσης και όλη η διαδικασία επιλογής.

Η αιτιολογική έκθεση του ν. 4674/2020 αναφέρει σχετικά με τη μοριοδότηση των κριτηρίων της α' ομάδας, ότι όσον αφορά τα τυπικά προσόντα, δίνεται η δυνατότητα μοριοδότησης και των μεταπτυχιακών ή διδακτορικών τίτλων που δεν είναι συναφείς με τη θέση. Αυτό γίνεται επειδή η απόκτηση οποιουδήποτε μεταπτυχιακού τίτλου αποδεικνύει ικανότητες και δεξιότητες, όπως η οργάνωση, η διαχείριση χρόνου και πίεσης, καθώς και η κριτική σκέψη, ανεξάρτητα από το αντικείμενο σπουδών. Η ίδια ρύθμιση ισχύει και για τα διδακτορικά. Παράλληλα, μειώνεται η μοριοδότηση για τις πιστοποιημένες επιμορφώσεις, ώστε να αποφεύγεται η «εμμονή» για υπερβολική συγκέντρωση πιστοποιήσεων για ιδιοτελείς σκοπούς, οι οποίες δεν συμβάλλουν ουσιαστικά στο ζητούμενο αποτέλεσμα (Σπανού, 2018).

Σε σχέση με την εργασιακή εμπειρία, η μοριοδότηση γίνεται πιο ορθολογική. Ειδικότερα, ο συνολικός χρόνος υπηρεσίας, υπολογίζεται ξεχωριστά, διακρίνοντας τον χρόνο που έχει διανύσει κάποιος ως απλός υπάλληλος από τον χρόνο που έχει διανυθεί σε θέσεις ευθύνης, ενώ η μοριοδότηση διαφοροποιείται ανάλογα με το επίπεδο της θέσης ευθύνης. Έτσι, δίνεται η δυνατότητα σε όλους τους υπαλλήλους να συμμετέχουν στις διαδικασίες επιλογής με έναν δίκαιο και σταθμισμένο τρόπο, ανάλογα με τη σταδιοδρομία τους. Επιπλέον, διαφοροποιείται και αξιολογείται ξεχωριστά η άσκηση καθηκόντων ευθύνης, ανάλογα με το αν αυτή προκύπτει από κανονική διαδικασία επιλογής ή/και τοποθέτησης, ή αν πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο ειδικών διατάξεων ή αναπλήρωσης. Ο στόχος της πρόβλεψης είναι να ενισχυθεί η τήρηση των προβλεπόμενων διαδικασιών επιλογής, καθώς έχει διαπιστωθεί ότι οι φορείς συχνά δεν προχωρούν σε προκήρυξη για την κάλυψη θέσεων ευθύνης, παρά το ότι η διαδικασία προβλέπεται, και εφαρμόζουν διαδικασίες αναπλήρωσης.

Η αξιολόγηση μοριοδοτείται με βάση τις πραγματοποιηθείσες αξιολογήσεις της τελευταίας τριετίας, εφόσον οι υποψήφιοι είχαν αξιολογηθεί με το σύστημα του ν. 4369/2016 για δύο περιόδους. Η αξιολόγηση περιλαμβάνει κριτήρια που αφορούν και τυπικά προσόντα (γνώση του αντικειμένου), αλλά και ήπιες ικανότητες όπως αντίληψη, ενδιαφέρον, δημιουργικότητα, σχέσεις και συμπεριφορά στην υπηρεσία, ικανότητες στη διοίκηση και αποτελεσματικότητα.

Κατά την πρώτη εφαρμογή του νόμου η αξιολόγηση δε θα ληφθεί υπόψη ως κριτήριο. Στόχος ήταν να μετατοπιστεί χρονικά η αντίσταση της διοίκησης έναντι της αξιολόγησης και στη συνέχεια ενδεχομένως να καμφθεί και να μην πληγεί η ισχύς της πολιτικής ηγεσίας (Ραμματά & Γρηγοριάδου, 2021). Η αξιολόγηση, ως εργαλείο

εξορθολογισμού, υπήρξε ανέκαθεν, και παραμένει, «αγκάθι» στη δημόσια διοίκηση και αντιμετωπίζεται με επιφυλακτικότητα ή και απόρριψη, συχνά δεν εφαρμόζεται ή εφαρμόζεται προσχηματικά. Συνέπεια αυτού είναι η αδυναμία μέτρησης της αποτελεσματικότητας (Κοντιάδης & Δραμαλιώτη, 2019) αλλά και η έλλειψη πρακτικής αξίας στο σύστημα επιλογής προϊσταμένων.

Τέλος, η συνέντευξη αποτελεί το πιο αμφιλεγόμενο κριτήριο. Δίνεται η δυνατότητα διαμόρφωσης πληρέστερης εικόνας των υποψηφίων, δεδομένου ότι μπορεί να αναδειχθούν οι ικανότητες ηγεσίας και διοίκησης, διαχείρισης προσωπικού, κρίσεων, συγκρότησης προσωπικότητας κλπ. Ωστόσο, η συνέντευξη και η κρίση επί των υποψηφίων έχει υποκειμενικό χαρακτήρα και μπορεί να εισχωρήσουν και προσωπικά ή πολιτικά οφέλη και μεροληψία ή αδιαφάνεια. Προς θεραπεία αυτού κινήθηκε η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ), σύμφωνα με την οποία θα πρέπει να τηρούνται πρακτικά και να αιτιολογείται η κρίση των συνεντευξιαστών (Κτιστάκη, 2020; Πικραμένος, 2008; ΕΝΑΠ ΕΣΔΔΑ , 2022).

Περαιτέρω, η μορφή της συνέντευξης είναι πλέον συγκεκριμένη, δομημένη. Αποτελείται από δύο θεματικές. Η πρώτη αφορά σε συζήτηση για θέματα σχετικά με το αντικείμενο της υπηρεσίας και τις αρμοδιότητες της οργανωτικής μονάδας, σε συνδυασμό με δεξιότητες και προσόντα, όπως αυτά προκύπτουν από το βιογραφικό και τον φάκελο των υποψηφίων. Η δεύτερη βασίζεται σε ένα υποθετικό σενάριο, προκειμένου να αξιολογηθούν οι ικανότητες οργάνωσης, προγραμματισμού, διοίκησης, συντονισμού, διαχείρισης χρόνου, πίεσης και κρίσεων. Η τυποποιημένη διαδικασία, οι συγκεκριμένοι τύποι ερωτήσεων και η τήρηση πρακτικών συνιστούν εχέγγυα της αμεροληψίας, της διαφάνειας και της αξιοκρατίας. (Κτιστάκη, 2014; Κτιστάκη, 2020; Πικραμένος, 2008). Σύμφωνα με μια μελέτη για τα ανώτατα διοικητικά στελέχη (Kuperus & Rode, 2016), οι περισσότερες χώρες χρησιμοποιούν το εργαλείο της συνέντευξης, προκειμένου να φωτιστούν όλες οι πλευρές της προσωπικότητας, να αξιολογηθούν τα δυναμικά προσόντα των υποψηφίων και οι ικανότητές τους να ανταπεξέλθουν στα πολλά, ποικίλα και όλο και πιο πολύπλοκα καθήκοντα της διοίκησης και κυρίως των προϊσταμένων.

Στο άρθρο 86, αναπτύσσεται η διαδικασία επιλογής των προϊσταμένων. Για την επιλογή προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων αρμόδιο είναι το ΕΙΣΕΠ το οποίο ορίζεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, είναι πενταμελές και αποτελείται από δύο μέλη του ΑΣΕΠ, έναν Νομικό Σύμβουλο ή Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (ΝΣΚ), ένα μέλος του Επιστημονικού-Εκπαιδευτικού Συμβουλίου ή προϊστάμενο Διεύθυνσης εκπαιδευτικής μονάδας του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας

Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ) και τον Υπηρεσιακό Γραμματέα του οικείου υπουργείου, αν προβλέπεται, ή διαφορετικά τον Γενικό Γραμματέα. Τα ανωτέρω πρώτα τέσσερα μέλη υποδεικνύονται από τον Πρόεδρο του εκάστοτε φορέα. Η προκήρυξη για την πλήρωση θέσεων προϊσταμένων Γενικής Διεύθυνσης εκδίδεται πέντε μήνες πριν τη λήξη της θητείας.

Για την επιλογή προϊσταμένων Διευθύνσεων και για τη διενέργεια της δομημένης συνέντευξης για την επιλογή προϊσταμένων Τμήματος, συστήνεται σε κάθε Υπουργείο, με απόφαση του οικείου Υπουργού, Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΣΕΠ). Είναι πενταμελές και αποτελείται από τον Υπηρεσιακό Γραμματέα, έναν προϊστάμενο Γενικής Διεύθυνσης, έναν Νομικό Σύμβουλο ή Πάρεδρο του ΝΣΚ και δύο μέλη του ΑΣΕΠ.

Η θητεία των μελών του ΕΙΣΕΠ και των ΣΕΠ είναι τριετής. Επίσης τα αναπληρωματικά μέλη πρέπει να έχουν την ίδια ιδιότητα με τα τακτικά. Σχετικά με το μέλος που αναπληρώνει τον υπηρεσιακό Γραμματέα, αυτό πρέπει επίσης να έχει την ίδια ιδιότητα, να προέρχεται από άλλη υπηρεσία και επιλέγεται κατόπιν κλήρωσης από τριμελή επιτροπή που αποτελείται από μέλη του ΑΣΕΠ.

Η επιλογή προϊσταμένων Τμήματος διενεργείται από το οικείο ΥΣ. Η προκήρυξη για την πλήρωση θέσεων προϊσταμένων επιπέδου Διεύθυνσης και Τμήματος εκδίδεται τρεις μήνες πριν τη λήξη της θητείας.

Η θητεία των επιλεγέντων είναι τριετής ενώ συνεχίζουν να εκτελούν τα καθήκοντά τους μέχρι να επανατοποθετηθούν ή να οριστεί νέος προϊστάμενος.

Το υφιστάμενο πλαίσιο φαίνεται να εξασφαλίζει την ικανοποίηση του κριτηρίου μιας συνεκτικής αλλά και εξωστρεφούς ιεραρχίας, συνδυάζοντας τυπικά-στατικά προσόντα με διοικητική εμπειρία, καθώς και ουσιαστικές και δυναμικές δεξιότητες. Τα προσόντα αυτά αναδεικνύονται μέσα από τη δομημένη συνέντευξη, στη βάση των περιγραμμάτων των θέσεων εργασίας, ενώ παράλληλα δίνεται έμφαση στη σημασία της αξιολόγησης, παρά την εμφανή δυσκολία αποδοχής της από το δημοσιοϋπαλληλικό σώμα (Ραμματά & Γρηγοριάδου, 2021).

3.3.1 Αναπλήρωση προϊσταμένων

Αποφασιστικής σημασίας είναι οι προβλέψεις του άρθρου 87, σχετικά με την αναπλήρωση προϊσταμένων, στο πλαίσιο της αρχής της συνέχειας της διοίκησης και της απρόσκοπτης και εύρυθμης λειτουργίας των υπηρεσιών. Οι προβλέψεις έχουν ως σκοπό την προσωρινή κάλυψη κενών θέσεων προϊσταμένων, μέχρι να επιλεγούν και

να τοποθετηθούν νέοι κατόπιν κρίσεων, γεγονός που αντανακλά και τον εξαιρετικό χαρακτήρα της ρύθμισης.

Ειδικότερα, προβλέπεται ότι όταν ο προϊστάμενος απουσιάζει ή αδυνατεί να ασκήσει τα καθήκοντά του, αναλαμβάνει ο ανώτερος σε βαθμό προϊστάμενος από τις κατώτερες οργανικές μονάδες, εφόσον ανήκει σε κλάδο που επιτρέπεται να προϊσταται. Αν πρόκειται για προϊσταμένους με τον ίδιο βαθμό, τα καθήκοντα αναλαμβάνει αυτός που έχει περισσότερο χρόνο εμπειρίας στη θέση προϊσταμένου. Παρέχεται η δυνατότητα στο αρμόδιο όργανο να ορίσει έναν από τους προϊσταμένους των κατώτερων μονάδων ως προσωρινό αντικαταστάτη του προϊσταμένου που απουσιάζει ή έχει κώλυμα, υπό την προϋπόθεση ότι τηρεί τη σειρά των βαθμών.

Σε περίπτωση που δεν υπάρχουν κατώτερες οργανικές μονάδες, καθήκοντα προϊσταμένου αναλαμβάνει ο ανώτερος σε βαθμό υπάλληλος της ίδιας μονάδας, εφόσον ανήκει σε κατάλληλο κλάδο. Αν υπάρχουν υπάλληλοι με τον ίδιο βαθμό, τότε προτιμάται αυτός με τον περισσότερο χρόνο στον βαθμό, ή αυτός που ορίζεται από τον προϊστάμενο της αμέσως ανώτερης μονάδας.

Οι παραπάνω διατάξεις ισχύουν και εφόσον η θέση προϊσταμένου μείνει κενή ή δημιουργηθεί νέα, μέχρι να επιλεγεί και να τοποθετηθεί νέος προϊστάμενος. Ο αναπληρωτής προϊστάμενος, σε αυτή την περίπτωση, δικαιούται το επίδομα της θέσης, από την έναρξη της αναπλήρωσης.

Τέλος, το αρμόδιο όργανο μπορεί, με απόφασή του, να ορίσει ως αναπληρωτή προϊστάμενο κάποιον προϊστάμενο άλλης μονάδας του ίδιου επιπέδου.

Σε σχετικές εγκυκλίους διευκρινίζεται ότι ως άσκηση καθηκόντων ευθύνης δεν νοείται μόνο η άσκηση κατόπιν επιλογής από τα αρμόδια συμβούλια αλλά η «*με νόμιμο τρόπο άσκηση καθηκόντων προϊσταμένου, όπως πχ η νόμιμη αναπλήρωση βάσει των διατάξεων του άρθρου 87 του ΥΚ*» (ΔΙΔΑΔ/Φ.35.54/2611/9356/25.6.2020 ΑΔΑ:ΨΘΓΚ46ΜΤΛ6-7ΓΔ).

Ο θεσμός της αναπλήρωσης έχει προσωρινό χαρακτήρα και εφαρμόζεται ως μέσο διαχείρισης θέσεων ευθύνης που δεν έχουν καλυφθεί με κρίσεις. Πρόκειται για μια λύση ανάγκης, που διευκολύνει την απρόσκοπτη λειτουργία της διοίκησης. Ο νόμος προβλέπει την προσωρινή κάλυψη των κενών, δίνοντας έμφαση στη συνέχεια της λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών. Ωστόσο, υπάρχει το ενδεχόμενο κατάχρησης του θεσμού, να μην αξιοποιηθεί, δηλαδή, ως λύση σε άμεση ανάγκη κάλυψης θέσης, αλλά ως ελιγμός για την αποφυγή κρίσεων και την παράκαμψη της αξιοκρατικής διαδικασίας επιλογής προϊσταμένων. Η επανειλημμένη εφαρμογή της αναπλήρωσης,

χωρίς προκήρυξη θέσεων, καταλήγει να υποκαθιστά τις διαδικασίες κρίσης (Κασιμάτη, 2021) ενώ τείνει να λαμβάνει σταθερά χαρακτηριστικά και να αποτελεί πάγια τακτική. Όσο πιο χαμηλό είναι το επίπεδο διοίκησης τόσο προτιμώνται λύσεις προσωρινές και έκτακτες, όπως η ανάθεση/αναπλήρωση. Σε ό,τι αφορά προϊσταμένους Τμήματος, το σύνηθες είναι η χρήση του θεσμού, καταργώντας, στην πράξη, τις διαδικασίες στελέχωσης και επιτρέποντας τη διατήρηση πελατειακών πρακτικών, σε βάρος της διαφάνειας, της αξιοκρατίας και της ισότητας, ενώ παράλληλα δεν αξιοποιείται το καταρτισμένο στελεχιακό δυναμικό της διοίκησης (ΕΝΑΠ ΕΣΔΔΑ , 2022).

Υπό αυτό το πρίσμα, είναι σοβαρό το ενδεχόμενο «σύγκρουσης» μεταξύ προϊσταμένων που τοποθετήθηκαν μέσω αξιοκρατικής κρίσης και αυτών που τοποθετήθηκαν με ανάθεση. Η συστηματική χρήση του θεσμού της αναπλήρωσης και η μοριοδότησή της ως προϋπηρεσία σε θέση ευθύνης, παρά τον διαφορετικό συντελεστή, παρέχει τη δυνατότητα σε αναπληρωτές προϊσταμένους να αποκτήσουν την απαιτούμενη προϋπηρεσία σε περίπτωση μελλοντικής κρίσης προϊσταμένων σε ανώτερο επίπεδο διοίκησης. Η πρακτική αυτή οδηγεί σε διακριτική μεταχείριση και υπονόμηση της αξιοκρατίας, της αντικειμενικότητας και αμεροληψίας στο σύστημα επιλογής προϊσταμένων (Κασιμάτη, 2021).

3.3.2 Τελικές παρατηρήσεις

Οι προσπάθειες για οργανωτική και λειτουργική αναδιάρθρωση της δημόσιας διοίκησης, με έμφαση στην αξιοκρατία και την αποτελεσματικότητα, ως προς την επιλογή στις ανώτερες διοικητικές βαθμίδες του δημόσιου τομέα παρέμενε προβληματική, καθώς η πολιτική δικτύωση συνεχίζει να επηρεάζει τις διαδικασίες καταλήγοντας στη δημιουργία ενός καλυμμένου συστήματος λαφύρων (spoil system). Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι ο τρόπος στελέχωσης της κορυφής της διοίκησης αποτελούσε μέρος της κυβερνητικής ατζέντας, προκειμένου να τροποποιηθεί το υφιστάμενο σύστημα, έτσι ώστε να ικανοποιεί περισσότερο πολιτικές επιδιώξεις και λιγότερο τις δημόσιες πολιτικές και τη διοικητική σταθερότητα. Επιπλέον, οι αλληλέπληλες αλλαγές συχνά δεν εφαρμόζονταν ολοκληρωμένα, καθώς το ένα σύστημα διαδεχόταν το άλλο, χωρίς προηγούμενη υλοποίηση και αξιολόγηση της πολιτικής. Τελικώς, οι ανώτερες διοικητικές θέσεις συχνά κατανέμονταν με βάση πολιτικές επιλογές και προσωπικές σχέσεις, γεγονός που τελικά οδηγεί σε κριτική λόγω της ενίσχυσης των πελατειακών δικτύων και της έλλειψης αξιοκρατίας στη δημόσια διοίκηση, παρά τις διακηρύξεις για το αντίθετο (Ραμματά, 2017; Ραμματά & Γρηγοριάδου, 2021; Σπανού, 2018).

Συνεπώς, το ζήτημα που προκύπτει από τις διαρκείς ατεκμηρίωτες και άνευ μελέτης, αλλαγές των ετών της Μεταπολίτευσης είναι η αστάθεια περιβάλλοντος στη δημόσια διοίκηση, η ανασφάλεια, η αποδιοργάνωση και η έλλειψη εμπιστοσύνης. Τα ζητήματα αυτά, σε συνδυασμό με την έλλειψη στρατηγικού σχεδιασμού και μακρόπνοης προοπτικής, προκαλούν αναποτελεσματικότητα, έλλειμμα εμπιστοσύνης, αξιοπιστίας και, εν τέλει, νομιμοποίησης (Ραμματά, 2017; Πικραμένος, 2008).

Η διατήρηση του πολιτικού στοιχείου στην επιλογή των προϊσταμένων οργανικών μονάδων, μέσω της διακριτικής ευχέρειας της πολιτικής ηγεσίας, σε συνδυασμό με την παράλληλη αύξηση οργανικών μονάδων, προκαλεί παραμόρφωση στους οργανισμούς σε τέτοιο βαθμό, ώστε να θυμίζουν *«ανεστραμμένη πυραμίδα»* (Σπανού, 2018), λόγω της δυσανάλογης σχέσης προϊσταμένων προς υφισταμένους.

3.4 Ο θεσμός του Υπηρεσιακού Γραμματέα

Στο πλαίσιο του διαχρονικού αιτήματος για επαγγελματισμό και αποσύνδεση του πολιτικού από το διοικητικό, στις ανώτερες βαθμίδες της διοίκησης, εισάγεται ο θεσμός του Υπηρεσιακού Γραμματέα (άρθρο 36, ν. 4622/2019). Θεσπίστηκε με σκοπό την ενίσχυση της συνέχειας, της θεσμικής μνήμης, της αμεροληψίας και της αποδοτικότητας της διοίκησης. Είναι ανώτατο διοικητικό στέλεχος των υπουργείων και επιλέγεται μέσω προβλεπόμενης διαδικασίας, με σταθερή τριετή θητεία. Επιπλέον, με τον θεσμό αυτό διασφαλίζεται ότι οι διοικητικές λειτουργίες συνεχίζονται ομαλά, ακόμα και όταν αλλάζει η πολιτική ηγεσία, ενώ η ανεξαρτησία τους μειώνει την πιθανότητα πολιτικών πιέσεων (Αιτιολογική έκθεση ν. 4622/2019).

Πιο αναλυτικά, στον νόμο αναφέρεται ότι η θέση του Υπηρεσιακού Γραμματέα συστήνεται σε κάθε Υπουργείο, υπάγεται στον Υπουργό, προϊστάται όλων των οριζόντιων υποστηρικτικών υπηρεσιών του υπουργείου, αποτελεί την κορυφή της διοικητικής πυραμίδας και κύρια αποστολή του είναι η διασφάλιση της *«ομαλής και αποτελεσματικής διοικητικής και οικονομικής λειτουργίας»* των φορέων.

Το άρθρο 36 καθορίζει τη διαδικασία επιλογής των Υπηρεσιακών Γραμματέων, καθώς και τα κριτήρια που λαμβάνονται υπόψη για την επιλογή τους, διασφαλίζοντας ότι τα στελέχη που θα επιλεγούν έχουν τα αναγκαία προσόντα και εμπειρία για την αποτελεσματική διοίκηση. Λαμβάνονται υπόψη 4 ομάδες κριτηρίων (γραφπτή εξέταση, τυπικά προσόντα, εμπειρία και δομημένη συνέντευξη). Οι Υπηρεσιακοί Γραμματείς επιλέγονται από την Επιτροπή Επιλογής Στελεχών του Δημοσίου, στην οποία δε συμμετέχουν κυβερνητικά στελέχη.

Η θητεία των Υπηρεσιακών Γραμματέων είναι τριετής, άπαξ ανανεώσιμη, γεγονός που αποσκοπεί στην αποφυγή κατάχρησης εξουσίας και διαφθοράς, προσφέροντας, ταυτόχρονα, κίνητρα στα στελέχη της δημόσιας διοίκησης για εξέλιξη. Οι υποψήφιοι για τη θέση πρέπει να είναι τακτικοί υπάλληλοι με αυξημένα τυπικά προσόντα και εμπειρία σε θέσεις ευθύνης, προκειμένου να διευρυνθεί η δεξαμενή των υποψηφίων.

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, για πρώτη φορά, μέσω του θεσμού επιδιώκεται η αποκομματικοποίηση της διοικητικής και οικονομικής λειτουργίας των Υπουργείων και η ανάδειξη ικανών και κατάλληλων στελεχών. Η πολιτική σφαίρα διαχωρίζεται από τα καθαρά διοικητικά θέματα, κάτι που δεν ίσχυε στο παρελθόν λόγω της εμπλοκής της διοίκησης με την πολιτική ηγεσία.

Ωστόσο, η σύσταση του θεσμού και η προσθήκη μίας ακόμα βαθμίδας στη διοικητική ιεραρχία, αυξάνει τα σημεία διεπαφής μεταξύ ηγεσίας και δημοσιοϋπαλληλικού σώματος, προκαλώντας το φαινόμενο του «διοικητικού πληθωρισμού» με αποτέλεσμα αστάθεια, αβεβαιότητα και γραφειοκρατικά εμπόδια (Παπατόλιας, 2019). Περαιτέρω, στο ίδιο, ανώτατο, επίπεδο διοίκησης συνυπάρχουν πρόσωπα που αποτελούν κυβερνητικές επιλογές, εκτός διοικητικής ιεραρχίας και τελούν σε καθεστώς μετακλητότητας, και πρόσωπα που έχουν επιλεγεί κατόπιν κρίσης, με αξιοκρατικά κριτήρια, για συγκεκριμένη θητεία προερχόμενα από τους κόλπους τη διοίκησης, με αυξημένα τυπικά προσόντα. Τα πρόσωπα και των δύο κατηγοριών είναι αρμόδια για την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών και καλούνται να συνεργαστούν αρμονικά και μεταξύ και με τους πολιτικούς και διοικητικούς προϊσταμένους (Πραβίτα, 2021). Επίσης γεννάται το ερώτημα, αν τελικώς η πρόβλεψη της επιπλέον βαθμίδας στην ανώτατη διοικητική ιεραρχία υποβαθμίζει περαιτέρω τους προϊσταμένους Γενικής Διεύθυνσης.

4. Διεθνείς Πρακτικές

Η κάθε χώρα εφαρμόζει ένα ειδικότερο σύστημα επιλογής προϊσταμένων, το οποίο αντικατοπτρίζει τις ιδιαίτερες ανάγκες, τον πολιτισμό και τις παραδόσεις καθεμίας, ωστόσο, μοιράζονται κάποια κοινά χαρακτηριστικά. Καταρχάς, ένας αυξανόμενος αριθμός χωρών συνδυάζει στοιχεία και των δύο συστημάτων διαχείρισης προσωπικού (υβριδικό σύστημα), δηλαδή του συστήματος καριέρας ή σταδιοδρομίας (career based) και του συστήματος θέσεων εργασίας (position based). Περαιτέρω, η επιλογή σε θέσεις ευθύνης δεν στηρίζεται στη μόνιμη κατάληψη μιας θέσης, οι σχέσεις με τη διοίκηση είναι προκαθορισμένες, ενώ οι ενέργειες των προϊσταμένων υπόκεινται σε αξιολόγηση των επιδόσεων σε όλες σχεδόν τις χώρες. Επίσης, κατά κανόνα τα ανώτερα διοικητικά στελέχη ανήκουν στη Διοίκηση ή στο ευρύτερο περιβάλλον της, η κινητικότητα μεταξύ των δημόσιων φορέων κυριαρχεί ως τάση, οι δεξιότητες και η πείρα είναι σημαντικές στη διαδικασία επιλογής και εκτιμώνται οι ηγετικές ικανότητες και το όραμα για το μέλλον (Eurostat, 2015a).

4.1 Συστήματα Δημόσιας Διοίκησης σε άλλες χώρες

Είναι χρήσιμο να παρουσιαστούν επιγραμματικά τα συστήματα επιλογής σε ανώτερες και ανώτατες διοικητικές θέσεις σε άλλες χώρες, προκειμένου να αναδειχθούν οι διαφορετικοί τρόποι προσέγγισης.

Οι ανώτεροι δημόσιοι υπάλληλοι στη Γαλλία είναι γνωστοί ως "Υψηλόβαθμοι Δημόσιοι Υπάλληλοι" (High Level Civil Servants). Οι θέσεις αυτές χαρακτηρίζονται από προνομιακές συνθήκες εργασίας. Το γαλλικό σύστημα δημόσιας διοίκησης είναι βασισμένο στην καριέρα και την συνοχή των υπηρεσιών.

POSITIONS TO BE OCCUPIED BY SCS (SUMMARY TABLE)		
FUNCTIONAL LEVEL	TITLE	PART OF SCS?
1st Level	Secretary General of the Ministry	Yes
2nd Level	Director-General	Yes
3rd Level	Director	Yes
4th Level	Deputy Director	In certain cases
5th Level	Head of Service	In certain cases
6th Level	Deputy Head of Service	In certain cases

Εικόνα 2: Χαρτογράφηση ανώτατης διοίκησης Γαλλίας (πηγή: Eurostat, 2018a)

Οι υψηλόβαθμοι δημόσιοι υπάλληλοι στη Γαλλία προσλαμβάνονται στην αρχή της σταδιοδρομίας τους, κυρίως μέσω κεντρικών διαγωνισμών και εκπαίδευσης σε ειδικά ιδρύματα (grandes écoles), όπως η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, Institut

National Du Service Public (INSP), που διαδέχθηκε την Ecole Nationale d'Administration (ENA), και η Πολυτεχνική Σχολή (Ecole Polytechnique- EP). Η επιτυχία στις εξετάσεις οδηγεί σε περίοπτες θέσεις της δημόσιας διοίκησης, ενώ υπάρχουν και ευκαιρίες εισόδου με εσωτερικές διαδικασίες για ήδη υπηρετούντες υπαλλήλους. Οι διορισμοί σε υψηλές θέσεις μπορεί να είναι διακριτικής ευχέρειας, χωρίς σταθερή θητεία, ή να έχουν συγκεκριμένη θητεία, συνήθως τριετή.

Για τους διορισμούς κατά διακριτική ευχέρεια από την κυβέρνηση, δεν υπάρχει επίσημη διαδικασία, ενώ για άλλους διορισμούς, η διαδικασία είναι πολύ συγκεκριμένη (πρόσκληση υποβολής υποψηφιοτήτων, διορισμός, επικύρωση από τον Πρωθυπουργό και τον αρμόδιο υπουργό και διαβούλευση με τη Γενική Διεύθυνση Διοίκησης και Δημόσιας Διοίκησης).

Επίσης, οι υψηλόβαθμοι υπάλληλοι έχουν τη δυνατότητα μετακίνησης μεταξύ υπουργείων (Eurostat, 2018a; Ministère de la transformation et de la fonction p, 2022).

POSITIONS TO BE OCCUPIED BY THE SCS:			
FUNCTIONAL LEVEL	TITLE	PART OF THE SCS?	POLITICAL APPOINTMENT
1st Level	Secretary of State	Yes	Yes
2nd Level	Director-General	Yes	Initially Yes
3rd Level	Deputy Director-General	Yes	Initially No
4th Level	Head of Division	Yes	No
5th Level	Desk Officer	No	No
6th Level	Assistant Desk Officer	No	No
7th Level	Office Clerk	No	No
8th Level	Messenger	No	No

Εικόνα 3: Χαρτογράφηση ανώτατης διοίκησης Γερμανίας (πηγή: Eurostat, 2015c)

Στο σύστημα απασχόλησης των ανώτερων δημόσιων υπαλλήλων στη Γερμανία (politische Beamte), οι ανώτατες διοικητικές θέσεις (π.χ. Γενικοί Γραμματείς και Διευθυντές) καταλαμβάνονται από δημόσιους λειτουργούς, που επιλέγονται κυρίως με πολιτικά κριτήρια, σε σύστημα παρόμοιο με το αμερικανικό σύστημα επιβράβευσης (Spoil System). Οι Διευθυντές και Αναπληρωτές Διευθυντές περνούν από δοκιμαστική περίοδο δύο ετών για την αξιολόγηση των διοικητικών τους ικανοτήτων (Eurostat, 2015c). Οι ανώτατοι δημόσιοι υπάλληλοι μπορεί να τεθούν σε προσωρινή συνταξιοδότηση ή, αν βρίσκονται σε δοκιμαστική υπηρεσία, δύναται και να απολυθούν, γεγονός που αντιβαίνει στην αρχή της επαγγελματικής διοίκησης και την μονιμότητα. Η ευχέρεια αυτή εξασφαλίζει στην κυβέρνηση τη συμφωνία των υπαλλήλων με τους στόχους της και την εφαρμογή των προγραμμάτων της (Deutscher Bundestag, 2024).

Το γερμανικό σύστημα απασχόλησης είναι βασισμένο στην καριέρα και προάγει τη συνοχή και την κοινή κουλτούρα μεταξύ των ανώτερων στελεχών της δημόσιας διοίκησης, ενισχύοντας την εσωτερική κινητικότητα και τη συνεργασία μεταξύ οργανισμών. Οι ανώτεροι δημόσιοι υπάλληλοι προάγονται εντός της δημόσιας διοίκησης, με αξιολογήσεις απόδοσης και επαγγελματικές επιδόσεις. Ο διορισμός τους εγκρίνεται από το Ομοσπονδιακό Υπουργικό Συμβούλιο και είναι μόνιμος για λόγους σταθερότητας (Eurostat, 2015c).

Σχετικά με τη δομή, τη διαχείριση, την αξιολόγηση και την κινητικότητα του προσωπικού στις Κάτω Χώρες, συστάθηκε, το 1995, το σύστημα της Ανώτερης Δημόσιας Υπηρεσίας. Οι ανώτατοι δημόσιοι υπάλληλοι της κεντρικής κυβέρνησης ανήκουν σε ένα σώμα, στη Γενική Διοικητική Υπηρεσία, ενώ δημιουργήθηκε η Γενική Διεύθυνση της Γενικής Διοικητικής Υπηρεσίας ABD (Algemene Bestuursdienst), ένας κεντρικός φορέας υπεύθυνος για τη διαχείριση της Ανώτερης Δημόσιας Διοίκησης. Το ABD διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στη διαδικασία προσλήψεων, την ανάπτυξη σταδιοδρομίας, την εκπαίδευση και την κινητικότητα των ανώτερων δημόσιων υπαλλήλων (Eurostat, 2015b). Η Γενική Διεύθυνση συνδράμει τις υπηρεσίες να βρουν τους κατάλληλους προϊσταμένους και να ενισχύσουν τις ηγετικές και διοικητικές τους δεξιότητες. Η βάση για τη δράση του ABD είναι το κυβερνητικό όραμα για τη δημόσια ηγεσία, στο οποίο περιγράφονται οι προσδοκίες της κυβέρνησης από τα διευθυντικά στελέχη. Επιπλέον, η Γενική Διεύθυνση είναι υπεύθυνη για την κεντρική παρακολούθηση και τη διασφάλιση της ποιότητας υπαλλήλων στην κορυφή της διοίκησης και την προώθηση της συνεργασίας μεταξύ των υπηρεσιών. Περαιτέρω, είναι αρμόδια για τις προσλήψεις, αναζητά και βρίσκει πιθανούς υποψηφίους και επιβλέπει τη διαδικασία των κενών θέσεων, ενώ αναλαμβάνει, μεταξύ άλλων, και τη διεξαγωγή συνεντεύξεων προεπιλογής. Η αφετηρία είναι ο δημόσιος υπάλληλος να ταιριάζει στην ομάδα, στο οργανωτικό περιβάλλον και στο κοινωνικό καθήκον (Algemene Bestuursdienst, 2024).

FUNCTIONAL LEVEL	TITLE	PART OF SCS?	POLITICAL APPOINTMENT
1st Level	Secretary-General	YES	NO
2nd Level	Director-General	YES	NO
3rd Level	Director	YES	NO
4th Level	Head of Department	NO	NO
5th Level	Policy Maker	NO	NO

Εικόνα 4: Χαρτογράφηση ανώτατης διοίκησης Ολλανδίας (πηγή: Eurostat, 2015b)

Το σύστημα πρόσληψης είναι βασισμένο σε θέσεις εργασίας (position-based), με τις θέσεις υψηλόβαθμων στελεχών να είναι ανοιχτές τόσο σε εσωτερικούς όσο και σε

εξωτερικούς υποψήφιους. Λαμβάνεται υπόψη η προηγούμενη επαγγελματική εμπειρία και τα κίνητρα των υποψηφίων ενώ η διαδικασία γίνεται κεντρικά, με τις κενές θέσεις να δημοσιεύονται στην ιστοσελίδα του ABD και οι διορισμοί να είναι συγκεκριμένοι για κάθε θέση. Τα στελέχη Ανώτατης Διοίκησης διορίζονται με πενταετή θητεία, με δυνατότητα παράτασης για έναν ακόμα χρόνο. Ωστόσο, υπάρχουν και διορισμοί αορίστου χρόνου και την τελική απόφαση για τον διορισμό λαμβάνει ο αρμόδιος Υπουργός (Eurostat, 2015b).

Από το 2000 εισήχθησαν οι «συμφωνίες εργασίας» (working agreements), οι οποίες καθορίζουν τους στόχους των ανώτερων υπαλλήλων και διασφαλίζουν τακτικές συναντήσεις με τους προϊσταμένους τους (Υπουργό και Γενικό Γραμματέα). Επίσης, για την επίτευξη ισορροπίας εργασίας-ζωής προσφέρονται επιλογές ευελιξίας, όπως τηλεργασία, εργασία μερικής απασχόλησης και ευέλικτο ωράριο. Υπάρχει σύστημα απόσπασης ανώτερων υπαλλήλων για έως και δύο έτη, που επιτρέπει την κάλυψη προσωρινών κενών και ενισχύει την κινητικότητα εντός της ανώτερης δημόσιας διοίκησης. Η δομή αυτή αντανακλά την ανάγκη για αυστηρό έλεγχο, διαφανείς διαδικασίες και ευκαιρίες για επαγγελματική εξέλιξη, διασφαλίζοντας παράλληλα ευελιξία και ισορροπία μεταξύ επαγγελματικής και προσωπικής ζωής (Eurostat, 2015b).

Στο Ηνωμένο Βασίλειο (HB), η ανώτερη δημόσια διοίκηση περιλαμβάνει τα τέσσερα υψηλότερα επίπεδα ηγεσίας και στόχο έχει την ενίσχυση των υπουργών για την επίτευξη των στόχων τους, εξασφαλίζοντας παράλληλα αποδοτικότητα και καλύτερα αποτελέσματα για τους πολίτες. Η ηγετική ικανότητα είναι απαραίτητη για την παροχή ποιοτικών δημόσιων υπηρεσιών και τη διασφάλιση της βέλτιστης χρήσης των χρημάτων των φορολογουμένων (National Audit Office-NAO, 2024).

Η Ομάδα Ανθρωπίνου Δυναμικού της Κυβέρνησης (Government People Group) δημιουργήθηκε το 2023 από τη συγχώνευση δύο προϋφιστάμενων μονάδων, με σκοπό την υποστήριξη και την ενίσχυση μιας σύγχρονης και αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης. Πλέον το HB εστιάζει στις σύγχρονες δεξιότητες στοχεύοντας σε ηγέτες με γνώσεις και δεξιότητες σε ψηφιακή τεχνολογία και STEM (science, technology, engineering and mathematics-επιστήμη, τεχνολογία, μηχανική και μαθηματικά) (National Audit Office-NAO, 2024).

Τα ανώτερα διοικητικά στελέχη στο HB παραδοσιακά συνδέονται με το Whitehall στο Λονδίνο (όπου βρίσκονται τα περισσότερα υπουργεία), αν και αυτή η ταύτιση έχει εξασθενήσει, καθώς πολλές κυβερνητικές λειτουργίες έχουν αποκεντρωθεί. Η θέση της δημόσιας διοίκησης είναι δύσκολο να περιγραφεί, λόγω της απουσίας γραπτού συντάγματος και το γεγονός ότι μέχρι το 2010, όταν επήλθε η νομοθετική κατοχύρωσή της

(Constitutional Reform and Governance Act), ανήκε στα προνόμια του Στέμματος (Crown prerogative), σήμαινε ότι όποιες αλλαγές στη δομή και τη διοίκηση της δημόσιας διοίκησης μπορούσαν να γίνουν από την κυβέρνηση χωρίς νομοθεσία. Πιο συγκεκριμένα, υπηρεσίες μπορούσαν να ιδρυθούν, συγχωνευθούν ή καταργηθούν σχεδόν χωρίς έλεγχο ή νομοθετική διαδικασία (Talbot, 2022).

Σε αντίθεση με άλλες χώρες, το ΗΒ κάνει πολύ λίγους πολιτικούς διορισμούς σε κορυφαίες θέσεις της κρατικής γραφειοκρατίας, ωστόσο είναι στενή η σχέση με την εκλεγμένη κυβέρνηση. Ο Ρ. Άρμστρονγκ, το 1985, δήλωσε ότι *«η δημόσια διοίκηση δεν έχει ξεχωριστή συνταγματική προσωπικότητα ή ευθύνη από την εκάστοτε κυβέρνηση»* (Armstrong, 1985), δηλαδή η δημόσια διοίκηση υπηρετεί διαδοχικά κάθε κυβέρνηση που βρίσκεται στην εξουσία (Talbot, 2022).

4.2 Καλές Πρακτικές

Ο ρόλος των στελεχών στην ηγεσία της διοίκησης είναι κομβικός και ταυτόχρονα δυναμικός και μεταβαλλόμενος και τα υφιστάμενα εργαλεία, είτε πρόκειται για αυτά της παραδοσιακής μορφής διοίκησης, είτε του ΝΔΜ, δεν επαρκούν για την αντιμετώπιση των σύγχρονων προκλήσεων. Ως εκ τούτου, απαιτείται μία διαφορετική, νέα προσέγγιση (*new approach*), κατά την οποία προτεραιότητα δίδεται στη δημόσια αξία και τη συνεργατική διακυβέρνηση, για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των ζητημάτων που ενδιαφέρουν περισσότερο την κοινωνία. Με αυτόν το τρόπο, οι προϊστάμενοι καλούνται να επικεντρωθούν στη δημιουργία δικτύων και στην ενίσχυση της συνολικής αποτελεσματικότητας, ικανότητας και λογοδοσίας του διοικητικού συστήματος στο πλαίσιο των νόμων και των δημοκρατικών και συνταγματικών αξιών (Bryson et al, 2014).

Αντίστοιχης σημασίας είναι και οι ηγετικές ικανότητες των ανώτερων στελεχών. Ο ΟΟΣΑ έχει προωθήσει μία σειρά από συστάσεις για την ηγεσία και τις ικανότητες της δημόσιας διοίκησης, οι οποίες διακρίνονται σε τρεις άξονες.

Ο πρώτος συνδέεται με την οικοδόμηση νοοτροπίας και κουλτούρας των ανώτατων στελεχών με βάση τις αξίες, υπογραμμίζοντας τη σημασία της ανάδειξης των ικανοτήτων, της ένταξης και της διαφορετικότητας, της προληπτικής και καινοτόμας δημόσιας διοίκησης και του μακροχρόνιου σχεδιασμού. Ο δεύτερος έγκειται στη σημασία των ικανοτήτων στη δημόσια διοίκηση. Η διοίκηση καλείται να αναζητά διαρκώς τις δεξιότητες και τις ικανότητες, για την πραγμάτωση του μετασχηματισμού των δημόσιων πολιτικών σε δημόσια αξία για τους πολίτες. Πρέπει να προσελκύεται, να διατηρείται και να αξιοποιείται το προσωπικό που κατέχει αυτά τα συστατικά, μέσα σε ένα πλαίσιο, όπου οι διαδικασίες θα είναι αξιοκρατικές και διαφανείς. Παράλληλα

θα πρέπει να προάγεται η εκπαίδευση, η μάθηση και η επιβράβευση της απόδοσης, των ταλέντων και των πρωτοβουλιών. Ο τρίτος πυλώνας άπτεται της ανταποκρισιμότητας και της προσαρμοστικότητας στο δυναμικό περιβάλλον της δημόσιας διοίκησης. Η ευελιξία και η προσαρμοστικότητα μπορεί να επιτευχθεί μέσω της σαφούς κατανομής των αρμοδιοτήτων και της ανάπτυξης μακροπρόθεσμης στρατηγικής και συστηματικής προσέγγισης για τη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων. Επιπλέον, αποφασιστικής σημασίας είναι ο καθορισμός των απαραίτητων προϋποθέσεων για την κινητικότητα και την προσαρμοστικότητα του προσωπικού, των όρων εργασίας καθώς και η διασφάλιση ότι οι εργαζόμενοι έχουν ευκαιρίες να συμβάλουν στη βελτίωση της διοίκησης. Οι συστάσεις αυτές στοχεύουν στη διαμόρφωση ενός δημόσιου τομέα που χαρακτηρίζεται από αποδοτικότητα, ανθεκτικότητα, καινοτομία και υψηλή απόδοση (OECD, 2019a).

Με βάση τις συστάσεις του ΟΟΣΑ για τις ηγετικές ικανότητες, μπορούν να προσδιοριστούν τέσσερις αναγκαίες ηγετικές ικανότητες για την αντιμετώπιση των σύνθετων προκλήσεων της πολιτικής: ηγεσία βασισμένη σε αξίες, συμπερίληψη, οργανωτική διαχείριση και δικτύωση/συνεργασία. Παράλληλα, για υψηλού επιπέδου απόδοση των ανώτατων στελεχών προϋπόθεση αποτελεί, εκτός των ικανοτήτων, και το υποστηρικτικό περιβάλλον (Gerson, 2020).

Αναλυτικότερα, τα ανώτατα διοικητικά στελέχη καλούνται να δημιουργούν αξία για την κοινωνία συνολικά, ενώ, παράλληλα, προωθούν κοινές αξίες, όπως η λογοδοσία, η διαφάνεια, η ισότητα και η ηθική συμπεριφορά. Η διαχείριση της σύγκρουσης μεταξύ ανταγωνιστικών αξιών, κατά την προώθησή τους, αποτελεί πρόκληση. Οι ανώτεροι δημόσιοι υπάλληλοι στην Ολλανδία, κατά την εφαρμογή ηγεσίας βασισμένης σε αξίες αντιμετωπίζουν τέτοιου είδους εντάσεις κατά τη συνεργασία με εξωτερικούς φορείς (κυβερνητικά επίπεδα, ιδιωτικό τομέα, κοινωνία των πολιτών, πολίτες), για την αντιμετώπιση πολιτικών ζητημάτων. Για παράδειγμα, είναι δυσδιάκριτη η διαχωριστική γραμμή μεταξύ δημόσιας διοίκησης και δημοκρατικών διαδικασιών, καθίσταται πολύπλοκη η λογοδοσία για αποτελέσματα που εξαρτώνται από πολλούς φορείς καθώς και ο τρόπος μετάβασης από τον ρόλο του τεχνοκράτη στην εκπροσώπηση της κυβέρνησης, ως μέλος της δημόσιας διοίκησης. Ως εκ τούτου, ανακύπτει η ανάγκη διαπραγμάτευσης και συμβιβασμού. Οι στρατηγικές που χρησιμοποιούν οι Ολλανδοί ανώτεροι δημόσιοι υπάλληλοι περιλαμβάνουν:

1. Ολιστική σκέψη: Εστίαση στο «τι είναι καλό για την κοινωνία» με συνολική αντιμετώπιση των προβλημάτων.
2. Καθορισμό των ορίων και διαχείριση των προσδοκιών: Διαφάνεια ως προς το τι μπορούν να επηρεάσουν και δημιουργία βασικών συμφωνιών για περαιτέρω δράσεις.

3. Ανταλλαγή ιδεών και αναζήτηση βοήθειας: ωφέλεια από γνώσεις και εμπειρίες άλλων μέσω φόρουμ συνεργασίας (Gerson, 2020).

Σημαντική ικανότητα των ανωτέρων στελεχών της διοίκησης σχετίζεται με την ενίσχυση της διαφορετικότητας και την αναζήτηση δεξιοτήτων που ενισχύουν τη συμπεριληπτικότητα. Οι ανώτεροι δημόσιοι υπάλληλοι έρχονται σε επαφή με ποικιλία απόψεων, αναγκών και αξιών, γεγονός που, αν και απαιτητικό, μπορεί να οδηγήσει σε καλύτερες πολιτικές και υπηρεσίες. Η ψυχολογική ασφάλεια, δηλαδή η άνεση των ανθρώπων να εκφράζουν ιδέες και να αμφισβητούν το κατεστημένο, είναι κρίσιμη για τη μετουσίωση της ποικιλομορφίας σε καινοτομία και βελτιωμένα αποτελέσματα. Οι επιτυχημένοι ηγέτες προάγουν την ψυχολογική ασφάλεια, εφαρμόζοντας χαρακτηριστικά όπως συμπόνια, σεβασμό, ταπεινότητα, ενσυναίσθηση, αυτογνωσία, πολιτισμική ευελιξία και το θάρρος να αντιμετωπίζουν δύσκολα θέματα, προϋποθέτοντας υψηλού επιπέδου συναισθηματική νοημοσύνη (Haricharan, 2022). Βασικές συμπεριφορές συμπεριληπτικής ηγεσίας περιλαμβάνουν:

1. Διεξαγωγή δύσκολων συζητήσεων: Εντοπισμός υποεκπροσωπούμενων ομάδων, ενθάρρυνση της έκφρασής τους και χειρισμός δύσκολων ερωτήσεων με ταπεινότητα.
2. Αποδοχή της διαφορετικότητας στον τρόπο αντιμετώπισης: Κατανόηση των διαφορετικών αντιδράσεων και δημιουργία χώρου για την έκφρασή τους, πέρα από τα κυρίαρχα πρότυπα.
3. Αναγνώριση διαφορετικών συλ ηγεσίας: Αποδοχή ότι η ηγεσία δεν πρέπει να περιορίζεται σε ένα κυρίαρχο μοντέλο, αλλά να προσαρμόζεται στις ανάγκες διαφορετικών ομάδων (Gerson, 2020).

Χαρακτηριστικό παράδειγμα για τον ρόλο των ανώτερων δημόσιων υπαλλήλων στη δημιουργία μιας συμπεριληπτικής κουλτούρας, ώστε να αξιοποιηθεί η ποικιλομορφία του ανθρώπινου δυναμικού για τη βελτίωση των δημόσιων υπηρεσιών, αποτελεί ο Καναδάς. Οι ανώτεροι δημόσιοι υπάλληλοι έφεραν θετικά αποτελέσματα ως προς την προώθηση της ισότητας των φύλων, αλλά αναγνώρισαν προκλήσεις για άλλες ομάδες, όπως οι αυτόχθονες, οι μειονότητες και τα άτομα με αναπηρίες. Η περιορισμένη εκπροσώπηση στα ανώτερα επίπεδα, έχει ως αποτέλεσμα την ανακύκλωση ίδιων ιδεών και πρακτικών. Προτάθηκαν λύσεις, όπως βελτιώσεις σε δεδομένα, εκπαιδευτικά προγράμματα, διαδικασίες λογοδοσίας και πολιτικές προσλήψεων. Ωστόσο, αυτές οι αλλαγές πρέπει να εφαρμόζονται ουσιαστικά, για να έχουν αποτέλεσμα, και όχι μηχανιστικά. Η επιτυχία εξαρτάται από πολλές μικρές ενέργειες και από τη δέσμευση σε όλα τα επίπεδα διοίκησης. Η «τόνος από την κορυφή» (tone from the top) είναι κρίσιμος, με τα ανώτατα στελέχη να δίνουν προτεραιότητα στη συμπερίληψη και να ενθαρρύνουν τους διευθυντές να αξιολογούν και να βελτιώνουν τις δεξιότητές τους. Η

ποικιλομορφία απαιτεί ευελιξία και ανοιχτότητα, για να προάγεται η καινοτομία και η βελτίωση των αποτελεσμάτων (Gerson, 2020).

Στον τομέα της συνεργασίας και της δικτύωσης, ηγετικό ρόλο κατέχει η Ολλανδία, δεδομένου ότι κεντρικός στόχος και αποστολή των ανώτατων υπαλλήλων της δημόσιας διοίκησης είναι να δρουν ως κοινωνικοί εταίροι έναντι της κοινωνίας, της διοίκησης και της πολιτικής ηγεσίας, σε ένα πλαίσιο ηθικής και δεοντολογίας. Το περιβάλλον της δημόσιας διοίκησης χαρακτηρίζεται από δυναμικότητα, πολυπλοκότητα, αλληλεξάρτηση και διαρκείς αλλαγές. Οι κοινωνικές αλλαγές και οι τεχνολογικές καινοτομίες έχουν συνέπειες στις σχέσεις μεταξύ κοινωνίας, πολιτικής και διοικητικών οργανισμών (Algemene Bestuursdienst, 2024; Gerson, 2020; Kuperus & Rode, 2016). Όπως εύστοχα αναφέρεται στο «Όραμα για τη Δημόσια Ηγεσία» (Vision of Public Leadership The Netherlands Senior Civil Service), πρόκειται για παιχνίδι σε πολλές σκακιέρες (*Playing chess on several boards*) (Algemene Bestuursdienst, 2017).

Για τη βέλτιστη άσκηση των καθηκόντων τους, οι ανώτατοι υπάλληλοι, εκτός των ηγετικών δεξιοτήτων τους, θα πρέπει να δρουν σε υποστηρικτικό λειτουργικό περιβάλλον, που θα τους παρέχει την αυτονομία και τα εργαλεία που απαιτούνται, μέσα σε ένα καθορισμένο πλαίσιο λογοδοσίας. Δημιουργούνται με αυτόν το τρόπο δύο νοητοί άξονες και ανάλογα με τον βαθμό ικανοτήτων και υποστήριξης του περιβάλλοντος μπορούν να καθοριστούν τέσσερις τύποι συστημάτων ανώτατης δημόσιας διοίκησης:

Περιορισμένη Ανώτερη Δημόσια Υπηρεσία (*Constrained Senior Civil Service*): Ικανοί και έμπειροι ανώτατοι υπάλληλοι, που δεν έχουν, ωστόσο, την αρμοδιότητα και την υποστήριξη για να θέσουν αυτές τις δεξιότητες στην πράξη.

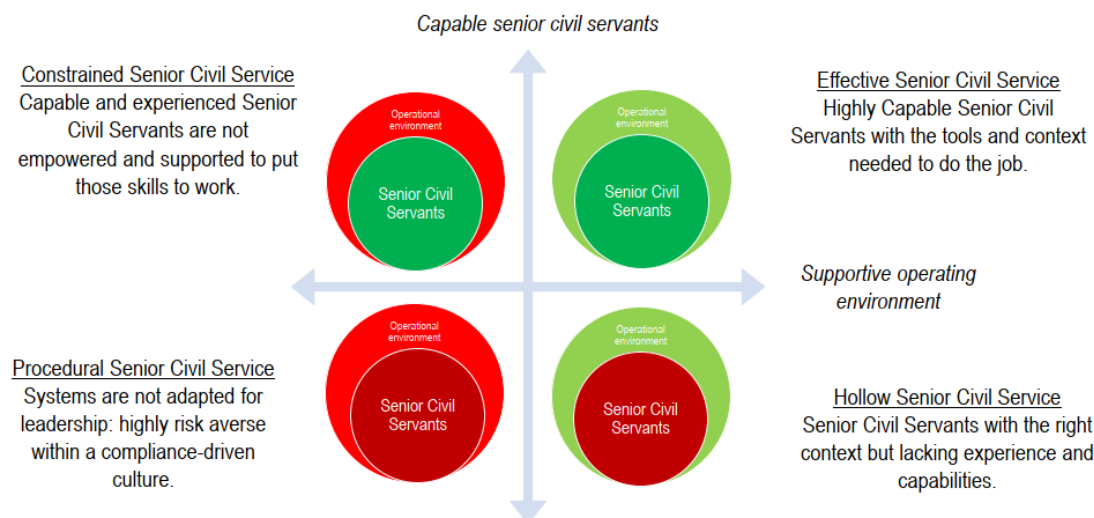
Διαδικαστική Ανώτερη Δημόσια Διοίκηση (*Procedural Senior Civil Service*): Τα συστήματα δεν είναι προσαρμοσμένα στην ηγεσία, με άρνηση στην αλλαγή και τους κινδύνους που ενέχει, στο πλαίσιο μιας κουλτούρας συμμόρφωσης.

Σαθρή ανώτερη δημόσια διοίκηση (*Hollow Senior Civil Service*): υπάρχει το κατάλληλο υποστηρικτικό περιβάλλον αλλά απουσιάζει η εμπειρία και οι ικανότητες.

Αποτελεσματική ανώτατη δημόσια διοίκηση (*Effective Senior Civil Service*): ικανοί ανώτατοι δημόσιοι υπάλληλοι εξοπλισμένοι με τα κατάλληλα εργαλεία και το πλαίσιο που απαιτείται για να φέρουν σε πέρας το έργο τους (Gerson, 2020).

Το ιδανικό σύστημα είναι το αποτελεσματικό σύστημα, στο οποίο ικανότητες και περιβάλλον είναι ανεπτυγμένα σε τέτοιο βαθμό, ώστε να πραγματοποιείται το έργο και η

αποστολή της διοίκησης. Σε αυτό το τεταρτημόριο βρίσκεται το Ηνωμένο Βασίλειο, ο Καναδάς κ.ά.



Εικόνα 5: Τα τέσσερα (4) συστήματα ανώτατης δημόσιας διοίκησης (πηγή: Gerson, D., 2020)

Οι περισσότερες χώρες εφαρμόζουν ένα πλαίσιο ικανοτήτων, προκειμένου να φέρουν ανθρώπους με τα κατάλληλα χαρακτηριστικά στην κορυφή της διοίκησης. Τα πλαίσια αυτά καθορίζουν τις ικανότητες, τις δεξιότητες και την απαιτούμενη εμπειρία και αναπτύσσουν ένα κοινό περίγραμμα αντίληψης ως προς τις αξιώσεις της δημόσιας διοίκησης. Τα περισσότερα πλαίσια ικανοτήτων, στις χώρες του ΟΟΣΑ, περιλαμβάνουν το όραμα και τη στρατηγική, την επίτευξη αποτελεσμάτων, την προσήλωση στις δημόσιες αξίες και την ακεραιότητα (Gerson, 2020; Kuiperus & Rode, 2016).

Το ΗΒ δοκιμάζει ένα μοντέλο που δείχνει πώς τα πλαίσια ικανοτήτων μπορούν να ενσωματωθούν σε ειδικότερες θέσεις ανώτατων διοικητικών υπαλλήλων. Η επιτυχία επέρχεται μέσω της προσαρμογής των υφιστάμενων πλαισίων ικανοτήτων σε συγκεκριμένες θέσεις, ικανότητες και συμπεριφορές, σε συνδυασμό με τις απαραίτητες τεχνικές δεξιότητες και εμπειρία. Απαιτείται, επίσης, μία προσέγγιση που να προσδιορίζει όχι μόνο τι πρέπει να είναι σε θέση να κάνει ένα άτομο, αλλά και τι του αρέσει να κάνει, παρέχοντας μια προσωπική αίσθηση ικανοποίησης και ανάπτυξης (Gerson, 2020). Επιπλέον, στο πλαίσιο λογοδοσίας και αξιολόγησης επίτευξης των στόχων, παρέχεται ένα εργαλείο αποτίμησης της απόδοσης των ανώτερων διοικητικών υπαλλήλων, το οποίο παρέχει τις παραμέτρους, εντός των οποίων οι υπηρεσίες θα πρέπει να διαμορφώσουν το πλαίσιο των επιδόσεων της μονάδας στην οποία προΐστανται (Government People Group, 2024). Περαιτέρω, διενεργείται έλεγχος, προκειμένου να εξεταστεί ο τρόπος με τον οποίο το Γραφείο του Υπουργικού Συμβουλίου έχει διατυπώσει τις προσδοκίες και τους στόχους για την ανώτατη

διοίκηση, ο βαθμός στον οποίο έχει υιοθετήσει μια ολοκληρωμένη προσέγγιση του συστήματος διοίκησης, όσον αφορά στις δράσεις για την πρακτική εφαρμογή των ηγετικών ικανοτήτων, και τα στοιχεία σχετικά με τους δείκτες ηγετικής ικανότητας (National Audit Office-NAO, 2024).

Αντίστοιχα πλαίσια ικανοτήτων εφαρμόζονται στη Φινλανδία, όπου οι στόχοι αποτυπώνονται στα Κυβερνητικά Σχέδια Δράσης, στον Καναδά, όπου οι στόχοι είναι προσωπικοί για κάθε διευθυντικό στέλεχος, κ.α. (Gerson, 2020).

Στη Φινλανδία, όπως και στην Ολλανδία, οι συμφωνίες διοίκησης (management agreement) μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως εργαλείο για τον καθορισμό στόχων και την αξιολόγηση απόδοσης για τα ανώτερα διοικητικά στελέχη. Οι συμφωνίες συνάπτονται μεταξύ των υπουργείων και των ανώτατων διοικητικών στελεχών των υποκείμενων μονάδων, κατά την τοποθέτηση του ατόμου, που επιλέχθηκε, στη διευθυντική θέση. Η συμφωνία αποτελεί μέρος της διαδικασίας ελέγχου της μονάδας και προσδιορίζει τις κατευθύνσεις και τους στόχους, τον τρόπο με τον οποίο αναμένεται από τη μονάδα να τους αναπτύξει και τι προβλέπεται να κάνει ο προϊστάμενος για να τους επιτύχει (Kuperus & Rode, 2016).

Ταυτόχρονα, οι ικανότητες στον τομέα των ψηφιακών τεχνολογιών, της πολυμορφίας και της ένταξης, της διαχείρισης κρίσεων, της ανθεκτικότητας και της συναισθηματικής νοημοσύνης μόλις αρχίζουν να αναδύονται, οπότε οι χώρες σταδιακά εντάσσουν τέτοια στοιχεία στα πλαίσια ικανοτήτων (OECD, 2021; Gerson, 2020).

Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι της Γαλλίας, όπου η κατοχή ψηφιακών ικανοτήτων των ανώτερων δημόσιων υπαλλήλων αναδεικνύεται ως μία από τις βασικές δεξιότητες, ενώ η ενίσχυση των ψηφιακών δεξιοτήτων έχει συμπεριληφθεί στη στρατηγική για το μέλλον της δημόσιας υπηρεσίας, Action Publique 2022 (OECD, 2021). Η Γαλλία προετοιμάζει τους ανώτερους δημόσιους υπαλλήλους της για να υποστηρίξουν και να κατευθύνουν την ψηφιακή τεχνολογία για τη δημιουργία δημόσιας αξίας, καθώς ο γρήγορος ρυθμός του ψηφιακού μετασχηματισμού δημιουργεί νέες προσδοκίες. Οι Γαλλικοί δημόσιοι οργανισμοί εφαρμόζουν πιλοτικές πρωτοβουλίες για την ενίσχυση της ικανότητας των ανώτερων στελεχών να ηγηθεί του ψηφιακού μετασχηματισμού (Gerson, 2020). Στο πλαίσιο ανάπτυξης ψηφιακών ικανοτήτων, έχει εκπονηθεί μία συνολική στρατηγική και ένας οδικός χάρτης για την εφαρμογή της (Direction interministérielle du numérique-DINUM, 2023).

Αντίστοιχο πλαίσιο ανάπτυξης ψηφιακών ικανοτήτων της δημόσιας διοίκησης έχει δημιουργηθεί και στο ΗΒ, ήδη από το 2015 (OECD, 2021), το «Government Digital and Data Profession Capability Framework». Στο συγκεκριμένο πλαίσιο ικανοτήτων

περιλαμβάνονται, όχι μόνο οι δεξιότητες, αλλά και ο καταλληλότερος τρόπος για την προώθηση και υιοθέτηση της ψηφιακής τεχνολογίας, συνδυάζοντας τη στρατηγική μετασχηματισμού της κυβέρνησης με την ανάπτυξη των ψηφιακών δεξιοτήτων. Κάθε δεξιότητα που αναφέρεται, απαριθμεί τις απαραίτητες απαιτήσεις, σε συνδυασμό με παραδείγματα, με στόχο την αποτελεσματική διοίκηση από τους κατόχους ανώτερων θέσεων στη διοικητική ιεραρχία (gov.uk, 2024).

Κάθε χώρα επιλέγει το σύστημα βάσει του οποίου θα αναδείξει τους προϊσταμένους στις θέσεις κορυφής στη δημόσια διοίκηση. Ωστόσο, είναι κοινός τόπος ότι τα ανώτατα διοικητικά στελέχη οφείλουν να είναι προσηλωμένα στα αποτελέσματα και στους στόχους πολιτικής, να έχουν επιλεγεί με βάση αξιοκρατικά χαρακτηριστικά και όχι πολιτικές πεποιθήσεις και να τους παρέχονται τα κατάλληλα εργαλεία, προκειμένου να επιτύχουν τους σκοπούς τους. Προκρίνεται μία διοίκηση επαγγελματική και ικανή να ανταπεξέλθει στις σύγχρονες εξελίξεις (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017/2019), σε συνεργασία με τα πολιτικά στελέχη.

Χαρακτηριστικά παραδείγματα, σε ό,τι αφορά την ύπαρξη κάποιου είδους σώματος ανώτερων δημοσίων υπαλλήλων, αποτελούν τα συστήματα της Ολλανδίας και του ΗΒ (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017/2019), τα οποία μοιράζονται κάποια κοινά στοιχεία. Και στις δύο χώρες, η ανώτατη διοίκηση έχει επαγγελματικό και μη πολιτικό χαρακτήρα, δίνεται έμφαση στην ηγετική ανάπτυξη και την προσαρμογή στις ανάγκες της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης, ενώ η συμπερίληψη, η διαφορετικότητα και η εκπροσώπηση ευρύτερων κοινωνικών ομάδων είναι κοινός στόχος. Ωστόσο, η Ολλανδία επιδιώκει πιο ενεργά τη διασύνδεση με τον ιδιωτικό τομέα, για την εισαγωγή νέων στελεχών (Algemene Bestuursdienst, 2024; Talbot, 2022).

Οι δύο χώρες εφαρμόζουν ένα υβριδικό σύστημα συγκρότησης των ανώτερων διοικητικών στελεχών, με την Ολλανδία να κλίνει προς το position based, όπου η πολιτική επιλογής ανώτατων διοικητικών στελεχών προωθεί την επαγγελματική ηγεσία με γνώμονα τις ικανότητες και τα προσόντα (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017/2019). Στο ΗΒ, τα ανώτατα στελέχη της δημόσιας διοίκησης, γραμματείς, γενικοί διευθυντές και διευθυντές, τοποθετούνται στο πλαίσιο του σταθερού, επαγγελματικού και απολιτικού χαρακτήρα της διοίκησης.

Σε ό,τι αφορά την εκπαίδευση και ανάπτυξη, στο ΗΒ, η διαρκής ανάπτυξη δεξιοτήτων και ηγετικών ικανοτήτων είναι κρίσιμη, με έμφαση στην ποικιλομορφία και την προσαρμοστικότητα της σύνθεσης της δημόσιας διοίκησης. Το Leadership College for Government έχει δημοσιεύσει Εκπαιδευτικά Πρότυπα Ηγεσίας και Διοίκησης, καθορίζοντας τις προσδοκίες για διαφορετικούς βαθμούς δημοσίων υπαλλήλων και

εξοπλίζει τα στελέχη του δημόσιου τομέα και της δημόσιας διοίκησης με τα ταλέντα, τις γνώσεις και τα δίκτυα για την επίλυση των πολύπλευρων σημερινών προβλημάτων. Μεταξύ άλλων, παρέχει προγράμματα για στελέχη με δυνατότητες ανάληψης υψηλότερων διοικητικών θέσεων (Leadership College for Government, 2022).

Αντίστοιχα, στην Ολλανδία, η εκπαίδευση και η ανάπτυξη κατέχει σημαντική θέση προωθώντας την ευελιξία και τη διαχείριση ταλέντου. Αυτόν τον ρόλο επιτελεί η Γενική Διεύθυνση της ABD, η οποία επικεντρώνεται στη διαχείριση ταλέντου και την ανάπτυξη ηγετικών ικανοτήτων, μέσω στοχευμένων προγραμμάτων εκπαίδευσης και ανάπτυξης (Algemene Bestuursdienst, 2024). Το ABD, επίσης, παρέχει συμβουλές σταδιοδρομίας και προσφέρει ένα πλήρες φάσμα εκπαιδευτικών προγραμμάτων, εστιάζοντας σε θέματα ηγεσίας και δεξιοτήτων για τα ανώτερα στελέχη. Ταυτόχρονα υλοποιείται το Πρόγραμμα Υποψηφίων Ανώτερης Δημόσιας Διοίκησης, το οποίο στοχεύει στην προσωπική ανάπτυξη των υποψηφίων που προορίζονται για θέσεις χαμηλότερων βαθμίδων κάτω από την Ανώτερη Δημόσια Υπηρεσία (Algemene Bestuursdienst, 2024).

Στη Φινλανδία, οι ανώτεροι δημόσιοι λειτουργοί διαδραματίζουν κρίσιμο ρόλο στη διαμόρφωση και εφαρμογή δημόσιων πολιτικών, ενώ η ηγετική τους ικανότητα ενισχύεται μέσα από ειδικά φόρουμ και εκπαιδευτικά προγράμματα, στα οποία τονίζεται η σημασία της προσαρμογής στις κλιματικές προκλήσεις και η ανάγκη διαχείρισης πολύπλοκων κοινωνικών αλλαγών, όπως η μετάβαση στην πράσινη ενέργεια και οι οικονομικές μεταρρυθμίσεις. Σε ό,τι αφορά την εκπαίδευση και την ανάπτυξη δραστηριοποιείται το Ίδρυμα Sitra, που διοργανώνει προγράμματα εκπαίδευσης ανώτερων λειτουργών με έμφαση στην ηγεσία, την καινοτομία και την προσαρμογή στις σύγχρονες προκλήσεις. Αυτά τα προγράμματα περιλάμβαναν παραδείγματα, πειραματισμούς και εργαστήρια, ενισχύοντας τη διατομεακή συνεργασία και την προσαρμογή στις νέες ανάγκες. Η ευθύνη για την κατάρτιση ανήκει στο Υπουργείο Οικονομικών και σε εξειδικευμένα κέντρα, όπως το HAUS, τα οποία προσφέρουν υποστήριξη στη διαχείριση αλλαγών (Ministry of Finance Finland, 2024).

Στη Φινλανδία, επίσης, λειτουργεί Κυβερνητικό Φόρουμ Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού, με στόχο την ενίσχυση της συνεργασίας και τη δικτύωση μεταξύ των συντελεστών ανθρώπινων πόρων και τον διαμοιρασμό τις καλών πρακτικών στην κεντρική κυβέρνηση. Μέλη του φόρουμ είναι ανώτερα στελέχη, υπεύθυνα για θέματα προσωπικού και ανάπτυξης, σε κυβερνητικούς φορείς και υπουργεία. Πραγματοποιεί τακτικές συνεδριάσεις και προωθεί κοινά έργα ανάπτυξης ανθρώπινου δυναμικού. Εστιάζει στην εφαρμογή κοινής στρατηγικής ανθρώπινου δυναμικού της κεντρικής

κυβέρνησης και στην παρακολούθηση εφαρμογής της (Ministry of Finance Finland, 2024).

4.3 Σύγκριση με την Ελληνική πραγματικότητα

Μια πρώτη σύγκριση μεταξύ της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και των διεθνών πρακτικών αποκαλύπτει ισχυρά και αδύναμα σημεία. Ισχυρά σημεία μπορούν να θεωρηθούν τα υψηλά επίπεδα θεωρητικής κατάρτισης των διευθυντικών στελεχών και των δημοσίων υπαλλήλων εν γένει, καθώς επίσης και το ισχυρό νομοθετικό πλαίσιο για την αξιοκρατία και τη διαφάνεια. Στα αδύναμα μπορεί να τοποθετηθούν η γραφειοκρατία και η αργή, ή καθόλου, εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων, η άνευ αξιολόγησης τροποποίησή τους, η έλλειψη κινητικότητας στα ανώτερα επίπεδα θέσεων ευθύνης και ευκαιριών επαγγελματικής ανάπτυξης και η περιορισμένη χρήση της τεχνολογίας.

Ακολουθώντας, διαπιστώνεται η έλλειψη ενός συγκροτημένου πλαισίου ικανοτήτων, στο οποίο θα περιλαμβάνονταν οι ψηφιακές δεξιότητες, στα πρότυπα του βρετανικού, στο στάδιο της επιλογής σε θέσεις ευθύνης, όπου θα καθορίζεται με σαφήνεια τι αναμένεται από τα ανώτατα στελέχη, τις δεξιότητες και τις ικανότητες που θα πρέπει να κατέχουν, ποιοι είναι οι στόχοι και η αποστολή του κάθε οργανισμού και ένα σαφές περίγραμμα εργασίας.

Επιπλέον, σχετικά με την κινητικότητα των ανώτερων διευθυντικών στελεχών, αυτή περιορίζεται σε θέσεις προϊσταμένων Γενικής Διεύθυνσης και Υπηρεσιακών Γραμματέων, ωστόσο θα μπορούσε να προωθηθεί η υιοθέτηση πρακτικών, σύμφωνα με το μοντέλο της Ολλανδίας, για την ενθάρρυνση της κινητικότητας και της επαγγελματικής ανάπτυξης των στελεχών.

Είναι χρήσιμο να επισημανθεί ότι, στο πλαίσιο εκσυγχρονισμού της στρατηγικής για τη διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού στη δημόσια διοίκηση, έχει ήδη προβλεφθεί ένα νέο σύστημα στοχοθεσίας και αξιολόγησης (ν. 4940/2022). Στο επίκεντρο βρίσκεται η καθιέρωση του Ενιαίου Πλαισίου Δεξιοτήτων, στο οποίο περιλαμβάνονται εννέα δεξιότητες οι οποίες περιγράφονται αναλυτικά στον νόμο. Οι δεξιότητες αυτές είναι: α) *προσανατολισμό στον πολίτη*, β) *ομαδικότητα*, γ) *προσαρμοστικότητα*, δ) *προσανατολισμό στο αποτέλεσμα*, ε) *οργάνωση και προγραμματισμό*, στ) *επίλυση προβλημάτων και δημιουργικότητα*, ζ) *επαγγελματισμό και ακεραιότητα*, η) *διαχείριση γνώσης και θ) ηγετικότητα*». Το πλαίσιο, πλέον, λαμβάνεται υπόψη και κατά τις διαδικασίες επιλογής προϊσταμένων. Περαιτέρω, στον νόμο προβλέπεται αναλυτικά η διαδικασία αξιολόγησης των προϊσταμένων, η οποία βασίζεται στην επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί. Επιπλέον, ο νόμος εστιάζει στην ανάδειξη των δεξιοτήτων

και τη διαρκή βελτίωση, μέσω των Σχεδίων Ανάπτυξης, για υπαλλήλους αλλά και για προϊσταμένους. Ο βαθμός υλοποίησης των Σχεδίων Ανάπτυξης από τους άμεσα ιεραρχικά υφισταμένους, συνιστά υποχρεωτικό στόχο για κάθε προϊστάμενο. Τα Σχέδια Ανάπτυξης περιλαμβάνουν τις δράσεις που είναι απαραίτητες για την ανάπτυξη των δεξιοτήτων του αξιολογούμενου, κατά την κρίση του αξιολογητή, ανάλογα τον ρόλο που έχει στην ομάδα και χρήζουν περαιτέρω βελτίωσης (ν. 4940/2022, Αιτιολογική έκθεση).

Το ανωτέρω σύστημα βρίσκεται στα πρώτα στάδια υλοποίησης του, διακρίνεται όμως η πρόθεση του νομοθέτη προς μία κατεύθυνση αναβάθμισης της ποιότητας της δημόσιας διοίκησης, ορθότερης αξιολόγησης, πιο συστηματικής και συγκροτημένης στοχοθεσίας, με γνώμονα την αποδοτική και αποτελεσματική διοίκηση, κέντρο της οποίας αποτελούν τα ανώτερα και ανώτατα διοικητικά στελέχη.

Περαιτέρω, η ανάπτυξη ψηφιακών δεξιοτήτων πρέπει να ενταχθεί στην πολιτική για την ανάπτυξη και εκπαίδευση των ανώτερων και ανώτατων υπαλλήλων, καθώς επίσης και η προώθηση της ψηφιακής εγγραμματοσύνης και της χρήσης ψηφιακών εργαλείων, δεδομένου ότι η αντιμετώπιση της ψηφιακής πραγματικότητας απαιτεί διαρκή εγρήγορση, ενημέρωση και εκπαίδευση.

Κεντρικό ρόλο στον τομέα ανάπτυξης και εκπαίδευσης διαδραματίζει το ΕΚΔΔΑ. Το ΙΝΕΠ (Ινστιτούτο Επιμόρφωσης) προσφέρει ποικιλία προγραμμάτων επιμόρφωσης για τους δημοσίους υπαλλήλους με βάση τις ανάγκες επιμόρφωσης κάθε υπηρεσίας ή φορέα. Παράλληλα λειτουργεί και η ΕΣΔΔΑ, ως παραγωγική σχολή στελεχών ταχείας εξέλιξης στα πρότυπα της γαλλικής ΕΝΑ. Η εισαγωγή στη Σχολή δίνει ένα προβάδισμα στους επιτυχόντες με την τοποθέτησή τους στη διοίκηση, ωστόσο τα προσόντα τους δεν αξιοποιούνται όσο προβλέπεται, ενώ στην πράξη αποτελούν καλά καταρτισμένους υπάλληλους (ΕΝΑΠ ΕΣΔΔΑ , 2022).

Συμπεράσματα και Προτάσεις

Συμπεράσματα-αποτίμηση του συστήματος ως δημόσια πολιτική

Το σύστημα επιλογής προϊσταμένων και η ανάληψη θέσεων ευθύνης αποτελεί κρίσιμο παράγοντα για τη βελτίωση και την αποτελεσματικότητα της διοίκησης. Ως δημόσια πολιτική παρουσιάζει ελλείμματα, πάρα το γεγονός ότι έχουν εισαχθεί προβλέψεις για την προώθηση της αξιοκρατίας, της ισότητας και της διαφάνειας. Το θεσμικό πλαίσιο έχει υποστεί αλλεπάλληλες τροποποιήσεις, καθώς ανέκαθεν βρισκόταν υψηλά στην ατζέντα κάθε κυβέρνησης. Το βασικό και διαχρονικό πρόβλημα προς επίλυση, είναι αυτό της διεύθυνσης του πολιτικού στοιχείου στις διαδικασίες της επιλογής ανώτερων και ανώτατων στελεχών της δημόσιας διοίκησης και, επιπλέον, του γεγονότος ότι οι επιλογές αυτές δε διασφάλιζαν την ισότητα, την αξιοκρατία και την αποτελεσματικότητα, αλλά ούτε στηρίζονταν στις ικανότητες των προσώπων.

Η προαγωγή βασίζεται τυπικά σε μια διαφανή διαδικασία επιλογής, αλλά πρακτικά η κομματική εξάρτηση διαδραματίζει σημαντικό ρόλο σε αυτή. Το φαινόμενο αυτό δεν είναι νέο. Αντίθετα, έχει διαπιστωθεί από διαδοχικές εκθέσεις εμπειρογνομόνων, ήδη από το 1950, οι οποίες αναφέρουν ότι η επιλογή για την ανάληψη θέσεων ευθύνης έχει υπάρξει αντικείμενο πολιτικής, πελατειακής, σκοπιμότητας και ευνοιοκρατίας, με στόχο την προώθηση των ιδιωτικών συμφερόντων. Η διαπίστωση αυτή υπογραμμίζει ένα μείζον και διαχρονικό πρόβλημα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης (Μακρυδημήτρης & Μιχαλόπουλος, 2000). Αντίστοιχες είναι και οι διαπιστώσεις από μεταγενέστερες εκθέσεις διεθνών οργανισμών (OECD, 2012).

Η πρόβλεψη νέας νομοθεσίας, το 2016, που στόχευε στον σχηματισμό μιας «διοικητικής ελίτ» και στον εξορθολογισμό των προαγωγών, μέσω του Μητρώου Επιτελικών Στελεχών, δεν υιοθετήθηκε στην πράξη. Η πολιτική εξάρτηση δεν επέτρεψε τη δημιουργία ενός σώματος διοικητικών στελεχών, με την έννοια των υψηλόβαθμων επαγγελματιών της διοίκησης, με επιτελικό ρόλο, ανεξάρτητων και ουδέτερων, με στόχο την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος, και ικανό να στηρίξει τη δημόσια διοίκηση, ώστε να λειτουργεί αυτόνομα και αποτελεσματικά (Κοντιάδης & Δραμαλιώτη, 2019; Σωτηρόπουλος & Νταλάκου, 2021).

Η πολιτική ηγεσία, συχνά επιλέγει προσωρινούς διορισμούς προϊσταμένων διοικητικών μονάδων. Με αυτήν την τακτική, και ανάλογα με τη δομή κάθε υπουργείου, υπάρχει ένα σύνολο υψηλόβαθμων θέσεων στη δημόσια διοίκηση, που καλύπτονται κατά διακριτική ευχέρεια (European Commission: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, et al, 2018). Ο αριθμός αυξάνεται αν ληφθούν υπόψη και οι τοποθετήσεις μετακλητών υπαλλήλων. Οι όροι

«λαφυραγωγίας» και κομματικής πελατείας, με τους οποίους συχνά οργανώνεται και λειτουργεί η δημόσια διοίκηση, δεν ευνοούν την επιλογή των στελεχών με βάση αντικειμενικά κριτήρια, ως προς την επαγγελματική και επιστημονική τους κατάρτιση, την εμπειρία και τις ικανότητες (Πραβίτα, 2021). Η συγκεκριμένη τάση επηρεάζει την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα της διοίκησης, έχει επιπτώσεις στη σταθερότητα και τη συνέχεια της διοικητικής δράσης και εντείνει τα φαινόμενα αδιαφάνειας και διαφθοράς. Ακολουθώντας, επηρεάζει τη συνολική λειτουργία των δημόσιων οργανισμών και θέτει σε δοκιμασία το αίσθημα εμπιστοσύνης των πολιτών και της κοινωνίας απέναντι σε αυτούς (Λαμπροπούλου, 2019).

Παράλληλα, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι η διοίκηση, στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, της συνθετότητας και του πλήθους των τομέων, που καλείται να διαχειριστεί, δεν μπορεί να διαχωριστεί πλήρως από την πολιτική, καθώς συμμετέχει όχι μόνο στην υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών, αλλά και στον σχεδιασμό και την αξιολόγηση. Συνεπώς, τα όρια δεν είναι στεγανά, με την έννοια του πλήρους διαχωρισμού μεταξύ διοίκησης και πολιτικής (Πραβίτα, 2021). Ως εκ τούτου, καθίσταται αναγκαία η ύπαρξη ενός τύπου διοίκησης που χαρακτηρίζεται από επαγγελματισμό, ουδετερότητα, σε αρμονική συνεργασία με την πολιτική ηγεσία. Κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης, στο πλαίσιο των μνημονιακών υποχρεώσεων της χώρας προωθούνταν η εισαγωγή τεχνοκρατικών μεθόδων, τονίζοντας την ανάγκη για επαγγελματική επάρκεια στα ανώτερα στελέχη της διοικητικής ιεραρχίας, αξιοκρατική επιλογή και μείωση του αριθμού των μετακλητών υπαλλήλων.

Επιπλέον, οι αλληπάλληλες τροποποιήσεις του θεσμικού πλαισίου, είτε συνολικά, είτε σε σημεία, φέρνουν στην επιφάνεια το ζήτημα της κακής νομοθέτησης, της πολυνομίας και της επακόλουθης κακονομίας. Τα φαινόμενα αυτά, πέραν του γεγονότος ότι πλήττουν τη σταθερότητα και τη συνέχεια της διοίκησης, προκαλούν ασάφεια ως προς το ισχύον πλαίσιο, περιορίζουν την προβλεψιμότητα και τις δυνατότητες προγραμματισμού και πλήττουν την ουσία του κράτους δικαίου.

Περαιτέρω, η προσπάθεια μερικής αποπολιτικοποίησης της δημόσιας διοίκησης από τις αρχές του 21ου αιώνα, έρχεται με την υιοθέτηση προτύπων του ιδιωτικού τομέα, με έμφαση στην αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα. Παρότι μειώθηκαν οι παραδοσιακές πελατειακές σχέσεις, δημιουργήθηκαν νέες, μέσω της αύξησης των μετακλητών θέσεων, αναδιαμορφώνοντας τις σχέσεις μεταξύ πολιτικής ηγεσίας, διοίκησης και υπαλλήλων. Ταυτόχρονα διαπιστώνεται ότι για την πλήρωση των ανώτατων στελεχιακών θέσεων κυριαρχεί η *αρχή της καταλληλότητας* και η επιλογή βασίζεται στα προσόντα του υποψηφίου. Σε ό,τι αφορά, ωστόσο, τους Προϊστάμενους

Τμημάτων, έχει παρατηρηθεί ότι οι τοποθετήσεις βασίζονται περισσότερο στην ανάθεση, παρά σε αξιολογικές κρίσεις (ΕΝΑΠ ΕΣΔΔΑ , 2022).

Σε ό,τι αφορά τις ικανότητες του στελεχιακού δυναμικού, εντοπίζεται έλλειψη ενός συνεκτικού πλαισίου, κατά τα πρότυπα του βρετανικού, που θα καθορίζει τι απαιτείται από τους υποψήφιους της κάθε θέσης ευθύνης. Ο έλεγχος των ικανοτήτων στηρίζεται στα αποτελέσματα της συνέντευξης, στην οποία μπορεί να υπεισέρχονται και υποκειμενικοί παράγοντες. Ωστόσο, σχεδιάζεται μεταρρύθμιση με σκοπό την αξιολόγηση των ικανοτήτων μέσω της ανατροφοδότησης, των αποτελεσμάτων απόδοσης και της Τεχνητής Νοημοσύνης (OECD, 2023a).

Αντίστοιχα, η κινητικότητα των ανώτερων διοικητικών στελεχών εντός της δημόσιας διοίκησης είναι περιορισμένη καθώς προβλέπεται στο θεσμικό πλαίσιο, ωστόσο, δεν αποτελεί συνήθη πρακτική και δεν ενθαρρύνεται ή αναμένεται (OECD, 2023b).

Περαιτέρω, διαπιστώνεται ότι υπάρχει έλλειμμα στρατηγικού και μακρόπνοου σχεδιασμού, σχετικά με τον βέλτιστο και ρεαλιστικό τρόπο διοίκησης και το επιθυμητό είδος προϊσταμένων. Υπάρχει ασάφεια ως προς τι αναμένεται από τους προϊσταμένους, ενώ χαρακτηριστική είναι η έλλειψη κινήτρων, διαφορετικών του μισθολογικού. Σε ό,τι αφορά τις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, διαπιστώνεται ότι κυριαρχεί η top-down θεώρηση του συστήματος, η απουσία μελέτης των αιτιών που δημιουργούν την ανάγκη για μεταρρύθμιση, του πλαισίου εντός του οποίου αυτή θα ενταχθεί, του τί αναμένεται από την κάθε μεταρρύθμιση και του πώς θα αξιολογηθεί. Συνοπτικά, η επιλογή σε θέσεις ευθύνης, ως δημόσια πολιτική, χαρακτηρίζεται από αποσπασματικότητα των παρεμβάσεων, έλλειψη πολιτικής βούλησης, απουσία ανάλυσης των προϋποθέσεων επιτυχίας των εγχειρημάτων και κατ' επέκταση, κενό μεταξύ της ρύθμισης και της υλοποίησής της (*implementation gap*) (Σπανού, 2016), εμφανίζοντας χαρακτηριστικά του «προσαυξητικού» μοντέλου.

Συνοψίζοντας, η δημόσια διοίκηση φαίνεται ότι διάγει «διπλή ζωή» (Παπατόλιας, 2022) όπου οι αρχές διακηρύσσονται, αλλά συχνά, στην πράξη, παραβιάζονται. Επικρατεί αντίθεση μεταξύ αποπολιτικοποίησης, στη βάση της βεμπεριανής γραφειοκρατίας, που επιδιώκει πολιτική ουδετερότητα και αξιοκρατία, και κομματικής χειραγώγησης, που διατηρεί άτυπες παραδοσιακές πρακτικές, ενώ παράλληλα ούτε ο πλήρης διαχωρισμός είναι εφικτός. Η ανάληψη θέσεως ευθύνης εντάσσεται σε ένα ασταθές πλαίσιο, με ευκαιριακές μεταβολές, προσχηματικό εκσυγχρονισμό με πρόταγμα τη διασφάλιση της αξιοκρατίας και της αποτελεσματικότητας και την αποχώρηση του πολιτικού στοιχείου, η οποία, μερικώς, έχει επιτευχθεί. Εκφάνσεις της κομματικής κηδεμονίας παραμένουν, με χαρακτηριστική τη συχνή τροποποίηση του πλαισίου, την

κατάχρηση της κατ' εξαίρεση λύσης περί αναπλήρωσης και τον διορισμό μεγάλου αριθμού μετακλητών υπαλλήλων.

Προτάσεις Πολιτικής

Ο ρόλος των ανώτερων και ανώτατων στελεχών της δημόσιας διοίκησης είναι αναμφίβολα σημαντικότερος, ως σημείο διεπαφής μεταξύ πολιτικής ηγεσίας και δημοσιοϋπαλληλικού σώματος και ως μέσο για την προώθηση της εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών. Τα πρόσωπα που επιλέγονται σε θέσεις ευθύνης διαδραματίζουν κεντρικό ρόλο στην επίτευξη της παραγωγικότητας της διοίκησης, της αποτελεσματικότητάς της και την παραγωγή δημόσιας αξίας.

Αναλυτικότερα, για τη βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας της ηγεσίας στον δημόσιο τομέα της Ελλάδας, θεωρείται θεμελιώδους σημασίας η σχεδίαση και υιοθέτηση σαφούς και σταθερής πολιτικής για την ανάδειξη των στελεχών στην κορυφή της διοικητικής ιεραρχίας. Είναι αναγκαία η ανάπτυξη μιας ολοκληρωμένης πολιτικής, που θα καθορίζει τις διαδικασίες και τα κριτήρια για την επιλογή ηγετικών στελεχών, ενώ είναι απαραίτητο να υιοθετηθεί ένα πλαίσιο που να προάγει την ανάδειξη των ικανών στελεχών. Η επιλογή σε θέσεις ευθύνης είναι σημαντικό να στηρίζεται σε σταθερές αξιακές βάσεις, καθώς μέσω αυτών μπορεί να ενισχυθεί η ηγεσία στο δημόσιο. Επιπλέον, εξίσου σημαντική είναι η πρόβλεψη μηχανισμών αξιολόγησης αποτελεσμάτων και ανάδρασης, δεδομένου ότι είναι κρίσιμη για τη διόρθωση σφαλμάτων και παραλείψεων (Καρκατσούλης, 2023).

Επιπροσθέτως, η επιλογή στελεχών πρέπει να συνδέεται με τον σκοπό της θέσης. Κρίσιμα, εν προκειμένω, είναι τα περιγράμματα θέσεων (job description), καθώς επίσης και η περιγραφή των προσόντων που απαιτούνται για κάθε θέση στη διοίκηση (job specification), ανεξαρτήτως αν πρόκειται για μετακλητούς, επί θητεία, ή μόνιμους υπαλλήλους. Αντίστοιχα, η εφαρμογή κατάλληλων κριτηρίων επιλογής και η τεκμηρίωση της βαρύτητάς τους είναι αποφασιστική. Μέθοδοι αξιολόγησης, όπως οι συνεντεύξεις, στις οποίες υπεισέρχεται ο υποκειμενικός παράγοντας πρέπει να έχουν περιορισμένη βαρύτητα και να είναι πλήρως αιτιολογημένες, καθώς ενδέχεται να ευνοήσουν διακριτική μεταχείριση (Διέλλας, 2019; ΕΝΑΠ ΕΣΔΔΑ, 2022).

Περαιτέρω, είναι απαραίτητη η κατοχύρωση της σταθερότητας του συστήματος επιλογής και ο καθορισμός συγκεκριμένων προθεσμιών για κάθε στάδιο της διαδικασίας. Η συχνή αλλαγή νομοθετικών προβλέψεων και η ανάγκη για οδηγίες προκαλούν καθυστερήσεις, οδηγώντας σε λύσεις διακριτικής ευχέρειας, επιδρώντας αρνητικά στην επαγγελματική εξέλιξη των υπαλλήλων και την εκπλήρωση του δημοσίου συμφέροντος (ΕΝΑΠ ΕΣΔΔΑ, 2022).

Είναι γεγονός ότι οι διαρκώς μεταβαλλόμενες συνθήκες καθιστούν αναγκαία την ύπαρξη εξαιρέσεων και την εφαρμογή προσωρινών λύσεων. Βασικά προβλήματα που προκύπτουν είναι οι προσωρινές τοποθετήσεις να βασίζονται κυρίως στην αρχαιότητα και την πολιτική δικτύωση, αποκλείοντας καταρτισμένους υποψήφιους. Σε περιπτώσεις όπου απαιτούνται ταχείες και εξαιρετικές διαδικασίες, χρήσιμη είναι η εφαρμογή ελάχιστων δικλίδων ασφαλείας, όπως κριτήρια μοριοδότησης βάσει τυπικών προσόντων (π.χ. προϋπηρεσία, τίτλοι σπουδών). Απάντηση, επίσης, μπορεί να αποτελέσει η καθιέρωση αντικειμενικού και διαφανούς συστήματος, με προσωρινούς πίνακες κατάταξης βάσει μοριοδότησης, ο περιορισμός της χρονικής διάρκειας των προσωρινών λύσεων, ακόμα και η μειωμένη μοριοδότηση της υπηρεσίας υπό εξαιρετικές διατάξεις, για να διατηρείται η ισοτιμία στις κρίσεις. Στόχος των ανωτέρω είναι η διασφάλιση της αξιοκρατίας, της διαφάνειας και της λογοδοσίας στο σύστημα επιλογής (ΕΝΑΠ ΕΣΔΔΑ , 2022).

Επιπλέον, τα συλλογικά όργανα επιλογής πρέπει να αποτελούνται από πρόσωπα εγνωσμένου κύρους, με θεσμική ιδιότητα και γνώση του αντικείμενου της θέσης, ενώ θα πρέπει να προκύπτει ασυμβίβαστο, όταν η επιλογή γίνεται από πρόσωπα που εμπλέκονται στο τελικό στάδιο της διαδικασίας. Ως εκ τούτου, είναι σημαντική η ενίσχυση της παρουσίας νομικών και έμπειρων επαγγελματιών, π.χ., μέσω του ΑΣΕΠ ή του ΝΣΚ, σε όλες τις διαδικασίες επιλογής, συμπεριλαμβανομένων αυτών για προϊσταμένους επιπέδου Τμήματος. Η εφαρμογή αυτών των μέτρων θα ενισχύσει την αξιοκρατία, την αποτελεσματικότητα και τη διαφάνεια στις διαδικασίες επιλογής (Δίελλας, 2019; ΕΝΑΠ ΕΣΔΔΑ , 2022).

Χρήσιμη θα ήταν η ένταξη στον δημόσιο διάλογο της συζήτησης για ύπαρξη συμβολαίου αποδοτικότητας, κατά το πρότυπο της Ολλανδίας και της Φινλανδίας, το οποίο θα ελέγχεται τακτικά από ειδική επιτροπή ή υπηρεσία με κύρος, επιτελικές αρμοδιότητες και τεχνογνωσία. Η Προεδρία της Κυβέρνησης, με βάση τον ρόλο και τις αρμοδιότητές της, θα μπορούσε να αποτελέσει τον φορέα ελέγχου των υποχρεώσεων των στελεχών (Δίελλας, 2019).

Είναι σημαντικό να παρέχονται, αλλά και να ενθαρρύνονται, προοπτικές εκπαίδευσης σε όσους ήδη εργάζονται στη δημόσια διοίκηση, για την ανάπτυξη της ηγετικής ικανότητας, την αποκόμιση και αξιοποίηση νέας γνώσης, ή την επικαιροποίησή της. Η οικοδόμηση μίας κουλτούρας μάθησης και καλλιέργειας ικανοτήτων, με βάση τις ανάγκες και τους σκοπούς του κάθε φορέα, αλλά και με βάση την προσωπικότητα και τις δεξιότητες των υπαλλήλων, είναι αποφασιστικής σημασίας για την αναβάθμιση της ποιότητας της διοίκησης (Gerson, 2020; OECD, 2023a).

Το ζήτημα των ικανοτήτων των ανώτερων και ανώτατων στελεχών της διοίκησης αποτελεί αποφασιστικής σημασίας προϋπόθεση για την ποιότητα του έργου της διοίκησης. Σε ό,τι αφορά το πλαίσιο δεξιοτήτων στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, αυτό ενδείκνυται να ενταχθεί στο σύστημα επιλογής προϊσταμένων και να εμπλουτιστεί λαμβάνοντας υπόψη τις τρέχουσες προκλήσεις και τις εξελίξεις στην τεχνολογία. Η ανάδυση του ψηφιακού κόσμου καθιστά αναγκαία τη γνώση και τις δυνατότητες διαχείρισης των ψηφιακών εργαλείων, προκειμένου οι νέες τάσεις να αξιοποιηθούν στον μέγιστο βαθμό από τη διοίκηση. Η σύγχρονη ηγεσία στον δημόσιο τομέα οφείλει να παραμένει εντός των εξελίξεων προκειμένου να οικοδομηθεί μία διοίκηση αξιόπιστη, ανθεκτική και ικανή να ανταπεξέλθει στις προκλήσεις της όλο και πιο πολύπλοκης πραγματικότητας (European Commission, 2023).

Η ανάπτυξη ικανοτήτων ηγεσίας στα ανώτερα στελέχη του δημόσιου τομέα απαιτεί μια ολιστική προσέγγιση, δεδομένου ότι καμία μεμονωμένη παρέμβαση δεν μπορεί να επιφέρει σημαντική αλλαγή. Παράλληλα, οι ηγετικές ικανότητες είναι συνυφασμένες με το πλαίσιο και την εποχή τους. Οι σημερινές απαιτήσεις ηγεσίας διαφέρουν από αυτές του παρελθόντος και, αντίστοιχα, η ανάπτυξη νέων ικανοτήτων δεν μπορεί να επιτευχθεί με παραδοσιακές μεθόδους, καθώς απαιτούνται προσαρμογές στα παλιά συστήματα.

Συνοψίζοντας, η παρούσα εργασία εστίασε στην ανάληψη θέσεων ευθύνης στην ελληνική δημόσια διοίκηση, εξετάζοντας το ζήτημα μέσα από το πρίσμα της δημόσιας πολιτικής. Καταρχάς, το θεσμικό πλαίσιο για την επιλογή στελεχών σε θέσεις ευθύνης έχει βελτιωθεί σημαντικά τις τελευταίες δεκαετίες, με εισαγωγή πιο διαφανών και αξιοκρατικών διαδικασιών (π.χ. μέσω του ΕΚΔΔΑ και του ΑΣΕΠ). Ωστόσο, εξακολουθούν να υπάρχουν περιθώρια για ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας, ιδιαίτερα σε περιπτώσεις πολιτικών παρεμβάσεων και πελατειακών πρακτικών, καθώς η ανάληψη θέσεων ευθύνης επηρεάζεται από τις επιλογές της πολιτικής ηγεσίας. Συχνά, η πολιτική ηγεσία επιδιώκει να προωθήσει άτομα που ευθυγραμμίζονται με την εκάστοτε κυβερνητική στρατηγική, οδηγώντας σε αποκλίσεις από τις βασικές αρχές στελέχωσης. Παράλληλα, οι δημόσιες πολιτικές που αφορούν τη δημόσια διοίκηση φαίνεται να μην έχουν επαρκώς ενσωματώσει μηχανισμούς που εξασφαλίζουν την ανεξαρτησία και τη διαφάνεια στη διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού. Σε ό,τι αφορά τα κριτήρια επιλογής και τις ικανότητες στελεχών, κατέστη σαφές ότι παρά τις θετικές αλλαγές, η εφαρμογή κριτηρίων που δίνουν έμφαση στην επαγγελματική εμπειρία, την εξειδίκευση και τις διοικητικές ικανότητες των στελεχών παραμένει ασταθής. Συχνά, η έλλειψη κατάλληλης επιμόρφωσης και οι ασαφείς

απαιτήσεις για τις θέσεις ευθύνης περιορίζουν την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών επιλογής.

Παρότι γίνονται προσπάθειες να ενισχυθεί η αξιοκρατία μέσω θεσμικών παρεμβάσεων και εκσυγχρονισμού, οι πελατειακές σχέσεις και η έλλειψη μακροχρόνιου σχεδιασμού στη διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού εξακολουθούν να αποτελούν σημαντικά εμπόδια. Ως εκ τούτου, για την αποτελεσματικότερη διαδικασία ανάληψης θέσεων ευθύνης στην ελληνική δημόσια διοίκηση, απαιτείται να αναβαθμιστεί το θεσμικό πλαίσιο, μέσω της ενδυνάμωσης του ρόλου του ΑΣΕΠ, για την εποπτεία της διαδικασίας επιλογής στελεχών, και να ενισχυθούν τα προγράμματα επιμόρφωσης και διά βίου μάθησης για την απόκτηση δεξιοτήτων ηγεσίας και διοίκησης. Επιπλέον, απαιτείται να δημιουργηθούν μηχανισμοί αξιολόγησης και λογοδοσίας, οι οποίοι να διασφαλίζουν τη διαφάνεια και την αξιολόγηση των στελεχών με βάση την απόδοσή τους, ενώ ταυτόχρονα είναι σημαντικό να ενισχυθεί η διοικητική κουλτούρα με έμφαση στην αμεροληψία, την επαγγελματικότητα και την καινοτομία. Ουσιώδη προϋπόθεση αποτελεί ο μακρόπνοος στρατηγικός σχεδιασμός.

Η ανώτερη διοίκηση, ως επαγγελματικός και σταθερός θεσμός, οφείλει να υιοθετήσει μια μακροπρόθεσμη προοπτική στη δημόσια διοίκηση. Ωστόσο, το πολιτικό πλαίσιο, στο οποίο λειτουργεί είναι πάντα παρόν και απαιτείται προσεκτική εξισορρόπηση μεταξύ της διοικητικής δράσης συνολικά και της αντίδρασης στις μεταβαλλόμενες πολιτικές προτεραιότητες. Η ανάληψη θέσεων ευθύνης είναι καθοριστική για την αποτελεσματικότητα του διοικητικού συστήματος. Αν και σημειώνονται βήματα προόδου, η πλήρης υλοποίηση των αρχών της αξιοκρατίας, της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας παραμένει πρόκληση.

Οι κατάλληλοι άνθρωποι στη διαχωριστική γραμμή μεταξύ πολιτικού και διοικητικού περιβάλλοντος αποτελούν μείζονος σημασίας κεφάλαιο και για τη διοίκηση αλλά και για την εκάστοτε πολιτική ηγεσία.

Βιβλιογραφία

Ξενόγλωσση

- Algemene Bestuursdienst. (2017, April). Vision of Public Leadership The Netherlands Senior Civil Service. The Hague, Netherlands: Ministry of the Interior and Kingdom Relations. Ανάκτηση από <https://www.algemenebestuursdienst.nl/binaries/abd/documenten/publicatie/2017/04/13/vision-of-public-leadership/Vision+of+public+leadership.pdf>
- Algemene Bestuursdienst. (2024). Professionele ontwikkeling. Netherlands. Ανάκτηση Νοέμβριος 22, 2024, από <https://www.algemenebestuursdienst.nl/professionele-ontwikkeling>
- Algemene Bestuursdienst. (2024). *Visie op leer- en ontwikkelaanbod*. Ανάκτηση Νοέμβριος 28, 2024, από <https://www.algemenebestuursdienst.nl/professionele-ontwikkeling/visie-op-leer--en-ontwikkelaanbod>
- Algemene Bestuursdienst. (2024). Wat is de Algemene Bestuursdienst? Ανάκτηση Νοέμβριος 20, 2024, από <https://www.algemenebestuursdienst.nl/organisatie/algemene-bestuursdienst>
- Anderson, J. E. (2003). *Public policymaking: an introduction* (5η εκδ.). Boston New York: Houghton Mifflin Company. Ανάκτηση από <https://www.kropfpolisci.com/public.policy.anderson.pdf>
- Armstrong, R. (1985). The duties and responsibilities of civil servants in relation to ministers. 74. UK Parliament. Ανάκτηση Νοέμβριος 20, 2024, από https://www.civilservant.org.uk/library/1985-Armstrong_Memorandum.pdf
- Bali, S. A., Howlett, M., Lewis, M. J., & Ramesh, M. (2021). Procedural policy tools in theory and practice. *Policy and Society*, 40(3), σσ. 295-311. doi:<https://doi.org/10.1080/14494035.2021.1965379>
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014, July). Public Value Governance: Moving Beyond Traditional PublicAdministration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4), σσ. 445–456. doi:DOI: 10.1111/puar.12238.
- Cairney, P., & Jones, M. D. (2015). Kingdon's Multiple Streams Approach: What Is the Empirical Impact of this Universal Theory? *Policy Studies Journal*, 44(1), σσ. 37-58. doi:<https://doi.org/10.1111/psj.12111>

- Ciobanu, A. (2015). Civil Servant's recruitment and selection practices in European Union Member States. *Management research and practice*, 7(3), σσ. 21-33. Ανάκτηση Ιανουάριος 2024, από <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=426922>
- Cohen, C. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, σσ. 1-25. doi:<https://doi.org/10.2307/2392088>
- Deutscher Bundestag. (2024, Juni). Versorgung von politischen Beamten. (W. Dienste, Συντάκτης) Ανάκτηση Νοέμβριος 23, 2024, από <https://www.bundestag.de/resource/blob/1014254/a3aaf1b9cfd864dd890cb531f71cf46/WD-6-045-24-pdf.pdf>
- Direction interministérielle du numérique-DINUM. (2023, March). A Digital Strategy for Efficient Public Action. DINUM. Ανάκτηση Νοέμβριος 15, 2024, από https://www.numerique.gouv.fr/uploads/DINUM-roadmap_EN.pdf
- Edelman, M. (1985). *The symbolic uses of politics* (3η εκδ.). Urbana: University of Illinois Press. Ανάκτηση από https://books.google.gr/books?id=h163WQZ_Ma8C&pg=PA1&hl=el&source=gbv_to_c_r&cad=2#v=onepage&q&f=false
- European Commission. (2018). *European Semester Thematic Factsheet Quality Of Public Administration*. European Commission;. Ανάκτηση Αύγουστος 18, 2024, από https://commission.europa.eu/system/files/2018-06/european-semester_thematic-factsheet_quality-public-administration_en_0.pdf
- European Commission. (2023). *Enhancing the European Administrative Space (ComPAct)*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Ανάκτηση από https://commission.europa.eu/document/download/9ecd5276-df34-41ec-a328-ad51d1190300_en?filename=2023.4890%20HT0423966ENN-final.pdf
- European Commission: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Sotiropoulos, D., Thijs, N., & Hammerschmid, G. (2018). Public administration characteristics and performance in EU28: Greece, (N. Thijs, editor, G. Hammerschmid, edito) Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2767/297733>
- European Ombudsman. (2015). *The European Code of Good Administrative Behaviour*. Belgium: European Union. doi:[doi:10.2869/61059](https://doi.org/10.2869/61059)

- Eurostat. (2015a). Archive:Civil servants in the EU member states. Ανάκτηση Οκτώβριος 18, 2024, από https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Civil_servants_in_the_EU_member_states&oldid=262045
- Eurostat. (2015b). Public employment - Netherlands. Ανάκτηση Νοέμβριος 1, 2024, από https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Public_employment_-_Netherlands&oldid=266302#Senior_civil_servants
- Eurostat. (2015c). Public employment - Germany. Ανάκτηση Οκτώβριος 28, 2024, από https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Public_employment_-_Germany&direction=prev&oldid=285823#Senior_civil_servants
- Eurostat. (2018a, January). Public employment - France. Ανάκτηση Οκτώβριος 28, 2024, από https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Public_employment_-_France&oldid=369054#Senior_civil_servants
- Gerson, D. (2020). *Leadership for a high performing civil service: Towards senior civil service systems in OECD countries*. Paris: OECD Publishing. doi:<https://doi.org/10.1787/ed8235c8-en>.
- Goodnow, F. J. (1900/2017). Politics and administration (1900). Στο J. M. Shafritz, & A. C. Hyde, *Classics of Public Administration* (8η εκδ., σσ. 48-50). Boston: Cengage Learning. Ανάκτηση από <https://ia804606.us.archive.org/10/items/public-administration-with-special-reference-to-pakistan-by-dr-sultan-khan-urdukutabkhanapk.blogspo>
- gov.uk. (2024, October). Government Digital and Data Profession Capability Framework. Ανάκτηση Νοέμβριος 27, 2024, από <https://ddat-capability-framework.service.gov.uk/>
- Government People Group. (2024, April). Senior Civil Service Performance Management Framework. Ανάκτηση Νοέμβριος 24, 2024, από https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6718ddd538149ce9d09e38dd/Performance_management_framework_for_the_Senior_Civil_Service__2024_to_2025_performance_year.pdf

- Hall, P. A., & Taylor, R. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), σσ. 936-957. doi:<https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- Haricharan, S. J. (2022). Is the leadership performance of public service executive managers related to their emotional intelligence? *SA Journal of Human Resource Management/SA Tydskrif vir Menslikehulpbronbestuur*, 20. doi:<https://doi.org/10.4102/sajhrm.v20i0.1773>
- Hofmann, H. C. (2023). General Principles of EU law and EU administrative law. Στο S. Peers, & C. Barnard (Επιμ.), *European Union Law* (4η εκδ.). Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C., & Margetts, H. (2007). *The Tools of Government in the Digital Age* (2η εκδ.). Bloomsbury Publishing. Ανάκτηση από https://books.google.gr/books?id=bpRKEAAAQBAJ&lr=&source=gbs_navlinks_s https://www.amazon.com/Government-Digital-Public-Policy-Politics/dp/0230001440#detailBullets_feature_div
- Howlett, M., & Ramesh, M. (1995). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto: Oxford University Press.
- Hughes, O. E. (2003). *Public Management and Administration An Introduction* (3η Έκδοση εκδ.). New York: PALGRAVE MACMILLAN.
- Jenei, G., Hoós, J., & Vass, L. (2003). Public Administration and Public Management: Approaches and Reforms. Στο M. Potůček, L. T. LeLoup, G. Jenei, & L. Váradi (Επιμ.), *Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices* (σ. 135). Bratislava: NISPAcee. Ανάκτηση Αύγουστος 10, 2024, από <https://www.nispa.org/files/publications/ebooks/PP-in-CEE.pdf>
- Johnston, J. (1998). Review of Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability, by R. A. W. Rhodes. *Administrative Theory & Praxis*, 20(3), σσ. 394–396. Ανάκτηση από <http://www.jstor.org/stable/25611298>
- Katsamunska, P. (2012, January). Classical and Modern Approaches to Public Administration. *Economic Alternatives*(1), σσ. 74-81. Ανάκτηση από https://econpapers.repec.org/article/nweejour/y_3a2012_3ai_3a1_3ap_3a74-81.htm

- Kuperus, H., & Rode, A. (2016). *Top Public Managers in Europe. Management and Employment in Central Public Administrations*. The Hague: European Public Administration Network - EUPAN. Ανάκτηση από https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/02/2016_1_NL_Top_Public_Managers_in_Europe.pdf
- Leadership College for Government. (2022, June). *Leading to Deliver: A Leadership and Management Prospectus*. Ανάκτηση Νοέμβριος 28, 2024, από <https://www.gov.uk/government/publications/leading-to-deliver-a-leadership-and-management-prospectus/leading-to-deliver-a-leadership-and-management-prospectus>
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, 19(2), σσ. 79-88. doi:<https://doi.org/10.2307/973677>
- Lowi, T. J. (1964). American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory. *World Politics*(16), σσ. 687-91. Ανάκτηση από https://perguntasapo.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/06/lowi_1964_.pdf
- Ministère de la transformation et de la fonction p. (2022). *Transforming the French Civil Service to Meet the Challenges of the 21st Century*. Ανάκτηση Νοέμβριος 1, 2024, από https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2022/04/Presentation_french-civil-service.pdf
- Ministry of Finance Finland. (2024). *Joint development and events*. Ανάκτηση Νοέμβριος 24, 2024, από <https://vm.fi/en/joint-development-and-events>
- Mintrom, M. (2015). Herbert A. Simon, *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. Στο M. Lodge, E. C. Page, & S. J. Balla, *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration* (σσ. 12-21). Oxford University Press. doi:<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199646135.001.0001>
- National Audit Office-NAO. (2024, March). *Civil service leadership capability*. (G. Davies, Συντάκτης) Ανάκτηση Νοέμβριος 22, 2024, από <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2024/03/civil-service-leadership-capability.pdf>
- Nwanisobi, B. C., & Christopher, I. C. (2020, September). *Definition of Public Administration: Various Scholars*. *American International Journal of Business Management (AIJBM)*, 3(9), σσ. 56-61. Ανάκτηση από <https://www.aijbm.com/wp-content/uploads/2020/09/I395661.pdf>

- OECD. (1995). *Top Management Service in Central Government: Introducing a System for the Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries*. Paris: OECD Publishing. doi:<https://doi.org/10.1787/5kml6gln4cbq-en>.
- OECD. (2009). "Senior civil service". Στο *Government at a Glance 2009* (σσ. 82-83). Paris: OECD Publishing. doi:<https://doi.org/10.1787/9789264061651-20-en>.
- OECD. (2012). Greece: Review of the Central Administration (Greek version): OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing. doi:<http://dx.doi.org/10.1787/9789264179158-el>
- OECD. (2017a). *Skills for a High Performing Civil Service, OECD Public Governance Reviews*. Paris: OECD Publishing. doi:<https://doi.org/10.1787/9789264280724-en>.
- OECD. (2017b). The Principles of Public Administration. Paris: OECD. Ανάκτηση από <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf>
- OECD. (2019a). Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability. Paris. Ανάκτηση Οκτώβριος 25, 2024, από <https://legalinstruments.oecd.org/%20en/instruments/OECD-LEGAL-0445>
- OECD. (2019b). Methodological Framework of the Principles of Public Administration. Paris: OECD. Ανάκτηση από <https://www.sigmaweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-May-2019.pdf>
- OECD. (2021). *Public Employment and Management 2021: The Future of the Public Service*. Paris: OECD Publishing. doi:<https://doi.org/10.1787/938f0d65-en>.
- OECD. (2023a). *Public Employment and Management 2023: Towards a More Flexible Public Service*. Paris: OECD Publishing. doi:<https://doi.org/10.1787/5b378e11-en>.
- OECD. (2023b). Government at a Glance: Country Notes Greece. Paris: OECD. Ανάκτηση από <https://www.oecd.org/publication/government-at-a-glance/2023/country-notes/greece-8ffb30c5/#chapter-d1e22>
- OECD. (2023c, September). *The Principles of Public Administration*. Paris: OECD. Ανάκτηση Σεπτέμβριος 7, 2024, από <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2023.pdf>
- Ostrom, E. (1998). A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action: Presidential Address, American Political Science Association, 1997. *The*

American Political Science Review, 92(1), σσ. 1-22.
doi:<https://doi.org/10.2307/2585925>

Peters, G. B. (2001). *The Future of Governing* (2nd εκδ.). Lawrence, KS: University Press of Kansas. Ανάκτηση από <https://books.google.gr/books?id=inVNvgAACAAJ&printsec=frontcover&hl=el#v=onepage&q&f=false> (Preview)

Peters, G. B. (2015). *Advanced introduction to public policy*. Cheltenham; Northampton, UK; USA : Edward Elgar Publishing.

Rosenbloom, D. H., Kravchuk, R. S., & Clerkin, R. M. (2022). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector* (9η Έκδοση εκδ.). New York: Routledge. doi:<https://doi.org/10.4324/9781003198116>

Simon, H. A. (1955). A Behavioral Model of Rational Choice. *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1), σσ. 99-118. Ανάκτηση Σεπτέμβριος 17, 2024, από <https://www.jstor.org/stable/1884852>

Talbot, C. (2022). The senior civil service in Britain: what it is, who is in it, and how it has changed. Ανάκτηση Νοέμβριος 23, 2024, από <https://www.globalgovernmentforum.com/the-senior-civil-service-in-britain-what-it-is-who-is-in-it-and-how-it-has-changed/>

Tzavella, V. (2023). The leader – manager debate in the Greek public administration: a critical review of the literature and future research agenda. *International Conference on Business and Economics - Hellenic Open University*, 2. doi:10.12681/icbe-hou.5357

United Nations. (2004). United Nations convention Against Corruption. New York: United Nations. Ανάκτηση από https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf

Vedung, E. (1998/2017). Policy Instruments: Typologies and Theories. Στο M.-L. Bemelmans-Videc, R. C. Rist, & E. Vedung (Επιμ.), *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation* (σσ. 21-58). Piscataway, NJ & London: Transaction Publishers. doi:<https://doi.org/10.4324/9781315081748-2>

Weber, M. (1922/2017). Bureaucracy (1922). Στο J. M. Shafritz, & A. C. Hyde, *Classics of Public Administration* (σσ. 63-67). Boston: Cengage Learning.

Wilson, W. (1887, June). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), σσ. 197-222. Ανάκτηση Αύγουστος 8, 2024, από <https://www.jstor.org/stable/pdf/2139277.pdf>

Zubek, M. (2020). Leadership and Management in Public Administration. *Education of Economists and Managers*, 55(1), σσ. 113-126. doi:10.33119/EEiM.2020.55.8

Ελληνόγλωσση

Ακριβοπούλου, Χ. Μ., & Ανθόπουλος, Χ. (2015). *Εισαγωγή στο Δίκαιο και στους Συνταγματικούς Θεσμούς*. Καλλιππος. Ανάκτηση από <https://repository.kallipos.gr/handle/11419/5989>

Ακριβοπούλου, Χ. Μ., & Ανθόπουλος, Χ. (2015). *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*. Κάλιππος. Ανοιχτές Ακαδημαϊκές Εκδόσεις. Ανάκτηση από <https://repository.kallipos.gr/handle/11419/2532>

Βενετσανοπούλου, Μ. Γ. (2014). *Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση. Ελεγκτικοί Μηχανισμοί*. Αθήνα Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Βενιζέλος, Ε. (2008). *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*. Αθήνα: Σάκκουλας.

Διέλλας, Γ. (2019). Το πρόβλημα της επιλογής διοικήσεων στον δημόσιο τομέα. *Το Βήμα*. Ανάκτηση Οκτώβριος 19, 2024, από <https://www.tovima.gr/2019/12/11/opinions/to-provlima-tis-epilogis-dioikiseon-ston-dimosio-tomea/>

ΕΝΑΠ ΕΣΔΔΑ . (2022). *Το σύστημα επιλογής Προϊσταμένων στο Δημόσιο Τομέα*. Κείμενο Πολιτικής, Ταυρος. Ανάκτηση από <https://enap.gr/wp-content/uploads/2022/09/%CE%A4%CE%BF-%CF%83%CF%85%CC%81%CF%83%CF%84%CE%B7%CE%BC%CE%B1-%CE%B5%CF%80%CE%B9%CE%BB%CE%BF%CE%B3%CE%B7%CC%81%CF%82-%CE%A0%CF%81%CE%BF%CE%B9%CC%88%CF%83%CF%84%CE%B1%CE%BC%CE%B5%CC%81%CE%BD%CF%89%CE%BD-%CF%83%CF%>

Ευρωπαϊκή Ένωση. (2016). Χάρτης Των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων Της Ευρωπαϊκής Ένωσης . Βρυξέλλες: Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, C 202/389.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2017/2019). *Η Ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης Μία Εργαλειοθήκη για τους Επαγγελματίες της Δημόσιας Διοίκησης* (Β' εκδ.). (Α.

- Καρβούνης, Επιμ., & Α. Καρβούνης, Μεταφρ.) Αθήνα: Υπουργείο Εσωτερικών. Ανάκτηση Νοέμβριος 10, 2024, από https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2019/12/Q_P_A_Final.pdf
- Καμτσιδου, Ι. (2018). Ισότητα και αξιοκρατία: Το Συνταγματικό πλαίσιο επιλογής του ανθρώπινου δυναμικού στον δημόσιο τομέα. *Pro Justitia*, 1, σσ. 22-29. Ανάκτηση Οκτώβριος 28, 2024, από <https://ejournals.lib.auth.gr/projustitia>
- Καρκατσούλης, Π. (2023, ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ-ΜΑΡΤΙΟΣ). Ο δύσκολος μετασχηματισμός των προϊστάμενων σε ηγέτες. *e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ*(5), σσ. 34-57. Ανάκτηση από <https://www.epoliteia.gr/wp-content/uploads/2023/01/ΤΕΥΧΟΣ-5-%CE%9C%CE%95%CE%9B%CE%95%CE%A4%CE%95%CE%A3-3-%CE%A3%CE%95%CE%9B-34-57-1.pdf>
- Κασιμάτη, Α. (2021). *Σύστημα Επιλογής Προϊσταμένων Οργανικών Μονάδων και ο θεσμός της Αναπλήρωσης: Η πρόκληση της αξιοκρατίας στη Δημόσια Διοίκηση*. Διπλωματική εργασία, Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής, Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων, Αθήνα. Ανάκτηση από <https://polynoe.lib.uniwa.gr/xmlui/handle/11400/744>
- Κοντιάδης, Ξ. (2009). *Ελλειμματική Δημοκρατία, κράτος και κόμματα στην Ελλάδα*. Αθήνα: Ι. Σιδέρης.
- Κοντιάδης, Ξ., & Δραμαλιώτη, Ε. (2019). Μεταρρυθμιστικές προκλήσεις της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Στο *Η δημόσια διοίκηση μετά την κρίση* (σσ. 195-235). Αθήνα: Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Κτιστάκη, Σ. (2014). Οι αδυναμίες στην ανάδειξη της ηγεσίας του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος: αίτια - προοπτικές. Στο Α. Μακρυδημήτρης, Μ. Σαματάς, Ε. Πρεβεδούρου, & Μ.-Η. Πραβίτα (Επιμ.), *4ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση: Δυνατότητες, Προοπτικές και Αδυναμίες, 2011* (σσ. 271-280). Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας Α.Ε.
- Κτιστάκη, Σ. (2020). *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση* (2η εκδ.). Αθήνα: Παπαζήση ΑΕΒΕ.
- Λαδής, Σ., & Νταλάκου, Β. (2016). *Ανάλυση δημόσιας πολιτικής* (2η Έκδοση εκδ.). Αθήνα: ΠΑΠΑΖΗΣΗΣ.
- Λαμπροπούλου, Μ. (2019, Δεκέμβριος). Η αλλαγή οργανωτικών προτύπων στη δημόσια διοίκηση: Η μεταρρύθμιση (;) των γραφειοκρατικών δομών σε συνθήκες

δημοσιονομικής προσαρμογής. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 45(1), σσ. 148-180. doi:10.12681/hpsa.22317

Μακρυδημήτρης, Α., & Μιχαλόπουλος, Ν. (Επιμ.). (2000). *Εκθέσεις εμπειρογνωμόνων για τη δημόσια διοίκηση 1950-1998*. Αθήνα: Παπαζήσης.

Μανωλάκογλου, Κ. (2024, Σεπτέμβριος 2). Η αρχή της αναλογικότητας ως τεχνική του δικαστικού ελέγχου πράξεων διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης. Ανάκτηση από <https://www.constitutionalism.gr/2014-i-arhi-tis-analogikotitas-ws-tehniki-toy-dikastiko/>

Παπαδοπούλου, Λ. (2015). *Συνταγματικό Δίκαιο Πανεπιστημιακές παραδόσεις*. Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών. Ανάκτηση από <http://users.uoa.gr/~ahatzis/Papadopoulou.pdf>

Παπατόλιας, Α. (2019, Νοέμβριος). *Η κριτική στο «Επιτελικό Κράτος»*. Ανάκτηση από www.constitutionalism.gr: <https://www.constitutionalism.gr/2019-11-papatolias-epiteliko-kratos/>

Παπατόλιας, Α. (2022, Ιούλιος). *Ο Κισλόφσκι και οι κομματικοί προϊστάμενοι*. Ανάκτηση Σεπτέμβριος 23, 2024, από <https://www.constitutionalism.gr/>: <https://www.constitutionalism.gr/o-kislofski-kai-oi-politikoiproistamenoif?hlite=%CE%BA%CE%BF%CE%BC%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%BF%CE%BA%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%AF%CE%B1>

Πικραμένος, Μ. (2008). Το νομοθετικό καθεστώς των ανωτάτων δημοσίων υπαλλήλων υπό διαρκή μεταρρύθμιση: Νομοθετικές επιλογές και δικαστικός έλεγχος. *Νομικό Βήμα (NoB)*(56), σσ. 2301-2333. Ανάκτηση Σεπτέμβριος 23, 2024, από <https://epkodi.gr/arthra-pinakas/144-to-nomothetiko-kathestos-ton-anotaton-dimosion-ypallilon-ypo-diarki-metarrythmisi>

Πραβίτα, Μ.-Η. (2021). Σχέσεις δημόσιας διοίκησης και πολιτικής εξουσίας. Στο Δ. Α. Σωτηρόπουλος, & Β. Νταλάκου (Επιμ.), *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα* (Β' εκδ., σσ. 75-97). Αθήνα: ΕΑΠ.

Πρεβεδούρου, Ε. (2014). Η αρχή της νομιμότητας. Στο Θ. Δ. Αντωνίου (Επιμ.), *Γενικές Αρχές Δημοσίου Δικαίου* (σσ. 137-138, 169-173, 179-188). Νομική Βιβλιοθήκη. Ανάκτηση από <https://www.prevedourou.gr/wp-content/uploads/2013/08/GENIKES-ARXES-DHMOSIOU-DIKAIΟΥ-Prevedourou.pdf>

Πρεβεδούρου, Ε. Β. (2020, Μάρτιος). Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος (Γενικό Διοικητικό Δίκτυο). Ανάκτηση Αύγουστος 10, 2024, από

<https://www.prevedourou.gr/%CE%B7-%CE%AD%CE%BD%CE%BD%CE%BF%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CE%BF%CF%83%CE%AF%CE%BF%CF%85-%CF%83%CF%85%CE%BC%CF%86%CE%AD%CF%81%CE%BF%CE%BD%CF%84%CE%BF%CF%82-%CE%B3%CE%B5%CE%BD/>

Ραμματά, Μ. (2005, Ιούλιος-Σεπτέμβριος). Το νέο δημόσιο μάνατζμεντ με αναφορά στις ρήσεις του Αριστοτέλη. *Διοικητική Ενημέρωση*(34), σσ. 23-59. Ανάκτηση 14, 2024, από https://www.academia.edu/29366954/%CE%A4%CE%BF_%CE%BC%CE%AC%CE%BD%CE%B1%CF%84%CE%B6%CE%BC%CE%B5%CE%BD%CF%84_%CE%BA%CE%B1%CF%84%CE%AC_%CF%84%CE%BF%CE%BD_%CE%91%CF%81%CE%B9%CF%83%CF%84%CE%BF%CF%84%CE%AD%CE%BB%CE%B7_pdf?email_work_card=title

Ραμματά, Μ. (2017, Ιανουάριος-Φεβρουάριος). Συστήματα αξιολόγησης και προαγωγικής εξέλιξης των δημοσίων υπαλλήλων στην Ελλάδα: κριτική αξιολόγηση. *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου (ΕφημΔΔ)*(1), σσ. 106-121. Ανάκτηση Οκτώβριος 26, 2024, από https://www.researchgate.net/publication/323244230_SYSTEMATA_AXIOLOGESES_KAI_PROAGOGIKES_EXELIXES_TON_DEMOSION_YPALLELON_STEN_ELLADA_KRITIKE_AXIOLOGESE

Ραμματά, Μ. (2018). Σύγχρονες μεταβολές στη διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού στο δημόσιο τομέα με αφορμή την οικονομική κρίση. Στο Ε. Μπάλα (Επιμ.), *Δημόσια Διακυβέρνηση προοπτικές και προκλήσεις στον 21ο αιώνα, 1ο Πανελλήνιο Συνέδριο τομέα Διοικητικής Επιστήμης Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου* (σσ. 201-217). Αθήνα: Σάκκουλας.

Ραμματά, Μ., & Γρηγοριάδου, Δ. (2021). Το δημοσιοϋπαλληλικό σώμα: Υπηρεσιακό καθεστώς, κινητικότητα και σταδιοδρομία των υπαλλήλων. Στο Δ. Α. Σωτηρόπουλος, & Β. Νταλάκου (Επιμ.), *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα* (Β' εκδ., σσ. 347-374). Αθήνα: ΕΑΠ.

Ραμματά, Μ., & Μαυρίδης, Σ. (2021). Το δημοσιοϋπαλληλικό σώμα: Κατηγορίες υπαλλήλων και συστήματα προσλήψεων. Στο Δ. Α. Σωτηρόπουλος, & Β. Νταλάκου (Επιμ.), *Το σύγχρονο διοικητικό σύστημα στην Ελλάδα* (Β' εκδ., σσ. 319-322). Αθήνα: ΕΑΠ.

- Σπανού, Κ. (2016). Η πολιτική ανθρώπινου δυναμικού στην ελληνική δημόσια διοίκηση: διαχρονικές επιλογές, διαχρονικά προβλήματα. *Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση και ανάπτυξη: εμπειρίες και προτάσεις* (σσ. 57-65). Αθήνα: Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή. Ανάκτηση από https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/8c3e9046-78fb-48f4-bd82-bbba28ca1ef5/2016_METARYTHMISEIS%20DHMOSIA%20DIOIKHSH.pdf
- Σπανού, Κ. (2018). Κινητικότητα του ανθρώπινου δυναμικού. Στο ΕΛΙΑΜΕΠ, *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης: Επισκόπηση, Περιγραφή, Αποτίμηση*. Αθήνα.
- Σπανού, Κ. (2018). Σταδιοδρομία και επιλογή διευθυντικών στελεχών. Στο ΕΛΙΑΜΕΠ, *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης: Επισκόπηση, Περιγραφή, Αποτίμηση*. Αθήνα.
- Σωτηρόπουλος, Δ. Α., & Νταλάκου, Β. (2021). Εισαγωγή. Στο Δ. Α. Σωτηρόπουλος, & Β. Νταλάκου (Επιμ.), *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα* (Β' εκδ., σ. 18). Αθήνα: ΕΑΠ.
- Σωτηρόπουλος, Δ. Α., & Χριστόπουλος, Λ. (2017). Η πολυνομία στην Ευρωπαϊκή και Ελληνική έννομη τάξη. Στο *Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα* (σσ. 21-22). Αθήνα: Διανέοσις.
- Τζέμος, Β. (2019). Η «ώριμη» αναλογικότητα. *Διοικητική Δίκη*(2). Ανάκτηση από https://www.dimosiodikaio.gr/wp-content/uploads/2022/03/arthro_04.pdf
- Τζέμος, Β. (2020, Ιούλιος - Δεκέμβριος). ΑΣΕΠ και Συνταγματικό Δίκαιο των προσλήψεων στο Δημόσιο. *ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ, Επιστημονικό Περιοδικό Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ)*(3-4). Ανάκτηση Ιανουάριος 2024, από http://www.publiclawjournal.com/docs/2020/3_4/2020_5_3_4_tzemos.pdf
- Τζέμος, Β., Παπατόλιας, Α., Αναστασίου, Α., & Δουλαρίδης, Ν. (2022). *Νομιμότητα και διαφάνεια στη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση*. Αθήνα: ΕΚΔΔΑ. Ανάκτηση από <https://digitalrepository.ekdd.gr/jspui/handle/123456789/971>
- Τσέκος, Θ. Ν. (2011). Κοινωνία των Πολιτών, Πολιτικά Κόμματα και Δημόσια Διοίκηση. Προβλήματα Συνάρθρωσης και οι Επιπτώσεις τους στην Παραγωγή Δημοσίων Πολιτικών. *Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης*, 1 (1), σσ. 115-141. Ανάκτηση από <https://www.lawjournals.unic.ac.cy/index.php/pareview>
- Χρυσανθάκης, Χ. (2019). Η στελέχωση της Δημόσιας Διοίκησης: Ελλείμματα και υπέρβασή τους. Στο Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι (Επιμ.), *Παθογένειες της ελληνικής*

δημόσιας διοίκησης και προτάσεις υπέρβασής τους. 3ος, σσ. 53-58. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Θεσμικό πλαίσιο

Σύνταγμα της Ελλάδας όπως αναθεωρήθηκε με το Ψήφισμα της 25ης Νοεμβρίου 2019 της Θ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων (Α' 187)

ν.1811/1951 «Περί κώδικος καταστάσεως των Δημοσίων Διοικητικών Υπαλλήλων», (Α' 141)

ν.1232/1982 «Επαναφορά σε ισχύ τροποποίηση και συμπλήρωση των διατάξεων του Ν.Δ. 4352/1964 και άλλες διατάξεις.» (Α' 22)

ν.1586/1986 «Βαθμολογική διάρθρωση των θέσεων του Δημοσίου, ΝΠΔΔ και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις» (Α' 37)

ν.1892/1990 «Για τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη και άλλες διατάξεις» (Α' 101)

ν.2085/1992: Ρύθμιση θεμάτων οργάνωσης, λειτουργίας και προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις (Α' 170)

ν.2190/1994 «Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης» (Α' 28)

ν.2683/1999 «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. και άλλες διατάξεις» (Α' 19)

ν.3260/2004 «Ρυθμίσεις του συστήματος προσλήψεων και θεμάτων δημόσιας διοίκησης» (Α' 151)

ν.3528/2007 “Κύρωση Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ..” (Α' 26)

ν.3839/2010 “Σύστημα επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων με αντικειμενικά και αξιοκρατικά κριτήρια- Σύσταση Ειδικού Συμβουλίου Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.ΣΕ.Π.) και λοιπές διατάξεις.” (Α' 51)

ν.4024/2011 «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο - βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015» (Α' 226)

ν.4275/2014, “Τροποποίηση διατάξεων του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. (ν.3528/2007) - Επιλογή προϊσταμένων οργανικών μονάδων και άλλες διατάξεις.” (Α' 149)

ν.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” (Α’ 33)

ν.4622/2019, “Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης.” (Α’133)

ν.4674/2020, “Στρατηγική αναπτυξιακή προοπτική των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ρύθμιση ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις.” (Α’ 53)

ν.4690/2020 «Κύρωση: α) της από 13.4.2020 Π.Ν.Π. «Μέτρα για την αντιμετώπιση ... οικονομική κανονικότητα» (Α’ 90) και άλλες διατάξεις» (Α’ 104)

ν.4735/2020, “Τροποποίηση του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας, νέο πλαίσιο επιλογής διοικήσεων στον δημόσιο τομέα...λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις.” (Α’ 197)

ν.4915/2022, “Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο Καταπολέμησης της Διαφθοράς, διατάξεις για θέματα ανθρώπινου δυναμικού ... Εθνική Σύμβαση Ομογενών, και άλλες επείγουσες διατάξεις” (Α’ 63)

ν. 4940/2022, «Σύστημα στοχοθεσίας, αξιολόγησης και ανταμοιβής για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης, ρυθμίσεις για το ανθρώπινο δυναμικό του δημοσίου τομέα και άλλες διατάξεις». (Α’ 112)

π.δ. 611/1977, «Περί κωδικοποίησεως εις ενιαίον κείμενον, υπό τίτλον «Υπαλληλικός Κώδιξ», των ισχυουσών διατάξεων των αναφερομένων εις την κατάστασιν των υπαλλήλων του δημοσίου και των Ν.Π.Δ.Δ.» (Α’ 198)

ΔΙΔΑΔ/Φ.35.54/2611/9356/25-6-2020 (ΑΔΑ:ΨΘΓΚ46ΜΤΛ6-7ΓΔ) εγκύκλιος «Σύστημα Επιλογής Προϊσταμένων σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 84-86 του Υπαλληλικού Κώδικα, όπως ισχύει»

ΔΙΔΑΔ/Φ.35.46/2257/οικ.26574/14.10.2016 (ΑΔΑ: ΩΣΖΡ465ΦΘΕ-Κ8Λ) εγκύκλιος, «Αναπλήρωση προϊσταμένων οργανικών μονάδων»

Αιτιολογική έκθεση ν.3528/2007 “Κύρωση Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ..” (Α’ 26)

Αιτιολογική έκθεση ν.3839/2010 “Σύστημα επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων και λοιπές διατάξεις.” (Α 51)

Αιτιολογική έκθεση ν.4275/2014, “Τροποποίηση διατάξεων του Κώδικα Κατάστασης ... μονάδων και άλλες διατάξεις.” (Α’ 149)

Αιτιολογική έκθεση ν.4369/2016 “Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, ... άλλες διατάξεις” (Α’ 33)

Αιτιολογική έκθεση ν.4622/2019, “Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης.” (Α’133)

Αιτιολογική έκθεση ν.4674/2020, “Στρατηγική αναπτυξιακή προοπτική των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ρύθμιση ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις.” (Α’ 53)

Εισηγητική Έκθεση ν.2190/1994 «Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης» (Α’ 28)