

ΚΛΕΟΜΕΝΗΣ Σ. ΚΟΥΤΣΟΥΚΗΣ - ΠΑΝΤΕΛΗΣ Γ. ΣΚΛΙΑΣ

Επιμέλεια - Εισαγωγή

## ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΚΑΙ ΣΚΑΝΔΑΛΑ

ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

ΚΑΙ ΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ:

ΒΙΡΓΙΝΙΑ ΤΣΟΥΔΕΡΟΥ

Οι συγγραφείς του έργου

Αδάμ-Μαγνήσαλη Σ.

Αλεξόπουλος Α.

Αντωνόπουλος Ι.

Βαβούρας Ι.

Γεωργίτση Μ.

Γεωργόπουλος Ν.

Grodeland Ase Β.

Θεομύς Η.

Καλτσόγια-Τουρναβίτη Ν.

Καλούρη-Αντωνοπούλου Ο.

Carelos T.

Καραμπελιάς Γ.

Κάρκαλης Ι.

Κιούκας Δ.

Κοντογώργης Γ.

Κουμανταράκη Α.

Κουτσούκης Κ.

Κωνσταντόπουλος Ν.

Κωστόπουλος Τ.

Λάζος Γ.

Λάσκαρης Α.

Λιαδή Μ.

Μακρής Σ.

Μακρυδημήτρης Α.

Μαλινδρέτος Π.

Μαλινδρέτου Β.

Μανωλάς Γ.

Μαυρομούστακου Η.

Μιχαλόπουλος Ν.

Μπέσιλα-Μακρίδη Ε.

Πανταζόπουλος Α.

Παπακωνσταντίνου Α.

Ράντης Κ.

Ράπτη-Βελή Ν.

Σεραφεινίδου Μ.

Σιούσιουρας Π.

Σμαδάς Δ.

Σηλιός Π.

Στραβοσκούφης Α.

Συρίγος Α.

Johnston Μ.

Τσουδερού Β.

Φίλιος Α.

Hojelid S.

Ι. ΣΙΔΕΡΗΣ

ΑΘΗΝΑ 2005

ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΘΕΩΡΙΕΣ ΚΑΙ ΘΕΣΜΙΚΕΣ  
ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ  
ΣΤΙΣ ΠΡΟΣΛΗΨΕΙΣ ΣΤΟΝ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ:  
Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΑΝΩΤΑΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ  
ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ (ΑΣΕΠ)

*Άρης Αλεξόπουλος\**

*Έβη Μαυρομούστακου\**

Στόχος της ανακοίνωσης είναι να προσεγγίσει το φαινόμενο της διαφθοράς στον δημόσιο τομέα ως πρόβλημα μη αποτελεσματικής προώθησης του δημόσιου συμφέροντος κατά την παραγωγή των δημοσίων πολιτικών.

Στην πρακτική των ανεπτυγμένων σύγχρονων δημοκρατιών, ο λεπτομερής προσδιορισμός, η εξειδίκευση και η εφαρμογή του δημοσίου ρυθμιστικού συμφέροντος ανατίθενται σε εξειδικευμένα διοικητικά σώματα. Για την εξυπηρέτηση του ρυθμιστικού ρόλου, τα σώματα αυτά πρέπει να συνδυάζουν νομοθετικές (κανονιστικές-εισηγητικές), δικαστικές-ελεγκτικές, εκτελεστικές λειτουργίες (Rule making, adjudication, enforcement σύμφωνα με την ορολογία του US administration Law). Με βάση τη διεθνή πρακτική, οι διοικητικές αυτές μονάδες μπορούν να σχεδιασθούν με διάφορους τρόπους:

- με περισσότερη ή λιγότερη αυτονομία στις αποφάσεις τους από τους πλειοψηφικούς θεσμούς (κυβέρνηση, κοινοβούλιο),

\* Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης, Πανεπιστήμιο Κρήτης.

- με μονομελή ή πολυμελή σύνθεση,
- με θητεία που ξεπερνάει ή όχι τη θητεία της βουλής,
- με αυστηρά προσδιορισμένες διαδικασίες λειτουργίας, αντίστοιχες με αυτές της διεξαγωγής μιας δίκης ή περισσότερο άτυπη λειτουργία,
- με λεπτομερώς εξειδικευμένες ή περισσότερο γενικές αρμοδιότητες.

Η ευρωπαϊκή ρυθμιστική παράδοση ακολούθησε την ένταξη των διοικητικών αυτών μονάδων στη δημόσια διοίκηση και κάτω από τον έλεγχο των πλειοψηφικών θεσμών. Η αμερικανική παράδοση ακολούθησε την αντίθετη κατεύθυνση. Το δημόσιο-ρυθμιστικό συμφέρον εξυπηρετήθηκε από ανεξάρτητες αρχές. Τα τελευταία 20 χρόνια όμως και στην Ευρώπη εκτεταμένα εισάγονται ανεξάρτητα ρυθμιστικά-ελεγκτικά όργανα (ρυθμιστικές αρχές-ανεξάρτητες διοικητικές αρχές<sup>1</sup>). Κάτω από αυτές τις εξελίξεις διεξάγεται η φορτισμένη συζήτηση για την αναγκαιότητα μιας τέτοιας εξέλιξης και τις επιπτώσεις της στη νομιμοποίηση των ευρωπαϊκών πολιτικών συστημάτων. Εδώ επιχειρούμε να εντάξουμε και εμείς την εισήγησή μας, επιχειρώντας να απαντήσουμε σε ερωτήματα που σχετίζονται με την ανάγκη για ανεξαρτησία των ρυθμιστικών-ελεγκτικών οργάνων, αλλά και τους τρόπους αποτελεσματικού ελέγχου τους από τους εντολείς τους.

Τα αναλυτικά και θεωρητικά εργαλεία προέρχονται από τη θεωρία του νεο-θεσμοσμού και τη θεωρία παιγνίων. Οι θεωρητικοί ισχυρισμοί που αναδεικνύονται από την αξιολόγηση της διεθνούς πραγματικότητας για τις ρυθμιστικές-ΑΔΑ αρχές, ελέγχονται μέσω της περίπτωσης του ΑΣΕΠ στην ελληνική πραγματικότητα. Με τη χρήση των παραπάνω αναλυτικών εργαλείων αξιολογούνται το εύρος, η μορφή των ελεγκτικών αρμοδιοτήτων και η συγκρότηση του οργάνου. Συγκεκριμένα η εστίαση γίνεται στον βαθμό ανεξαρτησίας του ΑΣΕΠ από αιρετούς θεσμούς

1. Στο εξής ΑΔΑ.

(majoritarian VS non-majoritarian institutions). Στη συνέχεια επιχειρείται η αποτίμηση της σχεδόν δεκαετούς λειτουργίας του σε σχέση τόσο με τον στόχο της αποτροπής της διαφθοράς, αλλά και της εξασφάλισης της αποτελεσματικότητας του μηχανισμού προσλήψεων ως κρίσιμου τμήματος στην παραγωγή δημοσίων πολιτικών.

### *Είναι οι ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές – ΑΔΑ λιγότερο νομιμοποιημένες σε ένα δημοκρατικό πολιτικό σύστημα;*

Το ότι είναι ενταγμένη μια διοικητική μονάδα στον κορμό της δημόσιας διοίκησης κάτω από την ευθύνη της εκτελεστικής εξουσίας δεν σημαίνει ότι αυτόματα εξασφαλίζεται ο έλεγχός της και η προώθηση του δημοσίου συμφέροντος μέσα από τους μηχανισμούς της διαδικαστικής δημοκρατίας.

Ο ορισμός του δημοσίου συμφέροντος δεν εξαντλείται στην εξασφάλιση της ίσης πρόσβασης που συγκροτούν τα ατομικά διαδικαστικά δικαιώματα. Αυτός ο ορισμός του δημοσίου συμφέροντος στηρίζεται στη αισιόδοξη αρχή ότι η εξασφάλιση της ελεύθερης πρόσβασης, η γενική και η αφηρημένη διατύπωση των νόμων και η προβλεψιμότητα είναι σε θέση να οδηγήσουν σε μια δίκαιη και αποτελεσματική δημόσια λειτουργία.

Η έννοια της αποτελεσματικής διακυβέρνησης ταυτίζεται με τη διαδικαστικά νομιμοποιημένη διακυβέρνηση (input legitimacy). Ένα κράτος, όμως, που έχει να διαχειριστεί περιορισμένους πόρους σε σχέση με τις ανάγκες των πολιτών του, οφείλει να τους χρησιμοποιεί με αποτελεσματικό τρόπο. Τι να το κάνουμε εάν εξασφαλίζεται το δικαίωμα ενός πολίτη να προσφύγει επειδή πιστεύει ότι αδικήθηκε, όταν έτσι αφαιρούμε το δικαίωμα στο κράτος να κάνει χρήση προφορικών συνεντεύξεων για να επιλέξει τους καλύτερους για μια δημόσια θέση, ή εάν καθυστε-

ρεί η πρόσληψη προσωπικού λόγω διαδικασιών π.χ. προσφυγής παρά την επιτακτική ανάγκη για άμεσες προσλήψεις; Πλέον είναι όλο και περισσότερο αποδεκτό ότι δεν μπορεί το κριτήριο της αποτελεσματικότητας να μη συνυπολογιστεί στη συζήτηση για πολιτική νομιμοποίηση (output legitimacy).

Εδώ εισάγουμε στη συζήτηση τον βασικό διαχωρισμό των δημοσίων πολιτικών σε αναδιανεμητικές και κατανεμητικού ή διανεμητικού χαρακτήρα<sup>2</sup>. Οι πρώτες έχουν άμεσο στόχο, από τον αρχικό σχεδιασμό τους, τη μεταφορά πόρων από μια κοινωνική, πληθυσμιακή ομάδα σε άλλη, οι δεύτερες έχουν οριζόντια επίδραση και άμεσο στόχο τη βέλτιστη κατανομή και όχι την αναδιανομή των πόρων. Οι τελευταίες λέγονται Pareto βέλτιστες (όλοι γίνονται καλύτερα χωρίς να γίνει κάποιος χειρότερα). Με βάση αυτή την κατηγοριοποίηση, πολιτικοί επιστήμονες όπως ο Majone<sup>3</sup> προτείνουν ότι οι αναδιανεμητικές πολιτικές είναι το προνομιακό πεδίο των πλειοψηφικών θεσμών και της διαδικαστικής νομιμοποίησης, ενώ οι κατανεμητικές πολιτικές λόγω της οριζόντιας διανεμητικής τους δράσης έχουν καθολική αποδοχή, άρα ο τρόπος νομιμοποίησής τους πρέπει να είναι ο βαθμός αποτελεσματικής διεκπεραίωσής τους. Σ' αυτή την κατηγορία υπάγονται οι πολιτικές που εξειδικεύονται από τις ρυθμιστικές αρχές-ΑΔΑ.

Στόχος των ρυθμιστικών αρχών είναι η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Ο ορισμός (περιεχόμενο) του δημοσίου συμφέροντος προσδιορίζεται εκ των προτέρων και έχει καθολική αποδοχή. Άρα είναι ήδη νομιμοποιημένες ως προς τη στοχοθεσία τους και αυτό που πρέπει να κάνουν είναι να υλοποιήσουν

2. Κατηγοριοποίηση που έγινε δημοφιλής στους αναλυτές δημοσίων πολιτικών τη δεκαετία του 1960 από τον Theodore Lowi, δες Lowi, T (1964), «American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory», *World Politics*, Vol. 16, Issue 4.
3. Majone, G. (1993), «The European Community Between Social Policy and Social Regulation», *Journal of Common Market Studies*, Vol. XXXI, 2, 153-70 καθώς και Majone, G. (1996), *Regulating Europe*, London: Routledge.

αποτελεσματικά τον στόχο ώστε να ωφεληθεί το σύνολο και όχι μέρος των πολιτών.

Συγκεκριμένα, στο πεδίο των προσλήψεων στον δημόσιο τομέα, το δημόσιο συμφέρον προσδιορίζεται ως: 1) η εξασφάλιση ότι θα προσληφθούν οι καλύτεροι (αξιοκρατία), 2) αλλά ταυτόχρονα θα διασφαλισθεί η αρχή της ελεύθερης πρόσβασης και των ίσων ευκαιριών.

Από την αποτελεσματική υλοποίηση του στόχου που της έχει ανατεθεί, θα κριθεί η νομιμοποίηση της ρυθμιστικής μονάδας. Από τη στιγμή που τα ζητήματα ρύθμισης είναι κατεξοχήν τεχνικού χαρακτήρα και έντασης γνώσης και πληροφόρησης, για να είναι αποτελεσματική στην άσκηση των καθηκόντων της μια ρυθμιστική αρχή πρέπει να είναι με επάρκεια στελεχωμένη με υψηλής εξειδίκευσης προσωπικό. Μια υπο-στελεχωμένη και χωρίς εξειδικευμένο προσωπικό ρυθμιστική αρχή, είναι εξ ορισμού καταδικασμένη να παράγει μη αποτελεσματικό ρυθμιστικό έργο και να έχει χαμηλή νομιμοποίηση (output legitimacy).

Έτσι μια ρυθμιστική μονάδα είναι νομιμοποιημένη εάν: 1) έχει ξεκάθαρη ανάθεση να διαχειριστεί έναν στόχο καθολικού οφέλους για τους πολίτες χωρίς αναδιανεμητικές επιπτώσεις, 2) το πραγματοποιεί με αποτελεσματικό τρόπο.

### *Το πρόβλημα του αποτελεσματικού ελέγχου των ρυθμιστικών αρχών – ΑΔΑ*

Για την αξιολόγηση της κανονιστικής αλλά και ελεγκτικής διαδικαστικής λειτουργίας των ρυθμιστικών αρχών και των ΑΔΑ υιοθετούνται στα πλαίσια της νεοθεσμικής προσέγγισης τρεις αναλυτικές έννοιες: η σχέση εντολέα-εντολοδόχου, αυτή του ατελούς συμβολαίου και αυτή της χρονικής ασυνέπειας των δημοσίων πολιτικών. Λόγω του τεχνικού χαρακτήρα και της ειδικής πληροφόρησης που απαιτεί, το φαινόμενο της ρύθμισης και του

ρεί η πρόσληψη προσωπικού λόγω διαδικασιών π.χ. προσφυγής παρά την επιτακτική ανάγκη για άμεσες προσλήψεις; Πλέον είναι όλο και περισσότερο αποδεκτό ότι δεν μπορεί το κριτήριο της αποτελεσματικότητας να μη συνυπολογιστεί στη συζήτηση για πολιτική νομιμοποίηση (output legitimacy).

Εδώ εισάγουμε στη συζήτηση τον βασικό διαχωρισμό των δημοσίων πολιτικών σε αναδιανεμητικές και κατανεμητικές ή διανεμητικού χαρακτήρα<sup>2</sup>. Οι πρώτες έχουν άμεσο στόχο, από τον αρχικό σχεδιασμό τους, τη μεταφορά πόρων από μια κοινωνική, πληθυσμιακή ομάδα σε άλλη, οι δεύτερες έχουν οριζόντια επίδραση και άμεσο στόχο τη βέλτιστη κατανομή και όχι την αναδιανομή των πόρων. Οι τελευταίες λέγονται Pareto βέλτιστες (όλοι γίνονται καλύτερα χωρίς να γίνει κάποιος χειρότερα). Με βάση αυτή την κατηγοριοποίηση, πολιτικοί επιστήμονες όπως ο Majone<sup>3</sup> προτείνουν ότι οι αναδιανεμητικές πολιτικές είναι το προνομιακό πεδίο των πλειοψηφικών θεσμών και της διαδικαστικής νομιμοποίησης, ενώ οι κατανεμητικές πολιτικές λόγω της οριζόντιας διανεμητικής τους δράσης έχουν καθολική αποδοχή, άρα ο τρόπος νομιμοποίησής τους πρέπει να είναι ο βαθμός αποτελεσματικής διεκπεραίωσής τους. Σ' αυτή την κατηγορία υπάγονται οι πολιτικές που εξειδικεύονται από τις ρυθμιστικές αρχές-ΑΔΑ.

Στόχος των ρυθμιστικών αρχών είναι η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Ο ορισμός (περιεχόμενο) του δημοσίου συμφέροντος προσδιορίζεται εκ των προτέρων και έχει καθολική αποδοχή. Άρα είναι ήδη νομιμοποιημένες ως προς τη στοχοθεσία τους και αυτό που πρέπει να κάνουν είναι να υλοποιήσουν

2. Κατηγοριοποίηση που έγινε δημοφιλής στους αναλυτές δημοσίων πολιτικών τη δεκαετία του 1960 από τον Theodore Lowi, δες Lowi, T (1964), «American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory», *World Politics*, Vol. 16, Issue 4.

3. Majone, G. (1993), «The European Community Between Social Policy and Social Regulation», *Journal of Common Market Studies*, Vol. XXXI, 2, 153-70 καθώς και Majone, G. (1996), *Regulating Europe*, London: Routledge.

αποτελεσματικά τον στόχο ώστε να ωφεληθεί το σύνολο και όχι μέρος των πολιτών.

Συγκεκριμένα, στο πεδίο των προσλήψεων στον δημόσιο τομέα, το δημόσιο συμφέρον προσδιορίζεται ως: 1) η εξασφάλιση ότι θα προσληφθούν οι καλύτεροι (αξιοκρατία), 2) αλλά ταυτόχρονα θα διασφαλισθεί η αρχή της ελεύθερης πρόσβασης και των ίσων ευκαιριών.

Από την αποτελεσματική υλοποίηση του στόχου που της έχει ανατεθεί, θα κριθεί η νομιμοποίηση της ρυθμιστικής μονάδας. Από τη στιγμή που τα ζητήματα ρύθμισης είναι κατεξοχήν τεχνικού χαρακτήρα και έντασης γνώσης και πληροφόρησης, για να είναι αποτελεσματική στην άσκηση των καθηκόντων της μια ρυθμιστική αρχή πρέπει να είναι με επάρκεια στελεχωμένη με υψηλής εξειδίκευσης προσωπικό. Μια υπο-στελεχωμένη και χωρίς εξειδικευμένο προσωπικό ρυθμιστική αρχή, είναι εξ ορισμού καταδικασμένη να παράγει μη αποτελεσματικό ρυθμιστικό έργο και να έχει χαμηλή νομιμοποίηση (output legitimacy).

Έτσι μια ρυθμιστική μονάδα είναι νομιμοποιημένη εάν: 1) έχει ξεκάθαρη ανάθεση να διαχειριστεί έναν στόχο καθολικού οφέλους για τους πολίτες χωρίς αναδιανεμητικές επιπτώσεις, 2) το πραγματοποιεί με αποτελεσματικό τρόπο.

### *Το πρόβλημα του αποτελεσματικού ελέγχου των ρυθμιστικών αρχών – ΑΔΑ*

Για την αξιολόγηση της κανονιστικής αλλά και ελεγκτικής διαδικαστικής λειτουργίας των ρυθμιστικών αρχών και των ΑΔΑ υιοθετούνται στα πλαίσια της νεοθεσμικής προσέγγισης τρεις αναλυτικές έννοιες: η σχέση εντολέα-εντολοδόχου, αυτή του ατελούς συμβολαίου και αυτή της χρονικής ασυνέπειας των δημοσίων πολιτικών. Λόγω του τεχνικού χαρακτήρα και της ειδικής πληροφόρησης που απαιτεί, το φαινόμενο της ρύθμισης και του

ελέγχου στη φάση της υλοποίησης πολιτικών κάνει πάντα τους εντολείς λιγότερο πληροφορημένους και με μειωμένη δυνατότητα να ελέγξουν το έργο των εντολοδόχων που εμπλέκονται στην υλοποίηση των πολιτικών. Αυτό συγκροτεί την εγγενή αδυναμία του εντολέα να ελέγξει πλήρως τον εντολοδόχο λόγω της ασυμμετρίας στην πληροφόρηση και στην κατοχή της απαραίτητης γνώσης υπέρ του εντολοδόχου (principal-agent thesis). Η ασύμμετρη πληροφόρηση σε βάρος της εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας, όπως και η έλλειψη ενδιαφέροντος πολλές φορές από τη μεριά των τελευταίων, μειώνει την πιθανότητα αποτελεσματικού ελέγχου του εντολοδόχου οργάνου για την προώθηση της συγκεκριμένης ρυθμιστικής λειτουργίας.

Η άλλη είναι η έννοια του ατελούς συμβολαίου (incomplete contract)<sup>4</sup>, ανάμεσα στον εντολέα και τον εντολοδόχο και η διακριτική ευχέρεια που αποκτά ο ρυθμιστής-εντολοδόχος στη φάση της υλοποίησης να εξειδικεύει-ερμηνεύει τους κανόνες ρύθμισης με υποκειμενικό τρόπο. Η δυνατότητα της ΑΔΑ να αποκλίνει από το πνεύμα του αρχικά ορισμένου δημοσίου συμφέροντος με διασταλτικές ή συσταλτικές ερμηνείες είναι επίσης εγγενές πιθανό ενδεχόμενο.

Ως χρονική ασυνέπεια των βέλτιστων δημοσίων πολιτικών (time inconsistency)<sup>5</sup> ορίζεται το φαινόμενο όπου, όταν ανακοινώνονται κάποιες πολιτικές ως βέλτιστες, στη διάρκεια της υλοποίησής τους, κατά μεγάλη πιθανότητα, δεν παραμένουν πλέον βέλτιστες. Αυτό μπορεί να συμβεί είτε γιατί αλλάζουν οι προτεραιότητες των εντολέων είτε γιατί αλλάζουν τα μέσα που έχουν

στη διάθεσή τους. Αν ο ατελής χαρακτήρας του συμβολαίου ανάθεσης ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων στον εντολοδόχο, συνδυασθεί με το φαινόμενο της χρονικής ασυνέπειας, ο εντολέας πρέπει να αισθάνεται πολύ άβολα στην εκχώρηση τέτοιων αρμοδιοτήτων στον εντολοδόχο ρυθμιστή-ΑΔΑ. Όμως τα πράγματα δεν είναι τόσο δυσμενή για τον εντολέα. Έχει παρατηρηθεί ότι, για ρυθμιστικού χαρακτήρα ζητήματα, η πιθανή αναθεώρηση των οδηγιών προς τον εντολοδόχο, όταν γίνεται συχνά από τους εντολείς, μειώνει την αξιοπιστία της κυβέρνησης ότι θα πραγματοποιήσει αυτά που ανακοινώνει. Αυτό αποτελεί κείμενο πλήγμα στην αποτελεσματική διακυβέρνηση (δες φορολογικές ρυθμίσεις, αυθαίρετα κ.λπ.) γιατί αυξάνει η παραβατικότητα αφού όλο και περισσότεροι θα συνειδητοποιούν ότι η κυβέρνηση θα αλλάξει τη στάση της. Οπότε καλύτερα να έχουμε μια λιγότερο αποτελεσματική πολιτική, παρά οι συνεχείς αναθεωρήσεις της να την οδηγήσουν σε πλήρη αναποτελεσματικότητα. Η αξιοπιστία (χρονική συνέπεια) των ρυθμιστικών πολιτικών αυξάνεται αν η κυβέρνηση εκχωρήσει το δικαίωμα της υλοποίησής τους σε θεσμούς θωρακισμένους από την εκλογική πίεση.

Έτσι, με βάση τη νεοθεσμική προσέγγιση, η εκχώρηση από την κυβέρνηση ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων σε ανεξάρτητες αρχές τη θωρακίζει από πλευράς αξιοπιστίας-δέσμευσης ότι αυτό που εξαγγέλλει θα το υλοποιήσει ως τέτοιο.

Τι γίνεται όμως ως προς τη θωράκιση των πλειοψηφικών θεσμών από αυθαιρεσίες στην ερμηνεία του ατελούς συμβολαίου ή από τον αναποτελεσματικό έλεγχο και την πιθανότητα διαπλοκής του ρυθμιστή στη φάση των ελεγκτικών-εκτελεστικών του αρμοδιοτήτων;<sup>6</sup>

Με βάση τη θεωρία παιγνίων, ο εντολέας μπορεί να μειώσει τα φαινόμενα αυτά επενδύοντας στον μηχανισμό της φήμης<sup>7</sup>. Οι

6. Εδώ ο εντολέας δεν θέλει αλλαγή στον στόχο, αλλά τον αλλάζει από τον τρόπο που τον υλοποιεί ο εντολοδόχος.

7. Kreps, D. 1990, «Corporate Culture and Economic Theory» in Alt, J. and Shepsle (eds.) *Perspectives on Positive Political Economy*, Cambridge UK: Cambridge Univ. Press 90-143.

4. Βλ. Williamson, O. 1975, *Market and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, New York: The Free Press, επίσης Williamson, O. 1985, *The Economic Institutions of Capitalism*, New York: The Free Press και Goldberg, V. 1980, «Relational Exchange: Economics and Complex Contracts», *American Behavioral Scientist*, 23, 337-52.

5. Kydland, F. and Prescott, E. 1977, «Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans», *Journal of Political Economy*, Vol.85, 3, 137-160.

εντολοδόχοι μπορεί να είναι περισσότερο προσεκτικοί στον βαθμό που κινδυνεύει η φήμη τους στον κοινωνικό και επαγγελματικό στίβο. Η διαφάνεια και η αυτονόμηση της λειτουργίας τους από τη δημόσια διοίκηση τους κάνει περισσότερο ευάλωτους στη δημόσια κριτική. Ποιος έχει να χάσει από την καταστροφή της φήμης του και πώς ενδυναμώνεται η τελευταία;

1. Αυτός με τον μακρύτερο ορίζοντα ζωής. Ο εντολοδόχος έχει πολλά να περιμένει στο μέλλον άρα είναι προσεκτικός και όχι καιροσκοπός στο παρόν.
2. Όσο μεγαλύτερη διαφάνεια υπάρχει στη λειτουργία του.
3. Όσο περισσότερες φορές κάνει το ίδιο πράγμα (ρυθμίζει το ίδιο φαινόμενο) δημιουργεί μια ρυθμιστική παράδοση (νομολογία) όποτε αν αποκλίνει για να εξυπηρετήσει κάποιον θα γίνει ευκολότερα αντιληπτός.
4. Αυτός που είναι ενταγμένος και με μεγάλη αναγνωρισιμότητα σε δίκτυο συναδέλφων (ίδιο επάγγελμα). Έχει κίνητρο να κρατήσει τη φήμη του απέναντι σε συναδέλφους συνεργάτες.

Έτσι, η ανεξάρτητη ρυθμιστική-διοικητική αρχή, μέσω του μηχανισμού της φήμης είναι καλύτερα ελεγμένη για αυθαίρετες λειτουργίες από ό,τι μια ενταγμένη στη δημόσια διοίκηση ανώνυμη και ευμετάβλητης σύνθεσης ρυθμιστική διοικητική μονάδα. Όμως, η ανεξαρτησία του εντολοδόχου-ΑΔΑ δεν είναι αρκετή, αλλά πρέπει να οικοδομηθεί στηριγμένη στα παραπάνω δομικά στοιχεία.

Πρέπει όμως να τονίσουμε ότι η χρήση των καλών ιδιοτήτων της φήμης δεν είναι η μόνη εναλλακτική που έχει ο εντολέας για να θωρακιστεί από την «ανεξέλεγκτη» λειτουργία ενός ανεξάρτητου εντολοδόχου. Η ανεξαρτησία προστίθεται σε άλλους παραδοσιακού μηχανισμού έλεγχους. Με βάση τις σύγχρονες θεωρίες γραφειοκρατίας<sup>8</sup> υπάρχει ένα πλέγμα μέσων που μπορούν συν-

δυνασμένα να μειώσουν τη δυνατότητα αυτονόμησης ενός υποσυστήματος διοίκησης στα πλαίσια κάθε ανεπτυγμένης γραφειοκρατικής δομής ακόμα και όταν υπάρχει ανεξαρτησία στη διαδικασία λήψης αποφάσεων από το σύστημα αυτό. Βασικός ισχυρισμός είναι ότι η επιλογή ως αποκλειστικού ελεγκτικού μηχανισμού σωμάτων ελεγκτών («Ράμπο στίλ») στηριγμένα στην Ex post δυνατότητά τους να επιβάλλουν ποινές για μη συμμόρφωση, είναι αναποτελεσματικός τρόπος έλεγχου σε συνθήκες ασύμμετρης πληροφόρησης.

Αντίθετα απαιτείται μια πολυσθενής δομή έλεγχου στηριγμένη σε Ex-ante, Ex-post και κατά τη διάρκεια της ρύθμισης (διαδικαστικές) μορφές έλεγχου. Έτσι για τον αποτελεσματικότερο έλεγχο των ΑΔΑ απαιτείται το παρακάτω πλέγμα:

#### Ex-ante Τρόποι Ελέγχου

- 1) Χρήση-αξιολόγηση της φήμης των υποψηφίων για τη στελέχωση των ΑΔΑ με υψηλής ποιότητας και επαγγελματικής αποδοχής προσωπικό (αύξηση του κόστους καιροσκοπικής συμπεριφοράς).
- 2) Επιλογή στελεχών με καριέρα μπροστά τους (αύξηση του κόστους καιροσκοπικής συμπεριφοράς).
- 3) Επιλογή από την κυβέρνηση αλλά έγκριση από αυξημένη πλειοψηφία στο κοινοβούλιο (ενίσχυση της φήμης ότι δεν είναι κυβερνητικά ενεργούμενα).
- 4) Θητεία πέραν της θητείας της βουλής (ενίσχυση της φήμης ότι δεν είναι κυβερνητικά ενεργούμενα).
- 5) Ανάθεση μιας και λεπτομερώς προσδιορισμένης ρυθμιστικής αρμοδιότητας (αύξηση του κόστους καιροσκοπικής συμπεριφοράς).

in Chubb, J. and Peterson, P. (eds.) *Can the Government Govern?* Washington, D.C.: The Brookings Institution, McCubbins, M. and Schwartz, T. 1984, «Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols Versus Fire Alarms», *American Journal of Political Science*, Vol. 28, no. 1, 165-79, Pollack, M 2000 «The Commission as an Agent» in Nugent, N. (ed.), *At the Heart of the Union*, London: Macmillan, 111-130.

8. Βλ. ανάμεσα σε άλλα Moe, T. 1989, «The politics of Bureaucratic Structure»

*Ex-post Τρόποι Ελέγχου*

- 1) Ύπαρξη αυτο-ενεργοποιούμενων μηχανισμών καταγγελίας φαινομένων αυθαιρεσίας (δυνατότητα καταγγελιών). Σύνταξη και δημοσίευση ετήσιων απολογιστικών εκθέσεων.
- 2) Καθιέρωση τακτών κοινοβουλευτικών ακροάσεων.
- 3) Καθιέρωση ειδικών κοινοβουλευτικών επιτροπών (Watchdog Groups) επικουρούμενων από εξειδικευμένο προσωπικό με αποκλειστική αρμοδιότητα την παρακολούθηση της λειτουργίας των ΑΔΑ.
- 4) Υπαγωγή σε δικαστικό έλεγχο.
- 5) Υπαγωγή στον έλεγχο του ελεγκτικού συνεδρίου.
- 6) Δικαίωμα της κυβέρνησης να αποπέμψει ύστερα από έγκριση της βουλής μέλη ή το σύνολο της ΑΔΑ, όχι όμως επικαλούμενη διαφωνία της με απόφαση της ΑΔΑ.
- 7) Δυνατότητα της βουλής να επαναπροσδιορίσει το περιεχόμενο των αρμοδιοτήτων της ΑΔΑ με αυξημένη πλειοψηφία.

*Κατά τη διάρκεια της ρύθμισης (διαδικαστικής μορφής έλεγχος)*

- 1) Καθιέρωση δικονομικού τύπου διαδικασιών στην άσκηση του ρυθμιστικού τους έργου (διαδικασίες διαβούλευσης με όλους τους εν δυνάμει ενδιαφερόμενους, γραπτές αιτιολογημένες αποφάσεις, δικαίωμα έφεσης) (αντίστοιχες με την US Administrative Procedures Act).
- 2) Σύνταξη και δημοσίευση ετήσιου σχεδίου δράσης (action plan).
- 3) Διασύνδεση της ρυθμιστικής αρχής με ομόλογες ρυθμιστικές αρχές στο διεθνές περιβάλλον (π.χ. στο πλαίσιο της ΕΕ. Έτσι ο συμβιβασμός ή ενδοτισμός σε παρεμβάσεις θα κάνει δύσκολη τη συνεργασία και συνύπαρξη με διεθνείς εταίρους). Έτσι, συμπερασματικά, μπορούμε να ισχυριστούμε ότι η ανάθεση σε ΑΔΑ είναι δυνατή χωρίς τη μείωση, αλλά την αύξηση του ελέγχου από τον εντολέα στον εντολοδόχο.

Με βάση τα παραπάνω κριτήρια αξιολόγησης, όπως αυτά προκύπτουν από τη θεωρητική συζήτηση και την ανάγνωση της διεθνούς πρακτικής στη θεσμική οικοδόμηση δημοσίων μηχανι-

σμών ρύθμισης και ελέγχου, προχωράμε στην αποτίμηση της σχεδόν δεκαετούς πορείας του ΑΣΕΠ

*Η περίπτωση του ΑΣΕΠ*

Στην Ελλάδα, η μακρά αναζήτηση λύσεων στο επίπεδο των προσλήψεων φάνηκε ότι κατέληξε το 1994 στο σχήμα (κατασκευή): ΑΣΕΠ με τη θέσπιση του νόμου 2190, γνωστού ως νόμου Πεπονί. Επρόκειτο για την πρώτη απόπειρα ενός σταθερού, αλλά ίσως όχι απόλυτα εύληπτου στη θεσμική του αποτύπωση σχήματος, που επαγγέλλοταν την άκοπη προσαρμογή στις μεταβαλλόμενες διοικητικές πολιτικές των κυβερνήσεων. Προβάλλονταν διά μέσου αυτού αξιώσεις διοικητικού εξορθολογισμού έναντι των υφιστάμενων πολιτικών σκοπιμοτήτων στον βαθμό που ακύρωνε το ανεπίσημο σύστημα προσλήψεων έναντι του επίσημου. Δεν αποτελούσε έναν καινοφανή θεσμό, αλλά εντασσόταν στα διεθνή δεδομένα και πρακτικές.

Το πρώτο ερώτημα που ανακύπτει αφορά στο περιεχόμενο της ελληνικής απάντησης στο θέμα ανεξάρτητες διοικητικές αρχές μέσα από το παράδειγμα της Αρχής (ΑΣΕΠ) που επιφορτίστηκε με τις προσλήψεις: δηλαδή πώς εντάσσεται το ΑΣΕΠ στο θεωρητικό σχήμα των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, μέσω των κωδικοποιημένων ήδη χαρακτηριστικών τους<sup>9</sup>.

9. Βλ. τη σχετική συζήτηση για τις ελληνικές Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές και τα χαρακτηριστικά τους, στο Αντ. Μακροδημήτρης-Ολ. Ζύγουρα (επιμ.) (2002), *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα. Η αναθεώρηση του Συντάγματος και η εκτελεστική εξουσία*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα, όπου Χ. Χρυσανθάκη, «Οι ανεξάρτητες δημόσιες αρχές στο αναθεωρημένο Σύνταγμα 1975/1986/2001», σελ. 111 επ., Θ. Φορτσάκη, «Οι ανεξάρτητες αρχές στην πρόσφατη συνταγματική αναθεώρηση», σελ. 127 επ., Επίσης, Ν.Δ. Κουλούρη, «Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές», σελ. 103 επ., σε Επ. Π. Σπηλιωτόπουλος - Αντ. Μακροδημήτρης (επιμ.) (2001), *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα. Και σε Πρακτικά



Θέλησε ο νομοθέτης (και συνακόλουθα η διοίκηση) διά μέσου του ΑΣΕΠ να άρει απλώς τη δυσπιστία απέναντι στους μηχανισμούς παρέμβασης του κράτους και να ενισχύσει την εντύπωση της αντικεμενικότητας και της διαφάνειας ή ταυτόχρονα να *απεμπολήσει* για την εξυπηρέτηση του στόχου έναν χώρο μη συγκεκριμένες εφαρμογές, χώρο δικαιωμάτων;

Η *Εισηγητική Έκθεση* του ιδρυτικού νόμου του ΑΣΕΠ ανέλυσε τον σκοπό της μετατόπισης των προσλήψεων από την κεντρική διοίκηση προς μια ανεξάρτητη διοικητική αρχή, σε δύο συνιστώσες. Η πρώτη ήταν *ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης, που δεν ανταποκρινόταν πλέον στον ρόλο του σύγχρονου κράτους και την εδραίωση της εμπιστοσύνης της κοινής γνώμης*. Το περιεχόμενο αυτής της θέσης θα επαναδιατυπωθεί ως βασικό νομιμοποιητικό πλαίσιο στην αναθεώρηση του Συντάγματος που θα ακολουθήσει το 2001. Η ποιότητα της δημοκρατίας σημαίνει διαφάνεια σε όλους τους τομείς της κοινωνικής ζωής και έμφαση στη διαφάνεια σημαίνει τελικώς προϋπόθεση για τη δημοκρατία, την ισότητα και τη δικαιοσύνη στη δημόσια ζωή<sup>10</sup>.

Η δεύτερη συνιστώσα αφορούσε *απην άρση της κομματικής συναλλαγής και την αντικατάσταση του αναχρονιστικού προτύπου που συνοψιζόταν στην παραδοχή ότι το «ρουσφέτι» ήταν ο ομφάλιος λώρος μεταξύ κυβερνήτων κόμματος και διοίκησης, που συντηρούσε έναν διαρκώς αλληλοτροφοδοτούμενο κύκλο. Ο εκσυγχρονισμός θα άρχιζε από το θεσμικό πεδίο γιατί οι όποιοι*

Ημερίδας, 29.10.2002, *Η «Ανεξαρτησία» των Ανεξάρτητων Αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού*, Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, επιμ. Φ. Ι. Κοζύρη-Σ. Μεγγελίδου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2003, Ε. Βενιζέλου, «Οι Ανεξάρτητες Αρχές μετά την Αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986/2001», σελ. 13 επ., Ι. Καμοϊδού, «Σκέψεις σχετικά με τις Θεσμικές και Πολιτικές Διαστάσεις της Ανεξαρτησίας των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών», σελ. 141 επ., βλ. και Ν. Παπαδάκι, «Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού», σελ. 127 επ.

10. Βλ. και Αντ. Μακροδημήτρη, «Ο Μεγάλος Ασθενής», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 1999, σελ. 48 επ, και 50 επ.

ες προσπάθειες, φιλότιμες ή φιλόδοξες, δεν θα απέδιδαν σ' ένα αναχρονιστικό θεσμικό πλαίσιο. Είχε διαπιστωθεί ότι οι αόριστες εξαιρέσεις ανέτρεπαν τον κανόνα του εκάστοτε ισχύοντος συστήματος προσλήψεων, όπως η *κάλυψη πάγιων στην πραγματικότητα αναγκών με εποχιακούς κυρίως συμβασιούχους, που νομιμοποιούνταν στη συνέχεια*.

Το θεσμικό πλαίσιο των προσλήψεων είχε βασισθεί, τυπικά τουλάχιστον από τη μεταπολεμική περίοδο και μετά, είτε στον διαγωνισμό, υπό την προστασία της ΑΣΔΥ ή της ΚΕΔ<sup>11</sup> αργότερα, είτε στο σύστημα της μηχανογραφικής και μηχανιστικής επιλογής βάσει κοινωνικών μοριών<sup>12</sup>, με «υποτίμηση» όμως των αξιοκρατικών κριτηρίων και, στη βελτιωμένη εκδοχή τους, με την ενίσχυση του κριτηρίου των σπουδών<sup>13</sup>. Στη διάρκεια αυτών των νόμιμων ή των *παράνομων* εφαρμογών των προσλήψεων στο Δημόσιο, οι εκθέσεις εμπειρογνομόνων<sup>14</sup> θα επιβεβαίωναν την ύπαρξη της *ανεπίσημης* διαδικασίας προσλήψεων στον βαθμό που αναγνώριζαν ως μόνο αξιοκρατικό μέσο προσλήψεων που θα έπρεπε να εφαρμοσθεί, τον διαγωνισμό, και άρα κατέγραφαν ως απύσχα τη νόμιμη εφαρμογή, και μάλιστα συνδυαζόμενο με τη

11. Ν.1811/1951 *Περί Κώδικος Καταστάσεως των δημοσίων υπαλλήλων*, με τον οποίο εισήχθη ο διαγωνισμός (ειδικός, κοινός ή νομαρχιακός) ως τρόπος εισόδου στη δημόσια διοίκηση, με εξαίρεση την επιλογή. Τη διαδικασία συντόνιζε το Α.Σ.Δ.Υ. (1951) και μετά την κατάργησή του η Κ.Ε.Δ. (Κεντρική Επιτροπή Διαγωνισμών), (άρθρ.43 του Π.Δ.611/1977 και άρθρ. 8 του Ν. 434/1976).

12. Δηλαδή κοινωνικά κριτήρια που μετατρέπονταν σε αριθμό μοριών, όπως οικογενειακή κατάσταση, εντοπιότητα, χρόνος απόκτησης τίτλου σπουδών, ηλικία, αποφοίτηση από νυχτερινό σχολείο, αλλά και μεταπτυχιακός τίτλος σπουδών και διδακτορικό δίπλωμα, ν.1320/1983.

13. Με τον ν.1735/1987.

14. Πρόκειται για τις δέκα κυριότερες εκθέσεις εμπειρογνομόνων, στις οποίες υπάρχουν *συνοπτικές επισκοπήσεις του ελληνικού κυβερνητικού και διοικητικού μηχανισμού* στο διάστημα της δεύτερης πεντηκονταετίας του 20<sup>ου</sup> αιώνα, επιμ. Αντ. Μακροδημήτρη-Ν. Μιχαλόπουλου, *Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση*, εκδ. Παπαζήση.

σύσταση ενός οργάνου αρμόδιου για την καθοδήγηση των διαδικασιών του. Αγνοήθηκαν έτσι οι άλλοι τρόποι πρόσληψης όπως αυτός της συνέντευξης ως διαβλητός και αυθαίρετος λόγω του στοιχείου της υποκειμενικότητας που εμπεριέχει.

Ο νόμος Πεπονή εισήγαγε ως νόμιμο, θεσμικό, τρόπο πρόσληψης τον διαγωνισμό και την επιλογή βάσει προκαθορισμένων, αντικειμενικών και επάλληλων κυρίως κριτηρίων, χωρίς την ποσοτική μετατροπή τους σε μόρια ή τη χρήση της προφορικής συνέντευξης. Η διαδικασία θα γινόταν με *απόλυτη* μεταφορά της εξουσίας αυτής στην ανεξάρτητη αρχή ΑΣΕΠ

Ο νόμος αυτός δεν έμεινε *αλώβητος* από τη χρήση ή κατάχρηση των τροποποιήσεων στο αρχικό του κείμενο<sup>15</sup>. Στο πλαίσιο αυτό είτε περιορίστηκε η εμβέλεια του διαγωνισμού και διευρύνθηκε η διαδικασία της επιλογής είτε εισήχθησαν στην περίπτωση κυρίως της επιλογής στοιχεία προφορικής συνέντευξης ή γραπτής διαδικασίας με περιορισμένη διάσταση και ποσοτικοποίηση των κριτηρίων κατάταξης.

15. Οι κυριότεροι νόμοι με τους οποίους τροποποιήθηκε ο Ν. 2190/1994 είναι: Ν. 2266/1994 «*Έλεγχος δημόσιου τομέα-Μετατάξεις-Κατάταξη προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου. Άλλες ρυθμίσεις*», Ν. 2247/1994 «*Ρυθμίσεις θεμάτων συστήματος προσλήψεων*», Ν. 2349/1995 «*Ρύθμιση θεμάτων του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής προσωπικού και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και άλλες διατάξεις*», Ν. 2469/1997 «*Περιορισμός και βελτίωση της αποτελεσματικότητας των κρατικών δαπανών και άλλες διατάξεις*», Ν. 2525/1997, «*Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων του Ν. 2190/1994 και άλλες διατάξεις*» (ιδίως άρθρα 1, 2 & 2, 6), Ν. 2738/1999 «*Συλλογικές Διαπραγματεύσεις στη Δημόσια Διοίκηση, μονιμοποιήσεις συμβασιούχων αορίστου χρόνου και άλλες διατάξεις*», Ν. 2839/2000 «*Ρυθμίσεις θεμάτων του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και άλλες διατάξεις*», Ν. 3051/2002 «*Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και συναφείς διατάξεις*». Βλ. και στον Υπαλληλικό Κώδικα (Ν. 2683/1999) που ψηφίστηκε πέντε χρόνια αργότερα σχετικά με την ενσωμάτωση των διατάξεων περί ΑΣΕΠ κ.λπ., (άρθρο 11 Πλήρωση θέσεων, άρθρο 14 Προκήρυξη πλήρωσης θέσεων, άρθρο 12 Τρόπος πλήρωσης θέσεων, άρθρο 13 Αρμόδιο όργανο).

Παραμένει προς διερεύνηση η σχέση των τροποποιήσεων αυτών με τη λειτουργία του πολιτικού συστήματος γενικότερα. Ήταν δηλαδή βελτιωτικές της διαδικασίας των προσλήψεων και ανταποκρίνονταν στις ανάγκες της εποχής ή αντίθετα *απάλλυναν* την προσπάθεια για *διαφανείς* προσλήψεις;

Το ΑΣΕΠ δραστηριοποιήθηκε για τη διαφύλαξη δικαιωμάτων στον χώρο των προσλήψεων με διαγωνισμό ή επιλογή σε όλες τις φάσεις της διαδικασίας, από την έναρξή της έως την κατάρτιση του πίνακα διοριστέων.

Το ΑΣΕΠ θα επέλεγε τους μόνιμους υπαλλήλους<sup>16</sup>, το ειδικό επιστημονικό προσωπικό<sup>17</sup> και τους συμβασιούχους<sup>18</sup>. Ο στόχος ήταν η απευθείας υπαγωγή<sup>19</sup> σ' αυτή την Αρχή όλων των υπηρεσιών και οργανισμών, με εργοδότη στην ουσία το Κράτος υπό οποιαδήποτε μορφή, του Δημόσιου Τομέα.<sup>20</sup> Έτσι, η κυβέρνηση *αποξενώθηκε*<sup>21</sup> από τον χώρο των προσλήψεων, *αν και διατήρησε* την πολιτική απόφαση *για τον αριθμό, το είδος και τον χώρο των προσλήψεων* και μόνο στο επίπεδο αυτό. Την ίδια πολιτική απόφαση *άφησε* ο νομοθέτης και στα όργανα των ΟΤΑ και τις διοικήσεις των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ν.Π.Ι.Δ.<sup>22</sup> που ο ίδιος ο νόμος ενέταξε στον δημόσιο τομέα, επανακαθορίζοντας τα όριά του για τον σκοπό αυτό.

16. Για τον σκοπό των προσλήψεων και μόνον.

17. Από την εμβέλεια δράσης του ΑΣΕΠ εξαιρέθηκαν δημόσιοι λειτουργοί και άλλοι υπάλληλοι, π.χ. οι στρατιωτικοί και το προσωπικό της ΕΥΠ, το ιατρικό προσωπικό του ΕΣΥ κ.ά.

18. Άρθρο 103 παρ. 3 Σ.

19. Με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου ή ορισμένου χρόνου για εποχιακές, περιοδικές και λοιπές πρόσκαιρες ανάγκες (άρθρο 21 Ν.2190/1994) ή και απρόβλεπτες και επείγουσες ανάγκες (άρθρο 20 ν.2190/1994).

20. Σύμφωνα με την Εισηγητική Έκθεση του ιδρυτικού νόμου του ΑΣΕΠ.

21. Βλ. Ν.1256/1982 και Ν. 1892/1990, καθώς και άρθρ.14 Ν. 2190/94, δηλαδή δημόσιες υπηρεσίες, ΝΠΔΔ, Ο.Τ.Α. κάθε βαθμού, ΚΕΔΚΕ, τοπικές ενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων, Δημόσιες Επιχειρήσεις και Δημόσιοι Οργανισμοί, ορισμένα Ν.Π.Ι.Δ.

22. Σύμφωνα με την Εισηγητική Έκθεση του ιδρυτικού νόμου του ΑΣΕΠ.

Η δικαιοδοσία του ΑΣΕΠ<sup>23</sup> επεκτάθηκε αργότερα, το 1997<sup>24</sup>, στις δημόσιες επιχειρήσεις που είχαν εξαιρεθεί<sup>25</sup> από αυτόν, όπως οι Τράπεζες, οι θυγατρικές τους Α.Ε., άλλα Ν.Π.Ι.Δ. Το 1997 *εναποτέθηκε* στο ΑΣΕΠ και η πρόσληψη εκπαιδευτικών με γραπτό διαγωνισμό<sup>26</sup>. Το 2002 η δράση του ΑΣΕΠ επεκτάθηκε και στο μη διοικητικό προσωπικό των φορέων αυτών<sup>27</sup>.

Με το σύστημα του ελέγχου από Συμβούλους-Επιθεωρητές στο επίπεδο των προκηρύξεων, των πινάκων διοριστέων, αυτεπαγγέλτως ή κατ' ένσταση των υποψηφίων, ολοκληρώνονταν η επέκταση της δράσης του ΑΣΕΠ σε όλες τις προσλήψεις, δηλαδή και σε αυτές που δεν όριζε απευθείας. Σήμερα έχει παρασχεθεί στο Α.Σ.Ε.Π και η δυνατότητα να αναλαμβάνει προσλήψεις προσωπικού ακόμη και φορέα που δεν υπάγεται σε αυτό, μετά από αίτημά του<sup>28</sup>.

Η πρόταξη του τρίπτυχου διαφάνεια, αντικειμενικότητα και αξιοκρατία στις προσλήψεις υπό την εγγύηση του ΑΣΕΠ, επιβεβαίωσε την κλασική ελληνική εκδοχή της φιλελεύθερης αρχής της ισότητας έναντι του νόμου και άρα οι μόνες συμβατές *διαδικασίες* προσλήψεων θα ήταν ο διαγωνισμός<sup>29</sup>, ειδικά όμως για τις

23. Σε όσες περιπτώσεις δεν προσαπαιτείται εγκριτική απόφαση υπουργών ή του Πρωθυπουργού ή του Υπουργικού Συμβουλίου, άρθρο 1 παρ. 1 Ν.2190/1994.

24. Για τον σκοπό των προσλήψεων και μόνον.

25. Ν. 2527/1997. Με τα άρθρα 1 παρ. 1 και 3 του νόμου αυτού υπήχθησαν στο ΑΣΕΠ: 1) Οι επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α. πρώτου και δευτέρου βαθμού, στις οποίες οι ΟΤΑ κατέχουν αμέσως ή έμμεσα ποσοστό 50% τουλάχιστον του εταιρικού κεφαλαίου, 2) Όλες γενικώς οι Τράπεζες στις οποίες ο διορισμός του προέδρου του διοικητικού συμβουλίου ή του διοικητή υπάγεται στις διατάξεις του άρθρου 49Α του Κανονισμού της Βουλής, 3) Οι θυγατρικές εταιρείες των Τραπεζών αυτών.

26. Ν. 1914/1990 και 1947/1991.

27. Άρθρο 6 Ν. 2525/1997.

28. Των φορέων του άρθρου 1 παρ.3 Ν. 2527/97, άρθρο 10 παρ.5 Ν.3051/2002.

29. Με την αιτιολογία ότι η ευχέρεια αυτή εξυπηρετεί φορείς που δεν έχουν την απαιτούμενη οργάνωση και τεχνογνωσία για να διενεργήσουν οι ίδιοι της διαδικασίες πρόσληψης, Εισηγητική Έκθεση του Ν. 3051/2002.

θέσεις των διοικητικών καθηκόντων, πτυχιούχων και μη<sup>30</sup>, που θα συνδυάζοταν με την επιλογή *κατά προτεραιότητα*<sup>31</sup>, βάσει προκαθορισμένων αξιοκρατικών, αντικειμενικών, κριτηρίων<sup>32</sup> και δευτερευόντως κοινωνικών, με την πρόταξη, κατ' εξαίρεση κοινωνικών κριτηρίων, στις κατώτερες θέσεις.

Το σύστημα επιλογής θα αντικατασταθεί το 2002<sup>33</sup> ως άκαμπτο και εν τέλει μη αξιοκρατικό λόγω της απόλυτης ιεράρχησης των κριτηρίων, με ένα σύστημα, πιο απλουστευμένο και ταχεία διεκπεραίωσης<sup>34</sup>, *μοριοδότησης*, μέσω αθροιστικής βαθμολόγησης, όλων των τυπικών και ουσιαστικών προσόντων των υποψηφίων<sup>35</sup>. Η αξιολόγηση με αντικειμενικά κριτήρια συμπληρώθηκε με τη βαθμολογία ειδικής γραπτής δοκιμασίας (test)<sup>36</sup> που θα διεξάγει σε τακτά χρονικά διαστήματα το ΑΣΕΠ<sup>37</sup>, ανεξάρτητα από τη διαδικασία των επιμέρους προκηρύξεων, δηλαδή διά μέσου της διατήρησης σε ειδικό αρχείο της βαθμολογίας, που ο καθένας θα μπορεί να βελτιώνει με επανάληψη της διαδικασίας.

Στην περίπτωση του γραπτού διαγωνισμού<sup>38</sup> καθιερώνεται σύστημα αυτόματης βαθμολόγησης (με χρήση ηλεκτρονικών μέσων) της γραπτής εξέτασης (μέθοδος των πολλαπλών επιλογών)

30. Από Κεντρική Επιτροπή, Ν.2190/1994, άρθρο 17.

31. Δηλαδή για περιπτώσεις *μη συγκρίσιμων πτυχίων* ή *πολύ μεγάλου αριθμού υποψηφίων*, λόγω του οικονομικά ασύμφορου της συχνής διεξαγωγής του και της *ιδιαίτερης ταλαιπωρίας* των υποψηφίων.

32. Για το τακτικό και με σύμβαση αορίστου χρόνου προσωπικό.

33. Με ιεράρχηση τριών κριτηρίων, διδακτορικού, μεταπτυχιακού και βαθμού βασικού τίτλου σπουδών.

34. Ν. 3051/2002.

35. Βλ. γενικά σχετικά με τους τρόπους επιτάχυνσης της διαδικασίας πρόσληψης στην Εισηγητική Έκθεση του νόμου, π.χ. η έναρξη της διαδικασίας κατάρτισης των πινάκων κατάταξης γίνεται αμέσως μετά την παραλαβή των αιτήσεων, εισήχθη η ηλεκτρονική επεξεργασία των αιτήσεων, κ.ά.

36. Τίτλοι σπουδών, εμπειρία, γνώση ξένων γλωσσών κ.λπ.

37. Άρθρο 8, Ν. 3051/2002.

38. Για την εξέταση των γενικότερων και πρακτικών γνώσεων και δεξιοτήτων όσων επιθυμούν να συμμετέχουν σε διαγωνισμούς του Δημοσίου.

για τη μείωση της υποκειμενικότητας<sup>39</sup>. Φαινομενικά το σκέλος αξιοκρατία υποχώρησε στο σκέλος ταχύτητα των προσλήψεων.

Το ΑΣΕΠ έχει εισηγητικές και αποφασιστικές<sup>40</sup> αρμοδιότητες<sup>41</sup>, καθώς και αρμοδιότητα έκδοσης ατομικών διοικητικών πράξεων. Οι ελεγκτικές-καταλογιστικές αρμοδιότητές του είναι εκτεταμένες. Προβάνει σε διοικητικούς ελέγχους<sup>42</sup> των φορέων του Δημοσίου Τομέα, που υπάγονται σ' αυτό, κατά την επιλογή του μόνιμου και εποχιακού προσωπικού, επί των πινάκων διοριστέων, αυτεπαγγέλτως ή κατ' ένσταση των υποψηφίων, με την υποχρεωτική συνδρομή των αρμοδίων διοικητικών και δικαστικών αρχών. Ωστόσο, ο έλεγχος με Επιθεωρητές<sup>43</sup> για την πραγματοποίηση αυθαιρέτων διορισμών ή προσλήψεων γίνεται μόνο με ερώτημα του Υπουργού. Το γεγονός αυτό μειώνει την αυτόνομη ελεγκτική δυνατότητα του ΑΣΕΠ, εφόσον την καθιστά εξαρτημένη από τη βούληση του αρμόδιου Υπουργού. Ο καταλογι-

39. Περιορίστηκαν οι περιπτώσεις γραπτού διαγωνισμού μόνον σε κλάδους με ειδικές απαιτήσεις (φοροτεχνικοί, τελωνειακοί, τραπεζικοί κ.λπ.), χωρίς να αποκλείεται και η δυνατότητα γραπτού διαγωνισμού με πρόταση του φορέα, βλ. ειδικότερα άρθρα 7, 8 και 9 του Ν. 3051/2002.

40. Και η προσαύξηση της βαθμολογίας των επιτυχόντων στη γραπτή εξέταση βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, (διδασκτορικό, μεταπτυχιακό, βαθμός βασικού τίτλου σπουδών, προϋπηρεσία).

41. Κυρίως των προκηρύξεων (πριν από τη δημοσίευσή τους), δηλαδή κανονιστικές αρμοδιότητες, είτε αυτοτελώς είτε με συμμετοχή στη θέσπιση δευτερογενών κανόνων δικαίου (άρθρο 4 παρ. 5, 6 παρ. 3, 7 παρ. 2 Ν. 2190/1994, όπως το άρθρο 6 αντικαταστάθηκε με το άρθρο 20 παρ. 2 Ν. 2738/1999 και 2 παρ. 11 εδ. γ' Ν. 2349/1995).

42. Κυρωτικές αρμοδιότητες δεν προβλέφθηκαν. Η μόνη «κύρωση» που εισήγαγε ο νομοθέτης το 2000, ήταν ότι ο υποψήφιος, που δεν αποδεικνύει κριτήριο το οποίο επικαλέστηκε, διαγράφεται τελείως από τον πίνακα διοριστέων και δεν διορίζεται με τα επόμενα στη σειρά κριτήριά του (άρθρο 10, Ν. 2839/2000), βλ. και άρθρο 8 παρ. 1 Ν. 3051/2002.

43. Πρόκειται για τον κλασικό διοικητικό έλεγχο νομιμότητας (από το ΑΣΕΠ), που ωστόσο φάνηκε να περιορίζεται το 2000 (Ν. 2839/2000) επί των προσλήψεων που διενεργούνται από μόνους τους φορείς στον βαθμό που ο έλεγχος θα γινόταν σε υποχρεωτικό μόνο δείγμα 10% του συνολικού αριθμού των διοριζομένων ανά φορέα.

σμός από τους Επιθεωρητές στους υπευθύνους του συνόλου των αποδοχών του παρανόμως απασχοληθέντος προσωπικού σήμερα<sup>44</sup> γίνεται από τον οικείο διατάκτη<sup>45</sup> των οργάνων που παραβιάζουν τις διατάξεις των προσλήψεων όταν αυτό διαπιστώνεται από το ΑΣΕΠ<sup>46</sup>. Έτσι η Αρχή αυτή μπορεί να καταστεί «ευαίσθητος» παράγοντας διοίκησης στην περίπτωση που λειτουργήσει αυτονομημένα από τη βούληση των πλειοψηφικών θεσμών στην προώθηση του δημοσίου συμφέροντος στον τομέα των προσλήψεων.

Το ΑΣΕΠ χαιρεί λειτουργικής ανεξαρτησίας, με ποικίλες εκφάνσεις. Η Εισηγητική Έκθεση του ιδρυτικού του νόμου *απαλλάσσει* το ΑΣΕΠ από τον έλεγχο (ιεραρχικό) και ακόμη περισσότερο την εποπτεία της Κεντρικής Διοίκησης και άρα υπόκειται μόνο σε δικαστικό έλεγχο (νομιμότητας)<sup>47</sup>. Μέχρι σήμερα ο δικαστικός έλεγχος πραγματοποιήθηκε κατόπιν πρωτοβουλίας των θιγομένων πολιτών. Υπάρχει πρόσβαση στις αποφάσεις και την τεκμηρίωσή τους (αποτελέσματα γραπτών διαγωνισμών, υπολογισμός μορίων κ.λπ.), καθώς και ικανός χρόνος ώστε να δίνεται η δυνατότητα στους θιγομένους να καταφεύγουν σε ένδικα μέσα. Μπορεί, επίσης, ο δικαστικός έλεγχος να διεξάγεται και κατόπιν πρωτοβουλίας του αρμοδίου Υπουργού<sup>48</sup>. Μήπως όμως εισάγεται έτσι μια μορφή διοικητικού ελέγχου; Προβλέφθηκε η ικανό-

44. Άρθρο 8 Ν. 2190/1994.

45. Ν. 3051/2001, άρθρο 10.

46. Στην περίπτωση όμως των δήμων ή των κοινοτήτων ή επιχειρήσεων (οπότε δήμαρχος ή πρόεδρος της κοινότητας είναι διατάκτης) αρμόδιος καθορίζεται ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας.

47. (Άρθρο 8 παρ. 1 ε' και 21 παρ. 15 Ν. 2190/1994, όπως συμπληρώθηκαν με τα άρθρα 5 παρ. 7 Ν. 2527/1997 και 10 παρ. 3 Ν. 2839/2000 και 9 παρ. 4 Ν. 3051/2002).

48. Βλ. σήμερα ειδικότερα το άρθρο 2 Ν. 3051/2001. Και προηγουμένως η ανεξάρτητη λειτουργία του ΑΣΕΠ επιβεβαιώθηκε και από το ότι το ίδιο προβαίνει στον έλεγχο νομιμότητας και αποφαινεται τελικώς για το κύρος του διαγωνισμού (Εισηγητική Ν. 2190/1994).

τητα του ΑΣΕΠ για αυτοτελή παράσταση σε κάθε είδους δίκες που έχουν ως αντικείμενο πράξεις ή παραλείψεις του;<sup>49</sup>

Το ΑΣΕΠ χαιρεί αυτοδιοίκησης, μεγαλύτερης σήμερα, στον βαθμό που η πειθαρχική ιδίως ευθύνη<sup>50</sup> των μελών του αφορά στον κανονισμό λειτουργίας του<sup>51</sup> και έχει τη δυνατότητα να διαχειρίζεται τον προϋπολογισμό του. Ωστόσο τον προϋπολογισμό του εισηγείται στον Υπουργό Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών ο πρόεδρος του<sup>52</sup>, ο οποίος είναι διατάκτης των δαπανών. Άρα ως όργανο είναι τελικά εξαρτημένο από την εκτελεστική εξουσία στον προσδιορισμό του ύψους αλλά και του περιοριζόμενου των δαπανών του. Αυτό αποτυπώνεται και στην ετήσια έκθεση του ΑΣΕΠ για το 2002 όπου καυτηριάζεται η καθυστέρηση στις προσλήψεις εξειδικευμένων στελεχών και καθυστέρηση στη βελτίωση της υλικοτεχνικής του υποδομής ώστε να ασκεί επαρκώς τα καθήκοντα του.

Η τοποθέτηση στη θέση προέδρου και αντιπροέδρου, αλλά και των συμβούλων στην αρχική διατύπωση του νόμου<sup>53</sup> γινόταν με Π.Δ. μετά από πρόταση του Υπουργού Προεδρίας της Κυβέρνησης. Τα μέλη του είναι ανεξάρτητα, κατά τα πρότυπα των δικαστών<sup>54</sup>. Ανήκουν όμως μέχρι στιγμής σε μεγάλο βαθμό στη Διοίκηση, όπου ολοκλήρωσαν τη σταδιοδρομία<sup>55</sup> τους. Άρα, δεν έχουν την προοπτική μιας καριέρας. Πώς εξασφαλίζεται ότι τα πρόσωπα αυτά δεν μπορούν να προωθήσουν τις προσωπικές τους προτιμήσεις-απόψεις, συμφέροντα κατά την άσκηση των καθηκόντων τους στο μέλλον, αφού το μόνο που έχουν να δια-

49. Φαίνεται επομένως ότι εγκαθίσταται η ενδοστρεφής δική, άρθρο 2 παρ. 8, Ν. 3051/2002.

50. Άρθρο 2 παρ. 9 Ν. 3051/2002.

51. Άρθρο 4 παρ. 3 Ν. 3051/2002.

52. Άρθρο 2 παρ. 7 Ν. 3051/2002.

53. Άρθρο 2, παρ. 2 και 3, Ν. 3051/2001.

54. Άρθρο 4 Ν. 2190/1994.

55. 11 μέλη αρχικά, πρόεδρος, αντιπρόεδρος, σύμβουλοι, στη συνέχεια 21 και σήμερα 24.

κινδυνεύσουν δεν είναι η φήμη τους, αλλά η υστεροφημία τους;

Χαρακτηρίστηκαν ως «ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί», που επειδή αναπαράγονταν αυτόνομα<sup>56</sup>, χωρίς κυβερνητική δηλαδή παρέμβαση, ήταν εξ ορισμού λειτουργικά ανεξάρτητοι<sup>57</sup>. Ωστόσο η ανεξαρτησία αυτή δεν θεωρήθηκε αρκετά «λειτουργική» για τον αναθεωρητικό νομοθέτη του 2001 και ανατράπηκε με δύο τρόπους: μέσω της δυνατότητας κοινοβουλευτικού ελέγχου, όπως τον οργανώνει όμως ο Κανονισμός της Βουλής<sup>58</sup>, ώστε να προκύψει ενδεχομένως κοινοβουλευτικός έλεγχος της κυβέρνησης. Πώς όμως είναι δυνατό να υπάρξει και να λειτουργήσει ο έλεγχος αυτός<sup>59</sup>; Τέτοιος έλεγχος δεν είναι νοητός μόνο επί του αρμοδίου εποπτευόμενου υπουργού; Συνεπώς έχουμε την εισαγωγή μιας νέας μορφής έλεγχου και όχι τον τυπικό κοινοβουλευτικό έλεγχο. Η νέα μορφή έλεγχου ασκείται μέσα από την ετήσια έκθεση πεπραγμένων<sup>60</sup> από το ΑΣΕΠ στην αρμόδια Επιτροπή, Θεσμών και Διαφάνειας, της Βουλής, αλλά και με τη διεξαγωγή *ad hoc* ακροάσεων ενώπιόν της<sup>61</sup>. Πρόκειται ωστόσο σε κάθε περίπτωση για την ανάπτυξη μιας θεσμικής εξισορρόπησης στην ανέλεγκτη δράση ανεξάρτητων διοικητικών αρχών.

Η έλλειψη διαδικαστικής νομιμοποίησης του θεσμού (*input oriented legitimacy*) αναπληρώνεται με τη νεοϊδρυόμενη σχέση

56. Άρθρο 4 παρ. 2 του Ν. 2190/1994, «Σύμβουλοι διορίζονται πρόσωπα εργαζόμενοι κύριους και επαγγελματικής επάρκειας, ιδία δε πρόσωπα τα οποία είναι ή έχουν διατελέσει ανώτεροι ή ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί ή υπάλληλοι, καθηγητές ή αναπληρωτές καθηγητές ΑΕΙ ή ανώτατα στελέχη δημοσίων Οργανισμών και Επιχειρήσεων ή άλλων νομικών προσώπων του δημοσίου τομέα της παρ.1 του άρθρου 14 Ν. 2190/94», και παρ. 3, «Οι σύμβουλοι επιλέγονται από την Ολομέλεια του Συμβουλίου μετά από δημόσια ανακοίνωση για υποβολή υποψηφιοτήτων...».

57. Άρθρο 4 παρ. 3, 4 και 5 του Ν. 2190/1994.

58. Και σήμερα, άρθρο 3 παρ. 3 του Ν. 30

59. Άρθρο 2 παρ. 1 Ν. 3051/2002.

60. Άρθρο 138Α σε συνδυασμό με τα άρθρα 43 Α παρ. 5 εδ. α', 41Α παρ. 6, εδ. α' και β', 38 παρ.1.

61. Άρθρο 138Α του Κανονισμού της Βουλής.

της Αρχής με τη Βουλή. Και έτσι εισάγεται ο δεύτερος τρόπος ανεξαρτησίας του οργάνου. Ήδη, από το 2003, τα μέλη του ΑΣΕΠ επιλέγονται με ομόφωνη απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων<sup>62</sup>, ώστε να προσλάβει η Αρχή εικόνα αυτονομίας από την κυβερνητική πλειοψηφία μέσω της διακομματικής σύνθεσης της Διάσκεψης. Τα πρόσωπα που υποδεικνύονται είναι γνωσμένου κύρους και επιστημονικής κατάρτισης ή επαγγελματικής εμπειρίας σε τομείς που έχουν σχέση με την αποστολή και τις αρμοδιότητες του ΑΣΕΠ<sup>63</sup> και διορίζονται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης<sup>64</sup>. Η θητεία τους είναι τετραετής<sup>65</sup>. Πρόκειται όμως για θητεία που δεν είναι εν τέλει ιδιαίτερα μακρά και άρα *αδιατάραχτη* ως υπερβαίνουσα τον βίο της Βουλής ώστε να εγκαθίσταται *απεξάρτηση* από κυβερνητικές μεταβολές και να δίνεται χρόνος για να οικοδομηθεί βάθος στα πεπραγμένα της συγκεκριμένης σύνθεσης του ΑΣΕΠ ώστε να λειτουργήσει ελεγκτικά ο μηχανισμός της φήμης.

62. Η έλλειψη της υποβολής της έκθεσης αυτής πριν από τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 είχε υποκατασταθεί με την υποχρέωση της κατ' έτος υποβολής έκθεσης προς τον Πρωθυπουργό και τον Πρόεδρο της Βουλής, και την παράλληλη επισήμανση και γνωστοποίηση στον Πρωθυπουργό και στη Βουλή των συνταγματικών παραβιάσεων των περιορισμών του άρθρου 103 παρ. 1-3 του Συντάγματος (άρθρο 3 παρ. 3 και 4 Ν. 2190/1994) στο πεδίο των διορισμών. Προβλεπόταν, επίσης, κλήση για παροχή οδηγιών, ώστε να τηρούνται ενιαίες αρχές σε θέματα αρμοδιότητας του ΑΣΕΠ, στους εκπροσώπους των υπηρεσιών και νομικών προσώπων του άρθρου 14 παρ. 1, οι οποίοι καλούνται προς τούτο οσάκις κρίνεται αναγκαίο (άρθρο 5 παρ. 1 γ' Ν. 2190/1994).

63. Και σε περίπτωση μη επίτευξης της με πλειοψηφία των 4/5, άρθρο 14δ του Κανονισμού της Βουλής. Βλ. τη γενική ρύθμιση του άρθρου 101Α του Συντάγματος.

64. Άρθρο 3 παρ. 1 Ν. 3051/2002.

65. Άρθρο 3 παρ. 2 Ν. 3051/2002.

## Συμπεράσματα

Μετά την ισχύ του Ν. 2190/1994 συνολικά παρά τις τροπολογίες των τελευταίων ετών, οι αρμοδιότητες του ΑΣΕΠ, τόσο ως προς τον «χώρο» των προσλήψεων όσο και ως προς την ευχέρειά του για τον καθορισμό κριτηρίων επιλογής στις προσλήψεις, αλλά και στον χώρο του ελέγχου, διευρύνθηκαν. Όλες οι μορφές προσλήψεων, μόνιμων, εποχιακών, έκτακτων, επιστημονικού ή άλλου προσωπικού, υπήχθησαν στο ΑΣΕΠ και για όλους τους φορείς<sup>66</sup>, με τον ένα ή τον άλλο τρόπο, απευθείας ή μέσω ελέγχου. Ενδεικτικά, για το 2002, που υπάρχουν δημοσιευμένα στοιχεία στην ετήσια έκθεση πεπραγμένων του<sup>67</sup>, εξέδωσε 41 προκηρύξεις (για περίπου 15.810 θέσεις), ενώ έλεγε συνολικά 4.153 προκηρύξεις (και 10.782 πίνακες επιλογής) άλλων φορέων, πράγμα το οποίο αποδεικνύει μείωση της απευθείας δράσης του ΑΣΕΠ, αλλά σταθερή αύξηση του διενεργούμενου ελέγχου των προσλήψεων. Ο καταλογιστικός έλεγχος των φορέων παραμένει αρκετά δυναμικός, με την ολοκλήρωση 25 επιθεωρήσεων.

Ωστόσο παραμένει ανοικτό το ερώτημα για τη συνολική αριθμητική διάσταση των προσλήψεων που διενήργησε το ΑΣΕΠ στον χώρο του δημόσιου τομέα. Και αυτό σε σχέση με την ύπαρξη τυχόν παράπλευρου, *έμμεσου*, συστήματος προσλήψεων, μέσω των μονιμοποιήσεων συμβασιούχων του χώρου αυτού, όπως συνέβη σε δύο φάσεις, το 1994 και το 1997<sup>68</sup>. Το ίδιο το ΑΣΕΠ επισημαίνει τον κίνδυνο καταστρατήγησης του ρόλου του στις προσλήψεις, μέσα από την εκτεταμένη χρήση ανάθεσης έργου σε φυσικά πρόσωπα (από πανεπιστήμια, δήμους κ.λπ.) κατά την υλοποίηση έργων στο πλαίσιο του δεύτερου και τρίτου ΚΠΣ<sup>69</sup>. Αλλά και το σύστημα της μοριοδότησης που εισάγεται από τον

66. Άρθρα 3 παρ. 2 Ν. 3051/2002.

67. Βλ. σήμερα πώς κατανέμεται η διαδικασία των προσλήψεων μεταξύ ΑΣΕΠ και φορέων, άρθρο 10 παρ. 4, 5, 6 και 7 Ν. 3051/2002.

68. Βλ. ιστοσελίδα του ΑΣΕΠ.

69. Με την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001 απαγορεύθηκε η μονιμοποι-

πρόσφατο νόμο 3051/2002<sup>70</sup> μπορεί να λειτουργήσει ως έμμεσος τρόπος μονιμοποιήσεων στο μέτρο που η εμπειρία σε θέσεις της ειδικότητας του ίδιου του φορέα της θέσης αποτελεί ιδιαίτερα βαθμολογούμενο κριτήριο<sup>71</sup>.

Ο υποστηρικτικός μηχανισμός του ΑΣΕΠ (με 188 μέλη σήμερα) χρειάζεται περαιτέρω ενίσχυση για να αποδώσει στις υψηλές απαιτήσεις κανονιστικής πρωτοβουλίας και ελέγχου. Παρά τις εξαγγελθείσες 40 θέσεις επιστημονικού προσωπικού από τον νέο νόμο<sup>72</sup>, υπάρχει ακόμη δυσκολία επιστημονικής υποστήριξης, εφόσον η πλήρωση των θέσεων δεν έχει πραγματοποιηθεί ακόμη. Η στελέχωση του προσωπικού του ΑΣΕΠ θα μπορούσε να ενισχυθεί αποφασιστικά με νέο και όχι από μετάταξη προσωπικό, που χαρακτηρίζεται από υψηλά επαγγελματικά προσόντα (μεταπτυχιακά, εμπειρία) στον τομέα της διοίκησης και της διαχείρισης ανθρωπίνων πόρων.

Αρχικά το σύστημα ήταν ιεραρχημένο, αλλά και με χρήση υποκεμενικών κριτηρίων, σήμερα καθιερώνεται διαδικασία προσλήψεων μέσω ποσοτικοποιημένων μεθόδων (άρση των χρονοβόρων διαδικασιών και ταχεία και ασφαλή έκδοση των αποτελεσμάτων) που ωστόσο απαιτούν χρήση ιδιαίτερου ηλεκτρονικού

ηση των εκτάκτων υπαλλήλων. Βλ. όμως έως τότε διενεργηθείσες μονιμοποιήσεις με Ν. 2266/1994 (άρθρα 10επ.), Ν. 2508/1997 «Βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των πόλεων και οικισμών της χώρας και άλλες διατάξεις», (άρθρο 32), Ν. 2738/1999 (άρθρα 14επ.), Ν. 2839/2000 (άρθρ. 17). Ωστόσο, για την περίπτωση του άρθρου 32 Ν. 2508/1997 προβλέφθηκε ο έλεγχος της κατάταξης σε προσωρινές προσωποπαγείς θέσεις υπαλλήλων πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., που υπηρετούσαν με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου ή σύμβαση έργου που υποκρύπτει σύμβαση εργασίας.

70. ΑΣΕΠ (2003), Έκθεση Πεπραγμένων για το 2002, σελ. 26

71. Άρθρο 8.

72. Η ίδια η Εισηγητική Έκθεση του νόμου επισημαίνει μάλιστα ως θετικό στοιχείο του συστήματος την πρόσληψη ατόμων που ήδη υπηρετήσαν στον φορέα. Και μάλιστα ώστε να αξιοποιηθεί το εξειδικευμένο εργατικό δυναμικό που απασχολήθηκε περιστασιακά, αλλά κατ' επανάληψη τα τελευταία οκτώ χρόνια σε υπηρεσίες του Δημοσίου.

περιβάλλοντος (μη επαρκώς διαθέσιμοι ακόμη). Ωστόσο, οι μέθοδοι αυτές στηρίζονται αποκλειστικά στον γραπτό διαγωνισμό και τη χρήση μορίων για την ποσοτικοποίηση κοινωνικής ευαισθησίας κυρίως χαρακτηριστικών των υποψηφίων. Υποβαθμίζονται στο μέτρο που γίνονται δεκτές τελείως δευτερευόντως κυρίαρχες μέθοδοι επιλογής προσωπικού, όπως οι συνεντεύξεις και τα ψυχογραφικά τεστ, που χρησιμοποιούνται με επιτυχία στον ιδιωτικό τομέα, με το σκεπτικό ότι έχουν έντονο υποκεμενισμό ως μέθοδοι επιλογής. Έτσι, ταυτίζεται ο ορισμός του δημοσίου συμφέροντος στον τομέα των προσλήψεων με την προστασία των διαδικαστικών δικαιωμάτων των υποψηφίων, και την εξασφάλιση των ίσων ευκαιριών στις προσλήψεις στο Δημόσιο σε βάρος όμως της ποιότητας του προσλαμβανομένου. Το ΑΣΕΠ, παράλληλα με την καλλιέργεια της εμπιστοσύνης στους υποψηφίους για την ίση αντιμετώπιση όλων, δεν πρέπει να παρατηθεί από την εξυπηρέτηση του στόχου της επιλογής των καλύτερων και την ώρα που τους χρειάζεται η δημόσια διοίκηση.

Όσον αφορά στη σύνθεση του οργάνου, μπορούμε να ισχυρισθούμε ότι θα μπορούσε να βελτιωθεί με την επιλογή ενεργών καταξιωμένων στελεχών στον τομέα των προσλήψεων και της διαχείρισης ανθρωπίνων πόρων με καριέρα όχι μόνο στον δημόσιο αλλά και τον ιδιωτικό τομέα. Η επιλογή τους θα μπορούσε να γίνεται από την ολομέλεια της Βουλής ώστε να ενισχύεται το αξιοπιστο της ανεξαρτησίας τους από την κυβερνητική πλειοψηφία. Για τον ίδιο λόγο, η θητεία του οργάνου θα μπορούσε να επεκταθεί πέρα από τη θητεία της Βουλής. Η τουλάχιστον πενταετής θητεία θα μπορούσε να λειτουργήσει ως ικανό χρονικό διάστημα για την ανάπτυξη της φήμης του οργάνου ως προς τον τρόπο άσκησης των καθηκόντων του ώστε να μπορούν να εντοπισθούν αντιφατικές και αυθαίρετες πρακτικές του. Επίσης το ΑΣΕΠ θα μπορούσε να ενισχύσει τη σύνδεσή του με άλλα αντίστοιχα όργανα των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης ώστε να αντλήσει μαθήματα από άλλες επιτυχείς πρακτικές, αλλά και να ενισχύσει το κύρος του στην προσπάθεια περιφρούρησης

σης της αυτονομίας του από τις πιέσεις των πλειοψηφικών θεσμών για «πελατειακή» συμπεριφορά.

Συνολικά, μετά από σχεδόν δέκα έτη λειτουργίας, μπορούμε να ισχυριστούμε ότι το ΑΣΕΠ μέσα από τη λειτουργία του υπηρέτησε τον ιδρυτικό του στόχο «την ανατροπή της επί έτη καθιερωμένης πρακτικής των πελατειακών σχέσεων και της αδιαφάνειας στη στελέχωση των φορέων του δημόσιου τομέα»<sup>73</sup>. Ο Ν. 2190/1994, παρά τις τροποποιήσεις του, που εν μέρει ανακαλούν το αρχικό του νόημα και γράμμα, εξακολουθεί να προσδιορίζεται ως τολμηρή τομή στη δημόσια ζωή της χώρας, για την προστασία της τιμής του πολιτικού κόσμου και την απελευθέρωση των ασχολούμενων με τα κοινά από τις γνωστές πιέσεις<sup>74</sup>.

## Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΠΙΘΕΩΡΗΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

*Νικολίτσα Ράπτη-Βελή\**

Η δημόσια διοίκηση βρίσκεται πάντοτε στην επικαιρότητα και πρωταγωνιστεί σε συζητήσεις σχετικά με φαινόμενα διαφθοράς, κακοδιοίκησης, αδιαφανών διαδικασιών, αποτελεσματικότητας, χαμηλής παραγωγικότητας και ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών· γεγονότα που επηρεάζουν τη ζωή μας διαρκώς, αποτελούν τα καθημερινά θέματα που ζητούν άμεσα επίλυση, προβληματίζουν την κοινή γνώμη και ταυτίζουν την ανάγκη μιας ευρύτερης προσπάθειας για την αναμόρφωση και αναβάθμισή της.

Ο πολίτης προβάλλει αξίωση, και δικαιολογημένα, να καταπολεμηθούν όλα τα φαινόμενα, γιατί μια διοίκηση οφείλει και πρέπει να στηρίζεται σε αξίες, να κατοχυρώνει λειτουργίες διαφανείς, να διασφαλίζει τη χρηστή διαχείριση και να θέτει τις διαδικασίες και τα αποτελέσματά της σε διαρκή εσωτερικό και εξωτερικό έλεγχο.

Η σύγχρονη ευρωπαϊκή και διεθνής απαίτηση είναι το ζήτημα της διαφάνειας που είναι προτεραιότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις επιλογές της, για τις διαδικασίες της διοικητικής σύγκλισης, αλλά και πρόταση για μεταρρύθμιση. Χωρίς ύπαρξη διαφάνειας δεν δικαιούμεθα να μιλάμε για ένα δίκαιο, αποτελεσματικό και αξιόπιστο κράτος. Για ένα κράτος, που μπορεί να βάζει στόχους, να παράγει αποτελέσματα και να επιτυγχάνει την αξιοκρατία και ισοπολιτεία.

73. Άρθρο 12

74. Βλ. έκθεση έτους 2002.

\* Διδάκτωρ Παντείου Πανεπιστημίου, Ειδική Επιθεωρήτρια Δημόσιας Διοίκησης.