

Προσλήψεις και δημόσια διοίκηση, 1994-2005: η αξιοκρατία ως διακύβευμα

*Έβη Μαυρομούστακου**

Στόχος της μελέτης αυτής είναι η διερεύνηση του τρόπου με τον οποίο πραγματοποιούνται οι προσλήψεις κατά τη διάρκεια της επίμαχης δεκαετίας 1994-2004 που σηματοδοτείται από την ίδρυση μιας ανεξάρτητης αρχής επιφορτισμένης με τις προσλήψεις στο Δημόσιο Τομέα, του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού. Φαίνεται ωστόσο ότι παρά την ίδρυση της ανεξάρτητης αυτής αρχής, οι προσλήψεις κινούνται σε δύο παράλληλα επίπεδα: α) ως μονιμοποιήσεις του ήδη υπηρετούντος προσωπικού, των συμβασιούχων, χωρίς τη μεσολάβηση του Α.Σ.Ε.Π. και β) ως τυπικές προσλήψεις του τακτικού και έκτακτου προσωπικού μέσω του Α.Σ.Ε.Π.

Τον πρώτο άξονα της μελέτης αυτής αποτελεί η προσέγγιση των λόγων σύστασης μιας ανεξάρτητης αρχής στο πεδίο των προσλήψεων για το Δημόσιο Τομέα, κατά τον ιδρυτικό νόμο του Α.Σ.Ε.Π., ν.2190/1994, καθώς και της εξέλιξης της Αρχής, κατά τις διαδοχικές νομοθετικές μεταβολές, ώστε να καταδειχθούν οι διαφοροποιήσεις από την αρχική σύλληψη για την ανεξάρτητη αυτή αρχή. Ειδικότερα η αναφορά στις αρμοδιότητες της αρχής και στη συνακόλουθη εμβέλεια δράσης της, καθώς και στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας της που υλοποιείται μέσω των ετήσιων εκθέσεων πεπραγμένων της, συμβάλλει στην αποτίμηση της αποτελεσματικότητάς της στο χώρο στον οποίο δραστηριοποιείται. Απομένει να ελεγχθεί αν το Α.Σ.Ε.Π. μέσω της λειτουργικής ανεξαρτησίας του, της δημοκρατικής νομιμοποίησής του και των κανονιστικών και ελεγκτικών αρμοδιοτήτων του, διαθέτει δυναμικά εργαλεία παρέμβασης για την άσκηση του ρόλου του. Στο πλαίσιο αυτό διερευνάται και η δυνατότητά του να παρεμβαίνει στις προτεινόμενες ρυθμίσεις που αναβαθμίζουν ή υποβαθμίζουν τον ρόλο και τη δράση του.

Τον δεύτερο άξονα της μελέτης αυτής αποτελεί η καταγραφή των ρυθμίσεων μέσω των οποίων πραγματοποιήθηκαν κατά καιρούς οι μονιμοποιήσεις, των πολιτικών που υλοποίησαν και του τρόπου μέσω του οποίου νομιμοποιήθηκαν. Οι μονιμοποιήσεις μέσω νομοθετικών ρυθμίσεων εμφανίζονται σχεδόν ανά πενταετία. Η μελέτη των εισηγητικών εκθέσεων των σχετικών νόμων αποδίδει εν μέρει το κλίμα της εποχής, αλλά και τους λανθάνοντες σκοπούς ή τις συμβιβαστικές επιλογές του νομοθέτη.

* Λέκτωρ Πανεπιστημίου Κρήτης.

Το χρονικό σημείο έναρξης αυτής της μελέτης συμπίπτει με τη σύσταση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.) ως ανεξάρτητης διοικητικής αρχής με προορισμό την διαχείριση των προσλήψεων στον ευρύτερο δημόσιο χώρο υπό τρεις όρους-αρχές: της διαφάνειας, αντικειμενικότητας και αξιοκρατίας. Η μετατόπιση των προσλήψεων από την κεντρική διοίκηση σε μια ανεξάρτητη διοικητική αρχή ορίστηκε από την τότε κυβερνητική πλειοψηφία ως ικανός και αναγκαίος όρος για την αντοχή των προσλήψεων στην κομματική συναλλαγή, την ανάκτηση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς το Κράτος, την αναβάθμιση και τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης. Κατά τη δεκαετή λειτουργία του το Α.Σ.Ε.Π. αντιμετώπισε ποικίλες αιτιάσεις όσον αφορά την εκπλήρωση του σκοπού του που εκφράστηκαν με δύο κυρίως ερωτήματα: α) οι συνεχείς τροποποιήσεις του ιδρυτικού νόμου βελτίωναν τη διαδικασία των προσλήψεων ή αντίθετα «άμβλυναν» την προσπάθεια για διαφανείς προσλήψεις; β) οι προσλήψεις που διενεργήθηκαν μέσω του Α.Σ.Ε.Π. αντιστοιχούν στο συνολικό αριθμό των υπαλλήλων που προσλήφθηκαν στο δημόσιο τομέα; Τον αρχικό νόμο 2190/1994 ακολούθησαν τροποποιήσεις που ενσωματώθηκαν σε μεταγενέστερους νόμους όσον αφορά ιδίως το σύστημα και τη διαδικασία των προσλήψεων, αλλά και τον χώρο δραστηριοποίησης της αρχής. Ο χρόνος, κατά τον οποίο συντελούνται οι αλλαγές αυτές, συνδέεται άμεσα με συγκεκριμένες πολιτικές επιλογές. Η ανάγνωση των πρακτικών της Βουλής κατά τη συζήτηση των διάφορων νομοσχεδίων, όπως και των εισηγητικών εκθέσεων, αποκρυσταλλώνει τη θέση της κυβέρνησης και των άλλων κομμάτων στα κρίσιμα θέματα προς τροποποίηση. Οι τροποποιήσεις αυτές σχετίζονται και με την ρύθμιση του τρόπου μονιμοποίησης του ήδη υπηρετούντος προσωπικού.

Ωστόσο οι βασικές παραδοχές για τις πολιτικές των προσλήψεων κατά την τελευταία τριακονταετία, αλλά και η καταγραφή του θεσμικού πλαισίου, αποτελούν την αφετηρία για την μελέτη των λόγων ίδρυσης της αρχής και των επιλογών αναφορικά με τις διαδικασίες εισαγωγής προσωπικού στο Δημόσιο Τομέα. Η άρση της διάκρισης ανάμεσα σε «τυπικές» και «άτυπες» προσλήψεις μετά τη σύσταση της αρχής συνιστά ένα βασικό ερώτημα της μελέτης αυτής. Καταγράφεται, έτσι, το θεσμικό πλαίσιο που προηγήθηκε της ίδρυσης του Α.Σ.Ε.Π. και αναφέρονται οι βασικές επισημάνσεις που προκύπτουν από τις εκθέσεις εμπειρογνομόνων όσον αφορά την διαδικασία των προσλήψεων στον δημόσιο χώρο και τις προτεινόμενες βελτιώσεις.

Ειδικότερα στο πλαίσιο της θεσμικής αποτύπωσης των πολιτικών για τις προσλήψεις καταγράφονται οι κυριότεροι τρόποι που κυριάρχησαν έως τουλάχιστον τη σύσταση του ΑΣΕΠ. Συγκεκριμένα για τις προσλήψεις στο Δημόσιο από την μεταπολεμική περίοδο και μετά, τυπικά τουλάχιστον, προκρίθηκε ο διαγωνισμός έναντι της επιλογής, η οποία

θεσπίστηκε ως εξαίρεση από την τακτική διαδικασία της υποβολής του υποψηφίου σε εξεταστική κρίση. Ο Υπαλληλικός Κώδικας, ν.1811/1951, διέκρινε σε ειδικούς, νομαρχιακούς και κοινούς διαγωνισμούς. Τη διαδικασία των προσλήψεων συντόνιζε το ΑΣΔΥ ως όργανο εφαρμογής των διατάξεων του Υπαλληλικού Κώδικα εν γένει, το οποίο αντικαταστάθηκε αργότερα με την Κεντρική Επιτροπή Διαγωνισμών (ΚΕΔ). Η Επιτροπή αυτή εντάχθηκε στην κωδικοποιημένη νομοθεσία για τους δημοσίους υπαλλήλους του Π.Δ.611/1977 που επαναλάμβανε εν πολλοίς τις διατάξεις του προγενέστερου νόμου 1811/1951.

Αργότερα εισήχθη το σύστημα της μηχανογραφικής και αυτοματοποιημένης επιλογής βάσει κοινωνικών κυρίως μορίων με τον ν.1320/1983, που αντικατέστησε *«οποιοδήποτε είδους εξεταστικές διαδικασίες και διαγωνισμούς ή επιλογές με οποιοδήποτε σύστημα για την εισδοχή προσωπικού στο Δημόσιο Τομέα»*, ανεξαρτήτως κατηγορίας εκπαίδευσης. Το σύστημα αυτό ανέδειξε μια νέα πολιτική για τις προσλήψεις που στηρίχθηκε κυρίως σε κοινωνικά κριτήρια. Τα τυπικής υφής κριτήρια, τα λεγόμενα αξιοκρατικά, όπως οι τίτλοι σπουδών, απέκτησαν συμπληρωματικό χαρακτήρα με αποτέλεσμα την υποχώρηση της κλασικής φιλελεύθερης αρχής που υποσχόταν ίση και κατ' αξίαν πρόσβαση στη δημόσια διοίκηση μέσω διαγωνισμού και την πρόταξη των αναγκών κοινωνικών ομάδων που είχαν παραμείνει εκτός των προσλήψεων.

Ο ν.1735/87 αναίρεσε σ' ένα βαθμό την ανάδειξη των υποψηφίων με κοινωνικού κυρίως χαρακτήρα κριτήρια στο μέτρο που αναβάθμισε και ενίσχυσε το κριτήριο των σπουδών για την πλήρωση θέσεων της δευτεροβάθμιας και τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, αλλά και της υποχρεωτικής εκπαίδευσης. Αργότερα ο Ν.1943/1991 επανέφερε ως βασικό σύστημα προσλήψεων του υπαλληλικού κώδικα, τον διαγωνισμό.

Το μεταβαλλόμενο αυτό θεσμικό πλαίσιο θα γινόταν αντικείμενο κριτικής, αλλά και προτάσεων βελτίωσης από τις εκθέσεις των εμπειρογνομόνων¹ που συντάχθηκαν από τη δεκαετία του 1950 έως τις αρχές της δεκαετίας του 1970 και αργότερα από το τέλος της δεκαετίας του 1980 και για μια δεκαετία ακόμη. Πρόκειται για εκθέσεις που αν και έχουν χρονική απόσταση μεταξύ τους και αναφέρονται σε διαφορετικό θεσμικό πλαίσιο, περιέχουν χρήσιμα στοιχεία για την κατάσταση της δημόσιας διοίκησης εν γένει, του προσωπικού της και του τρόπου προσλήψεων, που συνδέονται με μεταρρυθμιστικές προτάσεις. Από τις πρώτες εκθέσεις απορρέει μια εμμονή στους τρόπους ορθής, δίκαιης και αξιοκρατικής

¹ Πρόκειται για τις δέκα κυριότερες εκθέσεις εμπειρογνομόνων που ξεχωρίζουν οι επιμεληθέντες την έκδοση και την εισαγωγή του corpus, στις οποίες υπάρχουν *συνοπτικές επισκοπήσεις του ελληνικού κυβερνητικού και διοικητικού μηχανισμού* στο διάστημα της δεύτερης πεντηκονταετίας του 20^{ου} αιώνα, *Αντ. Μακροδημήτρης - Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.)*, Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2000, σ. 580επ.

επιλογής, ενώ τα κακώς κείμενα του συστήματος προβάλλονται ως «άτυπες» παρεκκλίσεις των τυπικών, νόμιμων, εφαρμογών του θεσμικού πλαισίου για τις προσλήψεις. Ως μόνη αξιοκρατική μέθοδος προσλήψεων που θα έπρεπε να εφαρμόζεται, αναγνωρίζουν το διαγωνισμό, και μάλιστα υπό την εποπτεία κεντρικού οργάνου επιφορτισμένου με την πρόσληψη του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης. Στις εκθέσεις του τέλους της δεκαετίας του 1980 και μετά, δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στο σύστημα προσλήψεων και στην ανάγκη μια ορθολογικής εκδοχής του συστήματος επιλογής που θα εξασφαλίζει την εισδοχή στο δημόσιο χώρο των καταλληλότερων μέσα από αξιόπιστες διαδικασίες και εγγυήσεις αμεροληψίας και αντικειμενικότητας και με αντίστοιχη εκπαίδευση που θα περιλαμβάνει όχι μόνον ειδικές ή τεχνικές γνώσεις, αλλά και ανάπτυξη των ικανοτήτων διοίκησης και οργάνωσης. Το σύστημα θα πρέπει να βασίζεται σε ένα ορθολογικό προγραμματισμό των αναγκών σε ανθρώπινο δυναμικό. Ο διαγωνισμός είναι η μόνη μέθοδος αξιοκρατικής επιλογής εφόσον η διαδικασία του χαρακτηρίζεται από περιοδικότητα, δημοσιότητα, συγκεκριμένη ύλη και περιεχόμενο των δοκιμασιών.

Λίγο αργότερα, θα επισημανθεί η ανάγκη βελτίωσης της διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού από το οποίο εν τελευταία αναλύσει εξαρτάται η ποιότης των υπηρεσιών της Διοικήσεως. Με το αξιοκρατικό σύστημα πρόσληψης, την ίδρυση του επίλεκτου Σώματος Διυπουργικών Λειτουργιών και με ολοκληρωμένο σύστημα εκπαίδευσης-επιμόρφωσης, η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση θα διαπλάση προσωπικό υψηλής επαγγελματικής στάθμης και θα επιτύχει την γόνιμη συνεργασία του με το κοινό.

Το 1998 τέσσερα χρόνια μετά την ίδρυση του Α.Σ.Ε.Π., μέσα από την κριτική της κατάστασης της δημόσιας διοίκησης και των προτάσεων αλλαγών, επιβεβαιώθηκε η ανάγκη για την ανεξάρτητη αυτή αρχή στο βαθμό που επισημάνθηκε ότι το σύστημα προσλήψεων του ν.2190/1994 νομιμοποίησε όχι μόνο τη διοίκηση, αλλά και την κρατική εξουσία απέναντι στο κοινωνικό σύνολο και αποτέλεσε ένα νέο θεσμό μεταλλαγής όχι μόνο της δημόσιας διοίκησης, αλλά και ολόκληρης της δομής και οργάνωσης του κράτους. Στο πλαίσιο αυτό προτάθηκαν βελτιώσεις του συστήματος προσλήψεων, όπως π.χ. η χρησιμοποίηση συνεντεύξεων κατά την επιλογή.

Η μελέτη, επομένως, αυτή επιχειρεί να συνδέσει το θεσμικό πλαίσιο των προσλήψεων που προηγείται της θέσπισης της ανεξάρτητης αρχής Α.Σ.Ε.Π., προβάλλοντας τους καταγεγραμμένους ή μη τρόπους προσλήψεων, με αυτό που έπεται μέσα από τις συνεχείς μεταβολές από τις οποίες χαρακτηρίζεται. Διερευνάται τέλος αν το Α.Σ.Ε.Π. μέσω της λειτουργικής ανεξαρτησίας του, της δημοκρατικής νομιμοποίησής του και των κανονιστικών

και ελεγκτικών αρμοδιοτήτων του, διαθέτει πλέον δυναμικά εργαλεία παρέμβασης για την άσκηση του ρόλου του και επαρκή «χώρο» δραστηριοποίησης.