

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ: ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΜΣ «ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟ MANAGEMENT»

ΈΤΟΣ 2017-2018

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

***«Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΩΝ ΕΡΓΑΣΙΑΚΩΝ ΣΧΕΣΕΩΝ
ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ ΕΝ ΚΑΙΡΩ ΜΝΗΜΟΝΙΟΥ»***



ΣΥΝΤΑΚΤΡΙΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ:

ΣΑΛΩΝΙΤΗ ΜΑΡΙΑ-ΡΑΦΑΕΛΑ (Α.Μ.:7117Μ051)

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ:

ΜΠΑΜΠΑΛΙΟΥΤΑΣ ΛΑΜΠΡΟΣ

ΑΘΗΝΑ, ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2019

Η εν λόγω Διπλωματική Εργασία, στα πλαίσια του Μεταπτυχιακού Προγράμματος Σπουδών «Διοικητική Επιστήμη και Δημόσιο Management» του ακαδημαϊκού έτους 2017-2018, αξιολογήθηκε και ενεκρίθη από τα μέλη της Τριμελούς Επιτροπής:

- ❖ Επιβλέπων Καθηγητής: Μπαμπαλιούτας Λάμπρος (Επίκουρος Καθηγητής).
- ❖ Υπόλοιπα Μέλη: Κτιστάκη Σταυρούλα (Καθηγήτρια, Πάρεδρος ΣτΕ).
Παπάζογλου- Μητροπούλου Αιμιλία (Λέκτορας).

Δήλωση μη λογοκλοπής και ανάληψη προσωπικής ευθύνης.

Με πλήρη επίγνωση των συνεπειών του νόμου περί πνευματικών δικαιωμάτων, δηλώνω υπεύθυνα ότι είμαι αποκλειστική συγγραφέας της παρούσας Διπλωματικής Εργασίας, η οποία προετοιμάστηκε και ολοκληρώθηκε από εμένα προσωπικά. Αναλαμβάνω πλήρως όλες τις συνέπειες του νόμου στην περίπτωση κατά την οποία αποδειχθεί διαχρονικά, ότι η εργασία αυτή ή τμήμα της δεν μου ανήκει διότι είναι προϊόν λογοκλοπής άλλης πνευματικής ιδιοκτησίας.

Η φοιτήτρια,
Σαλωνίτη Μαρία- Ραφαέλα.

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Η παρούσα μελέτη αποτελεί Διπλωματική Εργασία στα πλαίσια του Μεταπτυχιακού Προγράμματος Σπουδών: «Διοικητική Επιστήμη και Δημόσιο Management» του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης, στο Πάντειο Πανεπιστήμιο Πολιτικών και Κοινωνικών Επιστήμων.

Πριν την παρουσίαση του θέματος της εργασίας αισθάνομαι την υποχρέωση να ευχαριστήσω ορισμένους ανθρώπους, η συμβολή των οποίων ήταν πολύτιμη και καθοριστική για το παρόν πόνημα. Ιδιαίτερες ευχαριστίες οφείλω, καταρχάς, στον επιβλέποντα Καθηγητή της Διπλωματικής μου Εργασίας, κ. Λάμπρο Μπαμπαλιούτα για την καθοδήγηση, τις πολύτιμες συμβουλές και παρατηρήσεις επί της οργάνωσης και δομής του περιεχομένου της παρούσας εργασίας. Κυρίως τον ευχαριστώ, διότι μετά από αρκετές συζητήσεις και ανταλλαγή απόψεων, μου ανέθεσε το συγκεκριμένο θέμα, το οποίο είναι από τα πιο επίκαιρα θέματα που αφορούν τόσο την ελληνική όσο και ευρωπαϊκή οικονομία. Επίσης, τον ευχαριστώ για όλη αυτή την αρωγή συμβουλών, την οποία δέχτηκα όλο αυτό το διάστημα των 5,5 ετών συνεργασίας τόσο σε προπτυχιακό όσο και μεταπτυχιακό επίπεδο.

Έπειτα, κρίνω απαραίτητο να εκφράσω την εκ των προτέρων εκτίμηση μου και στα υπόλοιπα μέλη της Τριμελούς επιτροπής, στην Πάρεδρο του ΣτΕ και Καθηγήτρια, κυρία Σταυρούλα Κτιστάκη και στην Λέκτορα κυρία Αιμιλία Παπάζογλου-Μητροπούλου, που με τίμησαν με την συμμετοχή τους στην τριμελή επιτροπή. Όλοι συνέβαλλαν με τον δικό τους τρόπο, στην δυνατότητα εξέλιξης της ακαδημαϊκής μου πορείας και μετάβασης στο μεταπτυχιακό επίπεδο σπουδών.

Τέλος, δεν πρέπει να παραληφθούν οι ευχαριστίες σε όλους τους Καθηγητές που πλαισιώνουν το συγκεκριμένο Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών, οι οποίοι και αυτοί με την σειρά τους συνέβαλλαν στην διεύρυνση του γνωστικού μου πεδίου. Εύχομαι σε όλους, να συνεχίζουν επιτελούν το έργο που έχουν αναλάβει και πρωτίστως να συνεχίζουν να είναι αρωγοί γνώσης και ενθάρρυνσης σε μία ταχύτατα μεταβαλλόμενη εποχή.

Πίνακας περιεχομένων	
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	8
ΠΕΡΙΛΗΨΗ	9
ABSTRACT	10
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	11
1^ο Κεφάλαιο.....	14
«Η έννοια της Δημόσιας Διοίκησης και τα χαρακτηριστικά της»	14
Εισαγωγή.....	14
1.1 Η έννοια της Δημόσιας Διοίκησης.	14
1.2 Η δράση της Δημόσιας Διοίκησης	16
1.3 Η Αρχή της χρηστής διοίκησης.....	17
1.4 Οι επιρροές του γραφειοκρατικού προτύπου Weber, στη Δημόσια Διοίκηση.....	23
1.5 Η Σχέση δημόσιας διοίκησης με δημόσια πολιτική και τα χαρακτηριστικά της ...	26
1.6 Η έντονη πελατειοκρατία και η ανάγκη μεταρρύθμισης.....	28
2^ο Κεφάλαιο.....	31
«Το status των δημοσίων υπαλλήλων».....	31
Εισαγωγή.....	31
2.1 Σκοπός και πεδίο εφαρμογής του Υπ.Κ.	31
2.2 Η έννοια του δημοσίου υπαλλήλου.....	33
2.3 Διάκριση των εννοιών του δημοσίου υπαλλήλου από άλλες κατηγορίες κρατικών οργάνων.....	35
2.4 Συστήματα συγκρότησης του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος.....	36
2.5 Το ισχύον οργανωτικό σύστημα κατά το Ελληνικό Δίκαιο	38
2.6 Οι υπηρεσιακές μεταβολές-κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων.....	41
2.7 Ειδικότερες διακρίσεις των πολιτικών-δημοσίων υπαλλήλων.....	42

2.8	Η εμφάνιση των ευέλικτων μορφών απασχόλησης στον αντίποδα του κλασικού μοντέλου εργασιακών σχέσεων στο Δημόσιο	45
2.9	Προϋποθέσεις πρόσβασης στη Δημόσια Διοίκηση	47
2.10	Τρόποι πρόσληψης στη Δημόσια Υπηρεσία	53
3^ο Κεφάλαιο.....		55
«Οι βασικοί θεσμοί του Α.Σ.Ε.Π και της Ε.Σ.Δ.Δ.Α., ως προς την στελέχωση της Δημόσιας Διοίκησης»		55
Εισαγωγή.....		55
3.1	Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.).....	55
3.1.1	Οι αρχές ως κινητήρια δύναμη των προσλήψεων του δημοσίου μέσω ΑΣΕΠ	55
3.1.2	Το άρθρο 101 Α του Συντάγματος και ο εκτελεστικός Νόμος Ν. 3051/2002.....	57
3.1.3	Η λειτουργική ανεξαρτησία των μελών του Α.Σ.Ε.Π.	58
3.1.4	Οι αρμοδιότητες του ΑΣΕΠ	60
3.1.5	Η προβλεπόμενη διαδικασία διορισμού μέσω ΑΣΕΠ.....	62
3.1.6	Τα στάδια του διορισμού.....	63
3.2	Η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.....	67
3.2.1	Ο ιδρυτικός Νόμος της Ε.Σ.Δ.Δ.Α. και το γαλλικό πρότυπο της ENA.....	67
3.2.2	Η αποστολή της Ε.Σ.Δ.Δ.Α.	67
3.2.3.	Η εισαγωγή στο Ε.Κ.Δ.Δ.Α. μέσω διαγωνισμού και η μορφή του	68
3.2.4	Η συμβολή του ΙΝ.ΕΠ. στην επιμόρφωση των στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης	70
4^ο Κεφάλαιο.....		72
«Η μετάβαση από την γραφειοκρατία στο Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ και η παρουσία του νεοφιλελευθερισμού μέσω της επιβολής των Μνημονίων»		72
4.1	Η παρουσίαση της εξέλιξης από την ίδρυση των Κοινοτήτων έως την Ευρωπαϊκή Ένωση	72
4.1.1	Η ίδρυση των τριών Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ως απαρχή της Ε.Ε.	72
4.1.2	Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Συνθήκη του Μάαστριχτ).....	74

4.1.3	Η Συνθήκη του Άμστερνταμ- τροποποιητική Συνθήκη	74
4.1.4	Η Συνθήκη της Λισαβόνας.....	75
4.2	Η Ε.Ε. και οι επιπτώσεις της ιδιότητας του κράτους μέλους της Ε.Ε. που προκύπτουν στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση	76
4.3	Η ανάλυση του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ και της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας στη Δημόσια Διοίκηση	77
4.4	Η επιδίωξη εισαγωγής του ΝΔΜ στην ελληνική κοινωνία μέσω του Ν. 3230/2004 περί στοχοθεσίας	79
4.5	Η παγκόσμια οικονομική κρίση και η επιβολή των Μνημονίων προς επίλυση της οικονομικής στενότητας.....	79
4.6	Η επιβολή του νεοφιλελευθερισμού μέσω του πρώτου Μνημονίου στην Ελλάδα .	81
5^ο	Κεφάλαιο.....	84
	«Το θεσμικό πλαίσιο πριν και μετά την επιβολή των Τριών Μνημονίων»	84
5.1	Το θεσμικό πλαίσιο προ Μνημονίου	84
	N. 3833/2010 <i>«Προστασία της εθνικής οικονομίας- Επείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης»</i>	84
5.2	Το θεσμικό πλαίσιο του 1 ^{ου} Μνημονίου.....	87
	N. 3845/2010 <i>«Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας και τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο»</i>	88
	N. 3847/2010 <i>«Επανακαθορισμός επιδομάτων εορτών Χριστουγέννων και Πάσχα και του επιδόματος αδείας για τους συνταξιούχους και τους βοηθηματούχους του Δημοσίου»</i>	90
	N. 3899/2010 <i>«Επείγοντα μέτρα εφαρμογής του προγράμματος στήριξης της Ελληνικής Οικονομίας»</i>	91
	N. 3979/2011 <i>«Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις»</i>	93
	N. 3986/2011 <i>«Επείγοντα μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015»</i>	93
	N. 3996/2011 <i>«Αναμόρφωση του Σώματος Επιθεωρητών Εργασίας, Ρυθμίσεις Θεμάτων Κοινωνικής Ασφάλισης και άλλες διατάξεις»</i>	95
	N. 4024/2011 <i>«Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο-βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015»</i>	95
5.3	Το θεσμικό πλαίσιο του 2 ^{ου} Μνημονίου	100

N. 4046/2012 «Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.) της Ελληνικής Δημοκρατίας και Τράπεζας της Ελλάδας του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδας και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας».	100
N. 4093/2012 «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του Ν.4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016».	101
N. 4147/2013 «Κύρωση της από 31.12.2018 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου Ρυθμίσεις κατεπειγόντων θεμάτων αρμοδιότητας των Υπουργείων Εσωτερικών, Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη, της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης και του Υπουργού Επικράτειας» και άλλες διατάξεις.	105
N. 4152/2013 «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής των Νόμων 4046/2012, 4093/2012 και 4127/2013	105
N. 4172/2013 «Φορολογία Εισοδήματος, επείγοντα μέτρα εφαρμογής του Ν. 4046/2012 του Ν. 4093/2012 και του Ν. 4127/2013 και άλλες διατάξεις».	106
5.4 Το θεσμικό πλαίσιο του 3 ^{ου} Μνημονίου	108
N. 4336/2015 «Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης»	109
N. 4387/2016 «Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας-Μεταρρύθμιση ασφαλιστικού-συνταξιοδοτικού συστήματος-Ρυθμίσεις φορολογίας εισοδήματος και τυχερών παιγνίων και άλλες διατάξεις».	109
N. 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»	111
N. 4440/2016 «Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, υποχρεώσεις των προσώπων που διορίζονται στις θέσεις των άρθρων 6 και 8 του ν. 4369/2016, ασυμβίβαστα και πρόληψη των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων και λοιπές διατάξεις»	117
6^ο Κεφάλαιο	119
«Η αποτίμηση των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, μέσω Μνημονίων, στη στελέχωση του Δημοσίου Τομέα».	119
6.1 Η κριτική επισκόπηση των μνημονιακών μεταρρυθμίσεων	119
6.2 Η παραβίαση βασικών συνταγματικά κατοχυρωμένων αρχών μέσω των Μνημονίων	122

6.3	Προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις	125
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....		131
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι.....		134
	Κωδικοποίηση όλης της επιβληθείσας νομοθεσίας στα πλαίσια των Τριών Μνημονίων	134
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ.....		138
	Νομοθεσία διπλωματικής εργασίας.....	138
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ		141

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

- Α.Σ.Ε.Π: Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού.
- Δ.Ε.Κ.Ο: Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί.
- Δ.Ν.Τ: Διεθνές Νομισματικό Ταμείο.
- Δ.Ο.Π: Διοίκηση Ολικής Ποιότητας.
- Δ.Υ.: Δημόσιος Υπάλληλος.
- Ε.Ε. Ευρωπαϊκή Ένωση.
- Ε.Κ.Α.Χ: Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα.
- Ε.Κ.Δ.Δ.Α: Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
- Ε.Κ.Τ: Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα.
- Ε.Ο.Κ: Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα.
- Ε.Σ.Π.Α: Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς.
- Ε.Τ.Χ.Σ: Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας.
- Ε.Φ.Κ.Α: Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης.
- Ι.Δ.Α.Χ.: Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου.
- Ι.Δ.Ο.Χ: Ιδιωτικού Δικαίου Ορισμένου Χρόνου.
- Ι.Ν.Ε.Π: Ινστιτούτο Επιμόρφωσης.
- Κ.Υ.Α.: Κοινή Υπουργική Απόφαση.
- ΜΔΣ: Μηχανισμός Δημοσιονομικής Σταθερότητας.
- Ν.Δ.Μ.: Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ.
- Ν.Π.Δ.Δ: Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου.
- Ν.Π.Ι.Δ: Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου.
- Ν.Σ.Κ.: Νομικό Συμβούλιο του Κράτους.
- Ο.Η.Ε: Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών.
- Ο.Ν.Ε: Οικονομική και Νομισματική Ένωση.
- Ο.Ο.Σ.Α: Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης.
- Ο.Τ.Α: Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
- Π.Δ.: Προεδρικό Διάταγμα.
- Π.Υ.Σ: Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου.
- ΣυνθΕΕ: Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση.
- ΣυνθΛΕΕ: Συνθήκη για την λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Υπ.Κ.: Υπαλληλικός Κώδικας.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Ένα από τα πιο επίκαιρα θέματα που προβλημάτισαν την ελληνική αλλά και διεθνή παράλληλα πολιτική και οικονομία ήταν οι περιοριστικές πολιτικές που επεβλήθησαν στην Ελλάδα στα πλαίσια των Μνημονίων. Τα μέτρα και των Τριών Μνημονίων, τα οποία τέθηκαν σε εφαρμογή από το 2010, είχαν ως κύριο βασικό αποδέκτη προσωπικό του δημοσίου τομέα. Στόχος των περιοριστικών μέτρων ήταν η δημοσιονομική εξυγίανση, η ανάπτυξη της ανταγωνιστικότητας και η διασφάλιση της οικονομικής σταθερότητας.

Οι αλλαγές οι οποίες επεβλήθησαν στους δημοσίους υπαλλήλους έγιναν μαζικά, ταχύτατα και σε σύντομο χρονικό διάστημα. Ειδικότερα, μέσω των Μνημονιακών μέτρων, εισήχθησαν νέες μορφές διοίκησης προερχόμενες από τον ιδιωτικό τομέα. Η Δημόσια Διοίκηση τότε, κλήθηκε να προβεί στη μέτρηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας. Οι διαδοχικές μειώσεις των μισθών, των συντάξεων, των προσλήψεων νέου ανθρώπινου δυναμικού και η θεσμοθέτηση νέων πιο ευέλικτων μορφών απασχόλησης έθεσαν πολλά εμπόδια στην ομαλή λειτουργία του δημοσίου τομέα. Απόρροια όλων αυτών ήταν, η εισαγωγή των νέων εννοιών της εργασιακής διαθεσιμότητας, της κινητικότητας και της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας, για τις οποίες η ελληνική κοινωνία δεν ήταν προετοιμασμένη. Έτσι, επήλθαν αλλαγές στις ατομικές εργασιακές σχέσεις καθώς και σε μισθολογικό και συνταξιοδοτικό επίπεδο. Οι περιοριστικές αυτές πολιτικές στον Δημόσιο Τομέα ενείχαν, στοιχεία νεοφιλελευθερισμού με επίκεντρο την απορρύθμιση και παράλληλα συρρίκνωση του. Ωστόσο το πλήθος νόμων που ακολούθησε, έθεσε το βασικό ερώτημα κατά πόσο τελικά η προσπάθεια για ένα μικρό και ευέλικτο κράτος έφερε τις αναμενόμενες και προβλεπόμενες μεταρρυθμίσεις αλλά και κατά πόσο ήταν σύμφωνες με τις συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές.

Η αλληλοδιαδοχή αντίθετων μεταξύ τους ρυθμίσεων επέφερε τη σταδιακή απορρύθμιση των σχέσεων κράτους και πολίτη, επιβαρύνοντας ακόμη περισσότερο την προσπάθεια της ελληνικής δημοσιονομικής σταθερότητας. Αυτή δύσκολη εξίσωση της εργασιακής ασφάλειας σε συνδυασμό με την κάλυψη των μεταβαλλόμενων επιχειρησιακών αναγκών, αναλύεται στην παρούσα εργασία.

<u>Λέξεις κλειδιά:</u> Μνημόνιο, περιοριστικά μέτρα, εργασιακή διαθεσιμότητα, προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα, κινητικότητα, διοικητικές μεταρρυθμίσεις
--

ABSTRACT

One of the most up-to-date issues that puzzled simultaneously the Greek and international politics and economy was the restrictive policies imposed in Greece under the Memorandum of Understanding. The measures of the Three Memorandum of Understanding, which were implemented from 2010, were primarily targeted at the public sector personnel. The aim of the imposed restrictive measures was the reform of public governance, the development of competitiveness and to guarantee the economic stability.

The changes imposed on civil servants took place massively, rapidly and in a short period of time. In particular, through the measures of the Memorandum, new forms of administration from the private sector were introduced. The Public Administration was then called upon to measure efficiency and effectiveness. The successive reductions of the salaries, pensions, recruitment of new human resources and the institutionalization of new, more flexible forms of employment have put a number of obstacles to the smooth functioning of the public sector.

The result of all these, were the introduction of the new concepts of working availability, mobility and pre-retirement availability, for which Greek society was not prepared. Thus, there were changes in individual employment relationships, as well as salary and retirement levels.

These restrictive policies in the Public Sector comprised of neoliberalism elements, centered on deregulation and at the same time shrinking of it. However, the multitude of laws that followed raised the key question as to whether the attempt for a small and flexible state eventually brought forward the expected and planned reforms and whether they were in line with the constitutionally guaranteed principles.

The succession of opposing regulations has resulted in the gradual deregulation in the relation between the state and the citizens, aggravating furthermore the effort of Greek fiscal stability. This difficult equation of ensuring availability of jobs in combination with the need to meet changing business requirements (environment) is analyzed in this paper.

Key words: Memorandum Of Understanding, restrictive measures, job availability, preretirement availability, mobility, administrative reforms

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η μελέτη εξέλιξης των εργασιακών ατομικών συμβάσεων στον Δημόσιο Τομέα σε εποχή Μνημονίων. Με την είσοδο της Ελλάδας στα Μνημόνια, το καθεστώς της εργασιακής ασφάλειας που παρείχε η αρχή της μονιμότητας για τους δημοσίους υπαλλήλους, μέσω των επιμέρους εγγυήσεων της, οι οποίες αποτυπώνονται στο συνταγματικό κείμενο και εξειδικεύονται από ένα σύγχρονο υπαλληλικό κώδικα, τίθεται υπό γενικευμένη αμφισβήτηση. Ενόψει όλων αυτών των εξελίξεων, γίνεται προσπάθεια μέσω της παρούσας εργασίας να αποτυπωθούν όλες αυτές οι νέες αλλαγές.

Έτσι, η εργασία διαρθρώνεται ως εξής:

Στο πρώτο κεφάλαιο γίνεται προσπάθεια να οριοθετηθεί και να ερμηνευτεί το ελληνικό διοικητικό σύστημα. Ως απαρχή της σύστασης και διατήρησης ενός κράτους είναι η έννοια του Κράτους Δικαίου, το οποίο αυτοκαθορίζεται και αυτοδεσμεύεται από τους κανόνες που το ίδιο θέτει. Αυτό βέβαια, έχει ως απόρροια την θέσπιση των αρχών χρηστής διοίκησης, προς διαφύλαξη της σχέσης κράτους-πολίτη, της δημόσιας ηθικής και της διοικητικής δεοντολογίας από τις συνεχώς μεταβαλλόμενες πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές συγκυρίες. Ωστόσο η έννοια της Δημόσιας Διοίκησης αντικατοπτρίζει κύρια στοιχεία του γραφειοκρατικού μοντέλου Weber, τα οποία παρατίθενται στο συγκεκριμένο κεφάλαιο.

Το δεύτερο κεφάλαιο εστιάζει στην ανάλυση της έννοιας του δημοσίου υπαλλήλου, καθώς και σε όλες τις άλλες έννοιες που απορρέουν από αυτήν. Ο ρόλος του δημοσίου υπαλλήλου έχει νευραλγική σημασία καθώς η εκτέλεση και η αποστολή της δημόσιας διοίκησης, δεν μπορεί να υλοποιηθεί χωρίς το κατάλληλο ανθρώπινο δυναμικό. Ως εκ τούτου, στο παρόν κεφάλαιο γίνεται αναφορά στην διάκριση των εννοιών του δημοσίου υπαλλήλου με αυτή του δημοσίου λειτουργού, δύο έννοιες, οι οποίες πολλές φορές ταυτίζονται αυθαίρετα καθώς και στην διάκριση των πολιτικών υπαλλήλων σε τακτικό προσωπικό, σε μετακλητό, στους επί θητεία καθώς και σε αυτούς που συνδέονται με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου ή ορισμένου χρόνου. Έπειτα, διατυπώνονται οι θετικές και αρνητικές προϋποθέσεις διορισμού, οι οποίες παίζουν καταλυτικό ρόλο.

Στο τρίτο κεφάλαιο, γίνεται μνεία και ανάλυση των δύο κύριων θεσμών στελέχωσης της Δημόσιας Διοίκησης, αυτού του ΑΣΕΠ και της ΕΣΔΔΑ. Λόγω της έντονης πελατειοκρατίας που επικρατούσε για πολλές δεκαετίες στην ελληνική κοινωνία τέθηκε επί τάπητος το θέμα διασφάλισης των εννοιών της αξιοκρατίας και διαφάνειας ως προς την στελέχωση του Δημοσίου. Αυτό είχε ως άμεσο αποτέλεσμα, να τεθεί ως θεσμικός εγγυητής της αξιοκρατίας και διαφάνειας η ανεξάρτητη αρχή του ΑΣΕΠ, μέσω του Ν. 2190/1994. Ωστόσο λόγω της έντονης αμφισβήτησης για το νομικό πλαίσιο και το πεδίο αρμοδιοτήτων των ανεξάρτητων αρχών παρόλη την

συνταγματική κατοχύρωση θεσπίστηκε ο εκτελεστικός Νόμος 3051/2002. Παράλληλα, γίνεται αναφορά και στην προβλεπόμενη διαδικασία διορισμού μέσω της ΕΣΔΔΑ. Πέρα από την παθογένεια της αναξιοκρατίας που επικράτησε στην ελληνική κοινωνία, σημειώθηκε και η παθογένεια της ισοπέδωσης κάθε ιεραρχικής διαφοροποίησης, με αποτέλεσμα να θεσπιστεί ο δεύτερος βασικός θεσμός στελέχωσης της Δημόσιας Διοίκησης, αυτός της ΕΣΣΔΑ. Μέσω της ΕΣΔΔΑ εξέρχονται έτοιμα καταρτισμένα επιτελικά στελέχη, η συμβολή των οποίων είναι επιτακτικής φύσης.

Το τέταρτο κεφάλαιο αποτελεί, ένα εγχείρημα παρουσίασης της μετάβασης από τον θεσμό της έντονης τυπολατρικής γραφειοκρατίας, σε πρακτικές του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ, τις οποίες αργότερα επισκίασαν πρακτικές νεοφιλελεύθερων δοξασιών. Στο συγκεκριμένο κεφάλαιο γίνεται αναδρομή σε όλο το θεσμικό πλαίσιο των Συνθηκών που ελήφθησαν υπόψη για την ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Με την πρόοδο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, περισσότεροι τομείς των δημοσίων πολιτικών επηρεάστηκαν από το ευρωπαϊκό γίγνεσθαι, καλώντας την διοίκηση να μετασχηματιστεί, εισάγοντας αρχές του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ (NDM), οι οποίες στόχευαν στις αποτελεσματικές διοικητικές μεταρρυθμίσεις, θέτοντας δείκτες μέτρησης της αποδοτικότητας και εισάγοντας την έννοια της στοχοθεσίας. Ωστόσο, η παγκόσμια κρίση που ξέσπασε, αποτέλεσε την πρώτη έκφραση της ασταθούς περιόδου που ακολούθησε και έπληξε φυσικά την Ελλάδα, με την επιβολή των Μνημονίων. Οι περιοριστικές αυτές πολιτικές, που ενείχαν στοιχεία νεοφιλελευθερισμού με επίκεντρο την απορρύθμιση κατά κόρον του δημοσίου τομέα, τόνισαν τον έντονο καπιταλισμό.

Στο πέμπτο κεφάλαιο, αποτυπώνεται η όλη εξέλιξη της εργασιακής σχέσεως, εστιασμένη στις ατομικές συμβάσεις εργασίας, και συνταξιοδοτικής ανασφάλειας του δημοσίου από την προμνημονιακή περίοδο (2009) έως και το τρίτο Μνημόνιο (2016). Στο συγκεκριμένο κεφάλαιο παρατίθεται όλο το περιοριστικό θεσμικό πλαίσιο των τριών Μνημονίων από τον Ν. 3845/2010 έως και τον Ν. 4336/2015 όπου μέσω αυτού ψηφίστηκε το Τρίτο Μνημόνιο, με στοιχεία που αντλούνται τόσο από τα ψηφισμένα νομοσχέδια όσο και από τις αιτιολογικές τους εκθέσεις αντίστοιχα. Κυρίαρχα στοιχεία εν καιρώ μνημονίου τέθηκαν, η κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων, η εφεδρεία, η προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα, η μειώσεις των αποδοχών, το ενιαίο μισθολόγιο, η σύσταση του Εθνικού Μητρώου Επιτελικών Στελεχών καθώς το Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας.

Στο έκτο και τελευταίο κεφάλαιο, γίνεται η συνολική αποτίμηση όλων των επιβληθέντων μέτρων. Η επιβολή των μορφών διοίκησης του ιδιωτικού τομέα γέννησε τον προβληματισμό της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των μέτρων καθώς βρήκε απροετοίμαστη την ελληνική κοινωνία λόγω της έλλειψης

εκσυγχρονισμού. Έπειτα, στο παρόν κεφάλαιο δίνεται μία σφαιρική ανάλυση, χωρίς βέβαια να εξαντλείται στο έπακρο η αναφορά, της μη σύγκλισης των Μνημονίων με βασικές, συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές. Ως εκ τούτου, κρίνεται αναγκαία η επιτακτικότητα των μεταρρυθμίσεων της καλής νομοθέτησης, η απλούστευση της έντονης γραφειοκρατίας μέσω της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, η έμφαση στα περιγράμματα θέσης, η αξιολόγηση του προσωπικού τόσο από τους προϊσταμένους όσο και από τους υφισταμένους ανάλογα με την ιεραρχία του κάθε φορέα και να δοθεί έμφαση στην εισαγωγική και δια βίου εκπαίδευση του προσωπικού, του οποίου το γνωστικό πεδίο θα αναπροσαρμόζεται ανάλογα με τις υπάρχουσες συνθήκες και συγκυρίες.

Στο τέλος της εργασίας δίνονται δύο παρατήματα, το ένα εξ' αυτών κωδικοποιεί όλες τις εργασιακές μεταβολές των ατομικών συμβάσεων στο Δημόσιο κατά την διάρκεια όλης της μνημονιακής περιόδου. Μέσω αυτής της κωδικοποίησης επιδιώκεται η καλύτερη αντίληψη των ρυθμίσεων αλλά και η σύγκριση της αυστηρότητας των ρυθμίσεων που επιβλήθηκαν διαδοχικά μέσω και των Τριών Μνημονίων. Ενώ στο δεύτερο και τελευταίο παράρτημα, παρατίθενται όλοι οι Νόμοι που επικαλέστηκαν κατά την διάρκεια εκπόνησης της συγκεκριμένης διπλωματικής εργασίας.

1^ο Κεφάλαιο

«Η έννοια της Δημόσιας Διοίκησης και τα χαρακτηριστικά της»

Εισαγωγή

Στο παρόν κεφάλαιο γίνεται προσπάθεια σύλληψης και ερμηνείας του διοικητικού συστήματος στην Ελλάδα. Η μελέτη, η κατανόηση και έπειτα η ερμηνεία της έννοιας της δημόσιας διοίκησης προσπαθεί να αποδοθεί και να οριοθετηθεί μέσω της περιγραφής και ανάλυσης του θεσμικού πλαισίου που διέπει τη δράση της.

1.1 Η έννοια της Δημόσιας Διοίκησης.

Ο ρόλος της Δημόσιας Διοίκησης στην ανάπτυξη του σύγχρονου Κράτους Δικαίου, είναι ιδιαίτερα σημαντικός. Κράτος Δικαίου είναι αυτό *«το οποίο καθορίζει τους κανόνες δικαίου βάσει των οποίων δρουν τα όργανα του αλλά παράλληλα αυτοκαθορίζεται ή αλλιώς αποδεσμεύεται από τους κανόνες που έθεσε»*¹. Ωστόσο η μελέτη της Δημόσιας Διοίκησης βρίσκεται στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος όλων των επιστημόνων. Το τί ακριβώς σημαίνει και συνεπάγεται ο όρος της «διοίκησης» δεν είναι πάντα απολύτως ευδιάκριτο και σαφές.² Σε γενικό πλαίσιο, συνδέεται κυρίως με τη διερεύνηση των προβλημάτων που παρουσιάζει η ελληνική διοικητική πραγματικότητα και την ανάλυση των τρόπων που στοχεύουν στη βελτίωση της οργάνωσης, της λειτουργίας και της στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης.

Από συνταγματικής πλευράς η Δημόσια Διοίκηση ασκείται στα πλαίσια της εκτελεστικής εξουσίας. Η εκτελεστική εξουσία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση³ μέσω των δημοσίων υπηρεσιών⁴ αλλά και των δημοσίων υπαλλήλων, οι οποίοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους.⁵ Ειδικότερα, Διοίκηση είναι *«η ενέργεια του «διοικείν». Είναι η διεύθυνση, διαχείριση και επιμέλεια προσώπων και υποθέσεων. Έτσι η διοίκηση περιλαμβάνει ένα σύνολο λειτουργιών που στοχεύουν στην επιδίωξη ενός σκοπού»*.⁶ Η έννοια της Διοίκησης πλαισιώνεται από δύο επιμέρους έννοιες, αυτή της λειτουργικής ή ουσιαστικής και της οργανικής ή τυπικής.

¹ Βλ. Τάχος Α.Ι «Δημόσιο-Υπαλληλικό δίκαιο», εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 1996, σελ. 68.

² Βλ. Μακροδημήτρης Αντ.-Πραβίτα Μαρία-Ηλιάνα, «Διοικητική Επιστήμη Ι», Ε΄ έκδοση, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012, σελ. 4.

³ Βλ. Άρθρο 26 παρ. 2 του Συντάγματος «Η εκτελεστική λειτουργία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση».

⁴ Βλ. Άρθρο 82 παρ. 2 του Συντάγματος «Ο Πρωθυπουργός εξασφαλίζει την ενότητα της Κυβέρνησης και κατευθύνει τις ενέργειες της, καθώς και των δημοσίων γενικά υπηρεσιών για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής μέσα στο πλαίσιο των Νόμων».

⁵ Βλ. Άρθρο 130 παρ. 1 Σ. «Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν τον λαό, οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα. Τα προσόντα και ο τρόπος διορισμού τους ορίζονται από τον Νόμο».

⁶ Βλ. Κτιστάκη Στ. «Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2014, σελ. 21.

- Η λειτουργική έννοια τη διοίκησης αποδίδεται μέσω του συνόλου λειτουργιών που αντικατοπτρίζει, προς επιδίωξη ενός σκοπού,
- Ενώ η διοίκηση μέσω της οργανικής ή τυπικής της έννοιας, ενεργείται από μεμονωμένα πρόσωπα, τους δημοσίους υπαλλήλους ή από οργανωμένες ενώσεις προσώπων, τα ΝΠΔΔ και τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ α' και β' βαθμού)⁷.

Η δημόσια διοίκηση δεν αποτελεί όπως η ιδιωτική, μία διαδικασία που ακολουθείται για την εξυπηρέτηση συγκεκριμένων στόχων αλλά μια διαδικασία, η οποία διέπεται από κανόνες που έχουν ως σκοπό την καλύτερη λειτουργία της διοίκησης, την ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος αλλά και την προστασία των διοικουμένων. Οι κανόνες αυτής της διοικητικής διαδικασίας που ρυθμίζουν την συγκρότηση, σύνθεση και λειτουργία των οργάνων της Διοίκησης, έχουν κωδικοποιηθεί στο Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας.⁸

Η δημόσια διοίκηση χαρακτηρίζεται από την άσκηση εξουσίας του Κράτους. Η εκάστοτε Κυβέρνηση και η δημόσια διοίκηση αποτελούν δύο βασικά σκέλη της εκτελεστικής εξουσίας, τα οποία βρίσκονται σε ιεραρχική σχέση μεταξύ τους. Η Κυβέρνηση, είναι αυτή η οποία προσδιορίζει το πρόγραμμα δημόσιας πολιτικής και εκφράζει την λαϊκή κυριαρχία. Ενώ η Διοίκηση εκτελεί τις αποφάσεις και τις πολιτικές που καθορίζει η Κυβέρνηση, με τρόπο νόμιμο και συνταγματικά συνεπή.⁹ Έτσι, η άσκηση της δημόσιας διοίκησης αναφέρεται στην πολιτική με την έννοια του «policy», δηλαδή στη διαδικασία εκπόνησης και εφαρμογής των προγραμμάτων της διοικητικής δράσης. Είναι προφανές ότι το δυαδικό σύστημα, αυτό της Κυβέρνησης και της Δημόσιας Διοίκησης, προϋποθέτει ένα υψηλό βαθμό συνεργασίας, συνοχής, εναρμόνισης αλλά και παράλληλα διάκρισης των αρμοδιοτήτων. Καθώς, δεν πρέπει να γίνει αποδεκτή η άκρατη άποψη πως αυτός που αποφασίζει είναι και ο μοναδικός παράγοντας στην χάραξη των δημοσίων πολιτικών.

Η αναζήτηση εναλλακτικών επιλογών μέσω της δυνατότητας της διακριτικής ευχέρειας, με την οποία είναι επιφορτισμένη η Δημόσια Διοίκηση, χαρακτηρίζει την δράση της. Ως διακριτική ευχέρεια θεωρείται *«η νομική εκείνη δυνατότητα να επιλέγει ανάμεσα σε εξίσου νομικές εναλλακτικές λύσεις. Συγκεκριμένα, η διοίκηση μπορεί να*

⁷ Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α) α' και β' βαθμού *«αποτελούν Ν.Π.Δ.Δ., στους οποίους η νομική προσωπικότητα απονέμεται από το δίκαιο ενός υπέρτερου οργανισμού, εκείνο του Κράτους. Η εξουσία που ασκείται από το Κράτος είναι πρωτότυπη σε αντίθεση με αυτή που ασκούν τα εδαφικά Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, που είναι δοτή ή παράγωγη. Σύμφωνα με τον Ν. 3852/2010, γνωστός ως «Νόμος Καλλικράτης», ως Ο.Τ.Α α' βαθμού θεωρούνται όλοι οι Δήμοι, ενώ ως Ο.Τ.Α. β' βαθμού είναι οι περιφέρειες. Βλ. Μπαμπαλιούτας Α. «Το Σύγχρονο Θεσμικό Πλαίσιο Της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης», Τόμος Β', εκδ Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013, σελ. 8-15.*

⁸ Βλ. Κτιστάκη Στ. «Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2014, σελ. 29.

⁹ Βλ. Μακροδημήτρης Αντ.-Πραβίτα Μαρία-Ηλιάνα, «Διοικητική Επιστήμη Ι», Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012, Ε' έκδοση, σελ. 2-3.

αποφασίζει για τον αν πρέπει να προβεί σε κάποια ενέργεια, για το χρονικό σημείο της δράσης και το πώς θα ενεργήσει, επιλέγοντας την κατά την εκτίμησή της καλύτερη δυνατή λύση, για την εφαρμογή μίας δημόσιας πολιτικής».¹⁰ Η Δημόσια Διοίκηση τόσο στο κεντρικό όσο και στο αποκεντρωμένο και τοπικό επίπεδο της διάρθρωσης και της λειτουργίας της, αποτελεί το διαφοροποιημένο μέρος του πολιτικού συστήματος. Είναι επιφορτισμένη με την προετοιμασία και την εφαρμογή των κανόνων δικαίου και των προγραμμάτων της δημόσιας πολιτικής.¹¹

1.2 Η δράση της Δημόσιας Διοίκησης

Η δημόσια διοίκηση, ως εξειδικευμένος μηχανισμός της εκτελεστικής εξουσίας του Κράτους δεν μπορεί να γίνει κατανοητή παρά μόνο μέσα στο συνταγματικό πλαίσιο του πολιτικού συστήματος στο οποίο ανήκει καθώς και από την έντονη διασύνδεση της, με τις κάθε φορά οικονομικές συγκυρίες.

Το θεσμικό πλαίσιο μέσα στο οποίο λειτουργεί η δημόσια διοίκηση προβλέπεται καταρχήν, στο Σύνταγμα. Αυτό αναφέρεται στην «οργάνωση της Διοίκησης» (άρθρο 101), την οποία θέλει να διαμορφώνεται με βάση το αποκεντρωτικό σύστημα, στις «ανεξάρτητες αρχές» (άρθρο 101 Α), «στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων» (άρθρο 102), την οποία αναθέτει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά και «στην υπηρεσιακή κατάσταση των οργάνων της Διοίκησης» (άρθρο 103), την οποία θέλει να διέπεται από τις αρχές της σταθερότητας της απασχόλησης και της αξιοκρατίας. Ωστόσο πέρα από το θεσμικό πλαίσιο του Συντάγματος, η ελληνική δημόσια διοίκηση διέπεται και από τις κανονιστικές αποφάσεις, ιδίως από τις υπουργικές που εκδίδονται στο πλαίσιο της κανονιστικής αρμοδιότητας που παρέχεται στην Διοίκηση με το άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος.¹² Επίσης διέπεται και από τους κανόνες των ενωσιακού και διεθνούς δικαίου, που εφαρμόζονται στην εσωτερική έννομη τάξη.¹³

Σημειώνεται ότι η Διοίκηση, βρίσκεται σε μία έντονη αλληλεπίδραση με το εκάστοτε πολιτικό, πολιτιστικό, κοινωνικό και οικονομικό περιβάλλον. Η ισχύς του δημοσίου δικαίου και ειδικότερα του διοικητικού, δεν αρκεί από μόνη της για την ουσιαστική και αποτελεσματική εφαρμογή του. Το δίκαιο, η δημόσια ηθική και

¹⁰ Βλ. Κτιστάκη Στ. «Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2014, σελ. 35.

¹¹ Βλ. Μακρυδημήτρης Αντ.-Πραβίτα Μαρία-Ηλιάνα, «Διοικητική Επιστήμη Ι», Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012, Ε' έκδοση, σελ. 3.

¹² Βλ. Άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος ορίζει ότι «Υστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού επιτρέπεται η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων, με ειδική εξουσιοδότηση Νόμου μέσα στα όρια της. Εξουσιοδότησης για έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της διοίκησης επιτρέπεται προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό».

¹³ Βλ. Μακρυδημήτρης Αντ.-Πραβίτα Μαρία-Ηλιάνα, «Διοικητική Επιστήμη Ι», Ε' έκδοση, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012, σελ. 21.

δεοντολογία, οι οικονομικές και πολιτικές συνθήκες και οι άξονες της δημόσιας πολιτικής θέτουν παραμέτρους της δράσης και λειτουργίας των δημοσίων οργανισμών και υπηρεσιών, σε συγκεκριμένες συνθήκες και καταστάσεις. Ως δράση της διοίκησης, από την οπτική γωνία των αλλαγών, νοούνται οι μεταβολές στην κατάσταση των πραγμάτων, των σχέσεων και των συμπεριφορών των ανθρώπων στις διάφορες όψεις της κοινωνικής τους ζωής, που προξενούνται από τη διοίκηση και τους επηρεάζουν θετικά ή αρνητικά.

Η δράση της δημόσιας διοίκησης συνάπτεται με την εν γένει εξυπηρέτηση των πολιτών και την άσκηση των δικαιωμάτων τους. Ενώ το σύνολο των ανθρώπινων δικαιωμάτων- τα ατομικά, πολιτικά, κοινωνικά- προβλέπονται και διασφαλίζονται από αντίστοιχες συνταγματικές διατάξεις, στην πραγματικότητα προϋποθέτουν ανάλογες μορφές διοικητικής δράσης και προγράμματα δημόσιας πολιτικής προς διασφάλιση τους.¹⁴ Η Διοίκηση δεν περιορίζεται μόνο στην εκτέλεση και στην εφαρμογή των Νόμων και των προγραμμάτων της δημόσιας πολιτικής αλλά συμβάλλει τόσο στην φάση της κατάρτισης και προετοιμασίας όσο, και στην φάση της προσαρμογής τους σε συγκεκριμένα προβλήματα ή σε μεταβαλλόμενες συνθήκες και καταστάσεις. Μολονότι η Βουλή, ως νομοθετικό όργανο διαθέτει την τελική αρμοδιότητα της νομοθέτησης, τα σχέδια Νόμων καταρτίζονται εκτός Βουλής, στις αρμόδιες δημόσιες υπηρεσίες, στα υπουργεία υπό την επίβλεψη και την καθοδήγηση των υπουργών, οι οποίοι και τα εισηγούνται σε αυτήν.¹⁵

Το Κράτος και η Διακυβέρνηση, χωρίς την κατάλληλη και αρμόζουσα διοίκηση καθίστανται γράμμα κενό περιεχομένου. Αλλά η Διοίκηση δίχως την πολιτική στοχοθεσία της διακυβέρνησης και της υποχρέωσης της να ενεργεί σύμφωνα με τον Νόμο και τις αρχές του δημοκρατικού κράτους δικαίου δεν είναι παρά ένας ακέφαλος μηχανισμός δίχως ουσία-προσανατολισμό, δίχως κοινωνική λογοδοσία, με έντονο κίνδυνο αρνητικών επιπτώσεων και αμφισβήτησης από την δικαιοσύνη.

1.3 Η Αρχή της χρηστής διοίκησης

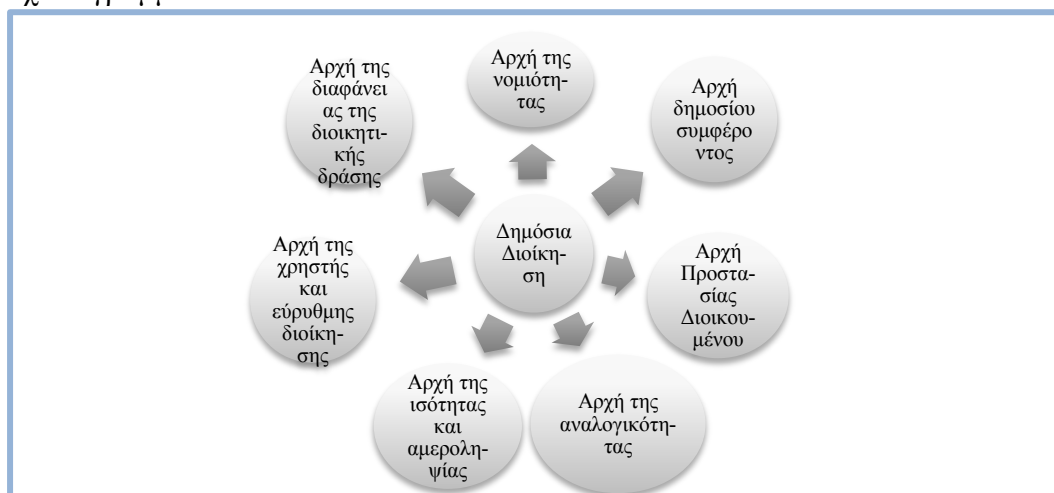
Η μελέτη της Δημόσιας Διοίκησης διακρίνεται σε δύο επιμέρους στάδια. Αρχικά, στο πως οι δημόσιοι οργανισμοί και υπηρεσίες πράγματι λειτουργούν και συμπεριφέρονται στο πλαίσιο του πολιτικοδιοικητικού συστήματος και του κοινωνικού περιβάλλοντος εντός του οποίου υφίσταται. Δεύτερον, στο πως θα μπορούσαν ή όφειλαν να βελτιώσουν τη δράση τους σύμφωνα με ορισμένα κριτήρια

¹⁴ Βλ. *Μακρυδημήτρης Αντ.-Πραβίτα Μαρία-Ηλιάνα*, «Διοικητική Επιστήμη Ι», Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012, Ε' έκδοση, σελ. 20-21.

¹⁵ Βλ. *Μακρυδημήτρης Αντ.-Πραβίτα Μαρία-Ηλιάνα*, «Διοικητική Επιστήμη Ι», Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012, Ε' έκδοση, σελ. 4.

όπως αυτό, της ποιότητας και αυτό της νομιμότητας που προσήκουν στη φύση και την αποστολή της.

Η Διοίκηση κατά την δράση της οφείλει, να κινείται εντός του ευρύτερου κανονιστικού πλαισίου και του πνεύματος των κανόνων δικαίου, οι οποίοι της αναγνωρίζουν την δυνατότητα να δρα με διακριτική ευχέρεια. Υπόκειται σε ορισμένες αρχές για την καλή άσκηση της, όπως αποτυπώνονται στο παρακάτω σχεδιάγραμμα:



Σχήμα 1. «Αρχή της χρηστής διοίκησης»

Ο έλεγχος της τήρησης της παραπάνω αρχής, διενεργείται από τα δικαστήρια, από ανεξάρτητες αρχές, καθώς και από ιεραρχικά προϊστάμενα όργανα. Αυτός ο έλεγχος της δράσης συνίσταται στη διαπίστωση πως εάν, η Διοίκηση έχει υπερβεί τα όρια άσκησης της διακριτικής ευχέρειας, θα πρέπει να επέλθει σχετική διόρθωση της συμπεριφοράς της, ώστε να επανέλθει εντός του θεμιτού πλαισίου δράσης.¹⁶ Οι αρχή αυτή πηγάζει από το Δημοκρατικό Κράτους Δικαίου, του οποίου οι προϋποθέσεις είναι: α) η τυπική ή οργανική διάκριση των κρατικών λειτουργιών με βάση το άρθρο 26 του Συντάγματος, β) η εφαρμογή της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας σύμφωνα με το άρθρο 1 Σ., γ) η ύπαρξη δυνατότητας δικαστικού ελέγχου της δράσης της δημόσιας διοίκησης σύμφωνα με το άρθρο 93 του Συντάγματος και δ) η αναγνώριση των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων υπέρ των ατόμων κατά το άρθρο 4 του Συντάγματος.¹⁷

Οι αρχή της χρηστής διοίκησης με βάση την οποία η Διοίκηση μπορεί να επιδρά με τρόπο θετικό και επωφελή τρόπο για τους πολίτες, αναλύεται παρακάτω ως εξής :

¹⁶ Βλ. *Μακρυδημήτρης Αντ.-Πραβίτα Μαρία-Ηλιάνα*, «Διοικητική Επιστήμη Ι», Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012, Ε' έκδοση, σελ. 31-32.

¹⁷ Βλ. *Τάχος Αναστάσιος Ι.* «Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο», Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, εκδ. 1996, σελ. 68.

1. Η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης

Η διοίκηση υποχρεούται να τηρεί τους κανόνες που θέτει η νομοθετική εξουσία, υπό τον έλεγχο της μη τήρησης τους, από την δικαστική εξουσία. Η αρχή αυτή είναι απόρροια του Κράτους Δικαίου, το οποίο οριοθετεί τη δράση του, αναγνωρίζοντας δικαιώματα και εγγυήσεις υπέρ των διοικουμένων και υπάγει τη διοικητική δράση σε κανόνες δικαίου. Αυτό υποδηλώνει, την έμμεση υποταγή της εκτελεστικής εξουσίας στο εκλογικό σώμα, ως φορέα της λαϊκής εξουσίας στο εκλογικό σώμα, ως φορέα της λαϊκής κυριαρχίας. Έτσι, η αρχή της νομιμότητας βρίσκει έρεισμα στην οργανωτική βάση του αντιπροσωπευτικού συστήματος.

Η σημασία της αρχής αυτής είναι ιδιαίτερη λόγω, της διπλής προστατευτικής λειτουργίας που επιτελεί. Αφενός, προστατεύει τους διοικούμενους από ενδεχόμενη αυθαίρετη δράση της διοίκησης, η οποία υποτάσσεται σε κανόνες δικαίου και αφετέρου προστατεύει την ίδια την διοίκηση, καθώς η δράση της δεν αφήνεται στην ελεύθερη εκτίμηση των διοικητικών αρχών αλλά οριοθετείται και ευθυγραμμίζεται από κανόνες που επιτρέπουν την επίτευξη του επιδιωκόμενου, κάθε φορά, σκοπού. Η αρχή της νομιμότητας μπορεί να εφαρμοσθεί και να ερμηνευθεί υπό δύο έννοιες:

A) Υπό ευρεία έννοια: Ό,τι δεν απαγορεύεται ρητά μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο της διοικητικής δράσης. Έτσι, η δράση των οργάνων της Διοίκησης δεν πρέπει να παραβιάζει τους κανόνες που την διέπουν.

B) Υπό την στενή έννοια: Η Διοίκηση οφείλει ή μπορεί να προβαίνει μόνο σε εκείνες τις ενέργειες που προβλέπονται από το Νόμο και μάλιστα μέσα στα όρια αυτού του Νόμου

Η αρχή αυτή δεν έχει βέβαια την έννοια ότι, κάθε ενέργεια της διοίκησης είναι εκ των προτέρων με ακρίβεια καθορισμένη από τους κανόνες, τόσο ως προς την μορφή της όσο και ως προς το χρονικό σημείο που πρέπει να επιχειρηθεί. Αντιθέτως η αρχή της νομιμότητας σημαίνει ότι οι κανόνες δικαίου ρυθμίζουν την δράση της διοίκησης σε όλη την έκταση. Οι κανόνες αυτοί, άλλοτε προκαθορίζουν τον τρόπο και τις προϋποθέσεις της συγκεκριμένης ενέργειας (περίπτωση δέσμιας διοικητικής δράσης) και άλλοτε αφήνουν στη διοίκηση μεγαλύτερη πρωτοβουλία και ελευθερία ενέργειας (διοικητική δράση κατά διακριτική ευχέρεια)¹⁸.

2. Η αρχή της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος

Η διοικητική δράση αποσκοπεί πάντοτε στην άμεση ή έμμεση ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος. Ως συμφέρον, νοείται η ωφέλεια που του ανθρώπου από υπηρεσίες ή δραστηριότητες άλλων προσώπων ή πραγματικές καταστάσεις. Ο καθορισμός του συμφέροντος προϋποθέτει την αξιολόγηση της ωφέλειας για το

¹⁸ Βλ. Κτιστάκη Στ. «Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2014, σελ. 41-42.

συγκεκριμένο άνθρωπο. Υποκείμενο συμφερόντων μπορεί να είναι το κάθε πρόσωπο φυσικό ή νομικό.

Ειδικότερα, δημόσιο είναι το συμφέρον, όταν το υποκείμενο του είναι ο λαός, οργανωμένος από την έννομη τάξη σε Κράτος Το δημόσιο συμφέρον που διέπει τη διοικητική δράση αποτελεί αόριστη νομική έννοια, της οποίας το περιεχόμενο καθορίζεται από τους κανόνες δικαίου. Ο καθορισμός του επιδιωκόμενου σκοπού και των νομικών ή υλικών μέσων, ανατίθεται κάθε φορά στον κοινό νομοθέτη. Έτσι η αρχή της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος διαφοροποιείται ανάλογα με την συγκεκριμένη κάθε φορά χρήση της και την ένταξη της στο δεδομένο κοινωνικοπολιτικό πλαίσιο. Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος, έχει κοινωνικό χαρακτήρα και συμπίπτει με το συμφέρον όλων των μελών μίας κοινωνίας, οργανωμένης σε Κράτος. Υπό αυτή την έννοια, τα κύρια συστατικά στοιχεία του δημοσίου συμφέροντος είναι: η εθνική ασφάλεια, η δημόσια τάξη, η οικονομία, η υγεία και η παιδεία.

Η επιδίωξη του δημοσίου συμφέροντος αποτελεί προϋπόθεση της νομιμότητας της διοικητικής δράσης. Η διοικητική δράση ωστόσο οριοθετείται κάθε φορά με βάση την συγκεκριμένη επιλογή της πολιτικής εξουσίας, σε συνάρτηση με την δεδομένη κατάσταση πραγμάτων.¹⁹

3. Η αρχή της προστασίας του διοικουμένου

Η δραστηριότητα της διοίκησης μπορεί να προσβάλλει δικαιώματα και έννομα αγαθά των διοικουμένων. Η υπερέχουσα θέση του δημοσίου έναντι των ιδιωτών, καθώς και η δράση της διοίκησης είτε υπό ρυθμιστική²⁰ είτε υπό παροχική μορφή, καθιστά επιτακτική την ανάγκη προστασίας του διοικουμένου. Η αρχή της προστασίας του διοικουμένου επιτυγχάνεται, μέσω μία σειράς άλλως αρχών που παρατίθενται παρακάτω. Οι αρχές αυτές είναι: i) η αρχή της αναλογικότητας, ii) η αρχή της ισότητας και αμεροληψίας, iii) η αρχή της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης και iv) η αρχή της διαφάνειας της διοικητικής δράσης.

4. Η αρχή της αναλογικότητας

¹⁹ Ο.π., , σ.σ. 43-44.

²⁰ Παροχική διοίκηση, είναι η διοίκηση που κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας, μεριμνά και για την παροχή αγαθών ή υπηρεσιών που είναι αναγκαίες για το κοινωνικό σύνολο. Ενώ, ο τύπος της ρυθμιστικής διοίκησης παρουσιάζεται όταν ο ρόλος του Κράτους διευρύνεται σε παρεμβατικό επίπεδο, σε διάφορους τομείς της κοινωνικοοικονομικής ζωής. Βλ. *Κτιστάκη Στ. «Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση»*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2014, σελ. 27-28.

Η αρχή αυτή ορίζει ότι κάθε φορά που η διοίκηση ασκεί την διακριτική της ευχέρεια, τα συγκεκριμένα μέτρα που λαμβάνει πρέπει να βρίσκονται σε εύλογη σχέση με τους επιδιωκόμενους από αυτή, σκοπούς.

Κατά την εκτέλεση των καθηκόντων της, η διοίκηση πρέπει να λαμβάνει υπόψη της τους σκοπούς της δημόσιας πολιτικής που εφαρμόζει. Όταν όμως ο νομοθέτης αφήνει την διοίκηση να επιλέξει ανάμεσα σε εναλλακτικές λύσεις για τη λήψη ενός μέτρου, αυτή πρέπει να εξετάσει εάν συντρέχουν οι ακόλουθες απαραίτητες προϋποθέσεις:

i) η καταλληλότητα του διοικητικού μέτρου, δηλαδή το λαμβανόμενο μέτρο να είναι κατάλληλο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού,

ii) η αναγκαιότητα, δηλαδή να μην υπάρχει άλλο ηπιότερο μέτρο για τον διοικούμενο και

iii) η αναλογικότητα, το κόστος δηλαδή, του μέτρου να μην υπερβαίνει το επιτυγχανόμενο όφελος.²¹

5. Η αρχή της ισότητας και της αμεροληψίας

Η αρχή της ισότητας, έχει ιδιαίτερα μεγάλη σημασία κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης, δηλαδή όταν η διοίκηση καλείται να επιλέξει μεταξύ περισσοτέρων εξίσου νόμιμων λύσεων. Με βάση την αρχή της ισότητας, η διοίκηση οφείλει να αντιμετωπίζει τους διοικουμένους με τρόπο ισότιμο, αποφεύγοντας την αδικαιολόγητη διαφορετική μεταχείριση κάποιων από αυτούς.

Η διοίκηση οφείλει να αντιμετωπίζει ομοιόμορφα τις ίδιες περιπτώσεις και διαφορετικά τις ανόμοιες. Ένα βασικό όριο στην εφαρμογή της αρχής της ισότητας είναι ότι «η ισότητα δεν ισχύει στην παρανομία». Αυτό σημαίνει ότι εάν η διοίκηση δεν εφήρμοσε το Νόμο ή παρανόμησε σε μία περίπτωση, η αρχή της ισότητας δεν δημιουργεί υποχρέωση της δημόσιας διοίκησης να μην εφαρμόσει το Νόμο ή να παρανομήσει και πάλι σε μια άλλη όμοια περίπτωση. Η αρχή της αμεροληψίας επιβάλλει στη δημόσια διοίκηση κατά την άσκηση της εξουσίας της, να είναι ανεξάρτητη από επιρροές άσχετες με το δημόσιο συμφέρον, να λειτουργεί χωρίς εμπάθεια και προκατάληψη έναντι των διοικουμένων.

Από την άλλη πλευρά, η αρχή της αμεροληψίας συνήθως αντιμετωπίζεται ως ειδικότερη μορφή της αρχής της ισότητας των πολιτών ενώπιον των δημοσίων υπηρεσιών, που χορηγούν παροχές χωρίς διακρίσεις. Η εφαρμογή της αρχής της ισότητας από τη διοίκηση προϋποθέτει ότι τα διοικητικά όργανα παρέχουν τα εχέγγυα της αμερόληπτης κρίσης.²²

²¹ Βλ. *Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Ανδρ* «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου» Β' έκδοση, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013, σελ. 192.

²² Βλ. *Κτιστάκη Στ.* «Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2014, σελ. 46.

6. Η αρχή της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης

Η συνεχής επαφή του διοικουμένου με τις δημόσιες υπηρεσίες, λόγω του διαρκώς αυξανόμενου κρατικού παρεμβατισμού, επιβάλλει μία αυξημένη εγγύηση ότι αυτή ενεργεί ως αγαθή και χρηστή διοίκηση και δεν εκμεταλλεύεται τον διοικούμενο λόγω της μονομερούς και εξουσιαστικής δράσης.

Η αρχή της χρηστής διοίκησης υποχρεώνει τα διοικητικά όργανα να ασκούν τις αρμοδιότητες τους με βάση τους κανόνες της επιείκειας και της καλόπιστης εφαρμογής των Νόμων, σύμφωνα με το αίσθημα δικαίου, αποφεύγοντας τις ανεπιεικείς λύσεις. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, η δημόσια διοίκηση οφείλει να διευκολύνει τους διοικουμένους να προστατεύουν τα συμφέροντά τους και να απολαμβάνουν τα δικαιώματά τους, στο πλαίσιο της αρχής της νομιμότητας της δράσης της.

Η διοίκηση είναι εύρυθμη όταν η δράση της δεν είναι αντιφατική και δεν δημιουργεί σε βάρος του διοικουμένου καταστάσεις από την ασυνέπεια της. Μία συνεπής διοικητική δράση, προστατεύει τον πολίτη από περιττές καθυστερήσεις και διασφαλίζει την δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του προς το Κράτος και τις δημόσιες αρχές. Η αρχή της εύρυθμης διοίκησης αντικατοπτρίζεται, στη λειτουργία της με δύο επιμέρους εκφάνσεις: την αρχή της συνέχειας των δημοσίων υπηρεσιών και την αρχή της σταθερότητας των διοικητικών καταστάσεων. Σύμφωνα με την πρώτη επιμέρους αρχή της εύρυθμης λειτουργίας, αυτή της συνέχειας των δημοσίων υπηρεσιών, εξασφαλίζεται το αδιάκοπο της λειτουργίας των. Ενώ με την αρχή της σταθερότητας των διοικητικών καταστάσεων εξυπηρετείται τόσο το συμφέρον των δημοσίων υπηρεσιών, διότι εξασφαλίζει την απρόσκοπτη λειτουργία τους, όσο και το συμφέρον των διοικουμένων- χρηστών των υπηρεσιών, στο μέτρο που εγγυάται τη λειτουργία τους κατά τρόπο που να μην εξαπατά ή να παγιδεύει τους διοικούμενους.²³

7. Η αρχή της διαφάνειας της διοικητικής δράσης

Στη σύγχρονη δημοκρατία, η διοίκηση προβάλλει την υποχρέωση να αιτιολογεί τις ενέργειες της. Η φανερή δράση της διοίκησης αποδίδεται μέσω κάποιων συγκεκριμένων υποχρεώσεων.

Αρχικά η διοίκηση είναι υποχρεωμένη να τεκμηριώνει την συλλογιστική που ακολούθησε, για να προβεί σε συγκεκριμένη ενέργεια διασφαλίζοντας την ορθή κρίση της. Στην περίπτωση που η διοίκηση ασκείται στο πλαίσιο της δέσμιας αρμοδιότητας της, όπου είναι αυστηρά καθορισμένος και οριοθετημένος από το Νόμο ο τρόπος δράσης της, η αιτιολόγηση επιτελεί το ρόλο της διαπίστωσης κατά πόσο

²³ Βλ. Κτιστάκη Στ. «Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2014, σελ. 47-48.

σύμφωνη είναι η συμπεριφορά της με τους κανόνες δικαίου. Αντίθετα, όταν η διοίκηση ενεργεί ασκώντας την διακριτική της ευχέρεια για να επιλέξει μεταξύ εξίσου νόμιμων εναλλακτικών λύσεων, απαιτείται ειδική αιτιολόγηση της συλλογιστικής διαδικασίας, προς θεμελίωση της επιλογής της μέσω επιχειρημάτων.

Επίσης μία άλλη έκφραση της φανεράς δράσης της διοίκησης είναι η υποχρέωση παροχής πληροφοριών από τις αρμόδιες υπηρεσίες προς τους διοικούμενους, σχετικά με τις προβλεπόμενες διαδικασίες που πρέπει να ακολουθηθούν προς επίτευξη των στόχων τους μέσω επωφελών, για τους ίδιους, αποφάσεων. Προς αυτή την κατεύθυνση της ασφαλούς και αποτελεσματικής πληροφόρησης, συνέβαλε αποφασιστικά η καθιέρωση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, δίνοντας την ευκαιρία στους πολίτες έλεγχο αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης.²⁴ Έπειτα, μία άλλη έκφραση της φανεράς δράσης της δημόσιας διοίκησης είναι η πρόσβαση του διοικουμένου στα διοικητικά έγγραφα. Φορέας του δικαιώματος αυτού είναι ο ενδιαφερόμενος αυτός δηλαδή, που έχει προσωπική σχέση με το περιεχόμενο των εγγράφων στα οποία ζητεί να έχει πρόσβαση. Αυτό το δικαίωμα δεν ασκείται απερίοριστα, συναντώνται δύο ουσιώδεις περιορισμοί. Ο πρώτος περιορισμός είναι η προστασία των δικαιωμάτων και συμφερόντων άλλων προσώπων, τα οποία είναι άρρηκτα συνδεδεμένα με τα προσωπικά δεδομένα που περιέχουν στοιχεία τα οποία συγκροτούν την έννοια της αυστηρά οικογενειακής ή ιδιωτικής ζωής που χαρακτηρίζονται απόρρητα. Ο δεύτερος περιορισμός είναι τα έγγραφα των οποίων η γνώση, θα παρακώλυε το έργο των αρμόδιων αρχών.²⁵

1.4 Οι επιρροές του γραφειοκρατικού προτύπου Weber, στη Δημόσια Διοίκηση

Η παραπάνω έκθεση-ανάλυση της έννοιας της Δημόσιας Διοίκησης, εμφανίζει κάποια στοιχεία του γραφειοκρατικού προτύπου Weber. Καθώς, είναι ένας τομέας, ο οποίος αντικατοπτρίζει τα κύρια χαρακτηριστικά της γραφειοκρατίας όπως της ιεραρχικής δομής σε μορφή πυραμίδας, με διαβάθμιση εξουσίας ανάμεσα στα διαφορετικά επίπεδα της πυραμίδας. Επίσης στηρίζεται, στην υπαλληλική ιδιότητα των στελεχών της, με δικαίωμα χρηματικής αμοιβής-μισθού και παράλληλα παρατηρείται ο καθορισμός των αρμοδιοτήτων, είτε μεταξύ προϊσταμένων και υφισταμένων καθώς είτε μεταξύ ομοίωθμων, οριζοντίως.²⁶

²⁴ Βλ. *Κτιστάκη Στ.* «Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2014, σελ. 50.

²⁵ Προς ενίσχυση και αποσαφήνιση της δεύτερης περίπτωσης περιορισμού πρόσβασης στα έγγραφα είναι δέον να παρατεθεί ένα παράδειγμα. Έτσι, η αρμόδια διοικητική αρχή που διεξάγει έρευνες για τέλεση διοικητικών παραβάσεων μπορεί να αρνηθεί τη χορήγηση εγγράφων, εάν κρίνει ότι θα δυσχεράνει ουσιωδώς τη διενέργεια της σχετικής διοικητικής έρευνας. Βλ. *Κτιστάκη Στ.* «Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2014, σελ. 52.

²⁶ Βλ. *Κτιστάκη Στ.* «Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2009, σελ. 61-62.

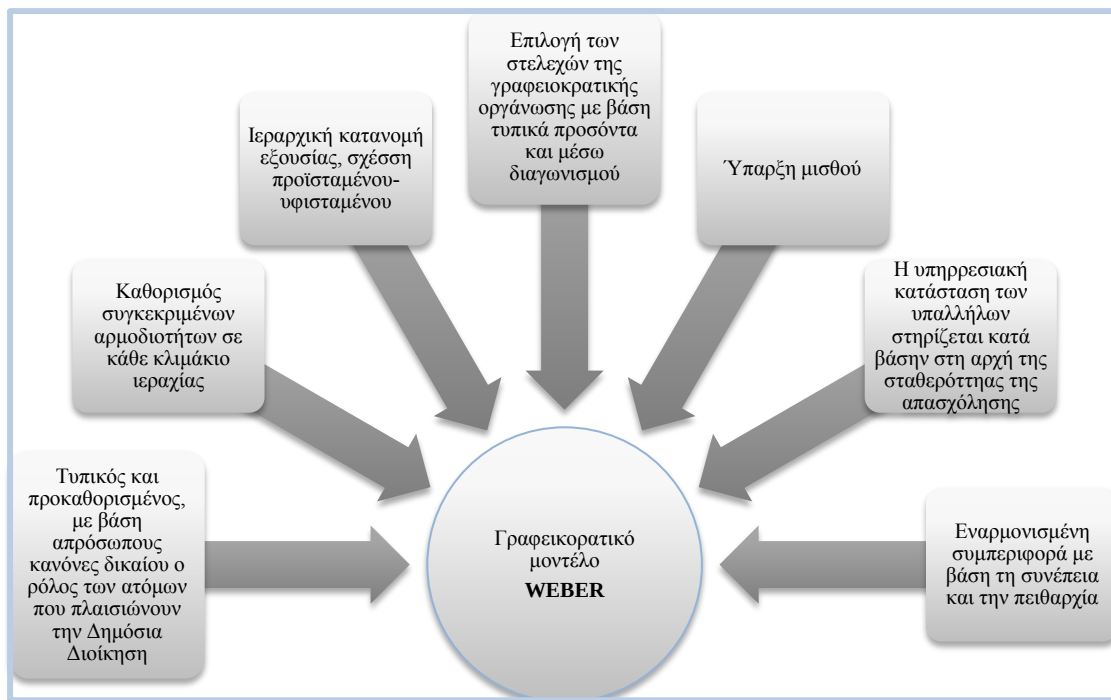
Το γραφειοκρατικό μοντέλο αποτελεί μία λογική κατασκευή από εμπειρικά στοιχεία που διέπονται από μία λογική, τα οποία συναντώνται στη διοικητική πραγματικότητα, με την προϋπόθεση της οργανωμένης κοινωνίας προς επίτευξη ενός συγκεκριμένου σκοπού. Ωστόσο ενώ ο Max Weber απέφυγε να δώσει ένα γενικό ορισμό της γραφειοκρατίας, αναλύοντας τα προσδιοριστικά στοιχεία της έννοιας της γραφειοκρατίας, διαμορφώνεται ο λεγόμενος «δεκάλογος» του γραφειοκρατικού μοντέλου. Έτσι τα βασικά χαρακτηριστικά της έννοιας είναι τα εξής:²⁷

- 1) Ο ρόλος των προσώπων που είναι ενταγμένα στη γραφειοκρατική οργάνωση είναι τυπικός και προκαθορισμένος με βάση απρόσωπους κανόνες. Από τους κανόνες αυτούς απορρέουν αφενός, η υποχρέωση υποταγής σε αυτούς και αφετέρου, η υποχρέωση συμμόρφωσης σε σύννομες διαταγές. Η τήρηση των κανόνων αποτελεί κύριο γνώρισμα της γραφειοκρατικής οργάνωσης, περιορίζοντας την αυθαιρεσία στην άσκηση της εξουσίας.
- 2) Σε κάθε ιεραρχικό βαθμό αντιστοιχεί ένας κύκλος αρμοδιοτήτων, του οποίου ο όγκος καθηκόντων εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το επίπεδο που καταλαμβάνει ο συγκεκριμένος βαθμός στην ιεραρχία.
- 3) Η κατανομή της εξουσίας διαρθρώνεται με ιεραρχική- πυραμιδοειδή μορφή με αυξανόμενη από πάνω προς τα κάτω ισχύ και ευθύνη των υπαλλήλων. Τα ιεραρχικώς υφιστάμενα όργανα εποπτεύονται, ελέγχονται και συμμορφώνονται στις πράξεις και στις εντολές των προϊσταμένων τους. Όσο πλησιέστερα βρίσκεται ο υπάλληλος στην κορυφή της πυραμίδας, τόσο ευρύτερο είναι το πεδίο δραστηριοτήτων και ευθυνών.
- 4) Τα στελέχη της γραφειοκρατικής οργάνωσης επιλέγονται με βάση τις ικανότητες τους και την εξειδικευμένη γνώση τους. Η έννοια της γνώσης μπορεί να αποτυπωθεί με δύο έννοιες, αυτή της αφηρημένης γνώσης κάποιου γνωστικού αντικειμένου και κατά δεύτερον αυτή της γνώσης της γραφειοκρατικής διαδικασίας. Η τελευταία μορφή γνώσης, αποκτάται με την εσωτερική οργανωτική εμπειρία. Η ύπαρξη της εξειδικευμένης γνώσης εξακριβώνεται με διαγωνισμούς ή με βάση πιστοποιητικά των υποψηφίων ή με συνδυασμό αυτών. Μέσω της καθιέρωσης συγκεκριμένων διαδικασιών επιλογής που στοχεύουν στην εκτίμηση των ικανοτήτων και των γνώσεων των υποψηφίων, διασφαλίζεται μία ορθολογικά στελεχωμένη γραφειοκρατική διοίκηση.

²⁷ Βλ. *Της ίδιας*, «Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2009, σελ. 67-75.

- 5) Η σχέση των υπαλλήλων με την γραφειοκρατική διοίκηση είναι ελεύθερη και συμβατική, η οποία λειτουργεί στη βάση της ισοτιμίας των μερών. Οι κάτοχοι μίας θέσης στη ιεραρχικά δομημένη δημόσια διοίκηση υπόκεινται στη νόμιμη εξουσία μόνο σε ό,τι αφορά τις προβλεπόμενες από τους Νόμους, υποχρεώσεις.
- 6) Όσοι επιλέγονται για κάποιο συγκεκριμένο γραφείο-θέση αμείβονται με μισθό, ο οποίος κυμαίνεται ανάλογα με την ιεραρχική βαθμίδα και τη χρονική διάρκεια της απασχόλησης.
- 7) Η υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων στηρίζεται στην αρχή του σεβασμού της σταθερότητας της απασχόλησης. Η αρχή αυτή αφορά όλα τα στάδια της σταδιοδρομίας τους, ιδίως το σύστημα των προαγωγών με βάση την αρχαιότητα ή κατ'έκλογή και κατοχυρώνεται με τη μονιμότητα. Μόνο σε συγκεκριμένες περιπτώσεις-εξαιρέσεις είναι δυνατόν η διοικούσα εξουσία να διατάξει απόλυση των διορισμένων, ενώ διατηρείται το δικαίωμα του κάθε υπαλλήλου να παραιτηθεί. Έτσι η σταθερότητα της απασχόλησης αποσκοπεί να εξαλείψει την ευνοιοκρατία κατά την στελέχωση της και να εξασφαλίσει την ουδετερότητα και αντικειμενικότητα των υπαλλήλων κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.
- 8) Προϋπόθεση της σταθερότητας της απασχόλησης αποτελεί η επαγγελματική αφοσίωση και αποκλειστική σύνδεση των υπαλλήλων με τη συγκεκριμένη απασχόληση. Τα στελέχη της γραφειοκρατικής βιοπορίζονται από την επαγγελματική τους απασχόληση και βρίσκουν με τον τρόπο αυτό την ηθική και κοινωνική τους αναγνώριση.
- 9) Κάθε υπάλληλος υποχρεούται να διαχωρίσει την προσωπική του περιουσία από αυτή της διοίκησης.
- 10) Βασική αποστολή των υπαλλήλων στη γραφειοκρατία έγκειται στη τήρηση της συνέπειας και πειθαρχίας ως προς την εκπλήρωση των καθηκόντων τους. Η ένταξη των στελεχών στη γραφειοκρατική οργάνωση συνεπάγεται στη δέσμευση τους ως προς τον εναρμονισμό της συμπεριφοράς τους με το σύνολο των κανόνων που ισχύουν.

Προς κωδικοποίηση και καλύτερη κατανόηση των ανωτέρω χαρακτηριστικών στοιχείων του γραφειοκρατικού τύπου οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης, μπορούμε να προβούμε στο παρακάτω σχεδιάγραμμα:



Σχήμα 2 «Τα βασικά χαρακτηριστικά του γραφειοκρατικού μοντέλου WEBER»

Αυτό το οποίο αξίζει να επισημανθεί είναι πως το γραφειοκρατικό μοντέλο Weber, στην σύγχρονη εποχή, δεν εφαρμόζεται με την άκρατη μορφή του. Η απόκλιση των συνθηκών σταθερότητας της εποχής που πρωτο-διατυπώθηκε το Βεμπεριανό πρότυπο σε αντίθεση με την αστάθεια της τρέχουσας εποχής οδήγησε στην προσπάθεια «απογραφειοκρατικοποίησης» της διοίκησης με τάση υιοθέτησης της ευέλικτης δράσης.²⁸

1.5 Η Σχέση δημόσιας διοίκησης με δημόσια πολιτική και τα χαρακτηριστικά της

Όπως ειπώθηκε παραπάνω η δημόσια διοίκηση συνδέεται στενά με την λειτουργία του Κράτους και κυρίως με την έχουσα αποφασιστική εξουσία Κυβέρνηση, ασκώντας από κοινού την εκτελεστική λειτουργία. Γι' αυτό το λόγο είναι δέουσα η παράθεση των βασικών χαρακτηριστικών της σχέσης της δημόσιας διοίκησης και της πολιτικής εξουσίας.

Τα χαρακτηριστικά είναι τα εξής:²⁹

- I. Σχέση πλήρους εξάρτησης της δημόσιας διοίκησης προς την εκάστοτε Κυβέρνηση.** Πρόκειται για μία ακραία μορφή συνύπαρξης πολιτικής και διοίκησης. Στην

²⁸ Βλ. Κτιστάκη Στ. «Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2009, σελ.75.

²⁹ Βλ. Κτιστάκη Στ. «Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2009,σελ. 67-70.

περίπτωση αυτή, η δημόσια διοίκηση δεν τελεί απλώς σε σχέση υπακοής και συμμόρφωσης προς τις αποφάσεις της εκάστοτε κυβερνητικής πλειοψηφίας, αλλά καθίσταται όργανο εξυπηρέτησης των συμφερόντων της κρατούσας πολιτικής παράταξης παρά του λαού. Προς αποφυγή της συνέχισης ύπαρξης αυτού του χαρακτηριστικού αναπτύχθηκε η έννοια της πολιτικής ουδετερότητας.

II. *Η πολιτική ουδετερότητα της δημόσιας διοίκησης εκδηλώνεται ειδικότερα ως υποχρέωση μη έκφρασης της πολιτικής γνώμης.* Οι επιμέρους εκφάνσεις της αρχής αυτής συνδέονται με τις θεμελιώδεις υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων και αποτελεί έκφραση της αρχής της ισότητας με την ακόλουθη έννοια πως, τα διοικητικά όργανα οφείλουν να εξασφαλίσουν την πρόσβαση σε μία δημόσια υπηρεσία υπό τις ίδιες συνθήκες, αμερόληπτα και χωρίς διακρίσεις λόγω πολιτικών, θρησκευτικών ή φιλοσοφικών πεποιθήσεων μεταξύ των χρηστών. Στο άρθρο 103 παρ. 1 του Συντάγματος η πολιτική ουδετερότητα της δημόσιας διοίκησης αποκτά συνταγματική περιωπή. Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους, υπηρετούν το συμφέρον του λαού και όχι συγκεκριμένης πολιτικής παράταξης. Έτσι, η δημόσια διοίκηση εξαρτάται από την πολιτική εξουσία ως προς τον καθορισμό της αποστολής και παραμένει ουδέτερη αποκλείοντας τις πολιτικές προτιμήσεις.

III. *Έπειτα, ένα άλλο χαρακτηριστικό είναι η δημιουργία ενός σώματος τεχνοκρατών, μεταξύ της πολιτικής και δημόσιας διοίκησης.* Η ανάθεση επιτελικών αρμοδιοτήτων σε πρόσωπα τα οποία δεν διαθέτουν εξειδικευμένη επαγγελματική εμπειρία αφού δεν προέρχονται μέσα από την διοικητική ιεραρχία, αλλά έχουν την εμπιστοσύνη της εκάστοτε πολιτικής ηγεσίας αποτέλεσε αφορμή για εισαγωγή ξένων προσώπων προς το προσωπικό της Δημόσιας Διοίκησης. Τέτοιες θέσεις πολιτικής εμπιστοσύνης αποτελούν οι θέσεις του πολιτικού ή λοιπού εξειδικευμένου προσωπικού στα γραφεία των Υπουργών και Υφυπουργών, με καθήκοντα ειδικών συμβούλων και Ειδικών Γραμματέων. Έτσι, δημιουργήθηκε στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση μία ισχυρή πολιτική ιεραρχία, αποτελούμενη από την Υπουργό στην κορυφή, τον Αναπληρωτή Υπουργό, τον Υφυπουργό, τον Γενικό Γραμματέα και τον Ειδικό Γραμματέα. Τα προβλήματα όμως συνύπαρξης του έντονου πολιτικού στοιχείου αποτελούν μία από τις αιτίες της κρίσης της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης.

Από τα παραπάνω χαρακτηριστικά φαίνεται πως, το Κράτος και η πολιτική αναπτύχθηκαν δυσανάλογα. Η επικυριαρχία της πολιτικής εντός του δημοσίου χώρου εκδηλώθηκε μέσω των πελατειακών σχέσεων, οι οποίες επισκίασαν την έννοια της αξιοκρατίας. Ως εκ τούτου, εκδηλώθηκε μία διοικητική αδυναμία καθώς από την

πλευρά της κοινωνίας και των πολιτών, η πολιτική διασύνδεση θεωρούνταν πάντα ως αναγκαίο μέσον για την επίτευξη των επιδιωκόμενων προσωπικών σκοπών στα πλαίσια μιας δαιδαλώδους δημόσιας γραφειοκρατίας. Ο ρόλος των πολιτικών μεσολαβητών έδινε την δυνατότητα προσοδοφόρων επαγγελματικών προοπτικών γι' αυτό τον λόγο, όλοι επεδίωκαν να την εκμεταλλευτούν καθιστώντας τους ίδιους, ως υποχείρια της. Διαμορφώθηκε έτσι, ένας φαύλος κύκλος της διοικητικής παθολογίας όπου η πολιτικοποίηση της διοίκησης ανατροφοδοτούσε τη λειτουργική ανεπάρκεια και ακαταλληλότητα της Διοίκησης.

1.6 Η έντονη πελατειοκρατία και η ανάγκη μεταρρύθμισης

Η έντονη παρουσία και η διάχυση των κομμάτων στην κοινωνία, ως μηχανισμοί σταθεροποίησης της δημοκρατίας κατά την περίοδο της μεταπολίτευσης, προκάλεσε την κυριαρχία των πολιτικών κομμάτων στην Ελληνική Διοίκηση.

Η κύρια προτεραιότητα στο εσωτερικό πεδίο της Χώρας κατά την περίοδο της μεταπολίτευσης, υπήρξε η σταθεροποίηση του δημοκρατικού πολιτεύματος παρά ο εκσυγχρονισμός και ο επαγγελματισμός στη Διοίκηση. Έτσι, με τα ισχυρά κόμματα από την μία πλευρά και με την ασθενή κοινωνία πολιτών από την άλλη, αναδεικνύονται τα κόμματα ως αποκλειστικοί διαμεσολαβητές ανάμεσα στο Κράτος και στη κοινωνία. Αυτό δημιούργησε συνθήκες ευνοϊκές όχι μόνο για την υπερτίμηση της αξίας του ρόλου των πολιτικών αλλά και για την διαμόρφωση ενός κομματικά καθοδηγούμενου Κράτους, με άμεση επίπτωση στη μείωση της αυτονομίας του. Αυτό επέφερε μεγαλύτερη πρόσδεση στην παράδοση των πελατειακών σχέσεων, αποδίδοντας λιγότερη προσοχή και αξία στη λειτουργική αυτονομία και στην επαγγελματική ικανότητα και καταλληλότητα της δημόσιας διοίκησης και των εν δυνάμει δημοσίων υπαλλήλων αντίστοιχα. Η παράδοση της έντονης πολιτικής-κομματικής εξάρτησης της Διοίκησης αναδεικνύει και παράλληλα καταδεικνύει τον φαύλο κύκλο στον οποίο έχει περιέλθει το ελληνικό πολιτικοδιοικητικό σύστημα.³⁰

Οι εντεινόμενες περιστροφές αυτού του φαύλου κύκλου, της έντονης πολιτικοποίησης της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης καθώς και η πολυπόθητη ένταξη της Χώρας στην ευρωπαϊκή κοινότητα αποτέλεσαν έναυσμα προσαρμογής, σε διαδοχικά επίπεδα, του διοικητικού μηχανισμού της Ελλάδος με τον μέσο κοινό ευρωπαϊκό μηχανισμό. Ο «εξευρωπαϊσμός» της Διοίκησης δηλαδή, η σύγκλιση και η εναρμόνισή της ως προς την οργάνωση και με τις διαδικασίες με τα ευρωπαϊκά πρότυπα, είχε ως συνέπεια την επιχείρηση διάφορων διοικητικών μεταρρυθμίσεων³¹.

³⁰ Βλ. *Μακρυδημήτρης Αντ.-Πραβίτα Μαρία-Ηλιάνα*, «Διοικητική Επιστήμη Ι», Ε' έκδοση, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012, σελ. 87-88.

³¹ Βλ. *Μακρυδημήτρης Αντ.-Πραβίτα Μαρία-Ηλιάνα*, «Διοικητική Επιστήμη Ι», Ε' Έκδοση Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012, σελ. 93.

Στα πλαίσια της Ελλάδας, τα μεταρρυθμιστικά εγχειρήματα διακρίνονται σε δύο βασικές κατηγορίες :

α) στις μεταρρυθμίσεις ήπιου ή συντηρητικού είδους, οι οποίες αποσκοπούν στην βελτίωση των πραγμάτων με μικρότερες δυνατές μεταβολές ή ανατροπές στα βασικά στοιχεία οργάνωσης και διάρθρωσης του συστήματος και

β) στις μεταρρυθμίσεις αναλυτικού τύπου, παρουσιάζοντας πιο δραστικό χαρακτήρα και εισάγοντας καινοτόμα στοιχεία, με στόχο την μεγαλύτερη ευελιξία της διοικήσεως και την εισαγωγή κριτηρίων αποτελεσματικότητας και ανταγωνισμού.³²

Κατόπιν μίας ανασκόπησης από την πλευρά των επιστημόνων, εξήχθη το συμπέρασμα πως οι μεταρρυθμίσεις που αφορούν την Ελλάδα, δεν στόχευαν ή δεν κατάφεραν εν τέλει να επιτύχουν ένα διαρθρωτικό μετασχηματισμό αγγίζοντας εκ βάθους την δομή του διοικητικού συστήματος. Ως εκ τούτου, βασικός άξονας της διοικητικής λογικής που πρυτάνευσε κατά την μεταπολεμική περίοδο αφορούσε την καθιέρωση μίας στοιχειώδους νομικής ορθολογικότητας. Βασικά χαρακτηριστικά του ελληνικού διοικητικού συστήματος είναι η απόκτηση μίας ομοιομορφίας και παράλληλα μίας σταθερότητας. Όπως ειπώθηκε παραπάνω ο κλασικός «βεμπεριανός» γραφειοκρατικός τύπος είναι αυτός ο οποίος πρυτανεύει με την πυραμιδοειδή μορφή του, τους λεπτομερείς κανόνες δράσης, την μονιμότητα απασχόλησης, το κλειστό σύστημα συμπεριφοράς και σταδιοδρομίας καθώς και η έμφαση στο δίκαιο και στη νομιμότητα της διοικητικής δράσης. Όλα τα προαναφερθέντα που εκτέθηκαν έχουν ως έρεισμα τις εξής μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν σε βάθος χρόνου και αποτελούν βάση για την τρέχουσα ασταθή εποχή.

Έτσι οι μεταρρυθμίσεις είναι οι εξής:

- Η πρώτη μεταρρύθμιση ήταν ο Ν.1811/1951 «Περί Κώδικος καταστάσεως των Δημοσίων Διοικητικών Υπαλλήλων». Ο Νόμος αυτός κατοχύρωνε το νομικό πλαίσιο δράσης τόσο της Διοίκησης όσο και των ατόμων που την πλαισιώνουν-τους δημοσίου υπαλλήλους. Τόσο η Διοίκηση όσο και οι διοικούμενοι προβάλλουν μία αλληλεπίδραση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων. Αργότερα με το Διάταγμα 611/1977 «περί κωδικοποιήσεως εις ενιαίον κείμενον υπό τον τίτλον «Υπαλληλικός Κώδιξ των ισχυουσών διατάξεων των αναφερομένων εις την κατάστασιν των υπαλλήλων του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ», δόθηκε η δυνατότητα της κωδικοποίησης όλων των σχετικών διατάξεων. Το συγκεκριμένο διάταγμα δεν θέσπισε νέους κανόνες αλλά περιέλαβε εκείνους που ίσχυαν κατά την έκδοσή του. Οι επανειλημμένες

³² Βλ. *Μακρυδημήτρης Αντ.-Πραβίτα Μαρία-Ηλιάνα*, «Διοικητική Επιστήμη Ι», Ε' Έκδοση Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012, σελ. 99-100.

τροποποιήσεις, αλλά και η όλη εξέλιξη των οργανωτικών και λειτουργικών αναγκών δημιούργησαν την ανάγκη για κατάρτιση νέου ΥΚ. Η πολιτεία ανταποκρινόμενη στην ανάγκη αυτή ψήφισε το Ν. 2683/1999 «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ και άλλες διατάξεις». Ο παραπάνω Νόμος υπέστη σημαντικές τροποποιήσεις και ανακωδικοποιήθηκε με τον Ν. 3528/2007, «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ» οποίος είναι ο ισχύων Υπαλληλικός Κώδικας, ο οποίος υπέστη μία σειρά μεταβολών λόγω των μνημονιακών μέτρων στα οποία υπεβλήθη η Ελλάδα από το 2010,³³ όπως θα παρατεθούν στην συνέχεια της παρούσας εργασίας.

- Επίσης, το πρόβλημα της εξάρτησης της Δημόσιας Διοίκησης από κομματικές παρεμβάσεις οδήγησε το 1994, στην ίδρυση του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.). Ο Νόμος 2190/1994, γνωστός ως «Νόμος Πεπονής» είχε ως γνώμονα την προσπάθεια στελέχωσης του δημοσίου με τα αντικειμενικά κριτήρια της «ικανότητας» και του «ήθους» καθώς και με την «προσωπική αξία και τις επαγγελματικές ικανότητες» του κάθε εν δυνάμει δημοσίου υπαλλήλου.³⁴
- Έπειτα, μία άλλη μεταρρυθμιστική προσπάθεια, για την στελέχωση της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης αποτέλεσε η ίδρυση, με τον Ν. 1388/1983, της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, με πρότυπο την αντίστοιχη γαλλική ENA (Ecole Nationale d'Administration).

³³ Βλ. Σπηλιωτόπουλος Ε., Χρυσανθάκης Χ. «Βασικοί θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου» 9^η έκδοση, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2017, σελ. 12.

³⁴ Βλ. Μαυρομούστακου Ήβη «Αξιολόγηση Δημοσίων Υπαλλήλων-Πρόσληψη και υπηρεσιακή εξέλιξη», εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2016, σελ. 1-2.

2^ο Κεφάλαιο

«Το status των δημοσίων υπαλλήλων»

Εισαγωγή

Η εκτέλεση της αποστολής της δημόσιας διοίκησης δεν μπορεί να συντελεστεί παρά μόνο μέσω του κατάλληλου ανθρώπινου δυναμικού, το οποίο στελεχώνει τις δημόσιες υπηρεσίες και οργανισμούς. Έτσι, για την πρόσληψη και υπηρεσιακή κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων κρίνεται αναγκαία η θέσπιση, καθιερωμένων ενιαίων και ομοιόμορφων κανόνων μέσω του Υπαλληλικού Κώδικα (Υπ.Κ), όπως θα παρατεθούν στο συγκεκριμένο κεφάλαιο.

2.1 Σκοπός και πεδίο εφαρμογής του Υπ.Κ.

Όπως αναφέρθηκε στο πρώτο κεφάλαιο, μία από τις σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης ήταν αυτή, της θέσπισης του Υπαλληλικού Κώδικα. Αξίζει να επισημανθεί πως εκτός από τον συνταγματικό χάρτη, η οργάνωση και λειτουργία του σώματος των δημοσίων υπαλλήλων ρυθμίζονται από τον νέο «Κώδικα Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.» Ν.3528/2007³⁵ και από το Π.Δ. 410 του 1988 για την Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο των διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας, που αφορούν το προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου του Δημοσίου, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των λοιπών Προσώπων Διοικητικού Δικαίου»³⁶

Βασικός σκοπός της δημιουργίας του Κώδικα ήταν η καθιέρωση ενιαίων και ομοιόμορφων κανόνων δικαίου, οι οποίοι θα διέπουν την πρόσληψη και υπηρεσιακή κατάσταση του συνόλου των οργάνων, στα οποία αναφέρεται. Στο πεδίο εφαρμογής του Υπ.Κ. υπάγονται οι εξής υπάλληλοι: **α)** οι πολιτικοί διοικητικοί υπάλληλοι καθώς και **β)** οι υπάλληλοι Ν.Π.Δ.Δ. Ωστόσο, στον Υπαλληλικό Κώδικα προβλέπονται ορισμένες εξαιρέσεις υπαγωγής υπαλλήλων ή λειτουργών του Κράτους ή Ν.Π.Δ.Δ, οι οποίοι κατά συνταγματική ή νομοθετική πρόβλεψη διέπονται από ειδικές διατάξεις.

Α) Επομένως στον Υπ.Κ., δεν υπάγονται οι εξής κατηγορίες υπαλλήλων:³⁷

- Οι υπάλληλοι της διπλωματικής και προξενικής υπηρεσίας του Υπουργείου Εξωτερικών, οι οποίοι υπάγονται στον Οργανισμό του Υπουργείου Εξωτερικών.³⁸

³⁵ Βλ. Ν. 3528/2007 (ΦΕΚ Α'26/9-2-2007), «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.

³⁶ Βλ. *Μακροδημήτρης Αντ., Πραβίτα Μαρία-Ηλιάνα*, «Διοικητική Επιστήμη Ι, Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης», Ε' έκδοση, Εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 495.

³⁷ Βλ. *Παναγόπουλος Θ.* «Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο», Η' έκδοση, Εκδ. Σταμούλη, Αθήνα 2014, σελ. 15-17.

- Οι Δικαστικοί Λειτουργοί. Η κατάσταση των δικαστικών λειτουργών από τον βαθμό του Ειρηνοδίκου και άνω διαφέρει από την κατάσταση των διοικητικών υπαλλήλων του κράτους, καθώς είναι ισόβιοι και απολύονται μόνο μέσω δικαστικής απόφασης. Η εξαίρεση της ανωτέρω κατηγορίας προκύπτει καθώς ο Υπ.Κ., αναφέρει για διοικητικούς υπαλλήλους.³⁹
- Οι αξιωματικοί και υπαξιωματικοί του Στρατού, Ναυτικού και Αεροπορίας, της Ελληνικής Αστυνομίας, του Λιμενικού Σώματος και του Πυροσβεστικού Σώματος.
- Επί των ρυθμίσεων του Υπ.Κ., εξαιρείται το κύριο προσωπικό του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, δηλαδή οι Σύμβουλοι, οι Πάρεδροι και οι Δικαστικοί Αντιπρόσωποι. Το διοικητικό προσωπικό του ΝΣΚ δεν εξαιρείται από τις διατάξεις του Υπ.Κ.

Β) Από του υπαλλήλους των Ν.Π.Δ.Δ. οι διατάξεις του Υπ.Κ. δεν εφαρμόζονται στους εξής:

- Στους υπαλλήλους των Δήμων και Κοινοτήτων, διαφόρων ιδρυμάτων Δήμων και Κοινοτήτων και των Συνδέσμων Δήμων και Κοινοτήτων, στους οποίους εφαρμόζεται ο Κώδικας περί καταστάσεως δημοτικών και κοινοτικών υπαλλήλων.
- Στους Καθηγητές των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων και Τ.Ε.Ι. και το λοιπό διδακτικό προσωπικό τους.

Γ) Επίσης, από την εφαρμογή του Υπ.Κ., εξαιρούνται βάσει ειδικών διατάξεων και οι:

- Σύμβουλοι, Εισηγητές και Γραμματείς, εκπαιδευτικοί λειτουργοί του Κέντρου Εκπαιδευτικών Μελετών (Κ.Ε.Μ.Ε.)
- Οι υπάλληλοι των γραφείων της Βουλής, οι οποίοι δεν είναι υπάλληλοι της διοικητικής αλλά υπάλληλοι της νομοθετικής λειτουργίας του κράτους. Για την υπηρεσιακή κατάσταση αυτών ρυθμίζει ο Κανονισμός της Βουλής, όπως αναφέρει ρητά το άρθρο 103 παρ. 6 του Συντάγματος.
- Οι άμισθοι υπάλληλοι. Παραδείγματα άμισθων δ.υ. είναι οι επίτιμοι πρόξενοι μικρών προξενείων του εξωτερικού, οι δικηγόροι⁴⁰ και οι συμβολαιογράφοι⁴¹, οι οποίοι θεωρούνται άμισθοι δ.υ.

³⁸ Βλ. Ν. 419/1976, ο οποίος κωδικοποιήθηκε με τον ισχύων Νόμο 3566/2007 (ΦΕΚ Α' 117/05-06-2007).

³⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 88 παρ. 4 του Συντάγματος «Οι δικαστικοί λειτουργοί μπορούν να παυθούν μόνο ύστερα από δικαστική απόφαση, εξαιτίας ποινικής καταδίκης ή για βαρύ πειθαρχικό παράπτωμα ή ασθένεια ή αναπηρία ή υπηρεσιακή ανεπάρκεια, που βεβαιώνονται όπως Νόμος ορίζει».

⁴⁰ Σύμφωνα με το άρθρο 24 του Ν. 3086/2002 η αμοιβή των δικηγόρων του Δημοσίου διέπεται από τις διατάξεις του Ν.Δ. 3026/1954. Σύμφωνα με το άρθρο 1 του Ν. 3026/1954, οι δικηγόροι είναι άμισθοι δημόσιοι υπάλληλοι και υπάγονται σε πειθαρχική εξουσία.

Πηγή: <https://www.e-forologia.gr/lawbank>, (Πρόσβαση στις 22/10/2018).

- Σχετικά με την Εκκλησία, η οποία χαρακτηρίζεται ως ν.π.δ.δ., τα όργανα της δεν υπάγονται στις διατάξεις του Υπ.Κ., καθώς κυρίαρχο στοιχείο της Εκκλησίας είναι η πνευματική αποστολή. Οι εφημέριοι μολονότι μισθοδοτούνται από το δημόσιο ταμείο δεν έχουν την δημοσιοϋπαλληλική ιδιότητα. Είναι εκκλησιαστικοί υπάλληλοι, οι οποίοι διέπονται από ειδικό καθεστώς κανονιστικών αποφάσεων της Ιεράς Συνόδου, οι οποίες προβλέπονται από σχετικές διατάξεις του Καταστατικού Χάρτη της Εκκλησίας της Ελλάδος.
- Οι δημόσιοι λειτουργοί
- Οι συμβασιούχοι οι οποίοι υπηρετούν στις δημόσιες υπηρεσίες και τα ν.π.δ.δ.

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι μεγάλες ομάδες κρατικών υπαλλήλων εξαιρούνται των γενικών ρυθμίσεων του Υπ.Κ., με συνέπεια η υπηρεσιακή κατάσταση των κρατικών υπαλλήλων στην χώρα μας να ρυθμίζεται διαφορετικά από περίπτωση σε περίπτωση.

2.2 Η έννοια του δημοσίου υπαλλήλου

Η ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου αποτελεί κατεξοχήν πολιτικό δικαίωμα ανάλογο με αυτό του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στη δημοκρατία και απορρέει από την ιδιότητα του πολίτη μίας χώρας.⁴² Κατοχυρώνεται συνταγματικά, με το άρθρο 103 παράγραφο 1 του ελληνικού Συντάγματος *«Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν τον Λαό, οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα. Τα προσόντα και ο τρόπος του διορισμού τους ορίζονται από το Νόμο»*. Ωστόσο, ειδικότερη απόδοση της έννοιας του δημοσίου υπαλλήλου αποτυπώνεται από τον πρώτο Υπαλληλικό Κώδικα 1951,⁴³ κατά τον οποίο *«Δ.υ., είναι τα έμμεσα, έμμεσα όργανα του Κράτους τα διατελούντα εν προαιρετική, αμέσως υπηρεσιακή και πειθαρχική προς αυτό σχέσει»*.

Από τον παραπάνω ορισμό περί δ.υ., προκύπτει ότι τα στοιχεία της έννοιας είναι τα εξής:⁴⁴

- **Όργανα του Κράτους.** Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι όργανα του Κράτους. Οι πράξεις τους είναι πράξεις του κράτους με την έννοια ότι οι δ.υ. είναι συνδεδεμένοι οργανικά με το κράτος, με συνέπεια να μην χαρακτηρίζονται ως δ.υ. πρόσωπα, τα οποία κατά περίπτωση συνδέονται με σχέση μη οργανική με το κράτος (π.χ. εργολάβοι δημοσίων έργων).

⁴¹ Βλ. Άρθρο 1 του Ν. 670/1977 του Κώδικος περί Συμβολαιογράφων.

⁴² Βλ. *Μακροδημήτρης Αντ., Πραβίτα Μαρία- Ηλιάννα*, «Διοικητική Επιστήμη Ι, Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης», Ε' έκδοση, Εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ 494.

⁴³ Βλ. Άρθρο 1, Ν. 1811/1951.

⁴⁴ Βλ. *Παπαγόπουλος Θ.* «Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο», Η' έκδοση, εκδ. Σταμούλη, Αθήνα 2014, σελ. 18-19.

- **Έμμεσα όργανα του Κράτους.** Τα όργανα διακρίνονται σε άμεσα και έμμεσα. Τα άμεσα όργανα είναι εκείνα εκ των οποίων η θέση τους στο κράτος και οι αρμοδιότητες τους καθορίζονται άμεσα από το Σύνταγμα, π.χ. ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, οι δικαστές κατά την άσκηση της Δικαιοσύνης, η Βουλή. Ενώ έμμεσα όργανα, είναι εκείνα των οποίων η θέση και οι αρμοδιότητες καθορίζονται όχι άμεσα από το Σύνταγμα αλλά με πράξεις των άμεσων οργάνων της πολιτείας.
- **Έμμισθα όργανα.** Η καταβολή μισθού αποτελεί το ουσιώδες στοιχείο για τον χαρακτηρισμό ενός υπαλλήλου ως δ.υ.
- **Σχέση προαιρετική.** Οι δ.υ. βρίσκονται σε θέση προαιρετική προς το κράτος. Καμία πίεση ή καταναγκασμός υποχρεώνει τον πολίτη στην χώρα μας να ενταχθεί στις τάξεις των δ.υ.
- **Σχέση πειθαρχική.** Οι δ.υ. βρίσκονται σε πειθαρχική σχέση με το Κράτος. Όσοι δεν υπέχουν πειθαρχική ευθύνη δεν χαρακτηρίζονται δημόσιοι υπάλληλοι, π.χ. οι υπουργοί.
- **Άμεση υπηρεσιακή σχέση.** Παράλληλα με την πειθαρχική τελούν και σε υπηρεσιακή σχέση. Η σχέση αυτή είναι άμεση δηλαδή, κατ'ευθείαν μεταξύ του υπαλλήλου και του κράτους.

Αξίζει να σημειωθεί πως ο προηγούμενος Υπ.Κ καθόριζε το κριτήριο διακρίσεως μεταξύ δ.υ. και δημόσιας αρχής, υιοθετώντας την άποψη ότι οι δημόσιες αρχές είναι εκείνες οι οποίες έχουν «ιδίαν δικαιοδοσίαν μετά διατακτικής εξουσίας». Ο νέος όμως Κώδικας (Ν. 3528/2007) δεν επαναλαμβάνει τον ορισμό του δ.υ., προβλέπει όμως διαδικασία σε περίπτωση αμφισβήτησεως της ιδιότητας του. Σύμφωνα με το άρθρο 3 του Ν. 3528/2007, η οποιαδήποτε αμφισβήτηση επιλύεται με απόφαση Τριμελούς Επιτροπής του αρμοδίου για την επίλυση των υπαλληλικών διαφορών Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας.⁴⁵

Συμπερασματικά, ο δημόσιος υπάλληλος αποτελεί όργανο του Κράτους με κύρια αποστολή να υπηρετεί το δημόσιο συμφέρον και να πραγματώνει την βούληση του Κράτους, όπως διαμορφώνεται και εκφράζεται από τα αρμόδια όργανα και τις διαδικασίες, με αποτελεσματικότητα και αμεροληψία στο πλαίσιο των Νόμων και των αρχών της χρηστής διοίκησης. Κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων και την εκτέλεση των καθηκόντων, υπάρχει δέσμευση από τους κανόνες της επαγγελματικής ηθικής και δεοντολογίας, να μεριμνά και να φροντίζει για την έντιμη και αποδοτική

⁴⁵ Ο.π. σελ. 20.

διαχείριση του δημοσίου χρήματος, ενώ συμπεριφέρεται προς τους πολίτες με σεβασμό και αντικειμενικότητα, ώστε να εξυπηρετούνται και να μην ταλαιπωρούνται από την δημόσια διοίκηση και την περιττή γραφειοκρατία.⁴⁶

2.3 Διάκριση των εννοιών του δημοσίου υπαλλήλου από άλλες κατηγορίες κρατικών οργάνων

Οι δημόσιοι υπάλληλοι διακρίνονται σε διοικητικούς ή πολιτικούς και στρατιωτικούς υπαλλήλους. Το Σύνταγμα αναφέρει τον όρο διοικητικοί μόνο στο άρθρο 103 παρ. 5,⁴⁷ ενώ ο Υπαλληλικός Κώδικας έχει τον τίτλο «*Κώδικας Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων*». Οι όροι «*διοικητικός*» και «*πολιτικός*» ταυτίζονται και χρησιμοποιούνται προκειμένου να διακριθούν από τους στρατιωτικούς υπαλλήλους.

Ιδιαίτερη κατηγορία, διαφορετική των δημοσίων υπαλλήλων είναι αυτή των κρατικών δημοσίων λειτουργών. Ο δημόσιος λειτουργός είναι όργανο του Κράτους, ωστόσο δεν υπόκειται στην ιεραρχική εξάρτηση όπως οι λοιποί δημόσιοι υπάλληλοι, αλλά σε ηπιότερο έλεγχο σε σχέση με τον έλεγχο που ασκούν οι προϊστάμενοι στους υφιστάμενους δημοσίου υπαλλήλους. Σύμφωνα με διατάξεις του Συντάγματος στην κατηγορία των δημοσίων λειτουργών εμπίπτουν οι δικαστές όλων των Δικαστηρίων,⁴⁸ οι καθηγητές των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων (Α.Ε.Ι.),⁴⁹ τα μέλη του Διδακτικού Ερευνητικού Προσωπικού (Δ.Ε.Π.) οι Υπουργοί⁵⁰ και οι λειτουργοί των γνωστών θρησκειών. Ο θεσμός του δημοσίου λειτουργού αναγνωρίζεται και από τον Νόμο και σε ελεύθερους επαγγελματίες, όπως είναι οι δικηγόροι, άρθρα 1 και 2 ΝΔ 2036/1954 περί Κώδικος Δικηγόρων και οι Συμβολαιογράφοι, άρθρο 1 του ν. 670/1997.⁵¹

Στρατιωτικοί δημόσιοι υπάλληλοι είναι οι μόνιμοι αξιωματικοί και υπαξιωματικοί των ενόπλων δυνάμεων, δηλαδή του Στρατού Ξηράς, του Ναυτικού, της Αεροπορίας καθώς και οι αξιωματικοί, υπαξιωματικοί και οπλίτες της Ελληνικής

⁴⁶ Βλ. *Μακροδημήτρης Αντ., Πραβίτα Μαρία- Ηλιάννα*, «Διοικητική Επιστήμη Ι, Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης», Ε' έκδοση, Εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ 495.

⁴⁷ Βλ. Άρθρο 103 παρ. 5 του Σ. «*Με Νόμο μπορεί να εξαιρούνται από την μονιμότητα ανώτατοι διοικητικοί υπάλληλοι που κατέχουν θέσεις εκτός υπαλληλικής ιεραρχίας οι διοριζόμενοι απευθείας με βαθμό πρεσβευτικό οι υπάλληλοι της Προεδρίας της Δημοκρατίας και των γραφείων του Πρωθυπουργού, των Υπουργών και Υφυπουργών*».

⁴⁸ Το Σύνταγμα στο Ε' Τμήμα με υπότιτλο «Δικαστική Εξουσία» αναφέρεται ρητά στους δικαστικούς λειτουργούς. Αυτοί είναι: α) της διοικητικής δικαιοσύνης, β) των πολιτικών και ποινικών δικαστηρίων και γ) του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

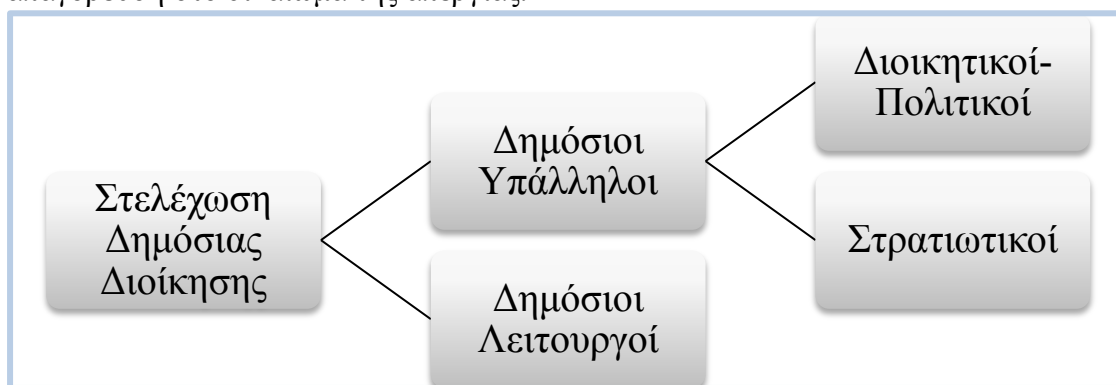
⁴⁹ Βλ. Στο άρθρο 16 παρ. 6 του Συντάγματος ορίζεται ότι οι καθηγητές των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων είναι δημόσιοι λειτουργοί.

⁵⁰ Οι υπουργοί είναι, κατά το άρθρο 81 του Συντάγματος, μέλη της Κυβέρνησης, αλλά δεν έχουν την υπαλληλική ιδιότητα.

⁵¹ Βλ. *Παναγόπουλος Θ.* «Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο», Η' έκδοση, εκδ. Σταμούλη, Αθήνα 2014, σελ. 22-23.

Αστυνομίας και οι αξιωματικοί, υπαξιωματικοί και λιμενοφύλακες του Λιμενικού Σώματος. Αντίθετα, το Πυροσβεστικό Σώμα δεν αποτελεί στρατιωτική υπηρεσία, αλλά πολιτική διοικητική υπηρεσία του Κράτους και όσοι κατέχουν οργανικές θέσεις στο Πυροσβεστικό Σώμα είναι μόνιμοι διοικητικοί υπάλληλοι.

Η αποστολή των στρατιωτικών υπαλλήλων και η φύση των καθηκόντων, τους διαφοροποιεί από τους πολιτικούς διοικητικούς υπαλλήλους. Αποτελούν στρατιωτικά οργανωμένα σώματα, με αυστηρή ιεραρχική δομή και λειτουργία, βασισμένη στην τήρηση των κανόνων της πειθαρχίας και της υπακοής των κατωτέρων προς τους ανώτερους. Στους στρατιωτικούς υπαλλήλους επιβάλλονται περιορισμοί στο δικαίωμα ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας και επαγγελματικής ελευθερίας, στο δικαίωμα έκφρασης και στο δικαίωμα συνάθροισης αλλά και απόλυτη απαγόρευση στο δικαίωμα της απεργίας.⁵²



Σχήμα 3 « Στελέχωση της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης »

2.4 Συστήματα συγκρότησης του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος

Το δημοσιοϋπαλληλικό σώμα οργανώνεται κατά βάση με δύο διαφορετικά συστήματα, **το σύστημα σταδιοδρομίας** και **το σύστημα των συγκεκριμένων θέσεων**, το οποίο διαιρείται σε δύο επιμέρους κατηγορίες.⁵³

Α) Στο σύστημα της σταδιοδρομίας, που προϋποθέτει την ιεραρχικά οργανωμένη διοίκηση, οι υπάλληλοι αποτελούν σώμα διαιρεμένο σε ειδικότερους κλάδους ή κατηγορίες και κατατάσσονται σε βαθμούς ή κλίμακια, διαρθρωμένα ιεραρχικά σε βαθμίδες, σε μορφή κλιμακωτής πυραμίδας. Με βάση αυτό το σύστημα, υπάρχει κάθετη διαβάθμιση στην ιεραρχική δομή, ορθολογική κατανομή των θέσεων στους διάφορους βαθμούς και αξιολογική διαβάθμιση των υπαλλήλων, κατά τρόπο ώστε στη βάση να βρίσκονται οι κατώτεροι στη βαθμολογική κλίμακα, ενώ στην κορυφή οι ανώτατοι βαθμοί. Από την παραπάνω ανάλυση-παρουσίαση του

⁵² Βλ. Κτιστάκη Στ. «Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2014, σελ. 143-146.

⁵³ Βλ. Κτιστάκη Στ. «Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2014, σελ. 134-136.

συγκεκριμένου συστήματος παρατηρούνται τα συστατικά στοιχεία της βεμπεριανής γραφειοκρατίας.⁵⁴

Κύρια χαρακτηριστικά του συστήματος της σταδιοδρομίας ως προς τον τρόπο στελέχωσης της Διοίκησης είναι τα εξής:⁵⁵

- Ο υπάλληλος εισέρχεται στη δημόσια υπηρεσία σε ηλικία και σε βαθμό που του επιτρέπει την εξέλιξη του στην ιεραρχική κλίμακα μέχρι την έξοδο του από το σώμα.
- Δεν προσλαμβάνεται για παροχή συγκεκριμένης εργασίας σε μία ορισμένη θέση, αλλά για την εργασία που αντιστοιχεί στον κλάδο και την κατηγορία που ανήκει.
- Για την πρόσληψη του υπαλλήλου και την κατ'επέκταση, αξιοκρατική στελέχωση του δημοσίου τομέα δεν λαμβάνονται υπόψη μόνο η ικανότητα του να ασκήσει τα καθήκοντα που θα του ανατεθούν κατά τον διορισμό του ή και η εμπειρία που θα αποκτήσει αλλά και η ικανότητα του για τα καθήκοντα που αντιστοιχούν στους ανώτερους βαθμούς.

Β) Το σύστημα των συγκεκριμένων θέσεων. Στο σύστημα αυτό οι οργανικές μονάδες των δημοσίων υπηρεσιών περιλαμβάνουν συγκεκριμένες θέσεις στις οποίες αντιστοιχούν εξειδικευμένα καθήκοντα και ορισμένος βαθμός. Έτσι, στο σύστημα των συγκεκριμένων θέσεων, ο υπάλληλος :⁵⁶

- Προσλαμβάνεται για παροχή συγκεκριμένης εργασίας σε μία ορισμένη θέση,
- Τα καθήκοντα της θέσης αυτής, τα ασκεί για όσο χρόνο παραμένει στην υπηρεσία του Κράτους, ανεξαρτήτως μισθολογικής εξέλιξης, και
- Ο νεοδιοριζόμενος υπάλληλος γνωρίζει τη λεπτομερή περιγραφή των καθηκόντων θέσης, την οποία επιθυμεί να καταλάβει και έχει την ανάλογη μόρφωση, εμπειρία και ικανότητα για άσκηση των καθηκόντων της συγκεκριμένης θέσης.

Το σύστημα συγκεκριμένων θέσεων, ανάλογα με τη φύση και τη χρονική διάρκεια της σχέσης υπαλλήλου-Δημόσιας Διοίκησης, διακρίνεται στις εξής δύο υπό κατηγορίες:⁵⁷

- **Στο σύστημα της μονιμότητας.** Η ειδική σχέση που συνδέει τον υπάλληλο με το Δημόσιο έχει χρονική διάρκεια έως την συμπλήρωση του νόμιμου ορίου ηλικίας για την λύση της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης. Η υπηρεσιακή κατάσταση του υπαλλήλου διέπεται από συγκεκριμένες εγγυήσεις, οι οποίες περιορίζουν τις αυθαίρετες μεταθέσεις, υποβιβασμούς και απολύσεις υπαλλήλων. Το σύστημα αυτό αποσκοπεί στην δημιουργία ενός σώματος από πρόσωπα που αφιερώνουν μακροχρόνια την

⁵⁴ Βλ. Σπηλιωτόπουλος Ε.-Χρυσανθάκης Χ. «Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου», 9^η έκδοση, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2017, σελ.15.

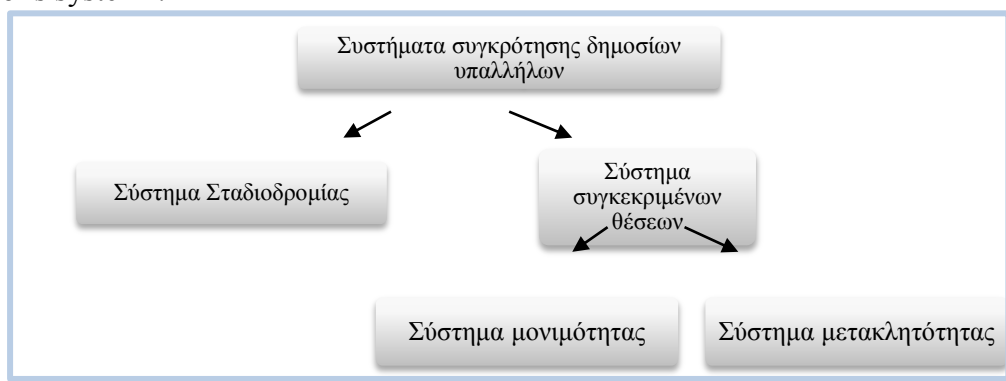
⁵⁵ Βλ. Κτιστάκη Στ. «Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2014, σελ. 135.

⁵⁶ Ο.π. σελ. 135.

⁵⁷ Βλ. Κτιστάκη Στ. «Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2014, σελ. 135-136.

επαγγελματική δραστηριότητα τους στη δημόσια υπηρεσία, που είναι ανεπηρέαστα από πολιτικές αλλαγές με τον τρόπο αυτό διασφαλίζεται η αντικειμενική άσκηση των καθηκόντων τους απέναντι στους διοικούμενους . Η αρχή της μονιμότητας συνδυάζεται με το σύστημα σταδιοδρομίας και με το σύστημα των συγκεκριμένων θέσεων.

- **Στο σύστημα των μετακλητών υπαλλήλων.** Το συγκεκριμένο σύστημα, βρίσκεται στον αντίποδα της συστήματος μονιμότητας. Οι μετακλητοί υπάλληλοι αποτελούν πρόσωπα, τα οποία υπηρετούν σε θέσεις που βρίσκονται εκτός της διοικητικής ιεραρχίας στα οποία ανατίθενται αποφασιστικές αρμοδιότητες, εκφράζοντας την κυρίαρχη πολιτική βούληση ως πρόσωπα εμπιστοσύνης της πολιτικής ηγεσίας. Έτσι, στο σύστημα των μετακλητών υπαλλήλων, ο πολιτικός προϊστάμενος μπορεί να απολύσει οποτεδήποτε τον μετακλητό υπάλληλο που δεν είναι κομματικός του φίλος, χωρίς καμία αιτιολογία. Το συγκεκριμένο σύστημα πρόκειται για το αποκαλούμενο “spoils system”.⁵⁸



Σχήμα 4 «Συστήματα συγκρότησης δημοσίων υπαλλήλων»

Αξίζει να σημειωθεί πως κανένα από τα προαναφερόμενα συστήματα δεν εφαρμόζεται σε αμιγή μορφή. Σε κάθε εθνική νομοθεσία, οι σχετικοί κανόνες δημιουργούν ένα μικτό σύστημα που θεωρείται για την συγκεκριμένη χρονική περίοδο, το πιο καλά προσαρμοσμένο στις συνθήκες που επικρατούν.

2.5 Το ισχύον οργανωτικό σύστημα κατά το Ελληνικό Δίκαιο

Το ελληνικό δημοσιοϋπαλληλικό σώμα είναι συγκροτημένο με βάση ένα μικτό σύστημα. Το σύστημα αυτό, χαρακτηρίζεται αφενός από τον συνδυασμό των συστημάτων της σταδιοδρομίας και της μονιμότητας και αφετέρου, από την

⁵⁸ Στις ΗΠΑ το κυρίαρχο σύστημα στελέχωσης της Αμερικάνικης Διοίκησης μετά το 1829 ήταν, το spoils system, σύστημα πατρωνίας ή σύστημα λαφύρων. Κύριο γνώρισμα του συστήματος είναι η στενή σχέση των διοικητικών υπαλλήλων με τους πολιτικούς προϊσταμένους τους, λόγω της εμπιστοσύνης που αποδίδουν στο πρόσωπο τους, καθώς οι δημόσιες θέσεις που κατέχουν, έχουν δοθεί ως «λάφυρο» επειδή εργάστηκαν ως για την επικράτηση του κυβερνώντος κόμματος. Βλ. Κτιστάκη Στ. «Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2014, σελ. 132.

προσθήκη στοιχείων του συστήματος των μετακλητών υπαλλήλων και των συγκεκριμένων θέσεων, τα οποία αλληλοσυμπληρώνονται κατά κανόνα.⁵⁹

Σύμφωνα με το άρθρο 103 παρ. 4 του Συντάγματος, «Οι δημόσιοι υπάλληλοι που κατέχουν οργανικές θέσεις είναι μόνιμοι εφόσον αυτές οι θέσεις υπάρχουν. Αυτοί εξελίσσονται μισθολογικά σύμφωνα με τους όρους του Νόμου και, εκτός από τις περιπτώσεις που αποχωρούν λόγω ορίου ηλικίας ή παύονται με δικαστική απόφαση, δεν μπορούν να μετατεθούν χωρίς γνωμοδότηση ούτε να υποβιβαστούν ή να παυθούν χωρίς απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου, που αποτελείται κατά τα δύο τρίτα από μόνιμους δημοσίους υπαλλήλους. Κατά των αποφάσεων των συμβουλίων αυτών επιτρέπεται προσφυγή στο Συμβούλιο της Επικρατείας, όπως Νόμος ορίζει». Από το παραπάνω άρθρο γίνεται αισθητή η υιοθέτηση της παραδοσιακής ιεραρχικής διάρθρωσης των υπαλληλικών θέσεων, που εξασφαλίζει την υπηρεσιακή εξέλιξη του υπαλλήλου και συνοδεύεται από τις εγγυήσεις της μονιμότητας.

Η αρχή της μονιμότητας έχει δύο εκφάνσεις. Αρχικώς, προβάλλεται ως η οργανωτική αρχή της Δημόσιας Διοίκησης σύμφωνα με την οποία δημιουργείται η υποχρέωση σύστασης οργανικών θέσεων για τις διοικητικές δραστηριότητες που έχουν διάρκεια και προϋποθέτει την πρόσληψη ικανών, εξειδικευμένων υπαλλήλων για την στελέχωση των θέσεων αυτών. Έπειτα, η δεύτερη αποδιδόμενη έκφανση είναι αυτή της αρχής που διέπει τη διοίκηση του προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης. Μέσω της αρχής της μονιμότητας υπάρχει η υποχρέωση λήψης όλων των αποφάσεων που αφορούν υπηρεσιακές μεταβολές του προσωπικού αυτού με γνώμονα το συμφέρον της υπηρεσίας. Η αρχή της μονιμότητας πραγματώνεται μέσα από ένα σύνολο εγγυήσεων που διασφαλίζουν την υπαλληλική σχέση από αυθαίρετες ή δυσμενείς μεταβολές. Ως ένα «βασικό τετράπτυχο» των εγγυήσεων αυτών είναι δυνατό να θεωρηθούν: α) η ύπαρξη υπηρεσιακών συμβουλίων στα οποία πλειοψηφούν μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι, β) η περιοριστική πρόβλεψη των περιπτώσεων ακούσιας αποχώρησης των υπαλλήλων από την ενεργό υπηρεσία γ) η καθιέρωση της υπαλληλικής προσφυγής, ως προσφυγής ουσίας και όχι απλώς ως ακυρωτικής και δ) η διασφάλιση των υλικών-οικονομικών αναγκών των δημοσίων υπαλλήλων μέσω ειδικού γι' αυτούς νομικού καθεστώτος.

Σύμφωνα με την διάταξη του άρθρου 103 του Συντάγματος και την ανάλυσή του, μέσω του βασικού τετράπτυχου των εγγυήσεων, ιδιαίτερη έμφαση πρέπει να δοθεί στη διασφάλιση των υπαλλήλων από αυθαίρετες υπηρεσιακές μεταβολές, όπως οι δυσμενείς μετακινήσεις ή μεταθέσεις σε άλλες οργανικές μονάδες. Η σχετική αρμοδιότητα ανατίθεται σε συλλογικά όργανα- τα υπηρεσιακά συμβούλια, τα οποία λόγω της οργάνωσης και της σύνθεσής τους, είναι ανεξάρτητα από την πολιτική

⁵⁹ Βλ. Κτιστάκη Στ. «Εισαγωγή στην Δημόσια Διοίκηση», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2014, σελ. 137.

ηγεσία και κατά των αποφάσεων δύναται προσφυγή στο Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο. Άλλη εγγύηση που παρέχει η συνταγματική αρχή της μονιμότητας στους δημοσίους υπαλλήλους είναι η περιοριστική πρόβλεψη των περιπτώσεων αποχώρησης του υπαλλήλου από την ενεργό υπηρεσία ανεξάρτητα από την βούληση του. Οι περιπτώσεις αυτές είναι: α) η αυτοδίκαιη λύση της υπαλληλικής σχέσης λόγω της συμπλήρωσης του ορίου ηλικίας, β) η απόλυση του με δικαστική απόφαση και γ) η απόλυση του με απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου, που αποτελείται κατά τα δύο τρίτα από μόνιμους δημοσίους υπαλλήλους.

Στο βασικό αυτό τετράπτυχο των εγγυήσεων αντιστοιχεί και ένα «βασικό τετράπτυχο» των υποχρεώσεων των δημοσίων υπαλλήλων στο οποίο εντάσσονται:

- α) η βάσει όρκου αφοσίωση στο Σύνταγμα και στην πατρίδα,
- β) η αποδοχή από τον δημόσιο υπάλληλο της μονομερούς εξουσιαστικής επιβολής του Κράτους στη δημοσιούπαλληλική σχέση,
- γ) η ουδετερότητα και κατ'επέκταση, η αμεροληψία του δημοσίου υπαλλήλου και
- δ) η κατ'αρχήν απαγόρευση άσκησης ιδιωτικών έργων από το δημόσιο υπάλληλο.

Κατά κανόνα οι οργανικές θέσεις πρέπει να καλύπτονται με υπαλλήλους, των οποίων η ειδική νομική σχέση με το Κράτος διέπεται από κανόνες του διοικητικού δικαίου (άρθρο 103 παρ. 4), οι οποίοι χαρακτηρίζονται συνήθως με τον όρο «τακτικοί». Επίσης, για ορισμένα λειτουργήματα, μπορεί η νομοθεσία να προβλέπει το σύστημα των συγκεκριμένων θέσεων που καλύπτονται με μετακλητούς υπαλλήλους (άρθρο 103 παρ. 5).⁶⁰ Το Σύνταγμα σύμφωνα με το άρθρο 103 παρ. 3 προβλέπει την έκδοση Νόμου που θα καθορίζει κατ'εξάιρεση τους όρους πρόσληψης για την κάλυψη θέσεων από ειδικό επιστημονικό καθώς και από τεχνικό ή βοηθητικό προσωπικό, με σύμβαση εργασίας αορίστου ή ορισμένου χρόνου. Σε εφαρμογή της διάταξης αυτής εκδόθηκε ο Ν. 993/1979, ο οποίος εισάγει καθεστώς που προσομοιάζει με τη μονιμότητα και για τους υπαλλήλους αυτής της κατηγορίας.⁶¹ Σύμφωνα με το άρθρο 47 του Ν. 993/1979, η σύμβαση εργασίας που τους συνδέει με το Κράτος δεν μπορεί να λυθεί με καταγγελία από τη Διοίκηση οποτεδήποτε, ακόμη και όταν είναι ορισμένου χρόνου πριν περάσει η χρονική διάρκεια της σύμβασης, αλλά μόνο για «σπουδαίο λόγο», μετά από σύμφωνη γνώμη του αρμόδιου

⁶⁰ Η διάταξη της παραγράφου 5, αναφέρει τα λειτουργήματα που ακούν οι διοριζόμενοι με βαθμό πρέσβη και οι υπάλληλοι της Προεδρίας της Δημοκρατίας, της Γενικής Γραμματείας Πρωθυπουργού, των Υπουργών και των Υφυπουργών.

⁶¹ Ο Ν. 993/1979 «Περί του επί συμβάσει εργασίας ιδιωτικού δικαίου προσωπικού του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου», ΦΕΚ Α' 281/21-12-1979, οποίος κωδικοποιήθηκε με το Π.Δ. 410/1998, e-folorogia.gr, (Πρόσβαση στις 27/09/2018).

υπηρεσιακού συμβουλίου. Επίσης το Σύνταγμα επιτρέπει μέσω του άρθρου 103 παρ. 8⁶² την σύσταση οργανικών θέσεων με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου πάγιων αναγκών, μπορεί η νομοθεσία να προβλέπει, ότι οι οργανικές θέσεις καλύπτονται με υπαλλήλους που προσλαμβάνονται με σχέση ιδιωτικού δικαίου.

2.6 Οι υπηρεσιακές μεταβολές-κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων

Στο πλαίσιο της ορθολογικότερης διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού του Δημοσίου η κινητικότητα αποτελεί τον πρωτεύοντα θεσμό που διευκολύνει τη μετακίνηση του προσωπικού στα πλαίσια της ελληνικής διοίκησης. Η κινητικότητα, επιτυγχάνεται με μεταβολές στην υπηρεσιακή κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων και έχει ως σκοπό την κάλυψη μεταβαλλόμενων αναγκών της Διοίκησης και την αξιοποίηση των υπαλλήλων ανάλογα με τα προσόντα. Η κινητικότητα ωστόσο, μπορεί να είναι είτε υποχρεωτική είτε οικειοθελής. Έτσι, η έννοια της κινητικότητας ενέχει τις εξής μορφές υπηρεσιακής μεταβολής:⁶³

Α) Μετακίνηση στην ίδια δημόσια υπηρεσία για την κάλυψη έκτακτων αναγκών της συγκεκριμένης υπηρεσίας: Πρόκειται για την μεταβολή της υπηρεσιακής θέσης ενός υπαλλήλου από την οργανική μονάδα στην οποία υπηρετεί σε άλλη, εντός της ίδιας δημόσιας αρχής. Η Διοίκηση έχει μεγάλη διακριτική ευχέρεια για μετακίνηση υπαλλήλων στο εσωτερικό της ίδιας υπηρεσίας. Η μετακίνηση πρέπει να γίνεται για την πλήρωση κενής υπηρεσιακής θέσης που αντιστοιχεί σε άλλη ομοιόβαθμη θέση, της ίδιας κατηγορίας ή των ίδιων καθηκόντων με την θέση που κατέχει ο υπάλληλος.

Β) Μετάθεση: σε άλλη αρχή του ίδιου Κλάδου. Πρόκειται για σοβαρή μεταβολή της υπηρεσιακής κατάστασης του υπαλλήλου, που δεν έχει τον χαρακτήρα του πειθαρχικού μέτρου. Η μετάθεση δεν ολοκληρώνεται χωρίς την προηγούμενη σύμφωνη γνώμη του υπηρεσιακού συμβουλίου, με σκοπό να αποφεύγονται άσκοπες μεταθέσεις. Αυτό άλλωστε προβλέπεται και από την συνταγματική διάταξη της παρ. 4 του άρθρου 103, σύμφωνα με την οποία οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν μπορούν να μετατεθούν χωρίς την γνωμοδότηση του υπηρεσιακού συμβουλίου.

Γ) Απόσπαση: η συγκεκριμένη υπηρεσιακή μεταβολή αποτελεί προσωρινή απομάκρυνση του υπαλλήλου από την υπηρεσία στην οποία ανήκει οργανικά και συνδέεται, με την ανάθεση καθηκόντων, σε μία άλλη υπηρεσία για ορισμένο χρονικό

⁶² « Νόμος ορίζει τους όρους και την χρονική διάρκεια των σχέσεων εργασίας ιδιωτικού δικαίου στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα

⁶³ Βλ. Κτιστάκη Στ. «Εισαγωγή στην Δημόσια Διοίκηση», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2014, σελ. 174-177.

διάστημα. Συνιστά ένα προσωρινό μέτρο που δεν μπορεί να ξεπερνά τη διετία. Στη συγκεκριμένη μεταβολή, ο αποσπώμενος υπάλληλος εξακολουθεί να ανήκει στην υπηρεσία όπου βρίσκεται η οργανική του θέση. Με την απόσπαση επιδιώκεται η αξιοποίηση της υπηρεσιακής ικανότητας των αποσπώμενων υπαλλήλων, για την εξυπηρέτηση σοβαρών αναγκών της υπηρεσίας προς την οποία γίνεται η απόσπαση.

Δ) Μετάταξη: είναι η μεταβολή της κατηγορίας στην οποία ανήκει ο τακτικός δημόσιος υπάλληλος, ο οποίος παύει να ανήκει στην προηγούμενη οργανική του θέση και τοποθετείται σε άλλη οργανική θέση, άλλης δημόσιας υπηρεσίας. Η μετάταξη επιτρέπεται και από ΝΠΙΔ σε δημόσια υπηρεσία Υπουργείου ή ΝΠΔΔ. Κύριο χαρακτηριστικό της μορφής αυτής της κινητικότητας του προσωπικού είναι ο υποχρεωτικός της χαρακτήρας. Και αυτό, γιατί στις συγκεκριμένες περιπτώσεις προέχει η ανάγκη αναδιοργάνωσης των υπηρεσιών και η ορθολογική κάλυψη πάγιων αναγκών και όχι το προσωπικό συμφέρον του μετατασσόμενου.

2.7 Ειδικότερες διακρίσεις των πολιτικών-δημοσίων υπαλλήλων

Α) Με το κριτήριο της μονιμότητας οι πολιτικοί δημόσιοι υπάλληλοι διακρίνονται σε κάποιες επιμέρους κατηγορίες. Όπως αυτή των τακτικών υπαλλήλων, των μετακλητών και των επί θητεία.

i) Τακτικοί υπάλληλοι είναι όσοι κατέχουν οργανική θέση, δηλαδή θέση η οποία προβλέπεται σε κανόνα δικαίου που καθορίζει την οργανωτική συγκρότηση μιας υπηρεσίας. Οργανική είναι η θέση που ιδρύεται με σκοπό να αποτελέσει ένα σταθερό στοιχείο του οργανισμού μίας υπηρεσίας και από την φύση της καλύπτεται από μόνιμο δημόσιο υπάλληλο. Για τον λόγο αυτό, η σύνδεση του τακτικού υπαλλήλου με οργανική θέση αποτελεί την προϋπόθεση και ταυτόχρονα το θεμέλιο για την μονιμότητα του. Τέλος, οι δημόσιες υπηρεσίες στελεχώνονται κατά κανόνα από τακτικούς δημοσίου υπαλλήλους οι οποίοι είναι και μόνιμοι.

ii) Έπειτα, μία άλλη κατηγορία δημοσίων υπαλλήλων είναι **οι μετακλητοί**. Οι μετακλητοί υπάλληλοι, είναι υπάλληλοι στους οποίους εφαρμόζεται το σύστημα των συγκεκριμένων θέσεων ή της μετακλητότητας, κατ'αντιδιαστολή προς το σύστημα της σταδιοδρομίας που είναι άρρηκτα συνυφασμένο με τους μόνιμους δημοσίου υπαλλήλους. Το σύστημα της μετακλητότητας προβλέπει τη δημιουργία συγκεκριμένων θέσεων και τη λεπτομερή περιγραφή των προσόντων, των καθηκόντων, καθώς και της βαθμολογικής και μισθολογικής κατάστασης του υπαλλήλου, ο οποίος τις κατέχει. Ο υπάλληλος προσλαμβάνεται για να καλύψει μία από τις συγκεκριμένες θέσεις και ασκεί τα καθήκοντα που αντιστοιχούν στη θέση που καταλαμβάνει.

Στην κατηγορία των μετακλητών υπαλλήλων ανήκουν, σύμφωνα με το άρθρο 103 παρ. 5 του Συντάγματος, οι ανώτατοι διοικητικοί υπάλληλοι που κατέχουν

συγκεκριμένες θέσεις εκτός της υπαλληλικής ιεραρχίας (π.χ. Γενικοί και Ειδικοί Γραμματείς Υπουργείων), οι διοριζόμενοι απευθείας με βαθμό πρεσβευτικό, υπάλληλοι της Προεδρίας της Δημοκρατίας και των γραφείων του Πρωθυπουργού, των Υπουργών και Υφυπουργών (π.χ. σύμβουλοι και συνεργάτες των μελών της Κυβέρνησης και των Υφυπουργών). Η συγκεκριμένη διάταξη της παραγράφου 5 του άρθρου 103 απαριθμεί ενδεικτικά τρεις ευρείες κατηγορίες μετακλητών υπαλλήλων, χωρίς να αποκλείεται η δημιουργία ή η κατάργηση συγκεκριμένων θέσεων εκτός της ιεραρχίας και με Νόμο.

Οι μετακλητοί υπάλληλοι έχουν ως αποστολή την άσκηση επιτελικών καθηκόντων. Συγκεκριμένα, παρέχουν είτε συμβουλές στα όργανα που τους διορίζουν για ειδικά επιστημονικά ή τεχνικά θέματα είτε τα επικουρούν στην εκτέλεση των καθηκόντων τους. Χαρακτηριστικό γνώρισμα των μετακλητών υπαλλήλων είναι ότι παρ'όλο αυτοί προσλαμβάνονται σε οργανικές θέσεις, μπορούν να απολυθούν οποτεδήποτε χωρίς ειδικότερες εγγυήσεις καθώς απολαμβάνουν την εμπιστοσύνη της εκάστοτε Κυβέρνησης.

iii) Η τρίτη κατηγορία είναι αυτή των **επί θητεία υπαλλήλων**. Οι συγκεκριμένοι υπάλληλοι διορίζονται για ορισμένο χρονικό διάστημα σε οργανικές θέσεις, ειδικά προβλεπόμενες για την άσκηση ορισμένων δραστηριοτήτων και την εκπλήρωση ειδικής αποστολής. Έτσι, ενώ οι οργανικές θέσεις του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών και των νομικών προσώπων δημοσίου χαρακτήρα απαιτείται, κατά κανόνα, να πληρούνται με τακτικούς υπαλλήλους, δεν αποκλείεται και η κατ'εξαίρεση πλήρωση οργανικών θέσεων με υπαλλήλους επί θητεία. Ο επί θητεία υπάλληλος συνδέεται με το Δημόσιο ή και με το οικείο ΝΠΔΔ με σχέση δημοσίου δικαίου, όπως και ο μετακλητός, αλλά σε αντίθεση με αυτόν, κατά την διάρκεια της θητείας του, απολαύει όλες τις εγγυήσεις της μονιμότητας. Ειδικότερα, ο υπάλληλος επί θητεία προστατεύεται με τις ίδιες συνταγματικές εγγυήσεις μονιμότητας όπως και οι μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι. Αυτό βέβαια ισχύει μέχρι την εκπνοή του χρόνου για τον οποίο διορίστηκε και εφόσον η θέση που κατέχει εξακολουθεί να υφίσταται, και δεν έχει καταργηθεί με Νόμο.

Στην περίπτωση που παρατηρείται δυσχέρεια στην διάκριση μεταξύ ενός μετακλητού υπαλλήλου ή ενός επί θητεία χρησιμοποιούνται κριτήρια που ανάγονται στην ειδική αποστολή και το περιεχόμενο των αρμοδιοτήτων που αφορούν την συγκεκριμένη θέση καθώς, και την διαδικασία επιλογής και διορισμού του κάθε υπαλλήλου. Εξάλλου, η ύπαρξη σχέσης πολιτικής εμπιστοσύνης με το όργανο που έχει την εξουσία απόλυσης του υπαλλήλου αποτελεί κύριο κριτήριο χαρακτηρισμού του υπαλλήλου ως μετακλητού.

B) Με κριτήριο διάκρισης το είδος των αναγκών που καλύπτει, το προσωπικό της Διοίκησης διακρίνεται σε : i) υπαλλήλους με σχέση ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και σε ii) υπαλλήλους με σχέση ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου.

i) Έτσι το Σύνταγμα παρέχει στο νομοθέτη τη δυνατότητα σύστασης υπηρεσιακής σχέσης **ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου** για την κάλυψη αναγκών σε εξειδικευμένο ανθρώπινο δυναμικό. Κύριο αντιπροσωπευτικό παράδειγμα της ύπαρξης ιδιόμορφων διοικητικών αναγκών και της ανάγκης κάλυψης με άλλη κατηγορία προσωπικού, συνιστά το άρθρο 103 παρ. 3.⁶⁴

ii) Από την άλλη πλευρά, οι υπάλληλοι με σχέση **ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου**, θεωρούνται έκτακτο προσωπικό, το οποίο με βάση το Σύνταγμα, ειδικότερα από το άρθρο 103 παρ. 2 και άρθρο 103 παρ. 8,⁶⁵ διακρίνεται σε δύο επιμέρους υποκατηγορίες. Στο έκτακτο προσωπικό για κάλυψη πρόσκαιρων, εποχιακών ή άλλων παροδικής φύσης αναγκών και σε έκτακτο προσωπικό για κάλυψη απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών. Ωστόσο με την αναθεώρηση του άρθρου 103 του Συντάγματος, ο αναθεωρητικός νομοθέτης επέβαλε στον κοινό νομοθέτη και στην Διοίκηση αυστηρούς όρους σχετικά με την μονιμοποίηση των υπαλλήλων με συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου.

Μέσω των προπαρασκευαστικών εργασιών για την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001, ο αναθεωρητικός νομοθέτης θέλησε να αποτρέψει την συνέχεια μίας συνήθους πρακτικής του παρελθόντος. Η τακτική αυτή αφορούσε την πρόσληψη προσωπικού με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου για την κάλυψη απρόβλεπτων ή επειγουσών ή παροδικών αναγκών, που λόγω της διαπίστωσης της αναγκαιότητας και διάρκειας των αναγκών αυτών, συστήνονταν νέες οργανικές θέσεις για την εξυπηρέτηση των εν λόγω αναγκών. Οι θέσεις αυτές, καλύπτονταν είτε με τον διορισμό του προσωπικού ορισμένου χρόνου, ως μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι είτε με την μετατροπή των συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου σε συμβάσεις αορίστου χρόνου. Έτσι, η πρακτική αυτή αποτέλεσε κατάλοιπο των πελατειακών σχέσεων που είχαν διαμορφωθεί και κατέκλειαν την Ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Προς αποτροπή των παραπάνω πρακτικών και προς επιδίωξη του εκσυγχρονισμού

⁶⁴ Βλ. Άρθρο 103 παρ. 3 του Συντάγματος ορίζει «Οργανικές θέσεις ειδικού Επιστημονικού καθώς και τεχνικού ή βοηθητικού προσωπικού μπορούν να πληρούνται με προσωπικό που προσλαμβάνεται με σχέση ιδιωτικού δικαίου. Νόμος ορίζει τους όρους για πρόσληψη, καθώς και τις ειδικότερες εγγυήσεις τις οποίες έχει το προσωπικό που προσλαμβάνεται».

⁶⁵ Κατά το άρθρο 103 παρ. 2 του Συντάγματος «Κανένας δεν μπορεί να διοριστεί υπάλληλος σε οργανική θέση που δεν είναι νομοθετημένη. Εξαιρέσεις μπορεί να προβλέπονται από ειδικό Νόμο, για να καλυφθούν απρόβλεπτες και επείγουσες ανάγκες με προσωπικό που προσλαμβάνεται για ορισμένη χρονική περίοδο με σχέση ιδιωτικού δικαίου».

Κατά το άρθρο 130 παρ. 8 Σ. «Νόμος ορίζει τους όρους, και τη χρονική διάρκεια των σχέσεων εργασίας ιδιωτικού δικαίου στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά, για την κάλυψη είτε οργανικών θέσεων και πέραν των προβλεπομένων στο πρώτο εδάφιο της παραγράφου 3 είτε πρόσκαιρων είτε απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών κατά το δεύτερο εδάφιο της παραγράφου».

της Ελληνικής Δημόσιας ο αναθεωρητικός νομοθέτης απαγόρευσε ρητά την μονιμοποίηση και την μετατροπή των συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου (ΣΟΧ) σε συμβάσεις αορίστου χρόνου (ΣΑΧ). Έτσι, ακόμη και στην περίπτωση διαδοχικής πρόσληψης του ίδιου προσωπικού για ορισμένο χρόνο, απαγορεύεται η μετατροπή της νέας εργασιακής σχέσης σε αορίστου χρόνου, ιδίως αν υποκρύπτεται απασχόληση για κάλυψη παγίων αναγκών.

2.8 Η εμφάνιση των ευέλικτων μορφών απασχόλησης στον αντίποδα του κλασικού μοντέλου εργασιακών σχέσεων στο Δημόσιο

Πέρα από τα παραδοσιακά μοντέλα εργασιακών σχέσεων στο Δημόσιο που έχουν υιοθετηθεί και ανταποκρίνονται στην αρχή της συνέχειας των δημοσίων υπαλλήλων, προωθούνται πλέον νέες ευέλικτες μορφές απασχόλησης στον ευρύτερο δημόσιο τομέα.

Σε αυτό το σημείο κρίνεται σκόπιμο, να προσδιοριστεί η έννοια της ευελιξίας στην εργασία. Η λέξη «ευελιξία» ταυτίζεται με την προσαρμοστικότητα, τη δυνατότητα που έχει κάποιος να κάνει αμέσως τις απαραίτητες αλλαγές, έτσι ώστε να ανταποκριθεί στις μεταβολές του περιβάλλοντος. Ακριβώς έτσι λειτουργεί και η ευελιξία στην εργασία. Η τεχνολογική εξέλιξη, η επικράτηση του τριτογενή τομέα της οικονομίας, δηλαδή της παροχής υπηρεσιών, οι ανακατατάξεις στο διεθνές σκηνικό με την ελεύθερη αγορά και οι αλλαγές στην καθημερινότητα μας, κυρίως με την πιο ενεργή συμμετοχή των γυναικών, δημιούργησαν την επιτακτική ανάγκη η αγορά εργασίας, να προσαρμοστεί σε νέα δεδομένα και να γίνει ευέλικτη, καθώς αλλάζουν οι ισορροπίες της προσφοράς και της ζήτησης της εργασίας και το εργασιακό περιβάλλον γίνεται πιο ανταγωνιστικό, λόγω της εμφάνισης γυναικών, μεταναστών και λόγω των πιέσεων που δέχεται από εργαζομένους σε οικονομίες χαμηλού κόστους.⁶⁶ Η ευελιξία της εργασίας έχει τρεις άξονες: α) την ευελιξία της απασχόλησης, που περιλαμβάνει δύο επιμέρους εκφράσεις, την ευελιξία του μεγέθους της απασχόλησης (απελευθέρωση του συστήματος απολύσεων) και την ευελιξία του περιεχομένου της απασχόλησης (ανάπτυξη νέων ευέλικτων μορφών απασχόλησης πέραν του κλασικού μοντέλου της εξαρτημένης εργασίας), β) την ευελιξία του εργάσιμου χρόνου, γ) την ευελιξία των αποδοχών, με διάβρωση των κατώτατων μισθών και των συλλογικών διαπραγμα-τεύσεων.⁶⁷

Η ευελιξία της εργασίας δεν θα μπορούσε να αφήσει ανεπηρέαστο τον δημόσιο τομέα, πόσο μάλλον αν συνυπολογίσουμε και την επιταχυνόμενη διεύρυνση

⁶⁶ Βλ. *Λυμπεράκη Α., Δενδρινός Γ.* «Ευέλικτη εργασία και νέες μορφές και ποιότητα απασχόλησης», εκδ. Κέρκυρα, Αθήνα 2004, σελ. 11 και 23.

⁶⁷ Βλ. *Καραμεσίνη Μ., Κουζή Γ. κ.α.* «Πολιτική Απασχόλησης πεδίο σύζευξης της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής», Πάντειο Πανεπιστήμιο, Κέντρο Κοινωνικής μορφολογίας και Κοινωνικής Πολιτικής (ΚΕΚΜΟΚΟΠ), Gutenberg, Αθήνα 2005, σελ. 174.

ρυθμίσεων του εργατικού δικαίου στην δημοσιούπαλληλική σχέση.⁶⁸ Στο πλαίσιο των ευέλικτων μορφών απασχόλησης θεσμοθετήθηκε και στην Ελλάδα η μερική απασχόληση αρχικά με το άρθρο 2 του Ν. 3174/2003,⁶⁹ και στην συνέχεια με τον Ν. 3250/2004,⁷⁰ ως μία ενεργητική πολιτική για την καταπολέμηση της ανεργίας, αλλά κυρίως ως μία κοινωνική πολιτική υπέρ των ευπαθών ομάδων. Η εισαγωγή του θεσμού της μερικής απασχόλησης στο Δημόσιο προκάλεσε μία σειρά προβληματισμών καθώς και την αναπαραγωγή του προβλήματος του έκτακτου προσωπικού. Έτσι ο Ν. 3250/2004 στο άρθρο 2 θέτει συγκεκριμένους περιορισμούς ως προς τους όρους, με βάση τους οποίους είναι δυνατό να προσληφθεί προσωπικό με μερική απασχόληση:

1. Η χρονική διάρκεια των συμβάσεων των μερικώς απασχολούμενων δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει τους 18 μήνες,
2. Μετά την λήξη μίας σύμβασης μερικής απασχόλησης δεν επιτρέπεται να συνάπτεται νέα σύμβαση με τον ίδιο εργαζόμενο εάν δεν παρέλθει χρονικό διάστημα τουλάχιστον τεσσάρων μηνών από την λήξη της προηγούμενης.

Οι παραπάνω περιορισμοί, αντανακλούν τη βαθύτερη νομοθετική ανησυχία αξίωσης, των μερικώς απασχολούμενων για μονιμοποίηση. Μέσω του αναθεωρημένου άρθρου 103 παρ. 8 του Συντάγματος απαγορεύεται ρητά ή μονιμοποίηση προσωπικού ή η μετατροπή των συμβάσεων εργασίας από ορισμένου σε αορίστου. Ωστόσο πάντα ελλοχεύει ο κίνδυνος ο θεσμός της μερικής απασχόλησης να αποτελέσει προ-στάδιο μίας πλήρους και μόνιμης απασχόλησης στο Δημόσιο. Καθώς υπό το καθεστώς του Ν. 3250/2004, πριν την δημοσιοποίηση της ανακοίνωσης της πρόσληψης με μερική απασχόληση, ο αρμόδιος φορέας όφειλε απλά να κοινοποιεί την σχετική ανακοίνωση στο ΑΣΕΠ, το οποίο περιοριζόταν στον έλεγχο της νομιμότητας της προκήρυξης και όχι της διαδικασίας επιλογής προσώπων από τις διάφορες κατηγορίες κοινωνικών ομάδων. Ο ίδιος κίνδυνος υπήρξε και στο άρθρο 2 παρ. 28^A του Ν. 3846/2010,⁷¹ οποίος παρότι επέκτεινε την εφαρμογή του θεσμού της μερικής απασχόλησης, διατήρησε την ίδια περιορισμένη αρμοδιότητα του ΑΣΕΠ στη διαδικασία των σχετικών προσλήψεων.

Έπειτα μία άλλη μορφή ευέλικτης απασχόλησης είναι η σύμβαση έργου. Με την σύμβαση έργου η οποία θεσπίστηκε με τον Ν. 2527/1997, το κράτος ή το Ν.Π.Δ.Δ αναθέτει σε ιδιώτη ανάδοχο την υλοποίηση ενός συγκεκριμένου έργου για

⁶⁸ Βλ. Κουκιάδης Ι., «Εργατικό Δίκαιο Ατομικές Εργασιακές Σχέσεις και το Δίκαιο της Ευελιξίας στην Εργασία», Ζ' έκδοση, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014, σελ. 21.

⁶⁹ Βλ. Ν. 3174/2003, «Μερική απασχόληση και υπηρεσίες κοινωνικού χαρακτήρα», (ΦΕΚ Α' 205/28.2.2003).

⁷⁰ Βλ. Ν. 3052/2004, «Μερική Απασχόληση στο Δημόσιο, στους ΟΤΑ και στα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου», (ΦΕΚ Α' 124/7.7.2004).

⁷¹ Βλ. Ν. 3846/2010, «Οι εγγυήσεις για την εργασιακή ασφάλεια και άλλες διατάξεις», (ΦΕΚ Α' 66/11.05.2010).

ορισμένο χρονικό διάστημα (δηλαδή όχι παροχή εργασίας). Απαγορεύεται από το άρθρο 6 του Νόμου Ν. 2527/1997,⁷² η μη οριοθέτηση του χρόνου εκτέλεσης του έργου, δηλαδή η αόριστη διάρκεια της σύμβασης, αφετέρου η εκπλήρωση διαρκών και πάγιων αναγκών από τον διάδοχο, διότι τότε θα υπάρξει διαρκής υπαλληλική σχέση και όχι σύμβαση έργου. Στην περίπτωση δε, που η σύμβαση μίσθωσης έργου καλύπτει πάγιες και διαρκείς ανάγκες είναι αυτομάτως και στο σύνολο της άκυρη.

Βέβαια με την πάροδο του χρόνου, καθώς και με την επιβολή περιοριστικών πολιτικών που ετέθησαν στην ελληνική επικράτεια, διαμορφώθηκαν κι άλλες μορφές ευέλικτης απασχόλησης, όπως η προσωρινή απασχόληση ή αλλιώς ο δανεισμός εργαζομένων και η εκ περιτροπής εργασία ή αλλιώς διαλείπουσα εργασία. Οι μορφές αυτές απασχόλησης θα εκτεθούν στο 5ο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας, με την παράλληλη έκθεση όλων των περιοριστικών πολιτικών.

2.9 Προϋποθέσεις πρόσβασης στη Δημόσια Διοίκηση

Η δημιουργία δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης απαιτεί την τήρηση ορισμένων προϋποθέσεων, οι οποίοι κατοχυρώνονται ήδη από το Σύνταγμα. Σύμφωνα με το άρθρο 103 παρ. 1 του Συντάγματος τα προσόντα των διοικητικών εν γένει υπαλλήλων ορίζονται από το Νόμο. Ο Νόμος αυτός, ο οποίος καθορίζει τα προσόντα του δ.υ. είναι ο ισχύων Υπαλληλικός Κώδικας Ν. 3528/2007. Στο πρώτο μέρος του Υπ.Κ. και στο Κεφάλαιο Α, με τίτλο «Προσόντα και κωλύματα διορισμού», μέσω των διατάξεων των άρθρων 4-10 αναφέρονται τα προσόντα και τα κωλύματα του διορισμού του δ.υ.

Αρχικά από Συνταγματικής φύσεως και σύμφωνα με το άρθρο 103 παρ. 2 του Συντάγματος, για την δημιουργία δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης απαιτείται μία νομοθετημένη οργανική θέση καθώς και την ύπαρξη ορισμένων προσόντων. Ως νομοθετημένη θέση νοείται η θέση που προβλέπεται με διάταξη Νόμου, τυπικού ή ουσιαστικού, στο οργανόγραμμα της υπηρεσίας. Ενώ ο χαρακτηρισμός μίας θέσης ως οργανικής δεν επαφίεται στην απόλυτη διακριτική ευχέρεια του νομοθέτη. Η φύση της θέσης κρίνεται με βάση τις λειτουργικές υπηρεσιακές ανάγκες που καλύπτει ο υπάλληλος που την κατέχει. Έτσι, μία οργανική θέση αντιστοιχεί σε καθήκοντα που δεν είναι περιοριστικά, αλλά παρουσιάζουν σχετική διάρκεια, σταθερότητα και ανταποκρίνονται στις πάγιες ανάγκες της αποστολής και της λειτουργίας του διοικητικού μηχανισμού. Για την σύσταση μίας οργανικής θέσης απαιτούνται να ακολουθηθούν κάποια συγκεκριμένα βήματα. Αρχικά, λαμβάνεται υπόψη η ιδιαίτερη αποστολή που επιτελεί η διοίκηση, η ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος.

⁷² Βλ. Ν. 2527/1997, (ΦΕΚ Α' 206/1997) «Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων του Ν. 2190/1994 και άλλες διατάξεις».

Έπειτα, το δεύτερο βήμα έγκειται στην περιγραφή των καθηκόντων, δηλαδή στον καθορισμό των καθηκόντων ή των αρμοδιοτήτων που αναφέρονται για την συγκεκριμένη θέση. Ενώ το τρίτο και τελευταίο στάδιο είναι ο καθορισμός των προσόντων για την κατάληψη της συγκεκριμένης θέσης. Ως προσόντα νοούνται οι γενικές ή ειδικές γνώσεις καθώς και η εμπειρία ή δεξιότητες των υποψηφίων.

Α) Θετικές Προϋποθέσεις διορισμού

- **Ιθαγένεια:**

Κατά την διάταξη του Υπ.Κ άρθρο 4 παρ. 1, ως υπάλληλοι διορίζονται μόνο Έλληνες και Ελληνίδες πολίτες. Η επιταγή αυτή έχει ως έρεισμα την παρ. 4 του άρθρου 4 του Συντάγματος κατά την οποία *«μόνον Έλληνες πολίτες είναι δεκτοί σε όλες τις δημόσιες λειτουργίες, εκτός από τις εξαιρέσεις που εισάγονται με ειδικούς Νόμους»*

Η έννοια της ιθαγένειας ορίζεται, η ιδιότητα του προσώπου ως μέλους του λαού ενός κράτους υπό την ευρεία έννοια, δηλαδή ως πολίτης ορισμένου κράτους. Είναι συχνό το φαινόμενο σύγχυσης των εννοιών της ιθαγένειας με αυτή της εθνικότητας, η οποία είναι η ιδιότητα του ατόμου ως μέλους ενός έθνους. Έτσι, η ιθαγένεια αποτελεί το νομικό δεσμό του ατόμου μ'ένα ορισμένο κράτος, ενώ η εθνικότητα είναι ο ηθικός (προνομικός ή εξωνομικός) δεσμός αυτού με ένα ορισμένο έθνος.⁷³ Υπάρχουν δύο κύρια συστήματα απόκτησης της ιθαγένειας με τη γέννηση (αρχικής ιθαγένειας): το «δίκαιο του αίματος» και το «δίκαιο του τόπου» γέννησης. Κατά το πρώτο σύστημα (αρχή της καταγωγής) το τέκνο αποκτά την ιθαγένεια των γονέων του κατά τον χρόνο της γέννησης του, ενώ κατά το δεύτερο σύστημα (αρχή του τόπου γέννησης) αυτό αποκτά την ιθαγένεια του τόπου γέννησης. Και τα δύο αυτά συστήματα είναι σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο και καθιερώνονται από το δίκαιο των διαφόρων κρατών.⁷⁴

⁷³ Βλ. Ραΐκος Αθανάσιος, «Συνταγματικό Δίκαιο, Γενική Πολιτειολογία-Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο & Οργανωτικό Μέρος Ι», 4^η Έκδοση, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2011, σελ. 102.

⁷⁴ Η απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας ρυθμίζεται από τις διατάξεις του πρώτου κεφαλαίου, των άρθρων 1 και 2 του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας (Ν. 3284/2004), τα οποία τροποποιήθηκαν με το πρώτο κεφάλαιο του Νόμου 3838/2010. Ο Ν. 3838/2010 πρόσθεσε το άρθρο 1 Α, σύμφωνα με το οποίο προβλέπονται δύο τρόποι απόκτησης της ιθαγένειας. Ειδικότερα, «αυτοδίκαια, με την γέννηση» και «με δήλωση και αίτηση λόγω γέννησης ή φοίτησης σε σχολείο της Ελλάδας» Τον πρώτο τρόπο ρυθμίζει το άρθρο 1 του Κώδικα: «1. Το τέκνο Έλληνα ή Ελληνίδας αποκτά από την γέννηση του την Ελληνική Ιθαγένεια» 2. Την Ελληνική ιθαγένεια αποκτά από την γέννηση του όποιος γεννιέται σε ελληνικό έδαφος εφόσον ένας από τους δύο γονείς του έχει γεννηθεί στην Ελλάδα και κατοικεί μόνιμα στη Χώρα από την γέννηση του ή δεν αποκτά αλλοδαπή ιθαγένεια με την γέννηση του ούτε μπορεί να αποκτήσει τέτοια με σχετική δήλωση των γονέων του στις οικείες αλλοδαπές αρχές, αν το δίκαιο της ιθαγένειας των γονέων του απαιτεί την υποβολή παρόμοιας δήλωσης, ή είναι άγνωστης ιθαγένειας, εφόσον η αδυναμία διαπίστωσης της τυχόν αποκτώμενης με τη γέννηση αλλοδαπής ιθαγένειας δεν οφείλεται σε άρνηση συνεργασίας γονέα».

Από τον κανόνα της ελεύθερης πρόσβασης των πολιτών για απασχόληση στη δημόσια διοίκηση της χώρας υποδοχής εξαιρούνται πολίτες άλλων χωρών. Αυτή η εξαίρεση, ωστόσο κάμπτεται όσον αφορά τους πολίτες από κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 2 του Ν. 3528/2007⁷⁵ που δεν εμπίπτουν στην εξαίρεση της παραγράφου 4 του άρθρου 45 της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣυνθΛΕΕ)⁷⁶ και εφόσον εξακολουθεί να ισχύει μόνο για τις θέσεις απασχόλησης που συνεπάγονται την άσκηση δημόσιας εξουσίας και τη διασφάλιση των γενικότερων συμφερόντων του Κράτους.⁷⁷

- **Ηλικία:**

Η ηλικία διαδραματίζει σοβαρό ρόλο τόσο στην είσοδο του δ.υ. στην υπηρεσία όσο και στην έξοδο του από αυτή. Το άρθρο 6 του Υπ.Κ., κάνει μνεία στην ηλικία διορισμού των δημοσίων υπαλλήλων. Για τις κατηγορίες Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης (ΠΕ), Τεχνολογικής Εκπαίδευσης (ΤΕ) και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης (ΔΕ), υπάλληλος δεν διορίζεται πριν την συμπλήρωση του 21^{ου} έτους της ηλικίας του, ενώ για την κατηγορία της Υποχρεωτικής Εκπαίδευσης (ΥΕ) πριν το 20^ο έτος ηλικίας.⁷⁸

Με τον νέο Υπ.Κ (Ν. 3528/2007), επήλθε μία τροποποίηση ως προς τα ανώτατα όρια διορισμού. Συγκεκριμένα, ανώτατα όρια διορισμού μπορεί να καθορίζονται με την οικεία προκήρυξη μετά από γνώμη του οικείου φορέα και απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοικήσεως και Αποκεντρώσεως, με την προϋπόθεση να προαπαιτούνται από την φύση και τις ιδιαιτερότητες των καθηκόντων, των προς πλήρωση θέσεων.⁷⁹ Ωστόσο παρεκκλίσεις από τα κατώτατα και ανώτατα όρια ηλικίας προβλέπονται με Προεδρικά διατάγματα μόνο για εξαιρετικούς υπηρεσιακούς λόγους, τα οποία εκδίδονται με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού κατόπιν γνώμης της Α.Δ.Ε.Δ.Υ.⁸⁰ Οι διατάξεις που αναφέρονται

Από τα παραπάνω, γίνεται αντιληπτό πως το άρθρο 1 του Ν. 3838/2010 επαναλαμβάνει τις διατάξεις του πρώτου άρθρου του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας και προσθέτει μία νέα περίπτωση του συστήματος του τόπου γέννησης και συγκεκριμένα την περίπτωση της γέννησης και μόνιμης κατοικίας ενός από τους δύο γονείς του στην Ελλάδα. Το δεύτερο τρόπο απόκτησης καθιερώνει για πρώτη φορά το άρθρο 1 Α του Κώδικα.

⁷⁵ Βλ. ΦΕΚ 26/Α' 9-2-2007, άρθρο 4 παρ. 2 «Οι πολίτες των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης επιτρέπεται να διορίζονται σε θέσεις οι οποίες δεν εμπίπτουν στην εξαίρεση της παραγράφου 4 του άρθρου 39 ΣυνθΕΚ, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα γι' αυτούς σε ειδικό Νόμο». <https://www.e-nomothesia.gr>, (Πρόσβαση στις 1/10/2018).

⁷⁶ Βλ. Πρώην άρθρο 39 της ΣυνθΕΚ, <https://www.lawspot.gr>, (Πρόσβαση στις 1/10/2018).

⁷⁷ Βλ. *Μακροδημήτρης Αντ., Πραβίτα Μαρία-Ηλιάννα*, «Δημόσια Διοίκηση-Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης- Διοικητική Επιστήμη Ι», Ε' έκδοση, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα Θεσσαλονίκη, σελ. 500.

⁷⁸ Βλ. Ν. 3825/2007, (ΦΕΚ/ Α' 26/9-02-2007), άρθρο 6 παρ. 1.

⁷⁹ Βλ. Ν. 3825/2007, άρθρο 6 παρ. 2.

⁸⁰ Βλ. Ν. 3825/2007, άρθρο 6 παρ. 3.

στο ανώτατο όριο διορισμού δεν έχουν εφαρμογή τόσο στους μετακλητούς όσο και στους επί θητεία υπαλλήλους του Δημοσίου και των Ν.Π.Δ.Δ.

Για την συμπλήρωση των κατώτατων ορίων ηλικίας για διορισμό, ως ημέρα γεννήσεως θεωρείται η 1^η Ιανουαρίου του έτους γεννήσεως, ενώ για τα ανώτατα όρια ηλικίας ως ημέρα γεννήσεως θεωρείται η 31^η Δεκεμβρίου.⁸¹ Κύριο στοιχείο για την απόδειξη της ηλικίας αποτελεί η αστυνομική ταυτότητα, ενώ στην περίπτωση αμφισβήτησεως της, μέσον απόδειξης είναι η ληξιαρχική πράξη γεννήσεως.⁸² Στην περίπτωση που δεν υπάρχει η ληξιαρχική πράξη, τότε η ηλικία αποδεικνύεται από την εγγραφή στα μητρώα αρρένων για τους άνδρες και από την εγγραφή στο γενικό μητρώο δημοτών για τις γυναίκες.⁸³ Έπειτα, βεβαίωση της ηλικίας ή διόρθωση της εγγραφής με οποιονδήποτε τρόπο, δεν λαμβάνεται υπόψιν.⁸⁴ Στο παρελθόν υπήρξαν περιστατικά, προσφυγής δημοσίων υπαλλήλων στην δικαιοσύνη προκειμένου να διορθώσουν την ηλικία τους με απώτερο σκοπό την παράταση παραμονής τους στην υπηρεσία, περισσότερο από το επιτρεπόμενο.

Τέλος, τα ανώτατα όρια ηλικίας καθιερώθηκαν καθώς υπήρξε η σκέψη ότι οι εισερχόμενοι σε μεγάλη ηλικία, στο δημόσιο δεν θα έχουν την δυνατότητα εξέλιξης και ούτε θα επιδείξουν ανάλογο ζήλο για την προώθηση των υποθέσεων της αρμοδιότητάς τους.

- **Υγεία:**

Ο Υπαλληλικός Κώδικας (Ν.3825/2007) στο άρθρο 7, αναφέρει ως μία ακόμη θετική προϋπόθεση διορισμού την υγεία. Η έλλειψη όμως των φυσικών δεξιοτήτων δεν εμποδίζει την πρόσληψη, εφόσον οι δ.υ. με την κατάλληλη και δικαιολογημένη τεχνική υποστήριξη, μπορεί να ασκήσει τα καθήκοντα της αντίστοιχης θέσης. Οι ειδικές διατάξεις για τον διορισμό των ατόμων με αναπηρία, δεν θίγονται. Στην έννοια της υγείας περιλαμβάνεται τόσο η σωματική όσο και η ψυχική υγεία. Τόσο η υγεία, όσο και η καταλληλότητα των υποψηφίων υπαλλήλων να ασκήσουν τα καθήκοντα της αντίστοιχης θέσης πιστοποιείται από τις αρμόδιες υγειονομικές επιτροπές με βάση το παραπεμπτικό έγγραφο.

- **Φύλο:**

Για την τελευταία θετική προϋπόθεση αυτή του φύλου, ο Υπαλληλικός Κώδικας δεν περιλαμβάνει διάταξη για το ζήτημα του φύλου. Ισχύει το άρθρο 4 παρ. 1 σύμφωνα με το οποίο «Ως υπάλληλοι διορίζονται μόνο Έλληνες και Ελληνίδες»

⁸¹ Βλ. Ν. 3825/2007, άρθρο 6 παρ. 4.

⁸² Βλ. Ν. 3825/2007, άρθρο 6 παρ. 5.

⁸³ Βλ. Ν. 3825/2007, άρθρο 6 παρ. 6.

⁸⁴ Βλ. Ν. 3825/2007, άρθρο 6 παρ. 7.

B) Αρνητικές Προϋποθέσεις Διορισμού Δ.Υ

• Μη εκπλήρωση των στρατιωτικών υποχρεώσεων:

Αρνητική προϋπόθεση για τον διορισμό του δ.υ. σε θέση δημόσιας υπηρεσίας είναι η μη εκπλήρωση των στρατιωτικών υποχρεώσεων. Σύμφωνα με το άρθρο 5 του Υπ.Κ. ορίζεται ρητώς, πως δεν διορίζονται δ.υ.: **i)** όσοι δεν έχουν εκπληρώσει τις στρατιωτικές υποχρεώσεις, **ii)** όσοι δεν έχουν απαλλαγεί νόμιμα από αυτές, **iii)** όσοι έχουν αναγνωρισθεί ως αντιρρησίες συνειδήσεως και δεν έχουν εκπληρώσει σύμφωνα με τις ειδικές διατάξεις της στρατολογικής νομοθεσίας άοπλη θητεία ή εναλλακτική κοινωνική υπηρεσία.

Το παραπάνω κώλυμα σχετίζεται με το κώλυμα της ανυποταξίας-λιποταξίας. Για την διαπίστωση του κωλύματος της λιποταξίας ο Νόμος απαιτεί τελεσίδικη δικαστική απόφαση, η οποία να επιβάλλει καταδίκη εξαιτίας του αδικήματος αυτού. Ενώ για την ανυποταξία δεν απαιτείται δικαστική απόφαση, παρά μόνο η διαπίστωση της μη κατατάξεως με διοικητική πράξη κατά την οποία ορίζει η στρατιωτική νομοθεσία. Έτσι, η διαφορά μεταξύ των παραπάνω εννοιών, της λιποταξίας και ανυποταξίας, έγκειται στην απόδειξη τέλεσης της πρώτης μέσω δικαστικής απόφασης και στην διοικητική απόδειξη τέλεσης της δεύτερης έννοιας.⁸⁵

• Ποινική Καταδίκη :

Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 8 του Υπ.Κ. δεν διορίζονται δ.υ. όσοι:

- i.** Κατεδικάσθησαν για κακούργημα και σε οποιαδήποτε ποινή για κλοπή, υπεξαίρεση, απάτη, εκβίαση, πλαστογραφία, απιστία δικηγόρου, δωροδοκία, καταπίεση, απιστία περί την υπηρεσία, παράβαση καθήκοντος, καθ'υποτροπή συκοφαντική δυσφήμιση καθώς και για οποιοδήποτε έγκλημα κατά της γενετήσιας ελευθερίας ή οικονομικής εκμετάλλευσης της γενετήσιας ζωής.
- ii.** Οι υπόδικοι, οι οποίοι έχουν παραπεμφθεί με τελεσίδικο βούλευμα για κακούργημα ή για πλημμέλημα, έστω κι αν το αδίκημα έχει παραγραφεί. Η αποκατάσταση των πολιτικών δικαιωμάτων και η αμνηστία δεν αίρουν την ύπαρξη του κωλύματος.
- iii.** Κατά την διάταξη του άρθρου 8 παρ. 1 εδ. γ'Υπ.Κ., δεν επιτρέπεται ο διορισμός αυτών που λόγω καταδίκης έχουν στερηθεί τα πολιτικά τους δικαιώματα για όσο χρόνο διαρκεί η στέρηση αυτή.
- iv.** Όσοι τελούν υπό στερητική δικαστική συμπαράσταση (πλήρη ή μερική), υπό επικουρική δικαστική συμπαράσταση (πλήρη ή μερική) και υπό τις δύο αυτές καταστάσεις. Σύμφωνα με το άρθρο 18 του Υπ.Κ. η υπαλληλική σχέση καταρτίζεται

⁸⁵ Βλ. Παναγόπουλος Θ. «Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο», Η' έκδοση, Εκδ. Σταμούλη, Αθήνα 2014, σελ. 45.

με τον διορισμό και την αποδοχή του δ.υ. Συνεπώς ο διοριζόμενος δ.υ. οφείλει να διαθέτει πλήρη ικανότητα δικαίου για να προβεί στην αναγκαία δήλωση αποδοχής. Σε δικαστική συμπαράσταση υποβάλλονται εκείνοι οι οποίοι λόγω ψυχικής ή διανοητικής διαταραχής ή λόγω σωματικής αναπηρίας, αδυνατούν εν όλω ή εν μέρει να φροντίζουν για τις υποθέσεις τους.

Από τα παραπάνω μπορεί να εξαχθεί το συμπέρασμα, πως επικρατεί ένα αυστηρό καθεστώς στελέχωσης της Δημόσιας Διοίκησης. Η Επιτροπή σύνταξης του Υπ.Κ. εξάντλησε την αυστηρότητα της και κατέληξε στην άποψη του περιορισμού κατά το δυνατό των υποψηφίων, τα παραπτώματα των οποίων ανάγονται στο ήθος. Απώτερος στόχος είναι η δημιουργία ενός ηθικά υγιούς σώματος δημοσίων υπαλλήλων.⁸⁶

- **Απόλυση από θέση δημόσιας υπηρεσίας**

Στην περίπτωση που ο υποψήφιος δημόσιος υπάλληλος έχει απολυθεί από θέση δ.υ. ή υπαλλήλου Ν.Π.Δ.Δ. ή άλλη θέση Νομικού Προσώπου του δημοσίου τομέα ύστερα από απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου για λόγους πειθαρχικούς ή κατόπιν καταγγελίας συμβάσεως εργασίας για σπουδαίο λόγο οφειλόμενο σε υπαιτιότητα του υπαλλήλου πριν την πάροδο της πενταετίας, αποτελεί κώλυμα για τον νέο διορισμό του.⁸⁷ Βασικός λόγος ύπαρξης αυτού του κωλύματος είναι, η δημιουργούμενη δυσπιστία σε βάρος του προσώπου, το οποίο έχει χάσει την θέση του από δημόσια υπηρεσία για λόγους πειθαρχικούς και μόνο.

Έτσι για την ύπαρξη του κωλύματος διορισμού σε συγκεκριμένη θέση εξ' αιτίας απολύσεως από δημόσια υπηρεσία απαιτούνται οι τρεις παρακάτω βασικές προϋποθέσεις:

- i. Η απόλυση να έγινε από θέση δ.υ. ή υπαλλήλου ν.π.δ.δ. Στα ν.π.δ.δ. περιλαμβάνονται και οι Δήμοι και οι Κοινότητες.
- ii. Η απόλυση να συντελείται μετά από απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου καθώς ένα μονομελές όργανο δεν παρέχει εχέγγυα μιας ακριβοδίκαιης κρίσεως
- iii. Η απόλυση πρέπει να έγινε για λόγους πειθαρχικούς ή και να επικαλείται πειθαρχικό αδίκημα, να είναι απόρροια πειθαρχικής ποινής ή λόγω καταγγελίας της συμβάσεως εργασίας για σπουδαίο λόγο οφειλόμενο σε υπαιτιότητα του δ.υ. Η δε περίπτωση, απόλυσης λόγω προβλημάτων υγείας δεν λαμβάνεται υπόψη.

Στη περίπτωση αμφισβήτησης του πειθαρχικού χαρακτήρα της απόλυσης, η υπόθεση παραπέμπεται στο ΣτΕ, το οποίο λαμβάνει την τελική απόφαση. Επιπρόσθετα, στην περίπτωση απόλυσης υπαλλήλου από θέση Ν.Π.Ι.Δ., το οποίο δεν

⁸⁶ Βλ. Παναγόπουλος Θ. «Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο», Η' έκδοση, εκδ. Σταμούλη, Αθήνα 2014, σελ 47.

⁸⁷ Βλ. Ν. 3825/2007, άρθρο 9.

ανήκει στον δημόσιο τομέα, δεν υπάρχουν οι αντίστοιχες εγγυήσεις για τον υπάλληλο, οι οποίες υπάρχουν για τους υπαλλήλους που ανήκουν στην κρατική Διοίκηση. Έτσι, δεν γεννάται κώλυμα διορισμού κατά τον Υπ.Κ. λόγω απολύσεως από θέση οργανισμού ιδιωτικής δραστηριότητας.⁸⁸

- **Το ασυμβίβαστο από την κατοχή και άλλης δημόσιας θέσεως:**

Η τελευταία αρνητική προϋπόθεση διορισμού υποψηφίου σε θέση δ.υ. είναι το κώλυμα, που προκύπτει από την κατοχή μίας άλλης δημόσιας θέσης. Το συγκεκριμένο κώλυμα έχει συνταγματικό έρεισμα στο άρθρο 104 παρ 1 του Συντάγματος σύμφωνα με το οποίο: *«Κανένας από τους υπαλλήλους δεν μπορεί να διορισθεί σε άλλη θέση δημόσιας υπηρεσίας ή οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλου Ν.Π.Δ.Δ ή δημόσιας επιχείρησης ή οργανισμού κοινής ωφέλειας»*. Ωστόσο με ειδικούς Νόμους είναι δυνατόν σε ειδικές περιπτώσεις να ορισθούν εξαιρέσεις. Το κώλυμα αυτό δεν καθιστά άκυρη την πράξη του νέου διορισμού, ο υπάλληλος όμως θεωρείται αυτοδικαίως παραιτηθείς από την παλαιά του θέση.⁸⁹

2.10 Τρόποι πρόσληψης στη Δημόσια Υπηρεσία

Ο νομοθέτης έχει υιοθετήσει κατά καιρούς διάφορους τρόπους επιλογής των δημοσίων υπαλλήλων. Απαρχή όλων αποτέλεσε το άρθρο 28 του ΠΔ 611/1977, σύμφωνα με το οποίο τέθηκε ως γενικός κανόνας επιλογής ο γραπτός διαγωνισμός.

Έπειτα, ο Ν. 1943/1991⁹⁰ με το άρθρο 14 καθιέρωνε ενιαίο σύστημα προσλήψεως προσωπικού στον δημόσιο τομέα. Σύμφωνα με τον παραπάνω Νόμο για να διασφαλισθούν η διαφάνεια, η αντικειμενικότητα, οι αδιάβλητες και αξιόπιστες διαδικασίες, επαναφέρεται το σύστημα της πληρώσεως των κενών θέσεων με πανελλήνιο δημόσιο διαγωνισμό. Για τον προσδιορισμό της σειράς επιτυχίας, συνυπολογίζεται και ο βαθμός του τίτλου σπουδών και η εντοπιότητα. Για την πλήρωση των θέσεων του ειδικού επιστημονικού προσωπικού και των θέσεων υποχρεωτικής εκπαίδευσης τέθηκαν αντικειμενικά κριτήρια. Ωστόσο ο παραπάνω Νόμος έθεσε μία προνομιακή ρύθμιση για τον διορισμό των συνεργατών των βουλευτών σε μόνιμες θέσεις. Έτσι με το άρθρο 91 του Ν. 1943/1991 οι συνεργάτες των βουλευτών δύναται να διορίζονται σε μόνιμες κενές θέσεις δημοσίων

⁸⁸ Βλ. Παναγόπουλος Θ. «Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο», Η' έκδοση, εκδ. Σταμούλη, Αθήνα 2014, σελ.48-49.

⁸⁹ Ο.π. σελ. 49.

⁹⁰ Βλ. Ν. 1943/1991, «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις», (ΦΕΚ 50/Α/11-4-1991).

υπηρεσιών ή Ν.Π.Δ.Δ, αφού έχουν συμπληρώσει διετή υπηρεσία σε ένα βουλευτή, ύστερα από αίτηση τους.

Την διάταξη αυτή κατήργησε το άρθρο 32 του Ν. 2190/1994⁹¹. Ο συγκεκριμένος Νόμος αποτελεί ένα πρωτοποριακό βήμα καθώς μέσω αυτού, μετατοπίστηκε η διαχείριση του συστήματος προσλήψεων από την Κεντρική Διοίκηση σε μία ανεξάρτητη αρχή αυτή του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.). Το Α.Σ.Ε.Π., νομιμοποίησε τη διαδικασία των προσλήψεων στο δημόσιο τομέα μέσω του δίπολου «αξιοπιστία- αποδοχή», όπως θα αναλυθεί εκτενώς στο επόμενο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας.

⁹¹ Βλ. Ν. 2190/1994, «Σύσταση Ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης», (ΦΕΚ Α' 28/3-05-1994).

3^ο Κεφάλαιο

«Οι βασικοί θεσμοί του Α.Σ.Ε.Π και της Ε.Σ.Δ.Δ.Α., ως προς την στελέχωση της Δημόσιας Διοίκησης»

Εισαγωγή

Οι διαδικασίες επιλογής του προσωπικού στο Δημόσιο συνιστούν κρίσιμη παράμετρο της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας της Δημόσιας Διοίκησης. Ο Έλληνας νομοθέτης υιοθέτησε ποικίλα συστήματα επιλογής προσωπικού, τα οποία κατά την εφαρμογή τους κατέρριπταν το ιδανικό της διαφάνειας και αξιοκρατίας. Με το Νόμο όμως, ν. 2190/1994 θεσμοθετήθηκε ένα σύστημα ορθολογικής επιλογής προσωπικού, προς αντιμετώπιση των πελατειακών σχέσεων. Ωστόσο στο παρόν κεφάλαιο θα αναλυθεί όλη η προβλεπόμενη διαδικασία στελέχωσης μέσω του ΑΣΕΠ, η προετοιμασία επιτελικών στελεχών δημόσιας διοίκησης αλλά η έκθεση άλλων φορέων απορρόφησης προσωπικού στο δημόσιο όπως αυτός των Εταιρειών Προσωρινής Απασχόλησης (Ε.Π.Α.) και του Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (Ο.Α.Ε.Δ.)

3.1 Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.)

3.1.1 Οι αρχές ως κινητήρια δύναμη των προσλήψεων του δημοσίου μέσω ΑΣΕΠ

Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.) συστήθηκε από τον κοινό νομοθέτη το 1994 ως ανεξάρτητη αρχή προκειμένου να διαχειριστεί τις προσλήψεις υπαλλήλων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, εντός των ορίων που θέτουν οι τρεις βασικές αρχές του ισχύοντος συνταγματικού χάρτη: της α) αντικειμενικότητας, β) της αξιοκρατίας-ισότητας, γ) της απόλυτης διαφάνειας ενώ το 2003 προστίθεται μία τέταρτη αρχή αυτή της δημοσιότητας⁹².

Ο κανόνας της ισότητας καθιερώνεται στο Σύνταγμα με το άρθρο 4 παρ. 4, το οποίο ορίζει *«Μόνο Έλληνες πολίτες είναι δεκτοί σε όλες τις δημόσιες λειτουργίες εκτός από τις εξαιρέσεις που εισάγονται με ειδικούς Νόμους»*. Σύμφωνα με αυτή την διάταξη, καθιερώνεται ο κανόνας της ισότητας των ευκαιριών διορισμού ή πρόσληψης στο Δημόσιο για όσους έχουν την ελληνική ιθαγένεια. Η έννοια της

⁹² Βλ. *Μαυρομούστακου Ήβη* «Αξιολόγηση Δημοσίων Υπαλλήλων- Πρόσληψη και υπηρεσιακή εξέλιξη», εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2017, σελ. 8.

ιθαγένειας ορίζεται η ιδιότητα του προσώπου ως μέλους του λαού ενός κράτους υπό την ευρεία έννοια, δηλαδή ως πολίτης ορισμένου κράτους. Είναι συχνό το φαινόμενο σύγχυσης των εννοιών της ιθαγένειας με αυτή της εθνικότητας δηλαδή, της ιδιότητας του ατόμου ως μέλους ενός έθνους.

Από τον κανόνα της ελεύθερης πρόσβασης των πολιτών για απασχόληση στη δημόσια διοίκηση της χώρας υποδοχής εξαιρούνται πολίτες άλλων χωρών. Αυτή η εξαίρεση, ωστόσο κάμπτεται όσον αφορά τους πολίτες από κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 2 του Ν. 3528/2007⁹³ που δεν εμπίπτουν στην εξαίρεση της παραγράφου 4 του άρθρου 45 της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣυνθΛΕΕ)⁹⁴ και εφόσον εξακολουθεί να ισχύει μόνο για τις θέσεις απασχόλησης που συνεπάγονται την άσκηση δημόσιας εξουσίας και τη διασφάλιση των γενικότερων συμφερόντων του Κράτους.⁹⁵

Συμπληρωματικά προς την αρχή της ισότητας στην ελληνική έννομη τάξη, έχει εφαρμογή και η αρχή της αξιοκρατίας, της στελέχωσης της Διοίκησης σύμφωνα με την προσωπική αξία του κάθε πολίτη. Η αρχή αυτή απορρέει από την ίδια δημοκρατική αρχή και προκύπτει από τον ισχύοντα Συνταγματικό Χάρτη της χώρας. Σύμφωνα με το άρθρο 103 παρ. 7 εδ. β Συντάγματος « *Νόμος μπορεί να προβλέπει ειδικές διαδικασίες επιλογής που περιβάλλονται με αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας ή ειδικές διαδικασίες επιλογής προσωπικού για θέσεις, το αντικείμενο των οποίων περιβάλλεται από ειδικές συνταγματικές εγγυήσεις ή προσιδιάζει σε σχέση εντολής*». Η έννοια της αξιοκρατίας διέπει όχι μόνο την αρχική πρόσβαση των υποψηφίων στη δημόσια υπηρεσία, αλλά και την εξέλιξη και την εν γένει υπηρεσιακή κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων κατά την διάρκεια της επαγγελματικής τους σταδιοδρομίας. Έπειτα, οι αρχές της αξιοκρατίας και της ισότητας αποτυπώνονται σε άλλες νομοθετικές διατάξεις των άρθρων 1⁹⁶ του Υπαλληλικού Κώδικα Ν. 3528/2007 και του άρθρου 12 παρ. 1⁹⁷ αντίστοιχα.

Ο αυτοπροσδιορισμός του ΑΣΕΠ ως «θεσμικού εγγυητή» για την τήρηση των βασικών προαναφερθεισών αρχών, δίνει ώθηση στο ΑΣΕΠ, να απαλλάξει την

⁹³ Βλ. ΦΕΚ 26/Α/9-2-2007, άρθρο 4 παρ. 2 «Οι πολίτες των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης επιτρέπεται να διορίζονται σε θέσεις οι οποίες δεν εμπίπτουν στην εξαίρεση της παραγράφου 4 του άρθρου 39 ΣυνθΕΚ, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα γι' αυτούς σε ειδικό Νόμο». <https://www.e-nomothesia.gr>, (Πρόσβαση στις 1/10/2018).

⁹⁴ Βλ. πρώην άρθρο 39 της ΣυνθΕΚ, <https://www.lawspot.gr>, (Πρόσβαση στις 1/10/2018).

⁹⁵ Βλ. Μακρυδημήτρης Αντ., Πραβίτα Μαρία-Ηλιάνα, «Δημόσια Διοίκηση-Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης- Διοικητική Επιστήμη Ι» εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα Θεσσαλονίκη, Ε' έκδοση, σελ. 500.

⁹⁶ Βλ. Άρθρο 1 του Υ.Κ (Ν. 3528/2007) «Σκοπός του παρόντος Κώδικα είναι η καθιέρωση ενιαίων και ομοιόμορφων κανόνων που διέπουν την πρόσληψη και την υπηρεσιακή κατάσταση των πολιτικών διοικητικών υπαλλήλων, σύμφωνα ιδίως με τις αρχές της ισότητας, της αξιοκρατίας και της κοινωνικής αλληλεγγύης και την ανάγκη διασφάλισης της μέγιστης δυνατής απόδοσης κατά την εργασία τους».

⁹⁷ Βλ. Άρθρο 12 παρ. 1 του Υ.Κ: «Η πλήρωση των θέσεων διέπεται από τις αρχές της ίσης ευκαιρίας συμμετοχής, της αξιοκρατίας, της αντικειμενικότητας, της κοινωνικής αλληλεγγύης, της διαφάνειας και της δημοσιότητας».

στελέχωση του δημοσίου από κομματικές ή άλλες παρεμβάσεις, χωρίς να κάνει διακρίσεις μεταξύ των υποψηφίων, αδιαφορώντας για τον πολιτικό τους προσανατολισμό και να ανατρέψει παγιωμένες νοοτροπίες και πρακτικές.

3.1.2 Το άρθρο 101 Α του Συντάγματος και ο εκτελεστικός Νόμος Ν. 3051/2002

Η αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001, επέφερε την θεσμοθέτηση των ανεξάρτητων αρχών με σκοπό να τερματιστεί η ασάφεια στη θέσπιση από τον κοινό νομοθέτη διοικητικών οργάνων, στα οποία είχε εκχωρήσει σημαντικά τμήματα της εκτελεστικής λειτουργίας και να ενισχύσει αφετέρου την αρχή του κράτους δικαίου. Εντός του έντονου κλίματος αμφισβήτησης, ο συντακτικός νομοθέτης αποφάσισε την εισαγωγή ειδικής διάταξης, που καλύπτει το φάσμα της των ανεξάρτητων αρχών στο άρθρο 101 Α του Συντάγματος. Σε εφαρμογή αυτής της συνταγματικής διάταξης εκδόθηκε ο εκτελεστικός Ν.3051/2002, με τον οποίο διασαφηνίζεται η συνταγματική επιταγή της λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας των μελών των ανεξάρτητων αρχών καθώς και το νομικό καθεστώς τους.

Το Α.Σ.Ε.Π θα προβάλλει με emphaticό τρόπο, μετά την αναθεώρηση του 2001, το συνταγματικό του έρεισμα και την άμεση σχέση του με του με την Βουλή, αφού ως ανεξάρτητη αρχή *«δεν εποπτεύεται από κυβερνητικά όργανα ή άλλες διοικητικές αρχές, αλλά αναφέρεται απευθείας στο κοινοβούλιο»*⁹⁸ Στη ρύθμιση της πρώτης παραγράφου του άρθρου 101 Α του Συντάγματος καθώς και του άρθρου 3 του Ν. 3051/2002, καθιερώνεται η προσωπική ανεξαρτησία των μελών των ανεξάρτητων αρχών. Πέραν όμως, αυτών των γενικών διατάξεων, η προσωπική ανεξαρτησία διασφαλίζεται και με τις εξής επιμέρους αρχές, οι οποίες με την πάροδο του χρόνου επήλθαν αλλαγές:

- Αρχικά με τη θέσπιση τετραετούς θητείας (άρθρο 101 Α παρ. 1 Σ και άρθρο 3 παρ. 2 του Ν.3051/2002), η οποία μπορούσε να ανανεωθεί μόνο μία φορά. Το άρθρο 3 παρ. 2 του εφαρμοστικού Νόμου Ν.3051/2002 με την πάροδο του χρόνου αντικαταστάθηκε με το άρθρο 61 παρ. 2 του Ν. 4055/2012, σύμφωνα με το οποίο η θητεία των μελών των ανεξάρτητων αρχών ορίστηκε σε εξαετή χωρίς δυνατότητα ανανέωσης και ότι κάθε ανεξάρτητη αρχή μπορεί να συνεχίσει να λειτουργεί όχι όμως περισσότερο από ένα εξάμηνο, εάν κάποια μέλη της εκλείψουν ή αποχωρήσουν για οποιονδήποτε λόγο ή απολέσουν την ιδιότητα, βάσει της οποίας ορίστηκαν, εφόσον τα λοιπά μέλη επαρκούν για το σχηματισμό απαρτίας.⁹⁹
- Έπειτα, η **προσωπική ανεξαρτησία** των μελών των ανεξάρτητων αρχών γενικότερα, και ειδικότερα του ΑΣΕΠ, προκύπτει με την ειδικότερη πρόβλεψη ότι η επιλογή των

⁹⁸ Βλ. Ετήσια Έκθεση του ΑΣΕΠ, 2004, σελ. 55.

⁹⁹ Βλ. Μαυρομούστακου Ήβη, «Αξιολόγηση Δημοσίων Υπαλλήλων –Πρόσληψη και υπηρεσιακή εξέλιξη», Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2016, σελ. 18-19.

μελών πραγματοποιείται από την Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής με αυξημένη πλειοψηφία. Σύμφωνα με το άρθρο 101 Α παρ. 2 Σ και στον Κανονισμό της Βουλής, η Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής επιλέγει, με εισήγηση του Προέδρου της Βουλής ομοφώνως, ή πάντως με την αυξημένη πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων (4/5) των μελών της, τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών.¹⁰⁰

- Επίσης, με την υπαγωγή της πειθαρχικής ευθύνης των μελών των ανεξάρτητων αρχών. Η προστασία των μελών παρέχεται όχι μόνο έναντι της εκτελεστικής εξουσίας αλλά και έναντι της νομοθετικής, αφού δεν παρέχεται η δυνατότητα ανάκλησης της απόφασης διορισμού ή παύσης της θητείας μέλους ανεξάρτητης αρχής, εφόσον η πρόβλεψη αυτή ισοδυναμεί με την άρση της προσωπικής αλλά και της λειτουργικής ανεξαρτησίας¹⁰¹. Τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών απολαύουν ως ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί, την ίδια προστασία που απολαμβάνουν και άλλοι δημόσιοι λειτουργοί, όπως οι καθηγητές των ΑΕΙ και οι δικαστικοί λειτουργοί. Έκπτωση από το αξίωμα τους μπορεί να γίνει μόνον μετά από τελεσίδικη καταδικαστική απόφαση για κάποιο από τα αδικήματα που προβλέπονται στο άρθρο 3 παρ. 4 του Ν.3051/2002,¹⁰² τα οποία παράλληλα αποτελούν και κωλύματα διορισμού.
- Τέλος, με την ανάθεση στον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών της αρμοδιότητας καθορισμού των αποδοχών των μελών των ανεξάρτητων αρχών, κατά παρέκκλιση των ισχυουσών διατάξεων και πάντοτε ύστερα από γνώμη των ανεξάρτητων αρχών, σύμφωνα με την διάταξη του άρθρου 3 παρ. 7 του Ν. 3051/2002.¹⁰³

3.1.3 Η Λειτουργική ανεξαρτησία των μελών του Α.Σ.Ε.Π.

Κατά την εξέταση της προσωπικής ανεξαρτησίας των μελών των ανεξάρτητων αρχών έγινε δεκτό ότι τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών περιβάλλονται εκτός από λειτουργική ανεξαρτησία αλλά και από προσωπική, ανάλογες μ' αυτές που περιβάλλουν τους δικαστικούς λειτουργούς. Η έννοια της λειτουργικής ανεξαρτησίας αποδίδεται μέσω του άρθρου 87 παρ. 2 του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο οι δικαστές κατά την ενάσκηση των καθηκόντων τους, υπόκεινται μόνο στο Σύνταγμα και στους Νόμους με την έννοια τα όργανα των δύο άλλων εξουσιών- της εκτελεστικής και νομοθετικής- δεν μπορούν σε καμία περίπτωση να επηρεάσουν με οποιονδήποτε τρόπο την δικανική τους κρίση.

¹⁰⁰ Βλ. *Λαζαράκος Γρ.* «Ανεξάρτητες αρχές- Ο ρόλος και η σημασία τους στην ελληνική έννομη τάξη», εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 67.

¹⁰¹ Ο.π., σελ. 67.

¹⁰² Βλ. Ν. 3051/2002, (ΦΕΚ 220/Α/20-09-2002), «Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και συναφείς ρυθμίσεις».

¹⁰³ Βλ. *Λαζαράκος Γρ.* «Ανεξάρτητες αρχές- Ο ρόλος και η σημασία τους στην ελληνική έννομη τάξη», εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 68.

Η λειτουργική ανεξαρτησία των μελών των ανεξάρτητων αρχών, που προβλέπεται κι αυτή από το άρθρο 101 Α του Συντάγματος, προσδιορίζεται με πιο ακριβή τρόπο στις διατάξεις του άρθρου 2 παρ. 1 του Ν. 3051/2002. Σύμφωνα με το άρθρο αυτό, *«οι ανεξάρτητες αρχές απολαύουν λειτουργικής ανεξαρτησίας και δεν υπόκεινται σε εποπτεία και έλεγχο από κυβερνητικά όργανα ή άλλες διοικητικές αρχές»*. Κύριος σκοπός της λειτουργικής ανεξαρτησίας των μελών των ανεξάρτητων αρχών είναι, κυρίως η διασφάλιση της αυθεντικότητας της βούλησης του οργάνου που αποφασίζει το οποίο συγκροτείται *«από πρόσωπα εγνωσμένου κύρους και επιστημονικής κατάρτισης ή επαγγελματικής εμπειρίας σε τομείς που έχουν σχέση με την αποστολή και τις αρμοδιότητες των αρχών»*, θα πρέπει να σχηματίζει αντικειμενική, αμερόληπτη και δίκαιη κρίση, προκειμένου να ασκήσει τις αρμοδιότητες που του έχει αναθέσει ο συντακτικός και κοινός νομοθέτης. Ειδικότερα η λειτουργική ανεξαρτησία αποτελεί μία σύνθετη έννοια της οποίας τα επιμέρους στοιχεία, είναι τα εξής:

- Η κατάργηση της εποπτείας και ελέγχου από δημόσια όργανα. Σύμφωνα με την διάταξη του άρθρου 2 παρ. 1 του εφαρμοστικού Νόμου Ν. 3051/2002, οι ανεξάρτητες αρχές *«δεν υπόκεινται σε εποπτεία και σε έλεγχο από κυβερνητικά όργανα ή άλλες διοικητικές αρχές»*. Έτσι, οι ανεξάρτητες αρχές βρίσκονται έξω από την καθιερωμένη διοικητική δομή και δεν υπάγονται στον ιεραρχικό έλεγχο. Ο διαχωρισμός τους από τα Υπουργεία είναι σαφής και αυστηρός και η Δημόσια Διοίκηση δεν έχει αρμοδιότητα να τους απευθύνει οδηγίες, συστάσεις ή υποδείξεις και ούτε να τους ζητήσει ή να τους εξαναγκάσει να προβούν στη διενέργεια συγκεκριμένων πράξεων, καθώς δεν είναι δυνατός ο κατασταλτικός έλεγχος νομιμότητας και ούτε ο έλεγχος σκοπιμότητας. Κατά την άσκηση των καθηκόντων τους οφείλουν να εφαρμόζουν απαρέγκλιτα την αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης, ενώ αφενός, λόγω του υψηλού επιστημονικού επιπέδου των μελών τους ελέγχουν την συνταγματικότητα διατάξεων Νόμου και αφετέρου της ιεραρχικής εξάρτησης, έχουν υποχρέωση να μην εφαρμόζουν διατάξεις Νόμων, αν κρίνουν πως το ρυθμιστικό τους περιεχόμενο αντίκειται στο Σύνταγμα.¹⁰⁴
- Ειδική διαδικασία επιλογής μελών και εσωτερικής λειτουργίας. Τα μέλη δεν είναι δυνατόν να ανακληθούν οποιαδήποτε στιγμή. Επιπλέον, η ρύθμιση των θεμάτων εσωτερικής λειτουργίας κάθε Αρχής από εσωτερικό Κανονισμό, που εκδίδεται από την ίδια αρχή και ο οποίος πρέπει να μην αποκλίνει από τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Έπειτα, η ανάληψη της Διοίκησης από τον Πρόεδρο της, ο οποίος έχει την ευθύνη της λειτουργίας της αρχής και ασκεί ο ίδιος προσωπικά ή μέσω άλλων

¹⁰⁴ Βλ. *Λαζαράκος Γρηγόρης*, « Ανεξάρτητες Αρχές- Ο ρόλος και η σημασία τους στην ελληνική έννομη τάξη», εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2010, σελ. 69.

εξουσιοδοτημένων απ'αυτόν μέλη ή όργανα της Αρχής, τις σχετικές αρμοδιότητες δικαστικής και εξώδικης εκπροσώπησης της, συντονισμού των υπηρεσιών της, παρακολούθησης της εκτέλεσης των αποφάσεων και πορισμάτων της, ενώ προΐσταται του προσωπικού της και ασκεί την επ'αυτού πειθαρχική εξουσία, συνθέτουν ένα πλαίσιο αυτόνομης λειτουργίας χωρίς θεσμικές παρεμβάσεις.

- Οι ανεξάρτητες Αρχές όπως αυτή του Α.Σ.Ε.Π., απολαμβάνουν διαχειριστικής και οικονομικής, δημοσιονομικής αυτοτέλειας. Σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 2 του εφαρμοστικού Νόμου, ο Πρόεδρος της κάθε Αρχής εισηγείται τον προϋπολογισμό στον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών και είναι διατάκτης των δαπανών.¹⁰⁵
- Σημαντικό βήμα λειτουργικής αυτονομίας και ανεξαρτησίας υπήρξε η απόφαση του νομοθέτη να αναθέσει αποκλειστικά στις ίδιες αρχές την επιλογή του προσωπικού, σύμφωνα με το άρθρο 101 Α παρ. 2 του Συντάγματος.¹⁰⁶

3.1.4 Οι αρμοδιότητες του ΑΣΕΠ

Το έτος του 2004, αποτέλεσε ένα έτος ορόσημο για την ανεξάρτητη αρχή του Α.Σ.Ε.Π., καθώς έκλεισε μία δεκαετία λειτουργίας. Στην ετήσια έκθεση του 2004 «*Ανασκόπηση δεκαετίας 1994-2004*» οι αρμοδιότητες του ΑΣΕΠ, συνοψίστηκαν σε δύο μεγάλες κατηγορίες, τις αποφασιστικές και τις ελεγκτικές, με τις επιμέρους υποκατηγορίες όπως,:

- Στην επιλογή του τακτικού προσωπικού του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα.
- Στον έλεγχο της νομιμότητας των διαδικασιών πρόσληψης προσωπικού με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου (ΣΟΧ) ή της απασχόλησης με σύμβαση μίσθωσης έργου που διεξάγουν φορείς του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα.
- Στην εποπτεία αξιολόγησης του προσωπικού του Δημοσίου και του ευρύτερου δημοσίου τομέα που προβλέπεται στο «*της αναδιάρθρωσης των υπηρεσιών*» και «*της ορθολογικής αξιοποίησης-ανακατανομής του απασχολούμενου προσωπικού*».
- Στην βαθμολογική εξέλιξη και προαγωγή των δημοσίων υπαλλήλων.

Όπως εκτέθηκε παραπάνω το Α.Σ.Ε.Π., ελέγχει την τυπική και ουσιαστική νομιμότητα των πράξεων που υπάγονται στην δικαιοδοσία του. Ο ασκούμενος από το Α.Σ.Ε.Π. διοικητικός έλεγχος νομιμότητας αφορά τις διαδικασίες πρόσληψης α) τακτικού προσωπικού, β) προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, γ) προσωπικού παροδικών ή άλλων εν γένει αναγκών με σύμβαση ορισμένου χρόνου όλων των φορέων του δημοσίου τομέα, τόσο επί των προκηρύξεων πριν δημοσιευθούν όσο και επί των πινάκων διοριστέων, αυτεπαγγέλτως ή

¹⁰⁵ Βλ. *Λαζαράκος Γρηγόρης*, «Ανεξάρτητες Αρχές- Ο ρόλος και η σημασία τους στην ελληνική έννομη τάξη», εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2010, σελ. 77.

¹⁰⁶ Ο.π., σελ. 68-69.

κατ'ένσταση των υποψηφίων. Επίσης έχει αναλάβει και των έλεγχου των νομιμοποιήσεων προσωπικού, δηλαδή της μετατροπής συμβάσεων σε αορίστου χρόνου ή της ένταξης σε συνιστώμενες νέες θέσεις προσωπικού. Στην ελεγκτική αρμοδιότητα του Α.Σ.Ε.Π. συμπεριλήφθηκε και ο έλεγχος της τήρησης τόσο των προϋποθέσεων όσο και της διάρκειας της νόμιμης απασχόλησης συμβασιούχων για την αντιμετώπιση απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών¹⁰⁷ καθώς και των κριτηρίων και διαδικασιών πρόσληψης των.¹⁰⁸ Συγκεκριμένα οι υπηρεσίες και τα νομικά πρόσωπα που υπάγονται στον έλεγχο της ανεξάρτητης αρχής, έχουν την υποχρέωση να κοινοποιούν υποχρεωτικά στο Α.Σ.Ε.Π. τις ανακοινώσεις και τους πίνακες του προσωπικού για την αντιμετώπιση παροδικών αναγκών.¹⁰⁹ Τέλος, στο Α.Σ.Ε.Π. έχει ανατεθεί και ο έλεγχος για την έγκριση πριν την δημοσιοποίηση τους, των ανακοινώσεων πρόσληψης προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, μερικής απασχόλησης, για την κάλυψη αναγκών που αποσκοπούν στην παροχή υπηρεσιών κοινωνικού χαρακτήρα προς τους πολίτες.¹¹⁰

Έπειτα, το Α.Σ.Ε.Π. διαθέτει αποφασιστικές αρμοδιότητες. Ο νομοθέτης το 2009, ανέθεσε στην ανεξάρτητη αρχή του Α.Σ.Ε.Π. την απευθείας διεξαγωγή του συνόλου των διαδικασιών των προσλήψεων στο δημόσιο τομέα, από την έκδοση των προκηρύξεων έως την κατάρτιση των οριστικών πινάκων διοριστέων, χωρίς καμία ανάμιξη των φορέων, με αποτέλεσμα να επανέλθουν σε αυτό οι εξουσίες που του είχαν αφαιρεθεί κατά το παρελθόν με διάφορους Νόμους. Η ανάθεση απευθείας στο Α.Σ.Ε.Π. των προσλήψεων στο δημόσιο τομέα επέλυσε το πρόβλημα των εξαιρέσεων από το σύστημα των προσλήψεων του ΑΣΕΠ «που εισάγονταν με διατάξεις Νόμου οι οποίες εξουσιοδοτούσαν υπουργούς ή άλλους φορείς του δημοσίου τομέα να καθορίζουν ειδικά κριτήρια και διαδικασίες επιλογής ή ακόμη και να περιορίζουν το ΑΣΕΠ σε ένα τυπικό έλεγχο νομιμότητας», προκειμένου να αποφεύγουν τον πλήρη και ουσιαστικό έλεγχο του κατά τις διαδικασίες πλήρωσης θέσεων συγκεκριμένων υπηρεσιών. Η εφαρμογή του Ν. 3812/2009 απαλλάσσει το Α.Σ.Ε.Π. από το δυσάρεστο καθήκον να αρνείται να επικυρώσει τα αποτελέσματα τέτοιων διαδικασιών εκφράζοντας τεκμηριωμένα τις αντιρρήσεις του για τη νομιμότητα τους.¹¹¹

Ο νομοθέτης αποκατέστησε την αποτελεσματικότητα του ρόλου του ΑΣΕΠ στις προσλήψεις του δημοσίου τομέα όπως είχε εννοηθεί στον ιδρυτικό Νόμο Ν.

¹⁰⁷ Βλ. Ν. 2190/1994, άρθρο 20 παρ. 4 και άρθρο 8 παρ. 1β.

¹⁰⁸ Βλ. Ν. 2190/1994, άρθρο 21 και άρθρο 8 παρ. 1γ.

¹⁰⁹ Βλ. Ν. 2190/1994, άρθρο 21 παρ. 15.

¹¹⁰ Βλ. Ν. 3250/2004, (ΦΕΚ 124/Α/7.7.2004), «Μερική Απασχόληση στο Δημόσιο, στους ΟΤΑ και στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου», άρθρο 6 παρ. 2.

¹¹¹ Βλ. *Μαυρομούστακου Ήβη*, «Αξιολόγηση Δημοσίων Υπαλλήλων –Πρόσληψη και υπηρεσιακή εξέλιξη», Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2016, σελ. 43-44.

2190/1994, (γνωστός ως «Νόμος Πεπονή») και μέσω του άρθρου 103 παρ. 7 του Συντάγματος. Φιλοσοφία του οποίου ήταν η δημιουργία μίας ανεξάρτητης αρχής επιφορτισμένης με την ευθύνη της εφαρμογής ενός αμερόληπτου και αξιοκρατικού συστήματος προσλήψεων.

3.1.5 Η προβλεπόμενη διαδικασία διορισμού μέσω ΑΣΕΠ

Το Α.Σ.Ε.Π, μέσω του Ν. 2190/1994 είναι το όργανο το οποίο προκηρύσσει την πλήρωση θέσεων ή πρόσληψη προσωπικού, συγκροτεί τις αρμόδιες επιτροπές και ασκεί όλες τις προβλεπόμενες αρμοδιότητες για την ολοκλήρωση των διαδικασιών των διαγωνισμών ή επιλογών έως και τον καθορισμό των διοριστέων.

Ήδη κατά την συνταγματική Αναθεώρηση του 2001 στο άρθρο 103 του Συντάγματος προστέθηκαν διατάξεις σύμφωνα με τις οποίες *«Η πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά, πλην των περιπτώσεων της παρ .5 του αυτού άρθρου¹¹² γίνεται, είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια και υπάγεται στον έλεγχο ανεξαρτήτου αρχής όπως ορίζει ο Νόμος. Ο Νόμος αυτός δύναται να προβλέπει ειδικές διαδικασίες επιλογής, που περιβάλλονται με αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας ή ειδικές διαδικασίες επιλογής προσωπικού για θέσεις το αντικείμενο των οποίων περιβάλλεται από ειδικές συνταγματικές εγγυήσεις ή προσιδιάζει σε σχέση εντολής».*¹¹³

Έτσι το Α.Σ.Ε.Π. ως ανεξάρτητη αρχή το οποίο υπάγεται καθ' ύλην στον Υπουργό Δημόσιας Διοίκησης και Αποκεντρώσεως, υποβάλλει τον Μάρτιο κάθε έτους έκθεση στον Πρωθυπουργό και τον Πρόεδρο της Βουλής για τις εργασίες του, με γενικές και ειδικές παρατηρήσεις στα αντικείμενα της αρμοδιότητος του και ειδικότερα σχετικά με τον αριθμό των υπαλλήλων, οι οποίοι προσελήφθησαν κατά το τρέχον έτος. Η πλήρωση των θέσεων γίνεται με γραπτό διαγωνισμό τόσο για θέσεις τακτικού προσωπικού όσο και για θέσεις με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου. Η προκήρυξη πληρώσεων θέσεων με διαγωνισμό γίνεται από το Α.Σ.Ε.Π. και περιλαμβάνει:

- Τον αριθμό θέσεων κατά κατηγορίες, κλάδους ή ειδικότητες
- Την κατανομή των θέσεων ανά περιφέρεια
- Τα γενικά και ειδικά προσόντα προσλήψεως
- Τα απαιτούμενα δικαιολογητικά
- Την εξεταστέα ύλη

¹¹² Βλ. Άρθρο 103 παρ. 5 του Συντάγματος *«Με Νόμο μπορεί να εξαιρούνται από την μονιμότητα ανώτατοι διοικητικοί υπάλληλοι που κατέχουν θέσεις εκτός της υπαλληλικής ιεραρχίας, οι διοριζόμενοι απευθείας με βαθμό πρεσβευτικό, οι υπάλληλοι της Προεδρίας της Δημοκρατίας και των γραφείων του Πρωθυπουργού, των Υπουργών και Υφυπουργών».*

¹¹³ Βλ. Παναγόπουλος Θ. «Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο», Ή έκδοση, εκδ. Σταμούλη, Αθήνα 2014, σελ. 53-54.

- Την προθεσμία υποβολής αιτήσεων και τις αρχές στις οποίες υποβάλλονται οι αιτήσεις.

Τον διαγωνισμό διενεργεί κεντρική Επιτροπή, την οποία συγκροτεί το Α.Σ.Ε.Π, από μέλη του, από μόνιμους δημοσίους υπαλλήλους ή από δημοσίους λειτουργούς ή από ανώτερα ή ανώτατα στελέχη των νομικών προσώπων. Οι υποψήφιοι οι οποίοι συγκεντρώνουν την βαθμολογία της καθορισμένης βάσης και άνω κατατάσσονται σε πίνακες επιτυχίας κατά φθίνουσα σειρά βαθμολογίας, με την προσθήκη κάποιων ποσοστών όπως προκύπτει από το άρθρο 8 του Ν. 2190/1994. Για την εγκυρότητα των σχετικών διαδικασιών προϋπόθεση είναι η προηγούμενη προκήρυξη, η οποία πρέπει να δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και μέσω τύπου και μέσω των Μ.Μ.Ε.¹¹⁴

3.1.6 Τα στάδια του διορισμού

❖ Διορισμός του δημοσίου υπαλλήλου

Ο διορισμός του δημοσίου υπαλλήλου θεωρείται μονομερής διοικητικής πράξη η οποία προσβάλλεται με αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας. Ο διορισμός διενεργείται με απόφαση του Υπουργού ή του μονομελούς οργάνου διοικήσεως του Ν.Π.Δ.Δ ή του ΟΤΑ και εάν δεν υπάρχει του Προέδρου του συλλογικού οργάνου διοικήσεως του Νομικού Προσώπου. Οι θέσεις του προσωπικού, το οποίο υπάγεται στις διατάξεις του Υπ.Κ., κατατάσσονται στις εξής κατηγορίες με βάση το άρθρο 76 του Υπ.Κ.:

1. Κατηγορία Ειδικών Θέσεων υπό τα στοιχεία ΕΘ. Στην κατηγορία αυτή είναι οι θέσεις του γενικού γραμματέως Υπουργείου
2. Κατηγορία θέσεων Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης υπό τα στοιχεία ΠΕ. Ως τυπικό προσόν αυτής της κατηγορίας είναι το πτυχίο ή δίπλωμα τμήματος ή σχολής Ανωτάτου Εκπαιδευτικού Ιδρύματος ημεδαπής ή αλλοδαπής.
3. Κατηγορία θέσεων Τεχνολογικής Εκπαίδευσης υπό τα στοιχεία ΤΕ. Για τις θέσεις αυτές τυπικό προσόν διορισμού είναι το πτυχίο ή δίπλωμα σχολής Τεχνολογικού Εκπαιδευτικού Ιδρύματος της ημεδαπής ή αλλοδαπής.
4. Κατηγορία θέσεων Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης υπό τα στοιχεία ΔΕ. Ο απολυτήριος τίτλος ή πτυχίο σχολής δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης ή άλλου ισότιμου σχολείου ή αναγνωρισμένης σχολής τυφλών τηλεφωνητών.
5. Τέλος, η κατηγορία θέσεων Υποχρεωτικής Εκπαίδευσης υπό τα στοιχεία ΥΕ. Τυπικό προσόν διορισμού είναι ο απολυτήριος τίτλος υποχρεωτικής εκπαίδευσης ή κατώτερης τεχνικής σχολής.

¹¹⁴ Βλ. Παναγόπουλος Θ. «Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο», Η' έκδοση, εκδ. Σταμούλη, Αθήνα 2014, σελ. 53-55.

Η πράξη διορισμού πρέπει πριν κοινοποιηθεί στον ενδιαφερόμενο, να δημοσιευθεί σε περίληψη στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, στην οποία πρέπει να περιλαμβάνονται τα παρακάτω στοιχεία: α) Η αρχή, η οποία προέβη στον διορισμό, β) ο αριθμός και η χρονολογία της πράξεως, γ) το πλήρες ονοματεπώνυμο και όνομα πατέρα και μητέρας του διοριζόμενου, δ) ο βαθμός και ο κλάδος της οργανικής θέσεως στην οποία διορίζεται και ε) ο χρόνος στον οποίο ανατρέχει ο διορισμός ή από του οποίου επέρχεται ο τελευταίος. Η δημοσίευση του διορισμού προηγείται της κοινοποίησής, αφού σύμφωνα με το άρθρο 17 παρ. 2 του Υπ.Κ, στο έγγραφο της κοινοποίησής πρέπει να μνημονεύεται ο αριθμός του ΦΕΚ, στο οποίο δημοσιεύθηκε η περίληψη του διορισμού. Ο διορισμός του δ.υ. πρέπει να κοινοποιηθεί το αργότερο σε τριάντα μέρες από την δημοσίευση της περίληψης στο ΦΕΚ, είτε στην κατοικία του ενδιαφερομένου με απόδειξη, είτε στον ίδιο τον διοριζόμενο, είτε σε πρόσωπο που συνοικεί με αυτόν.

Στο έγγραφο της κοινοποίησής του διορισμού ορίζεται προθεσμία τριάντα ακόμη ημερών για να ορκισθεί ο διοριζόμενος και να αναλάβει υπηρεσία. Στην περίπτωση που έχει παραλειφθεί να τεθεί η νέα αυτή προθεσμία των τριάντα ημερών, θεωρείται αυτοδικαίως ταχθείσα και αρχίζει από την κοινοποίηση της πράξης του διορισμού. Εάν παρέλθει άπρακτη η προθεσμία, ο διορισμός θεωρείται ότι κοινοποιήθηκε την τριακοστή ημέρα από την δημοσίευση στο ΦΕΚ. Συνεπώς, η νέα προθεσμία των τριάντα ημερών για την ορκωμοσία και ανάληψη υπηρεσίας από τον δ.υ. προσμετράται από την ημέρα εκείνη. Πρέπει να επισημανθεί πως η κοινοποίηση της πράξεως διορισμού των υπαλλήλων είναι απλή πράξη εκτελέσεως και δεν αποτελεί τύπο καταρτίσεως του διορισμού. Στην περίπτωση του διορισμού των δημοσίων υπαλλήλων των Ν.Π.Δ.Δ., η κοινοποίηση του διορισμού τους γίνεται είτε με έγγραφο του Προέδρου του Δ.Σ. του νομικού προσώπου είτε με έγγραφο του οργάνου που εξέδωσε την πράξη.

Κατά το στάδιο διορισμού ο διοριζόμενος κατατάσσεται με βάση την κατηγορία εκπαίδευσης τους σε ανάλογους βαθμούς. Έτσι, οι θέσεις των κατηγοριών ΠΕ, ΤΕ και ΔΕ κατατάσσονται στους βαθμούς Δ' και Γ' και Β' και Α', από τους οποίους κατώτερος είναι ο Δ' και ανώτερος ο Α'. Καταληκτικός βαθμός για του ΠΕ είναι αυτός του Γενικού Διευθυντή, ενώ για την κατηγορία των ΤΕ καταληκτικός βαθμός είναι αυτός του Διευθυντή.¹¹⁵

Βαθμός εισαγωγής και εξέλιξης των δημοσίων υπαλλήλων	Α'
	Β'
	Γ'
	Δ'

¹¹⁵ Βλ. Σπηλιωτόπουλος Ε., Χρυσανθάκης Χ., «Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου», 9^η έκδοση, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2017, σελ. 43.

❖ **Ορκωμοσία-Ανάληψη Υπηρεσίας.**

Η δημοσιοϋπαλληλική σχέση ολοκληρώνεται μέσω της ορκωμοσίας, με την οποία εκδηλώνεται και η αποδοχή εκ μέρους του πρωτοδιοριζόμενου δημοσίου υπαλλήλου. Η σημασία της δεν είναι μόνο νομική αλλά και ηθική. Νομική, διότι αν ο αποκτήσας την δημοσιοϋπαλληλική ιδιότητα δύναται να αποκρούσει μέσω της μη ορκωμοσίας του τον διορισμό του, εφόσον παραλείψει να δώσει τον όρκο του ή ό,τι αντ' αυτού προβλέπει ο Νόμος, εντός της νόμιμης προθεσμίας. Η ηθική σημασία αποδίδεται στην ορκωμοσία καθώς δημιουργείται ηθικός δεσμός του δ.υ. με την υπηρεσία. Ο δημόσιος υπάλληλος αναλαμβάνει την ηθική υποχρέωση να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του απέναντι στην υπηρεσία και στο Κράτος.¹¹⁶

Πριν την ορκωμοσία δεν επιτρέπεται η ανάληψη καθηκόντων στην δημόσια υπηρεσία, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι οι πράξεις του δημοσίου υπαλλήλου πριν την ορκωμοσία του, είναι άκυρες. Αυτό ισχύει γιατί υφίσταται ήδη την ιδιότητα του δ.υ, κατά συνέπεια διώκεται πειθαρχικά για αδικήματα, τα οποία συνέβησαν πριν την ορκωμοσία.

❖ **Ανάκληση Διορισμού**

Εάν ο διορισθείς δεν αποδεχθεί ρητά ή σιωπηρά τον διορισμό του ή δεν εκπληρώσει άλλες τυχόν από το Νόμο πρόσθετες υποχρεώσεις του, όπως η κατάθεση εγγυοδοσίας εκ μέρους του δ.υ., εφόσον υφίσταται υποχρέωση, ο δημοσιευθείς διορισμός ανακαλείται.¹¹⁷ Επίσης, ο διορισμός ανακαλείται εφόσον έγινε κατά παράβαση του Νόμου, μέσα σε ένα εύλογο χρονικό διάστημα, το οποίο δεν πρέπει να είναι μεγαλύτερο των δύο ετών για υπάλληλο που διορίστηκε μέσω διαγωνισμού. Όταν η πράξη διορισμού ακυρώνεται δικαστικώς δεν ισχύει το όριο της διετίας.

Υπάρχει δε, η περίπτωση ο διορισμός αυτός να ανακληθεί και μετά την πάροδο της διετίας, εάν ο διορισθείς προκάλεσε δολίως ή υποβοήθησε στην διάπραξη παρανομίας ή εάν ο διορισμός έγινε παρά την έλλειψη προσόντος ή την ύπαρξη κωλύματος. Σε αυτή την περίπτωση η Διοίκηση έχει την ευχέρεια είτε να ανακαλέσει το διορισμό, με απόκλιση την επάνοδο στην δημόσια θέση ή τον εκ νέου διορισμό πριν την παρέλευση της πενταετίας. Είτε να εγείρει κατά του διορισθέντος πειθαρχική δίωξη, με ενδεχόμενο την οριστική παύση, χωρίς την δυνατότητα ανάκλησης του διορισμού. Ο δημόσιος υπάλληλος του οποίου ανεκλήθη ο διορισμός, δεν παύει να υπέχει ευθύνες για τον χρόνο κατά τον οποίο εκτέλεσε τα καθήκοντά του.

¹¹⁶ Βλ. Σύμφωνα με το άρθρο 19 του Υπ.Κ. (Ν. 3528/2007).

¹¹⁷ Βλ. Σύμφωνα με το άρθρο 20 του Υπ.Κ. (Ν. 3528/2007).

❖ Αποδοχή διορισμού

Η ενεργός αποδοχή του δ.υ. εκδηλώνεται με την ορκωμοσία, ενώ η δημοσιούπαλληλική σχέση καταρτίζεται με τον διορισμό και την αποδοχή από τον διοριζόμενο. Ανάλυση της υπηρεσίας δεν επιτρέπεται κατά κανόνα πριν από την δόση του όρκου. Ο όρκος δίνεται ενώπιον του οργάνου που εξέδωσε το έγγραφο διορισμού ή ενώπιον του οργάνου, τα οποία ορίστηκαν στο έγγραφο διορισμού. Ο Υπ.Κ. προβλέπει όρκο για τους Έλληνες πολίτες, για τους αλλοδαπούς, κυρίως των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και γι' αυτούς που δεν πρεσβεύουν κάποια θρησκεία ή η θρησκεία τους δεν επιτρέπει την απόδοση του όρκου. Η επιβεβαίωση της γενόμενης ορκωμοσίας προκύπτει από το πρωτόκολλο ορκοδοσίας, υπογραφόμενο από τον ορκιζόμενο και από το όργανο ενώπιον του οποίου εδόθη.

Όσον αφορά την ανάληψη των καθηκόντων, η ίδια πιστοποιείται με έκθεση, η οποία υπογράφεται από τον προϊστάμενο της οικείας υπηρεσίας και τον δημόσιο υπάλληλο. Αυτή η έκθεση πρέπει να έχει αριθμό πρωτοκόλλου και χρονολογία. Εφόσον η ανάληψη υπηρεσίας γίνει εντός του μηνός που προβλέπεται, από την κοινοποίηση της πράξης διορισμού, η χρονολογία δημοσίευσης στο ΦΕΚ αποτελεί την αφετηρία του υπολογισμού της υπηρεσίας. Σε διαφορετική περίπτωση ως αφετηρία λαμβάνεται η χρονολογία της πράξης ανάληψης υπηρεσίας.

❖ Τοποθέτηση

Η τοποθέτηση των δημοσίων υπαλλήλων οι οποίοι διορίζονται, γίνεται με απόφαση του οικείου υπουργού ή του ανωτάτου μονομελούς οργάνου διοικήσεως του Ν.Π.Δ.Δ. και στην περίπτωση έλλειψής του, από τον Πρόεδρο του συλλογικού οργάνου διοικήσεως του Νομικού Προσώπου.¹¹⁸

❖ Αναδιορισμός

Ο αναδιορισμός επιτρέπεται για τον υπάλληλο, ο οποίος απολύθηκε λόγω σωματικής ή πνευματικής ανικανότητας εντός μίας πενταετίας από την απόλυση του με την προϋπόθεση α) να είχε τουλάχιστον τριετή ευδόκιμη υπηρεσία μονίμου υπαλλήλου, β) αν υπέβαλε αίτηση αναδιορισμού εντός αποκλειστικής προθεσμίας 5 ετών από την απόλυση και γ) αν είχε όλα τα τυπικά προσόντα εκτός από την ηλικία, τα οποία απαιτούνται για την κάλυψη της θέσεως κατά τον χρόνο του αναδιορισμού.

¹¹⁸ Βλ. Παναγόπουλος Θ. «Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο» Ή έκδοση, εκδ. Σταμούλη, Αθήνα 2014, σελ. 64.

Υπό αυτές τις προϋποθέσεις ο αναδιορισμός διενεργείται, χωρίς διαγωνισμό σε ομοιόβαθμη κενή θέση στον ίδιο κλάδο. Για να γίνει το παραπάνω θα πρέπει να έχει προηγηθεί διαπίστωση από την οικεία υγειονομική επιτροπή ότι αποκαταστάθηκε η ψυχική ή πνευματική υγεία, με αποτέλεσμα να υφίσταται ικανότητα ακώλυτης άσκησης καθηκόντων του υπαλλήλου στο μέλλον. Οι διατάξεις των άρθρων 16-20, οι οποίες αναφέρονται στον διορισμό ισχύουν και στις περιπτώσεις του αναδιορισμού.¹¹⁹

3.2 Η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης

3.2.1 Ο ιδρυτικός Νόμος της Ε.Σ.Δ.Δ.Α. και το γαλλικό πρότυπο της ΕΝΑ

Κατά την περίοδο της μεταπολίτευσης υπήρξε ανάγκη επιτακτικής φύσης αυτή της στελέχωσης της Ελληνικής Διοίκησης από διοικητικά ικανά και άρτια καταρτισμένα στελέχη. Διότι, την εποχή εκείνη η έννοια του εκδημοκρατισμού πήρε λαϊκιστική πορεία με συνέπεια την ισοπέδωση κάθε ιεραρχικής διαφοροποίησης στην διοίκηση. Στόχος ήταν η δημιουργία μίας σχολής κατάρτισης υποψηφίων δημοσίων υπαλλήλων και όχι μία σχολή επιμόρφωσης, καθώς το αρνητικό στοιχείο του τελευταίου θεσμού ήταν η εξάρτηση της προαγωγής των δημοσίων υπαλλήλων σε ανώτερους βαθμούς, από την επιμόρφωση σε αυτόν.¹²⁰

Έτσι με τον Ν. 1388/1983 και με το άρθρο 1 παρ. 1, αρχικά, συστήθηκε ως αυτοτελές Ν.Π.Δ.Δ. το «Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης», το οποίο αργότερα μετονομάστηκε με το άρθρο 1 παρ. 1 του Ν. 3200/2003 σε «Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης» (Ε.Κ.Δ.Δ.Α.) και αποτελείται από τρεις εκπαιδευτικές μονάδες: α) την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης (Ε.Σ.Δ.Δ.), β) την Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Σ.Τ.Α.), γ) το Ινστιτούτο Επιμόρφωσης (ΙΝ.ΕΠ). Κύριοι λόγοι συστάσεως του Ε.Κ.Δ.Δ.Α. αποτελούν η αναβάθμιση των δομών κατάρτισης και εκπαίδευσης των στελεχών του δημοσίου τομέα και η αποτελεσματικότερη απόδοσή τους, καθώς και η προσαρμογή τους στις νέες ανάγκες της δημόσιας διοίκησης. Η Ε.Σ.Δ.Δ. κατά την διάρκεια της σύστασης της είχε ως πρότυπο την γαλλική ΕΝΑ (Ecole Nationale d'Administration), η οποία από το 1947 αποτέλεσε ένα από τα Μεγάλα Σώματα της Διοίκησης.¹²¹

3.2.2 Η αποστολή της Ε.Σ.Δ.Δ.Α.

Κύρια αποστολή του αποτελεί: α) η επαγγελματική κατάρτιση, εκπαίδευση και επιμόρφωση του προσωπικού της κεντρικής και περιφερειακής διοίκησης, της τοπικής αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, των Ν.Π.Δ.Δ., των Ν.Π.Ι.Δ. και των επιχειρήσεων των οποίων την διοίκηση ορίζει άμεσα, ή έμμεσα το Δημόσιο με

¹¹⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 21 παρ. 4 του Υπ.Κ. (Ν. 3528/2010).

¹²⁰ Βλ. Κτιστάκη Στ. «Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2014, σελ. 105.

¹²¹ Ο.π., σελ. 106.

διοικητική πράξη, ή ως μέτοχος και των επιχειρήσεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, β) η επιμόρφωση των αιρετών οργάνων των Οργανισμών Τοπικής αυτοδιοίκησης, γ) η δημιουργία στελεχών για τη δημόσια διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, δ) η παροχή πορισμάτων ερευνών και συμπερασμάτων μελετών στον Υπουργό Εσωτερικών, για την χάραξη στρατηγικής για την ανάπτυξη ανθρωπίνου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης και την εισαγωγή οργανωτικών αλλαγών σε αυτήν ε) η συμβολή στον διαρκή εκσυγχρονισμό της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, μέσω της έρευνας των διαδικασιών και της δομής των φορέων του ευρύτερου δημοσίου τομέα και της εκπόνησης μελετών και μεταρρυθμιστικών σχεδίων, ζ) η θέσπιση του ατομικού δελτίου κατάρτισης των υπαλλήλων για την παρακολούθηση του επιμορφωτικού ιστορικού τους σε ατομικό επίπεδο, η) η υποστήριξη μετά από αίτημα της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Διοίκησης, του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, των διαγωνισμών ποιότητας μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών που διεξάγει το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και των διαγωνισμών ποιότητας μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών που διεξάγει το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.¹²²

Έτσι, στα πλαίσια του Ε.Κ.Δ.Δ.Α., η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης (Ε.Σ.Δ.Δ.) έχει ως κύρια αρμοδιότητα τη δημιουργία στελεχών που θα υπηρετήσουν στην κεντρική και την αποκεντρωμένη διοίκηση της Χώρας. Ενώ η Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Σ.Τ.Α.), έχει ως κύρια αρμοδιότητα της δημιουργία στελεχών για τους Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού και τα όργανα διοίκησης των νομικών προσώπων που ιδρύονται από αυτούς, καθώς επίσης για τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και τις κεντρικές υπηρεσίες που έχουν αρμοδιότητα στους τομείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, της πολιτικής προστασίας και της μεταναστευτικής πολιτικής.

3.2.3. Η εισαγωγή στο Ε.Κ.Δ.Δ.Α. μέσω διαγωνισμού και η μορφή του

Η εισαγωγή των σπουδαστών στο Ε.Κ.Δ.Δ.Α. γίνεται κάθε φορά με ετήσιο γραπτό διαγωνισμό, κατόπιν αποφάσεως του Υπουργού Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης που εκδίδεται ύστερα από γνωμοδότηση του Δ.Σ. του Ε.Κ.Δ.Δ.Α. και δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Εξαιρούνται από τον διαγωνισμό του Ε.Κ.Δ.Δ.Α. οι διατάξεις του Ν. 2190/1994 που αφορούν τη στελέχωση των υπηρεσιών του ευρύτερου δημόσιου τομέα μέσω διαδικασιών που ελέγχονται από το Α.Σ.Ε.Π. Ο αριθμός των εισακτέων στην Σχολή κάθε φορά, δεν

¹²² Βλ. Μπαμπαλιούτας Α. «Το Σύγχρονο Θεσμικό Πλαίσιο της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης» Τόμος Α, Β' έκδοση, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2018, σελ. 362-363.

μπορεί να υπερβεί τους 200. Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, καθορίζονται οι θέσεις των υπηρεσιών, στις οποίες διορίζονται οι απόφοιτοι των Τμημάτων. Αρμόδιο όργανο για διενέργεια του εισαγωγικού διαγωνισμού είναι η Κεντρική Επιτροπή Εξετάσεων (Κ.Ε.Ε.) η οποία αποτελείται:¹²³

- i. Από δύο Λειτουργούς του Ν.Σ.Κ, εκ των οποίων ο αρχαιότερος ασκεί τα καθήκοντα Προέδρου
 - ii. Τον Πρόεδρο του Ε.Κ.Δ.Δ.Α.
 - iii. Τον Διευθυντή της Ε.Σ.Δ.Δ.Α
 - iv. Έναν εκπρόσωπο του Υπουργού Εσωτερικών
 - v. Έναν εκπρόσωπο του ΑΣΕΠ
 - vi. Έναν εκπρόσωπο του Συνηγόρου του Πολίτη
 - vii. Έναν εκπρόσωπο της ΑΔΕΔΥ
 - viii. Επτά ειδικούς επιστήμονες με υψηλό κύρος στα γνωστικά πεδία της διοικητικής, πολιτικής, οικονομικής και νομικής επιστήμης και των κοινωνικών επιστημών, με τους αναπληρωτές τους
 - ix. Δύο ειδικούς εισηγητές επί θεμάτων διαδικασίας
- Επίσης, μέσω της υπουργικής πράξης ορίζεται ο υπάλληλος του Ε.Κ.Δ.Δ.Α., που θα ασκεί καθήκοντα Γραμματέα της Επιτροπής. Τα μέλη που μετέχουν στην Κεντρική Επιτροπή Εξετάσεων, σε περίπτωση απουσίας, ή κωλύματος, αναπληρώνονται από τους νόμιμους αναπληρωτές τους.

Οι διαγωνισμοί για την εισαγωγή στην Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης διενεργούνται σε δύο στάδια, στο προκαταρκτικό και στο τελικό στάδιο. Το προκαταρκτικό στάδιο εξέτασης περιλαμβάνει την γραπτή εξέταση των υποψηφίων σε τρία μαθήματα, αυτό της «Οργάνωσης και λειτουργίας του Κράτους» της «Μικροοικονομικής-Μακροοικονομικής και Δημόσιας Οικονομικής» και σε αυτό των «Γνώσεων και Δεξιοτήτων». Μετά τον διαγωνισμό τα αποτελέσματα παρουσιάζονται σε ενιαίο πίνακα με φθίνουσα σειρά βαθμολογίας. Το τελικό στάδιο περιλαμβάνει δύο επιμέρους στάδια. Αρχικά ήταν η υποχρεωτική γραπτή δοκιμασία στο γνωστικό πεδίο της «Δημόσιας Διοίκησης» και κατά την παρούσα χρονική περίοδο στο δεύτερο στάδιο αυτό της παρουσίας από τον υποψήφιο, σε Πενταμελή Εξεταστική Επιτροπή, ενός φακέλου με οποιοδήποτε επίκαιρο θέμα ή πρόβλημα σχετικό με το γνωστικό πεδίο, το οποίο έχει επιλέξει ο υποψήφιος από τους πίνακες γνωστικών πεδίων που περιλαμβάνονται στην προκήρυξη του εισαγωγικού διαγωνισμού. Τα γνωστικά πεδία αφορούν ζητήματα όπως το Κράτος και η

¹²³ Βλ. Μπαμπαλιούτας Α. «Το Σύγχρονο Θεσμικό Πλαίσιο της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης» Τόμος Α, Β' έκδοση, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2018, σελ. 364.

λειτουργία του, οι διεθνείς οικονομικές σχέσεις η ελληνική και ευρωπαϊκή οικονομία, το περιβάλλον, ο τύπος και τα Μ.Μ.Ε., οι εργασιακές σχέσεις, οι θεσμοί της κοινωνίας και ο πολιτισμός. Η εξέταση αυτή έχει στόχο τη διακρίβωση της ικανότητας του υποψηφίου να διαχειριστεί καταστάσεις εντός ορισμένου χρόνου και της αναλυτικής και συνθετικής ικανότητας του.¹²⁴

Οι εισαγόμενοι στην Σχολή οφείλουν μετά την ανακοίνωση των αποτελεσμάτων να υποβάλουν γραπτή δήλωση, με την οποία προσδιορίζουν με σειρά προτεραιότητας των Τμημάτων που επιθυμούν να ακολουθήσουν. Η κατανομή στα Τμήματα γίνεται με βάση την σειρά επιτυχίας στον εισαγωγικό διαγωνισμό και τη δήλωση προτιμήσεων των υποψηφίων. Οι εισαγόμενοι στην Ε.Σ.Δ.Δ.Α., αν έχουν την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου, ή του υπαλλήλου Ν.Π.Δ.Δ., ή του υπαλλήλου Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τη διατηρούν. Η παρακολούθηση των σπουδών θεωρείται αυτόματα, από την εισαγωγή μέχρι την αποφοίτηση τους, ως απόσπαση.¹²⁵ Στην περίπτωση δε, που δεν έχουν υπαλληλική ιδιότητα, λογίζονται από την εισαγωγή τους ως δόκιμοι δημόσιοι υπάλληλοι, με όλα τα σχετικά καθήκοντα, περιορισμούς και δικαιώματα και κατ'αυτόν τον τρόπο δημιουργείται μία «πλασματική» υπαλληλική σχέση καθώς οι εκπαιδευόμενοι έχουν όλα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις ενός δοκίμου δημοσίου υπαλλήλου, χωρίς να έχουν αναλάβει υπηρεσία και χωρίς να έχουν ορκισθεί. Οι αποδοχές τους ορίζονται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών. Οι φοιτώντες στην Ε.Σ.Δ.Δ.Α, σε περίπτωση διακοπής των σπουδών τους, υποχρεούνται να επιστρέψουν τους μισθούς που έλαβαν.

Οι εξερχόμενοι από την Σχολή διορίζονται σε θέσεις για τις οποίες συγκεντρώνουν όλα τα νόμιμα προσόντα κατά την σειρά της επιτυχίας τους στον πίνακα του Τμήματος που ακολούθησαν με βαθμό Β'.¹²⁶

3.2.4 Η συμβολή του ΙΝ.ΕΠ. στην επιμόρφωση των στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης

Παράλληλα, σημαντικό ρόλο παίζει και η επιμόρφωση των στελεχών του ευρύτερου δημοσίου τομέα και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, στα πλαίσια του Ινστιτούτου Επιμόρφωσης που λειτουργεί στο Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης

¹²⁴ Βλ. Μπαμπαλιούτας Α. «Το Σύγχρονο Θεσμικό Πλαίσιο της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης» Τόμος Α, Β' έκδοση, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2018, σελ. 367.

¹²⁵ Απόσπαση είναι η προσωρινή, για ορισμένο χρονικό διάστημα απομάκρυνση του υπαλλήλου από την υπηρεσιακή μονάδα, στην οποία ανήκει η οργανική θέση που κατέχει και στην οποία έχει τοποθετηθεί ή μετατεθεί, και η ανάθεση σε αυτόν καθηκόντων σε άλλη υπηρεσιακή μονάδα. Ο υπάλληλος εξακολουθεί να ανήκει στην υπηρεσιακή μονάδα από την οποία έχει αποσπαστεί.

Βλ. Σπηλιωτόπουλος Ε, Χρυσανθάκης Χ., «Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου», 9^η Έκδοση, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2017, σελ. 75.

¹²⁶ Ο.π., σελ. 368-369.

και Αυτοδιοίκησης. Το Ινστιτούτο Επιμόρφωσης (ΙΝ.ΕΠ.) έχει ως αποστολή την ενημέρωση και ειδική επιμόρφωση των υπαλλήλων του ευρύτερου δημόσιου τομέα, των δημοσίων λειτουργών και των αιρετών οργάνων των Ο.Τ.Α. α΄ και β΄ βαθμού. Αποτελεί φορέα επαγγελματικής κατάρτισης και επιμόρφωσης υπαλλήλων και στελεχών της δημόσιας διοίκησης, χωρίς την χορήγηση τίτλου σπουδών. Η κατάρτιση και η επιμόρφωση που παρέχεται από το ΙΝ.ΕΠ. είναι ανεξάρτητη από την προπτυχιακή ή μεταπτυχιακή εκπαίδευση που παρέχουν τα ιδρύματα ανώτατης εκπαίδευσης του πανεπιστημιακού ή τεχνολογικού τομέα. Το ΙΝ.ΕΠ. παρέχει πιστοποίηση στα Προγράμματα Επιμόρφωσης δημοσίων υπαλλήλων. Μπορεί να συνεργάζεται με δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς της ημεδαπής ή αλλοδαπής που έχουν πιστοποιηθεί, είτε από το Ε.Κ.Δ.Δ.Α., είτε με βάση κλαδικά, εθνικά ή διεθνή συστήματα πιστοποίησης. Η επιμόρφωση των υπαλλήλων μπορεί να γίνεται συγχρόνως, ή διαδοχικά σε διάφορους τόπους, στην περιφέρεια, μέσω των Περιφερειακών Ινστιτούτων Επιμόρφωσης (Π.ΙΝ.ΕΠ.), ή στο Κέντρο και να ποικίλει ανάλογα με το περιεχόμενο του Κλάδου, στον οποίο υπηρετεί ο υπάλληλος.

Η επιμόρφωση αποσκοπεί, στην ενίσχυση της Δημόσιας Διοίκησης από ικανά και εξειδικευμένα στελέχη καθώς και στην αναβάθμιση των προσφερόμενων υπηρεσιών. Έτσι, επέρχεται η βελτίωση στις διοικητικές δομές, στις σχέσεις διοίκησης-πολίτη και μειώνοντας στο ελάχιστο, φαινόμενα γραφειοκρατικών δομών διοίκησης, με κυριότερο σκοπό την επίτευξη αειφόρου οικονομικής ανάπτυξης σε όλους τους παραγωγικούς τομείς της Ελληνικής Περιφέρειας.

Τέλος, πρέπει να γίνει αναφορά πως στα πλαίσια των ευέλικτων μορφών απασχόλησης, ο ευρύτερος δημόσιος τομέας μπορεί να στελεχώνεται μέσω Εταιρειών Προσωρινής Απασχόλησης (Ε.Π.Α.), οι οποίες θεσπίστηκαν στην Ελλάδα με τον Ν. 2956/2001. Σύμφωνα με τις διατάξεις της ισχύουσας νομοθεσίας, (άρθρο 1 του Ν. 4093/2012), οι οποίες ψηφίστηκαν στα πλαίσια των Μνημονίων, οι Ε.Π.Α. είναι Ανώνυμες Εταιρείες με αποκλειστικό αντικείμενο τη διάθεση προσωπικού σε άλλους (έμμεσους) εργοδότες, το οποίο προσλαμβάνουν οι ίδιες και με το οποίο συνδέονται με σύμβαση εργασίας ορισμένου ή αορίστου χρόνου υπό συγκεκριμένους όρους και προϋποθέσεις. Επίσης ένας άλλος φορέας που προωθεί την απασχόληση είναι ο Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (Ο.Α.Ε.Δ.). Σκοπός του Ο.Α.Ε.Δ. είναι η προώθηση της απασχόλησης και της επαγγελματικής κατάρτισης ανέργων και εργαζομένων. Σε αυτά τα πλαίσια ενεργειών, καταρτίζει προγράμματα απόκτησης εργασιακής εμπειρίας και απασχόλησης (stage) με ορισμένη διάρκεια, προσφέροντας έτσι εργατικό δυναμικό τόσο στο δημόσιο όσο και σε ιδιωτικές επιχειρήσεις.

4^ο Κεφάλαιο

«Η μετάβαση από την γραφειοκρατία στο Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ και η παρουσία του νεοφιλελευθερισμού μέσω της επιβολής των Μνημονίων»

Εισαγωγή

Το παρόν κεφάλαιο αποτελεί ένα εισαγωγικό εγχείρημα προς παρουσίαση της μετάβασης από τον θεσμό της γραφειοκρατίας στο νέο δημόσιο μάνατζμεντ. Η έννοια του νέου δημόσιου μάνατζμεντ εισήχθη στην ελληνική δημόσια διοίκηση μέσω της ένταξης της στην Ε.Ε., με σκοπό την διοικητική μεταρρύθμιση και την αναγωγή του ανθρώπινου παράγοντα σε βασικό συντελεστή της βελτίωσης της διοικητικής λειτουργίας και της θετικής ανταπόκρισης στις αυξανόμενες προκλήσεις στο εσωτερικό αλλά και διεθνές πεδίο. Ωστόσο η οικονομική κρίση, έφερε αλλαγές, οι οποίες προσανατολίζονται στον νεοφιλελευθερισμό με την συρρίκνωση του δημόσιου τομέα, θέτοντας νέα δεδομένα.

4.1 Η παρουσίαση της εξέλιξης από την ίδρυση των Κοινοτήτων έως την Ευρωπαϊκή Ένωση

4.1.1 Η ίδρυση των τριών Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ως απαρχή της Ε.Ε.

Οι τρεις Ευρωπαϊκές Κοινότητες ιδρύθηκαν ως μία από τις πολλές προσπάθειες για διακρατική συνεργασία, συμφιλίωση και διαφύλαξη της ειρήνης στη μεταπολεμική Ευρώπη. Τα πρότυπα, που χαρακτήριζαν την έναρξη της συγκεκριμένης διαδικασίας της ευρωπαϊκής ενοποίησης εμφάνιζαν δύο κύρια στοιχεία. Καταρχήν απέκλειαν άνευ ετέρου την ενοποίηση δια της βίας, δεν επρόκειτο να εξαλείψουν τις διαφορές των εθνών ή των λαών, αλλά αντίθετα να τις διατηρήσουν, αξιοποιώντας τις. Κατά δεύτερο λόγο αποτελούσαν στην αρχική τους μορφή προϊόν κινήσεων πρωτίστως της ίδιας της κοινωνίας των πολιτών.¹²⁷

Την πατρότητα της ιδέας για την συγκεκριμένη μορφή «κοινοτικής» συνεργασίας των ευρωπαϊκών κρατών είχε ο Γάλλος πολιτικός Jean Monnet. Ο Γάλλος τότε υπουργός Εξωτερικών, Robert Schuman, την παρουσίασε δημόσια στις 9 Μαΐου 1950, καλώντας με ανοικτή πρόσκληση όλα τα ευρωπαϊκά κράτη να την εξετάσουν. Στην πρόσκληση του Robert Schuman ανταποκρίθηκαν αμέσως άλλα πέντε ευρωπαϊκά κράτη, το Βέλγιο, οι Κάτω Χώρες, το Λουξεμβούργο, η Ιταλία και η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, τα οποία μαζί με τη Γαλλία συνήλθαν σε διακυβερνητική σύνοδο κορυφής, προκειμένου να επεξεργασθούν το κείμενο μίας

¹²⁷ Βλ. Σαχπεκίδου Ρ. Ευγενία «Ευρωπαϊκό Δίκαιο», Β' έκδοση, Εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013, σελ. 15-16.

διεθνούς συνθήκης σχετικά με την από κοινού διαχείριση του άνθρακα και του χάλυβα.

Η παλαιότερη από τις ιδρυτικές Συνθήκες των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, η Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ), υπογράφηκε από τα έξι ανωτέρω κράτη στις 18.04.1951 στο Παρίσι και αφού κυρώθηκε σύμφωνα με τα εθνικά συνταγματικά δίκαια των συμβαλλόμενων μελών, τέθηκε σε ισχύ στις 25.07.1952. Με τη Συνθήκη της ΕΚΑΧ, δημιουργήθηκε από τα έξι ιδρυτικά κράτη ένας νέος διεθνής οργανισμός, μία Κοινότητα, με αποκλειστική αρμοδιότητα να θέσει υπό υπερεθνική διαχείριση των έξι κρατών δύο τομείς ύψιστου οικονομικού αλλά και ευρύτερου πολιτικού-στρατιωτικού ενδιαφέροντος, την εξόρυξη του άνθρακα και την παραγωγή του χάλυβα.

Με αφορμή ένα υπόμνημα των κρατών της BENELUX, με κύρια ιδέα την ενοποίηση των εθνικών οικονομιών των κρατών μελών σε μία ενιαία αγορά, στις 25.03.1957, στην Ρώμη υπεγράφησαν δύο νεότερες διεθνείς συνθήκες. Η πρώτη εξ αυτών ήταν η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ), η οποία είχε ως στόχο την δημιουργία μίας κοινής αγοράς και την ελεύθερη κυκλοφορία εντός αυτής όλων των συντελεστών παραγωγής, δηλαδή των εμπορευμάτων, των προσώπων, των κεφαλαίων και των υπηρεσιών. Ως απώτερος στόχος αυτής ήταν η σταθερή βελτίωση των όρων διαβίωσης και απασχόλησης των λαών της Κοινότητας. Η άλλη Συνθήκη ήταν αυτή της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ) με πιο περιορισμένο αντικείμενο δράσης, την ανάπτυξη και ανανέωση παραγωγής της πυρηνικής ενέργειας, όπως και την ανάπτυξη της σχετικής βιομηχανίας.¹²⁸

Η ίδρυση και η λειτουργία των τριών Κοινοτήτων ήταν η αφετηρία διαφόρων διεργασιών στην ευρωπαϊκή ήπειρο. Τα πρώτα θετικά επιτεύγματα των Κοινοτήτων προκάλεσαν το θαυμασμό των υπολοίπων ευρωπαϊκών κρατών. Βαθμιαία διαμορφώθηκε μία τάση συνεργασίας με τις Κοινότητες και τα υπόλοιπα ευρωπαϊκά κράτη άρχισαν να ζητούν το ένα μετά το άλλο την ένταξη. Από τις Κοινότητες των έξι κρατών μελών μετατράπηκαν σταδιακά σε μία Ένωση με 28,¹²⁹ αυτή την στιγμή, κράτη μέλη. Όσον αφορά τη περίπτωση του Ηνωμένου Βασιλείου, στις 23 Ιουνίου του 2016, οι πολίτες του ψήφισαν υπέρ της αποχώρησης της χώρας από την Ε.Ε. (Brexit). Ενώ στις 29 Μαρτίου του 2017 το Ηνωμένο Βασίλειο ανακοίνωσε επίσημα στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για την πρόθεση του να αποχωρήσει από την Ε.Ε. ενεργοποιώντας το άρθρο 50 της Συνθήκης της Λισαβόνας. Προς το παρόν το

¹²⁸ Βλ. Σαχπεκίδου Ρ. Ευγενία «Ευρωπαϊκό Δίκαιο», Β' έκδοση, Εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013, σελ. 17-19.

¹²⁹ Κατά σειρά προσχώρησης τα 28 Κράτη-Μέλη της Ε.Ε είναι τα εξής: Βέλγιο, Γαλλία, Γερμανία, Ιταλία, Κάτω Χώρες, Λουξεμβούργο, Δανία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ιρλανδία, Ελλάδα, Ισπανία, Πορτογαλία, Αυστρία, Σουηδία, Φιλανδία, Εσθονία, Κύπρος, Λετονία, Λιθουανία, Μάλτα, Ουγγαρία, Πολωνία, Σλοβακία, Σλοβενία, Τσεχία, Βουλγαρία, Ρουμανία, Κροατία.

Ηνωμένο Βασίλειο εξακολουθεί να είναι μέλος της Ε.Ε. με όλα τα σχετικά δικαιώματα και τις υποχρεώσεις.¹³⁰

4.1.2 Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Συνθήκη του Μάαστριχτ)

Σταθμό στην πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης απετέλεσε η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Μετά από ένα χρόνο εντατικών διαπραγματεύσεων των 12 τότε κρατών μελών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων,¹³¹ έγινε δυνατή η υπογραφή την 7.2.1992, της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση στην πόλη Μάαστριχτ της Ολλανδίας.

Με την συνθήκη αυτή δημιουργήθηκε η Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία εδραζόταν σε τρεις πυλώνες και είχε ως αποστολή «να οργανώσει συνεκτικά και αλληλέγγυα τις σχέσεις μεταξύ των κρατών μελών και των λαών τους». Ο πρώτος ήταν ο πυλώνας των Κοινοτήτων, όπου κυριαρχούσε η υπερεθνικότητα, ο δεύτερος ήταν ο πυλώνας της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) και ο τρίτος ήταν ο πυλώνας των Εσωτερικών Υποθέσεων. Η Ε.Ε. οριζόταν ως η κοινή στέγη της υπερεθνικής συνεργασίας που λάμβανε χώρα στα πλαίσια των Κοινοτήτων και είχε κατά βάση οικονομικό προσανατολισμό (πρώτος πυλώνας) και της διακυβερνητικής συνεργασίας σε θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας (δεύτερος πυλώνας), όπως επίσης σε θέματα εσωτερικών υποθέσεων (τρίτος πυλώνας).

Εκτός από την δημιουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η συνθήκη του Μάαστριχτ επέφερε σπουδαίες αλλαγές και στην Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) μετονομάστηκε σε Ευρωπαϊκή Κοινότητα (ΕΚ) για να δηλωθεί ευκρινέστερα, ότι οι στόχοι της υπερβαίνουν τα στενά όρια της οικονομίας. Η σημαντικότερη αλλαγή αναφέρεται στην Οικονομική Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ), μέσω της οποίας εισήχθη το ενιαίο νόμισμα, που ήταν ο κύριος στόχος της Ε.Ε. Υπήρξαν κι άλλες αλλαγές, οι οποίες αναφερόταν στην λειτουργία των οργάνων, σε νέες αρμοδιότητες και στην Εισαγωγή του θεσμού της Ευρωπαϊκής Ιθαγένειας.¹³²

4.1.3 Η Συνθήκη του Άμστερνταμ- τροποποιητική Συνθήκη

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ η οποία υπεγράφη στις 17.6.1997 και τέθηκε σε ισχύ την 1.5.1999, διαιρείται σε δύο μέρη. Στο πρώτο μέρος περιλαμβάνονται οι

¹³⁰ Βλ. https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_el#tab-0-1, Ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, (Πρόσβαση στις 7/12/2018).

¹³¹ Γερμανία, Γαλλία, Ιταλία, Λουξεμβούργο, Βέλγιο, οι Κάτω Χώρες –Ολλανδία (BENELUX), Ηνωμένο Βασίλειο, Δανία, Ιρλανδία, Ελλάδα, Ισπανία, Πορτογαλία.

¹³² Βλ. Παπαγιάννης Δανάτος, «Ευρωπαϊκό Δίκαιο», τέταρτη έκδοση, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2011, σελ. 28-29.

ουσιαστικές τροποποιήσεις των Συνθηκών για την Ε.Ε., την Ε.Κ., την ΕΚΑΧ και ΕΚΑΕ, ενώ στο δεύτερο μέρος της συνθήκης περιλαμβάνονται οι διατάξεις που απλοποιούν τα κείμενα των Συνθηκών και προβαίνουν σε μία νέα αρίθμηση των άρθρων των Συνθηκών για την Ε.Ε. και την Ε.Κ.

Τα βασικά στοιχεία της νέας τροποποιητικής συνθήκης μπορούν να συνοψισθούν στα παρακάτω: Ενισχύθηκαν τα δικαιώματα των πολιτών με την κατοχύρωση των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ευρωπαίου πολίτη, των δικαιωμάτων των καταναλωτών, αλλά και του δικαιώματος πληροφόρησης σχετικά με την δράση των κοινοτικών οργάνων- η λεγόμενη αρχή της διαφάνειας. Εισήχθη ως στόχος η καταπολέμηση της ανεργίας και η ενίσχυση της κοινωνικής πολιτικής. Ενισχύθηκε περαιτέρω το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με την επέκταση της διαδικασίας της συναπόφασης και εισήχθη η δυνατότητα στενότερης συνεργασίας από κράτη μέλη που το επιχειρούν, αρχή της ευελιξίας. Προβλέφθηκε η δημιουργία του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, ενισχύθηκε η Αστυνομική και Δικαστική Συνεργασία και ενσωματώθηκε η σύμβαση Schengen στις κοινοτικές διαδικασίες, ως μία πρώτη προσπάθεια δημιουργίας του Χώρου. Ο τρίτος πυλώνας συρρικνώθηκε στην Αστυνομική και Δικαστική Συνεργασία σε Ποινικές Υποθέσεις (ΑΔΣ). Στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής εισήχθη ο θεσμός του αντιπροσώπου της Ένωσης και διευκολύνθηκε η ανάληψη κοινών στρατηγικών.¹³³

4.1.4 Η Συνθήκη της Λισαβόνας

Η Συνθήκη της Λισαβόνας υπεγράφη στις 13.12.2007 στη Λισαβόνα και τέθηκε σε ισχύ στις 1.12.2009. Η συγκεκριμένη Συνθήκη αποτέλεσε τροποποιητική Συνθήκη, της συνθήκης της Νίκαιας καθώς και της συνθήκης για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα. Με την συνθήκη της Νίκαιας έγινε δεκτός με πανηγυρικό τρόπο ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ παράλληλα η συγκεκριμένη συνθήκη δεν έδωσε απαντήσεις στα κρίσιμα ερωτήματα που απασχολούσαν την Ένωση. Τέτοιου είδους προβλήματα ήταν αυτό της αποτελεσματικότητας, της διαφάνειας και του δημοκρατικού ελλείμματος. Για τον λόγο αυτό η ίδια η συνάντηση κορυφής της Νίκαιας με σχετική δήλωση της για το μέλλον της Ε.Ε., εξέφρασε την ανάγκη για ένα θεμελιακό κείμενο που θα αντιμετώπιζε αυτά τα προβλήματα. Οι βασικές αλλαγές που προβλέπονταν στο Σύνταγμα αφορούσε την κατάργηση του πυλωνικού συστήματος και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με την δημιουργία της Ε.Ε. στην οποία θα αποδίδονταν ρητά νομική προσωπικότητα. Ωστόσο η Γαλλία και η Ολλανδία απέρριψαν το Σύνταγμα μέσω των

¹³³ Βλ. Παπαγιάννης Δονάτος, «Ευρωπαϊκό Δίκαιο», τέταρτη έκδοση, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2011, σελ. 29-30.

σχετικών δημοψηφισμάτων, το οποίο επέφερε την παύση ψήφισης του, και από τα άλλα κράτη μέλη.¹³⁴

Οι ενδοιασμοί που συνόδευσαν την απόρριψη του Συντάγματος, επέφερε την κατάρτιση μίας τροποποιητικής Συνθήκης- Συνθήκη της Λισαβόνας, με την οποία θα εγκαταλείπονταν η λέξη «Σύνταγμα». Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας καταργήθηκαν όλοι οι συμβολισμοί του Συντάγματος (ύμνος, σημαία, υπεροχή του ενωσιακού δικαίου, ονομασία υπουργού εξωτερικών και των ενωσιακών πράξεων) διατηρήθηκαν όμως όλες οι ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις του

Η συγκεκριμένη συνθήκη αποτελείται από δύο κείμενα, τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣυνθΕΕ) και τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣυνθΛΕΕ). Στην πρώτη περιλαμβάνονται διατάξεις για τους σκοπούς της Ένωσης, τη φύση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, τη νομική δεσμευτικότητα του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, διατάξεις για τις δημοκρατικές αρχές της Ένωσης, βασικές διατάξεις για τα θεσμικά όργανα, διατάξεις για την εξωτερική δράση της Ένωσης και την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας και Άμυνας. Στην δεύτερη συνθήκη περιλαμβάνονται οι ρυθμίσεις που προβλέπονταν στην Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 2 της ΣυνθΛΕΕ, τα δύο κείμενα είναι νομικά ισοδύναμα. Ενώ σύμφωνα με το άρθρο 6 της ΣυνθΕΕ, προσδόθηκε στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων νομική δεσμευτικότητα, χωρίς όμως να ενσωματωθεί στο κείμενο των Συνθηκών.¹³⁵

4.2 Η Ε.Ε. και οι επιπτώσεις της ιδιότητας του κράτους μέλους της Ε.Ε. που προκύπτουν στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση

Με την πρόοδο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης περισσότεροι τομείς των δημοσίων πολιτικών επηρεάζονται από το ευρωπαϊκό γίγνεσθαι καλώντας την δημόσια διοίκηση να μετασχηματιστεί, να ενσωματώσει ανά τακτά χρονικά διαστήματα το κοινοτικό δίκαιο και να αναδείξει ένα αποτελεσματικό πρόσωπο. Με την συμμετοχή της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης στην ευρωπαϊκή πραγματικότητα, δοκιμάζεται η ευελιξία της διοικητικής οργάνωσης και η ευθυγράμμιση της με τις κοινοτικές οδηγίες.¹³⁶

¹³⁴ Βλ. Παπαγιάννης Δανάτος, «Ευρωπαϊκό Δίκαιο», τέταρτη έκδοση, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2011, σελ. 32-33.

¹³⁵ Βλ. Παπαγιάννης Δανάτος, «Ευρωπαϊκό Δίκαιο», τέταρτη έκδοση, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2011, σελ. 34.

¹³⁶ Βλ. Ραμματά Μαρία, «Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση- Ανάμεσα στην γραφειοκρατία και το Μάνατζμεντ» Εκδ. Κριτική, 2011, σελ. 30.

Η ένταξη της Ελλάδας στην Ε.Ε.,¹³⁷ είχε ως αποτέλεσμα στην σύγχρονη δημόσια διοίκηση, ο πολίτης να γίνεται ο «επισπεύδων» της διοικητικής δράσης, ο τελικός αποδέκτης των ενεργειών της διοίκησης ο οποίος κρίνει τον δημόσιο τομέα το ίδιο απαιτητικά σαν να επρόκειτο για τον ιδιωτικό τομέα. Στο πλαίσιο του μεταρρυθμισμένου σύγχρονου κράτους η δημόσια διοίκηση γίνεται πιο εξωστρεφής και αναλαμβάνει την ενημέρωση και την επικοινωνία με όλους τους αρμόδιους φορείς ανάλογα με την αναλαμβανόμενη νέα δράση. Η αποδοχή των κοινοτικών κατευθύνσεων από την ελληνική δημόσια διοίκηση έχει ως αποτέλεσμα την πολυνομία, την διάσπαση αρμοδιοτήτων μεταξύ των οργανισμών της δημόσιας διοίκησης που παράγουν τις ρυθμίσεις του κανονιστικού πλαισίου καθώς και την ανεπάρκεια αποτελεσματικών μηχανισμών ενδο-υπηρεσιακού και δι-υπηρεσιακού συντονισμού. Από τα παραπάνω συνάγεται το συμπέρασμα πως με την πάροδο του χρόνου η δομολειτουργική κλασική θεωρία διοίκησης, η οποία έδινε έμφαση στην παραδοσιακή αντίληψη για την οργάνωση της διοίκησης σύμφωνα με την υφιστάμενη ιεραρχία και τον συγκεντρωτισμό αντικαταστάθηκε, από την Θεωρία των Ανθρωπίνων Σχέσεων. Οι υπέρμαχοι της θεωρίας αυτής θέτουν, τις βάσεις της ανάδειξης του ανθρώπου σε πρωταρχικό παράγοντα (soft position) για την υλοποίηση των στόχων των οργανισμών. Έτσι, εισάγεται στην ελληνική πραγματικότητα η έννοια του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (ΝΔΜ) με κύρια χαρακτηριστικά αυτά, της στοχοθεσίας, της μέτρησης της αποδοτικότητας για μία αποτελεσματική διοικητική μεταρρύθμιση και ικανοποιητική διαχείριση των αλλαγών.

4.3 Η ανάλυση του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ και της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας στη Δημόσια Διοίκηση

Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ προτείνει το κράτος, η οικονομία και η κοινωνία να οργανωθεί με τέτοιο τρόπο, η οποία να προσεγγίζει τους χρήστες-πολίτες των δημοσίων υπηρεσιών και να χαρακτηρίζεται από εξωστρέφεια. Μία σειρά εθνικών σχεδίων που υιοθετήθηκαν από την είσοδο τα Ελλάδας στην Ε.Ε., προς κατεύθυνση της εφαρμογής του Ν.Δ.Μ. μαρτυρούν τις προσπάθειες της εκάστοτε ηγεσίας να προσαρμόσει την πολιτική της σε όσα επιτάσσει το δημόσιο διεθνές γίνεσθαι.

Οι διεθνείς οργανισμοί δρούν ως μοχλοί ανάπτυξης και προώθησης της καλύτερης διακυβέρνησης μέσα από κατάλληλες διοικητικές μεταρρυθμίσεις, στις χώρες μέλη, όπως είναι ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.), ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (Ο.Η.Ε.), η Παγκόσμια Τράπεζα, οι

¹³⁷ Βλ. <https://europa.eu>. Σύμφωνα με την ιστοσελίδα της Ε.Ε., η Ελλάδα αποτελούσε κράτος-μέλος της Ε.Ε. από την 1^η Ιανουαρίου του 1981, ενώ η υιοθέτηση του κοινού νομίσματος του Ευρώ, έγινε στην 1^η Ιανουαρίου του 2001. (Πρόσβαση στις 07.12.2018).

οποίοι φωτίζουν πτυχές της διακυβέρνησης ανά τον κόσμο και δίνουν σαφή εικόνα για το μέλλον των χωρών. Στα πλαίσια της Ελλάδας υιοθετήθηκαν μία σειρά από εθνικά σχέδια και επιχειρησιακά σχέδια δράσης στο τομέα της διοίκησης. Ως τέτοια σημειώνονται το πρόγραμμα του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. «Ποιότητα για τον Πολίτη», το «Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Πολιτεία- Η επανίδρυση της δημόσιας διοίκησης 2005-2007», το Πρόγραμμα «TAXIS» του Υπουργείου Οικονομικών, το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013.¹³⁸

Από τα παραπάνω προγράμματα τέθηκαν ως άξονες των μέτρων αυτών: η απλούστευση των διοικητικών μέτρων και διαδικασιών, η απογραφειοκρατικοποίηση- η ελάττωση της γραφειοκρατίας, η οποία δεν αποτελεί εγγύηση πληρότητας και αποδοτικότητας, η προώθηση της διαφάνειας προς πληροφόρηση των πολιτών και πάταξη της διαφθοράς, η προσέγγιση του κράτους προς τον πολίτη και ανασύσταση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τους δημοκρατικούς θεσμούς, η εισαγωγή συστημάτων στοχοθεσίας και ανάγκη για την ανάδειξη δεικτών μέτρησης και σύγκρισης της αποδοτικότητας των δημοσίων υπηρεσιών, καθώς και η άρρηκτη σύνδεση της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας.

Έπειτα, από την πλευρά της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας (ΔΟΠ), η οποία βρίσκεται σε αλληλεπίδραση με το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, επιδιώκεται η εστίαση προς την διοικητική μεταρρύθμιση. Η ΔΟΠ συνδυάζει δημιουργικά τις δομολειτουργικές παραμέτρους («σκληρό» μάνατζμεντ) με την ανθρώπινη παράμετρο (soft policy), επιδιώκει την μακροπρόθεσμη βελτίωση των οργανωσιακών επιδόσεων, δίνει έμφαση στην ποιότητα σε όλα τα στάδια διοικητικής παραγωγής, είναι πολιτοκεντρική διοίκηση και μεριμνά για την επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων και τέλος στοχεύει στην ικανοποίηση των αναγκών του τελικού χρήστη.

Όλα τα παραπάνω για να εφαρμοστούν θέτουν ως προϋπόθεση την δέσμευση της ηγεσίας για την ανάγκη αυστηρής στοχοθεσίας-αποτελεσματικότητας-αποδοτικότητας και για την ποιότητα στα παρεχόμενα διοικητικά προϊόντα, τον σεβασμό και την ικανοποίηση του εσωτερικού καταναλωτή/τών δημοσίων υπαλλήλων και των εξωτερικών πελατών τους πολίτες. Επίσης, ως επιπλέον προϋποθέσεις τίθενται η εκπαίδευση και η κατάρτιση του προσωπικού, η συμμετοχή, η κινητοποίηση και η δέσμευση των ανθρώπινων πόρων καθώς και η αξιολόγηση των υπαλλήλων και του έργου τους με στόχο την συνεχή βελτίωση. Ωστόσο στην ελληνική πραγματικότητα ο όρος της στοχοθεσίας τέθηκε μέσω του Ν. 3230/2004, ένας Νόμος- εγχείρημα προκειμένου να υιοθετηθεί το σύστημα διοίκησης με στόχους

¹³⁸ Βλ. Ραμματά Μαρία, «Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση- Ανάμεσα στην γραφειοκρατία και το Μάνατζμεντ» Εκδ. Κριτική, 2011, σελ. 64.

με απώτερο στόχο την αποτελεσματική λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και την ανταπόκριση των ανθρώπινων πόρων στα νέα πρότυπα του δημοσίου μάνατζμεντ.

4.4 Η επιδίωξη εισαγωγής του ΝΑΜ στην ελληνική κοινωνία μέσω του Ν. 3230/2004 περί στοχοθεσίας

Ένα από τα προαπαιτούμενα για την αποτελεσματική διοικητική μεταρρύθμιση και την ικανοποιητική διαχείριση αλλαγών, όπως προειπώθηκε, είναι η εισαγωγή της στρατηγικής προσέγγισης του ανθρώπινου παράγοντα στη δημόσια διοίκηση και η αναγωγή του σε βασικό μέσο για την απόδοση.

Οι δημόσιοι υπάλληλοι επιτελούν ένα ιδιόμορφο και βαρυσήμαντο έργο ως φορείς κρατικής εξουσίας εντελλόμενοι για τη διεκπεραίωση ορισμένης κρατικής λειτουργίας κατ' εφαρμογή των αρχών της χρηστής διοίκησης, της προστατευόμενης ή δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, της καλής πίστης και της επιείκειας, όπως παρατέθηκαν σε προηγούμενα κεφάλαια. Η ανάγκη εκσυγχρονισμού της ελληνικής δημόσιας διοίκησης μετά την είσοδο στην Ευρωπαϊκή Ένωση, έφερε στο προσκήνιο το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, με τις πρακτικές της ενδυνάμωσης του προσωπικού (empowerment), της παροχής κινήτρων (motivation), τη διατήρηση του ενδιαφέροντος για την δουλειά (retention) και την αναγνώριση της συμβολής τους στην επιτυχία του οργανισμού (recognition). Έτσι σε εθνικό επίπεδο παρουσιάστηκε ο Ν. 3230/2004 *«Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις»*.

Σύμφωνα με το συγκεκριμένο Νόμο η διοίκηση μέσω στόχων ορίζεται «ως η διαδικασία προσδιορισμού σαφών επιδιώξεων-επιδόσεων στα ανώτερα ιεραρχικά επίπεδα κάθε φορέα και εν συνεχεία η διάχυση των γενικότερων αυτών επιδιώξεων υπό μορφή εξειδικευμένων δράσεων και κάθε κατώτερο ιεραρχικό επίπεδο». Η διαδικασία καθορισμού των στόχων κάθε οργανισμού είναι ετήσια και γίνεται με την έκδοση σχετικών κανονιστικών αποφάσεων κατά τους μήνες Νοέμβριο και Δεκέμβριο, το αργότερο μέχρι 20 Δεκεμβρίου κάθε έτους. Οι στόχοι επιμερίζονται από «πάνω προς τα κάτω»- από το ανώτατο πολιτικό επίπεδο (υπουργός για τα Υπουργεία) στο οποίο ορίζονται οι στρατηγικοί σκοποί και τα θεμέλια της στοχοθεσίας, στο επίπεδο των Γενικών Διευθυντών ή Διευθύνσεων στην περίπτωση που δεν υπάρχουν Γενικές Διευθύνσεις. Σε αυτό το επίπεδο αναλύεται το «τι» προτίθεται να πράξει η υπηρεσία το τρέχον έτος.

4.5 Η παγκόσμια οικονομική κρίση και η επιβολή των Μνημονίων προς επίλυση της οικονομικής στενότητας

Η οικονομική κρίση που ξέσπασε το 2008, με επίκεντρο τις ΗΠΑ αποτέλεσε την πρώτη έκφραση της ασταθούς περιόδου που ακολούθησε. Η χρεοκοπία της Lehman Brothers, οδήγησε σε ραγδαία πτώση των τιμών των περιουσιακών

στοιχείων. Η οικονομική κρίση του 2008, επηρέασε όλο τον πλανήτη, προκαλώντας σταδιακά πτώση της εγχώριας ζήτησης και των τιμών σε πολλές οικονομίες και κυρίως στις χώρες του νότου. Η πτώση της ζήτησης, με την σειρά της οδήγησε στην μείωση της παραγωγής και σε μείωση του ΑΕΠ και αύξηση της ανεργίας. Έτσι, ο υπερχρεωμένος νότος αποτελούσε πλέον σημαντική απειλή για τις τράπεζες του βορρά, οι οποίες κινδύνευαν με πτώχευση λόγω των κρατικών ομολόγων του νότου, η Γερμανία άρχισε να πιέζει μέσω της Ε.Ε. για την λήψη σκληρών μέτρων.¹³⁹

Η ευρωπαϊκή ελίτ και οι θεσμοί της, βρέθηκαν πολιτικά και ιδεολογικά ανέτοιμοι. Χαρακτηριστικό των τεράστιων ευθυνών της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ), αποτέλεσε πέραν των άλλων, και το γεγονός ότι απέτυχε να διαγνώσει έγκαιρα την επερχόμενη οικονομική κρίση, αφού ακόμα και τον Μάιο του 2008 επέμενε ότι το βασικό πρόβλημα ήταν η άνοδος του πληθωρισμού και ζητούσε από τα κράτη μέλη της Ένωσης τη λήψη επειγόντων μέτρων για την μη αύξηση των μισθών, την ευελιξία της αγοράς εργασίας και την εφαρμογή περιοριστικών πολιτικών. Έτσι, οι πολιτικές επιλογές κυρίως στην Ευρώπη στράφηκαν προς τον νεοφιλελευθερισμό, μέσω της επιβολής των Μνημονίων.¹⁴⁰

Το 2009 μετά τις εκλογές, η κυβέρνηση προχώρησε σε αναθεώρηση στοιχείων για το έλλειμμα, το οποίο προσδιόρισε στο 12,7% του ΑΕΠ (2009) έναντι του επίσημου 6% που είχε προσδιοριστεί από την κυβέρνηση της ΝΔ. Έκτοτε, άρχισε μία συνεχής επιτήρηση της ελληνικής οικονομίας, η οποία ξεκίνησε επίσημα από την απόφαση του Συμβουλίου Υπουργών Οικονομικών της Ε.Ε. στις 2 Δεκεμβρίου του 2010, αφού η Ελλάδα δεν είχε λάβει τα απαραίτητα μέτρα για την μείωση του υπερβολικού ελλείμματος. Τον Ιανουάριο του 2010 η κυβέρνηση υπέβαλε στην Ευρωπαϊκή Ένωση το Επικαιροποιημένο Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης, το οποίο είχαν συντάξει το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Το ΔΝΤ είχε κληθεί με τον πιο επίσημο τρόπο στην χώρα μας, από την κυβέρνηση προκειμένου να προσφέρει τεχνική βοήθεια.

Στις 11 Φεβρουαρίου 2010 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με δήλωση του παρείχε πολιτική στήριξη στην Ελλάδα, επιβάλλοντας ταυτόχρονα τριπλή επιτήρηση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την ΕΚΤ, αλλά και το ΔΝΤ. Στις 16 Φεβρουαρίου 2010, η Ελλάδα με απόφαση του Ecofin τέθηκε και τυπικά σε στενή επιτήρηση, σύμφωνα με το άρθρο 126, παρ. 9 της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και κλήθηκε να λάβει μέτρα για τον περιορισμό του ελλείμματος μέχρι τις 15 Μαΐου 2010. Έτσι στις 3 Μαρτίου 2010 το Υπουργικό Συμβούλιο αποφάσισε την

¹³⁹ Βλ. *Μαριάς Νότης*, « Το Μνημόνιο της Χρεοκοπίας και ο άλλος δρόμος- Πειραματόζων η Ελλάς», Εκδ. Λιβάνη, Αθήνα 2011, σελ. 222.

¹⁴⁰ Βλ. *Μαριάς Νότης*, « Το Μνημόνιο της Χρεοκοπίας και ο άλλος δρόμος- Πειραματόζων η Ελλάς», Εκδ. Λιβάνη, Αθήνα 2011, σελ. 199-200.

νεοφιλελεύθερη επιδρομή κατά των λαϊκών εισοδημάτων και αφού ψηφίστηκε από τη Βουλή, στη συνέχεια δημοσιεύτηκε στις 15 Μαρτίου 2010 ο Ν. 3833/2010 «Προστασία της Εθνικής Οικονομίας- Επείγοντα Μέτρα για την Αντιμετώπιση της Δημοσιονομικής Κρίσης» Με το Νόμο αυτό μειώθηκαν οι αποδοχές και τα επιδόματα όσων υπηρετούν στο Δημόσιο Τομέα και ορίστηκε νέο όριο στις αποδοχές των εργαζομένων εκεί. Οι μειώσεις αυτές, αποφασίστηκε να ισχύουν αναδρομικά από 01/01/2010.

Την 1^η Απριλίου 2010 ανακοινώθηκε ότι τελικά το έλλειμμα της χώρας διαμορφώθηκε από 13,6% του ΑΕΠ (2009). Στη συνέχεια, η Ελλάδα υπέβαλε αίτημα ενεργοποίησης του Μηχανισμού Δημοσιονομικής Σταθερότητας (ΜΔΣ) και οι υπουργοί Οικονομικών του Eurogroup εξέδωσαν την απόφαση τους για ένταξη της Ελλάδας στο ΜΔΣ στις 11 Απριλίου 2010. Το πακέτο «στήριξης» που τελικά εγκρίθηκε ήταν δάνεια της τάξης 110 δις. Ευρώ από τις χώρες μέλη της Ευρωζώνης με την μορφή διμερών οργανωμένων δανείων. Προϋπόθεση χορήγησης των δανείων ήταν η εκπόνηση και εφαρμογή τριετούς προγράμματος «εξυγίανσης» της ελληνικής οικονομίας. Το πρόγραμμα αυτό διαμορφώθηκε μετά από διαπραγματεύσεις της ελληνικής πλευράς με το ΔΝΤ, την Ε.Ε. και την ΕΚΤ (Τρόικα) και έλαβε την μορφή Μνημονίου.¹⁴¹

4.6 Η επιβολή του νεοφιλελευθερισμού μέσω του πρώτου Μνημονίου στην Ελλάδα

Στις 16 Φεβρουαρίου 2010, με απόφαση του Ecofin η Ελλάδα τέθηκε σε αυστηρή δημοσιονομική επιτήρηση και υποχρεώθηκε να λάβει μέχρι τις 15 Μαΐου 2010 τα σχετικά μέτρα για την μείωση του ελλείμματος. Ο λόγος που η Ελλάδα τέθηκε υπό παρακολούθηση ήταν η μη τήρηση των κριτηρίων σύγκλισης του Μάαστριχτ. Σύμφωνα με τα κριτήρια σύγκλισης του Μάαστριχτ, προέβλεπαν για κάθε κράτος-μέλος της ΟΝΕ πληθωρισμό, το πολύ 3%, δημοσιονομικό έλλειμμα που να μην υπερβαίνει το 60% του ΑΕΠ. Τα παραπάνω κριτήρια οφείλονταν να πληρούνται τόσο κατά τον χρόνο ένταξης στην Ευρωζώνη, όσο και καθ'όλο το χρονικό διάστημα παραμονής σε αυτή.

Το πρώτο Μνημόνιο σύμφωνα με την ρητορική της τρόικας και της κυβέρνησης επεδίωκε τρεις βασικούς άξονες παρέμβασης:

- i. Η δημοσιονομική εξυγίανση,
- ii. Η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας,
- iii. Η χρηματική σταθερότητα

¹⁴¹ Βλ. *Μαριάς Νότης*, « Το Μνημόνιο της Χρεοκοπίας και ο άλλος δρόμος- Πειραματόζων η Ελλάς», Εκδ. Λιβάνη, Αθήνα 2011, σελ. 215.

Η δημοσιονομική εξυγίανση, επιβλήθηκε από την κυβέρνηση με σκληρά μέτρα φιλελεύθερων δοξασιών,¹⁴² τα οποία μείωσαν δραστικά τους μισθούς και τις συντάξεις στο δημόσιο τομέα καθώς και διέκοψαν την καταβολή του δέκατου τρίτου και δέκατου τέταρτου μισθού. Επίσης, η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας περιορίστηκε στη μείωση του μισθολογικού κόστους στον ιδιωτικό τομέα και στην απορρύθμιση των εργασιακών σχέσεων. Έπειτα όσον αφορά την χρηματοπιστωτική σταθερότητα, το Μνημόνιο προέβλεπε τη δραστική παρέμβαση του κράτους προκειμένου να ενισχυθεί η κεφαλαιοποίηση των τραπεζών με την διάθεση 10 δις. Ευρώ από τα συνολικά 110 δις. Ευρώ του πακέτου στήριξης της ελληνικής οικονομίας.¹⁴³

Όλα αυτά τα μέτρα εφαρμογής του Μνημονίου, όπως και το κείμενο του Μνημονίου αλλά και οι αποφάσεις της Ευρωζώνης στις 25 Μαρτίου 2010 και 11 Απριλίου 2010, κυρώθηκαν από την Βουλή με τον Ν. 3845/2010, ο οποίος τέθηκε σε ισχύ στις 06/05/2010. Με το Ν. 3845/2010, η Ελληνική Βουλή με απλή πλειοψηφία ψήφισε «τα μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο» και χορήγησε στον υπουργό Οικονομικών εξουσιοδότηση να εκπροσωπεί το ελληνικό Δημόσιο και να υπογράφει κάθε Μνημόνιο συνεργασίας, συμφωνία ή σύμβαση δανεισμού διμερή ή πολυμερή με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα προκειμένου να εφαρμοστεί το Μνημόνιο.

Η εξουσιοδότηση της Βουλής, όπως προκύπτει από την τέταρτη παράγραφο του άρθρου 1 του Ν. 3845/2010, χορηγήθηκε υπό την προϋπόθεση ότι τα «μνημόνια, οι συμφωνίες και οι συμβάσεις του προηγούμενου εδαφίου θα εισάγονται στην Βουλή για κύρωση». Ο εν λόγω Νόμος τέθηκε σε ισχύ, στις 06/05/2010 και στη συνέχεια στις 08/05/2010 υπογράφηκε η Δανειακή Σύμβαση Ελλάδας-κρατών Ευρωζώνης και στις 10/05/2010 τέθηκε σε ισχύ η απόφαση του ΔΝΤ με την οποία εγκρίθηκε η χορήγηση δανείου στην Ελλάδα. Ωστόσο στις 7 Μαΐου 2010 η κυβέρνηση πέτυχε την τροποποίηση της παραγράφου 4 του άρθρου 1 του Ν.3 845/2010 και έτσι με το άρθρο 9 του Ν. 3847/2010, η υποχρέωση της κύρωσης των Μνημονίων, των συμφωνιών και των συμβάσεων τις οποίες εξουσιοδοτήθηκε να υπογράφει ο υπουργός Οικονομικών

¹⁴² Βλ. Καρακιουλάφη Χ. Σπυριδάκης Μ., κ.α «Από το New public management στις αλλαγές στις εργασιακές σχέσεις στον δημόσιο τομέα στην Ευρώπη και την Ελλάδα την περίοδο της κρίσης» Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων, Νοέμβριος 2015, σελ. 2.

¹⁴³ Βλ. Μαριάς Νότης, « Το Μνημόνιο της Χρεοκοπίας και ο άλλος δρόμος- Πειραματόζων η Ελλάς», Εκδ. Λιβάνη, Αθήνα 2011, σελ. 216.

θα έρχονται πλέον στην Βουλή όχι για κύρωση αλλά για συζήτηση και ενημέρωση και θα ισχύουν και θα εκτελούνται από της υπογραφής τους.¹⁴⁴

Ωστόσο πέρα από το πρώτο Μνημόνιο, ακολούθησαν κι άλλα δύο, τα οποία θα εκτεθούν αναλυτικά στο επόμενο κεφάλαιο. Ωστόσο εν συντομία, κατά την διάρκεια του 1^{ου} Μνημονίου (2010), θεωρούνταν πως η Ελλάδα αντιμετώπιζε πρόβλημα ρευστότητας, για αυτό τον λόγο τα δάνεια ήταν βραχυπρόθεσμα και ιδιαίτερα ευνοϊκά. Το δεύτερο Μνημόνιο, το οποίο ψηφίστηκε κατά το έτος του 2012, αντιμετωπίζει το πρόβλημα της Ελλάδας, ως πρόβλημα φερεγγυότητας και στόχευε στην αναδιάρθρωση του χρέους. Ενώ το τρίτο Μνημόνιο, το οποίο ψηφίστηκε κατά το έτος 2015, αποσκοπεί στην ελάφρυνση του χρέους. Το συνολικό ποσό των δανείων που παρασχέθηκαν στην Ελλάδα, είναι το μεγαλύτερο δάνειο που έχει δοθεί ποτέ και το οποίο υπερβαίνει τα 300 δις. Ευρώ.¹⁴⁵

Από την παραπάνω ανάλυση μπορεί να γίνει αντιληπτό, πως οι νεοφιλελεύθερες τάσεις που εμφανίζονται σε μεγάλο βαθμό στην ελληνική κοινωνία και οικονομία, καθιστούν αναγκαία την ενεργό παρέμβαση του κράτους στον οικονομικό χώρο, κατά τρόπο συνεχή και συστηματικό, ως σχεδιασμός της κρατικής πολιτικής.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Βλ. *Μαριάς Νότης*, « Το Μνημόνιο της Χρεοκοπίας και ο άλλος δρόμος- Πειραματόζων η Ελλάς», Εκδ. Λιβάνη, Αθήνα 2011, σελ. 263.

¹⁴⁵ Βλ. Τσάκλογλου Π., Οικονομίδης Γ., Παγουλάτος Γ., Τριαντόπουλος Χ., Φιλίππουπουλλος Α., «*Ένα αναπτυξιακό πρότυπο για την Ελληνική Οικονομία και η μετάβαση σε αυτό*», μελέτη διαΝΕΟσις, Απρίλιος 2016, σελ. 23.

¹⁴⁶ Βλ. *Κοντιάδης Ξ.* «Συνταγματικές Εγγυήσεις και Θεσμική Οργάνωση του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλειας», εκδ. Σάκκουλας Αθήνα Κομοτηνή, Αθήνα 2004, σελ. 29.

5^ο Κεφάλαιο

«Το θεσμικό πλαίσιο πριν και μετά την επιβολή των Τριών Μνημονίων»

Εισαγωγή

Με την είσοδο της Ελλάδας, στην εποχή των Μνημονίων, το καθεστώς της εργασιακής ασφάλειας που παρείχε η αρχή της νομιμότητας για τους δημοσίους υπαλλήλους, τέθηκε σε γενικευμένη αμφισβήτηση. Ως εκ τούτου, μέσω του συγκεκριμένου κεφαλαίου θα επιχειρηθεί η προσέγγιση όλων των μέτρων που λήφθηκαν διαδοχικά μέσω των Νόμων που πλαισίωσαν το κάθε Μνημόνιο, προκειμένου να διαφανεί, η όλη εξέλιξη των εργασιακών σχέσεων στο δημόσιο τομέα, τα τελευταία περίπου οκτώ χρόνια.

5.1 Το θεσμικό πλαίσιο προ Μνημονίου

Ν. 3833/2010 «Προστασία της εθνικής οικονομίας- Επείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης»¹⁴⁷

Οι ρυθμίσεις αυτού του Νόμου αφορούσαν στα μέτρα περικοπών για τους εργαζόμενους του δημοσίου τομέα. Τα προβλεπόμενα μέτρα στηρίχθηκαν στο επιχείρημα της μείωσης των δημοσίων ελλειμμάτων με αφορμή την στήριξη της ελληνικής οικονομίας από τους διεθνείς οργανισμούς. Μέσω του Νόμου αυτού, επηρεάστηκε το εργασιακό καθεστώς των εργαζομένων του δημοσίου τομέα, δημιουργώντας όρους σύγκλισης με τον ιδιωτικό τομέα.¹⁴⁸

Στο άρθρο 1 προβλέπονταν μειώσεις των αποδοχών των υπηρετούντων με οποιαδήποτε σχέση εργασίας στον ευρύτερο δημόσιο τομέα κατά παρέκκλιση οποιασδήποτε γενικής ή ειδικής διάταξης ή ρήτρας ή όρου συλλογικής σύμβασης εργασίας, διαιτητικής απόφασης ή ατομικής σύμβασης εργασίας ή συμφωνίας. Ειδικότερα το παρόν άρθρο στην παρ. 2 προέβλεπε την μείωση:

- κατά ποσοστό 12%, σε πάσης φύσεως επιδόματα, αποζημιώσεις και αμοιβές των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων του Δημοσίου, των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.) και των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) και των μονίμων στελεχών των Ενόπλων Δυνάμεων και αντίστοιχων της Ελληνικής Αστυνομίας καθώς και του Πυροσβεστικού και Λιμενικού Σώματος.
- Κατά ποσοστό 20% μειώθηκε το επίδομα για την ταχύτερη και αποτελεσματικότερη διεκπεραίωση των υποθέσεων καθώς και για την αντιστάθμιση δαπανών που

¹⁴⁷ Βλ. ΦΕΚ Α' 40/15.03.2010.

¹⁴⁸ Βλ. Ετήσια Έκθεση ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, 2010, σελ. 264.

καταβάλλονταν στους δικαστικούς λειτουργούς, και στο προσωπικό του ΝΣΚ όπως προβλέπονταν στον Ν. 3205/2003¹⁴⁹

- Κατά ποσοστό 7% περικόπηκαν οριζόντια οι τακτικές αποδοχές, αποζημιώσεις και τα επιδόματα οποιασδήποτε φύσεως των εργαζομένων σε ΝΠΔ που ανήκαν στο κράτος ή επιχορηγούνταν από τον Κρατικό Προϋπολογισμό ή ήταν δημόσιες επιχειρήσεις στις οποίες το Ελληνικό Δημόσιο ασκούσε άμεσα ή έμμεσα αποφασιστική επιρροή.¹⁵⁰ Επίσης ίδιο ποσοστό περικοπής δέχθηκαν και τα αιρετά όργανα των ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού, οι διοικητές, οι υποδιοικητές, πρόεδροι, αντιπρόεδροι των ΝΠΔΔ, οι πρόεδροι και αντιπρόεδροι των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών καθώς και οι αντίστοιχες βαθμίδες των ΝΠΔ.
- Μειώθηκαν κατά 30% τα επιδόματα Χριστουγέννων, Πάσχα και αδειάς
- Τέλος, μειώθηκαν κατά 50% οι πάσης φύσεως αμοιβές, αποζημιώσεις και απολαβές των μελών των συλλογικών οργάνων διοίκησης των ΝΠΔΔ και των μελών των Διοικητικών Συμβουλίων των ΝΠΔ.

Στο παραπάνω άρθρο εξαιρέθηκαν από τις περικοπές, τα επιδόματα που συνδέονταν α) με την οικογενειακή κατάσταση, β) την υπηρεσιακή εξέλιξη των εργαζομένων, γ) με τις ειδικές συνθήκες εργασίας λόγω επικινδυνότητας είτε του ανθυγιεινού αυτής και δ) με τον Μεταπτυχιακό τίτλο σπουδών.

Στο επόμενο άρθρο (άρθρο 2) του Ν. 3833/2010, προβλέφθηκε η αναπροσαρμογή του ορίου των συνολικών αποδοχών και πρόσθετων αμοιβών ή απολαβών των εργαζομένων στον στενό και ευρύτερο δημόσιο τομέα. Το όριο των αποδοχών μέχρι και πριν την ισχύ του παρόντος Νόμου ήταν οι αντίστοιχες αποδοχές του Προέδρου του Αρείου Πάγου που ανέρχονταν σε 8.669 €. Με το άρθρο 2, ως ανώτατο όριο αποδοχών ορίστηκαν οι αποδοχές του Γενικού Γραμματέα Υπουργείου, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η οικογενειακή παροχή και η αναλογία των επιδομάτων εορτών και αδειάς. Ωστόσο στην συγκεκριμένη διάταξη προβλέπονταν εξαιρέσεις μόνο για τις ειδικές κατηγορίες εργαζομένων στο Δημόσιο όπως, οι δικαστικοί λειτουργοί, τα μέλη του ΝΣΚ και οι ιατροί του ΕΣΥ.¹⁵¹

Ως απόρροια όλων των παραπάνω περιορισμών γενικότερα, και περικοπών ειδικότερα, στο άρθρο 3 στο οποίο προβλεπόταν η εισοδηματική πολιτική για το έτος

¹⁴⁹ Βλ. (ΦΕΚ Α΄297-23/12/2003), «Μισθολογικές Ρυθμίσεις λειτουργών και υπαλλήλων του Δημοσίου, ΝΠΔΔ και ΟΤΑ. Μονίμων στελεχών των Ενόπλων Δυνάμεων και αντιστοίχων της Ελληνικής Αστυνομίας, του Πυροσβεστικού και Λιμενικού Σώματος και άλλες συναφείς διατάξεις».

¹⁵⁰ Εξαίρεση στο ποσοστό περικοπής αποτελούσαν οι εταιρείες που είναι εισηγμένες στο Χρηματιστήριο και το Δημόσιο ελέγχει ή κατέχει ποσοστό του μετοχικού κεφαλαίου μικρότερο του 50%.

¹⁵¹ Στην ίδια διάταξη του άρθρου 2 του Ν. 3833/2010, προβλέφθηκε και μία ακόμη εξαίρεση, όπου κατόπιν εξουσιοδότησης ανάλογα με τα ειδικά προσόντα ή τις συνθήκες απασχόλησης λειτουργών της Δημόσιας Διοίκησης, ή Προέδρων των ΝΠΔΔ ή ΝΠΔ για υπέρβαση ανώτατο ορίου αποδοχών.

2010, επισημάνθηκε η πλήρης απαγόρευση αύξησης σε κάθε είδους αποδοχές του προσωπικού στον στενό και ευρύτερο δημόσιο τομέα, που συνδέονταν είτε με σχέση δημοσίου δικαίου ή ιδιωτικού δικαίου. Η απαγόρευση αυτή είχε ισχύ από τις 15.03.2010 (ημέρα ισχύος του Νόμου) έως τις 31.12.2010.

Παράλληλα, στο άρθρο 6, του Κεφαλαίου Β' του Νόμου, τέθηκε μείωση στα όρια υπερωριακής απασχόλησης στο δημόσιο τομέα. Ειδικότερα, περιορίστηκε κατά 30% το ισχύον ανώτατο όριο των ωρών υπερωριακής απογευματινής απασχόλησης των υπαλλήλων και μισθωτών του Δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ο.Τ.Α καθώς και των υπηρετούντων σε Γραφεία του Πρόεδρου της Δημοκρατίας, του Προέδρου και Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης, των Υπουργών, των Αναπληρωτών Υπουργών, των Υφυπουργών, της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης καθώς και των γραφείων των Βουλευτών, των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, των πολιτικών κομμάτων και του Γραφείου Επιτρόπου στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή.¹⁵²

Έπειτα, με το άρθρο 10, προβλέφθηκε ότι για το έτος 2010 δεν χορηγούνταν εγκρίσεις της Τριμελούς Επιτροπής της ΠΥΣ 33/2006¹⁵³ και αναστέλλονταν οι διορισμοί και οι προσλήψεις τακτικού προσωπικού στους φορείς του άρθρου 1 του Ν. 3812/2009¹⁵⁴ με ελάχιστες εξαιρέσεις που αφορούσαν κυρίως τους τομείς υγείας, της παιδείας και της ασφάλειας καθώς και τους απόφοιτους της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και της Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης (παρ. 1). Ωστόσο, ελήφθη μέριμνα για τον διορισμό όλων όσων είχαν επιτύχει σε διαδικασίες επιλογής τακτικού προσωπικού του ΑΣΕΠ των φορέων για τους οποίους είχαν εκδοθεί οριστικά αποτελέσματα έως τις 31.12.2009, ώστε να διοριστούν σταδιακά βάσει της σειράς επιτυχίας τους από την 1^η Ιουλίου του 2010 και μέχρι το τέλος του 2011 (παρ. 2)

Επίσης διασφαλίσθηκε η σταδιακή απορρόφηση των επιτυχόντων που θα προέκυπταν από τις διαδικασίες επιλογής τακτικού προσωπικού του Α.Σ.Ε.Π. και των

¹⁵² Αιτιολογική Έκθεση Ν.3833/2010 (https://religionlawgr.wordpress.com/2010/03/29/aitekth_n_3833-2010/), (Πρόσβαση στις 26/12/2018).

¹⁵³ Βλ. ΠΥΣ 33/2006, (ΦΕΚ Α' 280/28.12.2006) «*Αναστολή διορισμών και προσλήψεων στο Δημόσιο Τομέα*».

¹⁵⁴ Σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 1 του Ν.3812/2009 (ΦΕΚ 234/Α/28-12-2009), στο Δημόσιο Τομέα υπάρχουν: το μόνιμο προσωπικό της Προεδρίας της Δημοκρατίας, το μόνιμο προσωπικό της Βουλής των Ελλήνων, οι Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού καθώς και οι επιχειρήσεις τους, οι συνταγματικώς κατοχυρωμένες ή μη Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, οι τοπικές Ενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων (ΤΕΔΚ) και η Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (ΚΕΔΚΕ) και η Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος (ΕΝΑΕ), οι τοπικοί οργανισμοί Εγγείων Βελτιώσεων ως προς το προσωπικό με σχέση εργασίας Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου, οι τράπεζες στις οποίες ο διορισμός του Προέδρου του Διοικητικού Συμβουλίου ή Διοικητή υπάγεται στις διατάξεις 49^Α του κανονισμού της Βουλής καθώς και οι θυγατρικές τους ανώνυμες εταιρείες, το Ν.Π.Ι.Δ. που ανήκουν στο Κράτος ή επιχορηγούνται τακτικώς σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις από κρατικούς πόρους κατά 50% τουλάχιστον του ετήσιου προϋπολογισμού τους, οι δημόσιες επιχειρήσεις, οργανισμοί και ανώνυμες εταιρείες, το προσωπικό των νομικών προσώπων της Ανατολικής Ορθόδοξης Εκκλησίας του Χριστού.

φορέων που βρίσκονταν σε εξέλιξη ώστε μετά την έκδοση των οριστικών αποτελεσμάτων να διορίζονταν και αυτοί σταδιακά από το έτος 2011 και μέχρι εξαντλήσεως των οριστικών πινάκων, μέχρι τέλος του έτους 2013, εφόσον είχαν εκδοθεί ήδη οι σχετικές προκηρύξεις (παρ. 3)

Ενώ, ο τελευταίος περιορισμός που επεβλήθη μέσω αυτού το Νόμου ήταν η καθιέρωση της σχέσης 1 προς 5 (1:5) μεταξύ των προσλήψεων και αποχωρήσεων στο δημόσιο με εξαίρεση (1 προς 1) τους τομείς υγείας, παιδείας και ασφάλειας. Σύμφωνα με την άρθρο 11 παρ. 1, ο αριθμός των ετήσιων προσλήψεων και διορισμών του μόνιμου προσωπικού και του προσωπικού με σχέση εργασίας αορίστου χρόνου δεν μπορούσε να είναι μεγαλύτερος από τον λόγο 1:5, δηλαδή μία πρόσληψη ανά πέντε αποχωρήσεις. Το συγκεκριμένο μέτρο αφορούσε την περίοδο μεταξύ 1^{ης} Ιανουαρίου 2011 και μέχρι την 31^η Δεκεμβρίου 2013. Από το παραπάνω περιορισμό εξαιρούνταν: οι μετακλητοί υπάλληλοι, το μη πολιτικό προσωπικό των Ενόπλων Δυνάμεων, οι προσλήψεις ιατρικού και νοσηλευτικού προσωπικού νέων νοσηλευτικών μονάδων, οι επιτυχόντες του Α.Σ.Ε.Π. (παρ. 3). Έπειτα οι εγκρίσεις για την πρόσληψη προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου και συμβάσεις μίσθωσης έργου για το έτος 2010 περιορίστηκαν κατά 30% σε σχέση με αυτές του 2009. Αυτός ο περιορισμός όμως, δεν ίσχυσε για προσλήψεις προσωπικού ορισμένου χρόνου που γίνονταν για την κάλυψη απρόβλεπτων και επείγουσών αναγκών (παρ. 7).

5.2 Το θεσμικό πλαίσιο του 1^{ου} Μνημονίου

Εισαγωγή

Η Ελλάδα υπέγραψε τον Μάιο 2010 Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης με τα υπόλοιπα κράτη της Ευρώπης και σύναψε έναν διακανονισμό χρηματοδότησης με το ΔΝΤ. Οι τρεις βασικοί άξονες του 1^{ου} Μνημονίου ήταν η δημοσιονομική εξυγίανση, μέσω της μείωσης των μισθών και των συντάξεων στο δημόσιο τομέα καθώς και η παύση του 13^{ου} και 14^{ου} μισθού. Έπειτα, ο δεύτερος άξονας παρέμβασης ήταν η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας με την μείωση του μισθολογικού κόστους στον ιδιωτικό τομέα κυρίως και μέσω της απορρύθμισης των εργασιακών σχέσεων. Τέλος, ο τρίτος άξονας ήταν αυτός, της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας μέσω της διάθεσης 10 δις. Ευρώ από τα συνολικά 110 δις. Ευρώ του πακέτου στήριξης της ελληνικής οικονομίας.¹⁵⁵

¹⁵⁵ Βλ. *Μαριάς Ν.* «Το Μνημόνιο της Χρεοκοπίας και ο άλλος δρόμος- Πειραματόζων η Ελλάς» εκδ. Λιβάνη, Αθήνα 2011, σελ. 217-218.

Έτσι, τα πρώτα μέτρα εφαρμογής του Μνημονίου, όπως και το κείμενο του Μνημονίου αλλά και οι αποφάσεις της ευρωζώνης κυρώθηκαν από την Βουλή με τον Ν.3845/2010, όπως θα εκτεθεί παρακάτω.

Ν. 3845/2010 *«Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας και τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο»¹⁵⁶*

Η συζήτηση ωστόσο για τα προβλήματα δημοσιονομικής διαχείρισης της χώρας και η προσφυγή της χώρας μας στον τριμερή μηχανισμό στήριξης και δανεισμού, ανέδειξε πλέον ως επιτακτική ανάγκη, στο πλαίσιο του λεγόμενου «Μνημονίου Συνεννόησης» που υπογράφηκε στις 3.5.2010 και προσαρτήθηκε ως παράρτημα στο Ν. 3845/2010 (πρώτο Μνημόνιο), τη μείωση του λειτουργικού κόστους του Δημοσίου, συμπεριλαμβανομένων των δαπανών για την λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, μεταξύ αυτών, της μισθοδοσίας των δημοσίων υπαλλήλων, με απώτερο σκοπό τη μείωση του δημοσίου χρέους και ελλείμματος.

Ο συγκεκριμένος Νόμος επέφερε αστάθεια στις εργασιακές σχέσεις της Ελλάδας τόσο στον ιδιωτικό τομέα όσο και στον δημόσιο. Ο Ν. 3845/2010 με τίτλο *«Επείγοντα μέτρα Εφαρμογής του Προγράμματος Στήριξης της Ελληνικής Οικονομίας»*, επέφερε κατά βάση ρυθμίσεις διοικητικού χαρακτήρα για την βελτίωση της αποτελεσματικότητας σε τομείς του δημοσίου τομέα που σχετίζονταν άμεσα με την υλοποίηση του Προγράμματος Οικονομικής Πολιτικής και ρυθμίσεις για την πολιτική προσλήψεων του δημοσίου τομέα. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του, μέσω αυτού του Νόμου καθορίστηκε η εισοδηματική πολιτική της Κυβέρνησης μέχρι τέλος του έτους 2011.

Ειδικότερα, με το άρθρο 2 παρ. 1β, θεσμοθετήθηκε η Ενιαία Αρχή Πληρωμής στο Δημόσιο και δόθηκε η αναγκαία εξουσιοδότηση προκειμένου να συγκροτηθεί η ενιαία μονάδα στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, στην οποία θα λειτουργούσε ηλεκτρονική βάση δεδομένων με το πάσης φύσεως προσωπικό του Δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ. και των υπαλλήλων του Ο.Τ.Α. Το προσωπικό που θα απογράφονταν¹⁵⁷ και θα εντασσόταν στην ηλεκτρονική βάση δεδομένων ήταν το σύνολο του προσωπικού, ένστολο, δημοσίου δικαίου, ιδιωτικού δικαίου, ορισμένου και αορίστου χρόνου, το οποίο δεν θα μπορούσε να πληρωθεί με διαφορετικό τρόπο παρά μόνο μέσω της

¹⁵⁶ Βλ. ΦΕΚ 65 Α΄/06.05.2010.

¹⁵⁷ Με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης που εκδίδεται μέσα σε ένα μήνα από την έναρξη ισχύος του Νόμου αυτού διενεργείται απογραφή πάσης φύσεως προσωπικού στο Δημόσιο και τα ΝΠΔΔ. Με στοιχεία που προκύπτουν από την ιστοσελίδα του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης-Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου (<http://apografi.gov.gr>) (Πρόσβαση στις 29.12.2018) Κατά το έτος 2010 το προσωπικό του στενού δημοσίου τομέα και των ΝΠΔΔ, κυμαινόταν στους 866.658 υπαλλήλους.

Ενιαίας Αρχής Πληρωμής.¹⁵⁸ Παράλληλα, στην παρ. 5 του ίδιου άρθρου ελήφθη μέριμνα για την ένταξη στην απασχόληση του δημόσιο τομέα, όσων ανέργων βρίσκονταν κοντά στην συνταξιοδότηση. Ο ΟΑΕΔ μπορούσε να επιχορηγεί Εταιρείες Προσωρινής Απασχόλησης (Ε.Π.Α.)¹⁵⁹ για την πρόσληψη επιδοτούμενων ή μακροχρόνια ανέργων ηλικίας 55-64 ετών. Μέσω αυτής της διάταξης επιτυγχάνετο η αξιοποίηση του ενεργού ηλικιακά ανθρωπίνου δυναμικού καθώς και η καταπολέμηση της ανεργίας.

Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 1 και 2 του παραπάνω Νόμου προβλέφθηκε ότι για το έτος 2011 θα απαγορευόταν οποιαδήποτε αύξηση των αποδοχών των λειτουργών, των υπαλλήλων και εργαζομένων κατά την ίδια χρονική περίοδο και με οποιαδήποτε σχέση εργασίας στο Δημόσιο εν γένει, τα Ν.Π.Δ.Δ., τους Ο.Τ.Α. καθώς και τα Ν.Π.Ι.Δ. που ανήκαν σε Ο.Τ.Α ή επιχορηγούνταν τακτικά από τον προϋπολογισμό σε ποσοστό τουλάχιστον 50% επιπλέον κατά 8% μείωση των επιδομάτων, των λειτουργών και υπαλλήλων, του Δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ. και των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.), των μονίμων στελεχών των Ενόπλων Δυνάμεων και αντιστοίχων της Ελληνικής Αστυνομίας καθώς και του Πυροσβεστικού και Λιμενικού Σώματος, οι οποίοι προβλέπονταν στο άρθρο 1 παρ. 2 του Ν. 3833/2010. Ωστόσο στο άρθρο 3 του Ν. 3845/2010, εξαιρούνταν ορισμένα επιδόματα τα οποία προβλέπονταν στον προ-μνημονιακό Νόμο 3833/2010. Τα επιδόματα αυτά ήταν :¹⁶⁰

- Επίδομα οικογενειακής παροχής,
- Χρόνου υπηρεσίας,
- Επίδομα ραδιενέργειας,
- Επίδομα καταδύσεων,
- Επίδομα αναπηρίας και κινδύνου,
- Επίδομα μεταπτυχιακού τίτλου,
- Επίδομα αποφοίτων Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης,
- Επίδομα κινήτρου απόδοσης.

Το επίδομα εορτών Χριστουγέννων και Πάσχα και το επίδομα αδειάς ορίστηκαν κατά το ποσό των 500 ευρώ και 250 ευρώ αντίστοιχα για όλους τους δικαιούχους και καταβάλλονταν μόνο εφόσον οι πάσης φύσεως μεικτές αποδοχές,

¹⁵⁸ Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 3845/2010, σελ. 2 , «Ως αποδοχές νοούνται οι πάσης φύσεως αποδοχές, (τακτικές έκτακτες, υπερωριακή αμοιβή, κάθε είδους επιδόματα, εφημερίες, αποζημιώσεις από συμμετοχές σε συμβούλια και επιτροπές ή συλλογικά όργανα, οδοιπορικά έξοδα)».

¹⁵⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 20 του Ν. 2956/2001 «Αναδιάρθρωση ΟΑΕΔ και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ 258Α/06.11.2001), προβλέπεται η σύσταση των Εταιρειών Προσωρινής Απασχόλησης, οι οποίες ως αντικείμενο απασχόλησης έχουν την παροχή εργασίας από μισθωτούς τους σε άλλον εργοδότη (έμμεσος εργοδότης).

¹⁶⁰ Σύμφωνα με τα άρθρο 3 του Ν. 3833/2010 (ΦΕΚ Α 40/15-03-2010).

επιδόματα και αμοιβές συνυπολογιζομένων και των επιδομάτων εορτών και αδείας δεν υπερέβαιναν μηνιαίως τα 3.000 ευρώ. Σε αντίθετη περίπτωση τα παραπάνω επιδόματα περικόπτονταν αναλόγως. Έπειτα, στην περίπτωση των συνταξιούχων του Δημοσίου το επίδομα Χριστουγέννων καθορίστηκε στο ύψος των 400 ευρώ και το δώρο Πάσχα όπως και το επίδομα αδείας στο ύψος των 200 ευρώ. Ωστόσο παρουσιάστηκαν κάποιες εξαιρέσεις από την χορήγηση των επιδομάτων.¹⁶¹

- I. Ο δικαιούχος να μην είχε υπερβεί το 60^ο έτος της ηλικίας του. Από το περιορισμό αυτό εξαιρούνταν όσοι ελάμβαναν πολεμική σύνταξη ή σύνταξη λόγω ανικανότητας ή αναπηρίας ή είχαν συνταξιοδοτηθεί αναγκαστικά, δυνάμει ειδικών διατάξεων καθώς και οι δικαιούχοι εκ μεταβιβάσεως εφόσον είτε δεν είχαν υπερβεί το 18^ο έτος της ηλικίας τους και εάν σπούδαζαν το 24^ο έτος της ηλικίας τους, είτε ήταν ανίκανοι για άσκηση οποιουδήποτε βιοποριστικού επαγγέλματος σε ποσοστό μεγαλύτερο του 67%.
- II. Να μην υπερέβαινε η σύνταξή τους το ποσό των 2.500 ευρώ κατά μήνα. Αν υπερέβαινε το ύψος αυτό, περικόπτονταν αναλόγως και τα επιδόματα δώρων Χριστουγέννων, Πάσχα και το επίδομα αδείας.

Όπως παρουσιάστηκε και παραπάνω, ο εν λόγω Νόμος (Ν. 3845/2010) πρόβλεψε την μείωση του εισοδήματος των εργαζομένων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα καθώς και των συνταξιούχων. Μέσω της αιτιολογικής έκθεσης¹⁶² επισημάνθηκε πως οι αλλαγές στην εργασιακή νομοθεσία, που κρίνονταν διεθνώς αναγκαίες, επεδίωκαν να προσελκύσουν τις επενδύσεις και να ενισχύσουν την ανταγωνιστικότητα ώστε να προωθηθεί η απασχόληση και η αναπτυξιακή πολιτική της χώρας.

Ν. 3847/2010 «Επανακαθορισμός επιδομάτων εορτών Χριστουγέννων και Πάσχα και του επιδόματος αδείας για τους συνταξιούχους και τους βοηθηματούχους του Δημοσίου».¹⁶³

Ο παρών Νόμος εστίαζε στην αναπροσαρμογή των ορίων των επιδομάτων εορτών και αδείας στους δικαιούχους των, καθώς και στην δυνατότητα ανάκλησης αίτησης συνταξιοδότησης, υποβληθείσα από 01.10.2010 και έπειτα.

Στην παράγραφο 1 του Μονού Άρθρου του Νόμου έγινε επανακαθορισμός των επιδομάτων αδείας και εορτών εκ των οποίων κυμάνθηκε στο ύψος των 400€ το επίδομα Χριστουγέννων και στα 200€ το επίδομα Πάσχα και αδείας. Τα παραπάνω επιδόματα τα ελάμβαναν όσοι είχαν συμπληρώσει το 60^ο έτος της ηλικίας τους και η

¹⁶¹ Βλ. Αιτιολογική Έκθεση Ν. 3845/2010, σελ. 4.

¹⁶² Βλ. Αιτιολογική Έκθεση Ν. 3845/2010, σελ. 1.

¹⁶³ Βλ. ΦΕΚ Α' 67/11.05.2010.

μηνιαία αντιμισθία δεν έπρεπε να υπερéβαινε το ποσό των 2.500€.¹⁶⁴ Ενώ στην περίπτωση που υπερéβαινε το ποσό των 2.500€ σημειώνονταν ανάλογες μειώσεις στα επιδόματα εορτών και αδείας. Ωστόσο σύμφωνα με την παρ. 5 το επίδομα των εορτών Χριστουγέννων, Πάσχα και αδείας δεν καταβάλλονταν στους εκ μεταβιβάσεως δικαιούχους και βοηθηματούχους στους οποίους καταβάλλονταν μειωμένη σύνταξη επειδή λάμβαναν επιπλέον εισόδημα κατέχοντας κι άλλη θέση στον ευρύτερο δημόσιο τομέα. Έτσι, λαμβάνοντας υπόψη το παράδειγμα που δίνεται στην αιτιολογική έκθεση του Νόμου, δόθηκε η καλύτερη αντίληψη της ανάλογης μείωσης των επιδομάτων στην περίπτωση που η μηνιαία σύνταξη δημοσίου υπερéβαινε τα 2.500€.

Έπειτα στην παρ. 7, αναφέρονταν πως τα συνταξιοδοτικά δικαιώματα που είχαν θεμελιωθεί μέχρι την 31.12.2010 από τακτικούς υπαλλήλους και λειτουργούς καθώς και από στελέχη των Ενόπλων Δυνάμεων, των Σωμάτων Ασφαλείας και του Πυροσβεστικού Σώματος, δεν θίγονταν τα δικαιώματα τους από την παραμονή στην υπηρεσία μετά την ανωτέρω ημερομηνία και δεν επηρεάζονταν οι προϋποθέσεις συνταξιοδότησης καθώς και ο τρόπος υπολογισμού.

Ένα επιπλέον στοιχείο που εισήγαγε ο παρών Νόμος στην παρ. 8 ήταν, η δυνατότητα ανάκλησης της αίτησης αποχώρησης από την υπηρεσία λόγω συμπλήρωσης του ορίου ηλικίας συνταξιοδότησης. Η συγκεκριμένη πρόβλεψη αφορούσε τους υπαλλήλους του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ που συνταξιοδοτούνταν με βάση τις διατάξεις του Κώδικα Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων και είχαν υποβάλλει αίτηση παραίτησης λόγω συνταξιοδότησης από 1.1.2010 και μετά. Οι παραπάνω κατηγορίες δημοσίων υπαλλήλων μπορούσαν να την ανακαλέσουν μέσα σ' ένα μήνα από την δημοσίευση του Νόμου. Η ανάκληση στην υπηρεσία μπορούσε να συμβεί ακόμη και αν είχε εκδοθεί διαπιστωτική πράξη λύσης της υπαλληλικής σχέσης υπό τον όρο ότι δεν είχε εκδοθεί πράξη συνταξιοδότησης.

Ν. 3899/2010 «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής του προγράμματος στήριξης της Ελληνικής Οικονομίας».¹⁶⁵

Στο άρθρο 2 του Νόμου, αναπροσαρμόζονταν οι αποδοχές των εργαζομένων σε δημόσιες επιχειρήσεις και ΝΠΔ που υπάγονται στην Γενική Κυβέρνηση (ΔΕΚΟ). Οι αποδοχές, τα επιδόματα, αποζημιώσεις και οι αμοιβές γενικά καθώς και τα με οποιαδήποτε άλλη ονομασία οριζόμενα και από οποιαδήποτε γενική ή ειδική διάταξη

¹⁶⁴ Σύμφωνα με τον Ν. 3847/2010, από το όριο των μηνιαίων αποδοχών ύψους 2.500€, εξαιρούνταν οι συνταξιούχοι που ελάμβαναν πολεμική σύνταξη ή σύνταξη λόγω ανικανότητας καθώς και όσοι εκ μεταβιβάσεως δεν είχαν υπερβεί το 18^ο έτος και αν σπούδαζαν το 24^ο έτος της ηλικίας τους.

¹⁶⁵ Βλ. ΦΕΚ Α' 212/17.12.2010.

καθώς και των απασχολούμενων με οποιαδήποτε σύμβαση εργασίας καθώς και εκείνων οι οποίοι απασχολούνταν με σύμβαση έμμισθης εντολής απαγορεύτηκε από 1.1.2011 να υπερβαίνουν, υπολογιζόμενες σε δωδεκάμηνη βάση, το ποσό των 4.000€. ¹⁶⁶ Εκτός από το παραπάνω όριο στις αποδοχές των προαναφερόμενων κατηγοριών απασχολούμενων στον δημόσιο τομέα, προβλέφθηκε και οριζόντια μείωση 10% των αποδοχών-τακτικών αποδοχών, αποζημιώσεων, επιδομάτων οποιασδήποτε φύσης και είδους με την προϋπόθεση οι πάσης φύσεως αποδοχές, επιδόματα και αποζημιώσεις να μην υπερβαίνουν τα 1.800€, το μήνα συνυπολογιζόμενα επί δωδεκάμηνης βάσης. Έπειτα, το ίδιο άρθρο στην παρ. 22 όριζε ότι, δεν θα διατηρούσαν τα δικαιώματα της προηγούμενης θέσης απασχόλησης όσοι είχαν μεταταχθεί ή μεταφερθεί από 1.1.2010 με οποιαδήποτε σχέση εργασίας και από οποιοδήποτε φορέα του δημοσίου στις ΔΕΚΟ.

Ο συγκεκριμένος Νόμος προέβλεπε επίσης την κατάργηση εξαιρέσεων του κανόνα 1:5 (μία πρόσληψη για κάθε πέντε αποχωρήσεις) κατά τα έτη 2011-2013. Σε αυτή την κατάργηση, λήφθηκαν υπόψη και οι τυχόν μεταφορές και εντάξεις προσωπικού ιδιωτικού δικαίου, στον στενό δημόσιο τομέα. Θεσπίστηκε ακόμη περιορισμός στις προσλήψεις προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου και στις συμβάσεις μίσθωσης έργου για το έτος 2011 κατά 15% σε σχέση με τις αντίστοιχες εγκρίσεις του 2010. ¹⁶⁷

Μία τελευταία πρόβλεψη του Νόμου αφορούσε την τότε Αγροτική Τράπεζα Ελλάδας (άρθρο 11). ¹⁶⁸ Η ρύθμιση αυτή αφορούσε την περικοπή των λειτουργικών δαπανών μέσω της μείωσης κατά 10% των μικτών μηνιαίων αποδοχών των υπαλλήλων που υπερβαίνουν τα 1.800€. Ενώ στο άρθρο 12 οι επιτυγχόντες του διαγωνισμού ΑΣΕΠ που προκηρύχθηκε για την Αγροτική Τράπεζα Ελλάδας, για κατηγορίες ΔΕ και ΤΕ, ¹⁶⁹ θα απορροφούνταν από το ΙΚΑ (φορέας υποδοχής) μέχρι τις 31.12.2011 (παρ. 3). Με την προϋπόθεση βέβαια, να κάνουν αίτηση προς το ΙΚΑ εντός ενός μήνα από την ημερομηνία ισχύος του Ν. 3899/2010. Είναι δέον να τονισθεί πως από την πρόσληψη των επιτυχόντων στο ΙΚΑ παύονταν οποιαδήποτε αξίωση για διορισμό και παροχή εργασίας στην Αγροτική Τράπεζα.

¹⁶⁶ Ωστόσο σύμφωνα με τον Ν. 3899/2010, με Κοινή Απόφαση του Υπουργού Οικονομικών και του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού μετά την ειδική εισήγηση της Ειδικής Γραμματείας ΔΕΚΟ, επιτρεπόταν υπέρβαση του ορίου και καθορίζονταν με βάση τα ειδικά προσόντα, τις ειδικές συνθήκες απασχόλησης και την θέση ιδιαίτερης ευθύνης.

¹⁶⁷ Βλ. Αιτιολογική Έκθεση Ν. 3899/2010, σελ. 3.

¹⁶⁸ Τον Ιούλιο του 2012, η Αγροτική Τράπεζα της Ελλάδας απορροφήθηκε από την Τράπεζα Πειραιώς.

¹⁶⁹ Βλ. ΦΕΚ 575/3.11.2008, Διαγωνισμός ΑΣΕΠ για Αγροτική Τράπεζα Ελλάδας.

Στο άρθρο 41 του Ν. 3979/2011, προβλέποταν η αύξηση των ωρών εργασίας των υπαλλήλων του δημοσίου, των ΟΤΑ και των λοιπών ΝΠΔΔ. Το παρόν άρθρο σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου,¹⁷¹ έφερε τροποποιήσεις του παρελθοντικού νόμου, Ν. 1157/1981, ο οποίος είχε κυρώσει την Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου του ΠτΔ, για την καθιέρωση πενθήμερου εβδομαδιαίας εργασίας των δημοσίων υπηρεσιών.

Εκτενέστερα, ο Ν. 3979/2011, θεσπίστηκε λόγω των επιβεβλημένων συνθηκών δημοσιονομικού και κοινωνικού χαρακτήρα. Μέσω αυτού, τέθηκε σε εφαρμογή η εξίσωση των εργασίας των εργαζομένων στο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα. Έτσι, οι εβδομαδιαίες ώρες εργασίας ορίστηκαν στις 40, από τις 37,5 ώρες που ίσχυαν στο παρελθόν. Το προσωπικό που αφορούσε η παραπάνω διάταξη ήταν οι μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι και το προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου του Δημοσίου, των ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού, των λοιπών ΝΠΔΔ καθώς και όσων κατηγοριών προσωπικού υπηρεσιών και φορέων του Δημοσίου και ευρύτερου Δημοσίου Τομέα, ακολουθούσαν το ωράριο αυτών. Εξαίρεση από την αύξηση των ωρών εργασίας, αποτέλεσε η κατηγορία των εκπαιδευτικών, των οποίων το ωράριο παρέμεινε ως είχε.

Η παραπάνω αύξηση των ωρών απασχόλησης, σύμφωνα με την παρ. β του άρθρου 41 του νόμου, δεν συνδέονταν με όρους υπερωριακής απασχόλησης και ούτε με την αύξηση των αποδοχών των υπαλλήλων.

N. 3986/2011 «Επείγοντα μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015».¹⁷²

Ο Νόμος αυτός αποτέλεσε, κατά βάση, τροποποιητικό Νόμο των Ν. 3833/2010 και Ν. 3899/2010 όσο αφορά την εξέλιξη των εργασιακών σχέσεων στο δημόσιο τομέα.

Προς υποστήριξη των παραπάνω, στο Κεφάλαιο Ε΄ του Ν. 3833/2010 και ειδικότερα το άρθρο 37 προβλέφθηκαν ρυθμίσεις για τον περιορισμό των προσλήψεων στους κρατικούς φορείς. Αρχικά, στην παρ. 1 του άρθρου 37, προβλέφθηκε η απορρόφηση-διορισμός των επιτυχόντων για τους οποίους είχαν εκδοθεί οριστικά πινάκες αποτελεσμάτων μετά την 1.1.2009 προς κάλυψη θέσεων τακτικού προσωπικού μέσω ΑΣΕΠ. Αυτοί οι διορισμοί πραγματοποιούνταν σταδιακά

¹⁷⁰ Βλ. ΦΕΚ 138 Α΄/16.06.2011.

¹⁷¹ Βλ. Αιτιολογική Έκθεση Ν. 3979/2011, σελ. 20.

¹⁷² Βλ. ΦΕΚ 152 Α΄/01.07.2011.

βάσει σειράς επιτυχίας μέχρι την 31.12.2015.¹⁷³ Επίσης από 1.1.2011 και μέχρι την 31.12.2015, ο αριθμός των ετήσιων προσλήψεων και διορισμών του μόνιμου προσωπικού και του προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου (ΙΔΑΧ) στον στενό και ευρύτερο δημόσιο τομέα δεν μπορούσε να ήταν μεγαλύτερος συνολικά από τον λόγο 1:5 (μία πρόσληψη ανά πέντε αποχωρήσεις) στο σύνολο των φορέων με εξαίρεση το έτος 2011 για το οποίο ο λόγος θα είναι 1:10.¹⁷⁴ Ωστόσο ο εν λόγω Νόμος, προέβλεπε ρυθμίσεις και για τις προσλήψεις προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου (ΙΔΟΧ) και συμβάσεων μίσθωσης έργου (παρ. 3). Έτσι για το έτος 2011, περιορίστηκαν κατά ποσοστό 50% σε σχέση με τις αντίστοιχες εγκρίσεις του έτους 2010 και κατά ποσοστό 10% κατ' έτος, για τα έτη έως και 2015. Όλοι αυτοί οι περιορισμοί δεν ίσχυσαν, για τις εγκρίσεις πρόσληψης προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου και συμβάσεων μίσθωσης έργου οι οποίες, εντάσσονταν στο πλαίσιο ερευνητικών, αναπτυξιακών συμβολαίων και συγχρηματοδοτούμενων έργων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τρίτους. Η συγκεκριμένη εξαίρεση προβλέφθηκε καθώς δεν επιβάρυνε τον Κρατικό Προϋπολογισμό.

Ο εν λόγω Νόμος, πέρα από τις αλλαγές που επέφερε στους προηγούμενους μνημονιακούς Νόμους, επέφερε και τον Υπ.Κ (Ν. 3528/2007), μέσω της παρ. 5 του άρθρου 37. Μέσω του Νόμου αυτού, Ν. 3986/2011, αυξήθηκαν από 2 (δύο) έτη σε 5 (πέντε) έτη το διάστημα κατά το οποίο το τακτικό προσωπικό που απασχολούνταν στο Δημόσιο, σε ΝΠΔΔ και στους ΟΤΑ α' και β' βαθμού, μπορούσε να μειώσει τις ώρες εργασίας του μέχρι και 50% με ανάλογη μείωση των αποδοχών.¹⁷⁵ Έπειτα στην παρ. 7 κρίθηκε αναγκαία η αξιοποίηση του πλεονάζοντος τακτικού προσωπικού των ΔΕΚΟ. Το πλεονάζον τακτικό προσωπικό τέθηκε σε εργασιακή εφεδρεία, λαμβάνοντας το 60% του βασικού μισθού για 12 μήνες, και παράλληλα δόθηκε η δυνατότητα της, κατά προτεραιότητα, απασχόλησης τους σε υπηρεσίες και φορείς του δημοσίου τομέα με αξιοκρατικές διαδικασίες υπό την εποπτεία του ΑΣΕΠ. Ο Νόμος αυτός έδωσε την δυνατότητα ευελιξίας στην απορρόφηση των ΔΕΚΟ. Έτσι, στο τακτικό προσωπικό δόθηκε η δυνατότητα:

- Να μεταφερθεί ύστερα από αίτηση του με την ίδια σχέση εργασίας σε φορείς του δημοσίου τομέα εφόσον υπήρχαν αιτήματα των φορέων υποδοχής για πλήρωση

¹⁷³ Η συγκεκριμένη διάταξη αντικατέστησε το άρθρο 10 παρ. 3 του Ν. 3833/2010, το οποίο όριζε ότι ο διορισμός των επιτυχόντων για θέσεις τακτικού προσωπικού του ΑΣΕΠ, οι θέσεις των οποίων προκηρύχθηκαν κατά το έτος 2009 ή μεταγενέστερα και οι τελικοί πίνακες αποτελεσμάτων θα εκδοθούν μετά την 1.1.2010, θα γίνει σταδιακά εντός του 2011 και όχι πέραν της 31.12.2013.

¹⁷⁴ Σε αντικατάσταση του άρθρου 11 παρ. 1 του Ν. 3833/2010, το οποίο τροποποιήθηκε με το άρθρο 3 παρ. 4 του Ν. 3899/2010.

¹⁷⁵ Σύμφωνα με τον Ν. 3983/2011, ο υπάλληλος κατόπιν αίτησης μπορούσε να προσδιορίσει εάν επιθυμούσε την μείωση ημερήσιας απασχόλησης ή των εργάσιμων ημερών.

θέσεων τακτικού προσωπικού σε ποσοστό 10% των ετήσεων προσλήψεων, σύμφωνα με τα απολογιστικά στοιχεία του προηγούμενου έτους.

- Να επιλεγεί, μετά την αίτηση του, κατά προτεραιότητα σε ποσοστό 30% επί του συνόλου των εκάστοτε θέσεων που προκηρύσσονταν για απασχόληση προσωπικού ορισμένου χρόνου σε υπηρεσίες και φορείς του δημοσίου τομέα.
- Να προηγηθεί, έναντι όλων των λοιπών κατηγοριών για επιλογή προσωπικού με καθεστώς μερικής απασχόλησης με τον Ν. 3250/2004.
- Τέλος, μπορούσε κατ' εξαίρεση να αποχωρήσει με εθελούσια έξοδο.

N. 3996/2011 «Αναμόρφωση του Σώματος Επιθεωρητών Εργασίας, Ρυθμίσεις Θεμάτων Κοινωνικής Ασφάλισης και άλλες διατάξεις».¹⁷⁶

Ο Νόμος αυτός, καθιέρωσε μέσω του άρθρου 89 την σύμβαση εργασίας ειδικού σκοπού για τα προγράμματα κοινωφελούς εργασίας στο Δημόσιο. Στην παρ. 1 καθορίστηκε η αμοιβή των απασχολούμενων προσώπων με αυτού του είδους σύμβασης εργασίας, η οποία κυμάνθηκε στο ύψος των 25 ευρώ ημερησίως και όχι μεγαλύτερο από 625 ευρώ μηνιαίως. Αυτά τα προγράμματα κοινωφελούς εργασίας χρηματοδοτούνταν, από τα Επιχειρησιακά Προγράμματα ΕΣΠΑ.

N. 4024/2011 «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο-βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015».¹⁷⁷

Λόγω απροθυμίας και αδυναμίας εκ μέρους των φορέων να προσδιορίσουν το πλεονάζον προσωπικό, ακολούθησε ο Ν. 4024/2011. Την περίοδο του 2011, ως εθνικό στόχο αποτελούσε η προστασία της χώρας τόσο σε δημοσιονομικό όσο και σε χρηματοοικονομικό επίπεδο. Μέσω του Νόμου αυτού επιχειρήθηκε ένα νέο πρότυπο ανάπτυξης της οικονομίας, θέτοντας συγκεκριμένες προδιαγραφές στο ζήτημα της κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων, ώστε να διασφαλιστεί η εφαρμοστικότητα της.¹⁷⁸

Στο Κεφάλαιο Β', ο οποίος αποτέλεσε τον βασικό πυλώνα του συγκεκριμένου Νόμου, ορίστηκε στο άρθρο 4, ποιες κατηγορίες μόνιμων και δοκίμων υπαλλήλων θα υπάγονταν στο καθεστώς του ενιαίου μισθολογίου-βαθμολογίου.¹⁷⁹ Έπειτα, μέσω του

¹⁷⁶ Βλ. ΦΕΚ 107 Α'/05.08.2011.

¹⁷⁷ Βλ. ΦΕΚ Α'226/27.10.2011.

¹⁷⁸ Βλ. Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4024/2011, σελ 1.

¹⁷⁹ Στο καθεστώς του ενιαίου βαθμολογίου-μισθολογίου υπάγονταν οι μόνιμοι και δοκίμοι πολιτικοί υπάλληλοι με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου (ΙΔΑΧ) του δημοσίου, των ΟΤΑ, των ΝΠΔΔ, εκπαιδευτικοί πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας, οι ιατροί της υπαίθρου και μόνιμοι αγροτικοί ιατροί, οι υπάλληλοι της Γραμματείας των Δικαστηρίων, των Εισαγγελιών, των Έμμισθων

άρθρου 5, ορίσθηκαν θέματα κινητικότητας των υπαλλήλων του Κράτους. Με τις διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου έγινε εισαγωγή, για πρώτη φορά, της έννοιας του Υπαλλήλου του Κράτους προς διασφάλιση της βέλτιστης δυνατής κατανομής προσωπικού και εργασίας για την καλύτερη εξυπηρέτηση πολιτών και τον εξορθολογισμό των γραφειοκρατικών διαδικασιών που αφορούσαν την κινητικότητα των δ.υ. Το νέο καθεστώς κινητικότητας προέβλεπε πως, οι υπάλληλοι θα έπαυαν να ανήκουν πλέον στο Κράτος και ότι θα διοικούνταν από τον Υπουργό Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και τον οικείο υπουργό. Σύμφωνα με την παρ. 2 του ίδιου άρθρου, οι υπάλληλοι πλέον του Κράτους μετακινούνταν στις υπηρεσίες των Υπουργείων και των Αποκεντρωμένων υπηρεσιών μόνο με Κοινή Υπουργική Απόφαση (Κ.Υ.Α.), των Υπουργών προέλευσης και υποδοχής για συγκεκριμένο χρόνο που οριζόταν με την εν λόγω απόφαση λαμβανομένων υπόψη, των υφιστάμενων υπηρεσιακών αναγκών και της κατηγορίας, κλάδου και ειδικότητας των υπαλλήλων που θα μετακινούνταν.¹⁸⁰

Έπειτα, με το άρθρο 6 και με τις παρ. 1 και 2 προβλέφθηκαν οι ίδιοι βαθμοί εξέλιξης στον δημόσιο τομέα.¹⁸¹ Ενώ στο ίδιο άρθρο προβλέφθηκε μία νέα ρύθμιση, η οποία εισήγαγε για πρώτη φορά την δυνατότητα αναγνώρισης προϋπηρεσίας στους νεοδιοριζόμενους και νεοπροσλαμβανόμενους από τον ιδιωτικό τομέα με στόχο την δυνατότητα αξιοποίησης της εργασιακής εμπειρίας και της τεχνογνωσίας σε συναφείς τομείς επαγγελματικής δραστηριότητας. Η συγκεκριμένη βέβαια, αναγνώριση της προϋπηρεσίας αφορούσε τα 7 έτη κατόπιν απόφασης του υπηρεσιακού συμβουλίου. Στην παρ. 5 προβλέφθηκε επίσης, για πρώτη φορά, η κατάργηση της ισχύουσας αυτοδίκαιης και ουσιαστικά χωρίς προϋποθέσεις μονιμοποίησης των δημοσίων υπαλλήλων μετά την άροδο της διετούς δοκιμαστικής τους υπηρεσίας. Κρίθηκε επιβεβλημένη έκθεση αξιολόγησης, όταν επρόκειτο για το προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου (ΙΔΑΧ), της οποίας η βαθμολογία να ήταν μεγαλύτερη της βάσης. Κατά την παρ. 6, δόθηκε πάλι για πρώτη φορά η δυνατότητα στο υπηρεσιακό συμβούλιο να αποφασίζει την παράταση της δοκιμαστικής περιόδου από 6 έως και 12 μήνες στην περίπτωση δε, που μέσω της

Υποθηκοφυλακείων και Κτηματολογικών Γραφείων της Χώρας, οι υπάλληλοι της Βουλής, οι διοικητικοί των Ανεξάρτητων Αρχών, οι θρησκευτικοί λειτουργοί κ.α.

¹⁸⁰ Βλ. Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων Ν. 4024/2011, σελ. 139.

¹⁸¹ Οι θέσεις όλων κατηγοριών εκπαίδευσης (ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ, ΥΕ) κατατάσσονταν σε 6 συνολικά βαθμούς. Οι βαθμοί ήταν κατά φθίνουσα σειρά Α, Β, Γ, Δ, Ε, ΣΤ. Ωστόσο οι βαθμοί έναρξης ή τερματισμού της επαγγελματικής σταδιοδρομίας δεν ήταν οι ίδιοι για όλες τις κατηγορίες υπαλλήλων. Έτσι, για την κατηγορία Ειδικών Θέσεων (ΕΘ) κατατάσσονταν στους Α και Β βαθμούς. Έπειτα, εισαγωγικός βαθμός για όλες τις κατηγορίες εκπαίδευσης προσωπικού ήταν ο ΣΤ' βαθμός και καταληκτικός ο Α. Ωστόσο προβάλλονταν ορισμένες εξαιρέσεις καθώς για τις κατηγορίες προσωπικού ΠΕ και ΤΕ καταληκτικός βαθμός ήταν ο Α, για την ΔΕ κατηγορία ήταν ο βαθμός Β και για την ΥΕ ήταν ο βαθμός Γ. Οι απόφοιτοι της ΕΣΔΔΑ ελάμβαναν κατά την έναρξη της επαγγελματικής τους σταδιοδρομίας τον βαθμό Δ'.

έκθεσης αξιολόγησης και των λοιπών στοιχείων από τον ατομικό φάκελο του δόκιμου υπαλλήλου προέκυπτε η μη καταλληλότητα του.

Τέλος, με το άρθρο 7 παρ. 6 θεσμοθετήθηκε για πρώτη φορά η ποσόστωση για την προαγωγή από βαθμό σε βαθμό. Η ποσόστωση έγινε αυστηρότερη στους υψηλότερους βαθμούς προς διασφάλιση της απόλυτης διοικητικής πυραμίδας και προς αποφυγή φαινομένων συσσώρευσης υπερβολικού βαθμού. Έτσι, η βαθμολογική ποσόστωση διαρθρώθηκε ως εξής:

Από τον εισαγωγικό βαθμό ΣΤ'→Ε'	100%
Από τον βαθμό Ε'→Δ'	90%
Από τον βαθμό Δ'→Γ'	80%
Από τον βαθμό Γ'→Β'	60%
Από τον βαθμό Β'→Α'	20%

Έπειτα στο άρθρο 13 ορίστηκε ο βασικός εισαγωγικός μισθός του Βαθμού ΣΤ' της ΥΕ κατηγορίας προσωπικού, στο ύψος των 780€. Ωστόσο, σύμφωνα με την παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου ορίστηκε ο εισαγωγικός βαθμός των υπόλοιπων κατηγοριών προσωπικού πολλαπλασιαζόμενοι με συγκεκριμένους συντελεστές.¹⁸² Ενώ οι βασικοί μισθοί των λοιπών βαθμών όλων των κατηγοριών, διαμορφώθηκαν με ορισμένα ποσοστά συντελεστών. Έτσι, η προσαύξηση του βασικού μισθού διαμορφώθηκε ως εξής:

Για τον βαθμό Ε'	+ 10% του βασικού μισθού
Για τον βαθμό Δ'	+ 15 % του βασικού μισθού
Για τον βαθμό Γ'	+15% του βασικού μισθού
Για τον βαθμό Β'	+20% του βασικού μισθού
Για τον βαθμό Α'	+10% του βασικού μισθού

Παράλληλα στο Κεφάλαιο Γ' του Ν. 4024/2011 τέθηκαν σε εφαρμογή οι μνημονιακές δεσμεύσεις της χώρας έναντι των εταίρων δανειστών μας για την ένταξη σε καθεστώς εργασιακής εφεδρείας 30.000 εργαζομένων του δημοσίου τομέα. Με το άρθρο 33 του Νόμου αυτού προβλέφθηκαν, η κατάργηση κεντρικών οργανικών θέσεων και ο θεσμός της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας. Τα παραπάνω μέτρα, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, αποσκοπούσαν στον εξορθολογισμό και τον περιορισμό του διογκωμένου δημοσίου τομέα, ο οποίος επιβάρυνε τις δημόσιες δαπάνες.¹⁸³

¹⁸² Για την κατηγορία ΔΕ ο συντελεστής ήταν 1,10, για την ΤΕ ήταν 1,33 και για την ΠΕ ήταν 1,40.

¹⁸³ Βλ. Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4024/2011, σελ. 20.

Η κατάργηση των οργανικών θέσεων αφορούσε αυτές των πολιτικών δημοσίων υπαλλήλων, υπαλλήλων ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου βαθμού και λοιπών ΝΠΔΔ, με ορισμένες ρητές εξαιρέσεις,¹⁸⁴ στην περίπτωση δε, που οι κενές οργανικές θέσεις υπερέβαιναν ανά κλάδο ή κατηγορία Υπουργείου, ΟΤΑ, ΝΠΔΔ, το 60% των θέσεων που προβλέπονταν από τον οικείο οργανισμό. Ο αριθμός των θέσεων που καταργούνταν κατά κατηγορία και κλάδο, ανά Υπουργείο οριζόταν με Κοινή Υπουργική Απόφαση. Έπειτα, καταργήθηκε και η δυνατότητα που είχε αναγνωριστεί στον υπάλληλο με το άρθρο 10 παρ. 19 του Ν.3863/2010, να ζητήσει να παραμείνει στην υπηρεσία επί μία τριετία, και μετά την συμπλήρωση της 35ετίας και έως την συμπλήρωση του 65ου έτους της ηλικίας του, καθώς και στην αυτοδίκαιη απόλυση όσων είχαν αξιοποιήσει την διάταξη αυτή. Στις παραπάνω δύο περιπτώσεις, οι οργανικές θέσεις των υπαλλήλων που απολύονταν αυτοδικαίως, καταργούνταν αυτοδικαίως με την παρέλευση ενός μηνός από την έναρξη ισχύος του Νόμου (27.10.2011).¹⁸⁵

Από την άλλη πλευρά προβλέφθηκε, η αυτοδίκαιη απόλυση από την υπηρεσία, με την έκδοση σχετικής διαπιστωτικής πράξης του Γενικού Γραμματέα του αρμόδιου Υπουργείου ή του οργάνου διοίκησης κατά περίπτωση, των πολιτικών δημοσίων υπαλλήλων, υπαλλήλων ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου βαθμού και των λοιπών ΝΠΔΔ, που υπάγονταν στο ασφαλιστικό –συνταξιοδοτικό καθεστώς του Δημοσίου ή συνταξιοδοτούνταν με βάση τις δημοσιονομικές διατάξεις, με την συμπλήρωση κατ'ελάχιστον τριακονταπενταετούς πραγματικής και συντάξιμης δημόσιας υπηρεσίας και τουλάχιστον του πεντηκοστού πέμπτου (55^{ου}) έτους της ηλικίας τους, εφόσον η συμπλήρωση της ως άνω υπηρεσίας και του ως άνω ορίου ηλικίας γινόταν μέχρι την 31.12.2013. Οι υπάλληλοι αυτοί που υπηρετούσαν στις θέσεις που καταργούνταν, τίθονταν σε διαθεσιμότητα λόγω επικείμενης

¹⁸⁴ Σύμφωνα με το άρθρο 33 παρ. 7 εξαιρούνταν από τις διατάξεις της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας οι παρακάτω κατηγορίες υπαλλήλων: α) οι εκπαιδευτικοί όλων των βαθμίδων εκπαίδευσης, καθώς και οι ερευνητές και οι ειδικοί λειτουργικοί επιστήμονες, β) το ιατρικό, νοσηλευτικό και επιστημονικό-παραϊατρικό προσωπικό του ΕΣΥ, των δημοσίων νοσηλευτικών ιδρυμάτων, των φορέων κοινωνικής πρόνοιας, του Ε.Κ.Α.Β., καθώς και των ασφαλιστικών ταμείων, οι υπάλληλοι του διπλωματικού κλάδου και των εξομοιούμενων με αυτόν μισθολογικά και βαθμολογικά κλάδων του ΥΠΕΕ, οι υπάλληλοι του ίδιου υπουργείου που υπηρετούν στην αλλοδαπή, το καλλιτεχνικό προσωπικό της Ορχήστρας Λυρικής Σκηνής, της Κρατικής Ορχήστρας Αθηνών και της Κρατικής Ορχήστρας Θεσσαλονίκης, δ) οι θρησκευτικοί λειτουργοί των νομικών προσώπων της Ανατολικής Ορθοδόξου Εκκλησίας, καθώς και των λοιπών εκκλησιών, δογμάτων, ε) οι φύλακες φυλακών και οι σωφρονιστικοί υπάλληλοι, στ) το ένστολο προσωπικό του Π.Σ. και το προσωπικό της Ε.Υ.Π., ζ) όσοι κατά την έναρξη ισχύος του Νόμου κατέχουν θέση προϊστάμενου ή αναπληρωτή οργανικής μονάδας επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης, η) Υπάλληλος του οποίου ο σύζυγος ή σύζυγος έχει ενταχθεί σε προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα ή εργασιακή εφεδρεία, ο υπάλληλος του οποίου ο σύζυγος ή η σύζυγος ή τέκνο έχει 67% αναπηρία, ι) υπάλληλος που έχει αναπηρία κατά 67% ή είναι πολύτεκνος, ια) υπάλληλος προστάτης μονογονεϊκής οικογένειας με τέκνο που συνοικεί με αυτόν.

¹⁸⁵ Βλ. *Συμμεωνίδης Ι.* «Η μονιμότητα των Δημοσίων Υπαλλήλων στην Εποχή των Μνημονίων», εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014, σελ. 197-198.

συνταξιοδότησης (προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα) από την κατάργηση της θέσης και μέχρι τη συμπλήρωση της τριακονταπενταετούς πραγματικής και συντάξιμης δημόσιας υπηρεσίας και του πεντηκοστού πέμπτου έτους της ηλικίας τους.

Κατά την διάρκεια της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας λόγω της επικείμενης συνταξιοδότησης έπαυε η άσκηση των καθηκόντων του υπαλλήλου, κυρίων ή παρεπομένων. Στους υπαλλήλους υπό καθεστώς προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας, καταβάλλονταν αποκλειστικά το 60% του βασικού μισθού που λάμβαναν κατά τον χρόνο εισόδου σε προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα, χωρίς την καταβολή οποιωνδήποτε άλλων πρόσθετων αμοιβών, αποδοχών και επιδομάτων. Ο χρόνος της διαθεσιμότητας, λογίζονταν συντάξιμος και προσμετρώνταν στη λοιπή συντάξιμη υπηρεσία του υπαλλήλου, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη για μισθολογική και βαθμολογική εξέλιξη.¹⁸⁶

Κατά το άρθρο 34, εισήχθη ο θεσμός της εργασιακής εφεδρείας καθώς και η κατάργηση των κενών οργανικών θέσεων για τους εργαζόμενους με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου (ΙΔΑΧ) στο Δημόσιο, στους Ο.Τ.Α., τα Ν.Π.Δ.Δ. και τα Ν.Π.Ι.Δ. Ο θεσμός της εφεδρείας σύμφωνα με το με την παρ. 7, λογίζονταν ως προαναγγελία απόλυσης για κάθε έννομη συνέπεια και οι αποδοχές σύμφωνα με την υποπαράγραφο Γ' του ίδιου άρθρου ήταν ίσες με το 60% του βασικού μισθού που ελάμβανε κατά τον χρόνο εισόδου του στο καθεστώς της εφεδρείας. Το συγκεκριμένο ποσοστό αποδοχών συνέχιζε να το λαμβάνει ο υπάλληλος για χρονικό διάστημα 12 μηνών και λόγω ειδικότερων διατάξεων μέχρι και 24 μήνες. Λόγω του ότι η εφεδρεία, ταυτιζόταν με την έννοια της απόλυσης οι παραπάνω αποδοχές δηλαδή, το 60% του κανονικού μισθού προ της εφεδρείας, συμψηφιζόταν με την αποζημίωση λόγω απόλυσης που τυχόν οφείλονταν κατά την λήξη του χρόνου της εργασιακής εφεδρείας. Ωστόσο στην υποπαράγραφο Στ' του ίδιου άρθρου ετέθη ρήτρα περικοπής του 60% ποσοστού του βασικού μισθού στην περίπτωση που κατά το διάστημα της εργασιακής εφεδρείας ο εργαζόμενος είχε συνάψει οποιασδήποτε μορφής εργασιακή σχέση ή είχε ασκήσει ελεύθερο επάγγελμα ή επιτήδευμα. Στην περίπτωση δε, που δεν είχε ολοκληρωθεί η διαδικασία ένταξης του προσωπικού ΙΔΑΧ μέχρι την 31.12.2012, τότε το προσωπικό αυτό θεωρείτο πλεονάζον και τίθονταν αυτοδικαίως από 1.1.2012, στο καθεστώς της εργασιακής εφεδρείας. Στην περίπτωση της εφεδρείας, κατόπιν κοινής απόφασης των Υπουργών Οικονομικών και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης ρυθμιζόνταν ο τρόπος υπολογισμού του εισοδήματος σε μηνιαία βάση, τα ειδικότερα ζητήματα ασφάλισης, καταβολής εισφορών εργαζομένου και εργοδότη και ο τελικός δικαιούχος φορέας των εισφορών.

¹⁸⁶ Σύμφωνα με το Πρώτο Κεφάλαιο άρθρο 1 παρ. 1.

Έτσι, όλοι οι παραπάνω Νόμοι που πλαισίωσαν το 1^ο Μνημόνιο για την περίοδο 2010-2011, παρόλο που επέφεραν πλήρη εργασιακή απορρύθμιση με αφετηρία τον δημόσιο τομέα υπό την επίκληση μείωσης των δημοσίων ελλειμμάτων, δεν αποδείχθηκαν επαρκείς για τις απαιτήσεις των δανειστών. Η μη εκπλήρωση του επιθυμητού αποτελέσματος και δε αυτού, της ανάπτυξης της ανταγωνιστικότητας, έθεσε επί τάπητος την υπογραφή ενός 2^{ου} Μνημονίου.

5.3 Το θεσμικό πλαίσιο του 2^{ου} Μνημονίου

Εισαγωγή

Λόγω της επιδείνωσης των οικονομικών δεικτών και της οικονομικής αστάθειας που επικρατούσε, η Ελλάδα υπέγραψε τον Φεβρουάριο του 2012, το δεύτερο Πρόγραμμα Προσαρμογής, για την περίοδο 2012-2014. Ωστόσο, μέσω του Ν.4093/2012, ψηφίστηκε το πολυνομοσχέδιο το οποίο περιείχε το Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα Δημοσιονομικής Προσαρμογής 2013-2016 καθώς και έντονες επιπτώσεις στον δημόσιο τομέα. Προέβλεψε, περαιτέρω μειώσεις συντάξεων του δημοσίου και τον περιορισμό της μισθολογικής δαπάνης μέσω της κατάργησης των επιδομάτων εορτών και αδείας και την μείωση των ειδικών μισθολογίων του Δημοσίου.

Ν. 4046/2012 «Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.) της Ελληνικής Δημοκρατίας και Τράπεζας της Ελλάδας του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδας και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας». ¹⁸⁷

Το 2^ο Μνημόνιο Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδας, τέθηκε σε ισχύ μέσω του ν.4046/2012. Ο συγκεκριμένος Νόμος συνοδεύτηκε και από την Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου (ΠΥΣ 6/28.2.2012),¹⁸⁸ η οποία ρύθμιζε θέματα για την εφαρμογή της παρ. 6 του άρθρου 1 του Ν.4046/2012.¹⁸⁹ Λόγω του ότι ο παρών Νόμος έδωσε

¹⁸⁷ Βλ. ΦΕΚ 28 Α΄/14.2.2012.

¹⁸⁸ Βλ. ΦΕΚ Α΄ 38/28.2.2012.

¹⁸⁹ Η ΠΥΣ 6/28.2.2012, ρύθμιζε το Κεφάλαιο Ε΄ «Διαρθρωτικές Μεταρρυθμίσεις» των παραγράφων 28 και 29 του Μνημονίου Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής στο Κεφάλαιο 4: «Διαρθρωτικές Μεταρρυθμίσεις για την ενίσχυση της Ανάπτυξης» παρ. 4.11 «Διασφάλιση της ταχείας προσαρμογής της αγοράς εργασίας και ενίσχυση των θεσμών της αγοράς εργασίας» του Μνημονίου Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής, τα σχέδια των οποίων εγκρίνονταν κατά την παρ. 2 με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου.

έμφαση στην πρόβλεψη αλλαγών στα πλαίσια των συλλογικών συμβάσεων εργασίας, σε συνδυασμό βέβαια με το ότι η παρούσα εργασία εστιάζει στις αλλαγές που επήλθαν στις ατομικές συμβάσεις στον Δημόσιο Τομέα, δεν θα δοθεί περαιτέρω ανάλυση.

N. 4093/2012 «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του Ν.4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016»¹⁹⁰

Ο Νόμος 4093/2012 συμπεριελάβε επείγοντα μέτρα εφαρμογής του 2^{ου} μνημονίου. Η παράγραφος Β του 1^{ου} άρθρου προέβλεψε, διατάξεις για το συνταξιοδοτικό καθεστώς στο Δημόσιο. Ειδικότερα, στην υποπαράγραφο Β1, όσοι αποκτούσαν για πρώτη φορά την ιδιότητα του Βουλευτή ή του δημάρχου από την επόμενη ημέρα έναρξης ισχύος του Νόμου, η ασφάλιση τους για κύρια σύνταξη και η υγειονομική περίθαλψη συνέχιζε να προέρχεται από τους φορείς που ασφαλιζόνταν και στο παρελθόν. Το ίδιο ίσχυε και για τους συνταξιούχους του Δημοσίου, οι ασφαλιστικές εισφορές των οποίων υπολογίζονταν επί των συντάξιμων αποδόσεων της οργανικής θέσης. Προβλέφθηκε επίσης, μείωση κατά 70%, σε όσους προσλαμβάνονταν σε θέσεις του ευρύτερου δημοσίου τομέα ενώ ελάμβαναν βουλευτική σύνταξη ή χορηγία. Το ίδιο ποσοστό μείωσης υφίσταντο και όσοι ελάμβαναν θέσεις εξωκοινοβουλευτικού Υπουργού, Αναπληρωτή Υπουργού ή Υφυπουργού.

Στην υποπαράγραφο Β2' του Νόμου ρυθμιζόνταν μία σειρά συνταξιοδοτικών θεμάτων. Ειδικότερα, προβλέφθηκε αύξηση του ορίου συνταξιοδότησης από τα 65 έτη στα 67. Το παραπάνω όριο ηλικίας προβλέπονταν για όσους είχαν θεμελιώσει συνταξιοδοτικό δικαίωμα από 01.01.2013. Στην παραπάνω περίπτωση προβλέφθηκαν και κάποιες εξαιρέσεις για όσους είχαν θεμελιώσει συνταξιοδοτικό δικαίωμα από 01.01.2013 σε συνδυασμό με 40ετή πλήρη και συντάξιμη υπηρεσία τότε θα συνταξιοδοτούνταν στο 62^ο έτος της ηλικίας τους. Η συγκεκριμένη υποπαράγραφος δεν καταλαμβάνει την περίπτωση των δικαστικών λειτουργών και των μελών του Νομικού Συμβουλίου, οι οποίοι σύμφωνα με το άρθρο 88 παρ. 5 του Συντάγματος¹⁹¹ αποχωρούν στο 65^ο έτος ηλικίας μέχρι και τον βαθμό του εφέτη ή στο 67^ο έτος της

¹⁹⁰ Βλ. ΦΕΚ 222 Α' /12.11.2012.

¹⁹¹ Σύμφωνα με το άρθρο 88 παρ. 5 του Συντάγματος: «Οι δικαστικοί λειτουργοί, έως και τον βαθμό του εφέτη ή του αντεισαγγελέα εφετών και τους αντίστοιχους με αυτούς βαθμούς, αποχωρούν υποχρεωτικά από την υπηρεσία μόλις συμπληρώσουν το 65^ο έτος της ηλικίας τους και όλοι όσοι έχουν βαθμούς ανώτερους από αυτούς ή τους αντίστοιχους με αυτούς αποχωρούν υποχρεωτικά από την υπηρεσία μόλις συμπληρώσουν το 67^ο έτος της ηλικίας τους. Για την εφαρμογή της διάταξης αυτής θεωρείται σε κάθε περίπτωση ως ημέρα που συμπληρώνεται το όριο αυτό η 30ή Ιουνίου του έτους της αποχώρησης του δικαστικού λειτουργού».

ηλικίας για τον ανώτερο βαθμό και δεν υπάγονται στις προαναφερθείσες διατάξεις με τα νέα όρια ηλικίας συνταξιοδότησης, λόγω ρητής πρόβλεψης του Συντάγματος.

Έπειτα στην υποπαράγραφο Β3' και ΙΑ4', προβλέφθηκαν μειώσεις στις μηνιαίες συντάξεις και στο άθροισμα αυτό, των μηνιαίων συντάξεων και μερισμάτων άνω των 1.000€, με βάση τα ποσά συντάξεων που είχαν διαμορφωθεί στις 31.12.2012. Στις παραπάνω μειώσεις τέθηκαν υπόψη, οι διαδοχικές παρακρατήσεις εισφοράς αλληλεγγύης συνταξιούχων του άρθρου 2 παρ. 14 του Ν.4002/2011, του άρθρου 1 παρ. 10 του Ν.4024/2011 και του άρθρου 1 του Ν.4052/2012. Οι μειώσεις κυμαίνονταν ως εξής:

- Το ποσό της σύνταξης ή του αθροίσματος που ήταν άνω των 1.000,01 € έως και 1.500,00 €, μειώθηκε κατά 5% και το εναπομείναν ποσό δεν μπορούσε να υπολείπεται τα 1.000,01 €.
- Το ποσό της σύνταξης ή του αθροίσματος από 1.500,01 € έως και 2.000€, μειώθηκε κατά 10% και το εναπομείναν ποσό δεν μπορούσε να υπολείπεται τα 1.425,01 €.
- Το ποσό της σύνταξης ή του αθροίσματος από 2.000,01 έως 3.000,00 μειώθηκε κατά 15% και το εναπομείναν ποσό δεν μπορούσε να υπολείπεται τα 1.800,01€.
- Ποσό σύνταξης ή συντάξεων από 3.000,00 και άνω μειώθηκε κατά ποσοστό 20% και σε κάθε περίπτωση το εναπομείναν ποσό δεν μπορούσε να υπολείπεται τα 2.350,01 €.

Ο Νόμος αυτός προέβλεψε, στην παράγραφο Γ, την κατάργηση, από 01.01.2013, των επιδομάτων Χριστουγέννων, Πάσχα και των επιδομάτων αδείας που προβλέπονταν από οποιαδήποτε γενική ή ειδική διάταξη ή ρήτρα ή όρο συλλογικής σύμβασης εργασίας ή διαιτητική σύμβαση ή με ατομική σύμβαση εργασίας ή συμφωνία για λειτουργούς υπαλλήλους και μισθωτούς του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ και των ΟΤΑ καθώς και για τα μόνιμα στελέχη των Ενόπλων Δυνάμεων και αντίστοιχους της Ελληνικής Αστυνομίας, του Πυροσβεστικού και του Λιμενικού Σώματος.

Στην υποπαράγραφο ΣΤ1', ετέθησαν περιορισμοί προσωπικού ειδικοτήτων, Ειδικών Συμβούλων και Συνεργατών αιρετών των Ο.Τ.Α α' και β' βαθμού καθώς και η αναστολή προσλήψεων και διορισμών στους Ο.Τ.Α. Ο Ν. 4093/2012 έθεσε από 01.01.2013 μειώσεις στους ειδικούς συμβούλους των δήμων.¹⁹² Η προηγούμενες μειώσεις επιστημονικών θέσεων, δεν ίσχυαν σε Δήμους με νόμιμο πληθυσμό άνω των 150.000, όπως προέκυπτε από την απογραφή πληθυσμού κατά το έτος του 2011. Ενώ στις Περιφέρειες (Ο.Τ.Α. β' βαθμού) συστήθηκαν 2 θέσεις Επιστημονικού

¹⁹² Στους δήμους με αριθμό αντιδημάρχων έως 2 συστήθηκε 1 θέση επιστημονικού προσωπικού, έως 4 συστήθηκαν 2 θέσεις επιστημονικού προσωπικού, έως 5 συστήθηκαν 4 θέσεις επιστημονικού προσωπικού, έως 8 συστήθηκαν 5 θέσεις επιστημονικού προσωπικού, έως 9 θέσεις αντιδημάρχων συστήθηκαν 6 θέσεις επιστημονικού προσωπικού, έως 12 θέσεις αντιδημάρχων συστήθηκαν έως 7 θέσεις επιστημονικού προσωπικού και τέλος έως 13 θέσεις αντιδημάρχων συστήθηκαν έως 8 θέσεις επιστημονικού προσωπικού.

Προσωπικού για την κάλυψη των αναγκών του Περιφερειάρχη και 1 θέση για την κάλυψη αντίστοιχων αναγκών του Αντιπεριφερειάρχη. Επίσης στην ίδια υποπαράγραφο, ορίστηκε η αναστολή προσλήψεων και διορισμού έως την 31.12.2016, του μόνιμου προσωπικού καθώς και του προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου (ΙΔΑΧ), των κατηγοριών ΥΕ και ΔΕ, όλων των κλάδων και ειδικοτήτων των ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού και των ΝΠΔΔ αυτών. Ενώ για την πρόσληψη και διορισμό με το παραπάνω καθεστώς των ΠΕ και ΤΕ κατηγοριών ίσχυσε ο περιορισμός 1:5 που έθετε το άρθρο 11 του Ν. 3833/2010 πλην των προσλήψεων και των διορισμών του τακτικού προσωπικού σε νησιωτικούς δήμους, οι οποίοι δεν συμπεριλαμβάνονταν στον περιορισμό 1:5.

Ο Νόμος 4093/2012 εκτός από την μείωση έως και κατάργηση θέσεων, προέβλεπε νέα μέτρα για το ζήτημα της κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων. Στην υποπαράγραφο Ζ1΄ της παραγράφου Ζ΄ του άρθρου 1, ορίστηκε η μετάταξη μονίμων πολιτικών υπαλλήλων και υπαλλήλων ΙΔΑΧ που υπηρετούσαν σε κεντρικές, περιφερειακές υπηρεσίες του Δημοσίου, των Ανεξάρτητων Αρχών, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού. Επιπρόσθετα, ορίστηκε και η μεταφορά των υπαλλήλων των ΝΠΔΔ που ανήκαν στον δημόσιο τομέα και σε άλλες υπηρεσίες του Δημοσίου, ανεξάρτητων Αρχών, ΝΠΔΔ και ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού. Η μεταφορά προσωπικού γινόταν είτε για την κάλυψη αναγκών που προέκυπταν λόγω μεταβολής των αρμοδιοτήτων όταν διαπιστωνόταν, κατόπιν αξιολόγησης, πλεονάζον προσωπικό, είτε για την καλύτερη αξιοποίηση του ανθρωπίνου δυναμικού. Για τους ίδιους λόγους ίσχυε και η μεταφορά για το προσωπικό ΙΔΑΧ σε ΝΠΔΔ του δημοσίου τομέα. Αυτές οι μορφές κινητικότητας, η μετάταξη και η μεταφορά, ήταν υποχρεωτικές χωρίς αίτηση σε υφιστάμενες κενές θέσεις ή σε θέσεις που συστήνονταν με την πράξη μετάταξης ή μεταφοράς στον κλάδο ή στην ειδικότητα στους οποίους μεταφέρονταν ή μετατάσσονταν ο υπάλληλος. Η μετάταξη ή η μεταφορά δεν κατέλυε την υπηρεσιακή σχέση δημοσίου δικαίου, ή την σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου, ούτε την σχέση αυτών, ή τις σχέσεις ασφάλισης από τον φορέα προέλευσης. Στην παραπάνω περίπτωση, η μετάταξη ή η μεταφορά του υπαλλήλου σε κατώτερης κατηγορίας θέση, γινόταν κατόπιν συναίνεσης του υπαλλήλου. Αυτού του είδους η κινητικότητα ήταν άμεσα συνδεδεμένη με την κατάταξη στον βαθμό και στο μισθολογικό κλιμάκιο της νέας κατηγορίας με βάση τον συνολικό χρόνο υπηρεσίας.

Μία ακόμη πρόβλεψη που περιείχε ο συγκεκριμένος Νόμος του 2^{ου} Μνημονίου, ήταν αυτή της διαθεσιμότητας των μονίμων πολιτικών υπαλλήλων του Δημοσίου, των Ανεξάρτητων Αρχών, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του Νόμου¹⁹³, η ρύθμιση της υποπαραγράφου Ζ

¹⁹³ Βλ. Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4093/2012, σελ. 47.

2'επιχειρούσε την διεύρυνση των δυνατοτήτων αξιοποίησης του μόνιμου προσωπικού καθώς και αυτού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου (ΙΔΑΧ). Η κατάργηση των θέσεων είχε ως άμεση συνέπεια, την αυτοδίκαιη θέση σε διαθεσιμότητα. Η διαθεσιμότητα διαρκούσε ένα έτος και ο υπάλληλος λάμβανε τα $\frac{3}{4}$ των αποδοχών του. Ωστόσο στην συγκεκριμένη υποπαράγραφο του Νόμου προβλέφθηκε και η περίπτωση κατάργησης ορισμένων θέσεων του ίδιου κλάδου. Σε αυτή την περίπτωση, οι υπάλληλοι που τίθενται σε διαθεσιμότητα μπορούσαν κατά την διάρκεια αυτής:

- Να μεταταχθούν εκουσίως.
- Να μεταταχθούν υποχρεωτικά ή να μεταφερθούν με μεταβολή της υπηρεσιακής τους σχέσης σε σχέση ΙΔΑΧ, για το συμφέρον και τις ανάγκες της υπηρεσίας. Ωστόσο με την πράξη μετάταξης ή μεταφοράς και μεταβολής της σχέσης εργασίας αίρονταν αυτοδίκαια το καθεστώς διαθεσιμότητας.
- Με πράξη του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης μπορούσαν, να τοποθετηθούν για την κάλυψη προσωρινών αναγκών σε οποιαδήποτε υπηρεσία του Δημοσίου, ΝΠΔΔ, ΟΤΑ ή οποιουδήποτε φορέα του δημοσίου τομέα με την διαδικασία του άρθρου 5 του Ν. 4024/2011.
- Τέλος, να υπαχθούν σε ειδικά προγράμματα επαγγελματικής επανεκπαίδευσης ή επανακατάρτισης.

Σε άμεση σχέση με την παραπάνω υποπαράγραφο, ήταν η υποπαράγραφος Ζ 4', σύμφωνα με την οποία καταργήθηκαν οργανικές θέσεις σε ορισμένες κατηγορίες, κλάδους και ειδικότητες. Ειδικότερα, η περίπτωση αφορά θέσεις των κατηγοριών ΔΕ και ΥΕ των ειδικοτήτων Διοικητικού, Διοικητικού-Λογιστικού, Διοικητικού-Οικονομικού, Διοικητικών Γραμματέων υπαλλήλων με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, οι οποίοι δεν είχαν προσληφθεί είτε με διαγωνισμό είτε με διαδικασία επιλογής με βάση προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, με την προαναφερθείσα διάταξη είχε ληφθεί πρόνοια διασφάλισης της ομαλής λειτουργίας των φορέων με αντίστοιχους περιορισμούς που απέβλεπαν στο συμφέρον της υπηρεσίας. Μεταξύ των περιορισμών συγκαταλέγονταν η καθιέρωση ελάχιστου αριθμού αυτών των υπαλλήλων ανά φορέα και η ορισμένη ποσοστιαία αναλογία τους με το σύνολο των υπαλλήλων του φορέα.

Με την εφαρμογή όλων των παραπάνω διατάξεων αναμενόταν τουλάχιστον 2.000 υπάλληλοι να ενταχθούν στο πρόγραμμα της κινητικότητας, σύμφωνα με το οποίο, είτε να μετακινούνταν είτε να αποχωρούσαν κατά το άρθρο 101 του Υπ.Κ. Έπειτα, όσον αφορά τις προσλήψεις, με την υποπαράγραφο Ζ5, παρατάθηκε για ένα έτος, από 31.12.2015 έως την 31.12.2016, η προβλεπόμενη περίοδος ισχύος του κανόνα 1:5, δηλαδή μία πρόσληψη για κάθε πέντε αποχωρήσεις. Ενώ παράλληλα προβλεπόταν περαιτέρω μείωση στις εγκρίσεις των προσλήψεων του έκτακτου

προσωπικού για τα έτη 2013 και 2014 καθώς και κατά 20% μείωση των θέσεων των μετακλητών υπαλλήλων.¹⁹⁴

N. 4147/2013 «Κύρωση της από 31.12.2018 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου Ρυθμίσεις κατεπειγόντων θεμάτων αρμοδιότητας των Υπουργείων Εσωτερικών, Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη, της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης και του Υπουργού Επικράτειας» και άλλες διατάξεις». ¹⁹⁵

Ο Ν. 4147/2013 με το άρθρο 2 «Ζητήματα συμβάσεων ορισμένου χρόνου και μίσθωσης έργου στους ΟΤΑ», ήρθε σε πλήρη αλληλεπίδραση με το προηγούμενο Νόμο (4093/2012) όσον αφορά τους διορισμούς των υπαλλήλων στους ΟΤΑ.

Όπως προκύπτει από την αιτιολογική έκθεση του Νόμου, οι προσλήψεις στους ΟΤΑ καθώς και κάθε άλλη προπαρασκευαστική ενέργεια είχε ανασταλεί λόγω των δύο Εθνικών εκλογών εν έτει 2012. Αυτό είχε ως απόρροια, να σημειωθεί καθυστέρηση στην αποστολή των αιτημάτων του ΟΤΑ α' και β' βαθμού και των ΝΠΙΔ αυτών, για την πρόσληψη προσωπικού ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου και την σύναψη συμβάσεων μίσθωσης έργου με αποτέλεσμα να μην είναι εφικτή η σύναψη των συμβάσεων εντός του 2012. Ωστόσο για την υλοποίηση της ρύθμισης, η σύναψη των συγκεκριμένων συμβάσεων κρινόταν αναγκαία έως την 31.12.2013 προκειμένου οι ΟΤΑ να μπορούσαν να εξυπηρετούν τις λειτουργικές ανάγκες κατά την διάρκεια του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής.

Η πρωτοβουλία προς επίτευξη της παραπάνω ρύθμισης άρθηκε από τον Πρόεδρο του ΑΣΕΠ, ο οποίος κατόπιν επιστολής ενημέρωσε τους συναρμόδιους Υπουργούς Εσωτερικών και Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Τέλος, αυτό το οποίο πρέπει να επισημανθεί είναι πως μέσω της παραπάνω ρύθμισης προσλήψεων στους ΟΤΑ, δεν τροποποιήθηκε η υφιστάμενη διαδικασία ούτε ο μέγιστος αριθμός των προσλήψεων που είχε τεθεί από το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής.¹⁹⁶

N. 4152/2013 «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής των Νόμων 4046/2012, 4093/2012 και 4127/2013»¹⁹⁷

Ο Νόμος διαρθρώθηκε από δύο κύρια σημεία που αφορούσαν τον Δημόσιο Τομέα και αυτά βρίσκονταν στο άρθρο 1. Το πρώτο στοιχείο προκύπτει, από την διάταξη του άρθρου 1 παρ. ΙΔ', η οποία στόχευε στην ανάσχεση της ανεργίας μέσω

¹⁹⁴ Βλ. Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4039/2012, σελ. 24-25.

¹⁹⁵ Βλ. ΦΕΚ 98 Α'/26.4.2013.

¹⁹⁶ Βλ. Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4147/2013, σελ. 1.

¹⁹⁷ Βλ. ΦΕΚ 107 Α'/9.5.2013.

κοινωνικού χαρακτήρα συγχρηματοδοτούμενα από τους πόρους του ΕΣΠΑ, για την κάλυψη κοινωνικών αναγκών με την απασχόληση των ανέργων απευθείας σε Δήμους και Περιφέρειες ή σε δημόσιες υπηρεσίες όπως σε σχολεία και νοσοκομεία. Ως θεσμικός εγγυητής στην διαδικασία επιλογής και πρόσληψης της ανωτέρω κατηγορίας τέθηκε το ΑΣΕΠ. Ωστόσο η επιλογή γινόταν με βάση κοινωνικά και κατά προτεραιότητας κριτήρια.¹⁹⁸ Οι ωφελούμενοι μετά την λήξη του προγράμματος την διάρκεια του οποίου καθόριζαν με απόφαση από κοινού, οι υπουργοί Οικονομικών, Εσωτερικών Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Ανάπτυξης Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, Εργασίας Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, απολύονταν αυτοδικαίως χωρίς καμία αποζημίωση και χωρίς να απαιτείτο η έκδοση διαπιστωτικής πράξης. Οι καθαρές αμοιβές για τα άτομα άνω των 25, δεν θα έπρεπε να ξεπερνούσαν τα 490 ευρώ και για τα άτομα κάτω των 25, δεν θα έπρεπε να ξεπερνούσαν τα 427 ευρώ.¹⁹⁹

Εκτενέστερα, σύμφωνα με την παρ. ΙΔ' του άρθρου 1 του Νόμου, ο Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού κατάρτιζε προγράμματα κοινωνικού χαρακτήρα συγχρηματοδοτούμενα από τους πόρους του ΕΣΠΑ, για την κάλυψη κοινωνικών αναγκών με την απασχόληση των ανέργων απευθείας σε Δήμους και Περιφέρειες ή σε δημόσιες υπηρεσίες όπως σε σχολεία και νοσοκομεία. Ως θεσμικός εγγυητής στην διαδικασία επιλογής και πρόσληψης της ανωτέρω κατηγορίας τέθηκε το ΑΣΕΠ. Ωστόσο η επιλογή γινόταν με βάση κοινωνικά και κατά προτεραιότητας κριτήρια.¹⁹⁸ Οι ωφελούμενοι μετά την λήξη του προγράμματος την διάρκεια του οποίου καθόριζαν με απόφαση από κοινού, οι υπουργοί Οικονομικών, Εσωτερικών Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Ανάπτυξης Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, Εργασίας Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, απολύονταν αυτοδικαίως χωρίς καμία αποζημίωση και χωρίς να απαιτείτο η έκδοση διαπιστωτικής πράξης. Οι καθαρές αμοιβές για τα άτομα άνω των 25, δεν θα έπρεπε να ξεπερνούσαν τα 490 ευρώ και για τα άτομα κάτω των 25, δεν θα έπρεπε να ξεπερνούσαν τα 427 ευρώ.¹⁹⁹

Παράλληλα, η παρ. ΣΤ' υποπαρ. 12 του άρθρου 1 του Νόμου, αναφέρονταν στην άμεση απόλυση όλων των υπαλλήλων με σχέση ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου (ΙΔΑΧ) του Δημοσίου σε ανεξάρτητες αρχές, ΟΤΑ, ΝΠΔΔ, οι θέσεις των οποίων καταργήθηκαν. Η παραπάνω διάταξη αντικατέστησε την περίπτωση 3 της υποπαρ. Ζ2' του Ν. 4093/2012, η οποία προέβλεπε την διαθεσιμότητα των υπαλλήλων του στενού και ευρύτερου Δημοσίου Τομέα, των οποίων οι θέσεις καταργούνταν.

Ν. 4172/2013 «Φορολογία Εισοδήματος, επείγοντα μέτρα εφαρμογής του Ν. 4046/2012 του Ν. 4093/2012 και του Ν. 4127/2013 και άλλες διατάξεις».²⁰⁰

Στην ίδια κατεύθυνση με τους προηγούμενους Νόμους κινήθηκε και ο Ν. 4172/2013, στον οποίο εντοπίζονται ορισμένα σημεία που χρήζουν ιδιαίτερης μνείας. Καθώς με την περαιτέρω πρόβλεψη για την διαθεσιμότητα μέσω κατάργησης θέσεων και με την κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων, επιδιώχθηκε η καλύτερη

¹⁹⁸ Τα κριτήρια επιλογής και πρόσληψης για την κοινωνική εργασία των ανέργων είναι τα εξής: α) το χρονικό διάστημα της συνεχόμενης εγγεγραμμένης ανεργίας, όπως προκύπτει από το μητρώο ανέργων του ΟΑΕΔ, β) ο αριθμός των ανήλικων τέκνων, γ) η οικογενειακή κατάσταση, δ) το οικογενειακό εισόδημα, ε) η τυχόν ύπαρξη άλλων ανέργων στην ίδια οικογένεια.

¹⁹⁹ Για όλη την διάρκεια του προγράμματος της κοινωνικού χαρακτήρα συγχρηματοδοτούμενα από τους πόρους του ΕΣΠΑ, για την κάλυψη κοινωνικών αναγκών με την απασχόληση των ανέργων απευθείας σε Δήμους και Περιφέρειες ή σε δημόσιες υπηρεσίες όπως σε σχολεία και νοσοκομεία. Ως θεσμικός εγγυητής στην διαδικασία επιλογής και πρόσληψης της ανωτέρω κατηγορίας τέθηκε το ΑΣΕΠ. Ωστόσο η επιλογή γινόταν με βάση κοινωνικά και κατά προτεραιότητας κριτήρια.¹⁹⁸ Οι ωφελούμενοι μετά την λήξη του προγράμματος την διάρκεια του οποίου καθόριζαν με απόφαση από κοινού, οι υπουργοί Οικονομικών, Εσωτερικών Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Ανάπτυξης Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, Εργασίας Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, απολύονταν αυτοδικαίως χωρίς καμία αποζημίωση και χωρίς να απαιτείτο η έκδοση διαπιστωτικής πράξης. Οι καθαρές αμοιβές για τα άτομα άνω των 25, δεν θα έπρεπε να ξεπερνούσαν τα 490 ευρώ και για τα άτομα κάτω των 25, δεν θα έπρεπε να ξεπερνούσαν τα 427 ευρώ.¹⁹⁹

²⁰⁰ Βλ. ΦΕΚ 167 Α' /23.07.2013.

κατανομή και αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού σε συνέχεια των προηγούμενων Νόμων.

Σύμφωνα με το άρθρο 90 παρ. 1, προβλέφθηκε η δυνατότητα κατάργησης θέσεων, κλάδων ή και ειδικοτήτων σε υπουργεία και αυτοτελείς δημόσιες υπηρεσίες, αποκεντρωμένες διοικήσεις, ΟΤΑ α' και β' βαθμού και λοιπά ΝΠΔΔ με Κοινή Απόφαση του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και του οικείου Υπουργού. Οι καταργήσεις αυτές δεν βασίζονταν σε προσωπικές αποφάσεις των Υπουργών, αλλά αποτελούσαν εκτέλεση των αποφάσεων του Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης με στόχο την διοικητική μεταρρύθμιση. Στην ίδια παράγραφο, προβλέφθηκε και η σύσταση θέσεων στους ανωτέρω φορείς με ΚΥΑ των Υπουργών Οικονομικών, Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και του οικείου Υπουργού. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του Νόμου, η προαναφερθείσα ΚΥΑ εκδιδόταν με βάση τα πορίσματα εκθέσεων αξιολόγησης των οργανικών μονάδων των φορέων και τα σχέδια στελέχωσης τους.

Στην παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου, συμπληρώθηκε το ήδη ισχύον νομικό πλαίσιο της διαθεσιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, ο νομοθέτης αντιλαμβανόμενος ότι το μείζον πρόβλημα της διοίκησης δεν ήταν ποσοτικό αλλά ποιοτικό και συνίστατο πρωτίστως σε ανορθολογική κατανομή του προσωπικού, εισήγαγε διατάξεις που εγγυώνταν, προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος αλλά και των ιδίων των υπαλλήλων, την αξιοκρατική και ορθολογική ανακατανομή του. Οι θεσμοί της διαθεσιμότητας και της κινητικότητας ήταν αυτοί που διασφάλιζαν την εύρυθμη λειτουργία του κράτους και την ποιοτική αναβάθμιση της δημόσιας διοίκησης. Όσον αφορά την διαθεσιμότητα, οι υπάλληλοι τίθονταν σε αυτό το καθεστώς, κατόπιν αποτίμησης και αντικειμενικής μοριοδότησης των τυπικών και ουσιαστικών προσόντων, συνεκτιμώμενη με την εργασιακή και διοικητική εμπειρία καθώς και με τον τρόπο εισαγωγής του υπαλλήλου στον οικείο φορέα. Η αποτίμηση όλων των απαιτούμενων κριτηρίων, αποτυπώνονταν σε βαθμολογικό πίνακα, από τα αρμόδια Τριμελή Υπηρεσιακά Συμβούλια. Η σύνθεση των Υπηρεσιακών Συμβουλίων είχε τον χαρακτήρα εγγυήσεως σχετικά με την ανεξαρτησία και την αμεροληψία στην διαδικασία της διαθεσιμότητας.²⁰¹ Τέλος, όσον αφορά την διαθεσιμότητα, μετά την κατάργηση της θέσης ο υπάλληλος τίθετο σε καθεστώς διαθεσιμότητας για 8 (οκτώ) μήνες έναντι του ενός έτους που όριζε ο Υπαλληλικός Κώδικας (Υπ.Κ.) και ο μνημονιακός Νόμος Ν.4093/2012. Ενώ η αμοιβή παρέμεινε στα ίδια επίπεδα δηλαδή, στα 3/4 των αποδοχών.

²⁰¹ Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του Ν. 4172/2013, σελ. 22, «προβλέπονται ρητά οι περιπτώσεις των υπαλλήλων που εξαιρούνται από το καθεστώς της διαθεσιμότητας (προνοιακές εξαιρέσεις που αφορούν κυρίως ΑΜΕΑ, πολύτεκνους, προστάτες μονογονεϊκής οικογένειας).

Το δεύτερο χαρακτηριστικό σημείο του Νόμου όπως τονίστηκε στην αρχή, ήταν το άρθρο 91 του Νόμου. Με την πρώτη παράγραφο του άρθρου 91, επεκτείνονταν η εφαρμογή του ισχύοντος νομικού καθεστώτος υποχρεωτικής μετάταξης ή μεταφοράς των δημοσίων υπαλλήλων και των υπαλλήλων των ΝΠΔΔ. Η υποχρεωτική μετάταξη ή μετακίνηση έπρεπε να ανταποκρινόταν στα ουσιαστικά και τυπικά προσόντα καθώς και στα περιγράμματα θέσης εφόσον αυτά υπήρχαν αλλά και τις τυχόν δηλώσεις προτίμησης τους. Βασικός στόχος της παραπάνω παραγράφου, όπως μπορεί να αντληθεί από την αιτιολογική έκθεση του νομοθέτη, ήταν η βέλτιστη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού. Ωστόσο, σε πλήρη συνάφεια βρισκόταν και η δεύτερη παράγραφος. Με την παράγραφο 2 του άρθρου 91 διαμορφώθηκε πλήρως διοικητικά και κανονιστικά η κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων. Η διαδικασία μετακίνησης και μετάταξης των υπαλλήλων συντονιζόταν από το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Ο σκοπός του νομοθέτη μέσω αυτής της διάταξης ήταν ο έμφαση σε μία δυναμική και όχι στατική διοίκηση, η οποία να ανταποκρινόταν στις μεταβαλλόμενες συνθήκες της διοικητικής πραγματικότητας.²⁰²

Τέλος, ο συγκεκριμένος Νόμος αποτέλεσε συνέχεια προηγούμενων Νόμων όχι μόνο στο ζήτημα της διαθεσιμότητας και της κινητικότητας στον Δημόσιο Τομέα αλλά και στο ζήτημα της κατάργησης ορισμένων κλάδων και ειδικοτήτων που είχε ξεκινήσει πιο συγκρατημένα ο Ν. 4046/2012. Πιο συγκεκριμένα, οι ειδικότητες που καταργήθηκαν ήταν αυτή των σχολικών φυλάκων (άρθρο 80), οι θέσεις του κλάδου της δημοτικής αστυνομίας (άρθρο 81), ορισμένες ειδικότητες κατά κλάδο και κατηγορία προσωπικού της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης (άρθρο 82) και τέλος καταργήθηκε η ειδικότητα οδηγών και τεχνικού προσωπικού της Διεύθυνσης Κρατικών Αυτοκινήτων του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (άρθρο 93).

5.4 Το θεσμικό πλαίσιο του 3^{ου} Μνημονίου

Εισαγωγή

Στις 19 Αυγούστου του 2015, η ελληνική Κυβέρνηση υιοθέτησε το Τρίτο Μνημόνιο και τις Δανειακές Συμβάσεις. Ως βασικοί στόχοι του Μνημονίου, για ακόμη μία φορά, τέθηκαν η αποκατάσταση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, η χρηματοπιστωτική σταθερότητα, η ανάπτυξη της ανταγωνιστικότητας καθώς και η διοικητική μεταρρύθμιση. Τα πρώτα μέτρα με περαιτέρω μειώσεις στις συντάξεις, επιβλήθηκαν αρχικά με τον Ν. 4336/2015 και ακολούθησαν κι άλλοι Νόμοι. Ωστόσο

²⁰² Βλ. Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4172/2013, σελ. 22.

αυτό το οποίο χρήζει ιδιαίτερης αναφοράς είναι τα μεταρρυθμιστικά εγχειρήματα που προέκυψαν κατά την διάρκεια αυτής της περιόδου με τους Ν. 4369/2016 και Ν. 4440/2016. Στόχος των συγκεκριμένων Νόμων είναι η οριοθέτηση της αχανούς δημόσιας διοίκησης, η οποία αποτέλεσε απόρροια παλαιότερων πολιτικών πελατειοκρατίας.

Ν. 4336/2015 «Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης»²⁰³

Το Τρίτο Μνημόνιο ξεκινά με την κατάθεση του συγκεκριμένου νομοσχεδίου, στην Βουλή των Ελλήνων την 12.8.2015 και το οποίο χαρακτηρίστηκε ως κατεπείγον. Στην παρούσα εργασία θα δοθεί έμφαση στην υποπαράγραφο Ε.3, μέσω της οποίας καθορίζεται η σταδιακή αύξηση ορίων ηλικίας πλήρους και μειωμένης σύνταξης. Ειδικότερα, στην παρ. 1 της συγκεκριμένης υποπαραγράφου ορίζεται από 01.01.2022 ως όριο ηλικίας συνταξιοδότησης για πλήρη σύνταξη λόγω γήρατος για τους ασφαλισμένους όλων των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης καθώς και της Τράπεζας της Ελλάδας, το 62^ο έτος της ηλικίας με την προϋπόθεση της συμπλήρωσης 12.000 ημερών ασφάλισης ή 40 ετών. Έπειτα ορίστηκε και το όριο ηλικίας του 67^{ου} έτους της ηλικίας με την προϋπόθεση των 15 ετών ασφάλισης ή των 4.500 ημερών ασφάλισης.

Στην περίπτωση που δεν έχει θεμελιωθεί δικαίωμα πλήρους ή μειωμένης σύνταξης μέχρι την ημερομηνία δημοσίευσης του Νόμου τα όρια ηλικίας αυξάνονται σταδιακά έως την 01.01.2022, όπως προειπώθηκε. Από την αύξηση των ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης εξαιρούνται οι υπαγόμενοι στα βαρέα και ανθυγιεινά επαγγέλματα καθώς και οι χήρες μητέρες και χήροι πατέρες ανίκανων τέκνων για κάθε βιοποριστική εργασία.²⁰⁴

Ν. 4387/2016 «Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας-Μεταρρύθμιση ασφαλιστικού-συνταξιοδοτικού συστήματος-Ρυθμίσεις φορολογίας εισοδήματος και τυχερών παιγνίων και άλλες διατάξεις»²⁰⁵

Σκοπός του συγκεκριμένου Νόμου όπως προκύπτει από την αιτιολογική έκθεση είναι, η πλήρης αναμόρφωση του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης στο πλαίσιο του Ενιαίου Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης. Οι γενικές αρχές είναι, η εξασφάλιση αξιοπρεπούς διαβίωσης και κοινωνικής προστασίας. Οι θεμελιώδεις

²⁰³ Βλ. ΦΕΚ 94 Α' /14.08.2015.

²⁰⁴ Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 4336/2015, σελ. 17.

²⁰⁵ Βλ. ΦΕΚ 85 Α' / 12.05.2016.

αρχές της μεταρρύθμισης αυτής είναι, η ισονομία και η κοινωνική δικαιοσύνη. Η έννοια της ισονομίας αφορά την θέσπιση όμοιων κανόνων για όλους τους παλαιούς και νέους συνταξιούχους και εργαζόμενους τόσο του ιδιωτικού όσο και του δημοσίου τομέα ενώ η δεύτερη έννοια, αυτή της κοινωνικής δικαιοσύνης, αποτελεί απόρροια του νέου θεσμού της εθνικής σύνταξης που μέσω αυτής επιτυγχάνεται η αναδιανομή, η άμβλυνση των κοινωνικών ανισοτήτων και η εξασφάλιση επαρκούς σύνταξης και για τις κοινωνικά επισφαλείς ομάδες.

Το άρθρο 4 παρ. 1 προβλέπει ότι από 1.1.2017 οι τακτικοί και μετακλητοί υπάλληλοι και λειτουργοί το Δημοσίου, της Βουλής, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ α' και β' βαθμού, οι ιερείς και οι υπάλληλοι των εκκλησιαστικών ΝΠΔΔ, καθώς και τα στελέχη των Ενόπλων Δυνάμεων, των Σωμάτων Ασφαλείας και του Πυροσβεστικού Σώματος, υπάγονται για κύρια σύνταξη στο ασφαλιστικό- συνταξιοδοτικό καθεστώς του Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ), ο οποίος συστάθηκε με το άρθρο 51 του παρόντος Νόμου, όπως θα εκτεθεί παρακάτω. Ωστόσο μέχρι τις 31.12.2016, ο συγκεκριμένος Νόμος προέβλεπε για το Δημόσιο να εξακολουθήσει να υπολογίζει και να εισπράττει τις ασφαλιστικές εισφορές καθώς και να καταβάλλει τις συντάξεις των προαναφερθέντων κατηγοριών επαγγελματιών. Ενώ από την ημέρα έναρξης λειτουργίας του ΕΦΚΑ (1.1.2017), όλες οι συντάξεις μεταφέρονται και καταβάλλονται από τον ΕΦΚΑ.²⁰⁶

Λόγω του ότι ο Ν. 4387/2016, έθεσε εκ νέου βάσεις για το συνταξιοδοτικό- ασφαλιστικό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων, ο νομοθέτης συμπεριέλαβε μεταβατικές διατάξεις προς την ομαλή ένταξη των συνταξιούχων στο νέο συνταξιοδοτικό καθεστώς. Εκτενέστερα, στο άρθρο 6 παρ. 1 προβλέπεται ότι όσοι συνταξιοδοτούνται μέχρι και την ημερομηνία έναρξης ισχύος του Νόμου²⁰⁷ και όσοι δεν έχουν συμπληρώσει το όριο ηλικίας συνταξιοδότησης υπολογίζονται σύμφωνα με τις διατάξεις της συνταξιοδοτικής νομοθεσίας που ίσχυε κατά την 31.12.2014. Επίσης στην περίπτωση αποχώρησης από την υπηρεσία κατόπιν αίτησης προς συνταξιοδότηση μετά την έναρξη ισχύος του Νόμου αλλά εντός του 2016, το ακαθάριστο ποσό της κανονιζόμενης σύνταξης υπολείπεται κατά το 20% του ποσού την σύνταξης που θα ελάμβανε κάποιος με βάση το συνταξιοδοτικό καθεστώς που

²⁰⁶ Το άρθρο 4 προβλέπει πως υπάρχουν ορισμένες εξαιρέσεις από τις παραπάνω διατάξεις που η καταβολή των συντάξεων συνεχίζει να γίνεται από το Δημόσιο. Συνεχίζουν να υπάγονται στο ασφαλιστικό- συνταξιοδοτικό καθεστώς του Δημοσίου παρόλο τον κανονισμό των συντάξεων από τις ισχύουσες διατάξεις κατά την έναρξη ισχύος του παρόντος Νόμου. Οι κατηγορίες είναι οι εξής: α) όσοι δικαιούνται πολεμική σύνταξη, β) σύνταξη αναπήρου οπλίτη ειρηνικής περιόδου ή σύνταξη Εθνικής Αντίστασης Ο.Γ.Α. ή ανασφάλιστου Αγρονιστή Εθνικής Αντίστασης, γ) λογοτέχνες και καλλιτέχνες που δικαιούνται σύνταξη από το Δημόσιο, δ) όσοι λαμβάνουν προσωπική σύνταξη, ε) όσοι δικαιούνται σύνταξη λόγω ανικανότητας ή λόγω θανάτου που προήλθε πρόδηλα και αναμφισβήτητα εξαιτίας της υπηρεσίας.

²⁰⁷ Από 12.05.2016 και έπειτα. Η ημέρα έναρξης της ισχύος του Νόμου, είναι η αντίστοιχη μέρα δημοσίευσης του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

ίσχυε στις 31.12.2014. Τότε, το μισό της διαφοράς που προκύπτει θα καταβληθεί στον δικαιούχο ως προσωπική διαφορά. Κάτι αντίστοιχο ισχύει και για όσους αποχωρήσουν το 2017 όπου η προσωπική διαφορά ανέρχεται στο 1/3 της διαφοράς και για τους αποχωρήσαντες εν έτει 2018 το ποσό της προσωπικής διαφοράς θα ανέρχεται στο 1/4.

Έπειτα όσον αφορά τους συνταξιούχους που εντάσσονται στον ΕΦΚΑ, οι οποίοι αναλαμβάνουν εργασία ή αποκτούν ιδιότητα ή δραστηριότητα και υποχρεούνται να υπάγονται στην ασφάλιση του ΕΦΚΑ σύμφωνα με το άρθρο παρ. 1 οι ακαθάριστες συντάξεις, κύριες και επικουρικές, καταβάλλονται μειωμένες σε ποσοστό 60% για όσο χρόνο διαρκέσει η επιπλέον απασχόληση. Στην περίπτωση δε, που οι συνταξιούχοι αναλαμβάνουν εργασία ή αποκτούν δραστηριότητα σε φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, η καταβολή της σύνταξης ή των συντάξεων κύριων και επικουρικών αναστέλλονται για όσο χρόνο διαρκεί η απασχόληση.²⁰⁸

Τέλος, στα άρθρα 51 έως και 53 του Ν. 4387/2016 τίθεται το νομικό πλαίσιο της θέσπισης του Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ), γύρω από τον οποίο περιστρέφεται το νέο ασφαλιστικό-συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων, όπως αναφέρθηκε και στην αρχή της ανάλυσης του παρόντος Νόμου. Ο ΕΦΚΑ αποτελεί ένα ΝΠΔΔ και τελεί υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, ο οποίος λειτουργεί ως φορέας κύριας κοινωνικής ασφάλισης και στον οποίο εντάσσονται αυτοδικαίως οι υφιστάμενοι φορείς κοινωνικής ασφάλισης. Οι παραπάνω διατάξεις του Νόμου, όπως προκύπτει από την Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής, δεν αντίκεινται στο άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος σύμφωνα με το οποίο «*Το Κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων, όπως Νόμος ορίζει*» ούτε και στο άρθρο 17 παρ. 1 του Συντάγματος «*Η ιδιοκτησία τελεί υπό την προστασία του Κράτους, τα δικαιώματα όμως που απορρέουν από αυτή δεν μπορούν να ασκούνται σε βάρος του γενικού συμφέροντος*».

Ν. 4369/2016 «*Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής*»

²⁰⁸ Σύμφωνα με στοιχεία της Έκθεσης της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής του Ν. 4387/2016, τίθεται ο προβληματισμός κατά πόσο προσκρούει στην κατοχυρωμένη αρχή της ισότητας όσο και στην υποχρέωση σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου στο άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, η δυσμενής μεταχείριση της πλήρους στέρησης της συνταξιοδοτικής παροχής σε όσους αναλαμβάνουν εργασία σε φορείς της Κυβέρνησης έναντι της μερικής στέρησης της σύνταξης σε όσους αναλαμβάνουν δραστηριότητα ή εργασία και απλώς υπάγονται μόνο ασφαλιστικά στον ΕΦΚΑ.

Ο παρών Νόμος έρχεται ως ένα μεταρρυθμιστικό εγχείρημα, στις παθογένειες που παρουσιάζει διαχρονικά ο τρόπος συγκρότησης και λειτουργίας του διοικητικού συστήματος. Η έντονη έως και ασφυκτική παρουσία της πολιτικής ηγεσίας, η αναξιοκρατία, ο συγκεντρωτισμός στις δομές και στην λήψη αποφάσεων, η έντονη γραφειοκρατία με το πλέγμα επάλληλων διαδικασιών, πολυνομίας, ασαφειών και έντονου νομικισμού καθώς και η έλλειψη εξειδικευμένων στελεχών σε θέματα διοίκησης, είχε ως αποτέλεσμα για πρώτη φορά στην μεταπολιτευτική περίοδο της χώρας να συγκροτείται ένα σύγχρονο και ολοκληρωμένο σύστημα διαδικασιών και ταυτόχρονα επιλογής και εξέλιξης του Στελεχιακού Δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης. Έτσι, οι βασικοί πυλώνες του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος εστιάζουν: α) στο Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, β) στο Σύστημα Αξιολόγησης, γ) βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, ε) το Σύστημα Επιλογής Προϊσταμένων.

Αρχικά, όπως προκύπτει από την αιτιολογική έκθεση του Ν. 4369/2016, η δημιουργία και σύσταση του Εθνικού Μητρώου Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης²¹⁰ εξοβελίζει τις παραδοσιακές και αναχρονιστικές πρακτικές του ευνοιοκρατικού και πελατειακού χαρακτήρα στην στελέχωση των επιτελικών κεντρικών θέσεων του Δημοσίου. Στο Μητρώο σύμφωνα με το άρθρο 1 του Νόμου, εγγράφονται κατόπιν αίτησης τους όλοι οι τακτικοί πολιτικοί υπάλληλοι, μόνιμοι και υπάλληλοι με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου (ΙΔΑΧ) κατηγορίας ΠΕ και ΤΕ, με βαθμό Α΄, του Δημοσίου, των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, ΝΠΔΔ, ΟΤΑ α΄και β΄βαθμού, των Ανεξάρτητων Αρχών και των ΝΠΙΔ. Οι τακτικοί υπάλληλοι των παραπάνω φορέων, πρέπει να έχουν λάβει στην αξιολόγηση, βαθμολογία μεγαλύτερη ή ίση του 75 ανά αξιολογική περίοδο για δύο τουλάχιστον συνεχείς περιόδους. Παράλληλα, εκτός από την βαθμολογική προϋπόθεση, οι τακτικοί πολιτικοί υπάλληλοι με σχέση εργασίας δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, για να εγγραφούν στο Μητρώο θα πρέπει να φέρουν τουλάχιστον μία από τις παρακάτω προϋποθέσεις:

- i. Να είναι κάτοχοι αναγνωρισμένου διδακτορικού διπλώματος.
- ii. Να είναι απόφοιτοι της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ).
- iii. Να είναι κάτοχοι αναγνωρισμένου μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών τουλάχιστον ετήσιας φοίτησης

²⁰⁹ Βλ. ΦΕΚ Α΄33/27.02.2016.

²¹⁰ Σύμφωνα με το άρθρο 13 του Ν. 4369/2016, θέτει ως καταληκτική ημερομηνία λειτουργίας του Εθνικού Μητρώου Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, την 31.7.2016.

- iv. Να έχουν διατελέσει προϊστάμενοι Γενικής Διεύθυνσης επί τρία τουλάχιστον έτη ή προϊστάμενοι Διεύθυνσης επί δέκα τουλάχιστον έτη.

Ωστόσο πέρα από τους τακτικούς πολιτικούς υπαλλήλους, έχουν δικαίωμα εγγραφής το ακαδημαϊκό προσωπικό των Α.Ε.Ι. και Τ.Ε.Ι., το ερευνητικό προσωπικό των Ερευνητικών Κέντρων και Ινστιτούτων, το επιστημονικό προσωπικό των Ανεξάρτητων Αρχών με τουλάχιστον πενταετή προϋπηρεσία καθώς και οι απόστρατοι που έχουν αποφοιτήσει από τις αντίστοιχες Διακλαδικές Σχολές Πολέμου του κάθε Σώματος. Επίσης δεν έχουν δικαίωμα εγγραφής στο Μητρώο όσοι έχουν καταδικαστεί τελεσίδικα, όσοι έχουν στερηθεί τα πολιτικά τους δικαιώματα για όσο διαρκεί η καταδίκη τους, όσοι βρίσκονται σε πλήρη είτε μερική στερητική καταδίκη είτε σε επικουρική καταδίκη και όσοι έχουν πειθαρχική ποινή με πρόστιμο πάνω από τέσσερις μηνιαίες αποδοχές (άρθρο 1 παρ. 2).

Οι επιτελικές θέσεις, οι οποίες στελεχώνονται από το Μητρώο είναι αυτές των Γενικών Γραμματέων των Υπουργείων της Κυβέρνησης (άρθρο 7), οι θέσεις των Προέδρων, Αντιπροέδρων, των Διοικητών και γενικά όλων των επικεφαλής των ΝΠΔΔ των οποίων ο διορισμός διενεργείται από την Κυβέρνηση (άρθρο 8) καθώς και των Προέδρων, Αντιπροέδρων και των Διοικητών των ΝΠΔ. Η προβλεπόμενη διαδικασία ένταξης στο Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης γίνεται από το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Διοικήσεων (ΕΣΕΔ) (άρθρο 10)²¹¹, το οποίο συνίσταται στο ΑΣΕΠ. Μέσω αυτού παρέχονται τα εχέγγυα για την προάσπιση της αδιάβλητης, αντικειμενικής και αξιοκρατικής επιλογής, με ενιαία κριτήρια και κανόνες δημο-σιότητας.

Έπειτα, στο δεύτερο μέρος του Νόμου γίνεται εκτενής αναφορά, μέσω της οποίας θεσπίζεται και επισήμως η αξιολόγηση του προσωπικού στο Δημόσιο Τομέα. Με το συγκεκριμένο σύστημα αξιολόγησης σε συνδυασμό με την στοχοθεσία και την επιλογή των στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης μπορεί να μεταλλάξει καθοριστικά τη νοοτροπία αυτής. Σύμφωνα με το άρθρο 14 του Νόμου απαριθμούνται όλες οι κατηγορίες φορέων εκ των οποίων οι τακτικοί υπάλληλοι και οι υπάλληλοι ΙΔΑΧ συμμετέχουν στην αξιολόγηση.²¹² Τα κριτήρια αξιολόγησης των υπαλλήλων όλων

²¹¹ Ωστόσο το άρθρο 13 του Νόμου ορίζει ως καταληκτική ημερομηνία έκδοσης των υπουργικών αποφάσεων για την συγκρότηση του ΕΣΕΔ, την 30.06.2016.

²¹² Οι τακτικοί πολιτικοί υπάλληλοι και οι υπάλληλοι με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, του Δημοσίου, των ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού, των ΝΠΔΔ, το προσωπικό των Ανεξάρτητων Αρχών, οι υπάλληλοι των Περιφερειακών Ενώσεων Δήμων (Π.Ε.Δ.), της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας (Κ.Ε.Δ.Ε.) και της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδος (ΕΝ.Π.Ε.), οι υπάλληλοι των νομικών προσώπων της Ανατολικής Ορθοδόξου Εκκλησίας του Χριστού και των λοιπών εκκλησιών, δογμάτων και κατά το άρθρο 13 του Συντάγματος γνωστών θρησκειών, οι οποίοι επιβαρύνουν τον Κρατικό Προϋπολογισμό. Ωστόσο από την παραπάνω πρόβλεψη εξαιρούνται οι εκπαιδευτικοί της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και οι θρησκευτικοί λειτουργοί των νομικών προσώπων της Ανατολικής Ορθοδόξου Εκκλησίας του Χριστού και των λοιπών εκκλησιών, δογμάτων

των κατηγοριών (ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ, ΥΕ) που πηγάζουν από το άρθρο 17 του Νόμου, είναι δέκα (10) και κατατάσσονται σε τρεις (3) κατηγορίες όπως παρατίθενται στον παρακάτω πίνακα είναι τα εξής:

1.	Γνώση του Αντικειμένου, Ενδιαφέρον και Δημιουργικότητα.
α)	Διοικητική ικανότητα, επαγγελματική επάρκεια, δυνατότητα εφαρμογής γνώσεων και εμπειρίας κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του υπαλλήλου.
β)	Ολοκληρωμένη γνώση του διοικητικού έργου του φορέα, του Υπουργείου, της αυτοτελούς δημόσιας υπηρεσίας ή ΝΠΔΔ.
γ)	Επίδειξη ενδιαφέροντος, ανάπτυξη δεξιοτήτων και αφοσίωση κατά την εκτέλεση των υπηρεσιακών καθηκόντων.
δ)	Πρωτοβουλία, καινοτομίες, ιεράρχηση προτεραιοτήτων, συντονισμός και προγραμματισμός.
ε)	Εκπόνηση σχετικών μελετών άρθρων ή προτάσεων και βράβευση τέτοιων εργασιών.
στ)	Ανάληψη ευθυνών και ικανότητα άσκησης πολλαπλών καθηκόντων συναφών προς τη φύση της υπηρεσίας. Ιεράρχηση προτεραιοτήτων, συντονισμός και προγραμματισμός του έργου.
2.	Υπηρεσιακές Σχέσεις και συμπεριφορά.
ζ)	Επικοινωνία και άριστη συνεργασία με συνυπηρετούντες, στην ίδια ή άλλη υπηρεσιακή μονάδα, υπαλλήλους.
η)	Συμπεριφορά προς τους πολίτες, καθώς και άμεση εξυπηρέτηση των αναγκών τους.
3.	Αποτελεσματικότητα.
θ)	Ποσοτική και ποιοτική εργασιακή απόδοση (διαχείριση κρίσεων, αναβάθμιση εργασιακού περιβάλλοντος, προστιθέμενη αξία διοικητικού έργου)
ι)	Βαθμός επίτευξης των στόχων της ατομικής στοχοθεσίας και συμμετοχής στη στοχοθεσία του Τμήματος.

Παράλληλα στο άρθρο 18 του Ν. 4369/2016, ορίζονται τα κριτήρια αξιολόγησης των προϊσταμένων των οργανικών μονάδων, τα οποία είναι έντεκα (11) και κατατάσσονται σε τέσσερις (4) κατηγορίες:

1.	Γνώση του αντικειμένου, αντίληψη, ενδιαφέρον και δημιουργικότητα.
α)	Επαγγελματική επάρκεια: Αξιολόγηση της γνώσης αντικειμένου της δημόσιας διοίκησης, η δυνατότητα οργάνωσης του ατομικού και συλλογικού φόρτου εργασίας.
β)	Αντίληψη και ικανότητα λύσης προβλημάτων, πρόβλεψη και έγκαιρη αντιμετώπιση συνεπειών.
γ)	Πρωτοβουλία- Καινοτομίες: ανάπτυξη δημιουργικών και πρακτικών λύσεων, δυνατότητα συνεχούς βελτίωσης της απόδοσης καθώς και εισαγωγή και

και κατά το άρθρο 13 του Συντάγματος γνωστών θρησκειών, που επιβαρύνουν τον Κρατικό Προϋπολογισμό.

	αποδοχή καινοτόμων μεθόδων.
2.	Υπηρεσιακές σχέσεις και συμπεριφορά.
δ)	Συμπεριφορά προς τους πολίτες-εξυπηρέτηση κοινού: Αξιολόγηση της ικανότητας προφορικής και γραπτής επικοινωνίας.
ε)	Επικοινωνία και συνεργασία με τους προϊσταμένους.
στ)	Επικοινωνία και συνεργασία με τους υφισταμένους.
3.	Διοικητικές Ικανότητες.
ζ)	Ικανότητα να προγραμματίζει, να οργανώνει, να συντονίζει και να ελέγχει τις εργασίες της μονάδας. Αξιολόγηση της ηγετικής ικανότητας.
η)	Ικανότητα καθοδήγησης, ενημέρωσης και παρακίνησης των υπαλλήλων.
θ)	Ικανότητα αντικειμενικής και αμερόληπτης αξιολόγησης.
ι)	Ικανότητα λήψης αποτελεσματικών αποφάσεων, ιδίως σε συνθήκες κρίσης.
4.	Αποτελεσματικότητα.
ια)	Βαθμός επίτευξης των στόχων της ατομικής του στοχοθεσίας.

Ως αξιολογητές της προβλεπόμενης διαδικασίας τόσο για τους υπαλλήλους όσο και για τους προϊσταμένους οργανικών μονάδων τίθενται οι δύο ιεραρχικά προϊστάμενοι τους, ως αξιολογητής Α΄ και Β΄ αντίστοιχα, ανάλογα με την οργανική διάρθρωση της Υπηρεσίας, στην οποία υπηρετούν. Ωστόσο στην περίπτωση αξιολόγησης των προϊσταμένων των οργανικών μονάδων, στο τελικό αποτέλεσμα της αξιολόγησης λαμβάνεται υπόψη και η αξιολόγηση αυτών από τους υφισταμένους.

Η έκθεση αξιολόγησης, σύμφωνα με το άρθρο 16 του Νόμου περιλαμβάνει:

- i) τους τίτλους σπουδών του υπαλλήλου και τις δραστηριότητες επιμόρφωσης κατά έτος στο οποίο αναφέρεται η έκθεση,
- ii) την συνοπτική περιγραφή του έργου που επιτελέστηκε από την οργανική μονάδα (Δ/ση, Τμήμα) στην οποία ανήκει ο αξιολογούμενος,
- iii) στην συνοπτική περιγραφή του έργου που επιτελέστηκε από τον αξιολογούμενο,
- iv) τα στοιχεία της συμβουλευτικής συνέντευξης,²¹³
- v) τη βαθμολογία του αξιολογούμενου²¹⁴ βάσει των προαναφερθέντων κριτηρίων.

²¹³ Σύμφωνα με το άρθρο 19 του Ν. 4369/2016, η συμβουλευτική συνέντευξη, γίνεται πριν την ολοκλήρωση της αξιολόγησης. Ο άμεσα ιεραρχικά προϊστάμενος, ως πρώτος αξιολογητής καλεί τον υπάλληλο προκειμένου να συζητήσει μαζί του, τρόπους βελτίωσης της απόδοσης και καλύτερης αξιοποίησης και ανάπτυξης των ικανοτήτων του προς όφελος τόσο του ίδιου όσο και για την λειτουργία γενικά και την απόδοση της οργανικής μονάδας, στην οποία υπηρετεί.

²¹⁴ Η κλίμακα βαθμολογίας ορίζεται από το 0 ως το 100. Έτσι,

- Από 90-100 βαθμολογούνται οι άριστοι υπάλληλοι,
- Από 75-89 βαθμολογούνται οι πολύ επαρκείς υπάλληλοι,
- Από 60-74 βαθμολογούνται οι επαρκείς υπάλληλοι,
- Από 50-59 βαθμολογούνται οι μερικώς επαρκείς υπάλληλοι,
- Από 40-49 βαθμολογούνται οι μέτριοι υπάλληλοι
- Από 25-39 βαθμολογούνται οι ανεπαρκείς υπάλληλοι,

Σε περίπτωση απόκλισης έως και 24 εκατοστιαίες μονάδες, μεταξύ των δύο αξιολογητών συντάσσεται Ειδική Επιτροπή Αξιολόγησης.

Ένα ακόμη στοιχείο του Νόμου αυτού, το οποίο βρίσκεται σε άμεση συνάρτηση της αξιολόγησης και επιβεβαιώνει το μεταρρυθμιστικό εγχείρημα, είναι η προωθημένη βαθμολογική και μισθολογική εξέλιξη. Για τον υπάλληλο που λαμβάνει στην αξιολόγηση, για δύο συνεχείς περιόδους, βαθμολογία ίση ή μεγαλύτερη του βαθμού 90, ο απαιτούμενος χρόνος για προαγωγή μειώνεται κατά ένα έτος. Ενώ όσον αφορά την μισθολογική εξέλιξη, οι υπάλληλοι όλων των κατηγοριών που βαθμολογούνται με άριστα κατά μέσο όρο σε τρεις συνεχόμενες ετήσιες αξιολογήσεις, δύνανται να εξελίσσονται ταχύτερα στη μισθολογική κλίμακα της κατηγορίας τους, λαμβάνοντας ένα επιπλέον μισθολογικό κλιμάκιο.²¹⁵

Τέλος, στον παρόντα Νόμο θεσμοθετείται και η στοχοθεσία μέσω του άρθρου 22. Η έννοια της στοχοθεσίας προβαίνει στη διαδικασία προσδιορισμού σαφών επιδιώξεων και επιδόσεων παράλληλα, στα ανώτατα ιεραρχικά επίπεδα κάθε φορέα και αργότερα στην διάχυση των, στα κατώτερα στρώματα της ιεραρχίας με την μορφή εξειδικευμένων δράσεων. Η στοχοθεσία προβάλλει και ένα συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα προς σχεδιασμό και υλοποίηση της. Την πρώτη εβδομάδα του Οκτωβρίου κάθε έτους, ο Υπουργός ή το όργανο διοίκησης κάθε φορέα γνωστοποιεί και κατανέμει στις οικείες υπηρεσίες τους στρατηγικούς στόχους για το επόμενο έτος (παρ. 2). Στο πλαίσιο των στόχων αυτών, οι προϊστάμενοι των Γενικών Διευθύνσεων υποβάλλουν στον Υπουργό ή στο όργανο διοίκησης εξειδικευμένη εισήγηση σχετική με τους διαθέσιμους πόρους και τις δράσεις της υπηρεσίας που έχουν υλοποιηθεί ή βρίσκονται σε εξέλιξη. Ενώ εντός της πρώτης εβδομάδας του Νοεμβρίου κάθε χρόνου, ο αρμόδιος Υπουργός ή το μονομελές όργανο διοίκησης, σε συνεργασία με τους προϊσταμένους των Γενικών Διευθύνσεων αποφασίζει επί των εξειδικευμένων εισηγήσεων που έχουν ήδη κατατεθεί και κατανέμει σε κάθε Γενική Διεύθυνση ή Διεύθυνση τους στρατηγικούς στόχους του επόμενου έτους. Έπειτα, οι παραπάνω αποφάσεις κοινοποιούνται ηλεκτρονικά σε όλους τους υπαλλήλους των Τμημάτων, οι οποίοι με την σειρά τους υποβάλλουν τις απόψεις και τις προτάσεις τους σχετικά με την στοχοθεσία του κάθε Τμήματος (παρ. 3).²¹⁶

-
- Από 0-24 βαθμολογούνται οι ακατάλληλοι υπάλληλοι.

²¹⁵ Η προωθημένη μισθολογική εξέλιξη θα εφαρμοστεί από 01.01.2018 λαμβάνοντας υπόψη τις αξιολογήσεις των δύο προηγούμενων ετών.

²¹⁶ Ο όρος της «στοχοθεσίας», που επικαλείται ο συγκεκριμένος Νόμος δεν τίθεται για πρώτη φορά στην ελληνική νομοθεσία με τον Ν. 4369/2016. Η επιδίωξη εφαρμογής της στοχοθεσίας στην δημόσια διοίκηση τέθηκε με τον Ν. 3230/2004, ο οποίος απέβλεπε στην καλύτερη απόδοση των δημοσίων υπηρεσιών και στον επαναπροσανατολισμό του δημοσίου τομέα περισσότερο στα αποτελέσματα, στις αποφάσεις (result-oriented) και λιγότερο στην τυπολατρία των Νόμων (rule-oriented).

N. 4440/2016 «*Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, υποχρεώσεις των προσώπων που διορίζονται στις θέσεις των άρθρων 6 και 8 του ν. 4369/2016, ασυμβίβαστα και πρόληψη των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων και λοιπές διατάξεις*»²¹⁷

Όπως προκύπτει και από τον τίτλο, ο παρών Νόμος λειτουργεί συμπληρωματικά του Ν. 4369/2016. Εκτός τούτου, ο παρών Νόμος εισάγει το Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας, με στόχο την ανακατανομή του προσωπικού βάσει των πραγματικών αναγκών κάθε φορέα. Στο πλαίσιο της αναδιοργάνωσης της δημόσιας διοίκησης η κινητικότητα των υπαλλήλων έχει ιδιαίτερα μεγάλη αξία για κάθε υπάλληλο.

Στο Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας (Ε.Σ.Κ.) του οποίου την εποπτεία κατέχει η επταμελής Κεντρική Επιτροπή Κινητικότητας,²¹⁸ με βάση το άρθρο 1 και σε συνδυασμό με το άρθρο 3, υπάγονται όλοι οι πολιτικοί διοικητικοί υπάλληλοι. Ειδικότερα, υπάγονται σε αυτό υπάλληλοι που υπηρετούν σε δημόσιες υπηρεσίες, Ανεξάρτητες Αρχές, ΟΤΑ, ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ που ανήκουν στην Γενική Κυβέρνηση (άρθρο 3), ανεξαρτήτως αν οι υπάλληλοι είναι μόνιμοι ή απασχολούνται με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου (άρθρο 2). Η κινητικότητα αυτή των υπαλλήλων λαμβάνει δύο μορφές (άρθρο 2): αυτή της μετάταξης σε κενή οργανική θέση της ίδιας ή ανώτερης κατηγορίας με την προϋπόθεση ο υπάλληλος να έχει τα απαιτούμενα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα και αυτή της απόσπασης, η οποία διενεργείται λόγω αποδεδειγμένων σοβαρών και επειγουσών αναγκών για διάστημα έως ένα έτος και με δυνατότητα παράτασης έως τρεις μήνες.²¹⁹

Παράλληλα, για την εισαγωγή τόσο των υπαλλήλων όσο και των φορέων στο Ε.Σ.Κ. απαιτείται η πλήρωση ορισμένων προϋποθέσεων, οι οποίες προβλέπονται στην διάταξη του άρθρου 4. Ειδικότερα, ο φορέας απαιτείται να έχουν προβεί στην έκδοση Οργανισμών μετά από αξιολόγηση των δομών τους, να έχουν καταρτίσει περιγράμματα θέσεων εργασίας²²⁰ και να έχουν καταχωρίσει όλα τα παραπάνω στοιχεία στο Ψηφιακό Οργανόγραμμα. Το Ψηφιακό Οργανόγραμμα Δημόσιας

²¹⁷ Βλ. ΦΕΚ 224 Α' /02.12.2016.

²¹⁸ Σύμφωνα με το άρθρο 5 του Ν.4440/2016, προβλέπεται η σύσταση της Κεντρικής Επιτροπής Κινητικότητας υπό την αιγίδα του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης. Σκοπός της Επιτροπής είναι ο συντονισμός και η επίβλεψη της εύρυθμης λειτουργίας του ΕΣΚ, η αξιολόγηση των αιτημάτων των φορέων για την διενέργεια αποσπάσεων και η γνωμοδότηση για κάθε σχετικό ζήτημα με την πολιτική κινητικότητας και τη στελέχωση του Δημοσίου.

²¹⁹ Ωστόσο στο ίδιο άρθρο (άρθρο 2 του Ν. 4440/2016) προβλέπονται εξαιρέσεις από την διάρκεια της απόσπασης. Η κατηγορία των υπαλλήλων που εξαιρείται είναι αυτή του Ειδικού Επιστημονικού Προσωπικού των συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξάρτητων Αρχών και του ΕΚΔΔΑ. Ως εκ τούτου το χρονικό διάστημα της απόσπασης είναι 2 έτη με δυνατότητα παράτασης για ένα επιπλέον έτος.

²²⁰ Σύμφωνα με το άρθρο 4 του Ν. 4440/2016, για την υλοποίηση της κινητικότητας, ο φορέας προέλευσης του αιτούντος υπαλλήλου πρέπει να είναι καλυμμένος σε ποσοστό τουλάχιστον 50%, ποσοστό που ανέρχεται στο 65% για τους ΟΤΑ α' βαθμού και επίσης ο υπάλληλος να μην είναι ο μοναδικός του κλάδου του εκτός αν ορίζεται από το οργανόγραμμα του φορέα του.

Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αποτελεί μια ηλεκτρονική βάση δεδομένων υπό την αιγίδα του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης σε συνεργασία με το Υπουργείο Οικονομικών (άρθρο 16). Έπειτα όσον αφορά τους υπαλλήλους, απαιτείται να έχουν συμπληρώσει διετία από τον διορισμό τους, ή να έχουν συμπληρώσει τον προβλεπόμενο χρόνο στην υπηρεσία λόγω του μοριοδοτούμενου διορισμού τους. Επίσης τίθεται υποχρεωτική παρέλευση διετούς χρονικής ρήτηρας από την προηγούμενη μετάταξη ή απόσπαση για νεότερη μετάταξη και απόσπαση αντίστοιχα.²²¹

Από την παραπάνω επισκόπηση του Νόμου και τις υφιστάμενες παθογένειες στην κινητικότητα των υπαλλήλων που ίσχυαν προ της ισχύος του Νόμου, γίνεται εύκολα αντιληπτό η μεταρρυθμιστική προσπάθεια του Νόμου. Ο κατακερματισμός του θεσμικού πλαισίου της κινητικότητας, η απουσία κριτηρίων για την αξιολόγηση των αναγκών σε προσωπικό και υπηρεσίες καθώς και η έλλειψη εγγυήσεων διαφάνειας και αντικειμενικότητας για την πραγματοποίηση των μετατάξεων και αποσπάσεων προσπαθούν να εξαλειφθούν στα πλαίσια μία σύγχρονης και απαιτητικής δημόσιας διοίκησης.

Συμπερασματικά, μετά την έκθεση και των Τριών Μνημονίων που επιβλήθηκαν στην ελληνική οικονομία, μπορούμε να συμπεράνουμε πως οι αλληπάλληλες και δυσνόητες ρυθμίσεις καθώς και η αλληλοδιαδοχή αντίθετων μεταξύ τους ρυθμίσεων δεν έφεραν την αναμενόμενη αποτελεσματικότητα. Οι απολύσεις στο Δημόσιο και οι μεταρρυθμίσεις- απορρυθμίσεις των εργασιακών σχέσεων όχι μόνο δεν επιλύουν τα προβλήματα της οικονομικής κρίσης αλλά αντίθετα τα επιδεινώνουν και επιφέρουν την αποδυνάμωση του δημοσίου τομέα. Τα βασικά προβλήματα του δημοσίου τομέα όπως η γραφειοκρατία, η διαφθορά και η έλλειψη στοχοθεσίας συνεχίζουν να ελλοχεύουν και αυτό φαίνεται από την αλληπάλληλη διαδοχή Νόμων που κάθε φορά προβάλλουν όλο και πιο έντονη αυστηρότητα. Ωστόσο η συνολική αποτίμηση των περιοριστικών μέτρων θα γίνει στο επόμενο κεφάλαιο.

²²¹ Με εξαίρεση την αμοιβαία μετάταξη, απόσπαση-μετάταξη σε απομακρυσμένες-παραμεθόριες περιοχές και απόσπαση για λόγους συνυπηρέτησης.

6^ο Κεφάλαιο

«Η αποτίμηση των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, μέσω Μνημονίων, στη στελέχωση του Δημοσίου Τομέα»

Εισαγωγή

Στο παρόν κεφάλαιο γίνεται προσπάθεια να αποδοθεί κατά πόσο τελικά αυτές οι μνημονιακές μεταρρυθμίσεις βρήκαν ανταπόκριση στο ελληνικό δημόσιο, σε μία περίοδο που οι μακροχρόνιες διοικητικές παθογένειες όλο και αναδύονταν. Τα προγράμματα κινητικότητας και οι απολύσεις από το δημόσιο, αποτέλεσαν έναν έντονο κραδασμό που ήρθε σε αντίθεση με την ακινησία των γραφειοκρατικών δομών και τον υδροκεφαλισμό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Η εισαγωγή μορφών διοίκησης του ιδιωτικού τομέα δημιούργησε τον προβληματισμό της επιτακτικότητας μέτρησης των εννοιών, της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας, του δημοσίου έργου, κάτι το οποίο θα εκτεθεί παρακάτω. Παράλληλα, στο συγκεκριμένο κεφάλαιο δίνονται ορισμένες προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις, που στην ουσία αποτελούν έμφαση των ήδη υπαρχουσών.

6.1 Η κριτική επισκόπηση των μνημονιακών μεταρρυθμίσεων

Στα πλαίσια της αναφοράς-παρουσίασης όλων των μνημονιακών Νόμων, οι οποίοι επηρέασαν τον Δημόσιο Τομέα, σε συνδυασμό με τον τελευταίο Νόμο Ν. 4369/2016, ο οποίος προβλέπει την αποδοτικότητα της δημόσιας διοίκησης είναι αναγκαίο να προβούμε στην κριτική ανάλυση του ανακύπτοντος ερωτήματος: «αν τελικά η διοικητική μεταρρύθμιση υπό τον μανδύα των περιοριστικών μνημονιακών Νόμων, στην στελέχωση του ευρύτερου δημοσίου τομέα, έφερε τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας».

Οι παρεμβάσεις στις δομές της κεντρικής διοίκησης είχαν ως στόχο την κατάργηση και συγχώνευση φορέων και υπηρεσιών και την εσωτερική αναδιοργάνωση των υπηρεσιών μέσω της καταγραφής και αξιολόγησης των διοικητικών δομών. Όλοι αυτοί οι στόχοι μπορούν να συνοψιστούν στο ιδεατό του μικρού και ευέλικτου κράτους, το οποίο ενδυναμώνει τον στρατηγικό και εποπτικό ρόλο της κεντρικής διοίκησης. Αυτό διαφαίνεται από την προσπάθεια της μείωσης του μισθολογικού και λειτουργικού κόστους, την μείωση του ανθρώπινου δυναμικού, την αυστηρότερη παρακολούθηση των δημοσίων δαπανών καθώς και την επανεξέταση βασικών εννοιών που διακατείχαν μέχρι πρότινος το Δημόσιο όπως αυτή της μονιμότητας και την χρονική παράμετρο ως κριτήριο εξέλιξης του βαθμολογικού και μισθολογικού κλιμακίου. Τα μέτρα αυτά των περιοριστικών

πολιτικών εμφανίζουν στοιχεία του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ,²²² παρόλο που στην αρχή επιβολής των ρυθμίσεων εμφανίζονταν ιδεολογικά ουδέτερες.

Η είσοδος και η σταδιακή επικράτηση της νεοφιλελεύθερης παγκοσμιοποίησης είχε ως αποτέλεσμα το πιο διακριτό πεδίο παρεμβάσεων στα πλαίσια και των τριών Μνημονίων, να είναι οι αλλαγές που επήλθαν στο ανθρώπινο δυναμικό²²³ που στελεχώνει το Ελληνικό Δημόσιο. Ως βασικοί στόχοι κατά την διάρκεια και των τριών Μνημονίων από το 2010 και έπειτα τέθηκαν, η μείωση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων, οι ριζικές αλλαγές, αμοιβών και σταδιοδρομίας. Από τις πιο βασικές δεσμεύσεις των δανειακών συμφωνιών ήταν η επιβολή αναλογίας μεταξύ αποχωρήσεων και προσλήψεων (1:5 και 1:10) στο δημόσιο καθώς και η επιβολή τρόπων σταδιακής εξόδου από τον δημόσιο τομέα, όπως η εφεδρεία και η διαθεσιμότητα. Έπειτα, θεσπίστηκε ένα νέο σύστημα βαθμολογικής και μισθολογικής εξέλιξης, επήλθαν αλλαγές στις προσλήψεις, μειώθηκαν οι αμοιβές, επιβλήθηκε ενιαίο μισθολόγιο, καταργήθηκαν επιδόματα αδείας και εορτών, αυξήθηκε το ωράριο εργασίας και μέσω του θεσμού της κινητικότητας σημειώθηκε ανακατανομή του ανθρωπίνου δυναμικού. Επίσης οι αλλαγές που επήλθαν στην αξιολόγηση καθώς και στην υπηρεσιακή εξέλιξη, εισήγαγαν μεθόδους υιοθέτησης μέτρησης της απόδοσης.²²⁴

Παράλληλα, μεγάλες και σημαντικές αλλαγές επήλθαν και στους όρους απασχόλησης των εργαζομένων, εισάγοντας πρακτικές απασχόλησης, οι οποίες εφαρμόζονταν κατά βάση στον ιδιωτικό τομέα. Στοιχεία σύγκλισης ιδιωτικού και δημοσίου τομέα αποτελεί η έντονη παρουσία εργαζομένων στο δημόσιο τομέα, με καθεστώς ιδιωτικού δικαίου και αυτών με καθεστώς μερικής απασχόλησης. Σε σχετική έρευνα του Κοινωνικού Πολύκεντρου,²²⁵ κατά την τριετία 2013-2015 σημειώθηκε αύξηση της μερικής απασχόλησης από 10,3% σε 13,2%. Ενώ το ποσοστό των προσλήψεων τακτικού προσωπικού στο δημόσιο με σύμβαση εργασίας αορίστου χρόνου ιδιωτικού δικαίου (ΙΔΑΧ), εκτινάχθηκε πάνω από το διπλάσιο από 10,3% σε 28,5%, περιορίζοντας τις προσλήψεις με καθεστώς δημοσίου υπαλλήλου. Ένα ακόμη στοιχείο που επιβεβαιώνει την σύγκλιση πρακτικών ιδιωτικού τομέα στον δημόσιο είναι η εμφάνιση μίας επιπλέον ευέλικτης μορφής απασχόλησης, αυτή της κοινωφελούς εργασίας στο Δημόσιο, 5μηνης και 8μηνης διάρκειας.

²²² Βλ. 4^ο Κεφάλαιο της παρούσας εργασίας.

²²³ Βλ. *Μητρόπουλος Α.*, «Εργασιακές Σχέσεις και Κοινωνική Ασφάλιση στη Σύγχρονη Ελλάδα», β' εμπλουτισμένη έκδοση, εκδ. Λιβάνη, Αθήνα 2018, σελ. 40.

²²⁴ *Μακροδημήτρης Α., Πρεβεδούρου Ε., Δετσαρίδης Χ., Πραβίτα Μ-Η.*, «Ανοδιοργάνωση της διοίκησης και του Κράτους στη Μετά το «Μνημόνιο» Εποχή», Πρακτικά 5^{ου} Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων Νοέμβριος 2013, Εθνικό Τυπογραφείο, σελ. 199-200.

²²⁵ Βλ. *Κουζής Ι., Γιούλος Γ., Ιωακείμογλου Η., Σανιδά Φ., Τσουκαλάς Σ.*, «Απασχόληση, Αμοιβές Θεσμικές Παρεμβάσεις στο Δημόσιο Τομέα Στο πλαίσιο περιοριστικών πολιτικών», Κοινωνικό Πολύκεντρο Α.Δ.Ε.Δ.Υ., Αθήνα 2017, σελ. 18.

Ωστόσο, κατά την διάρκεια επισκόπησης του κάθε μνημονίου στα πλαίσια εκπόνησης της παρούσας εργασίας, διαφάνηκαν αρκετές αποκλίσεις στην υλοποίηση των πολιτικών εν συγκρίσει με το θεωρητικό πλαίσιο με το οποίο παρουσιάστηκαν πριν την υιοθέτηση τους. Τα πιο ορατά αποτελέσματα ήταν ποσοτικής φύσεως και αφορούσαν το ανθρώπινο δυναμικό όπως αναφέρθηκε στην παραπάνω παράγραφο, αμφισβητώντας την λογική που διέπει αυτή η σειρά μέτρων. Ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων μπορεί να μειώθηκε ωστόσο οι αποχωρήσεις αφορούσαν συγκεκριμένες καταργήσεις κλάδων και θέσεων ενώ το πρόγραμμα της διαθεσιμότητας και κινητικότητας αποτέλεσε στην ουσία μία πρόφαση για την αποφυγή άμεσων απολύσεων. Όλα αυτά τα μέτρα μπορεί κατά κάποιον τρόπο, να διευκόλυναν την εκταμίευση των δόσεων προς τους δανειστές, ωστόσο η μείωση των υπαλλήλων είχε αρνητικές επιπτώσεις για την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Τέλος, μία επιπλέον απόδειξη του ισχυρισμού πως οι μνημονιακές μεταρρυθμίσεις δεν επέφεραν την ανάλογη αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα παραμόνο την αποδιοργάνωση των υπηρεσιών, είναι η μελέτη του Κοινωνικού Πολύκεντρου της Α.Δ.Ε.Δ.Υ. του 2017²²⁶. Κατά την περίοδο των Μνημονίων μέχρι και το β' εξάμηνο 2016, η απασχόληση στο δημόσιο είχε συρρικνωθεί κατά 1.012.035 στους 790.711 εργαζομένους, που συνεπάγεται σε μείωση κατά ποσοστό 21,87%,. Στον αντίποδα βέβαια, των αποχωρήσεων βρίσκονται και κάποιες προσλήψεις από το 2013 και έπειτα, καθώς μέχρι τότε είχαν απαγορευτεί οι οποιεσδήποτε προσλήψεις. Έτσι παραθέτοντας στοιχεία, τα οποία προκύπτουν από την μελέτη του Κοινωνικού Πολύκεντρου της ΑΔΕΔΥ το 2017,²²⁷ δύναται να φανεί η εξέλιξή τους:

- Κατά το 2013, καταγράφονται 2.170 προσλήψεις τακτικού προσωπικού
- Κατά το 2014, καταγράφονται 5.349 προσλήψεις,
- Κατά το 2015, καταγράφονται 4.437 προσλήψεις,
- Ενώ μέχρι και το 3ο τρίμηνο του 2016, καταγράφονται 4.723 προσλήψεις.

Τα παραπάνω ποσοτικά στοιχεία, τα οποία επεβλήθησαν σε περίοδο λιτότητας, στα πλαίσια περιοριστικών πολιτικών, εντοπίζονται σε Υπουργεία, Ανεξάρτητες Αρχές, σε ΟΤΑ και σε ΝΠΔΔ.

Εν κατακλείδι, από τα παραπάνω συνάγεται πως ο συνδυασμός της αλλοίωσης του καθεστώτος μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων και η δυσαναλογία των προσλήψεων έναντι των αποχωρήσεων προσωπικού, δημιουργεί διάχυτη ανασφάλεια στους εργαζομένους και οι δημόσιες υπηρεσίες με την σειρά τους, αδυνατούν να

²²⁶ Ο.π. σελ. 18.

²²⁷ Ο.π., σελ. 33.

ανταποκριθούν στο κοινωνικό τους ρόλο της εξυπηρέτησης των πολιτών.²²⁸ Στις διεθνείς συγκρίσεις για την μέτρηση της αποδοτικότητας του δημοσίου τομέα συχνά χρησιμοποιείται ο δείκτης της Παγκόσμιας Τράπεζας “Government Effectiveness Indicator”, ο οποίος μετρά την ποιότητα των δημοσίων υπηρεσιών, την ανεξαρτησία τους από τις πολιτικές πιέσεις, τον βαθμό γραφειοκρατίας, καθώς και την ποιότητα στην διαμόρφωση και εφαρμογή των πολιτικών και την αξιοπιστία της κυβέρνησης στις δεσμεύσεις της.²²⁹ Από όλη την παραπάνω αναφορά και ανάλυση, προκύπτει και η απάντηση στο αρχικό ερώτημα σχετικά με την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα της δημόσιας διοίκησης, της οποίας η κλίση είναι αρνητική.

6.2 Η παραβίαση βασικών συνταγματικά κατοχυρωμένων αρχών μέσω των Μνημονίων

Σε άμεση συνάφεια με την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στα πλαίσια της περιοριστικής περιόδου των Μνημονίων, βρίσκεται η συνταγματική αξιολόγηση των εξεταζόμενων μέτρων. Αυτή η αξιολόγηση προϋποθέτει την ένταξή τους σ’ ένα ευρύτερο πλαίσιο ανάλυσης προκειμένου να αξιολογηθεί η κατά τρόπο «συμβολή» τους και η αναλογικότητα των μέτρων με τις κατηγορίες των προσώπων που επιβάλλονταν. Με την παράθεση των βασικών αυτών αρχών που παραβιάζονται από τα Μνημόνια, επιτυγχάνεται η σφαιρική ανάλυση χωρίς βέβαια να εξαντλείται στο έπακρο η αναφορά.

Έτσι, οι βασικές εξεταζόμενες συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές είναι οι εξής:

❖ Άρθρο 106 παρ. 1 Σ. «Η συνταγματική επιταγή για ισόρροπη οικονομική ανάπτυξη με κοινωνική ειρήνη».

Από την διάταξη αυτή απορρέει η συνταγματική επιταγή για ισόρροπη οικονομική ανάπτυξη με διασφάλιση των συνθηκών κοινωνικής ειρήνης, η οποία δεσμεύει όλα τα κρατικά όργανα και τον νομοθέτη. Η διατάραξη της κοινωνικής ειρήνης αποτελεί ένα από τα όρια που τίθενται στον νομοθέτη. Ωστόσο με την υιοθέτηση της περιοριστικής πολιτικής σημειώθηκε διατάραξη της κοινωνικής ειρήνης τόσο με την μορφή της δραματικής επιδείνωσης των συνθηκών κοινωνικής διαβίωσης (μεγάλος αριθμός ανέργων, αστέγων, και όσων ζουν κάτω από το όριο της φτώχειας) όσο και η διατάραξη της δημόσιας τάξης και ασφάλειας (βίαιες ενέργειες διαμαρτυρίας, αύξηση της εγκληματικότητας). Το δεύτερο όριο που τίθενται στον

²²⁸ Βλ. Κουζής Ι., Δημουλάς Κ., Μητράκος Θ., Φιλοπούλου Μ., «Επιπτώσεις των περιοριστικών πολιτικών στις δημόσιες υπηρεσίες, δημόσια αγαθά και ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης» Κοινωνικό Πολύκεντρο Α.Δ.Ε.Δ.Υ., Αθήνα, Νοέμβριος 2013, σελ. 5-6.

²²⁹ Ο.π. σελ. 49.

νομοθέτη είναι η απαγόρευση θέσπισης νομοθετικών μέτρων τα οποία συνεπάγονται στη δραματική συρρίκνωση της εθνικής οικονομίας και του διαθέσιμου εισοδήματος επιχειρήσεων και νοικοκυριών. Ωστόσο όπως φαίνεται μέσω των μνημονιακών Νόμων επήλθε μία απότομη μείωση των αποδοχών, η οποία απέτρεψε την διασφάλιση της ισόρροπης ανάπτυξης τόσο της δημόσιας όσο και της ιδιωτικής οικονομίας.²³⁰

❖ **Άρθρο 4 παρ. 5 και άρθρο 25 παρ. 1 «Οι αρχές της ισότητας και αναλογικότητας στην εκπλήρωση του χρέους της εθνικής και κοινωνικής αλληλεγγύης»**

Από τον συνδυασμό των διατάξεων αυτών συνάγεται ότι ο νομοθέτης δύναται να επιβάλλει στους πολίτες επιβαρύνσεις για την αντιμετώπιση ορισμένης επείγουσας ανάγκης ή κατάσταση κρίσης, με την προϋπόθεση ότι αυτές κατανέμονται ισότιμα μεταξύ των πολιτών ανάλογα με τις δυνάμεις του καθενός και με την τήρηση των αρχών της προσφορότητας και της αναγκαιότητας. Το ΣτΕ εξετάζοντας ορισμένα από τα πρώτα μέτρα που επιβλήθηκαν λόγω κρίσης με τους Νόμους 3833/2010 και 3845/2010, τα οποία αφορούσαν περικοπές σε λειτουργούς, υπαλλήλους και μισθωτούς του Δημοσίου και συνταξιούχους, έκρινε πως η λήψη μέτρων μέσω του 3845/2010 ήταν αναγκαία λόγω των ανεπαρκών ρυθμίσεων μέσω του Ν. 3833/2010. Ωστόσο και τα μέτρα του Ν. 3845/2010, αποδείχθηκαν και αυτά ανεπαρκή. Αυτό έγινε ιδιαίτερα αισθητό λόγω της σταδιακής επισώρευσης μίας σειράς πρόσθετων μέτρων που επακολούθησε με το πρώτο, δεύτερο και αντίστοιχα τρίτο Μνημόνιο.

Από όλη αυτή την συνεχή επιβάρυνση, προκύπτει ο προβληματισμός κατά πόσο η περαιτέρω μείωση των εισοδημάτων μπορεί να αποδώσει τα προσδοκώμενα δημοσιονομικά οφέλη όταν τα μέτρα που επιβάλλονται προβάλλουν δυσαναλογία σε βάρος ορισμένων κατηγοριών πολιτών. Δηλαδή στους μισθωτούς και συνταξιούχους του Δημοσίου.²³¹

❖ **Άρθρο 2 παρ. 1 Σ «Προσβολή του δικαιώματος της αξιοπρεπούς διαβίωσης»**

Στο άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος ορίζεται ότι «ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου αποτελούν την πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας». Από την διάταξη αυτή συνάγεται κατ' αρχάς ότι δεν είναι επιτρεπτός ο προσδιορισμός αποδοχών ή σύνταξης σε τόσο χαμηλό ύψος, ώστε να συντρέχει περίπτωση διακινδύνευσης της αξιοπρεπούς διαβίωσης του εργαζόμενου ή συνταξιούχου. Αυτό έγινε δεκτό από το ΣτΕ κατά τον έλεγχο των αρχικών περικοπών με τους Νόμους 3833/2010 και 3845/2010, για τις οποίες κρίθηκε ότι δεν

²³⁰ Βλ. Χρυσόγονος Κ. «Η καταστρατήγηση του Συντάγματος στην εποχή των Μνημονίων», εκδ. Λιβάνη, Αθήνα 2013, σελ. 127.

²³¹ Ο.π., σελ. 129-134.

παραβιάζουν το άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος, καθώς η συνταγματική διάταξη δεν κατοχυρώνει δικαίωμα ορισμένου ύψους αποδοχών ή συντάξεως, εκτός αν συντρέχει περίπτωση διακινδύνευσης της αξιοπρεπούς διαβίωσης. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων του Συμβουλίου της Ευρώπης έκρινε ότι ο προσδιορισμός αποδοχών σε ύψος που υπολείπεται του ορίου της φτώχειας, το οποίο για την Ελλάδα έχει οριστεί το ποσό των 580 ευρώ, με βάση στατιστικά στοιχεία της EUROSTAT, παραβιάζει το δικαίωμα για δίκαιη αμοιβή κατά το άρθρο 4 παρ. 1 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη.

❖ **Άρθρο 4 παρ. 5 Σ «Παραβίαση της αρχής της ισότητας στα δημόσια βάρη»**

Σύμφωνα με το παραπάνω άρθρο *«Οι Έλληνες πολίτες συνεισφέρουν χωρίς διακρίσεις στα δημόσια βάρη, ανάλογα με τις δυνάμεις τους»*. Το ΣτΕ με απόφαση του είχε δεχτεί πως σε περιπτώσεις οικονομικής κρίσης δύναται να θεσπίσει μέτρα μείωσης δαπανών, που συνεπάγονται οικονομική επιβάρυνση μεγάλων κατηγοριών του πληθυσμού, με την προϋπόθεση όμως να μην αντίκειται στην αρχή ισότητας στα δημόσια βάρη (άρθρο 4 παρ. 5 Σ.) και στην αρχή του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας (άρθρο 2 παρ. 1 Σ.). Ωστόσο η πραγματικότητα αποκλίνει από το προαναφερθέν θεωρητικό πλαίσιο. Καθώς ήδη από τα πρώτα μνημονιακά μέτρα προβλέφθηκαν οριζόντιες- ισόποσες μειώσεις για όλους αδιακρίτως κυρίως, με την κατάργηση των επιδομάτων και των συναφών παροχών, με αποτέλεσμα να πλήττουν δυσανάλογα τα διάφορα κοινωνικά και οικονομικά στρώματα. Ως κύριο παράδειγμα, μπορούν να τεθούν οι κλιμακούμενες μειώσεις στο ποσό της συνολικής σύνταξης με μόνο κριτήριο το ύψος της. Από αυτό μπορεί να γίνει αντιληπτό ότι, δεν συνεκτιμήθηκαν κάποιες μεταβλητές όπως η οικονομική αυτοτέλεια κάθε φορέα ή ο συνολικός χρόνος ασφάλισης του κάθε πρώην εργαζόμενου, νυν συνταξιούχου μαζί με το ύψος των καταβληθεισών εισφορών.

❖ **Άρθρο 22 παρ. 5 Σ. «Δικαίωμα Κοινωνικής Ασφάλισης»**

Η ολοσχερής και αδιακρίτως κατάργηση των επιδομάτων εορτών Χριστουγέννων και Πάσχα, του επιδόματος αδείας καθώς και οι μειώσεις στις συντάξεις οδήγησε στην γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου ότι μπορεί να δημιουργήσει πρόβλημα συμβατότητας με το άρθρο 22 παρ. 5 το οποίο προβλέπει ότι *«το Κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων όπως Νόμος ορίζει»*. Ωστόσο οι μεταβολές που μπορεί να επιφέρει ο νομοθέτης στο σύστημα της κοινωνικής ασφάλισης, στους όρους και στις προϋποθέσεις για την χορήγηση των συντάξεων μπορεί να γίνει ύστερα από την σύνταξη από το κράτος ειδικών μελετών οικονομικού περιεχομένου ή από τους οικείους ασφαλιστικούς φορείς αναλογιστικών μελετών, στις οποίες πρέπει να απεικονίζεται η συνολική οικονομική κατάσταση. Με

αφορμή την παράμετρο σύνταξης μελετών, γίνεται δεκτό πως τα συνταξιοδοτικά μέτρα αντίκειται στο άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, καθώς δεν προηγήθηκε η σύνταξη αναλογιστικής μελέτης.

Τέλος, πέρα από την καταπάτηση βασικών αρχών, συνταγματικά κατοχυρωμένων, πρέπει να στραφεί η προσοχή στο κατά πόσο οι μνημονιακές ρυθμίσεις κρίνονται συνταγματικές, και στο κατά πόσο έχουν ακολουθήσει την συνταγματικά προβλεπόμενη διαδικασία ψήφισης του νομοσχεδίου. Προς υποστήριξη της ανωτέρω θέσης είναι δέον να λεχθεί πως το 1^ο Μνημόνιο το οποίο κυρώθηκε με τον Ν. 3845/2010, δεν ψηφίστηκε με την αυξημένη πλειοψηφία των εκατόν ογδόντα (180) βουλευτών που απαιτείται από το Σύνταγμα²³² (άρθρο 28 παρ. 2).²³³ Έπειτα σοβαρά ζητήματα συνταγματικότητας σχετικά με την μέθοδο ψήφισης του στην Βουλή, τέθηκαν και για τον Ν. 4093/2012, ο οποίος αποτελεί Νόμο του 2^{ου} Μνημονίου. Σημειώθηκαν αντιρρήσεις για τον συγκεκριμένο Νόμο καθώς υπήρξε σώρευση συνόλου ρυθμίσεων και μέτρων σε ένα και μόνο άρθρο στις παραγράφους του άρθρου Μόνου του Νομοσχεδίου. Αυτό βέβαια έρχεται στον αντίποδα των άρθρων 76 παρ. 1 και 72 παρ. 4 του Συντάγματος, εκ των οποίων προβλέπεται ότι κάθε νομοσχέδιο και κάθε πρόταση Νόμου συζητείται και ψηφίζεται μόνο μία φορά, κατ'αρχήν, κατ' άρθρο και στο σύνολο.²³⁴

6.3 Προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις

Οι αλλαγές που συντελέστηκαν στην ελληνική αγορά εργασίας στα πλαίσια της οικονομικής κρίσης και της επιβολής των Μνημονίων, οδήγησαν σε πλήρη απορρύθμιση των εργασιακών σχέσεων. Ο απώτερος και ιδανικός στόχος ήταν η επίτευξη ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας και της μείωσης του εργασιακού κόστους μέσω της ανάπτυξης της εργασιακής ευελιξίας.²³⁵ Ωστόσο οι περιοριστικές πολιτικές των Μνημονίων, με νεοφιλελεύθερες δοξασίες βρήκαν απροετοίμαστη την ελληνική δημόσια διοίκηση λόγω της αποδυνάμωσης και του μη εκσυγχρονισμού της. Καθώς, η μετάβαση στα σύγχρονα πρότυπα διοίκησης απαιτούσε σχεδιασμό και στρατηγική, ενώ οι μικρής διάρκειας Κυβερνήσεις και οι αλλεπάλληλες πρόωρες εκλογές, προωθούσαν κατά πολύ τις μεταρρυθμίσεις να μείνουν σε προσχηματικό

²³² Βλ. Μαριάς Ν. «Το Μνημόνιο της χρεοκοπίας και ο άλλος δρόμος-Πειραματόζων η Ελλάς», εκδ. Λιβάνη, Αθήνα 2011, σελ. 303.

²³³ Σύμφωνα με το άρθρο 28 παρ. 2 του Συντάγματος «Για να εξυπηρετηθεί σπουδαίο εθνικό συμφέρον και να προαχθεί η συνεργασία με άλλα κράτη, μπορεί να αναγνωρισθούν, με συνθήκη ή με συμφωνία, σε όργανα διεθνών οργανισμών αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σύνταγμα. Για την ψήφιση Νόμου που κυρώνει αυτή την συνθήκη ή συμφωνία απαιτείται πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών».

²³⁴ Βλ. Χρυσόγονος Κ. «Η καταστρατήγηση του Συντάγματος στην εποχή των Μνημονίων», εκδ.Λιβάνη, Αθήνα 2013, σελ. 176-177.

²³⁵ Βλ. Κουζής Ι. «Η Κρίση και τα Μνημόνια Ισοπεδώνουν την Εργασία», Τομ. 6, 2016, σελ. 2.

επίπεδο.²³⁶ Στη δημόσια διοίκηση, κύριος παράγοντας επιτυχίας για την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα της είναι το ανθρώπινο δυναμικό. Σε ένα καθημερινά μεταβαλλόμενο πλαίσιο κοινωνικής δράσης η προσοχή και το ενδιαφέρον πρέπει να δοθεί στις διοικητικές μεταρρυθμίσεις με ανθρωποκεντρική προσέγγιση. Έτσι, παρακάτω παρατίθενται ορισμένες βελτιωτικές προτάσεις που στοχεύουν στην βελτίωση των υπαρχουσών διαδικασιών.

❖ ***Η επιτακτικότητα εφαρμογής της αρχής της καλής νομοθέτησης, λόγω της έντονης πολυνομίας που διακρίνει την ελληνική έννομη τάξη.***

Η έννοια της Καλής Νομοθέτησης, χρονολογείται ήδη από την θέσπιση της Συνθήκης του Άμστερνταμ (1997), με την οποία είχε τεθεί η υποχρέωση των κρατών-μελών να μεριμνήσουν για την βελτίωση της ποιότητας της νομοθέτησης. Έτσι, από το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ ήρθαν στο προσκήνιο μέσω των νεοφιλελεύθερων αντιλήψεων, σύγχρονες θεωρίες περί καλής διακυβέρνησης και καλής νομοθέτησης

Η μακροχρόνια τάση της ελληνικής διοίκησης να εισηγείται και να συντάσσει νομοθεσία θεωρώντας πως αυτός είναι ο ρόλος της, είχε ως αποτέλεσμα την έντονη πολυνομία, η οποία επέφερε και την κακονομία. Για δεκαετίες κυριαρχούσε η αντίληψη, πως κύρια προϋπόθεση στο πλαίσιο της πολιτικής διαμάχης για την επανεκλογή της κάθε κυβέρνησης ήταν η ψήφιση νέων Νόμων προκειμένου να δείξουν ότι είναι παραγωγικοί. Αυτή η πολωμένη πολιτική κουλτούρα η οποία τροφοδοτήθηκε από το ελληνικό κομματικό σύστημα της μεταπολίτευσης, απέκτησε πιο έντονη παρουσία με τις μνημονιακές ρυθμίσεις. Όταν η Ελλάδα κλήθηκε να μπει στον μηχανισμό παρακολούθησης από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ), ακολούθησε σωρεία Νόμων, που είτε κάποιοι επαναλάμβαναν τις ίδιες ρυθμίσεις είτε πρόβαλλαν κάποιες νέες. Αυτό το υπερτροφικό ρυθμιστικό περιβάλλον δημιούργησε νομική ανασφάλεια τόσο στην δημόσια διοίκηση, η οποία λειτουργεί ως εκτελεστής της νομοθεσίας, όσο και στους πολίτες οι οποίοι δεν μπορούσαν να κατανοήσουν και να παρακολουθήσουν τις ρυθμίσεις που επιβάλλονταν, με αποτέλεσμα να κρίνεται αναγκαία η έκδοση νέας ρύθμισης προς αντιμετώπιση αυτών των προβλημάτων.²³⁷ Από το παραπάνω προκύπτει το εύλογο ερώτημα, κατά πόσο τελικά η κοινοβουλευτική διαδικασία παραμένει ακεραία, όταν το Κοινοβούλιο ως χώρος της νομοθετικής εξουσίας λειτουργεί ως απλός επικυρωτής όλων των νομοθετικών παρεμβάσεων και είναι συμμετέχον στην έκρηξη των Νόμων που παρατηρείται μέσα

²³⁶ Βλ. Ραμματά Μ., «Μεταρρύθμιση και Δημόσια Διοίκηση Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου», 2018, σελ. 717. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: www.academia.edu, (Πρόσβαση στις 07/02/2019).

²³⁷ Βλ. www.ggk.ggr, Ιστοσελίδα της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης, (Πρόσβαση στις 7/02/2019).

από επείγουσες και κατεπείγουσες διαδικασίες για την υλοποίηση διεθνών δεσμεύσεων.

Ως απόρροια όλων αυτών των κωλυμάτων το 2012, έρχεται ως ορόσημο για το ζήτημα της Καλής Νομοθέτησης η θέσπιση του Ν. 4048/2012.²³⁸ Ο Νόμος αυτός αποσκοπούσε στην ρύθμιση της νομοπαρασκευαστικής λειτουργίας και της παραγωγής Νόμων στην ελληνική έννομη τάξη. Μέσω αυτού του Νόμου θεσπίστηκε για πρώτη φορά η έννοια του ρυθμιστικού προγραμματισμού της Κυβέρνησης, δηλαδή η υποχρέωση του κάθε υπουργού να δηλώνει στην αρχή της κάθε τακτικής Συνόδου, στο Γραφείο της Καλής Νομοθέτησης της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης (ΓΤΚ) τον αριθμό και το αντικείμενο των σχεδίων Νόμου. Επίσης, θεσπίστηκε η εκ των υστέρων, αξιολόγηση των αποτελεσμάτων μετά την παρέλευση της τριετίας. Προβλέφθηκε η δημιουργία Γραφείων Νομοθετικής Πρωτοβουλίας και η Επιτροπή Κωδικοποιήσεων και Αναμόρφωσης του Δικαίου. Ο συγκεκριμένος Νόμος κρίνεται αναγκαίος να τεθεί εξ' ολοκλήρου σε εφαρμογή, κάτι το οποίο η μελέτη του Οργανισμού Έρευνας και Ανάλυσης «ΔιαΝΕοσις», επιβεβαιώνει την ελλιπή εφαρμογή του.²³⁹

❖ *Η απλούστευση της έντονης γραφειοκρατίας μέσω της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης*

Η έντονη γραφειοκρατία που διέπει την δημόσια διοίκηση οδηγεί σε πολυδαίδαλες πρακτικές οι οποίες λειτουργούν αρνητικά τόσο για τους δείκτες αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας όσο και για την εξυπηρέτηση των πολιτών. Ωστόσο η σύγχρονη εποχή, που επιτάσσει της ευελιξία καθώς και την υιοθέτηση πρακτικών από τον ιδιωτικό τομέα στον δημόσιο τομέα, επιτάσσει παράλληλα και την ηλεκτρονική διακυβέρνηση.

Ως ηλεκτρονική διακυβέρνηση τίθεται, η οργάνωση συνεργασιών μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών με την χρήση Τεχνολογίας, Πληροφορικής και Τεχνολογίας (Τ.Π.Ε.) ώστε να εξυπηρετηθεί ταχύτερα και αποτελεσματικότερα ο διοικούμενος. Η διοικητική μεταρρύθμιση μέσω της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, δεν δίνει έμφαση στην κάθετη ιεραρχική δομή, αλλά μοιράζει την πληροφόρηση και την γνώση σε σύγχρονες οριζόντιες δομές επιδιώκοντας, την απογραφειοκρατικοποίηση. Αυτό το σταυροδρόμι μεταξύ πληροφορικής, δικαίου και οικονομίας αποσκοπεί στην μείωση των «διοικητικών συνόρων και εμποδίων» αλλά στην θέσπιση της διαλειτουργικότητας των υπηρεσιών και στην ανταλλαγή δεδομένων έτσι ώστε να

²³⁸ Βλ. Ν. 4048/2012, (ΦΕΚ 34 Α'/23.02.2012) «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης».

²³⁹ Βλ. Σωτηρόπουλος Δ., Χριστόπουλος Α., «Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα», διαΝΕοσις, Νοέμβριος 2017, σελ. 62.

υπάρξει ομαλότητα στην λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και αποφυγή των επανασυστάσεων.²⁴⁰ Ωστόσο πέρα από το παραπάνω θεωρητικό πλαίσιο, στο πέρασμα του χρόνου σημειώθηκαν προσπάθειες Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στην Ελλάδα στα πλαίσια των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων. Η στρατηγική για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση περιγράφηκε στην τότε δράση του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης για το διάστημα 2014-2020. Ενώ μέσω της σύστασης του αυτόνομου Υπουργείου Ψηφιακής Πολιτικής Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης, γίνεται προσπάθεια ένταξης στον ευρωπαϊκό χάρτη, υπό την αιγίδα του Προγράμματος «Εθνική Στρατηγική 2016-2021».²⁴¹

Κρίνεται ιδιαίτερα αναγκαία, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση σε μία εποχή που η ευελιξία, η κάθετη και οριζόντια συνεργασία στα πλαίσια της δημόσιας διοίκησης αποτελούν προαπαιτούμενα για την ομαλή λειτουργία της διοικητικής δράσης. Παρ'όλο που έχουν τεθεί σε λειτουργία ορισμένα κομβικά έργα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης,²⁴² αναμένουμε να δούμε τον απολογισμό των έργων στον δοθέντα χρονικό ορίζοντα του 2021.

❖ ***Έμφαση στην περιγραφή των απαιτούμενων προσόντων και καταγραφή, μέσω περιγραμμάτων, των καθηκόντων της θέσης εργασίας***

Είχε παρατηρηθεί στο παρελθόν σωρεία διορισμών στο δημόσιο, χωρίς να υπάρχει η αντιστοίχιση προσόντων με τις απαιτήσεις των καθηκόντων της εκάστοτε θέσης. Ωστόσο, τη συγκεκριμένη παθογένεια προσπάθησε να την αντιμετωπίσει η διαφάνεια και αξιοκρατία του θεσμού του ΑΣΕΠ. Έχοντας βέβαια συγκεντρωθεί ένα μεγάλο ποσοστό ενεργών δημοσίων υπαλλήλων, οι οποίοι είχαν απορροφηθεί στο δημόσιο τομέα με πιο ελαστικές προϋποθέσεις, ο θεσμός της κινητικότητας που θεσπίστηκε με το 2^ο Μνημόνιο, έθεσε επί τάπητος την καλύτερη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού καθώς και την ανάγκη σύνταξης περιγραμμάτων θέσης. Αιτούμενο σε αυτή την φάση, κρίνεται η αποτύπωση των πραγματικών ποιοτικών αναγκών σε ανθρώπινο δυναμικό και η αντικειμενική περιγραφή και δημοσιοποίηση των απαιτούμενων προσόντων από την πλευρά των φορέων για την θέση που προκηρύσσεται. Κατ'αυτόν τον τρόπο ο δημόσιος υπάλληλος θα έχει ολοκληρωμένη γνώση του διοικητικού έργου του φορέα υποδοχής, θα έχει την δυνατότητα να διαχειρίζεται οποιεσδήποτε κρίσεις προκύπτουν στον εργασιακό χώρο καθώς και την

²⁴⁰ Βλ. Ραμματά Μ. «Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση-Ανάμεσα στην γραφειοκρατία και το μανάτζμεντ» εκδ. Κριτική, Αθήνα 2011, σελ. 205-206, 216, 238-240.

²⁴¹ Βλ. Σπινέλλης Δ., Βασιλάκης Ν., Πουλούδη Ν., Τσούμα Ν., «Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση-Επιτυχίες, Προβλήματα και ο Δρόμος προς τον Ψηφιακό Μετασχηματισμό», διαΝΕΟσις, Μάρτιος 2018, σελ. 29-30.

²⁴² Ορισμένα έργα Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης είναι: Διαύγεια, open.gov, Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού του Ελληνικού Δημοσίου, Ενιαία Αρχή Πληρωμής, κ.α.

ικανότητα να παίρνει πρωτοβουλίες, να αναλαμβάνει ευθύνες προς βελτίωση όλου του μηχανισμού λειτουργίας του δημοσίου τομέα. Ωστόσο μία ακόμη πρόταση που θα μπορούσε να συμπληρώσει την γνώση των καθηκόντων των νέων θέσεων για όσους βρίσκονται υπό καθεστώς κινητικότητας είναι, η τακτική των συνεντεύξεων. Η συνέντευξη θα αποτελούσε ένα επιπλέον παράγοντα ελέγχου κατά πόσο τα προσόντα του υπαλλήλου θα αντιστοιχούσαν με το περίγραμμα θέσης εργασίας.²⁴³

❖ *Έμφαση στην αξιολόγηση του προσωπικού*

Το καθεστώς της κινητικότητας δεν προέβλεπε μόνο την εσωτερική ανακατανομή προσωπικού αλλά μπορούσε να καταλήξει και σε απολύσεις, όπως και έγινε. Για αυτό τον λόγο θα έπρεπε η κινητικότητα να διενεργούνταν κατόπιν αξιολόγησης. Με την αξιολόγηση θα ήταν πιο ευκρινές το τοπίο μεταξύ των υπαλλήλων που κατέχουν τις αντίστοιχες θέσεις, με τα προσόντα και τις δυνατότητες τους. Κρίνεται αναγκαίο στην σύγχρονη εποχή, σε μία εποχή στην οποία οι έννοιες της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας επιβάλλονται με Νόμους να τηρηθεί η αξιολόγηση του προσωπικού. Η μέθοδος αυτή ελέγχου, η οποία θα πραγματοποιείται από τον Προϊστάμενο του κάθε υπαλλήλου, θα επιτρέψει την επικοινωνία σε κάθετο επίπεδο, κάτι το οποίο δεν υπήρχε στο παρελθόν και είχε αντικατασταθεί από την οριζόντια επικοινωνία μεταξύ ομοιόβαθμων.²⁴⁴ Η επικοινωνία μέσω του διαλόγου, η ανταλλαγή απόψεων καθώς και η εξαγωγή παρατηρήσεων βοηθούν στην απόκτηση μίας σφαιρικής γνώσης και γνώμης από τον Προϊστάμενο για το κατά πόσο επιτεύχθηκε ο στόχος που είχε τεθεί στην αρχή κάθε ημερολογιακού και οικονομικού έτους, ποιες συνθήκες βοήθησαν στην επίτευξη του στόχου, αν υπήρξαν αλλαγές του στόχου μέσα στον χρόνο, ποιες προκλήσεις αντιμετώπισε ο κάθε αξιολογούμενος δημόσιος υπάλληλος κατά την λειτουργία του ως εκτελεστικό όργανο της εκάστοτε στοχοθεσίας και κατά πόσο ο δημόσιος υπάλληλος μπόρεσε να έχει την συνδυαστική σκέψη της λήψης εντολών, της επεξεργασίας των και την εφαρμογή τους σε μία εποχή έντονων πολιτικο-οικονομικών αλλαγών.

❖ *Έμφαση στους δύο άξονες, της εισαγωγικής εκπαίδευσης και της δια βίου κατάρτισης*

Σε άμεση συνάφεια με το ζήτημα της αξιολόγησης είναι και το θέμα της εκπαίδευσης και επιμόρφωσης του προσωπικού. Σε ένα συνεχώς μεταβαλλόμενο κράτος, το οποίο αρχίζει να εστιάζει σε δείκτες αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας κρίνεται αναγκαία η συνεχής ενημέρωση των υπαλλήλων σε θέματα

²⁴³ Βλ. Ραμματά Μ. «Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση-Ανάμεσα στην γραφειοκρατία και το μάντζιμεντ» εκδ. Κριτική, Αθήνα 2011, σελ. 130-132, 134.

²⁴⁴ Ο.π., σελ. 160.

διοίκησης, οικονομικών, οργάνωσης του κράτους αλλά και σε τρέχοντα θέματα που αφορούν την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Το θέμα της κινητικότητας το οποίο αποτέλεσε έναν έντονο κραδασμό για τα πρότυπα της ελληνικής διοίκησης, άφησε έκδηλα να φανεί πως το προσωπικό προέβαλε μία έντονη στασιμότητα όσον αφορά το γνωστικό πεδίο, του οποίου η διεύρυνση έπαυε από την ημέρα του διορισμού. Έτσι, κρίνεται πλέον αναγκαίο να εφαρμόζεται η εισαγωγική εκπαίδευση, η οποία θα αποτελέσει τον θεμέλιο λίθο για την ομαλή και έγκαιρη ένταξη των πρωτοδιορισμένων-δόκιμων δημοσίων υπαλλήλων στο εργασιακό περιβάλλον της δημόσιας διοίκησης.²⁴⁵ Με την εισαγωγική εκπαίδευση θα επιτευχθεί η γέφυρα του χάσματος μεταξύ των γνώσεων και των απαιτήσεων της συγκεκριμένης εργασίας, η εξοικείωση με το αντικείμενο της θέσης καθώς και η διασφάλιση της ομαλής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Ωστόσο πέρα από την εισαγωγική εκπαίδευση, αναγκαία είναι και η δια βίου εκπαίδευση. Η δια βίου εκπαίδευση μπορεί να υλοποιηθεί μέσω Προγραμμάτων Κατάρτισης, σεμιναρίων τα οποία θα μοριοδοτούνται για την πιθανή προαγωγή των υπαλλήλων. Και ενώ ο θεσμός των μοριοδοτούμενων σεμιναρίων τέθηκε σε εφαρμογή στο ελληνικό δημόσιο, μέσω του ΙΝΕΠ του ΕΚΔΔΑ,²⁴⁶ ωστόσο πήρε καταχρηστικές διαστάσεις από την πλευρά των εργαζομένων. Σημειώθηκαν περιστατικά στα οποία, οι υπάλληλοι συμμετείχαν σε σεμινάρια αρκετών ημερών ακόμη και εβδομάδων προκαλώντας κωλυσιεργία στην υπηρεσία τους λόγω της απουσίας τους αλλά και την επανάληψη της συμμετοχής τους στα ίδια σεμινάρια, φέρνοντας σε δυσμενή θέση το φορέα εκπαίδευσης λόγω της αναγκαιότητας δικαιολόγησης της απόρριψης τέτοιων αιτήσεων.

Εν κατακλείδι, παρά τις όποιες διακηρύξεις για την ανάγκη των μεταρρυθμίσεων κρίνεται αναγκαία πρωτίστως η αλλαγή κουλτούρας στο δημόσιο και η αποδέσμευση από τις πρακτικές που οδήγησαν στην κατάρρευση του. Όλες αυτές οι μεταρρυθμίσεις με στόχο την αποδοτικότητα της δημόσιας διοίκησης, πρέπει να ξεκινήσουν από την ανάπτυξη του ίδιου του υπαλλήλου κατά την διάρκεια της επαγγελματικής του σταδιοδρομίας γιατί ένα ισχυρό παραγωγικό δυναμικό επιφέρει και την ανάλογη αποτελεσματικότητα στην επιτέλεση του έργου της δημόσιας διοίκησης.

²⁴⁵ Αυτό μπορεί να πραγματοποιηθεί μέσω των Διευθύνσεων Εκπαίδευσης του κάθε φορέα σε συνεργασία με την Διεύθυνση Προσωπικού.

²⁴⁶ Υπάρχουν κι άλλες Σχολές Επιμόρφωσης Υπαλλήλων όπως, η Διπλωματική Ακαδημία για το διπλωματικό προσωπικό του Υπουργείου Εξωτερικών, η Σχολή Δικαστών για το Υπουργείο Δικαιοσύνης, κ.α.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Από την ανάλυση που προηγήθηκε στα πλαίσια εκπόνησης της συγκεκριμένης εργασίας, προκύπτει πως ο θεσμός της δημοσιούπαλληλικής σχέσης στην Ελλάδα, βρίσκεται σε ένα μεταβατικό στάδιο από την αδράνεια που επικρατούσε για δεκαετίες σε μία νέα πραγματικότητα, έντονης κινητικότητας και προσαρμογής στις διαρκώς μεταβαλλόμενες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες.

Οι αλλαγές που επεβλήθησαν, εκτός από το ότι στο σύνολό τους καταργούσαν κεκτημένα εργασιακά δικαιώματα κυρίως των δημοσίων υπαλλήλων, έγιναν μαζικά, ταχύτατα και μέσα σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα. Αυτή η απότομη αλλαγή, ήταν λογικό να προκαλέσει ιδιαίτερες αντιδράσεις από την πλευρά των εργαζομένων, οι οποίοι έβλεπαν τα θεμελιώδη εργασιακά, ασφαλιστικά και συνταξιοδοτικά δικαιώματα τους να καταπατούνται. Ως απόρροια όλων αυτών ήταν ο διαδοχικός καταιγισμός Νόμων, αναβιώνοντας για ακόμη μία φορά την μάστιγα της πολυνομίας που διακατέχει το ελληνικό δημόσιο. Αυτή η αλληλοδιαδοχή, αντίθετων μεταξύ τους, ρυθμίσεων δημιουργούσαν συνεχώς την αμφισβήτηση για την αποτελεσματικότητα των μεταρρυθμίσεων και κατά πόσο υπάρχει η πολυτέλεια χρόνου για την μελέτη των νομοθετημάτων. Με την επιβολή και των τριών Μνημονίων, παρατηρήθηκε η δύσκολη εξίσωση της εργασιακής ασφάλειας σε συνδυασμό με την κάλυψη των μεταβαλλόμενων επιχειρησιακών αναγκών.

Έπειτα, η απότομη και σε μεγάλο ποσοστό, μείωση των αποδοχών καθώς και η κατάργηση του 13^{ου} και 14^{ου} μισθού των υπαλλήλων που έγινε, ναι μεν είχε ως σκοπό την μείωση των εξόδων στα πλαίσια της στενής δημοσιονομικής παρακολούθησης αλλά όλο το βάρος έπεσε στους μισθωτούς προκαλώντας την δυσανάλογη οικονομική και ψυχολογική εξαθλίωση τους. Την κατάσταση αυτή επιβάρυναν και τα προγράμματα κινητικότητας προσωπικού τα οποία αποτέλεσαν αφορμή για την έναρξη ενός μικρότερου και πιο ευέλικτου κράτους που ωστόσο βρήκε απροετοίμαστη την ελληνική πραγματικότητα. Παράλληλα, η ρύθμιση των μειώσεων στις προσλήψεις και η αύξηση του ορίου ηλικίας συνταξιοδότησης προκάλεσε έναν έντονο κραδασμό διότι αυτές οι ρυθμίσεις νεοφιλελεύθερων δοξασιών ήρθαν στο αντίποδα του πελατειακού κράτους αφενός, και αφετέρου στα χαρακτηριστικά γνωρίσματα του κοινωνικού κράτους. Ωστόσο όσον αφορά την μείωση προσλήψεων στο δημόσιο εκτός από την μη δυνατότητα απορρόφησης νέου και παραγωγικού ανθρώπινου δυναμικού έθεσε εμπόδια στον υδροκεφαλισμό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και η κυριαρχία των ευέλικτων μορφών απασχόλησης, κατέστησε τον δημόσιο τομέα πιο ελαστικό.

Εν συνεχεία, η καθιέρωση της σχέσης 1:5 αρχικώς, και αργότερα 1:10, μεταξύ των προσλήψεων και αποχωρήσεων στο δημόσιο είχε ως αποτέλεσμα την επικριτική στάση των δημοσίων υπαλλήλων λόγω της έντονης δυσανολογίας της. Αυτή η

δυσανάλογη σχέση, σε συνδυασμό με την προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα και την εφεδρεία των δημοσίων υπαλλήλων, παρόλο που εντάσσονταν στα επείγοντα μέτρα που υιοθετήθηκαν με την υπογραφή των Μνημονίων, επέφεραν μεγάλη δυσλειτουργία στη στελέχωση της Δημόσιας Διοίκησης. Βέβαια, αυτός ο συνδυασμός μέτρων βρέθηκε στην υποστήριξη των δύο άκρων χωρίς να βρεθεί μία χρυσή τομή. Καθώς, από την μία πλευρά, να μην αντιμετωπίστηκε η υπερδιόγκωση στη στελέχωση της Δημόσιας Διοίκησης, από την άλλη βέβαια προέκυψε ο προβληματισμός της υποστελέχωσης των δημοσίων υπηρεσιών. Λόγω αυτών των υφισταμένων σημαντικών αλλαγών, με την μη δυνατότητα διορισμού δημοσίων υπαλλήλων και την αύξηση εβδομαδιαίων ωρών απασχόλησης σε 40 ώρες, επήλθε η ανάπτυξη μίας ποικιλίας εργασιακών καθεστώτων ιδιωτικού δικαίου. Σε αυτό το πλαίσιο, τα τελευταία χρόνια εκτινάχθηκαν τα ποσοστά προσλήψεων τακτικού προσωπικού με συμβάσεις εργασίας αορίστου χρόνου (ΙΔΑΧ), προκαλώντας θετικές και αρνητικές αντιδράσεις. Η δοθείσα λύση του τακτικού προσωπικού ΙΔΑΧ, ενώ κάλυπτε επείγουσες ανάγκες, ωστόσο δεν έπαυε να είναι παροδική και πάντα να ελλοχεύει ο κίνδυνος της λύσης της υπαλληλικής σχέσης με την παράλληλη αναβίωση της κακής δομολειτουργικής εικόνας των δημοσίων υπηρεσιών.

Σε άμεση συνάφεια με τα προαναφερθέντα, είναι και η κατάργηση των θέσεων, κλάδων ή ειδικοτήτων στα υπουργεία, στις αυτοτελείς δημόσιες υπηρεσίες και στους φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που επεβλήθησαν με τον Ν. 4172/2013. Εκ πρώτης όψεως, οι παραπάνω καταργήσεις μπορούσαν να θεωρηθούν πως συνέβαλαν στην πλήρη στελεχειακή αποδυνάμωση του Δημοσίου Τομέα. Παρ' όλα αυτά, με μία ορθολογικότερη σκέψη και επιστημονικά τεκμηριωμένη με στοιχεία αντλούμενα από διάφορες κατά καιρούς εκδοθείσες μελέτες, μπορεί να υποστηριχθεί ο χαρακτηρισμός των συγκεκριμένων μέτρων κατάργησης θέσεων και κλάδων, ως διορθωτικός. Προς υποστήριξη της παραπάνω θέσης, κρίνεται δεόν να τονιστεί πως επί σειρά ετών, υπήρχαν θέσεις υπαλλήλων χωρίς ουσιώδη καθήκοντα λόγω της έντονης συσσώρευσης υπαλλήλων και της υπερκάλυψης των προβλεπομένων καθηκόντων. Όπως επίσης, προέκυψαν ειδικότητες υπαλλήλων οι οποίες, εκ των υστέρων, δεν αντιστοιχούσαν στο απόν μέχρι πρότινος, περίγραμμα θέσεων του έκαστου φορέα. Ως απόρροια όλων αυτών των παθογενειών, οι οποίες σημειώθηκαν στα πλαίσια των πελατειακών σχέσεων, κρίθηκε αναγκαία η θεσμοθέτηση των εννοιών της αξιολόγησης, των περιγραμμάτων θέσεων (Ν. 4369/2016) και της εφαρμογής του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας (Ν. 4440/2016).

Το εγχείρημα θεσμοθέτησης των βασικών εννοιών της αξιολόγησης και των περιγραμμάτων θέσεων, αποτέλεσε μία ελπιδοφόρα προσπάθεια. Επί σειρά ετών στο δημόσιο τομέα επικρατούσε η αίσθηση της ασφάλειας και σταθερότητας της εργασιακής πορείας του κάθε υπαλλήλου με αποτέλεσμα, τον καθησυχασμό και

παράλληλα την φαλκίδευση του, στον ιστό της αδράνειας και της μη εξέλιξης του γνωστικού πεδίου. Ο θεσμός όμως, της κινητικότητας αλλά παράλληλα και η εργασιακή εφεδρεία έφεραν στην επιφάνεια την τήρηση διαδικασιών με στόχο την ποιοτικότερη στελέχωση του Δημοσίου Τομέα. Αυτός ο έλεγχος μέσω της αξιολόγησης σε συνδυασμό με τα περιγράμματα θέσεων, επιτρέπει την κάθετη επικοινωνία των υπαλλήλων με τους προϊστάμενους αλλά παράλληλα και τον έλεγχο σύγκλισης των καθηκόντων, της κάθε θέσης με τα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα του υπαλλήλου. Μία ακόμη διαπιστωθείσα παθογένεια της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης ήταν η αναντιστοιχία των προσόντων του υπαλλήλου με τα απαιτούμενα της κάθε θέσης. Τα παραπάνω μέτρα βρίσκονται ακόμη υπό εξέλιξη, καθώς η αξιολόγηση και τα περιγράμματα θέσεων δεν έχουν εφαρμοστεί σε όλο τον δημόσιο τομέα, ως εκ τούτου αναμένεται η παρακολούθηση της έκβασης αυτού του εγχειρήματος με την αξιοκρατική οριοθέτηση της στελέχωσης των δημοσίων υπηρεσιών.

Από όλη αυτή την αναφορά των επιβληθέντων περιοριστικών μέτρων, δεν μπορεί να παραληφθεί το μέγιστο ζήτημα της πολυνομίας, το οποίο επέφερε και ενδείξεις κακονομίας. Όπως έχει επισημανθεί και στο τελευταίο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας κρίνεται αναγκαία η στοχευμένη κωδικοποίηση των νόμων και η διασφάλιση του ποιοτικού και ποσοτικού ελέγχου της μελλοντικής ρυθμιστικής παραγωγής. Για πολλές δεκαετίες έως και τώρα, η έννοια της «καλής» νομοθέτησης κυριαρχούσε και κυριαρχεί αντίστοιχα, με την αντίθετη έννοια. Η ψήφιση κάθε φορά νέων νόμων, οι οποίοι επαναλαμβάνουν τις ίδιες ρυθμίσεις ή νέες, προκαλούν ένα υπερτροφικό ρυθμιστικό περιβάλλον καταδεικνύοντας την μη δυνατότητα απορρόφησης και εφαρμογής τους, από την ίδια την κοινωνία. Ωστόσο για την αντιμετώπιση αυτού του, μείζονος σημασίας, κωλύματος θεσπίστηκε ο Ν. 4048/2012, η εφαρμογή του οποίου, παραμένει ακόμη και τώρα σε πρωταρχικό στάδιο. Στα πλαίσια μίας πολλαπλά μεταβαλλόμενης εποχής, πρέπει να επικεντρωθεί το ενδιαφέρον του κάθε επί θητεία Κοινοβουλίου στην αгаστή συνεργασία με απώτερο αλλά και βραχυπρόθεσμο στόχο την διασφάλιση της νομικής ασφάλειας μεταξύ διοίκησης και διοικουμένων.

Εν κατακλείδι, κρίνεται αναγκαία η βελτίωση των σχέσεων κράτους-πολίτη, με την έννοια της υπηρέτησης του κοινού οράματος δημιουργίας ενός διαφανέστερου και πιο κατανοητού νομοθετικού πλαισίου. Έπειτα, πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή και στον ανθρωποκεντρικό άξονα της πολιτείας και όχι τόσο στην εμμονική παρακολούθηση των στατιστικών διακυμάνσεων. Σίγουρα, βέβαια οι τελικές παρατηρήσεις και τα συμπεράσματα δεν εξαντλούνται λόγω της μέχρι τώρα, εξέλιξης του εγχειρήματος αναπροσαρμογής της ελληνικής οικονομίας.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

Κωδικοποίηση όλης της επιβληθείσας νομοθεσίας στα πλαίσια των Τριών Μνημονίων

N. 3833/2010	• Πάγωμα μισθών στο σύνολο του δημοσίου τομέα για το 2010 (άρθ. 3) • Μείωση κατά 30% του 13^{ου} και 14^{ου} μισθού στο σύνολο του δημοσίου τομέα (άρθ. 1 παρ. 2) • Μείωση κατά 12% του συνόλου των επιδομάτων στο σύνολο του δημοσίου τομέα (άρθ. 1 παρ. 2) • Μείωση των αποδοχών στον ευρύτερο δημόσιο τομέα (άρθ. 1 παρ. 7) • Μείωση κατά 30% του ανώτατου ορίου των υπερωριών στον δημόσιο τομέ (άρθ. 6) • Αναστολή προσλήψεων και των διορισμών στο δημόσιο για το 2010 με εξαίρεση την παιδεία, την υγεία και την ασφάλεια (αρ. 11 παρ. 1 και 2) • Μείωση κατά 30% των προσλήψεων προσωπικού με συμβάσεις αορίστου και ορισμένου χρόνου και έργου στο Δημόσιο για το 2010 (αρ.11 παρ. 6)
N. 3845/2010	• Περαιτέρω μείωση αποδοχών στον ευρύτερο δημόσιο τομέα κατά 3% (αρ.3 παρ. 4) • Καθορισμός του 13^{ου} και 14^{ου} μισθού σε 500 € αντίστοιχα για το σύνολο των εργαζομένων του δημοσίου τομέα που αμείβονται με μηνιαίες αποδοχές κάτω των 3.000€ • Απασχόληση στο Δημόσιο ατόμων 55-64 ετών μέσω γραφείων ενοικιάσεων προσωπικού που επιχορηγούνται από το κράτος (άρθ. 2 παρ. 5)
N. 3847/2010	• Επανακαθορισμός του 13^{ου} και 14^{ου} μισθού σε 400€ αντίστοιχα για το σύνολο των εργαζομένων του δημοσίου τομέα με μηνιαίες αποδοχές κάτω των 2.500€
N. 3899/2010	• Επιβολή μηδενικών αυξήσεων στο σύνολο του δημοσίου τομέα (αρ. 3 παρ. 1) • Μείωση κατά 10% των αποδοχών άλλες ΔΕΚΟ για όσους αμείβονται με αποδοχές άνω των 1.800€ μηνιαίως (αρ.2 παρ. 22) • Κατάργηση όλων εξαιρέσεων του κανόνα 1:5 για την σχέση προσλήψεων και αποχωρήσεων στο δημόσιο τομέα (αρ.3 παρ. 1) • Περιορισμός κατά 15% άλλες προσλήψεις στο Δημόσιο ορισμένου χρόνου και έργου σε σχέση με το 2010 (αρ.3 παρ. 4)
N. 3979/2011	• Αύξηση των εβδομαδιαίων ωραρίων στον δημόσιο τομέα από 37,5 σε 40 ώρες.

N. 3986/2011	• Επέκταση άλλες ανώτατης διάρκειας των συμβάσεων ορισμένου χρόνου μετά από 3 διαδοχικές ανανεώσεις από 24 σε 36 μήνες (αρ.41 παρ. 3) • Εθελοντική μετατροπή άλλες πλήρους απασχόλησης σε μερική στο δημόσιο τομέα με μείωση έως και 50% του ωραρίου για διάστημα 5 ετών (αρ.41 παρ. 5) • Εισαγωγή του καθεστώτος άλλες εργασιακής εφεδρείας στον δημόσιο τομέα με καταβολή του 60% του βασικού μισθού για το πλεονάζον προσωπικό (αρ.37 παρ. 7) • Καθιέρωση άλλες δυνατότητας αποχώρησης με εθελούσια έξοδο για όσους υπάγονται στο καθεστώς άλλες εργασιακής εφεδρείας στο Δημόσιο (αρ.37 παρ. 7) • Καθιέρωση άλλες σχέσης 1:10 μεταξύ προσλήψεων και αποχωρήσεων στο δημόσιο για το 2011 (αρ.37 παρ. 3) • Περιορισμός προσλήψεων με σύμβαση ορισμένου χρόνου στο Δημόσιο κατά 50% για το 2011 και κατά την περίοδο 2012-2015 κατά ποσοστό 10% (αρ.37 παρ. 3)
N. 3996/2011	• Καθιέρωση άλλες σύμβασης εργασίας ειδικού σκοπού για τα προγράμματα κοινωφελούς εργασίας στο Δημόσιο μέσω τρίτων (έμμεσος δανεισμός), 5 μηνες διάρκειας με αμοιβές κάτω από τα γενικά κατώτατα όρια μέχρι 625€ μηνιαίως (άρθ. 89παρ. 1 εδ.1-3)
N. 4024/2011	• Εισαγωγή άλλες προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας με το 60% του βασικού μισθού σε περίπτωση κατάργησης των οργανικών θέσεων στο δημόσιο και την αυτοδίκαιη απόλυση για όσους συμπληρώνουν τα 55 έτη και 35 χρόνια υπηρεσίας στο τέλος του 2013 (αρ.33) • Καταβολή του 60% του βασικού μισθού για διάστημα 1-2 χρόνων πριν από την αποχώρηση για όσους έχουν τεθεί σε εργασιακή εφεδρεία και βρίσκονταν στο δημόσιο ως ΙΔΑΧ (άρθ. 34) • Μετακίνηση των εργαζομένων υπό καθεστώς διαθεσιμότητας στο Δημόσιο, για την πλήρωση θέσεων τακτικού προσωπικού κατά 10% και κατά 30% για θέσεις προσωρινής απασχόλησης (αρ. 34 παρ. 1) • Εισαγωγή ενιαίου μισθολογίου στο Δημόσιο (αρ.12-32)
N. 4093/2012	• Κατάργηση του 13^{ου} και 14^{ου} μισθού στο σύνολο των δημοσίων υπαλλήλων (υπαπαρ. Γ1 εδ. 1) • Περικοπές ειδικών μισθολογίων του δημοσίου τομέα (υπαπαρ. Γ1 εδ.13-39) • Εισαγωγή του θεσμού διαθεσιμότητας ετήσιας διάρκειας με καταβολή του 75% του μισθού στον δημόσιο τομέα λόγω κατάργησης θέσεων για μόνιμο προσωπικό και για προσωπικό με σχέση εργασίας αορίστου χρόνου και με κατάλυση την απόλυση σε περίπτωση μη ένταξης του προσωπικού σε άλλη θέση απασχόλησης εντός του δημοσίου τομέα • Εφαρμογή άλλες υποχρεωτικής μετάταξης σε περίπτωση κατάργησης θέσεων στο δημόσιο και σε θέσεις

	κατώτερου εργασιακού περιεχομένου με άλλες μετατασσόμενους υπαλλήλους (υποπαρ. Ζ'1) • Κατάργηση θέσεων εργασίας για σύμβαση αορίστου χρόνου στον δημόσιο τομέα (υποπαρ. Ζ'4) • Καθιέρωση άλλες σχέσης προσλήψεων και αποχωρήσεων (1:5) στον δημόσιο τομέα στο σύνολο του με παράλληλη περαιτέρω μείωση των θέσεων προσωρινής απασχόλησης στο Δημόσιο (υποπαρ. Ζ'5) • Πρόσθετοι περιορισμοί άλλες προσλήψεις με συμβάσεις ορισμένου χρόνου και έργου στ Δημόσιο (υποπαρ. Ζ'5) • Αναστολή των προσλήψεων άλλες ΟΤΑ μέχρι και το 2016 (υποπαρ. ΣΤ1'εδ.3)
N. 4147/2013	• Εφαρμογή συμβάσεων ορισμένου χρόνου και μίσθωσης έργου για κάλυψη αναγκών άλλες ΟΤΑ μέσω τρίτων (αρ.4)
N. 4152/2013	• 5μηνη κοινωφελής εργασία στο Δημόσιο μέσω τρίτων φορέων (δανεισμός) με αμοιβές μέχρι 490€ μηνιαίως και μέχρι 427€ για άλλες νέους έως 25 ετών • Άμεση απόλυση των εργαζομένων με σχέση ιδιωτικού δικαίου σε ΝΠΙΔ του Δημοσίου σε περίπτωση κατάργησης των θέσεων άλλες οποίες υπηρετούν (παρ. ΣΤ υποπαρ. 12)
N. 4172/2013	• Κατάργηση θέσεων, κλάδων ή και ειδικοτήτων σε υπουργεία και αυτοτελείς δημόσιες υπηρεσίες, αποκεντρωμένες διοικήσεις ΟΤΑ ά'και β'βαθμού και λοιπά ΝΠΙΔ (άρθ. 90 παρ. 1) • Αλλαγή στην διάρκεια άλλες διαθεσιμότητας από ένα χρόνο σε 8 μήνες (άρθ. 90 παρ. 2) • Κατάργηση των θέσεων και ειδικοτήτων των σχολικών φυλάκων, άλλες δημοτικής αστυνομίας, ειδικοτήτων του προσωπικού δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης καθώς των οδηγών και του τεχνικού προσωπικού άλλες Διεύθυνσης Κρατικών αυτοκινήτων του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (άρθρα 80,81,82,93)
N. 4336/2015	• Αύξηση του ορίου ηλικίας συνταξιοδότησης από 01.01.2022. Ως όριο ηλικίας συνταξιοδότησης τίθεται το 62^ο έτος με την προϋπόθεση συμπλήρωσης 40 ετών προϋπηρεσία ή 12.000 ημερών ασφάλισης και το 67^ο έτος ηλικίας με την συμπλήρωση 15 ετών ασφάλισης ή 4.500 ημερών ασφάλισης
N. 4387/2016	• Σύσταση Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ) και η καταβολή όλων των συντάξεων του Δημοσίου από τον ΕΦΚΑ από 01.01.2017 • Πρόβλεψη για όσους συνταξιοδοτούνται μέχρι την 12.05.2016 (έναρξη ισχύος του Νόμου), το ποσό άλλες σύνταξης θα υπολογίζεται με βάση την συνταξιοδοτική νομοθεσία κατά 31.12.2014

N. 4369/2016	• Δημιουργία και σύσταση του Εθνικού Μητρώου Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης • Σύστημα αξιολόγησης στο Δημόσιο για τακτικούς υπαλλήλους και υπαλλήλους ΙΔΑΧ • Σε ισχύ η βαθμολογική διάρθρωση των θέσεων • Ο προσδιορισμός σαφών επιδιώξεων και αποδόσεων μέσω άλλες στοχοθεσίας στα πλαίσια άλλες Δημόσιας Διοίκησης
N. 4440/2016	• Δημιουργία Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας (ΕΣΚ), στο οποίο εντάσσονται μόνιμοι υπάλληλοι και υπάλληλοι ΙΔΑΧ των Ανεξαρτήτων Αρχών, ΟΤΑ, ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ II

Νομοθεσία διπλωματικής εργασίας

N. 4440/2016 [ΦΕΚ 224 Α'/02.12.2016]	«Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, υποχρεώσεις των προσώπων που διορίζονται άλλες θέσεις των άρθρων 6 και 8 του ν. 4369/2016, ασυμβίβαστα και πρόληψη των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων και λοιπές διατάξεις»
N. 4369/2016 [ΦΕΚ Α'33/27.02.2016]	«Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια- αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα άλλες Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις»
N. 4387/2016 [ΦΕΚ 85 Α' / 12.05.2016]	«Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας- Μεταρρύθμιση ασφαλιστικού- συνταξιοδοτικού συστήματος-Ρυθμίσεις φορολογίας εισοδήματος και τυχερών παιγνίων και άλλες διατάξεις»
N. 4336/2015 [ΦΕΚ 94 Α' /14.08.2015]	«Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση άλλες Συμφωνίας Χρηματοδότησης»
N. 4172/2013 [ΦΕΚ 167 Α' /23.07.2013]	«Φορολογία Εισοδήματος, επείγοντα μέτρα εφαρμογής του Ν. 4046/2012 του Ν. 4093/2012 και του Ν. 4127/2013 και άλλες διατάξεις»
N. 4152/2013 [ΦΕΚ 107 Α' /9.5.2013]	«Επείγοντα μέτρα εφαρμογής των Νόμων 4046/2012, 4093/2012 και 4127/2013»
N. 4147/2013 [ΦΕΚ 98 Α' /26.4.2018]	«Κύρωση άλλες από 31.12.2018 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου Ρυθμίσεις κατεπειγόντων θεμάτων αρμοδιότητας των Υπουργείων Εσωτερικών, Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη, άλλες Γενικής Γραμματείας άλλες Κυβέρνησης και του Υπουργού Επικράτειας» και άλλες διατάξεις»
N. 4093/2012 [ΦΕΚ 222 Α' /12.11.2012]	«Έγκριση Μεσοπρόθεσμον Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του Ν.

	4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016»
N. 4046/2012 [ΦΕΚ 28 Α΄/14.2.2012]	«Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.) άλλες Ελληνικής Δημοκρατίας και Τράπεζας άλλες Ελλάδας του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ άλλες Ελληνικής Δημοκρατίας άλλες Ευρωπαϊκής Επιτροπής και άλλες Τράπεζας άλλες Ελλάδας και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση άλλες εθνικής οικονομίας»
N. 4024/2011 [ΦΕΚ Α΄226/27.10.2011]	«Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο-βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015»
N. 3996/2011 [ΦΕΚ 107 Α΄/05.08.2011]	«Αναμόρφωση του Σώματος Επιθεωρητών Εργασίας, Ρυθμίσεις Θεμάτων Κοινωνικής Ασφάλισης και άλλες διατάξεις
N. 3986/2011 [ΦΕΚ 152 Α΄/01.07.2011]	«Επείγοντα μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015
N. 3979/2011 [ΦΕΚ 138 Α΄/16.06.2011]	«Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις»
N. 3899/2010 [ΦΕΚ Α΄212/17.12.2010]	«Επείγοντα μέτρα εφαρμογής του προγράμματος στήριξης της Ελληνικής Οικονομίας»
N. 3847/2010 [ΦΕΚ Α΄67/11.05.2010]	«Επανακαθορισμός επιδομάτων εορτών Χριστουγέννων και Πάσχα και του επιδόματος αδείας για τους συνταξιούχους και τους βοηθηματούχους του Δημοσίου»
N. 3845/2010 [ΦΕΚ 65 Α΄/6.05.2010]	«Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας και τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο»
N. 3833/2010 [ΦΕΚ Α΄40/15.03.2010]	«Προστασία της εθνικής οικονομίας-Επείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης»
N. 3838/2010 [ΦΕΚ Α΄49/24.03.2010]	«Σύγχρονες διατάξεις για την Ελληνική Ιθαγένεια και την πολιτική συμμετοχή ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών και άλλες διατάξεις»
N. 3250/2004 [ΦΕΚ Α΄124/07.07.2004]	«Μερική απασχόληση στο Δημόσιο, στους ΟΤΑ και στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου»

N. 3051/2002 [ΦΕΚ Α'220/20.09.2002]	«Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και συναφείς ρυθμίσεις»
N. 2956/2001 [ΦΕΚ Α'258/06.11.2001]	«Αναδιάρθρωση ΟΑΕΔ και άλλες διατάξεις»
N. 2527/1997 [ΦΕΚ Α'206/08.10.1997]	«Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων του Ν. 2190/1994 και άλλες διατάξεις»
N. 2190/1994 [ΦΕΚ Α'28/03.03.1994]	«Σύσταση της ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης»

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Α. Ελληνική Βιβλιογραφία

- Καραμεσίνη Μ., Κουζής Ι., κ.α., «Πολιτική Απασχόλησης πεδίο σύζευξης της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής» Πάντειο Πανεπιστήμιο, Κέντρο Κοινωνικής μορφολογίας και Κοινωνικής Πολιτικής (ΚΕΚΜΟΚΟΠ), Gutenberg, Αθήνα 2005.
- Κοντιάδης Ξ., «Συνταγματικές Εγγυήσεις και Θεσμική Οργάνωση του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλειας», Εκδ. Σάκκουλας Αθήνα-Κομοτηνή, Αθήνα 2004.
- Κουκιάδης Ι., «Εργατικό Δίκαιο Ατομικές Εργασιακές Σχέσεις και το Δίκαιο της Ευελιξίας στην Εργασία», Ζ΄ έκδοση, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014.
- Κτιστάκη Στ., «Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση», Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2014,
- Κτιστάκη Στ., «Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη», Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2009,
- Λαχαράκος Γρ., Ανεξάρτητες Αρχές- Ο ρόλος και η σημασία τους στην ελληνική έννομη τάξη», εκδ Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2010,
- Μαριάς Ν. «Το Μνημόνιο της χρεοκοπίας και ο άλλος δρόμος- Πειραματόζων η Ελλάς», εκδ. Λιβάνη, Αθήνα
- Μακρυδημήτρης Α., Πρεβεδούρου Ε., Δετσαρίδης Χ., Πραβίτα Μ-Η., «Αναδιοργάνωση της διοίκησης και του Κράτους στη Μετά το «Μνημόνιο» Εποχή», Πρακτικά 5^{ου} Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων, Νοέμβριος 2013, Εθνικό Τυπογραφείο
- Μακρυδημήτρης Αντ., Πραβίτα Μαρία-Ηλιάνα., «Διοικητική Επιστήμη Ι», Ε΄ Έκδοση, Εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012
- Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά Ανδρ. «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», Β΄ έκδοση, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013,
- Μαυρομούστακου Ήβη., «Αξιολόγηση Δημοσίων Υπαλλήλων –Πρόσληψη κα Υπηρεσιακή εξέλιξη», Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2016,
- Μητρόπουλος Α., «Εργασιακές Σχέσεις και Κοινωνική Ασφάλιση στη Σύγχρονη Ελλάδα», β΄ έκδοση εμπλουτισμένη, εκδ. Λιβάνη, Αθήνα 2018
- Μπαμπαλιούτας Α., «Το σύγχρονο Θεσμικό Πλαίσιο της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης» Τόμος Β΄, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013
- Μπαμπαλιούτας Α., «Το σύγχρονο Θεσμικό Πλαίσιο της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης» Τόμος Α΄, β΄ έκδοση, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2018
- Παναγόπουλος Θ., «Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο» Η΄ έκδοση, Εκδ. Σταμούλη, Αθήνα 2014,
- Παπαγιάννης Δ., «Ευρωπαϊκό Δίκαιο» 4^η έκδοση, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2011
- Ράικος Αθανάσιος, «Συνταγματικό Δίκαιο, Γενική Πολιτειολογία, Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο- Οργανωτικό Μέρος Ι», 4^η έκδοση ,εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011,

- Ραμματά Μ. «Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση-Ανάμεσα στην γραφειοκρατία και το μάνατζμεντ», εκδ.Κριτική, Αθήνα 2011
- Σαχπεκίδου Ρ. Ευγενία «Ευρωπαϊκό Δίκαιο» Β' έκδοση, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013
- Σπηλιωτόπουλος Ε., Χρυσανθάκης Χ. « Βασικοί θεσμοί Δημοσιούπαλληλικού Δικαίου» 9^η έκδοση, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2017,
- Συμεωνίδης Ι. «Η μονιμότητα των Δημοσίων Υπαλλήλων στην Εποχή των Μνημονίων», εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014
- Τάχος Α. Ι., «Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο», εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 1996.
- Χρυσογόνος Κ. «Η καταστρατήγηση του Συντάγματος στην εποχή των Μνημονίων», εκδ. Λιβάνη, Αθήνα 2013

Β. Άρθρα-Μελέτες

- Καρακιουλάφη Χ., Σπυριδάκης Μ., Γιαννακοπούλου Ε., Κάραλης Δ., Σώρος Γ., «Από το new public management στις αλλαγές στις εργασιακές σχέσεις στον δημόσιο τομέα στην Ευρώπη και την Ελλάδα την περίοδο της κρίσης», Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων, Νοέμβριος 2015.
- Κουζής Ι., Γιούλος Γ., Ιωακείμογλου Η., Σανιδά Φ., Τσουκαλάς Σ., «Απασχόληση, Αμοιβές, Θεσμικές Παρεμβάσεις στο Δημόσιο Τομέα στο πλαίσιο περιοριστικών πολιτικών», Κοινωνικό Πολύκεντρο Α.Δ.Ε.Δ.Υ., Αθήνα 2017.
- Κουζής Ι., «Η Κρίση και τα Μνημόνια ισοπεδώνουν την Εργασία», τομ. 6, 2016
- Κουζής Ι., Δημουλάς, Κ., Μητράκος Θ., Φιλοπούλου Μ., «Επιπτώσεις των περιοριστικών πολιτικών στις δημόσιες υπηρεσίες, δημόσια αγαθά και ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης», Κοινωνικό Πολύκεντρο Α.Δ.Ε.Δ.Υ., Αθήνα, Νοέμβριος 2013
- Ραμματά Μ., «Μεταρρύθμιση και Δημόσια Διοίκηση Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου», 2018, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: www.academia.edu.
- Σπινέλλης Δ., Βασιλάκης Ν., Πουλούδη Ν., Τσούμα Ν., «Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, Επιτυχίες-Προβλήματα και ο δρόμος προς τον Ψηφιακό- Μετασχηματισμό» διαΝΕΟσις, Μάρτιος 2018
- Σωτηρόπουλος Δ., Χριστόπουλος Λ., «Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα», διαΝΕΟσις, Νοέμβριος 2017
- Τσάκλογλου Π., Οικονομίδης Γ., Παγουλάτος Γ., Τριαντόπουλος Χ., Φιλίππου Α., «Ένα αναπτυξιακό πρότυπο για την Ελληνική Οικονομία και η μετάβαση σε αυτό», μελέτη διαΝΕΟσις, Απρίλιος 2016.

Γ. Διαδικτυακές Πηγές

- www.apografi.gov.gr, [Ιστοσελίδα του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης-Μητρώο Ανθρωπίνου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου]
- www.ejournals.epublishing.ekt.gr [Ιστοσελίδα Επιστημονικής Εταιρείας Κοινωνικής Πολιτικής]
- <https://europa.eu>, [Ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης]
- www.dianeosis.org [Ιστοσελίδα Οργανισμού Έρευνας και Ανάλυσης]
- www.hellenicparliament.gr [Ιστοσελίδα της Βουλής των Ελλήνων]
- www.ggk.ggr, [Ιστοσελίδα Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης]
- www.academia.edu [Ιστοσελίδα με έρευνες και μελέτες ερευνητών]