



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

**Οι επιπτώσεις της δημοσιονομικής κρίσης στη στελέχωση των
Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης: προσλήψεις, αποχωρήσεις,
διαμόρφωση Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας**

Θελξιόπη Παπασημακοπούλου

Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία

Καλαμάτα, Μάρτιος 2022

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

**Οι επιπτώσεις της δημοσιονομικής κρίσης στη στελέχωση των
Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης: προσλήψεις, αποχωρήσεις,
διαμόρφωση Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας**

Θελξιόπη Παπασημακοπούλου

Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία

Επιβλέπων: Κωνσταντίνος Τσούντας, καθηγητής

Εγκρίθηκε από την τριμελή επιτροπή αξιολόγησης την.....

Κωνσταντίνος Τσούντας, επιβλέπων

Ευγενία Μπιτσάνη, μέλος

Αθανασία Τριανταφυλλοπούλου, μέλος

Καλαμάτα, Μάρτιος 2022



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ

UNIVERSITY of the PELOPONNESE

School of Management (Kalamata)

Department of Business and Organization Administration

**POSTGRADUATE PROGRAM MSc-MPA: PUBLIC ADMINISTRATION and LOCAL
GOVERNMENT**

**The impact of the fiscal crisis on the staffing of Greek local authorities:
recruitments, layoffs and shaping of Internal Operation Regulations**

Thelxiopi Papasimakopoulou

Kalamata, March 2022

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Μέσα από τις λίγες αυτές γραμμές θα ήθελα να ευχαριστήσω την οικογένειά μου για όσα μου έδωσε και μου δίνει, καθώς και όλους όσους με βοήθησαν να ξεκινήσω και να ολοκληρώσω αυτό το Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών. Ιδιαίτερως ευχαριστώ την κα Διαμαντοπούλου Αφροδίτη, προϊσταμένη της Διεύθυνσης Προσωπικού Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών, για την ουσιαστική συνδρομή της.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα εργασία έχει ως αντικείμενο τις επιπτώσεις της δημοσιονομικής κρίσης στην οποία εισήλθε η Ελλάδα στις αρχές του 2010 στο χώρο της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, ο οποίος τελεί σε άμεση συνάρτηση με την καθημερινότητα των πολιτών και συμβάλλει σημαντικά στη διαμόρφωση της ποιότητας της ζωής τους.

Η επιτυχής άσκηση των αρμοδιοτήτων που έχουν απονεμηθεί στην αυτοδιοίκηση προϋποθέτει την απασχόληση του αντίστοιχου προσωπικού. Ωστόσο, κατά την περίοδο της κρίσης επιβλήθηκαν σημαντικά μέτρα ανάσχεσης των δυνατοτήτων στελέχωσης των ΟΤΑ, τα οποία αφορούσαν τόσο στο σκέλος του περιορισμού των πάσης φύσεως προσλήψεων, όσο και στη διευκόλυνση της αποχώρησης των ήδη υπηρετούντων υπαλλήλων, ενώ προς την ίδια κατεύθυνση προωθήθηκαν και μέτρα αναδιαμόρφωσης των Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας των ΟΤΑ, των κειμένων εκείνων, δηλαδή, που καθορίζουν τη διάρθρωση, στελέχωση και λειτουργία των υπηρεσιών των ΟΤΑ.

Ακόμα και μετά το τυπικό πέρας της οικονομικής κρίσης και τις προσπάθειες που καταβλήθηκαν τα τελευταία χρόνια για αποκατάσταση των σημαντικών απωλειών προσωπικού που υπέστη η τοπική αυτοδιοίκηση, η επαναφορά στα προ κρίσης επίπεδα δεν έχει επιτευχθεί. Αποτελεί ωστόσο ζήτημα αν η άσκηση των αρμοδιοτήτων και η συνακόλουθη πολιτική στελέχωσης των ΟΤΑ θα πρέπει να συνεχίσει να ακολουθεί παλιές συνταγές ή να ενταχθεί στο νέο οικονομικό, επιστημονικό και τεχνολογικό πλαίσιο που έχει εν τω μεταξύ διαμορφωθεί.

ΛΕΞΕΙΣ ΚΛΕΙΔΙΑ

Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ)

Προσωπικό

Προσλήψεις

Αποχωρήσεις προσωπικού

Οργανισμοί Εσωτερικής Υπηρεσίας

ABSTRACT

The Constitution of Greece acknowledges two levels of local government agencies (otherwise known as local authorities) and appoints them with the administration of local affairs, based on the presumption of competence in favour of them, rather than of the central state.

In order to exercise this right (and, at the same time, obligation to local societies), local government agencies have to be staffed accordingly. Indeed, local authorities are employers of mass numbers of employees of various kinds and crafts, whereas the manner in which all this staff operates and binds together is depicted in Internal Operation Regulations.

However, the fiscal crisis that shook Greece in the early '10s and led the country to sign three subsequent "Memoranda" (in 2010, 2012 and 2015) in order to get financial aid by the European Central Bank and the International Monetary Fund, had a deep impact on various aspects of public as well as private life, as serious cuts had to be made.

It has been claimed that consequences were especially grave in the case of local government agencies (as opposed to other public sector fields), not only in terms of budgetary cuts, but also because recruitments of all sorts either decreased considerably or stopped altogether. At the same time, central government promoted layoffs of vast numbers of employees and intervened with the shaping of Internal Operation Regulations, so as to further ensure that no more recruitments will be made.

Although that era is, officially speaking, behind us now, local authorities remain severely bruised. It is questionable, however, if they should go back to the old recruitment model of "more people, more money", or if they should convert into a more modern approach, compatible with the economical, scientific and technological changes that have emerged in the meantime.

KEY WORDS

Local authorities/Local government agencies

Staff

Recruitments

Layoffs

Internal Operation Regulations

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Εξώφυλλο

Εσώφυλλο	σελ. 2
Εσώφυλλο στην αγγλική	σελ. 3
Ευχαριστίες	σελ. 4
Περίληψη	σελ. 5
Περίληψη στην αγγλική	σελ. 6
Πίνακας περιεχομένων	σελ. 7
Πίνακας ακρωνυμίων	σελ. 10

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Μέθοδος	σελ. 14
Επεξήγηση των όρων	σελ. 15

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α: ΤΑ ΕΙΔΗ ΤΟΥ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΣΤΕΛΕΧΩΣΗΣ ΠΡΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ 1: ΤΑ ΕΙΔΗ ΤΟΥ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	σελ. 17
Υποπαράγραφος 1.1: Το προσωπικό της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης	σελ. 17
Υποπαράγραφος 1.2: Το προσωπικό της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης	σελ. 20
Υποπαράγραφος 1.3: Η προέλευση των αποδοχών του προσωπικού	σελ. 22
ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ 2: ΟΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΣΤΕΛΕΧΩΣΗΣ ΠΡΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ	σελ. 23
Υποπαράγραφος 2.1: Μόνιμο προσωπικό	σελ. 24
2.1.1 Στελέχωση των ΟΤΑ α' βαθμού με μόνιμο προσωπικό	σελ. 25
2.1.2 Στελέχωση των ΟΤΑ β' βαθμού με μόνιμο προσωπικό	σελ. 27
Υποπαράγραφος 2.2: προσωπικό ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου	σελ. 27
2.2.1 Στελέχωση των ΟΤΑ α' βαθμού με προσωπικό ΙΔΑΧ	σελ. 28
2.2.2 Στελέχωση των ΟΤΑ β' βαθμού με προσωπικό ΙΔΑΧ	σελ. 29
Υποπαράγραφος 2.3 Δυνατότητες κινητικότητας του προσωπικού της αυτ/σης	σελ. 30
2.3.1 Κινητικότητα προσωπικού ΟΤΑ α' βαθμού	σελ. 30
2.3.2 Κινητικότητα προσωπικού ΟΤΑ β' βαθμού	σελ. 31
Υποπαράγραφος 2.4 Λύση της υπαλληλικής σχέσης	σελ. 31

2.4.1 Αποχωρήσεις μόνιμου προσωπικού των ΟΤΑ α΄ βαθμού	σελ. 31
2.4.2 Αποχωρήσεις μόνιμου προσωπικού των ΟΤΑ β΄ βαθμού	σελ. 32
2.4.3 Αποχωρήσεις ΙΔΑΧ προσωπικού των ΟΤΑ α΄ βαθμού	σελ. 33
2.4.4 Αποχωρήσεις ΙΔΑΧ προσωπικού των ΟΤΑ β΄ βαθμού	σελ. 34
Υποπαράγραφος 2.5 Προσωπικό ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου	σελ. 34
2.5.1 Προσωπικό ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου των ΟΤΑ α΄ βαθμού	σελ. 34
2.5.2 Προσωπικό ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου των ΟΤΑ β΄ βαθμού	σελ. 36
Υποπαράγραφος 2.6 Οργανισμοί Εσωτερικής Υπηρεσίας	σελ. 37
2.6.1 Κατάρτιση ΟΕΥ ΟΤΑ α΄ βαθμού	σελ. 37
2.6.2 Κατάρτιση ΟΕΥ ΟΤΑ β΄ βαθμού	σελ. 39
Υποπαράγραφος 2.7 Άλλες προβλέψεις σχετικές με το προσωπικό των ΟΤΑ: το μητρώο εργαζομένων	σελ. 40
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β: Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ	σελ. 41
ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ 1: ΤΑΚΤΙΚΟ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ	σελ. 42
Υποπαράγραφος 1.1 Προσλήψεις τακτικού προσωπικού	σελ. 42
Υποπαράγραφος 1.2 Θέση σε διαθεσιμότητα ή εφεδρεία	σελ. 47
Υποπαράγραφος 1.3 Κινητικότητα	σελ. 54
Υποπαράγραφος 1.4 Λύση της εργασιακής σχέσης	σελ. 56
ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ 2: ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΟΡΙΣΜΕΝΟΥ ΧΡΟΝΟΥ ΚΑΙ ΣΥΜΒΑΣΙΟΥΧΟΙ ΜΙΣΘΩΣΗΣ ΕΡΓΟΥ	σελ. 59
ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ 3: ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΕΣΩΤΕΡΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ	σελ. 65
Υποπαράγραφος 3.1 Κατάρτιση Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας ΟΤΑ α΄ βαθμού	σελ. 65
Υποπαράγραφος 3.2 Κατάρτιση Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας ΟΤΑ β΄ βαθμού	σελ. 68
ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ 4: ΑΛΛΕΣ ΠΡΟΒΛΕΨΕΙΣ: Η ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΜΗΤΡΩΟΥ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ (ΜΑΔΕΔ)	σελ. 71
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ: Η ΑΝΤΙΔΡΑΣΗ – ΤΟ «ΤΕΛΟΣ» ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ	σελ. 73
ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ 1: ΤΑΚΤΙΚΟ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ	σελ. 74
Υποπαράγραφος 1.1 Προσλήψεις τακτικού προσωπικού	σελ. 74
Υποπαράγραφος 1.2 Άρση της διαθεσιμότητας	σελ. 78
Υποπαράγραφος 1.3 Κινητικότητα	σελ. 80
Υποπαράγραφος 1.4 Πειθαρχικό δίκαιο – αξιολόγηση	σελ. 82

ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ 2: ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ ΙΔΟΧ ΚΑΙ ΣΥΜΒΑΣΙΟΥΧΟΙ ΜΙΣΘΩΣΗΣ ΕΡΓΟΥ	σελ. 83
ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ 3: ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΕΣΩΤΕΡΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ	σελ. 86
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	σελ. 88
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ	σελ. 95

ΠΙΝΑΚΑΣ ΑΚΡΩΝΥΜΙΩΝ

ΑΔΕΔΥ	Ανώτατη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων
ΑΕΙ	Ανώτατο Εκπαιδευτικό Ίδρυμα
ΑΣΕΠ	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΓΓΔΔ	Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης
ΓΓΠ	Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας
ΔΕ	Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης
ΔΕΥΑ Αποχέτευσης	Δημοτική Επιχείρηση Ύδρευσης- Αποχέτευσης
ΕΕΤΑΑ Α.Ε.	Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης & Αυτοδιοίκησης – Ανώνυμη Εταιρεία
ΕΛΑΣ	Ελληνική Αστυνομία
ΕΞΥΠΠ Πρόληψης	Εξωτερική Υπηρεσία Προστασίας & Πρόληψης
ΕΡΤ	Ελληνική Ραδιοφωνία-Τηλεόραση
ΕΣΚ	Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας
ΕΥΑΘ Θεσ/νίκης	Εταιρεία Ύδρευσης & Αποχέτευσης Θεσ/νίκης
ΕΥΔΑΠ Πρωτεύουσας	Εταιρεία Ύδρευσης & Αποχέτευσης Πρωτεύουσας
ΕΥΠ	Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών
ΙΔΑΧ	Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου
ΙΔΟΧ	Ιδιωτικού Δικαίου Ορισμένου Χρόνου
ΚΑΠ	Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι
ΚΑΠΗ	Κέντρα Ανοιχτής Προστασίας Ηλικιωμένων

ΚΕΔΕ	Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας
ΚΕΠ	Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών
ΚΚΔΚΥ	Κώδικας Κατάστασης Δημοτικών & Κοινοτικών Υπαλλήλων
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΜΑΔΕΔ	Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου
ΜΠΔΣ	Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής
ΝΑ	Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΝΣΚ	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
ΟΑΕΔ Δυναμικού	Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού
ΟΕΥ	Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας
ΟΟΣΑ	Οργανισμός για την Οικονομική Συνεργασία & Ανάπτυξη
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΕ	Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης
ΠΝΠ	Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου
ΠΣΑ	Πρόγραμμα Σταθερότητας & Ανάπτυξης
ΠΥΣ	Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου
ΣΕΕΔΔ	Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών

Δημόσιας Διοίκησης

ΣΛΕΕ	Συνθήκη Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής
Ένωσης	
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΤΕ	Τεχνολογικής Εκπαίδευσης
ΤΥΔΚ	Τεχνική Υπηρεσία Δήμων & Κοινοτήτων
ΥΔΙΜΗΔ	Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
ΥΕ	Υποχρεωτικής Εκπαίδευσης
ΥΚ	Υπαλληλικός Κώδικας
ΥΠΔΑΝ	Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης
ΥΠΕΣ	Υπουργείο Εσωτερικών
ΥΠΕΣΑΗΔ	Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
ΥΠΕΣΔΑ	Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης
ΥΠΟΙΚ	Υπουργείο Οικονομικών
ΦΟΔΣΑ	Φορέας Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η συγκρότηση ισχυρής αυτοδιοίκησης, στο πλαίσιο της αρχής της επικουρικότητας ως προς τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, όπως απαντάται τόσο στο ελληνικό Σύνταγμα όσο και στην ενωσιακή νομοθεσία, αποτελεί διαχρονικά ζητούμενο για την ελληνική πολιτεία.

Απαραίτητη προϋπόθεση ώστε οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης να ασκήσουν αποτελεσματικά τις αρμοδιότητες που τους έχουν ανατεθεί και να φέρουν σε πέρας την αποστολή τους είναι η διασφάλιση από πλευράς του κεντρικού κράτους της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που απαιτούνται¹. Πόρων όχι μόνο οικονομικών και υλικών, αλλά, πρωτίστως, ανθρώπινων, που θα μετουσιώσουν με την εργασία τους τις προβλέψεις του νόμου σε πράξεις, τη βούληση σε έργο, με αποδέκτη τις τοπικές κοινωνίες.

Πράγματι, για την εκπλήρωση των σκοπών τους οι ΟΤΑ, και κυρίως οι πρωτοβάθμιοι, απασχολούν μεγάλο αριθμό εργαζομένων, με διάφορες μορφές εργασιακής σχέσης και σε πληθώρα καθηκόντων και ειδικοτήτων.

Παρά τις προσπάθειες που έγιναν ιδίως από τη δεκαετία του χίλια εννιακόσια ενενήντα και έπειτα για τη θωράκιση των αυτοδιοικητικών θεσμών, υπό τη μορφή συγκρότησης μεγαλύτερων και ισχυρότερων ΟΤΑ, κατάρτισης Κωδίκων κ.λπ., η αυτοτέλεια της αυτοδιοίκησης, όπως και της χώρας, άλλωστε, δέχτηκε ισχυρό χτύπημα με την ένταξη της Ελλάδας σε μηχανισμό οικονομικής στήριξης, υπό την εποπτεία της «Τρόικας» της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου.

Έχει μάλιστα υποστηριχθεί ότι οι συνέπειες της εφαρμογής των τριών «Μνημονίων» επηρέασαν σε μεγαλύτερο βαθμό τους πόρους, οικονομικούς και ανθρώπινους, της αυτοδιοίκησης παρά οποιουδήποτε άλλου τομέα του δημόσιου χώρου, με αποτέλεσμα μετά το πέρας των μνημονιακών μας υποχρεώσεων να παρουσιάζει την πιο αργή ανάκαμψη και να χάνει έδαφος στην προσπάθεια συμπόρευσής της με την κεντρική διοίκηση.

Στην παρούσα μελέτη θα επιχειρηθεί να ελεγχθεί η ακρίβεια αυτού του ισχυρισμού ως προς το έμπυχο δυναμικό των ΟΤΑ, αφού πρώτα αναλυθεί το καθεστώς του και οι ιδιαιτερότητές του σε σχέση με το προσωπικό του λοιπού δημόσιου τομέα, ώστε να γίνουν εν συνεχεία περισσότερο κατανοητές οι μεταβολές που σημειώθηκαν στην υπηρεσιακή του

¹ Άρθρο 102 παρ.5 του Συντάγματος.

κατάσταση. Μνεία θα γίνει επίσης στη διαμόρφωση των Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας των ΟΤΑ, καθώς αποτελούν το σκελετό των υπηρεσιών, επομένως η ορθή ή μη διάρθρωσή τους έχει άμεσο αντίκτυπο τόσο στους εργαζόμενους όσο και στην εύρυθμη λειτουργία των φορέων.

Επιπροσθέτως, πέραν της προφανούς αναφοράς στις νομοθετικές παρεμβάσεις που επηρέασαν άμεσα τη στελέχωση των ΟΤΑ, και αφορούν σε προσλήψεις, απολύσεις, κινητικότητα του προσωπικού από και προς την αυτοδιοίκηση κ.λπ., θα αναφερθούμε και σε επιμέρους παραμέτρους που άπτονται ή επιχειρήθηκε να συνδεθούν με τον έλεγχο του αριθμού των απασχολούμενων στην αυτοδιοίκηση και στο ελληνικό δημόσιο εν γένει, όπως η διαμόρφωση του πειθαρχικού δικαίου, του συστήματος αξιολόγησης, κ.ο.κ.

Εφόσον καταγραφούν και αξιολογηθούν οι επιπτώσεις της δημοσιονομικής κρίσης στη στελέχωση των ΟΤΑ, θα επιχειρηθεί μία αποτίμηση του φαινομένου καθώς και η διατύπωση προτάσεων για τη θεραπεία του.

Μέθοδος

Η εργασία αποτελεί προϊόν συγκερασμού δευτερογενούς και πρωτογενούς έρευνας. Η δευτερογενής έρευνα πραγματοποιήθηκε επί τη βάση συγγραμμάτων και μελετών που άπτονται του διοικητικού δικαίου, των διαδικασιών της δημόσιας διοίκησης, του ειδικότερου θεσμικού πλαισίου που διέπει την αυτοδιοίκηση και των μεταβολών που σημειώθηκαν στο χώρο της την τελευταία περίοδο. Περιλαμβάνει επίσης την επισκόπηση αιτιολογικών εκθέσεων επί διατάξεων νόμων, αλλά και ερμηνευτικών εγκυκλίων, καθώς μέσα από αυτές προκύπτει συχνά η βούληση του νομοθέτη.

Η πρωτογενής έρευνα έχει επικεντρωθεί σε διατάξεις νόμων (πολυάριθμων, γεγονός που καταδεικνύει το ταραχώδες της περιόδου που εξετάζεται), υπουργικές αποφάσεις κ.λπ. θεσμικά κείμενα, διαδικτυακές πηγές, αλλά και την προσωπική εμπειρία της γράφουσας, ως υπαλλήλου του Τμήματος και μετέπειτα Διεύθυνσης Προσωπικού Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών την επίμαχη περίοδο. Για όσα θέματα δεν χειρίστηκα προσωπικά, πολύτιμη στάθηκε η συνδρομή των συναδέλφων μου.

Όσον αφορά την ειδικότερη αξιοποίηση των πηγών, τα Κεφάλαια Α, Β και Γ, τα οποία αποτελούν καταγραφή των ειδών του προσωπικού της αυτοδιοίκησης και παρακολουθούν την εξέλιξη της πορείας του προσωπικού αυτού προϊόντος του χρόνου και της δημοσιονομικής κρίσης, αντλούν υλικό ιδίως από το θεσμικό πλαίσιο και την ερμηνεία του βάσει αιτιολογικών εκθέσεων και εγκυκλίων οδηγίων, δευτερευόντως, δε, από

δευτερογενείς πηγές. Αντίθετα, φτάνοντας στα συμπεράσματα και τις προτάσεις για την αντιμετώπιση του ζητήματος, η νομοθεσία και η νομολογία υποχωρούν έναντι των βιβλιογραφικών αναφορών αλλά, κυρίως, της προσωπικής ερμηνείας και άποψης.

Επεξήγηση των όρων

Χρήσιμο θα ήταν, επίσης, πριν προχωρήσουμε, να γίνει μία σύντομη επεξήγηση των όρων που χρησιμοποιούνται. Τόσο στον τίτλο όσο και στο κείμενο της εργασίας γίνεται λόγος για τους « Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ)» . Στον ισχύοντα Δημοτικό Κώδικα (ν.3463/2006 όπως ισχύει) αλλά και σε νομοθετήματα όπως ο «Καλλικράτης» (ν.3852/2010 όπως ισχύει) ο όρος χρησιμοποιείται συνήθως για να περιγράψει τους δήμους και τις περιφέρειες, ενώ οι λοιποί φορείς της αυτοδιοίκησης (δημοτικά και περιφερειακά νομικά πρόσωπα δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου, Σύνδεσμοι, ιδρύματα) αναφέρονται ως νομικά πρόσωπα εποπτείας των ΟΤΑ. Αντίθετα, από τον Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών (και Κοινοτικών) Υπαλλήλων (ν.3584/2007 όπως ισχύει) προβλέπεται ότι ως πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ νοούνται οι δήμοι², τα δημοτικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, οι Σύνδεσμοι³ και τα δημοτικά ιδρύματα. Καθότι η συγκεκριμένη εργασία ασχολείται με το προσωπικό των ΟΤΑ, έχει ακολουθηθεί η ορολογία του ΚΚΔΚΥ. Κατ' αναλογία, το «προσωπικό των ΟΤΑ β' βαθμού» αναφέρεται τόσο στο προσωπικό, παλαιότερα, των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και πλέον των αιρετών περιφερειών, όσο και στο προσωπικό των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών.

Ως προς την περιγραφή του καθεστώτος του προσωπικού, στη σχετική βιβλιογραφία ο όρος «τακτικό» προσωπικό αναφέρεται είτε αποκλειστικά στο μόνιμο (δημοσίου δικαίου) προσωπικό είτε στο μόνιμο προσωπικό αλλά και στο προσωπικό ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου. Στα διοικητικά έγγραφα, ιδίως των τελευταίων ετών, ο όρος «τακτικό» περιλαμβάνει συνήθως μόνιμους και ΙΔΑΧ. Αυτή είναι και η ορολογία που έχει επιλεγεί στην προκειμένη περίπτωση. Άλλωστε, συνάδει με τη γενικότερη τάση εξίσωσης μόνιμων και ΙΔΑΧ υπαλλήλων, στο πλαίσιο της πλήρους αξιοποίησής τους εντός των δημοσίων υπηρεσιών.

Τέλος, στο κείμενο απαντώνται οι ονομασίες «Υπουργείο Εσωτερικών», «Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης», «Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης», «Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης» κ.ο.κ.

² Και παλαιότερα οι κοινότητες.

³ Οι Σύνδεσμοι αποτελούν επίσης ΝΠΔΔ, δεν ανήκουν όμως μόνο σε ένα δήμο αλλά συστήνονται από πολλούς, συνήθως στο πλαίσιο άσκησης αρμοδιοτήτων οι οποίες είναι υπερτοπικού χαρακτήρα (διαχείριση στερεών αποβλήτων, προστασία και ανάπλαση ορέων κ.λπ.).

Είναι οι κατά καιρούς ονομασίες των δύο διακριτών τομέων ή και του ενιαίου, πολύπαθου νυν Υπουργείου Εσωτερικών, το οποίο αποτελεί προϊόν συγχώνευσης των πρώην Υπουργείων Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, τον Ιούλιο του 2019, έχοντας ήδη πίσω του μια μακρά προϊστορία διασπάσεων και συγχωνεύσεων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α: ΤΑ ΕΙΔΗ ΤΟΥ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΣΤΕΛΕΧΩΣΗΣ ΠΡΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ 1.: ΤΑ ΕΙΔΗ ΤΟΥ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Σύμφωνα με τη συνταγματική επιταγή, έργο της αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού είναι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Οι τοπικές αυτές υποθέσεις κατανέμονται διά νόμου στους δύο επιμέρους βαθμούς, ενώ επίσης διά νόμου μπορεί να ανατίθεται σε αυτούς και η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους⁴.

Από τις προβλέψεις αυτές γίνεται εξαρχής κατανοητό ότι οι ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού λειτουργούν ή τουλάχιστον θα πρέπει να λειτουργούν με βάση την αρχή της εγγύτητας και της επικουρικότητας, της άμεσης παροχής υπηρεσιών στους πολίτες που κινούνται και διαβιούν εντός των χωρικών τους ορίων.

Στην πραγματικότητα αυτή η διαπίστωση ισχύει περισσότερο στην περίπτωση της πρωτοβάθμιας παρά της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης. Οι ΟΤΑ α΄ βαθμού, έχοντας μια μακροχρόνια πορεία στο αυτοδιοικητικό πεδίο που χρονολογείται ήδη από την περίοδο της αντιβασιλείας του Όθωνα⁵ και λόγω της μικρής σχετικά επικράτειάς τους, βρίσκονται σε άμεση επαφή με τις τοπικές κοινωνίες. Είναι επόμενο, λοιπόν, να τους έχουν ανατεθεί αρμοδιότητες που σχετίζονται με την εξυπηρέτηση καθημερινών αναγκών αλλά και την προσφορά κοινωνικών υπηρεσιών.

Αντίθετα, ο δεύτερος βαθμός αυτοδιοίκησης μετρά λιγότερες από τρεις δεκαετίες στη χώρα μας, έχοντας θεσπισθεί με το ν.2218/1994,⁶ και διατηρεί έντονες τις καταβολές του κρατικού παρελθόντος του, αφού οι αρμοδιότητές του είναι εν πολλοίς μεταβιβασθείσες από την κεντρική διοίκηση σε εφαρμογή του αποκεντρωτικού μοντέλου.

Η διαφοροποίηση αυτή αντικατοπτρίζεται και στις κατηγορίες προσωπικού που απαντώνται στους δύο βαθμούς αυτοδιοίκησης.

Υποπαράγραφος 1.1 Το προσωπικό της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης

Όπως ήδη αναφέρθηκε, όταν πρόκειται για θέματα προσωπικού ως πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ νοούνται οι δήμοι, οι κοινότητες, τα δημοτικά/κοινοτικά ιδρύματα, τα

⁴ Άρθρο 102 του Συντάγματος.

⁵ Οι δήμοι συστήθηκαν το 1833, ενώ με το ν.ΔΝΖ/1912 επανασυστήθηκαν οι προεπαναστατικές κοινότητες, που μαζί με τους δήμους αποτέλεσαν στο εξής τον πρώτο βαθμό αυτοδιοίκησης.

⁶ Αν και είχαν προηγηθεί αρκετές απόπειρες θεσμοθέτησής του, με πιο πρόσφατες εκείνες των ν.1622/1986 και 1878/1990.

δημοτικά/κοινοτικά νομικά πρόσωπα **δημοσίου** δικαίου, καθώς και οι Σύνδεσμοι δήμων, κοινοτήτων και δήμων & κοινοτήτων⁷.

Βέβαια στους φορείς της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης συγκαταλέγονται και πολλά νομικά πρόσωπα **ιδιωτικού** δικαίου (κοινοφελείς επιχειρήσεις, ανώνυμες εταιρείες κ.λπ.) που συστήνονται από τους δήμους και παλαιότερα τις κοινότητες για την εξυπηρέτηση των αναγκών τους ή και την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους.

Στην πράξη, η πλειοψηφία των αρμοδιοτήτων της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης μπορεί να ανατίθεται σε οποιονδήποτε από αυτούς τους φορείς. Λόγου χάριν, ένας βρεφονηπιακός σταθμός μπορεί να λειτουργεί ως υπηρεσία του δήμου, ή στο πλαίσιο του οικείου ΝΠΔΔ ή της δημοτικής κοινωφελούς επιχείρησης. Η ύδρευση των περιοχών που δεν ανήκουν στην αρμοδιότητα της ΕΥΔΑΠ ή της ΕΥΑΘ μπορεί να αποτελεί αντικείμενο της υπηρεσίας ύδρευσης του δήμου ή της Δημοτικής (ή διαδημοτικής) Επιχείρησης Ύδρευσης-Αποχέτευσης της περιοχής.

Ανεξαρτήτως του φορέα απασχόλησης, οι κατηγορίες του προσωπικού της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης παρουσιάζουν σημαντική διαφοροποίηση σε σχέση με το προσωπικό του λοιπού δημόσιου τομέα, αφού οι αρμοδιότητες που ασκούνται από αυτήν προϋποθέτουν μια μεγάλη ποικιλία ειδικοτήτων και κλάδων που δεν απαντώνται αλλού.

Έτσι, πέραν του συνήθους διοικητικού και βοηθητικού (π.χ. κλητήρες, υπάλληλοι γενικών καθηκόντων) προσωπικού, των πληροφορικών και των μηχανικών, που λίγο πολύ συναντάμε σε όλες τις δημόσιες υπηρεσίες, στην πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση απασχολείται μεγάλος αριθμός προσωπικού καθαριότητας (εργάτες καθαριότητας, οδηγοί, χειριστές μηχανημάτων) πρασίνου (δενδροανθοκηπουροί, εργάτες κήπων κ.ο.κ.), αλλά και εργαζόμενοι στις υπηρεσίες ύδρευσης-αποχέτευσης (υδραυλικοί, υδρονομείς κ.λπ.), προσωπικό δηλαδή που ανταποκρίνεται στην ανάγκη διαφύλαξης της δημόσιας υγείας και της ποιότητας ζωής. Η ανάθεση της μέριμνας για τα σχολικά κτίρια στους δήμους τούς έχει καταστήσει εργοδότες των σχολικών καθαριστών, ενώ ήδη από το 2005 οι σχολικοί φύλακες αποτελούν προσωπικό των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Η ανάγκη για διατήρηση της ευνομίας και συνεπικουρία της Ελληνικής Αστυνομίας οδήγησε στη συγκρότηση της Δημοτικής Αστυνομίας, και το αίτημα των πολιτών για παροχή ολοκληρωμένων υπηρεσιών

⁷ Βλ. σχετικά άρθρο 2 παρ.1 ν.3584/2007 «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων» - ΚΚΔΚΥ.

συνετέλεσε στη δημιουργία των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ), όπου απασχολούνται υπάλληλοι του κλάδου Διεκπεραίωσης Υποθέσεων Πολιτών⁸.

Από την άλλη πλευρά, οι ΟΤΑ α΄ βαθμού παρουσιάζουν το σπάνιο χαρακτηριστικό για φορέα δημόσιας εξουσίας να δραστηριοποιούνται και στον τομέα της ιδιωτικής οικονομίας, λειτουργώντας ανταγωνιστικά με ιδιωτικούς φορείς, στο πλαίσιο της προσφοράς κοινωνικών και πολιτιστικών αγαθών. Έτσι, στους δημοτικούς βρεφονηπιακούς και παιδικούς σταθμούς εργάζονται βρεφονηπιοκόμοι, σπανιότερα νηπιαγωγοί, μάγειρες, τραπεζοκόμοι κ.λπ., ενώ στα δημοτικά ωδεία, εικαστικά εργαστήρια και δημοτικά γυμναστήρια απασχολούνται καθηγητές μουσικών οργάνων, φωνητικής, καλλιτεχνικών, γυμναστές κ.ο.κ.

Κοινωνικές υπηρεσίες παρέχονται σε ευπαθείς ομάδες από γιατρούς, νοσηλευτές, κοινωνικούς λειτουργούς και οικογενειακούς βοηθούς στο πλαίσιο δομών όπως το «Βοήθεια στο Σπίτι», τα Κέντρα Ανοιχτής Προστασίας Ηλικιωμένων (ΚΑΠΗ) ή τα δημοτικά ιατρεία. Παράλληλα, για την υποστήριξη των ίδιων των δημοτικών υπηρεσιών, προσλαμβάνεται εξειδικευμένο προσωπικό του κλάδου Μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Το προσωπικό αυτό μπορεί να συνδέεται με σταθερή σχέση εργασίας με τον ΟΤΑ (μόνιμη ή ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου), εφόσον καλύπτει πάγιες και διαρκείς ανάγκες. Αν πάλι, ανταποκρίνεται στην κάλυψη παροδικών ή εποχικών αναγκών, απασχολείται με σύμβαση ορισμένου χρόνου (π.χ. ναυαγοσώστες στις ακτές, υδρονομείς άρδευσης, προσωπικό δημοτικών παιδικών κατασκηνώσεων). Βέβαια, πολλοί εργαζόμενοι, όπως οι σχολικοί φύλακες⁹, οι υπάλληλοι των ΚΕΠ¹⁰ και, προσεχώς, το προσωπικό του προγράμματος «Βοήθεια στο Σπίτι»,¹¹ μεταπηδούν σε βάθος χρόνου από το καθεστώς του συμβασιούχου σε εκείνο του τακτικού υπαλλήλου, γεγονός που καταδεικνύει ότι τα κριτήρια με τα οποία επιλέγεται η μορφή της απασχόλησης είναι μάλλον ρευστά.

Πέραν των ανωτέρω, στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ υπηρετεί και προσωπικό το οποίο στον Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων (ν.3584/2007)

⁸ Κλάδος παρεμφερής των διοικητικών, αλλά εξειδικευμένος στα συγκεκριμένα καθήκοντα.

⁹ Οι συμβάσεις τους μετατράπηκαν σε σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου με τις ρυθμίσεις του άρθρου 11 του π.δ.164/2004, σε συμμόρφωση με την κοινοτική νομοθεσία, όπως θα δούμε και εν συνεχεία.

¹⁰ Κατόπιν σχετικής εξουσιοδοτικής διάταξης στο άρθρο 24 του ν.3200/2003, προβλέφθηκαν και προκηρύχθηκαν μόνιμες θέσεις κλάδου Διεκπεραίωσης Υποθέσεων Πολιτών, με τους συμβασιούχους να συμμετέχουν στη διαδικασία λαμβάνοντας ειδική μοριοδότηση.

¹¹ Με τις διατάξεις του άρθρου 91 του ν.4583/2018 προβλέφθηκε η έκδοση προκήρυξης για την πλήρωση μόνιμων θέσεων για την παροχή των υπηρεσιών του Βοήθεια στο Σπίτι, στην οποία οι νυν συμβασιούχοι συμμετέχουν με αυξημένη μοριοδότηση. Στο πλαίσιο αυτό, ήδη έχει εκδοθεί η προκήρυξη 4Κ/2020 του ΑΣΕΠ.

κατονομάζεται ως «προσωπικό ειδικών θέσεων»¹². Εδώ περιλαμβάνεται προσωπικό που προσομοιάζει με τους μετακλητούς υπαλλήλους της κεντρικής διοίκησης, όπως είναι οι Γενικοί Γραμματείς δήμων και Συνδέσμων¹³, οι ειδικοί σύμβουλοι/επιστημονικοί συνεργάτες/ειδικοί συνεργάτες των δήμων και των Συνδέσμων¹⁴, και οι ιδιαίτεροι γραμματείς των δημάρχων¹⁵, προσωπικό δηλαδή που συναρτά τη θητεία του με το πολιτικό προσωπικό και είτε λειτουργεί υποστηρικτικά προς αυτό (σύμβουλοι, συνεργάτες και ιδιαίτεροι γραμματείς) είτε δρα ως «γέφυρα» μεταξύ της δημοτικής αρχής και της διοίκησης (Γενικοί Γραμματείς). Ο Κώδικας Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων εντάσσει εδώ επίσης και τους δικηγόρους των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ¹⁶, οι οποίοι παρέχουν τις νομικές τους υπηρεσίες στους φορείς με σχέση έμμισθης εντολής, η οποία στην πράξη προσιδιάζει σε σύμβαση αορίστου χρόνου. Βασική διαφορά σε σχέση με το αντίστοιχο προσωπικό της κεντρικής διοίκησης είναι ότι στην περίπτωση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ το προσωπικό ειδικών θέσεων προσλαμβάνεται με βάση πληθυσμιακά κριτήρια, ώστε να αποφεύγονται καταχρηστικά φαινόμενα απασχόλησης μεγάλου αριθμού μετακλητών.

Τέλος, στην πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση συναντάμε, τουλάχιστον στην αρχή της περιόδου που εξετάζουμε, και το λεγόμενο «αδιαβάθμητο»¹⁷ ή περιορισμένης διαβάθμισης προσωπικό¹⁸, το οποίο απασχολείται σε κοινότητες, κοινοτικά και δημοτικά ΝΠΔΔ καθώς και σε Συνδέσμους ΟΤΑ. Πρόκειται για μόνιμο προσωπικό δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης (γραμματείς), οι οποίοι εξελίσσονται βαθμολογικά και μισθολογικά εν μέρει ή και καθόλου. Η διαφοροποίηση αυτή ανάμεσα στο προσωπικό των μικρών ΟΤΑ σε σχέση με τους δήμους, καταδεικνύει την ύπαρξη πολλών ταχυτήτων ακόμα και μέσα στους κόλπους της αυτοδιοίκησης.

Υποπαράγραφος 1.2 Το προσωπικό της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης

Όπως προελέχθη, οι αρμοδιότητες της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, την οποία σε πρώτη φάση αποτέλεσαν οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και, μετά την ισχύ του «Καλλικράτη», οι αιρετές Περιφέρειες, έχουν μεταβιβασθεί κατά κύριο λόγο από την κεντρική διοίκηση. Πέραν των αρμοδιοτήτων που στοιχειοθετούν τον αναπτυξιακό ρόλο της

¹² Βλ. άρθρα 161-167 ΚΚΔΚΥ.

¹³ Άρθρο 161 ΚΚΔΚΥ.

¹⁴ Άρθρο 163 ΚΚΔΚΥ.

¹⁵ Άρθρο 162 ΚΚΔΚΥ.

¹⁶ Άρθρο 165 ΚΚΔΚΥ.

¹⁷ Απαντάται επίσης ως «αδιαβάθμιστο».

¹⁸ Βλ. άρθρα 233 και 236 ν.1188/1981 «Κώδικας Καταστάσεως Προσωπικού Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης».

δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, οι οποίες υποστηρίζονται κατά κύριο λόγο από διοικητικό προσωπικό και κατόχους σχετικών τίτλων σπουδών, ασκούνται επίσης πολλές αρμοδιότητες αδειοδοτικού και ελεγκτικού χαρακτήρα, σχετιζόμενες με την προστασία της δημόσιας υγείας αλλά και του φυτικού και ζωικού κεφαλαίου. Στο πλαίσιο αυτό, στο β' βαθμό αυτοδιοίκησης απασχολείται μεγάλος αριθμός του λεγόμενου «γεωτεχνικού»¹⁹ προσωπικού, στο οποίο περιλαμβάνονται οι κτηνίατροι, οι γεωπόνοι, οι γεωλόγοι, οι ιχθυολόγοι κ.λπ. Εδώ θα συναντήσουμε επίσης επόπτες δημόσιας υγείας, τεχνολόγους τροφίμων, ακόμα και σπερματεγχύτες και παγιδοθέτες (για το δάκο). Θα βρούμε κοινωνικούς λειτουργούς, ως απότοκο της κατάτμησης των αρμοδιοτήτων μεταξύ των δύο βαθμών της αυτοδιοίκησης, αλλά και ΤΕ Μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Παράλληλα, για την υποστήριξη των αιρετών Νομαρχών²⁰ καταρχήν και των Περιφερειάρχων και Αντιπεριφερειάρχων²¹ στη συνέχεια προβλέπονται στους ΟΤΑ β' βαθμού θέσεις ειδικών συμβούλων ή επιστημονικών συνεργατών ή ειδικών συνεργατών. Ενώ αρχικά ο αριθμός τους καθορίζεται με πληθυσμιακά κριτήρια, εν συνεχεία συναρτάται από τον αριθμό των αιρετών. Πολύ αργότερα θα προστεθούν οι Εκτελεστικοί Γραμματείς²², κατ' αντιστοιχία με τους Γενικούς Γραμματείς των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, καθώς και οι μετακλητοί δημοσιογράφοι²³.

Στην περίπτωση της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης δεν συναντάμε μεγάλο αριθμό νομικών προσώπων δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου. Πιο συνηθισμένα είναι τα Κέντρα Επαγγελματικής Κατάρτισης, τα οποία απασχολούν εκπαιδευτικό προσωπικό.

Υποπαράγραφος 1.3 Η προέλευση των αποδοχών του προσωπικού της αυτοδιοίκησης

¹⁹ Άρθρο 7 π.δ.50/2001 «Καθορισμός των προσόντων διορισμού σε θέσεις του δημόσιου τομέα» («Προσοντολόγιο»).

²⁰ Άρθρο 105 π.δ.30/1996. Σημειωτέον ότι τόσο στη διάταξη αυτή όσο και στο άρθρο 84 του π.δ. 410/1988 «Κώδικας προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου του δημοσίου, των ΟΤΑ και των λοιπών ΝΠΔΔ», αναφερόταν ότι οι σύμβουλοι προσλαμβάνονται με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, με αποτέλεσμα αρκετοί από αυτούς να αξιώσουν την παραμονή τους στην υπηρεσία ακόμα και μετά την αποχώρηση των αιρετών τους οποίους επικουρούσαν. Το θέμα αντιμετωπίστηκε αρχικά ερμηνευτικά από το Υπουργείο Εσωτερικών και εν συνεχεία με την πρόωθηση σχετικών διατάξεων.

²¹ Άρθρο 243 ν.3852/2010. Εδώ πλέον προβλέπεται ότι οι θέσεις είναι ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου.

²² Άρθρο 242 ν.3852/2010.

²³ Άρθρο 243 ν.3852/2010.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να γίνει αναφορά στην προέλευση των πιστώσεων από τις οποίες αμείβεται το προσωπικό των αυτοδιοικητικών φορέων. Από τις σχετικές διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος περί οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ, προβλέπεται η υποχρέωση του κράτους για την εξασφάλιση, απόδοση και κατανομή των πόρων που είναι αναγκαίοι για την άσκηση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ, οι οποίοι παράλληλα μπορούν να εισπράττουν απευθείας έσοδα σε τοπικό επίπεδο.

Και σε αυτή την περίπτωση, μεγαλύτερη ποικιλομορφία ως προς την προέλευση των εσόδων παρουσιάζεται στην περίπτωση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, η οποία άλλωστε, όπως προαναφέρθηκε, ασκεί ακόμα και δράσεις του ιδιωτικού τομέα. Σύμφωνα με το άρθρο 25 του ν.1828/1989, τα τακτικά έσοδα των ΟΤΑ α' βαθμού αποτελούνται από α) θεσμοθετημένους υπέρ αυτών πόρους (εδώ εντάσσονται οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι, οι οποίοι εισπράττονται από την κεντρική διοίκηση και εν συνεχεία αποδίδονται στην τοπική αυτοδιοίκηση), β) εισοδήματα από την κινητή και ακίνητη περιουσία τους, γ) ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα, δ) φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές και ε) τοπικά δυνητικά τέλη και εισφορές. Τα έκτακτα έσοδα προέρχονται από δάνεια, δωρεές, εκποίηση ακίνητης περιουσίας και, πρακτικά, οποιαδήποτε νόμιμη πηγή.

Το προσωπικό των φορέων της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης μπορεί να αμείβεται από πιστώσεις προερχόμενες από μία ή περισσότερες από αυτές τις πηγές. Κατά κανόνα, οι εργαζόμενοι που εξυπηρετούν τις ανάγκες των ίδιων των φορέων, των αιρετών κ.λπ. (διοικητικοί και παρεμφερείς κλάδοι, καθαριστές και φύλακες δημοτικών κτιρίων, προσωπικό ειδικών θέσεων) αμείβονται από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους. Αντίθετα, το προσωπικό που παρέχει υπηρεσίες στους πολίτες (καθαριότητα, ύδρευση, ηλεκτροφωτισμό, αλλά και άρδευση και διαχείριση στερεών αποβλήτων) αμείβεται από τα ανταποδοτικά τέλη που εισπράττονται από τους φορείς (δήμους, Συνδέσμους, ΔΕΥΑ, Φορείς Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων – ΦΟΔΣΑ) για την παροχή των συγκεκριμένων υπηρεσιών. Το προσωπικό που απασχολείται στους βρεφονηπιακούς σταθμούς, εάν δεν εργάζεται στο πλαίσιο συγχρηματοδοτούμενων ευρωπαϊκών προγραμμάτων, λαμβάνει αποδοχές προερχόμενες εν μέρει από τα τροφεία²⁴ που καταβάλλουν οι γονείς των παιδιών. Αντίστοιχα, μεγάλος αριθμός προσωπικού της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης

²⁴ Βέβαια, στο πλαίσιο της παροχής κοινωνικών υπηρεσιών προς το μεγαλύτερο δυνατό αριθμό πολιτών, συχνά λαμβάνεται μέριμνα από τους ΟΤΑ να κρατηθούν σε χαμηλό επίπεδο τα τροφεία, τουλάχιστον σε σχέση με τα αντίστοιχα των ιδιωτικών δομών. Γενικά, η κοινωνική πολιτική των ΟΤΑ τροφοδοτείται σε μεγάλο βαθμό από τα χρηματοδοτούμενα προγράμματα, όχι μόνο στην περίπτωση των βρεφονηπιακών και παιδικών σταθμών, οι οποίοι είναι κατά κανόνα ενταγμένοι στο πρόγραμμα «Εναρμόνιση Οικογενειακής και Επαγγελματικής Ζωής», αλλά και στον τομέα της φροντίδας των ηλικιωμένων και άλλων ευπαθών ομάδων («Βοήθεια στο Σπίτι», «Κέντρα Κοινότητας» κ.ο.κ.).

αμείβεται για την παροχή υπηρεσιών επί αντιτίμω ή με λοιπές αντικαταβολές: οι καθηγητές των δημοτικών ωδείων, οι γυμναστές, ακόμα και οι ναυαγοσώστες και οι εργάτες κοιμητηρίων συγκαταλέγονται σε αυτούς.

Η διαφοροποίηση αυτή αποκτά ιδιαίτερη σημασία σε περιόδους δημοσιονομικής δυσπραγίας, οπότε και είναι επόμενο να συμπιέζονται κατά κύριο λόγο οι προσλήψεις που βαρύνουν τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους, οι οποίοι εξαρτώνται από κεντρικές πολιτικές, ενώ αντίθετα οι ΟΤΑ α΄ βαθμού διατηρούν μεγαλύτερη ευχέρεια πρόσληψης προσωπικού του οποίου μπορούν να διασφαλίσουν άμεσα τη μισθοδοσία.

Τέτοιες διαφοροποιήσεις δεν υφίστανται στην περίπτωση της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης. Αν και από τις σχετικές διατάξεις του ν.2672/1998 προβλέπονται αντίστοιχες πηγές προέλευσης εσόδων με εκείνες των ΟΤΑ α΄ βαθμού, στην πράξη το σύνολο σχεδόν του προσωπικού των ΟΤΑ β΄ βαθμού αμείβεται από ποσά προερχόμενα από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους²⁵.

ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ 2: ΟΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΣΤΕΛΕΧΩΣΗΣ ΠΡΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

Οι δεκαετίες του χίλια εννιακόσια ενενήντα και του δύο χιλιάδες στην Ελλάδα χαρακτηρίστηκαν από προσπάθειες εκ βάρων αναμόρφωσης της αυτοδιοίκησης. Στο πλαίσιο αυτό εντάσσεται η συγκρότηση του β΄ βαθμού αυτοδιοίκησης με το ν.2218/1994, υπό τη μορφή των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, η αναδιάρθρωση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης με το ν.2539/1997 «Πρόγραμμα Καποδίστριας» και η κατάρτιση ολοκληρωμένων νομοθετημάτων – κωδίκων που περιγράφουν και ορίζουν το θεσμικό καθεστώς της αυτοδιοίκησης: ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων θεσπίζεται με το π.δ.410/1995 και αναμορφώνεται με το ν.3463/2006, ενώ με το π.δ.30/1996 κυρώνεται ο Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.

Οι ίδιες δεκαετίες αποτελούν περίοδο κατά την οποία μεταβιβάζεται πληθώρα αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση προς την αυτοδιοίκηση. Κατ' εφαρμογήν της συνταγματικής επιταγής σύμφωνα με την οποία η μεταφορά αρμοδιοτήτων πρέπει να συνοδεύεται από την αντίστοιχη μεταφορά πόρων (υλικών και ανθρώπινων), μεγάλος αριθμός προσωπικού μετακινείται ως επί το πλείστον υποχρεωτικά στην αυτοδιοίκηση και εντάσσεται στο δυναμικό της.

²⁵ Στις ελάχιστες εξαιρέσεις ανήκει το προσωπικό του πρώην Οργανισμού Κωπαΐδας, το οποίο αμείβεται από ανταποδοτικά τέλη που εισπράττονται από τους εξυπηρετούμενους. Ολιγάριθμο επίσης είναι το προσωπικό που απασχολείται στο πλαίσιο συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων.

Οι πολιτικές προσωπικού που εφαρμόζει η κεντρική διοίκηση ως προς την αυτοδιοίκηση τη συγκεκριμένη χρονική περίοδο συνάδουν εν μέρει με την υποστήριξη του νέου ρόλου της αυτοδιοίκησης. Είναι σαφώς πιο γενναιόδωρες στην περίπτωση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, όπου καταβάλλονται σημαντικές προσπάθειες απλούστευσης των διαδικασιών και ενίσχυσης της αυτοδιοικητικής αυτοτέλειας – κάτι αντίστοιχο δεν συναντάμε στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, παρόλο που, ως νεοσύστατη, θα χρειαζόταν ίσως περισσότερο μία δυναμική ώθηση. Και στις δύο περιπτώσεις, πάντως, επιδιώκεται η αύξηση της διαφάνειας και η καθιέρωση ενός ορθολογικού και αντικειμενικού συστήματος στελέχωσης.

Υποπαράγραφος 2.1 Μόνιμο προσωπικό

Το μόνιμο προσωπικό (δημοσίου δικαίου) απολαμβάνει συνταγματικά κατοχυρωμένη προστασία²⁶ και είναι εκείνο που καλείται να αποτελέσει τη συνέχεια της διοίκησης, με την εξειδίκευση και την εμπειρία του, και να ασκήσει τον κύριο όγκο των απονεμόμενων αρμοδιοτήτων, απολαμβάνοντας γι' αυτό το λόγο τα περισσότερα δικαιώματα αλλά και υπέχοντας τις μεγαλύτερες υποχρεώσεις από οποιαδήποτε άλλη κατηγορία προσωπικού. Κατά την περίοδο που εξετάζουμε το κύρος του αυξάνεται χάρη στην καθιέρωση αντικειμενικού και ομοιόμορφου συστήματος προσλήψεων με το ν.2190/1994²⁷, το οποίο περιορίζει σημαντικά τις δυνατότητες για ευνοιοκρατικές «παρεκκλίσεις».

Είναι επομένως εύλογη η επιλογή της κεντρικής διοίκησης να ενθαρρύνει την πρόσληψη μόνιμου προσωπικού στην Αυτοδιοίκηση, συντελώντας έτσι στη διαμόρφωση μιας κουλτούρας ανεξαρτησίας της διοίκησης, αλλά και στην ουσιαστική κάλυψη των πάγιων και διαρκών αναγκών των φορέων με ικανό και καταρτισμένο προσωπικό.

2.1.1 Στελέχωση των ΟΤΑ α' βαθμού με μόνιμο προσωπικό

Η τάση αυτή είναι σαφώς πιο εμφανής στην περίπτωση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, όπου κατά την περίοδο από το 1997 έως και το 2004 γινόμαστε μάρτυρες της σταδιακής

²⁶ Η συνταγματική προστασία αφορά τόσο τους δημόσιους υπαλλήλους όσο και τους υπαλλήλους των ΟΤΑ και των λοιπών ΝΠΔΔ, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην παρ.6 του άρθρου 103 Σ.

²⁷ Με το ν.2190/1994, γνωστό και ως «νόμο Πεπονή», ιδρύεται ως ανεξάρτητη αρχή το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) και θεσπίζονται συγκεκριμένα κριτήρια και διαδικασίες για την πρόσληψη τόσο του μόνιμου προσωπικού όσο και μεγάλης μερίδας του προσωπικού ιδιωτικού δικαίου, αορίστου και ορισμένου χρόνου. Ειδικότερα όσον αφορά το διορισμό του μόνιμου προσωπικού, προβλέπεται είτε γραπτός διαγωνισμός (άρθρο 17) είτε πλήρωση των θέσεων μέσω μοριοδότησης κριτηρίων (άρθρο 18).

απλούστευσης των διαδικασιών πρόσληψης μόνιμου προσωπικού, η οποία δεν έχει αντίστοιχο στους λοιπούς φορείς του δημοσίου. Η απλούστευση αυτή συνίσταται αφενός στην εξαίρεση από την υποχρέωση έγκρισης από το κατεξοχήν αρμόδιο όργανο για τη χορήγηση έγκρισης πραγματοποίησης οποιασδήποτε πρόσληψης προσωπικού στους φορείς του δημοσίου, των ΟΤΑ συμπεριλαμβανομένων, ήτοι τη διϋπουργική Επιτροπή που έχει προβλεφθεί ήδη από τη δεκαετία του 1980 σε σειρά Πράξεων Υπουργικού Συμβουλίου²⁸, αφετέρου στη δυνατότητα των φορέων να υλοποιούν οι ίδιοι τις διαδικασίες της προκήρυξης, πάντα βέβαια με την τήρηση των κριτηρίων του ΑΣΕΠ. Η αρχή γίνεται με το άρθρο 18 του ν.2539/1997 («Καποδίστριας»), όπου προβλέπεται ότι το μόνιμο προσωπικό ανταποδοτικού χαρακτήρα των ΟΤΑ α' βαθμού προσλαμβάνεται χωρίς την έγκριση της Επιτροπής της ΠΥΣ 236/1994. Εν συνεχεία, με το άρθρο 9 του ν.2623/1998 δίδεται η δυνατότητα στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ να διενεργούν μόνοι τους τις διαδικασίες πρόσληψης για το εν λόγω προσωπικό, αντί να αναμένουν τη χρονοβόρα έκδοση κεντρικής προκήρυξης από το ΑΣΕΠ²⁹. Με τις διατάξεις του άρθρου 27 του ν.3013/2002 το καθεστώς αυτό επεκτείνεται και στο προσωπικό όλων των υπόλοιπων κατηγοριών και κλάδων των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, πλην των διοικητικών. Ο κύκλος κλείνει με το άρθρο 30 του ν.3274/2004, με το σύνολο του μόνιμου προσωπικού να προσλαμβάνεται πλέον με μέριμνα των φορέων και χωρίς έγκριση της αρμόδιας διϋπουργικής επιτροπής. Εν συνεχεία οι προβλέψεις αυτές εντάσσονται στο ν.3584/2007, με τον οποίο κυρώνεται ο Κώδικας Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων.

Την ίδια περίοδο, το Υπουργείο Εσωτερικών προωθεί σειρά διαδικασιών για τη στελέχωση των ΟΤΑ α' βαθμού με εξειδικευμένο προσωπικό, καθώς ήταν κοινή η διαπίστωση ότι το υφιστάμενο προσωπικό ήταν γενικά χαμηλών προσόντων³⁰ και δεν

²⁸ Βλ. ενδεικτικά ΠΥΣ 156/1989, ΠΥΣ 52/1990, ΠΥΣ 211/1993, ΠΥΣ 236/1994, ΠΥΣ 55/1998, ΠΥΣ 33/2006. Με τις εν λόγω Πράξεις προβλέπεται γενική αναστολή των πάσης φύσεως προσλήψεων σε όλους τους φορείς του δημόσιου τομέα λόγω δημοσιονομικών συνθηκών και κατ' εξαίρεση δυνατότητα πρόσληψης κατόπιν χορήγησης έγκρισης από την εν λόγω Επιτροπή. Η σύνθεση της Επιτροπής μεταβάλλεται κατά καιρούς. Επί του παρόντος αποτελείται από τον Υπουργό Οικονομικών και τον Υπουργό Εσωτερικών.

²⁹ Οι προκηρύξεις που εκδίδει το ΑΣΕΠ συνήθως αφορούν ομάδα ομοειδών φορέων ή συγκεκριμένους κλάδους προσωπικού και περιλαμβάνουν μεγάλο αριθμό θέσεων, γι' αυτό απαιτείται ικανό χρονικό διάστημα τόσο κατά την προετοιμασία του κειμένου της προκήρυξης καθαυτής όσο και κατά την εξέταση των αιτήσεων των ενδιαφερομένων για την κατάρτιση των προσωρινών πινάκων κατάταξης, την εξέταση των ενστάσεων, την έκδοση των οριστικών πινάκων διοριστέων κ.ο.κ.

³⁰ Γι' αυτό και αδιαβάθητο σε πολλές περιπτώσεις, όπως προαναφέρθηκε. Ακόμα και σήμερα το προσωπικό των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ είναι σχετικά χαμηλών τυπικών προσόντων, όπως προκύπτει και από την ειδική έκδοση της ΕΕΤΑΑ Α.Ε. «Οι ΟΤΑ σε αριθμούς». Ειδικότερα, για το έτος 2020 το προσωπικό κατηγορίας/εκπαιδευτικής βαθμίδας ΔΕ ανερχόταν σε ποσοστό 37,7 % και το προσωπικό ΥΕ σε 34,2 % επί του συνόλου των εργαζομένων, έναντι ποσοστών 26,3 % και 4,7 % αντίστοιχα, στους

μπορούσε να εξυπηρετήσει τις πρόσθετες λειτουργίες των φορέων, ιδίως όπως είχαν διαμορφωθεί μετά τις αναγκαστικές συνενώσεις του «Καποδίστρια». Το 1999 προχωρεί στο διορισμό νέων επιστημόνων στους δήμους όπου προηγουμένως είχαν πραγματοποιήσει την κατάρτισή τους, κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 30 του ν.2738/1999, με στόχο να ενισχύσει τους νέους αυτούς ΟΤΑ. Παράλληλα, με εγκύκλιες οδηγίες του το Υπουργείο προτρέπει τους ΟΤΑ α' βαθμού να τροποποιήσουν τους Οργανισμούς Εσωτερικής Υπηρεσίας τους και να προβλέψουν μόνιμες θέσεις συγκεκριμένων κατηγοριών προσωπικού το οποίο θα προσλάβουν εν συνεχεία προκειμένου να ανταποκριθούν στο πλήθος των αρμοδιοτήτων της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης³¹. Έμφαση δίδεται στο ένστολο προσωπικό της δημοτικής αστυνομίας, στο προσωπικό για την εφαρμογή του διπλογραφικού συστήματος, το προσωπικό κλάδου ΤΕ 22 Μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τους φύλακες σχολικών κτιρίων, το προσωπικό για την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών σε ευπαθείς κοινωνικές ομάδες και το προσωπικό για τη στελέχωση των νεοσύστατων τότε Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ). Σημειώνεται ότι, τη συγκεκριμένη περίοδο, πολλές από αυτές τις υπηρεσίες παρέχονται από συμβασιούχους στο πλαίσιο ευρωπαϊκών ή εθνικών προγραμμάτων. Εφόσον προκηρυχθούν αυτές οι μόνιμες θέσεις, οι εν λόγω συμβασιούχοι δικαιούνται προσαύξηση της μοριοδότησής τους λόγω εμπειρίας (άρθρο 8 παρ.2 του ν.3051/2002), μια μικρή «κερκόπορτα» στο αντικειμενικό σύστημα του ΑΣΕΠ.

Στο πλαίσιο της πλήρους αξιοποίησης των δυνατοτήτων τους, η συντριπτική πλειοψηφία των υπαλλήλων αυτών εντάσσεται στο σύστημα της σταδιοδρομίας³². Με την ευκαιρία της συγκρότησης μεγαλύτερων ΟΤΑ, το ΥΠΕΣ καταργεί το θεσμό των αδιαβάθμητων μόνιμων υπαλλήλων και παρέχει τη δυνατότητα στους ήδη υπηρετούντες να εξελίσσονται εφεξής μισθολογικά και βαθμολογικά³³, εξομοιώνοντάς τους με τους λοιπούς διοικητικούς υπαλλήλους.

2.1.2 Στελέχωση των ΟΤΑ β' βαθμού με μόνιμο προσωπικό

ΟΤΑ β' βαθμού. Βέβαια, αυτό αποδίδεται εν μέρει στις αρμοδιότητες που ασκεί η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση, οι οποίες προϋποθέτουν την απασχόληση ευάριθμου προσωπικού τεχνικών και βοηθητικών ειδικοτήτων.

³¹ Βλ. ενδεικτικά την Α.Π. οικ.8084/20-2-2003 εγκύκλιο.

³² Η μονιμότητα μπορεί να συνδυασθεί τόσο με το σύστημα της σταδιοδρομίας όσο και με το σύστημα των συγκεκριμένων θέσεων, και μάλιστα ανεξάρτητα από τους κανόνες (ιδιωτικού ή δημοσίου) δικαίου που ρυθμίζουν την ειδική νομική σχέση του υπαλλήλου με το δημόσιο. Βλ. σχετικά Σπηλιωτόπουλος Ε., Χρυσανθάκης Χ. (2017) *Βασικοί θεσμοί δημοσιούπαλληλικού δικαίου*, Νομική Βιβλιοθήκη, 141 σελ., σελ.17.

³³ Άρθρο 229 ΚΚΔΚΥ.

Αντίστοιχη απελευθέρωση των διαδικασιών πρόσληψων του μόνιμου προσωπικού όπως περιγράφηκε ανωτέρω δεν σημειώνεται στην περίπτωση των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων. Η στελέχωσή τους εξακολουθεί να προϋποθέτει τόσο την έγκριση της Επιτροπής της ΠΥΣ όσο και την έκδοση προκήρυξης από το ΑΣΕΠ. Άλλωστε, από τις σχετικές προβλέψεις του Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (π.δ.30/1996 και συναφείς ρυθμίσεις) ορίζεται ότι οι θέσεις που προβλέπονται στους οικείους Οργανισμούς Εσωτερικής Υπηρεσίας καλύπτονται κατά προτεραιότητα με μετατάξεις από το προσωπικό που υπηρετεί στις δημόσιες υπηρεσίες οι οποίες περιέρχονται στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις³⁴. Παρόλο που με τον ιδρυτικό νόμο των Ν.Α. διακηρύσσεται πανηγυρικά ότι προορισμός τους είναι η οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειάς τους,³⁵ αυτό δεν αντικατοπτρίζεται στην επιδίωξη πρόσληψης του αντίστοιχου εξειδικευμένου προσωπικού με διαδικασίες fast track. Λίγες είναι οι περιπτώσεις που προβλέπεται η υποχρεωτική σύσταση και πλήρωση θέσεων μόνιμου προσωπικού για την εξυπηρέτηση συγκεκριμένων αναγκών, όπως π.χ. των υπαλλήλων που θα στελεχώσουν τα αυτοτελή γραφεία Πολιτικής Προστασίας³⁶.

Υποπαράγραφος 2.2 Προσωπικό ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου

Από την άλλη πλευρά, στο τακτικό προσωπικό των ΟΤΑ, πέραν των μόνιμων, εντάσσονται και οι υπάλληλοι με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου. Από το συνταγματικό νομοθέτη έχει κριθεί ότι, κατά παρέκκλιση της γενικής πρόβλεψης του άρθρου 103 Σ. για την κάλυψη πάγιων και διαρκών αναγκών με μόνιμο προσωπικό, είναι δυνατή η απευθείας πρόσληψη προσωπικού ΙΔΑΧ σε συγκεκριμένες θέσεις. Η σχετική νομοθεσία (π.δ.410/1988 και Τμήμα β' Κεφαλαίου Β' Μέρους Δεύτερου ν.3584/2007) θεσπίζει στην πράξη μονιμότητα για τους υπαλλήλους αυτούς, καθώς προβλέπει εγγυήσεις όμοιες με εκείνες των μόνιμων υπαλλήλων. Ωστόσο δεν πρόκειται για συνταγματικά, αλλά για νομοθετικά προβλεπόμενη μονιμότητα, η οποία μπορεί να αρθεί επομένως με νεώτερη διάταξη νόμου³⁷. Παράλληλα, η εκ των υστέρων διαπίστωση της κάλυψης πάγιων και διαρκών αναγκών από συμβασιούχους οδηγεί συχνά στη μετατροπή των συμβάσεών τους σε αορίστου χρόνου.

³⁴ Άρθρο 115 π.δ.30/1996.

³⁵ Άρθρα 1 και 2 ν.2218/1994.

³⁶ Από τις διατάξεις του άρθρου 12 του ν.3013/2002 προβλέπεται η αυτοδίκαιη σύσταση αυτοτελούς Γραφείου Πολιτικής Προστασίας, απευθείας υπαγόμενου στο Νομάρχη, το οποίο στελεχώνεται με ένα υπάλληλο ΠΕ Γεωλόγων, Μηχανικών ή Πολιτικών Μηχανικών. Οι εν λόγω υπάλληλοι, αφού λάβουν ειδική εκπαίδευση, αποτελούν ειδικευμένα στελέχη πολιτικής προστασίας σε επίπεδο Νομού, ενώ δεν επιτρέπεται η μετακίνησή τους σε άλλη οργανική μονάδα της Ν.Α.

³⁷ Σπηλιωτόπουλος, Ε., οπ.παρ., σελ.22.

2.2.1 Στελέχωση των ΟΤΑ α' βαθμού με προσωπικό ΙΔΑΧ

Κατά την περίοδο πριν την έναρξη της δημοσιονομικής κρίσης, η κεντρική διοίκηση έχει ήδη περιορίσει στο ελάχιστο τη δυνατότητα απευθείας πρόσληψης προσωπικού ΙΔΑΧ στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ. Στο άρθρο 168 του ΚΚΔΚΥ ορίζεται ότι προσωπικό ΙΔΑΧ μπορεί να προσλαμβάνεται μόνο σε θέσεις ειδικού επιστημονικού προσωπικού και μουσικών, ενώ στους λοιπούς φορείς του δημοσίου και στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις επιτρέπεται η πρόσληψη και ΙΔΑΧ τεχνικού και βοηθητικού (υποχρεωτικής εκπαίδευσης) προσωπικού. Και σε αυτή την περίπτωση, βέβαια, δεδομένου ότι πρόκειται για τακτικό προσωπικό, υπάρχει μέριμνα για εξαίρεσή του από τις χρονοβόρες διαδικασίες της έγκρισης από την Επιτροπή της ΠΥΣ και της έκδοσης προκήρυξης από το ΑΣΕΠ, όπου συντρέχει περίπτωση.³⁸

Ωστόσο, η μεγάλη πλειοψηφία του προσωπικού ΙΔΑΧ που απασχολείται στους ΟΤΑ, τόσο το διάστημα εκείνο όσο και μέχρι τις μέρες μας, δεν ανήκει στις δύο προαναφερθείσες κατηγορίες. Είναι εργαζόμενοι οι οποίοι αρχικά είχαν συνάψει συμβάσεις ορισμένου χρόνου ή συνηθέστερα, μίσθωσης έργου με τους ΟΤΑ, κατά κανόνα χωρίς την τήρηση αντικειμενικών κριτηρίων, και εν συνεχεία με σειρά νομοθετικών ρυθμίσεων οι συμβάσεις αυτές μετατράπηκαν σε σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, καθότι εν τοις πράγμασι κάλυπταν πάγιες και διαρκείς ανάγκες των φορέων. Η μετατροπή πραγματοποιείται είτε με διατάξεις νόμων που απευθύνονται αποκλειστικά στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ (βλ. ενδεικτικά άρθρο 10 παρ.8 του ν.2266/1994 και άρθρο 32 του ν.2508/1997) είτε σε όλους τους φορείς του δημοσίου, των ΟΤΑ συμπεριλαμβανομένων (άρθρο 17 του ν.2839/2000). Ακόμα και μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, η οποία δεν επιτρέπει τη μετατροπή συμβάσεων σε εργασιακή σχέση ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου ή και δημοσίου δικαίου, η υποχρέωση της χώρας να ενσωματώσει στο εθνικό δίκαιο την Οδηγία 1999/70/ΕΚ περί αποτροπής σύναψης καταχρηστικών διαδοχικών συμβάσεων έχει ως αποτέλεσμα το π.δ. 164/2004, στο άρθρο 11 του οποίου προβλέπεται η μετατροπή συμβάσεων έργου ή ορισμένου χρόνου σε σχέση ΙΔΑΧ. Μάλιστα, ενώ ο γενικός κανόνας είναι οι εργαζόμενοι να καταλαμβάνουν θέσεις ΙΔΑΧ στους φορείς με τους οποίους είχαν συνάψει συμβάσεις, λαμβάνεται ειδική μέριμνα για τους φύλακες σχολικών κτιρίων (χωρίς να κατονομάζονται), οι οποίοι είχαν συνάψει συμβάσεις με την Ελληνική Εταιρεία

³⁸ Συγκεκριμένα, για το ειδικό επιστημονικό προσωπικό, το οποίο προσλαμβάνεται με τις διαδικασίες του άρθρου 19 του ν.2190/1994. Οι μουσικοί ούτως ή άλλως, λόγω της φύσης της εργασίας τους, εξαιρούνται από τα κριτήρια και τη διαδικασία του ΑΣΕΠ και προσλαμβάνονται σύμφωνα με τα οριζόμενα στο π.δ. 524/1980.

Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ Α.Ε.) στο πλαίσιο ειδικού προγράμματος, ώστε η εργασιακή σχέση να καταρτισθεί με τους δήμους στους οποίους απασχολούνται.³⁹

Είναι επομένως αμφίθυμη η στάση της πολιτείας στο ζήτημα της στελέχωσης των ΟΤΑ με τακτικό προσωπικό, καθώς αφενός προάγει αξιοκρατικές και διαφανείς διαδικασίες προσλήψεων, αφετέρου όμως, μετατρέποντας συμβάσεις με συγκεκριμένη ημερομηνία λήξης και αμφίβολα κριτήρια πρόσληψης σε εργασιακή σχέση αορίστου χρόνου, περνάει το μήνυμα της ανοχής στις πελατειακές σχέσεις, σε κεντρικό και τοπικό επίπεδο.

Σε κάθε περίπτωση, η κεντρική διοίκηση μεριμνά για την κατά το δυνατό μεγαλύτερη αξιοποίηση του προσωπικού αυτού, με ταυτόχρονο περιορισμό της ελαστικοποίησης των εργασιακών σχέσεων. Έτσι, με τις μεταβατικές διατάξεις του άρθρου 230 του ΚΚΔΚΥ προβλέπεται η μετατροπή των συμβάσεων υπηρετούντων εργαζομένων ΙΔΑΧ μερικής απασχόλησης σε αντίστοιχες πλήρους απασχόλησης, ενώ από τις πάγιες διατάξεις του Κώδικα προβλέπεται η πρόσληψη με καθεστώς μερικής απασχόλησης αποκλειστικά για μουσικούς, λόγω της φύσης των καθηκόντων τους⁴⁰.

2.2.2 Στελέχωση των ΟΤΑ β' βαθμού με προσωπικό ΙΔΑΧ

Ως προς το προσωπικό ΙΔΑΧ που απασχολεί, η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση ακολουθεί τη βαριά κληρονομιά του δημόσιου τομέα. Όπως προαναφέρθηκε, δύναται να προσλαμβάνει με σχέση αορίστου χρόνου Ειδικό Επιστημονικό Προσωπικό, τεχνικό και βοηθητικό προσωπικό, κατά τις επιταγές του άρθρου 103 παρ.3 του Συντάγματος και των προβλέψεων του ιδρυτικού της νόμου 2218/1994, με τη διαδικασία που ακολουθείται στις λοιπές δημόσιες υπηρεσίες. Οι οριζόντιες διατάξεις περί μετατροπής συμβάσεων σε σχέση εργασίας ΙΔΑΧ εφαρμόζονται και εδώ, αλλά σε πολύ μικρότερη κλίμακα, λαμβάνοντας μάλιστα υπόψη ότι στη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση ανέκαθεν εφαρμόζονταν πολύ λιγότερα προγράμματα που να απαιτούν την απασχόληση μεγάλου αριθμού συμβασιούχων.

³⁹ Ειδικότερα, στο άρθρο 11 του π.δ.164/2004 προβλέπεται: «.....Προκειμένου περί συμβάσεων που έχουν συναφθεί με την Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης στο πλαίσιο εφαρμογής συγκεκριμένου προγράμματος, ως φορέας νοείται ο οικείος ΟΤΑ στον οποίο ο εργαζόμενος πρόσφερε πραγματικά τις υπηρεσίες του». Με αυτό τον τρόπο οι σχολικοί φύλακες καθίστανται τακτικό προσωπικό της αυτοδιοίκησης, αφού οι δήμοι δεν «ενέδωσαν» στις παραινέσεις της κεντρικής διοίκησης να συστήσουν και να προκηρύξουν μόνιμες θέσεις σχολικών φυλάκων, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω.

⁴⁰ Εν αντιθέσει με τις αντίστοιχες προβλέψεις του π.δ.410/1988, οι οποίες παρέχουν εν γένει τη δυνατότητα σύναψης συμβάσεων μερικής ή περιοδικής απασχόλησης (βλ. ιδίως άρθρα 5 και 6).

Υποπαράγραφος 2.3 Δυνατότητες κινητικότητας του προσωπικού της αυτοδιοίκησης

Η κινητικότητα αποτελεί την εναλλακτική διαθέσιμη οδό στελέχωσης για τους φορείς, πέραν της απευθείας πρόσληψης προσωπικού. Συνίσταται κατά κύριο λόγο στην απόσπαση, τη μετάταξη, τη μεταφορά και τη μετάθεση (η οποία δεν έχει εφαρμογή στους ΟΤΑ, αλλά κυρίως σε υπηρεσίες με περιφερειακή διάρθρωση, όπως π.χ. τα τελωνεία). Τη συγκεκριμένη περίοδο η κινητικότητα έχει κατά βάση εθελοντικό χαρακτήρα, επομένως είναι αμφίβολο κατά πόσο εξυπηρετεί τις ανάγκες στελέχωσης των φορέων ή προσωπικές επιδιώξεις των υπαλλήλων, στο πλαίσιο, βέβαια, των δυνατοτήτων που παρέχονται.

2.3.1 Κινητικότητα προσωπικού ΟΤΑ α' βαθμού

Από τη στιγμή που, με τον ένα ή τον άλλο τρόπο, οι εργαζόμενοι θα καταστούν τακτικό προσωπικό της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, τουλάχιστον κατά την περίοδο που εξετάζουμε, δεν έχουν στην πράξη δυνατότητα αποχώρησης από τους κόλπους της. Από τις σχετικές διατάξεις που διέπουν τόσο το μόνιμο⁴¹ όσο και το ΙΔΑΧ⁴² προσωπικό των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, παρέχεται η δυνατότητα κινητικότητας προς το λοιπό δημόσιο μόνο στο πλαίσιο μετατάξεων σε παραμεθόριες υπηρεσίες. Είναι η εποχή των στεγανών, γεγονός που επιτείνεται και από την αναντιστοιχία των κλάδων/ειδικοτήτων του προσωπικού των ΟΤΑ με εκείνες των υπαλλήλων της κεντρικής διοίκησης.

Αλλά και εντός των κόλπων της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης υφίστανται στεγανά που αποτρέπουν την κινητικότητα του προσωπικού. Αν και, όπως προαναφέρθηκε, οι αρμοδιότητες της Τ.Α. μπορεί να ασκούνται και από νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, το προσωπικό των δημοτικών επιχειρήσεων δεν έχει τη δυνατότητα μετακίνησης προς τους δήμους και τα ΝΠΔΔ αυτών. Αυτό το «ταμπό» σπάει για πρώτη φορά με τις διατάξεις του άρθρου 269 του ν.3463/2006 «Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων», όπου προβλέπεται υπό προϋποθέσεις η μεταφορά προσωπικού καταργούμενων ή συγχωνευόμενων δημοτικών επιχειρήσεων στους οικείους ΟΤΑ.

2.3.2 Κινητικότητα προσωπικού ΟΤΑ β' βαθμού

Από την άλλη πλευρά, το κρατικό παρελθόν των υπαλλήλων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων τους διασφαλίζει τη μετακίνηση προς υπηρεσίες της κεντρικής διοίκησης. Πέραν των σχετικών διατάξεων του εκάστοτε ισχύοντος δημοσιοϋπαλληλικού κώδικα

⁴¹ Άρθρα 73-74 και 78-79 ΚΚΔΚΥ.

⁴² Άρθρα 181-182 και 184-185 ΚΚΔΚΥ.

(μόνιμοι) και του π.δ.410/1988 (ΙΔΑΧ), από το άρθρο 109 του Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης προβλέπεται η δυνατότητα μετάταξης σε φορείς του δημοσίου αλλά και σε πρωτοβάθμιους ΟΤΑ.

Υποπαράγραφος 2.4 Λύση της υπαλληλικής σχέσης

Η λύση της υπαλληλικής σχέσης μπορεί να είναι αυτοδίκαιη, ανεξάρτητη δηλαδή από τη βούληση του εργαζόμενου ή του δημόσιου φορέα, ή να προκύπτει από τη βούληση του υπαλλήλου ή του φορέα⁴³, στο πλαίσιο της προστασίας των υπηρεσιών.

2.4.1 Αποχωρήσεις μόνιμου προσωπικού των ΟΤΑ α' βαθμού

Ενώ, όπως προαναφέρθηκε, από την κεντρική διοίκηση προωθείται μια σειρά διατάξεων για τη διευκόλυνση των προσλήψεων μόνιμων υπαλλήλων στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, από την άλλη πλευρά, στον Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων ενσωματώνεται ένα πλήρες πλέγμα προβλέψεων αναφορικά με την αποχώρηση του μόνιμου προσωπικού, σε περιπτώσεις που συνδέονται κυρίως με πειθαρχικά ή ποινικά παραπτώματα αλλά και εξαιτίας γεγονότων που δεν οφείλονται σε δική του υπαιτιότητα. Ειδικότερα, όσον αφορά το πειθαρχικό δίκαιο, η απόλυση επέρχεται ως συνέπεια της πειθαρχικής ποινής της οριστικής παύσης. Έκπτωση προβλέπεται για περιπτώσεις ποινικής καταδίκης ή λόγω απώλειας ιθαγένειας⁴⁴, ενώ στους λόγους απόλυσης συμπεριλαμβάνονται επίσης η σωματική ή πνευματική ανικανότητα και η κατάργηση της θέσης στην οποία υπηρετεί ο εργαζόμενος. Ελαφρώς πιο ευάλωτοι είναι οι μόνιμοι υπάλληλοι όσο διανύουν τη διετή δοκιμαστική τους υπηρεσία⁴⁵, κατά τη διάρκεια της οποίας μπορούν να απολυθούν μετά από απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου για λόγους που ανάγονται στην υπηρεσία τους (πειθαρχική ποινή, πειθαρχική εκκρεμότητα, δυσμενής έκθεση αξιολόγησης)⁴⁶.

Θεσπίζονται ωστόσο και ισχυρά αντίμετρα, καθώς, όπως προελέχθη, το μόνιμο προσωπικό έχει τις μεγαλύτερες δεσμεύσεις αλλά και τα περισσότερα δικαιώματα. Έτσι,

⁴³ Βλ. σχετικά και Σπηλιωτόπουλος Ε., οπ.παρ., σελ.113.

⁴⁴ Λόγοι απώλειας της ιθαγένειας μπορεί να είναι η απόκτηση άλλης ιθαγένειας, η δήλωση βούλησης αποβολής της ελληνικής ιθαγένειας, η λύση του γάμου με ημεδαπό, κ.ο.κ.

⁴⁵ Πάντως έχει κριθεί νομολογιακά ήδη από το 1935 ότι και οι δόκιμοι υπάλληλοι είναι μόνιμοι κατά τη διάρκεια της δοκιμαστικής υπηρεσίας τους (ΣτΕ 69/1935, 1355/1971, 695/1980), γι' αυτό άλλωστε απολαμβάνουν και την ίδια συνταγματική εγγύηση της απόφασης (υποχρεωτικής γνωμοδότησης) του αρμόδιου υπηρεσιακού ή πειθαρχικού συμβουλίου). Σπηλιωτόπουλος Ε., οπ.παρ., σελ. 62 και σελ. 119.

⁴⁶ Άρθρο 45 ΚΚΔΚΥ και σχετική αιτιολογική έκθεση.

με το άρθρο 6 του ν.3584/2007 συστήνεται για πρώτη φορά στο ΥΠΕΣ Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο για τους ΟΤΑ α' βαθμού, κατ' αντιστοιχία με τα ήδη ισχύοντα στο Δημόσιο, όπου οι δημοτικοί και κοινοτικοί υπάλληλοι μπορούν να προσφεύγουν κατά των αποφάσεων των υπηρεσιακών συμβουλίων⁴⁷. Επαναφορά στην υπηρεσία κατόπιν έκπτωσης λόγω ποινικής καταδίκης είναι δυνατή εάν ο υπάλληλος επιτύχει την έκδοση προεδρικού διατάγματος κατά το άρθρο 47 παρ.1 του Συντάγματος, το οποίο αίρει τις συνέπειες της ποινής⁴⁸, ενώ επιτρέπεται υπό προϋποθέσεις και ο αναδιορισμός υπαλλήλων που απολύθηκαν λόγω σωματικής ή πνευματικής ανικανότητας⁴⁹. Τέλος, στις περιπτώσεις απόλυσης του υπαλλήλου λόγω ασθένειας (εφόσον αυτή οδηγεί σε σωματική ή πνευματική ανικανότητα) ή λόγω κατάρτησης θέσης, δίδεται περιθώριο ενός έτους διαθεσιμότητας⁵⁰, κατά την οποία ο υπάλληλος λαμβάνει τα τρία τέταρτα των αποδοχών του και είτε στην πρώτη περίπτωση περιμένει να αναρρώσει είτε, στη δεύτερη, έχει το δικαίωμα να μεταταγεί σε άλλη δημόσια υπηρεσία ή και να επαναδιορισθεί υπό προϋποθέσεις.

Εν κατακλείδι, ήδη πριν την έλευση της κρίσης υφίστανται όλες οι θεσμικές προβλέψεις που μπορούν να οδηγήσουν σε αποχώρηση του μόνιμου προσωπικού, έστω κι αν, όπως προκύπτει τουλάχιστον από την προσωπική εμπειρία της γράφουσας, οι φορείς και τα αρμόδια όργανα τη συγκεκριμένη περίοδο εξαντλούν όλα τα δυνατά περιθώρια προκειμένου να αποφύγουν την απόλυση των υπαλλήλων⁵¹.

2.4.2 Αποχωρήσεις μόνιμου προσωπικού ΟΤΑ β' βαθμού

Όμοιες είναι οι προβλέψεις και για το μόνιμο προσωπικό των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων. Για την πλειονότητα των θεμάτων υπηρεσιακής κατάστασης του εν λόγω προσωπικού ο ιδρυτικός νόμος των Ν.Α.⁵² και ο Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης⁵³

⁴⁷ Τα οποία είναι τότε ακόμα αρμόδια και για πειθαρχικά ζητήματα. Δεν έχουν ακόμα συσταθεί τα αμιγώς πειθαρχικά συμβούλια (ν.4057/2012). Επίσης, αρχικά το Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό μπορεί να κρίνει σε δεύτερο βαθμό αποφάσεις σχετικά με την επιβολή του υποβιβασμού ή της οριστικής παύσης, δυνατότητα που θα απωλέσει αργότερα (άρθρο 17 παρ.2 ν.4210/2013).

⁴⁸ Άρθρο 154 ν.3584/2007.

⁴⁹ Άρθρο 28 ν.3584/2007.

⁵⁰ Άρθρα 104 έως 106 ν.3584/2007. Η διαθεσιμότητα δεν οφείλεται σε υπαιτιότητα του υπαλλήλου. Είναι μία ευνοϊκή, ενδιάμεση κατάσταση, αντί για την άμεση απόλυσή του. Βλ. και Σπηλιωτόπουλος, Ε., οπ.παρ., σελ.81-82.

⁵¹ Στην περίπτωση της επιβολής πειθαρχικών ποινών διευκολύνονται από το γεγονός ότι, εν αντιθέσει με τον Ποινικό Κώδικα, από το Πειθαρχικό Δίκαιο και τις σχετικές διατάξεις του ΥΚ και του ΚΚΔΚΥ δεν καθορίζεται σε γενικές γραμμές αντιστοιχία πειθαρχικών παραπτώματων και πειθαρχικών ποινών, με αποτέλεσμα να έχουν ευρεία διακριτική ευχέρεια ως προς την επιβολή αυτών. Βλ. και Σπηλιωτόπουλος Ε., οπ.παρ., σελ. 90.

⁵² Ν.2218/1994.

παραπέμπουν στον εκάστοτε ισχύοντα δημοσιούπαλληλικό κώδικα (π.δ.611/1977, ν.2683/1999 και ν.3528/2007). Ο ν.3528/2007 και ο ν.3584/2007 τελούν σε απόλυτη εναρμόνιση ως προς τις σχετικές προβλέψεις περί απόλυσης του μόνιμου προσωπικού, καθώς καταρτίζονται την ίδια περίοδο και ενώ τα Υπουργεία Εσωτερικών και Προεδρίας της Κυβέρνησης, αρμόδια για την αυτοδιοίκηση και το δημόσιο τομέα, αντίστοιχα, είναι συγχωνευμένα στο ενιαίο Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Κυρίως, όμως, οι κοινές αυτές προβλέψεις αντικατοπτρίζουν τη γενικότερη τάση των τελών της δεκαετίας του 2000 για αντιμετώπιση του προσωπικού του συνόλου του δημοσίου καθ' όμοιο τρόπο και για κατάργηση των στεγανών.

Και σε αυτή την περίπτωση, βέβαια, λίγες είναι οι φορές που οι υπηρεσίες θα κάνουν χρήση των μέσων που παρέχει η νομοθεσία ώστε να οδηγήσουν σε απόλυση επίορκους ή ανεπαρκείς υπαλλήλους.

2.4.3 Αποχωρήσεις ΙΔΑΧ προσωπικού των ΟΤΑ α' βαθμού

Κατά την περίοδο που εξετάζουμε δεν έχει επέλθει ακόμα η εξομοίωση των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων του προσωπικού ΙΔΑΧ με το μόνιμο προσωπικό του δημόσιου τομέα που γνωρίζουμε σήμερα. Όπως οι ΙΔΑΧ δεν μπορούν να καταλαμβάνουν θέσεις ευθύνης μέχρι την έκδοση του π.δ.19/2011, έτσι και το γενικότερο θεσμικό πλαίσιο τους διατηρεί σε ένα καθεστώς «ημι-υπευθυνότητας». Αν και τα πειθαρχικά παραπτώματα μόνιμων και ΙΔΑΧ ταυτίζονται, κατά τα λοιπά οι πειθαρχικές προβλέψεις των άρθρων 188-193 του ν.3584/2007 είναι φτωχές, και δεν περιλαμβάνουν την απόλυση συνεπεία της οριστικής παύσης. Εδώ η απόλυση επέρχεται λόγω υπηρεσιακής ανεπάρκειας⁵⁴ και λόγω κατάργησης θέσης⁵⁵, χωρίς στην περίπτωση των υπαλλήλων αυτών να μεσολαβεί το ένα έτος της διαθεσιμότητας. Προβλέπεται επίσης η καταγγελία της σύμβασης από την υπηρεσία «για σπουδαίο λόγο»⁵⁶. Πρακτικά, πάντως, παρόλο που το προσωπικό αυτό δεν απολαμβάνει της συνταγματικής κατοχύρωσης του μόνιμου προσωπικού, τη συγκεκριμένη περίοδο δεν σημειώνονται αποχωρήσεις με πρωτοβουλία της διοίκησης, παρά μόνο σε μεμονωμένες, κραυγαλέες περιπτώσεις.

⁵³ Π.δ.30/1996.

⁵⁴ Άρθρο 198 ΚΚΔΚΥ. Αυτή η πρόβλεψη υφίσταται μόνο για τους ΙΔΑΧ, προφανώς σε συμπλήρωση του «λειπού» πειθαρχικού τους, λαμβάνοντας μάλιστα υπόψη ότι στη διαδικασία εμπλέκεται και το οικείο υπηρεσιακό συμβούλιο, το οποίο κατά το χρόνο εκείνο ήταν και πειθαρχικό όργανο.

⁵⁵ Με τη δυνατότητα μετάταξης σε άλλη υπηρεσία του δημοσίου, εφόσον βρεθεί θέση, όπως και στην περίπτωση των μόνιμων υπαλλήλων.

⁵⁶ Άρθρο 202 ΚΚΔΚΥ. Εδώ πρακτικά κατονομάζονται ως λόγοι καταγγελίας της σύμβασης κάποια σοβαρά πειθαρχικά παραπτώματα του άρθρου 111 του Κώδικα. Επίσης προβλέπεται η σύμφωνη και αιτιολογημένη γνώμη του οικείου υπηρεσιακού συμβουλίου.

2.4.4 Αποχωρήσεις ΙΔΑΧ προσωπικού ΟΤΑ β' βαθμού

Οι περιπτώσεις αποχώρησης από την υπηρεσία του ΙΔΑΧ προσωπικού των δευτεροβάθμιων ΟΤΑ καθορίζονται από το π.δ. 410/1988. Όντας παλαιότερο νομοθέτημα από το ν.3584/2007, το π.δ. διαθέτει ακόμα λιγότερες ασφαλιστικές δικλείδες για το προσωπικό, αφού δεν παρέχει τη δυνατότητα μετάταξης σε άλλη υπηρεσία σε περίπτωση κατάργησης θέσης, ενώ προβλέπει και την καταγγελία της σύμβασης από την υπηρεσία σε περίπτωση αδικαιολόγητης αποχής του εργαζομένου για δεκαπέντε συνεχόμενες ημέρες, έναντι είκοσι δύο του ν.3584/2007⁵⁷. Μικρή σημασία έχει όμως αυτό, αφού στην πράξη οι ρυθμίσεις αυτές δεν εφαρμόζονται από τις διοικήσεις.

Υποπαράγραφος 2.5 Προσωπικό ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου

Το προσωπικό ΙΔΟΧ λειτουργεί (ή τουλάχιστον θα έπρεπε να λειτουργεί) επικουρικά και συμπληρωματικά προς το τακτικό προσωπικό, για την κάλυψη παροδικών και πρόσκαιρων ή εποχικών αναγκών. Για το λόγο αυτό, η σύμβασή του είναι πεπερασμένης διάρκειας και δεν επιτρέπεται η ανανέωσή της, εκτός αν έχει συναφθεί στο πλαίσιο συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων. Επίσης, για την υλοποίηση συγκεκριμένων έργων παρέχεται η δυνατότητα απασχόλησης συμβασιούχων μίσθωσης έργου, οι οποίοι δεν αποτελούν προσωπικό αλλά ιδιώτες και διέπονται από τις προβλέψεις του Αστικού Κώδικα.

2.5.1 Προσωπικό ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου των ΟΤΑ α' βαθμού

Οι διαδικασίες πρόσληψης προσωπικού ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου των ΟΤΑ α' βαθμού καθορίζονται με άξονα τη διευκόλυνση και απλούστευσή τους, ιδίως στις περιπτώσεις εκείνες που δεν επιβαρύνονται οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι και ο Κρατικός Προϋπολογισμός, αλλά και όταν η διάρκεια της απασχόλησης είναι τόσο μικρή που δεν δικαιολογεί προηγούμενες χρονοβόρες διεργασίες.

Με τις διατάξεις της παρ.2 του άρθρου 205 του ΚΚΔΚΥ εξαιρείται από την έγκριση της Επιτροπής της ΠΥΣ 33/2006 το έκτακτο προσωπικό που προσλαμβάνεται για την κάλυψη αναγκών ανταποδοτικού χαρακτήρα (ιδίως καθαριότητα), καθώς στην περίπτωση αυτή η δαπάνη βαρύνει τα ανταποδοτικά τέλη. Επίσης εισάγεται εξαίρεση από την έγκριση της Επιτροπής αλλά και από τις διαδικασίες του ν.2190/1994 για μια σειρά από

⁵⁷ Βλ. άρθρα 53 π.δ.410/1988 και 202 ν.3584/2007, αντίστοιχα.

περιπτώσεις προσλήψεων έκτακτου προσωπικού που απαντώνται αποκλειστικά στην πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση: το προσωπικό που προσλαμβάνεται για την αντικατάσταση μοναδικού στον κλάδο τακτικού υπαλλήλου που απουσιάζει μακροχρόνια⁵⁸, το προσωπικό που προσλαμβάνεται για την εκτέλεση έργων με αυτεπιστασία⁵⁹, το εργατοτεχνικό προσωπικό που προσλαμβάνεται για πέντε ημερομίσθια το μήνα⁶⁰, τους υδρονομείς άρδευσης⁶¹. Εξαιρούνται επίσης οι προσλήψεις έως δύο μήνες για την κάλυψη κατεπειγουσών αναγκών⁶² ή έως οκτώ μήνες για την αντιμετώπιση εκτεταμένων ζημιών λόγω σεισμών, πλημμυρών, πυρκαγιών κ.λπ. και για λόγους δημόσιας υγείας⁶³, οι οποίες απαντώνται και στο λοιπό δημόσιο τομέα.

Από την άλλη πλευρά, στην έγκριση της διύπουργικής Επιτροπής υπάγεται ένας μεγάλος αριθμός συμβάσεων ορισμένου χρόνου και έργου. Για την έγκριση των αιτημάτων ακολουθείται ετήσιος προγραμματισμός προσλήψεων, κατά τον οποίο οι ΟΤΑ⁶⁴ υποβάλλουν τα αιτήματά τους στο ΥΠΕΣ μέσω των κρατικών Περιφερειών, ενώ στη διαδικασία εμπλέκεται και το Υπουργείο Οικονομικών. Οι εξαιρετικά χρονοβόρες διαδικασίες έγκρισης οδηγούν σε μεγάλες καθυστερήσεις που πολλές φορές απαξιώνουν τον ίδιο το σκοπό των προσλήψεων, ιδίως αν έχουν εποχικό χαρακτήρα (π.χ. εγκρίσεις για την πρόσληψη ναυαγοσωστών χορηγούνται τον Οκτώβριο). Για το λόγο αυτό, με την ΠΥΣ 6/2009 καθιερώνεται κατ' εξαίρεση σύστημα εγκρίσεων για τους ΟΤΑ α' και β' βαθμού, σύμφωνα με το οποίο κάθε αίτημα δεν υποβάλλεται ξεχωριστά για εξέταση στα συναρμόδια Υπουργεία, αλλά εκδίδεται στην αρχή του έτους κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών, με την οποία καθορίζεται ο μέγιστος αριθμός των

⁵⁸ Βλ. άρθρο 206 παρ.2 ΚΚΔΚΥ. Η απουσία αφορά τα κωλύματα μακροχρόνιων αδειών (κύησης, τοκετού, μητρότητας) αλλά και αργίας ή διαθεσιμότητας. Η διάταξη αυτή εφαρμόστηκε κυρίως σε μικρούς ΟΤΑ με ολιγάριθμο προσωπικό (βρισκόμαστε στην περίοδο προ «Καλλικράτη»).

⁵⁹ Άρθρο 209 ΚΚΔΚΥ. Το προσωπικό μπορεί να προσλαμβάνεται για χρονικό διάστημα που δεν υπερβαίνει τα 135 ημερομίσθια ετησίως, συνεχόμενα ή διακεκομμένα, από ΟΤΑ που μπορούν να εκτελούν έργα, και αμείβεται από τις πιστώσεις που διατίθενται για τα έργα αυτά.

⁶⁰ Άρθρο 210 ΚΚΔΚΥ. Εδώ είναι η μικρή διάρκεια της απασχόλησης που δικαιολογεί την εξαίρεση από την έγκριση της ΠΥΣ 33/2006 και τις διαδικασίες ΑΣΕΠ. Η δυνατότητα πρόσληψης παρέχεται σε κοινότητες και μικρούς δήμους έως 30.000 κατοίκους, όπου δεν απαιτείται η συνεχής απασχόληση εργατοτεχνικού προσωπικού.

⁶¹ Άρθρο 211 ΚΚΔΚΥ. Εδώ έχουμε την αναβίωση ενός βασιλικού διατάγματος του 1957 «Περί της αστυνομίας επί των Άρδευτικών Υδάτων» (ΦΕΚ 60/Α'), καθώς η προηγούμενη εφαρμογή των κριτηρίων του ν.2190/1994 είχε ως αποτέλεσμα να μην επιλέγονται εξειδικευμένοι υδρονομείς και οι ανάγκες να μην εξυπηρετούνται κατά το βέλτιστο τρόπο. Και στην περίπτωση αυτή υπεισέρχεται η έννοια της ανταποδοτικότητας, καθώς η αμοιβή του προσωπικού καλύπτεται από τους εξυπηρετούμενους.

⁶² Άρθρο 206 παρ.1 ΚΚΔΚΥ.

⁶³ Άρθρο 212 ΚΚΔΚΥ.

⁶⁴ Πιο απλουστευμένη είναι η διαδικασία για τα ΝΠΙΔ των ΟΤΑ, στα οποία η έγκριση χορηγείται από το Γενικό Γραμματέα της οικείας Περιφέρειας (άρθρο 2 παρ.3 της ΠΥΣ 33/2006).

συμβασιούχων που θα απασχοληθούν στους ΟΤΑ πανελλαδικά για το συγκεκριμένο έτος. Κατά την πρώτη εφαρμογή της ΠΥΣ 6/2009 εκδίδεται η αριθμ.28249/8-5-2009 ΚΥΑ (872/Β'), με την οποία ορίζεται ότι στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ θα απασχοληθούν το 2009 κατ' ανώτατο όριο 10.000 συμβασιούχοι έργου και 3.300 συμβασιούχοι ορισμένου χρόνου. Αν και, όπως αναφέρθηκε, η ειδική αυτή πρόβλεψη θεσπίσθηκε με στόχο την απλούστευση των διαδικασιών προσλήψεων στους ΟΤΑ, το αμέσως επόμενο χρονικό διάστημα θα προκαλέσει ασφυξία στους φορείς, καθώς δεν θα επιτρέπει καμία ελαστικότητα.

Την ίδια περίοδο στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ αλλά και τις επιχειρήσεις τους απασχολούνται πολυάριθμοι συμβασιούχοι στο πλαίσιο ευρωπαϊκών ή εθνικών προγραμμάτων, στα οποία βασίζεται εν πολλοίς η κοινωνική πολιτική της Αυτοδιοίκησης: το πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι», οι «Μονάδες Κοινωνικής Μέριμνας», τα «Κέντρα Δημιουργικής Απασχόλησης Παιδιών», η «Φύλαξη Σχολικών Κτιρίων», η «μερική απασχόληση» είναι κάποια από αυτά. Για την απασχόληση των συμβασιούχων αυτών απαιτείται έγκριση μόνο κατά την αρχική πρόσληψη, ενώ η ανανέωση των συμβάσεων προϋποθέτει μόνο την απόφαση του αρμόδιου προς διορισμό οργάνου. Έτσι, συνεχίζουν να απασχολούνται αδιαλείπτως επί σειρά ετών⁶⁵, χωρίς όμως οι ασφαλιστικές δικλίδες του ν.2190/1994 να επιτρέπουν, στο προσωπικό ΙΔΟΧ τουλάχιστον, να υπαχθεί στις ευμενείς διατάξεις περί μετατροπής της εργασιακής του σχέσης σε αορίστου χρόνου⁶⁶. Τέτοιες δικλίδες, ωστόσο, δεν υφίστανται για τους συμβασιούχους μίσθωσης έργου, οι οποίοι, αν και δεν έχουν συνάψει συμβάσεις με κριτήρια ΑΣΕΠ, είναι τελικά εκείνοι που θα καταλάβουν θέσεις τακτικού προσωπικού, με χαρακτηριστικότερο παράδειγμα τους σχολικούς φύλακες.

2.5.2 Προσωπικό ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου των ΟΤΑ β' βαθμού

Στην περίπτωση των συμβασιούχων των δευτεροβάθμιων ΟΤΑ δεν σημειώνονται αποκλίσεις σε σχέση με το έκτακτο προσωπικό του λοιπού δημόσιου τομέα. Άλλωστε, εδώ δεν συναντάμε την απευθείας παροχή υπηρεσιών στον πολίτη σε τέτοια κλίμακα που θα δικαιολογούσε τη θέσπιση κατ' εξαίρεση διαδικασιών. Δεν εισπράττονται ανταποδοτικά τέλη που θα ενίσχυαν τη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, ούτε εφαρμόζονται μαζικά προγράμματα κοινωνικού περιεχομένου. Ωστόσο, και οι συμβασιούχοι της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης θα υπαχθούν στην «απλουστευμένη» διαδικασία έγκρισης της ΠΥΣ 6/2009.

⁶⁵ Εκτός από τις περιπτώσεις εκείνες όπου οι αιρετοί, επιδιώκοντας να ικανοποιήσουν αιτήματα της τοπικής κοινωνίας, εισάγουν ένα άτυπο "rotation" απασχόλησης, μη ανανεώνοντας συμβάσεις και προσλαμβάνοντας άλλους συμβασιούχους, εκ περιτροπής.

⁶⁶ Όπως το άρθρο 17 του ν.2839/2000 και το άρθρο 11 του π.δ.164/2004. Βλ. και ανωτέρω.

Για το έτος 2009 με την αριθμ. 28249/8-5-2009 ΚΥΑ ο μέγιστος επιτρεπόμενος αριθμός συμβασιούχων έργου στους ΟΤΑ β' βαθμού θα καθορισθεί σε 1200 άτομα, ενώ για τους ΙΔΟΧ θα καθορισθεί σε 140 άτομα⁶⁷.

Υποπαράγραφος 2.6 Οργανισμοί Εσωτερικής Υπηρεσίας

Οι Οργανισμοί Εσωτερικής Υπηρεσίας αποτελούν ένα κρίσιμο εργαλείο για την εν γένει λειτουργία των φορέων, καθώς κατανέμουν τις αρμοδιότητες που ασκεί ο φορέας σε επίπεδο οργανικών μονάδων (Γενικών Διευθύνσεων, Διευθύνσεων, Τμημάτων κ.ο.κ.) και περιλαμβάνουν τις απαραίτητες προβλέψεις για στελέχωση των μονάδων αυτών με προσωπικό, καθώς, ιδίως στην περίπτωση του τακτικού προσωπικού, καμία πρόσληψη δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί εάν δεν υφίσταται κενή οργανική θέση⁶⁸. Συνήθως έχουν τη μορφή προεδρικού διατάγματος ή απόφασης.

2.6.1 Κατάρτιση Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας ΟΤΑ α' βαθμού

Με το άρθρο 10 του ν.3584/2007 (ΚΚΔΚΥ) κωδικοποιείται η διαδικασία σύνταξης Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας για τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, τόσο δηλαδή τους δήμους και τις κοινότητες όσο και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου αυτών, τα ιδρύματα και τους Συνδέσμους ΟΤΑ. Παρότι η ψήφιση των ΟΕΥ συνιστά αρμοδιότητα του οικείου συμβουλίου⁶⁹, στη διαδικασία εμπλέκονται τόσο υπηρεσιακοί παράγοντες (αφενός προβλέπεται η γνώμη του οικείου υπηρεσιακού συμβουλίου, αφετέρου της ψήφισης έχει προηγηθεί προφανώς η προεργασία από τις αρμόδιες υπηρεσίες), όσο και η κρατική Περιφέρεια, αφού η δημοσίευσή⁷⁰ του ΟΕΥ προϋποθέτει εγκριτική πράξη του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας⁷¹.

⁶⁷ Συνολικά, δηλαδή, σε 1340 άτομα, ενώ για τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ το σύνολο ανέρχεται σε 13.300 άτομα, αριθμό δεκαπλάσιο, που αντικατοπτρίζει και τη διαφορά δυναμικότητας στη στελέχωση των δύο βαθμών της αυτοδιοίκησης.

⁶⁸ Ειδικές προβλέψεις όπως π.χ. παλαιότερα ο διορισμός των αποφοίτων της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης σε προσωποπαγείς θέσεις δεν αναιρούν το γενικότερο πλαίσιο.

⁶⁹ Δηλ. του δημοτικού ή κοινοτικού. Εφόσον πρόκειται για τον ΟΕΥ ιδρυμάτων ή ΝΠΔΔ, απαιτείται απόφαση του διοικητικού συμβουλίου και σύμφωνη γνώμη του οικείου δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου.

⁷⁰ Κατά πάγια νομολογία του ΣτΕ οι κανονιστικές πράξεις δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, γιατί με τη δημοσίευση αποκτούν νομική ύπαρξη και γίνονται εκτελεστές (ΣτΕ 667/1930, 2824/1955, 1105/1958, 142/1959, 1611/1963). Αρ. Πάγος 142/1961. Σκοπός της δημοσίευσης είναι επίσης να γίνει γνωστή η πράξη σε εκείνους τους οποίους επηρεάζει. Καραναστάσης Μ., Λάμπρου Χ., (1999) *Κώδικας Καταστάσεως Προσωπικού Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' Βαθμού - ερμηνεία κατ' άρθρο*, εκδόσεις Γ. Καραναστάσης, 728 σελ., σελ. 100.

⁷¹ Ο ΓΓΠ έχει το δικαίωμα μόνο να εγκρίνει ή να απορρίπτει το σχέδιο (αναπομπή), όχι να το τροποποιεί (ΣτΕ 704/1978), Καραναστάσης Μ., οπ.παρ., σελ.101.

Χωρίς να θίγεται η διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, εκ του νόμου τίθενται κάποιιοι ποσοτικοί κατά κύριο λόγο περιορισμοί, οι οποίοι αποσκοπούν στη χρηστή διαχείριση των διαθέσιμων πόρων αλλά και στην αποφυγή φαινομένων κατάτμησης αρμοδιοτήτων και δημιουργίας πληθωριστικών οργανικών μονάδων και θέσεων ευθύνης.

Έτσι, η σύσταση κάθε νέας οργανικής θέσης τακτικού προσωπικού αποτελεί συνάρτηση του μέσου όρου των τακτικών εσόδων του φορέα κατά τα δύο τελευταία έτη⁷², ενώ για τη σύσταση Γενικών Διευθύνσεων εισάγονται γενικά πληθυσμιακά κριτήρια και γίνεται μνεία σε συγκεκριμένους μεγάλους δήμους⁷³.

Καινοτομία σε σχέση με τους ΟΕΥ των λοιπών φορέων του δημοσίου συνιστά η υποχρέωση πρόβλεψης στους ΟΕΥ των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ και των θέσεων του προσωπικού που προσλαμβάνεται με συμβάσεις έως οκτώ μηνών για την αντιμετώπιση εποχικών- περιοδικών και πρόσκαιρων αναγκών (άρθρο 205 ΚΚΔΚΥ⁷⁴), προφανώς με στόχο την αποτροπή πρόσληψης υπερβολικού αριθμού συμβασιούχων της συγκεκριμένης κατηγορίας. Αντίστοιχη πρόβλεψη δεν υφίσταται για τις ειδικές κατηγορίες προσωπικού ΙΔΟΧ της αυτοδιοίκησης, ούτε για το προσωπικό που προσλαμβάνεται σε υλοποίηση συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων.

Τέλος, στο πλαίσιο αποτροπής φαινομένων προεκλογικών «συναλλαγών», απαγορεύεται η τροποποίηση των Οργανισμών κατά το τελευταίο εξάμηνο της δημοτικής ή κοινοτικής περιόδου, με εξαίρεση την περίπτωση συμμόρφωσης με τελεσίδικη δικαστική απόφαση ή ανάθεσης/μεταβίβασης νέων αρμοδιοτήτων⁷⁵.

Και είναι πολλές, όπως προαναφέρθηκε, οι αρμοδιότητες που μεταφέρονται στον πρώτο βαθμό αυτοδιοίκησης κατά τις δεκαετίες του ενενήντα και του δύο χιλιάδες. Στο πλαίσιο αυτό, αφενός παρέχονται οδηγίες από την κεντρική διοίκηση για την τροποποίηση των ΟΕΥ ώστε να συμπεριληφθούν οι νεοσύστατες υπηρεσίες (π.χ. ΚΕΠ, Δημοτική Αστυνομία⁷⁶), αφετέρου καταρτίζονται πρότυποι ΟΕΥ για κρίσιμες υπηρεσίες που

⁷² Άρθρο 10 παρ.3 ΚΚΔΚΥ.

⁷³ Ειδικότερα, στο άρθρο 10 παρ.4 ΚΚΔΚΥ ορίζεται ότι μία Γενική Διεύθυνση μπορεί να συστήνεται σε δήμους με πληθυσμό 50.000 κατοίκους και άνω και σε Συνδέσμους με πληθυσμό μελών 300.000 κατοίκους και άνω. Στο Δήμο Αθηναίων μπορούν να συστήνονται έως τρεις Γενικές Διευθύνσεις, ενώ στους Δήμους Πειραιά, Νίκαιας, Περιστερίου, Καλλιθέας, Θεσσαλονίκης, Λάρισας, Ηρακλείου Κρήτης, Πάτρας, Βόλου και Ιωαννίνων μπορούν να συστήνονται μέχρι δύο Γενικές Διευθύνσεις.

⁷⁴ Μόνο αριθμητικά, χωρίς να προβλέπονται συγκεκριμένες ειδικότητες, καθώς οι ανάγκες του φορέα μπορεί να μεταβάλλονται από χρονιά σε χρονιά.

⁷⁵ Άρθρο 10 παρ.5 ΚΚΔΚΥ.

⁷⁶ Και πάλι, βλ. εγκύκλιο 8084/20-2-2003. Από το π.δ.23/2002 περί της Δημοτικής Αστυνομίας, προβλέπεται η σύσταση νέων κλάδων προσωπικού και η οργάνωση της υπηρεσίας σε επίπεδο

μεταφέρονται στους ΟΤΑ, όπως οι παιδικοί και βρεφονηπιακοί σταθμοί, με συμμετοχή υπηρεσιακών παραγόντων των συναρμόδιων Υπουργείων Εσωτερικών και Υγείας & Πρόνοιας, καθώς και εκπροσώπων των οικείων συνδικαλιστικών φορέων⁷⁷.

2.6.2 Κατάρτιση Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας των ΟΤΑ β' βαθμού

Αν και σε γενικές γραμμές οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις δεν διαφοροποιούνται από τους φορείς του δημοσίου σε θέματα προσωπικού, ωστόσο λαμβάνεται ειδική μέριμνα για την κατάρτιση των Οργανισμών τους, καθότι αυτοί θα αποτελέσουν το σκελετό πάνω στον οποίο θα στηριχθεί το νεόδμητο οικοδόμημα των νομαρχιακών υπηρεσιών.

Με το άρθρο 104 του Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (π.δ. 30/1996) προβλέπεται ότι ο «Εσωτερικός Οργανισμός Οργάνωσης και Λειτουργίας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης» (αλλού κατονομάζεται ως ΟΕΥ) ψηφίζεται από το Νομαρχιακό Συμβούλιο έπειτα από γνώμη της αντιπροσωπευτικότερης συνδικαλιστικής οργάνωσης των εργαζομένων στη Ν.Α.⁷⁸ και η σχετική απόφαση δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Εάν ο ΟΕΥ δεν περιλαμβάνει θέσεις Γενικών Διευθυντών, συστήνεται μία εκ του νόμου, καθώς ο νομοθέτης θεωρεί ότι τα μεγέθη και το εύρος αρμοδιοτήτων των Ν.Α. δικαιολογούν κάτι τέτοιο. Για λόγους αποτροπής καταχρηστικών φαινομένων, απαγορεύεται η τροποποίηση του Οργανισμού κατά το τελευταίο έτος⁷⁹ της νομαρχιακής περιόδου.

Σημειώνεται ότι στον ιδρυτικό νόμο των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων 2218/1994 είχε προβλεφθεί η συγκρότηση επιτροπής, με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, με αντικείμενο τη σύνταξη πρότυπων Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, η οποία, ωστόσο, δεν συστήθηκε.

Υποπαράγραφος 2.7 Άλλες προβλέψεις σχετικές με το προσωπικό των ΟΤΑ: το μητρώο εργαζομένων

Διεύθυνσης, η οποία σύμφωνα με τα αναφερόμενα στην εγκύκλιο θα πρέπει να περιλαμβάνει τουλάχιστον δεκαπέντε θέσεις προκειμένου να είναι λειτουργική.

⁷⁷ Ο εν λόγω πρότυπος ΟΕΥ καταρτίζεται το 2001 και κοινοποιείται στους ΟΤΑ με την Α.Π. οικ.34327/12-9-2001 εγκύκλιο. Έχει προηγηθεί η μεταφορά των κρατικών παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών στους δήμους με το άρθρο 12 του ν.2880/2001.

⁷⁸ Εν αντιθέσει με τους ΟΕΥ των ΟΤΑ α' βαθμού, όπου η γνώμη παρέχεται από το υπηρεσιακό συμβούλιο. Πάντως, η γνώμη της οικείας συνδικαλιστικής οργάνωσης δεν απαιτείται κατά τη σύνταξη και ψήφιση του πρώτου ΟΕΥ, ο οποίος θα πρέπει να καταρτισθεί μέσα σε διάστημα δώδεκα μηνών από την έναρξη λειτουργίας της Ν.Α. (άρθρο 115 π.δ.30/1996, όπου κωδικοποιούνται οι σχετικές ρυθμίσεις του ιδρυτικού νόμου των Ν.Α. 2218/1994).

⁷⁹ Εξάμηνο στους ΟΤΑ α' βαθμού. Βλ. ανωτέρω.

Παράλληλα, στο πλαίσιο εξορθολογισμού και καλύτερης τεκμηρίωσης των πολιτικών προσωπικού της τοπικής αυτοδιοίκησης, με τις διατάξεις του άρθρου 7 παρ.5α του ν.2839/2000 προβλέπεται για πρώτη φορά η δημιουργία μητρώου εργαζομένων των ΟΤΑ α' και β' βαθμού. Όπως αναφέρεται και στις σχετικές εγκυκλίους του ΥΠΕΣ⁸⁰, η μηχανογράφηση των στοιχείων θα επιτρέπει τη στατιστική επεξεργασία τους, παρέχοντας χρήσιμες πληροφορίες που θα διευκολύνουν τις διαδικασίες του προγραμματισμού προσλήψεων αλλά και τη διαπραγμάτευση του υπουργείου με τους εκπροσώπους των αιρετών και των εργαζομένων της αυτοδιοίκησης. Φορέας υλοποίησης του έργου ορίζεται μέσω προγραμματικής σύμβασης η Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ Α.Ε.), ενώ νεώτερη πρόβλεψη για την τήρηση του μητρώου συναντάμε και στο άρθρο 218 του ν.3584/2007. Αν και τη συγκεκριμένη χρονική περίοδο δεν υφίσταται ακόμη εμφανής δημοσιονομική πίεση, έχει ήδη διαφανεί η ανάγκη για διαφάνεια και διαρθρωτικές αλλαγές βάσει αξιόπιστων στοιχείων⁸¹, η οποία στη συνέχεια θα οδηγήσει, υπό άλλες συνθήκες και με άλλες στοχεύσεις βέβαια, στη δημιουργία του ενιαίου μητρώου απογραφής των εργαζομένων του δημοσίου και της αυτοδιοίκησης⁸².

⁸⁰ Βλ. ενδεικτικά 11658/4-4-2001, 11174/13-3-2002 και 1865/15-1-2004.

⁸¹ Γι' αυτό και η αποστολή στοιχείων από τους ΟΤΑ για τη δημιουργία του μητρώου συνδέεται με μέτρα αιρεσιμότητας. Συγκεκριμένα, αποτελεί προϋπόθεση για την καταβολή της εκλογικής αποζημίωσης και την έγκριση των αιτημάτων πρόσληψης προσωπικού, ενώ συνδέεται και με την απόδοση των ΚΑΠ.

⁸² Γνωστό ως ΜΑΔΕΔ (Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β: Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

Το 2010 η Ελλάδα εισέρχεται στην εποχή των μνημονίων, αφενός ως απόρροια της διεθνούς οικονομικής κρίσης που είχε προηγηθεί, αφετέρου εξαιτίας δικών της διαρθρωτικών και διαχειριστικών αδυναμιών, που είχαν ως αποτέλεσμα την ένταση των φαινομένων στον ελλαδικό χώρο. Η επιτακτική ανάγκη περιστολής των δημόσιων δαπανών και αντίστοιχης αύξησης των εσόδων οδηγεί σε δραστικές παρεμβάσεις και ανατροπές στο σύνολο των τομέων του δημόσιου και ιδιωτικού βίου. Η δημόσια διοίκηση και η αυτοδιοίκηση δεν πρόκειται να αποτελέσουν εξαίρεση.

Στην πραγματικότητα, οι πρώτες παρεμβάσεις δημοσιονομικού χαρακτήρα στη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση πραγματοποιούνται πολύ πριν τις 6 Μαΐου 2010, οπότε και δημοσιεύεται ο ν.3845/2010, με τον οποίο κυρώνεται το πρώτο μνημόνιο Ελλάδας-Τρόικας. Η έξωθεν πίεση είναι ήδη ισχυρή, με αποτέλεσμα να επηρεάζονται δραστικά κεντρικές πολιτικές επιλογές της νεοεκλεγείσας κυβέρνησης, οι οποίες είχαν αποτελέσει μεν προεκλογικές της δεσμεύσεις, αλλά με εντελώς διαφορετικό προσανατολισμό. Χαρακτηριστικό τέτοιο παράδειγμα είναι το πρόγραμμα ανασυγκρότησης της αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης «Καλλικράτης» (ν.3852/2010), το οποίο τίθεται σε ισχύ σχεδόν ταυτόχρονα με το ν.3845/2010, έχοντας ζυμωθεί επί ένα εξάμηνο σε συνθήκες έκτακτης ανάγκης. Άλλα, πάλι, νομοθετήματα της περιόδου⁸³ δεν επικαλούνται καν φιλοδοξίες διαρθρωτικού χαρακτήρα, αλλά τονίζουν το επείγον της αντιμετώπισης της δημοσιονομικής κρίσης, με βασικό όπλο την περιστολή των κρατικών δαπανών. Εδώ εντάσσεται σαφώς και η προσπάθεια περιορισμού του αριθμού των πάσης φύσεως απασχολούμενων στους φορείς του δημοσίου και της αυτοδιοίκησης.

Συναντάμε επιπλέον νομοθετικές παρεμβάσεις οι οποίες, αν και δεν σχετίζονται, τουλάχιστον εμφανώς, με την οικονομική κρίση, αλλά διατηρούν τις αρχικές τους στοχεύσεις, συνιστούν μία πρόσθετη τροχοπέδη στη στελέχωση των υπηρεσιών. Τέτοια είναι η περίπτωση του ν.3812/2009, ο οποίος αποτελεί τροποποιητικό νόμο του ν.2190/1994, περί ίδρυσης ΑΣΕΠ και καθιέρωσης αντικειμενικού, ενιαίου συστήματος προσλήψεων στους φορείς του δημοσίου.

⁸³ Βλ. χαρακτηριστικά ν.3833/2010 και αιτιολογική έκθεση αυτού. Στο γενικό μέρος της έκθεσης αναφέρεται άλλωστε ότι με το Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΠΣΑ), το οποίο εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 16^{ης} Φεβρουαρίου 2010, η Ελλάδα δεσμεύθηκε απέναντι στους πολίτες της και τους ευρωπαίους εταίρους της να επιτύχει τη δημοσιονομική εξυγίανση με συγκεκριμένους στόχους και σε συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα.

Αν και επιδίωξη του νομοθέτη είναι η θωράκιση της αξιοκρατίας και της διαφάνειας στις προσλήψεις, στην πράξη ο ν.3812/2009 γίνεται προπομπός των δυσχερειών στελέχωσης που θα προκύψουν εν συνεχεία, καθώς τα προσκόμματα και οι πρόσθετες προϋποθέσεις (εν πολλοίς γραφειοκρατικού χαρακτήρα) που εισάγει στις διαδικασίες έγκρισης και υλοποίησης των προσλήψεων, σε συνδυασμό με τους περιορισμούς που θα εισαχθούν αμέσως μετά με διατάξεις άλλων νόμων (ν.3833/2010 και τροποποιήσεις αυτού, ν.4057/2012, ν.4093/2012 κ.ο.κ.), θα προκαλέσουν ασφυξία στους φορείς, καταργώντας τις εναλλακτικές οδούς στελέχωσης.

ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ 1: ΤΑΚΤΙΚΟ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ

Στο παρόν Κεφάλαιο, το μόνιμο και το ΙΔΑΧ προσωπικό θα αντιμετωπιστούν εν πολλοίς ενιαία, όπως άλλωστε τους αντιμετωπίζει και η σχετική νομοθεσία της εποχής. Η περιπόθητη σύγκλιση μεταξύ των δύο κατηγοριών προσωπικού φαίνεται πως έρχεται, όχι όμως με στόχο τη βέλτιστη αξιοποίηση του συνόλου του ανθρώπινου δυναμικού, όπως είχε επιδιωχθεί λίγο πριν την έναρξη της δημοσιονομικής κρίσης⁸⁴, αλλά καθιστώντας μόνιμους και ΙΔΑΧ ίσους έναντι των δυσμενών μέτρων που λαμβάνονται.

Υποπαράγραφος 1.1 Προσλήψεις τακτικού προσωπικού

Πριν ακόμα δημοσιευθεί ο ν.3812/2009, κατά τη φάση της διαβούλευσης επί του νομοσχεδίου, εκδίδονται δύο εγκύκλιοι από τις αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης⁸⁵, με τις οποίες αναστέλλονται όλες οι διαδικασίες προκηρύξεων τακτικού προσωπικού που είχαν εκδοθεί από τις 4 Οκτωβρίου 2009 και εξής (ή και νωρίτερα, εφόσον δεν είχαν υποβληθεί αιτήσεις). Εν συνεχεία, με τις διατάξεις του άρθρου 12 του ν.3812/2009 οι προκηρύξεις αυτές ανακαλούνται⁸⁶ και οι σχετικές διαδικασίες ματαιώνονται, ώστε να επαναληφθούν σύμφωνα με το νέο πλαίσιο, «προκειμένου να επέλθει η αξιοκρατία στις προσλήψεις

⁸⁴ Βλ. τις σχετικές ρυθμίσεις του ν.3801/2009 και το κατ' εξουσιοδότησή του εκδοθέν π.δ.19/2011, με το οποίο δόθηκε η δυνατότητα για πρώτη φορά στο προσωπικό ΙΔΑΧ να καταλαμβάνει θέσεις ευθύνης.

⁸⁵ Συγκεκριμένα, η Α.Π. ΔΙΠΠ/Φ.2.9/19/27191/9-11-2009 εγκύκλιος της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, αρμόδιας για τις προσλήψεις σε όλο το δημόσιο τομέα, και η Α.Π. οικ.71795/25-11-2009 εγκύκλιος του Τμήματος Προσωπικού ΟΤΑ της Δ/σης Οργάνωσης και Λειτουργίας ΟΤΑ, αρμόδιας για τις προσλήψεις στους φορείς της Αυτοδιοίκησης.

⁸⁶ Μέχρι τότε το ΑΣΕΠ με σειρά Εκθέσεων Επιθεώρησης και εγγράφων του εγκαλούσε όσους φορείς επιχειρούσαν να ματαιώσουν προκηρύξεις μόνιμου προσωπικού επικαλούμενοι συνήθως οικονομικούς λόγους, τονίζοντας ότι εκ της κείμενης νομοθεσίας δεν προβλέπεται κανένας λόγος ματαίωσης προκηρυχθέντος διαγωνισμού, και εφιστώντας την προσοχή στα αρμόδια προς διορισμό όργανα (ιδίως δημάρχους) στις προβλεπόμενες πειθαρχικές και ποινικές κυρώσεις.

προσωπικού σε σχέση με το προγενέστερο νομικό πλαίσιο, το οποίο σε πολλά σημεία οδηγούσε σε άνιση μεταχείριση των υποψηφίων⁸⁷».

Ωστόσο, οι διαδικασίες δεν πρόκειται να επαναληφθούν άμεσα. Με τις διατάξεις του άρθρου 10 του ν.3833/2010, ο οποίος αποτελεί εν πολλοίς προπομπό του ν.3845/2010, κυρωτικού του α' μνημονίου, αναστέλλονται για το 2010 οι προσλήψεις και οι διορισμοί τακτικού (μόνιμου και ΙΔΑΧ) προσωπικού σε όλους τους φορείς της παρ.1 του άρθρου 1 του ν.3812/2009 και δεν χορηγούνται εγκρίσεις για την πρόσληψη τέτοιου προσωπικού από την Επιτροπή της ΠΥΣ 33/2006. Εξαιρέσεις θεσπίζονται για συγκεκριμένους τομείς, όπως της υγείας, της παιδείας και της ασφάλειας, καθώς και για το προσωπικό των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, το οποίο όμως η κεντρική διοίκηση σπεύδει να εντάξει στους περιορισμούς με τις διατάξεις του άρθρου 47 παρ.18 του ν.3848/2010.

Λαμβάνεται ωστόσο μέριμνα για το σταδιακό διορισμό των ήδη επιτυχόντων σε διαγωνισμούς του ΑΣΕΠ ή των φορέων (βλ. ιδίως πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ), ανάλογα με το χρόνο έκδοσης των οριστικών αποτελεσμάτων και με τελικό ορίζοντα διορισμού την 31^η-12-2013⁸⁸.

Μέχρι τότε, όσοι φορείς έχουν ήδη προσλάβει επιτυχόντες βάσει των προσωρινών πινάκων κατάταξης, ώστε να καλύψουν άμεσα τις ανάγκες τους μέχρι την οριστικοποίηση των πινάκων από το ΑΣΕΠ, σύμφωνα με τη δυνατότητα που παρέχει το άρθρο 1 παρ.3 του ν.2527/1997 και το άρθρο 21 παρ.4 του ΚΚΔΚΥ, προκειμένου περί πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, μπορούν να συνεχίσουν να τους απασχολούν μέχρι την έκδοση των οριστικών αποτελεσμάτων⁸⁹.

⁸⁷ Από την αιτιολογική έκθεση του ν.3812/2009. Προφανώς αναφέρεται στην «αμαρτωλή» προσαύξηση της μοριοδότησης λόγω εμπειρίας σε υπηρεσίες του δημοσίου, ΟΤΑ και ΝΠΔΔ, καθώς και στη γενικευμένη διενέργεια συνεντεύξεων, την πρώτη εκ των οποίων καταργεί (άρθρο 4), ενώ τη δεύτερη περιορίζει σημαντικά (άρθρο 5).

⁸⁸ Προκειμένου να αποφευχθούν τυχόν αγωγές από τους επιτυχόντες, με την παρ.4 του άρθρου 10 ορίζεται ρητά ότι δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 15 του ΥΚ (προφανώς ούτε οι αντίστοιχες του άρθρου 22 του ΚΚΔΚΥ), σχετικά με την υποχρέωση διορισμού εντός τεσσάρων μηνών από την έκδοση των πινάκων διοριστέων. Η αναμονή των επιτυχόντων θα παραταθεί, καθώς με τις διατάξεις του άρθρου 37 του ν.3986/2011 προβλέπεται ότι για όσους έχουν εκδοθεί οριστικοί πίνακες μετά την 1-1-2009, ο διορισμός θα πραγματοποιηθεί μέχρι τις 31-12-2015.

⁸⁹ Για το καθεστώς των προσωρινώς απασχολούμενων βλ. την αριθμ.16/1999 Απόφαση της Μείζονος Ολομέλειας του ΑΣΕΠ, στην οποία κρίθηκε κατά πλειοψηφία ότι το προσωπικό αυτό, αν και προσλαμβάνεται στο πλαίσιο προκήρυξης μόνιμου προσωπικού, είναι προσωπικό ιδιωτικού δικαίου (ορισμένου χρόνου), υπό την έννοια ότι, σύμφωνα και με τις διατάξεις του άρθρου 103 παρ.2 και 3 του Συντάγματος, πρόκειται αληθώς για κάλυψη επειγουσών αναγκών κατά το μικρό χρονικό διάστημα που αρχίζει από τη σύνταξη των αρχικών πινάκων και λήγει με τη δημοσίευση των οριστικών πινάκων επιλογής, προσιδιάζει επομένως στις συμβάσεις του άρθρου 21 παρ.2 εδαφ.β' του ν.2190/1994 (περί προσωρινής πρόσληψης προσωπικού για αντιμετώπιση κατεπειγουσών

Για τα έτη 2011 έως και 2013, με το άρθρο 11 παρ.1 και 4 του ν.3833/2010 καθιερώνεται συγκεκριμένη αναλογία προσλήψεων τακτικού προσωπικού σε σχέση με τις αποχωρήσεις αντίστοιχου προσωπικού. Ο λόγος αυτός ορίζεται σε ένα προς πέντε, στο σύνολο των φορέων του δημόσιου τομέα όπως καθορίζεται από την παρ.1 του άρθρου 1 του ν.3812/2009, βάσει των αποχωρήσεων του προσωπικού όπως έχουν διαμορφωθεί την 31^η Δεκεμβρίου του αμέσως προηγούμενου έτους. Προς το σκοπό αυτό εκδίδεται απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, με την οποία κατανέμονται οι εγκριθείσες θέσεις ανά υπηρεσία και φορέα (παρ.6 άρθρου 10).

Οι ρυθμίσεις αυτές έρχονται σε μία χρονική στιγμή που στην αυτοδιοίκηση έχει ήδη δρομολογηθεί το φιλόδοξο εγχείρημα του «Καλλικράτη» (ν.3852/2010). Οι νέοι ΟΤΑ που συστήνονται από 1-1-2011, προκειμένου να φέρουν σε πέρας τον αναπτυξιακό ρόλο που τους έχει ανατεθεί, θα πρέπει να ενισχυθούν με πρόσθετο προσωπικό υψηλών προσόντων. Έχουν ήδη υποδεχθεί μεν τους εργαζόμενους που μετατάσσονται σε αυτούς, εν πολλοίς υποχρεωτικά, ακολουθώντας τις απονεμόμενες αρμοδιότητες⁹⁰, χρειάζονται όμως μία τονωτική ένεση τύπου «Προγράμματος Καποδίστρια», με το οποίο τους είχε δοθεί προσωπικό, όπως προαναφέρθηκε, αλλά και οχήματα και άλλα μέσα. Κάτι τέτοιο, ωστόσο, δεν πρόκειται να συμβεί. Αντίθετα, καθώς ο λόγος ένα προς πέντε υπολογίζεται επί των αποχωρήσεων **στο σύνολο** των φορέων του δημοσίου τομέα, η κεντρική διοίκηση επιλέγει να μη διαθέσει στην αυτοδιοίκηση καθόλου νέες θέσεις προς πλήρωση τη συγκεκριμένη περίοδο, παρά τις αθρόες αποχωρήσεις προσωπικού από τους κόλπους της, όπως θα δούμε και στη συνέχεια. Επιπροσθέτως, με τις διατάξεις του άρθρου 49 παρ.8α και 8β του ν.3943/2011 καταργεί τη δυνατότητα των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ να προσλαμβάνουν τακτικό προσωπικό χωρίς την έγκριση της Επιτροπής της ΠΥΣ 33/2006.

αναγκών ή λόγω απουσίας προσωπικού ή κένωσης θέσεων). Εφόσον, ωστόσο, οι εργαζόμενοι συμπεριληφθούν και στους οριστικούς πίνακες, η σχέση τους μετατρέπεται αναδρομικά σε σχέση δημοσίου δικαίου. Προφανώς στην προκειμένη περίπτωση το χρονικό διάστημα που μεσολάβησε μεταξύ της έκδοσης των προσωρινών πινάκων και του διορισμού των συμπεριλαμβανομένων στους οριστικούς πίνακες δεν ήταν και τόσο μικρό, με αποτέλεσμα οι προσωρινώς απασχολούμενοι να απασχολούνται επί μακρόν, πράγμα που εξυπηρέτησε μεν τους φορείς αλλά οδήγησε σε καταστρατήγηση των σκοπών της διάταξης, υποκατέστησε το τακτικό προσωπικό με συμβασιούχους και έδωσε το δικαίωμα ακόμα και σε όσους δεν περιλαμβάνονταν στους οριστικούς πίνακες να εγείρουν αξιώσεις μονιμοποίησης με το εγχείρημα ότι κάλυπταν πάγιες και διαρκείς ανάγκες.

⁹⁰ Βλ. ενδεικτικά άρθρο 256 ν.3852/2010, περί μετάταξης προσωπικού κρατικών Περιφερειών στις αιρετές Περιφέρειες, άρθρο 257, περί μετάταξης προσωπικού Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων σε Δήμους και άρθρο 258, περί μετάταξης προσωπικού ΤΥΔΚ κρατικών Περιφερειών στους Δήμους της έδρας των αντίστοιχων Νομών. Σημειώνεται ότι, σε περίπτωση που οι αρμοδιότητες μεταφέρονταν εν μέρει και όχι εν όλω, οι φορείς προέλευσης είχαν τη διακριτική ευχέρεια να μη διαθέσουν προς μετάταξη όλο το απαιτούμενο προσωπικό, γεγονός που προφανώς απέβη εις βάρος της αυτοδιοίκησης, ιδίως της πρωτοβάθμιας.

Και ενώ στο πλαίσιο του πρώτου συμφώνου κατανόησης (ν.3845/2010) δρομολογήθηκαν κυρίως ad hoc παρεμβάσεις σε συγκεκριμένους τομείς, επ' αφορμή της δυσμενούς για την Ελλάδα Έκθεσης του ΟΟΣΑ για την αξιολόγηση της κεντρικής διοίκησης, που δημοσιεύεται το 2011, η χώρα μας βρίσκεται εκτεθειμένη απέναντι σε νέες αξιώσεις των δανειστών μας, γεγονός που οδηγεί σε σταδιακή διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής των παρεμβάσεων⁹¹. Στο πεδίο των προσλήψεων, αυτό αντικατοπτρίζεται στις σχετικές ρυθμίσεις του ν.3986/2011 και ακόμα περισσότερο του ν.4093/2012, εφαρμοστικού του ν.4046/2012 με τον οποίο κυρώθηκε το β' μνημόνιο. Πρόκειται για ένα νομοθέτημα με τόσο δυσμενείς προβλέψεις, ώστε δεν διαρθρώνεται σε άρθρα, αλλά σε παραγράφους και υποπαραγράφους, για να μην καταλείπεται στους βουλευτές η διακριτική ευχέρεια υπερψήφισης κάποιων άρθρων και καταψήφισης άλλων⁹².

Εν τω μεταξύ, το 2011 έχει συντελεστεί η διάσπαση του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, σε Υπουργείο Εσωτερικών και Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Οι φορείς της αυτοδιοίκησης θα έχουν επομένως το «προνόμιο» να θιγούν τόσο από οριζόντια μέτρα που επιβάλλονται στο σύνολο των φορέων του δημοσίου, όσο και αποκλειστικά στους ΟΤΑ.

Ειδικότερα, με τις διατάξεις της υποπαραγράφου Ζ5 της παραγράφου Ζ «Ρυθμίσεις θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης» του άρθρου πρώτου του ν.4093/2012, επεκτείνεται η εφαρμογή του λόγου ένα προς πέντε, η οποία είχε ήδη επεκταθεί με το άρθρο 37 του ν.3986/2011 έως τις 31-12-2015, για άλλο ένα έτος, ήτοι μέχρι τις 31-12-2016.

Παράλληλα, με τις διατάξεις της υποπαραγράφου ΣΤ1 της παραγράφου ΣΤ «Ρυθμίσεις θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών», αναστέλλονται έως τις 31-12-2016 οι προσλήψεις μόνιμου και ΙΔΑΧ προσωπικού κατηγοριών ΥΕ και ΔΕ, όλων των κλάδων και ειδικοτήτων των ΟΤΑ και των ΝΠΙΔ αυτών, ενώ για τους ΠΕ και ΤΕ εφαρμόζονται κανονικά οι ρυθμίσεις του άρθρου 11 του ν.3833/2010 όπως ισχύει, δηλαδή ο λόγος ένα προς πέντε.

⁹¹ Βλ. σχετικά Σπανού Κ., (επιμ.), (2018) *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη Διάρκεια της Κρίσης. Επισκόπηση/Περιγραφή/Αποτίμηση* ΕΛΙΑΜΕΠ–Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής, 459 σελ., σελ. 163.

⁹² Άλλες συνήθεις πρακτικές νομοθέτησης της περιόδου είναι η συστηματική ψήφιση νομοσχεδίων με τη διαδικασία του κατεπείγοντος και η προώθηση πληθώρας Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ), οι οποίες κατά το άρθρο 44 παρ.1 του Συντάγματος εκδίδονται «σε έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης» και κυρώνονται διά νόμου εντός τριμήνου, όταν δηλαδή έχουν ήδη επέλθει οι συνέπειές τους.

Στη σχετική αιτιολογική έκθεση αναφέρεται ότι στους φορείς της αυτοδιοίκησης υπηρετεί συγκριτικά μεγάλος αριθμός προσωπικού χαμηλών τυπικών προσόντων και η αναστολή νέων τέτοιων προσλήψεων θα οδηγήσει σε εξοικονόμηση πόρων και μείωση του μισθολογικού κόστους. Αντίθετα, θα πρέπει να προσληφθούν κάτοχοι πτυχίων ΑΕΙ και ΤΕΙ, ώστε να συνδράμουν τους νεοσύστατους ΟΤΑ ενόψει των νέων αρμοδιοτήτων που αναλαμβάνουν στο πλαίσιο του «Καλλικράτη». Πράγματι, οι ΥΕ και ΔΕ μπορεί να μη φαντάζουν ιδιαίτερα χρήσιμοι ως προς τις νέες αρμοδιότητες, είναι όμως άκρως απαραίτητοι για την άσκηση παραδοσιακών αρμοδιοτήτων της αυτοδιοίκησης, όπως η καθαριότητα, η ύδρευση, η αποχέτευση, το πράσινο, ακόμα και η ταφή των νεκρών. Η έλλειψη προσωπικού στους κρίσιμους αυτούς τομείς θα επιχειρηθεί να αντιμετωπιστεί ποικιλοτρόπως τα επόμενα χρόνια, με αμφιλεγόμενα αποτελέσματα.

Από την άλλη πλευρά, το ΥΠΕΣ εξαιρεί από τους περιορισμούς του άρθρου 11 του ν.3833/2010 τις προσλήψεις και τους διορισμούς τακτικού προσωπικού στους νησιωτικούς δήμους⁹³, σύμφωνα με τις επιταγές του άρθρου 101Σ περί νησιωτικότητας καθώς και τις σχετικές προβλέψεις της Συνθήκης Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), αναγνωρίζοντας ότι το πρόβλημα της στελέχωσης των νησιωτικών δήμων δεν μπορεί να επιλυθεί με μετατάξεις ή αποσπάσεις προσωπικού, δεδομένου ότι η γεωγραφική ιδιομορφία των περιοχών αυτών αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα⁹⁴.

Γρήγορα, όμως, το κατεξοχήν αρμόδιο για θέματα προσλήψεων στο δημόσιο Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης θα αναιρέσει την εξαίρεση αυτή, υπάγοντας εκ νέου τις προσλήψεις σε νησιωτικούς δήμους στους γενικούς περιορισμούς⁹⁵. Μερικώς επίσης για την απορρόφηση των προστατευομένων ατόμων του ν.2643/1998⁹⁶ κατηγορίας ΔΕ και ΥΕ οι οποίοι ήταν διοριστέοι σε ΟΤΑ, σε κενές θέσεις άλλων υπηρεσιών και φορέων του δημοσίου⁹⁷, εφόσον οι διορισμοί ΔΕ και ΥΕ στην αυτοδιοίκηση έχουν ανασταλεί. Έτσι η αυτοδιοίκηση αποστερείται όχι μόνο από τη δυνατότητα πρόσληψης προσωπικού αυτών των κατηγοριών, αλλά και από εργαζόμενους για τους οποίους είχαν ήδη ολοκληρωθεί οι χρονοβόρες διαδικασίες επιλογής.

⁹³ Κατά Καλλικράτη, δηλαδή σύμφωνα με το δόγμα «ένας δήμος ένα νησί».

⁹⁴ Και πάλι, βλ. σχετική αιτιολογική έκθεση.

⁹⁵ Άρθρο 35 του ν.4250/2014.

⁹⁶ Πρόκειται για άτομα που διορίζονται με ειδική διαδικασία, κατά παρέκκλιση των διατάξεων του ν.2190/1994 όπως ισχύει, καθώς ανήκουν σε ευπαθείς κοινωνικά ομάδες όπως οι πολύτεκνοι, τα άτομα με αναπηρία κ.ο.κ., σε ποσοστό 7 % επί των προκηρυσσόμενων θέσεων.

⁹⁷ Άρθρο 22 του ν.4210/2013.

Γενικά, όλες αυτές οι ρυθμίσεις, σε συνδυασμό με τις προβλέψεις του ν.4024/2011 περί κατάργησης κενών οργανικών θέσεων στους ΟΕΥ των ΟΤΑ αλλά και των ΝΠΙΔ αυτών, για τις οποίες θα γίνει λόγος εκτενέστερα στη συνέχεια, αλλά κυρίως η βούληση της κεντρικής διοίκησης, θα έχουν ως αποτέλεσμα να μην πραγματοποιηθούν καθόλου προσλήψεις τακτικού προσωπικού στους φορείς της αυτοδιοίκησης τη συγκεκριμένη περίοδο, πέραν της σταδιακής απορρόφησης των ήδη επιτυχόντων βάσει εκκρεμών διορισμών, και εφόσον αυτοί δεν διετίθεντο σε άλλες υπηρεσίες του δημοσίου.

Υποπαράγραφος 1.2 Θέση σε διαθεσιμότητα ή εφεδρεία

Όπως ήδη προαναφέρθηκε, η δυσμενής έκθεση του ΟΟΣΑ το 2011 δίνει το έναυσμα για παρεμβάσεις σε ακόμα μεγαλύτερο πεδίο του δημόσιου τομέα. Έτσι, πέραν των εν δυνάμει υπαλλήλων του δημοσίου που θα εντάσσονταν στις τάξεις του μέσω των διορισμών, πλέον η προσπάθεια αριθμητικού περιορισμού επεκτείνεται και στους ήδη υπηρετούντες υπαλλήλους, με ενδιάμεσο σταθμό τη θέση τους σε διαθεσιμότητα ή εφεδρεία κατόπιν της κατάργησης των θέσεών τους, ώστε να καμφθούν προσκόμματα που θέτουν το Σύνταγμα και οι νόμοι⁹⁸. Και εδώ η παρέμβαση είναι σταδιακή, καθώς ξεκινά από τον ευρύτερο δημόσιο τομέα για να διεισδύσει εν συνεχεία στο στενό δημόσιο, τους ΟΤΑ και τα ΝΠΔΔ, όπου οι επιπτώσεις θα είναι εξίσου σημαντικές για τους μόνιμους και τους ΙΔΑΧ υπαλλήλους, σε μια ευθεία αμφισβήτηση της ίδιας της συνταγματικά κατοχυρωμένης αρχής της μονιμότητας.

Και σε αυτή την περίπτωση οι εργαζόμενοι των ΟΤΑ θα πληγούν τόσο από τις οριζόντιες ρυθμίσεις που αφορούν όλο το δημόσιο τομέα όσο και από τις ειδικότερες που αφορούν συγκεκριμένους κλάδους προσωπικού που απαντώνται αποκλειστικά στην Αυτοδιοίκηση, και δη την πρωτοβάθμια. Το κύριο όπλο των δημοσίων υπαλλήλων έναντι των ενεργειών της διοίκησης, δηλαδή η προσφυγή στα αρμόδια δικαστήρια⁹⁹, δεν θα αποδειχθεί πάντα αποτελεσματικό.

Η αρχή γίνεται με την παρ.7 του άρθρου 37¹⁰⁰ του ν.3986/2011, μια γενικής φύσεως διάταξη βάσει της οποίας στο εξής τυχόν πλεονάζον προσωπικό των ΝΠΙΔ του Κεφαλαίου

⁹⁸ Η απόλυση λόγω κατάργησης της οργανικής θέσης που κατέχει ο υπάλληλος είναι ουσιώδες στοιχείο του θεσμού της μονιμότητας με την αρνητική έννοια, ότι δηλαδή ο υπάλληλος διατηρεί την ιδιότητα αυτή όσο χρονικό διάστημα η θέση του προβλέπεται από τη νομοθεσία (Σπηλιωτόπουλος Ε., οπ.παρ., σελ.121).

⁹⁹ Συνηθέστερα η αίτηση ακύρωσης ενώπιον του διοικητικού εφετείου. Βλ. αναλυτικά Σπηλιωτόπουλος Ε., οπ.παρ., σελ. 125 κ.εξ.

¹⁰⁰ Το άρθρο εντάσσεται στο Κεφάλαιο με τίτλο «Δημοσιονομικά μέτρα για την εφαρμογή του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής», είναι επομένως προφανές ότι στόχευσή

Α΄ του ν.3429/2005 (αφορά σε γενικές γραμμές Δημόσιες Επιχειρήσεις μη εισηγμένες στο χρηματιστήριο) θα μπορεί είτε να μεταφέρεται σε θέσεις ΙΔΑΧ σε άλλες υπηρεσίες, είτε να απασχολείται ως ορισμένου χρόνου, είτε στο πλαίσιο του προγράμματος της μερικής απασχόλησης του ν.3250/2004¹⁰¹, είτε και να οδηγείται σε εθελουσία έξοδο. Αν και η διάταξη αυτή δεν θα εφαρμοστεί, καθώς δεν θα εκδοθεί το προβλεπόμενο προεδρικό διάταγμα για τον καθορισμό των κριτηρίων επιλογής και κατανομής του προσωπικού, έχει πέσει ο σπόρος της υποβάθμισης ή και της κατάλυσης των εργασιακών σχέσεων.

Επόμενος σταθμός είναι οι ρυθμίσεις των άρθρων 33 και 34 του ν.4024/2011, οι οποίες αφορούν το σύνολο των φορέων του δηmosίου και των ΟΤΑ, συμπεριλαμβανομένων των ΝΠΙΔ αυτών, με τις οποίες προβλέπεται προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα μόνιμου προσωπικού που βρίσκεται πλησίον της σύνταξης και εργασιακή εφεδρεία προσωπικού ΙΔΑΧ (καθότι εκ των κείμενων διατάξεων, όπως προαναφέρθηκε, το ΙΔΑΧ προσωπικό δεν δικαιούται να τεθεί σε διαθεσιμότητα¹⁰²). Στη σχετική αιτιολογική έκθεση αναφέρεται ότι στόχος είναι ο περιορισμός του υπέρμετρα διογκωμένου δημόσιου τομέα, ενώ λαμβάνεται μέριμνα ώστε ο αναγκαίος περιορισμός του ανθρώπινου δυναμικού να μην προκαλέσει λειτουργικές αδυναμίες. Ως εκ τούτου, εξαιρεί από το πεδίο εφαρμογής τις θέσεις σε δομές δημόσιας υγείας, ΑΕΙ και υπηρεσίες δημόσιας ασφάλειας, οι οποίες «παρέχουν ύψιστα δημόσια αγαθά». Τέλος, θεωρείται ότι οι ρυθμίσεις αυτές (με τις οποίες τηρούνται οι δεσμεύσεις της χώρας έναντι των δανειστών για ένταξη 30.000 εργαζομένων του δημόσιου τομέα και εξοικονόμηση 300 εκατομμυρίων ευρώ εντός του 2012) εξυπηρετούν λόγους υπέρτερου δημόσιου συμφέροντος κι ότι δεν θίγεται ο πυρήνας συνταγματικά κατοχυρωμένων ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων.

Την άποψη αυτή ωστόσο δεν συμμερίζεται το Συμβούλιο της Επικρατείας. Με την αριθμ. ΣτΕ 3354/2013 Απόφαση της Ολομέλειας, κρίνεται ότι οι ρυθμίσεις του άρθρου 33 του ν.4024/2011 περί προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας και αυτοδίκαιης απόλυσης αντίκεινται στο συνταγματικό πλαίσιο που θεσπίζεται με το άρθρο 103, καθώς και στην επίσης συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της ισότητας, καθώς εισάγουν διάκριση λόγω

του δεν είναι η αναδιάρθρωση των υπηρεσιών αλλά η περιστολή των δαπανών και ο περιορισμός του μισθολογικού κόστους.

¹⁰¹ Το πρόγραμμα αυτό υλοποιούνταν κυρίως σε πρωτοβάθμιους ΟΤΑ με χρηματοδότηση από εθνικούς πόρους και την περίοδο δημοσίευσης του ν.3986/2011 είχε ήδη οδηγηθεί σε λήξη, ελλείψει πιστώσεων.

¹⁰² Σύμφωνα με τις προβλέψεις του άρθρου 34, η ένταξη στο καθεστώς εργασιακής εφεδρείας λογίζεται ως προαναγγελία απόλυσης για κάθε έννομη συνέπεια και οι αποδοχές που καταβάλλονται στο προσωπικό που εντάσσεται σε καθεστώς εργασιακής εφεδρείας (60 %) συμψηφίζονται με την αποζημίωση λόγω απόλυσης που τυχόν οφείλεται κατά τη λήξη του χρόνου της εργασιακής εφεδρείας.

ηλικίας, ενώ δεν βασίζονται σε ορθολογικά κριτήρια συναρτώμενα με τις υπηρεσιακές ανάγκες¹⁰³. Έτσι, οι υπάλληλοι θα επιστρέψουν στις θέσεις τους, μετ' εμποδίων βέβαια, λόγω της θέσης του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης ότι και αυτοί οι εργαζόμενοι συνυπολογίζονται στο λόγο ένα προς πέντε, επομένως η επιστροφή τους προϋποθέτει την έκδοση απόφασης κατανομής και έχει επίπτωση στον αριθμό των χορηγούμενων εγκρίσεων¹⁰⁴.

Η κεντρική διοίκηση επανέρχεται με τις ρυθμίσεις του ν.4093/2012. Με την υποπαράγραφο Ζ2 τροποποιούνται οι πάγιες διατάξεις που διέπουν το καθεστώς διαθεσιμότητας των μόνιμων υπαλλήλων. Έτσι, όταν οι θέσεις τους καταργούνται, μπορούν να μετατάσσονται εκουσίως, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 154 παρ.4 ΥΚ ή του άρθρου 158 παρ.4 ΚΚΔΚΥ, πλέον όμως μπορεί επίσης να μετατάσσονται υποχρεωτικά ή να μεταφέρονται με μεταβολή της υπηρεσιακής τους σχέσης σε ΙΔΑΧ, «για το συμφέρον και τις ανάγκες τις υπηρεσίας και ιδίως για την καλύτερη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού». Μπορεί επίσης να τοποθετούνται για την κάλυψη προσωρινών αναγκών σε οποιαδήποτε υπηρεσία, ή να υπάγονται σε ειδικά προγράμματα επαγγελματικής εκπαίδευσης ή επανακατάρτισης. Σε περίπτωση που λήξει το ένα έτος διαθεσιμότητας χωρίς να έχει συμβεί τίποτα από τα ανωτέρω, καθώς και εάν ο εργαζόμενος δεν αποδεχθεί τη νέα θέση, επέρχεται η απόλυση. Με τις ίδιες διατάξεις, για πρώτη φορά ο θεσμός της διαθεσιμότητας όπως έχει διαμορφωθεί επεκτείνεται και στους εργαζόμενους αορίστου χρόνου, αλλά μόνο στην περίπτωση κατάργησης θέσης¹⁰⁵.

Με την υποπαράγραφο Ζ4 οι προβλέψεις αυτές τίθενται σε άμεση εφαρμογή. Οι θέσεις των υπαλλήλων ΙΔΑΧ εκπαιδευτικής βαθμίδας ΔΕ και ειδικοτήτων Διοικητικού,

¹⁰³ Έχει υποστηριχθεί πάντως ότι η εν λόγω απόφαση επικεντρώθηκε περισσότερο στον «άτεχνο» τρόπο με τον οποίο διαμορφώθηκαν τα κριτήρια της λεγόμενης «πρώτης εφεδρείας» και δεν αμφισβητήθηκε ευθέως ο πυρήνας των αρχών και των επιλογών του πρώτου μνημονίου. Αυτό καθίσταται ακόμα πιο εμφανές σε αποφάσεις δικαστηρίων όλων των βαθμίδων αναφορικά με το ζήτημα της μείωσης μισθών και συντάξεων. Αντίθετα, σε άλλες χώρες που διήγαν εκείνη την περίοδο βίο παράλληλο και με αντίστοιχα μεγέθη, όπως η Πορτογαλία, τα δικαστήρια έκριναν αντισυνταγματικά ανάλογα μέτρα περικοπής αποδοχών, ωθώντας την πορτογαλική κυβέρνηση σε άλλες, ίσως και πιο διαθρωπικής τελικά φύσεως επιλογές, όπως η μείωση άλλων λειτουργικών δαπανών, οι ιδιωτικοποιήσεις κ.λπ. Βλ. σχετικά και Χλέπας Ν.Κ. et al. (2014) *Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση: Τα οικονομικά της, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων της και οι επιπτώσεις στο ανθρώπινο δυναμικό και στα δημόσια αγαθά*, Κοινωνικό Πολυκέντρο-ΑΔΕΔΥ, 121 σελ., σελ. 46-47.

¹⁰⁴ Βλ. σχετικά την Α.Π. ΔΙΠΠ/Φ.2.9/37/10325/28-4-2014 εγκύκλιο (ΑΔΑ: ΒΙ09Χ-ΠΧΝ), η οποία δέχθηκε τις επικρίσεις πολλών νομικών, με το σκεπτικό ότι είναι παράνομο να εκλαμβάνεται ως νέα πρόσληψη η αποκατάσταση υπαλλήλων με βάση απόφαση του ΣτΕ.

¹⁰⁵ Όχι λόγω ασθένειας. Στην αιτιολογική έκθεση αναφέρεται ότι και το προσωπικό ΙΔΑΧ «επωφελείται» πλέον από αυτή την ευμενή ενδιάμεση κατάσταση.

Διοικητικού-Οικονομικού, Διοικητικού-Λογιστικού και Διοικητικών Γραμματέων¹⁰⁶ που δεν έχουν προσληφθεί με διαγωνισμό ή με διαδικασία επιλογής σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια υπό τον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής (ΑΣΕΠ) ή με ειδικές διαδικασίες επιλογής που περιβάλλονται με αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας καταργούνται και οι εργαζόμενοι τίθενται σε διαθεσιμότητα. Εξαιρέσεις εισάγονται σε περιπτώσεις που οι υπάλληλοι αυτοί αποτελούν μεγάλο ποσοστό του δυναμικού του φορέα, με αποτέλεσμα η υπηρεσία να μη μπορεί να λειτουργήσει εάν αποχωρήσουν.

Στη σχετική αιτιολογική αναφέρεται ότι οι συγκεκριμένες ειδικότητες, ενόψει των σύγχρονων εξελίξεων και αναγκών της διοίκησης, δεν ανταποκρίνονται στις ανάγκες των φορέων στους οποίους ανήκουν οργανικά, δεν συνδέονται με την άμεση παροχή υπηρεσιών προς το διοικούμενο και η κατάργησή τους δεν αναμένεται να προκαλέσει δυσχέρειες στην εξυπηρέτηση του πολίτη.

Στην πραγματικότητα, η διοίκηση, μετά την απόρριψη του κριτηρίου της ηλικίας από το ΣτΕ, θεωρεί ότι με τη θέσπιση των συγκεκριμένων κριτηρίων κατάργησης θέσεων (πρόσληψη χωρίς αξιοκρατικές διαδικασίες και χαμηλά τυπικά προσόντα) θα μετριάσει τις αντιδράσεις του κοινού, αν δεν επιδιώκει να πυροδοτήσει συνθήκες κοινωνικού αυτοματισμού. Ωστόσο, οι εργαζόμενοι αυτοί έχουν καταταγεί στις συγκεκριμένες θέσεις είτε έπειτα από αποφάσεις δικαστηρίων, καθώς κρίθηκε ότι καλύπτουν πάγιες και διαρκείς ανάγκες, είτε, συχνότερα, κατόπιν διατάξεων νόμων που το ίδιο το κράτος θέσπισε, όπως ήδη προαναφέραμε, πιο πρόσφατα μάλιστα και σε εφαρμογή της ενωσιακής νομοθεσίας (η περίπτωση του π.δ.164/2004).

Πιο ειλικρινής είναι η παραδοχή της αιτιολογικής ότι με τη διάταξη αναμένεται τουλάχιστον 2000 υπάλληλοι να ενταχθούν σε πρόγραμμα κινητικότητας και είτε να μετακινηθούν σε άλλες υπηρεσίες είτε να αποχωρήσουν, άμα τη λήξει της διαθεσιμότητας. Έτσι η χώρα ανταποκρίνεται και στη δέσμευσή της για αποχώρηση 15.000 υπαλλήλων το 2012.

Και ενώ οι ΟΤΑ αποστερούνται των υπηρεσιών απαραίτητου σε αυτούς προσωπικού βάσει των οριζόντιων αυτών διατάξεων, με τις ρυθμίσεις του ν.4172/2013 εισάγονται πιο στοχευμένες καταργήσεις κλάδων και ειδικοτήτων.

¹⁰⁶ Σύμφωνα με το ισχύον «Προσοντολόγιο» (π.δ.50/2001 όπως ισχύει), η ορθή ονομασία του κλάδου είναι ΔΕ Διοικητικών Γραμματέων. Πολλές φορές, ωστόσο, συναντάμε και τις ανωτέρω ονομασίες, καθώς έτσι απεικονίζονται στις οικείες οργανικές διατάξεις (ΟΕΥ).

Ο ν.4172/2013 είναι η άλλη όψη του κατακερματισμού που επικρατεί διαχρονικά στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Όπως έχει διαπιστωθεί από πλείστους πολιτικούς και διοικητικούς επιστήμονες¹⁰⁷, η αντιμετώπιση του δημοσιοϋπαλληλικού δυναμικού ποτέ δεν ήταν ομοιόμορφη από την πολιτεία, γεγονός που αντικατοπτρίζεται στην έλλειψη ενός πραγματικά ενιαίου μισθολογίου μέχρι το ν.4024/2011, την ύπαρξη πληθώρας ασφαλιστικών ταμείων και συνταξιοδοτικών ρυθμίσεων, καθώς και τις διαφοροποιήσεις σε θέματα υπηρεσιακής κατάστασης όπως το καθεστώς αδειών, ωραρίων κ.λπ., χωρίς αυτό να δικαιολογείται από αντικειμενικά κριτήρια. Η υποχώρηση των εκάστοτε κυβερνώντων έναντι των απαιτήσεων συγκεκριμένων ομάδων συμφερόντων οι οποίες συνήθως είχαν μέσα πίεσης (π.χ. οι εφοριακοί υπάλληλοι την είσπραξη των δημοσίων εσόδων, οι δημοτικοί υπάλληλοι την αποκομιδή των απορριμμάτων κ.ο.κ.) οδήγησε στην ύπαρξη υπαλλήλων πολλών ταχυτήτων, με τη συνακόλουθη δημιουργία στεγανών μεταξύ των κλάδων και την έλλειψη κοινής δημοσιοϋπαλληλικής κουλτούρας και συνείδησης.

Και ενώ ως την έναρξη της κρίσης ο κατακερματισμός αποτελούσε προϊόν εν πολλοίς της επιδίωξης των ίδιων των εργαζομένων, αλλά με την ανοχή και τη συνεργασία της πολιτείας, κατά την περίοδο της εφαρμογής των μνημονίων το φαινόμενο στρέφεται εναντίον των υπαλλήλων, καθώς μπαίνουν στο στόχαστρο συγκεκριμένες ομάδες, μια εύκολη και πρόχειρη λύση ανταπόκρισης στις μνημονιακές μας δεσμεύσεις για απολύσεις προκαθορισμένου αριθμού εργαζομένων μέσα σε ταχθείσες προθεσμίες, αντί για το πιο επίπονο και χρονοβόρο έργο της πραγματικής αξιολόγησης των δομών του δημοσίου¹⁰⁸.

Τη στιγμή που δεν έχει κοπάσει ακόμα ο θόρυβος από την κατάργηση της ΕΡΤ Α.Ε.¹⁰⁹, ο ν.4172/2013 καταργεί κλάδους και ειδικότητες προσωπικού που υπηρετεί σε συγκεκριμένους φορείς, όπως το Υπουργείο Παιδείας και το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Κατά το σκέλος που αφορά την

¹⁰⁷ Βλ. ενδεικτικά Βούλγαρης, Γ. (2013) *Η μεταπολιτευτική Ελλάδα 1974-2009*, Πόλις, 518 σελ., σελ. 341 κ.εξ., αλλά και Σπανού, Κ. οπ.παρ., σελ. 163 κ.εξ.

¹⁰⁸ Όπως το έθεσε ένας συνδικαλιστής της εποχής: «Είναι σαν να πρέπει να χάσεις δέκα κιλά κι αντί να κάνεις δίαιτα πας και κόβεις το μισό σου πόδι».

¹⁰⁹ Με την αριθμ.ΟΙΚ.02/11-6-2013 ΚΥΑ, η οποία είχε εκδοθεί δυνάμει του άρθρου 14B του ν.3429/2005, όπως είχε τροποποιηθεί με Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου που είχε δημοσιευθεί την ίδια ημέρα (11-6-2013), σε εφαρμογή των διατάξεων των γνωστών μας ν.4046/2012 και ν.4093/2012. Πάντως το ΣτΕ με την αριθμ.1901/2014 Απόφασή του έκρινε συνταγματική την κατάργηση της ΕΡΤ Α.Ε.

αυτοδιοίκηση, καταργούνται καθ' ολοκληρία η ειδικότητα των σχολικών φυλάκων και ο κλάδος της δημοτικής αστυνομίας¹¹⁰.

Ειδικότερα, με τις διατάξεις του άρθρου 80 καταργούνται στους δήμους οι θέσεις της ειδικότητας σχολικών φυλάκων με σχέση εργασίας ΙΔΑΧ, ανεξαρτήτως εκπαιδευτικής βαθμίδας¹¹¹. Το προσωπικό τίθεται σε διαθεσιμότητα από την έναρξη ισχύος του νόμου (23-7-2013), ο οποίος προσλαμβάνει τρόπον τινά και αναδρομική ισχύ, καθώς προβλέπει ότι τυχόν μετατάξεις των υπαλλήλων που έλαβαν χώρα μετά την ενάτη Ιουλίου είναι αυτοδικαίως άκυρες και δεν επηρεάζουν τη θέση τους σε διαθεσιμότητα. Η λιτή συνοδευτική έκθεση δικαιολογεί την κατάργηση των θέσεων στο πλαίσιο εφαρμογής του προγράμματος κινητικότητας και με σκοπό τον εξορθολογισμό της διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού. Δεν συνάδει ωστόσο με πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις που είχε προωθήσει το ΥΠΕΣ με σκοπό τη διεύρυνση των καθηκόντων των σχολικών φυλάκων και ως εκ τούτου την καλύτερη αξιοποίησή τους εντός των δήμων¹¹². Είναι προφανές ότι η κατάργηση των συγκεκριμένων θέσεων έχει γίνει με ποσοτικά κριτήρια, καθώς πρόκειται για ευάριθμο προσωπικό που ανέρχεται τη συγκεκριμένη περίοδο σε περίπου 2.240 άτομα.

Της διαθεσιμότητας εξαιρούνται υπάλληλοι που πληρούν συγκεκριμένα κοινωνικά κριτήρια, όπως οι ανάπηροι, οι πολύτεκνοι, οι σύζυγοι υπαλλήλων που επίσης τίθενται σε διαθεσιμότητα κ.ο.κ. Οι συγκεκριμένοι εργαζόμενοι, καθώς και όσοι είναι κάτοχοι μεταπτυχιακού ή διδακτορικού διπλώματος (!) κατατάσσονται αυτοδικαίως σε θέσεις ΠΕ/ΤΕ/ΔΕ διοικητικού (ανάλογα με τα τυπικά τους προσόντα) του ίδιου δήμου¹¹³.

Επτά μήνες αργότερα, με ΚΥΑ των Υπουργών Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Υγείας, κατ' εξουσιοδότηση των διατάξεων του άρθρου

¹¹⁰ Η διαφορά στην ορολογία οφείλεται στο ότι ο κλάδος αφορά μόνιμους υπαλλήλους, ενώ η ειδικότητα ιδιωτικού δικαίου. Αντίστοιχα, η κατηγορία (ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ, ΥΕ) αναφέρεται σε μόνιμους υπαλλήλους, ενώ η εκπαιδευτική βαθμίδα σε ιδιωτικού δικαίου.

¹¹¹ Μια περιττή πρόβλεψη εκ μέρους του νομοθέτη, καθώς, σύμφωνα με το πρόγραμμα βάσει του οποίου είχε αρχικά προσληφθεί το εν λόγω προσωπικό, οι θέσεις του ήταν δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης (ΔΕ), εν αντιθέσει με τα γενικώς ισχύοντα για τους φύλακες, οι οποίοι συνήθως είναι ΥΕ.

¹¹² Βλ. άρθρο 12 παρ.21 του ν.4071/2012, με το οποίο δίδεται η δυνατότητα στο αρμόδιο προς διορισμό όργανο (Δήμαρχος) να αναθέτει με απόφασή του στους σχολικούς φύλακες, πέραν των κύριων καθηκόντων τους, δηλαδή της φύλαξης σχολικών κτιρίων, γενικά καθήκοντα, καθώς και καθήκοντα φύλαξης κτιρίων, λοιπών εγκαταστάσεων και κοινόχρηστων χώρων των δήμων και των νομικών τους προσώπων.

¹¹³ Προφανώς ο νομοθέτης θεωρεί ότι τα φυλακτικά καθήκοντα που ασκούσαν οι συγκεκριμένοι εργαζόμενοι μπορούν να ασκηθούν από τους λοιπούς φύλακες που απασχολεί ο ΟΤΑ, εφόσον απαιτηθεί, και ότι δεν θίγεται η πάγια νομολογιακή θέση ότι η κατάργηση της θέσης πρέπει να είναι πραγματική, υπό την έννοια ότι οι αρμοδιότητες και τα καθήκοντα που αντιστοιχούν σε αυτή καταργούνται ή μεταβιβάζονται σε υπαλλήλους που κατέχουν άλλες θέσεις (βλ. και Σπηλιωτόπουλος, Ε., οπ.παρ., σελ. 122).

91 παρ.2 του ν.4172/2013 (περί μεταφοράς προσωπικού), δίδεται η δυνατότητα σε 526 σχολικούς φύλακες να μεταφερθούν σε θέσεις ΥΕ βοηθητικού υγειονομικού προσωπικού σε διάφορα νοσοκομεία της χώρας, τοποθετούμενοι σε θέσεις κατώτερες των τυπικών προσόντων τους.

Αντίστοιχα, με τις διατάξεις του άρθρου 81 του ν.4172/2013 καταργούνται οι θέσεις όλων των κατηγοριών του κλάδου της Δημοτικής Αστυνομίας. Και πάλι, η ρύθμιση αφορά όσους κατείχαν τις θέσεις την 9^η-7-2013, με τυχόν μετατάξεις που έλαβαν χώρα μετά την ημερομηνία αυτή να λογίζονται ως αυτοδικαίως άκυρες. Αν και η αιτιολογική είναι ακριβώς όμοια με εκείνη των σχολικών φυλάκων, στην περίπτωση των δημοτικών αστυνομικών, οι οποίοι είναι μόνιμοι και υψηλότερων γενικά τυπικών προσόντων, λαμβάνεται μέριμνα ώστε να μετακινηθούν σε συγκεκριμένες υπηρεσίες, είτε της ΕΛΑΣ (ως ιδιαίτερη κατηγορία προσωπικού, κατόπιν ειδικής εκπαίδευσης) είτε του Υπουργείου Δικαιοσύνης, στους κλάδους ΔΕ εξωτερικής φρούρησης και ΔΕ φύλαξης καταστημάτων κράτησης. Και σε αυτή την περίπτωση θεσπίζονται εξαιρέσεις από τη διαθεσιμότητα με βάση τα ίδια κριτήρια που είχαν τεθεί για τους φύλακες σχολικών μονάδων¹¹⁴, συν την εξαίρεση των υπηρετούντων σε ΟΤΑ με πληθυσμό κάτω των 5.000 μόνιμων κατοίκων¹¹⁵. Όσοι εργαζόμενοι εμπίπτουν σε αυτές τις περιπτώσεις, καθώς και οι κάτοχοι μεταπτυχιακών ή διδακτορικών διπλωμάτων μπορούν να καταταγούν σε θέσεις ΠΕ, ΤΕ, και ΔΕ διοικητικού ή ΥΕ συναφούς κλάδου στον οικείο δήμο. Οι δε αρμοδιότητες που έχουν ανατεθεί με διατάξεις νόμων ή κανονιστικών πράξεων στη δημοτική αστυνομία μεταβιβάζονται στην ΕΛΑΣ και έτσι επανακρατικοποιούνται.

Στην περίπτωση των δημοτικών αστυνομικών δίδεται μία πίστωση χρόνου δύο μηνών από τη δημοσίευση του νόμου για την έναρξη της διαθεσιμότητας, προφανώς μέχρι να διευθετηθεί το θέμα της άσκησης των αρμοδιοτήτων. Άλλωστε, από τη διάταξη παρέχεται η δυνατότητα στο οικείο δημοτικό συμβούλιο να καθορίζει την παράλληλη άσκηση μίας ή περισσότερων εκ των αρμοδιοτήτων και από υπαλλήλους του δήμου. Αναγνωρίζεται έτσι εμμέσως από το νομοθέτη ότι υπάρχει πρόβλημα με την καθ' ολοκληρία μεταφορά των αρμοδιοτήτων, οι οποίες θα πρέπει να ασκούνται σε τοπικό επίπεδο. Είναι επίσης ένας τρόπος τήρησης της πρόβλεψης της παρ.4 του άρθρου 81, όπου προβλέπεται ότι η μεταφορά των αρμοδιοτήτων δεν θίγει τα έσοδα των δήμων που

¹¹⁴ Τα οποία είναι κοινά για όλες τις κατηγορίες προσωπικού που τίθεται σε διαθεσιμότητα με τις διατάξεις του ν.4172/2013.

¹¹⁵ Στην περίπτωση των σχολικών φυλάκων δεν θα είχε νόημα η θέσπιση αντίστοιχης εξαίρεσης, γιατί το πρόγραμμα Φύλαξης Σχολικών Μονάδων και η συνακόλουθη κατάταξη σε θέσεις ΙΔΑΧ είχε πραγματοποιηθεί μόνο σε μεγάλους δήμους.

συνδέονται με τις αρμοδιότητες αυτές (ιδίως από την είσπραξη προστίμων) κι ότι τα έσοδα συνεχίζουν να βεβαιώνονται και να εισπράττονται από τους δήμους σύμφωνα με τις διατάξεις περί είσπραξης των εσόδων τους.

Με τις σχετικές αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων όπου προσφεύγουν οι θιγόμενοι δημοτικοί αστυνομικοί δεν κρίνεται αντισυνταγματική η θέση τους σε διαθεσιμότητα, καθώς δεν γίνεται δεκτό το επιχείρημα των εναγόντων ότι θα προκληθεί οικονομική ζημία στους ΟΤΑ και ότι δεν θα είναι δυνατή η άσκηση της αρμοδιότητας, με κίνδυνο για τη δημόσια ασφάλεια. Αντίθετα, με την αριθμ.22/2014 Απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Πειραιά η εξαίρεση συγκεκριμένων δημοτικών αστυνομικών από το μέτρο της διαθεσιμότητας συναρτάται με αμιγώς οικονομικά κριτήρια, στο πλαίσιο της αδυναμίας εξυπηρέτησης των υποχρεώσεών τους λόγω τραπεζικών δανείων κ.λπ. και της συνακόλουθης αδυναμίας διαβίωσής τους¹¹⁶.

Φτάνει έτσι το άδοξο τέλος για μία υπηρεσία η οποία την περίοδο εκείνη αριθμούσε 3523 άτομα και διεπόταν από ένα σχετικά πρόσφατο θεσμικό πλαίσιο (ν.3731/2008)¹¹⁷, το οποίο αποτελούσε καρπό πολυετών εργασιών Ομάδας Διοίκησης Έργου που είχε συσταθεί ήδη από το 2004 στο Υπουργείο Εσωτερικών γι' αυτό το σκοπό¹¹⁸, ενώ για την εκπαίδευση του προσωπικού είχαν δαπανηθεί σημαντικά ποσά για την ανέγερση και λειτουργία Σχολών Δημοτικής Αστυνομίας στις περιοχές της Κόνιτσας Ιωαννίνων και Τσοτυλίου Κοζάνης.

Υποπαράγραφος 1.3 Κινητικότητα

Αν η κινητικότητα των υπαλλήλων του ελληνικού δημοσίου εν γένει και των δημοτικών υπαλλήλων ειδικότερα αποτελούσε μέχρι το 2010 αντικείμενο εν πολλοίς προσωπικής επιλογής, με την έναρξη της δημοσιονομικής κρίσης το τοπίο αλλάζει δραματικά: ως κινητήριος δύναμη των μετακινήσεων προτάσσονται πλέον οι υπηρεσιακές ανάγκες, οι οποίες μάλιστα έχουν αυξηθεί έπειτα από τον περιορισμό των προσλήψεων αλλά και τις αθρόες αποχωρήσεις προσωπικού ένεκα των δυσμενών εργασιακών συνθηκών που έχουν διαμορφωθεί και των ειδικών προβλέψεων περί διαθεσιμότητας, εφεδρείας κ.λπ., για τις οποίες έγινε λόγος μόλις παραπάνω.

Οι υποχρεωτικές μετατάξεις που προβλέπονται από τον Καλλικράτη (ν.3852/2010), έστω κι αν είναι απόλυτα σύμφωνες με τις συνταγματικές επιταγές του άρθρου 102 Σ. περί

¹¹⁶ Βλ. σχετικά και Χλέπας, Ν.Κ., οπ.παρ., σελ.46.

¹¹⁷ Το προηγούμενο θεσμικό πλαίσιο καθοριζόταν από το π.δ. 23/2002.

¹¹⁸ Βλ. σχετικά την αριθμ. 44506/30-8-2004 ΚΥΑ (1385/Β').

άσκησης αρμοδιοτήτων από την τοπική αυτοδιοίκηση, καθώς και η επίσης υποχρεωτική μεταφορά περίπου 5.950 σχολικών καθαριστών/καθαριστριών ΙΔΑΧ μερικής και πλήρους απασχόλησης από το Υπουργείο Παιδείας στους δήμους, δυνάμει των προβλέψεων του ν.3870/2010, συντείνουν στη διαμόρφωση μιας κουλτούρας υποχρεωτικής κινητικότητας¹¹⁹, σε ένα δημόσιο χώρο ο οποίος φαίνεται ότι από εδώ και πέρα θα βρίσκεται διαρκώς σε ροή.

Με τις διατάξεις του άρθρου 5 του ν.4024/2011 εισάγεται η έννοια του «κρατικού υπαλλήλου», ο οποίος δεν θα έχει πλέον καμία εγγύηση ότι θα παραμείνει στην υπηρεσία στην οποία διορίστηκε ή μετατάχθηκε οικειοθελώς, αλλά μπορεί ανά πάσα στιγμή να μετακινείται με fast track διαδικασίες για την κάλυψη υπηρεσιακών αναγκών, κατόπιν εκτίμησής τους από τριμελές Συμβούλιο που συστήνεται γι' αυτό το σκοπό και αποτελείται από ένα Αντιπρόεδρο ή Πρόεδρο Τμήματος του ΑΣΕΠ και δύο Γενικούς Διευθυντές, έναν από το ΥΔΙΜΗΔ και ένα από το ΥΠΟΙΚ. Αν και αυτή η ρύθμιση δεν έχει συνέχεια, ούτε και καταλαμβάνει τους υπαλλήλους των ΟΤΑ, είναι ενδεικτική των προθέσεων της διοίκησης αλλά και της πίεσης των δανειστών μας για κατάργηση των στεγανών και ανακατανομή του προσωπικού, μια επιδίωξη που πολλές φορές μοιάζει να ανάγεται σε αυτοσκοπό.

Με τις ρυθμίσεις της υποπαραγράφου Ζ1 της παραγράφου Ζ του άρθρου πρώτου του ν.4093/2012 παρέχεται η δυνατότητα μετάταξης/μεταφοράς πλεονάζοντος προσωπικού του δημοσίου, των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ, καθώς και των ΝΠΙΔ αυτών, ή για την καλύτερη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού, σε οποιαδήποτε υπηρεσία ή φορέα, υποχρεωτικά, χωρίς αίτηση των υπαλλήλων, κατόπιν απόφασης του τριμελούς συμβουλίου το οποίο είχε προβλεφθεί στο άρθρο 5 του ν.4024/2011. Οι μόνιμοι υπάλληλοι μπορεί να μεταφέρονται και σε ΝΠΙΔ (δυσμενής συνήθως μετακίνηση, αν σκεφτεί κανείς ότι τα ΝΠΙΔ τείνουν να καταργούνται πιο εύκολα από τα πάσης φύσεως ΝΠΔΔ και τους λοιπούς φορείς), ενώ μπορεί να μετατάσσονται/μεταφέρονται σε κατώτερη κατηγορία, μια σαφώς δυσμενής μεταβολή της υπηρεσιακής τους κατάστασης. Σε περίπτωση που οι εργαζόμενοι δεν δεχθούν τις μετατάξεις αυτές, οι μεν μόνιμοι υπόκεινται σε σοβαρές πειθαρχικές κυρώσεις,¹²⁰ οι δε ΙΔΑΧ αλλά και όσοι τελούν σε διαθεσιμότητα απολύονται.

Φτάνουμε λοιπόν σε ένα σημείο όπου όλες οι πόρτες του δημοσίου είναι πλέον ορθάνοιχτες, αλλά πιο ανοιχτή από όλες φαντάζει η πόρτα της εξόδου. Η αναμόρφωση του πλαισίου της κινητικότητας στο δημόσιο, μια πραγματικά αναντίρρητη ανάγκη που είχε

¹¹⁹ Βλ. σχετικά και Χλέπας Ν.Κ., οπ.παρ.

¹²⁰ Συγκεκριμένα, προβλέπεται ότι επιβάλλεται πειθαρχική ποινή τουλάχιστον υποβιβασμού.

διαπιστωθεί από καιρό, μετατρέπεται σε φόβητρο για τους υπαλλήλους τη συγκεκριμένη χρονική περίοδο, ιδίως όταν η κινητικότητα είναι τώρα τόσο άρρηκτα συνδεδεμένη με το θεσμό της διαθεσιμότητας και της εφεδρείας, στους οποίους αναφερθήκαμε παραπάνω. Άλλωστε, όπως θα έγινε κατανοητό, οι διατιθέμενες θέσεις είτε δεν ήταν επιθυμητές είτε, ακόμα χειρότερα, δεν επαρκούσαν για όλους.

«Φωτεινή» εξαίρεση στις υποχρεωτικές μετακινήσεις της εποχής, οι οποίες στη σκέψη των υπαλλήλων ισοδυναμούν με διώξεις, αποτελεί το πρόγραμμα της εθελοντικής αυτοδιοικητικής κινητικότητας που θεσπίζεται με τις διατάξεις του άρθρου 30 του ν.4223/2013. Έχει βέβαια πολλά κοινά εξωτερικά στοιχεία με άλλα αντίστοιχα νομοθετήματα, όπως η θέσπιση μετρήσιμων στόχων (εδώ είναι η μετάταξη 4.000 έως 5.000 εργαζομένων της αυτοδιοίκησης προς άλλους αυτοδιοικητικούς φορείς, με σκοπό να καλυφθούν ιδίως οι ανάγκες των νησιωτικών και ορεινών δήμων, έπειτα και από την «καθίζηση» που έχουν υποστεί οι προσλήψεις) και η θέση σε διαθεσιμότητα για ένα μήνα όσων μετατάσσονται. Φαίνεται όμως ότι η διαθεσιμότητα σε αυτή την περίπτωση είναι καθαρά συμβολικού χαρακτήρα, καθότι είναι εξαιρετικά βραχυχρόνια και έπεται της αίτησης των υπαλλήλων για μετάταξη στις θέσεις που προκηρύσσονται, ενώ τους προφυλάσσει από τον κίνδυνο να βρεθούν ξανά σε αυτή τη θέση στο μέλλον, όπως ρητά προβλέπεται στη διάταξη.

Πάντως, η περιέουσα ατμόσφαιρα ανασφάλειας και το γενικότερο κλίμα καχυποψίας που επικρατεί θα έχουν ως αποτέλεσμα να μην επιτευχθούν οι ποσοτικοί στόχοι που έχουν τεθεί, αλλά να πραγματοποιηθούν περί τις χίλιες μετατάξεις, κι αυτές όχι προς την κατεύθυνση των μικρών νησιωτικών και ορεινών ΟΤΑ, αλλά κυρίως προς τα μεγάλα αστικά κέντρα.

Υποπαράγραφος 1.4 Λύση της εργασιακής σχέσης

Όπως είδαμε, η χώρα μας στο πλαίσιο των μνημονιακών της υποχρεώσεων δεσμεύθηκε έναντι των δανειστών της για την αποχώρηση συγκεκριμένου αριθμού υπαλλήλων. Πέραν των μεγάλων ομάδων εργαζομένων που τίθενται την περίοδο αυτή σε διαθεσιμότητα ή εφεδρεία με σκοπό την απόλυση τουλάχιστον ενός μέρους από αυτούς, από τη διοίκηση επιδιώκεται και η διευκόλυνση της αποχώρησης μεμονωμένων υπαλλήλων, είτε με την αυστηροποίηση του σχετικού θεσμικού πλαισίου είτε με την ενεργοποίηση ήδη υφιστάμενων προβλέψεων που τα προηγούμενα χρόνια η εφαρμογή τους είχε ατονήσει.

Στην πρώτη περίπτωση εντάσσεται σαφώς η αναμόρφωση του πειθαρχικού δικαίου με τις διατάξεις του ν.4057/2012. Στη σχετική συνοδευτική έκθεση αναγνωρίζεται μεν αυτό που ήταν ήδη κοινός τόπος, ότι δηλαδή «ο ισχύων ΥΚ περιλαμβάνει ένα πλήρες σύστημα ρυθμίσεων που διέπει την πειθαρχική ευθύνη των δημόσιων υπαλλήλων», για να προστεθεί όμως αμέσως μετά ότι «παρά ταύτα, κρίνεται επιβεβλημένη η ριζική αναμόρφωση των ρυθμίσεων του ΥΚ που αναφέρονται στο πειθαρχικό δίκαιο, προκειμένου να αντιμετωπισθούν, κατά τρόπο αποτελεσματικό, παθογένειες που έχουν εμφιλοχωρήσει στη λειτουργία του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος», οι οποίες αναλύονται περαιτέρω σε ατιμωρησία, ηθική διάβρωση, διαφθορά κ.ο.κ., χωρίς δηλαδή να γίνεται σε αυτή την περίπτωση καμία επίκληση των μνημονιακών μας υποχρεώσεων αλλά μόνο της ανάγκης προάσπισης της νομιμότητας και του δημοσίου συμφέροντος.

Με το ν.4057/2012 αυστηροποιούνται οι ποινές που επιβάλλονται λόγω τέλεσης πειθαρχικών παραπτωμάτων και διευκολύνεται η θέση σε αργία, δυνητική και αυτοδίκαιη. Για την εκδίκαση των πειθαρχικών υποθέσεων συγκροτούνται διακριτά πειθαρχικά συμβούλια, τα οποία θεωρείται ότι ως εξειδικευμένα στο συγκεκριμένο αντικείμενο θα εξετάζουν ταχύτερα τις υποθέσεις, αλλά θα είναι και πιο αμερόληπτα, καθώς δεν θα περιλαμβάνουν στη σύνθεσή τους εκπροσώπους των εργαζομένων, εν αντιθέσει με τα υπηρεσιακά συμβούλια που εξέταζαν τις πειθαρχικές υποθέσεις μέχρι τότε.

Με το άρθρο πέμπτο του ν.4057/2012 οι πειθαρχικές προβλέψεις του ΥΚ, όπως τροποποιούνται με το νόμο αυτό, επεκτείνονται και στο μόνιμο και ΙΔΑΧ προσωπικό των ΟΤΑ, καταργώντας έτσι τις σχετικές προβλέψεις του ΚΚΔΚΥ και εισάγοντας κοινό πειθαρχικό δίκαιο για όλους τους τακτικούς υπαλλήλους του δημόσιου τομέα. Είναι μία ακόμα κίνηση κατά του κατακερματισμού της δημόσιας διοίκησης, προς την κατεύθυνση ωστόσο του συγκεντρωτισμού και του κεντρικού ελέγχου. Αυτό καθίσταται πιο εμφανές με την υπαγωγή του δευτεροβάθμιου πειθαρχικού συμβουλίου των ΟΤΑ α' βαθμού, ως τρίτου τμήματος, στο δευτεροβάθμιο πειθαρχικό συμβούλιο του δημοσίου¹²¹.

Στη συνέχεια, με τις ρυθμίσεις της υποπαραγράφου Ζ3 της παρ.Ζ του άρθρου πρώτου του ν.4093/2012, αναφορικά με τη θέση σε αργία στο πλαίσιο της πειθαρχικής και ποινικής διαδικασίας, προωθείται η περαιτέρω επίσπευση και αυστηροποίηση των

¹²¹ Παρ.3 άρθρου πέμπτου ν.4057/2012.

πειθαρχικών διαδικασιών που εκκρεμούν για καιρό, ενώ ορίζεται ρητά ότι οι διατάξεις για την αργία εφαρμόζονται και στις εκκρεμείς πειθαρχικές διαδικασίες¹²².

Τέλος, με τις διατάξεις του ν.4152/2013, ανατίθεται στο Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ) η παρακολούθηση των πειθαρχικών διαδικασιών στους φορείς αρμοδιότητάς του, στους οποίους συγκαταλέγονται οι ΟΤΑ και τα ΝΠΙΔ αυτών¹²³. Είναι εμφανής η επιδίωξη επιτήρησης των πειθαρχικών οργάνων ώστε να επιδείξουν τον δέοντα ζήλο στο έργο τους – στο ίδιο πνεύμα κινείται άλλωστε και η πρόβλεψη περί ενημέρωσης ανά τρίμηνο του Β΄ βαθμίου πειθαρχικού από τα πρωτοβάθμια για την πορεία των υποθέσεών τους.

Από την άλλη πλευρά, το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης με σειρά εγκυκλίων του¹²⁴ καλεί τους προϊστάμενους διοικητικού/προσωπικού όλων των δημόσιων υπηρεσιών, των ΟΤΑ συμπεριλαμβανομένων, να προβούν υποχρεωτικώς σε έλεγχο νομιμότητας των πτυχίων, των πιστοποιητικών και κάθε άλλου στοιχείου που περιλαμβάνεται στο προσωπικό μητρώο (ατομικός φάκελος) των υπαλλήλων τους, κατ' επίκληση της γενικής αρχής της νομιμότητας και της υποχρέωσης της διοίκησης να ανακαλεί κάθε παράνομη πράξη της, η οποία εν προκειμένω βασίζεται σε παραποιημένα στοιχεία που έχουν κατατεθεί από τον υπάλληλο. Ο εντοπισμός τέτοιων στοιχείων μπορεί να οδηγήσει, κατά περίπτωση, στην απόλυση¹²⁵ ή την πειθαρχική δίωξη του υπαλλήλου. Και σε αυτή την περίπτωση, οι φορείς οφείλουν να ενημερώνουν την ηλεκτρονική πλατφόρμα του ΣΕΕΔΔ για τα ευρήματα και τις ενέργειές τους.

¹²² Σύμφωνα με την αριθμ.9/2014 Γνωμοδότηση του ΝΣΚ, η οποία γίνεται αποδεκτή από τη διοίκηση, υπάλληλος ο οποίος εμπίπτει σε μία από τις περιπτώσεις της παρ.1 του άρθρου 103 του ΥΚ, όπως ισχύει, τίθεται αυτοδικαίως σε αργία, εφόσον η πειθαρχική ή ποινική του υπόθεση είναι κατά το χρόνο δημοσίευσης του ν.4093/2012 εκκρεμής, ασχέτως αν τα πειθαρχικά παραπτώματα τελέστηκαν πριν ή μετά την ισχύ του ν.4057/2012. Βλ. σχετικά και την αριθμ. πρωτ. ΔΙΔΑΔ/Φ.69/56/οικ.15848/25-6-2014 εγκύκλιο του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

¹²³ Ωστόσο, τα ΝΠΙΔ των ΟΤΑ δεν εφαρμόζουν τις πειθαρχικές προβλέψεις του δημοσίου και των ΟΤΑ, αλλά τα οριζόμενα στους οικείους ΟΕΥ ή Κανονισμούς Προσωπικού και την εργατική νομοθεσία.

¹²⁴ Συγκεκριμένα, με τις αριθμ. ΔΙΔΑΔ/Φ.34/35/οικ.14888/24-5-2013, ΔΙΔΑΔ/Φ.34/42/οικ.33906/16-12-2013, ΔΙΔΑΔ/Φ.34/45/2843/20-3-2014 και ΔΙΔΑΔ/Φ.34/47/οικ.18161/18-7-2014. Εν συνεχεία η υποχρέωση ελέγχου των δικαιολογητικών και οι συνέπειες σε περίπτωση εύρεσης πλαστών στοιχείων θα προβλεφθεί ρητώς στις διατάξεις του άρθρου 28 του ν.4305/2014.

¹²⁵ Ειδικότερα, στην αριθμ. ΔΙΔΑΔ/Φ.34/45/2843/20-3-2014 εγκύκλιο αναφέρεται ότι για τους μεν μόνιμους υπαλλήλους τυγχάνουν εφαρμογής οι διατάξεις της παρ.2 του άρθρου 20 του ΥΚ και οι αντίστοιχες του άρθρου 27 παρ.2 του ΚΚΔΚΥ (επομένως θα μπορούσε να τεθεί και θέμα επιστροφής καταβληθεισών αποδοχών, αν και στην εγκύκλιο δεν γίνεται λόγος για κάτι τέτοιο), για τους δε ΙΔΑΧ ισχύουν οι διατάξεις του π.δ.410/1988 ή του ΚΚΔΚΥ περί καταγγελίας της σύμβασης εργασίας.

Δυσανάλογα λίγα θα είναι πάντως τα ευρήματα σε σχέση με όλη αυτή την κινητοποίηση του δημόσιου τομέα, τουλάχιστον όπως προκύπτει από την απάντηση του Αν. Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης στην αριθμ.908/25-6-2016 σχετική Επίκαιρη Ερώτηση, όπου αναφέρεται ότι από το 2013 και μέχρι το πρώτο τετράμηνο του 2016 απολύθηκαν στο σύνολο του δημόσιου συνεπεία πλαστών πιστοποιητικών 493 άτομα, ποσοστό που αντιστοιχεί στο 0,08 % του ανθρώπινου δυναμικού.

Θα πρέπει να σημειωθεί σε αυτό το σημείο ότι ο υποχρεωτικός επανέλεγχος των στοιχείων των υπαλλήλων που ενεργοποιείται με τις εγκυκλίους του ΥΔΙΜΗΔ εισάγεται επ' αφορμή «της αξιολόγησης των δομών και φορέων του δημοσίου και της επικείμενης αξιολόγησης του προσωπικού¹²⁶». Έχουν προηγηθεί οι ρυθμίσεις της παρ.4 του άρθρου 35 του ν.4024/2011, με τις οποίες προβλέπεται διαδικασία αξιολόγησης των οργανικών δομών και του προσωπικού του δημόσιου και ευρύτερου δημόσιου τομέα, η οποία έχει ως πιθανή εκροή, μεταξύ άλλων, και την κατάργηση οργανικών θέσεων που πλεονάζουν. Έτσι, όταν τίθενται σε ισχύ οι διατάξεις του Κεφαλαίου Γ' του ν.4250/2014, με τις οποίες εισάγεται συγκριτική αξιολόγηση¹²⁷ των υπαλλήλων του δημοσίου και των ΟΤΑ, οι αντιδράσεις των υπαλλήλων είναι έντονες και εκφράζονται με τη μορφή της αποχής από την αξιολόγηση, παρά τις διευκρινίσεις υπό μορφή εγκυκλίων, ακόμα και διατάξεων¹²⁸ ότι η συγκεκριμένη διαδικασία αξιολόγησης είναι μεταβατική και δεν επιφέρει επιπτώσεις στην κινητικότητα των υπαλλήλων για το έτος 2014. Το ότι με τις σχετικές εγκυκλίους ζητούνται στατιστικά στοιχεία από το ΥΔΙΜΗΔ ως προς τις ενέργειες στις οποίες έχουν προβεί οι φορείς για τη διενέργεια της αξιολόγησης προφανώς δεν δρα καθυστερητικά, και η διαδικασία δεν πρόκειται στην πραγματικότητα να εφαρμοστεί ποτέ.

ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ 2: ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ ΙΔΟΧ ΚΑΙ ΣΥΜΒΑΣΙΟΥΧΟΙ ΜΙΣΘΩΣΗΣ ΕΡΓΟΥ

¹²⁶ Βλ. την αριθμ. ΔΙΔΑΔ/Φ.34/35/οικ.14888/24-5-2013.

¹²⁷ Συγκεκριμένα, από τις διατάξεις του άρθρου 20 του ν.4250/2014 προβλέπεται ότι σε επίπεδο οργανικής μονάδας και επί δεκαβάθμιας κλίμακας αξιολόγησης, με 9-10 βαθμολογείται έως το 25 % των υπαλλήλων, 7-8 έως το 60 % των υπαλλήλων και 1-6 έως το 15 % των υπαλλήλων. Η σχετική αιτιολογική έκθεση είναι, κατά το πνεύμα της εποχής, καταγγελτικού χαρακτήρα, δεν διευκρινίζει όμως εάν αυτά τα ποσοστά έχουν προκύψει κατόπιν κάποιας εμπειριστατωμένης μελέτης (προφανώς όχι).

¹²⁸ Βλ. άρθρο 250 ν.4281/2014, όπου προβλέπεται ότι τα μέτρα βελτίωσης της απόδοσης των υπαλλήλων που βαθμολογούνται από 1-6 συνίστανται ενδεικτικά στην επιμόρφωση, την εκούσια μετακίνηση, την ανάπτυξη δεξιοτήτων ή τη βελτίωση συγκεκριμένων χαρακτηριστικών.

Με τις διαδικασίες πρόσληψης τακτικού προσωπικού σε τέλμα και τις αποχωρήσεις των υπηρετούντων υπαλλήλων στην ημερήσια διάταξη, οι φορείς της αυτοδιοίκησης στρέφονται στο έκτακτο προσωπικό και τις συμβάσεις μίσθωσης έργου για την κάλυψη των αναγκών τους.

Όμως και σε αυτό το πεδίο έχουν επέλθει σημαντικές αλλαγές που παρεμποδίζουν τη στελέχωσή τους. Όπως στην περίπτωση του μόνιμου προσωπικού, η αρχή γίνεται και εδώ με το ν.3812/2009, ο οποίος θέτει αυστηρότερα κριτήρια ως προς την έγκριση και υλοποίηση των πάσης φύσεως συμβάσεων. Για τις μεν συμβάσεις ορισμένου χρόνου που χαρακτηρίζονται από εποχικότητα (π.χ. ναυαγοσώστες, εποχικοί πυροσβέστες, εργαζόμενοι σε χιονοδρομικά κέντρα κ.ο.κ.) με τις διατάξεις του άρθρου 9 παρ.8 του ν.3812/2009, πέραν της αποστολής των λοιπών απαιτούμενων δικαιολογητικών, εισάγεται η υποχρέωση υποβολής αιτήματος παροχής γνωμοδότησης προς το ΑΣΕΠ ότι οι εν λόγω συμβάσεις είναι πράγματι εποχικού χαρακτήρα, προκειμένου να εκδοθεί σχετική περί τούτου υπουργική απόφαση από τον (τότε) Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

Όσον αφορά, δε, τις συμβάσεις μίσθωσης έργου, οι οποίες ως τότε αποτελούσαν την κερκόπορτα εισόδου στο δημόσιο άνευ κριτηρίων, με τις διατάξεις του άρθρου 10 θεσπίζεται η υλοποίησή τους βάσει κριτηρίων του ΑΣΕΠ, ενώ η χορήγηση έγκρισης από την Επιτροπή της ΠΥΣ 33/2006 προϋποθέτει βεβαίωση από το ΑΣΕΠ ότι οι συμβάσεις είναι γνήσιες και δεν υποκρύπτουν εξαρτημένη εργασία. Επιπροσθέτως, δεν εγκρίνονται σε καμία περίπτωση συμβάσεις έργου σχετικές με διοικητικές ειδικότητες, καθώς και εκείνες ειδικοτήτων αντίστοιχων με κλάδους και ειδικότητες θέσεων τακτικού προσωπικού, κενών ή καλυμμένων, που απεικονίζονται στον ΟΕΥ των φορέων.

Με τις μεταβατικές διατάξεις του άρθρου 14 εξαιρούνται από τη ρύθμιση αυτή οι ΟΤΑ για το έτος 2011, λόγω της επικείμενης αναδιάρθρωσής τους στο πλαίσιο του «Καλλικράτη», ώστε να μπορούν να στελεχωθούν στοιχειωδώς κατά το κρίσιμο αυτό χρονικό διάστημα. Ο νομοθέτης θεωρεί προφανώς ότι στη συνέχεια οι ΟΤΑ, όπως και οι λοιποί φορείς, θα μπορούν να προσλάβουν τακτικό προσωπικό, ώστε να εκλείψουν καταχρηστικά φαινόμενα κάλυψης πάγιων και διαρκών αναγκών με συμβασιούχους. Καθώς όμως αυτό δεν συμβαίνει, όπως είδαμε παραπάνω, με τις ρυθμίσεις αυτές ουσιαστικά τίθενται εμπόδια στις εναλλακτικές οδούς στελέχωσης¹²⁹.

¹²⁹ Το ζήτημα αντιμετωπίζεται με τις διατάξεις του άρθρου 2 παρ.1 της από 31-12-2012 ΠΝΠ (κύρωση με το άρθρο πρώτο του ν.4147/2013), όπου προβλέπεται ότι οι ΟΤΑ εξαιρούνται της ρύθμισης «για όσο χρόνο ισχύει ο περιορισμός των ετήσιων προσλήψεων και διορισμών του μόνιμου προσωπικού

Οι περιορισμοί που επιβάλλονται αμέσως μετά είναι ποσοτικού χαρακτήρα. Με τις διατάξεις του άρθρου 11 παρ.7 του ν.3833/2010 οι εγκρίσεις πρόσληψης προσωπικού ΙΔΟΧ για το έτος 2010 περιορίζονται κατά τριάντα τοις εκατό σε σχέση με τις αντίστοιχες εγκρίσεις του 2009, ενώ με τις ρυθμίσεις του άρθρου 3 παρ.4δ του ν.3899/2010 και του άρθρου 37 παρ.3 του ν.3986/2011¹³⁰ θα προστεθούν στον περιορισμό και οι συμβάσεις μίσθωσης έργου, ενώ για τα επόμενα έτη οι ποσοστιαίοι περιορισμοί θα διαμορφωθούν σε -50 % για το 2011 σε σχέση με το 2010 και για τα έτη 2012-2015 -10 % ανά έτος, σε σχέση με το αμέσως προηγούμενο.

Ο περιορισμός του προσωπικού του δημόσιου τομέα επιχειρείται να αντισταθμιστεί με τη δυνατότητα ανάληψης άσκησης αρμοδιοτήτων της κεντρικής διοίκησης και της αυτοδιοίκησης από ιδιώτες. Σε αυτή την κατεύθυνση κινείται σαφώς η ρύθμιση του άρθρου 61 του ν.3979/2011, περί ανάθεσης της αποκομιδής των απορριμμάτων σε ιδιωτικές εταιρείες.

Από τους περιορισμούς θα εξαιρεθούν μόνο οι εγκρίσεις ΙΔΟΧ και συμβάσεων μίσθωσης έργου στο πλαίσιο υλοποίησης συγχρηματοδοτούμενων ευρωπαϊκών προγραμμάτων¹³¹, κατά το σκέλος που η μισθοδοσία των εν λόγω συμβασιούχων δεν επιβαρύνει τον κρατικό προϋπολογισμό¹³², καθώς οι περιορισμοί στην απασχόληση των συμβασιούχων αυτών ενείχαν τον κίνδυνο απώλειας κοινοτικών πόρων αλλά και της υποβάθμισης των παρεχόμενων κοινωνικών υπηρεσιών από την αυτοδιοίκηση προς τους πολίτες, οι οποίες ως γνωστόν, καλώς ή κακώς, προσφέρονται σε μεγάλο βαθμό μέσα από τέτοια συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα και όχι από πάγιες δομές.

Άλλωστε, και ο «Καλλικράτης» αναγνωρίζει διά των σχετικών διατάξεών του ότι οι συμβασιούχοι είναι πολλοί και πολύ χρήσιμοι για να αγνοηθούν τη δεδομένη χρονική περίοδο. Είναι η πρώτη φορά που σε νομοθέτημα σχετικό με το προσωπικό της αυτοδιοίκησης προβλέπεται και η μεταφορά συμβασιούχων, εκτός από τους τακτικούς υπαλλήλους, σε περίπτωση κατάργησης, συγχώνευσης κ.λπ. φορέων¹³³. Από την άλλη πλευρά, στο πνεύμα της εποχής, με τις διατάξεις του άρθρου 282 παρ.8 του «Καλλικράτη»

και του προσωπικού με σχέση ΙΔΑΧ στους φορείς της παρ.1 του άρθρου 14 του ν.2190/1994, όπως τροποποιήθηκε με την παρ.1 του άρθρου 1 του ν.3812/2009».

¹³⁰ Οι διαδοχικές τροποποιήσεις του άρθρου 11 του ν.3833/2010 είναι ενδεικτικές του κλίματος που επικρατούσε εκείνη την περίοδο.

¹³¹ Άρθρο 37 παρ.3 ν.3986/2011.

¹³² Αυτό πρακτικά σήμαινε ότι, εάν π.χ. το ποσοστό της εθνικής χρηματοδότησης ανερχόταν σε 25 % επί της συνολικής δαπάνης (δηλαδή το εν τέταρτο), για κάθε τέσσερις προσλαμβανόμενους θα δεσμευόταν μία θέση από το μέγιστο αριθμό, εάν ανερχόταν σε 10 % θα δεσμευόταν μία θέση ανά δέκα προσλήψεις κ.ο.κ.

¹³³ Βλ. ενδεικτικά άρθρα 102, 103, 104, 108, 198 ν.3852/2010.

αναστέλλονται οι πάσης φύσεως προσλήψεις προσωπικού στις δημοτικές επιχειρήσεις με ειδικό σκοπό τη λειτουργία ραδιοφωνικού ή τηλεοπτικού σταθμού, ενώ επιτρέπεται μόνο η απασχόληση συμβασιούχων μίσθωσης έργου, αριθμού όχι μεγαλύτερου από όσους απασχολούνταν μέχρι την πρωτοχρονιά του 2010 (!).

Καθώς, όπως προαναφέρθηκε, οι οριζόντιοι περιορισμοί αφορούν τις εγκρίσεις που χορηγούνται για την υλοποίηση συμβάσεων, το ΥΔΙΜΗΔ με τις διατάξεις του άρθρου ένατου παρ.20α του ν.4057/2012 εντάσσει όλες τις περιπτώσεις προσλήψεων ΙΔΟΧ στην υποχρέωση έγκρισης της Επιτροπής της ΠΥΣ 33/2006 (συμπεριλαμβανομένων των ΝΠΙΔ των ΟΤΑ, οι οποίες ως τότε υλοποιούνταν κατόπιν έγκρισης του οικείου Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης, στο πλαίσιο της απλούστευσης των διαδικασιών), προκειμένου να υπάρχει κεντρικός έλεγχος ως προς τον πραγματικό αριθμό των συμβασιούχων που απασχολούνται στο δημόσιο τομέα.

Ωστόσο, αμέσως μετά το ΥΠΕΣ, με τις ρυθμίσεις του άρθρου 12 του ν.4071/2012 φροντίζει να εξαιρέσει από την έγκριση της Επιτροπής όλες εκείνες τις περιπτώσεις που είχε ήδη εξαιρέσει με τις διατάξεις του ΚΚΔΚΥ, ήτοι το προσωπικό ΙΔΟΧ ανταποδοτικού χαρακτήρα¹³⁴, το προσωπικό για την εκτέλεση έργων με αυτεπιστασία¹³⁵, τους υδρονομείς άρδευσης, το εργατοτεχνικό προσωπικό έως πέντε ημερομισθίων το μήνα¹³⁶ και το προσωπικό με δίμηνες συμβάσεις, ενώ εισάγει και μια νέα εξαίρεση, το προσωπικό ΙΔΟΧ και τους συμβασιούχους έργου που αμείβονται αποκλειστικά με αντίτιμο υπό τη μορφή διδάκτρων¹³⁷ (αναφέρεται σε συμβασιούχους που εργάζονται σε δημοτικά ωδεία, γυμναστήρια κ.ο.κ.). Βλέπουμε ότι κριτήριο για την εξαίρεση των συγκεκριμένων συμβάσεων από την έγκριση της ΠΥΣ 33/2006 και ως εκ τούτου από τους ποσοστιαίους περιορισμούς είναι κατά κύριο λόγο η προέλευση των πιστώσεων (ανταποδοτικά, αντίτιμα,

¹³⁴ Αντί για την έγκριση της Επιτροπής της ΠΥΣ, το προσωπικό αυτό προβλέπεται να προσλαμβάνεται κατόπιν της έκδοσης ΚΥΑ των Υπουργών ΥΔΙΜΗΔ, ΥΠΕΣ και ΥΠΟΙΚ.

¹³⁵ Έχει προηγηθεί η πρόβλεψη του άρθρου 40 παρ.6 του ν.4024/2011, με την οποία επιχειρήθηκε η αυτεπιστασία να ενταχθεί σε πανελλαδικό πρόγραμμα υπό την αιγίδα του ΑΣΕΠ και του ΟΑΕΔ, με την προοπτική άντλησης πόρων από το πρόγραμμα «ΑΚΣΙΑ». Πόροι δεν βρέθηκαν και οι προσλήψεις έκτακτου προσωπικού αυτεπιστασίας ατόνησαν.

¹³⁶ Μάλιστα, ενώ ως τότε το προσωπικό αυτό προσλαμβάνονταν μόνο σε μικρούς πληθυσμιακά ΟΤΑ, με τις διατάξεις του άρθρου 12 παρ.2 αίρεται το πληθυσμιακό κριτήριο.

¹³⁷ Αρχικά η εξαίρεση αυτή αφορά μόνο τους ΟΤΑ. Καθώς όμως, όπως αναφέρθηκε, οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ μπορεί να υλοποιούνται και από τα ΝΠΙΔ αυτών (π.χ. ένα δημοτικό ωδείο μπορεί να λειτουργεί στο πλαίσιο κοινωφελούς επιχείρησης), με τις διατάξεις του άρθρου 10 του ν.4257/2014 θα ενταχθούν και τα ΝΠΙΔ των ΟΤΑ στην ευμενή αυτή ρύθμιση. Και σε αυτή την περίπτωση η έγκριση δίδεται με την έκδοση σχετικής ΚΥΑ. Μάλιστα, την «καλή» πρακτική της θέσπισης κατά παρέκκλιση διαδικασιών έγκρισης συμβάσεων με βάση την προέλευση των πιστώσεων θα υιοθετήσει, κατόπιν συνεννόησης με το ΥΠΕΣ, και το Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού, για την υλοποίηση του προγράμματος «Άθληση για Όλους» (βλ. άρθρο 29 ν.4151/2013).

υδρονομείς άρδευσης, προσωπικό αυτεπιστασίας υπό προϋποθέσεις), ώστε να μην προκύψει επιβάρυνση των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων και του Κρατικού Προϋπολογισμού, αλλά και η εξαιρετικά μικρή διάρκεια κάποιων συμβάσεων που καθιστά παράλογη την υπαγωγή τους στην υποχρέωση της χρονοβόρας διαδικασίας έγκρισης (δίμηνες συμβάσεις, πέντε ημερομίσθια).

Το 2012 αποτελεί επίσης τη χρονιά κατά την οποία, ως απόρροια της κρίσης την οποία διέρχεται η χώρα, πραγματοποιούνται δύο εθνικές εκλογικές αναμετρήσεις. Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 28 του ν.2190/1994, κατά την προεκλογική περίοδο απαγορεύονται οι προσλήψεις και πάσης φύσεως υπηρεσιακές μεταβολές στο δημόσιο και τους ΟΤΑ, ώστε να αποφευχθούν φαινόμενα προεκλογικών συναλλαγών. Κατ' εξαίρεση, οι διαδικασίες μπορούν να συνεχιστούν μόνο κατόπιν ειδικής άδειας που χορηγείται από την Επιτροπή του ΣτΕ που προβλέπεται από τις διατάξεις της παρ.4 του άρθρου 28.

Καθώς η προεκλογική περίοδος συμπίπτει με την έναρξη του θέρους, περίοδο κατά την οποία παραδοσιακά αυξάνονται οι ανάγκες στελέχωσης των ΟΤΑ, το ΥΠΕΣ με εισήγηση του στην Επιτροπή του ΣτΕ εκ μέρους της αυτοδιοίκησης επιτυγχάνει την εξαίρεση 4703 συμβάσεων ανταποδοτικού χαρακτήρα (ιδίως καθαριότητα), 5000 δίμηνων συμβάσεων για ναυαγοσώστες¹³⁸, πυροπροστασία κ.λπ., 500 υδρονομικών άρδευσης και 700 συμβασιούχων για τις δημοτικές θερινές κατασκηνώσεις.

Προς το τέλος του έτους, η θέση σε ισχύ του β' μνημονίου οδηγεί στους νέους περιορισμούς του ν.4093/2012¹³⁹. Με τις διατάξεις της υποπαραγράφου Ζ5, αρμοδιότητας ΥΔΙΜΗΔ, παρατείνεται η υποχρέωση μείωσης των εγκρίσεων των συμβάσεων κατά 10 % για

¹³⁸ Βάσει του τότε ισχύοντος π.δ.23/2000, η περίοδος υποχρεωτικής παροχής ναυαγοσωστικών υπηρεσιών αφορούσε τους μήνες Ιούνιο, Ιούλιο και Αύγουστο, καλύπτοντας χρονικό διάστημα τριών και όχι δύο μηνών. Εδώ διασφαλίζεται το μίνιμουμ των παρεχόμενων υπηρεσιών, λαμβάνοντας μάλιστα υπόψη ότι δεν υπάρχει περιθώριο δέσμευσης θέσεων από το μέγιστο επιτρεπόμενο αριθμό συμβάσεων που χορηγούνται κατόπιν έγκρισης της Επιτροπής της ΠΥΣ 33/2006 όπως ισχύει. Η ίδια καταχρηστική πρακτική απασχόλησης συμβασιούχων με δίμηνες συμβάσεις για ανάγκες μεγαλύτερης χρονικής διάρκειας θα ακολουθηθεί και την επόμενη χρονιά, και πάλι ελλείψει διαθέσιμων θέσεων, και παρά τη σειρά εκθέσεων που έχει εκδώσει το ΑΣΕΠ κατά καιρούς γι' αυτό το ζήτημα. Μάλιστα, με το Α.Π. οικ.30542/29-7-2013 έγγραφό του που κοινοποιεί στο ΑΣΕΠ, το ΥΔΙΜΗΔ, το Ελεγκτικό Συνέδριο και την ΚΕΔΕ, το ΥΠΕΣ παροτρύνει τους ΟΤΑ να προχωρήσουν, άμα τη λήξει των δίμηνων συμβάσεων, σε νέες δίμηνες συμβάσεις, αυτή τη φορά με άλλους ναυαγοσώστες, ώστε να τηρηθούν οι περιορισμοί του άρθρου 5 του π.δ. 164/2004 (υποχρεωτικό κενό τριών μηνών μεταξύ δύο συμβάσεων ΙΔΟΧ του ίδιου εργαζόμενου στον ίδιο εργοδότη).

¹³⁹ Πέραν των ήδη γνωστών περιορισμών του ν.4093/2012 για το τακτικό προσωπικό, καθώς και αυτών στους οποίους θα αναφερθούμε σε αυτή την παράγραφο, ο ν.4093/2012 εισάγει και έμμεσους περιορισμούς στις προσλήψεις με τη δημιουργία θεσμών όπως το Παρατηρητήριο των ΟΤΑ που συστήνεται στη Διεύθυνση Οικονομικών Τ.Α. του ΥΠΕΣ (υποπαρ.ΣΤ3), για την παρακολούθηση της οικονομικής πορείας των ΟΤΑ και την επιβολή κυρώσεων σε όσους δεν συμμορφώνονται, στις οποίες περιλαμβάνεται η απαγόρευση προσλήψεων αλλά και η επιβολή υποχρεωτικών μετατάξεων προς άλλους φορείς (τροποπ. άρθρο 4 παρ.6 ν.4111/2013).

ένα ακόμα έτος, μέχρι τις 31-12-2016, ενώ με τις διατάξεις της υποπαραγράφου ΣΤ1, αρμοδιότητας ΥΠΕΣ, μειώνονται οι θέσεις ειδικών συμβούλων, επιστημονικών συνεργατών και ειδικών συνεργατών στους ΟΤΑ α' και β' βαθμού, και καταργούνται εντελώς οι θέσεις ιδιαίτερων γραμματέων Δημάρχων και οι θέσεις ΙΔΟΧ δημοσιογράφων στις Περιφέρειες, που είχαν συσταθεί με τις διατάξεις του άρθρου 243 παρ.3 του Προγράμματος «Καλλικράτης¹⁴⁰».

Όλοι αυτοί οι περιορισμοί έχουν δραματικές επιπτώσεις στη στελέχωση των ΟΤΑ, ιδίως κατά το σκέλος που αφορά τις προσλήψεις συμβασιούχων που αμείβονται από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους. Ο μέγιστος επιτρεπόμενος αριθμός εγκρίσεων που είχε καθοριστεί με την ΠΥΣ 6/2009, πέφτει από 14.640 άτομα το 2009 σε μόλις 933 το 2016, για το σύνολο των ΟΤΑ α' και β' βαθμού της χώρας. Βέβαια, όπως προαναφέρθηκε, έχουν εξαιρεθεί από αυτόν οι συμβάσεις ανταποδοτικού χαρακτήρα, οι οποίες, σε συνδυασμό με την αδυναμία πρόσληψης τακτικού προσωπικού τη συγκεκριμένη περίοδο, θα κυμανθούν σε υψηλά επίπεδα (6.000-7.000 άτομα ετησίως, συμπεριλαμβανομένων των συμβασιούχων των ΔΕΥΑ και των ΦΟΔΣΑ, που επίσης εισπράττουν ανταποδοτικά έσοδα¹⁴¹). Αντίστοιχα, οι εγκρίσεις που χορηγούνται με απόφαση του ΥΠΕΣ για την πρόσληψη προσωπικού επί αντιτίμω θα ανέρχονται σταθερά σε αριθμούς άνω των 3000¹⁴² ατόμων για τους ΟΤΑ και τις επιχειρήσεις τους.

Επιπλέον, στο πλαίσιο της τήρησης της νομοθεσίας για την υγιεινή και ασφάλεια στους εργασιακούς χώρους¹⁴³, και επειδή ο μέγιστος επιτρεπόμενος αριθμός εγκρίσεων συμβάσεων βαίνει διαρκώς μειούμενος, με τις διατάξεις του άρθρου 27 του ν.4304/2013 παρέχεται η δυνατότητα στους ΟΤΑ να καλύπτουν τις ανάγκες τους σε ιατρούς εργασίας και τεχνικούς ασφαλείας¹⁴⁴ με την ανάθεση παροχής υπηρεσιών σε Εξωτερικές Υπηρεσίες

¹⁴⁰ Μάλιστα, είναι τέτοια η «ζέση» της κεντρικής διοίκησης να απαλλαγεί από το βάρος της μισθοδοσίας των συγκεκριμένων εργαζομένων, ώστε προβλέπεται ρητά ότι τυχόν πλεονάζουσες συμβάσεις εργασίας λύονται αυτοδικαίως από 1-1-2013, αζημίως για το ελληνικό δημόσιο. Άλλωστε, βάσει της κείμενης νομοθεσίας, εν αντιθέσει με τις λοιπές κατηγορίες προσωπικού, δεν απαιτείται ιδιαίτερη αιτιολογία για την καταγγελία της σύμβασης των μετακλητών υπαλλήλων, προφανώς και όσων προσομοιάζουν σε αυτούς, όπως στην προκειμένη περίπτωση. Πάντως και οι μετακλητοί υπάλληλοι διατηρούν το δικαίωμα, υπό προϋποθέσεις, προσφυγής στα αρμόδια δικαστήρια. Βλ. σχετικά και Σπηλιωτόπουλος, Ε., οπ.παρ., σελ. 125 κ.εξ.

¹⁴¹ Πηγή: ΥΠΕΣ.

¹⁴² Ομοίως.

¹⁴³ Ν.3850/2010 όπως ισχύει.

¹⁴⁴ Οι ΟΤΑ έχουν παγίως τη δυνατότητα είτε να απασχολήσουν συμβασιούχους μίσθωσης έργου για το σκοπό αυτό είτε να αναθέσουν τα συγκεκριμένα καθήκοντα σε ήδη υπηρετούν προσωπικό τους. Ωστόσο, ελάχιστοι ιατροί εργασίας απασχολούνται με μόνιμη σχέση στους ΟΤΑ, ενώ οι μηχανικοί, στους οποίους ανατίθενται συνήθως τα καθήκοντα του τεχνικού ασφαλείας, είναι ιδιαίτερα επιβαρυνμένοι από την ανάθεση πρόσθετων αρμοδιοτήτων (πολεοδομία κ.λπ.) στην πρωτοβάθμια

Προστασίας και Πρόληψης (γνωστές ως ΕΞΥΠΠ), ιδιωτικές δηλαδή εταιρείες που δραστηριοποιούνται στον τομέα αυτόν.

Περιττό να ειπωθεί, βέβαια, ότι όλες αυτές οι εξαιρέσεις και ειδικές διαδικασίες που θεσπίζονται χάριν της εξυπηρέτησης των στοιχειωδών αναγκών των φορέων δημιουργούν ένα δαιδαλώδες σκηνικό το οποίο δοκιμάζει τα αντανακλαστικά των υπηρεσιών και αποτελεί μνημείο κακονομίας και προαγωγής της γραφειοκρατίας.

ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ 3: ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΕΣΩΤΕΡΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ

Υποπαράγραφος 3.1 Κατάρτιση Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας ΟΤΑ α΄ βαθμού

Όπως προαναφέρθηκε, η έναρξη της δημοσιονομικής κρίσης συμπίπτει χρονικά με την επεξεργασία και τη δημοσίευση του προγράμματος «Καλλικράτης». Το γεγονός αυτό δίδει μιας πρώτης τάξεως ευκαιρία στην κεντρική διοίκηση να επιχειρήσει να δομήσει τους νέους φορείς που προκύπτουν από το ν.3852/2010 κατά τέτοιο τρόπο ώστε αφενός να φέρουν σε πέρας τη φιλόδοξη αποστολή τους, όπως διαγράφεται μέσα από τις προβλέψεις του νόμου, αφετέρου να είναι αποδοτικοί με όρους σύγχρονου management, καθώς τα περιθώρια για διασφάλιση ανθρώπινων και υλικών πόρων είναι πολύ στενά.

Στην περίπτωση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, αυτό επιδιώκεται με την κατάρτιση πρότυπων Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας για τους δήμους. Το έργο ανατίθεται στην Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ Α.Ε.), η οποία εκπονεί δέκα πρότυπα σχέδια ΟΕΥ δήμων με βάση κριτήρια όπως ο πληθυσμός, η έκταση, τα οικονομικά μεγέθη, η νησιωτικότητα, η ορεινότητα, ο βαθμός αστικοποίησης κ.λπ., φροντίζοντας βέβαια να συμπεριλάβει όλες εκείνες τις οργανικές μονάδες που αντιστοιχούν στις αρμοδιότητες που ανατίθενται στην πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση, κυρίως, δε, τις υπηρεσιακές μονάδες που προβλέπονται στο άρθρο 97 του «Καλλικράτη»¹⁴⁵.

Οι πρότυποι ΟΕΥ (οι οποίοι, σημειωτέον, αφορούν και τους δήμους που δεν προέρχονται από συνένωση, αφού και σε αυτούς μεταφέρονται αρμοδιότητες και

αυτοδιοίκηση, ιδίως στην περίπτωση των μεγάλων δήμων που υποστηρίζουν, ακόμα και σήμερα, διοικητικά τους μικρότερους.

¹⁴⁵ Στο άρθρο 97 του ν.3852/2010 προβλέπεται ότι οι δήμοι οφείλουν στο πλαίσιο κατάρτισης των ΟΕΥ τους μέχρι 31-12-2012 να συμπεριλάβουν και υπηρεσιακές μονάδες με τα ακόλουθα αντικείμενα: α) προγραμματισμού και ανάπτυξης, β) οικονομική υπηρεσία, γ) τεχνική υπηρεσία, δ) τεχνολογίας, πληροφορικής και επικοινωνιών, ε) διαφάνειας, στ) νομικής υποστήριξης, ζ) διοίκησης-διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού, η) άσκησης κοινωνικής πολιτικής και πολιτικών ισότητας των φύλων, θ) περιβάλλοντος-πολιτικής προστασίας, ι) παιδείας, πολιτισμού, αθλητισμού, νέας γενιάς, και ια) γεωργίας, κτηνοτροφίας και αλιείας, εφόσον ασκούνται αντίστοιχες αρμοδιότητες.

προσωπικό) περιλαμβάνουν προβλέψεις που υπερβαίνουν τις πάγιες ρυθμίσεις του άρθρου 10 του ν.3584/2007. Έτσι, πέραν της ιεραρχικής (κάθετης) δομής των υπηρεσιών που απεικονίζεται κλασικά στους ΟΕΥ, στα πρότυπα της ΕΕΤΑΑ αναπτύσσονται και μηχανισμοί συντονισμού οριζόντιας επικοινωνίας και συνεργασίας (δομές matrix) όπως συντονιστικά συμβούλια, μόνιμες ή παροδικές επιτροπές/ομάδες εργασίας, ομάδες διοίκησης έργου (ΟΔΕ), συντονιστές (project managers) και υπάλληλοι «σύνδεσμοι» (συνδετικοί κρίκοι)¹⁴⁶. Παράλληλα, καταβάλλεται προσπάθεια μείωσης του αριθμού των οργανικών μονάδων και καθορισμός του ελάχιστου μεγέθους τους¹⁴⁷, με στόχο τη βελτίωση της δυνατότητας διοίκησης και βάσει της αρχής του ορθού «εύρους εποπτείας».

Πέραν των δέκα προτύπων σχεδίων, οι δήμοι κατηγοριοποιούνται από την ΕΕΤΑΑ σε δύο κατηγορίες, ανάλογα με τον πληθυσμό τους: για τους μεν δήμους με πληθυσμό κάτω των 20.000 κατοίκων, οι οποίοι ανέρχονται σε 153, τη σύνταξη των ΟΕΥ αναλαμβάνουν ομάδες εργασίας που έχει συστήσει η ΕΕΤΑΑ σε επίπεδο νομού, και στις οποίες μετέχουν μέλη των οικείων υπηρεσιακών συμβουλίων, υπάλληλοι των αρμόδιων διευθύνσεων των κρατικών περιφερειών και σύμβουλοι τοπικής ανάπτυξης των Τοπικών Ενώσεων Δήμων και Κοινοτήτων, ενώ από 1-1-2011 οι νέοι δήμοι ορίζουν υπάλληλο ως συνδετικό κρίκο, ο οποίος θα συγκεντρώνει τα απαραίτητα στοιχεία και θα συνεργαστεί με την ομάδα εργασίας για τη σύνταξη του σχεδίου του ΟΕΥ. Έτσι, μια παγίως εσωτερική διαδικασία του δήμου μετατρέπεται σε μια διεργασία έξωθεν κατευθυνόμενη, στο πλαίσιο της τεχνικής βοήθειας, σαφώς, αλλά εγείροντας και αρκετά ερωτήματα ως προς την τήρηση της νομοθεσίας και το σεβασμό στη διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ.

Από την άλλη πλευρά, στην περίπτωση των δήμων με πληθυσμό άνω των 20.000 κατοίκων (172 δήμοι), διοργανώνονται ενημερωτικές συναντήσεις με αιρετούς και υπηρεσιακούς παράγοντες, ενώ τη σύνταξη του σχεδίου αναλαμβάνει ομάδα εργασίας από στελέχη του δήμου, αποκλειστικά αυτή τη φορά.

Κατά τα λοιπά, εφαρμόζονται οι πάγιες διατάξεις του άρθρου 10 του ν.3584/2007, με την προσθήκη της εισήγησης της εκτελεστικής επιτροπής του δήμου προς το δημοτικό συμβούλιο¹⁴⁸.

Όπως προκύπτει και από τα προαναφερθέντα, οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ όχι μόνο παραμένουν πολλών ταχυτήτων ακόμα και μετά τον «Καλλικράτη», αλλά η ψαλίδα ανοίγει

¹⁴⁶ Βλ. σχετικά www.eetaa.gr, «Οδηγός προσαρμογής των Πρότυπων Σχεδίων Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας των νέων δήμων», σελ. 13.

¹⁴⁷ Ο.π., σελ. 38.

¹⁴⁸ Βλ. άρθρο 63 ν.3852/2010, αναφορικά με τις αρμοδιότητες της εκτελεστικής επιτροπής δήμου.

κι άλλο, λαμβάνοντας υπόψη ότι οι μεγάλοι δήμοι καλούνται να υποστηρίξουν διοικητικά τους μικρότερους, έστω και μεταβατικά¹⁴⁹. Στις σχετικές οδηγίες της προς τους ΟΤΑ η ΕΕΤΑΑ βάζει χαμηλά τον πήχυ στην περίπτωση των μικρών ορεινών και νησιωτικών δήμων, λόγω του μικρού τους πληθυσμού και άρα των χαμηλών δημοτικών εσόδων¹⁵⁰. Στόχος εδώ είναι η δημιουργία υπηρεσιών κάλυψης των βασικών αναγκών. Αλλά και όσον αφορά το σύνολο των φορέων, τονίζεται ότι θα πρέπει να εξυπηρετηθούν πρακτικά «εκ των ενόντων», με το προσωπικό που ήδη διαθέτουν και εκείνο που θα μεταφερθεί σε αυτούς ακολουθώντας τις νέες αρμοδιότητες. Έτσι, ενώ, λόγου χάριν, γίνεται προτροπή για τη σύσταση νέων (κενών) οργανικών θέσεων «εξειδικευμένων στελεχών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (ΠΕ, ΤΕ) σύγχρονων ειδικοτήτων, αντίστοιχων με τα προβλήματα και τις ιδιαιτερότητες της περιοχής του δήμου»¹⁵¹, αμέσως μετά αναφέρεται ότι, δεδομένου του δραστικού περιορισμού προσλήψεων κατά την επόμενη περίοδο, η πιθανότητα πλήρωσης των νέων θέσεων είναι μηδαμινή, πράγμα που θα πρέπει να ληφθεί υπόψη κατά το σχεδιασμό του οργανογράμματος των δημοτικών υπηρεσιών.

Οι διαδικασίες αυτές οφείλουν να ολοκληρωθούν, και σε γενικές γραμμές ολοκληρώνονται, εντός του πρώτου εξαμήνου από την έναρξη λειτουργίας των φορέων, ήτοι μέχρι τις 30-6-2011. Παράλληλα, είναι σε εξέλιξη οι ενέργειες για την κατάρτιση ενιαίων Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου που συγχωνεύονται ή συστήνονται σε επίπεδο πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης δυνάμει των διατάξεων των άρθρων 102-104 του ν.3852/2010.

Και ενώ οι νέοι ΟΕΥ των δήμων, που έχουν προκύψει ως αποτέλεσμα όλων αυτών των κοπιωδών προσπαθειών, δεν μετρούν ούτε έξι μήνες ζωής, τίθεται σε ισχύ ο ν.4024/2011, με τον οποίο καταργούνται όλες οι κενές οργανικές θέσεις μόνιμου (άρθρο 33 παρ.1) και ΙΔΑΧ (άρθρο 34 παρ.2) προσωπικού του δημόσιου τομέα, συμπεριλαμβανομένων των ΟΤΑ και των ΝΠΙΔ¹⁵² αυτών, ώστε οι φορείς να μη μπορούν να εγείρουν αξιώσεις για την πλήρωση των θέσεων αυτών με νέες προσλήψεις¹⁵³. Εξαιρέσεις

¹⁴⁹ Βλ. άρθρο 95 ν.3852/2010.

¹⁵⁰ Ό.π., σελ. 7.

¹⁵¹ Οπ.παρ., σελ.3.

¹⁵² Εδώ μόνο θέσεις ΙΔΑΧ.

¹⁵³ Στη σχετική βιβλιογραφία επισημαίνεται (βλ. και Σπανού, Κ., οπ.παρ., σελ. 182) ότι οι προβλέψεις θέσεων στους οικείους ΟΕΥ κατά κανόνα απείχαν παρασάγγας από τους πραγματικά υπηρετούντες στους φορείς. Αυτές οι μαξιμαλιστικές προβλέψεις θέσεων χρησίμευαν κατεξοχήν ως επιχείρημα στους φορείς για να ζητήσουν περισσότερο προσωπικό. Όσον αφορά τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, η σύσταση νέων θέσεων πραγματοποιείται, όπως προαναφέρθηκε, βάσει οικονομικών κριτηρίων, επομένως είναι πιο ορθολογική. Ωστόσο, λόγω των αθρόων αποχωρήσεων τακτικού προσωπικού, τη συγκεκριμένη περίοδο κενώθηκαν πολλές θέσεις.

προβλέπονται για όσες θέσεις είναι δεσμευμένες στο πλαίσιο προκήρυξης ή έγκρισης της Επιτροπής της ΠΥΣ 33/2006, καθώς και εφόσον οι κενές οργανικές θέσεις υπερβαίνουν, ανά κλάδο ή κατηγορία ΟΤΑ, το 60 % των θέσεων που προβλέπονται από τον οικείο Οργανισμό (αφορά μόνιμες θέσεις μόνο). Στην περίπτωση αυτή, για τον καθορισμό των θέσεων που διατηρούνται προβλέπεται η έκδοση κοινής απόφασης του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και του κατά περίπτωση αρμόδιου υπουργού, η οποία εκδίδεται εντός διμήνου (όχι αποκλειστική προθεσμία).

Η συγκεκριμένη πρόβλεψη επιφέρει μεγάλη αναστάτωση, όχι ουσιαστικού (είχε ήδη καταστεί σαφές ότι δεν πρόκειται να γίνουν προσλήψεις άμεσα) αλλά γραφειοκρατικού χαρακτήρα, τόσο στους ΟΤΑ και τα ΝΠΙΔ αυτών, που σπεύδουν να εκδώσουν διαπιστωτικές πράξεις κατάργησης των θέσεων ακόμα και σε παλαιούς, υπό αναμόρφωση ΟΕΥ (δεν είχαν καταρτισθεί ακόμα οι ενιαίοι ΟΕΥ των συγχωνευμένων ΝΠΔΔ), όσο και στο εποπτεύον Υπουργείο Εσωτερικών, το οποίο είναι αρμόδιο για τη συλλογή και την επεξεργασία των αιτημάτων των φορέων για τη διατήρηση θέσεων όπου συντρέχει περίπτωση, ώστε να καταρτισθούν οι προβλεπόμενες ΚΥΑ. Το άκρως γραφειοκρατικό της υπόθεσης αναδεικνύεται από το γεγονός ότι από καμία διάταξη νόμου δεν απαγορεύεται η άμεση επανασύσταση των θέσεων αυτών, όπως αναφέρει σε σχετικό απαντητικό έγγραφό του το αρμόδιο Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης¹⁵⁴.

Από την άλλη πλευρά, οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ δεν εμπίπτουν, τουλάχιστον σε πρώτη φάση, στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 35 παρ.4 του ν.4024/2011, περί αξιολόγησης των δομών τους και αντίστοιχης αναμόρφωσης των ΟΕΥ. Η αρχική ΚΥΑ αναφορικά με τον προσδιορισμό των φορέων του δημόσιου τομέα των οποίων οι οργανικές μονάδες και το προσωπικό θα αξιολογηθούν, που εκδίδεται στις αρχές του 2012¹⁵⁵, δεν τους περιλαμβάνει. Αρκετά αργότερα, στο τέλος του 2013 (και αφού έχει προηγηθεί ο ν.4178/2013, στο άρθρο 54 του οποίου υπάρχουν προβλέψεις για το περιεχόμενο των Οργανισμών όλων των δημόσιων φορέων και των ΟΤΑ), θα συμπεριληφθούν στο πεδίο εφαρμογής τόσο οι ΟΤΑ όσο και «τα νομικά πρόσωπα εποπτείας αυτών», με την αριθμ. ΔΟΑ/Φ.20/31331/20-11-2013 ΚΥΑ (2998/Β'). Ωστόσο, ακόμα και στην περίπτωση των φορέων που ενέπιπταν εξαρχής στις διαδικασίες του άρθρου 35 σημειώνονται μεγάλες

¹⁵⁴ Βλ. το Α.Π. ΔΟΑ/Φ.14/82/18342/3-9-2012 έγγραφο, στο οποίο, αφού αναλυθούν οι σχετικές προβλέψεις του άρθρου 33 περί κατάργησης και διατήρησης κενών θέσεων, στο τέλος αναφέρεται ότι «η πρόβλεψη νέων οργανικών θέσεων στους ΟΕΥ των δήμων εκφεύγει των προαναφερθεισών ρυθμίσεων του ν.4024/2011 και αφορά στο νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τους ΟΤΑ α' βαθμού».

¹⁵⁵ Πρόκειται για την αριθμ. ΔΟΑ/Φ.20/931/11-1-2012 ΚΥΑ (55/Β').

καθυστερήσεις συμμόρφωσης¹⁵⁶, με αποτέλεσμα την πρόβλεψη διαδοχικών παρατάσεων των προθεσμιών του νόμου, μέχρι το τέλος του 2014. Το γεγονός αυτό έχει ως αποτέλεσμα οι ΟΤΑ να μη συμμορφωθούν σε μεγάλο βαθμό με τις προβλέψεις του άρθρου 35.

Υποπαράγραφος 3.2 Κατάρτιση Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας ΟΤΑ β' βαθμού

Με τις διατάξεις του ν.3852/2010 «Πρόγραμμα Καλλικράτης» συστήνονται από 1-1-2011 οι αιρετές περιφέρειες ως β' βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι νέοι φορείς αποτελούν εν πολλοίς διάδοχα σχήματα των καταργούμενων με τον ίδιο νόμο νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, αποκτώντας κάποιες πρόσθετες αρμοδιότητες από τις πρώην κρατικές περιφέρειες και την κεντρική διοίκηση, ενώ αντίστοιχα αρμοδιότητες του β' βαθμού αυτοδιοίκησης εκχωρούνται με τον «Καλλικράτη» στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ.

Επ' αφορμή της σύστασης των νέων φορέων, αν και, όπως προαναφέρθηκε, δεν προήλθαν από παρθενογένεση, η κεντρική διοίκηση παρεμβαίνει δραστικά στη διαμόρφωση της δομής τους. Με τις διατάξεις του άρθρου 241 παρ.7 του ν.3852/2010, προβλέπεται σε πρώτη φάση η κατάρτιση «πρότυπου εσωτερικού οργανισμού οργάνωσης και λειτουργίας των περιφερειών», υπό τη μορφή προεδρικού διατάγματος κατόπιν πρότασης των Υπουργών Εσωτερικών, Αποκέντρωσης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Οικονομικών. Ωστόσο, εν προκειμένω δεν πρόκειται πράγματι για πρότυπο ΟΕΥ, όπως στην περίπτωση των δήμων, αλλά για δεκατρείς ΟΕΥ που καταρτίζει το ΥΠΕΣΑΗΔ (ούτως ώστε να λειτουργήσουν άμεσα οι υπηρεσίες, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση) αντλώντας στοιχεία¹⁵⁷ από τις υπό κατάργηση νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις κατά το β' εξάμηνο του 2010, λίγο δηλαδή πριν την έναρξη λειτουργίας των αιρετών περιφερειών. Κατά την κατάρτιση των ΟΕΥ διατηρείται ένας κεντρικός κορμός υπηρεσιών βάσει των ασκούμενων αρμοδιοτήτων, υφίστανται όμως και διαφοροποιήσεις ανά περιφέρεια λαμβάνοντας υπόψη στοιχεία όπως ο πληθυσμός και η κατανομή του, η νησιωτικότητα, ο αγροτικός ή αστικός χαρακτήρας καθεμιάς περιφέρειας κ.ο.κ.¹⁵⁸ Με τους νέους ΟΕΥ περικόπτεται

¹⁵⁶ Βλ. ενδεικτικά την περίπτωση του Υπουργείου Εσωτερικών, του οποίου ο νέος Οργανισμός δημοσιεύθηκε τον Αύγουστο του 2014 (π.δ.105/2014).

¹⁵⁷ Στο πλαίσιο αυτό προσκαλούνται στο ΥΠΕΣΑΗΔ προϊστάμενοι των καταργούμενων Ν.Α. για να καταθέσουν τις απόψεις τους και ορίζονται υπάλληλοι-«κόμβοι επικοινωνίας» για την παροχή στοιχείων, χωρίς όμως τα στελέχη της αυτοδιοίκησης να συμμετέχουν στη διαμόρφωση των κειμένων των προεδρικών διαταγμάτων.

¹⁵⁸ Βλ. σχετικά και αριθμ.54, οικ.74785/29-12-2010 εγκύκλιο του ΥΠΕΣΑΗΔ, με την οποία γνωστοποιείται η δημοσίευση των πρότυπων εσωτερικών οργανισμών Οργάνωσης και Λειτουργίας

μεγάλος αριθμός θέσεων ευθύνης. Κενές θέσεις τακτικού προσωπικού δεν προβλέπονται, καθώς κρίνεται προτιμότερο να αποφασίσουν οι ίδιοι οι φορείς, έπειτα από εκτίμηση των αναγκών τους, για τον καθορισμό των αντίστοιχων θέσεων προσωπικού.

Κάτι τέτοιο δεν μπορεί να γίνει άμεσα, βέβαια, καθώς από την παρ.7 του άρθρου 241 ορίζεται ότι ο οργανισμός δεν επιτρέπεται να τροποποιηθεί πριν παρέλθει έτος από την εγκατάσταση των αιρετών οργάνων των περιφερειών, παρά μόνο εάν αυτό κριθεί αναγκαίο από τα δύο τρίτα τουλάχιστον των μελών του περιφερειακού συμβουλίου.

Αλλά και οι πάγιες διατάξεις του Καλλικράτη περί κατάρτισης των Οργανισμών των Περιφερειών φέρουν βαριά τη σφραγίδα της κρατικής εποπτείας. Ενώ σε γενικές γραμμές η διαδικασία κατάρτισης των ΟΕΥ παραμένει η ίδια με των Ν.Α. (με την προσθήκη της προηγούμενης εισήγησης της εκτελεστικής επιτροπής στο περιφερειακό συμβούλιο¹⁵⁹), στις διατάξεις των παρ.1 έως 6 του άρθρου 241 καθορίζεται διεξοδικά, ακόμα και για θέματα παγίως ρυθμισμένα, το δέον περιεχόμενο των ΟΕΥ, ενώ για πρώτη φορά προβλέπεται ότι οι Οργανισμοί θα πρέπει να εγκρίνονται από τον Υπουργό Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Σημειωτέον, δε, ότι η υποχρέωση έγκρισης από τον Υπουργό δεν περιορίζεται μόνο στους Οργανισμούς των ίδιων των αιρετών Περιφερειών, αλλά και νομικών τους προσώπων στα οποία το κράτος αποδίδει ιδιαίτερη σημασία. Τέτοια είναι η περίπτωση των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης, τα οποία με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» μεταφέρονται από τις κρατικές στις αιρετές περιφέρειες, στο πλαίσιο ενίσχυσης του αναπτυξιακού τους ρόλου. Στην παρ.1 του άρθρου 193 του ν.3852/2010 προβλέπεται η έγκριση των Κανονισμών Προσωπικού των Περιφερειακών Ταμείων από τον ΥΠΕΣΑΗΔ¹⁶⁰, γεγονός πρωτοφανές για αυτοδιοικητικά νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που λειτουργούν σε τοπικό επίπεδο.

Πάντως, το γεγονός της έλλειψης κενών θέσεων τακτικού προσωπικού στους ΟΕΥ των Περιφερειών προφυλάσσει τις υπηρεσίες από την ταλαιπωρία της κατάργησης ή της διατήρησής τους, σύμφωνα με τις επιταγές των άρθρων 33 και 34 του ν.4024/2011,

των περιφερειών στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και παρέχονται σχετικές διευκρινίσεις, καθώς και οδηγίες για την κατάταξη του προσωπικού στις συσταθείσες θέσεις.

¹⁵⁹ Βλ. άρθρο 174 ν.3852/2010, σχετικά με τις αρμοδιότητες της εκτελεστικής επιτροπής των περιφερειών.

¹⁶⁰ Τελικά, με τις διατάξεις των άρθρων 5 παρ.2 και 16 παρ.1 του ν.4257/2014, η έγκριση των ΟΕΥ των Περιφερειών και των Κανονισμών Προσωπικού των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης, αντίστοιχα, αποδίδεται στους οικείους Γενικούς Γραμματείς Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, καθώς η έγκριση από τον Υπουργό αποδείχθηκε διαδικασία χρονοβόρα και γραφειοκρατική, που επιβάρυνε δυσανάλογα τις αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου.

διαδικασία για την οποία έγινε λόγος παραπάνω, ενώ για τις προβλέψεις του άρθρου 35 του ίδιου νόμου ισχύουν όσα ήδη αναφέρθηκαν για τους ΟΕΥ των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ.

ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ 4: ΑΛΛΕΣ ΠΡΟΒΛΕΨΕΙΣ: Η ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΜΗΤΡΩΟΥ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ (ΜΑΔΕΔ)

Όπως ήδη αναφέρθηκε, είχε από παλιά διαπιστωθεί η ανάγκη τήρησης αξιόπιστων στοιχείων αναφορικά με το προσωπικό του δημόσιου τομέα, ώστε να μπορούν να διαρθρωθούν αποτελεσματικές πολιτικές στελέχωσης, εκπαίδευσης και αξιοποίησης των εργαζομένων. Υπήρχαν μεν προβλέψεις για μητρώα, τα οποία τηρούνταν σε διάφορες υπηρεσίες και φορείς¹⁶¹, αλλά αφενός δεν ήταν διασυνδεδεμένα μεταξύ τους, αφετέρου τα δεδομένα δεν ενημερώνονταν σε πραγματικό χρόνο, με αποτέλεσμα να μην υπάρχει σαφής και ενιαία εικόνα του δημόσιου χώρου.

Επ' αφορμή της δημοσιονομικής κρίσης, η έλλειψη στοιχείων στον τομέα του ανθρώπινου δυναμικού του δημοσίου, όπως και σε όλους τους άλλους τομείς, αναδεικνύεται δραματικά. Και, όπως και στους άλλους τομείς, η ανάγκη για μια διαρθρωτικού χαρακτήρα μεταρρύθμιση αποκτά ιδιαίτερη οικονομική διάσταση.

Με τις διατάξεις του άρθρου 2 παρ.1β του ν.3845/2010, ο οποίος είναι ο κυρωτικός του α' μνημονίου, προβλέπεται η διενέργεια απογραφής του πάσης φύσεως προσωπικού του δημοσίου, η οποία αποτελεί προϋπόθεση για την καταβολή της μισθοδοσίας του προσωπικού, υποχρεωτικά μέσω διατραπεζικών συστημάτων πληρωμής πλέον, από Ενιαία Αρχή Πληρωμής που συστήνεται στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους γι' αυτό το σκοπό. Στις ίδιες διατάξεις παρέχεται εξουσιοδότηση για ένταξη στην υποχρέωση απογραφής και του προσωπικού των ΟΤΑ, πράγμα που γίνεται με την αριθμ. 2/37345/0004/4-6-2010 ΚΥΑ (784/Β').

Ακολούθως, στις διατάξεις του άρθρου 20 του ν.3870/2010, διατυπώνεται η σύζευξη των διαρθρωτικών και δημοσιονομικών στόχων που επιδιώκονται διά της

¹⁶¹ Βλ. τις προβλέψεις για τήρηση μητρώου εργαζομένων της αυτοδιοίκησης από την ΕΕΤΑΑ Α.Ε., για τις οποίες έγινε λόγος παραπάνω, αλλά και μητρώο που τηρείτο στη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης του ΥΠΕΣΑΗΔ για το προσωπικό του δημοσίου. Άλλωστε, η ΓΓΔΔ, καθώς υποστηρίζει στο έργο της την Επιτροπή της ΠΥΣ 33/2006, αρμόδια για τη χορήγηση εγκρίσεων πρόσληψης προσωπικού σε όλους τους φορείς του δημοσίου, είχε ανέκαθεν γενική εικόνα για το προσωπικό που απασχολείται στο δημόσιο, αρκεί αυτό να μην προσλαμβάνεται με ειδικές ρυθμίσεις κατά παρέκκλιση του γενικού πλαισίου (πράγμα βέβαια όχι και τόσο σπάνιο).

απογραφής. Αφενός, «η αξιοποίηση και διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού και γενικά η άσκηση πολιτικής του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης από το ΥΠΕΣΑΗΔ», αφετέρου «ο έλεγχος της μισθοδοσίας και των πρόσθετων αμοιβών των υπόχρεων σε απογραφή και η άσκηση μισθολογικής πολιτικής από το Υπουργείο Οικονομικών σε συνεργασία με το ΥΠΕΣΑΗΔ».

Με συνεχείς διευρύνσεις του πεδίου εφαρμογής, η υποχρέωση απογραφής επεκτείνεται μέχρι το 2012 τόσο στα ΝΠΙΔ του δημοσίου και της αυτοδιοίκησης όσο και σε όλους εκείνους που λαμβάνουν οποιασδήποτε μορφής αποζημίωση από κρατικούς πόρους. Οι κυρώσεις που προβλέπονται σε περίπτωση μη απογραφής των φορέων και του προσωπικού τους (διακοπή της μισθοδοσίας, των επιχορηγήσεων¹⁶², αναστολή των προσλήψεων κ.ο.κ.) καθώς και η παρακολούθηση της εφαρμογής των δυσμενών μέτρων της διαθεσιμότητας και των απολύσεων μέσω της «απογραφής» την καθιστούν γενικά αντιδημοφιλή τη συγκεκριμένη χρονική περίοδο. Μεγάλη αντίσταση αντιμετωπίζει επίσης από το προσωπικό φορέων που βρίσκονται στις «παρυφές» του δημοσίου, όπως πολλά ΝΠΙΔ. Οι συγκεκριμένοι εργαζόμενοι, έχοντας πρόσφατα υπαχθεί στις ρυθμίσεις του ενιαίου μισθολογίου, αντιμετωπίζουν την ένταξή τους στο ΜΑΔΕΔ ως μέτρο ελέγχου και περικοπής των αποδοχών τους. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση των διοικήσεων και των εργαζομένων αρκετών ΔΕΥΑ, οι οποίοι με ασφαλιστικά μέτρα και δικαστικές αποφάσεις επιτυγχάνουν την απένταξή τους από το μητρώο φορέων και εργαζομένων αλλά και την εξαίρεσή τους από το ενιαίο μισθολόγιο. Πάντως, σε γενικές γραμμές, η συντριπτική πλειοψηφία των φορέων της αυτοδιοίκησης, όπως και του λοιπού δημοσίου, συμμορφώνεται και καταγράφεται στο μητρώο¹⁶³.

Στο ίδιο μήκος κύματος κινείται και η δημιουργία Τμήματος Παρακολούθησης και Επεξεργασίας Στοιχείων Προσωπικού Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που συστήνεται εντός της Διεύθυνσης Προσωπικού Τοπικής Αυτοδιοίκησης του ΥΠΕΣ, με το άρθρο 6 του π.δ. 105/2014 «Οργανισμός Υπουργείου Εσωτερικών». Έργο του τμήματος είναι τόσο η συγκέντρωση, επεξεργασία και στατιστική ανάλυση στοιχείων πρωτογενώς από τους φορείς, όσο και η άντληση δεδομένων από το μητρώο της Απογραφής, με στόχο την ορθολογικότερη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού της αυτοδιοίκησης, με όρους προσλήψεων, κινητικότητας κ.λπ.

¹⁶² Στην περίπτωση των ΟΤΑ, προβλέπεται παρακράτηση των ΚΑΠ. Γενικά, βλέπουμε ότι τα μέτρα είναι αντίστοιχα με αυτά που είχαν καθοριστεί παλαιότερα ως προς την τήρηση του μητρώου του προσωπικού των ΟΤΑ.

¹⁶³ Για περισσότερες λεπτομέρειες και σχολιασμό επί του ζητήματος της απογραφής, βλ. Σπανού, Κ., οπ.παρ., σελ. 83 κ.εξ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ: Η ΑΝΤΙΔΡΑΣΗ – ΤΟ «ΤΕΛΟΣ» ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

Έπειτα από την παρέλευση μίας πενταετίας περίπου από την έναρξη της δημοσιονομικής κρίσης, είχε καταστεί σαφές ότι η υφιστάμενη πολιτική διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν ήταν βιώσιμη. Ως προς τις προσλήψεις τακτικού προσωπικού, από την κεντρική διοίκηση είχε δοθεί προτεραιότητα σε άλλους τομείς (υγεία, ασφάλεια κ.λπ.), με αποτέλεσμα στους ΟΤΑ και τα ΝΠΙΔ τους να προσληφθούν το συγκεκριμένο διάστημα μόνο όσοι ήταν επιτυγχόντες παλαιότερων διαγωνισμών (και αυτό εφόσον δεν διοχετεύονταν σε άλλους φορείς)¹⁶⁴. Οι προσπάθειες υποκατάστασης του τακτικού προσωπικού από πάσης φύσεως συμβασιούχους ήταν εμβληματικού χαρακτήρα και μόνο πρόσκαιρη ανακούφιση μπορούσαν να προσφέρουν στα σημαντικά προβλήματα υποστελέχωσης της αυτοδιοίκησης. Από την άλλη πλευρά, με τις εξαιρέσεις επί εξαιρέσεων που θεσπίστηκαν, είχε δημιουργηθεί ένα πλέγμα πολυνομίας και κακονομίας, με το ίδιο το κράτος να κινείται πολλές φορές στα όρια της νομιμότητας.

Η κατάργηση της υπηρεσίας της Δημοτικής Αστυνομίας είχε αποστερήσει από τους δήμους σημαντικά έσοδα, επιπρόσθετα των ήδη τεράστιων περικοπών των επιχορηγήσεών τους¹⁶⁵, και είχε ενθαρρύνει την ανεξέλεγκτη στάθμευση και την κατάληψη του δημόσιου χώρου¹⁶⁶. Οι ανάγκες για παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες, όντας όχι μόνο ανελαστικές (όπως στην περίπτωση της καθαριότητας) αλλά σε πολλές περιπτώσεις και εντεινόμενες (όπως στην περίπτωση παροχής κοινωνικών υπηρεσιών από παιδικούς σταθμούς, δομές υποστήριξης ηλικιωμένων κ.λπ., αφού οι δημότες δεν είχαν πλέον την οικονομική δυνατότητα να απευθυνθούν σε ιδιωτικές δομές), δεν εξυπηρετούνταν, με αποτέλεσμα η αυτοδιοίκηση να μη μπορεί να ασκήσει το ρόλο που της έχει ανατεθεί διαχρονικά από το Σύνταγμα και τους νόμους και να υποστηρίξει την τοπική κοινωνία.

Ωστόσο, το πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής της χώρας, αν και κάθε άλλο παρά ενιαίο σε σχέση με τη δομή και τους στόχους του¹⁶⁷, είχε εκπονηθεί κατά βάση ως εμπροσθοβαρές, με αποτέλεσμα τα πιο επαχθή μέτρα να ληφθούν την περίοδο 2010-2013.

¹⁶⁴ Το πρόβλημα αναγνωρίζει το Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης στην αριθμ.4/οικ.2395/26-1-2016 εγκύκλιο, περί ετήσιου προγραμματισμού προσλήψεων τακτικού προσωπικού στους ΟΤΑ για το έτος 2016, όπου αναφέρεται ότι «παρατηρείται σημαντική έλλειψη σε εξειδικευμένο προσωπικό, σε ευαίσθητους τομείς υπηρεσιών όπως πολεοδομίες, παιδικούς σταθμούς, τεχνικές, οικονομικές και κοινωνικές υπηρεσίες, ακόμη και στην περίπτωση υπηρεσιών που παρέχουν διοικητική υποστήριξη».

¹⁶⁵ Υπολογίζεται ότι μέχρι το 2014 οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ) που αποδίδονταν στην αυτοδιοίκηση είχαν περικοπεί κατά περίπου 60 %.

¹⁶⁶ Υπό τη μορφή τραπεζοκαθισμάτων, αυθαίρετων κατασκευών κ.λπ.

¹⁶⁷ Στη διαπίστωση αυτή συνηγορούν πολλοί διοικητικοί επιστήμονες. Βλ. χαρακτηριστικά Σπανού, Κ., οπ.παρ., σελ.385.

Οι προσαρμογές που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο της «Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας» που κυρώνεται με το ν.4336/2015, έχοντας πλέον και την εμπειρία των προηγούμενων ετών, είναι σαφώς πιο διαρθρωτικού χαρακτήρα, επομένως λιγότερο πιεστικά και με μεγαλύτερο χρονικό ορίζοντα. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με τη βούληση της νέας πολιτικής ηγεσίας, οδηγεί σε σημαντικές αλλαγές στη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού του δημόσιου τομέα και ειδικά στον τομέα της αυτοδιοίκησης, η οποία, άλλωστε, είχε πληγεί δυσανάλογα ως τότε.

ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ 1: ΤΑΚΤΙΚΟ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ

Και σε αυτό το κεφάλαιο, μόνιμο και ΙΔΑΧ προσωπικό θα αντιμετωπιστούν ενιαία. Εδώ, οι μεταβολές αφορούν τόσο τη δυνατότητα που δίδεται μετά από καιρό στους φορείς να στελεχωθούν με νέους υπαλλήλους, όσο και να ανακτήσουν εκείνους που είχαν χάσει εξαιτίας μέτρων όπως η κατάργηση υπηρεσιών, κλάδων και ειδικοτήτων και η θέση σε διαθεσιμότητα.

Υποπαράγραφος 1.1 Προσλήψεις τακτικού προσωπικού

Όπως αναφέρθηκε, η παντελής έλλειψη νέων προσλήψεων στους ΟΤΑ και τα ΝΠΙΔ αυτών οφειλόταν σε κεντρικές κυβερνητικές επιλογές, αφού είχε προτιμηθεί η στελέχωση άλλων υπηρεσιών του δημοσίου, αλλά βασιζόταν και σε συγκεκριμένες νομοθετικές προβλέψεις, όπως εκείνες της υποπαραγράφου ΣΤ1 του ν.4093/2012, με την οποία είχαν ανασταλεί οι προσλήψεις ΔΕ και ΥΕ τακτικών υπαλλήλων μέχρι 31-12-2016.

Από τις αρχές του 2016, διαφαίνεται ότι υπάρχει πρόθεση για ενίσχυση των υπηρεσιών των ΟΤΑ. Με τις αριθμ.4/οικ.2395/26-1-2016 και οικ.5411/22-2-2016 εγκυκλίου του το ΥΠΕΣ υπενθυμίζει ότι συνεχίζει να υφίσταται μεν η απαγόρευση για τους ΔΕ και ΥΕ, καλεί όμως τους ΟΤΑ να αποστείλουν τα αιτήματά τους για ΠΕ και ΤΕ υπαλλήλους, θέτοντας πλαφόν δέκα ατόμων στους ΟΤΑ α' βαθμού, ενώ στις Περιφέρειες επιτρέπει την υποβολή μεγαλύτερου αριθμού αιτημάτων, καθότι νεοσύστατες.

Ωστόσο, η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση αντιμετωπίζει εξίσου σοβαρά προβλήματα υποστελέχωσης, και μάλιστα στους τομείς της καθαριότητας, της ύδρευσης και της αποχέτευσης, όπου απασχολούνται ως επί το πλείστον εργαζόμενοι δευτεροβάθμιας και υποχρεωτικής εκπαίδευσης. Το γεγονός ότι οι ΟΤΑ και τα ΝΠΙΔ τους (ΔΕΥΑ, ΦΟΔΣΑ) εισπράττουν ανταποδοτικά τέλη για την παροχή αυτών των υπηρεσιών, και επομένως η μισθοδοσία του προσωπικού δεν βαρύνει τον Κρατικό Προϋπολογισμό ούτε τους

Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους, δίδει τη δυνατότητα στο Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης να προωθήσει ρύθμιση (άρθρο 7 ν.4368/2016) με την οποία το προσωπικό ΔΕ και ΥΕ ανταποδοτικού χαρακτήρα εξαιρείται από τη γενική αναστολή αλλά και από τους περιορισμούς του άρθρου 11¹⁶⁸ του ν.3833/2010 όπως ισχύει.

Βέβαια, ειδικότερα όσον αφορά το κομμάτι της καθαριότητας, οι ΟΤΑ, όπως και οι λοιποί φορείς του δημοσίου, εξυπηρετούν τη δεδομένη χρονική στιγμή μεγάλο μέρος των αναγκών τους με συμβασιούχους των οποίων οι συμβάσεις έχουν παραταθεί αυτοδίκαια με τις διατάξεις του άρθρου 49¹⁶⁹ του ν.4325/2015 και σειρά επόμενων τροποποιητικών διατάξεων. Η κακή πρακτική στηλιτεύεται από το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο με τα υπ' αριθμ. 14/30-6-2016 και 9/10-5-2017 πρακτικά των Γενικών Συνελεύσεων της Ολομέλειάς του επισημαίνει ότι οι αυτοδίκαιες νομοθετικές παρατάσεις συμβάσεων καθαριότητας που αρχικά είχαν συναφθεί για διάστημα οκτώ μηνών τελούν σε αντίθεση με τις συνταγματικές προβλέψεις και την κοινοτική οδηγία 1999/70/ΕΚ όπως ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο με το π.δ.164/2004, «ενόψει ιδίως του γεγονότος ότι οι ανάγκες που διατηρούνται και επαναλαμβάνονται για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των οκτώ μηνών αποβάλλουν το χαρακτήρα τους ως περιοδικών, εποχικών ή πρόσκαιρων, αποτελούν δε πάγιες και διαρκείς ανάγκες και, συνεπώς, δύνανται υπό το καθεστώς του άρθρου 103Σ να καλύπτονται μόνο με την πρόσληψη τακτικού προσωπικού¹⁷⁰».

Υπό αυτό το πρίσμα, προκειμένου να δοθεί οριστική λύση στο ζήτημα της στελέχωσης των υπηρεσιών καθαριότητας, αλλά και εν γένει ανταποδοτικού χαρακτήρα¹⁷¹, το Υπουργείο Εσωτερικών¹⁷² προωθεί τη ρύθμιση του άρθρου 24 του ν.4479/2017, με την οποία προβλέπονται ταχείες, κατά παρέκκλιση διαδικασίες πρόβλεψης τακτικών θέσεων

¹⁶⁸ Υπενθυμίζεται ότι, έπειτα και από τις ρυθμίσεις της υποπαρ.Ζ5 του ν.4093/2012, ίσχυε ο λόγος ένα προς πέντε (μία πρόσληψη ανά πέντε αποχωρήσεις προσωπικού) μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 2016. Εν συνεχεία, με τις διατάξεις του άρθρου 64 του ν.4389/2016 θα προβλεφθεί η εφαρμογή του λόγου ένα προς τέσσερα για το 2017 και ένα προς τρία για το 2018, οπότε και λήγει επισήμως η περίοδος του περιορισμού των προσλήψεων τακτικού προσωπικού στους φορείς του δημοσίου.

¹⁶⁹ Πρόκειται για βουλευτική τροπολογία και γι' αυτό δεν συνοδεύεται από επίσημη αιτιολογική έκθεση. Σε σχετικές δηλώσεις του στο δικτυακό τόπο www.newsit.gr ο τότε Αναπληρωτής Υπουργός Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης Γ. Κατρούγκαλος αναφέρει ότι η τροπολογία έγινε δεκτή προκειμένου να ρυθμιστεί προσωρινά η κατάσταση στον τομέα της καθαριότητας των δημόσιων υπηρεσιών, με την παράταση των υφιστάμενων συμβάσεων, ώστε εν τω μεταξύ να προσδιοριστούν ακριβώς οι ανάγκες του δημοσίου για προσωπικό καθαριότητας και να μελετηθεί, λαμβανομένων υπόψη και των διαθέσιμων πόρων, η καλύτερη μόνιμη λύση του θέματος.

¹⁷⁰ Βλ. σχετικά και την αριθμ.19/οικ.22159/30-6-2017 εγκύκλιο του ΥΠΕΣ.

¹⁷¹ Εκτός από την καθαριότητα, ανταποδοτικά τέλη εισπράττονται για την ύδρευση, την αποχέτευση και τον ηλεκτροφωτισμό.

¹⁷² Διασπασμένο, πλέον.

προσωπικού στους ΟΕΥ των φορέων, εάν αυτές έχουν καταργηθεί ή δεν επαρκούν, και πλήρωσή τους με πριμοδότηση των ήδη απασχολούμενων συμβασιούχων.

Ειδικότερα, τίθενται εκ του νόμου συγκεκριμένες προθεσμίες για την τροποποίηση των ΟΕΥ (χωρίς την τήρηση της πρόβλεψης της παρ.3 του άρθρου 10 ΚΚΔΚΥ¹⁷³) και την αποστολή των αιτημάτων προς το ΥΠΕΣ, ενώ προβλέπεται ότι στην προκήρυξη που θα εκδοθεί οι συμβασιούχοι θα λάβουν ειδική μοριοδότηση ανά μήνα για έως είκοσι τέσσερις μήνες και θα διοριστούν κατά παρέκκλιση των ανώτατων ορίων ηλικίας που ισχύουν για το τακτικό προσωπικό¹⁷⁴.

Το Υπουργείο Εσωτερικών με τη σχετική εγκύκλιό¹⁷⁵ του παροτρύνει τους φορείς να προβούν άμεσα στις σχετικές ενέργειες, ειδάλλως, λαμβανομένου υπόψη του πάγιου χαρακτήρα των αναγκών, θα είναι στο εξής πολύ φειδωλό στην έγκριση συμβάσεων για τον ίδιο σκοπό.

Οι ενέργειες αυτές έχουν ως αποτέλεσμα την έκδοση, το Φεβρουάριο του 2018, της προκήρυξης 3Κ/2018, για την πλήρωση συνολικά 8.166 θέσεων τακτικού (μόνιμου και ΙΔΑΧ) προσωπικού σε υπηρεσίες ΟΤΑ α' βαθμού και ΝΠΙΔ αυτών ανταποδοτικού χαρακτήρα. Είναι η πιο πολυάριθμη προκήρυξη που έχει εκδοθεί ποτέ από το ΑΣΕΠ, στην οποία θα συμμετάσχουν περισσότεροι από 100.000 ενδιαφερόμενοι.

Την ίδια περίοδο δρομολογείται η έκδοση προκήρυξης για την πλήρωση θέσεων μόνιμου προσωπικού σε μικρούς απομακρυσμένους ορεινούς και νησιωτικούς δήμους, καθώς και νησιωτικές περιφέρειες της χώρας, κατόπιν σταχυολόγησης των αιτημάτων που είχαν ήδη στείλει οι ΟΤΑ στο πλαίσιο των εγκυκλίων ετήσιου προγραμματισμού προσλήψεων τακτικού προσωπικού ετών 2016-2018. Η προκήρυξη 10Κ/2018 που εκδίδεται τον Οκτώβριο του 2018, αναφορικά με την πλήρωση 118 θέσεων, περιλαμβάνει ως επί το πλείστον θέσεις ΠΕ και ΤΕ μηχανικών διαφόρων κλάδων, οικονομολόγων, νομικών, λογιστών, κοινωνικών λειτουργών και γενικά εξειδικευμένου προσωπικού που θα καλύψει παραδοσιακές ανάγκες της αυτοδιοίκησης αλλά θα μπορεί και να υλοποιήσει έργα και να

¹⁷³ Όπου η πρόβλεψη καθεμιάς θέσης συνδέεται με τα τακτικά έσοδα των δύο τελευταίων ετών. Αντίθετα, εδώ η πρόβλεψη των θέσεων συναρτάται αμιγώς από τις εγγεγραμμένες πιστώσεις στον προϋπολογισμό που αφορούν ανταποδοτικές υπηρεσίες.

¹⁷⁴ Όπως αυτά καθορίζονται για ειδικές κατηγορίες προσωπικού που ασχολούνται σε επιβαρυντικές και ανθυγιεινές εργασίες με την αριθμ. ΔΙΠΠ/Φ.ΗΛ/6170/3-5-2004 Υπουργική Απόφαση (645/Β'). Αντίθετα, ανώτατα όρια ηλικίας δεν υφίστανται για το αντίστοιχο ΙΔΟΧ προσωπικό. Στις μεν διαδικασίες που διενεργούνται με μέριμνα του ΑΣΕΠ τίθεται γενικά ως ανώτατο όριο ηλικίας το 65^ο έτος, ενώ για όσες εξαιρούνται του ν.2190/1994 (νυν ν.4765/2021), δεν προβλέπεται κανένα ανώτατο όριο.

¹⁷⁵ Την αριθμ.19/οικ.22159/30-6-2017.

αξιοποιήσει τα νέα χρηματοδοτικά εργαλεία που τίθενται στη διάθεση των ΟΤΑ¹⁷⁶. Περιλαμβάνει επίσης και θέσεις ΔΕ τηλεφωνητών, οι οποίοι θα απασχοληθούν κατά κύριο λόγο σε μεγάλους και εύρωστους δήμους (Θεσσαλονίκης, Λαρισαίων, Κηφισιάς, Μυκόνου). Εδώ η στόχευση είναι άλλη, καθώς οι θέσεις αυτές καλύπτονται σε μεγάλο ποσοστό από άτομα ΑΜΕΑ.

Στα τέλη του 2018 προωθείται η στελέχωση των κοινωνικών δομών των ΟΤΑ σε πάγια βάση και ειδικότερα εκείνων που σχετίζονται με την παροχή κατ' οίκον βοήθειας σε ηλικιωμένους και άτομα χρίζοντα βοήθειας. Καθώς οι υπηρεσίες αυτές παρέχονται επί του παρόντος από πολυάριθμο προσωπικό που απασχολείται στο πλαίσιο του προγράμματος «Βοήθεια στο Σπίτι»¹⁷⁷, με τις διατάξεις του άρθρου 91 του ν.4583/2018 θα προβλεφθούν ρυθμίσεις αντίστοιχες με εκείνες του άρθρου 24 του ν.4479/2017 αναφορικά με την ταχεία, κατά παρέκκλιση τροποποίηση των ΟΕΥ των δήμων και την αυξημένη μοριοδότηση των συμβασιούχων του προγράμματος που θα συμμετάσχουν στην προκήρυξη.

Στο πλαίσιο αυτό, εκδίδεται η Προκήρυξη 4Κ/2020, η οποία περιλαμβάνει 2.909 θέσεις συναφών κλάδων, όπως κοινωνικοί λειτουργοί, νοσηλευτές, οικογενειακοί βοηθοί, αλλά και οδηγοί, ψυχολόγοι κ.λπ. Μέχρι την ολοκλήρωση των διαδικασιών και την πρόσληψη του μόνιμου προσωπικού, το οποίο, σημειωτέον, θα αμείβεται από ειδικές πιστώσεις που θα εγγραφούν στον προϋπολογισμό του ΥΠΕΣ και θα αποδίδονται με απόφαση του Υπουργού στους δικαιούχους δήμους, προβλέπεται η συνέχιση του προγράμματος¹⁷⁸, στο πλαίσιο της αδιάλειπτης παροχής υπηρεσιών στους ωφελούμενους.

Τέλος, από το 2019 και εξής, το τακτικό προσωπικό των ΟΤΑ και των ΝΠΙΔ αυτών, όπως και όλο το τακτικό προσωπικό του δημόσιου τομέα που υπάγεται στην έγκριση της Επιτροπής της ΠΥΣ 33/2006, εντάσσεται στον πολυετή και ετήσιο προγραμματισμό τακτικού προσωπικού που προβλέπεται από το ν.4590/2019.

Με το ν.4590/2019 εισάγεται από το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης το νέο πλαίσιο στελέχωσης του ελληνικού δημοσίου, έπειτα και από την τυπική άρση των αναστολών και περιορισμών των προσλήψεων (31-12-2018). Όπως αναφέρεται στη σχετική

¹⁷⁶ Βλ. σχετικά και το δελτίο τύπου που εκδίδεται από το Γραφείο Υπουργού στις 10-10-2018 στο www.ypes.gr.

¹⁷⁷ Βέβαια, το προσωπικό αυτό, όσο υπηρετεί με συμβάσεις ΙΔΟΧ στο πλαίσιο του προγράμματος «Βοήθεια στο Σπίτι», είναι επιφορτισμένο αμιγώς με τα καθήκοντα που προβλέπονται από το συγκεκριμένο πρόγραμμα. Εφόσον ωστόσο καταλάβει μόνιμες θέσεις, θα μπορεί να ασχολείται και σε άλλα, συναφή καθήκοντα του κλάδου του, πράγμα που αναμένεται να συνδράμει ουσιαστικά στην άσκηση της κοινωνικής πολιτικής από τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ.

¹⁷⁸ Άρθρο 91 ν.4583/2018, όπως ισχύει.

αιτιολογική έκθεση, πρόκειται για ένα μέτρο διαρθρωτικού χαρακτήρα, όπως και το Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας που έχει ήδη θεσπισθεί με το ν.4440/2016 (θα αναλυθεί εν συνεχεία). Μάλιστα, μέσω του εργαλείου της «απογραφής» θα υπάρχει διασύνδεση των δύο συστημάτων, ώστε οι ανάγκες των φορέων σε προσωπικό να προσεγγίζονται και να αντιμετωπίζονται σφαιρικά.

Η υποβολή τετραετών πλάνων προγραμματισμού για το σύνολο των φορέων¹⁷⁹ επιτρέπει στο εποπτεύον την πολιτική προσλήψεων του δημοσίου Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης να ιεραρχεί τις προτεραιότητες στελέχωσης, ενώ το Υπουργείο Οικονομικών, στο οποίο υποβάλλεται εν συνεχεία συγκεντρωτικό τετραετές πλάνο προγραμματισμού, αξιολογεί το «δημοσιονομικό αποτύπωμα» του πλάνου αυτού και το ενσωματώνει στο εκάστοτε Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ).

Υποπαράγραφος 1.2 Άρση της διαθεσιμότητας

Από την άλλη πλευρά, ήδη από το 2015 έχει τεθεί το γενικό πλαίσιο για την κατάργηση του θεσμού της διαθεσιμότητας όπως καθιερώθηκε στο δημόσιο και τους ΟΤΑ με τις προγενέστερες «μνημονιακές» ρυθμίσεις. Το Τέταρτο Κεφάλαιο του ν.4325/2015 σημαίνει το τέλος για την οριζόντια διαθεσιμότητα που προβλεπόταν από το ν.4093/2012. Επίσης καταργείται η διαθεσιμότητα του ν.4172/2013 και επανασυστήνονται οι υπηρεσίες που είχαν καταργηθεί με το νόμο αυτό.

Στις εν λόγω υπηρεσίες εντάσσεται και η δημοτική αστυνομία. Μετά την κατάργησή της, το προσωπικό της είχε διατεθεί κατά κύριο λόγο στην ΕΛΑΣ και στα σωφρονιστικά καταστήματα. Με τις διατάξεις του άρθρου 19 του ν.4325/2015, το οποίο αποτελεί, σύμφωνα με τη σχετική αιτιολογική έκθεση, προϊόν πρότασης της ΚΕΔΕ και διαβούλευσης των συναρμόδιων Υπουργείων, καταργούνται οι 1542 θέσεις πρώην δημοτικών αστυνομικών που είχαν συσταθεί στην ΕΛΑΣ το 2014 και επανασυστήνονται αυτοδικαίως στους δήμους. Δεν συμβαίνει όμως το ίδιο με τις θέσεις εκείνων που έχουν τοποθετηθεί σε σωφρονιστικά καταστήματα, καθώς και σε υπηρεσίες μετανάστευσης και ασύλου¹⁸⁰. Άλλωστε, και το γεγονός της επανασύστασης των θέσεων στους δήμους δεν συνεπάγεται την αυτόματη μετακίνηση των πρώην δημοτικών αστυνομικών σε αυτές, αλλά απαιτείται αίτησή τους. Επιπλέον, 350 εξ αυτών μπορούν να παραμείνουν στην ΕΛΑΣ, ή σε διοικητικές θέσεις στις οποίες είχαν τοποθετηθεί με τις διατάξεις του ν.4172/2013 βάσει κοινωνικών

¹⁷⁹ Στην περίπτωση των ΟΤΑ και των εποπτευόμενων φορέων αυτών συντάσσεται χωριστό πολυετές σχέδιο το οποίο υποβάλλεται στο ΥΠΔΑΝ από το ΥΠΕΣ (άρθρο 3 ν.4590/2019).

¹⁸⁰ Ως γνωστόν το μεταναστευτικό ζήτημα είναι σε έξαρση τη συγκεκριμένη χρονική περίοδο.

κριτηρίων ή των τυπικών προσόντων τους, ή και να μετακινηθούν κατόπιν αίτησής τους σε αποκεντρωμένες ή κεντρικές υπηρεσίες του ΥΠΕΣΔΑ, και ιδίως στον Τομέα Μεταναστευτικής Πολιτικής¹⁸¹. Προφανώς όλες αυτές οι εναλλακτικές λειτουργούν μεν προς όφελος των υπαλλήλων και της κεντρικής διοίκησης που ενισχύεται απροσδόκητα με προσωπικό, από την άλλη πλευρά όμως αποδυναμώνουν το θεσμό της δημοτικής αστυνομίας, αφού οι υπηρεσίες δεν μπορούν να στελεχωθούν επαρκώς για να επανέλθουν στην προ κρίσης κατάσταση και να ασκήσουν τις προβλεπόμενες αρμοδιότητες. Γι' αυτό το λόγο, εξάλλου, από τις διατάξεις του άρθρου 19 παρέχεται η δυνατότητα στο οικείο δημοτικό συμβούλιο να αποφασίσει τη μη επανασύσταση υπηρεσίας δημοτικής αστυνομίας.

Το πρόβλημα της στελέχωσης των υπηρεσιών της δημοτικής αστυνομίας επιδιώκεται να αντιμετωπιστεί και σε δεύτερο χρόνο, όταν με τις διατάξεις του άρθρου 278 του ν.4555/2018 «Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι» παρέχεται η δυνατότητα σε πρώην δημοτικούς αστυνομικούς που είχαν μεταφερθεί στα καταστήματα κράτησης να αιτηθούν τη μετάταξή τους σε υπηρεσίες δημοτικής αστυνομίας, εφόσον βέβαια το ποσοστό κάλυψης των θέσεων του κλάδου τους στο φορέα προέλευσης ανέρχεται τουλάχιστον σε 50 %, προκειμένου να μην αποδυναμωθούν τα καταστήματα κράτησης.

Η αντιμετώπιση του ζητήματος της επιστροφής των δημοτικών αστυνομικών σε εθελοντική βάση, έχει ως αποτέλεσμα την εν μέρει επαναλειτουργία του θεσμού. Μέχρι σήμερα περίπου οι μισοί δήμοι (173) εμφανίζουν στους ΟΕΥ τους υπηρεσία δημοτικής αστυνομίας, και από αυτές μόνο 85 είναι στελεχωμένες, με 1015 συνολικά δημοτικούς αστυνομικούς, από τους 3.523 που ανήκαν στη δύναμη της δημοτικής αστυνομίας πριν το ν.4172/2013¹⁸².

Εξίσου περιπετειώδης είναι η επιστροφή των φυλάκων σχολικών κτιρίων στους δήμους. Με τις διατάξεις της παρ.1 του άρθρου 18 του ν.4325/2015 επανασυστήνεται μεν η ειδικότητα και οι θέσεις των σχολικών φυλάκων, μεταξύ άλλων, στην παρ.2 όμως διευκρινίζεται ότι το προσωπικό μπορεί να αιτηθεί την επαναφορά του εφόσον δεν έχει μεταφερθεί/μεταταχθεί βάσει οριστικών πινάκων διάθεσης σε άλλες υπηρεσίες. Υπενθυμίζεται ότι στην περίπτωση των σχολικών φυλάκων είχε προβλεφθεί η μεταφορά αρκετών από αυτούς στα νοσοκομεία, σε θέσεις ΥΕ Βοηθητικού Υγειονομικού Προσωπικού. Με τις ρυθμίσεις του άρθρου 18 αποκαθίσταται το ζήτημα της κατάταξης του προσωπικού

¹⁸¹ Δεν αποτελεί τότε ακόμα αυτοτελές Υπουργείο.

¹⁸² Πηγή: ΥΠΕΣ.

σε θέση ανάλογη των τυπικών προσόντων τους, καθώς οι θέσεις αυτές από ΥΕ μετατρέπονται σε ΔΕ, παρέχοντας ένα επιπλέον κίνητρο στους πρώην σχολικούς φύλακες να παραμείνουν στα νοσοκομεία. Έτσι, όπως προκύπτει από την αριθμ.οικ.21389/24-6-2015 (1294/Β') διαπιστωτική πράξη του Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης αναφορικά με την επαναφορά των σχολικών φυλάκων, περίπου οι μισοί (1293 άτομα) επιστρέφουν σε αυτή τη φάση στους δήμους¹⁸³.

Στη συνέχεια, με τις διατάξεις του άρθρου 87 του ν.4604/2019, κατ' αναλογία με αυτά που είχαν ήδη προβλεφθεί για τους δημοτικούς αστυνομικούς και κατά παρέκκλιση του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας (ΕΣΚ) που είχε εν τω μεταξύ καθιερωθεί με το ν.4440/2016, παρέχεται η δυνατότητα στους σχολικούς φύλακες να μετατάσσονται από τα νοσοκομεία είτε στο δήμο στον οποίο υπηρετούσαν είτε και σε άλλο δήμο, σε θέσεις ΔΕ Σχολικών Φυλάκων, αρκεί βέβαια το ποσοστό κάλυψης των αντίστοιχων θέσεων του φορέα προέλευσης (νοσοκομείο) να το επιτρέπει. Άλλωστε, έχει καταστεί σαφές ότι η κάλυψη των αναγκών φύλαξης δεν είναι πρόσφορη με άλλο τρόπο, καθώς εξακολουθούν να ισχύουν ισχυροί περιορισμοί στις νέες προσλήψεις¹⁸⁴ (παρόλο που, επισήμως, από το 2019 και εξής δεν εφαρμόζονται οι περιορισμοί στους διορισμούς που είχαν τεθεί με το ν.3833/2010 στο πλαίσιο των μνημονιακών μας υποχρεώσεων).

Υποπαράγραφος 1.3 Κινητικότητα

Όπως είδαμε, στο πεδίο της κινητικότητας του προσωπικού η κατεξοχήν περίοδος της δημοσιονομικής κρίσης σηματοδεύτηκε από την άρση των στεγανών και τη θέση ως προτεραιότητα των αναγκών των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα, η οποία ήταν ανέκαθεν ζητούμενο, αλλά υπό τη μορφή μετακινήσεων εν πολλοίς υποχρεωτικού χαρακτήρα και με απώτερο σκοπό τον περιορισμό του αριθμού του ανθρώπινου δυναμικού του δημόσιου τομέα.

Ήδη από τις ρυθμίσεις του ν.4325/2015, για τις οποίες έγινε λόγος παραπάνω, διαφαίνεται η πρόθεση εφεξής οι όποιες μετακινήσεις να είναι εθελοντικού χαρακτήρα. Απαιτείται ωστόσο, στο πλαίσιο και του τρίτου, πιο διαρθρωτικού «μνημονίου» (ν.4336/2015), η δημιουργία ενός διαρκούς κεντρικού συστήματος το οποίο θα εντοπίζει, συστηματοποιεί και αξιολογεί τις ανάγκες της διοίκησης σε προσωπικό σε τακτική βάση, επιβλέποντας την κινητικότητα του προσωπικού με όρους ενιαίους και διαφανείς.

¹⁸³ Μάλιστα αρκετοί είχαν εν τω μεταξύ απολυθεί, καθότι έληξε η περίοδος της διαθεσιμότητας, και χρειάστηκε να επανεγγραφούν στο ΜΑΔΕΔ. Βλ. την αριθμ. οικ.21389/24-6-2015 Υ.Α.

¹⁸⁴ Βλ. σχετικά και αιτιολογική έκθεση ν.4604/2019.

Την ανάγκη αυτή έρχεται να καλύψει ο ν.4440/2016, με τον οποίο καθιερώνεται το «Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας» (ΕΣΚ). Πρόκειται πράγματι για ενιαίο σύστημα, καθώς καταλαμβάνει το προσωπικό του συνόλου των Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, στο οποίο συμπεριλαμβάνονται και οι ΟΤΑ καθώς και πολλά ΝΠΙΔ¹⁸⁵ αυτών. Εξαιρείται, για προφανείς λόγους, το προσωπικό που στελεχώνει ευαίσθητες υπηρεσίες του δημόσιου τομέα, όπως τα νοσοκομεία, η Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών (ΕΥΠ) κ.ο.κ.

Η αξιολόγηση των αιτημάτων των υπηρεσιών για στελέχωσή τους με μετακινούμενο¹⁸⁶ προσωπικό πραγματοποιείται από επταμελή Κεντρική Επιτροπή Κινητικότητας που συστήνεται με τις διατάξεις του άρθρου 5 του ν.4440/2016 στο (τότε) Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, η οποία αποτελείται αφενός από άτομα «που παρέχουν αυξημένες εγγυήσεις αντικειμενικότητας¹⁸⁷» (από το ΑΣΕΠ και το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους), αφετέρου από υψηλόβαθμους υπηρεσιακούς παράγοντες γνώστες του αντικειμένου. Ως παρατηρητές προβλέπονται εκπρόσωποι της ΑΔΕΔΥ και της ΚΕΔΕ, ο μεν για την προστασία των συμφερόντων των εργαζομένων, ο δε για τη διασφάλιση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, η οποία αποτελεί τον εργοδότη μεγάλου αριθμού υπαλλήλων. Επίσης, από τις διατάξεις του άρθρου 4 λαμβάνεται μέριμνα ώστε να μην αποψιλωθούν από προσωπικό οι σχετικά μικροί δήμοι, ενώ για τη μετακίνηση προσωπικού από όλους ανεξαιρέτως τους δήμους προβλέπεται η γνώμη¹⁸⁸ του αρμοδίου προς διορισμό οργάνου.

Πρωτίστως, όμως, η αξιολόγηση των αναγκών των υπηρεσιών και η ένταξή τους στους λεγόμενους «κύκλους» κινητικότητας¹⁸⁹ συναρτάται από δεδομένα που έχει στη διάθεσή της η Κεντρική Επιτροπή Κινητικότητας, όπως αυτά προκύπτουν από τα ψηφιακά οργανογράμματα (ΟΕΥ σε ψηφιακή μορφή) και τα ειδικά περιγράμματα θέσεων εργασίας¹⁹⁰

¹⁸⁵ Ιδίως κοινωφελείς επιχειρήσεις. Αντίθετα, η πλειονότητα π.χ. των ΔΕΥΑ είναι εκτός Φορέων Γενικής Κυβέρνησης. Μέχρι σήμερα μόνο πέντε ΔΕΥΑ πανελλαδικά έχουν ενταχθεί στο Μητρώο, όπως προκύπτει από τις σελίδες του Μητρώου Φορέων Γενικής Κυβέρνησης (στο www.statistics.gr).

¹⁸⁶ Ο ν.4440/2016 προτάσσει τη μετάταξη ως κύριο μέσο στελέχωσης των υπηρεσιών, ενώ επιτρέπει την απόσπαση σε όλως εξαιρετικές περιπτώσεις ανάγκης κάλυψης πρόσκαιρων επειγουσών αναγκών, για χρονικό διάστημα ενός έτους και με δυνατότητα παράτασης για άλλους τρεις μήνες. Βέβαια, στην πράξη αποσπάσεις πραγματοποιούνται αρκετά συχνά.

¹⁸⁷ Βλ. σχετική αιτιολογική έκθεση.

¹⁸⁸ Απλή, όχι σύμφωνη, στην τρέχουσα φάση, επομένως μη δεσμευτική για το φορέα υποδοχής.

¹⁸⁹ Σε κάθε κύκλο κινητικότητας (αρχικά προβλέφθηκαν τρεις κατ' έτος, επί του παρόντος προβλέπονται δύο) δημοσιοποιούνται κατόπιν επεξεργασίας τα αιτήματα φορέων του δημοσίου τομέα για στελέχωση με μετακινούμενο προσωπικό. Βλ. άρθρο 6 του ν.4440/2016 όπως ισχύει.

¹⁹⁰ Τα περιγράμματα θέσεων εργασίας προϋπάρχουν του ν.4440/2016. Ήδη από τον Απρίλιο του 2013 έχει δημοσιευθεί στο δικτυακό τόπο του τότε Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης ο «Οδηγός για το Σχεδιασμό Περιγραμμάτων Θέσεων Εργασίας», έργο το οποίο εντάσσεται στις μεταρρυθμιστικές δράσεις της δημόσιας διοίκησης (βλ. σχετικά την αριθμ.

των φορέων, τα οποία έχουν φροντίσει να καταρτίσουν και να αναρτήσουν στο δικτυακό τόπο της «απογραφής». Μάλιστα, η ανάρτηση των περιγραμμάτων θέσεων εργασίας αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για να μπορέσει να δεχτεί προσωπικό ένας φορέας, ενώ, αντίθετα, η μη ανάρτηση δεν εμποδίζει το προσωπικό του να μεταταγεί σε άλλους φορείς.

Οι ΟΤΑ θα αργήσουν να ανταποκριθούν σε αυτή την πρόκληση, με αποτέλεσμα η συμμετοχή τους στους πρώτους κύκλους κινητικότητας να είναι από μηδενική έως αμελητέα και να απωλέσουν προσωπικό το οποίο κατευθύνεται σε άλλους, πιο «ετοιμοπόλεμους» φορείς, κυρίως της κεντρικής διοίκησης.

Υποπαράγραφος 1.4 Πειθαρχικό δίκαιο – αξιολόγηση

Όπως η κινητικότητα εντάσσεται τη συγκεκριμένη χρονική περίοδο σε ένα διαρθρωτικό πλαίσιο, απομακρύνοντας τη δαμόκλειο σπάθη των απολύσεων, έτσι και οι ρυθμίσεις του πειθαρχικού δικαίου και της αξιολόγησης αποσυνδέονται από την άμεση ή έμμεση απόπειρα διευκόλυνσης της εξόδου των δημοσίων υπαλλήλων από την υπηρεσία.

Ειδικότερα, με τις ρυθμίσεις του Κεφαλαίου 2 του ν.4325/2015 επανέρχεται εν πολλοίς το προϊσχύον του 2012 (ν.4057/2012) νομικό καθεστώς¹⁹¹, ως προς την αυτοδίκαιη και τη δυνητική αργία και τις συνέπειές τους για τον υπάλληλο (άρθρο 3). Διατηρούνται ωστόσο, ως κληρονομιά του ν.4057/2012, ο οποίος θα αποτελέσει εφεξής τη βάση του εφαρμοζόμενου πειθαρχικού δικαίου, τα διακριτά πρωτοβάθμια πειθαρχικά συμβούλια, με τη συμμετοχή βέβαια εκπροσώπων των εργαζομένων, ενώ αντίστοιχη προσθήκη θα υπάρξει και στο δευτεροβάθμιο πειθαρχικό συμβούλιο (άρθρο 5 ν.4325/2015).

Σε δεύτερο χρόνο, με τις ρυθμίσεις του άρθρου 100 του ν.4483/2017 παύουν οι πειθαρχικές διώξεις για όσους δεν παρείχαν στο ΥΔΙΜΗΔ στοιχεία των υπαλλήλων που είχαν τεθεί σε διαθεσιμότητα ή σε αυτοδίκαιη αργία, προς αποκατάσταση της εργασιακής ειρήνης¹⁹².

Αντίστοιχα, με τις ρυθμίσεις του ν.4369/2016, καθιερώνεται εκ νέου ένα σύστημα αυτοτελούς και όχι συγκριτικής αξιολόγησης των υπαλλήλων. Το νέο πλαίσιο ακολουθεί εν

ΔΟΑ/Φ.13/607/οικ.12461/29-4-2013 εγκύκλιο). Τα περιγράμματα θέσεων αποτελούν εξειδικευμένους καταλόγους καθηκόντων τα οποία καλείται να εκτελέσει ένας υπάλληλος και χρησιμοποιούνται αρχικά για τους σκοπούς της επιλογής σε θέσεις ευθύνης (ν.4369/2016) αλλά βρίσκουν την κατεξοχήν εφαρμογή τους στις διαδικασίες της κινητικότητας.

¹⁹¹ Βλ. σχετική αιτιολογική έκθεση.

¹⁹² Βλ. σχετικά την αριθμ.33/οικ.39456/17-11-2017 εγκύκλιο του ΥΠΕΣ, ερμηνευτική του ν.4483/2017.

πολλοί τις προβλέψεις του αρχικού π.δ. 318/1992¹⁹³. Καινοτόμο στοιχείο, συμβατό με τις αξίες του σύγχρονου δημόσιου management, και δη του Management by Objectives (MbO), αποτελεί η εισαγωγή του κριτηρίου της επίτευξης στόχων, το οποίο όμως εφαρμόζεται μόνο στους υπαλλήλους των υπηρεσιών που έχουν θέσει τέτοιους στόχους (πράγμα σπάνιο). Επίσης η κλίμακα αξιολόγησης από δεκαβάθμια μετατρέπεται σε εκατονταβάθμια (προφανώς ώστε να υπάρχει η δυνατότητα μεγαλύτερης διαφοροποίησης μεταξύ των υπαλλήλων), με τις πολύ υψηλές (90-100) και πολύ χαμηλές (0-59) βαθμολογίες να απαιτούν ειδική αιτιολογία. Άλλο καινοτόμο στοιχείο, σχετιζόμενο με τη γενικότερη τάση για καταγραφή και χρήση δεδομένων, είναι η διενέργεια της αξιολόγησης μέσω της ηλεκτρονικής εφαρμογής της «απογραφής».

Παρά ταύτα, προφανώς από κεκτημένη ταχύτητα και καχυποψία έναντι της διοίκησης, οι δημοτικοί υπάλληλοι, όπως και οι λοιποί υπάλληλοι του δημόσιου τομέα, θα αντιμετωπίσουν αρνητικά, τουλάχιστον σε πρώτη φάση, τη νέα αξιολόγηση. Σε βάθος χρόνου όμως θα συμμορφωθούν και θα συμμετάσχουν σε αυτήν.

ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ 2: ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ ΙΔΟΧ ΚΑΙ ΣΥΜΒΑΣΙΟΥΧΟΙ ΜΙΣΘΩΣΗΣ ΕΡΓΟΥ

Παράλληλα με τις γενικές και ειδικές προβλέψεις που άπτονται του τακτικού προσωπικού, από το εποπτεύον τους ΟΤΑ Υπουργείο Εσωτερικών προωθείται μια σειρά νομοθετικών ρυθμίσεων με στόχο την προσαρμογή του καθεστώτος πρόσληψης έκτακτου προσωπικού, ούτως ώστε να ανταποκρίνεται στις πραγματικές ανάγκες της αυτοδιοίκησης.

Η αρχή γίνεται και πάλι με το ν.4325/2015. Με τις διατάξεις του άρθρου 41 παρ.2 προβλέπεται ότι οι ΟΤΑ μπορούν να προσλαμβάνουν, χωρίς την έγκριση από κανένα όργανο, προσωπικό ΙΔΟΧ με συμβάσεις τρίμηνης διάρκειας, για τις ανάγκες της ναυαγοσωστικής κάλυψης των ακτών και της πυροπροστασίας. Όσον αφορά τους ναυαγοσώστες, με τη ρύθμιση καλύπτεται πλέον το σύνολο της υποχρεωτικής ναυαγοσωστικής περιόδου, όπως οριζόταν από το τότε ισχύον π.δ.23/2000. Επομένως, οι ΟΤΑ δεν θα υποχρεούνται πλέον, για να αποφύγουν την επιβολή προστίμων¹⁹⁴, να προβαίνουν σε καταχρηστικές επαναλαμβανόμενες προσλήψεις προσωπικού δίμηνης διάρκειας, αφού για συμβάσεις μεγαλύτερης χρονικής διάρκειας απαιτείται έγκριση της

¹⁹³ Το οποίο εφαρμοζόταν και στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, δυνάμει των σχετικών προβλέψεων του προηγούμενου ΚΚΔΚΥ, ν.1188/1981, όπως ίσχυε (άρθρο 130 ν.1188/1981 και άρθρο 18 παρ.6 ν.2539/1997).

¹⁹⁴ Η απασχόληση ναυαγοσωστών σε παραλίες τις οποίες ο ΟΤΑ εκμεταλλεύεται οικονομικά είναι υποχρεωτική εκ του νόμου, και η μη συμμόρφωση τιμωρείται με την επιβολή προστίμων.

Επιτροπής της ΠΥΣ 33/2006, η οποία στην πράξη δεν χορηγείται μετά την έναρξη της δημοσιονομικής κρίσης, λόγω των στενών ορίων που έχουν τεθεί με το άρθρο 11 του ν.3833/2010.

Κατά το σκέλος του προσωπικού πυρασφάλειας, η περίοδος πυροπροστασίας είναι μεν εκ του νόμου μεγαλύτερης διάρκειας (από 1 Μαΐου μέχρι 31 Οκτωβρίου), ωστόσο οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ έχουν επικουρικό και μόνο ρόλο στην προστασία των δασών, ο οποίος έγκειται στον καθαρισμό των περιαστικών δασών¹⁹⁵, και επομένως τοποθετείται χρονικά κυρίως στην αρχή της αντιπυρικής περιόδου και δεν καταλαμβάνει όλο το εύρος της.

Εν συνεχεία, με τις ρυθμίσεις του άρθρου 4 παρ.2 της από 26-8-2015 ΠΝΠ και του άρθρου 9 του ν.4350/2015 (κυρωτικός της ΠΝΠ), η δυνατότητα πρόσληψης προσωπικού με τρίμηνες συμβάσεις χωρίς την έγκριση κάποιου οργάνου επεκτείνεται και στο προσωπικό των δημοτικών κατασκηνώσεων, καθότι η κατασκηνωτική περίοδος εκτείνεται πέραν του διμήνου. Περαιτέρω προσαρμογή της αρχικής διάταξης έχουμε με τις διατάξεις του άρθρου 116 του ν.4547/2018, με τις οποίες προβλέπεται τετράμηνη διάρκεια σύμβασης για τους ναυαγοσώστες και το προσωπικό πυρασφάλειας, αφενός σε εναρμόνιση με τη νέα, τετράμηνη ναυαγοσωστική περίοδο που προβλέπεται από το άρθρο 7 του π.δ. 31/2018, αφετέρου ώστε να καλυφθεί μεγαλύτερο μέρος της αντιπυρικής περιόδου.

Από την άλλη πλευρά, με τις διατάξεις του άρθρου 48 του ν.4325/2015, η έγκριση για τις προσλήψεις έκτακτου προσωπικού ανταποδοτικού χαρακτήρα, καθώς και με αντίτιμο και λοιπές αντικαταβολές, δεν χορηγείται πλέον με ΚΥΑ στην οποία συμπράττει ο Υπουργός Οικονομικών, αλλά με απόφαση μόνο του Υπουργού Εσωτερικών¹⁹⁶. Έτσι, οι προσλήψεις αυτές ξεφεύγουν από τη «μέγγενη» του Υπουργείου Οικονομικών¹⁹⁷, καθώς άλλωστε η προέλευση των πιστώσεων δεν σχετίζεται με τον Κρατικό Προϋπολογισμό ούτε τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους.

¹⁹⁵ Βλ. σχετικές προβλέψεις ν.3852/2010 «Πρόγραμμα Καλλικράτης» περί καθορισμού αρμοδιοτήτων, τόσο της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης όσο και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης (δασαρχεία).

¹⁹⁶ Η αρχική διάταξη (άρθρο 12 ν.4071/2012) προέβλεπε τη σύμπραξη ΥΠΕΣ, ΥΔΙΜΗΔ και ΥΠΟΙΚ. Το 2015 τα Υπουργεία Εσωτερικών και Διοικητικής Μεταρρύθμισης συγχωνεύονται για άλλη μια φορά.

¹⁹⁷ Αυτό βέβαια έχει ως αποτέλεσμα την εκτόξευση των εγκρίσεων το 2015 (10.961 εγκρίσεις ανταποδοτικών σε ΟΤΑ και ΝΠΙΔ το έτος 2015, έναντι 6.680 το 2014, και 4.190 εγκρίσεις για προσωπικό με αντίτιμο σε ΟΤΑ και ΝΠΙΔ το 2015 έναντι 3.294 το 2014. Πηγή: ΥΠΕΣ). Κι αυτό ενώ με τις διατάξεις του άρθρου 49 του ν.4325/2015 είχαν παραταθεί οι ήδη ενεργές συμβάσεις καθαριότητας.

Εν συνεχεία, με τις διατάξεις του άρθρου 72 παρ.5 του ν.4342/2015 εξαιρούνται από την έγκριση της ΠΥΣ 33/2006¹⁹⁸ οι ανανεώσεις/παρατάσεις (όχι οι αρχικές προσλήψεις) συμβάσεων ΙΔΟΧ στο πλαίσιο υλοποίησης συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων. Έτσι οι ΟΤΑ μπορούν να συνεχίσουν να παρέχουν απρόσκοπτα υπηρεσίες κοινωνικού χαρακτήρα στους πολίτες, ενώ απομακρύνεται ο κίνδυνος απώλειας κοινοτικών πόρων και η Επιτροπή της ΠΥΣ 33/2006 αποσυμφoreείται σημαντικά. Προς τον ίδιο σκοπό, με τις ρυθμίσεις του άρθρου 14 παρ.5 του ν.4403/2016 θα εξαιρεθούν από την έγκρισή της και οι αρχικές προσλήψεις έκτακτου προσωπικού στο πλαίσιο συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων.

Περαιτέρω ρυθμίσεις προς διευκόλυνση των διαδικασιών προσλήψεων έκτακτου προσωπικού των ΟΤΑ περιλαμβάνονται στο ν.4483/2017. Με το άρθρο 89 επανέρχεται το παλαιό καθεστώς πρόσληψης του προσωπικού για την εκτέλεση έργων με αυτεπιστασία, καθώς η υπαγωγή του με το ν.4024/2011 σε ένα κεντρικώς ελεγχόμενο σύστημα διάθεσης προσωπικού είχε καταστήσει την όλη διαδικασία ατελέσφορη, με αποτέλεσμα οι ΟΤΑ να μην διευκολύνονται στην εκτέλεση των έργων τους. Επιπλέον, με τις διατάξεις του άρθρου 18 αίρεται ο περιορισμός στις προσλήψεις έκτακτου προσωπικού που είχε επιβληθεί στους δημοτικούς ραδιοτηλεοπτικούς σταθμούς με τις διατάξεις του άρθρου 282 του ν.3852/2010 «Πρόγραμμα Καλλικράτης», ενώ με τις διατάξεις του άρθρου 107 του ν.4483/2017 ορίζεται ότι, ειδικώς στις περιπτώσεις των συμβάσεων επί αντιτίμω που αφορούν πολιτιστικές και αθλητικές δομές (δημοτικά ωδεία, γυμναστήρια κ.λπ.) δεν απαιτείται η δαπάνη να καλύπτεται κατά 100 % από τις πιστώσεις αυτές, αλλά τουλάχιστον κατά 70 %, προκειμένου «οι ΟΤΑ να μπορέσουν να ασκήσουν κοινωνική πολιτική υπέρ των ήδη επιβαρυσμένων οικονομικά πολιτών μέσω της θέσπισης χαμηλότερων διδάκτρων στις πολιτιστικές και αθλητικές δομές τους¹⁹⁹».

Τέλος, με τις διατάξεις του άρθρου 89 του ν.4604/2019 λαμβάνεται μέριμνα ώστε να αυξηθεί, σε λογικά πλαίσια, ο μέγιστος αριθμός εγκρίσεων που χορηγούνται σε ΟΤΑ με κάλυψη της δαπάνης από τους ΚΑΠ, από τα 933 άτομα πανελλαδικά, στα οποία είχε «κολλήσει» από το 2016, στα 1333, με στόχο να αντιμετωπιστούν επαρκώς οι στοιχειώδεις

¹⁹⁸ Σύμφωνα με το άρθρο 21 παρ.3 του ν.2190/1994, το οποίο ήταν σε ισχύ τότε, οι συμβάσεις ορισμένου χρόνου που συνάπτονται για την εξυπηρέτηση συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων είναι ετήσιες και επιτρέπεται να ανανεώνονται/παρατείνονται κατ' έτος. Για την έγκριση των ανανεώσεων αυτών, χορηγείτο έγκριση της Επιτροπής της ΠΥΣ 33/2006 και δεσμεύονταν θέσεις στο μέγιστο επιτρεπόμενο αριθμό χορηγούμενων εγκρίσεων ανάλογα με το ποσοστό της εθνικής συμμετοχής. Προφανώς, ο μεγάλος αριθμός ανανεούμενων συμβάσεων δέσμευε πολλές θέσεις και δεν άφηνε μεγάλα περιθώρια χορήγησης εγκρίσεων για νέες συμβάσεις στο πλαίσιο συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων.

¹⁹⁹ Βλ. σχετική ερμηνευτική εγκύκλιο.

ανάγκες των φορέων, λαμβάνοντας υπόψη ότι δεν έχουν ολοκληρωθεί ακόμη οι διαδικασίες στελέχωσής τους με τακτικό προσωπικό, για τις οποίες έγινε λόγος παραπάνω.

Παράλληλα, δρομολογείται η «αποκατάσταση» (και όχι μόνο) του προσωπικού ειδικών θέσεων, τόσο στους πρωτοβάθμιους όσο και στους δευτεροβάθμιους ΟΤΑ. Με τις διατάξεις του άρθρου 38 του ν.4483/2017 επανασυστήνονται οι δύο θέσεις δημοσιογράφων στις αιρετές Περιφέρειες που είχαν καταργηθεί με την υποπαράγραφο ΣΤ1 του ν.4093/2012. Περισσότερες ρυθμίσεις συναντάμε στο ν.4555/2018 «Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι». Με τις διατάξεις του άρθρου 213 ο αριθμός των ειδικών συμβούλων, επιστημονικών συνεργατών και ειδικών συνεργατών των δήμων εξισώνεται εκ νέου με τον αριθμό των αντιδημάρχων, ενώ παρέχεται η δυνατότητα σύστασης μιας επιπλέον θέσης ειδικού συνεργάτη σε μεγάλους δήμους με πληθυσμό άνω των 150.000 κατοίκων. Με τις διατάξεις του άρθρου 214 αναπροσαρμόζεται ο αριθμός των συμβούλων και συνεργατών των περιφερειών, και προβλέπεται μία εξ αυτών να καλύπτεται από μετακλητό ιδιαίτερο γραμματέα του περιφερειάρχη²⁰⁰.

ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ 3: ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΕΣΩΤΕΡΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ

Στο παρόν κεφάλαιο θα αντιμετωπιστούν ενιαία οι Οργανισμοί Εσωτερικής Υπηρεσίας των πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων ΟΤΑ. Τη δεδομένη χρονική περίοδο δεν θεσπίζονται νεώτερες και ειδικότερες προβλέψεις ως προς τη διαμόρφωσή τους. Όπως είδαμε, οι φορείς μπορούν να επανασυστήσουν ανά πάσα στιγμή τις θέσεις που καταργήθηκαν με τις ρυθμίσεις του ν.4024/2011, κάνοντας χρήση των πάγιων διατάξεων περί κατάρτισης και τροποποίησης ΟΕΥ. Δυνατότητα για κατά παρέκκλιση σύσταση θέσεων παρέχεται από το εποπτεύον Υπουργείο Εσωτερικών με διατάξεις νόμων που στόχο έχουν την ταχεία προώθηση διαδικασιών στελέχωσης των (πρωτοβάθμιων κυρίως) ΟΤΑ με συγκεκριμένες κατηγορίες προσωπικού, όπως το προσωπικό ανταποδοτικού χαρακτήρα²⁰¹ και το προσωπικό για την παροχή κατ' οίκον φροντίδας σε ηλικιωμένους και ευπαθείς ομάδες²⁰².

Παράλληλα, η πίεση για επαναξιολόγηση των δομών και κατάρτιση νέων ΟΕΥ ατονεί. Μάλιστα, ενώ με το άρθρο 4 παρ.1 του ν.4440/2016 είχε τεθεί ως προαπαιτούμενο

²⁰⁰ Ακολουθεί σειρά διατάξεων για το προσωπικό ειδικών θέσεων (Γενικούς Γραμματείς, ειδικούς συμβούλους-συνεργάτες κ.ο.κ.) οι οποίες άπτονται κυρίως υπηρεσιακών τους θεμάτων (έναρξη-λήξη σύμβασής τους, διατήρησή τους από τη νέα αρχή κ.λπ.) αλλά και επιτρέπουν την επιλογή συνεργατών με χαμηλότερα τυπικά προσόντα από εκείνα που είχε θεσπίσει αρχικά το ΥΠΕΣ. Είναι προφανές ότι οι ρυθμίσεις αυτές έχουν προωθηθεί από αιρετούς άρχοντες.

²⁰¹ Άρθρο 24 ν.4479/2017.

²⁰² Άρθρο 91 ν.4583/2018.

για την κατάρτιση περιγραμμάτων θέσεων εργασίας και επομένως για την υποδοχή προσωπικού στο πλαίσιο του ΕΣΚ, με τις διατάξεις του άρθρου 33 του ν.4531/2018 αίρεται η υποχρέωση για την κατάρτιση νέων ΟΕΥ²⁰³, αναγνωρίζοντας εμμέσως ότι αρκετοί φορείς, κυρίως πέριξ της κεντρικής διοίκησης, όπως οι ΟΤΑ, δεν είχαν συμμορφωθεί με τις νομοθετικές προβλέψεις των προηγούμενων ετών. Η υποχρέωση κατάρτισης περιγραμμάτων θέσεων εργασίας ωστόσο διατηρείται.

Τα περιγράμματα θέσεων εργασίας αποτελούν καινοτόμο προσθήκη στους Οργανισμούς των φορέων και αποτελούν παραρτήματα αυτών, αν και δεν δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Προχωρούν ένα βήμα πιο πέρα από τη συνήθη περιγραφή των θέσεων εργασίας σε συνάρτηση με το «Προσοντολόγιο» (π.δ.50/2001 όπως ισχύει) και τις αρμοδιότητες του φορέα, όντας περισσότερο εστιασμένα στο παραγόμενο αποτέλεσμα (output)²⁰⁴. Σε μια προσπάθεια ομογενοποίησης και προτυποποίησης, τα ειδικά περιγράμματα εντάσσονται υποχρεωτικά σε κάποιο από τα Γενικά Περιγράμματα Θέσεων, τα οποία ανέρχονται σε 181, για το σύνολο του δημόσιου τομέα²⁰⁵.

Καθώς η υποχρέωση κατάρτισης ειδικών περιγραμμάτων θέσεων επεκτείνεται σε όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης που επιδιώκουν να προσελκύσουν προσωπικό μέσω του ΕΣΚ, από το ΥΠΕΣ δίδονται οδηγίες²⁰⁶ στους φορείς αρμοδιότητάς του να συστήσουν ομάδες εργασίας οι οποίες θα προβούν άμεσα στις δέουσες ενέργειες, ενώ οι δήμοι και οι περιφέρειες καλούνται να υποστηρίξουν και τα νομικά τους πρόσωπα, όπου συντρέχει περίπτωση.

Όπως προαναφέρθηκε επ' αφορμή της κινητικότητας, οι φορείς της αυτοδιοίκησης αργούν μεν, αλλά συμμορφώνονται στη νέα αυτή υποχρέωση.

²⁰³ Στο ίδιο μήκος κύματος βρίσκεται και η αριθμ.οικ.2573/26-1-2018 εγκύκλιος του ΥΠΕΣ, η οποία μάλιστα προηγείται χρονικά του ν.4531/2018 (!).

²⁰⁴ Βλ. σχετικά την αριθμ. ΔΙΠΑΑΔ/ΠΡΟΣ/127/οικ.26931/18-10-2016 εγκύκλιο.

²⁰⁵ Βλ. σχετικά την αριθμ. οικ.2573/26-1-2018 εγκύκλιο του ΥΠΕΣ. Στην ίδια εγκύκλιο αναφέρεται ότι έχουν επίσης διαμορφωθεί 24 Τομείς Πολιτικής που εντοπίζονται στη δημόσια διοίκηση. Τα Γενικά Περιγράμματα Θέσεων και οι Τομείς Πολιτικής αποτελούν προϊόν της συνεργασίας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης με την Expertise France (ακολουθούμε το γαλλικό μοντέλο δημόσιας διοίκησης).

²⁰⁶ Και πάλι, βλ. την αριθμ. οικ.2573/26-1-2018 εγκύκλιο.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Στα κεφάλαια που προηγήθηκαν αναλύθηκε το καθεστώς του προσωπικού της τοπικής αυτοδιοίκησης πριν, κατά τη διάρκεια και προς το τέλος της δημοσιονομικής κρίσης που ταλάνισε τη χώρα μας επί μία δεκαετία.

Η προ της κρίσης κατάσταση χαρακτηρίζεται από τη διάρθρωση ενός σε γενικές γραμμές ορθολογικού, σαφούς και επαρκούς ρυθμιστικού πλαισίου πρόσληψης και υπηρεσιακής κατάστασης του πάσης φύσεως προσωπικού, αρκούντως διαφοροποιημένου ώστε να ανταποκρίνεται στις ιδιαιτερότητες της αυτοδιοίκησης, ιδίως της πρωτοβάθμιας. Καθρεφτίζει τις μεταβολές που επήλθαν στον αυτοδιοικητικό χώρο ιδίως τη δεκαετία του ενενήντα και αποτελεί σε μεγάλο βαθμό αποτέλεσμα ισορροπίας ανάμεσα στην κεντρική διοίκηση και την αυτοδιοίκηση, το σεβασμό στη διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ αλλά και την πρόταξη κεντρικών επιλογών, την ενίσχυση των δικαιωμάτων των εργαζομένων αλλά και τη θεσμική κατοχύρωση των υπηρεσιών.

Ωστόσο, έχει ήδη διαφανεί η ανάγκη για περαιτέρω μεταρρυθμίσεις (έστω κι αν αυτές αναβάλλονται, ελλείψει πολιτικής βούλησης), τόσο στο χώρο της αυτοδιοίκησης όσο και στον τομέα του ανθρώπινου δυναμικού του δημόσιου τομέα. Το προσωπικό των ΟΤΑ, όντας στο σημείο που εφάπτονται αυτοί οι δύο κύκλοι, είναι μοιραίο να επηρεάζεται αμφίπλευρα, ειδικά από τη στιγμή που η πίεση για αλλαγές προέρχεται πλέον από εξωγενείς παράγοντες και συνδέεται με την εκπλήρωση των μνημονιακών μας υποχρεώσεων.

Ως προς το αυτοδιοικητικό πεδίο, η ένταξη της χώρας στο Μηχανισμό Στήριξης της ελληνικής οικονομίας θα επιδράσει καθοριστικά στην ήδη προεξαγγελθείσα αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης. Ο ν.3852/2010 «Πρόγραμμα Καλλικράτης» δεν θα φέρει το αναπτυξιακό πρόσημο που επιφύλασσε ο αρχικός σχεδιασμός για τους ΟΤΑ, ούτε θα τους αποδώσει τις προσδοκώμενες αρμοδιότητες, αλλά θα επικεντρωθεί στο δημοσιονομικό σκέλος, μειώνοντας σημαντικά τον αριθμό των φορέων της αυτοδιοίκησης. Παράλληλα, θα επιβάλει πολύπλευρο έλεγχο²⁰⁷ στους ΟΤΑ, γεγονός που καταδεικνύει την έλλειψη εμπιστοσύνης και τη διάθεση κηδεμονίας προς την τοπική αυτοδιοίκηση.

²⁰⁷ Από τις Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας ΟΤΑ (οι οποίες βέβαια ουδέποτε συστήθηκαν, με αποτέλεσμα ο έλεγχος επί του παρόντος να ασκείται από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις), το Ελεγκτικό Συνέδριο, ακόμα και από το Υπουργείο Εσωτερικών.

Πράγματι, έχει υποστηριχθεί ότι ένας λόγος που, ειδικά η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση χτυπήθηκε τόσο δυσανάλογα σε σχέση με την κεντρική διοίκηση την περίοδο της οικονομικής κρίσης, ήταν η γενικά διαπιστωμένη²⁰⁸ ροπή της προς την κακοδιαχείριση των δημοτικών εσόδων, τη διαφθορά και την ελλιπή παροχή υπηρεσιών²⁰⁹. Κρίνοντας την ανάξια να διαχειριστεί με διαφάνεια και αποτελεσματικότητα τους υλικούς και ανθρώπινους πόρους της, η κεντρική διοίκηση βρήκε πρόσφορο έδαφος την περίοδο της κρίσης για να περικόψει τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους κατά 60 % και να αποστερήσει την αυτοδιοίκηση από μεγάλο μέρος του προσωπικού της, τόσο του υπάρχοντος όσο και του εν δυνάμει.

Στη σχετική βιβλιογραφία²¹⁰ έχει υποστηριχθεί επίσης ότι στο στόχαστρο των μέτρων περιορισμών του προσωπικού βρέθηκαν κυρίως φορείς που δεν συνδέονταν άμεσα με τον κρατικό μηχανισμό, όπως τα πανεπιστήμια, η δευτεροβάθμια εκπαίδευση και η αυτοδιοίκηση, καθώς η Ελλάδα είναι από τις λίγες ευρωπαϊκές χώρες που δεν επιτρέπει τις υποψηφιότητες στην Τ.Α. υπό τη σκέπη κομμάτων – αν και βέβαια, στην πραγματικότητα, όλοι λίγο πολύ οι υποψήφιοι πρόσκεινται ή υποστηρίζονται από κάποιο κομματικό σχηματισμό. Έτσι, το δημοσιονομικό όφελος από τον περιορισμό του μισθολογικού κόστους στην αυτοδιοίκηση επιχειρήθηκε να αντισταθμίσει τα ελλείμματα που παρήγαγε η κεντρική διοίκηση και άλλες, μόνιμες πηγές απώλειας, όπως τα ασφαλιστικά ταμεία²¹¹.

Όπως και να έχει το πράγμα, το ζήτημα του ανθρώπινου δυναμικού την περίοδο της οικονομικής κρίσης αντιμετωπίστηκε στην περίπτωση της αυτοδιοίκησης, όπως και εν γένει, άλλωστε, με σπασμωδικές κατά βάση κινήσεις, χωρίς προηγούμενη μελέτη και εμπειριστατωμένη έρευνα. Οι ενέργειες δεν εντάσσονταν σε ένα συγκεκριμένο πλαίσιο (ούτε και οι απαιτήσεις των δανειστών μας), πολλές φορές μάλιστα ήταν και αλληλοαντικρουόμενες, καθώς στο ρυθμιστικό πεδίο παρενέβαιναν εναλλάξ το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης (συνήθως σε σύμπραξη με το Υπουργείο Οικονομικών) και το Υπουργείο Εσωτερικών.

Για την υποχρεωτική κινητικότητα που καθιερώθηκε μέσω του θεσμού της διαθεσιμότητας έχει υπογραμμιστεί²¹² ότι δεν επέφερε κανένα ουσιαστικό αποτέλεσμα

²⁰⁸ Το γεγονός καταδεικνύεται στις σχετικές εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, όπου οι ΟΤΑ έχουν πάντα περίοπτη θέση, αλλά προκύπτει και από σειρά δημοσκοπήσεων.

²⁰⁹ Βλ. Χλέπας, Ν.Κ., οπ.παρ., σελ. 31.

²¹⁰ Βλ. Χλέπας, Ν.Κ., οπ.παρ. σελ. 53, αλλά και Χλέπας Ν.Κ., (2021) *Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στη Μετα-κορωνοϊό Εποχή*, διαΝΕΟσις, 26 σελ., σελ.5.

²¹¹ Βλ. Χλέπας, Ν.Κ., οπ.παρ., σελ.92.

²¹² Βλ. Σπανού, Κ., οπ.παρ., σελ.175 κ.εξ.

(πέραν της μεγάλης κοινωνικής αναστάτωσης), ότι τα κριτήρια που εφαρμόστηκαν ήταν αλλοπρόσαλλα κι ότι η ανακατανομή του προσωπικού δεν έγινε επί το ορθολογικότερον. Αυτό είναι ιδιαίτερα εμφανές στην περίπτωση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, η οποία σαφέστατα επλήγη από τη θέση σε διαθεσιμότητα των δύο μεγάλων ομάδων εργαζομένων της, ήτοι των δημοτικών αστυνομικών και των σχολικών φυλάκων. Το προσωπικό αυτό επανήλθε μόνο εν μέρει στους κόλπους της, παρά την κατάργηση της διαθεσιμότητας, ενώ μεγάλο μέρος του διέρρευσε προς την κεντρική διοίκηση και φορείς όπως τα νοσοκομεία.

Ειδικότερα όσον αφορά τη δημοτική αστυνομία, προσωπικό το οποίο επιμορφώθηκε με έξοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης και ήταν εξειδικευμένο στην άσκηση συγκεκριμένων καθηκόντων, έχει μεταταχθεί πλέον σε θέσεις άλλων κλάδων και υπηρεσιών, με αποτέλεσμα οι υπηρεσίες δημοτικής αστυνομίας, όπου έχουν ανασυσταθεί, να παραμένουν υποστελεχωμένες. Το ζήτημα της λειτουργίας της δημοτικής αστυνομίας με βάση τα νέα δεδομένα επιχειρείται να αντιμετωπιστεί τώρα από Ομάδα Εργασίας²¹³ που έχει συσταθεί στο Υπουργείο Εσωτερικών γι' αυτό το σκοπό, με συμμετοχή όλων των εμπλεκόμενων μερών.

Από την άλλη πλευρά, η πλήρης κατ' ουσίαν αναστολή των προσλήψεων τακτικού προσωπικού επί μακρό χρονικό διάστημα στους φορείς της αυτοδιοίκησης ενίσχυσε μια προβληματική κουλτούρα που ήδη προϋπήρχε, την τάση δηλαδή να απασχολούνται πάσης φύσεως συμβασιούχοι για την κάλυψη αναγκών που είναι πάγιες και διαρκείς. Η εικόνα δεν ανατράπηκε ούτε όταν η ηγεσία του ΥΠΕΣ έδωσε τέλος στην περίοδο της «ξηρασίας» και προέκρινε τη στελέχωση κρίσιμων υπηρεσιών των ΟΤΑ με τακτικό προσωπικό (με τις μεγάλες προκηρύξεις 3Κ/2018 και 4Κ/2020), καθώς οι ειδικές διαδικασίες επιλογής προσωπικού που θεσπίστηκαν²¹⁴ έδωσαν συντριπτικό πλεονέκτημα σε όσους ήδη απασχολούνταν στα καθήκοντα αυτά στο πλαίσιο συμβάσεων, αντί να τηρηθούν αμιγώς τα κριτήρια του ν.2190/1994 που θα καθιστούσαν το σύστημα ανοικτό σε όλους.

Επιπροσθέτως, οι εξαιρετικού χαρακτήρα ρυθμίσεις που προωθήθηκαν κατά κόρον και εκτείνονταν σε όλο το φάσμα του προσωπικού της αυτοδιοίκησης, υποβάθμισαν την ποιότητα της νομοθεσίας, καθιστώντας μέχρι σήμερα τη στελέχωση των φορέων δυσχερή, όχι πλέον λόγω της οικονομικής κρίσης, αλλά λόγω των ασαφειών, των νομοθετικών κενών

²¹³ Αναφορικά με τη συγκρότηση και τη σύνθεση της Ομάδας Εργασίας, βλ. την αριθμ. ΔΙΔΚ/Φ.38/οικ.20497/25-10-2021 Απόφαση (948/ΥΟΔΔ).

²¹⁴ Υπενθυμίζεται ότι, με τις διατάξεις του άρθρου 24 του ν.4479/2017 και του άρθρου 91 του ν.4583/2018, το προσωπικό που απασχολείτο με συμβάσεις στο πλαίσιο αντιμετώπισης αναγκών καθαριότητας ή παροχής υπηρεσιών του «Βοήθεια στο Σπίτι», αντίστοιχα, έλαβε ιδιαίτερα αυξημένη μοριοδότηση σε σχέση με τους λοιπούς μετέχοντες στις προκηρύξεις 3Κ/2018 και 4Κ/2020.

και των αλληλοεπικαλύψεων. Η πολυνομία και κακονομία των τελευταίων ετών προβάλλουν ολοένα πιο επιτακτικά την ανάγκη για την κατάρτιση ενός νέου Κώδικα για το προσωπικό της τοπικής αυτοδιοίκησης, ο οποίος να διακρίνεται από σαφήνεια και διαφάνεια και να αποβάλλει το στοιχείο του πρόσκαιρου και του ευκαιριακού.

Άλλωστε, με την πάροδο του χρόνου έχει ήδη φανεί ποιες από τις ρυθμίσεις που προωθήθηκαν επ' αφορμή της οικονομικής κρίσης είχαν μακρόπνοο χαρακτήρα και ποιες, παρά τις εξαγγελίες που τις συνόδευαν, είχαν κατά κύριο λόγο στοχεύσεις δημοσιονομικού και όχι διαρθρωτικού περιεχομένου, γι' αυτό και η ολοκλήρωση των μνημονιακών μας υποχρεώσεων σήμανε σε μεγάλο βαθμό τη λήξη τους. Πέρα από τα μέτρα της διαθεσιμότητας και της υποχρεωτικής κινητικότητας, για τα οποία ήδη έγινε λόγος, χαρακτηριστική είναι η περίπτωση του συγκριτικού συστήματος αξιολόγησης που καθιερώθηκε με το ν.4250/2014 και ανατράπηκε με το ν.4369/2016, καθώς και του αυστηρού πειθαρχικού δικαίου που θεσπίσθηκε με τους ν.4057/2012 και ν.4093/2012, για να αποκατασταθεί σε μεγάλο βαθμό στην αρχική του μορφή με το ν.4325/2015. Μετά από μια άσκοπη σπατάλη χρόνου και ενέργειας, επιστρέψαμε ουσιαστικά στο ίδιο σημείο²¹⁵.

Άλλες, πάλι, ρυθμίσεις αποτελούσαν πράγματι ανάγκη για τη δημόσια διοίκηση. Έτσι, συν τω χρόνω, όχι μόνο δεν απαξιώνονται αλλά εξελίσσονται και διευρύνουν το πεδίο τους, αναδεικνύοντας το μεταρρυθμιστικό τους πρόσημο. Εδώ εντάσσεται σαφώς α) η σύσταση του Μητρώου Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου (ΜΑΔΕΔ – η γνωστή μας «απογραφή») με το ν.3870/2010, που ικανοποίησε τη διαχρονική ανάγκη του ελληνικού δημοσίου για αξιόπιστα και συνεχώς ανατροφοδοτούμενα δεδομένα, β) η καθιέρωση του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας (ΕΣΚ), με το οποίο καταργούνται τα στεγανά μεταξύ των τομέων του δημοσίου και καθίσταται ευκολότερη η στελέχωση των φορέων διά της κινητικότητας, έστω και σε εθελοντική βάση και γ) η καθιέρωση του πολυετούς προγραμματισμού προσλήψεων με την ένταξή του σε συγκεντρωτικό τετραετές πλάνο, ώστε τα αιτήματα των φορέων να αξιολογούνται συγκριτικά και να συνδέονται με τη δημοσιονομική πολιτική της χώρας. Δεν είναι τυχαίο, μάλιστα, ότι το ΕΣΚ και ο πολυετής προγραμματισμός έχουν καταστεί συγκοινωνούντα δοχεία, αφού στόχος και των δύο είναι η επαρκής στελέχωση των δημόσιων φορέων, επί τη βάση στοιχείων αναφορικά με το υπηρετούν προσωπικό και την οργανωτική διάρθρωση των φορέων που αντλούνται από

²¹⁵ Οι παθογένειες αυτές, ειδικά ως προς το ζήτημα της αξιολόγησης, επισημαίνονται και στη Σπανού, Κ., οπ.παρ., σελ.221-230.

την εφαρμογή της «απογραφής»²¹⁶. Βασικό χαρακτηριστικό των επιτυχημένων συστημάτων είναι η δυνατότητα να διασυνδέονται μεταξύ τους, οπότε τα αποτελέσματα λειτουργούν πολλαπλασιαστικά.

Ποια είναι, όμως, η θέση της αυτοδιοίκησης σε αυτό το νέο τοπίο που διαμορφώνεται μετά τη δημοσιονομική κρίση; Είναι ένας θεσμός που χτυπήθηκε ιδιαίτερα τα προηγούμενα χρόνια²¹⁷. Η συνταγματικά κατοχυρωμένη διοικητική και οικονομική της αυτοτέλεια αμφισβητήθηκε ευθέως από την κεντρική διοίκηση. Στερήθηκε πόρους, αρμοδιότητες και ανθρώπινο δυναμικό. Ακόμα και όταν της δόθηκε η ευκαιρία να στελεχωθεί με τακτικό προσωπικό, οι τομείς των υπηρεσιών όπου δόθηκε προτεραιότητα ήταν αποτέλεσμα κεντρικών επιλογών και όχι της βούλησης των τοπικών αρχόντων. Θα μπορούσε βέβαια να υποστηριχθεί ότι προτάχθηκε το δημόσιο συμφέρον έναντι τυχόν τοπικιστικών και μικροπολιτικών επιδιώξεων.

Όπως και να έχει, η αυτοδιοίκηση, ειδικά η πρωτοβάθμια, τείνει να εξελιχθεί σε σύγχρονο «πίθο των Δαναΐδων». Είτε επ' αφορμή της διαθεσιμότητας είτε, πλέον, στο πλαίσιο του ΕΣΚ, το προσωπικό της την εγκαταλείπει, εφόσον έχει την ευκαιρία. Η ογκώδης προκήρυξη 3Κ/2018, για την πλήρωση 8.166 θέσεων ανταποδοτικού χαρακτήρα σε φορείς της αυτοδιοίκησης, κινδύνευσε σοβαρά να απαξιωθεί, λόγω της επιδίωξης πολλών νεοδιορισθέντων υπαλλήλων να μεταταχθούν σε άλλους κλάδους και άλλες υπηρεσίες, άμα τη λήξει της δοκιμαστικής τους υπηρεσίας. Χρειάστηκε να προωθηθεί από το ΥΠΕΣ ρύθμιση²¹⁸ (και μάλιστα αναδρομικού χαρακτήρα!), η οποία δεσμεύει τους εργαζόμενους αυτούς για μία επταετία, εξαιρώντας μόνο τις αποσπάσεις για λόγους υγείας ή συνυπηρέτησης, καθώς και τις αμοιβαίες μετατάξεις. Αντίστοιχη ρύθμιση για υποχρέωση παραμονής στην υπηρεσία επί δεκαετία έχει ενσωματωθεί στην προκήρυξη 4Κ/2020, ενώ στο άρθρο 4 του ν.4440/2016 αναφορικά με τις προϋποθέσεις συμμετοχής στο ΕΣΚ προβλέπεται πλέον ότι για τη μετακίνηση μηχανικών από τις τεχνικές υπηρεσίες ή τις υπηρεσίες δόμησης των δήμων απαιτείται σύμφωνη (όχι απλή) γνώμη του αρμόδιου οργάνου του φορέα προέλευσης.

²¹⁶ Ειδικότερα όσον αφορά τις διαδικασίες προγραμματισμού προσλήψεων στους ΟΤΑ, αυτές προωθούνται κατά κύριο λόγο από το Τμήμα Παρακολούθησης και Επεξεργασίας Στοιχείων Προσωπικού Τ.Α. της Δ/νσης Προσωπικού Τ.Α. του ΥΠΕΣ, το οποίο αντλεί στοιχεία τόσο από τους φορείς όσο και από το ΜΑΔΕΔ.

²¹⁷ Βέβαια, όπως θα έχει ήδη γίνει αντιληπτό, αυτό αφορά ιδίως την πρωτοβάθμια και όχι τόσο τη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση. Οι ιδιαιτερότητες της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης αφενός συντέλεσαν στη γενναιόδωρη αντιμετώπισή της πριν την έναρξη της κρίσης (ελεύθερες προσλήψεις, αυξημένες αποδοχές του προσωπικού και άλλες διευκολύνσεις), αφετέρου όμως αποτέλεσαν το υπόβαθρο για την ιδιαίτερα δυσμενή αντιμετώπισή της κατά τη διάρκεια της κρίσης.

²¹⁸ Συγκεκριμένα, το άρθρο 74 του ν.4674/2020.

Παρά ταύτα, ακόμα και στους πρόσφατους κύκλους κινητικότητας, ενώ οι ΟΤΑ έχουν καταρτίσει πλέον περιγράμματα θέσεων και επομένως πληρούν τις τυπικές προϋποθέσεις για να δεχθούν προσωπικό, είναι μεγάλη η διαρροή προσωπικού²¹⁹ από την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση, ιδίως προς τις περιφέρειες, τα ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα, την αποκεντρωμένη διοίκηση και την κεντρική διοίκηση. Η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση αντιμετωπίζεται εν πολλοίς ως πύλη εισόδου στον, ενιαίο πια, χώρο του δημόσιου. Ως εργοδότης δεν είναι ιδιαίτερα επιθυμητή, κι αυτό θα πρέπει να προβληματίσει τους τοπικούς άρχοντες για τυχόν δημοκρατικό έλλειμα, ως απότοκο του λεγόμενου «δημαρχοκεντρικού»²²⁰ συστήματος.

Είναι όμως μόνο ποσοτικά τα κριτήρια στελέχωσης των υπηρεσιών; Οι σύγχρονες τάσεις του δημόσιου management δίδουν μεγαλύτερη έμφαση στο ποιοτικό στοιχείο, την αύξηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας. Η εποχή του “more people, more money” έχει περάσει ανεπιστρεπτί²²¹. Οι διαρθρωτικές αλλαγές που σημειώθηκαν στους τομείς της συλλογής και επεξεργασίας δεδομένων, του μεσο/μακροπρόθεσμου προγραμματισμού και της διασύνδεσης των συστημάτων, αλλά και οι πρόσφατες εξελίξεις στον τομέα της εργασίας επ’ αφορμή της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19 (ενίσχυση της τηλεργασίας και γενικά της χρήσης των σύγχρονων τεχνολογικών μέσων) θα πρέπει να αποτελέσουν τη βάση για το σχεδιασμό, την επιτυχή υλοποίηση και τη διαρκή επικαιροποίηση νέων διαδικασιών οι οποίες θα υπηρετούν τις δημόσιες πολιτικές και το δημόσιο συμφέρον.

Άλλο ποιοτικό στοιχείο στο οποίο θα πρέπει να δοθεί έμφαση είναι η διαρκής και στοχευμένη κατάρτιση και εκπαίδευση του προσωπικού του δημόσιου τομέα, ειδικά από τη στιγμή που επιδιώκεται οι ανάγκες των δημόσιων υπηρεσιών να καλύπτονται σε μεγάλο βαθμό όχι με νέες προσλήψεις αλλά με μετακινήσεις ήδη υπηρετούντος προσωπικού. Εξυπακούεται, βέβαια, ότι αυτό προϋποθέτει την απασχόληση τακτικού προσωπικού και όχι συμβασιούχων για την κάλυψη πάγιων αναγκών των φορέων, ώστε να αξιοποιείται η

²¹⁹ Και μάλιστα υψηλών τυπικών προσόντων, από το οποίο, όπως είδαμε, πάσχει η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση σε σχέση με τους λοιπούς φορείς του δημόσιου τομέα.

²²⁰ Έχει στηλιτευθεί κατ’ επανάληψη η «ενός ανδρός αρχή» που προωθήθηκε διαχρονικά μέσα από τα συστήματα διακυβέρνησης που εφαρμόζονται στην τοπική αυτοδιοίκηση. Με τις ρυθμίσεις του «Κλεισθένη» (ν.4555/2018) επιχειρήθηκε η κατάλυση του μονοπαραταξιακού πλήρους ελέγχου του δημοτικού συμβουλίου και των επιτροπών (βλ. σχετική αιτιολογική έκθεση) με την καθιέρωση της απλής αναλογικής. Ωστόσο, με τη σειρά του ο «Κλεισθένης» κατηγορήθηκε ότι προήγαγε την ακυβερνησία σε τοπικό επίπεδο και οι σχετικές ρυθμίσεις καταργήθηκαν με το ν.4804/2021.

²²¹ Για εκτενέστερη ανάλυση επί του θέματος, βλ. Τσέκος, Θ.Ν. (2014) *Δημόσια Διοίκηση: Θεωρία και Πρακτική*, εγχειρίδιο, 189 σελ.

εμπειρία των εργαζομένων και να διασφαλίζεται η συνέχεια της διοίκησης και η θεσμική μνήμη.

Σε κάθε περίπτωση, η τρέχουσα περίοδος δεν είναι η καταλληλότερη για την αποτίμηση των επιπτώσεων της δημοσιονομικής κρίσης στη στελέχωση των ΟΤΑ, λόγω των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης που βιώνουμε εξαιτίας της πανδημίας του κορωνοϊού, και οι οποίες έχουν προκαλέσει ιδιαίτερο φόρτο στις υπηρεσίες των ΟΤΑ²²², ωθώντας τους να τις ενισχύσουν με μεγάλο αριθμό συμβασιούχων²²³. Μπορεί να αποτελέσει όμως μια περίοδο προπαρασκευής και αναδιοργάνωσης, έστω και με βραδύτερους ρυθμούς, και με συνεργασία της κεντρικής διοίκησης και της αυτοδιοίκησης. Άλλωστε, οι πραγματικά διαρθρωτικές αλλαγές χρειάζονται χρόνο για να εξελιχθούν και να αναδείξουν τα πλεονεκτήματά τους.

²²² Ιδίως εκείνες που σχετίζονται με την προάσπιση της δημόσιας υγείας, όπως οι υπηρεσίες καθαριότητας, οι κοινωνικές υπηρεσίες, τα δημοτικά ιατρεία κ.ο.κ.

²²³ Με τις διατάξεις του άρθρου 74 του ν.4745/2020 δόθηκε η δυνατότητα στους ΟΤΑ και τα ΝΠΙΔ αυτών να προσλάβουν έκτακτο προσωπικό για την αντιμετώπιση των αναγκών που προέκυψαν λόγω της πανδημίας του κορωνοϊού. Καθώς η πανδημία συνεχίζεται, με σειρά διατάξεων οι συμβάσεις αυτές έχουν παραταθεί μέχρι 31-3-2022.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

Βούλγαρης Γ., (2013), *Η Μεταπολιτευτική Ελλάδα 1974-2009*, Πόλις, 518 σελ.

Καραναστάσης Μ., Λάμπρου Χ., (1999), *Κώδικας Καταστάσεως Προσωπικού Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ Βαθμού – ερμηνεία κατ' άρθρο*, Εκδόσεις Γ. Καραναστάση, 728 σελ.

Σκολαρίκος Μ., Γούπιος Γ., (2020), *Οι ΟΤΑ σε αριθμούς*, ειδ. έκδοση ΕΕΤΑΑ Α.Ε., 87 σελ.

Σπανού Κ., (επιμ.) (2018) *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη Διάρκεια της Κρίσης. Επισκόπηση/Περιγραφή/Αποτίμηση*. Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής – ΕΛΙΑΜΕΠ, 459 σελ.

Σπηλιωτόπουλος Ε., Χρυσανθάκης Χ., (2017), *Βασικοί θεσμοί δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου*, Νομική Βιβλιοθήκη, 141 σελ.

Τσεκος Θ.Ν., (2014) *Δημόσια Διοίκηση: Θεωρία και Πρακτική*, εγχειρίδιο, 189 σελ.

Χλέπας Ν.Κ., Γούπιος Ι., Σαπουνάκης Τ., (2014) *Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση: Τα οικονομικά της, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων της και οι επιπτώσεις στο ανθρώπινο δυναμικό και στα δημόσια αγαθά*, Κοινωνικό Πολυκέντρο, ΑΔΕΔΥ, 121 σελ.

Χλέπας Ν.Κ., (2021) *Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στη Μετα-κορωνοϊό Εποχή*, διαΝΕΟσις, Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης, 26 σελ.

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΕΣ ΕΚΘΕΣΕΙΣ

Ν. 3584/2007 «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων» (143/Α΄)

Ν. 3812/2009 «Αναμόρφωση συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και άλλες διατάξεις» (234/Α΄)

Ν. 3833/2010 «Προστασία της εθνικής οικονομίας – Επείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης» (40/Α΄)

Ν. 4024/2011 «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο-βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015» (226/Α΄)

N. 4057/2012 «Πειθαρχικό δίκαιο δημόσιων πολιτικών διοικητικών υπαλλήλων και υπαλλήλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου» (54/A')

N. 4093/2012 «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016...» (222/A')

N. 4172/2013 «Φορολογία εισοδήματος, επείγοντα μέτρα εφαρμογής του ν.4046/2012, του ν.4093/2012 και του ν.4127/2013 και άλλες διατάξεις» (167/A')

N. 4250/2014 «Διοικητικές απλουστεύσεις – καταργήσεις, συγχωνεύσεις νομικών προσώπων και υπηρεσιών του δημόσιου τομέα – τροποποίηση διατάξεων του π.δ.318/1992 και λοιπές ρυθμίσεις» (74/A')

N. 4325/2015 «Εκδημοκρατισμός της διοίκησης – καταπολέμηση γραφειοκρατίας και ηλεκτρονική διακυβέρνηση. Αποκατάσταση αδικιών και άλλες διατάξεις» (47/A')

N. 4440/2016 «Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση..... και λοιπές διατάξεις» (224/A')

N. 4555/2018 «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της τοπικής αυτοδιοίκησης.....και άλλες διατάξεις» (133/A')

N. 4590/2019 «Ενδυνάμωση Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), ενίσχυση και αναβάθμιση της δημόσιας διοίκησης και άλλες διατάξεις» (17/A')

N. 4604/2019 «Πρώθηση της ουσιαστικής ισότητας των φύλων.....και λοιπές διατάξεις» (50/A')

ΕΓΚΥΚΛΙΟΙ

11658/4-4-2001

Οικ.34327/12-9-2001

11174/13-3-2002

Οικ.8084/20-2-2003

1865/15-1-2004

ΔΙΠΠ/Φ.2.9/19/27191/9-11-2009

Οικ.71795/25-11-2009

54/οικ.74785/29-12-2010

ΔΟΑ/Φ.13/607/οικ.12461/29-4-2013

ΔΙΔΑΔ/Φ.34/35/οικ.14888/24-5-2013

Οικ.30542/29-7-2013

ΔΙΔΑΔ/Φ.34/42/οικ.33906/16-12-2013

ΔΙΔΑΔ/Φ.34/45/2843/20-3-2014

ΔΙΠΠ/Φ.2.9/37/10325/28-4-2014

ΔΙΔΑΔ/Φ.69/56/οικ.15848/25-6-2014

ΔΙΔΑΔ/Φ.34/47/οικ.18161/18-7-2014

4/οικ.2395/26-1-2016

Οικ.5411/22-6-2016

ΔΙΠΑΑΔ/ΠΡΟΣ/127/οικ.26931/18-10-2016

19/οικ.22159/30-6-2017

33/οικ.39456/17-11-2017

Οικ.2573/26-1-2018

ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

Σύνταγμα της Ελλάδας 1975/1986/2001 (85/Α')

Οδηγία 1999/70/ΕΚ

ΝΟΜΟΙ

Ν. 1188/1981 «Περί Κυρώσεως του Κώδικος «Περί καταστάσεως προσωπικού οργανισμού τοπικής αυτοδιοικήσεως»» (204/Α')

Ν. 1828/1989 «Αναμόρφωση της φορολογίας εισοδήματος και άλλες διατάξεις» (2/Α')

Ν. 2190/1994 «Σύσταση Ανεξάρτητης Αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης» (28/Α')

- N. 2218/1994 «Ίδρυση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση και την Περιφέρεια και άλλες διατάξεις» (90/A')
- N. 2266/1994 «Έλεγχος δημόσιου τομέα – Μετατάξεις – Κατάταξη προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου. Άλλες ρυθμίσεις» (218/A')
- N. 2508/1997 «Βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των πόλεων και οικισμών της χώρας και άλλες διατάξεις» (124/A')
- N. 2527/1997 «Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων του ν.2190/1994 και άλλες διατάξεις» (206/A')
- N. 2539/1997 «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης» (Καποδίστριας) (244/A')
- N. 2623/1998 «Ανασύνταξη των εκλογικών καταλόγων, οργάνωση και άσκηση του εκλογικού δικαιώματος των ετεροδημοτών, εκσυγχρονισμός της εκλογικής διαδικασίας και άλλες διατάξεις» (139/A')
- N. 2643/1998 «Μέριμνα για την απασχόληση προσώπων ειδικών κατηγοριών και άλλες διατάξεις» (220/A')
- N. 2672/1998 «Οικονομικοί πόροι της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις» (290/A')
- N. 2683/1999 «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημόσιων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και υπαλλήλων ΝΠΔΔ και άλλες διατάξεις» (19/A')
- N. 2738/1999 «Συλλογικές διαπραγματεύσεις στη δημόσια διοίκηση, μονιμοποιήσεις συμβασιούχων αορίστου χρόνου και άλλες διατάξεις» (180/A')
- N. 2839/2000 «Ρυθμίσεις θεμάτων του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και άλλες διατάξεις» (196/A')
- N. 2880/2001 «Πρόγραμμα «Πολιτεία» για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης και άλλες διατάξεις» (9/A')
- N. 3013/2002 «Αναβάθμιση της Πολιτικής Προστασίας και λοιπές διατάξεις» (102/A')
- N. 3051/2002 «Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και συναφείς ρυθμίσεις» (220/A')

- N. 3200/2003 «Τροποποιήσεις του ν.1388/1983 «Ίδρυση Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης», Ίδρυση Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις» (281/Α΄)
- N. 3250/2004 «Μερική απασχόληση στο δημόσιο, στους ΟΤΑ και στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου» (124/Α΄)
- N. 3274/2004 «Οργάνωση και Λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού» (195/Α΄)
- N. 3429/2005 «Δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμοί (ΔΕΚΟ)» (314/Α΄)
- N. 3463/2006 «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων» (114/Α΄)
- N. 3528/2007 «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημόσιων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ» (26/Α΄)
- N. 3584/2007 «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων» (143/Α΄)
- N. 3731/2008 «Αναδιοργάνωση της δημοτικής αστυνομίας και ρυθμίσεις λοιπών θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών» (263/Α΄)
- N. 3812/2009 «Αναμόρφωση συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και άλλες διατάξεις» (234/Α΄)
- N. 3833/2010 «Προστασία της εθνικής οικονομίας – Επείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης» (40/Α΄)
- N. 3845/2010 «Μέτρα για την εφαρμογή του Μηχανισμού Στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο» (65/Α΄)
- N. 3848/2010 «Αναβάθμιση του ρόλου του εκπαιδευτικού – καθιέρωση κανόνων αξιολόγησης και αξιοκρατίας στην εκπαίδευση και λοιπές διατάξεις» (71/Α΄)
- N. 3850/2010 «Κύρωση του Κώδικα Νόμων για την υγεία και ασφάλεια των εργαζομένων» (84/Α΄)
- N. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης» (87/Α΄)
- N. 3870/2010 «Εκλογικές δαπάνες συνδυασμών και υποψηφίων και έλεγχος αυτών, κατά τις περιφερειακές και δημοτικές εκλογές» (138/Α΄)

- N. 3899/2010 «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής του προγράμματος στήριξης της ελληνικής οικονομίας» (212/A')
- N. 3943/2011 «Καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, στελέχωση των ελεγκτικών υπηρεσιών και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Οικονομικών» (66/A')
- N. 3979/2011 «Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις» (138/A')
- N. 3986/2011 «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015» (152/A')
- N. 4024/2011 «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο-βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015» (226/A')
- N. 4046/2012 «Έγκριση των σχεδίων συμβάσεων.....και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας» (28/A')
- N. 4057/2012 «Πειθαρχικό δίκαιο δημόσιων πολιτικών διοικητικών υπαλλήλων και υπαλλήλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου» (54/A')
- N. 4071/2012 «Ρυθμίσεις για την τοπική ανάπτυξη, την αυτοδιοίκηση και την Αποκεντρωμένη Διοίκηση. Ενσωμάτωση Οδηγίας 2009/50/ΕΚ» (85/A')
- N. 4093/2012 «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016...» (222/A')
- N. 4151/2013 «Ρυθμίσεις για την τροποποίηση και τη βελτίωση δημοσιονομικών, διοικητικών και λοιπών διατάξεων του Υπουργείου Οικονομικών» (103/A')
- N. 4152/2013 «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής των νόμων 4046/2012, 4093/2012 και 4127/2013» (107/A')
- N. 4172/2013 «Φορολογία εισοδήματος, επείγοντα μέτρα εφαρμογής του ν.4046/2012, του ν.4093/2012 και του ν.4127/2013 και άλλες διατάξεις» (167/A')
- N. 4178/2013 «Αντιμετώπιση της αυθαίρετης δόμησης – περιβαλλοντικό ισοζύγιο και άλλες διατάξεις» (174/A')
- N. 4210/2013 «Ρυθμίσεις Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και άλλες διατάξεις» (254/A')
- N. 4223/2013 «Ενιαίος Φόρος Ιδιοκτησίας Ακινήτων και άλλες διατάξεις» (287/A')

- N. 4250/2014 «Διοικητικές απλουστεύσεις – καταργήσεις, συγχωνεύσεις νομικών προσώπων και υπηρεσιών του δημόσιου τομέα – τροποποίηση διατάξεων του π.δ.318/1992 και λοιπές ρυθμίσεις» (74/A')
- N. 4257/2014 «Επείγουσες ρυθμίσεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών» (93/A')
- N. 4281/2014 «Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, οργανωτικά θέματα Υπουργείου Οικονομικών και άλλες διατάξεις» (160/A')
- N. 4304/2014 «Έλεγχος των οικονομικών και πολιτικών κομμάτων και των αιρετών αντιπροσώπων Βουλής και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και άλλες διατάξεις»
- N. 4325/2015 «Εκδημοκρατισμός της διοίκησης – καταπολέμηση γραφειοκρατίας και ηλεκτρονική διακυβέρνηση. Αποκατάσταση αδικιών και άλλες διατάξεις» (47/A')
- N. 4336/2015 «Συνταξιοδοτικές διατάξεις – Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης..... Συμφωνίας Χρηματοδότησης» (94/A')
- N. 4342/2015 «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις και άλλες διατάξεις» (143/A')
- N. 4350/2015 «Κύρωση: Α) Της από 28 Ιουνίου 2015 Πράξης Υπουργικού Συμβουλίου..... και άλλες διατάξεις» (161/A')
- N. 4368/2016 «Μέτρα για την επιτάχυνση του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις» (21/A')
- N. 4369/2016 «Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων..... και άλλες διατάξεις» (33/A')
- N. 4389/2016 «Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις» (94/A')
- N. 4403/2016 «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας..... και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Οικονομικών, Ανάπτυξης και Τουρισμού» (125/A')
- N. 4440/2016 «Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση..... και λοιπές διατάξεις» (224/A')
- N. 4479/2017 «Τροποποιήσεις του ν.2725/1999 και άλλες διατάξεις» (94/A')
- N. 4483/2017 «Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό.... Μητρώο Πολιτών και άλλες διατάξεις» (107/A')

N. 4531/2018 «Κύρωση της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης..... και λοιπές διατάξεις» (62/A')

N. 4547/2018 «Αναδιοργάνωση των δομών υποστήριξης της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και άλλες διατάξεις» (102/A')

N. 4555/2018 «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της τοπικής αυτοδιοίκησης.....και άλλες διατάξεις» (133/A')

N. 4583/2018 «Κατάργηση των διατάξεων περί μείωσης των συντάξεων, ενσωμάτωση στην ελληνική νομοθεσία της Οδηγίας..... και άλλες διατάξεις» (212/A')

N. 4590/2019 «Ενδυνάμωση Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), ενίσχυση και αναβάθμιση της δημόσιας διοίκησης και άλλες διατάξεις» (17/A')

N. 4604/2019 «Πρώθηση της ουσιαστικής ισότητας των φύλων.....και λοιπές διατάξεις» (50/A')

N. 4745/2020 «Ρυθμίσεις για την επιτάχυνση της εκδίκασης εκκρεμών υποθέσεων του ν.3869/2010....και άλλες διατάξεις» (214/A')

N. 4804/2021 «Εκλογή δημοτικών και περιφερειακών αρχών και λοιπές διατάξεις» (90/A')

ΠΡΟΕΔΡΙΚΑ ΔΙΑΤΑΓΜΑΤΑ (ΚΑΙ ΕΝΑ ΒΑΣΙΛΙΚΟ)

Το από 28.3/15.4.1957 Β.Δ. «Περί της Αστυνομίας επί των Αρδευτικών Υδάτων» (60/A')

Π.Δ. 611/1977 «Περί κωδικοποίησης εις ενιαίο κείμενο, υπό τίτλου «Υπαλληλικός Κώδιξ».....και των ΝΠΔΔ» (198/A')

Π.Δ. 524/1980 «Περί καθορισμού διαδικασίας επιλογής του επί συμβάσει εργασίας ιδιωτικού δικαίου..... (ΟΤΑ)» (143/A')

Π.Δ. 410/1988 «Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο των διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας που αφορούν το προσωπικό με σχέση ιδιωτικού δικαίου του Δημοσίου, των ΟΤΑ και των λοιπών ΝΠΔΔ» (191/A')

Π.Δ. 318/1992 «Αξιολόγηση των ουσιαστικών προσόντων του προσωπικού των δημόσιων υπηρεσιών.....» (161/A')

Π.Δ. 410/1995 «Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο νόμου....του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα» (231/A')

Π.Δ. 30/1996 «Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης» (21/Α')

Π.Δ. 23/2000 «Καθορισμός προϋποθέσεων ιδρύσεως και λειτουργίας σχολών ναυαγοσωστικής εκπαίδευσης.....για την προστασία των λουομένων στο θαλάσσιο χώρο» (18/Α')

Π.Δ. 50/2001 «Καθορισμός των προσόντων διορισμού σε θέσεις του δημόσιου τομέα» (39/Α')

Π.Δ. 23/2002 «Αρμοδιότητες, σύστημα πρόσληψης, προσόντα, καθήκοντα, δικαιώματα και υποχρεώσεις του προσωπικού της Δημοτικής Αστυνομίας» (19/Α')

Π.Δ. 164/2004 «Ρυθμίσεις για τους εργαζόμενους με συμβάσεις ορισμένου χρόνου στο δημόσιο τομέα» (134/Α')

Π.Δ. 19/2011 «Όροι και προϋποθέσεις για την επιλογή προσωπικού ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου σε θέσεις προϊσταμένων οργανικών μονάδων»

Π.Δ. 105/2014 «Οργανισμός Υπουργείου Εσωτερικών» (172/Α')

Π.Δ. 31/2018 «Σχολές ναυαγοσωστικής εκπαίδευσης, χορήγηση άδειας ναυαγοσώστη, υποχρεωτική πρόσληψη ναυαγοσώστη σε οργανωμένες ή μη παραλίες» (61/Α')

ΠΡΑΞΕΙΣ ΥΠΟΥΡΓΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

ΠΥΣ 33/2006 «Αναστολή διορισμών και προσλήψεων στο δημόσιο τομέα» (280/Α')

ΠΥΣ 6/2009 «Διαδικασία έγκρισης προσλήψεων προσωπικού ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου και συμβάσεων μίσθωσης έργου στους ΟΤΑ α' και β' βαθμού – Τροποποίηση ΠΥΣ 33/2006» (70/Α')

ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ

ΔΙΠΠ/Φ.ΗΛ/6170/3-5-2004 (645/Β')

44506/30-8-2004 (1385/Β')

28249/8-5-2009 (872/Β')

2/37345/0004/4-6-2010 (784/Β')

ΔΟΑ/Φ.20/931/11-1-2012 (55/Β')

ΔΟΑ/Φ.20/31331/20-11-2013 (2998/Β')

Οικ.21389/24-6-2015 (1294/Β')

ΔΙΔΚ/Φ.38/οικ.20497/25-10-2021 (948/ΥΟΔΔ)

ΠΡΟΚΗΡΥΞΕΙΣ ΑΣΕΠ

3Κ/2018 (4/τ.ΑΣΕΠ, 9/τ.ΑΣΕΠ, 10/τ.ΑΣΕΠ και 12/τ.ΑΣΕΠ)

10Κ/2018 (29/τ.ΑΣΕΠ)

4Κ/2020 (15/τ.ΑΣΕΠ)

ΔΙΚΤΥΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ

www.statistics.gr

www.apografi.gov.gr

www.ypes.gr

www.eetaa.gr

www.newsit.gr