

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΕ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

ΤΙΤΛΟΣ

«Η Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων στο Δημόσιο Τομέα μέσα από τη διάκριση των δημοσίων πολιτικών υπαλλήλων σε μόνιμους και υπαλλήλους με σύμβαση Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου.»

ΤΜΗΜΑ ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ : ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Επιβλέπων:

Παναγιώτης Πασσάς

Σπουδάστρια:

Χριστίνα Λαβδιώτου

ΑΘΗΝΑ – 2018

«Η Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων στο Δημόσιο Τομέα μέσα από τη διάκριση των δημοσίων πολιτικών υπαλλήλων σε μόνιμους και υπαλλήλους με σύμβαση Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου.»

ΕΣΔΔΑ,

Χριστίνα Λαβδιώτου,

© 2018

Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος

Δήλωση

«Δηλώνω ρητά ότι, η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής.»

Αθήνα, 11/12/2018

Υπογραφή

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά τον επιβλέποντα της παρούσας εργασίας, **κ. Παναγιώτη Πασσά**, Προϊστάμενο της Γενικής Διεύθυνσης Διεθνών, Ευρωπαϊκών Θεμάτων, Παιδείας Ομογενών και Διαπολιτισμικής Εκπαίδευσης του Υπουργείου Παιδείας, Έρευνας & Θρησκευμάτων, για την ουσιαστική βοήθεια και τη συμπαράσταση που μου προσέφερε. Η εξαιρετική επιστημονική του κατάρτιση, η εμπειρία και κυρίως η προθυμία του να βοηθήσει, διευκόλυναν την ολοκλήρωση της ανά χείρας τελικής εργασίας.

Θα ήθελα να εκφράσω την ευγνωμοσύνη μου στον **κ. Βασίλειο Ανδρονόπουλο**, Ειδικό Γραμματέα της Προεδρίας της Δημοκρατίας, πρώην Γενικό Γραμματέα Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, για τον πολύτιμο χρόνο του και τη διάθεσή του να συμβάλει στην παρούσα εργασία με την πολύτιμη εμπειρία του μέσω της παραχώρησης συνέντευξης.

Επίσης, θερμές ευχαριστίες οφείλω στον **κ. Ιωάννη Σπηλιωτόπουλο**, Προϊστάμενο της Γενικής Διεύθυνσης Ανθρώπινου Δυναμικού Δημοσίου Τομέα του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης και στην **κ. Ελένη Ρούφου**, Προϊσταμένη Διεύθυνσης Προγραμματισμού και Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού του ίδιου Υπουργείου για την πολύτιμη βοήθειά τους μέσω της παραχώρησης συνεντεύξεων, αλλά και στον **κ. Γεώργιο Θεοχάρη**, Προϊστάμενο του Γραφείου Διοίκησης και Οργάνωσης της Γενικής Γραμματείας Πρωθυπουργού, για την παροχή πληροφοριών.

Θα ήταν παράλειψή μου να μην ευχαριστήσω το διοικητικό και επιστημονικό προσωπικό της Σχολής για την υποστήριξή τους, ιδιαιτέρως την **κ. Μαρία Μπέκα**, αλλά και τις συναδέλφους **Βασιλική Μηλιώνη** και **Πηνελόπη Ευαγγελοπούλου**. Τέλος, ευχαριστώ για τη βοήθειά τους την εκπαιδευτριά μου **κ. Αγλαΐα Καβουρίνου**, την Προϊσταμένη της Υπηρεσίας Διοίκησης **κ. Αφροδίτη Μπαλού** και όλο το προσωπικό της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού, όπου πραγματοποίησα την πρακτική μου άσκηση.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Με την παρούσα εργασία επιχειρείται η συγκριτική ανάλυση του εργασιακού καθεστώτος των μονίμων και των ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου υπαλλήλων του Δημοσίου Τομέα στη βάση των λειτουργιών της Διαχείρισης Ανθρώπινων Πόρων. Εξετάζεται το νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τη σχέση των μονίμων και ΙΔΑΧ υπαλλήλων με τον κοινό τους εργοδότη, το δημόσιο. Ακολούθως, παρουσιάζονται οι διαφορές και οι ομοιότητες μεταξύ των δύο εργασιακών καθεστώτων, υπό το πρίσμα των αλλαγών που έχουν επιφέρει στη Διαχείριση του Ανθρώπινου Δυναμικού του Δημοσίου Τομέα οι πρόσφατες μεταρρυθμίσεις της Δημόσιας Διοίκησης. Το περιεχόμενο της ανάλυσης ακολουθεί τις λειτουργίες της ΔΑΠ, οπότε παρουσιάζονται διαδοχικά η στελέχωση, η διαχείριση της απόδοσης, η εκπαίδευση του ανθρώπινου δυναμικού, οι αμοιβές, οι υπαλληλικές και εργασιακές σχέσεις και η υγιεινή και ασφάλεια της εργασίας.

Επίσης, διερευνάται το κατά πόσο ακολουθούνται οι ίδιες μέθοδοι στελέχωσης από τις εθνικές διοικήσεις των λοιπών κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αν οι εγγυήσεις μονιμότητας, εφόσον παρέχονται, προβλέπονται σε επίπεδο συνταγματικό ή ρυθμίζονται από κοινό δίκαιο.

Τέλος, παρουσιάζονται οι διαπιστώσεις της εργασίας σχετικά με την ανάγκη διατήρησης ή μη του διαφορετικού εργασιακού καθεστώτος μεταξύ μονίμων και ΙΔΑΧ υπαλλήλων και διατυπώνονται συγκεκριμένες προτάσεις, ώστε να ενισχυθεί η ανάπτυξη κοινής οργανωσιακής κουλτούρας για το τακτικό προσωπικό του δημοσίου και να διευκολυνθεί το έργο των Διευθύνσεων Ανθρώπινου Δυναμικού για αποδοτικότερη, αποτελεσματικότερη και πιο ποιοτική Δημόσια Διοίκηση.

Λέξεις-Κλειδιά: εργασιακές σχέσεις στο δημόσιο, μονιμότητα, μόνιμοι υπάλληλοι, ΙΔΑΧ, δημόσιοι υπάλληλοι, Διαχείριση Ανθρώπινων Πόρων.

ABSTRACT

The present study compares the working status of civil servants and employees recruited under a private law open-ended contract as exemplified in the field of Human Resources Management. It examines the legal framework governing the relationship between civil servants and contractual staff, and their mutual employer, the public sector.

The differences and similarities between the two employment statuses are presented in the light of the recent public administration reforms. The analysis follows the operations of the HRM, which are presented in a sequential order of Recruitment and Selection, Performance Management, Training and Development of Human Resources, Compensation and Benefits, Employee and Labour Relations, as well as Health and Safety working conditions.

What is also analysed is whether all EU Member States follow the same methods of recruitment and whether the guarantees of civil servants' permanence, if there are any, are provided at constitutional level or governed by common law.

In conclusion, the results of this research are presented, and specific suggestions are made on how to enhance the development of a common organizational culture in the public sector and to facilitate the work of Human Resources Organisational Units.

Key words: labour relations, public sector, civil servants, public servants, contractual staff with open-ended contract, Human Resources Management

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ	4
ΠΕΡΙΛΗΨΗ	5
ABSTRACT	6
ΠΙΝΑΚΑΣ ΕΙΚΟΝΟΓΡΑΦΗΣΗΣ.....	8
ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ	9
1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ- ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ-ΟΡΙΣΜΟΙ.....	11
1.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	11
1.2. ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΠΟΡΩΝ – ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	14
1.3. ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ	15
2. Η ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΠΟΡΩΝ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ	19
2.1. ΤΟ ΑΡΘΡΟ 103 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ.....	19
2.2. ΜΟΝΙΜΟΙ ΠΟΛΙΤΙΚΟΙ ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ.....	23
2.2.1.Συνοπτική ιστορική αναδρομή του θεσμού της μονιμότητας	23
2.2.2.Το περιεχόμενο της αρχής της μονιμότητας και οι επί μέρους εγγυήσεις στο Σύνταγμα 1975/1985/2001/2008. Η έκταση της προστασίας.	25
2.2.3.Συστήματα συγκρότησης δημοσιούπαλληλικού σώματος και μέθοδοι πρόσληψης.....	26
2.2.4.Ουδετερότητα και μονιμότητα.....	28
2.3. ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΑΟΡΙΣΤΟΥ ΧΡΟΝΟΥ	30
2.3.1.Κατηγορίες προσωπικού ΙΔΑΧ.....	31
2.3.2.Νομικό πλαίσιο που διέπει την εργασιακή σχέση ΙΔΑΧ στο δημόσιο τομέα.....	35
3. ΟΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΠΟΡΩΝ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΜΟΝΙΜΟΥΣ ΚΑΙ ΙΔΑΧ ΔΗΜΟΣΙΟΥΣ ΠΟΛΙΤΙΚΟΥΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥΣ ΥΠΑΛΛΗΛΟΥΣ.....	39
3.1. ΣΤΕΛΕΧΩΣΗ	39
3.2. ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ	46
3.3. ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΑΠΟΔΟΣΗΣ (ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ, ΔΟΚΙΜΑΣΤΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ).....	50
3.4. ΑΜΟΙΒΕΣ ΚΑΙ ΠΑΡΟΧΕΣ	52
3.5. ΥΠΑΛΛΗΛΙΚΕΣ ΚΑΙ ΕΡΓΑΣΙΑΚΕΣ ΣΧΕΣΕΙΣ.....	55
3.6. ΥΓΙΕΙΝΗ ΚΑΙ ΑΣΦΑΛΕΙΑ ΤΩΝ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ.....	59
4. ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΠΟΡΩΝ: Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ & ΠΡΑΚΤΙΚΗ	60
5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ	63
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	68
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ	77
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1	78
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2	80
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 3	81
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 4	83
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 5	88

ΠΙΝΑΚΑΣ ΕΙΚΟΝΟΓΡΑΦΗΣΗΣ

Γράφημα 1: Ποσόστωση Μόνιμου και ΙΔΑΧ προσωπικού στο Δημόσιο Τομέα.	83
Γράφημα 2: Μόνιμο και ΙΔΑΧ Προσωπικό Υπουργείων.....	84
Γράφημα 3: Μόνιμο και ΙΔΑΧ Προσωπικό ΟΤΑ Β΄	85
Γράφημα 4: Μόνιμο και ΙΔΑΧ Προσωπικό Ανεξάρτητων Αρχών.	86
Γράφημα 5: Θέσεις Α΄ Κύκλου Κινητικότητας (2017) για Μόνιμο και ΙΔΑΧ Προσωπικό.	87
Γράφημα 6: Θέσεις Α΄ Κύκλου Κινητικότητας (2018) για Μόνιμο και ΙΔΑΧ Προσωπικό.	87
Γράφημα 7: Προσωπικό Ιδιωτικού & Δημοσίου Δικαίου στις εθνικές διοικήσεις των κρατών-μελών της ΕΕ	88

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ΑΕΙ	Ανώτατο Εκπαιδευτικό Ίδρυμα
ΑΣΕΠ	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΑΤΕΙ	Ανώτατο Τεχνολογικό Εκπαιδευτικό Ίδρυμα
ΔΑΠ	Διαχείριση ανθρώπινων πόρων
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΣΚ	Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας
ΕΚΔΔΑ	Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
ΕΣΔΔΑ	Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
ΕΣΥ	Εθνικό Σύστημα Υγείας
ΔΕ	Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση
ΠΕ	Πανεπιστημιακή Εκπαίδευση
ΤΕ	Τεχνολογική Εκπαίδευση
ΥΕ	Υποχρεωτική Εκπαίδευση
ΙΔΑΧ	Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου
ΙΔΟΧ	Ιδιωτικού Δικαίου Ορισμένου Χρόνου
ν.	Νόμος
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠτΔ	Προεδρία της Δημοκρατίας
πδ	Προεδρικό Διάταγμα
παρ.	παράγραφος
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
Σ	Σύνταγμα
ΤΕΙ	Τεχνολογικό Εκπαιδευτικό Ίδρυμα

ΦΕΚ

Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης

ΥΚ

Υπαλληλικός Κώδικας

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ- ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ-ΟΡΙΣΜΟΙ

1.1.ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Οι πολιτικές στελέχωσης του διοικητικού μηχανισμού, από τα πρώτα χρόνια της σύστασης του ελληνικού κράτους μέχρι τη Συνταγματική κατοχύρωση της μονιμότητας στις αρχές του 20^{ου} αιώνα και τις αλληπάλλληλες παλινδρομήσεις που ακολούθησαν, χαρακτηρίζονταν από λογικές συναλλαγής μεταξύ πολιτών και κομματικών πατρώνων. Οι ιδιάζουσες κοινωνικοπολιτικές συνθήκες που επικρατούσαν και η έλλειψη πολιτικής σταθερότητας, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι το κράτος για πολλά χρόνια ήταν ο μόνος εργοδότης που μπορούσε να προσφέρει δουλειά και κάποιο εισόδημα στο λαό, οδηγούσε τους ψηφοφόρους να μοιράζονται σε ανταγωνιζόμενες φατρίες, που διαγωνίζονταν για τη συμμετοχή τους στον κρατικό μηχανισμό (Μοίρα-Μυλωνοπούλου, 1998, σελ. 60-67).

Η κατάσταση αυτή διαιωνίστηκε και κατά τη διάρκεια του 20^{ου} αιώνα, παρότι έγιναν πολλές μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, που στράφηκαν στην αποσύνδεση των δημοσίων υπαλλήλων από τους πολιτικούς τους προστάτες, με στόχο τη δημιουργία μιας αφαρίαστης δημόσιας διοίκησης. Η οριοθέτηση του νομοθετικού πλαισίου των προσλήψεων με το Σύνταγμα του 1975 δεν οδήγησε στην αδρανοποίηση των πελατειακών δικτύων, αλλά στην αύξηση της επινοητικότητάς τους, χρησιμοποιώντας τα νέα όπλα που τους παρείχε η δυνατότητα του κράτους να συνάπτει συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου ως εργοδότης (Σωτηρόπουλος, 2001).

Η πρακτική αυτή στέρησε στη Δημόσια Διοίκηση το κύρος που της αναλογούσε στην κοινωνία, καθώς το αναξιοκρατικά στελεχωμένο δημόσιο ήταν αναποτελεσματικό και πολυδάπανο. Τελικά, στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ενοποίησης έγιναν οι πρώτες σοβαρές προσπάθειες προς την κατεύθυνση της αποπολιτικοποίησης της διοίκησης. Επιπλέον, με την ίδρυση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού το 1994¹ τέθηκαν οι βάσεις για την εφαρμογή αξιοκρατικών συνθηκών εισόδου στο δημοσιοϋπαλληλικό σώμα (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012, σελ.506-511).

¹ Ν. 2190/1994 (ΦΕΚ 28/Α/03.03.1994), «Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης».

Ωστόσο, παρέμενε το ζήτημα της διαφορετικής αντιμετώπισης του ανθρώπινου δυναμικού του δημοσίου από τον εργοδότη του, εφόσον υπήρχαν πολλά διαφορετικά είδη εργασιακών σχέσεων (μόνιμοι υπάλληλοι, μετακλητοί υπάλληλοι, μισθωτοί με σύμβαση εξαρτημένης εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου ή ορισμένου χρόνου, συμβασιούχοι έργου, εργαζόμενοι με έμμισθη εντολή κ.λπ.), υπό τις οποίες φυσικά πρόσωπα πρόσφεραν την ίδια εργασία, με τις ίδιες συνθήκες, στον ίδιο φορέα, καλύπτοντας άλλοτε πρόσκαιρες ανάγκες και άλλοτε πάγιες και διαρκείς (Σπηλιωτόπουλος & Χρυσανθάκης, 1999, σελ. 43-46).

Μέχρι πρόσφατα για τη διαχείριση του ως άνω προσωπικού εφαρμοζόταν πλήθος νομοθετικών ρυθμίσεων και διατάξεων του δημοσίου δικαίου, του ιδιωτικού δικαίου και της εργατικής νομοθεσίας εν γένει. Με το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο, τα τελευταία χρόνια, γίνεται μια προσπάθεια ενιαίας αντιμετώπισης και διαχείρισης των ανθρώπινων πόρων του δημοσίου, η οποία αφορά κυρίως στο μόνιμο και ΙΔΑΧ προσωπικό. Στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας, εξετάζονται οι λειτουργίες της Διοίκησης Ανθρώπινων Πόρων, όπως οριοθετούνται από τη θεωρία του δημοσίου management, υπό το πρίσμα της διάκρισης που υφίσταται εντός του δημοσιούπαλληλικού σώματος μεταξύ μονίμων και ΙΔΑΧ υπαλλήλων.

Στο *πρώτο κεφάλαιο* της εργασίας παρουσιάζονται οι εισαγωγικές παρατηρήσεις, η εννοιολογική προσέγγιση βασικών εννοιών για την εργασία και συνοπτικά το θεωρητικό πλαίσιο της ΔΑΠ.

Στο *δεύτερο κεφάλαιο* αναλύεται η συνταγματική οργάνωση του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης, όπως αποτυπώνεται στο άρθρο 103 του Συντάγματος, μετά την αναθεώρησή του το 2001. Ακολουθώς, παρατίθεται μια συνοπτική ιστορική αναδρομή του θεσμού της μονιμότητας και αναλύονται οι εγγυήσεις που τη συνοδεύουν. Στο ίδιο κεφάλαιο παρουσιάζονται τα συστήματα συγκρότησης του δημοσιούπαλληλικού σώματος και οι μέθοδοι πρόσληψης, καθώς και η σχέση των αρχών της ουδετερότητας και της μονιμότητας. Επίσης, παρουσιάζονται σε ξεχωριστή ενότητα τα θέματα που αφορούν στο προσωπικό ΙΔΑΧ, οι διαφορετικοί τρόποι εισόδου του προσωπικού ιδιωτικού δικαίου στη δημόσια διοίκηση και το νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τη σχέση του με το Κράτος.

Στο *τρίτο κεφάλαιο* της εργασίας, πραγματοποιείται συγκριτική ανάλυση των λειτουργιών της Διοίκησης Ανθρώπινων Πόρων για τους μόνιμους και ΙΔΑΧ δημοσίους πολιτικούς διοικητικούς υπαλλήλους, σε μια προσπάθεια να εντοπιστούν οι διαφορές

στην αντιμετώπιση των δύο κατηγοριών του τακτικού προσωπικού, από τον κοινό τους εργοδότη, το Κράτος. Παρουσιάζονται αναλυτικά η στελέχωση, η ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού, η διαχείριση απόδοσης, οι αμοιβές, οι υπαλληλικές σχέσεις και η υγεία και ασφάλεια στην εργασία.

Στο *τέταρτο κεφάλαιο*, διερευνάται αν ο διρισμός στη νομική φύση της σχέσης που συνδέει τους υπαλλήλους με το Κράτος και τους διακρίνει σε υπαλλήλους με σχέση δημοσίου δικαίου και υπαλλήλους με σχέση ιδιωτικού δικαίου απαντάται στις χώρες της ΕΕ και σε ποιο βαθμό κατοχυρώνεται η μονιμότητα στα συνταγματικά κείμενα των χωρών αυτών.

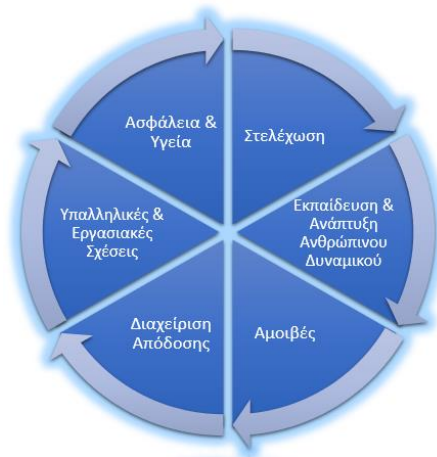
Τέλος, παρουσιάζονται τα συμπεράσματα και οι προτάσεις της εργασίας.

1.2. ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΠΟΡΩΝ – ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Η διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού (ΔΑΔ) ή διοίκηση ανθρώπινων πόρων (*human resource management*) ασχολείται «με τις πρακτικές και τις πολιτικές που απαιτούνται για την επιμέλεια των πτυχών, οι οποίες – από το σύνολο των καθηκόντων της διοίκησης – αφορούν θέματα προσωπικού. Συγκεκριμένα, εδώ ανήκουν η πρόσληψη, η εκπαίδευση, η αξιολόγηση, οι αμοιβές και η παροχή ενός ασφαλούς ηθικού και δίκαιου περιβάλλοντος για τους εργαζομένους μιας επιχείρησης» (Dessler, 2015, σελ. 24).

Η κεντρική θέση των ανθρώπινων πόρων σε κάθε οργανισμό συνδέεται με τη μοναδική τους δυνατότητα να εξελίσσονται, να προσαρμόζονται και να μαθαίνουν. Σε αντίθεση με τους υλικούς πόρους που είναι πεπερασμένοι, οι ανθρώπινοι πόροι, με την κατάλληλη στρατηγική για την ανάπτυξή τους, μπορούν να γίνουν αποδοτικότεροι και αποτελεσματικότεροι, αλλά και να ενεργοποιήσουν όλους τους υπόλοιπους παραγωγικούς συντελεστές (Κριεμάδης, κ.ά., 2017, σελ.6-8).

Η ΔΑΔ διακρίνεται σε έξι (6) αλληλένδετες μεταξύ τους λειτουργίες, τη στελέχωση, την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού, τις αμοιβές, τις υπαλληλικές/εργασιακές σχέσεις και την ασφάλεια και υγιεινή. Οι εξωτερικοί παράγοντες που επιδρούν στις λειτουργίες της ΔΑΔ και επηρεάζουν το ανθρώπινο δυναμικό του φορέα/οργανισμού περιλαμβάνουν το νομικό πλαίσιο, την αγορά εργασίας (όπως αυτή προσδιορίζεται γεωγραφικά και χρονικά), το κοινωνικό σύνολο (τις αντιλήψεις και τις επιθυμίες του), το πλαίσιο του ανταγωνισμού, τις τεχνολογικές εξελίξεις, τις οικονομικές συνθήκες (στο δεδομένο χρόνο και χώρο) αλλά και κάθε είδους απρόβλεπτα γεγονότα (π.χ. έκτακτες ανάγκες για προσωπικό λόγω φυσικών καταστροφών) (Martocchio & Mondy, 2018, σελ. 16-18).



Εικόνα 1: Οι λειτουργίες της Διοίκησης Ανθρώπινων Πόρων

Επιπλέον, η διαχείριση των ανθρώπινων πόρων αποτελεί μια από τις σημαντικότερες συνιστώσες στον εκσυγχρονισμό των δημόσιων διοικήσεων, η οποία συνδέεται στενά -στην Ευρώπη, αλλά και στη χώρα μας- με τις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες των εθνικών διοικήσεων να αυξήσουν την αποτελεσματικότητά τους επιτυγχάνοντας υψηλά επίπεδα ποιότητας προσφερόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες. Ταυτόχρονα, η ΔΑΔ βελτιώνει την ικανότητα της δημόσιας διοίκησης να αντιλαμβάνεται και να κατανοεί τις επερχόμενες αλλαγές που επιφέρουν οι ραγδαίες εξελίξεις στο χώρο της τεχνολογίας και της πληροφορικής, ώστε να προσαρμόζεται εγκαίρως σε αυτές τις αλλαγές, μετασχηματίζοντας τον τρόπο διεκπεραίωσης των εργασιών της (Κοκκίνου, 2017, σελ. 369).

1.3. ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ

Η αποσαφήνιση των όρων που χρησιμοποιούνται στο Σύνταγμα, τον Υπαλληλικό Κώδικα και τη θεωρία του δημοσίου δικαίου εν γένει, για να περιγράψουν το προσωπικό της Δημόσιας Διοίκησης, είναι απαραίτητη για την εννοιολογική προσέγγιση του θέματος της διοικητικής οργάνωσης του δημοσίου τομέα στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας.

Ειδικότερα, το Σύνταγμα αναφέρεται στο προσωπικό της Δημόσιας Διοίκησης με τους όρους *υπάλληλος του Δημοσίου* (29§3 Σ και 56§3δ'Σ), *δημόσιος υπάλληλος* (23§2γ'Σ, 46§1Σ, 98§1ζ'Σ, 103§§1&3, 104§3Σ), *έμμισθοι δημόσιοι υπάλληλοι* (56§1α'Σ, 56§3δ') και *διοικητικός υπάλληλος* (103§5Σ).

Ο ισχύων Υπαλληλικός Κώδικας αναφέρει στην κεφαλίδα του τον όρο *Δημόσιοι Πολιτικοί Διοικητικοί Υπάλληλοι*, ενώ στο άρθρο 1§1 χρησιμοποιεί τον όρο *πολιτικοί διοικητικοί υπάλληλοι* και δεν περιέχει νομοθετικό ορισμό της έννοιας του δημοσίου υπαλλήλου. Αντίθετα, ο πρώτος μεταπολεμικός ΥΚ του 1951² στο άρθρο 1§2 καθόριζε ότι: *«Δημόσιοι υπάλληλοι είναι τα έμμεσα, έμμισθα όργανα του Κράτους, τα διατελούντα εν προαιρετική, αμέσω, υπηρεσιακή και πειθαρχική προς αυτό σχέσει»*.

Παρακάτω δίνονται σύντομοι ορισμοί για κάποιους από τους όρους που απαντώνται στην παρούσα εργασία:

Ο Δημόσιος Τομέας³ περιλαμβάνει τις υπηρεσίες του Δημοσίου, των Ανεξάρτητων Αρχών, των Ο.Τ.Α., των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ν.Π.Ι.Δ., εφόσον ανήκουν στη Γενική Κυβέρνηση, όπως εκάστοτε οριοθετείται από την ΕΛΣΤΑΤ στο Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης (Μήγκου, 2009, σελ. 20-21).

Δημόσιοι Υπάλληλοι είναι τα φυσικά πρόσωπα που παρέχουν έμμισθα και κατ' επάγγελμα τις υπηρεσίες τους στο νομικό πρόσωπο του Κράτους και συνδέονται με αυτό με ειδική έννομη σχέση. Η σχέση που συνδέει το κράτος με το φυσικό πρόσωπο, έχει συναφθεί προαιρετικά εκ μέρους του τελευταίου (μετά από αίτηση ή σιωπηρή δήλωσή του), έχει ως αντικείμενο την υποχρέωση του υπαλλήλου να ασκεί συγκεκριμένα καθήκοντα, συνεπάγεται την ιεραρχική του εξάρτηση και υπέχει πειθαρχική ευθύνη κατά την άσκηση εκ μέρους του δημόσιας εξουσίας. Επίσης, διέπεται αποκλειστικά ή εν μέρει από διοικητικού δικαίου κανόνες. Η έκφραση της βούλησης των δημοσίων υπαλλήλων, ως εμμέσων οργάνων του Κράτους, εξαρτάται από τη βούληση άλλου ιεραρχικά ανώτερου τους οργάνου (Σπηλιωτόπουλος & Χρυσανθάκης, 1999, σελ.17-20).

² Ν. 1811/1951 (ΦΕΚ 141/Α/16.5.1951) «Περί Κώδικος Καταστάσεως των Δημοσίων Διοικητικών Υπαλλήλων».

³ Βλ. αντί πολλών Μήγκου, 2009, σελ. 20-21, η οποία αναφέρει τα εξής: *«Ο όρος «δημόσιος τομέας», ο οποίος διαμορφώθηκε και οριοθετήθηκε για πρώτη φορά το 1982 με το άρθρο 1 § 6 του ν. 1256/1982 και επαναοριοθετήθηκε με το άρθρο 51 του ν. § 1892/1990, περιλαμβάνει: α. Τις κάθε είδους δημόσιες υπηρεσίες που υπάγονται στο νομικό πρόσωπο του δημοσίου και εκπροσωπούνται από αυτό, β. Τα κάθε είδους ΝΠΔΔ, εξαιρουμένων των χρηματιστηρίων αξιών, γ. Τις κάθε είδους κρατικές ή δημόσιες ή παραχωρηθείσες επιχειρήσεις και οργανισμούς, δ. Τις Τράπεζες που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του δημοσίου είτε στο σύνολό τους, είτε κατά πλειοψηφία και ε. Τις κάθε είδους θυγατρικές εταιρίες των νομικών προσώπων, εκτός από τις επιχειρήσεις των ΟΤΑ. Στη συνέχεια ο νομοθέτης, προκειμένου να αποδεσμεύσει μεγάλο τμήμα από τον ευρύτατο δημόσιο τομέα, έτσι ώστε αυτός να ανταποκρίνεται στους όρους της ελεύθερης οικονομικής ανάπτυξης και του ανταγωνισμού, παραχώρησε τη δυνατότητα, δυνάμει του άρθρου 30 § 1 του ν. 1914/1990 «Εκσυγχρονισμός και ανάπτυξη του δημοσίου τομέα και της κεφαλαιαγοράς, φορολογικές ρυθμίσεις και άλλες διατάξεις», να εξαιρούνται από τις διατάξεις που ισχύουν για αυτόν, ολικά ή μερικά και δυνάμει π.δ., ορισμένες Δ.Ε.Κ.Ο.»*.

Οι Δημόσιοι υπάλληλοι διακρίνονται σε στρατιωτικούς και σε πολιτικούς ή διοικητικούς υπαλλήλους.

Πολιτικοί ή Διοικητικοί Υπάλληλοι, είναι οι υπάλληλοι των κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών του Κράτους, όσοι υπηρετούν στο Πυροσβεστικό Σώμα, οι μη στρατιωτικοί υπάλληλοι των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας, οι υπηρετούντες στις γραμματείες των δικαστηρίων, των εισαγγελιών, των γραφείων του Ελεγκτικού Συνεδρίου και της Προεδρίας της Δημοκρατίας (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012, σελ. 496). Ο χαρακτηρισμός *διοικητικός* και *πολιτικός* είναι ταυτόσημοι και διακρίνουν την εν λόγω κατηγορία δημοσίων υπαλλήλων από τους στρατιωτικούς δημοσίους υπαλλήλους (Κονδύλης, 2017, σελ.1660).

Στρατιωτικοί Υπάλληλοι είναι οι μόνιμοι αξιωματικοί και υπαξιωματικοί του Στρατού Ξηράς, του Πολεμικού Ναυτικού και της Πολεμικής Αεροπορίας. Μη αμιγώς πολιτικοί/μη αμιγώς στρατιωτικοί δημόσιοι υπάλληλοι είναι οι αστυφύλακες, υπαξιωματικοί και αξιωματικοί της Ελληνικής Αστυνομίας και υπαξιωματικοί και αξιωματικοί του Λιμενικού Σώματος.

Τακτικό Προσωπικό του δημοσίου τομέα είναι οι μόνιμοι υπάλληλοι/λειτουργοί, οι υπάλληλοι με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, οι απασχολούμενοι με έμμισθη εντολή και οι υπάλληλοι επί θητεία που μονιμοποιούνται με τη λήξη της (Μέλη Διδακτικού & Ερευνητικού Προσωπικού Πανεπιστημίων, Ιατροί Εθνικού Συστήματος Υγείας, Ειδικοί Φρουροί), σύμφωνα με την ηλεκτρονική σελίδα του Μητρώου Μισθοδοτούμενων του Ελληνικού Δημοσίου⁴ (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2018).

Τακτικοί υπάλληλοι είναι όσοι κατέχουν θέσεις, που καλύπτουν διαρκείς ανάγκες της δημόσιας υπηρεσίας, σε αντιδιαστολή με τους έκτακτους, οι οποίοι καλύπτουν πρόσκαιρες ανάγκες (Παπανικολαΐδης, 1989, σελ. 1039). Σύμφωνα με άλλη άποψη, τακτικοί είναι οι υπάλληλοι των οποίων η υπηρεσιακή κατάσταση διέπεται αποκλειστικά από κανόνες διοικητικού δικαίου, είναι μόνιμοι και εξελίσσονται σύμφωνα με το

⁴ http://apografi.yap.gov.gr/apografi/2018/Flows_2018.htm

σύστημα της σταδιοδρομίας (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012, σελ. 497 και Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος, 2015, σελ. 85).

Έκτακτο Προσωπικό, είναι το προσωπικό με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, σύμβαση έργου, ωρομίσθιο και επί θητεία προσωπικό, οι αιρετοί, οι μετακλητοί υπάλληλοι, καθώς και λοιπές κατηγορίες μισθοδοτούμενων (μαθητευόμενοι, μισθοδοτούμενοι στο πλαίσιο πρακτικής άσκησης κ.ά) (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2018).

Δημόσιοι Λειτουργοί μπορούν να χαρακτηριστούν φυσικά πρόσωπα, ανεξάρτητα από την εργασιακή τους σχέση με το δημόσιο, εφόσον κατά την άσκηση των καθηκόντων τους συντρέχουν οι παρακάτω προϋποθέσεις: α) εξάρτηση σε ελάχιστο βαθμό, β) θεραπεία δημοσίου συμφέροντος και γ) λήψη αποφάσεων ουσιώδους σημασίας με αυξημένο βαθμό πρωτοβουλίας και αυτενέργειας. Δημόσιοι λειτουργοί είναι οι δικαστικοί, οι καθηγητές ΑΕΙ και ΑΤΕΙ, οι γιατροί του ΕΣΥ, οι εκπαιδευτικοί κ.ά. (Κοντιάδης, 2018, σελ.50-51).

2. Η ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΠΟΡΩΝ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ

2.1.ΤΟ ΑΡΘΡΟ 103 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ⁵

Η συνταγματική οργάνωση της απασχόλησης στο δημόσιο, όπως αυτή περιγράφεται στο άρθρο 103 Σ, περιλαμβάνει τους μονίμους υπαλλήλους (παρ. 2 & 4 103 Σ), τους υπαλλήλους με θητεία, τους μετακλητούς υπαλλήλους (παρ. 5 103 Σ), το ειδικό επιστημονικό, βοηθητικό ή τεχνικό προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου (παρ. 3 103 Σ), το προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου ή ορισμένου χρόνου που καταλαμβάνει οργανικές θέσεις (παρ. 8 103 Σ) και το

⁵ «Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν το Λαό οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα. Τα προσόντα και ο τρόπος του διορισμού τους ορίζονται από το νόμο.

2. Κανένας δεν μπορεί να διοριστεί υπάλληλος σε οργανική θέση που δεν είναι νομοθετημένη. Εξαιρέσεις μπορεί να προβλέπονται από ειδικό νόμο, για να καλυφθούν απρόβλεπτες και επείγουσες ανάγκες με προσωπικό που προσλαμβάνεται για ορισμένη χρονική περίοδο με σχέση ιδιωτικού δικαίου.

3. Οργανικές θέσεις ειδικού Επιστημονικού καθώς και τεχνικού ή βοηθητικού προσωπικού μπορούν να πληρούνται με προσωπικό που προσλαμβάνεται με σχέση ιδιωτικού δικαίου. Νόμος ορίζει τους όρους για την πρόσληψη, καθώς και τις ειδικότερες εγγυήσεις τις οποίες έχει το προσωπικό που προσλαμβάνεται.

4. Οι δημόσιοι υπάλληλοι που κατέχουν οργανικές θέσεις είναι μόνιμοι εφόσον αυτές οι θέσεις υπάρχουν. Αυτοί εξελίσσονται μισθολογικά σύμφωνα με τους όρους του νόμου και, εκτός από τις περιπτώσεις που αποχωρούν λόγω ορίου ηλικίας ή παύονται με δικαστική απόφαση, δεν μπορούν να μετατεθούν χωρίς γνωμοδότηση ούτε να υποβιβαστούν ή να παυθούν χωρίς απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου, που αποτελείται τουλάχιστον κατά τα δύο τρίτα από μόνιμους δημόσιους υπαλλήλους.

Κατά των αποφάσεων των συμβουλίων αυτών επιτρέπεται προσφυγή στο Συμβούλιο της Επικρατείας, όπως νόμος ορίζει.

5. Με νόμο μπορεί να εξαιρούνται από τη μονιμότητα ανώτατοι διοικητικοί υπάλληλοι που κατέχουν θέσεις εκτός της υπαλληλικής ιεραρχίας, οι διοριζόμενοι απευθείας με βαθμό πρεσβευτικό, οι υπάλληλοι της Προεδρίας της Δημοκρατίας και των γραφείων του Πρωθυπουργού, των Υπουργών και Υφυπουργών.

6. Οι διατάξεις των προηγούμενων παραγράφων έχουν εφαρμογή και στους υπαλλήλους της Βουλής, οι οποίοι κατά τα λοιπά διέπονται εξ ολοκλήρου από τον Κανονισμό της, καθώς και στους υπαλλήλους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.

****7.** Η πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά, πλην των περιπτώσεων της παραγράφου 5, γίνεται είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια και υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής, όπως νόμος ορίζει. Νόμος μπορεί να προβλέπει ειδικές διαδικασίες επιλογής που περιβάλλονται με αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας ή ειδικές διαδικασίες επιλογής προσωπικού για θέσεις το αντικείμενο των οποίων περιβάλλεται από ειδικές συνταγματικές εγγυήσεις ή προσιδιάζει σε σχέση εντολής.

****8.** Νόμος ορίζει τους όρους, και τη χρονική διάρκεια των σχέσεων εργασίας ιδιωτικού δικαίου στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά, για την κάλυψη είτε οργανικών θέσεων και πέραν των προβλεπομένων στο πρώτο εδάφιο της παραγράφου 3 είτε πρόσκαιρων είτε απρόβλεπτων και επείγουσών αναγκών κατά το δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 2. Νόμος ορίζει επίσης τα καθήκοντα που μπορεί να ασκεί το προσωπικό του προηγούμενου εδαφίου. Απαγορεύεται η από το νόμο μονιμοποίηση προσωπικού που υπάγεται στο πρώτο εδάφιο ή η μετατροπή των συμβάσεών του σε αορίστου χρόνου. Οι απαγορεύσεις της παραγράφου αυτής ισχύουν και ως προς τους απασχολούμενους με σύμβαση έργου.

****9.** Νόμος ορίζει τα σχετικά με τη συγκρότηση και τις αρμοδιότητες του «Συνηγόρου του Πολίτη» που λειτουργεί ως ανεξάρτητη αρχή».

προσωπικό για την κάλυψη επειγουσών, πρόσκαιρων ή απρόβλεπτων αναγκών, με σχέση ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου χωρίς την κατοχή οργανικής θέσης (β' εδάφιο, παρ. 2 103 Σ) (Σπηλιωτόπουλος & Χρυσανθάκης, 1999, σελ. 44-45). Η διάκριση των μισθωτών του δημοσίου στις παραπάνω κατηγορίες συνδέεται αποκλειστικά με τη φύση των αναγκών που καλύπτουν με την εργασία τους, οι οποίες διακρίνονται σε τακτικές και έκτακτες.

Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 103 Σ, οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν τον λαό, οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα. Με την παρ. 2 του ως άνω άρθρου, τίθεται ως κανόνας απαγορευτικού περιεχομένου για το διορισμό δημοσίου υπαλλήλου η ύπαρξη νομοθετημένης οργανικής θέσης. Η συγκεκριμένη συνταγματική πρόβλεψη αποτελεί κατά τον Β. Κονδύλη *'...συνέπεια της μακράς πορείας αποπολιτικοποίησης και απαλλαγής από κομματικές παρεμβάσεις του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος, αλλά και εξυγίανσης τόσο της πολιτικής ζωής όσο και των δημόσιων οικονομικών.'* (Κονδύλης, 2017, σελ. 1667).

Ο άρρηκτος και μόνιμος δεσμός του υπαλλήλου με τη θέση του είναι το κύριο εννοιολογικό χαρακτηριστικό της μονιμότητας. Λειτουργικοί λόγοι ή λόγοι οργανωτικής αναδιάρθρωσης του δημοσίου μπορούν να οδηγήσουν στην κατάργηση της οργανικής θέσης, οπότε αίρεται και η αξίωση της μονιμότητας εκ μέρους του υπαλλήλου. Ωστόσο, η κατάργηση οργανικών θέσεων δεν είναι αυθαίρετη, αλλά υπόκειται σε διοικητικό και δικαστικό έλεγχο (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012, σελ. 531-533).

Το 103 Σ καθιερώνει τους περιορισμούς που δεσμεύουν τον κοινό νομοθέτη ως προς την οργάνωση της απασχόλησης στη δημόσια διοίκηση, αλλά και ως προς τη νομική θέση των προσώπων που τη στελεχώνουν. Κατά συνέπεια, η δημόσια διοίκηση στελεχώνεται από μόνιμους υπαλλήλους και μόνο κατ' εξαίρεση και υπό προϋποθέσεις που ορίζονται από το άρθρο 103 Σ επιτρέπεται η πλήρωση θέσεων με μη μόνιμους υπαλλήλους (Χρυσανθάκης, 1999, σελ. 85-88 και Κονδύλης, 2017, σελ. 1667-1668).

Ειδικότερα, με τις παρ. 4 και 6 του 103 Σ καθορίζεται ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι που κατέχουν οργανικές θέσεις είναι μόνιμοι, εφόσον οι θέσεις αυτές υπάρχουν, και τίθενται εγγέγνα προστασίας τους, καθώς δεν μετατίθενται, υποβιβάζονται ή παύονται χωρίς απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου κατά της οποίας έχουν δικαίωμα να προσφύγουν ενώπιον του ΣτΕ. Η διάταξη αυτή αναγνωρίζει ένα ατομικό δικαίωμα και θεσπίζει μια εγγύηση θεσμού μόνο για τους δημοσίου υπαλλήλους με έννομη σχέση δημοσίου δικαίου (Κονδύλης, 2017, σελ. 1673).

Η παρ. 7 του 103Σ ορίζει ότι η πρόσληψη υπαλλήλων στο δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα γίνεται είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή στη βάση προκαθορισμένων και αντικειμενικών κριτηρίων και υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης Αρχής. Η διάταξη προστέθηκε στην αναθεώρηση του 2001 και σκοπό έχει να διασφαλίσει τη στελέχωση της Δημόσιας Διοίκησης με όρους αξιοκρατίας και διαφάνειας (Λεβέντης, 2004, σελ.611-613).

Το β' εδάφιο της παρ. 2 103 Σ επιτρέπει την πρόσληψη προσωπικού σε μη νομοθετημένη θέση υπό προϋποθέσεις που περιλαμβάνουν την ύπαρξη ειδικού νόμου, την κάλυψη απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών, την ορισμένη διάρκεια της σύμβασης και την αποκλειστικά ιδιωτικού δικαίου έννομη σχέση (Κονδύλης, 2017, σελ. 1667).

Το 2001 προστέθηκε στο ίδιο άρθρο η παρ. 8, με την οποία διευρύνθηκαν οι κατηγορίες οργανικών θέσεων, που επιτρέπεται να πληρούνται με πρόσωπα προσλαμβανόμενα με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου και απαγορεύθηκε η με νόμο μονιμοποίηση του προσωπικού με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου ή η μετατροπή των συμβάσεων αυτών σε αορίστου χρόνου, σε συνέχεια και της Κοινοτικής Οδηγίας 99/70, η οποία αποσκοπούσε στο να αποτρέψει την καταχρηστική χρησιμοποίηση των διαδοχικών συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου⁶. Επίσης, προβλέφθηκε ότι με νόμο θα καθοριστούν οι όροι και η διάρκεια των σχέσεων ιδιωτικού δικαίου στο δημόσιο για την κάλυψη είτε οργανικών θέσεων (πέραν των όσων προβλέπονται στην παρ.3 του ίδιου άρθρου), είτε πρόσκαιρων, είτε απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών (Συμεωνίδης, 2014, σελ. 157-158).

Επισημαίνεται ότι, μέχρι την αναθεώρηση του 2001, είχαν πραγματοποιηθεί «τακτοποιήσεις» προσωπικού ορισμένου χρόνου του δημοσίου με τη σύσταση οργανικών θέσεων για την κάλυψη διαρκών και πάγιων αναγκών και την πλήρωση αυτών από το εν λόγω προσωπικό, με το διορισμό του ως μόνιμου δημοσιοϋπαλληλικού ή με την μετατροπή των συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου σε αορίστου (βλ. κεφ. 2.3.1).

⁶⁶ Για την επικρατούσα ερμηνεία του άρθρου 103Σ παρ.8 εδ. β' βλ. Αγόρευση Ευ. Βενιζέλου στην Ολομέλεια της Αναθεωρητικής Βουλής, 2001, Πρακτικά Συνεδριάσεων ΡΜΕ/21.3.2001 και Πρακτικά Βουλής, Συνεδρίαση ΡΜΔ/21.3.2001, σ. 6175 επ., σελ.782. Επίσης, Καζάκος & Τραυλός-Γζανετάτος, 2004, σελ. 709 κ.ε. και Συμεωνίδης, 2014, σελ. 151,159. Αντίθετα ο Χρυσανθάκης (2009), θεωρεί ότι αφορά και το ΙΔΑΧ και το ΙΔΟΧ προσωπικό.

Με το εδάφιο α' παρ. 3 του 103 Σ προβλέπεται η πλήρωση οργανικών θέσεων ειδικού επιστημονικού και τεχνικού ή βοηθητικού προσωπικού με πρόσληψη προσωπικού με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου. Στο επόμενο εδάφιο της ίδιας παραγράφου ορίζεται ότι με νόμο καθορίζονται οι όροι πρόσληψης και οι ειδικότερες εγγυήσεις που απολαμβάνει το προσωπικό που προσλαμβάνεται. Η χρήση του όρου *ειδικότερες εγγυήσεις* έχει υποστηριχθεί ότι αφορά περιεχόμενο αντίστοιχο των εγγυήσεων με τις οποίες περιβάλλονται οι μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι, δηλαδή της μονιμότητας (Μπακογιάννης, 2001, σελ. 435-436). Οι εγγυήσεις μονιμότητας που έχει προβλέψει ο κοινός νομοθέτης κατ' επιταγή της παρ. 3 του 103 Σ, όπως έχουν κωδικοποιηθεί στο πδ 410/1988, αντιμετωπίζονται ως εγγυήσεις μονιμότητας από το νόμο σε αντιδιαστολή με τη «συνταγματική» μονιμότητα που επιφυλάσσεται για τους δημοσίους υπαλλήλους με την παρ. 4 του ίδιου άρθρου (Παναγοπούλου, 1986, σελ. 18-19 και Χρυσανθάκης, 2007, σελ. 584, σημ. 5).

Τέλος, με τη διάταξη της παρ. 5 του 103 Σ εισάγεται η δυνατότητα θεσμοθέτησης θέσεων μετακλητών υπαλλήλων, που μπορεί να εξαιρούνται από την αρχή της μονιμότητας. Το καθεστώς πρόσληψης των μετακλητών υπαλλήλων αποτελεί επιτρεπτή πηγή πολιτικοποίησης του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος, καθώς συνιστά κάμψη των αρχών της ισότητας και της προτίμησης κατά το λόγο της προσωπικής αξίας, προκειμένου να ικανοποιηθεί η ανάγκη σχέσης πολιτικής και προσωπικής εμπιστοσύνης που συνδέει τους μετακλητούς υπαλλήλους με το πολιτικό πρόσωπο που τους διορίζει (Κονδύλης, 2017, σελ. 1681-1683).

2.2. ΜΟΝΙΜΟΙ ΠΟΛΙΤΙΚΟΙ ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ

2.2.1. Συνοπτική ιστορική αναδρομή του θεσμού της μονιμότητας

Με τη συγκρότηση του νέου ελληνικού κράτους, το 1830, η δημόσια διοίκηση απέκτησε ταυτόχρονα με την επίσημη δομή της κατά τα πρότυπα της Βεμπεριανής γραφειοκρατικής οργάνωσης και τα πελατειακά δίκτυα μεταξύ ψηφοφόρων, πολιτικών κομμάτων και κρατικού μηχανισμού. Οι αιτίες για τις παθογένειες του ελληνικού διοικητικού συστήματος έχει προταθεί ότι πρέπει να αναζητηθούν στις εγγενείς δυσκολίες που παρουσίασε η μεταλαμπάδευση από την Ευρώπη του Διαφωτισμού φιλελεύθερων θεσμών (όπως οι διοικητικοί) σε μια προ-νεωτερική αγροτική κοινωνία, όπως ήταν η ελληνική των αρχών του 19^{ου} αιώνα (Σωτηρόπουλος, 2001, σελ. 14-16).

Ο διορισμός και η απόλυση των δημοσίων υπαλλήλων στο νεοσύστατο κράτος βασιζόταν στην ελεύθερη εκτίμηση της κρατικής εξουσίας και η έννοια «δημόσιος υπηρέτης» ή «Υπηρέτης της Επικρατείας» συνδέθηκε με δυσανάλογα χρέη και καθήκοντα, χωρίς να εξασφαλίζονται σε αντιστάθμισμα εγγυήσεις (Μαυρομούστακου, 1992, 338-341). Χαρακτηριστική ήταν η απροθυμία των Ελλήνων να γίνουν δημόσιοι υπάλληλοι σε τέτοιο βαθμό, ώστε συχνά οι πολίτες στο άκουσμα του διορισμού τους διέφευγαν έντρομοι από τα σπίτια τους μαζί με την οικογένειά τους (Φλογαΐτης, 1987, σελ.209).

Σειρά νομοθετημάτων επί Τρικούπη, ήδη από το 1877, απέβλεπαν στην αποσύνδεση της Διοίκησης από την πολιτική πατρωνία. Με σχετική νομοθεσία⁷ καθορίστηκαν, μεταξύ άλλων, τα προσόντα διορισμού των διοικητικών και διπλωματικών υπαλλήλων, ο κανόνας της με προαγωγή πλήρωσης των ανώτερων θέσεων της ιεραρχίας και περιοριστικά οι περιπτώσεις παύσης των υπαλλήλων του Υπουργείου

⁷ Ενδεικτικά αναφέρονται οι ν. ΧΕΧΤ'/1877 «Περί προσόντων διορισμού και προαγωγής των δικαστικών υπαλλήλων» και ΧΝΣΤ'/1877 «Περί Οργανισμού των Υπουργείων Εξωτερικών και της Διπλωματικής και προξενικής υπηρεσίας», με τους οποίους καθιερωνόταν η μονιμότητα, με την επιφύλαξη περιπτώσεων πειθαρχικού ελέγχου, που έδιναν στον Υπουργό τη δυνατότητα απολύσεων. Κυρίως, όμως, ο ν. ΑΚΑ'/1883, «Περί προσόντων των δημοσίων υπαλλήλων», με τον οποίο ο Τρικούπης ρυθμίζοντας τα θέματα πειθαρχικής δίωξης, προσπάθησε να θέσει τέλος στην απόλυτη εξάρτηση των δημοσίων υπαλλήλων από την εκτελεστική εξουσία (Μοίρα-Μυλωνοπούλου, 1998, σελ. 70-71).

Εξωτερικών. Ωστόσο, στα τέλη του 19^{ου} αι, εν μέσω πολιτικών αδιεξόδων που αντιμετώπιζε η χώρα, καταργήθηκαν όλες οι εγγυήσεις υπέρ των δημοσίων υπαλλήλων με αποτέλεσμα να καταστεί απαραίτητη η παροχή συνταγματικών εγγυήσεων (Συμεωνίδης, 2014, σελ. 2-3).

Το ακόλουθο απόσπασμα του Κ. Δεσποτόπουλου περιγράφει χαρακτηριστικά την οργάνωση της απασχόλησης στο δημόσιο πριν τη συνταγματική κατοχύρωση της μονιμότητας «...τὴν προ τῆς Ἐπαναστάσεως τοῦ 1909 ἐποχὴν, οἱ δημόσιοι ὑπάλληλοι ἦσαν οἱ γνωστότεροι τύποι τῶν τότε πολιτευόμενων καὶ τακτικότεροι θαμῶνες τοῦ κήπου τοῦ Κλαθμώνος, οἱ διάφοροι δὲ ἀρχηγοὶ κομμάτων προβλέποντες τὴν εἰς τὴν ἐξουσίαν ἄνοδόν των, ἐξετύπωνον εἰς χιλιάδας φύλλα ἔντυπα Β. Διαταγμάτων, καὶ ἰδιοχείρως ἔγραφον ἀναλόγως, τὰ ὀνόματα καὶ τὰς θέσεις ἐξ ὧν θὰ ἀπελύοντο «οἱ ἀντίθετοι» καὶ εἰς ἅς θὰ διωρίζοντο οἱ «ἡμέτεροι»...» (Δεσποτόπουλος, 1924, σελ. 19).

Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων κατοχυρώθηκε πρώτη φορά συνταγματικά με το άρθρο 102 παρ.2 του Συντάγματος του 1911, προκειμένου να μειωθεί το φαινόμενο των πελατειακών σχέσεων στη συγκρότηση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος, αλλά και των διωγμών δημοσίων υπαλλήλων, που ακολουθούσαν κάθε πολιτική μεταβολή (Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος, 2015, σελ. 88). Ο θεσμός συναρτήθηκε ευθέως με τη λειτουργία του Συμβουλίου της Επικρατείας και την άσκηση σε αυτό της υπαλληλικής προσφυγής, αφού η πρώτη απόφαση του ΣτΕ αφορούσε στην αρχή της μονιμότητας⁸, ενώ κατά τις πρώτες δεκαετίες της λειτουργίας του με τη νομολογία του σταθερά ενίσχυε τις προβλεπόμενες από το Σύνταγμα εγγυήσεις (Σακελλαροπούλου, 2015, σελ. 413). Παρά τη συνταγματική προστασία, η Ελληνική Πολιτεία κατέργησε στην πράξη πέντε φορές τη μονιμότητα μέχρι το 1950⁹ (Φλογαΐτης, 1987, σελ. 214). Τελικά, ύστερα από πολλές παλινδρομήσεις, ο θεσμός της μονιμότητας παγιώθηκε στη συνείδηση πολιτών και υπαλλήλων κατά τα πρώτα μεταπολιτευτικά χρόνια¹⁰.

⁸ Απόφαση ΣτΕ 1/1929.

⁹ Το 1917 (αναστολή άρθρων του Σ 1911 περί μονιμότητας), το 1920 (απολύσεις δημοσίων υπαλλήλων μετά την επικράτηση της αντιβενιζελικής παράταξης στις εκλογές), το 1925/1926 (άρση της μονιμότητας και απολύσεις επί δικτατορίας Πάγκαλου & Κονδύλη), το 1931 («διαλυτικός νόμος») και το 1947 (μετεμφυλιακές απολύσεις «αντεθνικών» στοιχείων).

¹⁰ Για την ιστορία και την εξέλιξη του θεσμού βλ. αντί πολλών: Παναγοπούλου, 1986, σελ. 25-29 και Αλεξιάδης, 1994, σελ.7-31.

2.2.2. Το περιεχόμενο της αρχής της μονιμότητας και οι επί μέρους εγγυήσεις στο Σύνταγμα 1975/1985/2001/2008. Η έκταση της προστασίας.

Σύμφωνα με τις ισχύουσες συνταγματικές διατάξεις, τα όργανα του κράτους και των δημοσίων νομικών προσώπων του στελεχώνονται με φυσικά πρόσωπα, που έχουν την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου και παρέχουν τις υπηρεσίες τους με καθεστώς δημοσίου δικαίου και με τις εγγυήσεις της μονιμότητας (Γέροντας, κ.α., 2010, σελ.131-132).

Το θεσμό της μονιμότητας συγκροτούν ένα σύνολο ουσιαστικών, διαδικαστικών και δικονομικών εγγυήσεων, που θεσπίζονται από το Σύνταγμα και τον νόμο και περιλαμβάνουν: α) την περιοριστική πρόβλεψη των περιπτώσεων αυτοδίκαιης απομάκρυνσης υπαλλήλου (αποχώρηση λόγω ορίου ηλικίας και παύση με δικαστική απόφαση), β) την οριστική παύση υπαλλήλου με διοικητική πράξη μόνο ύστερα από απόφαση συλλογικού οργάνου, κατά της οποίας μπορεί να ασκήσει το ειδικό ένδικο βοήθημα της υπαλληλικής προσφυγής ενώπιον του ΣτΕ, γ) την αυτοδίκαιη μονιμοποίηση του δοκίμου υπαλλήλου, εφόσον δεν του έχει επιβληθεί πειθαρχική ποινή ή δεν εκκρεμεί πειθαρχική διαδικασία, δ) την περιοριστική πρόβλεψη λόγων απόλυσης (επιβολή πειθαρχικής ποινής οριστικής παύσης, σωματική ή πνευματική ανικανότητα, κατάργηση της θέσης στην οποία υπηρετεί, συμπλήρωση ορίου ηλικίας και 35ετίας, όπως ισχύει, ακαταλληλότητα κατά το άρθρο 95 του ΥΚ¹¹ και ε) τη δυνατότητα άσκησης προσφυγής κατά των αποφάσεων υποβιβασμού ή απόλυσης μετά από γνώμη συλλογικού οργάνου (υπηρεσιακού ή πειθαρχικού συμβουλίου), που αποτελείται τουλάχιστον κατά τα δύο τρίτα από μόνιμους δημόσιους υπαλλήλους (Συμεωνίδης, 2014, σελ. 30-56).

Η μονιμότητα επιφυλάσσεται για το μεγαλύτερο μέρος των δημοσίου δικαίου κρατικών υπαλλήλων, που περιλαμβάνει τις παρακάτω κατηγορίες προσώπων: α) τους δημοσίους υπαλλήλους που κατέχουν οργανικές θέσεις, εφόσον αυτές υφίστανται, β) τους υπαλλήλους που κατέχουν οργανικές θέσεις στη διοικητική ιεραρχία των υπηρεσιών

¹¹ «Υπάλληλος, ο οποίος εγγράφεται σε δύο διαδοχικούς πίνακες μη προακτέων στον ίδιο βαθμό, παραπέμπεται μέσα σε δύο (2) μήνες από την κύρωση του οικείου πίνακα υποχρεωτικώς προς κρίση στο υπηρεσιακό συμβούλιο, το οποίο, με αιτιολογημένη απόφαση του ..., μπορεί να τον απολύσει ή να τον υποβιβάσει κατά έναν βαθμό...».

της Βουλής, γ) τους υπαλλήλους που κατέχουν οργανικές θέσεις στη διοικητική ιεραρχία των ΟΤΑ και των λοιπών ΝΠΔΔ και δ) τους δικαστικούς υπαλλήλους (παρ. 1 ά. 92 Σ).

Εκτός του προστατευτικού πεδίου της μονιμότητας τίθενται οι μετακλητοί υπάλληλοι, οι στρατιωτικοί δημόσιοι υπάλληλοι, οι απευθείας διοριζόμενοι σε βαθμό πρεσβευτικό, οι υπάλληλοι της Προεδρίας της Δημοκρατίας, των γραφείων Πρωθυπουργού, Υπουργών και Υφυπουργών και κατά μία έννοια οι επί θητεία υπάλληλοι, οι οποίοι κατά τη διάρκεια της θητείας τους είναι μόνιμοι (Μαθιουδάκης, 2014, σελ.128-130).

2.2.3. Συστήματα συγκρότησης δημοσιοϋπαλληλικού σώματος και μέθοδοι πρόσληψης

Σύμφωνα με τη θεωρία του διοικητικού δικαίου, τα συστήματα συγκρότησης του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος είναι: της σταδιοδρομίας, των συγκεκριμένων θέσεων, της μονιμότητας και της μετακλητότητας ή συνδυασμός επιμέρους στοιχείων των παραπάνω (Σπηλιωτόπουλος & Χρυσανθάκης, 1999, σελ.33-38, Χρυσανθάκης, 2001, σελ. 39-47).

Στην Ελλάδα, το σύστημα στελέχωσης είναι μεικτό και περιλαμβάνει στοιχεία από όλα τα παραπάνω συστήματα. Σε ό,τι αφορά στους μόνιμους πολιτικούς υπαλλήλους εφαρμόζεται το σύστημα της σταδιοδρομίας και της μονιμότητας, ενώ για το προσωπικό ΙΔΑΧ εφαρμόζεται το σύστημα των συγκεκριμένων θέσεων και της μονιμότητας (Μακροδημήτρης & Πραβίτα, 2012, σελ. 510-512).

Χαρακτηριστικό του συστήματος της σταδιοδρομίας είναι η πυραμιδοειδής και ιεραρχική οργάνωση των βαθμίδων της διοίκησης. Ο υπάλληλος διορίζεται στον κατώτερο βαθμό και με την πάροδο του χρόνου ανέρχεται στην ιεραρχική κλίμακα. Προβλέπονται τυπικά προσόντα για την πρόσληψή του, αλλά δεν προσλαμβάνεται για να υπηρετήσει σε προκαθορισμένη θέση, αντίθετα εκτελεί οποιαδήποτε εργασία αντιστοιχεί στον κλάδο ή την κατηγορία που ανήκει. Η μακροχρόνια παραμονή του ίδιου προσωπικού ενισχύει την οργανωσιακή μνήμη και συμβάλλει στην εύρυθμη λειτουργία της Διοίκησης, ενώ εδραιώνεται η αμεροληψία και η κομματική ουδετερότητα των υπαλλήλων (Χρυσανθάκης, 2001, σελ.39).

Στο σύστημα των «συγκεκριμένων θέσεων», οι οργανικές μονάδες του κράτους περιλαμβάνουν θέσεις για τις οποίες υπάρχει ακριβής περιγραφή και προσλαμβάνονται υπάλληλοι με εξειδικευμένα προσόντα, στους οποίους ανατίθενται καθήκοντα της θέσης, τα οποία εκτελούν για όσο χρόνο παραμένουν στην υπηρεσία, άσχετα από τη μισθολογική τους εξέλιξη (Σπηλιωτόπουλος & Χρυσανθάκης, 1999, σελ. 34).

Το σύστημα της μονιμότητας συνδέεται εννοιολογικά με την ύπαρξη της οργανικής θέσης. Η ειδική νομική σχέση που συνδέει τον υπάλληλο με το δημόσιο δεν μπορεί να λυθεί παρά για ρητά προβλεπόμενους από τη νομοθεσία λόγους. Σκοπός είναι η δημιουργία ενός δημοσιοϋπαλληλικού σώματος που θα ασκεί τα καθήκοντά του ανεπηρέαστο από τις πολιτικές μεταβολές και με τρόπο αμερόληπτο έναντι των διοικούμενων. Με τον τρόπο αυτό, εξασφαλίζεται η συνέχεια της διοικητικής δράσης και προσελκύονται ικανά άτομα με υψηλό ήθος, τα οποία αφιερώνουν μακροχρόνια την επαγγελματική δραστηριότητά τους στην υπηρεσία του Κράτους (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012, σελ. 489, Σπηλιωτόπουλος & Χρυσανθάκης, 1999, σελ. 35-36).

Τέλος, το σύστημα των μετακλητών υπαλλήλων (*spoils system*) επιτρέπει την πλήρη εξάρτηση των υπαλλήλων από το πολιτικό πρόσωπο, με το οποίο συνδέονται με σχέση εμπιστοσύνης. Οι μετακλητοί υπάλληλοι αποχωρούν όταν λήξει η θητεία του πολιτικού προσώπου που πλαισιώνουν (Χρυσανθάκης, 2001, σελ. 46-47).

Ο κομματικός έλεγχος στη διοίκηση ήταν διαδεδομένος στην Ελλάδα και σε άλλες χώρες ιδιαίτερα κατά τον 19^ο αι. Εκείνη την εποχή, ήταν εδραιωμένη η αντίληψη ότι η κομματική πατρωνία της διοίκησης ήταν αναγκαίο συμπλήρωμα της δημοκρατίας, εφόσον με τις πολιτικές μεταβολές και συνακόλουθες εναλλαγές του προσωπικού της διοίκησης δινόταν η δυνατότητα σε μεγαλύτερο μέρος των πολιτών να καταλάβει δημόσιες θέσεις (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012, σελ. 490, σημ. 1).

Οι μέθοδοι επιλογής δημοσίων υπαλλήλων σχετίζονται με το σύστημα συγκρότησης της δημοσιοϋπαλληλίας που εφαρμόζεται και μπορεί να περιλαμβάνουν την επιλογή α) από τον προϊστάμενο της υπηρεσιακής μονάδας, β) από εκλεκτορικό σώμα (συνήθως για το διδακτικό προσωπικό Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων), γ) με διαγωνισμό, δ) από ειδικά συγκροτούμενο όργανο, ε) κατόπιν αποφοίτησης από παραγωγική σχολή και ε) με «αυτόματη» επιλογή (Χρυσανθάκης, 2001, σελ. 54).

Το σύστημα συγκρότησης του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος, που έχει υιοθετηθεί στην ελληνική έννομη τάξη, είναι μεικτό. Έχουν εφαρμοστεί όλες οι παραπάνω μέθοδοι επιλογής πολιτικών υπαλλήλων με παραλλαγές ή συνδυαστικά. Το Σύνταγμα, αν και δεν επιβάλλει συγκεκριμένο σύστημα επιλογής, ορίζει ότι οι μόνιμοι πολιτικοί υπάλληλοι εισέρχονται στο δημοσιοϋπαλληλικό σώμα είτε με διαγωνισμό, είτε με επιλογή στη βάση προκαθορισμένων και αντικειμενικών κριτηρίων, που υπάγονται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής (παρ. 7 103Σ). Με τον τρόπο αυτό, διασφαλίζονται σε συνταγματικό επίπεδο οι δύο θεμελιώδεις αρχές της ισότητας και της αξιοκρατίας στη στελέχωση του δημόσιου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα.

Κατ' εφαρμογή της παρ. 7 103 Σ συστάθηκε το ΑΣΕΠ¹², ως ειδικό εγγυητικό όργανο διεξαγωγής όλης της διαδικασίας επιλογής προσωπικού για το σύνολο των φορέων του Δημοσίου (προσωπικό Δημοσίου, ΟΤΑ, ΝΠΔΔ με σχέση δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου για την πλήρωση οργανικών θέσεων σύμφωνα με το 103Σ παρ. 3 & 8).

Στην αρμοδιότητα του ΑΣΕΠ εμπίπτουν -μεταξύ άλλων- η έκδοση προκηρύξεων πρόσληψης προσωπικού σε οργανικές θέσεις του δημόσιου και ευρύτερου δημόσιου τομέα (μονίμου ή ΙΔΑΧ), η διεξαγωγή διαγωνισμού ή διαδικασίας επιλογής με σειρά προτεραιότητας, η απόφαση επί των ενστάσεων των υποψηφίων και η κατάρτιση πινάκων διοριστέων για την έκδοση προκηρύξεων επιλογής προσωπικού¹³ (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012, σελ. 506-511 και Μαυρομούστακου, 2016, 71-90).

2.2.4. Ουδετερότητα και μονιμότητα

Κατά τον Δ. Τσάτσο, η ελληνική εμπειρία από το καθεστώς του Όθωνα έως την πρώτη θέσπιση της αρχής της μονιμότητας διδάσκει ότι ο υπάλληλος, χωρίς την κατάλληλη συνταγματική διασφάλιση «...θα μπορούσε να υποκύπτει προβαίνοντας σε διοικητικές επιλογές καθ' υπαγόρευση και έξω από τα πλαίσια της νομιμότητας.»

¹² Ν. 2190/1994 (ΦΕΚ 28/Α/03.03.1994), «Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης», όπως τροποποιημένος ισχύει.

¹³ Με το Ν. 3812/2009 (ΦΕΚ 234/Α/28.12.2009) «Αναμόρφωση συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και άλλες διατάξεις», υπάγεται στο ΑΣΕΠ το σύνολο των φορέων του δημοσίου. Βλ. σχετικά (Ρούφου, κ.ά., 2014, σελ. 5, σημ.4).

(Τσάτσος, 1993, σελ. 432-437). Την παραπάνω θέση επιβεβαιώνουν και τα λόγια του Ελ. Βενιζέλου στη Β΄ Αναθεωρητική Βουλή το 1911 *«Εάν πρόκειται να καταστήσωμεν την μονιμότητα εις τους υπαλλήλους, κάμνομεν τούτο όχι χάριν αυτών προσωπικώς, αλλά διότι θέλομεν να λειτουργήση ευρύθμως η διοικητική υπηρεσία. Εάν οι υπάλληλοι δεν είναι μόνιμοι, εάν δεν γνωρίζωσι, ότι δεν φοβούνται άνωθεν αυτήν την επέμβασιν των κομμάτων ή άλλων εν γένει συμφερόντων, τα οποία δύνανται να θέσουν εν κινδύνω αυτόν τον άρτον της οικογενείας των, δεν θα είναι εις το ύψος των...»*. Άλλωστε το αίτημα για μονιμότητα, παραδόξως, δεν προέκυψε από το δημοσιοϋπαλληλικό σώμα, αλλά προωθήθηκε, καταρχήν, στο πλαίσιο της εξυγιαντικής προσπάθειας του Χαρίλαου Τρικούπη (Συμεωνίδης, 2014, σελ. 10, 14).

Η δημιουργία υπαλληλικού σώματος απαλλαγμένου από κομματικές επεμβάσεις, το οποίο θα εφαρμόζει την κυβερνητική πολιτική -διασφαλίζοντας ταυτόχρονα την ουδετερότητα της δράσης του και την τήρηση της αρχής της νομιμότητας, προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος και των πολιτών- και θα εγγυάται τη διασφάλιση της συνέχειας της διοίκησης στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού συστήματος, που χαρακτηρίζεται από κυβερνητικές εναλλαγές, αποτελεί βασική συνιστώσα της αρχής του κράτους δικαίου (Συμεωνίδης, 2014, σελ. 11-12).

Όπως λέει άλλωστε η Σακελλαροπούλου, η τριπλή σύζευξη μονιμότητας, ουδετερότητας και αμεροληψίας αποτελεί βασικό στοιχείο της λειτουργίας του κράτους δικαίου, δεν αφορά μόνο τη δημοσιοϋπαλληλία, αλλά όλους τους πολίτες και πρέπει να μείνει άρρηκτη (Σακελλαροπούλου, 2015, σελ. 406-407).

2.3. ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΑΟΡΙΣΤΟΥ ΧΡΟΝΟΥ

Η απασχόληση προσωπικού με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου στο δημόσιο δεν αποτελεί ελληνική πρωτοτυπία, καθώς το φαινόμενο παρατηρείται στις χώρες, όπου υπάρχει ο δυαδισμός του δικαίου, σε δημόσιο και ιδιωτικό (βλ. κεφάλαιο 4).

Οι νομοθετικές ρυθμίσεις για τον καθορισμό της θέσης του προσωπικού ιδιωτικού δικαίου και η οργανωτική εναρμόνισή του με το δημοσιοϋπαλληλικό προσωπικό διακρίνεται σε τρεις περιόδους: α) από την ίδρυση του ελληνικού κράτους μέχρι τις αρχές του 20^{ου} αιώνα, οπότε κυριαρχεί το αστικό δίκαιο, β) από τις αρχές του 20^{ου} αιώνα μέχρι το 1975, περίοδος κατά την οποία κυριαρχούν ευκαιριακές, πολυάριθμες και ασυντόνιστες ρυθμίσεις και γ) από το 1975 μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1990, που χαρακτηρίζεται ως περίοδος αυτοτελούς ρύθμισης των ατομικών εργασιακών σχέσεων των υπαλλήλων ιδιωτικού δικαίου (Δούκα, 1992, σελ. 36-37).

Η παραπάνω ιστορική αναδρομή μπορεί να επικαιροποιηθεί με την προσθήκη μιας τέταρτης περιόδου, που καταλαμβάνει την εποχή που ακολούθησε τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 μέχρι σήμερα. Η περίοδος αυτή χαρακτηρίζεται από την εναρμόνιση του ενωσιακού με το εθνικό δίκαιο, την επέκταση της προστασίας και την αποκατάσταση των εργασιακών δικαιωμάτων του προσωπικού ιδιωτικού δικαίου του δημοσίου.

Σύμφωνα με το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο, οι υπάλληλοι ΙΔΑΧ παρέχουν την εργασία τους στον ίδιο χώρο, με τις ίδιες πραγματικές συνθήκες και αναλαμβάνουν τα ίδια καθήκοντα με το μόνιμο προσωπικό, πράγμα που έχει άμεσες συνέπειες στη διαμόρφωση του νομικού καθεστώτος που τους διέπει. Προκειμένου να προστατευθούν οι μισθωτοί ιδιωτικού δικαίου¹⁴, να εξυπηρετηθεί το δημόσιο συμφέρον και να εξομοιωθούν οι εργασιακοί όροι όλου του προσωπικού στο δημόσιο, διαμορφώθηκε ένα κράμα ρυθμίσεων του εργατικού και δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου (Συμεωνίδης, 2014, σελ. 127).

¹⁴ Έχει προταθεί για το εν λόγω προσωπικό η χρήση του όρου «μισθωτοί του δημοσίου», έναντι του όρου «δημόσιοι υπάλληλοι», (Δούκα, 1992, σελ. 22-24).

2.3.1. Κατηγορίες προσωπικού ΙΔΑΧ

Μετά την αναθεώρηση του άρθρου 103 Σ το 2001, διευρύνθηκαν οι περιπτώσεις πρόσληψης προσωπικού ιδιωτικού δικαίου στο δημόσιο και επεκτάθηκε η δυνατότητα που παρέχει το Σύνταγμα στο προσωπικό ιδιωτικού δικαίου να καταλαμβάνει οργανικές θέσεις. Το προσωπικό αυτό μπορεί να διακριθεί στις παρακάτω κατηγορίες με κριτήριο τον τρόπο εισόδου του στο δημοσιοϋπαλληλικό σώμα και τις ειδικές (ή μη) διαδικασίες επιλογής που έχουν ακολουθηθεί κατά την πρόσληψή του:

α) Προσωπικό που προσλήφθηκε με τις διατάξεις των παραγράφων 3 και 8 του ά. 103 Σ

Οι διατάξεις του άρθρου 103 Σ παρ. 3 προβλέπουν τη δυνατότητα η Διοίκηση να καλύπτει οργανικές θέσεις ειδικού Επιστημονικού και Τεχνικού ή Βοηθητικού προσωπικού με μισθωτούς που προσλαμβάνονται με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου. Σε εκτέλεση των παρ. 2 & 3 του 103Σ εκδόθηκε ο ν. 993/1979¹⁵, ο οποίος κωδικοποιήθηκε με το πδ 410/1988¹⁶, και ρυθμίζει στο κεφάλαιο Β' (άρθρα 3- 55) τα θέματα του εν λόγω προσωπικού.

Ειδικότερα, ως θέσεις ειδικού επιστημονικού προσωπικού νοούνται θέσεις επιτελικές, για τις οποίες απαιτείται ειδική επιστημονική κατάρτιση, αυξημένα τυπικά προσόντα και εμπειρία. Προφανώς οι θέσεις αυτές είναι περιορισμένες σε σχέση με τις οργανικές θέσεις των μονίμων δημοσίων υπαλλήλων και η σύστασή τους υπαγορεύεται από την ιδιάζουσα φύση της εργασίας, καθώς στο κατ' άρθρο 103§3Σ ειδικό επιστημονικό προσωπικό ανατίθενται ιδιαίτερα καθήκοντα (Συμεωνίδης, 2014, σελ. 131-132).

Στην παραπάνω ρύθμιση, εκτός από το ειδικό επιστημονικό, υπάγεται το τεχνικό προσωπικό, το οποίο εντάσσεται σε ειδικότητες τεχνικού κλάδου, που προβλέπονται από τις οργανικές διατάξεις του εκάστοτε φορέα, καθώς και το βοηθητικό προσωπικό, που

¹⁵ Ν. 993/1979, ΦΕΚ 281/Α/21.12.1979, «Περί του επί συμβάσει εργασίας ιδιωτικού δικαίου προσωπικού του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως και των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου».

¹⁶ Π.Δ. 410/1988 (ΦΕΚ 191/Α/30.8.1988) «Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο των διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας, που αφορούν το προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου του Δημοσίου, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των λοιπών Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου».

ασκεί χειρωνακτική εργασία μη συνδεδεμένη με άσκηση δημόσιας εξουσίας (Τάχος & Συμεωνίδης, 2007, 485).

Ωστόσο, για το προσωπικό αυτό ακολουθήθηκε στο παρελθόν μια διοικητική πρακτική, η οποία επέτρεψε τη μέσω μετατάξεων μεταφορά του σε άλλους κλάδους και ειδικότητες, παρακάμπτοντας τις προϋποθέσεις που έθετε η νομοθεσία (Συμεωνίδης, 2014, σελ. 133). Με τον όρο «ειδικότερες εγγυήσεις» της παρ. 3 του 103Σ έχει υποστηριχθεί ότι απονέμεται ένα καθεστώς οιονεί μονιμότητας στο προσωπικό αυτό, ώστε να ανήκει από συστηματική άποψη στο διοικητικό δίκαιο, ωστόσο ο συνταγματικός νομοθέτης δεν επέκτεινε τη μονιμότητα σε αυτή την κατηγορία προσωπικού (Μπακογιάννης, 2001, σελ. 416).

Με την αναθεώρηση του 2001, στο άρθρο 103Σ προστέθηκε η παρ. 8 με βάση την οποία προσλαμβάνεται προσωπικό με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου, σε οργανικές θέσεις, και πέραν του Ειδικού Επιστημονικού, Τεχνικού και Βοηθητικού Προσωπικού. Το δημόσιο δύναται να προσλάβει το εν λόγω προσωπικό με σύμβαση αορίστου ή ορισμένου χρόνου, η διάρκεια της οποίας καθορίζεται με τη διάταξη με την οποία συστάθηκε η θέση (Ρούφου, κ.ά., 2014, σελ.3-4).

β) Προσωπικό που προσλήφθηκε ως ΙΔΟΧ και μετατράπηκε η σύμβασή του σε ΙΔΑΧ με Νόμο ή Προεδρικό Διάταγμα

Μετά το Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, εμφανίζεται στην Ελλάδα κατά την ανασυγκρότηση του κράτους μια ανεξέλεγκτη και ασυντόνιστη αύξηση των εργαζομένων ιδιωτικού δικαίου στο δημόσιο τομέα, καθώς το δημόσιο προέβαινε σε προσλήψεις έκτακτου προσωπικού, προκειμένου να καλύψει τακτικές ανάγκες του. Ακολούθως, το κράτος διατηρούσε το προσωπικό αυτό για χρονικό διάστημα μη συμβατό με την ιδιότητα του «εκτάκτου», δημιουργώντας αφενός προσδοκίες μονιμοποίησης ή «τακτοποίησής» του, αφετέρου καταστρατηγώντας τη διαδικασία πρόσληψης τακτικού προσωπικού που προέβλεπε η νομοθεσία (Δούκα, 1992, σελ. 45 κ.ε.). Επιπλέον, με την πάροδο των ετών, η παραπάνω τακτική δημιουργούσε κοινωνικό και ανθρωπιστικό πρόβλημα, ως λύση του οποίου ακολουθούσε αναπόφευκτα η τακτοποίηση του εν λόγω προσωπικού σε θέσεις ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου με

νομοθετικές ρυθμίσεις που συνήθως συνδέονταν με τους εκλογικούς κύκλους (Ανδρονόπουλος, 2018 και Τάχος & Συμεωνίδης, 2007, σελ. 173)¹⁷.

Ωστόσο, η πρακτική μονιμοποίησης των εκτάκτων μισθωτών του δημοσίου συνεχίστηκε και μετά την αυστηροποίηση του πλαισίου πρόσληψης προσωπικού ιδιωτικού δικαίου, που τέθηκε από το Σύνταγμα του 1975 και επέβαλε τη στελέχωση της διοίκησης κατά κανόνα με τακτικούς υπαλλήλους. Όπως αναφέρει χαρακτηριστικά ο Ι. Συμεωνίδης «... ο νομοθέτης συντηρώντας ένα σύστημα πελατειακών σχέσεων με την πρόσληψη συμβασιούχων ορισμένου χρόνου...χωρίς τον κατάλληλο για την αξιοποίησή τους σχεδιασμό, τις συνεχείς ανανεώσεις των συμβάσεών τους, τις μονιμοποιήσεις ή μετατροπές των συμβάσεων ορισμένου χρόνου, καταστρατήγησε το ίδιο το γράμμα του Συντάγματος, κατά το οποίο η δημόσια διοίκηση στελεχώνεται κατά κανόνα με τακτικούς υπαλλήλους που επιλέγονται για την κάλυψη κενών οργανικών θέσεων μετά από ανοικτή αξιολόγηση, προβαίνοντας σε μια σημαντική αλλοίωση της σύνθεσης του ανθρώπινου δυναμικού της.» (Συμεωνίδης, 2014, σελ. 138). Αντίστοιχη είναι και η θέση του Σ. Φλογαΐτη για το ζήτημα, ο οποίος χαρακτηριστικά αναφέρει «...καμιά διαδικασία, οσοδήποτε πολύπλοκη, δεν κατόρθωσε ποτέ να θέσει τέρμα στον πελατειακού χαρακτήρα τρόπο εξεύρεσης εργασίας στο ελληνικό δημόσιο» (Φλογαΐτης, 1987, σελ. 242).

Η αναθεώρηση του 2001 εκδηλώθηκε ως ανάγκη εκσυγχρονισμού και εξορθολογισμού της δημόσιας διοίκησης, υπό το βάρος και της υποχρέωσης ενσωμάτωσης της Οδηγίας 1999/70/EK, η οποία στόχευε στην αποτροπή της κατάχρησης των διαδοχικών συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου στο δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα και επέβαλε στον εθνικό νομοθέτη να εξειδικεύσει τις συνθήκες κάτω από τις οποίες οι συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου θεωρούνται διαδοχικές και συνιστούν μία ενιαία σύμβαση αορίστου χρόνου. Το Σύνταγμα ενσωμάτωσε αναγκαστικού δικαίου νομοθετικές διατάξεις, που απαγορεύουν τη μετατροπή συμβάσεων ορισμένου χρόνου του δημοσίου σε αορίστου. Τέλος, με το πδ 164/2004

¹⁷ Για την εξαντλητική παράθεση των νομοθετικών ρυθμίσεων μετατροπής συμβάσεων σε αορίστου χρόνου και μονιμοποιήσεων προσωπικού βλ. (Κιοσσέ-Παυλίδου, 2010, σελ. 127 επ.).

εξειδικεύθηκαν οι συνθήκες μετατροπής ενεργών συμβάσεων ορισμένου χρόνου σε αορίστου στο δημόσιο¹⁸ (Συμεωνίδης, 2014, 165-176 και Σπηλιωτόπουλος, 2018).

γ) Προσωπικό που προσλήφθηκε ως ΙΔΟΧ και μετατράπηκε η σύμβασή του σε ΙΔΑΧ με δικαστική απόφαση

Ο δικαστικός έλεγχος της νομιμότητας των διοικητικών ενεργειών αποτελεί εκδήλωση, αλλά και εννοιολογικό στοιχείο του κράτους δικαίου. Η κατάχρηση από την πλευρά του δημοσίου των συμβάσεων ορισμένου χρόνου, για να καλύψει πάγιες και διαρκείς ανάγκες του επί μακρόν -και παρά τη σειρά τακτοποιητικών ρυθμίσεων με τις οποίες μετατράπηκαν σε ΙΔΑΧ συμβάσεις ΙΔΟΧ- οδήγησε προς δικαστική επίλυση διαφορές για το εργασιακό καθεστώς υπαλλήλων ιδιωτικού δικαίου (Σπηλιωτόπουλος, 2018). Σε κάποιες από αυτές τις περιπτώσεις, η Διοίκηση υποχρεώθηκε δυνάμει αμετάκλητων δικαστικών αποφάσεων να μετατρέψει συμβάσεις ΙΔΟΧ, ενεργές ή μη, σε συμβάσεις ΙΔΑΧ.

Στη μετατροπή συμβάσεων από ΙΔΟΧ σε ΙΔΑΧ δυνάμει δικαστικής απόφασης, ενίοτε διαπιστωνόταν, κατά τον έλεγχο συνδρομής των τυπικών προσόντων πρόσληψης, όπως αυτά προβλέπονται στο πδ 50/2001¹⁹ και στις οργανικές διατάξεις του εκάστοτε φορέα, η έλλειψη των προσόντων αυτών. Στις περιπτώσεις αυτές είτε δεν απαιτούνταν τα προσόντα στις προκηρύξεις για πρόσληψη προσωπικού ΙΔΟΧ, είτε κατά την εκδίκαση δεν προβλήθηκαν ενστάσεις από τους φορείς ή -αν προβλήθηκαν- δεν έγιναν δεκτές από τα δικαστήρια, με αποτέλεσμα το δεδικασμένο των αποφάσεων αυτών να καταλαμβάνει το κύρος των συμβάσεων εργασίας. Προκειμένου να εκπληρώσει η Διοίκηση τη συνταγματική της υποχρέωση για πλήρη συμμόρφωση προς αμετάκλητες δικαστικές αποφάσεις, έγινε πρόσφατα νομοθετική ρύθμιση²⁰, η οποία ακολούθησε τη σχετική

¹⁸ Π.Δ. 164/2004 (ΦΕΚ Α 134/19.07.2004) «Ρυθμίσεις για τους εργαζομένους με συμβάσεις ορισμένου χρόνου στο δημόσιο τομέα».

¹⁹ Π.Δ. 50/2001 (ΦΕΚ 39/Α/5.3.2001) «Καθορισμός των προσόντων διορισμού σε θέσεις φορέων του δημόσιου τομέα»

²⁰ Το α. 52 του ν. 4456/2017 (ΦΕΚ 24/Α/1.3.2017), «Συμπληρωματικά μέτρα εφαρμογής του Κανονισμού (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) 1141/2014 περί ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων και ιδρυμάτων, μέτρα επιτάχυνσης του κυβερνητικού έργου αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις» προβλέπει: «Άρθρο 52 1. Στην παρ. 21 του άρθρου ένατου του ν. 4057/2012 (Α' 54) προστίθεται τελευταίο εδάφιο, ως εξής: «Για τους διοριστέους σε εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων, η σχετική απόφαση κατανομής έχει αποκλειστικά διαπιστωτικό χαρακτήρα και η έλλειψή της δεν αναστέλλει την υποχρέωση συμμόρφωσης στις οικείες

νομολογία και την πρακτική που είχε εφαρμοστεί και στο παρελθόν στο πλαίσιο μετατροπής συμβάσεων ΙΔΟΧ σε ΙΔΑΧ δυνάμει του πδ 164/2004. Με την αρ. πρωτ. ΥΠΕΣΔΔΑ 65/2006 Γνώμη Νομικού Συμβούλου του Κράτους, η οποία είχε γίνει αποδεκτή από τον (τότε) Υπουργό Εσωτερικών, κατέστη εφικτή η κατάταξη εργαζομένων σε θέσεις εργασίας αορίστου χρόνου και με ελλιπή προσόντα (Υπουργείο Εσωτερικών, 2017).

2.3.2. Νομικό πλαίσιο που διέπει την εργασιακή σχέση ΙΔΑΧ στο δημόσιο τομέα

Προβλέψεις για την είσοδο στην δημοσιούπαλληλία του προσωπικού ιδιωτικού δικαίου με επιλογή καθιέρωσε για πρώτη φορά ο Υπαλληλικός Κώδικας του 1951 (Φλογαΐτης, 1987, σελ. 238-241). Ωστόσο, η πρώτη ολοκληρωμένη προσπάθεια να ρυθμιστούν τα θέματα του ιδιωτικού δικαίου προσωπικού του δημοσίου έγινε με τον ν. 993/1979²¹, όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με τον ν. 1476/1984²². Η νομοθεσία αυτή, και άλλες σχετικές διατάξεις, κωδικοποιήθηκαν σε ενιαίο κείμενο με το πδ 410/1988²³, το οποίο αποτελεί, όπως τροποποιημένο ισχύει, το νομοθέτημα αναφοράς ακόμα και σήμερα.

Οι ρυθμίσεις του διαρθρώνονται ανάλογα με την εργασιακή σχέση του προσωπικού ιδιωτικού δικαίου και την κάλυψη ή μη οργανικής θέσης από το εν λόγω προσωπικό. Ειδικότερα, το Κεφάλαιο Β΄ περιλαμβάνει τις ρυθμίσεις για το προσωπικό ιδιωτικού δικαίου που καταλαμβάνει οργανικές θέσεις, το Κεφάλαιο Γ΄ ρυθμίσεις για το προσωπικό προς κάλυψη επειγουσών και απρόβλεπτων αναγκών και το Κεφάλαιο Δ΄ ρυθμίσεις για

δικαστικές αποφάσεις». 2. Στην παρ. 6 του άρθρου 21 του ν. 2738/1999 (Α΄ 180) προστίθεται τελευταίο εδάφιο, ως εξής: «Η κατάταξη σε θέσεις εργασίας αορίστου χρόνου ΥΕ και ΔΕ, η οποία πραγματοποιείται σε συμμόρφωση με δικαστικές αποφάσεις του άρθρου 1 του ν. 3068/2002, ολοκληρώνεται και χωρίς τα προβλεπόμενα από τις οικείες διατάξεις για τη θέση τυπικά και πρόσθετα προσόντα διορισμού.».

²¹ Ν. 993/1979 (ΦΕΚ 281/Α/21.12.1979), «Περί του επί συμβάσει εργασίας ιδιωτικού δικαίου προσωπικού του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως και των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου».

²² Ν. 1476/1984 (ΦΕΚ 136/Α/18.9.1984), «Διορισμός σε μόνιμες θέσεις του προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ, των ΟΤΑ και άλλες διατάξεις».

²³ Π.Δ. 410/1988 (ΦΕΚ 191/Α/30.8.1988), «Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο των διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας, που αφορούν το προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου του Δημοσίου, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των λοιπών Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου».

την πρόσληψη προσωπικού εποχιακών, περιοδικών και πρόσκαιρων αναγκών. Αρχικά, στο Κεφάλαιο Β΄ υπαγόταν μόνο το προσωπικό που προσλαμβάνονταν με τις διατάξεις της παρ. 3 103 Σ, ενώ σήμερα υπάγεται το σύνολο του ΙΔΑΧ προσωπικού του δημοσίου.

Στο πδ 410/1988, όπως ισχύει, περιλαμβάνονται διατάξεις ιδιωτικού δικαίου, όπως η καταβολή αποζημίωσης λόγω απόλυσης ή καταγγελίας της σύμβασης, αλλά και η σημαντικότερη τελική πρόβλεψη του άρθρου 89, σύμφωνα με την οποία *«Όπου στον Κώδικα αυτό δεν ορίζεται διαφορετικά, εφαρμόζονται οι διατάξεις της εργατικής νομοθεσίας για τη σύμβαση εξαρτημένης εργασίας.»* Παράλληλα, καθιερώνονται για τους ΙΔΑΧ υπαλλήλους διατάξεις ανάλογες των αντιστοίχων του Υπαλληλικού Κώδικα, όπως ισχύουν κάθε φορά, κυρίως για ζητήματα δικαιωμάτων (χρόνος εργασίας, συνδικαλιστική ελευθερία κ.λπ.), καθηκόντων και περιορισμών²⁴.

Η ενσωμάτωση της Οδηγίας 1999/70/ΕΚ στο εθνικό δίκαιο και η επιλογή του κανονιστικού νομοθέτη να μετατρέψει συμβάσεις ΙΔΟΧ σε ΙΔΑΧ δυνάμει του πδ 164/2004 (Συμεωνίδης, 2014, σελ. 165-176), σε συνδυασμό με την πρόβλεψη της παρ. 7 του άρθρου 118 Σ²⁵ και τον ν. 2839/2000, ο οποίος επίσης προέβλεπε την κατάταξη προσωπικού ΙΔΟΧ σε οργανικές θέσεις αορίστου χρόνου, δημιούργησε μια ευρεία κλίμακας κατηγορία προσωπικού, η οποία συναθροίστηκε με τους ήδη υπηρετούντες ΙΔΑΧ υπαλλήλους, δυνάμει άλλων τακτοποιητικών διατάξεων ή προσλήψεων κατ' εφαρμογή της παρ. 3 του 103 Σ (Παυλίδου, 2011, σελ.60).

Λογική συνέπεια ήταν το προσωπικό ΙΔΑΧ να καταταχθεί σε υφιστάμενες κενές οργανικές θέσεις ΙΔΑΧ, με ειδικότητα αντίστοιχη ή παρεμφερή προς την ειδικότητα που προβλεπόταν από τη σύμβασή του, στους φορείς όπου υπηρετούσε, καθώς, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου 3320/2005 *«πρέπει κατ' επιταγή του Συντάγματος (άρθρο 103 παρ. 3) να καταλάβουν οργανικές θέσεις ...»* (Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, 2004).

²⁴ Άρθρο 14 πδ 410/88.

²⁵ *«Νομοθετικές ρυθμίσεις που αφορούν την τακτοποίηση της υπηρεσιακής κατάστασης προσωπικού που υπάγεται στην παράγραφο 8 του άρθρου 103 εξακολουθούν να ισχύουν μέχρι την ολοκλήρωση των σχετικών διαδικασιών.»*

Με τον ίδιο νόμο, δόθηκε η δυνατότητα στους ΙΔΑΧ υπαλλήλους του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ να μετατάσσονται σε θέση ανώτερης εκπαιδευτικής βαθμίδας, εφόσον κατέχουν ή αποκτούν αντίστοιχο τίτλο σπουδών σε κενή οργανική θέση ή αν δεν υπάρχει σε συνιστώμενη προσωποπαγή με δέσμευση κενής θέσης μόνιμου προσωπικού. Επίσης, επεκτάθηκε η εφαρμογή στο ΙΔΑΧ προσωπικό των διατάξεων του ΥΚ για τις αναρρωτικές άδειες²⁶ (άρθρο 1 & 6 ν. 3320/2005).

Σε συνέχεια των παραπάνω, η πρόθεση της διοίκησης να αξιοποιηθεί το ΙΔΑΧ προσωπικό επιβεβαιώθηκε με τη θέσπιση του ν. 3801/2009²⁷, ο οποίος άλλαξε ριζικά το νομικό καθεστώς της συγκεκριμένης κατηγορίας προσωπικού (Σπηλιωτόπουλος, 2018 και Ρούφου, 2018). Ειδικότερα, τομή αποτέλεσε α) η εισαγωγή της βαθμολογικής διάρθρωσης των οργανικών θέσεων ΙΔΑΧ, ανάλογης με εκείνη του μόνιμου προσωπικού (βαθμοί Α΄ έως Ε΄), β) η υπαγωγή στο Κεφάλαιο Β΄ του πδ 410/1988 του προσωπικού ΙΔΑΧ που υπηρετεί σε οργανικές θέσεις, πέραν του προσωπικού της παρ 3 103 Σ, γ) η ρύθμιση των θεμάτων της προαγωγικής τους εξέλιξης και δ) η αναλογική εφαρμογή των διατάξεων του ΥΚ που ρυθμίζουν θέματα μετατάξεων, προαγωγών και βαθμολογικής ένταξης (άρθρα 71, 74, 88-95 και 97-98). Επιπλέον, η πρόβλεψη του άρθρου 9 του ν.3801/2009 για έκδοση πδ, με το οποίο θα επεκτείνονταν οι διατάξεις του Πειθαρχικού Δικαίου του ΥΚ και στο ΙΔΑΧ προσωπικό, με τις αναγκαίες προσαρμογές, καλύφθηκε από την υπαγωγή των ΙΔΑΧ στον ν. 4057/2012²⁸ (Συμεωνίδης, 2014, σελ. 181, σημ. 410 και Υπουργείο Εσωτερικών, 2001).

Η σημαντικότερη καινοτομία, ωστόσο, ήταν η πρόβλεψη να γίνεται ενιαία η επιλογή προϊσταμένων οργανικών μονάδων για το μόνιμο και το προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου (άρθρο 6, ν. 3801/2009). Επομένως, είναι πλέον δυνατό ΙΔΑΧ υπάλληλοι να προϊστανται διοικητικά και πειθαρχικά μόνιμων υπαλλήλων, εφόσον υφίσταται μία ενιαία ιεραρχία για κάθε οργανωτική δομή (Ρούφου, 2018).

²⁶ Η αναλογική εφαρμογή των κεφαλαίων του ΥΚ για τις κανονικές άδειες και τις άδειες διευκολύνσεων στους ΙΔΑΧ είχε εφαρμοστεί με τους ν. 2839/2000 και 3230/2004.

²⁷ Ν. 3801/2009 (ΦΕΚ/Α/163/4.9.2009), «Ρυθμίσεις θεμάτων προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και άλλες διατάξεις οργάνωσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης».

²⁸ Ν. 4057/2012 (ΦΕΚ 54/Α/14.3.2012), «Πειθαρχικό Δίκαιο Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου».

Η εφαρμογή της ως άνω διάταξης προϋπέθετε την έκδοση, κατ' εξουσιοδότηση των διατάξεων του ν. 3801/2009, Προεδρικού Διατάγματος για τον καθορισμό των προϋποθέσεων επιλογής σε θέσεις ευθύνης προσωπικού ΙΔΑΧ, το οποίο εκδόθηκε το 2011²⁹ (Ανδρονόπουλος, 2018). Αρχικά, στις οργανικές μονάδες που θα εφαρμοζόταν η ενιαία επιλογή προϊσταμένων δεν περιλαμβάνονταν οργανικές μονάδες επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης. Η δυνατότητα στους υπαλλήλους ΙΔΑΧ να μετέχουν στις κρίσεις για την επιλογή προϊσταμένων Γενικής Διεύθυνσης τελικά δόθηκε με τον ν. 4369/2016³⁰ και ασκήθηκε για πρώτη φορά στις πρόσφατες κρίσεις προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων (Σπηλιωτόπουλος, 2018).

Αυτό που πρέπει, ωστόσο, να τονιστεί είναι ότι οι υπάλληλοι ΙΔΑΧ του δημοσίου και των ΝΠΔΔ δεν υπάγονται ευθέως και καθολικά στις διατάξεις του ΥΚ. Εφαρμόζονται για το εν λόγω προσωπικό κάποια από τα άρθρα του ΥΚ κατ' αναλογία και εφόσον αυτό προβλέπεται ρητά στο πδ 410/1988 ή σε άλλη διάταξη νόμου. Αντίθετα, το προσωπικό ΙΔΑΧ των ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού υπάγεται ευθέως στον Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων³¹, ο οποίος διαρθρώνεται σε δύο διακριτά μέρη, στα οποία υπάγονται το μόνιμο προσωπικό (Μέρος Πρώτο) και το προσωπικό ειδικών θέσεων και ΙΔΑΧ (Μέρος Δεύτερο) (Συμεωνίδης, 2014, σελ. 136).

²⁹Π.Δ. 19/2011 (ΦΕΚ 51/Α/14.3.2011) «Όροι και προϋποθέσεις για την επιλογή προσωπικού ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου σε θέσεις προϊσταμένων οργανικών μονάδων». Βλ. και Εγκύκλιο ΥΠ.ΕΣ.Α.Η.Δ. με αρ. πρωτ. ΔΙΠΙΔΔ/Β25/82/οικ./16.6.2011 «Όροι και προϋποθέσεις για την επιλογή προσωπικού ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου σε θέσεις προϊσταμένων οργανικών μονάδων».

³⁰ Ν. 4369/2016 (ΦΕΚ 33/Α/27.2.2016), «Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια – αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις».

³¹ Ν.3584/2007 (ΦΕΚ 143/Α/28.6.2007), «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων».

3. ΟΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΠΟΡΩΝ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΜΟΝΙΜΟΥΣ ΚΑΙ ΙΔΑΧ ΔΗΜΟΣΙΟΥΣ ΠΟΛΙΤΙΚΟΥΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥΣ ΥΠΑΛΛΗΛΟΥΣ

3.1. ΣΤΕΛΕΧΩΣΗ

Σύμφωνα με τη θεωρία της Διοίκησης Ανθρωπίνων Πόρων, στελέχωση είναι η διαδικασία κατά την οποία εξασφαλίζεται ικανός αριθμός υπαλλήλων με τα απαραίτητα προσόντα, οι οποίοι τοποθετούνται τον κατάλληλο χρόνο στις κατάλληλες θέσεις, με σκοπό την επίτευξη της αποστολής του οργανισμού. Η στελέχωση περιλαμβάνει διαδικασίες όπως είναι η ανάλυση θέσεων εργασίας, ο προγραμματισμός του ανθρώπινου δυναμικού, η προσέλκυση και η επιλογή του προσωπικού (Mondy & Martocchio, 2018, σελ. 3-4).

Σημαντική παράμετρο στη στελέχωση του ανθρώπινου δυναμικού στο δημόσιο τομέα στην Ελλάδα αποτελεί η επιρροή εξωτερικών παραγόντων, όπως το αυστηρό νομικό πλαίσιο για τις προσλήψεις στη Δημόσια Διοίκηση, αλλά και τα πολιτικά κόμματα και η κοινωνία, για την οποία η δημοσιοϋπαλληλική καριέρα έχει ιδιαίτερη αξία, κυρίως για λόγους οικονομικούς και κοινωνικούς (Σαματάς, 2009).

Επιπλέον, ο εντυπωσιακός ρυθμός της τεχνολογικής προόδου επηρεάζει τις διαδικασίες στελέχωσης, με τη χρήση πλέον και από τους δημόσιους φορείς ολοκληρωμένων πληροφοριακών συστημάτων για τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού (Mondy, 2017, σελ. 14-18). Σε αυτό το πλαίσιο, εντάσσονται τεχνολογικές καινοτομίες, όπως τα ψηφιακά οργανογράμματα, τα κάθε είδους ηλεκτρονικά μητρώα, ακόμα και η πλατφόρμα λειτουργίας του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2018).

Ως προς την πρόσληψη προσωπικού, για τους φορείς του δημοσίου που υπάγονται στη δικαιοδοσία του ΑΣΕΠ³², ακολουθείται η διαδικασία που καθορίζεται από το άρθρο

³² Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 14 του ν. 2190/1994, όπως ισχύει: «Στις διατάξεις των κεφαλαίων Α', Β' και Γ', όπως ισχύουν, υπάγονται όλοι οι φορείς του δημόσιου τομέα, όπως αυτός οριοθετείται με τις διατάξεις του άρθρου 1 παρ. 6 του ν. 1256/1982 (ΦΕΚ 65 Α) και τις μεταγενέστερες συμπληρώσεις του, πριν από την τροποποίηση του με το άρθρο 51 του ν.1892/1990 (ΦΕΚ 101 Α). Στον κατά τα πιο πάνω δημόσιο τομέα και για την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος και μόνο υπάγονται επίσης: α. Η Προεδρία της Δημοκρατίας, ως προς το μόνιμο προσωπικό της. β. Η Βουλή των Ελλήνων, ως προς το προσωπικό της,

2, παρ. 1 του ν. 3812/2009³³, στο οποίο προβλέπεται ότι: «Οι προκηρύξεις για την πλήρωση θέσεων μόνιμου προσωπικού και προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου στις υπηρεσίες και στους φορείς της παραγράφου 1 του άρθρου 14 του ν. 2190/1994 εκδίδονται από το ΑΣΕΠ.».

Η επιλογή της εργασιακής σχέσης, με την οποία θα συνδεθεί ο νεοδιοριζόμενος με τον φορέα (μόνιμος ή ΙΔΑΧ), εξαρτάται κάθε φορά από το αίτημα προς το ΑΣΕΠ του φορέα πρόσληψης, το οποίο τεκμηριώνεται από τις ισχύουσες οργανικές διατάξεις του για τις προς πλήρωση θέσεις (Ρούφου, 2018). Σε κάθε περίπτωση, η διενέργεια διαγωνισμού ή η πλήρωση θέσεων με το σύστημα της σειράς προτεραιότητας πραγματοποιείται, με όμοιο τρόπο για μόνιμο και ΙΔΑΧ προσωπικό, από το ΑΣΕΠ, το οποίο στη συνέχεια εξετάζει τις ενστάσεις των υποψηφίων και καταρτίζει τους πίνακες διοριστέων, χωρίς τη σύμπραξη των φορέων απασχόλησης, οι οποίοι οφείλουν να τους αποδεκτούν (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012, σελ. 509-510 και Μαυρομούστακου, 2016, σελ. 70-83).

Επιπλέον, τα τυπικά προσόντα (ή τα ειδικά που προβλέπονται από σχετικές διατάξεις) είναι όμοια για μόνιμους και ΙΔΑΧ υπαλλήλους στον ίδιο κλάδο και στην ίδια θέση και περιγράφονται στο προσοντολόγιο, όπως ισχύει³⁴. Στο προσοντολόγιο, υπάγεται το μόνιμο και το ΙΔΑΧ προσωπικό, κατά τα οριζόμενα στην παρ. 1 του άρθρου 1 του πδ 50/2001: «Τα κατά κλάδους ή ειδικότητες προσόντα διορισμού μόνιμου ή με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου προσωπικού σε θέσεις δημοσίων υπηρεσιών, νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, συμπεριλαμβανομένων και των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμίδας ... καθορίζονται στα επόμενα άρθρα του διατάγματος αυτού. Εφεξής άλλα ειδικά προσόντα διορισμού μπορεί, με τους οικείους οργανισμούς ή κανονισμούς, να

σύμφωνα με τα όσα ορίζει ο Κανονισμός της γ. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού και οι πάσης φύσεως επιχειρήσεις τους. δ. Οι συνταγματικώς κατοχυρωμένες ή μη ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές. ε. Οι Τοπικές Ενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων (Τ.Ε.Δ.Κ.), η Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος (Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.) και η Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος (Ε.Ν.Α.Ε.).στ. Οι Τοπικοί Οργανισμοί Εργείων Βελτιώσεων, ως προς το προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου. ζ. Οι τράπεζες στις οποίες ο διορισμός Προέδρου του Διοικητικού Συμβουλίου ή Διοικητή υπάγεται στις διατάξεις του άρθρου 49Α του Κανονισμού της Βουλής, καθώς και οι θυγατρικές τους ανώνυμες εταιρείες. η. Τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που ανήκουν στο Κράτος ή επιχορηγούνται τακτικά, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, από κρατικούς πόρους κατά 50% τουλάχιστον του ετήσιου προϋπολογισμού τους. θ. Οι δημόσιες επιχειρήσεις, οργανισμοί και ανώνυμες εταιρείες που προβλέπονται στις διατάξεις του άρθρου 1 του ν. 3429/2005 (ΦΕΚ 314 Α).»

³³ Ν. 3812/2009 (ΦΕΚ 234/Α/28.12.2009) «Αναμόρφωση συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και άλλες διατάξεις».

³⁴ Π.Δ. 50/2001 (ΦΕΚ 39/Α/5.3.2001) «Καθορισμός των προσόντων διορισμού σε θέσεις φορέων του δημόσιου τομέα», όπως ισχύει.

καθορίζονται μόνο για τους κλάδους ή τις ειδικότητες των οποίων οι ανάγκες δεν καλύπτονται από τις ρυθμίσεις του διατάγματος αυτού....».

Η είσοδος στο δημοσιοϋπαλληλικό σώμα γίνεται με τον διορισμό, για το μόνιμο προσωπικό, και την πρόσληψη, για το ιδιωτικού δικαίου προσωπικό, σε θεσμοθετημένη οργανική θέση. Ο *διορισμός* αποτελεί μονομερή πράξη την οποία λαμβάνει η διοίκηση με τη συναίνεση του ενδιαφερομένου. Με το διορισμό δημιουργείται η δημοσιοϋπαλληλική σχέση, δηλαδή η ειδική έννομη σχέση που συνδέει το φυσικό πρόσωπο με το δημόσιο νομικό πρόσωπο. Πρόκειται για μια *σχέση δημοσίου δικαίου ή ρυθμιστική*, που διέπεται αποκλειστικά από κανόνες του διοικητικού δικαίου, οι οποίοι εκδίδονται από τη Βουλή ή την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση. Η αποδοχή του διορισμού είναι αναγκαίος όρος, για να λειτουργήσει η νομική σχέση που ιδρύεται με την πράξη διορισμού (Κονδύλης, 2017, σελ. 1666 και Ρούφου, 2018).

Αντίθετα, το προσωπικό ιδιωτικού δικαίου συνδέεται με το νομικό πρόσωπο του κράτους με *συμβατική νομική σχέση*, που διέπεται από κανόνες ιδιωτικού δικαίου. Ανάλογα με τον χρόνο που διαρκεί η σύμβαση, η σύνδεση είναι πρόσκαιρη (ορισμένης διάρκειας) ή αορίστου χρόνου (Γέροντας, κ. ά., 2010, σελ. 134-135). Στην περίπτωση των ΙΔΑΧ υπαλλήλων, η ειδική νομική σχέση που τους συνδέει με το κράτος διέπεται από κανόνες ιδιωτικού και κανόνες διοικητικού δικαίου, όπως προβλέπεται στο πδ 410/1988, όπως ισχύει. Με την ανάληψη υπηρεσίας θεωρείται ότι καταρτίστηκε από εκείνη τη χρονική στιγμή η σύμβαση εργασίας μεταξύ του δημοσίου και του φυσικού προσώπου (Σπηλιωτόπουλος & Χρυσανθάκης, 1999, σελ. 72-73).

Στην περίπτωση του μόνιμου προσωπικού, η δήλωση της αποδοχής του διορισμού γίνεται με την *ορκωμοσία*, η οποία βεβαιώνεται με ειδικό πρωτόκολλο που συντάσσεται και υπογράφεται από τον διοριζόμενο και το πρόσωπο ενώπιον του οποίου δίδεται ο όρκος. Αντίθετα, η αποδοχή από τον προσλαμβανόμενο της πράξης πρόσληψης γίνεται με την *ανάληψη υπηρεσίας*, οπότε θεωρείται ότι καταρτίστηκε ταυτόχρονα και η σύμβαση εργασίας του φυσικού προσώπου με το δημόσιο. Δεν υπογράφεται σύμβαση εργασίας, ούτε ο προσλαμβανόμενος έχει υποχρέωση ορκοδοσίας (Σπηλιωτόπουλος & Χρυσανθάκης, 1999, σελ. 64-73).

Ο διορισμός και η πράξη πρόσληψης δημοσιεύονται υποχρεωτικά στο Φύλλο της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως, σύμφωνα με την παρ. 9 του άρθρου 1 του Ν.4038/2012³⁵, όπου προβλέπεται ότι «Οι πράξεις πρόσληψης και λύσης της σύμβασης εργασίας για οποιονδήποτε λόγο του προσωπικού που υπηρετεί στο Δημόσιο, στα Ν.Π.Δ.Δ. και στους Ο.Τ.Α α' και β' βαθμού με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, καθώς και με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, εφόσον παρέχεται δυνατότητα ανανέωσης, δημοσιεύονται εφεξής στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.». Μέχρι την έκδοση του ως άνω νόμου δεν προβλεπόταν η δημοσίευση των προσλήψεων προσωπικού ΙΔΑΧ.

Επίσης, σε κάθε περίπτωση διορισμού μόνιμου προσωπικού ή πρόσληψης ιδιωτικού δικαίου προσωπικού στο δημόσιο τομέα, ο υποψήφιος πρέπει να κατέχει τα τυπικά προσόντα, σωρευτικά, σε δύο χρονικά σημεία της διαδικασίας: α) κατά τον χρόνο λήξης της προθεσμίας υποβολής δικαιολογητικών και β) κατά τον διορισμό ή την πρόσληψη. Εξαιρέση αποτελεί το ανώτατο όριο ηλικίας διορισμού, που αρκεί να συντρέχει μέχρι την ημερομηνία λήξης υποβολής των δικαιολογητικών³⁶.

Αντίστοιχα, τα κωλύματα διορισμού ή πρόσληψης, όπως θεσπίζονται στο Σύνταγμα ή σε νόμους, ισχύουν για μόνιμο και ΙΔΑΧ προσωπικό και περιλαμβάνουν την καταδίκη ή παραπομπή για ορισμένα εγκλήματα ή τη στέρηση πολιτικών δικαιωμάτων (άρθρο 8, παρ. 1 ΥΚ), απόλυση από άλλη θέση για πειθαρχικούς λόγους (ά. 9 ΥΚ), έλλειψη υγείας (7 ΥΚ), μη εγγραφή στα μητρώα αρρένων ή στα δημοτολόγια (4 παρ. 1 ΥΚ) και μη εκπλήρωση των στρατιωτικών υποχρεώσεων για τους άνδρες³⁷ (5 ΥΚ) (Κονδύλης, 2017, σελ. 1663-1665).

Επίσης, οι μόνιμοι και ΙΔΑΧ υπάλληλοι με τον διορισμό ή την πρόσληψή τους, αντίστοιχα, εντάσσονται σε κλάδο ή/και ειδικότητα κατά τις προβλέψεις των οικείων οργανικών διατάξεων του φορέα που στελεχώνουν, σύμφωνα με το ισχύον πλαίσιο οργάνωσης³⁸. Οι μόνιμοι υπάλληλοι καταλαμβάνουν οργανικές θέσεις, οι οποίες είναι κατανομημένες κατά κατηγορία (ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ, ΥΕ), κλάδο και ειδικότητα, ενώ οι ΙΔΑΧ

³⁵ Ν. 4838/2012 (ΦΕΚ 14/Α/2.2.2012), «Επείγουσες ρυθμίσεις που αφορούν την εφαρμογή του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015».

³⁶ Κάμψη της παραπάνω αρχής έγινε μόνο στην περίπτωση υπαλλήλων ΙΔΟΧ με ελλιπή προσόντα, οι συμβάσεις των οποίων μετατράπηκαν σε ΙΔΑΧ δυνάμει δικαστικής απόφασης (βλ. κεφ. 2.3).

³⁷ Με το άρθρο 29 του ν. 4440/2016 καθορίστηκε ότι κώλυμα διορισμού αποτελεί η μη εκπλήρωση των στρατιωτικών υποχρεώσεων μόνο κατά το χρόνο διορισμού.

³⁸ Εγκύκλιος ΥΠ.ΕΣ.Α.Η.Δ. με αρ. πρωτ. ΔΟΜ/Φ. 20/οικ.21424 /9.8.2016 «Επαναξιολόγηση των δομών των οργανικών μονάδων των Υπουργείων».

υπάλληλοι κατανέμονται σε οργανικές θέσεις κατά εκπαιδευτική βαθμίδα (ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ, ΥΕ) και ειδικότητα.

Για την αντιστοίχιση κλάδων και ειδικοτήτων μόνιμου προσωπικού με ειδικότητες ΙΔΑΧ προσωπικού ακολουθήθηκαν από τις Διευθύνσεις Διοικητικού κατά σειρά τα ακόλουθα κριτήρια: α) ειδικότητα ΙΔΑΧ *ομώνυμη* με κλάδο ή/και ειδικότητα μόνιμου προσωπικού, β) ειδικότητα ΙΔΑΧ *συναφής* με κλάδο ή/και ειδικότητα μόνιμου προσωπικού, γ) αντιστοίχιση ειδικότητας ΙΔΑΧ με κλάδο ή/και ειδικότητα μόνιμου προσωπικού με βάση τις *ασκούμενες αρμοδιότητες* και δ) αντιστοίχιση ειδικότητας ΙΔΑΧ με κλάδο ή/και ειδικότητα μόνιμου προσωπικού με βάση τους *τίτλους σπουδών* με τους οποίους έγινε η πρόσληψη προσωπικού ΙΔΑΧ³⁹.

Η παραπάνω κατηγοριοποίηση με κλάδους και ειδικότητες για μόνιμους και ΙΔΑΧ υπαλλήλους, αντίστοιχα, δημιουργεί πολυδιάσπαση στο προσωπικό και θέτει περιττά εμπόδια στην πρόσληψη, αλλά και στην προσέλκυση προσωπικού στο πλαίσιο της κινητικότητας μεταξύ των φορέων του Δημοσίου. Επίσης, αναιρεί την αποτελεσματικότητα εργαλείων επιλογής προσωπικού, όπως τα Περιγράμματα Θέσεων Εργασίας (ΠΘΕ), καθώς τα συνδέει περιοριστικά με τους κλάδους.

Ειδικότερα, στις διαδικασίες της Στελέχωσης, ως ολοκληρωμένης λειτουργίας Διαχείρισης Ανθρώπινων Πόρων, αναφέρθηκε ήδη ότι εντάσσεται και η χρήση σύγχρονων εργαλείων διαχείρισης και οργάνωσης ανθρώπινου δυναμικού, όπως τα Περιγράμματα Θέσεων Εργασίας και η κινητικότητα του προσωπικού. Τα ΠΘΕ συμβάλλουν στον ανασχεδιασμό των στρατηγικών στελέχωσης του Δημοσίου με τον ορθολογικό προσδιορισμό αναγκών σε προσωπικό και την επιδίωξη προσέλκυσης των κατάλληλων εργαζομένων, ώστε να μειωθεί η αντιπαραγωγική εργασιακή δυσαρέσκεια και να εξυπηρετείται η αρχή αντιστοίχισης προσόντων και απαιτήσεων εργασίας, αναγκαία για την αύξηση της αποδοτικότητας. Σε έναν δημόσιο οργανισμό, τα ΠΘΕ μπορεί να έχουν εφαρμογή στο στάδιο της προκήρυξης της θέσης, αλλά και της τοποθέτησης του υπαλλήλου (Ραμματά, 2011, σελ. 130-132 και Παπαλεξανδρή & Μπουραντάς, 2016, σελ. 196).

³⁹ Εγκύκλιος ΥΠ.ΕΣ.Α.Η.Δ. με αρ. πρωτ. ΔΙΠΙΔΔ/Β25/82/οικ./16.6.2011 «Όροι και προϋποθέσεις για την επιλογή προσωπικού ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου σε θέσεις προϊσταμένων οργανικών μονάδων».

Στο πλαίσιο αναδιοργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών⁴⁰, θεσμοθετήθηκε νέα μεθοδολογία κατάρτισης των Οργανισμών των Υπουργείων και των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, με βάση εκθέσεις αξιολόγησης των οργανικών μονάδων τους, που συνοδεύονται από περιγράμματα αποστολής και θέσεων εργασίας. Η κατάρτιση ΠΘΕ πραγματοποιείται για όλες τις οργανικές θέσεις μόνιμου και ΙΔΑΧ προσωπικού, ακόμη και αν είναι κενές. Κατά συνέπεια, η αντιστοίχιση ΠΘΕ με οργανική θέση εργασίας δημιουργεί διακριτά ΠΘΕ για οργανικές θέσεις μόνιμου και ΙΔΑΧ προσωπικού, τα οποία ταυτίζονται ως προς τα λοιπά στοιχεία τους (τυπικά προσόντα, δεξιότητες, συνοπτική περιγραφή εργασίας κ.λπ.), εφόσον πρόκειται για θέσεις της ίδιας εκπαιδευτικής βαθμίδας, του ίδιου κλάδου/ειδικότητας και φορέα.

Επιπλέον, σύμφωνα με την «Εθνική Στρατηγική για τη διοικητική μεταρρύθμιση 2017-2019», η Δημόσια Διοίκηση χρειάζεται αποτελεσματική κατανομή των ανθρώπινων πόρων της (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017β). Σε αυτή την κατεύθυνση, κρίθηκε απαραίτητη η εδραίωση ενός μόνιμου και διαφανούς μηχανισμού κινητικότητας, που θα εξασφαλίσει την ορθολογικότερη και αποτελεσματικότερη κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού βάσει εκ των προτέρων καθορισμένων αναγκών και κριτηρίων. Το Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας (ΕΣΚ) θεσμοθετήθηκε με τον Ν. 4440/2016⁴¹ και η εφαρμογή του απαίτησε την ολοκλήρωση ενός ευρέως φάσματος δράσεων (ανασχεδιασμός δομών, κατάρτιση περιγραμμάτων θέσεων εργασίας, δημιουργία ψηφιακής υποδομής κ.λπ.) (Πασσάς, 2018).

Τα ΠΘΕ, ως εργαλείο οριζόντιας κινητικότητας⁴², καταλαμβάνουν κεντρική θέση στην εφαρμογή του ΕΣΚ, που θέτει ενιαίους κανόνες και διασφαλίζει την αξιοκρατία και τη διαφάνεια, ώστε η κινητικότητα των υπαλλήλων να ανταποκρίνεται αφενός στην κάλυψη υπηρεσιακών αναγκών, αφετέρου στην εύλογη αξίωση κάθε εργαζομένου να

⁴⁰ Το άρθρο 54 του ν. 4178/2013, όπως ισχύει «1. Η οργάνωση και λειτουργία των υπουργείων, των αυτοτελών δημοσίων υπηρεσιών, των αποκεντρωμένων διοικήσεων και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου καθορίζεται με τους Οργανισμούς των φορέων αυτών, οι οποίοι καταρτίζονται, αντικαθίστανται ή τροποποιούνται με προεδρικά διατάγματα... Η κατάρτιση και τροποποίηση των Οργανισμών των φορέων που αναφέρονται στο πρώτο εδάφιο της παρούσας παραγράφου ... βασίζεται σε εκθέσεις αξιολόγησης των οργανικών μονάδων τους που συνοδεύονται από περιγράμματα αποστολής και θέσεων, καθώς και από σχέδια στελέχωσης, τα οποία έχουν εγκριθεί από το Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης.»

⁴¹ Ν. 4440/2016 (ΦΕΚ 224/Α/02.12.2016), «Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, υποχρεώσεις των προσώπων που διορίζονται στις θέσεις των άρθρων 6 και 8 του Ν. 4369/2016, ασυμβίβαστα και πρόληψη των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων».

⁴² Σύμφωνα με τη θεωρία του δημοσίου Management, με τον όρο οριζόντια κινητικότητα νοείται η μετακίνηση (απόσπασση, μετακίνηση, μετάθεση, μετάταξη) σε ομοιόβαθμη θέση, σε αντιδιαστολή με την κάθετη κινητικότητα, δηλ. την εξέλιξη στην ιεραρχία.

μετακινείται, προκειμένου να αξιοποιεί τα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα του και να εμπλουτίζει την εργασιακή του εμπειρία. Στο ΕΣΚ υπάγονται οι μόνιμοι και ΙΔΑΧ υπάλληλοι, που υπηρετούν σε υπηρεσίες του Δημοσίου, των Ανεξάρτητων Αρχών, των ΟΤΑ, των ΝΠΔΔ και των ΝΠΙΔ, εφόσον ανήκουν στη Γενική Κυβέρνηση, όπως εκάστοτε οριοθετείται από την ΕΛΣΤΑΤ στο Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017α και Πασσάς, 2017).

Ωστόσο, οι υπάλληλοι ΙΔΑΧ, αν και εντάσσονται με τους ίδιους όρους με το μόνιμο προσωπικό στο ΕΣΚ, έχουν λιγότερες ευκαιρίες να μετακινηθούν, καθώς οι διαθέσιμες θέσεις ΙΔΑΧ στους κύκλους κινητικότητας, που έχουν ολοκληρωθεί μέχρι στιγμής, είναι λιγότερες⁴³ (Γράφημα 5 και 6). Η σταδιακή ένταξη όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης στο Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας αναμένεται να βελτιώσει την κατάσταση, καθώς θα ενταχθούν περισσότεροι φορείς, που στελεχώνονται αποκλειστικά με προσωπικό ιδιωτικού δικαίου (ΝΠΙΔ) και δεν έχουν μέχρι σήμερα ολοκληρώσει τις απαιτούμενες ενέργειες για την ένταξή τους στο ΕΣΚ (Σπηλιωτόπουλος, 2018).

Τέλος, στην παρούσα λειτουργία της ΔΑΠ εντάσσεται και η προσέλκυση στελεχών για την πλήρωση θέσεων αυξημένης ευθύνης. Η πρόθεση για αξιοποίηση του συνόλου του στελεχιακού δυναμικού του Δημοσίου διαφαίνεται και στις ρυθμίσεις για τη συγκρότηση του Μητρώου Επιτελικών Στελεχών για την κάλυψη διοικητικών θέσεων αυξημένης ευθύνης⁴⁴. Στο Μητρώο εγγράφονται μόνιμα και ΙΔΑΧ στελέχη του δημόσιου τομέα, εφόσον πληρούν τις κατά νόμο προϋποθέσεις και επιλέγονται ενιαία με κριτήριο την αξιολόγησή τους από το κατά νόμο όργανο επιλογής.

⁴³ Για τα αναλυτικά στατιστικά στοιχεία ανά κύκλο Κινητικότητας, βλ. http://apografi.gov.gr/kinitikotita/esk_cmobility.html.

⁴⁴ Ν. 4369/2016 (ΦΕΚ 33/Α/27.2.2016) «Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια – αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις».

3.2. ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ

Η ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού περιλαμβάνει την εκπαίδευση, την ανάπτυξη και τις δραστηριότητες σχεδιασμού σταδιοδρομίας. Η *εκπαίδευση (training)* παρέχει στους υπαλλήλους γνώσεις και δεξιότητες που συνδέονται με τα καθήκοντα που ασκούν, ενώ η *ανάπτυξη (development)* περιλαμβάνει την κατάρτισή τους σε τομείς που δεν συνδέονται άμεσα με τα καθήκοντα της θέσης τους και η στόχευσή της είναι μακροπρόθεσμη.

Η *διαδικασία σχεδιασμού και ανάπτυξης σταδιοδρομίας (career planning, career development)* συνδέεται αφενός με τον προσωπικό προγραμματισμό και τις προσωπικές ανάγκες ανάπτυξης του υπαλλήλου, προκειμένου να διευρύνει τις προοπτικές του για εξέλιξη εντός ή εκτός του φορέα που υπηρετεί, αφετέρου με τον προγραμματισμό του φορέα, ώστε να διασφαλίσει ότι εργαζόμενοι με κατάλληλα προσόντα και εμπειρία είναι διαθέσιμοι, όταν τους χρειαστεί (Mondy, 2017, σελ. 10-11).

Στην παρούσα συγκυρία, η ανάγκη για αύξηση της αποδοτικότητας, της παραγωγικότητας και της αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα συνδυάζεται με τη διοικητική μεταρρύθμιση που έχει ως στόχο τη χρήση εργαλείων του δημόσιου management για τη δημιουργία μιας σύγχρονης και αξιόπιστης διοίκησης και μιας ικανής δημοσιοϋπαλληλίας.

Η επιμόρφωση και εκπαίδευση των δημοσίων υπαλλήλων που υπάγονται στις διατάξεις του ΥΚ, όπως ισχύει, ρυθμίζονται στο άρθρο 47 με τίτλο «Υπηρεσιακή Εκπαίδευση». Σύμφωνα με τα οριζόμενα στο ανωτέρω άρθρο, η υπηρεσιακή εκπαίδευση αποτελεί δικαίωμα του υπαλλήλου και περιλαμβάνει τη συμμετοχή του σε προγράμματα εισαγωγικής εκπαίδευσης, επιμόρφωσης, μετεκπαίδευσης και προγράμματα ή κύκλους μεταπτυχιακής εκπαίδευσης.

Όπως έχει προαναφερθεί, το προσωπικό που υπηρετεί με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου στο δημόσιο τομέα, δεν υπάγεται ευθέως, αλλά κατά παραπομπή στις διατάξεις του ΥΚ (Τάχος & Συμεωνίδης, 1999, σελ. 52). Ειδικά για τα θέματα επιμόρφωσης και εκπαίδευσης του προσωπικού ΙΔΑΧ έχει επεκταθεί η ισχύς των

άρθρων 32-38 του ν. 1943/1991⁴⁵ με το άρθρο πρώτο του ΠΔ 94/1994⁴⁶. Κατά συνέπεια, η μη υπαγωγή του εν λόγω προσωπικού στο αντίστοιχο κεφάλαιο του ισχύοντα ΥΚ δημιούργησε διαφοροποιήσεις σε σχέση με το μόνιμο προσωπικό ως προς το χρόνο διεξαγωγής της εισαγωγικής εκπαίδευσης των νεοδιοριζόμενων και ως προς την υποχρεωτική εκπαίδευση προϊσταμένων.

Όσον αφορά στο ζήτημα της εισαγωγικής εκπαίδευσης των υπαλλήλων ΙΔΑΧ, ο ν. 1943/1991, όπως ισχύει, προβλέπει ότι *«Η εισαγωγική εκπαίδευση του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών, των ΝΠΔΔ, των ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού... πλην των υπαλλήλων της κατηγορίας ΥΕ, γίνεται μέσα στο πρώτο οκτάμηνο από το διορισμό και η συμμετοχή σε αυτήν είναι υποχρεωτική*», ενώ ο ΥΚ στο άρθρο 47 παρ. 2 ορίζει ότι *«Η εισαγωγική εκπαίδευση είναι υποχρεωτική, τόσο για την υπηρεσία όσο και για τον υπάλληλο. Γίνεται κατά την πρώτη διετία από το διορισμό του υπαλλήλου... Δεν γίνεται προαγωγή υπαλλήλου στον επόμενο του εισαγωγικού βαθμό εάν δεν έχει ολοκληρώσει επιτυχώς την εισαγωγική εκπαίδευση...»*.

Από τις παραπάνω διατάξεις, προκύπτει ότι η εισαγωγική εκπαίδευση είναι μεν υποχρεωτική για τους ΙΔΑΧ υπαλλήλους, μόνο δε για τους νεοδιοριζόμενους ΠΕ, ΤΕ και ΔΕ εκπαιδευτικής βαθμίδας, εντός του πρώτου οκταμήνου από το διορισμό τους⁴⁷. Επομένως, ένα μεγάλο ποσοστό προσωπικού ΙΔΑΧ, που δεν λογίζονται ως νεοδιοριζόμενοι (π.χ. σε περιπτώσεις υποχρεωτικής μεταφοράς λόγω αναδιάρθρωσης εταιρειών δημοσίου τομέα, μετατροπής συμβάσεων ΙΔΟΧ σε ΙΔΑΧ με το πδ 164/2006), στερούνται τη δυνατότητα να παρακολουθήσουν προγράμματα εισαγωγικής εκπαίδευσης, παρότι είναι απαραίτητα, καθώς συχνά καλούνται να ασκήσουν διαφορετικά καθήκοντα στο φορέα υποδοχής. Η σημασία της εισαγωγικής εκπαίδευσης είναι αναμφισβήτητη, καθώς εξασφαλίζει την *«ομαλή και έγκαιρη ένταξη των δοκίμων υπαλλήλων στο εργασιακό περιβάλλον της δημόσιας διοίκησης»* (Ραμματά, 2011, σελ.136-139) και ενισχύει τις γνώσεις και τις δεξιότητές τους.

⁴⁵ Ν. 1943/1991 (ΦΕΚ 50/Α/11.4.1991) «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις».

⁴⁶ Π.Δ. 94/1994 (ΦΕΚ 76/Α/11.5.1994) «Επέκταση ισχύος διατάξεων του Ν. 1943/1991 (ΦΕΚ 50 Α)».

⁴⁷ Σύμφωνα με το αρ. πρωτ. ΔΙΠΔΔ/Β25/104/5007/21.7.2011 έγγραφο της Δ/νσης Προσωπικού Ιδιωτικού Δικαίου του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Διαφορετική αντιμετώπιση μονίμου και ΙΔΑΧ προσωπικού του δημοσίου τομέα επιφύλασσε, στη βάση της μη ευθείας υπαγωγής των τελευταίων στον ΥΚ, το προϊσχύον νομοθετικό πλαίσιο και για την εκπαίδευση των στελεχών, που αναλαμβάνουν θέσεις ευθύνης. Πλέον, το άρθρο 16 του ν. 3613/2007⁴⁸, όπως τροποποιήθηκε με τη παρ. 2 του άρθρου 7 του Ν.4275/2014 (ΦΕΚ Α 149/15.7.2014) αναφέρει ότι *«Καθιερώνεται η υποχρεωτική εκπαίδευση των Προϊσταμένων οργανικών μονάδων όλων των επιπέδων. Τα προγράμματα υποχρεωτικής εκπαίδευσης απευθύνονται στους Προϊσταμένους Γενικών Διευθύνσεων, Διευθύνσεων και Τμημάτων του Δημοσίου και των Ν.Π.Δ.Δ.. Μετά την ανάληψη καθηκόντων Προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων, Διευθύνσεων και Τμημάτων οι φορείς υποχρεούνται να κοινοποιούν σχετικό κατάλογο στο Ε.Κ.Δ.Δ.Α. μέσω των Γενικών Γραμματέων. Η πρόσκληση συμμετοχής στα προγράμματα αυτά πραγματοποιείται με σχετικό έγγραφο του Προέδρου του Ε.Κ.Δ.Δ.Α. και η συμμετοχή σε αυτά είναι υποχρεωτική. Η διάρθρωση των εκπαιδευτικών προγραμμάτων και η διάρκειά τους καθορίζεται με απόφαση του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, μετά από γνώμη του Δ.Σ. του Ε.Κ.Δ.Δ.Α.»*.

Επίσης, με νεώτερη διάταξη, προβλέπεται εκ νέου η υποχρέωση των υπαλλήλων ΙΔΑΧ και μονίμων, που καταλαμβάνουν θέσεις ευθύνης, να παρακολουθήσουν τα προγράμματα υποχρεωτικής εκπαίδευσης Προϊσταμένων, κατά τα οριζόμενα στο άρθρ. 9 παρ.1 του 4369/2016, ο οποίος προβλέπει για την εκπαίδευση Προϊσταμένων τα εξής: *«Όσοι επιλέγονται να καταλάβουν τις προβλεπόμενες από τον παρόντα νόμο θέσεις, παρακολουθούν μετά το διορισμό τους υποχρεωτικά ειδικά προγράμματα εκπαίδευσης επιμόρφωσης που σχεδιάζονται και διεξάγονται από το Ε.Κ.Δ.Δ.Α., με στόχο την επικαιροποίηση των γνώσεων τους, τη διαρκή επιμόρφωση τους σε θέματα διοίκησης δημόσιων οργανισμών και τη βελτίωση των δεξιοτήτων τους σε θέματα διοικητικού συντονισμού και διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού. Παρακολουθούν επίσης σεμινάρια σε θέματα πρόσβασης ατόμων με αναπηρία και χρόνιες παθήσεις στις υπηρεσίες τις οποίες διοικούν, προκειμένου οι υπηρεσίες αυτές να καταστούν φιλικές και προσβάσιμες στα άτομα αυτά.»*.

⁴⁸ Ν. 3613/2007 (ΦΕΚ 263/Α/23.11.2007) «Ρυθμίσεις θεμάτων Ανεξάρτητων Αρχών, Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών».

Άλλωστε, η πρόθεση να αξιοποιηθούν οι υπάλληλοι ΙΔΑΧ σε θέσεις ευθύνης, που επιβεβαιώθηκε με τη θέσπιση του ν. 3801/2009 και του κατ' εξουσιοδότηση εκδοθέντος πδ 19/2011 (βλ. κεφ. 2.3.2), επιβάλλει την ίδια αντιμετώπιση με το μόνιμο προσωπικό, εφόσον εντάσσονται με ενιαίο τρόπο στην ιεραρχική δομή του φορέα που υπηρετούν.

Για τα λοιπά κατοχυρωμένα δικαιώματα των δημοσίων υπαλλήλων στην υπηρεσιακή εκπαίδευση, όπως η δυνατότητα αυτοδίκαιης απόσπασής τους σε περίπτωση εισαγωγής τους στην ΕΣΔΔΑ για την παρακολούθηση της εισαγωγικής εκπαίδευσης, η επιμόρφωση μέσω παρακολούθησης σεμιναρίων, η μετεκπαίδευση και μεταπτυχιακή εκπαίδευση σε δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς στην Ελλάδα ή το εξωτερικό, συμπεριλαμβανομένων Πανεπιστημιακών Ιδρυμάτων, ΑΤΕΙ και του ΕΚΔΔΑ, δεν υφίσταται καμία διάκριση μεταξύ μόνιμων υπαλλήλων και προσωπικού ΙΔΑΧ.

3.3.ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΑΠΟΔΟΣΗΣ (ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ, ΔΟΚΙΜΑΣΤΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ)

Η διαχείριση απόδοσης (*performance management*) είναι μια στοχοκεντρική διαδικασία που αποσκοπεί στη θέσπιση των απαραίτητων διαδικασιών εντός του φορέα, προκειμένου να μεγιστοποιηθεί η αποτελεσματικότητα και η παραγωγικότητα των εργαζομένων και του ίδιου του οργανισμού (Martocchio & Mondy, 2018, σελ. 5). Για την επίτευξη των παραπάνω, εφαρμόζεται ένα επίσημο σύστημα αξιολόγησης, όχι απλώς για να μετρηθεί η απόδοση των υπαλλήλων, αλλά και για να εντοπιστούν οι αδυναμίες τους, ώστε να δεχθούν την κατάλληλη καθοδήγηση και εκπαίδευση προκειμένου να βελτιώσουν την απόδοσή τους. Απαραίτητη, επίσης, είναι η σύνδεση της αξιολόγησης με τη στοχοθεσία των υπηρεσιών και τα περιγράμματα θέσεων εργασίας, προκειμένου να χαρακτηρίζεται από εγκυρότητα, αξιοπιστία, αντικειμενικότητα/αμεροληψία, συγκρισιμότητα και συνάφεια με τη θέση (Παπαλεξανδρή & Μπουραντάς, 2016, σελ. 422-423, 455).

Το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο για την αξιολόγηση των υπαλλήλων της δημόσιας διοίκησης καθορίζεται από τον ν. 4369/2016⁴⁹, ο οποίος στο σχετικό με την αξιολόγηση Β' Μέρος υπό τον τίτλο «Σύστημα αξιολόγησης, αξιολόγηση, στοχοθεσία, κοινωνική λογοδοσία και συμμετοχή» αναφέρει στο άρθρο 14 το πεδίο εφαρμογής: «1. Στις διατάξεις του συστήματος αξιολόγησης του παρόντος υπάγονται οι τακτικοί πολιτικοί υπάλληλοι και οι υπάλληλοι με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου (Ι.Δ.Α.Χ.):...». Κατά συνέπεια, μόνιμο και ΙΔΑΧ προσωπικό αξιολογούνται με τις ίδιες διατάξεις, χωρίς να υφίσταται καμία διαφοροποίηση (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2018).

Ωστόσο, στη διαχείριση απόδοσης, ως λειτουργία της ΔΑΠ που εφαρμόζεται στον δημόσιο τομέα, μπορεί να θεωρηθεί ότι εντάσσεται -εκτός από την αξιολόγηση των υπαλλήλων κατά το ισχύον θεσμικό πλαίσιο- και η διαδικασία που προβλέπει

⁴⁹ Ν. 4369/2016 (ΦΕΚ 33/Α/27.2.2016) «Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια – αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις».

υποχρεωτικά να διανυθεί χρόνος ως δοκιμαστική υπηρεσία για τους υπαλλήλους. Οι ρυθμίσεις σχετικά με τη δοκιμαστική υπηρεσία, καθώς και το νομικό πλαίσιο στο οποίο εδράζεται η υποχρέωση του προσωπικού για δόκιμη υπηρεσία, διαφέρουν για τους μονίμους και τους υπαλλήλους ΙΔΑΧ.

Ειδικότερα, οι υπάλληλοι που υπάγονται στις διατάξεις του ΥΚ, όπως ισχύει, διανύουν διετή δοκιμαστική υπηρεσία στον εισαγωγικό βαθμό⁵⁰, μετά το πέρας της οποίας μονιμοποιούνται αυτοδίκαια, χωρίς κρίση κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 40. Το προσωπικό ΙΔΑΧ για το ζήτημα της δοκιμαστικής υπηρεσίας αρχικά υπαγόταν στις διατάξεις του άρθρου 13 του πδ 410/1988⁵¹, οπότε διένυε ετήσια δοκιμαστική υπηρεσία. Πλέον υπάγεται σε νεώτερη διάταξη, του ν. 3801/2009, ο οποίος ρυθμίζει τα θέματα του εν λόγω προσωπικού και αναφέρει στο άρθρο 3, παρ. 2: *«Τα δύο πρώτα έτη που διανύονται στον εισαγωγικό βαθμό όλων των εκπαιδευτικών βαθμίδων αποτελούν δοκιμαστική υπηρεσία.»* Με την ολοκλήρωση της διετούς δοκιμαστικής υπηρεσίας, οι υπάλληλοι ΙΔΑΧ προάγονται στον επόμενο του εισαγωγικού βαθμό, ύστερα από ουσιαστική κρίση του υπηρεσιακού συμβουλίου, εφόσον διαπιστωθεί η συνδρομή των ουσιαστικών προσόντων που αναφέρονται στις εκθέσεις αξιολόγησής τους, λαμβανομένων υπόψη όλων των στοιχείων του προσωπικού τους μητρώου. Τέλος, τα άρθρα 88-95 και 97-98 του ΥΚ, όπως ισχύουν, τα οποία ρυθμίζουν τα σχετικά με την προαγωγή, τη βαθμολογική κατάταξη και το προβάδισμα των τακτικών υπαλλήλων, εφαρμόζονται αναλογικά και για το προσωπικό ΙΔΑΧ⁵².

⁵⁰ Εξαιρούνται οι απόφοιτοι της ΕΣΔΔΑ, σύμφωνα με το άρθρο 40 παρ. 5 του ΥΚ: *«Οι απόφοιτοι της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και της Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Κ.Δ.Δ.Α.) δεν διανύουν δοκιμαστική υπηρεσία.»*

⁵¹ Π.Δ. 410/1988 (ΦΕΚ 191/Α/30.8.1988) *«Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο των διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας, που αφορούν το προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου του Δημοσίου, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των λοιπών Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου.»*

⁵² Άρθρο 5 παρ. 1 ν. 3801/2009 (ΦΕΚ/Α/163/4.9.2009), *«Ρυθμίσεις θεμάτων προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και άλλες διατάξεις οργάνωσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης.»*

3.4. ΑΜΟΙΒΕΣ ΚΑΙ ΠΑΡΟΧΕΣ

Σύμφωνα με τη θεωρία Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού, ο όρος «αμοιβή» αντιστοιχεί στο σύνολο των παρεχόμενων ανταμοιβών για την παροχή εργασίας και περιλαμβάνει α) την άμεση οικονομική αμοιβή του εργαζόμενου, δηλαδή τις μηνιαίες χρηματικές αποδοχές και τα επιδόματα που λαμβάνει, β) την έμμεση οικονομική αμοιβή (παροχές), δηλαδή απολαβές, που δεν συμπεριλαμβάνονται στις άμεσες αμοιβές και δεν είναι χρηματικές, αλλά μπορούν να αποτιμηθούν σε χρήμα και αφορούν σε κάθε είδους άδεια μετ' αποδοχών και στην ιατρική ασφάλιση του εργαζομένου και γ) τις μη οικονομικές αμοιβές, που αντιστοιχούν κυρίως στην προσωπική ικανοποίηση, που λαμβάνει ο εργαζόμενος από την εκτέλεση των καθηκόντων του ή από το εργασιακό του περιβάλλον εν γένει (Mondy, 2017, σελ. 11-12).

Σε ό,τι αφορά στις αμοιβές του δημόσιου τομέα, ακολουθώντας την παραπάνω κατάταξη, στην πρώτη κατηγορία εντάσσονται οι αποδοχές, που είναι το άθροισμα: α) των τακτικών αποδοχών κατά μήνα, δηλαδή μισθός, πάγια επιδόματα (όπως επίδομα τέκνων, επίδομα θέσης ευθύνης, επίδομα επικίνδυνης και ανθυγιεινής εργασίας, επίδομα παραμεθορίου κ.λπ.) και τυχόν αποζημιώσεις και παροχές για ειδικές ή πρόσθετες εργασίες εντός των κυρίων καθηκόντων και β) των μη τακτικών ή πρόσθετων αποδοχών (Τάχος & Συμεωνίδης, 1999, σελ. 354-355).

Για τους μόνιμους υπαλλήλους σύμφωνα με το άρθρο 42 του ΥΚ προβλέπεται ότι *«Ο μισθός προκαταβάλλεται στην αρχή κάθε δεκαπενθήμερου»*. Αντίθετα, στο ιδιωτικού δικαίου προσωπικό ο μισθός και τα επιδόματα καταβάλλονταν δεδουλευμένα, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 16 παρ. 3 του πδ 410/1988 *«Οι αποδοχές καταβάλλονται δεδουλευμένες, σύμφωνα με τα ειδικότερα οριζόμενα με απόφαση του οικείου υπουργού. Διατάξεις που προβλέπουν την καταβολή αποδοχών ανά δεκαπενθήμερο και στην αρχή του κάθε δεκαπενθήμερου δεν θίγονται»*. Ωστόσο, από τη λειτουργία του συστήματος διαπραγματικών συναλλαγών και τη σύσταση της Ενιαίας Αρχής Πληρωμών για την καταβολή της μισθοδοσίας του δημοσίου και εξής, οι μισθοί όλου του τακτικού προσωπικού προκαταβάλλονται. Επίσης, τα επιδόματα για τα οποία προβλέπεται να έχει διανυθεί χρόνος πραγματικής υπηρεσίας (επίδομα θέσης ευθύνης, ανθυγιεινής εργασίας, περαμεθορίου κ.λπ.), προκαταβάλλονται και, αν χρειαστεί, ακολουθεί εκκαθάρισή τους με επόμενες καταβολές.

Κατά τα λοιπά, ως προς το ύψος των αποδοχών και τη διαδικασία καταβολής τους μέσω της Ενιαίας Αρχής Πληρωμών, εφαρμόζονται για όλους τους τακτικούς υπαλλήλους τα οριζόμενα στο ν. 4354/2015⁵³ για το νέο μισθολόγιο (άρθρο 7): «Στις διατάξεις του παρόντος υπάγονται οι μόνιμοι και δόκιμοι πολιτικοί δημόσιοι υπάλληλοι, καθώς και οι υπάλληλοι με σχέση ιδιωτικού δικαίου αορίστου και ορισμένου χρόνου...».

Ωστόσο, λόγω της ιδιωτικού δικαίου σχέσης τους με το δημόσιο, οι ΙΔΑΧ δικαιούνται και λαμβάνουν αποζημίωση λόγω συνταξιοδότησης από το δημόσιο ως τελευταίο εργοδότη τους⁵⁴. Ταυτόχρονα, δυνάμει των διατάξεων του άρθρου 47 του ν. 3996/2011, υπάγονται από 1.7.2011 υποχρεωτικά στο Ταμείο Πρόνοιας Δημοσίων Υπαλλήλων, από το οποίο δικαιούνται και εφάπαξ βοήθημα με τη συνταξιοδότησή τους⁵⁵. Αντίθετα, στους μόνιμους υπαλλήλους καταβάλλεται κατά τη συνταξιοδότησή τους μόνο το εφάπαξ βοήθημα από το Ταμείο Πρόνοιας Δημοσίων Υπαλλήλων.

Σε αυτό το σημείο, πρέπει να αναφερθεί ότι στη δημόσια διαβούλευση του Ν. 4325/2015⁵⁶, αρχικά περιλαμβανόταν άρθρο που προέβλεπε τη μονιμοποίηση των ΙΔΑΧ του δημοσίου τομέα. Το συγκεκριμένο άρθρο συγκέντρωσε τα περισσότερα σχόλια από ΙΔΑΧ προσωπικό, που είχε θεμελιώσει συνταξιοδοτικό δικαίωμα και ζητούσε την εξαίρεσή του από τη ρύθμιση, προκειμένου να μην απολέσει την αποζημίωση κατά τη λύση της σύμβασής του για λόγους συνταξιοδότησης. Τελικά, το εν λόγω άρθρο δεν περιλήφθηκε στο νομοσχέδιο που υποβλήθηκε προς ψήφιση στη Βουλή.

Στη δεύτερη κατηγορία, των έμμεσων οικονομικών αμοιβών, εντάσσονται η κανονική άδεια με αποδοχές, οι άδειες διευκολύνσεων, οι αναρρωτικές άδειες και οι ειδικές εκπαιδευτικές άδειες, που προβλέπονται στα άρθρα 48 έως 56 του ΥΚ, όπως τροποποιήθηκαν με τον ν. 4210/2013⁵⁷. Οι διατάξεις των παραπάνω άρθρων εφαρμόζονται εκτός από το τακτικό προσωπικό και στο προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ Α΄ και Β΄

⁵³ Ν. 4354/2015 (ΦΕΚ 176/Α/16.12.2015) «Διαχείριση των μη εξυπηρετούμενων δανείων, μισθολογικές ρυθμίσεις και άλλες επείγουσες διατάξεις εφαρμογής της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων».

⁵⁴ Εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις που τίθενται στο άρθρο 55 του πδ 410/1988.

⁵⁵ Ν. 3996/2011 (ΦΕΚ 170/Α/5.8.2011), «Αναμόρφωση του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας, Ρυθμίσεις θεμάτων Κοινωνικής Ασφάλισης και άλλες διατάξεις».

⁵⁶ Ν. 4325/2015 (ΦΕΚ 47/Α/11.5.2015) «Εκδημοκρατισμός της Διοίκησης – Καταπολέμηση Γραφειοκρατίας και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση. Αποκατάσταση αδικιών και άλλες διατάξεις».

⁵⁷ Ν. 4210/2013 (ΦΕΚ 254/Α/21.11.2013) «Ρυθμίσεις Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης».

βαθμού, βάσει των προβλέψεων των άρθρων 4 παρ. 5 του ν. 2839/2000⁵⁸ και 12 παρ 6 & 7 του ν. 3230/2004. Μικρή διαφοροποίηση υπάρχει στην άδεια εξετάσεων, η οποία είναι μέχρι 10 ημέρες για το μόνιμο και μέχρι 14 ημέρες⁵⁹ για το ΙΔΑΧ προσωπικό.

Επίσης, τα σχετικά με τις μη μισθολογικές παροχές των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης ρυθμίζονται από το άρθρο 43 του ν. 4483/2017⁶⁰, στις διατάξεις του οποίου εμπίπτουν όλοι οι υπάλληλοι ανεξάρτητα από το είδος της εργασιακής τους σχέσης. Στην κατηγορία των μη οικονομικών αμοιβών περιλαμβάνονται και οι ηθικές αμοιβές, όπως η τιμητική απονομή τίτλου στους αφυπηρετούντες δημοσίους υπαλλήλους προϊσταμένους οργανικών μονάδων, που προβλέπεται το άρθρο 96 του ΥΚ. Η ισχύς του συγκεκριμένου άρθρου δεν έχει επεκταθεί στο προσωπικό ΙΔΑΧ, παρότι το ζήτημα της προαγωγής του σε θέσεις προϊσταμένων οργανικών μονάδων έχει ρυθμιστεί με το πδ 19/2011.

Το ασφαλιστικό και συνταξιοδοτικό καθεστώς που διέπει μόνιμο και ΙΔΑΧ προσωπικό, παρότι εντάσσεται στις έμμεσες οικονομικές αμοιβές, δεν κρίνεται σκόπιμο να παρουσιαστεί αναλυτικά λόγω του ότι εκφεύγει του πεδίου της παρούσας μελέτης ως προς τη Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού, καθώς και της πολυνομίας και της ετερογένειας που παρατηρείται ακόμα και μεταξύ εργαζομένων με την ίδια εργασιακή σχέση («παλαιοί» - «νέοι» ασφαλισμένοι, διορισμένοι πριν - μετά το 2010 κ.λπ.).

Πρέπει, ωστόσο, να σημειωθεί ότι για την ασφαλιστική κάλυψη των μόνιμων υπαλλήλων το κράτος ως εργοδότης δεν καταθέτει αναλυτική περιοδική δήλωση ενσήμων (ΑΠΔ). Αντίθετα, για το ΙΔΑΧ προσωπικό κατατίθεται δήλωση ενσήμων κατά τα προβλεπόμενα για τους υπαλλήλους ιδιωτικού δικαίου. Το ποσό των κρατήσεων και το είδος των ως άνω ενσήμων για το προσωπικό ΙΔΑΧ εξαρτάται από την ειδικότητα με την οποία έχει προσληφθεί στο Δημόσιο. Τέλος, για το συνταξιοδοτικό καθεστώς μόνιμων και ΙΔΑΧ σημαντική είναι η μελέτη που έχει εκπονηθεί από την ΑΔΕΔΥ, η οποία, αν και δεν απεικονίζει τις εξελίξεις της τελευταίας διετίας, κρίνεται εν γένει πλήρης (Κοινωνικό Πολυκέντρο ΑΔΕΔΥ, 2016).

⁵⁸ Ν. 2839/2000 (ΦΕΚ 196/Α/12.9.2000) «Ρυθμίσεις θεμάτων του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και άλλες διατάξεις».

⁵⁹ Ν. 1837/ 1989 (ΦΕΚ 85/Α/23.3.1989) «Για την προστασία των ανηλίκων κατά την απασχόληση και άλλες διατάξεις».

⁶⁰ Ν. 4484/2017 (ΦΕΚ 110/Α/1.8.2017) «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/881 και άλλες διατάξεις».

3.5. ΥΠΑΛΛΗΛΙΚΕΣ ΚΑΙ ΕΡΓΑΣΙΑΚΕΣ ΣΧΕΣΕΙΣ

Οι εργασιακές και υπαλληλικές σχέσεις περιλαμβάνουν, εκτός από τις σχέσεις των εργαζομένων με τον εργοδότη μέσω του συλλογικού οργάνου εκπροσώπησής τους (σωματείο), όλο το φάσμα των σχέσεων μεταξύ των εργαζομένων, είτε πρόκειται για σχέσεις αναφοράς, είτε για σχέσεις συνεργασίας⁶¹ (Martocchio & Mondy, 2018, σελ.7). Κατά συνέπεια, στην περίπτωση των δημόσιων οργανισμών, περιλαμβάνονται στην παρούσα ενότητα της ΔΑΠ όλες οι μετακινήσεις των εργαζομένων εντός του φορέα, που σχετίζονται με προαγωγές, υποβιβασμούς, απολύσεις και παραιτήσεις.

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, οι υπάλληλοι ΙΔΑΧ δεν υπάγονται ευθέως στις διατάξεις του ΥΚ, αλλά κατά παραπομπή με διάταξη νόμου. Με το νέο πειθαρχικό δίκαιο, που θεσπίστηκε με τον ν. 4057/2012⁶², προβλέφθηκε η υπαγωγή και του προσωπικού ΙΔΑΧ στις διατάξεις του ΥΚ που αναφέρονται σε θέματα αργιών, πειθαρχικών παραπτώματων και πειθαρχικών ποινών (Άρθρο 4): *«1. Οι διατάξεις του παρόντος νόμου... εφαρμόζονται αναλόγως για το προσωπικό του Δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου που κατέχει οργανικές θέσεις. Σε περίπτωση που επιβληθεί στον υπάλληλο αμετάκλητα η πειθαρχική ποινή της οριστικής παύσης η καταγγελία της σύμβασης εργασίας του είναι υποχρεωτική. 2. Τα πειθαρχικά συμβούλια του παρόντος νόμου έχουν αρμοδιότητα για τα θέματα αργιών, πειθαρχικού δικαίου και καταγγελίας από την υπηρεσία της σύμβασης εργασίας του προσωπικού της προηγούμενης παραγράφου. 3. Σπουδαίο λόγο, σύμφωνα με το άρθρο 53 του Π.Δ. 410/1988 (Α' 191) για την καταγγελία από την υπηρεσία της σύμβασης εργασίας, μπορεί να αποτελεί η τέλεση κάθε πειθαρχικού παραπτώματος, διατηρουμένων σε ισχύ των ρυθμίσεων του άρθρου 55 του ίδιου διατάγματος».*

Κατά συνέπεια, καταργήθηκαν οι ρυθμίσεις του πδ 410/1988 για το πειθαρχικό του ΙΔΑΧ προσωπικού, το οποίο πλέον υπάγεται στις ίδιες διατάξεις που ισχύουν για το μόνιμο προσωπικό, με τις αναγκαίες προσαρμογές που επιβάλλει η συμβατική σχέση με την οποία συνδέεται το προσωπικό ιδιωτικού δικαίου με το νομικό πρόσωπο του κράτους

⁶¹ Ως σχέσεις αναφοράς νοούνται οι σχέσεις ιεραρχικής εξάρτησης (υφισταμένων προς του προϊσταμένους τους). Ως σχέσεις συνεργασίας νοούνται οι σχέσεις προσώπων του ίδιου ιεραρχικού επιπέδου.

⁶² Ν. 4057/2012 (ΦΕΚ 54/Α/14.3.2012) «Πειθαρχικό Δίκαιο Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου».

(καταγγελία σύμβασης κ.λπ.) (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 2012, σελ. 11).

Επίσης, με την παρ. 3 του άρθρου 3 του ν. 4057/2012 τροποποιείται η παρ. 5 του άρθρου 159 του ΥΚ για τα *συλλογικά όργανα*, ώστε διαχωρίζονται πλήρως τα υπηρεσιακά από τα πειθαρχικά συμβούλια⁶³. Τα υπηρεσιακά συμβούλια είναι αρμόδια για την εν γένει υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων και τα πειθαρχικά είναι αρμόδια για ζητήματα πειθαρχικής ευθύνης υπαλλήλων. Όπως προβλέπεται από την ισχύουσα νομοθεσία⁶⁴ για τη σύνθεση των υπηρεσιακών συμβουλίων, όταν εξετάζουν θέματα προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου, αντί των δύο αιρετών εκπροσώπων των μόνιμων υπαλλήλων, μετέχουν δύο αιρετοί εκπρόσωποι του προσωπικού ΙΔΑΧ. Για την ανάδειξη των αιρετών εκπροσώπων των υπαλλήλων στα συμβούλια εφαρμόζονται ενιαίες διατάξεις, οι οποίες προβλέπονται από το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο⁶⁵.

Τα συλλογικά όργανα (υπηρεσιακά και πειθαρχικά συμβούλια) συγκροτούνται παγίως και όχι κατά περίπτωση. Οι υπάλληλοι κρίνονται εκ των έσω από συλλογικό όργανο, στο οποίο μετέχουν πρόσωπα που βρίσκονται στην ίδια υπηρεσιακή κατάσταση με τους ίδιους, εμφορούνται από το ίδιο πνεύμα και υπάρχουν πολλές πιθανότητες να τους κρίνουν δίκαια (π.χ. όταν είναι πειθαρχικά ελεγκτέοι ή όταν ζητούν να ασκήσουν δικαιώματά τους, τα οποία αφορούν σε χορήγηση υπηρεσιακών αδειών, αδειών για άσκηση ιδιωτικού έργου με αμοιβή κ.λπ. για τα οποία απαιτείται γνώμη ή απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου) (Συμεωνίδης, 2014, σελ. 52, σημ. 153).

Επιπλέον, η συγκρότηση των σχέσεων αναφοράς και συνεργασίας στις υπηρεσίες του δημοσίου τομέα δεν συνδέεται με το είδος της εργασιακής σχέσης των υπαλλήλων, εφόσον μόνιμοι και ΙΔΑΧ υπάλληλοι εντάσσονται σε ενιαία βαθμολογική και ιεραρχική κλίμακα και εξελίσσονται στην ιεραρχία, κατόπιν επιλογής τους με βάση το σύστημα που

⁶³ «5. Τα υπηρεσιακά συμβούλια είναι αρμόδια για την επιλογή προϊσταμένων τμημάτων και την εν γένει υπηρεσιακή κατάσταση με εξαίρεση την πειθαρχική ευθύνη των υπαλλήλων δημοσίων υπηρεσιών, ορισμένου νομικού προσώπου ή περισσότερων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (κοινά).»

⁶⁴ Ν. 1884/1990 (ΦΕΚ 81/Α/16.6.1990) «Διαρρυθμίσεις στην έμμεση φορολογία και άλλες διατάξεις», άρθρο 40 Β, παρ. 4.

⁶⁵ Βλ. σχετ. Εγκύκλιο ΥΠ. ΔΙΟΙΚ. ΑΝ. με αρ. πρωτ. ΔΙΔΑΔ/Φ.37.20/1211/οικ.20881/11.6.2018 «Εκλογές για την ανάδειξη των αιρετών εκπροσώπων των Υπαλλήλων στα Υπηρεσιακά Συμβούλια των δημοσίων υπηρεσιών και των ΝΠΔΔ».

ισχύει κάθε φορά για την επιλογή προϊσταμένων (Σπηλιωτόπουλος, 2018 και Ρούφου, 2018).

Η μόνη ουσιαστική διαφορά στις εργασιακές σχέσεις ΙΔΑΧ και μόνιμων αφορά στη δυνατότητα, που επιφυλάσσεται από τον συνταγματικό νομοθέτη μόνο στους μόνιμους πολιτικούς υπαλλήλους, να ασκούν το ειδικό ένδικο βοήθημα της *υπαλληλικής προσφυγής ενώπιον του ΣτΕ*, σε περίπτωση οριστικής παύσης τους με διοικητική πράξη ως πειθαρχικής ποινής ή επιβολής της πειθαρχικής ποινής του υποβιβασμού (Μαθιουδάκης, 2014, σελ. 133-136). Όπως αναφέρει ο Κονδύλης, στη διάταξη της παρ. 4 εδ.γ' 103 Σ αναγνωρίζεται ένα *ατομικό δικαίωμα* στους μόνιμους δημόσιους υπαλλήλους, η άσκηση της προσφυγής σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, και διασφαλίζεται ένας θεσμός, η προσφυγή ενώπιον του ΣτΕ, του οποίου τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά έχουν διαμορφώσει ερμηνευτικά ο δικαστής και η θεωρία (Κονδύλης, 2017, σελ. 1673).

Το ΣτΕ κατά την εκδίκαση της υπαλληλικής προσφυγής δεν εξετάζει μόνο τη νομιμότητα της προσβαλλόμενης απόφασης, αλλά προβαίνει σε κρίση ουσίας, αξιολογώντας τα πραγματικά περιστατικά. Έχει δηλαδή την εξουσία να κρίνει από την αρχή την υπόθεση και να προβεί σε εκ νέου εκτίμηση των αποδεικτικών στοιχείων. Η δοτή από το Σύνταγμα αρμοδιότητα του ΣτΕ να εξετάζει τις υπαλληλικές προσφυγές δεν μπορεί να καταργηθεί ή να μεταφερθεί με νόμο σε άλλο δικαστήριο (Κονδύλης, 2017, σελ. 1680-1681). Ο υπάλληλος που άσκησε προσφυγή κατά απόφασης που τον κρίνει απολυτέο διατηρεί τη θέση του στην υπηρεσία μέχρι την έκδοση της απόφασης του ΣτΕ (Συμεωνίδης, 2014, σελ. 55).

Αντίθετα, οι υπάλληλοι ΙΔΑΧ δεν έχουν δικαίωμα να ασκήσουν υπαλληλική προσφυγή. Για διαφορές που απορρέουν από τη σύμβασή τους με το δημόσιο προσφεύγουν στα πολιτικά δικαστήρια, με την εξαίρεση των περιπτώσεων που η Διοίκηση παρεμβαίνει με «*μονομερείς διοικητικές πράξεις, δηλωτικές της άσκησης δημόσιας διοικητικής εξουσίας*» (π.χ. σε περίπτωση μονομερούς καταγγελίας σύμβασης εργασίας). Οι τελευταίες αυτές διαφορές υπάγονται στα διοικητικά δικαστήρια και στο ένδικο μέσο της αίτησης ακύρωσης. Ωστόσο, η πράξη της Διοίκησης κρίνεται μόνο ως προς τη νομιμότητά της και όχι κατ' ουσία (Πυροβέτσης, 1997, σελ. 822-823).

Οι λόγοι λύσης της υπαλληλικής σχέσης είναι κοινοί για μόνιμο και ΙΔΑΧ προσωπικό και διακρίνονται σε α) αυτοδίκαιους (θάνατος υπαλλήλου, έκπτωση λόγω

καταδίκης), β) βούλησης του υπαλλήλου (παραίτηση) ή γ) βούλησης του Δημοσίου (απόλυση, ύστερα από απόφαση πειθαρχικού ή υπηρεσιακού συμβουλίου). Πρέπει να διευκρινιστεί ότι η λύση της ειδικής έννομης σχέσης που συνδέει τον μόνιμο υπάλληλο με το νομικό πρόσωπο του κράτους, χαρακτηρίζεται με τον όρο *απόλυση ή παύση*, ενώ για το ΙΔΑΧ προσωπικό, αντίστοιχα χρησιμοποιείται ο όρος *καταγγελία ή λύση σύμβασης* (Κονδύλης, 2017, σελ. 1677-1678).

Τέλος, το ζήτημα της ευθύνης του μόνιμου προσωπικού της δημόσιας διοίκησης ρυθμίζεται από το άρθρο 38 του ΥΚ, με τις διατάξεις του οποίου καθιερώνεται η άμεση ευθύνη του δημοσίου έναντι του ζημιωθέντα και η έμμεση ευθύνη του υπαλλήλου, δηλαδή η ευθύνη του υπαλλήλου έναντι του δημοσίου που αποζημίωσε, σε περίπτωση που ο υπάλληλος ενήργησε ή παρέλειψε να ενεργήσει από δόλο ή βαρεία αμέλεια. Η εξαίρεση από τον κανόνα της άμεσης ευθύνης αρχικά δεν ίσχυε για τους ΙΔΑΧ υπαλλήλους, οι οποίοι ευθύνονταν έναντι του ζημιωθέντα από κοινού και σε ολόκληρο με το δημόσιο (Χρυσανθάκης, 2007, σελ. 586 και Σπηλιωτόπουλος & Χρυσανθάκης, 1999, σελ. 154, σημ. 159).

Η εξαίρεση έπαυε να υφίσταται μετά την έκδοση του ν. 3801/2009⁶⁶. Στην παρ. 2 του άρθρου 5 του νόμου ορίζεται ότι όλοι οι ΙΔΑΧ υπάλληλοι του δημοσίου υπάγονται στις διατάξεις του Κεφαλαίου Β' του πδ 410/1988⁶⁷, το οποίο αρχικά αφορούσε μόνο τους ιδιωτικού δικαίου υπαλλήλους, που προσλαμβάνονταν δυνάμει της παρ. 3 του 103Σ. Με το άρθρο 14 του εν λόγω πδ ρυθμίζεται το θέμα της αστικής ευθύνης όλων των ΙΔΑΧ υπαλλήλων, εφόσον προβλέπεται ότι *«Οι διατάξεις που ισχύουν κάθε φορά για τα θεμελιώδη καθήκοντα, τους περιορισμούς και την αστική ευθύνη των δημοσίων πολιτικών διοικητικών υπαλλήλων εφαρμόζονται ανάλογα και για το προσωπικό του Κεφαλαίου αυτού...»*.

⁶⁶ Βλ. παρ. 2 άρθρου 5 ν. 3801/2009 «2. Στις διατάξεις του Κεφαλαίου Β' του π.δ. 410/1988 «Κώδικας Προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α. και των λοιπών Ν.Π.Δ.Δ.» υπάγεται όλο το προσωπικό με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου ανεξαρτήτως ειδικότητας.»

⁶⁷ Άρθρο 5, παρ. 2 ν. 3801/2009 «Στις διατάξεις του Κεφαλαίου Β' του π.δ. 410/1988 «Κώδικας Προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α. και των λοιπών Ν.Π.Δ.Δ.»

3.6. Η ΥΓΙΕΙΝΗ ΚΑΙ ΑΣΦΑΛΕΙΑ ΤΩΝ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ

Η προστασία της φυσικής, σωματικής και ψυχικής υγείας των εργαζομένων αποτελεί μια από τις βασικές λειτουργίες της διαχείρισης ανθρώπινων πόρων. Η παραγωγικότητα του ανθρώπινου δυναμικού σε οποιοδήποτε οργανισμό αυξάνεται, όταν το περιβάλλον εργασίας είναι ασφαλές. Στις μέρες μας, έχει προσαρμοστεί πλήρως η νομοθεσία στις κοινωνικές επιταγές για διαφύλαξη της υγείας των εργαζομένων σε όλους σχεδόν του τομείς της οικονομικής δραστηριότητας, ιδιωτικής και κρατικής (Martocchio & Mondy, 2018, σελ.7).

Πρόσφατα δημοσιεύθηκε η Εθνική Στρατηγική για την Υγεία και Ασφάλεια στην εργασία⁶⁸ με την οποία και το Δημόσιο, ως εργοδότης, οφείλει να συμμορφώνεται, στο πλαίσιο της ενιαίας ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής⁶⁹. Σε αυτό το επίπεδο, καμία διαφοροποίηση στη βάση της εργασιακής σχέσης μεταξύ μόνιμου ή ΙΔΑΧ προσωπικού δεν είναι επιτρεπτή, από την υφιστάμενη εθνική και ενωσιακή νομοθεσία για την υγιεινή και ασφάλεια στους χώρους εργασίας.

⁶⁸ Υ.Α. με αρ. πρωτ. οικ.48416/2564/2017 (ΦΕΚ 3757/Β/25.10.2017) «Έγκριση Εθνικής Στρατηγικής για την Υγεία και Ασφάλεια στην Εργασία για τα έτη 2016-2020».

⁶⁹ Οδηγία Πλαίσιο 89/391/ΕΟΚ και συναφείς ρυθμίσεις και Στρατηγικό Πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) για την Υγεία και την Ασφάλεια στην Εργασία (ΥΑΕ) 2014 – 2020.

4. ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΠΟΡΩΝ: Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ & ΠΡΑΚΤΙΚΗ

Ο δυισμός στη νομική φύση της σχέσης που συνδέει τους υπαλλήλους με το Κράτος και τους διακρίνει σε υπαλλήλους με σχέση δημοσίου και υπαλλήλους με σχέση ιδιωτικού δικαίου απαντάται στις χώρες της ΕΕ, όπου υφίσταται ο διαχωρισμός δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου (π.χ. Γαλλία, Γερμανία, Ελλάδα), ενώ στις χώρες του κοινοδικαίου (Αγγλία, Ιρλανδία) και τις πρώην σοσιαλιστικές χώρες της ΒΑ Ευρώπης (π.χ. Πολωνία, Ουγγαρία) η σύμβαση εργασίας είναι κατά κανόνα ενιαία (Δούκα, 1992, σελ. 27-28 και Demmke & Moilanen, 2012, σελ. 17-18).

Η συνταγματική κατοχύρωση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων αποτελεί μια ιδιαιτερότητα του ελληνικού Συντάγματος, η οποία υπαγορεύθηκε από τις ιστορικές και κοινωνικές συνθήκες, που επικράτησαν στην ελληνική δημόσια ζωή από τις απαρχές της οργάνωσης του νεώτερου ελληνικού κράτους μέχρι τα τέλη του 20^{ου} αιώνα και η θεσμοθέτησή της δεν συνδέεται μόνο με το δυισμό του δικαίου. Ωστόσο, στα περισσότερα κράτη-μέλη έχουν θεσπιστεί εγγυήσεις υπέρ της δημοσιοϋπαλληλίας που συνδέονται με την ανάγκη να εξασφαλιστεί η ουδετερότητά της και να θωρακιστεί από πολιτικές παρεμβάσεις (Demmke & Moilanen, 2012).

Ειδικότερα, στη Γερμανία η μονιμότητα των υπαλλήλων θεμελιώνεται σε γενική αρχή του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου, που απορρέει από τον Θεμελιώδη Νόμο και τη νομολογία του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου. Στη Γαλλία, το άρθρο 34 του Συντάγματος προβλέπει θεμελιώδεις εγγυήσεις υπέρ των δημοσίων υπαλλήλων, οι οποίες όμως καθορίζονται από το νόμο, ενώ το Γαλλικό Συνταγματικό Συμβούλιο με τη νομολογία του αναγνωρίζει ορισμένη σχέση μονιμότητας. Το Ιταλικό Σύνταγμα εξουσιοδοτεί τον νομοθέτη να καθορίσει την οργάνωση της δημοσιοϋπαλληλίας κατά τρόπο που να εξασφαλίζει την εύρυθμη και αμερόληπτη λειτουργία της διοίκησης. Επίσης, ρητή αναφορά για τη μονιμότητα δεν περιέχεται στα συνταγματικά κείμενα της Ισπανίας, του Βελγίου και της Πορτογαλίας, ενώ στο αυστριακό Σύνταγμα υπάρχει η πρόβλεψη για απασχόληση επιτελικών στελεχών για ορισμένο χρόνο με διάταξη νόμου (Μαθιουδάκης, 2014, σελ. 127-128).

Σύμφωνα με μελέτη της ισπανικής προεδρίας για το εργασιακό καθεστώς των απασχολούμενων στο δημόσιο τομέα στα 27 κράτη-μέλη της ΕΕ⁷⁰, προκύπτει ότι στα περισσότερα από αυτά εφαρμόζεται ο δυισμός στις εργασιακές σχέσεις. Οι υπάλληλοι διακρίνονται σε δημόσιους υπαλλήλους (*Civil Servants*), μισθωτούς με σχέση ιδιωτικού δικαίου (*Non-civil service employees/ contractual staf*) και προσωπικό ορισμένου χρόνου (*Interim/Transitory/Temporary Staf*). Η μεγάλη ετερογένεια στα νομικά καθεστώτα που διέπουν τις παραπάνω σχέσεις καθιστά δυσχερή μια σύγκριση, που θα απέδιδε ασφαλή αποτελέσματα για τα 27 κράτη-μέλη. Κοινή συνισταμένη είναι η τάση οι δύο πρώτες κατηγορίες υπαλλήλων να εργάζονται κάτω από τις ίδιες συνθήκες, ενώ έχει καταγραφεί γενική αύξηση της απασχόλησης προσωπικού με εργασιακή σχέση ιδιωτικού δικαίου, αλλά και του φαινομένου της περιοδικής απασχόλησης με ολιγόμηνες συμβάσεις εργασίας (The Spanish Presendancy, 2010 και Demmke & Moilanen, 2012, σελ. 18 και Πασσάς, 2017).

Η αύξηση του αριθμού των κρατικών υπαλλήλων που διέπονται από τις διατάξεις της εργατικής νομοθεσίας επιβαβαιώνεται και από μελέτη του Ευρωπαϊκού Δικτύου Δημόσιας Διοίκησης (EUPAN). Σύμφωνα με το EUPAN, η τάση μείωσης της δημοσιούπαλληλίας και του περιορισμού της στο στενό πυρήνα άσκησης δημόσιας εξουσίας για λόγους δημοσιονομικούς είναι ισχυρή σε όλα τα κράτη-μέλη και οδηγεί στην ανάληψη πρωτοβουλιών για Κινητικότητα του δυναμικού του δημόσιου τομέα (Passas, 2017). Παράλληλα, παρατηρείται εξομοίωση των συνθηκών εργασίας μεταξύ των κρατικών υπαλλήλων υπό διαφορετικό εργασιακό καθεστώς, κυρίως λόγω της ενωσιακής νομοθεσίας.

Τέλος, παρά τη διαφορετική εννοιολόγηση του εργασιακού καθεστώτος των δημοσίων υπαλλήλων στις ευρωπαϊκές χώρες, στα συμπεράσματα του EUPAN περιλαμβάνεται μια ποσοτική ανάλυση για όλα τα κμ (πλην Ρουμανίας και ΗΒ) (Γράφημα 7), σύμφωνα με την οποία η Μάλτα, η Ιρλανδία, η Σλοβακία, η Εσθονία, η Ελλάδα, η Φινλανδία, η Γαλλία και η Ολλανδία έχουν υψηλό ποσοστό κρατικών υπαλλήλων με εργασιακή σχέση δημοσίου δικαίου. Αντίθετα, το χαμηλότερο ποσοστό

⁷⁰ Το ΗΒ περιλαμβάνεται στη μελέτη, παρότι δεν συμμετέχει στο EUPAN την τελευταία δεκαετία (Πασσάς, 2017).

υπαλλήλων δημοσίου δικαίου καταγράφεται στην Πολωνία, τη Σουηδία και την Ιταλία.
(Demmke & Moilanen, 2012, σελ. 17-19).

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας αποτελεί ο εντοπισμός και η κριτική προσέγγιση των διαφοροποιήσεων στις λειτουργίες της διοίκησης ανθρώπινων πόρων, όπως αναδεικνύονται μέσα από το διαφορετικό εργασιακό καθεστώς που διέπει μόνιμο και ΙΔΑΧ προσωπικό στο δημόσιο τομέα.

Παρακάτω, παρατίθενται συνοπτικά οι συμπερασματικές διαπιστώσεις της εργασίας:

Η μονιμότητα του σώματος των δημοσίων υπαλλήλων συνδέεται άρρηκτα με την ανάγκη για αμερόληπτη, ουδέτερη και αποτελεσματική δημόσια διοίκηση, αλλά και με τη διασφάλιση της συνέχειας του διοικητικού έργου για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών. Η συνταγματική κατοχύρωση της μονιμότητας με το Σύνταγμα του 1911 επιβλήθηκε από τις ιδιαίτερες κοινωνικές και πολιτικές συνθήκες που επικράτησαν στην Ελλάδα, από τα πρώτα χρόνια της ίδρυσης του νεοελληνικού κράτους και ιδιαίτερα στις αρχές του 20^{ου} αιώνα (Φλογαΐτης, 1987, σελ. 209-214). Ωστόσο, η αναγκαιότητα της συνταγματικής προστασίας της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων ίσως είναι και στις μέρες μας επίκαιρη, καθώς, όπως αναφέρει η Σακελλαροπούλου «...μετά το 2010, με τους καλούμενους 'μνημονιακούς νόμους', παρατηρείται μια βαθμιαία αποδυνάμωση της αρχής της μονιμότητας με πρωτοβουλία του νομοθέτη...».

Η ετερόκλητη σύνθεση του τακτικού προσωπικού της δημόσιας διοίκησης (μόνιμοι υπάλληλοι, μετακλητοί υπάλληλοι, μισθωτοί με σύμβαση εξαρτημένης εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου ή ορισμένου χρόνου, συμβασιούχοι έργου, εργαζόμενοι με έμμισθη εντολή κ.λπ.) αποτυπώνει σε ένα μεγάλο βαθμό τις παθογένειες που τη συνόδευσαν για μακρό χρονικό διάστημα, ως την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001 και τη συνταγματική απαγόρευση της μετατροπής συμβάσεων ορισμένου χρόνου σε αορίστου.

Η αναγκαία ευελιξία, που παρείχε ο θεσμός του έκτακτου προσωπικού για την κάλυψη πρόσκαιρων αναγκών του Κράτους, στο έδαφος των πελατειακών δικτύων που συνέδεαν ψηφοφόρους, πολιτικά κόμματα και κρατικό μηχανισμό, δημιουργούσε

συνθήκες αναξιοκρατίας και έπληττε το κύρος της δημόσιας διοίκησης (Σωτηρόπουλος, 2001).

Στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας, από την εξέταση του διαφορετικού εργασιακού καθεστώτος που διέπει μόνιμους και ΙΔΑΧ υπαλλήλους, όπως αυτό εντάχθηκε και αναλύθηκε στις έξι (6) γνωστές λειτουργίες της ΔΑΠ, διαπιστώθηκε η σχεδόν ενιαία αντιμετώπιση του ανθρώπινου δυναμικού του δημόσιου τομέα με μικρές διαφοροποιήσεις που ανάγονται στη διαφορετική νομική φύση της σχέσης (δημόσιου και ιδιωτικού δικαίου). Οι γενικές συνθήκες υπό τις οποίες προσφέρει την εργασία του το σύνολο του προσωπικού (ΙΔΑΧ και μόνιμοι), τα καθήκοντα που τους ανατίθενται, οι υποχρεώσεις και τα δικαιώματά τους είναι εν πολλοίς όμοια (Σπηλιωτόπουλος, 2018).

Το μόνιμο και ΙΔΑΧ προσωπικό του δημοσίου έχει πλέον τις ίδιες ευκαιρίες για υπηρεσιακή εξέλιξη, καθώς εντάσσονται ενιαία στη διοικητική ιεραρχία. Επίσης, διοικητικά και πειθαρχικά υπάγονται στις ίδιες διατάξεις, ενώ από το 2012 το προσωπικό του δημόσιου τομέα εντάσσεται στο ενιαίο μισθολόγιο, χωρίς διαφοροποιήσεις που να συνδέονται με τη φύση της εργασιακής σχέσης. Τέλος, απολαμβάνουν τα ίδια δικαιώματα για προσωπική βελτίωση μέσω των ίδιων δυνατοτήτων που τους παρέχονται για υπηρεσιακή εκπαίδευση και λαμβάνουν τις ίδιες διευκολύνσεις από την Υπηρεσία τους για τα ίδια ζητήματα (άδειες διευκολύνσεων, αναρρωτικές κ.λπ.).

Η μόνη σημαντική διαφορά, που υφίσταται πλέον μεταξύ ιδιωτικού και δημοσίου δικαίου υπαλλήλων του Κράτους, συνδέεται με τη δυνατότητα που επιφυλάσσεται από το συνταγματικό νομοθέτη μόνο για τους μόνιμους υπαλλήλους να ασκούν υπαλληλική προσφυγή ενώπιον του ΣτΕ, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι τα ένδικα μέσα που προβλέπονται σε αντίστοιχη περίπτωση για την προστασία των ιδιωτικού δικαίου υπαλλήλων είναι λιγότερο επαρκή.

Με την τροποποίηση του νομοθετικού πλαισίου, που διέπει τη σχέση του ιδιωτικού δικαίου προσωπικού με το δημόσιο, επιβεβαιώθηκε η πρόθεση του Κράτους να αξιοποιήσει όλους τους διαθέσιμους ανθρώπινους πόρους του. Η ψήφιση του ν. 3801/2009 αποτέλεσε τομή για την ισότιμη διαχείριση του συνόλου του ανθρώπινου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης, εφόσον αναγνώρισε το δικαίωμα στους ΙΔΑΧ υπαλλήλους να ενταχθούν, κατά ενιαίο τρόπο με το μόνιμο προσωπικό, στη διοικητική ιεραρχία και να διεκδικήσουν θέσεις ευθύνης κατά το λόγο της ατομικής τους αξίας

(Ανδρονόπουλος, 2018). Επίσης, με τον ν. 4369/2016 δόθηκε η δυνατότητα να καταλαμβάνουν θέσεις Προϊσταμένων οργανικών μονάδων όλων των επιπέδων, συμπεριλαμβανομένου του επιπέδου της Γενικής Διεύθυνσης, και να συμμετέχουν στο Μητρώο Επιτελικών Στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης. Τέλος, υπάρχουν κατ' αναλογία στον Υπαλληλικό Κώδικα για ζητήματα αδειών και υπηρεσιακών μεταβολών, ενώ εντάσσονται στο Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας με τους ίδιους όρους με το μόνιμο προσωπικό.

Είχε προηγηθεί, σε συνέχεια της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001, η εναρμόνιση της εθνικής νομοθεσίας με το ενωσιακό δίκαιο για την αποτροπή κατάχρησης των συμβάσεων ορισμένου χρόνου από το Δημόσιο. Η σχετική οδηγία ενσωματώθηκε στην εθνική έννομη τάξη με το πδ 164/2004 και επέτρεψε τη μετατροπή συμβάσεων ΙΔΟΧ σε ΙΔΑΧ προσωπικού, που πληρούσε πάγιες και διαρκείς ανάγκες στο δημόσιο. Το προσωπικό αυτό στο πλαίσιο της αναδιοργάνωσης του δημοσίου τοποθετήθηκε σε θεσμοθετημένες οργανικές θέσεις.

Επιπροσθέτως, προβληματικό για την αποτελεσματική και ολοκληρωμένη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού του δημοσίου καθίσταται το γεγονός ότι οι λειτουργίες της ΔΑΠ δεν αντιμετωπίζονται ως αλληλένδετες μεταξύ τους και συχνά η διοίκηση αναλαμβάνει πρωτοβουλίες που αλληλοαναιρούνται. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η διατήρηση του συστήματος των κλάδων για τους μόνιμους δημοσίους υπαλλήλους και η υποχρεωτική αντιστοίχιση σε αυτό των ειδικοτήτων του ΙΔΑΧ προσωπικού. Το παραπάνω οργανωτικό σχήμα δεν εξυπηρετεί την ενότητα των λειτουργιών της ΔΑΠ, καθώς αναιρεί το σύστημα στελέχωσης και προσέλκυσης ανθρώπινου δυναμικού στη βάση της χρήσης σύγχρονων εργαλείων, όπως τα Περιγράμματα Θέσεων Εργασίας.

Επίσης, προβλήματα δημιουργεί στην αποτελεσματική διαχείριση των ανθρώπινων πόρων η ανισοκατανομή θέσεων μόνιμου και ΙΔΑΧ προσωπικού στους οργανισμούς των φορέων του Δημοσίου, εφόσον δυσχεραίνει την ένταξη κυρίως των ΙΔΑΧ υπαλλήλων στο Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας λόγω έλλειψης ικανού αριθμού θέσεων. Πρέπει να επισημανθεί ότι, σημαντικό ζήτημα για την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού αποτελεί αφενός, η μη ευθεία υπαγωγή του ΙΔΑΧ προσωπικού στις διατάξεις του

ισχύοντος ΥΚ, αφετέρου οι συνεχείς τροποποιήσεις των διατάξεών του με διάφορα νομοθετήματα.

Σε συνέχεια των ανωτέρω συμπερασματικών θέσεων, διατυπώνονται και οι ακόλουθες προτάσεις σε σχέση με τη διοίκηση ανθρώπινων πόρων του δημόσιου τομέα υπό το πρίσμα της διαφορετικής εργασιακής σχέσης που συνδέει το κράτος με τους μόνιμους και ΙΔΑΧ υπαλλήλους του:

Ύστερα από τη συγκριτική ανάλυση των δύο εργασιακών καθεστώτων του τακτικού προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης, προκύπτει ότι για τη διατήρησή τους δεν μπορεί να αναπτυχθεί πειστική επιχειρηματολογία στη βάση των θεωριών Διαχείρισης Ανθρώπινων Πόρων. Ωστόσο, η μετατροπή των συμβάσεων εργασίας του ΙΔΑΧ προσωπικού σε μόνιμο, παρότι στο παρελθόν είχε επιχειρηθεί, παρουσιάζει μια σειρά νομικών προβλημάτων, που πρέπει να ξεπεραστούν. Αντίθετα, θα μπορούσε η πολιτεία να επιλέξει να μη συντηρεί το διττό καθεστώς (μονίμων και ΙΔΑΧ) στο στενό Δημόσιο Τομέα και να προχωρήσει στη σταδιακή κατάργηση των θέσεων ΙΔΑΧ (περίπου το 9% των οργανικών θέσεων του Δημόσιου Τομέα), όταν αυτές κενώνονται για οποιοδήποτε λόγο και την αντικατάστασή τους με θέσεις μόνιμου προσωπικού (Ανδρονόπουλος, 2018).

Επιπλέον, εκτός από νομοθετικές παρεμβάσεις ήσσονος σημασίας, που σχετίζονται κυρίως με την ανάγκη να θεσμοθετηθεί η υποχρεωτική εισαγωγική εκπαίδευση για το προσωπικό ΙΔΑΧ, θα μπορούσε να εξεταστεί η επικαιροποίηση του ΥΚ. Συγκεκριμένα, ο Κώδικας Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. μπορεί να τροποποιηθεί στο πρότυπο του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων, ώστε να διαρθρώνεται σε δύο μέρη, προκειμένου να υπαχθούν ευθέως οι ΙΔΑΧ υπάλληλοι, που μέχρι τώρα υπάγονται αναλογικά και να ενσωματωθούν οι πολυάριθμες τροποποιήσεις των διατάξεών του. Η νέα ενιαία κωδικοποίηση του ΥΚ, ή ένας νέος ΥΚ, με την ταυτόχρονη κατάργηση των νομοθετημάτων που ρυθμίζουν αποκλειστικά τα θέματα των ΙΔΑΧ υπαλλήλων, αφενός θα συμβάλει στη δημιουργία ενιαίας οργανωσιακής κουλτούρας μεταξύ των υπαλλήλων, και αφετέρου θα διευκολύνει και θα επιταχύνει το έργο όχι μόνο των υπηρεσιών διοίκησης, αλλά γενικότερα του ανθρώπινου δυναμικού.

Περαιτέρω, η δημιουργία διϋπουργικών κλάδων θα μπορούσε να προσφέρει ευελιξία στη δημόσια διοίκηση και να απελευθερώσει ανθρώπινο δυναμικό που περιστέλλεται στο πλαίσιο των απαρχαιωμένων κλαδολογιών. Η πρόταση για τη δημιουργία διϋπουργικών κλάδων αν και είχε διατυπωθεί στο παρελθόν, προσέκρουσε σε φόβους μισθολογικής ενοποίησης (Φλογαΐτης, 1987, 220). Πλέον, η θέσπιση του ενιαίου μισθολογίου στο δημόσιο τομέα δίνει μια ευκαιρία να σχεδιαστεί ένα σύστημα οργάνωσης με βάση τους διϋπουργικούς κλάδους, χωρίς να υπάρχουν οι αντιδράσεις του παρελθόντος για το φόβο της απώλειας προνομίων.

Ίσως η πιο σημαντική παρέμβαση για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης να είναι η ανάπτυξη μιας ενιαίας οργανωσιακής κουλτούρας (*esprit de corps*) των ανθρώπινων πόρων του δημόσιου τομέα, με γνώμονα την βέλτιστη εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών.

Η σημασία του ανθρώπινου παράγοντα για μια ανεξάρτητη και αποτελεσματική δημόσια διοίκηση είναι αδιαμφισβήτητη, ειδικά μέσα στο πλαίσιο της σύγχρονης πραγματικότητας που χαρακτηρίζεται από ραγδαίες και συνεχείς μεταβολές. Μεταξύ των πόρων και μέσων που έχει στη διάθεσή της η πολιτεία για την επίτευξη των στόχων της, το έμψυχο δυναμικό είναι εκείνο που έχει τη μοναδική ικανότητα να εξελίσσεται, να αναπτύσσεται και να μαθαίνει. Είναι ευθύνη της διοίκησης να εξασφαλίζει τις αναγκαίες και ικανές συνθήκες για τη συνεχή βελτίωση και ανάπτυξη του συνόλου των ανθρώπινων πόρων της. Στις μέρες μας είναι επίκαιρη όσο ποτέ η ρήση του Πρωταγόρα «*πάντων χρημάτων μέτρον ἄνθρωπος*», καθώς ο πολίτης είτε ως εργαζόμενος στη δημόσια διοίκηση, είτε ως συναλλασσόμενος με τη δημόσια υπηρεσία τίθεται στο κέντρο των προσπαθειών κάθε ευνομούμενης πολιτείας.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Demmke, C. & Moilanen, T., 2012.** *The future of public employment in central public administration* στο www.eupan.eu,. [Ηλεκτρονική πηγή] Διαθέσιμο στο: http://www.eupan.eu/files/repository/2013021293522_Study_The_future_of_public_employment.pdf [Τελευταία επίσκεψη στις 6 12 2018].
- Dessler, G., 2015.** *Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού. Βασικές έννοιες και σύγχρονες τάσεις*. 2η Έκδοση επιμ. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.
- Eurostat, 2010.** *Civil servants in the EU member states*. [Ηλεκτρονική πηγή] Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Civil_servants_in_the_EU_member_states#Civil_servants_statistics_in_general. [Τελευταία επίσκεψη στις 30 11 2018].
- Martocchio, J. J. & Mondy, W. R., 2018.** *Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού*. 14η Έκδοση επιμ. Αθήνα: Εκδόσεις Τζιόλα.
- Mondy, W., 2017.** *Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων*. 11η έκδοση επιμ. Αθήνα: Εκδόσεις Τζιόλα.
- OECD, 2011.** *Greece: Review of the Central Administration*, OECD Publishing.
- Passas, P., 2017.** *Cross Border Mobility (or) An Historical Approach to the origins of EUPAN*. Malta: DG Meeting, Malta 8-9 June 2017.
- Passas, P., 2017.** *Cross Border Mobility (or) The origins of EUPAN*. Malta: WL Meeting, 3-4 April 2017.
- The Spanish Presidency, 2010.** *Public Employment in European Union Member States*, Madrid.
- Ακριβοπούλου, Χ. & Ανθόπουλος, Χ., 2015.** *Εισαγωγή στο διοικητικό δίκαιο*, Αθήνα: Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών.
- Αλεξιάδης, Α.-Δ., 1994.** *Το πρόβλημα της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων*. Θεσσαλονίκη: Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, αδημοσίευτη διδακτορική διατριβή.
- Ανδρονόπουλος, Β., 2018.** *Ειδικός Γραμματέας της Προεδρίας της Δημοκρατίας [Συνέντευξη]* (6 12 2018).
- Βενιζέλος, Ε., 2008.** *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*. αναθεωρημένη έκδοση επιμ. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Γέροντας, Α. και συν., 2010.** *Διοικητικό Δίκαιο*. β' έκδοση επιμ. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Δεσποτόπουλος, Κ., 1924.** *Ο θεσμός της μονιμότητας των Δημοσίων Πολιτικών Υπαλλήλων*. Αθήναι: Εκδόσεις Τύποις.
- Δούκα, Β., 1992.** *Η σύμβαση εξαρτημένης εργασίας με το Δημόσιο. Συμβολή στη μελέτη των ατομικών εργασιακών σχέσεων των μισθωτών του Δημοσίου*. Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Παρατηρητής.
- Καζάκος, Α. & Τραυλός-Τζανετάτος, Δ., 2004.** Η αποκατάσταση των εκτάκτων και το Σύνταγμα. *Επιθεώρησης Εργατικού Δικαίου*, Τόμος 63^{ος} (τεύχος 12), σελ. 705-716.

Κιοσσέ-Παυλίδου, Λ., 2010. *Οι συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου στο Δημόσιο, τα Ν.Π.Δ.Δ. και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα : η κατάσταση, η (απο)κατάσταση και η νέα κατάσταση των "συμβασιούχων".* Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλας.

Κοινωνικό Πολυκέντρο ΑΔΕΔΥ, 2016. *Το συνταξιοδοτικό καθεστώς των μόνιμων και αορίστου χρόνου στο δημόσιο και τα νομικά του πρόσωπα,* Αθήνα: ΑΔΕΔΥ.

Κοκκίνου, Ε., 2017. *Η Διοικητική Μεταρρύθμιση και η συμβολή της επιμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων στην εφαρμογή των αρχών του.* Αθήνα: αδημοσίευτη διδακτορική διατριβή στο Πάντειο Πανεπιστήμιο.

Κονδύλης, Β., 2017. Υπηρεσιακή κατάσταση των οργάνων της διοίκησης. Στο: Φ. Σπυρόπουλος, Ξ. Κοντιάδης, Χ. Ανθόπουλος & Γ. Γεραπετρίτης, επιμ. *ΣΥΝΤΑΓΜΑ. Κατ' άρθρο ερμηνεία.* Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Κοντιάδης, Ξ., 2018. Η συγκρότηση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος. Στο: *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα. Σημειώσεις μαθήματος Α' Ειδικής Φάσης.* Αθήνα: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, σελ. 48-68.

Κριεμάδης, Α. και συν., 2017. *Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού στη Δημόσια Διοίκηση. Εκπαιδευτικό Εγχειρίδιο.* Αθήνα: ΕΣΔΔΑ.

Λεβέντης, Γ., 2004. Η μονιμοποίηση των εκτάκτων του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ, των ΟΤΑ και το Άρθρο 103 παράγρ. 8 του Συντάγματος. *Δελτίον Εργατικής Νομοθεσίας*, Τόμος 60^{ος} (τεύχος 1426), σελ. 609-628.

Μαθιουδάκης, Ι., 2014. Η συνταγματική μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων υπό αναθεώρηση. Στο: *Το "νέο" Εργατικό Δίκαιο. Τιμητικός Τόμος για τον καθηγητή Ιωάννη Δ. Κουκιάδη.* Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 121-148.

Μακρυδημήτρης, Α. & Μιχαλόπουλος, Ν., 2000. *Εκθέσεις Εμπειρογνομημόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998.* Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Μακρυδημήτρης, Α. & Πραβίτα, Μ.-Η., 2012. *Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης.* Ε' Έκδοση επιμ. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Μαυρομούστακου, Η., 1992. Οι απαρχές της προσπάθειας για τον προσδιορισμό της έννοιας του δημοσίου υπαλλήλου στην Ελλάδα. *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, σελ. 334-358.

Μαυρομούστακου, Η., 2016. *Αξιολόγηση Δημοσίων Υπαλλήλων. Πρόσληψη και υπηρεσιακή εξέλιξη.* Αθήνα: Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη.

Μήγκου, Χ., 2009. *Διαδοχικές συμβάσεις ορισμένου χρόνου.* Θεσσαλονίκη: αδημοσίευτη διδακτορική διατριβή.

Μιχαλόπουλος, Ν., 2003. *Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management..* Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Μοίρα-Μυλωνοπούλου, Π., 1998. *Οι Δημόσιοι Υπάλληλοι.* Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Μπακογιάννης, Κ., 2001. *Η συνταγματική κατοχύρωση των ειδικών επιστημόνων της Δημόσιας Διοίκησης.* Τόμος Επιστημονικών Μελετών προς τιμήν του Επαμεινώνδα Π. Σπηλιωτόπουλου, 2001. *Η συνταγματική κατοχύρωση των ειδικών επιστημόνων της Δημόσιας Διοίκησης.* Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Μπουραντάς, Δ., 2001. *Μανατζμεντ. Θεωρητικό Υπόβαθρο. Σύγχρονες Πρακτικές.* Αθήνα: Εκδόσεις Ε. Μπένου.

Παναγόπουλος, Θ., 1999. *Εγχειρίδιο Υπαλληλικού Δικαίου.* Ε' Αναθεωρημένη και Συμπληρωμένη επιμ. Αθήνα: Εκδόσεις Αθ. Σταμούλη.

Παναγοπούλου, Μ.-Ε., 1986. *Η Συνταγματική κατοχύρωση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων και η νομολογιακή επεξεργασία του θεσμού.* Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Παπαλεξανδρή, Ν. & Μπουραντάς, Δ., 2003. *Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων.* Αθήνα: Εκδόσεις Γ. Μπένου.

Παπανικολαΐδης, Δ., 1989. *Η σύμβασις εργασίας Δημοσίου Δικαίου.* Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Πασσάς, Π., 2017. *Εισηγήσεις στην ΚΕ' Εκπαιδευτική σειρά στο πλαίσιο του μαθήματος «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού».* Αθήνα.

Πασσάς, Π., 2018. *Κινητικότητα Υπαλλήλων: Τοποθέτηση – Μετακίνηση- Μετάθεση- Απόσπαση- Μετάταξη. Η Εφαρμογή του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση.* Αθήνα: Εισήγηση στο Ινστιτούτο Επιμόρφωσης του ΕΚΔΔΑ.

Παυλίδου, Ε., 2011. Οι αλλαγές στη βαθμολογική εξέλιξη και υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού μ σύμβαση ΙΔΑΧ. *Επιθεώρηση Δικαίου του Δημοσίου*, 1, σελ. 60 κ.ε..

Πυροβέτσης, Μ., 1997. Εργαζόμενοι στη δημόσια διοικητική υπηρεσία (Δημόσιο, ΟΤΑ, ΝΠΔΔ) με σύμβαση εργασίας. Χαρακτήρας της σύμβασης αυτής. Αρμόδια δικαστήρια για την επίλυση των διαφορών που απορρέουν από αυτήν. *Διοικητική Δίκη*, τεύχος 4, σελ. 817-823.

Ραμματά, Μ., 2011. *Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Ανάμεσα στη γραφειοκρατία και το μανατζμεντ.* Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.

Ρούφου, Ε., 2018. *Προϊσταμένη της Διεύθυνσης Προγραμματισμού και Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού της Γενικής Διεύθυνσης Ανθρώπινου Δυναμικού Δημόσιου Τομέα [Συνέντευξη] (26 11 2018).*

Ρούφου, Ε. και συν., 2014. *ΥΠΗΡΕΣΙΑΚΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΚΑΙ ΣΤΑΔΙΟΔΡΟΜΙΑ.* Εκπαιδευτικό Εγχειρίδιο ΕΣΔΔΑ επιμ. Αθήνα.

Σακελλαροπούλου, Α., 2015. Μονιμότητα και ουδετερότητα των δημοσίων υπαλλήλων. Στο: Φ. Κατσιγιάννης, Ν. Μαρούλη, Β. Μπουκουβάλα & Μ. Ειρηνάκη επιμ., *Τιμητικός Τόμος για τα 50 χρόνια των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων.* Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 405-418.

Σαματάς, Μ., 2009. *Η διοικητική μεταρρύθμιση στις μολόπετρες της κοινωνικο-οικονομικής και πολιτικής ανασφάλειας: η αυξανόμενη ζήτηση απασχόλησης στο δημόσιο και η συνεχιζόμενη κομματική και διοικητική κακοδιοίκηση στις εκτός διαδικασιών ΑΣΕΠ προσλήψεις προσωπικού στο δημόσιον.* Αθήνα - Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 275-292.

Σπηλιωτόπουλος, Ε. & Χρυσανθάκης, Χ., 1999. *Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου.* Πέμπτη Έκδοση επιμ. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

- Σπηλιωτόπουλος, Ι., 2018.** Προϊστάμενος Γενικής Διεύθυνσης Ανθρώπινου Δυναμικού Δημοσίου Τομέα του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης [Συνέντευξη] (26 11 2018).
- Συμεωνίδης, Ι., 2014.** Στο: *Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων στην εποχή των μνημονίων*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Σωτηρόπουλος, Δ., 2001.** *Η κορυφή του πελατειακού κράτους*. Αθήνα: Εκδόσεις Ποταμός.
- Τάχος, Α. & Συμεωνίδης, Ι., 1999.** *Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα*. Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Τάχος, Α. & Συμεωνίδης, Ι., 2007.** *Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα*. τρίτη έκδοση επιμ. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Τσάτσος, Δ., 1993.** *ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλας.
- Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2016.** *Αιτιολογική Έκθεση του νομοσχεδίου "Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας και λοιπές διατάξεις"*, Βουλή των Ελλήνων.
- Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017α.** *Θεσμικό Πλαίσιο Απογραφής*. [Ηλεκτρονική πηγή] Διαθέσιμο στο: http://apografi.gov.gr/kinitikotita/esk_thesmiko.html. [Τελευταία επίσκεψη στις 30 11 2018].
- Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017β.** *Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2017-2019. Δημόσιο 2020. Η διοίκηση αναβαθμίζεται*, Αθήνα.
- Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2018.** *apografi.gr*. [Ηλεκτρονική Πηγή] Διαθέσιμο στο: <http://apografi.gov.gr/mitroo.html> [Τελευταία επίσκεψη στις 30 11 2018].
- Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 2012.** *ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ στο σχέδιο νόμου «Πειθαρχικό Δίκαιο Δημοσίων Πολιτικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου*. Αθήνα.
- Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 2014.** *Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014-2016*.
- Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, 2004.** *Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου "Ρυθμίσεις θεμάτων για το προσωπικό του Δημοσίου και των Νομικών προσώπων του ευρύτερου δημόσιου τομέα και για τους ΟΤΑ*. Αθήνα.
- Υπουργείο Εσωτερικών, 2001.** *Αιτιολογική Έκθεση του ν. 3801/2009, Ρυθμίσεις θεμάτων προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και άλλες διατάξεις οργάνωσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης*.
- Υπουργείο Εσωτερικών, 2016.** *Αιτιολογική Έκθεση στο Νομοσχέδιο "Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, Βαθμολογική Διάρθρωση Θέσεων, Συστήματα Αξιολόγησης, Προαγωγών και Επιλογής Προϊσταμένων-Διαφάνεια-Αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης"*, Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων.
- Υπουργείο Εσωτερικών, 2017.** *Αιτιολογική Έκθεση Τροπολογίας στο νομοσχέδιο του Υπουργείου Εσωτερικών "Συμπληρωματικά Μέτρα εφαρμογής του Κανονισμού (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) 1141/2014 περί ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων και ιδρυμάτων, μέτρα επιτάχυνσης του κυβερνητικού έργου αρμοδιότητας Υπ. Εσωτ.* Αθήνα.

Φλογαΐτης, Σ., 1987. Το ελληνικό διοικητικό σύστημα. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Χρυσανθάκης, Χ., 2007. Η υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού του Δημοσίου υπό το φως της επικείμενης συνταγματικής αναθεώρησης. Οι προτάσεις για την τροποποίηση των άρθρων 103 και 104 του Συντάγματος. *Διοικητική Δίκη*, τεύχος 19, σελ. 582-587.

Χρυσανθάκης, Χ., 2001. Τα συστήματα προσλήψεως των δημοσίων υπαλλήλων. Η συγκρότηση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος. 2η έκδοση. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Νομοθετικό Πλαίσιο και Εγκύκλιοι

Το Σύνταγμα της Ελλάδος 1975/1986/2001/2008

Ν. 1811/1951 (ΦΕΚ 141/Α/16.5.1951) «Περί Κώδικος καταστάσεως των Δημόσιων Διοικητικών Υπαλλήλων»

Ν. 993/1979 (ΦΕΚ 281/Α/21.12.1979) «Περί του επί συμβάσει εργασίας ιδιωτικού δικαίου προσωπικού του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως και των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου».

Ν. 1320/1983 (ΦΕΚ 6/Α/11.1.1983) «Πρόσληψη στο Δημόσιο Τομέα και άλλες διατάξεις»

Ν. 1476/1984 (ΦΕΚ 136/Α/18.9.1984) «Διορισμός σε μόνιμες θέσεις του προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ, των ΟΤΑ και άλλες διατάξεις.»

Ν. 1735/1987 (ΦΕΚ 195/Α/11.11.1987) «Προσλήψεις στο δημόσιο τομέα, κοινωνικός έλεγχος στη δημόσια διοίκηση, πολιτικά δικαιώματα και άλλες διατάξεις».

Ν. 1884/1990 (ΦΕΚ 81/Α/16.6.1990) «Διαρρυθμίσεις στην έμμεση φορολογία και άλλες διατάξεις».

Ν. 1943/1991 (ΦΕΚ 50/Α/11.4.1991) «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις».

Ν. 2190/1994 (ΦΕΚ 28/Α/03.03.1994) «Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης».

Ν. 2247/1994 (ΦΕΚ 182/Α/31.10.1994) «Ρυθμίσεις θεμάτων συστήματος προσλήψεων»

Ν. 2527/1997 (ΦΕΚ 206/Α/8.10.1997) «Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων του Ν.2190/1994 και άλλες διατάξεις»

Ν. 2643/1998 (ΦΕΚ 220/Α/28.9.1998) «Μέριμνα για την απασχόληση προσώπων ειδικών κατηγοριών και άλλες διατάξεις»

- Ν. 2703/1999** (ΦΕΚ 72/Α/8.4.1999) «Αναπροσαρμογή συντάξεων συνταξιούχων μελών ΑΕ.Π. των Α.Ε.Ι., Ε.Π. των Τ.Ε.Ι., γιατρών ΕΣΥ και διπλωματικών υπαλλήλων, ρύθμιση συνταξιοδοτικών θεμάτων και άλλες διατάξεις».
- Ν. 2738/1999** (ΦΕΚ 180/Α/09.09.1999) «Συλλογικές Διαπραγματεύσεις στη Δημόσια Διοίκηση, μονιμοποιήσεις συμβασιούχων αορίστου χρόνου και άλλες διατάξεις».
- Ν. 2839/2000** (ΦΕΚ 196/Α/12.9.2000) «Ρυθμίσεις θεμάτων του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και άλλες διατάξεις».
- Ν. 3051/2002** (ΦΕΚ 220/Α/20.9.2002) «Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και συναφείς ρυθμίσεις».
- Ν. 3200/2003** (ΦΕΚ 281/Α/9.12.2003) «Τροποποιήσεις του ν.1388/1983 Ίδρυση Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης, ίδρυση Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις»
- Ν. 3320/2005** (ΦΕΚ 48/Α/23.2.2005) «Ρυθμίσεις θεμάτων για το προσωπικό του Δημοσίου και των νομικών προσώπων του ευρύτερου δημόσιου τομέα και για τους Ο.Τ.Α.».
- Ν. 3469/2006** (ΦΕΚ 131/Α/28.6.2006) «Εθνικό Τυπογραφείο, Εφημερίς της Κυβερνήσεως και λοιπές διατάξεις».
- Ν. 3528/2007** (ΦΕΚ 26/Α/9.2.2007) «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ»
- Ν. 3584/2007** (ΦΕΚ 143/Α/28.6.2007), «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων».
- Ν. 3801/2009** (ΦΕΚ/Α/163/4.9.2009) «Ρυθμίσεις θεμάτων προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και άλλες διατάξεις οργάνωσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης»
- Ν. 3812/2009** (ΦΕΚ 234/Α/28.12.2009) «Αναμόρφωση συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και άλλες διατάξεις».
- Ν. 3996/2011** (ΦΕΚ 170/Α/5.8.2011) «Αναμόρφωση του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας, Ρυθμίσεις θεμάτων Κοινωνικής Ασφάλισης και άλλες διατάξεις».
- Ν. 4024/2011** (ΦΕΚ 226/Α/27.10.2011) «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο - βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015».
- Ν. 4057/2012** (ΦΕΚ 54/Α/14.3.2012) «Πειθαρχικό Δίκαιο Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου».

Ν. 4838/2012 (ΦΕΚ 14/Α/2.2.2012), «Επείγουσες ρυθμίσεις που αφορούν την εφαρμογή του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015».

Ν. 4210/2013 (ΦΕΚ 254/Α/21.11.2013) «Ρυθμίσεις Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης».

Ν. 4325/2015 (ΦΕΚ 47/Α/11.5.2015) «Εκδημοκρατισμός της Διοίκησης – Καταπολέμηση Γραφειοκρατίας και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση. Αποκατάσταση αδικιών και άλλες διατάξεις».

Ν. 4354/2015 (ΦΕΚ 176/Α/16.12.2015) «Διαχείριση των μη εξυπηρετούμενων δανείων, μισθολογικές ρυθμίσεις και άλλες επείγουσες διατάξεις εφαρμογής της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων».

Ν. 4369/2016 (ΦΕΚ 33/Α/27.2.2016) «Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια – αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις».

Ν. 4440/2016 (ΦΕΚ 224/Α/02.12.2016) «Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, υποχρεώσεις των προσώπων που διορίζονται στις θέσεις των άρθρων 6 και 8 του Ν. 4369/2016, ασυμβίβαστα και πρόληψη των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων».

Ν. 4456/2017 (ΦΕΚ 24/Α/1.3.2017) «Συμπληρωματικά μέτρα εφαρμογής του Κανονισμού (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) 1141/2014 περί ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων και ιδρυμάτων, μέτρα επιτάχυνσης του κυβερνητικού έργου αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις».

Ν. 4484/2017 (ΦΕΚ 110/Α/1.8.2017) «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/881 και άλλες διατάξεις».

Ν. 4512/2018 (ΦΕΚ 5/Α/17.1.2018) «Ρυθμίσεις για την εφαρμογή των Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων του Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής και άλλες διατάξεις».

Π.Δ. 410/1988 (ΦΕΚ 191/Α/30.8.1988) «Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο των διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας, που αφορούν το προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου του Δημοσίου, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των λοιπών Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου».

Π.Δ. 94/1994 (ΦΕΚ 76/Α/11.5.1994) «Επέκταση ισχύος διατάξεων του Ν. 1943/1991 (ΦΕΚ 50 Α)».

Π.Δ. 50/2001 (ΦΕΚ 39/Α/5.3.2001) «Καθορισμός των προσόντων διορισμού σε θέσεις φορέων του δημόσιου τομέα».

Π.Δ. 164/2004 (ΦΕΚ Α 134/19.07.2004) «Ρυθμίσεις για τους εργαζομένους με συμβάσεις ορισμένου χρόνου στο δημόσιο τομέα».

Π.Δ. 347/2004 (ΦΕΚ 315/Α/31.12.2003) «Τροποποίηση διατάξεων του π.δ.50/2001 “Καθορισμός των προσόντων διορισμού σε θέσεις φορέων του δημόσιου τομέα”»

Π.Δ. 44/2005 (ΦΕΚ 63/Α/9.3.2005) «Τροποποίηση διατάξεων του π.δ. 50/2001 “Καθορισμός των προσόντων διορισμού σε θέσεις φορέων του δημόσιου τομέα” όπως αυτό ισχύει».

Π.Δ. 63/2005 (ΦΕΚ 98/Α/22.4.2005) «Κωδικοποίηση της νομοθεσίας για την Κυβέρνηση και τα κυβερνητικά όργανα».

Π.Δ. 116/2006 (ΦΕΚ 115/Α/9.6.2006) «Τροποποίηση του άρθρου 28 του π.δ. 50/2001 “Καθορισμός των προσόντων διορισμού σε θέσεις φορέων του δημόσιου τομέα”».

Π.Δ. 19/2011 (ΦΕΚ 51/Α/14.3.2011) «Όροι και προϋποθέσεις για την επιλογή προσωπικού δικαίου αορίστου χρόνου σε θέσεις προϊσταμένων οργανικών μονάδων».

Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου 33/27.12.2006 (ΦΕΚ 280/Α/28.12.2006) «Αναστολή διορισμών και προσλήψεων στο Δημόσιο Τομέα».

Υ.Α. Αρ. οικ. 48416/2564/2017 (ΦΕΚ 3757/Β/25.10.2017) «Έγκριση Εθνικής Στρατηγικής για την Υγεία και Ασφάλεια στην Εργασία για τα έτη 2016-2020».

Εγκύκλιος ΥΠ.ΕΣ.Α.Η.Δ. με αρ. πρωτ. ΔΙΠΙΔΔ/Β.25/12/οικ.14491/23-6-10 «Εφαρμογή διατάξεων του ν.3801/2009 για τη βαθμολογική κατάταξη υπαλλήλων ΙΔ.ΑΧ.»

Εγκύκλιος ΥΠ.ΟΙΚ. με αρ. πρωτ. 2/57873/24.8.2010 «Παροχή οδηγιών για την εφαρμογή των άρθρων 5 έως 20 της αριθμ. 2/37345/0004/4.6.2010 κ.ν.α., όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, σχετικά με την καταβολή των πάσης φύσεως αποδοχών, αμοιβών, αποζημιώσεων και απολαβών μέσω της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής».

Εγκύκλιος ΥΠ.ΕΣ.Α.Η.Δ. με αρ. πρωτ. ΔΙΠΙΔΔ/Β25/82/οικ./16.6.2011 «Όροι και προϋποθέσεις για την επιλογή προσωπικού ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου σε θέσεις προϊσταμένων οργανικών μονάδων».

Εγκύκλιος ΥΠ.ΟΙΚ. με αρ. πρωτ. ΔΙΔΑΔ/Φ.31.17/882/οικ. 21500/ 31.10.2011 «Νέο Βαθμολόγιο -Μισθολόγιο. Οδηγίες για την κατάταξη των υπηρετούντων υπαλλήλων στους βαθμούς βάσει των μεταβατικών διατάξεων (άρθρο 28) του ν. 4024/2011 (ΦΕΚ 226 Α' / 27-10.-2011)».

Εγκύκλιος ΥΠ.ΟΙΚ. με αρ. πρωτ. 2/1015 /ΔΕΠ/5.1.2016 «Παροχή οδηγιών για την εφαρμογή των διατάξεων του Κεφαλαίου Β' του ν. 4354/2015 (176 /Α') «Μισθολογικές ρυθμίσεις των υπαλλήλων του Δημοσίου, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

(Ο.Τ.Α.) πρώτου και δεύτερου βαθμού, των Νομικών Προσώπων Δημοσίου (Ν.Π.Δ.Δ.) και Ιδιωτικού Δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ.), καθώς και των Δ.Ε.Κ.Ο. του κεφ. Α΄ του ν. 3429/2005 (Α΄ 314) και άλλες μισθολογικές διατάξεις».

Εγκύκλιος ΥΠ.ΕΣ.Α.Η.Δ. με αρ. πρωτ. ΔΟΜ/Φ. 20/οικ.21424 /9.8.2016
«Επαναξιολόγηση των δομών των οργανικών μονάδων των Υπουργείων».

Εγκύκλιος ΥΠ. ΔΙΟΙΚ. ΑΝ. με αρ. πρωτ. ΔΙΔΑΔ/Φ.35.47/2306/οικ.17520/29.5.2017
«Σύστημα Επιλογής Προϊσταμένων, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 84-86 του Υπαλληλικού Κώδικα, όπως ισχύει».

Εγκύκλιος ΥΠ. ΔΙΟΙΚ. ΑΝ. με αρ. πρωτ. ΔΙΔΑΔ/Φ.35.50/2403/οικ.19403/31.5.2018 (Ο.Ε. 14.6.2018) *«Έκδοση προκηρύξεων για την πλήρωση θέσεων ευθύνης επιπέδου Διεύθυνσης των Υπουργείων και σύσταση των Συμβουλίων Επιλογής Προϊσταμένων (Σ.Ε.Π.)».*

Εγκύκλιος ΥΠ. ΔΙΟΙΚ. ΑΝ. με αρ. πρωτ. ΔΙΔΑΔ/Φ.37.20/1211/οικ.20881/11.6.2018
«Εκλογές για την ανάδειξη των αιρετών εκπροσώπων των Υπαλλήλων στα Υπηρεσιακά Συμβούλια των δημοσίων υπηρεσιών και των ΝΠΔΔ».

Εγκύκλιος ΥΠ. ΔΙΟΙΚ. ΑΝ. με αρ. πρωτ. ΔΙΔΑΔ/Φ.49Κ /172 /οικ.26279/20.7.2018
«Έναρξη Β΄ κύκλου Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας έτους 2018».

Έγγραφο του ΥΠ.ΕΣ.Α.Η.Δ. με αρ. πρωτ. ΔΠΠΔΔ/Β25/104/5007/21.7.2011 με θέμα
«Παροχή διευκρινήσεων σχετικά με την εισαγωγική εκπαίδευση υπαλλήλων με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου».

Συνέντευξη με τον κ. Ιωάννη Σπηλιωτόπουλο, Προϊστάμενο της Γενικής Διεύθυνσης Ανθρώπινου Δυναμικού Δημοσίου Τομέα του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης.

1. Πώς κρίνετε τη διαφορετική εργασιακή σχέση (Μόνιμοι - ΙΔΑΧ υπάλληλοι) για προσωπικό που προσφέρει την ίδια εργασία στο Δημόσιο;

Πράγματι, το προσωπικό ΙΔΑΧ ασκεί το ίδιο έργο με το μόνιμο προσωπικό. Η παρούσα κατάσταση είναι αποτέλεσμα παθογενειών χρόνων στη δημόσια διοίκηση. Το κράτος προσλάμβανε συμβασιούχους με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, συχνά για να καλύψει πάγιες και διαρκείς ανάγκες του. Οι συμβάσεις αυτές ανανεώνονταν και ξεπερνούσαν κατά πολύ τον εύλογο χρόνο της σύμβασης ορισμένου χρόνου, ενώ δημιουργούσαν την εύλογη προσδοκία στο προσωπικό αυτό για την εργασιακή αποκατάστασή του. Ακολούθως, με «τακτοποιητικούς» νόμους το προσωπικό ΙΔΟΧ γινόταν ΙΔΑΧ ή και μόνιμο ή προβλεπόταν η μοριοδότηση της εμπειρίας του σε προκήρυξη για την κάλυψη θέσεων μόνιμου προσωπικού, όπως έγινε στην περίπτωση των υπαλλήλων των ΚΕΠ. Η τελευταία τέτοιου είδους ρύθμιση ήταν το πδ 164/2004, με το οποίο ενσωματώθηκε η Οδηγία 1999/70/ΕΚ στην εθνική έννομη τάξη.

2. Πιστεύετε ότι είναι αναγκαία η μονιμοποίηση των ΙΔΑΧ υπαλλήλων, προκειμένου να επιτευχθεί οργανωτική εναρμόνιση με το μόνιμο προσωπικό και απόλυτη εξομοίωση των όρων εργασίας τους;

Δύσκολα θα βρει σήμερα κάποιος σε τι διαφέρουν οι δύο κατηγορίες προσωπικού. Με τον ν. 3801/2009 οι υπάλληλοι ΙΔΑΧ εντάχθηκαν στο βαθμολόγιο και τους δόθηκε η δυνατότητα να μετέχουν στις κρίσεις προϊσταμένων οργανικών μονάδων επιπέδου Διεύθυνσης ή κατώτερου, ενώ με το ν. 4369/2016 μπορούν να μετέχουν και στις κρίσεις οργανικών μονάδων επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης. Μισθολογικά δεν υφίστανται διαφορές. Το ίδιο και στο Πειθαρχικό. Κάποιες νομοθετικές αστοχίες έχουν δημιουργήσει μια μικρή διαφοροποίηση στις άδειες για συμμετοχή σε εξετάσεις (10 ημέρες για το μόνιμο προσωπικό, 14 ημέρες για το ΙΔΑΧ). Η μόνη ίσως ουσιαστική διαφορά είναι το δικαίωμα υπαλληλικής προσφυγής, που έχουν οι μόνιμοι υπάλληλοι.

Το σημαντικότερο πρόβλημα αυτή τη στιγμή είναι ότι οι υπάλληλοι ΙΔΑΧ έχουν λιγότερες ευκαιρίες να ενταχθούν στην Κινητικότητα, επειδή οι θέσεις ΙΔΑΧ είναι λιγότερες. Ωστόσο, αναμένουμε ότι με την σταδιακή ένταξη όλων των φορέων στο Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας η κατάσταση θα βελτιωθεί.

3. Ο Κώδικας Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων αποτελείται από δύο διακριτά μέρη α) για το μόνιμο και β) για το προσωπικό ειδικών θέσεων και με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου. Πιστεύετε ότι θα ήταν χρήσιμη για τη Διοίκηση και το προσωπικό μια αντίστοιχη διάρθρωση του ΥΚ με τροποποίησή του, προκειμένου να υπαχθούν και οι ΙΔΑΧ υπάλληλοι ευθέως;

Αυτό είναι κάτι που θα μπορούσε να γίνει και ενδεχομένως πρέπει να το εξετάσουμε.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2- ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ Κ. ΡΟΥΦΟΥ

Συνέντευξη με την κ. Ελένη Ρούφου, Προϊστάμενη Διεύθυνσης Προγραμματισμού και Ανάπτυξης Ανθρωπίνου Δυναμικού του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης.

1. Ποιες διαφορές υπάρχουν στην διαδικασία πρόσληψης ΙΔΑΧ και μόνιμου προσωπικού;

Δεν υπάρχει καμία διαφοροποίηση. Ο κάθε φορέας, σύμφωνα με τις ισχύουσες οργανικές του διατάξεις, επιλέγει να ζητήσει την πρόσληψη ΙΔΑΧ ή μόνιμου προσωπικού, για το οποίο ακολουθούνται ακριβώς οι ίδιες διαδικασίες επιλογής, όπως προβλέπονται στο ν. 2190/1994. Επίσης, οι λόγοι λύσης της υπαλληλικής σχέσης είναι οι ίδιοι και για τις δύο κατηγορίες προσωπικού.

2. Ο Κώδικας Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων αποτελείται από δύο διακριτά μέρη α) για το μόνιμο και β) για το προσωπικό ειδικών θέσεων και με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου. Πιστεύετε ότι θα ήταν χρήσιμη για τη Διοίκηση και το προσωπικό μια αντίστοιχη διάρθρωση του ΥΚ με τροποποίησή του, προκειμένου να υπαχθούν και οι ΙΔΑΧ υπάλληλοι ευθέως;

Θα ήταν λογικό, εφόσον ήδη γίνεται σε κάποιο βαθμό αναλογική εφαρμογή για τους ΙΔΑΧ υπαλλήλους, να αναληφθεί μια τέτοια πρωτοβουλία.

3. Ποιες διαφορές υφίστανται μεταξύ μόνιμου και ΙΔΑΧ προσωπικού στο δημόσιο τομέα ως προς τη διοικητική και πειθαρχική τους αντιμετώπιση;

Πραγματικά, ύστερα από την ψήφιση του ν. 3801/2009, με τον οποίο το προσωπικό ΙΔΑΧ εντάχθηκε σε ενιαία βαθμολογική και ιεραρχική κλίμακα με το μόνιμο προσωπικό, δεν υπάρχει καμία διαφορά. Επίσης, με τον ίδιο νόμο δόθηκε η δυνατότητα στους υπαλλήλους ΙΔΑΧ να καταλάβουν θέσεις ευθύνης και να προΐστανται και μόνιμου προσωπικού, του οποίου μπορούν να είναι πειθαρχικοί προϊστάμενοι.

Συνέντευξη με τον κ. Βασίλειο Ανδρονόπουλο, Ειδικό Γραμματέα της Προεδρίας της Δημοκρατίας, πρώην Γενικό Γραμματέα Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

1. Τι εξυπηρετεί η ιδιωτικού δικαίου εργασιακή σχέση του προσωπικού ΙΔΑΧ, το οποίο προσφέρει την ίδια εργασία με το μόνιμο προσωπικό;

Η λογική της ρύθμισης του Συντάγματος του 1975, με το οποίο προβλέφθηκε η πρόσληψη προσωπικού με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου αορίστου ή ορισμένου χρόνου, ήταν κυρίως να ενισχυθεί η Διοίκηση με ανθρώπους οι οποίοι είχαν εξειδικευμένες γνώσεις σε ειδικότητες που δεν υπήρχαν στη μόνιμη υπαλληλία. Με αυτό τον τρόπο δινόταν η δυνατότητα στη διοίκηση να είναι ευέλικτη και να ενισχύεται με προσωπικό ειδικοτήτων που σχετίζονταν με τις τεχνολογικές εξελίξεις και να έχει για όσο διάστημα χρειάζεται τις ειδικότητες που ήταν απαραίτητες κάθε φορά.

Ωστόσο, υπήρξαν στρεβλώσεις, εφόσον οι προσλήψεις κυρίως προσωπικού ορισμένου χρόνου δεν εξυπηρετούσαν τη λογική της συνταγματικής διάταξης. Προσλαμβάνονταν προσωπικό, το οποίο δεν κάλυπτε πρόσκαιρες ανάγκες και παρέμενε για μεγάλο χρονικό διάστημα, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται προβλήματα, κυρίως στους δήμους και τις Νομαρχίες. Μπροστά στο κοινωνικό πρόβλημα, που δημιουργούσε η κατάσταση αυτή και για το οποίο προφανώς δεν ευθύνονταν οι εργαζόμενοι, η Πολιτεία προχωρούσε σε μετατροπές των συμβάσεων ορισμένου σε αορίστου χρόνου ή σε μονιμοποιήσεις.

2. Το κράτος ως εργοδότης αντιμετώπιζε με τον ίδιο τρόπο το μόνιμο και το ΙΔΑΧ προσωπικό;

Το προσωπικό ΙΔΑΧ αν και είχε υψηλά τυπικά προσόντα και πολυετή εμπειρία δεν μπορούσε να καταλάβει θέσεις ευθύνης. Υπήρχε πάγια νομολογία του ΣτΕ για το ζήτημα. Ο νόμος 3801/2009 αποτέλεσε τομή, καθώς για πρώτη φορά οι υπάλληλοι ΙΔΑΧ εντάχθηκαν ενιαία στη βαθμολογική κλίμακα με τους μόνιμους υπαλλήλους και τους δόθηκε η δυνατότητα να επιλέγονται σε θέσεις ευθύνης. Με το πδ 19/2011 εξειδικεύθηκαν οι όροι και οι προϋποθέσεις για την επιλογή του προσωπικού ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου σε θέσεις προϊσταμένων οργανικών μονάδων και πλέον η διαφορά του με το μόνιμο προσωπικό περιορίζεται στο συνταξιοδοτικό καθεστώς.

3. Πρέπει να συνεχίσει να υφίσταται το διαφορετικό εργασιακό καθεστώς για εργαζομένους που προσφέρουν την ίδια εργασία με τις ίδιες συνθήκες;

Θα μπορούσε εφεξής, όταν κενώνεται για οποιοδήποτε λόγο μια οργανική θέση ΙΔΑΧ υπαλλήλου, να αντικαθίσταται με θέση μόνιμου προσωπικού με αντίστοιχη ειδικότητα και ίσως να διατηρηθεί η δυνατότητα πρόσληψης με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου μόνο για το ειδικό επιστημονικό προσωπικό.



Γράφημα 1: Ποσόστωση Μόνιμου και ΙΔΑΧ Προσωπικού στο Δημόσιο Τομέα.

(Στοιχεία από το Τμήμα Ο.Π.Σ., Ανθρώπινου Δυναμικού & Στατιστικών Αναλύσεων του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης)

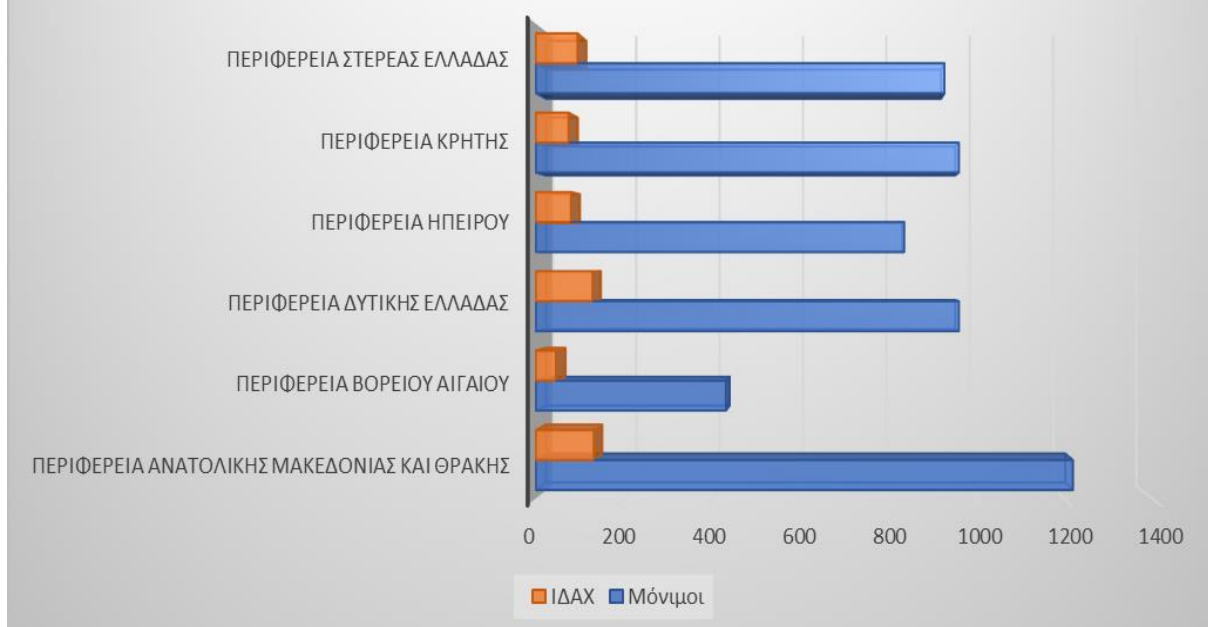
Υπουργεία Μόνιμο - ΙΔΑΧ Προσωπικό



Γράφημα 2: Μόνιμο και ΙΔΑΧ Προσωπικό Υπουργείων.

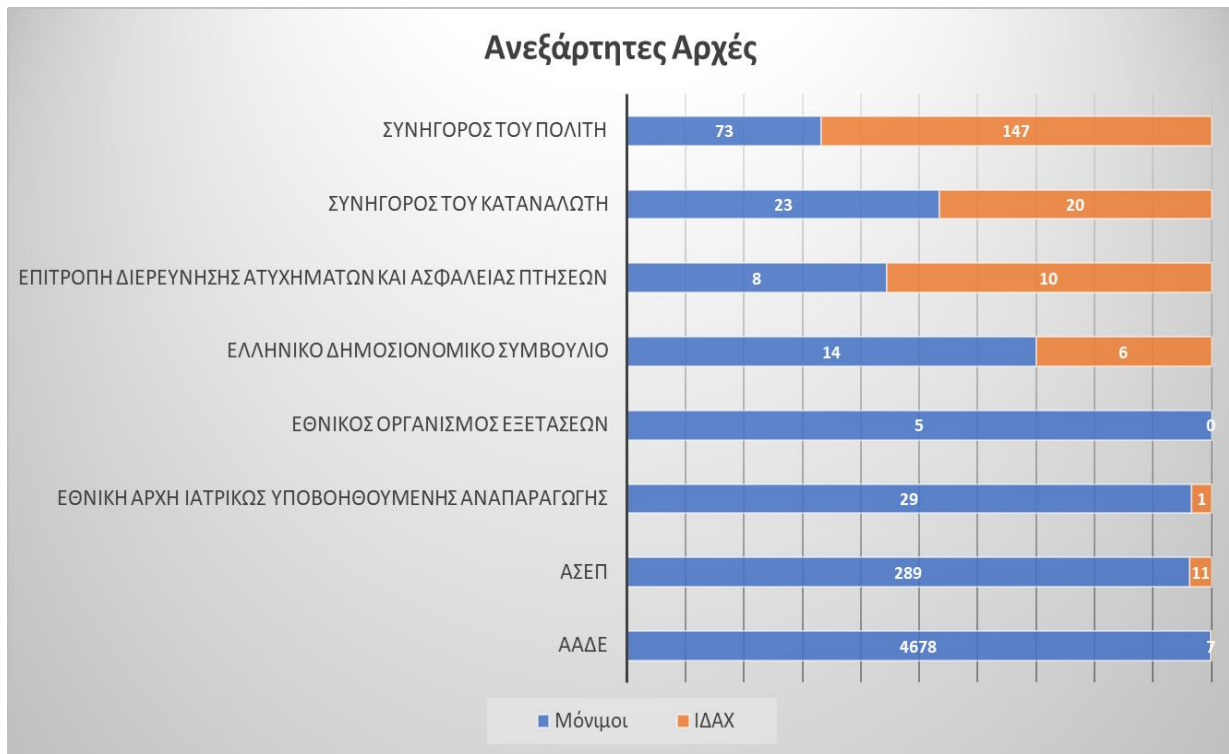
(Στοιχεία από το Ψηφιακό Οργανόγραμμα: <https://hr.apogrfi.gov.gr/>).

ΟΤΑ Β΄ Μόνιμο - ΙΔΑΧ Προσωπικό



Γράφημα 3: Μόνιμο και ΙΔΑΧ Προσωπικό ΟΤΑ Β΄

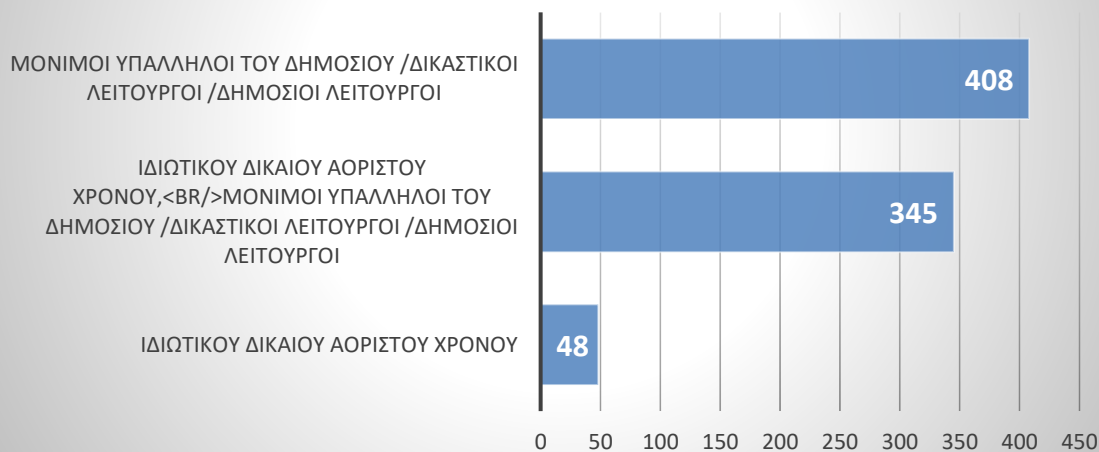
(Στοιχεία από το Ψηφιακό Οργανόγραμμα: <https://hr.apografi.gov.gr/>)



Γράφημα 4: Μόνιμο και ΙΔΑΧ Προσωπικό Ανεξάρτητων Αρχών.

(Στοιχεία από το Ψηφιακό Οργανόγραμμα: <https://hr.apografi.gov.gr/>)

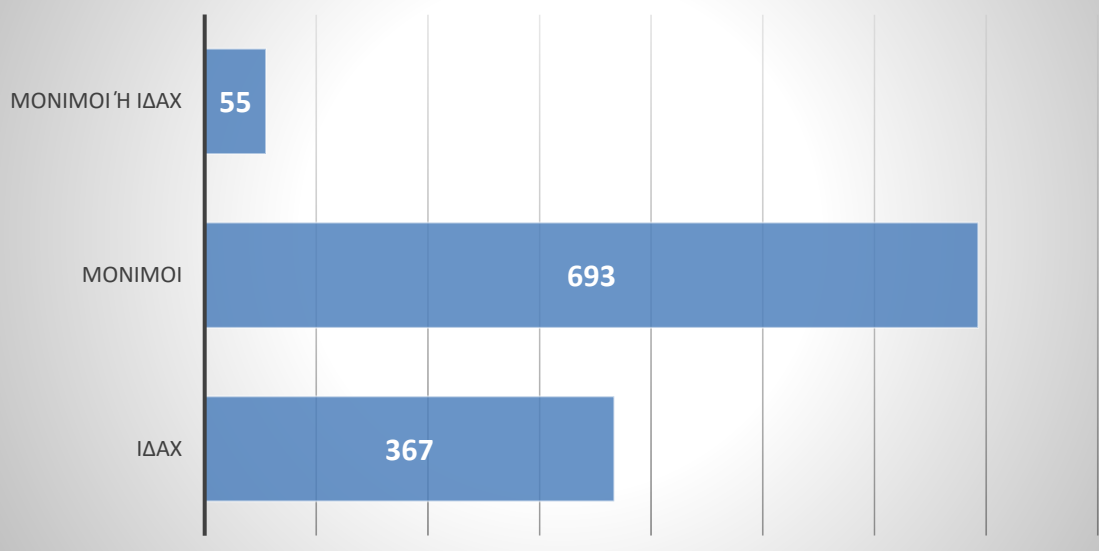
Α΄ Κύκλος Κινητικότητα (2017) Προσφερόμενες θέσεις ανά Εργασιακή Σχέση



Γράφημα 5: Θέσεις Α΄ Κύκλου Κινητικότητα (2017) για Μόνιμο και ΙΔΑΧ Προσωπικό.

(Στοιχεία από το Ψηφιακό Οργανόγραμμα: <https://hr.apografi.gov.gr/>)

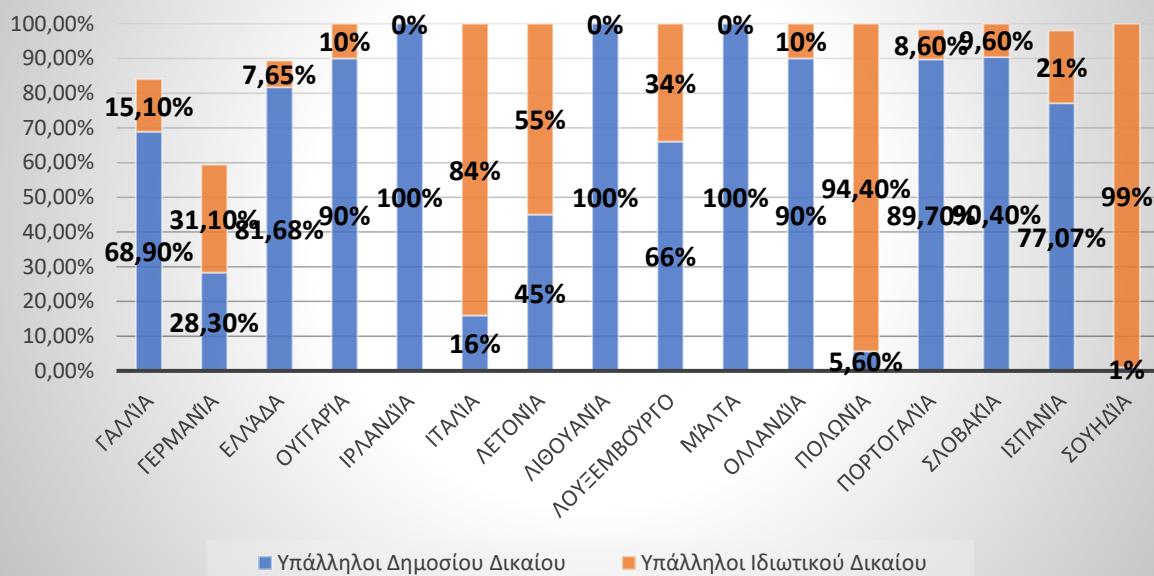
Α΄ Κύκλος Κινητικότητα (2018)



Γράφημα 6: Θέσεις Α΄ Κύκλου Κινητικότητα (2018) για Μόνιμο και ΙΔΑΧ Προσωπικό.

(Στοιχεία από το Ψηφιακό Οργανόγραμμα: <https://hr.apografi.gov.gr/>)

Προσωπικό Ιδιωτικού & Δημοσίου Δικαίου στις εθνικές διοικήσεις των κρατών-μελών ΕΕ



Γράφημα 7: Προσωπικό Ιδιωτικού & Δημοσίου Δικαίου στις εθνικές διοικήσεις των κρατών-μελών της ΕΕ

(Στοιχεία από:

http://www.eupan.eu/files/repository/2013021293522_Study_The_future_of_public_employment.pdf)

Civil servants in the EU member states

Statistics Explained

Civil servants statistics in general

This article provides background information about civil servants. In this section "civil servants statistics" means information of the following types:

- employee numbers in central public administration of EU Member States
- gross remuneration in nominal terms of employees in central public administration of EU Member States
- gross remuneration in real terms of employees in central public administration of EU Member States
- net remuneration in nominal terms of employees in central public administration of EU Member States
- net remuneration in real terms of employees in central public administration of EU Member States
- annual evolution of remuneration of employees in central public administration of EU Member States
- ancillary information about employees in central public administration of EU Member States

This information is compiled as part of the annual exercise to review the remuneration of EU officials. In accordance with the principle of parallelism set out in the Staff Regulations, the remuneration of EU officials is required to evolve either upwards or downwards in line with the average evolution of remuneration of national civil servants working in central public administration in EU Member States.

Whilst various official statistics are compiled about employment, earnings, time use, etc. there are no official harmonised statistics specifically about civil servants. **Eurostat will publish such data about civil servants during the first quarter of 2016.**

Academic study 2010

The civil services of EU Member States have evolved separately and reflect particular needs, cultures and traditions of each Member State. The following summary table is adapted from an academic study in 2010 by Christoph Demmke & Timo Moilanen from the European Institute of Public Administration ("Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service") :



Ε.Π.
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ**



Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Τάυρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

www.ekdd.gr