



**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΕ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

ΤΙΤΛΟΣ

Ο εξορθολογισμός του «κλαδολογίου»: Προοπτικές και προβλήματα εφαρμογής στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση

ΤΜΗΜΑ ΓΕΝΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Επιβλέπουσα:

ΧΑΡΙΤΟΥ ΣΤΥΛΙΑΝΗ-ΒΑΣΙΛΙΚΗ

Σπουδάστρια:

ΣΙΔΗΡΟΠΟΥΛΟΥ ΧΡΥΣΗ

ΑΘΗΝΑ – 2018

**Ο εξορθολογισμός του «κλαδολογίου»: Προοπτικές και
προβλήματα εφαρμογής στην ελληνική Δημόσια
Διοίκηση**

ΕΣΣΔΑ, Σιδηροπούλου Χρυσή, ©, 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, 12/12/2018

Υπογραφή

Σιδηροπούλου Χρυσή

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Θα ήθελα να εκφράσω τις θερμές μου ευχαριστίες στην επιβλέπουσα καθηγήτρια μου κυρία Χαρίτου Στυλιανή-Βασιλική για τη συνεργασία και την πολύτιμη βοήθεια που μου προσέφερε κατά τη διάρκεια της εκπόνησης της παρούσας εργασίας. Οι συμβουλές και οι κατευθύνσεις της για την προσέγγιση του θέματος υπήρξαν ιδιαίτερα σημαντικές.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Μία από τις σημαντικότερες προκλήσεις που καλείται να αντιμετωπίσει η ελληνική δημόσια διοίκηση είναι η ενίσχυση της ευελιξίας (agility) και η ικανότητα προσαρμογής σε ένα διαρκώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον. Στο επίκεντρο κάθε μεταρρυθμιστικής προσπάθειας των τελευταίων ετών βρίσκεται η αναμόρφωση των δομών του δημοσίου τομέα με στόχο τον περιορισμό της οργανωσιακής ρευστότητας και του κατακερματισμού των υπαλλήλων ανάλογα με την ειδικότητά τους σε έναν πολύ μεγάλο αριθμό διαφορετικών κλάδων, συχνά δε παρωχημένων. Η εργασία επιχειρεί να καταγράψει την ιστορική εμφάνιση και τη διατήρηση του συστήματος των κλάδων στη δημόσια διοίκηση. Στόχος της εργασίας είναι να καταδείξει την ανάγκη εξορθολογισμού του συστήματος των κλάδων που υπάρχουν στο δημόσιο τομέα και της υιοθέτησης ενός κοινού "κλαδολογίου", που θα τυγχάνει γενικής εφαρμογής, χωρίς αδικαιολόγητες διαφοροποιήσεις. Η μεθοδολογία βασίζεται σε ποιοτική έρευνα και κυρίως στη μελέτη πρωτογενών και δευτερογενών πηγών.

Λέξεις-Κλειδιά: προτάσεις εμπειρογνομόνων, σύστημα κλάδων, εξορθολογισμός κλάδων, κινητικότητα, Περιγράμματα Θέσεων Εργασίας, διυπουργικός κλάδος

ABSTRACT

One of the major challenges facing the Greek public administration is to increase agility and adaptability to an ever-changing environment. At the heart of any reform effort in recent years is the structural reform of public sector in order to limit organizational liquidity and fragmentation of employees depending on their specialization in a very large number of different branches, often outdated. This thesis tries to record the historical appearance and maintenance of branches in public administration. The aim of this thesis is to show how necessary is to rationalize the classification system of public sector and to adopt a common "system of branches" which will be of general application without unjustified differentiation. The methodology is based on qualitative research and mainly on primary and secondary resources.

Key-Words: consultants' reports, system of branches, restructure the classification system, mobility, job descriptions, inter-ministerial branch

Περιεχόμενα

Εισαγωγή	10
Κεφάλαιο 1: Προβλήματα και αδυναμίες της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης	12
1.1 Διαχρονικές αδυναμίες της Δημόσιας Διοίκησης	12
1.2 Ανάλυση υφιστάμενης κατάστασης στη Δημόσια Διοίκηση	14
Κεφάλαιο 2: Το σύστημα των κλάδων στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση	15
2.1 Ιστορικές παράμετροι του «Κλαδολογίου».....	15
2.2 Η νομοθετική πρόβλεψη της κατάταξης των θέσεων σε κλάδους στο δημόσιο τομέα.....	17
2.3 Η νομοθετική πρόβλεψη της κατάταξης των θέσεων σε κλάδους στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	20
2.4 Το «Προσοντολόγιο» των Δημοσίων Υπαλλήλων.....	24
2.5 Η βαθμολογική διάρθρωση των θέσεων	26
2.6 Το «Καθηκοντολόγιο» των Δημοσίων Υπαλλήλων.....	28
2.7 «Κλαδολόγιο» και Περιγράμματα Θέσεων Εργασίας.....	29
2.7.1 Η περίπτωση της Γαλλίας.....	31
2.8 «Κλαδολόγιο» και Σύστημα Κινητικότητας	33
2.9 «Κλαδολόγιο» και θέσεις ευθύνης	34
Κεφάλαιο 3: Μεταρρυθμίσεις και προβλήματα εφαρμογής στον εξορθολογισμό του «Κλαδολογίου»	36
3.1 Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής και Διαρθρωτικές Μεταρρυθμίσεις στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση	36
3.2 Επιχειρησιακά Προγράμματα για τη Μεταρρύθμιση του Δημόσιου Τομέα.....	37
3.3 Έκθεση ΟΟΣΑ για τη Δημόσια Διοίκηση και Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση.....	39
3.4 Εθνικές Στρατηγικές για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση (2014-2016,2017-2019).....	40
3.5 Προοπτικές και προτάσεις για την αναμόρφωση του «Κλαδολογίου».....	41
Επίλογος	44
Βιβλιογραφία	46

ΠΙΝΑΚΑΣ ΕΙΚΟΝΟΓΡΑΦΗΣΗΣ

Πίνακας 1	Βαθμολογική Διάρθρωση Θέσεων, άρθρο 80 Υ.Κ.	27
Πίνακας 2	Χρόνος Προαγωγής, άρθρο 82 Υ.Κ.	27
Διάγραμμα 1	Θέσεις εργασίας και επαγγέλματα	32

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ΑΑΔΕ	ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΣΟΔΩΝ
ΑΕΙ	ΑΝΩΤΑΤΟ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ
ΑΣΕΠ	ΑΝΩΤΑΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ
ΕΙΣΕΠ	ΕΙΔΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΩΝ
ΕΟΚ	ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑ
ΕΠ	ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ
ΕΣΚ	ΕΝΙΑΙΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΚΙΝΗΤΙΚΟΤΗΤΑΣ
ΙΕΚ	ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗΣ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ
ΚΕΠΕ	ΚΕΝΤΡΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ
ΝΠΔΔ	ΝΟΜΙΚΟ ΠΡΟΣΩΠΟ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ
ΝΠΙΔ	ΝΟΜΙΚΟ ΠΡΟΣΩΠΟ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ
ΟΟΣΑ	ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ
ΟΤΑ	ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΠΔ	ΠΡΟΕΔΡΙΚΟ ΔΙΑΤΑΓΜΑ
ΠΘΕ	ΠΕΡΙΓΡΑΜΜΑΤΑ ΘΕΣΕΩΝ ΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΕΠ	ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΩΝ
ΤΕΙ	ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΟ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ
ΤΠΕ	ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΕΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΣ ΚΑΙ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ
ΥΚ	ΥΠΑΛΛΗΛΙΚΟΣ ΚΩΔΙΚΑΣ

Εισαγωγή

Στην παρούσα εργασία επιχειρείται η αποτύπωση των χρόνιων αδυναμιών στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και η ανάγκη προώθησης των απαιτούμενων διαρθρωτικών και δομικών μεταρρυθμίσεων για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας της δράσης της. Ειδικότερα, εξετάζεται η ανάγκη αναμόρφωσης και εξορθολογισμού του συστήματος των κλάδων στο δημόσιο τομέα. Η ύπαρξη πολλών και διαφορετικών κλάδων στα επιμέρους Υπουργεία προκαλεί στρεβλώσεις στο διοικητικό μηχανισμό, αλληλοεπικάλυψη αντικειμένου από παρεμφερείς κλάδους, αδυναμία ανταπόκρισης στις σύγχρονες ανάγκες του δημοσίου τομέα και συνεπάγεται σημαντικό διοικητικό κόστος. Η απλοποίηση του πολυδαίδαλου κλαδολογίου και η μετάβαση από την υπερβολική εξειδίκευση στη γενίκευση και στην εφαρμογή ενιαίων και ομοιόμορφων κανόνων θα περιορίσει το διοικητικό βάρος και θα διευκολύνει την κινητικότητα των υπαλλήλων προσδίδοντας στο σύστημα περισσότερη διαφάνεια και αξιοκρατία. Στο πλαίσιο αυτό προτείνεται η κατάργηση ή συγχώνευση παρεμφερών κλάδων ή ειδικοτήτων στο Δημόσιο. Επίσης, οι επιστήμονες συστήνουν τη δημιουργία διυπουργικών στελεχών που θα μπορούν να μετακινούνται με ευκολία από τη μία Υπηρεσία στην άλλη μεταφέροντας τις γνώσεις και την εμπειρία τους.

Πιο αναλυτικά, η εργασία αποτελείται από τρία κεφάλαια. Στο πρώτο κεφάλαιο παρουσιάζονται τα προβλήματα και οι αδυναμίες που παρατηρούνται διαχρονικά στη δημόσια διοίκηση έτσι όπως έχουν καταγραφεί σε εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη δημόσια διοίκηση από τις αρχές της δεκαετίας του 1950 έως σήμερα και αναλύεται συνοπτικά η υφιστάμενη κατάσταση στο δημόσιο τομέα.

Στο δεύτερο κεφάλαιο επιχειρείται μια εισαγωγή στο σύστημα των κλάδων στην ελληνική δημόσια διοίκηση και γίνεται μια παρουσίαση της νομοθετικής του πρόβλεψης, της σχέσης του με το «Προσοντολόγιο», με την απουσία επίσημου «Καθηκοντολογίου», τα Περιγράμματα Θέσεων Εργασίας, το σύστημα Κινητικότητας και τις επιλογές σε θέσεις ευθύνης.

Στο τρίτο κεφάλαιο γίνεται μια προσπάθεια αποτύπωσης των μεταρρυθμίσεων που έχουν δρομολογηθεί ή έχουν ήδη προωθηθεί στο πλαίσιο των Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής, των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων της περιόδου 2007-2013 και 2014-2020, των Εθνικών Στρατηγικών Διοικητικής Μεταρρύθμισης και οι οποίες αφορούν στον ανασχεδιασμό δομών και στην απλοποίηση των διαδικασιών με επίκεντρο το

Ανθρώπινο Δυναμικό. Στο τέλος του τρίτου κεφαλαίου παρουσιάζονται τα προβλήματα εφαρμογής, οι προοπτικές και οι προτάσεις για την αντιμετώπιση του ζητήματος.

Η εργασία ολοκληρώνεται με τη σύνοψη των κυριότερων σημείων της διερεύνησης του συστήματος των κλάδων στο δημόσιο και την ανάγκη εξορθολογισμού του με τη διατύπωση σχετικών προτάσεων που θα μπορούσαν να συμβάλλουν στη ρύθμιση του θέματος.

Κεφάλαιο 1: Προβλήματα και αδυναμίες της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης

1.1 Διαχρονικές αδυναμίες της Δημόσιας Διοίκησης

Από τη δεκαετία του 1950 έως σήμερα, πλείστες μελέτες έχουν εκπονηθεί για τα προβλήματα και τις αδυναμίες που παρουσιάζονται στη λειτουργία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Στην Έκθεση Βαρβαρέσου, στα κύρια δομικά προβλήματα του δημόσιου τομέα συγκαταλέγονται το ζήτημα της άνισης κατανομής του προσωπικού στους επιμέρους φορείς με αποτέλεσμα την υποστελέχωση ορισμένων υπηρεσιών και την ύπαρξη πλεονάζοντος σε άλλες. Επίσης, ο νομικισμός και ο φορμαλισμός εμποδίζουν την εκδήλωση πρωτοβουλίας από την πλευρά των υπαλλήλων ενώ το καθεστώς των πελατειακών σχέσεων και της αναξιοκρατίας στις διαδικασίες διορισμού και προαγωγών δημιουργούν αίσθημα επιφυλακτικότητας και αποστροφής των ικανών υπαλλήλων από το Δημόσιο. Μοναδική λύση για την αντιμετώπιση των προαναφερθέντων προβλημάτων είναι κατά τον Βαρβαρέσο η επίτευξη διακομματικής και κοινωνικής συναίνεσης (Βαρβαρέσος, 1952).

Ο καθηγητής Langrod εντοπίζει το 1964 σημαντικά προβλήματα στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης όπως ο κατακερματισμός των υπηρεσιών, η απουσία συντονισμού, η σύγχυση αρμοδιοτήτων και το ζήτημα της διασφάλισης της αξιοκρατίας στη διαχείριση του προσωπικού. Για τον Langrod, η διοικητική μεταρρύθμιση «πρέπει να γίνει βάσει ενός προκαθορισμένου σχεδίου» ενώ θεωρεί απαραίτητο τον σχεδιασμό και την εφαρμογή μιας συνεκτικής εκπαιδευτικής πολιτικής για όλους τους απασχολούμενους στο δημόσιο τομέα. Στη σχετική έκθεση περιγράφεται η δυνατότητα εξέλιξης και προαγωγής μόνο εντός του κλάδου και του Υπουργείου στο οποίο απασχολείται ο υπάλληλος και υπό την προϋπόθεση ύπαρξης κενής θέσης. Ειδικότερα, η έκθεση αναφέρει την ύπαρξη 788 κλάδων σε σύνολο 16 Υπουργείων με τον αριθμό των υπαλλήλων να ανέρχεται σε 37.182. Υπογραμμίζεται δε η ομοιότητα πολλών κλαδών και ο υπερβολικός αριθμός τους (Langrod, 1964).

Δύο χρόνια αργότερα, ακολουθεί η έκθεση του εμπειρογνώμονα του ΟΟΣΑ Wilson, η οποία επικεντρώνεται σε θέματα συντονισμού και συνοχής της κυβερνητικής δράσης, προτείνοντας τη σύσταση Γραμματείας της Κυβέρνησης, αρμοδιότητα της οποίας θα είναι η παρακολούθηση του κυβερνητικού έργου. Επίσης, τονίζει τον ρόλο που οφείλουν να διαδραματίσουν τα ανώτερα στελέχη της δημόσιας διοίκησης στη μεταρρύθμιση του

δημόσιου τομέα και προτείνει τη δημιουργία μιας κεντρικής μονάδας νομοθετικής επεξεργασίας και ελέγχου. Ο Wilson είχε μεταξύ άλλων προτείνει τη σύσταση ενός κλάδου διυπουργικών στελεχών για την αντιμετώπιση της ακαμψίας των διοικητικών δομών (Wilson, 1966). Ο αριθμός των κλάδων διαρκώς αυξάνεται και από 788 που ήταν το 1961 πλησίασαν τους 1.100 το 1967 με εμφάνιση σημαντικών αποκλίσεων στη μεταχείριση των επιμέρους κλάδων (Αργυριάδης, 1970).

Το 1988 συντάσσεται η έκθεση του ΚΕΠΕ για την ελληνική Δημόσια Διοίκηση, στην οποία καταγράφονται βασικές αδυναμίες του δημόσιου τομέα όπως ο μεγάλος αριθμός δημόσιων υπηρεσιών και υπαλλήλων, η απουσία διαβάθμισης των θέσεων και των καθηκόντων, η έλλειψη μακροπρόθεσμου σχεδιασμού, η απουσία κινήτρων και η μη αξιοποίηση των εργαλείων της πληροφορικής (ΚΕΠΕ, 1988). Επίσης, στην Έκθεση επισημαίνεται ότι η λειτουργία υπουργικών κλάδων εμποδίζει την αποτελεσματική διαχείριση του προσωπικού της διοίκησης και δυσχεραίνει τη συνεργασία μεταξύ των Υπουργείων. Προτείνει τη δημιουργία διυπουργικών κλάδων οι υπάλληλοι των οποίων θα μπορούν να σχηματίζουν μια γενικότερη εποπτεία του έργου του κλάδου τους καθώς θα έχουν τη δυνατότητα μετακίνησης.

Λίγα χρόνια αργότερα, στην έκθεση της επιτροπής υπό την προεδρία του τότε αντιπροέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας, Μιχαήλ Δεκλερή το 1992 προτείνονται η κατάρτιση του «Χάρτη της δημόσιας διοικήσεως», του «Κώδικα δεοντολογίας των δημοσίων υπαλλήλων», του «Ενιαίου Κώδικα διοικητικής διαδικασίας» και των «Υπηρεσιακών σχεδίων δράσης». Επίσης, στην πρόταση της επιτροπής ανήκει και η υιοθέτηση σύγχρονων εργαλείων στο δημόσιο τομέα και η αξιοποίηση της χρήσης των πληροφοριακών συστημάτων. Το 1998 η επιτροπή με επικεφαλής τον καθηγητή Ι. Σπράο δημοσιεύει μία έκθεση για την Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση. Πρόταση της επιτροπής είναι η εστίαση σε δείκτες μέτρησης των αποτελεσμάτων των δημόσιων οργανισμών, ο σχεδιασμός των θέσεων εργασίας, η δημιουργία Σώματος Οικονομολόγων της Διοίκησης και η σύσταση ενός κλάδου Ανώτατων Στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης (Μακρυδημήτρης & Μιχαλόπουλος, 2000).

Κοινή συνισταμένη όλων των εκθέσεων είναι η ανάγκη περιορισμού του μεγέθους του δημόσιου τομέα, η μείωση της κομματικοποίησης της δημόσιας διοίκησης, ο συντονισμός και η συνεργασία μεταξύ των υπηρεσιών, η υπέρβαση του formalισμού, ο

σχεδιασμός θέσεων εργασίας, η χρήση νέων τεχνολογιών και η διαμόρφωση των κατάλληλων πολιτικών ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού.

1.2 Ανάλυση υφιστάμενης κατάστασης στη Δημόσια Διοίκηση

Οι χρόνιες αδυναμίες και παθογένειες στη λειτουργία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης ανέδειξαν σειρά προβλημάτων, όπως η απουσία ολοκληρωμένης στρατηγικής πολιτικής, η πολυνομία, η έλλειψη συντονισμού και συνεργασίας μεταξύ των επιμέρους φορέων, η υστέρηση σε θέματα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, τα οποία παραμένουν πάγια και διαχρονικά. Επίσης, στον πυλώνα του Ανθρώπινου Δυναμικού κάθε μεταρρυθμιστικού προγράμματος αποτελεί μόνιμος στόχος η ορθολογική διαχείριση και αξιοποίηση του προσωπικού που απασχολείται στο δημόσιο τομέα. Σύμφωνα με μελέτη σχετική με την ανάλυση στοιχείων τακτικού προσωπικού δημόσιας διοίκησης του 2016, παρατηρείται μείωση κατά 18,4% του αριθμού των υπαλλήλων την περίοδο 2009-2016 που αντιστοιχεί σε 127.236 υπαλλήλους. Σημειωτέον ότι ο μέσος όρος του προσωπικού που απασχολείται στο δημόσιο τομέα (εξαιρούνται τα ΝΠΙΔ) ανήλθε από τα 43,1 έτη το 2012 στα 45,3 το 2016¹. Τη διετία 2013-2014, καταγράφεται επίσης μείωση των δομών της δημόσιας διοίκησης, κατά 23% του αριθμού των Γενικών Διευθύνσεων, κατά 38% των Διευθύνσεων και κατά 35% των Τμημάτων.

Την τρέχουσα περίοδο, το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης υλοποιεί την «Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2017-2019» με στόχο την αύξηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα με την υιοθέτηση βέλτιστων πρακτικών και τη λήψη τεχνικής βοήθειας προκειμένου να προωθηθούν οι αναγκαίες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις. Η Ελλάδα σε συνεργασία με την Expertise France προβαίνει σε μια σειρά δράσεων όπως είναι η εφαρμογή του νέου συστήματος Προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων (selection of top managers), τα περιγράμματα θέσεων εργασίας (job descriptions), ο εξορθολογισμός των κλάδων του Δημοσίου (Restructure the Classification System), η Διοικητική Κωδικοποίηση, η Απλοποίηση και Προτυποποίηση Διαδικασιών, το νέο Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας κ.α. (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017).

¹ Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, *Ανάλυση τακτικού προσωπικού Δημόσιας Διοίκησης έτους 2016*, 24.4.2017

Κεφάλαιο 2: Το σύστημα των κλάδων στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση

2.1 Ιστορικές παράμετροι του «Κλαδολογίου»

Στα πρώτα μετεμφυλιακά χρόνια ψηφίστηκε ο ν. 1811/1951, ο πρώτος Κώδικας που επιχείρησε να ρυθμίσει το καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων στη χώρα, με έντονες επιρροές από τον γαλλικό και τον γερμανικό Κώδικα των δημοσίων υπαλλήλων λαμβάνοντας υπόψη τα προσχέδια των επιτροπών του 1917 και 1931 (Ασπρίδης, 2013). Οι τακτικοί μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι το 1961 ανέρχονταν σε 36.525, το 1972 σε 44.985 και 52.001 με τη μεταπολίτευση, χωρίς να συνυπολογίζεται ο αριθμός των εκπαιδευτικών και των αξιωματικών Ειδικών Δυνάμεων (Μυλωνοπούλου, 1998)

Το Π.Δ. 611/1977 που κωδικοποίησε τον Υπαλληλικό Κώδικα (Υ.Κ.) του 1951 καθιέρωνε το σύστημα των διαγωνισμών (ειδικών, κοινών και νομαρχιακών) για την πρόσληψη δημοσίων υπαλλήλων και υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. Στην περίπτωση των ειδικών διαγωνισμών η εξεταστέα ύλη καθοριζόταν με απόφαση του Υπουργού Προεδρίας της Κυβέρνησης και εισήγηση της Γενικής Διευθύνσεως Δημοσίας Διοικήσεως κατά κλάδους ή κατηγορίες κλάδων. Για τη διεξαγωγή των νομαρχιακών διαγωνισμών προβλεπόταν η συγκρότηση με απόφαση του οικείου νομάρχη ή της Κεντρικής Επιτροπής Διαγωνισμών στην περίπτωση της Αττικής τριμελούς επιτροπής με μέλη μόνιμους δημοσίους υπαλλήλους. Οι κοινοί διαγωνισμοί προκηρύσσονταν από τον Υπουργό Προεδρίας της Κυβέρνησης μια φορά το χρόνο προκειμένου να καταρτιστούν οι σχετικοί πίνακες που αφορούσαν είτε ολόκληρη την επικράτεια είτε ορισμένη περιφέρεια. Υπάλληλοι του κλάδου Στοιχειώδους Εκπαίδευσης προσλαμβάνονταν στο δημόσιο και σε Ν.Π.Δ.Δ. κατ' εξαίρεση χωρίς διαγωνισμό. Ο ν. 1320/1983 που ακολούθησε, εισήγαγε ένα σύστημα πρόσληψης στο δημόσιο τομέα που βασιζόταν στην αξιολόγηση κριτηρίων (κοινωνικών, ακαδημαϊκών και επαγγελματικών) σε θέσεις διοικητικές ενώ εκτός πεδίου εφαρμογής του παρέμειναν εκπαιδευτικοί, στρατιωτικοί, διπλωματικοί, κληρικοί και άλλες κατηγορίες. Λίγα χρόνια αργότερα, με τον ν. 1735/1987 διατηρήθηκε το σύστημα κριτηρίων ενώ δόθηκε μεγαλύτερος συντελεστής βαρύτητας στα τυπικά προσόντα του υποψηφίου. Εξαιρούνταν από την εφαρμογή του νόμου ειδικές κατηγορίες δημοσίων υπαλλήλων όπως το προσωπικό της Βουλής, το προσωπικό του Ε.Σ.Υ, εκπαιδευτικοί κ.α.

Στη συνέχεια με τον ν. 1943/1991 καθιερώθηκε ενιαίο σύστημα προσλήψεων και προβλέφθηκε η διενέργεια διαγωνισμού για το διορισμό στο δημόσιο ενώ συνυπολογίζονταν για την τελική κατάταξη των υποψηφίων ο βαθμός του τίτλου σπουδών, η κατοχή μεταπτυχιακού ή διδακτορικού διπλώματος και η εντοπιότητα. Επρόκειτο για ένα μεικτό σύστημα προσλήψεων που παρά τα αντικειμενικά χαρακτηριστικά του, προέβλεπε σειρά εξαιρέσεων κατηγοριών δημοσίων υπαλλήλων. Ο ως άνω νόμος προέβλεπε μεταξύ άλλων τη δυνατότητα ένταξης υπαλλήλων σε διυπουργικούς κλάδους με την έκδοση προεδρικών διαταγμάτων². Τις σημαντικότερες αλλαγές στο σύστημα προσλήψεων επέφερε ο ν. 2190/1994 καθιερώνοντας ένα σύστημα που βασιζόταν τόσο σε γραπτό διαγωνισμό όσο και στην πλήρωση θέσεων με σειρά προτεραιότητας. Αρμόδιο όργανο για την επιλογή προσωπικού του δημόσιου τομέα ορίστηκε το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π) εγγυώντας τη διαφάνεια και την αξιοκρατία στις διαδικασίες προσλήψεων προσωπικού.

Η σύντομη ιστορική αναδρομή των συστημάτων προσλήψεων των δημοσίων υπαλλήλων αποκαλύπτει ότι με την εγκαθίδρυση της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας η χώρα εισέρχεται σε μία περίοδο ομαλότητας. Ωστόσο, οι προσλήψεις και οι μονιμοποιήσεις έκτακτων υπαλλήλων για πελατειακούς λόγους συνεχίστηκαν. Η ευνοιοκρατία στη μεταπολεμική περίοδο είχε ως αποτέλεσμα την αύξηση του αριθμού των υπαλλήλων στο δημόσιο τομέα και την έντονη πολιτική εξάρτηση της δημόσιας διοίκησης.

Την περίοδο 1981-1989, τα διαρθρωτικά προβλήματα της δημόσιας διοίκησης παραμένουν άλυτα παρά τη διαμόρφωση νέων δεδομένων που προέκυψαν από την είσοδο της χώρας στην ΕΟΚ. Ειδικότερα, την εν λόγω περίοδο εισήχθησαν θεσμικές αλλαγές στη δημόσια διοίκηση με τις οποίες επιχειρήθηκε η οριοθέτηση του δημόσιου τομέα, η διάκριση μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής σφαίρας της οικονομίας και η αποκέντρωση της δημόσιας διοίκησης με μεταφορά θέσεων προς την περιφέρεια. Επίσης, καταργήθηκαν συμβούλια, επιτροπές και ομάδες εργασίας που δεν είχαν ουσιαστικό ρόλο, καθιερώθηκε σύστημα προσλήψεων με βάση κοινωνικά κριτήρια και ιδρύθηκε η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης. Ακολούθησε η καθιέρωση ενιαίου μισθολογίου με τον ν. 1505/1984 και αποκαταστάθηκε η ενιαία βαθμολογική εξέλιξη των απασχολούμενων στη δημόσια διοίκηση με τον ν. 1586/1986. Παρά τις επιχειρούμενες αλλαγές, οι παθογένειες της δημόσιας διοίκησης δεν αντιμετωπίστηκαν πλήρως.

² Βλ. το άρθρο 26 του Ν.1943/1991 (ΦΕΚ Α' 50/11.4.1991)

Η έλλειψη κεντρικού σχεδιασμού και η έντονη παρουσία του πελατειακού κράτους είχαν ως αποτέλεσμα τη δημιουργία εκατοντάδων κλάδων, αρκετών δε παρεμφερών, στον κρατικό μηχανισμό. Οι αθρόες προσλήψεις 1981-1989 είχαν ως αποτέλεσμα σχεδόν τον διπλασιασμό των απασχολούμενων στον δημόσιο τομέα και τη δημιουργία πολλών κλάδων με πρόσχημα την αναζήτηση εξειδικευμένων υπαλλήλων σε κάθε θέση εργασίας. Δημιουργήθηκαν κλάδοι με συγκεκριμένες κάθε φορά ειδικότητες από το εκάστοτε Υπουργείο/Υπηρεσία. Το γεγονός αυτό δημιουργούσε ένα κλίμα εσωστρέφειας και έλλειψης επικοινωνίας μεταξύ των Υπηρεσιών σε μια προσπάθεια διεκδίκησης ή διατήρησης των προνομίων που απολάμβαναν υπάλληλοι που ανήκαν σε συγκεκριμένο κάθε φορά κλάδο του εκάστοτε φορέα. Εκτός από την αύξηση του μεγέθους του δημόσιου τομέα, η ύπαρξη πολλών και διαφορετικών κλάδων συνδέθηκε με εμπόδια σε θέματα κινητικότητας λόγω συνάφειας αντικειμένου πολλών κλάδων με διαφορετική όμως ονομασία. Επίσης, η μετατροπή πολλών συμβάσεων ορισμένου χρόνου σε αορίστου είχε ως αποτέλεσμα τη διαμόρφωση των αντίστοιχων κλάδων με ποικίλες ονομασίες.

Παράξενοι κλάδοι, κατάλοιπο μιας άλλης εποχής που εξακολουθούν να υπάρχουν στο δημόσιο είναι ο σημειωτής, ο παγιδοθέτης, ο σαπουνοποιός, ο στασιάρχης, ο τσιγκογράφος, ο σπερματεγχύτης, ο μετρ, ο κατασκευαστής ιχθυαρίων και άλλοι. Οι εργασίες των ως άνω κλάδων εκτελούνται είτε από εξωτερικούς προμηθευτές του Δημοσίου είτε από συμβασιούχους. Ακόμα και στην περίπτωση των κηπουρών διαμορφώθηκαν επτά διακριτοί κλάδοι όπως δενδροκόμων, αρχιδενδροκηπουρών, αρχιδενδροκόμων, αρχικηπουρών, αρχιανθοκόμων κλπ.

2.2 Η νομοθετική πρόβλεψη της κατάταξης των θέσεων σε κλάδους στο δημόσιο τομέα

Το πρώτο νομοθέτημα που ρύθμιζε συστηματικά το καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων είναι ο ν. 1811/1951 «Περί Κώδικος καταστάσεως των Δημοσίων Διοικητικών Υπαλλήλων». Ο Υ.Κ. του 1951 ήταν ένα πλήρες κείμενο, λόγω όμως των πολλών και διάσπαρτων διατάξεων του κωδικοποιήθηκε σε ενιαίο κείμενο με το Π.Δ. 611/1977. Ο Υ.Κ. του 1951 βασίστηκε σε αρχές που αντανάκλουν τις πολιτικές και κοινωνικές συνθήκες εκείνης της περιόδου. Στο δεύτερο κεφάλαιο του Υ.Κ. στα άρθρα 38 και επόμενα προβλέφθηκαν οι κατηγορίες (κατηγορία Ειδικών Θέσεων, η Α', η Β' και η Γ'

κατηγορία) και οι διαβαθμίσεις του προσωπικού. Κάθε κατηγορία είχε τη δική της βαθμολογική κλίμακα. Καθιερώθηκε πάγια ιεραρχία ενώ οι υπάλληλοι κατατάσσονταν σε δεκαπέντε βαθμούς (α' και β' για τους υπαλλήλους που ανήκαν στην Κατηγορία Ειδικών Θέσεων και 1ος έως 13ος για τους υπόλοιπους υπαλλήλους). Υπήρχε ξεχωριστή πρόβλεψη για τους υπαλλήλους της κατηγορίας Α', οι οποίοι κατατάσσονταν στους πρώτους εννιά βαθμούς. Ανώτατη βαθμίδα των μόνιμων υπαλλήλων ορίστηκε ο 1ος βαθμός, που αποτελούσε το τυπικό προσόν για την πλήρωση της θέσης του Γενικού Διευθυντή.

Στο άρθρο 93 προβλέφθηκε η τήρηση ξεχωριστού μητρώου υπαλλήλων για κάθε κλάδο σε κάθε Υπουργείο. Η παραπομπή στην έννοια του κλάδου υπήρχε και στο τμήμα των μεταβολών της υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων. Ενδεικτικά στο άρθρο 97 του ν. 1811/1951 αναφερόταν ότι η μετάταξη του υπαλλήλου σε κενή ομοιόβαθμη θέση της ίδιας κατηγορίας άλλου κλάδου του ίδιου Υπουργείου ήταν δυνατή για λόγους εξαιρετικών αναγκών που προέκυπταν στην Υπηρεσία ή μετά από αίτηση του υπαλλήλου, υπό την προϋπόθεση ότι ο υπάλληλος είχε τα προσόντα για την πλήρωση της θέσης στην οποία ήθελε να μεταταγεί.

Σύμφωνα με το άρθρο 62 του Π.Δ. 611/1977 προβλέφθηκε η κατάταξη των θέσεων των υπαλλήλων σε κλάδους ενώ στο επόμενο άρθρο ορίζονταν τα τυπικά προσόντα διορισμού. Εκτός από τις Ειδικές Θέσεις (ΕΘ), για τις θέσεις των κλάδων Ανώτατης Εκπαίδευσης (ΑΤ) απαιτούνταν ως τυπικό προσόν διορισμού πτυχίο ή δίπλωμα σχολής ανωτάτου εκπαιδευτικού ιδρύματος της ημεδαπής ή ισότιμο της αλλοδαπής, για τις θέσεις των κλάδων Ανώτερης Εκπαίδευσης (ΑΡ) πτυχίο ή δίπλωμα ανώτερων ημεδαπών σχολών ή ισότιμων σχολών της ημεδαπής ή της αλλοδαπής, για τις θέσεις των κλάδων Μέσης Εκπαίδευσης (ΜΕ) απολυτήριο λυκείου ή εξατάξιου γυμνασίου ή άλλου ισότιμου σχολείου ή άλλης μέσης ή κατώτερης σχολής ή ορισμένη ειδικότητα ή εμπειρία και τέλος για θέσεις που κατατάσσονταν στους κλάδους Στοιχειώδους Εκπαίδευσης (ΣΕ) απολυτήριο δημοτικού σχολείου ή ορισμένη ειδικότητα ή εμπειρία.³ Η βαθμολογική κλίμακα παρέμεινε η ίδια με εξαίρεση την πρόβλεψη του βαθμού του Αναπληρωτή Γενικού Διευθυντή μεταξύ πρώτου και δεύτερου βαθμού. Οι ΕΘ κατατάσσονταν σε α' και β' βαθμό. Επίσης, στο άρθρο 154 προβλεπόταν ότι ήταν δυνατή η μετάταξη δημοσίου υπαλλήλου σε κενή ομοιόβαθμη θέση άλλου κλάδου που ανήκε όμως στον ίδιο

³Βλ. το άρθρο 63 του ΠΔ 611/1977 (ΦΕΚ Α' 198/15.7.1977)

γενικότερο κλάδο (ΑΤ, ΑΡ, ΜΕ, ΣΕ) του ίδιου Υπουργείου σε εξαιρετικές περιπτώσεις ή μετά από αίτηση του υπαλλήλου εάν ο υπάλληλος που ήθελε να μετακινηθεί διέθετε τα τυπικά προσόντα για την πλήρωση της θέσης.

Ακολούθησε ο ν. 1586/1986 που επέφερε ορισμένες αλλαγές στην κατάταξη των θέσεων. Σύμφωνα με το άρθρο 1 του σχετικού νόμου, οι θέσεις προσωπικού που προβλέπονταν στο Π.Δ. 611/1977 και του προσωπικού των Ο.Τ.Α του ν. 1188/1981 κατατάσσονταν στις κατηγορίες Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης (ΠΕ), Τεχνολογικής Εκπαίδευσης (ΤΕ), Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης (ΔΕ), Υποχρεωτικής Εκπαίδευσης (ΥΕ) και στην κατηγορία Ειδικών Θέσεων ενώ στο άρθρο 2 καθορίζονταν τα απαιτούμενα τυπικά προσόντα για κάθε κατηγορία θέσεων. Η κατάταξη θέσεων σε κλάδους ανά κατηγορία και ο καθορισμός των απαιτούμενων ειδικών τυπικών προσόντων διορισμού για κάθε κλάδο διενεργούνταν βάσει των οργανικών διατάξεων της κάθε υπηρεσίας.

Με το ν. 2085/1992 όπως προκύπτει και από την εισηγητική έκθεση επιχειρήθηκε μία αναδιάρθρωση στον οργανωτικό σχεδιασμό των δημόσιων υπηρεσιών. Στο πέμπτο κεφάλαιο του νόμου ρυθμίζονταν οργανωτικά και λειτουργικά θέματα. Συγκεκριμένα, το άρθρο 19 όριζε ότι η κατάταξη των θέσεων κάθε κατηγορίας γινόταν σε κλάδους. Οι κλάδοι διακρίνονται περαιτέρω σε ειδικότητες στη βάση των αναγκών της υπηρεσίας και της εξειδίκευσης που επεδίωκαν οι υπάλληλοι. Με απόφαση του Υπουργού Προεδρίας της Κυβέρνησης και του οικείου Υπουργού ή βάσει των οργανικών διατάξεων κάθε υπηρεσίας καθορίζονταν τα σχετικά τυπικά προσόντα διορισμού ανά κλάδο. Σε περίπτωση κατάργησης ειδικότητας οι οργανικές θέσεις παρέμεναν στον κλάδο. Η παρ. 4 του ίδιου άρθρου προέβλεπε τη δυνατότητα ανάθεσης στον υπάλληλο καθηκόντων άλλων κλάδων ή ειδικοτήτων της ίδιας κατηγορίας υπό την προϋπόθεση ότι ο υπάλληλος μπορούσε να ανταποκριθεί στα εν λόγω καθήκοντα. Τέλος, ο νόμος προέβλεπε τη σύσταση διυπουργικών κλάδων κατόπιν έκδοσης προεδρικού διατάγματος με πρόταση του Πρωθυπουργού και του Υπουργού Προεδρίας της Κυβέρνησης⁴.

Ο ν. 2683/1999 ακολούθησε την ίδια κατάταξη θέσεων στις κατηγορίες ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ, ΥΕ και ΕΘ. Σύμφωνα με το άρθρο 77 η κατάταξη των θέσεων κάθε κατηγορίας σε κλάδο, οι ειδικότητες και τα απαιτούμενα τυπικά προσόντα διορισμού καθορίζονταν με τους οικείους οργανισμούς ή στη σχετική προκήρυξη πλήρωσης των θέσεων. Το άρθρο 78 του νόμου προέβλεπε επίσης τη δυνατότητα σύστασης διυπουργικών κλάδων. Ο ισχύων Υ.Κ.

⁴ Βλ. το άρθρο 20 του Ν. 2085/1992 (ΦΕΚ Α' 170/20.10.1992)

(ν. 3528/2007 όπως ισχύει) επαναλαμβάνει τις διατάξεις του προηγούμενου Υ.Κ. για την κατάταξη των θέσεων σε κατηγορίες και ορίζει τα απαιτούμενα τυπικά προσόντα ανά κλάδο. Υπάρχει δε σχετική πρόβλεψη για τη σύσταση διυπουργικών κλάδων. Τροποποιήσεις στον Υ.Κ. επέφερε ο πρόσφατος νόμος για την κινητικότητα και για τις επιλογές προϊσταμένων σε θέσεις ευθύνης.

2.3 Η νομοθετική πρόβλεψη της κατάταξης των θέσεων σε κλάδους στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Ο πρώτος Κώδικας υπαλλήλων Ο.Τ.Α Α' βαθμού υπήρξε ο ν. 4548/1930 «περί καταστάσεως των δημοτικών υπαλλήλων». Σύμφωνα με το άρθρο 2 του σχετικού νόμου κανένας υπάλληλος δεν διοριζόταν σε θέση που δεν προβλεπόταν από τον οικείο οργανισμό εάν δεν διέθετε τα απαιτούμενα τυπικά προσόντα και καλή υγεία. Υπάλληλοι διορίζονταν όσοι είχαν συμμετάσχει σε διαγωνισμό με επιτυχία.

Ακολούθησε ο ν. 1726/1951 «περί Καταστάσεως των Δημοτικών και Κοινοτικών υπαλλήλων» που ρύθμιζε αναλυτικά το καθεστώς των εν λόγω υπαλλήλων. Ο διορισμός πραγματοποιούνταν μετά από επιτυχή συμμετοχή σε γραπτό διαγωνισμό, ενώπιον τριμελούς επιτροπής που συγκροτούνταν από ανώτερους μόνιμους δημοσίους και δημοτικούς υπαλλήλους. Ορισμένες κατηγορίες υπαλλήλων διορίζονταν χωρίς διαγωνισμό με έλεγχο των τυπικών τους προσόντων από τριμελή επιτροπή⁵. Στο δεύτερο κεφάλαιο του νόμου και συγκεκριμένα στο άρθρο 26 αποτυπωνόταν η κατάταξη των θέσεων σε βαθμούς ανά κατηγορία και κλάδο υπαλλήλων.

Οι υπάλληλοι των δήμων και των ιδρυμάτων διακρίνονταν σε α) διοικητικούς και οικονομικούς, β) τεχνικούς, Ι) σε ανώτερο ιατρικό προσωπικό, σε ανώτερο προσωπικό φαρμακείων, σε προσωπικό αδελφών νοσοκόμων, σε προσωπικό επισκεπτριών αδελφών, σε προσωπικό πρακτικών νοσοκόμων και σε λοιπό προσωπικό υγειονομικών υπηρεσιών⁶, δ) υπαλλήλους καθαριότητας, ε) υπαλλήλους κινήσεως, στ) υπαλλήλους κήπων-δενδροστοιχιών-αλσών, ζ) υπαλλήλους νεκροταφείων, η) υπαλλήλους δικτύων ύδρευσης, θ) υπαλλήλους εκμεταλλεύσεων ηλεκτροφωτισμού και υδρεύσεως, η) υπαλλήλους επαγγελματικών σχολών και φιλαρμονικών, ια) υπαλλήλους βιβλιοθηκών και

⁵Βλ. άρθρο 14 του Ν. 1726/1951 (ΦΕΚ Α' 100/9.4.1951)

⁶Βλ. άρθρο 26 του Ν. 1726/1951, η κατάταξη του ιατρικού προσωπικού έχει διαφορετική αρίθμηση στο κείμενο του νόμου

πινακοθηκών, ιβ) υπαλλήλους θεάτρων και ιγ) φύλακες-θυρωρούς. Στον νόμο προβλέπονταν τα τυπικά προσόντα διορισμού για κάθε κατηγορία και κλάδο. Παρατηρείται ότι στον Κώδικα του 1951 για το προσωπικό των Δήμων και Κοινοτήτων γίνεται ρητή αναφορά στην έννοια των κλάδων και αναλυτική απαρίθμηση αυτών στο κείμενο του νόμου.

Τριάντα χρόνια μετά, με τον ν. 1188/1981 περί κυρώσεως του «Κώδικος περί καταστάσεως προσωπικού οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης» γίνεται πλέον ξεκάθαρη η αποτύπωση των θέσεων σε κλάδους. Οι θέσεις προσωπικού κατατάσσονταν σε κλάδους ανώτατης εκπαίδευσης «ΑΤ» για τις οποίες ως τυπικό προσόν διορισμού απαιτούνταν πτυχίο ή δίπλωμα σχολής ανωτάτου εκπαιδευτικού ιδρύματος της ημεδαπής ή ισότιμο της αλλοδαπής, σε κλάδους ανώτερης εκπαίδευσης «ΑΡ» για τις οποίες ήταν απαραίτητη η κατοχή πτυχίου ή διπλώματος ανώτερων ημεδαπών σχολών ή ισότιμων σχολών της ημεδαπής ή της αλλοδαπής, σε κλάδους μέσης εκπαίδευσης «ΜΕ» όπου ήταν απαραίτητο το απολυτήριο λυκείου ή εξατάξιου γυμνασίου ή άλλου ισότιμου σχολείου ή απολυτήριο γυμνασίου και τέλος σε κλάδους στοιχειώδους εκπαίδευσης «ΣΕ» για τις οποίες απαιτούνταν απολυτήριο δημοτικού σχολείου. Ειδικότερα το άρθρο 31 του νόμου διέκρινε το προσωπικό σε α) διοικητικό, β) τεχνικό, γ) υγειονομικό, δ) γεωπονικό και ε) εκπαιδευτικό με κατάταξη των θέσεων αυτών σε κλάδους. Στα άρθρα 32-36 ταξινομούσαν με σαφήνεια οι ως άνω κλάδοι ανά κατηγορία εκπαίδευσης.

Εν συνέχεια, με το ΠΔ 37α/1987 (ΦΕΚ 11/4.2.1987 τ. Α'), έτσι όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε από το ΠΔ 22/1990 (ΦΕΚ 7/22.1.1990 τ. Α') προβλέφθηκαν ανά κατηγορία εκπαίδευσης (ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ, ΥΕ) οι αντίστοιχοι κλάδοι για τις θέσεις διοικητικού, τεχνικού, υγειονομικού, γεωπονικού, εκπαιδευτικού και ορισμένοι κλάδοι κατηγορίας ΥΕ για τις θέσεις τεχνικού-υγειονομικού και γεωπονικού προσωπικού. Ειδικότερα, για την Κατηγορία ΠΕ διαμορφώθηκαν οι ακόλουθοι κλάδοι:

- ΠΕ1 Διοικητικών/Οικονομικών
- ΠΕ2 Εφόρων Βιβλιοθηκών/Πινακοθηκών
- ΠΕ3 Πολιτικών Μηχανικών
- ΠΕ4 Αρχιτεκτόνων Μηχανικών
- ΠΕ5 Μηχανολόγων Μηχανικών, Ηλεκτρολόγων Μηχανικών, Μηχανολόγων-Ηλεκτρολόγων Μηχανικών
- ΠΕ6 Τοπογράφων Μηχανικών

- ΠΕ7 Χημικών Μηχανικών
- ΠΕ 8 Φαρμακοποιών
- ΠΕ9 Γεωπόνων
- ΠΕ10 Καθηγητών
- ΠΕ11 Πληροφορικής (ειδικότητες α) επιστήμης των υπολογιστών, β) μηχανικών Η/Υ)
- ΠΕ12 Χημικών
- ΠΕ 13 Βιολόγων
- ΠΕ14 Δασολόγων
- ΠΕ15 Ιατρών Ειδικοτήτων (ο κλάδος προέρχεται από μετονομασία κλάδου ΠΕ15 Ιατρών)

Για την κατηγορία Τεχνολογικής Εκπαίδευσης προβλέφθηκαν οι εξής κλάδοι:

- ΤΕ1 Βιβλιοθηκονόμων
- ΤΕ2 Κοινωνικών Λειτουργών
- ΤΕ3 Τεχνολόγων Πολιτικών Μηχανικών
- ΤΕ4 Τεχνολόγων Μηχανολόγων ή Ηλεκτρολόγων - Μηχανικών
- ΤΕ5 Τεχνολόγων Τοπογράφων Μηχανικών
- ΤΕ6 Επισκεπτριών αδελφών
- ΤΕ7 Μαιών
- ΤΕ8 Αδελφών νοσοκόμων
- ΤΕ9 Βρεφονηπιοκόμων
- ΤΕ10 Φυσικοθεραπευτών
- ΤΕ11 Εποπτών δημόσιας υγείας
- ΤΕ12 Ραδιολογίας και ακτινολογίας
- ΤΕ13 Τεχνολογίας γεωπονίας (ο κλάδος προήλθε από μετονομασία του κλάδου ΤΕ13 βοηθών γεωπόνων)
- ΤΕ14 Καθηγητών
- ΤΕ15 Δασκάλων
- ΤΕ16 Νηπιαγωγών
- ΤΕ17 Διοικητικών/Λογιστικών
- ΤΕ18 Εργοθεραπευτών

- TE19 Πληροφορικής (ειδικότητες α) πληροφορικής και β) ηλεκτρονικών υπολογιστικών συστημάτων)
- TE20 Γυμναστών -εκπαιδευτών⁷
- TE21 Ιατρικών εργαστηρίων
- TE22 Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Στην κατηγορία ΔΕ ορίστηκαν οι παρακάτω κλάδοι:

- ΔΕ1 Διοικητικών
- ΔΕ2 Εποπτών καθαριότητας
- ΔΕ3 Τηλεφωνητών
- ΔΕ4 Μηχανοστασιαρχών
- ΔΕ5 Δομικών έργων
- ΔΕ6 Σχεδιαστών
- ΔΕ7 Βοηθών νοσοκόμων
- ΔΕ8 Βοηθών βρεφοκόμων/παιδοκόμων
- ΔΕ9 Βοηθός φαρμακείου
- ΔΕ10 Ιματιοφυλάκων
- ΔΕ11 Γεωργοτεχνιτών
- ΔΕ12 Δασοφυλάκων
- ΔΕ13 Επιμελητών επαγγελματικών σχολών
- ΔΕ14 Ελεγκτών εσόδων και εξόδων ΟΤΑ
- ΔΕ15 Εισπρακτόρων
- ΔΕ21 Υγειονομικού
- ΔΕ23 Ειδικού Προσωπικού
- ΔΕ 24 Ηλεκτρολόγων
- ΔΕ25 Μηχανοδηγών
- ΔΕ26 Μηχανοτεχνιτών αυτοκινήτων
- ΔΕ27 Ηλεκτροτεχνιτών αυτοκινήτων
- ΔΕ28 Χειριστών Μηχανημάτων έργων
- ΔΕ29 Οδηγών αυτοκινήτων
- ΔΕ30 Τεχνιτών

⁷Βλ. άρθρο 29 του ΠΔ 37α/1987,ορισμένοι κλάδοι όπως TE20, ΔΕ10 , ΔΕ 12 δεν επαναλαμβάνονται στο ΠΔ 22/1990

- ΔΕ31 Αρχιμαγείρων
- ΔΕ33 Πρακτικών νοσοκόμων- πρακτικών βρεφοκόμων- παιδοκόμων
- ΔΕ34 Αρχιδενδροκηπουρών, αρχιδενδροκόμων, αρχικηπουρών, αρχιανθοκόμων
- ΔΕ35 Δενδροκηπουρών, δενδροκόμων, κηπουρών, ανθοκόμων
- ΔΕ36 Ασφαλείας
- ΔΕ37 Ιεροψαλτών
- ΔΕ38 Προσωπικού Η/Υ

Τέλος, στην κατηγορία ΥΕ ανήκουν οι κλάδοι:

- ΥΕ1 Κλητήρων/Θυρωρών/γενικών καθηκόντων
- ΥΕ2 Επιστατών Καθαριότητας
- ΥΕ3 Δασοφυλάκων
- ΥΕ14 Βοηθητικού Προσωπικού
- ΥΕ15 Οικογενειακών βοηθών
- ΥΕ16 Προσωπικού Καθαριότητας

Τέλος, στον ν. 3584/2007 στο άρθρο 80 ορίστηκε η κατάταξη των θέσεων του προσωπικού σε κατηγορίες και στο επόμενο άρθρο επαναλήφθηκε η διάκριση του προσωπικού σε διοικητικό, τεχνικό, υγειονομικό, γεωπονικό και εκπαιδευτικό και τα τυπικά προσόντα ανά κατηγορία θέσεων.

2.4 Το «Προσοντολόγιο» των Δημοσίων Υπαλλήλων

Οι διατάξεις που καθορίζουν τα προσόντα διορισμού στο Δημόσιο και περιλαμβάνονται στο Π.Δ. 50/2001 όπως ισχύει, καλούνται «προσοντολόγιο». Με το «προσοντολόγιο» καθορίζονται «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 ΟΤΑ Α' και Β' βαθμίδας με την επιφύλαξη της παρ.2 του άρθρου 30 του παρόντος και πρόσληψης τακτικού προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου των άρθρων 14 του ν. 2190/1994 (ΦΕΚ 28 Α') και 1 παρ.3 του ν. 2527/1997(ΦΕΚ 206 Α') όπως ισχύουν κάθε φορά...»⁸. Τα απαιτούμενα ανά κλάδο ή ειδικότητα προσόντα

⁸ Βλ. το άρθρο 1 του ΠΔ 50/2001 (ΦΕΚ Α' 39/5.3.2001) όπως τροποποιήθηκε και ισχύει

διορισμού συνδέονται με τους αντίστοιχους παρεχόμενους τίτλους σπουδών από το εκπαιδευτικό σύστημα της χώρας ανά κατηγορία εκπαίδευσης.

Είναι δε δυνατή η πρόβλεψη στους Οργανισμούς των φορέων και άλλων κλάδων προκειμένου να καλυφθούν ειδικότερες ανάγκες. Επίσης, με προκήρυξη είναι δυνατός ο περιορισμός των προσόντων σε συγκεκριμένα πτυχία ή ειδικότητες μετά από σχετικό αίτημα του φορέα και έγκριση του ΑΣΕΠ. Για παράδειγμα σε αμιγώς διοικητικό κλάδο είναι δυνατός ο περιορισμός των προσόντων διορισμού σε πτυχία νομικών ή διοικητικών σπουδών στη σχετική προκήρυξη⁹. Οι κλάδοι που προβλέπονται στο Π.Δ. 50/2001 όπως ισχύει, διακρίνονται σε κλάδους ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ και ΥΕ και ορίζονται τα τυπικά προσόντα του εισαγωγικού βαθμού για κάθε κλάδο.

Στους Κλάδους ΠΕ ανήκουν οι κάτωθι κλάδοι:

- Κλάδος ΠΕ Διοικητικός και/ή Οικονομικός
- Κλάδος ΠΕ Μηχανικών
- Κλάδος ΠΕ Πληροφορικής
- Κλάδος ΠΕ Γεωτεχνικών
- Κλάδος ΠΕ Περιβάλλοντος
- Κλάδος ΠΕ Μεταφραστών-Διερμηνέων
- Κλάδος ΠΕ Βιβλιοθηκονόμων
- Κλάδος ΠΕ Ιατρών/Ιατρών Ειδικοτήτων

Για την κατηγορία ΤΕ, οι κλάδοι είναι οι ακόλουθοι:

- Κλάδος ΤΕ Διοικητικός-Λογιστικός
- Κλάδος ΤΕ Πληροφορικής
- Κλάδος ΤΕ Μηχανικών
- Κλάδος ΤΕ Γραφικών Τεχνών και Καλλιτεχνικών Σπουδών

Οι Κλάδοι ΔΕ που περιλαμβάνονται στο Π.Δ. είναι οι εξής:

- Κλάδος ΔΕ Διοικητικών Γραμματέων
- Κλάδος ΔΕ Προσωπικού Η/Υ (ή ΔΕ Πληροφορικής)
- Κλάδος ΔΕ Τεχνικός
- Κλάδος ΔΕ Οδηγών
- Κλάδος ΔΕ Μεταφραστών – Διερμηνέων

⁹Βλ. το άρθρο 4 παρ.3 του ΠΔ 50/2001 όπως ισχύει

- Κλάδος ΔΕ Τηλεφωνητών
- Κλάδος ΔΕ Τυπογραφίας

Τέλος στο άρθρο 25 του Π.Δ. προβλέπονται τα τυπικά προσόντα διορισμού στον εισαγωγικό βαθμό των κλάδων ΥΕ.

Για τον διορισμό σε θέση του κλάδου ΠΕ Διοικητικού και/ή Οικονομικού προβλέπεται η κατοχή πτυχίου ή διπλώματος οποιουδήποτε Τμήματος ΑΕΙ της χώρας ή πτυχίου ή διπλώματος από το Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο και των Προγραμμάτων Σπουδών Επιλογής ή αντίστοιχων-ισότιμων σχολών της αλλοδαπής. Η συγκεκριμένη διάταξη βρίσκει εφαρμογή όταν καλύπτονται με τα συγκεκριμένα προσόντα οι απαιτήσεις διαφορετικών κλάδων. Σε αντίθεση λοιπόν με την πλειοψηφία των κλάδων που θεωρούνται ειδικοί, ο κλάδος ΠΕ Διοικητικού και/ή Οικονομικού χαρακτηρίζεται από γενικότητα και καλύπτει πολλές περιπτώσεις.

Σε πρόσφατη έκθεση του ΑΣΕΠ επισημαίνεται η ανάγκη διαμόρφωσης ενός σύγχρονου «προσοντολογίου» των δημοσίων υπαλλήλων καθώς το ισχύον δεν ανταποκρίνεται επαρκώς στη σημερινή πραγματικότητα¹⁰. Η έλλειψη επικαιροποίησης του «προσοντολογίου» έχει ως αποτέλεσμα την αδυναμία αποτύπωσης στις προκηρύξεις των σύγχρονων αναγκών της δημόσιας διοίκησης. Επίσης, είναι δυσχερής ο τρόπος απόδειξης της «αντιστοιχίας» ενός πτυχίου ή διπλώματος της ημεδαπής με πτυχίο που αναγράφεται στην προκήρυξη καθώς η σχετική διαπίστωση γίνεται με βεβαίωση που χορηγείται από τα αρμόδια όργανα των ΑΕΙ/ΤΕΙ χωρίς να υπάρχει ενιαία προσέγγιση του θέματος από τα σύνολο των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων.

2.5 Η βαθμολογική διάρθρωση των θέσεων

Σύμφωνα με το άρθρο 80 του ΥΚ όπως ισχύει¹¹, η βαθμολογική διάρθρωση των θέσεων είναι η ακόλουθη:

Για την κατηγορία **Ειδικών Θέσεων** υπάρχει πρώτος και δεύτερος βαθμός.

Για τις κατηγορίες **ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ, ΥΕ** η κατάταξη των θέσεων γίνεται σε πέντε βαθμούς όπως αποτυπώνεται στον παρακάτω πίνακα.

¹⁰ Βλ. την Απόφαση με αριθμ. 9337/29.5.2017 Ετήσια Έκθεση ΑΣΕΠ, έτους 2016

¹¹Βλ. το άρθρο 25 του Ν. 4369/2016 το οποίο τροποποίησε τα άρθρα 80, 82, 83 του Κώδικα Κατάστασης Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.ΔΔ

Πίνακας 1 Βαθμολογική Διάρθρωση θέσεων, άρθρο 80 ΥΚ

ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ/ΒΑΘΜΟΣ	ΠΕ	ΤΕ	ΔΕ	ΥΕ
Εισαγωγικός	Δ'	Δ'	Δ'	Ε'
	Γ'	Γ'	Γ'	Δ'
	Β'	Β'	Β'	Γ'
Καταληκτικός	Α'	Α'	Α'	Β'

Σε ειδικές περιπτώσεις ο εισαγωγικός βαθμός των υπαλλήλων είναι διαφορετικός¹². Για υπαλλήλους με διδακτορικό δίπλωμα ο εισαγωγικός βαθμός είναι ο Β'. Το ίδιο ισχύει και για τους αποφοίτους της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης. Ο χρόνος φοίτησης στη σχολή υπολογίζεται ως πλεονάζων ενώ για τους αριστούχους προσμετράται ένα επιπλέον έτος στον ίδιο βαθμό. Η παραμονή δύο ετών στον εισαγωγικό βαθμό είναι υποχρεωτική για όλους τους υπαλλήλους, ανεξαρτήτως των πρόσθετων τυπικών προσόντων που αποκτούν σε αυτό το διάστημα. Το άρθρο 82 του Υ.Κ. προβλέπει τον χρόνο προαγωγής από βαθμό σε βαθμό ανά κατηγορία.

Πίνακας 2 Χρόνος Προαγωγής, άρθρο 82ΥΚ

ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ/ΒΑΘΜΟΣ	ΠΕ	ΤΕ	ΔΕ	ΥΕ
Ε'	-	-	-	2 έτη
Δ'	2 έτη	2 έτη	2 έτη	10 έτη
Γ'	5 έτη	6 έτη	8 έτη	10 έτη
Β'	6 έτη	6 έτη	6 έτη	Καταληκτικός (22 έτη-0μ-0ημ.)
Α'	Καταληκτικός (13 έτη-0μ-0ημ.)	Καταληκτικός (14 έτη-0μ-0ημ.)	Καταληκτικός (16 έτη-0μ-0ημ.)	-

Ο χρόνος για τη βαθμολογική εξέλιξη των κατόχων διδακτορικού διπλώματος μειώνεται κατά έξι χρόνια και για όσους διαθέτουν μεταπτυχιακό τίτλο σπουδών κατά δύο χρόνια.

¹² Βλ. την υπ' αριθμ ΔΙΔΑΔ/Φ.31.52/2266/οικ. 9165/30-03-2016 εγκύκλιο του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης με θέμα: «Διαφάνεια-Αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης ν. 4369/2016, Α' 33»

Η αναγνώριση συνάφειας των σχετικών τίτλων δεν αποτελεί προϋπόθεση για τη βαθμολογική κατάταξη και προαγωγή των υπαλλήλων.

2.6 Το «Καθηκοντολόγιο» των Δημοσίων Υπαλλήλων

Σύμφωνα με το άρθρο 30 του ν. 3528/2007 όπως ισχύει, ο υπάλληλος εκτελεί τα καθήκοντα του κλάδου ή της ειδικότητά του. Κατ' εξαίρεση, είναι επιτρεπτή η ανάθεση στον υπάλληλο καθηκόντων άλλου κλάδου και ειδικότητας για λόγους επιτακτικής ανάγκης της Υπηρεσίας που δε δύναται να καλυφθεί με άλλο τρόπο και για χρονικό διάστημα έως δύο μηνών κατόπιν αιτιολογημένης απόφασης του αρμόδιου προϊσταμένου. Το ως άνω διάστημα μπορεί να παραταθεί για επιπλέον έξι μήνες μετά από αιτιολογημένη γνώμη του υπηρεσιακού συμβουλίου. Με τις ίδιες προϋποθέσεις μπορούν να ανατεθούν στον υπάλληλο παρεμφερείς εργασίες με τα καθήκοντα ή την ειδικότητά του ή σε περίπτωση που διαθέτει τη σχετική εμπειρία. Η πλήρωση των ως άνω δύο προϋποθέσεων (επιτακτική ανάγκη και αδυναμία κάλυψης με άλλο τρόπο) πρέπει να είναι σωρευτική. Επίσης, η διάρκεια της ανάθεσης προβλέπεται αποκλειστικά στην παρ. 3 του 30 του ΥΚ και δεν θα πρέπει να χρησιμοποιείται ως όχημα για καταστρατήγηση άλλων διατάξεων. Το διάστημα των δύο μηνών θα πρέπει να λαμβάνει χώρα εντός του ίδιου έτους και αθροιστικά ενώ ο ίδιος υπολογισμός θα πρέπει να ακολουθείται και στην περίπτωση των έξι μηνών (Τάχος & Συμεωνίδης, 2007). Οι σχετικές διατάξεις έχουν τεθεί για την προστασία του υπαλλήλου¹³.

Η πρόσφατη υιοθέτηση των Περιγραμμάτων Θέσεων Εργασίας κάλυψε εν μέρει το κενό της απουσίας σαφούς καθηκοντολογίου στο δημόσιο τομέα. Πρόκειται στην ουσία για ένα κατάλογο που απεικονίζει τα καθήκοντα που αντιστοιχούν στη συγκεκριμένη θέση εργασίας και τα απαιτούμενα προσόντα για την εκπλήρωση των σχετικών καθηκόντων. Η αναλυτική περιγραφή των καθηκόντων και των υποχρεώσεων των υπαλλήλων κρίνεται αναγκαία για τη συντονισμένη δράση ενός φορέα (Κέφης, 2005). Οι νέοι Οργανισμοί των φορέων περιλαμβάνουν διατάξεις που αφορούν στα Περιγράμματα Θέσεων Εργασίας σε θέσεις ευθύνης (Περιγράμματα Θέσεων Προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων, Περιγράμματα Θέσεων Προϊσταμένων Διευθύνσεων και Περιγράμματα Θέσεων Προϊσταμένων Τμημάτων και Αυτοτελών Τμημάτων). Η απαρίθμηση των καθηκόντων

¹³Βλ. το υπ' αριθμ ΔΙΔΑΔ/Φ.64/198/31973/28.9.2018 έγγραφο του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης με θέμα: «Καθήκοντα υπαλλήλου»

που περιλαμβάνονται σε ένα Π.Θ.Ε και συνδέονται με μια ορισμένη θέση εργασίας δεν είναι αποκλειστική (Saskatchewan School Board Association, 2018). Η σειρά ταξινόμησης των καθηκόντων είναι δηλωτική της σημασίας τους και διακρίνει έμμεσα τα κύρια από τα δευτερεύοντα. (Υ.ΔΙ.Μ.ΗΔ, 2013).

2.7 «Κλαδολόγιο» και Περιγράμματα Θέσεων Εργασίας

Η συμβολή και η σημασία του Ανθρώπινου Δυναμικού για κάθε οργανισμό είναι αυταπόδεικτη. Οι επιχειρήσεις επενδύουν όλο και περισσότερο στον ανθρώπινο παράγοντα γιατί θεωρούν ότι μπορεί να αποτελέσει για τις ίδιες ανταγωνιστικό πλεονέκτημα. Στο δημόσιο τομέα, ο στρατηγικός προγραμματισμός και η ορθολογική διαχείριση του προσωπικού συμβάλλει στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Ο Προϊστάμενος Διεύθυνσης Ανθρώπινου Δυναμικού κάθε οργανισμού είναι υπεύθυνος για την ανάλυση εργασίας, την περιγραφή εργασίας και τις προδιαγραφές εργασίας (Κέφης 2005, σ.134-135)

Στη βιβλιογραφία, ως ανάλυση θέσεων εργασίας (job analysis) ορίζεται η συστηματική διαδικασία συλλογής, καταγραφής και αξιοποίησης των πληροφοριών για τις θέσεις εργασίας σε έναν οργανισμό. Πρόκειται για μια διαδικασία βάσει της οποίας καθορίζονται τα καθήκοντα που συνδέονται με κάθε θέση εργασίας (Dessler, 2012). Η ανάλυση θέσεων εργασίας συνίσταται στην περιγραφή της θέσης εργασίας (job description) και στις προδιαγραφές της θέσεως εργασίας (job specification). Στην περιγραφή θέσεως εργασίας αποτυπώνονται σε ένα έγγραφο τα ποιοτικά και ποσοτικά χαρακτηριστικά μιας θέσης. Οι προδιαγραφές θέσης εργασίας συνιστούν στην ουσία έναν κατάλογο γνώσεων, δεξιοτήτων και λοιπών χαρακτηριστικών αναγκαίων για την εκτέλεση μιας εργασίας. Πρόκειται για ένα χρήσιμο εργαλείο για την προσέλκυση και αξιολόγηση υποψηφίων για μια θέση εργασίας σε έναν οργανισμό (Μπουραντάς & Παπαλεξανδρή, 2002). Οι μέθοδοι συλλογής δεδομένων για την ανάλυση θέσεων εργασίας ποικίλλουν ανάλογα με τις οργανωσιακές ανάγκες και τους σκοπούς κάθε οργανισμού (Mondy & Martocchio, 2018). Οι πιο συνηθισμένες μέθοδοι είναι η παρατήρηση, η σύνταξη ημερολογίου, η διεξαγωγή συνεντεύξεων και η χρήση ερωτηματολογίου.

Στο πλαίσιο της βελτίωσης του τρόπου διαχείρισης του προσωπικού, κρίθηκε αναγκαία η μετάβαση από τις παραδοσιακές μορφές περιγραφής αρμοδιοτήτων, όπως το

«Προσοντολόγιο» σε νέες που θα βασίζονται σε σύγχρονα οργανωτικά εργαλεία, όπως είναι τα περιγράμματα θέσεων εργασίας. Το 2013 με πρωτοβουλία του τότε Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης επιχειρήθηκε να ρυθμιστεί το θέμα με έκδοση σχετικού Οδηγού για τον σχεδιασμό των περιγραμμάτων θέσεων εργασίας (Υ.ΔΙ.Μ.ΗΔ, 2013). Στη συνέχεια το Υπουργείο προέβη στην έκδοση σχετικής εγκυκλίου για περαιτέρω διευκρινίσεις¹⁴. Αν και το εγχείρημα υπήρξε καινοτόμο, δεν έτυχε γενικής εφαρμογής.

Με το νέο ν. 4440/2016 για την κινητικότητα, απαραίτητη προϋπόθεση για τη συμμετοχή των φορέων στο Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας ως υπηρεσίες υποδοχής είναι η έκδοση επικαιροποιημένων Οργανισμών και η κατάρτιση περιγραμμάτων θέσεων εργασίας¹⁵. Με σχετική εγκύκλιο του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης δόθηκαν οι αναγκαίες κατευθύνσεις για τον τρόπο σχεδιασμού των Π.Θ.Ε σχετικά με τα προσόντα, το αντικείμενο και το περιεχόμενο εργασίας κάθε «επαγγέλματος»¹⁶. Αρμόδιο για τον συντονισμό των εμπλεκόμενων φορέων της δημόσιας διοίκησης και για την παροχή διευκρινίσεων είναι το Τμήμα Ανάπτυξης και Αξιοποίησης Ανθρώπινου Δυναμικού του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης.

Τα Π.Θ.Ε διακρίνονται σε Γενικά Περιγράμματα Εργασίας (προφίλ/ρόλοι) και Ειδικά Περιγράμματα Θέσεων Εργασίας. Στα Γενικά Περιγράμματα (ΓΠ) αποτυπώνονται τα τυπικά προσόντα, οι γνώσεις, οι δεξιότητες, η εμπειρία που απαιτείται για την άσκηση ενός επαγγέλματος όπως επίσης και τα αντίστοιχα καθήκοντα¹⁷. Δίνουν έμφαση στο πεδίο της ικανότητας χωρίς να συνδέονται με οργανωτική δομή, θέση, κλάδο ή πρόσωπα. Αντίθετα, τα Ειδικά Περιγράμματα (ΕΠ) εστιάζουν στο πεδίο της οργάνωσης και συνδέονται με τις πραγματικές θέσεις που υπάρχουν σε έναν φορέα. Πρόκειται για δυναμικά έγγραφα που εξελίσσονται σε τακτά χρονικά διαστήματα και περιλαμβάνουν πληροφορίες όπως ο τομέας πολιτικής στον οποίο ανήκει η θέση εργασίας, ο τίτλος της θέσης εργασίας, το γενικό προφίλ της θέσης, τα κύρια καθήκοντα που συνδέονται με τη

¹⁴Βλ. την υπ' αριθμ. ΔΟΑ/Φ.13/607/οικ.12461/29.4.2013 εγκύκλιο του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης με θέμα: «Οδηγίες για την πρώτη εφαρμογή του έργου Σχεδιασμός των Περιγραμμάτων Θέσεων Εργασίας»

¹⁵ Σύμφωνα με το άρθρο 33 του Ν. 4531/2018 η προϋπόθεση της έκδοσης νέων οργανισμών εκ μέρους των φορέων για τη συμμετοχή στο ΕΣΚ ως υπηρεσίες υποδοχής μπορεί με αιτιολογημένη έκθεση του φορέα και σχετική έγκριση του Υπουργού να μην τηρηθεί εφόσον υπάρχει βεβαίωση ότι οι υπηρεσιακές ανάγκες για τη λειτουργία του φορέα καλύπτονται από τις οργανικές διατάξεις που ισχύουν.

¹⁶ Βλ. την υπ' αριθμ. ΔΙΠΑΑΔ/ΠΡΟΣ/139/οικ. 30155/23.11.2016 εγκύκλιο του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης με θέμα: «Γενικά και Ειδικά Περιγράμματα εργασίας»

¹⁷ Βλ. την υπ' αριθμ. ΔΙΠΑΑΔ/ΠΡΟΣ/127/οικ.26931/18.10.2016 εγκύκλιο του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης με θέμα: «Περιγράμματα Θέσεων εργασίας»

συγκεκριμένη θέση, τη σχέση συνεργασίας και αναφοράς (προϊσταμένη αρχή), ο τόπος παροχής υπηρεσιών, η εμπειρία, η θητεία κ.α.. Επίσης, για κάθε κλάδο θα πρέπει να συντάσσεται ξεχωριστό ΕΠ (Expertise France, 2018). Στην περίπτωση του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης, όπου υπάρχουν τόσο ο κλάδος ΠΕ Διοικητικής Οργάνωσης όσο και ΠΕ Διοικητικού - Οικονομικού, δημιουργούνται τα αντίστοιχα Ειδικά Περιγράμματα για κάθε κλάδο.

Πολλαπλά αναμένεται να είναι τα οφέλη που θα προκύψουν από την υιοθέτηση των Π.Θ.Ε στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Η χρήση των Π.Θ.Ε θα συμβάλλει στη χαρτογράφηση των θέσεων στο δημόσιο τομέα. Αποτελούν αναπόσπαστο κομμάτι του Ε.Σ.Κ καθώς η κατάρτιση τους από τους φορείς αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την ένταξη στην κινητικότητα. Επίσης, ο κατάλληλος σχεδιασμός των Π.Θ.Ε μπορεί να ανιχνεύσει τις εκπαιδευτικές ανάγκες του προσωπικού μέσω της συλλογής πληροφοριών από την ανάλυση θέσεων εργασίας που προηγήθηκε. Τα Π.Θ.Ε συνδέονται και με την αξιολόγηση των υπαλλήλων στη βάση αντικειμενικών κριτηρίων. Τα Π.Θ.Ε συνδέονται ακόμη με το νέο σύστημα επιλογής προϊσταμένων, καθώς το ειδικό περίγραμμα θέσης αποτελεί μέρος των κριτηρίων αξιολόγησης των τυπικών προσόντων των υποψηφίων κατά τη διαδικασία της δομημένης συνέντευξης στο στάδιο της επιλογής των προσώπων από ανεξάρτητο συμβούλιο στις θέσεις ευθύνης (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017).

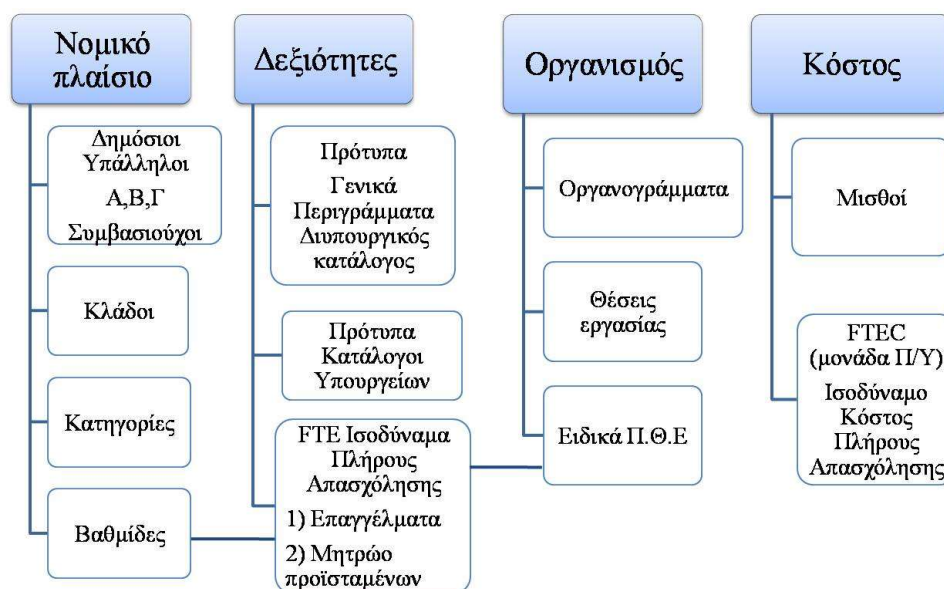
Στην περίπτωση της ΑΑΔΕ, κάθε ΠΘΕ συνδέεται με ένα πλαίσιο ικανοτήτων, (επαγγελματικών, επιχειρησιακών και διοικητικών) που είναι απαραίτητο για την εκτέλεση των καθηκόντων της συγκεκριμένης θέσης εργασίας. Κάθε Περιγραμμά Θέσης θα ενταχθεί στη συνέχεια σε μια βαθμίδα του Βαθμολογίου της ΑΑΔΕ. Το νέο σύστημα αποδοχών θα συνδέεται με το νέο Βαθμολόγιο και θα προσμετράται η αποτελεσματικότητα του υπαλλήλου.

2.7.1 Η περίπτωση της Γαλλίας

Στο πλαίσιο της αναδιοργάνωσης της δημόσιας διοίκησης στη Γαλλία και της απλοποίησης των διοικητικών δομών με στόχο την ενοποίηση παρεμφερών κλάδων και τη σύσταση διυπουργικών κλάδων ανά επίπεδο ευθύνης, συντάχθηκε το 2006 ένας διυπουργικός κατάλογος των θέσεων εργασίας του Κράτους (Le Répertoire

Interministériel des Métiers de l'État – RIME)¹⁸. Από το 2005, η Κυβέρνηση έθεσε σε εφαρμογή ένα πρόγραμμα συγχώνευσης κλάδων που από 685 το 2005 μειώθηκαν την 1η Ιανουαρίου 2010 σε 380 κλάδους. Στο πλαίσιο της αποτελεσματικότερης διαχείρισης του Ανθρώπινου Δυναμικού εντάσσεται και η πρόθεση σύστασης διυπουργικών κλάδων, που θα επιτρέψει την ομαδοποίηση παρεμφερών κλάδων που υπάρχουν στα επιμέρους Υπουργεία. Χαρακτηριστικό παράδειγμα ο κλάδος του Διοικητικού που υπάρχει σε 10 διαφορετικά Υπουργεία. Η δημιουργία διυπουργικών κλάδων θα ευνοήσει περισσότερο την κινητικότητα μεταξύ των Υπουργείων καθώς τα καθήκοντα των στελεχών αυτών εντάσσονται σε ένα κοινό πλαίσιο διαχείρισης.

Διάγραμμα 1 Θέσεις εργασίας και επαγγέλματα



Πηγή: Αναδημοσίευση από παρουσίαση του κ. Jacques Roudière, εμπειρογνώμονα σε θέματα Δημόσιας Διοίκησης, στο πλαίσιο της τεχνικής βοήθειας Expertise France, 14-16/9/2016

Στην έκδοση του 2017 τονίζεται η σημασία και η χρησιμότητα των περιγραφών θέσεων εργασίας. Με την καταγραφή των θέσεων σε έναν Κατάλογο επιδιώκεται η πληρέστερη πληροφόρηση, καθιστώντας τις θέσεις εργασίας σε διυπουργικό επίπεδο πιο ευανάγνωστες και επιχειρείται η διαμόρφωση μιας κοινής γλώσσας που θα επιτρέψει την καλύτερη επικοινωνία μεταξύ των υπηρεσιών, απαραίτητη στο πλαίσιο της εξασφάλισης

¹⁸Ο πρώτος διυπουργικός κατάλογος θέσεων εργασίας κυκλοφόρησε για πρώτη φορά το 2006, ενώ στη συνέχεια επικαιροποιήθηκε δύο φορές, το 2010 και το 2017 και αποτυπώνει την πληθώρα και την ποικιλομορφία των θέσεων εργασίας που υπάρχουν στο δημόσιο τομέα με διαρκείς προσαρμογές λόγω των σύγχρονων αναγκών της δημόσιας διοίκησης

της επαγγελματικής σταδιοδρομίας του υπαλλήλου (Ministère de la Fonction Publique, 2017). Στον κατάλογο περιλαμβάνονται 282 θέσεις εργασίας, «πρότυπα περιγράμματα θέσεων εργασίας» που αντιστοιχούν σε 28 λειτουργικούς τομείς. Υπάρχει το δελτίο θέσης που αφορά στις απαιτήσεις για τη συγκεκριμένη θέση ευθύνης που προκηρύσσεται και το δελτίο απασχόλησης στο οποίο περιλαμβάνονται οι απαιτούμενες ικανότητες και δεξιότητες και το οποίο επικαιροποιείται κάθε χρόνο (Καινοτόμο Εργαστήριο Ν. 4369/2016, 2016). Στις περιγραφές θέσεων εργασίας αξιολογούνται τόσο οι δεξιότητες (compétences) όσο και η εμπειρία ενώ συνυπολογίζονται οι δεξιότητες διοίκησης (compétences managériales) και οι προσωπικές ικανότητες (savoir-être) που απαιτούνται για την κάλυψη μιας θέσης εργασίας¹⁹.

Μέσω της αντικειμενικής καταγραφής των χαρακτηριστικών των θέσεων και των προσόντων που απαιτούνται, ο κατάλογος λειτουργεί ως εργαλείο οργάνωσης των υπηρεσιών και διαχείρισης της σταδιοδρομίας των υπαλλήλων. Πρόκειται για ένα χρήσιμο εργαλείο πληροφόρησης για τις θέσεις εργασίας του δημοσίου τομέα. Επίσης, μέσω των περιγραμμάτων, καθορίζονται οι απαιτήσεις και τα καθήκοντα που συνδέονται με μια θέση εργασίας. Τα περιγράμματα θέσεων εργασίας αποτελούν μέρος της κινητικότητας εντός της δημόσιας διοίκησης. Οι υπάλληλοι έχουν πληροφόρηση για το σύνολο των θέσεων εργασίας στο δημόσιο και τους δίδεται μέσω της κινητικότητας η δυνατότητα μιας πολύπλευρης σταδιοδρομίας με αποτέλεσμα τη διάχυση γνώσης μεταξύ των υπουργείων. Τέλος, είναι δείκτης ανίχνευσης των εκπαιδευτικών αναγκών του προσωπικού ενός οργανισμού και της ανάγκης συνεχούς βελτίωσης και κατάρτισης.

2.8 «Κλαδολόγιο» και Σύστημα Κινητικότητας

Σε έκθεση του ΟΟΣΑ, το θεσμικό πλαίσιο που ίσχυε για χρόνια στην ελληνική δημόσια διοίκηση για την κινητικότητα χαρακτηριζόταν από υπερβολική εξειδίκευση και έλλειψη ευελιξίας. Η αδυναμία πρόσβασης στο σύνολο των διαθέσιμων - «ανοιχτών» θέσεων ανά φορέα είχε ως αποτέλεσμα την ανορθολογική κατανομή του προσωπικού στους επιμέρους φορείς. Ανασταλτικός παράγοντας στην κινητικότητα αποτέλεσε η ύπαρξη πολλών και διαφορετικών κλάδων. Απόρροια του πολύπλοκου συστήματος των κλάδων, είναι η δυσκολία μετακίνησης υπαλλήλου σε υπουργείο που δεν υπάρχει ο αντίστοιχος

¹⁹ Σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Πλαίσιο Επαγγελματικών Προσόντων, στη Γαλλία γίνεται διαχωρισμός μεταξύ γνώσεων (savoir), δεξιοτήτων (savoir-faire) και ικανοτήτων (savoir-être).

κλάδος στον οργανισμό του (OECD, 2011). Από το σύνολο των κλάδων που απαντώνται στο δημόσιο, οι 358 στην πράξη φαίνεται ότι δεν έχουν λόγο ύπαρξης καθώς οι θέσεις που τους αντιστοιχούν και είναι διαθέσιμες παραμένουν κενές. Τα εμπόδια στην κινητικότητα συνεπάγονται απουσία συντονισμού και συνεργασίας μεταξύ των δομών της δημόσιας διοίκησης και ένα σύστημα οργάνωσης όπου υπάρχουν σιλό.

Με το νέο ν. 4440/2016 για την κινητικότητα, αναδιαμορφώνεται το σύστημα αποσπάσεων και μετατάξεων στο δημόσιο με στόχο την ενίσχυση της διαφάνειας και αξιοκρατίας. Στον νόμο προβλέπεται η σύσταση Κεντρικής Επιτροπής Κινητικότητας, αρμοδιότητα της οποίας είναι βάσει Ψηφιακού Οργανογράμματος ο συντονισμός του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας και η αξιολόγηση των αιτημάτων των φορέων για αποσπάσεις προσωπικού²⁰. Η εν λόγω Επιτροπή αναλαμβάνει γνωμοδοτικό ρόλο στην εξέταση των αιτημάτων των υπαλλήλων για συνυπηρέτηση, για απόσπαση ή μετάταξη για λόγους υγείας, για ανακατανομή του προσωπικού όταν μεταβάλλεται η δομή των υπηρεσιών ή μετά από συγχώνευση φορέων.

Το νέο σύστημα κινητικότητας διακρίνεται για τον εθελούσιο χαρακτήρα του. Ο υπάλληλος έχει τη δυνατότητα να πληροφορηθεί για το σύνολο των «ανοιχτών» θέσεων. Οι φορείς για να συμμετάσχουν στο ΕΣΚ οφείλουν να προβούν στην έκδοση επικαιροποιημένων Οργανισμών και σε ψηφιακή μορφή, οι οποίοι ενσωματώνονται στο ενιαίο ψηφιακό Οργανόγραμμα και να καταρτίσουν περιγράμματα θέσεων εργασίας προκειμένου η μετάταξη ενός υπαλλήλου να γίνει σε κενή οργανική θέση στη βάση των προβλεπόμενων τυπικών και ουσιαστικών προσόντων που συνδέονται με την εν λόγω θέση. Στόχος του ΕΣΚ είναι η διασφάλιση της ορθολογικότερης κατανομής του Ανθρώπινου Δυναμικού βάσει πραγματικών υπηρεσιακών αναγκών και η παροχή των εχεγγύων για ένα ευέλικτο και αξιοκρατικό σύστημα σταδιοδρομίας των υπαλλήλων.

2.9 «Κλαδολόγιο» και θέσεις ευθύνης

Από το 2007 προβλέπεται η δυνατότητα συμμετοχής στη διαδικασία επιλογής προϊσταμένων σε επίπεδο Γενικής Διεύθυνσης υπαλλήλων άλλων δημόσιων υπηρεσιών ή νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου υπό την προϋπόθεση ότι πληρούνται οι σχετικοί όροι της προκήρυξης²¹. Τον Νοέμβριο του 2011, η προκήρυξη για την πλήρωση των

²⁰ Βλ. άρθρο 16 του Ν.4440/2016 (ΦΕΚ Α' 224/2.12.2016)

²¹ Βλ. άρθρο 86 παρ.2γ του Ν. 3528/2007 (ΦΕΚ Α' 26/9.2.2007)

προϊσταμένων των θέσεων Γενικών Διευθύνσεων Οικονομικών Υπηρεσιών ήταν διυπουργική. Οι κλάδοι δεν αποτέλεσαν εμπόδιο στη διαδικασία εφόσον οι υποψήφιοι πληρούσαν τις προϋποθέσεις και διέθεταν τα τυπικά προσόντα που όριζε η προκήρυξη. Σύμφωνα δε με το άρθρο 84 παρ. 5 του ΥΚ όπως ισχύει, *«υπάλληλος που κατέχει το βασικό τίτλο σπουδών που αποτελεί το τυπικό προσόν του κλάδου, οι υπάλληλοι του οποίου προβλέπεται από τις οικείες οργανικές διατάξεις να προΐστανται στη θέση που προκηρύσσεται, μπορεί να συμμετέχει στη διαδικασία επιλογής ανεξαρτήτως του κλάδου στον οποίο ανήκει. Σε κάθε περίπτωση και ανεξάρτητα από τα ειδικά προσόντα και τους βασικούς τίτλους σπουδών που μπορεί να εξειδικεύονται με τις οικείες οργανικές διατάξεις οι απόφοιτοι της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Σ.Δ.Δ.Α) μπορούν να συμμετέχουν ως υποψήφιοι στην προκήρυξη οποιασδήποτε θέσης ευθύνης ανεξαρτήτως του τίτλου σπουδών που κατέχουν»*.

Εμφανίζεται λοιπόν μια τάση αποσύνδεσης από τον κλάδο στην περίπτωση που ο υπάλληλος κατέχει το βασικό τίτλο σπουδών, που αποτελεί το τυπικό προσόν του κλάδου του οποίου οι υπάλληλοι προΐστανται σε προκηρυσσόμενη θέση και στην περίπτωση των αποφοίτων της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, οι οποίοι όπως προβλέπει το άρθρο 29 του ν.4369/2016 μπορούν να διεκδικήσουν οποιαδήποτε θέση ευθύνης ανεξάρτητα από τον τίτλο σπουδών που κατέχουν.

Κεφάλαιο 3: Μεταρρυθμίσεις και προβλήματα εφαρμογής στον εξορθολογισμό του «Κλαδολογίου»

3.1 Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής και Διαρθρωτικές Μεταρρυθμίσεις στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση

Η υπερβολική συσσώρευση δημοσιονομικών ελλειμμάτων για πολλά χρόνια στη χώρα και η διόγκωση του δημόσιου χρέους οδήγησαν στην ανάγκη δημοσιονομικής προσαρμογής και υλοποίησης μεταρρυθμίσεων στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Οι απαιτούμενες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις σε κρίσιμους και νευραλγικούς τομείς της οικονομίας προϋποθέτουν έναν καλά οργανωμένο κρατικό μηχανισμό που να διαθέτει συντονισμένη δράση και μια αποτελεσματική και αποδοτική δημόσια διοίκηση. Διαχρονικός στόχος παραμένει ο εξορθολογισμός των δομών της δημόσιας διοίκησης, η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και η βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες. Το διάστημα 2010-2014 οι αλλαγές εντοπίζονται στο κομμάτι της αναμόρφωσης των δομών του δημόσιου τομέα, της διαχείρισης του Ανθρώπινου Δυναμικού, της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, της διαφάνειας και της απλοποίησης των διαδικασιών.

Στο πρώτο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής επιχειρήθηκε η αναδιοργάνωση του δημόσιου τομέα μέσω της αξιολόγησης δομών και προσωπικού με στόχο την ορθολογικότερη κατανομή του. Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στον έλεγχο των προσλήψεων. Ξεκίνησε η λειτουργία της Ενιαίας Αρχής Πληρωμών και αποφασίστηκε στα μέσα του 2010 η απογραφή του συνόλου του προσωπικού του δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ και των ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού²². Το 2011 ψηφίστηκε ο νόμος της εργασιακής εφεδρείας (ν. 4024/2011) ενώ στις αρχές του 2013 ξεκίνησε η εφαρμογή του ενιαίου μισθολογίου. Στο ζήτημα της απλοποίησης του συστήματος των κλάδων δε δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στο πρώτο πρόγραμμα, ωστόσο στην έκθεση του ΟΟΣΑ η απλοποίηση του συστήματος των κλάδων συνδέθηκε με την κινητικότητα.

Οι δράσεις της περιόδου εκείνης περιελάμβαναν επίσης την κατάργηση ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ που δεν διέθεταν ουσιαστικές αρμοδιότητες, συγχωνεύσεις οργανισμών με παρεμφερείς

²² Βλ. το υπ' αριθμ 2/37345/0004 (ΦΕΚ 784/Β'/2010), «Απογραφή προσωπικού του Δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ. και των ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού και σύσταση της Ενιαίας Αρχής Πληρωμών» των Υπουργών Οικονομικών και Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει

αρμοδιότητες αποσκοπώντας στη μείωση του λειτουργικού κόστους, πρόγραμμα κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων και αξιοποίηση νέων τεχνολογιών από τους δημόσιους οργανισμούς (European Commission, 2011). Πολλές από τις δράσεις που δεν ολοκληρώθηκαν μεταφέρθηκαν στο δεύτερο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής.

Στο δεύτερο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής, στον άξονα δράσης για το Ανθρώπινο Δυναμικό του δημόσιου τομέα, υπήρχε πρόβλεψη για μείωση 150.000 θέσεων έως το τέλος του 2015, μέτρο που είχε ληφθεί από το πρώτο πρόγραμμα. Την περίοδο 2012-2013, 25.000 υπάλληλοι τέθηκαν σε καθεστώς διαθεσιμότητας (European Commission, 2014a) ενώ για τις προσλήψεις εφαρμόστηκε η αναλογία 1 προς 5²³. Επίσης, προωθήθηκαν αλλαγές στο κομμάτι της κινητικότητας και της αξιολόγησης. Στο τέλος του 2014 αλλάζουν τα οργανογράμματα των Υπουργείων με την έκδοση νέων Προεδρικών Διαταγμάτων. Στους νέους Οργανισμούς προβλέπονται Π.Θ.Ε για τις θέσεις ευθύνης, γίνεται μια απόπειρα ομαδοποίησης των πολλών και διαφορετικών κλάδων, δίδεται η δυνατότητα να θέσουν υποψηφιότητα για τις θέσεις Προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης και σε υπαλλήλους που διαθέτουν τα τυπικά προσόντα και την απαιτούμενη εμπειρία και δεν υπηρετούν στο Υπουργείο που προκηρύσσει τη σχετική θέση και σχεδιάζεται αποτελεσματικότερα ο προγραμματισμός προσλήψεων έτσι ώστε να ανταποκρίνεται στις πραγματικές ανάγκες της δημόσιας διοίκησης.

Στο πλαίσιο του τρίτου προγράμματος, τα μέτρα που αφορούν στο Ανθρώπινο Δυναμικό είναι τα ακόλουθα: Κατ' αρχάς, εισάγεται νέο σύστημα για την κινητικότητα, το οποίο λαμβάνει πιο αντικειμενικά και ορθολογικά χαρακτηριστικά. Επίσης, αλλάζει ο τρόπος επιλογής σε θέσεις ευθύνης και δημιουργείται το Μητρώο Επιτελικών Στελεχών από το ΑΣΕΠ. Τέλος, εγκαθιδρύεται το σύστημα διοίκησης μέσω στόχων (management by objectives). Αξίζει δε να αναφερθεί ότι στο τρίτο πρόγραμμα υπάρχει πρόβλεψη για την απλοποίηση του συστήματος των κλάδων, την αναλυτική περιγραφή των καθηκόντων εργασίας και τη σύνδεσή του με το μισθολόγιο.

3.2 Επιχειρησιακά Προγράμματα για τη Μεταρρύθμιση του Δημόσιου Τομέα

Οι προσπάθειες εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης δεν εκκινούν με τα προγράμματα οικονομικής προσαρμογής και την τεχνική βοήθεια που έλαβε η χώρα από

²³ Προβλέφθηκε μία πρόσληψη για κάθε πέντε αποχωρήσεις από το δημόσιο τομέα

ξένους εμπειρογνώμονες για την προώθηση δομικών αλλαγών στο δημόσιο τομέα. Στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ, η χώρα προέβη στην υλοποίηση του Επιχειρησιακού Προγράμματος (ΕΠ) «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013» σε μια προσπάθεια αντιμετώπισης χρόνιων δυσλειτουργιών, εστιάζοντας στο κομμάτι της απλούστευσης των διαδικασιών και υιοθετώντας ένα μοντέλο ανοιχτής και ευέλικτης διακυβέρνησης. Το ως άνω ΕΠ αποσκοπούσε στον εκσυγχρονισμό του ρυθμιστικού πλαισίου και στην αναμόρφωση των δομών του Δημοσίου, σε πολιτικές διαχείρισης και ανάπτυξης του Ανθρώπινου Δυναμικού, στην εμπέδωση των πολιτικών ισότητας στο σύνολο της δημόσιας διοίκησης και σε τεχνικά θέματα στη βάση των αρχών της διαφάνειας και της χρηστής διοίκησης²⁴. Αρωγός στην προσπάθεια υλοποίησης της διοικητικής μεταρρύθμισης ήταν ο ΟΟΣΑ, καθώς το 2008 το Υπουργείο Εσωτερικών υπέγραψε μνημόνιο συνεργασίας μαζί του. Οι δράσεις του ΕΠ που αφορούσαν στις πολιτικές για το Ανθρώπινο Δυναμικό ήταν ο προγραμματισμός του σχεδιασμού των Π.Θ.Ε τα οποία θα συνδέονταν με την πρόσληψη, εκπαίδευση, αξιολόγηση και κινητικότητα των υπαλλήλων. Επίσης, προβλέφθηκε η αναδιοργάνωση της Γενικής Διεύθυνσης Προσωπικού του Υπουργείου Εσωτερικών που ήταν αρμόδια για την παρακολούθηση της υλοποίησης των πολιτικών για τη διαχείριση του Ανθρώπινου Δυναμικού της δημόσιας διοίκησης.

Πολλές από τις δράσεις που εντάχθηκαν στο Πρόγραμμα δεν πρόλαβαν να υλοποιηθούν και μεταφέρθηκαν στο τρέχον που αφορά στην περίοδο 2014-2020 με στόχο την αποδοτική χρήση πόρων που προέρχονται από τα Διαρθρωτικά Ταμεία, ιδίως από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης. Η καθυστέρηση στην υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων του πρώτου ΕΠ οφείλεται κατά κύριο λόγο στην έλλειψη επιχειρησιακού σχεδιασμού και στην ανυπαρξία μετρήσιμων στόχων. Το τρέχον ΕΠ «Μεταρρύθμιση του Δημόσιου Τομέα 2014-2020», αποσκοπεί στην υλοποίηση κρίσιμων μεταρρυθμίσεων με στόχο την προώθηση της βιώσιμης και αιεφόρου ανάπτυξης. Στις Τομεακές Πολιτικές του Προγράμματος ανήκουν η βελτίωση της αποτελεσματικότητας της φορολογικής και δημοσιονομικής διοίκησης, η αναβάθμιση των συστημάτων ΤΠΕ και οι πολιτικές ανάπτυξης και διαχείρισης του Ανθρώπινου Δυναμικού. Στις δράσεις για τη βελτίωση των πολιτικών προσωπικού εντάσσεται ο σχεδιασμός ενός βιώσιμου συστήματος ανακατανομής του προσωπικού και

²⁴ Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση, Προγραμματική Περίοδος 2007-2013

ταξινόμησης σε θέσεις εργασίας που θα βασίζεται τόσο στο εκπαιδευτικό επίπεδο των υπαλλήλων όσο και στις δεξιότητες που απαιτούνται για την εκτέλεση της εργασίας.²⁵

3.3 Έκθεση ΟΟΣΑ για τη Δημόσια Διοίκηση και Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση

Το 2011 το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης ανέθεσε σε εμπειρογνώμονες του ΟΟΣΑ τη σύνταξη έκθεσης που θα αποτυπώνει τα αποτελέσματα της λειτουργικής επιθεώρησης της ελληνικής κεντρικής διοίκησης. Η Έκθεση αποτελεί μέρος του Μνημονίου Συνεννόησης του Μαΐου 2010 μεταξύ της ελληνικής κυβέρνησης και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας. Επίσης, τα πορίσματα της έκθεσης αποτέλεσαν κατευθύνσεις για την ανάληψη δράσεων που εντάχθηκαν στο ΕΠ «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013». Η έκθεση διαπιστώνει ότι στον τομέα διαχείρισης του Ανθρώπινου Δυναμικού υπάρχουν πολλά περιθώρια βελτίωσης και ανασχεδιασμού των πολιτικών και κυρίως εστιάζει στο ζήτημα της περιορισμένης κινητικότητας που παρατηρείται εντός της δημόσιας διοίκησης η οποία οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στον μεγάλο αριθμό κλάδων που υπάρχουν στο δημόσιο τομέα βάσει των οποίων καθορίζονται οι θέσεις εργασίας. Συγκεκριμένα αναφέρει ότι υπάρχουν 1.448 κλάδοι που εντοπίζονται σε κεντρικές και περιφερειακές υπηρεσίες της κεντρικής διοίκησης. Σε αρκετούς από αυτούς οι θέσεις παραμένουν κενές. Υπάρχουν κλάδοι που είναι κοινοί στο σύνολο των Υπουργείων όπως για παράδειγμα ο κλάδος ΠΕ Διοικητικού ενώ κάποιοι άλλοι που είναι πιο εξειδικευμένοι απαντώνται μόνο σε συγκεκριμένα Υπουργεία. Η Έκθεση καταλήγει στην ανάγκη εξορθολογισμού του συστήματος των ταξινόμησης των θέσεων.

Πολλές από τις συστάσεις των εμπειρογνομόνων του ΟΟΣΑ που καταγράφηκαν στην έκθεση συμπεριλήφθηκαν το 2012 στη «Λευκή Βίβλο» για τη διακυβέρνηση που αποτελεί «ένα κείμενο αρχών και προτάσεων για τον τρόπο μετάβασης σε ένα κράτος επιτελικό, το οποίο θα δρα συντονισμένα και αποτελεσματικά» (Υ.ΔΙ.Μ.ΗΔ, 2012). Στο εν λόγω κείμενο το οποίο τέθηκε σε διαβούλευση, επιβεβαιώνεται το πρόβλημα της

²⁵Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση του Δημόσιου Τομέα 2014-2020» βάσει του στόχου «Επενδύσεις για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση»

ύπαρξης πολλών κλάδων στη δημόσια διοίκηση, τα εμπόδια που προκαλούν στην κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων και το ζήτημα του συντονισμού και του στρατηγικού σχεδιασμού. Για το λόγο αυτό, προτείνεται η σύσταση διυπουργικών κλάδων οι οποίοι θα προκύψουν από τη συγχώνευση υφιστάμενων κλάδων. Πρόταση ήταν η σύσταση των διυπουργικών κλάδων να αποτελέσει ένα μεταβατικό βήμα για το σχεδιασμό και την υιοθέτηση των ΠΘΕ.

3.4 Εθνικές Στρατηγικές για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση (2014-2016,2017-2019)

Τον Απρίλιο του 2014 παρουσιάστηκε η Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014-2016 από το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης μετά την έγκρισή της από το Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης. Βασικοί πυλώνες αυτής της Στρατηγικής είναι η αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών, ο εξορθολογισμός των διοικητικών λειτουργιών, η αξιοποίηση του Ανθρώπινου Δυναμικού και η ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας (Υ.ΔΙ.Μ.ΗΔ, 2014). Στον άξονα δράσης για τη βελτίωση του τρόπου διαχείρισης του προσωπικού, κρίνεται αναγκαία η αναμόρφωση του «κλαδολογίου» και η δραστική μείωση του αριθμού των κλάδων. Όπως αποτυπώθηκε και στο ΕΠ για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014-2020, για την ταξινόμηση των υπαλλήλων στις επιμέρους θέσεις θα συνεκτιμώνται τόσο το εκπαιδευτικό επίπεδο όσο και οι δεξιότητες που απαιτούνται για την άσκηση των καθηκόντων που συνδέονται με τις κατηγορίες θέσεων εργασίας. Το χρονοδιάγραμμα για την υιοθέτηση των ΠΘΕ (Οκτώβριος 2014) και την απλοποίηση του συστήματος των κλάδων (Μάρτιος 2015) διακόπηκε λόγω εκλογών και οι δράσεις μεταφέρθηκαν στα προαπαιτούμενα του τρίτου προγράμματος οικονομικής προσαρμογής.

Την τρέχουσα χρονική περίοδο, το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης σε συνεργασία με την τεχνική βοήθεια της Expertise France, προβαίνει στην υλοποίηση της Εθνικής Στρατηγικής για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2017-2019 με στόχο την προώθηση σημαντικών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση. Στις θεσμικές παρεμβάσεις της περιόδου ανήκει η ψήφιση του ν. 4354/2015 και στη συνέχεια του ν. 4369/2016 για την αποσύνδεση βαθμολογίου-μισθολογίου. Επίσης, με τον ν. 4440/2016 μεταβάλλεται το υφιστάμενο σύστημα κινητικότητας. Στόχος του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας είναι η ορθολογικότερη κατανομή του προσωπικού στους επιμέρους φορείς παρέχοντας στους υπαλλήλους τη δυνατότητα να προωθήσουν την

επαγγελματική τους σταδιοδρομία. Στις δράσεις της περιόδου εντάσσεται ο σχεδιασμός και η κατάρτιση ΠΘΕ από τους δημόσιους οργανισμούς.

Με το ν. 4369/2016 εισάγεται ένα νέο σύστημα επιλογής σε θέσεις ευθύνης με αυξημένη μοριοδότηση των τυπικών προσόντων των υποψηφίων και διεξαγωγή δομημένης συνέντευξης από Συμβούλια Επιλογής τα οποία απαρτίζονται από στελέχη εγνωσμένου κύρους, εμπειρίας και προσόντων. Αρμόδιο για τη διεξαγωγή δομημένης συνέντευξης για την επιλογή Προϊσταμένων Γενικής Διεύθυνσης είναι το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙΣΕΠ) ενώ για τους Προϊσταμένους Διεύθυνσης το Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων (ΣΕΠ).

Στον τέταρτο άξονα της Εθνικής Στρατηγικής για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2017-2019 σχεδιάζονται δράσεις σε θέματα διαχείρισης του Ανθρώπινου Δυναμικού. Ειδικότερα, στον τομέα του προγραμματισμού των προσλήψεων, προβλέπεται η αξιοποίηση των ΠΘΕ και ο εξορθολογισμός του κλαδολογίου. Το νέο σύστημα ταξινόμησης των υπαλλήλων αποτέλεσε μέρος και της Εθνικής Στρατηγικής για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2016-2018, το οποίο θα βασίζεται όπως προαναφέρθηκε στις κατηγορίες θέσεων εργασίας που χρειάζονται και στις απαιτούμενες δεξιότητες. Παράλληλα, εξετάζεται το ενδεχόμενο σύστασης διυπουργικών κλάδων που θα συμβάλλει στην επίτευξη οριζόντιου και κάθετου συντονισμού και στην ταχεία διάχυση γνώσης.

3.5 Προοπτικές και προτάσεις για την αναμόρφωση του «Κλαδολογίου»

Στο πλαίσιο της βελτίωσης της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης προβάλλεται επιτακτικά η ανάγκη αναμόρφωσης του συστήματος των κλάδων. Τον Σεπτέμβριο 2016 συγκροτήθηκε στο Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης μία ομάδα εξειδικευμένων στελεχών σε θέματα της δημόσιας διοίκησης με αντικείμενο την απλοποίηση των κλάδων. Ως στόχος της ομάδας τέθηκε η δημιουργία πρότασης, εντός τεσσάρων μηνών, με περιεχόμενο τον εξορθολογισμό του «κλαδολογίου» η οποία θα συμπλήρωνε τον νόμο για την κινητικότητα στο δημόσιο. Ο εξορθολογισμός συνίσταται στην κατάργηση της μεγάλης εξειδίκευσης των κλάδων και στην αποσύνδεση τους από Υπουργεία/φορείς (ΕΛΙΑΜΕΠ, 2018).

Τον Μάρτιο του 2017, εκδόθηκε σχετική εγκύκλιος από το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης με την οποία παρέχονται οι αναγκαίες κατευθυντήριες οδηγίες σχετικά με τον συντονισμό των φορέων στο εγχείρημα της αξιολόγησης του «κλαδολογίου» και της μετάβασης σε ένα κοινό σύστημα κλάδων, το οποίο θα εφαρμόζεται σε όλο το δημόσιο χωρίς αδικαιολόγητες διαφοροποιήσεις²⁶. Οι ειδικοί καθησυχάζουν και διαβεβαιώνουν ότι η συγχώνευση ή κατάργηση κλάδων δεν θα επηρεάσει θεσμοθετημένα επαγγελματικά δικαιώματα. Πρόταση των ειδικών επιστημόνων είναι η απαλοιφή τυχόν παρεκκλίσεων στην ονομασία των κλάδων με παρεμφερές περιεχόμενο που δημιουργούν μόνο σύγχυση και ασάφεια²⁷. Σε περίπτωση που για μια θέση απαιτούνται ειδικότερα προσόντα βάσει των αναγκών της Υπηρεσίας, θα εξειδικεύονται από την προκήρυξη πλήρωσης θέσεων.

Επίσης, κλάδοι που καλύπτουν θέσεις με παρεμφερείς ειδικότητες θα πρέπει να ομαδοποιηθούν. Για παράδειγμα, θέσεις υποστηρικτικές σε δημόσιους οργανισμούς κατηγορίας ΥΕ μπορούν να ενταχθούν στον κλάδο ΥΕ Βοηθητικού Προσωπικού. Περαιτέρω τεχνικές ειδικεύσεις μπορούν να προβλεφθούν στα ειδικά περιγράμματα θέσεων εργασίας και στις αντίστοιχες προκηρύξεις πλήρωσης των θέσεων. Έχει δε διαπιστωθεί ότι συχνά παραβλέπονται μεταβολές που συντελούνται στο εκπαιδευτικό σύστημα της χώρας όπως στην περίπτωση των ΠΕ Κοινωνικών Λειτουργιών²⁸. Αναγκαία κρίνεται και η εξεύρεση ενός τρόπου αντιστοίχισης των κλάδων μεταξύ μόνιμου προσωπικού και ειδικοτήτων προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου όταν τα απαιτούμενα τυπικά προσόντα ή οι ασκούμενες αρμοδιότητες δεν παρουσιάζουν σημαντική διαφορά²⁹.

Προτάσεις που έχουν διατυπωθεί από διοικητικούς επιστήμονες για την αντιμετώπιση του κατακερματισμού των κλάδων στο δημόσιο είναι η σύσταση εθνικού κλαδολογίου με ενοποίηση όμοιων ή παρεμφερών κλάδων προσωπικού (Δ.Ε.Ε., 2010). Επίσης, προτείνεται η σύσταση διυπουργικών κλάδων. Τα διυπουργικά στελέχη είναι υπάλληλοι

²⁶ Βλ. την υπ' αριθμ. ΔΙΠΑΑΔ/ΠΡΟΣ/149/οικ.7282/2.3.2017 εγκύκλιο του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης με θέμα : «Αξιολόγηση και εξορθολογισμός των κλάδων Δημόσιου τομέα»

²⁷ Χαρακτηριστικό παράδειγμα η ύπαρξη πολλών κλάδων για την κατηγορία ΥΕ (για 35.000 υπαλλήλους αντιστοιχούν 302 κλάδοι), Σπηλιωτόπουλος Ι., „Γενικός Διευθυντής του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης, παρουσίαση σε ημερίδα για τους κλάδους και τα περιγράμματα θέσεων εργασίας, 18/5/2017

²⁸ Βλ. την υπ' αριθμ ΔΙΠΑΑΔ/ΠΡΟΣ/73/40111/4.3.2016 εγκύκλιο του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης σχετικά με την απασχόληση ΠΕ Κοινωνικών Λειτουργιών στο δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα

²⁹ Βλ. την υπ' αριθμ ΔΙΠΙΔΔ/Β25/82/οικ./12473/16.6.2011 εγκύκλιο του Υπουργείου Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης με θέμα: «Όροι και προϋποθέσεις για την επιλογή προσωπικού ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου σε θέσεις προϊστάμενων οργανικών μονάδων»

που ανήκουν σε ομοειδείς κλάδους στα διάφορα Υπουργεία και έχουν την ίδια ειδικότητα ή ασκούν τα ίδια καθήκοντα και μπορούν να εντάσσονται σε έναν κοινό για τα Υπουργεία κλάδο (Δραμαλιώτη, 2016). Η πρόταση για τη δημιουργία διυπουργικών κλάδων δεν είναι πρόσφατη αλλά από τη δεκαετία του 1950 συμπεριλαμβανόταν σε εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη δημόσια διοίκηση. Στο ν. 1586/1986 υπάρχει για πρώτη φορά σχετική αναφορά. Η συμπερίληψη της σχετικής πρόβλεψης συναντάται επίσης στο άρθρο 26 του ν. 1943/1991 και στο άρθρο 20 του ν. 2085/1992. Έως τον σημερινό Υ.Κ. η δυνατότητα δημιουργίας διυπουργικών κλάδων εξακολουθεί και υφίσταται. Τα οφέλη που θα προκύψουν από τη δημιουργία διυπουργικών κλάδων είναι η ενότητα στη διοίκηση του αντικειμένου, ο καλύτερος συντονισμός και η συνέχεια στη δράση της δημόσιας διοίκησης καθώς η κινητικότητα των υπαλλήλων θα επιτρέψει τη μεταφορά της εμπειρίας των στελεχών μεταξύ των δημόσιων οργανισμών.

Η σύσταση διυπουργικών κλάδων θα προσφέρει στα στελέχη τη δυνατότητα εποπτικής παρακολούθησης του αντικειμένου του κλάδου τους στο σύνολο της δημόσιας διοίκησης καθώς θα μπορούν εύκολα να μετακινούνται από τη μία υπηρεσία στην άλλη ανάλογα με τις ανακύπτουσες ανάγκες του δημοσίου. Είναι δε εύλογο ότι στις περιπτώσεις που το αντικείμενο των θέσεων εργασίας απαντάται σε κλάδους που ανήκουν σε ένα συγκεκριμένο Υπουργείο τότε οι κλάδοι αυτοί δεν θα συγχωνευθούν με άλλους αλλά θα παραμείνουν ανεξάρτητοι όπως για παράδειγμα συμβαίνει με τους κλάδους των εφοριακών, των τελωνειακών και των ελεγκτών εναέριας κυκλοφορίας.³⁰

³⁰Πρακτικά Συνεδρίου ΔΕΕ, «Η Μεταρρύθμιση του Κράτους», 1^ο Συνέδριο ΔΕΕ, Οκτώβριος 2003

Επίλογος

Το σύστημα ταξινόμησης των υπαλλήλων σε κλάδους στη δημόσια διοίκηση υπάρχει στη χώρα εδώ και πολλές δεκαετίες. Η πρώτη καταγραφή παρατηρείται στον Υ.Κ. του 1951 «Περί κώδικος καταστάσεως των Δημοσίων Διοικητικών Υπαλλήλων» και διατηρείται με μικρές διαφοροποιήσεις στο πέρασμα του χρόνου. Η ύπαρξη πολλών κλάδων συχνά παρεμφερών μεταξύ τους με διαφορετική όμως ονομασία δημιουργεί ασάφεια και έλλειψη κοινής γλώσσας μεταξύ των φορέων της δημόσιας διοίκησης αφήνοντας περιθώρια για παρερμηνείες. Επίσης, η πολυκλαδία συνεπάγεται περιττά διοικητικά βάρη.

Τα τελευταία χρόνια, η ανάγκη αναμόρφωσης του «κλαδολογίου» εντάσσεται σε όλα τα μεταρρυθμιστικά προγράμματα για τη δημόσια διοίκηση και στα προγράμματα οικονομικής προσαρμογής στο πλαίσιο της προώθησης των αναγκαίων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και στην ανάγκη αξιοποίησης του προσωπικού της διοίκησης, που θα πρέπει να αποτελεί το συγκριτικό πλεονέκτημα για κάθε οργανισμό. Το 2016, ενόψει των νέων Οργανισμών των Υπουργείων και των Ν.Π.Δ.Δ δημιουργήθηκε στο Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης ομάδα εργασίας επιφορτισμένη με το καθήκον αξιολόγησης του συστήματος των κλάδων στο Δημόσιο με στόχο τη συγχώνευση ή την κατάργηση κλάδων ή ειδικοτήτων προσωπικού και την υιοθέτηση ενός κοινού κλαδολογίου προκειμένου να αποφευχθούν αδικαιολόγητες διαφοροποιήσεις από την πλευρά των επιμέρους φορέων.

Η ομάδα εργασίας κατέληξε στο συμπέρασμα ότι υπάρχουν κλάδοι που θεωρούνται ξεπερασμένοι και δεν καλύπτουν τις σύγχρονες απαιτήσεις της δημόσιας διοίκησης καθώς είτε ελλείπει το αντικείμενο της εργασίας είτε παρουσιάζονται αλληλοεπικαλύψεις με συναφείς ή παρεμφερείς κλάδους. Ιδιαίτερη σημαντική είναι η διαπίστωση της ύπαρξης αναντιστοιχίας μεταξύ των κλάδων μόνιμου προσωπικού και των ειδικοτήτων του προσωπικού που απασχολείται με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου παρά το γεγονός ότι τα τυπικά προσόντα που απαιτούνται για την πλήρωση της θέσης είναι όμοια ή οι υπάλληλοι ασκούν συναφή καθήκοντα. Άλλες στρεβλώσεις που παρατηρούνται είναι η σύσταση διακριτών κλάδων βάσει του τίτλου σπουδών του κατόχου μιας θέσης ενώ ορισμένες φορές οι κλάδοι δεν φαίνεται να συμβαδίζουν με τις εξελίξεις που λαμβάνουν στο εκπαιδευτικό σύστημα της χώρας.

Συνεπώς, απαιτείται η μετάβαση από ένα πολύπλοκο και αρκετά εξειδικευμένο σύστημα κλάδων σε ένα σύστημα γενικότερων κλάδων, που θα αποτελέσει την αναγκαία συνθήκη για την εισαγωγή ενιαίων και ομοιόμορφων κανόνων για το σύνολο του προσωπικού που απασχολείται στο δημόσιο τομέα και την κατάργηση περιττών διοικητικών βαρών. Τα ειδικά περιγράμματα θέσεων μπορούν να συμπληρώσουν τυχόν κενά που ανακύπτουν όπως και οι σχετικές προκηρύξεις πλήρωσης θέσεων από τους φορείς. Είναι δε πολύ σημαντικό να σημειωθεί ότι για την πλήρωση θέσης σε επίπεδο Γενικής Διεύθυνσης έχει ήδη προβλεφθεί η διενέργεια διυπουργικού διαγωνισμού.

Τέλος, προτείνεται η σύσταση διυπουργικών κλάδων στους οποίους θα εντάσσονται στελέχη που πληρούν τα προσόντα και θα έχουν τη δυνατότητα να μετακινούνται ευκολότερα από τη μία υπηρεσία στην άλλη, μεταφέροντας τη γνώση και εμπειρία τους διαθέτοντας μια γενικότερη εποπτεία του αντικειμένου. Ζητούμενο είναι ο περιορισμός της οργανωσιακής ρευστότητας και η ενίσχυση του συντονισμού και της συνοχής της δράσης των υπηρεσιών που εμφανίζουν σήμερα σημάδια έλλειψης επικοινωνίας μεταξύ τους.

Η απλοποίηση των κλάδων αποτελεί μια εκ των διοικητικών μεταρρυθμίσεων που δεν παρουσίασε καμία εξέλιξη παρά τη συμπερίληψή της στα προγράμματα οικονομικής προσαρμογής και παραμένει μεταμνημονιακή υποχρέωση³¹. Τα κύρια εμπόδια στην υλοποίηση είναι τα συντεχνιακά συμφέροντα και το πολιτικό κόστος που θα προκαλέσει μια τέτοια ρύθμιση. Ωστόσο, οι προκλήσεις με τις οποίες έρχεται αντιμέτωπη μια σύγχρονη δημόσια διοίκηση σε συνδυασμό με την ύπαρξη προβλημάτων τρίτης γενιάς με δομές συστήματος που είναι ακόμη δεύτερης και νοοτροπία πρώτης, έχουν ως αποτέλεσμα την εμφάνιση ελλείμματος ευθυγράμμισης³². Η χρήση των διοικητικών εργαλείων που διαθέτει η Δημόσια Διοίκηση σε συνδυασμό με την ανάγκη αλλαγής της αντιληπτικότητας εν γένει θα πρέπει να στοχεύει στη βιωσιμότητα του συστήματος στο χρόνο και στην αποτελεσματική ανταπόκριση της Διοίκησης στις σύγχρονες ανάγκες που διαρκώς αναφύονται.

³¹ Supplemental Memorandum of Understanding Fourth Review of the ESM Programme Draft 23.5.2018

³² Γκέκας Αθ. 3^ο Ετήσιο Συνέδριο TOMMΔΑ, Ας δώσουμε προτεραιότητα στο Ανθρώπινο Δυναμικό της Δημόσιας Διοίκησης, 9.5.2018

Βιβλιογραφία

- Dessler, G., 2012. *Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού*. Εκδόσεις:Κριτική.
- European Commission, 2011. *The Economic Adjustment Programme for Greece*.
- European Commission, 2014a. *The Second Economic Adjustment Programme for Greece*.
- Expertise France, 2018. *Οδηγός Μεθοδολογικής Συγγραφής.Ειδικά Περιγράμματα*. Ανάκτηση από http://apografi.gov.gr/images/esk/odigos_v8_11012018.pdf
- Langrod, G., 1964. *Εκθέσεις αφορώσα την διοικητική αναδιοργάνωσιν εν Ελλάδι*, στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ), Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Εκδόσεις Παπαζήση, 2000.
- Ministere de la Fonction Publique, 2017. *Le Repertoire Interministeriel des metiers de l'Etat.Outils de la GRH, DGAFP*.
- Mondy, R. & Martocchio, J., 2018. *Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού*. 14ηεπιμ. Αθήνα, Εκδόσεις: Τζιόλλα.
- OECD, 2011. *Greece:Review of the Central Administration*.OECD Public Governance Reviews.
- Saskatchewan School Board Association, 2018. *A Guide to Writing Job Descriptions for Boards of Education*.Ανάκτηση από <https://saskschoolboards.ca/wpcontent/uploads/2015/08/GuideToWritingJobDescriptions.pdf>. Τελευταία επίσκεψη 30.11.2018
- Wilson, F.G.M., 1966. *Ο κυβερνητικός μηχανισμός στην Ελλάδα*.στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ), Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Εκδόσεις Παπαζήση, 2000.
- Αργυριάδης, Δ., 1970. *Όψεις της διοικητικής αλλαγής στην Ελλάδα*,στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ), Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Εκδόσεις Παπαζήση, 2000.
- Ασπρίδης, Γ., 2013. *Εισαγωγή στην πολιτική και διοικητική οργάνωση του ελληνικού κράτους*. Αθήνα, Εκδόσεις: Προπομπός.
- Βαρβαρέσος, Κ., 1952. *Η πλημμελής λειτουργία της Διοικήσεως και η ανάγκη αναδιοργανώσεως αυτής* στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ), Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Εκδόσεις Παπαζήση, 2000.
- Δ.Ε.Ε., 2010. *Η ελληνική κρατική διοίκηση μπροστά στις σύγχρονες προκλήσεις. Προτάσεις του ΔΕΕ για υπέρβαση της κρίσης και αναβάθμιση της διοικητικής ικανότητας*.

Δραμαλιώτη, Ε., 2016. Με το βλέμμα στη Διοικητική Μεταρρύθμιση. *manager*, Νοέμβριος-Δεκέμβριος, Issue 41, pp. 62-64.

ΕΛΙΑΜΕΠ, 2018. *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης: Επισκόπηση, περιγραφή, Αποτίμηση. Επιτελική Σύνοψη*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Μεταρρύθμιση του Δημοσίου Τομέα 2014-2020, (2014). Ανάκτηση από https://www.espa.gr/elibrary/Metarrythmisi_Dimosiou_2014GR05M2OP001_1_2_el.pdf.

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση. Προγραμματική Περίοδος 2007-2013

Καινοτόμο Εργαστήριο Ν. 4369/2016, *Σχεδιασμός και υλοποίηση δομημένης συνέντευξης*, 14.9.2016, ΕΚΔΔΑ.

ΚΕΠΕ, 1988. *Δημόσια Διοίκηση. Έκθεση για το Πρόγραμμα 1988-1992*, στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ), *Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998*, Εκδόσεις Παπαζήση, 2000.

Κέφης, Β., 2005. *Ολοκληρωμένο Μάνατζμεντ*. Εκδόσεις Κριτική.

Μακρυδημήτρης, Α. & Μιχαλόπουλος, Ν., 2000. *Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1988*. Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήσης.

Μπουραντάς, Δ. & Παπαλεξανδρή, Ν., 2002. *Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων*. Αθήνα, Εκδόσεις Μπένου.

Μυλωνοπούλου, Π. Μ., 1998. *Οι δημόσιοι υπάλληλοι. Κοινωνιολογική προσέγγιση: Αυτοαντίληψη, αυτοκριτική, στερεότυπα*. Εκδόσεις: Σάκκουλα.

Τάχος, Α. & Συμεωνίδης, Ι., 2007. *Ερμηνεία του Υπαλληλικού Κώδικα*. 7^η Έκδοση επιμ. Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις: Σάκκουλα.

Υ.ΔΙ.Μ.ΗΔ, 2012. *Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση*. Ανάκτηση από http://www.opengov.gr/minreform/wpcontent/uploads/downloads/2012/01/lefki_vivlos.pdf

Υ.ΔΙ.Μ.ΗΔ, 2013. *Οδηγός για τον σχεδιασμό Περιγραμμάτων Θέσεων Εργασίας*. Ανάκτηση από http://www.minadmin.gov.gr/wpcontent/uploads/20130508_odhgos_sxed_perigr.pdf

Υ.ΔΙ.Μ.ΗΔ, 2014. *Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014-2016*, Ανάκτηση από http://www.minadmin.gov.gr/wpcontent/uploads/20140416_action_plan_gcr.pdf

Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017. *Εγχειρίδιο-Οδηγός για τη διεξαγωγή δομημένης συνέντευξης*, Ανάκτηση από http://www.minadmin.gov.gr/wpcontent/uploads/20170608_sinenteuxi.pdf

Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017. *Εθνική Στρατηγική για τη διοικητική μεταρρύθμιση 2017-2019. Δημόσιο2020*, Αθήνα Ανάκτηση από http://dimosio2020.gov.gr/wp-content/uploads/2017/08/Dimosio_booklet-forsite.pdf

Νομοθεσία

N.4548/1930 (ΦΕΚ Α' 115/16.4.1930), «Περί καταστάσεως των δημοτικών υπαλλήλων»

N. 1726/1951 (ΦΕΚ Α' 100/9.4.1951), «Περί κώδικος καταστάσεως των Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων»

N.1811/1951 (ΦΕΚ Α' 141/16.5.1951), «Περί κώδικος καταστάσεως των Δημοσίων Διοικητικών Υπαλλήλων»

Π.Δ. 611/1977 (ΦΕΚ Α' 198/15.7.1977), «Περί κωδικοποιήσεως εις ενιαίον κείμενον, υπό τίτλον “Υπαλληλικός Κώδιξ”, των ισχυουσών διατάξεων των αναφερόμενων εις την κατάστασιν των υπαλλήλων του Δημοσίου και των ν.π.δ.δ.»

N.1188/1981 (ΦΕΚ Α' 204/30.7.1981), Περί κυρώσεως του Κώδικος «περί καταστάσεως προσωπικού οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης»

N.1256/1982 (ΦΕΚ Α' 65/31.5.1982), «Για την πολυθεσία, την πολυαπασχόληση και την καθιέρωση ανωτάτου ορίου απολαβών στο δημόσιο τομέα..»

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

N.1388/1983 (ΦΕΚ Α' 113/29.8.1983), «Ίδρυση Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης»

N.1505/1984 (ΦΕΚ Α' 194/3.12.1984), «Αναδιάρθρωση μισθολογίου προσωπικού Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις»

Ν.1586/1986 (ΦΕΚ Α' 37/1.4.1986), «Βαθμολογική διάρθρωση των θέσεων του Δημοσίου, ΝΠΔΔ, ΟΤΑ και άλλες διατάξεις»

Π.Δ. 37α/1987 (ΦΕΚ Α' 11/4.2.1987), «Μερική επέκταση διατάξεων που ισχύουν για τους δημοσίους υπαλλήλους και τους υπαλλήλους των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και στους υπαλλήλους των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και προσαρμογή των διατάξεων στις ρυθμίσεις του Ν. 1586/1986»

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

Π.Δ. 22/1990 (ΦΕΚ Α' 7/22.1.1990), «Μερική επέκταση διατάξεων που ισχύουν για τους δημοσίους υπαλλήλους και τους υπαλλήλους των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και στους υπαλλήλους των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης»

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

Ν.2085/1992 (ΦΕΚ Α' 170/20.10.1992), «Ρύθμιση θεμάτων οργάνωσης, λειτουργίας και προσωπικού της δημόσιας διοίκησης και άλλες διατάξεις»

Ν.2190/1994 (ΦΕΚ Α' 28/3.3.1994), «Σύσταση Ανεξάρτητης Αρχής για την Επιλογή Προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης»

Ν.2683/1999 (ΦΕΚ Α' 19/9.2.1999), «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ και άλλες διατάξεις»

ΠΔ 50/2001 (ΦΕΚ Α' 39/5.3.2001), «Καθορισμός των προσόντων διορισμού σε θέσεις φορέων του δημοσίου τομέα»

Ν.3528/2007 (ΦΕΚ Α' 26/9.2.2007), «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ»

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

N.3845/2010 (ΦΕΚ Α' 65/6.5.2010), «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο»

N.4024/2011 (ΦΕΚ Α' 226/27.10.2011), «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο – βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής προσαρμογής 2012-2015»

N.4178/2013 (ΦΕΚ Α' 174/ 18.8.2013), «Αντιμετώπιση της Αυθαίρετης Δόμησης- Περιβαλλοντικό ισοζύγιο και άλλες διατάξεις»

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

N.4369/2016 (ΦΕΚ Α'/33/27.2.2016), 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

N.4440/2016 (ΦΕΚ Α' 224/2.12.2016), «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 και λοιπές διατάξεις»

Εγκύκλιοι και άλλες αποφάσεις

Έγγραφο του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης με αριθμό (ΔΙΔΑΔ/Φ.64/198/31973/28.9.2018) με θέμα: «Καθήκοντα υπαλλήλου»

Εγκύκλιος του Υπουργείου Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΔΠΠΔΔ/Β25/82/οικ./12473/16.6.2011) με θέμα: «Όροι και προϋποθέσεις για την επιλογή προσωπικού ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου σε θέσεις προϊστάμενων οργανικών μονάδων»

Εγκύκλιος του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΔΟΑ/Φ.13/607/οικ.12461/29.4.2013) με θέμα: «Οδηγίες για την πρώτη εφαρμογή του έργου Σχεδιασμός των Περιγραμμάτων Θέσεων Εργασίας»

Εγκύκλιος του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης (ΔΠΑΑΔ/ΠΡΟΣ/73/40111/4.3.2016) σχετικά με την απασχόληση ΠΕ Κοινωνικών Λειτουργών στο δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα

Εγκύκλιος του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (ΔΙΔΑΔ/Φ.31.52/2266/οικ. 9165/30-03-2016) με θέμα: «Διαφάνεια-Αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης ν. 4369/2016, Α' 33»

Εγκύκλιος του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης (ΔΠΑΑΔ/ΠΡΟΣ/127/οικ.26931/18.10.2016) με θέμα: «Περιγράμματα Θέσεων Εργασίας»

Εγκύκλιος του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης (ΔΠΑΑΔ/ΠΡΟΣ/139/οικ.30155/23.11.2016) με θέμα: «Γενικά και Ειδικά Περιγράμματα Εργασίας»

Εγκύκλιος του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης (ΔΠΑΑΔ/ΠΡΟΣ/149/οικ.7282/2.3.2017) με θέμα: «Αξιολόγηση και εξορθολογισμός κλάδων Δημοσίου τομέα»

Υπ' αριθμ 2/37345/0004 (ΦΕΚ 784/Β'/2010), «Απογραφή προσωπικού του Δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ. και των ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού και σύσταση της Ενιαίας Αρχής Πληρωμών» των Υπουργών Οικονομικών και Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

Υπ' αριθμ. 9337/29.5.2017 Απόφαση, Ετήσια Έκθεση ΑΣΕΠ, έτους 2016

Διαδίκτυο

<https://www.fonction-publique.gouv.fr/fonction-publique-505>



Ευρωπαϊκή Ένωση
Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης

Ε.Π.
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ**



ΕΣΠΑ
2014-2020
ανάπτυξη - εργασία - αλληλεγγύη

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Ταύρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

www.ekdd.gr