

ΧΑΡΟΚΟΠΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ

ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΙΑΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΜΕΛΕΤΗ

**Θέμα : Οργάνωση, στελέχωση και λειτουργία
της Δημόσιας Διοίκησης**

**Επιβλέπων Καθηγητής
κ. Γρ. Α. Παγκάκης**

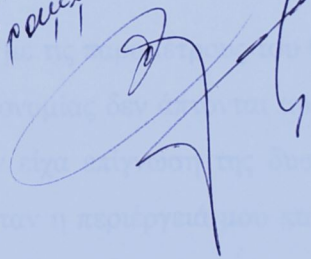
**Φοιτήτρια
Κουζέλη Μαρία
Α.Μ. 9419**

ΑΘΗΝΑ

Οκτώβριος 1997- Ιούνιος 1998

Ο Επιβλέπων Καθηγητής

Να επιστρέφει @ να παραδώσει
στο γραμματείο 66 4 αυτών

 13/6/98

ΧΑΡΟΚΟΠΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Πρόλογος

Η συγγραφή της πτυχιακής μελέτης έγινε στο πλαίσιο του προπτυχιακού κύκλου σπουδών του τμήματος Οικιακής Οικονομίας του Χαροκοπείου Πανεπιστημίου.

Η επιλογή του θέματος «Οργάνωση, Στελέχωση και Λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης» έγινε σε συνάρτηση με το ενδιαφέρον μου πάνω στα θέματα γενικά του δημόσιου τομέα αλλά και για να διαπιστώσω πως ακριβώς λειτουργεί, ποιοι θεσμοί τη διέπουν και πώς τελικά αντί να λειτουργεί εύρυθμα και να εξυπηρετεί τον πολίτη, τον ταλαιπωρεί και τον απογοητεύει με την ανεξαρτησία, τη γραφειοκρατία και γενικότερα με την κακοδιοίκηση.

Μην έχουσα ιδιαίτερη επαφή και σχέση με τις παραμέτρους του θέματος εφόσον οι σπουδές μου στο τμήμα της Οικιακής Οικονομίας δεν άπτονται αυτού, επέλεξα το συγκεκριμένο θέμα αν και εκ των προτέρων είχα επίγνωση της δυσκολίας του. Τα στοιχεία που με ώθησαν στην επιλογή του ήταν η περιέργειά μου και το ενδιαφέρον μου μελλοντικά να εισέλθω στο δημοσιοϋπαλληλικό χώρο.

Για τη μελέτη του υπόψη θέματος, σε συνεργασία με τον επιβλέποντα Επίκουρο Καθηγητή κ. Γρ. Λ. Παγκάκη, τέθηκαν οι ακόλουθες προϋποθέσεις ώστε να είναι δυνατή η κατάρτιση της πτυχιακής μελέτης στη δεδομένη χρονική περίοδο:

α) Η μελέτη θα περιοριστεί σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο.

β) Η μελέτη θα καλύπτει τη χρονική περίοδο 1970-1998.

Η μέθοδος που καταρτίσθηκε η υπόψη μελέτη είναι η επαγωγική γιατί με αυτήν επιδιώκεται η λεπτομερής περιγραφή του μελετώμενου αντικειμένου, η οποία συνδυάζεται και συμπληρώνεται με την πρωτογενή έρευνα, ώστε με την επαγωγή να οδηγούμαστε από το μερικό στο συνολικό.

Κατά τη διάρκεια της εκπόνησης της πτυχιακής μου μελέτης συνάντησα πολλές δυσκολίες με κυριότερες:

α) Την ελλιπή σε βιβλία που άπτονταν του θέματός μου βιβλιοθήκη του Χαροκοπείου Πανεπιστημίου με αποτέλεσμα να καταφεύγω σε βιβλιοθήκες από όπου δεν είχα δικαίωμα να δανειστώ. Ευτυχώς όμως χάρις στο μεσολαβητικό ρόλο του κ. Γρ. Δ. Παγκάκη το πρόβλημα ξεπεράστηκε μερικώς.

β) Την απροθυμία των υπαλλήλων των φορέων όπου έγινε η έρευνα (ΥΠ.ΕΣ.Δ.Α., Ε.Κ.Δ.Δ., Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων και Περιφερειακά Διαμερίσματα Δυτικής Ελλάδας) να συμπληρώσουν τα ερωτηματολόγια λόγω φόρτου εργασίας.

Οι ανωτέρω δυσχέρειες ξεπεράστηκαν σε μεγάλο βαθμό με την υπομονή και την επιμονή μου.

Η πτυχιακή μου μελέτη αποτελείται από ένα εισαγωγικό μέρος και δέκα κεφάλαια.

Στο πρώτο κεφάλαιο γίνεται η ιστορική επισκόπηση σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο.

Στο δεύτερο κεφάλαιο γίνεται αναφορά στην οργάνωση της δημόσιας διοίκησης, στους θεσμούς που τη διέπουν και τις οικονομικές λειτουργίες του.

Στο τρίτο κεφάλαιο αναφέρομαι στη στελέχωση της δημόσιας διοίκησης ενώ στο τέταρτο στην αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων.

Στο πέμπτο κεφάλαιο γίνεται αναφορά στην υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης και στο έκτο στο σύστημα των προαγωγών-βαθμολογικό.

Στο έβδομο κεφάλαιο αναλύεται το μισθολογικό σύστημα και στο όγδοο η Περιφερειακή Διοίκηση.

Στο ένατο περιλαμβάνονται τα αποτελέσματα της πρωτογενούς έρευνας, τα ποσοστά και απεικονίσεις τους όπως επίσης και τα συμπεράσματα που επισυνάγονται.

Στο δέκατο κεφάλαιο γίνονται προτάσεις για την εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.

Στη μελέτη επισυνάπτονται 10 παραρτήματα στα οποία απεικονίζονται στοιχεία με τα οποία θεμελιώνεται η ανάλυση της μελέτης καθώς και πίνακας βασικής βιβλιογραφίας που αξιοποιήθηκε στη διάρκεια της εκπόνησης.

Πολλές ευχαριστίες εκφράζω προς τον Επίκουρο Καθηγητή κ. Γρ. Α. Παγκάκη για την καθοδήγηση σε όλη τη διάρκεια της εκπόνησης, τις πολύτιμες συμβουλές, υποδείξεις και διορθώσεις που συνέβαλαν καθοριστικά στην ολοκλήρωση της πτυχιακής μου μελέτης.

Καλλιθέα- Αθήνα

Ιούνιος 1998

Κουζέλη Μαρία

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Σελ.

ΠΡΟΛΟΓΟΣ	i
ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ	iv
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	ix
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ: ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ	1
α) Κεντρική Διοίκηση	1
β) Περιφερειακή Διοίκηση	5
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ: ΟΡΓΑΝΩΣΗ	10
1.0. Η έννοια της Δημόσιας Διοίκησης	10
1.1. Το Συνταγματικό πλαίσιο	11
1.2. Η αρχή της Νομιμότητας	14
1.3. Συστήματα οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης	16
1.4. Όργανα της Κράτους	18
α. Ο πρόεδρος της Δημοκρατίας	18
β. Ο Πρωθυπουργός	19
γ. Οι Υπουργοί	20
δ. Τα Υπουργεία	21
1.5. Η εσωτερική οργάνωση των υπουργείων	22
1.6. Διυπουργικοί κλάδοι προσωπικού	23
1.7. Νέοι θεσμοί στη Δημόσια Διοίκηση	25
Α. Συνήγορος του Πολίτη- Ombudsman	25

- Ο θεσμός στην Ελλάδα	30
B. Το Σώμα Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης	34
- Διάρθρωση του Σ.ΕΛ.Δ.Δ.	36
- Επιλογή και καθήκοντα των ελεγκτών	38
- Ελεγκτική διαδικασία	39
1.8. Οικονομικές λειτουργίες του Κράτους	41
1.8.1. Χρηματοδότηση του Δημόσιου Τομέα	41
1) Έννοια του Προϋπολογισμού	42
2) Φορολογικά στοιχεία	43
2.1) Φόρος Προστιθέμενης Αξίας	43
3) Δημόσιος Δανεισμός και Δημόσιο Χρέος	44
4) Δαπάνες του Κράτους για αγαθά και υπηρεσίες	44
5) Δημόσιες δαπάνες για μεταβιβαστικές πληρωμές	45
1.8.2. Στόχοι και μέσα οικονομικής πολιτικής του παρεμβατικού κράτους	45
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ : ΣΤΕΛΕΧΩΣΗ	48
1.0. Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού	48
1.1. Ο Νόμος 2190/94	49
1.2. Σχολιασμός	54
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ: ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ	58
1.0. Το νομικό πλαίσιο	58
1.1. Σχολιασμός	61

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ: ΥΠΗΡΕΣΙΑΚΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΟΥ

ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	63
1.0. Μητρώο υπαλλήλων	63
1.1. Εκπαίδευση προσωπικού	64
1.2. Τοποθέτηση	65
1.3. Μετάθεση- Μετακίνηση	66
1.4. Μονιμοποίηση	68
1.5. Ένταξη	70
1.6. Ηθικές Αμοιβές	71
1.7. Απόσπαση	71
1.8. Προαγωγή	72
1.9. Εξέλιξη	72
1.10. Μετάταξη	73
1.11. Διαθεσιμότητα	75
1.12. Αργία	76
1.13. Παραίτηση	77
1.14. Έκπτωση	77
1.15. Απόλυση	78
1.16. Άδειες	79
α) Χορήγηση κανονική αδειών	79
β) Συνδικαλιστικές άδειες	79
γ) Άδεια κυοφορίας	80
δ) Βραχυχρόνιες αναρρωτικές άδειες	80

ε) Ειδική ή φοιτητική άδεια	81
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ: ΣΥΣΤΗΜΑ ΠΡΟΑΓΩΓΩΝ- ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΚΟ	82
1.0. Το Νομικό Πλαίσιο	82
1.1. Τα Υπηρεσιακά Συμβούλια	85
1.2. Σχολιασμός	85
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΒΔΟΜΟ: ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ	90
1.0. Το νομικό πλαίσιο	90
1. Μισθολογικά κλιμάκια	90
2. Χρόνος Μισθολογικής εξέλιξης	90
3. Υπηρεσία για μισθολογική εξέλιξη	91
4. Επιδόματα	93
5. Κίνητρο Απόδοσης	93
6. Έλεγχος Μισθοδοσίας	94
1.1. Το ειδικό μισθολόγιο των Γενικών Διευθυντή	95
1.2. Σχολιασμός	96
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΟΓΔΩΟ: ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ	98
1.0. Διοίκηση	98
1.1. Εξαιρέσεις από την υπαγωγή αρμοδιοτήτων στην περιφέρεια	99
1.2. Οργάνωση και στελέχωση	101
1.3. Συντονισμός περιφερειακής διοίκησης	103
1.4. Σχολιασμός	103

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΝΑΤΟ: ΠΡΩΤΟΓΕΝΗΣ ΕΡΕΥΝΑ- ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	106
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΚΑΤΟ: ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ	113
ΕΠΙΛΟΓΟΣ	117
ΕΠΙΣΥΝΑΠΤΟΜΕΝΑ	119
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	149

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΔΕΔΥ = Ανώτατη Δημοσιοϋπαλληλική Ένωση Δημοσίων Υπαλλήλων

ΑΕΙ = Ανώτατο Εκπαιδευτικό Ίδρυμα

ΑΣΔΥ = Ανώτατο Συμβούλιο Υπηρεσιών

ΑΣΕΠ = Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού

Γ.ΣΕΕ = Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδος

Γ.Λ.Κ. = Γενικό Λογιστήριο του Κράτους

Δ.Ε. = Διοικούσα Επιτροπή

Δ.Ε. = Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευση

Ε.Σ.Δ.Δ. = Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης

Ε.Κ.Δ.Δ. = Εθνικό Κέντρο « »

Θ.Ε. = Θέση Ευθύνης

ΙΔΕ = Ινστιτούτο Διαρκούς Επιμόρφωσης

ΚΕΔΚΕ = Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας

Μ.Κ. = Μισθολογικό κλιμάκιο

Ν = Νόμος

Ν.Δ. = Νομοθετικό Διάταγμα

Ν.Π.Δ.Δ. = Νομικό πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου

ΟΑΕΔ = Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού

ΟΤΑ = Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης

ΠΑΣΕΓΕΣ = Πανελλήνια Συνομοσπονδία Ενώσεων Γεωργικών Συνεταιρισμών

Π.Ε. = Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης

Π.Δ. = Προεδρικό Διάταγμα

ΣΕΒ = Σύνδεσμος Ελληνικών Βιομηχανιών

ΣΕΔΥ = Σχολή Επιμόρφωσης Δημοσίων Υπαλλήλων

Σ.ΕΛ.Δ.Δ. = Σώμα Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης

Τ.Ε. = Τεχνολογικής Εκπαίδευσης

Τ.Ε.Ι. = Τεχνολογικό Εκπαιδευτικό Ίδρυμα

Υ.Ε. = Υποχρεωτικής εκπαίδευσης

Υ.Κ. = Υπαλληλικός Κώδικας

ΥΠ.Ε.Σ.Δ.Α. = Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης

ΦΕΚ = Φύλλο εφημερίδας της Κυβέρνησης

Φ.Π.Α. = Φόρος προστιθέμενης αξίας

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ: ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

Α) «Κεντρική Διοίκηση» (1970-1998)

Με το ξεκίνημα της δεκαετίας του 1970 βρίσκουμε τη δημόσια διοίκηση¹ σε μια κατάσταση πλήρους υποδούλωσης στους δικτάτορες και μεγάλης οπισθοδρόμησης των κοινωνικοπολιτικών πραγμάτων. Η καταπάτηση των δικαιωμάτων των πολιτών ήταν καθημερινό στοιχείο της πολιτικής πραγματικότητας.

Κατά τη διάρκεια της δικτατορίας και συγκεκριμένα το 1973 καταργείται το Ανώτατο Συμβούλιο Υπηρεσιών (Α.Σ.Δ.Υ.), το οποίο από το 1951 αποτέλεσε τον κεντρικό φορέα για τη διοικητική μεταρρύθμιση και την ανάπτυξη της δημόσιας διοίκησης, λειτουργώντας ως ανεξάρτητο σώμα, με απευθείας υπαγωγή στον πρωθυπουργό. Πιο αναλυτικά σκοπός του Α.Σ.Δ.Υ. ήταν να γνωμοδοτεί συμβουλευτικά για όλα τα θέματα που αφορούσαν την οργάνωση και λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών και την υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού τους. Επίσης καθιέρωνε κατάλληλες μεθόδους επιλογής προσωπικού για την πλήρωση των κενούμενων θέσεων των δημόσιων υπηρεσιών.

Μετά την κατάρρευση του στρατιωτικού καθεστώτος σχηματίστηκε κυβέρνηση εθνικής ενότητας υπό την πρωθυπουργία του Κ. Καραμανλή (στις 23 Ιουλίου 1974). Μια από τις πρώτες φροντίδες της κυβέρνησης ήταν η επεξεργασία ενός συντάγματος, το οποίο τελικά καταρτίστηκε, ψηφίστηκε και τέθηκε σε ισχύ από τις 11.6.1975.

Το δημοσιούπαλληλικό συνδικαλιστικό κίνημα, μετά την μεταπολίτευση, έθεσε το ζήτημα της κατάρτισης νέου Υπαλληλικού Κώδικα. Η ανάγκη ήταν εξόφθαλμη δεδομένου ότι όλο το πλαίσιο ρύθμισης της κατάστασης του προσωπικού των δημόσιων υπηρεσιών είχε κριθεί ξεπερασμένο από τη δεκαετία του '60 από τη μια και από την άλλη η σύνθεση πολλών διατάξεων ήταν εμπνευσμένη από την πολιτική και

ιδεολογική ατμόσφαιρα της εμφυλιοπολεμικής περιόδου². Εξάλλου προσαρμογές επέβαλλε το νέο Σύνταγμα του 1975 στο πεδίο των ατομικών συλλογικών ελευθεριών καθώς και του δικαιώματος της απεργίας, το οποίο με δυσκολία αποδέχτηκε η τότε η πλειοψηφία και κάτω από την πίεση της αντιπολίτευσης. Τελικά οι κυβερνήσεις της δεκαετίας του '70 περιορίστηκαν σε μια απλή κωδικοποίηση της υφιστάμενης νομοθεσίας με την έκδοση του Π.Δ. 611/77³.

Την κυβέρνηση Καραμανλή διαδέχεται η κυβέρνηση με πρωθυπουργό τον Κ. Ράλλη (1977-1981) και την κυβέρνηση Ράλλη, η κυβέρνηση του Α. Παπανδρέου για δύο συνεχόμενες τετραετίες (1981-1985 και 1985-1989).

Στη δεκαετία του '80 άρχισε μια προσπάθεια κατάρτισης νέου Υπαλληλικού Κώδικα. Η προσπάθεια αυτή κατέληξε στη διαμόρφωση ενός σχεδίου το οποίο κατατέθηκε για ψήφιση στη Βουλή το Μάιο του 1989⁴. Την αποτυχία μπορεί κανείς να την αποδώσει και στην απουσία στοιχειώδους συναινετικής αντιμετώπισης του θέματος. Τα καίρια σημεία στα οποία επικεντρώθηκε η κομματική διαμάχη, ήταν το σύστημα προσλήψεων και ο τρόπος κατάληψης θέσης ευθύνης δηλαδή το βαθμολόγιο⁵. Ας μην ξεχνάμε ότι η περίοδος εκείνη έβριθε πολιτικών αλλαγών: εκλογές, κυβέρνηση Εθνικής Ενότητας υπό την πρωθυπουργία του Τζ. Τζανετάκη, ειδικά δικαστήρια, και διχογνωμίες.

Το 1983 με το νόμο 1388/83 ιδρύθηκε το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης (Ε.Κ.Δ.Δ.). Σκοπός του Κέντρου είναι η δημιουργία στελεχών δημόσιας Διοίκησης, κεντρικής και αποκεντρωμένης, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των Ν.Π.Δ.Δ., που να διαθέτουν ειδικευμένη επαγγελματική κατάρτιση και νέο πνεύμα προσέγγισης των προβλημάτων, ώστε να συμβάλλουν αποτελεσματικά στον εκδημοκρατισμό και τον εκσυγχρονισμό των μεθόδων διοίκησης.

¹ Γρ. Α. Παγκάκης, Εισαγωγή στη δημόσια διοίκηση, Εκδόσεις Αντ. Ν.Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1991, σ. 278.

² Διοικητική Ενημέρωση, τεύχος 1, Ιανουάριος 1995, σ. 104, «Μια αναδρομή στην εξέλιξη του Υπαλληλικού Κώδικα» του Ζ. Καπούλα.

³ Διοικητική Ενημέρωση, ό.π. υποσημείωση 2, σ. 104.

⁴ Διοικητική Ενημέρωση, ό.π. υποσημείωση 2, σ. 104.

⁵ Διοικητική Ενημέρωση, ό.π. υποσημείωση 2, σ. 104.

Το Ε.Κ.Δ.Δ. είναι η μετεξέλιξη της Σ.Ε.Δ.Υ. που είχε ιδρυθεί το 1975 με το νόμο 232/75 και είχε τη μορφή ενιαίου φορέα που κάλυπτε τις ανάγκες επιμόρφωσης σε διυπουργικό επίπεδο⁶.

Μερικές νομοθετικές αλλαγές είναι:

- Ν. 1505/1984 που αναδιαρθρώνει το μισθολόγιο του προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης.

- Ν. 1568/1985, για την υγιεινή και ασφάλεια των εργαζομένων (18.10.1985).

- 1735/1987 που αναφέρεται στις προσλήψεις στο δημόσιο τομέα, στον κοινωνικό έλεγχο στη δημόσια διοίκηση και στα πολιτικά δικαιώματα.

- Ν. 1622/1986 που αναφέρεται στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, την Περιφερειακή ανάπτυξη και στο δημοκρατικό προγραμματισμό.

- Ν. 1810/1988, ο οποίος τροποποίησε και συμπλήρωσε το νόμο 1505/84.

- Ν. 1832/1989, ο οποίος τροποποίησε και βελτίωσε τη νομοθεσία για την τοπική αυτοδιοίκηση και την αποκέντρωση.

Την κυβέρνηση Τζ. Τζανετάκη διαδέχεται η κυβέρνηση Κ. Μητσοτάκη η οποία παραμένει στην εξουσία για τρία χρόνια (1990-1993). Κατόπιν διενέργειας εκλογών ανεβαίνει στην εξουσία και πάλι το ΠΑ.ΣΟ.Κ. με πρωθυπουργό τον Α. Παπανδρέου, ο οποίος όμως λόγω της κακής κατάστασης της υγείας του παραιτείται πριν τελειώσει η τετραετία και κατόπιν εσωτερικών εκλογών στο κόμμα τον διαδέχεται ο Κ. Σημίτης την άνοιξη του 1996. Με τις εκλογές το φθινόπωρο του 1996 παίρνει την εξουσία και πάλι ο Κ. Σημίτης, ο οποίος διανύει την τετραετία ως το 2000.

⁶ Γρ. Α. Παγκάκης, ό.π. υποσημείωση 1, σ. 256.

Κύρια χαρακτηριστικά της περιόδου που εξετάζουμε είναι η πολιτική αστάθεια, η κακοδιοίκηση, η καταπάτηση της νομιμότητας, η οικονομική ύφεση, η χρεωκόπηση ασφαλιστικών ταμείων, τα μέτρα λιτότητας, η αύξηση του πληθωρισμού, η κακή παροχή υπηρεσιών στους πολίτες, οι έντονες πελατειακές σχέσεις πολιτών με τους πολιτικούς και η διόγκωση του κρατικού μηχανισμού από τον μεγάλο αριθμό των δημόσιων υπαλλήλων.

Από το 1990 και μετά άρχισαν να γίνονται προσπάθειες για τη βελτίωση της κατάστασης της δημόσιας διοίκησης με την επιβολή νέων νόμων δίχως όμως να επιτευχθούν σημαντικά αποτελέσματα. Μερικές νομοθετικές μεταβολές της περιόδου αυτής (1990-1998) είναι:

- Ν. 2085/1992 για τη βαθμολογική διάρθρωση των θέσεων των δημόσιων υπαλλήλων- Σύστημα προαγωγών.

- Π.Δ. 318/1992: τροποποίησε τον τρόπο αξιολόγησης των δημόσιων υπαλλήλων και τα κριτήρια αξιολόγησης.

- Ν. 2247/1994 : επέβαλε ρυθμίσεις στο σύστημα προσλήψεων.

- Ν. 2266/1994: όρισε τρόπο ελέγχου του δημόσιου τομέα και ασχολήθηκε με τις μετατάξεις.

- Ν. 2190/1994 για τη σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.) και το Βαθμολογικό σύστημα.

- Ν. 2349/1995 ρύθμισε θέματα του Α.Σ.Ε.Π.

- Ν. 2503/1997 για τα διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας και τη ρύθμιση θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση.

- Ν. 2477/1997 ρυθμίζει τους θεσμούς του Συνηγόρου του Πολίτη και του Σώματος των Ελεγκτών της Δημόσιας Διοίκησης.

Από τους παραπάνω νόμους αντιλαμβανόμαστε ότι γίνεται προσπάθεια αλλαγής και βελτίωσης της κατάστασης που επικρατεί στη δημόσια διοίκηση όμως υπάρχουν ακόμα εμπόδια που πρέπει να ξεπεραστούν με τη θέσπιση νέων νόμων και την αλλαγή της νοοτροπίας που επικρατεί.

Β) Περιφερειακή Διοίκηση

Με τις διατάξεις του άρθρου 22 του Ν. 3200/1955 «περί διοικητικής αποκέντρωσης», καταργήθηκε η διοικητική διαίρεση⁷ της χώρας σε γενικές διοικήσεις. Ο νόμος αυτός όμως δεν έθιξε⁸ τις διανομαρχιακές υπηρεσίες των υπουργείων, οι οποίες εξακολούθησαν να λειτουργούν με τις αρμοδιότητες που είχαν. Πρόκειται για τις περιφερειακές υπηρεσίες των διαφόρων υπουργείων που οι αρμοδιότητές τους εκτεινόταν σε περισσότερους νομούς. Οι διανομαρχιακές αυτές υπηρεσίες ήταν γνωστές κυρίως ως «επιθεωρήσεις⁹» όπως : οικονομικές επιθεωρήσεις, επιθεωρήσεις εφοριών καπνού, δημοσίων υπολόγων, γεωργίας κ.λ.π. αλλά και με άλλες ονομασίες δηλωτικών ειδικών κλάδων της διοικήσεως, όπως περιφερειακές διευθύνσεις εγγείων βελτιώσεων, δασών, δημοσίων έργων κ.λ.π.

Μεταξύ των διανομαρχιακών¹⁰ υπηρεσιών υπήρχε μεγάλη ανομοιομορφία που οφείλονταν στους παρακάτω λόγους:

α) Στο διαφορετικό κατά Υπουργείο αριθμό.

β) Στη διαφορετική κατά τόπο αρμοδιότητα.

γ) Στη διαφορετική κατά περιφέρεια έδρα.

⁷ Γρ. Α. Παγκάκης, Οργάνωση και διοίκηση του περιφερειακού προγραμματισμού, Εκδόσεις Σάκκουλα 1990, σελ. 54.

⁸ Ανδρονόπουλου Β.- Μαθιουδάκι Μ. «Νεολληνική Διοικητική Ιστορία», Έκδοση Διοικητική Μεταρρύθμιση, Αθήνα 1988, σελ. 146.

⁹ Λεπτομερής αναφορά στην οργάνωση των περιφερειακών υπηρεσιών υπάρχει στο βιβλίο της R. REMANDAS, «Διάρθρωσις των διοικητικών Περιφερειακών Υπηρεσιών εις την Ελλάδα», Βασίλειον της Ελλάδας, Υπουργείον Προεδρίας της Κυβερνήσεως, Γενική δ/νσις Δημοσίας Διοικήσεως, Γραφείο Μελετών, Αθήναι 1967.

¹⁰ Γρ. Α. Παγκάκης, ό.π. υποσημείωση 7.

Τα παραπάνω είχαν αποτέλεσμα τη δημιουργία προβλημάτων στην κατάρτιση και εκτέλεση των αναπτυξιακών προγραμμάτων. Έτσι με νόμο του 1970 ορίστηκε¹¹ ότι οι διανομαρχιακές υπηρεσίες κάθε υπουργείου δεν μπορεί να είναι περισσότερες από επτά σε όλη την επικράτεια.

Με τη ρύθμιση αυτή διαμορφώθηκαν επτά μείζονες περιφέρειες : 1) Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης (νομοί Έβρου, Ροδόπης, Ξάνθης, Δράμας, Καβάλας και Σερρών), με έδρα την Καβάλα. 2) Μακεδονίας (νομοί Χαλκιδικής, Θεσσαλονίκης, Κιλκίς, Πέλλης, Φλωρίνης, Καστοριάς, Κοζάνης, Ημαθίας, και Πιερίας), με έδρα τη Θεσσαλονίκη. 3) Ηπείρου (νομοί Ιωαννίνων, Θεσπρωτίας, Πρεβέζης, Άρτης, Λευκάδος και Κέρκυρας), με έδρα τα Ιωάννινα. 4) Θεσσαλίας (νομοί Μαγνησίας, Λαρίσης, Γρεβενών, Τρικάλων, Καρδίτσας, Ευρυτανίας και Φθιώτιδος), με έδρα τη Λάρισα. 5) Πελοποννήσου (νομοί Αχαΐας, Ηλείας, Μεσσηνίας, Λακωνίας, Αρκαδίας, Αργολίδας, Κορινθίας, Φωκίδας, Αιτωλοκαρνανίας, Κεφαλληνίας και Ζακύνθου), με έδρα την Πάτρα. 6) Αττικής και Νήσων (νομοί Αττικής, Πειραιώς, Βοιωτίας, Ευβοίας, Λέσβου, Χίου, Σάμου, Δωδεκανήσου και Κυκλάδων), με έδρα την Αθήνα. 7) Κρήτης (νομοί Χανίων, Ρεθύμνης, Ηρακλείου και Λασηθίου), με έδρα το Ηράκλειο.

Οι αρμοδιότητες των διανομαρχιακών υπηρεσιών καθορίστηκαν με διατάγματα του έτους 1970. Το 1971 σε κάθε μία από τις επτά μείζονες περιφέρειες τοποθετήθηκε «συντονιστής», κρατικό δηλαδή όργανο με σκοπό να συντονίζει τη δράση των διανομαρχιακών υπηρεσιών των υπουργείων σε κάθε περιφέρεια. Ακολούθησε η οργάνωση των διανομαρχιακών υπηρεσιών σε μια ενιαία κατά μείζονα περιφέρεια διανομαρχιακή υπηρεσία στην οποία εντάχθηκαν οι διανομαρχιακές υπηρεσίες των διαφόρων υπουργείων. Προέκυψαν έτσι επτά νέες περιφερειακές διοικητικές μονάδες που κάθε μία περιελάμβανε την υπηρεσία ανάπτυξης της περιφέρειας και τις επιθεωρήσεις εκπαίδευσης, κοινωνικών υπηρεσιών, εμπορίου, γεωργίας, βιομηχανίας,

¹¹ Ανδρονόπουλος Β.- Μαθιουδάκης Μ., ό.π., υποσημείωση 8.

δημοσίων έργων, εσωτερικών, εφοριών, τελωνείων, δημοσίων διαχειρίσεων, εργασίας και συγκοινωνιών¹².

Το ίδιο έτος ακολούθησε νόμος που έδωσε πιο συγκεκριμένη μορφή στο νέο σχήμα: Στις επτά μείζονες περιφέρειες ίδρυσε νέα υπηρεσία που την ονόμασε Περιφερειακή Διοίκηση. Ιδρύθηκαν έτσι επτά περιφερειακές διοικήσεις που αποτελούνταν από τις διανομαρχιακές υπηρεσίες των υπουργείων σε κάθε περιφέρεια. Οι επτά περιφερειακές διοικήσεις ήταν¹³ : α) Αττικής και Νήσων, β) Κεντρικής και Δυτικής Μακεδονίας (θεσ/νίκη), γ) Πελοποννήσου και Στερεάς Ελλάδας (Πάτρα), δ) Θεσσαλίας (Λάρισα), ε) Κρήτης (Ηράκλειο), στ) Ηπείρου (Ιωάννινα) και ζ) Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης (Καβάλα). Επικεφαλής των περιφερειακών διοικήσεων τοποθετήθηκαν υφυπουργοί υπαγόμενοι στον υπουργό εσωτερικών.

Το 1973 επιχειρήθηκε συστηματικότερη ρύθμιση των περιφερειακών διοικήσεων, αλλά προς το τέλος του ίδιου έτους οι περιφερειακές διοικήσεις καταργήθηκαν. Παρέμειναν όμως οι διανομαρχιακές υπηρεσίες των υπουργείων οι οποίες τις συγκροτούσαν. Μαζί με τις περιφερειακές διοικήσεις καταργήθηκαν, όπως ήταν επόμενο και τα συμβούλια περιφερειακών διοικήσεων, που είχαν συσταθεί το 1971, που συγκροτούνταν από εκπροσώπους της τοπικής αυτοδιοίκησης και των επαγγελματικών συλλόγων.

Με τις διατάξεις¹⁴ του νόμου 1622/1986 προβλέφθηκε η διαίρεση της χώρας σε περιφέρειες για το σχεδιασμό, προγραμματισμό και συντονισμό της περιφερειακής ανάπτυξης (άρθρο 61). Ο αριθμός των περιφερειών, η χωρική έκταση, η έδρα και ο τίτλος κάθε περιφέρειας καθορίστηκαν με το Π.Δ. 51/1987 (Φ.Ε.Κ. 26 τ.Α'). Με το Προεδρικό αυτό Διάταγμα δημιουργήθηκαν δέκα τρεις περιφέρειες, που καταχωρούνται στο επισυναπτόμενο Παράρτημα «1».

¹² Ανδρονόπουλου Β.- Μαθιουδάκι Μ., ό.π., υποσημείωση 8, σελ. 147.

¹³ Ανδρονόπουλου Β.- Μαθιουδάκι Μ., ό.π., υποσημείωση 8, σελ. 147.

¹⁴ Γρ. Α. Παγκάκης, ό.π., υποσημείωση 7, σ. 58-9.

Όργανα διοίκησης της περιφέρειας¹⁵ ήταν ο γενικός γραμματέας της περιφέρειας και το περιφερειακό συμβούλιο. Ο γενικός γραμματέας της περιφέρειας ήταν ο άμεσος εκπρόσωπος της κυβέρνησης στην περιφέρεια για τα θέματα της αρμοδιότητάς του και είχε την ευθύνη για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής σε σχέση με τα θέματα της περιφέρειας. Επίσης ήταν άμεσος προϊστάμενος όλων των πολιτικών, αστυνομικών, και λιμενικών υπηρεσιών περιφερειακού επιπέδου και ανήκαν σε αυτόν όλες οι αρμοδιότητες των διανομαρχιακών υπηρεσιών των υπουργείων, τις οποίες ασκούσε ο ίδιος ή τα αρμόδια περιφερειακά όργανα των υπουργείων, με εξουσιοδότησή του.

Το περιφερειακό συμβούλιο συγκροτούσαν από το γενικό γραμματέα της περιφέρειας, ως πρόεδρο, τους νομάρχες των νομών της περιφέρειας, τους προέδρους των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων της περιφέρειας και από έναν εκπρόσωπο της τοπικής ένωσης δήμων και κοινοτήτων κάθε νομού της περιφέρειας που εκλέγεται από τη διοικούσα επιτροπή της για θητεία δύο ετών.

Οι αρμοδιότητες του περιφερειακού συμβουλίου¹⁶ ήταν οι εξής:

- 1) Διατύπωνε προς τους κεντρικούς φορείς του δημόσιου τομέα προτάσεις για έργα και μέτρα πολιτικής, που αφορούσαν την περιφέρεια και ήταν εθνικής σημασίας, αλλά εντάσσονταν στο μεσοχρόνιο εθνικό αναπτυξιακό πρόγραμμα.
- 2) Κατάρτιζε το μεσοχρόνιο περιφερειακό αναπτυξιακό πρόγραμμα, στο πλαίσιο του μεσοχρόνιου εθνικού αναπτυξιακού προγράμματος.
- 3) Διαμόρφωνε τα πλαίσια για την κατάρτιση των μεσοχρόνιων νομαρχιακών αναπτυξιακών προγραμμάτων της περιφέρειας.
- 4) Κατάρτιζε το ετήσιο περιφερειακό αναπτυξιακό πρόγραμμα.

¹⁵ Ανδρονόπουλος Β. - Μαθιουδάκης Μ., ό.π., υποσημείωση 8, σ. 168.

¹⁶ Ανδρονόπουλος Β.- Μαθιουδάκης Μ., ό.π. υποσημείωση 8, σ. 169.

5) Αποφάσιζε για τα ετήσια νομαρχιακά προγράμματα.

6) Κατένειμε τις πιστώσεις του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων για έργα νομαρχιακής και τοπικής σημασίας.

7) Διατύπωνε προς τους φορείς του δημοσίου τομέα προτάσεις για έργα πολιτικής που αφορούσαν την περιφέρεια και χρηματοδοτούνταν από το πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων.

Από τις παραπάνω αρμοδιότητες γίνεται σαφές ότι το περιφερειακό συμβούλιο αποτελούσε το βασικό όργανο για το σχεδιασμό, τον προγραμματισμό και το συντονισμό της ανάπτυξης της περιφέρειας με αυξημένο το ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ωστόσο δεν αποτελούσε βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά νέο επίπεδο της κρατικής διοίκησης μεταξύ της κεντρικής και της νομαρχιακής διοίκησης.

Ο νόμος 2503/1997 όρισε ότι σε καθεμιά από τις περιφέρειες στις οποίες διαιρείται η χώρα κατά τις διατάξεις του άρθρου 61 του ν. 1622/1986 και των κατ' εκτέλεση αυτού εκδιδόμενων προεδρικών διαταγμάτων που καθορίζουν τη χωρική έκταση, την έδρα και τον τίτλο των περιφερειών, συνιστάται ως ενιαία αποκεντρωμένη μονάδα διοίκησης του κράτους η Περιφέρεια, που οργανώνεται, διοικείται και στελεχώνεται κατά τις διατάξεις του νόμου αυτού.

Αναλυτικότερα στοιχεία για τη περιφερειακή οργάνωση μετά το νόμο 2503/1997 παρουσιάζονται στο όγδοο κεφάλαιο της μελέτης.

¹⁷ Αριστ. Γ. Μανισης, Γ. Παπαδημητρίου, Το Σύνταγμα των 1975/1986, Εκδ. Αγ. Ν. Σακκάου, Αθήνα-Κομοτηνή 1989, σ. 137.

¹⁸ Αριστ. Γ. Μανισης, Γ. Παπαδημητρίου, ό.π. υποσημείωση 17, σ. 137.

¹⁹ Γρ. Α. Παράσης, Εισαγωγή στη Διοίκηση, Εκδ. Αγ. Ν. Σακκάου, Αθήνα-Κομοτηνή 1991, σ. 140.

²⁰ Γρ. Α. Παράσης, ό.π. υποσημείωση 19, σ. 143-4.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ: ΟΡΓΑΝΩΣΗ

1.0 Η έννοια της Δημόσιας Διοίκησης

Το Κράτος για να ανταποκριθεί στις υλικές και πνευματικές ανάγκες των πολιτών, έχει συστήσει ένα γιγαντιαίο δίκτυο υπηρεσιών στο οποίο έχουν ανατεθεί συγκεκριμένες αρμοδιότητες και το οποίο οργανώνεται σύμφωνα με ορισμένες αρχές.

Κύριο γνώρισμα της Δημόσιας Διοίκησης είναι η άσκηση εξουσίας η οποία είναι συνδεδεμένη με την έννοια του κράτους. Η Κυβέρνηση την οποία απαρτίζουν ο Πρωθυπουργός και οι Υπουργοί, καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της χώρας, σύμφωνα με τους ορισμούς του Συντάγματος και των νόμων. (άρθρο 82 του Συντάγματος)¹⁷. Ο Πρωθυπουργός εξασφαλίζει την ενότητα της Κυβέρνησης και κατευθύνει τις ενέργειές της, καθώς και των δημόσιων γενικά υπηρεσιών για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής μέσα στο πλαίσιο των νόμων¹⁸, (άρθρο 82).

Η Δημόσια Διοίκηση έχει οριστεί ως «..... λήψη αποφάσεων, προγραμματισμός εργασίας, διατύπωση αντικειμενικών σκοπών και στόχων καθιέρωση και επανεξέταση οργανισμών, διοίκηση και εποπτεία υπαλλήλων άσκηση ελέγχων και άλλες δραστηριότητες που πραγματοποιούνται από κυβερνητικά όργανα. Είναι η κυβερνητική δράση, τα μέσα με τα οποία εκδηλώνονται οι σκοποί και οι στόχοι της κυβέρνησης¹⁹».

Η Δημόσια Διοίκηση δεν εφαρμόζει μόνο τις κυβερνητικές αποφάσεις αλλά επιπλέον τους νόμους και το Σύνταγμα. Αυτός σημαίνει ότι δέχεται εντολές και από τις δύο άλλες λειτουργίες, τη νομοθετική και τη δικαστική, γιατί οι πράξεις της πρέπει να είναι σύμφωνες με το νόμο²⁰. Η Δημόσια Διοίκηση όχι μόνο εφαρμόζει την κυβερνητική πολιτική αλλά και συμμετέχει με βάση τη λειτουργία λήψης αποφάσεων,

¹⁷ Αριστ. Ι. Μάνεσης- Γ. Παπαδημητρίου, Το Σύνταγμα του 1975/1986, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1989, σ. 137.

¹⁸ Αριστ. Ι. Μάνεσης- Γ. Παπαδημητρίου, ό.π. υποσημείωση 17, σ. 137.

¹⁹ Γρ. Α. Παγκάκης, Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1991, σ. 140.

²⁰ Γρ. Α. Παγκάκης, ό.π. υποσημείωση 19, σ. 143-4.

στη χάραξη της πολιτικής, αν θέλει να εκπληρώσει την αποστολή της και να συμβάλει στην επίτευξη των κυβερνητικών στόχων²¹.

1.1 Το Συνταγματικό πλαίσιο.

Σύνταγμα της Ελλάδος.

Μέρος Πρώτο- Βασικές Διατάξεις.

Τμήμα Α- Μορφή του Πολιτεύματος.

Άρθρο 1:

1. Το πολίτευμα της Ελλάδος είναι Προεδρευόμενη, Κοινοβουλευτική Δημοκρατία.
2. Θεμέλιο του Κράτους είναι η λαϊκή κυριαρχία.
3. Όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το λαό, υπάρχουν υπέρ αυτού και του Έθνους και ασκούνται όπως ορίζει το Σύνταγμα.

Η δημόσια διοίκηση είναι οργανωμένη και λειτουργεί στο πλαίσιο των διατάξεων του ισχύοντος Συντάγματος. Το Σύνταγμα είναι ο καταστατικός χάρτης της χώρας και εκφράζει θεμελιώδεις πολιτικές καταστάσεις και καθορίζει τους κανόνες δράσης των φορέων και των οργάνων του κράτους.

Θεμελιώδεις Αρχές:

Οι θεμελιώδεις αρχές που πρέπει να διέπουν το Σύνταγμα είναι :

- α) η δημοκρατική αρχή.
- β) η αρχή του κράτους δικαίου.
- γ) η αρχή του κοινωνικού κράτους.

²¹ Γρ. Α. Παγκάκης, ό.π., υποσημείωση 19, σ. 144.

δ) η αρχή του σεβασμού και της προστασίας της ανθρώπινης αξίας, (άρθρο 2).

Έννοια του Κράτους.

Το Σύνταγμα καθορίζει την οργάνωση και λειτουργία συγκεκριμένου κράτους. Το Κράτος είναι λαός, μόνιμα εγκατεστημένος σε ορισμένη χώρα (επικράτεια) οργανωμένος σε νομικό πρόσωπο (νομική προσωπικότητα) που ασκεί αυτοδύναμη εξουσία.

Έννοια και διακρίσεις των οργάνων του Κράτους²².

Όργανα του κράτους είναι τα φυσικά πρόσωπα δια των οποίων ασκείται η κρατική εξουσία. Κρατική εξουσία είναι η αποκλειστική και ανώτατη δύναμη του Κράτους, ως νομικού προσώπου να εξουσιάζει και να επιτάσσει. Η Κρατική εξουσία παρουσιάζεται με τρεις νομικές μορφές, οι οποίες συνιστούν τις λειτουργίες του Κράτους. Οι τρεις κρατικές λειτουργίες ασκούνται κατά την αντίστοιχη διάκριση των οργάνων του Κράτους σε νομοθετικά, διοικητικά και δικαστικά.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 26 του Συντάγματος η νομοθετική λειτουργία ασκείται από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας (νομοθετικά όργανα). Η εκτελεστική ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση (διοικητικά όργανα). Η δικαστική λειτουργία ασκείται από τα δικαστήρια (διοικητικά όργανα).

Τα όργανα του Κράτους είναι:

- 1) Το εκλογικό σώμα.
- 2) Η Βουλή.
- 3) Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας.
- 4) Η Κυβέρνηση.
- 5) Τα δικαστήρια.

²² Γρ. Α. Παγκάκης, ό.π., υποσημείωση 19, σ. 125.

Οι λειτουργίες του κράτους:

Το ισχύον Σύνταγμα του 1975/1986 καθιερώνει τη διάκριση των λειτουργιών με τις διατάξεις του άρθρου 26, με τις οποίες προβλέπονται ξεχωριστά όργανα για την άσκηση κάθε μιας λειτουργίας. Με τις διατάξεις του ισχύοντος Συντάγματος δεν υιοθετείται η διάκριση των λειτουργιών. Αυτό αποδεικνύεται από το γεγονός ότι το Σύνταγμα προβλέπει τη συνεργασία και αλληλοεπίδραση των οργάνων του Κράτους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και επιτρέπει σε συγκεκριμένα όργανα να ενεργούν πράξεις που με βάση το περιεχόμενό τους ανήκουν στην αρμοδιότητα άλλου οργάνου. Το φαινόμενο αυτό είναι γνωστό ως διασταύρωση των λειτουργιών που μπορούν να αναφερθούν είναι οι παρακάτω:

α) Η επίδραση της Βουλής στην Κυβέρνηση με²³:

1. Την ψήφιση του προϋπολογισμού.
2. Την άσκηση του κοινοβουλευτικού ελέγχου. Αυτός πραγματοποιείται με ι) αναφορές, ιι) ερωτήσεις, ιιι) επερωτήσεις και ιν) με τις εξεταστικές επιτροπές.
3. Την άσκηση ποινικής δίωξης κατά μελών της Κυβέρνησης (άρθρο 86).

β) Η επίδραση της Κυβέρνησης στη Βουλή με την παράσταση των Υπουργών στις συνεδριάσεις της Βουλής.

Αντίθετα η δικαστική λειτουργία παραμένει ανεξάρτητη από τις δύο άλλες. «Τα δικαστήρια υποχρεούνται να μην εφαρμόζουν νόμο του περιεχομένου του είναι αντίθετο προς το Σύνταγμα», (άρθρο 93 παρ. 4).

Διοικητική λειτουργία²⁴.

Διοικητική λειτουργία είναι η λειτουργία της οποίας το περιεχόμενο αναφέρεται στην εφαρμογή των ισχυόντων κανόνων δικαίου (εκτέλεση) και τη διεύθυνση των

²³ Γρ. Λ. Παγκάκης, ό.π., υποσημείωση 19, σ. 128-9.

²⁴ Γρ. Λ. Παγκάκης, ό.π. υποσημείωση 19, σ. 130

κρατικών υποθέσεων (κυβέρνηση). Τα όργανα με τα οποία ασκείται είναι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και η Κυβέρνηση και ο τρόπος με τον οποίο εκδηλώνεται, η διοικητική πράξη. Η διάκριση αυτή συνεπάγεται και τη διάκριση των πράξεων σε

α) Διοικητικές.

β) Κυβερνητικές.

Η σημασία αυτής της διάκρισης είναι ότι οι κυβερνητικές πράξεις δεν υπόκεινται σε προσβολή ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Το κριτήριο της διάκρισης μεταξύ των διοικητικών και κυβερνητικών πράξεων δεν είναι εύκολο να προσδιοριστεί.

Η συμβουλή του Σ.τ.Ε. είναι σημαντική στο θέμα αυτό. Ως κυβερνητικές πράξεις έχουν χαρακτηριστεί οι παρακάτω²⁵:

- 1) Οι αναφερόμενες στις διεθνείς συνθήκες.
- 2) Το Προεδρικό Διάταγμα περί απονομής χάριτος.
- 3) Η πράξη απέλασης αλλοδαπού ή Έλληνα από ξένο κράτος.
- 4) Η κήρυξη επιστράτευσης.
- 5) Η άρνηση της διοίκησης να εισηγηθεί τροποποίηση της ισχύουσας νομοθεσίας.
- 6) Η άρνηση υποβολής σχεδίου νόμου στη Βουλή για ψήφιση και
- 7) Η έκδοση δημόσιου δανείου.

1.2 Η αργή της Νομιμότητας²⁶.

Τα βασικά στοιχεία της έννοιας του Κράτους δικαίου είναι δύο :

²⁵ Γρ. Α. Παγκάκης, ό.π. υποσημείωση 19, σ. 131

²⁶ Γρ. Α. Παγκάκης, ό.π., υποσημείωση 19, σ. 131.

α) Ο τυπικός χωρισμός των λειτουργιών σε νομοθετική, εκτελεστική ή διοικητική και δικαστική με την αντίστοιχη διάκριση των οργάνων σε νομοθετικά, εκτελεστικά και δικαστικά και

β) Η υποταγή της διοίκησης στο νόμο από την οποία απορρέει η αρχή της νομιμότητας της διοίκησης.

Κάθε μια κατηγορία οργάνων δεσμεύεται να ενεργεί πάντα μέσα στον κύκλο των αρμοδιοτήτων, που καθορίζονται από το Σύνταγμα και τους νόμους, με εξαίρεση την περίπτωση που αναφέρθηκε ως διασταύρωση των λειτουργιών. Τα εκτελεστικά ή διοικητικά όργανα είναι υποχρεωμένα να εφαρμόζουν το Σύνταγμα, τους νόμους και τις αποφάσεις της δικαστικής λειτουργίας.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του Συντάγματος η καθιέρωση κανόνων δικαίου ανήκει κατ' αρχήν στα νομοθετικά όργανα, ενώ στα διοικητικά όργανα ανήκει η εφαρμογή, δηλαδή ο καθορισμός του δικαίου στην ατομική περίπτωση, με βάση τους ισχύοντες νόμους.

Συμπερασματικά μπορεί να λεχτεί ότι η διοίκηση υποτάσσεται ²⁷:

- 1) Στο Σύνταγμα, τις Συνταγματικές Πράξεις και τα Ψηφίσματα της περιόδου 1974-75.
- 2) Στους τυπικούς νόμους.
- 3) Στις πράξεις νομοθετικού περιεχομένου.
- 4) Στα κανονιστικά διατάγματα που θέτει η ίδια η διοίκηση μετά από εξουσιοδότηση.
- 5) Στα εκτελεστικά διατάγματα (άρθρο 43, παρ.1).

²⁷ Γρ. Α. Παγκάκης, ό.π., υποσημείωση 19, σ. 133.

6) Στους γενικά παραδεγμένους κανόνες του διεθνούς δικαίου και,

7) Στις διεθνείς συμβάσεις που έχουν κυρωθεί με νόμο (άρθρο 28).

1.3 Συστήματα οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης.

α) Συγκεντρωτικό σύστημα.

Με τον όρο διοίκηση ή καλύτερα δημόσια διοίκηση²⁸ νοείται το σύνολο των διοικητικών υπηρεσιών που υπάγονται στην εκτελεστική λειτουργία. Με τον όρο συγκεντρωτικό σύστημα νοείται η συγκέντρωση και η άσκηση της διοικητικής λειτουργίας αποκλειστικά και μόνον από τα όργανα της κεντρικής διοίκησης που εδρεύουν στα πρωτεύουσα του Κράτους και αποτελούν μέρος της εκτελεστικής λειτουργίας.

Χαρακτηριστικά του συγκεντρωτικού συστήματος είναι τα εξής:

- 1) η άσκηση της διοίκησης γίνεται μόνον από τα όργανα του νομικού προσώπου του Κράτους.
- 2) όλες οι αποφασιστικές αρμοδιότητες ασκούνται από όργανα της κεντρικής διοίκησης.
- 3) τα περιφερειακά κρατικά όργανα και τα τοπικά κρατικά όργανα έχουν ιεραρχική εξάρτηση από τα όργανα της κεντρικής διοίκησης.

Το συγκεντρωτικό σύστημα με τα παραπάνω χαρακτηριστικά αποτέλεσε την πρώτη μορφή διοικητικής οργάνωσης της χώρας μας από τους Βαυαρούς συμβούλους του Όθωνα.

β) Αποκεντρωτικό σύστημα.

²⁸ Γρ. Λ. Παγκάκης, Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1991, σελ. 158-159.

Η ίδρυση διοικητικών οργάνων που ασκούν δραστηριότητες στις περιφέρειες της χώρας σε στενή εξάρτηση από κεντρικά όργανα, καλείται αποκέντρωση και το διοικητικό σύστημα που στηρίζεται σε αυτή αποκεντρωτικό.

Τα διοικητικά όργανα που δρουν στην περιφέρεια²⁹ καλούνται περιφερειακά και το αποκεντρωτικό σύστημα περιλαμβάνει τόσο κεντρικά όσο και περιφερειακά όργανα. Τα περιφερειακά όργανα τελούν σε ιεραρχική εξάρτηση από τα κεντρικά, τα οποία μπορούν- κατά περίπτωση-να επιβάλλουν στα πρώτα τις απόψεις τους. Ωστόσο όργανα διοικητικά με δραστηριότητα που ασκείται αποκλειστικά σε ορισμένη περιφέρεια, μπορούν να υπάρχουν και όταν το σύστημα είναι συγκεντρωτικό. Σ' αντίθεση όμως, με ό,τι συμβαίνει στο αποκεντρωτικό σύστημα στην περίπτωση αυτή τα περιφερειακά αυτά όργανα δεν έχουν αποφασιστικές αρμοδιότητες, αλλά απλώς την αρμοδιότητα προπαρασκευής και εκτέλεσης των αποφάσεων που παίρνονται από τα κεντρικά όργανα. Στο αποκεντρωτικό σύστημα τόσο τα κεντρικά όσο και τα περιφερειακά όργανα ανήκουν στο Κράτος με στενή έννοια.

Χαρακτηριστικά στοιχεία του αποκεντρωτικού συστήματος είναι :

- 1) Η διάκριση μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών οργάνων της κρατικής διοίκησης, η οποία γίνεται με βάση τη διοικητική διαίρεση της επικράτειας, που διαμορφώνεται σύμφωνα με τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες.
- 2) Η άσκηση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων από τα περιφερειακά όργανα για υποθέσεις της περιφέρειάς τους.
- 3) Η ιεραρχική σχέση των περιφερειακών οργάνων προς τα όργανα της κεντρικής διοίκησης.

²⁹ Σωτ. Λύτρας, Η οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1993, σελ. 21.

1.4 Όργανα του Κράτους.

Α. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας.

Το Πολίτευμά μας είναι Προεδρευόμενη Κεινοβουλευτική Δημοκρατία και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας είναι ο ρυθμιστής του Πολιτεύματος σύμφωνα με το άρθρο 30 παρ. 1 του Συντάγματος και συμβολικά ο αρχηγός του Κράτους, αλλά οι εξουσίες του δεν είναι απεριόριστες. Οι αρμοδιότητες³⁰ του Προέδρου της Δημοκρατίας είναι οι εξής:

α) Νομοθετικές αρμοδιότητες:

- Τήρηση των νόμων (άρθρο 42, παρ. 1).
- Η παροχή αμνηστίας (άρθρο 47, παρ. 3).
- Η έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου (άρθρο 44, παρ. 1).
- Η υποχρέωση δημοσίευσης της απόφασης της Βουλής σχετικά με τη θέση σε ισχύ του νόμου περί καταστάσεως πολιορκίας.

β) Διοικητικές αρμοδιότητες:

- Ο διορισμός, η παύση των δημόσιων υπαλλήλων και η απονομή των υπό του νόμου προβλεπόμενων παρασήμων (άρθρο 46, παρ. 1 και 2).
- Η απονομή των βαθμών στους υπηρετούντες στις ένοπλες δυνάμεις, (άρθρο 45).
- Η κήρυξη πολέμου (άρθρο 46, παρ. 1).
- Η έκδοση και δημοσίευση νόμων (άρθρο 42, παρ. 1).
- Η έκδοση των διοικητικών διαταγμάτων, σύμφωνα με το άρθρο 26 παρ. 2 ή άλλες διατάξεις (άρθρο 41, παρ. 3), το διάταγμα για τη διάλυση της βουλής, (άρθρο 43, παρ. 2), τα διατάγματα για την εκτέλεση των νόμων, έκδοση κανονιστικών

³⁰ Γρ. Α. Παγκάκης, Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, Εκδόσεις Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1991, σελ. 171-173.

διαταγμάτων με ειδική εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όρια της (άρθρο 43, παρ. 2).

γ) Ρύθμιση του πολιτεύματος.

- Η σύγκληση της Βουλής σε σύνοδο (άρθρο 40, παρ. 1) και η κήρυξη της έναρξης και λήξης κάθε τακτικής ή έκτακτης συνόδου.

- Η αναστολή των εργασιών της βουλευτικής συνόδου (άρθρο 40, παρ.2).

- Η διάλυση της Βουλής (άρθρο 41).

- Ο διορισμός του Πρωθυπουργού και ο διορισμός και η παύση των λοιπών μελών της Κυβέρνησης και των Υφυπουργών (άρθρα 37 παρ.1 και 38).

δ) Διεθνής εκπροσώπηση:

- Συνομολόγηση διεθνών συνθηκών (άρθρο 36, παρ. 1).

- Η εκπροσώπηση του Κράτους στις σχέσεις με τα άλλα Κράτη (άρθρο 36).

ε) Δικαστικές αρμοδιότητες:

- Η απονομή χάριτος (άρθρο 47, παρ. 1).

- Ο διορισμός των δικαστικών λειτουργών (άρθρο 88, παρ.1).

Η πράξη του Προέδρου της Δημοκρατίας αποτελεί το τυπικό μέρος. Η υπογραφή του έχει την έννοια της επισημοποίησης από τον αρχηγό του Κράτους των αποφάσεων, που έχει ήδη πάρει η κυβέρνηση. Ο Πρόεδρος δεν κυβερνά, αλλά παρεμβαίνει.

Β. Ο Πρωθυπουργός.

Ο Πρωθυπουργός είναι ο αρχηγός του κόμματος που ασκεί την εξουσία και είναι υπεύθυνος στη Βουλή και στη Χώρα για την πολιτική του κόμματος που ηγείται.

Επίσης, προεδρεύει του Υπουργικού συμβουλίου όπου οι αποφάσεις λαμβάνονται με την απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων μελών και σε περίπτωση ισοψηφίας υπερισχύει η γνώμη υπέρ της οποίας ψηφίζει και, τέλος, εκπροσωπεί την Κυβέρνηση και εποπτεύει για την εφαρμογή των νόμων.

Ο Πρωθυπουργός συμβουλευεί τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας για την ημερομηνία διάλυσης της Βουλής, προκειμένου να διενεργηθούν γενικές βουλευτικές εκλογές. Υπουργοί και Υφυπουργοί διορίζονται και παύονται με δική του υπόδειξη (άρθρο 37 του Συντάγματος). Στην κυβερνητική πυραμίδα ενεργεί ως συντονιστής και έχει το προνόμιο να προεδρεύει του Υπουργικού Συμβουλίου.³¹

Γ. Υπουργοί.

Οι Υπουργοί είναι ανώτατοι διοικητικοί λειτουργοί και όχι δημόσιοι υπάλληλοι (Σ.Ε. 1593/1973). Κάθε υπουργείου προϊστάται υπουργός σύμφωνα με το άρθρο 16 παρ. 1 και 22 του Ν. 1558/1985. Οι υπουργοί διορίζονται σε νομοθετημένη θέση και ασκούν υπό την εποπτεία του πρωθυπουργού, τις αρμοδιότητες που ορίζει ο νόμος (άρθρα 832 και 83 Συντ.)³². Οι αναπληρωτές υπουργοί υποκαθιστούν τους οικείους υπουργούς μόνο στις αρμοδιότητες που τους έχουν μεταβιβαστεί με απόφαση του πρωθυπουργού. Οι υπουργοί επικρατείας ασκούν όσες αρμοδιότητες τους αναθέτει ο πρωθυπουργός και οι υφυπουργοί όσες τους αναθέτουν με κοινή απόφαση ο πρωθυπουργός και ο οικείος υπουργός (άρθρα 83 Συντ. και 16 του Ν. 1558/1985), περιλαμβανομένης και της προσυπογραφής π.δ. (Σ.Ε. 207/1981)³³.

Οι υπουργοί διακρίνονται ως εξής³⁴:

α) υπουργός προϊστάμενος υπουργείου,

³¹ Γρ. Α. Παγκάκης, ό.π., υποσημείωση 30, σ. 178.

³² Μ. Μαθιουδάκι- Β. Ανδρονόπουλου, Το Ελληνικό Κράτος. Οργάνωση και λειτουργία, Εκδ. Α. Μαθιουδάκι- Π. Ανδρονόπουλου, Αθήνα 1991, σ. 107.

³³ Μ. Μαθιουδάκι- Β. Ανδρονόπουλου, Το Ελληνικό Κράτος. Οργάνωση και λειτουργία, ό.π. υποσημείωση 32.

³⁴ Μ. Μαθιουδάκι- Β. Ανδρονόπουλου, Το Ελληνικό Κράτος. Οργάνωση και λειτουργία, ό.π. υποσημείωση 32.

β) υπουργός αναπληρωτής,

γ) υπουργός επικρατείας.

Οι υφυπουργοί διακρίνονται:

α) κοινοβουλευτικοί και β) μόνιμοι υπηρεσιακοί, δηλαδή έχουν την ιδιότητα του μόνιμου διοικητικού υπαλλήλου³⁵.

Ο αριθμός των υπουργείων ορίζεται με νόμο.

Δ. Τα Υπουργεία.

Η κεντρική διοίκηση του Κράτους περιλαμβάνει τα υπουργεία, η κατανομή των κρατικών υποθέσεων στα υπουργεία μπορεί να είναι³⁶ :

α) Κάθετη, οπότε κάθε υπουργείο είναι αρμόδιο για ένα συγκεκριμένο τομέα της κρατικής δραστηριότητας (π.χ. παιδεία, γεωργία, υγεία, εξωτερικές υποθέσεις κ.λ.π.) ή β) οριζόντια, οπότε το υπουργείο έχει αρμοδιότητα για κοινά προβλήματα ή δραστηριότητες περισσότερων υπουργείων (π.χ. τα υπουργεία εθνικής οικονομίας ή οικονομικών).

Άλλα κριτήρια κατανομής της κρατικής δραστηριότητας είναι i) με βάση το κοινό στο οποίο απευθύνεται ένας οργανισμός (π.χ. νέα γενιά απόδημος ελληνισμός κ.λ.π.) και ii) με βάση μια γεωγραφική περιοχή (π.χ. υπουργεία Μακεδονίας- Θράκης και Αιγαίου)³⁷.

Με προεδρικά διατάγματα που εκδίδονται με πρόταση του Πρωθυπουργού καθορίζονται οι αρμοδιότητες κάθε υπουργείου. Με όμοια διατάγματα μπορεί να καταργούνται ή να συγχωνεύονται υφιστάμενα υπουργεία και να ανασυνιστώνται υπουργεία που έχουν καταργηθεί ή συγχωνευθεί³⁸. Με απόφαση του Πρωθυπουργού που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης, μπορεί να μεταβάλλεται η σειρά

³⁵ Μ. Μαθιουδάκι- Β. Ανδρονόπουλου, Το Ελληνικό Κράτος, Οργάνωση και λειτουργία, ό.π. υποσημείωση 32.

³⁶ Διοικητική Ενημέρωση, Τεύχος 1, Ιανουάριος 1995, σ. 15-16, «Η οργάνωση της κρατικής Διοίκησης» του Δημ. Ι. Σφήκα.

³⁷ Διοικητική Ενημέρωση, ό.π. υποσημείωση 34, σ. 15.

³⁸ Διοικητική Ενημέρωση, ό.π. υποσημείωση 36, σ. 16.

τάξης και ο τίτλος των Υπουργείων. Με διατάγματα που εκδίδονται μετά από πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και των οικείων κατά περίπτωση υπουργών, παρέχεται η δυνατότητα να μεταφέρονται αρμοδιότητες και το σύνολο ή μέρος οργανικών θέσεων και προσωπικού³⁹.

Στο οργανωτικό πλαίσιο των υπουργείων περιλαμβάνονται και οι γενικές γραμματείες που έχουν συσταθεί σ' αυτά, οι οποίες δεν αποτελούν αυτοτελείς δημόσιες υπηρεσίες, αλλά ενιαίο σύνολο υπηρεσιών του οικείου υπουργείου ενός ή περισσότερων συναφών τομέων δραστηριότητας αυτού (άρθρο 8, παρ.1, Ν. 2026/19920, υπαγόμενες απευθείας στον οικείο υπουργό⁴⁰.

Ο αριθμός των υπουργείων ορίζεται με νόμο. Σήμερα ο αριθμός τους ανέρχεται στα 19 και απεικονίζονται στο επισυναπτόμενο Παράρτημα «2».

1.5 Η εσωτερική οργάνωση των υπουργείων

Οι υπηρεσίες κάθε υπουργείου είναι οργανωμένες σε υπηρεσιακές μονάδες με ιεραρχική διάρθρωση και πυραμιδωτή διάταξη. Τα κατά νόμο οργανωτικά επίπεδα είναι: γενικές διευθύνσεις, τμήματα και γραφεία⁴¹. Η αποστολή της γενικής διεύθυνσης ως μονάδας συντονισμού των διευθύνσεων ή άλλης ονομασίας υπηρεσιών που υπάγονται σ' αυτή, καθώς και το έργο των γενικών διευθυντών, ορίζεται ρητά και αποκλειστικά στο νόμο (άρθρο 78 παρ. 1-2 ν. 1892/90). Η σύσταση γενικών διευθύνσεων δεν αποκλείει τη διατήρηση αυτοτελών διευθύνσεων ή άλλης ονομασίας υπηρεσιών υπαγομένων απευθείας σε υπερκείμενα της γενικής διεύθυνσης όργανα.

Ως προϊστάμενοι των γενικών διευθύνσεων επιλέγονται, για τρία (3) έτη, μόνιμοι υπάλληλοι της Κατηγορίας ΠΕ, που έχουν ως έργο τον προγραμματισμό των δραστηριοτήτων και το συντονισμό των υπηρεσιακών μονάδων που υπάγονται σ' αυτούς, την αξιολόγηση του κόστους και της ποιότητας των αποτελεσμάτων τους, την εξασφάλιση συνεργασίας και συντονισμού με άλλα υπουργεία και λοιπούς φορείς του δημόσιου τομέα, την αξιολόγηση της ακολουθούμενης πολιτικής στο χώρο ευθύνης

³⁹ Διοικητική Ενημέρωση, ό.π. υποσημείωση 36, σ. 17.

⁴⁰ Διοικητική Ενημέρωση, ό.π. υποσημείωση 36, σ. 17.

⁴¹ Διοικητική Ενημέρωση, ό.π. υποσημείωση 36, σ. 17.

τους και τη διατύπωση εναλλακτικών προτάσεων και εισηγήσεων προς τα υπερκείμενα όργανα, την αξιολόγηση των προϋσταμένων διευθύνσεων κλπ⁴². Οι γενικοί διευθυντές ασκούν όλες τις αρμοδιότητες που ορίζονται στο νόμο και συνεπώς δεν είναι νόμιμο να περιορίζονται ή να διευρύνονται αυτές με τα διατάγματα σύστασης, ή οργάνωσης των γενικών διευθύνσεων. Επιπλέον, τις αρμοδιότητες αυτές ασκούν οι γενικοί διευθυντές, δηλαδή τα διοικητικά αυτά όργανα και όχι οι γενικές διευθύνσεις⁴³.

Η οργανωτική διάρθρωση των υπουργείων ρυθμίζεται με τον «Οργανισμό» κάθε υπουργείου, που καταρτίζεται με προεδρικά διατάγματα, τα οποία εκδίδονται για κάθε υπουργείο, βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης (άρθρο 6 ν. 2026/1992), μετά από πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Οικονομικών και του αρμοδίου κατά περίπτωση υπουργού⁴⁴.

1.6 Διυπουργικοί κλάδοι προσωπικού

Η έννοια του διυπουργικού κλάδου είναι ότι όλοι οι υπάλληλοι, που σήμερα ανήκουν σε ομοειδείς κλάδους στα διάφορα υπουργεία και έχουν την ίδια ειδικότητα ή ασκούν τα ίδια καθήκοντα, εντάσσονται σε ενιαίο κλάδο, που θα είναι κοινός για όλα τα υπουργεία. Αυτό σημαίνει τη δημιουργία κατά ειδικότητες κλάδων, το προσωπικό των οποίων θα εξυπηρετεί τις ομοιόμορφες ανάγκες της συγκεκριμένης ειδικότητας όλων των υπουργείων. Με τη ρύθμιση αυτή δημιουργείται ο απαραίτητος λειτουργικός σύνδεσμος για την αντιμετώπιση του απομονωτισμού των υπουργείων και καταργούνται τα στεγανά για το προσωπικό τους. Έτσι η θεσμοθέτηση των διυπουργικών κλάδων στοχεύει στο να αποκτήσει η δημόσια διοίκηση ευελιξία και λειτουργικότητα.

Ειδικότερα⁴⁵, τη δυνατότητα διακίνησης του προσωπικού των διυπουργικών κλάδων από υπουργείο σε υπουργείο:

⁴² Διοικητική Ενημέρωση, ό.π. υποσημείωση 36, σ. 17.

⁴³ Διοικητική Ενημέρωση, ό.π. υποσημείωση 36, σ. 17.

⁴⁴ Διοικητική Ενημέρωση, ό.π. υποσημείωση 36, σ. 17.

⁴⁵ Διοικητική Ενημέρωση, Τεύχος 1, Ιανουάριος 1995, σ. 28, «Η οργάνωση της κρατικής διοίκησης» του Δημ. Ι. Σφήκα.

α) Εξυπηρετούνται οι ομοειδείς ανάγκες όλων, γενικά των δημοσίων υπηρεσιών.

β) Εξασφαλίζεται η ενότητα της Διοίκησης στο σχετικό αντικείμενο και η εφαρμογή ενιαίων αρχών και ομοιόμορφων κανόνων.

γ) Εξασφαλίζεται η ορθολογική κατανομή του προσωπικού, με κριτήριο τις ανάγκες κάθε υπουργείου. Ιδιαίτερα, γίνεται δυνατή η αντιμετώπιση των αυξημένων εποχιακών ή άλλων έκτακτων αναγκών σε δεδομένη στιγμή.

δ) Αποκτάται από τους υπαλλήλους η συνολική γνώση και θεώρηση του έργου του κλάδου τους για όλη την έκταση της Δημόσιας Διοίκησης και, επομένως, αποκτάται η ικανότητα για επιτελικούς σκοπούς.

ε) Διευκολύνεται η διαρκής επιμόρφωση των υπαλλήλων και η ανάδειξή τους σε εξειδικευμένα στελέχη με σφαιρική αντίληψη του αντικειμένου τους.

Το νομοθετικό πλαίσιο για τη δημιουργία διυπουργικών κλάδων προσωπικού έχει τεθεί με τους νόμους 1586/86, 1735/87, 1892/1990 και 2085/92. Ειδικότερα με το άρθρο 20 του ν. 2085/92 συστήθηκαν απευθείας οι πρώτοι ενιαίοι διυπουργικοί κλάδοι (πληροφορικής, μηχανικών, επιθεωρητών, βιβλιοθηκονόμων), πλην όμως δεν έχουν εκδοθεί μέχρι σήμερα τα προβλεπόμενα προεδρικά διατάγματα για τη συγκρότηση και λειτουργία τους. Με άλλα προεδρικά διατάγματα, που εκδίδονται με πρόταση του Πρωθυπουργού και του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, παρέχεται δυνατότητα σύστασης των άλλων διυπουργικών κλάδων. Επιπρόσθετα, επιτρέπεται να συνιστώνται διυπουργικού χαρακτήρα θέσεις ειδικού επιστημονικού προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου διάφορων υπουργείων, για την αντιμετώπιση θεμάτων οργάνωσης, διαδικασιών και πληροορκής⁴⁶.

⁴⁶ Διοικητική ενημέρωση, ό.π. υποσημείωση 45.

Ο θεσμός αυτός δεν εξελίχθηκε εξαιτίας εμποδίων που αναπηδούσαν μέσα από την εφαρμογή του ίδιου του θεσμού. Τα προβλήματα αυτά αφορούσαν σε οικονομικές και περαιτέρω στις οικογενειακές προσωπικές επιπτώσεις που θα υφίσταντο όσοι υπάλληλοι θα ανήκαν στους διυπουργικούς κλάδους προσωπικού. Έτσι ο θεσμός παρόλο που προβλέφθηκε με νόμους πολλές φορές, ποτέ δεν τέθηκε σε εφαρμογή. Για να γίνει πιο κατανοητός ο παραπάνω ισχυρισμός θα παρουσιαστεί το πρόβλημα με ένα παράδειγμα. Έστω, λοιπόν μια έγγαμη δακτυλογράφος που εργάζεται στο Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και αμείβεται με 150.000 δρχ. μηνιαίως. Με την μετάθεσή της στην επαρχία σε διυπουργικό κλάδο π.χ. ως δακτυλογράφος σε υπηρεσία του υπουργείου Γεωργίας και φεύγοντας μακριά πρώτον αποχωρίζεται την οικογένειά της και δεύτερον ο μισθός της δεν επαρκεί για την εκεί διαβίωσή της. Εφόσον λοιπόν εκ των πραγμάτων δεν ήταν δυνατόν να προωθηθεί ο θεσμός καθόσον θα γινόταν αφορμή κοινωνικής κακοδαιμονίας.

1.7 Νέοι Θεσμοί στη Δημόσια Διοίκηση.

A. Συνήγορος του Πολίτη (OMBUDSMAN)

Ο θεσμός του Συνηγόρου του πολίτη (OMBUDSMAN) μετά το δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο είχε ευρεία επίδραση στον ευρωπαϊκό χώρο. Σήμερα⁴⁷ ο θεσμός σε πολλά ευρωπαϊκά κράτη εντάσσεται στους βασικούς συνταγματικούς θεσμούς. Έτσι με τη συνταγματική αυτή κατοχύρωση ο θεσμός αποκτά κύρος, δύναμη και εξουσία, στοιχεία που του επιτρέπουν να λειτουργήσει και να οδηγήσει σε επιθυμητά αποτελέσματα.

Οι ρίζες του θεσμού απαντώνται στις σκανδιναβικές χώρες και μάλιστα στη Σουηδία όπου διαμορφώθηκε για πρώτη φορά το 1809 με σκοπό την προστασία των δικαιωμάτων και των ατομικών ελευθεριών του πολίτη, στις σχέσεις του με τις δικαστικές, τις στρατιωτικές και τις διοικητικές αρχές και τα όργανά του. Στις μέρες

⁴⁷ Διοικητική Ενημέρωση, Τεύχος 3, Σεπτέμβριος 1995, σ. 111, «Θεσμοί ελέγχου της Διοίκησης, OMBUDSMAN» του Νικήτα Μπάλλα.

μας λειτουργούν τρεις⁴⁸. Αυτοί εκλέγονται από προσωπικότητες του Δικαστικού Σώματος και εκλέγονται από 48 εκλέκτορες Βουλευτές, με τετραετή θητεία η οποία είναι ανανεώσιμη και απολαμβάνουν πλήρους ανεξαρτησίας. Οι αρμοδιότητες τους είναι ευρύτατες και εκτείνονται σε όλη τη δημόσια διοίκηση, στις στρατιωτικές υπηρεσίες και σε όλα τα δικαστήρια.

Στη Δανία⁴⁹ ο πρώτος OMBUDSMAN εκλέχτηκε στις 29/3/1955. Στη Δανία εκλέγεται από τη Βουλή ύστερα από κάθε γενικές Βουλευτικές Εκλογές με δυνατότητα επανεκλογής και ασκεί τις ακόλουθες αρμοδιότητες:

- εκθέτει τις απόψεις του σε έκθεση που συντάσσει στην αρμόδια διοικητική αρχή, οι οποίες υιοθετούνται.
- ενημερώνει το Κοινοβούλιο και τον αρμόδιο Υπουργό όταν διαπιστώσει νομοθετικό κενό ή ατέλειες στην ισχύουσα νομοθεσία.
- αν κατά τον έλεγχο διαπιστώσει ότι υπάλληλος κατά την ενάσκηση των καθηκόντων του διέπραξε αδικήματα, κινεί τη διαδικασία πειθαρχικής δίωξης.
- αν το προσωπικό που υπάγεται στη δικαιοδοσία του υποπέσει σε αδικήματα κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του διατάσσει σχετική έρευνα και το καταγγέλει στην τακτική δικαιοσύνη.
- σε περίπτωση που διαπιστωθεί κατά τον έλεγχο ότι ο Υπουργός έχει αστική ευθύνη, ο OMBUDSMAN το καταγγέλει στα αρμόδια όργανα της Βουλής για τις σχετικές ενέργειές της.

Για υποβοήθηση στο έργο του έχει αρκετό επιστημονικό και διοικητικό προσωπικό, το οποίο διορίζεται και απολύεται από τον ίδιο.

⁴⁸ Διοικητική Ενημέρωση, Τεύχος 4, Ιανουάριος 1996, σ. 96. «Ο έλεγχος της δημόσιας διοίκησης και το σώμα ελεγκτών δημόσιας διοίκησης», του Α. Μεντζέλου.

⁴⁹ Διοικητική Ενημέρωση, ό.π., υποσημείωση 48.

Στην Αγγλία προβλέφθηκε και ιδρύθηκε το 1967⁵⁰ η θέση του PARLIAMENTARY COMMISSIONER FOR ADMINISTRATION (P.C.A.), με σκοπό την προστασία των πολιτών στις σχέσεις τους με την Κεντρική Κρατική Διοίκηση. Ο P.C.A. δεν εκλέγεται από το Κοινοβούλιο αλλά διορίζεται Διάταγμα μετά από εισήγηση του Πρωθυπουργού ως μόνιμος ανώτατος λειτουργός της Πολιτείας και κατά συνέπεια όχι με θητεία. Ωστόσο οι εξουσίες και το καθεστώς που τον διέπει καθορίζονται από τη Βουλή, προκειμένου να διασφαλιστεί η πολιτική ανεξαρτησία του από την Κυβέρνηση. Εξάλλου η απόλυσή του γίνεται μόνο με απόφαση και των Βουλών και όχι της Κυβέρνησης. Με τη συμπλήρωση του 65^{ου} έτους της ηλικίας του συνταξιοδοτείται υποχρεωτικά. Το έργο του⁵¹ διεξάγεται με πολλούς περιορισμούς περίπτωση που τον διαφοροποιεί από αυτόν της Σουηδίας. Επίσης, εξετάζει μόνο καταγγελίες της Κεντρικής Διοίκησης. Δεν διενεργεί επιθεωρήσεις, δεν παρεμβαίνει αυτεπάγγελτα, και δεν του παρέχεται το δικαίωμα να υποβάλλει στη Βουλή προτάσεις για νομοθετικές ρυθμίσεις⁵².

Παρόμοιο όργανο ελέγχου θεσμοθετήθηκε και στη Γαλλία το 1973⁵³. Ο MEDIATEUR (Μεσολαβητής), διορίζεται με διάταγμα του Προέδρου της Δημοκρατίας μετά από απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου με θητεία 6 ετών μη ανανεώσιμη, η οποία όμως μπορεί να διακοπεί μόνο με κοινή απόφαση των δύο Νομοθετικών Σωμάτων. Η ανεξαρτησία του κατοχυρώνεται από το Νόμο, αφού δε δέχεται οδηγίες από κανένα δε διώκεται για τις ενέργειές του κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του, η ευθύνη απέναντι στην κυβέρνηση είναι μόνο ηθική και δεν μπορεί να εκλεγεί στα Νομοθετικά Σώματα ή στα Συμβούλια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

⁵⁰ Διοικητική Ενημέρωση, ό.π., υποσημείωση 48.

⁵¹ Διοικητική Ενημέρωση, ό.π., υποσημείωση 47, σ.121-122.

⁵² Περισσότερες λεπτομέρειες αναφέρονται στο έργο των Roy Gregory - Peter Hutchesson: «The Parliamentary Ombudsman». For the royal institute of Public Administration, London. George Allen & Unwin LTD, 1975.

⁵³ Διοικητική Ενημέρωση, ό.π., υποσημείωση 48.

Κύρια αποστολή του⁵⁴ είναι: α) να επεμβαίνει και να επιλύει διαφορές των πολιτών με τη διοίκηση, β) να προτείνει μέτρα για τη βελτίωση της διοίκησης, γ) και να μεσολαβεί και να θεραπεύει περιπτώσεις κακοδιοίκησης.

Στην Ισπανία λειτουργεί ο θεσμός του DEFENSOR DEL PUEBLO (Υπερασπιστής του Λαού). Πρώτη φορά εξελέγη το 1981 με πενταετή θητεία⁵⁵. Η διαδικασία που ακολουθείται για την εκλογή του είναι ειδική προκειμένου να διασφαλιστεί η ανεξαρτησία και η αμεροληψία του. Πρέπει να εκλεγεί το ίδιο πρόσωπο με πλειοψηφία των 3/5 των μελών τους και από την Κάτω και από την Άνω Βουλή. Ο «Υπερασπιστής του Λαού» δεν υπόκειται σε οποιαδήποτε αναγκαστική εντολή, δε λαμβάνει οδηγίες από μια πηγή εξουσίας, έχει το απαραβίαστο, δε συλλαμβάνεται, δεν ανακρίνεται, δε διώκεται και δε δικάζεται για τις γνώμες που εκφράζει ή τις πράξεις του κατά την άσκηση των καθηκόντων του. έχει ασυλία, η δίωξη ή φυλάκισή του αποφασίζεται αποκλειστικά από το Ανώτατο Δικαστήριο και έχει ελεύθερη πρόσβαση σε όλα τα διοικητικά έγγραφα, εκτός από εκείνα τα οποία, σύμφωνα με το νόμο έχουν χαρακτηριστεί ως απόρρητα και για τα οποία μπορούν να του αρνηθούν να λάβει γνώση, μόνο αν αποφασίσει το Υπουργικό Συμβούλιο.

Στις αρμοδιότητες του «Υπερασπιστή του Λαού» είναι η υπεράσπιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών των πολιτών και ο έλεγχος της δράσης της Διοίκησης, η οποία πρέπει να είναι απόλυτα σύμφωνη με το Σύνταγμα και τους Νόμους⁵⁶. Ο Υπερασπιστής παρεμβαίνει είτε αυτεπάγγελτα, είτε ύστερα από καταγγελία πολίτη, η οποία πρέπει να είναι ενυπόγραφη και ο ενδιαφερόμενο πρέπει να έχει έννομο συμφέρον⁵⁷. Οι διοικητικές αρχές δεν μπορούν να ζητήσουν την παρέμβαση του Υπερασπιστή για θέματα που ανάγονται στον κύκλο των αρμοδιοτήτων τους.

⁵⁴ Διοικητική Ενημέρωση, ό.π., υποσημείωση 47, σ.124.

⁵⁵ Διοικητική Ενημέρωση, ό.π., υποσημείωση 48, σ.97.

⁵⁶ Διοικητική Ενημέρωση, ό.π., υποσημείωση 47, σ.125.

⁵⁷ Διοικητική Ενημέρωση, ό.π., υποσημείωση 47, σ.125.

Ο θεσμός αυτός υπάρχει πλέον στις περισσότερες χώρες της Ε.Ε., όπως στις Κάτω Χώρες, την Ιρλανδία, την Πορτογαλία, τη Γερμανία, αλλά και εκτός της Ε.Ε. όπως στην Αίγυπτο και τη Βενεζουέλα⁵⁸.

Στην Ελλάδα ουδέποτε λειτούργησε ο θεσμός OMBUDSMAN⁵⁹. Κατά καιρούς έγιναν διάφορες προσπάθειες για την πρόβλεψη θεσμών που θα προστάτευαν τον πολίτη από τις αυθαιρεσίες της Διοίκησης, χωρίς όμως μέχρι σήμερα να έχουν τα αποτελέσματα εκείνα που θα μπορούσαν οι θεσμοί να καθιερωθούν και να αποτελέσουν παράδοση. Υποστηρίχθηκε ότι η δομή της Πολιτείας ήταν τέτοια που δεν επέβαλε την καθιέρωση θεσμών εγγύησης που θα προστάτευαν τις ατομικές ελευθερίες και τα δικαιώματα των πολιτών όμως αυτό δεν αληθεύει. Σε καμιά περίπτωση δεν θα επέτρεπε η εκτελεστική εξουσία να λειτουργήσουν θεσμοί, οι οποίοι θα περιόριζαν τις αυθαιρεσίες της ή που θα κατασττούσε τον πολίτη κοινωνό σε βασικά θέματα που τον αφορούσαν άμεσα. Αυτό αποδεικνύεται όχι μόνο από την ολιγωρία της πολιτείας να συστήσει συγκεκριμένους θεσμούς που θα έθεταν φραγμούς στις αυθαιρεσίες της Διοίκησης αλλά και εκεί που έγιναν προσπάθειες σχετικών ρυθμίσεων έμειναν απραγματοποίητες.

Εξαίρεση φαίνεται να αποτελεί ο τελευταίος θεσμός «Σώμα Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης» που συστάθηκε το 1987 και άρχισε να λειτουργεί το 1991.

Σε μια προσπάθεια προσδιορισμού των αξόνων που θα πρέπει να ακολουθήσει ο νομοθέτης ώστε να προσδιορίσει επακριβώς το θεσμό του OMBUDSMAN στην Ελλάδα, ο καθηγητής Γρ. Α. Παγκάκης διατυπώνει με μορφή ερωτήσεων τις ακόλουθες προϋποθέσεις⁶⁰:

1. προσδιορισμός της αποστολής του θεσμού.

⁵⁸ Διοικητική Ενημέρωση, Τεύχος 4, Ιανουάριος 1996, σ. 112. «Ο θεσμός της Διοικητικής Μεσολάβησης και το Σώμα των Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης» του Αλ. Κλ. Οικονόμου.

⁵⁹ Διοικητική Ενημέρωση, ό.π., υποσημείωση 47, σ.128-129.

⁶⁰ Γρ. Α. Παγκάκης, Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1991, σελ. 372.

2. « των προϋποθέσεων λειτουργίας του.
3. « του οργάνου που θα είναι επικεφαλής του θεσμού και των εγγυήσεων για την αξιοκρατική επιλογή και του ανεπηρέαστου από πολιτικές επιρροές.
4. προσδιορισμός του είδους των αρμοδιοτήτων του.
5. καθορισμός των προσόντων των στελεχών που θα πλαισιώνουν το θεσμό και προσδιορισμός των κριτηρίων και των διαδικασιών που θα γίνεται η επιλογή τους.
6. προσδιορισμό του συστήματος αναφοράς και ελέγχου.
7. « των διαδικασιών διενέργειας των ερευνών.
8. « του βαθμού διαφάνειας των ερευνών και της έκτασης στα πλαίσια της οποίας τα πορίσματα θα είναι απόρρητα ή προσιτά με δημοσίευση σε κάθε ενδιαφερόμενο.

Ο ΘΕΣΜΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Ο θεσμός του Συνηγόρου του πολίτη (OMBUDSMAN) δεν λειτούργησε στην Ελλάδα. Αντίθετα λειτούργησαν θεσμοί που στόχευαν στην εσωτερική αναδιοργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών και όχι στον έλεγχο των περιπτώσεων κακοδιοίκησης⁶¹. Έτσι τα Γραφεία Εξυπηρέτησης των Πολιτών και τα κυτία Παραπόνων που συστάθηκαν σε διάφορες κεντρικές και περιφερειακές υπηρεσίες του Κράτους περιθωριοποιήθηκαν γρήγορα⁶². Ο Επίτροπος Διοικήσεως που θεσπίστηκε και ορίστηκε κατά τη διάρκεια της δικτατορίας των συνταγματαρχών, ακριβώς λόγω της φύσης του καθεστώτος εκείνου και της ουσιαστικής υπαγωγής του θεσμού στους στόχους και τις επιδιώξεις των τότε κρατούντων, αποτελούσε μια Kitsch απομίμηση ενός γνήσια φιλελεύθερου και δημοκρατικού θεσμού⁶³. Επιπλέον τα Γραφεία Επικοινωνίας και Πληροφόρησης Πολιτών που συστάθηκαν στην περίοδο της

⁶¹ Αντ. Μακρυδημήτρης- Χαρ. Χρυσανθάκης- Ν. Δ. Κουλούρης- Αλ. Κλ. Οικονόμου. «OMBUDSMAN». Ο έλεγχος της κακοδιοίκησης στην Ελλάδα και την Ευρώπη. Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα. Αθήνα- Κομοτηνή 1996, σ. 48.

⁶² Αντ. Μακρυδημήτρης- Χαρ. Χρυσανθάκης- Ν. Δ. Κουλούρης- Αλ. Κλ. Οικονόμου. ό.π. υποσημείωση 61. σ. 48.

μεταπολίτευσης και διήρκεσαν μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 80, δεν κατάφεραν να αποτελέσουν έναν αξιόπιστο μηχανισμό ελέγχου των περιπτώσεων κακοδιοίκησης στη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, διότι κατέληξαν σε δευτερεύουσας σημασίας μονάδες πληροφόρησης των πολιτών με τελείως οριακά αποτελέσματα στην καταπολέμηση της γραφειοκρατίας⁶⁴.

Επίσης η ενεργοποίηση του Σώματος Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης στις αρχές της δεκαετίας του '90 έγινε από την αρχή αντιληπτή ως μια μεταβατική και εκ των ενόντων λύση στο πρόβλημα του ελέγχου της κακοδιοίκησης. Κατόπιν την αρχική ευφορία και κινητικότητα διαδέχτηκε η αδράνεια, η υποβάθμιση και η αναποτελεσματικότητα⁶⁵. Επιπλέον, με το Ν. 2266/1996 (άρθρο 6) προβλέφθηκε ο διορισμός του «Μεσολαβητή Διοίκησης». Ωστόσο ούτε και αυτός ο θεσμός λειτούργησε⁶⁶. Στις 29/1/96 προτάθηκε στη βουλή νόμος για τη σύσταση του θεσμού του «Εθνικού Μεσολαβητή»⁶⁷, ενώ κάποιοι νομοθετικοί σχεδιασμοί για τη σύσταση ενός «Συμβουλίου Προστασίας Πολιτών» (Νοέμβριος 1995), οριστικοποιήθηκαν στην κατάρτιση νομοσχεδίου για το «Συνήγορο του Πολίτη» τον Ιούνιο του 1996⁶⁸.

Καμιά από τις προαναφερθείσες μεθόδους και διαδικασίες που δοκιμάστηκαν στην ελληνική εμπειρία έως τώρα δεν εκπληρώνει τις προϋποθέσεις και δεν ανταποκρίνεται στα κριτήρια και στα δεδομένα του γνήσιου θεσμού OMBUDSMAN. Το ουσιώδες στοιχείο που απουσίασε από όλες τις προηγούμενες μορφές και

⁶³ Αντ. Μακρυδημήτρης- Χαρ. Χρυσανθάκης- Ν. Δ. Κουλούρης- Αλ. Κλ. Οικονόμου, ό.π. υποσημείωση 61, σ. 48.

⁶⁴ Αντ. Μακρυδημήτρης- Χαρ. Χρυσανθάκης- Ν. Δ. Κουλούρης- Αλ. Κλ. Οικονόμου, ό.π. υποσημείωση 61, σ. 58.

⁶⁵ Αντ. Μακρυδημήτρης- Χαρ. Χρυσανθάκης- Ν. Δ. Κουλούρης- Αλ. Κλ. Οικονόμου, ό.π. υποσημείωση 61, σ. 48.

⁶⁶ Αντ. Μακρυδημήτρης- Χαρ. Χρυσανθάκης- Ν. Δ. Κουλούρης- Αλ. Κλ. Οικονόμου, ό.π. υποσημείωση 61, σ. 49.

⁶⁷ Αντ. Μακρυδημήτρης- Χαρ. Χρυσανθάκης- Ν. Δ. Κουλούρης- Αλ. Κλ. Οικονόμου, ό.π. υποσημείωση 61, σ. 49.

⁶⁸ Αντ. Μακρυδημήτρης- Χαρ. Χρυσανθάκης- Ν. Δ. Κουλούρης- Αλ. Κλ. Οικονόμου, ό.π. υποσημείωση 61, σ. 49.

απόπειρες ήταν η αυτοτέλεια και η ανεξαρτησία του θεσμού, η συνέχεια και το κύρος της ελεγκτικής και μεσολαβητικής δραστηριότητας⁶⁹.

Ο νόμος 2477/1997 καθορίζει την ίδρυση ανεξάρτητης διοικητικής αρχής που ονομάζεται «Συνήγορος του Πολίτη» και έχει ως αποστολή του τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημόσιων υπηρεσιών, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των Ν.Π.Δ.Δ. και των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας. Ο Συνήγορος του πολίτη δεν υπόκειται σε έλεγχο από κυβερνητικό όργανο ή διοικητική αρχή (άρθρο 1 παρ. 2). Επικουρείται από τέσσερις βοηθούς Συνηγόρους, οι οποίοι κατά την άσκηση των καθηκόντων τους απολαύουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας.

Σύμφωνα με τον ίδιο νόμο, ο Συνήγορος του Πολίτη και οι Βοηθοί Συνήγοροι δεν ευθύνονται, δε διώκονται και δεν εξετάζονται για γνώμη που διατύπωσαν ή πράξη που εξετέλεσαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Ο Συνήγορος του Πολίτη υποστηρίζεται από τριάντα ειδικούς επιστήμονες, σαράντα αποσπασμένους υπαλλήλους με προσόντα ειδικού επιστήμονα και Γραμματεία.

Κατά το άρθρο 2. Του Ν. 2477/1997 ως Συνήγορος του πολίτη και Βοηθοί Συνήγοροι επιλέγονται πρόσωπα κύρους που διαθέτουν υψηλή επιστημονική κατάρτιση και είναι κοινωνικά αποδεκτοί.

Ο Συνήγορος του Πολίτη επιλέγεται από του Υπουργικό Συμβούλιο μετά από προηγούμενη γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας, σύμφωνα με τον Κανονισμό της Βουλής και διορίζεται με προεδρικό Διάταγμα. Οι Βοηθοί Συνήγοροι και ο αναπληρωτής του Συνηγόρου του Πολίτη, διορίζονται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, μετά από πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη.

⁶⁹ Αντ. Μακρυδημήτρης- Χαρ. Χρυσανθάκης- Ν. Δ. Κουλούρης- Αλ. Κλ. Οικονόμου, ό.π. υποσημείωση 61, σ. 49.

Η θητεία του Συνηγόρου του Πολίτη και των Βοηθών Συνηγόρων είναι πενταετής. Επανεκλογή του ίδιου προσώπου ως Συνηγόρου του Πολίτη δεν επιτρέπεται, (άρθρο 2 παρ. 3, Ν.2477/97).

Ο Συνήγορος του πολίτη μπορεί να παυθεί με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου και προηγούμενη γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας, για ανικανότητα εκτέλεσης των καθηκόντων τους λόγω νόσου ή αναπηρίας, σωματικής ή πνευματικής.

Οι Βοηθοί Συνήγοροι μπορεί να παυθούν με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, μετά από πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη για ανικανότητα εκτέλεσης των καθηκόντων τους, λόγω νόσου ή αναπηρίας, σωματικής ή πνευματικής, καθώς και για ανεπάρκεια κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους.

Σύμφωνα με το άρθρο 3 του Ν. 2477/97 ο Συνήγορος του Πολίτη είναι αρμόδιος για θέματα που ανάγονται στις υπηρεσίες :α) του Δημοσίου, β) των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού, γ) των λοιπών Ν.Π.Δ.Δ., δ) των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας που απασχολούνται με : 1) τη διύλιση και διανομή του ύδατος, την αποχέτευση και απαγωγή ακάθαρτων υδάτων και λυμάτων, 2) Τη διανομή του ηλεκτρικού ρεύματος και καυσίμου αερίου, 3) τη μεταφορά προσώπων και αγαθών από την ξηρά, τη θάλασσα και τον αέρα και 4) τις τηλεπικοινωνίες και τα ταχυδρομεία.

Επίσης ο Συνήγορος του Πολίτη ερευνά ατομικές διοικητικές πράξεις ή παραλείψεις ή υλικές ενέργειες οργάνων των δημοσίων υπηρεσιών που παραβιάζουν δικαιώματα ή προσβάλλουν νόμιμα συμφέροντα φυσικών ή νομικών προσώπων. Ιδίως ερευνά τις περιπτώσεις κατά τις οποίες όργανο δημόσιας υπηρεσίας, ατομικό ή συλλογικό:

1) προσβάλλει με πράξη ή παράλειψη, δικαίωμα ή συμφέρον, προστατευόμενο από το Σύνταγμα και το νόμο,

2) αρνείται να εκπληρώσει συγκεκριμένη υποχρέωση που επιβάλλεται από τελεσίδικη δικαστική απόφαση,

- 3) αρνείται να εκπληρώσει συγκεκριμένη υποχρέωση που επιβάλλεται από διάταξη του νόμου ή από ατομική διοικητική πράξη,
- 4) ενεργεί ή παραλείπει νόμιμη οφειλόμενη ενέργεια, κατά παράβαση των αρχών της χρηστής διοίκησης και της διαφάνειας ή κατά κατάχρηση εξουσίας.

Σύμφωνα με το άρθρο 4 του Ν. 2477/97 ο Συνήγορος του Πολίτη επιλαμβάνεται κάθε θέματος που εμπίπτει στις αρμοδιότητές του, ύστερα από ενυπόγραφη αναφορά κάθε άμεσα ενδιαφερόμενου φυσικού ή νομικού προσώπου ή ένωσης προσώπων. Επίσης μπορεί να επιληφθεί αυτεπάγγελτα υποθέσεις που έχουν προκαλέσει το ιδιαίτερο ενδιαφέρον της κοινής γνώμης. Ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί κατά την έρευνα των υποθέσεων να ζητά τη συνδρομή του Σώματος Επιθεωρητών- Ελεγκτών της Δημόσιας Διοίκησης.

Β. Σώμα Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης.

Το Σώμα Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.ΕΛ.Δ.Δ.) ιδρύθηκε με τις διατάξεις του άρθρου 17 του Ν. 1735/87, όπως τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν με τους νόμους 1892/92 (άρθρο 84) και 1943/91 (άρθρα 5 και 8). Το Σ.ΕΛ.Δ.Δ. άρχισε να λειτουργεί σύμφωνα με τις ρυθμίσεις της αριθμ. ΔΙΣΚΠΟ/Φ/10/33664/90/Φ.Ε.Κ. 637/90/τ.Β. απόφασης του τότε Υπουργού Προεδρίας της Κυβέρνησης η οποία εκδόθηκε κατά εξουσιοδότηση των διατάξεων των προαναφερόμενων Νόμων⁷⁰.

Ο Ν. 2266/1994 ορίζει τα παρακάτω για το Σ.ΕΛ.Δ.Δ. :

Το Σώμα Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης έχει ως αρμοδιότητα

- την εξέταση περιπτώσεων αδικαιολόγητης παράλειψης, καθυστέρησης ή άρνησης παροχής υπηρεσιών, αντιδεοντολογικής συμπεριφοράς ή παραβίασης συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων.

⁷⁰ Διοικητική Ενημέρωση, Τεύχος 1, Ιανουάριος 1995, σ. 109, «Το Σώμα των Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης» του Νικήτα Μπάλλα.

- την έρευνα των περιπτώσεων δυσλειτουργίας των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα, που αφορούν τον τρόπο διοίκησης, την παραγωγικότητα και αποτελεσματικότητα ή την ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών,

- τη διενέργεια ελέγχων λειτουργίας των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα, με σκοπό την απλούστευση των προβλεπόμενων διαδικασιών,

-τη μελέτη προτάσεων για την καλύτερη λειτουργία των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα (βελτιωτικές προτάσεις).

Στην αρμοδιότητα του Σ.ΕΛ.Δ.Δ. υπάγονται οι υπηρεσίες του Δημοσίου και όλων των νομικών προσώπων του δημόσιου τομέα, με εξαίρεση τις διοικητικές υπηρεσίες των δικαστηρίων και των εισαγγελιών, στις στρατιωτικές, αστυνομικές και λιμενικές αρχές, καθώς και το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, οι υπηρεσίες των οποίων υπάγονται στην αρμοδιότητα του Σ.ΕΛ.Δ.Δ. μόνο για θέματα σχέσεων με τους πολίτες. Δεν υπάγονται στην αρμοδιότητα του Σ.ΕΛ.Δ.Δ. η Ε.Υ.Π. και οι υπηρεσίες του Υπουργείου Εξωτερικών για λειτουργίες ή ενέργειες που ανάγονται στην άσκηση εξωτερικής πολιτικής ή στη διεθνή εκπροσώπηση του Κράτους.

Η αρμοδιότητα του Σώματος Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης ασκείται αυτεπάγγελα ή ύστερα από :

α) Αίτηση, καταγγελία, βελτιωτική πρόταση πολίτη ή πολιτών ένωσης προσώπων ή νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου που δεν ανήκει στο δημόσιο τομέα ή επαγγελματικής οργάνωσης που λειτουργεί με την μορφή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου.

β) Παραγγελία του μεσολαβητή διοίκησης.

γ) Πρόταση αρχηγού κόμματος κατά τον Κανονισμό της Βουλής.

δ) Πρόταση Προέδρων Α.Δ.Ε.Δ.Υ., Γ.Σ.Ε.Ε., Π.Α.Σ.Ε.Γ.Ε.Σ. και Σ.Ε.Β.

Κάθε αίτηση ή καταγγελία που υποβάλλεται στο Σ.ΕΛ. Δ.Δ. περιλαμβάνει σύντομη και σαφή περιγραφή των πραγματικών περιστατικών στα οποία στηρίζεται και το τυχόν αίτημα του προσφεύγοντος. Η αίτηση ή καταγγελία υποβάλλεται μέσα σε ένα έτος αφότου ο αιτών έλαβε γνώση των ενεργειών ή παραλείψεων για τις οποίες προσφεύγει στο Σ.ΕΛ.Δ.Δ.

Το Σ.ΕΛ.Δ.Δ. ασκεί την αρμοδιότητά του με πλήρη ανεξαρτησία και υπάγεται στο Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

Διάρθρωση του Σ.ΕΛ.Δ.Δ.

Το Σ.ΕΛ.Δ.Δ. διοικείται από πενταμελή Διοικούσα Επιτροπή (Δ.Ε.) που αποτελείται από τον Πρόεδρο, δύο Αντιπροέδρους και δύο εκπροσώπους των ελεγκτών ως μέλη και συγκροτείται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης. (άρθρο 2 παρ.1).

Πρόεδρος και Αντιπρόεδροι διορίζονται πρόσωπα εγνωσμένου κύρους και επαγγελματικής επάρκειας, ιδίως πρόσωπα τα οποία είναι ή έχουν διατελέσει ανώτατοι ή ανώτεροι κρατικοί λειτουργοί ή υπάλληλοι, καθηγητές ή αναπληρωτές καθηγητές Α.Ε.Ι. ή ανώτατα στελέχη του δημόσιου τομέα ή άλλων δημοσίων οργανισμών και επιχειρήσεων, καθώς και πρώην δικαστικοί λειτουργοί.

Η Διοικούσα Επιτροπή (Δ.Ε.) του Σ.ΕΛ.Δ.Δ. έχει τις παρακάτω αρμοδιότητες.

α) κατευθύνει τη δράση του Σώματος για την καλύτερη εκπλήρωση της αποστολής του,

β) ασκεί εποπτεία και έλεγχο στο Σώμα και αξιολογεί το επιτελούμενο από αυτό έργο.

γ) εκδίδει γενικές οδηγίες και κανονισμούς εσωτερικής υπηρεσίας του Σ.ΕΛ.Δ.Δ. για την εύρυθμη λειτουργία του,

δ) αξιολογεί, εγκρίνει, απορρίπτει, τροποποιεί ή αναπέμπει τις εκθέσεις των ελεγκτών που υποβάλλονται σε αυτήν,

ε) συντάσσει, υποβάλλει στη Βουλή, μέσω του Υπουργού Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και δημοσιεύει ως την 31^η Μαρτίου έκθεση για τις εργασίες του Σώματος κατά το προηγούμενο έτος, καθώς και για όποια επί μέρους περίπτωση κρίνει αναγκαίο.

στ) προτείνει στον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης τη λήψη συγκεκριμένων μέτρων για την υλοποίηση των προτάσεων που περιλαμβάνονται στις εκθέσεις και τις αναφορές των ελεγκτών.

Ο πρόεδρος της Διοικούσας Επιτροπής:

α) παρακολουθεί την εκτέλεση των αποφάσεων της Δ.Ε.

β) συντονίζει και κατευθύνει τις εργασίες των τομέων του Σ.Ε.Λ.Δ.Δ. και δίνει τις εντολές ελεγκτικού- ερευνητικού έργου ή μελέτης στους ελεγκτές.

γ) είναι οι διοικητικός προϊστάμενος των ελεγκτών και του προσωπικού της γραμματείας και ασκεί την πειθαρχική εξουσία επ' αυτού. Ο πρόεδρος μπορεί να επιβάλλει την ποινή της επίπληξης και του προστίμου μέχρι και των αποδοχών ενός μηνός.

δ) εξουσιοδοτεί μέλη της Δ.Ε., ελεγκτές και το διευθυντή της γραμματείας να υπογράφουν, με εντολή προέδρου, έγγραφα ή άλλες πράξεις.

ε) ορίζει τα ειδικότερα καθήκοντα των αντιπροέδρων και τους τομείς ευθύνης τους.

στ) ορίζει έναν από τους αντιπροέδρους ως αναπληρωτή του.

Επιλογή και καθήκοντα ελεγκτών

Το Σ.ΕΛ.Δ.Δ. συγκροτείται από εκατό ελεγκτές οι οποίοι είναι μόνιμοι υπάλληλοι, αποσπώμενοι κατά παρέκκλιση από τις κείμενες διατάξεις, από δημόσιες υπηρεσίες, Ν.Π.Δ.Δ. και Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού, κατηγορίας Π.Ε. με βαθμό Α' κατά το χρόνο λήξης της προθεσμίας υποβολής της αίτησης ή απόφοιτοι της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης ή υπάλληλοι νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, υποαγομένων στην παρ. 1 του άρθρου 14 του Ν. 2190/1994 πτυχιούχοι Α.Ε.Ι. με δεκατετραετή τουλάχιστον συνολική υπηρεσία. Για να επιλεγεί υπάλληλος ως ελεγκτής πρέπει να έχει διακριθεί για την επαγγελματική του κατάρτιση και επίδοση, καθώς και για το ήθος του.

Οι ενδιαφερόμενοι υποβάλλουν αίτηση στη γραμματεία του Σ.ΕΛ.Δ.Δ. ύστερα από δημόσια πρόσκληση, στην οποία περιέχεται ο αριθμός των υπαλλήλων που θα αποσπαστούν ως ελεγκτές, τα προσόντα που απαιτούνται, καθώς και η προθεσμία προς υποβολή αίτησης από τους ενδιαφερόμενους. Η πρόσκληση κοινοποιείται σε όλες τις υπηρεσίες του δημόσιου τομέα και δημοσιεύεται σε δυο τουλάχιστον ημερήσιες εφημερίδες.

Οι Ελεγκτές επιλέγονται από πενταμελή επιτροπή, που αποτελείται από τον πρόεδρο, του αντιπροέδρου της Δ.Ε. του Σ.ΕΛ.Δ.Δ. και το νεότερο γενικό διευθυντή καθενός από τα Υπουργεία Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Εθνικής Οικονομίας. Η επιτροπή εκτιμά το σύνολο των τυπικών και ουσιαστικών προσόντων των υποψηφίων και την ικανότητά τους σε σχέση με το αντικείμενο του Σ.ΕΛ.Δ.Δ. και επιλέγει τους καταλληλότερους με ειδική και εμπεριστατωμένη αιτιολογία. Οι επιλεγόμενοι αποσπώνται στο Σ.ΕΛ.Δ.Δ. για διάστημα τριών ετών. Παράταση για μια ακόμη τριετία επιτρέπεται έως το μισό του συνολικού αριθμού των ελεγκτών, ύστερα από απόφαση της επιτροπής επιλογής. Ο χρόνος της απόσπασης λογίζεται ως χρόνος συνεχούς και πραγματικής υπηρεσίας στην οργανική θέση του επιλεγέντος ως ελεγκτή.

Ελεγκτική διαδικασία

Σύμφωνα με το άρθρο 8 του Ν. 2477/1997 η ελεγκτική διαδικασία γίνεται ως εξής :

Ο Γενικός Επιθεωρητής δίνει εντολή για επιθεώρηση, έλεγχο ή έρευνα στους Επιθεωρητές- Ελεγκτές αυτεπαγγέλτως ή κατόπιν εντολής του Υπουργού Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, του οικείου υπουργού για τις υπηρεσίες του ή τα εποπτευόμενα από αυτόν Ν.Π.Δ.Δ. Διενέργεια ελέγχου ή έρευνας μπορεί να ζητήσει και ο Συνήγορος του Πολίτη.

Με κοινή απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, του Υπουργού Οικονομικών και του εκάστοτε αρμοδίου υπουργού δύναται να συγκροτούνται κοινές ομάδες Επιθεωρητών και Επιθεωρητών του οικείου υπουργείου για την πραγματοποίηση επιθεώρησης, ελέγχου ή έρευνας.

Ο Γενικός Επιθεωρητής κατανέμει τις εντολές σε Επιθεωρητή - Ελεγκτή ή σε κλιμάκιο Επιθεωρητών και παρακολουθεί την έγκαιρη εκτέλεσή τους. Με την εντολή καθορίζει το χρόνο μέσα στον οποίο πρέπει να περατωθεί ο έλεγχος με την υποβολή της έκθεσης.

Οι Επιθεωρητές- Ελεγκτές μπορούν για την εκπλήρωση του έργου τους να επισκέπτονται την υπηρεσία όπου γίνεται ο έλεγχος. Επίσης έχουν δικαίωμα πρόσβασης στους φακέλους συμπεριλαμβανομένων και των απορρήτων, εκτός εάν αυτά αφορούν ζητήματα που ανάγονται στην άσκηση εξωτερικής πολιτικής, την εθνική άμυνα και την κρατική ασφάλεια. Οι Επιθεωρητές υποχρεούνται να διαφυλάσσουν τα απόρρητο κατά τις κείμενες διατάξεις. Οι υπηρεσίες οφείλουν να παρέχουν όλα τα απαραίτητα για το έργο των Επιθεωρητών - Ελεγκτών στοιχεία, που τίθενται υποχρεωτικά στη διάθεσή τους και να τους διευκολύνουν με κάθε τρόπο.

Κατά την διάρκεια της επιθεώρησης και του ελέγχου μπορούν επίσης να ζητούν πληροφορίες και στοιχεία από τους αρμόδιους υπαλλήλους της υπηρεσίας, να ζητούν

εξηγήσεις και να συνεργάζονται με υπηρεσίες που ασχολούνται με την εξεταζόμενη υπόθεση.

Η μη χορήγηση των παραπάνω πληροφοριών ή στοιχείων, ως και η απόκρυψη στοιχείων ή πληροφοριών, καθώς επίσης η χορήγηση εν γνώσει ανακριβών στοιχείων και γενικά η παρακώληση και η παραπλάνηση του έργου των Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, πέρα από ενδεχόμενες ποινικές ευθύνες, συνιστά αυτοτελές πειθαρχικό παράπτωμα για το οποίο μπορεί να επιβληθεί μια από τις ποινές που προβλέπονται στην παράγραφο 4 του άρθρου 207 του Υπαλληλικού Κώδικα.

Αν κατά τον έλεγχο διαπιστωθεί μη σύννομη συμπεριφορά λειτουργού ή υπαλλήλου ή μέλους διοίκησης, η έκθεση του Επιθεωρητή - Ελεγκτή διαβιβάζεται από το αρμόδιο όργανο με πρόταση για την άσκηση πειθαρχικού ελέγχου ή τη λήψη άλλων μέτρων.

Αν προκύψουν αποχρώσεις ενδείξεις για την τέλεση αξιόποινης πράξης από λειτουργό ή υπάλληλο της ελεγχόμενης υπηρεσίας ή μέλος διοίκησης, η έκθεση διαβιβάζεται στον αρμόδιο εισαγγελέα.

Μετά το πέρας της επιθεώρησης, του ελέγχου ή της έρευνας ο Επιθεωρητής - Ελεγκτής υποβάλλει στο Γενικό Επιθεωρητή τεκμηριωμένη έκθεση. Ο Επιθεωρητής - Ελεγκτής γνωστοποιεί το πόρισμα στους καθ' ύλην αρμόδιους υπουργούς και στις υπηρεσίες που έγινε η επιθεώρηση, ο έλεγχος ή έρευνα και εφόσον διαπιστώσει παράνομη συμπεριφορά λειτουργού ή υπαλλήλου ή μέλους διοίκησης προτείνει την άσκηση πειθαρχικής δίωξης.

1.8 ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

1.8.1 Χρηματοδότηση του δημόσιου τομέα.

Ο δημόσιος τομέας έχει στη διάθεσή του διάφορα μέσα με τα οποία μπορεί να μεταβάλλει ή να επηρεάζει τα διάφορα οικονομικά μεγέθη. Τα μέσα αυτά τα οποία είναι γνωστά ως μέσα οικονομικής πολιτικής, είναι⁷¹ τα ακόλουθα:

α) Μέσα δημοσιονομικής πολιτικής. Τα μέσα αυτά αναφέρονται στα έσοδα και έξοδα των δημόσιων φορέων και είναι : ι) οι δημόσιες δαπάνες, ιι) οι φόροι και τα λοιπά έσοδα των φορέων του δημοσίου και ιιι) ο δημόσιος δανεισμός και το δημόσιο χρέος.

β) Μέσα νομισματικής και πιστωτικής πολιτικής. Είναι τα μέσα που επηρεάζουν τη ζήτηση και προσφορά δανειακών κεφαλαίων.

γ) Μέσα εξωτερικής πολιτικής. Είναι τα μέσα που επηρεάζουν άμεσα το ισοζύγιο πληρωμών όπως οι συναλλαγματικές ισοτιμίες, οι εμπορικές συμβάσεις κ.ο.κ.

δ) Μέσα άμεσου ελέγχου. Είναι τα μέσα με τα οποία οι φορείς του δημόσιου τομέα παρεμβαίνουν και καθορίζουν αμέσως τα μεγάθη, όπως ο έλεγχος τιμών και εισοδημάτων κ.ο.κ.

ε) Μεταβολές στους θεσμούς. Είναι οι μεταβολές που οι φορείς του δημόσιου τομέα επιφέρουν στην οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας.

Οι φορείς του δημόσιου τομέα έχουν ανάγκη οικονομικού προγραμματισμού γεγονός που απορρέει από την έκταση των δραστηριοτήτων του σύγχρονου κράτους, και αποβλέπει στον εφοδιασμό της οικονομίας με αγαθά στις επιθυμητές ποσότητες, στην παροχή υπηρεσιών υψηλής ποιότητας, στη δίκαιη κατανομή του εθνικού

εισοδήματος, στη σταθεροποίηση του οικονομικού συστήματος και στην οικονομική ανάπτυξη. Το κράτος για να επιτύχει στους στόχους του παρεμβαίνει στην οικονομική ζωή με τα προγράμματα δράσης των φορέων του που απεικονίζονται και υλοποιούνται με τον προϋπολογισμό.

1) Έννοια του Προϋπολογισμού⁷².

«Προϋπολογισμός είναι ο νόμος δι' ου προσδιορίζονται τα δημόσια έσοδα και καθορίζονται τα όρια των εξόδων του Κράτους δι' έκαστον οικονομικό έτος». (άρθρο 6, Ν.Δ. 321/1969, Φ.Ε.Κ. 205 τ.Α.).

Από τον ορισμό γίνεται σαφές ότι⁷³ :

α) Ο προϋπολογισμός είναι νόμος με ιδιότητα περιοδική και με τον οποίο γίνεται απαρίθμηση των εσόδων και εξόδων του κράτους. Ο προϋπολογισμός είναι στην ουσία διοικητική πράξη και κατά τον τύπο νόμος και υπάγεται στην κατηγορία των νόμων που καλούνται τυπικοί απλά νόμοι, δηλαδή ψηφίζονται από τη Βουλή αλλά δεν περιέχουν κανόνες δικαίου.

β) Είναι πράξη πρόβλεψης γιατί καταρτίζεται και ισχύει πριν από την έναρξη της χρονικής περιόδου στην οποία πρόκειται να εφαρμοστεί.

γ) Είναι πράξη προκαταβολικής εξουσιοδότησης για την πραγματοποίηση των εσόδων και εξόδων του κράτους.

Στη χώρα μας καταρτίζονται δύο προϋπολογισμοί του κράτους:

- Ο Τακτικός Προϋπολογισμός.
- Ο Προϋπολογισμός Δημοσίων Επενδύσεων.

⁷¹ Γρ. Α. Παγκάκης, Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1991, σ. 285

⁷² Γρ. Α. Παγκάκης, ό.π. υποσημείωση 71, σ. 287-288.

⁷³ Γρ. Α. Παγκάκης, ό.π., υποσημείωση 71, σ. 288.

Μαζί αποτελούν τον Γενικό Προϋπολογισμό του Κράτους.

2) Φορολογικά στοιχεία⁷⁴.

Οι φορολογικές σχέσεις μεταξύ πολιτών και κράτους, τα φορολογικά δικαιώματα και οι υποχρεώσεις καθορίζονται από το φορολογικό δίκαιο. Φόρος είναι η αναγκαστική και χωρίς ειδικό αντάλλαγμα παροχή των πολιτών προς το κράτος που καταβάλλεται για την κάλυψη των δημόσιων δαπανών. Τα χαρακτηριστικά του είναι τα εξής:

α) Αναγκαστική φύση της παροχής. Ο φόρος είναι αναγκαστική παροχή και πηγάζει από τη μονομερή βούληση της πολιτείας να επιβάλλει φόρους.

β) Την έλλειψη ειδικού ανταλλάγματος. Το στοιχείο αυτό αντιδιαστέλλει το φόρο από το τέλος που καταβάλλεται σε αντάλλαγμα ειδικών υπηρεσιών.

γ) Η ικανοποίηση κρατικών σκοπών. Η καταβολή φόρου έχει ως κύριο σκοπό την κάλυψη των δημόσιων δαπανών, δηλαδή την εξασφάλιση της ομαλής και απρόσκοπτης λειτουργίας των κρατικών υπηρεσιών.

Είδη φόρων:

1) Άμεσοι φόροι: π.χ. οι φόροι επί του εισοδήματος και επί της περιουσίας.

2) Έμμεσοι φόροι : π.χ., οι φόροι επί της κατανάλωσης και οι δασμοί.

3) Μικτοί φόροι: π.χ. οι φόροι επί της μεταβίβασης ακινήτων, επί των συναλλαγών, κ.λ.π.

2.1 Φόρος Προστιθέμενης Αξίας⁷⁵.

Ένα εντελώς νέο στοιχείο που περιήχθη στον προϋπολογισμό του οικονομικού έτους 1987 ήταν ο Φόρος Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.). Ο Φ.Π.Α. είναι ένας γενικός έμμεσος φόρος που βαρύνει την καταναλωτική δαπάνη. Επιβαρύνει την

⁷⁴Γρ. Α. Παγκάκης, ό.π., υποσημείωση 71, σ. 294-295.

προστιθέμενη αξία των αγαθών σε κάθε στάδιο παραγωγής του συγκεκριμένου αγαθού. Η καθιέρωσή του δε σημαίνει επιβολή ενός νέου φόρου αλλά αντικατάσταση πολλών έμμεσων φόρων που προϋπήρχαν και κυρίως του Φόρου Κύκλου Εργασιών και του χαρτοσήμου.

3) Δημόσιος Δανεισμός και Δημόσιο Χρέος⁷⁶.

Ο Δημόσιος Δανεισμός διακρίνεται ακόμη σε:

α) Εσωτερικό, όταν η απορρόφηση κεφαλαίων γίνεται από το εσωτερικό και

β) Εξωτερικό, όταν η απορρόφηση κεφαλαίων γίνεται από το εξωτερικό.

Ο Δημόσιος Δανεισμός διακρίνεται ακόμη σε:

α) Βραχυχρόνιο, με προθεσμία εξόφλησης μικρότερη του έτους και

β) Μακροχρόνιο, με προθεσμία εξόφλησης μεγαλύτερη του έτους.

Με αυτόν καλύπτονται οι δημόσιες επενδύσεις και οι έκτακτες δαπάνες του κράτους σε έκτακτες περιόδους και σε περιπτώσεις που χρειάζεται να γίνει αποκατάσταση ζημιών από φυσικές καταστροφές.

4. Δαπάνες του δημοσίου για αγαθά και υπηρεσίες.

ι) Δημόσια κατανάλωση⁷⁷.

Οι δαπάνες για δημόσια κατανάλωση συνηθίζεται επίσης να λέγονται και τρέχουσες δαπάνες δημοσίου για αγαθά και υπηρεσίες. Η δημόσια κατανάλωση περιλαμβάνει όλες τις δαπάνες του δημοσίου για καταναλωτικά αγαθά, όσο και για

⁷⁵Γρ. Α. Παγκάκης, ό.π., υποσημείωση 71, σ. 296.

⁷⁶Γρ. Α. Παγκάκης, ό.π., υποσημείωση 71, σ.300-301

⁷⁷Δ. Π. Καραγιώργα, Δημόσια Οικονομική ΙΙ: «Οι δημοσιονομικοί Θεσμοί», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1981, σ. 111.

διαρκή αγαθά. Η δημόσια κατανάλωση διακρίνεται σε δαπάνες για μισθούς και σε δαπάνες για αγαθά.

ii) Δημόσια επένδυση⁷⁸.

Η δημόσια επένδυση περιλαμβάνει όλες τις δαπάνες του δημοσίου για την απόκτηση ή παραγωγή νέων αγαθών πάγιου κεφαλαίου, δηλαδή αγαθών που παρέχουν υπηρεσίες για μια σειρά ετών μετά την περίοδο μέσα στην οποία έγινε η δαπάνη για την παραγωγή ή την απόκτησή τους.

5) Δημόσιες δαπάνες για μεταβιβαστικές πληρωμές.

Αυτές προκύπτουν από μονομερείς συναλλαγές του κράτους με τους ιδιωτικούς φορείς ή και τις ξένες χώρες. Αυτές διακρίνονται σε:

i) τρέχουσες μεταβιβάσεις ή μεταβιβάσεις εισοδήματος⁷⁹.

Στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται οι μεταβιβάσεις εισοδήματος προς τα νοικοκυριά, οι επιδοτήσεις προς τις ιδιωτικές επιχειρήσεις και οι τρέχουσες μεταβιβάσεις προς το εξωτερικό όπως η χορήγηση υποτροφιών για σπουδές στο εξωτερικό.

ii) Μεταβιβάσεις κεφαλαίου⁸⁰.

Στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται οι μεταβιβάσεις κεφαλαίου προς τους ιδιωτικούς φορείς και οι μεταβιβάσεις προς το εξωτερικό.

1.8.2 Στόχοι και μέσα οικονομικής πολιτικής του παρεμβατικού κράτους.

Στις σύγχρονες αστικές κοινωνίες το κράτος για τη μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας που είναι ο απώτερος σκοπός του, θέτει συγκεκριμένους

⁷⁸ Δ.Π. Καράγιωργα, ό.π. υποσημείωση 77, σ. 113.

⁷⁹ Δ.Π. Καράγιωργα, ό.π. υποσημείωση 77, σ. 118.

⁸⁰ Δ.Π. Καράγιωργα, ό.π. υποσημείωση 77, σ. 121.

οικονομικούς στόχους και εφαρμόζει μέσα πολιτικής για την πραγματοποίησή τους. Αυτά είναι⁸¹:

A) Οικονομικοί στόχοι:

- 1) Εφοδιασμός της οικονομίας με δημόσια αγαθά στις επιθυμητές ποσότητες.
- 2) Εφοδιασμός της οικονομίας με αγαθά και υπηρεσίες κοινής ωφέλειας στις επιθυμητές ποσότητες.
- 3) Επέκταση των δραστηριοτήτων που δημιουργούν εξωτερικές οικονομίες και αποτροπή των εξωτερικών επιβαρύνσεων.
- 4) Σταθεροποίηση της οικονομίας με την αντιμετώπιση της ύφεσης και την καταπολέμηση του πληθωρισμού.
- 5) Φραγμοί και έλεγχοι των μονοπωλίων.
- 6) Ανακατανομή των μέσων παραγωγής στην έκταση που χρειάζεται για την πραγματοποίηση της κοινωνικά επιθυμητής οικονομικής ανάπτυξης.
- 7) Αναδιανομή του εισοδήματος και του πλούτου στην έκταση που χρειάζεται για την πραγματοποίηση της κοινωνικά επιθυμητής διανομής.

B) Τα μέσα πολιτικής είναι:

- 1) Μέσα δημοσιονομικής πολιτικής, όπως είναι οι δημόσιες δαπάνες, οι φόροι, ο δημόσιος δανεισμός, η ρύθμιση του δημόσιου χρέους και οι δημόσιες επιχειρήσεις.
- 2) Μέσα νομισματικής πολιτικής, όπως είναι η ρύθμιση του προεξοφλητικού τόκου, η πολιτική της ανοικτής αγοράς και άλλα.

⁸¹ Δ.Π. Καραγιώργα, «Ο οικονομικός ρόλος του κράτους» Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1977, σ. 31-32.

3) Μέσα εξωτερικής οικονομικής πολιτικής, όπως είναι οι δασμοί, η ρύθμιση της τιμής του συναλλάγματος και άλλα.

4) Μέτρα άμεσου ελέγχου, όπως ο καθορισμός κατωτάτου ορίου μισθών και ημερομισθίων, ή ανωτάτου ορίου τιμών, οι άδειες σκοπιμότητας για τη διενέργεια επενδύσεων κ.λ.π.

5) Μεταβολές στους θεσμούς, όπως είναι οι φορολογικές μεταρρυθμίσεις, η σύσταση δημοσίων επιχειρήσεων, οι εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις και άλλα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ : ΣΤΕΛΕΧΩΣΗ

1.0 Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού.

Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού έχει ως αποκλειστική αποστολή την εφαρμογή των νόμων και κανονισμών που διέπουν επιλογή των διοριστέων στις δημόσιες υπηρεσίες, στους Ο.Τ.Α. και στα Ν.Π.Δ.Δ.

Ιδρύθηκε με τις διατάξεις του νόμου 2190 του 1994 και λειτουργεί ως ανεξάρτητη αρχή. Προκηρύσσει την πλήρωση θέσεων ή την πρόσληψη προσωπικού, συγκροτεί τις απαιτούμενες επιτροπές και ασκεί όλες τις προβλεπόμενες αρμοδιότητες για την ολοκλήρωση των διαδικασιών διαγωνισμών ή επιλογών έως τον καθορισμό των διοριστέων, ανεξάρτητα από την ιδιότητά τους ως τακτικών ή μόνιμων υπαλλήλων ή συμβασιούχων εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου ή ορισμένου χρόνου.

Αν για την πλήρωση θέσεων, το διορισμό ή την πρόσληψη προσωπικού απαιτείται προγραμματισμός, έγκριση του Υπουργικού Συμβουλίου στην αντίστοιχη προκήρυξη, εφόσον δε διαπιστώσει τη συνδρομή της απαιτούμενης προϋπόθεσης.

Το Α.Σ.Ε.Π. συγκροτείται από έντεκα μέλη με την ακόλουθη διαβάθμιση:

α) Πρόεδρος

β) Αντιπρόεδρος

γ) Σύμβουλοι (εννιά).

Η θητεία του προέδρου, του αντιπροέδρου και των μελών του Α.Σ.Ε.Π. είναι εξαετής. Ο πρόεδρος και ο αντιπρόεδρος εκλέγονται μεταξύ των μελών του Συμβουλίου από την ολομέλεια του αφού προηγουμένως καλυφθούν οι τυχόν κενές θέσεις συμβούλων. Σύμβουλοι διορίζονται πρόσωπα εγνωσμένου κύρους και

επαγγελματικής επάρκειας, πρόσωπα που έχουν διατελέσει ή είναι ανώτεροι ή ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί ή υπάλληλοι, καθηγητές ή αναπληρωτές καθηγητές Α.Ε.Ι. ή ανώτατα στελέχη δημοσίων οργανισμών και επιχειρήσεων ή νομικών προσώπων της παραγράφου 1 του άρθρου 14.

1.1 Ο Νόμος 2190/94

Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης.

α) Τρόπος πρόσληψης (άρθρο 14).

Ο διορισμός ή η πρόσληψη τακτικού προσωπικού και με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου στις υπηρεσίες και τα νομικά πρόσωπα της παραγράφου 1 του άρθρου 14, γίνεται:

- 1) με γραπτό διαγωνισμό ή
- 2) με καθορισμένη σειρά προτεραιότητας.

β) Έκταση εφαρμογής (άρθρο 14).

Στις διατάξεις του νόμου υπάγονται:

- Οι δημόσιες υπηρεσίες.
- Τα νομικά πρόσωπα δημοσίου Δικαίου.
- Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης κάθε βαθμού.
- Οι δημόσιες επιχειρήσεις και οι δημόσιοι οργανισμοί.
- Τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που ανήκουν στο κράτος ή επιχορηγούνται τακτικά.

Εξαιρούνται από τις διατάξεις αυτές:

α) Το προσωπικό της Προεδρίας της Δημοκρατίας και της Βουλής των Ελλήνων.

β) Οι δικαστικοί λειτουργοί, το κύριο προσωπικό του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και οι ιατροδικαστές.

γ) Τα μέλη του προσωπικού των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, εκτός του διοικητικού προσωπικού, τα αντίστοιχα των τεχνολογικών εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, οι εκπαιδευτικοί λειτουργοί αρμοδιότητας Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων της δημόσιας εκπαίδευσης και το διδακτικό προσωπικό των Σχολών των Υπουργείων Εθνικής Άμυνας και Εμπορικής Ναυτιλίας.

δ) Το ερευνητικό προσωπικό των ερευνητικών ή και τεχνολογικών κέντρων, ιδρυμάτων και ινστιτούτων.

ε) Οι στρατιωτικοί, το μη πολιτικό προσωπικό των Υπουργείων Δημόσιας Τάξης και Εμπορικής Ναυτιλίας και το προσωπικό της Εθνικής Υπηρεσίας Πληροφοριών.

στ) Οι υπάλληλοι του διπλωματικού κλάδου, του κλάδου εμπειρογνομόνων, της Ειδικής Νομικής Υπηρεσίας Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, το προσωπικό του κλάδου τεχνικών επικοινωνιών του Υπουργείου Εξωτερικών και το επιτοπίως προσλαμβανόμενο προσωπικό του κλάδου της εξωτερικής υπηρεσίας του ίδιου Υπουργείου.

ζ) Το ιατρικό προσωπικό των φορέων που απαρτίζουν το Εθνικό Σύστημα Υγείας.

η) Το προσωπικό των νομικών προσώπων της Ορθοδόξου Εκκλησίας και των λοιπών Εκκλησιών, δογμάτων και των κατά το άρθρο 13 του Συντάγματος γνωστών θρησκειών.

θ) Οι λογοτέχνες, καλλιτέχνες και δημοσιογράφοι για απασχολήσεις προσιδιάζουσες σ' αυτή τους την ιδιότητα.

ι) Οι πιλόγοι της Ολυμπιακής Αεροπορίας, οι πλοηγοί, κυβερνήτες σκαφών και ναυτικοί της Πλοηγικής Υπηρεσίας του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας και κάθε άλλης πλοηγικής υπηρεσίας και οι διαιτητές - μεσολαβητές του Οργανισμού Μεσολάβησης και Διαιτησίας.

ια') Οι μετακλητοί υπάλληλοι, ειδικοί σύμβουλοι και ειδικοί συνεργάτες.

ιβ') Οι απευθείας διοριζόμενοι σε διευθυντικούς βαθμούς ή καθήκοντα.

ιγ') Οι παρέχοντες υπηρεσίες με έμμισθη εντολή και όσοι δεν αποκτούν ιδιότητα υπαλλήλου ή σχέση εξαρτημένης εργασίας.

ιδ') Το προσωπικό των αμιγών ή μεικτών επιχειρήσεων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

γ) Προκήρυξη θέσεων- υποβολή αιτήσεων (άρθρο 16).

Η προκήρυξη πλήρωσης θέσεων με διαγωνισμό γίνεται από το Α.Σ.Ε.Π. ύστερα από απόφαση ή και έγκριση των κατά το άρθρο 1 παράγραφος 1 οργάνων και διοικήσεων και περιλαμβάνει:

1) τον αριθμό των θέσεων κατά κατηγορίες, κλάδους ή ειδικότητες και κατά υπηρεσία ή νομικό πρόσωπο.

2) την κατανομή των θέσεων κατά νομαρχία.

3) τα προσόντα πρόσληψης.

4) τα απαιτούμενα δικαιολογητικά.

5) την εξεταστέα ύλη.

6) την προθεσμία υποβολής αιτήσεων και τις αρχές στις οποίες υποβάλλονται οι αιτήσεις.

Ολόκληρη η προκήρυξη αναρτάται στα καταστήματα των νομαρχιών και περιληπτική ανακοίνωση τους γίνεται από τα κρατικά ραδιοτηλεοπτικά μέσα. Επίσης περίληψή της δημοσιεύεται σε δύο τουλάχιστον εφημερίδες.

Κάθε υποψήφιος δικαιούται να υποβάλλει αίτηση σε μια μόνο νομαρχία για όλες τις θέσεις του που είναι κατανεμημένες σ' αυτήν. Στην αίτησή του δηλώνει υποχρεωτικά και τη σειρά προτίμησης των υπηρεσιών και νομικών προσώπων που επιθυμεί να διοριστεί.

δ) Διενέργεια διαγωνισμού- πίνακες επιτυχίας και διορισμός (άρθρο 17).

Το διαγωνισμό διενεργεί κεντρική επιτροπή του συγκροτεί το Α.Σ.Ε.Π. η οποία υποβοηθείται από τοπικές κατά νομαρχία επιτροπές που συγκροτούνται από τον ίδιο. Τα κείμενα των γραπτών του διαγωνισμού βαθμολογούνται από δύο βαθμολογητές και έναν αναβαθμολογητή.

Τα θέματα του διαγωνισμού καθορίζονται από την κεντρική επιτροπή το πρωί της ημέρας του διαγωνισμού και μεταδίδονται ή μεταβιβάζονται ταυτόχρονα προς όλα τα εξεταστικά κέντρα.

Τα όσα αφορούν τη σύνθεση και λειτουργία των επιτροπών, τη διεξαγωγή των διαγωνισμών και την επιτυχία σε αυτούς, τον καθορισμό της εξεταστέας ύλης, τους βαθμολογητές και αναβαθμολογητές, τον τρόπο βαθμολόγησης των μαθημάτων τη χρήση ή μη συντελεστών επί της βαθμολογίας και τη διασφάλιση του αδιάβλητου της όλης διαδικασίας και κάθε αναγκαία λεπτομέρεια, καθορίζονται με κανονιστική

απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης που εκδίδεται μετά από πρόταση του Α.Σ.Ε.Π. και δημοσιεύεται στην εφημερίδα της Κυβέρνησης.

Οι υποψήφιοι που συγκεντρώνουν τη βαθμολογία της καθορισμένης βάσης και άνω, κατατάσσονται σε πίνακες επιτυχίας κατά φθίνουσα σειρά βαθμολογίας.

Στο συνολικό βαθμό τον οποίο έλαβαν τυχόν επιτυχόντες προστίθενται 10/100 αυτού εάν είναι συνταξιοδοτούμενοι ανάπηροι πολέμου ή τέκνα τους, στρατιωτικοί ανάπηροι ειρηνικής περιόδου, τραυματίες ή πολεμιστές επί ένα τετράμηνο τουλάχιστον, ή τέκνα τους αγωνιστές της Εθνικής Αντίστασης και τέκνα τους, πολύτεκνοι και τέκνα τους. 2/100 προστίθενται στη βαθμολογία έγγαμων με τρία παιδιά, δηλαδή 2/100 για κάθε παιδί και σε περίπτωση άγαμης μητέρας προστίθενται στη βαθμολογία της 5/100 για κάθε παιδί.

Ο νόμος επιβάλλει και άλλες ευνοϊκές διατάξεις για τους κατόχους μεταπτυχιακού τίτλου, για όσους κατάγονται από ακριτικές περιοχές και άλλους με διαφορετικά ποσοστά κατά περίπτωση.

Επίσης, όσον αφορά το διορισμό (άρθρο 18 παρ. 8α) προτάσσονται οι υποψήφιοι που έχουν τρία παιδιά και πάνω από αυτόν που έχει λιγότερα. Μεταξύ αυτών προτάσσεται η άγαμη ή η χήρα ή η διαζευγμένη ή η σε διάσταση μητέρα εφόσον έχει την επιμέλεια των παιδιών. Μεταξύ των υπολοίπων υποψηφίων προτάσσονται τα τέκνα των πολύτεκνων οικογενειών και προηγείται όποιος ανήκει στην πολυμελέστερη. Σε περίπτωση ίσου αριθμού τέκνων πολύτεκτης οικογένειας προτάσσεται ο μεγαλύτερος στην ηλικία υποψήφιος.

Μεταξύ των υπολοίπων υποψηφίων προτάσσεται ο υποψήφιος που εμπίπτει στις κάτωθι προϋποθέσεις - προσόντα:

α) ως τυπικό προσόν απαιτείται τίτλος σπουδών δευτεροβάθμιας ή τριτοβάθμιας εκπαίδευσης συγκεκριμένης ειδικότητας ή κατεύθυνσης δηλ. πτυχίο ή δίπλωμα ή απολυτήριο τίτλος συγκεκριμένης ειδίκευσης ή κλάδου απασχόλησης.

β) όταν ως τυπικό προσόν απαιτείται απλά και μόνο απολυτήριος τίτλος υποχρεωτικής εκπαίδευσης.

Ο νόμος προβλέπει και την επαναπρόσληψη, απολυθέντων και καθορίζει τον τρόπο (άρθρο 25). Το άρθρο λοιπόν ορίζει τα παρακάτω:

«Επαναπροσλαμβάνονται συμβασιούχοι των δημοσίων υπηρεσιών και νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου που απολύθηκαν κατά τις διατάξεις του νόμου 1882/1990, άρθρο 44 παρ.1, 7 και 8, εφόσον δεν επαναπροσλήφθηκαν σε δημόσιες υπηρεσίες, νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, σε δημόσιες επιχειρήσεις, σε δημόσιους οργανισμούς ή στα λοιπά νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που ανήκει στο κράτος το 51% τουλάχιστον του μετοχικού τους κεφαλαίου. Εξαιρέση αποτελούν οι υπηρετούντες με σχέση ωρομισθίου ή ημερομισθίου».

1.2 Σχολιασμός

Η επαναπρόσληψη απολυμένων συμβασιούχων υπηρεσιών είναι άδικη διαδικασία προς τους λαμβάνοντες μέρος στον διαγωνισμό του Α.Σ.Ε.Π. για την εισαγωγή τους στις υπηρεσίες του δημόσιου τομέα. Με το συγκεκριμένο άρθρο καταρρίπτεται η λογική της αξιοκρατικής εισαγωγής στο δημόσιο και διαψεύδονται οι ελπίδες των υποψηφίων για αξιοκρατική αντιμετώπιση και δημοκρατική συμπεριφορά απέναντί τους.

Βέβαια, το άρθρο αυτό δεν είναι το μόνο μέσο διαφοροποιημένης εισαγωγής υπαλλήλων στο δημόσιο. Συχνά η πολιτική ηγεσία εξαγγέλλει προσλήψεις στο δημόσιο ανεξάρτητα από το διαγωνισμό του Α.Σ.Ε.Π. και τις ανάγκες του κρατικού μηχανισμού για επιπλέον προσωπικό. Αυτό παρατηρείται ιδιαίτερα κάθε προεκλογική περίοδο, κατά την οποία ο κάθε υποψήφιος βουλευτής επιδιώκει να ικανοποιήσει τους ψηφοφόρους του, ώστε να λάβει όσο το δυνατόν περισσότερες ψήφους και να εκλεγεί.

Είναι πράγματι διαπιστωμένο ότι στην Ελλάδα το γόητρο των υπαλληλικών κρατικών επαγγελμάτων εμφανίζεται ιδιαίτερα έντονο⁸². Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι για πολλές δεκαετίες η δημόσια απασχόληση παρουσιαζόταν ως η σημαντικότερη δυνατότητα, αν όχι η μοναδική για τις μεγάλες μάζες των εργαζομένων⁸³. Έτσι σε συνδυασμο με τις προσωπικές επιδιώξεις υποψηφίων βουλευτών δημιουργήθηκε και άρχισε να ταλανίζει τον ελληνικό χώρο το φαινόμενο των πελατειακών σχέσεων. Ο νόμος 2190 του 1994 ψηφίστηκε ώστε να εξαλείψει τις σχέσεις αυτές και μπορεί να πει κανείς ότι αποτελεί αποφασιστική τομή στα νεοελληνικά δεδομένα. Πρόθεση του νέου νόμου φαίνεται να είναι ο φραγμός του συστήματος της ελεύθερης επιλογής προσωπικού η οποία αποτελεί μια από τις αιτίες αδιαφάνειας καθώς και αναξιοκρατίας όσον αφορά στην εισαγωγή προσωπικού στη δημόσια διοίκηση, ακόμη και στις περιπτώσεις επιλογής προσωπικού που θα υπηρετεί στο δημόσιο με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου. Δηλαδή βασικό στοιχείο αυτού του νόμου είναι η εισαγωγή του προσωπικού στη δημόσια διοίκηση, σύμφωνα με αντικειμενικά κριτήρια, έστω κι αν το προσωπικό αυτό καλύπτει εποχιακές ή άλλες πρόσκαιρες ανάγκες του δημοσίου, όπου ιδιαίτερα το περιστασιακής μορφής προσωπικό, προσλαμβάνονταν επιλογή. Στόχος του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης είναι η συνεπής εφαρμογή του νόμου, προκειμένου να αποτελέσει παρελθόν το πελατειακό πολιτικό σύστημα και οι πελατειακές - πολιτικές σχέσεις⁸⁴.

Με το νόμο αυτό καθιερώνεται ένα σύστημα προσλήψεων αξιόπιστο, αντικειμενικό, αδιάβλητο και διαπνεόμενο από εθνική ευαισθησία το οποίο περιορίζει την Κυβέρνηση στον αυστηρά πολιτικό ρόλο, δηλαδή της πολιτικής απόφασης για το που, πότε, ποιές και πόσες προσλήψεις θα γίνουν.

Καθιερώθηκε ένα σύστημα προσλήψεων με κύρια χαρακτηριστικά τη διαφάνεια, την αντικειμενικότητα και την αξιοπιστία κάτω από την επίβλεψη του Α.Σ.Ε.Π.⁸⁵

⁸²Κ. Τσουκαλάς, «Κράτος, Κοινωνία, Εργασία στη μεταπολεμική Ελλάδα», Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα 1986, σ. 87.

⁸³Κ. Τσουκαλάς, ό.π. υποσημείωση 82, σ.94.

⁸⁴Διοικητική Ενημέρωση, τεύχος 1 Ιανουάριος 1995, σ.121, «Η δημόσια διοίκηση και ο φαύλος κύκλος της πελατειακής πρακτικής» της Κ. Πρεβεζάνου.

⁸⁵Διοικητική ενημέρωση, ό.π. υποσημείωση 84, σ. 124.

Μέσα από τις μεθόδους και διαδικασίες του νέου συστήματος φάνηκε να ικανοποιούνται τόσο η αρχή της αξιοκρατίας όσο και η αρχή της ισότητας, πράγμα που δεν κατάφεραν να πετύχουν προηγούμενα συστήματα.

Διατάξεις όπως αυτές του άρθρου 17 (παρ.8) αποδεικνύουν πραγματικά την ευαισθησία της Πολιτείας προς ομάδες πολιτών που έχουν μεγαλύτερη ανάγκη να εργαστούν όπως είναι οι πολύτεκνοι, τα τέκνα τους και οι άγαμες ή διαζευγμένες ή χήρες μητέρες και οι υπόλοιποι που προσδιορίζει το άρθρο.

Στην παράγραφο 4 του άρθρου 25 ορίζεται ότι αν ο αριθμός των υφιστάμενων κενών θέσεων του οικείου κλάδου ή ειδικότητας είναι μικρότερος του αριθμού των επαναπροσλαμβανομένων που θα καθοριστεί με αυτές της παρ. 3 υπουργικές αποφάσεις, τότε ιδρύονται με απόφαση του οικείου υπουργού, οι απαιτούμενες θέσεις ως προσωποπαγείς και καταργούνται, όταν για οποιονδήποτε λόγο κενωθούν⁸⁶. Η παρούσα διάταξη δείχνει την πρόθεση σύστασης νέων θέσεων σε περίπτωση που δεν υπάρχουν κενές, προκειμένου να ικανοποιηθούν οι αιτούντες επαναπρόσληψη, απολυμένοι συμβασιούχοι⁸⁷. Όμως γιατί να επαναπροσλαμβάνονται όσοι απολύθηκαν νόμιμα λόγω λήξης της σύμβασής τους εφόσον κάλυπταν περιστασιακές και όχι επείγουσες ανάγκες του δημοσίου;

Επίσης στην παράγραφο 13 του ίδιου άρθρου αναφέρεται ότι οι απολυθέντες από το διάστημα 1/1/1990 έως 31/10/1993, μη υπαγόμενοι στις παρ. 2.9 και 12 του παρόντος άρθρου, επαναπροσλαμβάνονται με αίτησή τους, εάν η απόλυσή τους κριθεί προδήλως αδικαιολόγητη ή καταχρηστική. Δυσμενής διακριτική μεταχείριση λόγω πολιτικών πεποιθήσεων, θεμελιώνει πάντοτε δικαίωμα επαναπρόσληψης⁸⁸.

Από τα παραπάνω γίνεται φανερό ότι η σκοπιμότητα αυτών των διατάξεων ήταν διαφορετική από αυτή της κάλυψης των αναγκών του δημοσίου σε προσωπικό⁸⁹. Ποτέ η έκφραση πολιτικών πεποιθήσεων δεν προκαλεί εμπάθεια τέτοιας μορφής που να

⁸⁶Διοικητική Ενημέρωση. ό.π.. υποσημείωση 84.

⁸⁷Διοικητική Ενημέρωση. ό.π.. υποσημείωση 84.

⁸⁸Διοικητική Ενημέρωση. ό.π.. υποσημείωση 84, σ.124-125.

⁸⁹Διοικητική Ενημέρωση. ό.π.. υποσημείωση 88.

οδηγεί σε «προδήλως αδικαιολόγητη ή καταχρηστική» απόλυση⁹⁰. Επίσης, μια διάταξη που σαφώς αναφέρεται σε κάποιες κομματικές πεποιθήσεις που θα οδηγούσαν σε «αδικαιολόγητες και καταχρηστικές απολύσεις» γεννά υποψίες σχετικά με την ουδετερότητα και την αμεροληψία που οφείλει να χαρακτηρίζεται τόσο η δημόσια διοίκηση στη δράση της απέναντι στους πολίτες, όσο και οι δημόσιοι υπάλληλοι στην εκτέλεση των καθηκόντων τους, δεδομένου ότι πολλές φορές βρίσκονται μπροστά σε διλήμματα και λειτουργούν μέσω της διακριτικής ευχέρειας⁹¹.

Συμπερασματικά αυτές οι διατάξεις αποτελώντας την εξαίρεση από τον τρόπο προσλήψεων για τον οποίο μάχεται τόσο σθεναρά και εναντίον τόσων διαφωνούντων ο Υπουργός Εσωτερικών, Δημοσίας Διοίκησης και Αποκέντρωσης συντηρούν το καθεστώς της αδιαφάνειας και της αναξιοκρατίας. Έτσι ο νόμος 2190/1994 δεν μπορεί να εγγυηθεί την καθολικότητα της εφαρμογής του τη στιγμή που κραυγαλέες εξαιρέσεις πηγάζουν μέσα από τις ίδιες του τις διατάξεις.

Όσον αφορά το σύστημα επιλογής προσωπικού που εφαρμόζεται, αυτό είναι μικτό δεδομένου ότι εμπεριέχει στοιχεία τόσο από τη μέθοδο του διαγωνισμού όσο και από την αντίστοιχη της αυτόματης επιλογής. Υφίσταται δηλαδή και το σύστημα του γραπτού διαγωνισμού, μέσω των εξετάσεων του Α.Σ.Ε.Π., αλλά και το σύστημα πλήρωσης θέσεων βάσει προτεραιότητας κατά το οποίο πληρούνται θέσεις τακτικού προσωπικού, ή με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου, για τις οποίες απαιτείται ως τυπικό προσόν είτε απολυτήριος τίτλος υποχρεωτικής εκπαίδευσης, είτε τίτλος σπουδών δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης ή τριτοβάθμιας, συγκεκριμένης ειδικότητας ή κατεύθυνσης.

Επίσης με το άρθρο 19 του Ν. 2190/94 ορίζεται η πλήρωση θέσεων προσωπικού με θητεία, η επιλογή των οποίων γίνεται είτε με πίνακες προτεραιότητας, είτε με τις δύο προαναφερθείσες μεθόδους επιλογής. Από όσα προαναφέρθηκαν καθίσταται φανερό ότι με τους Ν. 2190/94 και 2247/94 υιοθετήθηκε ένα μικτό σύστημα, στο πλαίσιο του οποίου η μέθοδος της αυτόματης επιλογής κατέχει σημαντική θέση.

⁹⁰Διοικητική Ενημέρωση, ό.π., υποσημείωση 88.

⁹¹Διοικητική Ενημέρωση, ό.π., υποσημείωση 88.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

Η ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

1.0 Το νομικό πλαίσιο

Η αξιολόγηση του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης γίνεται με βάση τις διατάξεις του Ν. 2190/1994 και του Π.Δ. 318/1992. Συγκεκριμένα το άρθρο 1 του Π.Δ. 318/1992 ορίζει τα παρακάτω:

- αξιολόγηση του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών - πλην των εκπαιδευτικών λειτουργών της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης - και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου που υπάγονται στο Υπαλληλικό Κώδικα, γίνεται με τις εκθέσεις αξιολόγησης και αποβλέπει τόσο στην αντικειμενική και αμερόληπτη στάθμιση της επαγγελματικής ικανότητας και καταλληλότητας των υπαλλήλων σε σχέση με το αντικείμενο της εργασίας τους και τα καθήκοντα που ασκούν.

Το, έντυπο αξιολόγησης των προϊσταμένων των οργανικών μονάδων καταγράφει δέκα έξι κριτήρια αξιολόγησης τα οποία κατατάσσονται σε πέντε διακεκριμένες ομάδες που είναι:

I) Γνώση του αντικειμένου.

-επαγγελματική επάρκεια (θεωρητική κατάρτιση, ειδικές γνώσεις και εμπειρία).

- ικανότητα εφαρμογής των γνώσεων και της εμπειρίας κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του.

-σφαιρική γνώση του αντικειμένου του φορέα.

II) Διοικητικές ικανότητες.

- ικανότητα να προγραμματίζει, οργανώνει, συντονίζει και ελέγχει τις εργασίες της μονάδας του.

- ικανότητα να επικοινωνεί, καθοδηγεί, ενημερώνει, παρακινεί τους υπαλλήλους και αναπτύσσει τις επαγγελματικές του δυνατότητες.

- ικανότητα αντικειμενικής αξιολόγησης.

- ικανότητα δημιουργίας πνεύματος ομάδας.

- ικανότητα λήψης αποτελεσματικών αποφάσεων και αντιμετώπισης προβλημάτων.

III) Ενδιαφέρον και δημιουργικότητα.

- ενδιαφέρον και αφοσίωση στην εργασία.

- πρωτοβουλία - καινοτομίες, εκπόνηση σχετικών με την υπηρεσία μελετών άρθρων ή προτάσεων και βράβευση τέτοιων εργασιών.

- ανάληψη ευθυνών.

IV) Υπηρεσιακές σχέσεις και συμπεριφορά.

- συμπεριφορά προς τους πολίτες- εξυπηρέτηση κοινού.

- επικοινωνία και συνεργασία με συναδέλφους και άλλες υπηρεσίες.

V) Αποτελεσματικότητα.

- ικανότητα θέσης και επίτευξης στόχων.

- ποιότητα και ποσότητα εργασίας.

εξοικονόμηση πόρων (όχι μόνο οικονομικών, αλλά και εργασίας, χρόνου, υλικών μέσων κ.λ.π.).

Τα κριτήρια αξιολόγησης των υπαλλήλων κατηγοριών Π.Ε., Τ.Ε. και Δ.Ε. είναι τα ίδια με αυτά των υπαλλήλων κατηγορίας προϊσταμένων οργανικών θέσεων πλην την ομάδα κριτηρίων με τίτλο «Διοικητικές ικανότητες» και είναι δέκα στον αριθμό.

Τα κριτήρια αξιολόγησης υπαλλήλων κατηγορίας Υ.Ε. είναι τα εξής:

I) Ενδιαφέρον και δημιουργικότητα.

- ενδιαφέρον και αφοσίωση στην εργασία.

- πρωτοβουλία - καινοτομίες.

- ανάληψη ευθυνών.

II) Υπηρεσιακές σχέσεις και συμπεριφορά.

- συμπεριφορά προς πολίτες - εξυπηρέτηση κοινού.

- επικοινωνία και συνεργασία με συναδέλφους και άλλες υπηρεσίες.

III) Αποτελεσματικότητα.

- ποσότητα εργασίας.

- ποιότητα εργασίας.

Στο άρθρο 8 του ίδιου προεδρικού διατάγματος αναφέρεται η κλίμακα αξιολόγησης των υπαλλήλων η οποία στηρίζεται από το 1 έως το 10.

Οι εκθέσεις αξιολόγησης συντάσσονται τον Ιανουάριο κάθε έτους για τους υπαλλήλους όλων των κατηγοριών με εξαίρεση τους υπαλλήλους της κατηγορίας Υ.Ε. για τους οποίους συντάσσονται κάθε δύο χρόνια (άρθρο 18). Ο αξιολογούμενος έχει δικαίωμα ένστασης (άρθρο 19) και το υπηρεσιακό συμβούλιο αφού εκτιμήσει τα σχετικά στοιχεία, αποφασίζει είτε την απόρριψη της ένστασης είτε τη διόρθωση ή την εξολοκλήρου διαγραφή της έκθεσης, ανάλογα με το αίτημα της ένστασης (άρθρο 23).

Στο άρθρο 17 γίνεται αναφορά στην αμεροληψία της αξιολόγησης. Η βαθμολογία του αξιολογητή πρέπει να απορρέει από γεγονότα αντικειμενικά, ακριβή και όχι από υπόνοιες, σχόλια, πληροφορίες ή μεμονωμένα και τυχαία περιστατικά.

Σύμφωνα με το άρθρο 12 οι αξιολογητές είναι δύο, δηλαδή ο άμεσος προϊστάμενος που υπάρχει.

Οι επιθεωρητές αξιολογούν στο ειδικό έντυπο που τους παρέχεται, τους υπαλλήλους της υπηρεσίας που επιθεώρησαν (άρθρο 15).

1.1.Σχολιασμός

Η αξιολόγηση του προσωπικού χρησιμοποιήθηκε ανέκαθεν στη δημόσια διοίκηση, κυρίως ως μέθοδος διαχείρισης των ανθρώπινων πόρων, για το σχεδιασμό της διαδοχής σε ορισμένες θέσεις εργασίας, όπως παρατηρεί σχετική έρευνα το ΟΟΣΑ⁹².

Η έμφαση στις προσωπικές ικανότητες και αδυναμίες που συνδέονται με την επαγγελματική δραστηριότητα και στα αποτελέσματα της επαγγελματικής δραστηριότητας δηλαδή τις επιδόσεις, αποσκοπεί στο να επιβάλει την προβλεψιμότητα των συμπεριφορών των υπαλλήλων επιτυγχάνοντας αύξηση της παραγωγικότητας με αντίστοιχο περιορισμό της ελευθερίας κινήσεων τους⁹³.

Η αξιολόγηση δεν αποτελεί απλή και εύκολη διαδικασία, δεδομένου ότι τίθενται απειράριθμα προβλήματα και εμφανίζονται ανάλογες ανεπάρκειές του. Αρχικά το σύστημα αξιολόγησης εμπεριέχει στοιχεία αυθαιρεσίας, διότι πολλές φορές τα αποτελέσματα των κριτηρίων αξιολόγησης είναι υποκειμενικά. Επιπλέον το σύστημα αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων τείνει να περιέχει περισσότερες εγγυήσεις ομοιόμορφης αντιμετώπισης και αντικειμενικότητας οι οποίες λειτουργούν ως δικλίδες εξασφάλισης απέναντι στην αυθαιρεσία από μέρους των αξιολογητών. Από την άλλη όμως η δυνατότητα ελέγχου της αξιολόγησης από τον κρινόμενο καθιστά το σύστημα αντικειμενικό με έντονα εμφανιζόμενο το στοιχείο της διαφάνειας. Από τα παραπάνω αντιλαμβανόμαστε ότι αυτό που έχει μεγαλύτερη σημασία δεν είναι να καταργηθεί το υπάρχον σύστημα αξιολόγησης αλλά να διαφοροποιηθεί η νοοτροπία

⁹²Σπανού Καλλιόπη, Οργάνωση και Εξουσία- Προβλεψιμότητα και διαφάνεια στη δημόσια διοίκηση, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1992, σ. 196.

⁹³Σπανού Καλλιόπη, Οργάνωση και Εξουσία- Προβλεψιμότητα και διαφάνεια στη δημόσια διοίκηση, ό.π., υποσημείωση 92.

των δημοσίων υπαλλήλων, ώστε να πάψει να υπάρχει το καθεστώς των γνωστών και οικείων που λειτουργούν με κομματικά κριτήρια ή με βάση το κριτήριο της γνωριμίας ή της σύστασης που να διατίθενται ευνοϊκά προς συγκεκριμένους υπαλλήλους προικοδοτώντας τους με μεγαλύτερους βαθμούς από άλλους ίσως και καλύτερους τους.

Η αίτηση ακύρωσης κατά της Έκθεσης Αξιολόγησης⁹⁴ θεωρείται απαράδεκτη επειδή το Συμβούλιο Επικρατείας εμμένει στην άποψη ότι οι Υπηρεσιακές Εκθέσεις συνιστούν προπαρασκευαστικές και όχι διοικητικές πράξεις. Δέχεται όμως το παραδεκτό της αίτησης ακύρωσης που στρέφεται κατά της απόφασης του Υπηρεσιακού Συμβουλίου, η οποία έκρινε πάνω στο θέμα της ένστασης για διαγραφή ή διόρθωση Υπηρεσιακής Έκθεσης.

Το σύστημα των Εκθέσεων Αξιολόγησης έχει υιοθετήσει πολλά διδάγματα της θεωρίας της Διοικητικής Επιστήμης, καθώς και πολλές αρχές της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας⁹⁵.

Πράγματι με τις σχετικές διατάξεις βελτιώνεται το σύστημα του ~ανοικτού φακέλου~ και καθιερώνεται νομική διαδικασία συμμετοχής των ενδιαφερομένων στην κατάρτιση των Εκθέσεων που τους αφορούν. Το τελευταίο αποβλέπει στον εκδημοκρατισμό του διοικητικού μηχανισμού και στη δικαιότερη σύνταξη των εκθέσεων αυτών, προς το συμφέρον της δημόσιας υπηρεσίας⁹⁶.

⁹⁴ Δημ. Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου, Οι προαγωγές των δημοσίων υπαλλήλων, Εκδ. Σάκκουλα 1989, σ. 100.

⁹⁵ Δημ. Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου, ό.π. υποσημείωση 94.

⁹⁶ Δημ. Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου, ό.π. υποσημείωση 94.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

ΥΠΗΡΕΣΙΑΚΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ

ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

1.0 Μητρώο υπαλλήλων.

Σύμφωνα με το άρθρο 126 του Υπαλληλικού Κώδικα (Π.Δ. 611/77) η υπηρεσιακή μονάδα δημόσιας υπηρεσίας ή Ν.Π.Δ.Δ. που είναι αρμόδια πάνω σε θέματα προσωπικού υποχρεούται να τηρεί τα «τυπικά στοιχεία» και τα «στοιχεία των ουσιαστικών προσόντων» των υπαλλήλων.

Στο άρθρο 127 του Π.Δ. 611/77, καθορίζεται ότι τα τυπικά στοιχεία του υπαλλήλου που αφορούν στην ατομική, οικογενειακή, περιουσιακή και υπηρεσιακή κατάστασή του, καταχωρίζονται σε «ατομικό δελτίο στοιχείων υπαλλήλου». Τα στοιχεία που αφορούν στις άδειες των υπαλλήλων καταχωρίζονται στα «ατομικά δελτία αδειών». Επίσης η σύνθεση σε προσωπικό κάθε διοικητικής αρχής ή υπηρεσιακής μονάδας σε επίπεδο τμήματος, όσον αφορά τις κεντρικές υπηρεσίες, απεικονίζεται στο «δελτίο σύνθεσης υπηρεσιακής μονάδας».

Στο άρθρο 128 του Π.Δ. 611/77 καθορίζεται ότι τα στοιχεία που αφορούν τα ουσιαστικά προσόντα των υπαλλήλων καταχωρούνται στην «έκθεση ουσιαστικών προσόντων» που συντάσσεται κάθε χρόνο μέχρι το τέλος του Ιανουαρίου, κατά γενικότερους κλάδους τακτικών υπαλλήλων και μη τακτικών.

Σύμφωνα με το άρθρο 129 του Υπαλληλικού Κώδικα (Π.Δ. 611/77) οι προϊστάμενοι των υπηρεσιών προσωπικού φέρουν την ευθύνη της τήρησης, ασφαλούς φύλαξης και συνεχούς ενημέρωσης των στοιχείων με νεότερα, ενώ η παράλειψη αυτής της υποχρέωσης αποτελεί πειθαρχικό αδίκημα. Επίσης κάθε μεταβολή της υπηρεσιακής κατάστασης του υπαλλήλου κοινοποιείται υποχρεωτικά στην οικεία υπηρεσία προσωπικού.

1.1 Εκπαίδευση προσωπικού.

Ο νόμος 1388/1983 προβλέπει την ίδρυση του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης (Ε.Κ.Δ.Δ.) ως νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και με δυο υπηρεσιακές μονάδες, την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης (Ε.Σ.Δ.Δ.) και το Ινστιτούτο Διαρκούς Επιμόρφωσης (Ι.Δ.Ε.).

Σκοπός του κέντρου είναι η δημιουργία στελεχών δημόσιας διοίκησης κεντρικής και αποκεντρωμένης, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, που να διαθέτουν ειδικευμένη επαγγελματική κατάρτιση και νέο πνεύμα προσέγγισης των προβλημάτων, ώστε να συμβάλλουν αποτελεσματικά στον εκδημοκρατισμό και τον εκσυγχρονισμό των μεθόδων διοίκησης.

Το διδακτικό προσωπικό του Ε.Κ.Δ.Δ. για τις ανάγκες της Ε.Σ.Δ.Δ. και του Ι.Δ.Ε. δεν είναι μόνιμο. Μπορεί να ανήκουν σε αυτό δημόσιοι λειτουργοί και υπάλληλοι Ν.Π.Δ.Δ. και Ο.Τ.Α., διδακτικό προσωπικό επιστημονικό ή ερευνητικό, των Ανωτέρων και Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων της ημεδαπής ή της αλλοδαπής, καθηγητές ξένων γλωσσών, ιδιώτες με εξειδικευμένη επιστημονική, τεχνική ή άλλη ειδική κατάρτιση και πείρα συναφή προς τη διδακτέα ύλη και τα αντικείμενα σπουδών.

Η Ε.Σ.Δ.Δ. δεν χορηγεί οποιοδήποτε τίτλο. Παρέχει εκπαίδευση με διαφορετική φύση και περιεχόμενο από την εκπαίδευση που παρέχουν τα κάθε μορφής Ιδρύματα ανώτερης ή ανώτατης παιδείας, είτε προπτυχιακά, είτε μεταπτυχιακά.

Η εκπαίδευση στη σχολή γίνεται σε τρεις φάσεις. Η πρώτη φάση είναι κοινή για όλους τους σπουδαστές και κατανέμεται σε μικρότερες εναλασσόμενες περιόδους διδασκαλίας θεωρητικών γνώσεων και πρακτικής άσκησης ή σύνθεσης ή δοκιμασίας (άρθρο 21). Στη δεύτερη φάση οι φοιτώντες παρακολουθούν τα τμήματα, στα οποία έχουν καταταγεί πριν από την εγγραφή τους στη σχολή. Η φάση αυτή περιλαμβάνει περιόδους ειδικής εκπαίδευσης και περιόδους πρακτικής άσκησης και τις τελικές εξετάσεις. Στην τρίτη φάση αρχίζει η λειτουργία του τμήματος των διϋπουργικών

στελεχών και το κάθε τμήμα προετοιμάζει τους μαθητές για τις θέσεις που προορίζονται.

Η εισαγωγή στο Ε.Κ.Δ.Δ γίνεται κατόπιν επιτυχίας σε διαγωνισμό που διενεργείται από τη Σχολή.

Το Ινστιτούτο Διαρκούς Επιμόρφωσης (Ι.Δ.Ε.) έχει ως αποστολή την ειδική επιμόρφωση των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών, των υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. και των υπαλλήλων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με στόχους την ανάπτυξη της επαγγελματικής αποδοτικότητας και τη διεύρυνση των πνευματικών οριζόντων, ώστε να καλύπτουν αποτελεσματικά τις υπηρεσιακές ανάγκες και να λειτουργούν ως φορείς ανανέωσης και εξέλιξης (άρθρο 24). Αποτελεί φορέα επαγγελματικής κατάρτισης που αποβλέπει στη δημιουργία υπαλλήλων και στελεχών για τη δημόσια διοίκηση χωρίς να χορηγεί τίτλο σπουδών και είναι ανεξάρτητη από την εκπαίδευση που παρέχουν τα κάθε μορφής ιδρύματα ανώτερης ή ανώτατης εκπαίδευσης, είτε προπτυχιακή, είτε μεταπτυχιακή.

Τα προγράμματα σπουδών καθορίζονται κάθε χρόνο από το Διοικητικό Συμβούλιο του Κέντρου (άρθρο 25) και διαρκούν έξι μήνες. Επίσης η συμμετοχή των υπαλλήλων και λειτουργών στα προγράμματα του Ινστιτούτου είναι υποχρεωτική (άρθρο 26).

1.2 Τοποθέτηση

Ο δημόσιος Υπάλληλος παρέχει τις υπηρεσίες του, εκτελώντας ορισμένα καθήκοντα στο πλαίσιο μιας κεντρικής ή περιφερειακής υπηρεσιακής μονάδας ενός Υπουργείου ή μιας αυτοτελούς υπηρεσίας, που αποτελεί «δημόσια αρχή», στην οποία υπάρχει οργανική θέση της κατηγορίας και του βαθμού του⁹⁷. Τοποθέτηση λέγεται ο καθορισμός της δημόσιας αρχής στην οποία υπηρετεί ο υπάλληλος και της ειδικότερης μονάδας ή υπηρεσιακής θέσης της αρχής αυτής, όπου προσφέρει τις υπηρεσίες του και όταν συντρέχει περίπτωση, των ιδιαίτερων καθηκόντων που θα ασκεί⁹⁸. Η τοποθέτηση

⁹⁷Επ. Σπηλιωτόπουλου- Χαρ. Χρυσανθάκη, Βασικοί θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1995, σ. 107.

⁹⁸Επ. Σπηλιωτόπουλου- Χαρ. Χρυσανθάκη, ό.π. υποσημείωση 97, σ. 107.

γίνεται με ειδική, ατομική διοικητική πράξη. Η τοποθέτηση σε συγκεκριμένη υπηρεσιακή μονάδα γίνεται με το διορισμό ή τη μετάταξη του υπαλλήλου, που έχουν ως συνέπεια την κατάληψη μιας αφηρημένης οργανικής θέσης. Αρμόδιος για την τοποθέτηση σε υπηρεσιακή θέση περιφερειακής δημόσιας αρχής είναι ο προϊστάμενος της⁹⁹.

1.3 Μετάθεση- Μετακίνηση.

Μετά από αρχική τοποθέτηση του υπαλλήλου σε μια δημόσια αρχή και σε μια ορισμένη υπηρεσιακή θέση της αρχής αυτής, είναι δυνατή η μεταβολή αντίστοιχα: α) της δημόσιας αρχής ή β) της υπηρεσιακής θέσης μέσα στη δημόσια αρχή, στην οποία υπηρετεί ο υπάλληλος. Και στις δύο περιπτώσεις η μεταβολή γίνεται για την πλήρωση κενής υπηρεσιακής θέσης που αντιστοιχεί σε μια από τις οργανικές θέσεις του ίδιου κλάδου και του ίδιου βαθμού¹⁰⁰. Η μεταβολή της δημόσιας αρχής στην οποία υπηρετεί ο υπάλληλος λέγεται μετάθεση, ανεξάρτητα από το εάν η δημόσια αρχή, στην οποία μετατίθεται ο υπάλληλος, εδρεύει στον ίδιο τόπο. Η μεταβολή της θέσης του υπαλλήλου μέσα στη δημόσια αρχή, λέγεται μετακίνηση¹⁰¹.

Οι μεταθέσεις των υπαλλήλων του Δημοσίου και των Ν.Π.Δ.Δ. που υπάγονται στον Υπαλληλικό κώδικα ενεργούνται: α) με αίτηση του υπαλλήλου και β) χωρίς αίτηση του υπαλλήλου.

Οι μεταθέσεις με αίτηση του υπαλλήλου προηγούνται των μεταθέσεων χωρίς αίτηση. Οι μεταθέσεις με αίτηση υπαλλήλων που πάσχουν από δυσίατα νοσήματα, από τα αναφερόμενα στο άρθρο 109 του Υπαλληλικού Κώδικα, προηγούνται των λοιπών κατηγοριών μεταθέσεων με αίτηση (άρθρο 2, Ν. 2247/1994).

Για τη διενέργεια μεταθέσεων λαμβάνονται υπόψη τα κριτήρια του συνολικού χρόνου υπηρεσίας του υπαλλήλου, του χρόνου υπηρεσίας κατά περιοχή, της οικογενειακής του κατάστασης, της ηλικίας, της συνυπηρέτησης και της εντοπιότητας, αξιολογούμενα με συντελεστές βαρύτητας (μόρια).

⁹⁹Επ. Σπηλιωτόπουλου- Χαρ. Χρυσανθάκη, ό.π. υποσημείωση 97, σ. 108.

¹⁰⁰Επ. Σπηλιωτόπουλου- Χαρ. Χρυσανθάκη, ό.π. υποσημείωση 97, σ. 108.

¹⁰¹Επ. Σπηλιωτόπουλου- Χαρ. Χρυσανθάκη, ό.π. υποσημείωση 97, σ. 108.

Σύμφωνα με το άρθρο 8 του νόμου 2085/92 ο συνολικός χρόνος υπηρεσίας που υπολογίζεται για τη συμπλήρωση για τη συμπλήρωση τριακονταπενταετίας εκτιμάται με συντελεστή 0,75 για κάθε έτος υπηρεσίας.

Επίσης σύμφωνα με τον ίδιο νόμο δεν επιτρέπεται μετάθεση υπαλλήλου σε υπηρεσία άλλου νομού, αν δεν έχει συμπληρώσει τριετή τουλάχιστο συνεχή υπηρεσία στο νομό που υπηρετεί.

Με σύμφωνη γνώμη του υπηρεσιακού συμβουλίου, μπορεί σε εξαιρετικές περιπτώσεις και για σοβαρή υπηρεσιακή αιτία, ύστερα από αιτιολογημένη πρόταση της υπηρεσίας, να γίνεται άμεση μετάθεση ή να μη γίνεται μετάθεση υπαλλήλου κατά παρέκκλιση των διατάξεων του παρόντος άρθρου.

Εξαιρέσεις από μεταθέσεις : (προσωρινή αναστολή).

α) Υπάλληλοι όπου δε συμπλήρωσαν στον τόπο που υπηρετούν τον απαραίτητο χρόνο που προβλέπεται.

β) Μέλη διοικήσεων των συνδικαλιστικών οργανώσεων, χωρίς την αίτησή τους.

γ) Υπάλληλοι που οι ίδιοι ή σύζυγος ή άγαμο τέκνο τους πάσχει από νόσο, η οποία απαιτεί τακτικές μεταγγίσεις αίματος ή αιμοκάθαρση, χωρίς αιτήσή τους.

δ) Υπάλληλοι που οι ίδιοι ή σύζυγος ή τέκνο τους έχουν σωματική αναπηρία 67% και άνω, χωρίς αίτησή τους.

Επίσης αναστέλλεται προσωρινά η εκτέλεση της μετάθεσης:

α) Για γυναίκες υπαλλήλους κατά τη διάρκεια της άδειας μητρότητας και για τέσσερις μήνες μετά.

β) Για υπαλλήλους που έχουν λάβει εκπαιδευτική άδεια ή παρακολουθούν προγράμματα επιμόρφωσης ή μετεκπαίδευσης και για όσο χρόνο διαρκεί ή άδεια ή το πρόγραμμα.

Από τα παραπάνω συμπεραίνουμε ότι ο νομοθέτης στο θέμα των μεταθέσεων λαμβάνει υπόψην του τις περιπτώσεις υπαλλήλων με κωλύματα αλλαγής θέσεως και αντιμετωπίζει με αρκετή ευαισθησία το θέμα αυτό.

1.4 Μονιμοποίηση των Δημοσίων Υπαλλήλων.

Πολύς λόγος γίνεται κατά καιρούς για την άρση ή μη της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων. Υποστηρίζεται συνήθως η άποψη ότι το μέτρο αυτό εφόσον εφαρμοστεί, τα συμβάλλει αποτελεσματικότητα στη βελτίωση της απόδοσης της κρατικής μηχανής. Προφανώς¹⁰² όσοι υποστηρίζουν την άποψη αυτή φαντάζονται ότι με την άρση της μονιμότητας οι δημόσιοι υπάλληλοι, υπό το κράτος της απειλής απόλυσής τους, θα εργάζονται περισσότερο αποδοτικά για να μην απολυθούν.

Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων καθιερώθηκε¹⁰³ το 1911 συνταγματικά από την Β Αναθεωρητική Βουλή με εισήγηση του Ελ. Βενιζέλου και αποτέλεσε πραγματική επανάσταση για την εποχή εκείνη διότι καταργήθηκε το «σύστημα των λαφύρων» το οποίο παγκόσμια επικρατούσε και αποτελούσε την αντικατάσταση των υπαλλήλων που ακολουθούσε κάθε κυβερνητική μεταβολή.

Το Σύνταγμα του 1975 περιβάλλει¹⁰⁴ με την εγγύηση της μονιμότητας τους δημοσίους υπαλλήλους ή λειτουργούς υπό τον όρο ότι υφίστανται οι σχετικές θέσεις τις οποίες κατέχουν (άρθρο 103 παρ. 4).

Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων σημαίνει ότι κανείς δεν απολύεται χωρίς λόγο. Λόγοι για τους οποίους¹⁰⁵ απολύονται οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι συγκεκριμένοι και κρίνονται από αρμόδια όργανα όπως πειθαρχικά συμβούλια και δικαστήρια και είναι πολλοί. Ενδεικτικά αναφέρονται οι εξής:

¹⁰² Διοικητική ενημέρωση. Τεύχος 3, Σεπτέμβριος 1995, σ. 81-82, « Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων» του Γ. Κωστάκου.

¹⁰³ Διοικητική ενημέρωση. Τεύχος 3, Σεπτέμβριος 1995, σ.90, «Οι περιπέτειες του Θεσμού της Μονιμότητας στη χώρα μας» του Ζήση Καπούλα.

¹⁰⁴ Διοικητική ενημέρωση, ό.π. υποσημείωση 103, σ. 94.

¹⁰⁵ Διοικητική ενημέρωση, ό.π. υποσημείωση 102, σ.82.

- Παράβαση καθήκοντος κατά τον ποινικό ή άλλους ειδικούς νόμους.
- Χαρακτηριστικά αναξιοπρεπής ή ανάξια για υπάλληλο διαγωγή μέσα ή έξω από την υπηρεσία.
- Εκ συστήματος κακή συμπεριφορά προς τους πολίτες.
- Σοβαρή απείθεια.

Αν διαπιστωθεί ότι χρησιμοποίησε πλάγια μέσα προς αποφυγή ή ματαίωση ή πρόκληση υπηρεσιακών μεταβολών. Ο Υπαλληλικός Κώδικας¹⁰⁶ προβλέπει δοκιμαστική περίοδο δυο ετών για όλους τους δημόσιους υπαλλήλους, οι οποίοι καταλαμβάνουν κενές οργανικές θέσεις. Αυτό σημαίνει ότι η δημόσια Υπηρεσία επιφυλάσσει στον εαυτό της το δικαίωμα να μη μονιμοποιήσει κάποιον ή κάποιους, αν μετά από τα δύο χρόνια αποδειχθεί ακατάλληλος για τη θέση που προσλήφθηκε. Το Υπηρεσιακό Συμβούλιο που λειτουργεί σε κάθε Υπουργείο γνωμοδοτεί για την καταλληλότητα ή όχι. Η δοκιμαστική υπηρεσία λειτουργεί ως ασφαλιστική δικλείδα. Στην πράξη περιπτώσεις μη μονιμοποίησης είναι εξαιρετικά σπάνιες μέχρι ανύπαρκτες.

Ωστόσο κατάργηση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων επέρχεται και με έμμεσο τρόπο στις περιπτώσεις¹⁰⁷:

- α) θέσπισης ορίου ηλικίας αποχώρησης από την υπηρεσία ή συμπλήρωσης ορισμένου χρόνου υπηρεσίας.
- β) κατάργησης της υπηρεσίας, του κλάδου ή της θέσης που υπηρετεί ο υπάλληλος.
- γ) μετατροπής της δημόσιας υπηρεσίας σε Ν.Π.Ι.Δ.
- δ) μετατροπής των οργανικών θέσεων δημόσιας υπηρεσίας σε θέσεις υπαλλήλων με θητεία ή με σχέση εργασίας Ι.Δ.

Η άρση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων¹⁰⁸ θα δημιουργήσει ένα καθεστώς υπηρεσιακής ανασφάλειας με αποτέλεσμα οι δημόσιοι υπάλληλοι να μην

¹⁰⁶Γρ. Α. Παγκάκης, Εισαγωγή στη δημόσια διοίκηση, Εκδ. Α.Ν. Σάκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1991, σ. 247.

¹⁰⁷Διοικητική ενημέρωση, ό.π. υποσημείωση 102, σ.82.

μπορούν απερίσπαστοι, με σιγουριά και ασφάλεια να ασχοληθούν με το αντικείμενο της δουλειάς τους.

Επίσης με τη μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων εξυπηρετείται η συνέχεια της δημόσιας διοίκησης. Οι αρμοδιότητες που έχει σήμερα η δημόσια διοίκηση είναι πολλές και σύνθετες και για την επιτυχή άσκησή τους χρειάζεται υπαλλήλους με σημαντική θεωρητική κατάρτιση και μεγάλη εμπειρία.

Τέλος αλλοίωση ή συρρίκνωση του θεσμού της μονιμότητας θα είχε ως άμεσο αποτέλεσμα να καταστεί κενή περιεχομένου ή επισφαλής η επιταγή του Συντάγματος, σύμφωνα με την οποία «οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του κράτους και υπηρετούν το λαό».

Βέβαια, στην κοινωνία μας που είναι ιδιαίτερα ανταγωνιστική η μονιμότητα δρα¹⁰⁹ ως ανασταλτικός παράγοντας της απόδοσης του δημοσίου υπαλλήλου εφόσον λειτουργώντας σε ένα μη ανταγωνιστικό περιβάλλον δεν καταβάλλει προσπάθεια να γίνει καλύτερος, προσπάθεια που σίγουρα θα κατέβαλλε αν από την απόδοσή του εξαρτιώταν η παραμονή του στη θέση του. Στην περίπτωση αυτή οι θετικές συνέπειες της εφαρμογής της μονιμότητας είναι περισσότερες από τις αρνητικές της, οπότε δεν μπορεί να τεθεί θέμα κατάργησής της, παρό μόνο πιστή τήρηση των αρχών και των κανόνων του Συντάγματος. Προς αυτή την κατεύθυνση επιβάλλεται να επικεντρωθεί η προσπάθεια όλων.

1.5 Ένταξη.

Κατά το άρθρο 183 του Υπαλληλικού Κώδικα οι υπάλληλοι που έχουν χρόνο πραγματικής υπηρεσίας μεγαλύτερο από τον προβλεπόμενο για προαγωγή από τον βαθμό που βρίσκονται σε κάποιον ανώτερο, εντάσσονται μετά από κρίση του αρμόδιου υπηρεσιακού συμβουλίου στον ανάλογο προς τον συνολικό χρόνο της υπηρεσίας τους βαθμό, εφόσον προβλέπεται στον οικείο κλάδο περαιτέρω εξέλιξη και πάντως όχι πέραν του 6ου βαθμού των κλάδων ΑΤ, ΑΡ και ΜΕ ή του 9ου βαθμού των κλάδων ΣΕ.

¹⁰⁸ Διοικητική ενημέρωση, ό.π. υποσημείωση 102, σ.83.

Για την ένταξη λαμβάνεται υπόψην μόνο η υπηρεσία που διανύθηκε και τα τυπικά προσόντα που χρειάζονταν στον αντίστοιχο κλάδο.

1.6 Ηθικές Αμοιβές.

Σύμφωνα με το άρθρο 198 του Υπαλληλικού Κώδικα οι ηθικές αμοιβές απονέμονται στους δημόσιους υπαλλήλους για εξαιρετικές πράξεις κατά την εκτέλεση της υπηρεσίας τους ή για εξαιρετική και περισσότερο από την επιβαλλόμενη επίδοση. Οι ηθικές αμοιβές είναι:

α) Η εύφημος μνεία.

β) Η ευαρέσκεια.

γ) Ο έπαινος.

δ) Μετάλλιο διακεκριμένων πράξεων μαζί με δίπλωμα.

Η ευαρέσκεια μπορεί να απονέμεται και κατά την αποχώρηση του υπαλλήλου από την υπηρεσία.

Η ευαρέσκεια, η εύφημος μνεία και ο έπαινος απονέμονται στους δημόσιους υπαλλήλους με απόφαση του αρμόδιου υπουργού κατόπιν σύμφωνης και αιτιολογημένης γνωμοδότησης του οικείου υπηρεσιακού συμβουλίου, ενώ το μετάλλιο διακεκριμένων πράξεων απονέμεται με Προεδρικό Διάταγμα, (άρθρο 199, Π.Δ. 611/77).

1.7 Απόσπαση.

Απόσπαση είναι η προσωρινή, για ορισμένο χρονικό διάστημα απομάκρυνση του υπαλλήλου από την υπηρεσιακή μονάδα στην οποία ανήκει, στην οποία ανήκει η οργανική θέση που κατέχει και στην οποία έχει τοποθετηθεί ή μετατεθεί και η

¹⁰⁹ Διοικητική ενημέρωση, ό.π. υποσημείωση 102, σ.84.

ανάθεση σε αυτόν καθηκόντων σε άλλη υπηρεσιακή μονάδα. Ο υπάλληλος εξακολουθεί να ανήκει στην υπηρεσιακή μονάδα στην οποία έχει αποσπαστεί¹¹⁰.

1.8 Προαγωγή.

Βασικό στοιχείο του συστήματος της σταδιοδρομίας είναι η εξέλιξη του υπαλλήλου στους διαδοχικούς βαθμούς ή το κλιμάκιο που κάθε φορά έχει στον ανώτερο βαθμό ή κλιμάκιο της ίδιας κατηγορίας. Τα βασικά συστήματα προαγωγής είναι δύο¹¹¹ : α) κατ' εκλογή και β) κατ' αρχαιότητα. Κατά το πρώτο σύστημα προάγονται οι υπάλληλοι που συγκεντρώνουν τις τυπικές προϋποθέσεις (χρόνο υπηρεσίας και λοιπά τυπικά προσόντα) για προαγωγή, οι οποίοι διακρίθηκαν για τον χαρακτήρα, το ήθος, τη διοικητική ικανότητα, την επιστημονική ή υπηρεσιακή κατάρτιση, την πρωτοβουλία και δραστηριότητα και την αφοσίωση στο καθήκον, και είναι απολύτως ικανοί για την άσκηση των καθηκόντων του ανώτερου βαθμού ή κλιμακίου κατά προτίμηση από αρχαιότερους ομοιοβάθμους υπαλλήλους. Κατά το δεύτερο σύστημα προάγονται κατά τη σειρά της αρχαιότητάς τους εκείνοι οι υπάλληλοι, που συγκεντρώνουν τις τυπικές προϋποθέσεις για προαγωγή, των οποίων η υπηρεσία κρίνεται ευδόκιμη και οι οποίοι έχουν το απαιτούμενο ήθος και μπορούν να ανταποκριθούν στα καθήκοντα του ανώτερου βαθμού ή κλιμακίου¹¹².

Είναι δυνατόν οι θέσεις των διαδοχικών βαθμών ή κλιμακίων της ιεραρχίας να είναι διαρθρωμένες, ώστε να σχηματίζουν ομαλή πυραμίδα. Μπορεί όμως σε ένα ορισμένο αριθμό θέσεων να αντιστοιχούν περισσότεροι βαθμοί οπότε οι θέσεις αυτές λέγονται «ενιαίες». Και στις δύο περιπτώσεις μπορούν να εφαρμοστούν και τα δύο συστήματα προαγωγής, είτε αποκλειστικά είτε παράλληλα¹¹³.

1.9. Η εξέλιξη των δημοσίων υπαλλήλων.

Όταν γίνεται λόγος για εξέλιξη του δημοσίου υπαλλήλου αυτό μπορεί να αφορά είτε την προαγωγή, βαθμολογική ή μισθού του υπαλλήλου, είτε σε αντίθεση

¹¹⁰Επ. Σπηλιωτόπουλου- Χαρ. Χρυσανθάκη, Βασικοί Θεσμοί του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1995, σ. 112.

¹¹¹Επ. Σπηλιωτόπουλου- Χαρ. Χρυσανθάκη, ό.π. υποσημείωση 110, σ. 112.

¹¹²Επ. Σπηλιωτόπουλου- Χαρ. Χρυσανθάκη, ό.π. υποσημείωση 110, σ. 113.

¹¹³Επ. Σπηλιωτόπουλου- Χαρ. Χρυσανθάκη, ό.π. υποσημείωση 110, σ. 113.

περίπτωση τον υποβιβασμό του ακόμα τις μετακινήσεις του δημοσίου υπαλλήλου όπως τη μετάθεσή του, την μετάταξη ή την απόσπασή του¹¹⁴.

Η προαγωγή του δημοσίου υπαλλήλου μπορεί να αφορά μόνο το μισθό του οπότε από νομική άποψη δεν πρόκειται για προαγωγή. Η καθ' αυτό προαγωγή γίνεται με εξετάσεις ή με κριτήριο την αξιολόγηση του υποψηφίου δίχως εξετάσεις με βάση την αξία του ή την αρχαιότητα ή με συνδυασμό των δύο¹¹⁵.

1.10 Μετάταξη.

Με τη μετάταξη γίνεται μεταβολή της ειδικότερης ή της γενικότερης κατηγορίας, στην οποία ανήκει ο υπάλληλος. Η μετάταξη αναλύεται θεωρητικά σε δύο ιδιαίτερες πράξεις, δηλαδή 1) σε απόλυση του υπαλλήλου από την οργανική θέση που κατέχει και 2) στο διορισμό του σε άλλη οργανική θέση. Επειδή όμως η μεταβολή αυτή γίνεται χωρίς διακοπή της υπαλληλικής σχέσης, η προϋπηρεσία του υπαλλήλου στην προηγούμενη θέση υπολογίζεται για την υπηρεσιακή κατάστασή του (αρχαιότητα, χορήγηση επιδομάτων σχετικά με το χρόνο υπηρεσίας κ.λ.π.)¹¹⁶.

Η μετάταξη μπορεί να γίνει α) από μια σε άλλη ειδικότερη κατηγορία της ίδιας γενικότερης κατηγορίας, και β) από κατώτερη σε ανώτερη κατηγορία, δηλαδή σε κατηγορία για την οποία απαιτούνται περισσότερα τυπικά προσόντα, του ίδιου ή και άλλου Υπουργείου. Η μετάταξη γίνεται σε κενή οργανική θέση της ειδικότερης ή της ανώτερης κατηγορίας. Κατά τον Υπαλληλικό Κώδικα (άρθρο 155, παρ. 4), η πλήρωση των κενών θέσεων ενός κλάδου με μετάταξη δε μπορεί να υπερβεί το ένα τέταρτο (1/4) του αριθμού των κενών θέσεων¹¹⁷.

Σύμφωνα με το άρθρο 9 του νόμου 2266/94 μετάταξη των τακτικών υπαλλήλων επιτρέπεται:

- 1) Από υπουργείο σε υπουργείο ή Ν.Π.Π.Δ. ή Ο.Τ.Α.

¹¹⁴Γ.Τ. Ρούσης, Εισαγωγή στη θεωρία της δημόσιας διοίκησης, Εκδ. GUTENBERG, Αθήνα 1984, σ. 226.

¹¹⁵Γ.Τ. Ρούσης, Εισαγωγή στη θεωρία της δημόσιας διοίκησης, ό.π. υποσημείωση

¹¹⁶Επ. Σπηλιωτόπουλου- Χαρ. Χρυσανθάκη, ό.π. υποσημείωση 110, σ. 117.

¹¹⁷Επ. Σπηλιωτόπουλου- Χαρ. Χρυσανθάκη, ό.π. υποσημείωση 110, σ. 118.

2) Από Ν.Π.Δ.Δ. σε υπουργείο ή άλλο Ν.Π.Δ.Δ. ή Ο.Τ.Α.

3) Από Ο.Τ.Α., την Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. ή τις Τ.Ε.Δ.Κ. σε υπουργείο ή Ν.Π.Δ.Δ. ή άλλο Ο.Τ.Α. ή Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. ή Τ.Ε.Δ.Κ.

4) Από νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, σε υπουργεία ή Ν.Π.Δ.Δ.

Επίσης η μετάταξη διενεργείται είτε με αίτηση του υπαλλήλου είτε ύστερα από εκτίμηση των υπηρεσιακών αναγκών με τους όρους και τη διαδικασία που περιγράφεται παρακάτω.

Οι ενδιαφερόμενοι υπάλληλοι υποβάλλουν την αίτηση της μετάταξης στην υπηρεσία στην οποία ανήκουν οργανικά. Οι αιτήσεις υποβάλλονται κάθε τριετία το πρώτο δεκαήμερο του μήνα Νοεμβρίου. Η αίτηση μετάταξης περιλαμβάνει έως δύο προτιμήσεις κατά τη σειρά της αναγραφής τους.

Για τη μετάταξη απαιτείται :

1) ύπαρξη κενής θέσης.

2) η κατοχή από τον υπάλληλο βαθμού ανώτερου από τον εισαγωγικό σε περίπτωση μετάταξης ύστερα από αίτηση.

3) η σύμφωνη γνώμη του υπηρεσιακού συμβουλίου της υπηρεσίας ή του νομικού προσώπου όπου ανήκει οργανικά ο υπάλληλος.

4) σε περίπτωση μετάταξης μετά από αίτηση υπαλλήλου ή σύμφωνη γνώμη του υπηρεσιακού συμβουλίου της υπηρεσίας ή του νομικού προσώπου όπου ζητείται η μετάταξη του υπαλλήλου.

Τα υπουργεία και τα Ν.Π.Δ.Δ. υποχρεούνται να καταρτίζουν και να αποστέλλουν στο Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης το πρώτο δεκαήμερο του Οκτωβρίου ανά τριετία τον αριθμό των κενών θέσεων που επιβάλλεται να πληρωθούν και επιπλέον ανάγκες της υπηρεσίας, κατά κεντρική υπηρεσία ή νόμο, κατηγορία ή κλάδο και ειδικότητα, κάλυψη των οποίων μπορεί να γίνει με μετάταξη υπαλλήλων

από άλλα Υπουργεία Ν.Π.Δ.Δ. ή Ο.Τ.Α. β) Τον αριθμό του προσωπικού κατά κεντρική υπηρεσία ή νομό, κατηγορία ή κλάδο ειδικότητα που πρέπει για λόγους ορθολογικότερης διάρθρωσης να μεταταγεί σε άλλο υπουργείο Ν.Π.Δ.Δ. ή Ο.Τ.Α.

Επίσης, το Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης γνωστοποιεί κάθε τριετία στο τέλος του μήνα Οκτωβρίου προς όλα τα υπουργεία, Ν.Π.Δ.Δ. και Ο.Τ.Α. τους πίνακες προκειμένου να λάβουν γνώση οι ενδιαφερόμενοι για μετάταξη υπάλληλοι.

Το υπηρεσιακό συμβούλιο της υπηρεσίας στην οποία ζητείται η μετάταξη του υπαλλήλου, κατά τη διατύπωση της σύμφωνης γνώμης του, λαμβάνει υποχρεωτικά υπόψην όλα τα στοιχεία του προσωπικού μητρώου του υπαλλήλου από τα οποία προκύπτει κατά κύριο λόγο η καταλληλότητα του υπαλλήλου για τις θέσεις για τις οποίες ζητεί μετάταξη. Σε περίπτωση υποβολής περισσότερων αιτήσεων για την ίδια θέση το οικείο υπηρεσιακό συμβούλιο λαμβάνει υποχρεωτικά υπόψην υπό ίσους όρους:

α) τη συνυπηρέτηση των συζύγων κατά προτεραιότητα και

β) την οικογενειακή κατάσταση των επιθυμούντων την μετάταξη υπαλλήλων με προτίμηση στους έγγαμους με τα περισσότερα τέκνα.

γ) τον ανώτερο τίτλο σπουδών ή το βαθμό του τίτλου σπουδών.

Εφόσον δεν συντρέχει καμία από τις προηγούμενες προϋποθέσεις προτιμάται ο υπάλληλος με τον περισσότερο χρόνο συνολικής υπηρεσίας.

Για τον αριθμό του προσωπικού που πρόκειται να μεταταγεί αποφαινεται η Διοικούσα Επιτροπή του Σώματος Ελεγκτών Δημοσίας Διοίκησης.

1.11 Διαθεσιμότητα

Διαθεσιμότητα είναι η κατάσταση υπαλλήλου που εξακολουθεί να κατέχει την οργανική θέση στην οποία έχει διοριστεί, μεταταγεί ή προαχθεί, αλλά με ειδική πράξη

τίθεται εκτός ενεργού υπηρεσίας, δηλαδή δενασκει τα καθήκοντά του¹¹⁸. Η διαθεσιμότητα δεν οφείλεται σε υπαιτιότητα του υπαλλήλου και είναι μια ευνοϊκή, ενδιάμεση κατάσταση αντί για την άμεση απόλυσή του¹¹⁹. Οι λόγοι θέσης σε διαθεσιμότητα είναι:

α) Ασθένεια μετά από τριετή τουλάχιστον πραγματική υπηρεσία, η οποία παρατείνεται περισσότερο από την επιτρεπόμενη διάρκεια της αναρρωτικής άδειας, είναι όμως, κατά τη γνώμη της επιτροής ιάσιμη.

β) Κατάργηση της θέσης που κατέχει ο υπάλληλος, ο οποίος έχει συμπληρώσει τουλάχιστον πενταετή πραγματική υπηρεσία και έχει επιδείξει πολύ ικανοποιητική υπηρεσιακή επίδοση¹²⁰.

1.12 Αργία.

Αργία είναι η κατάσταση του δημόσιου υπαλλήλου κατά την οποία αυτός τίθεται εκτός ενεργού υπηρεσίας. Η αργία είναι δυσμενής κατάσταση και οφείλεται σε υπαίτια διαγωγή του υπαλλήλου. Η θέση σε αργία είναι είτε αυτοδίκαια είτε δυνητική για τη Διοίκηση¹²¹.

Σε αργία τίθεται αυτοδίκαια ο υπάλληλος που στερήθηκε την προσωπική ελευθερία βάσει εντάλματος φυλάκισης ή καταδικαστικής απόφασης, έστω και αν απολύθηκε με εγγύηση. Επίσης ο υπάλληλος στον οποίο επιβλήθηκε η πειθαρχική ποινή της απόλυσης, για όσο χρόνο διαρκεί η αναστολή εκτέλεσης της ποινής, δηλαδή κατά τη διάρκεια της προθεσμίας για την άσκηση προσφυγής ή εάν ασκηθεί προσφυγή, εωσότου να εκδοθεί η απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας. Εάν εκλείψει η αιτία θέσης σε αργία, ο υπάλληλος επανέρχεται αυτοδίκαια στη θέση του¹²².

¹¹⁸Επ. Σπηλιωτόπουλου- Χαρ. Χρυσανθάκη, ό.π. υποσημείωση 110, σ. 120.

¹¹⁹Επ. Σπηλιωτόπουλου- Χαρ. Χρυσανθάκη, ό.π. υποσημείωση 110, σ. 120.

¹²⁰Επ. Σπηλιωτόπουλου- Χαρ. Χρυσανθάκη, ό.π. υποσημείωση 110, σ. 120.

¹²¹Επ. Σπηλιωτόπουλου- Χαρ. Χρυσανθάκη, ό.π. υποσημείωση 110, σ. 121.

¹²²Επ. Σπηλιωτόπουλου- Χαρ. Χρυσανθάκη, ό.π. υποσημείωση 110, σ. 121.

1.13 Παραίτηση.

Παραίτηση είναι η δήλωση βουλήσεως του υπαλλήλου ότι επιθυμεί τη λύση της σχέσης που τον συνδέει με το Δημόσιο. Ο υπάλληλος έχει δικαίωμα να παραιτηθεί (Υ.Κ. άρθρο 253). Το δικαίωμα αυτό είναι βασικό στοιχείο του προαιρετικού χαρακτήρα της ειδικής νομικής σχέσης του με το Δημόσιο Νομικό Πρόσωπο του Κράτους¹²³. Η δήλωση παραίτησης πρέπει να υποβληθεί εγγράφως και να έχει βέβαιη χρονολογία. Επίσης πρέπει να μην έχει ελαττώματα και να είναι σαφής, δηλαδή να προκύπτει η βούληση του υπαλλήλου για την οριστική αποχώρησή του από την υπηρεσία. Ο υπάλληλος που υπέβαλε παραίτηση έχει δικαίωμα να την ανακαλέσει, με σχετική έγγραφη δήλωσή του, μέσα σε ένα μήνα μετά την υποβολή της παραίτησης (Υ.Κ. άρθρο 254)¹²⁴.

1.14 Έκπτωση.

Α) Έκπτωση λόγω καταδίκης¹²⁵. Η αμετάκλητη καταδίκη του υπαλλήλου, ι) σε ποινή ισόβιας ή πρόσκαιρης κάθειρξης για την τέλεση ενός κακούργηματος ή ιι) σε οποιαδήποτε ποινή για την τέλεση ενός πλημμελήματος από τα αναφερόμενα στο άρθρο 22 του Υ.Κ. ή για λιποταξία ή ανυποταξία και σε περίπτωση αποκατάστασης ή άρσης του κολασίμου της πράξης ή άρσης των συνεπειών της καταδίκης, ο υπάλληλος δεν επιτρέπεται αν επανέλθει στην υπηρεσία. Στην περίπτωση αμνηστίας ή χάριτος η επάνοδος επιτρέπεται, εφόσον τούτο προβλέπεται ρητά στο νόμο που χορηγεί την αμνηστία ή στην πράξη απονομής χάριτος¹²⁶.

Β) Επίσης η έκπτωση λόγω απώλειας της ελληνικής ιθαγένειας, επιφέρει τη λύση της σχέσης με το Δημόσιο. Αυτό γίνεται μετά από σχετική πράξη που εκδίδει αρμόδιο κρατικό όργανο, σύμφωνα με τον Κώδικα Ιθαγένειας¹²⁷.

¹²³ Επ. Σπηλιωτόπουλου- Χαρ. Χρυσανθάκη, ό.π. υποσημείωση 110, σ. 161.

¹²⁴ Επ. Σπηλιωτόπουλου- Χαρ. Χρυσανθάκη, ό.π. υποσημείωση 110, σ. 162.

¹²⁵ Επ. Σπηλιωτόπουλου- Χαρ. Χρυσανθάκη, ό.π. υποσημείωση 110, σ. 158.

¹²⁶ Επ. Σπηλιωτόπουλου- Χαρ. Χρυσανθάκη, ό.π. υποσημείωση 110, σ. 158.

¹²⁷ Επ. Σπηλιωτόπουλου- Χαρ. Χρυσανθάκη, ό.π. υποσημείωση 110, σ. 158.

1.15 Απόλυση

Στην περίπτωση των τακτικών δημόσιων υπαλλήλων που η ειδική νομική σχέση που τους συνδέει με το Δημόσιο διέπεται αποκλειστικά από τους κανόνες του διοικητικού δικαίου, η λύση της σχέσης με το Δημόσιο χαρακτηρίζεται με τον όρο «απόλυση» ή «παύση»¹²⁸. Για την απόλυση προβλέπεται μια σύνθετη διοικητική ενέργεια, που αποτελείται από την απόφαση του υπηρεσιακού ή πειθαρχικού συμβουλίου και την πράξη απόλυσης. Η ίδια εγγύηση ισχύει και για τους δόκιμους τακτικούς υπαλλήλους και για όσους διορίζονται με ορισμένη θητεία. Στην περίπτωση των δημόσιων υπαλλήλων που έχουν προσληφθεί σε θέσεις ειδικού επιστημονικού καθώς και τεχνικού ή βοηθητικού προσωπικού με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου, η λύση της σχέσης επέρχεται είτε με την έκδοση διοικητικής πράξης απόλυσης είτε με την καταγγελία της σύμβασής τους¹²⁹. Για τη λύση της σχέσης των μετακλητών υπαλλήλων δεν προβλέπονται εγγυήσεις: είναι οποτεδήποτε δυνατή, είτε αποκλειστικά από κανόνες του διοικητικού δικαίου, είτε με καταγγελία της σύμβασής τους, χωρίς προηγούμενη απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου¹³⁰.

Από τη νομοθεσία (Υ.Κ. άρθρο 257, Δ/γμα 410/1988 άρθρα 48 έως 53) καθορίζονται περιοριστικά οι λόγοι, για τους οποίους επιτρέπεται η απόλυση των δημοσίων υπαλλήλων, των οποίων η μονιμότητα κατοχυρώνεται συνταγματικά ή προβλέπεται νομοθετικά¹³¹. Οι λόγοι αυτοί μπορούν να διακριθούν σε δύο κατηγορίες¹³²: α) σε υπαιτίου, δηλαδή σε εκείνους των οποίων ουσιώδες στοιχείο είναι η υπαιτιότητα του υπαλλήλου που είναι: 1) Η επιβολή της πειθαρχικής ποινής της οριστικής παύσης, 2) Η διενέργεια πράξεων από τον υπάλληλο κατά τη διάρκεια μιας πενταετίας πριν από το διορισμό του, από τις οποίες προκύπτει έλλειψη ήθους και 3) Ανυποταξία ή λιποταξία για την οποία δεν καταδικάστηκε ο υπάλληλος και β) σε αυνπαίτιους¹³³.

¹²⁸ Επ. Σπηλιωτόπουλου- Χαρ. Χρυσανθάκη, ό.π. υποσημείωση 110, σ. 165.

¹²⁹ Επ. Σπηλιωτόπουλου- Χαρ. Χρυσανθάκη, ό.π. υποσημείωση 110, σ. 165.

¹³⁰ Επ. Σπηλιωτόπουλου- Χαρ. Χρυσανθάκη, ό.π. υποσημείωση 110, σ. 165.

¹³¹ Επ. Σπηλιωτόπουλου- Χαρ. Χρυσανθάκη, ό.π. υποσημείωση 110, σ. 166.

¹³² Επ. Σπηλιωτόπουλου- Χαρ. Χρυσανθάκη, ό.π. υποσημείωση 110, σ. 168.

¹³³ Επ. Σπηλιωτόπουλου- Χαρ. Χρυσανθάκη, ό.π. υποσημείωση 110, σ. 166.

Ανυπαίτιοι λόγοι απόλυσης είναι : 1) Η σωματική ή πνευματική ανικανότητα. 2) Η ανυπαίτια υπηρεσιακή ανεπάρκεια¹³⁴.

1.16 Άδειες.

α) Χορήγηση κανονικών αδειών.

Σύμφωνα με το άρθρο 13 του Ν. 2085/92 κατά τους μήνες Ιούλιο και Αύγουστο κάθε έτους και κατά την εργάσιμη ημέρα που προηγείται και έπεται αργίας, ο αριθμός των υπαλλήλων του Δημοσίου και των Ν.Π.Δ.Δ., που απουσιάζουν με κανονική άδεια δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει το 50% του συνολικού αριθμού των υπαλλήλων κάθε οργανικής μονάδας. Οι διατάξεις αυτές μπορεί να επεκτείνονται και στις δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς ή άλλα κρατικά νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, με απόφαση του Υπουργού Προεδρίας της Κυβέρνησης.

Στις μητέρες υπαλλήλους του Δημοσίου και των Ν.Π.Δ.Δ., που έχουν τέκνο ηλικίας κάτω των έξι ετών, επιτρέπεται να χορηγείται, ύστερα από αίτηση τους και γνώμη του υπηρεσιακού συμβουλίου, άδεια χωρίς αποδοχές μέχρι δύο έτη συνολικά και μέχρι ένα έτος για κάθε επιπλέον τέκνο. Ο χρόνος της άδειας χωρίς αποδοχές δεν αποτελεί χρόνο πραγματικής υπηρεσίας.

β) Συνδικαλιστικές άδειες.

Οι συνδικαλιστικές άδειες που προβλέπονται από το άρθρο 14 του Νόμου 2085/92 είναι οι εξής:

α) Έξι ημέρες άδεια το μήνα για τον πρόεδρο και τον γενικό γραμματέα δευτεροβάθμιων συνδικαλιστικών οργανώσεων και τρεις για τα λοιπά μέλη του διοικητικού συμβουλίου. Όσον αφορά τις πρωτοβάθμιες συνδικαλιστικές οργανώσεις οι ημέρες κυμαίνονται από μία έως τέσσερις ημέρες, ανάλογα τον αριθμό των μελών.

β) Επίσης στα μέλη των διοικήσεων των συνδικαλιστικών οργανώσεων υπαλλήλων που αναφέρονται στην παρ. 1 του άρθρου 30 του Ν. 1264/82, προκειμένου να συμμετάσχουν σε συνδικαλιστικά συνέδρια χορηγείται επιπλέον άδεια μέχρι πέντε ημέρες με αποδοχές.

¹³⁴Επ. Σπηλιωτόπουλου- Χαρ. Χρυσανθάκη, ό.π. υποσημείωση 110, σ. 165.

γ) Άδεια κυοφορίας.

Για τις γυναίκες δημοσίους υπαλλήλους έχει καθιερωθεί¹³⁵ η άδεια κύησης και λοχείας που συνολικά είναι τέσσερις μήνες, δύο πριν τον τοκετό και δύο μετά, με την προϋπόθεση ότι το νεογέννητο ζει. Επιπλέον το ωράριο εργασίας είναι μειωμένο κατά δύο ώρες ημερησίως για δύο χρόνια και κατά μια ώρα για άλλα δύο ακόμη χρόνια.

Ο Νόμος 2085/92 ορίζει στο άρθρο 15 ότι χορηγείται άδεια κυοφορίας με μισές αποδοχές στις κυοφορούσες υπαλλήλους του Δημοσίου και των Ν.Π.Δ.Δ., κατόπιν βεβαίωσης θεράποντος γιατρού και διευθυντή νοσηλευτικού ιδρύματος.

δ) Βραχυχρόνιες αναρρωτικές άδειες.

Το άρθρο 16 του ίδιου νόμου ορίζει ότι : οι βραχυχρόνιες αναρρωτικές άδειες απουσίας με αποδοχές είναι ως εξής:

- μέχρι τρεις ημέρες με γνωμάτευση θεράποντος γιατρού.
- μέχρι τρεις περαιτέρω ημέρες με γνωμάτευση του υπηρεσιακού γιατρού.
- μέχρι τέσσερις περαιτέρω ημέρες ή δέκα απευθείας με κοινή γνωμάτευση του διευθυντή και ενός επιμελητή της οικείας κλινικής νοσηλευτικού ιδρύματος.

Το ανώτατο όριο χορήγησης βραχυχρόνιων αναρρωτικών αδειών, χωρίς γνωμάτευση υγειονομικής επιτροπής είναι δέκα ημέρες το έτος.

Για χορήγηση αναρρωτικής άδειας πολλών ημερών απαιτείται η γνωμάτευση της οικείας πρωτοβάθμιας ή δευτεροβάθμιας υγειονομικής επιτροπής.

¹³⁵Γρ. Λ. Παγκάκης, Εισαγωγή στη δημόσια διοίκηση, Εκδ. Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1991, σ. 268.

ε) Ειδική ή φοιτητική άδεια¹³⁶.

Η ειδική άδεια εξετάσεων όπου προβλέπεται από το Π.Δ. 561/1980 περί χορηγήσεως αδειάς στους με οποιαδήποτε σχέση εργασίας υπηρετούντες στο δημόσιο και τα Ν.Π.Δ.Δ. φοιτητές κατά την περίοδο των εξετάσεων αυξάνεται σε δεκατέσσερις εργάσιμες ημέρες. Οι διατάξεις που ισχύουν κάθε φορά για τη χορήγηση της ειδικής αυτής άδειας στους φοιτητές των Α.Ε.Ι. εφαρμόζονται ανάλογα και για όλους τους μαθητές, σπουδαστές και φοιτητές προπτυχιακούς και μεταπτυχιακούς που υπηρετούν με οποιαδήποτε σχέση στο δημόσιο τομέα.

Γενικά, μετά την καθιέρωση της πενθήμερης εβδομαδιαίας εργασίας, οι διατάξεις οι σχετικές με τις κανονικές άδειες των μονίμων υπαλλήλων τροποποιήθηκαν¹³⁷ με το Ν. 1288/1982 ως εξής: Οι τακτικοί δημόσιοι υπάλληλοι που συμπληρώνουν δημόσια πραγματική πολιτική υπηρεσία ενός χρόνου και υπηρετούν σε υπηρεσία που εφαρμόζεται η πενθήμερη εβδομάδα εργασίας δικαιούνται για κάθε ημερολογιακό χρόνο κανονική άδεια απουσίας είκοσι εργάσιμες ημέρες με πλήρεις αποδοχές. Η άδεια αυτή προσαυξάνεται κατά μια εργάσιμη ημέρα για κάθε χρόνο πέρα από τους 12 μήνες και μέχρι είκοσι δύο εργάσιμες ημέρες. Όσοι υπηρετούν¹³⁸ σε υπηρεσίες που δεν εφαρμόζεται η πενθήμερη εβδομάδα εργασίας, δικαιούνται για κάθε ημερολογιακό έτος κανονική άδεια απουσίας είκοσι τέσσερις εργάσιμες ημέρες με πλήρεις αποδοχές. Η προσαύξηση ισχύει και για τους υπαλλήλους αυτούς.

¹³⁶ Γρ. Α. Παγκάκης, ό.π. υποσημείωση 135, σ. 267-8.

¹³⁷ Γρ. Α. Παγκάκης, ό.π. υποσημείωση 135, σ. 266-7.

¹³⁸ Γρ. Α. Παγκάκης, ό.π. υποσημείωση 135, σ. 266.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ

ΣΥΣΤΗΜΑ ΠΡΟΑΓΩΓΩΝ- ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΚΟ

1.0 Το Νομικό Πλαίσιο

1. Κατάταξη των θέσεων σε κατηγορίες και τυπικά προσόντα.

Σύμφωνα με το άρθρο 34 του Νόμου 2190/1994 οι θέσεις προσωπικού που διέπεται από τον Υπαλληλικό Κώδικα (Π.Δ. 611/77) κατατάσσονται στις εξής κατηγορίες:

α) κατηγορία θέσεων υποχρεωτικής εκπαίδευσης (Υ.Ε.)

β) « « δευτεροβάθμιας « (Δ.Ε.)

γ) « « τεχνολογικής « (Τ.Ε.)

δ) « « πανεπιστημιακής « (Π.Ε.)

ε) « Ειδικών θέσεων . (Ε.Θ.)

Για τους υπαλλήλους κατηγορίας Π.Ε. ή Τ.Ε. κατόχους μεταπτυχιακού διπλώματος σπουδών διάρκειας ενός τουλάχιστον έτους, ο χρόνος παραμονής στο Γ' βαθμό μειώνεται κατά ένα έτος. Ομοίως για τους κατόχους διδακτορικού διπλώματος ο χρόνος παραμονής στο Γ' βαθμό μειώνεται κατά δύο έτη.

Τυπικό προσόν διορισμού για τη θέση Υ.Ε. είναι ο απολυτήριος τίτλος υποχρεωτικής εκπαίδευσης. Για τη θέση Δ.Ε. είναι ο αντίστοιχος της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, της θέσης Τ.Ε. ορίζεται εκείνος που παρέχεται από κάθε τεχνολογικό εκπαιδευτικό ίδρυμα και Π.Ε. εκείνος που παρέχεται από κάθε ανώτατο εκπαιδευτικό ίδρυμα. Θέσεις κατηγορίας Ε.Θ. είναι οι θέσεις του γενικού ή ειδικού γραμματέα υπουργείου.

2. Βαθμολογική Διάρθρωση των θέσεων.

Οι θέσεις κατηγορίας Ε.Θ. κατατάσσονται στους βαθμούς 1ο και 2ο. Οι θέσεις κατηγοριών Π.Ε., Τ.Ε. και Δ.Ε. κατατάσσονται στους βαθμούς Δ, Γ, Β και Α από τους οποίους κατώτερος είναι ο Δ και ανώτερος ο Α. Οι θέσεις της κατηγορίας Υ.Ε. κατατάσσονται στους βαθμούς Ε, Δ, Γ, και Β από τους οποίους κατώτερος είναι ο Ε και ανώτερος ο Β.

Εισαγωγικός βαθμός των κατηγοριών Π.Ε., Τ.Ε. και Δ.Ε. είναι ο βαθμός Δ και της κατηγορίας Υ.Ε. ο βαθμός Ε. Οι θέσεις όλων των βαθμών των κατηγοριών Π.Ε., Δ.Ε. και Υ.Ε. είναι σε κάθε κατηγορία οργανικά ενιαίες. Μεταξύ των υπαλλήλων του ίδιου βαθμού δεν υπάρχει αρχαιότητα.

3. Ο χρόνος προαγωγής.

Για την προαγωγή από βαθμό σε βαθμό απαιτείται:

α) Για την κατηγορία Υ.Ε. :

- από το βαθμό Ε στο βαθμό Δ 2ετής υπηρεσία στον Ε.
- από το βαθμό Δ στο βαθμό Γ 10ετής υπηρεσία στον βαθμό Δ.
- από το βαθμό Γ στο βαθμό Β 10ετής υπηρεσία στον βαθμό Γ.

β) Για την κατηγορία Δ.Ε.:

- από το βαθμό Δ στο βαθμό Γ 2ετής υπηρεσία στον βαθμό Δ.
- από το βαθμό Γ στο βαθμό Β 9ετής υπηρεσία στον βαθμό Γ.
- από το βαθμό Β στο βαθμό Α 9ετής υπηρεσία στον βαθμό Β.

γ) Για την κατηγορία Τ.Ε.:

- από το βαθμό Δ στο βαθμό Γ 2ετής υπηρεσία στον βαθμό Δ.
- από το βαθμό Γ στο βαθμό Β 7ετής υπηρεσία στον βαθμό Γ.
- από το βαθμό Β στο βαθμό Α 7ετής υπηρεσία στον βαθμό Β.

δ) Για την κατηγορία Π.Ε.:

- από το βαθμό Δ στο βαθμό Γ 2ετής υπηρεσία στον βαθμό Δ.
- από το βαθμό Γ στο βαθμό Β 6ετής υπηρεσία στον βαθμό Γ.
- από το βαθμό Β στο βαθμό Α 6ετής υπηρεσία στον βαθμό Β.

Τρόπος προαγωγής.

Οι προαγωγές γίνονται ύστερα από απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου. Οι υπάλληλοι προάγονται στον αμέσως επόμενο βαθμό εφόσον έχουν συμπληρώσει τον απαιτούμενο χρόνο και βαθμό που κατέχουν και εφόσον έχουν σε υψηλό επίπεδο τα ουσιαστικά προσόντα που αναφέρονται στις εκθέσεις αξιολόγησής τους.

Το υπηρεσιακό συμβούλιο τον Απρίλιο κάθε έτους καταρτίζει με βάση μια κατάσταση που συντάσσεται αλφαβητικά κατά βαθμό, κλάδο και ειδικότητα από την αρμόδια υπηρεσία και αφορά όλους τους υπαλλήλους, πίνακα προακτέων με αλφαβητική σειρά κατά βαθμό, κλάδο και ειδικότητα, καθώς και πίνακα μη προακτέων.

Για την εγγραφή στους πίνακες αυτούς κρίνονται οι υπάλληλοι που συμπληρώνουν έως τις 30 Απριλίου του επόμενου έτους τον απαιτούμενο για την προαγωγή χρόνο υπηρεσίας. Η ισχύς των πινάκων αυτών αρχίζει την 1η Μαΐου του έτους κατάρτισής τους, ανεξάρτητα από την ημερομηνία οριστικοποίησής τους, (παρ. 2 άρθρο 173, Υπαλληλικού Κώδικα).

Οι υπάλληλοι που περιλαμβάνονται στους πίνακες προακτών προάγονται υποχρεωτικά μέσα σ' ένα μήνα από την κύρωση των πινάκων ή από την ημέρα που συμπληρώνουν τον απαιτούμενο για την προαγωγή χρόνο υπηρεσίας. Η προαγωγή θεωρείται ότι συντελείται από την ημέρα που συμπληρώνει ο υπάλληλος το χρόνο υπηρεσίας που απαιτείται για να προαχθεί στον επόμενο βαθμό, ποτέ όμως πριν από την έναρξη της ισχύος του οικείου πίνακα προακτών.

1.1 Τα Υπηρεσιακά Συμβούλια.

Το άρθρο 37 του Ν. 2190/1994 ορίζει ότι τα υπηρεσιακά συμβούλια των δημοσίων υπηρεσιών και των Ν.Π.Δ.Δ. είναι πενταμελή και αποτελούνται από :

α) Τρεις μόνιμους υπαλλήλους με βαθμό Α, από αυτούς που υπάγονται στην αρμοδιότητα του υπηρεσιακού συμβουλίου, που υπηρετούν στην έδρα του υπηρεσιακού συμβουλίου ή στο νομό Αττικής για τα υπηρεσιακά συμβούλια που εδρεύουν στο νομό αυτό.

β) Δυο αιρετούς εκπροσώπους των εργαζομένων με βαθμό τουλάχιστον Γ. Αυτοί εκλέγονται με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία ενώ οι υπάλληλοι με βαθμό Α' ορίζονται από τον οικείο υπουργό ή το διοικητικό συμβούλιο του Ν.Π.Δ.Δ., από τους υπαλλήλους που έχουν επιλεγεί, με τις διατάξεις του Ν. 2190/94 για τρίτη φορά ως προϊστάμενοι διεύθυνσης ή αντίστοιχου επιπέδου οργανικής μονάδας.

Τα μέλη του υπηρεσιακού συμβουλίου ορίζονται ή εκλέγονται αντίστοιχα με ισάριθμους αναπληρωτές (άρθρο 37, παρ. 3 Ν. 2190/94). Με την απόφαση συγκρότησης του υπηρεσιακού συμβουλίου ορίζεται ο πρόεδρος και ο αναπληρωτής του μεταξύ των τακτικών μελών του υπηρεσιακού συμβουλίου (άρθρο 37, παρ. 4, Ν. 2190/94).

1.2 Σχολιασμός.

Οι προαγωγές των δημοσίων υπαλλήλων συνιστούν ακανθώδες και πολυδιάστατο πρόβλημα, το οποίο ανέκαθεν απασχόλησε στην χώρα μας όχι μόνο τη

Διοίκηση, αλλά και τον κοινό νομοθέτη, τη νομολογία και τον Συντακτικό Νομοθέτη¹³⁹.

Το δικαίωμα του δημοσίου υπαλλήλου προς προαγωγή το οποίο συνδέεται με την υπηρεσιακή του κατάσταση και θεωρείται ένα από τα σπουδαιότερα προνόμια και ελπίδες της σταδιοδρομίας του, είναι συνταγματικά κατοχυρωμένο. Η άποψη αυτή βρίσκεται έρεισμα στο άρθρο 103 του Συντάγματος, το οποίο βάσει της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας καθιερώνει τρία πράγματα: Πρώτον τη μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων, δεύτερον τη διαδικασία υποβιβασμού και τρίτον τη μισθολογική εξέλιξη του υπαλλήλου¹⁴⁰.

Για τις νομοθετικές αυτές μετατροπές (Ν.2190/94) θα πρέπει να αναφερθεί ότι η έννοια του βαθμού ως στοιχείο της βαθμολογικής ιεραρχικής κλίμακας, βάσει της πάγιας νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, ανταποκρίνεται στις συνταγματικές αρχές της ισότητας και δικαιουσύνης που επιβάλλουν την αξιολογική διαβάθμιση των θέσεων των κρατικών υπηρεσιών¹⁴¹.

Σύμφωνα με τον Υπαλληλικό Κώδικα οι προαγωγές των δημοσίων υπαλλήλων γίνονται α) κατ' εκλογή και β) κατ' αρχαιότητα. Δηλαδή αναγνωρίζει δυο ειδών προαγωγές. Οι επόμενοι νόμοι δηλαδή 1586/86 και ο 2190/94 δεν προσδιορίζουν ρητά το ακολουθούμενο σύστημα προαγωγών στους βαθμούς της ιεραρχίας. Δίνεται λοιπόν η εντύπωση ότι το ακολουθούμενο σύστημα προαγωγών είναι το «κατ' εκλογήν».

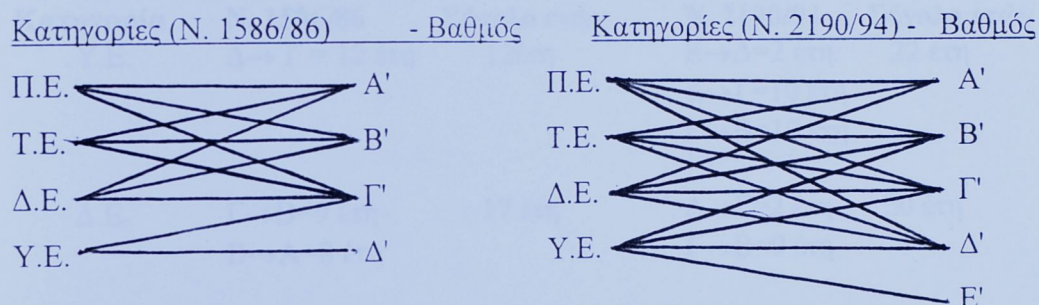
Όσον αφορά τις ειδικές θέσεις οι οποίες περιλαμβάνουν τον 2ο και τον 1ο βαθμό, δίνεται η εντύπωση, που μάλλον τείνει προς την πραγματικότητα, ότι δε συμβαίνει προαγωγή από τον 2ο στον 1ο βαθμό, αλλά διορισμός, ανάλογα με την ειδική θέση που καταλαμβάνουν.

¹³⁹ Δημ. Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου, Οι προαγωγές των δημοσίων υπαλλήλων, Εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1989, σ. 28.

¹⁴⁰ Δημ. Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου, ό.π. υποσημείωση 139, σ.28..

¹⁴¹ Δημ. Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου, ό.π. υποσημείωση 139, σ.49.

Με την κατάρτιση του Ν. 1586/1986 και την εφαρμογή του νέου νόμου για τις προαγωγές, (Ν. 2190/1994), επιβλήθηκε διαφοροποίηση στους βαθμούς των θέσεων των κατηγοριών Υ.Ε., Δ.Ε., Τ.Ε. και Π.Ε. Έτσι ενώ ο νόμος 1586 του 1986 καθόριζε συνολικά τέσσερις βαθμούς για τις τέσσερις προαναφερθείσες κατηγορίες θέσεων (άρθρο 4), ο Νόμος 2190 του 1994 καθορίζει πέντε βαθμούς, (άρθρο 34). Στο παρακάτω σχήμα απεικονίζεται σχηματικά η αντιστοιχία κατηγοριών και βαθμών και στις δύο περιπτώσεις των νόμων ώστε να διευκολυνθεί η σύγκριση.



Από το παραπάνω σχήμα διαπιστώνουμε ότι ο Υπάλληλος Υποχρεωτικής Εκπαίδευσης με τον Νόμο 1586/86 δεν είχε δικαίωμα να προαχθεί πάνω από τον Γ' Βαθμό ενώ με το Νόμο 2190/94 του παρέχεται η δυνατότητα να ανέλθει ως και τον Β' Βαθμό. Επίσης και οι υπάλληλοι των άλλων κατηγοριών έχουν να διανύσουν ένα μεγαλύτερο φάσμα βαθμών καθώς προστέθηκε ο βαθμός Ε. Ωστόσο όσον αφορά τους υπαλλήλους Υ.Ε., ο χρόνος προστέθηκε στον βαθμό Ε' και μετά στον βαθμό Δ' αθροιστικά είναι ίδιος με το χρόνο που καθόριζε και ο Νόμος 1586/86 για να φτάσει κανείς στο βαθμό Γ' (12 έτη). Για τους υπόλοιπους βαθμούς όσον αφορά το χρονικό διάστημα παραμονής στον καθένα οι διαφορές είναι εντονότερες.

Όσον αφορά τις θέσεις κατηγορίας ειδικών θέσεων η κατάταξη στους βαθμούς 1ο και 2ο παρέμεινε η ίδια με το νέο νόμο. Ίδια παρέμειναν και τα όσα αναφέρονται σχετικά με το χρόνο προαγωγής των υπαλλήλων- κατόχων μεταπτυχιακού ή διδακτορικού διπλώματος.

Με τη διεύρυνση των βαθμών των κατηγοριών των θέσεων των υπαλλήλων ο νομοθέτης ίσως να θέλησε να καταστήσει, το σύστημα περισσότερο δημοκρατικό και αξιοκρατικό και αυτό το πέτυχε για τους υπαλλήλους κατηγορίας Υ.Ε. Όσον αφορά

τους υπαλλήλους των υπόλοιπων κατηγοριών θέσεων σε αυτούς ο νέος νόμος προσέθεσε αριθμό ετών για την θητεία τους σε κάθε θέση μεγαλύτερο από αυτόν που όριζε ο νόμος 1586/86.

Ο παρακάτω πίνακας δείχνει τη διαφορά.

Πίνακας χρόνων προαγωγής από βαθμό σε βαθμό.

Κατηγορία Υ.Ε.	Ν. 1586/86 $\Delta \rightarrow \Gamma = 12$ έτη	Σύνολο ετών 12 έτη	Ν. 2190/94 $E \rightarrow \Delta = 2$ έτη $\Delta \rightarrow \Gamma = 10$ έτη $\Gamma \rightarrow B = 10$ έτη	Σύνολο ετών 22 έτη
Δ.Ε.	$\Gamma \rightarrow B = 9$ έτη $B \rightarrow A = 8$ έτη	17 έτη	$\Delta \rightarrow \Gamma = 2$ έτη $\Gamma \rightarrow B = 9$ έτη	20 έτη
Τ.Ε.	$\Gamma \rightarrow B = 2$ έτη $B \rightarrow A = 6$ έτη	10 έτη	$B \rightarrow A = 9$ έτη $\Delta \rightarrow \Gamma = 2$ έτη $\Gamma \rightarrow B = 7$ έτη	16 έτη
Π.Ε.	$\Gamma \rightarrow B = 2$ έτη $B \rightarrow A = 6$ έτη	8 έτη	$B \rightarrow A = 7$ έτη $\Delta \rightarrow \Gamma = 2$ έτη $\Gamma \rightarrow B = 6$ έτη $B \rightarrow A = 6$ έτη	14 έτη

Ο νόμος 2190/94 παρουσιάζει περισσότερες ομοιότητες με τον Ν. 1586/86 απ' ότι με το Ν. 2085/1992 που είχε επιφέρει μια σημαντική αλλαγή στη διάρθρωση των κατηγοριών θέσεων η οποία παρατίθεται στον επόμενο πίνακα.

Συμπερασματικά λοιπόν θα λέγαμε ότι ο νέος νόμος ήρθε να προσθέσει περισσότερη καθυστέρηση στην προσδοκία του υπαλλήλου να φτάσει στο ανώτερο δυνατό κλιμάκιο που μπορεί να φτάσει. Θα μπορούσαμε να πούμε ότι ο νόμος γίνεται δίκαιος καθορίζοντας τις κατηγορίες θέσεων των υπαλλήλων πιο αξιοκρατικά σε σχέση με τον προηγούμενο νόμο.

**πίνακας βαθμολογικής διάρθρωσης των θέσεων των δημοσίων υπαλλήλων
βάσει του Ν. 2085/1992**

ΕΘ

ΠΕ

ΤΕ

Βαθμός α'

Γεν. Διευθυντής

Διευθυντής α'

« β'

« β'

Διευθυντής α'

Τμηματάρχης α'

« β'

« β'

Εισηγητής α'

Εισηγητής α'

« β'

« β'

Γραμματέας α'

Γραμματέας α'

« β'

« β'

Δόκιμος

Δόκιμος

Γραμματέας

Γραμματέας

Δ.Ε.

Υ.Ε.

Τμηματάρχης α'

Επιμελητής α'

« β'

« β'

« γ'

Εισηγητής α'

Βοηθός Υπάλληλος α'

« β'

« « β'

« « γ'

Γραμματέας α'

Δόκιμος Βοηθός

« β'

Γραφέας α'

« β'

Δόκιμος Γραφέας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΒΔΟΜΟ

ΤΟ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

1.Ο Το νομικό πλαίσιο

Σύμφωνα με το Ν. 2470/97 ορίζονται τα παρακάτω:

Ι. Μισθολογικά κλιμάκια.

Τα μισθολογικά κλιμάκια των δημοσίων υπαλλήλων όλων των κατηγοριών ορίζονται σε τριάντα έξι και οι υπάλληλοι της κάθε κατηγορίας εξελίσσονται σε (18) δεκαοκτώ μισθολογικά κλιμάκια (Μ.Κ.) ως εξής:

α) Οι υπάλληλοι της κατηγορίας Υποχρεωτικής Εκπαίδευσης (Υ.Ε.) με εισαγωγικό το 36ο Μ.Κ. και καταληκτικό το 19ο Μ.Κ.

β) Οι υπάλληλοι κατηγορίας Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης Δ.Ε. με εισαγωγικό το 29ο Μ.Κ. και καταληκτικό το 12ο Μ.Κ.

γ) Οι υπάλληλοι της κατηγορίας Τεχνολογικής Εκπαίδευσης με πτυχίο ή δίπλωμα Τεχνολογικού Εκπαιδευτικού Ιδρύματος, με εισαγωγικό το 21ο Μ.Κ. και καταληκτικό το 4ο.

δ) Οι υπάλληλοι της κατηγορίας Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης (Π.Ε.) με πτυχίο ή δίπλωμα Α.Ε.Ι., με εισαγωγικό το 18ο Μ.Κ. και καταληκτικό το 1ο Μ.Κ. (άρθρο 3, Ν. 2470/97).

ΙΙ. Χρόνος Μισθολογικής Εξέλιξης.

Για τη μισθολογική εξέλιξη των υπαλλήλων όλων των κλάδων από κατώτερο σε ανώτερο μισθολογικό κλιμάκιο απαιτείται υπηρεσία ως εξής:

α) Για την απονομή του αμέσως επόμενου μετά το εισαγωγικό Μ.Κ. υπηρεσία ενός (1) έτους στο εισαγωγικό Μ.Κ.

β) Για την απονομή όλων των επόμενων μισθολογικών κλιμακίων, υπηρεσία 2 ετώνσε κάθε μισθολογικό κλιμάκιο (άρθρο 5 Ν. 2470/97).

III. Υπηρεσία για μισθολογική εξέλιξη.

Ως υπηρεσία για την εξέλιξη των υπαλλήλων στα μισθολογικά κλιμάκια λαμβάνεται υπόψη:

1) Η υπηρεσία που προσφέρεται στο Δημόσιο, σε Ν.Π.Δ.Δ. και Ο.Τ.Α. με σχέση εξαρτημένης εργασίας δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου.

2) Η προϋπηρεσία σε Υπηρεσίες Κρατών - Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Κυπριακής Δημοκρατίας.

3) Κάθε πραγματική και συντάξιμη δημόσια υπηρεσία που υπολογίζεται για τη συμπλήρωση της 35ετίας, ανεξάρτητα από το φορέα που έχει προσφερθεί.

4) Ο χρόνος αποδεδειγμένης υπηρεσίας στις πρώην σοσιαλιστικές χώρες των πολιτικών προσφύγων, των συζύγων και των τέκνων αυτών.

5) Κάθε προϋπηρεσία που από ισχύουσες διατάξεις αναγνωρίζεται ως πραγματική δημόσια υπηρεσία στις θέσεις που υπηρετούν.

6) Η προϋπηρεσία που έχει προσφερθεί με την ιδιότητα του μόνιμου, εθελοντή ή ανακαταταγμένου στρατιωτικού στις Ένοπλες Δυνάμεις, στην Ελληνική Αστυνομία, στο Πυροσβεστικό Σώμα και στο Λιμενικό, μετά την αφαίρεση του χρόνου που θα υπηρετούσε ο υπάλληλος ως κληρωτός ή έφεδρος, εάν δεν είχε καταταγεί ως στρατιωτικός.

7) Η προϋπηρεσία των εκπαιδευτικών σε σχολεία της Κύπρου και ισότιμα ελληνικά σχολεία του εξωτερικού, εφόσον δεν έχει χρησιμοποιηθεί για απονομή σύνταξης καθώς και η προϋπηρεσία τους σε σχολεία ιδιωτικής εκπαίδευσης.

8) Χρόνος μέχρι οκτώ έτη που έχει ληφθεί υπόψη ως προσόν διορισμού υπαλλήλων που υπηρετούν κατά την έναρξη ισχύος του παρόντος και εφόσον το προσόν αυτό δε θεμελιώνει δικαίωμα χορήγησης άλλης οικονομικής παροχής.

IV. Επιδόματα.

A) Τακτικά Επιδόματα (άρθρο 9, Ν. 2470/1997).

1) Επίδομα Χρόνου Υπηρεσίας.

2) « Εξομάλυνσης Διαφορών Μισθολογίου.

3) « Μεταπτυχιακών Σπουδών.

4) « Εξωδιδακτικής Απασχόλησης Εκπαιδευτικών Δειτουργών.

5) « Προβληματικών και Παραμεθόριων Περιοχών.

6) « Αποφοίτων Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης.

7) Νοσοκομειακό Επίδομα.

8) Επίδομα Ειδικής Απασχόλησης (για το προσωπικό των Ο.Τ.Α.)

9) « Μεταφραστών - Διερμηνέων.

10) « Πληροφορικής.

11) « Αρχαιολογικών Ερευνών.

12) « Θέσεως Ευθύνης (άρθρο 14).

B) Επίδομα Εορτών και Αδείας.

Το Επίδομα Εορτών Χριστουγέννων ορίζεται ίσο με μηνιαίο βασικό μισθό του μισθολογικού κλιμακίου που έχει κάθε φορά ο υπάλληλος μαζί με το επίδομα χρόνου υπηρεσίας και το επίδομα εξομάλυνσης. Καταβάλλεται στις 16 Δεκεμβρίου κάθε έτους.

Το Επίδομα Εορτών Πάσχα ορίζεται ίσο προς το ήμισυ των μηνιαίων ποσών του βασικού μισθού του μισθολογικού κλιμακίου που έχει κάθε φορά ο υπάλληλος και των επιδομάτων χρόνου υπηρεσίας και εξομάλυνσης και χορηγείται στο ακέραιο. Καταβάλλεται δέκα ημέρες πριν από το Πάσχα.

Το Επίδομα Αδείας ορίζεται ίσο των μηνιαίων ποσών του βασικού μισθού του μισθολογικού κλιμακίου που έχει κάθε φορά ο υπάλληλος και των επιδομάτων χρόνου υπηρεσίας και εξομάλυνσης και χορηγείται στο ακέραιο, εφόσον ο υπάλληλος μισθοδοτήθηκε ολόκληρο το χρονικό διάστημα από 1ης Ιουλίου μέχρι και 30 Ιουνίου του επόμενου έτους. Καταβάλλεται την 1η Ιουλίου κάθε έτους (άρθρο 9, Ν.2470/97).

V. Κίνητρο Απόδοσης.

Για την αύξηση της αποδοτικότητας των υπαλλήλων, την ενίσχυση της προσαρμογής στις νέες τεχνολογίες και απαιτήσεις, τη βελτίωση της εξυπηρέτησης του πολίτη, καθώς και για την πρόσθετη αυτών εργασία προς αντιμετώπιση αυξημένων υπηρεσιακών αναγκών, χορηγείται μηνιαίως χρηματικό ποσό ως κίνητρο απόδοσης οριζόμενο ποσό κατά κατηγορία υπαλλήλων ως εξής:

α) Κατηγορία Υ.Ε. 38.000 δραχμές.

β) « Δ.Ε. 48.000 δραχμές.

γ) « Τ.Ε. ή Π.Ε. χωρίς πτυχίο ανώτερης ή ανώτατης σχολής, 53.000 δραχμές.

δ) « Τ.Ε. με πτυχίο Τ.Ε.Ι. ή ισότιμο, 58.000 δραχμές.

ε) « Π.Ε. με πτυχίο Α.Ε.Ι. ή ισότιμο, 68.000 δραχμές.

Κριτήρια για τη χορήγηση του ανωτέρου κινήτρου είναι η ποιοτική και ποσοτική απόδοση του υπαλλήλου, η μη αξιολόγηση του με δυσμενή βαθμό και ο βαθμός του ενδιαφέροντός του για την ταχύτερη και αποτελεσματικότερη εξυπηρέτηση των πολιτών.

Σε περίπτωση που δεν πληρούνται οι τεθείσες προϋποθέσεις γίνεται κατ'αρχήν περιορισμός του κινήτρου στο μισό επί ένα δίμηνο και εφόσον οι λόγοι περικοπής του κινήτρου εξακολουθούν να υφίστανται και μετά την παρέλευση του διμήνου, διακόπτεται η καταβολή του επί ένα δίμηνο. Σε όλες τις περιπτώσεις αποφαινεται το οικείο Υπηρεσιακό Συμβούλιο, με αιτιολογημένη απόφαση.

Το κίνητρο απόδοσης περικόπτεται σε κάθε περίπτωση θέσεως του υπαλλήλου σε αργία ή διαθεσιμότητα και σε περίπτωση απουσίας του λόγω αναρρωτικής άδειας, με εξαίρεση τη χορηγούμενη από νοσοκομεία, καθώς και την άδεια κύησης και λοχείας και παύει καταβαλλόμενο με τη λύση της υπαλληλικής σχέσης (άρθρο 13, Ν. 2470/97).

VI Έλεγχος μισθοδοσίας.

Η ευθύνη για την ορθή και ομοιόμορφη εφαρμογή όλων των μισθολογικού περιεχομένου διατάξεων ανήκει στους εκκαθαριστές αποδοχών των υπαλλήλων. Ο έλεγχος των εκκαθαριστών για την ορθή και ομοιόμορφη απεικόνιση των αποδοχών των υπαλλήλων, καθώς και η ακρίβεια του ύψους των επί μέρους ποσών με βάση τις εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις, ασκείται από τον Υπουργό Οικονομικών, μέσω των αρμόδιων Διευθύνσεων ή Γενικών Διευθύνσεων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (Γ.Λ.Κ.) (άρθρο 28).

1.1 Το ειδικό μισθολόγιο των Γενικών Διευθυντών.

Με την απόφαση αρ. 2049790/7800/0022/7.7.1997 καθορίζεται το ειδικό μισθολόγιο των Γενικών Διευθυντών κεντρικών Υπηρεσιών Υπουργείων, Δικαστηρίων, Ασφαλιστικών Οργανισμών και Ο.Α.Ε.Δ. ως εξής:

- Ο βασικός μισθός του πρώτου μισθολογικού κλιμακίου (Ν. 2470/97) προσαυξάνεται κατά πενήντα τοις εκατό (50%).

- Δίνεται χρονοεπίδομα σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 2470/1997.

- Το επίδομα θέσης ευθύνης, καθορίζεται στις εβδομήντα χιλιάδες δραχμές.

- Τα έξοδα παράστασης, καθορίζονται στις εβδομήντα χιλιάδες δραχμές.

- Τα έξοδα κίνησης καθορίζονται στις εξήντα χιλιάδες δραχμές.

- Η πάγια αποζημίωση για απασχόληση χωρίς ωράριο εργασίας καθορίζεται στις εκατόν σαράντα χιλιάδες δραχμές.

Επομένως λοιπόν οι μηνιαίες αποδοχές τους είναι οι εξής:

Βασικός μισθός $(215.000 + (215.000 \times 50\%))$ 322.500 δρχ.

Χρονοεπίδομα σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 2470/97

Κίνητρο απόδοσης 68.000 δρχ.

Επίδομα θέσης ευθύνης 70.000 δρχ.

Έξοδα παράστασης 70.000 δρχ.

Έξοδα κίνησης 60.000 δρχ.

Πάγια αποζημίωση για απασχόληση χωρίς
ωράριο εργασίας 140.000 δρχ.

1.2 Σχολιασμός

Το μισθολόγιο των δημοσίων υπαλλήλων όπως καθορίζεται από το νόμο 2470/97 διαφέρει ως προς τον αριθμό μισθολογικών κλιμακίων από τους προηγούμενους νόμους 1505/1984 και 1810/1988. Ο νόμος 1505/84 όριζε ότι τα μισθολογικά κλιμάκια ανέρχονταν σε 28 ενώ ο 1810/88 που τον τροποποίησε τα μείωνε σε 16. Ο νόμος που ισχύει σήμερα τα ορίζει σε 36. Επίσης ο ισχύων νόμος ανεβάζει τον αριθμό των επιδομάτων. Έτσι εκτός από τα επιδόματα εξομάλυνσης των διαφορών μισθολογίου, το οικογενειακό επίδομα, αυτό των μεταπτυχιακών σπουδών, το επίδομα εορτών και αδείας, το χρονοεπίδομα και αυτό της ανθυγιεινής και επικίνδυνης εργασίας, με το νόμο 2470 του 1997 προστέθηκαν και άλλα επιδόματα. Αυτά είναι:

- 1) Επίδομα αποφοίτων Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης.
- 2) Επίδομα εξωδιδασκτικής απασχόλησης Εκπαιδευτικών Λειτουργών.
- 3) Νοσοκομειακό επίδομα.
- 4) Επίδομα προβληματικών και παρεθόριων περιοχών.
- 5) Επίδομα Ειδικής Απασχόλησης για το προσωπικό των Ο.Τ.Α.
- 6) Επίδομα Μεταφραστών- Διερμηνέων.
- 7) Επίδομα Πληροφορικής, για τους ειδικευμένους υπαλλήλους.
- 8) Επίδομα Αρχαιολογικών Ερευνών στους αρχαιολόγους του Υπουργείου Πολιτισμού.

Επίσης καθορίζονται στο άρθρο 11 η παροχή επιπλέον αμοιβής για εργασία πέρα από τα συνήθη καθήκοντα, στο άρθρο 13 τα κίνητρα απόδοσης των δημοσίων υπαλλήλων και στο άρθρο 14 αναφέρονται τα καθοριζόμενα επιδόματα των Θέσεων Ευθύνης.

Σε γενικές γραμμές μπορεί λοιπόν να αναφερθεί ότι ο νόμος 2470/97 παρέχει περισσότερα επιδόματα στους δημοσίου υπαλλήλους απ' ότι οι προηγούμενοι νόμοι που αφορούσαν στο μισθολογικό. Ωστόσο η ύπαρξη μεγεθών των μισθών των υπαλλήλων σε χαμηλά επίπεδα και αποτελεί τρόπο έμμεσου εξαναγκασμού τους για μεγαλύτερη παραμονή στην υπηρεσία. Αυτό σημαίνει ότι επειδή τα μισθολογικά κλιμάκια είναι πολλά οι υπάλληλοι επιλέγουν να διέλθουν από όλα αυτά έστω και εάν απαιτείται μεγάλο χρονικό διάστημα με το σκεπτικό ότι έτσι θα λάβουν το ολοκληρωμένο ποσό της σύνταξης που δικαιούνται. Αυτό όμως δε θα μπορούσε σε καμιά περίπτωση να χαρακτηριστεί ως δημοκρατικό γεγονός.

Επιπλέον, το ειδικό μισθολόγιο των Γενικών Διευθυντών με την ύπαρξή του υποδηλώνει μια άνιση μεταχείριση των υπαλλήλων αναφορικά με το μισθολογικό σύστημα. Η απόφαση για το ειδικόμισθολόγιο των γενικών διευθυντών κεντρικών υπηρεσιών, Υπουργείων, Δικαστηρίων, Ασφαλιστικών οργανισμών και Ο.Α.Ε.Δ. της 7.7.1997 ήρθε να συμπληρώσει το νόμο 2470/97. Ωστόσο σε καμιά περίπτωση δε θα μπορούσε η ύπαρξη της να χαρακτηριστεί δίκαιη και δημοκρατική καθόσον παρουσιάζεται ως εξαίρεση του γενικού μισθολογικού συστήματος που διέπει τη δημόσια υπαλληλία καθώς προσφέρει ιδιαίτερα υψηλές αμοιβές σε αυτούς που απευθύνεται.

ΧΑΡΟΚΟΠΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΟΓΔΟΟ: ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

1.0 Διοίκηση.

Σε καθεμιά από τις Περιφέρειες στις οποίες διαιρείται η χώρα κατά τις διατάξεις του άρθρου 61 του Ν. 1622/1986 και των κατ' εκτέλεση αυτού προεδρικών διαταγμάτων που εκδίδονται και καθορίζουν τη χωρική έκταση, την έδρα και τον τίτλο των Περιφερειών, συνίσταται ως ενιαία αποκεντρωμένη μονάδα διοίκησης του κράτους η Περιφέρεια, που οργανώνεται, διοικείται και στελεχώνεται κατά τις διατάξεις του Ν. 2503/1997.

Η Περιφέρεια συμβάλλει στον εθνικό σχεδιασμό και στο πλαίσιο του σχεδιάζει, προγραμματίζει και εφαρμόζει τις πολιτικές για την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική της ανάπτυξη.

Η κάθε Περιφέρεια ως ενιαία αποκεντρωμένη μονάδα διοίκησης έχει τις αρμοδιότητες που ασκούν οι υπηρεσίες της στη συνολική χωρική έκτασή της, συμπεριλαμβανομένων και των υπηρεσιών της Περιφέρειας στο νομό ή νομαρχία, καθώς και τις αρμοδιότητες που ανήκουν στο Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας.

Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας προΐσταται όλων των υπηρεσιών της Περιφέρειας. Κατευθύνει, συντονίζει, εποπτεύει και ελέγχει τη δράση των υπηρεσιών και των υπαλλήλων της Περιφέρειας. Προΐσταται των αστυνομικών, πυροσβεστικών και λιμενικών υπηρεσιών και εποπτεύει τα Ν.Π.Δ.Δ. της Περιφέρειας. Ο Γενικός Γραμματέας διορίζεται, παύεται και μετακινείται από Περιφέρεια σε Περιφέρεια με πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου που εκδίδεται μετά από εισήγηση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

Επίσης για τη στήριξη της περιφερειακής διοίκησης της χώρας και την εναρμόνιση των περιφερειακών πολιτικών ιδρύεται Συμβούλιο Περιφερειών. Με έδρα

το Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Η σύνθεσή του απεικονίζεται στο επισυναπτόμενο Α.1¹⁴².

Εκτός από το Συμβούλιο Περιφερειών συνιστώνται και τα ακόλουθα Ειδικά Συντονιστικά Συμβούλια για τις Περιφέρειες που εμπίπτουν στο χώρο αρμοδιότητας των Υπουργείων Μακεδονίας - Θράκης και Αιγαίου. Συνίσταται ακόμη τέτοια συμβούλια για θέματα σχεδιασμού και παρακολούθησης αναπτυξιακών προγραμμάτων και κινήτρων ιδιωτικών επενδύσεων, συγκαλούμενο προεδρευόμενο από τον Υπουργό Εθνικής Οικονομίας (ΥΠ.ΕΘ.Ο.) ή εκπρόσωπό του¹⁴³.

1.1 Εξαιρέσεις από την υπαγωγή αρμοδιοτήτων στην περιφέρεια.

Με τις διατάξεις του υπόψη νόμου δεν τίγονται και διατηρούνται υπέρ του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων σε αρμοδιότητες που αναφέρονται στα έργα που χρηματοδοτούνται και είναι εντεταγμένα στο δεύτερο (2ο) Κ.Π.Σ. στο Ταμείο Συνοχής σε κοινοτικές πρωτοβουλίες και στο πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων με φορέα υλοποίησης το Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων μέχρι την ολοκλήρωσή τους και με επιφύλαξη της παρ. 2 του άρθρου 4, καθώς και αρμοδιότητες που αναφέρονται:

α. Στα έργα που εκτελούνται από τις Ειδικές Υπηρεσίες Δημοσίων Έργων (Ε.Υ.Δ.Ε.), που συνιστώνται σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 5 του Ν. 679/1977 (ΦΕΚ 245 Α) και από ανώνυμες εταιρείες του άρθρου 5 του Ν. 2229/1994.

β. Στα έργα που χαρακτηρίζονται ως Εθνικού Επιπέδου σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 10 του ανωτέρω ν.679/1977.

γ. Στα ειδικά έργα ή ειδικές κατηγορίες έργων που χαρακτηρίζονται ως τέτοια με απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Εθνικής Οικονομίας και Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων και έχουν προϋπολογισμό δέκα δισεκατομμυρίων (10.000.000.000) δρχ. και άνω.

¹⁴²Γρ. Α. Παγκάκης, Στοιχεία Δικαίου, (Πανεπιστημιακές Παραδόσεις), Έκδ. Χαρακοπείου Πανεπιστημίου, Αθήνα 1997.

¹⁴³Γρ. Α. Παγκάκης, ό.π. υποσημείωση 142, σ. 75.

δ. Στη συντήρηση όλων των έργων των ενταγμένων στα διευρωπαϊκά δίκτυα.

ε. Στον προγραμματισμό, την ιεράρχηση, χρηματοδότηση και παρακολούθηση της πορείας όλων των ανωτέρω έργων και μελετών.

Στις ανωτέρω περιπτώσεις (β) και (γ) ο Υπουργός Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων με απόφασή του καθορίζει τα αποφαινόμενα όργανα, που μπορεί να είναι και οι αρμόδιες Τεχνικές Υπηρεσίες των Περιφερειών.

Οι περιφερειακές υπηρεσίες των Υπουργείων Οικονομικών, Πολιτισμού, οι Επιθεωρήσεις Μεταλλείων του Υπουργείου Ανάπτυξης, οι Οικονομικές Επιθεωρήσεις του Υπουργείου Γεωργίας, τα Κέντρα Ελέγχου και Πιστοποίησης Πολλαπλασιαστικού Υλικού και Ελέγχου Λιπασμάτων (Κ.Ε.Π.Π.Υ.Ε.Λ.), τα Αμπελουργικά Φυτώρια, οι Δενδροκομικοί Σταθμοί, τα Κρατικά Κτήματα, οι Συνοριακοί Σταθμοί Υγειονομικού Κτηνιατρικού Ελέγχου (Σ.Υ.Κ.Ε.), τα Κέντρα Γενετικής Βελτίωσης Ζώων και τα Πρακτικά Γεωργικά Σχολεία, οι γενικές και ειδικές αποκεντρωμένες μονάδες του Υπουργείου Γεωργίας, με εξαίρεση το Πρότυπο Κέντρο Κτηνοτροφίας και Εκπαίδευσης Κοζάνης, οι περιφερειακές υπηρεσίες της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας της Ελλάδος του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας σε επίπεδο νομού ή νομαρχίας δεν καταργούνται με τις διατάξεις του παρόντος νόμου και εξακολουθούν να αποτελούν υπηρεσίες των Υπουργείων Οικονομικών, Πολιτισμού, Ανάπτυξης, Γεωργίας της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας της Ελλάδας του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας, αντίστοιχα. Οι πιο πάνω υπηρεσίες μπορεί να υπαχθούν στην Περιφέρεια με προεδρικά διατάγματα, που εκδίδονται με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και του αρμοδίου υπουργού κατά περίπτωση.

Κύριος διατάκτης των πιστώσεων του προϋπολογισμού των ανωτέρω υπηρεσιών ορίζεται, με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, προϊστάμενος υπηρεσίας, η οποία εδρύει στο νόμο.

1.2 Οργάνωση και στελέχωση.

Σε κάθε περιφέρεια συνίσταται μια Γενική Διεύθυνση με τίτλο Γενική Διεύθυνση Περιφέρειας (Γ.Δ.Π.) στην οποία προΐσταται Γενικός Διευθυντής. Η Γ.Δ.Π. συγκροτείται από όλες τις Διευθύνσεις και τα αυτοτελή τμήματα και Γραφεία της περιφέρειας που έχουν την έδρα τους μέσα στα διοικητικά της όρια (άρθρο 2, παρ. 1). Η πλήρης συγκρότηση των υπηρεσιών των περιφερειών, η διάρθρωση σε Διευθύνσεις και Τμήματα, η κατανομή των αρμοδιοτήτων και η τοπική τους αρμοδιότητα καθορίζεται με τις διατάξεις του άρθρου 5 του νόμου αυτού (Ν. 2503/97) και απεικονίζεται στα επισυναπτόμενα Παραρτήματα Α, Α.1, Α.2, Α.3, Α.4¹⁴⁴.

Με τη θέση σε ισχύ του νόμου αυτού καταργούνται αυτοδικαίως οι διανομαρχιακές και οι περιφερειακές υπηρεσίες σε επίπεδο νομού ή νομαρχίας, με τις επιφυλάξεις που έχουν καταχωρηθεί σε προηγούμενες παραγράφους και οι αρμοδιότητες τους ασκούνται από τις αντίστοιχες υπηρεσίες της περιφέρειας¹⁴⁵.

Ως οργανωτική καινοτομία μπορεί να χαρακτηριστεί η δυνατότητα που παρέχεται στο Γ.Γ.Π., σε εξαιρετικές περιπτώσεις, με απόφασή του, να συγκροτεί από υπαλλήλους της περιφέρειας Ομάδες Διοίκησης Έργου (Ο.Δ.Ε.). Η ρύθμιση αυτή θα μπορούσε να παραλληλιστεί με τις Επιτροπές ή Ομάδες Εργασίας που κατά περίπτωση (ad hoc) συγκροτούνται για τη μελέτη ειδικών θεμάτων της δημόσιας διοίκησης. Διαφοροποιούνται. Ωστόσο από αυτές από τα καθήκοντα που αναλαμβάνει ο Συντονιστής της Ο.Δ.Ε. που είναι τα εξής¹⁴⁶:

- διοικεί και συντονίζει τις εργασίες για την εκτέλεση του έργου και έχει την ευθύνη, τη γενική εποπτεία και τον έλεγχο της πορείας του.

- διαμορφώνει σε συνεργασία με τους υπευθύνους των Ο.Δ.Ε. το χρονοδιάγραμμα εκτέλεσης των έργων και έχει την ευθύνη εφαρμογής του.

¹⁴⁴Γρ. Α. Παγκάκης, ό.π. υποσημείωση 142, σ. 77.

¹⁴⁵Γρ. Α. Παγκάκης, ό.π. υποσημείωση 142, σ. 77.

¹⁴⁶Γρ. Α. Παγκάκης, ό.π. υποσημείωση 142, σ. 77.

Η καινοτομία αυτή, με την προϋπόθεση ότι η Ο.Δ.Ε. θα διαχειρίζεται τον αντίστοιχο προϋπολογισμό εκτέλεσης του συγκεκριμένου έργου στρέφεται σε μορφές εκσυγχρονισμού της δράσης της διοίκησης, όπου αναπτύσσονται ταυτόχρονα το ομαδικό πνεύμα, η πρωτοβουλία, ενώ παράλληλα η ευθύνη δε διαχέεται, αλλά επιμαρίζεται, εντοπίζεται αμέσως και καταλογίζεται στον υπαίτιο για την κακή ή ελλιπή ολοκλήρωση του συγκεκριμένου έργου (άρθρο 2 παρ.2).

Η στελέχωση των περιφερειών γίνεται με το πάσης φύσεως προσωπικό των Υπουργείων που υπηρετεί στις περιφέρειες κατατασσόμενο στους αντίστοιχους κλάδους και ειδικότητες (άρθρο 2 παρ.3). Για την αντιμετώπιση των αναγκών των περιφερειών σε ανθρώπινο δυναμικό με ειδικούς επιστήμονες συνιστώνται και οι θέσεις που καταγράφονται στον πίνακα που ακολουθεί (άρθρο 2, παρ. 4)¹⁴⁷.

Πίνακας Νέων Θέσεων Προσωπικού

A/A	Κλάδος	Ειδικότητα	Αρ. θέσεων	Μον. Υπαλλήλων
1.	Π.Ε.	Οικονομολόγων	54	«
2.	Π.Ε.	Οργάνωση και Διοίκηση Επιχειρήσεων	4	«
3.	Π.Ε.	Μηχανικών	79	«
4.	Π.Ε.	Γεωτεχνικών	29	«
5.	Π.Ε.	Πληροφορικής	19	«
6.	Π.Ε.	Βιολόγων	2	«
7.	Π.Ε.	Περιβαντολλόγων	10	«
8.	Π.Ε.	Ιατρών Δημ. Υγείας Ε.Σ.Υ.	40	«
9.	Π.Ε.	Περιφερειακής Ανάπτυξης	36	«
10.	Ειδικό Επιστημονικό Προσωπικό		102	Ι.Δ.αορίστου χρόνου
ΣΥΝΟΛΟ			375	«

Συνιστώνται ακόμη 102 θέσεις ειδικού επιστημονικού προσωπικού, με σχέση εργασίας αορίστου χρόνου από τις οποίες οι 92 θέσεις είναι για θέματα διαχείρισης προγραμμάτων της Ε.Ε. και οι 10 θέσεις είναι για θέματα διαχείρισης προγραμμάτων

¹⁴⁷Γρ. Α. Παγκάκης, ό.π. υποσημείωση 142, σ. 78.

της Ε.Ε. και οι 10 θέσεις για θέματα προστασίας του περιβάλλοντος, διαχείρισης απορριμμάτων και μονάδων βιολογικού καθαρισμού¹⁴⁸.

1.3 Συντονισμός περιφερειακής διοίκησης.

Ο συντονισμός της δράσης της περιφερειακής διοίκησης γίνεται από συλλογικά όργανα και διακρίνεται σε εθνικό και σε περιφερειακό επίπεδο. Στο πρώτο γίνεται από το Υπουργικό Συμβούλιο (Υ.Σ.) το οποίο διορίζει, παύει ή μετακινεί τους Γενικούς Γραμματείς Περιφέρειας και κυρίως από το Συμβούλιο των Περιφερειών του οποίου η σύνθεση απεικονίζεται στο επισυναπτόμενο Παράρτημα. Στο περιφερειακό επίπεδο ο συντονισμός γίνεται από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας και το αντίστοιχο Περιφερειακό Συμβούλιο, η σύνθεση του οποίου απεικονίζεται στο επισυναπτόμενο Παράρτημα Α¹⁴⁹.

Εκτός από τα ανωτέρω συντονιστικά συλλογικά όργανα προβλέπεται η σύσταση και λειτουργία των ακόλουθων Ειδικών Συντονιστικών Συμβουλίων¹⁵⁰.

1) Ειδικό Συντονιστικό Συμβούλιο Υπουργείου Μακεδονίας- Θράκης.

2) Ειδικό Συντονιστικό Συμβούλιο Υπουργείου Αιγαίου, με αποστολή να συντονίζουν τη δράση των αντίστοιχων περιφερειών και να αναπτύσσουν κοινές δράσεις μεταξύ τους.

3) Ειδικό Συντονιστικό Συμβούλιο Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας για θέματα σχεδιασμού και παρακολούθησης αναπτυξιακών προγραμμάτων και κινήτρων ιδιωτικών επενδύσεων.

1.4 Σχολιασμός.

Οι αλλαγές στην περιφερειακή διοίκηση είναι τόσο πρόσφατες ώστε η αποτελεσματικότητα και το κατά πόσο είναι σωστή η νέα διάρθρωσή της είναι θέματα που θα αποδειχθούν στο μέλλον.

¹⁴⁸Γρ. Α. Παγκάκης, ό.π. υποσημείωση 142, σ. 79.

¹⁴⁹Γρ. Α. Παγκάκης, ό.π. υποσημείωση 142, σ. 79.

¹⁵⁰Γρ. Α. Παγκάκης, ό.π. υποσημείωση 142, σ. 79.

Με το νέο νόμο 2503/1997 η περιφέρεια αποκτά μια διαφορετική μορφή. Ο οργανισμός Περιφέρειας οργανώνεται, στελεχώνεται και διοικείται ως αποκεντρωμένη κρατική υπηρεσία με βάση το αποκεντρωτικό σύστημα. Ωστόσο η προσπάθεια για την καθιέρωση του αποκεντρωτικού συστήματος παραβιάζεται από το γεγονός ότι ο νομοθέτης διατηρεί την άσκηση ορισμένων κρατικών αρμοδιοτήτων υπέρ του Υπουργού, δηλαδή της κεντρικής κρατικής διοίκησης¹⁵¹. Αυτό σημαίνει ότι και οι αντίστοιχες υπηρεσίες της περιφέρειας υπάγονται στην κεντρική κρατική διοίκηση την οποία δέχονται εντολές - οδηγίες και ελέγχονται, παρόλο που λειτουργούν για την εξυπηρέτηση των συμφερόντων της περιφέρειας. Το γεγονός αυτό της διατήρησης αρμοδιοτήτων για τον Υπουργό εκτείνεται και στο επίπεδο του Νομού ή της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης¹⁵².

Οι οργανικές μονάδες της περιφέρειας έχουν ομαδοποιημένες αρμοδιότητες ώστε να αποφεύγονται οι επικαλύψεις αρμοδιοτήτων και τα άσχημα επακόλουθά τους. Η προσεκτική θεώρηση της διάρθρωσης της περιφέρειας και των υπηρεσιακών μονάδων της οδηγεί στις ακόλουθες διαπιστώσεις¹⁵³:

1) όλες οι υπηρεσιακές μονάδες της περιφέρειας τίθενται κάτω από την ενιαία ηγεσία του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας εκτός μερικών που η διοίκησή τους, όπως προαναφέρθηκε, βρίσκεται στα χέρια του Υπουργού.

2) Όλες οι περιφέρειες αντιμετωπίζονται το ίδιο, παρά την διαφοροποίησή τους από άποψη έκτασης, πληθυσμού, εδαφικών συνθηκών, δεικτών ανεργίας, τομέων παραγωγής και άλλων ιδιαιτεροτήτων. Η ομοιόμορφη αυτή αντιμετώπιση είναι ενδεχόμενο να οδηγήσει στο φαινόμενο της ύπαρξης υπηρεσιακών μονάδων που να υπολειτουργούν ή να έχουν ελλιπή στελέχωση, φαινόμενο που απαντάται στους οργανισμούς της κεντρικής κρατικής διοίκησης.

¹⁵¹ Γρ. Α. Παγκάκης, ό.π. υποσημείωση 142, σ. 80.

¹⁵² Γρ. Α. Παγκάκης, ό.π. υποσημείωση 142, σ. 81.

¹⁵³ Γρ. Α. Παγκάκης, ό.π. υποσημείωση 142, σ. 81.

Επιπλέον θα μπορούσε να ειπωθεί ότι ο μεγάλος αριθμός των θέσεων επιστημονικού προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου δημιουργεί σκεπτικισμό τόσο πάνω στο θέμα του τρόπου, των κριτηρίων και της διαδικασίας επιλογής και πρόσληψής τους, όσο και στο γεγονός ότι δεν είναι μόνιμοι υπάλληλοι.

Η πρόβλεψη για τη συγκρότηση Ο.Δ.Ε., έστω και για εξαιρετικές περιπτώσεις, στο επίπεδο της περιφέρειας, αποτελεί ένα πρώτο θετικό βήμα την εισαγωγή οργανωσιακών θεσμών και τρόπων διοίκησης που ανταποκρίνεται στις σύγχρονες κοινωνικές, οικονομικές, διοικητικές συνθήκες, παρέχει δυνατότητα ανάπτυξης πρωτοβουλιών αλλά και άμεσου καθορισμού της ευθύνης για την ολοκλήρωση των έργων, την αποδοτικότητα των οργάνων και την αποτελεσματικότητα των οργανισμών¹⁵⁴.

Το πλήθος των συλλογικών συντονιστικών οργάνων δημιουργεί σκεπτικισμό όσον αφορά την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητά τους στην περιφέρεια. Καθώς ο συντονισμός είναι σοβαρή και δύσκολη λειτουργία, η παρουσία πλήθους οργάνων εντεταλμένων να τον εφαρμόζουν μπορεί να οδηγήσει σε αντίθετα αποτελέσματα, από αυτά που περιμένει ο νομοθέτης.

Συμπερασματικά, η περιφέρεια ως νέος θεσμός δεν έχει επιδείξει ακόμα τους καρπούς της, ωστόσο κρίνοντας από τη διάρθρωση και τις αρμοδιότητές της, υπόσχεται πολλά για την αναβάθμιση του ρόλου και του επιπέδου της περιφέρειας, με τη γεωγραφική έννοια του όρου.

¹⁵⁴Γρ. Α. Παγκάκης, ό.π. υποσημείωση 142, σ. 82.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΝΑΤΟ

Η ΠΡΩΤΟΤΕΝΗΣ ΕΡΕΥΝΑ- ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η εργασία συμπληρώθηκε με τη συλλογή στοιχείων με ερωτηματολόγιο που δόθηκε σε δημόσιους υπαλλήλους τεσσάρων φορέων.

Αυτοί είναι : 1) Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

2) Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης.

3) Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων.

4) Περιφερειακά Διαμερίσματα Δυτικής Ελλάδος (έδρα Πάτρα).

Το ερωτηματολόγιο και τα ποσοστά των απαντήσεων που δόθηκαν επισυνάπτονται στα παραρτήματα 3 και 4 αντίστοιχα.

Το ερωτηματολόγιο είναι διαρθρωμένο ώστε οι απαντήσεις να συμβαδίζουν με τα κεφάλαια της εργασίας μέχρι κάποιο βαθμό. Πλήρως συμπληρώθηκαν 145 ερωτηματολόγια.

Από την έρευνα που έγινε διαπιστώνονται τα εξής:

1. Στην έρευνα συμμετείχαν περισσότερες γυναίκες (51,7%) απ' ότι, άνδρες γεγονός δικαιολογημένο καθόσον η πλειοψηφία των υπαλλήλων των τριών πρώτων φορέων όπου διεξήχθη η έρευνα ήταν γυναίκες.

2. Το 64,8 % των ερωτηθέντων ήταν Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης.

3. Το 51,7% των ερωτηθέντων κατείχε πτυχίο Α.Ε.Ι.

Το 13,1% είχε μεταπτυχιακό τίτλο και το 1,4% διδακτορικό δίπλωμα. Αυτό σημαίνει ότι φορείς σπουδαίας σημασίας όπως αυτοί που διεξήχθη η έρευνα φροντίζουν να έχουν μορφωμένο και επιστημονικά καταρτισμένο προσωπικό.

4. Το 41,4% υποστηρίζει ότι η μονάδα του εξυπηρετεί σε μεγάλο βαθμό τον πολίτη, αν και αυτό δε γίνεται ακριβώς άμεσα.

5. Το 41,4% θεωρεί ότι χαρακτηριστικά της δημόσιας διοίκησης είναι:

α) Η απαρχαιωμένη μεθοδολογία δράσης.

β) Το βαρύ και δύσχρηστο νομικό πλαίσιο.

γ) Η πολύπλοκη διαδικασία λήψης αποφάσεων δίνοντας έτσι το στίγμα τους, ότι δηλαδή οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι απογοητευμένοι και εκτενέστερα οργισμένοι με τα χαρακτηριστικά που παρουσιάζει η δημόσια διοίκηση.

Επίσης το 3,4 % ως επιπλέον χαρακτηριστικά της δημόσιας διοίκησης συμπλήρωσε τα εξής:

α) Έλλειψη υλικοτεχνικής υποδομής.

β) Έλλειψη θετικής πρόθεσης.

γ) Γραφειοκρατία.

6. Το 50,3% των ερωτηθέντων διαπιστώνει στη μονάδα του επικάλυψη αρμοδιοτήτων ενώ το 49,7% όχι. Η διαφορά μεταξύ τους είναι μικρή ωστόσο ενδεικτική της κακής στελέχωσης στη δημόσια διοίκηση.

7. Το 36,6% θεωρεί το θεσμό των Ελεγκτών της Δημόσιας Διοίκησης «ικανοποιητικό», το 12,4% «άριστο», ενώ το 23,4 % έδωσε την απάντηση «δεν

απαντών», γεγονός που σημαίνει την έλλειψη ενημέρωσης γύρω από το ρόλο αυτού του θεσμού.

8. Το 75,9% απάντησε ότι ο Συνήγορος του Πολίτη θα συμβάλλει στην αποφυγή και τον έλεγχο της κακής χρήσης εξουσίας και το 80% των ερωτηθέντων θεωρεί το Συνήγορο του Πολίτη ως ασφαλιστική δικλείδα για την πίεση και την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη. Τα παραπάνω ποσοστά δείχνουν την αίσθηση των πολιτών ότι πραγματικά επειδή κακοδιοικούνται επιβάλλεται να συσταθεί ένας θεσμός που να θέσει τέρμα σε αυτή την κατάσταση.

9. Στην ερώτηση αν ο επαναπροσδιορισμός του Χάρτη των Δημόσιων Υπηρεσιών και ένας νέος Κώδικας Δεοντολογίας σ' αυτές θα αποτελματώσει το Δημόσιο Τομέα, το 44,1% απάντησε «όχι» και το 42,1% των ερωτηθέντων απάντησε «Ναι».

Το ποσοστό στην περίπτωση αυτή είναι μοιρασμένο, γεγονός που δείχνει τη λεπτότητα του θέματος αυτού και την ανάγκη λήψης ριζοσπαστικής απόφασης από εμπειριστατωμένο επιστημονικό επιτελείο.

10. Στην ερώτηση αν το Α.Σ.Ε.Π. πετυχαίνει στο ρόλο για τον οποίο συστάθηκε, απαντά καταφατικά το 70,3% των ερωτηθέντων, πράγμα που ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα άσχετα αν γίνονται και προσλήψεις εκτός του Α.Σ.Ε.Π. με κομματικά κριτήρια.

11. Το 53,8% των ερωτηθέντων είναι ευχαριστημένο με τον τρόπο που γίνονται οι προσλήψεις στο δημόσιο ενώ το 31,7% δεν είναι διότι είναι απογοητευμένο με τις παρασπονδίες των εκάστοτε κυβερνήσεων όσον αφορά τις παράνομες προσλήψεις.

12. Το 79,3% των ερωτηθέντων υποστηρίζει ότι το ενδιαφέρον της πολιτείας για την απόδοση των δημοσίων υπαλλήλων πρέπει να γίνεται με διαρκή επιμόρφωση, οικονομικά κίνητρα και σωστό νομοθετικό πλαίσιο. Το υψηλό ανωτέρω ποσοστό δείχνει ότι η πλειοψηφία των δημοσίων υπαλλήλων που ερωτήθηκαν συνδέει την

εργασία και την απόδοση με προϋποθέσεις που πρέπει να θέτει η πολιτεία ώστε να εξασφαλίζει την εύρυθμη λειτουργία της.

13. Όσον αφορά την αρίθμηση κατά υποκειμενική σειρά προτεραιότητας στις μεθόδους αύξησης της απόδοσης των δημοσίων υπαλλήλων, από τις απαντήσεις των ερωτώμενων προέκυψε η ακόλουθη σειρά:

1.- Κατάρτιση 62,1%

2.- Σωστή πληροφόρηση 32,4%

3.- Ομαδική εργασία ή το φανερό ενδιαφέρον
της πολιτείας 25,5%

4.- Το φανερό ενδιαφέρον της πολιτείας ή
ομαδική εργασία 25,5%

5.- Καθοδήγηση- εξουσιοδότηση 21,4%

6.- Εμπιστοσύνη 19,3%

7.- Ολοκληρωμένο πλαίσιο αποφάσεων ή
ελευθερία - δημιουργικότητα 17,9%

8.- Ελευθερία - δημιουργικότητα ή ολοκλη-
ρωμένο πλαίσιο αποφάσεων 17,9%

14. Στην ερώτηση για το ποιά νομίζουν ότι πρέπει να είναι η χρονική συχνότητα της επιμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων, το 42,8% δήλωσε «ανά 1 έτος», το 31% «ανά 2 έτη» και το 15,2% «ανά 3 έτη», γεγονός που δείχνει ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι αντιλαμβάνονται ότι οι γνώσεις τους δεν επαρκούν για να ανταποκρίνονται στις απαντήσεις της εργασίας τους, στη σύγχρονη εποχή που οι συνθήκες εργασίας

συνεχώς αλλάζουν με τις προσθήκες νέας υλικοτεχνικής υποδομής ή με τη συχνή αλλαγή των νόμων.

15. Στην ερώτηση που καλεί τους ερωτώμενους να χαρακτηρίσουν τις συνθήκες εργασίας, υγιεινής και ασφάλειας της υπηρεσίας τους, το 39,3% απάντησε «πολύ καλό» και το 32,4% «μέτριο». Τα ποσοστά αυτά ήταν αναμενόμενο να είναι υψηλά καθόσον οι συνθήκες εργασίας και υποδομής στους φορείς που διεξήχθη και έρευνα είναι οι καλύτερες, κάτι που όμως δεν συμβαίνει σε πολλές δημόσιες υπηρεσίες που στεγάζονται σε παλαιά κτίρια, που δεν είναι ούτε ευήλια, ούτε ευάερα, και που τα γραφεία των υπαλλήλων στριμώχνονται το ένα δίπλα στο άλλο λόγω έλλειψης χώρου.

16. Το 56,6% δήλωσε ότι αισθάνεται ικανοποίηση στον εργασιακό χώρο, ενώ το 43,4% πως όχι.

17. Το 56,6% δήλωσε πως η μεταφορά ή μετάταξη του υπαλλήλου σε κλάδο ή ειδικότητα παρεμφερή με την προηγούμενη είναι μέτρο που δε συμβάλλει στην απόδοση του δημόσιου υπαλλήλου, ενώ το 43,4 % δήλωσε πως συμβάλλει θετικά. Τα ανωτέρω ποσοστά δείχνουν ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν έχουν μια πλήρως κατασταλαγμένη γνώμη στο θέμα αυτό διότι τα ποσοστά είναι σχεδόν μοιρασμένα.

18. Το 78,6% δηλώνει ότι οι δίχως αιτήσεις μεταθέσεις υπαλλήλων δεν είναι κοινωνικά δίκαιες. Ο ισχυρισμός αυτός είναι σωστός διότι προκαλείται προσωπική και οικογενειακή αναστάτωση στην περίπτωση που γίνεται κάτι τέτοιο. Βέβαια οι ανάγκες των υπηρεσιών σε προσωπικό πολλές φορές παραμερίζουν τέτοια θέματα για την εξασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας του.

19. Το 71,7% των ερωτηθέντων δηλώνει ότι το σύστημα προαγωγών δεν ανταμείβει και ούτε προωθεί αξιοκρατικά τα στελέχη, γεγονός που δείχνει ότι παρόλες τις συχνές αλλαγές του συστήματος προαγωγών, ακόμα δεν βρέθηκε το πιο κατάλληλο για την ελληνική δημοσιοϋπαλληλία.

20. Το 73,8% των ερωτηθέντων υποστηρίζει ότι το βαθμολογικό σύστημα δε λύνει τυχόν προβλήματα που αντιμετωπίζει σήμερα η Δημόσια Διοίκηση και κατά τη

γνώμη τους το σημαντικότερο είναι η δυνατότητα μη επανεκλογής, η αμφισβήτηση και η έλλειψη προσανατολισμού.

21. Το 54,5% των ερωτηθέντων υποστηρίζει ότι ο νόμος που προσδιορίζει το βαθμολογικό σύστημα αφήνει ανοιχτά ενδεχόμενα αμφισβητήσεων και συγκρούσεων, πράγμα που φανερώνει την ελαττωματικότητα του συστήματος αυτού και την ανάγκη τροποποίησής του.

22. Το 64,1% των ερωτηθέντων υποστηρίζει ότι η μέθοδος που ακολουθείται για την προαγωγή του δημοσίου υπαλλήλου, δεν είναι σωστή.

23. Το 59,3% των ερωτηθέντων αναφέρει ότι είναι «κανονικά» σε πλήθος τα κριτήρια που τίθενται για την προαγωγή, ενώ το 18,6% τα θεωρεί λίγα.

24. Το 62,1 % των ερωτηθέντων θεωρεί ότι ο χρόνος για την προαγωγή από τον ένα βαθμό στον άλλο είναι κανονικό, ενώ το 27,6% τον θεωρεί λίγο.

25. Το 57,2% των ερωτηθέντων δεν συμφωνεί με το χρόνο που καθορίζεται για τη μισθολογική εξέλιξη, πράγμα που δείχνει την ανάγκη επαναπροσδιορισμού του συστήματος.

26. Το 64,1% των ερωτηθέντων δε συμφωνεί με τα 36 μισθολογικά κλιμάκια που ορίζει ο νόμος, ενώ το 35,9% συμφωνεί.

27. Το 72,4% των ερωτηθέντων προτιμά αύξηση του ποσοστού του βασικού μισθού και του ποσοστού υπολογισμού των επιδομάτων που δικαιούνται γεγονός που δείχνει τη δυσaréσκεια των δημοσίων υπαλλήλων για τους μισθούς που λαμβάνουν και την επιθυμία τους να αυξηθούν.

28. Το 54,5% των ερωτηθέντων θεωρεί ότι η νέα αναμόρφωση του μισθολογίου δημιουργεί ένα δικαιότερο μισθολογικό καθεστώς σε σχέση με το προηγούμενο, γνώμη ωστόσο που δεν εξαγιάζει το σημερινό διότι ισχύει η γνώμη για επαναπροσδιορισμό.

29. Το 74,5% των ερωτηθέντων αρνείται ότι τα χρηματικά κίνητρα απόδοσης που ορίζει ο νόμος συμβάλλουν αποτελεσματικά στην αύξηση της αποδοτικότητας των δημόσιων υπαλλήλων, δείχνοντας έτσι ότι απαιτείται αύξησή τους ώστε ν' αποτελέσουν εφελκυστικά κατακόρυφης ανόδου της αποδοτικότητάς τους.

30. Το 76,6% των ερωτηθέντων θεωρεί ότι τα κίνητρα για τους υπαλλήλους που υπηρετούν ή μετατίθενται σε προβληματικές περιοχές δεν είναι δελεαστικά, ούτε πειστικά. Τα επιπλέον που θα πρέπει να θεσπισθούν θεωρούν ότι είναι εκτός από αυξημένα οικονομικά κίνητρα, όπως επίδομα, έξοδα μετακίνησης, ενοίκιο και ηθικά κίνητρα.

31. Το 96,6% των ερωτηθέντων είναι σύμφωνο με την εκχώρηση μέρους αρμοδιοτήτων της κεντρικής διοίκησης στην περιφέρεια, γεγονός που δείχνει ότι η συγκέντρωση αρμοδιοτήτων στις κεντρικές υπηρεσίες του κράτους είχε δημιουργήσει μια δύσκολη χρονίζουσα κατάσταση και ότι είχε ευρέως διαπιστωθεί η ανάγκη αποσυγκέντρωσης των αρμοδιοτήτων στις περιφερειακές υπηρεσίες της χώρας.

32. Το 56,6% θεωρεί ότι η διάρθρωση των οργανισμών είναι ~μέτρια~, ωστόσο δεν έχει δοκιμαστεί για καιρό στην πράξη ώστε να συμπεραίνει κανείς εύκολα πάνω στο θέμα αυτό.

33. Το 34,5% των ερωτηθέντων πιστεύει ότι οι πολίτες δεν ενημερώνονται για τις κρατικές δραστηριότητες της περιφέρειας και ότι αυτό οφείλεται στο ότι δεν υπάρχει διαφάνεια στις κρατικές λειτουργίες, ενώ ο πολίτης τίθεται στο περιθώριο των διαδικασιών.

34. Το 64,8% των ερωτηθέντων πιστεύει ότι η περιφερειακή ανάπτυξη είναι εφικτή μέσα από την νέα διάρθρωση της περιφέρειας. Ο νεωτερισμός αυτός δεν έχει δοκιμαστεί στην πράξη ώστε να βγάλει κανείς εύκολα συμπεράσματα, ωστόσο η πίστη των πολιτών προς κάτι καλύτερο είναι ευδιάκριτη.

ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ ΤΩΝ ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΩΝ

ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ

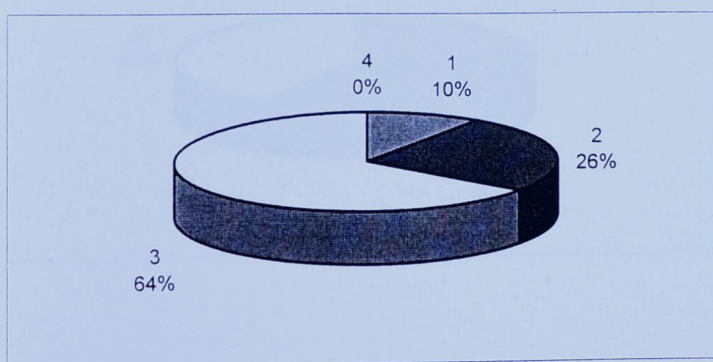
1. Σε ποιά κατηγορία ανήκετε ;

Υποχρεωτικής Εκπαίδευσης (Υ.Ε.)

Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης (Δ.Ε.) 25,5%

Τεχνολογικής Εκπαίδευσης (Τ.Ε.) 9,7%

Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης (Π.Ε.) 64,8%



2. Ποιός είναι ο ανώτερος τίτλος σπουδών τον οποίο κατέχετε ;

Απολυτήριο Γυμνασίου 0,7%

Απολυτήριο Λυκείου 22,8%

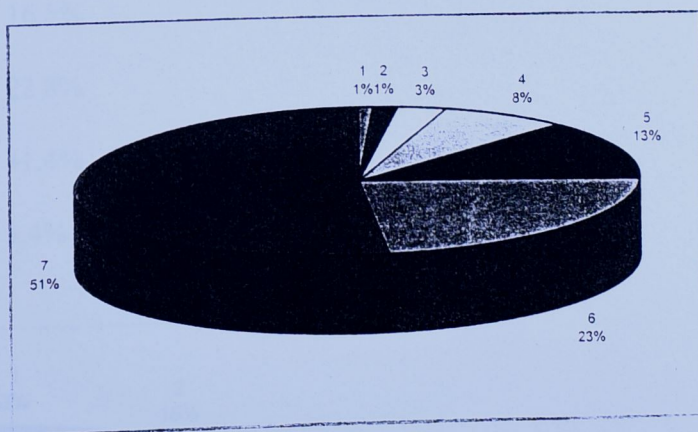
Πτυχίο τεχνικής σχολής 2,8%

Πτυχίο Τ.Ε.Ι. 7,6%

Πτυχίο Α.Ε.Ι. 51,7%

Μεταπτυχιακός τίτλος 13%

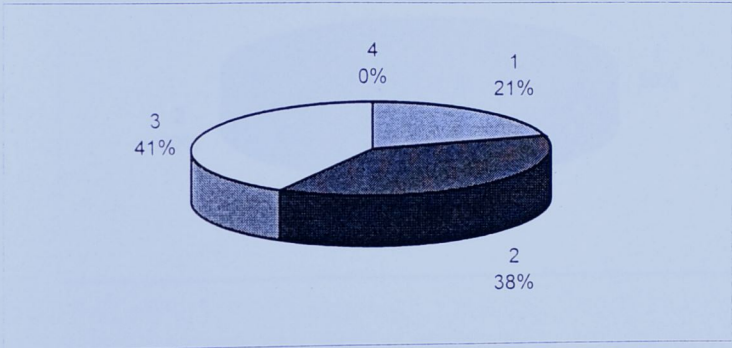
Διδακτορικό δίπλωμα 1,4%



B. ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

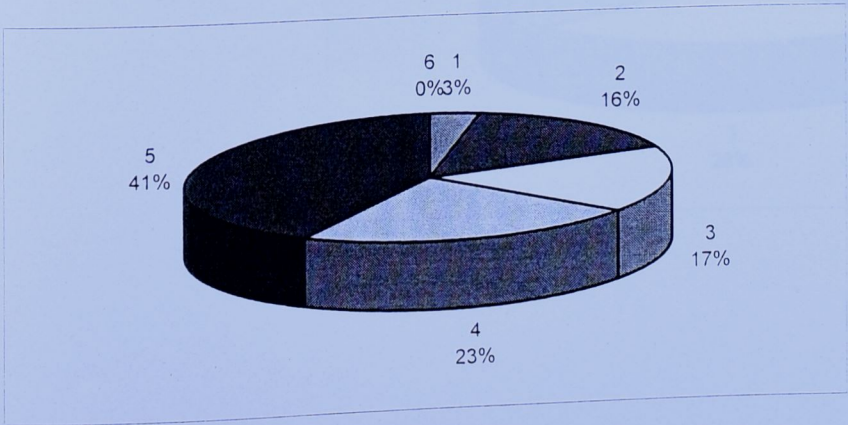
1. Σε ποιόν βαθμό η μονάδα που υπηρετείτε εξυπηρετεί τον πολίτη ;

Μεγάλο	41,4%
Μέτριο	37,9%
Χαμηλό	20,7%



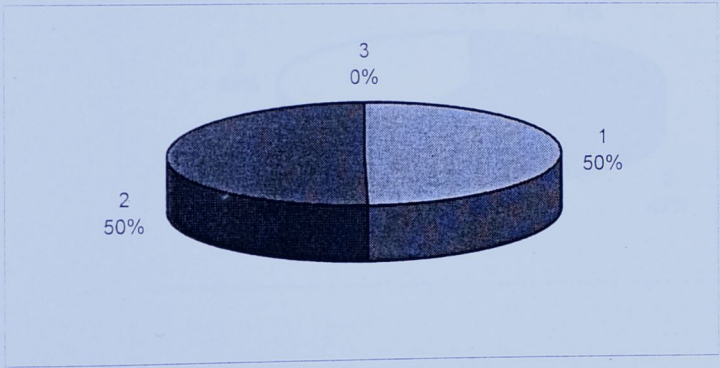
2. Ποιά από τα παρακάτω είναι χαρακτηριστικά της δημόσιας διοίκησης ;

Απαρχαιωμένη μεθοδολογία δράσης	15,9%
Βαρύ και δύσχρηστο νομικό πλαίσιο	16,5%
Πολύπλοκη διαδικασία λήψης αποφάσεων	22,8%
Όλα τα παραπάνω	41,4%
Άλλο: _____	3,4%



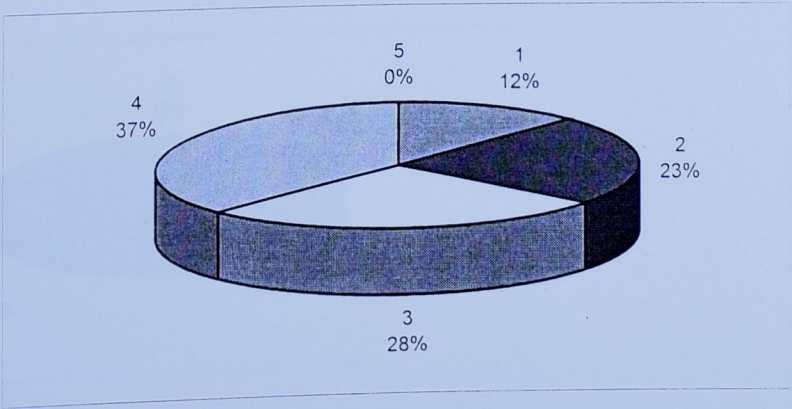
3. Στη μονάδα που υπηρετείτε διαπιστώνετε σε κάποιο βαθμό επικάλυψη αρμοδιοτήτων;

Ναι	50,3%
Όχι	49,7%



4. Θεωρείτε το θεσμό των Ελεγκτών Δημοσίας Διοίκησης;

Καλό	27,6%
Ικανοποιητικό	36,6%
Άριστο	12,4%
Δεν απαντώ	23,4%

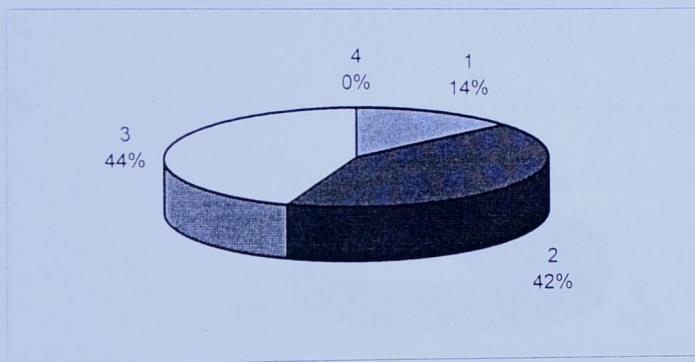


5. Ο επαναπροσδιορισμός του χάρτη των Δημόσιων Υπηρεσιών και ένας νέος κωδικός Δεοντολογίας σ' αυτές θα αποτελματώσει το Δημόσιο Τομέα ;

Ναι 42,1%

Όχι 44,1%

Άλλο 13,8%

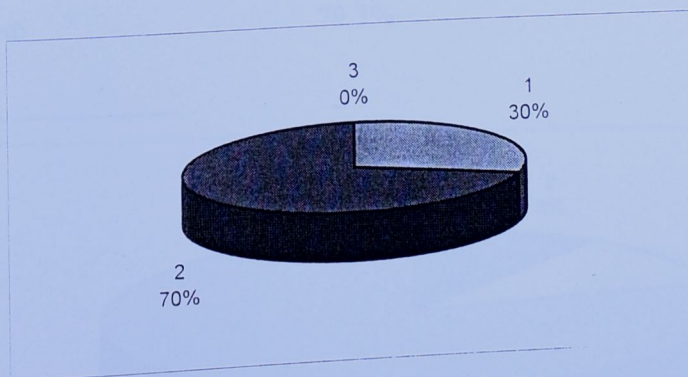


Γ. ΣΥΣΤΗΜΑ ΠΡΟΣΛΗΨΕΩΝ ΚΑΙ ΥΠΗΡΕΣΙΑΚΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.

1. Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.) πετυχαίνει στο ρόλο για τον οποίο συστάθηκε ;

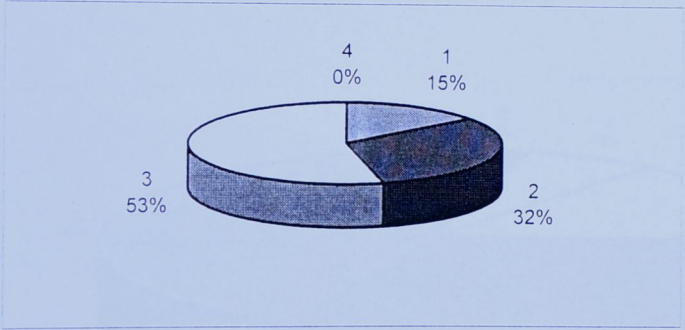
Ναι 70,3%

Όχι 29,7%



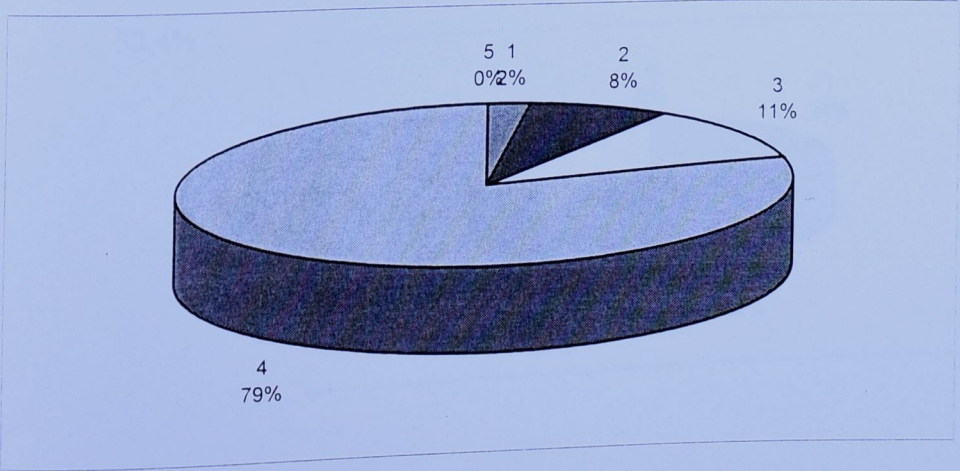
2. Είστε ευχαριστημένος/η από τον τρόπο με τον οποίο γίνονται σήμερα οι προσλήψεις στο δημόσιο τομέα;

Πολύ	14,5%
Μέτρια	53,8%
Καθόλου	31,7%



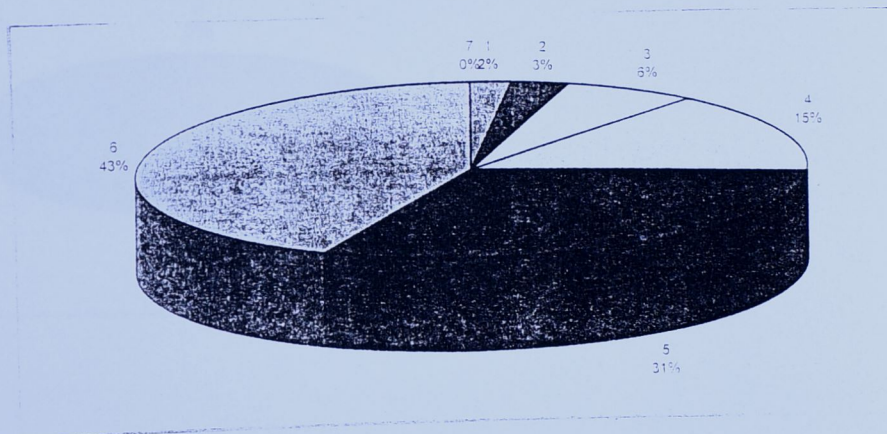
3. Πως θα πρέπει να εκφράζεται το ενδιαφέρον της πολιτείας για την απόδοση των δημοσίων υπαλλήλων ;

Με διαρκή επιμόρφωση	11%
Με οικονομικά κίνητρα	7,6%
Με σωστό νομοθετικό πλαίσιο	2,1%
Με όλα τα παραπάνω	79,3%
Άλλο: _____	—



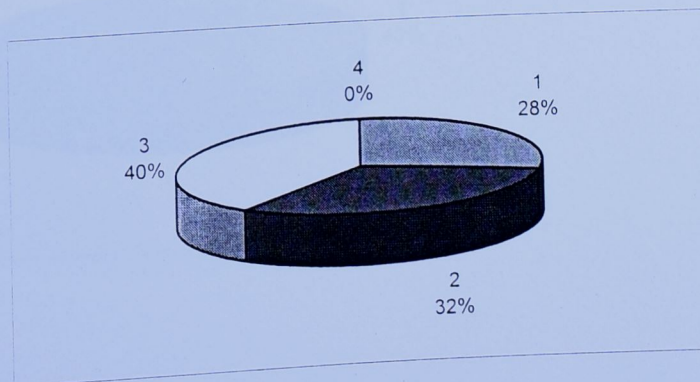
4. Ποιά νομίζετε ότι πρέπει να είναι η χρονική συχνότητα της επιμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων;

Ανά έτος.	42,8%
Ανά 2 έτη.	31%
Ανά 3 έτη.	15,2%
Ανά 4 έτη	6,2%
Ανά 5 έτη.	2.8%
Ανά 10 έτη.	2%



5. Σε τί επίπεδο χαρακτηρίζετε τις συνθήκες εργασίας, υγιεινής και ασφάλειας της υπηρεσίας σας ;

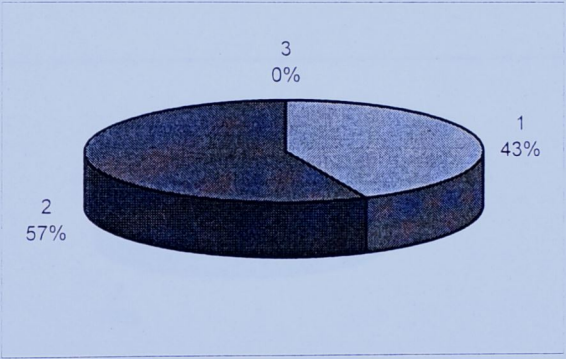
Πολύ καλό	39,3%
Καλό	28,3%
Μέτριο	32,4%



6. Αισθάνεστε ικανοποιημένοι/η στον εργασιακό σας χώρο ;

Ναι 56,6%

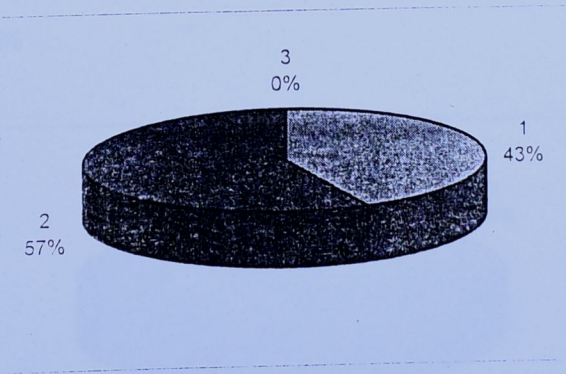
Όχι 43,4%



7. Η μετάταξη ή μεταφορά υπαλλήλου σε κλάδο ή ειδικότητα παρεμφερή με την προηγούμενη είναι μέτρο που συμβάλλει στην απόδοση του δημοσίου υπαλλήλου ;

Ναι 43,4%

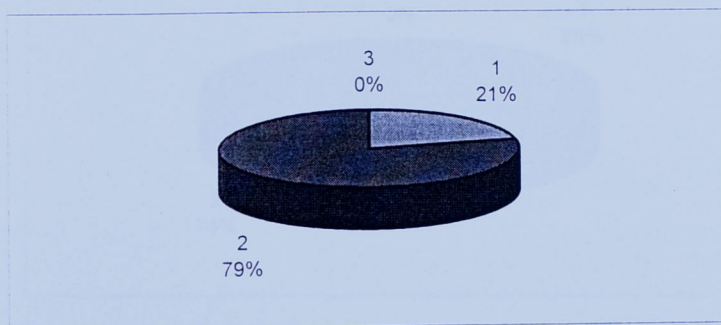
Όχι 56,6%



8. Οι μεταθέσεις χωρίς αιτήσεις υπαλλήλων είναι κοινωνικά δίκαιες ;

Ναι 21,4%

Όχι 78,6%

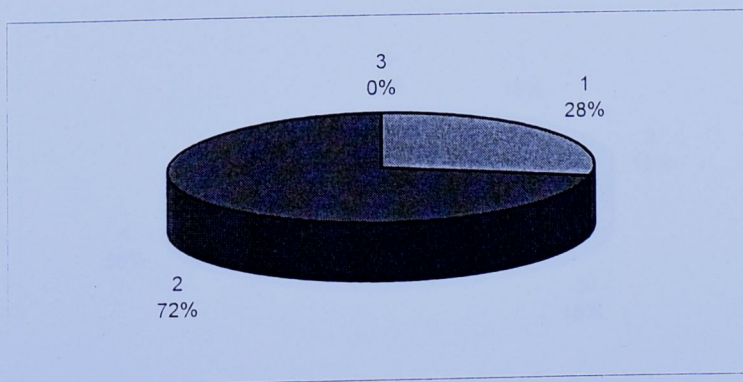


Δ. ΣΥΣΤΗΜΑ ΠΡΟΑΓΩΓΩΝ- ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΚΟ

1. Το σύστημα προαγωγών είναι κοινωνικά δίκαιο ώστε να ανταμείβει και να προωθεί αξιοκρατικά τα στελέχη ;

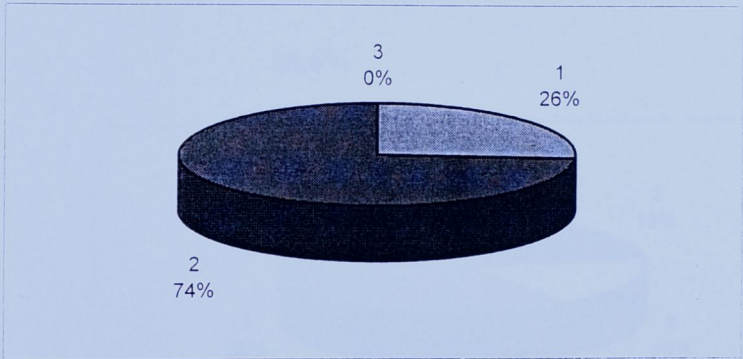
Ναι 28,3%

Όχι 71,7%



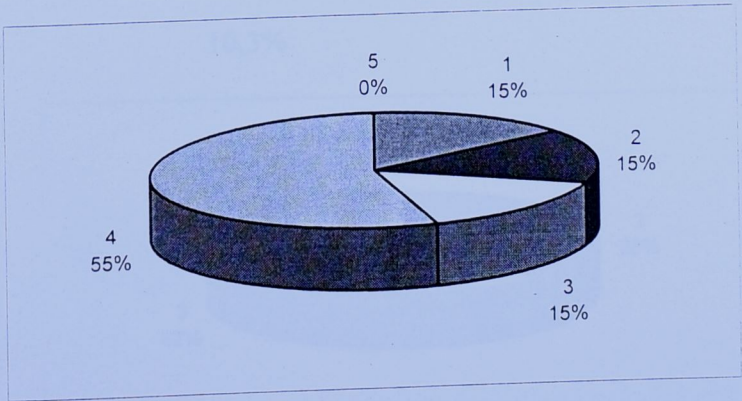
2. Το βαθμολογικό σύστημα λύνει τα τυχόν προβλήματα που αντιμετωπίζει σήμερα η Δημόσια Διοίκηση

Ναι	26,2%
Όχι	73,8%



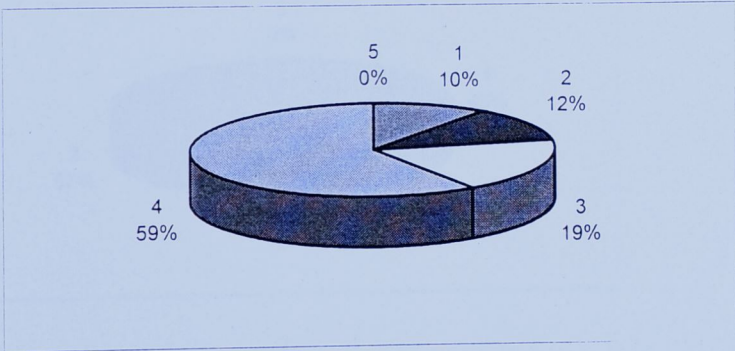
3. Ο νόμος που προσδιορίζει το βαθμολογικό σύστημα αφήνει ανοικτά ενδεχόμενα ;

Αμφισβητήσεων	15,2%
Συγκρούσεων	15,2%
Όλα τα παραπάνω	54,5%
Δεν αφήνει ανοικτά ενδεχόμενα	15,1%



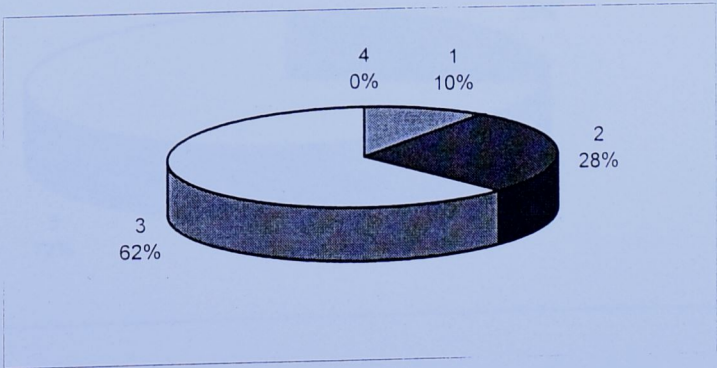
4. Προκειμένου να κριθεί ο υπάλληλος για το εάν δικαιούται προαγωγή ή όχι συνεκτιμούνται κάποιες προϋποθέσεις (όπως απαραίτητη συμπλήρωση του απαιτούμενου χρόνου στο βαθμό που κατέχουν και τα ουσιαστικά τους προσόντα άρθρο 34 Ν. 2190/94). Θεωρείτε ότι αυτά τα κριτήρια είναι:

Υπερβολικά πολλά	11,7%
Πολλά	10,4%
Κανονικά	59,3%
Λίγα	18,6%



5. Όσον αφορά στον χρόνο που απαιτείται για την προαγωγή από τον ένα βαθμό στον αμέσως ανώτερο, πιστεύετε ότι είναι:

Πολύς	27,6%
Κανονικός	62,1%
Λίγος	10,3%

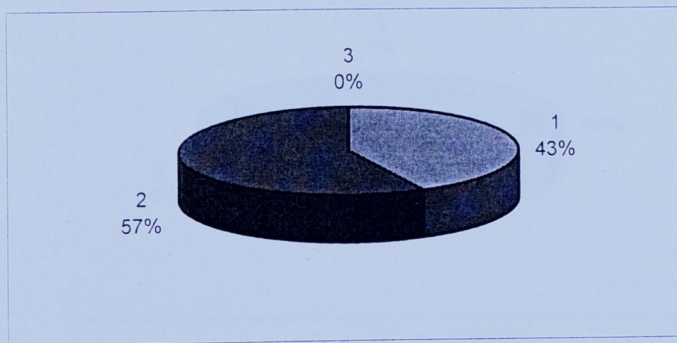


Ε. ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΚΟ

1. Ο χρόνος που καθορίζεται για τη μισθολογική εξέλιξη από τον πρόσφατο νόμο 2470/97 σας βρίσκει σύμφωνους ;

Ναι 42,8%

Όχι 57,2%

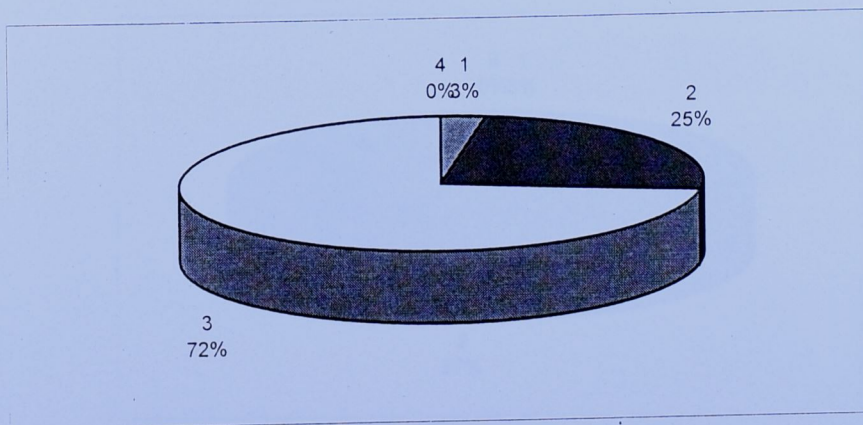


2. Ποιο από τα παρακάτω θα προτιμούσατε ;

Αύξηση του ποσοστού υπολογισμού των επιδομάτων 2,8%

Αύξηση του ποσού του βασικού μισθού 24,8%

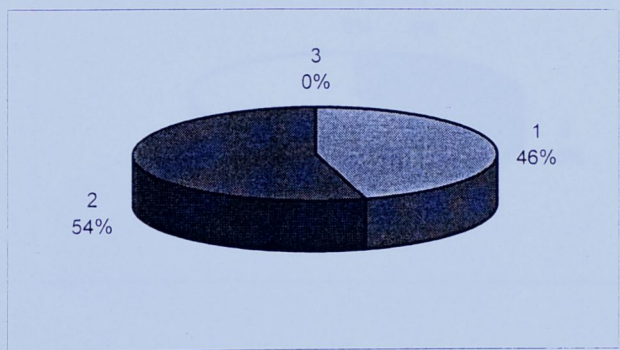
Αύξηση του ποσού του βασικού μισθού και του ποσοστού υπολογισμού των επιδομάτων που δικαιούσθε 72,4%



3. Η νέα αναμόρφωση του μισθολογίου δημιουργεί ένα δικαιότερο μισθολογικό καθεστώς σε σχέση με το προηγούμενο :

Ναι 54,5%

Όχι 45,5%

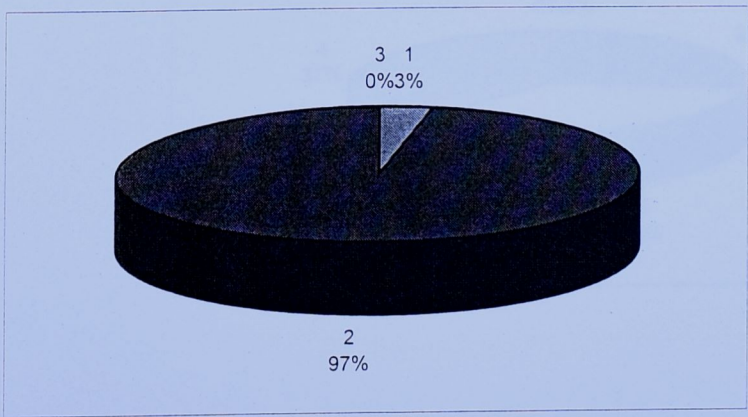


ΣΤ. ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ

1. Η εκχώρηση μέρους των αρμοδιοτήτων από την κεντρική κρατική διοίκηση στην περιφέρεια σας βρίσκει σύμφωνους ;

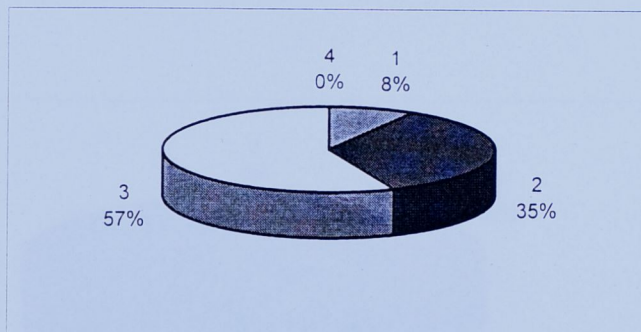
Ναι 96,6%

Όχι 3,4%



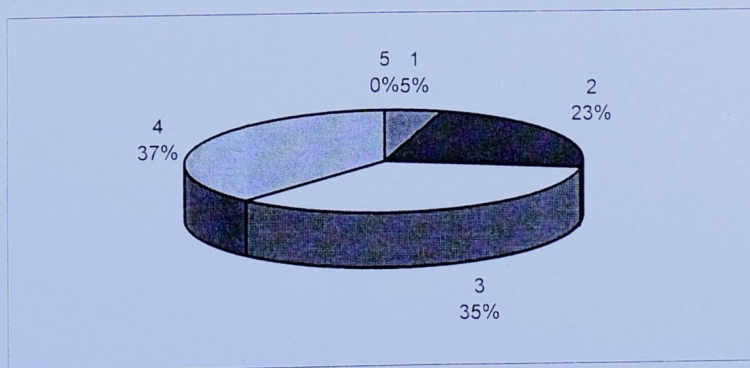
2. Η διάρθρωση των οργανισμών των περιφερειών είναι:

Άριστη	8,3%
Καλή	35,2%
Μέτρια	56,5%



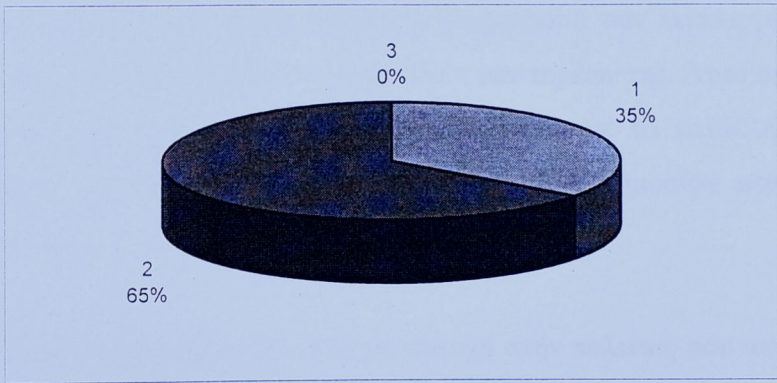
3. Οι πολίτες κατά πόσο ενημερώνονται για τις κρατικές δραστηριότητες της περιφέρειας ;

Πολύ	4,8%
Μέτρια	22,8%
Λίγο	37,9%
Καθόλου	34,5%



4. Γενικά η περιφερειακή ανάπτυξη είναι εφικτή μέσα από τη νέα διάρθρωση της περιφέρειας;

Ναι	64,8%
Όχι	35,2%



ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΚΑΤΟ

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

α) Κεντρική Διοίκηση.

Επιβάλλεται να αλλάξει ο τρόπος οργάνωσης και λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών για να καταπολεμηθούν ο νομικισμός, η ευθυνοφοβία, η τυπολατρεία και γενικότερα η γραφειοκρατία. Η διοικητική λειτουργία επιβάλλεται να είναι βασισμένη στον ορθολογικό και επιστημονικό προγραμματισμό των λειτουργιών της δημόσιας διοίκησης για την εύρυθμη λειτουργία όλων των τομέων της. Αυτό ακριβώς μπορεί να επιτευχθεί με τη στελέχωση του δημόσιου τομέα με το κατάλληλο επιστημονικό προσωπικό που θα εισέρχεται στις υπηρεσίες του δημοσίου μέσω αξιοκρατικών διαγωνισμών.

Επιπλέον χρειάζεται να υπάρχει συνοχή στην πολιτική που ακολουθείται στους επιμέρους τομείς της διοίκησης από όλες τις πολιτικές παρατάξεις που εναλλάσσονται στην εξουσία, όπως επίσης και συντονισμός των νομοθετικών τους έργων ώστε να αποφεύγεται το φαινόμενο της πολυνομίας που έχει ως κύριο χαρακτηριστικό τους νέους νόμους που δεν καταργούν στο σύνολό τους τους παλαιούς και επιπλέον ρυθμίζουν και θέματα άσχετα με το ρυθμιζόμενο θέμα, τα οποία επιγράφονται και με τη φράση : «..... και άλλες διατάξεις».

Η αποφυγή της πολυνομίας θα θέσει τέρμα στη σύγχυση, την ανακολουθία και την ασυνέχεια των διοικητικών θεσμών και θα θέσει τις βάσεις για την εύρυθμη λειτουργία και αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης.

Ένας ακόμα τρόπος εξυγίανσης του δημόσιου τομέα είναι η αποσυγκέντρωση των αρμοδιοτήτων της Κεντρικής Διοίκησης και η εκχώρηση τους σε άλλους φορείς. Μια πρώτη προσπάθεια σε αυτό το θέμα έχει επιτευχθεί με την εκχώρηση αρμοδιοτήτων από την Κεντρική Διοίκηση στην Περιφέρεια με το νόμο 2503/1997. Ωστόσο ο νομοθέτης έχει διατηρήσει αρκετές αρμοδιότητες της Περιφερειακής διοίκησης υπέρ του αρμόδιου υπουργού. Επίσης με τη συγχώνευση των κοινοτήτων

σε δήμους γίνονται βήματα προς την ενδυνάμωση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και την αποσυγκέντρωση των αρμοδιοτήτων της Κεντρικής Διοίκησης. Τέλος προς αυτή την κατεύθυνση μπορεί να συμβάλλουν οι αποκρατικοποιήσεις προς τις οποίες ήδη η παρούσα κυβέρνηση έχει προσανατολιστεί. Η συρρίκνωση του δημόσιου τομέα μέσω της ιδιωτικοποίησης, της πώλησης και της μετοχοποίησης των οργανισμών (Ν.Π.Δ.Δ. και Ν.Π.Ι.Δ.) του θα συμβάλλει στην εξυγίανσή του.

Επιπλέον χρειάζεται να ενταθούν τα μέτρα πρόληψης και καταστολής της κακοδιοίκησης μέσω της σωστής και ακώλυτης εφαρμογής του θεσμού των Ελεγκτών της δημόσιας διοίκησης και της εφαρμογής του θεσμού του Συνηγόρου του Πολίτη.

β) Δημόσιοι Υπάλληλοι.

Εδώ και πολλά χρόνια οι δημόσιοι υπάλληλοι σχολιάζονται δυσμενώς για τη χαμηλή αποδοτικότητά τους πράγμα που έχει άσχημο αντίκτυπο στην αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών του δημοσίου. Με το θέμα αυτό δε φαίνεται ότι έχει ασχοληθεί επισταμένα κυβέρνηση των τελευταίων ετών ώστε να διερευνήσει και να εξαλείψει τους λόγους που οδήγησαν την κατάσταση εκεί. Οι ευθύνες φαίνεται να επιρρίπτονται άμεσα στους δημόσιους υπαλλήλους δίχως περαιτέρω βαθιά αναζήτηση των αιτίων. Ωστόσο τα αίτια βρίσκονται στο γεγονός της αβεβαιότητας και της σύγχυσης που δημιουργεί η πολυνομία και στο φαινόμενο του κομματισμού μέσα στη δημόσια διοίκηση. Οι δημόσιοι υπάλληλοι μπροστά στην κατάσταση της αβεβαιότητας και της σύγχυσης, παρακολουθούν αμήχανα τα τεκτενόμενα ασκώντας τα καθήκοντά τους με τον λιγότερο επικίνδυνο για τους ίδιους τρόπο, προσκολόμενοι με τρόπο τυπολατρικό και νομικιστικό στην κατά γράμμα διατύπωση των κανόνων δικαίου, χωρίς να επιδεικνύουν πρωτοβουλίες στο έργο τους. Εξάλλου η άσκηση καθηκόντων με δίχως ορθολογικό και δημιουργικό πνεύμα οδηγεί τους υπαλλήλους σε μια νωχελική κατάσταση και τους ωθεί να εγκαταλείπουν κάθε ιδέα αύξησης της απόδοσής τους. Επιβάλλεται λοιπόν η πολιτεία να αναλάβει δημιουργικές πρωτοβουλίες για την βελτίωση της κατάστασης των δημοσίων υπαλλήλων. Αρχικά χρειάζεται να δείχνει συνεχώς το ενδιαφέρον της με οικονομικά κίνητρα, διαρκή επιμόρφωση και με τη θέσπιση σωστού νομοθετικού πλαισίου και με την έμπρακτη εφαρμογή της αξιοκρατίας. Επιπλέον είναι αναγκαίο οι δημόσιοι υπάλληλοι να εισέρχονται στο δημόσιο τομέα μέσα από ένα δίκαιο και δημοκρατικό σύστημα

εισαγωγικών εξετάσεων. Στην προκειμένη περίπτωση το Α.Σ.Ε.Π. είναι το καλύτερο όργανο για να παίξει το ρόλο αυτό, φτάνει να είναι και το μοναδικό. Με άλλα λόγια προσλήψεις στο δημόσιο βάσει πελατειακών σχέσεων είναι καιρός να καταργηθούν και με νόμο να οριστούν οι κυρώσεις ενάντια εκείνων των πολιτικών που θα προσπαθούν να ικανοποιήσουν τους «ημετέρους» τους.

Σε ό,τι αφορά τη χρονική συχνότητα της επιμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων αυτή απαιτείται να είναι η ελάχιστη δυνατή, ώστε αυτοί να προσαρμόζονται γρήγορα στις σύγχρονες, τεχνικές μεθόδους και στάσεις.

Επιπρόσθετα η καθιέρωση οικονομικών, ηθικών και βαθμολογικών κινήτρων για την υποκίνηση του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης στη συνειδητή λήψη ευθυνών και πρωτοβουλιών, κρίνεται ως σωστό και σημαντικό μέτρο. Σε ό,τι αφορά τα οικονομικά κίνητρα, αυτά μπορεί να ενσωματωθούν στο μισθολόγιο του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης και να συνδεθούν με το βαθμολόγιο και την απόδοση του υπαλλήλου στην υπηρεσία. Απαιτείται δηλαδή η θέσπιση ενός βασικού μισθολογίου που να συνδέεται με τη βαθμολογική διάρθρωση, να περιλαμβάνει ρυθμίσεις που να λαμβάνουν υπόψη το χρόνο υπηρεσίας και την αποδοτικότητα των δημοσίων υπαλλήλων.

Επίσης απαιτείται η θέσπιση ενός βαθμολογίου που να εγγυάται τη λειτουργικότητα και την αποδοτικότητα στη δημόσια διοίκηση μέσα από την καλύτερη δυνατή αξιοποίηση των ικανοτήτων και των εμπειριών των στελεχών της.

Προς την κατεύθυνση της αναδιοργάνωσης της δημόσιας διοίκησης θα συμβάλει και η αναμόρφωση του συστήματος αξιολόγησης των υπαλλήλων της με τη θέσπιση ενός νέου που να εισάγει την αρχή της συγκριτικής αξιολόγησης ώστε να βοηθηθεί η αποσυμφόρηση των ανωτάτων θαθμών αξιολόγησης. Εξάλλου με το μέτρο αυτό θα απαλλαχθούν από την βαθμολογική ποιοτική ποσόστοση που τους επιβάλλεται.

Επίσης χρειάζεται να δίνονται μεγαλύτερα κονδύλια για την τεχνική και υλική υποδομή των δημοσίων υπηρεσιών, έτσι ώστε οι υπάλληλοι να εργάζονται μέσα σ' ένα

ευχάριστο, υγιές και ασφαλές περιβάλλον και να είναι ικανοποιημένοι ως προς το θέμα αυτό.

Πάνω απ' όλα και κατά κυριότερο λόγο, αυτό που πρέπει να επιτευχθεί είναι επιτέλους η ανεξαρτοποίηση του διοικητικού συστήματος της χώρας από την επιρροή που του ασκεί η οποιαδήποτε πολιτική ηγεσία. Με τον τρόπο αυτό και με μια νέα μεθοδολογία και φιλοσοφία στη δημόσια διοίκηση θα μπορέσουν να γίνουν κάποια πρώτα βήματα προς τον εκσυγχρονισμό της.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η ισχύουσα κατάσταση στη δημόσια διοίκηση δείχνει ότι αυτή δεν ανταποκρίνεται επαρκώς στις απαιτήσεις της σύγχρονης ελληνικής κοινωνίας. Η κακοδαιμονία που τη μαστιίζει ολόκληρη είναι η αντανάκλαση της κακοδαιμονίας καθενός τομέα και κλάδου της ξεχωριστά. Μια κατάσταση που υποβαθμίζει τις υπηρεσίες που αυτή παρέχει αλλά υποβαθμίζει και την ίδια στα μάτια των υπαλλήλων της και των πολιτών.

Και ενώ οι δημόσιοι υπάλληλοι διαμαρτύρονται για τις συνθήκες εργασίας, τους μισθούς, το βαθμολογικό και για το σύστημα αξιολόγησης που τους διέπει, όλο και περισσότεροι είναι οι άνεργοι και μη, που επιζητούν μια θέση στο δημόσιο τομέα. Επίσης δεν είναι λίγοι αυτοί που καταφεύγουν σε πολιτικά πρόσωπα για να επιτύχουν το σκοπό τους. Οι πελατειακές σχέσεις έγινε προσπάθεια με τη θέσπιση του Α.Σ.Ε.Π. να τερματιστούν, όμως η ελληνική κοινωνία που «τρέφει» το ρουσφέτι και τρέφεται από αυτό, δε μπόρεσε να το αποβάλλει.

Ένα σοβαρό γεγονός που δημιούργησε χάος στις δημόσιες υπηρεσίες είναι η πολυνομία, η οποία προκαλεί σύγχυση στους υπαλλήλους, ευθυνοφοβία και γραφειοκρατική συμπεριφορά με αποτέλεσμα την κακή εξυπηρέτηση των πολιτών και μια εικόνα γενικής υποβάθμισης των παρεχόμενων υπηρεσιών του δημόσιου τομέα.

Το σύστημα προαγωγών δεν υπήρξε αξιοκρατικό ώστε τα ικανότερα στελέχη της διοίκησης να καταλάβουν νευραλγικά πόστα και να συμβάλλουν στη σωστή λειτουργία της. Οι μισθοί παραμένουν χαμηλοί για τη σύγχρονη πραγματικότητα, ενώ καμία κυβέρνηση δεν παρείχε επαρκής οικονομικά ή ηθικά κίνητρα στους υπαλλήλους ώστε να συμβάλλει στην αύξηση της αποδοτικότητάς τους. Η κεντρική διοίκηση υιοθετώντας το συγκεντρωτικό σύστημα είχε για χρόνια συγκεντρωμένα στη δικαιοδοσία της τα θέματα των περιφερειακών υπηρεσιών με αποτέλεσμα την κωλυσιεργία και την οπισθοδρόμηση σε θέματα της περιφέρειας. Προσφάτως εκχωρήθηκαν αρμοδιότητες σε αυτή μετά την αναδιάρθρωση των υπηρεσιών τους (Ν. 2503/97) ωστόσο τα αποτελέσματα της μεταρρύθμισης αυτής δεν είναι ακόμη εμφανή.

Αυτό που σε τελική ανάλυση πρέπει να γίνει, είναι να εκσυγχρονιστεί η Δημόσια Διοίκηση και να προσανατολιστεί σε ορισμένες αρχές και αξίες. Επιβάλλεται να καθιερωθεί ως σταθμός γνώμονας για το διοικητικό σύστημα η αξιοκρατική ισότητα των ευκαιριών για όλους τους πολίτες που επιθυμούν να επέλθουν στην δημόσια διοίκηση, να υπηρετήσουν και να σταδιοδρομήσουν σε αυτή. Επιβάλλεται, ακόμα, να διασφαλίζονται όλες οι θεσμικές, τεχνικές και υλικές δυνατότητες που είναι απαραίτητες για να εκπληρώνουν με επιτυχία την αποστολή τους και να αναπτύσσουν, ως δημόσιοι υπάλληλοι την προσωπικότητά τους.

Η οράνωση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης είναι ανάγκη να ευθυγραμμίζεται με τις αρχές της διαφάνειας, της πρόσβασης του πολίτη στη Διοίκηση, της εμπιστοσύνης του πολίτη στη Διοίκηση και επιπλέον του σεβασμού που πρέπει να επιδεικνύουν τα όργανά της στην αξία του ανθρώπου.

Η αποστολή της Δημόσιας Διοίκησης σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο και όλων των υπαλλήλων της, πρέπει να είναι η εξυπηρέτηση του συμφέροντος των πολιτών και να λειτουργεί με τέτοιο τρόπο ώστε να είναι αποδοτική, αποτελεσματική και παραγωγική.

ΕΠΙΣΥΝΑΠΤΟΜΕΝΑ

Παράρτημα 1: Πίνακας των Περιφερειών.

Παράρτημα 2: Πίνακας των Ελληνικών Υπουργείων.

Παράρτημα 3: Το ερωτηματολόγιο.

Παράρτημα 4: Τα αποτελέσματα της επεξεργασίας των στοιχείων των ερωτηματολογίων.

Παράρτημα Α: Οργάνωση- Διοίκηση Περιφέρειας.

Παράρτημα Α1: Διάρθρωση Περιφέρειας.

Παράρτημα Α2: Υπηρεσία Περιφερειακής Διοίκησης.

Παράρτημα Α3: Διεύθυνση σχεδιασμού και ανάπτυξης.

- « υγείας και πρόνοιας.
- « δημοσίων έργων.
- « ελέγχου κατασκευής έργων.
- « ελέγχου συντήρησης έργων.

Παράρτημα Α4: « Περιβάλλοντος και Χωροταξίας

« Δασών.

Επιθεώρηση Δασών.

Διεύθυνση γεωργικής ανάπτυξης.

- « Αυτοδιοίκησης και αποκέντρωσης.
- « Διοίκησης.

Παράρτημα Β: Συντονιστικά συλλογικά όργανα.

Παράρτημα «1»

Πίνακας των δεκατριών Περιφερειών.

- 1) Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης (έδρα Κομοτηνή), νομοί 5 : Έβρου, Ροδόπης, Ξάνθης, Δράμας, Καβάλας.
- 2) Κεντρικής Μακεδονίας (έδρα Θεσσαλονίκη), νομοί 7: Σερρών, Θεσσαλονίκης, Χαλκιδικής, Κιλκίς, Πέλλας, Ημαθίας, Πιερίας.
- 3) Δυτικής Μακεδονίας (έδρα Κοζάνη), νομοί 4: Φλώρινας, Κοζάνης, Καστοριάς, Γρεβενών.
- 4) Ηπείρου (έδρα Ιωάννινα), νομοί 4: Ιωαννίνων, Άρτας, Θεσπρωτίας, Πρέβεζας.
- 5) Θεσσαλίας (έδρα Λάρισα), νομοί 4: Λάρισας, Μαγνησίας, Τρικάλων, Καρδίτσας.
- 6) Ιόνιων Νησιών (έδρα Κέρκυρα,) νομοί 4: Κέρκυρας, Λευκάδας, Κεφαλληνίας, Ζακύνθου.
- 7) Δυτικής Ελλάδας (έδρα Πάτρα), νομοί 3: Αιτωλοκαρνανίας, Αχαΐας, Ηλείας.
- 8) Στερεάς Ελλάδας (έδρα Λαμία), νομοί 5: Φθιώτιδας, Ευρυτανίας, Φωκίδας, Βοιωτίας, Ευβοίας.
- 9) Αττικής (έδρα Αθήνα), νομοί 1 :Αττικής.
- 10) Πελοποννήσου (έδρα Τρίπολη), νομοί 5 : Κορινθίας, Αργολίδας, Αρκαδίας, Μεσσηνίας, Λακωνίας.
- 11) Βορείου Αιγαίου (έδρα Μυτιλήνη), νομοί 4 : Λέσβου, Χίου, Σάμου.
- 12) Νοτίου Αιγαίου (έδρα Ερμούπολη), νομοί 2: Κυκλάδων, Δωδεκανήσου.
- 13) Κρήτης (έδρα Ηράκλειο), νομοί 4: Χανίων, Ρεθύμνης, Ηρακλείου, Λασιθίου.

Πηγή : ΑνδρονόπουλοςΒ.- Μαθιουδάκης Μ. «Νεοελληνική Διοικητική Ιστορία», Έκδ. Διοικητική Μεταρρύθμιση, Αθήνα 1988, σ. 147.

Παράρτημα «2».

Πίνακας των Ελληνικών Υπουργείων.

1. Αιγαίου.
2. Ανάπτυξης.
3. Γεωργίας.
4. Δημόσιας Τάξης.
5. Δικαιοσύνης.
6. Εθνικής Άμυνας.
7. Εθνικής Οικονομίας.
8. Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων.
9. Εμπορικής Ναυτιλίας.
10. Εξωτερικών.
11. Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων.
12. Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.
13. Μακεδονίας- Θράκης.
14. Μεταφορών και Επικοινωνιών.
15. Οικονομικών.
16. Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων.
17. Πολιτισμού.
18. Τύπου και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης.
19. Υγείας και Πρόνοιας.

Στοιχεία Ερευνήτριας
 Μαρία Κουζέλη, Φοιτήτρια
 Χαροκοπείου Πανεπιστημίου
 Τμήματος Οικιακής Οικονομίας

Αθήνα1998

.....

ΟΔΗΓΙΕΣ ΣΥΜΠΛΗΡΩΣΗΣ ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟΥ

1. Στο πλαίσιο του Προγράμματος Σπουδών του Τμήματος Οικιακής Οικονομίας προβλέπεται η κατάρτιση Πτυχιακής Μελέτης για την απονομή του πτυχίου.
2. Έχω επιλέξει ως θέμα Πτυχιακής Μελέτης «Το σύστημα οργάνωσης, στελέχωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης» σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο.
3. Για την ολοκλήρωση της εργασίας μου απαιτείται η πρωτογενής έρευνα, συλλογή και ανάλυση δεδομένων.
4. Για το λόγο αυτό παρακαλείσθε να συμπληρώσετε το επισυναπτόμενο ερωτηματολόγιο. Με τον τρόπο αυτό διευκολύνετε στο μέγιστο βαθμό το ερευνητικό μου έργο και σας ευχαριστώ θερμά προκαταβολικά.
5. Το ερωτηματολόγιο δεν απαιτεί την καταχώρηση των στοιχείων σας για την εξασφάλιση της ανωνυμίας, της ουδετερότητας και της αντικειμενικότητας, που αποτελούν βασικές αρχές έρευνας και ταυτόχρονα αρχές που διέπουν το δημοσιουπαλληλικό κόσμο.

Σας ευχαριστώ

ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ

Α. ΓΕΝΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

1. Φύλο :

Άρρεν 1 ☐

Θήλυ 2 ☐

2. Ημερομηνία γέννησης :

3. Σε ποια κατηγορία ανήκετε ;

Υποχρεωτικής Εκπαίδευσης (Υ.Ε.) 1 ☐

Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης (Δ.Ε.) 2 ☐

Τεχνολογικής Εκπαίδευσης (Τ.Ε.) 3 ☐

Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης (Π.Ε.) 4 ☐

4. Ποιος είναι ο ανώτερος τίτλος σπουδών τον οποίο κατέχετε ;

Απολυτήριο δημοτικού 1 ☐

Απολυτήριο γυμνασίου 2 ☐

Απολυτήριο λυκείου 3 ☐

Πτυχίο τεχνικής σχολής 4 ☐

Πτυχίο Τ.Ε.Ι. 5 ☐

Πτυχίο Α.Ε.Ι. 6 ☐

Μεταπτυχιακός τίτλος 7 ☐

Διδακτορικό δίπλωμα 8 ☐

B. ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

1. Σε ποιόν βαθμό η μονάδα που υπηρετείτε εξυπηρετεί τον πολίτη;

- | | | |
|--------|---|--------------------------|
| Μεγάλο | 1 | ☐ |
| Μέτριο | 2 | ☐ |
| Χαμηλό | 3 | ☐ |

2. Ποια από τα παρακάτω είναι χαρακτηριστικά της δημόσιας διοίκησης;

- | | | |
|--------------------------------------|---|--------------------------|
| Απαρχαιωμένη μεθοδολογία δράσης | 1 | ☐ |
| Βαρύ και δύσχρηστο νομικό πλαίσιο | 2 | ☐ |
| Πολύπλοκη διαδικασία λήψης αποφάσεων | 3 | ☐ |
| Όλα τα παραπάνω | 4 | ☐ |
| Άλλο: _____ | 5 | ☐ |

3. Στη μονάδα που υπηρετείτε διαπιστώνετε σε κάποιο βαθμό επικάλυψη αρμοδιοτήτων;

- | | | |
|-----|---|--------------------------|
| Ναι | 1 | ☐ |
| Όχι | 2 | ☐ |

4. Θεωρείτε το θεσμό των ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης ;

- | | | |
|---------------|---|--------------------------|
| Καλό | 1 | ☐ |
| Ικανοποιητικό | 2 | ☐ |
| Άριστο | 3 | ☐ |
| Δεν απαντώ | 4 | ☐ |

5. Η εφαρμογή του θεσμού του Συνηγόρου του Πολίτη, θα αποτελέσει ασφαλιστική δικλείδα:

α. για την αποφυγή και τον έλεγχο της κακής χρήσης ή της κατάχρησης εξουσίας ;

Ναι 1 ☐

Όχι 2 ☐

β. για τη συνεχή παρακολούθηση της εξουσίας και την πίεση για την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη.

Ναι 1 ☐

Όχι 2 ☐

γ. Άλλο; _____

6. Ο επαναπροσδιορισμός του χάρτη των Δημόσιων Υπηρεσιών και ένας νέος κωδικός Δεοντολογίας σ' αυτές θα αποτελματώσει το Δημόσιο Τομέα ;

Ναι 1 ☐

Όχι 2 ☐

Άλλο 3 ☐

Γ. Σύστημα προσλήψεων και υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης.

1. Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.) πετυχαίνει στο ρόλο για τον οποίο συστάθηκε;

Ναι 1 ☐

Όχι 2 ☐

2. Είστε ευχαριστημένος /η από τον τρόπο με τον οποίο γίνονται σήμερα οι προσλήψεις στο δημόσιο τομέα;

Πολύ 1 ☐

Μέτρια 2 ☐

Καθόλου 3 ☐

2.α. Αν όχι, γιατί ; _____

3. Πως θα πρέπει να εκφράζεται το ενδιαφέρον της πολιτείας για την απόδοση των δημοσίων υπαλλήλων ;

Με διαρκή επιμόρφωση 1 ☐

Με οικονομικά κίνητρα 2 ☐

Με σωστό νομοθετικό πλαίσιο 3 ☐

Με όλα τα παραπάνω 4 ☐

Άλλο: _____ 5 ☐

4. Αριθμείστε με σειρά προτεραιότητας τις παρακάτω μεθόδους αύξησης της απόδοσης των δημοσίων υπαλλήλων :

Κατάρτιση ☐

Σωστή πληροφόρηση ☐

Καθοδήγηση / εξουσιοδότηση ☐

Ολοκληρωμένο πλαίσιο αποφάσεων ☐

Ελευθερία / δημιουργικότητα ☐

Ομαδική εργασία ☐

Εμπιστοσύνη ☐

Το φανερό ενδιαφέρον της πολιτείας ☐

5. Ποια νομίζετε ότι πρέπει να είναι η χρονική συχνότητα της επιμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων ;

Ανά 1 έτος, 1 ☐

Ανά 2 έτη, 2 ☐

Ανά 3 έτη, 3 ☐

Ανά 4 έτη, 4 ☐

Ανά 5 έτη, 5 ☐

Ανά 10 έτη, 6 ☐

6. Σε τι επίπεδο χαρακτηρίζετε τις συνθήκες εργασίας, υγιεινής και ασφάλειας της υπηρεσίας σας;

Πολύ καλό 1 ☐

Καλό 2 ☐

Μέτριο 3 ☐

7. Αισθάνεστε ικανοποιημένος / η στον εργασιακό σας χώρο;

Ναι 1 ☐

Όχι 2 ☐

8. Η μετάταξη ή μεταφορά υπαλλήλου σε κλάδο ή ειδικότητα παρεμφερή με την προηγούμενη είναι μέτρο που συμβάλλει στην απόδοση του δημοσίου υπαλλήλου;

Ναι 1 ☐

Όχι 2 ☐

8.α. Αν όχι, γιατί ; _____

9. Οι μεταθέσεις χωρίς αιτήσεις υπαλλήλων είναι κοινωνικά δίκαιες ;

Ναι 1 ☐

Όχι 2 ☐

Δ. ΣΥΣΤΗΜΑ ΠΡΟΑΓΩΓΩΝ- ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΚΟ

1. Το σύστημα προαγωγών είναι κοινωνικά δίκαιο ώστε να ανταμείβει και να προωθεί αξιοκρατικά τα στελέχη ;

Ναι 1 ☐

Όχι 2 ☐

2. Το βαθμολογικό σύστημα λύνει τα τυχόν προβλήματα που αντιμετωπίζει σήμερα η Δημόσια Διοίκηση ;

Ναι 1 ☐

Όχι 2 ☐

- 2.α. Αν ναι, ποιο κατά τη γνώμη σας είναι το σημαντικότερο; _____

3. Ο νόμος που προσδιορίζει το βαθμολογικό σύστημα αφήνει ανοικτά ενδεχόμενα:

Αμφισβητήσεων 1 ☐

Συγκρούσεων 2 ☐

Όλα τα παραπάνω 3 ☐

Δεν αφήνει ανοικτά ενδεχόμενα 4 ☐

4. Είναι σωστή η μέθοδος που ακολουθείται για την προαγωγή του δημόσιου υπαλλήλου ; (άρθρο 34 Ν. 2190/94).

Ναι 1 ☐

Όχι 2 ☐

5. Προκειμένου να κριθεί ο υπάλληλος για το εάν δικαιούται προαγωγή ή όχι συνεκτιμούνται κάποιες προϋποθέσεις (όπως απαραίτητη συμπλήρωση του απαιτούμενου χρόνου στο βαθμό που κατέχουν και τα ουσιαστικά τους προσόντα άρθρο 34 Ν. 2190/94). Θεωρείτε ότι αυτά τα κριτήρια είναι :

- | | | |
|------------------|---|--------------------------|
| Υπερβολικά πολλά | 1 | ☐ |
| Πολλά | 2 | ☐ |
| Κανονικά | 3 | ☐ |
| Λίγα | 4 | ☐ |

6. Όσον αφορά στον χρόνο που απαιτείται για την προαγωγή από τον ένα βαθμό στον αμέσως ανώτερο, πιστεύετε ότι είναι:

- | | | |
|-----------|---|--------------------------|
| Πολύς | 1 | ☐ |
| Κανονικός | 2 | ☐ |
| Λίγος | 3 | ☐ |

Ε. ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΚΟ

1. Ο χρόνος που καθορίζεται για τη μισθολογική εξέλιξη από τον πρόσφατο νόμο 2470/97 σας βρίσκει σύμφωνους;

Ναι 1 ☐

Όχι 2 ☐

1.α. Αν όχι, τι θα προτείνετε ; _____

2. Συμφωνείτε με τον αριθμό (35) μισθολογικών κλιμακίων που ορίζει ο νόμος;

Ναι 1 ☐

Όχι 2 ☐

3. Ποιο από τα παρακάτω θα προτιμούσατε ;

Αύξηση του ποσοστού υπολογισμού των επιδομάτων 1 ☐

Αύξηση του ποσού του βασικού μισθού 2 ☐

Αύξηση του ποσού του βασικού μισθού και του ποσοστού υπολογισμού των επιδομάτων που δικαιούσθε 3 ☐

4. Η νέα αναμόρφωση του μισθολογίου δημιουργεί ένα δικαιότερο μισθολογικό καθεστώς σε σχέση με το προηγούμενο;

Ναι 1 ☐

Όχι 2 ☐

5. Νομίζετε ότι τα χρηματικά κίνητρα απόδοσης των 38.000 δρχ. για κατηγορία Υ.Ε., 48.000 δρχ. για κατηγορία Δ.Ε., των 53.000 για κατηγορία Τ.Ε. ή Π.Ε., δίχως πτυχίο, των 58.000 δρχ. για κατηγορία Τ.Ε. με πτυχίο και των 68.000 δρχ. για κατηγορία Π.Ε. με πτυχίο, συμβάλλουν αποτελεσματικά στην αύξηση της αποδοτικότητας των δημοσίων υπαλλήλων;

Ναι 1 ☐

Όχι 2 ☐

6. Τα κίνητρα για υπαλλήλους που υπηρετούν ή μετατίθενται σε προβληματικές περιοχές είναι αρκετά δελεαστικά και πειστικά ;

Ναι 1 ☐

Όχι 2 ☐

6.α. Αν όχι, τι περισσότερο κατά τη γνώμη σας θα πρέπει να θεσπιστεί ; _____

ΣΤ. ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ

1. Η εκχώρηση μέρους των αρμοδιοτήτων από την κεντρική κρατική διοίκηση στην περιφέρειά σας βρίσκει σύμφωνους ;

Ναι 1 ☐

Όχι 2 ☐

2. Η διάρθρωση των οργανισμών των περιφερειών είναι :

Άριστη 1 ☐

Καλή 2 ☐

Μέτρια 3 ☐

ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΚΥΡΕΥΣΤΑΓΓΙΑΣ ΤΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ ΤΩΝ ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΩΝ

3. Οι πολίτες κατά πόσο ενημερώνονται για τις κρατικές δραστηριότητες της περιφέρειας;

Α. ΓΕΝΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

Πολύ	1	☐
Μέτρια	2	☐
Λίγο	3	☐
Καθόλου	4	☐

4. Γενικά, η περιφερειακή ανάπτυξη είναι εφικτή μέσα από τη νέα διάρθρωση της περιφέρειας ;

Ναι	1	☐
Όχι	2	☐

3. Σε κατηγορία ανήκει :

Υποχρεωτική Εκπαίδευση (Υ.Ε.)	100 %
Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης (Δ.Ε.)	25,5 %
Τεχνολογικής Εκπαίδευσης (Τ.Ε.)	9,7 %
Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης (Π.Ε.)	64,8 %

4. Ποιος είναι ο ανώτερος τίτλος σπουδών τον οποίο κατέχετε :

4. Ποιος είναι ο ανώτερος τίτλος σπουδών τον οποίο κατέχετε :

Απολυτήριο Δημοτικού	100 %
Απολυτήριο Γυμνασίου	0,7 %
Απολυτήριο Λυκείου	22,8 %
Πτυχίο τεχνικής σχολής	2,9 %
Πτυχίο Τ.Ε.Ι.	7,6 %
Πτυχίο Α.Ε.Ι.	51,7 %
Διδακτορικός τίτλος	13,0 %
Διδακτορικό δίπλωμα	1,4 %

ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ ΤΩΝ ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΩΝ.

ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ

Α. ΓΕΝΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

1. Φύλο :

Αρρεν 48,3 %

Θήλυ 51,7 %

2. Ημερομηνία γέννησης : □□□□□□□□

3. Σε ποια κατηγορία ανήκετε ;

Υποχρεωτικής Εκπαίδευσης (Υ.Ε.)	100 %
Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης (Δ.Ε.)	25,5 %
Τεχνολογικής Εκπαίδευσης (Τ.Ε.)	9,7 %
Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης (Π.Ε.)	64,8 %

4. Ποιος είναι ο ανώτερος τίτλος σπουδών τον οποίο κατέχετε ;

Απολυτήριο δημοτικού	100 %
Απολυτήριο γυμνασίου	0,7 %
Απολυτήριο λυκείου	22,8 %
Πτυχίο τεχνικής σχολής	2,8 %
Πτυχίο Τ.Ε.Ι.	7,6 %
Πτυχίο Α.Ε.Ι.	51,7 %
Μεταπτυχιακός τίτλος	13,0 %
Διδακτορικό δίπλωμα	1,4 %

B. ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

1. Σε ποιόν βαθμό η μονάδα που υπηρετείτε εξυπηρετεί τον πολίτη:

Μεγάλο	41,4 %
Μέτριο	37,9 %
Χαμηλό	20,7 %

2. Ποια από τα παρακάτω είναι χαρακτηριστικά της δημόσιας διοίκησης;

Απαρχαιωμένη μεθοδολογία δράσης	15,9 %
Βαρύ και δύσχρηστο νομικό πλαίσιο	16,5 %
Πολύπλοκη διαδικασία λήψης αποφάσεων	22,8 %
Όλα τα παραπάνω	41,4 %
Άλλο: _____	3,4 %

3. Στη μονάδα που υπηρετείτε διαπιστώνετε σε κάποιο βαθμό επικάλυψη αρμοδιοτήτων:

Ναι	50,3 %
Όχι	49,7 %

4. Θεωρείτε το θεσμό των ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης ;

Καλό	27,6 %
Ικανοποιητικό	36,6 %
Άριστο	12,4 %
Δεν απαντώ	23,4 %

5. Η εφαρμογή του θεσμού του Συνηγόρου του Πολίτη, θα αποτελέσει ασφαλιστική δικλείδα:

α. για την αποφυγή και τον έλεγχο της κακής χρήσης ή της κατάχρησης εξουσίας ;

Ναι 75,9 %

Όχι 24,1 %

β. για τη συνεχή παρακολούθηση της εξουσίας και την πίεση για την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη.

Ναι 80 %

Όχι 20 %

γ. Άλλο; _____

6. Ο επαναπροσδιορισμός του χάρτη των Δημόσιων Υπηρεσιών και ένας νέος κωδικός Δεοντολογίας σ' αυτές θα αποτελματώσει το Δημόσιο Τομέα :

Ναι 42,1 %

Όχι 44,1 %

Άλλο 13,8 %

Γ. Σύστημα προσλήψεων και υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης.

1. Το Ανώτατο Συμβούλιο Επίλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.) πατυχαίνει στο ρόλο για τον οποίο συστάθηκε:

Ναι 70,3 %

Όχι 29,7 %

2. Είστε ευχαριστημένος /η από τον τρόπο με τον οποίο γίνονται σήμερα οι προσλήψεις στο δημόσιο τομέα;

Πολύ	14,5 %
Μέτρια	53,8 %
Καθόλου	31,7 %

2.α. Αν όχι, γιατί ; _____

3. Πως θα πρέπει να εκφράζεται το ενδιαφέρον της πολιτείας για την απόδοση των δημοσίων υπαλλήλων ;

Με διαρκή επιμόρφωση	11 %
Με οικονομικά κίνητρα	7,6 %
Με σωστό νομοθετικό πλαίσιο	2,1 %
Με όλα τα παραπάνω	79,3 %
Άλλο: _____	-

4. Αριθμείστε με σειρά προτεραιότητας τις παρακάτω μεθόδους αύξησης της απόδοσης των δημοσίων υπαλλήλων :

Κατάρτιση	62,1 %
Σωστή πληροφόρηση	32,4 %
Καθοδήγηση / εξουσιοδότηση	21,4 %
Ολοκληρωμένο πλαίσιο αποφάσεων	17,9 %
Ελευθερία / δημιουργικότητα	17,9 %
Ομαδική εργασία	25,5 %
Εμπιστοσύνη	19,3 %
Το φανερό ενδιαφέρον της πολιτείας	25,5 %

5. Ποια νομίζετε ότι πρέπει να είναι η χρονική συχνότητα της επιμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων ;

Ανά 1 έτος.	42,8 %
Ανά 2 έτη.	31 %
Ανά 3 έτη.	15,2 %
Ανά 4 έτη.	6,2 %
Ανά 5 έτη.	2,8 %
Ανά 10 έτη.	2,0 %

6. Σε τι επίπεδο χαρακτηρίζετε τις συνθήκες εργασίας, υγιεινής και ασφάλειας της υπηρεσίας σας;

Πολύ καλό	39,3 %
Καλό	28,3 %
Μέτριο	32,4 %

7. Αισθάνεστε ικανοποιημένος / η στον εργασιακό σας χώρο;

Ναι	56,6 %
Όχι	43,4 %

8. Η μετάταξη ή μεταφορά υπαλλήλου σε κλάδο ή ειδικότητα παρεμφερή με την προηγούμενη είναι μέτρο που συμβάλλει στην απόδοση του δημοσίου υπαλλήλου;

Ναι	43,4 %
Όχι	56,6 %

8.α. Αν όχι, γιατί : _____

9. Οι μεταθέσεις χωρίς αιτήσεις υπαλλήλων είναι κοινωνικά δίκαιες :

Ναι	21,4 %
Όχι	78,6 %

Δ. ΣΥΣΤΗΜΑ ΠΡΟΑΓΩΓΩΝ- ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΚΟ

1. Το σύστημα προαγωγών είναι κοινωνικά δίκαιο ώστε να ανταμείβει και να προωθεί αξιοκρατικά τα στελέχη ;

Ναι 28,3 %

Όχι 71,7 %

2. Το βαθμολογικό σύστημα λύνει τα τυχόν προβλήματα που αντιμετωπίζει σήμερα η Δημόσια Διοίκηση ;

Ναι 26,2 %

Όχι 73,8 %

2.α. Αν ναι, ποιο κατά τη γνώμη σας είναι το σημαντικότερο: _____

3. Ο νόμος που προσδιορίζει το βαθμολογικό σύστημα αφήνει ανοικτά ενδεχόμενα:

Αμοιβητήσεων 15,2 %

Συγκρούσεων 15,2 %

Όλα τα παραπάνω 54,5 %

Δεν αφήνει ανοικτά ενδεχόμενα 15,1 %

4. Είναι σωστή η μέθοδος που ακολουθείται για την προαγωγή του δημόσιου υπαλλήλου : (άρθρο 34 Ν. 2190/94).

Ναι 35,9 %

Όχι 64,1 %

5. Προκειμένου να κριθεί ο υπάλληλος για το εάν δικαιούται προαγωγή ή όχι συνεκτιμούνται κάποιες προϋποθέσεις (όπως απαραίτητη συμπλήρωση του απαιτούμενου χρόνου στο βαθμό που κατέχουν και τα ουσιαστικά τους προσόντα άρθρο 34 Ν. 2190/94). Θεωρείτε ότι αυτά τα κριτήρια είναι :

Υπερβολικά πολλά	11,7 %
Πολλά	10,4 %
Κανονικά	59,3 %
Λίγα	18,6 %

6. Όσον αφορά στον χρόνο που απαιτείται για την προαγωγή από τον ένα βαθμό στον αμέσως ανώτερο, πιστεύετε ότι είναι:

Πολύς	27,6 %
Κανονικός	62,1 %
Λίγος	10,3 %

Ε. ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΚΟ

1. Ο χρόνος που καθορίζεται για τη μισθολογική εξέλιξη από τον πρόσφατο νόμο 2470/97 σας βρίσκει σύμφωνους;

Ναι 42,8 %

Όχι 57,2 %

1.α. Αν όχι, τι θα προτείνετε ; _____

2. Συμφωνείτε με τον αριθμό (36) μισθολογικών κλιμακίων που ορίζει ο νόμος;

Ναι 35,9 %

Όχι 64,1 %

3. Ποιο από τα παρακάτω θα προτιμούσατε :

Αύξηση του ποσοστού υπολογισμού των επιδομάτων 2,8 %

Αύξηση του ποσού του βασικού μισθού 24,8 %

Αύξηση του ποσού του βασικού μισθού και του ποσοστού υπολογισμού των επιδομάτων που δικαιούσθε 72,4 %

4. Η νέα αναμόρφωση του μισθολογίου δημιουργεί ένα δικαιότερο μισθολογικό καθεστώς σε σχέση με το προηγούμενο;

Ναι 54,5 %

Όχι 45,5 %

5. Νομίζετε ότι τα χρηματικά κίνητρα απόδοσης των 38.000 δρχ. για κατηγορία Υ.Ε., 48.000 δρχ. για κατηγορία Δ.Ε., των 53.000 για κατηγορία Τ.Ε. ή Π.Ε., δίχως πτυχίο, των 58.000 δρχ. για κατηγορία Τ.Ε. με πτυχίο και των 68.000 δρχ. για κατηγορία Π.Ε. με πτυχίο, συμβάλλουν αποτελεσματικά στην αύξηση της αποδοτικότητας των δημοσίων υπαλλήλων;

Ναι 25,5 %

Όχι 74,5 %

6. Τα κίνητρα για υπαλλήλους που υπηρετούν ή μετατίθενται σε προβληματικές περιοχές είναι αρκετά δελεαστικά και πειστικά ;

Ναι 23,4 %

Όχι 76,6 %

6.α. Αν όχι, τι περισσότερο κατά τη γνώμη σας θα πρέπει να θεσπιστεί : _____

ΣΤ. ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ

1. Η εκχώρηση μέρους των αρμοδιοτήτων από την κεντρική κρατική διοίκηση στην περιφέρεια σας βρίσκει σύμφωνους ;

Ναι 96,6 %

Όχι 3,4 %

2. Η διάρθρωση των οργανισμών των περιφερειών είναι :

Άριστη 8,3 %

Καλή 35,2 %

Μέτρια 56,5 %

3. Οι πολίτες κατά πόσο ενημερώνονται για τις κρατικές δραστηριότητες της περιφέρειας;

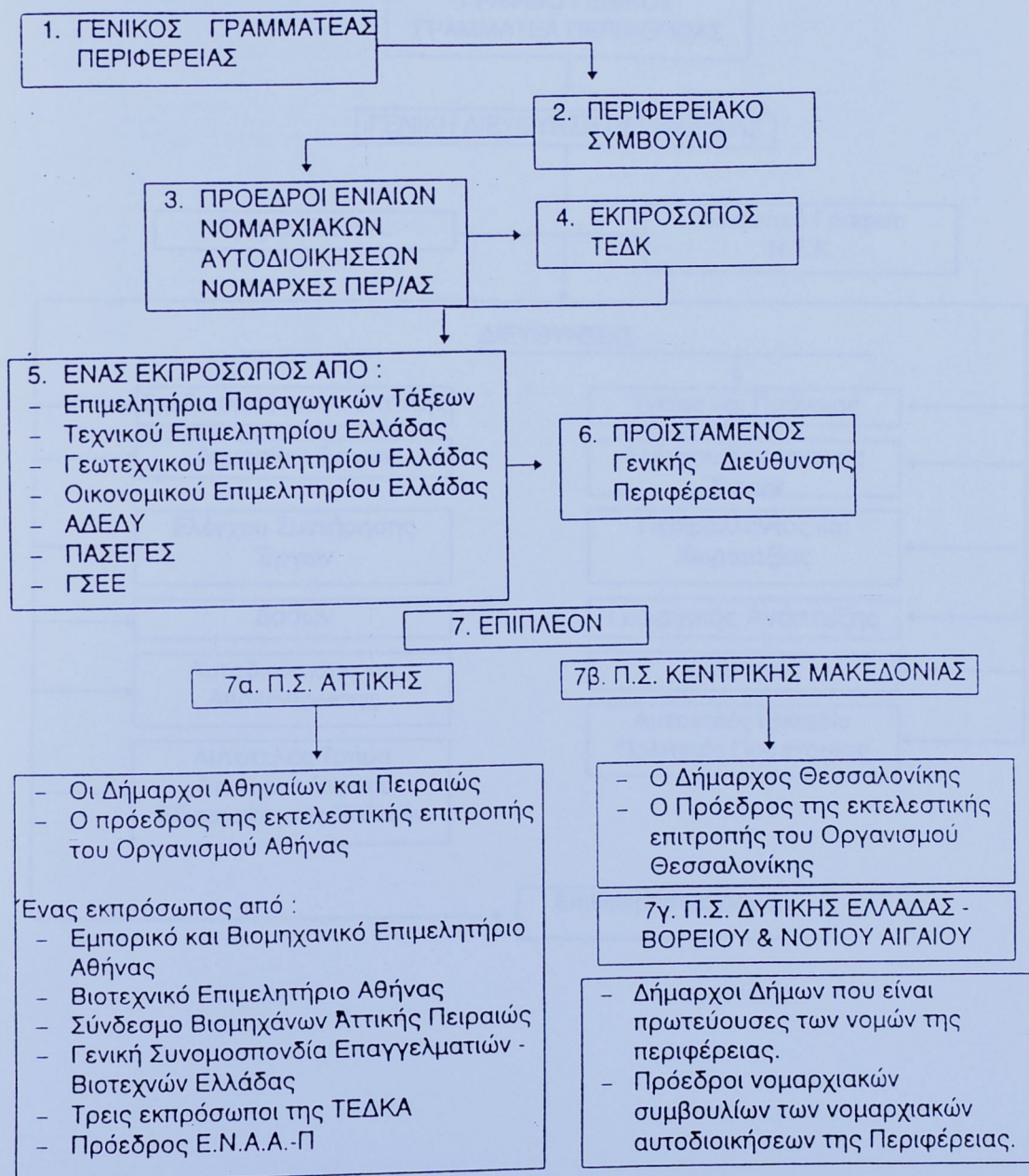
Πολύ	4,8 %
Μέτρια	22,8 %
Λίγο	37,9 %
Καθόλου	34,5 %

4. Γενικά, η περιφερειακή ανάπτυξη είναι εφικτή μέσα από τη νέα διάρθρωση της περιφέρειας ;

Ναι	64,8 %
Όχι	35,2 %

"ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α"

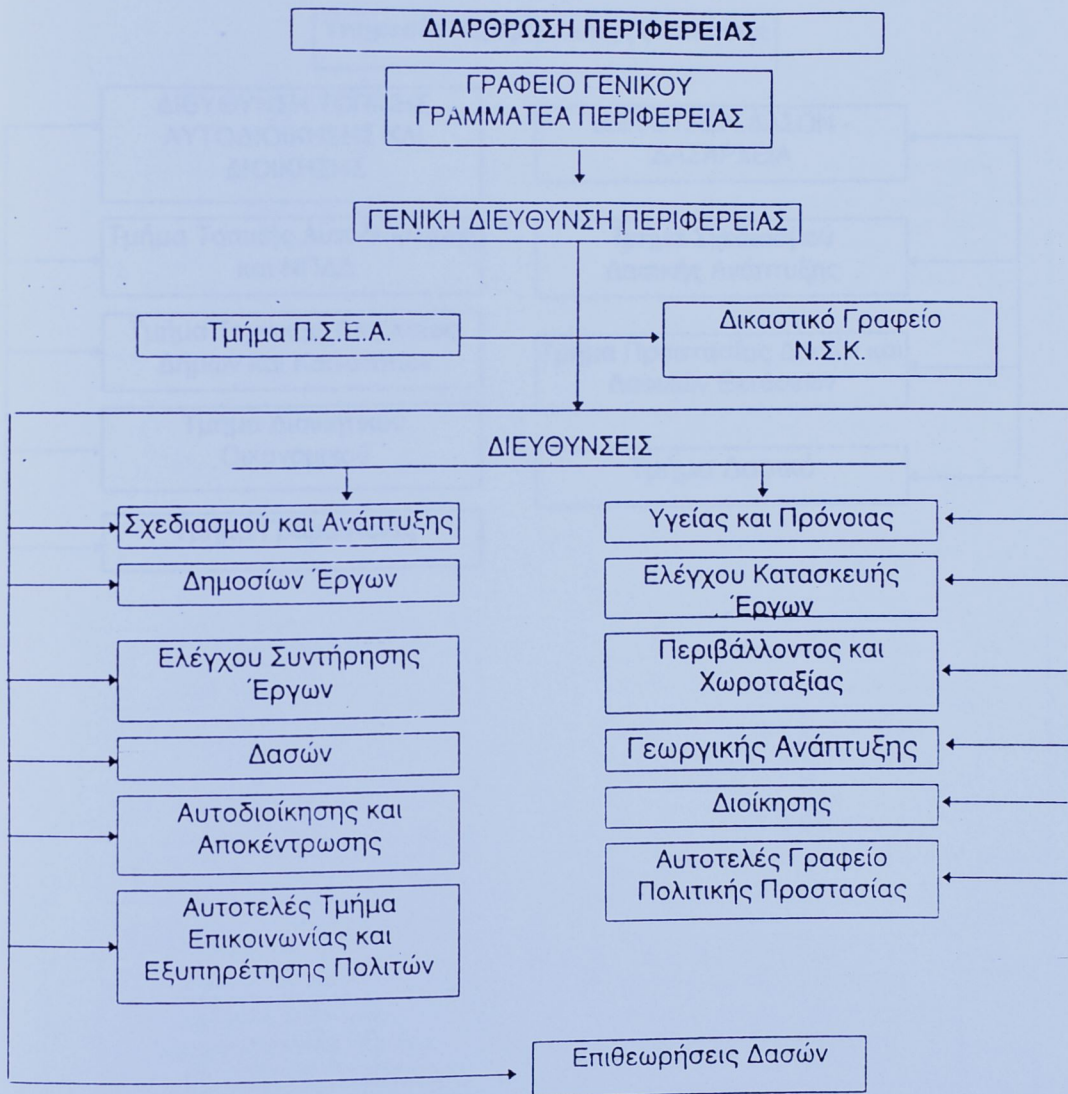
ΟΡΓΑΝΩΣΗ - ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ



N 2503/1997, ΦΕΚ. 107, τ.Α' 30-5-97

Πηγή: Γρ. Α. Παγκάκης, Στοιχεία Δικαίου, Έκδοση Χαροκοπέλου Πανεπιστημίου (πανεπιστημιακές Παραδόσεις), Αθήνα 1997, σ. 84.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ "Α-1"

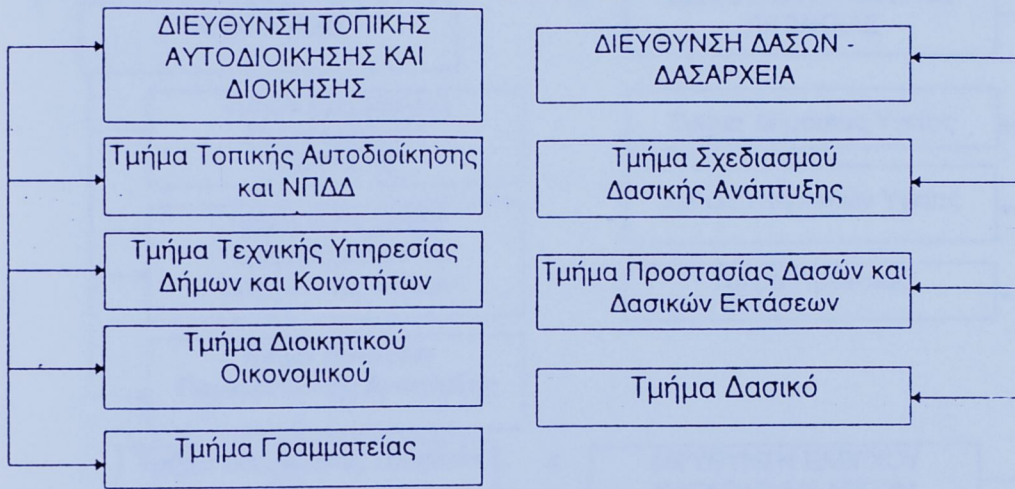


: Ν. 2503/1997, Φεκ. 107 τ.Α', 30-5-97

Πηγή: Γρ. Α. Παγκάκης, Στοιχεία Δικαίου, Έκδοση Χαροκοπέλου Πανεπιστημίου, Αθήνα 1997, σ. 85.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ "Α-2"

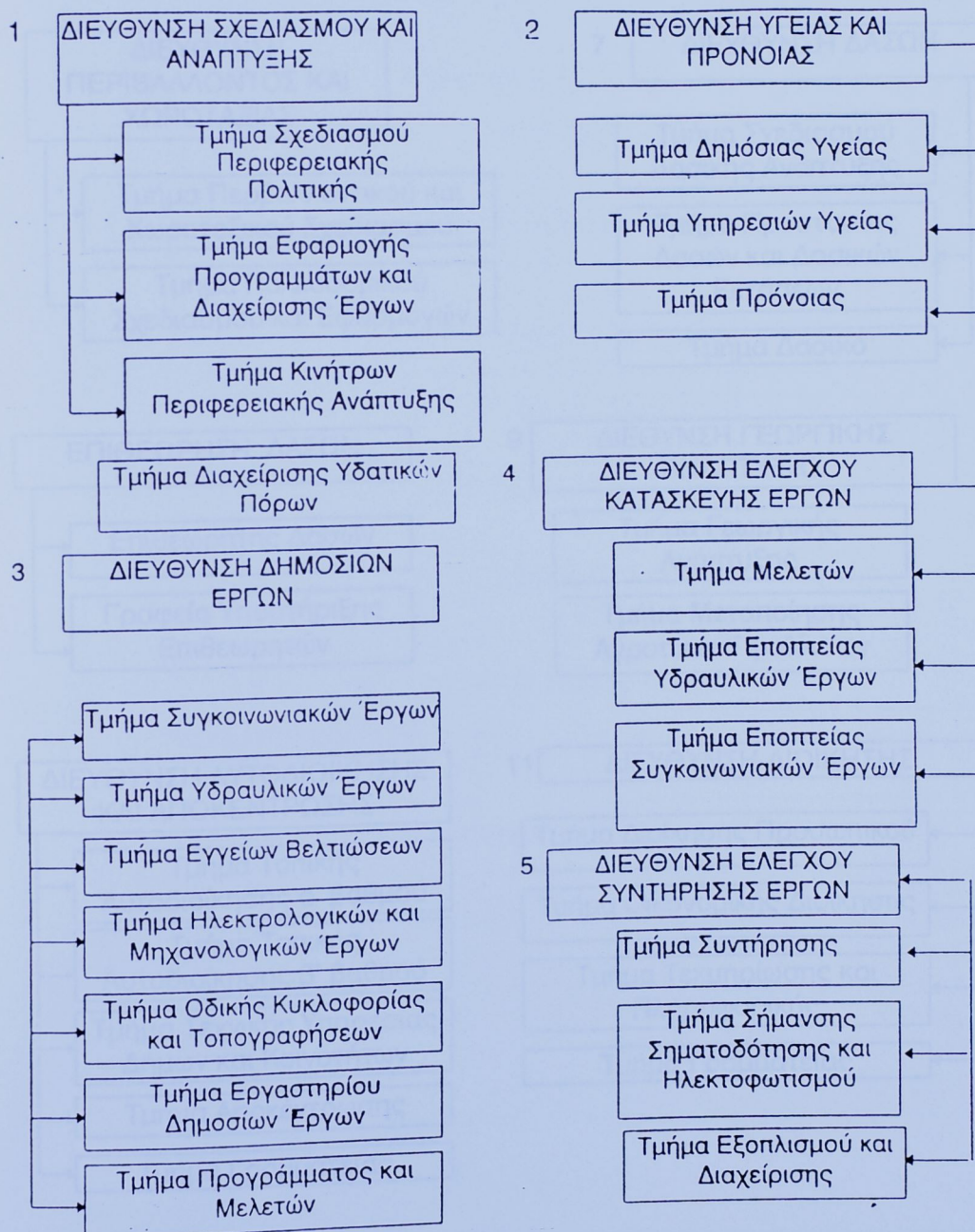
Υπηρεσία Περιφερειακής Διοίκησης



Ν 2503/1997, ΦΕΚ. 107, τ. Α', 30-5-97

Πηγή: Γρ. Α. Παγκάκης, Στοιχεία δικαίου, Έκδοση Χαροκοπέιου Πανεπιστημίου, (Πανεπιστημιακές Παραδόσεις), Αθήνα 1997, σ. 86.

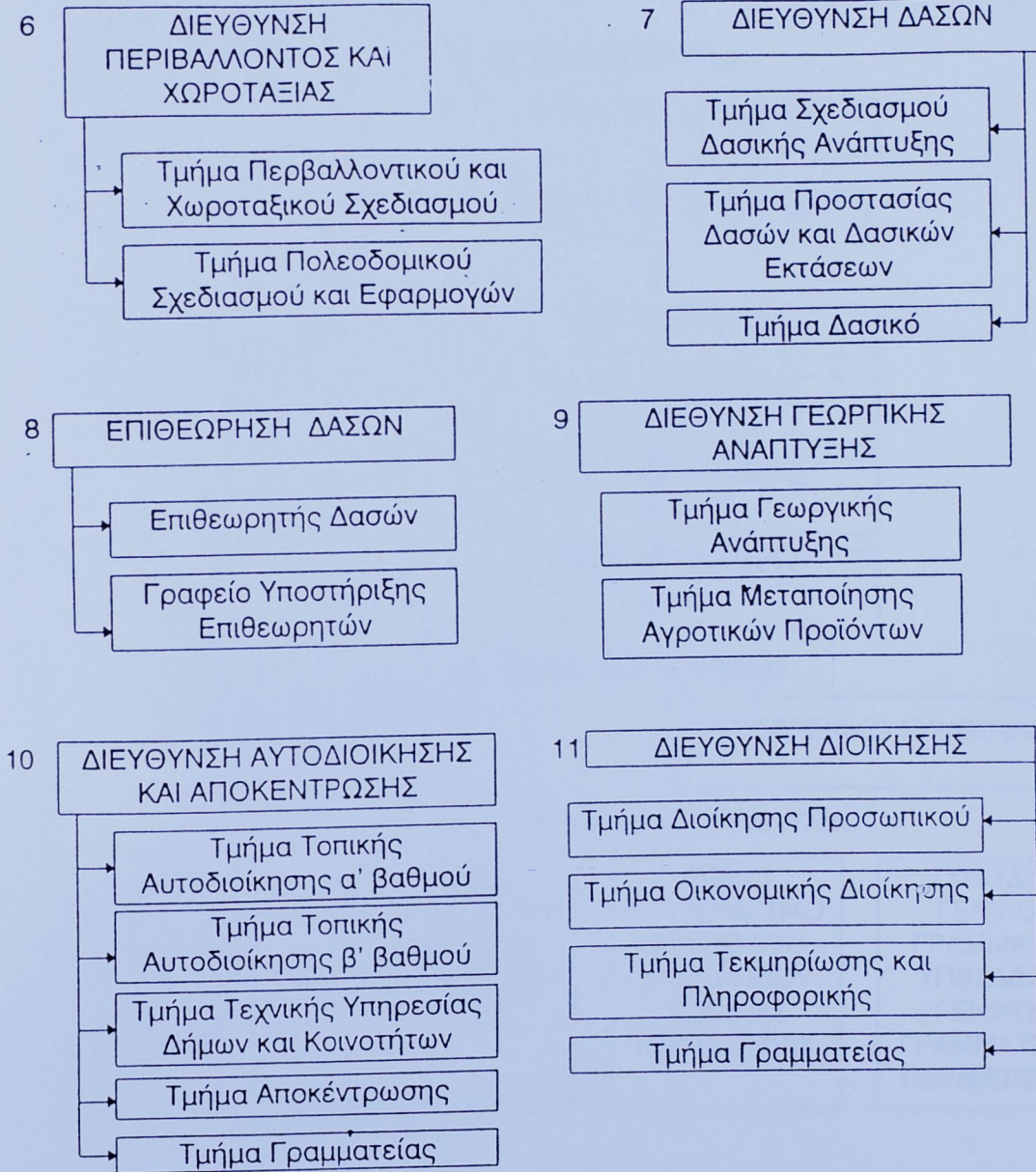
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ "Α-3"



Ν 2503/1997. ΦΕΚ. 107, τ. Α', 30-5-97

Πηγή: Γρ. Δ. Παγκάκης, Στοιχεία δικαίου, Έκδοση Χαροκοπείου Πανεπιστημίου (Πανεπιστημιακές Παραδόσεις), Αθήνα 1997, σ. 87.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ "Α-4"



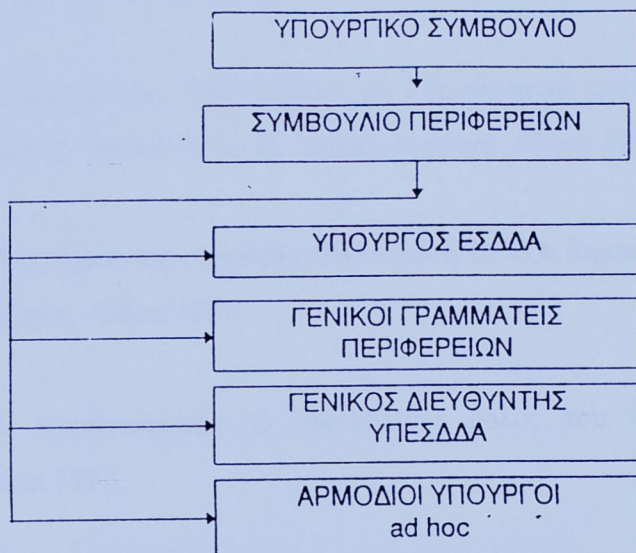
Ν 2503/1997, ΦΕΚ. 107, τ. Α', 30-5-97

Πηγή: Γρ.Α.Παγκάκης, Στοιχεία Δικαίου, Έκδοση Χαροκοπέλου Πανεπιστημίου (Πανεπιστημιακές Παραδόσεις), Αθήνα 1997, σ. 88.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ "Β"

Συντονιστικά Συλλογικά Όργανα

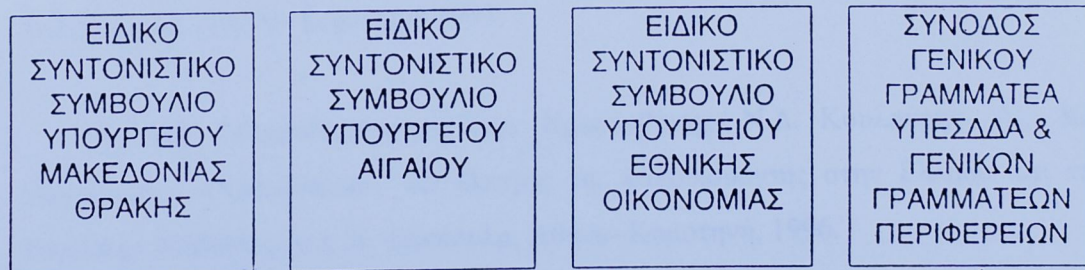
Α' ΕΘΝΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ



Β' ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ



Γ' ΕΙΔΙΚΑ ΣΥΝΤΟΝΙΣΤΙΚΑ ΣΥΜΒΟΥΛΙΑ



: Ν 2503/1997, ΦΕΚ. 107, τ. Α', 30-5-97

Πηγή: Γρ. Α. Παγκάκης, Στοιχεία Δικαίου, Έκδοση Χαροκοπέλου Πανεπιστημίου (Πανεπιστημιακές Παραδόσεις), Αθήνα 1997, σ. 89

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Ανδρονόπουλος Β. - Μαθιουδάκης Μ. «Νεοελληνική Διοικητική Ιστορία», Έκδοση : Διοικητική Μεταρρύθμιση, Αθήνα 1988.
2. Ανδρονόπουλος Β. - Μαθιουδάκης Μ. «Το ελληνικό κράτος - Οργάνωση και Λειτουργία», Εκδ. Α. Μαθιουδάκι- Π. Ανδρονόπουλου, Αθήνα 1991.
3. Δ. Π. Καραγιώργας, Δημόσια Οικονομική ΙΙ: «Οι δημοσιονομικοί Θεσμοί», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1981.
4. Δ. Π. Καραγιώργας, «Ο οικονομικός ρόλος του κράτους», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1997.
5. Δημ. Κοντόγιωργα - Θεοχαροπούλου, «Οι προαγωγές των δημοσίων υπαλλήλων», Εκδόσεις Σάκκουλα, 1989.
6. Σωτ. Λύτρας. «Η οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης». Εκδόσεις Αντ. Ν.Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1993.
7. Αντ. Μακρυδημήτρης- Χαρ. Χρυσανθάκης- Ν.Δ. Κουλούρης- Αλ. Κλ. Οικονόμου, «Ombudsman». «Ο έλεγχος της κακοδιοίκησης στην Ελλάδα και την Ευρώπη», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 1996.
8. Αριστ. Ι. Μάνεσης- Γ. Παπαδημητρίου. Το Σύνταγμα του 1975/1986. Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 1989.
9. Γρ . Λ. Παγκάκης, «Εισαγωγή στη δημόσια διοίκηση», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 1991.
10. Γρ. Λ. Παγκάκης, «Οργάνωση και διοίκηση του Περιφερειακού Προγραμματισμού», Εκδόσεις Σάκκουλα, 1990.

11. Γρ. Λ. Παγκάκης, «Στοιχεία Δικαίου», Έκδοση Χαροκοπείου Πανεπιστημίου, Αθήνα, 1997.

12. R. REMANDAS «Διάρθρωσις των Διοικητικών Περιφερειακών Υπηρεσιών εις την Ελλάδα», «Βασιλείον της Ελλάδος, Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης, Γενική Διεύθυνσις Δημοσίας Διοίκησης, Γραφείο Μελετών», Αθήναι, 1967.

13. Γ.Τ. Ρούσης, «Εισαγωγή στη Θεωρία της δημόσιας διοίκησης», Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα 1984.

14. Σπανού Καλλιόπη, «Οργάνωση και εξουσία. Προβλεψιμότητα και διαφάνεια στη δημόσια διοίκηση», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1992.

15. Επ. Σπηλιωτόπουλου- Χαρ.Χρυσανθάκη, «Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1995.

16. Κ. Τσουκαλός «Κράτος, Κοινωνία. Εργασία στη μεταπολεμική Ελλάδα», Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα, 1986.

Β. ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

- Roy Gregory- Peter Hutschesson: «The Parliamentary Ombudsman». For the royal institute of Public Administration London, George Allen & Unwin LTD, 1975.

Γ. Περιοδικές εκδόσεις.

1) Διοικητική Ενημέρωση, Τεύχος 1. Ιανουάριος 1995, «Το Σώμα των Ελεγκτών της Δημόσιας Διοίκησης» του Νικήτα Μπάλλα.

3) Διοικητική Ενημέρωση, Τεύχος 1, Ιανουάριος 1995, «Μια αναδρομή στην εξέλιξη του Υπαλληλικού Κώδικα» του Ζήση Καπούλα.

4) Διοικητική Ενημέρωση, Τεύχος 1, Ιανουάριος 1995, «Η οργάνωση της Κρατικής Διοίκησης» του Δημ. Ι. Σφήκα.

5) Διοικητική Ενημέρωση, Τεύχος 3, Σεπτέμβριος 1995, «Θεσμοί ελέγχου της Διοίκησης Ombudsman» του Νικήτα Μπάλλα.

6) Διοικητική Ενημέρωση, Τεύχος 3, Σεπτέμβριος 1995, «Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων» του Γ. Κωστάκου.

7) Διοικητική Ενημέρωση, Τεύχος 3, Σεπτέμβριος 1995, «Οι περιπέτειες του θεσμού της μονιμότητας στη χώρα μας» του Ζ. Καπούλα.

8) Διοικητική Ενημέρωση, Τεύχος 4, Ιανουάριος 1996, «ο έλεγχος της δημόσιας διοίκησης και το Σώμα των Ελεγκτών δημόσιας διοίκησης» του Α. Μεντζέλου.

9) Διοικητική Ενημέρωση, Τεύχος 4, Ιανουάριος 1996, «Ο Θεσμός της Διοικητικής Μεσολάβησης και το Σώμα των Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης» του Αλ. Κλ. Οικονόμου.

ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

- 1) Π.Δ. 611/1977, Υπαλληλικός Κώδικας.
- 2) Ν.1388/1983, ΦΕΚ 113 τ. Α', Ίδρυση Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης.
- 3) Ν. 1505/1984, ΦΕΚ 194 τ.Α', Αναδιάρθρωση μισθολογίου, προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες συναφείς διατάξεις.
- 4) Ν. 1810/1988, ΦΕΚ 223 τ. Α', Για τη συμπλήρωση και βελτίωση του Ν. 1505/1984 και άλλες διατάξεις.
- 5) Ν. 1586/1986, ΦΕΚ 37 τ.Α', Βαθμολογική διάρθρωση των θέσεων του Δημοσίου, ΝΠΔΔ, ΟΤΑ και άλλες διατάξεις.
- 6) Ν.2085/1992, ΦΕΚ 170 τ.Α'. Ρύθμιση θεμάτων οργάνωσης λειτουργίας και προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις.
- 7) Π.Δ. 318/1992, ΦΕΚ 161, τ.Α', Αξιολόγηση των ουσιαστικών προσόντων του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών των ΝΠΔΔ, πλην των εκπαιδευτικών λειτουργών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης.
- 8) Ν.2266/1994, ΦΕΚ 218 τ.Α', Έλεγχος Δημόσιου Τομέα, Μετατάξεις, Κατάταξη προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου.
- 9) Ν. 2190/1994, ΦΕΚ 28 τ.Α'.. Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης.
- 10) Ν.2470/1997, ΦΕΚ 40, τ.Α', Αναμόρφωση μισθολογίου προσωπικού

Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις.

11) Ν. 2477/1997, ΦΕΚ 59, τ.Α'. Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα
Επιθεωρητών- Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης.

12) Ν. 2503/1997, ΦΕΚ 107, τ.Α'. Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της
Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική
αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις.

13) Απόφαση του Υπουργού Οικονομικών αριθμ. 2049790/7800/0022/7.7.1997
Θέμα «Αποδοχές Γενικών Γραμματέων Υπουργείων και Περιφερειών, Ειδικών
Γραμματέων Υπουργείων, Γενικών Διευθυντών Κεντρικών Υπηρεσιών Υπουργείων,
Δικαστηρίων, Ασφαλιστικών Οργανισμών, Ο.Α.Ε.Δ. και Οικονομικών Επιθεωρητών,
άρθρου 2 Ν. 2343/95».

ΟΡΓΑΝΩΣΗ, ΣΥΓΓΡΑΦΗ ΠΤΥ ΚΟΥ
ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ . . . 351

Μ. ΚΟΥΡΕΛΗ

5598

3204

**ΧΑΡΟΚΟΠΕΙΟ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ**

ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Υπερ.Βιβλ/κης Χαροκόπειου Παν/μίου.957705

* 5 5 9 8 *



HJ

