

**ΓΝΩΜΗ ΤΗΣ Ο.Κ.Ε.**

**ΕΠΙ ΤΟΥ ΣΧ/Ν**

**«ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΑΠΛΟΥΣΤΕΥΣΕΙΣ- ΚΑΤΑΡΓΗΣΕΙΣ ΣΥΓΧΩΝΕΥΣΕΙΣ ΝΟΜΙΚΩΝ  
ΠΡΟΣΩΠΩΝ ΚΑΙ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ-ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΗ  
ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ Π.Δ. 318/1992 (Α' 161)  
ΚΑΙ ΛΟΙΠΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ»**

**ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ**

Η Ο.Κ.Ε. αποφάσισε να γνωμοδοτήσει επί του Σχ/Ν του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης με θέμα: **«Διοικητικές Απλουστεύσεις- Καταργήσεις, Συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων και Υπηρεσιών του Δημόσιου Τομέα- Τροποποίηση διατάξεων Π.Δ. 318/1992 (Α 161) και λοιπές ρυθμίσεις».**

Η Εκτελεστική Επιτροπή της Ο.Κ.Ε. συνέστησε Επιτροπή Εργασίας αποτελούμενη από τους κ.κ. **Γεώργιο Αμβράζη, Ηλία Ηλιόπουλο και την κα Σοφία Δροσοπούλου.**

Ως πρόεδρος της Επιτροπής Εργασίας ορίστηκε ο κ. **Ηλίας Ηλιόπουλος, Αντιπρόεδρος Ο.Κ.Ε.** Στις εργασίες της Επιτροπής Εργασίας μετείχαν ως εμπειρογνώμονες οι κ.κ. **Σταύρος Κατσίγιαννης - Πολιτικός Επιστήμων, Θεόδωρος Τσέκος - Επίκουρος Καθηγητής Δημόσιας Διοίκησης, ΤΕΙ Πελοποννήσου και η κα Μαρία Τσίπρα - Νομικός.** Από πλευράς Ο.Κ.Ε. συμμετείχε και είχε τον επιστημονικό συντονισμό η κα **Αφροδίτη Μακρυγιάννη - Δρ. Οικονομολόγος,** επιστημονική συνεργάτιδα της Ο.Κ.Ε.

Η Επιτροπή Εργασίας ολοκλήρωσε τις εργασίες της σε τρεις (3) συνεδριάσεις ενώ η Εκτελεστική Επιτροπή διαμόρφωσε την εισήγησή της προς την Ολομέλεια στη συνεδρίασή της στις 17 Φεβρουαρίου 2014.

Η Ολομέλεια της Ο.Κ.Ε., αφού ολοκλήρωσε την συζήτηση για το θέμα στη συνεδρίαση της **21<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2014,** διατύπωσε την υπ' αριθ. **300** Γνώμη της.

**ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΑΠΛΟΥΣΤΕΥΣΕΙΣ- ΚΑΤΑΡΓΗΣΕΙΣ ΣΥΓΧΩΝΕΥΣΕΙΣ ΝΟΜΙΚΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ ΚΑΙ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ-ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΗ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ Π.Δ. 318/1992 (Α' 161) ΚΑΙ ΛΟΙΠΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ**

**Α. ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΣΧΕΔΙΟΥ ΝΟΜΟΥ**

Το υπό αξιολόγηση Σχ/Ν του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης περιλαμβάνει **τέσσερα Κεφάλαια** στα οποία κατανέμονται **41 άρθρα**. Ειδικότερα:

Το **Κεφάλαιο Α'** με τίτλο «Μείωση Διοικητικών Βαρών-Απλουστεύσεις Διαδικασιών» **περιλαμβάνει τα άρθρα 1 έως 5.**

Το άρθρο 1 αναφέρεται στην κατάργηση της υποχρέωσης επικύρωσης αντιγράφων εγγράφων από τους ενδιαφερόμενους στο σύνολο των συναλλαγών τους με το δημόσιο.

Το άρθρο 2 αφορά στην κατάργηση της υποχρέωσης δημοσίευσης στο ΦΕΚ των τροποποιήσεων καταστατικού και των ετήσιων ισολογισμών Τ.Α.Ε.-ΕΠΕ και Γ.Ε.ΜΗ.

Το άρθρο 3 αναφέρεται στην απλούστευση διαδικασιών Προμηθειών Δημοσίου καθώς η περίπτωση 1.β του άρθρου 6 του ΠΔ 118/2007 αντικαθίσταται με την υποχρέωση προσκόμισης υπεύθυνης δήλωσης με ημερομηνία εντός των τελευταίων τριάντα ημερολογιακών ημερών προ της καταληκτικής ημερομηνίας υποβολής των προσφορών χωρίς υποχρέωσης βεβαίωσης γνησίου υπογραφής στην Υπεύθυνη Δήλωση.

Το άρθρο 4 αφορά στην απλούστευση αδειοδότησης παραγωγών και το άρθρο 5 στην απλούστευση της διαδικασίας χορήγησης επάρκειας για τη διδασκαλία ξένων γλωσσών στα φροντιστήρια.

Το **Κεφάλαιο Β'** με τίτλο: «Καταργήσεις-Συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων και Υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέα» **περιλαμβάνει τα άρθρα 6 έως 18.**

Το άρθρο 6 αφορά στην κατάργηση της Ανώνυμης Εταιρίας Εκμετάλλευσης και Διαχείρισης Ελληνικών Αυτοκινητοδρόμων και τη μεταφορά των αρμοδιοτήτων της.

Το άρθρο 7 αφορά στην κατάργηση της ανώνυμης εταιρείας «Ενοποίηση Αρχαιολογικών Χώρων και Αναπλάσεις» (ΕΑΧΑ Α.Ε.).

Το άρθρο 8 αφορά στην κατάργηση του νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου Εθνικού Ινστιτούτου Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού (Ε.Ι.Ε.Α.Δ.).

Το άρθρο 9 αφορά στην κατάργηση του νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου Εθνικό Κέντρο Βιβλίου (Ε.ΚΕ.ΒΙ) και στην μεταφορά των αρμοδιοτήτων του.

Το άρθρο 10 αφορά στην κατάργηση του Ινστιτούτου Συνταγματικών Ερευνών και τη μετατροπή του σε εργαστήριο του Τομέα Δημοσίου Δικαίου του Τμήματος Νομικής του Ε.Κ.Π.Α..

Το άρθρο 11 αφορά στην κατάργηση του Ερευνητικού Ινστιτούτου Δικονομικών μελετών και τη μετατροπή του σε εργαστήριο της Νομικής Σχολής του Ε.Κ.Π.Α..

Το άρθρο 12 αφορά στην κατάργηση των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ΟΡΣΑ, ΟΡΘΕ και ΟΡΘΙ και τη μεταφορά των αρμοδιοτήτων τους.

Το άρθρο 13 αφορά στην κατάργηση του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου «Οργανισμός Κωπαϊδας» και τη μεταφορά των αρμοδιοτήτων του.

Το άρθρο 14 αφορά στην κατάργηση του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου «Κεντρική Αγορά Πατρών» και τη μεταφορά των αρμοδιοτήτων της.

Το άρθρο 15 αφορά στην κατάργηση των νομικών προσώπων «Εθνικό Ίδρυμα Μελετών Θεόδωρος Κολοκοτρώνης, ο Γέρος του Μωριά», της «Διεθνούς Ακαδημίας Ελευθερίας», του «Μουσείου Επιστήμης και Τεχνολογίας» της Ανώνυμης εταιρείας «Κεφάλαιο Επιχειρηματικών Συμμετοχών Υψηλής τεχνολογίας».

Με το άρθρο 16 συστήνεται Ενιαίος Φορέας Αμυντικής Έρευνας και Τεχνολογίας στο Υπουργείο Εθνικής Άμυνας.

Με το άρθρο 17 ιδρύεται Ενιαίο Ταμείο Διαχείρισης-Αξιοποίησης Περιουσίας του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας στο οποίο συγχωνεύονται το Ταμείο Εθνικής Άμυνας (Τ.ΕΘ.Α.), το Ταμείο Εθνικού Στόλου (Τ.Ε.Σ.) και το Ταμείο Αεροπορικής Άμυνας (Τ.Α.Α.).

Το άρθρο 18 περιλαμβάνει γενικές διατάξεις σχετικές με τις προαναφερόμενες καταργήσεις και συγχωνεύσεις φορέων.

Το **Κεφάλαιο Γ'** με τίτλο: Αξιολόγηση Προσωπικού των Δημοσίων Υπηρεσιών- Τροποποίηση Διατάξεων Π.Δ. 318/1992 (Α'161) **περιλαμβάνει τα άρθρα 19-31.**

Στο άρθρο 19 καθορίζονται τα ανώτατα ποσοστά υπαλλήλων που είναι δυνατόν να αξιολογούνται με την κλίμακα βαθμών του άρθρου 8 του Π.Δ. 318/92.

Με το άρθρο 20 επιβάλλεται η αιτιολόγηση της βαθμολογίας, αν ο βαθμός κυμαίνεται μεταξύ 1-6 και μεταξύ 9-10.

Με το άρθρο 21 αντικαθίσταται η παρ.2 του άρθρου 11 του Π.Δ. 318/1992 που αφορά την διαδικασία αυτοαξιολόγησης.

Με το άρθρο 22 εμπλουτίζεται η παρ.2 του άρθρου 13 του Π.Δ. 318/1992 με την προσθήκη περίπτωσης γ'.

Με το άρθρο 23 αντικαθίσταται το άρθρο 14 του Π.Δ. 318/1992 που αφορά τους αξιολογητές.

Με το άρθρο 24 που αντικαθιστά το άρθρο 18 του Π.Δ. 318/1992 καθορίζονται τα θέματα που αφορούν στο χρόνο σύνταξης των εκθέσεων αξιολόγησης.

Με το άρθρο 25 αντικαθίσταται το άρθρο 19 του Π.Δ. 318/1992 σχετικά με το δικαίωμα ένστασης.

Με το άρθρο 26 αντικαθίσταται η παρ.1. του άρθρου 21 του Π.Δ. 318/1992 σχετικά με τη διαδικασία γνωστοποίησης των εκθέσεων αξιολόγησης στους υπαλλήλους που τους αφορούν.

Με το άρθρο 27 αντικαθίσταται η παρ.1 του άρθρου 22 του Π.Δ. 318/1992 που αφορά τη διαδικασία ένστασης.

Με το άρθρο 28 αντικαθίσταται το άρθρο 23 του Π.Δ. 318/1992 που αφορά τη διαδικασία εξέτασης των ενστάσεων.

Με το άρθρο 29 συνίσταται Ειδική Επιτροπή Αξιολόγησης σε κάθε Υπουργείο, αποκεντρωμένη διοίκηση, περιφέρεια ή αυτοτελή δημόσια υπηρεσία και σε κάθε νομικό πρόσωπο που έχει δικό του υπηρεσιακό συμβούλιο.

Το άρθρο 30 περιλαμβάνει τροποποιήσεις και καταργήσεις διατάξεων του Π.Δ. 318/1992.

Το άρθρο 31 περιλαμβάνει τις Μεταβατικές Διατάξεις.

Τέλος, το **Κεφάλαιο Δ'** με τίτλο: Θέματα Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης και Λοιπές Ρυθμίσεις **περιλαμβάνει τα άρθρα 32-41.**

Το άρθρο 32 αναφέρεται σε διάφορα θέματα οργάνωσης και λειτουργίας του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

Το άρθρο 33 περιλαμβάνει απλοποιήσεις στη διαδικασία έκδοσης και χορήγησης βεβαιώσεων παρακολούθησης των επιμορφωτικών προγραμμάτων του Ε.Κ.Δ.Δ.Α..

Τα άρθρα 34, 35 και 36 ρυθμίζουν θέματα αναφορικά με τις προσλήψεις και τους διορισμούς σε νησιωτικούς δήμους, με τις μεταθέσεις σε παραμεθόριο, ή προβληματική περιοχή, και με τις μετατάξεις υπαλλήλων στις γραμματείες δικαστηρίων.

Με το άρθρο 37 τροποποιείται το άρθρο 23 του Ν.4049/2012.

Με το άρθρο 38 καταργείται η συναρμοδιότητα του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στα ζητήματα που ρυθμίζονται στην παρ.2 του άρθρου 21 του ν.3404/205 (δεύτερο και τελευταίο εδάφιο).

Με το άρθρο 39 τροποποιείται το άρθρο 54 του ν.4178/2013.

Με το άρθρο 40 καταργείται κάθε γενική ή ειδική διάταξη αντίθετη με τις διατάξεις του παρόντος νόμου.

Τέλος, με το άρθρο 41 καθορίζεται η έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου από τη δημοσίευση του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

## **B. ΓΕΝΙΚΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ**

Το υπό αξιολόγηση Σχ/Ν περιλαμβάνει τέσσερα διακριτά Κεφάλαια με ρυθμίσεις που αφορούν αντίστοιχα σοβαρά θέματα που όφειλαν να έχουν αντιμετωπίσει οι ελληνικές κυβερνήσεις, εδώ και πολύ καιρό, μέσα από μία ολοκληρωμένη προσέγγιση και στη βάση ενός μακροχρόνιου σχεδιασμού. Ειδικότερα, οι σχετικές διατάξεις ρυθμίζουν θέματα αναφορικά: α) με την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών και άρση διοικητικών βαρών, β) με την κατάργηση δημόσιων φορέων και γ) με αλλαγές στη διαδικασία αξιολόγησης των δημόσιων υπαλλήλων.

Το ζήτημα της απλούστευσης των διοικητικών διαδικασιών που επιχειρείται με τις διατάξεις του Α' Κεφαλαίου του νομοσχεδίου είναι κομβικό στην γενικότερη προσπάθεια εκσυγχρονισμού, αναδιοργάνωσης, διοικητικού εξορθολογισμού και αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης. Όπως έχει επισημάνει η ΟΚΕ στις σχετικές γνωμοδοτήσεις της, ένα πολύ μεγάλο μέρος της διοικητικής αναποτελεσματικότητας και της κακής ποιότητας του παραγόμενου διοικητικού έργου οφείλεται στην διαδικαστική ανεπάρκεια, συμπεριλαμβανομένης της πολυπλοκότητας των διαδικασιών, της γραφειοκρατίας και των αυξημένων απαιτήσεων τεκμηρίωσης εκ μέρους των χρηστών. Η διαρκής και συστηματική προσπάθεια διαδικαστικής απλούστευσης είναι συνεπώς απαραίτητο συστατικό του εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης, με στόχο την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών και την προώθηση της επιχειρηματικότητας.

Οι ποικίλες παρεμβάσεις που έχουν επιχειρηθεί μέχρι σήμερα είτε για την απλούστευση, είτε για την ενίσχυση της ψηφιακής διάστασης των διοικητικών λειτουργιών, δεν έχουν οδηγήσει στους επιδιωκόμενους στόχους. Η δημόσια διοίκηση εξακολουθεί να ταλανίζεται από σειρά προβλημάτων με κορυφαία την γραφειοκρατία και την ελλιπή μηχανοργάνωση, προκαλώντας πρόσθετα βάρη στη συναλλαγή των πολιτών και των επιχειρήσεων με τις δημόσιες υπηρεσίες.

Η ΟΚΕ επισημαίνει ότι, παρά τις σημαντικές επενδύσεις με ευρωπαϊκούς και εθνικούς πόρους που έχουν πραγματοποιηθεί κατά τις διαδοχικές προγραμματικές περιόδους, η αντιμετώπιση του προβλήματος απέχει από την κύρια κατεύθυνση, που μπορεί να το επιλύσει ριζικά: την **διασφάλιση της διαλειτουργικότητας μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών**. Η διαλειτουργικότητα μεταξύ των υπηρεσιών μπορεί να υλοποιηθεί με

πολύ απλές τεχνολογικές λύσεις<sup>1</sup> και επιτρέπει την ταχύτατη και ασφαλή ανεύρεση και διασταύρωση των αναγκαίων διοικητικών πληροφοριών.

Στο Β' Κεφάλαιο του νομοσχεδίου περιλαμβάνονται ρυθμίσεις που αφορούν στην κατάργηση κρατικών φορέων και Οργανισμών. Η ΟΚΕ επισημαίνει ότι στην χώρα μας οι όποιες καταργήσεις δημόσιων Οργανισμών δεν έχουν προκύψει ως τεκμηριωμένη ανάγκη για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα και την βελτίωση των παρεχόμενων δημόσιων υπηρεσιών. Οι καταργήσεις φορέων και οργανισμών του δημοσίου έχουν τεθεί ως όρος για τη χρηματοδοτική στήριξη της Ελλάδας από την τρόικα και επιχειρείται να υλοποιηθούν από την Ελληνική Κυβέρνηση στη βάση μιας μεθοδολογικά ανεπαρκούς διαδικασίας, χωρίς να τεκμηριώνεται η σκοπιμότητα της κατάργησης και να εκτιμάται το ισοζύγιο θετικών και αρνητικών συνεπειών.

Βασική θέση της ΟΚΕ, όπως τεκμηριώνεται σε προηγούμενες Γνώμες της, είναι ότι υπάρχει ανάγκη εξορθολογισμού των δομών του δημόσιου τομέα, ο οποίος έχει αναπτυχθεί χωρίς συστηματικό σχεδιασμό στην κατανομή των αρμοδιοτήτων και την διοικητική αρχιτεκτονική των πεδίων δημόσιας πολιτικής. Ωστόσο, ο ανασχεδιασμός των δομών της ελληνικής διοίκησης απαιτείται να γίνει ολοκληρωμένα με βάση ένα ευρύτερο και συνολικό σχέδιο (master plan) «διοικητικής αρχιτεκτονικής» όπου:

- θα κατανεμηθούν ορθολογικά οι αρμοδιότητες και θα καταγραφούν οι μεταξύ τους συμπληρωματικότητες, τόσο εντός όσο και μεταξύ πεδίων πολιτικής,
- θα προσδιορισθούν οι απαραίτητες βασικές λειτουργίες άσκησης τους, και
- εν συνεχεία, με χρήση οργανωτικών μεθοδολογιών θα σχεδιασθούν -ή ανασχεδιασθούν- οι δομές οι αναγκαίες για την πραγμάτωσή τους και θα εκτιμηθούν οι απαιτούμενες θέσεις εργασίας ανά ειδικότητα.

Τέλος, και όσον αφορά την αξιολόγηση των υπαλλήλων που επιχειρείται μέσα από τις διατάξεις του Γ' Κεφαλαίου του Νομοσχεδίου, η ΟΚΕ έχει επισημάνει πολλές φορές στο παρελθόν την ανάγκη ουσιαστικής λειτουργίας των διαδικασιών αξιολόγησης. Το γεγονός πως μεγάλος αριθμός εργαζομένων στο δημόσιο αξιολογούνταν με βαθμούς που προσέγγιζαν το άριστα κατέληγε στο να ακυρώσει την ίδια την αξιολογητική

---

<sup>1</sup> είτε ως κοινές βάσεις δεδομένων, όπου αυτό είναι αναγκαίο και εφικτό, είτε ως διακριτές μεν αλλά τεχνολογικά συμβατές, άρα διασυνδεδεμένες βάσεις δεδομένων, είτε ως δυνατότητα πρόσβασης εξουσιοδοτημένων χρηστών μιας υπηρεσίας σε βάσεις δεδομένων άλλων υπηρεσιών.

διαδικασία επιτρέποντας στην συνέχεια την χρήση αυθαίρετων και μη υπηρεσιακών κριτηρίων κατά την επιλογή όσων κάλυπταν θέσεις ευθύνης.

Το βασικό πρόβλημα ωστόσο υπήρξε πάντα η απουσία τυποποιημένων και μετρήσιμων κριτηρίων αξιολόγησης, δηλαδή κριτηρίων συνδεδεμένων με την παραγωγή συγκεκριμένων διοικητικών αποτελεσμάτων στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων κάθε φορέα και κάθε θέσης εργασίας.

Για την διαμόρφωση τέτοιων κριτηρίων, τα οποία θα μετατρέψουν την αξιολόγηση σε μια ουσιαστική διαδικασία, υπάρχουν ορισμένα προαπαιτούμενα, όπως:

- η συστηματοποίηση των βασικών παραγωγικών διαδικασιών σε κάθε δημόσιο φορέα,
- ο καθορισμός των επιδιωκόμενων από κάθε διαδικασία αποτελεσμάτων σε μακροπρόθεσμο (στρατηγικό), μεσοπρόθεσμο (επιχειρησιακό) και τρέχον (εφαρμοστικό) επίπεδο,
- ο προσδιορισμός ποιοτικών και ποσοτικών δεικτών βάσει των οποίων θα αποτιμάται το επιτευχθέν αποτέλεσμα ανά πεδίο δραστηριοτήτων και ανά χρονική περίοδο
- ο προσδιορισμός μετρήσιμων στόχων που μπορούν να αποτιμηθούν με βάση τους τεθέντες δείκτες,
- η περιγραφή των θέσεων εργασίας και η σύνδεση των καθηκόντων με τις διαδικασίες.

Όπως έχει επισημάνει η ΟΚΕ όλα τα παραπάνω βήματα για να αποδώσουν καρπούς δεν πρέπει να γίνονται μονομερώς, αλλά προϋποθέτουν την ενεργό συμμετοχή των εργαζομένων στον κάθε φορέα. Βασικό συστατικό στοιχείο της προαναφερόμενης προσέγγισης αποτελεί η μεθοδολογία αξιολόγησης της Διοίκησης μέσω στόχων, η οποία έχει εισαχθεί και στο ελληνικό διοικητικό σύστημα με τον ν. 3230/2004 αλλά δεν έχει ακόμη αξιοποιηθεί.

Στη συνέχεια, και όσον αφορά την Γενική Αξιολόγηση που ακολουθεί, τα Σχόλια και οι παρατηρήσεις της ΟΚΕ ακολουθούν την διάρθρωση του νομοσχεδίου σε Κεφάλαια. Συγκεκριμένα:

#### Κεφάλαιο Α': ΜΕΙΩΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΒΑΡΩΝ - ΑΠΛΟΥΣΤΕΥΣΕΙΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ

Α. Βασική θέση της ΟΚΕ είναι ότι η προσπάθεια διοικητικού εκσυγχρονισμού πρέπει να έχει ολοκληρωμένο και συστημικό χαρακτήρα, ήτοι να παρεμβαίνει παράλληλα σε όλα τα



κρίσιμα σημεία ενός διοικητικού συστήματος και να το μετασχηματίζει συνολικά. Η διεθνής εμπειρία και η επιστημονική βιβλιογραφία καταδεικνύουν ότι, κατά κανόνα, σημειακές και μεμονωμένες παρεμβάσεις, όπως αυτές που περιλαμβάνονται στο παρόν νομοσχέδιο, που επιχειρούνται σε ένα μη ευνοϊκό περιβάλλον αφομοιώνονται και εξουδετερώνονται από αυτό.

Β. Η ΟΚΕ έχει επισημάνει σε προηγούμενες Γνώμες της για τη δημόσια διοίκηση ότι τη σημερινή εποχή δεν νοούνται διοικητικές λειτουργίες χωρίς την ψηφιακή τους διάσταση. Η ψηφιοποίηση των διαδικασιών, πέραν του ότι επιταχύνει δραστικά την επεξεργασία, αποθήκευση, αναζήτηση και διακίνηση των διοικητικών πληροφοριών, μετασχηματίζει ριζικά ένα ακόμα κρίσιμο σημείο της διοικητικής διαδικασίας: αυτό της τεκμηρίωσης.

Η κατάργηση της υποχρέωσης υποβολής πρωτοτύπων, ή επικυρωμένων αντιγράφων από τους ενδιαφερόμενους στο σύνολο των συναλλαγών τους με τις δημόσιες υπηρεσίες και με τους φορείς (ΝΠΙΔ που ελέγχονται από το Κράτος), που επιχειρείται με το παρόν νομοσχέδιο, αν και κινείται στη σωστή κατεύθυνση είναι ελλιπής, διότι πρώτον ουσιαστικά απαιτεί την προηγούμενη έκδοση, από την αρμόδια υπηρεσία των εγγράφων, ή την επικύρωση των αντιγράφων αυτών από την ίδια την Υπηρεσία, ενώ κατόπιν ορίζει ότι ένα ποσοστό 5% θα ελέγχεται δειγματοληπτικά για εξακρίβωση της ακρίβειας των στοιχείων που αναγράφονται σε αυτά, προκειμένου να διαφυλαχθεί το δημόσιο συμφέρον.

Η λογική χειρογραφικής διαδικασίας και έντυπης τεκμηρίωσης η οποία διακρίνει τις ρυθμίσεις του Σχ/Ν δυστυχώς οδηγεί αναπόφευκτα τις όποιες προσπάθειες μείωσης των διοικητικών βαρών να εστιάζονται: i) στον περιορισμό των δικαιολογητικών, ii) στην μείωση των απαιτήσεων πιστοποίησης της αυθεντικότητάς τους και iii) στην οίκοθεν αναζήτησή τους.

Η ΟΚΕ, όπως προαναφέραμε, αξιολογεί θετικά τις συγκεκριμένες ρυθμίσεις του Σχ/Ν, καθώς θεωρεί ότι μειώνουν σε ένα βαθμό τα διοικητικά βάρη και απλουστεύουν τις διαδικασίες. Επισημαίνει όμως, για ακόμα μία φορά, την αναγκαιότητα ενίσχυσης της ψηφιακής δικτύωσης των υπηρεσιών ως τη μόνη ενδεδειγμένη παρέμβαση διασφάλισης της διαλειτουργικότητας των δημόσιων υπηρεσιών. Επισημαίνει επίσης ότι οι απλουστεύσεις των διαδικασιών δεν θα πρέπει να παραμείνουν “σημειακές” (άδειες παραγωγών λαϊκών αγορών και επάρκεια διδασκαλίας ξένης γλώσσας καθηγητών φροντιστηρίων), αλλά θα πρέπει να επιχειρηθεί άμεσα ο συστηματικός ανασχεδιασμός διαδικασιών, ανά δέσμη δημοσίων πολιτικών. Τέλος, σημειώνεται ο κίνδυνος

παραποίησης εγγράφων που εμπεριέχεται στην υποβολή μη επικυρωμένων πιστοποιητικών. Η πρόβλεψη δειγματοληπτικού ελέγχου στο 5% των υποβληθέντων δικαιολογητικών δύσκολα θα θεραπεύσει του κινδύνους παραποίησης, ειδικά σε ευαίσθητους τομείς συναλλαγών.

## Κεφάλαιο Β': ΚΑΤΑΡΓΗΣΕΙΣ – ΣΥΓΧΩΝΕΥΣΕΙΣ ΝΟΜΙΚΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ ΚΑΙ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ

Α. Η ΟΚΕ θεωρεί ότι η διαδικασία που ακολουθείται για την κατάργηση συγκεκριμένων φορέων και Οργανισμών στερείται συγκροτημένης μεθοδολογίας και προσεγγίζει ένα ζήτημα που έχει σοβαρές επιπτώσεις στην κοινωνία και την αναπτυξιακή πορεία της χώρας αποσπασματικά, χωρίς να τεκμηριώνεται η σκοπιμότητα και χωρίς οποιαδήποτε εκτίμηση του ισοζυγίου θετικών και αρνητικών συνεπειών. Εκτός των φορέων εκείνων που μέχρι σήμερα δεν είχαν στελεχωθεί και ενεργοποιηθεί, δεν διαπιστώνεται ο τρόπος και τα κριτήρια με τα οποία επελέγησαν οι λοιποί καταργούμενοι φορείς. Για παράδειγμα, ο Οργανισμός Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας καταργείται, χωρίς να αξιολογηθεί το έργο του και χωρίς να ληφθεί υπόψη ότι είναι ένας Οργανισμός στελεχωμένος με προσωπικό υψηλών προσόντων ο οποίος σήμερα χειρίζεται και γνωμοδοτεί για ζητήματα όπως το Ρυθμιστικό Σχέδιο Αττικής-Αθηνών, το Ελληνικό, ο Ελαιώνας, το Γουδή, ζητήματα δηλαδή που η ολοκλήρωσή τους προβλέπεται να δώσει λύσεις σε χρονίζοντα προβλήματα της Αττικής στην κατεύθυνση του δημόσιου συμφέροντος.

Παρά το γεγονός ότι η μείωση των νομικών προσώπων του κράτους και η μεταφορά των αρμοδιοτήτων τους στην κεντρική κυβέρνηση αποτελεί έναν κατ'αρχήν θεμιτό στόχο στη λογική της αναδιοργάνωσης του κράτους, η ΟΚΕ σημειώνει ότι θα πρέπει να επανεξετασθούν το ποιοί Οργανισμοί καταργούνται, να τεκμηριωθεί η σκοπιμότητα της κατάργησής του και να εκτιμηθεί το ισοζύγιο θετικών και αρνητικών συνεπειών.

Β. Προβλήματα παρατηρούνται και στη μεταφορά των αρμοδιοτήτων των υπό κατάργηση φορέων. Κατ' αρχήν εφαρμόζεται ο κανόνας μεταφοράς των αρμοδιοτήτων στον εποπτεύοντα φορέα, πλην ορισμένων καθαρά εκτελεστικού χαρακτήρα αρμοδιοτήτων που μεταφέρονται σε φορείς παραπλήσιους εκείνων που καταργούνται. **Η ΟΚΕ αξιολογεί την όλη διαδικασία αποσπασματική και στερούμενη οποιαδήποτε αναφοράς σε ένα ολοκληρωμένο ανασχεδιασμό και ουσιαστική αναδιάρθρωση με στόχο τον εξορθολογισμό της κατανομής των αρμοδιοτήτων και τη θεραπεία των προβλημάτων του παρελθόντος.** Επί παραδείγματι, δεν γίνεται

σαφές γιατί η διαχείριση των υποδομών και λειτουργιών της Κωπαΐδας χαρακτηρίζεται (ορθά) τοπική υπόθεση και μεταφέρεται στην Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας ενώ οι αρμοδιότητες της Κεντρικής Αγοράς Πατρών κρίνονται κρατικού ενδιαφέροντος και μεταφέρονται στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας & Ιονίου.

**Γ. Ιδιαίτερα αρνητικά επίσης αξιολογεί η ΟΚΕ το γεγονός ότι το Σχ/Ν οδηγεί την πλειοψηφία των εργαζομένων στους υπο κατάργηση φορείς σε απόλυση, χωρίς να τεκμηριώνεται το κατά πόσο οι φορείς υποδοχής των αρμοδιοτήτων τους έχουν επάρκεια προσωπικού, τόσο από αριθμητικής άποψης, όσο και από πλευράς ειδικοτήτων για να τις ασκήσουν.** Επίσης επισημαίνει ότι οι συγκεκριμένες ρυθμίσεις είναι αντίθετες με την θεσμικά κατοχυρωμένη προστασία ειδικών ομάδων εργαζομένων (π.χ. προστασία μητρότητας).

Όπως πολλές φορές έχουμε εκθέσει και στο παρελθόν, τα προβλήματα της δημόσιας διοίκησης είναι πολλά και αναπτύσσονται σε πολλαπλά επίπεδα. Οι υπάλληλοι όμως, που είναι ένα μόνο μέρος της Δημόσιας Διοίκησης, δεν μπορεί να χρεωθούν κάθε πρόβλημα και αδυναμία του όλου συστήματος, όπως επιχειρείται σε κάθε παρέμβαση από τις κυβερνήσεις. Όσο καλόπιστα συνεπώς και αν θέλει κανείς να αντιμετωπίσει τις συγκεκριμένες διατάξεις, δεν μπορεί να παραβλέψει ότι ουσιαστικά τα όσα προβλέπονται στο εν λόγω κεφάλαιο δεν αποτελούν τίποτα περισσότερο από την πιστή εφαρμογή των όσων μνημονιακών υποχρεώσεων έχει αναλάβει η χώρα, μέσω του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής. **Η προτεινόμενη αναδιοργάνωση των δομών του δημοσίου για μία ακόμα φορά δεν έχει στόχο την αποδοτικότερη λειτουργία δημόσιων οργανισμών, αλλά συνιστά έναν πρόχειρο και δίχως αντίκρισμα για τους πολίτες τρόπο απομάκρυνσης χιλιάδων υπαλλήλων από την εργασία τους.**

Η ΟΚΕ τονίζει, ότι αν και είναι προφανές, ότι ο νομοθέτης μπορεί να προβαίνει σε σύσταση ή κατάργηση φορέων και στην στελέχωση αυτών, στην πραγματικότητα, η δράση του νομοθέτη δεσμεύεται από τον βασικό κανόνα της ορθολογικής διάρθρωσης του Δημοσίου<sup>2</sup> ο οποίος θέτει ως προϋπόθεση για παρεμβάσεις στην δομή της δημόσιας διοικήσεως να έχει προηγηθεί ενδελεχής μελέτη, που να καταδεικνύει την δυνατότητα των υπηρεσιών να συνεχίσουν να παρέχουν επαρκώς και αποτελεσματικά το έργο τους, εις όφελος του πολίτη.

---

<sup>2</sup> (Ολ.ΣτΕ 3354/2013)

Κεφάλαιο Γ': ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ- ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΗ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ Π.Δ. 318/1992 (Α' 161)

**Α. Η ΟΚΕ αξιολογώντας την εισαγωγή της αρχής των υποχρεωτικών ποσοτώσεων στην κατανομή των αξιολογούμενων υπαλλήλων σε κατηγορίες απόδοσης από το παρόν Σχ/Ν σημειώνει, ότι η μέθοδος αυτή η οποία είχε ευθύς εξαρχής δεχθεί έντονη κριτική, και χρησιμοποιήθηκε στον ιδιωτικό κυρίως τομέα σε παλαιότερες περιόδους, θεωρείται πλέον από τις σύγχρονες τάσεις της διοίκησης προσωπικού ως αναποτελεσματική και ξεπερασμένη. Σήμερα ακόμη και στον ιδιωτικό τομέα το 95% των επιχειρήσεων υψηλών επιδόσεων δεν χρησιμοποιεί την μέθοδο αυτή, ενώ σε χώρες όπου το σύστημα είχε εισαχθεί νωρίς βρίσκεται πλέον σε ραγδαία υποχώρηση.**

**Β. Αρνητικά επίσης αξιολογείται το ότι το προτεινόμενο σύστημα δεν συνδέεται με αντικειμενικά, συμφωνημένα και μετρήσιμα κριτήρια, αλλά βασίζεται αποκλειστικά και μόνο στην υποκειμενική αξιολόγηση των προϊσταμένων, γεγονός που αφήνει σημαντικά περιθώρια αυθαιρεσίας. Είναι εξάλλου, βαθιά χαραγμένη στην συνείδηση τόσο των πολιτών όσο και των ιδίων των δημοσίων υπαλλήλων, ότι το εφαρμοζόμενο αλλά και το προτεινόμενο δια των ρυθμίσεων του παρόντος νομοσχεδίου σύστημα αξιολόγησης, μπορεί με μεγάλη ευκολία να ευνοεί εκείνους, τους υπαλλήλους, που θεωρούνται αρεστοί και να αδικεί από την άλλη πλευρά άξιους υπαλλήλους, που στερούνται της εύνοιας των προϊσταμένων τους.**

**Γ. Επισημαίνεται ότι η απουσία συστήματος ποσοτικοποιημένης στοχοθεσίας και δεικτών στην υπό εισαγωγή μέθοδο δεν επιτρέπει την απαραίτητη σύνδεσή της με τις προβλεπόμενες στον ν. 4024/11 ποσοτώσεις προαγωγών και χορήγησης κινήτρου επίτευξης στόχων που εξαρτώνται από την ποσοτικοποιημένη στοχοθεσία και την επίσης ποσοτικοποιημένη αξιολόγηση αποτελεσμάτων, με χρήση δεικτών.**

**Δ. Περαιτέρω σε κανένα σημείο του σχεδίου νόμου δεν ορίζεται αν το εν λόγω σύστημα αξιολόγησης θα αποτελέσει εργαλείο βαθμολογικής ανέλιξης και μισθολογικής εξέλιξης, ή θα αποτελέσει τον δια νόμου χαρακτηρισμό των υπαλλήλων ως μέτριων και κάτω του μετρίου, με στόχο την απομάκρυνσή τους από την Υπηρεσία, στα πλαίσια των δεσμεύσεων της Κυβέρνησης για αποχώρηση συνολικά 150.000**

υπαλλήλων μέχρι το έτος 2015. Η αξιολόγηση τόσο των υπαλλήλων, όσο και των δόμών και των υπηρεσιών του δημοσίου αποτελεί σε κάθε περίπτωση κοινό στόχο από όλες τις κοινωνικές ομάδες, ο οποίος μπορεί να επιτευχθεί μέσω της εισαγωγής νομοθετικών ρυθμίσεων κατάλληλων για τον ακριβή προσδιορισμό των αναγκών της υπηρεσίας, αλλά και εξακρίβωσης του επιπέδου και της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών εκ μέρους των υπαλλήλων. **Η ΟΚΕ θεωρεί ότι η ρύθμιση που προωθείται είναι πρόχειρη, ενώ μέσω της μείωσης του αριθμού των αξιολογητών ουσιαστικά καταργείται ο συγκριτικός χαρακτήρας της αξιολόγησης και διευκολύνεται για ακόμη μία φορά η εμπλοκή της πολιτικής εξουσίας στον χώρο της Δημόσιας Διοικήσεως καθώς και η άσκηση πιέσεων στο περιορισμένο - πλέον- αριθμό αξιολογητών.**

## **ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΚΑΤ'ΑΡΘΡΟ**

### **Άρθρο 1**

Κατάργηση της υποχρέωσης επικυρώσεων αντιγράφων εγγράφων

Η ΟΚΕ επισημαίνει ότι η υποβολή μη επικυρωμένων πιστοποιητικών επιταχύνει την διαδικασία και απαλλάσσει τον ενδιαφερόμενο από ένα μέρος του διοικητικού βάρους. Παράλληλα, όμως δεν καταργεί την υποχρέωσή του πολίτη να ενημερώσει την διοίκηση για κάτι που η διοίκηση ήδη γνωρίζει και εδώ ακριβώς βρίσκεται η πηγή των καθυστερήσεων και των διοικητικών βαρών. Η ΟΚΕ επομένως προτείνει να εξετασθεί η δυνατότητα σε εξουσιοδοτημένους δημόσιους χειριστές να αναζητούν διαδικτυακά τα αναγκαία πιστοποιητικά και μέσω της διασύνδεσης των επιμέρους βάσεων δεδομένων της δημόσιας διοίκησης να διασφαλίζεται η αυτόματη ανάκληση/διασταύρωση της πληροφορίας, όπου απαιτείται.

Σε αντίθετη περίπτωση, ελλοχεύει ο κίνδυνος να αυξηθεί σημαντικά το ποσοστό των υποβαλλόμενων μη αυθεντικών πιστοποιητικών, ειδικά σε τομείς πολιτικής υψηλού σχετικού ρίσκου, όπως οι διαδικασίες προσλήψεων προσωπικού ή διενέργειας δημοσίων συμβάσεων. Η ΟΚΕ θεωρεί, ότι οι τομείς αυτοί θα έπρεπε ρητά να εξαιρούνται του μέτρου, όπως ενδεχομένως και άλλοι που θα αναδεικνύονταν από μία εμπειριστατωμένη έρευνα σε συνεργασία του ΥΔΜΗΔ με τις επιμέρους υπηρεσίες. Η εκ των υστέρων αντιμετώπιση του κρίσιμου αυτού ζητήματος (τρίμηνη προθεσμία για εξαίρεση από το μέτρο για όσες υπηρεσίες κριθεί ότι υπάρχουν σοβαροί λόγοι) όπως και η πρόβλεψη δειγματοληπτικού ελέγχου του 5% των υποβληθέντων δικαιολογητικών αξιολογούνται ότι δύσκολα θα αντιμετωπίσουν και θα θεραπεύσουν τους κινδύνους παραποίησης, ειδικά σε ευαίσθητους τομείς συναλλαγών.

Επιπλέον, οι κυρώσεις που προβλέπονται στην παρ. 6 του άρθρου 22 του Ν.1599/1986 δεν επιτυγχάνουν την αποτροπή του φαινομένου, διότι ουσιαστικά δεν προλαμβάνουν τη χρήση πλαστών και νοθευμένων εγγράφων, αλλά έχουν σκοπό τη μετέπειτα ποινική δίωξη των δραστών. Στις περισσότερες δε περιπτώσεις είναι ανέφικτο να εντοπιστεί το πλαστό ή νοθευμένο έγγραφο, ενώ δεν είναι γνωστός και ο σκοπός για τον οποίο χρησιμοποιήθηκε καθώς και οι συνέπειες από τη χρήση αυτού. Εξάλλου, η προωθούμενη ρύθμιση δεν απαλλάσσει εντελώς τη Δημόσια Διοίκηση από τον έλεγχο της γνησιότητας και ακρίβειας των εγγράφων, με αποτέλεσμα να χάνονται εκατομμύρια εργατοώρες για τον εντοπισμό τέτοιων εγγράφων.

## **Άρθρο 6**

Κατάργηση της Ανώνυμης εταιρείας Εκμετάλλευσης και Διαχείρισης Ελληνικών Αυτοκινητοδρόμων (ΤΕΟ Α.Ε.) και μεταφορά των αρμοδιοτήτων της

Με το άρθρο 6 καταργείται η Ανώνυμη Εταιρία με την επωνυμία Ταμείο Εθνικής Οδοποιίας, ενώ οι επιμέρους αρμοδιότητες της μεταβιβάζονται σε διάφορους φορείς. Η ΟΚΕ επισημαίνει ότι, τα κομμάτια της εταιρίας, που αποφέρουν άμεσα έσοδα (είσπραξη διοδίων) μεταβιβάζονται στην ΕΓΝΑΤΙΑ ΟΔΟ Α.Ε. και μέσω αυτής στο ΤΑΙΠΕΔ, ενώ τα κομμάτια που επιφέρουν επιβάρυνση (συντήρηση οδών κλπ) μεταφέρονται στο Δημόσιο. Αποτέλεσμα αυτού είναι, ότι από την μια πλευρά το Δημόσιο αναλαμβάνει υποχρεώσεις κοστοβόρες, ενώ από την άλλη χάνει την αρμοδιότητα είσπραξης εσόδων.

Και είναι προφανές, ότι η ανάθεση τμημάτων του Δημοσίου σε ιδιώτες, θα πρέπει να πληρεί συγκεκριμένες προϋποθέσεις: (α) ότι οι ανατιθέμενες προς τους ιδιώτες υπηρεσίες, δεν άπτονται του σκληρού πυρήνα του δημοσίου (β) οι ανατιθέμενες συμβάσεις μειώνουν πραγματικά το κόστος των παρεχόμενων υπηρεσιών και αναβαθμίζουν την ποιότητα τους, (γ) λαμβάνουν χώρα με διαδικασίες, που διέπονται και ρυθμίζονται από τους κανόνες κατάρτισης δημοσίων συμβάσεων με κύριο στόχο την διαφάνεια (πχ προκηρύξεις, διεθνείς διαγωνισμοί κλπ).

Ιδιαίτερα προβληματικό όμως κρίνεται και το με αριθμό 3 στοιχείο της εισηγούμενης διάταξης. Ουσιαστικά για μια ακόμα φορά η Κυβέρνηση εφαρμόζει την διάταξη της παραγράφου Ζ του Ν.4093/2012, με την οποία προβλέπεται η θέση σε καθεστώς διαθεσιμότητας των υπηρετούντων υπαλλήλων, ενώ στις περιπτώσεις των εργαζομένων με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου με την κατάργηση της εταιρείας εφαρμόζεται η διάταξη του τελευταίου εδαφίου της περίπτωσης 3 της υποπαραγράφου Ζ2 της παραγράφου Ζ του Ν.4093/2012, ήτοι απολύονται. Είναι συνεπώς προφανές, ότι με την συγκεκριμένη διάταξη ορισμένοι υπάλληλοι απολύονται χωρίς κανένα αξιοκρατικό κριτήριο, παρά μόνο με τυχαία και ευκαιριακά που σχετίζονται με το είδος της σχέσεως εργασίας και με τον τόπο άσκησης των καθηκόντων τους.

Η ΟΚΕ επισημαίνει ότι η συστηματική απομάκρυνση προσωπικού, μέσω της κατάργησης φορέων του δημοσίου, όπως εν προκειμένω, ιδιαίτερως στις περιπτώσεις, που οι ασκούμενες αρμοδιότητες του καταργούμενου φορέα μεταφέρονται είτε σε άλλον φορέα είτε στο Δημόσιο, αφενός στερείται της αναγκαίας τεκμηρίωσης, που θα κατασττούσε δικαιολογημένη την απόλυση του προσωπικού ή την θέση του σε

διαθεσιμότητα, αφετέρου αναμένεται να δημιουργήσει τεράστια λειτουργικά προβλήματα στις υπηρεσίες, στις οποίες μεταφέρονται οι αρμοδιότητες αυτές. Είναι δε προφανές, ότι η απομάκρυνση ενός έμπειρου και εξειδικευμένου προσωπικού, αναμένεται να δημιουργήσει σοβαρούς κλυδωνισμούς στην λειτουργία των αναδόχων υπηρεσιών.

## **Άρθρο 8**

Κατάργηση του νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου Εθνικού Ινστιτούτου Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού

Στο άρθρο 8 προβλέπεται η κατάργηση του Ν.Π.Ι..Δ. με την επωνυμία «Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού (ΕΙΕΑΔ) και ορίζεται ότι οι αρμοδιότητες του θα ασκούνται ορισμένες από το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας και οι λοιπές από τον Οργανισμό Απασχολήσεως Εργατικού Δυναμικού (Ο.Α.Ε.Δ.). Η ΟΚΕ επισημαίνει ότι οι αρμοδιότητες του υπό κατάργηση Ινστιτούτου, διασπώνται σε πολλούς φορείς του δημοσίου, με αμφίβολα αποτελέσματα και χωρίς αυτό να δικαιολογείται από αντικειμενικούς λόγους.

## **Άρθρο 12**

Κατάργηση των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ΟΡΣΑ, ΟΡΘΕ και ΟΡΘΙ και μεταφορά αρμοδιοτήτων τους

Στην περίπτωση των Οργανισμών Αθήνας (ΟΡΣΑ) και Θεσσαλονίκης (ΟΡΘΕ) επισημαίνεται ότι η κατάργηση τους δεν περιορίζει το δημοσιονομικό κόστος. Με δεδομένο ότι (α) οι αρμοδιότητές τους δεν καταργούνται αλλά μεταφέρονται σε νέο-συνιστώμενα τμήματα του ΥΠΕΚΑ, και (β) ότι οι δύο Οργανισμοί έχουν ήδη αποψιλωθεί από προσωπικό (ενδεικτικά, ο ΟΡΣΑ διαθέτει πλέον μόνο περί τους 20 υπαλλήλους, στη μεγάλη πλειονότητά τους αποσπασμένους από το ΥΠΕΚΑ στο οποίο απλώς θα επανέλθουν), είναι προφανές ότι δεν υπάρχει κανένα χρηματικό όφελος. Τα δύο νέα τμήματα θα απαιτήσουν υπαλλήλους, χώρους και εξοπλισμό εφόσον υποκαταστήσουν πραγματικά τους Οργανισμούς στις αρμοδιότητές τους. Ας σημειωθεί, ενδεικτικά, ότι ο ΟΡΣΑ ασκεί τόσο το στρατηγικό όσο και μέρος του πιο εφαρμοσμένου σχεδιασμού για το σύνολο της Αττικής, δηλ, μιας περιοχής που περιλαμβάνει περί το 40% του πληθυσμού και ακόμα μεγαλύτερο ποσοστό της οικονομικής δραστηριότητας της χώρας, με στελέχη που είναι μακράν λιγότερα αυτών των αντίστοιχων υπηρεσιών πολλών



μεσαίων δήμων. Τα μεγέθη για την περιοχή ευθύνης του ΟΡΘΕ είναι μικρότερα, αλλά επίσης σημαντικά.

Επισημαίνεται επίσης ότι οι μητροπολιτικές περιοχές της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης αποτελούν όχι μόνο μεγάλες αλλά και εξαιρετικά πολύπλοκες χωρικές ενότητες, με στρατηγική σημασία για την ανταγωνιστικότητα και τη χωρική οργάνωση της Ελλάδας, και πολυδιάστατα προβλήματα περιβάλλοντος, πολεοδομίας και ανάπτυξης. Η διαχείρισή τους προϋποθέτει υπηρεσίες μεγάλης κλίμακας και εξειδικευμένα στελέχη οι οποίες οφείλουν να λειτουργούν συντονιστικά έναντι ενός μεγάλου αριθμού άλλων υπουργείων και ΔΕΚΟ, και να προωθούν διαδικασίες διακυβέρνησης (governance) εντάσσοντας στη λογική του μητροπολιτικού σχεδιασμού και τους φορείς του ιδιωτικού και του κοινωνικού τομέα.

Η ΟΚΕ επομένως προτείνει την απόσυρση του συγκεκριμένου άρθρου επισημαίνοντας, ότι η κατάργηση των δύο Οργανισμών, με ελάχιστο ή μηδενικό χρηματικό όφελος, θα δημιουργήσει τεράστια προβλήματα στο χωρικό σχεδιασμό και τη διακυβέρνηση των δύο μητροπολιτικών περιοχών της χώρας. Η απόφαση αυτή, που έρχεται σε πλήρη αντίθεση και με όποια διακηρυγμένη κίνηση προς την κατεύθυνση της αποκέντρωσης, αφού αποτελεί βήμα επανασυγκέντρωσης αρμοδιοτήτων στο στενό πυρήνα της κεντρικής εξουσίας, πρέπει να αρθεί. Αυτό που απαιτείται, αντίθετα, είναι η αναβάθμιση των δύο Οργανισμών, ποσοτικά αλλά ακόμα περισσότερο θεσμικά, με ενίσχυση της ανεξαρτησίας και του κύρους τους, ούτως ώστε να μπορέσουν να λειτουργήσουν ως φορείς μητροπολιτικής διακυβέρνησης, όπως συμβαίνει με αντίστοιχους φορείς άλλων μεγάλων πόλεων της Ευρώπης (Greater London Authority, Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région parisienne (IAURP) κλπ.).

## **Άρθρο 18**

Γενικές Διατάξεις περί καταργήσεων-συγχωνεύσεων νομικών προσώπων και υπηρεσιών του παρόντος νόμου

Με το συγκεκριμένο άρθρο προβλέπεται η θέση σε εφαρμογή της διάταξης του Ν.4093/2012 περί άμεσων απολύσεων υπαλλήλων, που υπηρετούν με σχέση εργασίας Ι.Δ.Α.Χ. σε Ν.Π.Ι.Δ. και Α.Ε. που ανήκουν - εποπτεύονται από το Δημόσιο. Επιπροσθέτως, με την εισαγόμενη ρύθμιση, παρατηρείται ο διαχωρισμός των δημοσίων υπαλλήλων σε δύο «ταχύτητες», όπου στην πρώτη βρίσκεται το μόνιμο προσωπικό

καθώς και το προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, ενώ στη δεύτερη εντάσσονται οι υπάλληλοι με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, η εργασιακή σχέση των οποίων λύεται αυτοδικαίως συγχρόνως με την κατάργηση του νομικού προσώπου, χωρίς έτι περισσότερο να απαιτείται οποιαδήποτε διατύπωση - καταγγελία, με μόνο δικαίωμα πλέον των υπαλλήλων αυτών, τη λήψη της νόμιμης κατά περίπτωση, αποζημίωσης απόλυσης.

**Η ΟΚΕ προτείνει η συγκεκριμένη διάταξη να επανεξετασθεί επισημαίνοντας για μία ακόμα φορά ότι απολύονται υπάλληλοι και καταργούνται Οργανισμοί χωρίς να υπάρχει προηγούμενη μελέτη σχετικά με το κατά πόσο και αν σε κάθε περίπτωση, χρειάζονται τα υπό κατάργηση Νομικά Πρόσωπα, ενώ παρά την μεταφορά των αρμοδιοτήτων των νομικών προσώπων αυτών, απολύεται ή τίθεται σε διαθεσιμότητα προσωπικό, που διαθέτει και την εμπειρία και την ειδίκευση να αντιμετωπίσει τις ανάγκες, που θα δημιουργηθούν από την ένταξη των νέων αυτών αρμοδιοτήτων στις υπηρεσίες-αναδόχους του Δημοσίου.**

#### **Άρθρο 19**

Ανώτατα ποσοστά ανά κλίμα αξιολόγησης

**Η ΟΚΕ θεωρεί ότι θα πρέπει να επανεξετασθεί το σύστημα των ποσοστώσεων, καθώς εκτός των όσων αναφέρθηκαν στη γενική Αξιολόγηση η εισαγωγή του τυχαίου στοιχείου στα κριτήρια επιμερισμού των ποσοστώσεων των αξιολογήσεων των υπαλλήλων μιας Γενικής Διευθύνσεως (δηλαδή της συνυπηρετήσεως με περισσότερους ή και λιγότερους από την προβλεπόμενη ποσόστωση ισάξιους με τον αξιολογούμενο υπάλληλου), στρεβλώνει τον ατομικό και προσωπικό χαρακτήρα της αξιολόγησης. αλλοιώνει την αρχή της αξιοκρατίας και παγίως δεν γίνεται δεκτό από την νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας.**

Επίσης, η διαφοροποίηση της ποσόστωσης των προϊσταμένων από την ποσόστωση, που ισχύει για το υπόλοιπο προσωπικό, **παραβιάζει επιπλέον και την αρχή της ίσης μεταχείρισης.**

παρ. 1: Επισημαίνεται ότι, απουσιάζει η δυνατότητα αξιολόγησης με βαθμούς 8 έως 9 και 6 έως 7.

παρ. 6: Είναι ασαφώς διατυπωμένη και ανοιχτή σε αυθαίρετες ερμηνείες.

## **Άρθρο 21**

### Αυτοαξιολόγηση

Η ΟΚΕ θεωρεί ότι θα πρέπει να επανεξεταστεί το τελευταίο εδάφιο του άρθρου 21, το οποίο εισάγει διαδικασία κλήσης σε συνέντευξη του αξιολογούμενου από τον αξιολογητή, χωρίς όμως να προβλέπεται περαιτέρω χρήση αυτής της συνέντευξης σε κάποια διαδικασία. Η ΟΚΕ σημειώνει ότι αυτό μπορεί να οδηγήσει σε ανεξέλεγκτη χρήση της διακριτικής ευχέρειας του αξιολογητή, αναφορικά με την διαχείριση της ανωτέρω συνέντευξης.

## **Άρθρο 23**

### Αξιολογητές

Η ΟΚΕ προτείνει να επανεξετασθούν οι περιπτώσεις εκείνες κατά τις οποίες η αξιολόγηση του υπαλλήλου γίνεται μόνο από ένα άτομο (άμεσος προϊστάμενος στην περίπτωση που δεν υπάρχει υπερκείμενη οργανική μονάδα), καθώς αυξάνεται η πιθανότητα αυθαιρεσίας.

Επίσης σημειώνεται ότι προβλέπεται μεν σύνταξη γραπτής και τεκμηριωμένης εισήγησης του άμεσα προϊσταμένου για τον αξιολογούμενο η οποία χρησιμοποιείται από τον αξιολογητή, χωρίς να προβλέπεται τίποτε για τις περιπτώσεις όπου η κρίση του αξιολογητή δεν συνάδει με το περιεχόμενο της εισήγησης.

Επίσης σημειώνεται ότι όπου δεν υφίσταται υπερκείμενη οργανική μονάδα, ο υπάλληλος αξιολογείται από τον άμεσο προϊστάμενο χωρίς να απαιτείται εισήγηση. Τούτο όμως δύναται να προκαλέσει προσφυγές λόγω άνισης μεταχείρισης.

Στο τέλος της παρ.8, η ΟΚΕ προτείνει για λόγους ίσης μεταχείρισης την εξής αναδιατύπωση: «... από τους αρμόδιους και αντίστοιχους προϊσταμένους των φορέων αυτών.»

## **Άρθρο 24**

### Χρόνος σύνταξης των εκθέσεων αξιολόγησης

Η ΟΚΕ επισημαίνει, ότι θα πρέπει να επανεξετασθεί η παρ. 4 στην οποία αναφέρεται ότι, σε περίπτωση που δεν υπάρχει νόμιμος αναπληρωτής προϊσταμένου, οι εκθέσεις συντάσσονται από τον άμεσο προϊστάμενο, είτε από τον Γενικό ή Ειδικό Γραμματέα. Καταρχήν, βάσει της αρχής της συνέχειας της διοίκησης σε συνάρτηση με την εφαρμογή της αρχής της αρχαιότητας δεν υφίσταται περίπτωση να μην υπάρχει νόμιμος

αναπληρωτής. Αλλά και η διάζευξη που εισάγεται δημιουργεί προβλήματα, καθώς σε κάποιες περιπτώσεις μπορεί να αξιολογεί ο άμεσα προϊστάμενος και σε άλλες ο Γενικός ή Ειδικός Γραμματέας με τους γνωστούς κινδύνους, που αυτό συνεπάγεται για διαφορετική αντιμετώπιση του αξιολογούμενου.

## **Άρθρο 25**

### Δικαίωμα Ενστασης

Παρ. 1: Προβλέπεται η διαδικασία άσκησης ένστασης μεροληψίας ή αποδεδειγμένης πλάνης περί τα πράγματα μόνο στις περιπτώσεις, όπου «... ο μέσος όρος βαθμολογίας της Έκθεσης Αξιολόγησης είναι 6 και κάτω.» Επειδή όμως η αξιολόγηση καθορίζει την εξέλιξη των στελεχών σε σύστημα σταδιοδρομίας, όπως ισχύει στη χώρα μας, προτείνεται η αναδιατύπωση της παραγράφου, ώστε η ένσταση να δύναται να ασκηθεί για όλες τις βαθμολογίες.

Παρ. 3: Προτείνεται να επιμηκυνθεί η προθεσμία των δέκα ημερών που δίνεται για άσκηση ενστάσεων σε εργάσιμες δεκαπέντε μέρες, τουλάχιστον όσον αφορά στον αξιολογούμενο.

## **Άρθρο 27**

### Διαδικασία Ενστασης

Η ΟΚΕ προτείνει, όπως και στο άρθρο 25, να επιμηκυνεί η προθεσμία των δέκα ημερών για την άσκηση ένστασης σε δεκαπέντε εργάσιμες μέρες.

## **Άρθρο 35**

### Αποσπάσεις ή μεταθέσεις σε παραμεθόριο ή προβληματική περιοχή

Η εισηγούμενη ρύθμιση του άρθρου 35 είναι εξαιρετικά γενική με αποτέλεσμα να υπάρχουν πολλές πιθανότητες να χρησιμοποιηθεί όλως αντιθέτως από αυτό στο οποίο αποσκοπεί, ήτοι την ορθολογική κατανομή του προσωπικού που διορίζεται με μοριοδότηση, κατά προτεραιότητα λόγω εντοπιότητας, σε παραμεθόριες, ή προβληματικές περιοχές και την υποχρέωση του για δεκαετή τουλάχιστον παραμονή του στην υπηρεσία.

Ειδικότερα, δεν διευκρινίζεται με άμεσο και σαφή τρόπο, η περίπτωση της διάθεσης υπαλλήλου σε γραφείο βουλευτή της προβληματικής ή παραμεθόριας περιοχής, ο οποίος όμως το διατηρεί σε περιοχή άλλη από αυτήν στην οποία ο υπάλληλος έχει

προσληφθεί. Η ΟΚΕ εκτιμά ότι η διάταξη αυτή εξυπηρετεί συγκεκριμένη κατηγορία υπαλλήλων και εμπλέκει για ακόμη μία φορά την πολιτική στη δημόσια διοίκηση. Υπό την έννοια αυτή προτείνει να επανεξετασθεί.

### **Συμπληρωματικές παρατηρήσεις**

Με τροπολογίες, που εισήχθησαν μετά την έκδοση της γνωμοδότησης εκ μέρους της ΟΚΕ, προστέθηκαν διατάξεις, που παρουσιάζουν σημαντικό ενδιαφέρον και η ΟΚΕ αξιολογεί στη συνέχεια:

#### **Άρθρο 41**

Σύμφωνα με το άρθρο 41 προβλέπεται, ότι δεν απολύεται ο υπάλληλος, που τελεί σε καθεστώς διαθεσιμότητας, παρά την λήξη του χρόνου αυτής όταν το αρμόδιο όργανο έχει εκδώσει τους πίνακες διάθεσης στους νέους φορείς υποδοχής και ο υπάλληλος συμπεριλαμβάνεται σε αυτούς. Η ΟΚΕ θεωρεί ότι η ως άνω διάταξη αν και κινείται στην σωστή κατεύθυνση, αφού με τον τρόπο αυτό, θα προλάβουν να ολοκληρωθούν οι διαδικασίες μετατάξεων, προκειμένου να μην απολυθούν οι υπάλληλοι, που συμπεριλαμβάνονται στους οριστικούς πίνακες, στην πραγματικότητα πρέπει να επεκταθεί κατά τρόπο, ώστε να συμπεριλαμβάνει και τις περιπτώσεις κατά τις οποίες έχουν εκδοθεί ανακοινώσεις για την μετάταξη και οι υπάλληλοι συγκεκριμένης κατηγορίας (π.χ δημοτικοί αστυνομικοί ή σχολικοί φύλακες) έχουν υποβάλλει τις αιτήσεις τους για μετάταξη.

#### **Άρθρο 42**

Η ΟΚΕ επισημαίνει ότι το άρθρο 42 έρχεται να καλύψει μια πραγματική κατάσταση, δηλαδή, το γεγονός, ότι υπάλληλος υπήχθη σε καθεστώς διαθεσιμότητας, μεταγενεστέρως δε απέκτησε όλα τα αναγκαία δικαιολογητικά για την υπαγωγή του σε μια από τις εξαιρέσεις, που προβλέπονται από τα άρθρα 80,81, 82 και 93 του ν.4172/2013. Με τον τρόπο αυτό, καθίσταται εφικτή η εξαίρεση του υπαλλήλου από την διαθεσιμότητα, πράγμα που μέχρι σήμερα αποτελούσε κενό του νομοθετικού πλαισίου της διαθεσιμότητας.

#### **Άρθρο 43**

Η ΟΚΕ θεωρεί ότι η ρύθμιση του άρθρου 43 είναι εξαιρετικά προβληματική. Βάσει της ως άνω προβλέψεως, επανεξετάζονται εκ νέου και με νέα κριτήρια, όλες οι περιπτώσεις υπαλλήλων, που οι συμβάσεις τους κατέστησαν αορίστου χρόνου σε εφαρμογή διατάξεων όπως αυτών του π.δ. 164/2004 ή του ν.2839/2000. Είναι προφανής δε η

δυσπιστία, που επιδεικνύει η Κυβέρνηση έναντι των ως άνω υπαλλήλων αλλά και η έντονη τιμωρητική διάθεση έναντι αυτών, εάν αναλογιστεί κανείς, ότι ακόμα και στα πλαίσια της μοριοδοτήσεως για την διαθεσιμότητα ή την κινητικότητα, οι ως άνω υπάλληλοι δεν λαμβάνουν καμία μοριοδότηση για τον τρόπο εισαγωγής στην δημόσια διοίκηση, χάνοντας έτσι πολύτιμα μόρια. Και βεβαίως, είναι αυτονόητο, ότι δεν υπάρχουν λιγότερο ή περισσότερο νόμιμοι τρόποι πρόσληψης, αφού ο ίδιος ο νόμος προέβλεψε την δυνατότητα μετατροπής των επάλληλων συμβάσεων ορισμένου χρόνου ή έργου σε αορίστου χρόνου. Από την άλλη πλευρά, είναι εξίσου αυτονόητο, ότι δεν είναι δυνατόν να κριθούν οι περιπτώσεις αυτών των συμβασιούχων, που πληρούσαν τα κριτήρια για την μετατροπή των συμβάσεων τους το έτος 2004 ή το έτος 2000 με νέα κριτήρια, διαφοροποιημένα από τα αρχικά. Εξάλλου, ακόμα και εάν ήταν αρχικώς εσφαλμένη η μετατροπή των συμβάσεων αυτών, καθώς ενδεχομένως δεν συνέτρεχαν οι προϋποθέσεις, που έτασσε ο νόμος ή ήταν διαφορετική η ερμηνεία των διατάξεων, που έδωσαν τα αρμόδια όργανα κατά τον χρόνο αυτό, δεν είναι δυνατή η ανάκληση των διοικητικών πράξεων πρόσληψης μετά την παρέλευση ενός τόσο μεγάλου διαστήματος, ιδιαιτέρως όταν ο υπάλληλος δεν προκάλεσε δολίως τον διορισμό του.