

ΤΡΟΠΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ...

Στο σχέδιο νόμου «...» του Υπουργείου ...

Α. Αιτιολογική Έκθεση

Η προτεινόμενη ρύθμιση αποσκοπεί στην διασφάλιση επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος στους τομείς των παρεχόμενων στον δημόσιο τομέα υπηρεσιών καθαριότητας, φύλαξης και σίτισης από τρίτους. Ειδικότερα, για τους τομείς αυτούς, αρχικώς προβλεπόταν η εκχώρησή τους προς εργολάβους, υπό την προϋπόθεση ότι η αμοιβή του αναδόχου δεν υπερβαίνει την απαιτούμενη δαπάνη για την πλήρωση κενών οργανικών θέσεων των οικείων κλάδων ή ειδικοτήτων (βλ. άρθρο 28 του παρ.12 του ν.2646/1998, Α'236). Μεταγενέστερα, για την εκχώρηση των υπηρεσιών αυτών δεν υπήρξε πρόβλεψη ορίου για το κόστος της σύμβασης του εργολάβου, ακόμη δηλαδή και εάν υπερβαίνει την απαιτούμενη δαπάνη για την πλήρωση των κενών θέσεων (βλ. άρθρο 13 παρ.2 του ν.2889/2001 Α'37). Πλέον σήμερα οι υπηρεσίες παρέχονται βάσει δημοσίων συμβάσεων που προβλέπονται από την κοινοτική οδηγία 2004/75/EK, που ενσωματώθηκε στο ελληνικό δίκαιο με το π.δ. 60/2007, όπως ισχύουν.

Ωστόσο η παροχή των υπηρεσιών των κλάδων της φύλαξης, καθαριότητας και σίτισης, υπό το ανωτέρω καθεστώς παρουσίασε εκτεταμένες παθογένειες, που θίγουν το δημόσιο συμφέρον, προς δύο κύριες κατευθύνσεις:

Α) Η ανορθολογική λειτουργία των κανόνων του ανταγωνισμού και η απουσία ανώτατου πλαφόν του εργολαβικού ανταλλάγματος των δημοσίων συμβάσεων για την παροχή των υπηρεσιών αυτών, οδήγησε σε μία υπερβολική αύξηση του κόστους τους. Ενδεικτικά παρατίθεται η εξής ανάλυση του κόστους αυτού στον τομέα της υγείας, στον οποίον εμφανίστηκε και το μεγαλύτερο πρόβλημα. Το σύνολο των αγορών/δαπανών των νοσοκομείων του Ε.Σ.Υ. για το 2015 διαμορφώθηκε, απολογιστικά σε δεδουλευμένη βάση, στα 1.556.599.790,90 δις ευρώ. Οι επτά βασικές κατηγορίες των δαπανών είναι: Φαρμακευτική Δαπάνη, Δαπάνη για Υγειονομικό Υλικό, Δαπάνη για Ορθοπεδικό Υλικό, Δαπάνη για Αντιδραστήρια, Δαπάνη για λοιπές κατηγορίες, Μισθοδοσία Επικουρικού Προσωπικού και Δαπάνη για Υπηρεσίες με εξωτερική ανάθεση (Outsourcing). Το μεγαλύτερο ποσό της συνολικής δαπάνης, των 1.556.599.790,90 δις ευρώ, απορρόφησε η φαρμακευτική δαπάνη που διαμορφώθηκε στα 467.598.248,32 εκ. ευρώ, για το έτος 2015, και

αμέσως μετά ακολούθησε μικρή διαφορά ως προς την φαρμακευτική, η δαπάνη των υπηρεσιών outsourcing που ανήλθε στα 413.779.162,93 εκ. ευρώ. (Σημ: Οι δαπάνες των υπηρεσιών του outsourcing αντιστοιχούν στο ποσό που προκύπτει κατόπιν της αφαίρεσης των δαπανών μισθοδοσίας του επικουρικού προσωπικού από το σύνολο των δαπανών- υποχρεώσεων των υπηρεσιών . Οι δαπάνες για υγειονομικό υλικό, για το έτος 2015, διαμορφώθηκαν, μόλις στο 65,84% (272.413.778,70 εκ. ευρώ) των δαπανών για υπηρεσίες outsourcing. Το μεγαλύτερο ποσό και ποσοστό των δαπανών για υπηρεσίες outsourcing κατέλαβαν, εξαιρουμένων των ανελαστικών υποχρεώσεων των νοσοκομείων προς τις Δ.Ε.Κ.Ο., οι δαπάνες στην ασφάλεια-φύλαξη (10.640.983,87 εκ. ευρώ), οι δαπάνες στην καθαριότητα (79.374.498,02 εκ. ευρώ) και οι δαπάνες στην εστίαση (11.991.936,30 εκ. ευρώ). Ενδεικτικό της «ανισορροπίας» στη διαμόρφωση των δαπανών των νοσηλευτικών ιδρυμάτων είναι ότι, σε αρκετές περιπτώσεις, οι δαπάνες των υπηρεσιών outsourcing, και πιο συγκεκριμένα των υπηρεσιών καθαριότητας, υπερέβαιναν τις δαπάνες για υγειονομικό υλικό ή ακόμα και τη φαρμακευτική δαπάνη, όπως π.χ. α) Γ.Ν. Μαιευτήριο Αθηνών Έλενας Βενιζέλου: Δαπάνη για Υγειονομικό Υλικό: 807.677,22 χιλ. ευρώ, Δαπάνη για υπηρεσίες καθαριότητας: 1.177.316,64 εκ. ευρώ, β) Γ.Ν. Παιδων Παν. & Αγλ. Κυριακού: Δαπάνη για Υγειονομικό Υλικό: 1.088.032,82 εκ. ευρώ, Δαπάνη για υπηρεσίες καθαριότητας: 1.489.585,20 εκ. ευρώ, δ) Ψυχιατρικό Νοσοκομείο Αττικής: Φαρμακευτική Δαπάνη: 2.128.995,42 εκ. ευρώ, Δαπάνη για υπηρεσίες καθαριότητας: 2.186.470,53 εκ. ευρώ. Καθίσταται, επομένως, προφανές ότι θα εξοικονομείτο σημαντικό δημοσιονομικό όφελος στις περιπτώσεις που φυσικά πρόσωπα, βάσει ατομικών συμβάσεων εργασίας, παρείχαν τις ίδιες υπηρεσίες. Τούτο διότι κατ' αυτόν τον τρόπο θα εξοικονομείτο προς όφελος του Δημοσίου το τμήμα του ανταλλάγματος που αποτελεί κέρδος του εργολάβου, ενώ παράλληλα, το Δημόσιο και τα εποπτευόμενα από αυτό νομικά πρόσωπα θα κατέβαλλαν, βάσει των κείμενων διατάξεων προμηθειών: α) Το ίδιο ή και μικρότερο ποσό για την αγορά των απαραίτητων αναλώσιμων υλικών και β) Το ίδιο ποσό που απαιτείται για την αγορά των παγίων στοιχείων (μη αναλώσιμων) του εργολάβου, το οποίο περιλαμβάνεται ούτως ή άλλως στο εργολαβικό ανάλλαγμα και παραμένει σε κάθε περίπτωση διαχρονικά προς όφελος της υπηρεσίας, με απόσβεση του κόστους του είτε στην περίπτωση ανάθεσης την σχετικής υπηρεσίας προς τρίτους είτε προς το προσωπικό των φορέων του δημοσίου. Προς τον σκοπό της διασφάλισης της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, από σχετικές εφαρμοσμένες πρακτικές επιμόρφωσης (βλ.

Πρόγραμμα εκπαίδευσης καθαριστριών για ενδονοσοκομειακές λοιμώξεις, σωστούς και ασφαλούς χρήσης καθαριστικών και διαχείρισης υγειονομικών αποβλήτων στην 7^η ΥΠΕ), αλλά και από το γεγονός ότι για τις προαναφερόμενες υπηρεσίες διατίθεται ήδη υπάρχον προσωπικό του Δημοσίου που είναι επιφορτισμένο για την ορθή εκτέλεση του έργου, προκύπτει ότι η τήρηση των κείμενων διατάξεων περί υγιεινής και ασφάλειας της εργασίας, και ο έλεγχος της αποτελεσματικής παροχής των υπηρεσιών καθαρισμού, φύλαξης και σίτισης από το προσωπικό ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, θα μπορούσε να εξασφαλιστεί από τον υπάρχοντα διοικητικό μηχανισμό, χωρίς επιπρόσθετη δημοσιονομική επιβάρυνση.

B) Μέσα από έρευνα που διενεργήθηκε (Ιανουαρίου 2009) από το Ινστιτούτο Εργασίας της ΓΣΕΕ/ΑΔΕΔΥ, καταγράφεται το πλαίσιο μέσα στο οποίο λειτουργούν οι εργολαβικές αναθέσεις (outsourcing) συνιστώντας μια ευέλικτη μορφή απασχόλησης εργατικού δυναμικού χαμηλού κόστους, η οποία ενισχύει τους όρους της εργασιακής ανασφάλειας και της κοινωνικής αβεβαιότητας. Στην ίδια έρευνα αποτυπώνεται σωρεία παραβιάσεων στην καταβολή των νόμιμων αποδοχών, στα ωράρια εργασίας, στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης, στα θέματα υγιεινής και ασφάλειας της εργασίας, στις συνδικαλιστικές ελευθερίες, βλαπτικές μεταβολές στους όρους εργασίας, ενώ οι εργαζόμενοι υφίστανται ποικίλες μορφές πιέσεων, εκβιασμών και παρενοχλήσεων. Τα ίδια φαινόμενα καταγράφονται σε νέα έκθεση του Ινστιτούτου Εργασίας της ΓΣΕΕ (Μάρτιος 2011). Δυνάμει του άρθρου 68 του ν.3863/2010 (Α'115), θεσπίστηκε ένα στοιχειώδες νομοθετικό πλαίσιο για τις συμβάσεις εργολαβίας εταιρειών παροχής υπηρεσιών που αφορούσε κυρίως στις υποχρεώσεις των εργολάβων καθώς και την διαδικασία που ακολουθείται όταν οι ελεγκτικοί μηχανισμοί του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας (Σ.Ε.Π.Ε.) και του Ι.Κ.Α.-Ε.Τ.Α.Μ. διαπιστώνουν παραβάσεις που αφορούν στην αδήλωτη εργασία, στην παράνομη απασχόληση αλλοδαπών ή σε παραβάσεις της εργατικής και ασφαλιστικής νομοθεσίας. Ίδια πρόβλεψη περιλήφθηκε στα άρθρα 27 και 45 της οδηγίας 2004/18 και στα άρθρα 18 παρ. 2 και 57 της οδηγίας 2014/24 που μεταφέρθηκαν στο εσωτερικό δίκαιο με το π.δ. 60/2007 (Α'64) και τον ν.4412/2016 (Α' 147). Ωστόσο, ο συγκεκριμένος εργολαβικός κλάδος εξακολουθεί να εμφανίζει εκτεταμένη παραβατικότητα, όπως προκύπτει από τις συγκεντρωτικές καταστάσεις του μητρώου παραβατών στους κλάδους της φύλαξης και του καθαρισμού (βλ. 11386/29-7-2016 έγγραφο Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας (Σ.Ε.Π.Ε.)-Κεντρική

Υπηρεσία]). Κατά το χρονικό διάστημα από 28-4-2013 έως 31-3-2016 επιβλήθηκαν συνολικά 348 πρόστιμα, ύψους 1.780.955 €, στον κλάδο του καθαρισμού και 328 πρόστιμα, ύψους 1.602.823 € στον κλάδο της ασφάλειας. Παράλληλα, για τα έτη 2013, 2014 και 2015, το σύνολο των εργατικών διαφορών ανήλθε σε 1.567 υποθέσεις στον κλάδο του καθαρισμού και 1.644 υποθέσεις στον κλάδο της φύλαξης, εκ των οποίων μόνον το 50% εμφανίζονται ως επιλυθείσες. Οι ανωτέρω υποθέσεις μάλιστα αποτυπώνουν ένα μικρό ποσοστό σε σχέση με το σύνολο της παραβατικότητας στους κλάδους αυτούς, αφού πολλές παραβιάσεις δεν καταγγέλλονται από τους εργαζόμενους, με αποτέλεσμα να μην είναι αποτελεσματικός αποκλειστικά και μόνον ο κατασταλτικός έλεγχος.

Επιπλέον, και ενόψει της οικονομικής κρίσης, πολλές εκ των οργανικών θέσεων των προσώπων που παρείχαν αυτού του είδους της υπηρεσίες καταργήθηκαν, για την κάλυψη άλλων αναγκών του Δημοσίου (βλ. υποπαράγραφος ΙΖ.2 της παραγράφου ΙΖ' του άρθρου 1 του ν.4254/2014, Α'85). Παράλληλα, λόγω των δανειακών δεσμεύσεων της χώρας, δεν είναι δυνατή η πρόσληψη μόνιμου προσωπικού, με την αντίστοιχη σύσταση οργανικών θέσεων σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 103 παρ.2 του Συντάγματος. Ειδικότερα, δυνάμει του άρθρου 11 του ν.3833/2010 (Α' 40), , προβλέπεται ότι δεν είναι δυνατός ο διορισμός μόνιμου προσωπικού ή προσωπικού με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου εφόσον:

α) Για το έτος 2016, ο αριθμός τους είναι μεγαλύτερος συνολικά από τον λόγο ένα προς πέντε (μία πρόσληψη ανά πέντε αποχωρήσεις), β) Για το έτος 2017, ο αριθμός τους είναι μεγαλύτερος συνολικά από τον λόγο ένα προς τέσσερα (μία πρόσληψη ανά τέσσερις αποχωρήσεις και γ) για το έτος 2018, ο αριθμός τους είναι μεγαλύτερος συνολικά από τον λόγο ένα προς τρία (μία πρόσληψη ανά τρεις αποχωρήσεις). οι ανωτέρω περιορισμοί έχουν ως αποτέλεσμα να καθίσταται αδύνατη για τα επόμενα έτη η σύσταση οργανικών θέσεων για την παροχή των υπηρεσιών αυτών, προς κάλυψη πάγιων και διαρκών αναγκών.

Περαιτέρω, σύμφωνα με τις διατάξεις του αρθρ. 103 παρ. 2 του Συντάγματος επιβάλλεται να υπάρχει νομοθετική πρόβλεψη οργανικών θέσεων για την κάλυψη πάγιων και διαρκών αναγκών του Δημοσίου, των ΟΤΑ και λοιπών ν.π.δ.δ., εξαιρέσεις μπορεί να προβλέπονται από ειδικό νόμο για να καλυφθούν απρόβλεπτες και επείγουσες ανάγκες με προσωπικό που προσλαμβάνεται για ορισμένη χρονική περίοδο με σχέση ιδιωτικού δικαίου. Με την παρ. 3 του ίδιου άρθρου γίνεται

πρόβλεψη για την πλήρωση οργανικών θέσεων ειδικού επιστημονικού και τεχνικού προσωπικού με πρόσωπα που προσλαμβάνονται με σχέση ιδιωτικού δικαίου. Με την αναθεώρηση του Συντάγματος του έτους 2001 και με σκοπό τη μέγιστη δυνατή διασφάλιση των συνταγματικών αρχών της ισότητας ενώπιον του νόμου, της αξιοκρατίας και της διαφάνειας στις προσλήψεις στο δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, προστέθηκε στο άρθρο 103 αυτού η παράγραφος 7, που προβλέπει ότι η πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο γίνεται είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια και υπάγεται στον έλεγχο της Ανεξάρτητης Αρχής. Επίσης, στο ίδιο ως άνω άρθρο προστέθηκε και παρ. 8 με την οποία, στα εδάφια α' και γ', ορίζεται ότι "νόμος ορίζει τους όρους και τη χρονική διάρκεια των σχέσεων εργασίας ιδιωτικού δικαίου στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά για την κάλυψη, είτε οργανικών θέσεων και πέραν των προβλεπομένων στην παρ. 3. εδ. α' αυτού, είτε πρόσκαιρων, είτε απροβλέπτων και επειγουσών αναγκών κατά την παρ. 2 εδ. β', αυτού». Επίσης απαγορεύεται ρητά η από το νόμο μονιμοποίηση προσωπικού, που υπάγεται στο πρώτο εδάφιο ή η μετατροπή των συμβάσεων του σε αορίστου χρόνου. Έτσι, με την τελευταία αναθεώρηση του άρθρου 103 του Συντάγματος, η Ζ' Αναθεωρητική Βουλή επέβαλε στον κοινό νομοθέτη και στη Διοίκηση αυστηρούς όρους σχετικά με την πρόσληψη προσωπικού για την κάλυψη λειτουργικών αναγκών του Δημοσίου και του ευρύτερου δημοσίου τομέα. Όπως προκύπτει από τις σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες, ο αναθεωρητικός νομοθέτης, θέλησε να αποτρέψει τη συνέχιση μιας συνήθους πρακτικής του παρελθόντος, κατά την οποία αρχικώς προσλαμβάνονταν προσωπικό με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου και ορισμένου χρόνου, για την κάλυψη, τυπικά πρόσκαιρων και απρόβλεπτων ή επειγουσών αναγκών, κατά παράβαση του άρθρου 103 παρ. 2 του Συντάγματος, άλλα και της νομοθεσίας (άρθρα 55 έως 82 του π.δ. 410/1988), στη συνέχεια διαπιστωνόταν ότι οι ανάγκες αυτές είναι πάγιες και διαρκείς και τελικά, για την κάλυψη των εν λόγω αναγκών, "τακτοποιούνταν" το κατά τον ως άνω τρόπο προσλαμβανόμενο προσωπικό, είτε με τη μετατροπή των συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου σε συμβάσεις αορίστου είτε με τον διορισμό του ως μόνιμου δημοσίου υπαλλήλικού, κατ' αποκλεισμό άλλων ενδιαφερομένων, που θα μπορούσαν να διεκδικήσουν τις ίδιες θέσεις Έτσι, μέλημα του αναθεωρητικού νομοθέτη ήταν να αποτρέψει τη μετατροπή των συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου σε συμβάσεις αορίστου χρόνου, όχι απλώς αυτών που κάλυπταν παροδικές και απρόβλεπτες ανάγκες, άλλα και εκείνων που πράγματι

κάλυπταν πάγιες και διαρκείς ανάγκες (ΑΠ Ολ 7/2011, ΑΠ Τμ. 122/2016, 58/2015, ΣτΕ Ολ 162/2004 Πρακτ, Π.Ε. Ολ 85/2012, ΣτΕ Τμ.2718/2010).

Ωστόσο από τις ανωτέρω συνταγματικές διατάξεις και τις σχετικές συζητήσεις στην Αναθεωρητική Βουλή, δεν προκύπτει ότι βούληση του αναθεωρητικού νομοθέτη ήταν να αποστερήσει από τον κοινό νομοθέτη την δυνατότητα να θεσπίσει διατάξεις πρόσληψης προσωπικού ορισμένου χρόνου, με αντικειμενικά και προκαθορισμένα κριτήρια, που υπάγονται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής, σε απρόβλεπτες ή επείγουσες περιπτώσεις, έστω και εάν αυτές δεν αφορούν σε παροδικές ή εποχιακές ανάγκες. Τούτο διότι δεν αποκλείεται μία τακτική ανάγκη του Δημοσίου να έχει επείγοντα ή απρόβλεπτο χαρακτήρα για την κάλυψή της, αλλά και αντιστρόφως μία εποχιακή ανάγκη να είναι απολύτως προβλέψιμη και μη επείγουσα. Εξάλλου, κατά την νομολογία των ανωτάτων δικαστηρίων της χώρας μας, ο όρος «πρόσκαιρος» ή «εποχιακός» ή «παροδικός» χρησιμοποιείται διαζευκτικά ως προς τον όρο «απρόβλεπτος» ή «επείγον» για τον προσδιορισμό των αναγκών στην ερμηνεία του άρθρου 103 παρ.2 του Συντάγματος (πρλβ. ΣτΕ 2718/2010, παρ.5, ΣτΕ Ολ Πρακτ.126/2004, σκ.27, ΑΠ 122/2016).

Υπό τις έκτακτες και παροδικές συνθήκες οικονομικής κρίσης, σύμφωνα με τα ανωτέρω, η παρούσα διάταξη αποσκοπεί: α) Στην διασφάλιση δημοσιονομικού οφέλους που θα προκύψει από την σημαντική ελάφρυνση του προϋπολογισμού των αντίστοιχων φορέων, μέσω της εξοικονόμησης του εργολαβικού κέρδους που περιλαμβάνεται στο εργολαβικό αντάλλαγμα, β) Στην βελτίωση των συνθηκών εργασίας των εργαζομένων στις προαναφερόμενες επιχειρήσεις, αφού διασφαλίζεται, η προσήκουσα αντιπαροχή και η τήρηση των διατάξεων της εργατικής και ασφαλιστικής νομοθεσίας, γ) Στην αντιμετώπιση των επειγόντων ή απρόβλεπτων αναγκών των αποδεκτών των υπηρεσιών, που δεν μπορούν να ικανοποιηθούν μέσω της προκήρυξης και πλήρωσης οργανικών θέσεων, ενόψει των ανωτέρω προεκτεθέντων.

Έτσι, στην **παρ. 1**, θεσπίζονται οι βασικές γενικές προϋποθέσεις για την σύναψη των συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου. Η διάταξη ακολουθεί την γενική προϋπόθεση του εδ. β' της παρ. 2 του άρθρου 103 του Συντάγματος. Επιπλέον, η διάταξη εφαρμόζεται κατά παρέκκλιση άλλων γενικών διατάξεων που αφορούν στις συμβάσεις ορισμένου χρόνου, καθώς παρέχει ένα συνεκτικό πλέγμα ρυθμίσεων για την κατάρτισή τους, που εναρμονίζεται τόσο με τις συνταγματικές εγγυήσεις, όσο και

με την Κοινοτική Οδηγία 1999/70/EK. Ειδικότερα, εν προκειμένω δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις της παρ. 20^α του Ένατου Άρθρου του ν.4057/2012 (Α' 54), όλες οι διατάξεις που αναφέρονται στην προηγούμενη έγκριση ΠΥΣ 33/2006 (Α'280), το π.δ.164/2004 (Α'134), πλην του τμήματος που ενσωματώνει ευρωπαϊκό δίκαιο και το άρθρο 20 ή 21 του ν.2190/1994 (Α'28), εκτός εάν ορίζεται διαφορετικά. Το ανώτατο χρονικό όριο για την σύναψη των συμβάσεων αυτών τοποθετείται έως τις 31-12-2018, καθιερώνοντας μία μεταβατική περίοδο μετά την οποία θα μπορούν να καλυφθούν οι εν λόγω ανάγκες εναλλακτικά: α) Με την αυτό-οργάνωση των εργαζομένων σε μορφές κοινωνικής εργασίας (Κοινωνικές Συνεταιριστικές Επιχειρήσεις ή Κοινωνικούς Συνεταιρισμούς Περιορισμένης Ευθύνης (Κοι.Σ:Π.Ε.), που διέπονται από τις διατάξεις του άρθρου 12 του ν. 2716/1999 (Α' 96), για τους οποίους προβλέπεται ανάθεση κατ' αποκλειστικότητα σύμφωνα με το άρθρο 20 του ν.4412/2016 ή άλλους φορείς Κοινωνικής και Αλληλεγγύης Οικονομίας που μπορούν να μετέχουν σε διαγωνισμούς), β) Με την νομοθετική θέσπιση κατά περίπτωση οργανικών θέσεων για την κάλυψη των αναγκών αυτών ή γ) Με την παροχή υπηρεσιών από νομικά πρόσωπα που συστήνονται από τους αρμόδιους φορείς, προκειμένου να παρέχουν τις σχετικές υπηρεσίες, σύμφωνα με το άρθρο 12 του ν.4412/2016 (Α' 147), που ενσωμάτωσε την Κοινοτική Οδηγία 2014/24/ΕΕ. Με την διάταξη καθιερώνεται ανώτατο χρονικό όριο σύναψης των συμβάσεων, ενώ με την παρ.2 θεσπίζεται ανώτατο χρονικό όριο διάρκειας των συμβάσεων. Συνεπώς, ορισμένες συμβάσεις συναφθείσες εντός του έτους 2018 μπορεί να έχουν διάρκεια και εντός του 2019, εφόσον συντρέχουν οι ίδιες απρόβλεπτες και έκτακτες συνθήκες.

Επίσης, στην ίδια παράγραφο εξειδικεύεται η εξαίρεση που εισάγεται στον γενικό κανόνα του εδ.α' της παρ.2 του άρθρου 103 του Συντάγματος, σύμφωνα με το εδ.β' της παρ.2 του ίδιου άρθρου. Οι περιπτώσεις αναφέρονται ενδεικτικά χωρίς να αποκλείονται και άλλες περιστάσεις επείγουσας ή απρόβλεπτης ανάγκης που μπορεί να προκύψουν σε σχέση με την παροχή των υπηρεσιών αυτών. Απρόβλεπτη είναι από μόνη της η περίπτωση που αναφέρεται στην δημοσιονομική, αλλά και πραγματική αδυναμία, στην οποία περιήλθε ο νομοθέτης να θεσπίσει μόνιμες οργανικές θέσεις εργασίας που ανταποκρίνονται πληρέστερα, τόσο στο αίτημα αποτελεσματικότερης παροχής του έργου της καθαριότητας, φύλαξης και σίτισης, όσο και στη διαμόρφωση ενός ασφαλούς και σταθερού εργασιακού περιβάλλοντος για τους υπηρετούντες στους τομείς αυτούς, αφού για το χρονικό διάστημα έως και την 31-12-2018, κάτι

τέτοιο καθίσταται αδύνατο, ακόμη και εάν θα σήμαινε μικρότερη δημοσιονομική επιβάρυνση. Στο πλαίσιο αυτό, η πρώτη περίπτωση αναφέρεται σε πραγματικό ή νομικό κώλυμα για την παροχή των υπηρεσιών από τρίτα πρόσωπα, σύμφωνα με το π.δ. 60/2007 (Α'64) και τον ν.4412/2016 (Α' 147), ή σύμφωνα με άλλες ειδικές διατάξεις, όπως του άρθρου 97 του ν.4368/2016 (Α'21) ή του άρθρου 72 του ν.4369/2016 (Α'33). Ως προς τον διαγωνισμό που διενεργείται με βάση τις διατάξεις του π.δ. 60/2007 (Α'64) και τον ν.4412/2016 (Α' 147), αφορά σε εξαιρετικές περιπτώσεις, όπου η τήρηση των προθεσμιών και της εν γένει διαγωνιστικής διαδικασίας καθίσταται ανέφικτη εξαιτίας κατεπείγουσας περίπτωσης οφειλόμενης σε περιστάσεις απρόβλεπτες, δηλ. σε καταστάσεις συναρτώμενες με έκτακτα και ασυνήθιστα γεγονότα που αντικειμενικά δεν ήταν δυνατόν να προβλεφθούν εκ μέρους των αρμοδίων οργάνων και για τις οποίες δεν δύναται να αποδοθεί υπαιτιότητα στην αναθέτουσα αρχή (βλ. σχετικά άρθρο 32 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, ΕλΣυν Τμήμα IV Πράξη 216/2015, Κλ.Προλ.Ελ. Δαπ. Τμήμα IV 31/2015, 114/2013, Τμήμα IV 231/2011, 173/2010, 24/2009). Πρέπει ωστόσο να σημειωθεί ότι η κατεπείγουσα ή απρόβλεπτη ανάγκη δεν μπορεί να κρίνεται το ίδιο αυστηρά όπως στις περιπτώσεις ανάθεσης μέσω διαπραγμάτευσης, καθώς εν προκειμένω δεν υπάρχει παρέκκλιση από τις γενικές αρχές περί δημοσιότητας και διαφάνειας, αφού οι προσλήψεις διενεργούνται βάσει αντικειμενικών κριτηρίων μέσω ελέγχου νομιμότητας από ανεξάρτητη αρχή και η δημοσιονομική ωφέλεια πρέπει πάντοτε να ελέγχεται ως προϋπόθεση εφαρμογής της. Συνεπώς, στις απρόβλεπτες συνθήκες περιλαμβάνονται και όλες οι περιπτώσεις που, παρ' ό,τι ο φορέας έχει εντός ευλόγου χρόνου εκκινήσει διαδικασία δημόσιου διαγωνισμού ή διαδικασία βάσει ειδικών διατάξεων, δεν καθίσταται εφικτή η κάλυψη των αναγκών του για λόγους που δεν αφορούν την αναθέτουσα αρχή, αλλά άλλες υπηρεσίες ή άσκηση ενδίκων μέσων. Το ίδιο ισχύει για τις περιπτώσεις εφαρμογής του άρθρου 97 του ν.4368/2016, όπου οι σχετικές διαδικασίες κωλύονται με βάση την προσωρινή δικαστική προστασία του ν.3886/2010, οπότε και δεν επαρκεί ο χρόνος για την διενέργεια δημόσιου διαγωνισμού του π.δ. 60/2007 (Α'64) ή του ν.4412/2016 (Α' 147). Πραγματικό κώλυμα μπορεί επίσης να συνιστά η έκπτωση του εργολάβου, λόγω καταγγελίας της σύμβασής του ή μακροχρόνιας άδειας μόνιμου προσωπικού καθαρισμού για οποιονδήποτε λόγο. Η δεύτερη περίπτωση αφορά στην επιλογή της σύναψης συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου, όταν επιφέρει σαφώς δημοσιονομικό όφελος για τον φορέα έναντι άλλων λύσεων, ήτοι της ανάθεσης των υπηρεσιών μέσω

δημόσιας σύμβασης σε εξωτερικούς φορείς ή όταν εν γένει είναι ανέφικτη η κάλυψη των αναγκών από το υπάρχον προσωπικό. Η επιλογή της οικονομικότερης λύσης αποτελεί ανταπόκριση στην έκτακτη και επείγουσα δημοσιονομική συνθήκη, στην οποία βρίσκεται η χώρα, που ουσιαστικά οδηγεί σε αντίστοιχη αδυναμία σύστασης οργανικών θέσεων μόνιμου προσωπικού για την κάλυψη των σχετικών αναγκών, αλλά και επιβάλλει με τρόπο επιτακτικό και έκτακτο την εξοικονόμηση δημοσίων πόρων. Και στις δύο περιπτώσεις, συντάσσεται από τις υπηρεσίες του φορέα τεχνική και οικονομική έκθεση, όπου θα προσδιορίζονται οι ανάγκες της υπηρεσίας, αλλά και τα αντίστοιχα συγκριτικά οικονομικά μεγέθη. Η σύγκριση γίνεται με παλαιότερες εργολαβικές συμβάσεις ή με τις χαμηλότερες προσφορές που δίδονται κατά την διάρκεια διαπραγμάτευσης ή δημόσιου διαγωνισμού, εφόσον αυτός μπορεί να μεταιωθεί κατά τις ισχύουσες διατάξεις. Ως προς τον υπολογισμό του δημοσιονομικού οφέλους, τα ποσά που αποδίδονται προς το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ ως ασφαλιστικές εισφορές και το Φ.Π.Α. θεωρούνται ανταποδοτικά για το Δημόσιο. Όλες οι περιπτώσεις είναι ενδεικτικά αναφερόμενες και διαζευκτικά εφαρμοζόμενες. Ωστόσο, η ανυπαρξία δημοσιονομικής βλάβης για την επιλογή των συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου αποτελεί γενική προϋπόθεση για την εφαρμογή της παρούσας διάταξης σε οποιαδήποτε άλλη περίπτωση, όπως η πρώτη (της ύπαρξης πραγματικού ή νομικού κωλύματος), δηλ. πρέπει τουλάχιστον να μην προκύπτει επιβάρυνση του φορέα σε σύγκριση με άλλες λύσεις (εφόσον είναι εφικτές) ή κατά το δυνατόν ωφέλεια.

Στην **παρ. 2** ορίζεται ότι ανώτατο χρονικό όριο της σύμβασης ορισμένου χρόνου θα είναι οι 24 μήνες, σύμφωνα με το Π.Δ. 164/2004. Τούτο θεωρείται συνταγματικώς ανεκτό, σύμφωνα με το άρθρο 103 του Συντάγματος (Ε.Σ. Πράξη Τμήμα Ι 125/2016, ΣτΕ Ολ. Πρακτ. 162/2004) και απαγορεύεται ως εκ τούτου τόσο η ανανέωση καθ' οιονδήποτε τρόπο, όσο και η μετατροπή των συμβάσεων αυτών σε αορίστου χρόνου. Επιπλέον, ορίζεται ρητά ότι το κόστος σύναψης πρέπει να βρίσκεται εντός των ορίων των εγγεγραμμένων πιστώσεων του φορέα, όπως έχουν προσδιοριστεί για τις ανάγκες καθαριότητας, φύλαξης και εστίασης-σίτισης (στο πλαίσιο του outsourcing). Η ρύθμιση αποσκοπεί στο να αποφευχθεί η επιβάρυνση του προϋπολογισμού των αρμόδιων φορέων μέσω των συμβάσεων αυτών καθ' οιονδήποτε τρόπο, σύμφωνα με την αντίστοιχη εκτίμηση που εμπεριέχεται στους προϋπολογισμούς τους για την παροχή των αντίστοιχων υπηρεσιών από τρίτους.

Στην **παρ.3** προβλέπεται η ασφάλιση των εργαζομένων. Για την μισθοδοσία ισχύουν οι διατάξεις που αφορούν σε όλους τους εργαζόμενους αορίστου ή ορισμένου χρόνου του Δημοσίου τομέα, ήτοι σήμερα καθορίζονται σύμφωνα με το ν.4354/2015 (Α'176) και τα προβλεπόμενα μισθολογικά κλιμάκια στην υπ'αριθμ.πρωτ.2/2015/ΔΕΠ/5-1-2016 Εγκύκλιο του Υπουργείου Οικονομικών (Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους ΑΔΑ: ΨΑΕΦΗ-ΠΟ7). Υπάγονται στην ασφάλιση του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ αντιστοίχως. Στην διαμόρφωση της παραπάνω αμοιβής εργασίας συμπεριλαμβάνονται και όλα τα αντίστοιχα προβλεπόμενα επιδόματα, προσαυξήσεις και αποζημιώσεις σύμφωνα με τις διατάξεις του ενιαίου μισθολογίου, όπως εκάστοτε ισχύουν, αλλά δεν περιλαμβάνονται και δεν παρακρατούνται οι εργοδοτικές εισφορές, οι οποίες και υπολογίζονται, ως ποσοστό, επιπλέον στο ποσό αυτό.

Στην **παρ.4** καθορίζεται η διαδικασία για την σύναψη των σχετικών συμβάσεων. Γενικά ισχύουν οι διατάξεις των παρ.6, 7, 8, 9, 10, 10^Α, 11^Α, 11^Β και 12 του άρθρου 21 του ν.2190/1994 (Α'28), περί ΑΣΕΠ, που καθορίζει την διαδικασία και με τις εξής αποκλίσεις: α) Η επιλογή διενεργείται από τριμελή επιτροπή που ορίζεται από την διοίκηση του εκάστοτε φορέα. Τούτο διευκρινίζεται ειδικότερα, καθώς αποτελούσε συνήθη πρακτική στα περισσότερα νομικά πρόσωπα που διενεργούσαν διαδικασία προσλήψεων μέσω ΑΣΕΠ, β) Η προθεσμία της παρ.9 του άρθρου 21 του ν.2190/1994 (Α'28) ορίζεται σε 10 ημερολογιακές ημέρες και γ) Συναφής εργασιακή εμπειρία κτηθείσα σε κτίρια ή υπηρεσίες του Δημοσίου μοριοδοτείται με 8 μονάδες ανά μήνα και για συνολική εμπειρία μέχρι εξήντα μήνες, έναντι της προϋπηρεσίας στον ιδιωτικό τομέα που μοριοδοτείται με 7 μονάδες ανά μήνα απασχόλησης. Κατά τα λοιπά εφαρμόζεται η παρ.11 του άρθρου 21 του ανωτέρω νόμου περί ΑΣΕΠ. Η μοριοδότηση αφορά στην παροχή αυτοπρόσωπης εργασίας σε δημόσιους χώρους και κτίρια, ανεξαρτήτως της έννομης σχέσης, εάν δηλαδή είναι σύμβαση έργου ή υπηρεσιών ή μίσθωσης έργου ή εργασίας, και ανεξαρτήτως εάν η εργασία παρείχεται μέσω τρίτου φυσικού ή νομικού προσώπου ως εργοδότη. Τούτο διότι κατά την παροχή της εργασίας ή του έργου τους σε δημόσια κτίρια, οι εργαζόμενοι διαχειρίζονταν ευαίσθητους τομείς δημοσίου συμφέροντος, που αποτελούσε αντικείμενο υπηρεσίας αυξημένης ευθύνης, έναντι αντίστοιχων υπηρεσιών στον ιδιωτικό τομέα. στα πλαίσια της καθαριότητας (π.χ. διαχείριση νοσοκομειακών απορριμμάτων, εμπειρία στον καθαρισμό χώρων λοιμωφών νοσημάτων), της

φύλαξης (π.χ. δημόσιας υπηρεσίας και αρχείων και αντιμετώπισης των πολιτών) και της εστίασης-σίτισης (π.χ. μαζική οργάνωση σίτισης σε δημόσιους χώρους).

Στην **παρ.5** καθορίζονται οι σχετικές προθεσμίες για την άσκηση του ελέγχου από την πλευρά του ΑΣΕΠ. Η επιτάχυνση της διαδικασίας είναι σημαντική, καθώς εν προκειμένω η διάταξη αντιμετωπίζει θέματα επείγοντων ή απρόβλεπτων αναγκών, καθώς το αντίστοιχο άρθρο 20 του ν.2190/1994, για την κάλυψη των αντίστοιχων αναγκών δεν προβλέπει καν διαδικασία μέσω μοριοδότησης σε πρώτο στάδιο. Η ανωτέρω προθεσμία για την έκδοση απόφασης είναι αποκλειστική και σε περίπτωση παρέλευσής της, το ΑΣΕΠ δεν έχει πλέον τη χρονική αρμοδιότητα για την έκδοσή της και τεκμαίρεται ότι η σχετική ένσταση έχει απορριφθεί σιωπηρώς. Επίσης, τεκμαίρεται ότι ο σχετικός προσωρινός πίνακας έχει καταστεί οριστικός στις περιπτώσεις αυτεπάγγελτου ελέγχου και παρέλευσης της αντίστοιχης προθεσμίας. Εάν εντός της ανωτέρω προθεσμίας το ΑΣΕΠ κάνει δεκτές μία ή περισσότερες ενστάσεις, επανακαταρτίζεται κατά το μέρος της αποδοχής τους ο σχετικός πίνακας κατάταξης από την τριμελή επιτροπή του άρθρου 5, ο οποίος πλέον κυρώνεται από το αρμόδιο συλλογικό ή μονομελές όργανο της διοίκησης των φορέων της παρ.1 και καθίσταται οριστικός. Κατά τα λοιπά ισχύουν οι παρ.13 και 20 του άρθρου 21 του ν.2190/1994 (Α'28).

Η **παρ.6** είναι εξουσιοδοτική, σε περίπτωση που προκύψουν οποιαδήποτε ζητήματα για τα οποία απαιτείται εξειδίκευση κατά την εφαρμογή των παραγράφων 1 έως 5, δηλ. με αντικείμενο την διαδικασία επιλογής των προσώπων, τον έλεγχο εκ μέρους του ΑΣΕΠ, τα δικαιολογητικά που επιπλέον απαιτούνται κατά περίπτωση και λοιπές λεπτομέρειες.

Οι **παρ.7** και **8** είναι μεταβατικές και καθορίζουν την τύχη καταρχάς των δαπανών και κατά δεύτερον των συμβάσεων έργου για τις ίδιες υπηρεσίες του άρθρου 97 του ν.4368/2016 (Α'21), ή του άρθρου 72 του ν.4369/2016 (Α'33) ή του άρθρου 44 του ν.4403/2016 (Α' 125) . Ειδικότερα σε σχέση με την εφαρμογή του άρθρου 97 του ν.4368/2016 (Α'21), το ΣτΕ, εξέδωσε τις αποφάσεις υπ' αριθμ. 205 και 206/2016 (Επιτροπής Αναστολών) επί των ασφαλιστικών μέτρων που κατέθεσαν εταιρίες που δραστηριοποιούνταν στους συγκεκριμένους τομείς [βάσει των διατάξεων των ν. 3886/2010 (Α'173) και ν. 3900/2010 (Α'123)], στις οποίες έκρινε ότι δεν είναι δυνατή η σύναψη των συμβάσεων έργου μόνον με φυσικά πρόσωπα και κατά παρέκκλιση της διαδικασίας που ορίζεται στις οδηγίες 2004/18/EK και 2014/24/EE. Συνεπώς, κρίνεται απαραίτητη εν προκειμένω μία μεταβατική διάταξη, για λόγους

που συνέχονται με το δημόσιο συμφέρον της διαρκούς και απρόσκοπτης καθαριότητας των χώρων και την συναπτόμενη με κοινωνικούς λόγους ανάγκη αποτροπής της αιφνίδιας διακοπής της επαγγελματικής απασχόλησης των εργαζομένων (ΣτΕ 205/2016, ως άνω) με σεβασμό προς το Σύνταγμα και τις Ευρωπαϊκές Οδηγίες. Η παρ.7 καθιστά νόμιμες όσες δαπάνες έχουν προκύψει μέχρι τη δημοσίευση κατ' εφαρμογή των σχετικών ρυθμίσεων. Σε αυτές περιλαμβάνονται και οι περιπτώσεις όπου έχει ξεκινήσει η εκτέλεση παροχής των σχετικών έργων ή υπηρεσιών, εκ της οποίας προκύπτουν δαπάνες, αλλά για λόγους που σχετίζονται με δικαστικές προσφυγές δεν κατέστη δυνατή η ολοκλήρωση της διαδικασίας. Στην παρ.8 η προτεινόμενη ρύθμιση καθορίζει την τύχη των εκκρεμών διαδικασιών σύναψης των συμβάσεων ή των συμβάσεων που έχουν ήδη καταρτιστεί. Συνεπώς, εφόσον συντρέχουν ως γενικές προϋποθέσεις οι όροι των παρ.1 και 2, δηλ. επείγουσα ή απρόβλεπτη περίπτωση και μη υπέρβαση του 24μηνου στον χρόνο διάρκειας της σύμβασης, είναι δυνατή η εκ νέου κατάρτιση σύμβασης εργασίας, σε συμφωνία των αντισυμβαλλομένων μερών. Πρέπει δε να σημειωθεί ότι εφόσον οι συμβάσεις έργου των προαναφερόμενων διατάξεων δεν λογίζονται ως συμβάσεις εργασίας (ΣτΕ Ε.Α. 205 και 206/2016), δεν συνυπολογίζεται ο διανυθείς χρόνος σε αυτές στην ανώτατη συνολική διάρκεια των 24 μηνών της εκ νέου καταρτισθείσης σύμβασης εργασίας. Οι αντισυμβαλλόμενοι των συμβάσεων εργασίας της παραγράφου αυτής είναι τα πρόσωπα, τα οποία είτε έχουν επιλεγεί βάσει των προαναφερόμενων διατάξεων, για την κατάρτιση σύμβασης έργου ή μίσθωσης έργου ή παροχής υπηρεσιών, αλλά δεν έχουν για οποιοδήποτε λόγο προχωρήσει στην σύναψή τους, είτε έχουν ήδη συνάψει σύμβαση έργου ή μίσθωσης έργου ή παροχής υπηρεσιών και πλέον συνάπτουν εκ νέου σύμβαση εργασίας, λύνοντας ταυτόχρονα την υφιστάμενη σύμβαση έργου. Η επιλογή των προσώπων που εργάζονταν ή εργάζονται σε κτίρια ή υπηρεσίες των φορέων του δημοσίου είναι εύλογη, καθώς τα συγκεκριμένα πρόσωπα (έναντι λοιπών που δεν παρείχαν σχετική εργασία): α) έχουν αυξημένη εμπειρία στους υπάρχοντες χώρους και μπορούν να ανταποκριθούν άμεσα σε εργασίες υψηλής ευθύνης και απαιτητικότητας, όπως αναλυτικά εκτίθεται ανωτέρω, αλλά και β) μπορούν άμεσα να παρέχουν υπηρεσίας (έστω και μεταβατικά) για την κάλυψη επείγουσών ή απρόβλεπτων αναγκών των συγκεκριμένων κτιρίων ή υπηρεσιών, επί των οποίων έχουν ήδη εμπειρία.

Στην **παρ.9** καταργείται αναδρομικά από την έναρξη ισχύος του ν.4412/2016 (Α'147), το άρθρο 377 παρ.1 περ.2, ήτοι η αντίστοιχη κατάργηση του εδαφίου β' του

άρθρου 97 του ν.4368/2016 (Α'21). Η διάταξη του ν.4412/2016 κατήργησε εκ παραδρομής το εδ.β' του ως άνω άρθρου 97, μετά την τροποποίησή του ν.4368/2016 από το άρθρο 51 παρ.1 του ν. 4384/2016 (Α'78), με αποτέλεσμα ουσιαστικά να καταργηθεί η δυνατότητα υπαγωγής των προσώπων που υπογράφουν συμβάσεις έργου στην ασφαλιστική κάλυψη του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ και η αντίστοιχη υποχρέωση περί μη υπέρβασης του προϋπολογισμού των φορέων, που δεν αποτελούσε κατά την αιτιολογική έκθεση του ν.4412/2016, τον σκοπό της σχετικής ρύθμισης. Έτσι, η παράγραφος β' του άρθρου 97 του ν.4368/2016, όπως είχε τροποποιηθεί με τον ν.4384/2016, επανέρχεται σε ισχύ αναδρομικά από την κατάργησή της.