

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
ΚΕ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ  
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**ΤΙΤΛΟΣ**

**Η κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων ως κρίσιμο εργαλείο βέλτιστης διαχείρισης των ανθρώπινων πόρων και ικανοποίησης των πραγματικών αναγκών των φορέων**

**ΤΜΗΜΑ ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ: ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ**

**Επιβλέπων:**

**ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ ΠΑΣΣΑΣ**

**Σπουδάστρια:**

**ΕΥΦΡΟΣΥΝΗ ΙΩΑΝΝΙΔΟΥ**

**ΑΘΗΝΑ – 2018**

*“Τα πάντα ρει, μηδέποτε κατά τ' αυτό μένειν”*

Όλα μεταβάλλονται, τίποτε δε μένει σταθερό.

Ηράκλειτος, 544-484 π.Χ., προσωκρατικός φιλόσοφος –  
Περί φύσεως

## Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά τον επιβλέποντα εκπαιδευτή μου, **κ. Παναγιώτη Πασσά**, Προϊστάμενο της Γενικής Διεύθυνσης Ευρωπαϊκών Θεμάτων, Παιδείας Ομογενών και Διαπολιτισμικής Εκπαίδευσης του Υπουργείου Παιδείας Έρευνας και Θρησκευμάτων, για την εποικοδομητική συνεργασία και την ουσιαστική καθοδήγηση καθ' όλη τη διάρκεια συγγραφής της παρούσας εργασίας, προσφέροντας μου αφειδώς την πολύτιμη εμπειρία του στα θέματα διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού. Παράλληλα, θα ήθελα να ευχαριστήσω τον **κ. Ιωάννη Σπηλιωτόπουλο**, Προϊστάμενο της Γενικής Διεύθυνσης Ανθρώπινου Δυναμικού του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης για τη συνέντευξη που μου παραχώρησε. Τέλος, ευχαριστώ θερμά την **κα. Κωνσταντίνα Καζάκου**, Προϊσταμένη του Τμήματος Κινητικότητας της Διεύθυνσης Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης για τον χρόνο που μου διέθεσε και για τις γενικότερες συμβουλές της αναφορικά με την κάλυψη του θέματος.

## Περίληψη

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η μελέτη της κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, όπως εξελίχθηκε από τον πρώτο μεταπολεμικό Υπαλληλικό Κώδικα (Υ.Κ.) (ν. 1811/1951), έως το τρέχον καθεστώς των υπηρεσιακών μεταβολών, σύμφωνα με τον ισχύοντα Υ.Κ. του ν. 3528/2007 και το Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας του ν. 4440/2016.

Αρχικά επιχειρείται μία σύντομη ιστορική αναδρομή του καθεστώτος των υπηρεσιακών μεταβολών από τον Υπαλληλικό Κώδικα του ν.1811/1951 μέχρι και αυτόν του ν.2683/1999. Στη συνέχεια, εξετάζεται αναλυτικά το ισχύον θεσμικό πλαίσιο που αντιμετωπίζει την κινητικότητα, κυρίως, ως δικαίωμα του υπαλλήλου και αναλύονται διεξοδικά οι πέντε (5) μορφές της (η τοποθέτηση, η μετακίνηση, η μετάθεση, η απόσπαση και η μετάταξη).

Στη συνέχεια, παρατίθενται οι τρεις (3) διακριτές φάσεις της κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Καταρχάς παρουσιάζεται η περίοδος μέχρι και το ξέσπασμα της κρίσης που χαρακτηρίζεται περισσότερο από ακινησία παρά από κινητικότητα των υπαλλήλων, στη συνέχεια παρατίθεται ο νομοθετικός πληθωρισμός της μνημονιακής περιόδου που εστιάζει στην δημοσιονομική προσαρμογή και τέλος, αξιολογείται το ισχύον σύστημα του ν. 4440/2016.

Περαιτέρω, καταγράφονται οι σύγχρονες διοικητικές τάσεις και τα προγράμματα κινητικότητας που εφαρμόζουν τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και τα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ, προκειμένου να αντλήσουμε χρήσιμες σχετικές πρακτικές. Βάσει της ανωτέρω ανάλυσης, συνάγεται ότι η σύγχρονη αποστολή της δημόσιας διοίκησης επιτάσσει την ευελιξία και προσαρμοστικότητα των δημοσίων λειτουργιών στις σημερινές εξελίξεις.

Τέλος, λαμβάνει χώρα μια αξιολόγηση του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας και παρατίθενται ορισμένες προτάσεις ενεργοποίησης μηχανισμών προς την κατεύθυνση της βελτίωσης των παραγόμενων αποτελεσμάτων του.

---

Λέξεις- κλειδιά: Κινητικότητα, τοποθέτηση, μετακίνηση, μετάθεση, απόσπαση, μετάταξη.

---

## Abstract

The purpose of this paper is to study the evolution of civil servants' mobility schemes within the Greek public administration, from the first postwar Civil Service Code (Law 1811/1951) up to the current of Law 3528/2007 and the Unified Mobility System (Law 4440/2016).

Initially, a brief historical review of the relevant legal framework is conducted, from the Civil Law of 1811/1951 to that of Law 2683/1999. Furthermore, the current institutional framework dealing with mobility, in particular as a right of the employee, along with the five (5) forms it can take (placement, shifting, redeployment, secondment and transfer), are analyzed thoroughly.

Moreover, the three (3) distinct phases of civil servants' mobility in the Greek public administration are listed. The first period, which goes until the outbreak of the crisis, is characterized by immobility rather than mobility. It is followed by an increase in legislative output during the memorandum era, that focused mainly on fiscal adjustments. The current system of Law 4440/2016 is also assessed.

The next part focuses on modern administrative trends and mobility programs implemented by the Member States of the European Union as well as by the OECD Member States, with the aim to learn useful relevant practices. On the basis of the previous analysis, it is concluded that a modern public administration requires flexibility and adaptability of public officials on current developments.

Finally, an evaluation of the Unified Mobility System takes place and suggestions are presented for stimulating mechanisms towards improving its efficiency.

---

Key words: mobility, placement, shifting, redeployment, secondment, transfer.

---

## Περιεχόμενα

Ευχαριστίες.....	2
Περίληψη.....	3
Abstract.....	4
Περιεχόμενα .....	5
Ευρετήριο Πινάκων.....	8
Διαγράμματα .....	8
Εικόνες.....	9
Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών .....	11
Εισαγωγή.....	13
1. Το θεσμικό πλαίσιο της κινητικότητας στην ελληνική δημόσια διοίκηση.....	16
1.1. Το καθεστώς των υπηρεσιακών μεταβολών από τον πρώτο μεταπολεμικό Υπαλληλικό Κώδικα (ν. 1811/1951) έως τον πρώτο Κώδικα της «νεότερης εποχής» (ν. 2683/1999) .....	16
1.2. Το ισχύον καθεστώς υπηρεσιακών μεταβολών σύμφωνα με τον ισχύοντα Υπαλληλικό Κώδικα (ν. 3528/2007) και με το Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας (ν. 4440/2016).....	18
1.2.1. Ο ισχύων Υπαλληλικός Κώδικας (ν. 3528/2007) .....	18
1.2.2. Το καθεστώς της κινητικότητας σύμφωνα με τον Υπαλληλικό Κώδικα (ν. 3528/2007, όπως ισχύει).....	19
1.2.2.1. Τοποθέτηση (άρθρο 65 του Υ.Κ.).....	19
1.2.2.2. Μετακίνηση (άρθρο 66 του Υ.Κ.).....	19
1.2.2.3. Μετάθεση (άρθρο 67 του Υ.Κ.).....	20
1.2.2.4. Μετάταξη .....	20
1.2.2.4.1. Μετάταξη από κλάδο σε κλάδο της ίδιας κατηγορίας (άρθρο 69 του Υ.Κ.)..	21
1.2.2.4.2. Μετάταξη σε κλάδο ανώτερης κατηγορίας (άρθρο 70 του Υ.Κ.) .....	21
1.2.3. Το Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας (ν.4440/2016, όπως ισχύει) .....	22
1.2.3.1. Οι βασικές καινοτομίες του ΕΣΚ.....	22
1.2.3.2. Προϋποθέσεις συμμετοχής στο ΕΣΚ .....	23
1.2.3.3. Κεντρική Επιτροπή Κινητικότητας του ΕΣΚ .....	24

1.2.3.4.	Διαδικασία διενέργειας προγράμματος κινητικότητας .....	25
1.2.4.	Το καθεστώς της κινητικότητας με το ν. 4440/2016, όπως ισχύει .....	28
1.2.4.1.	Απόσπαση (άρθρο 68 του Υ.Κ., όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 12 του ν.4440/2016) 28	
1.2.4.2.	Ενδοϋπουργική κινητικότητα (άρθρο 9 του ν.4440/2016, όπως ισχύει) .....	28
1.2.4.3.	Απόσπαση για συνυπηρέτηση (άρθρο 11 του ν.4440/2016, όπως ισχύει).....	29
1.2.4.4.	Μετάταξη σε άλλη υπηρεσία (άρθρο 71 του Υ.Κ., όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 13 του ν.4440/2016).....	30
1.2.4.5.	Αμοιβαία μετάταξη (άρθρο 10 του Ν.4440/2016, όπως ισχύει) .....	30
1.2.4.6.	Μετάταξη – απόσπαση σε υπηρεσίες απομακρυσμένων – παραμεθόριων και ορεινών-νησιωτικών περιοχών (άρθρο 8 του ν. 4440/2016, όπως ισχύει) .....	31
1.2.4.7.	Διαδικασία μετατάξεων εντός του ιδίου φορέα (άρθρο 73 του Υ.Κ. , όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 14 του ν.4440/2016).....	31
2.	Οι τρεις διακριτές φάσεις της κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων στην ελληνική δημόσια διοίκηση.....	32
2.1.	Η ιδιαιτερότητα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.....	32
2.2.	Η κινητικότητα στην Ελλάδα πριν την οικονομική κρίση .....	34
2.3.	Οι μεταρρυθμίσεις αναφορικά με την κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων την εποχή της κρίσης .....	35
2.3.1.	Η κρίση ως καταλύτης για την νομοπαραγωγή αναφορικά με την κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων.....	35
2.3.2.	Η εργασιακή εφεδρεία (ν. 3986/2011) και η προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα (ν. 4024/2011) .....	36
2.3.3.	Ο θεσμός της διαθεσιμότητας με το ν. 4093/2012 και το ν.4172/2013 .....	38
2.3.4.	Η εθελοντική κινητικότητα με το ν. 4325/2015.....	40
2.3.5.	Αποτίμηση των μέτρων της κινητικότητας την εποχή της κρίσης.....	41
2.4.	Η αξιολόγηση του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας του ν.4440/2016 .....	43
2.4.1.	Ο 1ος κύκλος κινητικότητας του 2017 .....	43
2.4.2.	Ο 1ος κύκλος κινητικότητας του 2018.....	47
2.4.3.	Ο 2ος κύκλος κινητικότητας του 2018.....	51
2.4.4.	Πορεία των κύκλων κινητικότητας .....	51

3. Οι νέες διοικητικές τάσεις σχετικά με την κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων των κρατών-μελών της Ε.Ε. και του ΟΟΣΑ .....	53
3.1. Η κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων σε ευρωπαϊκό επίπεδο .....	53
3.2. Τάσεις και βέλτιστες πρακτικές των κρατών-μελών της Ε.Ε. ....	55
3.2.1. Το σύστημα κινητικότητας της Γαλλίας στο πλαίσιο μιας γενικότερης μεταρρυθμιστικής προσπάθειας .....	56
3.2.2. Το σύστημα κινητικότητας της Ισπανίας αντιμέτωπο με διαθρωτικά προβλήματα	58
3.2.3. Το αγγλοσαξονικό σύστημα του Ηνωμένου Βασιλείου .....	60
3.3. Η κινητικότητα των κρατών μελών του ΟΟΣΑ.....	63
4. Συμπεράσματα-Προτάσεις .....	66
4.1. Γενικά συμπεράσματα.....	66
4.2. Προτάσεις για την διαμόρφωση ενός bottom up συστήματος κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων .....	68
Βιβλιογραφία.....	73
Θεσμικό πλαίσιο .....	73
Ελληνική Βιβλιογραφία .....	75
Ξένη Βιβλιογραφία.....	75
Άρθρα-Μελέτες-Παρουσιάσεις-Εισηγήσεις-Εγχειρίδια.....	76
Διαδικτυακές Πηγές.....	78
Παράρτημα .....	79
Συνέντευξη με τον κ. Ιωάννη Σπηλιωτόπουλο, Προϊστάμενο της Γενικής Διεύθυνσης Ανθρώπινου Δυναμικού του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης.....	79



## Ευρετήριο Πινάκων

Πίνακας 1 Σύνολο τακτικού προσωπικού σε αργία ή διαθεσιμότητα.....	42
Πίνακας 2 Αριθμός υπαλλήλων που έχουν υποβάλλει αίτηση ανά φορέα προορισμού .....	46
Πίνακας 3 Αριθμός υπαλλήλων που έχουν υποβάλλει αίτηση ανά φορέα προέλευσης .....	49
Πίνακας 4 Τάσεις κινητικότητας των δημόσιων υπαλλήλων στα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ (2010).....	65

## Διαγράμματα

Διάγραμμα 1 Οι τρεις κύκλοι κινητικότητας κατ' έτος. ....	25
Διάγραμμα 2 Λόγοι απόλυσης των δημοσίων υπαλλήλων ανά κράτος μέλος της ΕΕ32	
Διάγραμμα 3 Απασχόληση στο δημόσιο τομέα ως ποσοστό της συνολικής απασχόλησης.....	33
Διάγραμμα 4 Συχνότητα μετακινήσεων.....	34
Διάγραμμα 5 Αναγκαιότητα αλλαγής εργασιακού αντικειμένου.....	35
Διάγραμμα 6 Τακτικό προσωπικό Δημόσιας Διοίκησης 2009-2015 .....	41
Διάγραμμα 7 Θέσεις Κινητικότητας ανά Φορέα.....	45
Διάγραμμα 8 Ποσοστό Κάλυψης Θέσεων, επί τις εκατό (%).....	46
Διάγραμμα 9 Θέσεις Κινητικότητας ανά Φορέα.....	47
Διάγραμμα 10 Ποσοστό Κάλυψης των θέσεων.....	50
Διάγραμμα 11 Η θητεία των ερωτηθέντων Ισπανών δημοσίων υπαλλήλων .....	60
Διάγραμμα 12 Συνολικό επίπεδο κινητικότητας μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, Ηνωμένο Βασίλειο, 1998-2013 .....	61
Διάγραμμα 13 Συνολικό επίπεδο κινητικότητας εντός του δημοσίου τομέα, 1976 έως 2013.....	62
Διάγραμμα 14 Αξιοποίηση στρατηγικών πρακτικών διαχείρισης των ανθρώπινων	

πόρων (2010)..... 63

## **Εικόνες**

Εικόνα 1 Αρχική Οθόνη της Εφαρμογής..... 26

Εικόνα 2 Αίτηση Μετακίνησης..... 27

ΕΣΔΔΑ

Ιωαννίδου Ευφροσύνη

© 2018

Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

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

Αθήνα, 12/12/2018

Ιωαννίδου Ευφροσύνη

## Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών

<b>ΟΟΣΑ</b>	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
<b>ΟΤΑ</b>	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
<b>ΕΣΚ</b>	Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας
<b>ΥΚ</b>	Υπαλληλικός Κώδικας
<b>ΣτΕ</b>	Συμβούλιο της Επικρατείας
<b>ΝΠΔΔ</b>	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
<b>ΚΕΚ</b>	Κεντρική Επιτροπή Κινητικότητας
<b>ΕΥΣΣΕΠ</b>	Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού της Εφαρμογής Επιχειρησιακών Προγραμμάτων
<b>ΔΕΚΟ</b>	Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί
<b>ΙΔΑΧ</b>	Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου
<b>ΔΕ</b>	Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση
<b>ΑΑΔΕ</b>	Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων
<b>ΠΘΕ</b>	Περιγράμματα Θέσεων Εργασίας

---

<b>ΑΣΕΠ</b>	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
<b>ΑΕΠ</b>	Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν
<b>ΒΙΕΡ</b>	La bourse interministérielle de l'emploi public / Πλατφόρμα επιχορηγήσεως δια- υπηρεσιακών ανταλλαγών/μετακινήσεων
<b>CORA</b>	Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas / Επιτροπή για τη μεταρρύθμιση των δημόσιων διοικήσεων
<b>TUPE</b>	Transfer of Undertakings Protection of Employment / Διατάξεις περί μεταβιβάσεων επιχειρήσεων και προστασίας της απασχόλησης

## Εισαγωγή

Ένα από τα κυριότερα ζητούμενα στο οποίο καλείται να απαντήσει η σύγχρονη διοικητική επιστήμη είναι η ενίσχυση της ικανότητας προσαρμογής των δημόσιων οργανώσεων στις διαφοροποιημένες και ταχύτατα μεταβαλλόμενες ανάγκες και προκλήσεις. Σε αυτό το πλαίσιο, οι σύγχρονες στρατηγικές ανάπτυξης ανθρώπινων πόρων προτάσσουν την κινητικότητα ως βασικό εργαλείο ενίσχυσης της στρατηγικής ευελιξίας και της προσαρμοστικότητας (OECD, 2012a).

Στην κινητικότητα περιλαμβάνεται κάθε μετακίνηση εργαζομένου του δημοσίου τομέα από μια θέση εργασίας σε μια άλλη, ανεξαρτήτως αν η θέση αυτή υπάγεται στον ίδιο φορέα, στο ίδιο επίπεδο διοίκησης ή στον δημόσιο τομέα εν γένει (Aijala, 2001). Η κινητικότητα μπορεί να είναι οριζόντια (μεταξύ δομών του ίδιου ιεραρχικού επιπέδου), ή κάθετη (από ένα κατώτερο σε ένα ανώτερο ιεραρχικό επίπεδο) (Gajduschek & Linder, 2011). Επίσης, μπορεί να έχει εθελοντικό ή υποχρεωτικό χαρακτήρα και να συνιστά είτε γεωγραφική μετακίνηση είτε επαγγελματική διαφοροποίηση αντικειμένου εργασίας (Long & Ferrie, 2006).

Η κινητικότητα έχει δύο βασικές συνιστώσες και, επομένως, δυο διαφορετικές στοχεύσεις. Από την προοπτική του δημόσιου υπαλλήλου, σε μικρο-οργανωσιακό επίπεδο, η κινητικότητα μπορεί να θεωρηθεί ως δικαίωμα του υπαλλήλου να τοποθετείται σε θέσεις ανάλογες των προσόντων του, όπου θα του δοθούν δυνατότητες εμπλουτισμού των γνώσεων, ανάπτυξης νέων δεξιοτήτων, καθώς και νέες ευκαιρίες σταδιοδρομίας του (Bossaert et al., 2001).

Από την προοπτική της δημόσιας διοίκησης, σε μάκρο-οργανωσιακό επίπεδο, η κινητικότητα συνιστά δικαίωμα του δημοσίου να τοποθετεί τον υπάλληλό του στις θέσεις εκείνες, όπου προκύπτει υπηρεσιακή ανάγκη, με σκοπό τη βέλτιστη κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού του, προκειμένου να αυξηθεί η προσαρμοστικότητα και η αποτελεσματικότητά του, την ενίσχυση της οριζόντιας συνεργασίας και επικοινωνίας μεταξύ των οργανώσεων, τη διάσπαση των «σιλό<sup>1</sup>» και την αποτελεσματικότερη εφαρμογή της ευρύτερης κυβερνητικής στρατηγικής (NSW Public Service Commission, 2013).

---

<sup>1</sup> Το σύνδρομο των «σιλό» έχει ως αποτέλεσμα διάφορες δημόσιες υπηρεσίες να σχεδιάζουν και να εφαρμόζουν τις δικές τους πολιτικές με μικρή αναφορά στα στρατηγικά αποτελέσματα των αποφάσεων στους άλλους φορείς και στα άλλα πεδία.

Σκοπός αυτής της μελέτης είναι η παρουσίαση και η αξιολόγηση του συστήματος της κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, από τον πρώτο μεταπολεμικό Υπαλληλικό Κώδικα (Υ.Κ.) (ν. 1811/1951), έως το τρέχον καθεστώς των υπηρεσιακών μεταβολών, όπως αυτό διαμορφώνεται από τον ισχύοντα Υ.Κ. του ν. 3528/2007 και το Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας του ν. 4440/2016.

Η μεθοδολογία που ακολουθείται περιλαμβάνει τη μελέτη πρωτογενών και δευτερογενών πηγών δικαίου, αιτιολογικών εκθέσεων, εγκυκλίων, την ελληνική και διεθνή βιβλιογραφική επισκόπηση για την ανάδειξη σύγχρονων διοικητικών τάσεων αναφορικά με την κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και την άντληση στοιχείων από σχετικές στατιστικές μελέτες. Η παρούσα μελέτη συμπληρώνεται με συνεντεύξεις αρμοδίων στελεχών της δημόσιας διοίκησης. Βάσει των ανωτέρω, αξιολογείται το σύστημα της κινητικότητας της Ελλάδας, όπως αυτό έχει εξελιχθεί μέχρι σήμερα και διατυπώνονται προτάσεις για τη βελτίωσή του, ώστε να καταστεί αναπόσπαστο μέρος μιας ενιαίας στρατηγικής για το ανθρώπινο δυναμικό.

Για τους σκοπούς αυτούς, η μελέτη διαρθρώνεται σε **τρία (3) κεφάλαια**.

Στο **πρώτο κεφάλαιο**, γίνεται μία σύντομη ιστορική αναδρομή του καθεστώτος των υπηρεσιακών μεταβολών από τον Υπαλληλικό Κώδικα του ν.1811/1951 μέχρι και αυτόν του ν.2683/1999. Στη συνέχεια, εξετάζεται αναλυτικά το ισχύον θεσμικό πλαίσιο και αναλύονται διεξοδικά τα πέντε (5) είδη κινητικότητας των υπαλλήλων, δηλαδή η τοποθέτηση, η μετακίνηση, η μετάθεση, η απόσπαση και η μετάταξη.

Στο **δεύτερο κεφάλαιο**, αναλύονται οι τρεις (3) διακριτές φάσεις της κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων στην ελληνική δημόσια διοίκηση με μία κριτική ματιά. Αρχικά παρουσιάζεται η περίοδος χαμηλής κινητικότητας πριν την οικονομική κρίση, στη συνέχεια παρατίθεται ο νομοθετικός πληθωρισμός της μνημονιακής περιόδου, ο οποίος δημιούργησε τις συνθήκες μιας έντονης αλλά κακώς εννοούμενης κινητικότητας και, τέλος, αναλύεται το Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας του ν. 4440/2016.

Στο **τρίτο κεφάλαιο**, καταγράφονται οι σύγχρονες διοικητικές τάσεις και τα προγράμματα κινητικότητας που εφαρμόζουν τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και τα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ, με σκοπό να καταγραφούν οι καλές και εφαρμόσιμες σχετικές πρακτικές.

*Συμπερασματικά*, λαμβάνει χώρα μια αξιολόγηση του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας (ΕΣΚ) και παρατίθενται ορισμένες προτάσεις και εκτιμήσεις για την επίτευξη ενός από κάτω προς τα πάνω (bottom-up) συστήματος κινητικότητας.



## 1. Το θεσμικό πλαίσιο της κινητικότητας στην ελληνική δημόσια διοίκηση

### 1.1. Το καθεστώς των υπηρεσιακών μεταβολών από τον πρώτο μεταπολεμικό Υπαλληλικό Κώδικα (ν. 1811/1951) έως τον πρώτο Κώδικα της «νεότερης εποχής» (ν. 2683/1999)

Στην ελληνική δημόσια διοίκηση, οι υπηρεσιακές μεταβολές που διέπουν την σταδιοδρομία του δημοσίου υπαλλήλου καταγράφονται, κυρίως, στον Υπαλληλικό Κώδικα. Σκοπός του Κώδικα είναι η καθιέρωση ενιαίων και ομοιόμορφων κανόνων που διέπουν την πρόσληψη και την υπηρεσιακή κατάσταση των πολιτικών διοικητικών υπαλλήλων, σύμφωνα, ιδίως, με τις αρχές της ισότητας, της αξιοκρατίας και της κοινωνικής αλληλεγγύης και την ανάγκη διασφάλισης της μέγιστης δυνατής απόδοσης κατά την εργασία τους.

Οι προσπάθειες για την κατάρτιση Υπαλληλικού Κώδικα υπήρξαν πολλές. Με τον ν. 964/1917, συγκροτήθηκε η πρώτη σχετική νομοπαρασκευαστική επιτροπή, η οποία ολοκλήρωσε το έργο της το 1923, χωρίς όμως να αποτελέσει το πόρισμά της νόμο του κράτους. Ατυχή κατάληξη είχαν και ανάλογες προσπάθειες που έγιναν τα έτη 1931 και 1936, αφού επρόκειτο για παραγμένες περιόδους της ελληνικής ιστορίας.

Το 1947, ειδική διακομματική επιτροπή περάτωσε τη σύνταξη σχεδίου νόμου «Περί Υπαλληλικού Κώδικος». Το εν λόγω σχέδιο εκδόθηκε υπό τη μορφή αναγκαστικού νόμου (α.ν. 1368/1949), για τον οποίο το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ) γνωμοδότησε ότι έπασχε λόγω τυπικής αντισυνταγματικότητας. Μετά από αλληπάλληλες επεξεργασίες, κατατέθηκε στην Βουλή και ψηφίστηκε ο ν. 1811/1951 «Περί κώδικος καταστάσεως δημοσίων πολιτικών διοικητικών υπαλλήλων». Οι υπηρεσιακές μεταβολές που προβλέπονταν στον εν λόγω Κώδικα αφορούσαν στη μετάθεση, μετακίνηση, απόσπαση, μετάταξη, προαγωγή, διαθεσιμότητα και αργία.

Συνοπτικά, η μετακίνηση από θέση σε θέση της ίδιας υπηρεσίας διενεργείτο με απόφαση του προϊσταμένου της υπηρεσίας, ενώ η απόσπαση από μία υπηρεσία σε άλλη διενεργείτο με αποφάσεις των οικείων υπουργών και των υπηρεσιακών συμβουλίων. Επίσης, προβλέπονταν η μετάταξη από θέση ενός κλάδου σε θέση σε κενή ομοιόβαθμη θέση άλλου κλάδου της ίδιας

κατηγορίας, η διαθεσιμότητα λόγω ασθένειας ή λόγω κατάργησης θέσης, η υποχρεωτική αργία στην περίπτωση φυλάκισης, και η δυνητική αργία εάν εκκρεμούσε ποινική ή πειθαρχική δίωξη, καθώς και εάν υπήρχε υπόνοια κακοδιαχείρισης.

Η κωδικοποίηση<sup>2</sup> του Υ.Κ. του ν. 1811/1951 επιχειρήθηκε με το Π.Δ. 611/1977 «Περί Κωδικοποίησης εις ενιαίον κείμενον, υπό τίτλον «Υπαλληλικός Κώδιξ», των ισχυουσών διατάξεων των αναφερομένων εις την κατάστασιν των υπαλλήλων του Δημοσίου και των ν.π.δ.δ.». Το Π.Δ. 611/1977 είχε υποστεί πλήθος τροποποιήσεων και συμπληρώσεων από δεκάδες διατάξεις και γρήγορα έπαψε να συμπορεύεται με τις σύγχρονες διοικητικές αντιλήψεις για το ρόλο και την κοινωνική ευθύνη του δημοσίου υπαλλήλου.

Η κατάρτιση του προϊσχύσαντα Υπαλληλικού Κώδικα ανατέθηκε, κατ' εφαρμογή των διατάξεων του ν. 2190/1994, σε ειδική επιτροπή. Ο Υπαλληλικός Κώδικας που κυρώθηκε με το άρθρο 1 του ν. 2683/1999 αφορούσε στους μόνιμους υπαλλήλους, που υπηρετούσαν στις δημόσιες υπηρεσίες και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Δεν επρόκειτο για απλή κωδικοποίηση αλλά για ένα νέο νόμο, ο οποίος καταρτίστηκε με βάση την εμπειρία του παρελθόντος, τη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων, ιδιαιτέρως του ΣτΕ, τις απόψεις της επιστήμης της εποχής, καθώς, επίσης και τα συγκριτικά στοιχεία για το αντίστοιχο καθεστώς που ίσχυε στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Αιτιολογική Έκθεση του ν. 2683/1999).

Ως κατευθυντήριες γραμμές για την κατάρτιση των επί μέρους διατάξεων του Κώδικα ήταν οι αρχές:

- ❖ της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων κατά την έννοια του άρθρου 103 του Συντάγματος,
- ❖ της σύμμετρης εφαρμογής της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος,
- ❖ της αξιοκρατίας, της κοινωνικής αλληλεγγύης και της μέγιστης απόδοσης του υπαλλήλου στην εργασία του.

Όσον αφορά στα θέματα υπηρεσιακών μεταβολών, με τον προϊσχύσαντα Υπαλληλικό Κώδικα (ν. 2683/1999), στόχο αποτέλεσε η διασφάλιση της αντικειμενικότητας και της διαφάνειας κατά τη σταδιοδρομία των υπαλλήλων, σε ισορροπία με τις λειτουργικές ανάγκες της διοίκησης. Τα είδη της κινητικότητας που εισήχθησαν αφορούσαν στην τοποθέτηση,

<sup>2</sup> Οι αλληπάλληλες τροποποιήσεις και συμπληρώσεις του κατέστησαν επιτακτική την κωδικοποίησή του.

μετακίνηση, μετάθεση, απόσπαση και μετάταξη, τα οποία είναι ίδια, με κάποιες μικρές διαφοροποιήσεις, στον ισχύοντα Υ.Κ. (ν. 3528/2007, όπως ισχύει).

Ο προϊστάμενος Υ.Κ. έδωσε λύση σε κάποια προβλήματα, ωστόσο ο κύκλος ζωής και αποτελεσματικότητάς του έκλεισε γρήγορα, γεγονός που οδήγησε στην αντικατάστασή του από ένα νέο νομοθέτημα, πιο σύγχρονο, περισσότερο ευέλικτο και πιο αξιοκρατικό (Αιτιολογική Έκθεση του ν. 3528/2007).

## **1.2. Το ισχύον καθεστώς υπηρεσιακών μεταβολών σύμφωνα με τον ισχύοντα Υπαλληλικό Κώδικα (ν. 3528/2007) και με το Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας (ν. 4440/2016)**

Το τρέχον καθεστώς της κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων θεμελιώνεται στον Υπαλληλικό Κώδικα του ν. 3528/2007, αλλά και στο Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας (ΕΣΚ) του ν. 4440/2016 και περιλαμβάνει τις κάτωθι υπηρεσιακές μεταβολές:

- ❖ Τοποθέτηση (Άρθρο 65 του Υ.Κ)
- ❖ Μετακίνηση (Άρθρο 66 του Υ.Κ)
- ❖ Μετάθεση (Άρθρο 67 του Υ.Κ)
- ❖ Απόσπαση (Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας)
- ❖ Μετάταξη εντός της ίδιας υπηρεσίας (Άρθρα 69 και 70 του Υ.Κ)
- ❖ Μετάταξη από μία υπηρεσία σε άλλη (Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας).

### **1.2.1. Ο ισχύων Υπαλληλικός Κώδικας (ν. 3528/2007)**

Ήδη με τον ν.3242/2004, προβλέφθηκε η σύσταση επιτροπής για τη σύνταξη νέου Υπαλληλικού Κώδικα, η οποία άρχισε τις εργασίες της τον Νοέμβριο του 2004 και μετά από 58, περίπου, πολύωρες συνεδριάσεις παρέδωσε ένα ολοκληρωμένο και άρτιο σχέδιο νόμου, με το οποίο πρωτίστως επιχειρήθηκε η εναρμόνιση διατάξεων του υπαλληλικού δικαίου με το κοινοτικό δίκαιο και με την νομολογία του ΣτΕ και η εισαγωγή ρυθμίσεων προς όφελος του

υπαλλήλου, με τη λήψη μέριμνας για τις προσωπικές του ανάγκες (Αιτιολογική Έκθεση του ν. 3528/2007).

Ο ν. 3528/2007, όπως αρχικώς ίσχυσε, περιλάμβανε μία σειρά σημαντικών καινοτομιών όσον αφορά στην κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων. Συνοπτικά, στο άρθρο 66 προβλεπόταν η μετακίνηση υπαλλήλου εκτός νομού ή σε νησί να γίνεται με τη διαδικασία της μετάθεσης, στο άρθρο 68 προβλεπόταν η παράταση του χρόνου απόσπασης κατά ένα (1) επιπλέον έτος, το άρθρο 71 επέτρεπε τις μετατάξεις από Υπουργείο σε Υπουργείο ή σε άλλη δημόσια υπηρεσία ή σε νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου και αντιστρόφως, ενώ στο άρθρο 72 προβλεπόταν το δικαίωμα μετάταξης σε υπηρεσίες παραμεθόριων περιοχών (Αιτιολογική Έκθεση του ν. 3528/2007).

## **1.2.2. Το καθεστώς της κινητικότητας σύμφωνα με τον Υπαλληλικό Κώδικα (ν. 3528/2007, όπως ισχύει)**

### **1.2.2.1. Τοποθέτηση (άρθρο 65 του Υ.Κ.)**

Η τοποθέτηση συνίσταται στον καθορισμό, με ατομική διοικητική πράξη, της ειδικότερης μονάδας ή υπηρεσιακής θέσης της δημόσιας αρχής στην οποία ο υπάλληλος θα προσφέρει τις υπηρεσίες του ή θα ασκήσει ιδιαίτερα καθήκοντα (π.χ. ως προϊστάμενος). Η τοποθέτηση σε συγκεκριμένη υπηρεσιακή μονάδα γίνεται μετά

- ❖ το διορισμό ή
- ❖ τη μετάταξη του υπαλλήλου ή
- ❖ την επιλογή του ως προϊσταμένου οργανικής μονάδας.

### **1.2.2.2. Μετακίνηση (άρθρο 66 του Υ.Κ.)**

Μετακίνηση είναι η «μετατόπιση» του δημοσίου υπαλλήλου από μία οργανική μονάδα σε άλλη της αυτής δημόσιας αρχής και διενεργείται με απόφαση του προϊσταμένου της αρχής, ο οποίος δρα υπό ευρεία διακριτική ευχέρεια - χωρίς να απαιτείται γνωμοδότηση του υπηρεσιακού συμβουλίου – με στόχο την κάλυψη υπηρεσιακών αναγκών. Η μετακίνηση των προϊσταμένων γίνεται σε θέση και οργανική μονάδα αντίστοιχης βαθμίδας με αυτές στις οποίες ήδη υπηρετούν.

Για μετακίνηση σε οργανική μονάδα που εδρεύει σε περιοχή άλλου δήμου ή κοινότητας, το οικείο όργανο υποχρεούται να μετακινήσει τον υπάλληλο που έχει εκδηλώσει επιθυμία μετακίνησης στη συγκεκριμένη οργανική μονάδα, εκτός εάν αιτιολογημένοι λόγοι συμφέροντος της υπηρεσίας δεν το επιτρέπουν. Στις λοιπές περιπτώσεις, το οικείο όργανο υποχρεούται να λάβει υπόψη του κριτήρια όπως ο τόπος κατοικίας του υπαλλήλου, η κατάσταση υγείας του, η οικογενειακή του κατάσταση και η συνυπηρέτηση συζύγου.

### 1.2.2.3. Μετάθεση (άρθρο 67 του Υ.Κ.)

Μετάθεση είναι η μετακίνηση από τη μια δημόσια αρχή στην άλλη, είτε ύστερα από αίτηση του υπαλλήλου, είτε αυτεπαγγέλτως. Ουσιαστικά, αφορά σε φορείς που έχουν περιφερειακές υπηρεσίες. Η μετάθεση προϋποθέτει σύμφωνη γνώμη του οικείου υπηρεσιακού συμβουλίου. Μάλιστα, ο υπαλληλικός κώδικας παρέχει μείζονα εγγύηση, διότι απαιτεί «σύμφωνη» γνώμη, ενώ το Σύνταγμα<sup>3</sup> απλώς προβλέπει «γνωμοδότηση».

Προκειμένου να εξασφαλιστεί η ίση μεταχείριση και η διαφάνεια κατά τη διενέργεια των μεταθέσεων, ο Υ.Κ. καθιερώνει ένα σύστημα κριτηρίων, το οποίο εισήχθη για πρώτη φορά από τον ν. 2085/1992 «Ρύθμιση θεμάτων οργάνωσης, λειτουργίας και προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις». Σε περίπτωση μη ύπαρξης κενής οργανικής θέσης, είναι δυνατή η μετάθεση του υπαλλήλου με ταυτόχρονη μεταφορά της θέσης που αυτός κατέχει<sup>4</sup>.

### 1.2.2.4. Μετάταξη

Κατά πάγια νομολογία του ΣτΕ, η μετάταξη αποτελεί οιονεί διορισμό, καθώς αναλύεται τυπικώς σε ταυτόχρονη λύση της υπαλληλικής σχέσης και διορισμό σε άλλη θέση, χωρίς να μεσολαβεί απόλυση. Οι μετατάξεις διενεργούνται:

---

<sup>3</sup> Στο άρθρο 103 παρ. 4.

<sup>4</sup> Με το άρθρο 100 του ν.4472/2017.

- ❖ εντός της ίδιας υπηρεσίας<sup>5</sup> (μετατάξεις από κλάδο σε κλάδο της ίδιας ή ανώτερης κατηγορίας), σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα<sup>6</sup> και
- ❖ από μία υπηρεσία σε άλλη, σύμφωνα άρθρο 13 του ν.4440/2016, Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας.

#### **1.2.2.4.1. Μετάταξη από κλάδο σε κλάδο της ίδιας κατηγορίας (άρθρο 69 του Υ.Κ.)**

Μετάταξη υπαλλήλου σε κενή θέση άλλου κλάδου της ίδιας κατηγορίας του ίδιου Υπουργείου ή της ίδιας δημόσιας υπηρεσίας ή του ίδιου νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου (ΝΠΔΔ) αντίστοιχα, επιτρέπεται, είτε με πρωτοβουλία της υπηρεσίας, είτε μετά από αίτηση του υπαλλήλου, ύστερα από γνώμη του υπηρεσιακού συμβουλίου του κλάδου στον οποίο μετατάσσεται. Ο μετατασσόμενος πρέπει να κατέχει τον τίτλο σπουδών που απαιτείται για τον κλάδο στον οποίο μετατάσσεται.

#### **1.2.2.4.2. Μετάταξη σε κλάδο ανώτερης κατηγορίας (άρθρο 70 του Υ.Κ.)**

Μετάταξη υπαλλήλου σε κενή θέση κλάδου ανώτερης κατηγορίας του ίδιου Υπουργείου ή της ίδιας δημόσιας υπηρεσίας ή του ίδιου ΝΠΔΔ επιτρέπεται μετά από αίτηση του υπαλλήλου και ύστερα από γνώμη του υπηρεσιακού συμβουλίου του κλάδου στον οποίο μετατάσσεται. Ο μετατασσόμενος πρέπει να κατέχει τον τίτλο σπουδών που απαιτείται για τον κλάδο στον οποίο μετατάσσεται.

Υπάλληλος που είχε τον απαιτούμενο για διορισμό σε ανώτερη κατηγορία τίτλο σπουδών κατά το χρόνο υποβολής της αίτησης διορισμού του δεν επιτρέπεται να μεταταγεί σε θέση κλάδου ανώτερης κατηγορίας πριν από τη συμπλήρωση οκταετίας από το διορισμό του. Εάν αποκτήθηκε ο απαιτούμενος για διορισμό σε ανώτερη κατηγορία τίτλος σπουδών σε μεταγενέστερο από το χρόνο υποβολής της αίτησης διορισμού χρόνο, απαιτείται η συμπλήρωση διετίας από το διορισμό.

---

<sup>5</sup> Σε περίπτωση μη ύπαρξης κενής οργανικής θέσης, είναι δυνατή η μετάταξη του υπαλλήλου με ταυτόχρονη μεταφορά της θέσης που αυτός κατέχει (άρ.100 του ν.4472/2017).

<sup>6</sup> Μετατάξεις εντός της ίδιας υπηρεσίας μπορούν να διενεργηθούν και με το άρθρο 4 παρ. 3 του ν. 4440/2016, με προκήρυξη της θέσης πανελλαδικά.

### 1.2.3. Το Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας (ν.4440/2016, όπως ισχύει)

Με τις διατάξεις του ν.4440/2016 προβλέφθηκε το Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας, δηλαδή η πλήρης αναμόρφωση του συστήματος των αποσπάσεων καθώς και των μετατάξεων των υπαλλήλων του Δημοσίου στην κατεύθυνση της αποτελεσματικότητας, της ενίσχυσης της διαφάνειας και της αξιοκρατίας (Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4440/2016). Το Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας συνιστά το βασικό εργαλείο του ειδικού στόχου «Διαχείριση υπηρεσιακής κατάστασης και κινητικότητα ανθρώπινου δυναμικού», του τέταρτου (4<sup>ου</sup>) άξονα της «Εθνικής Στρατηγικής για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2017-2019», με την οποία επιχειρήθηκε και τέθηκε σε εφαρμογή ένα ολιστικό σχέδιο αναμόρφωσης της δημόσιας διοίκησης.

Σκοπό του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας αποτέλεσε αφενός η βέλτιστη αξιοποίηση και η ορθολογική κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού στις δημόσιες υπηρεσίες και αφετέρου η διευκόλυνση των υπαλλήλων να ενισχύσουν τις επαγγελματικές δεξιότητές τους, να αποκτήσουν εμπειρία σε θέσεις διαφόρων υπηρεσιών και να προωθήσουν την επαγγελματική σταδιοδρομία τους. Συγκεκριμένα οι ειδικοί στόχοι του είναι (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017):

- ❖ Αύξηση της διαφάνειας και της αξιοκρατίας στις αποσπάσεις και μετατάξεις των δημόσιων υπαλλήλων
- ❖ Αποτελεσματική κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού στη δημόσια διοίκηση.

#### 1.2.3.1. Οι βασικές καινοτομίες του ΕΣΚ<sup>78</sup>

Ο ρηξικέλευθος χαρακτήρας του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας δεν περιορίζεται στον αμιγή εθελούσιο χαρακτήρα του. Ένα από τα βασικά στοιχεία που το διαφοροποιεί ριζικά από τις προϊσχύσασες μορφές κινητικότητας είναι το ότι η διαδικασία επιλογής των μετακινούμενων και η έκδοση της απόφασης διενεργείται εξ ολοκλήρου από την υπηρεσία υποδοχής και δεν απαιτείται πλέον σύμπραξη του φορέα προέλευσης, διαμορφώνοντας ένα

<sup>7</sup> Όπως αναλύονται στην Αιτιολογική Έκθεση του ν.4440/2016.

<sup>8</sup> Σύμφωνα με την συνέντευξη που παραχωρήθηκε από τον κ. Ιωάννη Σπηλιωτόπουλο, Προϊστάμενο της Γενικής Διεύθυνσης Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης

φιλοϋπαλληλικό σύστημα που αντιμετωπίζει την κινητικότητα, κυρίως, ως δικαίωμα του υπαλλήλου.

Επιπλέον, η δημοσιοποίηση των θέσεων μέσω της διαδικτυακής ανάρτησής τους, εξασφαλίζει τις αρχές της ισότητας, της διαφάνειας και της αξιοκρατίας, ενώ η δικλείδα ασφαλείας της συμπλήρωσης διετίας από προηγούμενη μετάταξη για τη διενέργεια νέας μετάταξης ή απόσπασης αποσκοπεί στην αποφυγή ανορθολογικής κατανομής του προσωπικού στο Δημόσιο και της καταχρηστικής άσκησης του δικαιώματος της κινητικότητας από τον υπάλληλο που τυχόν ενεργεί με αριθισμό<sup>9</sup>. Επίσης, με τον ελάχιστο χρόνο παραμονής, επιτυγχάνεται η κάλυψη της υπηρεσιακής ανάγκης για την οποία πραγματοποιήθηκε η υπηρεσιακή μεταβολή και δίνεται τόσο στον υπάλληλο όσο και στην υπηρεσία η δυνατότητα να αξιολογήσουν τη συμπληρωματικότητά τους.

Αναφορικά με το χρονοδιάγραμμα ολοκλήρωσης των διαδικασιών, καθορίζεται χρονικό όριο έως και τέσσερις (4) μήνες για τις μετατάξεις και έως και τρεις (3) μήνες για τις αποσπάσεις, επομένως οι χρόνοι, έστω και ενδεικτικοί, είναι πιο συμπτυγμένοι σε σχέση το προηγούμενο καθεστώς υπηρεσιακών μεταβολών.

Τέλος, στις βασικές καινοτομίες συγκαταλέγεται η υποχρεωτική συνέντευξη μεταξύ των τριών (3) επικρατέστερων υποψηφίων, ως αναπόσπαστο στοιχείο της διαδικασίας επιλογής για τις θέσεις κλάδων ΠΕ και ΤΕ κατηγοριών, προκειμένου να διαμορφώνεται μία συνολική εικόνα για κάθε υποψήφιο, με συνεκτίμηση των προσόντων τους. Σε περίπτωση που η προκηρυσσόμενη θέση αφορά κλάδο ή ειδικότητα των κατηγοριών ΔΕ ή ΥΕ, η συνέντευξη είναι προαιρετική, επίσης, για τους τρεις (3) επικρατέστερους για τη θέση υποψηφίους.

### 1.2.3.2. Προϋποθέσεις συμμετοχής στο ΕΣΚ<sup>10</sup>

Για τη συμμετοχή των *φορέων ως υπηρεσιών υποδοχής* στο ΕΣΚ προϋπόθεση είναι η ύπαρξη επικαιροποιημένων Οργανισμών<sup>11</sup> σε ψηφιακή μορφή, οι οποίοι ενσωματώνονται στο

<sup>9</sup> Δηλαδή που επιδιώκει να αλλάξει συνεχώς θέση εντός της δημόσιας διοίκησης, ενεργώντας «τυχοδιωκτικά».

<sup>10</sup> Σύμφωνα με άρθρο 4 του ν. 4440/2016, όπως ισχύει.



ενιαίο ψηφιακό Οργανόγραμμα της δημόσιας διοίκησης καθώς και η κατάρτιση περιγραμμάτων θέσεων εργασίας, προκειμένου να διασφαλίζεται ότι η μετάταξη του υπαλλήλου διενεργείται σε κενή οργανική θέση για την οποία έχει τα προβλεπόμενα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα, όπως αυτά προκύπτουν από την «ταυτότητα» της θέσης.

Για τη συμμετοχή τους στο ΕΣΚ, οι υπάλληλοι πρέπει να έχουν συμπληρώσει διετία από τον διορισμό τους, ή από προηγούμενη μετάταξη ή απόσπαση. Επίσης, για τη διενέργεια μετάταξης ή απόσπασης ορίζεται το 50% ή το 65%<sup>12</sup>, ως το ελάχιστο ποσοστό των θέσεων του κλάδου που πρέπει να έχει καλυμμένο ο φορέας προέλευσης<sup>13</sup>.

### 1.2.3.3. Κεντρική Επιτροπή Κινητικότητας του ΕΣΚ<sup>14</sup>

Στο σύστημα κινητικότητας του ν.4440/2016, προβλέφθηκε η σύσταση Κεντρικής Επιτροπής Κινητικότητας, η οποία συντονίζει, επιβλέπει την εφαρμογή του ΕΣΚ και αξιολογεί τα αιτήματα των φορέων για την αναγκαιότητα διενέργειας αποσπάσεων, λόγω σοβαρών και επειγουσών υπηρεσιακών αναγκών.

Επίσης, γνωμοδοτεί για την κατανομή των αιτούμενων υπαλλήλων για συνυπηρέτηση, για αιτήματα υπαλλήλων για απόσπαση ή μετάταξη για αποδεδειγμένα ιδιαίτερα σοβαρούς λόγους υγείας, για την ανακατανομή του προσωπικού σε υπηρεσίες του Δημόσιου μετά από αναδιάρθρωση υπηρεσιών, συγχώνευση φορέων ή μεταβολή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των φορέων και εν γένει για ζητήματα σχετικά με την πολιτική κινητικότητας και τη στελέχωση του Δημοσίου.

---

<sup>11</sup> Προκειμένου να επισπευσθούν οι διαδικασίες, με τροπολογία θεσπίστηκε ότι δεν απαιτείται προηγούμενη έκδοση οργανογράμματος για τη συμμετοχή φορέων ως υπηρεσιών υποδοχής, εφόσον βεβαιώνεται ότι οι υπηρεσιακές ανάγκες για τη λειτουργία τους καλύπτονται από το υφιστάμενο.

<sup>12</sup> Στους ΟΤΑ α' βαθμού που έχουν πληθυσμό μικρότερο από ενενήντα χιλιάδες (90.000) κατοίκους.

<sup>13</sup> Κατά την καταληκτική ημερομηνία υποβολής των αιτήσεων για τη διαδικασία επιλογής.

<sup>14</sup> Σύμφωνα με άρθρο 5 του ν. 4440/2016, όπως ισχύει.

#### 1.2.3.4. Διαδικασία διενέργειας προγράμματος κινητικότητας<sup>15</sup>

Το προωθούμενο σύστημα είναι ιδιαίτερα χρονοκεντρικό, καθώς η κινητικότητα διενεργείται, σύμφωνα με τον νόμο, σε τρεις (3) κύκλους κατ' έτος και αφορά στην κάλυψη κενών θέσεων με μετάταξη και στην προσωρινή κάλυψη θέσεων με απόσπαση.

**Διάγραμμα 1 Οι τρεις κύκλοι κινητικότητας κατ' έτος.**



Πηγή: <https://hr.apografi.gov.gr>

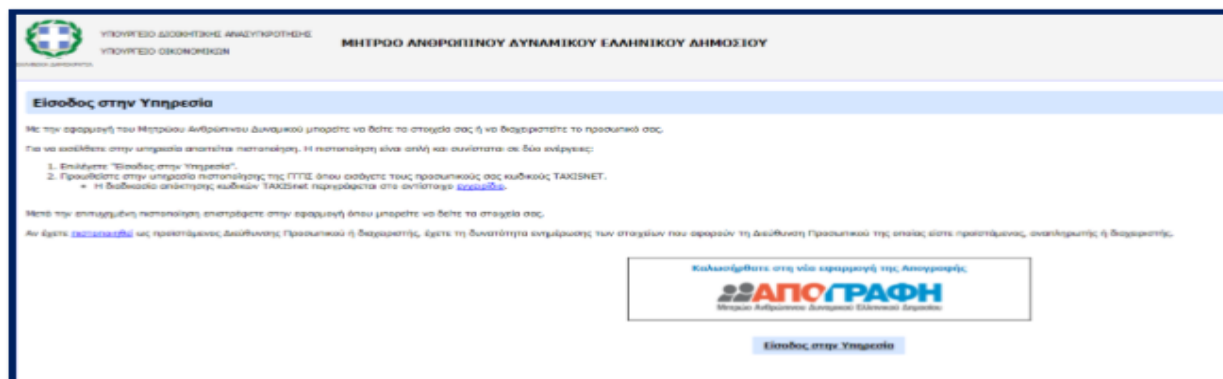
<sup>15</sup> Σύμφωνα με άρθρο 6 του ν. 4440/2016, όπως ισχύει.

Η επιτροπή συγκεντρώνει τα αιτήματα των υπηρεσιών για μετατάξεις ή αποσπάσεις και ταυτόχρονα τις εκτιμήσεις/ στοιχεία τους, για επικείμενες συνταξιοδοτήσεις, καθώς και τον αριθμό τρεχουσών προσλήψεων. Το αίτημα για κάθε θέση περιλαμβάνει:

- ❖ το περίγραμμα της θέσης εργασίας, καθώς και
- ❖ τυχόν πρόσθετα απαιτούμενα τυπικά ή ουσιαστικά προσόντα.

Μετά την αξιολόγηση των αιτημάτων, οι θέσεις δημοσιεύονται τόσο στην εφαρμογή του Μητρώου Ανθρώπινου Δυναμικού του Ελληνικού Δημοσίου στο σύνδεσμο <https://hr.apografi.gov.gr>, όσο και στην ενημερωτική του ιστοσελίδα/πλατφόρμα. Έτσι, για τις επόμενες δεκαπέντε (15) ημέρες οι ενδιαφερόμενοι υπάλληλοι μπορούν να υποβάλλουν τις αιτήσεις τους στην υπηρεσία που επιλέγουν και έχει «διαθέσιμες» θέσεις<sup>16</sup>.

**Εικόνα 1 Αρχική Οθόνη της Εφαρμογής**



Πηγή: <https://hr.apografi.gov.gr>

Κάθε ενδιαφερόμενος μπορεί να υποβάλει αίτηση με τα προσωπικά του στοιχεία, τα στοιχεία της υπηρεσιακής του κατάστασης, καθώς και τα τυπικά του προσόντα.

<sup>16</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 34 του ν.4531/2018, οι αιτήσεις προτίμησης μπορούν να υποβάλλονται για τις θέσεις έως και (3) φορές κατ' ανώτατο όριο.

Εικόνα 2 Αίτηση Μετακίνησης

**Αίτηση Μετακίνησης**

**Ατομικά Στοιχεία**

ΑΦΜ: [redacted] Επώνυμο: [redacted] Όνομα: [redacted]  
 Ημ/νία Γέννησης: [redacted] Φύλο: [redacted] Όνομα πατέρα: [redacted]  
 [redacted] Άνδρας

**Υπηρεσιακά Στοιχεία**

Φορέας: [redacted]  
 Εργασιακή Σχέση: [redacted]  
 ΜΟΝΙΜΟΙ ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ / ΔΙΔΑΚΤΙΚΟΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΟΙ / ΔΗΜΟΣΙΟΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΟΙ  
 Κατηγορία Προσωπικού: [redacted]  
 Ημ/νία Πρόσληψης/Διαφορισμού: [redacted]  
 Κατηγορία Εκπαίδευσης: [redacted] Κλάδος: [redacted] Βαθμίδα: [redacted]

**Πτυχία**

Άνευ

**Ξένες Γλώσσες**

Άνευ

**Στοιχεία Επικοινωνίας**

Τηλέφωνο: [redacted] Email: [redacted]

**Συμπληρωματικές Πληροφορίες**

[redacted]

**Θέσεις**

ΑΑ	Κωδικός	Τύπος Μετακίνησης	Φορέας	Μονάδα	Εργ. Σχέση	Κλάδος
Δε βρέθηκαν εγγραφές						
Προσθήκη θέσης						

Προσωρινή Αποθήκευση Υποβολή

Πηγή: <https://hr.apografi.gov.gr>

Ακολουθεί η αξιολόγηση των αιτήσεων των υπαλλήλων από τα τριμελή όργανα των φορέων υποδοχής, τα οποία αποτελούνται από τον προϊστάμενο της Γενικής Διεύθυνσης και τον προϊστάμενο της Διεύθυνσης, στις οποίες ανήκει η εκάστοτε προκηρυσσόμενη θέση, καθώς και από τον προϊστάμενο της αρμόδιας για θέματα προσωπικού Διεύθυνσης της υπηρεσίας υποδοχής.

Όπως γίνεται αντιληπτό, τα όργανα αυτά συνδέονται άμεσα με την προκηρυσσόμενη θέση, προκειμένου να διασφαλίζεται ότι η αξιολόγηση διενεργείται από τους πλέον αρμόδιους να κρίνουν την καταλληλότητα των υποψηφίων, σε αντιδιαστολή με το προηγούμενο καθεστώς, όπου αυτή η διαδικασία διενεργείτο από το υπηρεσιακό συμβούλιο. Για την αξιολόγηση των υποψηφίων, λαμβάνεται υπόψη η συνάφεια των τυπικών και ουσιαστικών προσόντων τους με τη θέση, οι εκθέσεις αξιολόγησης, η εμπειρία στην άσκηση αντίστοιχων καθηκόντων, καθώς και κάθε στοιχείο από το προσωπικό τους μητρώο που καταδεικνύει την καταλληλότητα για τη συγκεκριμένη θέση.

#### 1.2.4. Το καθεστώς της κινητικότητας με το ν. 4440/2016, όπως ισχύει.

##### 1.2.4.1. Απόσπαση (άρθρο 68 του Υ.Κ., όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 12 του ν.4440/2016)

Η απόσπαση, ήτοι η απομάκρυνση του υπαλλήλου για ορισμένο χρονικό διάστημα από την υπηρεσία στην οποία ανήκει η οργανική θέση που κατέχει και η ανάθεση σε αυτόν καθηκόντων σε άλλη υπηρεσία, διενεργείται για την κάλυψη επειγουσών υπηρεσιακών αναγκών προσωρινού χαρακτήρα και αφορά την άσκηση καθηκόντων κλάδου για τον οποίο ο υπάλληλος διαθέτει τα απαιτούμενα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα, χωρίς να απαιτείται η ύπαρξη κενής οργανικής θέσης.

Η απόσπαση είναι, πλέον, μια κατ' εξαίρεση υπηρεσιακή μεταβολή, γι' αυτό στο νέο σύστημα είναι ιδιαίτερα χρονικά περιορισμένη, καθώς η διάρκειά της δεν μπορεί να υπερβαίνει το ένα (1) έτος συνολικά, ενώ είναι δυνατή η παράτασή της για τρεις (3) μόνο μήνες<sup>17</sup>. Η απόσπαση παύει αυτοδικαίως, όταν λήξει το χρονικό όριό της.

##### 1.2.4.2. Ενδοϋπουργική κινητικότητα (άρθρο 9 του ν.4440/2016, όπως ισχύει)

Σύμφωνα με το άρθρο του ν.4440/2016, επιτρέπεται η απόσπαση υπαλλήλων μόνιμων και ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου από μία αρχή σε άλλη που ανήκει στο ίδιο Υπουργείο ή εποπτεύεται από αυτό, ιδίως από την κεντρική υπηρεσία σε Γενική ή Ειδική Γραμματεία και σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και ιδιωτικού δικαίου, αντιστρόφως και μεταξύ τους.

Η απόσπαση διενεργείται με απόφαση του οικείου Υπουργού, κατόπιν ανακοίνωσης - πρόσκλησης που δύναται να απευθύνεται σε έναν ή περισσότερους φορείς. Αν δεν υπάρχει εκδήλωση ενδιαφέροντος για την κάλυψη θέσης ορισμένου κλάδου που προκηρύσσεται και συντρέχουν αποδεδειγμένοι λόγοι σοβαρών και επειγουσών υπηρεσιακών αναγκών, επιτρέπεται η απόσπαση υπαλλήλου, έπειτα από σύμφωνη γνώμη του υπηρεσιακού συμβουλίου του φορέα προέλευσης. Η διάρκεια της απόσπασης είναι μέχρι ένα (1) έτος, εφόσον διενεργείται εντός του

---

<sup>17</sup> Η απόσπαση σε υπηρεσία απομακρυσμένης - παραμεθόριας περιοχής δύναται να παραταθεί κατά ένα (1) επιπλέον έτος.

ίδιου νομού με την υπηρεσία στην οποία ανήκει η οργανική θέση του υπαλλήλου, και μέχρι έξι (6) μήνες αν διενεργείται σε άλλο νομό από αυτόν της οργανικής θέσης του υπαλλήλου.

Αυτή η ρύθμιση θεμελιώνεται στην απαίτηση για ορθολογική κατανομή του προσωπικού και της εξυπηρέτησης σοβαρών αναγκών, ωστόσο, θέτει τις προϋποθέσεις για μη εθελούσια/υποχρεωτική μικρής διάρκειας απόσπαση. Το ζήτημα αυτό, δημιουργεί μια μικρή ρωγμή στον εθελοντικό χαρακτήρα της κινητικότητας του ν. 4440/2016 και προβληματισμό για την ορθή εφαρμογή της διάταξης αυτής από τους αρμόδιους φορείς<sup>18</sup>.

### **1.2.4.3. Απόσπαση για συνυπηρέτηση (άρθρο 11 του ν.4440/2016, όπως ισχύει)**

Το Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας έχει εισαγάγει ευνοϊκές ρυθμίσεις για την απόσπαση για συνυπηρέτηση με σύζυγο ή συμβιούντα δημόσιο υπάλληλο ή λειτουργό. Αντίστοιχες ρυθμίσεις υπήρχαν στο προϊσχύον θεσμικό πλαίσιο, ωστόσο ήταν περιορισμένες σε ειδικές κατηγορίες υπαλλήλων (π.χ. συνυπηρέτηση με ένστολο σύζυγο). Με το νέο σύστημα λαμβάνει χώρα πλέον γενικευμένη δυνατότητα απόσπασης για συνυπηρέτηση, κατά προτεραιότητα εκτός νομού Αττικής. Οι αιτήσεις υποβάλλονται στην Κεντρική Επιτροπή Κινητικότητας, η οποία γνωμοδοτεί για την κατανομή των αιτούμενων υπαλλήλων, λαμβάνοντας υπόψη τις υπηρεσιακές ανάγκες των φορέων ανά περιοχή.

Η χρονική διάρκεια της απόσπασης δεν δύναται να υπερβαίνει τα δύο (2) έτη, μετά το πέρας των οποίων απαιτείται η επανεξέταση από την Κεντρική Επιτροπή Κινητικότητας του αιτήματος του υπαλλήλου για εκ νέου απόσπαση έως δύο (2) έτη.

---

<sup>18</sup> Ακόμα η συγκεκριμένη διάταξη δεν έχει εφαρμοστεί.

#### **1.2.4.4. Μετάταξη σε άλλη υπηρεσία (άρθρο 71 του Υ.Κ., όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 13 του ν.4440/2016)**

Η μετάταξη<sup>19</sup> σε άλλη υπηρεσία, ήτοι η απομάκρυνση του υπαλλήλου από την οργανική θέση της υπηρεσίας στην οποία έχει τοποθετηθεί και η τοποθέτησή του σε κενή οργανική θέση άλλης υπηρεσίας, σε κλάδο της ίδιας ή ανώτερης κατηγορίας, για την οποία έχει τα απαιτούμενα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα, διενεργείται για την κάλυψη πάγιων αναγκών σύμφωνα με τις προβλεπόμενες διαδικασίες στο Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας. Ο υπάλληλος μετατάσσεται με το βαθμό και το μισθολογικό κλιμάκιο που κατέχει, ενώ απαιτείται η ύπαρξη κενής οργανικής θέσης. Δεν επιτρέπεται η μετάταξη πριν παρέλθει διετία από το διορισμό ή από προηγούμενη μετάταξη, με εξαίρεση την περίπτωση αμοιβαίας μετάταξης υπαλλήλων, όπως αναλύεται παρακάτω.

#### **1.2.4.5. Αμοιβαία μετάταξη (άρθρο 10 του Ν.4440/2016, όπως ισχύει)**

Η δυνατότητα αμοιβαίας μετάταξης μεταξύ υπαλλήλων που ανήκουν στην ίδια κατηγορία και κατέχουν τυπικά προσόντα του κλάδου στον οποίο μετατάσσονται, διευρύνεται, επίσης, με το ισχύον σύστημα και εντάσσεται σε ένα πλαίσιο διαφάνειας, προκειμένου αφενός να διευκολύνονται οι υπάλληλοι να συμμετέχουν σε διαδικασίες κινητικότητας, αφετέρου να παρέχεται στις υπηρεσίες η ευχέρεια να επιλέξουν τον καταλληλότερο υποψήφιο. Η υποβολή της αίτησης του υπαλλήλου που επιθυμεί να μεταταγεί σε άλλη υπηρεσία, με τη διαδικασία της αμοιβαίας μετάταξης, γίνεται στην Κεντρική Επιτροπή Κινητικότητας, ωστόσο δεν συνδέεται με τις χρονικές περιόδους του προγράμματος του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας. Η Κεντρική Επιτροπή Κινητικότητας δημοσιοποιεί το αίτημα του υπαλλήλου στην ηλεκτρονική εφαρμογή για την κινητικότητα και οι ενδιαφερόμενοι που πληρούν τις προϋποθέσεις για την πλήρωση της συγκεκριμένης θέσης υποβάλλουν ηλεκτρονική αίτηση προς τον φορέα του υπαλλήλου που αιτήθηκε την αμοιβαία μετάταξη.

---

<sup>19</sup> Στην παρ.3 άρθρου 19 Ν.4440/2016, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρ. 100 παρ.6 του Ν. 4472/2017, ορίζεται ότι καταργούνται από την ημερομηνία έναρξης εφαρμογής του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας, τα άρθρα 71, 72, 74 και 75 του Υπαλληλικού Κώδικα (Ν. 3528/2007).

#### **1.2.4.6. Μετάταξη – απόσπαση σε υπηρεσίες απομακρυσμένων – παραμεθόριων και ορεινών-νησιωτικών περιοχών (άρθρο 8 του ν. 4440/2016, όπως ισχύει)**

Η μετάταξη ή απόσπαση υπαλλήλων σε υπηρεσίες απομακρυσμένων- παραμεθόριων περιοχών διενεργείται μέσω του ΕΣΚ. Η διάρκεια της απόσπασης ορίζεται έως ένα (1) έτος με δυνατότητα παράτασης για ένα (1) ακόμη έτος. Αξίζει να αναφερθεί ότι, στον νόμο περιλαμβάνονται κίνητρα για τις παραμεθόριες και τις απομακρυσμένες περιοχές της χώρας, τους ορεινούς και νησιωτικούς δήμους, δηλαδή για περιοχές που έχουν αυξημένες ανάγκες λόγω της ιδιαιτερότητάς τους, αλλά δεν προτιμώνται από τους υπαλλήλους. Προκειμένου να καταστούν οι περιοχές αυτές πιο ελκυστικές στους υπαλλήλους, το νέο σύστημα κινητικότητας παρέχει το κίνητρο της ταχύτερης βαθμολογικής εξέλιξης<sup>20</sup>.

#### **1.2.4.7. Διαδικασία μετατάξεων εντός του ίδιου φορέα (άρθρο 73 του Υ.Κ. , όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 14 του ν.4440/2016)**

Όσον αφορά στην διαδικασία μετατάξεων από κλάδο σε κλάδο ίδιας ή ανώτερης κατηγορίας εντός του ίδιου φορέα, αυτές δεν επιτρέπεται να λαμβάνουν χώρα πριν παρέλθει διετία από το διορισμό του υπαλλήλου. Οι αιτήσεις υποβάλλονται στην αρμόδια υπηρεσία προσωπικού κατά τους μήνες Μάρτιο και Οκτώβριο κάθε έτους και συνεξετάζονται από το αρμόδιο συλλογικό όργανο.

Επιπρόσθετα, σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 3 του ν. 4440/2016, οι εν λόγω μετατάξεις των άρθρων 69 και 70 του Υ.Κ. μπορούν να προκηρύσσονται και πανελλαδικά και να συνδέονται με τις χρονικές περιόδους του προγράμματος του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Μειώνεται κατά δύο (2) έτη για όσους επιλέξουν υπηρεσίες σε αυτές τις περιοχές και παραμείνουν εκεί για τουλάχιστον τρία (3) έτη και κατά ένα (1) έτος ο απαιτούμενος χρόνος για τη βαθμολογική προαγωγή για όσους επιλέξουν να αποσπαστούν σε αντίστοιχες υπηρεσίες για τουλάχιστον δύο (2) έτη.

<sup>21</sup> Οι πληροφορίες για την μετάταξη εντός του ίδιου φορέα βασίζονται σε συνέντευξη με την κα. Κωνσταντίνα Καζάκου, Προϊσταμένη του Τμήματος Κινητικότητας της Διεύθυνσης Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης.



## 2. Οι τρεις διακριτές φάσεις της κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων στην ελληνική δημόσια διοίκηση

### 2.1. Η ιδιαιτερότητα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης

Η Ελλάδα έχει περιγραφεί ως μια «société bloquée» (κοινωνία σε εμπλοκή)<sup>22</sup>, εξαιτίας των εγγενών συστημικών αδυναμιών της δημόσιας διοίκησής της (Featherstone, 2005). Ο δημόσιος τομέας της υπήρξε «προστατευμένος και δυσκίνητος» σε σχέση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Για παράδειγμα, όπως προκύπτει από τα συγκριτικά στοιχεία που αφορούν στους λόγους απόλυσης των δημοσίων υπαλλήλων, η Ελλάδα μαζί με το Λουξεμβούργο και τη Γερμανία θεμελιώνουν την απόλυση μόνο σε πειθαρχικούς λόγους, ενώ χώρες όπως η Ρουμανία δικαιολογούν την απόλυση των δημοσίων υπαλλήλων και για λόγους όπως η κακή απόδοση, η ανάγκη για αναδιάρθρωση της διοίκησης, καθώς η μείωση του κόστους (βλ. κάτωθι διάγραμμα, Demmke & Moilanen, 2012, σελ. 49).

Διάγραμμα 2 Λόγοι απόλυσης των δημοσίων υπαλλήλων ανά κράτος μέλος της ΕΕ

	A	B	C	D	E	F	G	H
Germany	1	0	0	0	0	0	0	1
Greece	1	0	0	0	0	0	0	1
Luxembourg	1	0	0	0	0	0	0	1
Belgium	1	1	0	0	0	0	0	2
Cyprus	1	0	0	0	0	0	1	2
Ireland	1	1	0	0	0	0	0	2
Italy	1	1	0	0	0	0	0	2
Portugal	1	1	0	0	0	0	0	2
Spain	1	1	0	0	0	0	0	2
Austria	1	1	0	0	0	0	1	3
Malta	1	0	1	1	0	0	0	3
Sweden	1	0	1	1	0	0	0	3
Czech Republic	1	0	1	1	1	0	0	4
Estonia	1	1	1	1	1	0	0	5
France	1	1	1	1	1	0	0	5
Hungary	1	0	1	1	1	1	0	5
Lithuania	1	1	1	1	1	0	0	5
United Kingdom	1	1	1	1	1	0	0	5
Bulgaria	1	1	1	1	1	0	1	6
Denmark	1	1	1	1	1	1	0	6
Finland	1	1	1	1	1	1	0	6
Latvia	1	1	1	1	1	1	0	6
Netherlands	1	1	1	1	1	1	0	6
Poland	1	1	1	1	1	1	0	6
Slovakia	1	1	1	1	1	0	1	6
Slovenia	1	1	1	1	1	1	0	6
Romania	1	1	1	1	1	1	1	7
Mean	1.00	0.71	0.61	0.61	0.54	0.29	0.18	3.93

0 = No, 1 = Yes

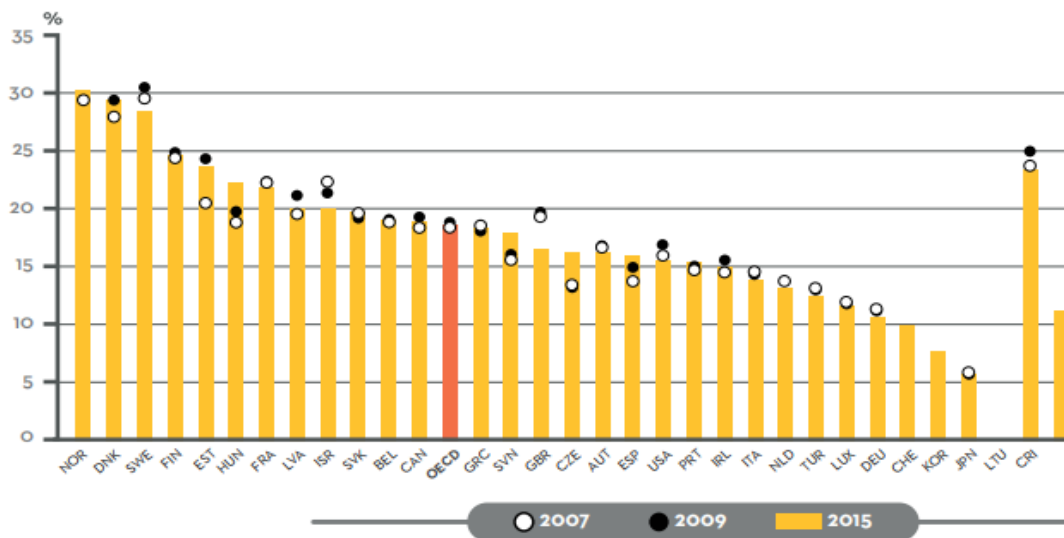
A = Disciplinary reasons  
B = Poor performance  
C = Restructuring  
D = Downsizing  
E = Re-organisation  
F = Economic difficulties  
G = Other  
H = Sum

Πηγή: Demmke C. & Moilanen T. (2012).

<sup>22</sup> Εννοώντας μια περίπλοκη κοινωνία με εγγενή προβλήματα.

Επιπρόσθετα, ο δημόσιος τομέας εμφανίζεται συχνά αντιπαραγωγικός και με φτωχή απόδοση, με αποτέλεσμα να φαντάζει υπερτροφικός. Ωστόσο, η ιδιαιτερότητα του ελληνικού δημόσιου τομέα δεν έγκειται στο μέγεθός του. Όπως καταγράφεται σε έρευνα του ΟΟΣΑ, η Ελλάδα κατά τα έτη 2009 και 2015<sup>23</sup> βρισκόταν περίπου στη μέση της λίστας με την απασχόληση στο δημόσιο τομέα ως ποσοστού της συνολικής απασχόλησης ανά χώρα.

**Διάγραμμα 3 Απασχόληση στο δημόσιο τομέα ως ποσοστό της συνολικής απασχόλησης**



Πηγή: OECD (2017).

Αντιθέτως, το πρόβλημα του ελληνικού δημοσίου είναι η ανορθολογική κατανομή και η αναποτελεσματική διαχείριση του εργατικού δυναμικού του (Κουζής κ.ά., 2013, OECD, 2016).

<sup>23</sup> Έχοντας καταγράψει σημαντική μείωση την περίοδο 2007-2015.

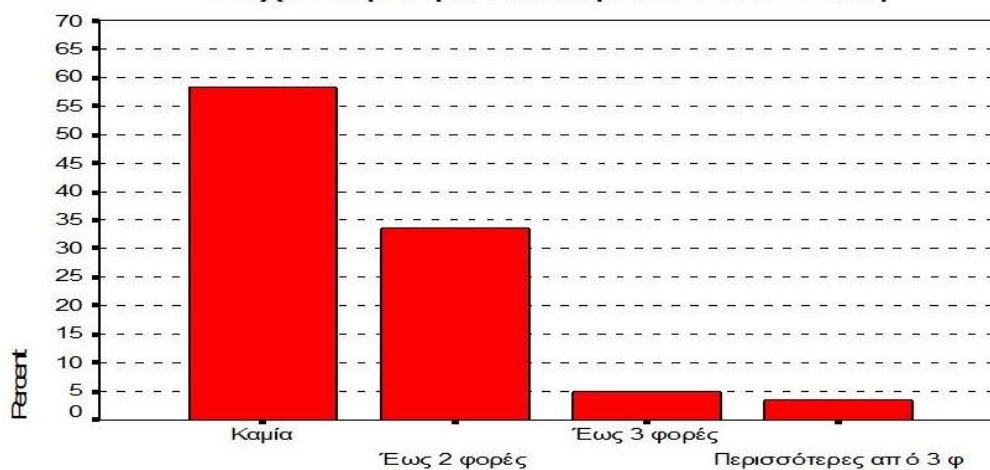
## 2.2. Η κινητικότητα στην Ελλάδα πριν την οικονομική κρίση

Στην Ελλάδα, η μονιμότητα των δημοσίων υπάλληλων και το αμετακίνητο από την οργανική θέση σκιαγράφησε το τοπίο στη δημόσια διοίκηση για δεκαετίες, καθώς ο υπάλληλος άρχιζε και τελείωνε την καριέρα του στο φορέα που είχε διορισθεί (Καρκατσούλης, 2004).

Το σύστημα κινητικότητας στην χώρα υπήρξε πολύ ανελαστικό και στατικό (OECD, 2011c). Στην πράξη, οι διαδικασίες της κινητικότητας χαρακτηρίζονταν από αδικαιολόγητη γραφειοκρατική επιβάρυνση και πλήρη έλλειψη προθεσμιών για την ολοκλήρωση μίας μετάταξης ή απόσπασης (OECD, 2011b). Επιπλέον, στα βασικά χαρακτηριστικά της συγκαταλέγονταν ο κατακερματισμός του θεσμικού πλαισίου, η απουσία κριτηρίων για την αξιολόγηση των αναγκών σε προσωπικό των υπηρεσιών, η έλλειψη εγγυήσεων διαφάνειας και αντικειμενικότητας στις διαδικασίες επιλογής και η ύπαρξη πληθώρας ειδικών διατάξεων (Αιτιολογική έκθεση του Ν.4440/2016).

Η εικόνα στασιμότητας και ακαμψίας στο πεδίο της κινητικότητας αποτυπώθηκε σε σχετική έρευνα της Ειδικής Υπηρεσίας Συντονισμού της Εφαρμογής Επιχειρησιακών Προγραμμάτων. Από την έρευνα καταδεικνύεται ότι περισσότερο από το 50% των υπαλλήλων της κεντρικής διοίκησης δεν είχε μετακινηθεί σε διάστημα πέντε (5) ετών από μια θέση εργασίας σε μια άλλη, ενώ λιγότερο από 10% έχει μετακινηθεί περισσότερες από δυο φορές (Ε.Υ.Σ.Σ.Ε.Π, 2011).

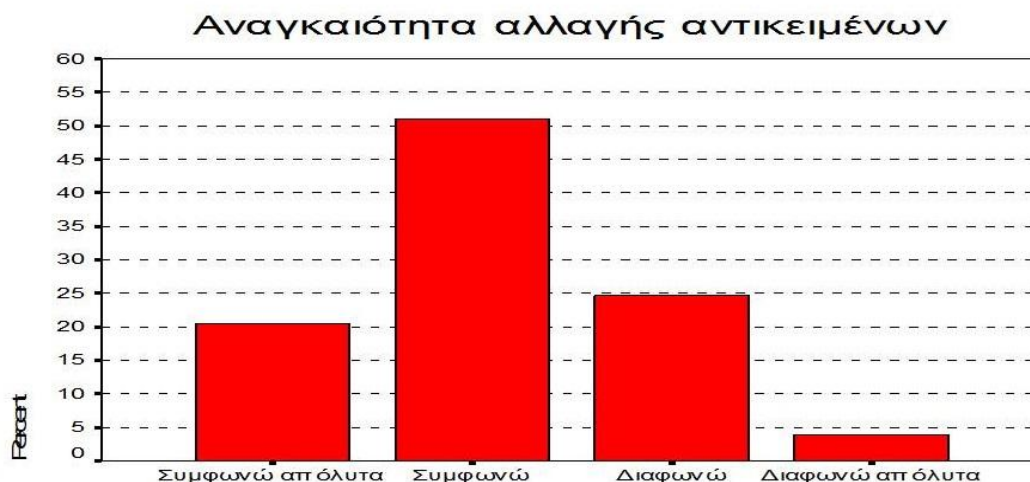
**Διάγραμμα 4 Συχνότητα μετακινήσεων**  
Συχνότητα μετακινήσεων σε 5 έτη



Πηγή: ΕΥΣΣΕΠ (2011).

Μάλιστα, σύμφωνα με την έρευνα, οι ίδιοι οι υπάλληλοι θεωρούσαν αναγκαία την αλλαγή του αντικειμένου εργασίας τους, όπως φαίνεται στο παρακάτω διάγραμμα.

**Διάγραμμα 5 Αναγκαιότητα αλλαγής εργασιακού αντικειμένου**



*Πηγή: ΕΥΣΣΕΠ (2011).*

## 2.3. Οι μεταρρυθμίσεις αναφορικά με την κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων την εποχή της κρίσης

### 2.3.1. Η κρίση ως καταλύτης για την νομοπαραγωγή αναφορικά με την κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων

Ήδη από το 2008, η Ελλάδα έχει βιώσει τη μεγαλύτερη ίσως οικονομική κρίση της σύγχρονης ιστορίας της, η οποία πυροδότησε έναν κύκλο διαδοχικών αναπροσαρμογών στη λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού της (OECD, 2012). Άλλωστε, ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησής της αποτέλεσε προαπαιτούμενο για τη χορήγηση οικονομικής στήριξης (Di Mascio & Natalini, 2015).

Στο πλαίσιο αυτό, επιχειρήθηκε να εφαρμοσθούν μέτρα που αφορούν στην διαχείριση του υπάρχοντος ανθρώπινου δυναμικού του δημόσιου τομέα, η νομιμοποίηση των οποίων βασίστηκε στις συνθήκες εκτάκτου ανάγκης (Αιτιολογική Έκθεση του ν. 3986/2011). Ο στόχος

και τα κριτήρια εφαρμογής τους ήταν προσανατολισμένα στην επίτευξη δημοσιονομικού οφέλους, παρά στις διαρθρωτικές αδυναμίες της διοίκησης (Ladi, 2014).

Με τα μεταρρυθμιστικά εγχειρήματα της περιόδου 2010-2015, έλαβαν χώρα καταγιτιστικές εξελίξεις στα θέματα της κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων, η οποία ωστόσο αντιμετωπίστηκε ως εργαλείο για την επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων, αντανακλώντας αντίστοιχες πολιτικές συγκυρίες και σκοπιμότητες. Πιο αναλυτικά, συντελέστηκαν αλλαγές στο εργασιακό καθεστώς στο δημόσιο τομέα, κυρίως με την εισαγωγή των μέτρων της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας, της εργασιακής εφεδρείας, της κινητικότητας και της διαθεσιμότητας (Κουζής, 2013). Παρακάτω, επιχειρείται η παράθεση και αποτίμηση της εφαρμογής των μέτρων αυτών.

### **2.3.2. Η εργασιακή εφεδρεία (ν. 3986/2011) και η προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα (ν. 4024/2011)**

Αρχικά, με τον ν. 3986/2011<sup>24</sup> θεσπίστηκε η εργασιακή εφεδρεία, παρά τους προβληματισμούς που διατυπώθηκαν στην σχετική έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής<sup>25</sup>. Συγκεκριμένα, με το άρθρο 37 του νόμου αυτού προβλέφθηκε ότι θα καθοριζόταν το τυχόν πλεονάζον προσωπικό των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, με κριτήρια και διαδικασία που θα ορίζονταν με την έκδοση σχετικού Προεδρικού Διατάγματος.

Ωστόσο, τον Σεπτέμβριο του 2011 εστάλη εγκύκλιος<sup>26</sup> της Ειδικής Γραμματείας ΔΕΚΟ του Υπουργείου Οικονομικών, με την οποία ζητήθηκε από όλες τις δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς να υποβάλλουν προτάσεις ένταξης του προσωπικού τους στην εργασιακή εφεδρεία που θα περιελάμβαναν τουλάχιστον το 10% του συνόλου του προσωπικού του φορέα, ανεξάρτητα από τον χαρακτηρισμό του τελευταίου ως πλεονάζοντος ή όχι.

<sup>24</sup> Εφαρμοστικός νόμος του μεσοπρόθεσμου ποιου μεσοπρόθεσμου; Γράψτο όλο.

<sup>25</sup> Β' Διεύθυνση Επιστημονικών Μελετών Έκθεση επί του νομοσχεδίου: «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015».

<http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7b24652e-78eb-4807-9d68-e9a5d4576eff/e-mesostr-epis.pdf> τελευταία επίσκεψη 9.12.2018

<sup>26</sup> ΕΓΔΕΚΟ 1597/12.09.2011

Αξίζει να σημειωθεί ότι ορισμένοι νομικοί κύκλοι υποστήριξαν ότι, παρόλο που, με τον ν. 3986/2011, η θέση των δημοσίων υπαλλήλων σε καθεστώς εργασιακής εφεδρείας ήταν νομικά εφικτή, εφόσον είχε προηγηθεί η νομοθετική κατάργηση των θέσεών τους, η επιλογή των εφέδρων<sup>27</sup> όφειλε να γίνει στη βάση μιας λεπτομερούς συγκριτικής αξιολόγησης της επιλογής ή ενός συστήματος αντικειμενικών κριτηρίων (Χρυσόγονος, 2011).

Η εργασιακή εφεδρεία υπήρξε ένα βραχυπρόθεσμο μέτρο, χωρίς υψηλή αποτελεσματικότητα, καθώς από τους συνολικά 4.929 υπαλλήλους που αποχώρησαν από το δημόσιο μέχρι το τέλος του 2011, μόνο 515 βρίσκονταν σε καθεστώς εργασιακής εφεδρείας (Δικαίος, 2012). Επίσης, το δημοσιονομικό όφελος υπήρξε μικρό σε σχέση με την αναστάτωση που είχε προκαλέσει (Κατσέλη, 2012). Επίσης, από μια μερίδα του πολιτικού κόσμου, και όχι μόνο, το μέτρο<sup>28</sup> εντάχθηκε στη συζήτηση για την άρση της μονιμότητας και απέκτησε ιδεολογικό υπόβαθρο στο πλαίσιο μιας προσπάθειας καλλιέργειας «κοινωνικού αυτοματισμού» εις βάρος των δημοσίων υπαλλήλων. Η μονιμότητα και ο δημόσιος τομέας στο σύνολό του στοχοποιήθηκαν με έντονο τρόπο και μάλιστα υπήρχε τάση απόλυσης ως μέτρου παραδειγματισμού όσων κρίνονταν ανεπαρκείς.

Λίγους μήνες αργότερα, ακολούθησε η έκδοση του ν.4024/2011 «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο-βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015», με τον οποίο προβλέφθηκε (άρ.33) ο θεσμός της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας για τους πολιτικούς δημοσίου υπαλλήλους, υπαλλήλους των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α΄ και β΄ βαθμού και των λοιπών ΝΠΔΔ. Επίσης, με το άρθρο 34 καταργούνταν οι κενές θέσεις ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και ρυθμιζόνταν ζητήματα εργασιακής εφεδρείας, ενώ το άρθρο 35 θέσπιζε ρυθμίσεις για την αναδιοργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών και την ανακατανομή των οργανικών θέσεων. Στόχο αποτέλεσε η εξοικονόμηση, εντός του 2012, περίπου 300 εκατομμυρίων ευρώ (Αιτιολογική έκθεση του ν. 4024/2011).

Χαρακτηριστική ήταν η απόφαση 3354/2013 της Ολομέλειας του ΣτΕ, με την οποία η κατά το ν.4024/2011 προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα κρίθηκε ότι αντίκειται στις συνταγματικές αρχές της μονιμότητας, της ισότητας και της αξιοκρατίας, δημιουργώντας ένα

<sup>27</sup> Των υπαλλήλων που θα τεθούν σε εργασιακή εφεδρεία.

<sup>28</sup> Όπως και αυτά που ακολούθησαν.

προηγούμενο αντισυνταγματικότητας, όσον αφορά στα μέτρα απομάκρυνσης των δημοσίων υπαλλήλων στην περίπτωση που δεν προηγείται διαδικασία αξιολόγησής τους (Παναγιωτίδου, 2013). Με τον θεσμό της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας τέθηκαν σε διαθεσιμότητα 890 περίπου υπάλληλοι και εξωθήθηκαν σε συνταξιοδότηση άλλοι 7.545<sup>29</sup> (Πιτσούλης, 2013).

Το δημοσιονομικό αποτέλεσμα αυτού του μέτρου υπήρξε πενιχρό, καθώς περιοριζόταν στη διαφορά μισθού από τη σύνταξη, ενώ χάνονταν καταρτισμένοι εργαζόμενοι από το δημόσιο, οι οποίοι εξακολουθούσαν να κοστίζουν ως συνταξιοδοτούμενοι.

Απολογιστικά, το πρώτο κύμα εφεδρείας - διαθεσιμότητας του 2011 εξυπηρέτησε την ανάγκη περιορισμού της μισθολογικής δαπάνης του δημόσιου και ευρύτερου δημόσιου τομέα και στόχευε στους υπαλλήλους που ήταν κοντά στην συνταξιοδότηση, θέτοντας εκτός του δημόσιου τομέα αρκετά στελέχη με μεγάλη εργασιακή εμπειρία. Σε επίπεδο ορθολογικής προσέγγισης, αποτέλεσε ένα μη αποδοτικό μέτρο, αφού αποχώρησαν στελέχη δύσκολα αντικαταστάσιμα σε μια εποχή έντονης κρίσης και περιορισμού των προσλήψεων<sup>30</sup>.

### 2.3.3. Ο θεσμός της διαθεσιμότητας με το ν. 4093/2012 και το ν.4172/2013

Στη συνέχεια ψηφίστηκε ο ν. 4093/2012, ο οποίος επέφερε σημαντικές αλλαγές στο θεσμό της διαθεσιμότητας με την υποπαράγραφο Ζ2 «Διαθεσιμότητα». Με τον ως άνω νόμο, ο θεσμός της διαθεσιμότητας διευρύνθηκε δεδομένου ότι μόνιμοι πολιτικοί υπάλληλοι του δημοσίου μπορούσαν να μετατάσσονται υποχρεωτικά, ή να μεταφέρονται με μεταβολή της υπηρεσιακής τους σχέσης σε σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, να τοποθετούνται για την κάλυψη προσωρινών αναγκών σε οποιαδήποτε υπηρεσία του Δημοσίου και να υπάγονται σε ειδικά προγράμματα επαγγελματικής επανεκπαίδευσης ή επανακατάρτισης (Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4093/2012). Παρόλα αυτά, οι ανωτέρω επιλογές απαιτείτο να εκπληρώνονταν μέσα στο ρητώς προσδιορισμένο χρονικό διάστημα του ενός (1) έτους από την θέση του υπαλλήλου σε

<sup>29</sup> Οι πληροφορίες λήφθηκαν από τα πρακτικά του 5ου συνέδριου διοικητικών επιστημόνων «ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΣΤΗ ΜΕΤΑ ΤΟ «ΜΝΗΜΟΝΙΟ» ΕΠΟΧΗ».

<sup>30</sup> Με την καθιέρωση της σχέσης 1:5 και 1:10 μεταξύ προσλήψεων και αποχωρήσεων.

διαθεσιμότητα. Σε διαφορετική περίπτωση, η υπηρεσιακή σχέση τους με το δημόσιο έπαυε αυτοδικαίως οδηγώντας τους στην απόλυση.

Η διαθεσιμότητα του ν. 4093/2012 υπέστη έντονη κριτική, ως προς την νομική και κοινωνική της διάσταση, διότι η κατάργηση των οργανικών θέσεων και η θέση σε διαθεσιμότητα όσων τις κατείχαν, έλαβαν χώρα χωρίς να έχει προηγηθεί η αναγκαία μελέτη για την οργανωτική δομή των δημοσίων υπηρεσιών και η αξιολόγηση των υπαλλήλων (Κατρούγκαλος, 2011).

Εννέα (9) μήνες αργότερα, εκδόθηκε ο ν. 4172/2013, ο οποίος προέβλεπε τον τρόπο με τον οποίο θα γινόταν η κατάργηση των οργανικών θέσεων που θα οδηγούσε τους υπαλλήλους που τις στελέχωναν σε διαθεσιμότητα. Αφορούσε αφενός στην περίπτωση κατά την οποία καταργούνταν ένας κλάδος μιας υπηρεσίας και αφετέρου σε αυτήν κατά την οποία καταργούνταν ορισμένες μόνο θέσεις του ίδιου κλάδου (Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4172/2013).

Ο χρόνος θέσης σε διαθεσιμότητα είχε μειωθεί με το νόμο αυτό στους οκτώ (8) μήνες από ένα (1) έτος που ίσχυε στο ν. 4093/2012, με μεγαλύτερη την πιθανότητα απόλυσης του υπαλλήλου. Η διαθεσιμότητα ουσιαστικά αποτέλεσε ένα μεταβατικό στάδιο διαχείρισης του υπαλλήλου πριν την ενδεχόμενη απόλυσή του λόγω κατάργησης της οργανικής του θέσης.

Επιπρόσθετα, παρέχονταν η δυνατότητα στους Υπουργούς Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Οικονομικών, με απόφασή τους, να καταργούν θέσεις ανά κατηγορία, κλάδο ή και ειδικότητα σε φορείς του δημοσίου, σε εκτέλεση σχετικών αποφάσεων του Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης.

Συνολικά, με τις διατάξεις του ν. 4172/2013, μεταφέρθηκαν σε άλλες υπηρεσίες 1862 υπάλληλοι με σχέση εργασίας ΙΔΑΧ, κατηγορίας ΔΕ, το πρώτο (1<sup>ο</sup>) εξάμηνο του 2013, και άλλοι 25.000 υπάλληλοι υπέστησαν οριζόντιες απομακρύνσεις, με την κατάργηση των ειδικοτήτων τους<sup>31</sup>. Επίσης, ακόμη 25.000 υπάλληλοι περίπου επρόκειτο να εισέλθουν σε καθεστώς διαθεσιμότητας ως τις αρχές του 2014 εκ των οποίων οι 15.000 θα απολύονταν τη διετία 2013 - 2014 και οι 10.000 θα μετακινούνταν σε άλλες υπηρεσίες<sup>32,33</sup>.

<sup>31</sup> Μεταξύ αυτών 2234 σχολικοί φύλακες και 3.000 - 3.521 δημοτικοί αστυνόμοι.

<sup>32</sup> Δυνάμει του ν. 4325/2015 δεν έλαβαν χώρα αυτές οι στοχεύσεις.



### 2.3.4. Η εθελοντική κινητικότητα με το ν. 4325/2015

Ο ν. 4325/2015 «Εκδημοκρατισμός της Διοίκησης – Καταπολέμηση Γραφειοκρατίας και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση. Αποκατάσταση αδικιών και άλλες διατάξεις», είχε σκοπό την αποκατάσταση και διόρθωση των προηγούμενων νομοθετημάτων, καθώς θέσπιζε την εθελοντική κινητικότητα και ρύθμιζε τα σχετικά με την επανασύσταση υπηρεσιών και κλάδων, την επαναφορά προσωπικού, απολυμένων και διαθέσιμων, καθώς και την επανασύσταση κλάδων και ειδικοτήτων (Δημοτική Αστυνομία, Επαγγελματικά Λύκεια κ.λπ.).

Η κινητικότητα, με βάση το άρθρο 14 του ν. 4325/2015, αφορούσε στους μόνιμους και με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου υπαλλήλους, των οποίων είχε λυθεί η υπαλληλική σχέση κατόπιν λήξης της διαθεσιμότητας, ή τελούσαν σε καθεστώς διαθεσιμότητας<sup>34</sup>, ή ανήκαν σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που καταργήθηκαν<sup>35</sup> ή τέθηκαν σε εργασιακή εφεδρεία<sup>36</sup>. Επιπλέον, με το άρθρο 21 του εν λόγω νόμου καταργήθηκε ο θεσμός της διαθεσιμότητας του ν.4093/2012 και του ν.4172/2013.

Σύμφωνα με τις προβλέψεις του ν.4325/2015, οι υπάλληλοι, για τους οποίους είχαν εκδοθεί οριστικοί πίνακες διάθεσης μετατάσσονταν-μεταφέρονταν υποχρεωτικά στις θέσεις αυτών των πινάκων. Αντίστοιχα, οι υπάλληλοι, οι οποίοι, ενώ περιλαμβάνονται σε προσωρινούς-τελικούς πίνακες διάθεσης επιθυμούσαν την επαναφορά στην υπηρεσία τους, επανέρχονταν με πράξη επαναφοράς. Τέλος όσοι δεν περιλαμβάνονταν σε προσωρινούς, τελικούς ή οριστικούς πίνακες επανέρχονταν με πράξη επαναφοράς σε συνιστώμενες προσωποπαγείς θέσεις στο φορέα που υπάγονταν οργανικά.

---

<sup>33</sup> Για περισσότερα βλ. Η κινητικότητα μια μείζονος σημασία διαρθρωτική μεταρρύθμιση, στην ιστοσελίδα [www.metarithmisi.gr](http://www.metarithmisi.gr), τελευταία επίσκεψη 9.12.2018

<sup>34</sup> Βάσει του Ν.4172/2013, του Ν.4250/2014 και του Ν.4316/2014.

<sup>35</sup> Με τις διατάξεις του ν.4250/2014

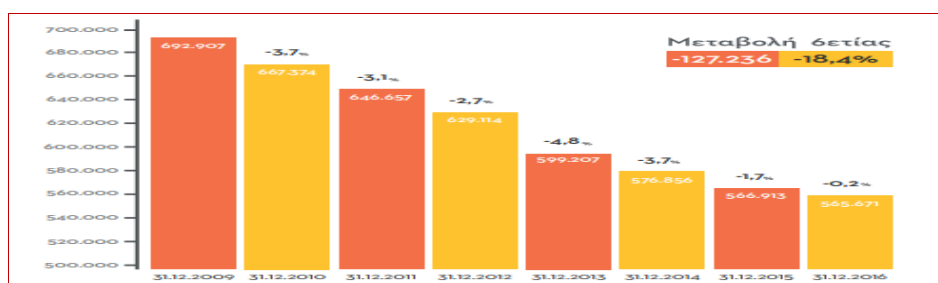
<sup>36</sup> Δυνάμει των διατάξεων του Ν.4024/2011.

### 2.3.5. Αποτίμηση των μέτρων της κινητικότητας την εποχή της κρίσης

Τα μέτρα της κινητικότητας, τα οποία υπό ομαλές συνθήκες και προϋποθέσεις είναι ευπρόσδεκτα, την εποχή της κρίσης αποτέλεσαν έμμεσες απολύσεις και στόχευσαν κυρίως στη συρρίκνωση του δημοσίου τομέα στο πλαίσιο συμμόρφωσης με τις συμβατικές μνημονιακές υποχρεώσεις. Στις περισσότερες περιπτώσεις εφαρμόστηκαν οριζόντια μέτρα, απομάκρυνσης των υπαλλήλων, δίχως να προηγηθεί εμπειριστατωμένη επιστημονική μελέτη αξιολόγησης των δομών των υπηρεσιών (Spanou, 2015).

Επιπροσθέτως, παρόλο που σύμφωνα με την «Ανάλυση τακτικού προσωπικού Δημόσιας Διοίκησης έτους 2016», η συνολική μεταβολή στο τακτικό προσωπικό της δημόσιας διοίκησης για τα έτη 2009-2016 ανήλθε σε ποσοστό -18,4%, , σε αργία ή διαθεσιμότητα, έως το τέλος του 2012 βρίσκονταν 3.122 υπάλληλοι (το 0,5% του συνολικού τακτικού προσωπικού), έως το τέλος του 2013, 11.598 υπάλληλοι (το 1,9 % του συνολικού τακτικού προσωπικού) και έως το τέλος του 2014, 5.503<sup>37</sup> υπάλληλοι (το 0,9% του συνολικού τακτικού προσωπικού)<sup>38</sup>, με δημοσιονομικό όφελος μικρό σε σχέση με την αναστάτωση που είχαν προκαλέσει (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017). Αξίζει να αναφερθεί ότι η μείωση του προσωπικού αφορούσε πολύ περισσότερο σε υπαλλήλους ΙΔΑΧ παρά σε μόνιμο τακτικό προσωπικό<sup>39</sup> (ΔΝΤ, 2014).

Διάγραμμα 6 Τακτικό προσωπικό Δημόσιας Διοίκησης 2009-2015



Πηγή: Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης (2017).

<sup>37</sup> Για περισσότερα βλ. Ανάλυση τακτικού προσωπικού Δημόσιας Διοίκησης για το έτος 2016 από το Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου 24/4/2017:<http://apografi.gov.gr/>.

<sup>38</sup> Ο ν. 4325/2015 περιόρισε τις επιπτώσεις των προηγούμενων μεταρρυθμιστικών δράσεων.

<sup>39</sup> IMF (2014), Country Report Greece, no. 14/151.

**Πίνακας 1** Σύνολο τακτικού προσωπικού σε αργία ή διαθεσιμότητα

<b>Πίνακας:</b> Σύνολο τακτικού προσωπικού σε αργία ή διαθεσιμότητα			
	έως 31/12/2012	έως 31/12/2013	έως 31/12/2014
ΑΡΓΙΑ Η ΔΙΑΘΕΣΙΜΟΤΗΤΑ	3.122	11.598	5.503
ΣΥΝΟΛΟ ΤΑΚΤΙΚΟΥ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ	629.114	599.207	576.856
<i>Ποσοστό</i>	<b>0.0049</b>	<b>0.019</b>	<b>0.009</b>
<i>Ποσοστό %</i>	<b>0,5 %</b>	<b>1,9 %</b>	<b>0,9 %</b>

**Πηγή:** Επεξεργασμένα στοιχεία από την Ανάλυση τακτικού προσωπικού Δημόσιας Διοίκησης για το έτος 2016

## 2.4. Η αξιολόγηση του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας του ν.4440/2016

Με την εφαρμογή<sup>40</sup> του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας του ν. 4440/2016, στο πλαίσιο της «Εθνικής Στρατηγικής για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2017-2019», με την οποία τέθηκε σε εφαρμογή ένα ολιστικό σχέδιο αναμόρφωσης της δημόσιας διοίκησης, επιχειρήθηκε η διαμόρφωση ενός συστήματος φιλοϋπαλληλικού<sup>41</sup>. Σε αυτό, η κινητικότητα αντιμετωπίζεται ως ένα από τα εργαλεία διαχείρισης των ανθρώπινων πόρων με βασική στόχευση την αρμονική σύζευξη της ικανοποίησης των υπηρεσιακών αναγκών με το δικαίωμα του υπαλλήλου στην κινητικότητα.

Με βάση τους σχετικούς δείκτες/στατιστικά στοιχεία, το νέο σύστημα μετακινήσεων στο δημόσιο φαίνεται ότι αναπτύσσεται με ταχείς ρυθμούς (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017). Ενδεικτικό του υψηλού ρυθμού αύξησης της συμμετοχής που καταγράφεται είναι ότι στην πρώτη, υπό μία έννοια *πilotική*, εφαρμογή της κινητικότητας το 2017 είχαν εγκριθεί από την Επιτροπή συνολικά 801 θέσεις μετατάξεων και αποσπάσεων, ενώ στον 1ο κύκλο του 2018 είχαν εγκριθεί 1.117 θέσεις και στον 2ο κύκλο του 2018 συνολικά 5.481 θέσεις.

### 2.4.1. Ο 1ος κύκλος κινητικότητας του 2017

Ο 1ος κύκλος κινητικότητας με βάση τις προβλέψεις του Ν.4440/2016 περιελάμβανε 801 θέσεις διαθέσιμες για μετάταξη ή απόσπαση. Συγκεκριμένα, εγκρίθηκαν από την Κεντρική Επιτροπή Κινητικότητας:

- ❖ 456 Θέσεις διαθέσιμες για Μετάταξη και
- ❖ 345 Θέσεις διαθέσιμες για Απόσπαση.

<sup>40</sup>Με έναρξη εφαρμογής του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας (ΕΣΚ) στις 15.9.2017.

<sup>41</sup> Σύμφωνα με τη συνέντευξη που μου παραχωρήθηκε από τον κ. Ιωάννη Σπηλιωτόπουλο, Προϊστάμενο της Γενικής Διεύθυνσης Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού του Διοικητικής Ανασυγκρότησης.

Οι υποβληθείσες αιτήσεις του 1ου κύκλου κινητικότητας ανήλθαν στις 1.117 και υποβλήθηκαν το διάστημα 16 Νοεμβρίου έως και 5 Δεκεμβρίου 2017. Οι αιτήσεις αυτές αφορούσαν 7.449 θέσεις, γεγονός που συνεπάγεται ένα μέσο όρο επτά (7) θέσεων ανά αίτηση.

Κατά την πρώτη *πilotική* εφαρμογή του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας μετείχαν μόνο επτά (7) Υπουργεία και δύο (2) Ανεξάρτητες Αρχές, καθώς, αυτοί ήταν οι φορείς που είχαν περιγράμματα θέσεων εργασίας και επικαιροποιημένα οργανογράμματα. Πρόκειται για τα Υπουργεία<sup>42</sup> Ψηφιακής Πολιτικής Τηλεπικοινωνιών & Ενημέρωσης, Υγείας, Δικαιοσύνης, Διαφάνειας & Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Υποδομών & Μεταφορών, Αγροτικής Ανάπτυξης & Τροφίμων, Τουρισμού, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού και την Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων.

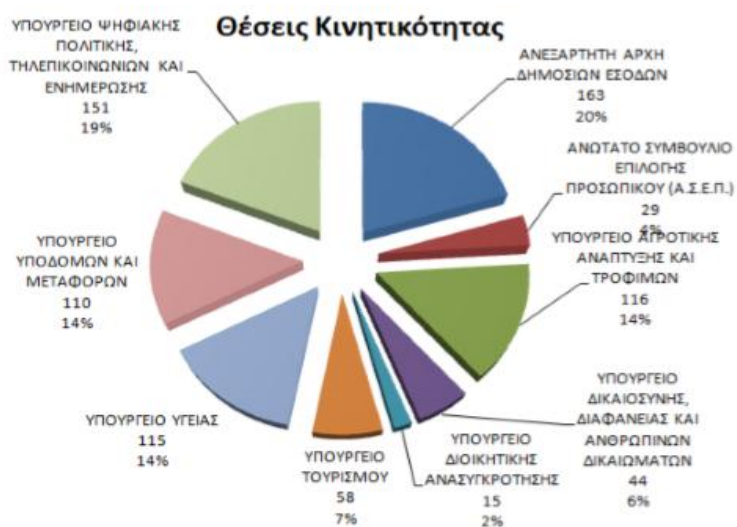
Το γεγονός της μικρής συμμετοχής των φορέων επέτρεψε στους αρμόδιους υπηρεσιακούς παράγοντες του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης να εντοπίσουν τα σημεία της διαδικασίας, που απαιτούσαν αλλαγές, κατά την προκήρυξη του επόμενου κύκλου κινητικότητας.

Στο παρακάτω διάγραμμα παρατίθενται σε ποσοστά και απόλυτες τιμές οι εγκεκριμένες θέσεις κινητικότητας ανά φορέα του 1ου κύκλου κινητικότητας. Οι θέσεις του Υπουργείου Ψηφιακής Πολιτικής Τηλεπικοινωνιών & Ενημέρωσης καταλαμβάνουν το 19% των εγκεκριμένων θέσεων του εν λόγω κύκλου, ενώ της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων το 20%. Αξίζει να τονιστεί ότι όλες οι θέσεις εργασίας τόσο στην Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ) όσο και στο παραπάνω Υπουργείο είχαν σαφές περίγραμμα, το οποίο αποτύπωνε μεταξύ άλλων τον σκοπό της θέσης, τα κύρια καθήκοντα, τις συνθήκες εργασίας, τα απαιτούμενα τυπικά προσόντα και τις ικανότητες που απαιτούνταν για τη συγκεκριμένη θέση, γεγονός που δικαιολογεί το εν λόγω υψηλό αυτό ποσοστό και των δύο φορέων.

---

<sup>42</sup> Τέθηκαν σύμφωνα με την σειρά τάξης των υπουργείων ΦΕΚ 3715/ Β/29.08.2018.

Διάγραμμα 7 Θέσεις Κινητικότητας ανά Φορέα



*Πηγή: Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Στατιστική Αποτίμηση και Ανάλυση Αιτήσεων(2017).*

Ωστόσο, όπως παρουσιάζεται στον παρακάτω πίνακα, από τις συνολικές θέσεις που διατέθηκαν στο ΕΣΚ, οι οποίες ανέρχονταν στις 801, οι θέσεις για τις οποίες υποβλήθηκε αίτηση/αιτήσεις καθίστατο 721. Οι κενές θέσεις δικαιολογούνται καταρχάς από εξειδικευμένα Περιγράμματα Θέσεων Εργασίας (ΠΘΕ). Όσον αφορά στα Υπουργεία Υγείας, Υποδομών & Μεταφορών, Τουρισμού αλλά και στην Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι τα ΠΘΕ τους ήταν τόσο εξειδικευμένα που ίσως δημιούργησαν εμπόδια στην κάλυψη των θέσεων με τη διαδικασία της κινητικότητας, και κατ' επέκταση στην ορθολογική κάλυψη των αναγκών αυτών των υπηρεσιών.

Επίσης, λόγω των υψηλών απαιτήσεών τους, οι παραπάνω φορείς, ίσως, να μην καθίστανται τόσο ελκυστικοί, γεγονός που συνδέεται και με την εξειδίκευση των ΠΘΕ τους. Επιπρόσθετα, κατά την πρώτη εφαρμογή δεν είχε επικοινωνηθεί επαρκώς το όλο εγχείρημα.

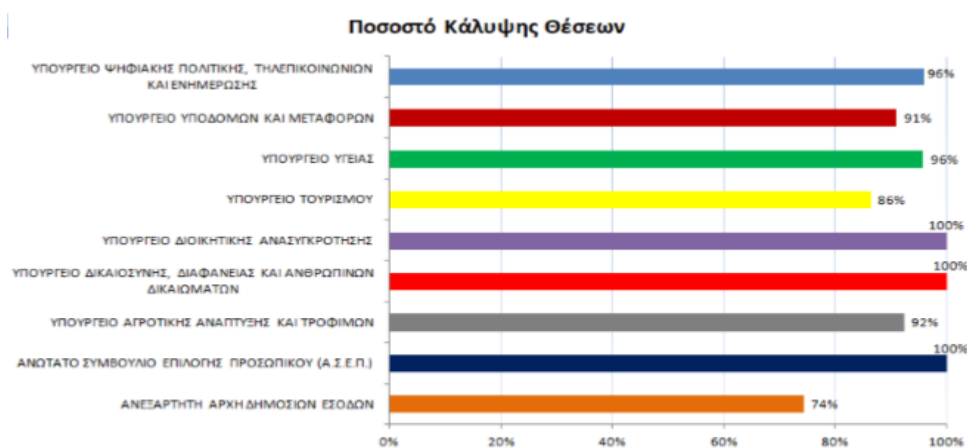
Πίνακας 2 Αριθμός υπαλλήλων που έχουν υποβάλει αίτηση ανά φορέα προορισμού

Φορέας προορισμού	Θέσεις Κινητικότητας	Θέσεις με αιτήσεις	Υπάλληλοι
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΣΟΔΩΝ	163	121	161
ΑΝΩΤΑΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ (Α.Σ.Ε.Π.)	29	29	303
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΤΡΟΦΙΜΩΝ	116	107	276
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ, ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ	44	44	162
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ	15	15	58
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ	58	50	244
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΥΓΕΙΑΣ	115	110	258
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ	110	100	159
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΨΗΦΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ, ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ ΚΑΙ ΕΝΗΜΕΡΩΣΗΣ	151	145	311
	<b>801</b>	<b>721</b>	<b>1932</b>

Πηγή: Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Στατιστική Αποτύπωση και Ανάλυση Αιτήσεων(2017).

Τέλος, στο παρακάτω διάγραμμα παρουσιάζεται και σε ποσοστό η κάλυψη των θέσεων ανά φορέα, με τα Υπουργεία Δικαιοσύνης Διαφάνειας & Ανθρώπινων Δικαιωμάτων, Διοικητικής Ανασυγκρότησης, καθώς και το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) να καταγράφουν ποσοστό 100 % κάλυψης των θέσεών τους. Αυτή η συνθήκη ίσως δικαιολογείται από το ότι ο βαθμός εξειδίκευσης των Ειδικών Περιγραμμάτων Θέσεων των φορέων αυτών δεν φαίνεται να έχει προκαλέσει αδικαιολόγητα εμπόδια στην εθελοντική μετακίνηση των υπαλλήλων αυτού του κύκλου, αλλά και από το διοικητικό αντικείμενο αυτών, χωρίς την απαίτηση ειδικής επιστημονικής γνώσης (όπως π.χ. ζητείται από το Υπουργείο Υποδομών & Μεταφορών).

Διάγραμμα 8 Ποσοστό Κάλυψης Θέσεων, επί τις εκατό (%)



Πηγή: Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Στατιστική Αποτύπωση και Ανάλυση Αιτήσεων(2017).

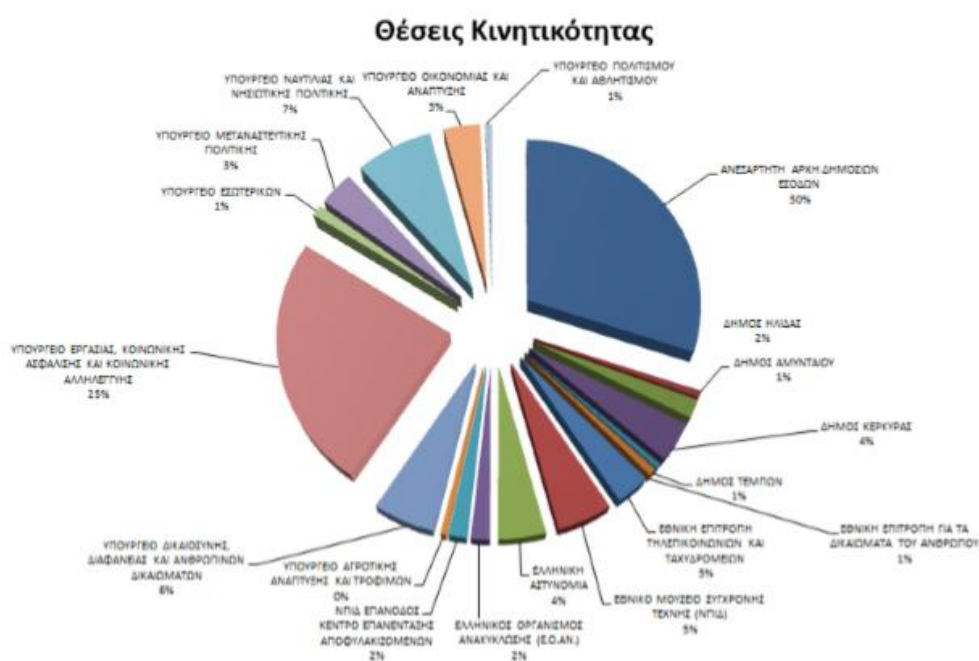
## 2.4.2. Ο 1ος κύκλος κινητικότητας του 2018

Αυξημένες περίπου κατά 50%, συγκριτικά με τον πρώτο κύκλο του 2017, ήταν οι προς κάλυψη θέσεις του 1ου κύκλου κινητικότητας του 2018. Συγκεκριμένα, περιελάμβανε 1.115 θέσεις διαθέσιμες για Μετάταξη ή Απόσπαση ήτοι:

- ❖ 783 Θέσεις διαθέσιμες για Μετάταξη και
- ❖ 332 Θέσεις διαθέσιμες για Απόσπαση

Υποβλήθηκαν αιτήσεις για 1.051 θέσεις, από τις 1.115 συνολικά, δηλαδή, δεν υποβλήθηκαν αιτήσεις για 64 θέσεις. Στο παρακάτω διάγραμμα παρουσιάζονται ανά φορέα οι συνολικές θέσεις που διατέθηκαν στο ΕΣΚ.

Διάγραμμα 9 Θέσεις Κινητικότητας ανά Φορέα



*Πηγή: Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Στατιστική Αποτύπωση και Ανάλυση Αιτήσεων(2018).*

Στον 1ο κύκλο της κινητικότητας για το 2018 συμμετείχαν ΟΤΑ, με δήμους όπως ο Δήμος Τεμπών, ο Δήμος Αμυνταίου κ.ά., οι οποίοι ήταν απόντες από τον κύκλο του 2017, καθώς δεν είχαν καταρτίσει οργανογράμματα. Ορισμένα Υπουργεία απουσίαζαν για τον ίδιο λόγο, όπως το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής και το Υπουργείο Ναυτιλίας & Νησιωτικής Πολιτικής.



Ωστόσο, από το σύνολο των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) μόνο 4 Δήμοι<sup>43</sup> συμμετείχαν ως φορείς υποδοχής υπαλλήλων από τους 325, καμία Περιφέρεια από τις 13 και κανένα νομικό πρόσωπο ΟΤΑ από τα εκατοντάδες. Από τα παραπάνω, εξάγεται το συμπέρασμα ότι το ΕΣΚ μέχρι και τον 1ο κύκλο του 2018, αδυνατούσε να συμβάλει ουσιαδώς στη στελέχωση των αφυδατωμένων από προσωπικό ΟΤΑ. Μάλιστα, μείζον σημείο του ΕΣΚ, όπως εξελίχθηκε, ήταν ότι δημιούργησε συνθήκες υποστελέχωσης των ΟΤΑ, οι οποίοι δεν συμμετείχαν ως φορείς υποδοχής, αλλά κυρίως ως φορείς προέλευσης υπαλλήλων. Η βασική αιτία αυτής της συνθήκης είναι οι απουσία Περιγραμμάτων Θέσεων Εργασίας και η μη ψηφιακή καταχώρηση των οργανογραμμάτων τους, γι' αυτό και με τροπολογία του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης ρυθμίστηκε το ζήτημα στον 2<sup>ο</sup> κύκλο του 2018, όπως παρουσιάζεται παρακάτω.

Επίσης, σύμφωνα με τα στατικά στοιχεία αυτού του κύκλου, οι δύο πρώτοι δημόσιοι οργανισμοί των οποίων οι υπάλληλοι έσπευσαν να αποχωρήσουν, ήταν ο Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ) και ο Οργανισμός Οδικών Συγκοινωνιών (ΟΣΥ)<sup>44</sup>. Σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία, από τον ΕΦΚΑ ζήτησαν να φύγουν 254 υπάλληλοι (πρώτος στις αιτήσεις αποχώρησης). Δεύτερος είναι ο Οργανισμός Οδικών Συγκοινωνιών, του οποίου 137 υπάλληλοι ζήτησαν να αποχωρήσουν στη διάρκεια αυτού του κύκλου κινητικότητας. Στον παρακάτω πίνακα παρουσιάζονται οι φορείς των οποίων υπάλληλοι είχαν κάνει αίτηση για μετάταξη/απόσπαση στον εν λόγω κύκλο.

---

<sup>43</sup> Αμύνταιου, Ήλιδας, Κέρκυρας, Τεμπών.

<sup>44</sup> Και για τον 1ο κύκλο του 2017 ήταν οι δύο πρώτοι στη λίστα των φορέων προέλευσης.

Πίνακας 3 Αριθμός υπαλλήλων που έχουν υποβάλλει αίτηση ανά φορέα προέλευσης

ΦΟΡΕΑΣ	Υπάλληλοι
ΕΝΙΑΙΟΣ ΦΟΡΕΑΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ	254
ΟΣΥ Α.Ε. ΟΔΙΚΕΣ ΣΥΓΚΟΙΝΩΝΙΕΣ	137
ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΑΤΤΙΚΗΣ	74
ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΑΕΡΟΠΟΡΙΚΗ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑ	48
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΑΤΤΙΚΗΣ	37
ΕΝΙΑΙΟ ΤΑΜΕΙΟ ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΚΑΙ ΕΦΑΠΑΞ ΠΑΡΟΧΩΝ (Ε.Τ.Ε.Α.Ε.Π.-Ν.Π.Δ.Δ.)	36
ΔΗΜΟΣ ΑΘΗΝΑΙΩΝ	34
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ, ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ	31
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΣΟΔΩΝ	30
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	28
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ	27
ΣΤΑΘΕΡΕΣ ΣΥΓΚΟΙΝΩΝΙΕΣ Α.Ε.	25
ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΑΣΥΛΟΥ / ΑΡΧΗ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ	25
ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΥΠΟΔΟΧΗΣ ΚΑΙ ΤΑΥΤΟΠΟΙΗΣΗΣ	23
ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΕΡΓΑΤΙΚΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ (Ο.Α.Ε.Δ.)	22
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ	21
ΕΘΝΙΚΟΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΣΗΣ ΠΡΟΣΟΝΤΩΝ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΣΑΝΑΤΟΛΙΣΜΟΥ	20
ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΡΑΔΙΟΦΩΝΙΑ ΤΗΛΕΟΡΑΣΗ ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ (Ε.Ρ.Τ. Α.Ε.)	20
ΕΘΝΙΚΟΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΠΑΡΟΧΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΓΕΙΑΣ	19
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ, ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΛΛΗΛΕΓΥΗΣ	18
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΑΙΔΕΙΑΣ, ΕΡΕΥΝΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ	17
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ	16
ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ - ΘΡΑΚΗΣ	14
ΓΕΝΙΚΟ ΝΟΣΟΚΟΜΕΙΟ ΠΑΠΑΓΕΩΡΓΙΟΥ	14
ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΑΜΕΣΗΣ ΒΟΗΘΕΙΑΣ (Ε.Κ.Α.Β.)	14
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΚΑΙ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ	14
ΔΗΜΟΣ ΧΑΛΚΙΔΕΩΝ	13
ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΑΣΤΥΝΟΜΙΑ	12
ΜΕΤΟΧΙΚΟ ΤΑΜΕΙΟ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ (Μ.Τ.Π.Υ.)	12
ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ, ΔΥΤΙΚΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΚΑΙ ΙΟΝΙΟΥ	11
ΓΕΝΙΚΟ ΕΠΙΤΕΛΕΙΟ ΣΤΡΑΤΟΥ	11
ΕΘΝΙΚΟ ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ	11

*Πηγή: Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Στατιστική Αποτίμηση και Ανάλυση Αιτήσεων(2018).*

Υπάρχει, όμως, και η εξήγηση γιατί καταγράφονται αυτές οι τάσεις, τουλάχιστον αναφορικά με την περίπτωση του ΕΦΚΑ. Τα στατιστικά στοιχεία και των δύο κύκλων κινητικότητας αποτυπώνουν ότι οι εργαζόμενοι στην ασφάλιση επιχειρούν να αδράξουν οποιαδήποτε ευκαιρία τους προσφερθεί για αλλαγή εργασιακής καθημερινότητας. Κύρια αιτία προφανώς αποτελεί ο διαρκής μεγάλος φόρτος εργασίας ως συνέπεια της υποστελέχωσής του και η πίεση που τους ασκείται, καθώς είναι μια υπηρεσία πρώτης γραμμής.

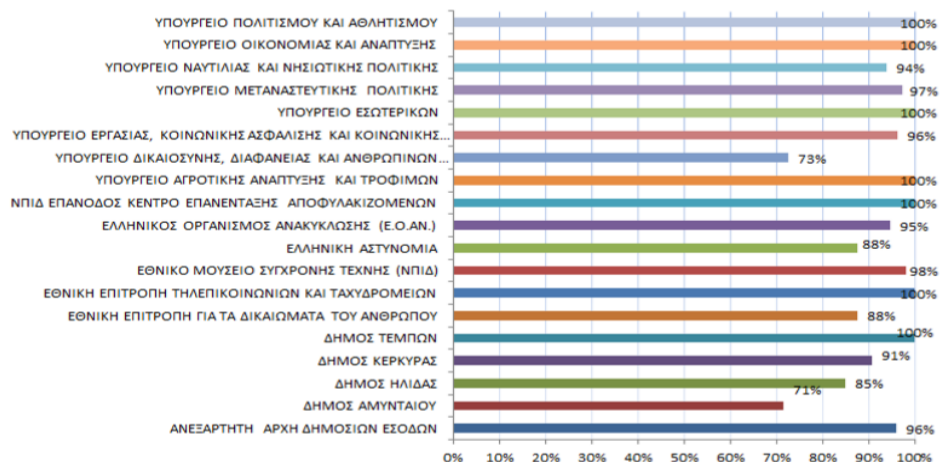
Όπως φαίνεται στο παρακάτω διάγραμμα, είχε σημειωθεί αύξηση και στο ποσοστό κάλυψης θέσεων ανά φορέα, με την Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών & Ταχυδρομείων, το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης & Τροφίμων, το Υπουργείο Εσωτερικών, το Υπουργείο

Οικονομίας & Ανάπτυξης, το Υπουργείο Πολιτισμού & Αθλητισμού και το Δήμο Τεμπών να καταγράφουν ποσοστό κάλυψης των θέσεων τους 100%.

Ωστόσο, λόγω των υψηλών απαιτήσεών τους, ή ίσως, της χαμηλής ελκυστικότητάς τους, οι ΟΤΑ δεν κατέγραψαν υψηλό επίπεδο κάλυψης των θέσεων τους, λειτουργώντας κυρίως ως φορείς προέλευσης προσωπικού<sup>45</sup>, όπως προαναφέρθηκε. Βασική αιτία, όπως και στην περίπτωση του ΕΦΚΑ, είναι ο υψηλός φόρτος εργασίας των δήμων, διότι είναι φορείς πρώτης γραμμής, αλλά ίσως και οι τυχόν παρεμβάσεις από την πολιτική ιεραρχία, από την οποία συχνά εκπορεύονται κατευθύνσεις ακόμα και για ζητήματα καθημερινής διοικητικής πρακτικής.

Επιπρόσθετα, φορείς που κατέγραψαν υψηλό ποσοστό κάλυψης στον προηγούμενο κύκλο του 2017, στον 1ο του 2018 δεν κατάφεραν το ίδιο, όπως το Υπουργείο Δικαιοσύνης Διαφάνειας & Ανθρώπινων Δικαιωμάτων. Αυτό οφείλεται στο ότι προφανώς καλύφθηκε μεγάλο μέρος του ενδιαφέροντος για αυτούς τους φορείς από τους υπαλλήλους από τον προηγούμενο κύκλο κινητικότητας.

**Διάγραμμα 10 Ποσοστό Κάλυψης των θέσεων**  
**Ποσοστό Κάλυψης Θέσεων**



*Πηγή: Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης,  
Στατιστική Αποτύπωση και Ανάλυση Αιτήσεων(2018).*

<sup>45</sup> Δεν ζητείται η σύμφωνη γνώμη, αλλά η απλή γνώμη των δημάρχων.

### 2.4.3. Ο 2ος κύκλος κινητικότητας του 2018

Ο 2ος κύκλος του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας για το 2018 έχει προσφέρει στους δημοσίους υπαλλήλους που θέλουν να αλλάξουν εργασιακό περιβάλλον, περίπου πενταπλάσιες θέσεις για μετατάξεις ή αποσπάσεις, συγκριτικά με τον προηγούμενο κύκλο. Συνολικά 5.481 θέσεις (4.754 μετατάξεις, 727 αποσπάσεις) ενέκρινε η αρμόδια Κεντρική Επιτροπή, εξετάζοντας σχετικά αιτήματα 165 φορέων.

Αυτή η σημαντική αύξηση των θέσεων οφείλεται στο ότι συμμετέχει πλήθος περιφερειακών φορέων του Δημοσίου αλλά και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που ζητά να ενισχυθεί σε προσωπικό. Ανάμεσα σε αυτούς, είναι δήμοι μεγάλων πόλεων (π.χ. Θεσσαλονίκης, Πάτρας, Λάρισας), αλλά και η Περιφέρεια Αττικής. Αυτή η αύξηση θεμελιώνεται σε τροπολογία του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης με την οποία θεσπίστηκε ότι δεν απαιτείται προηγούμενη έκδοση οργανογράμματος για τη συμμετοχή φορέων ως υπηρεσιών υποδοχής, εφόσον βεβαιώνεται ότι οι υπηρεσιακές ανάγκες για τη λειτουργία τους καλύπτονται από το υφιστάμενο<sup>46</sup>. Επίσης, η διαδικασία είναι πλέον πλήρως ψηφιοποιημένη για όλα τα στάδια της κινητικότητας και η πλατφόρμα του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας έχει συνδεθεί και διαλειτουργεί με την ηλεκτρονική πλατφόρμα της Απογραφής.

### 2.4.4. Πορεία των κύκλων κινητικότητας

Επισημώς, κανένας από τους δύο κύκλους κινητικότητας που προηγήθηκαν (δηλαδή ο 1ος κύκλος του 2017 και ο 1ος κύκλος του 2018) δεν έχει ολοκληρωθεί. Η κύρια αιτία των καθυστερήσεων που σημειώνονται στις τοποθετήσεις των υπαλλήλων στις νέες τους θέσεις είναι ότι οι φορείς προέλευσης μέχρι τώρα δεν απαντούσαν στο αν πληρούν τις προϋποθέσεις για την αποδέσμευση του υπαλλήλου και ιδιαίτερα αν καλύπτουν το 50% των αναγκών τους σε προσωπικό, προϋπόθεση που τέθηκε προκειμένου να μην υπάρξουν περιπτώσεις υποστελέχωσης υπηρεσιών, σε περίπτωση που σημειωθούν πολλά αιτήματα υπαλλήλων προς μετακίνηση.

Για να αντιμετωπιστεί αυτή η αστοχία, με το ν.4531/2018 του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης, προβλέφθηκε ότι υπάρχει η δυνατότητα μετάταξης του υπαλλήλου, εφόσον

<sup>46</sup> Άρθρο 33 του ν.4531/2018.

παρέλθουν 15 ημέρες χωρίς ο φορέας προέλευσης να έχει απαντήσει θετικά στο αν πληροί τις προϋποθέσεις.

Μια ακόμα βασική αιτία καθυστέρησης των εγκεκριμένων μετατάξεων υπαλλήλων ήταν, η μεταφορά των πιστώσεων μισθοδοσίας, κάτι που λύθηκε με τροπολογία του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης και πλέον γίνεται αυτοματοποιημένα.

Επίσης, εξετάζεται η μείωση των κύκλων κινητικότητας από τρεις σε δύο κατ' έτος, με το σκεπτικό ότι έτσι θα εξουδετερωθούν αλληλοεπικαλύψεις χρονοδιαγραμμάτων και θα μειωθούν γραφειοκρατικές καθυστερήσεις (Σπηλιωτόπουλος 2018, Καζάκου, 2018,).

### 3. Οι νέες διοικητικές τάσεις σχετικά με την κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων των κρατών-μελών της Ε.Ε. και του ΟΟΣΑ

#### 3.1. Η κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων σε ευρωπαϊκό επίπεδο

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων είναι μια δυναμική έννοια. Μέχρι και την δεκαετία του '80, εντασσόταν στη συζήτηση για την ελευθερία μετακίνησης των εργαζομένων και εκλαμβάνονταν ως δυνατότητα πρόσβασης, «accessibility», όλων των ευρωπαίων πολιτών, στο πλαίσιο της αναζήτησης εργασίας, στους δημόσιους φορείς των κρατών μελών. Τα προβλήματα σχετίζονταν με την αναγνώριση των πτυχίων και της επαγγελματικής εμπειρίας. Με άλλα λόγια, η κινητικότητα αφορούσε αποκλειστικά την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζόμενων ευρωπαίων πολιτών στον δημόσιο τομέα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (Πασσάς, 2017).

Στα τέλη της δεκαετίας του '90, διαφαινόταν πως ο στόχος της προσβασιμότητας είχε επιτευχθεί. Η ανάγκη βελτίωσης του πλαισίου λειτουργίας του ανθρώπινου δυναμικού των δημοσίων διοικήσεων των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και με δεδομένο ότι ένας συνεχώς αυξανόμενος αριθμός Ευρωπαίων πολιτών ενδιαφερόταν για θέματα κινητικότητας στον Ευρωπαϊκό χώρο, έθεσαν τα θεμέλια για τη δημιουργία, το 1995, του «Mobility Group»<sup>47</sup>, μιας ομάδας εργασίας που σκοπό είχε να άρει τα εμπόδια που υπήρχαν στην κινητικότητα των πολιτών και στελεχών ανάμεσα στις εθνικές διοικήσεις της Ε.Ε.

Σήμερα, δίδεται ιδιαίτερη σημασία στη διασυνοριακή κινητικότητα, «mobility», του προσωπικού του δημόσιου τομέα, από το ένα κράτος μέλος στο άλλο, ως μοχλό ανάπτυξης και ενίσχυσης των δεξιοτήτων του προσωπικού και της γνωσιακής βάσης του οργανισμού. Στη βιβλιογραφία εντοπίζονται τέσσερις (4) μορφές διασυνοριακής κινητικότητας (EUPAN Working Level meeting, 2016):

- ❖ Οι *κοινές διαδικασίες μάθησης* που αφορούν την πραγματοποίηση σεμιναρίων, επιμορφωτικών προγραμμάτων, συναντήσεων και συνεδρίων με στόχο τη βελτίωση της

<sup>47</sup> Το «Mobility Group» μετεξελιχτηκε ήδη από τις αρχές του 21<sup>ου</sup> αιώνα σε «Human Resources Working Group» λόγω του ότι κατέστη επιθυμία όλων των εταίρων να συζητώνται σ' αυτό όχι μόνο θέματα κινητικότητας προσωπικού, αλλά ευρύτερα θέματα της Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού.

αμοιβαίας κατανόησης, τη διάχυση πολύτιμης εμπειρικής γνώσης, και την συζήτηση επί ενδιαφερόντων πρακτικών μάθησης και κοινών προκλήσεων. Παράλληλα αποτελούν χώρους ευνοϊκούς για την επέκταση συνεργασιών και τη δημιουργία νέων.

- ❖ Η **βραχυπρόθεσμη παραμονή**, η οποία αποτελεί την πλέον δημοφιλή μορφή για τα ευρύτερα υπαλληλικά στρώματα. Βοηθά στην αποκόμιση μιας πρώτης εντύπωσης γύρω από την εφαρμογή διαφορετικών διαδικασιών και πρακτικών εντός μιας διαφορετικής εργασιακής κουλτούρας, συνήθως εντός ενός διαστήματος μίας με δύο εβδομάδων.
- ❖ Η **μακροπρόθεσμη παραμονή** που στόχο έχει την ενσωμάτωση των δημοσίων λειτουργών ενός κράτους μέλους στον διοικητικό κορμό της δημόσιας διοίκησης του φορέα υποδοχής. Μέσα σε ένα διάστημα κάποιων μηνών, οι μετακινηθέντες υπάλληλοι έχουν την ευκαιρία να γνωρίσουν διαδικασίες και μεθόδους λειτουργίας οδηγώντας σε μια αμοιβαία επωφελή συνεργασία.
- ❖ Η **αμοιβαία ανταλλαγή** που αφορά την ανάπτυξη ενός διεθνούς δικτύου συνεργασίας παράλληλα με την επιμόρφωση των υπαλλήλων. Απαιτεί τη συμφωνία και την συνεργασία των κρατών μελών γύρω από ένα διττό σύστημα «επικεφαλής προς επικεφαλής» και «ισορροπημένου συστήματος».

Ο σκοπός αυτής της διασυνοριακής κινητικότητας, έχει διφυή χαρακτήρα. Η μία της όψη βοηθά τόσο στην αναβάθμιση της οργανωσιακής δομής όσο και στον εμπλουτισμό της γνώσης στον φορέα υποδοχής. Κάθε φορά που ένας εργαζόμενος μετακινείται, μεταφέρει τεχνογνωσία, δεξιότητες, νέες ιδέες και πρακτικές στην οργάνωση που τοποθετείται, ενισχύοντας έτσι την καινοτομία και την προσαρμοστικότητα της οργάνωσης.

Η διαφοροποίηση των φορέων, όσον αφορά στο *modus operandi*, ενδέχεται να οδηγήσουν τον φορέα υποδοχής να αναθεωρήσει ριζικά την αποτελεσματικότητα των οργανωσιακών του μεθόδων, οδηγώντας στη βελτιστοποίηση των διαδικασιών και των υπηρεσιών του (EUPAN Working Level meeting, 2016).

Η άλλη όψη της διασυνοριακής κινητικότητας οδηγεί στη σύσφιξη των σχέσεων και την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των δημόσιων υπηρεσιών των κρατών μελών, αποτελώντας καταλύτη «εξευρωπαϊσμού» και αυξάνοντας την ελκυστικότητα των δημοσίων διοικήσεων των κρατών μελών.

Όσον αφορά τις ευρωπαϊκές δημόσιες διοικήσεις των κρατών μελών της Ε.Ε., την τελευταία εικοσαετία, ο κεντρικός άξονας γύρω από τον οποίο περιστρέφεται το θεσμικό

πλαίσιο των μορφών απασχόλησής τους είναι η «ευελιξία με ασφάλεια» με τη χρήση του όρου «flexicurity», από τη συγχώνευση των όρων «flexibility» και «security»<sup>48</sup>. Στο πλαίσιο αυτό, προκύπτει η τάση για μείωση της άκαμπτης και ιεραρχικής σταδιοδρομίας, ενίσχυση της εθελοντικής και υποχρεωτικής κινητικότητας στην εργασία, καθώς και μικρή κινητικότητα από τον ιδιωτικό στον δημόσιο τομέα (Demmke & Moilanen, 2012).

### 3.2. Τάσεις και βέλτιστες πρακτικές των κρατών-μελών της Ε.Ε.

Το βασικότερο σημείο διαφοροποίησης των συστημάτων κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων είναι το ευρύτερο πλαίσιο, εντός του οποίου εφαρμόζονται, διότι νομοτελειακά τα εργαλεία διαχείρισης ανθρώπινων πόρων αντικατοπτρίζουν και τις θεσμικές βάσεις διακυβέρνησης των ίδιων των χωρών (Holmberg & Rothstein, 2012). Για το λόγο αυτό, το παρόν υποκεφάλαιο επιχειρεί την καταγραφή των διοικητικών μετασχηματισμών των συστημάτων κινητικότητας, με κριτήριο το διοικητικό σύστημα στο οποίο ανήκουν, λαμβάνοντας βέβαια υπόψη ότι η σύγχρονη διοικητική τάση προωθεί τη μετάβαση από τα διοικητικά συστήματα που δίνουν έμφαση στην καριέρα και στα τυπικά χαρακτηριστικά του υπαλλήλου (career based system), σε αυτά που θεμελιώνονται στην ικανότητα του υπαλλήλου να ανταποκριθεί επιτυχώς στις απαιτήσεις της θέσης (position based system) (Μπουραντάς και Παπαλεξανδρή, 2004).

Η ανάλυση ξεκινά από τη Γαλλία, διότι το διοικητικό της σύστημα έχει πολλά κοινά στοιχεία με το Ελληνικό (Ongaro, 2009, Πασσάς, 2010). Από την ίδρυσή του, το Νέο – Ελληνικό κράτος έχει δομήσει τη δημόσια διοίκησή του στα πρότυπα των διοικήσεων της ηπειρωτικής Ευρώπης και κυρίως της Γαλλίας (OECD, 2004). Χαρακτηριστικά, η έμφαση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης στα τυπικά προσόντα και στην αρχαιότητα των υπαλλήλων, ως σύστημα διαχείρισης προσωπικού<sup>49</sup>, συναντάται στη Γαλλία (Μπουραντάς και Παπαλεξανδρή, 2004).

---

<sup>48</sup>Για περισσότερα βλ. [eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc)(τελευταία επίσκεψη 26.11.2018).

<sup>49</sup> career based system



Όσον αφορά στην Ισπανία, επιλέχθηκε, διότι η δημόσια διοίκησή της μοιράζεται με την Ελλάδα κάποια βασικά χαρακτηριστικά, όπως τη χαμηλή αποδοτικότητα των δημοσίων υπαλλήλων, το υψηλό ποσοστό δημοσίων δαπανών ως προς το ΑΕΠ και τον υψηλό βαθμό πολιτικής παρέμβασης στη δημόσια διοίκηση.

Σε αντιδιαστολή με τα ανωτέρω, επιλέχθηκε το σύστημα κινητικότητας του Ηνωμένου Βασιλείου, ως κατεξοχήν πρεσβευτή του αγγλοσαξονικού συστήματος που δίδει έμφαση στα ουσιαστικά προσόντα που απαιτούνται για την άσκηση των καθηκόντων από τον κάτοχο κάθε θέσης<sup>50</sup>, σύστημα, το οποίο, όπως προαναφέρθηκε, φαίνεται να επικρατεί στη σύγχρονη διοικητική επιστήμη. Επιπλέον, το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ εμφανίστηκε για πρώτη φορά στο Ηνωμένο Βασίλειο, μαζί με τις έννοιες γύρω από την διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού που συναντώνται και εφαρμόζονται ευρέως στον ιδιωτικό τομέα.

Στην ανάλυση που ακολουθεί, καταγράφεται η ανάπτυξη του συστήματος κινητικότητας στη δημόσια διοίκηση των προαναφερόμενων χωρών, μέσα από την οπτική τόσο της προσπάθειας για την αύξηση της παραγωγικότητας και της αποτελεσματικότητας των δημοσίων υπηρεσιών τους, όσο και της συρρίκνωσης του δημοσίου τομέα. Το αγγλοσαξονικό σύστημα κινητικότητας στον δημόσιο τομέα, φαίνεται να επικρατεί αυτή την περίοδο, μια και συμβαδίζει περισσότερο με γενικότερες πολιτικές περιστολής των δαπανών και δημοσιονομικής εξισορρόπησης που προωθεί η Ε.Ε..

### **3.2.1. Το σύστημα κινητικότητας της Γαλλίας στο πλαίσιο μιας γενικότερης μεταρρυθμιστικής προσπάθειας**

Η Γαλλία, η οποία θεμελίωσε την έννοια της αρχής της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων, σύμφωνα με το άρθρο 34 του Γαλλικού Συντάγματος του 1958 (Παναγοπούλου, 1986), ξεκίνησε το 2007, στο πλαίσιο της παρατεταμένης ύφεσης, μια προσπάθεια μεταρρύθμισης του δημόσιου τομέα γνωστή ως «Γενική ανασκόπηση των δημοσίων πολιτικών» (Révision générale des politiques publiques).

---

<sup>50</sup> position based system

Μετάπειτα, το 2009, στη Γαλλία, η αύξηση της κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων αποτέλεσε βασική μεταρρυθμιστική προτεραιότητα. Έτσι, με νόμο του 2009, (ν. 972/ 03-08-2009)<sup>51</sup>, αφαιρέθηκαν τα νομικά εμπόδια για τις υπηρεσιακές μεταβολές, κυρίως της απόσπασης και της μετακίνησης, ενώ καθιερώθηκε το δικαίωμα μετάταξης μετά από τα πέντε έτη απόσπασης, παρέχοντας επιπρόσθετα εργαλεία στους δημοσίους υπαλλήλους, προκειμένου να διαμορφώσουν την επαγγελματική τους σταδιοδρομία.

Επιπρόσθετα, το 2010, με το προεδρικό διάταγμα για τον επαγγελματικό επαναπροσανατολισμό (ΠΔ.1402/12-11-2010)<sup>52</sup> επιχειρήθηκε να ενισχυθεί το θεσμικό πλαίσιο σχετικά με τους μηχανισμούς διαχείρισης της υπηρεσιακής σταδιοδρομίας των δημοσίων υπαλλήλων. Πλέον, κάθε υπάλληλος, μπορούσε να τίθεται σε επαγγελματικό επαναπροσανατολισμό, χωρίς προηγούμενη νομική ενέργεια στο πλαίσιο της αναδιάρθρωσης υπηρεσιών, δηλαδή η θέση του καταργούνταν και εισέρχονταν στην ουσία σε καθεστώς διαθεσιμότητας. Το μέτρο αυτό συνδυάστηκε με την αναδιοργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών, με σκοπό την αύξηση της αποτελεσματικότητας του υπηρετούντος προσωπικού στο Δημόσιο.

Βάσει των ανωτέρω, προβλέφθηκε ότι σε περίπτωση κατάργησης θέσεων από δημοσίες υπηρεσίες με στόχο την αναδιοργάνωση και την αποτελεσματικότερη λειτουργία τους, οι υπηρετούντες υπάλληλοι ετίθεντο σε επαναπροσανατολισμό και τους ανοίγονταν νέες επαγγελματικές προοπτικές στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπου μπορούσαν να καταλάβουν θέσεις αντίστοιχες με τα επαγγελματικά τους προσόντα. Με την αποδοχή μίας νέας θέσης, έπαυε η περίοδος του επαναπροσανατολισμού, ωστόσο, σε περίπτωση συστηματικής άρνησης των προσφερόμενων νέων θέσεων από τους υπαλλήλους που κατείχαν τις καταργηθείσες θέσεις, οι

---

<sup>51</sup> LOI n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique Για περισσότερα βλ. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020954520&categorieLien=id> (τελευταία επίσκεψη 26.11.2018).

<sup>52</sup> Décret n° 2010-1402 du 12 novembre 2010 Για περισσότερα βλ. <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2010/11/12/MTSF1006248D/jo/texte> (τελευταία επίσκεψη 26.11.2018).

υπάλληλοι αυτοί απολύονταν<sup>53</sup> (Ongaro, 2009). Το πρόγραμμα αυτό εν πολλοίς χρησιμοποιήθηκε προσχηματικά, με στόχο την αποφυγή πραγματοποίησης άμεσων απολύσεων.

Επιπλέον, μέσω της πλατφόρμας επιχορηγήσεως δια-ύπηρεσιακών ανταλλαγών/ μετακινήσεων (La bourse interministérielle de l'emploi public BIEP), συστάθηκε ένας μόνιμος διοικητικός μηχανισμός προώθησης της κινητικότητας στον Γαλλικό δημόσιο τομέα. Στην ηλεκτρονική αυτή πλατφόρμα, η οποία εμφανίζει κοινά στοιχεία με την αντίστοιχη ελληνική, αναρτώνται οι προσφερόμενες θέσεις για τις οποίες μπορούν να υποβάλουν αιτήσεις οι ενδιαφερόμενοι δημόσιοι υπάλληλοι. Τέλος, η Γαλλία προωθεί πρόγραμμα ενίσχυσης της κινητικότητας και μεταξύ ιδιωτικού και δημοσίου τομέα (OECD, 2015).

Εν κατακλείδι, τα μέτρα επαναπροσδιορισμού-διαθεσιμότητας, τα οποία εφάρμοσε και η Ελλάδα κατά την περίοδο μεταξύ του 2010 και του 2015, αλλά και το διαρκές σύστημα κινητικότητας της Γαλλίας, καταδεικνύει ότι η Ελλάδα κινείται κατά τα πρότυπά της σε αυτό τον άξονα της διοικητικής μεταρρύθμισης. Επιπρόσθετα, η συνεργασία της Ελλάδας με τη Γαλλική Τεχνική Βοήθεια<sup>54</sup> σε όλα τα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης, και σε αυτό της κινητικότητας εντός του δημοσίου τομέα, καταδεικνύει ότι η Γαλλία συνιστά πρότυπο διοικητικής μεταρρύθμισης για την Ελλάδα.

### **3.2.2. Το σύστημα κινητικότητας της Ισπανίας αντιμέτωπο με διαθρωτικά προβλήματα**

Η υπερβολική δημοσιονομική πίεση που ασκήθηκε από τη χρηματοπιστωτική κρίση του 2008 είχε ως αποτέλεσμα την ανάγκη για ευρεία και ουσιώδη αλλαγή στην Ισπανική δημόσια διοίκηση, η οποία και αυτή εντάσσεται στο σύστημα με έμφαση στην καριέρα (career based system). Ιδρύθηκε η Επιτροπή για τη μεταρρύθμιση των δημοσίων διοικήσεων (CORA) για τη

<sup>53</sup> Για περισσότερα βλ. τη Λευκή Βίβλο για το μέλλον της Γαλλικής Δημόσιας Διοίκησης του Υπουργού Προϋπολογισμού και Δημόσιας Διοίκησης J-L Silicani, με τον τίτλο "Faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France", La Documentation française, 2008.

<sup>54</sup> Με τον γαλλικό οργανισμό διεθνούς τεχνικής συνεργασίας, την Expertise France.

βελτίωση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας του Δημοσίου, η οποία πρότεινε 218 μέτρα που είχαν ως στόχο τη βελτίωση και απλούστευση της λειτουργίας των δημόσιων διοικήσεων, τόσο σε εθνικό όσο και σε τοπικό επίπεδο. Όπως υπογραμμίζεται στην εκτενή έκθεση για τη μεταρρύθμιση της ισπανικής δημόσιας διοίκησης, *Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas*<sup>55</sup>, *CORA*<sup>56</sup>, ο δημόσιος τομέας έπρεπε να γίνει πιο ευέλικτος.

Στο πλαίσιο αυτής της προσπάθειας εκσυγχρονισμού της Ισπανικής δημόσιας διοίκησης, η χώρα θέλησε να ακολουθήσει τις μεταρρυθμιστικές τάσεις του συστήματος κινητικότητας της Γαλλίας. Ωστόσο, παρόλο που η μεταρρυθμιστική προσπάθειά της στόχευε στη βελτίωση της κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων, αυτή βαίνει μειούμενη στην Ισπανία (OECD, 2011).

Έρευνα<sup>57</sup> του 2013 καταδείκνυε ότι ποσοστό 52,2% των ερωτηθέντων Ισπανών δημοσίων υπαλλήλων εργάζονταν στον ίδιο οργανισμό για περισσότερα από 10 χρόνια, ενώ το 11,6% δήλωσε ότι εργάζονταν στην ίδια θέση για περισσότερα από 10 χρόνια, στοιχεία που υποδηλώνουν τη χαμηλή κινητικότητα στον Ισπανικό δημόσιο τομέα παρά τη μεταρρυθμιστική προσπάθεια που είχε λάβει χώρα (Alonso & Clifton, 2013). Η κατάσταση αυτή δύσκολα αντιστρέφεται λόγω διαφόρων διαθρωτικών εμποδίων (OECD, 2011), με βασικότερο την μικρή εμπειρία των στελεχών σε αντικείμενα διαφορετικά των θέσεων εργασίας τους στο δημόσιο τομέα (Alonso & Clifton, 2013).

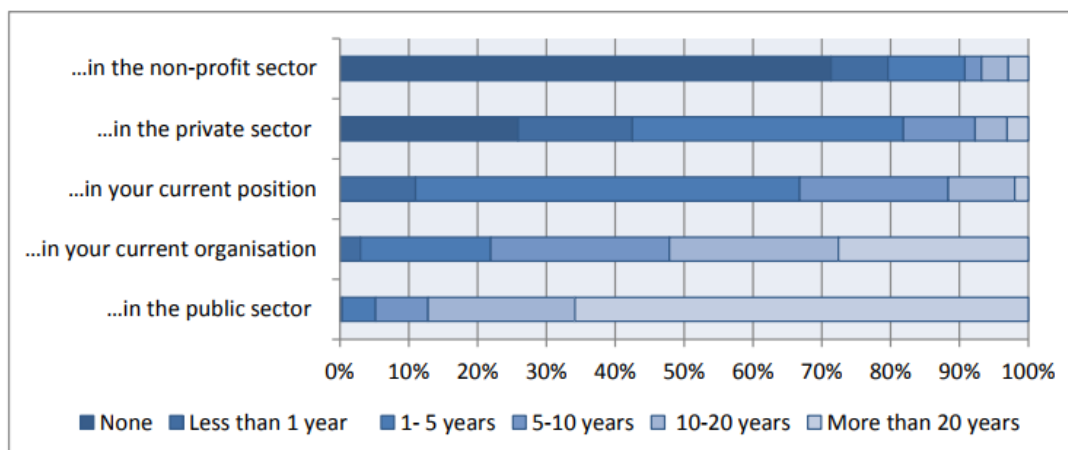
---

<sup>55</sup> Έκθεση για τη Μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης.

<sup>56</sup> Για περισσότερα βλ. <http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b1c69477-9882-41a5-9f6d-5cbb46fa12b4/reforma-AAPP.PDF> (τελευταία επίσκεψη 26.11.2018).

<sup>57</sup> Για περισσότερα βλ. [http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/06/Spain\\_WP3-Country-Report.pdf](http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/06/Spain_WP3-Country-Report.pdf) (τελευταία επίσκεψη 26.11.2018).

**Διάγραμμα 11 Η θητεία των ερωτηθέντων Ισπανών δημόσιων υπαλλήλων**



*Πηγή: Alonso J. & Clifton J. (2013).*

Εν κατακλείδι, στην Ισπανία, το υπάρχον θεσμικό πλαίσιο και οι μηχανισμοί υλοποίησης δεν κρίνονται επαρκείς, με αποτέλεσμα ο θεσμός της κινητικότητας να καθίσταται απαραίτητο, χρήσιμο και αποτελεσματικό εργαλείο διαχείρισης ανθρωπίνων πόρων.

### 3.2.3. Το αγγλοσαξονικό σύστημα του Ηνωμένου Βασιλείου

Στο Ηνωμένο Βασίλειο υπάρχει μια θεσμοθετημένη διαδικασία κινητικότητας, η οποία ρυθμίζεται από τον Κώδικα Δημοσίων Υπαλλήλων (Civil Service Management Code)<sup>58</sup>. Η διαδικασία προγραμματισμού των ανθρωπίνων πόρων διενεργείται από τη Γενική Διεύθυνση Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού του Γραφείου του Υπουργικού Συμβουλίου. Αυτό έχει, υπό την ευθύνη του, το πρόγραμμα διοικητικής μεταρρύθμισης του Ηνωμένου Βασιλείου, με τίτλο «The Civil Service Reform Plan»<sup>59</sup>, στον οποίο τον πυρήνα βρίσκεται η προώθηση της κινητικότητας των υπαλλήλων στις δημόσιες υπηρεσίες. Το εν λόγω πρόγραμμα τέθηκε σε εφαρμογή το 2012, χωρίς ουσιαστικά αποτελέσματα, καθώς ένα χρόνο μετά, το Γραφείο του

<sup>58</sup> Για περισσότερα βλ. [https://www.civilservicepensionscheme.org.uk/media/94697/civil-service-management-code-june2011\\_tcm6-3222.pdf](https://www.civilservicepensionscheme.org.uk/media/94697/civil-service-management-code-june2011_tcm6-3222.pdf) (τελευταία επίσκεψη 26.11.2018).

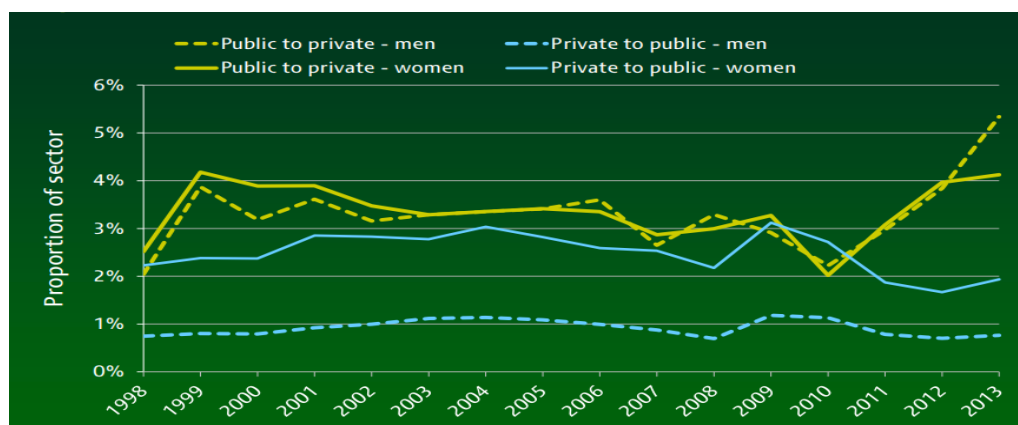
<sup>59</sup> Για περισσότερα βλ. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/305148/Civil-Service-Reform-Plan-final.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/305148/Civil-Service-Reform-Plan-final.pdf) (τελευταία επίσκεψη 26.11.2018).

Υπουργικού Συμβουλίου<sup>60</sup> επισήμανε την ανεπαρκή πρόοδό του (Civil Service Reform Plan – One Year On Report, 2013).

Στο Ηνωμένο Βασίλειο, στην περίπτωση που κατά την κινητικότητα του προσωπικού του δημόσιου τομέα λαμβάνει χώρα αλλαγή εργοδότη<sup>61</sup>, ή μεταφορά των δημοσίων υπαλλήλων από τον δημόσιο τομέα στον ιδιωτικό<sup>62</sup>, εφαρμόζονται οι κανονισμοί για την απασχόληση, γνωστοί ως TUPE<sup>63</sup> (Staff Transfers in the Public Sector, 2013).

Ο κανονισμός για την απασχόληση συνιστά μια ιδιαίζουσα πολιτική διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού, αφού οι μετακινήσεις προσωπικού από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα έχουν αυξηθεί (Cribb & Sibieta, 2015). Όπως φαίνεται και στο παρακάτω διάγραμμα, μεταξύ των αρχών του 2010 και του τέλους του 2014, τα συνολικά επίπεδα της κινητικότητας από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα βαίνουν αυξανόμενα.

**Διάγραμμα 12 Συνολικό επίπεδο κινητικότητας μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, Ηνωμένο Βασίλειο, 1998-2013**



*Πηγή: Institute for Fiscal Studies (2015).*

<sup>60</sup> Για περισσότερα βλ. την έκθεση για την πορεία των μεταρρυθμίσεων στο Ηνωμένο Βασίλειο [https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/oyo%20cs%20reform%20final\\_v3.pdf](https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/oyo%20cs%20reform%20final_v3.pdf) (τελευταία επίσκεψη 26.11.2018).

<sup>61</sup> Για παράδειγμα μεταξύ των υπηρεσιών κεντρικής δημόσιας διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης.

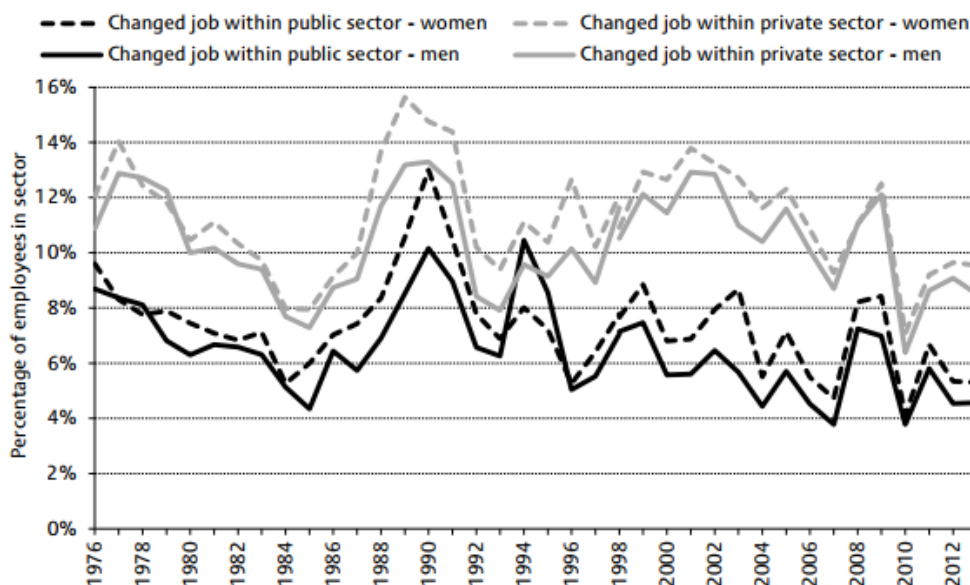
<sup>62</sup> Στο πλαίσιο για παράδειγμα συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.

<sup>63</sup> Για περισσότερα βλ. <https://www.gov.uk/employer-relocation-your-rights> (τελευταία επίσκεψη 27.11.2018).

Αξίζει να επισημανθεί πως αυτή η αύξηση της κινητικότητας από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα δεν συνοδεύτηκε από αντίστοιχη αύξηση της εσωτερικής κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων του βρετανικού δημοσίου. Έχοντας κορυφωθεί κατά τα τέλη της δεκαετίας του 1980 και στις αρχές της δεκαετίας του 1990, η εσωτερική εργασιακή κινητικότητα στον δημόσιο τομέα, κατά τα έτη 2012 και 2013, ήταν στο χαμηλότερο επίπεδο, με περίπου μόλις το 5% των ανδρών και των γυναικών εργαζόμενων να έχουν αλλάξει θέση εργασίας στο δημόσιο τομέα κατά το προηγούμενο έτος, όπως παρατίθεται παρακάτω. Αυτή η μείωση θα μπορούσε να αντικατοπτρίζει τη μεταβολή της σύνθεσης εργαζομένων, δηλαδή τη γήρανση του εργατικού δυναμικού, καθώς οι ηλικιωμένοι εργαζόμενοι θεωρητικά σημειώνουν χαμηλότερα επίπεδα κινητικότητας (Cribb & Sibieta, 2015).

**Διάγραμμα 13** Συνολικό επίπεδο κινητικότητας εντός του δημοσίου τομέα, 1976 έως 2013

**Figure 7. Overall levels of mobility within sectors, 1976 to 2013**

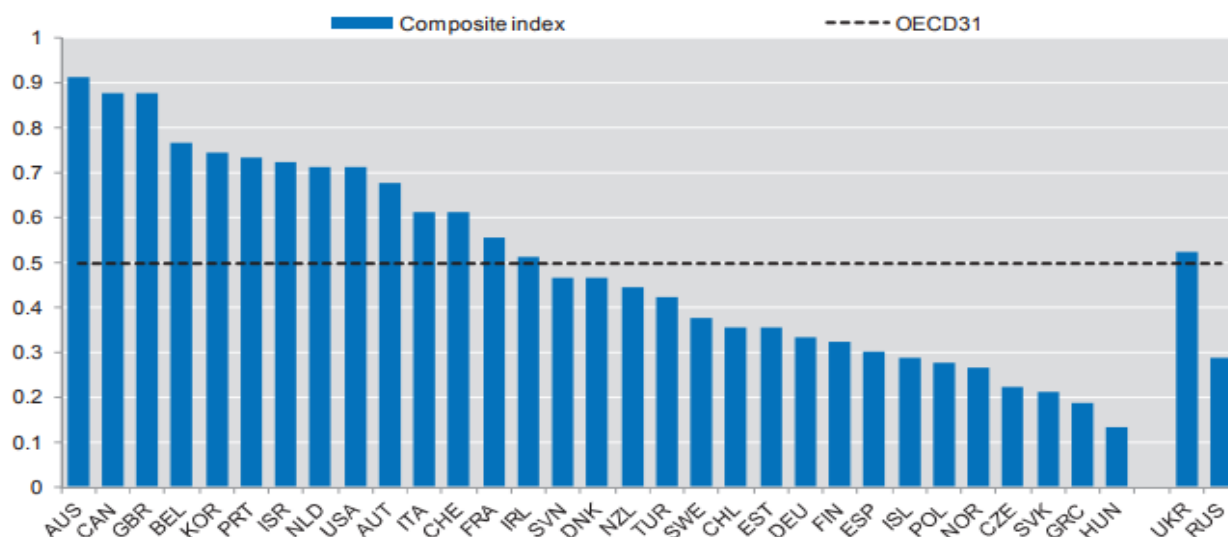


Πηγή: Cribb & Sibieta (2015).

### 3.3. Η κινητικότητα των κρατών μελών του ΟΟΣΑ

Τα περισσότερα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ έχουν χρησιμοποιήσει μια σειρά από πρακτικές στον τομέα της διαχείρισης των ανθρώπινων πόρων με σκοπό να εξυγιάνουν τη δημόσια διοίκησή τους (OECD, 2015). Το επίπεδο αξιοποίησης εργαλείων διαχείρισης ανθρώπινων πόρων στις χώρες αυτές παρατίθεται στο παρακάτω διάγραμμα.

**Διάγραμμα 14 Αξιοποίηση στρατηγικών πρακτικών διαχείρισης των ανθρώπινων πόρων (2010)**



*Πηγή: OECD (2010c).*

Όσον αφορά στην κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων, τα τελευταία χρόνια, πολλά κράτη μέλη του ΟΟΣΑ έχουν επιτύχει αύξηση της εσωτερικής κινητικότητας ενώ πολλά άλλα θέτουν τις βάσεις για την αύξησή της στο μέλλον (OECD, 2015). Σύμφωνα με έρευνα του Οργανισμού, δέκα (10) χώρες σημείωσαν αύξηση της εσωτερικής κινητικότητας, ενώ μόνο τρεις (3) σημείωσαν μείωση. Δεκαέξι (16) χώρες σχεδίαζαν την προώθησή της (OECD, 2010)<sup>64</sup>. Αξίζει να αναφερθεί ότι στην Αυστρία, οι νέοι δημόσιοι υπάλληλοι υποχρεούνται να βρίσκονται σε

<sup>64</sup> Για περισσότερα βλ. OECD (2015), Achieving Public Sector Agility at Times of Fiscal Consolidation, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264206267-en> (τελευταία επίσκεψη 26.11.2018).



καθεστώς κινητικότητας εντός του φορέα που διορίστηκαν κατά τη διάρκεια της αρχικής τους κατάρτισης (OECD, 2010c).

Όσον αφορά στην κινητικότητα προς τον ιδιωτικό τομέα, καταγράφονται έντεκα (11) χώρες, οι οποίες ενθάρρυναν ενεργά την κινητικότητα, με χορήγηση του δικαιώματος στο προσωπικό επιστροφής στην προηγούμενη ή παρόμοια θέση του. Αρκετές από αυτές βρίσκονται σε διαδικασίες προώθησης της εξωτερικής κινητικότητας, όπως η Αυστρία και η Ελβετία (OECD, 2015). Παρακάτω παρατίθενται οι τάσεις κινητικότητας των δημόσιων υπαλλήλων στα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ.

Πίνακας 4 Τάσεις κινητικότητας των δημόσιων υπαλλήλων στα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ  
(2010)

Table 3.1. Mobility trends within the public service in OECD countries (2010)

	Trends concerning mobility within government			Plans to increase or reduce mobility within departments/ministries				
	Up	Steady	Down	Increase publicity of available positions	Increase establishment of pools of available staff	Increase incentives to staff and recognition of benefits of mobility for staff	Reduce mobility	None
Australia	-	-	-	●	-	-	-	-
Austria	●	-	-	-	●	-	-	-
Belgium	●	-	-	-	-	-	-	●
Canada	-	-	-	-	-	-	-	●
Chile	-	●	-	-	-	-	-	-
Czech Republic	-	●	-	-	-	-	●	-
Denmark	-	●	-	-	-	-	-	●
Estonia	●	-	-	●	-	-	-	-
Finland	●	-	-	●	-	-	-	-
France	●	-	-	●	●	●	-	-
Germany	-	-	-	●	-	-	-	-
Hungary	-	●	-	-	●	-	-	-
Iceland	-	-	●	-	-	-	-	●
Ireland	-	●	-	-	-	-	-	●
Israel	-	●	-	●	-	-	-	-
Italy	●	-	-	●	-	●	-	-
Japan	●	-	-	●	-	-	-	-
Korea	-	●	-	●	-	-	-	-
Mexico	-	-	-	-	-	-	-	●
Netherlands	●	-	-	-	●	-	-	-
New Zealand	-	-	-	-	-	-	-	●
Norway	-	-	-	-	-	-	-	●
Portugal	●	-	-	●	●	-	-	-
Slovak Republic	-	-	-	-	-	-	-	●
Slovenia	●	-	-	-	-	-	-	●
Spain	-	-	●	-	-	-	-	●
Sweden	-	●	-	-	-	-	-	●
Switzerland	-	●	-	●	-	●	-	-
Turkey	-	-	●	-	-	-	-	●
United Kingdom	-	-	-	●	-	-	-	-
United States	-	●	-	-	-	-	-	●
Brazil	-	●	-	-	-	-	-	●
Russian Federation	-	●	-	-	●	-	-	-
Ukraine	-	-	-	-	-	-	-	●
Total	10	12	3	12	6	4	1	16

Πηγή: OECD (2010).

## 4. Συμπεράσματα-Προτάσεις

### 4.1. Γενικά συμπεράσματα

Η κινητικότητα δεν εισάγεται για πρώτη φορά στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Ωστόσο, στο ισχύον πλαίσιο, έχει χαρακτηριστικά μόνιμου διοικητικού μηχανισμού, ο οποίος, αξιοποιώντας πλήρως τις δεξιότητες των ανθρώπινων πόρων, μπορεί να οδηγήσει σε ουσιαστική βελτίωση της διοικητικής ικανότητας και της αποτελεσματικότητας της χώρας. Βασικός στόχος του τρέχοντος καθεστώτος είναι η αντιμετώπιση των ανισοροπιών της δημόσιας διοίκησης, με την συνεισφορά των υπαρχόντων εργαζομένων, ώστε πλεονάζον προσωπικό μιας υπηρεσίας να μετακινηθεί σε μία υποστελεχωμένη, όπου θα αξιοποιηθεί καλύτερα.

Το ισχύον σύστημα κινητικότητας έχει ενταχθεί σε μια ευρύτερη μεταρρυθμιστική στρατηγική με όραμα και στόχους. Το σχετικό θεσμικό πλαίσιο (ν. 4440/2016) αποτελεί τμήμα της «Εθνικής Στρατηγικής για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2016-2018», η οποία διαμορφώθηκε το 2015, κατόπιν ευρείας διαβούλευσης με όλους τους εμπλεκόμενους φορείς. Ως όραμα της εν λόγω στρατηγικής, τέθηκε *«μια ανεξάρτητη, αποκομματικοποιημένη, αποτελεσματική και λειτουργική δημόσια διοίκηση, ώστε να ανταποκρίνεται στις ανάγκες της κοινωνίας, για την παροχή υπηρεσιών υψηλού επιπέδου προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, στην κατεύθυνση των Στόχων Βιώσιμης Ανάπτυξης»*.

Το νέο σύστημα κινητικότητας είναι ενταγμένο σε ένα ολιστικό/ενιαίο σύστημα διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού για το δημόσιο τομέα, βάσει του οποίου πραγματοποιήθηκαν μεταρρυθμίσεις, όπως η αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων και ο σχεδιασμός των περιγραμμάτων θέσεων εργασίας.

Στηρίζεται, λοιπόν, στα νέα περιγράμματα θέσεων, των οποίων η κατάρτιση αποτέλεσε κρίσιμη προτεραιότητα για το 2016. Σε συνεργασία με την γαλλική τεχνική βοήθεια, πραγματοποιήθηκε ένας κύκλος συναντήσεων και επιμορφωτικών δράσεων με ορόσημο τον

Αύγουστο του 2017, όταν και ολοκληρώθηκε η διαδικασία κατάρτισής τους<sup>65</sup>, για την έναρξη της εφαρμογής του ΕΣΚ. Επιπρόσθετα, συνδέεται με την διαδικασία της αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων, όπως προβλέπεται στο ν. 4369/2016, καθώς η έγκριση μιας μετάταξης εξαρτάται μεταξύ άλλων και στις εκθέσεις αξιολόγησής τους.

Στο ισχύον σύστημα, η κινητικότητα αποτελεί κρίσιμη παράμετρο για τον εξορθολογισμό του δημοσίου, σε αντιδιαστολή με το χρονοβόρο, ανορθολογικό και πελατειακό σύστημα μετατάξεων του παρελθόντος.

Η μία συνιστώσα εξυγίανσης είναι η γραφειοκρατική, την οποία επιχειρεί να τροποποιήσει το τρέχον καθεστώς, ειδικά, με την ηλεκτρονική του πλατφόρμα. Το κομμάτι της γραφειοκρατίας, με κόστος σε ανθρωποώρες και σε υλικό, το οποίο αφορούσε στην κινητικότητα στο δημόσιο, με σωρούς εγγράφων που χρειάζονταν πάρα πολλές υπογραφές προκειμένου να ολοκληρωθεί μια απόσπαση ή μια μετάταξη, αποτελεί πλέον παρελθόν, μέσω της ψηφιοποίησης της όλης διαδικασίας, η οποία παράλληλα έχει ενισχύσει και την αξιοπιστία του συστήματος και επιτρέπει την έγκαιρη και έγκυρη διάγνωση των στελεχιακών αναγκών των υπηρεσιών.

Η άλλη αφορά στον *πελατειακό τρόπο* διενέργειας της κινητικότητας του προηγούμενου πλαισίου. Συνήθως, υπήρχε η απαίτηση για έγκριση της υπηρεσιακής μεταβολής από τον φορέα προέλευσης που ενίοτε γινόταν μέσα από διαδικασίες μη ορθολογικές/πελατειακές. Το τέλος αυτής της συνθήκης υπηρετείται με την κινητικότητα του ν. 4440/2016, και πιο συγκεκριμένα μέσω της έγκρισης της υπηρεσιακή μεταβολής μόνο από τον φορέα προορισμού.

Αξίζει να αναφερθεί ότι βασική στόχευση του νέου συστήματος υπήρξε η υιοθέτηση βέλτιστων ευρωπαϊκών πρακτικών και η συνεργασία με ειδικούς για την υιοθέτηση εφαρμόσιμων και αποτελεσματικών εργαλείων. Γι' αυτό η Ελλάδα, καθώς κινείται κατά τα πρότυπα της Γαλλίας σε αυτό τον άξονα της διοικητικής μεταρρύθμισης, συνεργάστηκε με τη γαλλική τεχνική βοήθεια και για τον σχεδιασμό και την υλοποίησή του. Επίσης, η μετάβαση στο ισχύον καθεστώς αποτέλεσε αντικείμενο προσεκτικής διαχείρισης και ελέγχων μέσω πιλοτικών

---

<sup>65</sup> Αρχικά στα υπουργεία και στη συνέχεια σε όλες τις δημόσιες υπηρεσίες.

εφαρμογών, σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα, καθώς ο 1ος κύκλος κινητικότητας του 2017 είχε ένα «πιλοτικό» χαρακτήρα.

#### **4.2. Προτάσεις για την διαμόρφωση ενός bottom up συστήματος κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων**

Κεντρική φιλοσοφία του σημερινού διοικητικού πρότυπου είναι η εξυπηρέτηση των πολιτών, με μία διοίκηση ευέλικτη, προσαρμοσμένη στις κοινωνικές ανάγκες, με την κάθε επιμέρους δομή της να σχεδιάζει και να υλοποιεί δράσεις με μετρήσιμη αποτελεσματικότητα, με σαφείς προϋπολογισμούς και απολογισμούς και με πραγματική μείωση των διοικητικών βαρών. Στο σύγχρονο, λοιπόν, απαιτητικό και συνεχώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον οι δημόσιοι υπάλληλοι πρέπει να παρακολουθούν τις εξελίξεις και να προβαίνουν σε απαραίτητες προσαρμογές ως προς το αντικείμενο της εργασίας τους (Καρκατσούλης, 2004). Συνεπώς, εάν «εχθές» οι δημόσιοι λειτουργοί έπρεπε να αντιμετωπίσουν μία σειρά σταθερών συνθηκών, «σήμερα» πρέπει να ανταποκριθούν στις μεταβαλλόμενες συνθήκες υψηλών απαιτήσεων μέσα από την ενημέρωση, την εκπαίδευση και κατάρτιση, καθώς και την κινητικότητα.

Βάσει αυτής της λογικής, πρέπει να καθιερωθεί η κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων, ως ένας σταθερός μηχανισμός για το σύνολο του δημοσίου και να επιχειρηθεί η απαγκίστρωση από τη επικρατούσα πρακτική της παραμονής του υπαλλήλου σε μία και μόνη θέση καθ' όλη τη διάρκεια του εργασιακού του βίου. Με το τρόπο αυτό, θα συγκεραστούν οι μεταβαλλόμενες ανάγκες της διοίκησης με τη δυναμική εξέλιξης κάθε εργαζόμενου από την είσοδό του στο σώμα της μέχρι τη λήξη της εργασιακής του σχέσης με αυτήν.

Το μακροπρόθεσμο όφελος για το ανθρώπινο δυναμικό είναι η απόκτηση μιας σφαιρικής εικόνας για τη λειτουργία διαφορετικών φορέων σε όλο το εύρος του δημόσιου τομέα. Για τη διοίκηση το όφελος εστιάζεται στον εξορθολογισμό της κατανομής και της γεωγραφικής διασποράς του ανθρώπινου δυναμικού της. Συγχρόνως ένα υψηλού εκπαιδευτικού επιπέδου ανθρώπινο δυναμικό που έχει το δημόσιο στην Ελλάδα, με μεγάλη και σύγχρονη εμπειρία και κατάρτιση, δεν μένει αναξιοποίητο μέσα σε ένα σύστημα που υποβαθμίζεται. Ο συνδυασμός αυτών των αλλαγών θα απελευθερώσει τεράστιους οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους και

θα αυξήσει τη μετρήσιμη παραγωγικότητα του δημόσιου τομέα, ως βασικού μοχλού εξυπηρέτησης των πολιτών και της κοινωνίας.

Η κινητικότητα, λοιπόν, των δημοσίων υπαλλήλων του ν. 4440/2016 αποτελεί τη βασική συνιστώσα μιας ενιαίας πολιτικής διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης και αντικατέστησε τη δυσκίνητη και αδιαφανή προηγούμενη διαδικασία, η οποία στηριζόταν, κυρίως, στις αποσπάσεις, ακόμη και αν οι ανάγκες της υπηρεσίας υποδοχής είχαν πιο μόνιμο χαρακτήρα. Ωστόσο, προκειμένου να αποτελέσει ένα ουσιαστικό εργαλείο για τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας και προσαρμοστικότητας της χώρας, απαιτείται η τήρηση ορισμένων προϋποθέσεων.

***α) Αναδιατύπωση των περιγραμμάτων θέσεων εργασίας με ανοικτές συμμετοχικές διαδικασίες.***

Καταρχάς, όσον αφορά στα ΠΘΕ στην Ελλάδα, σε πολλές περιπτώσεις, κατ' ουσία, αυτά ταυτίζονται στην περιγραφή τους με τους υπαλλήλους των υπηρεσιών, δημιουργώντας προβλήματα στην ορθολογική κάλυψη των αναγκών, μέσω της διαδικασίας της κινητικότητας. Επίσης, σε πολλές περιπτώσεις είναι αδικαιολόγητα εξειδικευμένα με αποτέλεσμα να μην μπορεί να στελεχωθεί ικανοποιητικά μια υπηρεσία, όπως καταγράφηκε στην περίπτωση της ΑΑΔΕ.

Γι' αυτό η αναδιατύπωση των περιγραμμάτων θέσεων εργασίας με ανοικτές συμμετοχικές διαδικασίες και η σύνδεσή τους με το αντικείμενο των οργανικών μονάδων κατά την κείμενη νομοθεσία και όχι με τους υπαλλήλους τους αποτελεί σημαντική προϋπόθεση αποτελεσματικής λειτουργίας του συστήματος. Επίσης, η βελτιστοποίηση της διαδικασίας κατάρτισης των περιγραμμάτων θέσεων μέσω της αποτελεσματικότερης σύνδεσής τους με το ζητούμενο επίπεδο αποδοτικότητας των υπαλλήλων – λαμβάνοντας πάντα υπόψη τα απολογιστικά στοιχεία σε επίπεδο τμήματος/διεύθυνσης – δύναται να λειτουργήσει ενισχυτικά στην διαδικασία της κινητικότητας. Τέλος, τα ΠΘΕ πρέπει να είναι τόσο εξειδικευμένα, ώστε να μην προκαλούν αδικαιολόγητα εμπόδια στην εθελοντική μετακίνηση των υπαλλήλων και να επιτυγχάνεται ικανοποιητική/πλήρης κάλυψη των θέσεων.

***β) Δικλείδες ασφαλείας για τους φορείς χαμηλής ζήτησης.***

Το γεγονός ότι η διαδικασία επιλογής των μετατασσόμενων υπαλλήλων και η έκδοση της απόφασης διενεργείται εξ ολοκλήρου από την υπηρεσία υποδοχής και δεν απαιτείται η σύμπραξη του φορέα προέλευσης δημιουργεί συνθήκες ευνοϊκές για την υποστελέχωση φορέων που δεν είναι πολύ «ελκυστικοί» για τους υπαλλήλους.

Επίσης, με το άρθρο 4 του ν. 4440/2016, οι οργανισμοί θεωρούνται επαρκώς στελεχωμένοι και συνεχίζεται η διαδικασία της μετάταξης εάν σ' αυτούς υπηρετεί το 50% του υπαλληλικού προσωπικού που προβλέπεται, νομιμοποιώντας με αυτήν την διάταξη μια μορφή υποστελέχωσης της δημόσιας διοίκησης.

Επιπλέον, σύμφωνα με το ως άνω άρθρο, για τη διενέργεια μετάταξης ή απόσπασης το εν λόγω ελάχιστο ποσοστό κάλυψης των θέσεων στο φορέα προέλευσης πρέπει να ισχύει κατά την καταληκτική ημερομηνία υποβολής των αιτήσεων των υπαλλήλων. Ωστόσο, αυτή η ρύθμιση χωλαίνει, όσον αφορά στο χρονικό σημείο κατά το οποίο τίθεται αυτό το ελάχιστο κατώφλι προσωπικού, διότι δύναται κατά την καταληκτική ημερομηνία υποβολής των αιτήσεων η υπηρεσία να το έχει, αλλά σε μεταγενέστερο χρόνο και κατά την εξέλιξη της διαδικασίας, εφόσον έχουν αιτηθεί περισσότεροι υπάλληλοι, όχι.

Πρέπει να εισαχθούν, λοιπόν, δικλείδες ασφαλείας για τους φορείς που δεν είναι υψηλής ζήτησης και υπάρχει ενδεχόμενο υποστελέχωσής τους και να ενεργοποιηθούν οριζόντιες διαδικασίες διακρίβωσης των στελεχιακών αναγκών. Επίσης, τα κριτήρια που έχουν συμπεριληφθεί για την επιλογή των προς μετακίνηση υπαλλήλων πρέπει να είναι ελέγξιμα και αξιοκρατικά, ώστε να δομηθεί μια διαδικασία στεγανή και θωρακισμένη έναντι πελατειακών επιρροών και ρουσφετολογικών παρεμβάσεων.

Γενικά, επιβάλλεται να εισαχθούν μηχανισμοί για να γίνεται συνεχής ποιοτικός έλεγχος της διαδικασίας και των αποτελεσμάτων, με γνώμονα τη διαρκή βελτίωσή της, διότι, επισήμως, κανένας από τους δύο κύκλους κινητικότητας που προηγήθηκαν (δηλαδή ο 1ος κύκλος του 2017 και ο 1ος κύκλος του 2018) δεν έχει ολοκληρωθεί πλήρως.

***γ) Ανίχνευση εκπαιδευτικών αναγκών για τη διαμόρφωση επιμορφωτικού προγραμματισμού.***

Το σύστημα κινητικότητας πρέπει να είναι συνδεδεμένο με ένα σύστημα συνεχούς ανίχνευσης των εκπαιδευτικών αναγκών και επανακατάρτισης του προσωπικού, με στόχο η επιμορφωτική παρέμβαση να ανταποκρίνεται στις εξατομικευμένες ανάγκες των υπαλλήλων και να συνδέεται με την επικείμενη υπηρεσιακή μεταβολή. Οι υπάλληλοι μέσα από διαρκή επιμόρφωση μπορούν να προετοιμαστούν κατάλληλα για να μετακινηθούν προς άλλη υπηρεσία με ευνοϊκές προϋποθέσεις και τα επιθυμητά αποτελέσματα για τη διοίκηση. Γενικότερα, η επανεκπαίδευση του ανθρώπινου δυναμικού της διοίκησης απαιτείται να ενταχθεί σε ένα συνεκτικό καθεστώς σύνδεσης των ΠΘΕ με τους στόχους κάθε στελέχους και τη λειτουργία του στο πλαίσιο κάθε υπηρεσίας.

***δ) Μετάβαση σε ένα σύστημα διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού με έμφαση στις ανάγκες της θέσης.***

Η ενιαία καταγραφή της επιμορφωτικής και επαγγελματικής διαδρομής καθ' όλη τη διάρκεια του εργασιακού βίου του υπαλλήλου, εάν συνοδευτεί με τη μετάβαση από ένα σύστημα διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού με έμφαση στην καριέρα των υπαλλήλων, σε ένα σύστημα *αγγλοσαξονικό*<sup>66</sup> που θα θεμελιώνεται στη δυναμικότητα των επαγγελματικών χαρακτηριστικών, των δεξιοτήτων των εργαζομένων, καθώς και τη σύγκρισή τους με τις απαιτήσεις της εκάστοτε θέσης εργασίας, θα αποτελέσει ένα αποτελεσματικό εργαλείο για την υποστήριξη της σημερινής εθελοντικής κινητικότητας στο δημόσιο τομέα. Στο εν λόγω σύστημα άμεση στόχευση είναι η καταλληλότητα του ατόμου, σε σχέση με τις απαιτήσεις της θέσης εργασίας, επιτυγχάνοντας τη μεγιστοποίηση της συνεισφοράς της κινητικότητας, ως βασικού εργαλείου ανθρώπινου δυναμικού στη δημόσια διοίκηση.

---

<sup>66</sup> position based system



**ε) Επιλογή της προσέγγισης «από κάτω προς τα πάνω» (bottom up approach) στη διαμόρφωση του συστήματός**

Για το τρέχον σύστημα προηγήθηκε ευρεία διαβούλευση, αλλά η κινητικότητα οδηγεί σε βελτίωση της διοικητικής ικανότητας μόνο εάν έχει προηγηθεί επαρκής ενημέρωση του προσωπικού για τις προθέσεις και τους σκοπούς της, τα τυχόν οφέλη που αναμένονται ή τυχόν προβλήματα που ενδέχεται να ανακύψουν και πως θα αντιμετωπισθούν. Η επιδίωξη να συμμετάσχουν οι ίδιοι οι εργαζόμενοι στη διαμόρφωση μίας τόσο σημαντικής για τη διοίκηση μεταρρύθμισης, διασφαλίζει την αποτελεσματικότητά της. Η επιλογή της προσέγγισης «από κάτω προς τα πάνω» (bottom up approach) στη διαμόρφωση του συστήματός της, μέσω της συνεργασίας της διοίκησης με στελέχη όλων των ιεραρχικών επιπέδων, στοχεύει στην ελαχιστοποίηση της αβεβαιότητας και των αντιστάσεων από μέρους των εργαζομένων, ώστε το νέο αυτό σύστημα να αναπτυχθεί και να υλοποιηθεί επιτυχώς.

Εν κατακλείδι, κάθε καινοτομία και αλλαγή απαιτούν χρόνο για την κατανόηση, εμπέδωση και καταγραφή τους στις συνειδήσεις των υπαλλήλων. Οι κάθε λογής αντιστάσεις, τις περισσότερες φορές, οφείλονται στην ελλιπή γνώση και κατανόηση της προστιθέμενης αξίας των καινοτομιών. Το ισχύον σύστημα, ως τμήμα μιας ενιαίας και ολοκληρωμένης μεταρρυθμιστικής στρατηγικής, αναμένεται να αποτελέσει την αφετηρία για μια μεγάλη ανατροπή της παλιάς γραφειοκρατίας και νοοτροπίας και για μια μεγάλη επανεκκίνηση της δημόσιας διοίκησης που θα σέβεται τα προβλήματα του συνόλου της κοινωνίας και θα προασπίζει το δημόσιο συμφέρον και τα συλλογικά αγαθά.

## Βιβλιογραφία

### Θεσμικό πλαίσιο

Σύνταγμα της Ελλάδος 1975/1986/2001/2008.

**N. 1811/1951** «Περί κώδικος καταστάσεως δημοσίων πολιτικών διοικητικών υπαλλήλων» (ΦΕΚ141 /Α'/1951)

**N. 2085/1992** «Ρύθμιση θεμάτων οργάνωσης, λειτουργίας και προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις.» (ΦΕΚ 170/Α'/20.10.1992).

**N.2683/1999** «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. και άλλες διατάξεις.» (ΦΕΚ 19/Α'/09.02.1999).

**N.3528/2007** «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.» (ΦΕΚ 26/Α'/09.02.2007).

**N.3986/2011** «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015.» (ΦΕΚ 152/Α'/01.07.2011).

**N.4024/2011** «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο-βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015.» (ΦΕΚ 226/Α'/27.10.2011).

**N.4093/2012** «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013–2016 – Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013–2016.» (ΦΕΚ 222/Α'/12.11.2012).

**N.4172/2013** «Φορολογία εισοδήματος, επείγοντα μέτρα εφαρμογής του ν. 4046/2012, του ν. 4093/2012 και του ν. 4127/2013 και άλλες διατάξεις.» (ΦΕΚ 167/Α'/23.07.2013).

**N.4250/2014** «Διοικητικές Απλουστεύσεις – Καταργήσεις, Συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων και Υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέα – Τροποποίηση Διατάξεων του π.δ. 318/1992 (Α' 161) και λοιπές ρυθμίσεις» (ΦΕΚ 74 /Α'/ 26.03.2014)

**N.4316/2014** «Ίδρυση παρατηρητηρίου άνοιας, βελτίωση περιγεννητικής φροντίδας, ρυθμίσεις θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Υγείας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 270/ Α'/24.12.2014)

**N.4325/2015** «Εκδημοκρατισμός της Διοίκησης – Καταπολέμηση Γραφειοκρατίας και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση. Αποκατάσταση αδικιών και άλλες διατάξεις.» (ΦΕΚ 47/ Α'/11.05.2015).

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

**N. 4472/2017** «Συνταξιοδοτικές διατάξεις Δημοσίου και τροποποίηση διατάξεων του ν. 4387/2016, μέτρα εφαρμογής των δημοσιονομικών στόχων και μεταρρυθμίσεων, μέτρα κοινωνικής στήριξης και εργασιακές ρυθμίσεις, Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2018-2021 και λοιπές διατάξεις.» (ΦΕΚ 74/ Α' /19.05.2017).

**N. 4531/2018** «Κύρωση της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για την Πρόληψη και την Καταπολέμηση της Βίας κατά των γυναικών και της Ενδοοικογενειακής Βίας και προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας, ΙΙ) Ενσωμάτωση της 2005/214/ΔΕΥ απόφασης-πλαίσιο, όπως τροποποιήθηκε με την απόφαση-πλαίσιο 2009/299/ΔΕΥ, σχετικά με την εφαρμογή της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης επί χρηματικών ποινών και ΙΙΙ) Άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και λοιπές διατάξεις.» (ΦΕΚ 62/Α' /05.04.2018).

**Εγκύκλιος του Υπουργείου Οικονομικών** (ΕΓΔΕΚΟ 1597/12.09.2011), με θέμα: «Πλεονάζον προσωπικό και εργασιακή εφεδρεία».

**Εγκύκλιος του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης** (ΔΙΔΑΔ/Φ.49Κ /52 /οικ.18664/09.06.2017), με θέμα: «Τροποποιήσεις στα άρθρα 18 και 19 του ν. 4440/2016 (Α' 224), όπως ισχύουν».

**Εγκύκλιος του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης** (ΔΙΔΑΔ/Φ.49Κ/172/οικ.26279/20.07.2018), με θέμα: «Εναρξη Β' κύκλου Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας έτους 2018.»

**Εγκύκλιος του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης** ( ΔΙΔΑΔ/Φ.49Κ /228/οικ.42818/α,16.11.2018), με θέμα: «Οδηγίες προς τους φορείς προέλευσης και υποδοχής για την υλοποίηση του Β' Κύκλου του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας έτους 2018».

Αιτιολογική Έκθεση του **N. 2683/1999**

Αιτιολογική Έκθεση του **N. 3528/2007**

Επιστημονική έκθεση του **N. 4024/2011**

Αιτιολογική έκθεση του **N.4093/2012**

Έκθεση ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων **N.4172/2013**

Αιτιολογική Έκθεση του Ν.4440/2016

## Ελληνική Βιβλιογραφία

**Δικαίος Ε.**, (2012), Δίκαιο, οικονομία και πολιτική την εποχή των μνημονίων, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα.

**Καρκατσούλης, Π.**, (2004), Από τη διοικητική μεταρρύθμιση και το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, στη διακυβέρνηση, Αθήνα, Εκδόσεις Ι. Σιδέρη.

**Μακρυδημήτρης Α.**, (1999), «Ο Μεγάλος ασθενής», η μεταρρύθμιση και ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης, Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση.

**Μακρυδημήτρης Α.**, (1999), Διοίκηση και κοινωνία, η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα, Αθήνα, Εκδόσεις Θεμέλιο.

**Μπουραντάς, Δ. & Παπαλεξανδρή Ν.**, (2004), Διοίκηση ανθρώπινων πόρων. Εκδόσεις Μπένου.

**Πασσάς, Π.**, (2010), Συγκριτικά Συστήματα Πολυβάθμιας Αυτοδιοίκησης σε κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

## Ξένη Βιβλιογραφία

**Bossaert, D., Demmke C., Nomden, K., & Polet, R.**, (2001), Civil Services in the Europe of Fifteen. Trends and New Developments, Maastricht: EIPA.

**Demmke, C. & Moilanen, T.**, (2012), The future of public employment in central public administration. Restructuring in times of government transformation and the impact on status development. European Institute of Public Administration.

**Ongaro, E.**, (2009), Public management reform and modernization: trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain, Edward Elgar Publishing.

## Άρθρα-Μελέτες-Παρουσιάσεις-Εισηγήσεις-Εγχειρίδια

**Αλεξιάκης Ι., Πασσάς Π., Πρεβεζάνου Κ., Ρούφου Ε., Χαρίτου Σ.-Β.**,(2014), Εκπαιδευτικό εγχειρίδιο ΕΣΔΔΑ για το μάθημα ,Υπηρεσιακή κατάσταση και σταδιοδρομία των δημοσίων υπαλλήλων.

**ΕΥΣΣΕΠ**, (2011), Στοιχεία έρευνας στο πλαίσιο του Υποέργου Α/Α.2 «Καταγραφή και Ανάλυση της Υφιστάμενης Κατάστασης», του έργου: «Αναμόρφωση του κράτους: Προς ένα επιτελικό κράτος», Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

**Κουζής, Γ., Δημουλάς, Κ., Μητράκος, Θ. και Φιλιπούλου, Μ.**, (2013), Επιπτώσεις των Περιοριστικών Πολιτικών στις Δημόσιες Υπηρεσίες, Δημόσια Αγαθά και Ανθρώπινο Δυναμικό της Δημόσιας Διοίκησης, Κοινωνικό Πολύκεντρο ΑΔΕΔΥ, Αθήνα.

**Μακρυδημήτρης, Α.**, (2012), Οι μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση, εισήγηση στο πλαίσιο του Εκπαιδευτικού Προγράμματος Ερευνητών στην Εξωτερική και Ευρωπαϊκή Πολιτική – Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet, 11.06.2012.

**Μανιτάκης, Α.**, (2012), Ομιλία στο συνέδριο του «Economist» - 16η Συζήτηση Στρογγυλής Τραπέζης με την Ελληνική Κυβέρνηση (Transforming uncertainty into stability, wisdom and growth), 03.7.2012.

**Παναγοπούλου, Ε.**, (1986), Η συνταγματική κατοχύρωση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων και η νομολογιακή επεξεργασία του θεσμού, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.

**Πασσάς, Π.**, (2017), Cross Border Mobility (or) The Origins of EUPAN, EUPAN, Malta.

**Πιτσούλης, Χ.**, (2013), Ομιλία στο 5ο συνέδριο διοικητικών επιστημόνων «Αναδιοργάνωση της διοίκησης και του κράτους στη μετά το «μνημόνιο» εποχή (Θεσμοί του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου – που συνιστούν διοικητικά μέτρα – στην υπηρεσία της κινητικότητας και της πρόωρης αποχώρησης των υπαλλήλων από το Δημόσιο), Νομική Σχολή του Πανεπιστημίου Θράκης, 28.11.2013.

**Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης**, (2013), Δελτίου Τύπου, 09.07.2013.

**Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης**, (2017), Εθνική Στρατηγική για τη διοικητική μεταρρύθμιση 2017-2019.

**Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης**, (2017), Στατιστική Αποτύπωση και Ανάλυση Αιτήσεων 1<sup>ου</sup> κύκλου κινητικότητας του 2017.

**Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης**, (2018), Στατιστική Αποτύπωση και Ανάλυση Αιτήσεων 1<sup>ου</sup> κύκλου κινητικότητας του 2018.

**Aijala, K.**, (2001), Public Sector- An Employer of Choice? Report on the competitive public employer project, OECD Public Management Service.

**Alonso, J. & Clifton, J.**, (2013), Public Sector Reform in Spain: Views and Experiences from Senior Executives, Country Report as part of the COCOPS Research Project.

**Cribb, J. & Sibieta, L.**, (2015), Mobility of public and private sector workers, Institute for Fiscal Studies.

**Di Mascio, F. and Natalini, A.**, (2015), Fiscal retrenchment in southern Europe: Changing patterns of public management in Greece, Italy, Portugal and Spain, Public Management Review.

**English government**, (2012), The civil service reform plan.

**EUPAN, Working Level meeting**, (2016), Using Cross-Border Mobility to Professionalise Public Administrations and Increase Collaboration between EU Member States , Bratislava,13.10.2016.

**Featherstone, K.**, (2005), Modernization and the structural constraints of greek politics.

**Gajduschek, G. & Linder, V.**, (2011), Report on the Survey on Mobility between the Public and Private Sectors with Special Regards to the Impact of the Financial Crisis, Study commissioned by the Hungarian Presidency of the Council of the European Union.

**IMF**, (2014), Country Report Greece, no. 14/151.

**Long, J. & Ferrie, J.**, (2006) The Path to Convergence: Intergenerational Occupational Mobility in Britain and the US in Three Eras.

**Ladi, S.**, (2014), Austerity politics and administrative reform.The Eurozone crisis and its impact upon greek public administration, Comparative European Politics.

**NSW, Public Service Commission**, (2013), Getting into Shape, State of the NSW Public Sector Report 2013, Sydney Australia.

**OECD**, (2004), Trends in Human Resources Management policies in OECD countries an analysis of the results of the OECD survey on strategic human resources management, OECD Publishing.

**OECD**, (2011), Greece: Review of the Central Administration, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.

**OECD**, (2011a), Public servants as partners of growth: Toward a stronger leaner and more equitable workforce, OECD Publishing.

**OECD**, (2011b), Greece: Review of the Central Administration, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.

**OECD**, (2011c), OECD Employment Outlook 2011, OECD Publishing.

**OECD**, (2012), Economic Policy Reforms 2012 – Going for growth, Greece-country note, February 2012.

**OECD**, (2015), France: Government at a Glance 2015, OECD Publishing.

**OECD**, (2015), Achieving Public Sector Agility at Times of Fiscal Consolidation, OECD Publishing.

**Spanou, C.**, (2015), Administrative reforms and policy conditionality in Greece”, Administration and Public Employment Review.

### Διαδικτυακές Πηγές

**Ιωαννίδου, Α.**, (2013), Από την εφεδρεία και την προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα στη διαθεσιμότητα και την κινητικότητα.

[http://www.dee.gr/mediaupload/publications/Ioannidou\\_efedreia.pdf](http://www.dee.gr/mediaupload/publications/Ioannidou_efedreia.pdf) (τελευταία επίσκεψη 02.12.2018)

**Κατρούγκαλος, Γ.-Χρυσόγονος, Κ.**, (2011), Η εφεδρεία προσκρούει στο Σύνταγμα και τους νόμους, συνέντευξη στην εφημερίδα Ελευθεροτυπία, 30.09. 2011.

<http://www.enet.gr/?i=news.el.article&id=314069> (Τελευταία επίσκεψη 14.11.2018)

**Κατσέλη, Α.**, (2011), Χωρίς αποτέλεσμα η εργασιακή εφεδρεία, συνέντευξη στην iefimerida.gr,

<https://www.iefimerida.gr/news> (Τελευταία επίσκεψη 14.11.2018).

**Μανιτάκης, Α.**, (2013), Η κινητικότητα μια μείζονος σημασία διαρθρωτική μεταρρύθμιση, στην ιστοσελίδα «Μεταρρύθμιση».

<http://www.metarithmisi.gr> (τελευταία επίσκεψη 12.11.2018)

**Holmberg, S. & Rothstein, B.**, (2012), Understanding Quality of Government.

<https://ssrn.com/abstract=2376717> (τελευταία επίσκεψη 02.11.2018)

## Παράρτημα

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

**Ερώτηση1η:** Η κινητικότητα πρέπει να αντιμετωπίζεται ως δικαίωμα του υπαλλήλου να τοποθετείται σε θέσεις ανάλογες των προσόντων του ή ως δικαίωμα του δημοσίου να τοποθετεί τον υπάλληλό του στις θέσεις εκείνες, όπου προκύπτει υπηρεσιακή ανάγκη;

Θα πρέπει να επιτυγχάνεται ένας συνδυασμός και των δύο. Η κινητικότητα διευκολύνει την ανακατανομή των ανθρώπινων πόρων και ενισχύει τη δυνατότητα ανταπόκρισης της διοίκησης στις διαρκώς μεταβαλλόμενες προτεραιότητες και διαφοροποιημένες ανάγκες, ενώ ταυτόχρονα παρέχει δυνατότητες εμπλουτισμού των γνώσεων και νέες ευκαιρίες σταδιοδρομίας. Επιπρόσθετα, η εργασιακή ικανοποίηση του υπαλλήλου, αναλαμβάνοντας τους ρόλους και τα καθήκοντα που επιθυμεί, συμβάλλει στην ευθυγράμμιση των ατομικών του στόχων με τους οργανωσιακούς της υπηρεσίας. Ένας ικανοποιημένος υπάλληλος είναι ένας αποτελεσματικός και αποδοτικός υπάλληλος. Υπό αυτή την έννοια το ισχύον σύστημα κινητικότητας, κλίνει προς τον υπάλληλο, αλλά με τον τρόπο αυτό στοχεύει και στην αποτελεσματικότερη λειτουργία της υπηρεσίας.

**Ερώτηση2η:** Ποιες είναι οι βασικές καινοτομίες του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας με τον Ν.4440/2016;

Ο καινοτόμος χαρακτήρας του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας δεν περιορίζεται στον αμιγή εθελούσιο χαρακτήρα του. Ένα από τα βασικά στοιχεία που το διαφοροποιεί ριζικά από τις προϊσχύουσες μορφές κινητικότητας είναι ότι η απόφαση απόσπασης ή μετάταξης εκδίδεται από το όργανο του φορέα υποδοχής χωρίς να απαιτείται πλέον σύμπραξη του φορέα προέλευσης παρά μόνο ως προς τη βεβαίωση συνδρομής τυπικών προϋποθέσεων.



Επιπλέον, η δημοσιοποίηση των θέσεων μέσω της διαδικτυακής ανάρτησής τους, με τα Περιγράμματα Θέσεων τους, εξασφαλίζει διασφαλίζει τις αρχές της ισότητας, της διαφάνειας και της αξιοκρατίας.

Αναφορικά με το χρονοδιάγραμμα ολοκλήρωσης των διαδικασιών κινητικότητας, οι χρόνοι έχουν συντμηθεί, καθώς ως ένα ενδεικτικό χρονικό όριο ορίζεται το τρίμηνο από την καταληκτική ημερομηνία υποβολής των αιτήσεων.

Ειδικότερα, όσον αφορά στη διαδικασία επιλογής προβλέπεται ότι διενεργείται από τριμελές όργανο, συνδέεται άμεσα με την προκηρυσσόμενη θέση, προκειμένου να διασφαλίζεται ότι η αξιολόγηση διενεργείται από τους καθ' ύλην αρμόδιους να κρίνουν την καταλληλότητα των υποψηφίων

Η διάρκεια της απόσπασης στο νέο σύστημα είναι χρονικά περιορισμένη, ενώ ταυτόχρονα τίθεται η δικλείδα ασφαλείας της συμπλήρωσης διετίας από προηγούμενη μετάταξη για τη διενέργεια νέας μετάταξης ή απόσπασης για την αποφυγή ανορθολογικής στελέχωσης στο Δημόσιο.

Τέλος στις βασικές καινοτομίες συγκαταλέγεται η συνέντευξη μεταξύ των τριών επικρατέστερων υποψηφίων, ως υποχρεωτικό στάδιο της διαδικασίας επιλογής για τις θέσεις κλάδων ΠΕ και ΤΕ κατηγοριών, προκειμένου να διαμορφώνεται μία συνολική εικόνα για κάθε υποψήφιο.

**Ερώτηση 3η: Υπάρχουν προβλήματα σχετικά με την υλοποίηση των διαδικασιών του «Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας»;**

Με βάση την αύξηση των φορέων που συμμετέχουν στην κινητικότητα αλλά και των αιτημάτων τους, είναι σαφές το νέο σύστημα μετακινήσεων στο Δημόσιο αναπτύσσεται με ταχείς ρυθμούς. Ωστόσο, η κύρια αιτία των καθυστερήσεων για την ολοκλήρωση των διαδικασιών απόσπασης ή μετάταξης εντοπίζεται στους φορείς προέλευσης των υπαλλήλων, οι οποίοι καθυστερούσαν να βεβαιώσουν την πλήρωση των προϋποθέσεων για τους υπαλλήλους τους. Προκειμένου να επισπευσθούν οι διαδικασίες, με διάταξη νόμου τροπολογία (Ν.4531/2018) από το υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης ορίστηκαν σαφή χρονοδιαγράμματα για τους φορείς προέλευσης μετά την πάροδο των οποίων τεκμαίρεται ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις απόσπασης ή μετάταξης για τους υπαλλήλους

Επίσης, το ότι η διαδικασία επιλογής των μετακινούμενων και η έκδοση της απόφασης διενεργείται εξ ολοκλήρου από την υπηρεσία υποδοχής και δεν απαιτείται η σύμπραξη του φορέα προέλευσης οδηγεί ενδεχομένως στην υποστελέχωση φορέων που δεν είναι πολύ «ελκυστικοί» για τους υπαλλήλους (πολλές εκροές-λίγες εισροές). Ωστόσο, το πρόβλημα αυτό θεωρούμε ότι θα αντιμετωπισθεί με την σταδιακή συμμετοχή όλων των φορέων του Δημοσίου στο σύστημα. Ήδη στον 2ο κύκλο 2018 συμμετέχει πλήθος περιφερειακών φορέων του Δημοσίου αλλά και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ενώ η διαδικασία είναι πλήρως ψηφιοποιημένη για όλα τα στάδια της διαδικασίας κινητικότητας.



Ευρωπαϊκή Ένωση  
Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης

Ε.Π.  
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ  
ΔΗΜΟΣΙΟΥ  
ΤΟΜΕΑ**  
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ  
ΛΟΜΕΥ



ΕΣΠΑ  
2014-2020  
ανάπτυξη - εργασία - αλληλεγγύη

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Ταύρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

[www.ekdd.gr](http://www.ekdd.gr)