

Hellenic Evaluation Society Review

No 8 (2021)

HELLENIC EVALUATION SOCIETY REVIEW - ISSUE 8



Η αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων στο
Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας: Προκλήσεις και
προβληματισμοί

Γεώργιος Νάσιος

doi: [10.12681/eea.40265](https://doi.org/10.12681/eea.40265)

ΑΡΘΡΟ

Η αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων στο Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας: Προκλήσεις και προβληματισμοί

Γεώργιος Αν. Νάσιος

Δρ. Παντείου Πανεπιστημίου

Περίληψη

Η κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων σύμφωνα με τον Νόμο 4440/2016 είναι ένα σημαντικό «εργαλείο» όσον αφορά την ανακατανομή του προσωπικού του δημόσιου τομέα και εισάγει νέες διαδικασίες, όπως η αξιολόγηση των υποψηφίων. Στο παρόν άρθρο παρατίθενται οι εννοιολογικοί ορισμοί των δημοσίων υπαλλήλων καθώς και του πλαισίου της αξιολόγησης και της κινητικότητάς τους. Επιπλέον, αναλύεται η διαδικασία αξιολόγησης των υποψηφίων στο Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας και καταγράφονται σχετικοί προβληματισμοί που αφορούν αυτή τη διαδικασία. Με αυτόν τον τρόπο, προκύπτουν και οι προκλήσεις σχετικά με τη βελτίωση του ρόλου της αξιολόγησης στη διαδικασία της κινητικότητας και προς την κατεύθυνση αυτή κατατίθενται σχετικές προτάσεις.

Λέξεις-κλειδιά: Αξιολόγηση, δημόσιοι υπάλληλοι, κινητικότητα

1. Εισαγωγή

Η κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων υφίσταται ως θεσμός εδώ και αρκετές δεκαετίες στο κανονιστικό πλαίσιο που ορίζει τις διαδικασίες των μετατάξεων και αποσπάσεων, οι οποίες αποτελούν και τους βασικούς πυλώνες της. Ωστόσο, οι διατάξεις που ίσχυαν μέχρι πρόσφατα ήταν αποσπασματικές και οι διαδικασίες μη αντικειμενικές και αδιαφανείς. Με τις διατάξεις του Ν.4440/2016 επιχειρήθηκε η αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου μέσα από την καθιέρωση μιας ενιαίας διαδικασίας στην κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων, γνωστή ως Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας (Ε.Σ.Κ.), προκειμένου να σηματοδοτηθεί η ενιαιοποίηση των διαφορετικών διαδικασιών. Υποστηρίζεται ότι το Ε.Σ.Κ. αποτελεί σημαντικό εργαλείο στη διοίκηση των δημοσίων υπαλλήλων, καθώς δύναται να πληρωθούν θέσεις φορέων του δημόσιου τομέα με το κατάλληλο ανθρώπινο δυναμικό, ώστε να μπορούν να αξιοποιηθούν τα τυπικά και ουσιαστικά του προσόντα. Με αυτόν τον τρόπο αυξάνεται η αποτελεσματικότητα των δημοσίων υπαλλήλων και κατά λογική ακολουθία της δημόσιας διοίκησης, καθώς επιτυγχάνεται η βέλτιστη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού, ενώ παράλληλα οι δημόσιοι υπάλληλοι έχουν δυνατότητα βελτίωσης των προοπτικών εξέλιξής τους.

Επιπρόσθετα, με τον Ν.4440/2016 επιχειρείται η εμπέδωση ενός ολοκληρωμένου πλαισίου διαφάνειας που διέπει τις μετατάξεις και αποσπάσεις των δημοσίων υπαλλήλων, καθώς το προηγούμενο θεσμικό πλαίσιο χαρακτηριζόταν από διάσπαρτες διατάξεις και έλλειψη αντικειμενικότητας. Περαιτέρω, το νέο θεσμικό πλαίσιο εισάγει νέες διαδικασίες στην κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων, η βασικότερη εκ των οποίων είναι η αξιολόγηση των υποψηφίων. Πράγματι, ο Ν.4440/2016 περιγράφει τις γενικές αρχές, την έκταση εφαρμογής, τις προϋποθέσεις συμμετοχής, τη διαδικασία διενέργειας της κινητικότητας και τη διαδικασία αξιολόγησης υποψηφίων. Ωστόσο, χρήζει διερεύνησης το κατά πόσο οι διατάξεις που αφορούν την αξιολόγηση στην κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων είναι επαρκείς και κατάλληλες, ώστε να διασφαλίζεται ένας συστηματικός και αντικειμενικός τρόπος αξιολόγησης. Ο προβληματισμός πηγάζει από τη μη εξειδίκευση των διαδικασιών της αξιολόγησης και συνεπώς ανακύπτουν παρεμπόδιοντα ζητήματα σχετικά με τη διαφάνεια και αντικειμενικότητα του συστήματος της αξιολόγησης. Αναφύεται συνεπώς ένα πεδίο προκλήσεων που αφορά τη βελτίωση του υφιστάμενου συστήματος της αξιολόγησης στην κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων. Οι ακολουθούμενες διαδικασίες αξιολόγησης σε άλλες εκφάνσεις της δημόσιας διοίκησης (π.χ. επιλογή προϊσταμένων) και σε συστήματα δημόσιας διοίκησης άλλων χωρών ενδεχομένως να λειτουργήσουν ως αφετηρία επαναξιολόγησης του υφιστάμενου πλαισίου, έτσι ώστε να εμπεδωθεί ένας συστηματικός και αντικειμενικός τρόπος αξιολόγησης που θα συμβάλλει στην ενίσχυση της αντικειμενικότητας και κατ' επέκταση θα συνδράμει στην ευχερέστερη πραγμάτωση του σκοπού της κινητικότητας.

2. Εννοιολογικοί προσδιορισμοί

Η έννοια του δημοσίου υπαλλήλου

Στη βιβλιογραφία έχουν αποδοθεί διάφοροι ορισμοί του δημοσίου υπαλλήλου, παρόλα αυτά σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν υφίσταται επίσημος ορισμός (Eurofound, 2012, p. 11). Στη χώρα μας έχει δοθεί από το 1923 ορισμός από τον Θ. Αγγελόπουλο, σύμφωνα με τον οποίο: «Δημόσιοι υπάλληλοι είναι τα έμμεσα όργανα του Κράτους τα διατελέσαντα εν αμέσω υπηρεσιακή, προαιρετική και πειθαρχική προς αυτό σχέσει» (Αργυρόπουλος, 2014). Ο ορισμός αυτός αποτέλεσε τη βάση για τον ορισμό που δίνεται στο αρ.1§1 του Ν.1811/1951, σύμφωνα με το οποίο: «Δημόσιοι υπάλληλοι είναι τα έμμεσα, έμμισθα όργανα του Κράτους, τα διατελούντα εν προαιρετική, αμέσω, υπηρεσιακή και πειθαρχική προς αυτό σχέσει», με τη μόνη διαφορά να αποτελεί η προσθήκη του όρου «έμμισθα». Ο ανωτέρω ορισμός επικράτησε στη συνέχεια (βλ. αρ.1§2 του Π.Δ.611/1977), ωστόσο η έννοια του δημοσίου υπαλλήλου δεν είναι απολύτως ξεκάθαρη. Ο λόγος έγκειται στο ότι στη νομοθεσία, στη νομολογία και σε δημόσια έγγραφα υφίστανται διάφοροι ορισμοί, που κατηγοριοποιούν και ενίοτε εξαιρούν ή συμπεριλαμβάνουν ορισμένες κατηγορίες υπαλλήλων, όπως ενδεικτικά: πολιτικοί δημόσιοι υπάλληλοι, υπάλληλοι Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου και Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, προσωπικό του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, όργανα σωμάτων ασφαλείας, στρατιωτικοί υπάλληλοι, δημόσιοι λειτουργοί, εκκλησιαστικοί λειτουργοί, άμισθοι επίτιμοι λειτουργοί (πρβλ. Ν.1811/1951, Π.Δ.611/1977, Ν.3528/2007, αρ.87-91, 96Σ κλπ.). Επιπρόσθετα, διαφορετικοί ορισμοί αναφέρονται σε ειδικότερα νομοθετήματα, όπως στον Ποινικό Κώδικα («Υπάλληλος είναι εκείνος στον οποίο νόμιμα έχει ανατεθεί, έστω και προσωρινά, η άσκηση υπηρεσίας δημόσιας δημοτικής ή κοινοτικής ή άλλου νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου» - βλ. αρ.13) και στο Σύνταγμα («Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν το Λαό· οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα» - βλ. αρ.103§1).

Επιπρόσθετα, η πολύπλευρη έννοια του δημοσίου υπαλλήλου απορρέει από τη δυσκολία οριοθέτησης του δημόσιου τομέα, καθώς το περιεχόμενό του δεν είναι κατάδηλο. Αυτό οφείλεται στην πολυπλοκότητα των δομών του, στις δυναμικές εξελίξεις όσον αφορά τις αρμοδιότητές του και στα δυσδιάκριτα όρια μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα στην άσκηση δημόσιας εξουσίας που προκύπτουν από ραγδαίες αλλαγές, όπως ιδιωτικοποιήσεις/αποκρατικοποιήσεις, αναδιαρθρώσεις δομών δημόσιου τομέα, δραστηριοποίηση δημοσίων επιχειρήσεων, Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου και Ανωνύμων Εταιρειών για σκοπούς δημοσίου συμφέροντος, δημιουργία “υβριδικών” οντοτήτων που συνδυάζουν στοιχεία από ιδιωτικό και δημόσιο τομέα και αναθέσεις σε τρίτους (outsourcing). Επιπλέον, η αύξηση των ευέλικτων μορφών απασχόλησης στον δημόσιο τομέα, δηλαδή των μορφών εκείνων που διαφέρουν κατά τουλάχιστον μια παράμετρο από τη σχέση εργασίας που διέπει τον δημόσιο υπάλληλο, έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία πολλαπλών ταχυτήτων εργασιακών σχέσεων¹, αλλά και τη σταδιακή σύγκλιση των εργασιακών σχέσεων στον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα, που σταδιακά απονομιμοποιεί και συρρικνώνει τη σχέση δημοσίου δικαίου που διέπει τους δημοσίους υπαλλήλους. Σε κάθε περίπτωση, η έννοια του δημοσίου υπαλλήλου διαφοροποιείται σε σχέση με τις λοιπές έννοιες, δεδομένου του ιδιαίτερου νομικού καθεστώτος από το οποίο διέπεται, ήτοι τη μονιμότητα και τη σχέση δημοσίου δικαίου (Νάσιος, 2020).

Η αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων

Η αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων απασχολεί τον δημόσιο διάλογο καθώς υποστηρίζεται ότι συμβάλλει στη βελτίωση της ατομικής τους επίδοσης και στην αποτελεσματικότερη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών. Παράλληλα, μέσα από την ενίσχυση της παρακίνησης που προκύπτει από την αμφίδρομη σχέση υφισταμένων και προϊσταμένων προσδιορίζονται τρόποι βελτίωσης της απόδοσης των δημοσίων υπαλλήλων, με απότοκο τη γενικότερη αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης. Τα οφέλη αφορούν τόσο τους δημοσίους υπαλλήλους, καθώς παρακινούνται, βελτιώνονται και εξελίσσονται ιεραρχικά μέσα από θεσμοθετημένες και ανοικτές διαδικασίες, όσο και τους πολίτες, δεδομένου ότι λαμβάνουν ποιοτικότερες υπηρεσίες ένεκα των κινήτρων, των ευκαιριών εξέλιξης και της βελτίωσης της αποδοτικότητας των δημοσίων υπαλλήλων (<http://arografi.gov.gr/evaluation.html>). Αυτός είναι άλλωστε ο σκοπός της αξιολόγησης του ανθρώπινου δυναμικού, όπως υποστηρίζεται από τον Φαναριώτη (1997), σύμφωνα με τον οποίο η αξιολόγηση προσδιορίζει το πόσο καλά ανταποκρίνεται ένας υπάλληλος στην εργασία του και το πόσο καλύτερος ή χειρότερος είναι σε σύγκριση με άλλους της ίδιας εργασιακής ομάδας, καθώς και από τους Παπαλεξανδρή & Μπουραντά (2003), οι οποίοι υποστηρίζουν ότι η αξιολόγηση αποτελεί τη διαδικασία εκτίμησης του βαθμού απόδοσης και περαίωσης της εργασίας που έχει οριστεί από τον οργανισμό στον εργαζόμενο (βλ. Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, 2019, σελ. 75).

Από την επισκόπηση του θεσμικού πλαισίου της υπηρεσιακής κατάστασης των δημοσίων υπαλλήλων προκύπτει ότι η αξιολόγηση προβλέπεται στον εκάστοτε Υπαλληλικό Κώδικα (όπως για παράδειγμα στο αρ.128 του Π.Δ.611/1977). Ωστόσο, σημαντική τομή στην αξιολόγηση των ουσιαστικών προσόντων των δημοσίων υπαλλήλων αποτέλεσε το Π.Δ.318/1992, καθώς οι μεταγενέστερες τροποποιήσεις του σχετικού θεσμικού πλαισίου δεν άλλαξαν ριζικά τη φιλοσοφία και το πνεύμα του εν λόγω νομοθετήματος. Αξίζει ωστόσο να σημειωθεί ότι τα συστήματα της

¹ Βλ. ειδικότερα τις κατηγορίες που μισθοδοτούνται από τον δημόσιο τομέα στο <http://interops.ydmed.gov.gr/>

αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων ήταν ουσιαστικά συνδεδεμένα με την προαγωγή των τελευταίων. Προς την κατεύθυνση αυτή, από τη δεκαετία του '90 έγιναν συστηματικές προσπάθειες ανάδειξης ενός συστήματος προαγωγής στελεχών με πυρήνα την αξιολόγηση, όπως με τον Ν.1892/1990 αλλά και τους Ν.2683/1999, 3230/2004, 3260/2004, 3528/2007, 3839/2010, 4024/2011, 4250/2014 και 4275/2014, έως το ισχύον θεσμικό πλαίσιο του Ν.4369/2016 (Δραμαλιώτη, χ.χ.; Ραμματά 2017). Πλέον, το νομοθέτημα που ορίζει τα της αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων είναι το Μέρος Β' του Ν.4369/2016, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, ενώ Υπουργικές Αποφάσεις και Εγκύκλιοι συμπληρώνουν και εξειδικεύουν τις σχετικές διατάξεις (βλ. http://apograf.gov.gr/evaluation/eval_thesmiko.html).

Στόχος του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου είναι η μεγιστοποίηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των δημοσίων υπαλλήλων, μέσα από μια διαδικασία όπου η σταδιοδρομία τους βασίζεται στην προσωπική αξία και την ισότιμη αντιμετώπιση στην υπηρεσιακή τους εξέλιξη από τη διοίκηση. Η θέσπιση της ισχύουσας διαδικασίας αξιολόγησης φιλοδοξεί να εξαλείψει φαινόμενα όπως επικράτηση πελατειακών σχέσεων και ευνοιοκρατίας, συνεχείς εντάσεις και τριβές στο εσωτερικό της εκτελεστικής λειτουργίας και αδυναμία θεσμικού εκσυγχρονισμού ενόψει των νέων προκλήσεων στο ευρύτερο περιβάλλον. Κυρίως όμως προσπαθεί να αντιμετωπίσει παθογένειες του παρελθόντος, όπως απουσία εκθέσεων αξιολόγησης και ανάθεση καθηκόντων σε προϊσταμένους χωρίς αξιολόγηση, και παράλληλα να εγκαθιδρύσει την εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, να βελτιώσει την αποτελεσματικότητα των Υπηρεσιών, να αναβαθμίσει το ρόλο του ανθρώπινου δυναμικού, να αποκαταστήσει την αξιοκρατία, να διασφαλίσει τη διαφάνεια και τη δικαιοσύνη και να επανακτήσουν οι υπάλληλοι την εμπιστοσύνη στη διοικητική ιεραρχία (Εκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων, 2016β). Τα βασικά κριτήρια αξιολόγησης του Ν.4369/2016 είναι: α) γνώση αντικειμένου, ενδιαφέρον και δημιουργικότητα, β) υπηρεσιακές σχέσεις και συμπεριφορά και γ) αποτελεσματικότητα, με κλίμακα βαθμών (0-100), ενώ υπάρχει υποχρέωση διενέργειας συμβουλευτικής συνέντευξης (Δραμαλιώτη, χ.χ). Σε κάθε περίπτωση, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι η μέτρηση της απόδοσης των δημοσίων υπαλλήλων είναι πολύπλευρη διαδικασία και πρέπει να συνεκτιμηθούν οι ιδιαίτερες συνθήκες υπό τις οποίες καλούνται να εκπληρώσουν το έργο τους, όπως: α) μη σαφής προσδιορισμός της παρεχόμενης υπηρεσίας από τον δημόσιο υπάλληλο, β) ανυπαρξία ή μη πραγματική κοστολόγηση της εργασίας του δημοσίου υπαλλήλου, γ) πολυπλοκότητα στην παροχή υπηρεσιών, δ) συμπληρωματικότητα στην παροχή δημοσίων υπηρεσιών και συνεργασία πολλών υπηρεσιών και υπαλλήλων και ε) δυσκολία συλλογής και αξιοποίησης πληροφοριών για τη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών (Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, 2019). Σε κάθε περίπτωση, η αξιολόγηση στη δημόσια διοίκηση συνδέεται με παραμέτρους όπως το μισθολόγιο, η επιλογή προϊσταμένων και η κινητικότητα (Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, 2019, σελ. 54).

Η κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων

Ο Υπαλληλικός Κώδικας του Ν. 3528/2007 περιέχει Κεφάλαια (Α' και Β' του Μέρους Δ') που αφορούν την κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων. Η κινητικότητα αποτελεί όρο που αφορά τις υπηρεσιακές μεταβολές που μπορεί να έχει ένας υπάλληλος μετά την τοποθέτησή του όπως μετακίνηση, μετάθεση, απόσπαση, μετάταξη από κλάδο σε κλάδο της ίδιας κατηγορίας, μετάταξη σε κλάδο ανώτερης κατηγορίας και μετάταξη σε άλλη υπηρεσία (σχετ. αρ.65-71, όπως ισχύουν). Επίσης, ειδικότεροι κανόνες δικαίου ορίζουν τη διαδικασία της κινητικότητας σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, όπως ενδεικτικά το αρ.5 του Ν.4024/2011 για την κινητικότητα Υπαλλήλων του

Κράτους, η Παρ.Ζ του Ν.4093/2012 για περιπτώσεις μετάταξης-μεταφοράς προσωπικού σε συνδυασμό με το σύστημα της διαθεσιμότητας και της κατάργησης θέσεων και το αρ.126 του Ν.4199/2013 για την εθελούσια κινητικότητα δημοτικών υπαλλήλων.

Σημαντική τομή στο θεσμό της κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων επήλθε με τη θεσμοθέτηση του Ε.Σ.Κ. με το Κεφάλαιο Α' του Ν.4440/2016 και την καθιέρωση ενός ενιαίου συστήματος σύμφωνα με το οποίο οι πολιτικοί διοικητικοί υπάλληλοι (και οι υπάλληλοι ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου) μπορούν να μετακινούνται από μια δημόσια υπηρεσία σε άλλη με μετάταξη ή απόσπαση. Όπως άλλωστε αναφέρεται στο αρ.1 σκοπός είναι «...αφενός η βέλτιστη αξιοποίηση και η ορθολογική κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού στις δημόσιες υπηρεσίες, 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...». Εκτός από την ορθολογική κατανομή του προσωπικού και την εισαγωγή ενιαίων και ομοιόμορφων κανόνων για το σύνολο των δημοσίων υπαλλήλων, το Ε.Σ.Κ. θεσπίστηκε προκειμένου να καταπολεμηθούν παθογένειες του παρελθόντος, όπως ο κατακερματισμός του θεσμικού πλαισίου, η απουσία κριτηρίων για αξιολόγηση των αναγκών σε προσωπικό των υπηρεσιών, η έλλειψη εγγυήσεων διαφάνειας και αποτελεσματικότητας στις διαδικασίες επιλογής, η γραφειοκρατική επιβάρυνση διαδικασιών και η έλλειψη δεσμευτικών προθεσμιών (Αιτιολογική έκθεση, 2016). Επιπρόσθετα, οι παρεμβάσεις των τελευταίων ετών ήταν αποσπασματικές και ατελέσφορες, υπηρετούσαν μνημονιακές υποχρεώσεις και αποσκοπούσαν στη μείωση του εύρους της δημόσιας διοίκησης, σε αντίθεση με το Ε.Σ.Κ. που συνεισφέρει στην αύξηση της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας και της διοικητικής ικανότητας της δημόσιας διοίκησης. Ο λόγος συνίσταται στο ότι η κινητικότητα συμβάλλει στην κάλυψη θέσεων προσωπικού και λειτουργικών αναγκών των φορέων χωρίς να αποδυναμώνει τον φορέα προέλευσης και χωρίς να δημιουργεί πλεονάζον προσωπικό στον φορέα υποδοχής. Παράλληλα, έχει ιδιαίτερη αξία για τους δημοσίους υπαλλήλους, καθώς διευρύνονται οι προοπτικές υπηρεσιακής εξέλιξής τους (Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων, 2016α, σελ. 7, 21, 24, 45). Δέον να αναφερθεί ότι η ενίσχυση της κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων αναγνωρίζεται από διεθνείς και ευρωπαϊκούς οργανισμούς, φορείς και ινστιτούτα ως ένας παράγοντας αύξησης της αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης και είναι σύμφωνη με τις διατάξεις του Συντάγματος όσον αφορά την πρόσβαση του πολίτη στις δημόσιες υπηρεσίες σύμφωνα με την προσωπική αξία και τις ικανότητές του (αρ.4 και 5).

Οι βασικές αρχές του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας

Το Ε.Σ.Κ. διέπεται από τις αρχές της ισότητας, της διαφάνειας, της αξιοκρατίας και της δημοσιότητας και έχει εθελούσιο χαρακτήρα για τον υπάλληλο. Έχει επίσης κοινωνικό χαρακτήρα, δίνει σε κάθε υπάλληλο πρόσβαση στο σύνολο των θέσεων της δημόσιας διοίκησης και συνάδει με την πάγια νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων. Η μετακίνηση από μια δημόσια υπηρεσία σε μια άλλη διενεργείται με μετάταξη και κατ' εξαίρεση με απόσπαση για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα όταν συντρέχουν σοβαρές και επείγουσες υπηρεσιακές ανάγκες (βλ. αρ.2 Ν.4440/2016). Στο Ε.Σ.Κ. υπάγονται μόνιμοι και με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου πολιτικοί διοικητικοί υπάλληλοι κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών του Δημοσίου, Ανεξάρτητων Αρχών, Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Νομικών Προσώπων Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου, εφόσον ανήκουν στη Γενική Κυβέρνηση και ειδικό επιστημονικό προσωπικό (αρ.3 Ν.4440/2016), με τις προϋποθέσεις συμμετοχής να ορίζονται στο αρ.4 του Ν.4440/2016. Επίσης,

προκειμένου ένας φορέας να συμμετέχει στο Ε.Σ.Κ. πρέπει προηγουμένως να έχει εκδόσει Οργανισμό μετά από αξιολόγηση των δομών του και να έχει καταρτίσει περιγράμματα θέσεων εργασίας και ψηφιακό οργανόγραμμα. Τα αιτήματα των φορέων για κάλυψη οργανικών θέσεων με μετάταξη εξετάζονται από Κεντρική Επιτροπή Κινητικότητας, η οποία επιβλέπει την εφαρμογή του Ε.Σ.Κ. και έχει ειδικότερες αρμοδιότητες που εξειδικεύονται στο αρ.5 του Ν.4440/2016. Το πρόγραμμα της κινητικότητας διενεργείται σε δυο κύκλους ετησίως, με δημοσιοποίηση των προς κάλυψη θέσεων σε ειδική ηλεκτρονική πλατφόρμα και με συγκεκριμένες ημερομηνίες διεκπεραίωσης των διαδικασιών (Αιτιολογική Έκθεση, 2016, σελ. 1; Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων, 2016α, σελ. 6, 29, 30). Από την επισκόπηση του θεσμικού πλαισίου του Ε.Σ.Κ. προκύπτει ότι η μετάταξη (και σε μικρότερο βαθμό η απόσπαση) αποτελεί τη βασική μορφή κινητικότητας στη δημόσια διοίκηση. Ωστόσο, στο Ε.Σ.Κ. υπάρχουν διατάξεις σχετικά με τη μετάταξη/απόσπαση σε υπηρεσίες απομακρυσμένων παραμεθόριων και ορεινών νησιωτικών ΟΤΑ α' βαθμού, την ενδοϋπουργική κινητικότητα, την αμοιβαία μετάταξη και τη συνυπηρέτηση και μετάταξη εντός του ίδιου φορέα (αρ.8, 9, 10, 11, 14) (Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής των Ελλήνων, 2016, σελ. 4, 5)

3. Τα ειδικότερα διαλαμβανόμενα στη διαδικασία της αξιολόγησης στο Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας

Σημαντική καινοτομία στο Ε.Σ.Κ. αποτελεί η αξιολόγηση των υποψηφίων που περιγράφεται σε διακριτό άρθρο (αρ.7), όπως τροποποιήθηκε και ισχύει. Η αξιολόγηση γίνεται από την υπηρεσία υποδοχής και πιο συγκεκριμένα από τριμελές όργανο που αποτελείται από προϊστάμενους Γενικής Διεύθυνσης, Διεύθυνσης ή Τμήματος ή αντιστοίχου επιπέδου οργανικών μονάδων. Όσον αφορά την περίπτωση Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου, το τριμελές όργανο ορίζεται από το Διοικητικό Συμβούλιο, ενώ στις Ανεξάρτητες Αρχές αποτελείται από τον Πρόεδρο ή Επικεφαλής ή Αντιπρόεδρο ή άλλο μέλος της Αρχής, ένα μέλος ή βοηθό του Επικεφαλής της Αρχής και τον Προϊστάμενο της αρμόδιας οργανικής μονάδας για θέματα προσωπικού (σχετ. παρ.1). Επίσης, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην παρ.2, στο τριμελές όργανο μπορεί να παρίσταται ένας Προϊστάμενος της οργανικής μονάδας στην οποία ανήκει η προκηρυσσόμενη θέση με συμβουλευτικό ρόλο και εκπρόσωπος του οικείου συλλόγου εργαζομένων, ως παρατηρητής.

Η παρ.3 αποτελεί τον πυρήνα της διαδικασίας, καθώς ορίζεται τι λαμβάνεται υπόψη στην αξιολόγηση των υποψηφίων και πιο συγκεκριμένα: α) η συνάφεια τυπικών και ουσιαστικών προσόντων τους με την προκηρυσσόμενη θέση, β) οι εκθέσεις αξιολόγησης, γ) η εμπειρία στην άσκηση αντίστοιχων καθηκόντων και δ) κάθε στοιχείο από το προσωπικό τους μητρώο που καταδεικνύει την καταλληλότητά τους για τη συγκεκριμένη θέση. Επιπρόσθετα, παρέχεται η δυνατότητα στο τριμελές όργανο να διενεργήσει συνέντευξη με τους τρεις επικρατέστερους υποψηφίους για την προς πλήρωση θέση και σε κάθε περίπτωση συντάσσεται πρακτικό επιλογής, το οποίο: α) είναι ειδικά αιτιολογημένο, β) περιλαμβάνει συγκριτική αξιολόγηση υποψηφίων και εισήγηση για τον υποψήφιο που πληροί τα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα για την προκηρυσσόμενη θέση και γ) καθορίζει τουλάχιστον δύο επιλαχόντες, εφόσον υπάρχουν.

Μετά την ολοκλήρωση της ανωτέρω διαδικασίας, ο επιλεγθείς υπάλληλος (και η υπηρεσία προέλευσής του) ενημερώνεται εντός τριών ημερών από την υπηρεσία υποδοχής, προκειμένου να υποβάλλει τα απαιτούμενα δικαιολογητικά. Εφόσον παρέλθουν δέκα ημέρες από την ενημέρωση του υπαλλήλου χωρίς να προσκομίσει τα αναγκαία δικαιολογητικά ή εφόσον παραιτηθεί εντός της

προθεσμίας ή βεβαιώνεται από την υπηρεσία προέλευσης ότι ο υποψήφιος δεν πληροί τις προϋποθέσεις του αρ.4 του Ν.4440/2016, τότε η υπηρεσία υποδοχής ενημερώνεται για τον επικρατέστερο επιλαχόντα. Στη συνέχεια εκδίδεται πράξη μετάταξης/απόσπασης από την υπηρεσία υποδοχής με κοινοποίηση στον υπάλληλο και στην υπηρεσία προέλευσής του, ώστε να αναλάβει υπηρεσία εντός ενός μήνα από την ημερομηνία της κοινοποίησης (με εξαίρεση υπαλλήλους ΚΕΠ όπου η προθεσμία είναι δύο μήνες). Τέλος, στο αρ.7§5,6 του Ν.4440/2016 υφίστανται ειδικότερες διατάξεις για περιπτώσεις αποσπάσεων/μετατάξεων υπαλλήλων για ιδιαίτερους σοβαρούς λόγους υγείας των ιδίων ή συγγενών τους, για περιπτώσεις που αφορούν υπαλλήλους με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και για περιπτώσεις προσωπικού που ανήκει οργανικά σε υπηρεσίες ανταποδοτικού χαρακτήρα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α΄ βαθμού.

4. Οι προβληματισμοί που ανακύπτουν σχετικά με τη διαδικασία της αξιολόγησης

Η αξιολόγηση στο Ε.Σ.Κ. αποτελεί καινοτομία στη διαδικασία της κινητικότητας και αποτελεί ξεχωριστό άρθρο στο σχετικό νομοθετικό πλαίσιο. Η έννοια της αξιολόγησης υφίσταται εδώ και αρκετό χρονικό διάστημα όσον αφορά την επίδοση των δημοσίων υπαλλήλων, αλλά και την απόδοση των δημόσιων πολιτικών και των δομών της διοίκησης (Λαδής, 2018). Ωστόσο, η μικρή έως τώρα εμπειρία από την εφαρμογή της στη διαδικασία της κινητικότητας έχει αναδείξει θεωρητικούς προβληματισμούς, ενώ ορισμένες παράμετροι που βρίσκονται στον πυρήνα της διαδικασίας χρήζουν περαιτέρω διερεύνησης με σκοπό την επίτευξη των στόχων του Ε.Σ.Κ.. Παρακάτω, παρατίθενται οι βασικότεροι:

i. Η απουσία αντικειμενικών κριτηρίων

Στο αρ.7 του Ν.4440/2016 ορίζεται ότι λαμβάνονται υπόψη συγκεκριμένα κριτήρια για την αξιολόγηση των υποψηφίων που αναφέρθησαν ανωτέρω (συνάφεια προσόντων, εκθέσεις αξιολόγησης, εμπειρία άσκησης καθηκόντων, στοιχεία προσωπικού μητρώου), ενώ προβλέπεται συγκριτική αξιολόγηση των υπαλλήλων και τηρείται ειδικά αιτιολογημένο πρακτικό επιλογής. Ωστόσο, από τη γραμματική διατύπωση των διατάξεων του αρ. 7 προκύπτει καταφανώς ότι καταλείπεται μεγάλο εύρος στην κρίση της επιτροπής στη στάθμιση και μέτρηση των κριτηρίων. Όπως αναφέρεται στην έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής των Ελλήνων σχετικά με το Νομοσχέδιο που αφορά το Ε.Σ.Κ., η αξιολόγηση των υποψηφίων πρέπει να διενεργείται με μεθόδους και διαδικασίες που εξασφαλίζουν προϋποθέσεις αμερόληπτης κρίσης και δυνατότητα δικαστικού ελέγχου των σχετικών πράξεων των διοικητικών οργάνων. Αν και στις μεθόδους αυτές περιλαμβάνεται η προφορική συνέντευξη, εντούτοις μέθοδοι όπως η γραπτή εξέταση ή η προφορική εξέταση σε συγκεκριμένη εκ των προτέρων ύλη παρέχουν ασφαλέστερα εχέγγυα αντικειμενικής κρίσης. Στην ανωτέρω έκθεση επισημαίνεται άλλωστε και η προβληματική, εν γένει, της προσωπικής συνέντευξης στη διαδικασία των προσλήψεων και η ανάγκη διεξαγωγής της συνέντευξης υπό συνθήκες που διασφαλίζουν διαφάνεια και δυνατότητα δικαστικού ελέγχου. Παράλληλα, στο πρακτικό της συνέντευξης πρέπει να αναφέρεται το περιεχόμενο της συνέντευξης με μνεία των ερωτήσεων που υπεβλήθησαν και των απαντήσεων που δόθηκαν, καθώς και εξατομικευμένη για κάθε υποψήφιο κρίση ως προς την αξιολόγηση της παρουσίας του, ώστε να εξασφαλίζονται οι προϋποθέσεις αμερόληπτης και αξιοκρατικής κρίσης και να καθίσταται αυτή

γνωστή στους υποψήφιους και ελέγξιμη από τον ακυρωτικό δικαστή (Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής των Ελλήνων, 2016, σελ. 7-9).

ii. Οι εξαιρέσεις για τους υπό αξιολόγηση υπαλλήλους

Σύμφωνα με το αρ. 4§4,7 του Ν.4440/2016 εξαιρούνται ορισμένες κατηγορίες υπαλλήλων από την εφαρμογή του Ε.Σ.Κ., όπερ σημαίνει ότι περιορίζεται η “δεξαμενή” των υποψηφίων για την επιλογή κατάλληλων ανθρώπων στην κατάλληλη θέση (όπως είναι άλλωστε και ο σκοπός του Νόμου), αλλά και η δυνατότητα κάθε υπαλλήλου να έχει πρόσβαση στο σύνολο των προκηρυσσόμενων θέσεων σύμφωνα με ενιαίους κανόνες (Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής των Ελλήνων, 2016, σελ. 1). Ωστόσο, μετά τη θέση σε ισχύ του Ν.4440/2016 θεσπίστηκαν διατάξεις με τις οποίες απαιτείται η σύμφωνη γνώμη του φορέα προέλευσης του υπαλλήλου (ή του εποπτευόντος Υπουργού) προκειμένου να ολοκληρωθεί η διαδικασία ή αναστέλλεται η εξέταση αιτήσεων στο πλαίσιο της κινητικότητας. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν το αρ.66 του Ν.4722/2020 σχετικά με την αναστολή εξέτασης αιτήσεων για το προσωπικό νοσηλευτικών ιδρυμάτων, της Κεντρικής Υπηρεσίας του Υπουργείου Υγείας και των εποπτευόμενων φορέων του για όσο χρόνο διαρκεί η πανδημία του κορωνοϊού COVID-19, το αρ.67 του Ν.4590/2019 σχετικά με την εξαίρεση του διοικητικού προσωπικού του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και το αρ.19 του Ν.4659/2020 και το αρ.50 του Ν.4569/2018 για την προηγούμενη σύμφωνη γνώμη του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων σχετικά με μετατάξεις/αποσπάσεις υπαλλήλων των Κέντρων Κοινωνικής Πρόνοιας, Προνοιακών φορέων, του NAT και του e-ΕΦΚΑ.

Αξίζει να επισημανθεί ότι οι υπάλληλοι του e-ΕΦΚΑ εκδηλώνουν το μεγαλύτερο ενδιαφέρον για απόσπαση/μετάταξη σε άλλους φορείς, όπως προκύπτει από τα δημοσιευθέντα στατιστικά στοιχεία (http://apografi.gov.gr/kinitikitota/esk_cmobility.html), όπερ σημαίνει ότι αποτελούν μεγάλη δεξαμενή υποψηφίων που καλείται να αξιολογήσει η εκάστοτε τριμελής επιτροπή του φορέα υποδοχής. Ωστόσο, από την επισκόπηση των σχετικών αποφάσεων στο πρόγραμμα “Διαύγεια” προκύπτει ότι έχουν πραγματοποιηθεί ελάχιστες μετατάξεις/αποσπάσεις, παρά το γεγονός ότι η ρύθμιση για προηγούμενη σύμφωνη γνώμη του Υπουργού ισχύει ήδη από τη θέση σε ισχύ του Ν.4569/2018 (αρχικά μέχρι 31-03-2019, διάστημα το οποίο παρατάθηκε με διατάξεις του Ν.4611/2019 έως 31-12-2019, του Ν.4635/2019 έως 31-12-2020 και του Ν.4635/2019 έως 30-06-2021). Προσφάτως δε, το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων ανακοίνωσε ότι σε συνέχεια εφαρμοζόμενης πολιτικής, δεν θα γίνεται αποδεκτή καμία αίτηση για απόσπαση ή μετάταξη υπαλλήλου από τον e-ΕΦΚΑ στα πλαίσια των προγραμμάτων κινητικότητας, λόγω της έμφασης στην επίσπευση των αποφάσεων έκδοσης εκκρεμών συντάξεων (Υπουργείο Εργασίας & Κοινωνικών Υποθέσεων, 2021). Επίσης, κατόπιν νομοθετικής πρωτοβουλίας του ανωτέρω Υπουργείου θα απαγορευτεί για δύο έτη οποιαδήποτε μετακίνηση υπαλλήλων του e-ΕΦΚΑ, κατά παρέκκλιση κάθε αντίθετης γενικής ή ειδικής διάταξης (Τροπολογία Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, 2021). Από τα παραπάνω προκύπτει το εύλογο ερώτημα εάν οι αρμόδιες τριμελείς επιτροπές θα επιλέξουν κάποιον υποψήφιο που προέρχεται από τους αναφερόμενους στις σχετικές διατάξεις φορείς, στο στάδιο των τριών επικρατέστερων υποψηφίων και στην επιλογή του ενός για μετάταξη/απόσπαση, έχοντας ευλόγως την πεποίθηση ότι οι υποψήφιοι δεν πρόκειται να μετακινηθούν στον φορέα υποδοχής, έστω και εάν είναι καταλληλότεροι. Τέλος, αξίζει να αναφερθεί ότι οι ανωτέρω εξαιρέσεις στο Ε.Σ.Κ. δεν είναι οι μοναδικές, καθώς υφίστανται διατάξεις για κατ’ εξαίρεση αποσπάσεις/μετατάξεις χωρίς διαδικασία αξιολόγησης, όπως οι αναφερόμενες στο αρ.19 του Ν.4440/2016 ή στο αρ.40 Ν.4440/2016 για το προσωπικό της εταιρείας “Ελληνική

Βιομηχανία Οχημάτων ΑΒΕ" και στο αρ.23 Ν.4587/2018 για το προσωπικό της "Ελληνικής Βιομηχανίας Ζάχαρης Α.Ε.". Συμπερασματικά, οι παρεκκλίσεις από τις διατάξεις του Ν.4440/2016 δημιουργούν αμφιβολίες σχετικά με το κατά πόσο το Ε.Σ.Κ. είναι ενιαίο και ομοιογενές και όλοι οι υπάλληλοι έχουν τις ίδιες δυνατότητες μετακίνησης.

iii. Οι βασικές διαφορές σε σχέση με τη διαδικασία αξιολόγησης προϊσταμένων στον δημόσιο τομέα

Από τα οριζόμενα στο αρ.7§3 του Ν.4440/2016 προκύπτει ότι υπάρχει δυνατότητα διενεργήσεως συνέντευξης για την επιλογή του κατάλληλου υποψηφίου (χρησιμοποιείται η λέξη “δύναται”). Ωστόσο, η διαδικασία της συνέντευξης δεν εξειδικεύεται και περιγράφεται αδρομερώς, αν και σε άλλες διαδικασίες αξιολόγησης στον δημόσιο τομέα υπάρχουν δικλείδες που εγγυώνται διάφανη και αξιόπιστη διαδικασία (όπως η διαδικασία επιλογής προϊσταμένων, σχετ. αρ.84-86 του Ν.3528/2007, όπως τροποποιήθηκαν και ισχύουν). Αξίζει να σημειωθεί ότι στα ανωτέρω άρθρα περιγράφονται οι προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούν οι υποψήφιοι, ενώ περιγράφονται αναλυτικά τα κριτήρια επιλογής και η αναλυτική αξιολόγηση/βαθμολόγησή τους με συγκεκριμένα μόρια ανά κατηγορία προϊσταμένων (επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης, Διεύθυνσης ή αντίστοιχου ή ενδιάμεσου επιπέδου, επιπέδου Τμήματος, Αυτοτελούς Γραφείου ή αντίστοιχου επιπέδου), στα κάτωθι: α) Επαγγελματικά – Τεχνικά προσόντα, β) Εργασιακή – Διοικητική εμπειρία και γ) Ικανότητες – δεξιότητες. Ιδιαίτερη προσοχή αξίζει να δοθεί στο περιεχόμενο της αξιολόγησης που αφορά τις ικανότητες και δεξιότητες και πιο συγκεκριμένα στη διενέργεια της συνέντευξης (όπου προβλέπεται). Η συνέντευξη αξιολογείται από την ορθότητα και πληρότητα των απαντήσεων με τυχαίες ερωτήσεις από τράπεζα ερωτήσεων και το περιεχόμενό της έχει θεματικές ενότητες: δραστηριότητες υποψηφίου με βάση το βιογραφικό του, γνώση αντικειμένου του φορέα, της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης γενικότερα και διοικητικές ικανότητες υποψηφίου. Σκοπός της συνέντευξης είναι το εκάστοτε Συμβούλιο να μορφώσει γνώμη για την προσωπικότητα, την ικανότητα και την καταλληλότητα του υποψηφίου για την κρινόμενη θέση, ενώ περιέχονται όλα τα κρίσιμα και ουσιαστικά σημεία και η βαθμολογία για κάθε υποψήφιο με ξεχωριστή αιτιολόγηση από κάθε μέλος. Επίσης, στη συνέντευξη μπορούν να παρίστανται λοιποί συνυποψήφιοι.

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι το περιεχόμενο των αξιολογήσεων στην επιλογή προϊσταμένων είναι πλήρες, εμπεριστατωμένο και αναλυτικά διατυπωμένο, όπως και ο τρόπος διενέργειας της συνέντευξης. Επομένως, υφίσταται διαδικασία αξιολόγησης στους κόλπους της δημόσιας διοίκησης που θα μπορούσε να προσαρμοσθεί στο πλαίσιο του Ε.Σ.Κ., ώστε να αποτελέσει εχέγγυο διαφάνειας και αξιοπιστίας (οι συνεντεύξεις αυτές ονομάζονται “δομημένες”). Επιπρόσθετα, στα Συμβούλια Επιλογής Προϊσταμένων επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης και Διεύθυνσης ή αντίστοιχου ή ενδιάμεσου επιπέδου οργανικής μονάδας, συμμετέχουν μέλη του Α.Σ.Ε.Π., Νομικοί Σύμβουλοι ή Πάρεδροι του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, μέλος Επιστημονικού Εκπαιδευτικού Συμβουλίου ή προϊστάμενος Διεύθυνσης Εκπαιδευτικής Μονάδας του Ε.Κ.Δ.Δ.Α. και Υπηρεσιακοί Γραμματείς κατά περίπτωση. Η στελέχωση των Συμβουλίων με μέλη που έχουν εμπειρία και γνώση σχετικά με την αξιολόγηση είναι εκ των ων ουκ άνευ παράμετρος για την απρόσκοπτη και επιτυχή περαίωση της διαδικασίας. Συνεπώς, η επιμόρφωση (ή ακόμα και πιστοποίηση) των στελεχών που διενεργούν συνεντεύξεις στο Ε.Σ.Κ. είναι βέβαιο ότι θα συμβάλλει στην αμερόληπτη και αντικειμενική κρίση των συνεντευκτών (Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, 2019).

5. Προκλήσεις και προτάσεις σχετικά με τη βελτίωση της διαδικασίας αξιολόγησης

Από τα ανωτέρω εκτεθέντα καθίσταται προφανές ότι υπάρχουν σημαντικά περιθώρια βελτίωσης όσον αφορά την αξιολόγηση στο Ε.Σ.Κ., ούτως ώστε να συμβάλλει στη διαμόρφωση ενιαίων κανόνων και στη σύζευξη των αναγκών του δημόσιου φορέα και των προτιμήσεων των δημοσίων υπαλλήλων. Έχει άλλωστε καταγραφεί στις ανεπάρκειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης η έλλειψη κινητικότητας του προσωπικού μεταξύ δημοσίων υπηρεσιών, η καθυστέρηση στην κάλυψη των θέσεων δημοσίων φορέων με το αναγκαίο προσωπικό, η ανισομερής κατανομή προσωπικού στις θέσεις εργασίας, τα μη ενημερωμένα περιγράμματα θέσεων εργασίας και οργανισμών και η έλλειψη επικαιροποιημένων δεξιοτήτων του υπάρχοντος προσωπικού, καθώς δεν αναδεικνύονται οι κατάλληλοι άνθρωποι στις κατάλληλες θέσεις. Βέβαια, πρέπει να σημειωθεί ότι σύμφωνα με την έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρύθμισης του Νομοσχεδίου σχετικά με το Ε.Σ.Κ. έχουν ληφθεί παραδείγματα βέλτιστων πρακτικών για την κινητικότητα δημοσίων υπαλλήλων σε Ισπανία, Μ. Βρετανία, Πορτογαλία και Δανία και έχουν ληφθεί υπόψη σχετικές διατάξεις και προβλέψεις του κοινοτικού δικαίου και διεθνών συμβάσεων (Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, 2019, σελ. 14, 16; Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων, 2016α, σελ. 7, 8, 31-38,). Επίσης, το τριμελές όργανο αξιολόγησης που απαρτίζεται από προϊσταμένους Γενικής Διεύθυνσης και Διευθύνσεων που συνδέονται άμεσα με την προκηρυσσόμενη θέση διασφαλίζει ότι η αξιολόγηση διενεργείται από αρμόδιους να κρίνουν την καταλληλότητα των υποψηφίων (Αιτιολογική Έκθεση, 2016, σελ. 2). Ωστόσο, προκειμένου να υποβοηθηθούν στο έργο τους κρίνεται απαραίτητη η ύπαρξη αντικειμενικών και μετρήσιμων κριτηρίων (και συνεπώς μια επαρκής και ικανοποιητική μέτρηση από όλες τις πλευρές) και η διενέργεια της συνέντευξης με τρόπο που να προσιδιάζει στη διαδικασία της δομημένης συνέντευξης.

Πιο συγκεκριμένα, απαιτείται καθορισμός συγκεκριμένων κριτηρίων και κλίμακας βαθμολόγησης ανά κριτήριο, διαφάνεια στη σύνταξη των πρακτικών αξιολόγησης όπου θα ορίζεται σαφώς τι θα περιλαμβάνουν, τότε και πώς θα συντάσσονται, η κοινοποίηση των αποτελεσμάτων και του πρακτικού σε όσους τους αφορούν και η δυνατότητα ενστάσεων. Με αυτόν τον τρόπο θα επιτευχθεί το αναγκαίο αίσθημα δικαιοσύνης και αξιοκρατίας και η κατοχύρωση ενός αδιάβλητου και αξιοκρατικού χαρακτήρα, ώστε να αυξηθεί το ενδιαφέρον των δημοσίων υπαλλήλων, ενώ παράλληλα θα αποκτηθεί το κατάλληλο προσωπικό που θα αυξήσει την απόδοση του φορέα υποδοχής και οι υπάλληλοι θα εξελίσσουν τη σταδιοδρομία τους. Συνοπτικά, θα συμβάλλει στη βελτίωση και παρακίνηση των δημοσίων υπαλλήλων και στην ιεραρχική τους εξέλιξη με βάση ανοικτές διαδικασίες και παράλληλα θα εξασφαλίζονται ποιοτικότερες υπηρεσίες στους πολίτες από τη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα των δημοσίων υπαλλήλων και τη βελτίωση της κατανομής των υφιστάμενων πόρων (Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, 2019 σελ. 78-80, 90; Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων, 2016α, σελ. 38).

Επιπρόσθετα, η διενέργεια δομημένης συνέντευξης θα βελτιώσει έτι περαιτέρω τη διαδικασία της αξιολόγησης. Η συνέντευξη πρέπει να διενεργείται σε ένα πλαίσιο ανοικτών τυποποιημένων ερωτήσεων, που θα έχουν συνταχθεί εκ των προτέρων και θα είναι ίδιες για όλους τους υποψηφίους, με ελάχιστη δυνατότητα για τροποποιήσεις. Με αυτές τις προϋποθέσεις, η διαδικασία είναι οργανωμένη, βοηθάει την επιτροπή να προσδιορίσει το προφίλ του υποψηφίου (με βάση το περίγραμμα της θέσης εργασίας), απαιτεί ελάχιστο χρόνο και περιορίζει στο ελάχιστο τις προκαταλήψεις και τα προσωπικά χαρακτηριστικά των συνεντευκτών. Επίσης, δύναται να συγκεντρωθούν τα κατάλληλα δεδομένα και στοιχεία για τις γνώσεις, δεξιότητες και συμπεριφορές

των υποψηφίων με αξιοκρατικό και διαφανή τρόπο (Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, 2019, σελ. 32, 125-127) . Προς τούτο θα συνέδραμε επίσης η δυνατότητα των υποψηφίων να παρευρίσκονται στις συνεντεύξεις των συνυποψηφίων τους, γεγονός που θα λειτουργούσε αποτρεπτικά σε ενδεχόμενες αυθαιρεσίες, μια σαφώς οριοθετημένη διαδικασία κοινοποιήσεων των αποτελεσμάτων και προθεσμιών/διαδικασιών ενστάσεων και η δυνατότητα δικαστικού ελέγχου όσον αφορά την υπέρβαση των ακραίων ορίων της διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης (Εκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων (2016α, σελ. 30).

Ακόμα, κρίσιμης σημασίας ζήτημα αποτελεί η πρόσβαση των αξιολογητών στα στοιχεία του προσωπικού μητρώου των υπαλλήλων, ώστε να είναι δυνατή η εξαγωγή συμπερασμάτων για τα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα τους. Άλλωστε, σύμφωνα με τη Νομολογία είναι αναγκαία η σύγκριση των ουσιαστικών προσόντων των υποψηφίων - όχι μόνο των τυπικών - ώστε ο υπάλληλος να έχει πραγματικά αυξημένη απόδοση στην προς κάλυψη θέση. Τέλος, η αξιολόγηση στο Ε.Σ.Κ. θα παράγει καλύτερα αποτελέσματα εφόσον δεν υφίστανται διατάξεις που ανατρέπουν το πνεύμα της εθελούσιας κινητικότητας, δεν αποκλείονται υποψήφιοι, δεν παρεισφύουν τυχαία ή συμπτωματικά στοιχεία (κάτι που αντίκειται στην πάγια νομολογία του ΣτΕ - βλ. Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων, 2016α, σελ. 25, 26, 30) και δεν υπάρχουν διατάξεις κατ'εξαίρεση απόσπασης/μετάταξης υπαλλήλων εκτός Ε.Σ.Κ.. Βέβαια, έχουν ήδη γίνει ενέργειες προς τη βελτίωση της διαδικασίας της αξιολόγησης του Ε.Σ.Κ. και του πλαισίου αυτού, όπως προκύπτει από τις τροποποιήσεις του αρ.7 του Ν.4440/2016 (με διατάξεις των Ν.4531/2018, 4590/2019, 4647/2019 και 4674/2020). Ωστόσο, υφίστανται ακόμα περιθώρια βελτίωσης που μπορεί να προκύψουν από τη μελέτη διεθνών πρακτικών (προσαρμοσμένες στις ιδιαιτερότητες του ελληνικού δημόσιου τομέα) ή από το Παρατηρητήριο Δημόσιας Διοίκησης, το οποίο έχει τις σχετικές αρμοδιότητες και δυνατότητες σύμφωνα με το αρ.19 του Ν.4590/2019.

6. Συμπεράσματα

Το Ε.Σ.Κ. αποτελεί μια σημαντική θεσμική και δομική μεταρρύθμιση στη δημόσια διοίκηση και μπορεί να συντελέσει στην αύξηση της παραγωγικότητάς της, στην καλύτερη εξυπηρέτηση και μεγαλύτερη ικανοποίηση του πολίτη και στην εμπέδωση κουλτούρας διαφάνειας και αξιοκρατίας. Όπως ισχύει σε κάθε δημόσια πολιτική, πρέπει να ελέγχονται τα αποτελέσματά της, να εντοπίζονται τα προβλήματα που ανακύπτουν και να επαναπροσδιορίζονται σχετικά οι διαδικασίες, εφόσον τούτο κρίνεται απαραίτητο. Η διαδικασία της αξιολόγησης αποτελεί σημαντική καινοτομία στο θεσμό της κινητικότητας, όπου το κέντρο βάρους μετατίθεται πλέον στο προφίλ της προκηρυσσόμενης εκάστοτε θέσης σύμφωνα με ένα αναλυτικό περίγραμμα θέσης. Επίσης, για πρώτη φορά εξετάζονται τα δυναμικά χαρακτηριστικά του αξιολογούμενου, που μαζί με τα στατικά χαρακτηριστικά του (τυπικά προσόντα), συνθέτουν τη δυνατότητα ολοκληρωμένης αξιολόγησης.

Ωστόσο, η μέχρι σήμερα εμπειρία από την εφαρμογή του Ε.Σ.Κ. καταδεικνύει ότι υφίστανται περιθώρια βελτίωσης της διαδικασίας της αξιολόγησης. Δυο βασικά σημεία που χρήζουν επανεξέτασης είναι η καθιέρωση αντικειμενικών και μετρήσιμων κριτηρίων στα οποία θα αξιολογείται ο υποψήφιος και η διενέργεια των συνεντεύξεων κατά τα πρότυπα των δομημένων συνεντεύξεων. Με αυτόν τον τρόπο, θα γίνει ένα σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση της περαιτέρω διασφάλισης της αντικειμενικότητας και της διαφάνειας του συστήματος του κινητικότητας, με οφέλη για τον δημόσιο υπάλληλο, τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και τον πολίτη.

Βιβλιογραφία

Ελληνική

Αιτιολογική Έκθεση (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*». Ανακτήθηκε από: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/c8827c35-4399-4fbb-8ea6-aebdc768f4f7/9806491.pdf>.

Αργυρόπουλος, Γ. (2014, Φεβρουάριος 13). *Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων υπό τις νέες νομοθετικές ρυθμίσεις*. www.constitutionalism.gr. Ανακτήθηκε από: https://www.constitutionalism.gr/monimotita-argyropoulos/#_ftn3.

Δραμαλιώτη, Π. (χ.χ.). *Συστήματα αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων στην Ελλάδα: συγκριτική επισκόπηση, βέλτιστες πρακτικές και προοπτικές*. Ανακτήθηκε από: <http://www.seedd.gr/Portals/0/Pdf/PP02.pdf>.

Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (2019). *Ανάπτυξη Διοικητικών Ικανοτήτων Ανθρώπινου Δυναμικού (Εκπαιδευτικό Υλικό)*. Ανακτήθηκε από: <http://resources.ekdd.gr/gnosis/index.php/6-29/160-310>.

Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων (2016α). «*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*». Ανακτήθηκε από: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/c8827c35-4399-4fbb-8ea6-aebdc768f4f7/9806501.pdf>.

Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων (2016β). *Επί του Σ/Ν «Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, Βαθμολογική Διάρθρωση Θέσεων, Συστήματα Αξιολόγησης, Προαγωγών και Επιλογής Προϊσταμένων (Διαφάνεια Αξιοκρατία και Αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης)*. Ανακτήθηκε από: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/c8827c35-4399-4fbb-8ea6-aebdc768f4f7/9476584.pdf>.

Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής των Ελλήνων (2016). Έκθεση επί του Νομοσχεδίου «*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*». Ανακτήθηκε από: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7b24652e-78eb-4807-9d68-e9a5d4576eff/e-kinht-epist.pdf>.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (χ.χ.). *Θεματικό Ενημερωτικό Δελτίο Ευρωπαϊκού Εξαμήνου. Ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης*. Ανακτήθηκε από: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_quality-public-administration_el.pdf.

Λαδής, Σ. (2018). *Αξιολόγηση και Δημόσια Διοίκηση* (αδημοσίευτο κείμενο). Ανακτήθηκε από: <https://prorata.gr/2017/02/13/axiologisi-kai-dimosia-dioikisi/>.

Νάσιος, Γ. (2020). *Η σύγκλιση των εργασιακών σχέσεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα: Η περίπτωση των ευέλικτων μορφών απασχόλησης στο δημόσιο τομέα* (Διδακτορική Διατριβή). Ανακτήθηκε από: <https://www.didaktorika.gr/eadd/handle/10442/48265>.

Ραμματά, Μ. (2017). Συστήματα αξιολόγησης και προαγωγικής εξέλιξης των δημοσίων υπαλλήλων στην Ελλάδα: κριτική αξιολόγηση. *Εφημερίδα διοικητικού δικαίου*, τ. (1), σελ. 106- 121.

Τροπολογία Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (2021). *Στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Οικονομικών με τίτλο: «Μισθολόγιο και ζητήματα ανθρώπινου δυναμικού της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων»*. Ανακτήθηκε από: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/bbb19498-1ec8-431f-82e6-023bb91713a9/11570869.pdf>.

Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης (2016). *Διεξαγωγή δομημένης συνέντευξης κατά την επιλογή προϊστάμενων*. Ανακτήθηκε από: https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2019/09/20161217_ya_synenteyksi_epilogi_proistamenon.pdf.

Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (2012). *Νέο θεσμικό πλαίσιο κινητικότητας των υπαλλήλων του δημόσιου τομέα. Διαθεσιμότητα και αργία - κατάργηση θέσεων ΙΔΑΧ*. Ανακτήθηκε από: <https://www.ypes.gr/neo-thesmiko-plaisio-kinitikotitas-ton-ypallilon-toy-dimosioy-tomea-diathesimotita-kai-argia-katargisi-theseon-idach/>.

Υπουργείο Εργασίας & Κοινωνικών Υποθέσεων (2021). *Ανακοίνωση με θέμα «Καμία μετάταξη ή απόσπαση υπαλλήλου από τον e-ΕΦΚΑ μέχρι να αντιμετωπιστεί το θέμα των εκκρεμών συντάξεων»*. Ανακτήθηκε από: <https://ypergasias.gov.gr/kamia-metataxi-i-apospasi-ypallilou-aro-ton-e-efka-mechri-na-antimetopistei-to-thema-ton-ekkremon-syntaxon/>.

Ξενόγλωσση

Eurofound (2012). *Potential in European public sector research* (Concept Paper). Dublin: Eurofound. Ανακτήθηκε από: https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1181en.pdf

European Public Service Union (2000). *EPSU Theme Paper on Mobility of Civil Servants for the Social Forum 8 November 2020 in Strasbourg*. Ανακτήθηκε από: https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Mobility_paper.pdf.

OECD (2011). *Greece: Review of the Central Administration* (OECD Public Governance Reviews). OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264102880-en>.

OECD (2018). *OECD Economic Surveys. Greece. April 2018. Overview*. Ανακτήθηκε από: <http://www.oecd.org/economy/surveys/Greece-2018-OECD-economic-survey-overview.pdf>.

OECD (2019). *Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability, OECD/LEGAL/0445*. Ανακτήθηκε από: https://www.dgaep.gov.pt/upload/RIareas/OCDE/OECD-Recommendation_Leadership_Capability.pdf.

Tasiopoulos, S. (2017). *General Presentation and Public's Sector Reforms in Greece*, IMODEV. Ανακτήθηκε από: <https://site.imodev.org/nos-activites/europe/greece/general-presentation-and-publics-sector-reforms-in-greece>.

The Institute for Fiscal Studies (2015). *Mobility of public and private sector workers* (IFS Briefing Note BN173). Ανακτήθηκε από: <https://www.ifs.org.uk/uploads/publications/bns/BN173.pdf>.

Νομοθεσία

Νόμοι 1811/1951 (Α'141), 1892/1990 (Α'101), 2683/1999 (Α'19), 3230/2004 (Α'44), 3260/2004 (Α'151), 3528/2007 (Α'26), 3584/2007 (Α'143), 3839/2010 (Α'51), 4024/2011 (Α'226), 4093/2012 (Α'222), 4199/2013 (Α'216), 4250/2014 (Α'74), 4275/2014 (Α'149), 4369/2016 (Α'33), 4440/2016 (Α'224), 4531/2018 (Α'62), 4569/2018 (Α'179), 4587/2018 (Α'218), 4590/2019 (Α'17), 4611/2019 (Α'73), 4619/2019 (Α'95), 4635/2019 (Α'167), 4647/2019 (Α'204), 4659/2020 (Α'21), 4674/2020 (Α'53), 4722/2020 (Α'177).

Προεδρικά Διατάγματα 611/1977 (Α'198), 318/1992 (Α'161).

Σύνταγμα της Ελλάδας (Α' 211/2019· http://www.et.gr/ids-nph/search/pdfViewerForm.html?args=5C7QrtC22wFqnM3eAbJzrXdtvSoClrL8Aca0Ioc7UNJ5MXD0LzQTLWPU9yLzB8V68knBzLCmTXKaO6fpVZ6Lx3UnKl3nP8NxdnJ5r9cmWyJWelDvWS_18kAEhATUkJb0x1LIIdQ163nV9K--td6SIuUay3rLqHkeXdCfTx94tMR1FZ4-5hb_mQSA4wOz6z4so).

Ιστοσελίδες

<http://apografi.gov.gr/evaluation.html>

http://apografi.gov.gr/evaluation/eval_thesmiko.html

http://apografi.gov.gr/kinitikotita/esk_cmobility.html

http://apografi.gov.gr/kinitikotita/esk_thesmiko.htm

<http://interops.ydmed.gov.gr/>

<https://www.oecd.org/gov/pem/recommendation-on-public-service-leadership-and-capability.htm>