

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. Σχέσεις δημόσιας διοίκησης και πολιτικής εξουσίας

16. Η δημόσια διοίκηση στο πολιτικό σύστημα

- Η δημόσια διοίκηση εντάσσεται μεταξύ των βασικών μερών του πολιτικού συστήματος (ιδίως της εκτελεστικής εξουσίας), για δε την οργάνωση και τη λειτουργία της στη χώρα μας αφιερώνονται ειδικές διατάξεις στο Σύνταγμα, στις οποίες περιλαμβάνονται οι κυριότερες αρχές για τη συγκρότηση του δημοσιούπαλληλικού σώματος και την υπηρεσιακή κατάσταση των διοικητικών στελεχών.
- «Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν τον Λαό» (παρ. 1 του άρθρου 103 Συντ.).
- Για να υπάρχει μια «καλή διακυβέρνηση», κρίσιμες είναι οι έννοιες τόσο της αποτελεσματικότητας (effectiveness) της λειτουργίας του διοικητικού μηχανισμού του κράτους, όσο και της νομιμοποίησης (legitimacy) των κυβερνητικών αποφάσεων και των προγραμμάτων δημόσιας πολιτικής.

17. Ο πολιτικός έλεγχος της δημόσιας γραφειοκρατίας

- Πρέπει να αποφεύγονται η εξάρτηση της διοίκησης από την πολιτική εξουσία και η «κομματικοποίηση» και η επικυριαρχία της γραφειοκρατίας έναντι της πολιτικής. Προτιμότερος είναι ο μετριοπαθής πολιτικός έλεγχος επί της διοίκησης
- Η έννοια του ελέγχου είναι ότι η πολιτική ηγεσία, μέσω της οποίας εκφράζεται η λαϊκή κυριαρχία, διαθέτει το οραματικό και το προγραμματικό (ή βουλευτικό) στοιχείο και είναι επιφορτισμένη με την ευθύνη της άσκησης της διακυβέρνησης της χώρας.
- Η διοίκηση, από την πλευρά της, υποχρεούται να συμμορφώνεται με τις βασικές πολιτικές επιλογές και να ακολουθεί τις κατευθύνσεις των πολιτικών προϊσταμένων, στους οποίους όμως μπορεί να παρέχει την τεχνογνωσία, τη συμβουλή και την εμπειρία της.
- Αναζητείται μια ισορροπία μεταξύ της δημοκρατικής νομιμοποίησης των αποφάσεων και της διακριτικής ευχέρειας που απορρέει από την επαγγελματικοποίηση και τη σχετική αυτονομία των γραφειοκρατικών στελεχών.

18. Πολιτικοποίηση και επαγγελματισμός στη διοίκηση

Επικρατούν δύο κεντρικές Απόψεις

- Άντριου Τζάκσον: οποιοσδήποτε πολίτης είναι κατάλληλος να καταλάβει δημόσια αξιώματα και θέσεις. Αυτή η άποψη αντιστοιχεί σε μια διοίκηση εξαρτημένη από την εκάστοτε πολιτική εξουσία, όπου επικρατούν, κατά κανόνα, οι σχέσεις εξάρτησης και πατρωνίας, ο ερασιτεχνισμός, η χαμηλή ποιότητα της διοικητικής δράσης και η αναποτελεσματικότητα του κράτους εν τέλει, με απώτερες συνέπειες στην οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας.
- Γούντροου Ουίλσον: υποστήριξε την αναγκαιότητα του σχετικού έστω διαχωρισμού μεταξύ πολιτικής και διοίκησης, ως προϋπόθεσης για να λειτουργήσει η δημόσια διοίκηση κατά τρόπο εύρυθμο και αποτελεσματικό, να συνεισφέρει στην έγκυρη άσκηση της δημόσιας πολιτικής και στην αντιμετώπιση των δημόσιων προβλημάτων προς την προαγωγή της κοινωνικής ευημερίας.

19. Το προσωπικό της διοίκησης και η πολιτική στην Ελλάδα

- Στην Ελλάδα έχει προτιμηθεί ως επί το πλείστον και κατά παράδοση ο διορισμός εκτός δημόσιας υπαλληλίας προσώπων σε θέσεις μετακλητών συμβούλων (ενδεχομένως με τεχνοκρατική γνώση ή κατάρτιση), όσο και η σχετική «πολιτικοποίηση» των διαδικασιών ανάδειξης στελεχών σε θέσεις διοικητικής ηγεσίας (Γενικών Γραμματέων, Γενικών Διευθυντών, Διοικητών κ.ο.κ.), προκειμένου να διασφαλίζεται η απρόσκοπτη εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής.
- Διυπουργικός κλάδος ΠΕ Επιτελικών Στελεχών της Διοίκησης (άρθρο 104 του ν. 4622/2019), ο οποίος περιλαμβάνει τους Αναλυτές Δημοσίων Πολιτικών, τους Νομοτέχνες και τους Αναλυτές Ψηφιακής Πολιτικής.
- Η επαγγελματική ακεραιότητα και επάρκεια των διοικητικών στελεχών αποτελεί συστατικό στοιχείο της υπαλληλικής ιδιότητας. Προϋποτίθεται, βέβαια, ότι η επιλογή του ανθρώπινου δυναμικού της οργάνωσης πραγματοποιείται «κατ' αξίαν» (merit system) και όχι για άλλους λόγους, όπως είναι οι πελατειακές σχέσεις ή οι κομματικοί επηρεασμοί.
- Για τη διερεύνηση της ποιότητας του προσωπικού της διοίκησης ενδείκνυται κατά πάγια διοικητική αρχή η διεξαγωγή εισαγωγικού διαγωνισμού. Αυτός οργανώνεται από ανεξάρτητο όργανο, προκειμένου να εξασφαλίζεται η αμεροληψία της διαδικασίας και να αποκλείονται κατά το δυνατόν οι πολιτικές παρεμβάσεις ή οι αυθαίρετες κρίσεις βάσει προσωπικών ή πελατειακών κριτηρίων της μιας ή της άλλης μορφής.

- Στην Ελλάδα η κομματικοποίηση είναι οργανικό χαρακτηριστικό του συγκεκριμένου πολιτικο-διοικητικού συστήματος. Η εξύφανση πελατειακών δικτύων και οι διορισμοί στο Δημόσιο με κομματικά κριτήρια θα χρησιμοποιούνταν για την εξασφάλιση ανάλογης πολιτικής στήριξης μελλοντικά .
- Ο βαθμός κομματικοποίησης των πολιτικο-διοικητικών συστημάτων προκύπτει, μεταξύ άλλων, από τις μεταβολές που επέρχονται στα διοικητικά όργανα, ιδίως δε στις κορυφαίες θέσεις της διοικητικής πυραμίδας, κάθε φορά που σημειώνεται κυβερνητική αλλαγή.
- Με την εν λόγω παραδοσιακή («πεπατημένη») πρακτική πολιτικοποίησης της διοίκησης (που άλλοτε είναι εντονότερη και άλλοτε όχι), δημιουργείται ένας φαύλος κύκλος, εξαιτίας του οποίου η ανάδειξη στελεχών σε υψηλόβαθμες θέσεις, ακόμα και όταν πραγματοποιείται με αντικειμενικά κριτήρια και διαφανείς διαδικασίες, δεν μπορεί να αποσυνδεθεί από την καχυποψία και την επιφύλαξη από μεριάς των υπόλοιπων διοικητικών στελεχών, προξενώντας έντονη δυσαρέσκεια μεταξύ συναδέλφων, αλλά και της κοινωνίας γενικότερα.
- Κατά την απόφαση του ΣτΕ (413/2011 Ολομ., σκέψη 7) η δημόσια διοίκηση νοείται αποκλειστικά ως εκτελεστικός μηχανισμός του Κράτους, που διευκολύνει την άσκηση του κυβερνητικού έργου.
- Στην πραγματικότητα, η δημόσια υπαλληλία δεν είναι επιφορτισμένη αποκλειστικά με την εφαρμογή των κυβερνητικών πολιτικών κατά τρόπο μηχανιστικό, αλλά καλείται να μετάσχει στον σχηματισμό και την τεκμηρίωση των αποφάσεων σε διάφορους τομείς άσκησης της δημόσιας πολιτικής, ιδίως δε όταν πρόκειται για τα ανώτατα και ανώτερα στελέχη της διοικητικής πυραμίδας.

20. Επιλογή προϊσταμένων οργανικών μονάδων στην ελληνική Διοίκηση και ανάδειξη της πολιτικο-διοικητικής ηγεσίας των Υπουργείων

- Όψεις πολιτικοποίησης της διοίκησης παρουσιάζονται τόσο όσον αφορά τις προσλήψεις και την υπηρεσιακή εξέλιξη των δημοσίων υπαλλήλων, όσο και ως προς την επιλογή της πολιτικο-διοικητικής ηγεσίας των δημοσίων υπηρεσιών.
- Προσπάθειες αντιμετώπισης του φαινομένου: ίδρυση ΑΣΕΠ, απαγόρευση των εκ των υστέρων μονιμοποιήσεων των εργαζομένων ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου ή των συμβασιούχων έργου, η οποία καθιερώθηκε με τη συνταγματική αναθεώρηση το 2001 (παρ. 8 άρθρου 103 Συντ.).

- Αναφορικά με την επιλογή προϊσταμένων οργανικών μονάδων (Γενικών Διευθύνσεων, Διευθύνσεων, Τμημάτων) στη δημόσια διοίκηση, δεν πρόκειται για ξεχωριστούς βαθμούς, αλλά ακολουθείται το σύστημα των συγκεκριμένων θέσεων. Για να εντοπιστεί εάν χωρούν οι κομματικές παρεμβάσεις στη συγκεκριμένη διαδικασία, αρκεί να εξεταστούν οι προϋποθέσεις και τα κριτήρια που έχουν υιοθετηθεί για την πλήρωση των εν λόγω θέσεων, καθώς και το όργανο επιλογής.

21. Τις πρόσφατες ρυθμίσεις για την επιλογή προϊσταμένων στη δημόσια διοίκηση

- Ν. 4622/2019: επαναφέρει τους μετακλητούς Γενικούς και Ειδικούς Γραμματείς όσο και να εγκαθιδρύει τον θεσμό του Υπηρεσιακού Γραμματέα, επί θητεία υπαλλήλου επιλεγόμενου, λαμβανομένων υπόψη μετρήσιμων κριτηρίων, από ειδική πενταμελή επιτροπή αποτελούμενη από μέλη του ΑΣΕΠ και τον Πρόεδρο του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ).
- Υιοθετεί ένα διφυές ή μεικτό σύστημα: στο επίπεδο ανάμεσα στην πολιτική ηγεσία των Υπουργείων και τα αμιγώς διοικητικά στελέχη, τοποθετούνται από τη μια μεριά πρόσωπα που συνιστούν πολιτικές επιλογές, απολαμβάνουν της εμπιστοσύνης της κυβέρνησης και συνδράμουν τον εκάστοτε Υπουργό στον σχεδιασμό και την παρακολούθηση της εφαρμογής της κυβερνητικής πολιτικής (Γενικοί και Ειδικοί Γραμματείς). Ενώ, από την άλλη μεριά, τοποθετούνται πρόσωπα τα οποία προέρχονται μέσα από τη δημόσια υπαλληλία, προβλέπεται να επιλέγονται με διαφανείς και αντικειμενικές ή αξιοκρατικές διαδικασίες και εκφράζουν τη θεσμική μνήμη και τη συνέχεια της διοίκησης (Υπηρεσιακοί Γραμματείς).
- Για τη στελέχωση των πολιτικών (πλέον, ιδιαίτερων) γραφείων των μελών της κυβέρνησης, των Υφυπουργών, των Γενικών και Ειδικών Γραμματέων προβλέπονται θέσεις συνεργατών. Αυτές καλύπτονται ως επί το πλείστον είτε από μετακλητούς υπαλλήλους είτε από αποσπασμένους δημοσίους υπαλλήλους. Έχει προβλεφθεί δε η δυνατότητα πρόσληψης εμπειρογνομόνων συγκεκριμένου αντικειμένου ως άμισθων ειδικών συμβούλων
- Η δημόσια διοίκηση εντάσσεται μεταξύ των βασικών μερών του πολιτικού συστήματος (ιδίως της εκτελεστικής εξουσίας), για δε την οργάνωση και τη λειτουργία της στη χώρα μας αφιερώνονται ειδικές διατάξεις στο Σύνταγμα, στις οποίες περιλαμβάνονται οι κυριότερες αρχές για τη συγκρότηση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος και την υπηρεσιακή κατάσταση των διοικητικών στελεχών.

- «Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν τον Λαό» (παρ. 1 του άρθρου 103 Συντ.).
- Για να υπάρχει μια «καλή διακυβέρνηση», κρίσιμες είναι οι έννοιες τόσο της αποτελεσματικότητας (effectiveness) της λειτουργίας του διοικητικού μηχανισμού του κράτους, όσο και της νομιμοποίησης (legitimacy) των κυβερνητικών αποφάσεων και των προγραμμάτων δημόσιας πολιτικής.



Eclass4U

The best Choice for you