



ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΑΝΟΙΚΤΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ

Δημόσια Διοίκηση και Πολιτική

ΤΟΜΟΣ Α

Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Πολιτική

Δρ. Στέλλα Λαδή
Δρ. Βασιλική Νταλάκου

Το έργο συγχρηματοδοτείται από την Ευρωπαϊκή Ένωση και το Ελληνικό Δημόσιο

ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Πολιτική

Σημείωση:

Το ΕΑΠ είναι υπεύθυνο για την επιμέλεια έκδοσης και την ανάπτυξη των κειμένων σύμφωνα με τη Μεθοδολογία της εξ Αποστάσεως Εκπαίδευσης. Για την επιστημονική αριότητα και πληρότητα των συγγραμμάτων την αποκλειστική ευθύνη φέρουν οι συγγραφείς, κριτικοί αναγνώστες και ακαδημαϊκοί υπεύθυνοι που ανέλαβαν το έργο αυτό.

Copyright © 2008
Για την Ελλάδα και όλο τον κόσμο
ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΑΝΟΙΚΤΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
Πάροδος Αριστοτέλους 18, 26335, Περιβόλα Πατρών
Τηλ. (2610) 367300 / Φαξ: (2610) 367350

ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΕΣ ΤΟΥ ΔΙΔΑΚΤΙΚΟΥ ΥΛΙΚΟΥ
του Τόμου
Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Πολιτική

Ακαδημαϊκός Υπεύθυνος του Προγράμματος Σπουδών
Ιωάννης Κεχαγιάς
Αναπληρωτής Καθηγητής Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου

Συντονιστής της Θεματικής Ενότητας, Επιστημονικός Επιμελητής
Στέλλα Καραγιάννη
Καθηγήτρια Πανεπιστημίου Μακεδονίας

Συγγραφή
Δρ. Στέλλα Λαδή Δρ. Βασιλική Νταλάκου

Κριτική Ανάγνωση
Θεόδωρος Πελαγίδης
Καθηγητής Πανεπιστημίου Πειραιώς

Γλωσσική Επιμέλεια
Κατερίνα Αλεξανδρή

Καλλιτεχνική Επιμέλεια-Ηλεκτρονική Σελιδοποίηση
Νίκος Λεοντόπουλος

Συντονισμός Ανάπτυξης Εκπαιδευτικού Υλικού
και Γενική Επιμέλεια των Εκδόσεων
ΟΜΑΔΑ ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ ΕΡΓΟΥ ΕΑΠ

ISBN: 978-960-538-768-6

Σύμφωνα με το Ν. 2121/1993
απαγορεύεται η συνολική ή αποσπασματική
αναδημοσίευση του βιβλίου αυτού ή η αναπαραγωγή του
με οποιοδήποτε μέσο, χωρίς την άδεια του εκδότη.



ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΑΝΟΙΚΤΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ

ΣΧΟΛΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ

Διοίκηση Επιχειρήσεων και Οργανισμών

ΘΕΜΑΤΙΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ

Δημόσια Διοίκηση και Πολιτική

ΤΟΜΟΣ Α

**ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ
ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ**

ΠΑΤΡΑ 2008

ΒΙΟΓΡΑΦΙΚΑ ΣΗΜΕΙΩΜΑΤΑ

Η Στέλλα Λαδή έχει σπουδάσει Πολιτικές Επιστήμες στο Πανεπιστήμιο Αθηνών και είναι Διδάκτωρ Πολιτικής Επιστήμης του Πανεπιστημίου του York, Μ. Βρετανία με εξειδίκευση στην παγκοσμιοποίηση, τον εξευρωπαϊσμό και τη μεταφορά πολιτικών. Έχει εργαστεί ως λέκτορας στα Πανεπιστήμια του Sheffield και του Exeter και ως ερευνήτρια στο Institut Barcelona d' Estudis Internacionals και στο Πανεπιστήμιο Leeds Metropolitan. Εργάστηκε επίσης ως επιστημονική συνεργάτιδα για ευρωπαϊκά θέματα στο Υπουργείο Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής. Από το 2003 ανήκει στο Συνεργαζόμενο Εκπαιδευτικό Προσωπικό του Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου. Σήμερα εργάζεται ως ειδική επισήμονας στη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης του Υπουργείου Εσωτερικών. Έχει δημοσιεύσει εκτενώς στα αγγλικά και στα ελληνικά.

Η Βασιλική Νταλάκου έχει σπουδάσει Νομικά στο Πανεπιστήμιο Αθηνών και είναι Διδάκτωρ Επιστημών του Περιβάλλοντος του Πανεπιστημίου Αιγαίου με εξειδίκευση στη θεωρία της δημόσιας πολιτικής για την προστασία του περιβάλλοντος. Έχει διδάξει θέματα δημόσιας διοίκησης και δημόσιας πολιτικής στο Τμήμα Περιβάλλοντος του Πανεπιστημίου Αιγαίου, στο Α.Τ.Ε.Ι. Ηρακλείου, στο Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και από το 2001 ανήκει στο Συνεργαζόμενο Εκπαιδευτικό Προσωπικό του Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου. Έχει διατελέσει Βοηθός Επιστήμονας στον Συνήγορο του Πολίτη και είναι Νομικός Συνεργάτης της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης του Υπουργείου Εσωτερικών.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Εισαγωγή στη Θεματική Ενότητα	12
--------------------------------------	-----------

Σ. Καραγιάννη

Πρόλογος	16
-----------------	-----------

Σ. Λαδής - Β. Νταλάκου

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

Βασικές έννοιες της Δημόσιας Διοίκησης και της Δημόσιας Πολιτικής	19
--	-----------

Σκοπός19

Προσδοκώμενα αποτελέσματα19

Έννοιες Κλειδιά.....19

Εισαγωγικές Παρατηρήσεις.....20

Ενότητα 1.1

Ο Δημόσιος Τομέας22

Ενότητα 1.2

Δημόσια Πολιτική: Έννοια, Κατηγορίες και Στάδια.....26

1.2.1 Ορισμός και Χαρακτηριστικά της Δημόσιας Πολιτικής26

1.2.2 Κατηγορίες και Επίπεδα Δημόσιων Πολιτικών28

1.2.3 Ο κύκλος της Δημόσιας Πολιτικής29

Ενότητα 1.3

Δημόσιο Συμφέρον31

Ενότητα 1.4

Κυβέρνηση και Διακυβέρνηση33

Σύνοψη.....	35
Παράρτημα	36
Βιβλιογραφία	37

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

Οργανώνοντας τις θεωρίες της Δημόσιας Διοίκησης και Δημόσιας Πολιτικής 39

Σκοπός.....	39
Προσδοκώμενα αποτελέσματα	39
Έννοιες κλειδιά	39
Εισαγωγικές Παρατηρήσεις.....	40

Ενότητα 2.1

Ταξινόμηση των Θεωρητικών Προσεγγίσεων ανάλογα με το επιστημονικό πεδίο προέλευσης	41
---	-----------

Ενότητα 2.2

Ταξινόμηση με βάση την πολιτισμική θεωρία	43
--	-----------

Ενότητα 2.3

Η θεωρία της ιεραρχίας.....	45
------------------------------------	-----------

Ενότητα 2.4

Η θεωρία του ατομικισμού.....	47
--------------------------------------	-----------

Ενότητα 2.5

Η θεωρία της ισότητας.....	50
-----------------------------------	-----------

Ενότητα 2.6

Ο Φαταλισμός.....	52
--------------------------	-----------

Ενότητα 2.7

Προσεγγίσεις των δικτύων.....	55
2.7.1 Δίκτυα Πολιτικής.....	55
2.7.2 Επιστημικές κοινότητες	56
2.7.3 Πλαίσιο Συνασπισμών Υπεράσπισης (ΠΣΥ)	57

Σύνοψη	60
Παράρτημα	61
Βιβλιογραφία	63

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Ο κύκλος της Δημόσιας Πολιτικής 67

Σκοπός	67
Προσδοκώμενα αποτελέσματα	67
Έννοιες κλειδιά	67
Εισαγωγικές Παρατηρήσεις.....	68

Ενότητα 3.1

Συγκρότηση κυβερνητικής ατζέντας (Agenda Setting)	69
3.1.1 Ο Προσδιορισμός του Προβλήματος.....	69
3.1.2 Η Κυβερνητική Ατζέντα	71

Ενότητα 3.2

Διαμόρφωση πολιτικής (Policy Formulation)	73
3.2.1 Πλουραλισμός, Δίκτυα, Μη Λήψη Αποφάσεων και οι Διαστάσεις της Εξουσίας	74
3.2.2 Γνώση και Διαμόρφωση Πολιτικής.....	75

Ενότητα 3.3

Λήψη αποφάσεων (Decision Making)	77
3.3.1 Ορθολογικό Μοντέλο Λήψης Αποφάσεων	77
3.3.2 Προσαυξητικό Μοντέλο Λήψης Αποφάσεων	79
3.3.3 Λήψη Αποφάσεων στο Μοντέλο του «Κάδου των Απορριμμάτων»	80

Ενότητα 3.4

Εφαρμογή Δημόσιας Πολιτικής (Policy Implementation)	81
3.4.1 Η προσέγγιση της «εκ των άνω» (top down) εφαρμογής.....	81
3.4.2 Προσεγγίσεις «από τη βάση προς τα πάνω» (bottom-up)	82
3.4.3 Ενδιάμεσες προσεγγίσεις.....	85

	Ενότητα 3.5
Αξιολόγηση Πολιτικής (Policy Evaluation)	87
3.5.1 Εκροές και επιπτώσεις της δημόσιας πολιτικής	87
3.5.2 Είδη Επιπτώσεων	88
3.5.3 Τεχνικές Αξιολόγησης	89

	Ενότητα 3.6
Εργαλεία Πολιτικής	91
Σύνοψη	95
Παράρτημα	96
Βιβλιογραφία	99

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

Προκλήσεις και τάσεις στη Δημόσια Διοίκηση και Πολιτική **103**

Σκοπός	103
Προσδοκώμενα αποτελέσματα	103
Έννοιες κλειδιά	103
Εισαγωγικές Παρατηρήσεις.....	103

	Ενότητα 4.1
Βασικές αξίες Διοικητικής Μεταρρύθμισης	105

	Ενότητα 4.2
Μεταρρυθμιστικές τάσεις	108
4.2.1 Αγορά	108
4.2.2 Συμμετοχή	109
4.2.3 Κανονιστική Μεταρρύθμιση.....	110
Απορύθμιση.....	110
Καλύτερη νομοθέτηση.....	111
4.2.4 Ευέλικτη διακυβέρνηση	112

	Ενότητα 4.3
Πρακτικές Διοικητικών Μεταρρυθμίσεων	114
4.3.1 Αποκέντρωση και Αυτόνομοι Φορείς.....	114

4.3.2 Νέες Μορφές Ελέγχου και Ρύθμισης	116
4.3.3 Μεταρρυθμίσεις στη Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού	118
4.3.4 Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση και Διοικητική Μεταρρύθμιση.....	119
Σύνοψη	121
Παράρτημα	122
Βιβλιογραφία	124

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

Εξωγενείς παράγοντες των μεταρρυθμίσεων

Δημόσιας Διοίκησης και Πολιτικής 127

Σκοπός	127
Προσδοκώμενα αποτελέσματα	127
Έννοιες κλειδιά	127
Εισαγωγικές Παρατηρήσεις.....	127

Ενότητα 5.1

Η Παγκοσμιοποίηση και οι αλλαγές στη Δημόσια Διοίκηση και Πολιτική.....	128
--	-----

Ενότητα 5.2

Εξευρωπαϊσμός και αλλαγές Δημόσιας Διοίκησης και Πολιτικής.....	130
5.2.1 Μηχανισμοί Εξευρωπαϊσμού	130
5.2.2 Το εθνικό επίπεδο - Ενδιάμεσοι παράγοντες.....	131
5.2.3 Έκβαση του εξευρωπαϊσμού	133

Ενότητα 5.3

«Μεταφορά Πολιτικών» και μεταρρυθμίσεις Δημόσιας Διοίκησης

και Πολιτικής	135
Σύνοψη	138
Παράρτημα	139
Βιβλιογραφία	140

ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΤΗ ΘΕΜΑΤΙΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ

Οι βασικοί στόχοι της θεματικής ενότητας «Δημόσια Διοίκηση και Πολιτική» είναι:

1. Να σας εισαγάγει στις βασικές έννοιες και στις σημαντικότερες θεωρητικές προσεγγίσεις του γνωστικού αντικειμένου της Δημόσιας Διοίκησης και Δημόσιας Πολιτικής, όπως επίσης και να σας παρουσιάσει τις κυρίαρχες τάσεις και πρακτικές των σύγχρονων μεταρρυθμίσεων που συντελούνται στη δημόσια διοίκηση και τη δημόσια πολιτική.
2. Να σας παρουσιάσει τη διαχρονική πορεία της δομής και λειτουργίας της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, με ιδιαίτερη έμφαση στις πιο πρόσφατες εξελίξεις.
3. Να σας δώσει μια εικόνα της ιστορικής εξέλιξης, της δομής και λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με βασικό στόχο να κατανοήσετε πώς και σε ποιο βαθμό οι δημόσιες πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης επηρεάζουν τις ασκούμενες δημόσιες πολιτικές στη χώρα μας.
4. Να σας εισαγάγει στην προβληματική γύρω από τον θεσμό των δημόσιων επιχειρήσεων καθώς και της ιδιωτικοποίησής τους, δεδομένου ότι το κράτος, διαμέσου των επιχειρήσεων αυτών, ασκεί ένα σημαντικό μέρος της δημόσιας πολιτικής του.
5. Να σας ενημερώσει γύρω από τις διαδικασίες (κατάρτισης, ψήφισης, εκτέλεσης και ελέγχου) του Δημόσιου Προϋπολογισμού, δεδομένου ότι ο δημόσιος προϋπολογισμός είναι το σημαντικότερο ίσως μέσο με το οποίο το κράτος υλοποιεί τις δημόσιες πολιτικές του.

Το εκπαιδευτικό υλικό, με τη βοήθεια του οποίου επιχειρούνται να πραγματοποιηθούν οι παραπάνω στόχοι, απαρτίζεται από τέσσερις τόμους, οι τίτλοι των οποίων είναι:

1. Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Πολιτική
2. Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση
3. Εξέλιξη και θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης
4. Οικονομικά των Δημόσιων Επιχειρήσεων και Προϋπολογισμός Δημόσιων Φορέων & Οργανισμών

Ο πρώτος τόμος του εκπαιδευτικού υλικού με τίτλο «Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Πολιτική» αποτελεί το θεωρητικό πλαίσιο ανάλυσης του αντικειμένου της Δημόσιας Διοίκησης και Πολιτικής. Ειδικότερα, παρέχει όλα τα απαραίτητα εργαλεία και τις βασικές θεωρητικές προσεγγίσεις ανάλυσης, που χρησιμεύουν για τη μεγαλύτερη κατανόηση και την εμβάθυνση όσων αναλύονται στους επόμενους τρεις τόμους. Ο πρώτος τόμος αποτελεί τον βασικό πυρήνα ανα-

φοράς ολόκληρης της ύλης του εκπαιδευτικού υλικού της ενότητας αυτής. Πιο συγκεκριμένα, στον τόμο αυτό αναλύονται οι βασικές έννοιες και οι σημαντικότερες θεωρητικές προσεγγίσεις του γνωστικού αντικείμενου της δημόσιας διοίκησης και δημόσιας πολιτικής, ενώ παράλληλα εξετάζονται διεξοδικά τα στάδια που απαρτίζουν τον κύκλο της δημόσιας πολιτικής μέσα από το πρίσμα των διαφορετικών θεωρητικών προσεγγίσεων. Επιπλέον, παρουσιάζονται οι σημαντικότερες μεταρρυθμιστικές τάσεις που εμφανίστηκαν, από τις αρχές της δεκαετίας του 1980, ως σοβαρές αντιπροτάσεις στην παραδοσιακή μορφή δημόσιας διοίκησης και πολιτικής με ιδιαίτερη έμφαση στη δικαιολογητική βάση (βασικές αξίες) των μεταρρυθμίσεων αυτών. Τέλος, στον τόμο αυτό εξετάζονται οι επιδράσεις των φαινομένων της παγκοσμιοποίησης, του εξευρωπαϊσμού και των διαδικασιών μεταφοράς πολιτικών κατά τη διαδικασία των μεταρρυθμίσεων που συντελέστηκαν στη δημόσια διοίκηση και πολιτική.

Στον δεύτερο τόμο, με τίτλο «Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση», αρχικά παρουσιάζονται τα βασικά προβλήματα που χαρακτήρισαν την εξέλιξη της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, με ιδιαίτερη αναφορά στις σύγχρονες μεταρρυθμιστικές τάσεις που σημειώθηκαν τα τελευταία χρόνια ως συνέπεια της λειτουργίας της χώρας μας στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στη συνέχεια, παρουσιάζονται τα όργανα του κράτους και η δομή της κεντρικής διοίκησης και αναλύονται οι βασικοί ρόλοι και οι αρμοδιότητές τους. Ακολουθεί η ανάλυση του επιπέδου της περιφερειακής διοίκησης και ειδικότερα εξετάζονται τα όργανα της περιφερειακής διοίκησης, η θέση και οι αρμοδιότητές τους καθώς και η δομή και η οργάνωση των Περιφερειών. Στη συνέχεια παρουσιάζεται ο θεσμός της Αυτοδιοίκησης και γίνεται διάκριση μεταξύ της καθ' ύλην και κατά τόπο Αυτοδιοίκησης. Αναφέρονται τα όργανα και οι λειτουργίες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' και Β' βαθμού καθώς και τα είδη και οι μορφές της καθ' ύλην Αυτοδιοίκησης. Ακολουθεί η εξέταση του συστήματος των προσλήψεων στον δημόσιο τομέα, της υπηρεσιακής κατάστασης των δημόσιων υπαλλήλων και των θεσμών εσωτερικού ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης (Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης και Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης). Τέλος, αναλύεται ο θεσμός των Ανεξάρτητων Αρχών και ειδικότερα αναφέρονται οι λόγοι οι οποίοι οδήγησαν στη δημιουργία των Ανεξάρτητων Αρχών, τα χαρακτηριστικά γνωρίσματά τους και οι διακρίσεις τους. Επίσης, αναφέρονται οι Ανεξάρτητες Αρχές που λειτουργούν στην Ελλάδα, οι διακρίσεις τους, οι σκοποί που εκπληρώνουν, οι αρμοδιότητες που διαθέτουν και τα χαρακτηριστικά τους. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στους επιστημονικούς προβληματισμούς που έχουν διατυπωθεί σχετικά με τη θέση των Ανεξάρτητων Αρχών στο σύστημα των τριών εξουσιών (νομοθετική, εκτελεστική, δικαστική) και τη σχέση τους με τις εξουσίες αυτές στη χώρα μας.

Στον τρίτο τόμο, με τίτλο «Εξέλιξη και Θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης», αρχικά εξετάζεται η ευρύτερη προβληματική που έχει αναπτυχθεί γύρω από την έννοια της «ενοποίησης» ώστε να κατανοηθεί το θεωρητικό πλαίσιο με βάση το

οποίο μπορεί να ερμηνευτεί ο σχηματισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης και να προβλεφθούν οι προοπτικές της σε βάθος χρόνου. Παράλληλα, αναφέρονται τα σημαντικότερα γεγονότα που οδήγησαν στην υπογραφή της Συνθήκης της Ρώμης το 1957 και παρουσιάζεται συνοπτικά το περιεχόμενο όλων των μετέπειτα Ευρωπαϊκών Συνθηκών μέχρι τις μέρες μας. Στη συνέχεια, γίνεται περιγραφή των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ειδικότερα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Συμβουλίου Υπουργών, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των άλλων οργάνων της Ένωσης (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ελεγκτικό Συνέδριο, Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και Επιτροπή Περιφερειών). Τέλος, γίνεται μία εισαγωγή στην περιφερειακή και διαρθρωτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή/και γενικότερα στις «πολιτικές αναδιανομής» της ΕΕ, με ιδιαίτερη έμφαση στα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης.

Στον τέταρτο τόμο, με τίτλο «Οικονομικά των Δημόσιων Επιχειρήσεων και Δημόσιος Προϋπολογισμός», αναλύονται ο θεσμός των δημόσιων επιχειρήσεων και ο Δημόσιος Προϋπολογισμός. Ειδικότερα, στο πρώτο μέρος του τόμου αυτού, που είναι αφιερωμένο στις δημόσιες επιχειρήσεις και την ιδιωτικοποίησή τους, αρχικά αναλύονται ορισμένα γενικά θέματα σχετικά με τον θεσμό της δημόσιας επιχείρησης και παρουσιάζεται η τιμολογιακή πολιτική την οποία πρέπει να ακολουθούν οι δημόσιες επιχειρήσεις ανάλογα με τον στόχο που επιδιώκουν, τη μορφή της αγοράς μέσα στην οποία δραστηριοποιούνται, καθώς επίσης και τις ειδικές συνθήκες κάτω από τις οποίες λειτουργούν. Παράλληλα, εξετάζονται οι βασικές αρχές και τα κύρια προβλήματα που παρουσιάζονται κατά την αξιολόγηση και επιλογή των επενδυτικών σχεδίων των δημόσιων επιχειρήσεων και αναλύονται τα βασικά προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι δημόσιες επιχειρήσεις, τα οποία οφείλονται κυρίως στη φύση τους ως δημόσιων φορέων, καθώς και στον μονοπωλιακό τους χαρακτήρα. Ακολουθεί η ανάλυση ορισμένων βασικών ζητημάτων που ανακύπτουν κατά την ιδιωτικοποίηση των δημόσιων επιχειρήσεων, η οποία, κατά πολλούς, αποτελεί μια εναλλακτική λύση στα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι δημόσιες επιχειρήσεις στην πράξη. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στους τρόπους και στους στόχους της ιδιωτικοποίησης, καθώς και στα προβλήματα ελέγχου των ιδιωτικοποιημένων επιχειρήσεων. Τέλος, γίνεται μία ειδική αναφορά στη δημιουργία και εξέλιξη των δημόσιων επιχειρήσεων στην Ελλάδα, με ιδιαίτερη έμφαση στη διαδικασία ιδιωτικοποίησής τους. Στο δεύτερο μέρος του τόμου αυτού παρουσιάζονται γενικά θέματα που αφορούν τους προϋπολογισμούς των δημοσίων φορέων (ορισμός, σημασία, λειτουργίες, κατηγορίες, μορφές και βασικές αρχές που διέπουν τον προϋπολογισμό), με έμφαση στη νέα ταξινόμηση των εσόδων και δαπανών με τη μορφή προγραμμάτων. Στη συνέχεια, παρουσιάζεται το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τις τέσσερις φάσεις του κρατικού προϋπολογισμού στη χώρα μας (κατάρτιση, ψήφιση, εκτέλεση και έλεγχος). Επίσης, παρουσιάζεται το μέγεθος και η σύνθεση των δυο πλευρών του ελληνικού προϋπολογισμού, δηλαδή των εσόδων και των δαπανών, και συζητούνται οι οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις που συνεπάγονται οι δυο αυτές πλευρές του προϋπολογισμού. Τέλος, παρουσιάζ-

ζεται το θέμα των Ειδικών Λογαριασμών και συζητούνται οι δημοσιονομικές υποχρεώσεις της χώρας μας στην Ευρωζώνη, καθώς και οι χρηματοδοτικές ροές που πραγματοποιούνται από και προς αυτή.

Ο πρώτος τόμος περιέχει νέα ύλη για την ενότητα, ο δεύτερος, ο τρίτος και ο τέταρτος τόμος, κατά βάση, αποτελούν επικαιροποίηση, αναθεώρηση και αναμόρφωση των παλαιότερων πέντε τόμων (Α', Β', Γ', Δ' και Ε') που είχαν συγγραφεί κατά το έτος 2000. Πρέπει να τονιστεί ότι η συμβολή των ΣΕΠ της ενότητας σε όλα αυτά τα χρόνια από τη λειτουργία του Προγράμματος ΔΕΟ υπήρξε καθοριστική για τον προσδιορισμό των ορίων του νέου υλικού (Α' τόμος) καθώς και των σημείων που έπρεπε να αναθεωρηθεί και να επικαιροποιηθεί το παλαιό εκπαιδευτικό υλικό.

Στέλλα Καραγιάννη
Καθηγήτρια Πανεπιστημίου Μακεδονίας
Συντονίστρια ΔΕΟ-24

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Πώς, με ποιο σκοπό και με τι αποτέλεσμα δρουν ή αδρανούν οι κυβερνήσεις σε σχέση με τα δημόσια προβλήματα; Τι χαρακτηρίζεται ως δημόσιο πρόβλημα και πώς συγκροτείται η κυβερνητική ατζέντα; Ποιοι είναι οι φορείς της δημόσιας πολιτικής; Ποιοι είναι οι εξωγενείς παράγοντες που επηρεάζουν τις δραστηριότητες αυτές; Ποιές είναι οι πιο συνηθισμένες πρακτικές διοικητικής μεταρρύθμισης και ποιες αξίες τις διέπουν; Αυτά είναι μερικά από τα κεντρικά ερωτήματα που επιχειρεί να απαντήσει ο τόμος αξιοποιώντας τη διεθνή βιβλιογραφία περί δημόσιας πολιτικής και δημόσιας διοίκησης. Το χαρακτηριστικό του νέου αυτού επιστημονικού κλάδου είναι ότι διέπει παραδοσιακά επιστημονικά πεδία, όπως η νομική και η πολιτική επιστήμη, και χρησιμοποιεί εργαλεία πέρα από αυστηρά επιστημονικά σύνορα, όπως από την οικονομική επιστήμη και τη διοίκηση επιχειρήσεων.

Ο τόμος αυτός λοιπόν, που κρατάτε στα χέρια σας, αποτελεί τον πρώτο τόμο της Θεματικής Ενότητας «Δημόσια Διοίκηση και Πολιτική» και θέτει το πλαίσιο για την κατανόηση και εμπάθυνση στην υπόλοιπη θεματολογία της Θ.Ε.. Σκοπός του τόμου είναι να θέσει τη βάση για την κατανόηση των θεωρητικών πλαισίων και των εμπειρικών πρακτικών στο πεδίο της Δημόσιας Διοίκησης και Πολιτικής. Ουσιαστικά αποτελεί ένα βιβλίο αναφοράς στο οποίο θα χρειαστεί να επανέρχαστε κατά τη μελέτη των υπόλοιπων τόμων της θεματικής ενότητας. Για κάθε θέμα παρουσιάζονται οι κυριότερες τάσεις της σχετικής θεωρίας και εμπειρικά παραδείγματα, έτσι ώστε να εκτεθείτε στον πλούτο των υποδειγμάτων που έχουν αναπτυχθεί. Στόχος μας είναι να αναπτύξετε την κριτική σας ικανότητα έτσι ώστε να μπορείτε να επιλέξετε το θεωρητικό αυτό υπόδειγμα που εξηγεί την κάθε περίπτωση πολιτικής.

Στα πρώτα δύο κεφάλαια εξετάζονται οι βασικές έννοιες και οι βασικές θεωρητικές τάσεις της Δημόσιας Διοίκησης και Δημόσιας Πολιτικής, οι οποίες αφενός οριοθετούν το επιστημονικό πεδίο και αφετέρου θα αποτελέσουν τη βάση για την ανάπτυξη που θα ακολουθήσει στα επόμενα κεφάλαια.

Στο τρίτο κεφάλαιο, το οποίο είναι και το εκτενέστερο, αναλύονται τα στάδια του «κύκλου της Δημόσιας Πολιτικής», οι θεωρητικές προσεγγίσεις που φωτίζουν τις διάφορες όψεις του κάθε σταδίου και τα αναλυτικά εργαλεία που έχουν αναπτυχθεί για τη μελέτη του.

Στο τέταρτο κεφάλαιο παρουσιάζονται οι βασικές αξίες, τάσεις και πρακτικές των σύγχρονων μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση και δημόσια πολιτική και το βιβλίο κλείνει με την ανάλυση, στο πέμπτο κεφάλαιο, των εξωγενών παραγόντων που επηρεάζουν τις σύγχρονες μεταρρυθμίσεις, με έμφαση στον μηχανισμό της μεταφοράς των πολιτικών.

Η κατανομή του συγγραφικού έργου του τόμου έχει ως εξής: η κ. Βασιλική Νταλάκου έχει την αποκλειστική ευθύνη της προσαρμογής του υλικού στην εξ αποστάσεως μεθοδολογία (σκοποί, προσδοκώμενα αποτελέσματα, εισαγωγή, ασκήσεις αυτοαξιολόγησης, δραστηριότητες, παραδείγματα) στο σύνολο του βιβλίου και συνέγραψε τις εξής ενότητες: 1.2, 3.4, 3.5, 3.6 και 4.2.3. Η κ. Στέλλα Λα-

δή έχει την αποκλειστική ευθύνη του σχεδιασμού της ύλης που περιελήφθη στον τόμο και της βιβλιογραφίας που αξιοποιήθηκε και έχει συγγράψει όλες τις υπόλοιπες ενότητες του βιβλίου.

Εκφράζουμε τις θερμές μας ευχαριστίες στη συντονίστρια της Θεματικής Ενότητας κ. Στέλλα Καραγιάννη και στον κριτικό αναγνώστη κ. Θεόδωρο Πελαγίδη, καθώς και σε όσους συνέβαλαν με τα σχόλια και τις προτάσεις τους στην ολοκλήρωση του έργου μας.

Στέλλα Λαδή
Βασιλική Νταλάκου

ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Ο σκοπός του πρώτου αυτού εισαγωγικού κεφαλαίου του βιβλίου, είναι να σας εξοικειώσει με τις βασικές έννοιες που χρησιμοποιούνται στα γνωστικά αντικείμενα της Δημόσιας Διοίκησης και της Δημόσιας Πολιτικής. Οι έννοιες αυτές θα αποτελέσουν τη βάση για την περαιτέρω ανάπτυξη των σχετικών προσεγγίσεων και θεωριών.

Όταν θα έχετε ολοκληρώσει τη μελέτη του κεφαλαίου αυτού θα είστε σε θέση να:

- επισημαίνετε τα σημεία τομής του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα,
- δίνετε τον ορισμό και να αναφέρετε τα βασικά χαρακτηριστικά της έννοιας της δημόσιας πολιτικής,
- διακρίνετε τις βασικές κατηγοριοποιήσεις των δημόσιων πολιτικών σε ρυθμιστικές και διανεμητικές, συμβολικές και υλικές, διαδικαστικές και ουσιαστικές,
- διαχωρίζετε τα διάφορα στάδια που συνιστούν τον «κύκλο της πολιτικής»,
- αποδίδετε την έννοια του δημόσιου συμφέροντος,
- διακρίνετε μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών αγαθών,
- αποσαφηνίζετε τις έννοιες της κυβέρνησης και της διακυβέρνησης.

- Δημόσιος τομέας
- Δημόσια Πολιτική
- Διανεμητική και αναδιανεμητική πολιτική
- Ρυθμιστική και αυτορυθμιστική πολιτική
- Συμβολική ή υλική πολιτική
- Διαδικαστική και ουσιαστική πολιτική
- Μικροπολιτική
- Υποσυστήματα πολιτικής
- Μακροπολιτική
- Κύκλος της πολιτικής
- Δημόσιο Συμφέρον
- Δημόσια και ιδιωτικά αγαθά
- Κλασική θεωρία της δημόσιας διοίκησης
- Σχολή της «δημόσιας επιλογής»
- Μοντέλο εντολέα - εντολοδόχου
- Γραφειοκρατία - ιεραρχική διοίκηση

Σκοπός

**Προσδοκώμενα
Αποτελέσματα**

**Έννοιες
Κλειδιά**

Εισαγωγικές Παρατηρήσεις

- Κυβέρνηση
- Διακυβέρνηση

Η πρώτη παρατήρηση που κάνετε βλέποντας τον τίτλο του βιβλίου «Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Πολιτική» που έχετε στα χέρια σας, είναι ότι οι δύο βασικές έννοιες (διοίκηση - πολιτική) περιέχουν τον επιθετικό προσδιορισμό «δημόσιος». Από την άλλη, ως ενεργοί πολίτες είναι βέβαιο ότι έχετε μια νοηματική αλλά και βιωματική αίσθηση των δύο εννοιών, όπως και πιθανότατα μια κατασταλαγμένη άποψη για τον ρόλο και τις λειτουργίες τους στον σύγχρονο κόσμο.

Έτσι, κατανοείτε σε γενικές γραμμές ότι η χρήση του επιθέτου «δημόσια» δίπλα στον όρο «Διοίκηση» χρησιμοποιείται για να αντιπαρατεθεί με την έννοια της διοίκησης των ιδιωτικών μονάδων, με την οποία είστε αρκετά εξοικειωμένοι ως φοιτητές του προγράμματος Διοίκησης Επιχειρήσεων και Οργανισμών. Η μελέτη της δημόσιας πολιτικής (*public policy*) αποτελεί ένα σχετικά πρόσφατο επιστημονικό πεδίο που προκύπτει κυρίως από την Πολιτική Επιστήμη (Political Science), τα Οικονομικά και την Κοινωνιολογία. Αναπτύχθηκε στη Βόρεια Αμερική και την Ευρώπη μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο και βασίζεται στην πρωτοπόρα δουλειά του Harold Lasswell (1968). Βασικό χαρακτηριστικό της έρευνας της δημόσιας πολιτικής είναι ότι επιχειρεί να γεφυρώσει το προφανές χάσμα μεταξύ της πολιτικής θεωρίας και των πολιτικών πρακτικών στα μοντέρνα κράτη, αναζητώντας μεθόδους διεπιστημονικής και εμπειρικής ανάλυσης «πραγματικών» πολιτικών. Με άλλα λόγια, δεν εστιάζει σε αυτό που η κυβέρνηση «θα έπρεπε να κάνει», αλλά σε αυτό «που πράγματι κάνει».

Ένα ερώτημα που μπορεί να σας δημιουργηθεί διαβάζοντας τον τίτλο του βιβλίου είναι εάν διαφέρουν ουσιαστικά και νοηματικά οι έννοιες και οι λειτουργίες της δημόσιας διοίκησης και της δημόσιας πολιτικής. Αν θελήσουμε να συγκεκριμενοποιήσουμε το ερώτημά μας θα μπορούσαμε να φέρουμε στο μυαλό μας την εικόνα ενός υπουργού, ενός δήμαρχου ή ενός νομάρχη. Μπορεί να διακριθεί η δράση τους σε δημόσια διοίκηση και δημόσια πολιτική; Όπως θα δούμε στο παρόν πρώτο κεφάλαιο, αλλά και στα επόμενα, παρόλο που τα δύο επιστημονικά πεδία αναπτύχθηκαν ανεξαρτήτως, υπάρχει πλέον πληθώρα επιχειρημάτων που υποστηρίζει ότι οι δύο αυτές λειτουργίες δεν διαχωρίζονται πάντα ή τουλάχιστον ότι υπάρχουν αρκετά κοινά σημεία αλληλεξάρτησης και, ως εκ τούτου, θα πρέπει να μελετώνται από κοινού.

Στο κεφάλαιο αυτό εξετάζονται οι βασικές έννοιες της Δημόσιας Διοίκησης και Δημόσιας Πολιτικής, οι οποίες αφενός οριοθετούν τα δύο αυτά επιστημονικά πεδία και αφετέρου θα αποτελέσουν τη βάση για την ανάπτυξη που θα ακολουθήσει στα επόμενα κεφάλαια. Το κεφάλαιο αυτό -όπως και το επόμενο δεύτερο κεφάλαιο- είναι εισαγωγικά, γι' αυτό ίσως χρειαστεί να ανατρέχετε σε αυτά καθ' όλη τη διάρκεια της μελέτης σας.

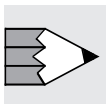
Στην πρώτη ενότητα αναλύεται η έννοια του Δημόσιου Τομέα, εντοπίζονται οι βασικές διαφορές του με τον ιδιωτικό τομέα και επισημαίνεται με παραδείγματα η σχετικότητα του όρου.

Στη δεύτερη ενότητα δίνεται η έννοια και τα χαρακτηριστικά της «δημόσιας πολιτικής». Παρουσιάζονται τρεις βασικές κατηγοριοποιήσεις και τα επίπεδα των δημόσιων πολιτικών, καθώς και τα στάδια που αποτελούν τον κύκλο της δημόσιας πολιτικής. Τα στάδια της δημόσιας πολιτικής θα εξεταστούν αναλυτικά στο κεφάλαιο 3.

Στην τρίτη ενότητα αναλύεται η έννοια του δημόσιου συμφέροντος, όπως προσεγγίζεται από την κλασική θεωρία της δημόσιας διοίκησης και τη σχολή της «δημόσιας επιλογής» (public choice). Επίσης, γίνεται η διάκριση μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών αγαθών.

Στην τέταρτη ενότητα παρουσιάζονται οι έννοιες της «κυβέρνησης» (government) και της «διακυβέρνησης» (governance). Καταγράφονται τα βασικά χαρακτηριστικά του ιεραρχικού γραφειοκρατικού μοντέλου διοίκησης του Max Weber, σύμφωνα με το οποίο οι έννοιες «κυβέρνηση», «διοίκηση» και «γραφειοκρατία» συσχετίζονται μεταξύ τους και αναφέρονται στο ίδιο διοικητικό παράδειγμα. Επίσης, αντιπαρατίθενται οι βασικές παράμετροι της διακυβέρνησης οι οποίες παραπέμπουν σε ένα πιο ευέλικτο, συμμετοχικό και αποτελεσματικό διοικητικό σύστημα.

Ο ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ



Δραστηριότητα 1/Κεφάλαιο 1

Παρακάτω δίνονται μερικές έννοιες που χρησιμοποιούμε καθημερινά:

- δημόσια υγεία
- δημόσιες μεταφορές
- δημόσια εκπαίδευση
- δημόσια τάξη
- δημόσιο συμφέρον
- δημόσια αγαθά
- δημόσια λογοδοσία
- δημόσιο δίκαιο
- δημόσιος τομέας
- δημόσιο χρέος

Όλες οι παραπάνω φράσεις χρησιμοποιούνται επίσης χωρίς τον επιθετικό προσδιορισμό «δημόσιος» ή με τον επιθετικό προσδιορισμό «ιδιωτικός». Σε ένα κείμενο 5 αράδων καταγράψτε ποιες είναι κατά τη γνώμη σας οι ιδιότητες που τους προσδίδουν τον χαρακτήρα του «δημοσίου».

Θα βρείτε τον δικό μας σχολιασμό στη συνέχεια της ενότητας.

Μια πρώτη σημαντική διάκριση είναι αυτή μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών αγαθών. Τα **δημόσια αγαθά** χαρακτηρίζονται ως μη αποκλειστικής χρήσης και μη ανταγωνιστικά στην κατανάλωσή τους σε αντίθεση με τα **ιδιωτικά αγαθά** που είναι και ανταγωνιστικά και αποκλειστικής χρήσης. Ένα παράδειγμα ιδιωτικού αγαθού είναι ένα μήλο, αφού αν το καταναλώσει ένα άτομο το στερεί από όλους τους άλλους. Αντιθέτως, η εθνική άμυνα μιας χώρας μπορεί να «χρησιμοποιηθεί» ταυτόχρονα από όλους τους πολίτες ενός κράτους. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν αγαθά που βρίσκονται σε μια ενδιάμεση κατάσταση, όπως οι δρόμοι όπου να μεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν από όλους, αλλά αν τους χρησιμοποιήσουν όλοι ταυτοχρόνως, λόγω της συμφόρησης που θα προκληθεί δεν θα μπορέσει να τους απολαύσει κανένας (McAleese, 2005).

Η συζήτηση περί δημόσιας διοίκησης και δημόσιας πολιτικής αναδεικνύει τη «δημόσια σφαίρα», η οποία διακρίνεται από την «ατομική σφαίρα». Στη δημόσια αυτή σφαίρα υπάρχει ανάγκη κυβερνητικής ή κοινωνικής παρέμβασης και ρύθμισης ή τουλάχιστον κοινής δράσης (Parsons, 1995). Στη βιβλιογραφία κυριαρχούν δύο βασικές προσεγγίσεις σχετικά με τον ορισμό του δημόσιου τομέα. Η πρώτη προσέγγιση ορίζει τον δημόσιο τομέα με βάση την επίδρασή του στην κοινωνία μέσω της νομοθεσίας, ενώ η δεύτερη αναφέρεται στη δράση του δημόσιου τομέα

μέσω της εκτέλεσης του προϋπολογισμού που ψηφίζεται από τα Κοινοβούλια (Lane, 2000). Για να κατανοηθεί καλύτερα η έννοια του δημόσιου τομέα θα συζητήσουμε πιο συγκεκριμένα σε τι διαφέρει από τον ιδιωτικό τομέα, καθώς και τι περιλαμβάνει σε διαφορετικές χώρες.

Οι βασικές διαφορές μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα μπορούν να συνοψισθούν ως εξής (Parsons, 1995: 9). Ο δημόσιος τομέας:

- αντιμετωπίζει πιο πολύπλοκα και δυσεπίλυτα ζητήματα
- συναντάει μεγαλύτερα εμπόδια κατά την εφαρμογή των αποφάσεών του
- χρειάζεται μεγαλύτερη προσπάθεια για την εξασφάλιση ευκαιριών και δυνατοτήτων
- ενδιαφέρεται περισσότερο για την αντιστάθμιση ή τη θεραπεία των αποτυχιών της αγοράς
- μερικές από τις δραστηριότητες που αναλαμβάνει έχουν μεγαλύτερη συμβολική σημασία
- βρίσκεται απέναντι σε αυστηρότερα όρια αφοσίωσης και νομιμότητας
- έχει περισσότερες δυνατότητες δράσης σε περιπτώσεις κοινωνικών ανισοτήτων
- πρέπει να επιδιώκει να δρα σύμφωνα με το δημόσιο συμφέρον
- πρέπει να εξασφαλίζει ένα επίπεδο δημόσιας στήριξης, σαφώς μεγαλύτερο από αυτό που είναι απαραίτητο σε μια ιδιωτική εταιρεία

Τα όρια του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα γίνονται όλο και περισσότερο δυσδιάκριτα λόγω της αυξανόμενης συμμετοχής ιδιωτικών εταιρειών και μη κυβερνητικών οργανώσεων (ΜΚΟ) σε θέματα και πεδία δημόσιας διοίκησης και πολιτικής. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι οι συμπράξεις ιδιωτικού και δημόσιου τομέα όπου, για παράδειγμα, ο δημόσιος τομέας αναθέτει στον ιδιωτικό τομέα την παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών του (π.χ. Osborne & Gaebler, 1992· Wallis & Dollery, 2005). Επίσης, σημαντική είναι η εμπλοκή του **εθελοντικού τομέα** στις κοινωνικές κυρίως περιοχές της δημόσιας πολιτικής (Parsons, 1995). Πρόκειται για τις περιπτώσεις που οι κυβερνήσεις αποφασίζουν εσκεμμένα είτε να μην κάνουν τίποτε (non-decision making) (βλ. ενότητα 3.2.1), είτε παραχωρούν με συμβάσεις την εφαρμογή δημόσιων πολιτικών σε κάθε είδους μη κυβερνητικές οργανώσεις. Στο παρελθόν ο εθελοντικός τομέας υπήρξε σημαντικός στην ιστορία του κράτους της ευημερίας. Για παράδειγμα, οι θρησκευτικές και φιλανθρωπικές οργανώσεις έχουν παίξει σημαντικό ρόλο στις «κοινωνικές υπηρεσίες» αλλά και στην εκπαίδευση. Η συμβολή τους υποχώρησε στον εικοστό αιώνα λόγω της ανάπτυξης του κράτους της ευημερίας, για να επανέλθουν στο προσκήνιο στις

μέρες μας, καθώς το κράτος είτε αδυνατεί λόγω ελλείψεως πόρων, είτε δεν επιθυμεί να προσφέρει τέτοιου είδους υπηρεσίες. Επιπλέον, κάποιες δραστηριότητες όπως η δασοπυρόσβεση ή η ναυαγοσωστική, παραμένουν σε ορισμένα κράτη πάντα στον εθελοντικό τομέα, ενώ η ανάπτυξη των μη κυβερνητικών οργανώσεων και της φιλανθρωπίας στις μέρες μας έχει οδηγήσει στην ιδέα ότι ο «εθελοντικός τομέας» θα πρέπει να ενσωματωθεί στην έννοια ενός «**τρίτου τομέα**», ο οποίος αναγνωρίζεται ότι έχει σημαντικό ρόλο στη διανομή αγαθών και υπηρεσιών (Osborne & Gaebler, 1992).

Παράδειγμα ενεργοποίησης του εθελοντικού τομέα

Ο Ν. 2646/1998 προβλέπει την ανάπτυξη του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας. Ως κοινωνική φροντίδα ορίζεται «η προστασία που παρέχεται σε άτομα ή ομάδες με προγράμματα πρόληψης και αποκατάστασης και αποσκοπεί να δημιουργήσει προϋποθέσεις ισότιμης συμμετοχής των ατόμων στην οικονομική και κοινωνική ζωή και να τους εξασφαλίσει αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης. Η στήριξη της οικογένειας αποτελεί βασικό στόχο των παραπάνω προγραμμάτων».

Το Εθνικό Σύστημα Κοινωνικής Φροντίδας βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στη συμμετοχή του εθελοντικού τομέα με τη μορφή ιδιωτικών φορέων μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, στους οποίους περιλαμβάνονται και οι οργανώσεις εθελοντικού χαρακτήρα. Στον Οργανισμό του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας συστάθηκε ανεξάρτητο Τμήμα Ανάπτυξης Εθελοντισμού, μία από τις αρμοδιότητες του οποίου είναι: «ο σχεδιασμός, η προώθηση και υλοποίηση, μέσω των εθελοντικών οργανώσεων, προγραμμάτων που αφορούν τον τομέα της Υγείας και της Κοινωνικής Φροντίδας, με βάση τις προτεραιότητες και τις κατευθύνσεις του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας και γενικά της κυβερνητικής πολιτικής.

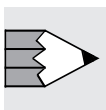
Η σχετικότητα του όρου γίνεται φανερή και από το γεγονός ότι ο δημόσιος τομέας στην πράξη ορίζεται διαφορετικά σε κάθε κράτος. Έτσι, ακόμα και στις δυτικές δημοκρατίες παρατηρούμε διαφορές, όσον αφορά τόσο τις μεθόδους παρέμβασης όσο και τα πεδία άσκησης πολιτικής. Η συζήτηση περί διαφορετικών τύπων καπιταλισμού υπογραμμίζει ότι σε κάθε κοινωνικό σχηματισμό διαφέρει η παρεμβατικότητα του κράτους ανάλογα με την ιστορία, την κουλτούρα και το κοινωνικό κεφάλαιο του κάθε λαού (Hall & Soskice, 2001· Scharpf & Schmidt, 2000). Το κοινωνικό κεφάλαιο αναφέρεται στα υπάρχοντα κοινωνικά δίκτυα και στην αίσθηση της κοινότητας που διαφέρει από τόπο σε τόπο. Η πολυμορφία αυτή δημιουργεί διαφορετικές δυνατότητες και διαφορετικές ανάγκες σε κάθε χώρα (Putnam, 1994).

Ακόμα όμως και αν υπάρχουν ομοιότητες όσον αφορά στο τι περιλαμβάνει ο δημόσιος τομέας, συχνά υπάρχουν σημαντικές διαφορές ως προς το πώς κατανέμεται ο προϋπολογισμός ανάμεσα στις πιθανές δραστηριότητες του δημοσίου. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι οι ΗΠΑ, όπου η κρατούσα αντίληψη είναι ότι οι κοινωνικές υπηρεσίες αποτελούν κομμάτι περισσότερο της ιδιωτικής παρά της

κοινωνικής σφαίρας, με αποτέλεσμα τομείς όπως η υγεία να χρηματοδοτούνται λιγότερο από τομείς όπως η έρευνα και η τεχνολογία (Alesina & Glaeser, 2003· Chandler, 2000). Επίσης, στη Μ. Βρετανία, η κυβέρνηση των «Εργατικών» έχει υιοθετήσει δημόσιες πολιτικές στην υγεία και την εκπαίδευση, που ενσωματώνουν τις οιονεί αγορές (quasi markets) στην παραγωγή και παροχή σχετικών δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών. Το πρότυπο αυτό προτείνει τη μετάβαση από μια στατική και κεντρικά σχεδιαζόμενη παροχή δημόσιων υπηρεσιών, σε μια μέθοδο που βασίζεται περισσότερο στη λειτουργία της αγοράς. Στις οιονεί αγορές, δηλαδή, το κράτος σταματάει να είναι ταυτόχρονα ο χρηματοδότης και ο προμηθευτής των δημόσιων αγαθών (Le Grand, 2007).

ΔΗΜΟΣΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ: ΕΝΝΟΙΑ, ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΚΑΙ ΣΤΑΔΙΑ

1.2.1 Ορισμός και Χαρακτηριστικά της Δημόσιας Πολιτικής



Δραστηριότητα 2/Κεφάλαιο 1

Παρακάτω παρατίθενται μερικοί ορισμοί της δημόσιας πολιτικής:

«εξουσιαστική κατανομή αξιών για την κοινωνία» (Easton, 1953)

«ό,τι οι κυβερνήσεις επιλέγουν ή δεν επιλέγουν να πράξουν» (Dye, 1975)

«μια μακρά σειρά λίγο-πολύ συσχετιζόμενων ενεργειών καθώς και οι συνέπειές τους σε αυτούς που αφορούν» (Rose, 1969)

«οι σχέσεις της κυβέρνησης με το περιβάλλον της» (Eyestone, 1971)

«ένα σύνολο συσχετιζόμενων αποφάσεων που λαμβάνονται από έναν πολιτικό ή μια ομάδα πολιτικών και αφορά στην επιλογή στόχων και μέσων για την επίτευξή τους στα πλαίσια μιας συγκεκριμένης κατάστασης όπου κατ' αρχήν αυτοί οι δρώντες θα έχουν τη δύναμη να τις υλοποιήσουν» (Jenkins, 1978)

Προσπαθήστε να συγκρίνετε σε ποια σημεία μοιάζουν ή διαφέρουν οι παραπάνω ορισμοί μεταξύ τους.

Θα βρείτε τον δικό μας σχολιασμό στη συνέχεια της ενότητας.

Η δημόσια πολιτική άλλοτε ορίζεται στενά και περιλαμβάνει μόνο τις πολιτικές αποφάσεις και τους δημόσιους φορείς εξουσίας (π.χ. οι ορισμοί των Easton και Dye). Άλλοτε, πάλι, η δημόσια πολιτική ορίζεται με πιο ευρύ τρόπο και στην έννοιά της εντάσσεται ή υπονοείται το στοιχείο της δράσης, με άλλα λόγια η υλοποίηση των πολιτικών αποφάσεων (π.χ. οι ορισμοί των Rose και Jenkins) και άλλοτε δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στο περιβάλλον της δημόσιας πολιτικής (π.χ. ο ορισμός του Eyestone). Κοινό στοιχείο σχεδόν σε όλες τις περιπτώσεις είναι η παρουσία ως βασικών δρώντων των κυβερνητικών σωμάτων ή γενικά των επίσημων φορέων εξουσίας.

Ένας ιδιαίτερα σαφής και λειτουργικός ορισμός που θα υιοθετηθεί εδώ είναι αυτός που έδωσε ο J. Anderson (2006, σελ. 6), σύμφωνα με τον οποίο:

«Δημόσια Πολιτική είναι μια σειρά σκόπιμων και σχετικά σταθερών ενεργειών, που αναπτύσσονται από κυβερνητικά σώματα και γενικότερα από επίσημους φορείς εξουσίας, για την αντιμετώπιση ενός προβλήματος ή ενός ζητήματος που προκαλεί το ενδιαφέρον».

Από τον παραπάνω ορισμό προκύπτουν κάποια συγκεκριμένα χαρακτηριστικά της δημόσιας πολιτικής, τα οποία αξίζει να τα έχουμε διαρκώς υπόψη κατά τη συνέχεια της μελέτης:

Α) Αναπτύσσεται, κατά κύριο λόγο, από επίσημους φορείς εξουσίας, δηλαδή από δρώντες που αναγνωρίζονται από τα περισσότερα μέρη του συστήματος ως υπεύθυνοι να αναλάβουν δράση η οποία κατά κανόνα γίνεται αποδεκτή εφόσον δρουν μέσα στα όρια των ρόλων τους. Ανάλογα με το αντικείμενο κάθε πολιτικής, υπάρχουν σημαντικοί δρώντες εκτός των επίσημων φορέων εξουσίας που συμμετέχουν ενεργά στην ανάπτυξή της, όπως θα δούμε στην ενότητα 2.7 περί δικτύων πολιτικής.

Β) Αποτελεί *σκόπιμη δράση* και όχι τυχαία συμπεριφορά. Σχεδιάζεται για να επιτύχει συγκεκριμένους στόχους και προσδιορισμένα αποτελέσματα.

Γ) Αποτελείται από *σειρά ενεργειών* που εμφανίζει μια χρονική διάρκεια και όχι από τις ξεχωριστές, διακριτές αποφάσεις των επίσημων φορέων εξουσίας. Έτσι η δημόσια πολιτική περιλαμβάνει όχι μόνο την απόφαση για τη θέσπιση ενός νόμου για ένα θέμα, αλλά και τις συνακόλουθες αποφάσεις και ενέργειες που θα εξασφαλίσουν την υλοποίησή του, όπως θα δούμε στην ενότητα 3.4 όπου θα μελετήσουμε την εφαρμογή της πολιτικής.

Δ) Προκύπτει από *αιτήματα πολιτικής* για κάποιο δημόσιο πρόβλημα που προέρχονται από διάφορους δρώντες, όπως θα δούμε στην ενότητα 3.1 όπου θα μελετήσουμε τη συγκρότηση της κυβερνητικής ατζέντας.

Ε) Η δημόσια πολιτική περιλαμβάνει αυτό που οι δημόσιοι φορείς «κάνουν» και όχι αυτό που προτίθενται ή διακηρύσσουν ότι θα κάνουν. Το σημείο αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό και διαχωρίζει την έννοια της δημόσιας πολιτικής από τις κυβερνητικές εξαγγελίες, οι οποίες αποτελούν απλώς δηλώσεις προθέσεων που δεν συνοδεύονται από τη λήψη αποφάσεων για σκόπιμες ενέργειες δράσης.

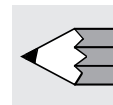
ΣΤ) Η δημόσια πολιτική μπορεί να έχει *θετική ή αποφαιτική μορφή*. Η θετική μορφή εμφανίζεται όταν υπάρξει δράση από τους φορείς εξουσίας για την αντιμετώπιση ενός ζητήματος. Η αποφαιτική μορφή αποτελεί πολιτική όταν οι φορείς εξουσίας αποφασίσουν να μην ενεργήσουν για κάποιο ζήτημα το οποίο έχει τεθεί στην ημερήσια διάταξη και έχει συζητηθεί και να αφήσουν την επίλυσή του στη λειτουργία των δυνάμεων της αγοράς («laissez-faire» ή «hands off»), όπως θα δούμε στην ενότητα 3.2.1 για τη μη λήψη αποφάσεων.

Ζ) Τέλος, η δημόσια πολιτική βασίζεται στη νομοθεσία και αποτελεί πράξη εξουσίας και επομένως εμπεριέχει το στοιχείο του εξαναγκασμού.

Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 1/Κεφάλαιο 1

Με βάση τον ορισμό της Δημόσιας Πολιτικής και τα χαρακτηριστικά της όπως αναλύθηκαν παραπάνω, αιτιολογήστε εάν αποτελεί δημόσια πολιτική η προεκλογική δέσμευση και το πολιτικό πρόγραμμα της αντιπολίτευσης για την περιβαλλοντική αποκατάσταση των καμένων δασικών εκτάσεων.

Θα βρείτε τον δικό μας σχολιασμό στο τέλος του κεφαλαίου.



1.2.2 Κατηγορίες και Επίπεδα Δημόσιων Πολιτικών

Η πλέον διαδεδομένη και χρηστική κατηγοριοποίηση των δημόσιων πολιτικών που έχει αναπτυχθεί από τον Lowi (1964), διαφοροποιεί τις δημόσιες πολιτικές ανάλογα με τις επιπτώσεις τους στην κοινωνία και διακρίνει μεταξύ διανεμητικών, αναδιανεμητικών, ρυθμιστικών και αυτορυθμιστικών πολιτικών.

Οι *διανεμητικές πολιτικές* περιλαμβάνουν την κατανομή υπηρεσιών και ωφελειών σε συγκεκριμένα τμήματα του πληθυσμού -ιδιώτες, ομάδες, νομικά πρόσωπα και κοινότητες. Μερικές διανεμητικές πολιτικές μπορεί να προσφέρουν υπηρεσίες ή ωφέλειες σε έναν ή λίγους ωφελούμενους, όπως π.χ. ένα δάνειο σε μια μεγάλη εταιρία που θα αποτρέψει την πτώχευσή της. Άλλες μπορεί να προσφέρουν οφέλη σε μεγάλο αριθμό ατόμων, όπως π.χ. η ενίσχυση των αγροτικών προϊόντων, οι φοροαπαλλαγές, η δωρεάν εκπαίδευση, κλπ. Κατά κανόνα οι διανεμητικές πολιτικές περιλαμβάνουν τη χρήση δημόσιων πόρων.

Οι *αναδιανεμητικές πολιτικές* περιλαμβάνουν τις σκόπιμες προσπάθειες της πολιτείας να μεταβάλει την κατανομή της ευημερίας, του εισοδήματος, της ιδιοκτησίας ή των δικαιωμάτων μεταξύ τάξεων ή ομάδων του πληθυσμού όπως οι έχοντες και οι μη έχοντες. Η εισαγωγή αναδιανεμητικών πολιτικών από μια κυβέρνηση δεν είναι εύκολη καθώς συνεπάγεται την αναδιανομή οικονομικών ή θεσμικών πόρων.

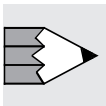
Οι *ρυθμιστικές πολιτικές* θέτουν περιορισμούς και όρια στη συμπεριφορά ατόμων και ομάδων. Δηλαδή περιορίζουν την ελευθερία επιλογής ή την ευχέρεια δράσης. Έτσι, διαφέρουν άμεσα από τις διανεμητικές πολιτικές που αυξάνουν τους πόρους που έχουν στη διάθεσή τους τα άτομα ή οι ομάδες, έτσι ώστε να δράσουν. Η μεγαλύτερη ποικιλία ρυθμιστικών πολιτικών είναι αυτή που ασχολείται με την ποινική πρόληψη των εγκλημάτων κατά της ζωής και της περιουσίας του ανθρώπου. Επίσης, ρυθμιστικές είναι οι πολιτικές που αφορούν στον έλεγχο της ρύπανσης, την προστασία του καταναλωτή, κλπ.

Ειδικότερη κατηγορία των ρυθμιστικών πολιτικών αποτελούν οι αυτορυθμιστικές πολιτικές, οι οποίες μοιάζουν με τις ρυθμιστικές μόνο που στην περίπτωση αυτή ο έλεγχος ασκείται κατά κανόνα από την ίδια τη ρυθμιζόμενη ομάδα, ως μέσο προστασίας ή προαγωγής των συμφερόντων των μελών της. Για παράδειγμα, η άσκηση πολλών επαγγελματιών όπως π.χ. γιατροί, δικηγόροι, μηχανικοί, εξαρτάται από την εξασφάλιση ειδικής άδειας από τον οικείο σύλλογο ή επιμελητήριο (π.χ. ιατρικός, δικηγορικός σύλλογος, επιμελητήριο).

Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 2/Κεφάλαιο 1

Προσπαθήστε να κατατάξετε τις παρακάτω Δημόσιες Πολιτικές σύμφωνα με τη διάκριση σε ρυθμιστικές, αυτορυθμιστικές, διανεμητικές και αναδιανεμητικές.

- η θέσπιση του Κώδικα Οδικής Κυκλοφορίας
- η πολιτική του Υπουργείου Οικονομικών για τη φορολογία εισοδήματος η οποία καθιερώνει προοδευτικές φορολογικές κλίμακες και αυξάνει το ποσοστό του φόρου, αναλόγως του ύψους του εισοδήματος
- η πολιτική του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών για τον έλεγχο των καταχρηστικών αμοι-



βών των δικηγόρων

δ. η πολιτική του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης για την αύξηση του εισοδήματος των συνταξιούχων

Θα βρείτε τη δική μας απάντηση στο τέλος του κεφαλαίου

Μια επιπλέον κατηγοριοποίηση διακρίνει μεταξύ *υλικών και συμβολικών* δημόσιων πολιτικών και βασίζεται στις εργασίες του Edelman (1964), ο οποίος ανέδειξε τις συμβολικές όψεις της δημόσιας πολιτικής. Οι υλικές πολιτικές προσφέρουν υλικούς πόρους ή ουσιαστική δύναμη στους ωφελούμενους ή προκαλούν πραγματικά μειονεκτήματα σε άλλους. Οι συμβολικές πολιτικές έχουν μικρή πραγματική υλική επίπτωση στους ανθρώπους και τους θεσμούς, αλλά απηχούν τις βαθύτερες αξίες όπως η ειρήνη, η περιβαλλοντική ευαισθησία ή η κοινωνική δικαιοσύνη. Ένα παράδειγμα είναι οι διάφοροι Χάρτες για τα Δικαιώματα του Πολίτη σε σχέση με κάποιες δημόσιες υπηρεσίες όπως τα ΕΛΤΑ. Ένας τέτοιος Χάρτης περιγράφει αναλυτικά τα δικαιώματα του πολίτη και τις υποχρεώσεις της υπηρεσίας και συνήθως η αξία του είναι περισσότερο συμβολική παρά υλική.

Αξίζει επίσης να αναφέρουμε τη διάκριση μεταξύ «ουσιαστικών» (substantive) και «διαδικαστικών» (procedural) πολιτικών (Anderson, 2006). Οι ουσιαστικές πολιτικές περιλαμβάνουν τις δραστηριότητες της πολιτείας που διανέμουν άμεσα κόστη και οφέλη στους πολίτες, όπως π.χ. η κατασκευή αυτοκινητοδρόμων. Οι διαδικαστικές πολιτικές, αντίθετα, αναφέρονται στο πώς πρόκειται να γίνει κάτι ή ποιος πρόκειται να αναλάβει δράση ή στις αρχές που διέπουν μια πολιτική, όπως π.χ. οι κανόνες λειτουργίας των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών.

Ιδιαίτερα σημαντική για τη μελέτη της Δημόσιας Πολιτικής είναι η διάκριση των τριών *επιπέδων* πολιτικής που προσδιορίζονται ανάλογα με το εύρος της συμμετοχής των εμπλεκομένων στην πολιτική (Redford, 1969) και διακρίνονται σε μικροπολιτική, πολιτική υποσυστημάτων και μακροπολιτική. Η *μικροπολιτική* (micropolitics) περιλαμβάνει προσπάθειες από ιδιώτες, εταιρίες και κοινότητες να εξασφαλίσουν θετική κυβερνητική δράση για τους εαυτούς τους. Η διάκριση της πολιτικής υποσυστημάτων (subsystem politics) εστιάζει σε λειτουργικές περιοχές δραστηριότητας, όπως π.χ. ο έλεγχος της ατμοσφαιρικής ρύπανσης, και περιλαμβάνει σχέσεις μεταξύ κυβερνητικών δρώντων, διοικητικών υπηρεσιών και ομάδων συμφερόντων. Στη μακροπολιτική (macropolitics) η κοινότητα ως σύνολο και οι ηγέτες της κυβέρνησης ως σύνολο φέρονται στη συζήτηση και τον προσδιορισμό της δημόσιας πολιτικής, όπως π.χ. η συζήτηση για τις αμυντικές δαπάνες.

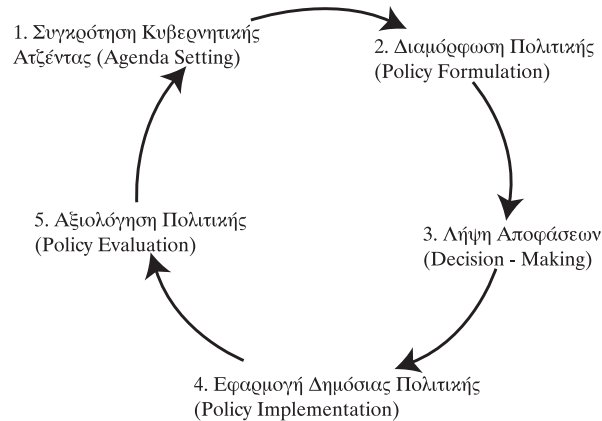
1.2.3 Ο κύκλος της Δημόσιας Πολιτικής

Η προσέγγιση των σταδίων υποστηρίζει ότι η δημόσια πολιτική λαμβάνει χώρα σε στάδια και ότι μπορούμε να μελετήσουμε τον *κύκλο μιας δημόσιας πολιτικής* (π.χ. Anderson, 1975). Η βασική κριτική αυτής της προσέγγισης είναι ότι εκλαμβάνει τη δημόσια πολιτική ως μια γραμμική διαδικασία με αρχή, μέση και τέλος, κάτι που δεν ισχύει αν αναλογιστούμε την πολυπλοκότητα των πολιτικών

φαινομένων (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). Παρά ταύτα, για αναλυτικούς σκοπούς αλλά και για τους οργανωτικούς σκοπούς του βιβλίου είναι χρήσιμο να διακρίνουμε τα διάφορα στάδια:

1. Συγκρότηση Κυβερνητικής Ατζέντας (Agenda Setting)
2. Διαμόρφωση Πολιτικής (Policy Formulation)
3. Λήψη Αποφάσεων (Decision - Making)
4. Εφαρμογή Δημόσιας Πολιτικής (Policy Implementation)
5. Αξιολόγηση Πολιτικής (Policy Evaluation)

Η ακολουθία των σταδίων ονομάζεται «κύκλος της πολιτικής» (policy cycle).



Η *συγκρότηση κυβερνητικής ατζέντας* αναφέρεται στη διαδικασία με την οποία τα αιτήματα μετατρέπονται σε δημόσια προβλήματα και οι διαμορφωτές πολιτικής επιλέγουν ή νιώθουν υποχρεωμένοι να ασχοληθούν μαζί τους (βλ. ενότητα 3.1).

Η *διαμόρφωση πολιτικής* αναφέρεται στη διαδικασία κατά την οποία αναπτύσσονται αποδεκτές προτάσεις δράσης για την αντιμετώπιση δημόσιων προβλημάτων (βλ. ενότητα 3.2).

Η *λήψη πολιτικών αποφάσεων* είναι η διαδικασία κατά την οποία οι διαμορφωτές πολιτικής υιοθετούν μια συγκεκριμένη πορεία δράσης ή την αδράνεια (βλ. ενότητα 3.3).

Η *εφαρμογή δημόσιας πολιτικής* περιλαμβάνει την υλοποίηση των πολιτικών αποφάσεων (βλ. ενότητα 3.4).

Τέλος, η *αξιολόγηση πολιτικής* αναφέρεται στη διαδικασία κατά την οποία τα αποτελέσματα της πολιτικής ελέγχονται τόσο από δημόσιους όσο και από κοινωνικούς δρώντες και το αποτέλεσμά της μπορεί να οδηγήσει στον επαναπροσδιορισμό των προβλημάτων και των λύσεων (βλ. ενότητα 3.6).

Ενότητα 1.3

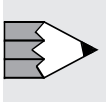
ΔΗΜΟΣΙΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ

Η ανάπτυξη του δημόσιου τομέα οφείλεται στην πεποίθηση ότι πέραν του ατομικού συμφέροντος, υπάρχει και δημόσιο συμφέρον και ότι και τα δύο θα μπορούσαν να ικανοποιηθούν μέσω της δημιουργίας μιας ορθολογικής γραφειοκρατίας (Weber, 1991). Η φράση «δημόσιο συμφέρον» παρουσιάζει εξαιρετική εσωτερική σύγκρουση, καθώς αναφέρεται στο «δημόσιο» που παραπέμπει σε μια συλλογική οντότητα, και στο «συμφέρον» που παραπέμπει περισσότερο σε μια ατομική επιθυμία ή σε μια επιδίωξη «επιμέρους ομάδας» (Olson, 1965· Μακρυδημήτρης, 2006). Η κλασική θεωρία της δημόσιας διοίκησης είναι αυτή που θεωρεί το δημόσιο συμφέρον κεντρική έννοια στην κατανόηση και στην πράξη του δημόσιου τομέα, ενώ η κριτική προέρχεται από τη σχολή της «δημόσιας επιλογής» στην οποία έμφαση δίνεται στα ατομικά κίνητρα των γραφειοκρατών και στην προσπάθεια μεγιστοποίησης του κέρδους τους (Lane, 2000· Niskanen, 1971· Πελαγίδης & Μητσόπουλος, 2006).

Σύμφωνα με την *κλασική θεωρία της δημόσιας διοίκησης*, το δημόσιο συμφέρον μπορεί να εξασφαλισθεί μέσα από μια ουδέτερη τάξη δημόσιων λειτουργιών που έχουν ως αποστολή την εφαρμογή των αποφάσεων της κυβέρνησης. Το 1887, ο Woodrow Wilson σχηματοποίησε τη θεωρία της γραφειοκρατίας ως φύλακα του δημόσιου συμφέροντος, υποστηρίζοντας ότι πρέπει να γίνεται ουσιαστική διάκριση μεταξύ πολιτικής και διοίκησης. Το κλειδί για την κατανόηση του επιχειρήματος της κλασικής θεωρίας είναι ο ορθολογισμός, δηλαδή η πίστη στην ορθολογική και αμερόληπτη δράση των δημόσιων λειτουργιών με στόχο την υπεράσπιση του δημόσιου συμφέροντος (Parsons, 1995: 6-8).

Η κριτική από τη *σχολή της «δημόσιας επιλογής»* του επιχειρήματος του ορθολογικού δημόσιου συμφέροντος σχηματοποιήθηκε τη δεκαετία του '60 (Buchanan & Tullock, 1962). Οι βασικές παράμετροι του αντεπιχειρήματος ήταν ότι τόσο η πράξη όσο και η θεωρία επιδεικνύουν τον ανορθολογισμό ή τουλάχιστον τον «περιορισμένο ορθολογισμό» (“bounded’ rationality”) των γραφειοκρατών. Όπως ανέλυσε πρώτος ο Simon (1957), η δυνατότητα ορθολογικής σκέψης στις οργανώσεις είναι περιορισμένη καθώς δεν είναι δυνατόν για έναν λήπτη αποφάσεων να αναλύσει όλες τις πληροφορίες και πιθανότητες όταν αντιμετωπίζει ένα πρόβλημα. Είναι πιθανό, κάποιες από τις πληροφορίες και επιλογές να απορρίπτονται ακόμα και αυτόματα λόγω των ατομικών του πιστεύω, συμφερόντων και αξιών. Τέλος, έντονα αμφισβητήθηκε η διάκριση μεταξύ πολιτικής και γραφειοκρατίας στη βάση του μοντέλου «εντολέα - εντολοδόχου» (principal-agent model). Σύμφωνα με το υπόδειγμα αυτό, η σχέση μεταξύ πολιτικής και γραφειοκρατίας μπορεί να κατανοηθεί ως ένα συμβόλαιο, όπου ο εντολέας-πολιτικός «αγοράζει» υπηρεσίες από τον εντολοδόχο-γραφειοκρατία σε συνθήκες ελλιπούς πληροφόρησης,

και άρα συχνά σε ακριβότερες τιμές. Η ταύτιση των δύο προκύπτει όταν λόγω των διαφόρων επιπέδων εξουσίας, της ελλιπούς πληροφόρησης, των ατομικών συμφερόντων και της επιθυμίας για αυτονομία, οι δύο κατηγορίες μέσω των ανταλλαγών αρχίζουν και συγχέονται. Ένα άλλο παράδειγμα είναι αυτό του εντολέα-ψηφοφόρου και του εντολοδόχου-αντιπροσώπου, δηλαδή του πολιτικού. Ο ψηφοφόρος δίνει μια εντολή με την ψήφο του και ο αντιπρόσωπος δεσμεύεται θεωρητικά να εφαρμόσει, ανάλογες με την εντολή, δημόσιες πολιτικές (Niskanen, 1971).



Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 3/Κεφάλαιο 1

Η Μάργκαρετ Θάτσερ έχει δηλώσει: «Αυτό που ονομάζεται 'κοινωνία', δεν υπάρχει. Υπάρχει μόνο το ιδιωτικό συμφέρον, τα συμφέροντα των ομάδων και πιθανώς των κοινοτήτων». Σχολιάστε την παραπάνω φράση σε σχέση με τις προσεγγίσεις της έννοιας του δημόσιου συμφέροντος.

Θα βρείτε τον δικό μας σχολιασμό στο τέλος του κεφαλαίου.

Ενότητα 1.4

ΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

Στην ενότητα αυτή εισάγονται δύο βασικές έννοιες, η «κυβέρνηση» (government) και η «διακυβέρνηση» (governance), και η σχέση τους με δύο άλλες έννοιες, τη διοίκηση και τη γραφειοκρατία. Η κλασική προσέγγιση της δημόσιας διοίκησης θέλει το κράτος να κυβερνάται μέσω του ιεραρχικού γραφειοκρατικού μοντέλου διοίκησης ακολουθώντας τον ιδεότυπο του Weber. Άρα οι έννοιες κυβέρνηση, διοίκηση και γραφειοκρατία συσχετίζονται μεταξύ τους και αναφέρονται στο ίδιο διοικητικό παράδειγμα.

Βασικά χαρακτηριστικά της ιεραρχικής διοίκησης είναι (Weber, 1991):

- η σημασία των κανόνων δικαίου και των ορίων της νομιμότητας,
- η αυστηρότητα των διοικητικών διαδικασιών,
- η διαφάνεια των κανόνων και των διαδικασιών,
- η δυνατότητα ελέγχου των πράξεων της διοίκησης,
- ο δημόσιος υπάλληλος ως λειτουργός, και
- η σημασία του δημόσιου συμφέροντος.

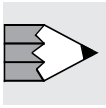
Όταν, λοιπόν, αναφερόμαστε στην *κυβέρνηση* μέσω της γραφειοκρατίας, ουσιαστικά παραπέμπουμε στην *κυβέρνηση* και στη διοίκηση όπως κλασικά είχε σχηματοποιηθεί στις δυτικές δημοκρατίες. Έτσι, διοικήσεις όπως η γαλλική, η γερμανική, η αγγλική και κατά συνέπεια και η ελληνική, είχαν βασιστεί στο κλασικό γραφειοκρατικό μοντέλο, αναπτύσσοντας μια ισχυρή κεντρική διοίκηση που λειτουργούσε ιεραρχικά και με βάση σαφείς κανόνες δικαίου και ελεγκτικούς μηχανισμούς. Οι δημόσιοι υπάλληλοι όφειλαν να επιτελούν το λειτούργημά τους σύμφωνα με το δημόσιο συμφέρον και ανεξάρτητα από μισθολογικά ή άλλα κίνητρα (Chandler, 2000). Το μοντέλο αυτό της διοίκησης παρουσίασε διάφορες δυσλειτουργίες και αναντιστοιχίες με τις οικονομικές και κοινωνικές ανάγκες, με αποτέλεσμα να αναζητηθούν νέες μορφές οργάνωσης της γραφειοκρατίας και της διακυβέρνησης.

Στην έννοια της *κυβέρνησης* και του αντίστοιχου διοικητικού παραδείγματος, αντιπαράχθηκε η έννοια της *διακυβέρνησης* και του δημόσιου μάνατζμεντ. Η έννοια της διακυβέρνησης έχει χρησιμοποιηθεί με πολλούς διαφορετικούς τρόπους, με αποτέλεσμα να είναι αρκετά ευρεία. Ο Cleveland (1972) που είναι ο πρώτος που χρησιμοποίησε την έννοια της διακυβέρνησης είτε χαρακτηριστικά για να τη διακρίνει από την *κυβέρνηση*: «Αυτό που θέλουν οι άνθρωποι είναι λιγότερη *κυβέρνηση* και περισσότερη *διακυβέρνηση*». Οι βασικές παράμετροι της *διακυβέρνησης* σύμφωνα με τον Rhodes (2000: 54-90) είναι:

- το «Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ» (New Public Management),
- η «χρηστή διακυβέρνηση» (good governance) (αποδοτικότητα, διαφάνεια, αξιοκρατία και ισοτιμία),
- η διεθνής και η δια-τμηματική αλληλεξάρτηση,

- η αύξηση της σημασίας των μη - κυβερνητικών μορφών διακυβέρνησης,
- η νέα πολιτική οικονομία, που σπρώχνει το κράτος απλώς στο να ρυθμίζει και όχι να παρέχει υπηρεσίες,
- η ύπαρξη δικτύων πολιτικής.

Όλες οι παραπάνω παράμετροι παραπέμπουν σε ένα πιο ευέλικτο και αποτελεσματικό διοικητικό σύστημα που απομακρύνεται από τις αγκυλώσεις της κλασικής δημόσιας διοίκησης. Στην πράξη, μεταρρυθμίσεις προς ένα σύστημα διακυβέρνησης παρατηρούμε καταρχάς στις Μ. Βρετανία, Ν. Ζηλανδία, Αυστραλία και ΗΠΑ, όπου έμφαση δίνεται στις δημόσιες αγορές και στον ανταγωνισμό, στη συμμετοχική διοίκηση, στην ευελιξία και στην απορύθμιση (Peters, 2001, βλ. κεφάλαιο 4). Όπως θα αναπτυχθεί και σε επόμενη ενότητα, ούτε αυτό το σύστημα είναι χωρίς μειονεκτήματα.



Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 4/Κεφάλαιο 1

Σύμφωνα με την ανάλυση που προηγήθηκε, αντιστοιχήστε τις παρακάτω λέξεις - κλειδιά με τις έννοιες της ιεραρχικής διοίκησης ή της διακυβέρνησης:

- νέα πολιτική οικονομία
- ιεραρχικό γραφειοκρατικό μοντέλο διοίκησης
- ισχυρή κεντρική διοίκηση
- δίκτυα πολιτικής
- μη - κυβερνητικές μορφές διακυβέρνησης
- αυστηρότητα των διοικητικών διαδικασιών
- νέο δημόσιο μανάτζμεντ
- αποδοτικότητα
- κυριαρχία του δημόσιου συμφέροντος

Θα βρείτε τη δική μας απάντηση στο τέλος του κεφαλαίου.

Σύνοψη

Ο Δημόσιος Τομέας παρουσιάζει βασικές διαφορές με τον ιδιωτικό τομέα, αλλά τα όριά του διαφέρουν από κράτος σε κράτος και γίνονται όλο και περισσότερο δυσδιάκριτα στις μέρες μας λόγω της αυξανόμενης συμμετοχής ιδιωτικών εταιρειών και μη κυβερνητικών οργανώσεων σε θέματα δημόσιας διοίκησης και πολιτικής. Σημαντικές διαφορές υπάρχουν επίσης ως προς το πώς κατανέμεται ο προϋπολογισμός ανάμεσα στις πιθανές δραστηριότητες του δημοσίου.

Η Δημόσια Πολιτική ορίζεται ως μια σειρά σκοπίμων και σχετικά σταθερών ενεργειών, που αναπτύσσονται από κυβερνητικά σώματα και γενικότερα από επίσημους φορείς εξουσίας, για την αντιμετώπιση ενός προβλήματος ή ενός ζητήματος που προκαλεί το ενδιαφέρον. Οι βασικές κατηγοριοποιήσεις των δημόσιων πολιτικών κάνουν διάκριση μεταξύ: α) διανεμητικών, αναδιανεμητικών, ρυθμιστικών και αυτορρυθμιστικών πολιτικών, β) υλικών και συμβολικών πολιτικών, γ) ουσιαστικών και διαδικαστικών πολιτικών. Υπάρχουν τρία επίπεδα, ανάλογα με το εύρος της συμμετοχής των εμπλεκόμενων στην πολιτική: μικροπολιτική, υποσυστήματα πολιτικής και μακροπολιτική.

Ο κύκλος της πολιτικής περιλαμβάνει τα εξής στάδια: i) θέσπιση ημερήσιας διάταξης, ii) διαμόρφωση πολιτικής, iii) λήψη αποφάσεων, ix) εφαρμογή πολιτικής, x) αξιολόγηση πολιτικής.

Το δημόσιο συμφέρον αποτελεί κεντρική έννοια στην κατανόηση και στην πράξη του δημόσιου τομέα σύμφωνα με την κλασική θεωρία της δημόσιας διοίκησης, και μπορεί να εξασφαλισθεί μέσα από μια ουδέτερη τάξη δημόσιων λειτουργιών που έχουν ως αποστολή την εφαρμογή των αποφάσεων της κυβέρνησης. Η θεωρία αυτή αντικρούεται από τη σχολή της «δημόσιας επιλογής», ενώ η διάκριση μεταξύ πολιτικής και γραφειοκρατίας αμφισβητείται στη βάση του μοντέλου εντολέα - εντολοδόχου.

Η έννοια της *κυβέρνησης* παραπέμπει στο ιεραρχικό γραφειοκρατικό μοντέλο διοίκησης όπως κλασικά είχε σχηματιστεί στις δυτικές δημοκρατίες. Η ανάπτυξη της έννοιας της *διακυβέρνησης* αφορά σε ένα πιο ευέλικτο και αποτελεσματικό διοικητικό σύστημα που απομακρύνεται από τις αγκυλώσεις της κλασικής δημόσιας διοίκησης, όπου έμφαση δίνεται στις δημόσιες αγορές και στον ανταγωνισμό, στη συμμετοχική διοίκηση, στην ευελιξία και στην απορύθμιση.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Απαντήσεις σε Ασκήσεις Αυτοαξιολόγησης

Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 1

Οι προεκλογικές δεσμεύσεις και τα πολιτικά προγράμματα της εκάστοτε αντιπολίτευσης αποτελούν διακηρύξεις προθέσεων. Οι προεκλογικές δεσμεύσεις μπορεί μεν να είναι κατάλληλα σχεδιασμένες ώστε να επιτύχουν την αντιμετώπιση ενός προβλήματος ή ενός ζητήματος που προκαλεί το δημόσιο ενδιαφέρον, δεν μπορούν όμως να ενταχθούν στην έννοια της Δημόσιας Πολιτικής αφού δεν διαθέτουν ορισμένα από τα βασικά χαρακτηριστικά του ορισμού που δόθηκε στην ενότητα 1.2. Θυμηθείτε ότι η Δημόσια Πολιτική αναπτύσσεται από επίσημους φορείς εξουσίας, περιλαμβάνει αυτό που οι δημόσιοι φορείς «κάνουν» και όχι αυτό που προτίθενται ή διακηρύσσουν ότι θα κάνουν, ενώ βασίζεται στη νομοθεσία και αποτελεί πράξη εξουσίας.

Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 2

- α. Πρόκειται για ρυθμιστική πολιτική αφού θέτει περιορισμούς και όρια στη συμπεριφορά ατόμων και ομάδων.
- β. Πρόκειται για αναδιανεμητική πολιτική, αφού μεταβάλλει την κατανομή της ευημερίας, μεταξύ των ομάδων του πληθυσμού με χαμηλά και υψηλά εισοδήματα.
- γ. Πρόκειται για αυτορυθμιστική πολιτική, αφού ο έλεγχος ασκείται από την ίδια τη ρυθμιζόμενη ομάδα.
- δ. Πρόκειται για διανεμητική πολιτική, αφού περιλαμβάνει την κατανομή υπηρεσιών σε συγκεκριμένα τμήματα του πληθυσμού.

Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 3

Η πρόταση αυτή ακολουθεί το σκεπτικό της σχολής της δημόσιας επιλογής, που όπως είδαμε δίνει έμφαση στα ιδιωτικά κίνητρα των ατόμων και στην προσπάθεια μεγιστοποίησης του κέρδους τους. Σχετική είναι και η ανάπτυξη του ατομικιστικού μοντέλου που θα εξετάσουμε στην ενότητα 2.4.

Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 4

Κυβέρνηση: ιεραρχικό γραφειοκρατικό μοντέλο διοίκησης, ισχυρή κεντρική διοίκηση, αυστηρότητα των διοικητικών διαδικασιών, κυριαρχία του δημόσιου συμφέροντος.

Διακυβέρνηση: νέα πολιτική οικονομία, δίκτυα πολιτικής, μη κυβερνητικές μορφές διακυβέρνησης, νέο δημόσιο μανάτζμεντ, αποδοτικότητα.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Alesina, A. & Glaeser, E.** (2003). *Fighting Poverty in the US and Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Anderson, J.** (2006). *Public Policy Making*, 6th edn. Boston and N.York: Houghton Mifflin Company.
- Buchanan, J.M. & Tullock, G.** (1962). *The Calculus of Consent*, Ann Arbor. Mich.: University of Michigan.
- Chandler, J.** (2003). *Δημόσια Διοίκηση: Συγκριτική Ανάλυση*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Cleveland, H.** (1972). *The Future Executive: A Guide for Tomorrow's Managers*. New York: Harper & Row.
- Dye, T.** (1972). *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs. NJ: Prentice Hall.
- Easton D.** (1953). *The Political System*. New York: Alfred A. Knopf.
- Edelman, M.** (1964). *Politics as Symbolic Action*. University of Illinois Press: Urbana III.
- Eyestone, R.** (1971). *The Threads of Public Policy: A Study in Policy Leadership*, Indianapolis, Bobbs-Merrill Company.
- Hall, P. & Soskice, D.** (2001). *Varieties of Capitalism*. London: Oxford University Press.
- Howlett M. & Ramesh M.** (1995). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Jenkins, W.I.** (1978). *Policy Analysis: A Political and Organisational Perspective*. London Martin Robertson.
- Lane, J.E.** (2000). *The Public Sector*. London: Sage Publications.
- Lasswell, H.D.** (1968). "The Policy Sciences". In: *The Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. 12. New York Macmillan/ Free Press.
- Le Grand, J.** (2007). *Κίνητρα, Δράσεις και Δημόσια Πολιτική*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Lowi, T.J.** (1964). "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory". *World Politics*, 16: 677-93.
- Mackintosh, M. & Roy, R.** (eds.) (1999). *Economic Decentralization and Public Management Reform*. Edward Elgar.
- Μακροδημήτρης, Α.** (2006). *Δημόσια Διοίκηση*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλας.
- McAlesse, D.** (2005). *Οικονομική - Για Επιχειρησιακές Σπουδές - Ανταγωνισμός, Μακροσταθερότητα και Παγκοσμιοποίηση*. Αθήνα: Εκδόσεις Τυπωθήτω.
- Niskanen, W.A.** (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, IL: Aldine-Atherton.
- Olson, M.** (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Osborne, D. & Gaebler, T.** (1992). *Reinventing Government*. New York: Addison-Wesley.
- Parsons, W.** (1995). *Public Policy*. Cheltenham and Lyme: Edward Elgar.

-
- Peters, B.** (2001). *The Future of Governing*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Πελαγίδης, Θ. & Μητσόπουλος, Μ.** (2006). *Ανάλυση της Ελληνικής Οικονομίας. Η Προσοδοθηρία και οι Μεταρρυθμίσεις*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήσης.
- Putnam, D.** (1994). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Redford, E.S.** (1969). *Democracy in the Administrative State*. New York: Oxford University Press.
- Rhodes, R.** (2000). "Governance and Public Administration". In: J. Pierre (eds.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press: 54-90.
- Rose, R.** (eds.) (1969). *Policy Making in Great Britain*. London, Macmillan.
- Scharpf, F. & Schmidt, V.** (2000). *Welfare and Work in the Open Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Simon, H.A.** (1957). *Models of Man: Social and Rational*. New York: John Willey.
- Wallis, J. & Dollery, B.** (2005). *Αποτυχία της Αγοράς, Αποτυχία της Κυβέρνησης, Ηγεσία και Δημόσια Πολιτική*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Weber, M.** (1991). *From Max Weber: Essays in Sociology*. Routledge: London.

ΟΡΓΑΝΩΝΟΝΤΑΣ ΤΙΣ ΘΕΩΡΙΕΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Σκοπός του κεφαλαίου αυτού είναι να αποκτήσετε μια καλή αντίληψη του εύρους των θεωρητικών προσεγγίσεων που έχουν αναπτυχθεί στο πεδίο της Δημόσιας Διοίκησης και Δημόσιας Πολιτικής, ώστε να είστε σε θέση να διακρίνετε τις τάσεις και το υπόβαθρο που υπάρχει πίσω από τα επιμέρους φαινόμενα και ζητήματα που θα συναντήσετε κατά τη μελέτη του παρόντος τόμου και ολόκληρης της θεματικής ενότητας.

Όταν θα έχετε ολοκληρώσει τη μελέτη του κεφαλαίου αυτού θα είστε σε θέση να:

- Αναγνωρίζετε τις βασικές θεωρητικές προσεγγίσεις της δημόσιας διοίκησης και δημόσιας πολιτικής.
- Κωδικοποιείτε τις παραπάνω θεωρητικές προσεγγίσεις σε τέσσερις βασικούς τύπους, χρησιμοποιώντας δύο διαστάσεις: το «πλέγμα κανόνων» και την «ομάδα».
- Αναφέρετε τη γέννηση, τα βασικά χαρακτηριστικά και τις έννοιες-κλειδιά του ιεραρχικού μοντέλου.
- Αναγνωρίζετε τις θεμελιώδεις προτάσεις που συνιστούν τη θεωρία του ατομισμού.
- Αναφέρετε τις καταβολές και τις βασικές διαστάσεις της θεωρίας της ισότητας.
- Αναγνωρίζετε τις βασικές αρχές και έννοιες του φαταλισμού.
- Διακρίνετε μεταξύ δικτύων πολιτικής, επιστημικών κοινοτήτων και συνασπισμών υπεράσπισης.

- ιεραρχία
- θεωρία της γραφειοκρατίας
- διοικητικό κράτος
- ατομισμός
- δημόσια επιλογή
- παίγνιο θετικού αθροίσματος
- ρυθμιστική ικανότητα της αγοράς
- επιλογή
- θεωρία της ισότητας
- κοινοτισμός - συμμετοχική οργάνωση
- αυτοδιοίκηση ομάδας

- έλεγχος μέσω αμοιβαιότητας
- φαταλισμός
- μοντέλο του «κάδου των απορριμμάτων»
- παράθυρα πολιτικής
- έλεγχος μέσω «επιλεκτικής τύχης»
- δίκτυο πολιτικής
- κοινότητα πολιτικής
- θεματικό δίκτυο
- επιστημικές κοινότητες
- συνασπισμοί υπεράσπισης

Σκοπός

Προσδοκώμενα Αποτελέσματα

Έννοιες Κλειδιά

Εισαγωγικές Παρατηρήσεις

Η συζήτηση στο προηγούμενο κεφάλαιο μερικών βασικών εννοιών της δημόσιας διοίκησης και πολιτικής, κάνει ήδη φανερό ότι υπάρχουν διαφορετικές θεωρίες, οι οποίες έχουν εξελιχθεί μέσα στον χρόνο και είτε αντιτίθενται είτε συμπληρώνουν η μία την άλλη. Οι θεωρίες αυτές είναι το αποτέλεσμα έρευνας και ιστορικής εξέλιξης της διοικητικής και της πολιτικής επιστήμης. Στο κεφάλαιο αυτό θα οργανώσουμε και θα κατηγοριοποιήσουμε τις βασικές θεωρίες της δημόσιας διοίκησης και πολιτικής έτσι ώστε να τις εισαγάγουμε αναλυτικότερα αλλά και να τις συσχετίσουμε μεταξύ τους. Το κεφάλαιο αυτό, όπως και το πρώτο, έχει εισαγωγική μορφή και θα σας φανεί ιδιαίτερα χρήσιμο καθ' όλη τη διάρκεια της μελέτης του βιβλίου.

Επίσης, οι θεωρητικές προσεγγίσεις που παρουσιάζονται εδώ, δημιουργούν το πλαίσιο για τη μελέτη των περισσότερων ζητημάτων που παρουσιάζονται στους επόμενους τόμους της θεματικής ενότητας. Η επιδίωξή μας δεν είναι να εμβαθύνετε στο σύνολο των θεωριών που παρουσιάζονται, αλλά να αποκτήσετε το βασικό θεωρητικό υπόβαθρο που θα σας βοηθήσει στη συνέχεια να κατανοείτε την τάση που υπάρχει πίσω από κάθε φαινόμενο δημόσιας διοίκησης και πολιτικής που μελετάτε. Για παράδειγμα, είναι σημαντικό να γνωρίζετε ότι οι μεταρρυθμιστικές τάσεις που θα δείτε στο κεφάλαιο 4 του παρόντος τόμου, προέκυψαν από την κριτική στο μοντέλο της ιεραρχίας που είχε κυριαρχήσει για μακρό χρονικό διάστημα και το οποίο θα μπορούσατε να αναγνωρίσετε στη δομή της οργάνωσης των ελληνικών υπουργείων που θα μελετήσετε στον επόμενο τόμο.

Όπως θα διαπιστώσετε κατά τη μελέτη του δεύτερου κεφαλαίου, τα φαινόμενα της δημόσιας διοίκησης και δημόσιας πολιτικής έχουν προσεγγισθεί από διάφορους επιστημονικούς κλάδους όπως η πολιτική επιστήμη, τα οικονομικά, η κοινωνιολογία, η ψυχολογία και το μάνατζμεντ. Στην ενότητα 2.1 θα μελετήσετε μια καταγραφή των προσεγγίσεων που έχουν συμβάλει στην καθιέρωση του πλαισίου της μελέτης της δημόσιας διοίκησης και πολιτικής ανάλογα με την επιστήμη από την οποία προέρχονται.

Στην ενότητα 2.2 οργανώνονται οι σχετικές θεωρητικές προσεγγίσεις, σύμφωνα με την κωδικοποίηση του C. Hood, χρησιμοποιώντας δύο διαστάσεις: το «πλέγμα κανόνων» και την «ομάδα». Η κωδικοποίηση αυτή καταλήγει σε τέσσερις βασικούς τύπους οργάνωσης του δημόσιου τομέα, που παρουσιάζονται αναλυτικά στις επόμενες ενότητες: το ιεραρχικό μοντέλο που παρουσιάζεται στην ενότητα 2.3, το μοντέλο του ατομικισμού που παρουσιάζεται στην ενότητα 2.4, το μοντέλο της ισοτιμίας που παρουσιάζεται στην ενότητα 2.5 και τον φαταλισμό που παρουσιάζεται στην ενότητα 2.6.

Το κεφάλαιο κλείνει με την παρουσίαση στην ενότητα 2.7 της έννοιας των «δικτύων» η οποία είναι πολυ-θεωρητική, δηλαδή εφαρμόζεται σε πολλές από τις θεωρίες που εξετάζουμε στις προηγούμενες ενότητες.

Ενότητα 2.1

ΤΑΞΙΝΟΜΗΣΗ ΤΩΝ ΘΕΩΡΗΤΙΚΩΝ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΩΝ ΑΝΑΛΟΓΑ ΜΕ ΤΟ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟ ΠΕΔΙΟ ΠΡΟΕΛΕΥΣΗΣ

Ο Parsons (1995), ξεκινώντας από την κατηγοριοποίηση του Dryzek (1987) απαριθμεί τις σημαντικότερες θεωρητικές οπτικές γωνίες στη μελέτη της δημόσιας διοίκησης και δημόσιας πολιτικής. Το βασικό κριτήριο ταξινόμησης είναι η επιστήμη από την οποία προέρχονται. Επιγραμματικά, η κατηγοριοποίηση αυτή περιλαμβάνει:

- *Οικονομικά του κράτους πρόνοιας*: προέρχεται από τα οικονομικά και προσβλέπει στη βελτίωση της λήψης αποφάσεων στη δημόσια πολιτική μέσω της χρήσης του ορθολογισμού (π.χ. Quade, 1976· Jenkins-Smith, 1990) (βλ. και ενότητα 2.4 ατομικιστικό τύπο).
- *Δημόσια Επιλογή*: συσχετίζεται άμεσα με την προηγούμενη κατηγορία και αποτελεί την εφαρμογή της οικονομικής ανάλυσης στην πολιτική επιστήμη (π.χ. Downs, 1967· Buchanan & Tullock, 1962· Niskanen, 1971) (βλ. και ενότητα 2.4 ατομικιστικό τύπο).
- *Κοινωνική Δομή*: η ανάλυση βασίζεται σε εργαλεία από την κοινωνιολογία. Μοντέλα που αναφέρονται στον «κύκλο ζωής» των κοινωνικών προβλημάτων και στα «στάδια» των διαδικασιών δημόσιας πολιτικής προέρχονται από αυτή την κατηγορία (π.χ. Blumer, 1971· Henshel, 1990).
- *Ανάλυση Πληροφοριών (Information Processing)*: ενδιαφέρεται για τον τρόπο με τον οποίο τα άτομα και οι οργανώσεις λαμβάνουν αποφάσεις, διαχειρίζονται την πληροφορία και λύνουν προβλήματα. Τα εργαλεία προέρχονται από διάφορους κλάδους της ψυχολογίας και της θεωρίας των οργανώσεων (π.χ. Simon, 1957· Deutsch, 1963· Argyris & Schoen, 1978).
- *Η Δημόσια Πολιτική ως Μάνατζμεντ*: η επίδραση σε αυτή την κατηγορία είναι από τη διοίκηση επιχειρήσεων τόσο σε αναλυτικό όσο και σε πρακτικό επίπεδο (π.χ. Osborne & Gaebler, 1992· Pollitt, 1990) (βλέπε κεφ. 4).
- *Η Δημόσια Πολιτική ως Πολιτική Διαδικασία*: η προέλευση αυτής της κατηγορίας είναι η πολιτική επιστήμη. Έξι βασικές προσεγγίσεις έχουν αναπτυχθεί:
 - *Προσεγγίσεις των Σταδίων*: Αντιλαμβάνονται τη δημόσια πολιτική ως μια σειρά σταδίων που ξεκινάει από τον καθορισμό του προβλήματος και καταλήγει στην αξιολόγηση (π.χ. Anderson, 2006· βλ. και κεφ. 3).
 - *Πλουραλισμός και Προσέγγιση των Ελίτ*: Επικεντρώνεται στη σημασία της «εξουσίας» και στο πώς αυτή διανέμεται μεταξύ ατόμων και ομάδων και επηρεάζει την άσκηση δημόσιας πολιτικής (π.χ. Lukes, 1974· Gaventa, 1980· βλ. και ενότητα 3.2.1).

- *Νεο-Μαρξιστικές Προσεγγίσεις*: Ασχολούνται επίσης με την «εξουσία» και εφαρμόζουν τις μαρξιστικές ιδέες στην ανάλυση της δημόσιας πολιτικής στις καπιταλιστικές κοινωνίες (π.χ. Miliband, 1982· βλ. και ενότητα 2.5).
- *Προσεγγίσεις των «Δικτύων» (Networks Analysis)*: Αποτελούν συνέχεια του πλουραλισμού και των προσεγγίσεων των ελίτ και αναλύουν τη δημόσια πολιτική με βάση μεταφορές όπως το «δίκτυο», η «κοινότητα» και το «υπο-σύστημα» (π.χ. Rhodes, 1988· Sabatier & Jenkins-Smith, 1993· βλ. και ενότητα 2.7).
- *Προσεγγίσεις του Πολιτικού «Λόγου» (policy discourse)*: όπου η δημόσια πολιτική αναλύεται με όρους γλώσσας και επικοινωνίας (π.χ. Fischer & Forester, 1993· Edelman, 1988).
- *Θεσμισμός και Νεο-Θεσμισμός (Institutionalism και Neo-institutionalism)*: ένα ευρύ ρεύμα που φέρνει μαζί οικονομικές και δομικές προσεγγίσεις και αναγνωρίζει την πολυπλοκότητα της δημόσιας πολιτικής (π.χ. Hall, 1986· Weaver & Rockman, 1993· North, 2006).

Τέλος, αξίζει να αναφερθεί η συστημική προσέγγιση της πολιτικής, που προέρχεται από τη συστημική θεωρία και την «κυβερνητική» (cybernetics). Κεντρική έννοια της συστημικής προσέγγισης είναι το πολιτικό σύστημα. Το πολιτικό σύστημα αντιμετωπίζεται ως ένα «μαύρο κουτί» στο οποίο «εισέρχονται» αιτήματα και υποστήριξη (εισροές) και «εξέρχονται» πολιτικές αποφάσεις (εκροές). Η συστημική μελέτη εστιάζει στις εισροές και εκροές του πολιτικού συστήματος, στις αναδράσεις (feedback) και στις σχέσεις που αναπτύσσονται ανάμεσα στο πολιτικό σύστημα - «μαύρο κουτί» και το περιβάλλον του (Easton, 1965· Jenkins, 1978· Deutch, 1963).

Ενότητα 2.2

ΤΑΞΙΝΟΜΗΣΗ ΜΕ ΒΑΣΗ ΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΣΜΙΚΗ ΘΕΩΡΙΑ

Μια από τις πιο επιτυχημένες κατηγοριοποιήσεις των θεωριών της δημόσιας διοίκησης και πολιτικής είναι αυτή του Hood (1998) στο βιβλίο του *The Art of the State*, καθώς ο συγγραφέας καταφέρνει να συσχετίσει τις θεωρίες μεταξύ τους και όχι μόνο να τις απαριθμήσει. Ο Hood εμπνεόμενος από την πολιτισμική θεωρία της κοινωνικής ανθρωπολόγου M. Douglas (1987) ανέπτυξε μια αντίστοιχη κωδικοποίηση των διάφορων θεωριών της δημόσιας διοίκησης και πολιτικής.

Το ενδιαφέρον της κωδικοποίησης του Hood είναι ότι μας εισάγει στους τέσσερις βασικούς ιδεότυπους οργάνωσης του δημόσιου τομέα. Οι ιδεότυποι αυτοί μας βοηθάνε να οργανώσουμε την ύλη και τους συγγραφείς που συναντάμε, να συγκρίνουμε τις θεωρίες τους και, τέλος, να σκεφτούμε ποια μορφή οργάνωσης θα προτιμούσαμε. Η κλασική διάκριση μεταξύ συντηρητικών, προοδευτικών ή μεσαίου χώρου πολιτικών συστημάτων είναι γνωστή. Ο Hood προχωράει σε μια περαιτέρω ανάλυση του διοικητικού φαινομένου πέρα από τις διακρίσεις αυτές, αλλά ταυτόχρονα τις συμπεριλαμβάνει. Σκοπός της κωδικοποίησης αυτής είναι να αποτυπώσει τη διαφορετικότητα των πιθανών επιλογών διοικητικών συστημάτων και να τις συσχετίσει με διαφορετικά πιθανά θεωρητικά υποδείγματα, το καθένα με τα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματά του. Για την κωδικοποίηση των διαφορετικών «τρόπων διοίκησης» χρησιμοποιούνται δύο διαστάσεις: το *πλέγμα κανόνων* και η *ομάδα*.

- **Πλέγμα κανόνων** είναι ο βαθμός κατά τον οποίο η δημόσια σφαίρα οργανώνεται με βάση συμβάσεις και κανόνες, με αποτέλεσμα να μειώνονται οι περιοχές της ζωής όπου οι αποφάσεις λαμβάνονται μέσα από προσωπικές επιλογές και διαπραγματεύσεις. Για παράδειγμα, ο στρατός είναι μια μορφή οργάνωσης με «πυκνό» πλέγμα κανόνων, ενώ η φοιτητική ζωή διακρίνεται από «αραιό» πλέγμα κανόνων.
 - **Ομάδα**: Ο βαθμός κατά τον οποίο η δημόσια σφαίρα ορίζεται από προσωπικές επιλογές οι οποίες περιορίζονται από τις επιλογές της ομάδας και όχι από ένα τυπικό πλέγμα κανόνων. Για παράδειγμα, ένα κοινόβιο αποτελεί μια κατάσταση όπου οι όποιοι περιορισμοί προκύπτουν μέσα από απόφαση της ομάδας.
- Οι δύο διαστάσεις αν συνδυαστούν μας οδηγούν σε τέσσερις τύπους διαφορετικών τρόπων οργάνωσης του δημόσιου τομέα (Πίνακας 1).

Πίνακας 1

Πολιτισμική Θεωρία και Προσεγγίσεις στην Οργάνωση του Δημόσιου Τομέα

Ομάδα	Χαμηλή συλλογικότητα	Υψηλή συλλογικότητα
Πλέγμα κανόνων		
«Πυκνό» πλέγμα κανόνων (High grid)	Φαταλισμός (The Fatalist way): πυκνό πλέγμα κανόνων, αλλά χαμηλή ομαδικότητα, π.χ. ατομικιστικές κοινωνίες που διέπονται από άκαμπτους κανόνες.	Ιεραρχικός τύπος: κοινωνική συνοχή και πυκνό πλέγμα κανόνων, π.χ. στερεοτυπικές στρατιωτικές δομές.
«Αραιό» πλέγμα κανόνων (Low grid)	Ατομικιστικός τύπος: Χαμηλή ομαδικότητα και αραιό πλέγμα κανόνων που ευνοούν τις διαπραγματεύσεις, π.χ. οργανώσεις που λειτουργούν με βάση τους νόμους της αγοράς.	Τύπος της Ισότητας (The Egalitarian Way): Αραιό πλέγμα κανόνων και υψηλή ομαδικότητα, π.χ. συμμετοχικές μορφές οργάνωσης.

Πηγή: Hood (1998:9). Προσαρμογή από τις συγγραφείς

Η χρησιμότητα αυτού του οργανωτικού πλαισίου των θεωριών του δημόσιου τομέα είναι ότι πέραν της δυνατότητας σύγκρισης των πλεονεκτημάτων και των μειονεκτημάτων των διάφορων θεωριών, μας βοηθάει να απαντήσουμε κάποια από τα κεντρικά ερωτήματα της διοικητικής επιστήμης. Για παράδειγμα, μας βοηθάει στην ανάλυση της αποτυχίας των δημόσιων υπηρεσιών ή στην ανάλυση των νέων μορφών ρύθμισης και ελέγχου ή ακόμα και στην κατανόηση των διαδικασιών μεταρρύθμισης του δημόσιου τομέα. Είναι σημαντικό να υπογραμμιστεί ότι καμία από τις τέσσερις θεωρίες δεν μπορεί να θεωρηθεί πιο σύγχρονη, καθώς και οι τέσσερις συνυπάρχουν και εμπνέουν την οργάνωση του δημόσιου τομέα διάφορων χωρών.

Οι τέσσερις αυτοί ιδεότυποι αναλύονται στις επόμενες ενότητες αυτού του κεφαλαίου. Η τελευταία ενότητα του κεφαλαίου εισάγει την προσέγγιση των δικτύων, η οποία είναι «πολυ-θεωρητική» και τις τελευταίες δεκαετίες έχει επηρεάσει έντονα τη συζήτηση περί δημόσιας διοίκησης και πολιτικής. Στην επόμενη ενότητα αναλύεται το ιεραρχικό μοντέλο, το οποίο είναι το πιο παραδοσιακό θεωρητικό μοντέλο οργάνωσης του δημόσιου τομέα (Hood, 1998:6-7).

Ενότητα 2.3

Η ΘΕΩΡΙΑ ΤΗΣ ΙΕΡΑΡΧΙΑΣ

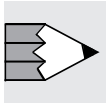
Το ιεραρχικό μοντέλο είναι αυτό με το οποίο ξεκινάει κάθε εγχειρίδιο διοικητικής επιστήμης και αυτό που μπορεί να ανιχνευθεί πιο βαθιά μέσα στον χρόνο. Σύμφωνα με τον Πίνακα 1, το ιεραρχικό μοντέλο παρουσιάζει τόσο υψηλή συλλογικότητα, όσο και πυκνό πλαίσιο κανόνων. Όταν αναφερόμαστε σε υψηλή συλλογικότητα εννοούμε μια πίστη στην κοινωνική συνοχή και στην πρωτοκαθεδρία της κοινωνικής ομάδας έναντι του ατόμου, κάτι που σημαίνει ότι ο δημόσιος τομέας πρέπει να λειτουργεί με βάση το δημόσιο και όχι το ιδιωτικό συμφέρον. Η υψηλή αυτή συλλογικότητα και πίστη στο κοινό καλό συναντάται και στο μοντέλο της ισότητας. Το πυκνό πλαίσιο κανόνων αναφέρεται στη σημασία που δίνεται στους νόμους. Η ατομική συμπεριφορά δεν αφήνεται στην τύχη της αλλά υπάρχουν σαφείς κανόνες που προσδιορίζουν τα όρια του επιτρεπτού και του παραβατικού, πράγμα που σημαίνει ότι μπορεί να υπάρξει αυστηρός έλεγχος και απόδοση ευθυνών για τυχόν λάθη. Η μορφή αυτή οργάνωσης έχει χρησιμοποιηθεί επιτυχημένα σε όλες τις εποχές, όπως για παράδειγμα στην Κίνα του Κομφούκιου αλλά και στις παραδοσιακές γραφειοκρατίες της Μ. Βρετανίας και της Γερμανίας. Έχει αποδείξει τις δυνατότητές της σε διάφορες μορφές οργάνωσης, όπως η εκκλησία, ο στρατός και οι κρατικές διοικήσεις.

Η γέννηση του ιεραρχικού μοντέλου με τη σύγχρονη μορφή του, τοποθετείται στα τέλη του 19^{ου} αιώνα με πρωταγωνιστές τον Max Weber (1948), τον Woodrow Wilson (1887) και τον Frederick Winslow Taylor (1911), όσον αφορά στην εφαρμογή του στις επιχειρήσεις. Προσεγγίσεις όπως η κλασική θεωρία των οργανώσεων, η βεμπεριανή θεωρία της γραφειοκρατίας, οι έννοιες του δημοσίου δικαίου και διάφορα μοντέλα δημοσίας πολιτικής, οδήγησαν σε αυτό που ονομάζεται «διοικητικό κράτος» (Lane, 2000: 194-197). Αναφερθήκαμε σε κάποια από τα βασικά χαρακτηριστικά του διοικητικού κράτους και της ιεραρχικής διοίκησης όταν ορίσαμε τις έννοιες της κυβέρνησης και της διακυβέρνησης στην ενότητα 1.3. Στο σημείο αυτό, επιδιώκουμε να προχωρήσουμε λίγο περισσότερο.

Το ιεραρχικό μοντέλο καταρχάς χαρακτηρίζεται από *σαφείς και αυστηρούς κανόνες δικαίου*, οι οποίοι ορίζουν τις αρμοδιότητες της γραφειοκρατίας και τα ακριβή όρια της νομιμότητας του δημόσιου τομέα. Καθορίζεται, δηλαδή, ποιος είναι υπεύθυνος, σε ποια καθήκοντα και ποιες είναι οι διοικητικές διαδικασίες που πρέπει να ακολουθηθούν. Διευκρινίζονται τα βήματα των διαδικασιών και οι χρόνοι μέσα στους οποίους θα πρέπει να έχουν ολοκληρωθεί. Ο λόγος για τον οποίο υπάρχει αυτή η αυστηρότητα είναι για να αποφεύγεται η κατάχρηση της δημοσίας εξουσίας και να είναι δυνατός ο έλεγχος των πράξεων και των παραλείψεων των δημόσιων λειτουργιών. Ένα άλλο χαρακτηριστικό του μοντέλου αυτού είναι η *διαφάνεια* η οποία πρέπει να χαρακτηρίζει τις διοικητικές πράξεις έτσι ώστε ο πολί-

της να μπορεί να πληροφορείται για οτιδήποτε τον απασχολεί και να μπορεί να καταθέτει τα παράπονά του εφόσον δεν είναι ικανοποιημένος. Όλες οι παραπάνω δραστηριότητες λαμβάνουν χώρα υπό τη σκιά του δημόσιου συμφέροντος το οποίο υποδηλώνει την ύπαρξη μιας συνεκτικής κοινωνίας, όπου η εργασία στους δημόσιους οργανισμούς είναι λειτούργημα και ο απώτερος στόχος είναι η ικανοποίηση του δημόσιου αυτού συμφέροντος (Lane, 2000: 194-197 και βλ. ενότητα 1.3).

Όσον αφορά στον έλεγχο του δημόσιου τομέα, το ιεραρχικό μοντέλο δίνει έμφαση στην *επιτήρηση* (oversight). Δεδομένου ότι υπάρχει σαφής διάκριση των αρμοδιοτήτων των δημόσιων λειτουργών και ένα συγκεκριμένο πλαίσιο κανόνων που πρέπει να ακολουθηθεί, είναι δυνατός ο έλεγχος των πράξεών τους μέσω της αυστηρής επιτήρησης. Κατά συνέπεια, όταν παρουσιάζονται προβλήματα κακοδιοίκησης, η απάντηση του ιεραρχικού μοντέλου είναι ότι χρειάζεται ακόμα μεγαλύτερη διευκρίνιση των κανόνων, των ροών και των αρμοδιοτήτων και ότι η επιτήρηση πρέπει να ενταθεί μέσω της δημιουργίας περισσότερων μορφών παρακολούθησης και ελέγχου, μέσω της ενίσχυσης των αρμοδιοτήτων των δικαστηρίων ή μέσω της αύξησης των προστίμων για παραβατική συμπεριφορά.



Δραστηριότητα 1/Κεφάλαιο 2

Ανατρέξτε στον Β' τόμο της θεματικής ενότητας, στην ενότητα που αναφέρεται στην οργάνωση των υπουργείων. Προσπαθήστε να εντοπίσετε στοιχεία του ιεραρχικού τύπου στην οργάνωση της κεντρικής διοίκησης στην Ελλάδα.

Ενότητα 2.4

Η ΘΕΩΡΙΑ ΤΟΥ ΑΤΟΜΙΚΙΣΜΟΥ

Το ατομικιστικό μοντέλο βρίσκεται στον αντίποδα του ιεραρχικού μοντέλου που συζητήθηκε στην προηγούμενη ενότητα και του μοντέλου της ισότητας που θα συζητηθεί στην επόμενη. Η βασική υπόθεση είναι ότι ο κόσμος μας κατοικείται από εγωιστικά, ορθολογικά οικονομικά υποκείμενα, τα οποία βρίσκονται σε συνεχή ανταγωνισμό, πολλές φορές οργανωμένα μέσα σε ομάδες, με σκοπό να αυξάνουν τα οφέλη τους, με το μικρότερο δυνατό κόστος. Έτσι, σύμφωνα με τον Πίνακα 1, για τους ατομικιστές η συλλογικότητα είναι χαμηλή καθώς δεν υπάρχει πίστη στο δημόσιο συμφέρον, ενώ το πλέγμα κανόνων είναι προτιμότερο να είναι «αραιό» έτσι ώστε τα άτομα να μπορούν να κινηθούν ελεύθερα με στόχο τη μεγιστοποίηση του οφέλους τους. Εμπνευστής του ατομικιστικού μοντέλου θεωρείται ο Adam Smith (1937) με την ιδέα του για το «αόρατο χέρι» της αγοράς που δρα αυτόματα, τόσο για την εξυπηρέτηση του ιδιωτικού συμφέροντος όσο και για το κοινωνικό καλό. Θεμελιωτής των ιδεών του ατομικισμού όσον αφορά στην οργάνωση του κράτους είναι και ο Jeremy Bentham (1931), ο οποίος εισήγαγε την έννοια του «ωφελιμισμού», που υποστηρίζει ότι η καλύτερη πολιτική είναι αυτή που προκαλεί τη μεγαλύτερη δυνατή ευτυχία, για το μεγαλύτερο δυνατό ποσοστό του πληθυσμού. Η ανάπτυξη και η επικράτηση των ιδεών της «Νέας Δεξιάς» τη δεκαετία του 1980 με στόχο τη «διακυβέρνηση μέσω της αγοράς» αποτελούν την πιο γνωστή εφαρμογή του ατομικιστικού μοντέλου στη δημόσια πολιτική (Hood, 1998: 98-119).

Ο Hood (1998:98-101) συνοψίζει τη βασική κοσμοθεωρία των ατομικιστών σε τέσσερις προτάσεις:

α) Μια προσέγγιση «από τη βάση προς τα πάνω» (bottom-up approach): ο ατομικισμός υποθέτει ότι η δημόσια διοίκηση μπορεί να ασκείται με διάφορους τρόπους και όχι οπωσδήποτε μέσω της παροχής υπηρεσιών από το κράτος. Συνεπώς, η μελέτη της δημόσιας διοίκησης ή του δημόσιου μάντζεμντ, όπως προτιμούν να το αποκαλούν, δεν περιορίζεται στη μελέτη των δημόσιων λειτουργιών, καθώς αυτοί αποτελούν έναν μόνο από τους φορείς προσφοράς δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών και κατά τους ατομικιστές -μάλιστα- τον λιγότερο επιθυμητό για λόγους αναποτελεσματικότητας.

β) Απουσία ενός «παιγνίου θετικού αθροίσματος» (positive-sum game): η υπόθεση ότι το συμφέρον των πολιτών ταυτίζεται με το συμφέρον των δημόσιων λειτουργιών και οδηγεί σε ένα «παιγνίο θετικού αθροίσματος», είναι εσφαλμένη κατά τους ατομικιστές. Οι δημόσιοι λειτουργοί θα πράξουν σύμφωνα με το ατομικό τους συμφέρον και εις βάρος των διοικούμενων εκτός εάν οι διοικητικοί μηχανισμοί παροχής κινήτρων και αντικινήτρων τους οδηγούν σε δράσεις που εξυπηρετούν πραγματικά το δημόσιο συμφέρον. Μια σύμπτωση «συμφέροντος» και «χρέους» μπορεί να επιτευχθεί μόνο εφόσον οι κανόνες του παιχνιδιού είναι τέτοιοι ώστε το ιδιωτικό συμφέρον να ταυτίζεται με το δημόσιο συμφέρον (Niskanen, 1971).

γ) *Ρυθμιστική ικανότητα της αγοράς*: οι ατομικιστές πιστεύουν ότι η αγορά κατ'ακρίβεια παράγει καλύτερα αποτελέσματα από ό,τι μια ιεραρχική γραφειοκρατία τεχνοκρατών. Διακατέχονται από μια δυσπιστία όσον αφορά στις συλλογικότητες, λόγω του φαινομένου του «λαθρεπιβάτη» (free-rider), στον κρατισμό και στον συγκεντρωτισμό με αποτέλεσμα να στρέφονται σε λύσεις που εμπλέκουν την «οιονεί αγορά» στην παροχή των δημόσιων υπηρεσιών. Το φαινόμενο του «λαθρεπιβάτη» συνίσταται στην αποφυγή από πλευράς των ατόμων εκτέλεσης των καθηκόντων τους και ανάληψης των ευθυνών τους, λόγω της πεποίθησης ότι θα περάσουν απαρατήρητοι και ότι θα τους καλύψει η ομάδα. Ο ανταγωνισμός είναι η συνηθέστερη προτεινόμενη μέθοδος από τους ατομικιστές για κάθε είδους αποτυχία ή πρόβλημα που αντιμετωπίζει ο δημόσιος τομέας.

δ) *Εγωιστική ανθρώπινη φύση*: η υπόθεση είναι ότι όλα τα ανθρώπινα όντα είναι ορθολογικά, υπολογιστικά και ιδιοτελή και άρα δεν μπορούμε να κατηγορήσουμε τις δομές ότι τα διαφθείρουν. Ο δημόσιος τομέας λοιπόν δεν διακατέχεται από αλτρουισμό και από αμεροληψία αλλά κυρίως από την επιδίωξη του ατομικού συμφέροντος (Le Grand, 2007).

Στην πράξη, η θεωρία του ατομικισμού όσον αφορά στη δημόσια διοίκηση αντιστοιχεί στο «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» (new public management) και σε έννοιες όπως η «επιλογή» (choice), οι «καταναλωτές δημόσιων υπηρεσιών» και οι «οιονεί αγορές» (quasi-markets) που έχουν συνδεθεί και με τις πολιτικές του R. Reagan και της M. Thatcher τη δεκαετία του 1980, και την προσπάθειά τους για την περιστολή του κοινωνικού κράτους (π.χ. Minogue, Polidano & Hulme, 1998· Mackintosh & Roy, 1999) (βλ. κεφ. 4). Για να επιτύχει ένα σύστημα «επιλογών» και να προχωρήσει πέρα από μια απλή περιστολή των δημόσιων υπηρεσιών, δύο είναι οι βασικές προϋποθέσεις (Πελαγίδης & Μητσόπουλος, 2006). Πρώτον, να υπάρχουν «δομές κινήτρων» (incentive structures) που να συνδυάζουν τα ατομικά κίνητρα των δημόσιων υπαλλήλων με το κοινωνικό συμφέρον, έτσι ώστε να προσφέρονται στον καταναλωτή-πολίτη οι επιθυμητές υπηρεσίες σε ικανή ποιότητα και ποσότητα. Δεύτερον, να υπάρχει επαρκής πληροφόρηση του καταναλωτή-πολίτη. Αν δεν υπάρχει επαρκής πληροφόρηση είναι αδύνατο για τους πολίτες να κάνουν τη σωστή «επιλογή», να διαπραγματευθούν τους όρους προσφοράς των υπηρεσιών ή να επιβραβεύσουν τις καλύτερες υπηρεσίες έτσι ώστε να λειτουργήσει το όλο σύστημα των «επιλογών».

Ο έλεγχος των δημόσιων οργανισμών που ακολουθεί το ατομικιστικό μοντέλο βασίζεται **στον ανταγωνισμό και στην άμιλλα** και όχι στην επιτήρηση, όπως στην περίπτωση του ιεραρχικού μοντέλου. Αυτό σημαίνει ότι η «ευθύνη» των δημόσιων λειτουργών και οργανισμών ελέγχεται μέσω της δημιουργίας σχέσεων παραγωγού και πελάτη, όπου ο παραγωγός πρέπει να ανταποκρίνεται στις επιθυμίες και στα παράπονα του πελάτη, όπως ακριβώς θα έκανε μια ιδιωτική εταιρεία. Κατά συνέπεια οι δημόσιες υπηρεσίες αναγκάζονται να ανταγωνίζονται μεταξύ τους έτσι ώστε να προσελκύσουν πολίτες-πελάτες, ενώ οι πολίτες-πελάτες θεωρητικά τουλάχιστον έχουν τη δυνατότητα να επιλέξουν την καλύτερη υπηρεσία. Ο έλεγχος μέσω ανταγωνισμού και άμιλλας συναντάται και σε άλλες διαστάσεις του δη-

μόσιου μάνατζμεντ. Για παράδειγμα, οι πολίτες-πελάτες ανταγωνίζονται και αυτοί μεταξύ τους για δάνεια, υποτροφίες, βαθμολογία ή οτιδήποτε άλλο επιθυμούν από μια δημόσια υπηρεσία. Οι υπάλληλοι ανταγωνίζονται στο εσωτερικό των υπηρεσιών για προαγωγή, βαθμούς, περισσότερα χρήματα, χώρο ή υλικοτεχνική υποδομή. Τέλος, ο ανταγωνισμός μπορεί να λαμβάνει χώρα σε μόνιμη βάση ή κατά περίπτωση (Hood, 1998:51-60).

Πίνακας 2

Σύγκριση Δημόσιας Διοίκησης και Δημόσιου Μάνατζμεντ

Δημόσια Διοίκηση	Δημόσιο Μάνατζμεντ
Κανόνες	Στόχοι
Προβλεπόμενη Διαδικασία	Αποδοτικότητα
Αναμονή	Προσαρμογή
Αρμοδιότητα	Κατεύθυνση
Φορμαλισμός	Καινοτομία
Διαφάνεια	Μυστικότητα
Παράπονο	Έξοδος-Αποχώρηση/ Αλλαγή επιλογής
Νομιμότητα	Αποτελεσματικότητα
Λειτουργήμα	Ιδιωτικό Συμφέρον
Δημόσιο Συμφέρον	Κέρδος

Πηγή: Lane (2000:19). Προσαρμογή από τις συγγραφείς.

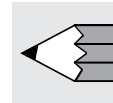
Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 1/Κεφάλαιο 2

Υπάρχουν δύο συστήματα καθορισμού της αμοιβής των δημοσίων υπαλλήλων:

- A) η αυτόματη μισθολογική εξέλιξη με κριτήριο την αρχαιότητα,
- B) το σύστημα πληρωμών με βάση την απόδοση του υπαλλήλου, η οποία μετράται με προκαθορισμένους δείκτες.

Σε ποιο από τα δύο μοντέλα δημόσιας διοίκησης (ιεραρχικό - ατομικιστικό) κατατάσσεται το κάθε σύστημα και σε ποιες αντιλήψεις βασίζεται;

Θα βρείτε τη δική μας απάντηση στο τέλος του κεφαλαίου.



Η ΘΕΩΡΙΑ ΤΗΣ ΙΣΟΤΗΤΑΣ

Η τρίτη θεωρία περί της οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης είναι αυτή της ισότητας, η οποία διαφέρει τόσο από το ιεραρχικό όσο και από το ατομικιστικό μοντέλο. Για τους υποστηρικτές της θεωρίας της ισότητας, το μάνατζμεντ των δημόσιων υπηρεσιών, έτσι όπως προτείνεται από τους ατομικιστές αλλά και από τους οπαδούς της ιεραρχίας, δεν αποτελεί λύση του προβλήματος αλλά είναι μέρος του προβλήματος. Η λύση είναι να βρεθούν τρόποι «διοίκησης χωρίς διοικητές» (managing without managers). Η προτεινόμενη κατεύθυνση από τους οπαδούς της ισότητας είναι ο «κοινοτισμός» (communitarianism) και η *συμμετοχική οργάνωση* με τη μορφή αποκεντρωμένων αυτοδιοικούμενων διοικητικών μονάδων (Etzioni, 1993). Ο κοινοτισμός εμφανίστηκε ως αντίδοτο στον ατομικισμό και αντιπροτείνει τις αξίες της συμμετοχής, της αφοσίωσης στην κοινότητα και της πρόταξης των συλλογικών αγαθών του πολιτισμού και της παράδοσης της εκάστοτε κοινότητας (Sandel, 2003). Οι ρίζες του ανομοιογενούς αυτού κινήματος βρίσκονται στην Αθηναϊκή δημοκρατία, στους ουτοπιστές σοσιαλιστές όπως ο Robert Owen (1817) και ο Charles Fourier (Kanter, 1972), στη Μαρξιστική σκέψη, αλλά και στις προτάσεις του οικολογικού και φεμινιστικού κινήματος.

Οι βασικές διαστάσεις της θεωρίας της ισότητας είναι η αυτοδιοίκηση ομάδας (Group Self-Management), ο έλεγχος μέσω αμοιβαιότητας (Control by Mutuality) και η μέγιστη άμεση υπευθυνότητα (Maximum Face-to-Face Accountability) (Hood, 1998:120-144):

α) *Αυτοδιοίκηση Ομάδας*: Οι οπαδοί της ισότητας προτιμούν την αυτοδιοίκηση από κάθε είδους κρατισμό ή επαγγελματικό μάνατζμεντ. Η πρώτη συνέπεια αυτής της προτίμησης είναι ότι όπου είναι δυνατό, οι παραγωγοί και οι χρήστες των δημόσιων υπηρεσιών πρέπει να ταυτίζονται. Οι πολίτες, δηλαδή, δεν είναι απλώς παθητικοί καταναλωτές αυτών που τους παρέχονται από εξειδικευμένες οργανώσεις, αλλά αποτελούν ένα σημαντικό συστατικό στοιχείο της διαδικασίας παραγωγής. Η δεύτερη συνέπεια είναι ότι πέρα από το να επιδιώκουν να ταυτίσουν τους παραγωγούς και τους καταναλωτές, επιδιώκουν να μειώσουν τις διαφορές μεταξύ των ανώτερων στελεχών και των απλών υπαλλήλων μέσα σε έναν οργανισμό, έτσι ώστε να επιτυγχάνεται αυτοδιοίκηση. Αναγνωρίζουν ότι υπάρχουν αρμοδιότητες οι οποίες απαιτούν κάποιου είδους ηγεσία αλλά προσπαθούν να περιορίσουν τη δύναμη που συνεπάγονται, μειώνοντας τη διάρκεια που μπορεί κάποιος να κατέχει ένα ηγετικό αξίωμα ή καθιερώνοντας διαδικασίες εκ περιτροπής προεδρίας ή υποχρεώνοντας τα στελέχη να συμμετέχουν και στις καθημερινές και πιο ασήμαντες εργασίες του οργανισμού.

β) *Έλεγχος μέσω αμοιβαιότητας*: Οι υποστηρικτές της ισότητας, σε αντίθεση με τις άλλες σχολές σκέψης, θεωρούν τον έλεγχο μέσω διαδικασιών αμοιβαιότητας

ως τον πιο επιτυχημένο. Η αμοιβαιότητα επικεντρώνεται στη συνεργασία ως την πιο επιτυχημένη μέθοδο ελέγχου και ανακηρύσσει την ομαδικότητα στη σημαντικότερη αξία. Η βασική ιδέα είναι ότι οι οργανώσεις και οι δημόσιες υπηρεσίες πρέπει να λειτουργούν με όσο το δυνατό μεγαλύτερη έμφαση στη συμμετοχή και όσο το δυνατό λιγότερη ιεραρχία, έτσι ώστε να υπάρχει συνεχής επιτήρηση από την υπόλοιπη ομάδα. Πρόκειται στην ουσία για έναν εντατικό εσωτερικό έλεγχο. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι τα κοινά ανοιχτά γραφεία που προτιμούν διάφορες εταιρείες, έτσι ώστε ο έλεγχος να επιτυγχάνεται μέσω της άτυπης κριτικής της ομάδας και της επίδρασης που μπορεί να έχει στα άτομα.

γ) **Μέγιστη άμεση υπευθυνότητα:** Και ο έλεγχος που προέρχεται από το εξωτερικό μιας οργάνωσης, όπως για παράδειγμα ο έλεγχος των πολιτών προς τους δημόσιους λειτουργούς, συντελείται μέσω του όσο πιο άμεσου καταλογισμού ευθυνών. Το εναρκτήριο σημείο είναι ότι η ευθύνη βρίσκεται σε όλη την κοινότητα και όχι μόνο σε αυτούς που έχουν εκλεγεί ή διοριστεί για να ασκούν την εξουσία. Κατά συνέπεια όλοι οι δημόσιοι λειτουργοί βρίσκονται υπό συνεχή έλεγχο από την κοινότητα και μηχανισμοί ανάκλησής τους μέσω ψηφοφορίας βρίσκονται σε λειτουργία. Ο μεγαλύτερος δυνατός έλεγχος επιτυγχάνεται μέσω αποκεντρωμένων μονάδων έτσι ώστε οι πολίτες να βρίσκονται όσο το δυνατόν πιο κοντά στους δημόσιους λειτουργούς.

Συμπερασματικά, πρέπει να τονιστεί ότι για τους υποστηρικτές της ισότητας οι διαδικασίες διαβούλευσης είναι πολύ συχνά σημαντικότερες από τα αποτελέσματα (Barber, 2007). Άρα όποιες πιθανές χρονικές καθυστερήσεις λόγω χρονοβόρων συνδιασκέψεων ή άλλων διαδικασιών είναι προτιμότερες από λιγότερο δημοκρατικές διαδικασίες που θα οδηγούσαν σε γρηγορότερα αποτελέσματα, που αποξενώνουν τους πολίτες. Το επιχείρημα είναι υπέρ μιας κοινωνίας, η οποία αποτελείται από ορθολογικούς και υπεύθυνους πολίτες, που μέσω συμμετοχικών διαδικασιών και διαλόγου λαμβάνουν τις βέλτιστες αποφάσεις για την κοινότητά τους.

Ο ΦΑΤΑΛΙΣΜΟΣ

Η τέταρτη αυτή προσέγγιση της δημόσιας διοίκησης και πολιτικής είναι η λιγότερο εξελιγμένη στη σχετική βιβλιογραφία. Εκτείνεται πέρα από τις κλασικές θεωρίες της ιεραρχίας, του ατομικισμού και της ισότητας και αντιλαμβάνεται την κοινωνία, και κατ' επέκταση τον δημόσιο τομέα, ως ένα ανοργάνωτο και άναρχο σύστημα, το οποίο δεν διέπεται από συγκεκριμένες νομοτέλειες και αξίες. Μια άποψη που βρίσκεται πολύ κοντά στην πρώτη εντύπωση περί χάους που δημιουργείται σε κάποιον ύστερα από συνεργασία ή οποιαδήποτε εμπλοκή με έναν δημόσιο οργανισμό ή υπηρεσία. Σε σχέση με τον Πίνακα 1, η προσέγγιση του φαταλισμού περιγράφει ένα σύστημα όπου υπάρχει ένα πυκνό πλέγμα κανόνων, με ταυτόχρονα χαμηλή συλλογικότητα. Περιγράφει, δηλαδή, κοινωνίες με έντονο ατομικισμό που συνεχίζουν, όμως, και διέπονται από άκαμπτους κανόνες. Ο Banfield (1958), με αφορμή ένα χωριό στη Νότια Ιταλία, υποστηρίζει ότι οι «αδρανείς κοινωνίες» διέπονται από έναν γενικευμένο κυνισμό ως προς τα κίνητρα και την ειλικρίνεια των δημόσιων λειτουργών αλλά και γενικότερα από μια δυσπιστία ως προς κάθε συλλογικότητα, πέρα από εκείνη που αναπτύσσεται στο πλαίσιο της οικογένειας. Κατά συνέπεια απορρίπτουν κάθε ιδέα συμμετοχής σε συλλογική δράση (φαινόμενο «λαθρεπιβάτη»). Ένα αποτέλεσμα αυτής της αδιαφορίας είναι η έλλειψη επιτήρησης και παραπόνων για τις υπηρεσίες που προσφέρονται από τους δημόσιους λειτουργούς. Κατά συνέπεια, τα κίνητρα των δημόσιων λειτουργών για αδιάλειπτη και αποτελεσματική άσκηση των καθηκόντων τους, μειώνονται αισθητά.

Η βασική, λοιπόν, αρχή του φαταλισμού είναι ότι η κοινωνία διακρίνεται από «άρνηση συνεργασίας», καθώς λόγω του γενικευμένου κυνισμού τα αποτελέσματα της συνεργασίας αναμένονται απρόβλεπτα και πιθανώς δυσάρεστα. Η αδράνεια και η έλλειψη συλλογικής δράσης είναι για τους συγγραφείς αυτούς η πιο ορθολογική κατεύθυνση καθώς ο κόσμος μέσα στον οποίο ζούμε είναι απρόβλεπτος και ανορθολογικός. Κατά συνέπεια, η προσφορά τους στη θεωρία της δημόσιας διοίκησης είναι κυρίως περιγραφική και αναλυτική της υφιστάμενης κατάστασης, παρά κανονιστική. Δηλαδή, κυρίως περιγράφουν τη δημόσια διοίκηση και πολιτική παρά προτείνουν λύσεις. Λειτουργούν ως κριτές των πιο κλασικών σχολών σκέψης, όσον αφορά στην αδυναμία επεξήγησης των σχέσεων αιτίας και αιτιατού. Αναγνωρίζουν, δηλαδή, ότι είναι, για παράδειγμα, δύσκολο να συγκεκριμενοποιήσουμε τους λόγους για τους οποίους μια δημόσια πολιτική απέτυχε καθώς υπάρχουν πολλές διαφορετικές παράμετροι της αποτυχίας. Υπογραμμίζουν, επίσης, τα προβλήματα που αναδεικνύονται κατά την εφαρμογή των προτάσεων πολιτικής των κλασικών σχολών σκέψης. Κατά την προσέγγιση του φαταλισμού, είναι αναμενόμενο ότι κάθε πιθανή λύση θα παρουσιάσει κάποιο πρόβλημα (Hood, 1998:145-167).

Οι ρίζες αυτής της σχολής σκέψης βρίσκονται στον κοινωνιολόγο Robert

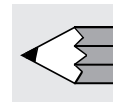
Merton (1968), που τόνισε τις ακούσιες συνέπειες των παρεμβάσεων των δημόσιων πολιτικών που μπορούν να προκαλέσουν ακόμα και αρνητικά αποτελέσματα. Οι March και Olsen (1989), ως εκπρόσωποι ενός από τα ρεύματα του νεο-θεσμισμού (new-institutionalism), επικεντρώνονται στην πολυπλοκότητα της διοικητικής διαδικασίας. Υποστηρίζουν ότι η πολυπλοκότητα των οργανώσεων κάνει αδύνατη την πρόβλεψη της δράσης των ομάδων και των ατόμων, και ότι κάθε προσπάθεια κατανόησης της δράσης αυτής με σημείο αναφοράς την «ορθολογική» συμπεριφορά των δρώντων είναι απλοποιητική, καθώς η συμπεριφορά των ατόμων και των οργανώσεων συνολικά, μέσα στις οποίες δρουν δεν ταυτίζονται. Η παρομοίωση μιας οργάνωσης με έναν «κάδο απορριμμάτων» (“garbage can”), δηλαδή της τυχαίας συνροθύλευσης ασύνδετων μεταξύ τους ενεργειών μέσα σε μια οργάνωση ή ένα σύνολο ομάδων, όπως ακριβώς τα απορρίματα καταλήγουν ατάκτως μέσα σε έναν σκουπιδοτενεκέ, είναι ιδιαίτερα ακριβής. Πρόκειται για «οργανωμένες αναρχίες» όπου οι αποφάσεις λαμβάνονται με βάση προτιμήσεις, οι οποίες στρεβλώνονται όσον αφορά στη συλλογική τους έκφραση, με αποτέλεσμα οι στόχοι να μην είναι καλά ορισμένοι και συμφωνημένοι. Παρατηρούνται ασαφείς παρά ξεκάθαρες σχέσεις αιτίου και αποτελέσματος και ρευστή συμμετοχή παρά σαφή οργανωτικά όρια (Cohen, March & Olsen, 1972).

Ο Kingdon (1984) προχωράει πέρα από το μοντέλο του «κάδου των απορριμμάτων» και συζητάει το άνοιγμα «παραθύρων πολιτικής» (“policy windows”), δηλαδή ευκαιριών αλλαγής πολιτικών, ως αποτέλεσμα συμπτωματικών διαδράσεων μεταξύ προβλημάτων, πολιτικών πλαισίων και λύσεων. Δεν πρόκειται δηλαδή για οργανωμένες διαδικασίες επίλυσης προβλημάτων, αλλά για τυχαίες διαδικασίες όπου μια πιθανή λύση όσον αφορά σε ένα πρόβλημα συζητιέται σε ευνοϊκό πολιτικό περιβάλλον, τη σωστή στιγμή, και τελικά εφαρμόζεται.

Μια πρακτική συνεισφορά των υποστηρικτών του φαταλισμού είναι η πρότασή τους για έλεγχο μέσω «επιλεκτικής τύχης» (“contrived randomness”). Η πρώτη διάσταση είναι η χρήση αυτής της μεθόδου από τη δημόσια διοίκηση για να ελέγξει τους πολίτες. Μερικά καθημερινά παραδείγματα είναι οι τυχαίοι έλεγχοι της αστυνομίας σε οδηγούς για κατάχρηση αλκοόλ, οι δειγματοληπτικοί φορολογικοί έλεγχοι ή οι τυχαίοι έλεγχοι αποσκευών για λόγους ασφαλείας σε αεροδρόμια. Μια δεύτερη διάσταση είναι η χρήση της «επιλεκτικής τύχης» για τον έλεγχο της δημόσιας διοίκησης από την κοινωνία. Σχετικά παραδείγματα είναι η επιλογή με κλήρο ελεγκτών και άλλων δημόσιων λειτουργών στην κλασική Αθήνα, η τυχαία επιλογή ενόρκων στα δικαστήρια ή εφορευτικών επιτροπών στις εκλογές (Hood, 1998:64-68).

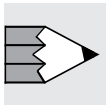
Δραστηριότητα 2/Κεφάλαιο 2

Έχοντας ολοκληρώσει τη μελέτη των τεσσάρων μοντέλων οργάνωσης του δημόσιου τομέα σύμφωνα με την κωδικοποίηση του C. Hood, συμπληρώστε τον πίνακα 1 που παρατίθεται στην αρχή της ενότητας, με το μοντέλο που αντιστοιχεί σε κάθε κελί.



Ομάδα	Χαμηλή συλλογικότητα	Υψηλή συλλογικότητα
Πλέγμα κανόνων		
«Πυκνό» πλέγμα κανόνων (High grid)		
«Αραιό» πλέγμα κανόνων (Low grid)		

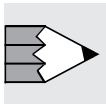
Στη συνέχεια προσπαθήστε να απαντήσετε στις παρακάτω ασκήσεις αυτοαξιολόγησης.



Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 2/Κεφάλαιο 2

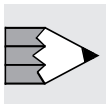
Σε ποιον τύπο οργάνωσης προσομοιάζουν περισσότερο:

- A) η Αθηναϊκή δημοκρατία·
- B) η οργάνωση της Κίνας του Κομφούκιου·
- Γ) η πολιτική του R. Reagan στις ΗΠΑ·
- Δ) η παραδοσιακή γραφειοκρατία της Μ. Βρετανίας·
- Ε) η πολιτική της Μ. Thatcher κατά τη δεκαετία του 1980·
- ΣΤ) η παραδοσιακή γραφειοκρατία της Γερμανίας.



Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 3/Κεφάλαιο 2

Ποιες είναι βασικές μορφές ελέγχου που προτείνονται από τον κάθε τύπο οργάνωσης του δημόσιου τομέα;



Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 4/Κεφάλαιο 2

Αντιστοιχίστε τις παρακάτω λέξεις - κλειδιά, με καθέναν από τους τέσσερις τύπους οργάνωσης του δημόσιου τομέα: *παράθυρα πολιτικής, δημόσια επιλογή, αυτοδιοίκηση ομάδας, οιονεί αγορές, δημόσιο συμφέρον, ρυθμιστική ικανότητα της αγοράς, διοικητικό κράτος, δομές κινήτρων, μοντέλο του «κάδου των απορριμμάτων», προσέγγιση «από τη βάση προς τα πάνω», καταναλωτές δημόσιων υπηρεσιών, συμμετοχική οργάνωση, απουσία ενός «παιγνίου θετικού αθροίσματος», νέο δημόσιο μανάτζμεντ.*

Ενότητα 2.7

ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ ΤΩΝ ΔΙΚΤΥΩΝ

Η τελευταία προσέγγιση που θα αναλυθεί είναι αυτή των δικτύων η οποία έχει άμεση σχέση με την έννοια της διακυβέρνησης και της αυξημένης πολυπλοκότητας των διαδικασιών της δημόσιας διοίκησης και πολιτικής. Υπάρχουν πολλά είδη δικτύων, όπως τα «δίκτυα πολιτικής» (policy networks), οι «επιστημικές κοινότητες» (epistemic communities) και οι «συνασπισμοί υπεράσπισης» (advocacy coalitions), τα οποία αναλύονται στη συνέχεια της ενότητας. Η προσέγγιση των δικτύων πολιτικής εστιάζει στις σχέσεις μεταξύ των φορέων πολιτικής, στις άτυπες διαστάσεις της δημιουργίας και της άσκησης της και στην εκμάθηση πολιτικής (policy learning), η οποία αναφέρεται στο πώς οι οργανώσεις και τα κράτη μαθαίνουν το ένα από τις εμπειρίες και τα λάθη του άλλου (Parsons, 1995).

Υποστηρίζεται ότι η έννοια των δικτύων είναι πολυ-θεωρητική (multi-theoretical), δηλαδή θα μπορούσε να εφαρμοστεί σε περισσότερες από μία θεωρίες (Smith, 1993). Έτσι, για τους Μαρξιστές τα «δίκτυα» είναι κλειστά και κυριαρχούνται από τα συμφέροντα του κεφαλαίου. Παρομοίως, για τους θεωρητικούς των ελίτ τα δίκτυα κυριαρχούνται από κάποιες ομάδες πίεσης και κυβερνητικές ελίτ. Για τους πλουραλιστές, υπάρχουν πολλά διαφορετικά «θεματικά δίκτυα» (issue networks) και άρα είναι δύσκολο ένας συγκεκριμένος τομέας πολιτικής να κυριαρχηθεί από μια ομάδα. Σε σχέση με την κατηγοριοποίηση του Hood (1998) που αναπτύχθηκε στις προηγούμενες ενότητες, «δίκτυα» υφίστανται και στους τέσσερις τύπους, δηλαδή της ιεραρχίας, του ατομικισμού, της ισότητας και του φαταλισμού.

Σε αυτή την ενότητα πρώτα αναλύεται η πιο κλασική έννοια του «δικτύου πολιτικής» και στη συνέχεια συζητιούνται οι «επιστημικές κοινότητες» (epistemic communities) και οι «συνασπισμοί υπεράσπισης» (advocacy coalitions).

2.7.1 Δίκτυα Πολιτικής

Ο όρος «δίκτυο» χρησιμοποιήθηκε για πρώτη φορά στις κοινωνικές επιστήμες τις δεκαετίες του '40 και του '50 (π.χ. Bott, 1957) και επεκτάθηκε στην πολιτική επιστήμη και στην ανάλυση της δημόσιας πολιτικής τη δεκαετία του '70, ακριβώς επειδή επέτρεπε την ανάλυση των άτυπων σχέσεων και του πώς λαμβάνονται οι αποφάσεις στην πραγματικότητα. Ο όρος «δίκτυο» ουσιαστικά χρησιμοποιείται ως μια μεταφορά για να περιγράψει τις σχέσεις αλληλεξάρτησης των φορέων κατά τις διαδικασίες της δημόσιας πολιτικής στις σύγχρονες κοινωνίες που χαρακτηρίζονται από όλο και μεγαλύτερη πολυπλοκότητα (Goldsmith & Eggers, 2004). Ένας από τους πιο κλασικούς ορισμούς περιγράφει τα δίκτυα πολιτικής ως «ομαδοποιήσεις οργανώσεων που συνδέονται μεταξύ τους μέσω σχέσεων αλληλεξάρτησης» (Benson, 1982:148).

Ο Rhodes (1988) προχωράει στο να κατηγοριοποιήσει τα δίκτυα ανάλογα με τον βαθμό συνεκτικότητας που παρουσιάζουν. Οι «κοινότητες πολιτικής» (*policy communities*) περιγράφονται ως τα πιο συνεκτικά δίκτυα με σταθερά και συγκεκριμένα μέλη και με σαφή συμμετοχή στις διαδικασίες σχεδιασμού πολιτικής. Τα λιγότερο συνεκτικά δίκτυα είναι τα «θεματικά δίκτυα» (*issue networks*), τα οποία έχουν χαλαρά όρια και τα μέλη τους εναλλάσσονται, ενώ δεν υπάρχουν συγκεκριμένα κριτήρια συμμετοχής σε αυτά. Η πρόσβασή τους στις διαδικασίες της δημόσιας πολιτικής είναι πιο περιορισμένη. Μια «κοινότητα πολιτικής» στο πεδίο της ανώτερης εκπαίδευσης, για παράδειγμα, περιλαμβάνει τους συλλόγους των φοιτητών, τα σωματεία των εργαζομένων και των καθηγητών και συμμετέχει σε μια θεσμική και προκαθορισμένη συζήτηση με το Υπουργείο Παιδείας για θέματα μεταρρυθμίσεων, προωθώντας συμπαγείς θέσεις. Ένα «θεματικό δίκτυο» είναι πολύ πιο ευρύ και μπορεί να περιλαμβάνει επιστημονικές οργανώσεις, οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών, δήμους, άτυπες ομάδες καθηγητών κ.ά. Η συμμετοχή του στη χάραξη πολιτικής είναι πολύ πιο έμμεση από αυτή μιας «κοινότητας πολιτικής» και τα επιχειρήματά τους πολυφωνικά.

Τα ερωτήματα που στοχεύει να απαντήσει η προσέγγιση των δικτύων πολιτικής αφορούν κυρίως στο κατά πόσο διευκολύνεται η πρόσβαση κάποιων δικτύων στις δημόσιες πολιτικές ανάλογα με τους πόρους (*resources*) που κατέχουν και στο κατά πόσο διαφοροποιούνται τα δίκτυα σε διαφορετικά κράτη και κοινωνίες ή σε διαφορετικούς τομείς πολιτικής. Η κριτική που έχει ασκηθεί στην προσέγγιση των δικτύων είναι ότι πολύ συχνά τα αποτελέσματα της πολιτικής είναι παρόμοια, ανεξάρτητα από τα δίκτυα πολιτικής που δραστηριοποιούνται (Vogel, 1986). Κριτική επίσης ασκείται από τη σχολή του φαταλισμού και συγκεκριμένα από το μοντέλο του «κάδου απορριμμάτων», σύμφωνα με το οποίο η συμμετοχή ή όχι στις διαδικασίες πολιτικής και η επιρροή μιας ομάδας κατά τη λήψη αποφάσεων είναι πολύ περισσότερο ένα τυχαίο γεγονός παρά κάτι που συσχετίζεται με τους πόρους της ομάδας (Hogwood, 1987).

2.7.2 Επιστημικές κοινότητες

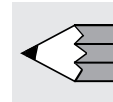
Μια ενδιαφέρουσα και πιο εξειδικευμένη δικτυακή προσέγγιση είναι αυτή των «επιστημικών κοινοτήτων» (*epistemic communities*). Οι επιστημικές κοινότητες είναι «δίκτυα ειδικών με μια κοινή κοσμοθεωρία για τις σχέσεις αιτίας και αποτελέσματος, οι οποίες σχετίζονται με τον χώρο της ειδικότητάς τους και με κοινές πολιτικές αξίες για τον τομέα πολιτικής όπου αυτές θα έπρεπε να εφαρμόζονται» (Haas, 1989:16). Η πρώτη ύλη των επιστημικών κοινοτήτων είναι η κατοχή από μέρους τους επιστημονικής γνώσης. Οι «δεξαμενές γνώσης» (*think tanks*) περιγράφονται ως χώρος κλειδί για την ανάπτυξη επιστημικών κοινοτήτων (Haas, 1992). Το στοιχείο που ενώνει όλους αυτούς τους «ειδικούς» είναι η πεποίθησή τους ότι κατά τη διαμόρφωση της πολιτικής μπορεί να εφαρμοστεί η συγκεκριμένη μορφή γνώσης την οποία κατέχουν. Αυτοί που ασκούν πολιτική στρέφονται προς τους «ειδικούς» λόγω της αβεβαιότητας την οποία έχουν να αντιμετωπίσουν. Είναι πιθανόν αυτοί

που λαμβάνουν τις πολιτικές αποφάσεις να κάνουν χρήση μόνο της γνώσης που νομιμοποιεί τις αποφάσεις τους, αλλά υποστηρίζεται ότι είναι πιθανό σε κάποιο στάδιο οι επιστημικές κοινότητες να επηρεάσουν τους πολιτικούς παρέχοντάς τους εναλλακτικές ιδέες (Haas, 1992:2). Οι επιστημικές κοινότητες διαχέουν τη γνώση προς τα έξω μέσα από την αλληλεπίδραση με άλλους «ειδικούς» μέσα από συνέδρια και δημοσιεύσεις. Αν η διάχυση της πολιτικής μεταφραστεί σε «εκμάθηση πολιτικής» (policy learning) μπορεί να οδηγήσει είτε σε υιοθέτηση νέων πρακτικών, είτε σε νέους στόχους πολιτικής (Adler & Hass, 1992).

Η κριτική στη θεωρία των επιστημικών κοινοτήτων είναι ότι επικεντρώνεται σε ελίτ που κατέχουν εξειδικευμένη γνώση, ενώ είναι δυνατό να υπάρχουν και άλλου είδους παράγοντες, για παράδειγμα ομάδες χωρίς καμία εξειδικευμένη γνώση που εκπροσωπούν καταπιεσμένες κατηγορίες ατόμων, οι οποίες αλληλεπιδρούν εντός του ίδιου πλαισίου. Επιπλέον, όταν έννοιες όπως είναι οι επιστημικές κοινότητες χρησιμοποιούνται ως επεξηγηματικά μοντέλα, θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ότι υπάρχουν και αλληλεπιδράσεις που δεν σχετίζονται με τη γνώση, εντούτοις όμως παραμένουν σημαντικοί λόγοι για αλλαγή πολιτικής, όπως είναι, για παράδειγμα, η διαρθρωτική ισχύς των αγορών του χρηματοοικονομικού τομέα (Ladi, 2005).

Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 5/Κεφάλαιο 2

Περιγράψτε με τρεις σύντομες φράσεις τις πιθανές επιδράσεις της δράσης των επιστημικών κοινοτήτων στη δημόσια πολιτική.



2.7.3 Πλαίσιο Συνασπισμών Υπεράσπισης (ΠΣΥ)

Ένα άλλο δικτυακό πλαίσιο που έχει χρησιμοποιηθεί ευρέως στη βιβλιογραφία είναι αυτό των συνασπισμών υπεράσπισης. Έχει αναπτυχθεί ως μία εναλλακτική στην προσέγγιση του κύκλου πολιτικής, που θα εξετάσουμε στο κεφάλαιο 3 και στο κλασικό μοντέλο των δικτύων πολιτικής, αν και η ανάλυσή του παρουσιάζει περισσότερες ομοιότητες με το δεύτερο. Ένας συνασπισμός υπεράσπισης ορίζεται ως εξής:

Άτομα με διαφορετικές αρμοδιότητες (αιρετοί και στελέχη υπηρεσιών, ηγέτες ομάδων συμφερόντων, ερευνητές) τα οποία μοιράζονται ένα συγκεκριμένο σύστημα πεποιθήσεων -δηλαδή, ένα σύνολο βασικών αξιών, αιτιωδών υποθέσεων και αντιλήψεων περί των προβλημάτων- και τα οποία χαρακτηρίζονται από έναν σταθερό βαθμό συντονισμένης δραστηριότητας μέσα στον χρόνο (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993).

Η κύρια συνεισφορά του πλαισίου των συνασπισμών υπεράσπισης έγκειται στην προσπάθεια να ερμηνευθεί η αλλαγή πολιτικής όχι αποκλειστικά ως αποτέ-

λεσμα κοινωνικών πιέσεων, αλλά ως μία διαδικασία όπου διαδραματίζουν κεντρικό ρόλο οι ιδέες και πεποιθήσεις διάφορων παραγόντων, που ενεργούν σε πολύπλευρα επίπεδα (Hann, 1995). Κατά το ΠΣΥ, μια από τις κύριες αιτίες αλλαγής πολιτικής είναι η διαδικασία εκμάθησης. Τα μέλη ενός συνασπισμού επιχειρούν να κατανοήσουν τον κόσμο καλύτερα μέσα από την εκμάθηση πολιτικής, αλλά την ίδια στιγμή παρουσιάζουν μια τάση αντίδρασης ως προς τη μελέτη πληροφοριών που αμφισβητούν την ισχύ των βαθύτερων πεποιθήσεών τους. Επομένως, η εκμάθηση πολιτικής γενικά παρουσιάζεται ικανή να μεταβάλλει δευτερεύοντα στοιχεία, όχι όμως και τις κεντρικές πεποιθήσεις ενός συνασπισμού. Ωστόσο, μια τέτοια μεταβολή δύναται να συμβεί λόγω σημαντικών αλλαγών σε γειτονικούς συνασπισμούς (π.χ. το ξέσπασμα ενός πολέμου) (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993).

Μια κατηγορία σε βάρος αυτής της προσέγγισης είναι ότι μέχρι τώρα δεν έχουν υπάρξει προσπάθειες για να μελετηθούν και να ερμηνευθούν περιπτώσεις όπου η εκμάθηση δεν πραγματοποιείται. Επιπρόσθετα, ενίοτε το μοντέλο καθίσταται τόσο λεπτομερές ώστε φαίνεται να προσπαθεί κυρίως να περιγράψει τη διαδικασία της αλλαγής πολιτικής παρά να την εξηγήσει.

Ο Πίνακας 3 προσφέρει μια συνοπτική εικόνα της σύγκρισης των τριών ειδών δικτύων που περιγράφηκαν σε αυτή την ενότητα.

Πίνακας 3

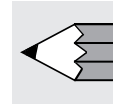
Σύγκριση των Πλαισίων των Δικτύων Πολιτικής, των Επιστημικών Κοινοτήτων και των Συνασπισμών Υπεράσπισης

	<i>Δίκτυα Πολιτικής</i>	<i>Επιστημικές Κοινότητες</i>	<i>Συνασπισμοί Υπεράσπισης</i>
Μέλη	Ποικιλία	Ειδικοί	Ποικιλία
Παράγοντας Συνοχής	Κοινό συμφέρον για αλλαγή πολιτικής	Κοινή κοσμοθεωρία (έμφαση στη γνώση)	Κοινό σύστημα πεποιθήσεων
Δραστηριοποίηση	Μόνιμα ή ad hoc	Μόνιμα ad hoc	Μόνιμα
Πόροι	Διάφοροι	Επιστημονική γνώση	Γνώση μέσα από ένα πολύπλευρο φάσμα
Λόγος ύπαρξης (Raison d'être)	Αλλαγή πολιτικής	Αλλαγή πολιτικής	Αλλαγή πολιτικής
Μηχανισμοί Αλλαγής Πολιτικής	Διάφοροι	Διάχυση πολιτικής	Διαδικασία εκμάθησης

Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 6/Κεφάλαιο 2

Η συνταγματική κατοχύρωση του Β΄ βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα (βλ. και σχετική ενότητα στον τόμο Β΄) υποστηρίχθηκε ομόφωνα από βουλευτές, εκλεγμένους αντιπροσώπους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ βαθμού μέσω της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων (Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.), αντιπροσώπους των Νομαρχιών μέσω της Ένωσης Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδας (Ε.Ν.Α.Ε.) και ειδικούς που δρούσαν ως σύμβουλοι όλων των παραπάνω (Ladi, 2005).

Με βάση τον πίνακα 3, τεκμηριώστε σε ποιο είδος δικτύου πολιτικής εντάσσεται αυτή η υποστηρικτική στάση.



Σύνοψη

Οι σημαντικότερες θεωρητικές οπτικές γωνίες υπό τις οποίες προσεγγίζεται η μελέτη της δημόσιας διοίκησης και δημόσιας πολιτικής είναι τα Οικονομικά του Κράτους Πρόνοιας, η Δημόσια Επιλογή, η Κοινωνική Δομή, η Ανάλυση Πληροφοριών, η Δημόσια Πολιτική ως Μάνατζμεντ, η Δημόσια Πολιτική ως Πολιτική Διαδικασία και η Συστημική Προσέγγιση.

Με βάση την πολιτισμική προσέγγιση και χρησιμοποιώντας δύο διαστάσεις, το πλέγμα κανόνων και την ομάδα, οι θεωρητικές προσεγγίσεις της δημόσιας διοίκησης και πολιτικής μπορούν να καταταχθούν σε τέσσερις τύπους: τον ιεραρχικό, τον ατομικιστικό, τη θεωρία της ισότητας και τον φαναλισμό.

Το ιεραρχικό μοντέλο βασίζεται στην κλασική θεωρία των οργανώσεων, τη βεβαιωτική θεωρία της γραφειοκρατίας, τις έννοιες του δημόσιου δικαίου και του δημόσιου συμφέροντος και διάφορα μοντέλα δημόσιας πολιτικής. Χαρακτηρίζεται από σαφείς και αυστηρούς κανόνες δικαίου, διαφάνεια και δίνει έμφαση στην επιτήρηση ως βασική μορφή ελέγχου.

Η θεωρία του ατομικισμού συνοψίζεται στις εξής προτάσεις: α) μια προσέγγιση από τη βάση προς τα πάνω, β) απουσία παιγνίου θετικού αθροίσματος, γ) ρυθμιστική ικανότητα της αγοράς, δ) εγωιστική ανθρώπινη φύση. Η μορφή ελέγχου που προτείνει είναι ο ανταγωνισμός και η άμιλλα.

Η θεωρία της ισότητας βασίζεται στον «κοινοτισμό» και τη συμμετοχική οργάνωση με τη μορφή αποκεντρωμένων αυτοδιοικούμενων διοικητικών μονάδων. Οι βασικές διαστάσεις της θεωρίας αυτής είναι η αυτοδιοίκηση ομάδας, ο έλεγχος μέσω αμοιβαιότητας και η μέγιστη άμεση υπευθυνότητα.

Η βασική αρχή του φαναλισμού είναι ότι η κοινωνία διακρίνεται από άρνηση συνεργασίας, ενώ η πολυπλοκότητα των οργανώσεων κάνει αδύνατη την πρόβλεψη της δράσης των ομάδων και των ατόμων.

Η προσέγγιση των δικτύων είναι πολυθεωρητική και έχει άμεση σχέση με την έννοια της διακυβέρνησης και της αυξημένης πολυπλοκότητας των διαδικασιών της δημόσιας διοίκησης και πολιτικής. Διακρίνει μεταξύ δικτύων πολιτικής, επιστημικών κοινοτήτων και συνασπισμών υπεράσπισης. Τα δίκτυα πολιτικής διακρίνονται σε κοινότητες πολιτικής και θεματικά δίκτυα. Οι επιστημικές κοινότητες είναι δίκτυα ειδικών με μια κοινή κοσμοθεωρία για τις σχέσεις αιτίας και αποτελέσματος, οι οποίες σχετίζονται με τον χώρο της ειδικότητάς τους και με κοινές πολιτικές αξίες για τον τομέα πολιτικής όπου αυτές θα έπρεπε να εφαρμόζονται. Οι συνασπισμοί υπεράσπισης συγκροτούνται από άτομα με διαφορετικές αρμοδιότητες, τα οποία μοιράζονται ένα συγκεκριμένο σύστημα πεποιθήσεων και χαρακτηρίζονται από έναν σταθερό βαθμό συντονισμένης δραστηριότητας μέσα στον χρόνο.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Απαντήσεις σε Ασκήσεις Αυτοαξιολόγησης

Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 1

Η αυτόματη μισθολογική εξέλιξη και προαγωγή με κριτήριο την αρχαιότητα κατατάσσεται στο ιεραρχικό μοντέλο και βασίζεται στην αντίληψη ότι ο δημόσιος τομέας λειτουργεί με βάση το δημόσιο και όχι το ιδιωτικό συμφέρον, επομένως η εργασία στους δημόσιους οργανισμούς είναι λειτούργημα. Ο δημόσιος υπάλληλος - λειτουργός θα εργαστεί με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον και κατά συνέπεια δεν επηρεάζεται η εργατικότητα του από μισθολογικά ή άλλα κίνητρα.

Το σύστημα πληρωμών με βάση την απόδοση του υπαλλήλου κατατάσσεται στο ατομικιστικό μοντέλο και βασίζεται στην αντίληψη ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι, όπως και κάθε ιδιώτης, είναι εγωιστικά, ορθολογικά οικονομικά υποκείμενα και δεν λειτουργούν με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον. Μάλιστα μπορεί να πράξουν και ενάντια στο δημόσιο συμφέρον προκειμένου να εξυπηρετήσουν το ατομικό τους συμφέρον. Γι' αυτό, προκειμένου να εξυπηρετηθούν οι στόχοι κάθε συγκεκριμένης πολιτικής, ο διοικητικός μηχανισμός θα πρέπει να τους παρέχει κίνητρα και αντικίνητρα που θα τους οδηγούν στην αλτρουιστική συμπεριφορά.

Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 2

Ιεραρχικό μοντέλο: οι παραδοσιακές γραφειοκρατίες Μ. Βρετανίας, Γερμανίας.

Θεωρία Ατομικισμού: η πολιτική του R. Reagan στις ΗΠΑ και της M. Thatcher τη δεκαετία του 1980.

Θεωρία ισότητας: η Αθηναϊκή δημοκρατία.

Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 3

Ιεραρχικό μοντέλο: επιτήρηση

Θεωρία Ατομικισμού: ανταγωνισμός και άμιλλα

Θεωρία ισότητας: έλεγχος μέσω αμοιβαιότητας - μέγιστη άμεση υπευθυνότητα

Φαταλισμός: έλεγχος μέσω «επιλεκτικής τύχης»

Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 4

Ιεραρχικό μοντέλο: δημόσιο συμφέρον, διοικητικό κράτος.

Θεωρία του Ατομικισμού: προσέγγιση «από τη βάση προς τα πάνω», απουσία ενός «παιγνίου θετικού αθροίσματος», ρυθμιστική ικανότητα της αγοράς, νέο δημόσιο μανάτζμεντ, δημόσια επιλογή, καταναλωτές δημόσιων υπηρεσιών, οιονεί αγορές, δομές κινήτρων

Θεωρία της ισότητας: συμμετοχική οργάνωση, αυτοδιοίκηση ομάδας

Φαταλισμός: μοντέλο του «κάδου των απορριμμάτων», παράθυρα πολιτικής

Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 5

Η δράση των επιστημικών κοινοτήτων μπορεί να έχει τις εξής επιδράσεις στη δημόσια πολιτική:

- A) νομιμοποίηση των αποφάσεων που έχουν ληφθεί
- B) παροχή εναλλακτικών ιδεών
- Γ) υιοθέτηση νέων πρακτικών ή νέων στόχων πολιτικής

Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 6

Η ομόφωνη υποστηρικτική στάση στη συνταγματική κατοχύρωση του Β' βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχει τα χαρακτηριστικά Συνασπισμού Υπεράσπισης. Αποτελείται από μια ποικιλία μελών, τα οποία προσφέρουν ταυτόχρονα ένα πολύπλευρο φάσμα γνώσης, μοιράζεται ένα κοινό σύστημα πεποιθήσεων για τη συνταγματική κατοχύρωση και ο σκοπός του είναι η αλλαγή πολιτικής.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Adler, E. & Haas, P.** (1992). “Conclusions: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program”. *International Organisation*, 46:1, 367-390.
- Anderson, J.** (2006). *Public Policy Making*, 6th edn., Boston and N.York: Houghton Mifflin Company.
- Argyris, C. & Schoen, D.A.** (1978). *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Banfield, E.C.** (1958). *The Moral Basis of a Backward Society*. Glencoe, Ill.: Free Press.
- Barber, B.** (2007). *Ισχυρή Δημοκρατία: Συμμετοχική Πολιτική για μια Νέα Εποχή*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Benson, J.K.** (1982). “A Framework for Policy Analysis”. In: D.L. Rogers & D. Whetten (eds.), *Interorganizational Coordination: Theory, Research and Implementation*, Ames: Iowa State University Press.
- Bentham, J.** (1931). *The Theory of Legislation*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Blumer, H.** (1971). «Social Problems as Collective Behavior”. *Social Problems*, 18, 298-306.
- Bott, E.** (1957). *Family and Social Network*. London: Tavistock Publications.
- Buchanan, J. & Tullock, G.** (1962). *The Calculus of Consent*. Ann Harbor: University of Michigan.
- Cohen, M.D., March, J.G. & Olsen, J.P.** (1972). “A Garbage Can Model of Organizational Choice”. *Administrative Science Quarterly*, 17, 1, 1-23.
- Deutsch, K.W.** (1963). *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*. New York: Free Press of Glencoe.
- Douglas, M.** (1987). *How Institutions Think*. London: Routledge.
- Downs, A.** (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston, Mass.: Little, Brown.
- Dryzek, J.S.** (1987). “Complexity and Rationality in Public Life”, *Political Studies*, 35, 424-42.
- Dudley, G. & Richardson, J.** (1996). “Why does Policy Change over Time? Adversarial Policy Communities, Alternative Policy Arenas and British Trunk Roads Policy, 1945-95”. *Journal of European Public Policy*, 3:1, 63-83.
- Easton, D.** (1965). *A Framework for Political Analysis*. Prentice Hall, N.J., Englewood Cliffs.
- Edelman, M.** (1988). *Constructing the Political Spectacle*. Chicago, Ill.: Chicago University Press.
- Etzioni, A.** (1993). *The Spirit of Community*. New York: Crown Publishers.
- Fischer, F. & Forester, J.** (eds.) (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. London: Duke University Press/ UCL Press.
- Gaventa, J.** (1980). *Power and Powerlessness, Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley*. Oxford: Clarendon Press.
- Goldsmith, S. & Eggers, W.** (2004). *Governing by Networks*, Washington D.C.: Brookings Institutions Press.

- Haas, P.M.** (1989). "Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Evolving Policies to Control Mediterranean Pollution". *International Organisation*, 43:3, 377-403.
- Haas, P.M.** (1992). "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination". *International Organization*, 46:1, 1-36.
- Hall, P.A.** (1986). *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Cambridge: Polity Press.
- Hann, A. de** (1995). "Sharpening up Sabatier: Belief Systems and Public Policy". *Politics*, 15:1, 19-26.
- Henshel, R.L.** (1990). *Thinking about Social Problems*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Hogwood, B.W.** (1987). *From Crisis to Complacency? Shaping Public Policy in Britain*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C.** (1998). *The Art of the State*. Oxford: Clarendon Press.
- Jenkins, W.I.** (1978). *Policy Analysis: A Political and Organisational Perspective*. London: Martin Robertson.
- Jenkins-Smith, H.** (1990). *Democratic Politics and Policy Analysis*. Pacific Grove, Cal.: Brooks/Cole.
- Kanter, R.M.** (1972). *Commitment and Continuity*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Kingdon, J.W.** (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- Ladi, S.** (2005). "Policy Learning and the Role of Expertise in the Reform Process in Greece". *West European Politics*, 28:2, 279-296.
- Lane, J.E.** (2000). *The Public Sector*. London: Sage Publications.
- Le Grand, J.** (2007). *Κίνητρα, Δράσεις και Δημόσια Πολιτική*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Lukes, S.** (1974). *Power: A Radical View*. London: Macmillan.
- Mackintosh, M. & Roy, R.,** (eds.) (1999). *Economic Decentralization and Public Management Reform*. Cheltenham and Northampton, MA: Edward Elgar.
- March, J. & Olsen, J.** (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.
- Merton, R.K.** (1968). *Social Theory and Social Structure*. New York: Free Press.
- Miliband, R.** (1982). *Capitalist Democracy in Britain*. Oxford: Oxford University Press.
- Minogue, M., Polodano, Ch. & Hulme, D.** (1998). *Beyond the New Public Management*. Cheltenham and Northampton, MA: Edward Elgar.
- Niskanen, W.A.** (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, IL: Aldine-Atherton.
- North, D.** (2006). *Θεσμοί, Θεσμική Αλλαγή και Οικονομική Επίδοση*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Osborne, D. & Gaebler, T.** (1992). *Reinventing Government*. New York: Addison-Wesley.
- Parsons, W.** (1995). *Public Policy*. Cheltenham and Lyme: Edward Elgar.
- Πελαγίδης, Θ. & Μητσόπουλος, Μ.** (2006). *Ανάλυση της Ελληνικής Οικονομίας. Η Προσοδοθηρία και οι Μεταρρυθμίσεις*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήσης.

- Pollitt, C.** (1990). *Managerialism and the Public Sector*. Oxford: Blackwell.
- Quade, E.S.** (1976). *Analysis for Public Decisions*. New York: Elsevier.
- Rhodes, R.A.W.** (1988). *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Governments of Britain*. London: Unwin Hyman.
- Sabatier, P.A. & Jenkins-Smith, H.C.** (eds.) (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, Col.: Westview Press.
- Sandel, M.J.** (2003). *Ο Φιλελευθερισμός και τα Όρια της Δικαιοσύνης*. Αθήνα: Πόλις.
- Simon, H.A.** (1957). *Models of Man: Social and Rational*. New York: John Wiley.
- Smith, A.** (1937). *The Wealth of Nations*. New York: Random House.
- Smith, M.J.** (1993). *Pressure Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States*. Herts: Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead.
- Taylor, F.W.** (1911). *The Principles of Scientific Management*. New York: Harper.
- Vogel, D.** (1986). *National Styles of Regulation: Environmental Policy in Great Britain and the United States*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Weaver, R.K. & Rockman, B.R.** (eds.) (1993). *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington D.C.: Brooking Institution.
- Weber, M.** (1948). *Aus den Schriften zur Religionssoziologie*. Frankfurt am Main: Georg Kurt Schauer.
- Wilson, W.** (1887). "The Study of Administration". *Political Science Quarterly*, 2:2, 197-222.

Ο ΚΥΚΛΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Ο σκοπός του κεφαλαίου είναι να εξετάσουμε αναλυτικά τα στάδια που απαρτίζουν τον κύκλο της Δημόσιας Πολιτικής αναλύοντας τις θεωρητικές προσεγγίσεις που φωτίζουν τις διάφορες όψεις του κάθε σταδίου και τα αναλυτικά εργαλεία που έχουν αναπτυχθεί για τη μελέτη του.

Όταν θα έχετε ολοκληρώσει τη μελέτη του κεφαλαίου αυτού θα είστε σε θέση να:

- περιγράφετε και να αναλύετε τα στάδια του κύκλου πολιτικής
 - παρουσιάζετε τις βασικές προσεγγίσεις για τον χαρακτηρισμό ενός θέματος ως προβλήματος και για την εισαγωγή του στην κυβερνητική ατζέντα
 - διακρίνετε μεταξύ συστημικής και θεσμικής ατζέντας
 - αναλύετε πώς θεσπίζεται η επίσημη ατζέντα και τι συνιστά ένα «παράθυρο πολιτικής»
 - αποδίδετε τα βασικά χαρακτηριστικά της διαμόρφωσης πολιτικής και να αναφέρετε τις προσεγγίσεις που δίνουν ιδιαίτερη έμφαση σε αυτό το στάδιο του κύκλου της πολιτικής
 - περιγράφετε τα βασικά μοντέλα λήψης αποφάσεων στη δημόσια πολιτική
 - αναφέρετε τις κυριότερες προσεγγίσεις στο στάδιο της εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής
 - προσδιορίζετε τις μορφές της αξιολόγησης πολιτικής, τα είδη των αποτελεσμάτων των δημόσιων πολιτικών και τις βασικές τεχνικές που χρησιμοποιούνται για τη διεξαγωγή της
 - διακρίνετε τα εργαλεία πολιτικής
-
- κυβερνητική ατζέντα
 - οικονομικός και τεχνολογικός ντετερμινισμός
 - συστημική ή δημόσια ατζέντα
 - θεσμική ή επίσημη ατζέντα
 - παράθυρο πολιτικής
 - διαμόρφωση πολιτικής
 - υποσυστήματα πολιτικής
 - προσέγγιση της «εκ των άνω» εφαρμογής
 - αναδρομική χαρτογράφηση
 - εκ των προτέρων χαρτογράφηση
 - προσεγγίσεις «από τη βάση προς τα πάνω»
 - εργαλεία πολιτικής
 - ρυθμιστικά εργαλεία

Σκοπός

Προσδοκώμενα Αποτελέσματα

Έννοιες Κλειδιά

Εισαγωγικές Παρατηρήσεις

- λήψη αποφάσεων
- ορθολογικό μοντέλο λήψης αποφάσεων
- προσαναυξητικό μοντέλο λήψης αποφάσεων
- μοντέλο του «κάδου των απορριμμάτων»
- εφαρμογή πολιτικής
- ανάλυση κόστους - οφέλους και χρησιμότητας
- οικονομικά εργαλεία
- επικοινωνιακά εργαλεία
- αξιολόγηση πολιτικής
- εκροές πολιτικής
- επιπτώσεις πολιτικής
- παραγωγική αξιολόγηση
- κύριες, παράπλευρες, αρνητικές και μηδενικές επιδράσεις
- πειραματισμός - ημιπειραματισμός

Στο πρώτο κεφάλαιο είδαμε επιγραμματικά τα στάδια που απαρτίζουν τον «κύκλο» της Δημόσιας πολιτικής (ενότητα 1.2.3). Όπως είχαμε επισημάνει, πρόκειται για μια σχηματική προσέγγιση που χρησιμοποιείται κυρίως για αναλυτικούς σκοπούς. Στο κεφάλαιο αυτό θα εμβαθύνουμε περισσότερο σε κάθε στάδιο εξετάζοντας και αναλύοντας τις θεωρητικές προσεγγίσεις που φωτίζουν τις διαφορές όψεις του, αλλά και τα αναλυτικά εργαλεία που έχουν αναπτυχθεί για τη μελέτη του.

Στην πρώτη ενότητα αναλύεται πώς ένα θέμα χαρακτηρίζεται ως πρόβλημα και εντάσσεται στην κυβερνητική ατζέντα (3.1.1). Ειδική μνεία γίνεται στα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης (ΜΜΕ) καθώς παίζουν έναν σημαντικό ρόλο κατά το στάδιο αυτό. Στη συνέχεια, αναλύεται η έννοια της κυβερνητικής ατζέντας και των δύο σημαντικότερων θεωρητικών αναλύσεων σε σχέση με αυτή (ενότητα 3.1.2).

Στην δεύτερη ενότητα εξετάζονται οι προσεγγίσεις που δίνουν ιδιαίτερη έμφαση στο στάδιο της διαμόρφωσης πολιτικής. Ξεκινάμε από τον πλουραλισμό και τις θεωρίες των δικτύων σε σχέση με το στάδιο αυτό και συνεχίζουμε με αναφορά στο μοντέλο της μη λήψης αποφάσεων και στο μοντέλο του Lukes (1974) περί διαστάσεων της εξουσίας. Στη συνέχεια, έμφαση δίνεται στον ρόλο της γνώσης κατά το στάδιο της διαμόρφωσης πολιτικής.

Στην τρίτη ενότητα αναλύονται τρία βασικά θεωρητικά υποδείγματα όσον αφορά στη λήψη αποφάσεων: το «ορθολογικό», το «προσαναυξητικό» και το «μοντέλο του κάδου των απορριμμάτων».

Στην τέταρτη ενότητα μελετάμε τις προσεγγίσεις που αφορούν στο στάδιο της εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής δηλαδή τις «εκ των άνω», τις «από τη βάση προς τα πάνω» και τις ενδιάμεσες προσεγγίσεις.

Στην πέμπτη ενότητα εξετάζονται οι μορφές της αξιολόγησης της δημόσιας πολιτικής, τα είδη των επιπτώσεών της και οι βασικές τεχνικές που χρησιμοποιούνται για τη διεξαγωγή της.

Το κεφάλαιο κλείνει με την παρουσίαση των εργαλείων της πολιτικής, των ταξινομήσεών τους και της λογικής της επιλογής τους.

Ενότητα 3.1

ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΗΣ ΑΤΖΕΝΤΑΣ (AGENDA SETTING)

Το πρώτο στάδιο στον κύκλο της δημόσιας πολιτικής είναι η συγκρότηση της κυβερνητικής ατζέντας (agenda setting). Το στάδιο της συγκρότησης της ατζέντας είναι ιδιαίτερα σημαντικό γιατί στο σημείο αυτό κρίνεται αν ένα θέμα θα αποτελέσει αντικείμενο δημόσιας πολιτικής ή όχι, αλλά και υπό ποιους όρους θα ενταχθεί στην ατζέντα. Στην ενότητα αυτή, πρώτα θα αναλύσουμε πώς ένα θέμα χαρακτηρίζεται ως πρόβλημα και εντάσσεται στην κυβερνητική ατζέντα (ενότητα 3.1.1). Ειδική μνεία γίνεται στα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης (ΜΜΕ) τα οποία παίζουν σημαντικό ρόλο κατά το στάδιο αυτό. Στη συνέχεια, θα αναλυθεί η έννοια της κυβερνητικής ατζέντας αλλά και των δύο σημαντικότερων θεωρητικών αναλύσεων σε σχέση με αυτή (ενότητα 3.1.2).

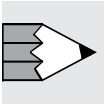
3.1.1 Ο Προσδιορισμός του Προβλήματος

Ακόμα και ο ορισμός και ο προσδιορισμός των διαστάσεων ενός προβλήματος δημόσιας πολιτικής αποτελούν αντικείμενο διαφωνίας μεταξύ των διάφορων θεωριών της δημόσιας πολιτικής. Στην ενότητα αυτή παρουσιάζονται τρεις βασικές προσεγγίσεις για το πώς ένα θέμα χαρακτηρίζεται ως πρόβλημα και εισάγεται στην κυβερνητική ατζέντα.

α) *Οικονομικός και Τεχνολογικός Ντετερμινισμός*: Η αρχική προσέγγιση ως προς τον προσδιορισμό των προβλημάτων ξεκινούσε από την υπόθεση ότι οι κοινωνικο-οικονομικές συνθήκες οδηγούν σε συγκεκριμένα προβλήματα, τα οποία κάποια στιγμή θα αντιμετωπιστούν από τις κυβερνήσεις (Berger & Luckmann, 1966). Μέσω μελετών συγκριτικής δημόσιας πολιτικής, υποστηρίχθηκε ότι κάθε επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης μιας χώρας προκαλεί ανάλογα προβλήματα δημόσιας πολιτικής (Dye, 1966). Η έμφαση αυτή στη δομική διάσταση των προβλημάτων έφτασε στο αποκορύφωμά της με τη *θεωρία της σύγκλισης* (convergence thesis). Κατά την άποψη αυτή υποστηρίζεται ότι καθώς οι χώρες περνάνε στο στάδιο της εκβιομηχάνισης, θα αντιμετωπίζουν σταδιακά τα ίδια προβλήματα δημόσιας πολιτικής. Έτσι, η δημιουργία κράτους-πρόνοιας, η τεχνολογική ανάπτυξη και άλλες παρόμοιες κοινωνικο-οικονομικές εξελίξεις αναμένεται να οδηγήσουν σε παρόμοια προβλήματα και σε μια ουσιαστικά αυτόματη διαδικασία ένταξής τους στην κυβερνητική ατζέντα (Wilensky, 1975). Η προσέγγιση αυτή έχει κατηγορηθεί για υπεραπλούστευση της διαδικασίας της δημόσιας πολιτικής γιατί δεν αναζητά τους διαφορετικούς ρόλους των φορέων πολιτικής κατά την τοποθέτηση ζητημάτων στην κυβερνητική ατζέντα (Parsons, 1995).

β) *Αλληλεπίδραση Πολιτικής και Οικονομίας*: Μια πιο εξελιγμένη προσέγγιση ως προς τη θέσπιση της ατζέντας είναι αυτή της «*πολιτικής οικονομίας της δημόσιας πολιτικής*», σύμφωνα με την οποία τόσο οι οικονομικοί όσο και οι πολιτικοί παράγοντες είναι εξίσου σημαντικοί και άρα πρέπει να μελετώνται παράλληλα. Μια από τις πιο ενδιαφέρουσες ιδέες είναι η ιδέα του *πολιτικο-επιχειρησιακού κύκλου* (political-business cycle), σύμφωνα με την οποία η οικονομία ακολουθεί τη δική της εσωτερική δυναμική ως προς την ανάδειξη προβλημάτων, η οποία κατά περίπτωση μεταβάλλεται λόγω της εισαγωγής δημόσιων πολιτικών. Η ιδεολογική κατεύθυνση του κυβερνώντος κόμματος και η συγκεκριμένη χρονική στιγμή (π.χ. εκλογές) επηρεάζουν τις δημόσιες αυτές πολιτικές (Frey, 1978). Η προσέγγιση αυτή θεωρήθηκε ότι περιγράφει καλύτερα ένα σύστημα όπως των ΗΠΑ, όπου οι κύκλοι της πολιτικής είναι αρκετά συγκεκριμένοι, και ότι σε κάθε περίπτωση δεν προσθέτει κάτι το καινοτόμο στην ανάλυση της θέσπισης ατζέντας.

γ) *Ιδέες και Ιδεολογία*: Τη δεκαετία του '80 πραγματοποιείται μια στροφή από την ανάλυση των υλικών διαστάσεων της οριοθέτησης των προβλημάτων, προς την έμφαση στις πολιτικές και κοινωνικές ιδέες, καθώς και στο πώς αυτές επηρεάζουν την κυβερνητική ατζέντα. Τονίζεται η σημασία των παραδόσεων, των πεποιθήσεων, των νοοτροπιών και των αξιών των φορέων δημόσιας πολιτικής κατά τον χαρακτηρισμό ενός θέματος ως πρόβλημα. Ακόμη δίνεται έμφαση στη γλώσσα και στον «*λόγο*» (discourse) υπό την έννοια ότι η γλώσσα «*κατασκευάζει*» δημόσια πολιτική, καθώς μέσα της περιλαμβάνεται η ερμηνεία του τι είναι ένα πρόβλημα πολιτικής (Shapiro, 1981· Παγουλάτος, 1999). Για παράδειγμα, όταν αναφερόμαστε στην αύξηση των μεταναστών σε μια μητρόπολη ως πρόβλημα, τότε το γεγονός αυτό αποκτά ανάλογες διαστάσεις προβλήματος. Υποστηρίζεται επίσης ότι η συγκρότηση της ατζέντας περιλαμβάνει την κατασκευή μιας ιστορίας για τις ρίζες του προβλήματος, η οποία στηρίζεται σε αληθινά ή και ψευδή στοιχεία, σύμβολα και στατιστικές (Stone, 1988).



Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 1/Κεφάλαιο 3

Περιγράψτε συνοπτικά τη θεωρία της σύγκλισης και την ιδέα του πολιτικο-επιχειρησιακού κύκλου. Με ποια προσέγγιση για τον προσδιορισμό των προβλημάτων της δημόσιας πολιτικής συνδέεται η καθεμία;

Θα βρείτε τη δική μας απάντηση στο τέλος του κεφαλαίου

Η συζήτηση για τον ρόλο των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης στη διαδικασία της πολιτικής έχει καταλήξει σε μια ποικιλία απόψεων. Κάποιοι υποστηρίζουν ότι ο ρόλος τους είναι θεμελιώδης και άλλοι ότι είναι οριακός. Για παράδειγμα, ο Cohen (1972) δίνει έμφαση στο πώς ένα γεγονός μπορεί να παρουσιαστεί από τα ΜΜΕ ως άμεσα σχετικό με ένα γενικότερο πρόβλημα. Στη συνέχεια, μπορεί να προκληθεί η δημιουργία στερεοτύπων και υπερβολικών αντιδράσεων από τους πολίτες, που μπορεί να φτάσει ακόμα και στα όρια του δημόσιου ή ηθικού πανικού (public or moral panic). Το αποτέλεσμα συνήθως είναι η τοποθέτηση του ζητήματος στην επίσημη κυβερνητική ατζέντα. Ένα παράδειγμα εδώ είναι η γρίπη

των πτηνών και πώς το παραμικρό κρούσμα οδηγούσε σε αλυσιδωτές αντιδράσεις των ΜΜΕ, του κοινού, των κυβερνήσεων και των διεθνών οργανισμών. Τα ΜΜΕ λειτουργούν, λοιπόν, ως φίλτρο (gate-keepers) για το τι είναι σημαντικό και αξίζει να προβληθεί και τι όχι και επομένως για το ποια θέματα μπορούν να προωθηθούν στην κυβερνητική ατζέντα και ποια όχι.

Ένας λόγος για τον οποίο τα ΜΜΕ ενδέχεται να έχουν μικρότερη επίδραση στην ημερήσια διάταξη της δημόσιας πολιτικής από ό,τι θα ανέμενε κανείς, είναι η τάση των ΜΜΕ να καλύπτουν ένα θέμα κατά προτίμηση για μια μικρή χρονική περίοδο και μετά να ασχολούνται με ένα άλλο θέμα. Γι' αυτό έχει υποστηριχθεί και η άποψη ότι τα ΜΜΕ περισσότερο καταγράφουν τι συμβαίνει στην πολιτική, παρά επηρεάζουν την ημερήσια διάταξη (Kingdon, 1995).

3.1.2 Η Κυβερνητική Ατζέντα

Μια διάκριση που έχει χρησιμοποιηθεί συχνά στη σχετική βιβλιογραφία είναι μεταξύ *συστημικής ή δημόσιας ατζέντας* (systemic or public agenda) και *θεσμικής ή επίσημης ατζέντας* (institutional or formal agenda) (Cobb & Elder, 1972). Η συστημική ατζέντα περιλαμβάνει όλα εκείνα τα θέματα που θεωρούνται σημαντικά από τους φορείς δημόσιας πολιτικής και για τα οποία η κυβέρνηση είναι νομιμοποιημένη να δράσει. Από τα θέματα της συστημικής ατζέντας μόνο λίγα περιλαμβάνονται τελικά στη θεσμική ατζέντα. Άρα, η συστημική ατζέντα μπορεί να χαρακτηριστεί ως μια ατζέντα για συζήτηση, ενώ η θεσμική ως μια ατζέντα για δράση.

Για να μεταφερθεί ένα θέμα από τη συστημική στη θεσμική ατζέντα, λαμβάνουν χώρα συνήθως τέσσερις φάσεις:

- η εισαγωγή του θέματος στη συστημική ατζέντα,
- η συγκεκριμενοποίηση των προτεινόμενων λύσεων,
- η ενίσχυση της υποστήριξης για το θέμα και τέλος,
- η προώθησή του στη θεσμική ατζέντα.

Υποστηρίζεται, επίσης, ότι υπάρχουν τρία βασικά μοντέλα θέσπισης της επίσημης ή θεσμικής ατζέντας που το καθένα συσχετίζεται με συγκεκριμένο μοντέλο διακυβέρνησης (Cobb & Elder, 1972):

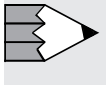
Πρώτον, η *εξωτερική προώθηση* (outside initiation) ενός θέματος η οποία συνήθως συναντάται στις πλουραλιστικές φιλελεύθερες κοινωνίες. Στην περίπτωση αυτή, τα θέματα αρχικά συζητούνται στα πλαίσια της κοινωνίας πολιτών και εφόσον υπάρχει αρκετή υποστήριξη μεταφέρονται στη συστημική και, στη συνέχεια, στη θεσμική ατζέντα.

Δεύτερον, η *«κίνητοποίηση»* (mobilization) που συσχετίζεται με τα ολοκληρωτικά καθεστώτα και λειτουργεί αντίστροφα. Σε αυτή την περίπτωση, οι πολιτικοί προσπαθούν να προωθήσουν ένα θέμα από την επίσημη στη δημόσια ατζέντα και οι αποφάσεις λαμβάνουν χώρα χωρίς προηγούμενη διαβούλευση.

Τρίτον, η *εσωτερική προώθηση* ενός θέματος κατά την οποία ομάδες συμφερόντων με ιδιαίτερη πρόσβαση στους πολιτικούς προωθούν τα θέματά τους στην επίσημη ατζέντα χωρίς να ενδιαφέρονται για τη συζήτησή τους στη δημόσια ατζέντα.

Η περίπτωση αυτή θεωρείται χαρακτηριστικό των κορπορατιστικών συστημάτων, δηλαδή των συστημάτων στα οποία οι επιχειρήσεις βρίσκονται σε συνεχή διαπραγμάτευση με την κυβέρνηση και τους «κοινωνικούς εταίρους». Αυτό αποτελεί χαρακτηριστικό κυρίως των συστημάτων της Δυτικής Ευρώπης.

Η κριτική σε αυτή την ανάλυση έγκειται στο ότι στην πραγματικότητα υπάρχει αδυναμία συσχέτισης των μοντέλων θέσπισης της κυβερνητικής ατζέντας με κάποιο συγκεκριμένο σύστημα διακυβέρνησης (Parsons, 1995).



Άσκηση αυτοαξιολόγησης 2/Κεφάλαιο 3

Ποια είναι η διαφορά μεταξύ εσωτερικής και εξωτερικής προώθησης ενός θέματος στην ημερήσια διάταξη;

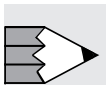
Μια διαφορετική προσέγγιση, που ακολουθεί τη λογική των «φαταλιστών» έτσι όπως αναλύθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο (ενότητα 2.6) υποστηρίζει ότι για να σχηματιστεί η κυβερνητική ατζέντα αλληλεπιδρούν μεταξύ τους τριών ειδών παράμετροι: τα προβλήματα, οι δημόσιες πολιτικές (policies) και η πολιτική (politics) (Kingdon, 1984).

Η παράμετρος «προβλήματα» αναφέρεται στις αντιλήψεις περί δημόσιων προβλημάτων που πρέπει να αντιμετωπιστούν από την κυβέρνηση. Τα προβλήματα έρχονται στην αντίληψη της κυβέρνησης είτε λόγω κάποιων ξαφνικών γεγονότων ή κρίσεων, είτε ως κριτική σε κάποιο υπάρχον κυβερνητικό πρόγραμμα.

Η παράμετρος «δημόσιες πολιτικές» περιγράφει τις διάφορες λύσεις που προτείνονται από τους ειδικούς και τις διάφορες πιθανότητες για δράση.

Τέλος, η παράμετρος της «πολιτικής» αφορά στις εθνικές προτεραιότητες, στις πιθανές διοικητικές ανατροπές και στις πιέσεις από τις ομάδες συμφερόντων.

Οι τρεις αυτές παράμετροι εξελίσσονται η μια ανεξάρτητα από την άλλη, μέχρι που κάποια χρονική στιγμή δημιουργείται ένα «παράθυρο πολιτικής» (policy window) και συναντιούνται. «Οι διαφορετικές παράμετροι των προβλημάτων, των πιθανών δημόσιων πολιτικών και της πολιτικής συναντώνται σε συγκεκριμένες κρίσιμες στιγμές. Τότε, λύσεις προσκολλώνται σε προβλήματα, ενώ και τα δύο μαζί προσκολλώνται σε ευνοϊκές πολιτικές δυνάμεις» (Kingdon, 1984:21). Έτσι, το πότε και το πώς ένα θέμα μπαίνει στην επίσημη ατζέντα είναι ένα τυχαίο γεγονός και εξαρτάται από διάφορους ενδογενείς και εξωγενείς παράγοντες και κρίσεις.



Δραστηριότητα 1/Κεφάλαιο 3

Υποθέστε ότι έχει τεθεί στη συστημική ατζέντα η ανάγκη για τη διαμόρφωση πολιτικής για τη δια βίου μάθηση σε μία χώρα. Προσπαθήστε να φτιάξετε δύο διαφορετικά σενάρια για το πώς θα περάσει το ζήτημα στη θεσμική ή επίσημη ατζέντα σύμφωνα με τις προσεγγίσεις που παρουσιάστηκαν παραπάνω: α) τις τέσσερις φάσεις μεταφοράς του θέματος από τη συστημική στη θεσμική ατζέντα, β) την προσέγγιση των παραθύρων πολιτικής.

Θα βρείτε μια ενδεικτική δική μας απάντηση στο τέλος του κεφαλαίου.

Ενότητα 3.2

ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ (POLICY FORMULATION)

Το δεύτερο στάδιο στον κύκλο της δημόσιας πολιτικής είναι η διαμόρφωση της πολιτικής. Μετά από τον ορισμό των προβλημάτων και επομένως τη θέσπιση της κυβερνητικής ατζέντας, το επόμενο βήμα είναι η επιλογή της πιο κατάλληλης λύσης έτσι ώστε να σχηματοποιηθεί η πολιτική. Οι διαμορφωτές της πολιτικής έχουν στη διάθεσή τους ένα φάσμα πιθανών λύσεων και πρέπει να εκτιμήσουν τα δεδομένα και να επιλέξουν την προτιμότερη λύση. Αυτό ακριβώς αποτελεί το αντικείμενο του σταδίου της διαμόρφωσης πολιτικής.

Τα βασικά χαρακτηριστικά της διαμόρφωσης πολιτικής είναι (Jones, 1984):

- Η διαμόρφωση της πολιτικής δεν γίνεται μόνο από μια ομάδα δρώντων. Είναι πιθανό να υπάρχουν δύο ή και περισσότερες ομάδες δρώντων, οι οποίες προτείνουν ανταγωνιστικές λύσεις.
- Είναι δυνατό να λαμβάνει χώρα, χωρίς να υπάρχει σαφής ορισμός του προβλήματος και χωρίς να υπάρχει καν επαφή με την ομάδα που αντιμετωπίζει το πρόβλημα.
- Η πολιτική δεν διαμορφώνεται από κάποιο συγκεκριμένο οργανισμό, αν και συχνά αποτελεί αντικείμενο των γραφειοκρατικών θεσμών.
- Οι πολιτικές είναι πιθανό να διαμορφώνονται και να αναμορφώνονται για ένα μεγάλο χρονικό διάστημα, χωρίς καμία μορφή τους να καταφέρνει να συγκεντρώσει την απαραίτητη υποστήριξη.
- Η διαδικασία της διαμόρφωσης πολιτικής δεν οδηγεί ποτέ σε ουδέτερο αποτέλεσμα. Πάντα κάποιοι χάνουν και κάποιοι κερδίζουν.
- Συνήθως, υπάρχουν διάφοροι τρόποι επανένταξης των θεμάτων στην ατζέντα για αυτούς που χάνουν κατά το στάδιο της διαμόρφωσης πολιτικής.

Στην ενότητα αυτή, αναλύονται οι προσεγγίσεις που δίνουν ιδιαίτερη έμφαση στο στάδιο της διαμόρφωσης πολιτικής. Ξεκινάμε από τον πλουραλισμό και τις θεωρίες των δικτύων σε σχέση με το στάδιο αυτό και συνεχίζουμε με αναφορά στο μοντέλο της μη λήψης αποφάσεων και στο μοντέλο του Lukes (1974) περί διαστάσεων της εξουσίας. Στη συνέχεια, έμφαση δίνεται στον ρόλο της γνώσης κατά το στάδιο της διαμόρφωσης πολιτικής.

3.2.1 Πλουραλισμός, Δίκτυα, Μη Λήψη Αποφάσεων και οι Διαστάσεις της Εξουσίας

Ο *πλουραλισμός* είναι από τις πρώτες θεωρίες που «ενεπλάκησαν» στο θέμα της διαμόρφωσης πολιτικής. Σύμφωνα με τους κλασικούς συγγραφείς του πλουραλισμού (π.χ. Dahl, 1961), η διαμόρφωση δημόσιας πολιτικής είναι το αποτέλεσμα ενός *ελεύθερου ανταγωνισμού* μεταξύ ιδεών και συμφερόντων. Είναι δηλαδή μια *μονοδιάστατη* διαδικασία. Βασική υπόθεση είναι ότι η συμμετοχή σε αυτό το παίγνιο είναι ανοιχτή σε όλους. Η κριτική σε αυτή την υπόθεση ήταν άμεση και υποστηρίχθηκε ότι δεν είναι δεδομένο πως αυτοί που έχουν τις μεγαλύτερες ανάγκες θα συμμετέχουν και στις διαδικασίες με τον πιο ενεργό τρόπο. Αντιθέτως, αυτοί που καθορίζουν τους όρους του παιχνιδιού είναι και αυτοί που αποφασίζουν ποιος θα συμμετέχει στις διαδικασίες (Schattschnieder, 1960).

Το ερώτημα αυτό της συμμετοχής στις διαδικασίες ήρθαν να αντιμετωπίσουν οι θεωρίες των δικτύων (βλ. ενότητα 2.7). Η έννοια των *υποσυστημάτων πολιτικής* (policy subsystems, βλ. ενότητα 1.2.2), που αναφέρεται στο σύνολο των φορέων που συμμετέχουν στην επίλυση ενός προβλήματος πολιτικής, έχει χρησιμοποιηθεί ευρύτατα σε σχέση με το στάδιο της διαμόρφωσης πολιτικής και έχει υποστηριχθεί ότι η συμμετοχή σε ένα υποσύστημα προϋποθέτει ένα μίνιμουμ τουλάχιστον γνώσης του αντικειμένου (Sabatier, 1986). Η διερεύνηση του ποιοι είναι οι φορείς των υποσυστημάτων πολιτικής, τι τους ενώνει, πώς αλληλεπιδρούν και πώς επηρεάζουν τη διαμόρφωση πολιτικής, έχει αποτελέσει αντικείμενο των προσεγγίσεων των δικτύων, έτσι όπως αναλύθηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο.

Η δεύτερη, *δισδιάστατη* ανάλυση των διαδικασιών διαμόρφωσης πολιτικής είναι αυτή της *μη λήψης αποφάσεων*. Η μη δράση (2^η διάσταση) μπορεί να αποδειχθεί εξίσου σημαντική με τη δράση (1^η διάσταση). Ο περιορισμός της λήψης των αποφάσεων σε ασφαλή θέματα που βρίσκονται σε αρμονία με τις κυρίαρχες αξίες, μύθους, πολιτικούς θεσμούς και διαδικασίες της κάθε κοινότητας, δυσκολεύει κατά πολύ την είσοδο κάποιων θεμάτων στο «μαύρο κουτί» του πολιτικού συστήματος (Bachrach & Baratz, 1962, βλ. ενότητα 2.1 για τη συστημική προσέγγιση της πολιτικής). Η «αδράνεια» των διαμορφωτών της πολιτικής σε σχέση με συγκεκριμένα θέματα είναι χαρακτηριστικό όλων των συστημάτων, αλλά η διερεύνηση των λόγων για τους οποίους διαμορφώνεται πολιτική για κάποια θέματα σε κάποια συστήματα, ενώ σε άλλα όχι, μπορεί να είναι πολύ αποκαλυπτική. Για παράδειγμα αποδείχθηκε ότι η παρουσία ενός μεγάλου εργοστασίου χάλυβα σε μια πολιτεία των ΗΠΑ οδήγησε σε αδράνεια όσον αφορά στην καταπολέμηση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης (Crenson, 1971).

Ο Lukes (1974) εξελίσσει αυτό το επιχείρημα παραπέρα, εξηγώντας ότι το κατά πόσο οι ενδιαφερόμενοι σπρώχνουν ένα θέμα τους έτσι ώστε να διαμορφωθεί σχετική πολιτική έχει να κάνει και με τον έλεγχο που ασκούν οι ελίτ (βλ. ενότητα 2.1) ως προς το τι είναι ενδιαφέρον και πόσο δυναμικά αυτό μπορεί να εκφραστεί. Η εξουσία λοιπόν είναι τριδιάστατη και δεν εκφράζεται μόνο με άμεσο

τρόπο αλλά και με έμμεσο τρόπο (3η διάσταση), επηρεάζοντας και διαμορφώνοντας τις πεποιθήσεις των πολιτών. Έχει να κάνει με την «ιδεολογική ηγεμονία», δηλαδή με την ηγεμονία της ιδεολογίας της πολιτικής και της κοινωνικής ελίτ, καθώς και με την κατασκευή νοήματος μέσα σε μια κοινωνία (Gramsci, 1975· Berger & Luckman, 1975).

Μια περίληψη των ζητημάτων στα οποία δίνει έμφαση καθένα από τα τρία μοντέλα λήψης αποφάσεων (πλουραλιστικό, μη-λήψης αποφάσεων, μοντέλο Lukes) παρατίθεται στον παρακάτω πίνακα:

Πίνακας 1

Οι τρεις διαστάσεις της εξουσίας κατά τον Lukes (1974)

Πλουραλιστικό Μοντέλο (μονοδιάστατο)	Μοντέλο Μη-Λήψης Αποφάσεων (δισδιάστατο)	Μοντέλο Lukes (τρισδιάστατο)
α) συμπεριφορά β) λήψη αποφάσεων	α) λήψη αποφάσεων και μη λήψη αποφάσεων	α) αποφάσεις και έλεγχος της ατζέντας όχι μόνο μέσω των αποφάσεων (έμμεσος έλεγχος)
γ) κεντρικά θέματα πολιτικής	β) κεντρικά θέματα και εν δυνάμει θέματα πολιτικής	β) κεντρικά θέματα και εν δυνάμει θέματα πολιτικής
δ) σύγκρουση που μπορεί να παρατηρηθεί και είναι ανοιχτή (ανοιχτό συμμετοχικό σύστημα)	γ) παρατηρούμενη συγκαλύψη των παραπόνων ή έκδηλη σύγκρουση των φορέων	γ) παρατηρούμενη και λανθάνουσα σύγκρουση
ε) υποκειμενικά συμφέροντα και προτιμήσεις που μπορούν να παρατηρηθούν σε ένα πολιτικό σύστημα	δ) υποκειμενικά συμφέροντα που αποκαλύπτονται μέσω των προτιμήσεων πολιτικής	δ) υποκειμενικά πραγματικά συμφέροντα

3.2.2 Γνώση και Διαμόρφωση Πολιτικής

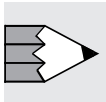
Η συζήτηση και ποικιλία απόψεων γύρω από τη σχέση γνώσης, εξουσίας, διαμόρφωσης πολιτικής και, τελικά, αλλαγής στον χώρο της δημόσιας πολιτικής είναι μεγάλη. Διακρίνονται τρεις διαφορετικές κατευθύνσεις εντός της βιβλιογραφίας (Gagnon, 1990:1-18):

Α) Η πρώτη εξετάζει τη σχέση μεταξύ γνώσης και εξουσίας ως μέρος ενός ορθολογικού παραδείγματος όπου *το κράτος, αναζητώντας βοήθεια, στρέφεται προς τους «ειδικούς».*

Β) Η δεύτερη κατεύθυνση εντοπίζει μια έμμεση σχέση μεταξύ γνώσης και εξουσίας, όπου *η γνώση διαχέεται και επηρεάζει τα κέντρα εξουσίας στα πλαίσια μιας «κοινής σοφίας».*

Γ) Η τρίτη κατεύθυνση κατανοεί τη γνώση και την εξουσία ως οργανικά συσχετιζόμενες και επιχειρεί να εξηγήσει την εμφάνιση άλλων κέντρων εξουσίας, όπως είναι τα ινστιτούτα έρευνας πολιτικής ή οι δεξαμενές σκέψης (think-tanks).

Τόσο κατά τη διαδικασία ορισμού του προβλήματος, όσο και κατά τον σχεδιασμό προτάσεων πολιτικής, η σημασία της γνώσης είναι ιδιαίτερα εμφανής, ενώ οι «ειδικοί» παίζουν έναν σημαντικό ρόλο και κατέχουν ένα διαφορετικό είδος εξουσίας (Wilding, 1982). Η διάδοση του «νέου δημόσιου μανάτζμεντ» (βλ. κεφάλαιο 4) και η επικράτηση του ορθολογικού μοντέλου που αναγνωρίζει τον κεντρικό ρόλο των τεχνοκρατών τους απέδωσε ακόμα μεγαλύτερη σημασία. Οι φορείς που κατέχουν γνώση και αναμένεται να συμμετέχουν ενεργά στη ανάπτυξη λύσεων κατά το στάδιο της διαμόρφωσης πολιτικής είναι «επιστημικές κοινότητες» (βλέπε ενότητα 2.7.2) και ομάδες επαγγελματιών που περιλαμβάνουν ακαδημαϊκούς και επιστήμονες και που δραστηριοποιούνται σε πανεπιστήμια, ερευνητικά ινστιτούτα, think-tanks και άλλους παρόμοιους οργανισμούς. Βεβαίως, συχνά δεν υπάρχει μια αντικειμενικά καλύτερη λύση με αποτέλεσμα να παράγεται αντικρουόμενη γνώση και τελικά να επικρατεί η λύση που είναι πιο καλά ενσωματωμένη στο εκάστοτε πολιτικό σύστημα.



Δραστηριότητα 2/Κεφάλαιο 3

Η εξέλιξη της γενετικής έχει προκαλέσει τη διαμόρφωση μιας σειράς πολιτικών μεταξύ των οποίων και η πολιτική για την βιοηθική. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η καθιέρωση της Εθνικής Επιτροπής Βιοηθικής στην Ελλάδα, η οποία συγκροτείται από εννέα (9) επιστήμονες κύρους, οι οποίοι ορίζονται με απόφαση του Πρωθυπουργού. Πώς πιστεύετε ότι επηρεάζει η γνώση τη διαμόρφωση της σχετικής πολιτικής;

Θα βρείτε τον δικό μας σχολιασμό στο τέλος του κεφαλαίου.

Ενότητα 3.3

ΛΗΨΗ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ (DECISION-MAKING)

Η διαδικασία λήψης αποφάσεων, το τρίτο στάδιο του κύκλου της δημόσιας πολιτικής, είναι στενά συνδεδεμένο με τα δύο προηγούμενα στάδια. Η λήψη αποφάσεων αναφέρεται στην επιλογή μιας λύσης, μέσα από έναν μικρό αριθμό πιθανών λύσεων για κάποιο συγκεκριμένο πρόβλημα πολιτικής, οι οποίες έχουν έτσι εξελιχθεί κατά το στάδιο της διαμόρφωσης πολιτικής. Το στάδιο της λήψης αποφάσεων πρέπει, πάντως, να κατανοείται ως μια πολιτική διαδικασία και όχι ως μια τεχνοκρατική άσκηση, αφού κάθε απόφαση, συμπεριλαμβανομένης της απόφασης διατήρησης του status quo, συνεπάγεται «νικητές» και «ηττημένους» (Howlett & Ramesh, 1995:136-152).

Δύο ακόμα γενικές παρατηρήσεις είναι σημαντικές για το στάδιο της λήψης των αποφάσεων. Πρώτον, όσο προχωράνε τα στάδια του κύκλου της δημόσιας πολιτικής τόσο μειώνεται ο αριθμός των φορέων που συμμετέχουν στη διαδικασία. Κατά συνέπεια, στο στάδιο της χάραξης της κυβερνητικής ατζέντας συμμετέχει ένας μεγάλος αριθμός κοινωνικών φορέων, ο οποίος μειώνεται κατά τη διαμόρφωση πολιτικής και συμπεριλαμβάνει μόνο αυτούς που έχουν άμεση σχέση με το πρόβλημα. Στο στάδιο της λήψης αποφάσεων ουσιαστικά συμμετέχουν μόνο οι κυβερνητικοί φορείς που έχουν δικαιοδοσία να λαμβάνουν αποφάσεις, ενώ εξαιρούνται όλοι οι μη κυβερνητικοί δρώντες. Δεύτερον, παρότι συχνά γίνεται αναφορά στην επίδραση της παγκοσμιοποίησης ή της Ευρωπαϊκής Ένωσης (βλ. κεφάλαιο 5) πάνω στην κυβερνητική ατζέντα, κατά το στάδιο της λήψης αποφάσεων η σκυτάλη επανέρχεται πίσω στο κράτος. Οι αποφάσεις κάθε κυβέρνησης καθορίζονται από το πλέγμα κανόνων, δηλαδή το Σύνταγμα και τη νομοθεσία της κάθε χώρας (Parsons, 1995· Howlett & Ramesh, 1995).

Στην ενότητα αυτή αναλύονται τρία βασικά θεωρητικά υποδείγματα όσον αφορά στη λήψη αποφάσεων: το «ορθολογικό» (rational), το «προσαυξητικό» (incremental) και το «μοντέλο του κάδου των απορριμμάτων» (garbage can model).

3.3.1 Ορθολογικό Μοντέλο Λήψης Αποφάσεων

Το ορθολογικό μοντέλο λήψης αποφάσεων ακολουθεί τη λογική της θεωρίας του ατομικισμού, όπως αναπτύχθηκε στο δεύτερο κεφάλαιο. Πώς λοιπόν λαμβάνουν αποφάσεις τα ορθολογικά υποκείμενα που βρίσκονται υπό συνεχή ανταγωνισμό και επιδιώκουν την αύξηση του οφέλους τους με το μικρότερο δυνατό κόστος; Στην ιδεατή μορφή του, ένα ορθολογικό υποκείμενο ακολουθεί συγκεκριμένες ενέργειες έτσι ώστε να λάβει μια απόφαση (Carley, 1980:11):

- 1) Τίθεται ο στόχος για την επίλυση κάποιου προβλήματος.
- 2) Διερευνώνται και καταγράφονται όλες οι πιθανές στρατηγικές για την επίτευξη του στόχου.

- 3) Προβλέπονται όλες οι ενδεχόμενες επιπτώσεις της κάθε εναλλακτικής λύσης και υπολογίζεται η συγκεκριμένη πιθανότητα πραγματοποίησης της κάθε ενδεχόμενης επίπτωσης.
- 4) Τέλος, επιλέγεται η στρατηγική που βρίσκεται πιο κοντά στη λύση του προβλήματος ή που συνεπάγεται το μικρότερο δυνατό κόστος.

Το ορθολογικό λοιπόν μοντέλο επιδιώκει να βρει διαδικασίες που θα οδηγήσουν σε επιτυχημένη λήψη αποφάσεων για την επίτευξη των εκάστοτε πολιτικών στόχων.

Το αρχικό ενδιαφέρον των επιστημόνων σχετικά με αυτό το στάδιο του κύκλου της πολιτικής επικεντρώθηκε στη μελέτη της συμπεριφοράς των οργανώσεων και της δημόσιας διοίκησης (π.χ. Fayol, 1949· Gulick & Urwick, 1937). Η αναζήτηση αυτή έφτασε σε υπερβολική πίστη στη δυνατότητα πρόβλεψης των ακριβών αποτελεσμάτων και του κόστους της κάθε εναλλακτικής λύσης πριν από τη λήψη της απόφασης. Το αρχικό αυτό ορθολογικό μοντέλο λήψης αποφάσεων ονομάστηκε «ορθολογικο-αναλυτικό» (rational-comprehensive) και η κριτική που του έγινε αφορά στη διαπίστωση ότι υπάρχουν όρια στη δυνατότητα ανάλυσης του κόστους και του οφέλους της κάθε απόφασης (Edwards, 1954:380-417) και ότι παραγκωνίζει την πολιτική και θεσμική διάσταση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων.

Η πιο συζητημένη κριτική στο ορθολογικό μοντέλο προέρχεται από τον οικονομολόγο Herbert Simon και είναι γνωστή ως «περιορισμένη ορθολογικότητα» (bounded rationality). Ο Simon (1957), που είναι ο μόνος μελετητής της δημόσιας διοίκησης που έχει βραβευθεί με βραβείο Νόμπελ Οικονομίας, στο βιβλίο του *Administrative Behaviour* επιδιώκει να ερμηνεύσει τους δημόσιους οργανισμούς σε αληθινή και όχι σε ιδεατή βάση. Παντρεύοντας το ορθολογικό μοντέλο των οικονομολόγων, όπως αναλύθηκε παραπάνω, και τη φροϋδική αντίληψη ότι τα υποκείμενα δρουν με βάση τα ένστικτά τους, τα πάθη τους και το υποσυνείδητό τους, επιχειρηματολόγησε υπέρ της «περιορισμένης ορθολογικότητας». Η έννοια αυτή περιγράφει την ανθρώπινη συμπεριφορά ως εν μέρη ορθολογική και εν μέρει ανορθολογική. Τα υποκείμενα στοχεύουν σε μια ορθολογική συμπεριφορά η οποία οριοθετείται και περιορίζεται από τα ένστικτα, τα πάθη και το υποσυνείδητό τους. Η ορθολογική διάσταση της συμπεριφοράς των ατόμων έχει κυρίως διαδικαστικό χαρακτήρα, δηλαδή έχει να κάνει κυρίως με την επιλογή των στόχων και των δράσεων που θα οδηγήσουν στην επίτευξη των σκοπών και την ικανοποίηση των αξιών της κάθε οργάνωσης (Simon, 1957).

Η λήψη αποφάσεων, λοιπόν, κατά τον Simon λαμβάνει χώρα υπό όρους «περιορισμένης ορθολογικότητας» και στοχεύει στην ικανοποίηση των στόχων και όχι στη μεγιστοποίηση της ικανοποίησης, πράγμα που σημαίνει ότι δεν λαμβάνονται υπόψη όλες οι δυνατότητες. Κάποιες πληροφορίες και επιλογές μπορεί να αγνοηθούν επειδή συγκρούονται με πιο βαθιές και αποκρυσταλλωμένες απόψεις, αξίες, συμφέροντα και στόχους. Κατά συνέπεια δεν μπορεί να υπάρξει άμεση συσχέτιση μεταξύ των αποτελεσμάτων μιας απόφασης και των μέσων που χρησιμοποιήθηκαν για την επίτευξη του στόχου. Παρά ταύτα, υποστηρίζει ο Simon (1957), ο ορθολογισμός μπορεί και πρέπει να είναι στόχος της διαδικασίας λήψης αποφάσεων.

3.3.2 Προσαυξητικό Μοντέλο Λήψης Αποφάσεων

Η παρατήρηση ότι οι αποφάσεις πολιτικής τελικά λαμβάνονται με βάση αυτό που είναι πολιτικά πραγματοποιήσιμο και όχι με βάση αυτό που είναι επιθυμητό, οδήγησε στην ανάπτυξη του «προσαυξητικού μοντέλου» (incremental model). Ο κύριος εκφραστής του μοντέλου αυτού είναι ο Lindblom (1959) ο οποίος αναφέρθηκε στη λήψη αποφάσεων μέσω μιας διαδικασίας τύπου «βλέποντας και κάνοντας» (muddling through). Η βασική πρόταση του προσαυξητικού μοντέλου είναι ότι η λήψη αποφάσεων λαμβάνει χώρα με μικρά βήματα και χτίζοντας συνεχώς πάνω στην υφιστάμενη κατάσταση.

Τα βασικά χαρακτηριστικά του προσαυξητικού μοντέλου λήψης αποφάσεων είναι ότι (Parsons, 1995: 286-287):

- Προχωράει μέσω συνακόλουθων προσαυξητικών αλλαγών
- Προϋποθέτει παράλληλες μεταβολές και διαπραγματεύσεις
- Αποκλείει επιλογές τυχαία και όχι λόγω συστηματικής και συνειδητής απόφασης
- Οι πολιτικές δεν σχεδιάζονται για πάντα
- Δεν καθοδηγείται από κάποια θεωρία
- Δεν προσπαθεί να κατανοήσει όλες τις συντεταγμένες του προβλήματος και να μελετήσει όλες τις πιθανές λύσεις, καθώς κάτι τέτοιο θεωρείται μάταιο και αναποτελεσματικό
- Επιτυχημένη απόφαση είναι αυτή για την οποία υπάρχει συμφωνία και ενδεδειγμένη διαδικασία και όχι αυτή που απλώς ακολουθεί στόχους
- Συμπεριλαμβάνει δοκιμές και λάθη

Το προσαυξητικό μοντέλο εξηγεί τους λόγους για τους οποίους συχνά επικρατεί το status quo και όχι πιο ραγδαίες αλλαγές. Δύο είναι οι βασικοί λόγοι που συμβαίνει αυτό (Howlett & Ramesh, 1995:142). Πρώτον, διότι η διαπραγμάτευση συνεπάγεται το μοίρασμα περιορισμένων πόρων μεταξύ διάφορων συμμετεχόντων και είναι σαφώς ευκολότερο να συνεχιστεί ο συνήθης τρόπος μοιράσματος παρά να υιοθετηθούν καινούργιες αξίες και ριζικά νέες προτάσεις. Το αποτέλεσμα, λοιπόν, είναι είτε η συνέχιση του status quo, είτε μικρές παρεκκλίσεις από αυτό. Δεύτερον, οι συνήθεις διαδικασίες της γραφειοκρατίας τείνουν να ευνοούν τη διατήρηση των υπάρχουσών δομών, παρά τη ριζική ανατροπή τους. Έτσι, υποστηρίζεται ότι στους περισσότερους τομείς πολιτικής οι στόχοι και τα μέσα ταυτίζονται και το ποιοι στόχοι τελικά προκρίνονται εξαρτάται από τα διαθέσιμα μέσα (Lindblom, 1959).

Μια πιο πρόσφατη προσέγγιση, που επίσης αποτελεί κριτική του αυστηρά ορθολογικού μοντέλου, είναι το μοντέλο «διαμόρφωσης χαρτοφυλακίου» (bureau-shaping model) (Dunleavy, 1986). Ο Dunleavy χρησιμοποίησε το παράδειγμα της εμπειρίας του δημόσιου τομέα στη Μ. Βρετανία επί διακυβέρνησης Μ. Θάτσερ (1979-1992) που χαρακτηρίστηκε από αλληπάλληλες ιδιωτικοποιήσεις και μειώ-

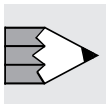
σεις προσωπικού, για να δείξει ότι οι γραφειοκράτες λαμβάνουν αποφάσεις με στόχο τον ανασχεδιασμό των υπηρεσιών τους και όχι απαραίτητα την αύξηση του προϋπολογισμού τους. Προσπάθησε να κατανοήσει πώς είναι δυνατόν οι γραφειοκράτες να υποστηρίζουν τη σμίκρυνση των υπηρεσιών τους και τη μείωση των εξόδων τους και έδειξε ότι τελικά τα ανώτερα στελέχη του δημοσίου είχαν συμφέρον να προτιμήσουν να συμμετέχουν στον ανασχεδιασμό και την ιδιωτικοποίηση των υπηρεσιών τους, έστω και αν αυτό σήμαινε το χάσιμο κάποιων κατώτερων θέσεων εργασίας.

3.3.3 Λήψη Αποφάσεων στο Μοντέλο του «Κάδου των Απορριμμάτων»

Τη δεκαετία του 1970 αναπτύχθηκε ένα τελείως διαφορετικό μοντέλο που απέρριπτε εντελώς την ύπαρξη ορθολογισμού κατά τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων (March & Olsen, 1989, βλ. ενότητα 2.6). Έγινε γνωστό με το χαρακτηριστικό όνομα μοντέλο του «κάδου των απορριμμάτων» και ξεκινάει από την υπόθεση ότι δεν υπάρχει ούτε «περιορισμένη ορθολογικότητα», αλλά ούτε και κανένα άλλο είδος ορθολογικότητας. Κατά την άποψή τους, η λήψη αποφάσεων είναι μια σύνθετη και μη προβλέψιμη διαδικασία, η οποία δεν έχει σχεδόν καμία σχέση με την αναζήτηση μέσων για την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων. Οι στόχοι είναι συχνά άγνωστοι στους σχεδιαστές της πολιτικής, οι οποίοι θέτουν στόχους και επιλέγουν μέσα καθώς λαμβάνουν αποφάσεις, με συχνά τελείως τυχαίο τρόπο.

Αν και το μοντέλο του «κάδου των απορριμμάτων» μπορεί να ταιριάζει σε πολλές περιπτώσεις, είναι όμως και κάπως ακραίο ως προς την άρνηση ύπαρξης ορθολογισμού, καθώς υπάρχουν περιπτώσεις όπου οι αποφάσεις λαμβάνονται με περισσότερο ορθολογικό τρόπο και με διάθεση να επιτευχθούν συγκεκριμένοι στόχοι. Μια σημαντική συνεισφορά του μοντέλου αυτού είναι ότι επέτρεψε στη συζήτηση να προχωρήσει πέρα από τη διάσταση μεταξύ ορθολογικού και προσαυξητικού μοντέλου και οδήγησε στην ανάπτυξη άλλων πιο πρωτότυπων και αναλυτικών μοντέλων.

Δαστηριότητα 3/Κεφάλαιο 3



Υποθέστε ότι η κυβέρνηση καλείται να λάβει απόφαση για βελτίωση της συγκοινωνίας στις νησιωτικές περιοχές. Περιγράψτε σε ένα κείμενο τριών παραγράφων τα υποθετικά βήματα που θα ακολουθούσε και τι είδους απόφαση θα λάμβανε με βάση καθένα από τα τρία μοντέλα λήψης αποφάσεων που μελετήσατε: ορθολογικό, προσαυξητικό, μοντέλο κάδου απορριμμάτων.

Θα βρείτε τον δικό μας σχολιασμό στο τέλος του κεφαλαίου.

Ενότητα 3.4

ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ (POLICY IMPLEMENTATION)

Η εφαρμογή είναι η φάση κατά την οποία οι αποφάσεις της πολιτικής που λήφθηκαν στο προηγούμενο στάδιο, εφαρμόζονται στην πράξη. Οι δημόσιες πολιτικές συνήθως επιχειρούν να επιφέρουν μεταβολές μικρότερου ή μεγαλύτερου μεγέθους. Κατά συνέπεια, η μελέτη της εφαρμογής της πολιτικής αποτελεί και μελέτη της μεταβολής (policy change). Το στάδιο αυτό παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον καθώς αφορά στο τι πραγματικά συμβαίνει στη δημόσια πολιτική και φανερώνει τα μεγαλύτερα προβλήματα σε ό,τι αφορά στη μεταβολή.

Η εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής συνδέεται επίσης άμεσα και με το φαινόμενο της «αποτυχίας» κάποιων δημόσιων πολιτικών, δηλαδή τη μη επίτευξη των στόχων που τέθηκαν κατά τα στάδια της διαμόρφωσης της πολιτικής και της λήψης αποφάσεων. Οι σχετικές επιστημονικές προσεγγίσεις, όπως θα δούμε, κατά κανόνα επιχειρούν να προσδιορίσουν τους παράγοντες που συμβάλλουν στην επίτευξη της μεταβολής ή στην αποτυχία της πολιτικής. Μέχρι τη δεκαετία του '90 η επιστημονική συζήτηση περί εφαρμογής είχε πολωθεί σε δύο θεωρητικές τάσεις, που θα εξετάσουμε στις ενότητες 3.4.1 και 3.4.2: σε αυτές που προσεγγίζουν το στάδιο της εφαρμογής «εκ των άνω» (*top-down*) και σε όσες το προσεγγίζουν «από τη βάση» (*bottom-up*). Η «εκ των άνω» προσέγγιση εστιάζει στον ρόλο των φορέων άσκησης δημόσιας εξουσίας και βέβαια στη μελέτη της δημόσιας διοίκησης. Αντίθετα, η προσέγγιση «από τη βάση προς τα πάνω» συνεκτιμά τον ρόλο όλων εκείνων των παραγόντων που συμμετέχουν στο στάδιο της εφαρμογής και οι οποίοι εν τέλει καλούνται να επιφέρουν το τελικό αποτέλεσμα με τη μεταβολή της συμπεριφοράς τους.

Φυσικά υπήρξαν και ενδιάμεσες τάσεις, όπως η αντιμετώπιση της εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής ως εξελικτικής διαδικασίας ή ως πολιτικού παιχνιδιού, τις οποίες θα εξετάσουμε στη συνέχεια (ενότητα 3.4.3). Από τη δεκαετία του '90 και μετά, η μελέτη της εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής επηρεάζεται σε μεγάλο βαθμό από τις μεταρρυθμιστικές τάσεις και το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (Barrett, 2004). Τις τάσεις αυτές θα εξετάσουμε αναλυτικά στο κεφάλαιο 4.

3.4.1 Η προσέγγιση της «εκ των άνω» (*top-down*) εφαρμογής

Μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1970, η εφαρμογή της πολιτικής αντιμετωπιζόταν ως ένα στάδιο χωρίς ιδιαίτερα προβλήματα και θεωρούνταν ότι από τη στιγμή που θα ληφθεί μια πολιτική απόφαση, θα τεθεί σε εφαρμογή σχεδόν αυτό-

ματα. Η αντίληψη αυτή βασιζόταν στη θεωρία της ιεραρχίας (βλ. ενότητα 2.3) που οριοθετεί αυστηρά μεταξύ Πολιτικής και Δημόσιας Διοίκησης και υποστηρίζει την ύπαρξη μιας ουδέτερης τάξης δημόσιων λειτουργιών που έχουν ως αποστολή τους την εφαρμογή των πολιτικών αποφάσεων. Σχηματικά, κατά την προσέγγιση αυτή η δημόσια διοίκηση αναλαμβάνει δράση εκεί όπου τελειώνει η πολιτική: η πολιτική διαμορφώνεται από τους φορείς λήψης αποφάσεων, ενώ οι δημόσιοι λειτουργοί τη διαχειρίζονται και την εφαρμόζουν.

Καθοριστική για την αμφισβήτηση αυτής της παραδοχής ήταν μια έρευνα των Pressman και Wildavsky (1973) για την εφαρμογή ομοσπονδιακών προγραμμάτων οικονομικής ανάπτυξης στο Oakland της Καλιφόρνια στις αρχές της δεκαετίας του '70, κατά την οποία απέδειξαν ότι τα προγράμματα για την καταπολέμηση της ανεργίας δεν είχαν τα αποτελέσματα που αναμένονταν από τους διαμορφωτές πολιτικής. Έτσι, υποστήριξαν ότι οι διάφοροι δημόσιοι φορείς που εμπλέκονται σε αυτό το στάδιο δεν εφαρμόζουν απλώς πολιτική, αλλά ουσιαστικά τη *διαμορφώνουν*. Μάλιστα χαρακτήρισαν ως «τέρατα εφαρμογής» (implementation monsters) τις περιπτώσεις κατά τις οποίες τα αποτελέσματα μιας δημόσιας πολιτικής δεν έχουν καμία σχέση με την αρχική ιδέα των διαμορφωτών της. Για την «εκ των άνω προσέγγιση», η οποία είναι άμεσα επηρεασμένη από το ορθολογικό μοντέλο, η αποτελεσματική εφαρμογή προϋποθέτει τον έλεγχο και τον συντονισμό των δημόσιων φορέων που εμπλέκονται σε αυτό το στάδιο. Η πολιτική, αφού διαμορφωθεί και νομιμοποιηθεί στην «κορυφή» ή στο κέντρο, παραδίδεται στο διοικητικό σύστημα για εκτέλεση και στη συνέχεια μετατρέπεται σε λειτουργικές οδηγίες καθώς μετακινείται «προς τα κάτω» στην ιεραρχική πυραμίδα. Έτσι, σύμφωνα με το επιχείρημα αυτό, το οποίο μάλιστα υιοθετήθηκε και σε μεταγενέστερες μελέτες (Dunshire, 1978· Hood, 1976· Gunn, 1978), η επιτυχία της δημόσιας πολιτικής απαιτεί ξεκάθαρους στόχους, μια καλή αλυσίδα εντολών, άφθονη υποστήριξη, πόρους, καθώς και την ικανότητα συντονισμού, επίβλεψης και ελέγχου των εμπλεκόμενων δημόσιων φορέων.

3.4.2 Προσεγγίσεις «από τη βάση προς τα πάνω» (bottom-up)

Η κριτική στην «εκ των άνω» εφαρμογή είναι ότι εμμένει στο επίπεδο της γραφειοκρατίας και δεν λαμβάνει υπόψη τον ρόλο άλλων δρώντων και επιπέδων στη διαδικασία της εφαρμογής (Wetherley & Lipsky, 1977). Επίσης, ότι θεωρεί δεδομένο ότι σε αυτό το επίπεδο οι εμπλεκόμενοι θα δράσουν ορθολογικά και επομένως προδιαγράφει εκ των προτέρων με βεβαιότητα ποια βήματα θα ακολουθηθούν. Στην ουσία, δηλαδή, κάνει μια «εκ των προτέρων χαρτογράφηση» (forward mapping) της διαδικασίας που θα υιοθετηθεί. Μια μελέτη που χρησιμοποιήθηκε για να αποδείξει την αδυναμία της «εκ των άνω» εφαρμογής ήταν η εκπαιδευτική μεταρρύθμιση στην πολιτεία της Μασαχουσέτης που ξεκίνησε το 1972 (Wetherley & Lipsky, 1977). Η μεταρρύθμιση αυτή είχε σχεδιαστεί με όλες τις προϋποθέσεις που θέτει το ορθολογικό «εκ των άνω» μοντέλο, δηλαδή σαφείς στόχους, καλή

αλυσίδα ελέγχου, άφθονη υποστήριξη και πόρους, όπως και σύστημα επικοινωνίας και επίβλεψης. Μολαταύτα, η μεταρρύθμιση όχι μόνο δεν επέφερε τα επιθυμητά αποτελέσματα, αλλά οι μεταβολές χειροτέρεψαν την υπάρχουσα κατάσταση, καθώς αυξήθηκε υπερβολικά ο φόρτος εργασίας στα σχολεία και στο προσωπικό τους. Συνεπώς έγινε φανερό ότι ο έλεγχος δεν είναι η μόνη προϋπόθεση για την αποτελεσματική εφαρμογή και τα ανθρώπινα όντα δεν θα πρέπει να εκλαμβάνονται απλώς ως κρίκοι στην αλυσίδα εντολών.

Στο πλαίσιο αυτό αναπτύχθηκε η «από τη βάση προς τα πάνω» προσέγγιση, η οποία υποστηρίζει ότι η επιτυχία μιας δημόσιας πολιτικής ορίζεται σε όρους *ανθρώπινης συμπεριφοράς*. Γι' αυτό προτείνεται ότι η πολιτική μπορεί να εφαρμοστεί καλύτερα εάν υπάρξει μια «αναδρομική χαρτογράφηση» (backward mapping) των προβλημάτων που πρέπει να αντιμετωπιστούν (Elmore, 1979). Δύο είναι οι προϋποθέσεις της αναδρομικής χαρτογράφησης μιας δημόσιας πολιτικής:

α) Εξετάζεται πρώτα το επίπεδο κατά το οποίο οι παρεμβάσεις φτάνουν στον *τελικό στόχο* (*end point*) και στη συνέχεια αναλύεται και οργανώνεται η πολιτική σύμφωνα με τα μοντέλα συμπεριφοράς και σύγκρουσης που υπάρχουν στο επίπεδο αυτό. Για παράδειγμα, στην περίπτωση της εκπαιδευτικής μεταρρύθμισης, εξετάζονται πρώτα τα μοντέλα συμπεριφοράς και τυχόν συγκρούσεων στα σχολεία τα οποία και θα κληθούν να εφαρμόσουν τη μεταρρύθμιση και στη συνέχεια οργανώνεται η πολιτική.

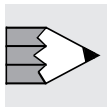
β) Επιδιώκεται η *διαπραγμάτευση και δόμηση συναίνεσης* με τα άτομα, τις ομάδες ή τις οργανώσεις (π.χ. σχολεία, εκπαιδευτικοί) που καλούνται να μεταβάλουν τη συμπεριφορά τους ώστε να επιτευχθεί το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα.

Οι βασικές διαφορές στην εκ των προτέρων και στην αναδρομική χαρτογράφηση μιας ομοσπονδιακής πολιτικής στις Η.Π.Α. (Πηγή: Elmore, 1982)

Ο εμπνευστής της αναδρομικής χαρτογράφησης R. Elmore συγκρίνει τις διαδικασίες της εκ των προτέρων και της αναδρομικής χαρτογράφησης χρησιμοποιώντας το παράδειγμα μιας ομοσπονδιακής πολιτικής στις ΗΠΑ, ως εξής:

Στην εκ των προτέρων χαρτογράφηση η ομοσπονδιακή πολιτική θα ξεκινούσε με τη διατύπωση της πρόθεσης του Κογκρέσου. Στη συνέχεια, θα σκιαγραφούσε τους κανονισμούς και τις διοικητικές δραστηριότητες των ομοσπονδιακών υπηρεσιών που θα συνέβαλλαν στην εκπλήρωση αυτής της πρόθεσης. Θα επεξεργάζονταν μια κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών της ομοσπονδιακής κυβέρνησης (ή μεταξύ των ομοσπονδιακών, πολιτειακών και τοπικών διοικήσεων) ώστε κάθε μονάδα να έχει σαφώς καθορισμένη αποστολή. Μετά θα διατύπωνε ένα αποτέλεσμα που να είναι συνεπές με τον αρχικό σκοπό των διαμορφωτών της πολιτικής, το οποίο θα περιέγραφε την επίδραση που θα πρέπει να παρατηρήσουμε στον πληθυσμό-στόχο.

Αντιθέτως, η αναδρομική χαρτογράφηση δεν ξεκινά με τη διατύπωση μιας πρόθεσης, αλλά με την αποτύπωση της συγκεκριμένης συμπεριφοράς στο χαμηλότερο επίπεδο της διαδικασίας εφαρμογής, το οποίο και δημιουργεί την ανάγκη για μια πολιτική. Μόνον αφού περιγραφεί αυτή η συμπεριφορά μπορεί η ανάλυση να συνεπάγεται τη διατύπωση ενός στόχου. Ο στόχος κατ' αρχάς εκφράζεται ως ένα σύνολο οργανωτικών λειτουργιών και στη συνέχεια ως ένα σύνολο επιδράσεων ή αποτελεσμάτων που θα προκύπτουν από αυτές τις οργανωτικές λειτουργίες. Αφού διαμορφωθεί ένας σχετικά ακριβής στόχος στο χαμηλότερο επίπεδο του συστήματος, η ανάλυση ανατρέχει στη δομή των διοικητικών μονάδων που θα εφαρμόσουν την πολιτική και θέτει σε κάθε επίπεδο δύο ερωτήσεις: Ποια είναι η δυνατότητα αυτής της μονάδας να επηρεάσει τη συμπεριφορά που αποτελεί τον στόχο της πολιτικής; Και ποιους πόρους χρειάζεται αυτή η μονάδα ώστε να έχει αυτό το αποτέλεσμα; Στο τελικό στάδιο της ανάλυσης ο διαμορφωτής της πολιτικής περιγράφει μια πολιτική που διανέμει πόρους στις οργανωτικές μονάδες που έχουν τις μεγαλύτερες πιθανότητες να επιφέρουν το καλύτερο αποτέλεσμα.



Δραστηριότητα 4/Κεφάλαιο 3

Υποθέστε ότι η κυβέρνηση προτίθεται να προβεί στη μεταρρύθμιση του συστήματος υγείας. Περιγράψτε την αναδρομική χαρτογράφηση της συγκεκριμένης πολιτικής, σύμφωνα με το παράδειγμα του R. Elmore που παρατίθεται αμέσως παραπάνω.

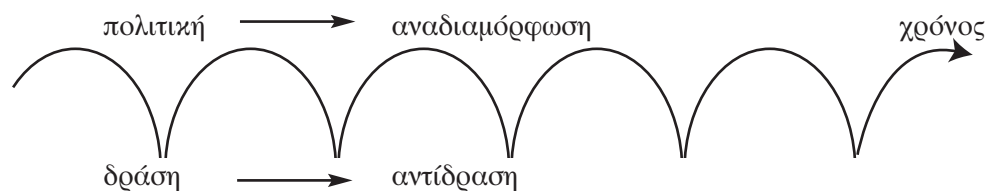
Θα βρείτε τη δική μας ενδεικτική απάντηση στο τέλος του κεφαλαίου.

Τα μοντέλα που βασίζονται στην «από τη βάση προς τα πάνω» προσέγγιση δίνουν ακόμη μεγάλη έμφαση στο γεγονός ότι τόσο η ηγεσία της δημόσιας διοίκησης όσο και οι γραφειοκράτες που βρίσκονται χαμηλά στην ιεραρχία («street level» bureaucrats) διαθέτουν οπωσδήποτε ένα εύρος «διακριτικής ευχέρειας» (discretion) κατά την εφαρμογή της πολιτικής (Lipsky, 1980). Ένας δημόσιος λειτουργός έχει διακριτική ευχέρεια όταν τα πραγματικά όρια της εξουσίας του τού επιτρέπουν να επιλέξει μεταξύ πιθανών μορφών δράσης ή αδράνειας. Για παράδειγμα, η νομοθεσία για την εκπαιδευτική μεταρρύθμιση μπορεί να δίνει στη διεύθυνση του κάθε σχολείου τη δυνατότητα να εφαρμόσει μια καινοτόμα ιδέα ή όχι. Έτσι, η διαδικασία της διαμόρφωσης πολιτικής μπορεί να διαστρεβλωθεί κατά την εφαρμογή της πολιτικής, η οποία κυριαρχείται από επαγγελματίες γραφειοκράτες με διακριτική ευχέρεια δράσης και όχι από πολιτικούς. Σε μια ευρύτερη κλίμακα, η ύπαρξη διακριτικής ευχέρειας στο διεθνές δίκαιο και τη διεθνή πολιτική καθιστά φανερά τα προβλήματα διαφοροποίησης κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή γενικών πολιτικών σε συγκεκριμένες συνθήκες. Αυτό είναι ιδιαίτερα εμφανές στην Ευρωπαϊκή Ένωση, όπου το ευρωπαϊκό δίκαιο (οδηγίες, κανονισμοί κ.λπ.) εμφανίζουν σημαντική διαφοροποίηση στο πώς εφαρμόζονται από τα κράτη μέλη, όπως θα μελετήσετε στο 5ο κεφάλαιο του παρόντος τόμου και στον τόμο Γ' της θεματικής ενότητας.

3.4.3 Ενδιάμεσες προσεγγίσεις

Υποστηρίζεται ότι ένα πρόβλημα που παρουσιάζουν τόσο οι «εκ των άνω» όσο και οι «από τη βάση προς τα πάνω» προσεγγίσεις, είναι ότι συνήθως υπεραπλουστεύουν την πολυπλοκότητα της εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής (Parsons, 1995). Έτσι, έχουν αναπτυχθεί προσεγγίσεις που ξεπερνούν αυτή την πόλωση και φωτίζουν τον *ανορθολογισμό, την ασάφεια, τη μεταβλητότητα και τις αλληλεπιδράσεις* που αναπτύσσονται στην πολυμερή διαδικασία της δημόσιας πολιτικής (βλ. π.χ. Lewis & Flynn, 1979· Bardach, 1977).

Σε ένα παρόμοιο αναλυτικό πλαίσιο, η εφαρμογή της πολιτικής γίνεται αντιληπτή ως ένα **συνεχές πολιτικής-δράσης**, όπως φαίνεται στην παρακάτω εικόνα των Barrett & Fudge (1981):

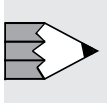


Εικόνα 1. Η σχέση πολιτικής-δράσης

Σε αυτό το συνεχές διαδραματίζεται μια διαδικασία αλληλεπίδρασης και διαπραγματεύσεως μέσα στον χρόνο μεταξύ αυτών που προσπαθούν να θέσουν την πολιτική σε εφαρμογή και αυτών από τους οποίους εξαρτάται η δράση που είναι απαραίτητη για την υλοποίησή της (Barrett, 2004). Αυτό το μοντέλο πολιτικής-δράσης απεικονίζει την πολιτική ως μια εξελικτική διαδικασία και ακολουθεί τη θεωρία του «κάδου των απορριμμάτων» (garbage can), που εξετάσαμε στην ενότητα 2.6, σύμφωνα με την οποία οι οργανισμοί δεν έχουν στόχους σε ορθολογική βάση, αλλά τους προσδιορίζουν κατά τη διαδικασία συσχέτισης προβλημάτων με λύσεις. Επίσης, παρουσιάζει φανερή συγγένεια με το προσαυξητικό μοντέλο λήψης αποφάσεων που εξετάσαμε στην ενότητα 3.3.2.

Φυσικά, όλες οι δημόσιες πολιτικές δεν έχουν τα ίδια χαρακτηριστικά, ούτε την ίδια δυσκολία στην εφαρμογή τους, γι' αυτό και υπάρχουν προσεγγίσεις που υποστηρίζουν ότι η επιτυχία στην επίτευξη των στόχων εξαρτάται από το είδος της πολιτικής, αλλά και του προβλήματος που καλείται να αντιμετωπίσει. Για παράδειγμα, η αποστολή ενός ανθρώπου στο φεγγάρι αποδείχθηκε πιο απλό πρόβλημα πολιτικής από το να στεγαστεί μια οικογένεια αστέγων, τόσο στις καπιταλιστικές όσο και στις κομμουνιστικές κοινωνίες. Για την ερμηνεία τέτοιων παραδοξοτήτων έχει αξιοποιηθεί η κατηγοριοποίηση των δημόσιων πολιτικών σε διανεμητικές, ρυθμιστικές και αναδιανεμητικές πολιτικές (ενότητα 1.2.2). Υποστηρίζεται ότι οι σχετικές δυσκολίες επιτυχίας στην εφαρμογή είναι λίγες στις διανεμητικές πολιτικές, μεσαίες στις ρυθμιστικές και μεγάλες στις αναδιανεμητικές πολιτικές (Ripley & Franklin, 1982). Η διαφοροποίηση αυτή αποδίδεται στο γεγονός ότι οι

διάφορες περιοχές πολιτικής εξελίσσονται μέσα σε διαφορετικά είδη σχέσεων, πράγμα που σημαίνει ότι στις αναδιανεμητικές περιοχές υπάρχει περισσότερη διαπραγμάτευση από τις διανεμητικές περιοχές όπου μπορεί να υπάρχει ένα υψηλότερο μέτρο ελέγχου. Επιπλέον, οι διάφοροι τομείς πολιτικής διαφέρουν όσον αφορά στον βαθμό κατά τον οποίο διαθέτουν καλά οργανωμένα υποσυστήματα (βλ. παραπάνω ενότητα 3.2.1) με σαφείς στόχους και κατευθύνσεις (Mayntz, 1993). Έτσι, ενώ τα ανθρώπινα προβλήματα, όπως το πρόβλημα των αστέγων, εμφανίζουν ασάφεια και πολυπλοκότητα υποσυστημάτων, η αποστολή του ανθρώπου στο φεγγάρι ήταν ένας σαφώς καθορισμένος στόχος πολιτικής και υποστηρίζεται από ένα συγκεκριμένο υποσύστημα πολιτικής το οποίο ήταν αυστηρά οργανωμένο, με μεγάλη ισχύ και επαρκή χρηματοδότηση.



Δραστηριότητα 5/Κεφάλαιο 3

Η σύγχρονη τάση στην πολιτική και διοικητική επιστήμη είναι να αποφεύγεται ο διαχωρισμός της Δημόσιας Πολιτικής από τη Δημόσια Διοίκηση, ο οποίος είχε επικρατήσει κατά τις προηγούμενες δεκαετίες. Σε ένα κείμενο μιας παραγράφου σχολιάστε εάν κατά τη γνώμη σας συνέβαλαν οι προσεγγίσεις του σταδίου της εφαρμογής της πολιτικής που μελετήσατε στην παρούσα ενότητα, στην ενίσχυση αυτής της τάσης.

Θα βρείτε τα δικά μας σχόλια στο τέλος του κεφαλαίου.

Ενότητα 3.5

ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ (POLICY EVALUATION)

Η αξιολόγηση εξετάζεται ως το τελευταίο στάδιο στον κύκλο της δημόσιας πολιτικής. Στην πραγματικότητα όμως αποτελεί μια διαδικασία που μπορεί να λαμβάνει χώρα και στα προηγούμενα στάδια. Όπως είδαμε στην ενότητα 1.2.3, κατά την αξιολόγηση ελέγχονται τα αποτελέσματα της πολιτικής τόσο από δημόσιους όσο και από κοινωνικούς δρώντες και τα πορίσματά της μπορεί να οδηγήσουν στον επαναπροσδιορισμό των προβλημάτων και των λύσεων. Στην ενότητα αυτή θα δούμε τις μορφές της αξιολόγησης και τις βασικές τεχνικές που χρησιμοποιούνται για τη διεξαγωγή της.

Οι μελέτες αξιολόγησης της Δημόσιας Πολιτικής συνήθως διαχωρίζουν τα αποτελέσματα της δημόσιας πολιτικής σε εκροές (outputs) και επιπτώσεις (impacts) των κυβερνητικών παρεμβάσεων (Vedung, 2006).

3.5.1 Εκροές και επιπτώσεις της δημόσιας πολιτικής

Με τον όρο **εκροές** εννοείται ό,τι παράγεται από τα κυβερνητικά σώματα με τη μορφή π.χ. υπηρεσιών και αγαθών, απαγορεύσεων, διευκολυντικών διαδικασιών, χρηματοδοτήσεων, επιχορηγήσεων, φόρων, κ.λπ. Για παράδειγμα, η δημόσια πολιτική για την πρόωρη συνταξιοδότηση στις δημόσιες επιχειρήσεις έχει ως εκροή τη βασική νομοθεσία που ρυθμίζει τις προϋποθέσεις της πρόωρης συνταξιοδότησης, τις σχετικές διαδικασίες και τα απαραίτητα κίνητρα. Η μελέτη των επιπτώσεων αποτελεί αντικείμενο της **παραγωγικής αξιολόγησης** (formative evaluation) ή εξειδικευμένης επίβλεψης (qualified monitoring) που διερευνά εάν υπάρχουν εμπόδια ή δυσλειτουργίες κατά τη φάση της εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής. Αναζητά, ανακαλύπτει και επαληθεύει προβλήματα, αναλύει τις αιτίες τους, εξουδετερώνει μηχανισμούς που δημιουργούν προβλήματα και προτείνει λύσεις. Στην πραγματικότητα αποτελεί **αξιολόγηση διαδικασίας**, υπό την έννοια ότι διερευνάται εξονυχιστικά η πλήρης διαδικασία εφαρμογής, από την επίσημη υιοθέτηση μιας παρέμβασης μέχρι την τελική συμμετοχή των αποδεκτών.

Οι **επιπτώσεις** ή τα αποτελέσματα είναι ακριβώς ό,τι συμβαίνει όταν οι εκροές φτάσουν στους αποδέκτες, περιλαμβανομένης και της δράσης των αποδεκτών, αλλά επίσης και αυτό που λαμβάνει χώρα, πέρα από τους αποδέκτες, στην αλυσίδα επίδρασης. Για παράδειγμα, οι επιπτώσεις της πολιτικής για την πρόωρη συνταξιοδότηση θα εμφανιστούν αφού εφαρμοστεί η νομοθεσία και φανερωθεί το πώς επέδρασε η πολιτική στη λειτουργία των δημόσιων επιχειρήσεων, ενώ η αλυσίδα της

επίδρασης μπορεί να φτάνει μέχρι και σε φαινόμενα του τύπου της διπλοαποσχόλησης των συνταξιοδοτηθέντων και της εμφάνισης μιας αύξησης της ανεργίας των νέων σε κάποιον τομέα. Η βασική μορφή αξιολόγησης εδώ είναι η **ανάλυση επιπτώσεων** (impact assessment) ή η συμπερασματική αξιολόγηση (summative evaluation). Η ανάλυση επιπτώσεων εξετάζει συστηματικά το ζήτημα των επιδράσεων της παρέμβασης της δημόσιας πολιτικής επί των αποτελεσμάτων που παραχθήσαν και επιχειρεί να προσδιορίσει σε ποια έκταση τα αποτελέσματα έχουν προκληθεί από την παρέμβαση ή από κάποιον άλλο λόγο που λειτουργεί ταυτόχρονα με αυτή. Διερευνά, δηλαδή, εάν εκτός από την παρέμβαση, υπάρχουν και άλλες αιτιακές δυνάμεις ή παράγοντες (μηχανισμοί) που συνέβαλαν στο αποτέλεσμα.

3.5.2 Είδη Επιπτώσεων

Η κοινότητα των αξιολογητών έχει αναπτύξει μια αναλυτική γλώσσα για να αναλυθούν οι επιπτώσεις των δημόσιων πολιτικών η οποία διαχωρίζει μεταξύ κύριων, παράπλευρων, αρνητικών και μηδενικών επιδράσεων (Vedung, 2006). Συγκεκριμένα:

- Οι **κύριες επιδράσεις** (main effects) είναι οι κεντρικές ουσιαστικές επιπτώσεις που οι θεμελιωτές της παρέμβασης *εσκεμμένα* ήθελαν να επιτύχουν. Οι κύριες επιδράσεις συνδέονται με τους ουσιαστικούς στόχους των διαμορφωτών της δημόσιας πολιτικής και αναπτύσσονται στην περιοχή-στόχο. Είναι εξ ορισμού προβλέψιμες και φυσικά αξιολογούνται θετικά, που σημαίνει ότι η δημόσια πολιτική θεωρείται επιτυχής. Για παράδειγμα, μια πολιτική για την καταπολέμηση της εγκληματικότητας σε μια περιοχή θεωρείται επιτυχής, όταν η κύρια επίδρασή της είναι η μείωση της εγκληματικότητας στη συγκεκριμένη περιοχή.
- Οι **παράπλευρες επιδράσεις** (side effects) είναι οι συνέπειες έξω από τη βασική περιοχή-στόχο της παρέμβασης. Οι παράπλευρες επιδράσεις μπορεί να είναι προβλέψιμες ή μη προβλέψιμες, θετικές ή αρνητικές. Στο ίδιο παράδειγμα, η πολιτική ενδέχεται να μείωσε την εγκληματικότητα στη συγκεκριμένη περιοχή, ταυτόχρονα όμως, και ως αποτέλεσμα, η εγκληματικότητα μπορεί να παρουσίασε αύξηση σε γειτονική περιοχή.
- Οι **αρνητικές επιδράσεις** (perverse effects) βρίσκονται ακριβώς ενάντια στους στόχους που είχαν τεθεί κατά τη διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής. Αυτές οι επιπτώσεις μπορεί να επισυμβούν στην περιοχή-στόχο, αλλά και έξω από αυτή οπότε καθίστανται παράπλευρες επιδράσεις. Για παράδειγμα, μπορεί η εγκληματικότητα να αυξηθεί αντί να μειωθεί όχι μόνο στην περιοχή στόχο, αλλά και σε γειτονικές περιοχές. Οι αρνητικές επιδράσεις μπορεί να εμφανιστούν πολλά χρόνια μετά την παρέμβαση και να είναι δευτερογενείς, τριτογενείς, κ.ο.κ. Για παράδειγμα, η μείωση της εγκληματικότητας στην περιοχή στόχο ενδέχεται να έχει ως αποτέλεσμα την υπερβολική αύξηση των τιμών των ακινήτων, τη δημιουργία κυκλοφοριακής συμφόρησης, κ.ο.κ.
- Οι **μηδενικές επιδράσεις** (null effects) αναφέρονται στην περίπτωση που η παρέμβαση δεν δημιούργησε καμιά απολύτως επίπτωση μέσα ή έξω από την περιοχή-στόχο.

3.5.3 Τεχνικές Αξιολόγησης

Η ανάλυση αξιολόγησης βασίζεται σε διάφορες προσεγγίσεις ή τεχνικές οι οποίες εμπλουτίζονται διαρκώς με την ανάπτυξη των συστημάτων διαχείρισης πληροφορίας (Management Information Systems, MIS). Οι κύριες τεχνικές είναι η ανάλυση κόστους, οφέλους και χρησιμότητας, οι τεχνικές μέτρησης της αποδοτικότητας και οι τεχνικές που χρησιμοποιούν πειράματα για την αξιολόγηση πολιτικών και προγραμμάτων (Parsons, 1995):

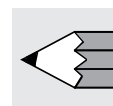
Οι **τεχνικές που μετρούν τη σχέση κόστους, οφέλους και χρησιμότητας** και οι σχετικές μέθοδοι τυγχάνουν μεγάλης αποδοχής από τις κυβερνήσεις σε πολλές περιοχές των ρυθμιστικών κυρίως πολιτικών. Μολαταύτα, η χρήση τους συνοδεύεται από μια σειρά ερωτημάτων όπως ποιος θέτει τα ερωτήματα και τα κριτήρια μέτρησης του κόστους, του οφέλους και της χρησιμότητας, πώς γίνονται οι υπολογισμοί, ποια χρονική στιγμή διεξάγεται η εκτίμηση, αλλά και πώς καθορίζεται η χρηματική αξία αγαθών όπως η ανθρώπινη ζωή, ο καθαρός αέρας, κ.ο.κ. (Vining & Weimer, 2006· Parsons, 1995).

Οι **τεχνικές μέτρησης της αποδοτικότητας** εφαρμόζονται κυρίως κατά την παραγωγική αξιολόγηση και αποτελούν την πρωταρχική πηγή πληροφορίας για την αποτελεσματικότητα της εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής. Κυριάρχησαν στα τέλη της δεκαετίας του 1970 ως αποτέλεσμα της αυξανόμενης ζήτησης για μέτρηση της αποδοτικότητας εισροών-εκροών λόγω των πιέσεων στα δημόσια οικονομικά. Οι μετρήσεις αποδοτικότητας ποικίλλουν, αλλά βασικό χαρακτηριστικό τους είναι ότι προσπαθούν να φτάσουν στον λόγο των εισροών προς τις εκροές υπηρεσιών ή, όπου αυτό δεν είναι δυνατό, εκφράζουν κατά πόσο έχει γίνει αποδοτική χρήση των δεδομένων πόρων, πόσο ή πόσα θα μπορούσαν ή θα έπρεπε να επιτευχθούν και πόσα τελικά επιτεύχθηκαν.

Οι τεχνικές που χρησιμοποιούν **πειραματισμό ή ημι-πειραματισμό** για να αξιολογήσουν πολιτικές και προγράμματα εφαρμόζονται κυρίως στην ανάλυση επιπτώσεων, η οποία αποτελεί κατά κανόνα μια συγκριτική μορφή έρευνας. Περιλαμβάνει μια ποικιλία τεχνικών, όπως για παράδειγμα μελετά ένα πρόβλημα πριν και μετά την παρέμβαση, την επίπτωση μιας παρέμβασης σε δύο διαφορετικές ομάδες ή σε μια ομάδα που δέχθηκε την παρέμβαση και μια άλλη που δεν τη δέχθηκε (ομάδα ελέγχου), κ.ο.κ. (Parsons, 1995).

Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 3/Κεφάλαιο 3

Στις αρχές του 2000 εισήχθη στην Ελλάδα το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (ΚΠΑ), το οποίο εφαρμόζεται για τη βελτίωση των δημόσιων οργανισμών μέσω της αυτοαξιολόγησης. Για την εφαρμογή της αξιολόγησης το ΚΠΑ προσδιορίζει εννέα κριτήρια που πρέπει να ληφθούν υπόψη σε οποιαδήποτε οργανωτική ανάλυση. Τα κριτήρια 1 έως 5 αφορούν τις προϋποθέσεις μιας καλής οργάνωσης. Οι προϋποθέσεις καθορίζουν το τι κάνει η οργάνωση και πώς προσεγγίζει τα έργα που της έχουν ανατεθεί, ώστε να επιτύχει τα επιθυμητά αποτελέσματα. Τα κριτήρια 6 έως 9 αφορούν τα αποτελέσματα που επιτυγχάνει η δημόσια οργάνωση ως προς τους πολίτες/ πελάτες, το ανθρώπινο δυναμικό, την κοινωνία



και τα βασικά αποτελέσματα μέσω μετρήσεων της ικανοποίησης των πολιτών από τη λειτουργία μιας δημόσιας οργάνωσης.

A) Τι είδους αξιολόγηση (παραγωγική ή ανάλυσης επιπτώσεων) πιστεύετε ότι εισάγει το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης όσον αφορά την πολιτική για τη βελτίωση των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα;

B) Τι είδους αξιολόγηση θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ότι εισάγει όσον αφορά άλλες πολιτικές, όπως π.χ. την αλιευτική πολιτική;

Θα βρείτε τις δικές μας απαντήσεις στο τέλος του κεφαλαίου.

Ενότητα 3.6

ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Η συζήτηση περί των εργαλείων πολιτικής (policy tools, policy instruments ή government instruments) αφορά τα περισσότερα στάδια του κύκλου της πολιτικής. Κατά τα στάδια της διαμόρφωσης και της λήψης αποφάσεων η κυβέρνηση θα πρέπει να επιλέξει όχι μόνο εάν θα δράσει ή όχι για κάποιον θέμα, αλλά και με ποια μέσα θα εφαρμόσει τις αποφάσεις της. Υποστηρίζεται μάλιστα ότι «...η επιλογή των εργαλείων της πολιτικής δημιουργεί τόσες διαφωνίες όσες και η ίδια η πολιτική» (Howlett & Ramessh, 1995:80). Η «εργαλείακή προσέγγιση» (instrumental approach) της πολιτικής έχει τις εφαρμογές της σε διάφορα επιστημονικά πεδία, όπως τα οικονομικά, η νομική επιστήμη και η δημόσια διοίκηση. Τα πεδία πολιτικής στα οποία έχει γίνει το μεγαλύτερο μέρος της έρευνας είναι η οικονομική πολιτική και η πολιτική για την προστασία του περιβάλλοντος (Peters & Nispen, 1998).

Τι σημαίνει όμως «εργαλείο πολιτικής»; Γενικά ως εργαλείο θα μπορούσε να οριστεί οτιδήποτε χρησιμοποιείται ή θα μπορούσε δυνητικά να χρησιμοποιηθεί για να βοηθήσει στην επίτευξη ενός ή περισσότερων σκοπών (Bruijn & Hufen, 1998). Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται, «η ποικιλία των εργαλείων που διαθέτουν οι διαμορφωτές πολιτικής για την αντιμετώπιση ενός προβλήματος πολιτικής, περιορίζεται μόνο από τη φαντασία τους» (Parsons, 1995).

Υποστηρίζεται ότι όλα τα εργαλεία πολιτικής αξιολογούν μία από τις τέσσερις ευρύτερες κατηγορίες των «κυβερνητικών πόρων» (Hood, 1986):

- την πληροφορία που κατέχουν οι κυβερνήσεις (nodality),
- τις νομικές εξουσίες τους (authority),
- τον προϋπολογισμό (treasure),
- την επίσημη οργάνωση που διαθέτουν (organization).

Οι μελετητές έχουν επιχειρήσει να προσδιορίσουν και να ταξινομήσουν την πληθώρα των εργαλείων πολιτικής σε βασικές κατηγορίες. Η πιο συχνά χρησιμοποιούμενη ταξινόμηση είναι αυτή που έχει γίνει από τον Van der Doelen (1989), η οποία διαχωρίζει μεταξύ *ρυθμιστικών, οικονομικών και επικοινωνιακών* εργαλείων:

Τα **ρυθμιστικά εργαλεία (regulatory instruments)** έχουν νομικό χαρακτήρα και στοχεύουν να θεσπίσουν κανόνες συμπεριφοράς των κοινωνικών ομάδων. Κλασικό παράδειγμα εργαλείου αυτού του τύπου είναι τα άρθρα του ποινικού κώδικα, όπου περιγράφεται η ανεπιθύμητη συμπεριφορά και προβλέπεται η ανάλογη ποινή με τις διαβαθμίσεις της. Άλλα παραδείγματα είναι οι προδιαγραφές προϊόντων, οι αδειοδοτήσεις για διάφορες δραστηριότητες, τα τεχνολογικά πρότυπα, ο σχεδιασμός χρήσεων γης, κ.λπ.

Όσον αφορά στη λειτουργικότητα των ρυθμιστικών εργαλείων κατά την αντιμετώπιση προβλημάτων δημόσιας πολιτικής, η σχετική βιβλιογραφία έχει επισημάνει τέσσερα κρίσιμα σημεία (Bruijn & Hufen, 1998).

Πρώτον, έχουν όχι μόνο εργαλειακή αλλά και *κανονιστική* (normalizing) και *εγγυητική* (guaranteeing) λειτουργία, δηλαδή ο νόμος τυποποιεί τις κυβερνητικές ενέργειες και προσφέρει στους κοινωνικούς δρώντες εγγυήσεις έναντι των κυβερνητικών παρεμβάσεων, οι οποίες ταυτόχρονα μπορούν να περιορίσουν τη ρυθμιστική ικανότητα αυτού του είδους των εργαλείων. Για παράδειγμα, το πολεοδομικό σχέδιο μιας πόλης έχει κανονιστική λειτουργία υπό την έννοια ότι καθορίζονται οι χρήσεις γης και οι προϋποθέσεις δόμησης, ενώ ταυτόχρονα εγγυάται ότι δεν θα υπάρχουν παραβάσεις ακόμη και στις περιπτώσεις που αυτό επιβάλλεται από ειδικές συνθήκες.

Δεύτερον, η χρήση των ρυθμιστικών εργαλείων απαιτεί *παρακολούθηση* (monitoring) και *επιβολή* (enforcement), που συνεπάγεται κόστος στο οποίο πολύ συχνά δεν μπορεί να αντεπεξέλθει η κυβέρνηση. Στο παράδειγμα του πολεοδομικού σχεδίου, η τήρησή του απαιτεί συνεχή παρακολούθηση της ανοικοδόμησης και των πολεοδομικών έργων, ενώ ταυτόχρονα απαιτούνται πράξεις επιβολής, δηλαδή επιβολή προστίμων, κατεδάφιση αυθαιρέτων, κ.λπ.

Τρίτον, τα ρυθμιστικά εργαλεία έχουν *εξαναγκαστικό* χαρακτήρα. Ο εξαναγκασμός συχνά δεν ταιριάζει με τις αλληλένδετες σχέσεις μεταξύ κυβέρνησης και κοινωνικών δρώντων και τείνει να προκαλεί αντιδράσεις εκ μέρους των δρώντων στους οποίους στοχεύει η πολιτική.

Τέλος, επισημαίνεται ότι οι ρυθμίσεις έχουν έναν *αντιδραστικό* χαρακτήρα. Η δημιουργία κανόνων είναι μια αργή διαδικασία και κατά συνέπεια μπορεί να μην προλάβει συγκεκριμένες εξελίξεις στην κοινωνία. Το παράδειγμα της καθυστέρησης εκπόνησης πολεοδομικών σχεδίων στην Ελλάδα είναι προφανές και συνιστά έναν από τους λόγους της έξαρσης της αυθαιρέτης δόμησης στη χώρα μας. Πάνω από όλα, οι ρυθμίσεις είναι ένα εργαλείο που εφαρμόζεται μετά το γεγονός και αφού αποκαλυφθεί η ανεπιθύμητη συμπεριφορά, όπως π.χ. η επιβολή κυρώσεων μετά την κατασκευή του αυθαίρετου κτίσματος.

Παράδειγμα Ρυθμιστικών Εργαλείων

Η μεταναστευτική πολιτική εμφανίζεται στη χώρα μας σε ολοκληρωμένη μορφή στις αρχές του 2000 και βασίζεται κυρίως σε ρυθμιστικά εργαλεία. Παραθέτουμε μερικά αποσπάσματα από το Ν. 3386/ 2005 (ΦΕΚ Αα 112) «Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια»:

«Ο υπήκοος τρίτης χώρας, που εξέρχεται ή επιχειρεί να εξέλθει από το ελληνικό έδαφος ή εισέρχεται ή επιχειρεί να εισέλθει σε αυτό χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις, τιμωρείται με ποινή φυλάκισης τουλάχιστον τριών μηνών και χρηματική ποινή τουλάχιστον χιλίων πεντακοσίων (1.500) ευρώ.»

«Όποιος διευκολύνει την παράνομη διαμονή υπηκόου τρίτης χώρας ή δυσχεραίνει τις έρευνες των αστυνομικών αρχών για εντοπισμό, σύλληψη και απέλασή του, τιμωρείται με φυλάκιση τουλάχιστον ενός έτους και με χρηματική ποινή τουλάχιστον πέντε χιλιάδων ευρώ (5.000). Αν ο ανωτέρω ενήργησε εκ κερδοσκοπίας, επιβάλλεται φυλάκιση τουλάχιστον δύο ετών και χρηματική ποινή τουλάχιστον δέκα χιλιάδων ευρώ (10.000).»

«Αλλοδαπός που βρίσκεται στο ελληνικό έδαφος είναι υποχρεωμένος να εγκαταλείψει τη χώρα, αφότου εγγραφεί στον κατάλογο ανεπιθυμητών, μέσα σε προθεσμία που ορίζεται κάθε φορά από τον Υπουργό Δημόσιας Τάξης. Αν δεν συμμορφωθεί, απελαύνεται».

Τα **οικονομικά εργαλεία** θεωρούνται μια εναλλακτική λύση έναντι των ρυθμίσεων για τον επηρεασμό της ανθρώπινης συμπεριφοράς. Παραδείγματα οικονομικών εργαλείων είναι οι χρηματοδοτήσεις, οι φορολογικές διαβαθμίσεις, τα τέλη χρήσης, τα οικονομικά κίνητρα, κ.ο.κ. Η δημοτικότητα τέτοιων εργαλείων σε συγκεκριμένα πεδία πολιτικής εξηγείται από το γεγονός ότι έχουν μη υποχρεωτικό - μη εξαναγκαστικό χαρακτήρα. Ωστόσο, υπάρχουν συγκεκριμένοι περιορισμοί στη χρήση οικονομικών εργαλείων:

Κατ' αρχάς ενδέχεται να προκαλέσουν «μηχανισμούς μετακύλισης» (shifting mechanisms). Για παράδειγμα, η επιβολή μιας εισφοράς μπορεί να περάσει στην τιμή των προϊόντων.

Επιπλέον, τα οικονομικά εργαλεία, εξαιτίας της περιορισμένα υποχρεωτικής φύσης τους, δίνουν τη δυνατότητα στους δρώντες να *επιλέξουν* εάν θα μεταβάλουν τη συμπεριφορά τους ή όχι, κάτι που δεν είναι πάντα επιθυμητό από τη δημόσια πολιτική. Για παράδειγμα, η επιχορήγηση της επιχειρηματικότητας των γυναικών ενδέχεται να βρει μεγάλη ανταπόκριση, πράγμα που αποτελεί και τον στόχο της πολιτικής. Ενδέχεται, όμως, και να βρει μηδενική ανταπόκριση, αφού δεν αποτελεί υποχρεωτικό εργαλείο.

Τρίτον, η χρήση των οικονομικών εργαλείων απαιτεί λεπτομερή γνώση των παραγόντων που προσδιορίζουν τη συμπεριφορά των δρώντων στους οποίους εστιάζει η δημόσια πολιτική, η οποία γνώση και πληροφόρηση δεν είναι πάντα διαθέσιμη (βλ. σχετικά, κεφάλαιο 2, για την κριτική του ατομικιστικού και του ορθολογικού μοντέλου).

Παράδειγμα οικονομικών εργαλείων

Ένας από τους τρόπους άσκησης της αναπτυξιακής πολιτικής της Ελλάδας είναι ο αναπτυξιακός νόμος που διαιρεί τη ελληνική επικράτεια της χώρας σε περιοχές (π.χ. Α', Β', Γ') και τα επενδυτικά σχέδια σε κατηγορίες (π.χ. κατηγορία 1, 2, 3, 4, 5, κ.ο.κ.). Μερικά από τα είδη ενισχύσεων επενδυτικών σχεδίων που προβλέπει ο αναπτυξιακός νόμος 3299/2004 είναι τα εξής:

α) **Επιχορήγηση** που συνίσταται στη δωρεάν παροχή από το Δημόσιο χρηματικού ποσού για την κάλυψη τμήματος της ενισχυόμενης δαπάνης του επενδυτικού σχεδίου.

β) **Επιδότηση χρηματοδοτικής μίσθωσης** που συνίσταται στην κάλυψη από το Δημόσιο τμήματος των καταβαλλόμενων δόσεων χρηματοδοτικής μίσθωσης που συνάπτεται για την απόκτηση καινούργιου μηχανολογικού και λοιπού εξοπλισμού.

γ) Φορολογική απαλλαγή ύψους μέχρι ενός ποσοστού ή του συνόλου της αξίας της ενισχυόμενης δαπάνης του επενδυτικού σχεδίου ή και της αξίας της χρηματοδοτικής μίσθωσης καινούργιου μηχανολογικού και λοιπού εξοπλισμού του οποίου αποκτάται η χρήση.

δ) Επιδότηση του κόστους της δημιουργούμενης από το επενδυτικό σχέδιο απασχόλησης που συνίσταται στην κάλυψη από το Δημόσιο, για μια διετία, τμήματος του μισθολογικού κόστους των δημιουργούμενων, εντός της πρώτης τριετίας από την ολοκλήρωση του επενδυτικού σχεδίου, θέσεων απασχόλησης.

Τα **επικοινωνιακά εργαλεία** βασίζονται στη μετάδοση πληροφορίας και τα τελευταία χρόνια έχει αυξηθεί η σημασία τους ως «ήπιων» (soft) εργαλείων, τα οποία όμως μπορούν να είναι αποτελεσματικά μόνο σε συγκεκριμένο πλαίσιο. Για παράδειγμα, η αντιμετώπιση του AIDS δεν μπορεί να επιτευχθεί μέσω του ελέγχου της συμπεριφοράς με ρυθμιστικά ή οικονομικά εργαλεία, συνεπώς το σημαντικότερο εργαλείο είναι η πληροφόρηση. Δεν είναι όμως σε όλες τις περιπτώσεις εύκολο να αποκαλυφθεί η ομάδα-στόχος, δηλαδή τα άτομα ή οι ομάδες τα οποία θα πρέπει να λάβουν την πληροφόρηση. Επιπλέον, η μετάδοση πληροφορίας δεν οδηγεί πάντα στη μεταβολή συμπεριφοράς, γι' αυτό και συνίσταται να χρησιμοποιείται μαζί με «σκληρότερα» εργαλεία.

Ένα ιδιαίτερα κρίσιμο ζήτημα κατά τη διαμόρφωση μιας συγκεκριμένης δημόσιας πολιτικής είναι το ποια συγκεκριμένα εργαλεία θα αξιοποιηθούν από την πλούσια εργαλειοθήκη της κυβέρνησης. Η «επιλογή εργαλείων» (instrument choice) προσεγγίζεται τόσο από την οικονομική επιστήμη όσο και από το γνωστικό αντικείμενο της δημόσιας πολιτικής. Για την οικονομική επιστήμη, η επιλογή εργαλείων σχετίζεται με τον ρόλο του κράτους απέναντι στην οικονομία και γενικά εκφράζεται μεγαλύτερη προτίμηση στη χρήση μη υποχρεωτικών εργαλείων. Οι επιστήμονες των οικονομικών της ευημερίας, αποδέχονται σε μεγαλύτερο βαθμό τη χρήση υποχρεωτικών και μεικτών εργαλείων για τη διόρθωση των αποτυχιών της αγοράς (Bator, 1958· Utton, 1986). Αντιθέτως, η νεοκλασική προσέγγιση βασίζεται στη θεωρία της *Δημόσιας Επιλογής* (βλ. κεφ. 1, ενότητα 1.3) και αποδέχεται τη χρήση τέτοιων εργαλείων μόνο για την προμήθεια καθαρά δημόσιων αγαθών, ενώ οποιαδήποτε άλλη χρήση τους αντιμετωπίζεται ως εμπόδιο στη λειτουργία της αγοράς, εμπόδιο που οδηγεί σε μη βέλτιστα αποτελέσματα (Breyer, 1979· Wolf, 1987).

Οι πολιτικοί επιστήμονες, από την άλλη πλευρά, τείνουν να θεωρούν ότι τα εργαλεία μπορούν τεχνικά να υποκαταστήσουν το ένα το άλλο, και δίνουν μεγαλύτερη έμφαση στις πολιτικές δυνάμεις που προσδιορίζουν την επιλογή των εργαλείων. Για παράδειγμα, θα μπορούσαν σε μια δεδομένη στιγμή τα ρυθμιστικά εργαλεία για την εφαρμογή μιας πολιτικής να αντικατασταθούν από οικονομικά εργαλεία. Υποστηρίζεται ότι η επιλογή των εργαλείων προσδιορίζεται από τους διαθέσιμους πόρους, τις πολιτικές πιέσεις, τους νομικούς περιορισμούς, τις τεχνικές μεταβολές, αλλά και τα μαθήματα από προηγούμενες αποτυχίες εφαρμογής των εργαλείων (Hood, 1986).

Σύνοψη

Στο κεφάλαιο αυτό εξετάστηκαν αναλυτικά τα στάδια του «κύκλου» της δημόσιας πολιτικής: θέσπιση ημερήσιας διάταξης, διαμόρφωση πολιτικής, λήψη αποφάσεων, εφαρμογή πολιτικής, αξιολόγηση πολιτικής.

Υπάρχουν τρεις βασικές προσεγγίσεις για το πώς ένα θέμα χαρακτηρίζεται ως πρόβλημα και εισάγεται στην κυβερνητική ατζέντα: α) ο οικονομικός και τεχνολογικός Ντετερμινισμός, β) η αλληλεπίδραση πολιτικής και οικονομίας, και γ) οι ιδέες και η ιδεολογία. Η κυβερνητική ατζέντα διακρίνεται σε συστημική ή δημόσια που χαρακτηρίζεται ως ατζέντα για συζήτηση και θεσμική ή επίσημη που χαρακτηρίζεται ως ατζέντα για δράση. Η θεσμική ατζέντα θεσπίζεται μέσω εσωτερικής ή εξωτερικής προώθησης ή κινητοποίησης. Για τη δημιουργία ενός «παραθύρου πολιτικής» αλληλεπιδρούν μεταξύ τους τρεις παράμετροι: τα προβλήματα, οι δημόσιες πολιτικές και η πολιτική.

Οι βασικές προσεγγίσεις στο στάδιο της διαμόρφωσης της δημόσιας πολιτικής είναι ο πλουραλισμός, τα δίκτυα, η μη λήψη αποφάσεων και το μοντέλο του Lukes περί διαστάσεων της εξουσίας. Η σημασία της «γνώσης» είναι ιδιαίτερα εμφανής τόσο κατά τη διαδικασία ορισμού του προβλήματος, όσο και κατά τον σχεδιασμό προτάσεων πολιτικής.

Η λήψη αποφάσεων βασίζεται σε τρία θεωρητικά υποδείγματα: το «ορθολογικό», το «προσαυξητικό» και το «μοντέλο του κάδου των απορριμμάτων».

Το στάδιο της εφαρμογής έχει μελετηθεί από θεωρητικές τάσεις που το προσεγγίζουν «εκ των άνω» ή «από τη βάση», ενώ υπάρχουν και ενδιάμεσες προσεγγίσεις.

Τα αποτελέσματα μιας πολιτικής διακρίνονται σε εκροές και επιπτώσεις. Οι επιπτώσεις μπορεί να είναι κύριες, παράπλευρες, αρνητικές ή μηδενικές. Οι κύριες τεχνικές είναι η ανάλυση κόστους, οφέλους και χρησιμότητας, οι τεχνικές μέτρησης της αποδοτικότητας και οι τεχνικές που χρησιμοποιούν πειράματα για την αξιολόγηση πολιτικών και προγραμμάτων.

Τα εργαλεία πολιτικής είναι οτιδήποτε χρησιμοποιείται ή θα μπορούσε δυναμικά να χρησιμοποιηθεί για να βοηθήσει στην επίτευξη ενός ή περισσότερων σκοπών της δημόσιας πολιτικής. Μία από τις πλέον κλασικές ταξινομήσεις διακρίνει μεταξύ ρυθμιστικών, οικονομικών και επικοινωνιακών εργαλείων.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Απαντήσεις σε Ασκήσεις Αυτοαξιολόγησης

Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 1

Η θεωρία της σύγκλισης συνδέεται με την προσέγγιση του οικονομικού και τεχνολογικού ντετερμινισμού και υποστηρίζει ότι καθώς οι χώρες περνάνε στο στάδιο της εκβιομηχάνισης, θα αντιμετωπίζουν σταδιακά τα ίδια προβλήματα δημόσιας πολιτικής.

Η ιδέα του πολιτικο-επιχειρησιακού κύκλου συνδέεται με την προσέγγιση της πολιτικής οικονομίας της δημόσιας πολιτικής και υποστηρίζει ότι η οικονομία ακολουθεί τη δική της εσωτερική δυναμική ως προς την ανάδειξη προβλημάτων, η οποία μεταβάλλεται από την εισαγωγή δημόσιων πολιτικών.

Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 2

Η διαφορά μεταξύ εσωτερικής και εξωτερικής προώθησης ενός θέματος στην κυβερνητική ατζέντα έγκειται στο είδος της διεργασίας που προηγείται. Στην εξωτερική προώθηση προηγείται η συζήτηση στα πλαίσια της κοινωνίας των πολιτών και η προσπάθεια για την εξασφάλιση υποστήριξης. Στην εσωτερική προώθηση δεν συναντώνται τέτοιου είδους διεργασίες, αλλά η εισαγωγή των θεμάτων γίνεται άμεσα από ομάδες συμφερόντων που διαθέτουν ιδιαίτερη πρόσβαση στους πολιτικούς.

Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 3

A) Όσον αφορά στην πολιτική για τη βελτίωση των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα, το Κ.Π.Α. εισάγει και τις δύο μορφές αξιολόγησης. Τα κριτήρια 1-5 που μετρούν τι κάνει η οργάνωση και πώς προσεγγίζει τα έργα που της έχουν ανατεθεί, ώστε να επιτύχει τα επιθυμητά αποτελέσματα συνιστούν παραγωγική αξιολόγηση. Τα κριτήρια 6-9 συνιστούν ανάλυση επιπτώσεων της πολιτικής για τη βελτίωση των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα, αφού μετρούν την ικανοποίηση των πολιτών από τα αποτελέσματα που επιτυγχάνει η δημόσια οργάνωση ως προς τους ίδιους τους πολίτες/ χρήστες και την κοινωνία.

B) Όσον αφορά σε μια άλλου είδους πολιτική, το Κ.Π.Α. μπορεί να χρησιμεύσει εν μέρει ως παραγωγική αξιολόγηση (αξιολόγηση διαδικασίας), για να αναδείξει τυχόν εμπόδια ή δυσλειτουργίες κατά τη φάση της εφαρμογής της συγκεκριμένης πολιτικής.

Απαντήσεις σε Δραστηριότητες

Δραστηριότητα 1

α) Η μεταφορά του θέματος της δια βίου μάθησης από τη συστημική στη θεσμική ατζέντα θα διέλθει τις εξής φάσεις: θα προταθούν διάφορες λύσεις, π.χ. η ίδρυση ενός τριτοβάθμιου ιδρύματος, η δημιουργία σχολείων δεύτερης ευκαιρίας κ.λπ. Οι λύσεις αυτές θα υποστηριχθούν από ειδικούς, πολιτικούς, ομάδες πίεσης κ.λπ., ώστε να περάσουν στη θεσμική ατζέντα.

β) Το «άνοιγμα» ενός «παραθύρου πολιτικής» που θα επιτρέψει στο ζήτημα της δια βίου μάθησης να εισέλθει στην κυβερνητική ατζέντα μπορεί να δημιουργηθεί ως εξής: Εκφράζεται έντονη κριτική για την εκπαιδευτική πολιτική της κυβέρνησης. Ένα από τα σημεία στα οποία επικεντρώνεται η κριτική είναι η έλλειψη θεσμών δια βίου μάθησης. Η αγορά εργασίας πιέζει για την αύξηση του εξειδικευμένου προσωπικού. Το μεγαλύτερο τμήμα του κυβερνώντος κόμματος αντιστέκεται, ενώ υπάρχει μια μερίδα του που υποστηρίζει έντονα το ζήτημα. Διεξάγονται εκλογές και προμοδοτούνται με τη μεγαλύτερη λαϊκή υποστήριξη τα στελέχη-υποστηρικτές της εισαγωγής της δια βίου μάθησης. Υπό την πίεση αυτή, και λόγω διεθνών πιέσεων και ευρωπαϊκών προσανατολισμών, η Κυβέρνηση προχωρά στην ένταξη του θέματος στην κυβερνητική ατζέντα.

Δραστηριότητα 2

Θα πρέπει να συζητήσετε τις τρεις διαφορετικές κατευθύνσεις της σχέσης γνώσης και εξουσίας. Η δημιουργία μιας Εθνικής Επιτροπής Βιοηθικής ανταποκρίνεται εμφανώς στην πρώτη κατεύθυνση, που θέλει το κράτος να αναζητάει βοήθεια για ένα τεχνικό θέμα και να στρέφεται στους ειδικούς. Εάν δούμε τη διεθνή διάσταση του θέματος της βιοηθικής και πώς η σημασία του επεκτάθηκε στις περισσότερες χώρες του κόσμου, επιβεβαιώνονται τόσο η δεύτερη κατεύθυνση, της διάχυσης μιας «κοινής σοφίας» όσο και η τρίτη, περί δημιουργίας νέων κέντρων εξουσίας.

Δραστηριότητα 3

Με βάση το ορθολογικό μοντέλο, η κυβέρνηση: α) θα θέσει και θα εξειδικεύσει τον στόχο της βελτίωσης της συγκοινωνίας στις νησιωτικές περιοχές, β) θα διερευνήσει και θα καταγράψει όλες τις πιθανές στρατηγικές για τη βελτίωση των συγκοινωνιών. Αυτές ενδέχεται να περιλαμβάνουν μια τεράστια γκάμα επιλογών που μπορεί να φτάνουν μέχρι και την κατασκευή υπόγειων και υπέργειων ζεύξεων μεταξύ των νησιών, γ) θα εξετάσει όλες οι ενδεχόμενες επιπτώσεις της κάθε εναλλακτικής λύσης και τις πιθανότητες υλοποίησής τους, δ) θα επιλέξει τη στρατηγική που βρίσκεται πιο κοντά στη λύση του προβλήματος ή που συνεπάγεται το μικρότερο δυνατό κόστος.

Με βάση το προσαυξητικό μοντέλο θα διερευνήσει την υπάρχουσα κατάσταση συγκοινωνιών στις νησιωτικές περιοχές την οποία θα θεωρήσει ως «βάση» για να τη βελτιώσει οριακά, αφού εξασφαλίσει τη διαπραγμάτευση και την εξασφάλιση συναίνεσης με τους ενδια-

φερομένους και επιβεβαιώσει ότι ακολουθήθηκε η ορθή διαδικασία.

Στο μοντέλο του κάδου των απορριμμάτων δεν θα υπάρξει σαφώς οροθετημένη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Από τη στιγμή που η κυβέρνηση θα αναγκαστεί να δράσει σε σχέση με το πρόβλημα των συγκοινωνιών στις νησιωτικές περιοχές, τυχαία θα συναντήσει προτεινόμενες λύσεις από διάφορους φορείς, προηγούμενες κυβερνήσεις, τη διεθνή εμπειρία και ανάλογα με τις οικονομικές και οργανωτικές της δυνατότητες θα υιοθετήσει κάποια από τις λύσεις αυτές.

Δραστηριότητα 4

Μια αναδρομική χαρτογράφηση της πολιτικής για τη μεταρρύθμιση του συστήματος υγείας θα ακολουθούσε την εξής διαδικασία:

A) Αποτύπωση της συγκεκριμένης συμπεριφοράς στο χαμηλότερο επίπεδο της διαδικασίας εφαρμογής, δηλαδή στις υγειονομικές μονάδες.

B) Διαβούλευση με τους εμπλεκόμενους φορείς, κυβερνητικούς και μη κυβερνητικούς σχετικά με τις προτεινόμενες λύσεις.

Γ) Διατύπωση του γενικού στόχου της πολιτικής που θα αποτυπώνει τη μορφή των οργανωτικών λειτουργιών στις υγειονομικές μονάδες και ταυτόχρονα τις επιδράσεις ή τα αποτελέσματα που προβλέπεται ότι θα επιφέρουν αυτές οι οργανωτικές λειτουργίες.

Δ) Με βάση τον παραπάνω γενικό στόχο της πολιτικής, θα αναζητηθούν οι διοικητικές μονάδες (π.χ. αρμόδια υπουργεία, περιφερειακές και τοπικές υπηρεσίες) που θα κληθούν να εφαρμόσουν την πολιτική.

E) Καταγραφή των ικανοτήτων των διοικητικών μονάδων που εντοπίστηκαν στο προηγούμενο βήμα και των πόρων που είναι απαραίτητοι για την εφαρμογή της πολιτικής.

ΣΤ) Τελική διαμόρφωση της πολιτικής που θα περιγράφει, διανέμει πόρους στις οργανωτικές μονάδες που έχουν τις μεγαλύτερες πιθανότητες να επιφέρουν το καλύτερο αποτέλεσμα.

Δραστηριότητα 5

Οι προσεγγίσεις της εφαρμογής της πολιτικής που εξετάσαμε μέχρι στιγμής, αναδεικνύουν την πολυπλοκότητα του φαινομένου της δημόσιας πολιτικής, τις δυσκολίες στην επίτευξη των στόχων της και την πολλαπλότητα των παραγόντων από τους οποίους εξαρτάται η εφαρμογή της. Ειδικά οι «από τη βάση προς τα πάνω» προσεγγίσεις, τόνισαν σε μεγάλο βαθμό τη σημασία της διακριτικής ευχέρειας και της δράσης των γραφειοκρατών που βρίσκονται χαμηλά στην ιεραρχία κατά την εφαρμογή της πολιτικής. Η δράση αυτή κατέστησε φανερό ότι η Δημόσια Διοίκηση εν τέλει μπορεί και να *διαμορφώνει* πολιτική ή να είναι υπεύθυνη για τα «τέρατα εφαρμογής», όπως χαρακτηριστικά αναφέρουν οι Pressman & Wildavsky (1973), όπου τα αποτελέσματα μιας δημόσιας πολιτικής δεν έχουν καμία σχέση με την αρχική ιδέα των διαμορφωτών της.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Bachrach, P.S. & Baratz, M.S.** (1962). “Two Faces of Power”. *American Political Science Review*, 57, 641-51.
- Bardach, E.** (1977). *The Implementation Game*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Barret, S.** (2004). “Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies”. *Public Administration*, 82:2, 249-262.
- Barrett, S. & Fudge, C.** (eds.) (1981). *Policy and Action*, London: Methuen.
- Bator, F.** (1958). “The Anatomy of Market Failure”, *Quarterly Journal of Economics*, 72:3, 351-379.
- Berger, P.L. & Luckman, T.** (1975). *The Social Construction of Reality: A Treatise on the Sociology of Knowledge*. Harmondsworth, Middx: Penguin Books.
- Breyer, S.** (1979). “Analyzing Regulatory Failure: Mismatches, Less Restrictive Alternatives, and Reform”. *Harvard Law Review*, 92:3, 549-609
- Bruijn, Hans A. & Hufen, Hans A.M.** (1998). “The Traditional Approach to Policy Instruments”. In: Guy Peters & Nispen Frans (1998), *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Carley, M.** (1980). *Rational Techniques in Policy Analysis*, London: Heinemann, Policy Studies Institute.
- Cobb, R.W. & Elder, C.D.** (1972). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Baltimore, Md: Johns Hopkins University Press.
- Cohen, S.** (1972). *Folk Devils and Moral Panics*, Paladin: London.
- Crenson, M.A.** (1971). *The Unpolitics of Air Pollution: A Study of Non-Decision Making in the Cities*. Baltimore, Md: Johns Hopkins University Press.
- Dahl, R.** (1961). *Who Governs?: Democracy and Power in an American City*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Dahler-Larsen, P.** (2005). “Evaluation and Public Management”. In: E. Ferlie, L. Lynn & C. Pollitt, *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press.
- Dunleavy, P.** (1989). “Explaining the Privatization Boom: Public Choice Versus Radical Approaches”, *Public Administration*, 64:13-34.
- Dunshire, A.** (1978). *Implementation in a Bureaucracy*. Martin Roberson, Oxford.
- Doelen, F.C.J. van der & Klok, P.-J.** (1989). Beleidsinstrumenten (Policy instruments). In: Hoogerwerf, A. *Overheidsbeleid*. (Government policy), Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Dye, T.R.** (1966). *Politics, Economics and the Public*, New York: Rand-McNally.
- Edwards, W.** (1954). “The Theory of Decision Making”, *Psychological Bulletin*, 51, 4:380-417.
- Elmore, R.** (1979). Backward Mapping. *Political Science Quarterly*: 601-16.
- Fayol, H.** (1949). *General and Industrial Management*. London: Pitman.
- Frey, B.S.** (1978). *Modern Political Economy*. Oxford: Martin Robertson.
- Gagnon, A.-G.** (1990). “The Influence of Social Scientists on Public Policy”. In: S. Brooks & A.-G. Gagnon (eds.), *Social Scientists, Policy and the State*, New York:

- Praeger: 1-18.
- Gramsci, A.** (1975). *Quaderni del Carcere*, Torino: G. Einaudi.
- Gulick, L. & Lyndal, U.** (eds.) (1937). *Papers on the Science of Administration*, New York: Institute of Public Administration.
- Gunn, L.** (1978). "Why is implementation so difficult?" *Management Services in Government*, 33:169-76.
- Guy Peters, Nispen Frans** (eds.) (1998). *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*", Cheltenham: Edward Elgar.
- Hood, C.** (1986). *The Tools of Government*". Chatham, Chatham House Publishers.
- Hood, C.** (1976). *The Limits of Administration*. London: John Wiley.
- Howlett, M. & Ramesh, M.** (1995). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford: Oxford University Press.
- Jenkins, W.I.** (1978). *Policy Analysis: A Political and Organisational Perspective*, London: Martin Robertson.
- Jones, C.** (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy*, 3rd ed., Monterey, CA: Brooks/ Cole.
- Kingdon, J.W.** (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston: Little, Brown, 2nd edn. 1995.
- Lewis, J. & Flynn, R.** (1979). "Implementation of urban and Regional Planning Policies", *Policy and Politics*, 7: 123-42.
- Lindblom, C.** (1959). "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*, 19, 2: 79-88.
- Lipsky, M.** (1980). *Street Level Bureaucracy*, N.Y.: Russel Sage.
- Lukes, S.** (1974). *Power: A Radical View*, London: Macmillan.
- March, J. & Olsen, J.** (1989). *Rediscovering Institutions*, New York: Free Press.
- Mayntz, R.** (1993). "Governing failures and the problem of governability: some comments on a theoretical paradigm". In: J. Kooiman (eds.). *Modern Governance: New Government- Society Interactions*, London: Sage.
- Neave, G.** (1988). "On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1968-1988". *European Journal of Education*, 23 (1-2).
- Osborne, D. & Gaebler, T.** (1992). *Reinventing Government: How the entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Παγουλάτος, Γ.** (1999). «Ιδέες, Θεσμοί και Συμφέροντα στη Δημόσια Πολιτική: η Περίπτωση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Πολιτικής». *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 13: 45-82.
- Parsons, W.** (1995). *Public Policy*, Cheltenham and Lyme: Edward Elgar.
- Peters, G. & Pierre, J.** (2006). *Handbook of Public Policy*, London: Sage.
- Power, M.** (1994). *"The Audit Explosion"*, London: Demos.
- Pressman, J. & Wildavsky, A.** (1973). *Implementation*. Berkeley, Cal.: University of California Press, 2nd edn. 1984.
- Ripley, R. & Franklin, G.** (1982). *Bureaucracy and Policy Implementation*. Dorsey: Homewood, III.

- Sabatier, P.** (1986). “Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical analysis and Suggested Synthesis”. *Journal of Public Policy*, 6: 21-48.
- Schattschnieder, E.** (1960). *The Semisovereign People: A Realist’s View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Shapiro, M.** (1981). *Language and Political Understanding: The Politics of Discursive Practices*. New Haven: Yale University Press.
- Simon, H.** (1957). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, 2nd eds., New York: Macmillan.
- Stone, D.** (1988). *Policy Paradox and Political Reason*, Glenview: Scott, Foresman.
- Utton, M.A.** (1986). *The Economics of Regulatory Industry*, Oxford: Basil Blackwell.
- Vedung, E.** (2001). *Public Policy and Program Evaluation*, London: Transaction Publishers.
- Vedung, E.** (2006). “Evaluation Research”. In: G. Peters & J. Pierre, *Handbook of Public Policy*, London: Sage.
- Vining, A.R. & Weimer, D.L.** (2006). “Efficiency and Cost Benefit Analysis”. In: G. Peters & J. Pierre, *Handbook of Public Policy*, London: Sage.
- Wetherley, R. & Lipsky, M.** (1977). “Street-level bureaucrats and institutional innovation: implementing special education reform”. *Harvard Educational Review*, 47 (2):171-97.
- Wilding, P.** (1982). *Professional Power and Social Welfare*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Wilensky, H.** (1975). *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of California.
- Wolf, Ch.** (1987). “Markets and Non-Market Failures: Comparison and Assessment”. *Journal of Public Policy* 7:1, 43-70.

ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΤΑΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Σκοπός αυτού του κεφαλαίου είναι να παρουσιαστούν οι βασικές αξίες, τάσεις και πρακτικές των σύγχρονων μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση και δημόσια πολιτική.

Όταν θα έχετε ολοκληρώσει τη μελέτη του κεφαλαίου αυτού θα μπορείτε να:

- Αναγνωρίζετε τις θεμελιώδεις αξίες των μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση και τη δημόσια πολιτική
 - Προσδιορίζετε τις βασικές μεταρρυθμιστικές τάσεις
 - Καταγράφετε τις σπουδαιότερες μεταρρυθμιστικές πρακτικές
-
- Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ
 - επανίδρυση του κράτους
 - οικονομικότητα
 - αποδοτικότητα
 - αποτελεσματικότητα
 - νομιμότητα
 - λογοδοσία
 - χρηστή διακυβέρνηση
 - κανονιστική μεταρρύθμιση
 - απορύθμιση
 - ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων
 - διαβούλευση
 - συμμετοχή
 - αποκέντρωση
 - ιδιωτικοποίηση δημόσιων επιχειρήσεων
 - ευελιξία
 - μισθός με βάση την απόδοση
 - ηλεκτρονική διακυβέρνηση

Η διοικητική μεταρρύθμιση αποτελεί στόχο κάθε κυβέρνησης στις περισσότερες χώρες του κόσμου, καθώς οι παγκόσμιες αγορές εξελίσσονται ταχύτατα, δημιουργούνται νέες ανάγκες και νέες προτεραιότητες, στις οποίες πρέπει να προσαρμοζέ-

Σκοπός

**Προσδοκώμενα
Αποτελέσματα**

**Έννοιες
Κλειδιά**

**Εισαγωγικές
Παρατηρήσεις**

ται το κράτος. Μια από τις σημαντικότερες σύγχρονες τάσεις μεταρρύθμισης του δημόσιου τομέα είναι αυτή του «Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ» (New Public Management) που αναπτύχθηκε στη Μ. Βρετανία σε δύο διακριτές εκδοχές από τις κυβερνήσεις της Μ. Θάσερ και του Τ. Μπλάιρ. Η λεγόμενη «Επανίδρυση του Κράτους» (Reinventing Government) στις ΗΠΑ υπό τη διακυβέρνηση του Μπ. Κλίντον τη δεκαετία του '90, αποτελεί ένα αντίστοιχης σημασίας παράδειγμα (Osborne & Gaebler, 1992). Χώρες όπως η Αυστραλία και η Νέα Ζηλανδία επίσης πρωτοστάτησαν κατά τη διάρκεια αυτού του κύματος μεταρρυθμίσεων (Wallis & Dollery, 2006).

Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ εμφανίστηκε ως αντιπρόταση στην πιο ιεραρχική και παραδοσιακή δημόσια διοίκηση και αποτέλεσε τη βάση για μια πιο ευρεία μεταρρυθμιστική πρόταση που συνήθως αποτυπώνεται με τον όρο «διακυβέρνηση» (governance) (Hood, 2005:7-26 και ενότητα 1.4). Στις μεταρρυθμίσεις που ενίσχυαν τον ρόλο της αγοράς προστέθηκαν νέες μεταρρυθμίσεις με στόχο τη μεγαλύτερη συμμετοχή. Επιπλέον, στις μεταρρυθμιστικές τάσεις των σύγχρονων κυβερνήσεων συνυπάρχουν προτάσεις για απορύθμιση, αλλά και για πιο ευέλικτη διακυβέρνηση.

Στην πρώτη ενότητα εξετάζονται οι βασικές αξίες των μεταρρυθμίσεων. Πρόκειται για τις αξίες της οικονομικότητας, της αποδοτικότητας, της αποτελεσματικότητας, της νομιμότητας και της λογοδοσίας.

Στη δεύτερη ενότητα παρουσιάζονται οι κυριότερες μεταρρυθμιστικές τάσεις του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, της συμμετοχής, της κανονιστικής μεταρρύθμισης και της ευέλικτης διακυβέρνησης.

Στην τρίτη ενότητα επισκοπούνται οι σπουδαιότερες πρακτικές της κανονιστικής μεταρρύθμισης οι οποίες βασίζονται σε νέες μορφές ελέγχου και διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού και στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση.

Ενότητα 4.1

ΒΑΣΙΚΕΣ ΑΞΙΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ

Το μεταρρυθμιστικό κύμα που έγινε γνωστό ως «Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ» ή ως «Επανίδρυση του Κράτους» βασίζεται στην κλασική οικονομική θεωρία και ειδικότερα στη θεωρία του ατομικισμού (βλ. ενότητα 2.3). Ακολουθεί μια φιλελεύθερη λογική απελευθέρωσης των αγορών από τις δεσμεύσεις του κράτους και μεταρρύθμισης του δημόσιου τομέα με όλο και μεγαλύτερη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα, αλλά και πρακτικών εμπνευσμένων από τις ιδιωτικές εταιρείες (Minogue, Polidano & Hulme, 1998:1-14). Οι βασικές αξίες που διέπουν τη μεταρρυθμιστική αυτή τάση είναι: η «οικονομικότητα» (economy), η «αποδοτικότητα» (efficiency) και η «αποτελεσματικότητα» (effectiveness).

Οικονομικότητα: Ένας από τους βασικούς λόγους μεταρρύθμισης είναι η ανάγκη εξοικονόμησης πόρων και επομένως η οικονομικότητα είναι μια από τις βασικές αξίες που διέπουν κάθε μεταρρύθμιση. Η ανάπτυξη του κράτους-πρόνοιας στις δυτικές κοινωνίες και η αύξηση των δαπανών του, οδήγησε σε στρατηγικές προσπάθειας μείωσης των δαπανών ιδιαίτερα κατά τη δεκαετία του '90 όπου οι οικονομικές πιέσεις εντάθηκαν. Η οικονομικότητα αφορά λοιπόν, κατά αποκλειστικότητα, στη μείωση των δαπανών του δημόσιου τομέα (Lane, 2000:143-159).

Αποδοτικότητα: Η αποδοτικότητα είναι μια αξία εμπνευσμένη από τον ιδιωτικό τομέα και αφορά τόσο στις δημόσιες οργανώσεις ως μονάδες, όσο και στον δημόσιο τομέα ως σύνολο. Ένας από τους πιο κλασικούς ορισμούς είναι αυτός του Etzioni (1964) κατά τον οποίο η αποδοτικότητα μιας οργάνωσης εξαρτάται πρώτον από τον βαθμό κατά τον οποίο επιτυγχάνει τους στόχους της και δεύτερον από τους πόρους που χρησιμοποιεί για να παράγει το επιθυμητό αποτέλεσμα. Η αποδοτικότητα, λοιπόν, κατά τον Etzioni περιλαμβάνει και την έννοια της *αποτελεσματικότητας* (το κατά πόσο η οργάνωση επιτυγχάνει τους στόχους της), αλλά και την έννοια της *παραγωγικότητας* (το τι πόρους διαθέτει μια οργάνωση για την επίτευξη των στόχων της). Ο McKean (1958) παρατηρεί ότι η επιδίωξη της αποδοτικότητας ισοδυναμεί τόσο με την αύξηση των θετικών αποτελεσμάτων και την επίτευξη των στόχων όσο και με τη μείωση των αρνητικών συνεπειών και τη μείωση του κόστους.

Αποτελεσματικότητα: Η αποτελεσματικότητα είναι η τρίτη βασική αξία που συναντάται στις μεταρρυθμίσεις που εμπνέονται από το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ. Όπως φαίνεται από τον προηγούμενο ορισμό, είναι συστατικό στοιχείο της αποδοτικότητας και επικεντρώνεται στο κατά πόσο μια πολιτική ή ένα πρόγραμμα επιτυγχάνει τους στόχους του (Lane, 2000:143-159).

Οι αξίες του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ σύντομα διευρύνθηκαν, καθώς έγινε κατανοητό ότι μια μεταρρύθμιση για να είναι επιτυχημένη θα πρέπει να περιλαμ-

βάνει και άλλες, μη οικονομικές, παραμέτρους. Ο όρος «διακυβέρνηση» άρχισε να χρησιμοποιείται για να αποδώσει την πολυπλοκότητα των μεταρρυθμιστικών διαδικασιών, αλλά και για να δοθεί έμφαση στον ρόλο του πολίτη (βλέπε ενότητα 1.4). Δύο βασικές αξίες που τονίστηκαν είναι η «νομιμότητα» (legitimacy) και η «λογοδοσία» (accountability). Επίσης, έμφαση δόθηκε στην «ικανότητα» (competence) λήψης ορθών αποφάσεων και ικανοποιητικής εφαρμογής τους καθώς και στον «σεβασμό του νόμου και των ανθρώπινων δικαιωμάτων» (Minogue, Polidano & Hulme, 1998:1-14). Καμία από τις αξίες αυτές δεν είναι καινούργια καθώς αποτελούν και αξίες της κλασικής βεμπεριανής δημόσιας διοίκησης (βλέπε ενότητες 1.3 και 2.2), επαναδιατυπώνονται όμως, έτσι ώστε να συνδεθούν με τις πιο φιλελεύθερες αξίες του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ.

Νομιμότητα: Η αξία αυτή αφορά στην ίδια τη δημοκρατική διαδικασία και αναφέρεται στο δικαίωμα των πολιτών να συμφωνούν ή να διαφωνούν με τις πράξεις της διοίκησης και κατ' επέκταση της κυβέρνησης. Έμφαση δίνεται στην ύπαρξη μηχανισμών που να δίνουν τη δυνατότητα αμφισβήτησης της κυβέρνησης. Η αξία αυτή, όπως είναι φυσικό, ευνοείται από τα πλουραλιστικά πολυ-κομματικά δημοκρατικά συστήματα (Minogue, Polidano & Hulme, 1998:1-14).

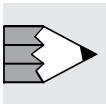
Λογοδοσία: Άμεσα συνδεδεμένη με τη νομιμότητα είναι η ευθύνη και η λογοδοσία των πολιτικών και των δημόσιων λειτουργών ως προς τις πράξεις τους και τη χρήση των δημόσιων πόρων. Αποτελεί σύμβολο της «χρηστής διακυβέρνησης» (good governance) και είναι απαραίτητη προϋπόθεση για να υπάρξει διαφάνεια (Bovens, 2005:182-208).

Η ιεράρχηση των παραπάνω αξιών διαφέρει ανάλογα με το είδος της μεταρρύθμισης που επιδιώκεται, ανάλογα με τα συγκεκριμένα προβλήματα που πρέπει να αντιμετωπιστούν, αλλά και με τις προτεραιότητες της κάθε κυβέρνησης. Έτσι, για παράδειγμα, μια αναπτυσσόμενη χώρα μπορεί να πρέπει εξ αρχής να χτίσει θεσμούς έτσι ώστε να εγγυηθεί τη νομιμότητα και τη λογοδοσία, ενώ παράλληλα να επιδιώκει την οικονομικότητα, την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητά. Αντίθετα, μια πιο αναπτυγμένη χώρα μπορεί να χρειαστεί να επαναπροσδιορίσει τους μηχανισμούς της νομιμότητας και της λογοδοσίας, λόγω των προκλήσεων που συνεπάγεται η ενίσχυση του ρόλου του ιδιωτικού τομέα σε θέματα που άλλοτε χειριζόταν αποκλειστικά ο δημόσιος τομέας.

Δραστηριότητα 1/Κεφάλαιο 4

Η Παγκόσμια Τράπεζα έχει συστήσει από το 1997 μια ειδική ομάδα για τη «Διακυβέρνηση και τη Μεταρρύθμιση του Δημόσιου Τομέα» (Governance & Public Sector Reform) με σκοπό να βοηθήσει τις κυβερνήσεις να δουλεύουν καλύτερα στις χώρες που είναι πελάτες της. Ο Πρόεδρος της Παγκόσμιας Τράπεζας, σε λόγο του στη Jakarta τον Απρίλιο του 2006, επισημαίνει:

«Τον τελευταίο μισό αιώνα έχουμε αναπτύξει μια καλύτερη κατανόηση για το τι βοηθά τις κυβερνήσεις να λειτουργούν αποτελεσματικά και να επιτυγχάνουν την οικονομική πρόοδο. Στην αναπτυξιακή κοινότητα υπάρχει μία φράση γι' αυτό: Το ονομάζουμε χρηστή διακυβέρνηση. Ουσιαστικά αποτελεί έναν συνδυασμό θεσμών που λειτουργούν με διαφάνεια και λο-



γοδοσία, μεγάλες δεξιότητες και ικανότητες και τη θεμελιώδη επιθυμία να γίνει το σωστό. Αυτά είναι τα πράγματα που δίνουν τη δυνατότητα σε μια κυβέρνηση να προσφέρει αποδοτικά υπηρεσίες στους πολίτες της».

Πηγή: *World Bank 2007*

Ποιες από τις αξίες της διοικητικής μεταρρύθμισης μπορείτε να διακρίνετε στο παραπάνω απόσπασμα;

Θα βρείτε τη δική μας απάντηση στο τέλος του κεφαλαίου.

ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΕΣ ΤΑΣΕΙΣ

Οι μεταρρυθμίσεις που έλαβαν χώρα τις τελευταίες δεκαετίες σε γενικές γραμμές ακολουθούν μια κοινή γραμμή αλλά κάποιες φορές είναι αλληλοσυγκρουόμενες. Αυτό γίνεται φανερό και από τις αξίες που συζητήθηκαν στην προηγούμενη ενότητα. Για παράδειγμα, αν μια κυβέρνηση επιδιώκει τη λογοδοσία και τη μέγιστη δυνατή απόδοση ευθύνης, είναι πιθανό να μην μπορεί ταυτόχρονα να πετύχει τη μέγιστη δυνατή *αποδοτικότητα*. Παρά ταύτα, μπορούμε να παρατηρήσουμε τέσσερις βασικές μεταρρυθμιστικές τάσεις: την *αγορά*, τη *συμμετοχή*, την *απορύθμιση* και την *ευέλικτη διακυβέρνηση* (Peters, 2001:348-356). Ακολουθεί μια ανάλυση των κύριων παραμέτρων των τεσσάρων αυτών μεταρρυθμιστικών τάσεων.

4.2.1 Αγορά

Η τάση αυτή επικεντρώνεται στην ενίσχυση της αγοράς και ξεκινάει από την υπόθεση ότι ο δημόσιος τομέας θα γίνει πιο αποδοτικός και αποτελεσματικός εάν μοιάσει περισσότερο με τον ιδιωτικό τομέα. Το πρόβλημα κατά την άποψη αυτή είναι ότι οι περισσότερες δημόσιες υπηρεσίες είναι μονοπώλια και επομένως οι διοικητές τους δεν έχουν κίνητρα να γίνουν πιο αποτελεσματικοί ή ακόμα και να αποκαλύψουν το πραγματικό κόστος της παροχής αυτών των υπηρεσιών. Γίνεται δεκτό ότι κάποιοι τομείς όπως η άμυνα, δεν μπορεί παρά να βρίσκονται υπό την ευθύνη της κυβέρνησης, άλλα άλλοι όπως οι τηλεπικοινωνίες ή οι εθνικές αερογραμμές θα λειτουργούσαν καλύτερα υπό συνθήκες ανταγωνισμού.

Μια πολύ συνηθισμένη πρακτική προς την κατεύθυνση της αγοράς είναι η *μερική ή ολική ιδιωτικοποίηση* επιλεγμένων δημόσιων υπηρεσιών και δημόσιων επιχειρήσεων. Η ολική ιδιωτικοποίηση αφορά στην πώληση δημόσιων επιχειρήσεων σε ιδιώτες, ενώ η μερική ιδιωτικοποίηση συνήθως αφορά στη διάκριση μεταξύ σχεδιασμού και εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής. Έτσι, ενώ ο σχεδιασμός και ο έλεγχος παραμένουν στα χέρια της κυβέρνησης η εφαρμογή παραχωρείται σε ιδιώτες (Peters, 2001). Ένα παράδειγμα εδώ είναι η αστυνόμευση του παράνομου παρκαρίσματος από ιδιωτικές εταιρείες, οι οποίες εφαρμόζουν την απόφαση των δημοτικών αρχών.

Πέρα από την απ' ευθείας συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στην παροχή δημόσιων υπηρεσιών, μια άλλη δομική αλλαγή είναι η *υιοθέτηση πρακτικών του ιδιωτικού τομέα* στον τρόπο λειτουργίας του δημόσιου τομέα. Ένας συνηθισμένος τομέας εφαρμογής τέτοιου είδους πρακτικών είναι η διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού. Για παράδειγμα, το ιεραρχικό σύστημα προαγωγής με βάση την αρχαιότητα αντικαθίσταται από ένα «σύστημα πληρωμών με βάση την απόδοση» (pay for

performance). Επίσης, γίνεται προσπάθεια οι θέσεις εργασίας στον δημόσιο τομέα να διαφημίζονται όπως και αυτές στον ιδιωτικό και άρα να υπάρχει ανταγωνισμός για την κάλυψή τους (Horton & Farnham, 1999).

Η *δημιουργία εσωτερικών αγορών* είναι μια άλλη μέθοδος που έχει χρησιμοποιηθεί σε μεταρρυθμίσεις που έχουν ως κύριο άξονά τους την αγορά. Στόχος είναι οι δημόσιοι υπάλληλοι να αναγκάζονται να λειτουργήσουν σε συνθήκες ανταγωνισμού. Ένα ενδιαφέρον παράδειγμα, είναι το σύστημα υγείας στη Μεγάλη Βρετανία όπου υπάρχουν «αγοραστές» (purchasers) και «προμηθευτές» (providers). Τον ρόλο του αγοραστή μπορεί να τον παίζει, για παράδειγμα, μια περιφερειακή αυτοδιοίκηση και τον ρόλο του προμηθευτή ένα νοσοκομείο. Θεωρητικά, διαφορετικά νοσοκομεία ή κέντρα υγείας ανταγωνίζονται μεταξύ τους για το ποιο θα επιλεγεί από τον αγοραστή, με αποτέλεσμα να βελτιώνεται η ποιότητα του προσφερόμενου προϊόντος (Jerome-Forget, White & Wiener, 1995).

Μια άλλη παράμετρος που προωθείται από τις μεταρρυθμίσεις που κινούνται με βάση τη λογική της αγοράς είναι η *δυνατότητα επιλογής* από πλευράς πολιτών-πελατών. Η κεντρική ιδέα είναι ότι τα δημόσια μονοπώλια πρέπει να αποφεύγονται και οι πολίτες θα πρέπει να μπορούν να επιλέξουν τη δημόσια υπηρεσία που προτιμούν. Μια διαδεδομένη πρακτική είναι αυτή του «κουπονιού» (voucher), κατά την οποία οι πολίτες προμηθεύονται ένα κουπόνι από τις αρχές και μπορούν να το εξαργυρώσουν όπου εκείνοι επιλέξουν. Η πρακτική αυτή, για παράδειγμα, έχει χρησιμοποιηθεί στις ΗΠΑ, στην εκπαίδευση σε σχέση με τη δυνατότητα επιλογής σχολείου από τους γονείς (Steurle, 2000).

Η κριτική στη μεταρρύθμιση μέσω ενίσχυσης της αγοράς έχει να κάνει τόσο με την πρακτική εφαρμογή της όσο και με την ηθική της διάσταση. Σε πρακτικό επίπεδο, δεν έχει αποδειχτεί εμπειρικά ότι η υιοθέτηση εργαλείων που προωθούν την αγορά είναι πάντα επιτυχημένη. Για παράδειγμα, σε ένα απομακρυσμένο νησί δεν είναι δυνατόν να δημιουργηθούν συνθήκες εσωτερικής αγοράς στον τομέα της υγείας ούτε είναι πιθανό να υπάρξουν πολλά σχολεία από τα οποία οι γονείς μπορούν να επιλέξουν το καλύτερο. Η ηθική διάσταση της κριτικής βασίζεται στο επιχείρημα ότι ο δημόσιος τομέας είναι διαφορετικός από τον ιδιωτικό καθώς προασπίζεται το δημόσιο συμφέρον και ότι η προσπάθεια δημιουργίας συνθηκών ανταγωνισμού μπορεί να απειλήσει αξίες όπως η ισότητα, που είναι κεντρικές για τον δημόσιο τομέα (Peters, 2001).

4.2.2 Συμμετοχή

Μια δεύτερη μεταρρυθμιστική τάση είναι η ενίσχυση της συμμετοχής τόσο των δημόσιων λειτουργών όσο και των πολιτών στη διοίκηση. Οι ρίζες της πρότασης αυτής βρίσκονται στο μοντέλο της ισοτιμίας (βλέπε ενότητα 2.4). Κύριο πρόβλημα της διοίκησης θεωρείται η ιεραρχική της δομή και ως λύση προτείνεται η ενίσχυση της συμμετοχής.

Όσον αφορά στους *δημόσιους λειτουργούς*, υποστηρίζεται ότι πρέπει να ενισχυθεί η συμμετοχή τους στη λήψη αποφάσεων γιατί αυτό είναι το βασικό κίνητρο

για την αποδοτική άσκηση των καθηκόντων τους και όχι η αύξηση του ατομικού τους κέρδους. (Peters, 2001). Οι μεταρρυθμίσεις με κατεύθυνση τη μεγαλύτερη συμμετοχή των δημόσιων λειτουργιών ευνοούνται από την ανάπτυξη νέων τεχνολογιών. Για παράδειγμα, λόγω της μηχανογράφησης των διάφορων δραστηριοτήτων, διευκολύνεται η εφαρμογή πιο ήπιων και λιγότερο ιεραρχικών μορφών ελέγχου στους κατώτερους υπαλλήλους. Μια άλλη τάση είναι η υιοθέτηση μεθόδων *Διοίκησης Ολικής Ποιότητας*, οι οποίες αναγνωρίζουν τη σημασία των απόψεων των υπαλλήλων της δημόσιας διοίκησης ως προς τον τρόπο οργάνωσης των υπηρεσιών τους (Peters & Pierre, 2000).

Η *ενδυνάμωση των πολιτών*, που είναι ο δεύτερος πυλώνας των μεταρρυθμίσεων με κατεύθυνση τη συμμετοχή, επιτυγχάνεται με διάφορους τρόπους. Ένας τρόπος είναι η ενίσχυση της συμμετοχής πολιτών σε διάφορα συμβούλια. Για παράδειγμα, στον τομέα της εκπαίδευσης επιδιώκεται η αύξηση της συμμετοχής γονέων στο διοικητικό συμβούλιο των σχολείων έτσι ώστε να μπορούν να συναποφασίζουν για τα τεκταινόμενα. Μια άλλη διαδεδομένη πρακτική είναι οι *Χάρτες Δικαιωμάτων των Πολιτών*, οι οποίοι συνίστανται σε μια λίστα υποχρεώσεων των υπηρεσιών απέναντι στον πολίτη και των δικαιωμάτων των πολιτών. Οι Χάρτες αυτοί διευκολύνουν την απόδοση ευθυνών σε περίπτωση κακοδιοίκησης και επομένως ενδυναμώνουν τους πολίτες.

Οι μεταρρυθμίσεις με κατεύθυνση την αύξηση της συμμετοχής δέχονται επίσης κριτική με κυριότερο επιχείρημα τη μη γνησιότητα της συμμετοχής που σημαίνει ότι οι πολίτες και οι κατώτεροι υπάλληλοι θεωρούν ότι μπορούν να διαμορφώσουν πολιτική ενώ αυτό δεν συμβαίνει στην πραγματικότητα, καθώς συνεχίζουν και ισχύουν όλων των τύπων οι σχέσεις εξουσίας. Μια άλλη διάσταση της κριτικής αφορά στις συγκρούσεις που μπορεί να δημιουργηθούν και στις καθυστερήσεις που μπορεί να προκληθούν λόγω της συμμετοχής μεγάλου αριθμού φορέων κατά τις διαδικασίες σχεδιασμού και εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών (Peters, 2001).

4.2.3 Κανονιστική Μεταρρύθμιση

Η τρίτη κοινή μεταρρυθμιστική τάση είναι αυτή της κανονιστικής μεταρρύθμισης. Η κανονιστική μεταρρύθμιση αναφέρεται σε μεταβολές που βελτιώνουν την ποιότητα των ρυθμίσεων, δηλαδή προάγουν την αποδοτικότητα, την οικονομική αποτελεσματικότητα ή τη νομική ποιότητα των ρυθμίσεων και των κυβερνητικών διαδικασιών (OECD, 1997). Μπορούμε να διακρίνουμε δύο ρεύματα στην τάση της κανονιστικής μεταρρύθμισης: την «απορύθμιση» (deregulation) και την «καλύτερη νομοθέτηση» (better regulation ή better law-making).

Απορύθμιση

Το κεντρικό επιχείρημα στην περίπτωση της απορύθμισης είναι ότι ο δημόσιος τομέας περιορίζεται από τον μεγάλο αριθμό κανόνων και νόμων και γι' αυτό δεν είναι αποτελεσματικός και αποδοτικός. Η υπάρχουσα νομοθεσία είναι αποτέλεσμα

προηγούμενων μεταρρυθμίσεων και δεν αντιστοιχεί στις σύγχρονες, κάθε φορά, ανάγκες. Είναι αυτονόητο ότι η πιο εύκολη λύση είναι η κατάργηση κάποιων από αυτούς τους κανόνες και νόμους και γενικότερα η απλοποίηση της νομοθεσίας. Η νομοθεσία που αφορά στην πρόσληψη και στην εξέλιξη των δημόσιων υπαλλήλων είναι ένας από τους πρώτους τομείς όπου εφαρμόζεται η απορύθμιση, όπως συνέβη για παράδειγμα στις ΗΠΑ όπου οι νομικοί περιορισμοί των δημόσιων οργανισμών όσον αφορά στους υπαλλήλους τους έχουν μειωθεί σημαντικά (Peters, 2001).

Ένα σύνθημα της απορρυθμιστικής τάσης είναι το «Αφήστε τους μάνατζερ να διοικήσουν» (let the managers manage). Σύμφωνα με αυτή τη λογική, οι διοικητές (ή μάνατζερ) των δημόσιων οργανισμών δεν υλοποιούν απλώς τις πολιτικές αποφάσεις αλλά είναι και οι ίδιοι δημιουργοί πολιτικής και επομένως γνωρίζουν καλά τι πρέπει να κάνουν. Οι κανόνες και οι νόμοι τους θέτουν όρια δράσης. Οι διοικητές θεωρούνται ελεύθεροι από πολιτικές πιέσεις και κομματικούς ανταγωνισμούς και επομένως άξιοι διαχειριστές των δημόσιων πολιτικών που για αυτό πρέπει να δρουν όσο πιο ελεύθερα γίνεται (Osborne & Gaebler, 1992).

Η κριτική του μοντέλου αυτού βασίζεται στην έννοια της *λογοδοσίας*. Η έλλειψη νομοθεσίας σημαίνει ότι η απόδοση ευθυνών δυσχεραίνεται και ότι άλλοι τρόποι ελέγχου που δίνουν μεγαλύτερη έμφαση στη διαχείριση παρά στην πολιτική διάσταση της διοίκησης θα πρέπει να εφαρμοστούν (Peters, 2000). Η ίδια η διάκριση μεταξύ πολιτικής και διοίκησης είναι ένα άλλο σημείο όπου το μοντέλο αυτό μπορεί να δεχτεί κριτική καθώς σε πολλά πολιτικά συστήματα οι ρόλοι εναλλάσσονται και η αντικειμενικότητα των διοικήτων δεν μπορεί να εγγυηθεί.

Καλύτερη νομοθέτηση

Βασικό στοιχείο της πολιτικής για την καλύτερη νομοθέτηση είναι ότι οι ρυθμίσεις θα πρέπει να δημιουργούνται στη βάση ενός συνόλου αρχών και με τη χρήση των εργαλείων της ανάλυσης επιπτώσεων και της διαβούλευσης. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση για παράδειγμα, η καλύτερη νομοθέτηση βασίζεται στις αρχές της αναγκαιότητας, της αναλογικότητας, της επικουρικότητας, της διαφάνειας, της λογοδοσίας, της προσβασιμότητας και της απλοποίησης (Mandelkern, 2001).

Σύμφωνα με την αρχή της αναγκαιότητας, πριν τεθεί σε εφαρμογή μια νέα δημόσια πολιτική, οι Αρχές πρέπει να εκτιμήσουν εάν απαιτείται η εισαγωγή νέων ρυθμίσεων για την υλοποίησή της. Για παράδειγμα, ανάλογα με τον στόχο που θέλουν τα επιτύχουν, θα πρέπει να συγκρίνουν τη σχετική αποτελεσματικότητα και νομιμότητα διάφορων εργαλείων (όπως την πληροφόρηση των χρηστών, τα οικονομικά εργαλεία και τις συμβάσεις μεταξύ δημόσιων υπηρεσιών και οικονομικών και κοινωνικών εταίρων).

Η αρχή της *αναλογικότητας* συνεπάγεται ότι κάθε ρύθμιση θα πρέπει να επιτυγχάνει μια ισορροπία μεταξύ των πλεονεκτημάτων που προσφέρει και των περιορισμών που θέτει και σύμφωνα πάντα με τον σκοπό που επιδιώκεται να επιτευχθεί.

Η αρχή της *επικουρικότητας* εξασφαλίζει ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται σε εκείνο το επίπεδο που βρίσκεται όσο το δυνατόν πιο κοντά στον πολίτη.

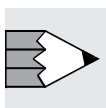
Κατά την αρχή της *διαφάνειας*, πριν κατατεθεί κάποια πρόταση για την εισαγωγή νέας νομοθεσίας θα πρέπει να προηγείται η συμμετοχή και η διαβούλευση (consultation) με τα ενδιαφερόμενα μέρη. Η συμμετοχή θα πρέπει να είναι έτσι οργανωμένη ώστε να εξασφαλίζει ισότιμη πρόσβαση και εκπροσώπηση των ενδιαφερόμενων ή εμπλεκόμενων μερών.

Σύμφωνα με την αρχή της *λογοδοσίας*, όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη θα πρέπει να μπορούν να γνωρίζουν τις αρχές που προτείνουν τις πολιτικές και τις ρυθμίσεις που τους αφορούν και να μπορούν να μεταφέρουν πληροφόρηση για τις δυσκολίες εφαρμογής των πολιτικών ή των ρυθμίσεων.

Η αρχή της *προσβασιμότητας* προϋποθέτει ότι τα ενδιαφερόμενα μέρη θα πρέπει να έχουν πρόσβαση σε όλο το εύρος των ρυθμίσεων που τους αφορούν. Η εφαρμογή της μπορεί να απαιτεί μια ιδιαίτερη προσπάθεια εκ μέρους των δημόσιων αρχών, για παράδειγμα για ομάδες-στόχους ή πρόσωπα, τα οποία, λόγω της κατάστασής τους αντιμετωπίζουν δυσκολίες στη διεκδίκηση των δικαιωμάτων τους.

Τέλος, ο στόχος της αρχής της *απλοποίησης* είναι οι ρυθμίσεις να είναι απλές, λεπτομερείς και κατανοητές στο ευρύ κοινό.

Ένα βασικό εργαλείο των πολιτικών για την καλύτερη νομοθέτηση είναι η *ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων* (regulatory impact assessment), η οποία περιλαμβάνει τις επιπτώσεις όχι μόνο στην οικονομία αλλά και σε όλο το εύρος των ζητημάτων που θέτει η βιώσιμη ανάπτυξη, όπως στο περιβάλλον, στον κοινωνικό αποκλεισμό, σε ιδιαίτερες κοινωνικές ομάδες, στην κεντρική και περιφερειακή δημόσια διοίκηση (Καρκατσούλης, 2004). Επίσης, προσφέρει την ευκαιρία να εμπλακούν στη διαμόρφωση πολιτικών εξωτερικοί δρώντες, όπως ομάδες συμφερόντων, αντιπρόσωποι των επαγγελματικών σωματείων, αλλά και οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών όπως οι μη κυβερνητικές οργανώσεις. Ο σκοπός της ανάλυσης κανονιστικών επιπτώσεων είναι να δημιουργηθούν προτάσεις δημόσιων πολιτικών που ελαχιστοποιούν τις μη αναγκαίες ή ανεπιθύμητες επιπτώσεις και τα βάρη και μεγιστοποιούν τις θετικές επιπτώσεις, ώστε να επιτευχθούν οι στόχοι των πολιτών με αποτελεσματικό τρόπο.



Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 1/Κεφάλαιο 4

Ανατρέξτε στο κεφάλαιο 2, όπου μελετήσατε τις βασικές θεωρίες Δημόσιας Διοίκησης και Δημόσιας Πολιτικής.

Με ποιο κατά τη γνώμη σας θεωρητικό μοντέλο συσχετίζονται οι τάσεις: α) για απορύθμιση, και β) για καλύτερη νομοθέτηση;

Θα βρείτε τη δική μας απάντηση στο τέλος του κεφαλαίου.

4.2.4 Ευέλικτη διακυβέρνηση

Η ευέλικτη διακυβέρνηση ως μεταρρυθμιστική τάση είναι πιο πρόσφατη και λιγότερο εξελιγμένη. Μοιράζεται την έλλειψη εμπιστοσύνης στους θεσμούς με τους φαταλιστές (βλέπε ενότητα 2.5). Η προσέγγιση αυτή επικεντρώνεται στα

προβλήματα που δημιουργούνται από την αποκρυστάλλωση των κυβερνητικών θεσμών λόγω της μακροζωίας τους με αποτέλεσμα να μην μπορούν να ανταποκριθούν στα νέα προβλήματα και γενικότερα στις κοινωνικο-οικονομικές εξελίξεις. Η πρόταση είναι να δημιουργηθούν πιο ευέλικτες δομές που να μπορούν να ανταποκριθούν στις προκλήσεις πιο αποτελεσματικά και γρήγορα. Η εφαρμογή της μεταρρυθμιστικής αυτής πρότασης συναντάει την επιφυλακτικότητα πολλών φορέων όπως των ίδιων των δημόσιων λειτουργιών, των ομάδων πίεσης, αλλά και των πολιτών (Chisholm, 1988· Peters, 2001).

ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

Η εφαρμογή των μεταρρυθμιστικών μοντέλων που περιγράφηκαν στην προηγούμενη ενότητα διαφέρει από χώρα σε χώρα και από πολιτική σε πολιτική (π.χ. Σωτηρόπουλος, 2007). Η ενότητα αυτή επικεντρώνεται σε κάποιες σημαντικές πρακτικές διοικητικών μεταρρυθμίσεων με διεθνή επιρροή.

4.3.1 Αποκέντρωση και Αυτόνομοι Φορείς

Η αποκέντρωση είναι ένας από τους όρους κλειδιά κάθε σύγχρονης διοικητικής μεταρρύθμισης τόσο στην Ευρώπη όσο και στον υπόλοιπο κόσμο. Οι υπέρμαχοι του συγκεντρωτισμού, δηλαδή του εναλλακτικού μοντέλου είναι ελάχιστοι και οι διαστάσεις της αποκέντρωσης είναι πολυάριθμες. Η αποκέντρωση αφορά στο μοίρασμα της εξουσίας από έναν μικρό αριθμό φορέων σε έναν μεγαλύτερο αριθμό ή με άλλα λόγια τη μεταφορά της κεντρικής εξουσίας σε άλλες διοικητικές μονάδες (Pollitt, 2005:371-397). Ο Pollitt επισημαίνει πέντε διαφορετικούς τύπους αποκέντρωσης:

α) *Πολιτική ή/και Διοικητική Αποκέντρωση*: Η αποκέντρωση σε αυτή την περίπτωση αφορά στην αντικατάσταση της άσκησης της εξουσίας από κεντρικούς φορείς με άλλους εκλεγμένους φορείς ή/ και με διοικητικούς φορείς. Η αποκέντρωση μπορεί να γίνει με απλή διοικητική αναδιάρθρωση ή με συνταγματική αναθεώρηση, που σημαίνει τη δημιουργία νέων πολιτειακών οργάνων. Η δημιουργία νέων περιφερειακών κοινοβουλίων, όπως για παράδειγμα στη Σκωτία και στην Ουαλία, είναι μια σημαντική περίπτωση πολιτικής αποκέντρωσης για την οποία συχνά χρησιμοποιείται ο όρος «μεταβίβαση εξουσιών» (devolution). Η διοικητική αποκέντρωση αφορά στη δημιουργία «αυτόνομων φορέων» (agencies) και αναλύεται περισσότερο στο τέλος της ενότητας αυτής, καθώς αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι των περισσότερων διοικητικών μεταρρυθμίσεων.

β) *Εδαφική Αποκέντρωση*: Η χρήση του όρου αποκέντρωση εδώ δίνει έμφαση στο εδαφικό στοιχείο και στη μεταφορά εξουσίας από μια μεγαλύτερη εδαφική έκταση σε μικρότερους εδαφικούς χώρους. Τη διάσταση αυτή αναλύει η εκτεταμένη βιβλιογραφία περί ομοσπονδισμού και περί τοπικής αυτοδιοίκησης, η συζήτηση των οποίων όμως βρίσκεται πέρα από τους στόχους αυτού του βιβλίου.

γ) *Ανταγωνιστική και μη Ανταγωνιστική Αποκέντρωση*: Αφορά στον τρόπο με τον οποίο θα επιτευχθεί η αποκέντρωση. Εάν γίνει δηλαδή μέσω ανάθεσης αρμοδιοτήτων από την κεντρική κυβέρνηση σε συγκεκριμένη δημόσια υπηρεσία ή αν γίνει μέσω ανταγωνισμού και σε συνθήκες ανοιχτής αγοράς.

δ) *Εσωτερική ή Εξωτερική Αποκέντρωση*: Ο όρος αποκέντρωση χρησιμοποιείται επίσης για να περιγράψει την αποκέντρωση στο εσωτερικό μιας οργάνωσης με την έννοια της μείωσης της ιεραρχίας (εσωτερική) ή την αποκέντρωση μέσω της αξιοποίησης άλλων οργανώσεων (εξωτερική).

ε) *Κάθετη και Οριζόντια Αποκέντρωση*: Η χρήση του όρου αποκέντρωση συνήθως χρησιμοποιείται για να περιγράψει τη μεταφορά αρμοδιοτήτων από ένα ανώτερο ιεραρχικό επίπεδο σε ένα κατώτερο επίπεδο (κάθετη). Μπορεί όμως να χρησιμοποιηθεί και για την περιγραφή μιας συνθήκης όπου δεν υπάρχει κάποια ιεραρχικά ανώτερη οργάνωση, αλλά πολλές διαφορετικές οργανώσεις που εξειδικεύονται σε διαφορετικούς τομείς και άρα η αποκέντρωση είναι οριζόντια. Η οριζόντια αποκέντρωση συνδέεται με τη συζήτηση περί δικτύων πολιτικής που ακριβώς αναφέρεται στην αλληλεπίδραση διάφορων φορέων πολιτικής (βλέπε ενότητα 2.6.).

Τα πλεονεκτήματα της αποκέντρωσης μπορούν να συνοψιστούν ως εξής (Osborne & Gaebler, 1992):

- Οι αποκεντρωμένοι θεσμοί είναι πολύ πιο ευέλικτοι από τους συγκεντρωτικούς θεσμούς, καθώς μπορούν να ανταποκριθούν πολύ πιο γρήγορα στις συνθήκες που αλλάζουν καθώς και στις ανάγκες των πολιτών.
- Οι αποκεντρωμένοι θεσμοί μπορούν να είναι πολύ πιο αποτελεσματικοί από τους συγκεντρωτικούς θεσμούς.
- Οι αποκεντρωμένοι θεσμοί προσδοκείται να είναι πιο καινοτόμοι από τους συγκεντρωτικούς θεσμούς.
- Οι αποκεντρωμένοι θεσμοί ενισχύουν το ηθικό, την αφοσίωση και την παραγωγικότητα των εργαζομένων σε αυτούς.

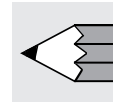
Δραστηριότητα 2/Κεφάλαιο 4

Παραπάνω αναφέρθηκαν τα πλεονεκτήματα των αποκεντρωμένων διοικητικών οργανώσεων. Προσπαθήστε να καταγράψετε μερικά πλεονεκτήματα του πολιτικού και διοικητικού συγκεντρωτισμού.

Θα βρείτε τον δικό μας σχολιασμό στο τέλος του κεφαλαίου.

Μια από τις πρώτες μεταρρυθμιστικές κινήσεις των περισσότερων κυβερνήσεων είναι η προσπάθεια διοικητικής αποκέντρωσης μέσω της αποδυνάμωσης της κεντρικής κυβέρνησης και της δημιουργίας αυτόνομων φορέων (agencies) που λειτουργούν σε κάποια απόσταση από τα κεντρικά υπουργεία. Η πρακτική αυτή ακολουθεί τη λογική «του πηδαλιούχου και όχι του κωπηλάτη» (steering and not rowing) που εισήγαγαν οι Osborne & Gaebler (1992). Το επιχείρημα είναι ότι η κυβέρνηση, όπως προκύπτει και από την ετυμολογία της λέξης, πρέπει να καθοδηγεί και να κυβερνάει και όχι να αναλώνεται σε μια προσπάθεια παροχής υπηρεσιών, που αντιστοιχεί σε αυτό που περιγράφουν ως «κωπηλασία». Κατά συνέπεια, είναι καλύτερο ο σχεδιασμός της πολιτικής να διαχωριστεί από την εφαρμογή της. Η κυβέρνηση μπορεί να περιοριστεί στον σχεδιασμό και την εφαρμογή να την αναλάβουν άλλοι, πιο αυτόνομοι φορείς.

Μία άλλη συνέπεια της εφαρμογής των πολιτικών από αυτόνομους φορείς εί-



ναί ότι για το προσωπικό τους αρχίζουν και ισχύουν κανόνες που συνήθως χρησιμοποιούνται στον ιδιωτικό τομέα και έτσι σταματάνε να είναι δημόσιοι υπάλληλοι με την κλασική έννοια του όρου. Για παράδειγμα, οι φορείς αυτοί συνήθως διοικούνται από μάνατζερ, που προσλαμβάνονται με συμβόλαια ορισμένου χρόνου και βρίσκονται υπό συνεχή αξιολόγηση και επομένως μπορούν να χάσουν τη θέση τους εάν δεν αποδίδουν. Εκτός από το προσωπικό τους, η όλη λειτουργία των φορέων αυτών προσομοιάζει αυτή των ιδιωτικών εταιρειών. Συχνά ο προϋπολογισμός τους δεν είναι σταθερός και αναμένεται να κερδίζουν χρήματα μέσα από συμβόλαια με άλλους φορείς. Φυσικά δεν υπάρχει δέσμευση συνεργασίας με τον δημόσιο τομέα και μπορούν να συμπράξουν με ιδιωτικούς φορείς για την παροχή των υπηρεσιών τους (Peters, 2001).

Ένα από τα πιο χαρακτηριστικά παραδείγματα διοικητικής αποκέντρωσης είναι το «Next Steps» που άρχισε να εφαρμόζεται στο Ηνωμένο Βασίλειο τη δεκαετία του '90. Μετά από σχεδόν δύο δεκαετίες εφαρμογής, το 75% των εργασιών της βρετανικής κεντρικής κυβέρνησης έχει μεταφερθεί σε αποκεντρωμένους φορείς, όπως ο Φορέας Εργασίας (Employment Agency), η Στατιστική Υπηρεσία (Office for National Statistics) και άλλοι φορείς που αναλαμβάνουν αρμοδιότητες από όλα τα υπουργεία. Εκτός από το Ηνωμένο Βασίλειο και άλλες χώρες έχουν δοκιμάσει αυτό το μοντέλο, όπως για παράδειγμα ο Καναδάς, η Αυστραλία και η Νέα Ζηλανδία.

Τα προβλήματα συντονισμού των αυτόνομων φορέων, καθώς και η ανησυχία για την έλλειψη λογοδοσίας τους, οδήγησαν κάποιες κυβερνήσεις προς την αντίθετη κατεύθυνση. Η Σουηδία και η Δανία, ενώ παραδοσιακά λειτουργούν μέσω πολλών φορέων, προχώρησαν προς τη δημιουργία κεντρικών δομών υπό τον έλεγχο των οποίων τίθενται οι αυτόνομοι φορείς (Peters, 2001· Chandler, 2000).

4.3.2 Νέες Μορφές Ελέγχου και Ρύθμισης

Οι μεταρρυθμίσεις που εμπνέονται από το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ και από τη λογική της «Επανίδρυσης του Κράτους», όπως έχει ήδη συζητηθεί, μεταφράζονται μεταξύ άλλων σε *ιδιωτικοποιήσεις των δημόσιων επιχειρήσεων*, στη *δημιουργία αυτόνομων φορέων* και σε *απορύθμιση* με την έννοια της μείωσης των αυστηρών κανόνων και των παραδοσιακών μορφών ελέγχου που διέπουν τον δημόσιο τομέα. Οι εξελίξεις αυτές δημιουργούν την ανάγκη ανάπτυξης νέων μορφών ελέγχου και ρύθμισης που να ανταποκρίνονται στις νέες δομές και στη νέα λογική του δημόσιου τομέα (Majone, 1996). Δύο ειδών πρακτικές συνδέονται με την τάση αυτή: η ίδρυση ανεξάρτητων αρχών και η αύξηση των αξιολογήσεων, λογιστικών ελέγχων και χρήσης δεικτών και μετρήσεων.

Η μεταφορά αρμοδιοτήτων σε αυτόνομους φορείς ή και ολόκληρων δημόσιων επιχειρήσεων στα χέρια του ιδιωτικού τομέα δεν σημαίνει ότι αυτοί παύουν να υπηρετούν το δημόσιο συμφέρον. Η διαπίστωση αυτή οδήγησε στην ίδρυση νέων ανεξάρτητων αρχών στις χώρες που υιοθέτησαν τέτοιου είδους μεταρρυθμίσεις, με στόχο τον έλεγχο αυτών των φορέων και τη ρύθμιση των δραστηριοτήτων των επιχειρήσεων που παρέχουν υπηρεσίες δημόσιας ωφέλειας. Τρία είναι τα βασικά χα-

ρακτηριστικά των ανεξάρτητων αρχών: α) είναι ανεξάρτητες, τουλάχιστον στη θεωρία, από το κράτος, β) συνήθως έχουν τη δυνατότητα να εισαγάγουν ρυθμίσεις και να επιβάλουν πρόστιμα, και γ) τα μέλη τους έχουν εξειδίκευση και γνώση.

Παρότι στις ΗΠΑ οι ανεξάρτητες αυτές αρχές έχουν μακρά παράδοση, καθώς πρωτοεμφανίστηκαν σε ομοσπονδιακό επίπεδο με τον Διαπολιτειακό Εμπορικό Νόμο του 1887, στον υπόλοιπο δυτικό κόσμο είναι πιο πρόσφατο φαινόμενο. Για παράδειγμα, στο Ηνωμένο Βασίλειο η δεκαετία του 1970 παρουσιάζει μεγάλη κινητικότητα με την ίδρυση ανεξάρτητων αρχών στους τομείς της τηλεόρασης, της δημόσιας υγείας και της ισότητας. Το ίδιο και στη Γαλλία, με την ίδρυση του *Συνηγόρου του Πολίτη* (Mediateur) το 1973 και, μεταξύ άλλων, αρχών για την προστασία προσωπικών δεδομένων και για τα δικαιώματα του καταναλωτή τη δεκαετία του '80. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει και αυτή με τον τρόπο της ενισχύσει αυτή την πρακτική, υποστηρίζοντας την ύπαρξη ανεξάρτητων αρχών στα κράτη-μέλη (Majone, 1996). Στην Ελλάδα, η εισαγωγή των Ανεξάρτητων Αρχών ξεκίνησε με την ίδρυση του *Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης*, το 1989.

Η δεύτερη νέα μορφή ελέγχου που συναντάται είναι αυτή των αξιολογήσεων, των λογιστικών ελέγχων και της χρήσης δεικτών και μετρήσεων στον δημόσιο τομέα. Η λογική εδώ ακολουθεί το μοντέλο του ατομικισμού (βλέπε ενότητα 2.3) και εφαρμόζεται κυρίως μέσω πρακτικών του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ. Αντί να υπάρχει ιεραρχικός έλεγχος, όπως στην παραδοσιακή δημόσια διοίκηση, ο έλεγχος μπορεί να επιτυγχάνεται μέσω ανταγωνισμού. Για να υπάρξει ανταγωνισμός πρέπει να υπάρχουν συγκεκριμένοι στόχοι και δείκτες, έτσι ώστε να μετρηθεί αν έχουν επιτευχθεί ή όχι και να συγκριθεί η απόδοση διαφορετικών δημόσιων υπηρεσιών στην ίδια ή και σε διαφορετικές χώρες. Μια συμμετοχική παράμετρος είναι ότι οι πολίτες μέσω των δεικτών αυτών έχουν την πληροφόρηση που χρειάζονται έτσι ώστε να μπορούν να κάνουν τα παράπονα τους εφόσον παρατηρούν φαινόμενα δυσλειτουργίας ή κακοδιοίκησης (Peters, 2001).

Οι αξιολογήσεις αποτελούν ένα πιο ολοκληρωμένο και εξελιγμένο σύστημα ελέγχου της επιτυχίας ή όχι των δραστηριοτήτων των δημόσιων υπηρεσιών. Αρχικά παρατηρήθηκε μια έκρηξη των ποιοτικών και λογιστικών ελέγχων (Power, 1997) η οποία εξελίχθηκε σε πιο γενικευμένες αξιολογήσεις. Και αυτή η μορφή ελέγχου χρησιμοποιείται από χώρες όπως οι ΗΠΑ και ο Καναδάς εδώ και αρκετά χρόνια, αλλά αυτό που έχει χαρακτηριστεί ως «κύμα αξιολογήσεων» (evaluation wave) έχει προκύψει την τελευταία δεκαετία (βλ. σχετικά και το κεφάλαιο 3, ενότητα 3.6). Στόχος των αξιολογήσεων είναι η συστηματική εκτίμηση των επιτυχιών και αποτυχιών της δημόσιας διοίκησης και των αποτελεσμάτων των κυβερνητικών πολιτικών, έτσι ώστε να ληφθούν υπόψη σε επόμενες δραστηριότητες. Το κύμα αυτό των αξιολογήσεων έχει ενισχυθεί από οργανισμούς όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) και ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) ((Dahler-Larsen, 2005:615-639).

4.3.3 Μεταρρυθμίσεις στη Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού

Πολλές από τις αλλαγές που έχουν περιγραφεί μέχρι τώρα προϋποθέτουν σημαντικές μεταβολές στον τρόπο διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού του δημόσιου τομέα. Πράγματι, ο τομέας αυτός έχει αποτελέσει αντικείμενο μεταρρυθμίσεων σε πολλές χώρες του κόσμου τόσο στον Βορρά όσο και στον Νότο κυρίως από τη δεκαετία του '90 και ύστερα. Η αναθεώρηση του τρόπου διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού στον δημόσιο τομέα έχει προωθηθεί ιδιαίτερα από διεθνείς οργανισμούς όπως ο ΟΟΣΑ και η Παγκόσμια Τράπεζα. Τρεις είναι οι βασικές παράμετροι των μεταρρυθμίσεων αυτών (Ingraham, 2005: 521-536):

- *Ευελιξία*: Αυτός ο γενικότερος στόχος των διοικητικών μεταρρυθμίσεων επηρεάζει τον τρόπο διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού. Η ευελιξία σηματοδοτεί την απομάκρυνση από το κλασικό, συγκεντρωτικό, τυπολατρικό υπαλληλικό σύστημα και την υιοθέτηση ενός πιο ανοιχτού συστήματος διοίκησης. Η νέα αυτή μορφή διοίκησης δίνει μεγαλύτερη ευχέρεια αλλά και ευθύνη στους μάνατζερ ώστε να μπορούν να επιδιώκουν τους στόχους των οργανώσεών τους διαχειριζόμενοι τους ανθρώπινους πόρους που έχουν στη διάθεσή τους. Οι τρεις τομείς που επηρεάζονται συνήθως είναι οι προσλήψεις, η σημασία της απόδοσης των υπαλλήλων και ο μισθός τους. Όσον αφορά στις προσλήψεις, επιδιώκεται η αξιοκρατική επιλογή προσωπικού μέσω εξετάσεων και άλλων διαφανών μεθόδων και η καταπολέμηση του πελατειακού συστήματος. Η απόδοση των υπαλλήλων ενισχύεται με την παροχή συνεχούς επιμόρφωσης.
- *Μισθός με βάση την απόδοση (Pay for Performance)*: Συνεπάγεται την απομάκρυνση από την ιδέα της αυτόματης μισθολογικής εξέλιξης και προαγωγής με μόνο κριτήριο την αρχαιότητα. Η προσπάθεια είναι να επαναπροσδιοριστεί ο τρόπος με τον οποίο επιβραβεύονται οι δημόσιοι υπάλληλοι και να ληφθούν υπόψη κριτήρια όπως η απόδοση, η επιτυχής ολοκλήρωση προγραμμάτων και η επίτευξη στόχων. Η επιτυχία του συστήματος αυτού εξαρτάται από την ύπαρξη επαρκών πόρων και από τη σωστή μεθοδολογία αξιολόγησης της απόδοσης των υπαλλήλων.
- *Αποκέντρωση*: Η παράμετρος αυτή αφορά στην αποφυγή συγκεντρωτικών δομών και στη δυνατότητα χρήσης του ανθρώπινου δυναμικού με βάση συγκεκριμένες αποστολές και στόχους. Οι πρωτοβουλίες διοικητικής αποκέντρωσης, όπως για παράδειγμα το «Next Steps» της Μεγάλης Βρετανίας, που αναφέραμε παραπάνω, οδηγούν σε ανάγκη αποκεντρωμένης διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού. Η αποκέντρωση ενισχύει τόσο την ευελιξία όσο και τη διαφάνεια σε σχέση με τον τρόπο διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού στον δημόσιο τομέα. Εκτός από τα θέματα παραγωγικότητας του ανθρώπινου δυναμικού που αποπειράται να επιλυθούν με τη χρήση μεθόδων του ιδιωτικού τομέα, ένα άλλο πρόβλημα που επισημαίνεται είναι η *αντιπροσωπευτικότητα* των υπαλλήλων του δημόσιου τομέα. Παρατηρείται ότι στις περισσότερες χώρες του κόσμου δεν υπάρχει διαφορετικότητα ούτε όσον αφορά στην ηλικία, ούτε στο φύλο, ούτε στην κα-

ταγωγή. Η ομοιογένεια αυτή είναι ιδιαίτερα εμφανής στα ανώτερα κλιμάκια του δημόσιου τομέα. Χώρες όπως η Σουηδία, η Ολλανδία και η Μεγάλη Βρετανία από τις αρχές της δεκαετίας του 2000 έχουν εισαγάγει θετικά μέτρα για την ανανέωση και την πιο ισορροπημένη κάλυψη των θέσεων του δημόσιου τομέα (Ingraham, 2005). Στην Ελλάδα, θεσμοί που κινούνται προς την κατεύθυνση των διεθνών προτύπων είναι το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης.

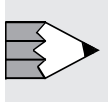
4.3.4 Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση και Διοικητική Μεταρρύθμιση

Η χρήση της πληροφορικής για τη βελτίωση της διοίκησης έχει δημιουργήσει αυξημένες προσδοκίες τόσο στις κυβερνήσεις όσο και στους επιστήμονες. Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση ορίζεται ως η εντατική χρήση της πληροφορικής για την επίτευξη των λειτουργιών της δημόσιας διοίκησης. Περιλαμβάνει την εισαγωγή ηλεκτρονικών διαδικασιών στο εσωτερικό των πολιτικών φορέων αλλά και μεταξύ τους, στη διοίκηση, στις επιχειρήσεις και στην κοινωνία πολιτών.

Η χρήση της πληροφορικής, σε πρώτη φάση, είχε περιοριστεί στην επιδίωξη αποδοτικής, αποτελεσματικής και οικονομικής επίτευξης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων της δημόσιας διοίκησης και κυρίως στην εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών. Διευκόλυνε δηλαδή τη διοίκηση μέσω της μηχανογράφησης διαδικασιών όπως η μισθοδοσία ή η διαχείριση επιδοτήσεων. Σε δεύτερη φάση, η ηλεκτρονική διοίκηση άρχισε να χρησιμοποιείται και για τη βελτίωση της ποιότητας των δημόσιων υπηρεσιών που παρέχονται στους πολίτες, στις επιχειρήσεις και στις κοινωνικές οργανώσεις. Αυτή η τάση σχετίζεται και με ανάλογες εξελίξεις στον ιδιωτικό τομέα. Η λειτουργία της ενημέρωσης των πολιτών μέσω των ιστοσελίδων των δημόσιων υπηρεσιών διανθίστηκε, δίνοντάς τους τη δυνατότητα έκφρασης των απόψεών τους ή τη δυνατότητα ηλεκτρονικών συναλλαγών. Τέλος, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση, σε μικρότερο βαθμό όμως, αφορά στην ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών στη δημοκρατική διαδικασία. Η προσδοκία είναι ότι με τη βοήθεια της τεχνολογίας θα ενισχυθεί η άμεση δημοκρατία, αλλά προς το παρόν η χρήση περιορίζεται κυρίως στη δυνατότητα δημοσιοποίησης προτάσεων πολιτικής και νομοσχεδίων και στη συζήτησή τους (Snellen, 2005:398-421).

Διαπιστώνονται, βέβαια, προβλήματα και προκλήσεις που αφορούν σε διάφορες διαστάσεις της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Το σημαντικότερο ίσως είναι ότι η χρήση των νέων τεχνολογιών περιορίζεται σε μικρή μερίδα του πληθυσμού με αποτέλεσμα να υπάρχει κίνδυνος «ψηφιακής διάκρισης» της κοινωνίας. Ζητήματα ασφάλειας των προσωπικών δεδομένων των πολιτών απασχολούν τους αναλυτές και τους γραφειοκράτες, καθώς δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις παραβιάσεων των δικτυακών χώρων. Τέλος, η ίδια η εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης αντιμετωπίζει προβλήματα καθώς υπάρχουν αντιδράσεις από τους δημόσιους υπαλλήλους που αισθάνονται ότι μειώνεται ο ρόλος τους. Άλλη δυσλειτουργία έχει να κάνει με τη χρήση πληροφοριακών συστημάτων που είτε είναι ξεπερασμέ-

να είτε έχουν μεγάλο κόστος. Η συμβατότητα των συστημάτων που χρησιμοποιούνται σε διαφορετικές υπηρεσίες δεν είναι πάντα αυτονόητη και συχνά σημαίνει την περαιτέρω αύξηση του κόστους (Snellen, 2005: 398-421).



Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 2/Κεφάλαιο 4

Επιστρέψτε στην αρχή του κεφαλαίου και θυμηθείτε τις βασικές αξίες της διοικητικής μεταρρύθμισης. Πώς ικανοποιούνται οι αξίες αυτές μέσα από τις πρακτικές μεταρρυθμίσεων στη διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού και της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης που μελετήσατε στην παρούσα ενότητα;

Θα βρείτε τη δική μας απάντηση στο τέλος του κεφαλαίου.

Σύνοψη

Το μεταρρυθμιστικό κύμα που έγινε γνωστό ως «Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ» ή ως «Επανίδρυση του Κράτους» βασίστηκε στις αξίες της οικονομικότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας. Στη συνέχεια χρησιμοποιήθηκε ο όρος «διακυβέρνηση» που περιλαμβάνει επιπλέον τις αξίες της νομιμότητας και της λογοδοσίας.

Τις τελευταίες δεκαετίες παρατηρούμε τέσσερις βασικές μεταρρυθμιστικές τάσεις: α) την αγορά, που περιλαμβάνει τη μερική ή ολική ιδιωτικοποίηση επιλεγμένων δημόσιων υπηρεσιών και δημόσιων επιχειρήσεων, την υιοθέτηση πρακτικών του ιδιωτικού τομέα στον τρόπο λειτουργίας του δημόσιου τομέα, τη δημιουργία εσωτερικών αγορών και τη δυνατότητα επιλογής από πλευράς πολιτών-πελατών, β) την ενίσχυση της συμμετοχής των δημόσιων λειτουργών στη λήψη αποφάσεων και την ενδυνάμωση των πολιτών, γ) την κανονιστική μεταρρύθμιση που βασίζεται στην απορύθμιση και την καλύτερη νομοθέτηση, και δ) την ευέλικτη διακυβέρνηση που προτείνει να δημιουργηθούν πιο ευέλικτες δομές που να μπορούν να ανταποκριθούν στις σύγχρονες προκλήσεις πιο αποτελεσματικά και γρήγορα.

Βασική πρακτική των διοικητικών μεταρρυθμίσεων είναι η αποκέντρωση, που μπορεί να λάβει διάφορες μορφές όπως της πολιτικής ή/ και διοικητικής αποκέντρωσης, της εδαφικής, της ανταγωνιστικής, της εσωτερικής ή εξωτερικής αποκέντρωσης και της οριζόντιας ή κάθετης αποκέντρωσης. Άλλες πρακτικές είναι η εισαγωγή νέων μορφών ελέγχου, όπως η δημιουργία ανεξάρτητων αρχών, αξιολογήσεων, λογιστικών ελέγχων, χρήσης δεικτών και μετρήσεων στον δημόσιο τομέα. Μεταρρυθμίσεις παρατηρούνται ακόμη και στη διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού με τις μορφές της ευελιξίας, του μισθού με βάση την απόδοση, και της αποκέντρωσης. Τέλος, μία σύγχρονη πρακτική είναι η ηλεκτρονική διακυβέρνηση, που χρησιμοποιεί την πληροφορική τόσο για τη βελτίωση της διοίκησης, όσο και για την ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών στη δημοκρατική διαδικασία.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Απαντήσεις σε Ασκήσεις Αυτοαξιολόγησης

Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 1

α) Η απορύθμιση εμπνέεται από το μοντέλο του ατομικισμού. Η επιρροή του είναι φανερή στην ιδέα της μείωσης των κανόνων και της ενίσχυσης του ρόλου του ατόμου μέσα στις οργανώσεις, που συμπίπτει με την πίστη στην ενίσχυση της αγοράς εις βάρος του κράτους και στην ελευθερία του ατόμου, που συναντάμε στον ατομικισμό. Βασική επιδίωξη της απορύθμισης είναι η βελτίωση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα, αξίες που αποτελούν τη βάση του ατομικισμού.

β) Οι περισσότερες αρχές της καλύτερης νομοθέτησης, όπως της επικουρικότητας, της διαφάνειας, της λογοδοσίας, της προσβασιμότητας και της απλοποίησης, καθώς και το εργαλείο της ανάλυσης των κανονιστικών επιπτώσεων παραπέμπουν στο μοντέλο της ισοτιμίας. Βασική ιδέα του μοντέλου της ισοτιμίας είναι ότι οι οργανώσεις και οι δημόσιες υπηρεσίες πρέπει να λειτουργούν με όσο το δυνατό μεγαλύτερη έμφαση στη συμμετοχή, δίνει μεγάλη σημασία στις διαδικασίες διαβούλευσης, ενώ μία από τις σπουδαιότερες διαστάσεις του είναι η μέγιστη άμεση υπευθυνότητα.

Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 2

Οι νέες μορφές διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού εμπνέονται κυρίως από τις αξίες της αποδοτικότητας - αποτελεσματικότητας και της οικονομικότητας. Όπως είδαμε, η ευελιξία, ο μισθός με βάση την απόδοση, αλλά και η αποκέντρωση, στοχεύουν στην αποτελεσματικότερη επίτευξη των στόχων των πολιτικών με την καλύτερη δυνατή αξιοποίηση του διαθέσιμου ανθρώπινου δυναμικού, γεγονός που ως λογικό επακόλουθο έχει και την εξοικονόμηση πόρων.

Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση σε αρχικό στάδιο εμπνεόταν από τις αξίες της αποδοτικής, αποτελεσματικής και οικονομικής εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών. Σε δεύτερη φάση όμως ικανοποιεί και τις αξίες της νομιμότητας και της λογοδοσίας, αφού ενισχύει τη συμμετοχή των πολιτών και την πληροφόρησή τους όσον αφορά στις πράξεις και στη χρήση των πόρων από τους πολιτικούς και τους δημόσιους λειτουργούς.

Απαντήσεις σε Δραστηριότητες

Δραστηριότητα 1

Στο απόσπασμα αυτό η έμφαση είναι στη χρηστή διακυβέρνηση. Εκφράζονται ρητά οι αξίες της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας και της λογοδοσίας των θεσμών. Η νομιμότητα εξυπνοείται στη φράση «την επιθυμία να κάνουν το σωστό». Όσον αφορά στην οικονομικότητα, το απόσπασμα δεν αναφέρεται ρητά στη μείωση των δαπανών του δημόσιου τομέα, αλλά στην οικονομική πρόοδο γενικότερα.

Δραστηριότητα 2

Παρόλο ότι η αποκέντρωση κερδίζει διαρκώς έδαφος, διατυπώνονται κάποια επιχειρήματα για τα πλεονεκτήματα του συγκεντρωτισμού, όπως (Pollitt, 2005):

- Α) ότι επιτρέπει στις οργανώσεις να επωφεληθούν από οικονομίες κλίμακας,
- Β) ότι τους δίνει τη δυνατότητα να διατηρούν μια κρίσιμη μάζα ειδικών (experts). Οι μικρές οργανώσεις δεν έχουν τους πόρους για κάτι τέτοιο,
- Γ) ότι υπάρχει μεγαλύτερη προτυποποίηση και επομένως ικανοποιείται περισσότερο η αρχή της ισότητας υπό την έννοια ότι προσφέρονται οι ίδιες υπηρεσίες σε όλους τους πολίτες σε παρόμοιες συνθήκες,
- Δ) ότι είναι ευκολότερο να επιτευχθεί ο συντονισμός των πολιτικών και των προγραμμάτων, και
- Ε) ότι διαθέτει πιο σαφή και κατανοητή στους πολίτες διαδικασία λογοδοσίας.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Bovens, M.** (2005). "Public Accountability". In: E. Ferlie, L. Lynn & C. Pollitt, *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press:182-208.
- Chandler, J.** (2000). *Comparative Public Administration*. London and New York: Routledge.
- Chisholm, D.** (1988). *Coordination without Hierarchy*. Berkeley: University of California Press.
- Dahler-Larsen, P.** (2005). "Evaluation and Public Management". In: E. Ferlie, L. Lynn & C. Pollitt, *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press.
- Etzioni, A.** (1964). *Modern Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Hood, C.** (2005). "Public Management: The World, the Movement, the Science". In: E. Ferlie, L. Lynn & C. Pollitt, *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press: 7-26.
- Horton, S. and Farnham, D.** (eds.), (1999). *Human Resource Flexibilities in the Public Sector: International Comparisons*, London: Macmillan.
- Ingraham, P.** (2005). "Striving for Balance: Reforms in Human Resource Management". In: E. Ferlie, L. Lynn & C. Pollitt, *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press: 521-536.
- Jerome-Forget, M., White, J. & Wiener, J.M.** (1995). *Health Care Reform Through Internal Markets*. Montreal: Institute for Research on Public Policy.
- Καγκατσούλης Π.** (2004). *Το Κράτος σε Μετάβαση: Από τη «Διοικητική Μεταρρύθμιση» και το «Νέο Δημόσιο Μανταξιμεντ» στη «Διακυβέρνηση»*. Αθήνα: Ι. Σιδέρης.
- Lane, J.E.** (2000). *The Public Sector*. London: Sage Publications.
- Majone, G.** (1996). *Regulating Europe*. London and New York: Routledge.
- Mandelkern Group on Better Regulation (2001). Final Report, EEC.
- McKean, R.N.** (1958). *Efficiency in Government through System Analysis*. New York: Wiley.
- Minogue, M., Polodano, Ch. & Hulme, D.** (1998). *Beyond the New Public Management*. Cheltenham and Northampton, MA: Edward Elgar.
- OECD** (1997). *The OECD Report on Regulatory Reform*. Paris.
- Osborne, D. & Gaebler, T.** (1992). *Reinventing Government*. New York: Addison-Wesley.
- Peters, G. & Pierre, J.** (2000). "Citizens Versus the New Public Manager: The Problem of Mutual Empowerment". *Administration and Society*, 22: 9-28.
- Peters, G.** (2001). *The Future of Governing*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Pollitt, C.** (2005). "Decentralization". In: E. Ferlie, L. Lynn & C. Pollitt, *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press: 371-397.
- Power, M.** (1994). *The Audit Explosion*. London: Demos.
- Snellen, I.** (2005). "E-government: A Challenge for Public Management". In: E. Ferlie, L. Lynn & C. Pollitt, *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press: 398-421.

Steurle, E. (2000). “Vouchers”. In: L.M. Salamon (eds.), *Handbook of Policy Instruments*. Oxford: Oxford University Press.

Σωτηρόπουλος, Δ. (2007). *Κράτος & Μεταρρύθμιση στη Σύγχρονη Νότια Ευρώπη*. Αθήνα: Ποταμός.

Wallis, J. & Dollery, B. (2005). *Αποτυχία της Αγοράς, Αποτυχία της Κυβέρνησης, Ηγεσία και Δημόσια Πολιτική*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

ΕΞΩΓΕΝΕΙΣ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Σκοπός του τελευταίου αυτού κεφαλαίου είναι η ανάλυση των εξωγενών παραγόντων των μεταρρυθμίσεων της δημόσιας διοίκησης και πολιτικής με έμφαση στον μηχανισμό της μεταφοράς των πολιτικών.

Όταν θα έχετε ολοκληρώσει τη μελέτη του κεφαλαίου θα μπορείτε να:

- Περιγράφετε τις προσεγγίσεις της παγκοσμιοποίησης ως παράγοντα μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση και τη δημόσια πολιτική
 - Αναλύετε τους μηχανισμούς, τους «ενδιάμεσους» παράγοντες και τις πιθανές εκβάσεις του εξευρωπαϊσμού
 - Να κατανοείτε τις διαδικασίες μεταφοράς πολιτικών
-
- Παγκοσμιοποίηση
 - Διεθνοποίηση
 - Εξευρωπαϊσμός
 - Μεταφορά πολιτικής
 - Δίκτυο μεταφοράς πολιτικής
 - Εκμάθηση πολιτικής

Το κεφάλαιο αυτό, αναγνωρίζοντας τη σημασία που παίζουν οι διεθνείς πιέσεις και πρακτικές στις επιλογές των κρατών, μελετάει την επίδραση της παγκοσμιοποίησης και του εξευρωπαϊσμού στις αποφάσεις σχετικά με τις μεταρρυθμίσεις που λαμβάνουν χώρα στο εσωτερικό τους. Έμφαση δίνεται στους συγκεκριμένους μηχανισμούς που ενεργοποιούνται και στις διαδικασίες μεταφοράς πολιτικών.

Στην πρώτη ενότητα του κεφαλαίου συζητείται το φαινόμενο της παγκοσμιοποίησης και η επίδρασή του στον ρόλο του εθνικού κράτους σε σχέση με τις δυναμικές αλλαγής στη δημόσια διοίκηση και πολιτική.

Στη δεύτερη ενότητα αναλύονται οι μηχανισμοί, οι «ενδιάμεσοι» παράγοντες και οι πιθανές εκβάσεις του εξευρωπαϊσμού.

Στη τρίτη ενότητα συζητείται η έννοια της «μεταφοράς πολιτικής» και περιγράφονται τα βασικά στάδια διαμόρφωσης και λειτουργίας των δικτύων οικειοθελούς μεταφοράς πολιτικών.

Σκοπός

**Προσδοκώμενα
Αποτελέσματα**

**Έννοιες
Κλειδιά**

**Εισαγωγικές
Παρατηρήσεις**

Η ΠΑΓΚΟΣΜΙΟΠΟΙΗΣΗ ΚΑΙ ΟΙ ΑΛΛΑΓΕΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Η παγκοσμιοποίηση έχει εισβάλει στη συζήτηση των μεταρρυθμίσεων στο εσωτερικό των κρατών και αποτελεί σημαντική παράμετρο για την κατανόηση των αλλαγών αυτών. Ο λόγος είναι η αύξηση της σημασίας μια σειράς ζητημάτων με τα οποία φαίνεται να συνδέεται η παγκοσμιοποίηση, όπως η εναλλαγή του ρόλου του κράτους και της αγοράς, ο βαθμός της εμπορικής και χρηματοοικονομικής διασύνδεσης των χωρών, η καταπολέμηση των ανισοτήτων και η ενσωμάτωση των υπανάπτυκτων και αναπτυσσόμενων χωρών στη διεθνή οικονομία, η αναμόρφωση του κοινωνικού κράτους και των εθνικών μορφών διακυβέρνησης, καθώς και η εισοδηματική ανισότητα στο εσωτερικό των κρατών (Πελαγίδης, 2000:9-22).

Η παγκοσμιοποίηση πλέον είναι μια έννοια που χρησιμοποιείται ευρέως στις κοινωνικές επιστήμες. Στις οικονομικές επιστήμες, η έμφαση δίνεται στη διεθνή σύγκλιση των αγορών. Στις διεθνείς σχέσεις και στις πολιτικές επιστήμες, από την άλλη πλευρά, η έμφαση συνήθως δίνεται στον ρόλο του κράτους και στις αναδεικνυόμενες μορφές διακυβέρνησης. Το πρώτο κύμα των θεωρητικών της παγκοσμιοποίησης περιγράφει μια συρρίκνωση του κράτους και την αντικατάστασή του από άλλες μορφές οργάνωσης της ανθρώπινης κοινωνίας (π.χ. Held, 1991, 1996). Το δεύτερο κύμα υποστηρίζει ότι δεν υπάρχει τίποτα καινούριο σε αυτό που περιγράφεται ως παγκοσμιοποίηση και ότι η άσκηση εξουσίας από το κράτος δεν μειώνεται (Hirst & Thompson, 2000· Harman, 1996). Μεταξύ των σκεπτικιστών υπάρχουν συγγραφείς που υποστηρίζουν ότι αυτό που παρατηρούμε είναι μια ενίσχυση των «περιφερειακών πόλων» που δεν μπορεί να περιγραφεί ως παγκοσμιοποίηση (Anderson, 1995:65-106, Pelagidis & Chortareas, 2004). Το τρίτο κύμα των συγγραφέων περί παγκοσμιοποίησης, τέλος, υποστηρίζει ότι η δύναμη του κράτους δεν μειώνεται αλλά ότι οι λειτουργίες και οι δομές του αλλάζουν μέσα σε έναν πιο διεθνοποιημένο κόσμο. Πρακτικές όπως το *Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ* μεταφέρονται από τη μια χώρα στην άλλη (π.χ. Cerny, 1996· Ladi, 2005).

Η τρίτη αυτή προσέγγιση της παγκοσμιοποίησης σχετίζεται περισσότερο με τις μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης και πολιτικής, που μας ενδιαφέρει εδώ, καθώς αποφεύγει τις γενικεύσεις και δίνει τη δυνατότητα εξέτασης και σύγκρισης διαφορετικών περιπτώσεων. Η παγκοσμιοποίηση κατανοείται ως μια πολυδιάστατη και πολυεπίπεδη διαδικασία που είναι τόσο υλική όσο και ιδεατή. Οι συγγραφείς του τρίτου κύματος δεν δέχονται ότι η παγκοσμιοποίηση είναι μη αντιστρέψιμη και την περιγράφουν ως μια διαδικασία σε εξέλιξη όπου ένας όγκος κυβερνητικών και μη-κυβερνητικών φορέων συμμετέχει και διαδραματίζει σημαντικούς ρόλους (Higgott, 1999:23-24).

Αυτού του είδους η προσέγγιση οδηγεί σε δύο αλλαγές στην ανάλυση της πα-

γκοσμιοποίησης. Πρώτον, το κράτος πρέπει να αναλύεται ως φορέας ίσης σημασίας με άλλους φορείς δράσης, ο οποίος προσαρμόζεται στις συνθήκες της παγκοσμιοποίησης, αλλά την ίδια στιγμή επηρεάζει τη διαδικασία και τις συνθήκες αυτές. Δεύτερον, η παγκοσμιοποίηση πρέπει να μελετάται ως μια πολυδιάστατη έννοια, όπου πολιτικοί, οικονομικοί και πολιτισμικοί παράγοντες παίζουν έναν εξίσου σημαντικό ρόλο, και κατ' αυτόν τον τρόπο δεν υπάρχει λόγος να δίνεται έμφαση μόνο στην οικονομική παγκοσμιοποίηση (Hay & Marsh, 1999:9). Σε κάθε περίπτωση, η αλληλεπίδραση μεταξύ των κρατών είναι μεγάλη και υπάρχουν παγκόσμιες τάσεις που επηρεάζουν μεγάλο αριθμό κρατών, όπως η ενίσχυση της συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα στην παραγωγή και διανομή δημόσιων αγαθών. Τα όρια μεταξύ πολιτικής και οικονομίας, αλλά και μεταξύ εθνικής και διεθνούς επιλογής διαβρώνονται.

ΕΞΕΥΡΩΠΑΪΣΜΟΣ ΚΑΙ ΑΛΛΑΓΕΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Ο «εξευρωπαϊσμός» (Europeanization) είναι μια έννοια πολυδιάστατη που αναγνωρίζει την αλληλεπίδραση του εθνικού και του ευρωπαϊκού επιπέδου στη δημιουργία πολιτικής, την τυπική και άτυπη διάχυση των ιδεών και πολιτικών μέσων στα σύνορα της ΕΕ, αλλά και την επίδραση της ΕΕ σε κράτη εκτός των συνόρων της, όπως για παράδειγμα στα υποψήφια κράτη-μέλη (π.χ. στην Τουρκία). Για τον Radaelli (2003: 27-56) ο εξευρωπαϊσμός αναφέρεται σε:

Διαδικασίες: α) δόμησης, β) διάχυσης, και γ) θεσμοθέτησης τυπικών και άτυπων κανόνων, διαδικασιών, παραδειγμάτων πολιτικής, στιλ, πρακτικών, κοινών πιστεύω και νορμών που πρώτα ορίζονται και παγιώνονται κατά τη δημιουργία πολιτικής της ΕΕ και μετά ενσωματώνονται στη λογική των εσωτερικών «λόγων» (discourse), ταυτοτήτων, πολιτικών δομών και δημόσιων πολιτικών.

Ο ορισμός αυτός παρουσιάζει ενδιαφέρον για τρεις λόγους: πρώτον, αντιλαμβάνεται τον εξευρωπαϊσμό ως μια διαδικασία θεσμικής και πολιτικής αλλαγής που λαμβάνει χώρα τόσο στο ευρωπαϊκό όσο και στο εθνικό επίπεδο. Δεύτερον, αναγνωρίζει τη σημασία της μεταφοράς πολιτικών και της διάχυσης και τρίτον οδηγεί σε έναν ευρύ ορισμό της πολιτικής αλλαγής. Η πολιτική αλλαγή μπορεί να ανιχνευθεί στον εσωτερικό «λόγο», στις ταυτότητες, στις πολιτικές δομές και στις δημόσιες πολιτικές. Το ερώτημα που ακολουθεί είναι το πώς αυτοί οι κανόνες, οι διαδικασίες, τα παραδείγματα, οι νόρμες και τα πιστεύω δημιουργούνται, διαχέονται και θεσμοθετούνται. Ποιοι είναι οι μηχανισμοί του εξευρωπαϊσμού;

5.2.1 Μηχανισμοί Εξευρωπαϊσμού

Η βιβλιογραφία περί εξευρωπαϊσμού διακρίνει έναν αριθμό μηχανισμών που μπορούν να καταταχθούν σε μια κλίμακα από «σκληρούς» (hard) έως «ήπιους» (soft) (Ladi, 2005a). Η πιο χρήσιμη ταξινόμηση προσφέρεται από τον Knill (2001), ο οποίος υποστηρίζει ότι υπάρχουν τρεις μηχανισμοί του εξευρωπαϊσμού: η «θεσμική συμμόρφωση» (institutional compliance), η «αλλαγή των εθνικών δομών ευκαιριών» (changing domestic opportunity structures) και η «πλαίσωση των εθνικών πιστεύω και προσδοκιών» (framing domestic beliefs and expectations).

Η *θεσμική συμμόρφωση* αναφέρεται σε εκείνες τις ευρωπαϊκές πολιτικές που ξεκάθαρα περιγράφουν ένα συγκεκριμένο θεσμικό μοντέλο που πρέπει να εισαχθεί στο εθνικό επίπεδο. Είναι ο πιο «σκληρός» μηχανισμός καθώς τα κράτη-μέλη έχουν πολύ περιορισμένη διακριτική ευχέρεια ως προς το πώς θα εφαρμόσουν τη θεσμική αλλαγή. Παραδείγματα τέτοιων μηχανισμών είναι οι κανονισμοί της ΕΕ,

οι οποίοι μεταφέρονται αυτούσιοι στο εθνικό επίπεδο, και οι οδηγίες, οι οποίες αφήνουν περιθώρια ως προς τον τρόπο εφαρμογής στο εθνικό επίπεδο αλλά όχι ως προς τα επιθυμητά αποτελέσματα.

Ο δεύτερος μηχανισμός είναι η *αλλαγή των εθνικών δομών ευκαιριών* και τοποθετείται κάπου στη μέση της κλίμακας που κυμαίνεται από «σκληρούς» έως «ήπιους» μηχανισμούς. Περιγράφει περιπτώσεις όπου οι ευρωπαϊκές πολιτικές αλλάζουν την κατανομή της ισχύος μεταξύ των εθνικών φορέων και ως αποτέλεσμα λαμβάνουν χώρα κάποιες θεσμικές αλλαγές. Ένα παράδειγμα εδώ είναι η ενίσχυση της συμμετοχής των μη κυβερνητικών οργανώσεων (ΜΚΟ) στον σχεδιασμό και την εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής στην Ελλάδα, λόγω των αλλαγών που δημιουργούνται στις ευκαιρίες που δίνονται στους ΜΚΟ λόγω της συμμετοχής της Ελλάδας στην ΕΕ.

Τέλος, ο πιο «ήπιος» μηχανισμός είναι η *πλαισίωση των εθνικών πιστεύω και προσδοκιών*. Ο μηχανισμός αυτός περιγράφει ενέργειες της ΕΕ, όπως συνέδρια και διάχυση των βέλτιστων πρακτικών (best practice), που έχουν ως στόχο να ετοιμάσουν το έδαφος για θεσμικές αλλαγές, τροποποιώντας τον τρόπο κατανόησης των διάφορων θεμάτων από τους εθνικούς φορείς. Έτσι, για παράδειγμα, το πρόγραμμα ERASMUS ανταλλαγής φοιτητών είναι ένας «ήπιος» μηχανισμός που εισάγει τους φοιτητές στην ιδέα της ΕΕ και τους εξοικειώνει με το εκπαιδευτικό σύστημα άλλων ευρωπαϊκών χωρών. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι είναι μια δραστηριότητα, η οποία με τη συνδρομή και άλλων ανάλογων δραστηριοτήτων, θέτει τις βάσεις για μια κοινή ευρωπαϊκή εκπαιδευτική πολιτική.

Ο σαφής αυτός διαχωρισμός μεταξύ τριών μηχανισμών που προσφέρει ο Knill, αποδίδει τόσο τις τυπικές όσο και τις άτυπες διαστάσεις του εξευρωπαϊσμού και είναι εύχρηστος για μια σε βάθος εμπειρική έρευνα των φαινομένων αυτών καθώς, σε αντίθεση με άλλες ταξινομήσεις, επικεντρώνεται στους σημαντικότερους και πιο συγκεκριμένους μηχανισμούς για παρατήρηση.

5.2.2 Το εθνικό επίπεδο - Ενδιάμεσοι παράγοντες

Έχοντας συζητήσει τους μηχανισμούς με τους οποίους διαχέεται ο εξευρωπαϊσμός, το δεύτερο στάδιο είναι να κατανοήσουμε τι συμβαίνει στο εθνικό επίπεδο και πώς αυτοί οι μηχανισμοί καταφέρνουν να προκαλέσουν ή όχι μεταρρυθμίσεις (π.χ. Σπανού, 2001). Ο Cowles και η Heritier (2001) υποστηρίζουν ότι σημασία έχει η «ευκολία του ταιριάζματος» (goodness of fit). Η υπόθεση, δηλαδή, είναι ότι όταν ένα κράτος-μέλος καταφέρει να επηρεάσει τον σχεδιασμό ευρωπαϊκής πολιτικής, χρησιμοποιώντας το εθνικό του μοντέλο, είναι πολύ πιο εύκολο να εισαγάγει τις αντίστοιχες ευρωπαϊκές ρυθμίσεις στο εσωτερικό του. Μια τέτοια υπόθεση γίνεται συχνά σε σχέση με τα «πράσινα» κράτη της ΕΕ, όπως η Γερμανία, η Ολλανδία και η Δανία για να εξηγηθεί η ευκολία με την οποία εισάγουν ευρωπαϊκές περιβαλλοντικές ρυθμίσεις (Sbargia, 2000). Νεότερες μελέτες δείχνουν ότι το τι συμβαίνει στο εθνικό επίπεδο είναι πιο περίπλοκο και ότι δεν είναι πάντα αρκετή μια δυναμική παρουσία κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στο ευρωπαϊκό επίπεδο για την εύκολη εφαρμογή ρυθμίσεων στο εσωτερικό των κρατών μελών (Boerzel, 2003).

Η Schmidt (2002) εισάγει πέντε ενδιάμεσους παράγοντες (mediating factors) χρήσιμους για μια περισσότερο σε βάθος εμπειρική παρακολούθηση του εθνικού επιπέδου: την οικονομική ευπάθεια (economic vulnerability), την πολιτική θεσμική δυνατότητα (political institutional capacity), την πολιτική κληρονομιά (policy legacies), τις πολιτικές προτιμήσεις (policy preferences) των φορέων του και τον λόγο (discourse).

Ο πρώτος ενδιάμεσος παράγοντας είναι η *οικονομική ευπάθεια* (economic vulnerability) και αναφέρεται στην παρουσία ή όχι οικονομικής κρίσης σε κάθε κράτος, καθώς και στην ανταγωνιστικότητα του συγκεκριμένου κράτους στις διεθνείς αγορές. Υποστηρίζεται ότι τα κράτη είναι πιο ανοιχτά στην αλλαγή όταν αντιμετωπίζουν οικονομική κρίση και όταν κατέχουν μια αδύναμη θέση στο διεθνές πολιτικο-οικονομικό περιβάλλον. Ένα παράδειγμα είναι η έντονη επιθυμία συμμετοχής και επομένως περαιτέρω εξευρωπαϊσμού των πιο αδύναμων οικονομικά κρατών-μελών της ΕΕ στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ONE). Αυτός ο παράγοντας είναι πολύ σημαντικός, γιατί συνδέει τις αλλαγές σε εθνικό επίπεδο, όχι μόνο με τον εξευρωπαϊσμό αλλά και με το διεθνές περιβάλλον και τις διεθνείς πιέσεις, δηλαδή με τη συζήτηση περί παγκοσμιοποίησης. Η Schmidt και ο Radaelli (2004) αντικαθιστούν τον παράγοντα οικονομική ευπάθεια με έναν πιο γενικό παράγοντα που είναι τα διεθνή ή ευρωπαϊκά προβλήματα που λειτουργούν ως πιέσεις για αλλαγές πολιτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Θεωρούν, δηλαδή, ότι δεν είναι η μόνο η οικονομική ευπάθεια ενός κράτους που μπορεί να διευκολύνει ή να επιβραδύνει τον εξευρωπαϊσμό, αλλά κάθε είδους διεθνής εξάρτηση, όπως για παράδειγμα η πολιτική εξάρτηση ενός κράτους από ένα άλλο ισχυρότερο κράτος.

Ο δεύτερος ενδιάμεσος παράγοντας είναι η *πολιτική θεσμική δυνατότητα* (political institutional capacity) που αναφέρεται στην ικανότητα των πολιτικών φορέων να επιβάλλουν ή να διαπραγματεύονται αλλαγές, πράγμα που εξαρτάται τόσο από τις πολιτικές συνδιαλλαγές όσο και από τις υπάρχουσες δομές.

Ο τρίτος ενδιάμεσος παράγοντας είναι πιο δομικός και σχετίζεται με την *πολιτική κληρονομιά* (policy legacies). Αναφέρεται στο «ταίριασμα» με παλιές παγιωμένες πολιτικές και με τους θεσμούς σχεδιασμού πολιτικής.

Σε αντίθεση, ο τέταρτος ενδιάμεσος παράγοντας έχει σχέση με τους φορείς πολιτικής και όχι με τις δομές όπως ο τρίτος. Αφορά στις *πολιτικές προτιμήσεις* (policy preferences) των φορέων. Δηλαδή, στο πώς η αλλαγή ταιριάζει με τις παλιές προτιμήσεις των πολιτικών δρώντων και στο κατά πόσο οι δρώντες αυτοί είναι ανοιχτοί σε καινούργιες επιλογές.

Τέλος, ο πέμπτος ενδιάμεσος παράγοντας είναι ο «λόγος» (discourse) και αναφέρεται στη «δυνατότητα αλλαγής των προτιμήσεων μέσω της μεταβολής των αντιλήψεων περί οικονομικής ευπάθειας και πολιτικής κληρονομιάς, πράγμα που θα ενισχύσει την πολιτική θεσμική δυνατότητα να επιβάλει ή να διαπραγματευτεί αλλαγές». Δίνει δηλαδή έμφαση στις άυλες και ιδεατές διαστάσεις της αλλαγής στο εσωτερικό των κρατών (Schmidt, 2002:899).

5.2.3 Έκβαση του εξευρωπαϊσμού

Το τελευταίο θέμα που πρέπει να συζητηθεί είναι η πιθανή έκβαση του εξευρωπαϊσμού. Οι περισσότεροι συγγραφείς υπογραμμίζουν τρεις πιθανές εκβάσεις: α) αδράνεια, β) απορρόφηση, μεταλλαγή ή *σύγκλιση*, και γ) περικοπή ή *απόκλιση* (Knill, 2001· Schmidt, 2002· Radaelli, 2003).

Η αδράνεια, ή όπως το περιγράφει ο Knill ή *επιμονή*, αναφέρεται σε περιπτώσεις όπου δεν παρατηρείται αλλαγή. Μπορεί να συμβεί όταν ένας από τους πέντε ενδιαμέσους παράγοντες, όπως για παράδειγμα η πολιτική θεσμική δυνατότητα, αντιτίθεται στην αλλαγή στο εθνικό επίπεδο.

Η δεύτερη πιθανή έκβαση είναι η σύγκλιση που αφορά στο πώς τα κράτη-μέλη προσαρμόζονται στις ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες αλλά και πιο γενικά, στις διαδικασίες αλλαγής πολιτικής ως αποτέλεσμα μιας συνεχούς διάδρασης μεταξύ ευρωπαϊκού και εθνικού επιπέδου.

Τέλος, η τρίτη πιθανή έκβαση είναι η απόκλιση. Η έκβαση αυτή μπορεί εμπειρικά να προκαλεί έκπληξη και ως ένα σημείο να καταργεί την ίδια την έννοια του εξευρωπαϊσμού, αλλά θεωρητικά αποτελεί μια πολύ σημαντική παράμετρο και σχετίζεται με την αντιστρεψιμότητα του φαινομένου. Είναι ασύνηθες να παρατηρούνται στιγμές όπου οι πολιτικές γίνονται λιγότερο ευρωπαϊκές, αλλά είναι σημαντικό να τις παραδεχόμαστε και να τις μελετάμε, ώστε να αποφεύγουμε να πέφτουμε στην παγίδα μιας τελεολογικής σκοπιάς που αντιλαμβάνεται τη σύγκλιση ως μονόδρομο. Για παράδειγμα, πάντα υπάρχει η πιθανότητα κατάκτησης της εξουσίας από μια ριζοσπαστική ομάδα η οποία θα μπορούσε να οδηγήσει μια χώρα στην απόκλιση από την ΕΕ.

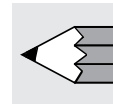
Δραστηριότητα 1/Κεφάλαιο 5

Μία κοινή πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης είναι το Πρόγραμμα Sigma (Support for Improvement in Governance and Management), το οποίο στηρίζει τη χρηστή διακυβέρνηση στις εξής χώρες:

- A) στα κράτη μέλη που εντάχθηκαν στην ΕΕ το 2007 (Βουλγαρία και Ρουμανία),
- B) στις υποψήφιες χώρες (Κροατία, πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας και Τουρκία),
- Γ) σε χώρες των Ανατολικών Βαλκανίων (Αλβανία, Βοσνία-Ερζεγοβίνη, Μαυροβούνιο, Σερβία, Κόσοβο),
- Δ) στην Ουκρανία.

Οι τρόποι στήριξης που χρησιμοποιεί το πρόγραμμα Sigma είναι:

- Εκτιμά την πρόοδο των μεταρρυθμίσεων και προσδιορίζει τις προτεραιότητες με βάση τις καλές ευρωπαϊκές πρακτικές και την υπάρχουσα ευρωπαϊκή νομοθεσία (κοινοτικό κεκτημένο).
- Συνδράμει όσους λαμβάνουν αποφάσεις και τη δημόσια διοίκηση για τη δημιουργία οργανισμών και διαδικασιών που ανταποκρίνονται στα ευρωπαϊκά πρότυπα και τις καλές πρακτικές.
- Διευκολύνει την εξωτερική βοήθεια από χρηματοδότες εκτός και εντός της ΕΕ μέσω



του σχεδιασμού προγραμμάτων και μέσω της εξασφάλισης των προϋποθέσεων εφαρμογής τους.

Με βάση το παράδειγμα του Προγράμματος SIGMA, προσπαθήστε να φτιάξετε μερικά σενάρια για τους ενδιάμεσους παράγοντες (ενότητα 5.2.2) που θα καθορίσουν την αντίδραση των συνεργαζόμενων κρατών και για τις πιθανές εκβάσεις (ενότητα 5.2.3) της προσπάθειας εξευρωπαϊσμού της διακυβέρνησής τους.

Ενότητα 5.3

«ΜΕΤΑΦΟΡΑ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ» ΚΑΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Το πλαίσιο ανάλυσης της «μεταφοράς πολιτικών» (policy transfer) έχει τις ρίζες του στη δημόσια πολιτική και επικεντρώνεται στην επίδραση των εξωγενών παραγόντων κατά τον σχεδιασμό πολιτικών και κατά την εξέλιξη των θεσμών. Ο Dolowitz και ο Marsh (1996:344), σε ένα άρθρο ορόσημο, συγκέντρωσαν έννοιες όπως η «εκμάθηση πολιτικής» (policy learning), η διάχυση και η μίμηση μέσα στο ίδιο αναλυτικό πλαίσιο, και υποστήριξαν ότι: «Η μεταφορά πολιτικών, η μίμηση και η εκμάθηση πολιτικών, όλες αναφέρονται σε μια διαδικασία κατά την οποία η γνώση σχετικά με δημόσιες πολιτικές, διοικητικές μεταρρυθμίσεις, θεσμούς κ.λπ. σε έναν τόπο ή/ και χρόνο χρησιμοποιούνται για τον σχεδιασμό δημόσιων πολιτικών, διοικητικών μεταρρυθμίσεων και θεσμών σε έναν άλλο τόπο ή/και χρόνο». Όλοι αυτοί οι όροι δεν εναλλάσσονται αλλά συνδέονται μεταξύ τους.

Η εκμάθηση πολιτικής αναφέρεται μόνο σε περιπτώσεις οικειοθελούς μεταφοράς καθώς δεν είναι απαραίτητο η παρατήρηση και η μελέτη των βέλτιστων πρακτικών από ένα κράτος να οδηγεί πάντα σε μεταφορά τους. Η μεταφορά πολιτικών εκτός από οικειοθελής μπορεί να είναι και υποχρεωτική λόγω εξωγενών παραγόντων, όπως οι πιέσεις διεθνών οργανισμών (π.χ. Παγκόσμια Τράπεζα), που συχνά υποχρεώνουν τα κράτη σε συγκεκριμένες μεταρρυθμίσεις για να λάβουν χρηματοδότηση. Τέλος, είναι πιθανό η εκμάθηση να αφορά και σε αρνητικά παραδείγματα, δηλαδή τι να αποφύγει ένα κράτος κατά τη διάρκεια μιας μεταρρύθμισης, αν προέρχεται από χώρες με προβλήματα (Rose, 1991).

Οι Evans & Davies (1999) προσεγγίζουν τη μεταφορά πολιτικών ως μια θεωρία μεσο-επιπέδου. Δηλαδή είναι μια θεωρία που καλύπτει το κενό μεταξύ μακρο-επιπέδου (π.χ. θεωρίες παγκοσμιοποίησης) και μικρο-επιπέδου (π.χ. θεωρία του ατομικισμού) και με αυτόν τον τρόπο βοηθάει στην κατανόηση των διαδικασιών αλλαγής πολιτικών. Κομβικό σημείο στην ανάλυσή τους είναι η διάχυση των πληροφοριών. Για να οργανώσουν τη μελέτη του μεσο-επιπέδου εισάγουν την έννοια του «δικτύου μεταφοράς πολιτικών» (policy transfer network), που συνδέει τις θεωρίες των δικτύων πολιτικής (βλέπε ενότητα 2.7) με το φαινόμενο της μεταφοράς πολιτικών.

Το πλαίσιο του δικτύου μεταφοράς πολιτικών περιγράφει τη σειρά των αναμενόμενων σταδίων μιας οικειοθελούς μεταφοράς: α) αναγνώριση, β) αναζήτηση, γ) επαφές, δ) δημιουργία δικτύου προώθησης πληροφοριών, ε) συγκρότηση, αποδοχή και εμφάνιση του δικτύου μεταφοράς πολιτικών, στ) αλληλεπίδραση, ζ) αξιολόγηση, η) απόφαση, και θ) εφαρμογή, ως εξής:

Το πρώτο στάδιο περιλαμβάνει την *αναγνώριση* της ύπαρξης κάποιου προβλήματος σε έναν συγκεκριμένο τομέα πολιτικής, που σημαίνει ότι θα πρέπει να ξεκινήσει μια διαδικασία αλλαγής. Η απόφαση αυτή λαμβάνεται από πολιτικούς ή/και γραφειοκράτες και συνήθως σημαίνει την εμφάνιση ενός δικτύου μεταφοράς πολιτικών. Το στάδιο αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό και συνδέεται άμεσα με τη συζήτηση περί συγκρότησης κυβερνητικής ατζέντας (βλ. ενότητα 3.1).

Το επόμενο βήμα είναι η *αναζήτηση* νέων ιδεών σε αντικατάσταση των παλιών. Όσο πιο υποχρεωτική είναι η μεταφορά πολιτικών, τόσο πιο σημαντικό ρόλο παίζουν σε αυτά τα πρώτα στάδια φορείς όπως κυβερνήσεις ξένων κρατών ή διεθνείς οργανισμοί.

Το επόμενο στάδιο είναι το στάδιο των *επαφών* κατά το οποίο οι διάφοροι φορείς παρουσιάζουν τις επαφές τους και τη γνώση που διαθέτουν έτσι ώστε να συμμετάσχουν στο δίκτυο.

Στη συνέχεια περιγράφεται η *δημιουργία* ενός δικτύου προώθησης πληροφοριών, το οποίο αποτελεί το προοίμιο του δικτύου μεταφοράς πολιτικών. Στόχος του είναι η διάχυση των χρησιμων πληροφοριών για τη μεταφορά πολιτικών και συνήθως έχει ευρύτερη συμμετοχή από το δίκτυο μεταφοράς πολιτικών.

Ακολουθεί το στάδιο της *συγκρότησης, αποδοχής και εμφάνισης του δικτύου μεταφοράς πολιτικών*. Το δίκτυο αυτό θα εμποδίσει την είσοδο ιδεών που είναι διαφορετικές από το σύστημα αξιών του και θα προχωρήσει στη μεταφορά πολιτικών.

Το επόμενο στάδιο της *αλληλεπίδρασης* ταυτίζεται με την οργάνωση συνθηκών, όπως για παράδειγμα συνέδρια και σεμινάρια για την ανταλλαγή ιδεών μεταξύ των διάφορων φορέων.

Στη συνέχεια, θα ακολουθήσει το στάδιο της *αξιολόγησης* των δυνατοτήτων και των προβλημάτων μεταφοράς της συγκεκριμένης πολιτικής.

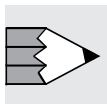
Η τελική *απόφαση* σε σχέση με τη μεταφορά εξαρτάται από τις γενικότερες διαδικασίες πολιτικών αλλαγών. Για να λάβει χώρα η μεταφορά πολιτικής, η συγκεκριμένη ιδέα θα πρέπει να είναι καλύτερη από τις άλλες και κυρίως να καταφέρει να νικήσει την αδράνεια.

Το τελευταίο στάδιο αφορά στην *εφαρμογή* της απόφασης μεταφοράς.

Είναι σημαντικό να επισημάνουμε ότι δεν είναι απαραίτητο ότι κάθε φορά συναντάμε όλα αυτά τα στάδια ή ότι τα στάδια λαμβάνουν χώρα ακριβώς με αυτή τη σειρά. Το μοντέλο έχει ως σκοπό να διευκολύνει και να οργανώσει τη μελέτη του φαινομένου της μεταφοράς πολιτικών. Ένα παράδειγμα είναι η μεταφορά του θεσμού του Συνηγόρου του Πολίτη στην Ελλάδα. Δημιουργήθηκε ένα δίκτυο οικειοθελούς μεταφοράς πολιτικής καθώς δεν υπήρχε θεσμική υποχρέωση από ελληνικής πλευράς να εισαγάγει τον θεσμό, αλλά υπήρχε διεθνής πίεση προς αυτή την κατεύθυνση. Η διαδικασία της μεταφοράς είχε δεκαετή διάρκεια και μπορεί να χαρακτηριστεί ως επιτυχής (Ladi, 2005b).

Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 1/Κεφάλαιο 5

Ανατρέξτε στην ενότητα 2.7 περί δικτύων πολιτικής. Με βάση όσα μελετήσατε και στην τρέχουσα ενότητα 5.3, απαντήστε στα εξής ερωτήματα:



- A) Από ποιες ομάδες μπορεί να κυριαρχείται ένα δίκτυο μεταφοράς πολιτικής;
- B) Ποια μορφή μπορεί να έχει ανάλογα με τα χαρακτηριστικά του;
- Θα βρείτε τις δικές μας απαντήσεις στο τέλος του κεφαλαίου.
-

Σύνοψη

Η έννοια της παγκοσμιοποίησης στις πολιτικές επιστήμες δίνει έμφαση στον ρόλο και την ισχύ του κράτους στις αναδεικνυόμενες μορφές διακυβέρνησης. Το πρώτο κύμα των θεωρητικών προσεγγίσεων υποστηρίζει ότι ο ρόλος και η ισχύς του κράτους συρρικνώνονται. Το δεύτερο κύμα υποστηρίζει ότι δεν υπάρχει τίποτα καινούριο σε αυτό που περιγράφεται ως παγκοσμιοποίηση και ότι η άσκηση εξουσίας από το κράτος δεν μειώνεται, ενώ το τρίτο κύμα, το οποίο σχετίζεται περισσότερο με τις μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης και πολιτικής, υποστηρίζει ότι η δύναμη του κράτους δεν μειώνεται, αλλά μεταβάλλονται οι λειτουργίες και οι δομές του.

Ο εξευρωπαϊσμός αναφέρεται στην αλληλεπίδραση του εθνικού και του ευρωπαϊκού επιπέδου στη δημιουργία πολιτικής, την τυπική και άτυπη διάχυση των ιδεών και πολιτικών μέσα στα σύνορα της ΕΕ, αλλά και την επίδραση της ΕΕ σε κράτη εκτός των συνόρων της. Ο βασικοί μηχανισμοί εξευρωπαϊσμού είναι η θεσμική συμμόρφωση, η αλλαγή των εθνικών δομών ευκαιριών και η πλαισίωση των εθνικών πιστεύω και προσδοκιών. Οι κύριοι ενδιάμεσοι παράγοντες του εξευρωπαϊσμού είναι η οικονομική ευπάθεια, η πολιτική θεσμική δυνατότητα, η πολιτική κληρονομιά, οι πολιτικές προτιμήσεις και ο λόγος. Οι πιθανές εκβάσεις του εξευρωπαϊσμού είναι η αδράνεια, η σύγκλιση και η απόκλιση.

Το πλαίσιο ανάλυσης της «μεταφοράς πολιτικών» επικεντρώνεται στην επίδραση των εξωγενών παραγόντων κατά τον σχεδιασμό πολιτικών και κατά την εξέλιξη των θεσμών. Ειδικότερα, το πλαίσιο του δικτύου μεταφοράς πολιτικών περιγράφει τη σειρά των αναμενόμενων σταδίων μιας οικειοθελούς μεταφοράς, ως εξής: αναγνώριση της ύπαρξης κάποιου προβλήματος πολιτικής, αναζήτηση νέων ιδεών, η δημιουργία επαφών, η δημιουργία ενός δικτύου προώθησης πληροφοριών, η συγκρότηση, αποδοχή και εμφάνιση του δικτύου μεταφοράς πολιτικών, η αλληλεπίδραση, η αξιολόγηση των δυνατοτήτων και των προβλημάτων μεταφοράς, η λήψη της τελικής απόφασης και η εφαρμογή της απόφασης.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Απάντηση σε άσκηση αυτοαξιολόγησης

Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 1

A) Η απάντηση στο ερώτημα αυτό εξαρτάται από τη θεωρητική κατεύθυνση από την οποία εξετάζεται. Έτσι, π.χ., για τους Μαρξιστές το δίκτυο μεταφοράς πολιτικής θα κυριαρχείται από τα συμφέροντα του κεφαλαίου, για τους θεωρητικούς των ελίτ θα κυριαρχείται από κάποιες ομάδες πίεσης και κυβερνητικές ελίτ, ενώ για τους πλουραλιστές, δεν θα κυριαρχηθεί από μια ομάδα, αλλά θα υπάρχουν πολλά θεματικά δίκτυα.

B) Το δίκτυο μεταφοράς πολιτικής ενδέχεται είτε να είναι συνεκτικό και να έχει τα χαρακτηριστικά «κοινότητας πολιτικής» με σταθερά και συγκεκριμένα μέλη και με σαφή συμμετοχή στις διαδικασίες σχεδιασμού πολιτικής είτε να έχει χαλαρά όρια και εναλλασσόμενα μέλη, οπότε έχει τα χαρακτηριστικά «θεματικού δικτύου».

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Anderson, J.** (1995). "The Exaggerated Death of the Nation-State". In: J. Anderson, C. Brook & A. Cochrane (eds.), *A Global World? Re-ordering Political Space*. Oxford: Oxford University Press and The Open University: 65-106.
- Boerzel, T.** (2003). *Environmental Leaders and Laggards in Europe*. Aldershot: Ashgate.
- Cerny, P.** (1996). "Globalization and Other Stories: The Search for a New Paradigm for International Relations". *International Journal*, 51, 4:617-37.
- Cowles Green, M., Caporaso, J. & Risse, T.** (2001). "Europeanization and Domestic Change: Introduction". In: M. Cowles Green, J. Caporaso & T. Risse (eds.), *Transforming Europe*. Ithaca and London: Cornell University Press: 1-20.
- Dolowitz, D. & Marsh, D.** (1996). "Who Learns from Whom?". *Political Studies*, XLV: 343-57.
- Evans, M. & Davies, J.** (1999). "Understanding Policy Transfer: A Multi-level, Multi-disciplinary Perspective". *Public Administration*, 77: 361-86.
- Harman, C.** (1996). "Globalization: a Critique of New Orthodoxy". *International Socialism*, 73, 3-33.
- Hay, C. & Marsh, D.** (1999). "Introduction: Towards a New (International) Political Economy?". *New Political Economy*, 4, 1: 5-22.
- Held, D.** (1996). *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Held, D.** (1991). "Democracy and the Global System". In: D. Held (eds.), *Political Theory Today*, Cambridge: Polity Press: 197-235.
- Higgott, R.** (1999). "Economic, Politics and (International) Political Economy: The Need for a Balanced Diet in an Era of Globalization". *New Political Economy*, 4, 1: 24-36.
- Hirst, P. & Thompson, G.** (2000). *Η Παγκοσμιοποίηση σε Αμφισβήτηση*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Knill, C.** (2001). *The Europeanisation of National Administrations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ladi, S.** (2005a). "Europeanization and Environmental Policy Change", *Policy and Society*, 24, 2: 1-15.
- Ladi, S.** (2005b). *Globalization, Policy Transfer and Policy Research Institutes*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pelagidis, Th. & Chortareas, G.** (2004). "Trade Flows: A Facet of Regionalism or Globalization?". *Cambridge Journal of Economics*, 28, 2: 253-271.
- Πελαγίδης, Θ.** (2000). *Κατανοώντας την Παγκοσμιοποίηση*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Radaelli, C.** (2003). "The Europeanization of Public Policy". In: K. Featherstone & C. Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press: 27-56.
- Rose, R.** (1991). "What is Lesson-Drawing?". *Journal of Public Policy*, 2: 3-30.
- Sbragia, A.** (2000). "Environmental Policy". In: H. Wallace & W. Wallace (eds.), *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press: 293-316.

Schmidt, V. (2002). “Europeanization and the Mechanics of Economic Policy Adjustment”. *Journal of European Public Policy*, 9, 6: 894-912.

Schmidt, V. & Radaelli, C. (2004). “Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues”. *West European Politics*, 27, 2: 183-210.

Σπανού, Κ. (2001). *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*. Αθήνα: Παπαζήσης.



ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΘΝΙΚΗΣ ΠΑΙΔΕΙΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ
ΕΙΔΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΕΠΕΑΕΚ

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ
ΣΥΓΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΤΑΜΕΙΟ



Η ΠΑΙΔΕΙΑ ΣΤΗΝ ΚΟΡΥΦΗ
Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
Εκπαίδευσης και Αρχικής
Επαγγελματικής Κατάρτισης

ISBN 978-650-538-768-6