

Εξέλιξη και οι Θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΤΟΜΟΣ Α΄

ΕΙΣΑΓΩΓΗ στη Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Πολιτική

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

1. ΤΙ ΟΡΙΖΕΤΑΙ ΩΣ ΔΗΜΟΣΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ;

Κοινό στοιχείο όλων των ορισμών που κατά καιρούς δόθηκαν στον όρο 'δημόσια πολιτική' είναι η παρουσία των κυβερνητικών σωμάτων ή των επίσημων φορέων της εξουσίας ως βασικών εκφραστών της. Ο επικρατέστερος ορισμός είναι ο εξής:

Δημόσια πολιτική είναι μία σειρά από σκόπιμες και σταθερές ενέργειες που αναπτύσσονται από κυβερνητικά σώματα γενικότερα από επίσημους φορείς της εξουσίας για την αντιμετώπιση ενός προβλήματος ή ενός ζητήματος που προκαλεί το ενδιαφέρον.

Δημόσια Πολιτική (ορισμοί)

- ❖ «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)

Χαρακτηριστικά δημόσιας πολιτικής

Αναπτύσσεται από επίσημους φορείς εξουσίας

Σκόπιμη δράση και όχι τυχαία συμπεριφορά

Αποτελείται από μια σειρά ενεργειών

Προκύπτει από αιτήματα πολιτικής

Αφορά αυτό που οι φορείς κάνουν και όχι αυτό που διακηρύσσουν ότι θα κάνουν

Θετική ή αποφαστική μορφή

Εμπεριέχει το στοιχείο του εξαναγκασμού

Δυσδιάκριτα Όρια δημοσίου - ιδιωτικού τομέα

Αυξανόμενη συμμετοχή ιδιωτών και ΜΚΟ στην άσκηση
σχετικών δραστηριοτήτων

Συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα

Συμμετοχή ιδιωτικού τομέα στις κοινωνικές κυρίως
περιοχές της δημόσιας πολιτικής (π.χ. Ν. 2646/1998)

Παραδείγματα Δημόσιων Πολιτικών

- Ανάδειξη ελληνικού πολιτισμού
- Καταπολέμηση φτώχειας
- Προστασία του παιδιού
- Προστασία του περιβάλλοντος
- Ιδιωτικοποίηση ΟΠΑΠ
- Αλιευτική πολιτική
- Κοινή Αγροτική Πολιτική
- Καταπολέμηση ενδοοικογενειακής βίας
- Προστασία της υγείας
- Ναυτιλιακή πολιτική
- Αντικαπνιστική πολιτική

Παραδείγματα Δημόσιων Πολιτικών

Καταπολέμηση
ανεργίας

Ισότητα των
φύλλων στο χώρο
εργασίας

Εκπαιδευτική
πολιτική

Α'βάθμια ιατρική
φροντίδα

Τουριστική πολιτική

Προστασία υδάτων

Βιολογικές
καλλιέργειες

Εθνική γεωργική
πολιτική

Καταπολέμηση του
ξεπλύματος
βρώμικου χρήματος

Γάμος
ομοφυλοφύλων

2. Ποιες είναι οι βασικές κατηγορίες και τα επίπεδα δημοσίων πολιτικών;

Η σημαντικότερη κατηγοριοποίηση των δημοσίων πολιτικών είναι αυτή του Lowi (1964).

Η παραπάνω προσέγγιση διαχωρίζει τις κατηγορίες της δημόσιας πολιτικής σε:

1. Διανεμητικές. Είναι οι πολιτικές οι οποίες περιλαμβάνουν την κατανομή υπηρεσιών και ωφελειών σε συγκεκριμένα τμήματα του πληθυσμού. Οι διανεμητικές αυξάνουν τους πόρους που έχουν στη διάθεσή τους τα άτομα ή οι ομάδες ώστε να δράσουν. Π.χ ενίσχυση αγροτικών προϊόντων, φοροαπαλλαγές.

2. Αναδιανεμητικές. Είναι οι πολιτικές οι οποίες περιλαμβάνουν τις σκόπιμες προσπάθειες της πολιτείας να μεταβάλει την κατανομή του εισοδήματος, της ευημερίας, της ιδιοκτησίας ή των δικαιωμάτων μεταξύ τάξεων ή ομάδων πληθυσμού..

3. Ρυθμιστικές. Είναι οι πολιτικές οι οποίες οριοθετούν την συμπεριφορά των ατόμων και των ομάδων με στόχο την προστασία αυτών. Π.χ. ποινική πρόληψη των εγκλημάτων κατά της ζωής και της περιουσίας, ο νόμος περί προστασίας του καταναλωτή. Ειδικότερη κατηγορία αποτελούν οι αυτορυθμιστικές πολιτικές οι οποίες μοιάζουν με τις ρυθμιστικές αλλά σε αυτήν την περίπτωση ο έλεγχος ασκείται από την ίδια τη ρυθμιζόμενη ομάδα με σκοπό την προστασία της και την προαγωγή των συμφερόντων της. Π.χ δικηγόροι, γιατροί, μηχανικοί που η άσκηση του επαγγέλματός τους εξαρτάται από την λήψη άδειας από τον οικείο σύλλογο ή επιμελητήριο.

Επιπλέον κατηγοριοποιήσεις δημοσίων πολιτικών.

1. Edelman (1964). **Υλικές** όταν προσφέρουν υλικούς πόρους και συμβολικές όταν έχουν μικρή υλική επίπτωση αλλά απηχούν τις βαθύτερες αξίες (π.χ ειρήνη, κοινωνική δικαιοσύνη, περιβάλλον).
2. Anderson (2006). **Ουσιαστικές** όταν διανέμουν άμεσα κόστη και οφέλη στους πολίτες (π.χ κατασκευή δρόμου) και διαδικαστικές όταν αναφέρονται στο πώς πρόκειται να γίνει κάτι ή ποιος θα αναλάβει δράση (π.χ κανόνες λειτουργίας των ΚΕΠ).

Διανεμητικές, αναδιανεμητικές, ρυθμιστικές I/III

Διανεμητικές: κατανομή υπηρεσιών και ωφελειών σε συγκεκριμένα τμήματα του πληθυσμού

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 ή σε μεγάλο αριθμό ατόμων, όπως π.χ. η ενίσχυση των αγροτικών προϊόντων, οι φοροαπαλλαγές, η δωρεάν εκπαίδευση, κλπ.

Κατά κανόνα περιλαμβάνουν τη χρήση δημόσιων πόρων.

Διανεμητικές, αναδιανεμητικές, ρυθμιστικές II/III

Αναδιανεμητικές: μεταβολή της κατανομής της ευημερίας, του εισοδήματος, της ιδιοκτησίας ή των δικαιωμάτων μεταξύ τάξεων ή ομάδων του πληθυσμού (π.χ. προοδευτική φορολογική κλίμακα στην φορολογία εισοδήματος)

Η εισαγωγή αναδιανεμητικών πολιτικών από μια κυβέρνηση δεν είναι εύκολη καθώς συνεπάγεται την αναδιανομή οικονομικών ή θεσμικών πόρων

Διανεμητικές, αναδιανεμητικές, ρυθμιστικές III/III

Ρυθμιστικές: θέτουν περιορισμούς και όρια στη συμπεριφορά ατόμων και ομάδων (π.χ. ποινική πρόληψη εγκλημάτων, Κώδικας Οδικής Κυκλοφορίας)

Αυτορυθμιστικές: ο έλεγχος ασκείται κατά κανόνα από την ίδια τη ρυθμιζόμενη ομάδα (π.χ. πολιτικές δικηγορικών, ιατρικών συλλόγων)

Υλικές και συμβολικές πολιτικές

Υλικές: προσφέρουν υλικούς πόρους ή ουσιαστική δύναμη στους ωφελούμενους ή προκαλούν πραγματικά μειονεκτήματα σε άλλους

Συμβολικές: μικρή πραγματική υλική επίπτωση στους ανθρώπους και τους θεσμούς, αλλά απηχούν τις βαθύτερες αξίες (π.χ. χάρτες υποχρεώσεων)

Ουσιαστικές και διαδικαστικές πολιτικές

Ουσιαστικές δραστηριότητες της πολιτείας που διανέμουν άμεσα κόστη και οφέλη στους πολίτες, όπως π.χ. η κατασκευή αυτοκινητοδρόμων

Διαδικαστικές ορίζουν πώς πρόκειται να γίνει κάτι ή ποιος πρόκειται να αναλάβει δράση ή στις αρχές που διέπουν μια πολιτική, όπως π.χ. κανόνες λειτουργίας Κ.Ε.Π.

Επίπεδα πολιτικής

17

Επίπεδα πολιτικής

Καθορίζονται από εύρος της συμμετοχής των δρώντων που συνήθως χαρακτηρίζει ένα θέμα:

Μικροπολιτική προσπάθειες από ιδιώτες, εταιρίες και κοινότητες να εξασφαλίσουν θετική κυβερνητική δράση για τους εαυτούς τους

Μακροπολιτική η κοινότητα ως σύνολο και οι ηγέτες της κυβέρνησης ως σύνολο φέρονται στη συζήτηση και τον προσδιορισμό της δημόσιας πολιτικής, π.χ. συζήτηση για αμυντικές δαπάνες.

Υποσυστήματα πολιτικής εστιάζουν σε λειτουργικές περιοχές δραστηριότητας π.χ. ατμοσφαιρική ρύπανση,

Μικροπολιτική

Παραδείγματα: ένας ιδιώτης επιδιώκει μια ευνοϊκή ρύθμιση από μια δημόσια υπηρεσία ή μια εταιρία επιδιώκει μια αλλαγή στο φορολογικό κώδικα ή μια κοινότητα αντιστέκεται στην χωροθέτηση μιας δραστηριότητας στην περιοχή της. Όλοι αυτοί αναζητούν μια απόφαση πολιτικής που θα εφαρμόζεται σε μία ή λίγες μονάδες

Συνήθως μόνο λίγα άτομα και επίσημοι φορείς εμπλέκονται ή γνωρίζουν τέτοιες καταστάσεις λήψης απόφασης

Όσοι έχουν περισσότερους πόρους (π.χ. πληροφόρηση, επαφές ή χρήματα) έχουν περισσότερες πιθανότητες να ευνοηθούν από μικροπολιτικές

Μακροπολιτική

Θέματα που έχουν συνέπειες για μεγάλο αριθμό ατόμων ή/και είναι αρκετά αμφιλεγόμενα.

Έλκουν την προσοχή και συμμετοχή από πλήθος πολιτών και από τις ελίτ

Άλλα θέματα μπορεί να μετακινηθούν από το επίπεδο των υποσυστημάτων στο επίπεδο της μακροπολιτικής λόγω της δράσης επίσημων φορέων ή άλλων ενδιαφερόμενες μερών από τη δυσαρέσκεια από τη δράση των υποσυστημάτων.

Άλλοτε, προτάσεις πολιτικής που αναπτύσσονται από υποσυστήματα, απαιτούν αποδοχή από το ευρύτερο πολιτικό σύστημα. Τότε, λόγω της σημασίας και του μεγέθους τους έλκουν την προσοχή και τη συμμετοχή

Υποσυστήματα πολιτικής

σχέσεις μεταξύ κυβερνητικών δρώντων, διοικητικών υπηρεσιών και ομάδων συμφερόντων (π.χ. ο έλεγχος της ατμοσφαιρικής ρύπανσης περιλαμβάνει σχέσεις μεταξύ κυβερνητικών δρώντων, διοικητικών υπηρεσιών και ομάδων συμφερόντων)

3. Πώς διαμορφώνεται ο κύκλος της δημόσιας πολιτικής;

22

Ο κύκλος της δημόσιας πολιτικής



Η δημόσια πολιτική είναι μία ακολουθία με αρχή, μέση και τέλος. Αποτελείται από μία ακολουθία σταδίων που ονομάζεται κύκλος της πολιτικής τα οποία έχουν ως εξής:

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 κριτική σε αυτή τη θεωρία είναι πως αντιμετωπίζει τη χάραξη και εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής ως μία γραμμική σχέση η οποία δεν επιτρέπει τη διάδραση μεταξύ των σταδίων της ακολουθίας και δεν είναι σε θέση να αναλύσει την μεγάλη πολυπλοκότητα που διέπει την δημόσια πολιτική.

4.

Ακούμε συχνά τους πολιτικούς, ιδιαίτερα σε περιόδους οικονομικής κρίσης, να αναφέρονται στην έννοια του 'δημόσιου συμφέροντος' θεωρώντας πως φορέας του είναι η κυβέρνηση, το πολιτικό σύστημα και τα αρμόδια όργανα. Μια άλλη άποψη λέει πως «αληθινό επίκεντρο της σημερινής κρίσης του κόσμου δεν είναι ακριβώς η οικονομία, παρόλο που εκφράζεται μέσω αυτής, αλλά η ανθρώπινη ιδιοτέλεια και η λανθασμένη αντίληψη των εννοιών». Πως σχολιάζετε αυτές τις δύο απόψεις σε σχέση με την έννοια του δημόσιου συμφέροντος;

Η κλασική θεωρία της δημόσιας διοίκησης αναφέρει πως το δημόσιο συμφέρον μπορεί να εξασφαλιστεί μέσα από μια ουδέτερη τάξη δημόσιων λειτουργιών που έχουν ως αποστολή την εφαρμογή των αποφάσεων της κυβέρνησης. Θεωρεί δηλαδή πως οι δημόσιοι λειτουργοί ενεργούν ορθολογικά και αμερόληπτα.

Η σχολή της δημόσιας επιλογής αναφέρεται στην ανορθολογισμό ή περιορισμένο ορθολογισμό των γραφειοκρατιών. Δίνεται έμφαση στα ιδιωτικά κίνητρα των ατόμων και στην προσπάθεια μεγιστοποίησης του κέρδους τους.

Επομένως το ερώτημα που προκύπτει είναι κατά πόσο η ακολουθούμενη πολιτική προστατεύει και προωθεί το συμφέρον του κοινωνικού συνόλου ή ικανοποιεί τις επιθυμίες και τα συμφέροντα μικρών ομάδων του πληθυσμού.

Το δημόσιο συμφέρον πρέπει να συνθέτει τα διάφορα υποκείμενα σε ένα νέο σύνολο και να προωθεί την ενότητα και την καθολικότητα.

5.

Ποιες είναι οι διαφορές δημόσιου και ιδιωτικού φορέα; Πότε γίνονται δυσδιάκριτα τα όρια των διαφορών τους;

Η αυξανόμενη συμμετοχή ιδιωτικών εταιρειών και μη κυβερνητικών οργανώσεων σε θέματα και πεδία δημόσιας διοίκησης και πολιτικής κάνουν δυσδιάκριτα τα όρια μεταξύ του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.

Επίσης, σημαντική είναι και η συμμετοχή του εθελοντικού τομέα.

Οι βασικές διαφορές μεταξύ δημοσίου 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 αποφάσεων 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

6.

Ποια θεωρία για την οργάνωση της δημόσιας διοίκησης αναφέρεται στην έννοια της «διοίκησης χωρίς διοικητές»; Ποιες είναι οι βασικές διαστάσεις της θεωρίας αυτής; Δώστε ένα παράδειγμα εφαρμογής της θεωρίας αυτής.

Η θεωρία της ισότητας (σελ. 50) προτείνει τον κοινοτισμό και τη συμμετοχική οργάνωση με τη μορφή αποκεντρωμένων αυτοδιοικούμενων διοικητικών μονάδων.

Οι βασικές διαστάσεις της θεωρίας είναι:

- α) αυτοδιοίκηση ομάδας,
- β) έλεγχος μέσω αμοιβαιότητας και
- γ) μέγιστη άμεση ευθύνη.

ΘΕΩΡΙΑ 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 ισοτιμίας είναι ο «κοινοτισμός»(communitarianism) και η συμμετοχική οργάνωση με τη μορφή αποκεντρωμένων αυτοδιοικούμενων διοικητικών μονάδων (Etzioni, 1993)

7. Σύμφωνα με τον Michael Doyle, κορυφαίο στον τομέα της συμμετοχικής λήψης αποφάσεων «αν οι άνθρωποι δεν κατέχουν τη λύση στα προβλήματα ή δεν συμφωνούν στην απόφαση τότε η απόφαση θα είναι ανολοκλήρωτη, προφανώς μη κατανοητή και ίσως οδηγήσει σε αποτυχία». Πως εξηγείτε την άποψη αυτή σύμφωνα με τα θεωρητικά υποδείγματα λήψης αποφάσεων;

Σύμφωνα με το **ορθολογικό μοντέλο** λήψης αποφάσεων για να οδηγηθούμε σε επιτυχία κατά τη διαδικασία λήψης μιας απόφασης θα πρέπει να διερευνηθούν και να καταγραφούν όλες οι πιθανές στρατηγικές για την επίτευξη του στόχου, να προβλεφθούν οι ενδεχόμενες επιπτώσεις της κάθε εναλλακτικής και να υπολογισθεί η πιθανότητα πραγματοποίησης της κάθε επίπτωσης. Τέλος, επιλέγεται η στρατηγική που είναι πιο κοντά στη λύση του προβλήματος. Αν ακολουθήσουμε τα βήματα αυτά και εντοπίσουμε τα θετικά και αρνητικά, τότε θα λάβουμε την απόφαση που συνεπάγεται το χαμηλότερο κόστος.

Σύμφωνα με το **προσαυξητικό μοντέλο** τα άτομα δεν προσπαθούν να κατανοήσουν όλες τις συντεταγμένες ενός προβλήματος και όλες τις λύσεις, γιατί κάτι τέτοιο θεωρείται μάταιο και αναποτελεσματικό. Επομένως, μπορεί να παραμελήσουμε σημαντικά πράγματα που αφορούν την απόφαση που θα λάβουμε και είναι σημαντικά για την διαδικασία ολοκλήρωσης και να οδηγηθούμε σε αποτυχία.

Σύμφωνα με το μοντέλο λήψης αποφάσεων του **«κάδου των απορριμμάτων»**, οι αποφάσεις λαμβάνονται χωρίς ορθολογισμό. Οι λύσεις θα είναι τυχαίες και θα προέλθουν από διάφορους φορείς. Αυτή η μη προβλέψιμη διαδικασία θα οδηγήσει σε μια τυχαία απόφαση με μεγάλη πιθανότητα να αποδειχθεί αποτυχημένη.

A) Η διαδικασία ορθολογικής επιλογής

1. ορίζω τους στόχους,
2. συγκεντρώνω όλες τις εναλλακτικές χρήσης των μέσων που διαθέτω για να τους πετύχω,
3. τις συγκρίνω συστηματικά ως προς το κόστος και το όφελος (βαθμός επίτευξης του στόχου) που παράγουν και
4. επιλέγω αυτή που αποδίδει το μεγαλύτερο όφελος στο χαμηλότερο κόστος

B) Το υπόδειγμα του προσαυξητισμού

Δεν εισάγω καινούργιους στόχους και τακτικές αλλά βελτιώνω-προσαρμόζω τις υπάρχουσες. Η πολιτική την χρονική στιγμή 1 στηρίζεται στην πολιτική της χρονικής στιγμής 0

Οι εμπλεκόμενοι παίκτες λειτουργούν περισσότερο για να δικαιολογήσουν –εξασφαλίσουν - βελτιώσουν την θέση τους στο σύστημα διακυβέρνησης και όχι για την επίλυση συλλογικών προβλημάτων

Σύγκριση ορθολογικού – προσαυξητικού μοντέλου

<i>Ορθολογικό μοντέλο</i>	<i>Μοντέλο βαθμιαίας προσέγγισης και εφαρμογής</i>
Εν πρώτοις τίθενται οι στόχοι και στη συνέχεια εξετάζονται τα μέσα για την υλοποίησή τους.	Οι στόχοι και τα μέσα υλοποίησης εξετάζονται παράλληλα.
Καλή πολιτική είναι αυτή που επιτρέπει στο μεγαλύτερο βαθμό την επίτευξη σαφώς προσδιορισμένων στόχων.	Καλή πολιτική είναι αυτή στην οποία συναινούν όλοι οι ενδιαφερόμενοι.
Η ανάλυση είναι ολική: λαμβάνεται υπόψη το σύνολο των συνεπειών όλων των εναλλακτικών.	Η ανάλυση είναι επιλεκτική: στόχος είναι να διαμορφωθεί κάποια κοινώς αποδεκτή και όχι η ιδανική πολιτική.
Εκτεταμένη χρήση της θεωρίας.	Εκτεταμένη χρήση συγκρίσεων με παρόμοια προβλήματα.

Η προσέγγιση του «κάδου απορριμμάτων» (garbage can) I/II

Επειδή υπάρχουν:

Προβληματικές προτιμήσεις (ανακαλύπτουμε τι θέλουμε μέσα από την δράση μας παρά δρούμε για να πραγματοποιήσουμε αυτό που θέλουμε)

Ανεπαρκείς θεωρίες αιτιότητας

Μεταβαλλόμενη συμμετοχή-εκπροσώπηση

Η προσέγγιση του «κάδου απορριμμάτων» (garbage can) II/II

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 αποφασίζουν δράσεις και επιλέγουν μέσα υλοποίησης με συχνά τελείως τυχαίο τρόπο.

8.

Κεντρική θέση των υποστηρικτών του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ στις δεκαετίες 1980 και 1990 ήταν ότι η αποτελεσματικότητα του κράτους στην παροχή υπηρεσιών ούτε υπολογίζεται, ούτε σχεδιάζεται «ορθολογικά», έτσι ώστε να επιτυγχάνεται το βέλτιστο αποτέλεσμα με τις μικρότερες δυνατές δαπάνες. Τέτοιοι στόχοι θα απαιτούσαν την υιοθέτηση από το κράτος ιδιωτικοοικονομικών τρόπων λειτουργίας. Με αυτή την αφετηρία, την απορρύθμιση του κράτους πρόνοιας θα έπρεπε να διαδεχθεί ένα «κράτος του μάνατζμεντ», ενώ η κοινωνική πολιτική θα έπρεπε να ανακαθορίζεται από κριτήρια όπως η «αρχή των τριών Ε» (Economy, Effectiveness, Efficiency), «Οικονομία, Αποτελεσματικότητα, Αποδοτικότητα».

Βασικές Αξίες Διοικητικής Μεταρρύθμισης:

Το μεταρρυθμιστικό κύμα που έγινε γνωστό ως «Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ» ή ως «Επανάδρυση 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).

«Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ» ή «Επανίδρυση του Κράτους»:

Το μεταρρυθμιστικό κύμα που βασίστηκε στις εξής αξίες
οικονομικότητας
αποδοτικότητας
αποτελεσματικότητας.

Διευρύνθηκε με τον όρο 'διακυβέρνηση' περιλαμβάνει επιπλέον τις αξίες
νομιμότητας
λογοδοσίας.

Οικονομικότητα:

ένας από τους βασικούς λόγους μεταρρύθμισης είναι η ανάγκη εξοικονόμησης πόρων και επομένως η οικονομικότητα είναι μια από τις βασικές αυτές αξίες που διέπουν κάθε μεταρρύθμιση. Η ανάπτυξη του κράτους – προνοίας στις δυτικές κοινωνίες και η αύξηση των δαπανών του οδήγησε σε στρατηγικές προσπάθειες 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 δημοσίου τομέα (Lane, 2000:143-159)

Αποδοτικότητα:

η αποδοτικότητα είναι μια αξία εμπνευσμένη από τον ιδιωτικό τομέα και αφορά τόσο τις 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).

Μεταρρυθμιστικές τάσεις

Αγορά (μερική ή ολική ιδιωτικοποίηση υπηρεσιών, ΣΔΙΤ, δυνατότητα επιλογής π.χ. σχολείου)

ενίσχυση συμμετοχής των δημοσίων λειτουργών στη λήψη αποφάσεων και την ενδυνάμωση των πολιτών

κανονιστική μεταρρύθμιση: απορύθμιση και καλύτερη νομοθέτηση

ευέλικτη διακυβέρνηση: προτείνεται η μερική ή εποχική απασχόληση των δημόσιων λειτουργών και προβλέπεται «κλείσιμο» δημόσιων υπηρεσιών και οργανισμών όταν αυτοί εκπληρώνουν την αποστολή τους.

9.

Ποιες είναι οι κύριες πρακτικές διοικητικής μεταρρύθμισης;

50

Πρακτικές διοικητικών μεταρρυθμίσεων

Αποκέντρωση και αυτόνομοι φορείς

Νέες μορφές ελέγχου και ρύθμισης

Μεταρρυθμίσεις στη διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού

Ηλεκτρονική διακυβέρνηση και διοικητική μεταρρύθμιση

→ **Εσωτερική ή Εξωτερική αποκέντρωση.** Εσωτερική αποκέντρωση είναι αυτή που πραγματοποιείται μέσω της μείωσης της ιεραρχίας στο εσωτερικό μίας οργάνωσης ενώ η εξωτερική αναφέρεται στην αποκέντρωση μέσω της αξιοποίησης άλλων οργανώσεων.

→ **Κάθετη και Οριζόντια αποκέντρωση.** Η κάθετη αποκέντρωση αναφέρεται στην μεταφορά αρμοδιοτήτων σε χαμηλότερα ιεραρχικά επίπεδα μέσα στην ίδια οργάνωση. Η οριζόντια αναφέρεται στη σύσταση πολλών διαφορετικών οργανώσεων που εξειδικεύονται σε πολλούς διαφορετικούς τομείς. (Συνδέεται με την έννοια των δικτύων).

Μεταρρυθμιστικές τάσεις

Αγορά (μερική ή ολική ιδιωτικοποίηση υπηρεσιών, ΣΔΙΤ, δυνατότητα επιλογής π.χ. σχολείου)

ενίσχυση συμμετοχής των δημοσίων λειτουργών στη λήψη αποφάσεων και την ενδυνάμωση των πολιτών

κανονιστική μεταρρύθμιση: απορύθμιση και καλύτερη νομοθέτηση

ευέλικτη διακυβέρνηση: προτείνεται η μερική ή εποχική απασχόληση των δημόσιων λειτουργών και προβλέπεται «κλείσιμο» δημόσιων υπηρεσιών και οργανισμών όταν αυτοί εκπληρώνουν την αποστολή τους.

Πρακτικές διοικητικών μεταρρυθμίσεων

Αποκέντρωση και αυτόνομοι φορείς

Νέες μορφές ελέγχου και ρύθμισης

Μεταρρυθμίσεις στη διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού

Ηλεκτρονική διακυβέρνηση και διοικητική μεταρρύθμιση

Μορφές Αποκέντρωσης I/II

πολιτική ή/ και διοικητική αντικατάσταση της άσκησης της εξουσίας από κεντρικούς φορείς με άλλους εκλεγμένους φορείς ή/ και με διοικητικούς φορείς. Πραγματοποιείται με απλή διοικητική αναδιάρθρωση ή με συνταγματική αναθεώρηση, που σημαίνει τη δημιουργία νέων πολιτειακών οργάνων

Εδαφική μεταφορά εξουσίας από μια μεγαλύτερη εδαφική έκταση σε μικρότερους εδαφικούς χώρους

Μορφές Αποκέντρωσης II/II

ανταγωνιστική και μη ανταγωνιστική ανάθεση αρμοδιοτήτων από την κεντρική κυβέρνηση σε συγκεκριμένη δημόσια υπηρεσία ή μέσω ανταγωνισμού και σε συνθήκες ανοιχτής αγοράς

εσωτερική ή εξωτερική αναδιάρθρωση στο εσωτερικό μιας οργάνωσης ή μέσω της αξιοποίησης άλλων οργανώσεων

οριζόντια (ιεραρχική) ή κάθετη(ανά τομέα)

Νέες μορφές ελέγχου και ρύθμισης

δημιουργία ανεξάρτητων αρχών,
αξιολογήσεις, λογιστικοί έλεγχοι,
χρήση δεικτών και μετρήσεων στο δημόσιο τομέα.

Μεταρρυθμίσεις στη διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού

ευελιξία, Οι τρεις τομείς που επηρεάζονται συνήθως είναι οι προσλήψεις, η σημασία της απόδοσης των υπαλλήλων, και ο μισθός τους.

μισθός με βάση την απόδοση

Αποκέντρωση αποφυγή συγκεντρωτικών δομών - δυνατότητα χρήσης του ανθρώπινου δυναμικού με βάση συγκεκριμένες αποστολές και στόχους

Ηλεκτρονική διακυβέρνηση

χρησιμοποιεί την πληροφορική τόσο για τη βελτίωση της διοίκησης, όσο και για την ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών στη δημοκρατική διαδικασία

10.

Υπάρχουν δύο φιλοσοφικές αντιλήψεις σχετικά με την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση. Για μερικούς η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση είναι «η εφαρμογή εργαλείων και τεχνικών του ηλεκτρονικού εμπορίου στη λειτουργία της διακυβέρνησης». Για κάποιους άλλους, η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση έχει τη δυναμική να «βελτιώσει τη δημοκρατική συμμετοχή» και να «υπερκεράσει τη πολιτική αποστασιοποίηση». Σχολιάστε τις δύο αντιλήψεις και εξηγήστε ποια προβλήματα λύνει κατά την άποψή σας αυτή η μεταρρύθμιση; Ποιες είναι οι δυσκολίες που προκύπτουν στην πράξη;

Η **πρώτη αντίληψη** εστιάζει στην πρακτική αποδοτικότητα, στη μείωση του κόστους και γενικά στη διευκόλυνση μέσω της μηχανογράφησης διαδικασιών, όπως αυτές που μπορούν για παράδειγμα να προέλθουν από την ηλεκτρονική κατάθεση της φορολογικής δήλωσης και τον ηλεκτρονικό εφοδιασμό.

Η **δεύτερη αντίληψη** εστιάζει σε πρωτοβουλίες που θα φέρουν την αλληλεπίδραση μεταξύ των διάφορων μορφών διακυβέρνησης και του πολίτη σε νέα επίπεδα και στη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων δημόσιων υπηρεσιών.

Οι δυσκολίες που παρουσιάζονται είναι η περιορισμένη χρήση της νέας τεχνολογίας από τους πολίτες της χώρας, ζητήματα ασφαλείας προσωπικών δεδομένων, αντιδράσεις από τους δημόσιους υπαλλήλους, χρήση ξεπερασμένων και υψηλού κόστους πληροφοριακών συστημάτων.

Ο Kevin Featherstone είναι καθηγητής στο London School of Economics και αναφέρει « Η επιβολή του **εξευρωπαϊσμού** δεν πυροδοτεί αλλαγές μόνο στην ελληνική κοινωνία, αλλά και στην Ευρώπη. Η ελληνική κρίση κατέδειξε πόσο λίγα μέσα είχε στη διάθεσή της η Ε.Ε. για να αντιμετωπίσει τον «ηθικό κίνδυνο» της παροχής βοήθειας σε κράτη που δεν σεβάστηκαν τους κανόνες της. Ο Uber εξευρωπαϊσμός δημιουργεί μεγαλύτερη αλληλεξάρτηση ανάμεσα στους εταίρους, αλλά προϋποθέτει και μεγαλύτερες ευθύνες. Σε αυτή τη νέα εποχή που εισερχόμαστε, υπάρχουν πράγματι αμφιβολίες για το αν η Ελλάδα θα επιδείξει την αναγκαία υπευθυνότητα.

Υπάρχουν όμως και αμφιβολίες για το αν η Ε.Ε. θα καταφέρει να διαχειριστεί την αλληλεξάρτηση με τα πιο αδύναμα μέλη της.»

11.

Ποιοι είναι οι παράγοντες εκείνοι που μπορούν να εξηγήσουν το πόσο εύκολα η Ελλάδα θα μπορέσει να προχωρήσει στις απαραίτητες μεταρρυθμίσεις στην πορεία εξευρωπαϊσμού της; Ποιες είναι οι πιθανές εκβάσεις αυτής της διαδικασίας;

63

Οι παράγοντες αυτοί είναι η οικονομική ευπάθεια, η πολιτική θεσμική δυνατότητα, η πολιτική κληρονομιά, οι πολιτικές προτιμήσεις και ο λόγος. Οι πιθανές εκβάσεις είναι η αδράνεια ή επιμονή, η σύγκλιση και η απόκλιση. Ο εξευρωπαϊσμός μπορεί να παρουσιαστεί με τρεις μορφές σε σχέση με την ανταπόκριση του κράτους σε αυτού:

Η αδράνεια. Το κράτος – μέλος δεν δείχνει καμία ανταπόκριση, θέληση και διάθεση να εξευρωπαϊστεί. Ουσιαστικά δηλαδή δεν ενδιαφέρεται να εντάξει τις ευρωπαϊκές πολιτικές στο εσωτερικό του.

Η σύγκλιση. Το κράτος – μέλος επηρεάζεται σε μέγιστο βαθμό από τις ευρωπαϊκές πολιτικές, σε επίπεδο που ταυτίζεται πολιτικά, οικονομικά, κοινωνικά με τις επιταγές της Ε.Ε. Απόλυτη ενοποίηση!!

Η Απόκλιση. Με λίγα λόγια το κράτος μέλος απέχει πολύ από τα ευρωπαϊκά δεδομένα και αντιτίθεται σε κάθε πρόταση για μεταρρύθμιση.

Η κάθε πιθανή από τις τρεις ανωτέρω εκβάσεις μπορεί να συνδυαστεί με τους ενδιάμεσους παράγοντες.

Κυβέρνηση και διακυβέρνηση

«Κυβέρνηση» (government): ιεραρχικό γραφειοκρατικό μοντέλο διοίκησης (Weber, 1991)

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

Διακυβέρνηση (governance)

- «Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ»
- «χρηστή διακυβέρνηση»: αποδοτικότητα, διαφάνεια, αξιοκρατία και ισοτιμία
- διεθνής και δια-τμηματική αλληλεξάρτηση
- αύξηση της σημασίας των μη κυβερνητικών μορφών διακυβέρνησης
- «νέα πολιτική οικονομία» το κράτος απλά ρυθμίζει και δεν παρέχει υπηρεσίες

Βασικές Προσεγγίσεις της Πολιτικής Επιστήμης

68

πλουραλισμός

Ρίζες: φιλελεύθερη πολιτική φιλοσοφία του Locke

Πολιτική έκφραση: Αμερικάνικο Σύνταγμα και στα Ομοσπονδιακά Κείμενα των ΗΠΑ (Federalist Papers).

βασικές παραδοχές:

η πραγματικότητα παρουσιάζει κοινωνική, θεσμική και ιδεολογική ποικιλομορφία η οποία είναι θετική και πρέπει να ενισχύεται

Μεγάλη η σημασία των ομάδων και της οργανωτικής τους αυτονομίας μέσα στο πολιτικό σύστημα
αναγνώριση των αναπόφευκτων συγκρούσεων μεταξύ των ομάδων σε κάθε σύγχρονη κοινωνία (Dunleavy and O'Leary, 1987:13-71).

Μαρξισμός - νεομαρξισμός

Ρίζες: έργα των Karl Marx και Friedrich Engels (1840-1880)

Σημαντικές για την ανάλυση της δημόσιας πολιτικής είναι οι αντιλήψεις για την κοινωνική δομή και για το κράτος

Συστημικές προσεγγίσεις και κυβερνητική

Ρίζες συστημικής σκέψης: Αριστοτελική φιλοσοφία: το «όλον» είναι διαφορετικό από τα μέρη που το απαρτίζουν

Κυβερνητική (cybernetics): θεωρία του ελέγχου και της επικοινωνίας είτε αυτό αφορά τις μηχανές είτε τα ζώα (Weiner, 1948)

πληθώρα εφαρμογών στη μελέτη της δημόσιας πολιτικής

Θεσμισμός - νεοθεσμισμός

Θεσμισμός: Η πολιτική επιστήμη μέχρι και τη δεκαετία του 60 ανέλυε κυρίως τους επίσημους θεσμούς του κράτους, π.χ. νομοθετική και εκτελεστική εξουσία

Νέο-θεσμισμός: ανανεωμένο ενδιαφέρον για τους θεσμούς στα τέλη της δεκαετίας του '80 με τρία παρακλάδια: τον ορθολογικό νέο-θεσμισμό, τον κοινωνιολογικό νέο-θεσμισμό και τον ιστορικό νέο-θεσμισμό

Προσεγγίσεις του πολιτικού λόγου (policy discourse)

Οι **ιδέες** είναι η κινητήριος δύναμη της πολιτικής

δίνουν έμφαση στο πως κατασκευάζεται η κοινωνική πραγματικότητα μέσα από τις **λέξεις** που περιγράφουν τις διαδικασίες, τους θεσμούς και τις δομές

Έμφαση επίσης δίνεται στην **υποκειμενικότητα** των αναλύσεων: οι εμπειρικές παρατηρήσεις έχουν ενσωματωμένα υποκειμενικά στοιχεία και γι' αυτό δεν μπορούμε να κάνουμε καθολικές γενικεύσεις

Η σημασία των ιδεών είναι πρωτίστως εμφανής στις προσεγγίσεις των επιστημικών κοινοτήτων και των συνασπισμών υπεράσπισης.

Ταξινόμηση με βάση την πολιτισμική θεωρία

1^η Διάσταση: Πλέγμα κανόνων

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.

Παραδείγματα

στρατός 'πυκνό' πλέγμα κανόνων,

φοιτητική ζωή: 'αραιό' πλέγμα κανόνων

2^η Διάσταση: Ομάδα

Ο βαθμός κατά τον οποίον οι προσωπικές επιλογές περιορίζονται από τις επιλογές της ομάδας και όχι από ένα τυπικό πλέγμα κανόνων.

Παράδειγμα

σε ένα κοινόβιο οι όποιοι περιορισμοί προκύπτουν μέσα από απόφαση της ομάδας.

76

		Χαμηλή συλλογικότητα	Υψηλή συλλογικότητα
Πυκνό κανόνων	πλέγμα	Φαταλισμός	Ιεραρχικός τύπος
Αραιό κανόνων	πλέγμα	Ατομικιστικός τύπος	Τύπος της Ισότητας

Θεωρία της Ιεραρχίας

βλ. και ενότητα 1.3.

- σαφείς και αυστηροί κανόνες
- διαφάνεια των διοικητικών πράξεων
- δημόσιο συμφέρον
- Μορφή ελέγχου: *επιτήρηση*

Θεωρία του Ατομικισμού

ο κόσμος μας κατοικείται από εγωιστικά, ορθολογικά οικονομικά υποκείμενα, που βρίσκονται σε συνεχή ανταγωνισμό, πολλές φορές οργανωμένα μέσα σε ομάδες, με σκοπό να αυξάνουν τα οφέλη τους, με το μικρότερο δυνατό κόστος

Στην πράξη αντιστοιχεί στο «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» (βλ. κεφ. 4)

Βασικές προτάσεις ατομικισμού

Προσέγγιση από τη βάση προς τα πάνω: (βλ. ενότητα εφαρμογής πολιτικής)

Απουσία παιγνίου θετικού αθροίσματος: το συμφέρον των πολιτών δεν ταυτίζεται με το συμφέρον των δημ. λειτουργών

Ρυθμιστική ικανότητα της αγοράς

Εγωιστική ανθρώπινη φύση

Θεωρία της Ισότητας

Υπέρ μιας κοινωνίας που αποτελείται από ορθολογικούς υπεύθυνους πολίτες που μέσω συμμετοχικών διαδικασιών και διαλόγου λαμβάνουν βέλτιστες αποφάσεις για την κοινότητά τους

προτεινόμενη κατεύθυνση: «κοινοτισμός» και «συμμετοχική οργάνωση» με τη μορφή αποκεντρωμένων αυτοδιοικούμενων διοικητικών μονάδων

Βασικές διαστάσεις θεωρίας ισότητας

Αυτοδιοίκηση ομάδας: προτιμάται από κάθε είδους κρατισμό ή επαγγελματικό μάνατζμεντ

Έλεγχος μέσω αμοιβαιότητας: οι οργανώσεις πρέπει να λειτουργούν με έμφαση στη συμμετοχή και με όσο το δυνατόν λιγότερη ιεραρχία ώστε να υπάρχει συνεχής επιτήρηση από την υπόλοιπη ομάδα (π.χ. κοινά ανοικτά γραφεία)

Μέγιστη άμεση υπευθυνότητα: οι δημόσιοι λειτουργοί βρίσκονται υπό το συνεχή έλεγχο από την κοινότητα

Φαταλισμός (1/2)

- Αντιλαμβάνεται την κοινωνία, και κατ' επέκταση το δημόσιο τομέα, ως ανοργάνωτο άναρχο σύστημα, το οποίο δεν διέπεται από συγκεκριμένες νομοτέλειες και αξίες
- η πολυπλοκότητα των οργανώσεων κάνει αδύνατη την πρόβλεψη της δράσης των ομάδων

Φαταλισμός (2/2)

- «κάδος απορριμμάτων» παρομοίωση για τις οργανώσεις: τυχαίο συνοθύλευμα ασύνδετων μεταξύ τους ενεργειών μέσα σε μια οργάνωση ή ένα σύνολο ομάδων, όπως ακριβώς τα απορρίμματα καταλήγουν ατάκτως μέσα σε ένα σκουπιδοτενεκέ
- Πρόταση: έλεγχος μέσω «επιλεκτικής τύχης»
- κυρίως περιγραφική η προσφορά του στη θεωρία της δημόσιας διοίκησης και αναλυτική της υφιστάμενης κατάστασης

Προσεγγίσεις των δικτύων

Δίκτυα: ομαδοποιήσεις οργανώσεων που συνδέονται μεταξύ τους με σχέσεις αλληλεξάρτησης (π.χ. δίκτυο στην ανώτατη εκπαίδευση: σύλλογοι φοιτητών, διδασκόντων, σωματεία εργαζομένων σε θεσμική συζήτηση με το υπουργείο Παιδείας)

πολύ-θεωρητική έννοια: θα μπορούσε να εφαρμοσθεί σε περισσότερες από μια θεωρίες

ΕΠΙΣΤΗΜΙΚΕΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ

Δίκτυα ειδικών με 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 εφαρμοστούν

Συνασπισμός υπεράσπισης

Σύνολο ατόμων με διαφορετικές αρμοδιότητες (αιρετοί και στελέχη υπηρεσιών, ηγέτες ομάδων συμφερόντων, ερευνητές) που μοιράζονται ένα συγκεκριμένο σύστημα πεποιθήσεων και χαρακτηρίζονται από έναν σταθερό βαθμό συντονισμένης δραστηριότητας μέσα στο χρόνο

Σύγκριση Δικτύων Πολιτικής, Επιστημικών Κοινοτήτων και Συνασπισμών Υπεράσπισης

	Δίκτυα Πολιτικής	Επιστημικές Κοινότητες	Συνασπισμοί Υπεράσπισης
Μέλη	Ποικιλία	Ειδικοί	Ποικιλία
Παράγοντας Συνοχής	Κοινό συμφέρον	Κοινή κοσμοθεωρία	Κοινό σύστημα πεποιθήσεων
Δραστηριοποίηση	Μόνιμα ή ad hoc	Μόνιμα ή ad hoc	Μόνιμα
Πόροι	Διάφοροι	Επιστημονική γνώση	Πολύπλευρη Γνώση
Λόγος ύπαρξης	Αλλαγή πολιτικής	Αλλαγή πολιτικής	Αλλαγή πολιτικής
Μηχανισμοί Αλλαγής Πολιτικής	Διάφοροι	Διάχυση πολιτικής	Διαδικασία εκμάθησης

Ο κύκλος της δημόσιας πολιτικής

89

Ο κύκλος της δημόσιας πολιτικής



Τα στάδια του κύκλου της δημόσιας πολιτικής

θέσπιση της ημερήσιας διάταξης τα αιτήματα μετατρέπονται σε δημόσια προβλήματα και οι διαμορφωτές πολιτικής επιλέγουν ή νοιώθουν υποχρεωμένοι να ασχοληθούν μαζί τους

διαμόρφωση πολιτικής αναπτύσσονται αποδεκτές προτάσεις δράσης για την αντιμετώπιση δημόσιων προβλημάτων

λήψη πολιτικών αποφάσεων οι διαμορφωτές πολιτικής υιοθετούν μια συγκεκριμένη πορεία δράσης, ή την αδράνεια.

εφαρμογή πολιτικής υλοποίηση των πολιτικών αποφάσεων

αξιολόγηση πολιτικής τα αποτελέσματα της πολιτικής ελέγχονται τόσο από δημόσιους όσο και από κοινωνικούς δρώντες και το αποτέλεσμά της μπορεί να οδηγήσει στον επαναπροσδιορισμό προβλημάτων και λύσεων

Κριτική του μοντέλου των σταδίων

Το μοντέλο των σταδίων δεν λαμβάνει υπόψη:

την αλληλεπίδραση μεταξύ διαφορετικών δημόσιων πολιτικών, αλλά και των σταδίων της ίδιας πολιτικής

Τις δραστηριότητες που δεν σχετίζονται με την επίλυση του προβλήματος, π.χ. τις συμβολικές και τελετουργικές δραστηριότητες που σχετίζονται με τη διατήρηση της ισχύος το ρόλο της γνώσης, των ιδεών και της εκμάθησης στη διαδικασία της πολιτικής

«Προβλήματα» πολιτικής

Πρόβλημα Πολιτικής: ορισμός

Μια συνθήκη ή μία κατάσταση που παράγει δυσαρέσκεια ή ανάγκες στους πολίτες, για την ικανοποίηση των οποίων αναζητείται κυβερνητική δράση (Anderson, 2006)

Τα δημόσια προβλήματα επηρεάζουν έναν μεγάλο αριθμό ατόμων και έχουν ευρείες επιδράσεις ακόμη και σε άτομα που δεν εμπλέκονται άμεσα

Κατά κανόνα είναι δύσκολο ή αδύνατο να επιλυθούν με τη δράση μεμονωμένων ατόμων

Βασικές προσεγγίσεις για τον προσδιορισμό του προβλήματος

95

α) οικονομικός και τεχνολογικός Ντετερμινισμός

οι κοινωνικό-οικονομικές συνθήκες οδηγούν σε συγκεκριμένα προβλήματα, τα οποία κάποια στιγμή θα αντιμετωπιστούν από τις κυβερνήσεις

θεωρία της σύγκλισης (convergence thesis): καθώς οι χώρες περνάνε στο στάδιο της εκβιομηχάνισης, θα αντιμετωπίζουν σταδιακά τα ίδια προβλήματα δημόσιας πολιτικής.

η δημιουργία κράτους-πρόνοιας, η τεχνολογική ανάπτυξη και άλλες παρόμοιες κοινωνικό-οικονομικές εξελίξεις αναμένεται να οδηγήσουν σε παρόμοια προβλήματα και σε μια ουσιαστικά αυτόματη διαδικασία ένταξης τους στην κυβερνητική ατζέντα

β) αλληλεπίδραση πολιτικής -οικονομίας

τόσο οι οικονομικοί όσο και οι πολιτικοί παράγοντες είναι εξίσου σημαντικοί και άρα πρέπει να μελετώνται παράλληλα

πολιτικό-επιχειρησιακός κύκλος (political-business cycle), η οικονομία ακολουθεί τη δική της εσωτερική δυναμική ως προς την ανάδειξη προβλημάτων, η οποία κατά περίπτωση μεταβάλλεται λόγω της εισαγωγής δημοσίων πολιτικών. Η ιδεολογική κατεύθυνση του κυβερνώντος κόμματος και η συγκεκριμένη χρονική στιγμή (π.χ. εκλογές) επηρεάζουν τις δημόσιες αυτές πολιτικές

γ) ιδέες και ιδεολογία

Τονίζεται η σημασία των παραδόσεων, των πεποιθήσεων, των νοοτροπιών και των αξιών των φορέων δημόσιας πολιτικής κατά τον χαρακτηρισμό ενός θέματος ως πρόβλημα.

Δίνεται έμφαση στη γλώσσα και στο 'λόγο' (discourse) υπό την έννοια ότι η γλώσσα 'κατασκευάζει' δημόσια πολιτική, καθώς μέσα της περιλαμβάνεται η ερμηνεία του τι είναι ένα πρόβλημα πολιτικής

Για παράδειγμα, όταν αναφερόμαστε στην αύξηση των μεταναστών σε μια μητρόπολη ως πρόβλημα, και μόνο το γεγονός ότι το συζητάμε ως πρόβλημα, προσδίδει στη μετανάστευση διαστάσεις προβλήματος

Μορφές κυβερνητικής ατζέντας

99

Διακρίσεις κυβερνητικής ατζέντας I/II

Συστημική ή δημόσια: όλα τα θέματα που θεωρούνται σημαντικά από τους φορείς δημόσιας πολιτικής και η κυβέρνηση είναι νομιμοποιημένη να δράσει Είναι ατζέντα για συζήτηση

Υπάρχει σε κάθε εθνικό υπερεθνικό ή τοπικό πολιτικό σύστημα.

Μερικά θέματα όπως η προστασία του περιβάλλοντος εμφανίζονται σε πολλές ατζέντες (τοπική, εθνική, υπερεθνική)

Θεσμική ή επίσημη: Τα θέματα που περιλαμβάνονται τελικά στην κυβερνητική ατζέντα. Είναι ατζέντα για δράση

Από τη συστημική στη θεσμική ατζέντα

1. εισαγωγή θέματος στη συστημική ατζέντα
2. συγκεκριμενοποίηση προτεινόμενων λύσεων
3. ενίσχυση υποστήριξης για το θέμα
4. προώθηση στη θεσμική ατζέντα.

Μοντέλα θέσπισης θεσμικής ή επίσημης ατζέντας (1/3)

Εξωτερική προώθηση:

πλουραλιστικές κοινωνίες: τα θέματα συζητούνται πρώτα στην κοινωνία των πολιτών και εάν υπάρχει υποστήριξη προωθούνται στη θεσμική ατζέντα.

Μοντέλα θέσπισης θεσμικής ή επίσημης ατζέντας (2/3)

Κινητοποίηση: ολοκληρωτικά καθεστώτα: οι πολιτικοί προωθούν τα θέματα στην ατζέντα χωρίς προηγούμενη διαβούλευση (π.χ. One child policy στην Κίνα)

Μοντέλα θέσπισης θεσμικής ή επίσημης ατζέντας (3/3)

Εσωτερική προώθηση: ομάδες συμφερόντων με ιδιαίτερη πρόσβαση στους πολιτικούς προωθούν τα θέματα στην επίσημη ατζέντα

Παράδειγμα:

οι ελληνικές συνδικαλιστικές οργανώσεις δημοσίων υπαλλήλων και τραπεζικών συνέβαλαν στην άμεση θεσμοθέτηση επιδομάτων και αργιών (Μαυρογορδάτος 2001)

Παράθυρα πολιτικής: οι παράγοντες που αλληλεπιδρούν

Προβλήματα (problem stream): αντιλήψεις περί δημοσίων προβλημάτων που πρέπει να αντιμετωπισθούν από την κυβέρνηση

Προτάσεις πολιτικής ή δημόσιες πολιτικές (policy stream) διάφορες λύσεις που προτείνονται από τους ειδικούς και τις διάφορες πιθανότητες για δράση

πολιτική (politics stream) εθνικές προτεραιότητες, πιθανές διοικητικές ανατροπές, εκλογικά αποτελέσματα και πιέσεις από τις ομάδες συμφερόντων

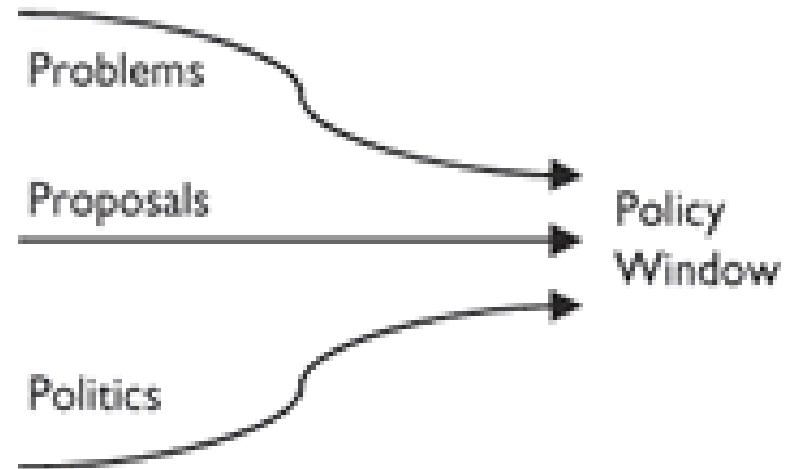
Παράθυρο πολιτικής

Μερικές φορές οι τρεις αυτοί παράγοντες συγκλίνουν και για σύντομο χρονικό διάστημα ανοίγει ένα «παράθυρο πολιτικής», δηλαδή μια ευκαιρία για τους υπέρμαχους κάποιων προτάσεων να ωθήσουν τις λύσεις που προτείνουν

Η διαδικασία της διαμόρφωσης της ατζέντας είναι μια τυχαία και ευκαιριακή διαδικασία

Παράθυρο πολιτικής

Policy Stream Convergence



Διαδικασία διαμόρφωσης δημόσιων πολιτικών

108

χαρακτηριστικά της διαμόρφωσης πολιτικής (Jones, 1984)

δε γίνεται μόνο από μια ομάδα δρώντων, αλλά από περισσότερες που προτείνουν ανταγωνιστικές λύσεις.

Μπορεί να λαμβάνει χώρα, χωρίς να υπάρχει σαφής ορισμός του προβλήματος ούτε καν επαφή με την ομάδα που αντιμετωπίζει το πρόβλημα (π.χ. Φυλακισμένοι).

δεν διαμορφώνεται από κάποιο συγκεκριμένο δρώντα, αν και συχνά αποτελεί αντικείμενο των γραφειοκρατικών θεσμών

Μπορεί να διαμορφώνεται και να αναμορφώνεται για μεγάλο χρονικό διάστημα, χωρίς καμία μορφή να καταφέρνει να συγκεντρώσει την απαραίτητη υποστήριξη.

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”

Μη λήψη απόφασης (αδράνεια)

Η μη δράση μπορεί να αποδειχθεί εξίσου σημαντική με τη δράση

Η λήψη αποφάσεων περιορίζεται σε ασφαλή θέματα που βρίσκονται σε αρμονία με τις κυρίαρχες αξίες, μύθους, πολιτικούς θεσμούς και διαδικασίες της κάθε κοινότητας

Η αδράνεια σε ορισμένα θέματα είναι χαρακτηριστικό όλων των συστημάτων

Κύκλος πολιτικής: στάδια και δρώντες

Όσο προχωράνε τα στάδια του κύκλου της δημόσιας πολιτικής τόσο μειώνεται ο αριθμός των φορέων που συμμετέχουν στη διαδικασία.

Συγκρότηση κυβερνητικής ατζέντας: συμμετέχει ένας μεγάλος αριθμός κοινωνικών φορέων

Διαμόρφωση πολιτικής: μειώνεται ο αριθμός των κοινωνικών φορέων και συμπεριλαμβάνει μόνο αυτούς που έχουν άμεση σχέση με το πρόβλημα.

Λήψη αποφάσεων: συμμετέχουν μόνο οι κυβερνητικοί φορείς που έχουν δικαιοδοσία να λαμβάνουν αποφάσεις. Εξαιρούνται όλοι οι μη κυβερνητικοί δρώντες.

Μοντέλα λήψης πολιτικών αποφάσεων

Ορθολογικό, Προσαυξητικό, μοντέλο
«Κάδος Απορριμμάτων»

112

A) Η διαδικασία ορθολογικής επιλογής

1. ορίζω τους στόχους,
2. συγκεντρώνω όλες τις εναλλακτικές χρήσης των μέσων που διαθέτω για να τους πετύχω,
3. τις συγκρίνω συστηματικά ως προς το κόστος και το όφελος (βαθμός επίτευξης του στόχου) που παράγουν και
4. επιλέγω αυτή που αποδίδει το μεγαλύτερο όφελος στο χαμηλότερο κόστος

B) Το υπόδειγμα του προσαυξητισμού

Δεν εισάγω καινούργιους στόχους και τακτικές αλλά βελτιώνω-προσαρμόζω τις υπάρχουσες. Η πολιτική την χρονική στιγμή 1 στηρίζεται στην πολιτική της χρονικής στιγμής 0

Οι εμπλεκόμενοι παίκτες λειτουργούν περισσότερο για να δικαιολογήσουν –εξασφαλίσουν - βελτιώσουν την θέση τους στο σύστημα διακυβέρνησης και όχι για την επίλυση συλλογικών προβλημάτων

Σύγκριση ορθολογικού – προσαυξητικού μοντέλου

<i>Ορθολογικό μοντέλο</i>	<i>Μοντέλο βαθμιαίας προσέγγισης και εφαρμογής</i>
Εν πρώτοις τίθενται οι στόχοι και στη συνέχεια εξετάζονται τα μέσα για την υλοποίησή τους.	Οι στόχοι και τα μέσα υλοποίησης εξετάζονται παράλληλα.
Καλή πολιτική είναι αυτή που επιτρέπει στο μεγαλύτερο βαθμό την επίτευξη σαφώς προσδιορισμένων στόχων.	Καλή πολιτική είναι αυτή στην οποία συναινούν όλοι οι ενδιαφερόμενοι.
Η ανάλυση είναι ολική: λαμβάνεται υπόψη το σύνολο των συνεπειών όλων των εναλλακτικών.	Η ανάλυση είναι επιλεκτική: στόχος είναι να διαμορφωθεί κάποια κοινώς αποδεκτή και όχι η ιδανική πολιτική.
Εκτεταμένη χρήση της θεωρίας.	Εκτεταμένη χρήση συγκρίσεων με παρόμοια προβλήματα.

115

Η προσέγγιση του «κάδου απορριμμάτων» (garbage can) I/II

Επειδή υπάρχουν:

- Προβληματικές προτιμήσεις (ανακαλύπτουμε τι θέλουμε μέσα από την δράση μας παρά δρούμε για να πραγματοποιήσουμε αυτό που θέλουμε)
- Ανεπαρκείς θεωρίες αιτιότητας
- Μεταβαλλόμενη συμμετοχή-εκπροσώπηση

Η προσέγγιση του «κάδου απορριμμάτων» (garbage can) II/II

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 αποφασίζουν δράσεις και επιλέγουν μέσα υλοποίησης με συχνά τελείως τυχαίο τρόπο.

Εφαρμογή δημόσιας πολιτικής

υλοποίηση των πολιτικών αποφάσεων

118

Βασικές προσεγγίσεις

- «εκ των άνω» εστιάζει στο ρόλο των φορέων άσκησης δημόσιας εξουσίας και της δημόσιας διοίκησης
- «από τη βάση προς τα πάνω» συνεκτιμά το ρόλο όλων εκείνων των παραγόντων που συμμετέχουν στο στάδιο της εφαρμογής και καλούνται να επιφέρουν το τελικό αποτέλεσμα με τη μεταβολή της συμπεριφοράς τους
- Ενδιάμεσες προσεγγίσεις

Ο άνθρωπος στο φεγγάρι: μια «εύκολη» πολιτική

η επιτυχία στην επίτευξη των στόχων εξαρτάται:

A) από το **είδος** της πολιτικής: οι σχετικές δυσκολίες επιτυχίας στην εφαρμογή είναι λίγες στις διανεμητικές πολιτικές, μεσαίες στις ρυθμιστικές και μεγάλες στις αναδιανεμητικές πολιτικές

B) από τον **τομέα** της πολιτικής και τα εμπλεκόμενα υποσυστήματα

Παράδειγμα:

το πρόβλημα των αστέγων, εμφανίζει ασάφεια και πολυπλοκότητα υποσυστημάτων, ενώ η αποστολή του ανθρώπου στο φεγγάρι υποστηρίζεται από ένα συγκεκριμένο υποσύστημα πολιτικής αυστηρά οργανωμένο, με μεγάλη ισχύ και επαρκή χρηματοδότηση

120

Αξιολόγηση της δημόσιας πολιτικής

121

Ορισμός

διαδικασία κατά την οποία τα αποτελέσματα της πολιτικής ελέγχονται από δημόσιους και από κοινωνικούς δρώντες και το αποτέλεσμά της μπορεί να οδηγήσει στον επαναπροσδιορισμό των προβλημάτων και των λύσεων

122

Διακρίσεις των αποτελεσμάτων της δημόσιας πολιτικής

εκροές ό,τι παράγεται από τα κυβερνητικά σώματα με τη μορφή π.χ. υπηρεσιών και αγαθών, απαγορεύσεων, διευκολυντικών διαδικασιών, χρηματοδοτήσεων, επιχορηγήσεων, φόρων

επιπτώσεις ό,τι συμβαίνει όταν οι εκροές φθάσουν στους αποδέκτες, περιλαμβανομένης και της δράσης των αποδεκτών, αλλά και αυτό που λαμβάνει χώρα, πέρα από τους αποδέκτες, στην αλυσίδα επίδρασης

123

Είδη Επιπτώσεων

- κύριες
- παράπλευρες
- αρνητικές
- μηδενικές

124

εργαλεία δημόσιων πολιτικών

125

ορισμός

- Ο,τιδήποτε χρησιμοποιείται ή θα μπορούσε δυνητικά να χρησιμοποιηθεί για να βοηθήσει στην επίτευξη ενός ή περισσότερων σκοπών της δημόσιας πολιτικής.
- Η ποικιλία των εργαλείων της πολιτικής περιορίζεται μόνο από τη φαντασία των διαμορφωτών της.

Διακρίσεις εργαλείων πολιτικής

- Ρυθμιστικά: θεσπίζουν κανόνες συμπεριφοράς (π.χ. ποινικός κώδικας)
- Οικονομικά: π.χ. χρηματοδοτήσεις, φοροαπαλλαγές, οικονομικά κίνητρα
- Επικοινωνιακά: βασίζονται στη μετάδοση πληροφορίας

ΤΕΛΟΣ ΤΟΜΟΥ Α

eclass4U

ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΨΗΦΙΑΚΗΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ

128