


ΔΕΟ 24


**ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ
ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ**

1



ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο

**ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ
ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ**



1

3

1.1.Ο ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ

- Δημόσια αγαθά είναι εκείνα που δεν προορίζονται προς αποκλειστική χρήση (μή αποκλειστικά) αφού κανένα άτομο δεν μπορεί να αποκλειστεί από αυτά και των οποίων η κατανάλωση από ένα άτομο δεν εμποδίζει την κατανάλωσή τους από ένα άλλο (μή ανταγωνιστικά). π.χ: η εθνική άμυνα ή η υγεία είναι δημόσια αγαθά αφού 'απευθύνονται' και 'χρησιμοποιούνται' από όλους τους πολίτες ενός κράτους.
- Ιδιωτικά είναι τα αγαθά που είναι και αποκλειστικής χρήσης και ανταγωνιστικά. Ένα μήλο είναι ιδιωτικό αγαθό αφού εάν ένας πολίτης το χρησιμοποιήσει αποκλείει τους υπολοίπους.
- Υπάρχουν και αγαθά σε ενδιάμεση κατάσταση όταν δηλ. μπορούν να χρησιμοποιηθούν από όλους τους πολίτες αλλά σε περίπτωση ταυτόχρονης χρησιμοποίησής τους δημιουργείται πρόβλημα π.χ οι δρόμοι που όταν χρησιμοποιούνται από όλους δημιουργείται συμφόρηση.

4

Προσεγγίσεις σχετικά με τον ορισμό του δημοσίου τομέα.

- Η πρώτη προσέγγιση καθορίζει το μέγεθος του δημοσίου τομέα ανάλογα με το μέγεθος των επιδράσεων που έχει στην κοινωνία μέσω της νομοθεσίας.
- Η δεύτερη προσέγγιση βρίσκεται σε άμεση συνάρτηση με τη δράση του δημοσίου τομέα μέσω της εκτέλεσης του προϋπολογισμού που ψηφίζεται από τα κοινοβούλια. Σχετίζεται δηλαδή με τις προϋπολογιστικές δαπάνες του κράτους που πραγματοποιούνται για δημόσιες δραστηριότητες.

5

- Οι βασικές διαφορές μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα εντοπίζονται κυρίως στους διαφορετικούς στόχους των δραστηριοτήτων και στη διαδικασία εφαρμογής αυτών που έχουν εν συντομία ως εξής:
- Ο δημόσιος τομέας αντιμετωπίζει πιο πολύπλοκα προβλήματα, συναντάει μεγαλύτερα εμπόδια για την υλοποίηση των αποφάσεών του, απαιτεί να καταβάλει μεγαλύτερη προσπάθεια για την εξασφάλιση ευκαιριών, ενδιαφέρεται περισσότερο για την μη αποτυχία της αγοράς, αναλαμβάνει δραστηριότητες με συμβολική σημασία, μπορεί να επεμβαίνει σε περιπτώσεις που διαπιστώνει κοινωνικές ανισότητες, πρέπει να ενεργεί σύμφωνα με το δημόσιο συμφέρον, υπόκειται στην αρχή της νομιμότητας κατά το διοικητικό δίκαιο, πρέπει να εξασφαλίζει ένα επίπεδο δημόσιας στήριξης προκειμένου να ενεργεί σαφώς ευρύτερο από αυτό που απαιτείται σε μία ιδιωτική εταιρεία.

6

- Ο τρίτος τομέας. Η ανάπτυξη των μη κυβερνητικών οργανώσεων και της φιλανθρωπίας έχει οδηγήσει στην ιδέα ότι υπάρχει και ο τρίτος τομέας στον οποίο περιλαμβάνεται ο εθελοντικός τομέας ο οποίος σχετίζεται με την πραγματοποίηση δραστηριοτήτων που έχουν δημόσιο χαρακτήρα και οι οποίες **δεν** πραγματοποιούνται από το κράτος αλλά από μη κυβερνητικές οργανώσεις (π.χ θρησκευτικές και φιλανθρωπικές οργανώσεις ή το έργο της δασοπυρόσβεσης).

7

Αξίζει να σημειωθεί

- ότι τα όρια του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα σε κάθε κράτος διαφέρουν. Το παραπάνω γεγονός είναι συνέπεια των διαφορετικών προϋποθέσεων βάση των οποίων εξελίχθηκε η ιστορία του κάθε κράτους σε κοινωνικό, πολιτικό και οικονομικό επίπεδο. Σημαντικές διαφορές υπάρχουν ακόμη στην κατανομή του προϋπολογισμού στις δραστηριότητες του δημόσιου όπως π.χ στις ΗΠΑ ο τομέας της υγείας θεωρείται περισσότερο κομμάτι της ιδιωτικής σφαίρας και χρηματοδοτείται λιγότερο από τον τομέα της τεχνολογίας.

8

ΟΡΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

- 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 και γενικότερα από επίσημους φορείς της εξουσίας για την αντιμετώπιση ενός προβλήματος ή ενός ζητήματος που προκαλεί το ενδιαφέρον.

Τα 7 χαρακτηριστικά του όρου 'δημόσια πολιτική' που προκύπτουν από τον παραπάνω ορισμό είναι τα εξής:

9

- Αναπτύσσεται από επίσημους φορείς της εξουσίας
- Αποτελεί σκόπιμη δράση και όχι τυχαία συμπεριφορά
- Αποτελείται από μία σειρά ενεργειών με χρονική διάρκεια και όχι από μεμονωμένες διακριτές αποφάσεις των φορέων εξουσίας. Η δημόσια πολιτική αφορά τόσο την απόφαση για τη θέσπιση ενός νόμου όσο και την υλοποίησή του
- Προκύπτει από αιτήματα πολιτικής για κάποιο δημόσιο πρόβλημα.
- Περιλαμβάνει τη λήψη αποφάσεων, αυτό που οι δημόσιοι φορείς κάνουν και όχι αυτό που εξαγγέλλουν ή διακηρύσσουν ότι θα κάνουν.
- Έχει θετική μορφή όταν ενεργούν οι φορείς εξουσίας για κάποιο ζήτημα ή αποφατική δράση όταν οι φορείς αποφασίσουν να μην ενεργήσουν και να αφήσουν την επίλυσή του στις δυνάμεις της αγοράς ('laissez-faire' ή 'hands off').
- Βασίζεται στη νομοθεσία και εμπεριέχει το στοιχείο του εξαναγκασμού.

ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΚΑΙ ΕΠΙΠΕΔΑ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ

10

- 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.

11

- **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.

12

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).

ΤΑ 3 ΕΠΙΠΕΔΑ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ κατά τον Redford (1969).

13

- 1. Μικροπολιτική. Περιλαμβάνει τη χρήση επίσημης και ανεπίσημης πίεσης από ιδιώτες και ομάδες με στόχο την ευνοϊκή κυβερνητική διαχείριση απέναντί τους.
- 2. Μακροπολιτική. Περιλαμβάνει τις πολιτικές που λαμβάνουν χώρα από τους ηγέτες της κυβέρνησης και επηρεάζουν την κοινωνία ως σύνολο (π.χ συζήτηση για τις αμυντικές δαπάνες).
- 3. Πολιτική υποσυστημάτων. Περιλαμβάνει τις σχέσεις μεταξύ κυβερνητικών δρώντων, διοικητικών υπηρεσιών και ομάδων συμφερόντων και πρόκειται για τη δράση συνόλων ευρύτερων από αυτών της μικροπολιτικής επί συγκεκριμένων περιοχών δραστηριοτήτων (π.χ έλεγχος της ατμοσφαιρικής ρύπανσης).

Ο ΚΥΚΛΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

14

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)

15

- 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.

16

ΔΗΜΟΣΙΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ

- Προσεγγίζεται από 2 θεωρίες: την κλασική θεωρία της δημόσιας διοίκησης και τη θεωρία της δημόσιας επιλογής.
- Η κλασική θεωρία της δημόσιας διοίκησης θεωρεί το δημόσιο συμφέρον ως κεντρική έννοια για την κατανόηση των δράσεων του δημοσίου τομέα. Το δημόσιο συμφέρον επιτυγχάνεται μέσα από μία τάξη λειτουργιών που έχουν ως αποστολή την εφαρμογή των αποφάσεων της κυβέρνησης. Οι δρώντες των δημοσίων λειτουργιών πράττουν ορθολογικά και αμερόληπτα έχοντας ως στόχο την υπεράσπιση του δημοσίου συμφέροντος.

17

- Η σχολή της «δημόσιας επιλογής» πραγματοποιεί κριτική στην κλασική θεωρία της δημόσιας διοίκησης ισχυριζόμενη ότι ο λήπτης αποφάσεων δεν μπορεί να αναλύσει όλες τις πληροφορίες και πιθανότητες όταν αντιμετωπίζει ένα πρόβλημα και είναι πιθανό να απορρίπτει κάποιες από αυτές τις πληροφορίες λόγω των προσωπικών του πεποιθήσεων και ατομικών του πιστεύω, συμφερόντων και αξιών.
- Άλλη σημαντική θεωρία που επικρίνει την κλασική θεωρία της δημόσιας διοίκησης είναι το μοντέλο 'εντολέα-εντολοδόχου' (principal - agent model). Το συγκεκριμένο μοντέλο τονίζει τις δυσκολίες που προκύπτουν από την μη επαρκή και ασύμμετρη πληροφόρηση που υπάρχει ανάμεσα στο δίκτυο εντολέα - εντολοδόχου. Π.χ. Ο εντολέας-πολιτικός αγοράζει υπηρεσία από τον εντολοδόχο (γραφειοκράτη) σε συνθήκες ελλιπούς πληροφόρησης, ο ψηφοφόρος-εντολέας δίνει με τη ψήφο του μία εντολή και ο αντιπρόσωπος-εντολοδόχος δεσμεύεται θεωρητικά να εφαρμόσει ανάλογες με την εντολή δημόσιες πολιτικές.

18

ΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

- Ο όρος κυβέρνηση αναφέρεται στη διεκπεραίωση των δημοσίων υποθέσεων μέσω της γραφειοκρατίας (κυβερνητικής και διοικητικής). Οι σύγχρονες δυτικές δημοκρατίες, συμπεριλαμβανομένου και της Ελλάδας είχαν βασιστεί στο κλασικό γραφειοκρατικό μοντέλο το οποίο έχει ως κεντρικό άξονα ισχυρή κεντρική διοίκηση που λειτουργεί ιεραρχικά με σαφείς κανόνες δικαίου και αυστηρούς ελεγκτικούς μηχανισμούς όπου οι υπάλληλοι υποχρεούνται να επιτελούν το λειτουργημά τους με βάση σύμφωνα με το δημόσιο συμφέρον και ανεξάρτητα από μισθολογικά ή άλλα κίνητρα. Αυτό το μοντέλο διοίκησης παρουσίασε δυσλειτουργίες και αναντιστοιχίες με τις κοινωνικές και οικονομικές ανάγκες.

- Ο όρος διακυβέρνηση αναφέρεται σε ένα πιο ευέλικτο και αποδοτικό διοικητικό σύστημα που ξεπερνάει τις δυσκολίες που δημιουργούνται από το σύστημα της κλασικής δημόσιας διοίκησης.
- Στο σύστημα αυτό δίνεται μεγαλύτερη έμφαση στις δημόσιες αγορές και στον ανταγωνισμό, στη συμμετοχική διοίκηση και στην ευελιξία. Ούτε αυτό το σύστημα είναι, όμως, χωρίς μειονεκτήματα.
- Οι βασικές παράμετροι της διακυβέρνησης είναι: νέα πολιτική οικονομία, δίκτυα πολιτικής, νέο δημόσιο management, αποδοτικότητα, μη κυβερνητικές μορφές διακυβέρνησης.