

ΔΕΟ 24


**ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ
ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ**

1

2

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο

**ΟΡΓΑΝΩΝΟΝΤΑΣ ΤΙΣ ΘΕΩΡΙΕΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ.**



1

ΤΑΞΙΝΟΜΗΣΗ ΤΩΝ ΘΕΩΡΗΤΙΚΩΝ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΩΝ ΜΕ ΒΑΣΗ ΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΣΜΙΚΗ ΘΕΩΡΙΑ

3

- Για την κωδικοποίηση των διαφορετικών τρόπων διοίκησης ο Hood (1998) χρησιμοποιεί δύο διαστάσεις: **Το πλέγμα κανόνων και την ομάδα.**
- Πλέγμα κανόνων είναι ο βαθμός κατά τον οποίο η δημόσια σφαίρα οργανώνεται με βάση συμβάσεις και κανόνες με αποτέλεσμα να μειώνονται οι περιοχές όπου οι αποφάσεις λαμβάνονται με προσωπικές επιλογές (π.χ η φοιτητική ζωή διακρίνεται από ελαφρύ πλέγμα κανόνων, η στρατιωτική ζωή από πυκνό πλέγμα κανόνων).
- Ομάδα είναι ο βαθμός κατά τον οποίο η δημόσια σφαίρα ορίζεται από προσωπικές επιλογές που περιορίζονται από τις επιλογές της ομάδας και όχι από τυπικό πλέγμα κανόνων (π.χ η ζωή σε ένα κοινόβιο).
- Οι δύο αυτές διαστάσεις εάν συνδυαστούν οδηγούν σε 4 τύπους διαφορετικών τρόπων οργάνωσης του δημοσίου τομέα: Οι επιλογές είναι: Πυκνό πλέγμα κανόνων, αραιό πλέγμα κανόνων, υψηλή συλλογικότητα, χαμηλή συλλογικότητα.

Η ΘΕΩΡΙΑ ΤΗΣ ΙΕΡΑΡΧΙΑΣ

4

- Με βάση την ανάλυση Hood το ιεραρχικό μοντέλο χαρακτηρίζεται από υψηλή συλλογικότητα όσο και πυκνό πλαίσιο κανόνων. Η έννοια της υψηλής συλλογικότητας υπονοεί στην περίπτωση της δημόσιας διοίκησης και πολιτικής ότι το συμφέρον της κοινωνικής ομάδας υπερέχει έναντι του ατόμου. Το πυκνό πλαίσιο κανόνων αναφέρεται στη σημασία που δίνεται στους νόμους. Η ιεραρχική δομή λειτουργεί με βάση σαφείς και αυστηρούς κανόνες δικαίου οι οποίοι οριοθετούν τις αρμοδιότητες της γραφειοκρατίας και καθορίζουν τα ακριβή όρια των δραστηριοτήτων του δημοσίου τομέα με στόχο την τήρηση της νομιμότητας. Διευκρινίζονται τα βήματα των διαδικασιών, οι τρόποι και οι χρόνοι εκτέλεσης των δραστηριοτήτων και διαδικασιών είναι συγκεκριμένοι.
- Παράλληλα η διαφάνεια κρίνεται ως αναγκαία και απαραίτητη προϋπόθεση για την εκτέλεση των διοικητικών πράξεων του δημοσίου όπου ο καθένας μπορεί να πληροφορείται οτιδήποτε τον απασχολεί και να μπορεί να καταθέτει τα παράπονά του.

5

- Έμφαση επίσης δίνεται στην επιτήρηση και στον έλεγχο των πράξεων των δημόσιων λειτουργιών έτσι ώστε όταν παρουσιάζονται προβλήματα κακοδιοίκησης η απάντηση να είναι η ακόμη μεγαλύτερη διευκρίνιση των κανόνων, των ορίων, των αρμοδιοτήτων και η διενέργεια ισχυρότερων ελέγχων.
- Όλες οι παραπάνω διεργασίες λαμβάνουν χώρα με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον.

6

Η ΘΕΩΡΙΑ ΤΟΥ ΑΤΟΜΙΚΙΣΜΟΥ

- Στον αντίποδα του ιεραρχικού μοντέλου και του μοντέλου της ισότητας είναι βρίσκεται το ατομικιστικό μοντέλο.
- Για τους ατομικιστές είναι χαμηλή η συλλογικότητα καθώς δεν πιστεύουν στο δημόσιο συμφέρον και το πλέγμα κανόνων είναι αραιό προκειμένου τα άτομα να μπορούν να κινηθούν ελεύθερα για να επιτύχουν το μεγαλύτερο δυνατό όφελος για τα ίδια. Εμπνευστής του ατομικιστικού μοντέλου θεωρείται ο Adam Smith 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 του ατομικισμού αναφορικά με την οργάνωση του κράτους είναι ο Jeremy Betham που υποστήριξε τη θεωρία του ωφελιμισμού σύμφωνα με την οποία η καλύτερη πολιτική έχει ως στόχο τη μεγαλύτερη δυνατή ωφέλεια για το μεγαλύτερο ποσοστό του πληθυσμού (εφαρμογή της θεωρίας του ατομικισμού στο κράτος).

7

- Ο Hood συνοψίζει τη θεωρία του ατομικισμού σε 4 προτάσεις:

1. Μια προσέγγιση από τη βάση προς τα πάνω.

- Ο ατομικισμός υποθέτει πως η δημόσια διοίκηση δεν ασκείται μόνο μέσω της παροχής υπηρεσιών από το κράτος αλλά με διάφορους τρόπους. Η μελέτη του δημόσιου μάνατζμεντ (όπως χαρακτηρίζεται η δημόσια διοίκηση από τους ατομικιστές) εξετάζει το σύνολο των φορέων προσφοράς δημοσίων αγαθών εφόσον οι δημόσιοι λειτουργοί είναι ένα μέρος μόνο αυτών.
- Παράλληλα για τους ατομικιστές η προσφορά δημοσίων αγαθών από τους δημόσιους λειτουργούς είναι η λιγότερο αποτελεσματική σε σχέση με άλλους φορείς.

8

2. Απουσία ενός παιγνίου θετικού αθροίσματος. Οι ατομικιστές ισχυρίζονται ότι το συμφέρον των πολιτών και το συμφέρον των δημοσίων λειτουργών δεν ταυτίζονται σε ένα «παιγνίο θετικού αθροίσματος» και ότι οι δημόσιοι λειτουργοί ενεργούν με βάση το δικό τους συμφέρον και εις βάρος των διοικούμενων.

3. Εγωιστική ανθρώπινη φύση. Οι ατομικιστές θεωρούν πως τα άτομα ενεργούν ορθολογικά και υπολογιστικά λόγω της ιδιοτελής τους φύσης. Επομένως οι δημόσιοι φορείς δε πράττουν κατά βάση με αλtruισμό και αμεροληψία αλλά κυρίως επιδιώκοντας το ατομικό τους συμφέρον.

9

4. Ρυθμιστική ικανότητα της αγοράς. Οι ατομικιστές θεωρούν πως η αγορά παράγει καλύτερα αποτελέσματα από αυτά της ιεραρχικής γραφειοκρατίας τεχνοκρατών. Κύριο επιχείρημα τους αποτελεί το φαινόμενο του λαθρεπιβάτη ή 'free rider' κατά το οποίο κάθε άτομο προσπαθεί να αποφύγει τα καθήκοντα που έχει αναλάβει με την αντίληψη ότι θα περάσει αυτό απαρατήρητο ή ότι θα τον καλύψει η ομάδα.

10

- Στην πράξη η θεωρία του ατομικισμού αντιστοιχεί όσον αφορά στη δημόσια διοίκηση στο νέο δημόσιο management και σε έννοιες όπως η επιλογή. Για να επιτύχει πρέπει να υπάρχουν δομές κινήτρων που να συνδυάζουν τα ατομικά κίνητρα των δημοσίων υπαλλήλων με το κοινωνικό συμφέρον και να υπάρχει επαρκής πληροφόρηση του καταναλωτή-πολίτη ώστε να κάνει τη σωστή επιλογή και να επιβραβεύει τις καλές υπηρεσίες ή να διαπραγματεύεται τους όρους προσφοράς των υπηρεσιών αυτών.
- Για την ατομικιστική θεωρία ως εργαλείο καταπολέμησης των αποτυχιών του δημόσιου τομέα προβάλλεται ο ανταγωνισμός και η άμιλλα έτσι ώστε οι δημόσιες υπηρεσίες να ανταγωνίζονται μεταξύ τους όπως οι ιδιωτικές εταιρείες και να προσπαθούν να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις και στα παράπονα του πολίτη-πελάτη προκειμένου να τους προσελκύσουν και όχι η επιτήρηση όπως συμβαίνει στο ιεραρχικό μοντέλο.

11

Η ΘΕΩΡΙΑ ΤΗΣ ΙΣΟΤΗΤΑΣ

- Για τη θεωρία της ισότητας το management όπως προτείνεται από το ιεραρχικό και το ατομικιστικό μοντέλο είναι μέρος του προβλήματος. Προτείνει, λοιπόν, ως λύση μία “**διοίκηση χωρίς διοικητές**- managing without managers” δηλ. τον κοινοτισμό και τη συμμετοχική οργάνωση που θα καταλήγουν σε αποκεντρωμένες αυτοδιοικούμενες διοικητικές μονάδες.
- Χαρακτηρίζεται από **αραιό πλέγμα κανόνων και υψηλή ομαδικότητα**.
- Η θεωρία προτείνει τη συμμετοχή και την αφοσίωση στην κοινότητα καθώς και την ανάδειξη των συλλογικών αγαθών του πολιτισμού και της παράδοσης της κοινότητας ως κυρίαρχες αξίες στην λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και πολιτικής.

12

- Οι βασικές διαστάσεις της θεωρίας της ισότητας είναι τρεις σύμφωνα με την ανάλυση του Hood:
- 1. Αυτοδιοίκηση ομάδας. Η αυτοδιοίκηση των διάφορων ομάδων του πληθυσμού σημαίνει πως όπου είναι δυνατό οι παραγωγοί και οι χρήστες των δημοσίων υπηρεσιών πρέπει να ταυτίζονται. Παράλληλα η θεωρία της ισότητας κρίνει απαραίτητη τη μείωση της απόστασης από την εξουσία μεταξύ των ανωτέρων στελεχών και των απλών υπαλλήλων. Αναγνωρίζουν ότι υπάρχουν αρμοδιότητες που απαιτούν κάποιου είδους ηγεσία αλλά προσπαθούν να περιορίζουν τη δύναμη που συνεπάγονται με την καθιέρωση π.χ της διαδικασίας για προεδρία εκ περιτροπής, μικρή διάρκεια αξιώματος, συμμετοχή των στελεχών στις ασήμαντες εργασίες της υπηρεσίας .

13

- 2. Έλεγχος μέσω αμοιβαιότητας. Κεντρικός άξονας του ελέγχου που βασίζεται στην αμοιβαιότητα είναι η πεποίθηση πως η συνεργασία είναι η πιο επιτυχημένη μέθοδος ελέγχου και η ομαδικότητα η σημαντικότερη αξία. Οι δημόσιες υπηρεσίες οφείλουν, συνεπώς, να λειτουργούν δίνοντας έμφαση στη συμμετοχή και όχι στην ιεραρχία έτσι ώστε ο έλεγχος να πραγματοποιείται από την ομάδα. Πρόκειται δηλαδή για ένα είδος εντατικού εσωτερικού ελέγχου.
- 3. Μέγιστη άμεση υπευθυνότητα. Η διάσταση αυτή υπονοεί πως η ευθύνη ελέγχου βρίσκεται σε όλη την κοινότητα και όχι μόνο από αυτούς που βρίσκονται στα δημόσια αξιώματα. Επομένως, ο έλεγχος και ο καταλογισμός ευθυνών είναι αμεσότερος αφού οι δημόσιοι λειτουργοί βρίσκονται σε συνεχή έλεγχο από όλη την κοινότητα και μηχανισμοί για την ανάκλησή τους με ψηφοφορία βρίσκονται πάντα σε ισχύ. Η διαδικασία που εφαρμόζεται για την επίτευξη του ελέγχου λαμβάνει χώρα μέσα από αποκεντρωμένες μονάδες έτσι ώστε οι πολίτες να βρίσκονται πιο κοντά με τους δημόσιους λειτουργούς.

14

ΦΑΤΑΛΙΣΜΟΣ

- Ο φαταλισμός αντιλαμβάνεται την κοινωνία και το δημόσιο τομέα ως ένα άναρχο και ανοργάνωτο σύστημα χωρίς αξίες. Χαρακτηρίζεται από πυκνό πλέγμα κανόνων με χαμηλή συλλογικότητα. Περιγράφει κοινωνίες με έντονο ατομικισμό που όμως, διέπονται από αυστηρούς κανόνες. Απορρίπτεται κάθε ιδέα συμμετοχής σε συλλογική δράση λόγω του γενικευμένου κυνισμού ως προς τα κίνητρα και την ειλικρίνεια των δημόσιων λειτουργών. Αποτέλεσμα είναι η απουσία επιτήρησης και παραπόνων ως προς τις υπηρεσίες που παρέχονται. Η θεωρία αυτή δεν προτείνει λύσεις αφού η αδράνεια φαίνεται να είναι για τους οπαδούς της η πιο ορθή κατεύθυνση.
- Η θεωρία αυτή συνεισέφερε στην παρομοίωση μίας οργάνωσης με έναν κάδο απορριμμάτων όπου ασύνδετες ενέργειες και αποφάσεις των μελών μίας ομάδας με βάση τις προτιμήσεις τους καταλήγουν ατάκτως μέσα σε έναν σκουπιδοτενεκέ ακριβώς όπως τα σκουπίδια.

15

ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ ΤΩΝ ΔΙΚΤΥΩΝ

- Η προσέγγιση των δικτύων πολιτικής εστιάζει:
 - α. στις σχέσεις μεταξύ των φορέων της πολιτικής,
 - β. στις άτυπες διαστάσεις της δημιουργίας και της άσκησης πολιτικής και
 - γ. στην εκμάθηση πολιτικής, πώς δηλαδή οι οργανώσεις και τα κράτη μαθαίνουν το ένα από τις εμπειρίες και τα λάθη του άλλου.

16

Δίκτυα Πολιτικής

- Η έννοια των δικτύων στη συγκεκριμένη ανάλυση χρησιμοποιείται με στόχο να εκφράσει τις σχέσεις αλληλεξάρτησης των φορέων κατά τις διαδικασίες της δημόσιας πολιτικής.
- Τα δίκτυα πολιτικής αποτελούν ουσιαστικά ομάδες οργανώσεων που συνδέονται μεταξύ τους μέσω σχέσεων αλληλεξάρτησης. Τα σύγχρονα δίκτυα πολιτικής θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν διαδραστικά.
- Η ανάλυση των δικτύων πολιτικής πραγματοποιείται με στόχο να απαντήσει στο κατά πόσο τα δίκτυα πολιτικής αποκτούν πρόσβαση στις δημόσιες πολιτικές ανάλογα με τους πόρους που αυτά κατέχουν. Επίσης στο κατά πόσο διαφοροποιούνται τα δίκτυα πολιτικής στις διάφορες οργανώσεις (κράτος, κοινωνίες, τομείς πολιτικής).

17

- Η κριτική που ασκείται στα δίκτυα πολιτικής είναι πως οι πολιτικές είναι συχνά παρόμοιες και με ίδια αποτελέσματα ανεξάρτητα από τα δίκτυα πολιτικής που δραστηριοποιούνται. Τα δίκτυα πολιτικής ανάλογα με το βαθμό συνεκτικότητας που παρουσιάζουν χωρίζονται σε 2 κατηγορίες:

1. Τις 'κοινότητες πολιτικής' που είναι τα πιο συνεκτικά δίκτυα με σταθερά και συγκεκριμένα μέλη και με σαφή συμμετοχή στις διαδικασίες σχεδιασμού πολιτικής (π.χ σύλλογος φοιτητών, σωματείο καθηγητών που συμμετέχει σε συζήτηση με τον Υπ. Παιδείας).

2. Τα 'θεματικά δίκτυα' που έχουν χαλαρά όρια και τα μέλη τους μεταβάλλονται ενώ δεν υπάρχουν συγκεκριμένα κριτήρια συμμετοχής σε αυτά και η πρόσβασή τους στις διαδικασίες της δημόσιας πολιτικής είναι πιο περιορισμένη (π.χ. άτυπη ομάδα καθηγητών, επιστημονικές οργανώσεις).

18

Επιστημικές κοινότητες

- Ορισμός: Οι επιστημικές κοινότητες αποτελούνται από δίκτυα ειδικών οι οποίοι διαθέτουν την ίδια κοσμοθεωρία όσο αφορά τις σχέσεις αιτίας και αιτιατού. Οι παραπάνω σχέσεις σχετίζονται με τον επιστημονικό χώρο δράσης τους και με κοινές πολιτικές αξίες όπου αυτές εφαρμόζονται σε συγκεκριμένους τομείς πολιτικής. Το εργαλείο και πλεονέκτημα των επιστημικών κοινοτήτων είναι η κατοχή επιστημονικής γνώσης.
- Η ανάλυση των επιστημικών κοινοτήτων υποθέτει πως αυτοί που ασκούν πολιτική στρέφονται προς τους ειδικούς που κατέχουν επιστημονική γνώση λόγω της αβεβαιότητας που έχουν να τα αντιμετωπίσουν. Η κριτική στη θεωρία αυτή είναι ότι επικεντρώνεται σε ελίτ που κατέχει εξειδικευμένη γνώση ενώ είναι δυνατό να υπάρχουν και άλλοι είδους παράγοντες που δεν σχετίζονται με τη γνώση αλλά παραμένουν σημαντικοί για την αλλαγή πολιτικής.

Πλαίσιο Συνασπισμών Υποστήριξης

- Συνασπισμός υπεράσπισης υπάρχει όταν άτομα με διαφορετικές αρμοδιότητες που μοιράζονται ένα συγκεκριμένο σύστημα πεποιθήσεων και χαρακτηρίζονται από ένα σταθερό βαθμό συντονισμένης δραστηριότητας μέσα στο χρόνο.
- Η βασική συνεισφορά της προσέγγισης στην θεωρία της δημόσιας διοίκησης και πολιτικής είναι πως περιγράφει την διαδικασία αλλαγής πολιτικής όχι ως αποτέλεσμα κοινωνικών πιέσεων αλλά ως αποτέλεσμα ζύμωσης ιδεών και πεποιθήσεων παραγόντων που δρουν σε διάφορα πολύπλευρα επίπεδα. Η διαδικασία εκμάθησης όπως ονομάζεται από τους υποστηρικτές της προσέγγισης των πλαισίων συνασπισμών υπεράσπισης είναι η κυριότερη αιτία αλλαγής πολιτικής η οποία όμως επηρεάζει δευτερεύοντα στοιχεία και όχι τις κεντρικές πεποιθήσεις ενός συνασπισμού.