



ΑΝΑΛΥΤΙΚΕΣ ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

ΔΕΟ 24



ΤΟΜΟΣ Α-ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ –
ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ »

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο

ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

1.1. Ο ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ

Προκειμένου να προσδιοριστεί καλύτερα η έννοια του δημόσιου τομέα, απαιτείται πριν η κατανόηση του ρόλου των δημόσιων και ιδιωτικών αγαθών στην κοινωνία.

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.

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.

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.

Λόγω της εμφάνισης των Μη Κερδοσκοπικών Οργανώσεων, ο Δημόσιος Τομέας γίνεται πιο δύσκολα διακριτός. Είναι δε γνωστός, ως ο «τρίτος τομέας».

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 δε πραγματοποιούνται από το κράτος αλλά από μη κυβερνητικές οργανώσεις (π.χ θρησκευτικές και φιλανθρωπικές οργανώσεις ή το έργο της δασοπυρόσβεσης).

Αξίζει να σημειωθεί ότι τα όρια του δημοσίου 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 δημοσίου όπως π.χ στις ΗΠΑ ο τομέας της υγείας θεωρείται περισσότερο κομμάτι της ιδιωτικής σφαίρας και χρηματοδοτείται λιγότερο από τον τομέα της τεχνολογίας.

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 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:

- 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 αποφασιστική 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

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).

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

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

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)

Πιο αναλυτικά,

Στο **1^ο στάδιο**, κάθε σημαντικό δημόσιο πρόβλημα γίνεται αίτημα για πολιτική δράση. Κάθε αρμόδιος λειτουργός και διαμορφωτής πολιτικής επιλέγει αν αξίζει ή πρέπει να ασχοληθεί με ένα δημόσιο πρόβλημα ή όχι.

Στο **2^ο στάδιο**, γίνεται η διαμόρφωση πολιτικής, όπου γίνεται η ανάλυση του προβλήματος και αναπτύσσεται πρόταση για πολιτική δράση.

Στο **3^ο στάδιο**, λαμβάνει χώρα η διαδικασία λήψης αποφάσεων, όπου οι πολιτικοί υιοθετούν συγκεκριμένα σχέδια δράσης.

Στο **4^ο στάδιο**, εφαρμόζεται η δημόσια πολιτική, δηλαδή υλοποιούνται τα σχέδια της κυβέρνησης.

Στο **5^ο στάδιο**, γίνεται η αξιολόγηση της πολιτικής όπου εξετάζονται και ελέγχονται τα αποτελέσματα από την εφαρμογή μιας πολιτικής.

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.

ΔΗΜΟΣΙΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ

Δημόσιο συμφέρον είναι εκείνο του οποίου υποκείμενο είναι ο πληθυσμός-λαός που σε συνάρτηση με την έννομη τάξη έχει οργανωθεί σε κράτος. Η έννοια του Δημοσίου Συμφέροντος 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.

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.

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 λειτούργημά 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.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο

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

ΤΑΞΙΝΟΜΗΣΗ ΤΩΝ ΘΕΩΡΗΤΙΚΩΝ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΩΝ ΜΕ ΒΑΣΗ ΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΣΜΙΚΗ ΘΕΩΡΙΑ

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

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 δηmosίου όπου ο καθένας μπορεί να πληροφορείται οτιδήποτε τον απασχολεί και να μπορεί να καταθέτει τα παράπονά του.

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.

Η ΘΕΩΡΙΑ ΤΟΥ ΑΤΟΜΙΚΙΣΜΟΥ

Στον αντίποδα του ιεραρχικού μοντέλου και του μοντέλου της ισότητας είναι βρίσκεται το ατομικιστικό μοντέλο. Χαρακτηρίζεται 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).

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 μανάτζμεντ (όπως χαρακτηρίζεται η δημόσια διοίκηση από τους ατομικιστές) εξετάζει το σύνολο των φορέων προσφοράς δηmosίων αγαθών εφόσον οι δημόσιοι λειτουργοί είναι ένα μέρος μόνο αυτών. Παράλληλα για τους ατομικιστές η προσφορά δηmosίων αγαθών από τους δημόσιους λειτουργούς είναι η λιγότερο αποτελεσματική σε σχέση με άλλους φορείς.
2. **Απουσία ενός παιγνίου θετικού αθροίσματος.** Οι ατομικιστές ισχυρίζονται ότι το συμφέρον των πολιτών και το συμφέρον των δηmosίων λειτουργών δεν ταυτίζονται σε ένα «παιγνιο θετικού αθροίσματος» και ότι οι δημόσιοι λειτουργοί ενεργούν με βάση το δικός 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.
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.

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 συνδιάζουν 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 επιπήρηση όπως συμβαίνει στο ιεραρχικό μοντέλο.

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.

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 .

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.

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 δημοσίων 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.

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.

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).

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).

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 αντιμετωπίσουν. Η κριτική στη θεωρία αυτή είναι ότι επικεντρώνεται σε ελίτ που κατέχει εξειδικευμένη γνώση ενώ είναι δυνατό να υπάρχουν και άλλου είδους παράγοντες που δεν σχετίζονται με τη γνώση αλλά παραμάνουν 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.

Ο ΚΥΚΛΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΤΑ ΣΤΑΔΙΑ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

ΠΡΩΤΟ ΣΤΑΔΙΟ: ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΗΣ ΑΤΖΕΝΤΑΣ

Ο προσδιορισμός των διαστάσεων ενός προβλήματος δημόσιας πολιτικής ώστε να εισέλθει προς συζήτηση στην κυβερνητική ατζέντα αναλύεται μέσα από 3 διαφορετικές προσεγγίσεις.

1) Οικονομικός και Τεχνολογικός Ντετερμινισμός.

Υπόθεση: Οι κοινωνικο-οικονομικές συνθήκες οδηγούν σε συγκεκριμένα προβλήματα τα οποία κάποια στιγμή θα αντιμετωπιστούν από τις κυβερνήσεις. Κάθε επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης μίας χώρας προκαλεί και τα αντίστοιχα προβλήματα δημόσιας πολιτικής. Η έμφαση στη δομική διάσταση των προβλημάτων έφτασε στο αποκορύφωμά της με τη θεωρία της σύγκλισης που υποστηρίζει ότι όσο οι χώρες περνούν στο στάδιο της εκβιομηχάνισης θα αντιμετωπίζουν σταδιακά τα ίδια προβλήματα δημόσιας πολιτικής. Η τεχνολογική ανάπτυξη και άλλες πρόμοιες κοινωνικο-οικονομικές εξελίξεις αναμένεται να δημιουργήσουν σε παρόμοια προβλήματα και σε μία ουσιαστικά αυτόματη ένταξή τους στην ατζέντα. Η θεωρία αυτή έχει κατηγορηθεί για υπεραπλούστευση της διαδικασίας της δημόσιας πολιτικής γιατί δεν αναζητά τους διαφορετικούς ρόλους των φορέων πολιτικής.

2) Αλληλεπίδραση πολιτικής και οικονομίας

Οι οικονομικοί και οι πολιτικοί παράγοντες είναι εξίσου σημαντικοί και επομένως πρέπει να μελετώνται παράλληλα. Μία από τις πιο ενδιαφέρουσες ιδέες είναι αυτή του πολιτικο-επιχειρησιακού κύκλου σύμφωνα με την οποία η οικονομία ακολουθεί τη δική της εσωτερική δυναμική σε σχέση με την ανάδειξη προβλημάτων η οποία μεταβάλλεται λόγω της εισαγωγής δημοσίων πολιτικών. Η ιδεολογία της κυβέρνησης και η συγκεκριμένη χρονική στιγμή (π.χ εκλογές) επηρεάζουν αυτές τις δημόσιες πολιτικές.

3) Ιδέες και Ιδεολογία

Τονίζεται η σημασία των πολιτικών και κοινωνικών ιδεών καθώς και ο ρόλος τους στην δημιουργία της κυβερνητικής ατζέντας. Αξίες όπως η παράδοση, οι πεποιθήσεις, οι νοοτροπίες και άλλες αξίες των φορέων δημόσιας πολιτικής αναφέρονται ως ιδιαίτερα σημαντικές στον προσδιορισμό ενός θέματος ως πρόβλημα. Τέλος ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στη γλώσσα και στο λόγο στο βαθμό που επηρεάζει δημόσια πολιτική υπό την έννοια πως μέσα του περιλαμβάνεται η ερμηνεία του τι είναι ένα πρόβλημα πολιτικής. Όταν για παράδειγμα αναφερόμαστε στην αύξηση των μεταναστών σε μία πόλη ως πρόβλημα τότε το γεγονός αυτός αποκτά τις διαστάσεις ενός προβλήματος.

Η συζήτηση για το ρόλο των ΜΜΕ στη διαδικασία της πολιτικής έχει καταλήξει σε ποικιλία απόψεων. Άλλοι πιστεύουν ότι ο ρόλος τους είναι θεμελιώδης και άλλοι όχι. Μπορεί τα ΜΜΕ να ενεργήσουν ως φίλτρο για το τί είναι σημαντικό και αξίζει να προωθηθεί στην κυβερνητικά ατζέντα. Μπορεί να δώσουν έμφαση σε ένα γεγονός και να το προβάλλουν ως άμεσα σχετικό με ένα γενικότερο πρόβλημα προκαλώντας υπερβολικές αντιδράσεις στους πολίτες. Έχει υποστηριχθεί και η άποψη ότι απλά καλύπτουν ένα θέμα για κάποιο χρονικό διάστημα και μετά ασχολούνται με κάποιο άλλο.

Η ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΗ ΑΤΖΕΝΤΑ

Διάκριση θεσμικής ή επίσημης και συστημικής ή δημόσιας ατζέντας

Στη **συστημική ή δημόσια ατζέντα** περιλαμβάνονται όλα τα θέματα που οι φορείς της δημόσιας πολιτικής θεωρούν σημαντικά και για τα οποία η κυβέρνηση είναι νομιμοποιημένη να δράσει.

Στη **θεσμική ή επίσημη** περιλαμβάνονται μόνο εκείνα τα θέματα για τα οποία η κυβέρνηση επιλέγει να δράσει. Άρα, η συστημική είναι μία ατζέντα για συζήτηση και η θεσμική μία ατζέντα για δράση.

Η προώθηση ενός θέματος από τη συστημική στη θεσμική ατζέντα περιλαμβάνει 4 φάσεις: την εισαγωγή του θέματος στη συστημική ατζέντα, τη συγκεκριμενοποίηση των λύσεων που προτείνονται, την ενίσχυση της υποστήριξης για το θέμα και την προώθησή του στη θεσμική ατζέντα.

Τα **τρία βασικά μοντέλα θέσπισης** της κυβερνητικής ατζέντας.

A. **Η εξωτερική προώθηση:** Συζήτηση στα πλαίσια της κοινωνίας → συγκέντρωση της απαιτούμενης υποστήριξης → μεταφορά στη συστημική ατζέντα → αν κριθούν αναγκαία προς δράση μεταφορά στη θεσμική (πλουραλιστικές φιλελεύθερες κοινωνίες).

B. **Η κινητοποίηση:** Οι πολιτικοί προωθούν ένα θέμα και λαμβάνονται οι αποφάσεις χωρίς προηγούμενη διαβούλευση (ολοκληρωτικά καθεστώτα).

Γ. **Η εσωτερική προώθηση:** Ομάδες συμφερόντων με πρόσβαση στους πολιτικούς προωθούν τα θέματα τους στην επίσημη ατζέντα χωρίς προηγούμενη συζήτηση στη δημόσια ατζέντα. Είναι χαρακτηριστικό των κορπορατιστικών συστημάτων (κυρίως στη Δ. Ευρώπη) όπου οι επιχειρήσεις βρίσκονται σε συνεχή διαπραγμάτευση με την κυβέρνηση ή τους 'κοινωνικούς εταίρους'.

Σχολή των φαταλιστών. Για το σχηματισμό της κυβερνητικής ατζέντας αλληλεπιδρούν 3 παράμετροι:

→ τα προβλήματα που συνίστανται στις αντιλήψεις της κυβέρνησης περί των δημοσίων προβλημάτων που είτε πληροφορείται τυχαία είτε κατόπιν ασκηθείσας κριτικής,

→ οι δημόσιες πολιτικές που συνίστανται στις λύσεις που προτείνουν οι ειδικοί και τις πιθανότητες που έχουν και

→ στην πολιτική που αφορά στις εθνικές προτεραιότητες και στις πιέσεις από ομάδες συμφερόντων.

Οι τρεις αυτοί παράμετροι λειτουργούν ανεξάρτητα η μία από την άλλη. Σε κάποιο σημείο όμως συναντιούνται και δημιουργείται έτσι ένα παράθυρο πολιτικής. Το σημείο τομής των τριών παραμέτρων βρίσκεται σε κρίσιμες στιγμές. Επομένως οι φαταλιστές θεωρούν πως η εισαγωγή ενός θέματος στη κυβερνητική ατζέντα είναι ένα τυχαίο γεγονός και εξαρτάται από διάφορους ενδογενείς και εξωγενείς παράγοντες και κρίσεις.

ΔΕΥΤΕΡΟ ΣΤΑΔΙΟ: Η ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Το στάδιο της διαμόρφωσης της πολιτικής αφορά στην επιλογή της πιο κατάλληλης λύσης για το ζήτημα που ετέθη στην κυβερνητική ατζέντα.

Τα βασικά χαρακτηριστικά της διαμόρφωσης πολιτικής είναι:

- Διαμορφώνεται η πολιτική όχι μόνο από μία αλλά ενδεχομένως και από δύο ή περισσότερες ομάδες δρώντων που προτείνουν ανταγωνιστικές λύσεις
- Είναι δυνατό να γίνει χωρίς να υπάρξει επαφή με την ομάδα που αντιμετωπίζει το πρόβλημα.
- Δεν διαμορφώνεται από κάποιον συγκεκριμένο οργανισμό.
- Οι πολιτικές μπορεί να αναμορφώνονται για μεγάλο διάστημα χωρίς να καταφέρει κάποια μορφή τους να λάβει την απαραίτητη υποστήριξη.
- Κατά τη διαμόρφωση της πολιτικής κάποιοι κερδίζουν και κάποιοι πάντα χάνουν.
- Υπάρχουν τρόποι για αυτούς που χάνουν να επανεπεντάξουν το θέμα στην ατζέντα.

Προσεγγίσεις που δίνουν έμφαση στο στάδιο της διαμόρφωσης πολιτικής.

Πλουραλισμός: Υποστηρίζει ότι η διαμόρφωση της πολιτικής είναι μία μονοδιάστατη διαδικασία, είναι το αποτέλεσμα ενός ελεύθερου ανταγωνισμού μεταξύ ιδεών και συμφερόντων. Βασική υπόθεση ότι κανένας δε μπορεί να αποκλειστεί από αυτή τη διαδικασία. Η κριτική στην παραπάνω υπόθεση έγκειται στο ότι δεν είναι δεδομένο ότι αυτοί που έχουν τις μεγαλύτερες ανάγκες θα συμμετέχουν με τον ενεργό τρόπο αλλά αντιθέτως αυτοί που καθορίζουν τους όρους του παιχνιδιού είναι αυτοί που αποφασίζουν ποιοι θα συμμετέχουν στις διαδικασίες.

Υποσυστήματα πολιτικής: με την έννοια αυτή νοείται το σύνολο των φορέων που εμπλέκονται στην επίλυση ενός προβλήματος πολιτικής. Η συμμετοχή σε ένα υποσύστημα έχει ως ελάχιστη προϋπόθεση την μερική γνώση του αντικειμένου.

Μοντέλο μη λήψης αποφάσεων (δισδιάστατο μοντέλο): Η μη δράση μπορεί να έχει εξίσου σημαντικά αποτελέσματα με τη δράση. Το γιατί λαμβάνει χώρα η δράση και η διαμόρφωση πολιτικής για συγκεκριμένα θέματα σε κάποια συστήματα είναι εξίσου σημαντική ερώτηση με το γιατί μία κυβέρνηση δε δρα σε άλλα συγκεκριμένα ζητήματα. Η 'αδράνεια' των διαμορφωτών της

πολιτικής για κάποια θέματα μπορεί να είναι αποκαλυπτική (π.χ γιατί σε κμία ώρα ασχολούνται με ένα εργοστάσιο που ρυπαίνει το περιβάλλον και σε κάποια άλλη δεν θεωρείται σοβαρό ζήτημα).

Η εξελεγμένη προσέγγιση ή μοντέλο Lukes (τρισδιάστατο μοντέλο): Το γεγονός πως για κάποια θέματα το στάδιο της διαμόρφωσης πολιτικής είναι σε συνάρτηση με τον έλεγχο που ασκούν οι ελίτ ανάλογα με το πόσο το θεωρούν ενδιαφέρων και πόσο δυναμικά μπορεί να εκφραστεί. Επομένως η εξουσία είναι τρισδιάστατη και εκφράζεται άμεσα (δράση και μη δράση) και έμμεσα επηρεάζοντας και διαμορφώνοντας τις πεποιθήσεις των πολιτών. Αυτό σχετίζεται με την ιδεολογία της κοινωνικής και πολιτικής ελίτ.

ΤΡΙΤΟ ΣΤΑΔΙΟ: ΛΗΨΗ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ

Αυτό το στάδιο αναφέρεται στην επιλογή μίας λύσης μέσα από έναν μικρό αριθμό πιθανών λύσεων που έχουν διατυπωθεί κατά το στάδιο διαμόρφωσης της πολιτικής. Αποτελεί μία πολιτική διαδικασία και όχι τεχνοκρατική διαδικασία. Συμμετέχουν μόνον οι κυβερνητικοί φορείς που έχουν δικαιοδοσία να λαμβάνουν αποφάσεις και εξαιρούνται όλοι οι μή κυβερνητικοί δρώντες. Οι δε αποφάσεις οφείλουν να υπακούουν στο Σύνταγμα και στην εν γένει νομοθεσία της χώρας.

Τα τρία μοντέλα λήψης αποφάσεων

1) Το ορθολογικό μοντέλο: Προέρχεται από τον τρόπο σκέψης του ατομικισμού αναγνωρίζοντας τα άτομα ως ορθολογικά υποκείμενα που βρίσκονται υπό συνεχή ανταγωνισμό. Στόχος είναι η μεγιστοποίηση του οφέλους τους με το μικρότερο δυνατό κόστος. Τέσσερα είναι τα βήματα για τη λήψη της απόφασης:

Τίθεται ο στόχος για την επίλυση του προβλήματος, καταγράφονται οι πιθανές στρατηγικές για την επίτευξη του στόχου, προβλέπονται οι ενδεχόμενες επιπτώσεις κάθε λύσης και τέλος επιλέγεται η στρατηγική που βρίσκεται πιο κοντά στη λύση του προβλήματος ή συνεπάγεται το μικρότερο κόστος.

Κριτική: Ο οικονομολόγος Herbert Simmon επιχειρηματολόγησε υπέρ της 'περιορισμένης ορθολογικότητας' σύμφωνα με την οποία η ανθρώπινη συμπεριφορά είναι εν μέρει ορθολογική και εν μέρει μή ορθολογική αφού οι άνθρωποι δρουν με βάση και τα πάθη και ένστικτά τους. Ισχυρίζεται, λοιπόν, πως η λήψη αποφάσεων γίνεται με γνώμονα την ικανοποίηση των στόχων,, πράγμα που σημαίνει ότι δεν λαμβάνονται υπόψη όλες οι δυνατότητες.

2) Το προσαυξητικό μοντέλο: Τα βασικά χαρακτηριστικά του είναι:

- προχωράει μέσω συνακόλουθων προσαυξητικών αλλαγών
- προϋποθέτει παράλληλες μεταβολές και διαπραγματεύσεις
- αποκλείει τυχαίες επιλογές
- οι πολιτικές δεν σχεδιάζονται πάντα
- δεν καθοδηγείται από κάποια θεωρία
- θεωρεί μάταιο και αναποτελεσματικό να προσπαθήσει να μελετήσει όλες τις πιθανές λύσεις
- επιτυχημένη απόφαση είναι αυτή για την οποία υπάρχει συμφωνία
- συμπεριλαμβάνει δοκιμές και λάθη

Το προσαυξητικό μοντέλο ισχυρίζεται πως η λήψη αποφάσεων λαμβάνει χώρα με μικρά βήματα βελτιώνοντας συνεχώς την υφιστάμενη κατάσταση. Εξηγεί τους λόγους που συχνά επικρατεί το status quo. Πρώτον διότι διαπραγμάτευση σημαίνει μοίρασμα περιορισμένων πόρων στους συμμετέχοντες και είναι ευκολότερο να συνεχιστεί ο ίδιος τρόπος μοιράσματος και Δεύτερον διότι η γραφειοκρατίες τείνουν να συντηρούν τον τρόπο διαμόρφωσης των υπάρχοντων δομών και δεν υποστηρίζουν την ανατροπή τους. Οι στόχοι ταυτίζονται με τα μέσα και άρα το αν αυτοί θα επιτευχθούν καθώς και ποιοι από αυτούς εξαρτάται από τα μέσα που υπάρχουν.

3) Το μοντέλο του κάδου των απορριμμάτων. Ξεκινάει από την υπόθεση ότι δεν υπάρχει ούτε περιορισμένη ορθολογικότητα ούτε άλλο είδος ορθολογικότητας. Η λήψη των αποφάσεων είναι μία σύνθετη και απρόβλεπτη διαδικασία που δεν έχει σχεδόν καμία σχέση με την αναζήτηση μέσων για την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων. Η επιλογή των στόχων προς επίτευξη και των μέσων που θα χρησιμοποιηθούν είναι τυχαία. Η κριτική στο μοντέλο αυτό έγκειται στο ότι υπάρχουν περιπτώσεις που οι αποφάσεις λαμβάνονται με περισσότερο ορθολογικό τρόπο και, άρα, το να υποστηρίζει το παραπάνω μοντέλο πως δεν υπάρχει καθόλου ορθολογισμός στην διαδικασία λήψης αποφάσεων είναι ακραίο.

ΤΕΤΑΡΤΟ ΣΤΑΔΙΟ: ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Εφαρμογή είναι το στάδιο κατά το οποίο εφαρμόζονται οι πολιτικές αποφάσεις που λήφθηκαν στο προηγούμενο στάδιο.

Μοντέλα προσεγγίσεων του σταδίου εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής.

1) Η προσέγγιση «εκ των άνω»: Βασίζεται στη θεωρία της ιεραρχίας και υποστηρίζει ότι υπάρχει μία ουδέτερη τάξη δημοσίων λειτουργιών που έχουν ως αποστολή την εφαρμογή των πολιτικών αποφάσεων. Η δημόσια διοίκηση δηλ. αναλαμβάνει δράση εκεί όπου τελειώνει η πολιτική. Η πολιτική διαμορφώνεται από τους φορείς λήψης αποφάσεων. Ενώ η δημόσια διοίκηση ασκείται από τους δημόσιους λειτουργούς. Η αποτελεσματική εφαρμογή προϋποθέτει τον έλεγχο και τον συντονισμό των δημοσίων φορέων που εμπλέκονται σε αυτό το στάδιο. Η πολιτική διαμορφώνεται εκ των άνω και λαμβάνει λειτουργική μορφή προς τα κάτω στην ιεραρχία. Η επιτυχία της δημόσιας πολιτικής απαιτεί ξεκάθαρους στόχους, καλή αλυσίδα εντολών, πόρους καθώς και ικανότητα συντονισμού, επίβλεψης και ελέγχου των δημοσίων φορέων.

Ωστόσο η κριτική σε αυτό το μοντέλο είναι ότι εμμένει στη γραφεικρατία και δεν λαμβάνει υπόψη το ρόλο και των άλλων δρώντων και επιπέδων στη διαδικασία εφαρμογής της απόφασης και τα ανθρώπινα όντα δεν πρέπει να εκλαμβάνονται ως απλοί κρίκοι στην αλυσίδα εντολών.

2) Η προσέγγιση «από τη βάση προς τα πάνω»: Υποστηρίζει πως η επιτυχία μιας δημόσιας πολιτικής ορίζεται σε όρους ανθρώπινης συμπεριφοράς. Επομένως η πολιτική μπορεί να εφαρμοστεί καλύτερα εάν υπάρξει μία αναδρομική χαρτογράφηση των προβλημάτων που πρέπει να αντιμετωπιστούν. Για την αναδρομική αυτή χαρτογράφηση απαιτείται τόσο να εξεταστεί το επίπεδο κατά το οποίο οι παρεμβάσεις φτάνουν στον τελικό στόχο και να αναλυθούν οι συμπεριφορές και οι συγκροτύσεις στο επίπεδο αυτό όσο και να γίνονται προσπάθειες για διαπραγμάτευση και συναίνεση με τα άτομα ή τις ομάδες που καλούνται να αλλάξουν συμπεριφορά ώστε να επιτευχθεί το αποτέλεσμα.

Το μοντέλο αυτό υποθέτει πως τόσο η ηγεσία της δημόσιας διοίκησης όσο και οι γραφειοκράτες που βρίσκονται χαμηλά στην ιεραρχία διαθέτουν ως ένα βαθμό την διακριτική ευχέρεια για την εφαρμογή κάποιων πολιτικών αποφάσεων.

3) Το συνεχές πολιτικής-δράσης: Σύμφωνα με αυτό το μοντέλο οι οργανισμοί δε θέτουν στόχους με βάση ορθολογικά κριτήρια αλλά προσδιορίζουν αυτούς στην πορεία συσχετίζοντας προβλήματα με λύσεις. Απεικονίζει δηλαδή την πολιτική ως μία εξελικτική διαδικασία ενώ έχει ομοιότητες με το μοντέλο του κάδου των απορριμμάτων καθώς και με το προσαυξητικό μοντέλο. Η συνέχεια της πολιτικής δράσης είναι το κύριο χαρακτηριστικό αυτού του μοντέλου.

ΠΕΜΠΤΟ ΣΤΑΔΙΟ: Η ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Κατά την αξιολόγηση ελέγχονται τα αποτελέσματα της πολιτικής από δημόσιους αλλά και από κοινωνικούς δρώντες και τα πορίσματα μπορεί να οδηγήσουν σε επαναπροσδιορισμό των προβλημάτων και των λύσεων.

Οι μελέτες αξιολόγησης διαχωρίζουν τα αποτελέσματα της δημόσιας πολιτικής σε εκροές (outputs) και επιπτώσεις (impacts) των κυβερνητικών παρεμβάσεων.

Με τον όρο **εκροές** εννοείται ό,τι παράγεται από τα κυβερνητικά σώματα με την μορφή π.χ υπηρεσιών, αγαθών, διευκολύνσεων, επιχορηγήσεων, απαγορεύσεων, φόρων κ.λ.π (π.χ η πρόωγη συνταξιοδότηση σε μία δημόσια υπηρεσία έχει ως εκροή τη νομοθεσία που ρυθμίζει τις σχετικές προϋποθέσεις και τη διαδικασία).

Οι **επιπτώσεις** ή τα αποτελέσματα είναι ό,τι ακριβώς συμβαίνει όταν οι εκροές φτάνουν στους αποδέκτες, η δράση των αποδεκτών καθώς και αυτό που γίνεται, πέρα από τους αποδέκτες, στην αλυσίδα επίδρασης (π.χ οι επιπτώσεις της πρόωρης συνταξιοδότησης θα εμφανιστούν αφού εφαρμοστεί η σχετική νομοθεσία στο πώς αυτό θα επηρεάσει τη λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας ή ενδεχόμενη διπλοαπασχόληση των πρόωρα συνταξιοδοτηθέντων.

Η μελέτη των επιπτώσεων αποτελεί αντικείμενο: α. της παραγωγικής αξιολόγησης όπου σε αυτή τη μορφή αξιολόγησης διερευνάται το κατά πόσο υπάρχουν εμπόδια και δυσλειτουργίες κατά το στάδιο της εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής. Πραγματοποιείται ανάλυση προβλημάτων και των αιτιών τους καθώς παράλληλα εξουδετερώνονται οι πηγές προβλημάτων και προτείνονται λύσεις. Συνοπτικά αναλύεται και ελέγχεται όλη η διαδικασία εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής, β. της ανάλυσης επιπτώσεων ή συμπερασματικής αξιολόγησης όπου σε αυτή τη μορφή αξιολόγησης διερευνάται εάν εκτός από την παρέμβαση που πραγματοποιήθηκε με την εφαρμογή μιας δημόσιας πολιτικής υπάρχουν και άλλες αιτίες και παράγοντες που συνέβαλαν στο αποτέλεσμα. Εξετάζει δηλαδή αναλυτικά το κατά πόσο τα παραγόμενα αποτελέσματα προέρχονται απλά από αυτήν την παρέμβαση (εφαρμογή δημόσιας πολιτικής) ή από άλλες δυνάμεις ή παράγοντες.

Είδη επιπτώσεων

◇ **Κύριες επιδράσεις:** Είναι οι κεντρικές ουσιαστικές επιπτώσεις που εσκεμμένα ήθελαν οι παρεμβαίνοντες να επιτευχθούν. Είναι δηλ. προβλέψιμες και αξιολογούνται θετικά (μείωση της εγκληματικότητας στην περιοχή-στόχο της παρέμβασης).

◇ **Παράπλευρες επιδράσεις:** Είναι συνέπειες έξω από το βασικό στόχο της παρέμβασης. Μπορεί να είναι προβλέψιμες ή μή, θετικές ή αρνητικές (π.χ μείωση εγκληματικότητας στην περιοχή-στόχο της παρέμβασης αλλά αύξηση αυτής σε άλλη περιοχή).

◇ **Αρνητικές επιδράσεις:** Βρίσκονται ενάντια στους στόχους που είχαν τεθεί κατά τη διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής. Αυτές μπορεί να σημειωθούν είτε εντός είτε εκτός της περιοχής-στόχο, μπορεί να σημειωθούν αρκετά χρόνια μετά την παρέμβαση (π.χ αύξηση της εγκληματικότητας και στην περιοχή-στόχο της παρέμβασης ή αύξηση των τιμών των ακινήτων στην περιοχή-στόχο της παρέμβασης όπου μειώθηκε η εγκληματικότητα).

◇ **Μηδενικές επιδράσεις:** Πρόκειται για την περίπτωση που η παρέμβαση δεν δημιούργησε καμία απολύτως επίπτωση μέσα ή έξω από την περιοχή-στόχο.

ΤΕΧΝΙΚΕΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

Οι κύριες τεχνικές αξιολόγησης είναι τρεις:

Πρώτον οι τεχνικές που μετρούν τη σχέση κόστους, οφέλους και χρησιμότητας και τυγχάνουν μεγάλης αποδοχής. Όμως πολλά είναι τα ερωτήματα για το ποιός θέτει τα κριτήρια για τον υπολογισμό τους κόστους, των οφέλους και της χρησιμότητας, πώς και πότε γίνονται οι υπολογισμοί.

Δεύτερον οι τεχνικές που μετρούν την αποδοτικότητα. Εφαρμόζονται κυρίως κατά την παραγωγική αξιολόγηση και έχουν ως βασικό χαρακτηριστικό ότι προσπαθούν να φτάσουν στον λόγο των εισροών προς τις εκροές υπηρεσιών ή όπου αυτό δεν είναι δυνατό εκφράζουν κατά πόσο έγινε αποδοτική χρήση των πόρων, πόσα έπρεπε και πόσα τελικά επιτεύχθηκαν.

Τρίτον οι τεχνικές που χρησιμοποιούν πειραματισμό ή ημι-πειραματισμό για να αξιολογήσουν πολιτικές και εφαρμόζονται κυρίως στην ανάλυση επιπτώσεων. Βασίζεται κυρίως στη σύγκριση και περιλαμβάνει ποικιλία τεχνικών όπως π.χ μελετά ένα πρόβλημα πριν και μετά την παρέμβαση, ή την επίδραση της παρέμβασης σε δύο διαφορετικές ομάδες κ.λ.π.

ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Εργαλείο πολιτικής θα μπορούσε να χαρακτηριστεί οτιδήποτε χρησιμοποιείται ή θα μπορούσε δυνητικά να χρησιμοποιηθεί για την προσπάθεια επίτευξης ενός ή περισσότερων στόχων. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Parsons η ποικιλία εργαλείων που διαθέτουν αυτοί που διαμορφώνουν τις δημόσιες πολιτικές μπορεί να περιοριστεί μόνο από τη φαντασία τους.

Τα εργαλεία πολιτικής ταξινομούνται σύμφωνα με τον Van der Doelen σε 3 κατηγορίες:

1) Τα ρυθμιστικά εργαλεία. Έχουν νομικό χαρακτήρα και στοχεύουν να θεσπίσουν κανόνες συμπεριφοράς των κοινωνικών ομάδων (π.χ ποινικός κώδικας, αδειοδοτήσεις για διάφορες δραστηριότητες). Όσον αφορά στη λειτουργία τους σημειώνονται τα εξής:

Πρώτον έχουν και κανονιστική και εγγυητική λειτουργία. Δηλ. ο νόμος τυποποιεί τις κυβερνητικές ενέργειες και προσφέρει και εγγυήσεις στους πολίτες έναντι των κυβερνητικών παρεμβάσεων. Π.χ ο πολεοδομικός νόμος και καθορίζει τις προϋποθέσεις δόμησης και εγγυάται ότι δεν θα υπάρξουν παρεμβάσεις σε περίπτωση δόμησης.

Δεύτερον η χρήση των ρυθμιστικών εργαλείων απαιτεί συνεχή επιτήρηση και επιβολή (π.χ η τήρηση του πολεοδομικού σχεδίου απαιτεί συνεχή επιτήρηση, πράξεις επιβολής προστίμων, κατεδαφίσεις αυθαιρέτων κ.λ.π).

Τρίτον τα ρυθμιστικά εργαλεία έχουν εξαναγκαστικό χαρακτήρα που συχνά προκαλεί τις αντιδράσεις αυτών στους οποίους στοχεύει η πολιτική.

Σημειώνεται ότι τα ρυθμιστικά εργαλεία έχουν αντιδραστικό χαρακτήρα. Εφαρμόζονται πολλές φορές δηλαδή αφού αποκαλυφθεί η ανεπιθύμητη συμπεριφορά (π.χ η επιβολή κυρώσεων για αυθαίρετο κτίσμα αφού η καθυστέρηση. Η εκπόνηση πολεοδομικών σχεδίων οδήγησε στην έξαρση των πολεοδομικών αυθαιρεσιών).

2) **Τα οικονομικά εργαλεία**. Αποτελούν εναλλακτική λύση έναντι των ρυθμίσεων για τον επηρεασμό της ανθρώπινης συμπεριφοράς (π.χ χρηματοδοτήσεις, οικονομικά κίνητρα για την ανάπτυξη μίας συμπεριφοράς). Έχουν μη εξαναγκαστικό και υποχρεωτικό χαρακτήρα και επομένως υψηλή δημοτικότητα. Τα χαρακτηριστικά τους είναι: i. Μπορεί να προκαλέσουν μηχανισμούς μετακύλισης (π.χ η επιβολή μίας εισφοράς μπορεί να επηρεάσει την τιμή του προϊόντος), ii. έχουν μη υποχρεωτικό χαρακτήρα που δίνει την επιλογή στον πολίτη να επιλέξει εάν θα μεταβάλλει τη συμπεριφορά του ή όχι καθώς και iii. απαιτείται λεπτομερή γνώση των παραγόντων που επηρεάζουν την συμπεριφορά των δρώντων η οποία (γνώση) δεν είναι πάντα διαθέσιμη.

3) **Τα επικοινωνιακά εργαλεία**. Βασίζονται στη μετάδοση πληροφοριών και γνώσεων, χαρακτηρίζονται ως 'ήπια' και είναι αποτελεσματικά μόνο σε συγκεκριμένο πλαίσιο. Χαρακτηριστικό των επικοινωνιακών εργαλείων είναι πως δεν είναι εύκολο να αποκαλυφθεί η ομάδα στόχος ή να έχουμε τα αναμενόμενα αποτελέσματα και επομένως για την εξαγωγή αποτελεσμάτων πολλές φορές χρησιμοποιούνται μαζί με 'σκληρότερα' εργαλεία. Π.χ η αντιμετώπιση του AIDS απαιτεί πληροφόρηση που όμως δεν είναι πάντα εύκολο να εξευρεθεί η ομάδα που θα πρέπει να λάβει την πληροφόρηση. Ενδέχεται δε η πληροφόρηση να μην οδηγήσει στη μεταβολή της συμπεριφοράς και για αυτό να χρειαστεί και η χρήση 'σκληρότερων εργαλείων'.

ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΤΑΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

ΒΑΣΙΚΕΣ ΑΞΙΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ

Το μεταρρυθμιστικό κύμα που έγινε γνωστό ως «Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ» ή ως «Επανάδρυση του Κράτους» ως τρόπος οργάνωσης και έκφρασης της δημόσιας διοίκησης και πολιτικής βασίζεται στην κλασική οικονομική θεωρία και στη θεωρία του ατομικισμού. Αναφέρεται στην απελευθέρωση των αγορών από τις δεσμεύσεις και παρεμβάσεις του κράτους και στη γενικότερη μεταρρύθμιση του δημοσίου τομέα με όλο και μεγαλύτερη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα.

Οι βασικές αξίες της τάσης του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ είναι η οικονομικότητα, η αποδοτικότητα, και η αποτελεσματικότητα.

1) **Οικονομικότητα.** Ο όρος οικονομικότητα αφορά κατ' αποκλειστικότητα στη μείωση των δαπανών του δημόσιου τομέα στην ανάγκη εξοικονόμησης πόρων και ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας. Η ανάγκη για μια τέτοια αξία προέρχεται από το βασικό οικονομικό πρόβλημα: περιορισμένοι πόροι – απεριόριστες ανάγκες.

2) **Αποδοτικότητα.** Η έννοια της αποδοτικότητας έχει δύο συνιστώσες. Πρώτον την αποτελεσματικότητα, το κατά πόσο δηλαδή η οργάνωση επιτυγχάνει τους στόχους της και δεύτερον την παραγωγικότητα το τι πόρους διαθέτει η οργάνωση για την επίτευξη των στόχων της. Στοχεύει στην αύξηση των θετικών αποτελεσμάτων καθώς και στη μείωση των αρνητικών συνεπειών και δαπανών.

3) **Αποτελεσματικότητα.** Όπως εμφανίζεται από τα προηγούμενα αποτελεί συστατικό στοιχείο της αποδοτικότητας και επικεντρώνεται στο κατά πόσο μία πολιτική ή ένα πρόγραμμα επιτυγχάνει τους στόχους του.

Η πολυπλοκότητα των μεταρρυθμιστικών διαδικασιών (εκφράζεται με τον όρο διακυβέρνηση ο οποίος δίνει έμφαση και στο ρόλο του πολίτη) δημιούργησαν την ανάγκη για τις αξίες της νομιμότητας και της λογοδοσίας.

Νομιμότητα: Η αξία αυτή αναφέρεται στο δικαίωμα των πολιτών να συμφωνούν ή διαφωνούν με τις πράξεις της διοίκησης και κατ' επέκταση της κυβέρνησης. Έμφαση δίνεται στην ύπαρξη μηχανισμών για την εκδήλωση της αμφισβήτησης αυτής.

Λογοδοσία: Άμεσα συνδεδεμένη με τη νομιμότητα είναι η ευθύνη και η λογοδοσία των πολιτικών και δημόσιων λειτουργών ως προς τις πράξεις τους και τη διαχείριση των δημόσιων πόρων. Είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την ύπαρξη διαφάνειας.

Η ιεράρχηση των αξιών αυτών διαφέρει ανάλογα με το είδος της μεταρρύθμισης που επιδιώκεται, τα προβλήματα που πρέπει να αντιμετωπιστούν και τις προτεραιότητες κάθε κυβέρνησης.

ΟΙ 4 ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΕΣ ΤΑΣΕΙΣ

Οι βασικές μεταρρυθμιστικές τάσεις είναι :

1) **Αγορά.** Η τάση αυτή επικεντρώνεται στην ενίσχυση των δυνάμεων της αγοράς και ξεκινάει από την υπόθεση ότι ο δημόσιος τομέας θα είναι αποδοτικότερος εάν λειτουργήσει περισσότερο με όρους ιδιωτικού τομέα. (πχ δημόσιες επιχειρήσεις ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια). Το πρόβλημα έγκειται στο γεγονός πως η πλειοψηφία των δημοσίων υπηρεσιών είναι μονοπώλια και επομένως οι διοικητές τους δεν έχουν κίνητρα για να είναι πιο αποτελεσματικοί. Μία από τις πιο συνηθισμένες πρακτικές των μεταρρυθμίσεων υπέρ των αγορών είναι η μερική (ο σχεδιασμός και ο έλεγχος της δημόσιας επιχείρησης παραμένει στην κυβέρνηση ενώ η εφαρμογή τους παραχωρείται σε ιδιώτες) ή ολική ιδιωτικοποίηση (πώληση δημόσιων επιχειρήσεων σε ιδιώτες). Μία ακόμη πρακτική είναι η υιοθέτηση πρακτικών του ιδιωτικού τομέα στο δημόσιο τομέα. Τέλος άλλες 2 πρακτικές προώθησης μεταρρυθμίσεων με έμφαση στις αγορές είναι η δημιουργία εσωτερικών αγορών που δίνει έμφαση στη λειτουργία των υπαλλήλων με όρους ανταγωνισμού, καθώς επίσης και η δυνατότητα επιλογής από την πλευρά των πολιτών – πελατών. Στην τελευταία πρακτική η κεντρική ιδέα είναι πως τα μονοπώλια πρέπει να αποφεύγονται και επομένως οι πολίτες να επιλέξουν τη δημόσια υπηρεσία της αρεσκείας τους.

Εκτός από την απευθείας συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στην παροχή δημόσιων υπηρεσιών άλλη δομική αλλαγή είναι η υιοθέτηση πρακτικών του ιδιωτικού τομέα και στο δημόσιο (π.χ σύστημα πληρωμών με βάση την απόδοση και όχι την αρχαιότητα). Άλλη μέθοδος είναι η «δημιουργία εσωτερικών αγορών» της οποίας στόχος είναι να αναγκαστούν να λειτουργήσουν οι δημόσιοι υπάλληλοι σε συνθήκες ανταγωνισμού (π.χ να ανταγωνίζονται τα κέντρα υγείας μεταξύ τους ποιο θα επιλεγεί). Άλλη παράμετρος είναι η δυνατότητα επιλογής από πλευράς πολιτών με τη λογική ότι

πρέπει να αποφεύγονται τα δημόσια μονοπώλια (π.χ να μπορεί ο γονέας να επιλέξει σε ποιο σχολείο θα φοιτήσει το παιδί του).

Η κριτική στη μεταρρυθμιστική αυτή τάση έχει να κάνει με το γεγονός ότι δεν είναι δυνατό να δημιουργούνται συνθήκες εσωτερικής αγοράς σε όλους τους τομείς (π.χ υγεία, εκπαίδευση) και ότι ο δημόσιος τομέας είναι διαφορετικός από τον ιδιωτικό καθώς προασπίζεται το δημόσιο συμφέρον.

2) **Συμμετοχή.** Η μεταρρυθμιστική αυτή τάση αναφέρεται στη μεγαλύτερη συμμετοχή των δημοσίων λειτουργιών αλλά και των πολιτών στη δημόσια διοίκηση. Κύριο πρόβλημα της διοίκησης θεωρείται η ιεραρχική της δομή και ως λύση προτείνεται η ενίσχυση της συμμετοχής.

Υποστηρίζεται η ενίσχυση της συμμετοχής των δημοσίων λειτουργιών στη λήψη αποφάσεων ως βασικό κίνητρο για αποδοτικότερη άσκηση των καθηκόντων τους και όχι την αύξηση του προσωπικού τους κέρδους. Οι μεταρρυθμίσεις που σχετίζονται με τη συμμετοχή λαμβάνουν χώρα μέσα από την ανάπτυξη νέων τεχνολογιών (π.χ μηχανογράφηση), την ενδυνάμωση των πολιτών με κατεύθυνση τη συμμετοχή τους μέσα από την ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών σε διάφορα συμβούλια (π.χ στο Δ.Σ. του σχολείου) καθώς και μέσα από χάρτες δικαιωμάτων των πολιτών οι οποίοι αποτελούν λίστες υποχρεώσεων των δημοσίων υπηρεσιών απέναντι στους πολίτες ενώ ταυτόχρονα περιέχουν και τα δικαιώματα αυτών ώστε να είναι εύκολη η απόδοση ευθυνών σε περίπτωση κακοδιοίκησης..

Η κριτική σε αυτή τη μεταρρυθμιστική τάση έγκειται -κυρίως- στις συγκρούσεις και στην καθυστέρηση που συνεπάγεται η συμμετοχή μεγάλου αριθμού φορέων κατά το σχεδιασμό και εφαρμογή δημόσιας πολιτικής καθώς και στο επιχείρημά της μη γνησιότητας της συμμετοχής υπό την έννοια ότι όσον αφορά στους κατώτερους υπαλλήλους και τους πολίτες, αυτοί πάντα υπόκεινται σε κάποιους τύπους σχέσεων εξουσίας με αποτέλεσμα να μην μπορούν να διαμορφώσουν στην ουσία πολιτική.

3) **Κανονιστική Μεταρρύθμιση.** Η κανονιστική Μεταρρύθμιση ως τάση αναφέρεται σε μεταβολές που βελτιώνουν την ποιότητα των μεταρρυθμίσεων προάγοντας την αποδοτικότητα, την οικονομική αποτελεσματικότητα ή τη νομική ποιότητα των ρυθμίσεων. Υπάρχουν 2 ρεύματα σε αυτήν την τάση:

ι. **Η απορρύθμιση.** Σε αυτό το ρεύμα κεντρικό επιχείρημα είναι ότι η αποδοτικότητα του δημοσίου τομέα περιορίζεται από τον μεγάλο αριθμό κανόνων και περιορισμών. Και τούτο διότι η υπάρχουσα νομοθεσία δεν αντιστοιχεί στις σύγχρονες κάθε φορά ανάγκες και αυτόνομο είναι ότι η πιο εύκολη λύση είναι η κατάργηση κάποιων τέτοιων κανόνων και η απλοποίηση της νομοθεσίας. Σύνθημα αυτού του είδους των μεταρρυθμίσεων είναι το «Αφήστε τους μανάτζερ να διοικήσουν (Let the

managers manage) γιατί θεωρεί ότι οι διοικητές δεν επηρεάζονται από κομματικές πεποιθήσεις και επομένως είναι αμερόληπτοι και ελεύθεροι να δράσουν όπως αυτοί νομίζουν για την εφαρμογή των δημοσίων πολιτικών. Παράλληλα η τάση αυτή ισχυρίζεται πως οι διοικητές των δημοσίων οργανισμών δεν υλοποιούν απλώς τις πολιτικές αποφάσεις αλλά ταυτόχρονα τις δημιουργούν και για το λόγο αυτό γνωρίζουν καλύτερα τί πρέπει να κάνουν.

ii. **Καλύτερη νομοθέτηση**. Βασική υπόθεση της καλύτερης νομοθέτησης ως τάση είναι πως οι ρυθμίσεις πρέπει να λαμβάνουν χώρα με γνώμονα ένα σύνολο αρχών χρησιμοποιώντας παράλληλα ως εργαλεία την ανάλυση επιπτώσεων και τη διαβούλευση. Επτά είναι οι αρχές που πρέπει να βασίζεται η καλύτερη νομοθέτηση:

- **Η αρχή της αναγκαιότητας**, σύμφωνα με την οποία πριν τεθεί σε εφαρμογή μία νέα δημόσια πολιτική πρέπει οι Αρχές να εκτιμήσουν εάν απαιτείται η εισαγωγή νέων ρυθμίσεων (π.χ να πληροφορήσει τον πολίτη) για την υλοποίησή της.
- **η αρχή της αναλογικότητας**, σύμφωνα με την οποία κάθε ρύθμιση πρέπει να επιτυγχάνει μία ισορροπία μεταξύ των πλεονεκτημάτων που προσφέρει και των περιορισμών που επιφέρει σύμφωνα πάντα με τον επιδιωκόμενο σκοπό.
- **η αρχή της επικουρικότητας** σύμφωνα με την οποία οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται σε εκείνο το επίπεδο που βρίσκεται πιο κοντά στον πολίτη.
- **η αρχή της διαφάνειας**, σύμφωνα με την οποία πρέπει να προηγείται η συμμετοχή και η διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη πριν την κατάθεση κάποιας πρότασης για την εισαγωγή νέας νομοθεσίας.
- **η αρχή της λογοδοσίας**, σύμφωνα με την οποία κάθε ενδιαφερόμενο μέρος θα μπορεί να μαθαίνει τις Αρχές που προτείνουν τις πολιτικές και τις ρυθμίσεις που το αφορούν.
- **η αρχή της προσβασιμότητας** σύμφωνα με την οποία κάθε ενδιαφερόμενο μέρος θα μπορεί να έχει πρόσβαση σε όλο το εύρος των ρυθμίσεων που το αφορά.
- **η αρχή της απλοποίησης** σύμφωνα με την οποία οι ρυθμίσεις πρέπει να είναι απλές, λεπτομερείς και κατανοητές στο ευρύ κοινό.

Εργαλείο των πολιτικών για την καλύτερη νομοθέτηση αποτελεί η ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων η οποία περιλαμβάνει όλα τα ζητήματα που εντάσσονται στο πλαίσιο της βιώσιμης ανάπτυξης. Παράλληλα η ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων προσφέρει την ευκαιρία να εμπλακούν στη διαμόρφωση πολιτικής και εξωτερικοί δρώντες (ομάδες συμφερόντων,

αντιπρόσωποι σωματείων, μη κυβερνητικές οργανώσεις κτλ) ενώ σκοπός της είναι να δημιουργηθούν προτάσεις δημόσιων πολιτικών που ελαχιστοποιούν τις ανεπιθύμητες και μεγιστοποιούν τις θετικές επιπτώσεις.

4) **Ευέλικτη διακυβέρνηση.** Η ευέλικτη διακυβέρνηση ως μεταρρυθμιστική τάση είναι η πιο πρόσφατη και λιγότερο εξελιγμένη. Συμφωνεί με τη σχολή των φαταλιστών ως προς την έλλειψη εμπιστοσύνης στους θεσμούς. Επικεντρώνεται στα προβλήματα που προέρχονται από τη μακροζωία και την πολλές φορές απαρχαιωμένη λειτουργία των κυβερνητικών θεσμών η οποία έχει ως αποτέλεσμα την ανικανότητα ανταπόκρισης στα νέα προβλήματα που προκύπτουν από τις κοινωνικοοικονομικές εξελίξεις. Προτείνει τη δημιουργία πιο ευέλικτων θεσμών και δομών που να ανταποκρίνονται άμεσα και αποτελεσματικά στις νέες προκλήσεις.

ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

Τέσσερα (4) είναι τα είδη των διοικητικών μεταρρυθμίσεων: Η Αποκέντρωση, οι Νέες Μορφές Ελέγχου, οι Μεταρρυθμίσεις στη Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού και η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση και Διοικητική Μεταρρύθμιση.

1/Αποκέντρωση.

Η αποκέντρωση αποτελεί μια σύγχρονη και ιδιαίτερα σημαντική πρακτική μεταρρυθμίσεων. Αφορά στο μοίρασμα της εξουσίας από έναν μικρό αριθμό φορέων σε ένα μεγαλύτερο αριθμό φορέων ή με άλλα λόγια στη μεταφορά της κεντρικής εξουσίας σε άλλες διοικητικές μονάδες. Υπάρχουν 5 τύποι αποκέντρωσης:

→ **Πολιτική ή/και Διοικητική αποκέντρωση.** Αναφέρεται στη μεταφορά εξουσίας από κεντρικούς φορείς σε άλλους εκλεγμένους ή/και με διοικητικούς φορείς. Μπορεί να γίνει είτε με διοικητική αναδιάρθρωση είτε με συνταγματική αναθεώρηση όταν πρόκειται για τη δημιουργία νέων διοικητικών οργάνων.

→ **Εδαφική αποκέντρωση.** Δίνεται έμφαση στο εδαφικό στοιχείο και στη μεταφορά της εξουσίας από μία μεγαλύτερη εδαφική έκταση σε μικρότερους εδαφικούς χώρους (π.χ. τοπική αυτοδιοίκηση).

→ **Ανταγωνιστική και μη ανταγωνιστική αποκέντρωση.** Αναφέρεται στον τρόπο με τον οποίο θα επιτευχθεί η αποκέντρωση. Εάν γίνει δηλ. μέσω μεταφοράς αρμοδιοτήτων από την κεντρική κυβέρνηση σε μια άλλη δημόσια υπηρεσία είτε μέσω ανταγωνισμού και σε συνθήκες ανοιχτής ελεύθερης αγοράς.

→ **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).

Πλεονεκτήματα αποκέντρωσης

α. Οι αποκεντρωμένοι θεσμοί είναι πιο ευέλικτοι, ανταποκρίνονται γρηγορότερα στις εναλλασσόμενες συνθήκες και ανάγκες.

β. Οι αποκεντρωμένοι θεσμοί είναι πιο αποτελεσματικοί.

γ. Οι αποκεντρωμένοι θεσμοί είναι πιο καινοτόμοι.

δ. Οι αποκεντρωμένοι θεσμοί ενισχύουν το ηθικό και την παραγωγικότητα των εργαζομένων σε αυτούς.

Υποστηρίζεται ότι η κυβέρνηση πρέπει να καθοδηγεί και να κυβερνάει και όχι να καταναλώνεται σε μία προσπάθεια παροχής υπηρεσιών. Ο σχεδιασμός της πολιτικής καλό είναι να διαχωρίζεται από την εφαρμογή της. Επιπλέον, για τους εργαζόμενους στις αποκεντρωμένες μονάδες ισχύουν κανόνες που ισχύουν και στον ιδιωτικό τομέα και, συνεπώς, παύουν να είναι δημόσιοι υπάλληλοι με την κλασική έννοια του όρου.

2/ Νέες μορφές ελέγχου και ρύθμισης

Η έννοια του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ όπως την αναλύσαμε παραπάνω δημιουργεί την ανάγκη για νέες μορφές ρύθμισης και ελέγχου. Δύο είναι οι πρακτικές που συνδέονται με την τάση αυτή. **Πρώτον η ίδρυση ανεξάρτητων αρχών**, οι οποίες είναι ανεξάρτητες από το κράτος, έχουν τη δυνατότητα να επιβάλλουν ρυθμίσεις και πρόστιμα ενώ παράλληλα τα μέλη τους έχουν εξειδίκευση και γνώση.

Η δεύτερη νέα μορφή ελέγχου είναι αυτή των αξιολογήσεων, των λογιστικών ελέγχων και της χρήσης δεικτών και μετρήσεων στο δημόσιο τομέα. Αντί να υπάρχει ιεραρχικός έλεγχος ο έλεγχος μπορεί να επιτυγχάνεται μέσω του ανταγωνισμού (ατομικισμός). Για να υπάρχει ανταγωνισμός πρέπει να υπάρχουν συγκεκριμένοι στόχοι και δείκτες έτσι ώστε να μετρηθεί εάν έχουν επιτευχθεί και να συγκριθεί η απόδοση των διαφόρων δημόσιων υπηρεσιών. (Σύγκριση αποδοτικότητας δημοσίων υπηρεσιών μέσω δεικτών).

3/ Μεταρρυθμίσεις στη Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού.

Πολλές από τις αλλαγές προϋποθέτουν μεταβολές στον τρόπο διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού στο δημόσιο τομέα. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές έχουν τρεις (3) βασικές παραμέτρους:

- **Ευελιξία.** Η παράμετρος αυτή συνδέεται με τον τρόπο διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού. Αναφέρεται στην απομάκρυνση από το κλασικό συγκεντρωτικό μοντέλο δίνοντας περισσότερη ευχέρεια αλλά και ευθύνη στους μάνατζερ ώστε να μπορούν να διαχειρίζονται καλύτερα το ανθρώπινο δυναμικό που διαθέτουν με στόχο την επίτευξη των στόχων τους. Οι τομείς που επηρεάζονται είναι οι προσλήψεις (επιδιώκεται αξιοκρατική επιλογή του προσωπικού μέσω εξετάσεων, κατάργηση πελατειακού συστήματος), η σημασία της απόδοσης των υπαλλήλων (ενισχύεται μέσω συνεχούς επιμόρφωσης) και τα μισθολογικά τους κριτήρια.
- **Μισθός με Βάση την Απόδοση.** Αναφέρεται στην μισθολογική εξέλιξη και προαγωγή με βάση την παραγωγικότητα των υπαλλήλων και όχι με μόνο κριτήριο την αρχαιότητα. Προϋπόθεση επιτυχίας είναι η ύπαρξη πόρων και η σωστή αξιολόγηση της απόδοσης των υπαλλήλων.
- **Αποκέντρωση.** Αναφέρεται στην χρήση του ανθρώπινου δυναμικού με βάση συγκεκριμένη κατανομή αποστολών και στόχων. Ενισχύει την ευελιξία και την διαφάνεια του δημοσίου τομέα.

Στην Ελλάδα θεσμοί που κινούνται προς την κατεύθυνση των διεθνών προτύπων είναι το ΑΣΕΠ και η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης.

4/ Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση και Διοικητική Μεταρρύθμιση.

Η πρακτική αυτή ορίζεται ως η εντατική χρήση πληροφορικής με στόχο την βελτιστοποίηση της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Περιλαμβάνει την εισαγωγή ηλεκτρονικών συστημάτων και διαδικασιών στο εσωτερικό των πολιτικών φορέων αλλά και στις σχέσεις τους με άλλους φορείς. Χρησιμοποιείται για την επιδίωξη αποδοτικής, αποτελεσματικής και οικονομικής δημόσιας διοίκησης, σε σχέση με τις εκτελεστικές της αρμοδιότητες, στην γενικότερη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών καθώς και στην ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών στις δημοκρατικές διαδικασίες.

Το σημαντικότερο πρόβλημα που αφορά στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση είναι ότι η χρήση των νέων τεχνολογιών περιορίζεται σε μικρή μερίδα του πληθυσμού με αποτέλεσμα να υπάρχει κίνδυνος «ψηφιακής διάκρισης» της κοινωνίας, ότι η χρήση της από τις δημόσιες υπηρεσίες συνεπάγεται αύξηση του κόστους ενώ αντιδράσεις υπάρχουν και από τους δημοσίους υπαλλήλους που νιώθουν ότι μειώνεται ο ρόλος τους.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο

ΕΞΩΓΕΝΕΙΣ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

1. Παγκοσμιοποίηση

Η παγκοσμιοποίηση συνδέεται με μία σειρά ζητημάτων όπως η ενσωμάτωση των υποανάπτυκτων και αναπτυσσόμενων χωρών στη διεθνή οικονομία, η εισοδηματική ανισότητα στο εσωτερικό των κρατών, ο βαθμός της εμπορικής και χρηματοοικονομικής διασύνδεσης των χωρών ενώ στο πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης παράγονται διάφορα οικονομικά, κοινωνικά και πολιτικά φαινόμενα.

Οι κύριες θεωρητικές προσεγγίσεις σε σχέση με την παγκοσμιοποίηση έχουν ως εξής:

- Το κράτος συρρικνώνεται και αντικαθίσταται από άλλες μορφές οργάνωσης της ανθρώπινης κοινωνίας
- Η παγκοσμιοποίηση δεν αποτελεί κάτι νέο και η άσκηση εξουσίας από το κράτος δεν μειώνεται.
- Η παγκοσμιοποίηση κατανοείται ως πολυδιάστατη και πολυεπίπεδη διαδικασία που είναι τόσο υλική όσο και ιδεατή. Είναι μία εξέλιξη όπου κυβερνητικοί και μη κυβερνητικοί φορείς παίζουν σημαντικό ρόλο, το κράτος είναι φορέας ίσης σημασίας με τους άλλους φορείς δράσης που, όμως, προσαρμόζεται στις συνθήκες της παγκοσμιοποίησης. Επιπλέον για την παγκοσμιοποίηση πολιτικοί, οικονομικοί και πολιτισμικοί παράγοντες παίζουν εξίσου σημαντικό ρόλο και έτσι δεν υπάρχει λόγος να δίνεται έμφαση μόνο στην οικονομική παγκοσμιοποίηση. Αυτή η άποψη είναι σύνθεση των δύο προηγούμενων.

2. Εξευρωπαϊσμός

Ο εξευρωπαϊσμός είναι έννοια πολυδιάστατη που αναγνωρίζει την αλληλεπίδραση του εθνικού και του ευρωπαϊκού επιπέδου στη δημιουργία πολιτικής, την άτυπη και τυπική διάχυση ιδεών και πολιτικών μέσα στα όρια της ΕΕ και την επίδραση της ΕΕ σε άλλα κράτη εκτός των συνόρων της (π.χ σε υποψήφια κράτη-μέλη).

Μηχανισμοί του εξευρωπαϊσμού: Κατατάσσονται ανάλογα με το εάν είναι 'ήπιοι' ή 'σκληροί' και είναι τρεις:

i. Η *θεσμική συμμόρφωση* που αναφέρεται στην εισαγωγή ενός θεσμικού μοντέλου που τα κράτη-μέλη οφείλουν να εισάγουν στο εθνικό κανονιστικό τους πλαίσιο και είναι ο πιο σκληρός μηχανισμός καθώς τα κράτη- μέλη έχουν περιορισμένη διακριτική ευχέρεια ως προς το πώς θα εφαρμόσουν τη θεσμική αλλαγή.

ii. Η *αλλαγή των εθνικών δομών ευκαιριών* που είναι μέτριος μηχανισμός, αναφέρεται στην αλλαγή της κατανομής της ισχύος μεταξύ των εθνικών φορέων και έχει ως αποτέλεσμα κάποιες θεσμικές αλλαγές στη χώρα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα η συμμετοχή των μη κυβερνητικών οργανώσεων στο σχεδιασμό και εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής.

iii. Η *πλαίσιαση των εθνικών πιστεύω και προσδοκιών* που είναι ο πιο ήπιος μηχανισμός, αναφέρεται στην ενέργειες της ΕΕ, όπως συνέδρια, που στοχεύουν να ετοιμάσουν το έδαφος για θεσμικές αλλαγές αλλάζοντας τον τρόπο με τον οποίο οι φορείς κατανοούν διάφορα θέματα. Παράδειγμα το πρόγραμμα ανταλλαγής φοιτητών ERASMUS που εξοικειώνει με το εκπαιδευτικό σύστημα των άλλων χωρών.

Πέντε είναι οι **ενδιάμεσοι παράγοντες** που αναφέρονται στο πώς τα κράτη εισάγουν σε εθνικό επίπεδο τις μεταρρυθμίσεις που παράγονται στην ΕΕ.

1. Η οικονομική ευπάθεια: Τα κράτη είναι πιο ανοιχτά στην αλλαγή όταν αντιμετωπίζουν οικονομική κρίση και όταν κατέχουν μία αδύναμη θέση στο διεθνές πολιτικό-οικονομικό περιβάλλον. Αυτός ο παράγοντας είναι σημαντικός γιατί συνδέει τις αλλαγές σε εθνικό επίπεδο όχι μόνο με τον εξευρωπαϊσμό αλλά και με το διεθνές περιβάλλον και τις διεθνείς πιέσεις, κάθε δηλ. είδους εξάρτηση (πολιτική, οικονομική) που μπορεί να έχει ένα κράτος από ένα άλλο.

2. Η πολιτισμική θεσμική δυνατότητα: Αναφέρεται στην ικανότητα των διαφόρων φορέων των κρατών να επιβάλουν ή να διαπραγματεύονται τις μεταρρυθμίσεις.

3. Η πολιτική κληρονομιά: Αναφέρεται στο ταίριασμα των παλαιών πολιτικών με τις νέες μεταρρυθμίσεις.

4. Οι πολιτικές προτιμήσεις των φορέων: Αναφέρεται στο κατά πόσο οι φορείς είναι ανοικτοί σε καινούργιες επιλογές και πώς αυτές ταιριάζουν με τις παλιές προτιμήσεις τους.

5. Ο λόγος: Αναφέρεται στη δυνατότητα αλλαγής των προτιμήσεων μέσα από την αλλαγή στις αντιλήψεις βάση των οποίων αποδέχονται ή απορρίπτουν τα κράτη τις αλλαγές.

Έκβαση του εξευρωπαϊσμού

Τρεις σημειώνονται ως πιθανές εκβάσεις του εξευρωπαϊσμού:

- η αδράνεια όταν τα κράτη αδρανούν σε σχέση με τις αλλαγές,

- η σύγκλιση που αφορά στο πώς τα κράτη-μέλη προσαρμόζονται στις ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες μέσα από μία συνεχή διάδραση ευρωπαϊκού και εθνικού επιπέδου
- η απόκλιση που μπορεί και να καταργεί την έννοια του εξευρωπαϊσμού αφού αναφέρεται στην αντίθεση των εθνικών πολιτικών από τις μεταρρυθμίσεις της ΕΕ.

3. Μεταφορά πολιτικών

Η μεταφορά πολιτικών επικεντρώνεται στην επίδραση εξωγενών παραγόντων κατά το σχεδιασμό πολιτικών και κατά την εξέλιξη των θεσμών.

Η μεταφορά πολιτικής μπορεί, εκτός από οικειοθελής, να είναι και υποχρεωτική λόγω πίεσης από εξωγενείς παράγοντες (π.χ διεθνείς οργανισμούς όπως η Παγκόσμια Τράπεζα) που υποχρεώνουν τα κράτη-μέλη σε μεταρρυθμίσεις προκειμένου να λάβουν χρηματοδότηση.

Οι Evans και Davies εισάγουν την έννοια του «δικτύου μεταφοράς πολιτικών» που συνδέει τις θεωρίες των δικτύων πολιτικής με το φαινόμενο της μεταφοράς πολιτικών και προβλέπει στάδια για μία οικειοθελή μεταφορά που έχουν ως εξής:

- α) αναγνώριση της ύπαρξης κάποιου προβλήματος σε ένα συγκεκριμένο τομέα πολιτικής,
- β) αναζήτηση νέων ιδεών σε αντικατάσταση των παλιών,
- γ) διενέργεια επαφών όπου οι διάφοροι φορείς παρουσιάζουν τις επαφές και τη γνώση που διαθέτουν,
- δ) συγκρότηση, αποδοχή και εμφάνιση του δικτύου μεταφοράς πολιτικών,
- ε) η αλληλεπίδραση, στάδιο που ταυτίζεται με την οργάνωση συνθηκών για την ανταλλαγή ιδεών (π.χ συνέδρια),
- στ) αξιολόγηση των δυνατοτήτων και των προβλημάτων μεταφοράς της συγκεκριμένης πολιτικής,
- ζ) η λήψη τελικής απόφασης και η συγκεκριμένη απόφαση θα πρέπει να καταφέρει να νικήσει την αδράνεια,
- η) η εφαρμογή της τελικής απόφασης.

Δεν είναι απαραίτητο κάθε φορά να υπάρχουν όλα αυτά τα στάδια ή να υπάρχουν με αυτή τη σειρά.