

Rod Hague, Martin Harrop, John McCormick

ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

3η έκδοση

Επιμέλεια: Γιώργος Παγουλάτος, Ιωάννης Παπαγεωργίου

Μετάφραση: Γιώργος Χρηστίδης



ΚΡΙΤΙΚΗ

ΑΠΑΓΟΡΕΥΕΤΑΙ η αναδημοσίευση και γενικά η αναπαραγωγή του παρόντος έργου με οποιονδήποτε τρόπο, τμηματικά ή περιληπτικά, στο πρωτότυπο ή σε μετάφραση ή άλλη διασκευή χωρίς γραπτή άδεια του εκδότη, σύμφωνα με τον Ν. 2121/1993 και τη Διεθνή Σύμβαση της Βέρνης (που έχει κυρωθεί με τον Ν. 100/1975).

Το βιβλίο τυπώθηκε σε χαρτί
Ελεγχόμενης Καλλιέργειας Δέντρων (fsc)

1η έκδοση: Οκτώβριος 2005
2η έκδοση: Νοέμβριος 2011
3η έκδοση: Σεπτέμβριος 2020

Rod Hague, Martin Harrop, John McCormick, *Comparative Government and Politics – An Introduction, 11th Edition*
Rod Hague, Martin Harrop, John McCormick, *Συγκριτική πολιτική και διακυβέρνηση – 3η έκδοση*

- © 2019, John McCormick, under exclusive licence to Springer Nature Limited
- © 2016, John McCormick
- © 2013, Martin Harrop
- © 1982, 1987, 2001, 2004, 2007, 2010, Rod Hague and Martin Harrop
- © 1992, 1998, Rod Hague, Martin Harrop, and Shau Breslin
- © 2005, 2011, 2020, Εκδόσεις Κριτική ΑΕ για την ελληνική γλώσσα σε όλο τον κόσμο

Εκδόσεις Κριτική
Κεντρική διάθεση: Νευροκοπίου 8, 118 55 Αθήνα, τηλ.: 210 82 11 470
e-mail: biblia@kritiki.gr
www.kritiki.gr

ISBN: 978-960-586-347-0

κατέχουν χαμηλόμισθες θέσεις χαμηλών δεξιοτήτων— δεν είναι εύκολη υπόθεση. Οι επαγγελματίες που παρέχουν κρίσιμες δημόσιες υπηρεσίες—όπως οι γιατροί και το νοσηλευτικό προσωπικό σε ένα δημόσιο σύστημα υγείας— έχουν την υψηλότερη αίτηση αποστολής, όμως σε πολλές περιπτώσεις ισχύει το στερεότυπο που θέλει τους γραφειοκράτες να υπηρετούν ένα λαβυρινθώδες χαρτοβασίλειο γεμάτο διοικητικές επιβαρύνσεις που δυσκολεύουν τη ζωή των πολιτών.

Ωστόσο οι γραφειοκρατίες έχουν υποστεί σημαντικές αλλαγές τις τελευταίες δεκαετίες, τις οποίες πυροδότησαν οι προσπάθειες μεταρρύθμισης της παροχής των δημόσιων υπηρεσιών, ενώ εσχάτως επιχειρούν τη μετάβαση προς την ηλεκτρονική διακυβέρνηση. Δύο μείζονος σημασίας εξελίξεις για την κατανόηση της σύγχρονης γραφειοκρατίας (τουλάχιστον στις πλουσιότερες δημοκρατίες) είναι αφενός η πρακτική της ανάθεσης σε εξωτερικούς συνεργάτες (outsourcing), που έχει οδηγήσει στην εκχώρηση πολλών δημόσιων υπηρεσιών σε ιδιώτες, αφετέρου η μετάβαση στην ηλεκτρονική παροχή πληροφοριών και υπηρεσιών μέσω του διαδικτύου.

ΑΠΑΡΧΕΣ ΚΑΙ ΕΞΕΛΙΞΗ

Τα αρχαία βασίλεια και οι αυτοκρατορίες διέθεταν ένα είδος γραφειοκρατίας, με πλέον ξακουστό παράδειγμα αυτό της Κίνας. Ακολουθώντας τις αρχές που είχε διατυπώσει ο Κομφούκιος τον 6ο π.Χ. αιώνα, η Κίνα δημιούργησε το πρώτο σύστημα αξιοκρατίας, με τους γραφειοκράτες να προσλαμβάνονται με διαγωνιστική διαδικασία και στη συνέχεια να αξιοποιούνται από τους αυτοκράτορες στη διοίκηση της χώρας (η μεταξύ τους σχέση ήταν ομαλή στις καλές εποχές, ενίοτε όμως κατέρρευε σε δύσκολες περιόδους, π.χ. έπειτα από πολέμους). Την ίδια εποχή, στη μεσαιωνική Ευρώπη, το διοικητικό προσωπικό αρχικά αποτελούσε κομμάτι της βασιλικής αυλής, υπηρετώντας τον μονάρχη, υπό την άμεση καθοδήγησή του. Πολλά χαρακτηριστικά της σύγχρονης γραφειοκρατίας—η τακτική μισθοδοσία, οι συντάξεις, ο ανοιχτός τρόπος στελέχωσης— έχουν τις ρίζες τους στην προσπάθεια να ξεπεραστεί η ιδέα ότι ο δημόσιος υπάλληλος προσφέρει προσωπικές υπηρεσίες στον μονάρχη.

Ο Karl Marx (1818-1883) ήταν από τους πρώτους που προσέγγισαν θεωρητικά τη γραφειοκρατία, υποστηρίζοντας ότι η ανάπτυξη της ακολούθησε φυσιολογικά την ανάπτυξη της ιδιωτικής επιχείρησης και ότι αυτές οι δύο οντότητες είναι αλληλένδετες. Η πρώτη συστηματική μελέτη της γραφειοκρατίας όμως ανήκει στον Γερμανό κοινωνιολόγο Max Weber (1864-1920), πολλές από τις ιδέες του οποίου εξακολουθούν να διέπουν τη σύλληψή μας για τη δυτική γραφειοκρατία. Το μοντέλο του Weber βασίζεται στην παραδοσιακή θεσμική προσέγγιση της δημόσιας διοίκησης ως δομημένης ιε-

Διοικητικές επιβαρύνσεις: Η κλασική εικόνα των γραφειοκρατιών, που είναι προσηλωμένες σε διαδικασίες και κανόνες. Η αγγλική φράση έχει την προέλευσή της στην πρακτική ορισμένων ευρωπαϊκών χωρών, τον 16ο αιώνα, να δένουν τα διοικητικά έγγραφα με κόκκινη κορδέλα.

Αξιοκρατία: Σύστημα όπου η επαγγελματική ανέλιξη και η κατοχή ηγετικών θέσεων βασίζονται στο ταλέντο, στα προσόντα και στα επιτεύγματα του κάθε υπαλλήλου.

Γνώρισμα	Χαρακτηριστικά
Έργο	Ρητά προσδιορισμένος καταμερισμός των εργασιών.
Αποφάσεις	Λαμβάνονται μόνο μετά τη μεθοδική εφαρμογή των κανόνων στις συγκεκριμένες υποθέσεις.
Στελέχωση	Τα στελέχη προσλαμβάνονται με βάση τις αποδεδειγμένες (ή τουλάχιστον τις εν δυνάμει) ικανότητές τους.
Σταδιοδρομία	Οι ικανοί δημόσιοι υπάλληλοι έχουν εξασφαλισμένη εργασία και μισθό, ενώ προάγονται με βάση την αρχαιότητα και την αξία τους.
Δομή	Πειθαρχημένη ιεραρχική δομή, όπου οι πιο χαμηλόβαθμοι υπάλληλοι υπόκεινται στην εξουσία των ανωτέρων τους.

Σχήμα 10.1 Το μοντέλο της γραφειοκρατίας, κατά τον Weber

ραρχίας, στο πλαίσιο της οποίας έμμισθοι αξιωματούχοι, οι οποίοι προσλαμβάνονται και προάγονται αξιολογικά, καταλήγουν σε ορθολογικές αποφάσεις, θέτοντας σε εφαρμογή συγκεκριμένους κανόνες επί των περιπτώσεων που τίθενται ενώπιόν τους (βλ. Σχήμα 10.1).

Στο μοντέλο του Weber, η δημόσια διοίκηση νοείται ως επαγγελματική και τυπική παρά ως διαχειριστική και επιχειρηματική. Το βασικό επιχείρημα του Weber είναι ότι η γραφειοκρατία καθιστά πιο αποτελεσματική τη διοίκηση. Πίστευε ότι αποτελεί το μέσο για τη μεταλαμπάδευση των τεχνικών του βιομηχανικού τομέα και της στρατιωτικής οργάνωσης στις αστικές υποθέσεις:

Σε πλήρη ανάπτυξη, ο γραφειοκρατικός μηχανισμός σχετίζεται με τους άλλους οργανισμούς όπως ακριβώς σχετίζεται η μηχανή με τους μη μηχανικούς τρόπους παραγωγής. Η ακρίβεια, η ταχύτητα, η σαφήνεια, η γνώση των θεμάτων, η συνέχεια, η διακριτικότητα, η ενότητα, η αυστηρή ιεραρχία, ο περιορισμός των συγκρούσεων και η εξοικονόμηση υλικών και εργατικών εξόδων – όλα αυτά τα στοιχεία φτάνουν στο αποκορύφωμά τους μέσα σε αυστηρά γραφειοκρατική διοίκηση. (Αναφέρεται στον Kalberg, 2005.)

Ενώ οι ιδέες του Weber άσκησαν μεγάλη επιρροή στην ηπειρωτική Ευρώπη, δεν γνώρισαν αντίστοιχη απήχηση στη Βόρεια Αμερική, όπου η ανάπτυξη του δημόσιου τομέα πήρε μια πιο πρακτική μορφή. Καθώς απουσίαζε η μακρά κρατική και μοναρχική παράδοση της Ευρώπης, η δημόσια διοίκηση αρχικά ταυτίστηκε με την καθημερινή εφαρμογή των πολιτικών κατευθύνσεων. Στις Ηνωμένες Πολιτείες, για παράδειγμα, επικράτησε εξ αρχής η φιλοσοφία της διακυβέρνησης από τον απλό άνθρωπο, βάσει της οποίας σχεδόν όλοι οι πολίτες θεωρούνται ικανοί για οποιαδήποτε δουλειά στον

δημόσιο τομέα. Η ιδέα της επαγγελματικής δημόσιας υπηρεσίας θεωρήθηκε ελιτίστικη και αντιδημοκρατική.

Αυτή η λαϊκιστική θεωρία της δημόσιας διοίκησης ήταν πολύ βολική για να εξυπηρετεί το **σύστημα λαφυραγωγής**, όρος που έλκει την καταγωγή του από τη φράση «στον νικητή τα λάφυρα» (to the victor, the spoils). Στις Ηνωμένες Πολιτείες, το σύστημα σήμαινε ότι η εκλογή νέου προέδρου συνοδευόταν από τη σχεδόν πλήρη ανανέωση του προσωπικού της μικρής, τότε, σε μέγεθος ομοσπονδιακής κυβέρνησης. Το σύστημα αυτό διατηρήθηκε τουλάχιστον μέχρι το 1883, έτος κατά το οποίο με νόμο (Pendleton Act) συγκροτήθηκε ειδική Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, που ανέλαβε τη στελέχωση και τη διοικητική υπαγωγή των υπαλλήλων της ομοσπονδιακής κυβέρνησης. Στον Καναδά, η αρχή της αξιολογίας εμφανίστηκε για πρώτη φορά το 1908 και θεσμοθετήθηκε διά νόμου για όλες τις θέσεις του δημόσιου τομέα το 1918 με το Civil Service Act.

Οι δυτικές γραφειοκρατίες έφτασαν στο απόγειό τους τον 20ό αιώνα. Η οικονομική ύφεση και οι δύο παγκόσμιοι πόλεμοι αύξησαν σε μεγάλο βαθμό τις υπηρεσίες και την παρέμβαση του κράτους και, κατ' επέκταση, το μέγεθος των γραφειοκρατιών. Την ίδια εποχή το κοινωνικό κράτος, που θεμελιώθηκε στη Δυτική και κυρίως στη Βόρεια Ευρώπη τις δεκαετίες που ακολούθησαν τον Δεύτερο Παγκόσμιο πόλεμο (βλ. Κεφάλαιο 20), χρειαζόταν έναν μαζικό γραφειοκρατικό μηχανισμό, για να μπορεί να διανέμει κονδύλια, μισθούς και συντάξεις. Στη δεκαετία του 1970, η απασχόληση στον δημόσιο τομέα αντιστοιχούσε πλέον στο ένα τρίτο σχεδόν του συνολικού εργατικού δυναμικού της Βρετανίας και των Σκανδιναβικών Χωρών, αν και μεγάλο μέρος αυτής της διέυρυνσης αφορούσε το επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ωστόσο δεν πήγαν όλα τόσο καλά: οι τελευταίες δεκαετίες του 20ού αιώνα σηματοδοτήθηκαν από τη φθίνουσα εμπιστοσύνη των πολιτών στη γραφειοκρατία και την ενίσχυση των αιτημάτων μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης. Ήδη το 1971 ο Niskanen επισήμανε ότι οι επικριτές της γραφειοκρατίας μέμφονταν τους δημοσίου υπαλλήλους, υποστηρίζοντας ότι επιδίδονται σε αντιπαραγωγικά παιχνίδια με μόνο στόχο την αύξηση των πόρων και του προσωπικού του τομέα τους. Στις δημοκρατικές χώρες, μία μεταρρύθμιση πήρε τη μορφή της ανάθεσης δημόσιων υπηρεσιών σε εξωτερικούς συνεργάτες (βλ. Πλαίσιο 10.1), πρακτική που είχε ως συνέπεια την αποδυνάμωση του μονοπωλίου των στελεχών της δημόσιας διοίκησης επί της εφαρμοζόμενης πολιτικής. Μία άλλη εξέλιξη αφορά την ανάδειξη μιας νέας, **προσανατολισμένης** στις αρχές της ελεύθερης αγοράς προσέγγισης της γραφειοκρατίας, η οποία έγινε γνωστή ως σχολή του **νέου δημόσιου μανάτζμεντ (NDM)**. Η προσέγγιση αυτή συνεπήρε τα συστήματα δημόσιας διοίκησης των δημοκρατικών χωρών κατά τις τελευταίες δεκαετίες του 20ού αιώνα.

Η προσέγγιση του NDM, που εφαρμόστηκε για πρώτη φορά

Σύστημα λαφυραγωγής: Σύστημα που βασίζεται στις πελατειακές σχέσεις, όπου οι εκλεγμένοι πολιτικοί διορίζουν σε δημόσιες θέσεις πρόσωπα που είχαν την πρόνοια να υποστηρίξουν τους υποψηφίους που τελικά επικράτησαν.

Νέο δημόσιο μανάτζμεντ: Προσέγγιση της γραφειοκρατίας, που εμφανίστηκε τη δεκαετία του 1980, η οποία βασίζεται στην ιδέα ότι οι αρχές της ελεύθερης αγοράς μπορούν να κάνουν πιο αποδοτική τη δημόσια διοίκηση.



Πλαίσιο 10.1

Ανάθεση δημόσιων υπηρεσιών σε εξωτερικούς συνεργάτες: υπέρ και κατά

Ανάθεση σε εξωτερικούς συνεργάτες: Η πρακτική της ανάθεσης υπηρεσιών σε ιδιώτες που προηγουμένως τελούσαν υπό τον έλεγχο του δημοσίου.

Πολλές χώρες ανέκαθεν ανέθεταν σε ιδιώτες την παροχή αγαθών και επικουρικών υπηρεσιών προς το κράτος, όμως η πρακτική αυτή έχει προσλάβει πολύ μεγαλύτερες διαστάσεις στις τελευταίες δεκαετίες με τη διάδοση της **ανάθεσης σε εξωτερικούς συνεργάτες**. Η εξωτερική ανάθεση είναι, για παράδειγμα, ένας από τους λόγους για τους οποίους το ποσοστό των εργαζομένων της ομοσπονδιακής κυβέρνησης των ΗΠΑ επί του εργατικού δυναμικού της χώρας μειώ-

θηκε από 4,3% το 1966 σε 2% το 2013. Είναι επίσης ο λόγος για τον οποίο ο αριθμός των ατόμων που απασχολούνται με συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου ήταν διπλάσιος από τον αριθμό των μόνιμων υπαλλήλων της ομοσπονδιακής κυβέρνησης (US Bureau of Labor Statistics, 2018).

Παρότι έχουν καταγραφεί αρκετά προβλήματα στα πρώτα στάδια ανάπτυξης αυτής της πρακτικής, καθώς κυβερνήσεις και ιδιώτες προσπαθούν να μάθουν τη διαδικασία και να κατανοήσουν σε ποιους τομείς ενδείκνυται (και σε ποιους όχι), οι τάσεις δείχνουν ότι η ανάθεση σε εξωτερικούς συνεργάτες έχει μέλλον. Όλο και περισσότερες θέσεις εργασίας και υπηρεσίες περνούν από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα, εξέλιξη που σχετίζεται εν μέρει με τη διάδοση του διαδικτύου, κυρίως όμως οφείλεται στην επιθυμία των κυβερνήσεων να περιορίσουν τις δημόσιες δαπάνες. Παραδείγματα υπηρεσιών που έχουν ανατεθεί σε ιδιώτες είναι η αποκομιδή των απορριμμάτων, η ύδρευση και η διαχείριση των αποβλήτων, οι υπηρεσίες φύλαξης, οι υπηρεσίες συντήρησης εξοπλισμού, τεχνολογική υποστήριξη, η διαχείριση δημόσιων σχολείων και νοσοκομείων, ακόμη και η λειτουργία ιδιωτικών σωφρονιστικών ιδρυμάτων (τα οποία, στην περίπτωση της Αυστραλίας, φιλοξενούν σχεδόν το ένα πέμπτο του συνολικού πληθυσμού των κρατουμένων). Παραλλαγή αυτής της πρακτικής είναι το λεγόμενο *co-sourcing*, δηλαδή η σύμπραξη δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.

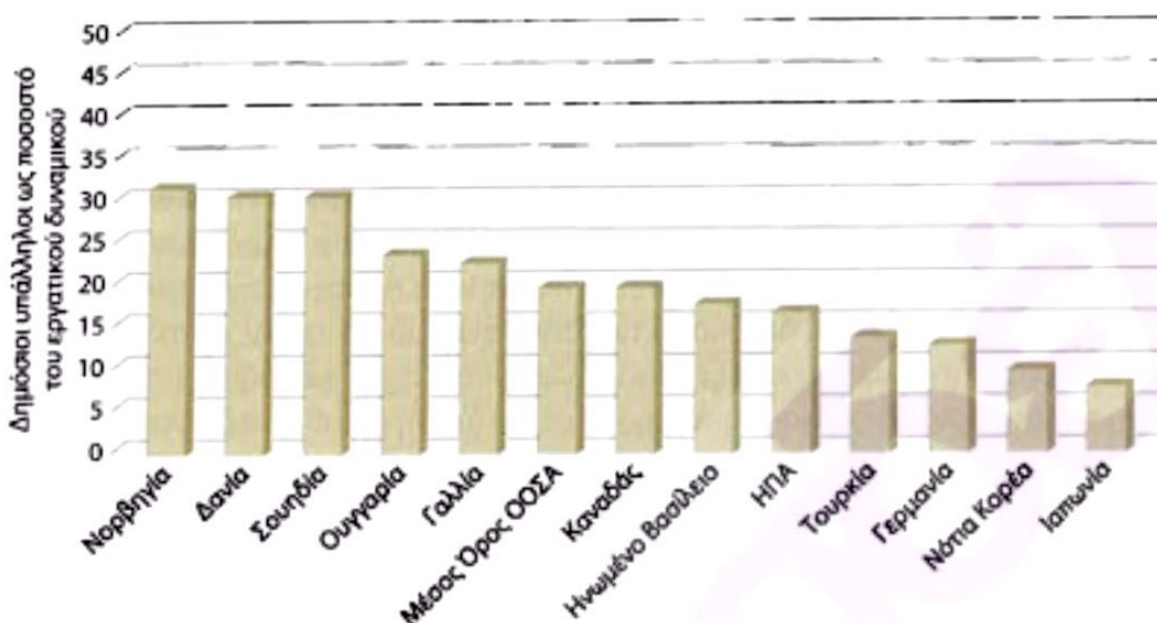
Ως προς τα πλεονεκτήματα της πρακτικής, η ανάθεση σε εξωτερικούς συνεργάτες εισάγει το στοιχείο του ανταγωνισμού μεταξύ των υποψήφιων ιδιωτών, συμβάλλοντας στη μείωση του κόστους και στην ευκολότερη απόλυση όσων εργαζομένων δεν αποδίδουν. Υπό την πίεση του ανταγωνισμού, οι εργαζόμενοι των εξωτερικών συνεργατών θεωρητικά ενδιαφέρονται περισσότερο για την ικανοποίηση του πελάτη, ενώ οι ίδιοι οι ιδιώτες που αναλαμβάνουν το έργο έχουν κίνητρο να το διεκπεραιώσουν με τη μέγιστη αποδοτικότητα. Είναι επίσης πιθανό οι ιδιώτες να αποδειχθούν λιγότερο επιρρεπείς στην πολιτική χειραγώγηση και στον πολιτικό έλεγχο.

Ως προς τα μειονεκτηματά της, η ανάθεση σε εξωτερικούς συνεργάτες είναι πιθανό –όταν δεν είναι προσεκτική η επιλογή των ιδιωτών και δεν ελέγχεται αυστηρά το έργο τους– να οδηγήσει στην υποβάθμιση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, ενώ αποδυναμώνεται η άμεση και πολιτική λογοδοσία των ιδιωτών. Επιπλέον, τα κυβερνητικά υπουργεία συχνά έχουν μεγαλύτερο απόθεμα γνώσεων και εμπειρίας από τις ιδιωτικές εταιρείες που εισέρχονται σε κάποιον τομέα για πρώτη φορά. Αφότου κατακυρωθεί μια σύμβαση, ο ιδιώτης κατά κανόνα αναδεικνύεται σε μοναδικό προμηθευτή στον τομέα του, κάτι που σημαίνει ουσιαστικά ότι το δημόσιο μονοπώλιο αντικαθίσταται από ιδιωτικό. Τέλος, υπάρχει ένα όριο όσον αφορά τις υπηρεσίες που μπορούν να εκχωρηθούν –δεν προσφέρονται όλες οι κρατικές υπηρεσίες στην εκχώρηση σε ιδιώτες. Σχετικό παράδειγμα είναι η αστυνόμευση.

στις αρχές της δεκαετίας του 1980 από τις κυβερνήσεις Reagan και Thatcher στις ΗΠΑ και στη Βρετανία αντίστοιχα, έθετε στόχους που ξεπερνούσαν την εξωτερική ανάθεση υπηρεσιών σε ιδιώτες. Το ΝΔΜ πρότασε τη μεταφορά της φιλοσοφίας των επιχειρήσεων του ιδιωτικού τομέα στο δημόσιο, με στόχο τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της φιλικότητας της δημόσιας διοίκησης προς τους πολίτες, την ενίσχυση της λογοδοσίας των διοικητικών στελεχών και τη μείωση των δημοσίων δαπανών (Christensen και Laegreid, 2016). Οι ιδέες αυτής της νέας προσέγγισης περιλάμβαναν την οριζόντια και την κάθετη διάσπαση των δημοσίων οργανισμών, με σκοπό τη δημιουργία ανεξάρτητων αρχών και εξειδικευμένων υπηρεσιών «μοναδικού σκοπού». Τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης απέκτησαν μεγαλύτερη ελευθερία δράσης, ενώ δόθηκε η δυνατότητα σε κρατικούς και ιδιωτικούς φορείς να συμμετέχουν σε διαγωνισμούς ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων. Η σημασία αυτών των μεταρρυθμίσεων έγκειται στη σύγκρουσή τους με το μοντέλο του Weber, σύμφωνα με το οποίο η μόνη δουλειά του γραφειοκράτη είναι να εφαρμόζει σταθερούς κανόνες σε συγκεκριμένες περιπτώσεις. Θεωρήθηκε ότι, πλέον, η δημόσια διοίκηση είχε παραχωρήσει τη θέση της στη δημόσια διαχείριση.

Μία από τους πρωτοπόρους στην υιοθέτηση αυτής της προσέγγισης υπήρξε η Νέα Ζηλανδία. Κατά τις δεκαετίες του 1980 και του 1990 η συγκεκριμένη χώρα εισήγαγε «τις πιο ολοκληρωμένες και ριζοσπαστικές μεταρρυθμίσεις» από κάθε άλλη ίσως δυτική δημοκρατία (Pollitt και Bouckaert, 2011). Ένα ιδιαίτερο χαρακτηριστικό του νέου μοντέλου ήταν η εκτεταμένη χρήση των συμβάσεων, η οποία ξεπερνούσε κατά πολύ την παραδοσιακή αξιοποίηση ιδιωτικών εταιρειών για την παροχή τοπικών υπηρεσιών, όπως η αποκομιδή των απορριμμάτων, καθώς κάλυπτε τη στρατολόγηση προμηθευτών του ιδιωτικού τομέα ακόμη και για πολιτικά ευαίσθητα καθήκοντα, π.χ., η είσπραξη των χρεών. Με αυτά τα εργαλεία, το προσωπικό του δημόσιου τομέα περιορίστηκε στη Νέα Ζηλανδία από 88.000 εργαζόμενους το 1988 σε 37.000 το 1994 (αν και κάποιοι δημόσιοι υπάλληλοι μετατάχθηκαν απλώς σε άλλες υπηρεσίες). Επιπλέον, οι συμβάσεις χρησιμοποιούνται εκτεταμένα και εντός του δημόσιου τομέα της Νέας Ζηλανδίας και διέπουν τις σχέσεις ανάμεσα στους αγοραστές (όπως το Υπουργείο Μεταφορών) και τους προμηθευτές (όπως η εταιρεία Transit New Zealand, που είναι υπεύθυνη για το οδικό δίκτυο).

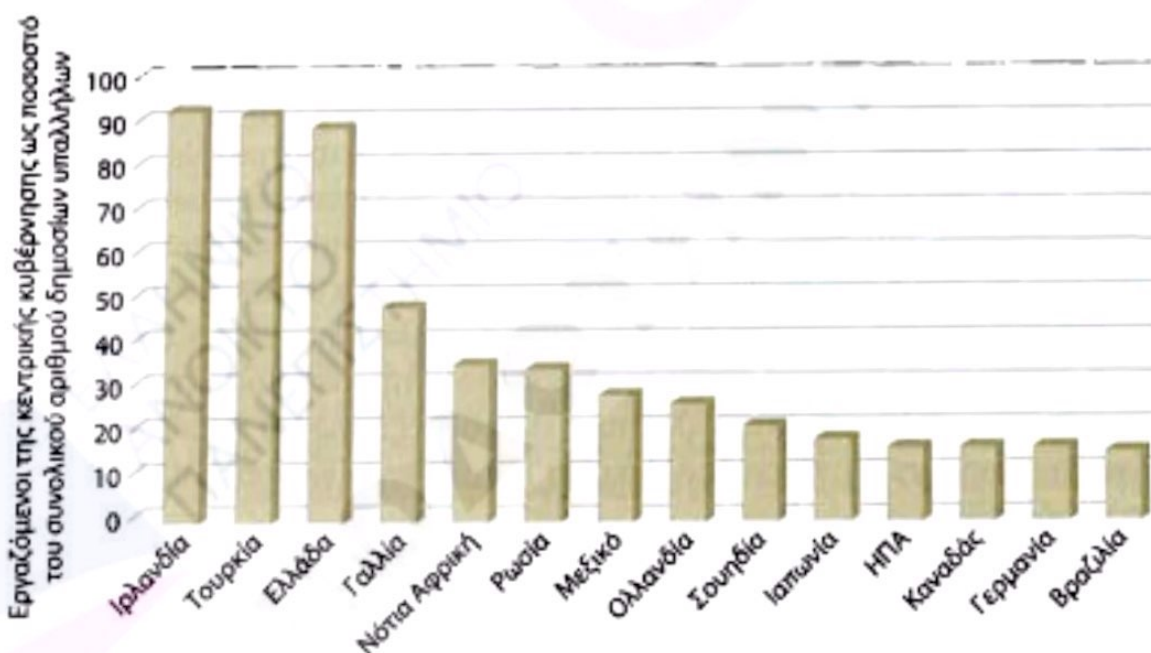
Παρότι η χρυσή εποχή του ΝΔΜ έχει πλέον παρέλθει, οι μακροπρόθεσμες συνέπειές γίνονται ακόμα αισθητές. Η μεγαλύτερη συμβολή του ΝΔΜ πιθανότατα έγκειται στην αλλαγή της φιλοσοφίας της δημόσιας διοίκησης και στην προαγωγή ιδεωδών περί «ιδιωτικοποίησης, εισαγωγής μεθόδων της ελεύθερης αγοράς, συμμετοχής, απορρύθμισης και ευελιξίας» (Pollitt και Bouckaert, 2011). Παράλληλα ορισμένοι (όπως οι Christensen και Laegreid, 2016) υποστηρίζουν ότι η προσέγγιση αυτή έχει εξελιχθεί σε μια νέα τάση, στη Νέα Δημόσια Διακυβέρνηση, η οποία αναφέρεται στην παροχή δημοσίων υπηρεσιών από πολλαπλούς δρώντες. Η εξέλιξη αυτή αποδίδεται στην ανησυχία που προκαλεί σε πολλές χώρες ο κίνδυνος απώλειας του ελέγχου εν μέσω οξυμένων οικονομικών και άλλων προβλημάτων, όπως η τρομοκρατία, η κλιματική αλλαγή και η μετάδοση μολυσματικών ασθενειών.



Σχήμα 10.2 Σύγκριση του μεγέθους των γραφειοκρατιών

Πηγή: Διεθνές Γραφείο Εργασίας (ILO), αναφέρεται στο OECD (2017α).

Σημείωση: Τα στοιχεία αφορούν το έτος 2015 και αναφέρονται σε όλα τα επίπεδα διοίκησης.



Σχήμα 10.3 Σύγκριση του μεγέθους της κεντρικής κυβέρνησης σε διάφορες χώρες

Πηγή: Διεθνές Γραφείο Εργασίας (ILO), αναφέρεται στο OECD (2017α).

Σημείωση: Τα στοιχεία αφορούν το έτος 2015.

Μπορούμε να εξαγάγουμε ορισμένα χρήσιμα συμπεράσματα για τις αλλαγές που έχουν συντελεστεί, με βάση τη σύγκριση του μεγέθους της δημόσιας διοίκησης σε διάφορες χώρες. Αρχικά μπορούμε να εξετάσουμε τους απόλυτους αριθμούς, καθώς δίνουν μια ένδειξη του μεγέθους του δημόσιου τομέα και του βαθμού στον οποίο οι διά-

φορες κυβερνήσεις έχουν επιλέξει τον δημόσιο χαρακτήρα για την παροχή αγαθών όπως η παιδεία και η υγεία. Σύμφωνα με τα στοιχεία του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας (ILO), οι πλούσιες Σκανδιναβικές Χώρες έχουν τους πιο ευμεγέθεις δημόσιους τομείς με κριτήριο το μερίδιό τους στη συνολική απασχόληση, ενώ η Νότια Κορέα και η Ιαπωνία έχουν τις μικρότερες γραφειοκρατίες (βλ. Σχήμα 10.2).

Στη συνέχεια μπορούμε να εξετάσουμε το ισοζύγιο μεταξύ εργαζομένων στην κεντρική κυβέρνηση και την τοπική αυτοδιοίκηση, ως ένδειξη των διαφορετικών επιπέδων συγκεντρωτισμού κάθε χώρας. Τα στοιχεία του ILO (βλ. Σχήμα 10.3) δείχνουν ότι στις περισσότερες δημοκρατικές χώρες η πλειονότητα των δημοσίων υπαλλήλων απασχολείται στην τοπική και όχι στην κεντρική διοίκηση, ενώ ο μικρότερος αριθμός εργαζομένων στην κεντρική δημόσια διοίκηση απαντά σε ομοσπονδιακά συστήματα, όπως αυτά των Ηνωμένων Πολιτειών, του Καναδά, της Γερμανίας και της Βραζιλίας. Η Σουηδία, παρότι δεν είναι ομοσπονδιακό κράτος, έχει επίσης αποκεντρώσει το μεγαλύτερο μέρος της εφαρμογής των πολιτικών στο επίπεδο της τοπικής διοίκησης.

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

Η πιο πρόσφατη τάση στη δημόσια διοίκηση σχετίζεται με τη διάδοση της **ηλεκτρονικής διακυβέρνησης (ή ψηφιακής διακυβέρνησης)**, εξέλιξη που αποδίδεται στις δυνατότητες που προσφέρει το διαδίκτυο για τη διάνοιξη νέων καναλιών επικοινωνίας μεταξύ κυβερνήσεων, υπουργείων και πολιτών. Καθώς η ηλεκτρονική διακυβέρνηση κερδίζει έδαφος, δεν θα πρέπει να ξεχάσουμε το δίδαγμα από την εφαρμογή της προσέγγισης του ΝΔΜ: τα προσδοκώμενα οφέλη αποδοτικότητας συχνά ακυρώνονται από το γεγονός ότι τα νέα κανάλια προστίθενται στα παλαιότερα, αντί να τα αντικαθιστούν. Θα πρέπει επίσης να έχουμε υπόψη ότι μπορεί η ηλεκτρονική διακυβέρνηση να διευκολύνει δυνητικά την πρόσβαση των πολιτών στις κυβερνητικές υπηρεσίες και στη δημόσια πληροφόρηση και να εξοικονομεί δημόσιους πόρους, ωστόσο συνοδεύεται και από αυξημένους κινδύνους κυβερνοεπιθέσεων κατά των κυβερνήσεων, ενώ μπορεί επίσης να διευκολύνει τις κυβερνητικές προσπάθειες παρακολούθησης των πολιτών. Σε κάθε περίπτωση, ο συνδυασμός ανάθεσης σε εξωτερικούς συνεργάτες και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης ίσως σημαίνει ότι γινόμαστε μάρτυρες μιας επανάστασης στη λειτουργία της γραφειοκρατίας και στον τρόπο επαφής των δημοσίων υπαλλήλων με τους πολίτες.

Ο Montargil (2010) υποστηρίζει ότι η ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης ακολουθεί τέσσερα στάδια:

- *Παροχή πληροφοριών:* οι πληροφορίες παρέχονται, π.χ., μέσω ενός δικτυακού τόπου ο οποίος σκιαγραφεί τις παρεχόμενες υπηρεσίες ενός δημόσιου φορέα. Η λειτουργία αυτή είναι χρήσιμη στους πολίτες που αναζητούν βασικές πληροφορίες για το έργο ενός υπουργείου ή υπηρεσίας.

Ηλεκτρονική διακυβέρνηση (ή ψηφιακή διακυβέρνηση): Η αξιοποίηση τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών στην παροχή δημοσίων υπηρεσιών.

- *Διαδραστικές υπηρεσίες:* για παράδειγμα, οι χρήστες μπορούν να κατεβάσουν έντυπα σε ηλεκτρονική μορφή ή να στείλουν μηνύματα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου.
- *Συναλλακτικές υπηρεσίες:* για παράδειγμα, οι χρήστες έχουν τη δυνατότητα ηλεκτρονικής πληρωμής λογαριασμών ή υποβολής αιτήσεων.
- *Ενοποιημένες υπηρεσίες:* οι χρήστες έχουν πρόσβαση σε όλες τις κυβερνητικές υπηρεσίες – από την κατάθεση αίτησης για άδεια οδήγησης μέχρι τη σύσταση εταιρείας – μέσω ενός και μοναδικού δικτυακού τόπου. Αρκεί να εγγραφούν μία φορά και να αποκτήσουν τη δική τους μοναδική ψηφιακή υπογραφή. Όμως αυτού του είδους οι πύλες (ή ενιαίες θυρίδες πληροφοριών) είναι δύσκολες στην εφαρμογή τους, καθώς προϋποθέτουν την ενοποίηση των βάσεων δεδομένων μεγάλου αριθμού διαφορετικών υπουργείων και δημόσιων υπηρεσιών.

Η ενοποίηση δημιουργεί ευκαιρίες που επιτρέπουν στις δημόσιες υπηρεσίες να γίνουν περισσότερο εξατομικευμένες. Εάν, για παράδειγμα, το έτος γεννήσεως και η διεύθυνση κατοικίας σας είναι γνωστά σε όλους τους κρατικούς φορείς και τις δημόσιες υπηρεσίες, τότε, στο πέρασμα των χρόνων, θα είναι, λόγου χάρη, δυνατό το Υπουργείο Μεταφορών να σας στέλνει στον κατάλληλο χρόνο πληροφορίες για την υποβολή αίτησης άδειας οδήγησης, το Υπουργείο Εσωτερικών να σας αποστέλλει τα απαραίτητα έντυπα εγγραφής στους εκλογικούς καταλόγους ή το δημόσιο σύστημα υγείας να ταχυδρομεί στο σπίτι σας πακέτα ιατρικών εξετάσεων για ασθένειες που σχετίζονται με την εκάστοτε ηλικία σας. Κατά τον ίδιο τρόπο, η ενοποίηση των σχολικών και ακαδημαϊκών αρχείων όλων των παιδιών σε εθνική βάση δεδομένων μπορεί να βοηθήσει στον εντοπισμό παιδιών τα οποία έχουν αλλάξει τόπο κατοικίας. Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση μπορεί, συνεπώς, να προσδώσει ουσιαστικό περιεχόμενο στην ιδέα της διασυνδεδεμένης διακυβέρνησης.

Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση είχε σημειώσει μεγαλύτερα βήματα προόδου στις πλουσιότερες χώρες, όπου είναι πιο διαδεδομένη η πρόσβαση στο διαδίκτυο. Ο Πίνακας 10.1 παρουσιάζει τις δέκα πρώτες χώρες με κριτήριο τη χρήση υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, όπως καταγράφονται σε περιοδική έκθεση που δημοσιεύει ο ΟΗΕ. Η έκθεση για το έτος 2016 αναφέρει ότι όλο και περισσότερες χώρες δημοσιεύουν στοιχεία στο διαδίκτυο –π.χ. για τις δημόσιες δαπάνες–, ώστε να μπορούν αυτά να ελεγχθούν από όλους τους πολίτες. Με άλλα λόγια, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση έχει ενισχύσει την κυβερνητική διαφάνεια. Η έκθεση του ΟΗΕ επισημαίνει επίσης ότι οι περισσότερες χώρες έχουν φτάσει πλέον στο συναλλακτικό στάδιο, ενώ καταγράφεται σημαντική αύξηση του αριθμού των χωρών που έχουν φτάσει στο στάδιο της ενοποίησης (από 45 το 2003 σε 90 το 2016). Όλο και περισσότερες χώρες κινούνται πλέον προς την κατεύθυνση της συμμετοχικής –ή τουλάχιστον της συμβουλευτικής– λήψης αποφάσεων, ζητώντας, για παράδειγμα, τη γνώμη των πολιτών όσον αφορά τοπικές πρωτοβουλίες οικονομικής ανάπτυξης.

Παράλληλα όμως, όπως θα δούμε αναλυτικότερα στο Κεφάλαιο 14, η πρόσβαση στις υπηρεσίες ηλεκτρονικής διακυβέρνησης παραμένει άνιση. Είναι ενδεικτικό ότι η παροχή σταθερών και ασύρματων ευρυζωνικών υπηρεσιών έχει φτάσει σχεδόν σε ση-

Πίνακας 10.1 Οι δέκα πρώτες χώρες του κόσμου στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση

1	Βρετανία	6	Σουηδία
2	Αυστραλία	7	Ολλανδία
3	Νότια Κορέα	8	Νέα Ζηλανδία
4	Σιγκαπούρη	9	Δανία
5	Φινλανδία	10	Γαλλία

Πηγή: Τμήμα Οικονομικών και Κοινωνικών Υποθέσεων των Ηνωμένων Εθνών (2016).

Σημείωση: Η κατάταξη αφορά το έτος 2016 και βασίζεται στην αξιολόγηση της διαθεσιμότητας ηλεκτρονικών υπηρεσιών, της ποιότητας των τηλεπικοινωνιακών υποδομών και του γενικού εκπαιδευτικού επιπέδου του πληθυσμού.

μείο κορεσμού στην Ευρώπη, ενώ στην Αφρική υπολείπεται πάρα πολύ. Ακόμη και εντός των κρατών, ο βαθμός πρόσβασης είναι μεγαλύτερος στις πολυπληθείς περιφέρειες σε σχέση με τις λιγότερο πυκνοκατοικημένες περιοχές. Η Αυστραλία είναι ενδεικτικό παράδειγμα αυτού του φαινομένου. Ενώ η χώρα διαθέτει ένα από τα πιο εξελιγμένα συστήματα ψηφιακής διασύνδεσης των δημόσιων υπηρεσιών στον κόσμο – πολιτικές διάδοσης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης εφαρμόζονται εκεί ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του 1990– διαπιστώνεται ο αποκλεισμός πολιτών όχι μόνο λόγω έλλειψης τεχνολογικών δεξιοτήτων, αλλά και εξαιτίας μιας σειράς κοινωνικών και οικονομικών φραγμών, όπως η φτώχεια. Η Αυστραλία είναι επίσης μια αχανής χώρα με λίγα μεγάλα αστικά κέντρα και μικρούς, διάσπαρτους και δυσπρόσιτους αγροτικούς πληθυσμούς. Το παράδοξο στην περίπτωση της Αυστραλίας, όπως και σε πολλές άλλες χώρες, είναι ότι οι πολίτες που θα επωφελούνταν περισσότερο από τη δυνατότητα πρόσβασης στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση είναι αυτοί που εμφανίζουν τις μικρότερες πιθανότητες να διαθέτουν τέτοιου είδους πρόσβαση (Baum, 2014).

Άλλοι προβληματισμοί που συνδέονται με την ηλεκτρονική διακυβέρνηση αφορούν τους κινδύνους για την ιδιωτική ζωή, τις δυνατότητες κατάχρησης των δεδομένων των πολιτών (π.χ. μέσω της μη εξουσιοδοτημένης κοινοποίησης στοιχείων σε τρίτους, όπως είναι οι ιδιωτικές εταιρείες ή τα ξένα κράτη) και τον αυξημένο κίνδυνο υποκλοπής των δεδομένων που τηρούνται από τις κρατικές υπηρεσίες. Η καχυποψία των πολιτών απέναντι στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση ενισχύεται δε από τη συνειδητοποίηση ότι η κυβέρνηση μπορεί να αποκτήσει πρόσβαση στα ιδιωτικά ηλεκτρονικά δεδομένα –όπως τα μηνύματα κειμένου, οι τηλεφωνικές συνομιλίες και η χρήση του διαδικτύου– επικαλούμενη λόγους εθνικής ασφάλειας. Νομοθετικές πρωτοβουλίες για την προστασία της ιδιωτικής ζωής και των προσωπικών δεδομένων, όπως ο Κανονισμός της Ε.Ε. για την Προστασία των Δεδομένων (2016), ο οποίος αντικατέστησε την Οδηγία για την Προστασία των Δεδομένων του 1995, παρέχουν περιορισμένες μόνο διασφαλίσεις. Η πρόσβαση των πολιτών στα προσωπικά τους αρχεία επιτρέπει την επαλήθευση της ακρίβειάς τους, ωστόσο αυτό δεν αποτρέπει τον κίνδυνο κατάχρησης των εν λόγω δεδομένων.

ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΩΝ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΩΝ

Όπως οι κυβερνήσεις, τα νομοθετικά σώματα και τα δικαστικά συστήματα εμφανίζουν διαφορές ως προς την οργάνωση και τις εξουσίες τους, το ίδιο ισχύει και για τις γραφειοκρατίες. Οι δομές και τα ονόματά τους διαφέρουν από χώρα σε χώρα, αναδεικνύοντας τη σημασία της εξέτασης δομικών παραγόντων κατά τη μελέτη τους. Παρ' όλα αυτά, μπορεί να γίνει βασική κατηγοριοποίηση σε τρεις κύριους τύπους και επίπεδα οργάνωσης: σε υπουργεία, τμήματα και μη υπουργικούς δημόσιους φορείς (Πλαίσιο 17.3).

Υπουργείο: Διοικητική μονάδα, με επικεφαλής έναν υπουργό που έχει εξουσία άμεσου διοικητικού ελέγχου. Συνήθως διαθέτει επίσημη ιεραρχική δομή, ενώ πολλές φορές τα υπουργεία ιδρύονται με σχετικό νόμο και είναι μέρος του υπουργικού συμβουλίου.

Υπουργεία

Τα κυβερνητικά υπουργεία αποτελούν την καρδιά των σύγχρονων γραφειοκρατιών. Ο συνολικός αριθμός των υπουργείων διαφέρει από χώρα σε χώρα, κατά κανόνα όμως είναι από 12 έως 24: σχεδόν σε όλες τις χώρες υπάρχουν υπουργεία αρμόδια σε τομείς όπως η εξωτερική πολιτική, η οικονομία, η δικαιοσύνη, η υγεία και το περιβάλλον, στα οποία προστίθενται νέα, ανάλογα με τους τομείς πολιτικής που θεωρούνται σημαντικοί και τις αρμοδιότητες της κεντρικής κυβέρνησης κάθε χώρας (βλ. Σχήμα 10.4). Επικεφαλής είναι υπουργοί που μετέχουν στο υπουργικό

συμβούλιο και κατ' επέκταση παίζουν σημαντικό ρόλο στην άσκηση της εξουσίας. Υπάρχει, δε, σαφής ιεράρχηση των υπουργείων: στα σημαντικότερα περιλαμβάνονται κατά κανόνα τα Υπουργεία των Εξωτερικών, των Οικονομικών, της Άμυνας και της Δικαιοσύνης.

Τόσο το εύρος όσο και η οργάνωση του δημόσιου τομέα διαφέρουν από χώρα σε χώρα. Για παράδειγμα, ενώ οι περισσότερες χώρες έχουν ένα υπουργείο Ενέργειας, στη Νιγηρία υπάρχουν ανεξάρτητα Υπουργεία Ενέργειας, Πετρελαϊκών Πόρων και Ηλεκτρισμού. Ορισμένες χώρες έχουν Υπουργείο Πολιτισμού ενώ άλλες όχι, και οι ΗΠΑ είναι σχεδόν η μόνη χώρα με Υπουργείο Υποθέσεων Απομάχων Πολέμου. Επίσης οι χώρες κατανέμουν διαφορετικά τις αρμοδιότητες για την οικονομική πολιτική, τα δημόσια οικονομικά, τις επενδύσεις και τη νομισματική πολιτική. Τέλος, τα υπουργεία κατά καιρούς μετονομάζονται, διασπώνται ή συνενώνονται ανάλογα με τις περιστάσεις, αλλάζοντας τον υπουργικό χάρτη. Το 2018, για παράδειγμα, η Βρετανία διέθετε ειδικό υπουργείο επιφορτισμένο με την αποχώρηση της χώρας από την Ευρωπαϊκή Ένωση, ενώ στην Ιαπωνία υπήρχαν υπουργοί αρμόδιοι για διάφορα θέματα, όπως η υπογεννητικότητα, η «μεταρρύθμιση του τρόπου εργασίας» και η ετοιμότητα των πολιτών σε περίπτωση πυρηνικού ατυχήματος (για περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με την ιαπωνική δημόσια διοίκηση, βλ. το σχετικό Προφίλ σε αυτό το κεφάλαιο).

Οι περισσότερες χώρες δημιούργησαν περίπου με την ίδια σειρά τα υπουργεία τους, ακολουθώντας ένα μοτίβο που απηχεί τη διεύρυνση του πεδίου δράσης του ίδιου του κράτους. Τα αρχαιότερα είναι συνήθως αυτά που επιτελούν τις βασικές λει-

Τομέας πολιτικής	ΗΠΑ	Βρετανία	Ιαπωνία	Μεξικό	Νιγηρία	Ρωσία
Εξωτερικών						
Οικονομικών						
Αμύνης						
Υγείας						
Εσωτερικών						
Παιδείας						
Δικαιοσύνης						
Εργασίας						
Εμπορίου						
Μεταφορών						
Γεωργίας						
Περιβάλλοντος						
Πολιτισμού						
Περιφερειακών Υποθέσεων						
Πολεοδομίας						
Ενέργειας						
Επιχειρηματικότητας						
Τοπικής Αυτοδιοίκησης						
Άλλο						
ΣΥΝΟΛΟ	15	22	19	19	29	22

Τομείς πολιτικής για τους οποίους τα κράτη διαθέτουν υπουργεία
 Τομείς πολιτικής για τους οποίους τα κράτη δεν διαθέτουν υπουργεία

Σχήμα 10.4 Κρατικά υπουργεία σε επιλεγμένες χώρες

Πηγή: Επίσημοι δικτυακοί τόποι έξι χωρών.

Σημείωση: Τα στοιχεία ήταν επίκαιρα στα μέσα του 2018 (τα ονόματα, ο αριθμός και η οργάνωση των υπουργείων κατά καιρούς αλλάζουν). Δεν περιλαμβάνονται διευθύνσεις, υπηρεσίες και ρυθμιστικές αρχές.

τουργίες του κράτους στους τομείς της οικονομίας, της δημόσιας τάξης, της εθνικής άμυνας και των εξωτερικών υποθέσεων. Η Βρετανία είχε Υπουργείο Οικονομικών τουλάχιστον από τη Νορμανδική Εισβολή του 1066, η ιστορία του γαλλικού Υπουργείου Εξωτερικών χρονολογείται από τον 16ο αιώνα, αν όχι νωρίτερα, ενώ στις Ηνωμένες Πολιτείες τα Υπουργεία των Εξωτερικών και των Οικονομικών ιδρύθηκαν το 1789. Αργότερα οι χώρες προσθέτουν καινούρια υπουργεία, για να καλύψουν νέες ανάγκες, όπως αυτά της Γεωργίας, του Εμπορίου και της Εργασίας. Ακολούθησαν κατά τον 20ό αιώνα, υπουργεία Κοινωνικής Πρόνοιας, επιφορτισμένα με τους τομείς της κοινωνικής ασφάλισης, της εκπαίδευσης, της υγείας και της στέγης. Πιο πρόσφατα, από τη δεκαετία του 1960 και μετά, δημιουργήθηκαν νέα υπουργεία, στα κυριότερα εκ των οποίων ανήκουν αυτά του Περιβάλλοντος. Σε πολλές χώρες –ανάμεσά τους το Αφγανιστάν, η Καμπότζη, η Ινδία, η Νέα Ζηλανδία, η Νότια Αφρική και η Σρι Λάνκα– έχουν υπουργεία Γυναικείων Υποθέσεων.

Σχήμα 10.5 Η τυπική δομή ενός κυβερνητικού υπουργείου



Ακολουθώντας τις αρχές του Weber, τα υπουργεία έχουν συνήθως αυστηρή ιεραρχική οργάνωση (βλ. Σχήμα 10.5). Στην κορυφή του οργανισμού βρίσκεται ο υπουργός και οι υφυπουργοί του, ο οποίος διορίζεται πολιτικά και εγκαταλείπει τη θέση του όταν ανασχηματίζεται ο ίδιος ή αλλάζει η κυβέρνηση. Κάτω από τον υπουργό βρίσκεται η μόνιμη δημόσια διοίκηση, επικεφαλής της οποίας είναι κάποιος ανώτερος δημόσιος λειτουργός, που είναι υπεύθυνος για τα διοικητικά θέματα, λειτουργώντας παράλληλα ως ο απαραίτητος σύνδεσμος ανάμεσα στην πολιτική ηγεσία και τη γραφειοκρατία. Θεωρητικά, οι υπουργοί υπαγορεύουν και οι γραφειοκράτες εκτελούν, όμως η συμπεριφορική συγκριτική προσέγγιση αποκαλύπτει ότι η πραγματικότητα είναι πιο σύνθετη, αν όχι ανησυχητική. Οι μόνιμοι αξιωματούχοι έχουν το πλεονέκτημα έναντι των πολιτικών προϊσταμένων τους που έρχονται και παρέρχονται, καθώς διαθέτουν μεγαλύτερη εμπειρία, καλύτερη πληροφόρηση και πυκνότερα δίκτυα ομολόγων σε άλλα υπουργεία. Υπό αυτές τις συνθήκες, η αποτελεσματική πολιτική καθοδήγηση ενός υπουργείου απαιτεί ικανότητες, για τις οποίες οι περισσότεροι υπουργοί δεν είναι επαρκώς προετοιμασμένοι.

Δύο παράγοντες μπορούν να διευκολύνουν τον πολιτικό έλεγχο ενός υπουργείου. Πρώτον, όσο μεγαλύτερος είναι ο αριθμός των διορισμών που κάνει ο υπουργός στο υπουργείο του, τόσο πιο εύκολο θα του είναι να δώσει την κατεύθυνση που επιθυμεί. Αναγνωρίζοντας ότι και οι ίδιοι οι ανώτεροι δημόσιοι λειτουργοί πρέπει να κατέχουν την τέχνη της πολιτικής, πολλές δημοκρατικές χώρες πλέον στελεχώνουν τα σημαντικά υπουργεία με φίλα προσκείμενους και αφοσιωμένους γραφειοκράτες. Η πρακτική αυτή, που ανέκαθεν εφαρμοζόταν στη Γερμανία και στη Φινλανδία, έχει διαδοθεί και σε άλλες δυτικές δημοκρατίες (Peters, 2013). Η στελέχωση των ανώτερων θέσεων με πολιτικά διορισμένα πρόσωπα εξασφαλίζει περισσότερους φίλους στον υπουργό.

Δεύτερον, η πολιτική κατεύθυνση μπορεί να διευκολυνθεί όταν οι υπουργοί πλαισιώνονται από συμβούλους. Καθώς οι πολιτικοί σύμβουλοι δεν ανήκουν οργανικά στο μόνιμο προσωπικό του υπουργείου, μπορούν να λειτουργήσουν σαν τα «αυτιά και τα

μάτια» του υπουργού, φέρνοντας στην προσοχή του ζητήματα, τα οποία μπορεί, σε διαφορετική περίπτωση, να χάνονταν στην επίσημη ιεραρχία. Στη Νέα Ζηλανδία, το 2006 κάθε υπουργικό γραφείο στελεχωνόταν πλέον από έναν πολιτικό σύμβουλο (Eichbaum και Shaw, 2007). Εναλλακτικά, σε χώρες όπως η Γαλλία, οι υπουργοί βοηθούνται στο έργο τους από ένα συμβούλιο 15 έως 20 προσωπικών συμβούλων, οι οποίοι σχηματίζουν ένα συμβουλευτικό όργανο υπό τον άμεσο έλεγχο του υπουργού. Το μοντέλο αυτό το έχει υιοθετήσει και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, που αποτελεί τη γραφειοκρατία και το κύριο εκτελεστικό όργανο της Ε.Ε. Οι επιτροπείς της Ε.Ε. (το αντίστοιχο των υπουργών) διαθέτουν ένα ιδιαίτερο γραφείο συμβούλων, το οποίο βάσει των κανόνων απαρτίζεται από στελέχη προερχόμενα από διάφορες χώρες της Ένωσης. Ενώ οι γραφειοκράτες γνωρίζουν ότι θα επιβιώσουν περισσότερο από τον δύσκολο πολιτικό τους προϊστάμενο, οι υπουργικοί σύμβουλοι συνειδητοποιούν ότι η δική τους θέση εξαρτάται από την παροχή αποτελεσματικής υποστήριξης στον κάτοχο της θέσης (βλ. επίσης το Πλαίσιο 10.2 για τη λογοδοσία των στελεχών της δημόσιας διοίκησης).

Διευθύνσεις

Η δομή των υπουργείων συγκροτείται συνήθως από διάφορες επιμέρους **διευθύνσεις**, καθεμία εκ των οποίων είναι υπεύθυνη για συγκεκριμένη πτυχή της δραστηριότητας του οργανισμού. Το Υπουργείο Παιδείας, για παράδειγμα, μπορεί να διαθέτει διαφορετικές διευθύνσεις για την πρωτοβάθμια, τη δευτεροβάθμια και την ανώτερη εκπαίδευση. Οι διευθύνσεις αποτελούν τα λειτουργικά μέρη των υπουργείων, καθώς σε αυτές πραγματοποιείται όλη η πρακτική δουλειά. Πρόκειται για την κινητήρια δύναμη της κυβέρνησης, για το θησαυροφυλάκιο της τεχνογνωσίας της, αλλά και για το επίπεδο στο οποίο λαμβάνονται πολλές καίριες αποφάσεις.

Διεύθυνση: Πρόκειται για λειτουργικές μονάδες των υπουργείων, οι οποίες λογοδοτούν στον υπουργό, συχνά όμως διαθέτουν σημαντικό βαθμό αυτονομίας.

Σε ορισμένες δημοκρατίες, οι διευθύνσεις και οι υπηρεσίες των υπουργείων έχουν ακόμη πιο αναβαθμισμένο ρόλο, καθώς απολαμβάνουν ένα είδος αυτονομίας από την κεντρική διοίκηση. Ακραίο παράδειγμα εν προκειμένω αποτελούν οι ΗΠΑ, καθώς η αμερικανική γραφειοκρατία αποτελεί τη βασική εξαίρεση στη βεμπεριανή αρχή της ιεραρχικής οργάνωσης των υπουργείων. Τα υπουργεία των ΗΠΑ μοιάζουν περισσότερο με πολυεθνικές επιχειρήσεις, καθώς περιλαμβάνουν μια σειρά από ανταγωνιστικές υπηρεσίες και γραφεία. Για παράδειγμα, το Υπουργείο Υγείας και Ανθρωπίνων Υπηρεσιών περιλαμβάνει δώδεκα επιμέρους τμήματα (βλ. Πίνακα 10.2). Η αυτονομία των υπηρεσιών που λειτουργούν στο πλαίσιο των αμερικανικών υπουργείων, την οποία οφείλουν στην άμεση χρηματοδότησή τους από το Κογκρέσο, είναι ένας από τους σημαντικότερους μα και λιγότερο προβεβλημένους λόγους που εξηγούν το γιατί οι πρόεδροι των ΗΠΑ συναντούν τόσο μεγάλες δυσκολίες στην προσπάθειά τους να περάσουν τη βούλησή τους στην πολιτική διαδικασία της ομοσπονδιακής κυβέρνησης.


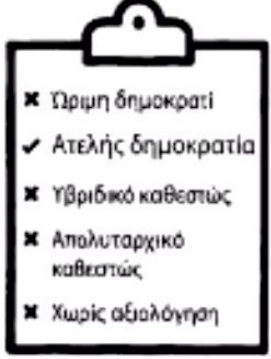

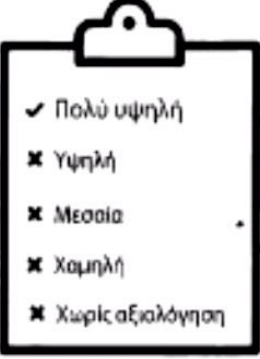


Ακόμη και σε χώρες με πιο ιεραρχικά υπουργεία, θα ήταν λάθος να υποθέσουμε ότι τα πράγματα λειτουργούν ακριβώς όπως προβλέπουν τα υπουργικά οργανογράμμα-

ΠΡΟΦΙΛ ΙΑΠΩΝΙΑ

Σύντομο προφίλ

Η Ιαπωνία αποτελεί κορυφαίο παράδειγμα κράτους που κατάφερε να μπολιάσει τα σύγχρονα ιδεώδη της φιλελεύθερης δημοκρατίας σε μια κοινωνία με τις δικές της ιδιαίτερες παραδόσεις. Γνωστή για τη μακρά περίοδο απομόνωσής της (λόγω και της γεωγραφικής απομόνωσής της από την ασιατική ήπειρο), αλλά και για την εκ βάθρων μεταμόρφωσή της μετά την ήττα στον Δεύτερο Παγκόσμιο πόλεμο, η Ιαπωνία αποδεικνύει ότι είναι εφικτό για μια κοινωνία να αλλάξει, χωρίς να απολέσει την εθνική της ταυτότητα. Τα πλέον ορατά σημάδια του σύγχρονου χαρακτήρα της Ιαπωνίας εντοπίζονται στην οικονομική και τεχνολογική της ανάπτυξη – είναι η τρίτη μεγαλύτερη οικονομία του κόσμου, διεθνές χρηματοπιστωτικό κέντρο, αλλά και έδρα πολλών παγκόσμιων επιχειρηματικών κολοσσών. Ωστόσο το πολιτικό σύστημα της χώρας έχει υπονομευθεί από παραδοσιακές ιαπωνικές ιδέες περί φατρίας, καθήκοντος και ομαδικής ταυτότητας, με αποτέλεσμα την πρόσφατη υποβάθμισή της σε ατελή από ώριμη δημοκρατία βάσει του Δείκτη Δημοκρατίας.

Πολίτευμα	Ενιαία κοινοβουλευτική δημοκρατία. Ο αυτοκράτορας έχει εθιμοτυπικές εξουσίες. Υπάρχει διαφωνία ως προς το έτος ίδρυσης του ιαπωνικού κράτους. Το ισχύον σύνταγμα υιοθετήθηκε το 1947.
Εκτελεστική εξουσία	Κοινοβουλευτικό σύστημα. Αρχηγός της κυβέρνησης είναι ο πρωθυπουργός, ο οποίος είναι ο επικεφαλής του μεγαλύτερου κόμματος ή συνασπισμού κομμάτων και κυβερνά σε συνεργασία με υπουργικό συμβούλιο. Αρχηγός του κράτους είναι ο αυτοκράτορας.
Νομοθετική εξουσία	Κοινοβούλιο (διαίτα) με δύο σώματα: Η Κάτω Βουλή (Βουλή των Αντιπροσώπων) έχει 465 μέλη και τα μέλη της εκλέγονται για ανανεώσιμη τετραετή θητεία. Η Άνω Βουλή (Βουλή των Συμβούλων) έχει περιορισμένες εξουσίες. Τα 242 μέλη της εκλέγονται για ανανεώσιμη εξαετή θητεία.
Δικαστική εξουσία	Το δεκαπενταμελές Ανώτατο Δικαστήριο έχει την εξουσία του δικαστικού ελέγχου, στην πράξη όμως δεν διεκδικεί ενεργό ρόλο. Ένα ασυνήθιστο χαρακτηριστικό είναι ότι οι δικαστές του διορίζονται από το υπουργικό συμβούλιο και ο διορισμός τους τελεί υπό την επικύρωση των ψηφοφόρων στις αμέσως επόμενες γενικές εκλογές, και κάθε δέκα χρόνια στο εξής, με υποχρεωτική ηλικία συνταξιοδότησης τα 70 έτη.
Εκλογικό σύστημα	Μεικτό σύστημα: 296 από τα μέλη της Κάτω Βουλής εκλέγονται σε μονοεδρικές περιφέρειες με πλειοψηφικό σύστημα, ενώ τα άλλα 179 εκλέγονται με το σύστημα της αναλογικής εκπροσώπησης με λίστα. Στην Άνω Βουλή, 146 μέλη εκλέγονται με μοναδική μη μεταβιβάσιμη ψήφο, ενώ 96 εκλέγονται με το σύστημα της αναλογικής εκπροσώπησης.
Πολιτικά κόμματα	Πολυκομματικό σύστημα, στο οποίο παραδοσιακά κυριαρχεί το συντηρητικό Φιλελεύθερο Δημοκρατικό Κόμμα (LDP). Το Δημοκρατικό Κόμμα κλίνει περισσότερο προς τον κοινωνικό φιλελευθερισμό, το Κόμμα Καινοτομίας είναι εθνικιστικό, ενώ στην Ιαπωνία υπάρχει και σήμερα ενεργό Κομμουνιστικό Κόμμα.

 127 εκ. Πληθυσμός	 <ul style="list-style-type: none">✗ Ξρμη δημοκρατί✓ Ατελής δημοκρατία✗ Υβριδικό καθεστώς✗ Απολυταρχικό καθεστώς✗ Χωρίς αξιολόγηση Αξιολόγηση με βάση τον Δείκτη Δημοκρατίας	 <ul style="list-style-type: none">✓ Ελεύθερη✗ Μερικώς ελεύθερη✗ Ανελεύθερη✗ Χωρίς αξιολόγηση Αξιολόγηση Freedom House	 <ul style="list-style-type: none">✓ Πολύ υψηλή✗ Υψηλή✗ Μεσαία✗ Χαμηλή✗ Χωρίς αξιολόγηση Αξιολόγηση με βάση τον Δείκτη Ανθρώπινης Ανάπτυξης
 4,9 τρισ. \$ Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν			
 38.428 \$ Κατά κεφαλήν ΑΕΠ			

Η δημόσια διοίκηση στην Ιαπωνία

Σε σχέση με τους ομολόγους τους στις περισσότερες άλλες δημοκρατικές χώρες, τα στελέχη της ιαπωνικής δημόσιας διοίκησης διαθέτουν αξιοσημείωτη ισχύ. Η επιρροή τους είναι απότοκο της προνομιακής τους θέσης το 2017, προσελήφθησαν στη δημόσια διοίκηση μόλις 1.900 (ή 9%) εκ των 20.500 και πλέον υποψηφίων που συμμετείχαν στον ανοιχτό διαγωνισμό στελέχωσης (*Japan Times*, 2017). Η απασχόληση στον δημόσιο τομέα αποδίδει επίσης υψηλό επαγγελματικό κύρος, προσφέροντας καλές παροχές και την υποσχεση προσοδοφόρων θέσεων εργασίας στον ιδιωτικό τομέα και την τοπική αυτοδιοίκηση μετά τη συνταξιοδότηση.

Η επιρροή της ιαπωνικής γραφειοκρατίας ενισχύεται από τη συγκριτική αδυναμία του κοινοβουλίου και των πολιτικών κομμάτων, τη συχνή εναλλαγή προσώπων στις υπουργικές θέσεις (λόγω του βραχέος βίου των περισσότερων ιαπωνικών κυβερνήσεων – βλ. Κεφάλαιο 8), της στενής συνάφειας μεταξύ των κρατικών υπηρεσιών και των αντίστοιχων τομέων υπό την εποπτεία τους, αλλά και της δυνατότητας των στελεχών της δημόσιας διοίκησης να εκδίδουν ερμηνευτικές διατάξεις των νόμων, οι οποίες συχνά καταλήγουν να τροποποιούν την αρχική πρόθεση του νομοθέτη (Hayes, 2017). Παρά την υπερβολή του, δεν θα πρέπει να μας εκπλήσσει, συνεπώς, το ευφυολόγημα του Miyamoto Masao, δημόσιου υπαλλήλου που υπηρετούσε στο υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Πρόνοιας, ότι «στην Ιαπωνία, το 90% της εξουσίας βρίσκεται στα χέρια των γραφειοκρατών και μόλις το 10% στα χέρια των πολιτικών» (αναφέρεται στο Beason και Patterson, 2004).

Η γραφειοκρατία έπαιξε ουσιαστικό ρόλο στη μεταπολεμική ανοικοδόμηση της Ιαπωνίας, διατηρώντας στενούς δεσμούς τόσο με το κυβερνών Φιλελεύθερο Δημοκρατικό Κόμμα, όσο και με τις μεγάλες επιχειρήσεις της χώρας. Κατά τη μεταπολεμική περίοδο της υψηλής οικονομικής ανάπτυξης η Ιαπωνία υπήρξε το κατεξοχήν παράδειγμα του πώς μια ευάριθμη, αξιοκρατική δημόσια διοίκηση, η οποία λειτουργεί σε μεγάλο βαθμό με όπλο την πειθώ, μπορεί να καθοδηγήσει μια χώρα σε πορεία ραγδαίας ανάπτυξης, μένοντας σε γενικές γραμμές εντός του πλαισίου της ελεύθερης αγοράς. Η κατάσταση αυτή όμως άλλαξε τη δεκαετία του 1990, λόγω των κρατικών πολιτικών αποπληθωρισμού και της εμπλοκής δημόσιων λειτουργιών σε υποθέσεις δωροδοκίας. Τα σκάνδαλα διαφθοράς έκαναν πολλές μεγάλες επιχειρήσεις περισσότερο επιφυλακτικές στην πρόσληψη πρώην στελεχών της δημόσιας διοίκησης. Ακόμα πιο σημαντικό ήταν το γεγονός ότι η δημόσια διοίκηση δεν μπορούσε πλέον να παρέχει την ίδια στρατηγική κατεύθυνση στη βιομηχανία σε μια παγκοσμιοποιημένη οικονομία, από τη στιγμή που οι μεγαλύτερες επιχειρήσεις λειτουργούσαν πλέον σε παγκόσμια κλίμακα, ενώ αρκετές ξένες επιχειρήσεις απέκτησαν παρουσία στην ίδια την Ιαπωνία. Παρ' όλα αυτά, τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης στην Ιαπωνία εξακολουθούν να διακρίνονται για τη μεγάλη ισχύ, τον επαγγελματισμό και τον μικρό αριθμό τους σε σχέση με τους ομολόγους τους σε πολλές άλλες δημοκρατίες.



Πρόσθετη βιβλιογραφία

- Hayes, Louis D. (2017) *Introduction to Japanese Politics*, 6η έκδ. (Routledge).
Stockwin, Arthur και Kweku Ampiah (2017) *Rethinking Japan: The Politics of Contested Nationalism* (Lexington).
Sugimoto, Yoshio (2015) *An Introduction to Japanese Society*, 4η έκδ. (Cambridge University Press).

Πίνακας 10.2 Διευθύνσεις του Υπουργείου Υγείας και Ανθρωπίνων Υπηρεσιών των ΗΠΑ

Διεύθυνση Παιδιών και Οικογενειών	Κέντρα των Υπηρεσιών Medicare και Medicaid
Διεύθυνση Κοινοτικής Διαβίωσης	Διεύθυνση Τροφίμων και Φαρμάκων
Υπηρεσία Ερευνών και Ποιότητας του Συστήματος Υγείας	Διεύθυνση Πόρων και Υπηρεσιών Υγείας
Υπηρεσία Τοξικών Ουσιών και Καταγραφής Ασθενειών	Υγειονομική Υπηρεσία για τους γηγενείς Αμερικανούς
Κέντρο Συνεργασίας με Θρησκευτικά Δόγματα και Γειτονιές	Εθνικά Ινστιτούτα Υγείας
Κέντρο για τον Έλεγχο και την Πρόληψη Ασθενειών	Διεύθυνση Υπηρεσιών Απεξάρτησης και Ψυχικής Υγείας

Πηγή: Υπουργείο Υγείας και Ανθρωπίνων Υπηρεσιών των ΗΠΑ (2018).

τα. Σπανίως οι πληροφορίες ακολουθούν την ομαλή, διπλή ροή από τα ανώτερα προς τα κατώτερα κλιμάκια της διοικητικής πυραμίδας. Για παράδειγμα, τα ουκ ολίγα τμήματα των 14 γερμανικών ομοσπονδιακών υπουργείων έχουν συσσωρεύσει σε τέτοιο βαθμό την απαραίτητη τεχνογνωσία, ώστε μπορούν να μπλοκάρουν –ή τουλάχιστον να παρακάμπτουν– τις εκ των άνω προωθούμενες αλλαγές. Το μονοπώλιο της γνώσης δημιουργεί μια τάση αντίστασης σε κάθε αλλαγή. Στις περισσότερες δημοκρατίες, τα υπουργικά τμήματα έχουν τα δικά τους θέσμια και πεποιθήσεις, που αποτελούν απότοκο της μακράς εμπειρίας τους στον τομέα της δραστηριότητάς τους. Αυτή η εσωτερική αντίληψη των πραγμάτων πολλές φορές καλλιεργεί έναν φυσικό κυνισμό απέναντι στην εκάστοτε πολιτική πρωτοβουλία, ενώ βοηθά να γίνει κατανοητή η αγανάκτηση που νιώθουν πολλοί νεοδιορισμένοι υπουργοί, όταν επιχειρούν να στρέψουν το υπουργείο τους σε νέες κατευθύνσεις.

Μη υπουργικοί δημόσιοι φορείς: Λειτουργούν εκτός πλαισίου της κεντρικής κυβέρνησης παρέχοντας διοικητική ευελιξία και πολιτική ανεξαρτησία.

Μη υπουργικοί δημόσιοι φορείς

Τα υπουργεία και οι διευθύνσεις τους είναι αυτά που συνήθως συνδέουμε με την έννοια της γραφειοκρατίας, όμως υπάρχει και μια άλλη κατηγορία δημόσιου οργανισμού, η σημασία της οποίας αναβαθμίζεται: πρόκειται για την κατηγορία των **μη υπουργικών δημόσιων φορέων**. Οι φορείς αυτοί διατηρούν έναν βαθμό αυτονομίας από τα κυβερνητικά υπουργεία, με τα οποία συνδέονται θεσμικά με μια σχέση τουλάχιστον ημι-ανεξαρτησίας. Ο αριθμός των μη κυβερνητικών φορέων αυξάνεται σε ολόκληρο τον δημοκρατικό κόσμο, γεγονός που δεν δυσκολεύει μόνο την προσπάθεια των μελετητών να χαρτογραφήσουν τους κυβερνητικούς θεσμούς, αλλά και την προσπάθεια να διασφαλιστεί ότι η κυβέρνηση δρα συλλογικά και με συνοχή.

Πρόκειται για οντότητες που είτε ανήκουν στο κράτος (όπως τα ταχυδρομεία ή τα

νοσοκομεία), είτε έχουν αναλάβει την παροχή δημόσιων υπηρεσιών ή συμβουλευτικών υπηρεσιών προς τα υπουργεία, είτε επιφορτίζονται με τη ρύθμιση πτυχών της κοινωνικής ζωής οι οποίες άπτονται του δημόσιου συμφέροντος. Οι θεσμοί αυτοί κατέχουν αμφίσημη θέση, καθώς αφενός δημιουργούνται και χρηματοδοτούνται από την κυβέρνηση, αφετέρου όμως, σε αντίθεση με τις υπουργικές διευθύνσεις, είναι απαλλαγμένοι από τον καθημερινό έλεγχο των εποπτικών φορέων. Μετά τον διορισμό τους από την κυβέρνηση η διοίκηση και τα στελέχη των εν λόγω φορέων λειτουργούν με σημαντικό βαθμό αυτονομίας.

Οι λόγοι για τη δημιουργία μη υπουργικών δημόσιων φορέων είναι πολλοί:

Για να υπάρχει μεγαλύτερη ευελιξία (και περιορισμός δαπανών) σε σχέση με ένα τυπικό υπουργείο.

Για να αναγνωρίζεται η επαγγελματική υπόσταση και η αυτονομία του προσωπικού.

- Ως απάντηση σε άμεσες και έκτακτες πιέσεις επίλυσης κάποιου προβλήματος.
- Για να μπορούν τα υπουργεία να επικεντρώνουν την προσοχή τους στη χάραξη της πολιτικής.
- Για να υπάρχει προστασία από τις πολιτικές παρεμβάσεις στην καθημερινή λειτουργία τους.

Μια κατηγορία τέτοιου φορέα είναι οι **ρυθμιστικές αρχές**. Πρόκειται για φορείς που είναι επιφορτισμένοι με την εφαρμογή των κρατικών κανονισμών σε τομείς όπως τα φυσικά μονοπώλια (π.χ. την ύδρευση ή την ηλεκτροδότηση), οι επικοινωνίες, οι εκλογές, τα πρότυπα των τροφίμων και η ποιότητα του περιβάλλοντος. Ο αριθμός των ρυθμιστικών αρχών αυξάνεται σε όλες σχεδόν τις δημοκρατίες, κι αυτό έχει να κάνει εν μέρει με την προσπάθεια εξισορρόπησης των κινδύνων που ο ιδιωτικός τομέας δεν είναι σε θέση να αξιολογήσει επαρκώς. Η αξιολόγηση, για παράδειγμα, των πλεονεκτημάτων που θα προκύψουν από την εισαγωγή ενός νέου φαρμάκου στην αγορά ως προς τον κίνδυνο των πιθανών παρενεργειών του είναι δουλειά που θα πρέπει να ανατεθεί σε ειδικούς, οι οποίοι έχουν ως πρώτο τους μέλημα το κοινό συμφέρον, και όχι στις κερδοσκοπικές φαρμακοβιομηχανίες. Η Βρετανία έχει ασπαστεί με ιδιαίτερη ζέση τις ρυθμιστικές αρχές. Περισσότερες από 140 αρχές, ανάμεσά τους η Υπηρεσία Προτύπων Τροφίμων και η Ofcom (η ρυθμιστική αρχή του κλάδου επικοινωνιών), παρέχουν σήμερα έναν κεντρικό μηχανισμό κρατικής εποπτείας της κοινωνίας.

Ρυθμιστική αρχή: Ανεξάρτητος κρατικός φορέας, που δημιουργείται για τη θέσπιση προτύπων σε συγκεκριμένα πεδία δραστηριότητας.

Οι Ηνωμένες Πολιτείες διαθέτουν το πιο εδραιωμένο σύστημα ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών. Πρώτη ιδρύθηκε η Επιτροπή Διαπολιτειακού Εμπορίου (1887-1995), ενώ ακολούθησαν, μεταξύ πολλών άλλων, η Ομοσπονδιακή Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών, η Υπηρεσία Περιβαλλοντικής Προστασίας, η Ομοσπονδιακή Επιτροπή Εμπορίου και η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς. Η λογική της σύστασης αυτών των αρχών είναι ότι θα πρέπει να λειτουργούν τεχνοκρατικά, χωρίς πολιτικές επιρροές. Παρότι διαθέτουν την εξουσία εντός του πεδίου αρμοδιοτήτων τους να θεσπίζουν και να εφαρμόζουν κανο-

νισμούς και να επιλύουν διαφορές, οι επικεφαλής των αρχών αυτών δεν λογοδοτούν στον πρόεδρο, ο οποίος μπορεί να τους απολύσει μόνο για συγκεκριμένους λόγους, οι οποίοι περιγράφονται στον ιδρυτικό νόμο της εκάστοτε αρχής.

Και η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει αποδειχθεί ιδιαίτερα δραστήρια στον ρυθμιστικό τομέα. Οι κανόνες της περιλαμβάνουν κανονισμούς που ισχύουν σε όλα τα κράτη-μέλη και συνήθως θέτουν κάποιο τεχνικό πρότυπο ή στόχο, με τον οποίο καλούνται να συμμορφωθούν εντός συγκεκριμένης προθεσμίας τα κράτη αυτά. Παράλληλα έχει συστήσει έναν αυξανόμενο αριθμό εξειδικευμένων αρχών και υπηρεσιών, που είναι επιφορτισμένες με τη συνδιαμόρφωση ή εποπτεία πολιτικών σε τομείς όπως το φάρμακο και η χρήση ουσιών, η υγεία και η ασφάλεια στην εργασία, τα νέα ιατροφαρμακευτικά προϊόντα, τα εμπορικά σήματα, η ασφάλεια των θαλάσσιων και των εναέριων μεταφορών, η ασφάλεια των τροφίμων, η πρόληψη ασθενειών και οι τηλεπικοινωνίες (βλ. McCormick, 2015, Κεφάλαιο 14). Σε πολλές περιπτώσεις –όπως την καταγραφή νέων χημικών ουσιών– η Ε.Ε. έχει καθιερώσει παγκόσμια πρότυπα, υποχρεώνοντας τους κύριους εμπορικούς εταίρους της να προχωρήσουν σε αλλαγές στο δικό τους ρυθμιστικό πλαίσιο.

ΣΤΕΛΕΧΩΣΗ ΤΩΝ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΩΝ

Το ζήτημα της στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης βρίσκεται στο επίκεντρο του σύγχρονου διαλόγου για τις γραφειοκρατίες: Οι μέθοδοι επιλογής και το προφίλ των εργαζομένων εξετάζονται ενδελεχώς, λόγω των όσων αποκαλύπτουν για τον χαρακτή-

Ενοποιημένη στελέχωση: Προσέγγιση, σύμφωνα με την οποία η στελέχωση γίνεται στο σύνολο του δημόσιου τομέα και όχι σε κάποια συγκεκριμένη θέση εργασίας. Οι διοικητικές εργασίες χρειάζονται κυρίως ευφυΐα και μόρφωση παρά τεχνικές γνώσεις.

Εξειδικευμένη ανά τομέα αρμοδιότητας στελέχωση: Προσέγγιση, σύμφωνα με την οποία προσλαμβάνεται προσωπικό που έχει το κατάλληλο τεχνικό υπόβαθρο για να καλύψει τις ανάγκες μιας συγκεκριμένης θέσης εργασίας.

ρα της εκάστοτε γραφειοκρατίας. Η κύρια διάκριση είναι ανάμεσα στην παράδοση της **ενοποιημένης ή γενικότερων αρμοδιοτήτων στελέχωση** και την **εξειδικευμένη ανά τομέα αρμοδιότητας στελέχωση**. Η πρώτη βασίζεται στην πρόσληψη στελεχών για τον δημόσιο τομέα συνολικά, ενώ η δεύτερη στην πρόσληψη σε συγκεκριμένα υπουργεία βάσει ειδικών προσόντων. Η Βρετανία αποτελεί το χαρακτηριστικότερο παράδειγμα της ενοποιημένης παράδοσης. Το έργο της δημόσιας διοίκησης ταυτίζεται με την τέχνη της κριτικής ικανότητας, που είναι με τη σειρά της απότοκο της ευφυΐας, η οποία οξύνεται με την εμπειρία. Οι ειδικές γνώσεις είναι πολύτιμες, όμως ο καλός δημόσιος λειτουργός πρέπει να μπορεί να υπηρετήσει σε μεγάλο εύρος υπηρεσιών και υπουργείων, και θεωρείται ολοκληρωμένος εάν έχει να επιδείξει ένα τέτοιο ιστορικό.

Εναλλακτικά, η ενιαία προσέγγιση μπορεί να πάρει τη μορφή της πρόσληψης σε ένα σώμα δημοσίων υπαλλήλων και όχι σε συγκεκριμένα υπουργεία. Η γαλλική δημόσια διοίκηση, για παράδειγμα, προσλαμβάνει το προσωπικό της με διαγωνισμούς, ενώ οι επιτυγχόντες στελεχώνουν υπηρεσίες όπως το Διπλωματι-

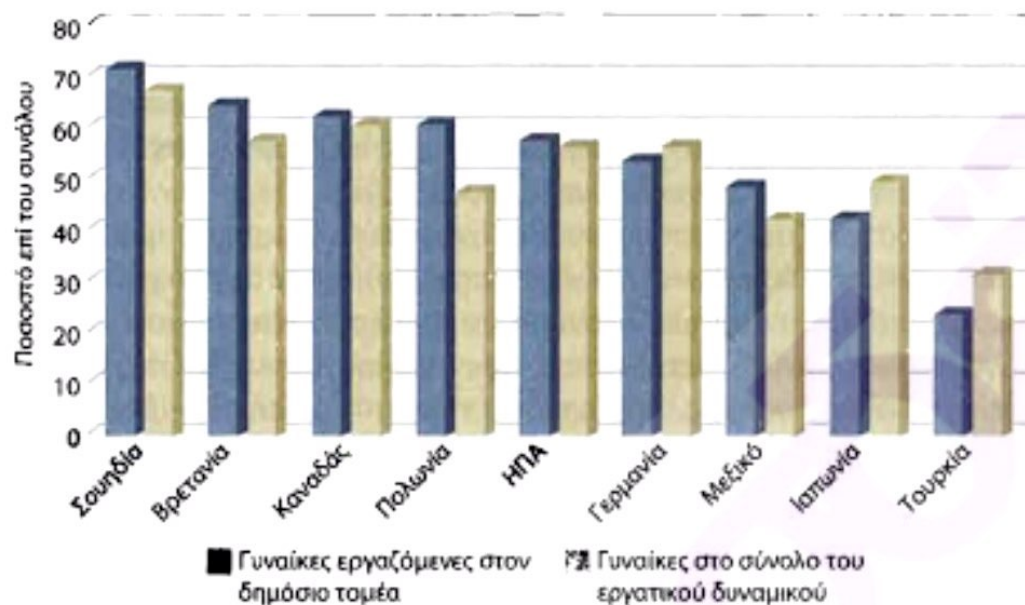
κό Σώμα ή το Σώμα των Οικονομικών Επιθεωρητών. Παρότι θεωρητικά η στελέχωση στον δημόσιο τομέα αφορά συγκεκριμένη θέση σε συγκεκριμένο οργανισμό του δημοσίου, στην πραγματικότητα πρόκειται για τη στελέχωση μιας ελίτ. Παραπάνω από το ένα τρίτο των μελών κάθε σώματος απασχολούνται, κάθε δεδομένη στιγμή, σε κάποιο άλλο υπουργείο ή υπηρεσία (Proeller και Schedler, 2007).

Στο ανά τομέα σύστημα στελέχωσης, αντίθετα, οι υπεύθυνοι για τις προσλήψεις αναζητούν στελέχη με ειδικές γνώσεις, που θα απασχοληθούν σε συγκεκριμένες θέσεις και υπηρεσίες. Έτσι, το Υπουργείο Οικονομικών προσλαμβάνει οικονομολόγους, ενώ το Υπουργείο Υγείας αναζητά στελέχη που έχουν ιατρικές σπουδές. Όταν αποχωρεί κάποιο στέλεχος, συνήθως προσλαμβάνεται σε παρόμοια θέση στον ιδιωτικό τομέα αντί να μεταταχθεί σε άλλο υπουργείο ή υπηρεσία του δημοσίου. Αυτή η προσέγγιση είναι συνήθης σε χώρες με σχετικά αδύναμο κράτος, όπως οι ΗΠΑ, η Νέα Ζηλανδία και η Ολλανδία. Στην Ολλανδία, για παράδειγμα, κάθε υπουργείο θέτει τα δικά του κριτήρια για τις προσλήψεις και αναζητά συνήθως υποψηφίους με ειδίκευση στον τομέα των αρμοδιοτήτων του. Μετά την πρόσληψη η κινητικότητα στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης είναι περιορισμένη: Τα στελέχη του δημοσίου περνούν συνήθως ολόκληρη τη σταδιοδρομία τους στο ίδιο υπουργείο (Andeweg και Irwin, 2014). Η ιδέα της στελέχωσης μιας ελίτ ενοποιημένης δημόσιας διοίκησης, με ταλαντούχους νέους αποφοίτους πανεπιστημίων, είναι από ασθενική έως ανύπαρκτη.

Μία εξαίρεση στον γενικό κανόνα της αξιοκρατικής επιλογής είναι η **θετική δράση**, η οποία απαντά σε χώρες που επιχειρήσαν να αντιμετωπίσουν την κυριαρχία στα ανώτερα κλιμάκια της δημόσιας διοίκησης ανδρών που ανήκουν στην κυρίαρχη εθνική ομάδα και προέρχονται από οικογένειες της μεσαίας ή της ανώτερης τάξης, οι οποίες συχνά παίζουν ενεργό ρόλο στον δημόσιο βίο. Στόχος είναι να γίνει η γραφειοκρατία περισσότερο αντιπροσωπευτική του ευρύτερου πληθυσμού ως προς το φύλο, τη φυλή, την εκπαίδευση και το οικονομικό υπόβαθρο. Έχουν διατυπωθεί πολλά επιχειρήματα για να υποστηριχθεί η θετική δράση, τα οποία ακολουθούν τη λογική της ιδέας περί νομοθετικών σωμάτων που είναι αντιπροσωπευτικά της ευρύτερης κοινωνίας:

Θετική δράση: Πολιτικές που σχεδιάζονται για να ξεπεραστεί κάποια κληρονομιά διακρίσεων εις βάρος συγκεκριμένων ομάδων, προτάσσοντας την πρόσληψη γυναικών, μελών εθνικών μειονοτήτων και άλλων ομάδων που υποεκπροσωπούνται στη γραφειοκρατία.

- Οι δημόσιοι υπάλληλοι, οι οποίοι στο πλαίσιο των καθηκόντων τους έρχονται σε άμεση επαφή με άτομα που ανήκουν σε συγκεκριμένες ομάδες, θα εκπληρώνουν καλύτερα την αποστολή τους εάν ανήκουν στην ίδια ομάδα με αυτούς με τους οποίους συναλλάσσονται.
- Η στελέχωση του δημοσίου τομέα με υπαλλήλους από όλες τις θρησκείες και περιοχές της χώρας προάγει τη σταθερότητα στην περίπτωση διαιρεμένων κοινωνιών.
- Μια ποικιλόμορφη και αντιπροσωπευτική γραφειοκρατία, στην οποία μετέχουν όλες οι μείζονες κοινωνικές ομάδες, συμβάλλει στην κοινωνική αποδοχή των αποφάσεών της.



Σχήμα 10.6 Γυναικεία απασχόληση στον δημόσιο τομέα και στο εργατικό δυναμικό

Πηγή: Διεθνές Γραφείο Εργασίας, αναφέρεται στο OECD (2017a).

Σημείωση: Τα στοιχεία αφορούν το έτος 2016.

- Η απασχόληση μελών μειονοτήτων στον δημόσιο τομέα θα έχει αντίκτυπο στην αγορά εργασίας, συμπεριλαμβανομένου του ιδιωτικού τομέα.

Κατά τις δεκαετίες του 1970 και του 1980 άρχισε να καταβάλλεται συστηματική προσπάθεια στις ΗΠΑ προκειμένου το προφίλ του προσωπικού των δημόσιων υπηρεσιών να καθρεφτίζει τον ευρύτερο πληθυσμό. Κάτι ανάλογο έγινε και στον Καναδά, όπου οι κυβερνήσεις θέλησαν να ενισχύσουν την πρόσληψη γαλλόφωνων στο δημόσιο. Αυτές οι πρακτικές όμως δεν υιοθετήθηκαν ποτέ στον ίδιο βαθμό στην Ευρώπη, ενδεχομένως διότι θα ισοδυναμούσαν με παραδοχή της ανεπάρκειας της συνταγματικής ρήτρας που επιβάλλει την ουδετερότητα του δημόσιου τομέα.

Στις δημοκρατίες τουλάχιστον, οι γυναίκες αποτελούν σήμερα μεγαλύτερο ποσοστό των εργαζομένων στον δημόσιο τομέα σε σύγκριση με τη συμμετοχή τους στο εργατικό δυναμικό εν γένει (βλ. Σχήμα 10.6). Αυτό υπήρξε το αποτέλεσμα όχι μόνο των προγραμμάτων θετικής δράσης, αλλά και διαφόρων πρωτοβουλιών των κυβερνήσεων να παρέχουν πιο ευέλικτες συνθήκες εργασίας, αμειβόμενες γονικές άδειες, επιδοτήσεις για τη φροντίδα των παιδιών και άλλες παροχές και επιδόματα, που προάγουν τη γυναικεία απασχόληση. Παρ' όλα αυτά, οι ίδιοι αριθμοί απηχούν επίσης εν μέρει την υπερεκπροσώπηση των γυναικών σε θέσεις γραμματειακής υποστήριξης, μερικής απασχόλησης και σε εργασίες κοινωνικής φροντίδας. Οι γυναίκες εξακολουθούν, αντίθετα, να υποεκπροσωπούνται στα ανώτερα διοικητικά κλιμάκια (OECD, 2017a).



Πλαίσιο 10.2

Λογοδοσία των δημοσίων υπαλλήλων

Κατά την περίοδο πριν από το δημοψήφισμα του Brexit, τον Ιούνιο του 2016, στη Βρετανία, μία από τις αιτιάσεις που διατυπώνονταν συχνότερα κατά της Ευρωπαϊκής Ένωσης ήταν ότι διοικείται από «μη εκλεγμένους γραφειοκράτες, που δεν λογοδοτούν σε κανέναν». Πρόκειται για υποκριτική μομφή: κανένας υπάλληλος στα υπουργεία των κρατών-μελών ή άλλων διεθνών οργανισμών δεν είναι αιρετός, ενώ τα ανώτερα στελέχη των θεσμών της Ε.Ε. διορίζονται από εκλεγμένες κυβερνήσεις, όπως συμβαίνει εξάλλου με τους ομολόγους τους σε εθνικό επίπεδο. Άραγε πόσο σημαντικό είναι το ζήτημα της λογοδοσίας; Ανάλογα με την προσέγγιση, οι γραφειοκράτες ασφαλώς υπηρετούν την κυβέρνηση, παράλληλα όμως υπηρετούν είτε το κράτος είτε τους πολίτες (πλέον όλο και περισσότερο και τους δύο). Η ισορροπία ανάμεσα στις διαφορετικές αυτές αντιλήψεις διαφέρει από χώρα σε χώρα, ενώ μεταβάλλεται και εντός της ίδιας χώρας στο πέρασμα του χρόνου.

Ο Max Weber είχε προειδοποιήσει για την πρόκληση της λογοδοσίας των γραφειοκρατιών και τον κίνδυνο να παρεμποδίσουν τους στόχους των εκλεγμένων κυβερνήσεων. Οι σχολιαστές εξακολουθούν να αναγνωρίζουν ότι λόγω της εξειδίκευσης, της μονιμότητας, του μεγέθους και του ελέγχου που ασκεί στην εφαρμογή της πολιτικής είναι αναπόφευκτο η γραφειοκρατία να μην αποτελεί απλώς το μέσο υλοποίησης των αποφάσεων της πολιτικής εξουσίας. Στις δημοκρατικές χώρες, οι κυβερνήσεις επιχειρούν συστηματικά να διευρύνουν την ερμηνεία της λογοδοσίας, απαιτώντας από τους ανώτερους αξιωματούχους να λογοδοτούν εκ του αποτελέσματος, αντί να τους αντιμετωπίζουν απλώς ως συμβούλους και εκτελεστικά όργανα των πολιτικών αποφάσεων. Με τον τρόπο αυτό, η λογοδοσία αφενός αναγνωρίζει και αφετέρου διασκεδάζει τον φόβο του Weber απέναντι στη δύναμη της γραφειοκρατίας.

Συγκεκριμένα, όλο και περισσότερο οι υψηλόβαθμοι δημόσιοι λειτουργοί δεν είναι υπόλογοι μόνο έναντι του επικεφαλής του υπουργείου τους, αλλά και της εκτελεστικής εξουσίας, του κοινοβουλίου (που ελέγχει συνήθως τις δημόσιες δαπάνες), των κοινοβουλευτικών επιτροπών, ακόμη και των δικαστηρίων. Τέλος, η πρακτική της ανάθεσης υπηρεσιών σε εξωτερικούς συνεργάτες έχει συμβάλει στην αλλαγή των διαύλων λογοδοσίας, καθώς η ανάθεση και ανανέωση των δημοσίων συμβάσεων συνδέεται άμεσα με κριτήρια απόδοσης.

Ένας πολλά υποσχόμενος θεσμός λογοδοσίας που προέρχεται από την Ευρώπη είναι αυτός του **συνηγόρου του πολίτη**. Ως φορέας κρατικής εποπτείας που διερευνά υποθέσεις κακοδιαχείρισης, ο Συνήγορος του Πολίτη εμφανίστηκε για πρώτη φορά στη Σουηδία το 1809. Ωστόσο άλλες χώρες άργησαν να αντιγράψουν την ιδέα αυτή: η Φινλανδία την υιοθέτησε το 1919, άλλες δημοκρατίες μετά το 1945 και η Ευρωπαϊκή Ένωση το 1995 (βλ. Hoffmann και Ziler, 2017). Σήμερα ο θεσμός λειτουργεί σε περίπου 90 χώρες, όμως οι περισσότεροι συνήγοροι έχουν τοπική αρμοδιότητα ή ελέγχουν συγκεκριμένους τομείς. Στις χώρες με μόνο έναν εθνικό Συνήγορο του Πολίτη περιλαμβάνονται τα περισσότερα κράτη της Ευρώπης, όπως επίσης και οι εξής χώρες: Αργεντινή, Αυστραλία, Μποτσουάνα, Γκάμπια, Ινδονησία, Νέα Ζηλανδία, Νιγηρία και Περού. Μόνο ένας συνήγορος μπορεί να είναι υπεύθυνος για το σύνολο της δημόσιας διοίκησης, ενώ σε άλλες χώρες υπάρχουν διακριτοί επιτροπείς που ελέγχουν συγκεκριμένους τομείς.

Συνήγορος του πολίτη:

Δημόσιος αξιωματούχος που διορίζεται από το κοινοβούλιο για να διερευνά υποθέσεις κακοδιοίκησης στον δημόσιο τομέα.

Η ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ ΣΤΑ ΑΠΟΛΥΤΑΡΧΙΚΑ ΚΡΑΤΗ

Η Νιγηρία έχει μακρά εμπειρία στρατιωτικής διακυβέρνησης: κυβερνήθηκε από στρατιωτικούς επί σχεδόν 30 χρόνια αθροιστικά, μετά την απόκτηση της ανεξαρτησίας της, το 1960. Καθώς οι στρατιωτικοί σχεδόν πάντα αναστέλλουν τη λειτουργία των πολιτικών κυβερνητικών θεσμών μόλις κατακτήσουν την εξουσία, εύλογα θα υπέθετε κανείς ότι και η γραφειοκρατία θα τύχαινε της ίδιας μεταχείρισης. Στην πραγματικότητα, στη Νιγηρία συνέβη το ακριβώς αντίθετο. Όταν καταλαμβάνουν την εξουσία, οι στρατιωτικοί χρειάζονται τη γνώση και την εμπειρία των γραφειοκρατών, για να διασφαλίσουν τη λειτουργία του κράτους, οπότε τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης διατηρούνται στις θέσεις τους. Στις στρατιωτικές κυβερνήσεις της πρώτης περιόδου (1966-1979), η χώρα κυβερνιόταν από δύο όργανα: από το Ανώτατο Στρατιωτικό Συμβούλιο (ΑΣΣ), στο οποίο συμμετείχαν ανώτεροι αξιωματικοί και λειτουργούσε ως το κύριο φόρουμ διαμόρφωσης της πολιτικής, και από το Ομοσπονδιακό Εκτελεστικό Συμβούλιο, που αποτελούνταν από ανώτερους δημόσιους λειτουργούς και ήταν επιφορτισμένο με την εφαρμογή των αποφάσεων του ΑΣΣ. Το ίδιο συνέβη σε μεγάλο βαθμό και κατά τη δεύτερη περίοδο στρατιωτικής διακυβέρνησης της χώρας (1983-1999): το νεοσύστατο Συμβούλιο Διακυβέρνησης των Ενόπλων Δυνάμεων συνεργαζόταν με μια ομάδα ανώτερων στελεχών της γραφειοκρατίας, η οποία ήταν επιφορτισμένη με το να διασφαλίζει την εφαρμογή των εντολών των στρατιωτικών.

Το παράδειγμα της Νιγηρίας αναδεικνύει τη δυσκολία του εντοπισμού διαφορών ανάμεσα στις δημοκρατίες και στα απολυταρχικά καθεστώτα όσον αφορά τη θέση της γραφειοκρατίας. Οι διαφορές των δύο συστημάτων είναι σχετικά σαφείς σε όλους σχεδόν τους άλλους τομείς που εξετάζονται στο ανά χείρας βιβλίο: οι αντιπροσωπευτικοί θεσμοί –όπως οι εκλογές, τα ανταγωνιστικά κόμματα και οι ελεύθερα οργανωμένες ομάδες συμφερόντων– είναι πιο αδύναμοι στα απολυταρχικά καθεστώτα, διότι εκεί ο έλεγχος εκπορεύεται από την κορυφή και διαχέεται προς τα κάτω, κι όχι το αντίστροφο. Όμως ο κανόνας αυτός δεν ισχύει στην περίπτωση των γραφειοκρατιών: ο δικτάτορας μπορεί να χειραγωγήσει ή και να ξεφορτωθεί ακόμη τις εκλογές ή τα νομοθετικά σώματα αν θέλει, ωστόσο είναι αδύνατο να κυβερνήσει χωρίς γραφειοκράτες που θα φροντίζουν για τη συνεχή λειτουργία της χώρας.

Αναλογιστείτε τα αποτελέσματα του Παγκόσμιου Δείκτη Ανταγωνιστικότητας (ΠΔΑ), που δημοσιεύεται ετησίως από το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ και συγκρίνει τους διάφορους παράγοντες που ευνοούν ή υπονομεύουν την παραγωγικότητα των οικονομιών κρατών ανά τον κόσμο. Η συνολική αξιολόγηση των χωρών βασίζεται σε περισσότερους από 110 δείκτες, και ένας από τους σημαντικότερους αξιολογεί την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης. Η εκπαίδευση, οι υποδομές, η τεχνολογία, οι φορολογικοί συντελεστές και τα επίπεδα διαφθοράς παίζουν επίσης σημαντικό ρόλο, όμως μια αντιπαραγωγική γραφειοκρατία αποτελεί μείζονα ανασταλτικό παράγοντα, όχι μόνο εξαιτίας των επιπτώσεών της στην ποιότητα της διακυβέρνησης, αλλά και λόγω του αντίκτυπου που έχει όσον αφορά τη διαφθορά, τη σταθερότητα των πολιτικών, τη ρύθμιση της αγοράς εργασίας και την πρόσβαση σε χρηματοδότηση.

ΠΡΟΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

Η δημόσια πολιτική σχετίζεται με τα αποτελέσματα της πολιτικής διαδικασίας. Δεδομένου ότι κύρια αποστολή της κυβέρνησης είναι να διαχειρίζεται και να αντιμετωπίζει τις ανάγκες της κοινωνίας, οι προσεγγίσεις της και οι αποφάσεις που παίρνει (ή δεν παίρνει) συγκροτούν τις πολιτικές της. Οι πολιτικές αποτελούν προϊόν των πολιτικών αλληλεπιδράσεων που εξετάσαμε στα προηγούμενα κεφάλαια: κάθε πολιτική διαμορφώνεται από την ιδεολογία, τους θεσμούς, την πολιτική κουλτούρα, τη συμμετοχή των πολιτών και την επιρροή των μέσων ενημέρωσης, των πολιτικών κομμάτων και των ομάδων συμφερόντων. Το κεφάλαιο αυτό εξετάζει πιο αναλυτικά τον τρόπο διαμόρφωσης και εφαρμογής των πολιτικών, τους δρώντες που εμπλέκονται και τις επιρροές που ασκούνται σε αυτή τη διαδικασία. Για λόγους σαφήνειας, παρουσιάζονται ειδικότερα οι δυνατότητες και οι περιορισμοί της δημόσιας πολιτικής στους τομείς της εκπαίδευσης, της υγειονομικής περίθαλψης και του περιβάλλοντος.

Το κεφάλαιο ξεκινά με μια επισκόπηση των τριών μοντέλων ανάλυσης της πολιτικής διαδικασίας: του ορθολογικού, της βαθμιαίας προσέγγισης και εφαρμογής και του κάδου απορριμμάτων. Στη συνέχεια εξετάζει τον κύκλο της πολιτικής, έναν τεχνητό τρόπο επιβολής τάξης σε μια άναρχη, κατ' ουσίαν, διαδικασία. Τα προβλήματα που ανακύπτουν σε κάθε στάδιο του κύκλου –αφετηρία, διαμόρφωση, εφαρμογή, αξιολόγηση, απολογισμός– εξηγούν γιατί πολλές δημόσιες πολιτικές δεν κατορθώνουν να επιτύχουν πλήρως τους διακηρυγμένους στόχους τους. Έπειτα παρουσιάζονται τα συναφή φαινόμενα της διάχυσης και της σύγκλισης της πολιτικής, ενώ το κεφάλαιο καταλήγει με μια επισκόπηση της δυναμικής της δημόσιας πολιτικής στα απολυταρχικά καθεστώτα, όπου –λόγω της μεγαλύτερης συγκέντρωσης εξουσίας– εμφανίζει ιδιαίτερα χαρακτηριστικά.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

- ◇ Δημόσια πολιτική: μια επισκόπηση
- ◇ Μοντέλα της πολιτικής διαδικασίας
- ◇ Ο κύκλος της πολιτικής
- ◇ Πολιτική διάχυση και σύγκλιση
- ◇ Η δημόσια πολιτική στα απολυταρχικά κράτη

ΚΥΡΙΕΣ ΘΕΣΕΙΣ

- ◇ Η μελέτη της δημόσιας πολιτικής σχετίζεται με την κατανόηση του τι πράττουν (και δεν πράττουν) οι κυβερνήσεις, και του θεσμικού πλαισίου εντός του οποίου λειτουργούν.
- ◇ Είναι πάντα υπαρκτός ο κίνδυνος να φανταστεί κανείς ότι η διαμόρφωση της πολιτικής αποτελεί μια ορθολογική διαδικασία με σαφώς προσδιορισμένους στόχους. Τα μοντέλα της βαθμιαίας προσέγγισης και εφαρμογής και του κάδου απορριμμάτων παρέχουν μια χρήσιμη δόση ρεαλισμού.
- ◇ Οι κυβερνήσεις έχουν πολλά εργαλεία άσκησης πολιτικής, τα οποία χωρίζονται σε τρεις γενικές κατηγορίες: μαστίγια, καρότα και νομβασίες.
- ◇ Η διαίρεση της πολιτικής διαδικασίας σε επιμέρους στάδια, από αυτό της αφετηρίας μέχρι αυτό του απολογισμού, βοηθά στην ανάλυση και σύγκριση των πολιτικών.
- ◇ Η μελέτη της διάχυσης και σύγκλισης πολιτικών βοηθά να ερμηνεύσουμε την κοινή κατεύθυνση που ακολουθούν οι πολιτικές σε διάφορες χώρες.
- ◇ Σε όλους σχεδόν τους τομείς –από την ισορροπία ισχύος μεταξύ των θεσμών μέχρι τις μεθόδους, τα κίνητρα, τα προσόντα και τις προτεραιότητες των υπευθύνων χάραξης πολιτικής– υπάρχουν θεμελιώδεις διαφορές ανάμεσα στα δημοκρατικά και τα απολυταρχικά κράτη.

ΔΗΜΟΣΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ: ΜΙΑ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

Δημόσια πολιτική: Οι θέσεις που υιοθετούν και οι πράξεις που κάνουν (ή αποφεύγουν) οι κυβερνήσεις κατά την αντιμετώπιση των αναγκών της κοινωνίας.

Η **δημόσια πολιτική** είναι ένας συλλογικός όρος, που περιγράφει το έργο της κυβέρνησης. Δεν αναφέρεται σε μόνο μία απόφαση ή σύνολο αποφάσεων, αλλά περιγράφει τις προσεγγίσεις που υιοθετούν οι κυβερνώντες για να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις του αξιώματός τους, και τις ενέργειες που κάνουν (ή αποφεύγουν) για να απαντήσουν στις ανάγκες των πολιτών. Οι επιλογές που κάνουν επηρεάζονται από πολλούς παράγοντες: από

τις δικές τους προτεραιότητες, από την πολιτική τους ιδεολογία, από τις απαιτήσεις που καλούνται να ικανοποιήσουν, από το οικονομικό και πολιτικό κλίμα, από τα κινδύλια που έχουν στη διάθεσή τους. Οι πολιτικές συνίστανται σε στόχους (όπως η αντιστροφή της κλιματικής αλλαγής) και μέσα (στροφή στις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, προκειμένου να μειωθούν οι εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα).

Όταν διεκδικούν την εξουσία, τα πολιτικά κόμματα και οι υποψήφιοι καταρτίζουν μια λίστα με τα ζητήματα που θα αντιμετωπίσουν σε περίπτωση εκλογής τους, οι δε θέσεις που θα υιοθετήσουν, εφόσον εκλεγούν, συγκροτούν τις πολιτικές τους. Οι πολιτικές παίρνουν συνήθως τη μορφή δημοσίων δηλώσεων, κυβερνητικών προγραμμάτων, νόμων και πράξεων. Εάν πολιτικές ήταν μόνο οι διακηρυγμένοι στόχοι, θα ήταν ίσως σχετικά εύκολο να αναλυθούν και να αξιολογηθούν. Η κυβέρνηση και η διακυβέρνηση όμως επηρεάζονται επίσης από τη συγκυρία, από τις μεταπτώσεις του πολιτικού και του δημόσιου ενδιαφέροντος, από την ανάγκη διόρθωσης αποτυχημένων υφιστάμενων πολιτικών, αλλά και από την ανάγκη να αντιμετωπίσουν νέα προβλήματα την ώρα που προκύπτουν.

Άπαξ και αναλάβουν την εξουσία, οι πολιτικοί ηγέτες συχνά διαπιστώνουν ότι είναι υποχρεωμένοι να αλλάξουν τις προτεραιότητες και τις προτιμώμενες λύσεις τους, εξαιτίας των περιστάσεων. Μπορεί, για παράδειγμα, να κληθούν να αντιμετωπίσουν επείγοντα προβλήματα, να διαπιστώσουν πως οι προτάσεις τους δεν διαθέτουν επαρκή στήριξη ή χρηματοδότηση ή να ανακαλύψουν ότι η εφαρμογή τους δεν είναι όσο εύκολη νόμιζαν. Για να κατανοήσουμε τη διαδικασία διαμόρφωσης και άσκησης της πολιτικής, είναι σημαντικό να μη θεωρήσουμε δεδομένο ότι διακρίνεται πάντα από το στοιχείο της ορθολογικότητας. Η διαδικασία συχνά επηρεάζεται από πολιτικές σκοπιμότητες: Οι δημόσιες πολιτικές είναι συνήθως αντιφατικές, πολλές πολιτικές μένουν στο επίπεδο της βιτρίνας (ανακοινώνονται για να δοθεί η εντύπωση ότι οι πολιτικοί κάνουν κάτι, χωρίς να υπάρχει καμία ρεαλιστική προσδοκία επίτευξης του υποτιθέμενου στόχου), ενώ οι πολιτικές διακηρύξεις μπορεί να υποκρύπτουν δράσεις προς την εντελώς αντίθετη κατεύθυνση.

Ανεξάρτητα από την πορεία και το τελικό αποτέλεσμά τους, οι πράξεις της κυβέρνησης (σε συνδυασμό με την απραξία της σε άλλους τομείς) συγκροτούν τις πολιτικές της. Οι πολιτικές αυτές λειτουργούν ως τα καθοριστικά χαρακτηριστικά των κυβερνήσεων και των ηγεσιών τους. Η επιτυχία ή όχι των πολιτικών στην αντιμετώπιση και μείωση των προβλημάτων είναι το κριτήριο αξιολόγησης κυβερνήσεων και ηγετών,

αλλά και κρίσιμος παράγοντας όσον αφορά τις πιθανότητες επανεκλογής τους. Αυτό δεν ισχύει στον ίδιο βαθμό για τους απολυταρχικούς ηγέτες, η επιβίωση των οποίων συνήθως εξαρτάται λιγότερο από την ποιότητα των πολιτικών τους και περισσότερο από το κατά πόσον καταφέρνουν να διατηρήσουν τα δίκτυα πελατειακών σχέσεων με τους συμμάχους και υποστηρικτές τους.

Καθήκον της **ανάλυσης πολιτικής** είναι η ερμηνεία τού τι κάνουν οι κυβερνήσεις, πώς το κάνουν και τι αποτέλεσμα έχουν οι πράξεις τους (Dye, 2012). Συνεπώς εστιάζει στο περιεχόμενο, στα εργαλεία και στην αξιολόγηση της δημόσιας πολιτικής, καθώς και στις επιρροές που ασκούνται στην πολιτική διαδικασία. Αποδίδει εξίσου μεγάλη έμφαση στην εφαρμογή και στα αποτελέσματα, όπως και στις θεσμικές πηγές της πολιτικής. Εφόσον οι αναλυτές ενδιαφέρονται για την αναβάθμιση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας της δημόσιας πολιτικής, το πεδίο αυτό διακρίνεται από τον πρακτικό του χαρακτήρα. Οι αναλυτές θέλουν να μάθουν εάν και γιατί μια πολιτική είναι αποτελεσματική, και με ποια άλλα μέσα θα μπορούσαν να επιδιωχθούν οι στόχοι της. Δυστυχώς αυτό είναι ευκολότερο στη θεωρία απ' ό,τι στην πράξη.

Ανάλυση πολιτικής: Η συστηματική μελέτη του περιεχομένου και του αντίκτυπου της δημόσιας πολιτικής.

ΜΟΝΤΕΛΑ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ

Οι ειδικοί έχουν αναπτύξει τρία ανταγωνιστικά μοντέλα για την ανάλυση της διαδικασίας διαμόρφωσης της πολιτικής: το *ορθολογικό μοντέλο* (rational) που συνδέεται με τον Herbert Simon (1983), το *μοντέλο της βαθμιαίας προσέγγισης και εφαρμογής* (incremental), το οποίο ανέπτυξε ο Charles Lindblom (1959, 1979) και το *μοντέλο του κάδου απορριμμάτων* (garbage can model) (1984), που ονομάστηκε έτσι από τους Cohen κ.ά. (1972). Μετακινούμενοι από το ένα μοντέλο στο άλλο (βλ. Πίνακα 19.1), περνάμε ως έναν βαθμό από το ιδεώδες προς την πραγματικότητα:

- Το ορθολογικό μοντέλο θέτει ένα πρότυπο αναφοράς, αναζητώντας τα στοιχεία που θα χαρακτήριζαν την ορθολογική διαμόρφωση της πολιτικής, χωρίς να θεωρεί ότι τα συμπεράσματά του αντανακλώνται στην πράξη.
- Το μοντέλο της βαθμιαίας προσέγγισης και εφαρμογής εκλαμβάνει την πολιτική ως απόρροια των συμβιβασμών στους οποίους καταλήγουν οι διάφοροι δρώντες, οι οποίοι δεν αποκλείεται να έχουν μη ολοκληρωμένες ή και αντιφατικές στοχεύσεις. Μπορεί λοιπόν να αποτελέσει είτε δεοντολογική περιγραφή της άσκησης της πολιτικής (μέσω της συναινετικής συμφιλίωσης διαφορετικών συμφερόντων) είτε περιγραφή του πραγματικού τρόπου διαμόρφωσης και εφαρμογής της πολιτικής.
- Το μοντέλο του κάδου απορριμμάτων αναδεικνύει τους σημαντικούς περιορισμούς στη διαδικασία λήψης των πολιτικών αποφάσεων στο εσωτερικό πολλών οργανισμών – η προσέγγιση αυτή εξετάζει μόνο την πραγματικότητα, όχι το δέον γενέσθαι.

Πίνακας 19.1 Τρία μοντέλα ανάλυσης της πολιτικής διαδικασίας

Μοντέλο	Στόχοι και μέσα	Ιδανικό αποτέλεσμα	Ανάλυση	Βάση
Ορθολογικό	Πρώτα τίθενται οι στόχοι και στη συνέχεια επιλέγονται τα μέσα.	Οι πολιτικές επιτυγχάνουν ρητούς στόχους.	Ολική: αναλύονται όλα τα αποτελέσματα όλων των επιλογών.	Θεωρία.
Βαθμιαίας προσέγγισης	Οι στόχοι και τα μέσα υλοποίησης εξετάζονται παράλληλα.	Οι πολιτικές συμφωνούνται από όλα τα κύρια ενδιαφερόμενα μέρη.	Επιλεκτική: ο στόχος που τίθεται είναι η πλέον αποδεκτή και όχι η ιδανική πολιτική.	Σύγκριση με παρόμοια προβλήματα.
Κάδου απορριμμάτων	Οι στόχοι ανακαλύπτονται μέσα από τις ενέργειες των οργανισμών, δεν προσδιορίζονται ανεξάρτητα.	Κάποια προβλήματα αντιμετωπίζονται εν μέρει ορισμένες φορές.	Μικρή: η κυβέρνηση κυρίως ενεργεί παρά αποφασίζει.	Μέθοδος δοκιμής και σφάλματος, η οποία συμπληρώνεται από διδάγματα με βάση την πρόσφατη εμπειρία.

Τα τρία αυτά μοντέλα αναδεικνύουν λοιπόν διαφορετικές λειτουργίες και δεν πρέπει να τα θεωρήσουμε ευθέως ανταγωνιστικά.

Το ορθολογικό μοντέλο

Ορθολογικό μοντέλο: Προσέγγιση της δημόσιας πολιτικής, που βασίζεται στον μεθοδικό προσδιορισμό των πιο πρόσφορων μέσων για την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων.

Ας υποθέσουμε ότι είστε υπουργός Παιδείας και κύριος στόχος της πολιτικής σας είναι η βελτίωση της απόδοσης των μαθητών. Εάν επιλέξετε το **ορθολογικό μοντέλο**, τότε το πρώτο που πρέπει να κάνετε είναι να διασφαλίσετε ότι έχετε πλήρη και ακριβή δεδομένα για την απόδοση των μαθητών. Στη συνέχεια θα προσδιορίζατε τους στόχους σας (για παράδειγμα, την αύξηση κατά 10% του αριθμού των μαθητών που αποφοιτούν από τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση εντός έξι ετών), ενώ κατόπιν θα κα-

ταγράφατε και θα εξετάζατε ποιος είναι ο πιο αποτελεσματικός τρόπος για να επιτύχετε τον στόχο σας. Μπορεί να επιλέγατε να προσλάβετε περισσότερους εκπαιδευτικούς, να βελτιώσετε την κατάρτισή τους, να επεκτείνετε ή να δημιουργήσετε νέες σχολικές μονάδες, να ενισχύσετε τις δομές υποστήριξης για μαθητές από μενεκτικά περιβάλλοντα, να βελτιώσετε τις υποδομές ή κάποιο συνδυασμό όλων αυτών. Η προσέγγιση αυτή εστιάζει στη συγκέντρωση αξιόπιστων δεδομένων, στον προσδιορισμό στόχων και αξιών, στη διατύπωση εναλλακτικών πολιτικών, στον έλεγχο της αποτελεσματικότητας κάθε επιλογής με βάση τον στόχο και στην επιλογή εκείνης της πολιτικής που καλύπτει τις περισσότερες αξίες.

Το μοντέλο αυτό ισοδυναμεί με μια ολοκληρωμένη διαδικασία **ανάλυσης κόστους-οφέλους (ΑΚΟ)**. Παρότι είναι δύσκολο να προβλέψεις το απρόβλεπτο και να μετρήσεις το μη μετρήσιμο, η προσπάθεια ανάλυσης του κόστους και οφέλους κάθε εναλλακτικής επιλογής έχει αρκετά πλεονεκτήματα, ιδίως όταν οι εναλλακτικές είναι περιορισμένες (βλ. Boardman κ.ά., 2018). Συγκεκριμένα, η ΑΚΟ δίνει την ευκαιρία να ακουστούν απόψεις οι οποίες μένουν συνήθως στο περιθώριο, βοηθώντας έτσι τις ομάδες που δεν έχουν μεγάλη πολιτική επιρροή (για παράδειγμα, συνυπολογίζει τα οφέλη που θα έχει η δημιουργία ενός νέου αεροδρομίου για την εθνική οικονομία, αντί να τα αγνοεί επειδή επικρατούν οι θέσεις ειδικών συμφερόντων που αντιτίθενται στην κατασκευή του). Επιπλέον, η ΑΚΟ αποθαρρύνει τη λήψη αποφάσεων οι οποίες έχουν μόνο συμβολική αξία και απλώς περιγράφουν ένα πρόβλημα χωρίς να επιχειρούν τίποτα πιο συγκεκριμένο. Συμβάλλει επίσης στη διαφάνεια της πολιτικής διαδικασίας, καθώς όσοι παίρνουν τις πολιτικές αποφάσεις είναι υποχρεωμένοι να εξηγούν τις επιλογές τους, όταν αυτές εμφανίζουν περισσότερα κόστη παρά οφέλη.

Ωστόσο η ΑΚΟ, και κατ' επέκταση το ορθολογικό μοντέλο της διαμόρφωσης της πολιτικής, έχει και πολλές αδυναμίες:

- Υποβαθμίζει όσους παράγοντες δεν μπορούν να μετρηθούν με ακρίβεια, όπως το περί δικαίου αίσθημα και η ποιότητα της ζωής.
- Αγνοεί την κατανομή του κόστους και του οφέλους μεταξύ των πολιτών υποθέτοντας, μη ρεαλιστικά, ότι αυτά ισοκατανέμονται.
- Πρόκειται για διαδικασία βραδυκίνητη, δαπανηρή και χρονοβόρα.
- Συχνά δεν υπάρχει συναίνεση ως προς το τι συνιστά κόστος και τι όφελος.

Ας πάρουμε, για παράδειγμα, το πρόβλημα της ατμοσφαιρικής ρύπανσης. Γνωρίζουμε ότι υφίσταται (ειδικά εντός και πέριξ των μεγάλων αστικών κέντρων), γνωρίζουμε ποιες είναι οι πηγές της ρύπανσης, γνωρίζουμε αρκετά καλά πώς μπορούμε να ελέγξουμε και να επιλύσουμε το πρόβλημα, ενώ δεν έχουμε καμία αμφιβολία για το ότι προκαλεί προβλήματα υγείας και μπορεί να μειώσει το προσδόκιμο ζωής. Το πρόβλημα αυτό όμως επηρεάζει σε διαφορετικό βαθμό τους ανθρώπους, καθώς ορισμένοι διαθέτουν μεγαλύτερες δυνατότητες να ζουν και να λειτουργούν σε ένα μολυσμένο περιβάλλον. Η ακριβής συσχέτιση μεταξύ ρύπανσης και ασθενειών ή θανάτων δεν είναι πάντα ξεκάθαρη, δεν είμαστε βέβαιοι για τον βαθμό στον οποίο τα αυξημένα επίπεδα ρύπανσης αυξάνουν τις δαπάνες του συστήματος υγείας, ενώ είναι δύσκολο να αποτιμηθεί σε χρήμα η ανθρώπινη ζωή ή, πιο συγκεκριμένα, η αύξηση του προσδόκιμου ζωής (Korpen, 2017). Εξίσου δύσκολος είναι ο υπολογισμός του σχετικού κόστους και οφέλους ανάμεσα σε ένα μοντέλο οικονομικής ανάπτυξης που μεριμνά για τον έλεγχο της ρύπανσης έναντι ενός άλλου μοντέλου, που δεν λαμβάνει αυτή την παράμετρο υπόψη. Το αποτέλεσμα όλων αυτών των αβεβαιοτήτων στον κόσμο της πραγματικής πολιτικής είναι ότι περιορίζεται η χρησιμότητα του ορθολογικού μοντέλου.

Ανάλυση κόστους-οφέλους: Η προσπάθεια λήψης αποφάσεων με βάση τη συστηματική εξέταση του σχετικού κόστους και οφέλους των εναλλακτικών επιλογών.

Το μοντέλο της βαθμιαίας προσέγγισης και εφαρμογής

Μοντέλο της βαθμιαίας προσέγγισης και εφαρμογής: Προσέγγιση της χάραξης πολιτικής, κατά την οποία η εξέλιξη της πολιτικής έχει τη μορφή μικρών αλλαγών που συμφωνούνται κατόπιν διαπραγματεύσεων με τα ενδιαφερόμενα μέρη.

Ενώ το ορθολογικό μοντέλο εκκινεί από τους στόχους, το **μοντέλο της βαθμιαίας προσέγγισης και εφαρμογής** ξεκινά από τα συμφέροντα. Ας επιστρέψουμε στο παράδειγμα της βελτίωσης των επιδόσεων των μαθητών. Με βάση το μοντέλο της βαθμιαίας προσέγγισης και εφαρμογής, ένας υπουργός Παιδείας θα άρχιζε να συζητά με όλους τους ενδιαφερόμενους – με τα συνδικαλιστικά όργανα των καθηγητών, τους θεσμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης, τους ερευνητές στον χώρο της εκπαίδευσης – με την ελπίδα ότι ο διάλογος θα κατέληγε σε κάποια συναινετική απόφαση όσον αφορά την ενδεδειγμένη κατανομή των πρό-

σθετων πόρων. Μπορεί οι μακροπρόθεσμοι στόχοι να μην είναι μετρήσιμοι ούτε καν σαφώς προσδιορισμένοι, όμως η έμφαση θα ήταν στη χάραξη μιας πολιτικής αποδεκτής από όλους. Η προσέγγιση αυτή βλέπει τη χάραξη της πολιτικής ως εξελικτική και όχι ως επαναστατική διαδικασία. Ο όρος βαθμιαία σημαίνει ακριβώς αυτό, ότι γίνονται μικρές αλλαγές στην υφιστάμενη κατάσταση. Συνδέεται με την ιδέα της εξαρτημένης πορείας που εξετάσαμε στο Κεφάλαιο 3 (το αποτέλεσμα μιας διαδικασίας εξαρτάται από προηγούμενες αποφάσεις, που οδήγησαν την εκάστοτε πολιτική προς μια συγκεκριμένη κατεύθυνση).

Το μοντέλο αυτό διατυπώθηκε από τον Lindblom (1979), στο πλαίσιο των αντιδράσεων που προκάλεσε το ορθολογικό μοντέλο. Αντί να βλέπει τη χάραξη και εφαρμογή της πολιτικής ως συστηματική ανάλυση όλων των δυνατών επιλογών με έμφαση σε ένα ενιαίο, ολοκληρωμένο σχέδιο, η βασική αρχή του Lindblom είναι ότι η πολιτική εξελίσσεται διαρκώς με την εφαρμογή μικρών αλλαγών στην ακολουθούμενη κατεύθυνση, σε μια διαδικασία την οποία περιέγραψε ως πρακτική του «βλέποντας και κάνοντας». Αυτό που έχει σημασία είναι οι εμπλεκόμενοι να συμφωνήσουν σε πολιτικές και όχι σε στόχους. Στο μοντέλο της βαθμιαίας χάραξης της πολιτικής, σημασία δεν έχει να συμφωνήσουν όλοι στους στόχους, αλλά να συναινέσουν σε σχέση με τη σκοπιμότητα της συγκεκριμένης πολιτικής, ακόμη κι αν οι στοχεύσεις τους είναι διαφορετικές. Η πολιτική έπεται, δεν προηγείται, των διαπραγματεύσεων με τα ενδιαφερόμενα μέρη.

Η προσέγγιση αυτή μπορεί να μην οδηγήσει στην επίτευξη μεγαλεπήβολων στόχων, κάνοντας όμως ένα μικρό βήμα τη φορά, αποτρέπει τουλάχιστον τα μεγάλα λάθη. Ωστόσο το μοντέλο αποκαλύπτει επίσης τα όριά του σε περιπτώσεις όπου οι λύσεις μπορούν να δοθούν μόνο με την ανάληψη στρατηγικής δράσης. Όπως παραδέχθηκε τελικά και ο ίδιος ο Lindblom (1990), η διαδικασία της βαθμιαίας προσέγγισης ασχολείται με τα τρέχοντα ζητήματα, χωρίς να ενδιαφέρεται να αποτρέψει την ανάδειξη μελλοντικών προβλημάτων. Δεν έχει πολιτικό κόστος μα ούτε και όραμα. Η δημόσια πολιτική δεν είναι καινοτόμος αλλά επανορθωτική. Η απειλή μιας οικολογικής καταστροφής όμως, για να πάρουμε ένα παράδειγμα, οφείλεται ακριβώς στην αποτυχία της ανθρωπότητας να αναλογιστεί τις μακροπρόθεσμες, σωρευτικές συνέπειες της ανθρώπινης δραστηριότητας. Η βαθμιαία προσέγγιση είναι επίσης καταλληλότερη για

σταθερές, δημοκρατικές, πλούσιες χώρες παρά για χαμηλού εισοδήματος κράτη, που επιχειρούν να μεταμορφωθούν μέσω της ανάπτυξης. Είναι μια πλουραλιστική μέθοδος άσκησης της πολιτικής, η οποία ταιριάζει σε περιόδους ομαλότητας.

Το μοντέλο του κάδου απορριμμάτων

Πώς θα προσέγγιζε το **μοντέλο του κάδου απορριμμάτων** το θέμα της χάραξης πολιτικής για τη βελτίωση των επιδόσεων των μαθητών; Καταρχάς θα αμφισβητούσε τη χρησιμότητα του προσδιορισμού τόσο σαφών στόχων. Θα υποστήριζε ότι η χάραξη πολιτικής είναι ζήτημα του Υπουργείου Παιδείας, όπου οι διάφορες υπηρεσίες και υπάλληλοι κάνουν καθημερινά τη δουλειά τους και έρχονται σε επαφή μέσω επιτροπών με μεταβαλλόμενη σύνθεση. Είναι πιθανό οι κακές επιδόσεις των μαθητών να αντιμετωπίζονται ως πρόβλημα από τις διοικήσεις των σχολείων και να αξίζει να μελετηθούν άλλες λύσεις, όπως η εξ αποστάσεως μάθηση. Ωστόσο το κατά πόσον οι ενδιαφερόμενοι που έχουν τη λύση συναντώνται με αυτούς που αντιμετωπίζουν το πρόβλημα, και μάλιστα με τρόπο που να οδηγεί σε μια επιτυχημένη λύση, είναι κάτι εξίσου απρόβλεπτο και μεταβαλλόμενο με τη διάταξη των σκουπιδιών μέσα σε έναν κάδο απορριμμάτων.

Μοντέλο κάδου απορριμμάτων: Προσέγγιση της χάραξης πολιτικής, που εστιάζει στον κατακερματισμένο, ρευστό και αναοργανωτο χαρακτήρα της.

Το μοντέλο του κάδου απορριμμάτων δίνει μια ιδιαίτερα ανησυχητική εικόνα του τρόπου λήψης των αποφάσεων. Ενώ το ορθολογικό μοντέλο και το μοντέλο της βαθμιαίας προσέγγισης ενέχουν στοιχεία δεοντολογίας, το μοντέλο του κάδου απορριμμάτων εκφράζει τις απόψεις του σκληροπυρηνικού ρεαλιστή. Οι Cohen κ.ά. (1972) το περιγράφουν ως εξής:

μια συλλογή επιλογών που αναζητούν προβλήματα, ζητήματα και συναισθήματα τα οποία αναζητούν την κατάλληλη στιγμή για να δουν το φως της ημέρας, λύσεις που αναζητούν προβλήματα τα οποία θα μπορούσαν να απαντήσουν, και αρμόδιοι που αναζητούν κάτι να κάνουν.

Η χάραξη της πολιτικής θεωρείται αποσπασματική, ρευστή, χαοτική και ατελέσφορη. Με βάση αυτό το μοντέλο, οι οργανισμοί είναι ένα συνονθύλευμα ιδεών και δεν διαθέτουν σαφείς προτιμήσεις. Ακόμη κι όταν λαμβάνουν μια απόφαση για να αντιμετωπιστεί κάποιο πρόβλημα, είναι υποχρεωμένοι να σταθούν στην ουρά και να περιμένουν τη σειρά τους. Αναλαμβάνουν συνήθως δράση μόνο όταν υποχρεώνονται να αντιμετωπίσουν κάποιο επείγον ζήτημα, χωρίς οι αποφάσεις τους να εντάσσονται σε κάποια σφαιρική πολιτική. Στην καλύτερη περίπτωση, αντιμετωπίζουν ενίοτε και αποσπασματικά μόνο ορισμένα προβλήματα.

Το μοντέλο αυτό είναι δύσληπτο, διότι οι άνθρωποι έχουμε τη φυσική τάση να επιβάλλουμε το στοιχείο του ορθολογισμού στη διαδικασία διαμόρφωσης της πολιτικής. Μεγάλοι, αποκεντρωμένοι δημόσιοι οργανισμοί, όπως τα πανεπιστήμια, είναι ένα καλό παράδειγμα. Στα περισσότερα πανεπιστήμια, οι αποφάσεις λαμβάνονται από επι-

τροπές, οι οποίες λειτουργούν με μεγάλο βαθμό αυτονομίας. Η επιτροπή εξοικονόμησης ενέργειας, για παράδειγμα, μπορεί να μην έχει ιδέα για τα διαθέσιμα μέσα με τα οποία θα μπορούσε να επιτύχει τους στόχους της, καθώς η πολυτεχνική σχολή έχει περρίσσει από καινοτόμα μέσα εξοικονόμησης ενέργειας, αλλά δεν υποψιάζεται καν την ύπαρξη περιβαλλοντικής επιτροπής στο ίδιο πανεπιστήμιο. Η επιτροπή που είναι επιφορτισμένη με τα κριτήρια εισαγωγής των φοιτητών μπορεί να θέλει να ανεβάσει τον πήχη, ενώ η επιτροπή ίσων ευκαιριών του πανεπιστημίου ενδιαφέρεται περισσότερο να ενθαρρύνει την υποβολή αιτήσεων από φοιτητές που ανήκουν σε μειονότητες. Ακόμη και στο πλαίσιο της ίδιας ομάδας, η θέση που υιοθετείται τελικά μπορεί να εξαρτάται από το ποιοι έτυχε να συμμετέχουν στη σύσκεψη κατά την οποία ελήφθη η απόφαση.

Η κυβέρνηση είναι κλασικό παράδειγμα μεγάλου και αποκεντρωμένου οργανισμού. Η κυβέρνηση δεν αποτελεί ενιαίο οργανισμό, αλλά συγκροτείται από πλήθος υπουργείων, φορέων και υπηρεσιών, που χρησιμοποιούν διάφορα μέσα για να επιτύχουν τους στόχους τους (βλ. Πλαίσιο 19.1). Πολλά διαφορετικά υπουργεία συχνά ασχολούνται με διάφορες πτυχές του ίδιου προβλήματος, χωρίς κανένα να διαθέτει σφαιρική εικόνα του προβλήματος. Μπορεί, π.χ., το ένα κυβερνητικό υπουργείο να προσπαθεί να μειώσει τα επίπεδα της ατμοσφαιρικής ρύπανσης, ενόσω κάποιο άλλο υπουργείο δίνει μάχη για να προσελκύσει επενδυτές για την κατασκευή νέων ρυπογόνων εργοστασίων. Το μοντέλο του κάδου απορριμμάτων μάς επιτρέπει να κατανοήσουμε γιατί πρέπει να αντιμετωπίζουμε με επιφύλαξη τις κατηγορηματικές υποσχέσεις των υποψηφίων για το τι προτίθενται να κάνουν εάν έρθουν στην εξουσία, όπως και κάθε δήλωση που ξεκινά με τα λόγια: «Η πολιτική μου σε αυτόν τον τομέα είναι...»

Ο ΚΥΚΛΟΣ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Ένας τρόπος προσέγγισης της δημόσιας πολιτικής είναι να τη δούμε σαν έναν κύκλο αποτελούμενο από μια σειρά σταδίων. Η προσέγγιση αυτή ενέχει τον κίνδυνο απεικόνισης μιας εύτακτης αλληλουχίας, η οποία απέχει πολύ από την πολιτική πραγματικότητα. Εντούτοις μας βοηθά να βάλουμε τάξη σε ένα φαινόμενο συχνά εξαιρετικά δαιδαλώδες. Υπάρχουν πολλοί τρόποι περιγραφής του κύκλου. Ένας από αυτούς είναι η διάκριση της πολιτικής διαδικασίας στα πέντε στάδια που περιγράφει το Σχήμα 19.1: της αφετηρίας, της διαμόρφωσης, της εφαρμογής, της αξιολόγησης και του ελέγχου. Φυσικά, τα στάδια αυτά έχουν κυρίως αναλυτικό και όχι αυστηρά χρονολογικό χαρακτήρα, καθώς στην πράξη υπάρχουν πολλές αλληλοεπικαλύψεις, ενώ τα τελευταία στάδια ενίοτε δεν επιτυγχάνονται καν. Παρ' όλα αυτά, μια σύντομη παρουσίαση της προσέγγισης των πέντε σταδίων θα μας βοηθήσει να διερευνήσουμε τη γενικότερη φιλοσοφία της ανάλυσης της πολιτικής, καθώς και το ζήτημα του τι συμβαίνει αφότου συμφωνηθεί μια πολιτική.



Πλαίσιο 19.1

Μαστίγια, καρότα και νουθεσίες

Εξίσου σημαντικό με το να κατανοήσουμε πώς χαράσσεται και υλοποιείται η δημόσια πολιτική είναι το να καταλάβουμε ποια εργαλεία έχουν οι κυβερνήσεις για να της δώσουν σάρκα και οστά. Με άλλα λόγια, πώς ακριβώς κυβερνούν οι κυβερνήσεις; Μπορεί να μοιάζει, για παράδειγμα, ότι ένα κοινοβούλιο μπορεί να νομοθετήσει ένα νέο κοινωνικό επίδομα και ο σχετικός νόμος να αναθέτει στην τοπική αυτοδιοίκηση την καταβολή του στους δικαιούχους. Στην πραγματικότητα ωστόσο, η νομοθεσία και οι άμεσες κρατικές παροχές αποτελούν μόνο δύο παραδείγματα του πλήθους των διαθέσιμων εργαλείων εφαρμογής των πολιτικών, και μάλιστα ούτε καν τα πλέον συνηθισμένα.

Τα πολιτικά εργαλεία μπορούν να διακριθούν σε τρεις κατηγορίες: στα μαστίγια (κυρώσεις), στα καρότα (επιβραβεύσεις) και στις νουθεσίες (πληροφόρηση και πειθώ) (Bemelmans-Vides κ.ά., 1998). Με βάση την προσπάθεια περιορισμού της κατανάλωσης καπνού (βλ. Πίνακα 19.2), στα μαστίγια περιλαμβάνονται παραδοσιακές λειτουργίες ελέγχου και εντολών, όπως η απαγόρευση ή περιορισμός της χρήσης καπνού, τα καρότα περιλαμβάνουν οικονομικά κίνητρα, όπως η αύξηση του φόρου καπνού ή η επιδότηση των προϊόντων υποκατάστασης της νικοτίνης, ενώ οι νουθεσίες περιλαμβάνουν το αγαπημένο εργαλείο των φορέων που θέλουν να δείξουν το ενδιαφέρον τους για τους πολίτες: τις δημόσιες εκστρατείες πληροφόρησης.

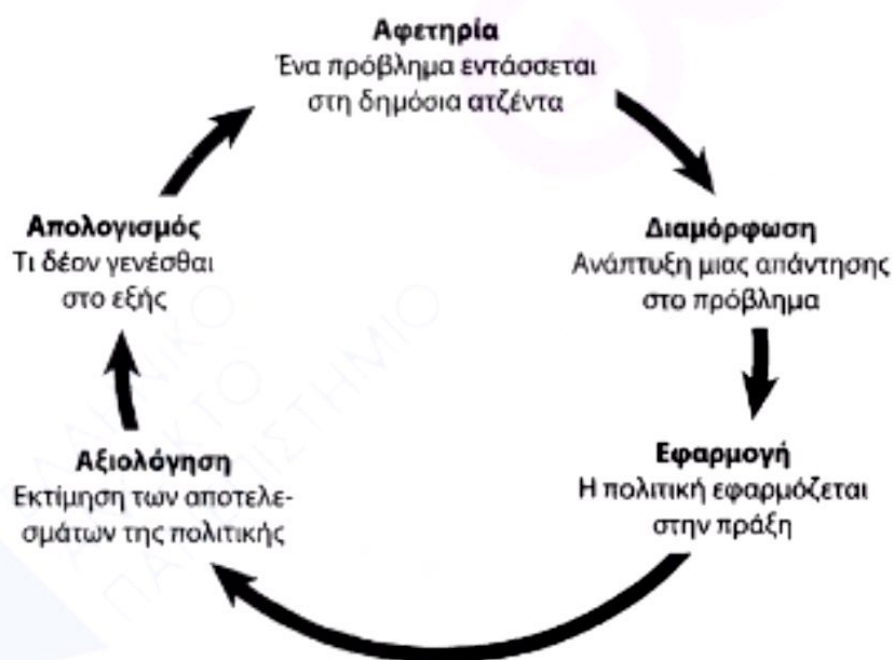
Συμπληρώνοντας αυτά τα παραδοσιακά εργαλεία, έχουν εμφανιστεί μηχανισμοί που βασίζονται στην αγορά (market-based instruments, MBIs), οι οποίοι εμπλουτίζουν το ρεπερτόριο των

Πίνακας 19.2 Επιλογή πολιτικών εργαλείων: το παράδειγμα του καπνού

Κατηγορία	Τύπος	Περιεχόμενο
Έλεγχος και επιβολή (μαστίγια)	Νομοθεσία	Το Υπουργείο Υγείας λαμβάνει μέτρα για τη μείωση του παθητικού καπνίσματος.
	Ρυθμιστικό πλαίσιο	Απαγόρευση του καπνίσματος στα εστιατόρια.
Υπηρεσίες	Δημόσιες	Χρηματοδότηση δημόσιων νοσοκομείων για την παροχή προγραμμάτων διακοπής του καπνίσματος.
	Ιδιωτικές	Χρηματοδότηση ιδιωτικών φορέων υγείας για τη δημιουργία κλινικών διακοπής του καπνίσματος.
Οικονομικά κίνητρα (καρότα)	Φορολογία	Φορολόγηση των προϊόντων καπνού.
	Επιδότησεις	Παροχή φοροαπαλλαγής για τις αγορές προϊόντων που λειτουργούν ως υποκατάστατα της νικοτίνης.
Ενημέρωση-πληροφόρηση (νουθεσίες)	Ενημέρωση	Διεξαγωγή ενημερωτικής εκστρατείας για τις συνέπειες του καπνίσματος.
	Πειθώ	Διεξαγωγή εκστρατείας ενθάρρυνσης των πολιτών να σταματήσουν να καπνίζουν.
	Κοινωνία των πολιτών	Δημιουργία και χρηματοδότηση ομάδων κατά του καπνίσματος.

κυβερνήσεων. Για να επιστρέψουμε στο παράδειγμα της ρύπανσης της ατμόσφαιρας, το σύστημα των αδειών και της εμπορίας των δικαιωμάτων έχει εφαρμοστεί με επιτυχία στις ΗΠΑ και στην Ε.Ε.: τίθενται όρια στις εκπομπές ρύπων, και οι επιχειρήσεις ή οι χώρες που δεν τα υπερβαίνουν μπορούν να πουλήσουν τα «δικαιώματα» ρύπανσης σε άλλες χώρες ή επιχειρήσεις που τα ξεπερνούν. Αυτό σημαίνει ότι η μείωση των ρύπων αποφέρει οικονομικό όφελος, ενώ η υπέρβαση των ορίων έχει οικονομικό τίμημα. Θεωρητικά, οι ΜΒIs επιλύουν τη σύγκρουση ανάμεσα στο ρυθμιστικό πλαίσιο και στις αγορές. Στόχος τους είναι η δημιουργία νέων αγορών, αν και στην πράξη αυτές συχνά αποδεικνύονται ατελείς (Kreiser κ.ά., 2013).

Δεδομένου του πλήθους των εργαλείων που έχουν στη διάθεσή τους, πώς πρέπει να επιλέγουν ποιο θα χρησιμοποιήσουν αυτοί που λαμβάνουν τις αποφάσεις; Στην πράξη, η επιλογή επηρεάζεται σε μεγάλο βαθμό από τις προηγούμενες πρακτικές στον εκάστοτε τομέα, από το ύψος της εθνικής πολιτικής, αλλά και από πολιτικές σκοπιμότητες όπως η ανάγκη προβολής (να δείξουν ότι κάτι κάνουν). Οι αρμόδιοι μπορεί επίσης να λαμβάνουν υπόψη κριτήρια όπως η αποτελεσματικότητα, η αποδοτικότητα, η δικαιοσύνη, η καταλληλότητα και η απλότητα. Καθώς οι περισσότερες πολιτικές χρησιμοποιούν έναν συνδυασμό εργαλείων, πρέπει να αξιολογούνται και συνολικά. Τα εργαλεία που επιλέγονται πρέπει να έχουν τις ελάχιστες δυνατές παρενέργειες και να διακρίνονται από συγκεκριμένη λογική αλληλουχία.



Σχήμα 19.1 Τα στάδια της πολιτικής διαδικασίας

Αφετηρία και διαμόρφωση

Οι πολιτικές πρέπει από κάπου να ξεκινήσουν, όμως ο προσδιορισμός της αφετηρίας δεν είναι πάντα μια εύκολη υπόθεση. Αυτό που μπορούμε να πούμε με σιγουριά είναι ότι στις δημοκρατίες μεγάλο μέρος της πολιτικής ατζέντας καθορίζεται από γραφειοκράτες, οι οποίοι θέτουν υπόψη ζητήματα που χρήζουν άμεσης αντιμετώπισης. Τα προβλήματα αυτά ενίοτε είναι καινοφανή, όμως τις πιο πολλές φορές αφορούν την

ανάγκη αντιμετώπισης των απρόβλεπτων συνεπειών παλαιότερων αποφάσεων, όποτε φτάνουμε στην ιδέα της πολιτικής ως αυτοσκοπού (Wildavsky, 1979). Για παράδειγμα, εάν αποφασίσουμε να αντιμετωπίσουμε τη ρύπανση της ατμόσφαιρας μέσω της μείωσης της χρήσης ορυκτών καυσίμων, όπως ο άνθρακας και το πετρέλαιο, θα πρέπει να λάβουμε υπόψη τον οικονομικό αντίκτυπο για τις βιομηχανίες άνθρακα και πετρελαίου, τις τεχνολογίες των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας όπως η ηλιακή και η αιολική, και την ανάγκη αναδιάταξης του ηλεκτροπαραγωγικού μας μοντέλου και του συστήματος ενεργειακής τροφοδοσίας των συστημάτων μεταφορών.

Όπως ισχύει και για τη νομολογία, έτσι και η δημόσια πολιτική έχει την τάση να συσσωρεύεται στο πέρασμα του χρόνου – ο φόρτος εργασίας αυξάνεται, ενώ σπάνια αποσύρονται πολιτικές σαν την κατάργηση των κυβερνητικών κανονισμών. Επιπλέον, μεγάλο μέρος της πολιτικής ατζέντας, όπως ο ετήσιος προϋπολογισμός του κράτους, ακολουθεί τακτικό χρονολογικό κύκλο και έρχεται στο προσκήνιο σε συγκεκριμένες στιγμές. Έτσι, τα κέντρα λήψης των αποφάσεων διαπιστώνουν ότι πάντα υπάρχει κάποιο πειστικό θέμα προς διευθέτηση στη συγκεκριμένη περίοδο, και σε μεγάλο βαθμό η ατζέντα περισσότερο τους επιβάλλεται παρά την επιβάλλουν τα ίδια. Μιλώντας ευρύτερα, το στάδιο της αφετηρίας της πολιτικής εμφανίζει διαφορές ανάμεσα στις ΗΠΑ και τις ευρωπαϊκές φιλελεύθερες δημοκρατίες (ή τις άλλες δημοκρατίες όπου τα πολιτικά κόμματα παίζουν σημαντικό ρόλο).

Στον πλουραλιστικό κόσμο της αμερικανικής πολιτικής, η επιτυχία μιας πρότασης εξαρτάται από την ευνοϊκή πολιτική συγκυρία, όπως συμβαίνει, για παράδειγμα, με την εκλογή νέας κυβέρνησης. Ο Kingdon (2010) υπογραμμίζει τη σημασία του ρόλου των **πολιτικών επιχειρηματιών** όσον αφορά την εκμετάλλευση της κατάλληλης συγκυρίας. Σαν τους αθλητές της ιστιοσανίδας, οι πολιτικοί επιχειρηματίες προσπαθούν να καβαλήσουν το κύμα στην κορύφωσή του και να πείσουν την πολιτική ελίτ όχι μόνο για το μέγεθος του προβλήματος, αλλά και για το ότι είναι ευνοϊκή η συγκυρία για την αντιμετώπισή του. Ωστόσο η συγκυρία μπορεί γρήγορα να αλλάξει: ο χρόνος που αφιερώνεται σε κάθε θέμα είναι σύντομος, καθώς ο πολιτικός διάλογος και η διάθεση της κοινής γνώμης προχωρούν παρακάτω.

Οι έννοιες του **πολιτικού επιχειρηματία** και της **ευνοϊκής πολιτικής συγκυρίας** δεν είναι εξίσου κατάλληλες για την περιγραφή του σταδίου αυτού στις περισσότερο δομημένες δημοκρατίες της Ευρώπης, όπου πρωταγωνιστούν τα πολιτικά κόμματα. Στις χώρες αυτές, η πολιτική ατζέντα βρίσκεται υπό έναν στενότερο αλλά όχι απόλυτο έλεγχο, ενώ τα κομματικά προγράμματα και οι προγραμματικές συμφωνίες των εταίρων μιας συμμαχικής κυβέρνησης διαμορφώνουν την κυβερνητική ατζέντα με σαφέστερο και αναλυτικότερο τρόπο. Υπό κανονικές συνθήκες, οι αρμόδιοι για τη διαμόρφωση των πολιτικών έχουν περιορισμένο εύρος επιλογών. Συνήθως αναζητούν λύσεις που συνάδουν με τις ευρύτερες τάσεις της κοινής γνώμης αλλά και με προηγούμενες πολιτικές στον ίδιο τομέα.

Πολιτικοί επιχειρηματίες: Πρόσωπα που υποστηρίζουν νέες προτάσεις ή ιδέες, προβάλλοντας το ζήτημα που τους απασχολεί, διαμορφώνοντας το πλαίσιο της συζήτησης ή δείχνοντας ότι παλιές ιδέες μπορούν να εφαρμοστούν με νέους τρόπους.

Εφαρμογή

Εφόσον έχει ληφθεί πλέον η απόφαση για τη χάραξη πολιτικής, θα πρέπει η πολιτική αυτή να τεθεί σε εφαρμογή. Αυτό μπορεί να ακούγεται προφανές, συχνά όμως παραβλέπεται στις συζητήσεις για τη δημόσια πολιτική. Συνήθως αυτό που ενδιαφέρει τους πολιτικούς είναι να παρουσιάσουν μια οποιαδήποτε πολιτική, χωρίς να τους απασχολεί το αν θα έχει αποτέλεσμα. Ειδικά οι συμμαχικές κυβερνήσεις βασίζονται σε αναλυτικές προγραμματικές συμφωνίες μεταξύ των κομμάτων για το τι πρέπει να γίνει και όχι για το τι πράγματι γίνεται. Μπορούμε να διακρίνουμε δύο φιλοσοφίες όσον αφορά το στάδιο της εφαρμογής.

Εφαρμογή από την κορυφή: Θεωρεί ότι καθήκον της εφαρμογής της πολιτικής είναι να εξασφαλίζει ότι η εκτέλεση των πολιτικών φέρνει τα αποτελέσματα και επιτυγχάνει τους στόχους που έχουν προκαθορίσει οι αρμόδιοι για τη χάραξη τους.

Εφαρμογή από τη βάση: Θεωρεί ότι ο ρόλος αυτών που είναι επιφορτισμένοι με την πρακτική εφαρμογή της πολιτικής είναι να ανταποκρίνονται στις τοπικές και στις μεταβαλλόμενες συνθήκες.

- Η παραδοσιακή αντίληψη για το στάδιο της εφαρμογής είναι η προσέγγιση από την κορυφή. Η προσέγγιση αυτή έθετε το πρόβλημα με τους ίδιους όρους που είχε διατυπωθεί το βασικό ερώτημα για τη γραφειοκρατία: πώς να εξασφαλιστεί ο πολιτικός έλεγχος και η καθοδήγηση των απείθαρχων δημοσίων υπαλλήλων. Οι υπουργοί έρχονται και παρέρχονται και δυσκολεύονται να εξασφαλίσουν τη συμμόρφωση των υπουργείων και των υπηρεσιών τους, τα οποία έχουν τις δικές τους προτεραιότητες και στοχεύσεις. Χωρίς επαγρύπνηση στην κορυφή της ιεραρχίας, οι καλές πολιτικές περνούν στα χέρια των αξιωματούχων στα χαμηλότερα κλιμάκια της ιεραρχίας, οι οποίοι μένουν προσκολλημένοι στις υφιστάμενες διαδικασίες, με αποτέλεσμα να εξανεμίζεται ο αντίκτυπος των νέων πολιτικών πρωτοβουλιών (Dunh, 2016).
- Αφετηρία της προσέγγισης από τη βάση είναι ότι οι αρμόδιοι για τη χάραξη της πολιτικής δεν πρέπει να επιδιώκουν μόνο τον έλεγχο αλλά και να εξασφαλίζουν τη συμμετοχή των λειτουργών που είναι επιφορτισμένοι με την πρακτική εφαρ-

μογή των πολιτικών κατευθύνσεων. Συγγραφείς που ανήκουν σε αυτή την παράδοση, όπως οι Hill και Hure (2014), θέτουν το εξής ερώτημα: τι συμβαίνει όταν έχουν αλλάξει οι συνθήκες από τότε που διαμορφώθηκε για πρώτη φορά η πολιτική; Και τι προκύπτει αν διαπιστωθούν ατέλειες στην ίδια την πολιτική; Μεγάλο μέρος της νομοθεσίας εξάλλου βασίζεται σε αβέβαιη πληροφόρηση και έχει γενικόλογο περιεχόμενο. Συχνά είναι αδύνατο να εφαρμοστεί το γράμμα του νόμου, απλώς διότι δεν υφίσταται.

Σήμερα πολλοί αναλυτές της πολιτικής διαδικασίας υποστηρίζουν ότι οι πιθανότητες επίτευξης των στόχων μιας πολιτικής αυξάνονται όταν οι επιφορτισμένοι με την εκτέλεσή της λαμβάνουν όχι μόνο ενθάρρυνση και τα κατάλληλα μέσα, αλλά και έναν βαθμό ευελιξίας. Το να απαιτείται από μια υπηρεσία να πετύχει μόνο έναν στόχο, ενώ είναι επιφορτισμένη με την εκπλήρωση πολλαπλών καθηκόντων, ζημιώνει την ισορροπη-

μένη απόδοσή της. Επιπλέον, πρέπει να αναγνωρίζεται ότι στη βάση –εκεί δηλαδή όπου εφαρμόζεται κάθε πολιτική– η πολιτική είναι το αποτέλεσμα της αλληλεπίδρασης ανάμεσα στους κατά τόπους γραφειοκράτες και στις ομάδες των ενδιαφερομένων. Σε αυτό το κρίσιμο τελικό στάδιο της πολιτικής διαδικασίας, πολλές φορές οι στόχοι εξυπηρετούνται καλύτερα όταν προσαρμόζονται στις τοπικές συνθήκες. Για παράδειγμα, οι πολιτικές σε τομείς όπως η εκπαίδευση, το σύστημα υγείας και το περιβάλλον θα διαφέρουν ανάμεσα στην αγροτική επαρχία και στα αστικά κέντρα ή ανάμεσα στις φτωχότερες και τις πλουσιότερες περιοχές της χώρας.

Επίσης οι δημόσιοι λειτουργοί που αναλαμβάνουν την κατά τόπους εφαρμογή των πολιτικών είναι συχνά οι μόνοι που γνωρίζουν καλά και από πρώτο χέρι πώς επηρεάζουν οι διάφορες πολιτικές. Γνωρίζουν ότι, αν δύο πολιτικές αντιφάσκουν μεταξύ τους, κάποια δεν θα εφαρμοστεί. Οι λειτουργοί αυτοί γνωρίζουν επίσης ποια είναι τα πρόσωπα-κλειδιά στις τοπικές κοινωνίες. Σε αυτά περιλαμβάνεται ο αυξανόμενος αριθμός κερδοσκοπικών και εθελοντικών φορέων, ο οποίος εμπλέκεται στην εφαρμογή των πολιτικών. Η εφαρμογή συχνά είναι ζήτημα οικοδόμησης αγαστών σχέσεων ανάμεσα στους φορείς που αναλαμβάνουν την επιτόπια άσκηση των πολιτικών, και αυτή την τέχνη δύσκολα μπορούν να τη διδάξουν τα εγχειρίδια οδηγιών της κεντρικής κυβέρνησης. Η ιδέα ότι όλη η πολιτική έχει τοπικό χαρακτήρα, στην οποία αναφερθήκαμε στο Κεφάλαιο 11, ισχύει κατεξοχήν στο στάδιο της εφαρμογής της. Η προσέγγιση από τη βάση συμμαχίζεται τις θέσεις της βαθμιαίας προσέγγισης, ως προς το ότι η εφαρμογή αποτελεί συνέχεια της πολιτικής διαδικασίας με άλλα μέσα. Η προσέγγιση αυτή αντανακλά επίσης τη βαρύτητα που έχει σήμερα η έννοια της διακυβέρνησης και η έμφαση που αυτή δίνει στην αντίληψη ότι στην πολιτική διαδικασία συμμετέχει πλήθος ενδιαφερομένων. Η πρόκληση είναι να διασφαλιστεί ότι οι τοπικές συμμαχίες εργάζονται για την εφαρμογή της πολιτικής αντί να συνωμοτούν για την υπονόμησή της.

Αξιολόγηση

Η ανάλυση της πολιτικής δεν μας βοήθησε μόνο να καταλάβουμε καλύτερα πόσο σημαντικό είναι το στάδιο της εφαρμογής, αλλά οδήγησε στην αναβάθμιση και του σταδίου της αξιολόγησης. Η εκάστοτε πολιτική έφερε τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα και, εάν ναι, με ποια αναλογία κόστους-οφέλους; Το ερώτημα αυτό δεν είναι εύκολο να απαντηθεί, μεταξύ άλλων διότι οι δημόσιες πολιτικές και οι οργανισμοί που είναι επιφορτισμένοι με την εφαρμογή τους δεν έχουν στη διάθεσή τους το σαφές κριτήριο της κερδοφορίας που χρησιμοποιεί ο ιδιωτικός τομέας. Πώς μπορεί, για παράδειγμα, να αξιολογηθεί η αμυντική πολιτική μιας χώρας σε καιρό ειρήνης, όταν δεν μπορεί να κριθεί με βάση τις νίκες και τις ήττες του στρατού στο πεδίο της μάχης; Ποια αστυνομία είναι πιο επιτυχημένη, αυτή που επιλύει περισσότερα εγκλήματα ή αυτή που έχει λιγότερα εγκλήματα να επιλύσει;

Η αξιολόγηση περιπλέκεται περαιτέρω από το γεγονός ότι οι στόχοι συχνά τροποποιούνται κατά το στάδιο της εφαρμογής, μεταμορφώνοντας σε επιτυχημένη μια πολιτική που με βάση τις αρχικές επιδιώξεις έχει αποτύχει. Αυτός ο πολτός από στόχους,

για να χρησιμοποιήσουμε τη φράση του Kettl (2018), σημαίνει ότι οι προθέσεις που έχουν αυτοί που λαμβάνουν τις αποφάσεις δεν αποτελούν συνήθως καλό κριτήριο για την τελική αξιολόγηση μιας πολιτικής. Ας δούμε το παράδειγμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της προσπάθειάς της να δώσει νέα πνοή στην ευρωπαϊκή οικονομία. Πολλά είχαν ειπωθεί το 2000, όταν παρουσιάστηκε η επονομαζόμενη Στρατηγική της Λισαβόνας, στόχος της οποίας ήταν να μετατρέψει την Ε.Ε. «στην πιο δυναμική και ανταγωνιστική οικονομία γνώσης στον κόσμο, μέσα σε μια δεκαετία». Πολύ γρήγορα έγινε σαφές ότι τα κράτη-μέλη δεν είχαν καταφέρει να προχωρήσουν στις αναγκαίες αλλαγές (όπως η μείωση των ρυθμίσεων και το άνοιγμα των αγορών), με αποτέλεσμα η Στρατηγική της Λισαβόνας να παραδώσει τη σκυτάλη στη στρατηγική Ευρώπη 2020, αλλάζοντας ορισμένους από τους επιμέρους στόχους και παρατείνοντας το έτος-στόχο κατά μία δεκαετία.

Παραγόμενα της πολιτικής: Οι δράσεις της κυβέρνησης, που είναι σχετικά εύκολο να προσδιοριστούν και να μετρηθούν.

Αποτελέσματα της πολιτικής: Τα επιτεύγματα της κυβέρνησης, που είναι δύσκολο να επιβεβαιωθούν και να μετρηθούν.

Οι μελέτες αξιολόγησης κάνουν τη διάκριση ανάμεσα στα **παραγόμενα της πολιτικής και τα αποτελέσματα της πολιτικής**. Τα παραγόμενα είναι σχετικά εύκολα μετρήσιμα χρησιμοποιώντας ποσοτικούς δείκτες που μετρούν, για παράδειγμα, τον αριθμό των επισκέψεων, ταξιδιών, θεραπειών ή ελέγχων. Ο κίνδυνος είναι εδώ η μετατροπή των παραγομένων σε στόχους. Όταν συμβαίνει αυτό, η έμφαση δεν δίνεται στην επιτυχία των δράσεων αλλά στις δράσεις καθαυτές. Συνεπώς τα αποτελέσματα πρέπει να έχουν προτεραιότητα έναντι των παραγομένων. Το πρόβλημα είναι πως είναι ευκολότερο να ορίσεις παρά να μετρήσεις τα αποτελέσματα. Η αντίσταση στην αλλαγή σημαίνει

συχνά ότι το κόστος ανά μονάδα αποτελέσματος είναι τεράστιο και τα οφέλη προσωρινά. Επιπλέον, οι εμπλεκόμενες υπηρεσίες μπορούν να πειράξουν τα αποτελέσματα, θέλοντας να παρουσιάσουν θετικά τα πεπραγμένα τους. Για τον σκοπό αυτό υπάρχουν διάφορες μέθοδοι, όπως η μη τυχαία επιλογή, το ξεφόρτωμα δύσκολων υποθέσεων και η αναδιάρθρωση (βλ. Πίνακα 19.3).

Ειδικά στα κοινωνικά προγράμματα παρατηρείται ένα φαινόμενο που συχνά υπονομεύει σοβαρά την αποτελεσματικότητά τους: αυτοί που επωφελούνται περισσότερο από τα προγράμματα είναι εκείνοι που είχαν τη μικρότερη ανάγκη υποστήριξης μεταξύ των μελών της ομάδας-στόχος. Τα κέντρα απεξάρτησης, για παράδειγμα, τα χρησιμοποιούν περισσότερο χρήστες ουσιών που είναι πιθανότερο να είχαν ξεπεράσει και από μόνοι τους την εξάρτησή τους. Η υπηρεσία θα παρουσιάσει ως δική της επιτυχία περιπτώσεις απεξάρτησης στις οποίες η ίδια δεν έπαιξε καθοριστικό ρόλο. Αντίθετα, δεν θα ασχοληθεί με τις δυσκολότερες περιπτώσεις. Όπως οι επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα είναι συνήθως ένα βήμα μπροστά από τον ρυθμιστικό φορέα που τις εποπτεύει, έτσι και οι δημόσιες υπηρεσίες αξιοποιούν τη μοναδική γνώση που έχουν για τη σφαίρα αρμοδιότητάς τους, για να ωραιοποιήσουν τα αποτελέσματα του έργου τους.

Ορισμένα χαρακτηριστικά της κοινωνίας είναι παγιωμένα, με αποτέλεσμα οι προσπάθειες «αναβάθμισης της ποιότητας ζωής των ανθρώπων» να μην μπορούν ποτέ να είναι απολύτως επιτυχείς. Μπορούν όμως, όπως συμβαίνει συχνά, να αποτύχουν πατα-

Πίνακας 19.3 Χειραγώγηση των αποτελεσμάτων της πολιτικής

Μηχανισμός	Ορισμός	Παράδειγμα: υπηρεσία εύρεσης απασχόλησης
Μη τυχαία επιλογή (creaming)	Παροχή περισσότερης υποστήριξης σε αυτούς που την έχουν λιγότερο ανάγκη.	Έμφαση σε ανέργους που έχουν τις μεγαλύτερες πιθανότητες να βρουν δουλειά.
Ξεφόρτωμα (offloading)	Οι δυσκολότερες περιπτώσεις δεν καταγράφονται καν ή αφαιρούνται από τα αρχεία.	Άρνηση της υπηρεσίας να αναλάβει περιπτώσεις ανέργων με ψυχολογικά προβλήματα ή αφαίρεσή τους από τη λίστα.
Αναδιάρθρωση (reframing)	Ανασήμανση της κατηγορίας.	Κάποιοι άνεργοι δεν προσμετρώνται πλέον στο εργατικό δυναμικό, λόγω αναπηριών ή έλλειψης προοπτικής εύρεσης εργασίας.

γωδώς (Gardner και Brindis, 2017). Εάν είχαμε πιο ρεαλιστικές προσδοκίες από μια πολιτική, πιθανόν να απογοητευόμασταν λιγότερο από τη μερική μόνο επίτευξή τους. Καταλαβαίνουμε λοιπόν για ποιο λόγο οι φορείς που αξιολογούν, οι ίδιοι, τα προγράμματά τους προτιμούν συχνά να εστιάζουν στα παραγόμενα και όχι στα αποτελέσματα.

Έλεγχος

Μόλις ολοκληρωθεί το στάδιο της αξιολόγησης, αλλά ακόμη κι αν δεν γίνει αυτό, υπάρχουν τρεις επιλογές: να δοθεί παράταση, να αναθεωρηθεί ή να τερματιστεί η πολιτική. Οι περισσότερες πολιτικές συνεχίζονται, αφού γίνουν κάποιες δευτερεύουσες τροποποιήσεις. Το κράτος έχει την τάση να διατηρεί εσαεί τις νέες ευθύνες που αναλαμβάνει κατά καιρούς, έστω κι αν οι φορείς που αναλαμβάνουν την εφαρμογή των πολιτικών αλλάζουν με τον καιρό, είτε διότι μια πολιτική ανατέθηκε σε δύο ή περισσότερες υπηρεσίες είτε διότι προηγουμένως διακριτές λειτουργίες ενσωματώθηκαν και ανατέθηκαν σε μόνο έναν φορέα (Bauer κ.ά., 2012). Έτσι, το ευφυολόγημα «ουδέν μονιμότερο του προσωρινού κρατικού φορέα» απέχει πολύ από την πραγματικότητα.

Ωστόσο, ακόμη κι αν όντως οι φορείς –σε πείσμα των κοινών αντιλήψεων– καταργούνται με μεγάλη συχνότητα, το ερώτημα παραμένει: Γιατί οι κυβερνήσεις προτιμούν να αναλαμβάνουν καινούριες λειτουργίες αντί να καταργούν τις παλαιότερες; Κατά τον Bardach (1976), υπάρχουν πέντε πιθανοί λόγοι, οι οποίοι παραμένουν επίκαιροι:

- Οι πολιτικές σχεδιάζονται με πολυετή ορίζοντα, γεννώντας προσδοκίες για μελλοντικά οφέλη.
- Η διακοπή των πολιτικών είναι αιματηρή υπόθεση με υψηλό κόστος.
- Κανένας δεν θέλει να παραδεχθεί ότι η συγκεκριμένη πολιτική ήταν εξαρχής κακή ιδέα.

- Η διακοπή μιας πολιτικής μπορεί να επηρεάσει άλλα προγράμματα και συμφέροντα.
- Ο κόσμος της πολιτικής επιβραβεύει τις καινοτομίες και όχι το νοικοκύρεμα.

Στον πρώσο στρατηγό του 19ου αιώνα Helmuth von Moltke αποδίδεται συχνά η φράση ότι κανένα σχέδιο μάχης δεν επιβιώνει μετά την πρώτη επαφή με τον εχθρό. Στο ίδιο πνεύμα, εξετάζοντας τον κύκλο της πολιτικής, είναι ξεκάθαρο πως καμία δημόσια πολιτική δεν βγαίνει ποτέ αλώβητη από την επαφή της με το αντικείμενό της. Παρά την εύτακτη αλληλουχία που υποδηλώνει αυτός ο κύκλος, η δημόσια πολιτική είναι πάντα συνάρτηση της σκοπιμότητας, της ρευστότητας και των αποκρίσεων των κυβερνήσεων σε μεταβαλλόμενες καταστάσεις. Η εξήγηση των διακρατικών διαφορών στον τρόπο χάραξης της δημόσιας πολιτικής και στα αποτελέσματά της σχετίζεται σε μεγάλο βαθμό με την ευρύτερη έννοια του πολιτικού ύφους: η πολιτική επηρεάζεται από τη χώρα στην οποία ασκείται (για ένα παράδειγμα, βλ. το Πλαίσιο για τη Σουηδία), με αποτέλεσμα παρόμοια προβλήματα να προσεγγίζονται με διαφορετικό τρόπο.

ΔΙΑΧΥΣΗ ΚΑΙ ΣΥΓΚΛΙΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Κάποτε δεν υπήρχαν όρια ταχύτητας, ούτε ζώνες ασφαλείας, ούτε διατροφικές επισημάνσεις στα τρόφιμα, ούτε περιορισμοί στη διαφήμιση των τσιγάρων, ούτε ποσοστώσεις φύλου στις λίστες των κομμάτων, ούτε δημόσιες επιχορηγήσεις για τα πολιτικά κόμματα. Σήμερα όλα αυτά υπάρχουν. Οι περισσότερες δημοκρατικές χώρες έχουν υιοθετήσει παρόμοιες, σε γενικές γραμμές, πολιτικές σε όλους τους παραπάνω, αλλά και σε πολλούς ακόμη τομείς – συχνά μάλιστα ταυτόχρονα. Πώς εξηγείται αυτή η ταυτόχρονη μετάβαση από το τότε στο σήμερα; Εξηγείται από τον συνδυασμό **πολιτικής διάχυσης** (Evans, 2010) και **πολιτικής σύγκλισης**. Ο όρος «πολιτική διάχυση» αναφέρεται στη διάδοση δημόσιων πολιτικών από χώρα σε χώρα, όχι όμως τόσο υπό την έννοια της σκόπιμης μίμησης, την οποία υποδηλώνουν άλλοι συναφείς όροι όπως αυτοί της **μεταφοράς πολιτικής**, της **μάθησης πολιτικής** ή της **άντλησης διδαγμάτων**. Η πολιτική σύγκλιση αναφέρεται στην τάση προς την ομοιομορφία την οποία εμφανίζει η δημόσια πολιτική σε διάφορες χώρες, κάτι που μπορεί να συμβεί χωρίς να υπάρχει σαφής διάχυση, όταν διάφορες χώρες ανταποκρίνονται σε κοινά προβλήματα (όπως η γήρανση του πληθυσμού) με παρόμοιο τρόπο (π.χ. με την αύξηση της ηλικίας συνταξιοδότησης). Τόσο η διάχυση, όσο και η σύγκλιση σχετίζονται με τη συγκριτική διάσταση της ανάλυσης της δημόσιας πολιτικής.

Πολιτική διάχυση: Η τάση των πολιτικών προγραμμάτων να διαχέονται σε διάφορες χώρες.

Πολιτική σύγκλιση: Η τάση των πολιτικών σε διάφορες χώρες να γίνονται όλο και πιο ομοιόμορφες.

οι περισσότερες δημοκρατικές χώρες έχουν υιοθετήσει παρόμοιες, σε γενικές γραμμές, πολιτικές σε όλους τους παραπάνω, αλλά και σε πολλούς ακόμη τομείς – συχνά μάλιστα ταυτόχρονα. Πώς εξηγείται αυτή η ταυτόχρονη μετάβαση από το τότε στο σήμερα; Εξηγείται από τον συνδυασμό **πολιτικής διάχυσης** (Evans, 2010) και **πολιτικής σύγκλισης**. Ο όρος «πολιτική διάχυση» αναφέρεται στη διάδοση δημόσιων πολιτικών από χώρα σε χώρα, όχι όμως τόσο υπό την έννοια της σκόπιμης μίμησης, την οποία υποδηλώνουν άλλοι συναφείς όροι όπως αυτοί της **μεταφοράς πολιτικής**, της **μάθησης πολιτικής** ή της **άντλησης διδαγμάτων**.

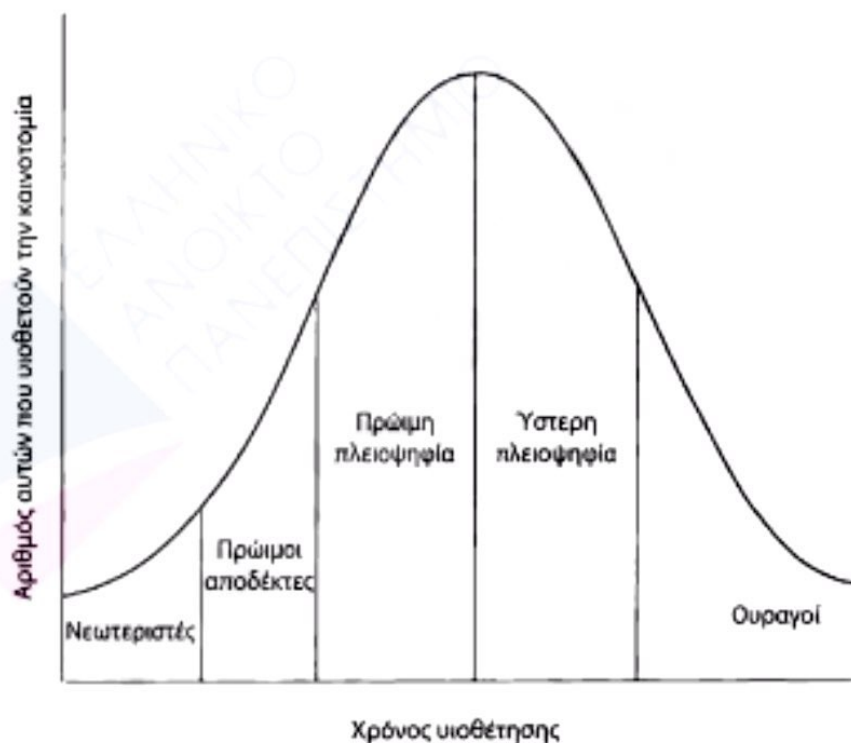
Η πολιτική σύγκλιση αναφέρεται στην τάση προς την ομοιομορφία την οποία εμφανίζει η δημόσια πολιτική σε διάφορες χώρες, κάτι που μπορεί να συμβεί χωρίς να υπάρχει σαφής διάχυση, όταν διάφορες χώρες ανταποκρίνονται σε κοινά προβλήματα (όπως η γήρανση του πληθυσμού) με παρόμοιο τρόπο (π.χ. με την αύξηση της ηλικίας συνταξιοδότησης). Τόσο η διάχυση, όσο και η σύγκλιση σχετίζονται με τη συγκριτική διάσταση της ανάλυσης της δημόσιας πολιτικής.

Παρότι η πολιτική διάχυση έχει προσελκύσει την προσοχή ως τεκμήριο άσκησης διεθνούς επιρροής στις εθνικές πολιτικές, τα πραγματικά παραδείγματα χωρών που μιμούνται ξεκάθαρα καινοτομίες που εφαρμόστηκαν αλλού είναι πολύ λίγα. Θεωρητικά, ολόκληρος ο κόσμος θα μπορούσε να θεωρηθεί εργαστήριο όπου δοκιμάζονται πολιτικές καινοτομίες· στην πράξη, η χάραξη της πολιτικής και η λήψη των αποφάσεων πα-

ραμένουν εσωτερική υπόθεση των κρατών. Πώς μπορούμε λοιπόν να ερμηνεύσουμε τη σύγκλιση των πολιτικών, εφόσον δεν υπάρχει πιστή απομίμηση; Με άλλα λόγια, γιατί οι δημοκρατίες υιοθετούν γενικά παρόμοιες πολιτικές τις ίδιες περιόδους, χωρίς να υπάρχει το στοιχείο της συνειδητής άντλησης διδαγμάτων από το εξωτερικό, την οποία υποδηλώνει αυτή η σύγκλιση;

Ένα χρήσιμο σημείο αφετηρίας είναι η ανάλυση του Rogers (2003), η οποία κάνει τη διάκριση ανάμεσα σε έναν μικρό αριθμό καινοτόμων και πρώιμων αποδεκτών, σε μια πλειοψηφία στο μέσο του φάσματος (η οποία χωρίζεται σε δύο επιμέρους κατηγορίες με βάση με τον χρόνο υιοθέτησης της καινοτομίας), και σε έναν μικρό αριθμό ουραγών, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη όσοι δεν υιοθετούν ποτέ την καινοτομία (βλ. Σχήμα 19.2). Παρότι δεν σχεδιάστηκε έχοντας κατά νου την ανάλυση της πολιτικής διάχυσης μεταξύ κρατών, η προσέγγιση αυτή μας επιτρέπει να ερμηνεύσουμε τη διάδοση μιας πολιτικής και να θέσουμε το ερώτημα γιατί ορισμένες χώρες ανήκουν στην πρωτοπορία της καινοτομίας, είτε στη συγκεκριμένη περίπτωση είτε γενικότερα. Η καινοτομία είναι πιθανότερο να εμφανιστεί σε χώρες υψηλού εισοδήματος, οι οποίες (α) αντιμετωπίζουν εντονότερα το συγκεκριμένο πρόβλημα, (β) διαθέτουν τους πόρους που απαιτούνται για να υλοποιήσουν τη νέα πολιτική και (γ) το πολιτικό τους σύστημα έχει την ικανότητα έγκρισης και εφαρμογής της.

Οι Knill και Tosun (2012) έχουν εντοπίσει σειρά παραγόντων που ενθαρρύνουν τη σύγκλιση των πολιτικών (βλ. Πίνακα 19.4). Ο πρώτος σχετίζεται με την ανεξάρτητη αντιμετώπιση παρόμοιων προβλημάτων: καθώς οι χώρες εκσυγχρονίζονται, εμφανί-



Σχήμα 19.2 Η διάχυση της καινοτομίας

Πηγή: Προσαρμογή από το Rogers (2003).

ΣΟΥΗΔΙΑ

Σύντομο προφίλ

Η Σουηδία κατατάσσεται στην κορυφή ή στις υψηλότερες θέσεις των διεθνών αξιολογήσεων με βάση μια σειρά από δείκτες, όπως η ποιότητα της δημοκρατίας, η πολιτική σταθερότητα, η εκπαίδευση και η κοινωνική ισότητα. Από αυτή την άποψη, μπορεί να θεωρηθεί μια από τις πιο επιτυχημένες χώρες που εξετάζονται σε αυτό το βιβλίο. Οι Σοσιαλδημοκράτες διατηρούν τη σχετική πλειοψηφία στο σουηδικό κοινοβούλιο από το 1917, η χώρα έχει αποφύγει τις μεγάλες εσωτερικές διαιρέσεις (πέραν της ταξικής), ενώ παραδοσιακά ακολουθεί δημόσιες πολιτικές που συμβάλλουν στην υψηλή οικονομική παραγωγικότητα και στη διατήρηση της ανεργίας σε χαμηλό επίπεδο. Η Σουηδία συνδυάζει το υψηλό επίπεδο διαβίωσης με μια σχετικά ίση κατανομή του εισοδήματος, αποδεικνύοντας, όπως και οι άλλες Σκανδιναβικές Χώρες, ότι οι στόχοι της μαζικής ευημερίας και της περιορισμένης ανισότητας είναι συμβατοί. Στις διεθνείς υποθέσεις, η Σουηδία είναι χώρα ουδέτερη και παραμένει εκτός ΝΑΤΟ, όμως είναι ένθερμο μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Πολίτευμα	Ενιαία κοινοβουλευτική συνταγματική μοναρχία. Δεν υπάρχει συναίνεση για το έτος ίδρυσης της χώρας, ενώ το πρώτο σύνταγμα υιοθετήθηκε το 1810.
Εκτελεστική εξουσία	Κοινοβουλευτική. Επικεφαλής της κυβέρνησης είναι ο πρωθυπουργός, ο οποίος είναι ο επικεφαλής του μεγαλύτερου κόμματος ή συμμαχίας κομμάτων, και κυβερνά σε συνεργασία με ένα υπουργικό συμβούλιο. Αρχηγός του κράτους είναι ο μονάρχης.
Νομοθετική εξουσία	Η βουλή (Riksdag) έχει 349 μέλη, τα οποία εκλέγονται για ανανεώσιμη τετραετή θητεία.
Δικαστική εξουσία	Το σύνταγμα συνθέτουν τέσσερις θεμελιώδεις νόμοι: το Όργανο Διακυβέρνησης, η Πράξη Διαδοχής, ο Νόμος περί Ελευθερίας του Τύπου και ο Θεμελιώδης Νόμος για την Ελευθερία της Έκφρασης. Το Ανώτατο Δικαστήριο (16 μέλη, που υπηρετούν μέχρι την υποχρεωτική συνταξιοδότησή τους στην ηλικία των 67) έχει παραδοσιακά περιορισμένο ρόλο.
Εκλογικό σύστημα	Η Riksdag εκλέγεται με αναλογικό σύστημα κομματικής λίστας, ενώ ένας πρόσθετος αριθμόςεδρών χρησιμοποιείται για την ενίσχυση της αναλογικότητας του συστήματος. Ισχύει όριο κοινοβουλευτικής εκπροσώπησης 4% επί της ψήφου στις γενικές εκλογές.
Πολιτικά κόμματα	Παλκομματικό. Οι Σοσιαλδημοκράτες είναι ιστορικά το πρώτο κόμμα. Μοιράζεται το αριστερό τμήμα του πολιτικού φάσματος με το κόμμα της Αριστεράς και τους Πράσινους. Ωστόσο μια κεντροδεξιά συμμαχία (με επικεφαλής το συντηρητικό κόμμα των Μετριοπαθών, στην οποία συμμετέχουν επίσης το Κεντρώο Κόμμα, οι Χριστιανοδημοκράτες και οι Φιλελεύθεροι) κερδίζει έδαφος τα τελευταία χρόνια.



9,9 εκ.

Πληθυσμός



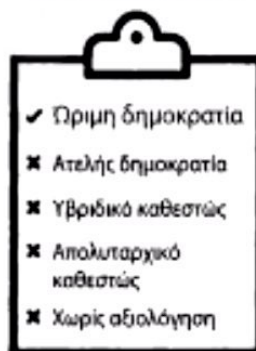
528
δισ. \$

**Ακαθάριστο
Εγχώριο
Προϊόν**

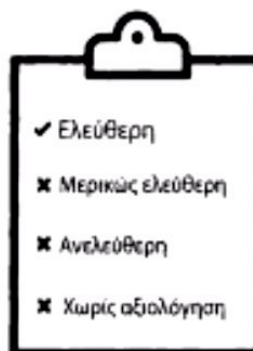


53.442 \$

**Κατά
κεφαλήν
ΑΕΠ**



**Αξιολόγηση με
βάση τον Δείκτη
Δημοκρατίας**



**Αξιολόγηση
Freedom
House**



**Αξιολόγηση με
βάση τον Δείκτη
Ανθρώπινης
Ανάπτυξης**

Η δημόσια πολιτική στη Σουηδία

Η διαδικασία διαμόρφωσης και άσκησης της πολιτικής στη Σουηδία έχει χαρακτηριστεί ως «ανοιχτή, ορθολογική, συναινετική και εξόχως διαβουλευτική» (Anton, 1969). Γράφοντας κάποια χρόνια αργότερα, οι Richardson κ.ά. χαρακτήριζαν το πολιτικό ύφος της Σουηδίας ως «συγκαταβατικό και συναινετικό». Λίγα έχουν αλλάξει από τότε. Παρότι είναι ένα μικρό, ενιαίο κράτος, με την κυριαρχία να εδράζεται σταθερά στο κοινοβούλιο, η Σουηδία έχει αποφύγει τον συγκεντρωτισμό και έχει αναπτύξει μια συναινετική δημοκρατική παράδοση, που βασίζεται σε ασφαλή θεσμικά και πολιτισμικά ερείσματα.

Ένας παράγοντας που συντηρεί αυτό το πολιτικό ύφος είναι το μικρό μέγεθος και η επικεντρωμένη λειτουργία των 11 υπουργείων της κεντρικής κυβέρνησης, τα οποία απασχολούν περίπου 4.600 υπαλλήλους. Βασικός στόχος, όπως περιγράφεται με μεγαλοπρέπεια στην επίσημη ιστοσελίδα της κεντρικής διοίκησης της Σουηδίας (Government Offices of Sweden 2018), είναι «μια καινοτόμος και διαδραστική κεντρική διοίκηση, η οποία είναι νομικά σαφής και αποτελεσματική, διακρίνεται από υψηλά επίπεδα ποιότητας, εξυπηρέτησης και προσβασιμότητας, και ως εκ τούτου συμβάλλει στην ανάπτυξη της Σουηδίας και στην αποτελεσματικότητα του έργου (της Ευρωπαϊκής Ένωσης)». Τα περισσότερα τεχνικής φύσεως ζητήματα και οι υπηρεσίες που παρέχει το εκτεταμένο κοινωνικό κράτος ανατίθενται σε περισσότερες από 300 δημόσιες υπηρεσίες και φορείς και στην τοπική αυτοδιοίκηση. Αυτός ο επιμερισμός εργασίας βασίζεται στα υψηλά επίπεδα διαφάνειας και εμπιστοσύνης.

Οι διερευνητικές επιτροπές παίζουν κρίσιμο ρόλο στη διαδικασία. Η κυβέρνηση συνήθως διορίζει μια επιτροπή, για να διερευνήσει κάποιο ζήτημα και να παρουσιάσει τις προτάσεις της. Η επιτροπή έρχεται σε επαφή και διαβουλεύεται με τους ενδιαφερόμενους και τα πολιτικά κόμματα. Στη συνέχεια οι προτάσεις της δημοσιεύονται και τίθενται ξανά σε διαβούλευση. Ακολούθως το αρμόδιο υπουργείο εξετάζει την εισηγητική έκθεση και, εφόσον χρειάζεται, εκπονεί νομοσχέδιο. Το νομοσχέδιο έπειτα τίθεται σε κοινοβουλευτικό διάλογο στη Riksdag, όπου μπορεί να τροποποιηθεί προτού γίνει νόμος του κράτους. Αυτή η διαδικασία διαμόρφωσης της πολιτικής είναι βραδυκίνητη, όμως είναι και ορθολογική (υπό την έννοια της εξαντλητικής συγκέντρωσης και ανάλυσης πληροφοριών) και βαθμιαία (καθώς οι οργανωμένες ομάδες που διαφωνούν με τις προτάσεις έχουν πολλές ευκαιρίες να διατυπώσουν τις ενστάσεις τους).

Υπάρχουν και μειονεκτήματα – η εκτενής δημόσια διαβούλευση μπορεί να καταλήξει σε νωθρές αντί σε καινοτόμες πολιτικές, και η έμφαση στη διαμόρφωση των πολιτικών μπορεί να αποβεί εις βάρος της εφαρμογής τους. Παρ' όλα αυτά, το μοντέλο είναι διακριτά σουηδικό. Αποτελεί ένα χρήσιμο μέτρο σύγκρισης με το λιγότερο μετριοπαθές μοντέλο λήψης των πολιτικών αποφάσεων που συναντάμε σε άλλες φιλελεύθερες δημοκρατίες.



Πρόσθετη βιβλιογραφία

- Bergh, Andreas (2014) *Sweden and the Revival of the Capitalist Welfare State* (Edward Elgar).
- Miles, Lee (2015) *The New Politics of Sweden* (London: Bloomsbury Academic).
- Pierre, Jon (2016) *The Oxford Handbook of Swedish Politics* (Oxford: Oxford University Press).

Πίνακας 19.4 Μηχανισμοί πολιτικής σύγκλισης

Τύπος	Αντίκτυπος	Παράδειγμα
Ανεξάρτητη επίλυση προβλημάτων	Καθώς οι χώρες αναπτύσσονται, έρχονται αντιμέτωπες με παρόμοια προβλήματα, που συχνά οδηγούν στην υιοθέτηση συναφών πολιτικών.	Η βιομηχανική ανάπτυξη χωρίς το κατάλληλο ρυθμιστικό πλαίσιο οδηγεί στη ρύπανση της ατμόσφαιρας και στη μόλυνση των υδάτων.
Διεθνείς συμφωνίες	Οι εθνικές πολιτικές συγκλίνουν, καθώς οι χώρες προσπαθούν να συμμορφωθούν με τους διεθνείς νόμους, τους διεθνείς κανονισμούς και τα διεθνή πρότυπα.	Η συμμετοχή στον Παγκόσμιο Οργανισμό Εμπορίου επιβάλλει κοινούς κανόνες στα κράτη-μέλη του.
Διεθνής ανταγωνισμός	Οι πολιτικές που αποδίδουν οικονομικό ή πολιτικό πλεονέκτημα αντιγράφονται από άλλες χώρες.	Τα υψηλότερα επίπεδα οικονομικής ελευθερίας και τα χαμηλότερα επίπεδα διαφθοράς ενθαρρύνουν την αύξηση των επενδύσεων.
Πολιτική μάθηση	Ακόμη κι όταν δεν προκύπτει κάποιο ανταγωνιστικό πλεονέκτημα, είναι δυνατόν μια χώρα να αντλήσει απευθείας διδάγματα από κάποια άλλη.	Η θανατική ποινή καταργείται, διότι τα στοιχεία από άλλες χώρες δείχνουν ότι έχει περιορισμένη επίδραση στη μείωση της εγκληματικότητας.
Καταναγκασμός και αιρεσιμότητα	Μια χώρα απαιτεί από μια άλλη να υιοθετήσει συγκεκριμένες πολιτικές ως αντάλλαγμα, π.χ., για την παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας.	Μεταρρυθμίσεις που επιβλήθηκαν στην Ελλάδα έναντι δανείων, για να ξεπεράσει η χώρα την κρίση χρέους.

Πηγή: Προσαρμογή από το Knill και Tosun (2012).

ζουν παρόμοια προβλήματα, που απαιτούν κάποια πολιτική απάντηση. Στα πρώτα στάδια της ανάπτυξης, για παράδειγμα, αναδεικνύονται δυναμικά στην ατζέντα ζητήματα όπως η ακαθαρσία των αστικών κέντρων, οι ανεπαρκείς εκπαιδευτικές υποδομές και η ανάγκη κοινωνικής ασφάλισης. Τα προβλήματα της οικονομικής ανάπτυξης, όπως η επιδημία της παχυσαρκίας ή το αυξανόμενο κοινωνικό κόστος της περίθαλψης των ηλικιωμένων, έρχονται αργότερα. Καθώς τα κράτη αποκρίνονται σε αυτά τα προβλήματα, συχνά η δημόσια πολιτική διαμορφώνεται σε διαφορετικές χώρες παράλληλα και όχι μέσω διάχυσης. Ακόμη και στις περιπτώσεις όπου η απόκριση μιας χώρας επηρεάζεται από τις πολιτικές καινοτομίες που υιοθετήθηκαν αλλού, ο παράγοντας που υπαγορεύει την άσκηση κάποιας πολιτικής είναι η εγχώρια απαίτηση αντιμετώπισης των συγκεκριμένων προβλημάτων.

Δεύτερον, η πολιτική σύγκλιση μπορεί να προκύψει ως αποτέλεσμα συμμόρφωσης με το ολοένα και εκτενέστερο πλέγμα των διεθνών συμβάσεων και συμφωνιών. Οι συμφωνίες αυτές, που καλύπτουν τα πάντα –από τον σχεδιασμό των πυρηνικών αντιδραστήρων έως τα δικαιώματα των παιδιών– συμφωνούνται από τις εθνικές κυβερ-

Πίνακας 19.5 Ο Δείκτης Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος (Doing Business)

Κατάταξη	Χώρα	Κατάταξη	Χώρα	Κατάταξη	Χώρα
1	Νέα Ζηλανδία	18	Καναδάς	125	Βραζιλία
2	Σιγκαπούρη	20	Γερμανία	128	Αίγυπτος
3	Δανία	31	Γαλλία	145	Νιγηρία
4	Νότια Κορέα	34	Ιαπωνία	188	Βενεζουέλα
5	Χονγκ Κονγκ*	35	Ρωσία	190	Σομαλία
6	Ηνωμένες Πολιτείες	49	Μεξικό		
7	Βρετανία	60	Τουρκία		
8	Νορβηγία	78	Κίνα		
9	Γεωργία	100	Ινδία		
10	Σουηδία	124	Ιράν		

Πηγή: Παγκόσμια Τράπεζα (2017).

Σημείωση: Τα στοιχεία αφορούν τον Ιούνιο του 2017.

*Το Χονγκ Κονγκ εμφανίζεται συχνά σε τέτοιου είδους κατατάξεις, παρότι δεν είναι ανεξάρτητο κράτος αλλά μια Ειδική Διοικητική Περιοχή της Κίνας.

νήσεις και εποπτεύονται από διακυβερνητικούς οργανισμούς. Η υπογραφή των συμφωνιών είναι εθελοντική, ενώ συχνά το περιεχόμενό τους υπαγορεύεται από τα ισχυρότερα κράτη (δηλαδή από τις χώρες που ορίζουν τα πρότυπα παρά από αυτές που τα αποδέχονται), ωστόσο οι διεθνείς κανόνες παραμένουν ένας ισχυρός παράγοντας ενθάρρυνσης της πολιτικής σύγκλισης.

Τρίτον, μετακινούμενοι πέρα από το επίσημο διεθνές ρυθμιστικό πλαίσιο, ο διεθνής ανταγωνισμός προκαλεί πιέσεις προς τις χώρες να μιμηθούν τις πολιτικές που φέρνουν αποτελέσματα. Ως προς αυτό, υπάρχουν αρκετοί δείκτες που δημοσιεύονται από διεθνείς οργανισμούς, οι οποίοι λειτουργούν ως σημεία αναφοράς και ωθούν τις κυβερνήσεις να υιοθετήσουν τις εισηγήσεις των θεσμών που τους καταρτίζουν. Ένας από αυτούς είναι ο Δείκτης Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος «Doing Business» της Παγκόσμιας Τράπεζας, ο οποίος κατατάσσει τις χώρες με βάση κριτήρια όπως η ευκολία έναρξης νέας επιχείρησης, καταχώρισης της ακίνητης περιουσίας και πρόσβασης στο δίκτυο ηλεκτροδότησης. Ο Πίνακας 19.5 παρουσιάζει τις δέκα κορυφαίες χώρες με βάση τον δείκτη του 2017, ενώ συμπληρώνεται από τις περιπτώσεις χωρών που εξετάζουμε σε αυτό το βιβλίο και –χάριν συγκρίσεως– από την τελευταία χώρα στην κατάταξη, τη Σομαλία.

Στον ανταγωνισμό για την προσέλκυση άμεσων ξένων επενδύσεων, για παράδειγμα, ποια κυβέρνηση θα ήθελε να βρίσκεται σε χαμηλή θέση στον πίνακα της Παγκόσμιας Τράπεζας; Σημειώστε ωστόσο ότι δεν υπάρχει ένας και μοναδικός τρόπος επίτευξης του όποιου στόχου. Στο κυνήγι για διεθνείς επενδύσεις, ορισμένες κυβερνήσεις ποντάρουν στην ποιότητα του εργατικού δυναμικού (σε μια κούρσα προς την κορυ-

φή), ενώ άλλες προτάσσουν το χαμηλό εργατικό κόστος (σε μια κούρσα προς τον πάτο). Ο ανταγωνισμός προκαλεί σε όλες τις χώρες τις ίδιες πιέσεις, αλλά δεν αντιμετωπίζεται παντού με τις ίδιες πολιτικές· αντίθετα, ενθαρρύνει τις χώρες να εκμεταλλευτούν τα φυσικά τους πλεονεκτήματα, οδηγώντας στην απόκλιση παρά στη σύγκλιση.

Ο τέταρτος (και ενδεχομένως ασθενέστερος) μηχανισμός που οδηγεί στην πολιτική σύγκλιση είναι η άμεση άντληση διδαγμάτων. Οι κυβερνήσεις δεν έχουν στη διάθεσή τους έναν πλήρη κατάλογο εναλλακτικών από τις οποίες μπορούν να επιλέξουν κατά το δοκούν. Οφείλουν να λειτουργήσουν στο πλαίσιο του εθνικού διαλόγου για το κάθε θέμα, αλλά και με βάση τις δικές τους παλαιότερες αποφάσεις. Αυτό σημαίνει ότι η οδός που ακολουθείται συνήθως είναι οι μικρές προσαρμογές και όχι η καινοτομία. Υπάρχουν μάλιστα δύο προϋποθέσεις:

- Τα μοντέλα από χώρες του εξωτερικού λαμβάνονται σοβαρά υπόψη μόνο όταν η εγχώρια ατζέντα δείχνει πως αδυνατεί να επιλύσει κάποιο πρόβλημα. Ακόμα και τότε όμως, οι κυβερνήσεις δεν αναζητούν λύσεις σε όλα τα μήκη και τα πλάτη του πλανήτη, αλλά εστιάζουν σε παρόμοιες ή γειτονικές χώρες, με τις οποίες η χώρα διατηρεί μακρά και φιλική σχέση.
- Οι ίδιες οι πολιτικές συχνά εξελίσσονται κατά τη διαδικασία της διάχυσης· θα έλεγε κανείς ότι μάλλον μεταφράζονται παρά μεταφέρονται. Ακόμη κι όταν μια κυβέρνηση επικαλείται ξένα πρότυπα, μπορεί να το κάνει για να δικαιολογήσει μια πολιτική, την οποία υιοθετεί στην πραγματικότητα για λόγους εσωτερικής πολιτικής σκοπιμότητας. Γενικότερα μιλώντας, οι κυβερνήσεις δυσκολεύονται περισσότερο να μάθουν απ' ό,τι τα άτομα.

Επιστρέφοντας στο παράδειγμα της πολιτικής στον χώρο της υγείας, ας αναλογιστούμε την περίπτωση της καθολικής υγειονομικής κάλυψης: δηλαδή της υγειονομικής περίθαλψης που είναι διαθέσιμη σε όλους είτε δωρεάν είτε με ελάχιστο κόστος για τον ασφαλισμένο, ανεξάρτητα από τις προϋπάρχουσες παθήσεις του ή την ικανότητά του να πληρώσει από την τσέπη του. Όλες οι πλούσιες δημοκρατικές χώρες (με αξιοσημείωτη εξαίρεση τις Ηνωμένες Πολιτείες) εφαρμόζουν κάποια μορφή συστήματος καθολικής περίθαλψης, ενίοτε με δυνατότητες κατά τόπους διαφοροποιήσεων. Αντίθετα, στα φτωχότερα κράτη –όπως το Αφγανιστάν, η Καμπότζη, η Αϊτή, η Κένυα και η Νιγηρία– η περίθαλψη δεν είναι ούτε δωρεάν ούτε καθολική.

Ένας πέμπτος παράγοντας που ενθαρρύνει την πολιτική σύγκλιση –και δεν περιλαμβάνεται στη λίστα των Knill και Tosun (2012)– είναι ο καταναγκασμός: η επιβολή όρων από μια χώρα σε μια άλλη. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις, η επικράτηση σε έναν πόλεμο εππρέπει στη νικήτρια χώρα να επιβάλει το δικό της όραμα στην ηττημένη, όπως έγινε π.χ. με την επιβολή της οικοδόμησης της δημοκρατίας στη Γερμανία και στην Ιαπωνία από τους θριαμβευτές συμμάχους μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο πόλεμο ή από τις Ηνωμένες Πολιτείες στο Ιράκ πιο πρόσφατα. Συνήθως η οικονομική δυσπραγία αφήνει ελάχιστο περιθώριο στις αδύναμες χώρες να αντισταθούν στην παράδοσή τους σε πιο ισχυρά κράτη και διεθνείς οργανισμούς. Για παράδειγμα, κατά τη δεκαετία

του 1990 αναδείχθηκε σε μείζον ζήτημα η πρακτική της επιβολής όρων στις χώρες που λάμβαναν ανθρωπιστική βοήθεια, καθώς μεγάλος αριθμός αναπτυσσόμενων χωρών κατέληξε να χρωστά τεράστια ποσά σε δυτικές τράπεζες. Αντίστοιχα, οι διεθνείς πιστωτές (ανάμεσά τους το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο) επέβαλαν μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα το 2010 στο πλαίσιο ενός προγράμματος αντιμετώπισης της υπερχρέωσης της χώρας. Ένα πρόβλημα με τον καταναγκασμό ως εργαλείο διαμόρφωσης πολιτικής είναι ότι η λήπτρια χώρα μπορεί να μην πιστεύει πραγματικά στις μεταρρυθμίσεις που της επιβάλλονται, με αποτέλεσμα αυτές να αποτυγχάνουν μακροπρόθεσμα.

Γενικότερα μιλώντας, θα πρέπει να σκεφτόμαστε με όρους διάχυσης ιδεών παρά πολιτικών. Ενώ οι πολιτικές παραμένουν προσοδεδεμένες στις εθνικές τους βάσεις, οι ιδέες –τουλάχιστον στην περίπτωση των ισχυρότερων κρατών– δεν γνωρίζουν σύνορα. Η ευρύτερη ατζέντα (σε ποιον τομέα χρειαζόμαστε μια νέα πολιτική;) και τα ευρύτερα πλαίσια (πώς πρέπει να προσεγγίσουμε αυτό το ζήτημα;) συχνά έχουν υπερεθνικό χαρακτήρα και καθορίζονται από συζητήσεις στο πλαίσιο διεθνών οργανισμών. Οι ιδέες καλλιεργούν το κλίμα μέσα στο οποίο χαράσσονται οι εθνικές πολιτικές, ανεξάρτητα από το κατά πόσον τα κέντρα λήψης αποφάσεων σε εθνικό επίπεδο συνειδητοποιούν αυτή την επιρροή. Στη δημόσια πολιτική, όπως και στην πολιτική εν γένει, οι ιδέες έχουν σημασία, έστω κι αν η επιρροή τους δεν μπορεί να αναλυθεί παρά μόνο σε περιπτωσιολογική βάση.

Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΑ ΑΠΟΛΥΤΑΡΧΙΚΑ ΚΡΑΤΗ

Εκ πρώτης όψεως τουλάχιστον, δεν φαίνεται να υπάρχουν πολλές διαφορές στον τρόπο προσέγγισης της δημόσιας πολιτικής ανάμεσα στις δημοκρατίες και στα απολυταρχικά κράτη. Τόσο οι μεν όσο και τα δε έχουν τους ίδιους κυβερνητικούς θεσμούς, την ίδια σε γενικές γραμμές σχέση ανάμεσα στην κυβέρνηση και τη γραφειοκρατία, ενώ καλούνται να ανταποκριθούν στις ίδιες απαιτήσεις των πολιτών τους. Ανεξαρτήτως του αν ζουν σε δημοκρατίες ή σε δικτατορίες, όλοι οι άνθρωποι θέλουν, για παράδειγμα, σχολεία, νοσοκομεία, πρόσβαση σε ηλεκτρισμό και πόσιμο νερό, δημόσια ασφάλεια και ένα λειτουργικό σύστημα συγκοινωνιών. Κάτω από την επιφάνεια όμως υπάρχουν όντως διαφορές, πέντε εκ των οποίων είναι οι πλέον αξιοσημείωτες – βλ. Πίνακα 19.6.

Πρώτον, η ισορροπία ισχύος ανάμεσα στους θεσμούς είναι πολύ διαφορετική. Στις δημοκρατίες, η πολιτική διαμορφώνεται μέσα από τη σύνθεση των πολλαπλών συμφερόντων της εκτελεστικής εξουσίας, των κοινοβουλίων, των δικαστηρίων, των πολιτικών κομμάτων, των μέσων ενημέρωσης και της κοινής γνώμης, με την ισορροπία να μεταβάλλεται ανάλογα με τη σχετική επιρροή και το κύρος κάθε θεσμού. Στα απολυταρχικά κράτη, η εκτελεστική εξουσία (όπως είδαμε στο Κεφάλαιο 8) είναι ισχυρότερη από το κοινοβούλιο και τα δικαστήρια, ενώ οι ηγέτες τους λαμβάνουν πολιτικές αποφάσεις αναλογιζόμενοι λιγότερο την κοινή γνώμη ή τη θετική κάλυψη του έργου τους από τα μέσα ενημέρωσης (η ειδησεογραφική κάλυψη θα είναι ούτως ή άλλως θετική,