

# Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις: Κράτος και Τοπική Αυτοδιοίκηση

4<sup>ο</sup> Μάθημα: Τι είναι δημόσια πολιτική και  
μεταρρύθμιση

ΠΜΣ: ΠΟΛΙΤΙΚΗ & ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ  
(ΕΑΡΙΝΟ ΕΞΑΜΗΝΟ)

# Α΄ Μέρος: Διαμόρφωση πολιτικής (policy making):

## Βασικές έννοιες

(ROD HAGUE & MARTIN HARROP, *Συγκριτική Πολιτική & Διακυβέρνηση*, Κριτική 2011)

- Η έννοια της πολιτικής (policy) είναι ευρύτερη από αυτή της απόφασης. Κάθε πολιτική περιλαμβάνει εξ ορισμού ένα σύνολο αποφάσεων. Γενικά μιλώντας, οι πολιτικές υποδηλώνουν την πρόθεση να ληφθούν συγκεκριμένες αποφάσεις στο μέλλον.

# Μοντέλα διαμόρφωσης της πολιτικής

- Ορθολογικό (ή συνοπτικό) μοντέλο
- Μοντέλο βαθμιαίας προσέγγισης και εφαρμογής
- Μοντέλο του κάδου απορριμμάτων

# Το ορθολογικό μοντέλο

- Το ορθολογικό μοντέλο αναζητά τα στοιχεία που θα χαρακτήριζαν την ορθολογική διαμόρφωση της πολιτικής, χωρίς να θεωρεί ότι τα συμπεράσματά του αντανακλώνται στην πράξη.

# Το ορθολογικό μοντέλο

- Το προεξοφλητικό επιτόκιο (discount rate) είναι ο παράγων με τον οποίο μειώνονται τα αναμενόμενα μελλοντικά οφέλη μιας πολιτικής προκειμένου να υπολογιστεί η τρέχουσα αξία τους. Σε γενικές γραμμές, το υψηλό προεξοφλητικό επιτόκιο μειώνει σημαντικά την τρέχουσα αξία πολιτικών με μακροπρόθεσμα οφέλη, όπως οι πολιτικές αντιμετώπισης του φαινομένου του θερμοκηπίου.

Stern, 2007

# Το μοντέλο της βαθμιαίας προσέγγισης και εφαρμογής

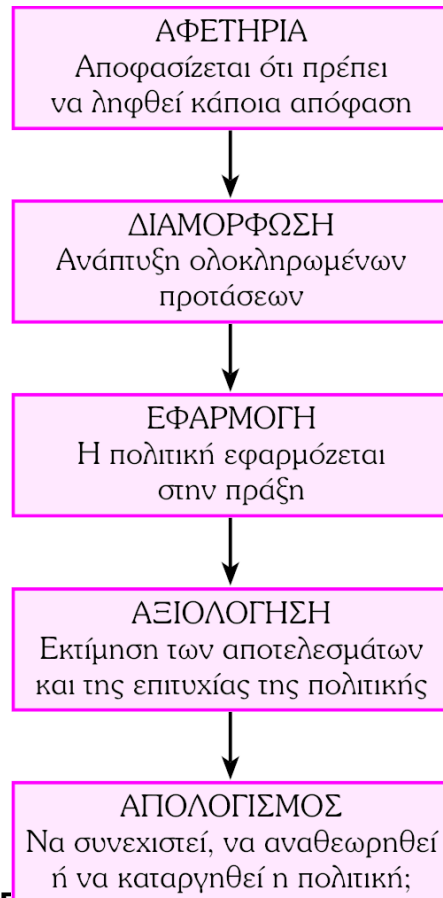
- Το μοντέλο της βαθμιαίας προσέγγισης και εφαρμογής εκλαμβάνει την πολιτική ως απόρροια των συμβιβασμών στους οποίους καταλήγουν οι διάφοροι δρώντες, οι οποίοι δεν αποκλείεται να έχουν μη ολοκληρωμένες ή και αντιφατικές στοχεύσεις.

# Το μοντέλο του κάδου απορριμμάτων

- Το μοντέλο του κάδου απορριμμάτων ενδιαφέρεται μόνο για την περιγραφή των σημαντικών περιορισμών στη διαδικασία λήψης των πολιτικών αποφάσεων στο εσωτερικό πολλών οργανισμών - η προσέγγιση αυτή εξετάζει μόνο την πραγματικότητα, και όχι το δέον γενέσθαι.
- Το είδαμε πως λειτουργεί και στο ελληνικό παράδειγμα

# Στάδια της πολιτικής διαδικασίας

- Σχήμα 18.1: Τα στάδια της πολιτικής διαδικασίας





# Αφετηρία και διαμόρφωση

- Τρεις παράγοντες που επηρεάζουν την αφετηρία:  
Επιστήμη – Τεχνολογία - ΜΜΕ
- Τα δύο μοντέλα στη διαδικασία της διαμόρφωσης:
- Το ορθολογικό μοντέλο (rational-synoptic) όπου τίθενται εξαρχής σαφείς στόχοι και γίνεται ανάλυση κόστους-αποτελέσματος. Προϋποθέτει ολιστική και θεωρητική ανάλυση.
- Το μοντέλο της βαθμιαίας προσέγγισης και εφαρμογής, όπου προχωράμε βήμα-βήμα και αναζητείται η ευρεία συναίνεση. Στόχος είναι η αποδεκτή πολιτική και όχι η ιδανική. Δεν μπορεί όμως να προβλέψει το μέλλον αλλά και δεν κάνει μεγάλα λάθη

# Εφαρμογή

- Η πολιτική επιστήμη συνήθως δεν ασχολείται (κακώς) με αυτό τον τομέα. Το αφήνει στη διοικητική επιστήμη
- Η προσέγγιση «από την κορυφή» (top-down) επικεντρώνεται περισσότερο στον έλεγχο και τη συμμόρφωση όσων πρέπει να εφαρμόσουν μια πολιτική
- 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 χάραξή τους.

# Εφαρμογή

- Αντίθετα, η προσέγγιση «από τη βάση» (bottom-up) δίνει περιθώρια ευελιξίας και αξιοποιεί την αλληλόδραση στην εφαρμογή μιας πολιτικής
- θεωρεί ότι ο ρόλος αυτών που είναι επιφορτισμένοι με την πρακτική εφαρμογή της πολιτικής είναι να ανταποκρίνονται στις τοπικές και στις μεταβαλλόμενες συνθήκες.

# Αξιολόγηση

- Παραγόμενα της πολιτικής (policy outputs) είναι όλα όσα κάνει μια κυβέρνηση.
- Αποτελέσματα της πολιτικής (policy outcomes) είναι όσα πετυχαίνει. Τα αποτελέσματα είναι η δραστηριότητα, ή αλλιώς οι συνέπειες της πολιτικής, τόσο οι σχεδιασμένες όσο και οι απρόβλεπτες.

# Έλεγχος

- Το ερώτημα είναι ποιος είναι ο καλύτερος τρόπος ελέγχου;
- Τα μετρήσιμα αποτελέσματα και η καταγραφή τους ώστε να ακολουθήσει παρέμβαση διορθωτική
- Ή η αποτύπωση των απόψεων όλων των εμπλεκομένων ώστε να υπάρχει διόρθωση εμπειρική

# Τι συμβαίνει στο τέλος της διαδικασίας

- Συνήθως με μια δημόσια πολιτική μπορούν να συμβούν τρία πράγματα με το τέλος της:
- 1) να παραταθεί
- 2) να αναθεωρηθεί
- 3) να τερματιστεί
- Η διεθνής εμπειρία δείχνει ότι έχουν κόστος οικονομικό ή πολιτικό το 2 και το 3.
- Έτσι οι πολιτικές έχουν την τάση να συνεχίζονται

# Εργαλεία πολιτικής

- Τρεις κατηγορίες πολιτικών εργαλείων:
  - Μαστίγια (κυρώσεις)
  - Καρότα (επιβραβεύσεις)
  - Κηρύγματα (πληροφόρηση και πειθώ)

Vedung, 1998

# Εργαλεία πολιτικής

- Σε ένα σύστημα ανώτατων ορίων και δικαιωμάτων εμπορίας (cap and trade), η κυβέρνηση θέτει ένα ανώτατο όριο εκπομπής συγκεκριμένου ρύπου και εκδίδει δικαιώματα ρύπανσης έως αυτό το όριο. Στη συνέχεια, τα δικαιώματα αυτά μπορούν να αγοραστούν και να πωληθούν.



# Ο ρόλος του κράτους στις εδραιωμένες δημοκρατίες

- Κράτος νυχτοφύλακας (minimal state): 19ος αιώνας  
(μικρό κράτος, νόμος και τάξη, κυβερνά όσο το δυνατόν λιγότερο, κάτι που όμως ευνοεί την επιχειρηματική τάξη)
- Κοινωνικό κράτος (welfare state): μεταπολεμική περίοδος  
(Ξεκινάει από τον Μπίσμαρκ στα τέλη του 19<sup>ου</sup> αι. Ο πολίτης έχει και κοινωνική ιδιότητα και το κράτος αναδιανέμει δικαιώματα μέσω της φορολογίας)
- Ρυθμιστικό κράτος (regulatory state): μετά το 1980  
(υπερβολή ότι αποδιαρθρώθηκε το κοινωνικό κράτος και ιδιωτικοποιήθηκε το κράτος, τουλάχιστον στην ηπειρωτική Ευρώπη. Έπειτα είναι θετική η αποπολιτικοποίηση της ρυθμιστικής λειτουργίας από τις Ανεξάρτητες Αρχές, και η είσοδος των ειδικών στο παιχνίδι. Πολλοί νέοι τομείς της οικονομίας θέλουν κρατική ρύθμιση αλλιώς έχουν την τάση να αυθαιρετούν)

# Ρυθμιστικό πλαίσιο

- Το δημόσιο ρυθμιστικό πλαίσιο (regulation) αναφέρεται στην εποπτεία συγκεκριμένου κοινωνικού ή οικονομικού τομέα, κυρίως μέσω της θέσπισης και εφαρμογής κανόνων, και της επιδιαιτησίας σε περιπτώσεις διαφορών.

# Ρυθμιστικό πλαίσιο

- Η συρρύθμιση (co-regulation) αναθέτει την επίτευξη δημόσιων στόχων, συνολικά ή εν μέρει, σε ομάδες που συμμετέχουν άμεσα στον συγκεκριμένο τομέα (π.χ. στους ιατρικούς συλλόγους).
- Η αυτορρύθμιση (self-regulation) ασκείται από τις ίδιες τις ομάδες, ενίοτε ανεξάρτητα από την κυβέρνηση.

# Ρυθμιστικό πλαίσιο

- Ο ανεξάρτητος ρυθμιστικός φορέας (independent regulatory agency) είναι ένας αμερικανικής προέλευσης όρος, που αναφέρεται σε δημόσιους φορείς, οι οποίοι θεσπίζονται με απόφαση του Κογκρέσου για να ορίζουν και εφαρμόζουν κανόνες σε συγκεκριμένους τομείς.
- Οι φορείς αυτοί δεν υπάγονται οργανικά στα υπουργεία, ενώ τα μέλη τους μπορούν να παυτούν μόνον από τον πρόεδρο και αποκλειστικά για λόγους που ορίζονται ρητά στον ιδρυτικό τους νόμο.

# Η δημόσια πολιτική στα απολυταρχικά κράτη

- Υποταγή της πολιτικής στις πολιτικές σκοπιμότητες
- Έμφαση στην πολιτική επιβίωση και τον προσωπικό πλουτισμό
- Αδιαφάνεια
- Αδυναμία ηγετών να χαράξουν ολοκληρωμένη πολιτική
- Πολιτική αδράνεια – στασιμότητα

# Η δημόσια πολιτική στα απολυταρχικά κράτη

- Η έννοια της επιδίωξης προσόδων (rent-seeking) αναφέρεται στην προσπάθεια κρατικών λειτουργών να αποκομίσουν προσόδους από την πώληση κάποιου πόρου στον οποίο οι ίδιοι δεν προσθέτουν καμία αξία.
- Η πρακτική αυτή είναι αμοιβαία επωφελής για τους συναλλασσομένους, έχει όμως κόστος για την οικονομία και την κοινωνία συνολικά.

# Η δημόσια πολιτική στις ανελεύθερες δημοκρατίες

- Απουσία ισχυρών θεσμών, νομικού πλαισίου και περίπλοκης διασύνδεσης στο εσωτερικό της κοινωνίας
- Λαϊκιστική εκμετάλλευση της φτώχειας και της ανισότητας
- Διαφθορά και αδιαφάνεια

# Η δημόσια πολιτική στις ανελεύθερες δημοκρατίες

- Ο όρος δημιουργία ικανοτήτων (capacity building) αναφέρεται στην ανάπτυξη της μακροπρόθεσμης ικανότητας των οργανισμών και φορέων να πετύχουν τους στόχους τους. Προϋποθέτει όχι μόνον υλικούς και ανθρώπινους πόρους, αλλά και τη δυνατότητα ουσιαστικής αξιοποίησής τους.



# Β΄ Μέρος: Τι είναι μεταρρύθμιση

- Αρχικά ήταν θρησκευτικός όρος του 16<sup>ου</sup> αιώνα, και αναφέρεται στη συμβολή του προτεσταντισμού στην ανανέωση της Καθολικής Εκκλησίας.
- Είναι η ανθρώπινη παρέμβαση στις «θεικές» υποθέσεις, και δείχνει την προσπάθεια της νεωτερικότητας να παρέμβει άνωθεν πάνω στην πραγματικότητα, να την καθοδηγήσει, να μην την αφήσει στη «φυσική» ροή της, να τη στρέψει σε μια δεδομένη κατεύθυνση, να την εξορθολογίσει, να την κάνει πιο αποτελεσματική, να ελέγξει τα κάθε είδους κόστη της κλπ

# Η οικονομίστικη προσέγγιση

- «η τεχνητή πρόκληση μετασχηματισμού της διοίκησης ενάντια στην αντίσταση» (Caiden, 1969),
- τότε όλες οι αλλαγές συνιστούν μεταρρυθμίσεις. Κάθε μείωση δομών, δαπανών ή προσωπικού, μετασχηματίζει τη διοίκηση, συνεπώς συνιστά μια επιτυχή μεταρρυθμιστική παρέμβαση. Αυτή είναι μια «οικονομική» προσέγγιση της διοικητικής μεταρρύθμισης, η οποία εστιάζει στις εισροές (inputs).

# Η λειτουργιστική προσέγγιση

- αν ως διοικητική μεταρρύθμιση οριστεί «η προκλητή μόνιμη βελτίωση στη διοίκηση» (Wallis, 1989), τότε εξετάζεται αν μια παρέμβαση α) επέφερε βελτίωση στη δημόσια διοίκηση και β) αν η βελτίωση αυτή είναι μόνιμη. Η βελτίωση αφορά τη λειτουργία της διοίκησης και αναμενόμενο αποτέλεσμα είναι καλύτερες, περισσότερες ή/και φθηνότερες υπηρεσίες προς πολίτες και επιχειρήσεις. Αυτή είναι μια «λειτουργική» προσέγγιση των μεταρρυθμίσεων η οποία εστιάζει στις εκροές (outputs).

# Διαφορετικός προσανατολισμός και αποτελέσματα

- και οι δυο τύποι παρεμβάσεων προκαλούν αλλαγές στις δομές και χαρακτηρίζονται ως διαρθρωτικές, αλλά έχουν εντελώς διαφορετικό προσανατολισμό και στόχευση

# Η οικονομική προσέγγιση

- Η αυστηρά και μόνο οικονομική προσέγγιση μειώνει πιθανόν το κόστος λειτουργίας του δημοσίου τομέα, και επιβαρύνει λιγότερο τον φορολογούμενο ενώ αποδυναμώνει και μια κρατικιστική αντίληψη free rider ότι «υπάρχει τζάμπα γεύμα»
- Αλλά κι αυτό είναι σχετικό καθώς ενδέχεται η υποβάθμιση μιας δημόσιας υπηρεσίας να στρέψει τον χρήστη σε αντίστοιχες ιδιωτικές υπηρεσίες, ανεβάζοντας το δικό του κόστος

- Επιπλέον, είναι ερώτημα τι αφορούν οι περικοπές αυτές:
- Αν είναι μόνο μισθολογικές (και μάλιστα οριζόντιες), τότε έχουν μόνο οικονομική θετική επίδραση, και καθόλου λειτουργική
- Ακόμη κι έτσι πάντως είναι πιο αποτελεσματικές όταν συνοδεύονται με κίνητρα διάκρισης και διαφοροποίησης εντός της υπηρεσίας, καθώς και όταν περιορίζουν τις μισθολογικές ανισότητες
- αν και αυτό βέβαια έχει πολιτικό κόστος πιθανόν (που από την άλλη αντισταθμίζεται αν υπάρχει κοινωνική νομιμοποίηση εξάλειψης των αδικιών, αν έχει επικρατήσει ορθολογικό πνεύμα, αν υπάρχει περιθώριο ήπιας μεσοπρόθεσμης εφαρμογής κλπ)

- Αν αφορά μείωση κράτους (καταργήσεις υπηρεσιών ή/και θέσεων, συγχωνεύσεις κλπ), αποτελεί ερώτημα αν αυτή θα αφορά κυρίως το κράτος πρόνοιας ή θα στρέφεται και στο κεντρικό κράτος (υπουργεία κλπ)
- Και πάλι, είναι ερώτημα τι είδους περικοπές θα είναι στο κράτος πρόνοιας: θα το εξορθολογίζουν; θα το κάνουν πιο ρεαλιστικό αν ήταν όντως υπερβολικά γενναιόδωρο και με παλιά ξεπερασμένα κριτήρια; (βλ. Ατζέντα Σρέντερ, 2005, Γερμανία)

# Λειτουργική προσέγγιση

- Η λειτουργική προσέγγιση είναι προτιμότερη –αν μάλιστα υπάρχει δημοσιονομικό περιθώριο, και δεν είναι επιτακτική ανάγκη η οικονομική παράμετρος-,
- και μάλιστα το δέον είναι να προωθείται μια παρόμοια ατζέντα σε καιρούς ανάπτυξης και γενικής ευφορίας, για να έχει περισσότερες πιθανότητες να εφαρμοστεί



- Η προσέγγιση αυτή ακολουθεί υπό αυτή την έννοια περισσότερο το ορθολογικό μοντέλο δημόσιων αποφάσεων, καθώς λαμβάνει υπόψη τη λογική κόστους-αποτελέσματος
- Και επίσης το πιο σημαντικό, θέτει μετρήσιμους και σαφείς στόχους

# Το δίκαιο της ανάγκης

- Το δύσκολο ερώτημα είναι τι γίνεται με τις μεταρρυθμίσεις όταν επικρατεί το δίκαιο της κατάστασης ανάγκης
- Υπάρχουν εδώ δύο εξίσου θεμιτές απόψεις:
- 1) το δίκαιο αυτό υπονομεύει τη δημοκρατία διότι λαμβάνει αποφάσεις που δεν έχουν καμία νομιμοποίηση και είναι οριακές ως προς τη νομιμότητά τους
- 2) το δίκαιο αυτό είναι ο μόνος τρόπος για να προστατευτεί η δημοκρατία από τις ακραίες δυνάμεις της καταστροφής καθώς αυτό το πολίτευμα δεν έχει τα εργαλεία επιβολής που διαθέτει μια δικτατορία

# Βιβλιογραφία

- Caiden G.E., (1969), “Administrative reform”, Transaction Publishers
- 2.Edelman M., (1988), “Constructing the Political Spectacle”, University of Chicago Press
- 3.European Commission, (2014), “The Second Economic Adjustment Programme for Greece”, Occasional Papers 192
- 4.European Parliament, (2014), Committee study on the “The Troika and financial assistance in the euro area: successes and failures”, Directorate General for Internal Policies
- 5.International Monetary Fund, (2010), “Greece: Request for Stand-By Arrangement”, Country Report 10/111
- 6.International Monetary Fund, (2014), “Greece: Fifth Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility”, Country Report 14/151
- 7.OECD, (2011), “Public Servants as Partners for Growth: Toward a stronger, leaner and more equitable workforce”, OECD Publishing
- 8.OECD, (2012), “Greece: Review of the Central Administration (Greek version): OECD public Governance Reviews”, OECD Publishing
- 9.Pisani- Ferry J., Sapir A. and Wolff G., (2013), “EU-IMF assistance to euro-area countries: an early assessment”, Bruegel Blueprint 19
- 10.Wallis M., (1989), “Bureaucracy: its role in Third World development”, London: Macmillan.
- 11. Γ. Καραβοκύρης, *Το δίκαιο και η κρίση*, Κριτική, 2014
- 12. Δ.Π. Σωτηρόπουλος, *Κράτος και Κοινωνία στην ελληνική περίπτωση: μια ιστορική προσέγγιση δια μέσου των μεταρρυθμίσεων*, Συνέδριο Γραφείου Προϋπολογισμού της Βουλής, «Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση και ανάπτυξη: εμπειρίες και προτάσεις» (8-9 Φεβρουαρίου 2016)