



**Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης,
Πανεπιστήμιο Κρήτης**

**Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής
Άρης Αλεξόπουλος**

2014



Σκοπός

Σκοπός του μαθήματος είναι η μελέτη και κατανόηση των διαδικασιών χάραξης και εφαρμογής δημοσίων πολιτικών



Επιστήμη της Πολιτικής;

- Πολιτική Επιστήμη ή Επιστήμη της Πολιτικής;
- Δεοντολογική ή Θετική προσέγγιση;
- Αποτελεσματικότητα ή Νομιμοποίηση;



Η Επιστήμη της Πολιτικής

Απόπειρα σύνθεσης θεωρίας με την πρακτική διακυβέρνηση ώστε να απαντηθούν:

- Πως παράγονται οι δημόσιες πολιτικές
- Γιατί σπάνια εφαρμόζονται όπως σχεδιάζονται
- Πως πραγματοποιούνται με επιτυχία δραστικές αλλαγές



Η Επιστήμη της Πολιτικής: Οι προδιαγραφές του Lasswell

- Αναζητά την επίλυση πρακτικών προβλημάτων
- Είναι διεπιστημονική
- Είναι εξωστρεφώς δεοντολογική



Ορισμός Δημόσιας Πολιτικής

«Οτιδήποτε η κυβέρνηση επιλέγει να κάνει ή να μην κάνει» (Thomas Dye)

«..ένα σετ αλληλένδετων αποφάσεων που λαμβάνονται από κυβερνητικούς δρώντες που ενδιαφέρονται για στόχους...»
(William Jenkins)

«..πολυκεντρικό σύστημα λήψης αποφάσεων»
(James Anderson)

Δημόσια Πολιτική:

Η διαδικασία παραγωγής της

- Εκατοντάδες παίκτες με διαφορετικές αντιλήψεις, συμφέροντα, προτιμήσεις, πηγες δύναμης
- Διάρκεια μεσο-μακροπρόθεσμη, συχνά πέρα από τον εκλογικό κύκλο
- Σε κάθε περιοχή Δ.Π. λειτουργούν πολλά επικαλυπτόμενα προγράμματα



Τα χαρακτηριστικά (συνέχεια)

- Οι αντιπαραθέσεις κυρίως χαρακτηρίζονται από σκόπιμες στρατηγικές επηρεασμού των εμπλεκομένων με την επιλεκτική χρήση πληροφοριών για την προώθηση προτιμήσεων για στόχους και εναλλακτικές εξυπηρέτησης τους
- Οι αντιπαραθέσεις έχουν και τεχνικό περιεχόμενο για την σοβαρότητα του προβλήματος και την επιλογή της εναλλακτικής



Τα εργαλεία των δημοσίων πολιτικών

- Νόμοι, κανονισμοί
- Προδιαγραφές προϊόντων, υπηρεσιών, διαδικασιών
- Αστικά-διοικητικά πρόστιμα, Φυλάκιση, Στέρξη Πολιτικών Δικαιωμάτων
- Παροχή υπηρεσιών, αγαθών
- Αδειοδοτήσεις



Τα εργαλεία των δημοσίων πολιτικών (συνέχεια)

- Χρηματοδότηση δραστηριοτήτων (επιδοτήσεις, δάνεια , εγγυήσεις) - δαπάνες
- Επιβολή και είσπραξη φόρων
- Απαλλοτριώσεις
- Ενημέρωση
- Προτροπή



Τα Αποτελέσματα-Οι επιπτώσεις

- Τα αποτελέσματα (policy outputs)
Οι ενέργειες της κυβέρνησης
(π.χ. αυστηρότερες ποινές)
- Οι εκροές-επιπτώσεις (policy outcomes)
Οι επιπτώσεις των ενεργειών της
(π.χ. μειώθηκε η παραβατικότητα)
- Τα αποτελέσματα μπορούν να ανιχνευθούν
ευκολότερα από τις επιπτώσεις



Κατηγορίες Δημοσίων Πολιτικών

Ανάλογα με τις επιπτώσεις τους στην οικονομική ατομική και κοινωνική ευημερία οι ΔΠ. ταξινομούνται σε:

- Ρυθμιστικές (βέλτιστες κατά Pareto)
- Διανεμητικές (βέλτιστες κατά Pareto)
- Αναδιανεμητικές (εγχρήματων και θεσμικών πόρων)

Αποτυχία της αγοράς και δημόσια πολιτική

Περιοχές αποτυχίας της αγοράς	Εμφανιζόμενο πρόβλημα	Πιθανές Λύσεις
Διανομή Δημοσίων αγαθών	Υποπαραγωγή	Δημόσια Διάθεση
Διαχείριση κοινών πόρων	Υπερ-χρησιμοποίηση	Τίτλοι ιδιοκτησίας, ρύθμιση, δημόσια διαχείριση, αυτοδιαχείριση
Αρνητικές Εξωτερικές οικονομίες	Ακούσιες αρνητικές επιπτώσεις	Ρύθμιση, Φορολόγηση, ποινές, αντικίνητρα
Θετικές οικονομίες	Ακούσιες θετικές επιπτώσεις	Κίνητρα, δημόσια παροχή



Νεοθεσμισμός

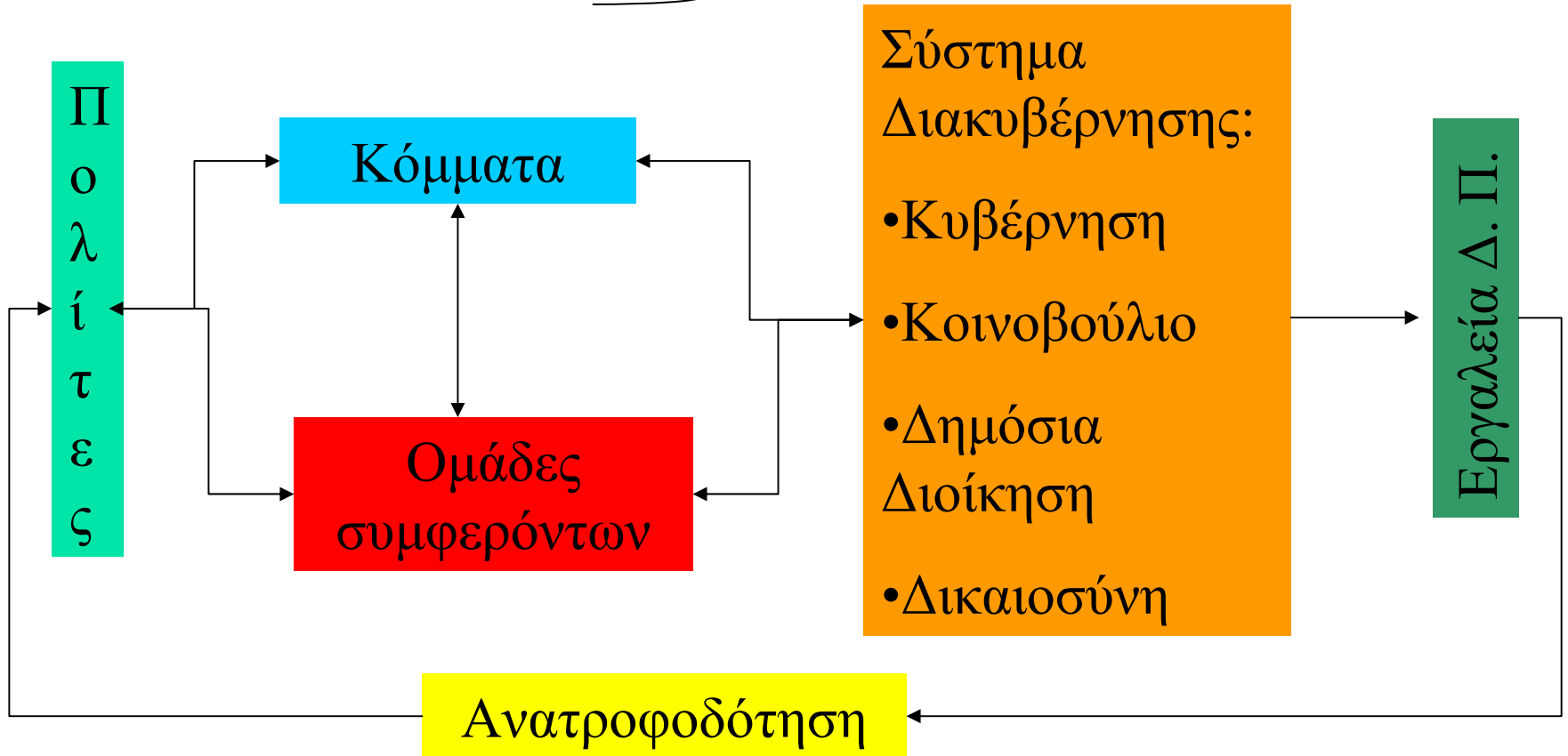
Η βασική εξίσωση της πολιτικής (Hinich, Munger 1997):

- (Προτιμήσεις) X (Θεσμοί) = Δημόσια Πολιτική
- Θεσμοί:
 - Τυπικοί: θεσμοθετημένοι κανόνες
 - Άτυποι: νόρμες, συμπεριφορικά πρότυπα

Ένα Νεοθεσμικό Μοντέλο Πολιτικού Συστήματος

Ζήτηση Δ.Π.

{ Προσφορά Δ.Π. }





Το παίγνιο της παραγωγής δημοσίων πολιτικών

- Παίκτες
- Διαδικασίες
- Δ.Π. είναι το αποτέλεσμα της αλληλεπίδρασης (διάδρασης) των επιθυμιών και αποφάσεων αυτών που αποφασίζουν και διαχειρίζονται τις δημόσιες πολιτικές με αυτές των εμπλεκόμενων κοινωνικών και οικονομικών παραγόντων που συγκροτούν την Κοινότητα Πολιτικής



Κοινότητα Πολιτικής (policy community)

Αναλυτική κατηγορία που περιλαμβάνει το σύνολο της κοινότητας των εμπλεκομένων στην παραγωγή της πολιτικής (είτε το γνωρίζουν είτε όχι)



Οι παίκτες

Θα εξετάσουμε στο πλαίσιο του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος:

- Τις πηγές της δύναμης τους στο σύστημα παραγωγής και διαχείρισης πολιτικών: θεσμικές, οικονομικές-υλικές, κοινωνικές, γνώση-πληροφόρηση, χρόνος
- Την προστιθέμενη αξία των παικτών στο σύστημα



Οι Εμπλεκόμενοι Παίκτες

- **Εσωτερικοί**
 - Κυβέρνηση
 - Κοινοβούλιο
 - Διοίκηση
 - Δικαιοσύνη



Οι παίκτες (συνέχεια)

- **Εξωτερικοί**
 - Τα κόμματα
 - Ομάδες Συμφερόντων
 - Ειδήμονες, Επιστημική Κοινότητα
 - Τα ΜΜΕ
 - Η Κοινή Γνώμη



Κυβερνητική Ατζέντα

- Προβλημάτων: το σύνολο των ζητημάτων που τραβούν την προσοχή της κυβέρνησης
- Εναλλακτικών: το σύνολο των τρόπων αντιμετώπισης ενός προβλήματος



Λειτουργίες καθορισμού Ατζέντας

Για να προκύψει η κυβερνητική ατζέντα
χρειάζεται:

- Ο Προσδιορισμός - Παραγωγή
- Η Επιλογή
- Η Ιεράρχηση

των προβλημάτων & των εναλλακτικών



Ο πρωθυπουργός- Προστιθέμενη αξία

- Τα θέματα που αυτός θεωρεί προτεραιότητας, γίνονται αυτόματα και προτεραιότητες όλων των εμπλεκομένων
- Το περιβάλλον βάζει και επιβάλλει θέματα (Σάμενα, χρηματιστήριο κλπ)
- Μπορεί σε μικρότερο βαθμό να καθορίσει την ατζέντα των εναλλακτικών, και ακόμα πιο μικρό το αποτέλεσμα της υλοποίησης



Πρωθυπουργός- Οι πηγές της δύναμης

- Θεσμικά αποφασίζει την ατζέντα, διορίζει απολύει υπουργούς και ανώτερα στελέχη στη διοίκηση
- Η ιεραρχική και υλική δομή της εκτελεστικής εξουσίας σε σχέση με την νομοθετική
- Η δυνατότητα που έχει ο πρωθυπουργός να κερδίζει την προσοχή της κοινής γνώμης (η δύναμη της δημοτικότητας)
- Η διάθεση εμπλοκής του πρωθυπουργού: επιμονή, αφοσίωση, συστηματική παρακολούθηση
- Δεν έχει χρόνο



Το πρωθυπουργικό γραφείο

Προστιθέμενη αξία στο παιχνίδι:

- Έχουν σημαντικό ρόλο στην συγκέντρωση και επιλογή των εναλλακτικών (προεδρεύουν σε διαπραγματεύσεις με εμπλεκόμενα υπουργία, διοίκηση, ομάδες ειδικών)
- Παίζουν κάποιο ρόλο στην ατζέντα των προβλημάτων (βλέπουν κοινωνικές ομάδες, έρχονται σε επαφή με κοινωνικές ομάδες η άτομα)



Οι πηγές της δύναμης

- Λειτουργούν θεσμικά ως το «μάτι και το αυτί» του πρωθυπουργού
- Ειδικές γνώσεις-πληροφόρηση



Οι Υπουργοί - Προστιθέμενη Αξία

Είναι οι θεσμικοί εισηγητές των νέων
εναλλακτικών όπως και συμμετέχουν
σημαντικά στην κατάρτιση της ατζέντα
προβλημάτων



Πηγές Δύναμης

- Εκλεγμένοι
- Θεσμικά οι εισηγητές των λύσεων
- Έχουν υλικούς πόρους
- Γνώση και πληροφόρηση αμεσα αλλά κυρίως έμμεσα μέσα από την Δ. Διοίκηση και τους Συμβούλους
- Θεσμικό μειονέκτημα ότι μπορεί να αλλάζουν εύκολα



Η δημόσια διοίκηση- Η προστιθέμενη αξία

- Τα επιτελικά στελέχη κεντρικών υπηρεσιών υπουργείων και οργανισμών έχουν σημαντικό ρόλο στον καθορισμό και την εξειδίκευση των εναλλακτικών



Οι πηγές δύναμης της Δ.Δ.

- Μένουν χρόνια στο ίδιο αντικείμενο από διάφορα πόστα
- Εξειδίκευση-πληροφόρηση
- Σταθερές-μόνιμες σχέσεις με εμπλεκόμενα συμφέροντα και πολιτικούς παράγοντες



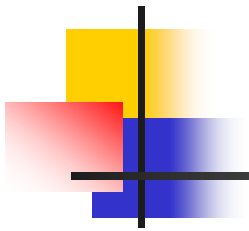
Οι Ομάδες Πίεσης- Προστιθέμενη Αξία

- Στον καθορισμό της ατζέντας των εναλλακτικών περισσότερο επιχειρούν να μπλοκάρουν η να τροποποιούν λύσεις παρά να προωθούν μια δική τους.
- Στην ατζέντα των προβλημάτων έχουν σημαντικό ρόλο αλλά δεν είναι οι βασικοί παίκτες όπως θα ανέμεναν οι πλουραλιστικές προσεγγίσεις



Οι πηγές της δύναμης των Ο.Π

- Πλουραλισμός, Ελιτισμός, Κορπορατισμός
- Η γεωγραφική ανάπτυξη του δικτύου των μελών, ο αριθμός των μελών, το status των μελών, και το ταμείο τους μπορούν να παίξουν ρόλο στην αναζήτηση ψήφων
- Απεργιακή δυνατότητα να μπλοκάρουν κεντρικές λειτουργίες της οικονομικής και κοινωνικής ζωής



Πηγές δύναμης Ο.Π. (συνέχεια)

- Η εσωτερική συνοχή των Ο.Π.
- Ο βαθμός κινητοποίησης των μελών της (ο.π.) (η γνώμη των καθηγητών και όχι η γνώμη της ΠΑΣΚΕ η της ΔΑΚΕ)
- Το παράδοξο της αποτυχίας της συλλογικής δράσης των πολυπληθών ομάδων (Olson)
- Όχι άμεση γνώση (έμμεση με ΙΝΕ, ΙΟΒΕ κλπ)
- Πληροφόρηση σημαντική από τα μέλη τους

Τυπολογία μορφών συλλογικής δράσης στην παραγωγή δημοσίων πολιτικών (J.Q.Wilson)

	Διαχεόμενο όφελος	Συγκεντρωμένο όφελος
Διαχεόμενο κόστος	Έλλειψη κινήτρων για συλλογική δράση και από τις δυο πλευρές	Πελατειακές σχέσεις προς όφελος αυτών που έχουν συγκεντρωμένο όφελος
Συγκεντρωμένο κόστος	Πελατειακές σχέσεις προς όφελος αυτών που έχουν συγκεντρωμένο κόστος, αλλά και ευκαιρία για τον καινοτόμο να εμπλακεί	Σύγκρουση ομάδων συμφερόντων



Σύνοψη: οι ορατοί και οι αόρατοι παράγοντες στην κυβερνητική ατζέντα

- Ορατοί παίκτες είναι αυτοί που η δράση του συνειδητά περνά μέσα από τα ΜΜΕ στην κοινή γνώμη. Ο αόρατοι λειτουργούν συνειδητά μακριά από τα ΜΜΕ (ορισμός Sartori)
- Ο καθορισμός της ατζέντας επηρεάζεται από παίκτες με ορατή δράση ενώ η παραγωγή των εναλλακτικών από αόρατους.
- Οι εκλεγόμενοι είναι ορατοί. Όμως δεν κάνουν πάντα ότι προτιμά η κοινή γνώμη. Συχνά διαμορφώνουν τις προτιμήσεις των εκλογέων τους



Η διαδικασία ορθολογικής επιλογής

Πρώτα ορίζω τους στόχους, στη συνέχεια συγκεντρώνω όλες τις εναλλακτικές χρήσης των μέσων που διαθέτω για να τους πετύχω, τις συγκρίνω συστηματικά ως προς το κόστος και το όφελος (βαθμός επίτευξης του στόχου) που παράγουν και επιλέγω αυτή που αποδίδει το μεγαλύτερο όφελος στο χαμηλότερο κόστος

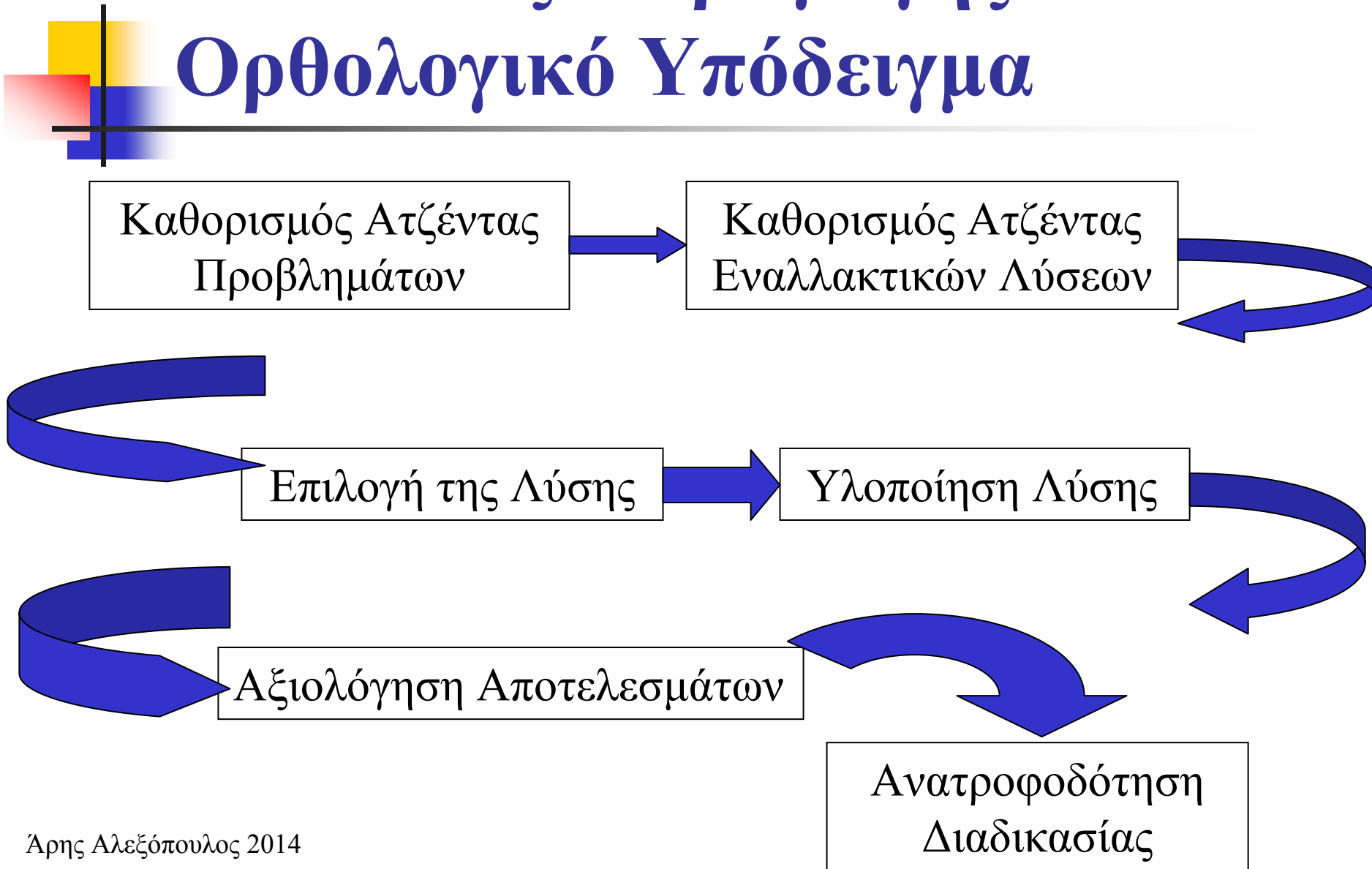


Το Ορθολογικό Υπόδειγμα (Το Υπόδειγμα των Σταδίων)

Η παραγωγή ΔΠ μπορεί να γίνει αντιληπτή ως μια διαδικασία τεσσάρων σταδίων:

- της ανάδειξης των ζητημάτων προτεραιότητας στη ατζέντα των κυβερνώντων
- της αναζήτησης και επιλογής από τις διάφορες εναλλακτικές της βέλτιστης λύσης
- της υλοποίησης της απόφασης
- Της αξιολόγησης και ανατροφοδότησης του συστήματος

Οι Φάσεις Παραγωγής Δ.Π. στο Ορθολογικό Υπόδειγμα





Η Κριτική του Simon στο Ορθολογικό υπόδειγμα

- Η ανθρώπινη νοημοσύνη έχει πεπερασμένη δυνατότητα να συνεκτιμά ανά πάσα στιγμή πλήθος εναλλακτικών ώστε να επιλέγει την βέλτιστη
- Η πολλαπλότητα επιπτώσεων και το αναπάντεχο μελλοντικών εξελίξεων κάνει την πρόβλεψη του κόστους και το οφέλους ενεργειών σημαντικά πιθανολογική, που δυσκολεύει τη σύγκριση
- Οι δράντες επιλέγουν το βέλτιστο από αυτό που έχουν την δυνατότητα να αξιολογούν. Η ορθολογικότητά τους είναι οριοθετημένη από το ερμηνευτικό τους πλαίσιο(bounded Rationality)



Η Κριτική του Lindblom στο Ορθολογικό υπόδειγμα

- Στην πολιτική ο προκαθορισμός του στόχου είναι συχνά αντιπαραγωγικός για την συγκρότηση και διατήρηση συμμαχιών αφού η λεπτομερής εξειδίκευση του στόχου μπορεί να οδηγήσει ευκολότερα στην διαφωνία και αποχώρηση



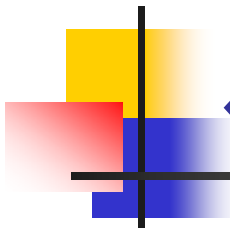
Η Κριτική του Lindblom (συνέχεια)

- Η πολλαπλότητα των μορφών κ τρόπων που εμφανίζονται οι καταστάσεις κάνουν δύσκολο τον προκαθορισμό του προβλήματος στην ατζέντα
- Η διάδραση ανάμεσα σε αξίες και πραγματικά δεδομένα: αξίες κ στόχοι, μέσα κ στόχοι αλληλοκαθορίζονται



Η Κριτική του Lindblom (συνέχεια)

- Οι στόχοι είναι συνάρτηση των μέσων. «Μαθαίνω να θέλω αυτό που μπορώ»
- Στη Δ.Π. πολιτική απουσιάζει συχνά ένα ισχυρό κέντρο λήψης απόφασης έτσι μέσα από τον κανόνα της ομοφωνίας η της πλειοψηφίας ο συλλογικός στόχος συχνά δεν υπάρχει ή διαρκώς μεταβάλλεται πριν από τον χρόνο που απαιτείται για να επιτευχθεί
- Στις δημόσιες πολιτικές διορθώνω ατέλειες παρά θέτω νέους στόχους



Το υπόδειγμα του προσαυξητισμού- «Βλέποντας και κάνοντας»

- Δεν εισάγω καινούργιους στόχους και τακτικές αλλά βελτιώνω-προσαρμόζω τις υπάρχουσες. Η πολιτική την χρονική στιγμή 1 στηρίζεται στην πολιτική της χρονικής στιγμής 0
- Οι εμπλεκόμενοι παίκτες λειτουργούν περισσότερο για να δικαιολογήσουν – εξασφαλίσουν - βελτιώσουν την θέση τους στο σύστημα διακυβέρνησης και όχι για την επίλυση συλλογικών προβλημάτων



Η προσέγγιση του «κάδου απορριμμάτων» (Marsh and Olsen)

Επειδή υπάρχουν:

- Προβληματικές προτιμήσεις (ανακαλύπτουμε τι θέλουμε μέσα από την δράση μας παρά δρούμε για να πραγματοποιήσουμε αυτό που θέλουμε)
- Ανεπαρκείς θεωρίες αιτιότητας
- Μεταβαλλόμενη συμμετοχή-εκπροσώπηση



Η προσέγγιση του «κάδου απορριμμάτων»

Συναντάμε ταυτόχρονα τέσσερα ρεύματα (αναλυτικές κατηγορίες): προβλήματα, εναλλακτικές, συμμετέχοντες, και συγκυρίες αποφάσεων, που κάποια στιγμή συναντώνται. Τα προβλήματα και οι λύσεις συναντώνται μέσα από μια χαοτική αβέβαιη διαδικασία και επιλέγονται από τους λήπτες αποφάσεων κατά την συγκρότηση της κυβερνητικής ατζέντας



Η προσέγγιση του Kingdon

Ο Kingdon περιορίζει τα ρεύματα σε τρία και δίνει βάρος στο ότι ακολουθούν μια δυναμική συμπεριφορά με αρκετά συστηματικά στοιχεία. Η κατανόηση των συστηματικών-κανονικών στοιχείων της δυναμικής λειτουργίας των τριών ρευμάτων μπορεί να αυξήσει την αναλυτική-προβλεπτική δυνατότητα των πολιτικών αναλυτών



Η προσέγγιση του Kingdon (συνέχεια)

Σύμφωνα με τον Kingdon, τρία ρεύματα διαρρέουν ένα δημοκρατικό σύστημα διακυβέρνησης:

- Το ρεύμα των προβλημάτων
- Το ρεύμα των εναλλακτικών ιδεών
- Το ρεύμα της πολιτικής αντιπαράθεσης

Η προσέγγιση του Kingdon (συνέχεια)

- Ενώ το κάθε ρεύμα έχει την δική του δυναμική όταν συναντηθούν επίκαιρα προβλήματα με λύσεις που στηρίζονται από κυρίαρχους πολιτικούς σχηματισμούς προκύπτει μια αλλαγή πολιτικής
- Το γεγονός της συνάντησης δεν προεξοφλεί την πραγματοποίηση της σύνδεσης. Είναι απλά ένα **παράθυρο ευκαιρίας**. Εναπόκειται στις ικανότητες μιας πρωτοπορίας στην καινοτομία εάν το παράθυρο θα γίνει αφετηρία μιας αλλαγής



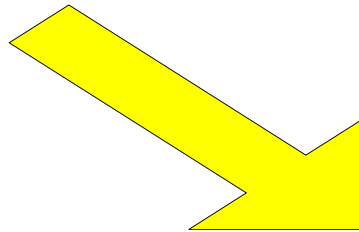
Η προσέγγιση του Kingdon (συνέχεια)

- Γεγονότα στο επίπεδο των συμβάντων και πολιτικές εξελίξεις θέτουν την ατζέντα των προτεραιοτήτων και η κοινωνία της ειδικών βάζει την εναλλακτική

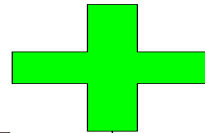
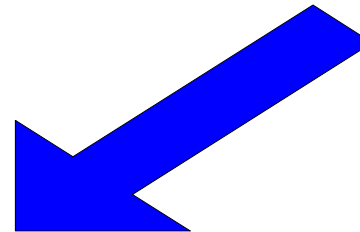


Το υπόδειγμα του Kingdon

Ρευμα Εναλλακτικῶν

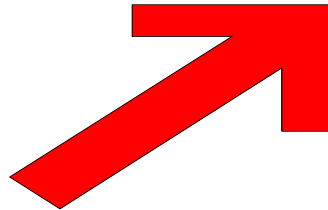


Ρευμα Προβλημάτων



Επιχειρηματίας Πολιτικής

Ρευμα της Πολιτικής





Η Ατζέντα των Προβλημάτων

Παράγοντες ανάδειξης προβλημάτων:

- Εξωγενής Παράγοντες
 - Φυσικές καταστροφές
 - Γεγονότα-Κρίσεις
 - Βιωματικές Εμπειρίες
 - Απρόβλεπτες αλλαγές στο Κοινωνικό, Οικονομικό κ Γεωπολιτικό Περιβάλλον



Η Ατζέντα Προβλημάτων (συνέχεια)

Ενδογενείς παράγοντες:

- Διαχείριση ενδοσυστημικής πληροφορίας και γνώσης
- Τεχνολογική Πρόοδος

Μετατοπίσεις στο Αξιακό/Ερμηνευτικό Σύστημα



Εναλλακτικές

Καινοτόμος εναλλακτική μπορεί να είναι:

- Μια καινούργια ιδέα
- Μια προσαρμογή μιας άλλης ιδέας που εφαρμόστηκε αλλού στις παρούσες ανάγκες του προς επίλυση προβλήματος
- Μια απλή μεταφορά χωρίς αλλαγές μιας λύσης που δόθηκε αλλού στην δική μας κατάσταση



Κριτήρια Επιλογής

Μια εναλλακτική για να έχει πιθανότητες υλοποίησης πρέπει να είναι οικονομικά-τεχνικά βιώσιμη και πολιτικά εφικτή.

- **Τεχνικό-οικονομική βιωσιμότητα:** συνδέεται με την ομαλή εξέλιξη του προγράμματος κατά την φάση της υλοποίησης.
- **Πολιτική εφικτότητα:** συνδέεται με την πιθανότητα αποδοχής της.



Το Υπόδειγμα του Sabatier

- Τα μέλη της **επιστημικής κοινότητας** συγκροτούν συμμαχίες υπεράσπισης και προώθησης πολιτικών προτάσεων-προγραμμάτων (advocacy coalitions) στην ευρύτερη κοινότητα πολιτικής στη βάση κοινών στόχων και αξιών.



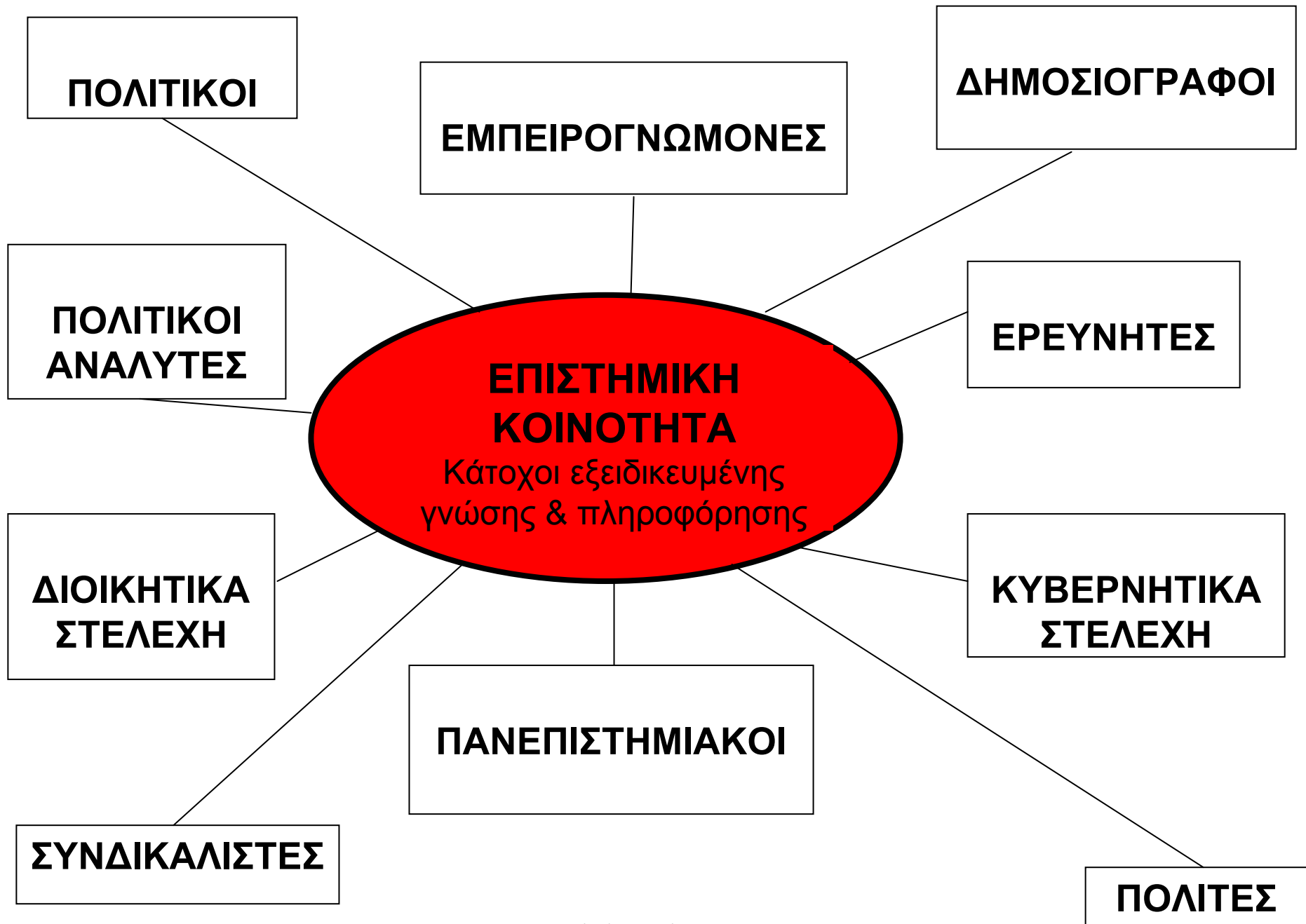
Επιστημική Κοινότητα

- Υποσύστημα της κοινότητας πολιτικής. Αποτελείται από το σύνολο των φορέων εξειδικευμένης γνώσης, είτε αυτοί δραστηριοποιούνται στα όρια της ακαδημαϊκής κοινότητας, είτε στο χώρο των ειδικών γραφειοκρατών-στελεχών της δημόσιας διοίκησης, είτε στο χώρο των ιδιωτικών συμβούλων, είτε στο πεδίο της μάχιμης πολιτικής (political activists)



Επιστημική κοινότητα

- Συμπαγής με κοινό ερμηνευτικό κ αξιακό πλαίσιο
- Κατακερματισμένη με έλλειψη κοινών προσανατολισμών αξιακών και ερμηνευτικών κριτηρίων





Η Δυναμική της Επιστημικής Κοινότητας

- Μέσα από την ανταλλαγή επιχειρημάτων στη βάση εμπειρικών δεδομένων, μέσα από την μετατόπιση των βασικών αξιακών πεποιθήσεων των μελών της, ή τέλος μέσα από την αλλαγή της σύνθεσης των μελών της κοινότητας, μπορούμε να έχουμε ήπια ή δραστική τροποποίηση των προτάσεων τους. Έτσι μπορούν να προκύψουν αλλαγές στη κυβερνητική ατζέντα.



Οι αλλαγές στο χώρο της νοηματοδότησης

Ο Sabatier προτείνει να αντιληφθούμε το ερμηνευτικό σύστημα των δρώντων ως ένα σύστημα τριών επάλληλων φλοιών:

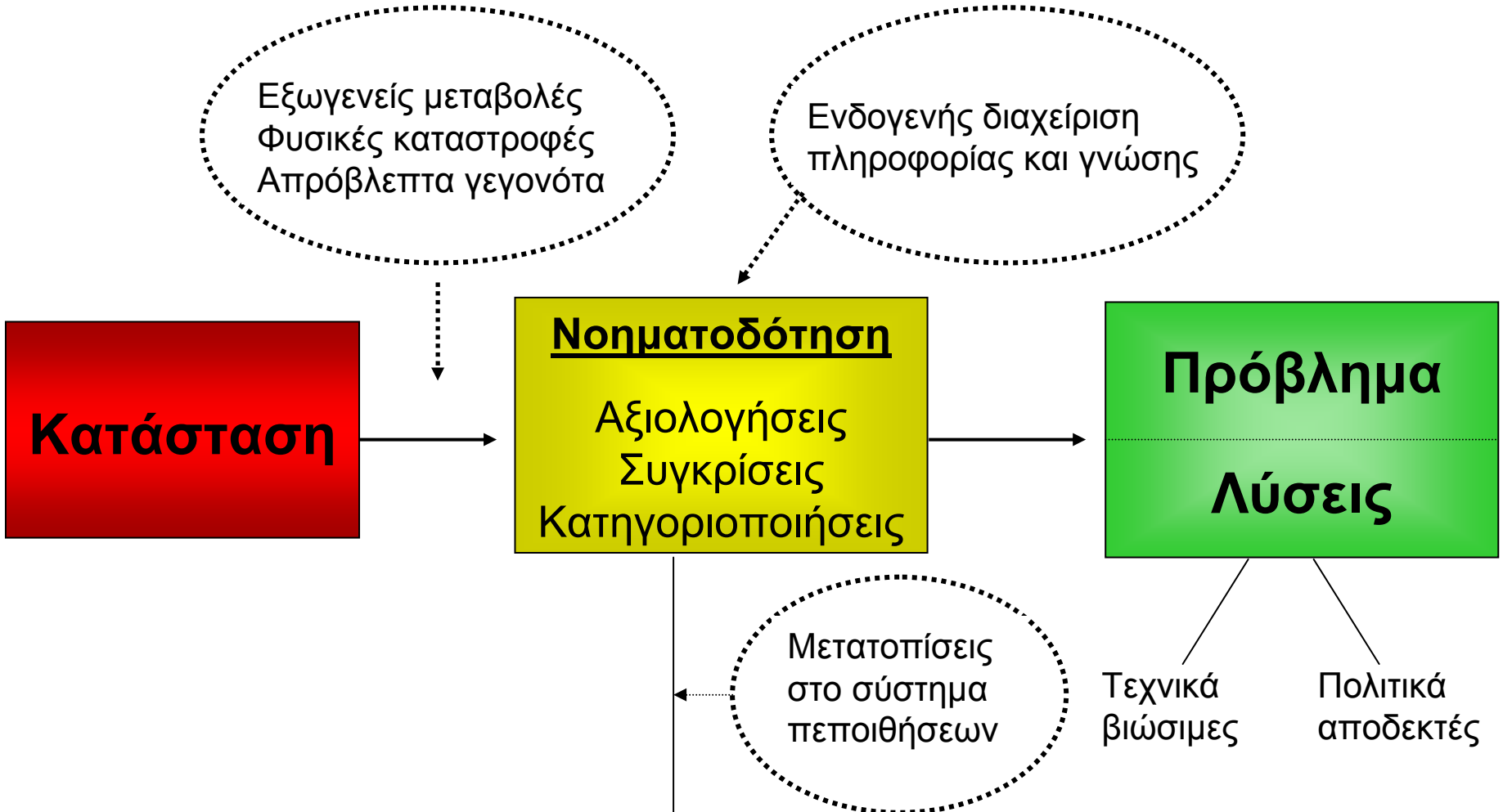
- Τον εσωτερικό σκληρό πυρήνα αρχών πολιτικής
- Τον φλοιό πολιτικής (στόχοι ΔΠ)
- Τον δευτερογενή-εξωτερικό φλοιό (εξειδίκευση στόχων & εργαλείων)



Οι αλλαγές στο χώρο της νοσηματοδότησης (συνέχεια)

- Οι αλλαγές στον σκληρό πυρήνα και το δεοντολογικό κομμάτι του φλοιού πολιτικής είναι πολύ αργές. Η συχνότητα εκδήλωσης τους ξεπερνά ακόμα και τον χρόνο ζωής μιας ολόκληρης γενιάς δρώντων.
- Οι αλλαγές στους εξωτερικούς φλοιούς πολιτικής είναι περισσότερο συχνές μέσα από την αλλαγή και κατάλληλη διαχείριση εμπειρικών δεδομένων.

ΚΑΤΑΣΤΑΣΕΙΣ-ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ-ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΕΣ



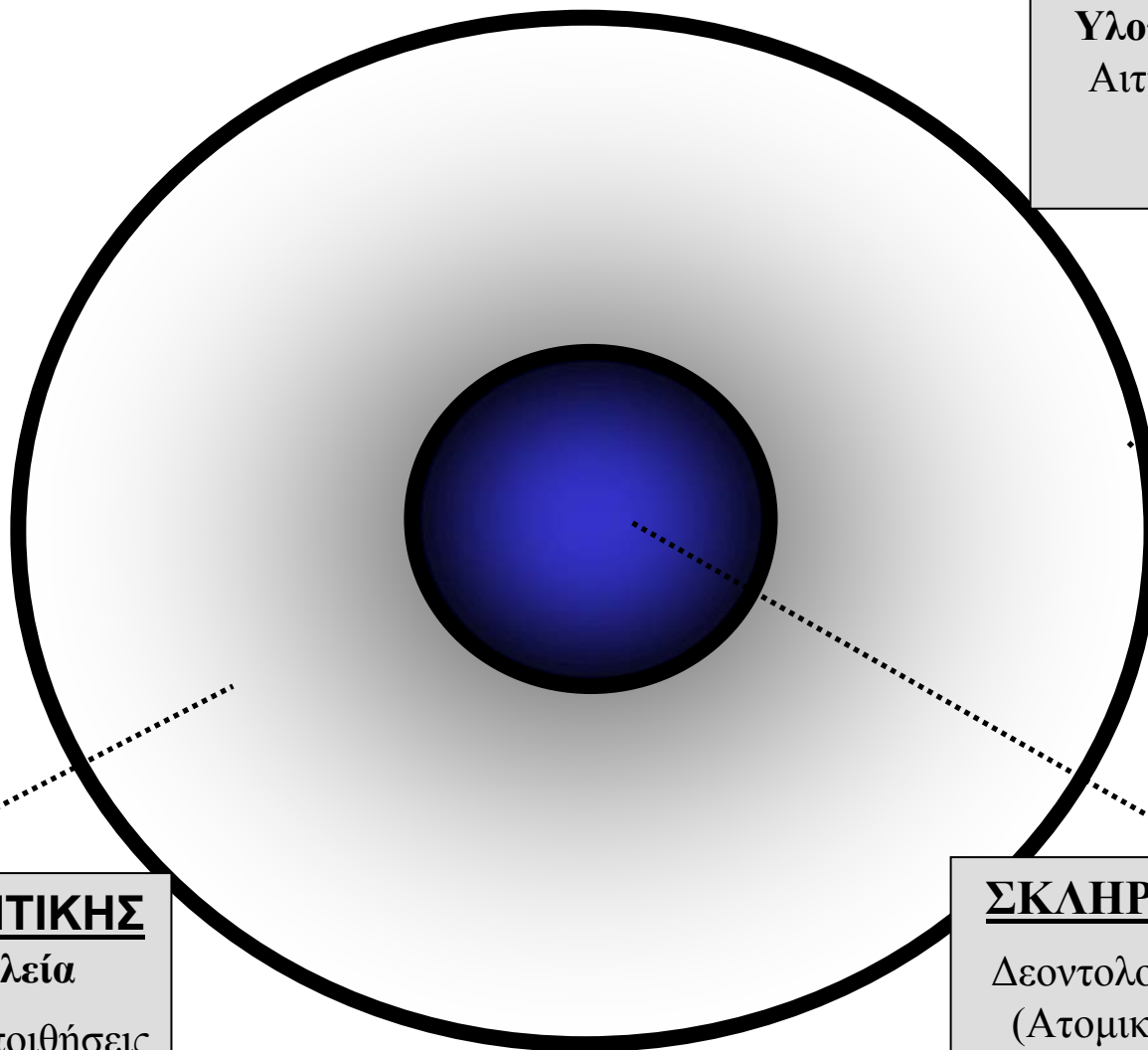
**Αξιακό σύστημα
Σχέσεις –θεωρίες αιτιότητας**

ΑΞΙΑΚΟ-ΕΡΜΗΝΕΥΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ (BELIEF SYSTEM)

ΔΕΥΤΕΡΟΓΕΝΗΣ

ΦΛΟΙΟΣ

Εξειδίκευση –
Υλοποίηση πολιτικής
Αιτιώδες – εμπειρικό
υλικό



ΦΛΟΙΟΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Στόχοι -Εργαλεία

Δεοντολογικές πεποιθήσεις

+

αιτιώδεις απόψεις

ΣΚΛΗΡΟΣ ΠΥΡΗΝΑΣ

Δεοντολογικές Πεποιθήσεις
(Ατομικές ελευθερίες Vs.
κοινωνική ισότητα)

Άρης Αλεξόπουλος 2014



Οι Επιχειρηματίες Πολιτικής (Policy Entrepreneurs)

Τα άτομα (αλλά και τα συλλογικά υποκείμενα) που με συστηματικό τρόπο, επιμονή έμπνευση αφιερώνουν χρόνο και ενέργεια για να εισάγουν στις νέες συνθήκες, να κάνουν δημοφιλή, να εξειδικεύσουν και να εμπλακούν στην υλοποίηση μιας καινοτόμου εναλλακτικής στο πεδίο της δημόσιας πολιτικής.



Ο Επιχειρηματίας Πολιτικής- Τα κίνητρα

- Ευαισθητοποιημένοι στην αντιμετώπιση κοινωνικών προβλημάτων. Όμως πολλές φορές λειτουργούν αντίστροφα (έχω μια καλή λύση έχεις κανένα δύσκολο πρόβλημα)
- Προώθηση του προσωπικού συμφέροντος:
 - Γραφειοκράτες-εξασφάλιση προώθηση της καριέρας τους
 - Ομάδες συμφερόντων- εξασφάλιση προώθηση των συμφερόντων των μελών τους
 - Εκλεγόμενοι για να εξασφαλίσουν την εκλογή-επανεκλογή τους



Τα κίνητρα

- Οι άνθρωποι προωθούν προτάσεις μέσα από ιδεολογικά ελατήρια για το ρόλο του κράτους και το περιεχόμενο των δημοσίων πολιτικών
- Μερικοί απλά είναι λάτρεις του «παιγνιδιού». Επιδιώκουν να συμμετέχουν σε συναντήσεις, σε δημόσιες συζητήσεις και να προτείνουν νέα πράγματα



Τα Παράθυρα Ευκαιρίας

- Είναι ευνοϊκές ευκαιρίες για τους επιχειρηματίες πολιτικής να προωθήσουν στην κυβερνητική ατζέντα «την λύση τους ή το πρόβλημα τους»
 - Παράθυρα λόγω ανάδειξης προβλημάτων
 - Παράθυρα λόγω πολιτικών-διοικητικών αλλαγών
- Παράθυρα έκτακτα η αναμενόμενα



Ο Επιχειρηματίας Πολιτικής

- Εκλεγμένος μέλος της κυβέρνησης ή της Βουλής
- Μη εκλεγμένο διευθυντικό στέλεχος του δημοσίου τομέα
- Μη διευθυντικό στέλεχος του δημόσιου τομέα
- Σύμβουλος εκλεγμένου μέλους της κυβέρνησης ή της Βουλής
- Καινοτόμος μη κυβερνητικός παράγοντας



Είδη αλλαγών στο πεδίο των δημοσίων πολιτικών

Αλλαγή πρώτης τάξης

Προσαρμόζεται ο τρόπος χρήσης του εργαλείου πολιτικής για να την αντιμετωπίσει της νέας κατάστασης.

(π.χ. το ύψος των επιτοκίων)

(προσαυξητική αλλαγή, incrementalism)



Είδη αλλαγών στο πεδίο των δημοσίων πολιτικών

Αλλαγή δεύτερης τάξης

Αλλάζουν τα εργαλεία πολιτικής.

(π.χ. από την ενίσχυση των τιμών περνάμε στην επιδότηση των συντελεστών παραγωγής των αγροτικών προϊόντων) (Δραστική αλλαγή)



Είδη αλλαγών στο πεδίο των δημοσίων πολιτικών

Αλλαγή τρίτης τάξης

Αλλάζουν και οι στόχοι και τα εργαλεία
(νέες ιδέες, νέες εναλλακτικές)
(Δραστική αλλαγή - Τομή πολιτικής)



Προβλήματα κατά την Υλοποίηση ΔΠ

- Το έλλειμμα υλοποίησης αυξάνει όσο αυξάνουν τα εμπλεκόμενα κέντρα λήψης αποφάσεων (Wildavsky, Pressman)
- Το άγχος από την αβεβαιότητα της καθημερινής υλοποίησης οδηγεί τους υλοποιητές να οικοδομήσουν ρουτίνες στο ελάχιστο αυτών που καλούνται να εξυπηρετήσουν (Lipsky)
- Η έλλειψη διάθεσης συνεργασίας και συναντίληψης στα εμπλεκόμενα κέντρα λήψης αποφάσεων οδηγεί σε έλλειμμα υλοποίησης (Scharpf)



Οδηγίες στην «κορυφή» για την επιτυχή υλοποίηση Δ.Π.

- Ξεκάθαροι στόχοι και λεπτομερής εξειδίκευση της Δ.Π.
- Καλλιέργεια συν-αντίληψης γύρω από τους στόχους
- Η διοικητική δομή υλοποίησης πρέπει να αποτελείται από τους κατά το δυνατό λιγότερους κρίκους διεκπεραίωσης



Οδηγίες στην «κορυφή» για την επιτυχή υλοποίηση Δ.Π. (συνέχεια)

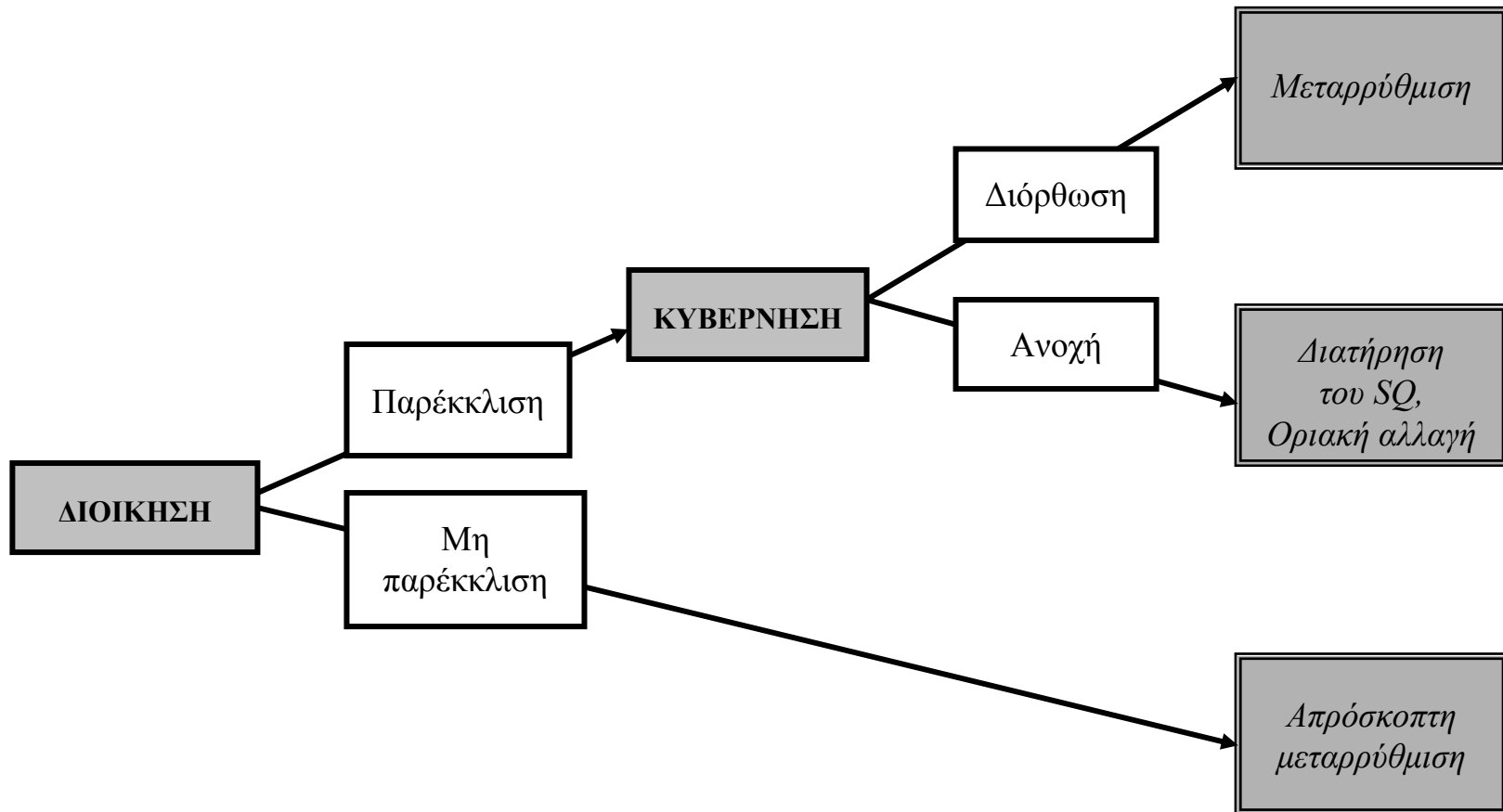
- Οικοδόμησε σύνθετους μηχανισμούς έλεγχου στηριγμένους στην επιβράβευση και την τιμωρία
- Ανάπτυξη μηχανισμών διευθέτησης ενδοδιοικητικών συγκρούσεων, διαφωνιών κατά την υλοποίηση
- Αποτροπή εξωτερικών παρεμβάσεων στη διοικητική διαδικασία



Κίνητρα γραφειοκρατικής διολίσθησης στη φάση της υλοποίησης

- Αντίδραση σε μεταρρυθμίσεις, που επιχειρούν να μεταβάλλουν τον τρόπο λειτουργίας της (αρμοδιότητες, μετακινήσεις, τρόπος αξιολόγησης) με νέα αβέβαια, τουλάχιστον στην αρχή, αποτελέσματα
- Διαφορετική αντίληψη από τον εντολέα της για το περιεχόμενο του δημοσίου συμφέροντος
- Διαφθορά

Η διάδραση κυβέρνησης-διοίκησης ως παίγνιο διαδοχικών κινήσεων





Η θεωρία των αρνησίκυρων δρώντων

«Η ανάλυση μου κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η σταθερότητα πολιτικής ενός πολιτικού συστήματος ενισχύεται όταν αυξάνεται ο αριθμός των αρνησίκυρων δρώντων, όταν μειώνεται η σύγκλιση τους και όταν αυξάνεται η συνοχή τους» (Τσεμπελής 2003, σελ.66)

Πόροι

Αντιμεταρρυθμιστική Συμμαχία:
Διοίκηση, Δικαστήριο

Πρόεδρος
Κυβέρνησης

SQ

Ψ

Z

X': Μεταρρύθμιση
Ex post

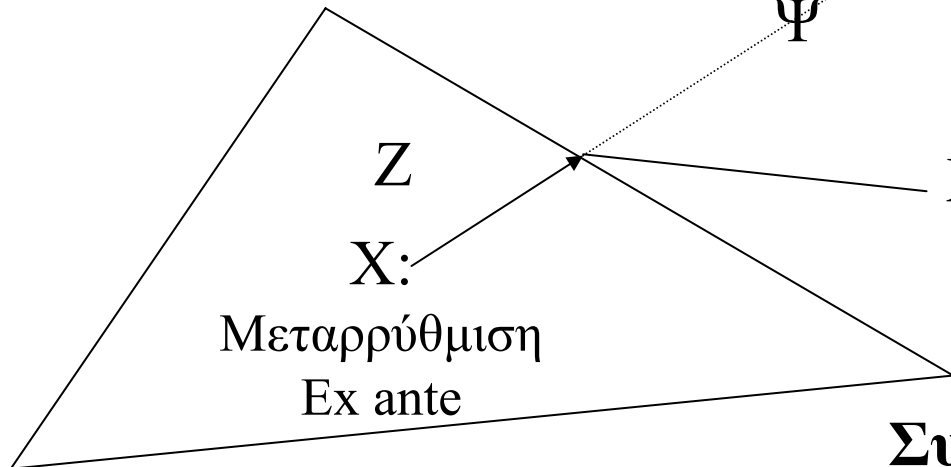
X:

Μεταρρύθμιση
Ex ante

Συντηρητικοί

Μεταρρυθμιστές

Αρμοδιότητες





Η θεωρία των αρνησίκυρων δρώντων

Ο συνδυασμός:

- ενός αρνησίκυρου δρώντα αδιάφορου ή με χαμηλή εσωτερική συνοχή,
- μεταρρυθμίσεων με μακρύ ορίζοντα,
- μιας συστηματικά αρνητικής αξιωματικής αντιπολίτευσης

οδηγεί στη διατήρηση ή την οριακή μεταβολή της ακολουθούμενης πολιτικής.



Η δυνατότητα γραφειοκρατικής διολίσθησης στη φάση της υλοποίησης

Είναι συνάρτηση:

- Της αδιαφορίας του εντολέα-κυβέρνησης για την υλοποίηση της μεταρρύθμισης
- Του (υψηλού) κόστους πληροφόρησης
- Του χρόνου που απαιτείται για την υλοποίηση
- Της δυνατότητας συγκρότησης συμμαχιών ανάμεσα στη διοίκηση και σε νέους ή παλαιούς δρώντες με διαφοροποιημένες προτιμήσεις πολιτικής από αυτές της κυβέρνησης



Η δυνατότητα γραφειοκρατικής διολίσθησης στη φάση της υλοποίησης

Είναι συνάρτηση:

- Της ύπαρξης μιας συστηματικά αρνητικής αξιωματικής αντιπολίτευσης
- Της αδυναμίας της κυβέρνησης να επανέλθει με διορθωτικές κινήσεις για να εξασφαλίσει την υλοποίηση σύμφωνα με τις εξαγγελίες της

Figure 2: The implementation game with government and major opposition having divergent preferences but on the same direction over the SQ

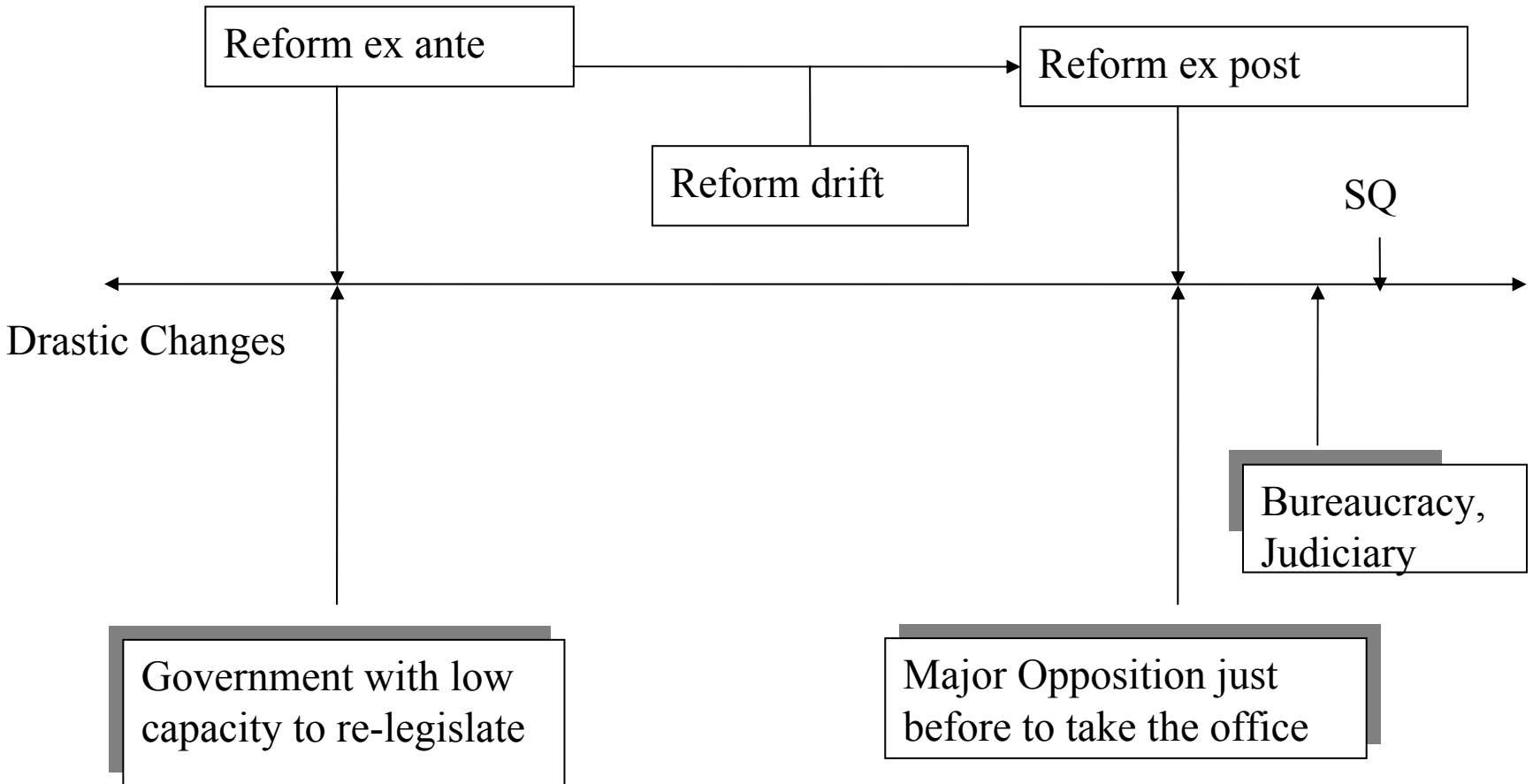
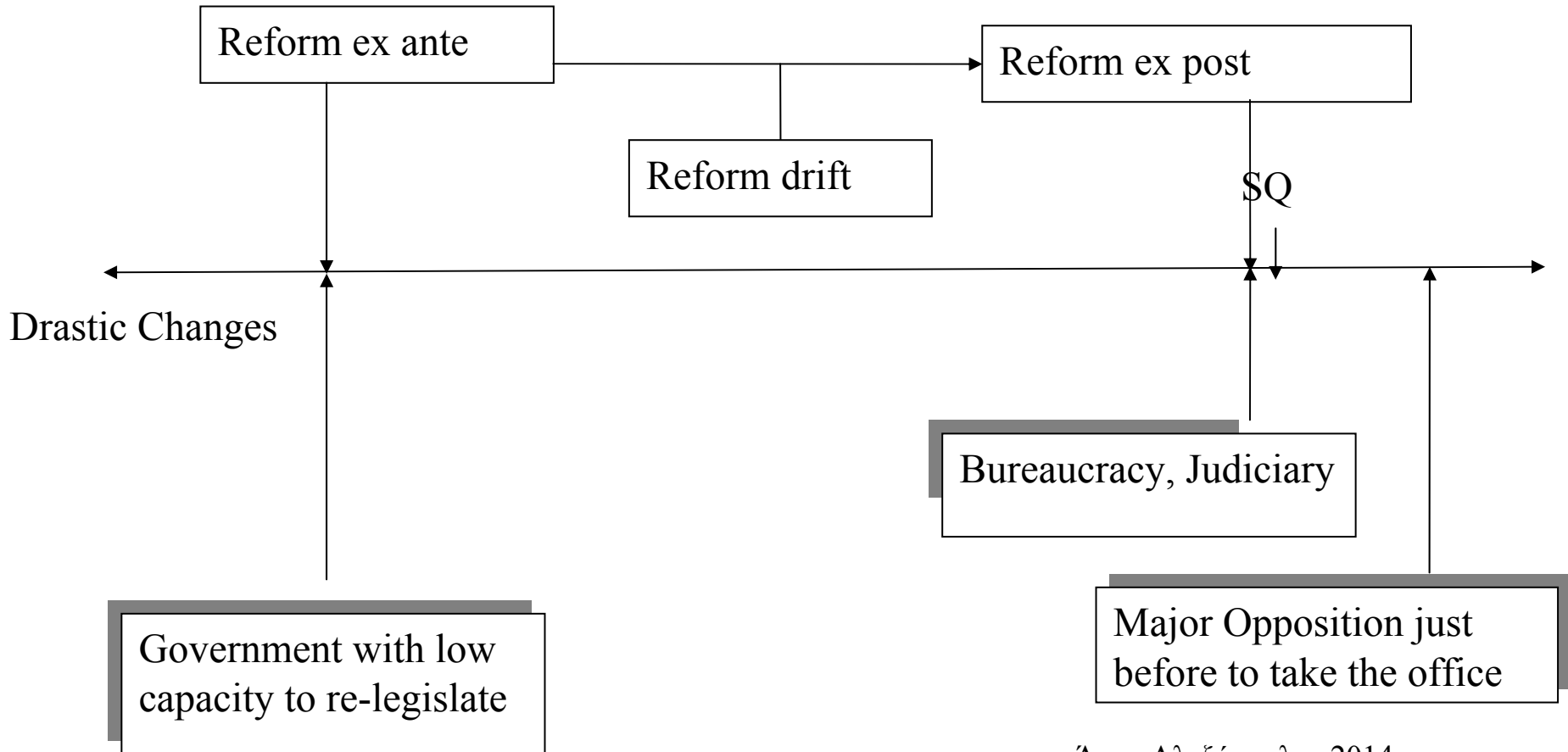
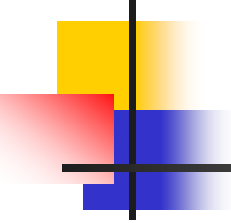


Figure 3: The implementation game with government and major opposition having divergent preferences over the SQ





Τρόποι ελέγχου της γραφειοκρατικής διολίσθησης

Απαιτείται συνεπής μεταρρυθμιστική πολιτική ηγεσία, ταγμένη να παρακολουθεί και ελέγχει όλα τα στάδια της μεταρρύθμισης.

Λιγότερο γενική και καλύτερα εξειδικευμένη πρωτογενής νομοθετική παραγωγή από την κυβέρνηση μειώνει ex ante την δυνατότητα της διοίκησης να παρεκκλίνει.

Πολυσθενής δομή έλεγχου στηριγμένη σε μέτρα προληπτικά, σε μέτρα κατά την διάρκεια μιας εξειδικευμένης διοικητικής δραστηριότητας (διαδικαστικές μορφές), και σε εκ των υστέρων μορφές έλεγχου



Ορισμός της Αξιολόγησης Δ.Π.

Είναι η διαδικασία συλλογής, έλεγχου και ερμηνείας πληροφορίας για την υλοποίηση και την αποτελεσματικότητα εφαρμοζομένων Δ.Π.



Τύποι Αξιολόγησης ΔΠ

Αξιολόγηση από ποιόν; Ανάλογα με τους δρώντες και τους στόχους τους έχουμε:

- Διοικητική Αξιολόγηση (managerial performance & Budgeting)
- Δικαστική Αξιολόγηση, Έλεγχος (Judicial Review)
- Πολιτική Αξιολόγηση από πολίτες σε εκλογές, δημοψηφίσματα, έρευνες γνώμης, διαβουλεύσεις στις κοινότητες πολιτικής (deliberation)
- Αγοραία Αξιολόγηση (Market Evaluation) από καταναλωτές



Μορφές Αξιολόγησης (Majone 1989)

Αξιολόγηση τίνοσ; Η αξιολόγηση μπορεί να επικεντρώνεται:

- στις εκροές της παραγωγής ΔΠ: αποτελέσματα επιπτώσεις κλπ (output evaluation).
- στις εισροές της παραγωγής ΔΠ: υλικοί και ανθρώπινοι πόροι, (input evaluation).
- Στη διαδικασία-τρόπους μετατροπής οικονομικών κοινωνικών, πολιτικών κ.α. εισροών σε εκροές κατά την παραγωγή ΔΠ: θεσμική και διοικητική οργάνωση κλπ (process evaluation)



Τύποι Διοικητικής Αξιολόγησης (Suchmann, 1967)

Αξιολόγηση:

- Προσπάθειας (ποσότητα εισροών) (effort)
- Επιδόσεων (εκροές) (performance)
- Αποδοτικότητας (αξιολόγηση επιπτώσεων σε σχέση με τον ποιοτικό στόχο της ΔΠ) (effectiveness)
- Αποτελεσματικότητας (σχέση εισροών - εκροών) (efficiency)
- Διαδικασιών οργάνωσης των εισροών και παραγωγής των εκροών ΔΠ (process)



Τεχνικές Αξιολόγησης

- Program Planning and Budgeting System (Σύστημα προγραμματισμού και διαχείρισης προϋπολογισμού εσόδων - εξόδων) (1970ς Ford Motor Co, US Dept. of Defense)
- Zero Based Budgeting (Προϋπολογισμός Μηδενικής Βάσης, 1980s)
- Management by Objectives (Διοίκηση μέσω Στόχων) (1980s, Xerox Corp., Carter Admin.)
- Operational Performance Measurement System (Σύστημα Μέτρησης Επιδόσεων, 1970s-.)



ΚΟΙΝΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

Το Κ.Π.Α. είναι ένα εύχρηστο εργαλείο αυτοαξιολόγησης, που υιοθετήθηκε από την ΕΕ στη Λισσαβόνα το 2000, προκειμένου οι δημόσιες διοικήσεις να χρησιμοποιήσουν τεχνικές διοίκησης ποιότητας



Κριτήρια του ΚΠΑ

Αξιολόγηση:

- Ηγεσίας
- Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού
- Στρατηγικής κ Προγραμματισμού
- Εξωτερικών συνεργασιών και πόρων
- Διοίκησης διαδικασιών κ αλλαγών



Κριτηρια ΚΠΑ (συνεχεια)

- Αποτελεσμάτων για το ανθρώπινο δυναμικό
- Αποτελεσμάτων για το πολίτη-πελάτη
- Αποτελεσμάτων για την κοινωνία
- Κυρίων άμεσων αποτελεσμάτων



Δυσκολίες στην Αξιολόγηση

- Οι Δημόσιες πολιτικές δεν έχουν εξειδικευμένους ποσοτικούς στόχους όταν εξαγγέλλονται
- Δεν υπάρχουν προφανείς αντικειμενικοί δείκτες ποσοτικοποίησης αΰλων στόχων
- Οι επιπτώσεις των ΔΠ διαχέονται σε αλλά πεδία και στο χρόνο ώστε δύσκολα ανιχνεύονται
- Ο καθορισμών δεικτών αναγνωρίζεται από τους δρώντες που προσαρμόζουν την συμπεριφορά τους ανάλογα συνεχίζοντας να παρεκκλίνουν και να μην λογοδοτούν



Αξιολόγηση-Έλεγχος-Λογοδοσία

- Λογοδοσία με βάση τις εισροές
- Λογοδοσία με βάση το αποτέλεσμα
- Λογοδοσία με βάση την διαδικασία



Κριτήρια Επιλογής Μορφών Αξιολόγησης (Majone 1989)

Γνώση Διαδικασίας Παραγωγής Δ.Π.

	Πλήρης	Ατελής
Υψηλή	Αξιολόγηση διαδικασίας ή εκροών	Αξιολόγηση εκροών
Χαμηλή	Αξιολόγηση διαδικασίας	Αξιολόγηση εισροών

**Μετρησιμότητα
επιπτώσεων**



Ανάλυση Κόστους-Οφέλους

- Το κριτήριο επιλογής ενός δημόσιου προγράμματος σύμφωνα με την μέθοδο αυτή είναι ότι το καθαρό όφελος για το σύνολο των πολιτών που επηρεάζονται άμεσα η έμμεσα από το πρόγραμμα θα είναι θετικό και μεγαλύτερο από το όφελος που αποδίδει κάθε άλλο εναλλακτικό πρόγραμμα.



Βασικές υποθέσεις

- Είναι δυνατή η ποσοτικοποίηση των «καλών» και των «κακών» που προκαλεί ένα πρόγραμμα και την έκφραση τους σε χρηματικά μεγέθη.
- Όλες οι αποφάσεις πρέπει να στηρίζονται στη καθολική συναίνεση



Κριτήρια επιλογής

- Η βελτίωση της θέσης κάποιου δεν πρέπει να γίνεται σε βάρος κάποιου άλλου (**Pareto optimal**)
- Στην περίπτωση που υπάρχουν χαμένοι πρέπει τα συνολικά οφέλη να είναι αρκετά ώστε να αποζημιώνονται οι χαμένοι (**κριτήριο Kaldor, Hicks**)



Το Κριτήριο της Καθαρής Παρούσας Αξίας ΚΠΑ

- Τα προγράμματα δεν υλοποιούνται σε μια στιγμή. Τα κόστη και τα οφέλη δεν πραγματοποιούνται όλα ακαριαία και ταυτόχρονα. Για να μπορέσει να εκτιμηθεί η συνολική απόδοση ενός τέτοιου προγράμματος πρέπει να υπολογισθεί η παρούσα αξία όλων των μελλοντικών καθαρών οφελών (όφελος μείον κόστος)
- Επιλέγουμε το πρόγραμμα όταν αποδίδει $KPA > 0$



Το Κριτήριο της Καθαρής Παρούσας Αξίας ΚΠΑ (συνέχεια)

- Για να γίνει αυτό πρέπει να αποφασισθεί ο συντελεστής προεξόφλησης
- Είναι εμφανές ότι οι μελλοντικές αποδόσεις περικλείουν ένα βαθμό αβεβαιότητας.
- Όσο μεγαλύτερο βάρος θέλουμε να δώσουμε στο μέλλον και τις επόμενες γενεές τόσο μικρότερο συντελεστή προεξόφλησης πρέπει να χρησιμοποιήσουμε.



Ο Υπολογισμός της Κ.Π.Α.

Η Π.Α. 100\$ μετά από ένα χρόνο με συντελεστή προεξόφλησης 10%:

$$100 = \text{ΠΑ} + \text{ΠΑ} 10\% = \text{ΠΑ}(1 + 10\%) = \text{ΠΑ} 1.10 \quad \Rightarrow$$

$\text{ΠΑ} = 100 / 1.1 = 90.91$ και η Π.Α. 100\$ που θα εισπραχθούν οι ξοδευτούν σε 2 χρόνια αντίστοιχα είναι:

$$\text{ΠΑ}_2 = 100 / (1.1)^2 = 82.64$$



Τα προβλήματα της ανάλυσης Κ-Ο στην πράξη

- Το κόστος και το όφελος περιλαμβάνει και αϋλα στοιχεία που είναι δύσκολο να αποδοθούν ως εγχρήματα μεγέθη όταν δεν υπάρχουν αγορές διακίνησης των στοιχείων
- Ο συντελεστής προεξόφλησης μελλοντικών αποδόσεων συνδέεται με την υποκειμενική διάθεση των αποφασιζόντων να επενδύσουν στο μέλλον
- Απρόβλεπτες εξελίξεις τροποποιούν δραστικά την αρχική εκτίμηση μελλοντικών αποδόσεων-επιπτώσεων
- Η μέθοδος αγνοεί τις αναδιανεμητικές επιπτώσεις του προς κρίση προγράμματος



Συνολική αποτίμηση της ανάλυσης Κ-Ο

- Καταρρίπτεται ο μύθος ότι οι ειδικοί μπορούν με αντικειμενικό τρόπο να ποσοτικοποιήσουν τα πάντα και να πάρουν αποφάσεις. Η δουλεία των πολιτικών σε καμία περίπτωση δεν υποκαθίσταται.



Παράδειγμα Εφαρμογής του Κριτηρίου Kaldor-Hicks

Άτομα	Εναλλακτική A	Υπάρχουσα κατάσταση S	Ψήφοι
1	-1000	1000	S
2	-400	400	S
3	-250	250	S
4	3000	-3000	A
5	5500	-5500	A
Όφελος μετά την Εξαγορά των ψηφών	6850	-6850	

Παράδειγμα επιλογής εναλλακτικής σύμφωνα με κριτήρια Ο-Κ, Ο/Κ

	Κόστος (Κ)	Συσσωρευμέν ο κόστος	Όφελος (Ο)	Κ. Όφελος (Ο)-(Κ)	Απόδοση Ο/Κ
A	2	2	12	10	5.0
B	4	6	20	16	4.0
Γ	10	16	40	30	3.0
Δ	10	26	35	25	2.5
E	8	34	28	20	2.5
ΣΤ	16	50	51	35	2.2
Z	2	52	6	4	2.0
H	15	67	42	27	1.8
Θ	10	77	26	16	1.6
I	18	95	45	27	1.2

Ανάλυση Κ-Ο στην Κατασκευή ενός Φράγματος

Κόστος	Όφελος
Κατασκευή	Ηλεκτρική Ενέργεια
Απώλεια εκμεταλλεύσιμου εδάφους	Αποτροπή υπερχείλισης του ποταμού
Μετεγκατάσταση πληθυσμού	Άρδευση
Απώλεια δραστηριοτήτων αναψυχής	Νέες δραστηριότητες αναψυχής



Η Διαχείριση του Φράγματος για 20 Έτη

Έτη																				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Κ	5	8	7	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Ο	0	0	0	3	4	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	4	4	4	3	2

Οι Υπερπλήρεις Φυλακές

Κριτήρια	Εναλλακτικές		
	Κατασκευή Νέων Φυλακών	Ενοικίαση έτοιμων χώρων	Ελαφρότερες Ποινές-Επανάταξη
Κόστος	105εκ ευρώ	29εκ/χρόνο	25εκ/χρονο
Διαβίωση	άριστη	φτωχή	μέτρια
Άμεση Αποσυμφόρηση	καμία	2000 κρεβάτια	5000 κρεβάτια
Υποτροπή	4%	4%	11%

$$\text{Βαθμολογία Εναλλακτικής} = -\alpha K + \beta \Delta + \gamma \Lambda A + \delta Y$$



Η Ηθική Ανάλυση στην Αξιολόγηση

Οι βασικές συγκρουόμενες αξίες που πρέπει να συμφιλιωθούν στην παραγωγή Δ.Π.:

- Η προστασία-προώθηση της ζωής
- Η προστασία-προώθηση της αυτονομίας του πολίτη όταν αποφασίζει
- Η προστασία –προώθηση της κοινωνικής δικαιοσύνης



Η Ηθική Ανάλυση στην Αξιολόγηση (συνέχεια)

Παρόλο που όλες οι παραπάνω αρχές είναι κοινά αποδεκτές για κάθε δημόσια πολιτική δεν είναι εύκολη η πρακτική τους εξυπηρέτηση γιατί οι λαμβάνοντες τις αποφάσεις βρίσκονται συχνά σε διλημματικές καταστάσεις. Εδώ η ηθική ανάλυση μπορεί να τροφοδοτήσει και όχι να υποκαταστήσει πολιτικές αποφάσεις.



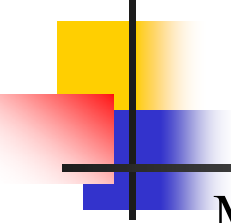
Η μεταρρυθμιστική ικανότητα του κράτους

Όταν συνυπάρχουν:

- Η ανεπαρκής παρουσία ικανών επιχειρηματιών πολιτικής
- Οι πολλοί και με αποκλίνουσες προτιμήσεις παίκτες αρνησικυρίας
- Η ύπαρξη χαμηλής συναινετικής παράδοσης
- Ο βραχύς ορίζοντας ανάλυσης και προγραμματισμού στους παίκτες
- Η μικρή αξιοπιστία των δεσμεύσεων για αποζημίωση των χαμένων από την μεταρρύθμιση

οι πιθανότητες μεταρρύθμισης είναι χαμηλές

Η ελληνική περίπτωση



Μονοκομματικές κυβερνήσεις με υψηλή κοινοβουλευτική πλειοψηφία

Ισχυρά κυβερνητικά κόμματα με όχι πάντα εσωτερική συνοχή (αδυναμία)

Ισχυρά κυβερνητικά κόμματα με χαμηλή προσήλωση σε δραστικές αλλαγές (αδιαφορία)

Όλο και περισσότεροι νόμοι έχουν την μορφή νόμων πλαισίων και όλο και περισσότερη νομοθετική δραστηριότητα εξειδικεύεται μέσα από την έκδοση υπουργικών αποφάσεων και προεδρικών διαταγμάτων.

Η ελληνική περίπτωση

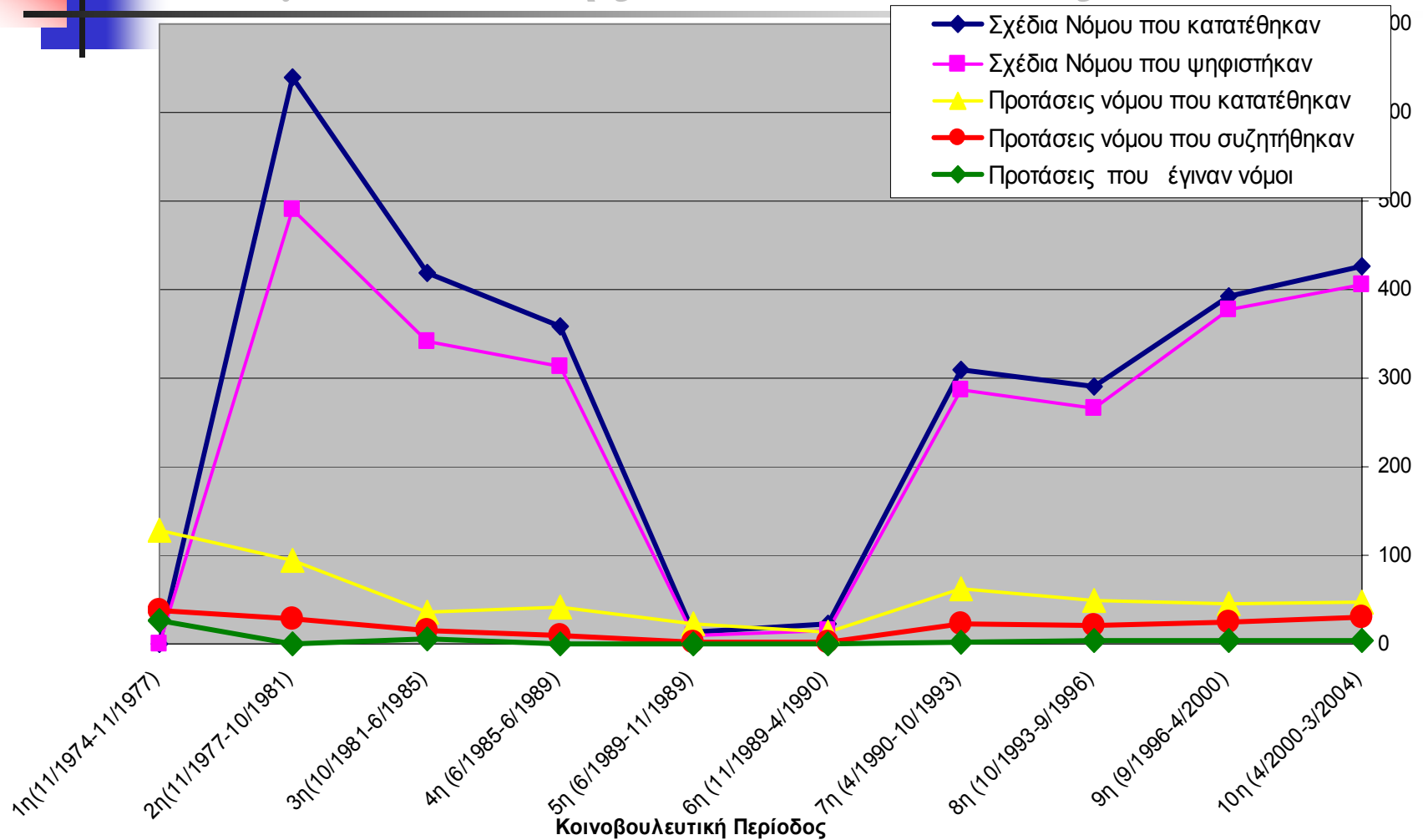
Εμφανίζεται ενισχυμένος ο ρόλος της διοίκησης αλλά και της δικαιοσύνης στην υλοποίηση των γενικών νόμων πλαισίων.

Οι υπηρεσιακοί παράγοντες των υπουργείων είναι οι προνομιακοί και σταθεροί συνομιλητές των συνδικαλιστών του αντιστοίχου πεδίου πολιτικής (ΟΛΜΕ, ΕΙΝΑΠ, ΓΕΝΟΠ κλπ).

Αναπτύσσονται «συνασπισμοί αντιμεταρρύθμισης», με την συμμετοχή διοικητικών, δικαστικών, συνδικαλιστικών και αντιπολιτευόμενων πολιτικών παραγόντων.

Η ύπαρξη ισχυρών πλειοψηφιών και κυβερνητικής σταθερότητας, οδήγησε τις κυβερνήσεις σε εφησυχασμό και χαλαρή παρακολούθηση της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων.

Παραγωγικότητα Νομοθετικής Διαδικασίας

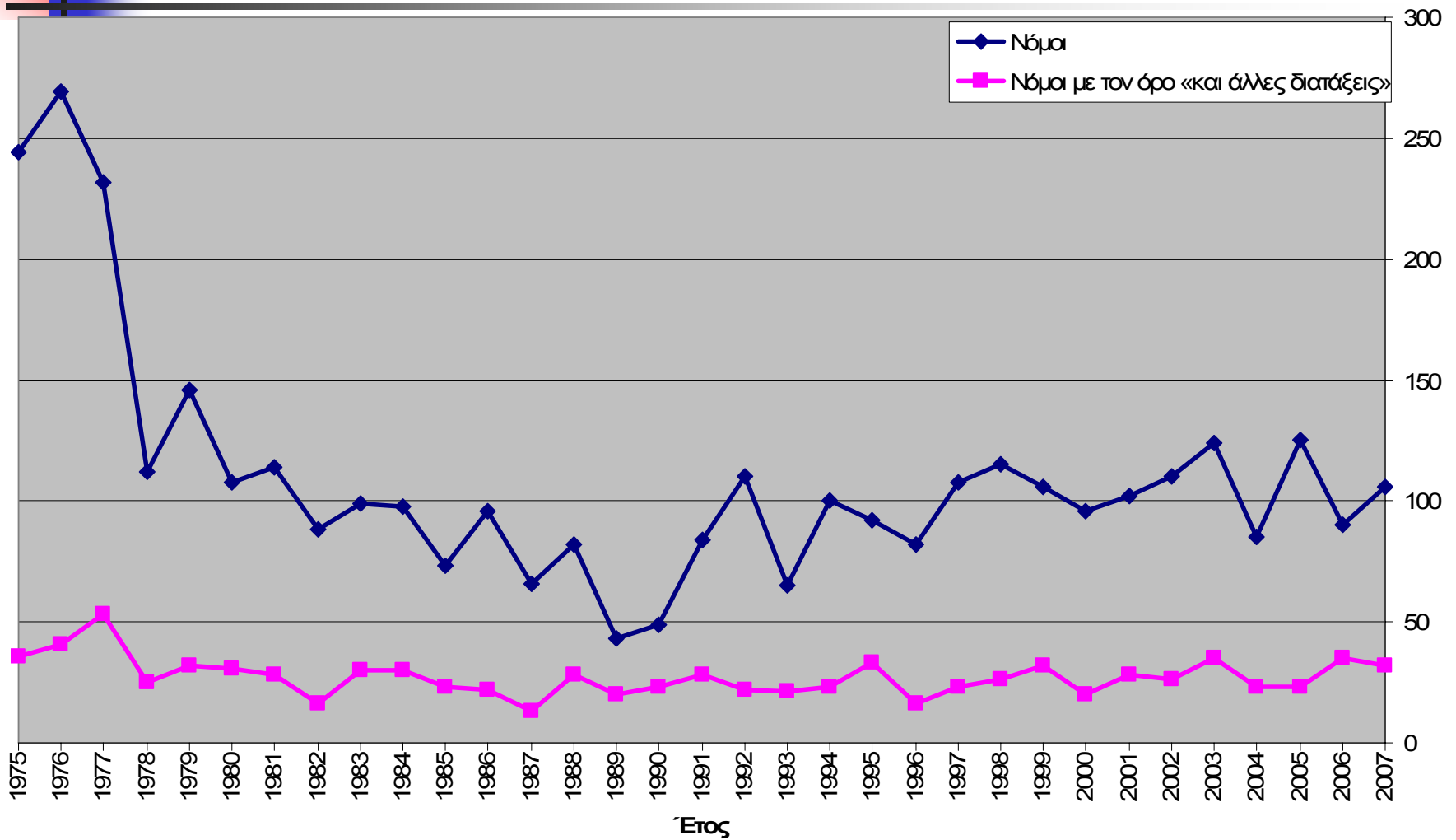




Ευρήματα-Ο εκλογικός κύκλος

- Παρατηρούμε συστηματικά αύξηση των νομών με άσχετες διατάξεις την χρονιά πριν τις εκλογές
- Η κορύφωση του νομοθετικού έργου γίνεται στα δυο πρώτα χρόνια και μειώνεται στο τέλος της περιόδου

Νόμοι με άσχετες διατάξεις

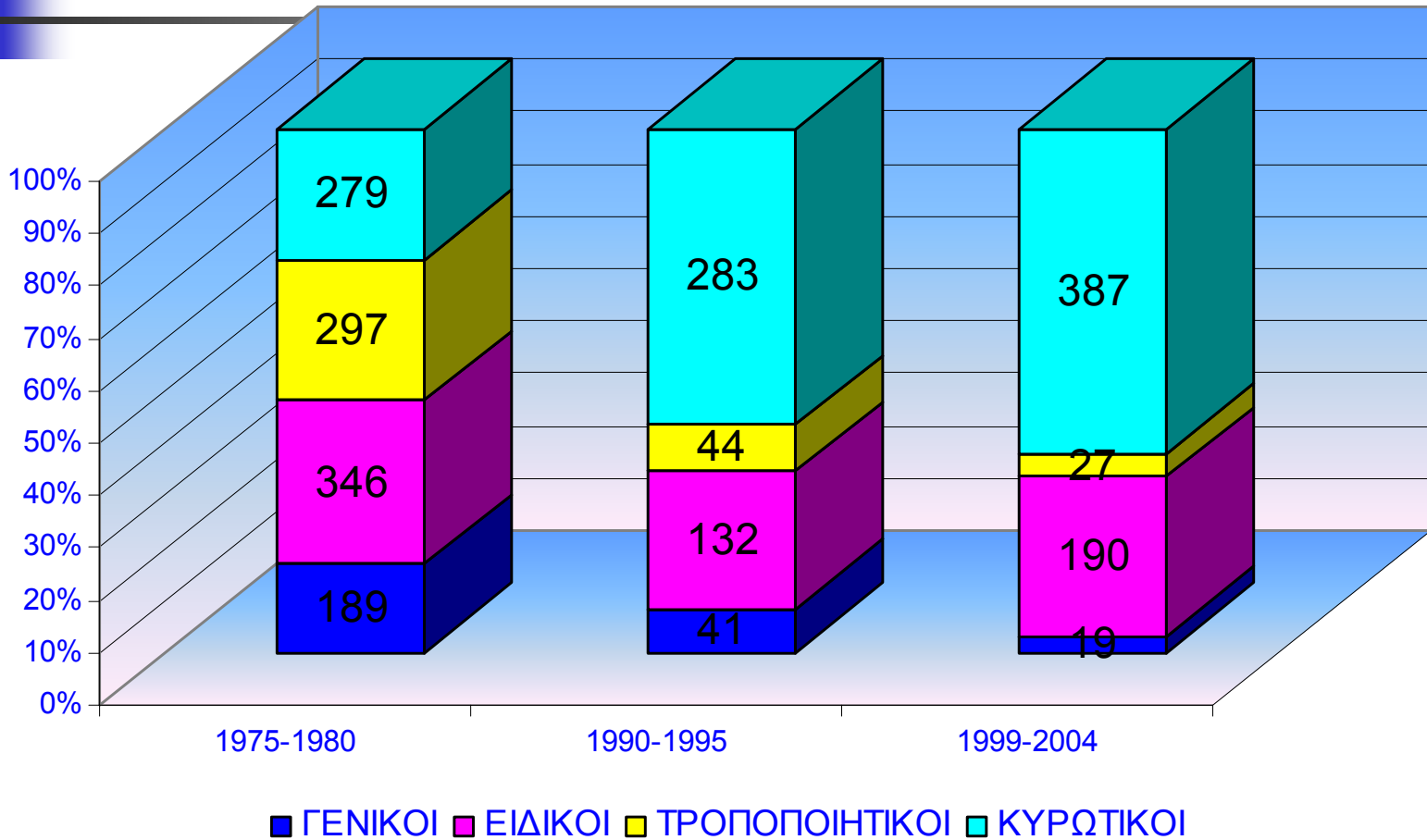




Η Διεθνοποίηση της Νομοθετικής Παραγωγής

- Με την υλοποίηση του προγράμματος της Εσωτερικής Αγοράς και την προώθηση της οικοδόμησης της Ε.Ε. αυξήθηκε δραστικά ο όγκος των κυρωτικών νόμων μειώνοντας το ρόλο του κοινοβουλίου στη διαμόρφωση του περιεχομένου των νόμων

ΕΙΔΗ ΝΟΜΩΝ ΚΑΤΑ ΤΙΣ ΠΕΡΙΟΔΟΥΣ 1975-1980, 1990-1995 ΚΑΙ 1999-2004

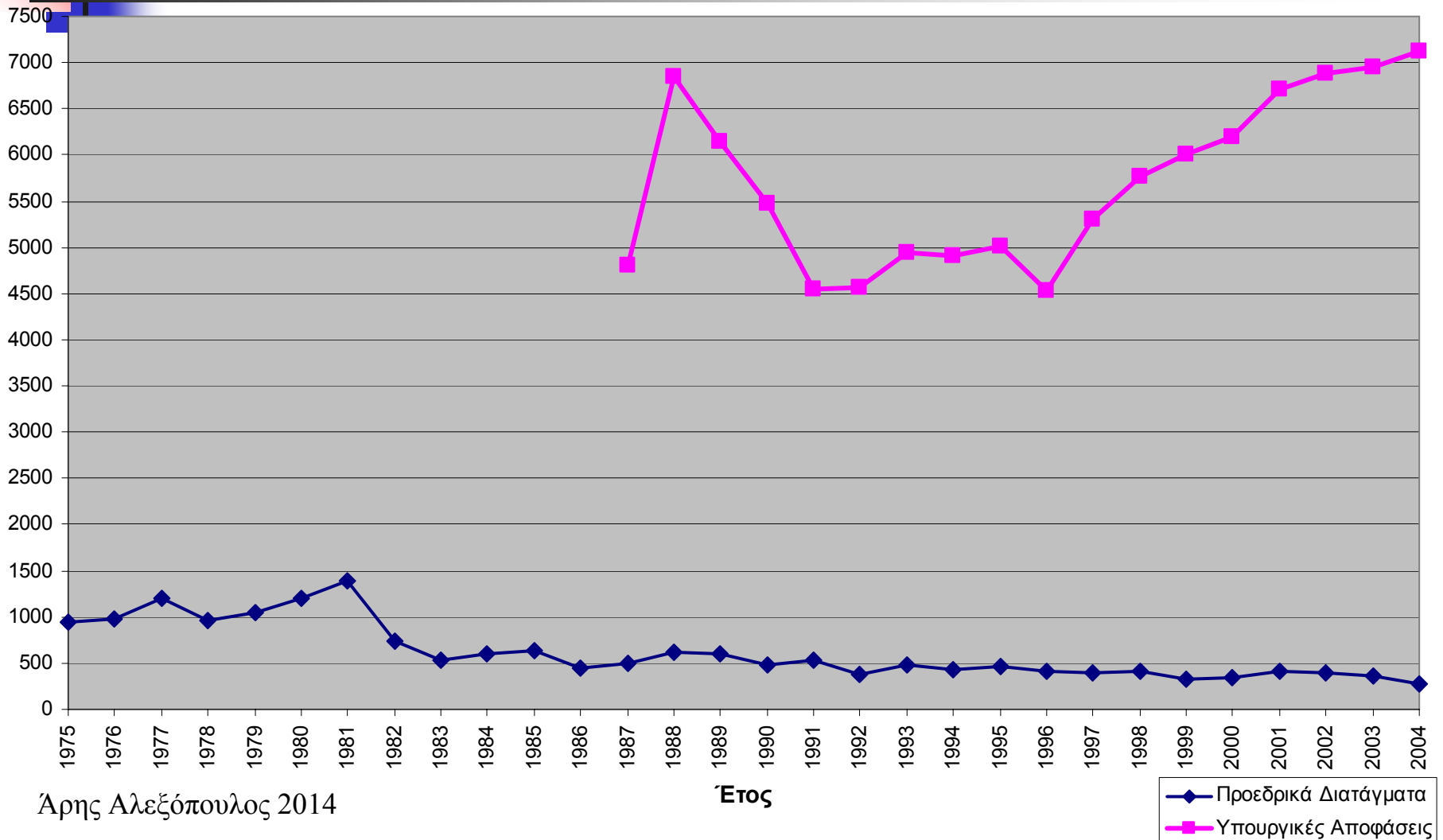




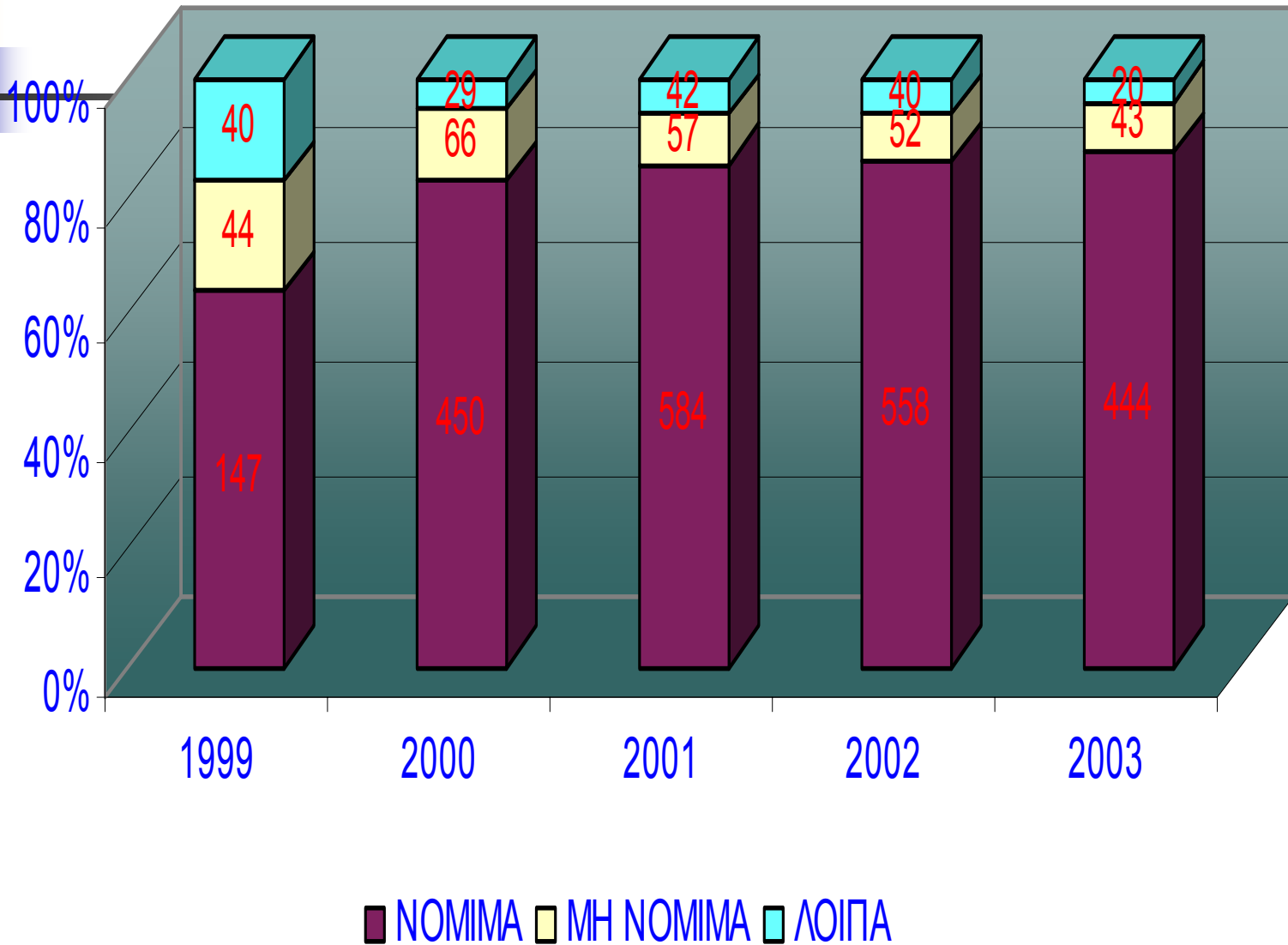
Ευρήματα- Ο ρόλος του ΣτΕ

- Όλο και περισσότερη νομοθετική δραστηριότητα ειδικεύεται με Υ.Α. κ όχι με Π.Δ. (η έκρηξη στη χρήση των Υ.Α. γίνεται μετά το 1997)

Η χρήση Νόμων, Π.Δ. και Υ.Α. ως νομοθετικών μέσων



ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑ ΤΩΝ ΣΧΕΔΙΩΝ Π.Δ. ΑΠΟ ΤΟ Σ.Τ.Ε.





Ο ρόλος του ΣτΕ ΙΙ

- Ωστόσο παρατηρούμε περιπτώσεις όπου το ΣτΕ μπλοκάρει ακόμα και εκ των ύστερων ΥΑ όπως αυτή του Αρσένη (ΥΑ Γ2/6953, ΦΕΚ 1057, τ.Β' 1-12-97) για την μείωση των ωρών διδασκαλίας των θρησκευτικών στο Λύκειο. Το ΣτΕ υποχρέωσε τον υπουργό να επαναφέρει με νέα ΥΑ (ΥΑ Γ2/4735/27-8-98) το προηγούμενο καθεστώς
- Η περίπτωση των ΠΣΕ κλπ



Συμπέρασμα

Οι δραστικές αλλαγές δημοσίων πολιτικών στην μεταπολιτευτική Ελλάδα δεν ευδοκιμούν όχι λόγω του ρόλου της διοίκησης αλλά της έλλειψης ικανών μεταρρυθμιστικών πολιτικών ηγεσιών



Ο εξευρωπαϊσμός των εθνικών δημοσίων πολιτικών

Εξαρτάται από:

- τον βαθμό απόκλισης της ακολουθούμενης εθνικής από την ευρωπαϊκή πολιτική
- τον βαθμό σύγκλισης του κυρίαρχου εγχώριου παραδείγματος πολιτικής με το κυρίαρχο ευρωπαϊκό (περισσότερο κράτος ή αγορά;)
- την μεταρρυθμιστική ικανότητα του κράτους



Οι δομικές αδυναμίες της ΔΔ

- η πολυδιάσπαση αρμοδιοτήτων σε συνδυασμό με την ανεπάρκεια αποτελεσματικών μηχανισμών οριζοντίου, ενδο-υπηρεσιακού και δι-υπηρεσιακού συντονισμού
- οι επικαλύψεις αρμοδιοτήτων
- η απουσία περιγραμμάτων των θέσεων εργασίας
- η έλλειψη αποτελεσματικής στοχοθεσίας, παρακολούθησης και μέτρησης των αποτελεσμάτων και αξιολόγησης της απόδοσης και της ποιότητας των παρεχομένων δημοσίων πολιτικών



Συμπέρασμα

Οι δραστικές αλλαγές δημοσίων πολιτικών στην μεταπολιτευτική Ελλάδα δεν ευδοκιμούν όχι λόγω του ρόλου της διοίκησης αλλά της έλλειψης ικανών μεταρρυθμιστικών πολιτικών ηγεσιών



Ασκήσεις-Μελέτη Περιπτώσεων



Μελέτη περιπτώσεων: κυβερνητική ατζέντα (I)

Ξαφνικά ένα πετρελαιοφόρο βυθίζεται στον Ευβοϊκό με αποτέλεσμα μια μεγάλη οικολογική καταστροφή να κτυπήσει τις ακτές των νησιών του κεντρικού Αιγαίου και της ανατολικής Αττικής. Με βάση το υπόδειγμα του Kingdon δώστε τους παράγοντες που πρέπει να συντρέξουν για να πραγματοποιηθεί μια δραστική αλλαγή στην ακολουθούμενη πολιτική του κράτους για την προστασία των ακτών.



Κυβερνητική ατζέντα (II)

- Οι πυρκαγιές στη Πελοπόννησο τον Αύγουστο του 2007 , στη μέση της προεκλογικής περιόδου, έχουν αποτέλεσμα μια τεράστια οικολογική καταστροφή και φέρνουν στην κορυφή της κυβερνητικής ατζέντας το θέμα της προστασίας των δασών. Με βάση την κατάσταση και την συγκυρία αυτή, διατυπώστε δύο τουλάχιστον διαφορετικούς ορισμούς προβλήματος πολιτικής για την κυβέρνηση. Περιγράψτε τον τρόπο μετασχηματισμού της κατάστασης σε πρόβλημα.



(συνέχεια)

- Με βάση το υπόδειγμα του Kingdon δώστε τους παράγοντες που πρέπει να συντρέξουν για να πραγματοποιηθεί μια δραστική αλλαγή στην ακολουθούμενη πολιτική του κράτους για την προστασία των δασών (κατασκευάστε ένα σενάριο αλλαγής πολιτικής κατανέμοντας ρόλους στους εμπλεκόμενους παίκτες, σύμφωνα με το υπόδειγμα του Kingdon).



Κυβερνητική ατζέντα (III)

- Ποιοί παράγοντες πρέπει να συντρέξουν ώστε να αυξηθούν οι πιθανότητες μεταρρύθμισης του Εθνικού Συστήματος Υγείας;



Άσκηση: Αξιολόγηση

Ποιες από τις τρεις μορφές αξιολόγησης (εισροών, διαδικασιών, αποτελέσματος) θα επιλέγατε στις παρακάτω δημόσιες πολιτικές και γιατί; α) εκπαιδευτικό (διδασκτικό) έργο στα πανεπιστήμια β) υπηρεσίες νοσοκομειακής περίθαλψης (χειρουργεία, νοσηλεία) γ) αξιολόγηση προσωπικού εύρεσης εργασίας σε δημόσιο οργανισμό απασχόλησης (ΟΑΕΔ) δ) υπηρεσιών τηλεπικοινωνιών. Ποια προβλήματα θα συναντούσε η αξιολόγηση σας στην πράξη και πως θα μπορούσαν να μειωθούν;



Μελέτη περίπτωσης: Υλοποίηση Ι

- Ως αναλυτής/τρια δημοσίων πολιτικών αναλαμβάνεται να σχεδιάσετε για λογαριασμό της κυβέρνησης την μεταρρύθμιση του ρυθμιστικού πλαισίου για τα καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος στην σύγχρονη Ελλάδα. Ποια σημεία θα προσέχατε ώστε να εξασφαλίσετε το μικρότερο έλλειμμα υλοποίησης;



Μελέτη περίπτωσης: Υλοποίηση II

- Ως αναλυτής/τρια δημοσίων πολιτικών αναλαμβάνεται να σχεδιάσετε για λογαριασμό της κυβέρνησης τη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος της χώρας που συμπεριλαμβάνει ένα νέο ρυθμιστικό-κανονιστικό πλαίσιο και την οργανωτική αναδιάρθρωση των ασφαλιστικών οργανισμών. Ποια σημεία θα προσέχατε ώστε να εξασφαλίσετε το μικρότερο έλλειμμα υλοποίησης;



Μελέτη περίπτωσης Υλοποίησης III: Μεταρρυθμιστικοί Νόμοι για το Ασφαλιστικό

- Νόμος 1902 της 17ης Οκτωβρίου 1990: «Ρύθμιση συνταξιοδοτικών και άλλων συναφών θεμάτων». (*«Νόμος Σουφλία»*).
- Νόμος 1976 της 4ης Δεκεμβρίου 1991: «Αντικατάσταση και συμπλήρωση των διατάξεων της συνταξιοδοτικής νομοθεσίας, μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού καθεστώτος των αγωνιστών της εθνικής αντίστασης και άλλες διατάξεις».
- Νόμος 2084 της 7ης Οκτωβρίου 1992: «Αναμόρφωση της κοινωνικής ασφάλισης και άλλες διατάξεις». (*«Νόμος Σιούφα»*).
- Νόμος 2676 της 5ης Ιανουαρίου 1999: «Οργανωτική και λειτουργική αναδιάρθρωση των φορέων κοινωνικής ασφάλισης και άλλες διατάξεις». (*«Νόμος Παπαϊωάννου»*).
- Νόμος 3029 της 11ης Ιουλίου 2002: «Μεταρρύθμιση συστήματος κοινωνικής ασφάλισης».
- Νόμος 3232 της 12ης Φεβρουαρίου 2004: «Θέματα κοινωνικής ασφάλισης και άλλες διατάξεις». (*«Νόμος Ρέππα»*).
- Νόμος 3655 της 3ης Απριλίου 2008: «Διοικητική και οργανωτική μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης και λοιπές ασφαλιστικές διατάξεις».

Πίνακας1

*Μέτρηση ελλείμματος εφαρμογής των νόμων για το ασφαλιστικό
Έκδοση δευτερογενών διοικητικών μέτρων ανά νόμο σε βάθος χρόνου*

<i>Νόμος</i>	<i>ΠΡΟΒΛ.</i>	<i>ΕΚΔΟΘ.</i>	<i>από Κυβ.</i>	<i>μετά</i>	<i>Ποσοστό έκδοσης</i>
1902/1990 (Σουφλιά)	26	12	7	5	46,2%
1976/1991	16	8	6	2	50%
2084/1992 (Σιουφα)	57	33	19	14	57,9%
2676/1999 (Ρέππα)	82	29	22	7	35,4%
3029/2002	32	21	9	12	65,6%
3232/2004	67	24	5	19	35,8%
3655/2008	87	5	5	-	-



Δομή εργασίας

- Εισαγωγή:
 - σύντομη περιγραφή του θέματος
- Το περιεχόμενο του νομοθετήματος: εργαλεία
- Δομή του νομοθετήματος:
 - γενικά - ειδικά άρθρα,
 - εξουσιοδοτικές διατάξεις (ΥΑ, ΠΔ)
- Το ιστορικό της μεταρρύθμισης:
 - πότε κατατέθηκε και ψηφίστηκε
 - η συνοχή της κυβέρνησης
 - η δύναμη σε βουλευτικές έδρες των κομμάτων
 - οι θέσεις της αντιπολίτευσης
 - οι θέσεις των ομάδων πίεσης