



Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Dr Constantin Stefanou

Director – Sir William Dale Centre for Legislative Studies

IALS INSTITUTE OF
ADVANCED
LEGAL STUDIES

SCHOOL OF
ADVANCED STUDY
UNIVERSITY
OF LONDON



Τι είναι «Δημόσια Πολιτική»;

- ▶ Η δημόσια πολιτική είναι μια ευρύτερη έννοια από μια απόφαση.
- ▶ Η δημόσια πολιτική καλύπτει μια δέσμη αποφάσεων
- ▶ Οι δημόσιες πολιτικές αναμένεται να δείχνουν:
 - ▶ Συνοχή (η πολιτική ως στρατηγική)
 - ▶ Ιεραρχία (η πολιτική ως οδηγίες προς το προσωπικό)
 - ▶ Καθορισμό (πολιτική ως σκοπός)
- ▶ Οι δημόσιες πολιτικές πρέπει να ξεπερνούν τους κομματικούς ευσεβείς πόθους.

Τα Στάδια της Δημόσιας Πολιτικής

Εκκίνηση Πολιτικής

(Συγκρότηση Κυβερνητικής Ατζέντας)

Διαμόρφωση Πολιτικής

Συγγραφή νομοθεσίας, νομοθετική διαδικασία και λήψη απόφασης

Υλοποίηση Πολιτικής

(Εφαρμογή της Πολιτικής)

Αξιολόγηση Πολιτικής

(Κρίνοντας τα αποτελέσματα και την επιτυχία της πολιτικής)

Απόφαση για τη συνέχιση Πολιτικής

(Συνέχιση, τροποποίηση ή απόρριψη)

Εκκίνηση Δημόσιας Πολιτικής

Πέρα από την ίδια την διαδικασία δημόσιας πολιτικής, υπάρχουν τρεις επιρροές στην έναρξη της δημόσιας πολιτικής:

Η επιστήμη

- ▶ π.χ. οι τρέχουσες δημόσιες πολιτικές σχετικά με την υπερθέρμανση του πλανήτη ξεκίνησαν με επιστημονικές εκτιμήσεις των συνεπειών της.

Η τεχνολογία

- ▶ Οι κυβερνήσεις πάντα θέλουν να ενθαρρύνουν τη νέα τεχνολογία για οικονομικούς και πολιτικούς λόγους.

Τα ΜΜΜ

- ▶ Η ικανότητα των μέσων μαζικής ενημέρωσης να επηρεάζουν την πολιτική είναι συνήθως υπερεκτιμημένη, αλλά συμβάλλει σε σπασμωδικές αντιδράσεις.

Διαμόρφωση Δημόσιας Πολιτικής

Διακρίνουμε δύο μοντέλα:

A) Το Ορθολογικό μοντέλο

- ▶ Οι στόχοι τίθενται πριν εξεταστούν τα μέσα.
- ▶ Καλή δημόσια πολιτική είναι η καταλληλότερη για την επίτευξη των συγκεκριμένων στόχων.
- ▶ Η ανάλυση είναι σφαιρική. Εξετάζονται όλα τα αποτελέσματα και οι επιλογές.
- ▶ Η θεωρία χρησιμοποιείται πολύ.

Αυτό είναι το παλαιότερο «τυποποιημένο» μοντέλο που χρησιμοποιείται από τις δημόσιες διοικήσεις

Διαμόρφωση Δημόσιας Πολιτικής

B) Αυξητικό μοντέλο

- ▶ Οι στόχοι και τα μέσα εξετάζονται μαζί
- ▶ Καλή δημόσια πολιτική είναι αυτή στην οποία μπορούν να συμφωνήσουν όλοι οι κύριοι παράγοντες
- ▶ Η ανάλυση είναι επιλεκτική. Ο στόχος είναι η αποδεκτή πολιτική και όχι η καλύτερη πολιτική
- ▶ Χρησιμοποιείται συγκριτική μέθοδος

Αυτό το μοντέλο εισήχθη από τον Lindblom το 1959 ως αντίδραση ενάντια στο Ορθολογικό Μοντέλο. Ο Lindblom ήθελε να δείξει ότι η πολιτική γίνεται με μια σειρά από μικρές προσαρμογές και όχι ως αποτέλεσμα ενός ενιαίου ολοκληρωμένου σχεδίου.

Διαμόρφωση Δημόσιας Πολιτικής

- ▶ Η πιο πρόσφατη προσέγγιση έχει προταθεί από τον Kingdom (1984) και αναφέρεται ως το **μοντέλο του κάδου απορριμάτων** (πρόσφατα το αναφέρουν και σαν το μοντέλο γραφειοκρατικής οργάνωσης).
- ▶ Σε αυτό το μοντέλο τα ζητήματα και οι υπεύθυνοι χάραξης δημόσιας πολιτικής αναμειγνύονται σχεδόν τυχαία χωρίς οργάνωση, όπως ακριβώς αναμειγνύονται διαφορετικοί τύποι σκουπιδιών σε έναν κάδο σκουπιδιών.
- ▶ π.χ. μια επιτροπή που ασχολείται με έναν τομέα πολιτικής μπορεί να θίξει πτυχές ενός προβλήματος των οποίων οι επιπτώσεις θα μπορούσαν να εντοπιστούν αργότερα από διαφορετική επιτροπή εντός του ίδιου ιδρύματος ή οργανισμού. Με άλλα λόγια, η χάραξη πολιτικής είναι ρευστή, χαοτική, μερική και ελλιπή.

Περισσότερες Θεωρίες...

- ▶ Linear model of communication (Shannon)
- ▶ Simple and surprising stories (Communication Theory)
- ▶ Epistemic communities
- ▶ Policy communities
- ▶ Negotiation through networks (Sebattier)
- ▶ Tipping point model (Gladwell)
- ▶ Policy narratives (Roe)
- ▶ Systems model (NSI)
- ▶ External factors (Lindquist)
- ▶ ‘Room for manoeuvre’ (Clay & Schaffer)
- ▶ ‘Street level bureaucrats’ (Lipsky)
- ▶ Policy for social experimentation (Rondinelli)
- ▶ Disjointed incrementalism (Lindquist)
- ▶ Crisis model (Kuhn)
- ▶ ‘Framework of possible thought’ (Chomsky)
- ▶ The right packaging for the right solutions (Marketing approach)
- ▶ Variables for Credibility (Beach)
- ▶ The source is as important as content (Gladwell)
- ▶ Elicit a response (Kottler)
- ▶ Translation of technology (Volkow)
- ▶ Shadow networks (Klickert)
- ▶ Accountability Chains (Fine)
- ▶ Communication for social change (Rockefeller)
- ▶ Percolation model (Weiss)

Διαμόρφωση Δημόσιας Πολιτικής

Ορθολογικό μοντέλο	Αυξητικό μοντέλο
Οι στόχοι τίθενται πριν εξεταστούν τα μέσα	Στόχοι και μέσα εξετάζονται μαζί
Καλή δημόσια πολιτική είναι η καταλληλότερη για την επίτευξη των στόχων	Καλή δημόσια πολιτική είναι αυτή στην οποία μπορούν να συμφωνήσουν όλοι οι κύριοι παράγοντες
Η ανάλυση είναι περιεκτική. αντιμετωπίζονται όλα τα αποτελέσματα και οι επιλογές	Η ανάλυση είναι επιλεκτική. ο στόχος είναι η αποδεκτή πολιτική και όχι η καλύτερη πολιτική
Εκτεταμένη χρήση θεωρίας	Χρήση συγκριτικής μεθόδου

Διαμόρφωση Δημόσιας Πολιτικής

Η Ανάλυση Κόστους Οφέλους περιλαμβάνει την παροχή μιας χρηματικής αξίας (θετικής ή αρνητικής) σε κάθε συνέπεια της επιλογής, της κάθε επιλογής και στη συνέχεια την επιλογή αυτής με το υψηλότερο καθαρό όφελος.

- ▶ π.χ. το κέρδος απόδοσης από την προσθήκη νέου διαδρόμου προσγείωσης στο αεροδρόμιο θα αντισταθμιστεί με τις απώλειες από πρόσθετη ηχορύπανση για τους κατοίκους της περιοχής.

Υλοποίηση Δημόσιας Πολιτικής

- ▶ Για την υλοποίηση/εφαρμογή μιας πολιτικής, ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης είναι πρωταρχικός.
- ▶ Συχνά μπορεί να «φτιάξει» ή να εμποδίσει μια πολιτική, π.χ. η κακή εφαρμογή της πολιτικής του Ηνωμένου Βασιλείου στον τομέα των τροφίμων οδήγησε στην κρίση των «τρελών αγελάδων».
- ▶ Διακρίνουμε δύο γενικές προσεγγίσεις:
 - ▶ Η προσέγγιση από πάνω προς τα κάτω
 - ▶ Η προσέγγιση από κάτω προς τα πάνω

Υλοποίηση Δημόσιας Πολιτικής

- ▶ Η προσέγγιση από πάνω προς τα κάτω (συμβατή με το ορθολογικό μοντέλο) θεωρεί ότι στην υλοποίηση δημόσια πολιτικής πρέπει να υπάρχει διασφάλιση ότι η υλοποίηση παρέχει τις εκροές (outputs) και τα αποτελέσματα (outcomes) που καθορίζονται από τους υψηλά ιστάμενους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής.
- ▶ Η προσέγγιση από κάτω προς τα πάνω (συμβατή με το αυξητικό μοντέλο) αναγνωρίζει και θεωρεί ευπρόσδεκτη την αναμόρφωση των ευρέων στόχων μιας δημόσιας πολιτικής από εκείνους που την υλοποιούν ώστε να ταιριάζουν στις τοπικές και μεταβαλλόμενες συνθήκες.

Αξιολόγηση Δημόσιας Πολιτικής

- ▶ Χωρίς αξιολόγηση, οι κυβερνήσεις δεν θα μάθαιναν από τα διδάγματα της εμπειρίας
- ▶ Σε πολλές χώρες τα υπουργεία υποχρεούνται να κάνουν ετήσιες αξιολογήσεις προγραμμάτων, οι οποίες στη συνέχεια χρησιμοποιούνται από την κυβέρνηση για την αναθεώρηση σχεδίων και προϋπολογισμών
- ▶ Οι μελέτες αξιολόγησης κάνουν διάκριση μεταξύ των εκροών (τι κάνει η κυβέρνηση – outputs) και των αποτελεσμάτων (τι επιτυγχάνει η κυβέρνηση – outcomes))

Απόφαση για την Δημόσια Πολιτική

- ▶ Μόνο μία από τις τρεις αποφάσεις μπορεί να ληφθεί:
 - ▶ Συνέχιση
 - ▶ Αναθεώρηση
 - ▶ Περάτωση
- ▶ Από αυτά τα τρία, το πιο δύσκολο για τις κυβερνήσεις είναι ο τερματισμός, επειδή είναι παραδοχή αποτυχίας και επειδή μπορεί να επηρεάσει άλλα προγράμματα

Δημόσια Πολιτική σε εδραιωμένες δημοκρατίες

Είδος κράτους	Εσωτερική Ατζέντα	Περίοδος
Το κράτος «νυχτερινός φύλακας»	Διατηρεί την έννομη τάξη και προστατεύει την ιδιοκτησία	19 ^{ος} αιώνας και νωρίτερα
Κράτος Πρόνοιας	Παρέχει ένα μίνιμουμ πρόνοιας σε όλους τους πολίτες	Μετά το 1945, ιδιαίτερα στην δυτική Ευρώπη
Ρυθμιστικό Κράτος	Θέτει κανόνες και πρότυπα	Μετά το 1990

Ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας

	Εργατικό ατύχημα	Υγεία	Συντάξεις	Επίδομα ανεργίας	Οικογενειακό Επίδομα
Australia	1902	1945	1909	1945	1941
Austria	1887	1888	1927	1920	1921
Canada	1930	1971	1927	1940	1944
Denmark	1898	1892	1891	1907	1952
Finland	1895	1963	1937	1917	1948
France	1898	1898	1895	1905	1932
Germany	1871	1883	1889	1927	1954
Netherlands	1901	1929	1913	1916	1940
N. Zealand	1900	1938	1898	1938	1926
Norway	1894	1909	1936	1906	1946
Sweden	1901	1891	1913	1934	1947

Διαστάσεις του ρυθμιστικού κράτους

1. Ρύθμιση ιδιωτικοποιημένων βιομηχανιών όπου ο ανταγωνισμός παραμένει αδύναμος (π.χ. παροχή νερού)
2. Εξωτερική εποπτεία προηγουμένως αυτορρυθμιζόμενων ιδρυμάτων όπως πανεπιστήμια και χρηματοπιστωτικές αγορές
3. Κοινωνική ρύθμιση σε τομείς όπως η υγεία, ασφάλεια, ίσες ευκαιρίες και τα πρότυπα τροφίμων

Δημόσια Πολιτική στις «νέες» δημοκρατίες

Διάσταση	Περιγραφή
Ιδιωτικοποίηση	Δημιουργία ιδιωτικών εταιρειών
Εταιρική Διακυβέρνηση	Διασφάλιση επαγγελματικής διαχείρισης αυτών των εταιρειών, ενθαρρύνοντας έτσι τις εξωτερικές επενδύσεις
Κεφαλαιαγορές	Ανάπτυξη τραπεζών και επενδυτικών εταιρειών με κεφάλαια για επένδυση και ικανότητα σοφής επένδυσης
Ρυθμιστική Πολιτική	Η θέσπιση ενός σταθερού πλαισίου ρύθμισης, π.χ. δίκαιο για διπλώματα ευρεσιτεχνίας και πνευματικά δικαιώματα, πολιτική ανταγωνισμού
Δικαστήρια	Διασφάλιση ότι οι δικαστές έχουν την κατάρτιση, τους πόρους και την αυτονομία να εφαρμόζουν τους κανόνες με συνεπή τρόπο, χωρίς να υποκύπτουν σε δωροδοκίες και πολιτικές πιέσεις
Κυβέρνηση	Διευκόλυνση μιας μακρόπνοης σχέσης μεταξύ εταιρειών και κυβερνήσεων

Δημόσια Πολιτική στις «νέες» δημοκρατίες

Οι Lijphart and Weisman (1996) βρήκαν ομοιότητες μεταξύ ανατολικής Ευρώπης και Λατινικής Αμερικής.

- ▶ Η μετάβαση στη δημοκρατία συνέβη ως αποτέλεσμα μιας οικονομικής αλλά και πολιτικής κρίσης του παλιού καθεστώτος.
- ▶ Η μετάβαση πραγματοποιήθηκε από το ίδιο το κράτος, επιτρέποντας στην παλιά ελίτ να ανακυκλωθεί ως νέα αστική τάξη.
- ▶ Οι ιδιωτικοποιήσεις αμφισβητήθηκαν, με την αντίθεση να επικεντρώνεται σε εκείνους των οποίων ο πλούτος απειλούνταν από την απελευθέρωση.

Δημόσια Πολιτική σε αυταρχικά κράτη

- ▶ Κύριο χαρακτηριστικό είναι η υποταγή της εθνικής πολιτικής στην πολιτική/κομματική φιλοσοφία.
- ▶ Στα κομμουνιστικά κράτη το κόμμα διατυπώνει συγκεκριμένους στόχους για την κοινωνία, τους οποίους το κράτος έπρεπε να εφαρμόσει (κεντρικός σχεδιασμός).
- ▶ Η πρόοδος επιτεύχθηκε με τη μέθοδο «μεγάλης ώθησης».
- ▶ Ωστόσο, ο κεντρικός σχεδιασμός οδηγεί στην ποσότητα και όχι στην ποιότητα και στην κυριαρχία του προϊόντος και όχι των πελατών.