

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης

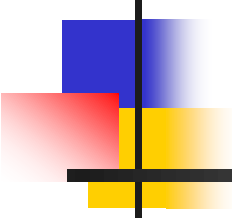
Πρόγραμμα Κοινής Φάσης Σπουδών

ΚΣΤ΄ Εκπαιδευτική Σειρά

«Αλέξανδρος Σβώλος»

Συγκριτική Δημόσια Διοίκηση

Μάιος -Ιούνιος 2019



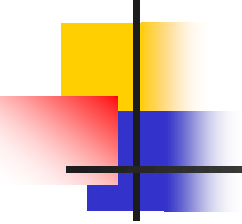
Συγκριτική Δημόσια Διοίκηση

Διδάσκων: Νεκτάριος (Άρης) Αλεξόπουλος
Καθηγητής Πολιτικής Ανάλυσης, Παν. Κρήτης

[www. arisalexopoulos.gr](http://www.arisalexopoulos.gr)

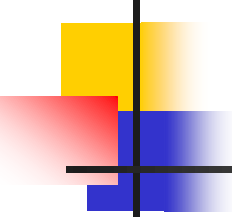
Email: alexorpon@uoc.gr

Αίθουσα 316



Σκοπός

Σκοπός του μαθήματος είναι η μελέτη και
κατανόηση του ρόλου της Δημόσιας
Διοίκησης ανά τον κόσμο



Ο ορισμός της μελέτης περιπτώσεων

- **Ο ορισμός της μελέτης περιπτώσεων (Yin 1994)**
- Η μελέτη περιπτώσεων είναι μια εμπειρική έρευνα που:
- ερευνά ένα σύγχρονο πολιτικό φαινόμενο μέσα στο πλαίσιο πραγματικών πολιτικών, κοινωνικών και οικονομικών συνθηκών που το περιβάλλουν, ειδικά όταν
- τα όρια μεταξύ του φαινομένου και του πλαισίου εμφάνισης του δεν είναι σαφώς οριοθετημένα



Λόγοι για συγκριτική ανάλυση

Συγκρίνοντας συγκεντρώνεται πολύτιμη πληροφορία για τα πολιτικά φαινόμενα με στόχο:

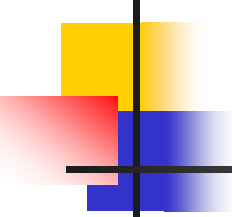
- Την πρακτική αξιοποίηση της πληροφορίας από τους πολιτικούς για την αναζήτηση λύσεων σε προβλήματα πολιτικής (μεταφορά επιτυχών πολιτικών πρακτικών στον τομέα αρμοδιότητάς τους, lesson –drawing)
- Την αξιολόγηση πληροφοριών από τους πολιτικούς παράγοντες στο πλαίσιο των γεωπολιτικών αντιπαραθέσεων
- Την παιδαγωγική τους χρήση στα πλαίσια της διδασκαλίας στο πεδίο της πολιτικής και διοικητικής επιστήμης και της θεωρίας των διεθνών σχέσεων
- Την οικοδόμηση θεωριών



Η Πειθαρχία της Συγκριτικής Πολιτικής Ανάλυσης

Τρεις άξονες ανάπτυξης:

- Η μελέτη «ξένων» πολιτικών συστημάτων κρατών συχνά ανεξάρτητα του ενός από το άλλο
- Συστηματική σύγκριση πολιτικών συστημάτων με στόχο την εξήγηση διαφορών και ομοιοτήτων (οικοδόμηση θεωριών)
- Μεθοδολογία συγκριτικής πολιτικής έρευνας με στόχο την ανάδειξη κανόνων και προδιαγραφών έρευνας



Πέντε τύποι συγκριτικής πολιτικής έρευνας

1. Μελέτη μίας χώρας (Rose 1989, Anderson 1982...)
2. Ανάλυση παρόμοιων διαδικασιών και θεσμών σε περιορισμένο αριθμό κρατών επιλεγμένων για αναλυτικούς λόγους (Moore 1966, Skocpol 1979, Lipset Rokkan 1967...)
3. Μελέτες οικοδόμησης τυπολογιών η άλλων μορφών κατάταξης πολιτικών συστημάτων/υποσυστημάτων με στόχο την οικοδόμηση θεωριών μέσου - μικρού βεληνεκούς για ανιχνευόμενα πολιτικά φαινόμενα των εγχώριων πολιτικών των κρατών αυτών (Lijphart 1990)
4. Στατιστική και ποσοτική ανάλυση γεωπολιτικών περιφερειών - κρατών επιλεγμένων σε γεωγραφική η οικονομική βάση με στόχο τον έλεγχο υποθέσεων για τα κράτη αυτά. (Lange-Garrett 1985 ...)
5. Στατιστική ανάλυση όλων των κρατών με στόχο την οικοδόμηση και τον έλεγχο συσχέτισης μεταβλητών για το σύνολο των πολιτικών συστημάτων (Rummel 1972, Sullivan 1996...)



Πολιτική Κοινωνία

Σύμφωνα με τον Weber (1864-1920) μια κοινωνία χαρακτηρίζεται ως πολιτική από το «αν και κατά πόσο η εφαρμογή της τάξης εξασφαλίζεται με τρόπο μόνιμο μέσα σε ένα εδαφικό χώρο με την άσκηση η απειλή άσκησης της φυσικής βίας από μέρους του κυβερνητικού προσωπικού»

(Dahl, 1979: 17)



Τι είναι κυβέρνηση

- «Το σύστημα που υποστηρίζει με επιτυχία την αξίωση για **αποκλειστικό** έλεγχο της **νόμιμης** χρήσης της **φυσικής βίας** για την εφαρμογή των κανόνων της- αποφάσεων της μέσα σε ένα δεδομένο εδαφικό χώρο» (Dahl 1979: 30)
- “...όταν ένα μεγάλος αριθμός ατόμων θέτει σε αμφισβήτηση ή αρνείται την αξίωση της κυβέρνησης να ελέγχει την βία τότε το κράτος κινδυνεύει να διαλυθεί» (Dahl 1979:32)



Ορισμός Δημόσιας Διοίκησης

- Δημόσια διοίκηση είναι ο μη εκλεγμένος βραχίωνας της εκτελεστικής εξουσίας που έχει την ευθύνη της υλοποίησης των δημοσίων πολιτικών καθώς και της εισήγησης νέων. Ο άλλος βραχίωνας της εκτελεστικής εξουσίας, οι αιρετοί αξιωματούχοι έχουν την ευθύνη της απόφασης στη χάραξη πολιτικής. Οι μη αιρετοί έμμισθοι αξιωματούχοι της εκτελεστικής εξουσίας στην διοικητική επιστήμη συγκροτούν το προς μελέτη φαινόμενο της γραφειοκρατίας.

Γραφειοκρατική Οργάνωση & Weber

Τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα της

- Ιεραρχική διάταξη και δομή του οργανωτικού συστήματος της (Οι κατώτεροι υπακούουν στις εντολές των ανωτέρων)
- Σύστημα κανόνων και διατάξεων, που έχουν γενική ισχύ και οδηγούν στις ίδιες αποφάσεις, ανεξάρτητα από το ποιος τους εφαρμόζει και ποιον αφορούν
- Στελέχη που προσλαμβάνονται και προάγονται σύμφωνα με τους όρους του συστήματος σταδιοδρομίας και με βάση την προσωπική τους αξία
- Καταμερισμός της εργασίας και εξειδίκευση εντός του οργανωτικού πλαισίου με απόλυτο προσδιορισμό καθηκόντων και υποχρεώσεων τόσο κάθετα όσο και οριζόντια ώστε ανα πασα στιγμή να είναι ανιχνεύσιμο ποιος είναι ο υπεύθυνος και ποιος είναι ο υπόλογος.



Η Γραφειοκρατία στον Weber

- Η γραφειοκρατία αποτελεί μηχανισμό ακριβείας (precision instrument), ο οποίος προσφέρεται για πολλές και πολλαπλές χρήσεις και ειδικότερα για την αποτελεσματική εκτέλεση και υλοποίηση επιλογών ή ουσιαστικών αποφάσεων που ολοκληρώνονται στο επίπεδο της πολιτικής διαδικασίας.



Weber (συνέχεια)

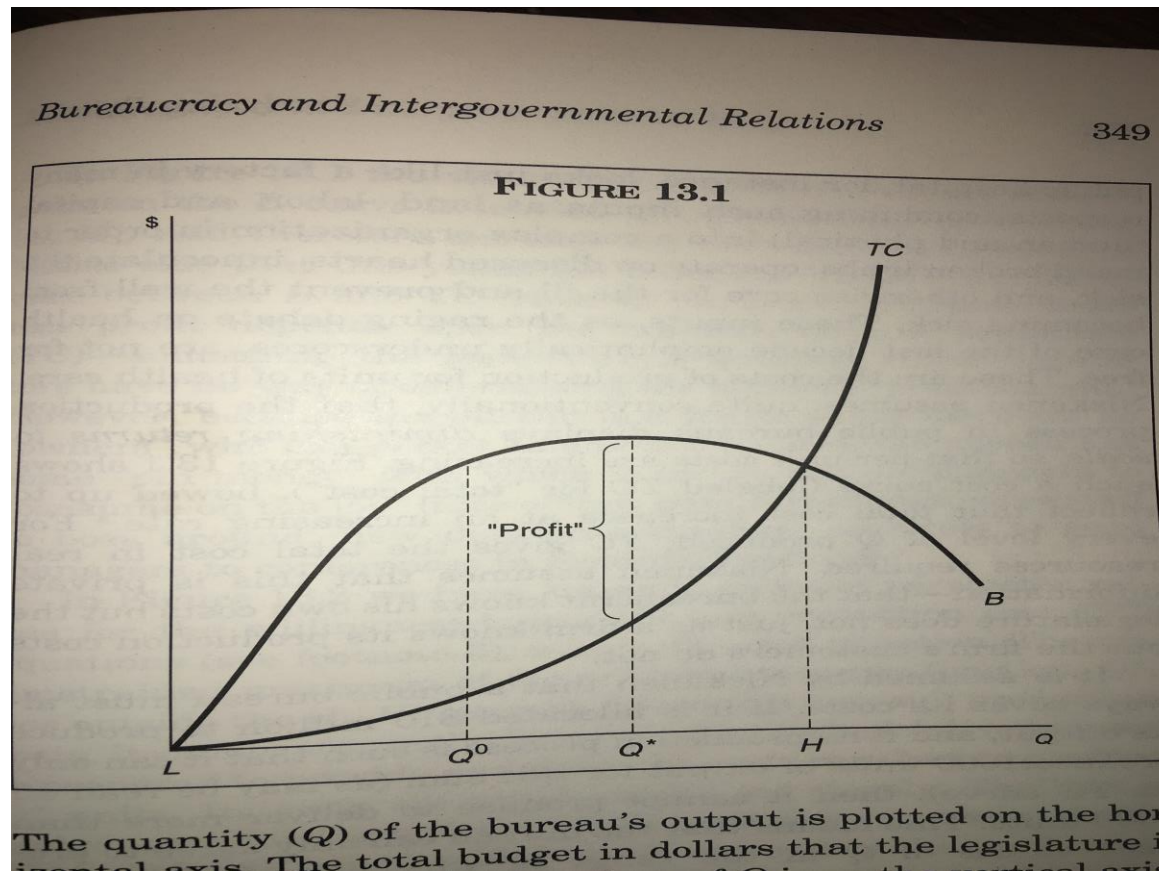
- Η γραφειοκρατική διοίκηση αποτελεί άσκηση κυριαρχίας μέσω της εξειδικευμένης γνώσης, πράγμα που είναι βασικό συστατικό του ορθολογικού χαρακτήρα της



Θεωρίες δημόσιας επιλογής

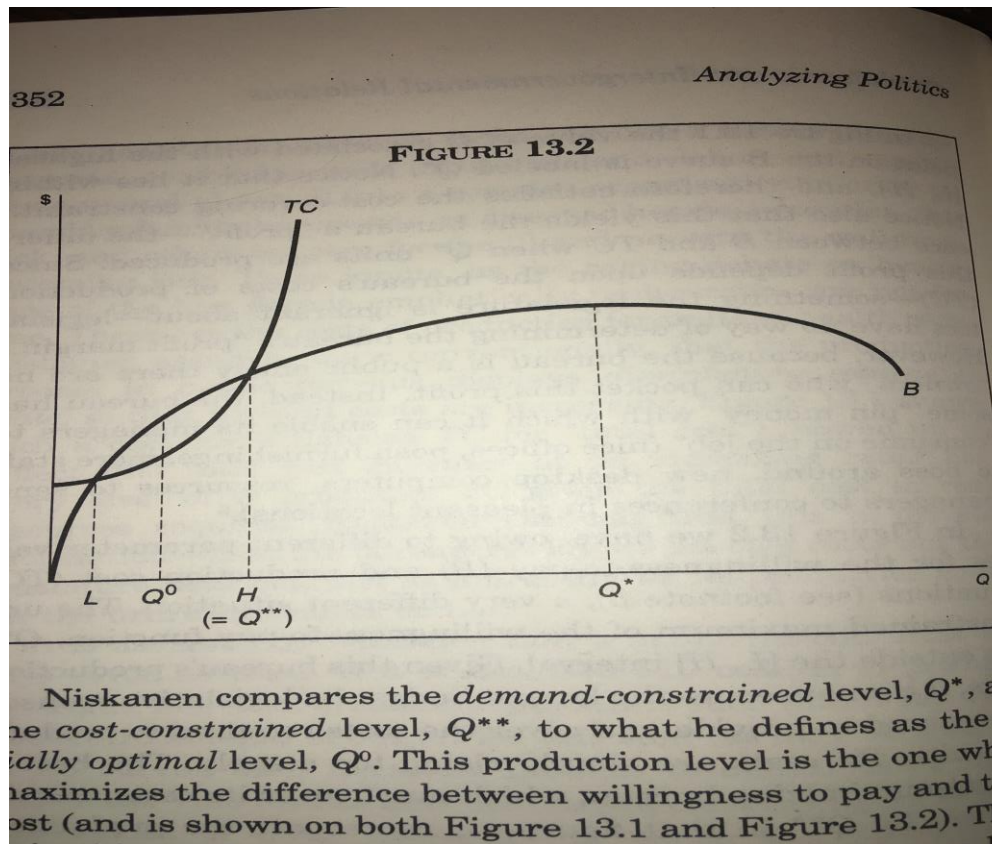
- Το υπόδειγμα Niskanen: το δημόσιο τείνει να μεγεθύνεται διαρκώς γιατί οι γραφειοκράτες εκ φύσεως επιδιώκουν την μεγιστοποίηση των προϋπολογισμών που διαχειρίζονται έχοντας μονοπωλιακή δύναμη απέναντι σε μια παθητική, με ελλειπή πληροφόρηση πολιτική εξουσία (εκτελεστική νομοθετική)
- Το υπόδειγμα Miller, Moe: Η σχέση γραφειοκρατών και πολιτικού βραχίονα εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας προσιδιάζει σε αυτή της διαπραγμάτευσης ανάμεσα σε ένα μονοπώλιο μ' ένα μονοψώνιο δημοσίων υπηρεσιών σε συνθήκες ατελούς πληροφόρησης. Το ποιος κερδίζει στην διελκυστίνδα παράγοντας περισσότερες οι λιγότερες υπηρεσίες από αυτές που χρειάζονται είναι πολυπαραγοντικό και όχι πάντα προς μια κατεύθυνση

Θεωρίες δημόσιας επιλογής



Το υπόδειγμα Niskanen I

Θεωρίες δημόσιας επιλογής



Το υπόδειγμα Niskanen II

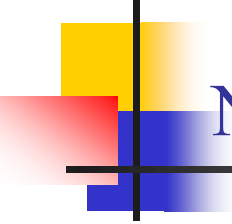
Αναζητώντας τη θεραπεία στην αναποτελεσματικότητα και το χαμηλό έλεγχο της Γραφειοκρατίας: Μεταφορά Εργαλείων Διοίκησης από την Αγορά

Η αξιοποίηση της εμπειρίας του new public management

Το δόγμα του: «Management is management no matter where it take place»

Οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν χρειάζονται ειδική μεταχείριση. Οι καλοί μάνατζερς μπορούν να παράγουν καλύτερη διακυβέρνηση με λιγότερα χρήματα.

«Απελευθερώστε τους διευθυντές από προαποφασισμένες αποφάσεις». Η λειτουργία στο πλαίσιο των κωδίκων διοικητικής διαδικασίας εγκλωβίζει την λήψη απόφασης σε προαποφάσεις ανάλογων περιπτώσεων μειώνοντας τη δυνατότητα βελτιστοποίησης τους στις νέες ιδιαίτερες συνθήκες



Νέα Δημόσια Διοίκηση (new public management)

- Τα συστατικά στοιχεία της Νέας Δημόσια Διοίκησης:
 - Τίθενται συγκεκριμένοι στόχοι βάσει των οποίων αξιολογείται η αποτελεσματικότητα
 - Τα κονδύλια κατανέμονται ανάλογα με την αποτελεσματικότητα του κάθε δημόσιου φορέα
 - Τα κυβερνητικά υπουργεία αποσυντίθενται σε περισσότερες ανεξάρτητες λειτουργικές μονάδες
 - Περισσότερες λειτουργίες ανατίθενται στον ιδιωτικό τομέα
 - Υπάρχει μεγαλύτερη ευελιξία στη στελέχωση και κατάρτιση του προσωπικού
 - Οι δαπάνες περιστέλλονται με σκοπό την επίτευξη περισσότερων στόχων με τα λιγότερα δυνατά μέσα

Hood, 1996

Hague & Harrop κεφ. 17

Μεταφορά Εργαλείων Διοίκησης από την Αγορά Ι

- Διοίκηση μέσω στόχων MBO, total quality management
- Στρατηγικός σχεδιασμός: Strategic planning, swot analysis, balanced score card
- Σύστημα μισθοδοσίας με βάση την απόδοση
- Performance contracts με πιθανότητα λύσης τους στην περίπτωση που δεν επιτευχθούν οι συμφωνημένοι στόχοι

Μεταφορά Εργαλείων Διοίκησης από την Αγορά II

- Κατάτμηση μεγάλων συνθετών διοικητικών δομών σε μικρότερους αυτόνομους οργανισμούς (διακριτές γραμμές παραγωγής) με στόχο τον λειτουργικό διαχωρισμό του σχεδιασμού από την υλοποίηση και τον έλεγχο των δημοσίων πολιτικών
- Αποκέντρωση
- Άνοιγμα των προσλήψεων - τοποθετήσεων σε υψηλόβαθμες δημόσιες θέσεις σε υποψηφίους από τον ιδιωτικό τομέα

Μεταφορά Εργαλείων Διοίκησης από την Αγορά III

- Άνοιγμα των δημοσίων υπηρεσιών σε ανταγωνιστικές διαγωνιστικές διαδικασίες:
 - Εξωτερική ανάθεση υπηρεσιών: Contracting out, market testing, outsourcing
 - Compulsory competitive tendering
- ιδιωτικοποιήσεις

Μεταφορά Εργαλείων Διοίκησης από την Αγορά IV

Financial management reform

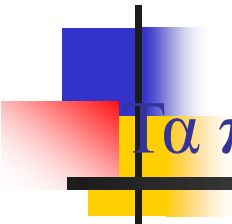
- Διαχωρισμός προμηθευτών κ καταναλωτών δημοσίων αγαθών κ υπηρεσιών
- Εντοπισμός κ αυτόνομη διαχείριση κέντρων κόστους, (resource accounting κ budgeting, key performance indicators)

Μεταφορά Εργαλείων Διοίκησης από την Αγορά III

Νεες Μορφες ελεγχων

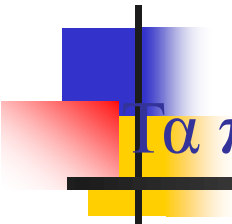
Economy Efficiency Effectiveness

Αυξημένη έμφαση στους ελέγχους των επιδόσεων των υπηρεσιών ως προς την οικονομία, αποδοτικότητα, αποτελεσματικότητα σε σχέση με τους παραδοσιακούς ελέγχους για διαφθορά, σπατάλη, κατάχρηση εξουσίας



Τα παλιά προβλήματα της Δημόσιας Διοίκησης

- Το μεγάλο μέγεθος της αναποτελεσματικότητας της διοίκησης
- Ο μεγάλος βαθμός γραφειοκρατικής παρέκκλισης, ο χαμηλός βαθμός νομιμοποίησης των επιλογών της διοίκησης και η χαμηλή δυνατότητα του ελέγχου της



Τα προβλήματα που δημιούργησε το ΝΔΜ

50 χρόνια μετά τα παλιά προβλήματα παραμένουν και νέα εμφανίστηκαν:

- Η αποτελεσματικότητα βελτιώθηκε εκεί που μπορεί να αξιολογηθούν αποτελέσματα και να γίνει διοίκηση μέσω στόχων
- Όπου η αγορά υποκαθιστά την υπολογισμότητα μέσα από την επιβράβευση με κριτήρια καταναλωτή για τους χρήστες, λόγω της ατελούς πληροφόρησης και ανεπάρκειας τους συχνά η αξιολόγηση αυτή είναι προβληματική. Έτσι τιμωρούνται δομές παροχής δημόσιων υπηρεσιών άδικα. Σωστά ο πολίτης πρέπει να είναι ελεύθερος να επιλέγει από που θα προμηθευτη την δημόσια υπηρεσία αλλά πρέπει να είναι και ικανός στο να επιλέγει.
- Η αυξημένη κατάτμηση και αποκέντρωση δημιούργησε προβλήματα συντονισμού
- Το σπάσιμο της ενιαίας δομής έφερε προβλήματα εντοπισμού παρεκκλίσεων αποδοσης ευθυνών στο πλαίσιο της υπολογισμότητας.
- Η διοίκηση μέσω στόχων αύξησε τις ενδογραφειοκρατικές αντιπαραθέσεις και μείωσε το απαιτούμενο συνεργατικό κλίμα



Γραφειοκρατική παρέκκλιση

Όταν η υλοποιημένη πολιτική απέχει από την σχεδιασμένη-ψηφισμένη τότε μιλάμε για γραφειοκρατική παρέκκλιση.

Οφείλεται σε συνδυασμό:

- Διακριτικής ευχέρειας
- Διαφοροποιημένων προτιμήσεων
- Ατελών μηχανισμών ελέγχου



Μορφές γραφειοκρατικής παρέκκλισης

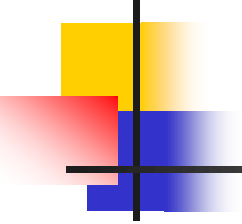
- Υπερβάσεις προϋπολογισμένων δαπανών
- Γραφειοκρατική διολίσθηση από το ψηφισμένο περιεχόμενο
- Γραφειοκρατικός εγκλωβισμός



Τα αίτια της παρέκκλισης

Εγγενείς αδυναμίες ελέγχου του εντολοδόχου:

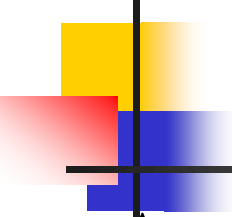
- Ο γενικός και αφηρημένος πολλές φορές ορισμός του δημοσίου συμφέροντος στην πρωτογενή νομοθέτηση (ατελές συμβόλαιο) επιτρέπει παρεκκλίνουσας ερμηνείες στην εφαρμογή της (ex-ante αδυναμία)
- Η δεδομένη ασυμμετρία στην πληροφόρηση και στην κατοχή της απαραίτητης γνώσης υπέρ της εξειδικευμένης δημόσιας διοίκησης λόγω του τεχνικού χαρακτήρα των δημοσίων πολιτικών, οδηγεί σε μειωμένη δυνατότητα ελέγχου του ρυθμιστή από τον εντολέα του (ex-post αδυναμία)



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 δυσκολίας της κυβέρνησης να επανανομοθετήσει για το θέμα
- Της δυνατότητας συγκρότησης συμμαχιών ανάμεσα στη διοίκηση και σε νέους ή παλαιούς δρώντες με διαφοροποιημένες προτιμήσεις πολιτικής από αυτές της κυβέρνησης



Κίνητρα γραφειοκρατικής παρέκκλισης

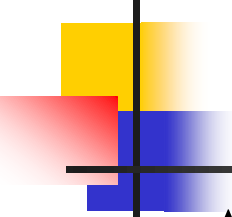
- Διαφορετική αντίληψη της εντολοδόχου διοικητικής μονάδας από την εντολέα της αιρετή ηγεσία για το περιεχόμενο του δημοσίου συμφέροντος
- Διαφθορά
- Η έλλειψη ενδιαφέροντος για την έκβαση της υλοποίησης πρωτογενούς νομοθεσίας από την μεριά των εντολέων (νομοθετική –εκτελεστική εξουσία)



Συστατικά στρατηγικών μείωσης της γραφειοκρατικής παρέκκλισης

Επένδυση στην:

- Δύναμη των συλλογικών αξιών σε βάρος ατομικών καιροσκοπικών συμπεριφορών
- Διαφάνεια-Συμμετοχή
- Εξειδικευμένη γνώση
- Ανάγκη καλής επαγγελματικής και ηθικής φήμης στις μακροχρόνιες συναλλαγές



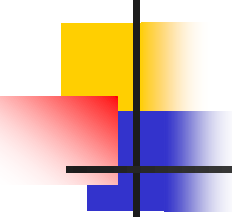
Προληπτικά Μέτρα

- **Διαπαιδαγώγηση** των πολιτών στο σεβασμό και εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος όταν αυτό βραχυπρόθεσμα συγκρούεται με το ατομικό όφελος.
- **Πολιτικό leadership** αφοσιωμένο στη εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος.
- **Αποκέντρωση** του κράτους και προώθηση των συμμετοχικών θεσμών ώστε να ενισχυθεί ο ρόλος του απλού πολίτη στον ορισμό, την τοπική εξειδίκευση, αλλά και την υλοποίηση των δημοσίων πολιτικών.
- **Ανάθεση** όλων των σύνθετων έντασης γνώσης και πληροφόρησης ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων σε **ανεξάρτητες** από τον άμεσο έλεγχο της εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας αρχές.



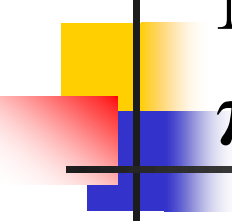
Προληπτικά Μέτρα (συνέχεια)

- Λεπτομερής κατά το δυνατόν νομοθέτηση
- Ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων της πρωτογενούς νομοθέτησης (ex ante impact assessment)
- Διορισμοί με βάση την αξία και την πολιτική συμβατότητα των διοριζομένων
 - Οι θέσεις έντασης γνώσης για την υλοποίηση πολιτικών με την αξία
 - Οι θέσεις έντασης γνώσης για την χάραξη και παρακολούθηση πολιτικών με συνδυασμό αξίας και πολιτικής συμβατότητας



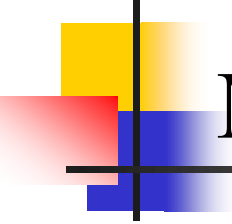
Προληπτικά Μέτρα (συνέχεια)

- Οπου απαιτείται θωράκιση από τους πλειοψηφικούς θεσμούς όπως με τις Α.Ρ.Α. η στελέχωση από αυξημένη πλειοψηφία στο κοινοβούλιο.
- Θητεία των Α.Ρ.Α. πέραν της θητείας της Βουλής. Ενισχύεται έτσι η δυνατότητα των στελεχών των ρυθμιστικών αρχών να μην εμπλακούν σε παίγνια εκλογικής σκοπιμότητας για να παραμείνουν στη θέση τους.
- Χρήση-αξιολόγηση της επαγγελματικής φήμης των υποψηφίων για την στελέχωση των ανεξάρτητων αρχών.
- Επιλογή στελεχών που βρίσκονται στην ανοδική φάση της καριέρας τους ώστε να υπολογίσουν πολύ τις πιθανές επιπτώσεις να δράσουν παραβατικά.



Μέτρα κατά την υλοποίηση δημοσίων πολιτικών

- Κωδικοποιημένες σταθερές διοικητικές διαδικασίες
- Αιτιολογημένες αποφάσεις της διοίκησης και δημοσίευση του σκεπτικού
- Σύνταξη και δημοσίευση ετήσιου σχεδίου δράσης (action plan)



Μέτρα μετά την υλοποίηση

Υπαγωγή των πράξεων της διοίκησης σε:

- Εσωτερικό έλεγχο.
 - Έλεγχος νομιμότητας
 - Έλεγχος σκοπού
 - Έλεγχος αποτελεσματικότητας (ex-post impact assessment)
- Εξωτερικό έλεγχο:
 - Δικαστικό
 - Νομοθετικών σωμάτων
 - Ανεξάρτητων φορέων παρακολούθησης και αξιολόγησης
- Προώθηση αυτό-ενεργοποιούμενων μηχανισμών καταγγελίας φαινομένων αυθαιρεσίας (διευκόλυνση της δυνατότητας καταγγελιών)



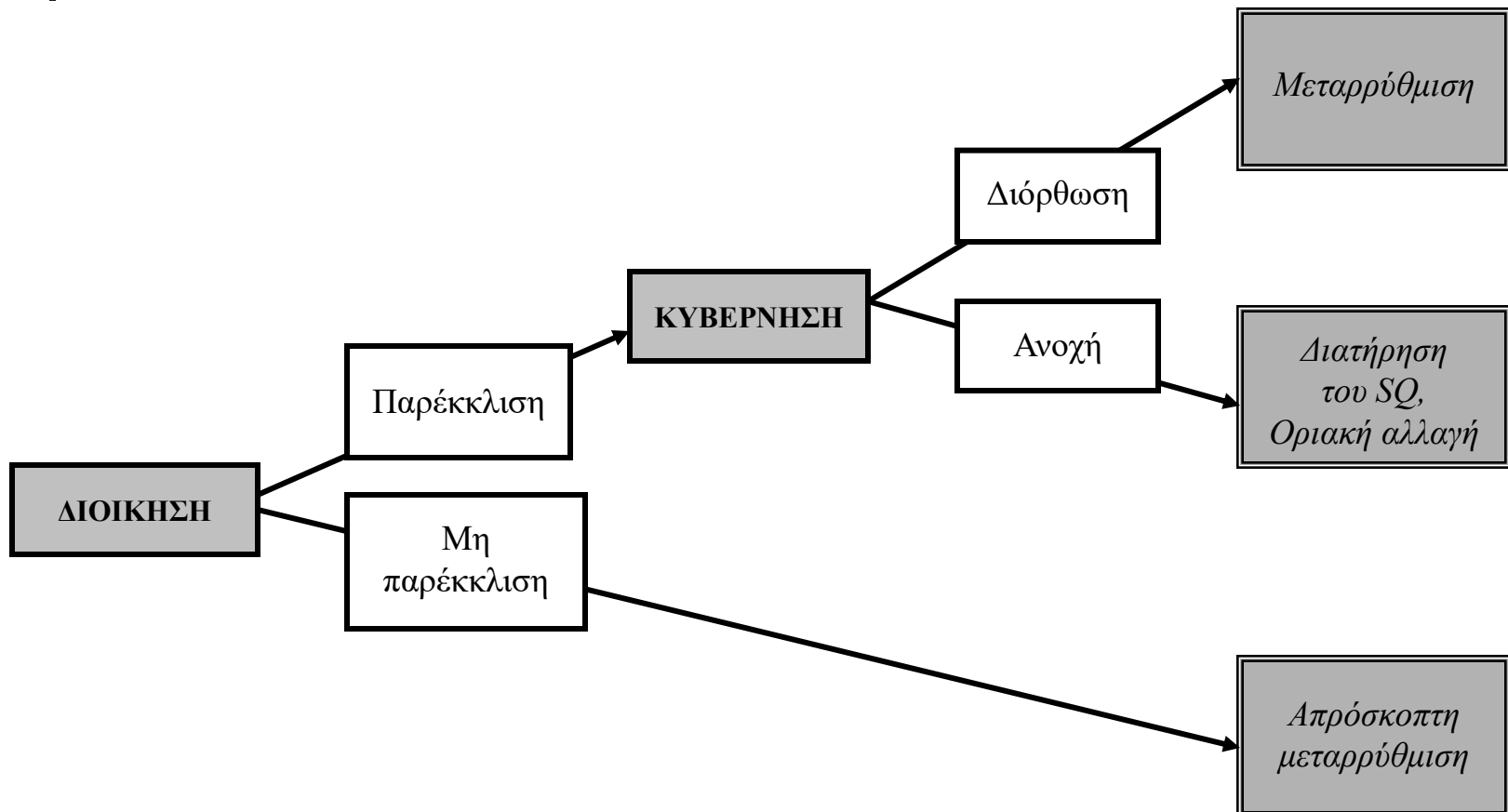
Μέτρα μετά την Υλοποίηση (συνέχεια)

Ειδικότερα έλεγχοι των Ανεξάρτητων Ρυθμιστικών Αρχών στο πλαίσιο λειτουργίας των νομοθετικών σωμάτων:

- Καθιέρωση τακτών κοινοβουλευτικών ακροάσεων για την δραστηριότητα των Ανεξάρτητων Ρυθμιστικών Αρχών.
- Καθιέρωση ειδικών κοινοβουλευτικών επιτροπών (Watch-dogs) επικουρούμενων από εξειδικευμένο προσωπικό με αποκλειστική αρμοδιότητα την παρακολούθηση της λειτουργίας των Α.Ρ.Α.

Υποχρέωση των φορέων της διοίκησης σε σύνταξη και δημοσίευση ετήσιων απολογιστικών εκθέσεων

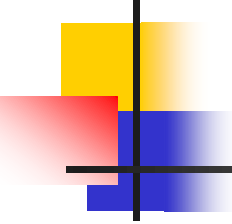
Η γραφειοκρατική παρέκκλιση ως αποτέλεσμα ενός παιγνίου διαδοχικών κινήσεων κυβέρνησης-διοίκησης





Η θεωρία των αρνησίκυρων δρώντων και η γραφειοκρατική παρέκκλιση ως προϊόν της σχέσης κυβέρνησης, νομοθετικής εξουσίας, δικαιοσύνης και γραφειοκρατίας

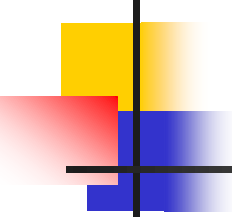
«Η ανάλυση μου κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η αδυναμία λήψης απόφασης ενός πολιτικού συστήματος ενισχύεται όταν αυξάνεται ο αριθμός των αρνησίκυρων δρώντων, όταν μειώνεται η σύγκλιση τους και όταν αυξάνεται η συνοχή τους» (Τσεμπελής 2003, σελ.66)



Η θεωρία των αρνησίκυρων δρώντων και η γραφειοκρατική παρέκκλιση ως προϊόν της σχέσης κυβέρνησης, νομοθετικής εξουσίας, δικαιοσύνης και γραφειοκρατίας II

Είναι συνάρτηση:

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



Η θεωρία των αρνησίκυρων δρώντων και η γραφειοκρατική παρέκκλιση ως προϊόν της σχέσης κυβέρνησης, νομοθετικής εξουσίας, δικαιοσύνης και γραφειοκρατίας III

Ο συνδυασμός:

- Μιας μονοκομματικής κυβέρνησης πλειοψηφίας αδιάφορης για την υλοποίηση ή με χαμηλή εσωτερική συνοχή ή μιας συμμαχικής με εταίρους με αποκλίνουσες προτιμήσεις
- μεταρρυθμίσεων με μακρύ ορίζοντα υλοποίησης,
- μιας συστηματικά αρνητικής αξιωματικής αντιπολίτευσης
- προεδρικών συστημάτων με δικαμερισμό και αυξημένο ρόλο του συνταγματικού δικαστηρίου (πολλοί παίκτες με δυνατότητα βέτο)

Αυξάνει το εύρος της γραφειοκρατικής παρέκκλισης.

Πόροι

Αντιμεταρρυθμιστική Συμμαχία:
Διοίκηση, Δικαστήριο

Πρόεδρος
Κυβέρνησης

SQ

Ψ

Γραφειοκρατική παρέκκλιση

Z

X': Μεταρρύθμιση
Ex post

X:

Μεταρρύθμιση
Ex ante

Συντηρητικοί

Μεταρρυθμιστές

Αρμοδιότητες

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

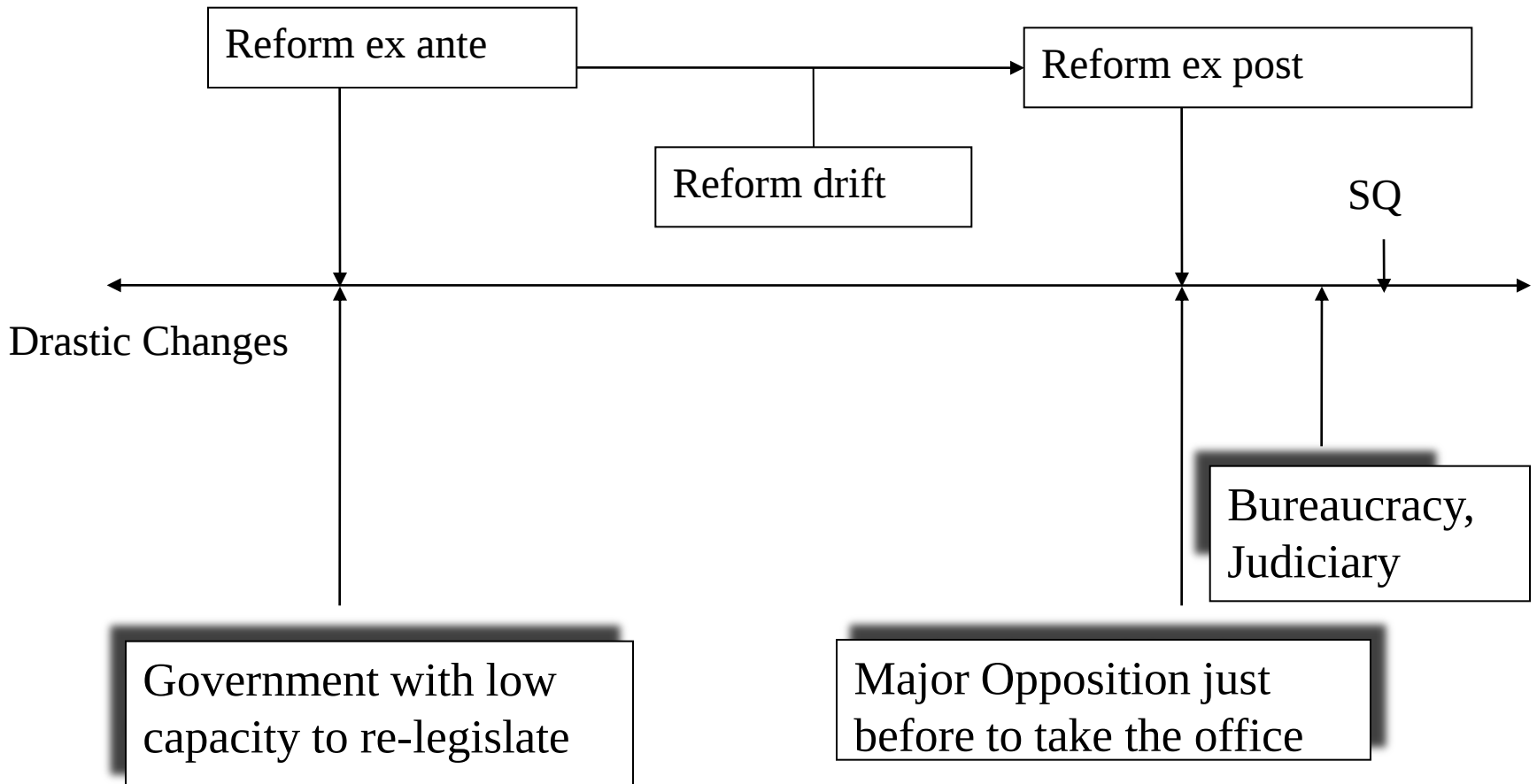
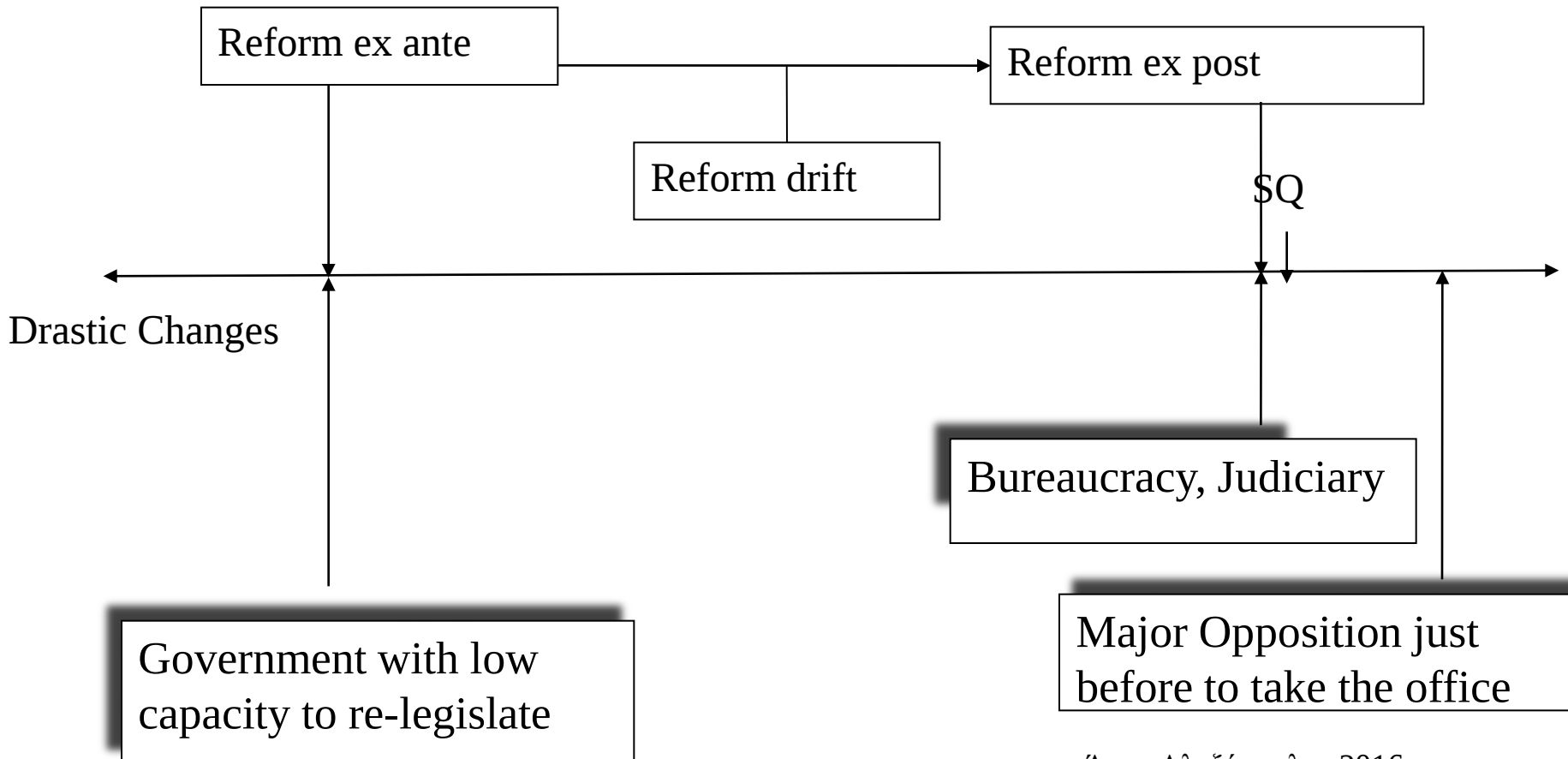
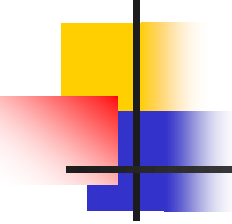


Figure 3: The implementation game with government and major opposition having divergent preferences over the SQ





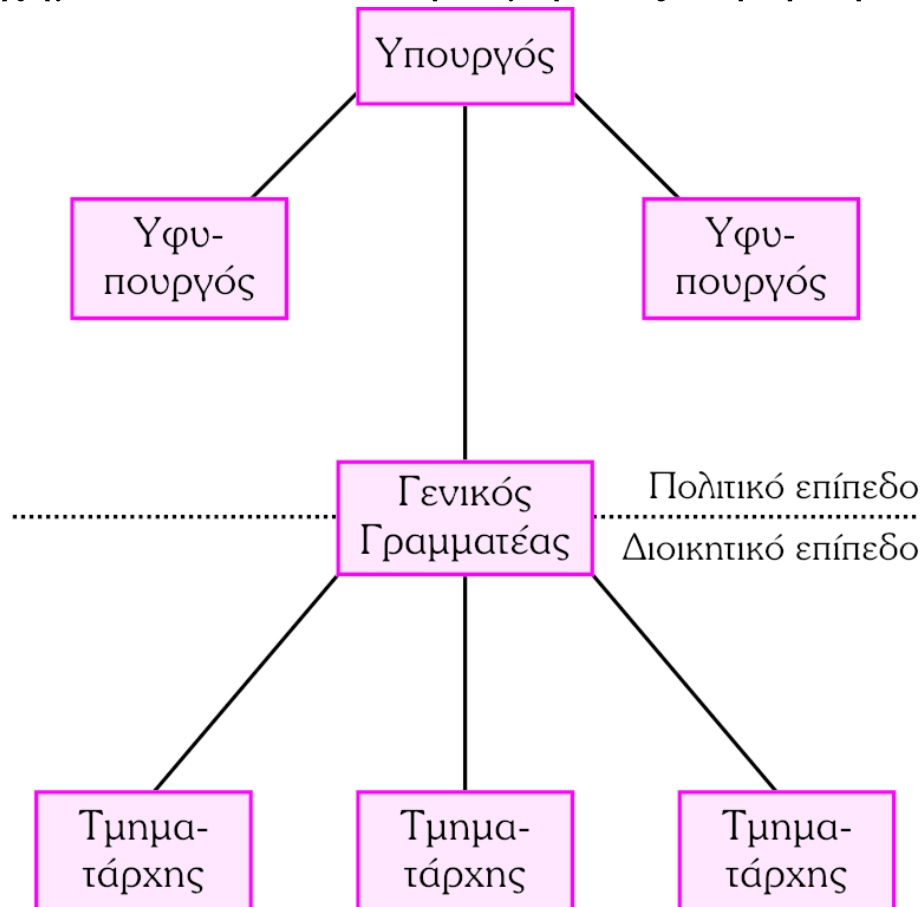
Οργάνωση- δομή Δημόσιας Διοίκησης

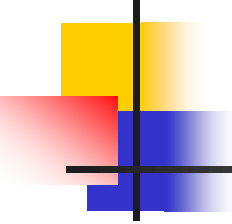
- Η οργανωτική δομή της κυβέρνησης:
 - Υπουργεία
 - Τμήματα
 - Μη υπουργικοί δημόσιοι φορείς

Hague & Harrop κεφ. 17

Υπουργεία

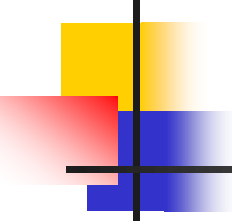
Hague & Harrop, σχήμα 17.2: Η τυπική δομή ενός κυβερνητικού υπουργείου





Τμήματα

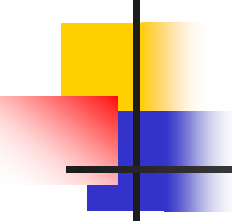
- Κάθε τμήμα είναι υπεύθυνο για συγκεκριμένη πτυχή της δραστηριότητας ενός υπουργείου
- Αποτελούν τα λειτουργικά μέρη των υπουργείων



Μη υπουργικοί δημόσιοι φορείς

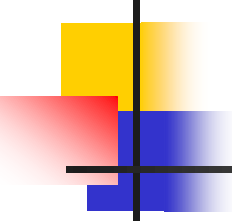
ΝΠΙΔ και ανεξάρτητες ρυθμιστικές και διοικητικές αρχές.

- Λόγοι για τη δημιουργία:
 - Προστασία από τις πολιτικές σκοπιμότητες
 - Μεγαλύτερη ευελιξία (και περιορισμός δαπανών) σε σχέση με ένα τυπικό υπουργείο
 - Μεγαλύτερος του εκλογικού κύκλου ορίζοντας στην υλοποίηση πολιτικών
 - Δυνατότητα των υπουργείων να επικεντρώνονται στη χάραξη της πολιτικής



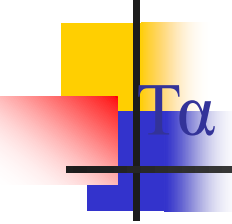
Στελέχωση Δημόσιας Διοίκησης: δυο παραδόσεις

- Μια ενοποιημένη (unified) ή γενικότερων αρμοδιοτήτων (generalist) γραφειοκρατία. Η πρόσληψη γίνεται γενικά στο δημόσιο και όχι σε κάποια συγκεκριμένη θέση εργασίας. Οι διοικητικές εργασίες χρειάζονται υπαλλήλους με ευφυΐα και γενική μόρφωση, ενώ οι τεχνικές γνώσεις δεν είναι απαραίτητες. (η βρετανική παράδοση)



Στελέχωση II

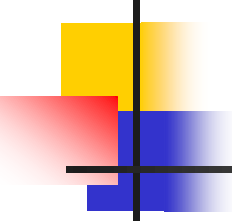
- Αντίθετα, κατά την εξειδικευμένη ανά τομέα αρμοδιότητας (departmental) (ΗΠΑ, Γερμανία) προσέγγιση προσλαμβάνεται προσωπικό που έχει το κατάλληλο τεχνικό υπόβαθρο για να καλύψει τις ανάγκες της συγκεκριμένης θέσης εργασίας.



Τα διλήμματα στην στελέχωση της Δημόσιας Διοίκησης

Η προσπάθεια εξισορρόπησης κατά την επιλογή στελεχών ανάμεσα :

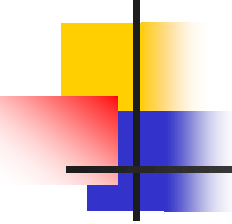
- στην αναζήτηση των άξιων-ικανών και των πολιτικά συμβατών στελεχών
- στην ίση πρόσβαση ή τις διακρίσεις που αυξάνουν την αποτελεσματικότητα
- στην πλήρωση θέσεων με στελέχη από το εσωτερικό του Δημοσίου ή προσφυγή στον ιδιωτικό τομέα
- στην αποκλειστικότητα ή την δυνατότητα μετακίνησης ανάμεσα σε ιδιωτικό και δημόσιο τομέα
- στις κεντρικές διαδικασίες προσλήψεων ή αποκέντρωση τους στους ενδιαφερόμενους οργανισμούς
- σε εξετάσεις ή επιλογή μέσω φακέλου προσόντων
- σε γενικές γνώσεις ή αναζήτηση της ειδίκευσης



Η εξέλιξη των μορφών δημόσιας διοίκησης

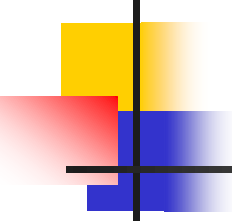
Δυο ακραίες πρακτικές:

- Στο ρουσφετολογικό σύστημα (patronage system) οι εκλεγμένοι πολιτικοί διορίζουν σε δημόσιες θέσεις πρόσωπα που είχαν την πρόνοια να υποστηρίξουν τους υποψηφίους που τελικά επικράτησαν.
- Αντίθετα, στο αξιοκρατικό σύστημα (merit system) οι δημόσιοι υπάλληλοι προσλαμβάνονται κατόπιν διαγωνισμού και μόνο με βάση την αξία τους.



Αξιοκρατία και πολιτική συμβατότητα

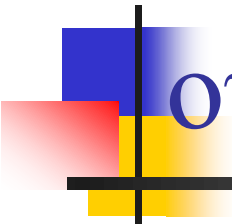
- Αντίθετα με την βασική αρχή του βεμπεριανου υποδείγματος περί πολιτικής ουδετερότητας υπάρχουν θέσεις και συγκυρίες που η ικανότητα –αξία του δημοσίου υπαλλήλου πρέπει να συνδυασθεί με το πόσο φιλικός είναι με το πολιτικό περιεχόμενο της πολιτικής που καλείται να σχεδιάσει και να υλοποιήσει (political compatibility or responsive competence). Διαχρονικά αναζητήθηκε ο χρυσός κανόνας.
Γενικός κανόνας:
 - Οι θέσεις έντασης γνώσης για την υλοποίηση πολιτικών με την αξία
 - Οι θέσεις έντασης γνώσης για την χάραξη και παρακολούθηση πολιτικών συνδυασμό αξίας και πολιτικής συμβατότητας



Αξιοκρατία και πολιτική συμβατότητα II

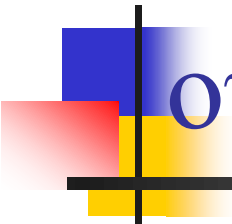
Από την συγκριτική εξέταση των συστημάτων παρατηρείται ότι:

- Όταν επιχειρούνται δραστικές αλλαγές κυριαρχεί το κριτήριο της διασφάλισης της πολιτικής συμβατότητας στις θέσεις των επικεφαλής με τοποθετήσεις από την κυβέρνηση είτε από το εσωτερικό της διοίκησης είτε από τον ιδιωτικό τομέα
- Όσο μεγαλύτερη είναι η κατάτμηση των υπηρεσιών και η αποκέντρωση των λειτουργιών τόσο περισσότερη χρήση γίνεται εξωτερικών συμβούλων-ειδικών στα γραφεία των υπουργών και του πρωθυπουργού - προέδρου



Η αρχή της πολιτική ουδετερότητας στην πράξη

Η «σημαιο» του βρετανικού συστήματος όπου κι εκεί αναθεωρήθηκε με την διακυβέρνηση Θάτσερ. Στις μέρες μας δεν είναι η υπέρτατη αρχή σχεδιασμού της δημόσιας διοίκησης. Περιορίζεται στα μεσαία και χαμηλά στελέχη ενώ στα ανώτερα αντικαθίσταται από το συνδυασμό αξιοκρατίας και πολιτικής συμβατότητας.



Η αρχή της πολιτική ουδετερότητας στην πράξη II

Δυο τα προβλήματα που οδήγησαν σ αυτή την πρακτική:

- Η αρνητική σχέση ουδετερότητας και επιδίωξη δραστικών αλλαγών. Από τη φύση τους οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν είναι επαναστάτες αλλά υποστηρικτές της συνέχειας του συστήματος. Από το κοινωνικό και μορφωτικό υπόβαθρο αλλά και τον τρόπο πρόσληψης η μεγάλη πλειοψηφία των υψηλόβαθμων είναι φυσικός σύμμαχος των κοινωνικών και οικονομικών ελίτ. Αυτό τους κάνει αρνητικούς σε δραστικές αλλαγές του στάτους κβο.
- Η ουδετερότητα επίσης συνδέεται με την ανωνυμία και το απόρρητο το ενεργειών στη δράση των δημοσίων υπαλλήλων. Αυτό κάνει δυσκολότερο το έργο των πλειοψηφικών θεσμών, βουλευτές, κόμματα, κοινή γνώμη, στον έλεγχο. Έτσι η λογοδοσία των δημοσίων υπαλλήλων δεν μπορεί να εξυπηρετηθεί. Η διαφάνεια μειώνεται και αυξάνονται οι δυνατότητες για γραφειοκρατική παρέκκλιση