



ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΚΑ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ

ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΤΙΤΛΟΣ

Διαβούλευση και λήψη αποφάσεων: Η οργάνωση της δημόσιας διαβούλευσης και η συμβολή της στον σχεδιασμό, τη διαμόρφωση και την αξιολόγηση της δημόσιας πολιτικής στην Ελλάδα.

ΤΜ. ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Επιβλέπουσα: ΜΑΡΙΑ-ΗΛΙΑΝΑ ΠΡΑΒΙΤΑ

Σπουδαστής: ΝΙΚΟΛΑΟΣ ΚΕΛΕΜΕΝΗΣ

ΑΘΗΝΑ - 2017

Νικόλαος Κελεμένης

Διαβούλευση και λήψη αποφάσεων: Η οργάνωση της διαβούλευσης και η συμβολή της στον σχεδιασμό, τη διαμόρφωση και την αξιολόγηση της δημόσιας πολιτικής στην Ελλάδα

ΕΣΔΔΑ, ΝΙΚΟΛΑΟΣ ΚΕΛΕΜΕΝΗΣ, ©, 2017, Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος

«Δηλώνω ρητά ότι, η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής.»

Αθήνα, 27/10/2017

Υπογραφή

Περίληψη

Αντικείμενο της εργασίας είναι η δημόσια διαβούλευση σε σχέση με τις δημόσιες πολιτικές. Αρχικά η δημόσια διαβούλευση ερμηνεύεται ως μία νεοφανής αρχή νομιμοποίησης της πολιτικής εξουσίας. Επισκοπούνται, επίσης, οι θεωρητικές προσεγγίσεις για τη μελέτη των δημόσιων πολιτικών και εντοπίζονται οι πιθανές δίοδοι για την εισαγωγή θεσμών διαβούλευσης στον κύκλο δημόσιας πολιτικής. Κατόπιν περιγράφεται και αποτιμάται το ισχύον μοντέλο δημόσιας διαβούλευσης και κοινωνικού διαλόγου στην Ελλάδα. Τα συμπεράσματα που προκύπτουν υποβάλλονται σε εμπειρικό έλεγχο, μέσω εξέτασης των σχετικών συνοδευτικών κειμένων των νομοθετικών προτάσεων, και διατυπώνονται βελτιωτικές προτάσεις.

Λέξεις-κλειδιά: δημόσια διαβούλευση, κύκλος δημόσιας πολιτικής, επικοινωνιακή δράση, λήψη πολιτικών αποφάσεων, εκθέσεις διαβούλευσης, κοινωνικός διάλογος.

Abstract

The subject matter of the thesis is public deliberation in relation with public policies. Initially, public deliberation is interpreted as a novel principal legitimating political power. Furthermore, theoretical approaches to the study of public policies are reviewed and possible entry points of deliberative institutions into public policy cycle are detected. Thereafter, the current model of public deliberation and social dialogue in Greece is described and assessed. The resulting findings are tested empirically, through an examination of the relevant documentation accompanying legislative proposals, and suggestions for improvement are made.

Keywords: public deliberation, public policy cycle, communicative action, political decision-making, consultation reports, social dialogue.

Περιεχόμενα

Εισαγωγή.....	6
1. Η έννοια της διαβούλευσης στη σύγχρονη πολιτική θεωρία.....	8
1.1 Προκαταρκτικές παρατηρήσεις: η κρίση νομιμοποίησης και οι προοπτικές υπερ-κέρασής της.....	8
1.2 Επικοινωνιακή δράση και νομιμοποίηση μέσω διαβούλευσης στον Habermas...11	
2. Δημόσιες πολιτικές και δημόσια διαβούλευση.....	18
2.1 Τα στάδια του κύκλου δημόσιας πολιτικής και η εμπειρική μελέτη τους σε σχέση με τη διαβούλευση.....	18
2.2 Οι δίοδοι του πολιτικού συστήματος και του κύκλου δημόσιων πολιτικών για τη θεσμοθέτηση της διαβούλευσης.....	26
3. Θεσμοί διαβούλευσης στην Ελλάδα.....	35
3.1 Νομοθεσία και λοιπές δράσεις.....	35
3.1.1 «Κανονιστική μεταρρύθμιση» και «Ανοικτή Διακυβέρνηση»: το ρυθμιστικό πλαίσιο και οι αρχές που διέπουν την ηλεκτρονική διαβούλευση (Open.gov.gr)...35	
3.1.2 Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ) και Εθνική Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ): όργανα διαβούλευσης και κοινωνικού διαλόγου. Περιγραφή και σύντομη αποτίμηση.....	40
3.2 Η δημόσια διαβούλευση στην πράξη.....	44
3.2.1 Εμπειρική εξέταση ηλεκτρονικών διαβουλεύσεων και γνωμοδοτήσεων της ΟΚΕ.....	44
3.2.2 Βελτιωτικές προτάσεις-συμπεράσματα.....	46
Επίλογος.....	50
Βιβλιογραφία.....	51
Άλλες πηγές.....	54

Εισαγωγή

Αντικείμενο της ανά χειράς εργασίας είναι η δημόσια διαβούλευση και οι τρόποι θεσμοθέτησης και πρακτικής υλοποίησής της κατά τη λήψη δημόσιων αποφάσεων αλλά και, ευρύτερα, σε όλο το φάσμα των ενεργειών που επηρεάζουν και σχετίζονται με το παραγόμενο έργο των κυβερνητικών δράσεων, δηλαδή τις δημόσιες πολιτικές. Για τον λόγο ότι το αντικείμενο της εργασίας δεν περιορίζεται στη διαπίστωση των τυπικών σημείων σύναψης των θεσμών διαβούλευσης με τη λήψη δημόσιων αποφάσεων από τα αποφασίζοντα κρατικά όργανα, υιοθετείται η διευρυμένη οπτική η οποία προσιδιάζει στη μελέτη των δημόσιων πολιτικών, έτσι όπως αυτή έχει διαμορφωθεί ως ιδιαίτερο πεδίο έρευνας εντός των κοινωνικών και πολιτικών επιστημών. Μέσω αυτής της οπτικής προσεγγίζεται και η ελληνική θεσμική πραγματικότητα. Προκειμένου, δε, να φωτιστεί η προέλευση της πρόσφατης έξαρσης του δημόσιου ενδιαφέροντος για πρακτικές δημόσιας διαβούλευσης, διερευνάται ταυτόχρονα και η εννοιολογική επεξεργασία στην οποία έχει τεθεί η ιδέα της δημόσιας διαβούλευσης στο πλαίσιο της σύγχρονης πολιτικής θεωρίας.

Δεδομένων των ανωτέρω ερευνητικών ζητουμένων, η εργασία διαρθρώνεται σε τρία κεφάλαια, τα οποία βαίνουν από την αποτύπωση βασικών όψεων του θεωρητικού περιγράμματος της διαβούλευσης προς την απεικόνιση και αποτίμηση των τρόπων με τους οποίους έχει θεσμοθετηθεί στην ελληνική περίπτωση. Έτσι, το 1ο κεφάλαιο έχει ως άξονα την προβληματική περί νομιμοποίησης της πολιτικής εξουσίας υπό το πρίσμα των συσσωρευόμενων αδυναμιών οι οποίες έχουν ως αποτέλεσμα την αναζήτηση νέων νομιμοποιητικών αρχών. Ως τέτοια νεοφανής νομιμοποιητική αρχή γίνεται αντιληπτή η δημόσια διαβούλευση, έτσι όπως απαντάται στη θεωρία του Jürgen Habermas για την επικοινωνιακή δράση, τα κύρια σημεία της οποίας εξετάζουμε στο κεφάλαιο αυτό. Στο 2ο κεφάλαιο επισκοπείται ένα ορισμένο φάσμα θεωρητικών προσεγγίσεων για τη μελέτη των δημόσιων πολιτικών, προκειμένου να εντοπιστούν οι πρακτικές δίοδοι για την εισαγωγή θεσμών διαβούλευσης στη διαδικασία διαμόρφωσης και εφαρμογής των πολιτικών αποφάσεων. Προς τον σκοπό αυτό αναλύονται συγκεκριμένες προσεγγίσεις επί των δημόσιων πολιτικών, για να καταδειχθεί γιατί και υπό ποιες προϋποθέσεις ο εν λόγω εντοπισμός απαιτεί μία σύνθετη θεώρηση. Κατόπιν υποδεικνύονται δυνάμει τρόποι διασύνδεσης τύπων δημόσιας διαβούλευσης με τα επιμέρους στάδια της δημόσιας πολιτικής. Στο 3ο κεφάλαιο, στη βάση και των εξαγομένων των προηγούμενων αναλύσεων, περιγράφεται και αποτιμάται το ισχύον μοντέλο διαβούλευσης στην Ελλάδα στο κεντρικό επίπεδο της παραγωγής του νομοθετικού έργου¹. Παρουσιάζονται,

1 Η εξέταση σχημάτων διαβούλευσης και συμμετοχής σε τοπικό και περιφερειακό αυτοδιοικητικό επίπεδο κείται εκτός των ζητουμένων της εργασίας. Επ' αυτής της θεματικής βλ. Μακρυδημήτρης & Πραβίτα

κατά σειρά, το ρυθμιστικό πλαίσιο και οι αρχές που διέπουν την ηλεκτρονική διαβούλευση μέσω της πλατφόρμας Open.gov.gr και οι δύο κατεξοχήν δημόσιοι φορείς κοινωνικής διαβούλευσης, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και η Εθνική Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ενώ δίδεται η προσήκουσα, ιδιαίτερα έμφαση στην πρώτη. Στην κατακλείδα εξετάζονται ενδεικτικά, αν και με καθοριζόμενα κριτήρια, τα συνοδευτικά κείμενα νομοθετικών προτάσεων τα οποία άπτονται των θεσμικών πρακτικών δημόσιας διαβούλευσης, με σκοπό τον εμπειρικό έλεγχο των συμπερασμάτων που προκύπτουν για την ελληνική περίπτωση, ούτως ώστε να διατυπωθούν αξιόπιστες βελτιωτικές προτάσεις.

1. Η έννοια της διαβούλευσης στη σύγχρονη πολιτική θεωρία

1.1 Προκαταρκτικές παρατηρήσεις: η κρίση νομιμοποίησης και οι προοπτικές υπερκέρρασής της

Κεντρικό ζητούμενο του 1ου κεφαλαίου είναι να αποτυπωθεί, στις βασικές γραμμές του, το θεωρητικό περίγραμμα που πλαισιώνει την πρόσφατη εστίαση του δημόσιου ενδιαφέροντος σε μορφές διαβούλευσης (deliberation, consultation), οι οποίες προκρίνονται ως θεραπεία για την κοινώς παραδεκτή, ανεξαρτήτως άλλων υποδηλώσεων, «κρίση νομιμοποίησης» της πολιτικής εξουσίας και του εκτελεστικού βραχίονα αυτής, δηλαδή της σύγχρονης, γραφειοκρατικά οργανωμένης δημόσιας διοίκησης. Ασχέτως της αξιολογικής αφετηρίας από την οποία εκκινεί κανείς, αποτελεί κοινό τόπο ότι η εν λόγω κρίση έχει ως υπόβαθρο τον νεοφιλελεύθερο αντίλογο απέναντι στο κεϋνσιανό κοινωνικό κράτος (Βούλγαρης, 2003) και την προκύπτουσα αμφισβήτηση των διευθετήσεων που είχαν επιτευχθεί στο πλαίσιο του ανάμεσα στα διάφορα συστατικά στοιχεία της κοινωνικής και πολιτειακής οργάνωσης, όπως μεταξύ κράτους και πολιτών, κυβερνητικής εξουσίας και δημόσιας διοίκησης, κοινωνικής δημοκρατίας και ιδιωτικής οικονομίας κ.λπ. (Κωτσονόπουλος, 2016).

Σύμφωνα με τον Μακρυδημήτρη (2010: 262-263), η άκρα ιδεολογικοποίηση της πολιτικής, όπως απαντάται ως εδραιωμένη συνθήκη κατά τη μεγαλύτερη διάρκεια του 20^{ου} αιώνα, είναι εγγενώς συνδεδεμένη με την αντίληψη ότι ο καταναγκασμός και η επιβολή είναι τα κυριότερα και, σε ακραία περίπτωση, έσχατα μέσα της εξασφάλισης νομιμοποίησης από την πολιτική εξουσία και της υλοποίησης των πολιτικών αποφάσεων. Αυτή η ιδεολογικοποίηση, προσθέτει, εισέρχεται σε μία έντονη και, όπως αποδεικνύεται, εμμένουσα κρίση ήδη από την πρώτη μεταπολεμική περίοδο, η οποία κορυφώνεται στο κατώφλι του 21^{ου} αιώνα. Σε αμφοτέρες τις ιστορικές φάσεις της η εν λόγω κρίση συμπυκνώνεται στην εμβληματική απόφαση περί του «τέλους των ιδεολογιών», με τη διαφοροποίηση, όμως, ότι αρχικώς η απόφαση αυτή δηλώνει κυρίως τη ρευστοποίηση της πόλωσης αριστεράς-δεξιάς, όπως π.χ. στον Bell (1965), ενώ κατόπιν εκφράζεται παραδειγματικά στη θέση του Fukuyama (1992) για την καθολική αποδοχή του οικονομικού φιλελευθερισμού ως επικρατέστερου μοντέλου κοινωνικής διαρρύθμισης. Σε κάθε περίπτωση, η διεξαγωγή του πολιτικού παιχνιδιού με ακραιφνείς ιδεολογικούς όρους, δηλαδή στη βάση άκαμπτων και συνεκτικών κοσμοθεωριών, υποχωρεί από το προσκήνιο του δημόσιου βίου. Η ιδεολογικοποιημένη αντιπαράθεση, υπό την οπτική της λογικής εχθρού-φίλου, είτε στην υπερσυντηρητική εκδοχή της (Schmitt, 2009) είτε

στην εκδοχή της ριζοσπαστικής δημοκρατίας (Mouffe, 2008), τείνει, έτσι, να αντικατασταθεί από άλλες, ποιοτικά νεοφανείς μεθόδους επίτευξης της νομιμοποίησης της πολιτικής εξουσίας και των δημόσιων πολιτικών.

Κατεξοχήν τέτοια μέθοδο, την οποία έχει καταστήσει άκρως επίκαιρη η ατόνηση των ιδεολογικοποιημένων πολιτικών διαξιφισμών, αποτελεί αυτή που ανευρίσκεται στον στοχασμό του Jürgen Habermas ως νομιμοποίηση μέσω διαβούλευσης. Ανταποκρινόμενη στις κοινωνικές μεταβολές που έχουν συντελεστεί, η πολιτική θεώρηση του Habermas έχει ως αφετηρία τη διαπίστωση ότι για τη νομιμοποίηση της εξουσίας δεν αρκεί (πλέον) η νομιμότητα των κανόνων δικαίου και η εφαρμογή τους μέσα από τη μονοπώληση του φυσικού εξαναγκασμού από το κράτος, όπως ισχύει, π.χ., στο κλασικό σχήμα της πολιτικής κοινωνιολογίας του Max Weber (2005). Ωστόσο, το ιδιαίτον γνώρισμά της, το οποίο την έχει θέσει στο επίκεντρο του τρέχοντος δημόσιου λόγου και ακαδημαϊκού ενδιαφέροντος, είναι ότι δεν καταφάσκει την εξελισσόμενη ανατροπή των διαρρυθμίσεων του κοινωνικού κράτους δικαίου υπό μία λογική υπερτέρησης της οικονομίας έναντι της πολιτικής. Αντίθετα, η επιδίωξη είναι, όπως θα δούμε, να υποδειχθούν οι προϋποθέσεις για την έλευση μιας νέας ευρείας πολιτικής συναίνεσης, η οποία, παράλληλα, δεν θα απονεκρώνει τη δυναμικότητα των ώριμων νεωτερικών κοινωνιών.

Από παραπλήσια αφετηρία, αυτή της αμφισβήτησης του κρατικού μονοπωλίου της φυσικής βίας ως επαρκούς νομιμοποιητικού ερείσματος της πολιτικής εξουσίας, εκκινεί και η αποκαλούμενη συστημική θεωρία περί διαδικασιών (Luhmann, 1999). Ταυτόχρονα, όμως, η λόγω θεωρία μπορεί να ιδωθεί ως αντίπαλη προς τη θεώρηση του Habermas, αν μη τι άλλο για τον λόγο ότι απορρίπτει τη νομιμοποιητική επάρκεια της συναίνεσης, ως οφειλόμενου αποτελέσματος του πολιτικού γίνεσθαι, αλλά και της συμμετοχής, ως παράγοντα κάμψης της διαίρεσης εξουσιαστών και εξουσιαζομένων (Luhmann, 1999: 65-66).

Η προτεραιότητα δίδεται στη διαδικαστική τυποποίηση των πολιτικών λειτουργιών. Έτσι, για παράδειγμα, η εκλογική διαδικασία θεωρείται ότι δρα νομιμοποιητικά με τον ακόλουθο πολλαπλό τρόπο. α) Κατά τη διεξαγωγή της «πολιτικοποιεί» τις κοινωνικές συγκρούσεις, με τη σημασία ότι τις επιτρέπει να εκφραστούν με όρους διεκδίκησης της εξουσίας, αντί να προσλάβουν διαστάσεις διαλυτικές για τη συνοχή της κοινωνίας (π.χ. εμφύλιος πόλεμος) (Luhmann, 1999: 245). β) Λόγω του ότι τα αποτελέσματά της δεν είναι εκ των προτέρων καθορισμένα, «διατηρεί ανοικτές τις εναλλακτικές δυνατότητες» ως προς τις μελλοντικές κυβερνητικές αποφάσεις (Luhmann, 1999: 243). γ) Επαναλαμ-

βάνεται περιοδικά σύμφωνα με προσυμφωνημένους κανόνες και αυτή η περιοδικότητα ανανεώνει τη νομιμοποίηση, καθώς δίνει στους ψηφοφόρους την εκ των υστέρων δυνατότητα να κρίνουν τις πολιτικές αποφάσεις και, άρα, να κρίνουν αναδρομικά και τις δικές τους επιλογές προσώπων, ανανεώνοντας ή όχι την εντολή (Luhmann, 1999: 256). Συνολικά, δ) ενώ καθιστά το πολιτικό σύστημα ευέλικτο, δηλαδή εύκολα προσαρμοσίμο στις μεταβαλλόμενες συνθήκες και προσδοκίες, ταυτόχρονα το στεγανοποιεί απέναντι σε αναταράξεις που συμβαίνουν στις άλλες κοινωνικές σφαίρες, όπως στην οικονομία, επιτρέποντας αυτές να εισέλθουν στον χώρο της πολιτικής αποκλειστικά ως ύλη προς ρύθμιση, διαμέσου της λήψης αποφάσεων (Luhmann, 1999: 242).

Παρ' όλα αυτά, ακόμη και σύγχρονοι μελετητές οι οποίοι προσεγγίζουν το ζήτημα της νομιμοποίησης καταρχήν από τη σκοπιά της συστημικής θεωρίας περί διαδικασιών καταλήγουν εν τέλει να αναγνωρίσουν την ανάγκη συμπλήρωσης της τελευταίας από διαβουλευτικές αρχές και πρακτικές.

Έτσι, ο Κατσούλης (2006: 337) θεωρεί ότι η νομιμοποίηση των πολιτικών αποφάσεων και διοικητικών ενεργειών στη βάση της τήρησης προδιαγεγραμμένων διαδικασιών (συνταγματικών, εκλογικών, κοινοβουλευτικών, διοικητικών κ.λπ.) θα πρέπει, αν πρόκειται να είναι αποτελεσματική, να συνδυάζεται με διευρυμένες δομές κοινωνικού διαλόγου. Το πρότυπο, δε, στο οποίο παραπέμπει ταυτίζεται με το επονομαζόμενο διαβουλευτικό μοντέλο δημοκρατίας, όπως αυτό καταγράφεται, π.χ., στην τυπολογία περί δημοκρατίας του Schmidt (2004) ως παρακλάδι του ευρύτερου ρεύματος των θεωριών «συμμετοχικής δημοκρατίας». Με παρόμοιο τρόπο, ο Μακρυδημήτρης (2010: 272-274) επισημαίνει τον κίνδυνο που ελλοχεύει σε μία απόλυτη και μονομερή τροπή της νομιμοποίησης που ερείδεται σε διαδικαστικούς τύπους. Υποστηρίζει ότι κάθε τήρηση διαδικασίας αυτοακυρώνεται αν εξαλειφθούν ή είναι ψευδεπίγραφες οι διαφορές των προτεινόμενων εναλλακτικών, ιδίως στο επίπεδο της διαμόρφωσης πολιτικής: αν, δηλαδή, το πολιτικό παιχνίδι αποϊδεολογικοποιηθεί πλήρως. Το πολιτικό σύστημα, σε όλες τις εκδηλώσεις του, τόσο της πολιτικής (politics) όσο και των πολιτικών (policies), κινδυνεύει τότε να εκφυλιστεί σε έναν διαδικαστικό φορμαλισμό, άνευ ουσιαστικού περιεχομένου και απτού διακυβεύματος. Για τον λόγο αυτόν αντιπροτείνεται μία μέση οδός, η οποία αποφεύγει τόσο την υπεριδεολογικοποίηση όσο και την εμμονή σε διαδικαστικούς κανόνες άνευ αναφοράς σε αντιπαρατιθέμενες ιδέες και αξίες (Μακρυδημήτρης, 2010: 275-276). Αυτή η μέση οδός έγκειται στη σύνθεση μεταξύ ιδεολογικής αντιπαράθεσης και τήρησης διαδικασιών, με τέτοιο τρόπο ώστε να διανοίγεται χώρος για την ανάπτυξη θεσμών διαβούλευσης, διαλόγου κ.λπ., εκτός των καθιερωμένων τρόπων πο-

λιτικής συμμετοχής (εκλογές, κόμματα, συνδικάτα κ.λπ.), οι οποίοι διαπιστώνεται ότι τελούν σε μακρά κρίση.

Ας σημειωθεί, πάντως, ολοκληρώνοντας αυτές τις προκαταρκτικές παρατηρήσεις, ότι αντίστοιχη επιφύλαξη διατυπώνει ακόμη και ο ίδιος ο Luhmann, εισηγητής της διαδικαστικής νομιμοποίησης. Αναφερόμενος στην εκλογική διαδικασία, ισχυρίζεται ότι η τάση είναι, αντί να τονώνει τη διαφοροποίηση των ανταγωνιστικών πολιτικών προγραμμάτων, να τα ωθεί προς την ομοιομορφία, και σημειώνει ότι το πολυκομματικό σύστημα δεν παρέχει εγγύηση για την αντιστροφή αυτής της τάσης (Luhmann, 1999: 244). Η εξήγηση που δίνει για αυτό το φαινόμενο έχει μία ψυχολογική χροιά. Όπως τα «ψυχικά συστήματα», γράφει, έτσι και το κοινωνικό, στην ολότητά του, αδυνατεί να αναπτύξει μία μακροπρόθεσμη οπτική που αποτιμά θετικά την κοινωνική περιπλοκότητα· αντιθέτως, γεννάται η κοντόφθαλμη επιδίωξη εξάλειψης των «αβεβαιοτήτων», παρότι, κατά την άποψή του, μόνο η δημιουργία καναλιών διοχέτευσης της αβεβαιότητας έτσι που να μην φράσσεται ο ανοικτός χαρακτήρας των λαμβανόμενων αποφάσεων, μπορεί να παρέχει μία υψηλού βαθμού νομιμοποίηση της πολιτικής εξουσίας (Luhmann, 1999: 243). Θα λέγαμε, λοιπόν, ότι εδώ υπονοείται πως ακόμη και η συστημική θεωρία δεν στέκει δογματικά αντίθετη απέναντι σε άλλους, εξω-κοινοβουλευτικούς τρόπους διαμεσολάβησης της σχέσης πολιτών-διοικουμένων και κράτους-διοίκησης.

1.2 Επικοινωνιακή δράση και νομιμοποίηση μέσω διαβούλευσης στον Habermas

Σύμφωνα με τη διάκριση του Schmidt (2004: 282-283), οι θεωρίες συμμετοχικής δημοκρατίας διακλαδίζονται σε δύο ρεύματα. Εντός του πρώτου διατυπώνονται μαξιμαλιστικά αιτήματα συμμετοχής, καθ' υπέρβαση της αντιπροσωπευτικής αρχής των φιλελεύθερων πολιτειακών θεσμών, όπως στη θεώρηση του Barber (2007) περί «ισχυρής δημοκρατίας». Ενώ στο πλαίσιο του δεύτερου ρεύματος η διεύρυνση των ευκαιριών συμμετοχής, ιδίως σε εξω-κοινοβουλευτικό επίπεδο, γίνεται αντιληπτή ως διόρθωση και αντιστάθμισμα, με ρεαλιστικούς όρους, των «δημοκρατικών ελλειμμάτων» που έχει επιφέρει η δράση διεθνών και υπερεθνικών οργανισμών, σε περιβάλλον εντεινόμενης παγκοσμιοποίησης και βαθύνουσας οικονομικής αλληλεξάρτησης, το οποίο έχει αποβεί σε βάρος των εθνικών δημοκρατικών θεσμών. Εδώ ανήκει, π.χ., η προσέγγιση του Dahl (1994), κατά την οποία η διεύρυνση της πολιτικής συμμετοχής, πέραν των κλασικών θεσμών αντιπροσώπευσης, επιλύει το δίλημμα μεταξύ της μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας των υπερεθνικών οντοτήτων και της δημοκρατικής συμμετοχής των πολιτών στη διαμόρφωση πολιτικών.

Στο ενδιάμεσο των άκρων του σχήματος του Schmidt βρίσκονται προσεγγίσεις όπως αυτή του Habermas, την οποία ο Schmidt ονοματίζει «διασκεπτική δημοκρατία». Πιο περιεκτικά, η Σπανού (2000: 93) ομαδοποιεί τις αντίστοιχες θεωρίες ως θεωρίες «αναπτυξιακής δημοκρατίας» και τις κατατάσσει εκ νέου, ανάλογα με την αποδιδόμενη έμφαση, σε τρεις κατηγορίες, τη συμμετοχική, τη ριζοσπαστική και τη «διαλογική», ταυτίζοντας την τελευταία με την προσέγγιση του Habermas.

Σε κάθε περίπτωση, το ιδιάζον γνώρισμα της προσέγγισης του Habermas, που την απεγκλωβίζει τόσο από ουτοπιστικά προτάγματα όσο και από μικρής κλίμακας αντισταθμίσιμα έναντι της συρρίκνωσης της δημοκρατίας, είναι ότι συνδυάζει την υπεράσπιση του φιλελεύθερου κράτους δικαίου με το εγχείρημα ενδυνάμωσης της δημόσιας σφαίρας μέσα από την καθιέρωση γνήσια διαβουλευτικών, διασκεπτικών διαδικασιών και πρακτικών εκτός του αυστηρού δίπολου κράτους και ιδιωτικής οικονομίας (Schmidt, 2004: 288-289). Το εν λόγω εγχείρημα αποκτά έτσι ιδιαίτερη δυναμική στην ενδιάμεση, μεταξύ κράτους και οικονομίας, σφαίρα της επονομαζόμενης κοινωνίας των πολιτών, με το νόημα που αυτή έχει λάβει από νεότερους στοχαστές, όπως ο Gellner (1996) ή ο Alexander (2006), οι οποίοι έχουν επεξεργαστεί εκ νέου τον όρο αστική κοινωνία (civil society), μη περιορίζοντάς τον πλέον στην «κοινωνία των ιδιωτών». Πρόκειται, εν ολίγοις, για τη σφαίρα της εθελούσιας δραστηριότητας των ατόμων και των εκούσιων ενώσεών τους, η οποία διενεργείται μεν μέσα από ιδιωτικές δράσεις, αλλά επιδιώκει την πραγμάτωση γενικών κοινωνικών σκοπών και όχι την ιδιοτελή πραγμάτωση των μεγιστοποιητικών σκοπών της αγοράς, δίχως, όμως, να επιζητεί να διεκδικήσει και να αναλάβει την κυβερνητική εξουσία.

Κατά την ανασυγκρότηση της θεωρίας επικοινωνιακής δράσης (communicative action) του Habermas εκ μέρους του Παρούση (2005), το κύριο ζητούμενό της είναι η περιγραφή των αναγκαίων όρων που διέπουν μία «ιδεώδη ομιλιακή κατάσταση», έτσι ώστε να προκύψουν συμπεράσματα με κανονιστική δεσμευτικότητα. Στο πλαίσιο αυτό διευκρινίζεται ότι ο όρος «λόγος» (discourse) έχει τη διπλή σημασία, αφενός, της έλλογης επιχειρηματολογίας και, αφετέρου, της επικοινωνίας μέσω διαλόγου (Παρούσης, 2005: 62).

Για να λάβει χώρα ένας τέτοιος ιδεώδης διάλογος θα πρέπει να τηρούνται τρεις κανόνες: α) κανόνες συνέπειας των ομιλητών, β) κανόνες ίσης πρόσβασης τους με όρους ελευθερίας και ισότητας, καθώς και γ) κανόνες επιχειρηματολογίας (Παρούσης, 2005: 65-69). Από τον κανόνα της συνέπειας ξεχωρίζουν οι ακόλουθες διαστάσεις. Η υποκειμενική λογική συνέπεια των ομιλητών, με το νόημα της μη αυτοαναίρεσης των λόγων

τους· η ειλικρινής υποστήριξη των βαθύτερων πιστεύω τους· η τήρηση του ίδιου μέτρου αναφορικά με τα εξεταζόμενα αντικείμενα· το να μην αντιβαίνουν τα επιχειρήματά τους στα εμπειρικά δεδομένα· τέλος, το να γίνεται δεκτό ότι τις συνέπειες των κρίσεών τους θα τις υποστούν και οι ίδιοι, πράγμα που σημαίνει την «εναλλαξιμότητα των ρόλων των ομιλητών». Όσον αφορά την ίση πρόσβαση στον διάλογο, αυτή αναλύεται στην ελεύθερη, χωρίς αποκλεισμούς, συμμετοχή, στην ελευθερία επιλογής θεμάτων και αντίκρουσης των αντίπαλων θέσεων, καθώς και στην απρόσκοπτη πρόσβαση στην ενημέρωση και την πληροφόρηση. Αποκλείεται, επομένως, ο εξωτερικός καταναγκασμός, π.χ. από ιεραρχικές σχέσεις, και επιπρόσθετα απαιτείται η απουσία χρονικού περιορισμού αλλά και υποχρέωσης κατάληξης σε οριστικό συμπέρασμα. Αναφορικά, δε, με τον τρόπο επιχειρηματολογίας, θα πρέπει κάθε ομιλητής να φέρει το βάρος απόδειξης της θέσης του, δηλαδή να την αιτιολογεί, και επιπλέον να αιτιολογεί τη διαφορετική αντιμετώπιση παρόμοιων καταστάσεων και να αναλαμβάνει να αντικρούσει τους αντίλογους που διατυπώνονται έναντι της αρχικής θέσης του. Τούτα σημαίνουν ότι θα πρέπει να επιχειρηματολογεί λογικά και όχι «στρατηγικά». Από αυτό συνάγεται ότι ο μόνος γνώμονας που χρησιμοποιείται για να επέλθει σύγκλιση και συμφωνία είναι το «καλύτερο επιχείρημα» ή, με τα λόγια του Habermas, η «ήπια ισχύς αληθοφανών ισχυρισμών» (1996: 24).

Γενικότερα, ο ιδεώδης διάλογος αποκλείει άλλες εμπειρικά παρατηρούμενες συμπεριφορές πλην της έλλογης επικοινωνίας, όπως, κυρίως, τη ρητορική μέσα από σοφίσματα, τα στρατηγικά μέσα πειθούς και την αυθαίρετη απόφαση ενός ομιλητή που επιβάλλει τη δική του κρίση με όρους ισχυρότερης βούλησης (ό,τι στην πολιτική φιλοσοφία έχει αποκληθεί ντεσιζιονισμός) (Παρούσης, 2005: 70). Ειδικά σε σχέση με την οριζόμενη ως στρατηγική δράση, αν ανατρέξουμε στον ίδιο τον Habermas και συγκεκριμένα στο έργο του *Η ηθική της επικοινωνίας*, εκεί επεξηγείται ότι η στρατηγική δράση διακρίνεται από την επικοινωνιακή για τον λόγο ότι, πρώτον, προσανατολίζεται σε οποιουδήποτε σκοπούς, και όχι μόνο στη θεμελίωση ορθών κανόνων δικαίου, και, δεύτερον, επιδιώκει την πραγμάτωση του σκοπού της με τη χρήση μέσων όπως η επιβολή ή ο φόβος της επιβολής κυρώσεων και η παροχή ωφελημάτων ή η υπόσχεση ανταμοιβών (Habermas, 1997: 71).

Όπως ο ίδιος κατανοεί τη θεωρία του, συντάσσεται, από τη μια μεριά, με την προβληματική της νομιμοποίησης της εξουσίας σε συνθήκες πλουραλισμού των αξιών, όπως αυτή απαντάται και στους κλασικούς κοινωνιολόγους: επί παραδείγματι, σε σχέση με την προσέγγιση του Émile Durkheim, γράφει ότι ακολουθεί το σκεπτικό του τελευ-

ταίου, κατά το οποίο ο ουσιώδης λόγος εξήγησης της υπακοής των ατόμων σε κανόνες δεν μπορεί να έγκειται στον φόβο κυρώσεων (για αυτόν τον λόγο, επεξηγεί, ο Durkheim στράφηκε στην εξέταση «προ-κρατικών» κανόνων, όπως η ιεροσυλία) (Habermas, 1997: 91). Διαπιστώνει έτσι την ανεπάρκεια του κρατικού καταναγκασμού ως αιτίας αποδοχής των κανόνων, των λαμβανόμενων πολιτικών αποφάσεων κ.λπ. Τούτο, βέβαια, δεν αναιρεί πως η ισχύς των κανόνων στην πράξη αποτελεί ένα μείγμα επιβολής, μέσω κυρώσεων και ανταμοιβών, και αποδοχής τους ως έγκυρων από αυτούς στους οποίους απευθύνονται, δηλαδή αποδοχής τους ως νομιμοποιημένων. Χρίζει, όμως, διεξοδικότερης εξέτασης το δεύτερο στοιχείο αυτού του μείγματος.

Από την άλλη μεριά, η θεωρία του παρουσιάζεται ως συνέχεια της κριτικής του λεγόμενου εργαλειακού λόγου. Της εδραιωμένης αντίληψης, με άλλα λόγια, ότι τα μόνα ερωτήματα που δύνανται να απαντηθούν με ορθολογικό τρόπο είναι αυτά που αφορούν την επιλογή των μέσων (ορθολογικότητα κατά τον σκοπό), ενώ αποκλείεται εκ προοιμίου η ορθολογική επιλογή μεταξύ δισταμένων σκοπών (Habermas, 1997: 50). Η επικοινωνιακή δράση προτείνεται ως η πλέον λυσιτελής μέθοδος για την πραγματοποίηση μιας τέτοιας, κοινά αποδεκτής και δεσμευτικής επιλογής σκοπών, κατεξοχήν στο επίπεδο της λήψης πολιτικών αποφάσεων και άρα της διαμόρφωσης των δημόσιων πολιτικών. Αλλά με την επισήμανση ότι η ορθολογική στάθμιση συλλογικών σκοπών, η εξεύρεση κοινών συμφερόντων και η συναγωγή ορθών κανόνων δικαίου δεν υπεισέρχονται σε αξιολογικά ζητήματα, που αφορούν ερωτήματα ως προς τους «ατομικούς ή συλλογικούς τρόπους ζωής», δηλαδή «ερωτήματα του ευ ζην (ή της αυτοπραγμάτωσης)» (Habermas, 1997: 138).

Προκειμένου ο Habermas να υποδείξει την ιδιομορφία της θεώρησής του για τον τρόπο θεμελίωσης ορθών κανόνων δικαίου, την αντιπαραβάλλει με τη θεωρία του John Rawls περί δικαιοσύνης², εντοπίζοντας σε αυτή δύο κρίσιμα σφάλματα. Σύμφωνα με το γνωστό μοτίβο του Rawls, που επαναλαμβάνει και ο ίδιος (Habermas, 1997: 81-82), για να είναι δυνατή η ανεύρεση και η πρακτική ισχύς κανόνων δικαίου, θα πρέπει να υποτεθεί μία «πλασματική αρχική κατάσταση», από την οποία απουσιάζουν εξουσιαστικές σχέσεις και οικονομικές ανισότητες και στο πλαίσιο της οποίας καθένας έχει άγνοια ως προς τη θέση που πρόκειται να λάβει στη μελλοντική οργάνωση της κοινωνίας («πέπλο άγνοιας»).

Το πρώτο σφάλμα είναι ότι με την εκκίνηση από ένα τέτοιο πρωταρχικό σημείο παραβλέπεται το γεγονός πως κάθε ανάγκη θεμελίωσης ενός κανόνα προκύπτει από ορι-

2 Βλ. ενδεικτικά Σπανού (2000: 81-86). Αναλυτικότερα βλ. Μολύβας (2004).

σμένη αμφισβήτησή του, εξαιτίας της διατάραξης των ισχυουσών συμφωνιών, και αποβλέπει στην αποκατάσταση των τελευταίων ή στην αντικατάστασή τους από άλλες. Πράγματι, και στις θεωρίες περί δημόσιων πολιτικών, όπως τις συνοψίζει στην επισκόπησή του ο Anderson (2003), ένας από τους κύριους «πυροδοτικούς» παράγοντες, ώστε δεδομένο ζήτημα να καταστεί δημόσιο πρόβλημα και να διαμορφωθούν για αυτό εναλλακτικές πολιτικές προτάσεις, είναι η αποτυχία προηγούμενων ρυθμίσεων και, ως συνέπεια, η ανάγκη εκ νέου ρύθμισής του. Εν ολίγοις, αυτό που απορρίπτει ο Habermas είναι η αφαίρεση από τις υφιστάμενες συγκρούσεις. Γι' αυτό λέγεται ότι χωρίς προϋπάρχουσες συγκρούσεις, ανακλύπτουσες από διαφιλονικούμενα κοινωνικά ζητήματα, στερείται νοήματος η διεξαγωγή διαλόγου επί αυτών (Habermas, 1997: 132).

Το δεύτερο σφάλμα στο σχήμα του Rawls είναι ότι η ορθότητα του κανόνα δικαίου συνάγεται μέσω του στοχασμού που αναπτύσσει κάθε μεμονωμένο άτομο εντός των πρωταρχικών συνθηκών, εν είδει μονολόγου (Habermas, 1997: 84)³. Με τον τρόπο αυτό, όμως, αποκλείεται η προοπτική διενέργειας πραγματικών, πρακτικών διαλόγων, οι οποίοι μόνο αυτοί δύνανται, κατά τον Habermas, να παρέχουν το πλαίσιο για την εξακρίβωση ορθών και δίκαιων κανόνων της κοινωνικής συμβίωσης. Εξού και η πολιτική πρόταση που εξάγεται από τη συγκεκριμένη μελέτη είναι η «θεσμοποίηση» του διαλόγου. Διότι, οι πραγματικοί διάλογοι υπόκεινται σε μία σειρά εμπειρικών περιορισμών: περιορισμούς χώρου και χρόνου· τον περιορισμό της μη καθαρά έλλογης συγκρότησης των συμμετεχόντων, το γεγονός, δηλαδή, ότι ενεργούν και με βάση άλλα κίνητρα πέρα από το γνωστικό κίνητρο της αναζήτησης ορθών κανόνων· τις διαφοροποιήσεις αρμοδιοτήτων και ρόλων. Δεδομένων αυτών των περιορισμών, πρέπει να υπάρξουν θεσμικές ρυθμίσεις που να εξασφαλίζουν ότι οι πρακτικοί διάλογοι θα προσεγγίζουν όσο το δυνατόν περισσότερο την ιδεώδη ομιλιακή κατάσταση (Habermas, 1997: 116).

Είναι συνεπώς ορθή η ερμηνεία του Παρούση (2005: 76-77), ότι η σύλληψη του ορθολογικού διαλόγου εκ μέρους του Habermas είναι άμεσα συνδεδεμένη με το διαβουλευτικό μοντέλο δημοκρατίας, αφού οι κανόνες διεξαγωγής του ιδεώδους διαλόγου είναι μεταφέρσιμοι, υπό ρεαλιστικούς περιορισμούς, στην πολιτική διαβούλευση. Έτσι,

3 Επ' αυτού, δεν είναι άνευ σημασίας ότι ο Rawls (2000: 49-57), όταν εκθέτει την πρωταρχική κατάσταση, αναφέρεται, από άποψη ορολογίας, σε συμβαλλόμενα μέρη (parties) και όχι σε διαλεγόμενους ή συνομιλητές και επίσης σε ενεργήματα δημόσιου στοχασμού (public reflection) και όχι έμπρακτου διαλόγου. Ακόμη, περιγράφει την πρωταρχική κατάσταση ως ένα «παραστατικό εύρημα» (device of representation), του φιλοσοφικού στοχασμού, και όχι ως ένα ομιλιακό ιδεώδες, το οποίο μπορεί και οφείλει να λάβει εμπειρική υπόσταση.

οι πολιτικές διαβουλεύσεις δίνουν διάυλο στην ανταλλαγή πληροφοριών και στη σύγκρουση επιχειρημάτων, χωρίς εκ προοιμίου αποκλεισμό θεμάτων που άπτονται των κοινών συμφερόντων. Επίσης, διεξάγονται με όρους δημοσιότητας και καθολικής συμμετοχής, χωρίς καταναγκασμούς που αντίκεινται στην ελευθερία των συμμετεχόντων, ενώ κατά τη διενέργειά τους αρθρώνονται τόσο συμφέροντα όσο και προτιμήσεις και ταυτότητες. Τέλος, έχουν ως στόχο την επίτευξη συναίνεσης επί ενός δημόσιου προβλήματος. Στο σημείο αυτό εισέρχεται ο ρεαλιστικός περιορισμός του χρονικού ορίου, από τον οποίο προκύπτει η αρχή της πλειοψηφίας, σε βάρος της αρχής της ομοφωνίας, δίχως, ωστόσο, η μειοψηφούσα μερίδα να εμποδίζεται να επανέλθει στο πρόβλημα ύστερα από την υιοθέτηση της επικρατέστερης λύσης.

Ήδη εξαρχής στο κείμενο *Η ηθική της επικοινωνίας* έχει διευκρινιστεί ότι ο διάλογος επιλύει κατεξοχήν προβλήματα συλλογικής δράσης, ενώ το πρώτο ερώτημα στο οποίο καλείται να απαντήσει είναι τι πραγματικά θέλει και τι δύναται να πράξει ένας συλλογικός φορέας δράσης (Habermas, 1997: 87). Στο πλαίσιο αυτό, όμως, ο Habermas εγείρει αντιρρήσεις απέναντι σε άλλες εκδοχές της επικοινωνιακής δράσης.

Κατά πρώτον (Habermas, 1997: 88-90), επιμένει στο ότι το πρωτεύον ζητούμενο των πρακτικών διαλόγων είναι η «συλλογική αναζήτηση της αλήθειας», με την έννοια της διατύπωσης αμερόληπτης κρίσης επί ενός πλέγματος δεσμευτικών κανονιστικών αρχών. Με τον τρόπο αυτό διαφοροποιείται από τη θεώρηση που προτάσσει ως σημαντικότερη διάσταση τον μη αποκλεισμό από τον διάλογο και την ανεπηρέαστη διαμόρφωση της βούλησης των συμμετεχόντων. Διότι, στην περίπτωση αυτή ο διάλογος αποκτά τον χαρακτήρα διαπραγμάτευσης, με συνέπεια να λειτουργεί πρωτίστως ως μέσο εξισορρόπησης μερικών, συγκρουόμενων συμφερόντων και εξεύρεσης μιας συμβιβαστικής λύσης μεταξύ αυτών. Τούτο, όμως, υποδηλώνει ότι απουσιάζει ένα γνήσιο κοινό συμφέρον, που ζητείται να εξακριβωθεί.

Κατά δεύτερον, ο Habermas (1997: 109) αντιτίθεται σε μία φορμαλιστική εκδοχή της επικοινωνιακής δράσης, σύμφωνα με την οποία οι μόνοι κανόνες που μπορούν να συμφωνηθούν είναι αυτοί που διέπουν τη διεξαγωγή του ίδιου του διαλόγου. Τούτο, όμως, είναι εσφαλμένο, διότι οι συγκεκριμένοι συνιστούν απλώς διαδικαστικούς κανόνες, που αποτελούν προϋποθέσεις για να συναχθούν τα περιεχόμενα των κανόνων που ρυθμίζουν την κοινωνική ζωή. Κάτι τέτοιο δεν αναιρεί, βέβαια, ότι και η δική του προσέγγιση είναι τυπική, με τη σημασία ότι δεν προεξοφλεί ποιοι θα είναι οι ορθοί κανόνες σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, αλλά παρέχει μόνο τη μέθοδο για την εξεύρεσή τους (Habermas, 1997: 132). Το γεγονός, όμως, ότι λαμβάνεται υπόψη η παράμε-

τρος των προϋπαρχουσών συγκρούσεων επί διαφιλονικούμενων κανόνων καθιστά τη θεώρηση δυναμική: «στην ανοικτότητά του ο διάλογος βασίζεται στο ότι τα τυχαία περιστατικά θα ‘εισαχθούν’ σ’ αυτόν» (Habermas, 1997: 132).

Τούτο σημαίνει ότι δεν υπερασπίζεται τη σταθεροποίηση της πολιτικής τάξης πραγμάτων με αντίτιμο την απονέκρωση ή μία ψευδώνυμη ζωτικότητα του κοινωνικού πεδίου και, ειδικότερα, της κοινωνίας πολιτών. Τουναντίον, προκρίνει τον ανοικτό χαρακτήρα της νομιμοποιητικής μεθόδου τού διαλόγου προς τα ερεθίσματα, αιτήματα, αντιτιθέμενα συμφέροντα κ.λπ. που εκπορεύονται από το κοινωνικό πεδίο. Η προοπτική αυτή μας εισάγει στο 2ο κεφάλαιο, όπου επισκοπούμε τις θεωρίες περί δημόσιων πολιτικών, για να εξετάσουμε αυτή τη διασύνδεση κοινωνίας και πολιτικής ή, διαφορετικά, δημόσιων προβλημάτων και αποτελεσμάτων των πολιτικών αποφάσεων.

2. Δημόσιες πολιτικές και δημόσια διαβούλευση

2.1 Τα στάδια του κύκλου δημόσιας πολιτικής και η εμπειρική μελέτη τους σε σχέση με τη διαβούλευση

Εξετάζοντας κανείς τη διαδικασία ή, ορθότερα, τον κύκλο των δημόσιων πολιτικών σε συνάρτηση με τη δυνατότητα εισαγωγής διαβουλευτικών θεσμικών πρακτικών, θα πρέπει να έχει κατά νου ότι ο ίδιος ο ορισμός που δίδεται στο τι συνιστά η διαμόρφωση και η εκτέλεση πολιτικών, περιλαμβανομένων ευρύτερων προγραμμάτων πολιτικής αλλά και μεμονωμένων δημόσιων έργων (projects), προκαθορίζει σε μεγάλο βαθμό το εύρος μιας τέτοιας δυνατότητας. Την ίδια επίδραση ασκεί εκ προοιμίου και η θεωρητική προσέγγιση που υιοθετείται για την εμπειρική μελέτη των διάφορων φάσεων ή σταδίων που περικλείονται στον κύκλο δημόσιας πολιτικής.

Στην καθιερωμένη σχετική βιβλιογραφία (ενδεικτικά: Howlett et al., 1995· Muller & Surel, 2002· Anderson, 2003· Λαδή & Νταλάκου, 2008, 2016· Μακρυδημήτρης 2016) η πλειάδα των ενεργειών, θεσμικών ή μη, που περιλαμβάνονται στην ανάπτυξη δεδομένης δημόσιας πολιτικής εκλαμβάνεται ως υπερβολικά σύνθετη για να μπορεί να διερευνηθεί διαμιάς ως ενιαίο σύνολο και, για τον λόγο αυτό, διασπάται σε επιμέρους δράσεις, που η καθεμία ομαδοποιεί ένα αντίστοιχο στάδιο του κύκλου πολιτικής (stagi-est approach). Παρά τις διάφορες παραλλαγές, ο κύκλος πολιτικής δομείται σύμφωνα με τα εξής βασικά στάδια: α) τον καθορισμό της θεματικής διάταξης των δημόσιων προβλημάτων (ατζέντα), όπου περιλαμβάνεται το ζήτημα εάν και σε ποιον βαθμό αφήνονται να ρυθμιστούν από την ιδιωτική πρωτοβουλία («hands-off»)· β) τη διαμόρφωση εναλλακτικών προτάσεων επί προβλήματος που έχει αναχθεί σε δημόσιο ζήτημα και χρήζει κυβερνητικής παρέμβασης· γ) την υιοθέτηση μιας από τις εναλλακτικές λύσεις και τη λήψη της σχετικής κυβερνητικής απόφασης· δ) την εφαρμογή-εκτέλεση της τελευταίας από τη διοικητική γραφειοκρατία· τέλος, ε) την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της πολιτικής, με διάκριση μεταξύ εκροών (outputs), που σημαίνουν το μετρήσιμο έργο που παράγουν τα κρατικά όργανα, και επιπτώσεων (impacts), που δηλώνουν την επίδραση την οποία έχει η πολιτική στους αποδέκτες της, καθώς και την αντεπίδραση αυτών⁴. Με βάση τα αποτελέσματα δύναται να υπάρξει επανέναρξη της διαδικασίας, εξού και η κυκλικότητά της.

4 Στη βιβλιογραφία απαντάται ενίοτε και ένα έκτο στάδιο, αυτό της λήξης (termination), με την οποία εννοείται, σχεδόν κατά διαζευκτικό τρόπο, είτε η πραγματοποίηση των στόχων μίας δημόσιας πολιτικής είτε η αποτυχία της. Βλ. Muller & Surel (2002: 54).

Κατά τους Muller και Surel (2002: 54-55), αυτή η κατάτμηση του αντικειμένου μελέτης επιτυγχάνει πράγματι τον σκοπό της απλούστευσης, ενώ με το να επιτρέπει τη χρήση μεθόδων από το σύνολο των κοινωνικών επιστημών, για το λόγο ότι δεν εστιάζεται αποκλειστικά στην τυπική λήψη των πολιτικών αποφάσεων, μεταβάλλει την οπτική γωνία μελέτης των δημόσιων πολιτικών. Από τη νομική οπτική, που επικεντρώνεται στις συνταγματικές και εκ του νόμου απορρέουσες αρμοδιότητες των κρατικών οργάνων, προς μία εμπειρική κοινωνιολογική προσέγγιση, που εκλαμβάνει ως εξίσου σημαντικές τις ενέργειες που προηγούνται και έπονται των επίσημων πολιτικών αποφάσεων. Με τον τρόπο αυτό αναδεικνύεται και ο σχετικός χαρακτήρας του διαχωρισμού απόφασης και εκτέλεσης. Γίνεται αντιληπτό ότι, παρά την τεχνητή απομόνωση των διάφορων σταδίων, οι δημόσιες πολιτικές λαμβάνουν χώρα μέσα σε ένα «πολιτικοδιοικητικό συνεχές», εντός του οποίου η δημόσια διοίκηση δεν μπορεί να ιδωθεί ως απλός «ιμάντας μεταβίβασης» κυβερνητικών εντολών (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012: 47-49. 68-69). Εφόσον, λοιπόν, αναγνωρίζεται η «διαπλαστική παρέμβαση» της διοίκησης επί των πολιτικών, διευρύνεται η προοπτική της εφαρμογής πρακτικών διαβούλευσης και σε άλλα σημεία της σχέσης πολιτών, αιρετών αξιωματούχων, επαγγελματικής γραφειοκρατικής υπαλληλίας.

Παρ' όλα αυτά, το μειονέκτημα της προσέγγισης των σταδίων είναι ότι προσδίδει στην άσκηση πολιτικής μία γραμμικότητα, που συνήθως δεν απαντάται εμπειρικά, αφού στην εκάστοτε περίπτωση κάποια στάδια παραλείπονται ή και αντιστρέφονται (π.χ. πρώτα διαμορφώνεται η πολιτική και μετά καθορίζεται η ατζέντα) (Muller & Surel, 2002: 56-57). Περαιτέρω, αυτή η γραμμικότητα δίνει την εσφαλμένη εντύπωση ότι η κυβερνητική δράση συνιστά άσκηση επίλυσης προβλημάτων (problem solving), πράγμα με το οποίο υπερεκτιμάται η δυνατότητα και ικανότητα του κράτους εν γένει να διευθετεί επιτυχώς τα ανακύπτοντα δημόσια προβλήματα (Muller & Surel, 2002: 58-59). Με άλλα λόγια, υποτιμούνται οι κοινωνιολογικοί όροι αναπροσανατολισμού των κοινωνικών δρώντων σε αντιστοιχία με τις εκάστοτε πολιτικές συντεταγμένες, οι οποίες, βεβαίως, μεταβάλλονται μέσω των δημόσιων πολιτικών. Ο κίνδυνος που ελλοχεύει σε μία τέτοια αντίληψη, και ο οποίος φράσσει εξαρχής τη δυνατότητα δημόσιων διαβουλεύσεων, είναι να ερμηνευθεί η διαμόρφωση πολιτικών ως τεχνική-επιστημονική επίλυση προβλημάτων. Τούτο συνιστά τον πυρήνα της «τεχνοκρατικής ιδεολογίας», η οποία επιφέρει την απο-πολιτικοποίηση της ευρείας μάζας του πληθυσμού και ταυτόχρονα αρθρώνει έναν λόγο αιτιολόγησής της: το σκεπτικό είναι ότι η δημόσια διαβούλευση, αντί να επιβοηθά, δυσχεραίνει το κυβερνητικό έργο και, άρα, οι συλλογικές

αποφάσεις πρέπει να περιορίζονται κατ' ανάγκη στην επιλογή των πολιτικών ηγετών, που με τη σειρά τους έχουν την ευθύνη ελέγχου των τεχνοκρατικών στελεχών (Σπανού, 2000: 100-101). Συνέπεια είναι η συρρίκνωση της δημοσιότητας στις επιφανειακές όψεις «του θεάματος και της επευφημίας» (Habermas, 2007: 51).

Συνεπώς, για να δημιουργηθεί θεσμικός χώρος πρόσφορος σε γνήσιες δημόσιες διαβουλεύσεις, απαιτείται η διαμόρφωση πολιτικών να οριστεί ως μία εγγενώς πολιτική διαδικασία. Όχι μόνο από την άποψη ότι ο βαθμός επιτυχίας των δημόσιων πολιτικών και ανταπόκρισής τους στις ανάγκες του κοινωνικού συνόλου αντανάκλα την ποιότητα και τον βαθμό εμπάθυνας της δημοκρατίας (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012: 58). Αλλά επίσης από την άποψη ότι πρόκειται για διαδικασία που ενέχει την αγωνιστική διάσταση της σύγκρουσης αξιών, συμφερόντων και προτιμήσεων και λαμβάνει χώρα με όρους ισχύος, διαπραγματεύσεων και συμβιβασμών, ενδεχομένως, δε, και με τη χρήση ειδικών μέσων (εξαπάτηση, χρηματισμός κ.λπ.) (Anderson, 2003: 2, 29).

Το συμπέρασμα αυτό πρέπει να ιδωθεί συνδυαστικά με την εξέταση του δεύτερου σημείου που τέθηκε ανωτέρω, ότι, δηλαδή, και η επιλεγόμενη προσέγγιση για την εμπειρική μελέτη των δημόσιων πολιτικών προεξοφλεί, εν πολλοίς, την απάντηση στο ερώτημα εάν και σε ποια σημεία είναι εφικτή και ευκαταία η θεσμοθέτηση δημόσιων διαβουλεύσεων. Σύμφωνα με αυτό το σκεπτικό και υπό την παραδοχή ότι κάθε ρεύμα σκέψης που έχει αναπτυχθεί για να περιγράψει και να εξηγήσει τον κύκλο δημόσιας πολιτικής εστιάζεται και ερμηνεύει καλύτερα ένα ή ορισμένα, πάντως όχι όλα τα στάδια του (Anderson, 2003: 22), μπορεί να υποστηριχτεί ότι και η πραγμάτευση του συγκεκριμένου ζητήματος απαιτεί μία σύνθετη προσέγγιση επί των δημόσιων πολιτικών.

Για τον λόγο αυτό, παρακάτω εξετάζουμε γιατί κάποια από τα βασικά μοντέλα εξήγησης, δεδομένου ότι προσκολλάται κανείς αποκλειστικά σε ένα εξ αυτών, δεν δίνουν ή ελαχιστοποιούν τις απαραίτητες εννοιολογικές λαβές για τη θεσμοθέτηση διαβουλευτικών πρακτικών. Βεβαίως, δεν τρέφουμε τη φιλοδοξία –λόγω της, ομολογουμένως, τεράστιας βιβλιογραφίας περί δημόσιων πολιτικών– ότι αυτή η εξέταση είναι κάτι παραπάνω από απλώς ενδεικτική και επ' ουδενί πλήρης, πολλώ δε μάλλον εξαντλητική.

Τα μοντέλα στα οποία εστιάζουμε, απομονώνοντας την ερμηνευτική ισχύ του καθενός σε μία ή έναν συνδυασμό από τις φάσεις του κύκλου, είναι κατά σειρά: (1) το πλουραλιστικό του Dahl (1958)· (2) η θεώρηση περί «παράθυρου πολιτικής» (policy window) του Kingdon (1995) σε συνδυασμό με το «γνωστικό» μοντέλο του Sabatier (1988)· (3) η τυπική θεώρηση των πολιτικών αποφάσεων και της διοικητικής εφαρμογής ως διακριτά διαχωρισμένων πεδίων, όπως σχολιάστηκε ακροθιγώς και παραπάνω.

(1) Το πλουραλιστικό μοντέλο (Λαδής & Νταλάκου, 2016: 79-84), παρότι πλέον έχει απολέσει τη μείζονα επιρροή που είχε κατά τις πρώτες μεταπολεμικές δεκαετίες, εξακολουθεί να απολαμβάνει σημαντικής αποδοχής αναφορικά με τον τρόπο καθορισμού της θεματικής διάταξης και τη διαμόρφωση των εναλλακτικών πολιτικών. Ο λόγος, κρίνουμε, είναι ότι η από μέρους τού πλουραλιστικού μοντέλου αντίκρουση των μονιστικών θεωριών περί «κυρίαρχης ελίτ» έχει καταφέρει να πλήξει τις τελευταίες στα πιο αδύναμα εξηγητικά σημεία τους, δίχως έως τώρα να έχει λάβει χώρα μία πειστική ανασκευή αυτής της αντίκρουσης⁵.

Ένα τέτοιο καίριο σημείο είναι η πρόσδοση στο πολιτικό σώμα (εκλογείς, διοικούμενοι) πλήρους παθητικότητας και, άρα, η αντίληψη ότι οι δημόσιες πολιτικές υπαγορεύονται λίγο έως πολύ με μονόδρομο τρόπο, από την πολιτικοοικονομική ελίτ προς το πολιτικό προσωπικό, επιβαλλόμενες δια καταναγκασμού στις μάζες (Anderson, 2003: 18-19). Συνάγεται έτσι ότι κάθε φερόμενη φιλολαϊκή κρατική παρέμβαση συμβαίνει ως παραχώρηση εκ μέρους της ελίτ, με σκοπό να συντηρεί αυτή έναν ελάχιστο βαθμό λαϊκής υποστήριξης, ούτως ώστε η φιλελεύθερη δημοκρατία να μην εκφυλιστεί σε αυταρχισμό (Anderson, 2003: 18-19). Έτσι, όμως, εξαλείφεται η προοπτική ενός δημόσιου συμφέροντος, που υπερβαίνει τα συμφέροντα της ελίτ και, όπως είδαμε, προϋποτίθεται προκειμένου να έχει νόημα η δημόσια διαβούλευση.

Ο πιο ισχυρός αντίλογος, ωστόσο, που έχει διατυπωθεί στο πλαίσιο του πλουραλισμού είναι ότι δεν μπορεί να ανευρεθεί εμπειρικά μία μοναδική συσπείρωση με τα χαρακτηριστικά που προσιδιάζουν σε μία κυρίαρχη ελίτ. Με τα λόγια του Dahl, μία τέτοια συσπείρωση προσδιορίζεται ως εξής: «Μία κυριαρχούσα ελίτ [...] αποτελεί μία ελέγχουσα ομάδα, μικρότερη σε μέγεθος από την πλειοψηφία, η οποία δεν είναι θεωρητικό πλάσμα [pure artifact] των δημοκρατικών κανόνων. Πρόκειται για μία μειοψηφία ιδιωτών της οποίας οι προτιμήσεις υπερισχύουν συστηματικά σε περιπτώσεις διαφοράς προτιμήσεων επί νευραλγικών πολιτικών θεμάτων» (1958: 464). Για τον λόγο αυτό αντιπροτείνεται η οπτική της ύπαρξης «πολυαρχίας» εντός των φιλελεύθερων κοινωνιών και της διασποράς των θεσμικών και άτυπων κέντρων που επηρεάζουν τις δημόσιες πολιτικές, τουλάχιστον ως προς την ατζέντα και την αρχική διαμόρφωσή τους.

Το ισχυρό εμπειρικό κριτήριο, όμως, που θέτει ο πλουραλισμός υποσκάπτει εν τέλει και τη δική του ερμηνευτική ισχύ, ιδίως σε σχέση με την προβληματική της διαβούλευσης. Όπως παρατηρεί εύστοχα η Σπανού (2000: 69), μαζί με την πολυαρχία ο πλουραλι-

5 Διαφορετικής υφής είναι, κρίνουμε, η καταρριπτική κριτική του πλουραλισμού από τον Lukes (2007).

σμός κάνει δεκτή, ως παρατηρούμενο γεγονός και εμπειρική σταθερά, την «περιορισμένη ή μη συμμετοχή μεγάλου μέρους των πολιτών». Εφόσον, λοιπόν, με τον τρόπο αυτό ο χαμηλός βαθμός συμμετοχικότητας, η οποία αποτελεί συστατικό στοιχείο της ιδέας της διαβούλευσης, φτάνει να αιτιολογείται ως ένδειξη πολιτικής σταθερότητας και αποδοχής των πολιτικών αποφάσεων, συμπεραίνει κανείς ότι από το πλουραλιστικό μοντέλο λείπουν, παραδόξως, οι προϋποθέσεις για την εισαγωγή συμμετοχικών-διαβουλευτικών θεσμών στον καθορισμό της ατζέντας και τη διαμόρφωση πολιτικών.

(2) Κάτι ανάλογο, αν και σε μικρότερο βαθμό και όχι για τον ίδιο λόγο, ισχύει και για τη θεώρηση του Kingdon, στη συνάφεια που αυτή έχει με τη θεώρηση του Sabatier. Σύμφωνα με τον πρώτο, μία δημόσια πολιτική είναι το προϊόν ενός «παράθυρου ευκαιρίας» που έχει διανοιχτεί για αυτή, πράγμα που συμβαίνει όταν συμπέσουν τρεις, σχετικά ανεξάρτητες παράμετροι (Kingdon, 1995: 165-195; Howlett et al., 1995). Η πρώτη συνίσταται σε κάποιο κρίσιμο γεγονός που τυγχάνει δημόσιας προσοχής και καλεί την κυβέρνηση να παρέμβει. Η δεύτερη αφορά τις εφικτές πολιτικές παρεμβάσεις, οι οποίες συναρτώνται με τη γνώση (εμπειρική-θεωρητική) που αποκτούν οι κατά περίπτωση ειδικοί, αναπτύσσοντας έτσι τη δυνατότητα να εξειδικεύουν τη γκάμα των εναλλακτικών τρόπων παρέμβασης. Τρίτη, τέλος, παράμετρος είναι αυτή της καθαυτό πολιτικής (politics), όπου εμπεριέχονται ποικίλοι παράγοντες, όπως η προσωπικότητα των πολιτικών ηγετών, η πολιτική συγκυρία, η τροπή του δημόσιου αισθήματος κ.λπ. Η συμβολή της προσέγγισης έγκειται, μεταξύ άλλων, στο ότι δίνει έμφαση σε συλλογικούς δρώντες εκτός του κράτους, καθώς και στην επίδραση της εξειδικευμένης γνώσης εν γένει, όχι μόνο αυτής που κατέχει η δημόσια διοίκηση στη βάση πιστοποιημένων προσόντων και πολύχρονης εμπειρίας.

Συναφές ως προς τον καθοριστικό χαρακτήρα της εξειδικευμένης γνώσης είναι, όπως ελέχθη, και το γνωστικό μοντέλο του Sabatier (1988). Σύμφωνα με αυτό (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999: 118-120), η επιστημονική και τεχνική γνώση, που σωρεύεται συν το χρόνω, επιδρά καταλυτικά στη δόμηση της ατζέντας και προκαταλαμβάνει λίγο έως πολύ τα επόμενα στάδια του κύκλου δεδομένης πολιτικής. Λόγω αυτής της αναβάθμισης της γνώσης έρχονται στο προσκήνιο δρώντες που κατέχουν εξειδικευμένη πληροφορία και βρίσκονται εκτός του κλασικού τριγώνου πολιτικό προσωπικό-δημόσια διοίκηση-ομάδες συμφερόντων, πιθανόν, δε, και σε υπερεθνικό επίπεδο. Πρόκειται για μέλη της ακαδημαϊκής κοινότητας, πολιτικούς και οικονομικούς αναλυτές και εμπειρογνώμονες, δεξαμενές σκέψης, δημοσιογράφους κ.ά. Οι εν λόγω δρώντες, από τη στιγμή που θα αναπτύξουν ένα κοινό σύνολο αντιλήψεων, δηλαδή αιτιωδών προσεγγίσεων και

θεμελιωδών αξιών, σχηματίζουν «συνασπισμούς υπεράσπισης»⁶, οι οποίοι προβαίνουν σε συντονισμένη δράση, επιδιώκοντας να επηρεάσουν την ατζέντα, τη διαμόρφωση πολιτικών αλλά και τη λήψη αποφάσεων προς την κατεύθυνση την οποία υπερασπίζεται ο καθένας τους.

Το σχήμα του Kingdon έχει δεχτεί την κριτική ότι τονίζει υπέρμετρα τους παράγοντες τύχης, συγκυρίας και συγχρονισμού, οι οποίοι παρεμβάλλονται στην ανάπτυξη δημόσιων πολιτικών (Anderson, 2003: 89). Η ίδια επίκριση ισχύει κατ' επέκταση, σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό, και για το γνωστικό μοντέλο του Sabatier. Ο υπερτονισμός, όμως, της διάστασης της τυχαιότητας είναι ασυμβίβαστος με την ιδέα της διαβούλευσης. Διότι, σκοπός της τελευταίας είναι ακριβώς να ελέγξει και να εξομαλύνει τις απρόβλεπτες και αδιαφανείς συγκρούσεις για επίδικα δημόσια προβλήματα και πολιτικές, εκθέτοντάς τες στο φως της δημοσιότητας και θέτοντάς τες εντός ενός ορθολογικού πλαισίου, αυτό του ελεύθερου ισότιμου δημόσιου διαλόγου.

Ένα δεύτερο γνώρισμα και των δύο σχημάτων, το οποίο τα καθιστά, κρίνουμε, εννοιολογικά αδύναμα για να υποδεχτούν θεσμούς δημόσιας διαβούλευσης, είναι ότι, εστιάζοντας στην εξειδικευμένη τεχνική γνώση, ενέχουν τον κίνδυνο της διολίσθησης στην τεχνοκρατία, με το νόημα που της δόθηκε προηγουμένως. Εξάλλου, όπως θα δούμε παρακάτω στο παρόν κεφάλαιο, η ιδέα της διαβούλευσης αναδεικνύει τη, συχνά, εξίσου καίρια σημασία της πρακτικής γνώσης των ίδιων των κοινωνικών δρώντων και της «ζώσας εμπειρίας» τους (Solomon & Abelson, 2012).

(3) Τελευταία θεωρητική σκοπιά την οποία εξετάζουμε, θεωρώντας την ανεπαρκή για να φωτίσει τα σημεία του πολιτικού συστήματος και του κύκλου πολιτικής στα οποία είναι εφαρμοστέα η αρχή της διαβούλευσης, είναι η τυπική προσέγγιση που διακρίνει αυστηρά τη λήψη αποφάσεων από την εκτέλεσή τους. Για παράδειγμα, το ορθολογικό μοντέλο λήψης αποφάσεων δομείται γύρω από αυτόν τον διαχωρισμό (Anderson, 2003: 121· Λαδής & Νταλάκου, 2016: 151-152). Ο αποφασίζων σταθμίζει τις εναλλακτικές και επιλέγει αυτή που μεγιστοποιεί τον επιδιωκόμενο σκοπό· κατόπιν, αναθέτει τη λεπτομερή εκτέλεση της απόφασης στη διοικητική υπαλληλία μέσω μιας σαφούς αλυσίδας εντολών (command). Αλλά και στο προσαυξητικό (incremental) μοντέλο, παρότι η σχέση αποφασίζοντος-εφαρμοστή νοείται με πιο σύνθετο και ρεαλιστικό τρόπο, κεντρικό στοιχείο παραμένει ο ιεραρχικός χαρακτήρας της και η άρθρωσή της μέσω εντολών. Άλλο χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η συστημική προσέγγιση του Luhmann. Στο πλαίσιο της υφίσταται αυστηρή διάκριση μεταξύ πολιτικής (κυβέρ-

6 Πρβλ. Αλεξόπουλος, 2007.

νησης και νομοθέτησης) και δημόσιας διοίκησης, ως διαφορετικών υποσυστημάτων του πολιτικού συστήματος, και θεωρείται ότι η καθαυτό «εκτελεστική διοίκηση» οφείλει, για λόγους αποτελεσματικότητας της δράσης της, να μην είναι επιφορτισμένη με λειτουργίες επιβεβαίωσης της συναίνεσης των διοικουμένων και, κατ' επέκταση, νομιμοποίησης της λήψης των διοικητικών αποφάσεων (Luhmann, 1995: 312-313)⁷.

Υπερβαίνοντας αυτού του τύπου τις προσεγγίσεις, ως προς το πώς σχετίζεται η λήψη αποφάσεων με την εκτέλεσή τους, ο Anderson κάνει λόγο για τη διοικητική διαμόρφωση της πολιτικής (administrative policy-making). Ο όρος σημαίνει ότι τα ανώτερα στελέχη της διοίκησης, στη βάση της διεύρυνσης της διακριτικής ευχέρειας, αποκτούν τη δυνατότητα να λαμβάνουν αποφάσεις που μορφοποιούν την εφαρμοζόμενη πολιτική και επηρεάζουν καταλυτικά τα αποτελέσματά της, την ίδια στιγμή που πολιορκούνται από ισχυρές ομάδες συμφερόντων, οι οποίες, εάν θεωρηθούν ότι θίγονται, επιδιώκουν να ανακόψουν τη δεδομένη πολιτική ή να εκτρέψουν τα αποτελέσματά της σε κατεύθυνση ευνοϊκή για τις ίδιες (Anderson, 2003: 194, 211). Στη διαμορφούμενη «διοικητική αρένα» τα μέλη του αιρετού πολιτικού προσωπικού υφίστανται μία αντιστροφή του ρόλου τους: από φορείς που λαμβάνουν τις αποφάσεις μετατρέπονται σε δυνητικούς «ασκούντες επιρροή» (influencers) επί των λεπτομερειών της εφαρμογής τους, η οποία έχει ανατεθεί στην ανώτερη υπαλληλία. Έτσι, η ιεραρχική σχέση πολιτικής και διοίκησης τείνει να αντικατασταθεί από τη συγκρουσιακή σχέση ανάμεσα στα ανώτερα διοικητικά στελέχη καριέρας και τους πολιτικά εντεταλμένους του νικηφόρου κόμματος (στα καθ' ημάς, τους μετακλητούς) (Anderson, 2003: 211).

Η εγχώρια συνταγματική θεωρία έχει έγκαιρα διαγνώσει ότι η ωρίμανση του κοινοβουλευτικού συστήματος, ωθούμενη από την οργάνωση μαζικών κομμάτων, οδηγεί σε ομογενοποίηση της κυβέρνησης με την κομματική πλειοψηφία εντός κοινοβουλευτικού σώματος, με συνέπεια να αίρεται η διάκριση του οργάνου που νομοθετεί (τυπικούς

7 Ο Luhmann φθάνει μάλιστα να υποστηρίξει ότι ακόμη και διοικητικές αρχές όπως η προηγούμενη ακρόαση των θιγομένων και η αιτιολόγηση των διοικητικών αποφάσεων δεν θα πρέπει να ιδωθούν υπό ένα τέτοιο πρίσμα, ότι δηλαδή αποβλέπουν στην ανανέωση της συναίνεσης. Για την ακρίβεια, ως προς την πρώτη αρχή, θεωρεί ότι υφίστανται όρια στην άντληση πληροφοριών από τους διοικουμένους εκ μέρους της διοίκησης, τα οποία υπαγορεύονται τόσο από την αντικειμενική αδυναμία της διοίκησης να έχει τέλεια πληροφόρηση όσο και από την πρόσθετη δαπάνη πόρων την οποία συνεπάγεται μία τέτοια πρακτική. Όσο, όμως, δεν έχουν τεθεί ακριβή κριτήρια υπολογισμού της σχετικής δαπάνης, η αρχή της προηγούμενης ακρόασης γίνεται αποδεκτή ως αντιστάθμισμα προς το «καθεστώς μερικής αβεβαιότητας», στο οποίο είναι αναγκασμένη να ενεργεί η διοίκηση (Luhmann, 1995: 316-317). Αναφορικά, δε, με την αιτιολόγηση των διοικητικών ενεργειών, θεωρείται ότι η ουσιαστική σημασία της έγκειται όχι στην άσκηση πειθούς, αλλά στο ότι αποτελεί κεντρικό στοιχείο σε ενδεχόμενο έλεγχο της διοίκησης από τον διοικητικό κλάδο της δικαιοσύνης (Luhmann, 1995: 319). Και εν προκειμένω, άρα, η διάσταση της επιβεβαίωσης της συναίνεσης υποβιβάζεται, στην καλύτερη περίπτωση, σε δευτερεύουσα παράμετρο της διοικητικής πρακτικής.

νόμους) και του οργάνου που ασκεί την κυβερνητική εξουσία σχεδιασμού και εφαρμογής των πολιτικών (Παπαδοπούλου, 2015: 101). Αυτή η ομογενοποίηση εκδηλώνεται στο εσωτερικό της διοίκησης ως σύγχυση των ορίων μεταξύ πολιτικά προϊσταμένων (υπουργών, μετακλητών) και υψηλόβαθμων γραφειοκρατών. Θεωρείται, δε, ότι μπορεί να λάβει δύο αντιθετικές μορφές: είτε της «αιχμαλωσίας» της πολιτικής από τη γραφειοκρατία και την τεχνοκρατία είτε της κομματικοποίησης της δημόσιας διοίκησης (Μακροδημήτρης & Πραβίτα, 2012: 52-53). Σε κάθε περίπτωση, πάντως, επέρχεται η αυτονόμηση της διοικητικής γραφειοκρατίας⁸, με την έννοια ότι εξασθενίζει υπερβολικά η υπαγωγή της στη δημοκρατική νομιμοποίηση του εκλογικού σώματος. Την αυτονόμησή της επιτείνει η σχετική έλλειψη ορατότητας (invisibility) του διοικητικού έργου, η οποία εκδηλώνεται με την παρακράτηση πληροφοριών και την κρυψίνοια των διοικητικών υπηρεσιών, καθώς και με τον αναπροσδιορισμό του τρόπου εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών, από τη βάση της ιεραρχικής εντολής στη βάση της διαπραγμάτευσης του κυβερνητικο-διοικητικού μηχανισμού με ισχυρούς αποδέκτες των πολιτικών (Anderson, 2003: 212-213). Ενισχυτικά προς την έλλειψη ορατότητας των ενεργειών της διοίκησης δρα και η πολύχρονη εμπειρία της, η οποία την καθιστά γνώστη της «γραμματικής της γραφειοκρατίας» (Μακροδημήτρης & Πραβίτα, 2012: 51).

Δεδομένων αυτών των συνθηκών, διατυπώνεται ένα αίτημα εκδημοκρατισμού της διοίκησης, το οποίο εξειδικεύεται στην ενεργοποίηση του πολίτη ως συν-διαμορφωτή των πολιτικών και συμμετόχου στην υλοποίησή τους (Σπανού, 2000: 193-194). Ένας τέτοιος εκδημοκρατισμός, που αποσκοπεί να αποκαταστήσει την υπαγωγή της διοίκησης στο πολιτικό σώμα, είναι πραγματοποιήσιμος με την εισαγωγή θεσμών δημόσιας διαβούλευσης. Εάν, όμως, εμμένει κανείς στην αυστηρή διάκριση πολιτικής και διοίκησης ή απόφασης και εκτέλεσης και δεν έχει επίγνωση ότι συμπλέκονται, αδυνατεί να αντιληφθεί την ανάγκη μιας τέτοιας διευθέτησης, καθώς και το ποια είναι τα δυνάμει σημεία εισδοχής της στο πολιτικό σύστημα.

⁸ Ας σημειωθεί εδώ η επιφύλαξη του Neumann (2016: 29) αναφορικά με τη διάγνωση ενός φαινομένου «γραφειοκρατικοποίησης», λόγω του οποίου υποτίθεται ότι η πολιτική εξουσία μεταβιβάζεται από το κοινοβούλιο και την κυβέρνηση στη γραφειοκρατική διοίκηση (και, αντίστοιχα, στην οικονομία, από τους ιδιοκτήτες στους managers). Απαιτείται διεξοδικότερη εμπειρική μελέτη και θεωρητική ανάλυση για να εξακριβωθεί αν η αύξηση του αριθμού των γραφειοκρατών και των πεδίων δράσης τους ισοδυναμεί με μία ποιοτική αύξηση της εξουσίας τους ως σώματος ανεξαρτητοποιημένου από τα αποφασίζοντα κρατικά όργανα.

2.2 Οι δίοδοι του πολιτικού συστήματος και του κύκλου δημόσιων πολιτικών για τη θεσμοθέτηση της διαβούλευσης

Σχετικά με τον ακριβέστερο προσδιορισμό των σημείων θεσμοθέτησης πρακτικών διαβούλευσης εντός του κύκλου δημόσιων πολιτικών αλλά και του ευρύτερου κυκλώματος της πολιτικής, οι απόψεις που απαντώνται στη βιβλιογραφία είναι προϊδεασμένες από το υπόδειγμα συμμετοχικής δημοκρατίας και, ιδίως, από τη διαβουλευτική εκδοχή του εκ μέρους του Habermas. Συγχρόνως, κοινό στοιχείο τους είναι η συνολική ή μερική απόρριψη των αντιλήψεων περί «ανταγωνιστικής δημοκρατίας» (Held, 2003: 157-162, 166-179).

Έτσι, ο Fishkin (2013) διατυπώνει τη θέση ότι η ενίσχυση της διαβούλευσης και της συμμετοχής συναρτάται με την αποκατάσταση της διασύνδεσης των αντιπροσωπευτικών θεσμών με την εκδήλωση της λαϊκής βούλησης, προκειμένου να μετριαστεί, στο μέτρο του δυνατού και στον βαθμό που αυτό είναι ευκταίο, το στοιχείο που είχε διακρίνει ο Schumpeter (2003/1943) ως προσδιοριστικό των σύγχρονων, μαζικών δημοκρατιών. Ότι, δηλαδή, αυτό που κατεξοχήν τις χαρακτηρίζει και στο οποίο εξαντλείται, εν πολλοίς, η δημοκρατική αρχή είναι ο ανταγωνισμός των πολιτικών ελίτ για την εξασφάλιση («υφαρπαγή») της λαϊκής ψήφου μέσω των εκλογών.

Εν προκειμένω, διαχωρίζεται η συμμετοχικότητα από τη διαβούλευση, με τη στενή τους έννοια, αφού μπορεί να υπάρχει μαζική πολιτική συμμετοχή δίχως την ορθολογική στάθμιση επιχειρημάτων μέσω διαλόγου, ενώ, αντίστροφα, οι όροι της διαβούλευσης μπορεί να πληρούνται επαρκέστερα σε μικροσκοπικές ομάδες κοινού (mini-publics). Στο πλαίσιο αυτό, ο Fishkin είναι δύσπιστος απέναντι στην πρακτική πρόσκλησης δημόσιου σχολιασμού επί προτεινόμενων πολιτικών. Το σκεπτικό του είναι ότι η πρακτική αυτή ενέχει κατ' ανάγκη το στοιχείο της ενδο-εκλογής (self-selection), δηλαδή την τάση να εμπλέκονται μόνο δρώντες που έχουν εκ των προτέρων κίνητρο, ενδιαφέρον και θέληση να διατυπώσουν γνώμη. Επιπλέον, υποστηρίζει ότι η εν λόγω πρακτική είναι τρωτή από κεκαλυμμένες ομάδες συμφερόντων, που υποδύονται ότι εκφράζουν σποραδικές γνώμες ή τη γνώμη της πλειοψηφίας.

Ως εκ τούτου, πρόταση του Fishkin είναι να υπάρξουν πρόσθετες δίοδοι για την εισροή του κοινού (public input) τόσο στον σχηματισμό δημόσιων πολιτικών όσο και στο ευρύτερο κύκλωμα της πολιτικής. Μία πρόταση αφορά το εκλογικό στάδιο, προ της έναρξης του κύκλου δημόσιας πολιτικής. Αυτό που προτείνεται είναι να αναδομηθεί μέσα από διαύλους διαβούλευσης με τους πολίτες η ανάδειξη των υποψηφίων προς εκλογή –πράγμα που, θα προσθέταμε, σχετίζεται με το ζήτημα της εσω-κομματικής δη-

μοκρατίας– καθώς και ο τρόπος της δημόσιας αντιπαράθεσης μεταξύ τους για την εύνοια του εκλογικού σώματος. Μία δεύτερη πρόταση είναι η θεσμική εισαγωγή της διαβούλευσης στη δόμηση της ατζέντας και στη διαμόρφωση πολιτικής. Ένας τέτοιος τρόπος θα ήταν να καθιερωθούν «Ημέρες Ανοιχτής Διαβούλευσης». Με αυτό εννοείται να θεσμοθετηθεί η περιοδική επιλογή ενός τυχαίου αντιπροσωπευτικού δείγματος του πληθυσμού, το οποίο να διαβουλεύεται με στόχο την κατάθεση πρότασης πολιτικής. Πρόκειται, δηλαδή, για ένα είδος εκκίνησης λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας, το οποίο, ενδεχομένως, μπορεί να φτάσει έως το σημείο της απευθείας άμεσης νομοθέτησης.

Θέτοντας πιο αυστηρά κριτήρια, οι Solomon και Abelson (2012) επιχειρούν να απαντήσουν στο διπλό ερώτημα σε ποιου είδους δημόσια προβλήματα και πότε, χρονικά, στον κύκλο δημόσιας πολιτικής είναι προτιμότερη η δημόσια διαβούλευση από τις πιο κλασικές μεθόδους άντλησης πληροφορίας από το κοινό, όπως τα γκάλοπ γνώμης και οι επιτροπές ειδημόνων (expert panels). Έτσι, διακρίνουν τέσσερα χαρακτηριστικά ενός δημόσιου προβλήματος τα οποία, μεμονωμένα ή σωρευτικά, προσδίδουν στη διαβούλευση συγκριτικό πλεονέκτημα ως προς τις πιθανότητες επιτυχίας της δημόσιας πολιτικής που θα κληθεί να το αντιμετωπίσει.

Πρώτον, όταν το πρόβλημα αντανακλά συγκρουόμενες αξίες σχετικά με το δημόσιο αγαθό (public good). Σε τέτοιες περιπτώσεις η διαβούλευση ενδείκνυται διότι επιτρέπει τη στάθμιση μεταξύ τέτοιων συγκρουόμενων αντιλήψεων και μπορεί να απολήξει στην ιεράρχηση προτεραιοτήτων και στην έλευση συμβιβασμών. Πολύ περισσότερο διότι δεν οδηγεί σε απλή άθροιση των ατομικών προτιμήσεων (preferences) σχετικά με δεδομένη πολιτική, αλλά στην «άθροιση των αξιών από τις οποίες εμφορούνται τα άτομα σχετικά με το δημόσιο αγαθό» (Solomon & Abelson, 2012: 17-18). Ωθεί, δηλαδή, τους μετέχοντες από την εξακρίβωση του τι επιλέγουν ατομικά, με πρότυπο της επιλογές στην αγορά, στο τι θα επέλεγαν ενεργώντας ως συλλογικός δρων.

Δεύτερον, η διαβούλευση είναι προτιμητέα για ζητήματα αμφιλεγόμενα, που προκαλούν διαιρέσεις και πόλωση. Παρότι παραμένει ανοικτό το ερώτημα αν η διαβούλευση δεν τείνει να παράγει, αντί για συναίνεση, μεγαλύτερη ασυμφωνία και βάθυνση της πόλωσης, το δεδομένο είναι ότι ύστερα από τη διενέργειά της οι επιμέρους κρίσεις είναι πλέον καλύτερα αρθρωμένες και αιτιολογημένες, διότι οι μετέχοντες, όπως έχει υποδείξει ο Habermas, έχουν ωθηθεί να αντιληφθούν τις αντίπαλες θέσεις, να τις αντικρούσουν λογικά και να επιχειρηματολογήσουν ορθολογικά επί της δικής τους τοποθέτησης. Επιπλέον, η διαβούλευση έχει το πρόσθετο πλεονέκτημα ότι ελαχιστοποιεί την παρεμ-

βολή της πολιτικής ρητορικής, η οποία κατά κανόνα κάνει επίκληση σε στερεότυπα και προκαλεί θυμικές αντιδράσεις.

Τρίτον, αντιμετώπισης μέσω διαβούλευσης χρήζουν και τα λεγόμενα «υβριδικά» θέματα δημόσιου ενδιαφέροντος, δηλαδή αυτά που εξ ορισμού απαιτούν τόσο την προσφυγή σε εξειδικευμένη γνώση όσο και την τροφοδότηση από την πρακτική γνώση και τη «ζώσα εμπειρία» των ίδιων των κοινωνικών δρώντων, που θα είναι αποδέκτες της πολιτικής. Σε αυτή την περίπτωση, μία ορθά δομημένη διαβούλευση μπορεί να αυξήσει την αποτελεσματικότητα και τη βιωσιμότητα της πολιτικής, καθώς και να αποτρέψει μετέπειτα απρόβλεπτες συνέπειες προκαλούμενες από την εφαρμογή της (όπως οι προσφυγές στη δικαιοσύνη από θιγομένους).

Τέταρτον, τέλος, επιδεκτικά διαβούλευσης είναι τα δημόσια προβλήματα που δοκίμαζουν την εμπιστοσύνη των πολιτών στο πολιτικό προσωπικό, όπως διάφορες κρίσεις. Σημειώνεται, πάντως, ότι η διαβούλευση δεν αυξάνει άμεσα την εμπιστοσύνη, αλλά έμμεσα, μέσα από τη μεγαλύτερη διαφάνεια της κυβερνητικής παρέμβασης και τη λογοδοσία των υπευθύνων. Αναγκαίος όρος είναι μην γίνεται προσχηματικά ή δίχως στεγανά απέναντι σε ισχυρές οργανωμένες ομάδες πίεσης.

Ως προς το ερώτημα πότε πρέπει να λαμβάνει χώρα η διαβούλευση, οι Solomon και Abelson (2012) εντοπίζουν δύο προσεγγίσεις. Η πρώτη υποστηρίζει τη διαβουλευτική εμπλοκή στο σημείο που είναι εγγύτερα στην τελική λήψη απόφασης, δηλαδή στο ενδιάμεσο μεταξύ της διαμόρφωσης των εναλλακτικών και της υιοθέτησης μιας εξ αυτών, όπως περίπου συμβαίνει κατά την πρόσκληση δημόσιου σχολιασμού νομοθετικών πρωτοβουλιών. Πρόκειται για τη λεγόμενη εμπλοκή κατάντη (downstream). Η επιφύλαξη που διατυπώνεται απέναντί της είναι ότι εμπλεκόμενοι καλούνται απλώς να επιλέξουν ανάμεσα σε προκατασκευασμένες προτάσεις, οι οποίες κατά πάσα πιθανότητα έχουν διαμορφωθεί από ομάδες πίεσης, δίχως έτσι να είναι δυνατό να εκφραστεί όλο το φάσμα των πιθανών παρεμβάσεων. Η δεύτερη προσέγγιση, αυτή της εμπλοκής ανάντη (upstream) (Young, 2001), υποστηρίζει τη διαβούλευση στο στάδιο της διαμόρφωσης των εναλλακτικών. Ο αντίστοιχος αντίλογος είναι ότι, επειδή το τελικό σημείο απόφασης καθίσταται έτσι πολύ απομακρυσμένο από τους μετέχοντες, οι τελευταίοι δεν αναγνωρίζουν τη δική τους συμβολή στη λήψη της απόφασης, με συνέπεια να ματαιώνονται οι προσδοκίες τους και, κατ' επέκταση, να απαξιώνεται η διαδικασία διαβούλευσης. Προτείνεται, επομένως, η χρήση και των δύο τρόπων, αλλά με τη μέριμνα, εκ μέρους του διοικητικού φορέα που διοργανώνει τη διαβούλευση, να μην καλλιεργού-

νται στους μετέχοντες υπέρμετρες προσδοκίες ως προς την επίδραση την οποία θα έχει η εμπλοκή τους.

Προς μία πιο διευρυμένη θεσμοθέτηση του ζεύγους συμμετοχή-διαβούλευση, αλλά παραμένοντας εντός του μετριοπαθούς ρεύματος της συμμετοχικής δημοκρατίας, κινείται ο Fung (2008). Οι προτάσεις που κάνει έχουν ως θεωρητικό υπόβαθρο την κριτική αυτού που ονομάζει ελαχιστοποιημένη (minimal) αντιπροσώπευση στη διαμόρφωση δημόσιων πολιτικών.

Η θέση του είναι ότι ο κυβερνο-διοικητικός μηχανισμός παραγωγής πολιτικών, που βασίζεται στην αντιπροσώπευση και την επαγγελματική γραφειοκρατία, εμφανίζει αποτυχίες ως προς τη διασύνδεση των συμφερόντων-προτιμήσεων των πολιτών και των εφαρμοζόμενων πολιτικών, με συνέπεια να εκθέτει μονίμως τις τελευταίες σε κίνδυνο αποτυχίας. Η ελαχιστοποιημένη αντιπροσώπευση, έχοντας καταστήσει τη συμμετοχή και τη διαβούλευση περιθωριακά μεγέθη, περιορίζοντάς τες, δηλαδή, στην εκλογική διαδικασία (προεκλογικές εκστρατείες, ψηφοφορία), δημιουργεί μία σειρά ρωγμών στην αλληλουχία της σχέσης των πολιτών ως εντολοδοτών (principals) με το αιρετό πολιτικό προσωπικό ως εντολοδόχους και τη γραφειοκρατική διοίκηση. Ανακύπτει, με άλλα λόγια, ένα χάσμα ανάμεσα σε κυβερνώντες και κυβερνωμένους, το οποίο καθιστά την αντιπροσώπευση «στεία» (Βαρεία, 2012: 261). Κατά τον Fung, τέτοιες ρωγμές εμφανίζονται στα ακόλουθα σημεία:

(α) Στην ατελή και συγκεχυμένη εκδήλωση των προτιμήσεων των πολιτών. Η συνέπεια είναι να μην αρθρώνονται επαρκώς τα αντίστοιχα συμφέροντα.

(β) Στην πολυσημία με την οποία αυτές οι προτιμήσεις και τα συμφέροντα μετασχηματίζονται, με την παρεμβολή της ελεύθερης εντολής (mandate), σε πολιτικές αποφάσεις. Ας ληφθεί εδώ υπόψη ότι το κομματικό σύστημα, το οποίο προορίζεται να περιορίζει το εύρος της ελευθερίας της εντολής, συνδέοντάς την με κομματικές πλατφόρμες, έχει χάσει μεγάλο μέρος αυτού του διαμεσολαβητικού ρόλου του, εξαιτίας των αναπτυσσόμενων εσω-κομματικών ολιγαρχιών και της σύγκλισης αριστεράς-δεξιάς, όπως οι δύο αυτές τάσεις εκδηλώνονται στα παν-συλλεκτικά κόμματα (catch-all parties) (Krouwel, 2003).

(γ) Στην υποβάθμιση της λογοδοσίας, με βάση την οποία κρίνονται εκ των υστέρων, μετά τη μεσολάβηση νέων εκλογών, οι κυβερνητικές παρεμβάσεις και η υλοποίησή τους. Τούτο συμβαίνει διότι, πρώτον, λόγω του χωρισμού και της εκ νέου διασταύρωσης των εξουσιών (νομοθέτηση, κυβέρνηση), η απόδοση ευθύνης διαχέεται σε πολλές, μη δυνάμενες να εντοπιστούν εστίες. Δεύτερον, εξαιτίας της αυτονόμησης της γραφειο-

κρατικής διοίκησης, όπως την αναλύσαμε με αναφορά στη διοικητική διαμόρφωση των πολιτικών.

(δ) Ακόμη, όμως, και αν απουσίαζαν οι ανωτέρω ρωγμές, η περιώνυμη μετάβαση από την κυβέρνηση στη διακυβέρνηση⁹ έχει μειώσει την ικανότητα του κράτους να επιλύει δημόσια προβλήματα, διότι τα μείζονα εξ αυτών παρουσιάζουν διακρατικό ή παγκοσμιοποιημένο χαρακτήρα. Με άλλα λόγια, υπερβαίνουν τα εδαφικά όρια του εθνικού κράτους και η αντιμετώπισή τους εμπλέκει υπερεθνικούς θεσμικούς δρώντες και υψηλής επιρροής οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών (Τσουκαλάς, 2010: 65-90).

Συνολικά, προξενείται, κατά τον Fung, άκρα εξασθένηση της σύνδεσης του αρχικού σημείου του πολιτικού κυκλώματος, δηλαδή των προτιμήσεων-συμφερόντων των πολιτών, με το τελικό σημείο του, αυτό των εκροών και επιπτώσεων των δημόσιων πολιτικών. Θεωρεί, λοιπόν, ότι οι θεσμοί συμμετοχής και διαβούλευσης, σε μία λογική συμπλήρωσης και όχι υποκατάστασης της αντιπροσωπευτικής αρχής, έχουν τη δυνατότητα να αποκαταστήσουν τις ανωτέρω ρωγμές, εντασσόμενοι στις διάφορες φάσεις του πολιτικοδιοικητικού μηχανισμού παραγωγής δημόσιων πολιτικών. Ας σημειωθεί ότι με παρεμφερές σκεπτικό γίνονται δεκτοί και οι θεσμοί «άμεσης νομοθέτησης» (δημοψήφισμα, λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία) από την εγχώρια συνταγματική θεωρία, ως στοιχεία που εμπλουτίζουν την αντιπροσώπευση, παρά την αμφισβητούν με αναφορά σε κάποιο ιδεώδες άμεσης δημοκρατίας (Παπαδοπούλου, 2013).

Ως προς το σημείο (α), ο Fung διευκρινίζει ότι η σαφής εκδήλωση των προτιμήσεων και η άρθρωση των συμφερόντων συναρτώνται άμεσα με την ποιότητα της σφαίρας της δημοσιότητας. Διαπιστώνοντας ότι η δημοσιότητα είναι χαμηλής ποιότητας, εξαιτίας, μεταξύ άλλων, της εξάρτησής της από ιδιωτικά κέντρα οικονομικής δύναμης, θεωρεί ότι αντιστάθμισμα μπορούν να παρέχουν οι διαβουλευτικοί θεσμοί. Προτείνει, έτσι, την εισαγωγή τους στη δόμηση της θεματικής διάταξης και στη διαμόρφωση των εναλλακτικών. Π.χ. με την καθιέρωση «Ημερών Ανοιχτής Διαβούλευσης», όπως έχει προταθεί και από τον Fishkin (2013), από τις οποίες θα υπάρξει η δυνατότητα πρόκλησης λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας. Ως υπόβαθρο αυτής της οπτικής μπορεί να εκληφθεί η θέση του Habermas για την ενίσχυση της «κριτικής δημοσιότητας», έναντι της «σκηνοθετημένης και παραπλανητικής, απατηλής, χειραγωγικής δημοσιότητας (διαφήμιση, προπαγάνδα)» (Σπανού, 2000: 16).

Αναφορικά με το σημείο (β), ο Fung υποστηρίζει ότι η μη δέσμια εντολή προκαλεί αποσυνδέσεις στη σχέση εκλογέων και αντιπροσωπευτικού σώματος σε μία σειρά περι-

9 Βλ. Καρκατσούλης (2001).

πτώσεων. Όπως, π.χ., όταν ανακύπτουν δημόσια προβλήματα ανάμεσα σε δύο εκλογικές-κοινοβουλευτικές περιόδους ή όταν στις κυβερνητικές παρεμβάσεις παρεμβάλλεται αποφασιστικά η διοικητική γραφειοκρατία. Η εισαγωγή πρακτικών διαβούλευσης, με ευρεία συμμετοχή, ώστε να επανασυνδεθούν οι κρίκοι της επικοινωνίας μεταξύ πολιτών, αντιπροσώπων και γραφειοκρατών, μπορεί να μειώσει την πολυσημία της ελεύθερης εντολής.

Όσον αφορά το σημείο (γ), δηλαδή τη λογοδοσία, θεωρείται ότι διαθλάται και εκφεύγει της δημοσιότητας είτε επειδή σχηματίζονται πολιτικές ελίτ συνδεδεμένες με σχέσεις πατρωνίας με ιδιωτικοοικονομικά συμφέροντα είτε επειδή σημαντικές αποφάσεις μεταβιβάζονται τυπικά (διαμέσου της νομοθετικής εξουσιοδότησης) ή άτυπα σε γραφειοκρατικά στελέχη. Εν προκειμένω, η διαβούλευση στοχεύει στη διαφάνεια των κυβερνητικών ενεργειών, ιδίως στα πεδία της λήψης αποφάσεων και του σχεδιασμού δημόσιων πολιτικών, και επιπλέον έχει ως σκοπό να υπαγάγει σε λογοδοσία και τα υψηλόβαθμα στελέχη της δημόσιας διοίκησης.

Τέλος, σχετικά με το σημείο (δ), που αναφέρεται στη μείωση της αποτελεσματικότητας της κρατικής δράσης σε πλαίσιο διακυβέρνησης, ο Fung εξηγεί ότι εδώ η διαβούλευση δεν αποβλέπει τόσο στην πληρέστερη αντιπροσώπευση, όσο στην τροφοδότηση της λήψης αποφάσεων και της υλοποίησης από τις απόψεις και τις γνώσεις ιδιαίτερων ενδιαφερόμενων μερών (stakeholders [συμφεροντούχοι, μέτοχοι προβλήματος]). Για τον λόγο αυτό, θεωρείται ότι μπορεί να αποσυνδεθεί από την ευρεία συμμετοχή και να καταστεί λιγότερο εκτατική και περισσότερο εντατική. Προτείνεται η εμπλοκή σε διαβουλεύσεις να λαμβάνει ως κριτήριο την εμπειρογνωμοσύνη και να αφορά μακρές χρονικές περιόδους. Κατά συνέπεια, δεν έχει απόλυτη ισχύ η τυπική σύλληψη του κύκλου δημόσιας πολιτικής, η οποία εστιάζεται στο γεγονός ότι καθώς προχωρούν τα στάδια μειώνεται ο αριθμός των συμμετεχόντων εκτός των κρατικών οργάνων (Λαδής & Νταλάκου, 2008: 77). Υπό την προηγούμενη οπτική, ο περιορισμός της έκτασης της συμμετοχής είναι δυνατό να αντισταθμιστεί από την εντατικότερη εμπλοκή των συμμετεχόντων.

Απομένει πλέον να εξεταστεί η διαβούλευση στο στάδιο της αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών. Σύμφωνα με τη χρονική σειρά εμφάνισης των διάφορων μεθόδων αξιολόγησης, το ζεύγος συμμετοχή-διαβούλευση αναπτύσσεται αρχικώς ως εσωτερική παράμετρος στην εκπόνηση της μελέτης επιπτώσεων (impact assessment), στους διάφορους τύπους της (περιβαλλοντικών επιπτώσεων, κοινωνικών, κανονιστικών), η οποία αποτελεί μέθοδο ex ante αξιολόγησης, που λαμβάνει χώρα μετά τον σχεδιασμό και πριν

την εκτέλεση της πολιτικής. Πιο συγκεκριμένα, στο πρότυπο υπόδειγμα της μελέτης επιπτώσεων η συμμετοχή και η διαβούλευση αποτελούν το πρώτο βήμα της εκπόνησής της, το οποίο ακολουθείται από την καταγραφή των εναλλακτικών, επιλογείσας και απορριφθεισών. Σκοπός τους είναι ο εντοπισμός των πιθανών ενδιαφερόμενων μερών, που θα επηρεαστούν από τη μεταβολή που επιφέρει η πολιτική. Η δε διεξαγωγή τους προτείνεται να γίνεται μέσα από την ενεργό εμπλοκή εκπροσώπων των διάφορων μερίδων των ενδιαφερομένων, παρά με την πρακτική της δημόσιας ακρόασης (Crabbé & Leroy, 2008: 85).

Σε αυτή την εκδοχή τους, ιδίως έτσι όπως εφαρμόζονται στις μελέτες κανονιστικών επιπτώσεων, που έχουν καθιερωθεί με την επονομαζόμενη κανονιστική μεταρρύθμιση, εντάσσονται στο ευρύτερο ρεύμα διοικητικών μεταρρυθμίσεων που προωθεί το νέο δημόσιο management (Καρκατσούλης, 2004: 133) ως η τρέχουσα «οργανωτικοδιοικητική ορθοδοξία» (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012: 39). Αντίθετα, στην πιο πρόσφατη εκδοχή τους, κατά την οποία τίθενται στο επίκεντρο της ex post αξιολόγησης πολιτικών και αναδιατάσσουν συνολικά τη δόμησή της, έλκουν την καταγωγή τους από το διαβουλευτικό δημοκρατικό μοντέλο.

Οι House και Howe (2000, 2003), εισηγητές της προσέγγισης της διαβουλευτικής δημοκρατικής αξιολόγησης (deliberative democratic evaluation), προσδιορίζουν την ιδιοτυπία της στο ότι ενσωματώνει τις πρακτικές διαβούλευσης στη μεθοδολογία του σχεδιασμού και της διεξαγωγής ερευνών αξιολόγησης επί πολιτικών. Οι περιπτώσεις στις οποίες προκρίνεται ως προτιμητέα μέθοδος είναι εκείνες όπου αναμένεται ότι θα προκύψει σύγκρουση μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών ως προς την εκ μέρους τους αποτίμηση της εφαρμοζόμενης πολιτικής, με συνέπεια τα αποτελέσματα της πολιτικής να είναι αναπόφευκτο να αντιμετωπιστούν με δυσπιστία και να πυροδοτήσουν νέες συγκρούσεις (Crabbé & Leroy, 2008: 153). Ακόμη, όταν η αξιολόγηση ανατίθεται σε ανάδοχο, εξωτερικό του διοικητικού φορέα (Anderson, 2003: 246), ενδέχεται να ανακύψουν αντιτιθέμενες αξιολογήσεις μεταξύ του ίδιου του φορέα και των ωφελούμενων από δεδομένη πολιτική· τέλος, τα ευρήματα της αξιολόγησης μπορεί να προβληθούν διαστρεβλωμένα από κάποιους ισχυρούς εκ των εμπλεκομένων, εάν δεν έχει υπάρξει μέριμνα απέναντι σε αυτό το ενδεχόμενο (House & Howe, 2003: 79, 81).

Σε κάθε περίπτωση, η διαβουλευτική αξιολόγηση προτείνεται ως μεθοδικός τρόπος άμβλυνσης των αποκλίσεων ανάμεσα στους ενδιαφερομένους και, σε αντιστοιχία με το διαβουλευτικό μοντέλο δημοκρατίας, αρθρώνεται μεθοδολογικά στις αρχές του μη αποκλεισμού (inclusion), του διαλόγου και της διαβούλευσης. Ειδικά η τελευταία κατανο-

είται ως μία γνωστική διαδικασία που προσιδιάζει σε αξιολογήσεις των λειτουργιών δημόσιων οργανισμών. Στο πλαίσιό της σταθμίζονται ορθολογικά αντικρουόμενες κρίσεις με στόχο να γίνει μία συλλογική επιλογή· ως εκ τούτου, θεωρείται ότι διαφέρει ουσιωδώς από τον τρόπο που γίνονται οι επιλογές στις ιδιωτικές αγορές, όπου το συνολικό αποτέλεσμα προκύπτει ως άθροισμα των ατομικών επιλογών βάσει των ατομικών προτιμήσεων (House & Howe, 2003: 79, 81). Ζητούμενο είναι η σωρευτική εφαρμογή αυτών των αρχών, ούτως ώστε να εκπροσωπηθούν όλα τα επιμέρους συμφέροντα και οι οπτικές αποτίμησης της πολιτικής, ο αξιολογητής να μη μεροληπτήσει υπέρ ή κατά κάποιων εξ αυτών και να μετριαστεί η μεταξύ τους απόκλιση (House & Howe, 2003: 84). Σε πρακτικό επίπεδο, οργανώνονται μικρές ομάδες διαλόγου μεταξύ των ενδιαφερομένων αλλά και ανάμεσα σε αυτούς και τον αξιολογητή, ο οποίος οργανώνει τις συναντήσεις και διατηρεί την τελική ευθύνη της εξαγωγής συμπερασμάτων· επίσης, καταρτίζεται μία σχετική «λίστα ελέγχου», με τη μορφή ερωτημάτων και υπο-ερωτημάτων, στα οποία πρέπει να απαντά η διαβουλευτική έρευνα αξιολόγησης.

Μία ένσταση που έχει διατυπωθεί έναντι της υπό εξέταση μεθόδου είναι ότι η αποτελεσματικότητά της εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ουδετερότητα και ειδημοσύνη του αξιολογητή ή ομάδας αξιολόγησης (Crabbé & Leroy, 2008). Προς την ίδια κατεύθυνση έχει υποστηριχτεί ότι ο κεντρικός και, εν πολλοίς, ανέλεγκτος ρόλος του αξιολογητή μπορεί να έχει ως συνέπεια η έρευνα αξιολόγησης να διολισθήσει σε πολιτική στράτευση και συνηγορία υπέρ ενός προγράμματος πολιτικής (Hood, 2000). Άλλοι αναλυτές, όπως ο Henry (2000), έχουν εκφράσει πιο ευμενώς διακείμενες επιφυλάξεις. Σύμφωνα με την αντίληψη του τελευταίου, η παράμετρος της πληροφόρησης σχετικά με την απόδοση-επιτυχία της πολιτικής θα πρέπει να θεωρείται ανεξάρτητο μέγεθος, του οποίου η ακριβής εκτίμηση δεν μπορεί να προκύψει από την ίδια τη διαβούλευση. Απαιτείται, δηλαδή, η τελευταία να συνυπάρχει με κλασικές μεθόδους αξιολόγησης, βασιζόμενες στη μεθοδολογία των κοινωνικών επιστημών (Anderson, 2003: 246-248). Επίσης, επισημαίνει ότι η διαβουλευτική αξιολόγηση είναι καλύτερα εφαρμόσιμη σε τοπικά προγράμματα πολιτικών, διότι εκεί πληρούνται δύο αναγκαίες προϋποθέσεις της επιτυχημένης διαβούλευσης: υπάρχει επίγνωση της αλληλεξάρτησής τους από όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη και, επιπλέον, αυτά επιδεικνύουν αφοσίωση και κοινή δέσμευση (commitment) στη γεφύρωση των διαφορών τους. Αντίθετα, οι ως άνω όροι απουσιάζουν σε επίπεδο εθνικό ή μητροπολιτικών περιφερειών και, για τον λόγο αυτό, η διαβούλευση είναι δυσκολότερο έως ακατόρθωτο να φέρει στο φως μία αμοιβαία αντί-

ληψη περί του δημόσιου αγαθού¹⁰. Τέλος, όπως είδαμε ότι προέβλεψαν ως ενδεχόμενο αντίλογο στην προσέγγισή τους οι Solomon και Abelson (2012), είναι πιθανό, εκεί όπου δεν υφίστανται προϋπάρχοντες κοινωνικοί δεσμοί, η διαβούλευση να διευρύνει την απόκλιση, παρά να επιφέρει σύγκλιση των αξιολογήσεων.

10 Η ένσταση αυτή ωθεί, αυτονόητα, τη συζήτηση στην προβληματική περί της διαβούλευσης σε αυτοδιοικητικό επίπεδο, πράγμα όμως για το οποίο έχει εξαρχής δηλωθεί ότι υπερβαίνει τα ζητούμενα της παρούσας εργασίας.

3. Θεσμοί διαβούλευσης στην Ελλάδα

3.1 Νομοθεσία και λοιπές δράσεις

3.1.1 «Κανονιστική μεταρρύθμιση» και «Ανοικτή Διακυβέρνηση»: το ρυθμιστικό πλαίσιο και οι αρχές που διέπουν την ηλεκτρονική διαβούλευση (Opengov.gr)

Οι όροι διαβούλευση, διάλογος, συμμετοχή, με σημασιολογία αναφερόμενη στη διαδικασία νομοθέτησης και όχι σε κλασικούς θεσμούς συλλογικής δράσης (πολιτικά κόμμα, συνδικάτα), εισέρχονται στην ελληνική έννομη τάξη και διοικητική πραγματικότητα υπό τη σκέπη της «Κανονιστικής Μεταρρύθμισης». Με αυτήν τούς προσδίδεται ένα συγκεκριμένο περιεχόμενο, το οποίο τους συναρτά με όρους όπως διαφάνεια, λογοδοσία και προσβασιμότητα και το οποίο αποκτά θεσμική και νομική υπόσταση μέσα από μία σειρά ρυθμιστικών πολιτικών. Στην πορεία του χρόνου οι τελευταίες ενσωματώνονται στους βασικούς άξονες της επονομαζόμενης «Ανοικτής Διακυβέρνησης».

Όσον αφορά την «Κανονιστική Μεταρρύθμιση», κομβικής σημασίας κανονιστικό κείμενο αποτελεί η πρωθυπουργική εγκύκλιος Υ190/2006, η οποία, δίκην κατευθυντήριου περιγράμματος, καθορίζει τις συνιστώσες της εν λόγω μεταρρύθμισης. Πρόκειται για την καλή νομοθέτηση (good regulation), την εκπόνηση μελετών κανονιστικών επιπτώσεων των ρυθμίσεων, τη διενέργεια αξιολόγησης των αποτελεσμάτων τους και την κωδικοποίηση της νομοθεσίας. Ήδη, βέβαια, προτού φτάσει να υιοθετηθεί από το ελληνικό κράτος, η ανάληψη δράσεων για την καλύτερη νομοθέτηση (better regulation), ως ο κεντρικός άξονας του συγκεκριμένου μεταρρυθμιστικού πλέγματος, έχει διατρέξει μία σχετικά μακρά πορεία τόσο διεθνώς, μέσω συστάσεων για συναφείς βέλτιστες πρακτικές εκ μέρους του ΟΟΣΑ προς τις χώρες-μέλη του, όσο και στον ευρωπαϊκό χώρο, συμπεριλαμβανομένης της λειτουργίας των ενωσιακών οργάνων (Καρκατσούλης, 2004: 159-173). Εξού και γίνεται λόγος για «κανονιστική υστέρηση» της Ελλάδας (Μακρουδημήτρης, 2008).

Στο πλαίσιο της πρωθυπουργικής εγκυκλίου η «*ενημέρωση των ενδιαφερόμενων ομάδων της κοινωνίας των πολιτών και η συμμετοχή εκπροσώπων τους σε κοινωνικό διάλογο και διαβούλευση*» εξειδικεύεται ως μία από τις διαδικασίες για τη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων, στην οποία συνίσταται το περιεχόμενο της καλής νομοθέτησης, με το νόημα του προληπτικού ελέγχου της νομοθεσίας (Μακρουδημήτρης, 2008: 154). Ως μέσο ενημέρωσης, συμμετοχής και διαλόγου προτείνεται κάθε πρόσφορο, αλλά ιδιαίτερη βαρύτητα δίνεται στη χρήση των νέων τεχνολογιών πληροφορίας και επικοινωνίας. Υπάρχει, δηλαδή, προσανατολισμός στη διαμόρφωση ενός πλαισίου ηλε-

κτρονικής δημοκρατίας (e-democracy), με τη σημασία της εμπλοκής της κοινωνίας πολιτών στη λήψη αποφάσεων και όχι απλώς της διοικητικής παροχής υπηρεσιών στους πολίτες μέσω διαδικτύου (e-government) (Καρκατσούλης, 2004: 178). Περαιτέρω, είναι πρόδηλη η έμφαση στην οικονομικότητα των ρυθμίσεων, πράγμα που αντανακλά, όπως έχει επισημανθεί (Λαδή & Νταλάκου: 2016 149), την επιρροή διεθνών προδιαγραφών όπως αυτές τις οποίες έχει θέσει διαχρονικά ο ΟΟΣΑ (1997, 2001). Μία τέτοια έμφαση έχει σαφώς οικονομικά φιλελεύθερο χαρακτήρα, καθότι ως υπόβαθρό της αναγνωρίζεται η «οικονομική θεωρία του δικαίου» (Καρκατσούλης, 2004: 130-132) με τις παρελκόμενες έννοιες του συναλλακτικού κόστους και του διοικητικού βάρους, που απορρέουν από τη νομοθεσία (Μακρυδημήτρης, 2008: 150). Ως ένδειξη, επίσης, της πλαισίωσης της μεταρρύθμισης από το μέλημα εξευρωπαϊσμού της δημόσιας διοίκησης γίνεται ειδική μνεία στη σχετική ανακοίνωση των ευρωπαϊκών οργάνων («Διοργανική συμφωνία για την καλύτερη νομοθέτηση», 2003/C3321/01¹¹), της οποίας η προπαρασκευή είχε λάβει χώρα με την αναφορά της αποκαλούμενης «ομάδας Mandelkern» (Λαδή & Νταλάκου, 2008: 111)¹². Συγχρόνως, αναφέρεται ρητά η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ) και ο ρόλος της στην υλοποίηση των αρχών της καλής νομοθέτησης ως φορέα κοινωνικού διαλόγου, ο οποίος έχει την αρμοδιότητα να γνωμοδοτεί επί νομοθετικών προτάσεων (βλ. στο παρόν 3.1.2).

Σε ό,τι αφορά το αντικείμενο της παρούσα εργασίας, οι δράσεις που έλαβαν χώρα ως απόρροια της ανωτέρω πρωθυπουργικής εγκυκλίου είναι η δημιουργία της ηλεκτρονικής πλατφόρμας Open.gov.gr (Νοέμβριος 2009), για τον διαδικτυακό σχολιασμό προτεινόμενων νομοθετικών πράξεων, και το πρόγραμμα «Διαύγεια» (3861/2010), με το οποίο δημιουργήθηκε διαδικτυακός τόπος υποχρεωτικής ανάρτησης των πράξεων και αποφάσεων των κρατικών οργάνων. Εν συνεχεία τροποποιήθηκε και ο Κανονισμός της Βουλής (16/7/2010), κατά τρόπο με τον οποίο ορίζεται ότι τα νομοσχέδια και οι προτάσεις νόμου συνοδεύονται υποχρεωτικά από έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρύθμισης και έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης (άρθρο 85, § 3)¹³. Επιστέγασμα αυτών των παρεμβάσεων, καθώς και σημείο ορόσημο για τη μετατροπή της δημόσιας διαβούλευ-

11 Η εν λόγω συμφωνία ανανεώθηκε πρόσφατα με τη «Διοργανική συμφωνία για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου», 2016/L123.

12 Mandelkern Group on Better Regulation (2001), *Final Report*.

13 Εξαιρούνται τα νομοσχέδια που έχουν ως αντικείμενο τη σύνταξη κωδίκων και την κύρωση διεθνών συνθηκών ή συμβάσεων, ψηφισμένα νομοσχέδια που αναπέμπονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας στη Βουλή, η ψήφιση του κρατικού προϋπολογισμού, απολογισμού και ισολογισμού, καθώς και νομοσχέδια τα οποία έχουν λάβει τον χαρακτηρισμό του κατ' επείγοντος από την Κυβέρνηση. Βλ. Τσέκος (xxx).

σης από ήπια σε «σκληρά» ρυθμιζόμενη πολιτική¹⁴, έχει αποτελέσει ο νόμος για τη «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση» (4048/2012). Τα στοιχεία του που μας ενδιαφέρουν εν προκειμένω είναι ο τρόπος διοργάνωσης της διαβούλευσης, με τη μορφή του σχολιασμού νομοθετικών προτάσεων εκ μέρους του κοινού, καθώς και ο τρόπος διενέργειας της ex post αξιολόγησης, διότι εμπλέκει την ΟΚΕ.

Εκ του νόμου η διαβούλευση αφορά την πρόσκληση δημόσιου σχολιασμού προτεινόμενων πολιτικών μέσω της πλατφόρμας *Opengov.gr* και λογίζεται ως ένα από τα «μέσα» της καλής νομοθέτησης. Υπεύθυνη για τη διαχείριση και τεχνική υποστήριξη της ιστοσελίδας αλλά και για την προετοιμασία εκάστοτε διαβούλευσης είναι η Μονάδα Τεκμηρίωσης και Καινοτομιών του ΕΚΔΔΑ (νόμος 4002/2011 άρθρο 86, § 7, και ΠΔ 57/2007). Στο πλαίσιο της προγενέστερης, άτυπης λειτουργίας της πλατφόρμας, επιφορτισμένη με τη διαχείρισή της ήταν η Ομάδα Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης του Γραφείου του Πρωθυπουργού και, στη συνέχεια, του Γραφείου του Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης (ο φορέας –καταργηθείς πλέον– ο οποίος ανέπτυξε την πλατφόρμα).

Κατά τις υφιστάμενες διατάξεις, η διαβουλευτική διαδικασία διοργανώνεται ως ακολούθως¹⁵: 1) Φέρων την υποχρέωση για εκκίνηση της διαβούλευσης είναι ο Υπουργός ο οποίος ασκεί τη νομοθετική πρωτοβουλία. 2) Διακρίνονται δύο, χρονικά οριοθετημένες, φάσεις. Στην πρώτη (διάρκειας τουλάχιστον δύο εβδομάδων) γίνεται ενημέρωση για παραμέτρους της προτεινόμενης παρέμβασης (στόχος, εναλλακτικές, κόστος-οφέλη, διακινδυνεύσεις¹⁶) και οι ενδιαφερόμενοι υποβάλλουν γενικά σχόλια. Στη δεύτερη φάση (διάρκειας τουλάχιστον τριών εβδομάδων) αναρτάται το προσχέδιο της νομοθετικής πρωτοβουλίας και γίνεται σχολιασμός του κατ' άρθρο. 3) Έκροή της διαδικασίας είναι η έκθεση επί της διαβούλευσης, η οποία συνοδεύει το σχέδιο νόμου κατά την ψηφισή του και συντάσσεται από το οικείο υπουργικό Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας, με τέτοιο τρόπο ώστε να ομαδοποιούνται τα σχόλια κατ' άρθρο ή θεματικές ενότητες και να αιτιολογείται η ενσωμάτωσή τους ή όχι στο τελικό νομοθετικό κείμενο. Το αυτό διοικητικό όργανο έχει και την ευθύνη της αξιολόγησης των αποτελεσμάτων της εφαρμοσθείσας ρύθμισης, την οποία διενεργεί μετά από καθοριζόμενη παρέλευση χρόνου (τρία, κατ' ελάχιστο, έως πέντε, το ανώτατο, έτη) μέσω διαβούλευσης, μεταξύ

14 Βλ. Βαρεία (2012: 264 υποσημείωση 32). Πρβλ. Τσέκος (χχχ).

15 Για μία λεπτομερέστερη περιγραφή της ροής της ηλεκτρονικής διαβούλευσης, καθώς και του τρόπου συνεργασίας ανάμεσα σε οικείο Υπουργείο και υπευθύνους της μονάδας του ΕΚΔΔΑ αλλά και λοιπών ενεργειών εκ μέρους του υπόχρεου Υπουργείου (ενημέρωσης, δημοσιοποίησης, επικοινωνίας), βλ. Βαρεία (2012: 263-266).

16 Για τον όρο διακινδύνευση (risk) βλ. το κείμενο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2009) *Impact assessment guidelines*.

άλλων, με την ΟΚΕ, με σκοπό την κατάθεση προτάσεων βελτίωσης, τροποποίησης ή αναθεώρησης διατάξεων της ρύθμισης. Ρόλο, δε, συντονιστή και για τις δύο ενέργειες, δηλαδή τη διενέργεια της ηλεκτρονικής διαβούλευσης και την ex post αξιολόγηση της εφαρμογής, έχει το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης (της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης).

Συνοψίζοντας, ο νόμος θεσμοθετεί τον δημόσιο σχολιασμό στα στάδια της διαμόρφωσης της πολιτικής (προ-νομοθετικό) και προ της τελικής λήψης της απόφασης, με μία διαφανόμενη πρόθεση να είναι δυνατή η επίδραση στο περιεχόμενο της ρύθμισης και τούτο να καθίσταται ορατό στους συμμετέχοντες. Παράλληλα, όμως, παρουσιάζονται ορισμένες αστοχίες και ελλείψεις. Δεν γίνεται κατανοητό πώς μπορεί να είναι, αν χρειαστεί, ταυτόχρονες οι δύο φάσεις, εφόσον η προ-νομοθετική θα όφειλε να επηρεάζει το προ-σχέδιο της ρύθμισης ή, αν όχι, τούτο να αιτιολογείται. Φαίνεται, δε, να καθίσταται πολύ ευχερής η παράλειψη της προ-νομοθετικής διαβούλευσης, καθώς δεν τίθεται υποχρέωση αιτιολόγησης της απαλοιφής της. Επιπλέον, η διαβουλευτική διαδικασία υπονομεύεται από τη δυνατότητα εξαίρεσης από αυτή μέσω κυβερνητικής απόφασης χαρακτηρισμού του νομοσχεδίου ως κατ' επείγοντος, πράγμα που, όταν συμβαίνει καταχρηστικά, επιτείνει την «κρίση του νόμου», στην υπέρβαση της οποίας υποτίθεται αποσκοπεί η διαβούλευση (Βαρεία, 2012: 251). Τέλος, ενώ διάταξη του νόμου (άρθρο 4, § η) προβλέπει την επέκταση διαβούλευσης κάποιου είδους και στο στάδιο της εφαρμογής, υφίσταται κενό ως προς τον τρόπο εκπλήρωσης αυτής της πρόβλεψης.

Όσον αφορά το πρόγραμμα κυβερνητικών δράσεων της «Ανοιχτής Διακυβέρνησης», αυτό έχει προκύψει από την εθελούσια συμμετοχή της χώρας στη διεθνή, πολυμερή συνεργατική πρωτοβουλία «Open Government Partnership» (OGP), η οποία συστάθηκε το 2011. Καθένα από τα συμμετέχοντα κράτη αλλά και τις συμμετέχουσες περιφερειακές, υποεθνικές αρχές γίνεται μέλος υπογράφοντας τη σχετική διακήρυξη και εφεξής υποχρεούται να καταρτίζει σχέδια δράσης, τα οποία συνεπάγονται την ανάληψη δεσμεύσεων για την προαγωγή των στόχων της πρωτοβουλίας. Οι στόχοι αυτοί είναι η πρόσβαση στην πληροφορία που παράγεται από τις κυβερνητικές δράσεις και διοικητικές ενέργειες, η συμμετοχή του κοινού στον σχηματισμό πολιτικών και τη λήψη δημόσιων αποφάσεων, η ακεραιότητα της διοικητικής υπαλληλίας και η διαφάνεια του διοικητικού έργου, καθώς και η χρήση των νέων τεχνολογιών για την ενίσχυση της λογοδοσίας των κρατικών οργάνων και λοιπών δημόσιων φορέων.

Έως σήμερα το ελληνικό κράτος έχει καταρτίσει τρία διετή εθνικά σχέδια δράσης και στην παρούσα περίοδο βρίσκεται σε εξέλιξη η υλοποίηση των παρεμβάσεων που

έχουν αναληφθεί για την προγραμματική περίοδο 2016-2018¹⁷. Την ευθύνη συντονισμού της περάτωσης των αναληφθεισών δράσεων φέρει το Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, του οποίου ο επικεφαλής εκπροσωπεί τη χώρα στον οργανισμό OGP.

Οι τρέχουσες υποχρεώσεις έχουν προκύψει σε συνέχεια των δεσμεύσεων της προηγούμενης προγραμματικής περιόδου, όπως αυτές αξιολογήθηκαν ως επιτυχώς, μερικώς ή μη ολοκληρωμένες από τον ανεξάρτητο ελεγκτή του οργανισμού. Παράλληλα, η κατάρτιση του τρέχοντος εθνικού σχεδίου διήλθε μέσα από διάφορα στάδια επεξεργασίας, στα οποία ενεργοποιήθηκαν πρακτικές διαβούλευσης: οι αρχικές προτάσεις διαμορφώθηκαν σε δημόσια εκδήλωση με τη συμμετοχή εκπροσώπων κομμάτων και φορέων της δημόσιας διοίκησης και οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών· μετά από συναντήσεις του Υπουργείου με εμπλεκόμενους φορείς, οι προτάσεις αυτές συστηματοποιήθηκαν σε ένα αρχικό κείμενο, το οποίο τέθηκε προς συζήτηση στη Βουλή και παράλληλα αναρτήθηκε στο Open.gov.gr προς δημόσιο σχολιασμό· τέλος, το επεξεργασμένο κείμενο οριστικοποιήθηκε με την αρωγή της «Ομάδας Υποστήριξης» του OGP και σε αυτή τη μορφή υποβλήθηκε εκ νέου σε δημόσιο σχολιασμό προτού εκδοθεί.

Στο σκέλος στο οποίο εστιάζεται η παρούσα εργασία, η εξωτερική αξιολόγηση έχει κρίνει ότι επιτεύχθηκε πλήρως ο στόχος της (τεχνικής) βελτίωσης της πλατφόρμας «Διαύγεια», ο οποίος εντάσσεται στον στρατηγικό πυλώνα του οργανισμού για την πρόσβαση των πολιτών σε δημόσια έγγραφα. Μη εκπληρωμένες, όμως, έχουν κριθεί οι δεσμεύσεις για την ενίσχυση της συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων μέσω του Open.gov.gr. Ενσωματώνοντας αυτή την αρνητική αξιολόγηση, το τρέχον εθνικό σχέδιο συγκεκριμένοποιεί τα προβλήματα του ανοικτού σχολιασμού προτεινόμενων νομοθετικών πράξεων. Ξεχωρίζουν η ελλιπής ενημέρωση των πολιτών για την εκάστοτε νομοθετική πρόταση, άρα η μη τήρηση των διαδικαστικών κανόνων που θέτει ο νόμος για τον σχολιασμό κατά την προ-νομοθέτηση, η ασάφεια ως προς την υποχρέωση του οικείου Υπουργείου για τη χρονική διάρκεια της διαδικασίας, η μη υποχρεωτική ανάρτηση άλλων κειμένων δημόσιου ενδιαφέροντος (κανονιστικές πράξεις, συμβάσεις προμηθειών) και η διαπιστούμενη χαμηλή εμπιστοσύνη των πολιτών για το αν και σε ποιον βαθμό τα σχόλιά τους λαμβάνονται υπόψη και επηρεάζουν την υιοθέτηση πολιτικής, από τη φάση του προ-σχεδίου σε αυτή του σχεδίου νόμου.

17 Βλ. «3ο Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Ανοικτή Διακυβέρνηση». Πρβλ. «Ελληνικό Σχέδιο Δράσης 2014-2016: Πρωτοβουλία Συνεργασίας για την Ανοικτή Διακυβέρνηση».

Πέρα από τη λήψη ειδικών μέτρων για την αντιμετώπιση των ανωτέρω προβλημάτων, ως κύρια έλλειψη διαπιστώνεται η απουσία ενός συνεκτικού θεσμικού πλαισίου που να διασυνδέει την ανοικτή διακυβέρνηση, όπως έχει υλοποιηθεί με τις δύο δημόσιες πλατφόρμες, με άλλες, σχετιζόμενες προς αυτή παρεμβάσεις για την αναμόρφωση της δημόσιας διοίκησης και εν γένει του πολιτικού συστήματος προς την κατεύθυνση του τρίπτυχου διαφάνεια, λογοδοσία, αξιοκρατία (εκτός από παρεμβάσεις στη δημόσια διοίκηση, όπως το σύστημα επιλογής προϊσταμένων, το εθνικό μητρώο στελεχών ή η αξιολόγηση δημόσιων υπαλλήλων και υπηρεσιών, συγκαταλέγονται εδώ και οι δράσεις για το «Ανοικτό Κοινοβούλιο»). Για τον λόγο αυτό τίθεται η δέσμευση της θέσπισης ενός νόμου-πλαίσιο, ο οποίος θα καλύψει το υποδειχθέν κενό.

3.1.2 Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ) και Εθνική Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ): όργανα διαβούλευσης και κοινωνικού διαλόγου. Περιγραφή και σύντομη αποτίμηση

Με πιο ευρεία έννοια η δημόσια διαβούλευση δεν περιορίζεται στον ανοικτό σχολιασμό νομοθετικών προτάσεων, αλλά περιλαμβάνει και θεσμικά κατοχυρωμένους φορείς διενέργειας κοινωνικών διαβουλεύσεων, οι οποίοι μεσολαβούν ανάμεσα στις κοινωνικές ομάδες τις οποίες εκπροσωπούν και στο κράτος με δεδηλωμένο στόχο να επηρεάσουν τον σχηματισμό δημόσιων πολιτικών. Στο ελληνικό πολιτικοδιοικητικό σύστημα κατεξοχήν τέτοιος φορέας είναι η ΟΚΕ, ο διαβουλευτικός ρόλος της οποίας, όπως είδαμε, έχει εξαρθεί στο πλαίσιο της κανονιστικής μεταρρύθμισης.

Βάσει του ιδρυτικού της νόμου (2232/1994) και της συνταγματοποίησής της το 2001 (άρθρο 82, § 3), η ΟΚΕ αποτελεί νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου το οποίο γνωμοδοτεί υποχρεωτικά επί τυπικών νόμων που άπτονται των εργασιακών σχέσεων, της κοινωνικής ασφάλισης, της φορολογικής πολιτικής, της προστασίας του καταναλωτή, της περιφερειακής ανάπτυξης, των επενδύσεων, των εξαγωγών και του ανταγωνισμού, με εξαίρεση τον κρατικό προϋπολογισμό. Έχει, δε, το περιθώριο πρωτοβουλίας να διατυπώνει γνώμη και για άλλα μείζονα θέματα κοινωνικοοικονομικού ενδιαφέροντος¹⁸, ενώ η γνωμοδότησή της μπορεί να ζητηθεί και από αρμόδιο Υπουργό. Η σύνθεσή της είναι τριμερής –κατά το πρότυπο της ευρωπαϊκής ΟΚΕ¹⁹– και περιλαμβάνει την εκπροσώπηση των εργοδοτών-επιχειρηματιών, των εργαζομένων ιδιωτικού και δημόσιου τομέα και των λοιπών επαγγελματικών ομάδων και της κοινωνίας των πολιτών (περιβαλλοντικές

18 Βλ., για παράδειγμα, την «Γνώμη ΟΚΕ: Αξιολόγηση εθνικού προγράμματος μεταρρυθμίσεων, 2011-2014».

19 Βλ. τον διαδικτυακό τόπο www.eesc.europa.eu/el.

οργανώσεις, καταναλωτές κ.λπ.). Ζητούμενο είναι, όπως αναφέρεται, με τρόπο που αντηχεί ομολογουμένως αναλύσεις όπως αυτή του Habermas, οι θέσεις τις οποίες διατυπώνει να είναι κοινά αποδεκτές από τους εκπροσωπούμενους και, άρα, να προκύπτουν από εναρμόνιση των διαφορετικών απόψεων βάσει της «κοινής κοινωνικής συνισταμένης», δίχως αυτό να σημαίνει ακύρωση του πολιτικού φορτίου που φέρει η καθεμία ξεχωριστά. Ως προς τη διαδικασία της γνωμοδότησης, αυτή ακολουθεί την εξής ροή: με εκκίνηση το αίτημα εκφοράς γνώμης από το οικείο Υπουργείο συστήνεται Επιτροπή Εργασίας αποτελούμενη από ισάριθμα (συνήθως δύο) μέλη από τις εκπροσωπούμενες ομάδες· εκ μέρους της ΟΚΕ ορίζονται ο Πρόεδρος και ο επιστημονικής συντονιστής της επιτροπής· ύστερα από έναν κύκλο συνεδριάσεων εξάγεται το πόρισμα της επιτροπής, το οποίο διαμορφώνεται σε πρόταση γνώμης από την Εκτελεστική Επιτροπή του φορέα και υπό αυτή τη μορφή υποβάλλεται στην Ολομέλεια προς συζήτηση και έγκριση.

Στους φορείς κοινωνικής διαβούλευσης επί δημόσιων πολιτικών κατατάσσεται και η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ). Τούτο για δύο λόγους. Πρώτον, επειδή εκπεφρασμένη αποστολή της είναι η διαμόρφωση προτάσεων πολιτικής, υπό την προϋπόθεση ότι εμπίπτουν στο πεδίο προστασίας και προαγωγής των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Δεύτερον, διότι εντός του κύκλου των δραστηριοτήτων της εκπροσωπείται ένα ευρύ φάσμα οργανισμών, κρατικών αλλά και προερχόμενων από την κοινωνία πολιτών (Ανεξάρτητες Αρχές, πανεπιστημιακές σχολές νομικών και πολιτικών επιστημών, συνδικάτα, μη κυβερνητικές οργανώσεις, πολιτικά κόμματα και υπουργεία). Όπως ορίζει ο ιδρυτικός της νόμος (2667/1998), πρόκειται για «ανεξάρτητο συμβουλευτικό όργανο» επί θεμάτων ανθρωπίνων δικαιωμάτων, υπαγόμενο στον Πρωθυπουργό και επικουρούμενο οργανωτικά και διοικητικά από τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης. Σύμφωνα με τις κυριότερες εκ των αρμοδιοτήτων της, πέρα από τη σύνταξη της ετήσιας έκθεσης, ο συμβουλευτικός της ρόλος μπορεί να ζητηθεί από την Κυβέρνηση και τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής ή με πρόταση των μελών της ή μη κυβερνητικών οργανώσεων. Επίσης, καθώς στην αποστολή της περιλαμβάνεται η «διαρκή παρακολούθηση αυτών των θεμάτων», δηλαδή όσων εμπίπτουν στο πεδίο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, σε πολλές περιπτώσεις τα πορίσματά της έχουν τον χαρακτηρισμό εκθέσεων παρακολούθησης και αξιολόγησης της εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών, πράγμα που εισάγει με έμμεσο τρόπο τον κοινωνικό διάλογο στο στάδιο της εφαρμογής. Τέλος, έχει το περιθώριο πρωτοβουλίας να γνωμοδοτεί υπέρ μέτρων που

προάγουν την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και διατυπώνει υποχρεωτικά γνώμη για συναφείς εκθέσεις που υποβάλλει η χώρα σε διεθνείς οργανισμούς.

Σε μία προσπάθεια να ερμηνευτεί, με τρόπο που υπερβαίνει τις νομικές διατυπώσεις, η εδραίωση τέτοιων φορέων κοινωνικής διαβούλευσης επί δημόσιων πολιτικών από τη λεγόμενη εκσυγχρονιστική περίοδο έως και την παρούσα συγκυρία, έχει διατυπωθεί ο ισχυρισμός ότι σηματοδοτούν μία σταδιακή μεταβολή της δομής εκπροσώπησης των κοινωνικών συμφερόντων στη χώρα (Μαυρογορδάτος, 2001· Αρανίτου, 2012· Κουντούρη, 2015). Η μεταβολή αυτή έγκειται στη μετάβαση από μία δομή διαβούλευσης που επικεντρώνεται στις εργασιακές σχέσεις και έχει ως άξονα τις τριμερείς διαπραγματεύσεις μεταξύ κράτους, εργοδοτικών συνδέσμων και συννομοσπονδιών εργαζομένων (ό,τι έχει αποκληθεί γενικά «νεοκορπορατισμός»²⁰, άσχετα από την ιδιαίτερη ελληνική εκδοχή του, και, δη, στις διάφορες φάσεις της ελληνικής ιστορίας) προς μία νέα διεύθυνση «κοινωνικού διαλόγου», ο οποίος διαστέλλει τόσο το πεδίο διαβούλευσης, με δυνάμει ορίζοντα το σύνολο των δημόσιων πολιτικών, όσο και τον κύκλο των συμμετεχόντων, με κυριότερο χαρακτηριστικό την ένταξη σε αυτόν οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών.

Σε αυτή τη μεταβολή πιστώνεται ότι όντως εμπλουτίζει την αντιπροσωπευτική αρχή και θεραπεύει αδυναμίες που ανέπτυξαν συν τω χρόνω κλασικές μορφές συλλογικής δράσης και εκπροσώπησης (π.χ. κρίση-απαξίωση κομμάτων και συνδικάτων) (Αρανίτου, 2012: 121). Αναγνωρίζεται επίσης, ασχέτως αν αποτιμάται ως επιτυχημένη ή όχι, ότι συνιστά απόπειρα ανταπόκρισης του εγχώριου συστήματος στις αντίστοιχες εξελίξεις που έλαβαν χώρα στο ευρωπαϊκό επίπεδο, τόσο στον τρόπο λειτουργίας των ίδιων των ευρωπαϊκών οργάνων στις σχέσεις τους με οργανωμένους εκπροσώπους κοινωνικών συμφερόντων όσο και ως προβολή αυτού του τρόπου λειτουργίας στο εσωτερικό των κρατών μελών μέσω της οδού του εξευρωπαϊσμού (Lavdas, 2005: 310). Παράλληλα, όμως, η Αρανίτου (2012) κάνει κάποιες κριτικές επισημάνσεις, μέσω των οποίων τίθεται εν αμφιβόλω η καταρχήν ουδετερότητα της δημόσιας διαβούλευσης, υπό τη μορφή ενός τέτοιου διευρυμένου κοινωνικού διαλόγου, αναφορικά με τα αποτελέσματα τα οποία έχει στην εκπροσώπηση των κοινωνικών συμφερόντων.

Επισημαίνεται, καταρχάς, ότι από δομική άποψη η κύρια έμφαση δίνεται στη δημοκρατικότητα και ανοικτότητα της διαδικασίας διαβούλευσης και όχι στην επιδίωξη τού να επέλθουν ίσα αποτελέσματα, με τη σημασία τής σχετικά ισοβαρούς επίπτωσης των δημόσιων πολιτικών στις επιμέρους κοινωνικές ομάδες (Αρανίτου, 2012: 77). Κατά

²⁰ Βλ. Schmitter, 1974.

δεύτερον, δίνοντας έμφαση στις συνδικαλιστικές συνομοσπονδίες, παρατηρείται ότι συμμετέχουν μεν ισότιμα και διευρύνουν τη δυνατότητα έκφρασης γνώμης σε θέματα ευρύτερης πολιτικής, όπως είδαμε ότι καταδεικνύει η σύνθεση και οι δραστηριότητες φορέων τύπου ΟΚΕ και ΕΕΔΑ, ωστόσο η εμπλοκή αυτή τις προσδένει σε αναπτυξιακές προοπτικές της χώρας οι οποίες συμπίπτουν, χωρίς περαιτέρω δημόσια συζήτηση, με τον αναπτυξιακό ορίζοντα τον οποίο έχουν διαγράψει, σε μεγάλο βαθμό μονομερώς, οι συλλογικοί εκπρόσωποι του επιχειρηματικού κόσμου (Αρανίτου, 2012: 119). Τρίτον, η πληθωρική εξάπλωση των δημόσιων διαβουλεύσεων, όπως την αντικατοπτρίζει, μεταξύ άλλων, η επίσημη δυναμική προώθηση της πλατφόρμας *Opengov.gr*, προσκρούει στη στενότητα των δημόσιων πόρων και σε «αδράνειες» της δημόσιας διοίκησης, με συνέπεια να είναι ισχνή η αξιοποίηση των εισροών της δημόσιας διαβούλευσης στον σχηματισμό των δημόσιων πολιτικών (Αρανίτου, 2012: 114). Τέταρτον, τέλος, υποδεικνύεται ότι ακόμη και αυτή η ισχνή αξιοποίησή της τελεί πλέον υπό αίρεση στις παρούσες υφεσιακές οικονομικές συνθήκες, όπου για κατ' επείγοντες λόγους η κυβέρνηση μπορεί οριακά να λαμβάνει αποφάσεις παρακάμπτοντας την απαίτηση προηγούμενης κοινωνικής διαβούλευσης (Αρανίτου, 2012: 166).

Σε παραπλήσια συμπεράσματα καταλήγουν και άλλοι μελετητές, παρότι, σε αντίθεση με την ανωτέρω προσέγγιση, προβαίνουν σε μία καταρχήν θετική αποτίμηση της μετάβασης προς δομές κοινωνικού διαλόγου με τα προαναφερθέντα χαρακτηριστικά. Έτσι, ο Lavdas (2005) συμπεραίνει ότι η δημόσια διαβούλευση στην Ελλάδα παραμένει ημιτελές εγχείρημα, διότι υφίστανται κοινωνικοπολιτικοί λόγοι που δεν της έχουν επιτρέψει να αφομοιώσει τις προσαρμογές που έχουν γίνει στις δομές εκπροσώπησης των κοινωνικών συμφερόντων σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Ευρύτερα για τη δημόσια διαβούλευση και τον κοινωνικό διάλογο από την άποψη ότι στην πράξη λαμβάνουν (υπερ)φιλελεύθερη τροπή, ο Καρκατσούλης (2004: 130-134) διαπιστώνει ότι ο τρόπος με τον οποίο έχουν διαμορφωθεί μέσω της κανονιστικής μεταρρύθμισης συμπίπτει με το πλέγμα μεταρρυθμίσεων που προωθούνται από το νέο δημόσιο management. Ομοίως και η Λαδή (2010: 85) ισχυρίζεται ότι η διαβούλευση, ενώ ως προς τη θεωρητική της πλαισίωση αντλεί από τη (σοσιαλδημοκρατική) διαβουλευτική δημοκρατία τύπου Habermas, στην πράξη συμπλέκεται με τις πρακτικές του νέου δημόσιου management.

Παρά τις διαφορετικές ακολουθούμενες συλλογιστικές, προκύπτει, αν μη τι άλλο, ότι οι θεσμοί διαβούλευσης δεν είναι τεχνικοί, ουδέτεροι τρόποι διαμεσολάβησης κοινωνίας και κράτους με αντικείμενο τις δημόσιες πολιτικές. Αντιθέτως, και οι ίδιοι αποτελούν αντικείμενο πολιτικής αντιπαράθεσης ως προς την κοινωνική λειτουργία που

τους αποδίδεται και η οποία, κατ' επέκταση, επηρεάζει τη θεσμική τους αποκρυστάλλωση. Η πρακτική που, όπως είδαμε, ακολουθήθηκε κατά την κατάρτιση του τρέχοντος εθνικού σχεδίου για την ανοικτή διακυβέρνηση αποτελεί ένδειξη ότι γίνεται αντιληπτός ο πολιτικά επίδικος χαρακτήρας και της ίδιας της διαβούλευσης, αφού ο παρών σχεδιασμός επιλέχτηκε να συνδιαμορφωθεί μέσα από μία πολύπλευρη διαβουλευτική μέθοδο. Το ζήτημα είναι κατά πόσο τέτοιες συνδιαμορφώσεις δημόσιων πολιτικών μέσω διαβούλευσης εκπληρώνουν, στην πράξη, τουλάχιστον τους διακηρυγμένους στόχους τους, ανεξάρτητα από το αν συνιστούν εκδήλωση βαθύτερων μεταβολών στην ισορροπία εκπροσώπησης των κοινωνικών συμφερόντων, πράγμα που θίξαμε παραπάνω, αλλά η διεξοδικότερη ανάλυσή του υπερβαίνει κατά πολύ το εύρος της παρούσας εργασίας. Προς τον σκοπό αυτό, στην τελευταία ενότητα του 3ου κεφαλαίου επιχειρούμε να κάνουμε μία τέτοια εμπειρική εξακρίβωση, εξετάζοντας νομοθετικές προτάσεις στις οποίες έχει υπάρξει συνδυασμός των δύο ειδών διαβούλευσης, δηλαδή σχολιασμός εκ μέρους του κοινού και εκφορά γνώμης από την ΟΚΕ. Από την εξέταση αυτή έχει εξαιρεθεί η ΕΕΔΑ, όχι μόνο για πρακτικούς λόγους απλούστευσης, αλλά και διότι οι διατυπούμενες εκ μέρους της συστάσεις, δηλώσεις, γνώμες κ.λπ. δεν περιέχονται στο αναρτώμενο συνοδευτικό υλικό των υπό κατάρτιση και υπό ψήφιση νομοθετικών προτάσεων.

3.2 Η δημόσια διαβούλευση στην πράξη

3.2.1 Εμπειρική εξέταση ηλεκτρονικών διαβουλεύσεων και γνωμοδοτήσεων της ΟΚΕ

Με κριτήριο τη συνύπαρξη σχολιασμού μέσω της πλατφόρμας *Opengov.gr* και γνωμοδότησης της ΟΚΕ και με χρονικό όριο τη νομοθέτηση της Ρυθμιστικής Διακυβέρνησης και εντεύθεν, εξετάσαμε τα σχετικά συνοδευτικά κείμενα μιας σειράς σχεδίων νόμου²¹, δηλαδή Εκθέσεις Διαβούλευσης, Εκθέσεις Αξιολόγησης Συνεπειών Ρύθμισης και Γνώμες της ΟΚΕ, θέτοντας ως γνώμονα το γράμμα και το πνεύμα του νόμου 4048/2012 και αξιοποιώντας το θεωρητικό πλαίσιο περί διαβούλευσης, έτσι όπως μελετήθηκε και αποτυπώθηκε στο 1ο και το 2ο κεφάλαιο της εργασίας. Παρακάτω παρουσιάζονται ορισμένα συμπεράσματα, ταξινομημένα ανά τύπο συνοδευτικού κειμένου, τα οποία κατά περίπτωση είτε συνίστανται σε μία γενική αποτίμηση είτε αναφέρονται σε χαρακτηριστικά παραδείγματα αστοχιών, ατελειών, ελλείψεων κ.λπ.

(1) Διαπιστώνεται, σε γενικές γραμμές, ότι οι Γνώμες της ΟΚΕ είναι ορθά αρθρωμένες. Η κειμενική δομή η οποία ακολουθείται είναι σαφής και σχετικά τυποποιημένη,

²¹ Βλ. στο τέλος: Άλλες πηγές-Σχέδια Νόμου με συνοδευτικά κείμενα.

με βασικά μέρη τη συγκεφαλαίωση των διατάξεων του σχεδίου νόμου, τη γενική αξιολόγησή του και τις κατ' άρθρο παρατηρήσεις, όπου περιλαμβάνονται εστιασμένες προτάσεις. Αναφέρονται αναλυτικά οι διαδικαστικοί τύποι της γνωμοδοτικής διαδικασίας, όπως η σύνθεση της Επιτροπής Εργασίας, το χρονικό διάστημα εργασιών, το πλήθος συνεδριάσεων κ.λπ. Από την άποψη, δε, της επιχειρηματολογίας, οι αιτιολογήσεις τεκμηριώνονται με τρόπο που δείχνει να ανταποκρίνεται στην αποστολή του φορέα, δηλαδή τη σύνθεση των απόψεων των τριών εκπροσωπούμενων ομάδων.

(2) Αντίθετα, αρνητική είναι, σε γενικές γραμμές, η εικόνα που αποκομίζει κανείς από τις Εκθέσεις Διαβούλευσης για τη διενέργεια της ηλεκτρονικής διαβούλευσης. Παρατηρείται ότι τα οικεία υπουργικά Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας δεν ακολουθούν μία ενιαία κειμενική δομή. Ως εκ τούτου, εμφανίζονται διάφορες παραλλαγές, η καθεμία εκ των οποίων πληροί εν μέρει τις απαιτήσεις που τίθενται σύμφωνα με το γράμμα αλλά και το πνεύμα του νόμου. α) Δεν ενσωματώνονται πάντα τα ποσοτικά στοιχεία που έχουν εξαχθεί από τον διαδικτυακό τόπο Open.gov.gr. β) Το χρονικό διάστημα μπορεί να αναφέρεται ή να παραλείπεται. γ) Σε ορισμένες περιπτώσεις γίνεται αναλυτική περιγραφή των σχολίων ανά άρθρο ή ανά σειρά άρθρων με νοηματική συνάφεια και τα σχόλια κατηγοριοποιούνται σε υπο-ομάδες. Ένα τέτοιο πρότυπο ακολουθεί η Έκθεση του νόμου «Διαφάνεια, αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης». Σε πολλές περιπτώσεις, ωστόσο, όπως αυτή του νόμου για την κοινωνική και αλληλέγγυα οικονομία, τα σχόλια ενοποιούνται μέσω ενός υψηλού βαθμού σύνοψης, ο οποίος γεννά το ερώτημα κατά πόσο υπάρχει όντως μία τέτοια συνταύτιση απόψεων ή επιλέγεται για λόγους συντόμευσης, κάτι που, όμως, οδηγεί ίσως σε παρερμηνεία τους. Δεν λείπουν, δε, περιπτώσεις στις οποίες τα σχόλια παραμένουν σχεδόν ανεπεξέργαστα, έτσι όπως έχουν εξαχθεί από το Open.gov.gr, όπως, π.χ., στο κείμενο για τον νόμο που ιδρύει το Π.Ε.Δ.Υ. Τέλος, δ) σε κάποιες Εκθέσεις υπάρχει πεδίο όπου αναγράφονται τα συμπεράσματα επί των σχολίων, στα οποία δηλώνεται αν ελήφθησαν υπόψη ή όχι και, αντιστοίχως, αν αναπροσαρμόστηκε η διάταξη. ε) Δεν υφίσταται, όμως, ένας διαυγής και ευσύνοπτος τρόπος σύγκρισης του προ-σχεδίου και του τελικού σχεδίου.

Άλλα προβλήματα που προκύπτουν από τις Εκθέσεις Διαβούλευσης είναι τα ακόλουθα. α) Ο εκ του νόμου καθορισμός δύο φάσεων, έστω ταυτόχρονων, δεν τηρείται. Στην πράξη απαλείφεται η διαβούλευση στο στάδιο της διαμόρφωσης της πολιτικής, όπου θα όφειλε να γίνεται μια γενική απεικόνιση του αντικειμένου προς ρύθμιση, των στόχων, των εναλλακτικών κ.λπ. β) Το χρονικό διάστημα διενέργειας της ηλεκτρο-

νικής διαβούλευσης επί των προ-σχεδίων είναι κατά πολύ πιο συρρικνωμένο από το προβλεπόμενο, δίχως να προβάλλονται τεκμηριωμένοι λόγοι για αυτή τη σύντμηση, όπως ορίζει ο νόμος (άρθρο 6, § 4). Ένα από τα πλέον ακραία παραδείγματα είναι ο νόμος του 2016 για την ασφαλιστική μεταρρύθμιση, για τον οποίο ο χρόνος ηλεκτρονικής διαβούλευσης διήρκεσε λιγότερο από δύο εικοσιτετράωρα. γ) Άλλες περιπτώσεις που απαντώνται είναι να μην αναγράφεται το χρονικό διάστημα, όπως στην Έκθεση του νόμου για την κοινωνική οικονομία, ή μην είναι καν ανευρέσιμα τα πεπραγμένα της διαβούλευσης, όπως στον νέο αναπτυξιακό νόμο. Τέλος, δ) δεν ορίζεται γενικά καμία μεθοδολογία ως προς τον τρόπο ομαδοποίησης των σχολίων, πράγμα στο οποίο κρίνουμε ότι εμφιλοχωρεί υποκειμενισμός αυτού που επεξεργάζεται τα δεδομένα, ο οποίος επηρεάζει την τεκμηρίωση της ένταξης ή μη των σχολίων στο τελικό νομοσχέδιο.

(3) Χρήσιμα συμπεράσματα περί της διαβούλευσης προκύπτουν και από τις Εκθέσεις Αξιολόγησης Συνεπειών. Πολλές Εκθέσεις στο πεδίο «Διαφάνεια-κοινωνική συμμετοχή» παραπέμπουν αποκλειστικά στην ηλεκτρονική διαβούλευση, επαναλαμβάνοντας τα στοιχεία της Έκθεσης Διαβούλευσης, ενώ σε ορισμένες, όπως σε αυτή του νόμου για την ασφαλιστική μεταρρύθμιση, γίνεται αναφορά και σε άλλες μεθόδους διαβούλευσης με τη μορφή ad hoc συζητήσεων και συναντήσεων στελεχών του Υπουργείου με ενδιαφερόμενα μέρη. Ομοίως και στην Έκθεση του νέου αναπτυξιακού νόμου αναφέρονται συναντήσεις με ιδιώτες-επιχειρήσεις και η πρόσκληση κατάθεσης προτάσεων προς συλλογικούς φορείς (Επιμελητήρια, Περιφέρειες κ.λπ.). Η αδυναμία έγκειται στο ότι η τροφοδότηση από αυτά τα είδη διαβούλευσης είτε δεν καταγράφεται καν είτε αποτυπώνεται αοριστολογικά. Ακραίο παράδειγμα είναι αυτό της Έκθεσης για την κοινωνική και αλληλέγγυα οικονομία, όπου γίνεται παρερμηνευση του ζητούμενου στο συγκεκριμένο πεδίο. (Αντί για έναν γενικό σχολιασμό του πώς συμμετείχαν οι ενδιαφερόμενοι στη διαμόρφωση της πολιτικής, παρατίθενται τα πλεονεκτήματα που απορρέουν από τη ρύθμιση, παρότι στα ακόλουθα υποπεδία συμπληρώνονται οι ζητούμενες πληροφορίες.)

3.2.2 Βελτιωτικές προτάσεις-συμπεράσματα

Οι ανωτέρω παρατηρήσεις επιβεβαιώνουν, σε γενικές γραμμές, τις ατέλειες και τις ελλείψεις οι οποίες έχουν εντοπιστεί στο τωρινό εθνικό σχέδιο δράσης και σύμφωνα με τις οποίες έχουν αναληφθεί οι τρέχουσες δεσμεύσεις. Αφενός, είναι αισθητή η απουσία ενός ενοποιητικού πλαισίου που να ρυθμίζει συνολικά όσα θέματα εμπíπτουν στη δημόσια διαβούλευση στους διάφορους τύπους της. Αφετέρου, σε ό,τι αφορά ειδικότερα

την ανοικτή διαβούλευση, επαληθεύεται η ανάγκη τής λήψης ειδικών μέτρων, ούτως ώστε να αποσαφηνιστούν οι υποχρεώσεις διάρκειας της διαβούλευσης για τον υπόχρεο και να είναι πληρέστερη η ενημέρωση των συμμετεχόντων για τις διαστάσεις της νομοθετικής πρότασης, με απώτερο στόχο την ενίσχυση της εμπιστοσύνης του κοινού στον θεσμό.

Τέτοια ειδικά μέτρα, που απαντώνται λίγο έως πολύ στο εθνικό σχέδιο δράσης και επαληθεύονται ως αναγκαία και από τη δική μας εμπειρική εξέταση, είναι τα ακόλουθα: α) δεσμευτικός καθορισμός (αυστηροποίηση) των χρονικών ορίων και για τις δύο φάσεις· β) ρητή αναφορά της μεθοδολογίας κατά την επεξεργασία των σχολίων, προκειμένου να είναι τεκμηριωμένη η ένταξή τους ή μη στο νομοσχέδιο αλλά και ούτως ώστε να υπάρχουν φίλτρα προφύλαξης από την επιρροή κεκαλυμμένων ομάδων συμφερόντων· γ) προτυποποίηση των εκθέσεων διαβούλευσης, για να εξαλειφθεί η ποικιλομορφία τους, η οποία επιδρά αρνητικά στην παράμετρο της διαφάνειας· δ) αντιστοίχιση ανάμεσα στο προ-σχέδιο και στο τελικό νομοσχέδιο με βάση τα σχόλια της διαβούλευσης· ε) διασφάλιση της τήρησης της υποχρέωσης η πρόωρη διακοπή της διαβούλευσης και η σύντμηση του χρόνου διεξαγωγής της να αιτιολογούνται επαρκώς.

Προς συμπλήρωση των προαναφερθεισών συστάσεων μπορεί να διατυπωθεί η πρόταση για δυο πιο προωθημένες αλλαγές. Πρώτον, η ΟΚΕ να αναβαθμιστεί σε συντονιστή της δημόσιας διαβούλευσης, με το σκεπτικό ότι η από μέρους της πραγμάτευση των νομοσχεδίων βασίζεται στην εμπειρογνωμοσύνη των κατά περίπτωση Επιτροπών Εργασίας, η οποία μπορεί να συνδράμει στην επεξεργασία και ομαδοποίηση των σχολίων κατά τέτοιο τρόπο ώστε να ανάγονται αυτά, προσεγγιστικά, στις μήτρες κοινωνικοοικονομικών συμφερόντων από τις οποίες προέρχονται. Τούτο είναι κρίσιμο, διότι η ενθάρρυνση της συμμετοχής και του μεμονωμένου πολίτη, ενώ έχει το θετικό πρόσημο ότι δίνει βήμα λόγου σε τμήματα του πληθυσμού αποκομμένα, πιθανόν, από καθιερωμένους διαύλους συμμετοχής στα δημόσια πράγματα (κόμματα, συνδικάτα, δεξαμενές σκέψης), ενέχει τον κίνδυνο είτε η ετερογένεια και η διασπορά των γνώμων να τις καθιστούν ανίσχυρες και να υπονομεύεται, ως εκ τούτου, η διαβούλευση είτε να υποκρύπτονται στις διάσπαρτες γνώμες οργανωμένα συμφέροντα, τα οποία ενδύονται έτσι τον μανδύα μιας αυθόρμητης πλειοψηφίας. Εξάλλου, έχει εύστοχα παρατηρηθεί ότι είναι βάσιμη η συνταγματική ερμηνεία πως η συμπαράθεση της ΟΚΕ και των οργάνων που ασκούν την κυβερνητική πολιτική στην ίδια συνταγματική διάταξη υποδηλώνει την πρόθεση του αναθεωρητικού νομοθέτη για την απόδοση βαρύνουσας σημασίας στη λειτουργία της (Βαρεία, 2012: 274). Φρονούμε, λοιπόν, ότι η ΟΚΕ διαθέτει και το εύρος

της εντολής αλλά και την εμπειρογνωμοσύνη ώστε να αναπτύξει μία μεθοδολογία που θα διασυνδέει τις υποκειμενικές γνώμες με τις πιο συνεκτικές αντιλήψεις των ομάδων που συμμετέχουν στην τριμερή της σύνθεση, προκειμένου εν τέλει να ενδυναμωθεί και ο τρόπος τεκμηρίωσης της επιρροής ή μη του σχολιασμού στα νομοθετήματα. Δεύτερη πρόταση είναι το προσχέδιο τού υπό κατάρτιση νόμου να αναδιαμορφωθεί με τέτοιο τρόπο ώστε να μην προσομοιάζει στο τελικό σχέδιο, αλλά να έχει ως υπόδειγμα τις Εκθέσεις Αξιολόγησης Συνεπειών. Διότι, φαίνεται ότι οι κύριες συνιστώσες των τελευταίων (στόχος, εναλλακτικές, κόστος-οφέλη, διακινδυνεύσεις) αντιστοιχίζονται καλύτερα με τα αντικείμενα σχολιασμού τα οποία προσδιορίζει ο νόμος για την προ-νομοθετική φάση διαβούλευσης, όπου, αν μη τι άλλο, θα πρέπει να εκτίθενται οι δυνατοί τρόποι πολιτικής παρέμβασης με τις προβλεπόμενες συνέπειές τους και η τελική επιλογή να παραμένει ανοικτή.

Μία τέτοια εισαγωγή πιο προωθημένων μεταβολών αποβλέπει, αφενός, στη βελτιστοποίηση της λειτουργίας της ηλεκτρονικής διαβούλευσης και, αφετέρου, στην εγγύτερη διασύνδεσή της με τον επίσημο κοινωνικό διάλογο ο οποίος διενεργείται από όργανα όπως η ΟΚΕ. Σκοπός είναι η δημόσια διαβούλευση εν γένει να αποβάλει την εικόνα της δημοκρατικοφάνειας την οποία παρουσιάζει και να καταστεί πιο ουσιαστική ως προς τα αποτελέσματα τα οποία παράγει. Παρ' όλα αυτά, ούτε και έτσι δεν είναι δυνατή η υπέρβαση της στενής οπτικής υπό την οποία έχει διαμορφωθεί και νοείται εντός του ελληνικού πολιτικοδιοικητικού συστήματος (ενδεχομένως, και εντός του υπερεθνικού και διεθνούς ρυθμιστικού περιβάλλοντος αυτού). Τούτο σημαίνει ότι ο θεσμός, στους διάφορους τύπους του, είναι περισταλμένος σε πολύ μικρό εύρος του κύκλου δημόσιας πολιτικής. Καταρχάς, δεν διαφαίνεται καμία πρόθεση να εισαχθεί στο στάδιο της δόμησης της ατζέντας μέσα από τη θεσμοθέτηση πρακτικών που να απολήγουν σε κάποιου είδους λαϊκή πρόκληση νομοθετικής πρωτοβουλίας, με προοπτική την ενίσχυση των αμεσοδημοκρατικών στοιχείων, τα οποία (θα όφειλαν να) επικουρούν την κοινοβουλευτική δημοκρατία. Κατά δεύτερον, παρότι υπάρχει νομική πρόβλεψη για την ανάπτυξη σχημάτων συμμετοχής και διαβούλευσης και στα στάδια της εφαρμογής και της αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών, για την μεν εφαρμογή υφίσταται κενό νόμου, το οποίο καλύπτεται εν μέρει μόνο και έμμεσα με τις δημόσιες παρεμβάσεις της ΕΕΔΑ, ενώ η διαβούλευση κατά τη σύνταξη της αξιολογικής έκθεσης παραμένει επί του παρόντος νεκρό γράμμα²². Έτσι, οι δράσεις για την ανακοπή της τάσης αυτονομίας της διοικητικής γραφειοκρατίας –με τα συμπαρομαρτούντα φαινόμενα της διαφθο-

22 Πρβλ. Βεργαδή (2015: 61).

ράς, της κακοδιοίκησης κ.λπ.— εξαντλούνται στην εκπλήρωση των επιταγών διαφάνειας, προσβασιμότητας, λογοδοσίας και ακεραιότητας, οι οποίες, αν και άκρως σημαντικές για τον ιεραρχικό πολιτικό έλεγχο και την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης, δεν μπορούν από μόνες τους να επιφέρουν την αναμόρφωση της σχέσης διοικουμένων και διοίκησης, από την άποψη του να αποκατασταθεί η υπαγωγή της τελευταίας στη λαϊκή βούληση, όσο ρευστό και διαρκώς υπό διερεύνηση και αν είναι το περιεχόμενο αυτής. Τρίτον, τέλος, και σημαντικότερο, η θεσμική διαβούλευση βρίσκεται αποκομμένη από την ευρύτερη δημόσια σφαίρα, η οποία, εκτός των άλλων, διαμεσολαβεί τη σχέση εκλογέων και αιρετού πολιτικού προσωπικού σε όλες τις εκφάνσεις της (εκλογή, κομματική λειτουργία, καταλογισμός πολιτικής ευθύνης, ανανέωση εντολής κ.λπ.). Με άλλα λόγια, οι απόπειρες αναβάθμισής της και διαμόρφωσής της σύμφωνα με σύγχρονα πρότυπα —εφόσον κανείς προσδίδει θετικό πρόσημο σε έναν τέτοιο εκσυγχρονισμό, πράγμα όχι εξ ορισμού αυτονόητο— λαμβάνουν χώρα ερήμην των παθογενειών τις οποίες εκδηλώνει η εγχώρια δημόσια σφαίρα, και, δη, με παροξυντικό τρόπο στην τρέχουσα ιστορική περίοδο.

Επίλογος

Στην παρούσα εργασία αρχικώς μελετήθηκε η δημόσια διαβούλευση υπό ένα διττό θεωρητικό πρίσμα. Από τη μια μεριά, ως κανονιστική αρχή που συνέχει το διαβουλευτικό μοντέλο δημοκρατίας, το οποίο ανευρίσκεται στη θεωρία επικοινωνιακής δράσης του Habermas. Από την άλλη, ως θεσμική πρακτική δύναμη εντασσόμενη στον κύκλο δημόσιας πολιτικής και στο γενικότερο πολιτικό κύκλωμα, σύμφωνα με τον τρόπο με τον οποίο μελετώνται τα συγκεκριμένα πεδία στο πλαίσιο των θεωριών δημόσιας πολιτικής.

Κατόπιν περιγράφηκε το ελληνικό θεσμικό περιβάλλον της δημόσιας διαβούλευσης σε επίπεδο κεντρικού κράτους, έτσι όπως αυτή έχει νομοθετηθεί και εφαρμόζεται, αφενός, με τη μορφή του ανοικτού ηλεκτρονικού σχολιασμού νομοθετικών προτάσεων και, αφετέρου, με τη μορφή της εκφοράς γνώμης επί νομοθετημάτων από συλλογικά όργανα κοινωνικού διαλόγου. Την αποτίμηση της υφιστάμενης δομής του κοινωνικού διαλόγου ακολούθησε η εμπειρική εξέταση συγκεκριμένων νομοσχεδίων, στα οποία συνυπάρχει ηλεκτρονική διαβούλευση και εκφορά γνώμης από την ΟΚΕ. Τα συμπεράσματα που προέκυψαν από αυτή την εμπειρική εξέταση, μέσα από την αξιοποίηση και της διττής θεωρητικής πλαισίωσης της εργασίας, αποδείχθηκε ότι συμπίπτουν λίγο έως πολύ με τις προτεινόμενες παρεμβάσεις τις οποίες έχει στρατηγικά θέσει προς εκπλήρωση η παρούσα Κυβέρνηση. Ωστόσο, πέρα από τις εντοπιζόμενες ανεπάρκειες του ρυθμιστικού πλαισίου, διαπιστώθηκε εν κατακλείδι, ως πιθανή αφόρμηση για μελλοντική διερεύνηση, η απουσία οποιασδήποτε μέριμνας για τη διασύνδεση της θεσμικής διαβούλευσης με τη (δυσ)λειτουργία της συνολικότερης εγχώριας δημόσιας σφαίρας.

Βιβλιογραφία

- Alexander, J., 2006. *The civil sphere*. Oxford: Oxford University Press.
- Anderson, J., 2003. *Public policymaking*. Boston, New York: Houghton Mifflin Company.
- Barber, B., 2007. *Ισχυρή δημοκρατία*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Bell, D., 1965. *The end of ideology*. New York, London: Free Press.
- Crabbé, A. & Leroy, P., 2008. *The handbook of enviromental policy evaluation*. London: Earthscan.
- Dahl, R., 1958. «A critique of the ruling elite model». *The American Political Science Review*, 52(2), σσ. 463-469.
- Dahl, R., 1994. «A democratic dilemma: system effectiveness versus citizen participation». *Political Science Quarterly*, 109(1), σσ. 23-34.
- Fishkin, J., 2013. «Deliberation by the people themselves: entry points for the public voice». *Election Law Journal*, 12(4), σσ. 490-508.
- Fukuyama, F., 1992. *Το τέλος της ιστορίας και ο τελευταίος άνθρωπος*. Αθήνα: Λιβάνης.
- Fung, A., 2008. «Democratizing the policy process». Στο: M. Moran et al., επιμ. *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford Handbooks, σσ. 667-683.
- Gellner, E., 1996. *Η κοινωνία πολιτών και οι αντίπαλοί της*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Habermas, J., 1996. *Between facts and norms*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Habermas, J., 1997. *Η ηθική της επικοινωνίας*. Αθήνα: Εναλλακτικές Εκδόσεις.
- Habermas, J., 2007. *The Habermas reader*. Malden: Polity Press.
- Held, D., 2003. *Μοντέλα δημοκρατίας*. Αθήνα: Πολύτροπον.
- Henry, G., 2000. «Benefits and limitations of deliberation». *New Directions for Evaluation*, 85, σσ. 91-96.
- Hood, S., 2000. «Commentary on deliberative democratic evaluation». *New Directions for Evaluation*, 85, σσ. 77-83.
- House, E. & Howe, K., 2000. «Deliberative democratic evaluation in practice». Στο: T. Kellaghan, επιμ. *Evaluation models*. Boston: Kluwer.
- House, E. & Howe, K., 2003. «Deliberative democratic evaluation». Στο: T. Kellaghan, επιμ. *International handbook of educational evaluation*. Dordrech: Kluwer Academic Publishers, σσ. 79-100.
- Howlett, M. & et al., 1995. *Studying public policy*. Oxford: University Press.
- Kingdon, J., 1995. *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Longman.
- Krouwel, A., 2003. «Otto Kirchheimer and the catch-all party». *West European Politics*, 26(2), σσ. 23-40.
- Lavdas, K., 2005. «Interest groups in disjointed corporatism». *West European Politics*, 28(2), σσ. 297-316.

- Luhmann, N., 1999. *Νομιμοποίηση μέσω διαδικασίας*. Αθήνα: Κριτική.
- Lukes, S., 2007. *Εξουσία: μία ριζοσπαστική θεώρηση*. Αθήνα: Σαββάλας.
- Mouffe, C., 2008. *Το δημοκρατικό παράδοξο*. Αθήνα: Πόλις.
- Muller, P. & Surel, Y., 2002. *Η ανάλυση των πολιτικών του κράτους*. Αθήνα: Τυπωθήτω - Γιώργος Δαρδανός.
- Neumann, F., 2016. *Εισαγωγή στη μελέτη της πολιτικής εξουσίας*. Αθήνα: Κουκκίδα.
- Rawls, J., 2000. *Ο πολιτικός φιλελευθερισμός*. Αθήνα: Μεταίχιμο.
- Sabatier, P., 1988. «An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein». *Policy Sciences*, 21(2/3), σσ. 129-168.
- Sabatier, P. & Jenkins-Smith, H., 1999. «The advocacy coalition framework: an assessment». Στο: P. Sabatier, επιμ. *Theories of the policy process*. Oxford: Westview Press.
- Schmidt, M., 2004. *Θεωρίες της δημοκρατίας*. Αθήνα: Σαββάλας.
- Schmitt, C., 2009. *Η έννοια του πολιτικού*. Αθήνα: Κριτική.
- Schmitter, P., 1974. «Still the century of corporatism?». *The Review of Politics*, 36(1), σσ. 85-131.
- Schumpeter, J., 2003/1943. *Capitalism, socialism and democracy*. London, New York: Routledge.
- Solomon, S. & Abelson, J., 2012. «Why and when should we use public deliberation?». *Hastings Center Report*, 42(2), σσ. 17-20.
- Weber, M., 2005. *Οικονομία και Κοινωνία. Πρώτος Τόμος*. Αθήνα: Σαββάλας.
- Young, I. M., 2001. «Activist challenges to deliberative democracy». *Political Theory*, 29(5), σσ. 670-690.
- Αλεξόπουλος, Ά., 2007. «Επιστημική κοινότητα και συλλογική δράση: η περίπτωση του Ινστιτούτου Εργασίας της ΓΣΕΕ». Στο: *Εργασία και πολιτική*. Αθήνα: Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, σσ. 482-497.
- Αρανίτου, Β., 2012. *Κοινωνικός διάλογος και εργοδοτικές οργανώσεις*. Αθήνα: Σαββάλας.
- Βαρειά, Μ., 2012. «Ο εξορθολογισμός της νομοθετικής διαδικασίας μέσω της Διαβούλευσης και οι Αρχές Καλής Νομοθέτησης». *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης*, 19, σσ. 251-292.
- Βεργαδή, Η., 2015. *Για μια πληρέστερη ενσωμάτωση της έξυπνης νομοθεσίας στον ευρύτερο νομοθετικό κύκλο. Η ελληνική περίπτωση*. http://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esdd/23/034/1812.pdf, Τελική εργασία ΕΣΔ-ΔΑ. ΚΓ' Εκπαιδευτική Σειρά.
- Βούλγαρης, Γ., 2003. *Φιλελευθερισμός, συντηρητισμός, κοινωνικό κράτος 1973-1990*. Αθήνα: Θεμέλιο.

- Καρκατσούλης, Π., 2001. «Η διακυβέρνηση ως περιεχόμενο και διαδικασία λήψης απόφασης για τις δημόσιες υποθέσεις». *Επιστήμη και Κοινωνία: επιθεώρηση πολιτικής και ηθικής θεωρίας*, 7, σσ. 205-224.
- Καρκατσούλης, Π., 2004. *Το κράτος σε μετάβαση: από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*. Αθήνα: Ι. Σιδέρης.
- Κατσούλης, Η., 2006. «Η διαδικαστική δημοκρατία στην εποχή της παγκοσμιοποίησης». Στο: Χ. Γιαλλουρίδης, επιμ. *Η Περικλέους δημοκρατία στον 21ο αιώνα*. Αθήνα: Σιδέρης.
- Κουντούρη, Φ., 2015. *Τα δημόσια προβλήματα στην πολιτική ατζέντα*. ΣΕΑΒ: www.kallipos.gr.
- Κωτσονόπουλος, Λ., 2016. *Η χαμένη συναίνεση*. Αθήνα: Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα.
- Λαδή, Σ., 2010. «Συμμετοχή των πολιτών στη δημόσια πολιτική: από τη θεωρία στην πράξη». *Επιστήμη και Κοινωνία*, 24, σσ. 79-98.
- Λαδή, Σ. & Νταλάκου, Β., 2008. *Δημόσια διοίκηση και πολιτική. Τόμος Α*. Πάτρα: Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο.
- Λαδή, Σ. & Νταλάκου, Β., 2016. *Ανάλυση δημόσιας πολιτικής*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Μακρυδημήτρης, Α., 2008. «Η καλή νομοθέτηση ως προϋπόθεση της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας της διακυβέρνησης». Στο: Ξ. Κοντιάδης & Χ. Ανθόπουλος, επιμ. *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος*; Αθήνα: Παπαζήσης, σσ. 141-155.
- Μακρυδημήτρης, Α., 2010. «Ιδεολογία και διαδικασία: θεμέλια νομιμοποίησης στη σύγχρονη κοινωνία». Στο: Μ. Κούση κ.ά., επιμ. *Εξουσία και κοινωνία: δωρήματα στον Κωνσταντίνο Τσουκαλά*. Αθήνα: Καστανιώτης, σσ. 256-277.
- Μακρυδημήτρης, Α., 2016. *Προσεγγίσεις στη θεωρία των οργανώσεων*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Μακρυδημήτρης, Α. & Πραβίτα, Μ.-Η., 2012. *Δημόσια διοίκηση: στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Μαυρογορδάτος, Γ., 2001. *Ομάδες πίεσης και δημοκρατία*. Αθήνα: Εκδόσεις Πατάκη.
- Μολύβας, Γ., 2004. *Δικαιώματα και θεωρίες δικαιοσύνης*. Αθήνα: Πόλις.
- Παπαδοπούλου, Λ., 2013. «Μορφές 'άμεσης νομοθεσίας': δημοψήφισμα και λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία». <https://www.constitutionalism.gr/papadopoulou-direct-democracy/>.
- Παπαδοπούλου, Λ., 2015. *Συνταγματικό δίκαιο*. ΣΕΑΒ: www.kallipos.gr.
- Παρούσης, Μ., 2005. *Διαβουλευτική δημοκρατία και επικοινωνιακή ηθική*. Αθήνα: Ίνδικτος.
- Σπανού, Κ., 2000. *Διοίκηση, πολίτες και δημοκρατία*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Τσέκος, Θ., χχχ. Παρουσίαση με θέμα: «Η έννοια και οι λειτουργίες της Ανοικτής Διακυβέρνησης». <http://slideplayer.gr/slide/2589405/>.
- Τσουκαλάς, Κ., 2010. *Η επινόηση της ετερότητας*. Αθήνα: Καστανιώτης.

Άλλες πηγές

Νομοθεσία, διατάγματα, ιστοσελίδες, λοιπά κείμενα

European Commission, 2009. *Impact assessment guidelines*.

Mandelkern Group on Better Regulation, 2001. *Final Report*.

OECD, 1997. *The OECD report on regulatory reform*.

OECD, 2001. *The government capacity to assume high quality regulation in Greece*.

Γνώμη της ΟΚΕ «Αξιολόγηση εθνικού προγράμματος μεταρρυθμίσεων 2011-2014».

Διοργανική συμφωνία για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου, 2016/L123.

Διοργανική συμφωνία για την καλύτερη νομοθέτηση, 2003/C321/01.

Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Ανοικτή Διακυβέρνηση, 2016-2018.

Ελληνικό Σχέδιο Δράσης 2014-2016: Πρωτοβουλία Συνεργασίας για την Ανοικτή Διακυβέρνηση.

Ιστοσελίδα της ΕΟΚΕ: www.eesc.europa.eu/el

Ιστοσελίδα της πρωτοβουλίας OGP: www.opengovpartnership.org

Κανονιστική μεταρρύθμιση–Εγκύκλιος Υ190/18.7.2016 του Πρωθυπουργού.

Νόμος 2232/1994, Σύσταση Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής και άλλες διατάξεις.

Νόμος 2667/1998, Σύσταση Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και Εθνικής Επιτροπής Βιοηθικής.

Νόμος 3861/2010, Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο «Πρόγραμμα Διαύγεια» και άλλες διατάξεις.

Νόμος 4048/2012, Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης.

Νόμος 4002/2011, [άρθρο 68 «Λοιπές διατάξεις Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης»].

Π.Δ. 57/2007, Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο των διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας, που διέπουν το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Κ.Δ.Δ.Α.).

Σχέδια νόμων με συνοδευτικά κείμενα (Έκθεση διαβούλευσης, Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρύθμισης, Γνώμη ΟΚΕ)

Νόμος 4238/2014, Πρωτοβάθμιο Εθνικό Δίκτυο Υγείας (Π.Ε.Δ.Υ.), αλλαγή σκοπού Ε.Ο.Π.Υ.Υ. και λοιπές διατάξεις.

Νόμος 4369/2016, Διαφάνεια–αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης.

Νόμος 4387/2016, Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας–Μεταρρύθμιση ασφαλιστικού-συνταξιοδοτικού συστήματος.

Νόμος 4399/2016, Θεσμικό πλαίσιο για τη σύσταση καθεστώτων Ενισχύσεων Ιδιωτικών Επενδύσεων για την περιφερειακή και οικονομική ανάπτυξη της χώρας–Σύσταση Αναπτυξιακού Συμβουλίου και άλλες διατάξεις.

Νόμος 4430/2016 Κοινωνική και αλληλέγγυα οικονομία και ανάπτυξη των φορέων της και άλλες διατάξεις.



Ε.Π.
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ**
LONEX



Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Ταύρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

www.ekdd.gr