

Δημόσια Διαβούλευση, Συμμετοχικότητα και Διοικητική Μεταρρύθμιση

της Στέλλας Λαδή

στο Δ. Ξενάκης (επ.), (2009), *Πολιτικές Αλλαγής για την Ελλάδα του Αύριο*, Αθήνα:
Εκδ. Παπαζήσης (υπό έκδοση).

Εισαγωγή

Η έλλειψη εμπιστοσύνης στους δημοκρατικούς θεσμούς και στην αποτελεσματικότητα των κυβερνήσεων έχει σημάνει την αναζήτηση ενός νέου συμβολαίου μεταξύ κυβερνόντων και κυβερνωμένων. Η ενδυνάμωση της κοινωνίας των πολιτών και η αύξηση της συμμετοχικότητας θεωρούνται πλέον μονόδρομος. Πιο συγκεκριμένα, η συμμετοχή των πολιτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων και στην εφαρμογή των δημοσίων πολιτικών μέσω μηχανισμών διαβούλευσης είναι τουλάχιστον στα σχέδια των περισσότερων αναπτυσσόμενων κρατών. Τις τελευταίες δύο δεκαετίες παρατηρείται διάχυση των διαδικασιών διαβούλευσης τόσο στις δυτικές κοινωνίες (π.χ. ΗΠΑ, Μ. Βρετανία, Καναδάς), όσο και στα πλαίσια διακρατικών και διεθνών οργανισμών (π.χ. ΟΟΣΑ, ΕΕ με COM, 2002/ 704).

Στην Ελλάδα, η συζήτηση περί διαβούλευσης έχει αρχίσει να εντείνεται τα τελευταία χρόνια, αλλά οι πρακτικές είναι ακόμα περιορισμένες. Την παρούσα στιγμή, μια σημαντική ευκαιρία εδραίωσης του θεσμού της διαβούλευσης και στην Ελλάδα αποτελεί το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητικής Μεταρρύθμισης του Υπουργείου Εσωτερικών το οποίο προβλέπει «τη διοικητική και επιχειρησιακή ενίσχυση των δομών κοινωνικής διαβούλευσης» (<http://www.gspa.gr/>). Στην πράξη όμως η εδραίωση μηχανισμών δημόσιας συμμετοχής αποτελεί μια πρόκληση καθώς το ελληνικό διοικητικό μοντέλο είναι ιεραρχικό ενώ οι συμμετοχικές διαδικασίες είναι χαρακτηριστικό διοικητικών μοντέλων που οργανώνονται με βάση τα δίκτυα. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η ουσιαστική καθιέρωση της δημόσιας συμμετοχής ως αναπόσπαστου στοιχείου του κύκλου της δημόσιας πολιτικής, στην πραγματικότητα ισοδυναμεί με αλλαγή παραδείγματος για την Ελλάδα.

Το άρθρο αυτό χωρίζεται σε τέσσερα μέρη. Στο πρώτο μέρος εισάγονται, οι έννοιες της χρηστής διακυβέρνησης και της διαβούλευσης έτσι ώστε να υπογραμμισθούν οι λόγοι για τους οποίους οι κυβερνήσεις στρέφονται προς την ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών στη δημόσια πολιτική. Στο δεύτερο μέρος συγκρίνονται το μοντέλο της ιεραρχίας με αυτό των δικτύων σε σχέση με τη συμμετοχικότητα. Στο τρίτο μέρος, η δημόσια συμμετοχή, οι τύποι και οι αρχές της ορίζονται και αναλύονται σε μεγαλύτερο βάθος. Το τέταρτο μέρος παρουσιάζει μερικά από τα σημαντικότερα παραδείγματα κατοχύρωσης της δημόσιας επικοινωνίας και της προώθησης του θεσμού της δημόσιας διαβούλευσης στην Ελλάδα. Το άρθρο καταλήγει σε κάποια θεωρητικά και εμπειρικά συμπεράσματα και σε κάποιες προτάσεις πολιτικής.

Διακυβέρνηση, Διοικητική Μεταρρύθμιση και Δημόσια Διαβούλευση

Η έννοια της διακυβέρνησης έχει χρησιμοποιηθεί με πολλούς διαφορετικούς τρόπους με αποτέλεσμα να είναι αρκετά ευρεία. Ο Cleveland (1972) που είναι ο πρώτος που χρησιμοποίησε την έννοια της διακυβέρνησης είπε χαρακτηριστικά για να τη διακρίνει από την κυβέρνηση: «Αυτό που θέλουν οι άνθρωποι είναι λιγότερη κυβέρνηση και περισσότερη διακυβέρνηση». Οι βασικές παράμετροι της *διακυβέρνησης* σύμφωνα με τον Rhodes (2000: 54-90) είναι:

- το «Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ» (New Public Management),
- η «χρηστή διακυβέρνηση» (good governance) (αποδοτικότητα, διαφάνεια, αξιοκρατία και ισοτιμία),
- η διεθνής και η δια-τμηματική αλληλεξάρτηση,
- η αύξηση της σημασίας των μη – κυβερνητικών μορφών διακυβέρνησης,
- η νέα πολιτική οικονομία, που σπρώχνει το κράτος απλά στο να ρυθμίζει και όχι να παρέχει υπηρεσίες,
- η ύπαρξη δικτύων πολιτικής.

Όλες οι παραπάνω παράμετροι παραπέμπουν σε ένα πιο ευέλικτο και αποτελεσματικό διοικητικό σύστημα που απομακρύνεται από τις αγκυλώσεις της κλασικής δημόσιας διοίκησης. Στην πράξη, μεταρρυθμίσεις προς ένα σύστημα διακυβέρνησης παρατηρούμε καταρχάς στις Μ. Βρετανία, Ν. Ζηλανδία, Αυστραλία και ΗΠΑ, όπου έμφαση δίνεται στις δημόσιες αγορές και στον ανταγωνισμό, στη συμμετοχική διοίκηση, στην ευελιξία και στην απορύθμιση (Peters, 2001).

Πιο συγκεκριμένα όσον αφορά τη χρηστή διακυβέρνηση. Η Παγκόσμια Τράπεζα είναι ένας από τους οργανισμούς που έχουν ευρύτατα χρησιμοποιήσει την έννοια της χρηστής διακυβέρνησης. Σε κείμενο της υπογραμμίζει τρεις βασικές παραμέτρους της διακυβέρνησης: α) τον τύπο του πολιτικού καθεστώτος, β) το δημόσιο μανάτζμεντ των οικονομικών και κοινωνικών πόρων και γ) την ικανότητα της κυβέρνησης να σχεδιάσει, να σχηματοποιήσει και να εφαρμόσει δημόσιες πολιτικές (World Bank, 1994). Ο πρώην Γενικός Γραμματέας του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ) σε ομιλία του περιγράφει τη χρηστή διακυβέρνηση ως μια επιρροή που ενισχύει το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και του νόμου, την ενδυνάμωση της δημοκρατίας, την προώθηση της διαφάνειας και τη βελτίωση της ικανότητας της δημόσιας διοίκησης (Weiss, 2000). Τα τελευταία χρόνια η έννοια της χρηστής διακυβέρνησης έχει επεκταθεί και περιλαμβάνει πολύ περισσότερα από πολυκομματικές εκλογές και ανεξάρτητη δικαστική και κοινοβουλευτική εξουσία.. Το ενδιαφέρον έχει επεκταθεί σε περιοχές όπως: «η παγκόσμια προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, νόμοι που αποφεύγουν τις διακρίσεις, αποτελεσματικές, αμερόληπτες και ταχείες δικαστικές διαδικασίες, διαφάνεια των δημοσίων φορέων, λογοδοσία για τις πράξεις των στελεχών της δημόσιας διοίκησης, αποκέντρωση των πόρων και των αποφάσεων από την πρωτεύουσα στην περιφέρεια και εποικοδομητική συμμετοχή των πολιτών στις συζητήσεις περί δημοσίων πολιτικών και επιλογών» (Weiss, 2000: 801).

Η ‘χρηστή διακυβέρνηση’ έχει επομένως εξελιχθεί σε έναν ελαστικό όρο, ο οποίος συνοψίζει και μεταφέρει ένα σύνολο μηνυμάτων της ίδιας λογικής (Doornbos, 2001). Η μεγάλη αυτή ποσότητα στόχων που φιλοξενείται υπό τον όρο χρηστή διακυβέρνηση, οδήγησε στην εισαγωγή του όρου ‘αρκετά καλή διακυβέρνηση’ (‘good enough governance’) που θεωρεί ότι δεν είναι δυνατόν να αντιμετωπισθούν όλα τα κυβερνητικά ελλείμματα ταυτόχρονα και για αυτό πρέπει να τίθενται προτεραιότητες. Η επίτευξη χρηστής διακυβέρνησης είναι και θέμα χρόνου και επομένως οι ιστορικές, πολιτικές και οικονομικές ιδιαιτερότητες της κάθε χώρας πρέπει να λαμβάνονται υπόψη (Grindl, 2007).

Η ανάμειξη των πολιτών κατά τις διαδικασίες σχεδιασμού δημόσιων πολιτικών, όπως προκύπτει από τη μέχρι τώρα συζήτηση, είναι μέρος της χρηστής διακυβέρνησης και άρα πρέπει να είναι στόχος των κυβερνήσεων. Οι λόγοι που έχει αυξηθεί η πίεση για διαφάνεια και για συμμετοχή των πολιτών είναι η μείωση της συμμετοχής στις εκλογές, η μείωση των μελών των πολιτικών κομμάτων και η

έλλειψη εμπιστοσύνης στους κυβερνητικούς θεσμούς. Σύμφωνα με τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), οι στόχοι που οι κυβερνήσεις προσπαθούν να επιτύχουν μέσω της ενίσχυσης της δημόσιας συμμετοχής είναι:

- Η *βελτίωση της ποιότητας των πολιτικών* καθώς οι κυβερνήσεις διευκολύνονται στο να συλλέξουν περισσότερες πληροφορίες, απόψεις και πιθανές λύσεις έτσι ώστε να μπορέσουν να αντιμετωπίσουν τις προκλήσεις του σχεδιασμού πολιτικής σε συνθήκες αυξανόμενης πολυπλοκότητας, αλληλεξάρτησης των πολιτικών και χρονικών πιέσεων.
- Η αντιμετώπιση των *προκλήσεων της κοινωνίας της πληροφορίας*.
- Η *ενσωμάτωση των απόψεων των πολιτών* κατά τις διαδικασίες σχεδιασμού δημόσιας πολιτικής.
- Η επίτευξη των στόχων της *διαφάνειας και της λογοδοσίας*.
- Η ενίσχυση της *δημόσιας εμπιστοσύνης* στη κυβέρνηση. (OECD, 2001: 19-26)

Ιεραρχίες, Δίκτυα Πολιτικής και Δημόσια Συμμετοχή

Το ιεραρχικό μοντέλο καταρχάς χαρακτηρίζεται από σαφείς και αυστηρούς κανόνες δικαίου, οι οποίοι ορίζουν τις αρμοδιότητες της γραφειοκρατίας και τα ακριβή όρια της νομιμότητας του δημοσίου τομέα. Καθορίζεται, δηλαδή, ποιος είναι υπεύθυνος, σε ποια καθήκοντα και ποιες είναι οι διοικητικές διαδικασίες που πρέπει να ακολουθηθούν. Διευκρινίζονται τα βήματα των διαδικασιών και οι χρόνοι μέσα στους οποίους θα πρέπει να έχουν ολοκληρωθεί. Ο λόγος για τον οποίον υπάρχει αυτή η αυστηρότητα είναι για να αποφεύγεται η κατάχρηση της δημόσιας εξουσίας και να είναι δυνατός ο έλεγχος των πράξεων και των παραλείψεων των δημοσίων λειτουργιών. Ένα άλλο χαρακτηριστικό του μοντέλου αυτού είναι η διαφάνεια η οποία πρέπει να χαρακτηρίζει τις διοικητικές πράξεις έτσι ώστε ο πολίτης να μπορεί να πληροφορείται για οτιδήποτε τον απασχολεί και να μπορεί να καταθέτει τα παράπονα του εφόσον δεν είναι ικανοποιημένος. Όλες οι παραπάνω δραστηριότητες λαμβάνουν χώρα υπό τη σκιά του δημοσίου συμφέροντος το οποίο υποδηλώνει την ύπαρξη μιας συνεκτικής κοινωνίας όπου η εργασία στους δημόσιους οργανισμούς είναι λειτούργημα και ο απώτερος στόχος είναι η ικανοποίηση του δημοσίου αυτού συμφέροντος (Lane, 2000: 194-197).

Όσον αφορά στον έλεγχο του δημοσίου τομέα, το ιεραρχικό μοντέλο, δίνει έμφαση στην επιτήρηση (oversight). Δεδομένου ότι υπάρχει σαφής διάκριση των αρμοδιοτήτων των δημοσίων λειτουργών και ένα συγκεκριμένο πλαίσιο κανόνων που πρέπει να ακολουθηθεί, είναι δυνατός ο έλεγχος των πράξεων τους μέσω της αυστηρής επιτήρησης. Κατά συνέπεια, όταν παρουσιάζονται προβλήματα κακοδιοίκησης, η απάντηση του ιεραρχικού μοντέλου είναι ότι χρειάζεται ακόμα μεγαλύτερη διευκρίνιση των κανόνων, των ορίων και των αρμοδιοτήτων και ότι η επιτήρηση πρέπει να ενταθεί μέσω της δημιουργίας περισσότερων μορφών παρακολούθησης και ελέγχου, μέσω της ενίσχυσης των αρμοδιοτήτων των δικαστηρίων ή μέσω της αύξησης των προστίμων για παραβατική συμπεριφορά (Λαδή και Νταλάκου, 2009).

Μια θεωρία που βρίσκεται στον αντίποδα του ιεραρχικού μοντέλου, είναι αυτή της ισότητας και των δικτύων πολιτικής. Η προσέγγιση των δικτύων πολιτικής εστιάζει στις σχέσεις μεταξύ των φορέων πολιτικής, στις άτυπες διαστάσεις της δημιουργίας και άσκησης δημόσιας πολιτικής και στην εκμάθηση πολιτικής (policy learning), η οποία αναφέρεται στο πως οι οργανώσεις και τα κράτη μαθαίνουν το ένα από τις εμπειρίες και τα λάθη του άλλου (Parsons, 1995). Τα δίκτυα πολιτικής συνδέονται με την έννοια της διακυβέρνησης και της αυξημένης πολυπλοκότητας των διαδικασιών της δημόσιας διοίκησης και πολιτικής.

Υποστηρίζεται ότι το μάνατζμεντ των δημοσίων υπηρεσιών έτσι όπως προτείνεται από το ιεραρχικό μοντέλο, δεν αποτελεί λύση τους προβλήματος αλλά είναι μέρος του προβλήματος. Η λύση είναι να βρεθούν τρόποι «διοίκησης χωρίς διοικητές» (managing without managers). Προτεινόμενες κατευθύνσεις είναι ο «κοινοτισμός» (communitarianism) και η συμμετοχική οργάνωση με τη μορφή αποκεντρωμένων αυτοδιοικούμενων διοικητικών μονάδων (Etzioni, 1993). Ο κοινοτισμός εμφανίστηκε ως αντίδοτο στον ατομικισμό και αντιπροτείνει τις αξίες της συμμετοχής, της αφοσίωσης στην κοινότητα και της πρόταξης των συλλογικών αγαθών του πολιτισμού και της παράδοσης της εκάστοτε κοινότητας (Sandel, 2003). Οι ρίζες του ανομοιογενούς αυτού κινήματος βρίσκονται στην Αθηναϊκή δημοκρατία, στους ουτοπιστές σοσιαλιστές όπως ο Robert Owen (1817) και ο Charles Fourier (Kanter, 1972), στη Μαρξιστική σκέψη, αλλά και στις προτάσεις του οικολογικού και φεμινιστικού κινήματος.

Μια βασική διάσταση αυτού του παραδείγματος είναι ότι η μέγιστη άμεση υπευθυνότητα (Maximum Face-to-Face Accountability) σύμφωνα με την οποία ο

έλεγχος που προέρχεται από το εξωτερικό μιας οργάνωσης, όπως για παράδειγμα ο έλεγχος των πολιτών προς τους δημόσιους λειτουργούς συντελείται μέσω του όσο πιο άμεσου καταλογισμού ευθυνών. Το εναρκτήριο σημείο είναι ότι η ευθύνη βρίσκεται σε όλη την κοινότητα και όχι μόνο σε αυτούς που έχουν εκλεγεί ή διορισθεί για να ασκούν την εξουσία. Κατά συνέπεια όλοι οι δημόσιοι λειτουργοί βρίσκονται υπό συνεχή έλεγχο από την κοινότητα και μηχανισμοί ανάκλησης τους μέσω ψηφοφορίας βρίσκονται σε λειτουργία. Ο μεγαλύτερος δυνατός έλεγχος επιτυγχάνεται μέσω αποκεντρωμένων μονάδων έτσι ώστε οι πολίτες να βρίσκονται όσο το δυνατόν πιο κοντά στους δημόσιους λειτουργούς (Hood, 1998 : 120-144). Πρέπει να τονισθεί ότι οι διαδικασίες διαβούλευσης θεωρούνται πολύ συχνά σημαντικότερες από τα αποτελέσματα (Barber, 2007). Άρα όποιες πιθανές χρονικές καθυστερήσεις λόγω χρονοβόρων συνδιασκέψεων ή άλλων διαδικασιών είναι προτιμότερες από λιγότερο δημοκρατικές διαδικασίες που θα οδηγούσαν σε γρηγορότερα αποτελέσματα, που αποξενώνουν τους πολίτες. Το επιχείρημα είναι υπέρ μιας κοινωνίας, η οποία αποτελείται από ορθολογικούς και υπεύθυνους πολίτες, που μέσω συμμετοχικών διαδικασιών και διαλόγου λαμβάνουν τις βέλτιστες αποφάσεις για την κοινότητα τους.

Οι μεταρρυθμίσεις με κατεύθυνση την αύξηση της συμμετοχής δεν είναι άνευ κριτικής, με κυριότερο επιχείρημα τη μη γνησιότητα της συμμετοχής που σημαίνει ότι οι πολίτες και οι κατώτεροι υπάλληλοι θεωρούν ότι μπορούν να διαμορφώσουν πολιτική ενώ αυτό δε συμβαίνει στην πραγματικότητα, καθώς συνεχίζουν και ισχύουν όλων των τύπων οι σχέσεις εξουσίας. Μια άλλη διάσταση της κριτικής αφορά στις συγκρούσεις που μπορεί να δημιουργηθούν και στις καθυστερήσεις που μπορεί να προκληθούν λόγω της συμμετοχής μεγάλου αριθμού φορέων κατά τις διαδικασίες σχεδιασμού και εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών (Peters, 2001). Στην επόμενη ενότητα τα χαρακτηριστικά της δημόσιας συμμετοχής αναλύονται περισσότερο.

Ορισμός, Αρχές και Τύποι της Δημόσιας Συμμετοχής

Ένας γενικά αποδεκτός ορισμός της δημόσιας συμμετοχής υποστηρίζει ότι πρόκειται για μια πρακτική που στοχεύει στην εμπλοκή των πολιτών κατά τις δράσεις διαμόρφωσης της ατζέντας, της λήψης αποφάσεων και του σχηματισμού των πολιτικών, των οργανισμών και των θεσμών που είναι υπεύθυνοι για την ανάπτυξη δημόσιων πολιτικών. Ανάλογα με τη ροή της πληροφορίας μπορούμε να διακρίνουμε

τρεις τύπους δημόσιας συμμετοχής: τη δημόσια επικοινωνία, τη δημόσια διαβούλευση και την άμεση δημόσια συμμετοχή (Rowe and Frewer, 2005):

- **Δημόσια Επικοινωνία:** Η ροή της επικοινωνίας είναι από την κυβέρνηση προς τους πολίτες και δεν υπάρχει άμεση συμμετοχή των πολιτών καθώς η αντίδραση στην πληροφορία δεν είναι το ζητούμενο και άρα δεν έχουν αναπτυχθεί οι ανάλογοι μηχανισμοί.
- **Δημόσια Διαβούλευση:** Η ροή της επικοινωνίας είναι από τους πολίτες προς την κυβέρνηση μέσω της χρήσης μηχανισμών που έχει θέσει σε λειτουργία η ίδια η κυβέρνηση. Η δυνατότητα πραγματικού διαλόγου μεταξύ πολιτών και κυβέρνησης είναι περιορισμένη.
- **Άμεση Δημόσια Συμμετοχή:** Η ροή της επικοινωνίας είναι διττή, δηλαδή και από την κυβέρνηση προς τους πολίτες, αλλά και από τους πολίτες προς την κυβέρνηση. Στην περίπτωση αυτή, υπάρχει δυνατότητα κάποιας μορφής διαλόγου.

Η υιοθέτηση μηχανισμών δημόσιας επικοινωνίας από μια κυβέρνηση είναι το πιο απλό και σύνηθες και ακολουθεί η υιοθέτηση μηχανισμών δημόσιας διαβούλευσης και δημόσιας άμεσης συμμετοχής.

Κάθε προσπάθεια εισαγωγής του θεσμού της διαβούλευσης σε εθνικό ή διακρατικό επίπεδο ξεκινάει από την παράθεση των γενικών αρχών που οφείλουν να τη διέπουν. Οι αρχές αυτές περιλαμβάνουν (π.χ. COM, 2002/ 704):

- **Συμμετοχή:** Η ποιότητα των δημοσίων πολιτικών εξαρτάται από την εξασφάλιση ευρείας συμμετοχής σε όλα τα στάδια της πολιτικής: από τη χάραξη έως την εφαρμογή της. Άρα και η διαδικασία της διαβούλευσης πρέπει να χαρακτηρίζεται από ευρεία συμμετοχή.
- **Διαφάνεια και Λογοδοσία:** Οι διαδικασίες διαβούλευσης πρέπει να χαρακτηρίζονται από διαφάνεια τόσο για αυτούς που συμμετέχουν όσο και για το ευρύ κοινό. Για να επιτευχθεί αυτό πρέπει να διευκρινίζονται σαφώς: τα θέματα που εξετάζονται, οι μηχανισμοί διαβούλευσης που χρησιμοποιούνται, με ποιόν πραγματοποιείται η διαβούλευση και γιατί, και τέλος, ποιοί παράγοντες επηρέασαν τις αποφάσεις κατά τη χάραξη της πολιτικής.

Όσον αφορά στη λογοδοσία, οι φορείς που συμμετέχουν θα πρέπει να καθιστούν σαφές ποιά συμφέροντα εκπροσωπούν και σε ποιο βαθμό γίνεται η εν λόγω εκπροσώπηση.

- **Αποτελεσματικότητα:** Η διαβούλευση πρέπει να είναι αποτελεσματική και αυτό σημαίνει ότι πρέπει να ξεκινήσει όσο το δυνατόν νωρίτερα. Υπάρχει περίπτωση να χρειαστεί να διεξαχθεί σε περισσότερα του ενός σταδίου. Στόχος της πρέπει να είναι η κατανόηση της μιας πλευράς από την άλλη. Τέλος, για να είναι αποτελεσματική πρέπει να ισχύει η αρχή της αναλογικότητας, δηλαδή η μέθοδος και το εύρος της πρέπει να είναι ανάλογα της επίπτωσης που θα έχει η πρόταση που αποτελεί αντικείμενο της διαβούλευσης.

Στην επόμενη ενότητα ακολουθεί μια συζήτηση περί των προκλήσεων αλλά και των επιτυχιών της προσπάθειας εφαρμογής των παραπάνω διαδικασιών και αρχών συμμετοχής στην ελληνική περίπτωση.

Συμμετοχικότητα και διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα

Η συμμετοχή των πολιτών στο σχεδιασμό και στην εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής στην Ελλάδα είναι περιορισμένη και συνάδει με τη γενικότερη εικόνα μιας ατροφικής κοινωνίας πολιτών, ενός υπερδιογκωμένου κράτους και της κυριαρχίας των πολιτικών κομμάτων (π.χ. Μουζέλης και Παγουλατος, 2003). Επιπροσθέτως, το επικρατές στην Ελλάδα, ιεραρχικό μοντέλο διοίκησης δυσχαιρένει την υιοθέτηση πρακτικών που αποτελούν μηχανισμό ενός μοντέλου διοίκησης που βασίζεται στα δίκτυα πολιτικής. Σε κάθε περίπτωση πάντως, οι διεθνείς τάσεις, η συμμετοχή της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) και η ανάγκη συμμόρφωσης με τις αρχές της ‘χρηστής’ διακυβέρνησης έχουν πλέον ανοίξει τη συζήτηση περί της σημασίας της συμμετοχικότητας για τη διοικητική μεταρρύθμιση. Από τους τρεις τύπους δημόσιας συμμετοχής, όπως αναλύεται στη συνέχεια, η δημόσια επικοινωνία είναι η πιο αναπτυγμένη, η δημόσια διαβούλευση έχει αρχίσει να κερδίζει έδαφος, ενώ η άμεση δημόσια συμμετοχή δεν έχει ακόμα απασχολήσει ιδιαίτερα, ούτε το δημόσιο τομέα, ούτε την κοινωνία των πολιτών.

Πριν στραφούμε όμως στην ανάλυση, των προσπαθειών εφαρμογής των πρακτικών δημόσιας συμμετοχής στην Ελλάδα, θα πρέπει να τονισθεί η σημασία του κυρίαρχου διοικητικού παραδείγματος, δηλαδή του ιεραρχικού μοντέλου. Υποστηρίζεται, ότι η αυστηρά ιεραρχική δομή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης εμποδίζει την υιοθέτηση μηχανισμών αύξησης της συμμετοχικότητας, καθώς αυτοί βρίσκονται σε σύγκρουση με το κεντρικό σύστημα αξιών του ιεραρχικού μοντέλου.

Η επιτυχημένη υιοθέτηση μηχανισμών συμμετοχικότητας θα σήμαινε, ότι έχει ξεκινήσει η αλλαγή διοικητικού παραδείγματος για την Ελλάδα και ότι βρισκόμαστε στη διαδικασία μετάβασης από την εποχή της κυβέρνησης και της ιεραρχίας στην εποχή της διακυβέρνησης και των δικτύων. Κάτι τέτοιο δε φαίνεται να ισχύει, καθώς η Ελληνική δημόσια διοίκηση παραμένει ιεραρχική και συγκεντρωτική τόσο όσον αφορά την οργάνωση της, αλλά και τους ισχύοντες μηχανισμούς ελέγχου. Σημαντικό είναι δε να σημειωθεί ότι το ιεραρχικό αυτό μοντέλο δυσλειτουργεί, με αποτέλεσμα η οποιαδήποτε μετάλλαξη του να καθίσταται πραγματικά δυσχερής (π.χ. Σπανού, 2001, Μακρυδημήτρης, 2006). Στη συνέχεια, αναλύονται τα βήματα που έχουν γίνει στον τομέα της δημόσιας επικοινωνίας και της δημόσιας διαβούλευσης έτσι ώστε να αποτυπωθεί με σαφήνεια η παρούσα κατάσταση.

Δημόσια Επικοινωνία

Η δημόσια επικοινωνία συνίσταται κυρίως στη μετάδοση της πληροφορίας από την κυβέρνηση και τους δημόσιους οργανισμούς στους πολίτες. Έχει να κάνει δηλαδή με τη διαφάνεια των κυβερνητικών πράξεων και τη δυνατότητα πρόσβασης των πολιτών στη πληροφορία και ειδικότερα στα δημόσια έγγραφα. Αποτελεί χαρακτηριστικό του ιεραρχικού μοντέλου διοίκησης και προϋπόθεση για τη μετάβαση στη διοίκηση μέσω δικτύων.

Το δικαίωμα στην πληροφορία κατ' αρχάς προστατεύεται από το άρθρο 5^Α του Συντάγματος σύμφωνα με το οποίο:

«1. Καθένας έχει δικαίωμα στην πληροφόρηση, όπως νόμος ορίζει. Περιορισμοί στο δικαίωμα αυτό είναι δυνατόν να επιβληθούν με νόμο μόνο εφόσον είναι απολύτως αναγκαίοι και δικαιολογούνται για λόγους εθνικής ασφάλειας, καταπολέμησης του εγκλήματος ή προστασίας δικαιωμάτων και συμφερόντων τρίτων.

2. Καθένας έχει δικαίωμα συμμετοχής στην Κοινωνία της Πληροφορίας. Η διευκόλυνση της πρόσβασης στις πληροφορίες που διακινούνται ηλεκτρονικά, καθώς και της παραγωγής, ανταλλαγής και διάδοσης τους αποτελεί υποχρέωση του Κράτους, τηρουμένων πάντοτε των εγγυήσεων των άρθρων 9. 9^Α και 19.»

Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας (Ν 2690/1999) είναι ο νόμος που σήμερα συμπληρώνει τη διάταξη του Συντάγματος και προβλέπει ότι οι ενδιαφερόμενοι πολίτες, και όχι μόνο όσοι έχουν συμφέρον, έχουν δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα που παράγουν οι δημόσιες υπηρεσίες. Ο έλεγχος της εφαρμογής των διατάξεων περί πρόσβασης στην πληροφορία γίνεται είτε από τον Συνήγορο του Πολίτη που

λαμβάνει τα παράπονα των πολιτών για άρνηση πρόσβασης, είτε από την Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων, εφόσον ζητηθεί η γνωμοδότηση της από δημόσια υπηρεσία ή από τον ενδιαφερόμενο.

Στην πράξη, αν και έχουν γίνει κάποια βήματα για την εύκολη πρόσβαση στη δημόσια πληροφορία, οι ελλείψεις, οι καθυστερήσεις και τα προβλήματα είναι συχνά ο κανόνας και όχι η εξαίρεση. Στις θετικές εξελίξεις είναι η λειτουργία των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) και της αντίστοιχης ιστοσελίδας τους (<http://www.kep.gov.gr/portal/>) καθώς και τα διάφορα τηλεφωνικά κέντρα εξυπηρέτησης που λειτουργούν όλο το 24ώρο. Συνηθισμένη είναι και η επικοινωνία της κυβέρνησης με τους πολίτες μέσω διαφημίσεων στα μέσα μαζικής ενημέρωσης, αλλά αυτή αφορά συνήθως μηνύματα που θέλει να μεταδώσει η κυβέρνηση και όχι λεπτομερή πληροφορία. Σε κάθε περίπτωση, σε συγκριτικό επίπεδο, η Ελλάδα έχει πλήρες ρυθμιστικό πλαίσιο, αλλά υστερεί στην πρακτική εφαρμογή (Banisar, 2006).

Δημόσια Διαβούλευση

Η χρήση του θεσμού της διαβούλευσης στην Ελλάδα είναι σποραδική και απαιτείται ενίσχυση του τόσο για την επίτευξη του στόχου της καλής νομοθέτησης όσο και για την πληρέστερη και ποιοτικότερη εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών και αποφάσεων. Μέχρι τώρα έχουν γίνει βήματα όπως η ίδρυση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (ΟΚΕ) με πρότυπο την αντίστοιχη επιτροπή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οργάνωση διαβουλεύσεων για επιμέρους θέματα όπως η Στρατηγική της Λισαβόνας και η επιλεκτική διαβούλευση από κάποιους δημόσιους οργανισμούς (π.χ. Δήμους, Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων). Μια πιο συντονισμένη στρατηγική ακόμα υπολείπεται.

Η ΟΚΕ ιδρύθηκε το 1994, είναι νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου και αποτελεί μια πλατφόρμα κοινωνικού διαλόγου κυρίως όσον αφορά θέματα οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής. Από το 2001, με την αναθεώρηση του Συντάγματος αποτελεί και συνταγματικά αναγνωρισμένο θεσμό του ελληνικού κράτους. Σύμφωνα με τον Νόμο σύστασης της (Ν. 2232/1994), έργο της ΟΚΕ είναι η διατύπωση αιτιολογημένης γνώμης σε θέματα ιδιαίτερης σπουδαιότητας που σχετίζονται με τις εργασιακές σχέσεις, την κοινωνική ασφάλιση, τα φορολογικά μέτρα, καθώς και με τη γενικότερη κοινωνικοοικονομική πολιτική, ιδίως σε θέματα περιφερειακής ανάπτυξης, επενδύσεων, εξαγωγών, προστασίας καταναλωτή και

ανταγωνισμού. Αξίζει να σημειωθεί ότι στα θέματα αυτά δεν περιλαμβάνεται ο προϋπολογισμός. Η σημασία της ΟΚΕ για την ωρίμανση του θεσμού της διαβούλευσης στην Ελλάδα γίνεται φανερή από το σκοπό της που είναι η προώθηση του κοινωνικού διαλόγου και μέσω αυτού η διαμόρφωση κοινά αποδεκτών θέσεων για θέματα που απασχολούν την κοινωνία

Το 2006 η εγκύκλιος του Πρωθυπουργού σχετικά με την νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση της ποιότητας και αποτελεσματικότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων τόνισε ως βασική προϋπόθεση για την καλή νομοθέτηση την κατά το δυνατόν ευρύτερη κοινωνική συναίνεση και συμμετοχή. Συγκεκριμένα, υπογραμμίζει ότι για την επίτευξη της μεγαλύτερης δυνατής κοινωνικής συναίνεσης και συμμετοχής, είναι σκόπιμη η έγκαιρη ενημέρωση των ενδιαφερομένων ομάδων της κοινωνίας των πολιτών και η συμμετοχή των εκπροσώπων τους σε κοινωνικό διάλογο και διαβούλευση. Προβλέπεται ότι η διαβούλευση διεξάγεται με τη συμμετοχή των ενδιαφερομένων μερών που προσκαλούνται με πρωτοβουλία του προτείνοντος τη ρύθμιση, με την αξιοποίηση της σύγχρονης τεχνολογίας, καθώς και με κάθε άλλο πρόσφορο μέσο, ιδίως με τη χρήση του διαδικτύου και των μέσων μαζικής ενημέρωσης.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει και ο Νέος Κώδικας Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ν.3463/2006) που δίνει την δυνατότητα συμμετοχής των πολιτών σε ειδική συνεδρίαση του Δημοτικού Συμβουλίου σε ό,τι αφορά την οικονομική κατάσταση, τη διοίκηση του Δήμου και την εφαρμογή του προγράμματος διοικητικής δράσης (Αρ.217). Κάθε φορέας δημότης, κάτοικος ή φορολογούμενος από τον Δήμο έχει δικαίωμα να διατυπώσει παρατηρήσεις σχετικές με τον απολογισμό στην συνεδρίαση αυτή (Αρ. 217§5). Ο νόμος είναι αρκετά πρόσφατος οπότε δεν έχει ακόμα ολοκληρωθεί η αξιολόγηση της πρακτικής του εφαρμογής. Τέλος, το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-13 περιλαμβάνει δράσεις προώθησης του θεσμού της διαβούλευσης και ενίσχυσης της κοινωνίας των πολιτών και εκκρεμεί η υλοποίησή τους.

Πέρα από τις νομοθετικές ρυθμίσεις, η εδραίωση του θεσμού της διαβούλευσης στην Ελλάδα προϋποθέτει τη συνειδητοποίηση των οφελών της διάχυσης της πληροφορίας και της κοινωνικής συναίνεσης για την καλύτερη εφαρμογή των νόμων, αλλά και γενικότερα για την καλύτερη λειτουργία της διοίκησης στην εποχή της διακυβέρνησης. Απαιτεί επίσης, την πολιτική βούληση

έτσι ώστε να ενισχυθούν οι πρωτοβουλίες των φορέων που επιχειρούν τη δημόσια διαβούλευση, γιατί αποτελούν καινοτόμες πρακτικές σε μια παραδοσιακά συγκρουσιακή κοινωνία. Παραδείγματα άμεσης δημόσιας συμμετοχής δεν υπάρχουν, καθώς αυτά θεωρούνται ακόμα πρώιμα για την Ελληνική κοινωνία.

Συμπεράσματα

Η ανάγκη για αύξηση της συμμετοχής των πολιτών στις διαδικασίες της δημόσιας πολιτικής είναι πλέον αποδεκτή τόσο στο διεθνές περιβάλλον όσο και στην Ελλάδα. Οι βασικοί λόγοι που οδήγησαν σε αυτήν την αποδοχή είναι η μείωση της εμπιστοσύνης των πολιτών στην κυβέρνηση και στα πολιτικά κόμματα, η ανάγκη βελτίωσης των δημοσίων πολιτικών και επομένως η αύξηση της δυνατότητας συγκέντρωσης πληροφοριών για τα πραγματικά προβλήματα και τέλος, η ενσωμάτωση των απόψεων των πολιτών κατά τις διαδικασίες σχεδιασμού δημοσίων πολιτικών έτσι ώστε να είναι ευκολότερο να επιτευχθεί συναίνεση. Τα βασικά εργαλεία που βρίσκονται στη διάθεση των κυβερνήσεων για την επίτευξη των στόχων αυτών είναι η καλύτερη διάχυση της δημόσιας πληροφορίας και η ενίσχυση του θεσμού της διαβούλευσης.

Στην Ελλάδα, το κυρίαρχο διοικητικό παράδειγμα είναι αυτό της ιεραρχίας με αποτέλεσμα να ευνοείται η διαφάνεια μέσω μηχανισμών διάχυσης της πληροφορίας αλλά να υπολείπεται ο θεσμός της διαβούλευσης, ο οποίος αποτελεί χαρακτηριστικό του διοικητικού παραδείγματος που βασίζεται στα δίκτυα πολιτικής. Είναι εμφανές ότι στην Ελλάδα ακόμα και το ιεραρχικό παράδειγμα δυσλειτουργεί, καθώς ενώ το ρυθμιστικό πλαίσιο όσον αφορά τη διάχυση της δημόσιας πληροφορίας είναι πλήρες, στην πράξη συχνά παρατηρούνται προβλήματα και καθυστερήσεις στην αναζήτηση πληροφορίας. Η χρήση των νέων τεχνολογιών μπορεί να βοηθήσει τόσο στην καλύτερη αρχειοθέτηση των δημοσίων εγγράφων, όσο και στην ευκολότερη αναζήτηση και διάχυση της δημόσιας πληροφορίας.

Βασική προϋπόθεση για την κατοχύρωση του θεσμού της διαβούλευσης είναι η ευκολία πρόσβασης στη δημόσια πληροφορία. Μια πιο ολοκληρωμένη στρατηγική για τη δημόσια διαβούλευση στην Ελλάδα είναι αναγκαία, καθώς η σποραδική χρήση του εργαλείου αυτού δεν είναι πιθανό να αποδώσει. Η διαβούλευση θα μπορούσε να εντατικοποιηθεί πιλοτικά εκεί που η νομοθεσία είναι ήδη προωθημένη (π.χ. Δήμους και Κοινότητες), έτσι ώστε να δημιουργηθούν οι συνθήκες για την περαιτέρω χρήση

της και σε άλλα επίπεδα ή πολιτικές. Σημασία, πάντως έχει η χρήση του θεσμού να είναι ειλικρινής και τα αποτελέσματα των διαβουλεύσεων να δημοσιοποιούνται και να λαμβάνονται υπόψη στις αποφάσεις της δημόσιας πολιτικής, έτσι ώστε να ενθαρρυνθεί η συμμετοχικότητα. Κάτι διαφορετικό θα μπορούσε να οδηγήσει σε μεγαλύτερη έλλειψη εμπιστοσύνης και απάθεια.

Βιβλιογραφία

- Banisar, D. (2006), *Freedom of Information around the World 2006*, Privacy International.
- Barber, B. (2007), *Ισχυρή Δημοκρατία: Συμμετοχική Πολιτική για μια Νέα Εποχή*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Cleveland, H. (1972), *The Future Executive: A Guide for Tomorrow's Managers*, New York: Harper & Row.
- Doornbos, M. (2001), “‘Good Governance’: The Rise and Decline of a Policy Metaphor?,” *Journal of Development Studies* 37. 6: 93-108.
- Etzioni, A. (1993), *The Spirit of Community*, New York: Crown Publishers.
- Grindl, M. (2007) “Good Enough Governance Revisited,” *Development Policy Review* 25. 5: 553-574.
- Hood, C. (1998), *The Art of the State*, Oxford: Clarendon Press.
- Kanter, R. M. (1972), *Commitment and Continuity*, Cambridge. Mass.: Harvard University Press.
- Λαδής Σ. και Νταλάκου Β. (2009) *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Πολιτική*, Πάτρα: Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο (υπό έκδοση).
- Lane, J. E. (2000), *The Public Sector*, London: Sage Publications.
- Μακρυδημήτρης, Α. (2006), *Δημόσια Διοίκηση*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλας.
- Μουζέλης, Ν. και Παγουλάτος, Γ. (2003), «Κοινωνία Πολιτών και Ιδιότητα του Πολίτη στην Μεταπολεμική Ελλάδα», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 22: 5-29.
- OECD (2001), *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*, Paris: OECD.
- Parsons, W. (1995), *Public Policy*, Cheltenham and Lyme: Edward Elgar.
- Peters, B. (2001), *The Future of Governing*, Lawrence: University Press of Kansas.

Rowe, G. and Frewer, L. (2005), "A Typology of Public Engagement Mechanisms", *Science, Technology and Human Values*, 30. 2: 251-290.

Rhodes, R. (2000), "Governance and Public Administration", in J. Pierre (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford: Oxford University Press: 54-90.

Sandel, M. J. (2003), *Ο Φιλελευθερισμός και τα Όρια της Δικαιοσύνης*, Αθήνα: Πόλις.

Σπανού, Κ. (2001), *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, Αθήνα: Παπαζήσης

Weiss, Thomas (2000) "Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges," *Third World Quarterly*, 21. 5: 795-814.

World Bank (1994), *Governance, The World Bank's Experience*, Washington DC: The World Bank.