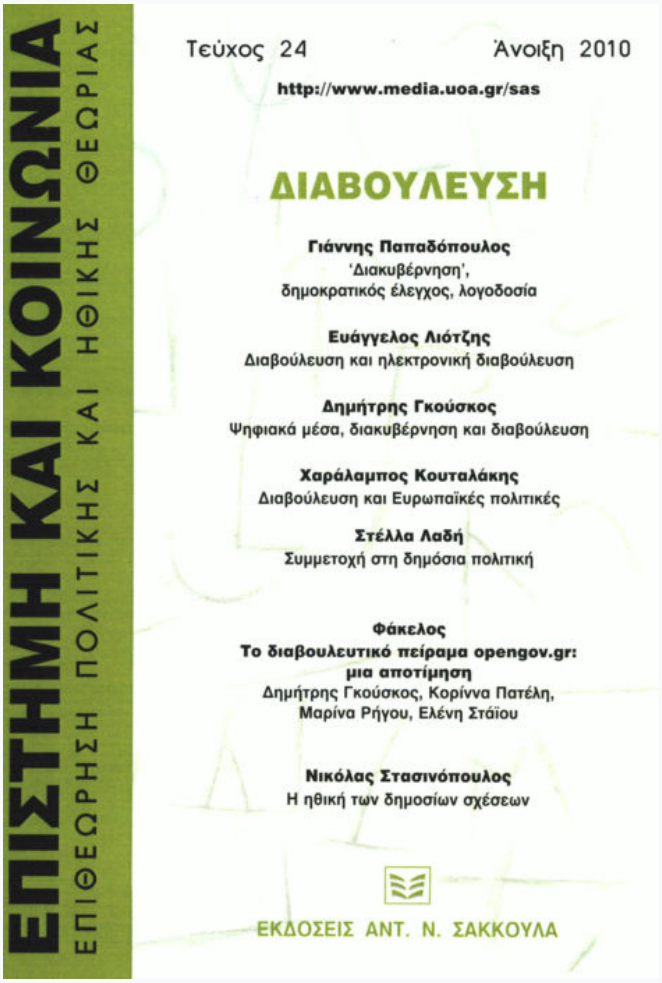
ePublishing

ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗΣ
EKT
NATIONAL DOCUMENTATION CENTRE

Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας

Τόμ. 24 (2010)

Διαβούλευση



Συμμετοχή των πολιτών στη δημόσια πολιτική: από τη θεωρία στην πράξη

Στέλλα Λαδή

doi: 10.12681/sas.904

Copyright © 2015, Στέλλα Λαδή

Άδεια χρήσης Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0.

Βιβλιογραφική αναφορά:

Λαδή Σ. (2015). Συμμετοχή των πολιτών στη δημόσια πολιτική: από τη θεωρία στην πράξη. *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, *24*, 79–98. https://doi.org/10.12681/sas.904

Συμμετοχή των πολιτών στη δημόσια πολιτική: από τη θεωρία στην πράξη

Στέλλα Λαδή*

Η έλλειψη εμπιστοσύνης στους δημοκρατικούς θεσμούς και στην αποτελεσματικότητα των κυβερνήσεων έχει σημάνει την αναζήτηση ενός νέου συμβολαίου μεταξύ κυβερνώντων και κυβερνωμένων. Η συμμετοχή των πολιτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων και στην εφαρμογή των δημοσίων πολιτικών μέσω μηχανισμών διαβούλευσης θεωρείται πλέον αναγκαιότητα. Τις τελευταίες δύο δεκαετίες παρατηρείται διάχυση των διαδικασιών διαβούλευσης τόσο στις δυτικές κοινωνίες όσο και στο πλαίσιο διακρατικών και διεθνών οργανισμών. Στην Ελλάδα, η συζήτηση περί διαβούλευσης έχει αρχίσει να εντείνεται τα τελευταία χρόνια, αλλά οι πρακτικές είναι ακόμα περιορισμένες. Το κεντρικό επιχείρημα του άρθρου είναι ότι η καθιέρωση θεσμών διαβούλευσης στην Ελλάδα συνιστά ουσιαστικά αλλαγή διοικητικού παραδείγματος.

Εισαγωγή

Η συνεχής αμφισβήτηση της φερεγγυότητας των κυβερνήσεων και της ικανότητάς τους να προφέρουν μια αποτελεσματική διαχείριση των δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών, έχει οδηγήσει σε αυξημένη έλλειψη εμπιστοσύνης από τους πολίτες. Έννοιες όπως η διαβουλευτική δημοκρατία αποτελούν όλο και συχνότερα αντικείμενο συζήτησης. Η ενδυνάμωση της κοινωνίας πολιτών και η αύξηση της δημόσιας συμμετοχής θεωρούνται πλέον μονόδρομος. Πιο συγκεκριμένα, η συμμετοχή των πολιτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων και στην εφαρμογή των δημοσίων πολιτικών μέσω μηχανισμών διαβούλευσης έχει ενταχθεί στα σχέδια, τουλάχιστον, των περισσότερων αναπτυγμένων 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, Ε.Ε. με την οδηγία COM, 2002/ 704).

Στην Ελλάδα, η συζήτηση περί διαβούλευσης εντείνεται τα τελευταία χρόνια, αλλά οι πρακτικές είναι ακόμα περιορισμένες. Η εδραίωση μηχανισμών δημόσι-

* Λέκτορας στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Ιστορίας, Πάντειο Πανεπιστήμιο, <stellaladi@gmail.com>

ας συμμετοχής αποτελεί πρόκληση καθώς το ελληνικό διοικητικό μοντέλο είναι ιεραρχικό ενώ οι συμμετοχικές διαδικασίες χαρακτηρίζουν διοικητικά μοντέλα 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 ισοδυναμεί στην πραγματικότητα με αλλαγή παραδείγματος για την Ελλάδα.

Το άρθρο αυτό χωρίζεται σε τέσσερα μέρη: στο πρώτο αναλύονται δύο μοντέλα της δημόσιας πολιτικής, το ιεραρχικό και τα δίκτυα πολιτικής, αναφορικά με τη δημόσια συμμετοχή· στο δεύτερο, εισάγονται η έννοια και οι προϋποθέσεις της διαβουλευτικής δημοκρατίας· ακολούθως, στο τρίτο μέρος, επεξηγούνται η σχέση του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ και της έννοιας της 'χρηστής' διακυβέρνησης με την ενίσχυση της δημόσιας συμμετοχής ώστε να υπογραμμισθούν οι λόγοι για τους οποίους οι κυβερνήσεις αρχίζουν να υποστηρίζουν τέτοιου είδους μέτρα. Ορίζονται δε και αναλύονται σε μεγαλύτερο βάθος οι τύποι και οι αρχές της δημόσιας συμμετοχής. Το τέταρτο μέρος παρουσιάζει μερικά από τα σημαντικότερα παραδείγματα κατοχύρωσης της δημόσιας επικοινωνίας και της προώθησης του θεσμού της δημόσιας διαβούλευσης στην Ελλάδα και το άρθρο καταλήγει σε θεωρητικά και εμπειρικά συμπεράσματα καθώς και ορισμένες προτάσεις πολιτικής.

Ιεραρχίες, δίκτυα πολιτικής και δημόσια συμμετοχή

Ιδιαίτερη σημασία για την κατανόηση της ελληνικής περίπτωσης έχει η σύγκριση μεταξύ του ιεραρχικού μοντέλου, που είναι το κυρίαρχο, και του μοντέλου των δικτύων πολιτικής που προωθεί πιο άμεσα την ιδέα της δημόσιας συμμετοχής. Το ιεραρχικό μοντέλο χαρακτηρίζεται καταρχάς 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 λειτουργών. 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 παράπονά του στην περίπτωση που 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

απώτερος στόχος είναι ακριβώς η ικανοποίηση του δημοσίου αυτού συμφέροντος (Lane 2000: 194-197).

Όσον αφορά τον έλεγχο του δημοσίου τομέα, το ιεραρχικό μοντέλο δίνει έμφαση στην επιτήρηση [aversight]. Δεδομένου ότι υπάρχει σαφής διάκριση των αρμοδιοτήτων των δημοσίων λειτουργών και ένα συγκεκριμένο πλαίσιο κανόνων που πρέπει να ακολουθηθεί, είναι δυνατός ο έλεγχος των πράξεών 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 & Νταλάκου 2008).

Μια θεωρία που βρίσκεται στον αντίποδα του ιεραρχικού μοντέλου, είναι αυτή της ισότητας και της διακυβέρνησης μέσω 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 πώς 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 συνιστά λύση του προβλήματος αλλά αποτελεί μέρος του. 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 του φεμινιστικού κινήματος.

Βασική διάσταση αυτού του παραδείγματος είναι 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 αμεσότερου δυνατού 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 γι' αυτό λειτουργούν μηχανισμοί ανάκλησής τους μέσω ψηφοφορίας. 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). Επομένως, οι πιθανές χρονικές καθυστερήσεις λόγω χρονοβόρων συνδιασκέψεων ή άλλων διαδικασιών είναι προτιμότερες από λιγότερο δημοκρατικές διαδικασίες οι οποίες θα οδηγούσαν μεν σε ταχύτερα αποτελέσματα, αλλά αποξενώνουν τους πολίτες. Το επιχείρημα είναι υπέρ μιας κοινωνίας που αποτελείται από ορθολογικούς και υπεύθυνους πολίτες οι οποίοι, μέσω συμμετοχικών διαδικασιών και διαλόγου, λαμβάνουν τις βέλτιστες αποφάσεις για την κοινότητά τους.

Οι μεταρρυθμίσεις με κατεύθυνση την ενίσχυση της συμμετοχής δεν είναι άνευ κριτικής· το κυριότερο επιχείρημα είναι η μη γνησιότητα της συμμετοχής, πράγμα που σημαίνει ότι οι πολίτες και οι κατώτεροι υπάλληλοι θεωρούν ότι μπορούν να διαμορφώσουν πολιτική ενώ στην πραγματικότητα αυτό δεν συμβαίνει, καθώς εξακολουθούν να ισχύουν όλων των τύπων οι σχέσεις εξουσίας. Μια άλλη διάσταση της κριτικής αφορά τις συγκρούσεις που μπορεί να προκύψουν και στις καθυστερήσεις που ενδέχεται να προκληθούν λόγω της συμμετοχής μεγάλου αριθμού φορέων κατά τις διαδικασίες σχεδιασμού και εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών (Peters 2001).

Διαβουλευτική δημοκρατία

Η κρίση της δημοκρατίας που μεταφράζεται σε έλλειψη εμπιστοσύνης των πολιτών στους θεσμούς έχει οδηγήσει διάφορους θεωρητικούς, τόσο στην Ευρώπη όσο και στις ΗΠΑ, σε διατύπωση προτάσεων για ανανέωση του δημοκρατικού συστήματος και για την προώθηση της διαβουλευτικής δημοκρατίας. Αυτή αποτελεί έκφανση του μοντέλου της διαδικαστικής δημοκρατίας, το οποίο είναι το πιο επίκαιρο μοντέλο δημοκρατίας, πρόκειται δε για σύνθεση του παραδοσιακού φιλελεύθερου μοντέλου της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας και του συναινετικού ρεπουμπλικανικού μοντέλου (Held 2006, Κατσούλης 2006). Δεν θα αναλύσουμε εδώ τα δύο αυτά κλασικά μοντέλα, αλλά θα επικεντρωθούμε στους δύο τύπους της διαβουλευτικής δημοκρατίας: τον αγγλοαμερικανικό και τον ευρωπαϊκό τύπο, κατά τον διαχωρισμό του Rosenberg (2007).

Η φύση και οι αξίες του ατόμου ως πολίτη συνιστούν τη βάση της αγγλοαμερικάνικης προσέγγισης για τη διαβουλευτική δημοκρατία, η οποία αποτελεί μια μερική απάντηση στην οικονομική θεωρία της ορθολογικής επιλογής. Η συγκεκριμένη προσέγγιση εμπνέεται τόσο από τον σύγχρονο φιλελευθερισμό του Rawls και την ανάλυσή του περί πολιτικής δικαιοσύνης όσο και από τον κλασικό φιλελευθερισμό του John Stuart Mill και την πίστη του στον δημόσιο διάλογο. Κεντρικό αξίωμα είναι ότι το άτομο είναι ορθολογικό, αλλά επιπλέον έχει τη δυνατότητα να κρίνει και να αποφασίζει με βάση ένα αίσθημα δικαιοσύνης. Ακόμα και οι θεωρητικοί που αμφισβητούν το κατά πόσον οι πολίτες έχουν όντως αυτές τις δυνατότητες, υποστηρίζουν ότι η συμμετοχή τους σε διαβουλευτικές διαδικασίες θα τους βοηθήσει να τις αναπτύξουν. Εξίσου σημαντικό είναι ότι η ισότητα μεταξύ των ατόμων και η αυτονομία τους είναι αξίες που αλληλοσυμπληρώνονται καθώς η μία τροφοδοτεί την άλλη. Στην πράξη, η προσέγγιση αυτή προτείνει τη διαβούλευση ως απάντηση στην ανεπάρκεια των εκλογών και των δημοψηφισμάτων, καθώς παρέχει τη δυνατότητα για πιο ουσιαστική συμμετοχή και ανταλλαγή απόψεων (Rosenberg 2007: 4-10).

Η ευρωπαϊκή προσέγγιση διαφέρει καταρχάς ως προς την επιστημολογία της, δηλαδή ως προς το πώς προσδιορίζονται τα άτομα και η κοινωνική ζωή και τελικά η σχέση ισότητας και αυτονομίας. Ο κύριος εκπρόσωπος αυτής της προσέγγισης είναι ο Habermas (1996) και η βασική διαφορά με την προαναφερθείσα προσέγγιση έγκειται στο ότι ο ορθολογισμός των υποκειμένων θεωρείται άμεσα συνδεδεμένος με την κοινωνικο-ιστορική τους πραγματικότητα. Αυτό σημαίνει ότι τα πιστεύω και οι προτιμήσεις των ατόμων αλλάζουν σε κάθε ιστορική περίοδο, επομένως ο ορθολογισμός τους δεν είναι καθολικός. Η διανοητική δραστηριότητα των ατόμων είναι κατά ένα μεγάλο μέρος προϊόν του 'λόγου' [discourse] και των κοινωνικών αλληλεπιδράσεων μέσα στις οποίες λαμβάνει χώρα. Κατά αυτή την άποψη, η δυνατότητα των ατόμων να σκέφτονται ορθολογικά αποτελεί επίτευγμα σε μια συγκεκριμένη κοινωνικο-ιστορική στιγμή και η αυτονομία δεν υπάρχει από φυσικού της, αλλά κατασκευάζεται κοινωνικά. Κατά συνέπεια, οι πολιτικές σχέσεις κατανοούνται ως μια κοινωνική αλληλεπίδραση που βοηθά στην ανάπτυξη των διανοητικών ικανοτήτων των ατόμων και στη βελτίωση της ποιότητας των αξιών τους (Rosenberg 2007: 10-15).

Παρά τις διαφορές τους, και οι δύο προσεγγίσεις της διαβουλευτικής δημοκρατίας συμπίπτουν στη διατύπωση των απαραίτητων προϋποθέσεων για τη λειτουργία της διαβούλευσης στην πράξη:

- για να εισαχθεί η διαβούλευση θα πρέπει να υπάρξει αναστολή των δραστηριοτήτων έτσι ώστε να δημιουργηθεί ο απαραίτητος πολιτικός χώρος·
- ο πολιτικός αυτός χώρος θα πρέπει να είναι ανοιχτός σε όλους·

- η διαβούλευση θα πρέπει να είναι δημόσια έτσι ώστε οι ενδιαφερόμενοι να μπορούν να ενημερωθούν και πιθανώς να αντιδράσουν·
- τα αποτελέσματα της διαβούλευσης θα πρέπει να δεσμεύουν όλους τους συμμετέχοντες· και
- η διαβούλευση θα πρέπει με κάποιο τρόπο να επηρεάζει τη διαμόρφωση δημόσιας πολιτικής.

Επιπλέον, η ευρωπαϊκή προσέγγιση ενώ ασπάζεται τα παραπάνω, υποστηρίζει ότι η δημιουργία 'ελεύθερου' πολιτικού χώρου δεν είναι αρκετή και ότι η διαβούλευση θα πρέπει να θεσμοθετηθεί έτσι ώστε να συνειδητοποιηθούν οι ρόλοι των πολιτών και να διευκολυνθεί η μεταξύ τους επικοινωνία. Θεωρείται ότι η διαβούλευση θα οδηγήσει στη λήψη πιο αποτελεσματικών και δίκαιων αποφάσεων, στην οικοδόμηση περισσότερο αλληλέγγυων κοινωνιών που σέβονται τη διαφορετικότητα των ατόμων καθώς και στην καλλιέργεια υψηλότερου διανοητικού και κοινωνικού επιπέδου ανάπτυξης των πολιτών (Κατσούλης 2006, Rosenberg 2007). Στην επόμενη ενότητα, στρεφόμαστε στην έννοια της διακυβέρνησης και στις προοπτικές υιοθέτησης διαδικασιών δημόσιας διαβούλευσης.

Διακυβέρνηση και δημόσια συμμετοχή

Η έννοια της διακυβέρνησης έχει χρησιμοποιηθεί με πολλούς διαφορετικούς τρόπους με αποτέλεσμα να είναι αρκετά ευρεία. Ο Cleveland (1972), ο πρώτος που χρησιμοποίησε την έννοια της διακυβέρνησης, τη διέκρινε από την κυβέρνηση με τη χαρακτηριστική φράση: '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], δηλαδή 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 ωθεί το κράτος στο να ρυθμίζει απλώς και όχι να παρέχει υπηρεσίες, και
- η ύπαρξη δικτύων πολιτικής.

Οι παράμετροι αυτές παραπέμπουν σε ένα πιο ευέλικτο και αποτελεσματικό διοικητικό σύστημα το οποίο απομακρύνεται από τις αγκυλώσεις της κλασικής δημόσιας διοίκησης. Στην πράξη, μεταρρυθμίσεις προς ένα σύστημα διακυβέρνησης παρατηρούμε καταρχάς στη Μ. Βρετανία, στη Νέα Ζηλανδία, στην Αυστραλία και στις ΗΠΑ, όπου δίδεται έμφαση στις δημόσιες αγορές και στον α-

νταγωνισμό, στη συμμετοχική διοίκηση, στην ευελιξία και στην απορύθμιση (Peters 2001).

Σε σχέση με τη δημόσια συμμετοχή, τη δεύτερη έννοια που μας απασχολεί, ένας γενικά αποδεκτός ορισμός υποστηρίζει ότι πρόκειται για 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 & 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 οπότε και 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.

Το πιο απλό και σύνηθες είναι η υιοθέτηση μηχανισμών δημόσιας επικοινωνίας από την κυβέρνηση· ακολουθεί η υιοθέτηση μηχανισμών δημόσιας διαβούλευσης και δημόσιας άμεσης συμμετοχής.

Ενώ η σχέση Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ και διαβούλευσης δεν είναι αυτονόητη, καθώς η διαβούλευση συνδέεται καταρχάς με μορφές διακυβέρνησης που εφαρμόζουν τη διαβουλευτική δημοκρατία και όχι με τη φιλελεύθερη παράδοση που αποτελεί την ιδεολογική βάση του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, στην πράξη τα δύο συχνά συνδέονται. Ο Pierre (1998) παρατηρεί ότι πολλές από τις καινοτομίες σε θέματα δημόσιας διαβούλευσης προέρχονται από χώρες που έχουν εφαρμόσει πρακτικές Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, όπως για παράδειγμα η Νέα Ζηλανδία. Θα μπορούσαμε να πούμε ότι διαβούλευση και Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ αποτελούν δύο όψεις του ίδιου νομίσματος. Η μεταμόρφωση των πολιτικών και των γραφειοκρατών σε 'κυβερνήτες πλαισίου' [framework governors] που κατευθύνουν αντί να κωπηλατούν σε συνθήκες αποκεντρωμένων δομών αυτοοργάνωσης, ενισχύει την ανάγκη υιοθέτησης πρακτικών δημόσιας διαβούλευσης (Agger, Sorensen & Torfing 2008).

Η ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών στο πλαίσιο του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ συνδέεται και με την ανάγκη για περισσότερη εξειδικευμένη γνώση. Η τεχνοκρατική δυσκολία που χαρακτηρίζει πολλές από τις πολιτικές (π.χ. περιβαλλοντική ή εξωτερική πολιτική), φέρνει στο προσκήνιο του σχεδιασμού της δημόσιας πολιτικής 'ειδικούς', συμβούλους και ερευνητικά ινστιτούτα (Ladi 2005, 2007). Το οικονομικό κόστος της γνώσης σε συνδυασμό με την πολυπλοκότητα των κοινωνικών προβλημάτων καθιστούν τη διαβούλευση με τους πολίτες ελκυστική. Επιπλέον, οι πολίτες των δυτικών κοινωνιών έχουν πλέον πετύχει ένα αρκετά υψηλό επίπεδο γνώσης και, καθώς γνωρίζουν καλά τα προβλήματα, μπορούν να συνεισφέρουν ουσιαστικά στην επίλυσή τους (Pierre 1998). Η δημιουργία τυπικών και άτυπων δικτύων και συμπράξεων είναι πλέον αρκετά συνηθισμένη.

Δύο είναι τα ερωτήματα που ανακύπτουν σε σχέση με την ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών όπως προκύπτει από τη διάχυση του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ. Πρώτον, εάν η αύξηση της συμμετοχής βλάπτει την αποτελεσματικότητα της δημόσιας πολιτικής και δεύτερον, εάν οι συμμετοχικοί μηχανισμοί και τα δίκτυα που δημιουργούνται είναι πραγματικά δημοκρατικοί. Οι Agger, Sorensen & Torfing (2008) υποστηρίζουν ότι συμμετοχή και αποτελεσματικότητα δεν είναι αντιθετικές συνθήκες και ότι η μία μπορεί να προωθήσει την άλλη, ακριβώς για τους λόγους που αναλύθηκαν παραπάνω. Η τάση για αποκεντρωμένη διοίκηση και η πολυπλοκότητα των κοινωνικών φαινομένων καθιστούν την κλειστή και μη συμμετοχική διοίκηση αναποτελεσματική και όχι το αντίθετο. Όσον αφορά το δεύτερο ερώτημα, της δημοκρατικότητας των συμμετοχικών διαδικασιών και των δικτύων, η κριτική είναι πολύ εντονότερη. Οι ενδείξεις είναι ότι η συμμετοχική διακυβέρνηση διακατέχεται από ανισότητες ακριβώς όπως και η κοινοβουλευτική δημοκρατία. Επιπλέον, στα δίκτυα και στις συμπράξεις συχνά υπάρχει έλλειψη λογοδοσίας, λόγω της έλλειψης σαφούς αρμοδιότητας (Papadopoulos 2003). Σε μια μελέτη για τις συμπράξεις και τα δίκτυα στην τοπική αυτοδιοίκηση της Μ. Βρετανίας ο Davies (2007) καταλήγει ότι υπάρχουν δύο ειδών απειλές ως προς τη δημοκρατικότητά τους: η επιχειρηματοποίηση των συμπράξεων και οι πολιτισμικές ανισότητες των μελών τους. Προτείνει την αποχή των φορέων από τις συμπράξεις και τα δίκτυα όπου νιώθουν ότι περιθωριοποιούνται έτσι ώστε να ασκήσουν μεγαλύτερη πίεση για τον εκδημοκρατισμό της δημόσιας πολιτικής.

Η συμμετοχή των πολιτών συνδέεται άμεσα και με την έννοια της 'χρηστής' διακυβέρνησης η οποία αποτελεί παράμετρο της διακυβέρνησης σύμφωνα με τον Rhodes (2000). Η Παγκόσμια Τράπεζα είναι ένας από τους οργανισμούς που έχουν ευρύτατα χρησιμοποιήσει την έννοια της χρηστής διακυβέρνησης. Σε κείμενό της υπογραμμίζει τρεις βασικές παραμέτρους της διακυβέρνησης: α) τον τύπο του πολιτικού καθεστώτος· β) το δημόσιο μάνατζμεντ των οικονομικών και κοι-

νωνικών 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 Boutros Boutros-Ghali περιγράφει σε ομιλία του τη χρηστή διακυβέρνηση ως μια επιρροή που ενισχύει τον 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 ανάμειξη των πολιτών κατά τις διαδικασίες σχεδιασμού δημόσιων πολιτικών, όπως προκύπτει από τη μέχρι τώρα συζήτηση, είναι μέρος της χρηστής διακυβέρνησης –πρέπει επομένως να είναι στόχος των κυβερνήσεων. Οι λόγοι για τους οποίους έχει αυξηθεί η πίεση για διαφάνεια και για συμμετοχή είναι η μείωση της συμμετοχής στις εκλογές, η μείωση των εγγεγραμμένων μελών των πολιτικών κομμάτων και η έλλειψη εμπιστοσύνης στους κυβερνητικούς θεσμούς. Σύμφωνα με τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (OECD 2001: 19-26), οι στόχοι τους οποίους 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 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*· και
- η ενίσχυση της *δημόσιας εμπιστοσύνης* στη κυβέρνηση.

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 οι οποίες, εννοιολογικά, προέρχονται από τη δια-

βουλευτική δημοκρατία σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Ένωση περιλαμβάνουν (π.χ. οδηγία 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 ποιον πραγματοποιείται η διαβούλευση και γιατί και, τέλος, ποιοι παράγοντες επηρέασαν τις αποφάσεις κατά τη χάραξη της πολιτικής. Όσον αφορά τη λογοδοσία, οι φορείς που συμμετέχουν θα πρέπει να καθιστούν σαφές ποια 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 στάδια. 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.

Για κάθε τύπο δημόσιας συμμετοχής έχουν χρησιμοποιηθεί πολλαπλές πρακτικές. Μια εξαντλητική λίστα αυτών των πρακτικών δεν είναι δυνατή, καθώς κάθε χώρα και κάθε δημόσια οργάνωση τις προσαρμόζει στα δικά της δεδομένα με αποτέλεσμα να υπάρχουν πολλές παρεμφερείς πρακτικές με παρόμοιους τίτλους. Οι Rowe & Frewer (2005) έχουν κατατάξει τις κυριότερες πρακτικές σε σχέση με τον τύπο της δημόσιας συμμετοχής (δημόσια επικοινωνία, δημόσια διαβούλευση, άμεση δημόσια συμμετοχή). Η κατάταξη αυτή παρατίθεται εδώ για να γίνει κατανοητό τι σημαίνει δημόσια συμμετοχή σε πρακτικό επίπεδο.

Τύποι και πρακτικές δημόσιας συμμετοχής

Τύπος	Παράδειγμα	Περιγραφή
Δημόσια Επικοινωνία 1	Εκπομπή πληροφοριών (διαφήμιση μέσω Τύπου, τηλεόρασης ή/ και ραδιοφώνου)	Ο πιο παραδοσιακός μηχανισμός επικοινωνίας· χρησιμοποιείται συνήθως ως μέρος ενός προγράμματος δημόσιας επικοινωνίας. Απευθύνεται σε συγκεκριμένη ομάδα του πληθυσμού μέσω της χρήσης διάφορων

Τύπος	Παράδειγμα	Περιγραφή
		ΜΜΕ. Για παράδειγμα, χρησιμοποιείται συχνά από δήμους στη Μ. Βρετανία για να δημοσιοποιήσουν πώς ξοδεύουν τους δημοτικούς φόρους που εισπράττουν.
Δημόσια Επικοινωνία 2	Δημόσιες ακροάσεις/ Δημόσιες συναντήσεις (με ερωτήσεις και απαντήσεις)	Ως μηχανισμός βασίζεται στο ότι το κοινό θα έρθει στην πληροφορία και όχι το αντίστροφο. Επομένως το κοινό που θα συμμετάσχει είναι συγκεκριμένο, δραστήριο και ενδιαφέρεται. Οι οργανωτές παρουσιάζουν συνήθως τις πληροφορίες που εκείνοι επιθυμούν, διαφοροποιώντας τις ενδεχομένως ανάλογα με το κοινό. Οι δημόσιες ακροάσεις χρησιμοποιούνται κυρίως πριν από την εφαρμογή ενός μεγάλου κυβερνητικού προγράμματος ή πριν από τη νομοθετική διαδικασία. Οι δημόσιες συναντήσεις μπορεί να οργανωθούν αυτόβουλα από κάποιον δημόσιο οργανισμό ή ως απάντηση σε ανησυχίες των πολιτών.
Δημόσια Επικοινωνία 3	Κέντρα υποδοχής [Drop-in centers]/ Ψηφιακή τηλεόραση/ Διαδίκτυο	Και αυτοί οι μηχανισμοί βασίζονται στην αναζήτηση της πληροφορίας από το κοινό. Τα κέντρα υποδοχής (συνήθη στους περισσότερους δημόσιους οργανισμούς στη Μ. Βρετανία) περιλαμβάνουν σημεία διανομής πληροφοριών με υπαλλήλους, όπου οι πολίτες μπορούν να θέσουν ερωτήματα, να διαβάσουν σχετικά κείμενα ή να δουν κάποια έκθεση σχετικά με κάποιο έργο στην περιοχή. Πιο σύγχρονες μέθοδοι περιλαμβάνουν την παροχή πληροφοριών μέσω του διαδικτύου (π.χ. σχέδια για κάποιο έργο) ή της ψηφιακής τηλεόρασης. Η πληροφορία είναι έτσι οργανωμένη ώστε ο δημόσιος οργανισμός να αποφασίζει τι θα προωθηθεί στον πολίτη. Παρότι στα κέντρα υποδοχής υπάρχει επαφή με υπαλλήλους, αυτοί συνήθως μόνο κατευθύνουν τους πολίτες στην πληροφορία χωρίς να εμβαθύνουν ουσιαστικά.
Δημόσια Επικοινωνία 4	Τηλεφωνικές γραμμές πληροφοριών [Hotline]	Άλλος ένας μηχανισμός που βασίζεται στη χρήση του από το κοινό. Η πληροφορία είναι ευέλικτη και εξαρτάται από τις ερωτήσεις των πολιτών. Οι πολίτες μπορούν να τηλεφωνούν και να ζητούν πληροφορίες που είτε τους δίνονται άμεσα είτε αργότερα πάλι μέσω τηλεφώνου.
Δημόσια Διαβούλευση 1	Δημοσκοπήσεις/ Δημοψηφίσματα/ Έρευνες	Μέθοδοι που εξασφαλίζουν την εισροή ελεγχόμενης πληροφορίας σε συγκεκριμένες ερωτήσεις από μεγάλο δείγμα του πληθυσμού. Η ποσότητα των δεδομένων είναι πιο σημαντική από την ποιότητα (δεν υπάρχει προσωπική επαφή για επεξηγήσεις και οι ερωτήσεις είναι κλειστές). Σημαντικό είναι αν οι απαντήσεις θα

Τύπος	Παράδειγμα	Περιγραφή
		επηρεάσουν άμεσα τη λήψη αποφάσεων (π.χ. δημοψηφίσματα). Επίσης διαφέρει το μέσο που θα χρησιμοποιηθεί (π.χ. τηλέφωνο, ταχυδρομείο, διαδίκτυο).
Δημόσια Διαβούλευση 2	Κείμενα διαβούλευσης	Η μέθοδος αυτή επιδιώκει τη συγκέντρωση ανοιχτών απαντήσεων σε ένα σημαντικό θέμα. Συνήθως το κείμενο της διαβούλευσης αποστέλλεται σε μια λίστα ενδιαφερομένων (π.χ. εκπροσώπους ομάδων συμφερόντων και άλλων οργανώσεων) με ορισμένο χρόνο για να απαντήσουν.
Δημόσια Διαβούλευση 3	Ηλεκτρονική διαβούλευση	Μοιάζει με την προηγούμενη μέθοδο με τη διαφορά ότι η διαδικασία είναι πιο ανοιχτή. Το κείμενο αναρτάται στην ιστοσελίδα του δημόσιου οργανισμού με συγκεκριμένο χρονικό πλαίσιο και η απάντηση μπορεί να προέρχεται από οποιονδήποτε ενδιαφερόμενο. Χρησιμοποιείται ευρέως από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.
Δημόσια Διαβούλευση 4	Focus group	Η έμφαση εδώ είναι στην ποιότητα και όχι στην ποσότητα της πληροφορίας. Υπάρχει άμεση επαφή και αλληλεπίδραση έτσι ώστε να διευκολυνθεί η παροχή πληροφοριών. Μια τέτοια ομάδα περιλαμβάνει γύρω στα 12 άτομα και έναν συντονιστή και συζητάει για κάποιο γενικό θέμα με στόχο την κατανόηση της θέσης των πολιτών πάνω στο ζήτημα.
Δημόσια Διαβούλευση 5	Ομάδα μελέτης/ Ανοιχτός χώρος	Η διαφορά με την προηγούμενη μέθοδο είναι ότι η συμμετοχή είναι πιο ανοιχτή. Η ομάδα μελέτης χρησιμοποιείται συχνά στις ΗΠΑ και στη Σουηδία και αποτελείται από 5 έως 20 άτομα. Συναντιέται το λιγότερο 3 φορές και συζητάει με τη βοήθεια ενός εθελοντή-συντονιστή ένα θέμα, μέσω και της μελέτης σχετικών κειμένων. Συνήθως, υπάρχουν συγκεκριμένες προδιαγραφές για τη διεκπεραίωση της συζήτησης. Ο ανοιχτός χώρος περιλαμβάνει μεγάλες συναθροίσεις πολιτών που επιθυμούν να συμμετάσχουν και επιλέγουν τα επιμέρους θέματα που θέλουν να συζητήσουν σε μικρότερες ομάδες εργασίας οι οποίες, στο τέλος, ξανασυναντιούνται στη γενική συνέλευση.
Δημόσια Διαβούλευση 6	Πάνελ πολιτών [citizen panel], π.χ. πάνελ υγείας	Το σημαντικότερο παράδειγμα αυτής της πρακτικής είναι τα μόνιμα πάνελ πολιτών για την υγεία. Επιλεγμένοι εκπρόσωποι συμμετέχουν σε αυτά τα πάνελ που συναντιούνται αρκετές φορές τον χρόνο για να συζητήσουν κάποια ζητήματα. Συνήθως, στο τέλος του κύκλου των συναντήσεων, οι διάφορες απόψεις καταγράφονται ίσως και μέσω της χρήσης ψήφου.

Τύπος	Παράδειγμα	Περιγραφή
Άμεση Δημόσια Συμμετοχή 1	Ομάδα εργασίας για τον σχεδιασμό δράσεων, 'Δικαστήρια' πολιτών (citizen's jury), Συνέδρια γενικής συναίνεσης	Οι τεχνικές αυτές χαρακτηρίζονται από επιλογή συμμετεχόντων, συντονισμένες ομαδικές συζητήσεις, δυνατότητα ανοιχτών απαντήσεων, ευέλικτη ροή πληροφοριών από τον δημόσιο οργανισμό, συχνά με τη μορφή 'ειδικών' που είναι διαθέσιμοι για να απαντήσουν ερωτήσεις για κάποιες μέρες. Το αποτέλεσμα των εργασιών της ομάδας δεν είναι προδιαγεγραμμένο και εξαρτάται από τις συγκυρίες.
Άμεση Δημόσια Συμμετοχή 2	Δημιουργία κανόνων μέσω διαπραγματεύσεων / Ομάδα δράσης [task force]	Η διαφορά αυτής της τεχνικής από την προηγούμενη είναι ότι δεν υπάρχει διευκόλυνση στη ροή πληροφοριών. Οι ομάδες αυτές αποτελούνται από εκπροσώπους φορέων που, χωρίς ιδιαίτερες διαδικασίες, καλούνται να λύσουν ένα πρόβλημα.
Άμεση Δημόσια Συμμετοχή 3	Διαβουλευτική δημοσκόπηση [Deliberative opinion poll] / Πυρήνας Σχεδιασμού [Planning cell]	Η τεχνική αυτή είναι παρόμοια με την πρώτη της άμεσης δημόσιας συμμετοχής με τη διαφορά ότι η συνάθροιση απόψεων είναι συστατικό της στοιχείο. Στην περίπτωση της διαβουλευτικής δημοσκόπησης, οι ερωτώμενοι απαντούν πριν από και μετά τη διαβούλευση και τη συζήτηση με τους 'ειδικούς'. Στο τέλος, προκύπτει δομημένη συνάθροιση των απόψεων όλων των συμμετεχόντων. Στους πυρήνες σχεδιασμού (γερμανικό μοντέλο) χρησιμοποιούνται διάφορες μέθοδοι συγκέντρωσης, αξιολόγησης και τελικά συνάθροισης των διαφορετικών απόψεων.
Άμεση Δημόσια Συμμετοχή 4	Συγκεντρώσεις πόλεων (με ψηφοφορία)	Η συμμετοχή είναι ανοιχτή και δεν υπάρχει διευκόλυνση στη ροή της πληροφορίας. Η συνάθροιση απόψεων είναι δομημένη μέσω ψηφοφορίας μετά από συζητήσεις των συμμετεχόντων (μοντέλο της Νέας Αγγλίας).

Πηγή: προσαρμογή από Rowe & Frewer (2005)

Ακολουθεί μια συζήτηση για τις προκλήσεις αλλά και τις επιτυχίες της προσπάθειας εφαρμογής των παραπάνω διαδικασιών, πρακτικών και αρχών συμμετοχής στην ελληνική περίπτωση.

Δημόσια συμμετοχή και διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα

Η συμμετοχή των πολιτών στον 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 & Παγουλάτος 2003). Επιπρο-

σθέτως, το ιεραρχικό μοντέλο διοίκησης το οποίο επικρατεί στη χώρα δυσχεραίνει την υιοθέτηση εκείνων των συμμετοχικών πρακτικών που αποτελούν μηχανισμό ενός μοντέλου διοίκησης βασιζόμενου στα δίκτυα πολιτικής. Σε κάθε περίπτωση πάντως, οι διεθνείς τάσεις, η συμμετοχή της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η ανάγκη συμμόρφωσης με τις αρχές της 'χρηστής' διακυβέρνησης έχουν πλέον ανοίξει τη συζήτηση για τη σημασία της δημόσιας συμμετοχής σε ό,τι αφορά 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 τον δημόσιο τομέα ούτε την κοινωνία πολιτών.

Προτού στραφούμε όμως στην ανάλυση των προσπαθειών να εφαρμοστούν οι πρακτικές δημόσιας συμμετοχής στην Ελλάδα, θα πρέπει να τονισθεί η σημασία του κυρίαρχου διοικητικού παραδείγματος: 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 τη χώρα και ότι βρισκόμαστε στη διαδικασία μετάβασης από την εποχή της κυβέρνησης και της ιεραρχίας στην εποχή της διακυβέρνησης και των δικτύων. Κάτι τέτοιο δεν φαίνεται να ισχύει, καθώς η ελληνική δημόσια διοίκηση παραμένει ιεραρχική και συγκεντρωτική τόσο όσον αφορά την οργάνωσή της όσο και τους ισχύοντες μηχανισμούς ελέγχου. Σημαντικό είναι δε να σημειωθεί ότι το ιεραρχικό αυτό μοντέλο δυσλειτουργεί, με αποτέλεσμα η οποιαδήποτε μετάλλαξή του να καθίσταται πραγματικά δυσχερής (βλ., για παράδειγμα, 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 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 στην 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 προστατεύεται καταρχήν από το άρθρο 5Α 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 διάδοσής τους αποτελεί υποχρέωση του Κράτους, τηρουμένων πάντοτε των εγγυήσεων των άρθρων 9. 9Α και 19.

Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας (ν. 2690/1999) είναι ο νόμος που σήμερα συμπληρώνει τη διάταξη του Συντάγματος και προβλέπει ότι κάθε ενδιαφερόμενος πολίτης –και όχι μόνο όσοι έχουν συμφέρον– έχει 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 γνωμοδότησή της από δημόσια υπηρεσία ή τον ενδιαφερόμενο.

Στην πράξη, αν και έχουν γίνει κάποια βήματα για την εύκολη πρόσβαση στη δημόσια πληροφορία, ο κανόνας –και όχι η εξαίρεση– παραμένουν οι ελλείψεις, οι καθυστερήσεις και τα προβλήματα. Η έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη του 2007 αναφέρει ότι

> στον Συνήγορο του Πολίτη κατατίθεται μεγάλος αριθμός αναφορών από πολίτες οι οποίοι προσκρούουν στην άρνηση της διοίκησης να τους χορηγήσει πρόσβαση σε ιδιωτικά ή διοικητικά έγγραφα που βρίσκονται στο αρχείο της (Συνήγορος του Πολίτη 2007: 145).

Πολλές φορές η άρνηση της διοίκησης να ικανοποιήσει το αίτημα του πολίτη είναι σιωπηρή. Άλλες πάλι, αμφισβητεί τον χαρακτηρισμό του εγγράφου ως διοικητικού, θεωρεί το αίτημα καταχρηστικό, αμφισβητεί την ύπαρξη έννομου συμφέροντος από την πλευρά του αιτούντος (παρότι πλέον αρκεί να υπάρχει εύλογο ενδιαφέρον), επικαλείται υπέρτερης ισχύος διατάξεις που αποκλείουν την άσκηση του δικαιώματος, φορολογικό απόρρητο ή την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα (στο ίδιο). Παρόμοια είναι η εικόνα και όσον αφορά την πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφορία, όπου σύμφωνα με τη Σύμβαση του Άαρχους και την Οδηγία 2003/4/ΕΚ απαιτείται τόσο διαφάνεια όσο και υιοθέτηση διαβουλευτικών διαδικασιών για θέματα περιβάλλοντος. Και σε αυτή την

περίπτωση δεν παρατηρείται αποτελεσματική εφαρμογή των θεσμικών υποχρεώσεων (Συνήγορος του Πολίτη 2006).

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 μεν πλήρες ρυθμιστικό πλαίσιο υστερεί όμως στην πρακτική εφαρμογή (Banisar 2006).

Δημόσια διαβούλευση

Η χρήση του θεσμού της διαβούλευσης στην Ελλάδα είναι σποραδική και απαιτείται ενίσχυσή του τόσο για την επίτευξη του στόχου της καλής νομοθέτησης όσο και για την πληρέστερη και πιο ποιοτική 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 (όπως διάφορους δήμους, Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων). Υπολείπεται ωστόσο ακόμη μια πιο συντονισμένη στρατηγική.

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 σύστασής της (2232/1994), έργο της 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 τον σκοπό της που είναι η προώθηση του κοινωνικού διαλόγου και, μέσω αυτού, η διαμόρφωση κοινά αποδεκτών θέσεων για θέματα που απασχολούν την κοινωνία. Στην πράξη, τα αποτελέσματα του όχι πια τόσο νέου θεσμού δεν είναι τόσο εντυπωσιακά.

Η εγκύκλιος του 2006 του Πρωθυπουργού σχετικά με τη νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση της ποιότητας και αποτελεσματικότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων τονίζει 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 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 τη 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 δημότης, κάτοικος ή φορολογούμενος από τον Δήμο έχει δικαίωμα να διατυπώσει παρατηρήσεις σχετικές με τον απολογισμό στη συνεδρίαση αυτή (αρ. 217§5). Ο νόμος είναι αρκετά πρόσφατος οπότε δεν έχει ακόμα ολοκληρωθεί η αξιολόγηση της πρακτικής του εφαρμογής. Είναι γεγονός πάντως, ότι συνηθίζεται η εισαγωγή διαβουλευτικών διαδικασιών στην τοπική αυτοδιοίκηση ως ένα πρώτο βήμα πριν από μια πιο καθολική υιοθέτηση του θεσμού. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η Μ. Βρετανία, όπου οι διαβουλευτικοί μηχανισμοί έχουν αναπτυχθεί ιδιαίτερα στο τοπικό επίπεδο (Lowndes, Pratchett & Stoker 2001). Τέλος, το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013 περιλαμβάνει διακηρύξεις προώθησης του θεσμού της διαβούλευσης και ενίσχυσης της κοινωνίας πολιτών αλλά εκκρεμεί η υλοποίησή τους.

Πέρα από τις νομοθετικές ρυθμίσεις, η εδραίωση του θεσμού της διαβούλευσης στην Ελλάδα προϋποθέτει τη συνειδητοποίηση των ωφελειών από τη διάχυση της πληροφορίας και την κοινωνική συναίνεση 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 δημόσια διαβούλευση, καθόσον 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 έχει αναλυθεί θεωρητικά και είναι πλέον αποδεκτή τόσο στο διεθνές περιβάλλον όσο και στην Ελλάδα. Οι βασικοί λόγοι που οδήγησαν σε αυτή την αποδοχή είναι η μείωση της εμπιστοσύνης των πολιτών στην κυβέρνηση και στα πολιτικά κόμματα, η ανάγκη βελτίωσης της αποδοτικότητας των δημοσίων πολιτικών και επομένως η αύξηση της δυνατότητας συγκέντρωσης πληροφοριών για τα πραγματικά προβλήματα και της ενσωμάτωση των απόψεων των πολιτών κατά τις διαδικασίες σχεδιασμού δημοσίων πολιτικών έτσι ώστε να είναι ευκολότερο να επιτευχθεί συναίνεση, όχι κατ' ανάγκην ως προς το περιεχόμενο της πολιτικής, αλλά τουλάχιστον ως προς τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. 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 ακόμα και το ιεραρχικό παράδειγμα δυσλειτουργεί καθώς, ενώ το ρυθμιστικό πλαίσιο για τη διάχυση της δημόσιας πληροφορίας είναι πλήρες, στην πράξη παρατηρούνται συχνά 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. Είναι αναγκαία μια πιο ολοκληρωμένη στρατηγική για τη δημόσια διαβούλευση στην Ελλάδα, 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. σε 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 σύμφωνη με τις αρχές της διαβουλευτικής δημοκρατίας και τα αποτελέσματα των διαβουλεύσεων να δημοσιοποιούνται και να λαμβάνονται υπόψη στις αποφάσεις της δημόσιας πολιτικής, έτσι ώστε να ενθαρρυνθεί η συμμετοχή. Ό,τι άλλο θα μπορούσε να οδηγήσει σε μεγαλύτερη έλλειψη εμπιστοσύνης και απάθεια.

Βιβλιογραφικές αναφορές

Agger, A., Sorensen, E. & Torfing, J. (2008). 'It Takes two to Tango: When Public and Private Actors Interact', στο K. Yang & E. Bergud (επιμ.), *Civic Engagement in a Network Society*, US: Information Age Publishing.

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.

Davies, J. (2007). 'The Limits of Partnership: An Exit-Action Strategy for Local Democratic Inclusion', *Political Studies*, 33: 779-800.

Etzioni, A. (1993). *The Spirit of Community*, New York: Crown Publishers.

Habermas, J. (1996). *Το Πραγματικό και το Ισχύον: Συμβολή στη Διαλογική Θεωρία του Δικαίου και του Δημοκρατικού Κράτους Δικαίου*, Αθήνα: Νέα Σύνορα.

Held, D. (2006). *Models of Democracy*, 3η έκδ., Cambridge: Polity Press.

Hood, C. (1998). *The Art of the State*, Oxford: Clarendon Press.

Kanter, R. M. (1972). *Commitment and Continuity*, Cambridge. Mass.: Harvard University Press.

Κατσούλης, Η. (2006). 'Η Διαδικαστική Δημοκρατία στην Εποχή της Παγκοσμιοποίησης', στο Χ. Γιαλλουρίδης (επιμ.), *Η Περικλέους Δημοκρατία στον 21ο Αιώνα*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης.

Ladi, S. (2007). 'The Role of Experts in Greek Foreign Policy', *Hellenic Studies/ Etudes Helleniques*, 15, 1: 67-84.

Ladi, S. (2005). 'Policy Learning and the Role of Expertise in the Reform Process in Greece', *West European Politics*, 28, 2: 279-296.

Λαδή Σ. & Νταλάκου Β. (2008). *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Πολιτική*, Πάτρα: Ελληνικό Ανοιχτό Πανεπιστήμιο.

Lane, J. E. (2000). *The Public Sector*, London: Sage Publications.

Lowndes, V., Pratchett, L. & Stoker, G. (2001). 'Trends in Public Participation: Part 2-Citizen's Perspectives', *Public Administration*, 79, 2: 445-455.

Μακρυδημήτρης, Α. (2006). *Δημόσια Διοίκηση*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: εκδόσεις Σάκκουλας.

Μουζέλης, Ν. & 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.

Papadopoulos, Y. (2003). 'Cooperative Forms of Governance: Problems of Democratic Accountability in Complex Environments', *European Journal of Political Research*, 42: 473-501.

Parsons, W. (1995). *Public Policy*, Cheltenham and Lyme: Edward Elgar.

Peters, B. (2001). *The Future of Governing*, Lawrence: University Press of Kansas.

Pierre, J. (1998). 'Public Consultation and Citizen Participation: Dilemmas of Policy Advice', στο G. Peters & D. Savoie (επιμ.), *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.

Rhodes, R. (2000). 'Governance and Public Administration', στο J. Pierre (επιμ.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford: Oxford University Press.

Rosenberg, Sh. (2007). 'An Introduction: Theoretical Perspectives and Empirical Research on Deliberative Democracy', στο Sh. Rosenberg, *Deliberation, Participation and Democracy*, Hampshire and New York: Palgrave.

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

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

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

Συνήγορος του Πολίτη (2007). *Ετήσια Έκθεση*, Αθήνα.

Συνήγορος του Πολίτη (2006). *Ετήσια Έκθεση*, Αθήνα.

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.