

Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας

Τόμ. 10 (2003)

Διακυβέρνηση



Η διακυβέρνηση στην εποχή της παγκοσμιοποίησης: το ευρωπαϊκό παράδειγμα

Παναγιώτης Καρκατσούλης

doi: [10.12681/sas.697](https://doi.org/10.12681/sas.697)

Copyright © 2015, Παναγιώτης Καρκατσούλης



Άδεια χρήσης [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

Βιβλιογραφική αναφορά:

Καρκατσούλης Π. (2015). Η διακυβέρνηση στην εποχή της παγκοσμιοποίησης: το ευρωπαϊκό παράδειγμα. *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, 10, 1-20. <https://doi.org/10.12681/sas.697>

Η διακυβέρνηση στην εποχή της παγκοσμιοποίησης: Το ευρωπαϊκό παράδειγμα*

Παναγιώτης Καρκατσούλης**

Η θεωρητική πρόταση της διακυβέρνησης ως εναλλακτική μορφή οργάνωσης των κοινωνικών συστημάτων πέραν της γραφειοκρατικής ιεραρχίας και της επιχειρηματικής ευελιξίας δεν έχει, μέχρι τώρα, συνοδευτεί από αντίστοιχη ποικιλία εφαρμογών. Η παρούσα μελέτη εκτιμά ως σημαντική συμβολή στη σχετική συζήτηση την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Σύμφωνα με αυτή, η διακυβέρνηση νοείται ως σύστημα κανόνων, διαδικασιών και συμπεριφορών που συμβάλλουν στην ενίσχυση της διαφάνειας, της συμμετοχής, της λογοδοσίας, της αποτελεσματικότητας και της συνοχής των κοινών πολιτικών, με απώτερο σκοπό τη μείωση του ευρωπαϊκού δημοκρατικού ελλείμματος. Μέτρα που υλοποιούν τους στόχους αυτούς είναι η επίκαιρη ηλεκτρονική πληροφόρηση σε όλα τα στάδια ανάπτυξης των πολιτικών, ο συστηματικότερος διάλογος με τους αντιπροσώπους των περιφερειακών και τοπικών κυβερνήσεων, καθώς και με την κοινωνία πολιτών, και η μεγαλύτερη ευελιξία στον τρόπο εφαρμογής της κοινοτικής νομοθεσίας. Για την υλοποίηση των προηγούμενων απαιτείται η αναδιάρθρωση των κοινοτικών δομών, η ενίσχυση των δικτύων διασύνδεσης επιχειρήσεων, κοινοτήτων και ερευνητικών κέντρων και η αντίστοιχη ενίσχυση των μη κυβερνητικών οργάνωσεων. Η κριτική που ασκείται

* Το κείμενο αυτό, σε μια πρώτη μορφή, παρουσιάστηκε στο μεταπτυχιακό σεμινάριο Πολιτικής Κοινωνιολογίας του Παντείου Πανεπιστημίου, που διευθύνει ο καθηγητής Ηλίας Κατσούλης. Ευχαριστώ τα μέλη του σεμιναρίου για τις εποικοδομητικές παρατηρήσεις τους.

** Δρ. Νομικής, Ειδικός Επιστήμονας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

στις προτάσεις της Επιτροπής για τη διακυβέρνηση εστιάζεται στην έλλειψη δημοκρατικής νομιμοποίησης και στον τεχνοκρατικό χαρακτήρα τους. Η μελέτη υποστηρίζει ότι η κριτική αυτή απομειώνει το εύρος της διακυβέρνησης και ότι οι προτάσεις της Επιτροπής βρίσκονται στη σωστή κατεύθυνση του συνδυασμού των θεσμικών εγγυήσεων της πολιτικής με την αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και την οικονομικότητά της. Το προτεινόμενο από την Επιτροπή σχήμα, παρόλο ότι απέχει από το να είναι ένας οδηγός πρακτικής πολιτικής, περιέχει τις βάσεις μιας ρεαλιστικής πρότασης για περισσότερο δημοκρατική και αποτελεσματική, ταυτόχρονα, ευρωπαϊκή διακυβέρνηση.

Η Διακυβέρνηση ως θεωρία και πολιτική πρακτική

Η εργώδης προσπάθεια που καταβάλλεται τα τελευταία χρόνια για τον προσδιορισμό του εύρους της έννοιας της Διακυβέρνησης δεν συνοδεύεται από μια αντίστοιχη ποικιλία εφαρμογών. Πράγματι, ενώ η αποδοχή της νέας εννοιολόγησης της Διακυβέρνησης συνεχώς αυξάνεται (Καρκατσούλης 2001: 205-224), μεγάλης έκτασης εφαρμογές που να επιβεβαιώνουν ή να διαψεύδουν τις αρχές και τις προτεραιότητές της, όπως αυτές αναλύονται στη σχετική βιβλιογραφία, δεν απαντώνται συχνά.

Είναι αληθές ότι η Διακυβέρνηση ως διαδικασία και περιεχόμενο των πολιτικών αποφάσεων διαγράφει ένα νέο πεδίο διεπαφής μεταξύ του κράτους και της κοινωνίας. Για την ακρίβεια, στη σύγχρονη κατανόηση της Διακυβέρνησης το κράτος και οι υπόλοιποι εταίροι –η οικονομία, τα μέσα μαζικής ενημέρωσης και οι πολίτες– δεν νοούνται ως ιδιαίτερα, αυτόνομα κοινωνικά υποσυστήματα που διοικούνται με βάση τη δική τους λογική και εναπόκειται στο καθένα απ' αυτά η αναζήτηση του κοινού νοηματικού τόπου, ώστε να υπάρξει επικοινωνία μεταξύ τους. Η Διακυβέρνηση, ήδη από τις πρώιμες νοηματοδοτήσεις της, εκλαμβάνεται ως κοινός τόπος που προκύπτει από την ώσμωση του πολιτικού και του οικονομικού υποσυστήματος και, στις μεταγενέστερες αναλύσεις της διευρύνεται, νοούμενη ως κοινό πεδίο αναφοράς των κοινωνικών υποσυστημάτων σε σχέση με τη διοίκησή τους. Η Διακυβέρνηση παίρνει, βαθμιαία, τη μορφή μιας σύγχρονης οικουμενικής θεωρίας διοίκησης, αναπτύσσεται ως μοντέλο διοίκησης που φιλοδοξεί να καλύψει όχι μόνο πάσης φύσεως οργανώσεις –δημόσιες και ιδιωτικές– αλλά και ατομικά υποκείμενα δράσης. Διεκδικεί για τον εαυτό της τον χαρακτηρισμό της μετα-θεωρίας, της διοικητικής θεωρίας *‘δεντέρας τάξεως’*.¹

Εντούτοις, τα πρακτικά παραδείγματα που επιβεβαιώνουν την προηγούμενη παραδοχή είναι, ομολογουμένως, λίγα. Επιπλέον, όταν η Διακυβέρνηση

αναφέρεται ως υπόδειγμα καθολικής διοίκησης που αρμόζει σε κάθε κοινωνικό υποσύστημα, χαρακτηρίζεται από τους επικριτές της ως ανταρχική και ολοκληρωτική αντίληψη διοίκησης που λειτουργεί ισοπεδωτικά ως προς τις πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές ιδιαιτερότητες.

Μια πρόταση που έχει αποτελέσει πεδίο έντονης αντιπαράθεσης σε σχέση με τη σύγχρονη κατανόηση της Διακυβέρνησης είναι εκείνη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη Διακυβέρνηση της Ευρώπης που κατατέθηκε την περίοδο κορύφωσης των σχετικών θεωρητικών συζητήσεων. Επιλέγουμε να παρουσιάσουμε, σ' αυτή τη μελέτη την πρόταση της Επιτροπής, επειδή θεωρούμε ότι αποτελεί ένα από τα παράδειγμα για την κατανόηση των επιχειρημάτων και αντεπιχειρημάτων στη γενικότερη συζήτηση για τη Διακυβέρνηση.

Η συγκυρία της 'Λευκής Βίβλου' για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση

Το κείμενο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τον τίτλο 'Λευκή Βίβλος για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση' και τον εύγλωττο υπότιτλο 'Για την ενδυνάμωση της Δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση', δεν πέρασε απαρατήρητο (European Governance: A White Paper, COM (201) 428, εφεξής WP). Με το κείμενο αυτό η Επιτροπή έδωσε το δικό της δείγμα γραφής ως προς το πλαίσιο Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης που ανταποκρίνεται στις ανάγκες της διευρυμένης Ευρώπης, η οποία φιλοδοξεί να διαδραματίζει ηγετικό ρόλο στις νέες προκλήσεις και τις αλλαγές που συντελούνται στον σύγχρονο κόσμο.

Το κείμενο αυτό –ενδιαφέρον, όπως τονίζει ο Fritz Sack (Sack 2001) 'τόσο για εκείνα που λέει όσο και για εκείνα που δεν λέει'– προτείνει αλλαγές στους κανόνες, τις διαδικασίες και συμπεριφορές που αναφέρονται στον τρόπο άσκησης της εξουσίας στο Ευρωπαϊκό επίπεδο. Στη 'Λευκή Βίβλο' αναφέρεται ότι η Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση χρειάζεται να μεταρρυθμιστεί προς την κατεύθυνση δημιουργίας κανόνων, διαδικασιών και συμπεριφορών που συμβάλλουν στην ενίσχυση της διαφάνειας, της συμμετοχής, της λογοδοσίας, της αποτελεσματικότητας και της συνοχής στον τρόπο άσκησης των κοινών πολιτικών.

Η συγκυρία στην οποία παρουσιάστηκε αυτό το κείμενο θεωρήθηκε από πολλούς ως η καταλληλότερη στη νεότερη ιστορία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και, υπ' αυτή την έννοια, η κίνηση του προέδρου Prodi να εμφανιστεί ως 'policy entrepreneur' μπορεί να θεωρηθεί επιτυχημένη (Kingdon 1984, Greenwood 2002).

Δεν υπάρχει σήμερα ούτε μια φωνή στην Ευρώπη που να ισχυρίζεται ότι δεν πρέπει να αλλάξει ο τρόπος της Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης. Ομόφωνη είναι η εκτίμηση ότι οι εξελίξεις στο διεθνές περιβάλλον επιτάσσουν την αναθεώρηση της λειτουργίας των Ευρωπαϊκών οργάνων. Η ανάγκη αλλαγών δεν υπαγορεύεται μόνο εκ του γεγονότος ότι στη σημερινή ανταγωνιστική οικονομία πρέπει να ακολουθεί κανείς μια πολιτική συνεχών μετασχηματισμών και καινοτομιών, αλλά και από την ίδια την απόφαση της ΕΕ να αναδειχθεί στη σημαντικότερη οικονομική δύναμη του πλανήτη κατά την τρέχουσα δεκαετία. Μεταξύ των κρίσιμων εξελίξεων που υπαγορεύουν δομικές και λειτουργικές αλλαγές στην Ευρωπαϊκή Ένωση είναι η προοιούσα ολοκλήρωση της εσωτερικής Ευρωπαϊκής Αγοράς, με βασικά στοιχεία τη νομισματική σύγκλιση και τη χρήση κοινού νομίσματος. Η διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης θέτει, επίσης, ζήτημα όχι μόνο διοικητικής εποπτείας και αποτελεσματικότητας των Ευρωπαϊκών πολιτικών αλλά και συντεταγμένης πορείας, το οποίο μεταφράζεται ως αίτημα κοινού συντάγματος και (αναζητούμενης) κοινής Ευρωπαϊκής ταυτότητας. Οι αλληπάλληλες πολιτικές, κοινωνικές και οικονομικές κρίσεις όχι μόνο στον γεωγραφικό χώρο της Ευρώπης αλλά και σε διάφορα σημεία του πλανήτη έχουν ταυτόχρονα καταστήσει πιεστική την επεξεργασία και την εφαρμογή μιας κοινής πολιτικής Εξωτερικών και Άμυνας. Ο σπουδαιότερος όμως λόγος που υπαγορεύει τη μεταρρύθμιση της Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης είναι το διαπιστωμένο χάσμα μεταξύ των Ευρωπαίων πολιτών και των θεσμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο καταγράφεται ως ένταση μεταξύ των πολιτών και των πολιτικών, τόσο σε εθνικό όσο και σε Ευρωπαϊκό επίπεδο. Μεταξύ των απτών αποδείξεων που τεκμηριώνουν τον προηγούμενο ισχυρισμό αναφέρονται τα χαμηλά ποσοστά συμμετοχής των Ευρωπαίων πολιτών στις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καθώς και η άρνηση των Ιρλανδών πολιτών να επικυρώσουν, άνευ άλλου, τη συνθήκη της Νίκαιας.

Δεν θα πρέπει επίσης να παραλείψουμε να μνημονεύσουμε τις εκδηλώσεις διαμαρτυρίας των Ευρωπαίων πολιτών στις κοινές –ιδιαιτέρως, τις οικονομικές– πολιτικές, οι οποίες τείνουν να μονιμοποιηθούν και δεν θεωρούνται, πλέον, συγκυριακή έκφραση κάποιων εκκεντρικών ακτιβιστών. Υπάρχει μια ζωννή συζήτηση σε σχέση με το περιεχόμενο και το μέγεθος του Ευρωπαϊκού ‘δημοκρατικού ελλείμματος’, όπως χαρακτηρίζεται η απόσταση των πολιτών από την πολιτική. Οι προτάσεις για την κάλυψη του εξικλούνται από την ανάδειξη ενός ‘λαϊκού Προέδρου’ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ο οποίος θα συμβάλλει στην προσέγγιση με τους Ευρωπαίους πολίτες και στον

‘εκδημοκρατισμό’ της Ευρώπης έως τη διαμόρφωση μιας πολιτικής για την ‘Ευρώπη των περιφερειών’ και τη δημιουργία κοινών μηχανισμών διακυβέρνησης.

Η ‘Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση’ επιδιώκει να κατανοηθεί ακριβώς ως μια πρόταση στην κατεύθυνση μείωσης του Ευρωπαϊκού δημοκρατικού ελλείμματος.² Η πρόθεση αυτή της Επιτροπής διακηρύσσεται επανειλημμένα στο κείμενο της Λευκής Βίβλου μέσω και της αποσαφήνισης του όρου ‘Διακυβέρνηση’, που αναλύεται ως

‘δομή κανόνων και διαδικασιών που επιδρούν στην άσκηση της εξουσίας, η οποία πρέπει να ασκείται με ανοιχτότητα, συμμετοχή, λογοδοσία, αποτελεσματικότητα και συνοχή. Οι προαναφερόμενες βασικές αρχές είναι σημαντικές για την εγκαθίδρυση μιας περισσότερο δημοκρατικής διακυβέρνησης. Υπογραμμίζουν τη σημασία της Δημοκρατίας και του Κράτους δικαίου στα κράτη μέλη αλλά μπορούν να εφαρμοστούν σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης - παγκόσμιο, Ευρωπαϊκό, εθνικό, περιφερειακό και τοπικό’ (WP: 10).

Οι συντάκτες της έκθεσης, όπως και όλοι όσοι συνέβαλαν μέσω σχολίων, ημερίδων διαλόγου και προβληματισμού στην τελική διαμόρφωση του κειμένου, είχαν στο κέντρο της προσοχής τους το γεγονός ότι υπάρχει μια αυξανόμενη έλλειψη εμπιστοσύνης των Ευρωπαίων πολιτών στην ικανότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης να λύσει μείζονα προβλήματα που τους απασχολούν, όπως η απασχόληση, η ασφάλεια των τροφίμων, η εγκληματικότητα και οι συγκρούσεις στα σύνορα της ΕΕ και στον παγκόσμιο χώρο. Η ανικανότητα αυτή της ΕΕ είναι εμφανής τόσο στην αδυναμία της να επεξεργαστεί ολοκληρωμένες και αποτελεσματικές πολιτικές εξ αιτίας της ισχνής πολιτικής της υπόστασης –παραμένοντας ακόμη μια οικονομική ένωση ανεξάρτητων και κυρίαρχων κρατών– όσο και στις παρεμβάσεις που είναι, συχνά, υπερβολικές, γραφειοκρατικές, αυταρχικές και αναποτελεσματικές.³

Οι αρχές της Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης σύμφωνα με τη ‘Λευκή Βίβλο’

Η πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο αίτημα της μεταρρύθμισης της Διακυβέρνησης επιχειρεί μια υπέρβαση. Γνωρίζοντας τις εγγενείς αδυναμίες των παραδοσιακών ιεραρχικών γραφειοκρατικών μοντέλων, αλλά και των μοντέλων της αγοράς σκιαγραφεί ένα πρότυπο που, ενώ έχει μια λογική συνέπεια και αποτελεί τη μοναδική πρακτική πρόταση στη λογική της Διακυβέρνησης, έχει κατακριθεί ως αντιφατικό και ουτοπικό (Moeller 2001: 2).

Οι αρχές της Λευκής Βίβλου για τη Διακυβέρνηση είναι:

(α) Μεγαλύτερη και αμεσότερη συμμετοχή των πολιτών στη λήψη των αποφάσεων

(β) Ενίσχυση της λογοδοσίας και της υπευθυνότητας των συμμετεχόντων στις αποφάσεις

(γ) Διασφάλιση της αποτελεσματικότητας και της συνοχής των Ευρωπαϊκών πολιτικών.

Με βάση τις προηγούμενες αρχές, τα στοιχεία που συγκροτούν τη νέα πολιτική για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση είναι:

- Η μεγαλύτερη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων και η διαφάνεια στη λήψη των αποφάσεων. Μέτρα που συμβάλλουν προς την κατεύθυνση αυτή είναι η επίκαιρη ηλεκτρονική πληροφόρηση για την προετοιμασία μιας πολιτικής σε όλα τα στάδια, η θέσπιση συστηματικότερου διαλόγου με τους αντιπροσώπους των περιφερειακών και τοπικών κυβερνήσεων καθώς και με την κοινωνία πολιτών και η μεγαλύτερη ευελιξία στον τρόπο εφαρμογής της κοινοτικής νομοθεσίας.
- Ο σχεδιασμός και η εφαρμογή πολιτικών που οδηγούν σε καλύτερης ποιότητας ρυθμίσεις και αποτελέσματα. Για τον σκοπό αυτό, προτείνονται νέες μεθοδολογίες εντοπισμού της αναγκαιότητας των πολιτικών/διοικητικών κανονιστικών παρεμβάσεων, όπως είναι η κοινωνική διαβούλευση και η ανάλυση των κανονιστικών επιπτώσεων. Αυτές οι γνωστές και δοκιμασμένες μέθοδοι, από την εφαρμογή της κανονιστικής μεταρρύθμισης στον αγγλοσαξωνικό χώρο επί μια εικοσαετία, υιοθετήθηκαν μόλις πρόσφατα από την Κοινότητα. Ας σημειωθεί, ωστόσο, ότι η εφαρμογή των αρχών της κανονιστικής μεταρρύθμισης συναντά τον διασταγμό πολλών κρατών μελών τα οποία εμμένουν σε πολιτικές κρατικό προσαρτεντισμού, περιχαράκωσης και κακώς εννοούμενου εθνικού συμφέροντος.

Άμεσα συνδεδεμένη με το προηγούμενο πεδίο πολιτικής είναι η αποσαφήνιση του κοινοτικού Λαβυρίνθου σε σχέση με τις αρμοδιότητες των κοινοτικών οργάνων που θα επιφορτιστούν με την εφαρμογή των προτεινόμενων μεταρρυθμιστικών πολιτικών. Η πρόταση της Επιτροπής η οποία επέσυρε έντονη κριτική, εστιάζεται στην *‘αναξωγόρηση της κοινοτικής μεθόδου’* (WP: 29) σύμφωνα με την οποία καθένα από τα κοινοτικά όργανα πρέπει να επικεντρωθεί στα βασικά του καθήκοντα: Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην εφαρμογή των πολιτικών, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στην παραγωγή της κοινοτικής νομοθεσίας

και του προϋπολογισμού και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στον έλεγχο εφαρμογής των πολιτικών και του προϋπολογισμού της Ένωσης. Σύμφωνα με αυτό το σχήμα κατανομής αρμοδιοτήτων, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο θα πρέπει να περιοριστούν στην παραγωγή της 'πρωτογενούς' Ευρωπαϊκής νομοθεσίας και στη διευκρίνιση ουσιαστικών στοιχείων της πολιτικής, αφήνοντας το εκτελεστικό σκέλος –που σημαίνει και την αρμοδιότητα έκδοσης δευτερογενών κανονιστικών ρυθμίσεων– στις δικαιοδοσίες της Επιτροπής (σε αυτή την αρμοδιότητα έκδοσης δεν θα πρέπει, εννοείται, να αναμειγνύονται οι εθνικοί εκπρόσωποι ούτε να παρεμβάλλονται οι ατέρμονες διαδικασίες που προβλέπονται από την 'Επιτροπολογία').

- Η οργανωτική αναδιάρθρωση των κοινοτικών δομών με στόχο τη διασφάλιση της κοινοτικής στρατηγικής και της συνοχής των πολιτικών. Ο επαναπροσδιορισμός των οργάνων και των αρμοδιοτήτων τους μέσα από την αναδιάρθρωση των κοινοτικών δομών δεν αφορά μόνο τη βελτίωση της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων που παράγονται από τα κοινοτικά όργανα, αλλά και την αποτελεσματικότητα του συνόλου των εφαρμοζόμενων πολιτικών.
- Η επικουρία στις προσπάθειες της Επιτροπής και των κοινοτικών οργάνων να αντιμετωπίσουν τη θηριώδη γραφειοκρατία των Βρυξελλών, η οποία έμμεσα κατονομάζεται ως εμπόδιο στην επίτευξη των κοινοτικών επιλογών και στόχων. Τα δίκτυα διασύνδεσης επιχειρήσεων, κοινοτήτων και ερευνητικών κέντρων και η αντίστοιχη ενίσχυση των μη κυβερνητικών οργανώσεων και του τρίτου τομέα, εν γένει αποτελούν το καλύτερο αντίβαρο.

Θα μπορούσε κανείς να ομαδοποιήσει τις μεταρρυθμίσεις της Λευκής Βίβλου σε δύο κατηγορίες: Στις μεταρρυθμίσεις που αφορούν την ενίσχυση των δημοκρατικών διαδικασιών, με λέξεις κλειδιά σε αυτή την κατηγορία δράσεων: 'νομιμοποίηση', 'λογοδοσία', 'διαφάνεια' και 'σαφήνεια' και στις μεταρρυθμίσεις που αφορούν την ενίσχυση του επαγγελματισμού και της αποτελεσματικότητας, με λέξεις κλειδιά: 'αποτελεσματικότητα', 'αποδοτικότητα' και 'συνοχή'. Ο συνδυασμός αυτών των δύο στρατηγικών κατευθύνσεων αποτελεί σταθερή μεθοδολογική και ουσιαστική προσέγγιση της Επιτροπής στο θέμα της Διακυβέρνησης και, με την ίδια σχεδόν διατύπωση, περιγράφεται στο Πρόγραμμα Δράσης για την υλοποίηση της Λευκής Βίβλου (European Commission, SEC (2000) 1547/7 final).

Κατά την επεξεργασία της Ευρωπαϊκής πλατφόρμας διακυβέρνησης, έξι τομείς πολιτικής επελέγησαν ως ‘πυλότοι’ για τη δοκιμή του εύρους του όρου:

- Η διεύθυνση και ο εμπλουτισμός της δημόσιας συζήτησης για τα Ευρωπαϊκά θέματα.
- Η διαδικασία παραγωγής και εφαρμογής κοινοτικών κανόνων.
- Η βελτίωση της άσκησης Ευρωπαϊκών πολιτικών εκτελεστικού χαρακτήρα μέσω αποκεντρωμένων (και λειτουργικά διαφοροποιημένων ‘Αρχών’) και περιφερειακών (δημοτικών και κοινοτικών) δομών.
- Η υποστήριξη της συνοχής και της συνεργασίας μιας ‘δίκτυωμένης’ Ευρώπης (που συμπεριλαμβάνει την κοινοτική μέθοδο του ‘ανοιχτού συντονισμού’ κατά τη διαμόρφωση των πολιτικών τόσο με υποκείμενα επίπεδα διοίκησης όσο και με μη κυβερνητικά δίκτυα).
- Η ενίσχυση της Ευρωπαϊκής συμβολής στην παγκόσμια διακυβέρνηση και
- Η ενίσχυση της ενσωμάτωσης και της στρατηγικής διάστασης των κοινωνικών πολιτικών στα κράτη μέλη.

Οι αντιδράσεις στις προτάσεις της ‘Λευκής Βίβλου’

Οι προτάσεις που κατατέθηκαν ως εφαρμογές της Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης σε σχέση με τα προηγούμενα πεδία πολιτικής δεν μπορούσαν, όμως, παρά να είναι γενικές και να έχουν ‘περισσότερο αναλυτική παρά πρακτική αξία’ (Greenwood 2002: 6).

Η επιλογή τους επικρίθηκε ως εντελώς αναντίστοιχη με τους τομείς πολιτικής στους οποίους οι ίδιοι οι Ευρωπαίοι πολίτες προκρίνουν ως σημαντικούς και για τους οποίους εκδηλώνουν την επιθυμία να συμμετέχουν. Σύμφωνα με έρευνα του Ευρωβαρόμετρου (Tomorrow’s Europe, July 2001- No1) οι τομείς αυτοί είναι η πολιτική κατά της ανεργίας, τα δικαιώματα των πολιτών, η ασφάλεια των τροφίμων, η υγεία και η προστασία του περιβάλλοντος.

Από την άλλη πλευρά, όμως, ορισμένα από τα μέτρα που προτάθηκαν για την υλοποίηση των προτάσεων, όπως αυτά που αναφέρονται στην ενσωμάτωση της κοινωνίας πολιτών στη διαδικασία των αποφάσεων, φάνηκαν να έχουν μια πρακτική δυναμική. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνονται:

- Η δημιουργία Ευρωπαϊκών αρχών επιφορτισμένων με τη λήψη εξειδικευμένων αποφάσεων σε συγκεκριμένα πεδία πολιτικής.
- Η επικέντρωση των προσπάθειών στον σχεδιασμό και την υλοποίηση

πολιτικών που αποσκοπούν στην εξυπηρέτηση των πολιτών και μπορούν να χαρακτηριστούν, εν γένει, φιλικές προς τους πολίτες.

- Η ενδυνάμωση των κοινωνικών εταίρων ώστε να ακούγεται ακόμη περισσότερο η φωνή τους σε ρυθμίσεις που τους αφορούν, καθώς και η θέσπιση συγκεκριμένων κριτηρίων που θα διασφαλίζουν τη συμμετοχή τους στη διαδικασία μορφοποίησης των σχετικών πολιτικών.
- Η αναβάθμιση του συμβουλευτικού ρόλου της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής καθώς και της Επιτροπής των Περιφερειών.
- Η μεγαλύτερη υποστήριξη των περιφερειακών και τοπικών αρχών στη διαδικασία εφαρμογής των πολιτικών.

Η ανταπόκριση των τοπικών κοινωνιών και των οργάνων που τις εκπροσωπούν απέναντι στις προτάσεις της Επιτροπής υπήρξε θετική και εντονότερη από ό,τι των υπολοίπων κοινωνικών εταίρων. Το Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και Περιφερειών (CEMR), το Συμβούλιο των Παραθαλάσσιων Περιφερειών (CPMR) και οι Eurocities είχαν έντονη παρέμβαση σε όλα τα στάδια της σχετικής συζήτησης.⁴ Επίσης, πολλοί Δήμοι και Κοινότητες, ιδιαίτερα από τη Μ. Βρετανία και την Ιταλία, συμμετείχαν στον διάλογο με πρακτικές προτάσεις προκειμένου να διαμορφωθεί μια ρεαλιστική και εφαρμόσιμη περιφερειακή πολιτική της Ένωσης.

Ελπιδοφόρο είναι επίσης το γεγονός ότι πολλές ενώσεις πολιτών και μη κυβερνητικοί οργανισμοί είχαν ενεργό συμμετοχή στη συζήτηση δίνοντας έμφαση στην πρακτική εφαρμογή των προτάσεων της Λευκής Βίβλου.⁵

Όπως ήταν αναμενόμενο, ιδιαίτερο ενδιαφέρον εκδηλώθηκε σε σχέση με τις προτάσεις της Επιτροπής για τη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος. Οι προτάσεις για τη μείωση της γραφειοκρατίας και των περιττών εμποδίων στην επιχειρηματική δραστηριότητα συνάντησαν την ανταπόκριση του επιχειρηματικού κόσμου, υποδεικνύοντας στην ΕΕ την ανάγκη να κινηθεί γρήγορα στην κατεύθυνση της υλοποίησης των προτάσεων για τη βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων. Οι επιχειρηματικές ενώσεις έδωσαν έμφαση στην εφαρμογή των προτάσεων για την αυτο-ρύθμιση καθώς και στα προγράμματα βελτίωσης των κανονιστικών ρυθμίσεων, ιδίως στα κεφάλαια που αφορούν την ανάλυση των επιπτώσεων των ρυθμίσεων (The EU Committee of the American Chamber of Commerce 2000). Προτάσεις υποβλήθηκαν επίσης, πολύ ενωρίς, σε σχέση με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας, της αναλογικότητας και της διαφάνειας.

Ένας εύφορος προβληματισμός αναπτύχθηκε ιδίως σε σχέση με τη συμ-

μετοχή των ενδιαφερομένων κοινωνικών εταίρων στη νομοπαραγωγική διαδικασία (βλ. για παράδειγμα, τις θέσεις της Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe (UNICE) 2001) που μπορεί να λειτουργήσει συμπληρωματικά στις προσπάθειες της Επιτροπής να δημιουργήσει το κατάλληλο κανονιστικό περιβάλλον για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της Ευρωπαϊκής οικονομίας.

Ειδικά, όσον αφορά τη συμμετοχή της κοινωνίας πολιτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, ο προβληματισμός που αναπτύχθηκε ήταν βαθύς και ποιοτικός. Ένα στοιχείο που δείχνει την ποιότητα του διαλόγου αφορά τα χαρακτηριστικά τα οποία πρέπει να διαθέτουν οι οργανώσεις που θα συμμετέχουν στις διαδικασίες κοινωνικής διαβούλευσης ενόψει λήψης αποφάσεων. Για πρώτη φορά σε κοινοτικά κείμενα επιχειρείται μια διαφοροποίηση των κριτηρίων σε σχέση με την κοινωνία πολιτών. Η συζήτηση απομακρύνεται από τις γενικόλογες αναφορές σε μια αδιαφοροποίητη κοινωνία πολιτών και επικεντρώνεται σε ομάδες ή ενώσεις πολιτών που, με βασικό κριτήριο την υπευθυνότητά τους έναντι των υπολοίπων κοινωνικών εταίρων, συμμετέχουν στη δημόσια διαβούλευση και συν-αποφασίζουν για θέματα για τα οποία την ευθύνη είχαν μέχρι τώρα μόνο οι κρατικές/δημόσιες οργανώσεις. Σύμφωνα, λοιπόν, με το κείμενο της Επιτροπής, οι οργανώσεις πολιτών θα μπορούν να συμμετέχουν σε έναν οργανωμένο κοινωνικό διάλογο, εφ' όσον πληρούν τα ακόλουθα κριτήρια:

- Να είναι οργανωμένες σε Ευρωπαϊκό επίπεδο.
- Να έχουν αντιπροσώπους στην πλειοψηφία των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Να εκπροσωπούν συλλογικά διαφέροντα.
- Να εκπροσωπούν αυθεντικά στο οικείο εθνικό επίπεδο τα συμφέροντα που υπερασπίζονται.
- Να μπορούν να υποστηρίξουν τις αποφάσεις τους ενώπιον των μελών τους.
- Να απαρτίζονται από μέλη που έχουν εθελοντικά δεσμευθεί, τόσο σε εθνικό όσο και σε Ευρωπαϊκό επίπεδο.
- Να αποτελούνται από μέλη που έχουν δικαιοδοσία να δρουν σε Ευρωπαϊκό επίπεδο.
- Να είναι ανεξάρτητες από δημόσιους οργανισμούς όσον αφορά τις οικονομικές τους πηγές, τόσο σε εθνικό όσο και σε Ευρωπαϊκό επίπεδο.
- Να έχουν την ικανότητα να χρησιμοποιούν τις γνώσεις των μελών τους, προκειμένου να μπορούν να εγγυώνται ένα επίπεδο εμπειρογνώμοσύνης

- Να έχουν μια εσωτερική δομή που να επιτρέπει στα μέλη τους να ερωτώνται και να διαβουλεύονται γρήγορα και αποτελεσματικά (WP: 2).

Προτάσεις κατατέθηκαν επίσης και για αλλαγές στη δομή και λειτουργία κοινοτικών οργάνων και επιτροπών που είναι επιφορτισμένες με τον κοινωνικό διάλογο. Ως χαρακτηριστική πρόταση μπορούμε να αναφέρουμε εκείνη που αφορά το μετασχηματισμό της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής σε 'βήμα της οργανωμένης κοινωνίας πολιτών' (CES 535/2001 και CES 19/2002). Αξίζει να σημειωθεί η σημασία της πρότασης αυτής, επειδή αφορά μια επιτροπή η οποία, επί σειρά ετών, είναι γνωστή ως forum έκφρασης των συμφερόντων των παραγωγών και όχι της κοινωνίας των Ευρωπαίων πολιτών.⁶

Οι προηγούμενες εξελίξεις δεν σημαίνουν, εν τούτοις, ότι έχουμε εισέλθει σε μια νέα εποχή και ότι μια καινούργια Ευρωπαϊκή πολιτική Διακυβέρνησης έχει ήδη δρομολογηθεί. Τα συμπεράσματα από τη διαδικασία διαβούλευσης για τη 'Λευκή Βίβλο' αποτελούν μια ισχυρή ένδειξη για την αναγκαιότητα επεξεργασίας συγκεκριμένων δράσεων πολιτικής προς την κατεύθυνση αυτή. Η Επιτροπή έχει ήδη εξαγγείλει, συναφώς, ότι εντός του 2003 θα παρουσιάσει ένα αναλυτικό πρόγραμμα δράσεων που θα στηρίζεται στα πορίσματα της διαδικασίας κοινωνικού διαλόγου για τη 'Λευκή Βίβλο'.

Δεν μπορεί, βέβαια, κανείς να προβλέψει, από τώρα, ποιες θα είναι οι επιπτώσεις μιας νέας πολιτικής για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση. Η διεύρυνση της Ένωσης, η πορεία των εργασιών της Συντακτικής Συνέλευσης και, κυρίως, η δοκιμασία της Ευρωπαϊκής συνοχής στις τρέχουσες διεθνείς εξελίξεις θα καθορίσουν σε σημαντικό βαθμό τη φύση και την ποιότητα της Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης. Μπορεί, ωστόσο, να προβλέψει κανείς, μάλλον με μεγαλύτερη ασφάλεια, ότι οι βραχυπρόθεσμες επιπτώσεις της νέας αντίληψης για τη Διακυβέρνηση στην οργάνωση και λειτουργία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής θα είναι θετικές, αφού περιορίζουν τη γραφειοκρατία, ενισχύουν την αποκέντρωση του σχεδιασμού και του ελέγχου και βελτιώνουν την αποτελεσματικότητά της.⁷

Εγγυάται η 'Λευκή Βίβλος' μια περισσότερο δημοκρατική Ευρώπη;

Το κείμενο της 'Λευκής Βίβλου' προκάλεσε έντονες συζητήσεις σε σχέση με ευρύτερα ζητήματα από εκείνα που το ίδιο το κείμενο έθεσε. Η συζήτηση και η κριτική επικεντρώθηκε στο κατά πόσον η Λευκή Βίβλος αποτελεί μια ουσιαστική συμβολή στον περαιτέρω 'εκδημοκρατισμό' της Ευρωπαϊκής Έ-

νωσης. Από τα επιχειρήματα που αναπτύχθηκαν, όμως, ελάχιστα έχουν μια προστιθέμενη αξία στην παραδοσιακή διαμάχη μεταξύ των υποστηρικτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των Ευρω-σκεπτικιστών. Για του λόγου το αληθές, παραθέτουμε στη συνέχεια τα σημαντικότερα και συχνότερα επαναλαμβανόμενα επιχειρήματα υπέρ και κατά της Λευκής Βίβλου.

1. Σημαντικό τμήμα της κριτικής της Λευκής Βίβλου αφιερώνεται στο κατά πόσον το συγκεκριμένο κείμενο και οι πρωτοβουλίες της Επιτροπής συμβάλλουν στη μεγαλύτερη δημοκρατική νομιμοποίησή της. Η κριτική στο σημείο αυτό εκκινεί από το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν διαθέτει την αναγκαία δημοκρατική νομιμοποίηση προκειμένου να προβαίνει σε τέτοιου είδους προτάσεις. Εφ' όσον δεν είναι εκλεγμένη κυβέρνηση, η Επιτροπή στερείται του δικαιώματος να προχωρεί σε αμιγώς πολιτικές πρωτοβουλίες όπως η συγκεκριμένη αλλά ακόμη και σε αυτές τις περιπτώσεις, ο χαρακτήρας των πρωτοβουλιών της δεν είναι πολιτικός. Παραμένει τεχνοκρατικός και αλλοιώνει τη φύση των συγκεκριμένων μεταρρυθμίσεων.

Ένα δείγμα αυτού του είδους της κριτικής περιλαμβάνεται σε άρθρο με τον χαρακτηριστικό τίτλο 'Governance or Democracy? The White Paper on European Governance' (Eriksen 2001). Στο συγκεκριμένο κείμενο συμπυκνώνεται η κριτική στάση πολλών απέναντι στις προτάσεις της Επιτροπής για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, οι οποίες χαρακτηρίζονται ως τεχνοκρατικές και ότι υπαγορεύουν ενέργειες που αποσκοπούν απλώς στη μεγιστοποίηση της οικονομικότητας των αποφάσεων. Δεν γίνεται αναφορά σε κριτήρια Δημοκρατίας, ούτε αυτή εμφανίζεται με σαφή μορφή ως κατευθυντήρια γραμμή για τους κυβερνώντες. Τα συμμετοχικά μοντέλα διακυβέρνησης που προτείνονται στο κείμενο της Επιτροπής υπακούουν σε έναν οικονομικό ορθολογισμό και, υπό την έννοια αυτή, διαιωνίζουν το διαπιστωμένο 'κενό νομιμοποίησης'. Η κριτική εστιάζεται στο ότι τα μέτρα που προτείνονται είναι μεν ικανά και κατάλληλα για την ενίσχυση της εσωτερικής αγοράς, αλλά ακατάλληλα για τη δημιουργία μηχανισμών εμπιστοσύνης μεταξύ των Ευρωπαίων πολιτών και των Ευρωπαϊκών θεσμών και για τη νομιμοποίηση των δράσεων των κοινοτικών οργάνων.

Επιπλέον, το κείμενο της Λευκής Βίβλου επικρίνεται, διότι σ' αυτό δεν εκφράζεται πρόθεση ριζικών αλλαγών σ' ό,τι αφορά τη λειτουργία της Ένωσης. Οι θέσεις που διατυπώνονται στη Λευκή Βίβλο, ότι δηλαδή

‘Η Ένωση έχει οικοδομηθεί στις αρχές του κράτους δικαίου...και έχει μια διπλή δημοκρατική αποστολή μέσα από ένα Κοινοβούλιο που εκπροσωπεί τους Ευρω-

παίους πολίτες και ένα Συμβούλιο που εκπροσωπεί τις εκλεγμένες κυβερνήσεις των κρατών μελών (WP: 7)

θεωρούνται ανεπαρκείς ως νομιμοποιητική βάση των δράσεων και πρωτοβουλιών των κοινοτικών οργάνων. Αυτή ακριβώς η έλλειψη δημοκρατικής νομιμοποίησης θεωρείται μάλιστα ότι έχει οδηγήσει στην αδιαφορία των Ευρωπαίων πολιτών απέναντι στα τεκταινόμενα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η άποψη αυτή είναι αντίθετη προς εκείνη της Επιτροπής σύμφωνα με την οποία το φαινόμενο δεν ερμηνεύεται ως ένδειξη έλλειψης εμπιστοσύνης από την πλευρά των πολιτών αλλά μάλλον ως τεχνικό πρόβλημα το οποίο σχετίζεται με την αναποτελεσματικότητα των μηχανισμών πληροφόρησης. Αυτή η θέση της Επιτροπής αξιολογείται από τους επικριτές της ότι συνιστά 'επιπόλαιη κατανόηση' του προβλήματος. (Eriksen 2001: 4).

2. Σε άμεση σύνδεση με τα προηγούμενα είναι ένα άλλο σημείο κριτικής το οποίο θεωρεί ότι οι θέσεις της Λευκής Βίβλου για την ενδυνάμωση της Δημοκρατίας και της κοινωνικής συμμετοχής είναι προσχηματικές και στοχεύουν ιδίως στην εξυπηρέτηση συγκεκριμένων οικονομικών συμφερόντων. Εκτιμάται, συναφώς, ότι ο μετασχηματισμός της υφιστάμενης Ευρώπης των οικονομικών συμφερόντων σε μια Ευρώπη των καταναλωτών και των πολιτών θα απαιτήσει ακόμη πολύ χρόνο και η διαδικασία θα είναι εξαιρετικά επίπονη.

Σ' αυτό το πλαίσιο, αμφισβητείται ακόμη και ο οικονομικός εξορθολογισμός των Ευρωπαϊκών οικονομιών που προωθείται μέσω των κανόνων της ενιαίας Αγοράς, υπό την έννοια ότι οι δυσμενείς συνέπειες που επέρχονται από την εφαρμογή των άκαμπτων κοινοτικών κανόνων και επιταγών στις ασθενέστερες οικονομίες της Ένωσης θα πρέπει να εξισορροπηθούν κυρίως μέσω των εθνικών κυβερνήσεων, οι οποίες όμως υφίστανται το πολιτικό κόστος των αποφάσεων των Βρυξελλών. Έντονη είναι η κριτική στην προσπάθεια της Επιτροπής να παρουσιάσει ως επιτυχημένες τις πολιτικές της στους τομείς της προστασίας του περιβάλλοντος και της κοινωνικής πολιτικής, όπου υπάρχουν μεγάλες ανισότητες μεταξύ των κρατών μελών. Η *'ασύμμετρη πολιτική οικονομία'* της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (Sack 2001: 4) απαιτεί την ύπαρξη διαφοροποιημένων και όχι προκρουστικών πολιτικών που λειτουργούν υπέρ των εκάστοτε ισχυρότερων.

3. Τρίτο σημείο κριτικής είναι εκείνο που αφορά τη συμμετοχή της κοινωνίας πολιτών στη λήψη των Ευρωπαϊκών αποφάσεων. Εκτιμάται ότι η κατασκευή του 'πολίτη', τόσο στο κείμενο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής όσο και σε αντίστοιχα κείμενα άλλων διεθνών οργανισμών, υπακούει σε έναν

οικονομικό ορθολογισμό ο οποίος αντιλαμβάνεται τον πολίτη όχι ως ενεργό υποκείμενο κοινωνικών και συνταγματικών δικαιωμάτων, αλλά ως παθητικό οικονομικό υποκείμενο ('market citizen') που εξυπηρετεί, μέσα από κατασκευασμένες συναινέσεις, τους στόχους μιας συγκεκριμένης οικονομικής πολιτικής (Armstrong 2001: 2).

Η κριτική ασκείται στην ίδια την αντίληψη συμμετοχής της κοινωνίας πολιτών στις διαδικασίες αποφάσεων. Εφόσον η συμμετοχή προωθείται στο πλαίσιο της ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας που υπακούει στην αρχή του 'κόστους-ωφέλειας', η δημοκρατία κινδυνεύει, καθώς απειλείται από δημοκρατικό 'εγκλωβισμό' και 'τιθάσευση/ποδηγέτηση'. Η συμμετοχή των οργανωμένων ομάδων πολιτών σε μια δεδομένη δημοκρατική διαίρεση εργασίας μεταξύ του κράτους και των ΜΚΟ θεωρείται ότι ουσιαστικά αποσκοπεί στην ευκολότερη, και την κατά το δυνατόν ακώλυτη εφαρμογή πολιτικών οι οποίες, όμως, έχουν προαποφασισθεί σε άλλα επίπεδα. Οι πολιτικές συμμετοχής στοχεύουν πολλές φορές στην κάμψη των πολιτών όσον αφορά την προώθηση των ατομικών δικαιωμάτων τους έναντι της εξουσίας, στάση η οποία μπορεί τεχνηέντως να χαρακτηριστεί ως διαμαρτυρία. Επιπλέον, οι Ευρωπαϊκές πολιτικές είναι πολιτικές προώθησης των συμφερόντων των κρατών-μελών και όχι πολιτικές αναδιανομής του κοινού πλούτου και, υπό την έννοια αυτή, δεν είναι πολιτικές που προσανατολίζονται στην εξυπηρέτηση των λαϊκών στρωμάτων αλλά των ηγεσιών τους.

Ακόμη κι αν κάποιος θέλει να προσδώσει ένα θετικό περιεχόμενο στην Ευρωπαϊκή κοινωνία πολιτών, αυτό δεν μπορεί παρά να έχει αμυντικό χαρακτήρα. Ουσιαστικά, η κοινωνία πολιτών στην Ευρώπη δεν αποτελεί τίποτε περισσότερο από μια προσπάθεια των πολιτών να αντιμετωπίσουν συσπειρωμένοι τις αρνητικές συνέπειες των κοινοτικών πολιτικών. Η ποδηγέτηση εξάλλου πρωτοβουλιών που φαίνεται ότι εκφράζουν το δημόσιο συμφέρον και τη φωνή των Ευρωπαίων πολιτών, έξω από τις οργανωμένες ομάδες των επιχειρηματικών συμφερόντων, όπως οι πρωτοβουλίες με τα ονόματα-κλισέ 'Citizen's First', 'Dialogue with Citizens', και 'Your Voice in Europe'⁸ καθώς και, γενικότερα, των πρωτοβουλιών των ΜΚΟ από οργανωμένα οικονομικά συμφέροντα, αποτελεί μια ακόμη απόδειξη της ασθενούς Ευρωπαϊκής κοινωνίας πολιτών.

4. Οι προθέσεις της Επιτροπής για έναν ειλικρινή διάλογο και επικοινωνία των πολιτών με τις πολιτικές ηγεσίες των κρατών μελών και της Ένωσης αμφισβητούνται εξάλλου, και όσον αφορά την εφαρμογή του κοινοτικού κεκτημένου και της κοινοτικής νομοθεσίας στις υπό-ένταξη χώρες. Η επιβο-

λή ρυθμιστικών κανόνων που έχουν εκπονηθεί για τις δυτικο-ευρωπαϊκές χώρες, στις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης, οι οποίες έχουν τελείως διαφορετική πολιτική και οικονομική παράδοση και ανάγκες, έχει σταθερά αρνητικές επιπτώσεις. Ως χαρακτηριστικό παράδειγμα αναφέρεται η περίπτωση της Ανατολικής Γερμανίας, η οικονομία της οποίας καταστράφηκε ολοσχερώς με την άκαμπτη εφαρμογή του κοινοτικού κεκτημένου (Sack 2001: 4).

Οι προηγούμενες κριτικές δεν περιορίζονται μόνο στο κείμενο της Λευκής Βίβλου για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση αλλά επεκτείνονται στην ίδια την έννοια της Διακυβέρνησης, κι ακόμη περαιτέρω στο σύνολο των μεταρρυθμίσεων που έγιναν γνωστές ως μεταρρυθμίσεις του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ. Βασικό σημείο της κριτικής αποτελεί η κεντρική ιδέα των μεταρρυθμίσεων ότι το κράτος αποτελεί απλώς έναν από τους κοινωνικούς εταίρους και η διοίκηση είναι μια καθολική υπόθεση. Με τον επιμερισμό των ευθυνών σε όλους τους κοινωνικούς εταίρους το κράτος, ουσιαστικά, απεμπολεί τις δικές του ευθύνες, παρ' όλον ότι στην πράξη έχει πολύ μεγαλύτερη δύναμη από τους υπόλοιπους συμμετέχοντες.

Εξειδικεύοντας αυτή την κριτική στο μοντέλο Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης που προτείνει η Λευκή Βίβλος εκτιμάται ότι εσφαλμένα εκλαμβάνεται ότι υπάρχει δημοκρατική νομιμοποίηση στο επίπεδο των κρατών μελών, αφού είναι γνωστό ότι σε πολλά κράτη-μέλη ο δημοκρατικός διάλογος και η συμμετοχή των πολιτών στις αποφάσεις δημόσιου χαρακτήρα είναι πολύ περιορισμένα ή και ανύπαρκτα. Το μέγεθος της έλλειψης διαφάνειας, της διαπλοκής οικονομικών και πολιτικών συμφερόντων είναι γνωστά φαινόμενα σε πολλές Ευρωπαϊκές χώρες και δεν μπορούν να παρακαμφθούν μέσω των συμμετοχικών διαδικασιών που η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιδιώκει. Στην πραγματικότητα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η Ευρωπαϊκή Ένωση, γενικά, προωθούν πολιτικές με σκοπό την εξυπηρέτηση συγκεκριμένων ελίτ των οποίων τα συμφέροντα υπερβαίνουν τα όρια των εθνικών κρατών μελών. Υπό την έννοια αυτή, η ΕΕ είναι πολιτική ένωση και κακώς εκλαμβάνεται ως οικονομική ένωση. Συνεπώς, εκείνο το οποίο επείγει δεν είναι μεταρρυθμίσεις τεχνοκρατικού αλλά πολιτικού χαρακτήρα που θα οδηγήσουν στην ενίσχυση των Ευρωπαϊκών θεσμών οι οποίες θα προσδώσουν στην ΕΕ την ελλείπουσα δημοκρατική νομιμοποίησή της. Αυτός ο στόχος μπορεί να επιτευχθεί μόνο μέσα από τη διαδικασία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Τα προβλήματα που συναρτώνται με την προοπτική αυτή αφορούν την επιλογή του μοντέλου διακυβέρνησης, την αναλογικότητα στην εκπροσώπηση των κρατών μελών στα όργανα και τις αρμοδιότητες των οργάνων.

Η 'Λευκή Βίβλος' για τη Διακυβέρνηση: Ούτε πανάκεια ούτε απαξία

Η παρούσα μελέτη δεν συντάσσεται με τις απόψεις που υποστηρίζουν ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει δημοκρατικό έλλειμμα το οποίο την οδηγεί σε κρίση νομιμοποίησης αλλά ούτε και με εκείνες που ισχυρίζονται ότι η Ένωση πάσχει από 'δημοκρατική υπερφόρτωση' (Greenwood 2002: 11). Δεν συντασσόμαστε επίσης ούτε με εκείνους που υποστηρίζουν ότι 'η νέα ηθική διαλόγου παραμένει προσχηματική', (Καζάκος 2002). Υποστηρίζουμε μάλλον εκείνους που εκτιμούν ότι

‘η κουλτούρα της διαβούλευσης, της συζήτησης, του κοινού προβληματισμού γίνεται προσπάθεια να καλλιεργηθεί μέσω της Λευκής Βίβλου, αλλά πολύ απέχει από το να έχει γίνει πραγματικότητα’ (Κατσούλης 2002).

Το θέμα είναι εάν μπορούμε να προσδώσουμε ένα πιο θετικό χαρακτήρα στη συζήτηση που να μας επιτρέπει να σκεφτούμε και να υλοποιήσουμε ένα τρίτο μοντέλο διακυβέρνησης το οποίο πραγματικά να διαφορίζεται από τη λογική τόσο των γραφειοκρατιών όσο και των αγορών. Ήδη διαφαίνονται στοιχεία τα οποία μας δίνουν τη δυνατότητα να ριζοσπαστικοποιήσουμε τις ιδέες μας για τη διακυβέρνηση και να οδηγηθούμε σε νέες πολιτικές πρακτικές. Αυτά τα στοιχεία υπάρχουν στο κείμενο της Επιτροπής και γι' αυτό ισχυριζόμαστε ότι μπορεί να αποτελέσει βάση συζήτησης για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση.

Ό, τι και αν προκύψει από το κείμενο βάσης της Επιτροπής, το βέβαιο είναι ότι θα έρθει μέσα από συζήτηση, από διάλογο. Ο διάλογος διαπερνά όχι μόνο τη λογική του νέου μοντέλου Διακυβέρνησης αλλά και του συνόλου των διοικητικών μεταρρυθμίσεων που προωθούνται σε όλο τον κόσμο κατά τις δύο τελευταίες δεκαετίες. Το θέμα είναι ότι, ανεξάρτητα από τις όποιες ενστάσεις έχει κανείς ως προς την ποιότητα του διεξαγόμενου διαλόγου και την αποτελεσματικότητα των πολιτικών που στηρίζονται σ' αυτόν, φαίνεται ότι δεν υπάρχει άλλος δρόμος πέραν της εντεινόμενης προσπάθειας για την αναβάθμισή τους. Η κουλτούρα συνεργασίας και επικοινωνίας είναι ζητούμενο όχι μόνο στο πλαίσιο της Διακυβέρνησης, αλλά γενικότερα.

Ειδικότερα σε ό,τι αφορά την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση θεωρούμε ότι κείμενα και προσπάθειες, όπως αυτή της Λευκής Βίβλου, επιχειρούν να εμπλουτίσουν και όχι να απομειώσουν τη συζήτηση για τις αρχές Διακυβέρνησης της Ευρώπης. Ανεξάρτητα από τα όργανα που θα είναι υπεύθυνα για τη Διακυβέρνηση της Ευρώπης, πολύ πιο σημαντικό είναι να υπάρχει καταγεγραμμένη η πορεία και η ουσία της Διακυβέρνησης. Θεωρούμε ότι πολλά

από τα σημεία κριτικής που αναφέρθηκαν προηγουμένως παραμένουν προσκολλημένα σε μια τετριμμένη αντίληψη κριτικής η οποία αντιλαμβάνεται τα προβλήματα διακυβέρνησης μόνο στη θεσμική τους διάσταση. Υπό την έννοια αυτή, η κριτική περιορίζει το εύρος της θεωρίας, η οποία επιχειρεί τη σύζευξη μιας θεσμικής και μιας διοικητικής προσέγγισης των θεμάτων της διακυβέρνησης.

Οπωσδήποτε, η επεξεργασία και υλοποίηση πρακτικών μέτρων και λύσεων στις οποίες η Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση θα αποτυπώνεται όπως διαγράφεται στη Λευκή Βίβλο και ταυτόχρονα θα δημιουργεί προϋποθέσεις μιας ευρύτερης ανάπτυξης της θεωρίας της Διακυβέρνησης, επείγει. Το αίτημα, όμως, αυτό δεν μπορεί να ικανοποιηθεί μέσα από τεχνικές και χειραγωγήσεις είτε υφιστάμενων είτε μελλοντικών οργάνων και διαδικασιών. Αποτελεί ζητούμενο το οποίο θα γίνει δυνατό να απαντηθεί μόνο μέσα από τη διαδικασία εξέλιξης της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και στον βαθμό που οι διοικητικές και θεσμικές αξίες θα συνυπάρξουν, εκτοπίζοντας μια μανιχαϊστική κουλτούρα υπεύθυνη για την κατασκευή που θέλει τις δύο προηγούμενες θεωρήσεις σε ανειρήνευτη σχέση. Παρ' όλων ότι από τον εντοπισμό των αρνητικών συνεπειών αυτού του επιστημολογικού σχίσματος έχουν παρέλθει περίπου τριάντα χρόνια (Luhmann 1966) τόσο η Υποστήριξη όσο και η Κριτική παραμένουν εγκλωβισμένες στα παλιά υποδείγματα της οντολογικής μεταφυσικής, εκείνης δηλαδή της σκέψης που αντιλαμβάνεται ως δύο διαφορετικές ποιότητες το Είναι (διοίκηση) και το Δέον (θεσμοί) και όχι ως μια διφυή ενότητα υπό τη μορφή ενός κοινωνικού συστήματος εδραζόμενου στη θεμελιακή Διαφορά 'απόφαση/ μη απόφαση' (Luhmann 1978). Υπό το πρίσμα αυτό, οι προτάσεις της συστημικής θεωρίας των αυτο-αναφερομένων κοινωνικών συστημάτων εξακολουθούν να παραμένουν επίκαιρες και μπορούν να αποτελέσουν μια παραγωγική βάση για τη θεωρητική και πρακτική ανάπτυξη της Διακυβέρνησης.

Η Διακυβέρνηση στο σημερινό της σχήμα, είτε ως θεωρία είτε ως εφαρμογή, πολύ απέχει από το να αποτελέσει έναν ρεαλιστικό οδηγό πρακτικής πολιτικής και, υπ' αυτή την έννοια, δεν μπορεί και δεν πρέπει να θεωρηθεί ως έτοιμη συνταγή για την επίλυση των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν είτε οι χώρες είτε οι υπερεθνικοί οργανισμοί. Από την άλλη, η υποβάθμιση της και η αξιολόγησή της με βάση κλισιαρισμένες ιδεολογίες του παρελθόντος αποτελεί εξίσου λάθος. Η Διακυβέρνηση, και ειδικότερα η Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, έχει μόνο ένα δρόμο να πορευτεί – κι αυτός δεν είναι άλλος από τη συνεχή προσπάθεια κατανόησης και διοίκησης της σύγχρονης Ευρωπαϊ-

κής οικονομικής, κοινωνικής και πολιτικής πολυπλοκότητας με θεωρητικά και πρακτικά σχήματα που διαθέτουν τον αντίστοιχο βαθμό πολυπλοκότητας.

Σημειώσεις

1. Η παραπομπή αναφέρεται στη συστημική ορολογία. Μεταξύ άλλων συναφών εκφράσεων βλ. για παράδειγμα 'second order cybernetics', με την οποία σημαίνεται ένα δεύτερο επίπεδο ανάλυσης στο οποίο τίθενται οι προϋποθέσεις λειτουργίας των συστημάτων του πρώτου επιπέδου. Για τη θεωρητική αυτή κατασκευή βλ. Foerster (1979).

2. Όλοι όσοι έχουν συνηθίσει στην 'τεχνική', 'ξύλινη' γλώσσα της Επιτροπής, μάλλον θα αφηνδιαστούν βλέποντας την υιοθέτηση μιας γλώσσας αμιγώς πολιτικής (υπό την έννοια των politics, όχι του policy που είναι ο γλωσσικός τόπος των κειμένων της Επιτροπής). Ο Moeller (2001) εύστοχα επισημαίνει ότι ο υπότιτλος της Λευκής Βίβλου 'Deepening the Democracy in the European Union' παραπέμπει στο εξόχως πολιτικό σύνθημα 'Venture more Democracy' που χρησιμοποίησε ο Willy Brandt.

3. Ο Π. Καζάκος, στο τεύχος του 'Οικονομικού Ταχυδρόμου' της 30/3/2002 εύστοχα επισημαίνει ότι η πίεση των Ευρωπαίων πολιτών στην Ε.Ε. αυξάνεται στο βαθμό που οι εθνικές αρμοδιότητες για την επεξεργασία και την υποστήριξη πολιτικών σε πολλά από τα προηγούμενα θέματα συρρικνώνονται.

4. Οι ίδιες Ενώσεις συνεχίζουν να έχουν σημαντική παρουσία στη συζήτηση. Βλ. συγκεκριμένα: http://europa.eu.int/comm/governance/contributions/index_en.htm

5. Για παράδειγμα, η European Citizens' Action Service (ECAS) 2001, Memorandum for the tenth anniversary seminar (21.03.2001) Brussels - Preliminary ideas for Discussion on European Governance, υπέβαλε ένα λεπτομερές σχέδιο υλοποίησης των προτάσεων πολιτικής που αφορούν μέτρα για τη διεύρυνση της συμμετοχής των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων σε τοπικό επίπεδο.

6. Αρκεί να αναφέρει κανείς ότι από τις 1400 δηλωμένες ομάδες συμφερόντων, τα δύο τρίτα εκφράζουν επιχειρηματικά συμφέροντα και μόνο το ένα πέμπτο συμφέροντα δημόσιου χαρακτήρα. Βλ. Greenwood, J. (2002).

7. Η Επιτροπή παρουσίασε, ως αποτέλεσμα αυτού του νέου πνεύματος, τις προτάσεις της για το ρυθμιστικό πλαίσιο λειτουργίας των 'Ευρωπαϊκών Ρυθμιστικών Αρχών', κάτι το οποίο είχε εξαγγελθεί στη Λευκή Βίβλο. Βλ. WP: 24.

8. http://www.europa.eu.int/citizens/index_en.html,
http://www.europa.eu.int/yourvoice/index_en.htm

Βιβλιογραφικές Αναφορές

Armstrong, K. A. (2001). Civil Society and the White Paper. Bridging or Jumping the Gaps? Σε Joerges, Ch., Meny, Y. & Weiler, J. H. H. *Symposium: Responses to the European Commission's White Paper on Governance*. European University Institute.

- Eriksen, E. (2001). Governance or Democracy? The White Paper on European Governance. Σε Joerges, C., Meny Y. & Weiler, J. H. H. *Symposium: Responses to the European Commission's White Paper on Governance*. European University Institute.
- European Commission (2000). White Paper on European Governance 'Enhancing Democracy in the European Union'. Work Program. Commission Staff Working Document, SEC (2000) 1547/7 final.
- European Governance: *A White Paper*, COM (201) 428.
- Foerster, Heinz von (1979). Cybernetics of Cybernetics. Σε Krippendorff, K. *Communication and Control in Society*. New York: Gordon and Breach Science Publications.
- Greenwood, J. (2002). *Inside the EU Business Associations*. Basingstoke: Palgrave.
- Greenwood, J. (2002). *The White Paper on Governance and EU Public Affairs: Democratic Deficit or Democratic Overload?* Paper presented to the 52nd Annual Conference of the Political Studies Association.
- Καζάκος, Π. (2002). 'Στρογγυλό Τραπέζι για τη Λευκή Βίβλο: Προς μια Ευρώπη των Πολιτών'. Οικονομικός Ταχυδρόμος (30 Μαρτίου).
- Καρκασούλης, Π. (2001). 'Η Διακυβέρνηση ως Περιεχόμενο και Διαδικασία Λήψης Απόφασης για τις Δημόσιες Υποθέσεις'. *Επιστήμη και Κοινωνία*, 7.
- Κατσούλης, Η. (2002). 'Στρογγυλό Τραπέζι για τη Λευκή Βίβλο: Προς μια Ευρώπη των Πολιτών'. Οικονομικός Ταχυδρόμος (30 Μαρτίου).
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policy*. Boston: Little Brown.
- Luhmann, N. (1978). *Organisation und Entscheidung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, N. (1966). *Theorie der Verwaltungswissenschaft*. Koeln und Berlin: Grote'sche Verlagsbuchhandlung.
- Moeller, Ch. (2001). Policy, Politics or Political Theory? Σε Joerges Ch., Meny Y. & Weiler J. H. H. *Symposium: Responses to the European Commission's White Paper on Governance*. European University Institute.
- Sack, F. (2001). European Governance: Common Concerns vs the Challenge of Diversity. Σε Joerges Ch., Meny Y. & Weiler J. H. H. *Symposium: Responses to the European Commission's White Paper on Governance*. European University Institute.

The EU Committee of the American Chamber of Commerce (2000). *Position Paper on Alternative Regulatory Models*. Brussels.

Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe –UNICE (2001). *Preliminary UNICE position on European Governance*. Brussels.