

Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας

Τόμ. 24 (2010)

Διαβούλευση



"Διακυβέρνηση", δημοκρατικός έλεγχος και λογοδοσία

Γιάννης Παπαδόπουλος

doi: [10.12681/sas.900](https://doi.org/10.12681/sas.900)

Copyright © 2015, Γιάννης Παπαδόπουλος



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

Βιβλιογραφική αναφορά:

Παπαδόπουλος Γ. (2015). "Διακυβέρνηση", δημοκρατικός έλεγχος και λογοδοσία. *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, 24, 1–11. <https://doi.org/10.12681/sas.900>

‘Διακυβέρνηση’, δημοκρατικός έλεγχος και λογοδοσία

Γιάννης Παπαδόπουλος*

Με επίκεντρο τη λογοδοσία και την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, στο άρθρο αυτό επιχειρείται να ερμηνευτεί γιατί η τάση προς περισσότερο συνεργατικές μορφές άσκησης πολιτικής μπορεί να έχει αρνητικές συνέπειες στη δημοκρατική αξίωση για λογοδοσία. Εν πρώτοις, εξετάζονται οι ιδιότητες της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης οι οποίες έχουν οδηγήσει σε δημοκρατικό έλλειμμα –μειωμένη ορατότητα, αποσύνδεση από τους αντιπροσωπευτικούς θεσμούς, συγκρότηση δικτύων– και ακολούθως διατυπώνονται γενικά συμπεράσματα όσον αφορά τα χαρακτηριστικά και τα όρια των μηχανισμών λογοδοσίας καθώς και τις επιπτώσεις τους στη δημοκρατία. Τέλος, υποστηρίζεται ότι είναι πιθανό να αντιμετωπίσουμε ένα παράδοξο: η δια μέσου δικτύων πολυεπίπεδη διακυβέρνηση να μην χαρακτηρίζεται από περισσότερη λογοδοσία, από άποψη όμως δημοκρατικού ελέγχου υστερεί.

Παρότι στην Ελλάδα η διαδικασία λήψης αποφάσεων χαρακτηρίζεται συνήθως από τον καθοριστικό ρόλο του κράτους (‘κρατισμός’) και από υψηλό βαθμό συγκεντρωτισμού, η διεθνής βιβλιογραφία στον τομέα της πολιτικής και διοικητικής επιστήμης καταλήγει μάλλον στο συμπέρασμα ότι, όλο και περισσότερο, ο κανόνας είναι η λήψη των πολιτικών αποφάσεων υπό μορφή ‘διακυβέρνησης’, με άλλα λόγια η επικράτηση ενός όφους πολιτικής που παρεκκλίνει από το καθεστώς του κρατικού συγκεντρωτισμού.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση παίζει αρκετά σημαντικό ρόλο προς αυτή την κατεύθυνση, λόγω χάρη στον τομέα της περιφερειακής πολιτικής, όπου η εμπλοκή των τοπικών φορέων και των οργανωμένων συμφερόντων αφαιρεί ουσιαστικά το μονοπώλιο της πολιτικής επιρροής από τον μηχανισμό του κεντρικού κράτους. Γενικότερα, οι πιο οριζόντιες διαδικασίες λήψης αποφάσεων στο πλαίσιο της διακυβέρνησης δεν αποβλέπουν τόσο στον εκδημοκρατισμό της άσκησης της δημόσιας πολιτικής όσο στη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα των κρατικών παρεμβάσεων. Για παράδειγμα, η εμπλοκή οργανωμένων συμφερόντων, μη κυβερνητικών οργανώσεων και φορέων που αντιπροσωπεύουν τις τοπικές κοινωνίες αποσκοπεί,

* Καθηγητής δημόσιων πολιτικών, Institut d’Etudes Politiques et Internationales (IEPI), Πανεπιστήμιο της Λοζάνης.

αφενός, στην εκμετάλλευση των γνώσεων που παρέχουν αυτοί οι παράγοντες – γνώσεις τις οποίες δεν κατέχει απαραίτητα η κρατική μηχανή– και, αφετέρου, στην πρόσθετη νομιμοποίηση των αποφάσεων που μπορούν να επιφέρουν μη κρατικοί φορείς, εάν θεωρήσουν τους εαυτούς τους ως συμπαραγωγούς, κατά κάποιο τρόπο, στις αποφάσεις που τους αφορούν και ταυτιστούν κατά συνέπεια με αυτές.

Η 'διακυβέρνηση' προϋποθέτει λοιπόν τη διαμόρφωση δικτύων πολιτικής τα οποία αποτελούνται τόσο από δημόσιους φορείς, πολιτικούς και υψηλόβαθμους κρατικούς λειτουργούς διαφόρων κυβερνητικών επιπέδων όσο και από ιδιωτικούς φορείς με διάφορες ιδιότητες, επί παραδείγματι αντιπροσώπους οργανωμένων συμφερόντων και ΜΚΟ, εμπειρογνώμονες κ.λπ. Χαρακτηρίζεται επομένως από σχέσεις αλληλεξάρτησης μεταξύ κυβερνητικών σωμάτων που αντιπροσωπεύουν διαφορετικά χωρικά επίπεδα (το υπερεθνικό-ευρωπαϊκό, το εθνικό, το περιφερειακό ή και την τοπική αυτοδιοίκηση) καθώς και από συνεργασία μελών αυτών των σωμάτων με διάφορους μη κρατικούς φορείς (ΜΚΟ, συνδέσμους ακόμη και, καμιά φορά, μεγάλους ιδιωτικούς επενδυτές).

Στη διακυβέρνηση, η διαβούλευση, η διαπραγμάτευση και η αναζήτηση συναίνεσης και συμβιβασμών τείνουν να αντικαταστήσουν την κάθετη και ιεραρχική χάραξη και υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών. Όπως ήδη επισημάνθηκε, αυτό που προσμένει κανείς από τα δίκτυα διακυβέρνησης είναι ότι οι αποφάσεις που λαμβάνονται ή, τουλάχιστον, προετοιμάζονται σε αυτά θα φανούν πιο κατάλληλες για την αντιμετώπιση των προβλημάτων και, ταυτόχρονα, θα γίνουν ευρύτερα αποδεκτές από τις κοινωνικές ομάδες που επηρεάζονται από αυτές. Μπορούμε, λοιπόν, να πούμε ότι έχουμε να κάνουμε με λειτουργικές προσμονές για τεχνικά καταλληλότερες αποφάσεις που βασίζονται σε βαθύτερη γνώση των προβλημάτων και, ταυτόχρονα, για αποφάσεις που θα είναι πολιτικά πιο ρεαλιστικές διότι απορρέουν από συμμετοχικές διαδικασίες. Εκ πρώτης όψεως, επομένως, η διακυβέρνηση μέσω δικτύων πολιτικής είναι μια ελπιδοφόρα και πιθανότατα απαραίτητη μορφή λήψης αποφάσεων.

Στη συνέχεια, επισημαίνουμε ορισμένα προβλήματα που συνεπάγεται η διακυβέρνηση τα οποία έχουν σχέση με ένα έλλειμμα δημοκρατικού ελέγχου και λογοδοσίας. Επ' ουδενί λόγω υποστηρίζουμε ότι τα προβλήματα αυτά δικαιολογούν επιστροφή σε αντίθετα μοντέλα, όπως εκείνο του κρατισμού ή του κυβερνητικού συγκεντρωτισμού. Είναι όμως σημαντικό να τα έχουμε κατά νου όταν δημιουργούνται δομές διακυβέρνησης και, εάν ως εμπειρογνώμονες έχουμε κάποια επιρροή στη δημιουργία αυτών των δομών, πρέπει να είμαστε προσεκτικοί ώστε αυτές να μην είναι αποσυνδεδεμένες από τους μηχανισμούς δημοκρατικής αντιπροσώπευσης. Άρα, αυτό που μας απασχολεί εδώ είναι η σύζευξη δικτύων διακυ-

βέρνησης και δημοκρατικών θεσμών· επισημαίνουμε τέσσερα ζητήματα που καθιστούν αυτή τη σύζευξη προβληματική (Paradopoulos 2007):

1. η έλλειψη ορατότητας, καμιά φορά και κωδικοποίησης, των δικτύων πολιτικής·
2. η μειωμένη επιρροή ή και ελλιπής παρουσία εκλεγμένων αντιπροσώπων των πολιτών στα δίκτυα·
3. η συχνά πολυεπίπεδη διάσταση της διακυβέρνησης η οποία μεγεθύνει τα προβλήματα· και
4. η επικράτηση μορφών λογοδοσίας προς ‘ομότιμους’ απέναντι στους παραδοσιακούς μηχανισμούς δημοκρατικού ελέγχου των υπευθύνων.

Όσον αφορά τη διαδικασία λογοδοσίας, μπορούμε να την ορίσουμε ως μια *κοινωνική σχέση* όπου ένας παράγοντας είναι υποχρεωμένος να εξηγήσει τη στάση του σε ένα κοινό και να υποστεί (θετικές ή αρνητικές) συνέπειες (Bovens 2007). Με άλλα λόγια, εάν ο Α είναι υπόλογος απέναντι στον Β, αυτό σημαίνει ότι ο Α οφείλει να ενημερώνει τον Β για τις αποφάσεις και τις ενέργειές του, οφείλει να τις δικαιολογεί και γνωρίζει ότι θα υποστεί κυρώσεις σε περίπτωση που ο Β δεν μείνει ικανοποιημένος από την επίδοση ή τα επιχειρήματά του. Παρότι αυτός ο ορισμός, ο οποίος τονίζει τη *διάδραση* μεταξύ Α και Β, μπορεί να ισχύσει για τους περισσότερους μηχανισμούς καταλογισμού ευθυνών (συμπεριλαμβανομένων και εκείνων που συνεπάγονται διοικητικές ή ποινικές κυρώσεις), θα περιοριστούμε εδώ στους μηχανισμούς λογοδοσίας που συνεπάγονται πολιτικές κυρώσεις (όπως η μη επανεκλογή κυβερνήσεων).

Τα προβλήματα της διακυβέρνησης

Ακολούθως αναλύονται τα τέσσερα προβλήματα που μειώνουν την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών δημοκρατικού ελέγχου στο πλαίσιο της διακυβέρνησης μέσω δικτύων πολιτικής:

Α. Η περιορισμένη ορατότητα των δικτύων διακυβέρνησης, η μειωμένη διαφάνεια των διαδικασιών λήψης αποφάσεων και, κατά συνέπεια, η έλλειψη σύζευξης με τους αντιπροσωπευτικούς θεσμούς

Οι διαδικασίες προετοιμασίας ή υλοποίησης των πολιτικών αποφάσεων στο πλαίσιο δικτύων πολιτικής είναι συχνά άτυπες και αδιαφανείς. Αυτό μπορεί να συμβαίνει και εσκεμμένα, διότι δομές όπως άτυπες ομάδες εργασίας, επιτροπές κ.λπ. διευκολύνουν τη διαπραγμάτευση και την εξεύρεση συμβιβασμών μεταξύ αντιτιθέμενων συμφερόντων. Επιπλέον, ο μεγάλος αριθμός των συμμετεχόντων δυσχεραίνει την απόδοση ευθυνών. Μια ένσταση στο σημείο αυτό είναι πως το

γεγονός ότι οι πολιτικές αποφάσεις προετοιμάζονται κατά τρόπο συχνά αδιαφανή δεν αποτελεί νέο φαινόμενο. Εκείνο όμως που θεωρείται πράγματι νέο, είναι ότι τα δίκτυα πολιτικής είναι πλέον περισσότερο πλουραλιστικά από τα κλασικά συμπλέγματα όπως τα 'σιδερένια τρίγωνα' [iron triangles]. Οι κορπορατιστικές δομές –που αποτελούνται παραδοσιακά από μέλη των κεντρικών διοικήσεων, τις ελίτ των μεγάλων οργανωμένων συμφερόντων καθώς και πολιτικούς με στενές διασυνδέσεις με αυτά– τείνουν πλέον να αντικατασταθούν από πιο πολύπλοκα δίκτυα λόγω της αυξανόμενης περιπλοκότητας και κατακερματισμού των κοινωνιών και λόγω των διαδικασιών αποεθνοποίησης που οδηγούν στη συμμετοχή εκπροσώπων των υποεθνικών και υπερεθνικών επιπέδων αποφάσεων. Παραδόξως, το θετικό γεγονός ότι τα δίκτυα είναι σχετικά πλουραλιστικά δυσκολεύει τις διαδικασίες απονομής πολιτικών ευθυνών. Αυτό μπορεί να οριστεί ως 'το πρόβλημα των πολλών χειρών'.

Βεβαίως, τέτοιου είδους προβλήματα μπορούν να αμβλυνθούν χάρη σε ρυθμίσεις που οδηγούν σε μεγαλύτερη κωδικοποίηση και διαφάνεια των διαδικασιών. Η διαφάνεια, όμως, είναι ένα μόνον από τα συστατικά της διαδικασίας της λογοδοσίας. Από μόνη της δεν παρέχει καμία εγγύηση ότι θα επιβληθούν *ποινές* (υπό μορφή πολιτικού κόστους) σε αυτούς που θα κριθούν αρνητικά. Αυτό μας οδηγεί στο γενικότερο πρόβλημα της απουσίας των δικτύων διακυβέρνησης από τους επίσημους αντιπροσωπευτικούς θεσμούς, δηλαδή τα κοινοβούλια (μάλιστα, για να εξηγήσει αυτό ακριβώς το φαινόμενο έχει επινοηθεί η έννοια της 'μετακοινοβουλευτικής διακυβέρνησης'). Τίθεται έτσι το ερώτημα: σε ποιον βαθμό είναι οι κοινοβουλευτικοί θεσμοί σε θέση να επηρεάσουν και να ασκήσουν αποτελεσματικό έλεγχο στις αποφάσεις που λαμβάνονται στα δίκτυα διακυβέρνησης; (Αυτό σχετίζεται και με την παρουσία εκλεγμένων πολιτικών σε αυτά τα δίκτυα, στην οποία αναφερόμαστε πιο κάτω). Μπορούμε να θέσουμε ως αρκετά γενική αρχή ότι ο ρόλος του κοινοβουλίου, όσον αφορά τόσο την ουσιαστική παραγωγή νομοθετικού έργου όσο και τον έλεγχο της εκτελεστικής εξουσίας, είναι εξασθενημένος.

Φυσικά τα κοινοβούλια διατηρούν τυπικά τη δυνατότητα να αμφισβητήσουν τις επιλογές των δικτύων διακυβέρνησης, να επιφέρουν αλλαγές ή και να τις αγνοήσουν, υπό την προϋπόθεση βεβαίως ότι αυτές οι επιλογές χρήζουν κοινοβουλευτικής επικύρωσης (πρέπει να μεταφραστούν σε νόμους), πράγμα που δεν συμβαίνει πάντοτε –όταν τα δίκτυα διακυβέρνησης *υλοποιούν* νομοθετικό έργο έχουν πιθανότατα μεγαλύτερη αυτονομία και, σε αυτό το στάδιο, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος είναι λίγο-πολύ μειωμένος. Ούτως ή άλλως παραμένει το ερώτημα κατά πόσον το ενδεχόμενο ουσιαστικής κοινοβουλευτικής παρέμβασης λαμβάνεται υπόψη ως σοβαρή απειλή από τα μέλη των δικτύων ή, με άλλα λόγια, κατά

πόσον αυτά αποφασίζουν υπό τη σκιά –τη δαμόκλειο σπάθη– του κοινοβουλευτικού ελέγχου. Υπάρχουν αναμφίβολα σοβαρές διαφορές μεταξύ των κοινοβουλίων ως προς τη δυνατότητά τους να ασκήσουν αποτελεσματική επιρροή και έλεγχο στο πλαίσιο της διακυβέρνησης, υποστηρίζουμε όμως ότι γενικά η δυνατότητα των επίσημων και δημοκρατικά νομιμοποιημένων νομοθετικών αρχών να συμπεριφέρονται *κριτικά* απέναντι στις επιλογές των δικτύων διακυβέρνησης μπορεί να τεθεί υπό αμφισβήτηση. Είναι, επομένως, αναγκαία η ενίσχυση του κοινοβουλίου όχι μόνον στενά, απέναντι στην κυβερνητική εξουσία και τη δημόσια διοίκηση, αλλά και ευρύτερα, απέναντι στα συμπλέγματα διακυβέρνησης.

Η ενίσχυση των κοινοβουλευτικών θεσμών είναι σημαντική, διότι με τη διακυβέρνηση υπάρχει ο κίνδυνος οι αποφάσεις να λαμβάνονται κατ’ ουσίαν από φορείς που δεν υπόκεινται σε δημοκρατικό έλεγχο και δεν υποχρεούνται να λογοδοτήσουν στο κοινό. Ο Jean Leca (1996) αναφέρθηκε σε αυτό το πρόβλημα τονίζοντας την αυτονόμηση ‘της σφαίρας της πολιτικής των προβλημάτων’ [*politique des problèmes*] η οποία εστιάζει στην επίλυση των προβλημάτων [*problem-solving*] και κυριαρχείται από τους μηχανισμούς και τη λογική της διακυβέρνησης. Αυτή η σφαίρα, κατά τον Leca, είναι σε μεγάλο βαθμό αποσυνδεδεμένη από τη σφαίρα της ‘πολιτικής για την κοινή γνώμη’ [*politique d’opinion*] που αποτελεί τον χώρο του κομματικού ανταγωνισμού και η οποία φέρεται να διαδραματίζει έναν όλο και πιο συμβολικό ρόλο.

Στο εθνικό επίπεδο, η αυτονόμηση των δύο πεδίων διακρίνεται αρκετά καθαρά εάν συγκρίνουμε τον οξύ χαρακτήρα του κομματικού ανταγωνισμού στο πλαίσιο της διαλεκτικής κυβέρνησης-αντιπολίτευσης με την ευρεία σύγκλιση μεταξύ των μεγάλων κομμάτων όσον αφορά τις επιλογές τους σε όλο και περισσότερους τομείς δημόσιας πολιτικής. Η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί ακόμη καλύτερο παράδειγμα αυτής της λογικής αυτονόμησης των σφαιρών. Ουσιαστικά, η σφαίρα της ‘πολιτικής για την κοινή γνώμη’ είναι απύουσα ακόμη και σε περιόδους εκστρατείας για τις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (οι οποίες συνήθως αποτελούν πρωτίστως τεστ δημοτικότητας για τις εθνικές κυβερνήσεις παρότι στο επίπεδο της σφαίρας της ‘πολιτικής των προβλημάτων’ ή Ε.Ε. δεν είναι καθόλου αμελητέος παράγοντας).

Όταν λοιπόν το πεδίο της λήψης αποφάσεων που είναι δεσμευτικές για μια κοινότητα είναι αποσυνδεδεμένο από το πεδίο του πολιτικού ανταγωνισμού, τότε είναι αναπόφευκτος ο κλονισμός της αποτελεσματικότητας των δημοκρατικών διαδικασιών που σχετίζονται με τη λογοδοσία των κυβερνώντων: τόσο η εκ των προτέρων αξιολόγηση των πολιτικών κομμάτων, βάσει των υποσχέσεων που δίνουν στο εκλογικό σώμα, όσο και η εκ των υστέρων αξιολόγηση των κυβερνώντων, βάσει του έργου τους, είναι σε αρκετά μεγάλο βαθμό πλασματική.

Β. Η σύνθεση των δικτύων πολιτικής

Τα δίκτυα πολιτικής αποτελούνται, όπως είδαμε, κατά κύριο λόγο από μέλη της κρατικής μηχανής και εμπειρογνώμονες καθώς και από αντιπροσώπους οργανωμένων συμφερόντων. Οριοσμένοι από αυτούς τους παράγοντες, όπως τα στελέχη της κρατικής μηχανής, είναι μόνον έμμεσα υπεύθυνοι απέναντι στους πολίτες εξαιτίας της έκτασης της αλυσίδας ανάθεσης ευθυνών. Άλλοι, όπως οι διάφοροι ειδικοί και εμπειρογνώμονες, λογοδοτούν πρωτίτως στους ομότιμους τους, δηλαδή στα μέλη της επαγγελματικής τους κοινότητας. Οι αντιπρόσωποι οργανωμένων συμφερόντων είναι υπόλογοι έναντι της οργανωμένης βάσης τους, πράγμα που, όπως θα δούμε, παρουσιάζει ορισμένα προβλήματα. Ειδικότερα, λοιπόν:

- Οι δημόσιοι λειτουργοί είναι υπόλογοι στον αρμόδιο υπουργό: υπάρχει υποχρέωση λογοδοσίας, είναι όμως διοικητικής φύσης¹ και δεν αναιρεί το γεγονός ότι ο δημοκρατικός έλεγχος είναι αποδυναμωμένος. Αυτό βεβαίως δεν είναι καινούριο –το πρόβλημα του τεχνοκρατισμού έχει επισημανθεί εδώ και πολλές δεκαετίες. Πρέπει όμως να τονιστεί ότι η εξασθένηση του δημοκρατικού ελέγχου είναι ακόμη πιο έντονη στο πλαίσιο της διοικητικής δομής της Ευρωπαϊκής Ένωσης όπου, αφενός, η Επιτροπή έχει μεγαλύτερη αυτονομία απέναντι στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο απ’ ό,τι οι εθνικές κυβερνήσεις απέναντι στα εθνικά κοινοβούλια και, αφετέρου, είναι λιγότερο άμεση η σχέση μεταξύ Επιτρόπων και Γενικών Διευθύνσεων απ’ ό,τι η σχέση σε εθνικό επίπεδο μεταξύ υπουργού και δημόσιας διοίκησης. Επίσης πρέπει κανείς να λάβει πλέον υπόψη την αυξημένη αυτονομία των ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών. Ιδίως σε χώρες όπως η Ελλάδα, όπου συχνά παρατηρούμε υπερβολικό και αδικαιολόγητο πολιτικό παρεμβατισμό στο έργο των διοικήσεων, οι ανεξάρτητες αυτές αρχές θεωρούνται ισχυρό ατού που χρήζει προστασίας. Από την άλλη πλευρά, είναι απαραίτητη η συζήτηση για το πού και πώς λογοδοτούν οι υπεύθυνοι αυτών των αρχών, ποιος τις ελέγχει και με ποιον τρόπο (είδαμε, επί παραδείγματι, ότι μπορεί να εμπλέκονται σε σκάνδαλα). Με άλλα λόγια, μπορεί μεν οι αρχές αυτές να είναι ευπρόσδεκτες ως αντίβαρο στον κομματισμό της διοίκησης, από την άλλη όμως πρέπει να ληφθεί υπόψη και το ‘δημοκρατικό έλλειμμα’ που ενδεχομένως τις χαρακτηρίζει.
- Όσον αφορά τους εμπειρογνώμονες, το παράδοξο είναι ότι –όπως και οι ρυθμιστικές αρχές– προκειμένου να διατηρήσουν την αξιοπιστία τους οφείλουν να είναι ανεξάρτητοι. Είναι, βεβαίως, κατά κάποιον τρόπο υπόλογοι στους ομοίους τους –για παράδειγμα, στα μέλη της επιστημονικής κοινότητας ή μιας επαγγελματικής ομάδας. Κινδυνεύουν να χάσουν την

υπόληψή τους απέναντι σε αυτούς πράγμα που είναι όντως ένα είδος ποινης· ασκείται λοιπόν έλεγχος επ’ αυτών σε επαγγελματικό επίπεδο. Πρόκειται όμως για μια σχετικά χαλαρή και ήπια μορφή λογοδοσίας που δεν λαμβάνει χώρα ανοικτά στο δημόσιο πεδίο.

- Η διακυβέρνηση προϋποθέτει επίσης τη συνεργασία μεταξύ κρατικών και μη δημοσίων παραγόντων, ιδίως εκπροσώπων διαφόρων συλλόγων, συνδέσμων και ΜΚΟ. Σε ό,τι αφορά τους φορείς αυτούς, είναι χρήσιμος ο διαχωρισμός μεταξύ ‘έξωτερικής’ και ‘εσωτερικής’ λογοδοσίας. Με την πρώτη εννοούμε ότι μια οργάνωση Χ πρέπει να λογοδοτεί στις κοινωνικές ομάδες τις οποίες επικαλείται ότι αντιπροσωπεύει (π.χ. τα συνδικάτα) ή τους πληθυσμούς των οποίων τα συμφέροντα υπερασπίζεται (π.χ. οι περιβαλλοντικές οργανώσεις). Συνήθως η μορφή αυτή λογοδοσίας είναι ατροφική, αν όχι εντελώς πλασματική, διότι συχνά έχουμε να κάνουμε με αυτοαποκαλούμενους εκπροσώπους ή υπερασπιστές συμφερόντων. Θα μπορούσε κανείς να υποθέσει ότι πιο αποτελεσματικοί είναι οι εσωτερικοί μηχανισμοί λογοδοσίας στους οποίους υπόκεινται οι οργανώσεις, απέναντι δηλαδή στην *οργανωμένη βάση τους*. Η εσωτερική αυτή λογοδοσία δεν εμπλέκει όμως το ευρύ κοινό που ενδέχεται να επηρεάζεται από τις ενέργειες μιας οργάνωσης. Επιπλέον, η αποτελεσματικότητα της λογοδοσίας απέναντι στην οργανωμένη βάση μπορεί να αμφισβητηθεί: γνωρίζουμε ότι οι διάφορες ομάδες πίεσης πάσχουν συχνά από φαινόμενα ελιτισμού.²

Γ. Τα προβλήματα που επισημάνθηκαν έως τώρα μεγεθύνονται από ένα τρίτο χαρακτηριστικό της διακυβέρνησης: τη συχνά πολυεπίπεδη διάστασή της

Η υποχρέωση των ιθυνόντων για λογοδοσία διαχέεται ακόμη περισσότερο λόγω αυτής της διάστασης. Στις πολυεπίπεδες μορφές διακυβέρνησης η συχνή πιλοκή και αλληλοδιείσδυση των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων κυβερνητικών επιπέδων καθιστά την εξεύρεση συμβιβασμών αναγκαία για να υπερκελιστούν οι πολλοί ‘παίκτες αρνησικυρίας’ που χαρακτηρίζουν τα πολύπλοκα συστήματα αποφάσεων. Όπως ήδη είδαμε, αυτό προϋποθέτει συχνά την προσφυγή σε άτυπες και αδιαφανείς μορφές λήψης αποφάσεων. Εννοείται ότι στο συγκεκριμένο πλαίσιο η γραφειοκρατία παίζει σημαντικό ρόλο με αποτέλεσμα και πάλι τα προβλήματα τεχνοκρατισμού στα οποία αναφερθήκαμε.

Εκτός από αυτό, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση εμπνέεται από μια λογική διαπραγμάτευσης και συνεργασίας μεταξύ κυβερνητικών οργάνων, λόγω της οποίας επιδεινώνονται τα προβλήματα καταμερισμού των ευθυνών. Ποιος από τους εταίρους που μετέχουν στη διαδικασία αποφάσεων είναι υπεύθυνος για την τελική επιλογή, όταν αυτή είναι αποτέλεσμα αδιαφανών συμβιβασμών; Παρατηρούνται

λοιπόν συμπεριφορές αποφυγής της κατάκρισης [blame avoidance] ή υπεκφυγής, όπου ο λογοδοτών ιδιοποιείται ό,τι θετικό από τον συμβιβασμό και ενοχοποιεί τους άλλους εταίρους για ό,τι αρνητικό [blame shift]. Όταν βρίσκονται αντιμέτωποι με τέτοιες συμπεριφορές των υπευθύνων, οι διάφοροι φορείς στους οποίους αυτοί καλούνται να λογοδοτήσουν (οι κοινοβουλευτικές επιτροπές, τα ΜΜΕ και ακόμη περισσότερο η κοινή γνώμη) δύσκολα είναι σε θέση να ελέγξουν το έργο τους αποτελεσματικά. Το πρόβλημα εδώ απορρέει από την έλλειψη πληροφόρησης: ουσιαστικά οι μόνοι οι οποίοι γνωρίζουν ακριβώς τι συμβαίνει στις διαδικασίες της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης είναι όσοι συμμετέχουν σε αυτές! Ακόμη και όταν στα δίκτυα διακυβέρνησης μετέχουν εκλεγμένοι αντιπρόσωποι οι οποίοι υπάγονται στους συνήθεις δημοκρατικούς ελέγχους, στην ουσία δεν χρειάζεται να λογοδοτήσουν για τις ενέργειές τους σε αυτά τα δίκτυα διότι –από άγνοια– οι πιθανότητες να τους ζητηθεί αυτό είναι λίγες.

Δ. Η υποχρέωση λογοδοσίας που προέχει συχνά είναι αλέναντι στους ομότιμους και όχι αλέναντι στους εντολοδόχους

Είδαμε λοιπόν ότι ο *δημόσιος* χαρακτήρας της λογοδοσίας –δημόσιος με την έννοια ότι δεν πρόκειται για διαδικασίες ‘κεκλεισμένων των θυρών’– καθώς και ο *δημοκρατικός* χαρακτήρας της –με την έννοια ότι ο κεντρικός μηχανισμός λογοδοσίας είναι οι εκλογές στις οποίες οι κυβερνώντες εκθέτουν και υπερασπίζονται τα πεπραγμένα τους– εξασθενούν με τη διακυβέρνηση. Από την άλλη πλευρά, τα συστήματα διακυβέρνησης ευνοούν την υποχρέωση λογοδοσίας σε ομότιμους [peer-accountability] (Goodin 2003), υποχρέωση η οποία συνίσταται στον *αμοιβαίο* έλεγχο της συμπεριφοράς και των επιδόσεων των μελών ενός δικτύου. Θεωρητικά τουλάχιστον, σε τέτοιου είδους άτυπους μηχανισμούς βασίζεται, για παράδειγμα, η αποτελεσματικότητα της ανοικτής μεθόδου συντονισμού στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι συμμετέχοντες στα δίκτυα λογοδοτούν πρωτίτως στους εταίρους τους, γι’ αυτό και μπορούμε να μιλήσουμε για μορφή οριζόντιας λογοδοσίας. Λόγου χάρη, ο φόβος της κατάκρισης και του στιγματισμού από τους εταίρους για ‘κακή’ συμπεριφορά κάνει τους συμμετέχοντες στα δίκτυα να μη θέλουν να θεωρηθούν ανυπόληπτοι διότι έτσι ενδέχεται οι εταίροι τους να πάνσουν να τους επιπνεύονται. Αυτός ο μηχανισμός λογοδοσίας ευνοεί όμως τον κομφορμισμό απέναντι στο κυρίαρχο ρεύμα του δικτύου και, εκτός αυτού, εγκυμονεί τον κίνδυνο οι προτιμήσεις των ελεγχόντων εταίρων να μην συμπίπτουν με τις προτιμήσεις και προσδοκίες ενδεχόμενων εντολών [principals] των ελεγχομένων. Προκειμένου να λειτουργήσει σωστά ο μηχανισμός λογοδοσίας σε ομότιμους απαιτείται τα δίκτυα να είναι ευρέως αντιπροσωπευτικά και πλουραλιστικά, δηλαδή να μην έχουν αποκλειστεί από αυτά σημαντικά συμφέροντα και να μην περιθωριοποι-

όνται οι φορείς εκείνοι των οποίων οι προτιμήσεις δεν συμπίπτουν με την κυρίαρχη κατεύθυνση του δικτύου. Το κατά πόσον αυτό αποτελεί τον κανόνα είναι ένα εμπειρικό ζήτημα, η δυναμική όμως των δικτύων δεν ευνοεί τον πλουραλισμό διότι αυτός καθιστά δυσχερέστερη τη συναίνεση. Εκτός αυτού, οι μετέχοντες στα δίκτυα έχουν κίνητρο να φερθούν στρατηγικά και να αναστείλουν την αντιπαράθεση και τον αμοιβαίο μεταξύ τους έλεγχο, ώστε να μπορέσουν να καρπωθούν τα οφέλη που παρέχει η κατοχή της εξουσίας διατηρώντας ένα είδος ολιγοπωλίου όσον αφορά τη λήψη αποφάσεων [rent-seeking behaviour].

Αναφερθήκαμε προηγουμένως στις προτιμήσεις των ομάδων που αντιπροσωπεύονται στα δίκτυα. Για να γίνουν αυτές σεβαστές, πρέπει η υποχρέωση λογοδοσίας στους εντολείς να θεωρείται δύσκολο ‘τεστ’ για τους εντολοδόχους. Όμως, η ανάγκη λογοδοσίας σε ομότιμους τείνει να αποδυναμώνει την υποχρέωση λογοδοσίας στους αντιπροσωπευόμενους. Είναι πιθανό λοιπόν να βρισκόμαστε εδώ προ διλημματικής κατάστασης μεταξύ δύο αντίθετων επιλογών. Συχνά το δίλημμα επιλύεται σε βάρος των αντιπροσωπευόμενων διότι οι εταίροι στα δίκτυα α) έχουν άμεση πρόσβαση και απτές ενδείξεις για τη συμπεριφορά των ομοίων τους και β) είναι σε θέση να ασκήσουν υψηλότερη κοινωνική πίεση προς αυτούς. Με δυο λόγια, όταν πρόκειται για διαβουλευσεις και διαπραγματεύσεις σε υψηλό επίπεδο, οι συμμετέχοντες σε αυτές υπόκεινται σε υψηλότερη πίεση να λογοδοτήσουν στους εταίρους τους παρά στις ομάδες που επικαλούνται ότι αντιπροσωπεύουν ή ακόμη και στην ίδια τη βάση. Αυτό το δημοκρατικό έλλειμμα έχει μια λειτουργική λογική: η επίλυση σύνθετων προβλημάτων απαιτεί δικαιολογημένα τόσο τη δυνατότητα σύγκλισης και αναθεώρησης απόψεων μέσα από διαβούλευση όσο και μια κάποια εμπιστευτικότητα και υποχρέωση εχεμύθειας που είναι απαραίτητες συνθήκες για τη δημιουργία κλίματος εμπιστοσύνης μεταξύ των μελών ενός δικτύου. Κάθε αύξηση λοιπόν της υποχρεωτικής λογοδοσίας εκτός του δικτύου μπορεί να είναι δυσλειτουργική. Για παράδειγμα, ο δημόσιος καταλογισμός ευθυνών –που καμιά φορά εμπεριέχει στοιχεία κυνηγιού μαγισσών, στιγματισμού και αναζήτησης εξυλαστήριων θυμάτων– ενδέχεται να λειτουργήσει ανασχετικά στην αναζήτηση καινοτόμων λύσεων στα προβλήματα οι οποίες μπορεί μεν να είναι αναγκαίες αλλά να μην μπορούν να δικαιολογηθούν στο ευρύ κοινό με απλοϊκά ή λαϊκιστικά επιχειρήματα.

Συμπεράσματα

Κατά πάσα πιθανότητα η διακυβέρνηση έχει θετικά αποτελέσματα όσον αφορά όχι μόνον την αποτελεσματικότητα αλλά και την αποδοχή των δημόσιων πολιτικών. Οι συναινετικές διαδικασίες που τη χαρακτηρίζουν είναι συχνά αναγκαίες τόσο για τη λύση τεχνικά περίπλοκων προβλημάτων όσο και για την εξεύ-

ρεση συμβίβασμών μεταξύ των πολλών αντικρουόμενων συμφερόντων που υπάρχουν στις σύνθετες κοινωνίες. Από την άλλη πλευρά, όμως, η διακυβέρνηση συνοδεύεται από προβλήματα που σχετίζονται με την ελλιπή διαφάνεια διαδικασιών, τη μειωμένη επιρροή και ρόλο των αντιπροσωπευτικών σωμάτων στη λήψη πολιτικών αποφάσεων καθώς και με τον μειωμένο δημοκρατικό έλεγχο. Η ανάμιξη πολλών παραγόντων, αρκετοί από τους οποίους δεν έχουν δημοκρατική νομιμοποίηση, και η έλλειψη κωδικοποίησης των διαδικασιών αποτελούν προβλήματα τα οποία, κατά την άποψή μας, πρέπει να ληφθούν σοβαρά υπόψη, ιδίως καθώς επιδεινώνονται από την πολυεπίπεδη διάσταση της διακυβέρνησης. Οι δράσεις μεταξύ των μελών των δικτύων πολιτικής που χαρακτηρίζουν τη διακυβέρνηση δεν εκτίθενται επαρκώς στα μάτια του κοινού, δεν απασχολούν τα ΜΜΕ και συχνά δεν υπόκεινται σε αποτελεσματικό έλεγχο εκ μέρους των κοινοβουλευτικών θεσμών. Αυτό δεν σημαίνει ότι οι εμπλεκόμενοι σε αυτά τα δίκτυα φορείς δεν υπόκεινται σε κανενός είδους έλεγχο και μηχανισμό λογοδοσίας. Είδαμε ότι ευθύνες μπορούν να τους καταλογιστούν κυρίως από τους πολιτικούς προϊστάμενους όσον αφορά τα μέλη της δημόσιας διοίκησης, από τον επαγγελματικό τους χώρο όσον αφορά τους εμπειρογνώμονες ή από τους ομότιμους τους με τους οποίους συμμετέχουν στα δίκτυα. Ο αριθμός των μηχανισμών που υποχρεώνουν σε λογοδοσία μάλλον αυξάνεται: ταυτόχρονα, όμως, ο ρόλος του δημόσιου ελέγχου μειώνεται σε τέτοιο βαθμό που φαίνεται να υπάρχει μια αντίφαση ανάμεσα στην αποτελεσματικότητα του δημοκρατικού ελέγχου και την αποτελεσματικότητα πιο 'ήπιων', άτυπων και οριζόντιων μηχανισμών λογοδοσίας σε ομότιμους (που δεν έχουν όμως τους ίδιους στόχους). Επίσης, το σύνολο των εν λόγω μηχανισμών δεν αποτελεί ένα συγκροτημένο (και σταθερό) σύστημα λογοδοσίας που απαρτίζεται από αλληλένδετους μηχανισμούς: μάλλον μπορούμε να το χαρακτηρίσουμε ως μωσαϊκό ή patchwork.

Θα μπορούσε βεβαίως να ειπωθεί ότι, δεδομένης της αυξανόμενης πολυπλοκότητας τόσο των προβλημάτων όσο και των διαδικασιών λήψης αποφάσεων, δεδομένης ακόμη της διαδικασίας αποεθνοποίησης που οδηγεί στο να διαδραματίζουν οι υπερεθνικοί φορείς κομβικό ρόλο, η συστατική λειτουργία μηχανισμών δημοκρατικού ελέγχου και λογοδοσίας έχει πλέον καταστεί ανέφικτη. Κατά τη γνώμη μας, ακριβώς τέτοιου είδους ισχυρισμοί πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο ευρείας δημοκρατικής διαβούλευσης στον δημόσιο χώρο.

Σημειώσεις

1. Αν και σε πολλές χώρες, με τη διοικητική μεταρρύθμιση των τελευταίων ετών, διεθθυντικά στελέχη της κρατικής μηχανής λογοδοτούν όλο και περισσότερο στο κοινοβούλιο.

2. Υπάρχει επίσης, ενδεχομένως, υποχρέωση λογοδοσίας προς τους δωρητές· πρόκειται όμως μάλλον για εξάρτηση από τους οικονομικά ισχυρότερους.

Βιβλιογραφικές αναφορές

Bovens, M. (2007). ‘Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework’, *European Law Journal*, 3(4): 447-468.

Goodin, R. (2003). ‘Democratic Accountability: The Distinctiveness of the Third Sector’, *European Journal of Sociology*, 44 (3): 359-393.

Leca, J. (1996). ‘La “gouvernance” de la France sous la Cinquième République. Une perspective de sociologie comparative’, στο Fr. D’Arcy & L. Rouban (επιμ.), *De la Ve République à l’Europe*, Paris: Presses de Science Po.

Papadopoulos, Y. (2007). ‘Problems of Democratic Accountability in Network and Multi-level Governance’, *European Law Journal*, 3(4): 469-486.