

# ΠΡΟΑΓΟΝΤΑΣ ΤΗ «ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ». ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΟΥ Γ΄ ΚΠΣ

---

Βάλια Αρανίτου  
Πανεπιστήμιο Κρήτης

## Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Η σημασία του Τρίτου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (Γ΄ ΚΠΣ) είναι ιδιαίτερα κρίσιμη και πολύσημη για το ελληνικό πολιτικό και κοινωνικό σύστημα. Οι επιπτώσεις του στην ελληνική οικονομία και κοινωνία είναι προφανείς, αφού αποτέλεσε το μεγαλύτερο αναπτυξιακό πρόγραμμα της χώρας, μία ευκαιρία για συνολική και πρισματική ανάπτυξη. Πρόκειται άλλωστε για τη σημαντικότερη χρηματοδότηση της ελληνικής οικονομίας από την εποχή της βοήθειας του Σχεδίου Marshall.<sup>1</sup>

Παράλληλα όμως, το θεσμικό πλαίσιο και οι διαδικασίες σχεδιασμού και υλοποίησης του Γ΄ ΚΠΣ επιτάχυναν –αν δεν επέβαλαν– ριζικούς μετασχηματισμούς στις δομές και στις λειτουργίες του πολιτικού συστήματος, ειδικότερα σε ζητήματα που αφορούν: α) στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, β) στην οργανωτική άρθρωση, τους κανόνες και τον τρόπο λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης.

Η ανάλυση του παραδείγματος του Γ΄ ΚΠΣ στηρίζεται στην υπόθεση ότι η εν λόγω διαδικασία και οι συνέπειές της εντάσσονται σε ένα πλαίσιο συνολικότερων μετασχηματισμών, οι οποίοι συντελούνται σε παγκόσμιο επίπεδο και συμπυκνώνονται στο λεγόμενο μοντέλο της Διακυβέρνησης. Το μοντέλο αυτό υλοποιείται υποδειγματικά τόσο στις θεσμικές του διαστάσεις όσο και στις εφαρ-

---

1. Για τη σημασία του Σχεδίου Marshall, βλ. Σταθάκης 2004, Meynaud 2002.

μοζόμενες πολιτικές με τα κοινοτικά πλαίσια στήριξης και γενικότερα τις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Σκοπός του άρθρου είναι να παρουσιάσει κριτικά το θεσμικό πλαίσιο και τα οργανωτικά σχήματα υλοποίησης του Γ΄ ΚΠΣ και, με βάση αυτά, να καταγράψει τους μετασχηματισμούς που συντελούνται στο σχεδιασμό και την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών στην Ελλάδα, καθώς και τις πολυεπίπεδες αλλαγές στη δομή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Τέλος, το άρθρο θα επιχειρήσει μια αρχική αποτίμηση της επιρροής που ασκούν οι εν λόγω μετασχηματισμοί στη δημοκρατική νομιμοποίηση και στη λογοδοσία των κυβερνώντων, καθώς και στην ποιότητα και την αποτελεσματικότητα του κρατικού μηχανισμού.

## 1. Θεωρητικές αποσαφηνίσεις

Πριν προχωρήσω στην ανάλυση του παραδείγματος, θα προβώ συνθηματολογικά σε ορισμένες εννοιολογικές και ορολογικές αποσαφηνίσεις, αναφορικά με το πολυσήμαντο και επίκαιρο ζήτημα της Διακυβέρνησης. Ο όρος Διακυβέρνηση χαρακτηρίζεται από μία εγγενή εννοιολογική αμφισημία. Χρησιμοποιείται δε για να περιγράψει μια σειρά από δομές, θεσμούς και λειτουργίες που διαφοροποιούνται από το κλασικό ιεραρχικό και συγκεντρωτικό μοντέλο διαχείρισης, που παραδοσιακά εφάρμοζε η γραφειοκρατική διοίκηση. Η εννοιολογική διαφοροποίηση του εν λόγω όρου από τον συγγενικό όρο «Κυβέρνηση» επιχειρείται για πρώτη φορά στα μέσα της δεκαετίας του 1970 από τον Harlan Cleveland, ο οποίος τον χρησιμοποίησε για να περιγράψει δομικές μεταβολές στη Δημόσια Διοίκηση. Ταυτόχρονα προοικονομεί την επέκταση του όρου, διατυπώνοντας την άποψη ότι οι πολίτες ζητούν «περισσότερη Διακυβέρνηση και λιγότερη Κυβέρνηση».<sup>2</sup>

Έκτοτε η χρήση της αναλυτικής κατηγορίας της Διακυβέρνησης δεν περιορίζεται μόνο στο πεδίο της Δημόσιας Διοίκησης, αλλά χρησιμοποιείται επίσης στα πεδία της οικονομίας, της διοίκησης επιχειρήσεων, της κοινωνιολογίας, της γεωγραφίας και της ιστορίας.<sup>3</sup> Ειδικότερα, από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 στο πεδίο της πολιτικής επιστήμης παρατηρείται μια συστηματική χρήση του ό-

---

2. M. Fenger & V. Bekkers, «The Governance Concept in Public Administration», στο V. Bekkers – G. Dijkstra – A. Edwards – M. Fenger (επιμ.), *Governance and the Democratic Deficit. Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*, Ashgate 2007.

3. Για τις ποικίλες χρήσεις του όρου, βλ. Kjaer 2004.

ρου και ποικίλες απόπειρες εννοιοδότησής του, προκειμένου να προσδιοριστεί ένα νέο μοντέλο λήψης και υλοποίησης των πολιτικών αποφάσεων που διαφοροποιείται από το κυρίαρχο μέχρι τότε υπόδειγμα του κυβερνητισμού.

Σύμφωνα με τον Rhodes (1996), στην προσέγγιση του οποίου στηρίχτηκαν πολλές μετέπειτα αναλύσεις: «*Η Διακυβέρνηση αναφέρεται στην αυτο-οργάνωση, τα συνεργαζόμενα οριζόντια δίκτυα, την ανταλλαγή πόρων, την ύπαρξη κανόνων και τη σημαντική αυτονομία από το κράτος*».

Ο ίδιος συγγραφέας υποστηρίζει ότι ο όρος Διακυβέρνηση παραπέμπει σε έξι (6) τουλάχιστον διαφορετικά πεδία του κοινωνικοοικονομικού και πολιτικού συστήματος. Συγκεκριμένα, υποδηλώνει: α) ένα μικρότερο κράτος, β) την εταιρική διακυβέρνηση, γ) την υιοθέτηση του new public management, δ) τη χρηστή Κυβέρνηση, ε) ένα κοινωνικοκυβερνητικό σύστημα, και στ) τα δίκτυα πολιτικής.

Ιδιαίτερα στο πεδίο συγκρότησης της πολιτικής εξουσίας (δηλαδή το κράτος), η εμπέδωση του προγράμματος της Διακυβέρνησης έχει ως αποτέλεσμα την αποκρυστάλλωση μιας σειράς μετασχηματισμών που συμπυκνώνονται στον δραστικό περιορισμό των κρατικών δομών και λειτουργιών, εξέλιξη που περιγράφεται από πολλούς ως «άδειασμα του κράτους». Επιπλέον, η συρρίκνωση των δημοσίων δαπανών συνεπάγεται και το αυξανόμενο ενδιαφέρον για την ενδυνάμωση συνεργασιών με στρατηγικούς κοινωνικούς εταίρους και την αγορά. Η κυριαρχία της Διακυβέρνησης ενδυναμώνεται περαιτέρω από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, με τον πολλαπλασιασμό και την ενίσχυση των υπερεθνικών δομών εξουσίας και οργανώσεων, παράλληλα με την ενδυνάμωση του ρόλου των υπερεθνικών εταιρειών στο πλαίσιο της λεγόμενης παγκοσμιοποίησης.

Η λογική αυτή εξειδικεύεται περαιτέρω με τη διατύπωση ενός νέου υποδείγματος διαμόρφωσης πολιτικών, αυτού της δικτυακής και πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.

Οι παραπάνω μετασχηματισμοί ωστόσο προκαλούν σημαντικές αλλοιώσεις στη μορφή και το ρόλο του νεωτερικού κράτους. Ανάμεσα στα άλλα, αμφισβητούν την ικανότητά του να παραμένει στο επίκεντρο της κυβερνητικής διαχείρισης και να διατηρεί τον έλεγχο των πολιτικών πόρων. Στη συνάφεια αυτή μοιάζει να αλλάζει σημαντικά και ο ρόλος της κυβέρνησης στη διαχείριση των υποθέσεων του κράτους (χρησιμοποιώ τον όρο «κυβέρνηση» στην ευρεία έννοιά του, δηλαδή αυτή που συμπεριλαμβάνει όλες τις βασικές δομές του κράτους, και όχι με τη στενή συνταγματική του έννοια) .

Είναι προφανές λοιπόν ότι ο πρισματικός χαρακτήρας της Διακυβέρνησης διαβρώνει όλους τους βασικούς θεσμούς και τις δομές του κοινωνικοπολιτικού συστήματος. Ωστόσο στην παρούσα εισήγηση θα εστιάσω το ενδιαφέρον μου στους μετασχηματισμούς που προωθεί η Διακυβέρνηση στην ελληνική εκδοχή της, στις οργανωτικές και κανονιστικές βάσεις του πολιτικοδιοικητικού συνε-

χούς. Στόχος μου είναι να τεκμηριώσω την υπόθεση ότι οι εν λόγω μετασχηματισμοί δεν περιορίζονται σε ουδέτερες τεχνοκρατικές μεταρρυθμίσεις που βελτιώνουν την αποτελεσματικότητα των δομών, όπως υποστηρίζει το υπόδειγμα του new public management, αλλά επηρεάζουν δραστικά το περιεχόμενο και τις σχέσεις ανάμεσα στις θεμελιώδεις αξιακές και κανονιστικές βάσεις του πολιτικού συστήματος, όπως η ορθολογικότητα, η νομιμότητα και η Δημοκρατία.

Συγκεκριμένα, προτίθεται να δείξω με ποιον τρόπο στον ορίζοντα της Διακυβέρνησης: α) η ορθολογικότητα αποξενώνεται από τις αξιακές της βάσεις (π.χ. κοινωνική συνοχή, κοινωνική δικαιοσύνη κ.λπ.) και μετακυλά σε μία εργαλειώδη διαχείριση της επίδοσης και του αποτελέσματος, β) η νομιμότητα υποχωρεί έναντι της προτεραιότητας της παραγωγικότητας-αποτελεσματικότητας, γ) η Δημοκρατία ταυτίζεται με τη διαδικαστική συμμετοχή, η οποία δεν λαμβάνει υπόψη της ζητήματα ουσιαστικής νομιμοποίησης και λογοδοσίας.

## 2. Διακυβέρνηση: ευρωπαϊκές και εθνικές διαστάσεις

Στη σχετική βιβλιογραφία η Ευρωπαϊκή Ένωση, οι θεσμοί και οι προοπτικές της αναλύονται ως αναπτυγμένο και προωθημένο παράδειγμα της Διακυβέρνησης. Η ΕΕ αποτελεί την πλέον χαρακτηριστική περίπτωση υπερεθνικού οργανισμού που επεξεργάστηκε ένα συστηματικό σχέδιο μετασχηματισμού δομών, θεσμών και πρακτικών σε ευρωπαϊκό, εθνικό και περιφερειακό επίπεδο το οποίο εντάσσεται ρητά στη λογική της Διακυβέρνησης. Το σχέδιο αυτό θεμελιώνεται πολιτικά στη Στρατηγική της Λισαβόνας, αποτυπώνεται θεσμικά στην ομότιτλη *Λευκή Βίβλο* για τη Διακυβέρνηση του 2001 και αποκρυσταλλώνεται εμβληματικά στην υπό έγκριση Συνθήκη της Λισαβόνας.<sup>4</sup> Στη συνέχεια θα επιχειρήσω μια σύντομη αναφορά σε αυτά τα κρίσιμα πολιτικοθεσμικά γεγονότα, αναδεικνύοντας τη συμβολή τους στη θεσμική αποτύπωση και την προώθηση της Διακυβέρνησης.

---

4. Συνθήκη της Λισαβόνας για την τροποποίηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, υπογράφηκε στη Λισαβόνα στις 13 Δεκεμβρίου 2007, 2007/C 306/01.

### α) Στρατηγική της Λισαβόνας

Τον Μάρτιο του 2000 στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβόνας τέθηκε ο περιφημος στρατηγικός στόχος για τη δεκαετία 2000-2010, ώστε «να γίνει η Ευρωπαϊκή Ένωση η ανταγωνιστικότερη και δυναμικότερη οικονομία της γνώσης ανά την υφήλιο, ικανή για βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη με περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας και με μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή».<sup>5</sup> Πέντε χρόνια μετά, και αφού διαπιστώθηκε σημαντική καθυστέρηση σε σχέση με το στόχο από τη γνωστή πλέον έκθεση της ομάδας εργασίας υπό τον Wim Kok *Αντιμετωπίζοντας την πρόκληση*, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επαναδραστηριοποιεί τη Στρατηγική της Λισαβόνας με αυστηρότερο τρόπο.<sup>6</sup> Στο πλαίσιο αυτό υιοθετήθηκε η υλοποίηση των Εθνικών Προγραμμάτων Μεταρρυθμίσεων (National Reform Programmes) από όλα τα κράτη-μέλη. Κάθε κράτος-μέλος είναι υποχρεωμένο να πραγματοποιήσει τις μεταρρυθμίσεις που αναφέρονται στα ΕΠΜ και μάλιστα σε συγκεκριμένα και ενίοτε αυστηρά χρονοδιαγράμματα. Επιπροσθέτως, η υλοποίηση του ΕΠΜ από κάθε κράτος-μέλος υπόκειται πλέον στον έλεγχο κάποιου άλλου κράτους και στη συνέχεια υποβάλλεται στην Επιτροπή. Τα ΕΠΜ σε όλες τις χώρες της ΕΕ έχουν ενταχθεί στο πλαίσιο της Στρατηγικής της Λισαβόνας, η οποία, σύμφωνα με τους αναθεωρημένους πλέον στόχους, περιλαμβάνει μέρηδες για: α) την απασχόληση, β) την ανταγωνιστικότητα, γ) την κοινωνία της γνώσης, δ) την κοινωνική συνοχή, ε) το περιβάλλον.

Επομένως, με έμμεσο ή με άμεσο τρόπο, ο σχεδιασμός και η παρακολούθηση των ΕΠΜ συνεπάγονται την υιοθέτηση αυτών των στόχων και την εξειδίκευσή τους σε πολιτικές, ανάλογα με τις συνθήκες που επικρατούν σε κάθε χώρα.

Ένα δεύτερο σημείο αφορά στην υιοθέτηση της Διαβούλευσης ως εργαλείο σχεδιασμού και υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων. Ειδικότερα σε όλες τις διαδικασίες διαβούλευσης στο εσωτερικό των κρατών-μελών, όπως και παρακολούθησης των Εθνικών Προγραμμάτων Μεταρρυθμίσεων, η συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων και γενικότερα της κοινωνίας των πολιτών (ΜΚΟ) είναι συστηματική. Ενδεικτικά μπορεί να αναφερθεί ότι στην Ελλάδα δημιουργήθηκε Παρατηρητήριο για την παρακολούθηση της υλοποίησης της Στρατηγικής της Λισαβόνας στην ΟΚΕ,<sup>7</sup> στο οποίο μετέχουν όλοι οι κοινωνικοί εταίροι.

---

5. Συμπεράσματα της Προεδρίας του Ε.Σ. της Λισαβόνας, 23-24 Μαρτίου 2000, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/el/ec/00100-r1.gr0.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/el/ec/00100-r1.gr0.htm).

6. Wim Kok, Έκθεση *Αντιμετωπίζοντας την πρόκληση: η στρατηγική της Λισαβόνας για την ανάπτυξη και την απασχόληση της ομάδας υψηλού επιπέδου*, Νοέμβριος 2004.

7. [www.okeobservatory.gr](http://www.okeobservatory.gr).

Από την παραπάνω σχηματική ανάλυση είναι προφανές ότι η Στρατηγική της Λισαβόνας, έστω και υπαινικτικά, προϋποθέτει το υπόδειγμα της Διακυβέρνησης, ενώ ταυτόχρονα τοποθετεί στο επίκεντρο των ευρωπαϊκών και εθνικών πολιτικών την ανταγωνιστικότητα, γεγονός που μας υποψιάζει για τον αγοροκεντρικό και οικονομιστικό χαρακτήρα της Διακυβέρνησης.

### β) Η Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση

Η προώθηση νέων μορφών Διακυβέρνησης αποτέλεσε έναν από τους τέσσερις στόχους που έθεσε ο Romano Prodi για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή του 2000 κατά τη διάρκεια της θητείας της. Έτσι, το 2001 η ΕΕ εξέδωσε μια *Λευκή Βίβλο* για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση.<sup>8</sup> Στόχος της *Λευκής Βίβλου* είναι η ανάληψη επείγουσας δράσης για την προσαρμογή της Διακυβέρνησης σύμφωνα με τις ισχύουσες συνθήκες, ενώ ταυτόχρονα απαιτεί τη διεξαγωγή ευρύτερου διαλόγου για το μέλλον της Ευρώπης. Η *Λευκή Βίβλος* προτείνει τη διεύρυνση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων αναφορικά με τις σχεδιαζόμενες πολιτικές προκειμένου να επιτύχει τη μεγαλύτερη συμμετοχή πολιτών και οργανώσεων. Προωθεί τη μεγαλύτερη διαφάνεια, τη λογοδοσία και την ευθύνη των συμμετεχόντων.

Για το σκοπό αυτόν εξέχουσα σημασία δόθηκε στην ανάμιξη της κοινωνίας των πολιτών. Εδώ γίνεται λόγος ξεχωριστά για τις συνδικαλιστικές οργανώσεις και τα συνδικάτα και τις μη κυβερνητικές οργανώσεις. Ιδιαίτερος ρόλος επιφυλάχθηκε και για την ευρωπαϊκή ΟΚΕ, την έκφραση των οργανωμένων συμφερόντων.

Η *Λευκή Βίβλος* υιοθετεί πέντε βασικές αρχές στις οποίες θεμελιώνεται η Διακυβέρνηση. Οι αρχές αυτές επιχειρούν να προωθήσουν συνδυαστικά τη Δημοκρατία μέσα από την ενίσχυση της συμμετοχής, της διαφάνειας και της λογοδοσίας όσο και την αποτελεσματικότητα/παραγωγικότητα της δημόσιας δράσης μέσα από την ενίσχυση της συνοχής των ευρωπαϊκών και εθνικών πολιτικών. Ο συνδυασμός αυτών των δύο δεν φαίνεται να επιτυγχάνεται συνήθως. Με βάση αυτό το αξιακό πλαίσιο, η *Λευκή Βίβλος* θέτει τέσσερις βασικούς στόχους, η υλοποίηση των οποίων συνδέεται με σημαντικές αλλαγές στη δομή, στο θεσμικό πλαίσιο και στη στρατηγική άσκησης πολιτικών.

Συγκεκριμένα, προωθείται η ενίσχυση της συμμετοχής όλων των εμπλεκόμενων φορέων, των περιφερειακών και τοπικών δομών, της κοινωνίας των πολιτών, δηλαδή των κοινωνικών εταίρων και των ΜΚΟ, αλλά και των μεμονωμένων

---

8. Ανακοίνωση της Επιτροπής της 25ης Ιουλίου 2001, «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση - Μια Λευκή Βίβλος» [COM(2001) 428 - Επίσημη Εφημερίδα C 287 της 12/10/2001].

πολιτών. Στην κατεύθυνση αυτήν μοιάζει να υιοθετεί το μοντέλο της δικτυακής πολιτικής που εντάσσει θεσμικά και ουσιαστικά τις επιχειρήσεις, τα ερευνητικά κέντρα και τα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης στη χάραξη και την υλοποίηση τόσο των ευρωπαϊκών όσο και των εθνικών πολιτικών.

Ο δεύτερος στόχος σχετίζεται με τη βελτίωση νομοθετικών ρυθμίσεων σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο (κανονιστική μεταρρύθμιση). Στο πλαίσιο αυτό μετατοπίζεται η νομοπαρασκευαστική διαδικασία από τη γραφειοκρατία και τη δημοκρατικά εκλεγμένη πολιτική ηγεσία στους ειδικούς. Η διαδικασία της νομοθέτησης υπάγεται στην υπηρεσία της αποτελεσματικότητας, ενθαρρύνεται η απορρύθμιση και, τέλος, προωθείται η μεταφορά κανονιστικής-ρυθμιστικής αρμοδιότητας σε ανεξάρτητες αρχές.

Ο τρίτος στόχος σχετίζεται με τον επαναπροσδιορισμό της πολιτικής στρατηγικής των θεσμικών οργάνων της ΕΕ με σκοπό την ενίσχυση της συνοχής και της αποτελεσματικότητας των πολιτικών. Στη συνάφεια αυτή ο εν λόγω στόχος εξυπηρετείται με τη μεταφορά αρμοδιοτήτων και ισχύος στα όργανα της ΕΕ, και ιδιαίτερα στο Συμβούλιο και την Επιτροπή.

Ως τέταρτος στόχος αναδεικνύεται η συμβολή της ΕΕ στην παγκόσμια Διακυβέρνηση.

Μάλιστα, για να διασφαλιστεί η ενεργός συμμετοχή των παραπάνω φορέων, θεσμοθετήθηκε μια ευρεία Διαβούλευση της *Λευκής Βίβλου* για διάστημα 8 μηνών, δηλαδή μέχρι τις 31 Μαρτίου 2002, κυρίως μέσω του ηλεκτρονικού τόπου, από όπου προέκυψε η Έκθεση της Επιτροπής για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση.<sup>9</sup>

Η αντίδραση-συμμετοχή σε αυτή τη Δημόσια Διαβούλευση ήταν περιορισμένη, αφού κατεγράφησαν συνολικά μόνο 260 παρεμβάσεις, οι οποίες όμως κρίθηκαν από τους συντάκτες της Έκθεσης ιδιαίτερα ενδιαφέρουσες ποιοτικά. Οι συνεισφορές προέρχονταν από:

- δημόσιες αρχές: 27%
- κοινωνικοοικονομικούς φορείς: 22%
- κοινωνία πολιτών: 22%
- ακαδημαϊκή κοινότητα: 16%
- ατομικές συνεισφορές: 13%.

Τα αποτελέσματα αυτής της διαδικασίας περιλήφθηκαν στην Έκθεση της Επιτροπής για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση που εκδόθηκε το 2003.

Αφετηρία της πρωτοβουλίας αυτής ήταν η εκτίμηση ότι «οι πολίτες της ΕΕ

---

9. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Έκθεση σχετικά με την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση [COM(2002) 704 - COM(2002) 705 - COM(2002) 713 - C5-0200/2003 - 2003/2085(INI)], Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων.

θεωρούν ότι η Ένωση είναι μεν μακριά από αυτούς, αλλά ότι ταυτόχρονα επεμβαίνει υπερβολικά στη ζωή τους».

Όπως ήταν φυσικό, οι αρχές και οι στόχοι που προωθεί η λογική της Διακυβέρνησης εφαρμόζονται πρωτίστως στη διαδικασία σχεδιασμού και υλοποίησης των ΚΠΣ. Συγκεκριμένα, κατά τη διαχείριση-απορρόφηση των σχετικών κονδυλίων οι προβλεπόμενες ή εξ ανάγκης επιβαλλόμενες διαδικασίες διαμόρφωσαν ένα πρότυπο λήψης και υλοποίησης αποφάσεων που ξεπερνά τις πολιτικές και διοικητικές πρακτικές της Δημοκρατίας μέσω του κομματικού ανταγωνισμού. Και προωθεί ένα νέο μοντέλο, αυτό της «Διακυβέρνησης», το οποίο ενθαρρύνει και θεσμοθετεί την ευρεία συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών, περιορίζοντας ταυτόχρονα την «αναποτελεσματική» γραφειοκρατία του κράτους.

### **3. Η διαχείριση του Γ΄ ΚΠΣ: θεσμικό πλαίσιο και δομές**

Το Γ΄ ΚΠΣ, το οποίο αποτέλεσε, όπως αναφέρθηκε, ίσως τη σημαντικότερη χρηματοδότηση της ελληνικής οικονομίας, επέβαλε μια σειρά διοικητικών διαδικασιών τόσο για την προετοιμασία όσο και για τη διαχείρισή του, οι οποίες έχουν συμβάλει στο μετασχηματισμό της διαδικασίας λήψης αποφάσεων της κυβέρνησης και εντέλει της Δημοκρατίας.

Η επιλογή, επομένως, του παραδείγματος της διαχείρισης του Γ΄ ΚΠΣ έγινε διότι, όπως θα αναδειχθεί στη συνέχεια, αποτελεί ιδεοτυπικό σχεδόν παράδειγμα της λογικής της Διακυβέρνησης, και τούτο διότι:

- 1) Συνδέει το οικονομικό (κοινωνία) με το θεσμικό και το πολιτικό (κράτος).
- 2) Η υλοποίησή του διαπερνά όλη την ελληνική Δημόσια Διοίκηση, επιβάλλοντας έτσι σαρωτικές αλλαγές στη διοικητική της δομή.
- 3) Σχετίζεται με ένα από τα βασικά γνωρίσματα της Διακυβέρνησης, συγκεκριμένα αυτό που αφορά στην υπαγωγή-διασύνδεση του εθνικού με το υπερεθνικό. Εν προκειμένω, η διασύνδεση αυτή μεθοδεύεται μέσω της λεγόμενης εταιρικής σχέσης, η οποία προβλέπει τη στενή συνεργασία των ενωσιακών οργάνων με τα κράτη-μέλη. Η υπαγωγική αυτή σχέση θεσμοποιείται με τον κανονισμό (1260/1999)<sup>10</sup> που προσδιορίζει τον τρόπο και τη λογική της διαχείρισης του

---

10. Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1260/1999 του Συμβουλίου περί γενικών διατάξεων για τα διορθωτικά Ταμεία, 21 Ιουνίου 1999.



Γ΄ ΚΠΣ, ρυθμίζοντας εξαντλητικά ζητήματα που αφορούν στο σχεδιασμό και στις επιμέρους δράσεις και μέτρα. Θα πρέπει, επίσης, να υπενθυμίσουμε ότι η ΕΕ είναι αυτή που διαθέτει το συντριπτικά μεγαλύτερο μέρος των πόρων.

### *Η προηγούμενη εμπειρία και το ισχύον θεσμικό πλαίσιο*

Τα προβλήματα που σχετίζονταν με την ορθολογική διαχείριση των πόρων των Α΄ και Β΄ ΚΠΣ ανέδειξαν τη σημασία της εκπόνησης ενός νέου Κοινοτικού Κανονισμού 1260/1999, ο οποίος προσδιορίζει τον τρόπο με τον οποίο έγινε εντέλει η Διαχείριση του Γ΄ ΚΠΣ.

Η ορθή χρηματοδοτική διαχείριση των πόρων και η μεγιστοποίηση των αναπτυξιακών αποτελεσμάτων από την υλοποίηση των διαρθρωτικών παρεμβάσεων στη χώρα αποτέλεσαν θέμα πρώτης προτεραιότητας. Με άξονα την προτεραιότητα αυτή, οι ελληνικές αρχές εφάρμοσαν συστηματικά αυστηρές διαδικασίες διαχείρισης και ελέγχου. Σύμφωνα με αυτές τις διαδικασίες, η Επιτροπή εγκρίνει τις στρατηγικές και τις αναπτυξιακές προτεραιότητες του προγραμματισμού που προτείνουν τα κράτη-μέλη. Επίσης, εγκρίνει την κοινοτική χρηματοδότηση και τους κανόνες εφαρμογής. Τέλος, ενισχύει τη μόχλευση, ευνοώντας κατά το δυνατό περισσότερο την προσφυγή σε ιδιωτικές πηγές χρηματοδότησης.

### *Το Γ΄ ΚΠΣ: στόχοι και αρχιτεκτονική του προγράμματος*

Το Γ΄ ΚΠΣ αποτελεί αποτέλεσμα της συμφωνίας στην οποία κατέληξαν η ελληνική κυβέρνηση και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναφορικά με τη χρηματοδότηση των διαρθρωτικών παρεμβάσεων στην Ελλάδα για το χρονικό διάστημα 2000-2006. Καταρτίστηκε δε με βάση το Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης που υποβλήθηκε από την Ελλάδα στην ΕΕ. Το κείμενο του ΚΠΣ υπογράφηκε τον Νοέμβριο του 2000 και αναθεωρήθηκε τον Δεκέμβριο του 2004. Η επιτυχία του Γ΄ ΚΠΣ συνδέθηκε με το στόχο να παγιωθούν στην Ελλάδα τα μέσα μιας αιεφόρου ανάπτυξης.

Οι πόροι που έλαβε η Ελλάδα την περίοδο 2000-2006 από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Πολιτικής είχαν ως στόχο να δημιουργήσουν τις προϋποθέσεις για υψηλότερη μακροπρόθεσμη ανάπτυξη, που θα οδηγούσε σε πραγματική σύγκλιση με τις υπόλοιπες οικονομίες των κρατών-μελών και θα συνέβαλλε στην αντιμετώπιση των διαρθρωτικών προβλημάτων της ελληνικής οικονομίας, βασικών ελλείψεων της οικονομικής και κοινωνικής ζωής, κυρίως στους τομείς των υποδομών, της ανάπτυξης, των ανθρωπίνων πόρων και της παραγωγικότητας.

Οι συνολικοί χρηματοδοτικοί πόροι του Γ ΚΠΣ και του Ταμείου Συνοχής ανήλθαν σε 48,30 δισ. ευρώ. Η συνολική δημόσια δαπάνη (Κοινοτική και Εθνική) ανήλθε σε 37,67 δισ. ευρώ και η εκτιμώμενη ιδιωτική συμμετοχή ανήλθε σε 10,63 δισ. ευρώ.

	ΚΠΣ 2000-2006	(σε δισεκατομμύρια ευρώ)	
		Ταμείο Συνοχής	ΣΥΝΟΛΟ
Κοινοτική συμμετοχή	22,70	3,24	25,94
Εθνική συμμετοχή	9,72	2,01	11,73
Σύνολο δημόσιας δαπάνης	32,42	5,25	37,67
Ενδεικτική ιδιωτική συμμετοχή	9,53	1,10	10,63

Πηγή: Υπουργείο Οικονομίας & Οικονομικών.

Μια επιγραμματική αναφορά στην αρχιτεκτονική του προγράμματος θα είναι ιδιαίτερα χρήσιμη, διότι, αν και περιγραφική, αποκαλύπτει τη σαφή συσχέτισή της με τους μετασχηματισμούς στη Δημόσια Διοίκηση. Συγκεκριμένα, για την υλοποίηση του Γ ΚΠΣ δημιουργήθηκαν 25 Επιχειρησιακά Προγράμματα, τα οποία κατηγοριοποιούνται σε τομεακά και περιφερειακά.

Συγκροτήθηκαν έτσι:

- 11 Τομεακά Προγράμματα, τα οποία αφορούν σε εθνικές τομεακές πολιτικές. Κάθε ένα από αυτά αντιστοιχεί σε ένα Υπουργείο.

- 13 Περιφερειακά Προγράμματα (ΠΕΠ), ένα για κάθε μία από τις 13 περιφέρειες της χώρας, στα οποία έχει κατανεμηθεί το 1/3 περίπου των διαθέσιμων πιστώσεων των Διαρθρωτικών Ταμείων για την περίοδο 2000-2006.

Παράλληλα, θεσμοθετήθηκε και ένα Επιχειρησιακό Πρόγραμμα υπό τον γενικό τίτλο «Τεχνική βοήθεια», το οποίο είχε ως στόχο την ενδυνάμωση και τη στήριξη του συστήματος διαχείρισης, παρακολούθησης και ελέγχου του Κοινωνικού Πλαισίου Στήριξης και των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων.

### *Σύστημα διαχείρισης και ελέγχου του ΚΠΣ 2000-2006*

Για την υλοποίηση του ΚΠΣ 2000-2006 τέθηκε επίσης σε εφαρμογή ένα σύστημα διαχείρισης, παρακολούθησης και ελέγχου σύμφωνα με τις απαιτήσεις του κανονισμού 1260/1999, αλλά και με το ν. 2860/2000, που ψηφίστηκε από την ελληνική Βουλή.

Στο πλαίσιο του εν λόγω συστήματος θεσμοθετήθηκαν όργανα διαχείρισης, παρακολούθησης και ελέγχου και εφαρμόστηκαν συστηματικά αυστηρές διαδι-

κασίες σε ό,τι αφορά στην επιλογή, τη χρηματοδότηση και την υλοποίηση των έργων και των δράσεων του Γ΄ ΚΠΣ.

Δημιουργήθηκαν και λειτούργησαν μια σειρά από όργανα όπως:

- η Κεντρική Διαχειριστική Αρχή του ΚΠΣ και η Κεντρική Επιτροπή Παρακολούθησης του ΚΠΣ στο Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας·
- οι Διαχειριστικές Αρχές των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων σε κάθε Υπουργείο (τομεακά) και σε κάθε Περιφέρεια (περιφερειακά ΠΕΠ)·
- οι Επιτροπές Παρακολούθησης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων·
- η Αρχή Πληρωμής του ΚΠΣ, των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών και του Ταμείου Συνοχής και η Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΕΔΕΛ).

Πολύ παραστατικά το διάγραμμα που ακολουθεί αποτυπώνει το όλο σύστημα:



Πηγή: Υπουργείο Οικονομίας & Οικονομικών.

Μια σημαντική καινοτομία αποτελεί το γεγονός ότι στις επιτροπές παρακολούθησης όλων των επιχειρησιακών προγραμμάτων (ΕΠ) μετέχουν για πρώτη φορά με δικαίωμα ψήφου εκπρόσωποι των λεγόμενων κοινωνικών εταίρων. Ειδικότερα, εκπρόσωποι του ΣΕΒ και της ΓΣΕΕ, αλλά και της ΓΣΕΒΕΕ και της ΕΣΕΕ, της ΑΔΕΔΥ, της ΟΚΕ, της Κεντρικής Ένωσης Επιμελητηρίων, του ΤΕΕ αλλά επίσης της Greenpeace, συμμετείχαν και στις 25 Επιτροπές Παρακολούθησης.

Μεγάλη καινοτομία, επίσης, αποτελεί η δημιουργία των Διαχειριστικών Αρχών των τομεακών και Περιφερειακών Προγραμμάτων, οι οποίες διαθέτουν σημαντική αυτονομία. Η Διαχειριστική Αρχή (ή Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης) ορίζεται

σε κάθε Επιχειρησιακό Πρόγραμμα και είναι υπεύθυνη για την αποτελεσματικότητα και κανονικότητα της διαχείρισης και της εφαρμογής του αντίστοιχου ΕΠ.

### *Το παράδειγμα της ΜΟΔ*

Το νέο διαχειριστικό υπόδειγμα συμπυκνώνεται έκτυπα στο παράδειγμα της Μονάδας Οργάνωσης της Διαχείρισης του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΜΟΔ).<sup>11</sup>

Πρόκειται για μια υβριδική και καινοφανή διοικητική μονάδα, η οποία αποτελεί κατά τη γνώμη μας το παράδειγμα της εγκατάστασης της λογικής της αγοράς στη Δημόσια Διοίκηση.

Η ΜΟΔ ιδρύθηκε το 1996, όταν δηλαδή σχεδιαζόταν ακόμα το Γ΄ ΚΠΣ, είναι ανώνυμη εταιρεία μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, λειτουργεί υπέρ του Δημοσίου Συμφέροντος και είχε ως σκοπό την κάλυψη των αναγκών σε εξειδικευμένο ανθρώπινο δυναμικό και σε μεταφορά τεχνογνωσίας για τη βελτίωση της διοικητικής δομής στην εφαρμογή προγραμμάτων που συγχρηματοδοτούνται από την ΕΕ. Στο ΔΣ της συμμετέχουν εκπρόσωποι του ΣΕΒ και της ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.

Η ΜΟΔ αναζητά στελέχη από την αγορά, προκηρύσσει διαγωνισμούς και προσλαμβάνει εκείνους που στη συνέχεια θα στελεχώσουν τις Διαχειριστικές Αρχές (ΔΑ) των Υπουργείων, οι οποίες έχουν και την ευθύνη της διαχείρισης του ΚΠΣ. Παράλληλα, παρέχει εκπαίδευση στο σύνολο των στελεχών των Ειδικών Υπηρεσιών του ΚΠΣ/ΕΣΠΑ, ανεξαρτήτως του τρόπου επιλογής και τοποθέτησής τους.

Η ΜΟΔ ακολουθεί μια διαδικασία επιλογής η οποία περιλαμβάνει περιγραφή απαιτούμενων προσόντων, δημόσια πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος, γραπτό διαγωνισμό, διαδικασία συνεντεύξεων για την επιλογή και πρόσληψη στελεχών από τον ιδιωτικό τομέα. Αρχικά η σύμβαση των συγκεκριμένων στελεχών ήταν ορισμένης διάρκειας (2 ετών) με δυνατότητα ανανέωσης, τώρα έχει μετατραπεί σε σύμβαση αορίστου χρόνου. Σύμφωνα με το άρθρο 7 §2α του ν. 2860/2000, τις Διαχειριστικές Αρχές στελεχώνουν και δημόσιοι υπάλληλοι, οι οποίοι ακολουθούν μια διαδικασία αξιολόγησης που πραγματοποιείται από την Επιτροπή Αξιολόγησης του ΥΠΟΙΟ και υποστηρίζεται γραμματειακά από τη ΜΟΔ.

Κατά έναν περιεργό τρόπο, μέσω της ΜΟΔ πραγματοποιούνται προσλήψεις ε-

---

11. Ανώνυμη μη κερδοσκοπική εταιρεία του ευρύτερου Δημόσιου Τομέα, ελποπεύεται από τον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών. Ιδρύθηκε τον Φεβρουάριο του 1996 με το ν. 2372/1996 μετά από απόφαση της Ελληνικής Κυβέρνησης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Στοχεύει στη στήριξη και ενίσχυση της Δημόσιας Διοίκησης στη διαχείριση των συγχρηματοδοτούμενων από την Ευρωπαϊκή Ένωση προγραμμάτων.

κτός της τυπικής διαδικασίας του ΑΣΕΠ. Βεβαίως, λόγω των αυξημένων και ειδικών προσόντων που απαιτούνται για τις συγκεκριμένες θέσεις, έχει σχεδιαστεί μια διαδικασία σε συμφωνία με την ΕΕ η οποία ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις για επιλογή εξειδικευμένων στελεχών. Ο πρόεδρος του ΑΣΕΠ συμμετέχει στην Επιτροπή Διαγωνισμού της ΜΟΔ. Η ΜΟΔ υπόκειται στον έλεγχο του ΑΣΕΠ ως προς τη διαδικασία επιλογής.

Επομένως, σε μια ανώνυμη, μη κερδοσκοπική εταιρεία που αποτελεί μέρος του ευρύτερου Δημόσιου Τομέα απασχολούνται στελέχη τα οποία, αν και εντάσσονται στη δημοσιούπαλληλία υπό την ευρεία έννοια, λαμβάνουν μισθούς και απολαμβάνουν προνόμια πολύ υψηλότερα από εκείνα των δημοσίων υπαλλήλων. Στην πράξη, στις περισσότερες των περιπτώσεων δουλεύουν «δίπλα-δίπλα» εργαζόμενοι με διαφορετικές συνθήκες και προϋποθέσεις εργασίας. Όπως είναι το λογικό επακόλουθο, διαμορφώνονται δύο ταχύτητες δημοσίων υπαλλήλων: εκείνοι οι οποίοι έχουν προσληφθεί μέσω ΑΣΕΠ, ακολουθούν τον δημοσιούπαλληλικό κώδικα και, κυρίως, το μισθολόγιο του Δημοσίου, και ορισμένοι οι οποίοι έχουν επιλεγεί με διαφορετικές διαδικασίες και οι απολαβές τους είναι πολλές φορές διπλάσιες από εκείνες των πρώτων. Μάλιστα συχνά πρόκειται για στελέχη της αγοράς που αποφάσισαν να επιχειρήσουν στα «ασφαλέστερα» νερά του Δημοσίου. Με αυτήν όμως την πρακτική επιχειρείται και εντέλει σταδιακά υλοποιείται μια ιδιότυπη «ιδιωτικοποίηση» του Δημοσίου.

#### **4. Οι επιπτώσεις του νέου οργανωτικού και διαχειριστικού υποδείγματος στη Δημόσια Διοίκηση και στο πολιτικό σύστημα**

Στο πλαίσιο του παρόντος άρθρου δεν ήταν δυνατόν να πραγματοποιηθεί εξαντλητικά το κρίσιμο αυτό ζήτημα. Σύμφωνα με την ανάλυση που προηγήθηκε, μπορούμε να υποστηρίξουμε λοιπόν ότι:

Οι εκτεταμένες και ριζικές αλλαγές που προωθήθηκαν από το διαχειριστικό υπόδειγμα του Γ΄ ΚΠΣ προφανώς επέφεραν δραστικές αλλοιώσεις στα παραδοσιακά χαρακτηριστικά της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης αλλά και του γραφειοκρατικού υποδείγματος εν γένει. Ειδικότερα και επιλεκτικά:

α) Αποδιαρθρώνονται οι κλασικές διοικητικές ιεραρχίες με τη θέσπιση και την εγκατάσταση παράλληλων δομών, οι οποίες δεν έχουν μόνο εκτελεστικές αλλά και σημαντικές επιτελικές αρμοδιότητες. Πράγματι, οι δομές αυτές (διαχειριστικές αρχές) είναι εξοπλισμένες με σημαντικές εξουσίες, όπως ο σχεδιασμός των επιμέρους προγραμμάτων και η κατανομή των αντίστοιχων πόρων.

β) Οι Διαχειριστικές Αρχές αυτές δεν στελεχώνονται αποκλειστικά από τις τάξεις της δημοσιοϋπαλληλίας, αλλά στρατολογούν το προσωπικό τους από την αγορά, την ακαδημαϊκή κοινότητα κ.λπ.

γ) Ενδυναμώνεται ο ρόλος των αποκαλούμενων πλέον κοινωνικών εταίρων στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Στο πλαίσιο αυτό διαμορφώνεται μια νέα σχέση Δημόσιας Διοίκησης και κοινωνικών εταίρων, η λεγόμενη εταιρική σχέση. Συγκεκριμένα, εκπρόσωποι των εργοδοτών και των εργαζομένων συμμετέχουν στις επιτροπές παρακολούθησης, δηλαδή σε όλα τα στάδια σχεδιασμού και αξιολόγησης των επιμέρους δράσεων του Γ΄ ΚΠΣ, και μάλιστα με δικαίωμα ψήφου. Παράλληλα, ενισχύεται η θέση και των λοιπών οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών, εκπρόσωποι των οποίων συμμετέχουν στις εν λόγω επιτροπές.

δ) Τέλος, ιδιαίτερη αναφορά θα πρέπει να γίνει στο ρόλο των Τεχνικών Συμβούλων. Πρόκειται, στην πραγματικότητα, για ιδιωτικές επιχειρήσεις (π.χ. PLANET, ICAP) οι οποίες αναλαμβάνουν σημαντικούς ρόλους στη διαδικασία εξειδίκευσης των ποικίλων δράσεων.

Όλα τα παραπάνω έχουν μια σειρά από σοβαρές επιπτώσεις, οι οποίες δεν κινούνται αυτονόητα στην κατεύθυνση του εκσυγχρονισμού και της βελτιστοποίησης των αποδόσεων, αλλά, αντίθετα, αλλοιώνουν τη φυσιογνωμία και τα συγκροτησιακά στοιχεία της διοίκησης στο πλαίσιο της αντιπροσωπευτικής Δημοκρατίας, ενώ σωρεύουν επιπλέον παθολογίες στο ήδη επιβαρυσμένο διοικητικό περιβάλλον.

Ενδεικτικά μόνο αναφέρω ότι:

- συγκροτούνται παράλληλες και ανταγωνιστικές ιεραρχίες στο εσωτερικό των βασικών διοικητικών μονάδων, γεγονός που υπονομεύει τις πολιτικοδιοικητικές ιεραρχίες και κυρίως τον πολιτικό έλεγχο·

- οι δομές αυτές τείνουν να αυτονομούνται όλο και περισσότερο, με αποτέλεσμα τον πολλαπλασιασμό των γραφειοκρατικών νησίδων και την επίταση του κατακερματισμού·

- υπονομεύεται ο συχνά επιβεβλημένος εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης με την ταύτιση του με τη λογική, τις επιδιώξεις και τα συμφέροντα της αγοράς. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτής της αλλοίωσης στην περίπτωση του Γ΄ ΚΠΣ αποτελεί η σταδιακή μετατόπιση από το αίτημα της ανάπτυξης στην αγωγή της απορρόφησης των σχετικών κονδυλίων (μετατόπιση κονδυλίων από πεδίο σε πεδίο, π.χ. μεσογειακή κουζίνα αντί έρευνας). Αν και σε επίπεδο διακηρύξεων ο στόχος παραμένει η ανάπτυξη, και μάλιστα η αειφόρος, η διαχειριστική πρακτική αποκαλύπτει ότι η απορρόφηση αναδεικνύεται σε αποκλειστική προτεραιότητα. Η μετατόπιση αυτή υπονομεύει την κοινωνική ωφέλεια των εν λόγω προγραμμάτων και, επομένως, τη βασική αρχή της Δημόσιας Διοίκησης, που συνίσταται την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος.

## Αντί συμπεράσματος: ζητήματα δημοκρατικής νομιμοποίησης και λογοδοσίας

Το σημαντικότερο όμως πρόβλημα που προκύπτει από αυτή τη νέα διοικητική λογική αφορά στη νομιμοποίηση και στη λογοδοσία των νεοπαγών δομών, θεσμών και διαδικασιών (Benz & Papadopoulos 2006). Το ζήτημα αυτό φωτίζει ένα εγγενές χαρακτηριστικό της Διακυβέρνησης που έχει απασχολήσει τη σχετική θεωρητική συζήτηση, και συγκεκριμένα τη σχέση της με τις ουσιαστικές διαδικαστικές και θεσμικές προκείμενες της Δημοκρατίας. Η ενίσχυση του ρόλου των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών στην εν λόγω διαδικασία δεν απαντά πειστικά στο θεμελιώδες ζήτημα της νομιμοποίησης, στο βαθμό που δεν μπορεί να υποκαταστήσει το κλασικό υπόδειγμα της αντιπροσωπευτικής Δημοκρατίας το οποίο στηρίζεται στη διάκριση κυβερνώντων και κυβερνωμένων. Στο πλαίσιο αυτό, οι αποφάσεις λαμβάνονται από τις εκλεγμένες πολιτικές ηγεσίες και τα εξουσιοδοτημένα θεσμικά όργανα και θα πρέπει να εξυπηρετούν τα συμφέροντα των πολιτών, οι οποίοι και τους εξουσιοδότησαν να ενεργούν για λογαριασμό τους. Είναι προφανές λοιπόν ότι η δημοκρατική νομιμοποίηση μιας πολιτείας θεμελιώνεται σε μια διαδραστική σχέση μεταξύ αυτών που λαμβάνουν αποφάσεις και των πολιτών που τους εκλέγουν. Οι πολίτες ελέγχουν την ανταπόκριση των κυβερνώντων στην εντολή τους και ως προς αυτό έχουν στη διάθεσή τους μια σειρά από μηχανισμούς και διαδικασίες που διασφαλίζουν τη λογοδοσία των πρώτων.<sup>12</sup>

Από την ανάλυση που προηγήθηκε καταδεικνύεται ότι με τη διαδικασία της Διακυβέρνησης διαμορφώνονται δομές και όργανα πολιτικής εξουσίας που προστίθενται στα προϋπάρχοντα και τα οποία αυτονομούνται από τις παραδοσιακές ιεραρχικές δομές της γραφειοκρατίας και εντέλει από τον πολιτικό έλεγχο. Με άλλα λόγια, μοιάζει να κατασκευάζονται διοικητικές νησίδες που διαχειρίζονται σημαντική εξουσία και πόρους χωρίς να υπόκεινται ταυτόχρονα σε ένα αποτελεσματικό και δημοκρατικά νομιμοποιημένο σύστημα λογοδοσίας. Παράλληλα, οι νέες αυτές δομές συγκροτούνται στη βάση τεχνοκρατικών και πελατειακών κριτηρίων και λειτουργούν σύμφωνα με τις αρχές της επίδοσης και της παραγωγικότητας. Δεν είναι λοιπόν τυχαίο ότι τα τελευταία χρόνια κατα-

---

12. Η λογοδοσία σχετίζεται με τη δυνατότητα κωδικοποιημένων διαδικασιών που αναγκάζουν αυτούς οι οποίοι χαράσσουν και διαμορφώνουν τις πολιτικές να αιτιολογούν τις επιλογές τους, γεγονός το οποίο επιτρέπει στους πολίτες να εκφράζουν την άποψή τους αναφορικά με τα αποτελέσματα αυτών των πολιτικών. Για μια πιο διεξοδική ανάλυση του ζητήματος της λογοδοσίας στις συνθήκες της Διακυβέρνησης, βλ. Pierre & Peters 2000.

γράφεται μια σημαντική αμφισβήτηση της νομιμότητας, η οποία αποτελούσε το θεμέλιο της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης.

Οι εξελίξεις που σκιαγραφήσαμε παραπάνω στην πραγματικότητα φτωχαίνουν το περιεχόμενο και τις αξίες της Δημοκρατίας. Εν κατακλείδι, φαίνεται ότι μέσα από τις διαδικασίες της Διακυβέρνησης δεν περιθωριοποιείται μόνο ο ρόλος της Κυβέρνησης, καθώς αυτή μετατρέπεται σε απλό διαχειριστή των κρατικών υποθέσεων, αλλά υπονομεύονται οι ουσιαστικές προϋποθέσεις της και οι εγγυήσεις της δημοκρατικής νομιμοποίησης.

Η μελέτη καταλήγει ότι οι συνέπειες αυτού του μοντέλου της «Διακυβέρνησης» δεν υπονομεύουν μόνο τη Δημοκρατία, αλλά χαρακτηρίζονται και από αντιφάσεις που ουσιαστικά αναπαράγουν μέσα από άλλους δρόμους τη «γραιοκρατική παθογένεια» που υποτίθεται ότι αντιμετωπίζουν.

#### ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Australian National Audit Office (1999), *Corporate Governance in Commonwealth Authorities and Companies*. www.anao.gov.au.
- Benz, A. – Papadopoulos, Y. (2006), «Governance and Democracy: Concepts Key Issues», στο Benz, A. – Papadopoulos, Y. (επιμ.), *Governance and Democracy: Comparing National, European and International Experience*, London: Routledge, σσ. 20-45.
- Bouckaert, G. – Pollit, C. (2004), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Γράβαρης, Δ. (2004), «Η πολιτική οικονομία των μορφών νομιμοποίησης. Από τον λαϊκισμό στον τεχνοκρατικό εκσυγχρονισμό», στον τόμο *Κοινωνική αλλαγή στη σύγχρονη Ελλάδα (1980-2001)*, Αθήνα: Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, σσ. 27-57.
- Crouch, C. (2006), *Μεταδημοκρατία*, Αθήνα: Εκκρεμές.
- Demers, M. (1999), «La Gouvernance de la Gouvernance: faut-il freiner l'engouement?», στο Corkery, J. (επιμ.), *Governance: Concepts and Applications*, Brussels: IIAS.
- Flinders, M. (2006), «Public/Private: The Boundaries of the State», στο Hay, C. – Lister, M. – Marsh, D. (επιμ.), *The State. Theories and Issues*, Basingstoke/New York: Palgrave MacMillan.
- Green, E. H. H. (2002), *Ideologies of Conservatism*, Oxford/New York: Oxford University Press.
- Hall, B. – Biersteker, T. (επιμ.) (2002), *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Held, D. – McGrew, A. – Goldblatt, D. – Parraton, J. (1999), *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Jreisat, J. E. (2004), *Governance and Developing Countries*, Leiden: Brill.
- Καρχατσούλης, Π. (2004), *Το κράτος σε μετάβαση. Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το νέο «δημόσιο μάντζιμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης.



- Kjaer, A. M. (2004), *Governance*, Cambridge: Polity Press.
- Kooiman, J. (2004), *Governing as Governance*, London: Sage.
- Κοτζιάς, Ν. (2004), *Το ενεργητικό δημοκρατικό κράτος. Εθνικό κράτος και παγκοσμιοποίηση*, Αθήνα: Καστανιώτης.
- Μακροδημήτρης, Α. (2002), *Κράτος και Κοινωνία Πολιτών*, Αθήνα: Μεταμεσονύκτιες Εκδόσεις.
- Meynaud, J. (2002), *Οι πολιτικές δυνάμεις στην Ελλάδα 1945-1965*, Αθήνα: Σαββάλας.
- Migdal, J. (1988), *Strong Societies and Weak States*, Princeton: Princeton University Press.
- Muller, P. – Surel, Y. (2002), *Ανάλυση των πολιτικών του κράτους*, Αθήνα: Τυπωθήτω - Γ. Δαρδανός.
- Nye, J. S. – Donahue, J. D. (2000), *Governance in a Globalizing World*, Washington, DC: The Brookings Institution.
- Oszlack, O. (2005), «State Bureaucracy. Politics and Policies», στο Janoski, Th. – Alford, R. – Hicks, A. – Schwartz, M. (επιμ.), *The Handbook of Political Sociology. States, Civil Societies and Globalization*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Παπούλιας, Δ. – Τσοῦκας, Χ. (1998), *Κατευθύνσεις για τη μεταρρύθμιση του κράτους*, Αθήνα: Καστανιώτης.
- Peters, B. G. – Pierre, J. (2006), «Governance, Government and the State», στο Hay, C. – Lister, M. – Marsh, D. (επιμ.), *The State. Theories and Issues*, Basingstoke/New York: Palgrave MacMillan.
- Pierre, J. (επιμ.) (2000), *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, J. – Peters, B. G. (2000), *Governance, Politics and the State*, Basingstoke/New York: Palgrave MacMillan.
- Pierre, J. – Peters, B. G. (2004), *Governing Complex Societies*, Basingstoke/New York: Palgrave MacMillan.
- Rhodes, R. (1996), «The New Governance: Governing without Governance», *Political Studies*, 44: 652-667.
- Rhodes, R. (1997), *Understating Governance*, Milton Keynes: Open University Press.
- Rosenau, J. (1992), «Governance, Order and Change in World Politics», στο Rosenau, J. – Czempiel, E. O. (επιμ.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Σταθάκης, Γ. (2004), *Το δόγμα Τρούμαν και το σχέδιο Μάρσαλ*, Αθήνα: Βιβλιόραμα.
- Στασινοπούλου, Ο. (1996), *Ζητήματα σύγχρονης κοινωνικής πολιτικής. Από το κράτος πρόνοιας στο «νέο» προνοιακό πλουραλισμό. Φροντίδα και γήρανση – Η σύγχρονη πλουραλιστική πρόκληση*, Αθήνα: Gutenberg.
- Σωτηρόπουλος, Δ. Α. (επιμ.) (2004), *Η άγνωστη Κοινωνία Πολιτών*, Αθήνα: Ποταμός.
- Σωτηρόπουλος, Δ. Α. (2007), *Κράτος και μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Νότια Ευρώπη: Ελλάδα - Ισπανία - Ιταλία - Πορτογαλία*, Αθήνα: Ποταμός.
- Sorensen, G. (2006), «The Transformation of the State», στο Hay, C. – Lister, M. – Marsh, D. (επιμ.), *The State. Theories and Issues*, Basingstoke/New York: Palgrave MacMillan.
- Tihonen, S. (2004), *From Governing to Governance*, Tampere: University of Tampere Press.
- www.okeobservatory.gr