

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



Τμήμα Νομικής και Διοικητικής Επιστήμης
Κατεύθυνση:

Διοικητική Επιστήμη και Δημόσιο Μάνατζμεντ

Διπλωματική Εργασία:

Lobbying και Καλή Διακυβέρνηση: Το Ελληνικό Θεσμικό Πλαίσιο και οι Διεθνείς
Καλές Πρακτικές

Φοιτήτρια: Έλενα Θανάς

A.M.: 7124M005

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια: Ευαγγελία Μπάλα

Τριμελής Επιτροπή: Ευαγγελία Μπάλα, Ιωάννης Ρωσσίδης, Βασίλειος Κέφης

Ιανουάριος 2026

Περιεχόμενα

ΠΕΡΙΛΗΨΗ (Abstract)	8
ABSTRACT	10
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	13
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Οι δραστηριότητες που ορίζονται ως Lobbying.....	15
1.1 Ορισμός του Lobbying	15
1.2 Εννοιολογική Προσέγγιση και Ιστορική Εξέλιξη	17
1.3 Μορφές και Μέσα Lobbying	21
1.4 Επαγγελματίες και Ομάδες Συμφερόντων.....	21
1.5 Εργαλεία και Τεχνικές.....	24
1.6 Θεωρητικά Μοντέλα και Προσεγγίσεις.....	24
1.7 Lobbying μέσω Διαβούλευσης	31
1.8 Συνολική Θεώρηση	32
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Το New Public Management και η Καλή Διακυβέρνηση σε συνάρτηση με τις δραστηριότητες που εντάσσονται στην πρακτική του Lobbying	33
2.1.1 Εισαγωγή στην Έννοια NPM και στη Θεωρητική της Βάση	33
2.1.2. Ιστορική Εξέλιξη και Διεθνής Διάδοση.....	33
2.1.3. Οι Θεμελιώδεις Αρχές του NPM.....	34
2.1.4. Το NPM και η Μεταρρύθμιση της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης	36
2.1.5. Η Σχέση του NPM με τη Διαφάνεια και το Lobbying.....	38
2.1.6. Το Lobbying μέσα από το Πρίσμα του New Public Management	38
2.1.7. Η Ηθική Διάσταση του Lobbying και ο Κώδικας Δεοντολογίας	39

2.1.8. Το Lobbying ως Πυλώνας Συμμετοχικής Δημοκρατίας.....	40
2.1.9. Ο Ρόλος του Lobbying στη Δημοκρατική Διακυβέρνηση.....	41
2.2 Από το New Public Management στο New Public Governance.....	42
2.3 Ορισμός και Εξέλιξη της Καλής Διακυβέρνησης.....	42
2.3.1 Οι Αρχές της Καλής Διακυβέρνησης.....	43
2.3.1.1 Διαφάνεια (Transparency).....	43
2.3.1.2 Λογοδοσία (Accountability).....	44
2.3.1.3 Ακεραιότητα (Integrity).....	45
2.3.1.4 Συμμετοχή (Participation).....	46
2.3.1.5 Αποτελεσματικότητα και Αποδοτικότητα (Effectiveness & Efficiency).....	47
2.3.1.6 Συνολική Θεώρηση των Αρχών της Καλής Διακυβέρνησης.....	48
2.3.1.7 Καλή Διακυβέρνηση και Δημόσια Πολιτική.....	48
2.4. Καλή Διακυβέρνηση και Αντικειμενικά Κριτήρια Αξιολόγησης.....	49
2.5. Καλή Διακυβέρνηση και Ελληνική Δημόσια Διοίκηση.....	49
2.6 Σύνδεση Lobbying – Διακυβέρνησης – NPM.....	50
2.7. Το Lobbying ως Εργαλείο Εφαρμογής των Αρχών της Καλής Διακυβέρνησης.....	51
2.10 Το Lobbying ως Μηχανισμός Διακυβέρνησης και Δημόσιας Πολιτικής.....	51
2.11 Ο Ρόλος του Lobbying στη Δημιουργία Δημόσιας Αξίας.....	52
2.12 Ο Ρόλος της Ψηφιακής Διακυβέρνησης.....	53
2.13 Open Data και Κοινωνική Συμμετοχή.....	54
2.14 Η Θεσμική Σύζευξη.....	54
2.15 Το Lobbying ως Εργαλείο Δημόσιας Αξίας.....	54
2.16 Το Ελληνικό Παράδειγμα: Από την Άτυπη στη Θεσμοθετημένη Επιρροή.....	55

2.17 Διεθνή Παραδείγματα Εφαρμογής.....	56
2.18 Συμπερασματική Σύνθεση.....	56
2.19 Συνολική Αποτίμηση.....	57
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Το Ελληνικό Θεσμικό Πλαίσιο για το Lobbying	60
3.1 Η έννοια και οι ρυθμίσεις του lobbying στην Ελλάδα.....	60
3.1.1 Νομοθετικό πλαίσιο	60
3.2 Ο ρόλος της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (ΕΑΔ).....	61
3.2.1 Οργανωτική δομή και αρμοδιότητες.....	61
3.3 Μηχανισμοί ελέγχου και επιβολής κυρώσεων	62
3.4 Η ΕΑΔ ως κόμβος θεσμικής ακεραιότητας.....	62
3.5 Το Μητρώο Διαφάνειας	63
3.6 Ο Νόμος 4964/2022 και η ενίσχυση της διαφάνειας στη δημόσια ζωή.....	63
3.7 Υποχρέωση εγγραφής στο Μητρώο Διαφάνειας.....	64
3.8 Υποχρέωση δημοσιοποίησης επαφών.....	64
3.9 Ο Κώδικας Δεοντολογίας.....	64
3.10 Εσωτερικός έλεγχος, διαφάνεια και λογοδοσία.....	65
3.11 Ο ρόλος του εσωτερικού ελέγχου	65
3.12 Η διαφάνεια ως θεμελιώδης αρχή.....	66
3.13 Ο ρόλος του ΑΣΕΠ και η αρχή της ανεξαρτησίας.....	66
3.14 Η συμπληρωματική δράση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας	67
3.15 Προκλήσεις και περιορισμοί του ελληνικού μοντέλου.....	68
3.16 Θεσμικές και οργανωτικές αδυναμίες.....	68
3.17 Πολιτισμικοί παράγοντες και έλλειψη εμπιστοσύνης.....	68

3.18	Ελλιπής εκπαίδευση δημοσίων λειτουργών	69
3.19	Περιορισμένη ενεργοποίηση της κοινωνίας των πολιτών.....	69
3.20	Η ανάγκη για ενοποίηση θεσμικών μηχανισμών.....	69
3.21	Το lobbying στο πλαίσιο του Επιτελικού Κράτους	70
3.22	Η διαλειτουργικότητα των μητρώων	70
3.23	Εσωτερικός έλεγχος και αξιολόγηση	71
3.24	Προκλήσεις και περιορισμοί εφαρμογής του θεσμικού πλαισίου	71
3.25	Θεσμικές και οργανωτικές προκλήσεις.....	71
3.26	Πολιτικές και κοινωνικές προκλήσεις.....	72
3.27	Νομικές και διοικητικές ασάφειες	72
3.28	Σύγκριση με διεθνή πρότυπα και κατευθύνσεις	72
3.29	Προοπτικές θεσμικής ωρίμανσης.....	72
3.30	Αξιολόγηση και συμπεράσματα	73
	ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Διεθνείς Καλές Πρακτικές.....	74
4.1	Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής	74
4.2	Καναδάς.....	75
4.3	Η Ευρωπαϊκή Ένωση και η Γαλλία	77
4.3.1	Το Μητρώο Διαφάνειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	77
4.3.2	Κώδικας δεοντολογίας και λογοδοσία	78
4.3.3	Η ευρωπαϊκή προσέγγιση: συνεργασία και συνδιαμόρφωση.....	78
4.3.4	Η Γαλλία: ένα αυστηρό εθνικό μοντέλο	79
4.3.5	Αξιολόγηση του γαλλικού μοντέλου.....	79
4.4	Συγκριτική Ανάλυση	82

4.4.1.Κοινά Χαρακτηριστικά	85
4.4.2.Διαφορές και Ιδιαιτερότητες.....	90
4.4.3.Καλές πρακτικές	90
4.4.3.1 Καλές πρακτικές προς υιοθέτηση	90
4.4.3.2 Συμπεράσματα	92
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Προτάσεις Πολιτικής για την Ελλάδα	94
5.1 Ενσωμάτωση Διεθνών Καλών Πρακτικών	94
5.2 Θεσμικές Προτάσεις.....	95
5.2.1 Ενίσχυση του νομοθετικού πλαισίου και αναθεώρηση του Ν. 4964/2022	95
5.2.2 Διοικητικές μεταρρυθμίσεις και ενίσχυση της ΕΑΔ.....	96
5.2.3 Ενοποίηση και διαλειτουργικότητα μητρώων, συνεργασία με τη Βουλή και πολιτισμική διάσταση	97
5.3 Εργαλεία και Μηχανισμοί Εφαρμογής	98
5.3.1. Εσωτερικός Έλεγχος και Δείκτες Απόδοσης.....	100
5.3.2. Εκπαίδευση και Πιστοποίηση.....	101
5.3.3 Ενίσχυση της Συμμετοχής της Κοινωνίας των Πολιτών.....	101
5.3.4 Συνεργασία με Διεθνείς Οργανισμούς	102
5.5.Πρακτικά Εργαλεία Εφαρμογής.....	106
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: Συμπεράσματα.....	109
6.1 Εισαγωγή	109
6.2 Ανακεφαλαίωση των Κύριων Ευρημάτων	109
6.2.1 Το lobbying ως θεσμικός πυλώνας δημοκρατίας.....	109
6.2.2 Η καλή διακυβέρνηση ως πλαίσιο αναφοράς.....	110
6.2.3 Η ελληνική εμπειρία: από τη θεσμοθέτηση στην εμπέδωση.....	110

6.2.4 Οι διεθνείς καλές πρακτικές ως οδηγός	111
6.3 Συγκριτικά Συμπεράσματα από τη Διεθνή Εμπειρία	111
6.3.1 Η δημιουργία δημόσιας αξίας.....	112
6.3.2 Η σχέση lobbying – New Public Management.....	112
6.4 Προοπτικές και Μελλοντικές Τάσεις.....	112
6.5 Συνολική Θεωρητική Συμβολή.....	113
6.6 Επίλογος	115
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	119

ΠΕΡΙΛΗΨΗ (Abstract)

Η παρούσα διπλωματική εργασία εξετάζει το φαινόμενο του **lobbying** και τη σχέση του με τις αρχές της **καλής διακυβέρνησης** στο πλαίσιο του **New Public Management (NPM)**, με ιδιαίτερη έμφαση στο ελληνικό θεσμικό περιβάλλον.

Κεντρικός στόχος είναι η ανάλυση του Ν.4964/2022, που εισήγαγε για πρώτη φορά στην Ελλάδα ένα ολοκληρωμένο σύστημα ρύθμισης των δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής, και η σύγκρισή του με διεθνείς καλές πρακτικές από τις **Ηνωμένες Πολιτείες, τον Καναδά, την Ευρωπαϊκή Ένωση και τη Γαλλία**.

Η έρευνα βασίζεται σε **συγκριτική θεσμική ανάλυση** και στη **μελέτη πολιτικής διακυβέρνησης**, επιδιώκοντας να αναδείξει πώς το lobbying, όταν είναι θεσμικά ρυθμισμένο, μπορεί να λειτουργήσει ως **εργαλείο δημοκρατικής συμμετοχής** και όχι ως πεδίο αθέμιτων επιρροών. Παράλληλα, αναλύεται η σύνδεση του lobbying με την **λογοδοσία, τη διαφάνεια και τον εσωτερικό έλεγχο**, όπως αυτοί ορίζονται από το NPM και τις αρχές της χρηστής διακυβέρνησης.

Η εργασία εντοπίζει τα κύρια προβλήματα εφαρμογής στην Ελλάδα, περιορισμένη διοικητική ικανότητα, κατακερματισμό αρμοδιοτήτων και πολιτισμική δυσπιστία, και προτείνει συγκεκριμένα **εργαλεία και πολιτικές** για την ενίσχυση του συστήματος: βελτίωση της ψηφιακής διαλειτουργικότητας, εκπαίδευση δημοσίων λειτουργών, ενίσχυση της ΕΑΔ, και καθιέρωση δεικτών απόδοσης.

Συμπερασματικά, υποστηρίζεται ότι η θεσμική ωρίμανση του lobbying αποτελεί **αναγκαίο βήμα εκδημοκρατισμού και εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης**. Η Ελλάδα, αξιοποιώντας τα διεθνή παραδείγματα, μπορεί να αναπτύξει ένα **υβριδικό μοντέλο θεμιτής επιρροής**, που θα ενισχύει τη διαφάνεια, την εμπιστοσύνη και τη θεσμική αξιοπιστία του κράτους.

Τα αποτελέσματα δείχνουν ότι η θεσμοθέτηση της άσκησης επιρροής αποτελεί κρίσιμο βήμα για την ενίσχυση της δημοκρατίας, εφόσον συνοδεύεται από αποτελεσματικούς μηχανισμούς εποπτείας, εκπαίδευσης και λογοδοσίας. Η εργασία προτείνει συγκεκριμένα μέτρα ενσωμάτωσης και βελτίωσης του πλαισίου,

ώστε η Ελλάδα να εξελιχθεί σε πρότυπο καλής διακυβέρνησης στη Νότια Ευρώπη.

Λέξεις-Κλειδιά: Lobbying, Καλή Διακυβέρνηση, New Public Management, Διαφάνεια, Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ), Δημόσια Πολιτική, Λογοδοσία

ABSTRACT

This postgraduate dissertation explores the phenomenon of **lobbying** and its connection to the principles of **good governance** within the framework of **New Public Management (NPM)**, focusing on the **Greek institutional system**. The main objective is to analyze Law 4964/2022, which introduced for the first time in Greece a comprehensive regulatory framework for lobbying activities, and to compare it with **international best practices** from the **United States, Canada, the European Union, and France**.

Using a **comparative institutional approach** and elements of **public policy analysis**, the study demonstrates that lobbying, when properly regulated, can operate as a **legitimate mechanism of democratic participation** rather than as a source of undue influence. It further examines how lobbying relates to **accountability, transparency, and internal control**, as defined by the principles of NPM and good governance.

The research identifies key challenges in Greece — limited administrative capacity, fragmented responsibilities, and a culture of mistrust — and proposes concrete **policy recommendations**: enhancing digital interoperability, training public officials, strengthening the National Transparency Authority, and establishing performance indicators.

Overall, the study argues that the institutional maturity of lobbying constitutes an essential step towards **democratization and modernization of Greek public administration**. By adopting successful international practices, Greece can establish a **hybrid model of transparent and participatory lobbying**, promoting integrity, efficiency, and public trust in governance.

Findings indicate that the institutionalization of lobbying is a crucial step towards democratic enhancement, provided it is supported by effective mechanisms of oversight, education, and accountability. The paper offers concrete proposals for the integration and improvement of the framework, aiming for Greece to become a model of good governance in Southern Europe.

Keywords: Lobbying, Good Governance, New Public Management, Transparency, Accountability, National Transparency Authority, Public Policy

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η ρύθμιση του φαινομένου του lobbying αποτελεί σήμερα μία από τις πλέον κρίσιμες προκλήσεις για τα σύγχρονα δημοκρατικά κράτη. Σε ένα περιβάλλον όπου η πολυπλοκότητα της δημόσιας πολιτικής αυξάνεται και οι διάλογοι επικοινωνίας μεταξύ κράτους, αγοράς και κοινωνίας των πολιτών πολλαπλασιάζονται, η ανάγκη για διαφανείς μηχανισμούς άσκησης επιρροής είναι πιο επιτακτική από ποτέ.

Το lobbying, ως διαδικασία επιρροής στη δημόσια πολιτική, αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της δημοκρατίας, εφόσον ασκείται με διαφάνεια και λογοδοσία. Ως διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής μέσω εκπροσώπησης συμφερόντων, έχει λάβει διαφορετικές μορφές και θεσμικές ρυθμίσεις διεθνώς.

Στην Ελλάδα, ο Ν. 4829/2021 και η Εθνική Αρχή Διαφάνειας επιχειρούν να θεσμοθετήσουν πλαίσιο ελέγχου, όμως παραμένουν προκλήσεις εφαρμογής. Διεθνώς, ο Καναδάς και η Γαλλία προσφέρουν πρότυπα μέσω ανεξάρτητων αρχών και υποχρεωτικών μητρώων που εντάσσονται σε πλαίσια δεοντολογίας, διαφάνειας και συνεργασίας, ενώ οι Η.Π.Α. διαθέτουν το πιο ώριμο σύστημα δημοσιότητας με μια θεσμικά κατοχυρωμένη πρακτική συμμετοχής. Η σύγκριση αναδεικνύει ανάγκη περαιτέρω εναρμόνισης της Ελλάδας με διεθνείς καλές πρακτικές, ώστε το lobbying να ενισχύει και όχι να υπονομεύει την καλή διακυβέρνηση. Μέχρι πρόσφατα, η έννοια του lobbying παρέμενε ασαφής και συχνά ταυτισμένη με αρνητικούς συνειρμούς, όπως διαπλοκή και αθέμιτη επιρροή. Η ψήφιση του Ν.4964/2022 σηματοδότησε μια θεσμική τομή, θέτοντας τις βάσεις για την επίσημη αναγνώριση και ρύθμιση της δραστηριότητας αυτής.

Η παρούσα εργασία επιχειρεί να αναλύσει τη σχέση μεταξύ lobbying και καλής διακυβέρνησης, στο πλαίσιο των αρχών του New Public Management (NPM). Εξετάζει το ελληνικό θεσμικό πλαίσιο και το συγκρίνει με διεθνείς καλές πρακτικές, επιδιώκοντας να προσδιορίσει κατά πόσο η Ελλάδα έχει τη δυνατότητα να διαμορφώσει ένα αποτελεσματικό και διαφανές σύστημα θεμιτής επιρροής.

Κύριος σκοπός της εργασίας είναι να διερευνήσει πώς το lobbying μπορεί να συμβάλει στην ενίσχυση της καλής διακυβέρνησης, υπό την προϋπόθεση ότι λειτουργεί με κανόνες διαφάνειας, λογοδοσίας και ακεραιότητας. Ειδικότερα, εξετάζονται το θεωρητικό πλαίσιο

του lobbying και οι μορφές άσκησης επιρροής, οι αρχές της καλής διακυβέρνησης και το NPM, το ελληνικό θεσμικό πλαίσιο (Ν.4964/2022, ΕΑΔ, Διαύγεια, Εσωτερικός Έλεγχος), οι διεθνείς πρακτικές από ΗΠΑ, Καναδά, ΕΕ και Γαλλία καθώς και οι προτάσεις πολιτικής για την εναρμόνιση της Ελλάδας με τα διεθνή πρότυπα. Η μεθοδολογική προσέγγιση είναι ποιοτική και συγκριτική, βασισμένη σε ανάλυση δευτερογενών πηγών (νομοθεσία, εκθέσεις ΕΑΔ, ΟΕCD, ΕΕ, HATVP).

Εφαρμόζεται συγκριτική θεσμική μελέτη μεταξύ της ελληνικής περίπτωσης και διεθνών παραδειγμάτων και αξιολόγηση του βαθμού ενσωμάτωσης των αρχών της καλής διακυβέρνησης (διαφάνεια, λογοδοσία, συμμετοχή, ακεραιότητα) στο ελληνικό πλαίσιο.

Η ανάλυση ακολουθεί τη λογική της πολιτικής επιστήμης και διοικητικής συγκριτικής ανάλυσης, εστιάζοντας στη λειτουργία των θεσμών, στη δομή της δημόσιας διοίκησης και στις πολιτισμικές παραμέτρους εφαρμογής του θεσμού. Η παρούσα μελέτη φιλοδοξεί να συμβάλει στην ακαδημαϊκή και διοικητική συζήτηση για το μέλλον της διαφάνειας και της λογοδοσίας στη δημόσια διοίκηση. Προσφέρει: ένα συγκριτικό πλαίσιο αξιολόγησης των πολιτικών lobbying και ένα σύνολο προτάσεων πολιτικής προσαρμοσμένων στα ελληνικά δεδομένα.

Η εργασία αναπτύσσεται σε έξι κεφάλαια με την κάτωθι δομή: Αρχικά, παρουσιάζεται το φαινόμενο του lobbying, οι ορισμοί, οι μορφές και οι θεωρητικές του προσεγγίσεις. Στην συνέχεια, αναλύονται οι αρχές της καλής διακυβέρνησης και η συμβολή του New Public Management στη διαμόρφωση ενός διαφανούς διοικητικού μοντέλου. Ακολουθεί μια ανάλυση του ελληνικού θεσμικού πλαισίου για το lobbying, με έμφαση στην ΕΑΔ, το Μητρώο Διαφάνειας και τον ρόλο των ελεγκτικών μηχανισμών. Έπειτα, παρουσιάζονται διεθνείς καλές πρακτικές από ΗΠΑ, Καναδά, ΕΕ και Γαλλία, καθώς και συγκριτική αποτίμηση με την ελληνική περίπτωση.

Ακολουθούν διατυπώσεις προτάσεων πολιτικής και εργαλεία εφαρμογής για την ενίσχυση της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας του ελληνικού συστήματος. Τελικά, συνοψίζονται τα συμπεράσματα και οι μελλοντικές κατευθύνσεις για την περαιτέρω θεσμική εδραίωση της διαφάνειας και της συμμετοχικής διακυβέρνησης στην Ελλάδα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Οι δραστηριότητες που ορίζονται ως Lobbying

1.1 Ορισμός του Lobbying

Ο όρος *lobbying* προέρχεται από τον αγγλικό όρο *lobby*, που αρχικά σήμαινε τον προθάλαμο του Κοινοβουλίου όπου πολίτες και ομάδες συμφερόντων συναντούσαν βουλευτές για να τους επηρεάσουν σχετικά με νομοθετικές αποφάσεις (Thomas, 2019). Στη σύγχρονη επιστημονική ορολογία, το *lobbying* ορίζεται ως η προσπάθεια επιρροής των διαδικασιών διαμόρφωσης δημόσιας πολιτικής από φυσικά ή νομικά πρόσωπα, μέσω διαπροσωπικών σχέσεων, παροχής πληροφόρησης ή άσκησης πίεσης σε θεσμικά όργανα και δημόσιους αξιωματούχους (OECD, 2021).

Η δραστηριότητα αυτή θεωρείται νόμιμο και θεμιτό στοιχείο της δημοκρατικής διαδικασίας, υπό την προϋπόθεση ότι ασκείται με διαφάνεια και λογοδοσία. Το *lobbying* επιτρέπει στους φορείς της κοινωνίας των πολιτών, στις επιχειρήσεις και στις επαγγελματικές ενώσεις να μεταφέρουν τεχνογνωσία και θέσεις στους φορείς λήψης αποφάσεων, συμβάλλοντας έτσι στη βελτίωση της ποιότητας των δημόσιων πολιτικών (Mahoney, 2008).

Ωστόσο, η έννοια του *lobbying* δεν είναι ομοιόμορφα αντιληπτή διεθνώς. Σε ορισμένα πολιτικά συστήματα, κυρίως στον αγγλοσαξονικό χώρο, αντιμετωπίζεται ως θεσμοθετημένο εργαλείο συμμετοχής, ενώ σε άλλα –όπως στις χώρες της νότιας Ευρώπης– φέρει ακόμη αρνητική χροιά, συνδεδεμένη με αδιαφάνεια ή ιδιοτελή επιρροή⁴. Η διαφοροποίηση αυτή καθιστά κρίσιμη τη θεσμική ρύθμιση του *lobbying*, ώστε να διαχωρίζεται σαφώς η θεμιτή άσκηση επιρροής από τη διαφθορά (Coen, 2011). Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (OECD) ορίζει το *lobbying* ως “την επικοινωνία με δημόσιους αξιωματούχους με σκοπό να επηρεαστεί η χάραξη, η εφαρμογή ή η τροποποίηση δημόσιας πολιτικής, νομοθεσίας ή κανονισμών (OECD, 2010).

Παρομοίως, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στο πλαίσιο του Μητρώου Διαφάνειας (EU Transparency Register), αναφέρει ότι το *lobbying* περιλαμβάνει “όλες τις δραστηριότητες που αποσκοπούν στην άσκηση επιρροής στις διαδικασίες πολιτικής διαμόρφωσης των θεσμικών οργάνων της ΕΕ” (European Commission, 2022).

Στο ελληνικό πλαίσιο, ο Νόμος 4964/2022 αποτελεί την πρώτη ολοκληρωμένη προσπάθεια ρύθμισης του lobbying, εισάγοντας τον όρο «δραστηριότητα άσκησης επιρροής» και προβλέποντας την εγγραφή λομπιστών σε Μητρώο Διαφάνειας υπό την εποπτεία της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (ΕΑΔ) (Νόμος 4964/2022, ΦΕΚ Α' 150/30.07.2022, 2022). Η ρύθμιση αυτή συνδέεται με τη γενικότερη προσπάθεια εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης και την ενίσχυση της καλής διακυβέρνησης (*good governance*) στην Ελλάδα.

Το lobbying, επομένως, δεν ταυτίζεται με τη διαφθορά, αλλά αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα του δημοκρατικού διαλόγου, όταν διέπεται από σαφείς κανόνες, δημοσιότητα και ίσες ευκαιρίες συμμετοχής. Η ρύθμισή του επιτρέπει τη θεσμοθέτηση ενός πλαισίου διαφάνειας, που περιορίζει τη δυνατότητα αθέμιτης επιρροής και ενισχύει την εμπιστοσύνη των πολιτών προς τους θεσμούς.

1.2 Εννοιολογική Προσέγγιση και Ιστορική Εξέλιξη

Το lobbying αποτελεί ένα από τα πιο πολυσυζητημένα πεδία της σύγχρονης δημοκρατικής διακυβέρνησης, καθώς βρίσκεται στο μεταίχμιο μεταξύ δημοκρατικής συμμετοχής και πολιτικής επιρροής. Παρά τις αρνητικές συνδηλώσεις που έχει

αποκτήσει σε ορισμένες κοινωνίες, ιδιαίτερα στις χώρες του Νότου, το lobbying συνιστά στην ουσία μια διαδικασία διαμεσολάβησης μεταξύ κοινωνικών συμφερόντων και κρατικής εξουσίας, συμβάλλοντας, όταν λειτουργεί θεσμικά, στη διαφάνεια, στη λογοδοσία και στη συμπερίληψη στη διαδικασία λήψης αποφάσεων(OECD , 2021).

Η έννοια έχει ρίζες ήδη από την προ-βιομηχανική Ευρώπη, όπου τα οργανωμένα συμφέροντα (εμπορικά σωματεία, επαγγελματικοί σύλλογοι, εκκλησιαστικοί φορείς) ασκούσαν πίεση στις βασιλικές αυλές ή στα κοινοβούλια για την προώθηση των συμφερόντων τους (Peters, 2010). Ωστόσο, η τυποποιημένη και θεσμική μορφή του lobbying γεννήθηκε στις Ηνωμένες Πολιτείες τον 19ο αιώνα.

Η πρώτη καταγεγραμμένη χρήση του όρου “lobbyist” ανάγεται στο 1830, όταν δημοσιογράφοι στην Ουάσιγκτον αποκαλούσαν έτσι τους πολίτες που ανέμεναν στους διαδρόμους του Capitol Hill για να συναντήσουν μέλη του Κογκρέσου(Drutman, 2015). Σταδιακά, το lobbying έγινε αναπόσπαστο μέρος του πολιτικού συστήματος των ΗΠΑ, καθώς οι θεσμοί βασίζονταν στην πολυφωνία και στην ανταγωνιστική εκπροσώπηση συμφερόντων.

Η νομοθετική ρύθμιση του lobbying στις Ηνωμένες Πολιτείες υπήρξε από τις πρώτες διεθνώς και συνδέεται άμεσα με τη μακρά παράδοση θεσμικού ελέγχου της πολιτικής επιρροής. Ο *Federal Regulation of Lobbying Act* του 1946 αποτέλεσε το πρώτο συνεκτικό νομικό πλαίσιο υποχρεωτικής εγγραφής των λομπιστών και γνωστοποίησης

των δραστηριοτήτων τους προς το Κογκρέσο. Η αρχική αυτή ρύθμιση, αν και περιορισμένης εμβέλειας, έθεσε τα θεμέλια για μια αντίληψη διαφάνειας ως αναγκαίου αντισταθμίματος στη θεμιτή άσκηση επιρροής. Η εξέλιξη του πλαισίου ολοκληρώθηκε μεταγενέστερα με τον *Lobbying Disclosure Act* (LDA) του 1995, ο οποίος διεύρυνε τον ορισμό του lobbying και κατέστησε αυστηρότερες τις υποχρεώσεις δήλωσης επαφών και οικονομικών ροών, καθώς και με τον *Honest Leadership and Open Government Act* (HLOGA) του 2007, που ενίσχυσε περαιτέρω τους μηχανισμούς διαφάνειας και ελέγχου μετά από σειρά πολιτικών σκανδάλων (U.S. Congress, 1995).

Από τη δεκαετία του 1990 και εξής, η θεσμοθέτηση του lobbying άρχισε να εξαπλώνεται και εκτός ΗΠΑ, αντανakλώντας τη διεθνή μετατόπιση προς πιο ανοιχτά και λογοδοτούμενα συστήματα διακυβέρνησης. Στον Καναδά, η *Lobbyists Registration Act* του 1989, η οποία αναθεωρήθηκε το 2008 και μετονομάστηκε σε *Lobbying Act*, εισήγαγε έναν ιδιαίτερα σημαντικό θεσμικό νεωτερισμό: τον *Commissioner of Lobbying*, έναν ανεξάρτητο εποπτικό φορέα με αρμοδιότητα την παρακολούθηση, τον έλεγχο και την επιβολή κυρώσεων. Αντίστοιχα, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σε συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, δημιούργησε το *Transparency Register* το 2011, σηματοδοτώντας τη μετάβαση από την άτυπη διαβούλευση σε ένα πιο δομημένο και καταγεγραμμένο σύστημα επιρροής συμφερόντων (European Parliament & Commission, 2011).

Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, «το lobbying αποτελεί θεμελιώδες στοιχείο της δημοκρατίας, στο βαθμό που επιτρέπει την ελεύθερη έκφραση συμφερόντων και την παροχή πληροφόρησης στους φορείς λήψης αποφάσεων» (OECD, 2018). Ο Οργανισμός, ωστόσο, επισημαίνει με σαφήνεια ότι, χωρίς επαρκή ρυθμιστικά πλαίσια και μηχανισμούς ελέγχου, το lobbying ενδέχεται να οδηγήσει σε ανισότητες πρόσβασης στη λήψη αποφάσεων, σε φαινόμενα θεσμικής σύλληψης (*regulatory capture*) και, τελικά, σε διάβρωση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τους δημοκρατικούς θεσμούς (Carpenter, 2014).

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, ακολουθώντας σε μεγάλο βαθμό τα πρότυπα του Καναδά και των Ηνωμένων Πολιτειών, αντιμετωπίζει πλέον το lobbying ως «αναπόσπαστο εργαλείο συμμετοχικής διακυβέρνησης», εντάσσοντάς το στο πλαίσιο της *Better Regulation Agenda*. Η συγκεκριμένη προσέγγιση αποσκοπεί στη βελτίωση της

ποιότητας της νομοθέτησης μέσω της ενίσχυσης της διαφάνειας, της συστηματικής διαβούλευσης και της τεκμηριωμένης λήψης αποφάσεων (European Commission, 2015). Σύμφωνα με τον επίσημο ορισμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, το lobbying συνίσταται σε «κάθε επικοινωνία με στόχο την επιρροή της χάραξης πολιτικής και νομοθεσίας της Ένωσης, η οποία πραγματοποιείται στο πλαίσιο οργανωμένων και διαφανών διαδικασιών» (European Commission, 2022).

Η σύγχρονη αυτή θεώρηση διαφοροποιείται αισθητά από την παραδοσιακή ευρωπαϊκή καχυποψία απέναντι στις ομάδες πίεσης. Σήμερα, το lobbying δεν εκλαμβάνεται *arbitrio* ως παρεμβατική ή αθέμιτη πρακτική, αλλά ως μηχανισμός που, εφόσον είναι καταγεγραμμένος, εποπτευόμενος και δημοσιοποιημένος, μπορεί να συμβάλει τόσο στη νομιμοποίηση της διοικητικής διαδικασίας όσο και στη βελτίωση της ποιότητας της νομοθέτησης (Transparency International, 2021).

Η ιστορική εξέλιξη του φαινομένου συνδέεται άρρηκτα με τη μεταμόρφωση του κράτους από το παραδοσιακό γραφειοκρατικό μοντέλο σε ένα σύγχρονο, διαφανές και συμμετοχικό σύστημα διακυβέρνησης. Στο πλαίσιο του *New Public Management* (NPM) και της ανάδυσης της «διακυβέρνησης μέσω δικτύων» (*network governance*), η χάραξη πολιτικής δεν αποτελεί πλέον αποκλειστικό προνόμιο του κράτους, αλλά προϊόν αλληλεπίδρασης δημόσιων και ιδιωτικών δρώντων. Σε αυτό το περιβάλλον, το lobbying καθίσταται λειτουργικό στοιχείο των μηχανισμών λήψης αποφάσεων και όχι θεσμική παρεκτροπή (Afonso, 2015).

Στην ελληνική περίπτωση, το lobbying παρέμεινε για δεκαετίες άτυπο και ουσιαστικά μη ρυθμισμένο. Η έννοια συχνά ταυτίστηκε με πρακτικές «παραπολιτικής επιρροής» ή με πελατειακές σχέσεις, κυρίως λόγω της απουσίας θεσμικών εγγυήσεων διαφάνειας και λογοδοσίας. Η θέσπιση του Νόμου 4964/2022 αποτέλεσε καθοριστικό σημείο καμπής, καθώς εισήγαγε για πρώτη φορά σαφείς κανόνες λειτουργίας, υποχρεωτικό μητρώο λομπιστών και οργανωμένο εποπτικό μηχανισμό υπό την ευθύνη της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Νόμος 4964/2022, ΦΕΚ Α' 150/30.07.2022).

Η θεσμική αυτή εξέλιξη εντάσσεται σε ένα ευρύτερο πλέγμα μεταρρυθμίσεων που στοχεύουν στην ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας στη δημόσια διοίκηση, όπως η «Διαύγεια», τα συστήματα Εσωτερικού Ελέγχου και η αρχιτεκτονική του «Επιτελικού Κράτους». Υπό αυτή την έννοια, το lobbying στην Ελλάδα δεν συνιστά

μεμονωμένη πρακτική, αλλά μέρος μιας σταδιακής διοικητικής και πολιτισμικής ωρίμανσης του κράτους και των θεσμών του (ΕΑΔ, 2023).

1.3 Μορφές και Μέσα Lobbying

Το lobbying διακρίνεται σε άμεσο και έμμεσο, ανάλογα με το κανάλι και τον αποδέκτη της επιρροής.

Το άμεσο lobbying περιλαμβάνει τις προσωπικές επαφές λομπιστών με δημόσιους αξιωματούχους, βουλευτές ή κυβερνητικά στελέχη, με σκοπό την παροχή πληροφοριών, την υποβολή προτάσεων ή την επιχειρηματολογία υπέρ μιας πολιτικής θέσης. Αυτή η μορφή θεωρείται η πιο «παραδοσιακή» και διαδεδομένη, καθώς παρέχει τη δυνατότητα διαπροσωπικής επικοινωνίας και άμεσης επιρροής στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων.

Αντίθετα, το έμμεσο lobbying (ή *grassroots lobbying*) ασκείται μέσω δημόσιων εκστρατειών, μέσων ενημέρωσης και διαδικτυακών πλατφορμών, με στόχο την κινητοποίηση της κοινής γνώμης ώστε να επηρεάσει, με τη σειρά της, τους φορείς λήψης αποφάσεων. Αυτή η μορφή επιρροής είναι πιο διαδεδομένη στις σύγχρονες κοινωνίες της πληροφορίας, καθώς επιτρέπει τη συμμετοχή ευρύτερων κοινωνικών ομάδων και οργανώσεων πολιτών.

1.4 Επαγγελματίες και Ομάδες Συμφερόντων

Το lobbying ασκείται από ένα ευρύ φάσμα φορέων, οι οποίοι διαφοροποιούνται ως προς τη θεσμική τους υπόσταση, τα κίνητρα και τα μέσα που διαθέτουν. Στους βασικούς δρώντες περιλαμβάνονται επαγγελματίες λομπίστες, οργανώσεις επιχειρηματικών συμφερόντων, επαγγελματικές ενώσεις, μη κυβερνητικές οργανώσεις, think tanks, καθώς και εταιρικά γραφεία δημοσίων υποθέσεων. Οι λομπίστες διαθέτουν, κατά κανόνα, εξειδικευμένη γνώση του θεσμικού πλαισίου και των διαδικασιών νομοθέτησης και χάραξης πολιτικής, λειτουργώντας ως ενδιάμεσοι μεταξύ ιδιωτικού και δημόσιου τομέα και καλύπτοντας συχνά κενά πληροφόρησης της διοίκησης (OECD, 2023).

Κρίσιμο στοιχείο διαφοροποίησης των μορφών lobbying αποτελεί η σχέση εκπροσώπησης. Οι επαγγελματίες ή εξωτερικοί λομπίστες εκπροσωπούν συνήθως πολλαπλούς πελάτες και δραστηριοποιούνται στο πλαίσιο συμβατικών σχέσεων παροχής υπηρεσιών, ενώ οι ενδοεπιχειρησιακοί λομπίστες (*in-house lobbyists*) ενεργούν αποκλειστικά για λογαριασμό της εταιρείας ή του οργανισμού στον οποίο ανήκουν, εντασσόμενοι στη μόνιμη οργανωτική του δομή (Coen, 2011· Coen, 2021).

Παράλληλα, αναπτύσσονται μορφές lobbying που δεν στηρίζονται σε οικονομικό αντάλλαγμα, όπως το advocacy lobbying από ομάδες πολιτών ή ΜΚΟ, το οποίο επικεντρώνεται στην προώθηση κοινωνικών, περιβαλλοντικών ή ανθρωπιστικών αιτημάτων.

Το lobbying, όπως έχει παγιωθεί στη διεθνή πρακτική, δεν συνιστά ενιαία και μονοδιάστατη δραστηριότητα, αλλά ένα σύνθετο πλέγμα μορφών και στρατηγικών που διαφοροποιούνται ανάλογα με τον φορέα που ασκεί την επιρροή, τον αποδέκτη της επιρροής και τα μέσα που χρησιμοποιούνται. Η τριμερής αυτή ταξινόμηση (φορέας – αποδέκτης – μέσο) υιοθετείται συστηματικά από διεθνείς οργανισμούς, όπως ο ΟΟΣΑ και η Transparency International, προκειμένου να οριοθετηθεί το πεδίο των θεμιτών και επιτρεπτών πρακτικών και να διαχωριστεί η διαφανής άσκηση επιρροής από τη σκιάδη συναλλαγή.

Ως προς τον φορέα άσκησης επιρροής, διακρίνεται, καταρχάς, το επαγγελματικό ή άμεσο lobbying, το οποίο ασκείται από εξειδικευμένους επαγγελματίες λομπίστες ή εταιρείες δημοσίων σχέσεων που ενεργούν εξ ονόματος πελατών, όπως επιχειρήσεις, οργανώσεις ή συνδικάτα, και έρχονται σε άμεση επικοινωνία με δημόσιους λειτουργούς, υπό καθεστώς θεσμικής εποπτείας, υποχρεωτικής εγγραφής σε μητρώα και δήλωσης συναντήσεων και αμοιβών. Παράλληλα, αναπτύσσεται το εσωτερικό (in-house) lobbying, στο πλαίσιο του οποίου οι ίδιες οι επιχειρήσεις ή οι οργανισμοί διαθέτουν οργανωμένα τμήματα δημοσίων υποθέσεων για τη συστηματική διαχείριση των σχέσεών τους με το κράτος, πρακτική που έχει ενισχυθεί ιδίως σε πολυεθνικές εταιρείες, ΜΚΟ και επαγγελματικούς συλλόγους (Coen, 2011· Coen, 2021). Τρίτη μορφή συνιστά το κοινωνικό ή grassroots lobbying, το οποίο βασίζεται στην κινητοποίηση πολιτών και της κοινής γνώμης για την προώθηση συγκεκριμένων αιτημάτων, αξιοποιώντας τα μέσα μαζικής ενημέρωσης και τα κοινωνικά δίκτυα, με τη δυναμική του να ενισχύεται σημαντικά μέσω της ψηφιακής επικοινωνίας.

Σε σχέση με τον αποδέκτη της επιρροής, το lobbying μπορεί να απευθύνεται στη νομοθετική εξουσία, μέσω κοινοβουλευτικού lobbying που στοχεύει βουλευτές, κοινοβουλευτικές επιτροπές και ομάδες εργασίας, στην εκτελεστική εξουσία μέσω κυβερνητικού lobbying προς υπουργεία, ρυθμιστικές αρχές και κυβερνητικούς οργανισμούς, ή στη διοικητική φάση εφαρμογής των πολιτικών, όπου το διοικητικό lobbying επιδιώκει να επηρεάσει την ερμηνεία και υλοποίηση των αποφάσεων από τις

αρμόδιες υπηρεσίες. Η διάκριση αυτή αναδεικνύει ότι η άσκηση επιρροής δεν εξαντλείται στη νομοθέτηση, αλλά εκτείνεται σε ολόκληρο τον κύκλο της δημόσιας πολιτικής.

Τέλος, ανάλογα με τη μέθοδο άσκησης, το lobbying εκδηλώνεται ως πληροφοριακό, όταν επικεντρώνεται στην παροχή τεκμηριωμένων γνώσεων, τεχνικών εκθέσεων και στατιστικών δεδομένων χωρίς άσκηση άμεσης πίεσης, ως συμμετοχικό, όταν ενσωματώνει τη λογική της συνδιαμόρφωσης πολιτικών μέσω δημόσιων διαβουλεύσεων και σχολιασμού σχεδίων νόμων στο πλαίσιο της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, ως ψηφιακό ή online lobbying, το οποίο αξιοποιεί διαδικτυακές καμπάνιες, μαζικά μηνύματα και πλατφόρμες συμμετοχής, αυξάνοντας μεν τη συμμετοχή αλλά εγείροντας ζητήματα διαφάνειας και ελέγχου των πηγών, και, τέλος, ως στρατηγικό lobbying, το οποίο χαρακτηρίζεται από μακροπρόθεσμο σχεδιασμό και συνδυασμό επικοινωνιακών, νομικών και κοινωνικών εργαλείων, ιδίως από μεγάλες επιχειρήσεις και επαγγελματικούς συνδέσμους που επιδιώκουν βαθύτερες θεσμικές μεταβολές (Coen, 2011· Coen, 2021).

Το σύγχρονο lobbying, ιδίως μετά το 2000, έχει αποκτήσει σαφώς πολυεπίπεδο χαρακτήρα και δεν περιορίζεται πλέον σε άτυπες επαφές προσώπων με πολιτικούς αξιωματούχους. Αντιθέτως, λειτουργεί ως ολοκληρωμένη στρατηγική διακυβέρνησης που συνδέεται με τη διαδικασία παραγωγής δημόσιων πολιτικών. Όπως επισημαίνει ο David Coen, «το lobbying δεν είναι πλέον παράλληλο με τη δημοκρατία· είναι αναπόσπαστο στοιχείο της» (Coen, 2021). Επιπλέον, διεθνείς οργανισμοί, όπως ο ΟΟΣΑ και η Transparency International, υπογραμμίζουν ότι τα κράτη που ρυθμίζουν αποτελεσματικά το lobbying εμφανίζουν αυξημένη εμπιστοσύνη των πολιτών, μείωση φαινομένων διαφθοράς και βελτίωση της ποιότητας των πολιτικών αποφάσεων (Transparency International, 2023).

Στην Ελλάδα, η Εθνική Αρχή Διαφάνειας υιοθέτησε τα διεθνή πρότυπα και, μέσω του Μητρώου Διαφάνειας, επιχειρεί να διαμορφώσει ένα θεσμικό πλαίσιο που διασφαλίζει ισοτιμία πρόσβασης, ακεραιότητα και δημοσιότητα στη διαδικασία άσκησης επιρροής. Το ελληνικό μοντέλο, αν και ακόμη σε πρώιμο στάδιο εφαρμογής, ακολουθεί σε μεγάλο βαθμό τις βασικές αρχές που έχουν υιοθετηθεί σε χώρες όπως ο Καναδάς και η Γαλλία (ΕΑΔ, 2023).

1.5 Εργαλεία και Τεχνικές

Οι μέθοδοι που αξιοποιούνται στο lobbying παρουσιάζουν μεγάλη ποικιλία και αντανakλούν τον βαθμό θεσμικότητας, επαγγελματισμού και στρατηγικού σχεδιασμού της εκάστοτε προσπάθειας άσκησης επιρροής. Κεντρική θέση κατέχουν οι άμεσες συναντήσεις και διαβουλεύσεις με κυβερνητικά στελέχη, πολιτικούς αξιωματούχους και ανώτερα διοικητικά στελέχη, οι οποίες επιτρέπουν την ανταλλαγή απόψεων σε ελεγχόμενο και θεσμικά κατοχυρωμένο πλαίσιο. Οι συναντήσεις αυτές λειτουργούν κυρίως ως διάυλοι μεταφοράς πληροφορίας, ιδίως σε τεχνικά ή σύνθετα ζητήματα όπου η δημόσια διοίκηση δεν διαθέτει πάντοτε εξειδικευμένη γνώση.

Συμπληρωματικά, η υποβολή υπομνημάτων, τεχνικών εκθέσεων και αναλυτικών προτάσεων πολιτικής αποτελεί βασικό εργαλείο τεκμηρίωσης των αιτημάτων, καθώς προσδίδει επιστημονικό και ορθολογικό χαρακτήρα στη διαδικασία και διευκολύνει την ενσωμάτωση των επιχειρημάτων στη νομοπαρασκευαστική εργασία. Παράλληλα, οι δημόσιες σχέσεις και οι επικοινωνιακές στρατηγικές διαμορφώνουν το ευρύτερο πλαίσιο κοινωνικής αποδοχής μιας πολιτικής επιλογής, επηρεάζοντας έμμεσα τους υπεύθυνους λήψης αποφάσεων μέσω της κοινής γνώμης και των μέσων ενημέρωσης. Σημαντικό ρόλο διαδραματίζει επίσης η δημιουργία συμμαχιών με άλλα οικονομικά συμφέροντα, επαγγελματικούς φορείς ή κοινωνικές ομάδες, καθώς η συλλογική έκφραση αιτημάτων ενισχύει τη νομιμοποίηση και τη διαπραγματευτική τους ισχύ.

Επιπλέον, η συμμετοχή σε θεσμικές διαβουλεύσεις και κοινοβουλευτικές ακροάσεις εντάσσει το lobbying στο επίσημο δημοκρατικό πλαίσιο, επιτρέποντας την κατάθεση απόψεων και στοιχείων με δημόσιο και καταγεγραμμένο τρόπο. Τέλος, ιδιαίτερη σημασία αποκτά η παραγωγή ερευνητικού έργου μέσω think tanks και ερευνητικών φορέων, η οποία λειτουργεί ως μορφή «ήπιας ισχύος», παρέχοντας επιστημονικά τεκμηριωμένα επιχειρήματα που επηρεάζουν μακροπρόθεσμα τον δημόσιο διάλογο και τη χάραξη πολιτικής (Binderkrantz, 2014).

1.6 Θεωρητικά Μοντέλα και Προσεγγίσεις

Η ανάλυση του lobbying στο πλαίσιο της πολιτικής επιστήμης και της δημόσιας διοίκησης έχει γεννήσει ένα πλούσιο θεωρητικό πεδίο. Κάθε σχολή σκέψης ερμηνεύει διαφορετικά τη λειτουργία του φαινομένου, εστιάζοντας άλλοτε στη δημοκρατική του

διάσταση, άλλοτε στους κινδύνους για τη θεσμική ακεραιότητα και άλλοτε στη σχέση του με την αποτελεσματικότητα της διοίκησης. Οι πιο καθιερωμένες προσεγγίσεις ερμηνεύουν το lobbying είτε ως μηχανισμό δημοκρατικής συμμετοχής, είτε ως μέσο διαπλοκής και ανισότητας επιρροής.

1.6.1 Θεωρία του Πλουραλισμού

Η πλουραλιστική θεωρία, όπως διαμορφώθηκε από τους Bentley, Truman και Dahl, αντιμετωπίζει το lobbying ως αναγκαία και λειτουργική συνιστώσα της δημοκρατικής διαδικασίας. Στο πλαίσιο αυτό, η άσκηση επιρροής δεν εκλαμβάνεται ως παθολογία του πολιτικού συστήματος, αλλά ως μηχανισμός μέσω του οποίου ποικίλες κοινωνικές ομάδες μπορούν να εκπροσωπούν τα συμφέροντά τους στη διαδικασία λήψης αποφάσεων (Dahl, 1961). Η δημοκρατία, σύμφωνα με την πλουραλιστική προσέγγιση, δεν ταυτίζεται με την απουσία συγκρούσεων, αλλά με τη θεσμική τους διαχείριση μέσω ανταγωνιστικών και ισορροπημένων μορφών συμμετοχής.

Κατά τον Dahl, η πολιτική εξουσία στις σύγχρονες δημοκρατίες δεν συγκεντρώνεται σε μια ενιαία και συμπαγή ελίτ, αλλά διαχέεται μέσα από πολλαπλά κέντρα πίεσης και επιρροής, τα οποία λειτουργούν άλλοτε ανταγωνιστικά και άλλοτε συμπληρωματικά εντός του κρατικού πλαισίου. Στο περιβάλλον αυτό, το lobbying συμβάλλει στην πολυφωνία και στην εξισορρόπηση των δυνάμεων της πολιτικής διαδικασίας, καθώς καμία ομάδα δεν μπορεί να επιβληθεί πλήρως και διαρκώς, λόγω της ταυτόχρονης παρουσίας πολλών και ετερόκλητων συμφερόντων (Commissioner of Lobbying of Canada, 2022). Η ύπαρξη θεσμοθετημένων διαύλων επιρροής λειτουργεί, επομένως, ως αντίβαρο στη μονοπώληση της εξουσίας.

Από αυτή τη σκοπιά, το lobbying θεωρείται μηχανισμός εξισορρόπησης κοινωνικών και πολιτικών δυνάμεων, καθώς παρέχει φωνή σε οργανωμένα επαγγελματικά, κοινωνικά και περιβαλλοντικά συμφέροντα που διαφορετικά θα παρέμεναν στο περιθώριο της πολιτικής διαδικασίας. Ο πολίτης, όχι μόνο ως άτομο αλλά και ως μέλος συλλογικών φορέων, αποκτά τη δυνατότητα έμμεσης αλλά θεσμικά κατοχυρωμένης συμμετοχής στη διαμόρφωση δημόσιων πολιτικών (Truman, 1951). Η συμμετοχή αυτή δεν αναιρεί τον ρόλο των αντιπροσωπευτικών θεσμών, αλλά λειτουργεί συμπληρωματικά προς αυτούς.

Σύμφωνα με την πλουραλιστική λογική, οι κανόνες διαφάνειας, εγγραφής σε μητρώα

και δημοσιοποίησης των επαφών δεν περιορίζουν τη συμμετοχή, αλλά την καθιστούν θεσμικά αποδεκτή και κοινωνικά νομιμοποιημένη. Το lobbying, όταν ασκείται δημόσια και υπό έλεγχο, ενισχύει τη δημοκρατική νομιμοποίηση των αποφάσεων και μειώνει τον κίνδυνο άτυπης ή αδιαφανούς επιρροής. Ο ΟΟΣΑ επισημαίνει ότι «οι μηχανισμοί θεσμοθετημένου lobbying μπορούν να λειτουργήσουν ως εγγύηση συμμετοχής και δημόσιου ελέγχου, αντί να αποτελούν πηγή αθέμιτης επιρροής» (OECD, 2021).

Η πλουραλιστική προσέγγιση, ωστόσο, δεν στερείται αδυναμιών. Προϋποθέτει την ύπαρξη ανεπτυγμένου θεσμικού πλαισίου διαφάνειας, ίσης πρόσβασης και επαρκούς διοικητικής εποπτείας, ώστε να διασφαλίζεται ότι οργανωμένα και μη οργανωμένα συμφέροντα διαθέτουν συγκρίσιμες δυνατότητες συμμετοχής. Χωρίς αυτούς τους μηχανισμούς, το lobbying ενδέχεται να μετατραπεί σε εργαλείο προνομιακής επιρροής υπέρ οικονομικά ή θεσμικά ισχυρών φορέων (Holman, 2012).

Οι επικριτές της πλουραλιστικής θεωρίας, όπως οι Lindblom και Schattschneider, υποστηρίζουν ότι στην πράξη το lobbying ευνοεί δυσανάλογα τα ισχυρότερα οικονομικά και οργανωτικά συμφέροντα, ενώ οι κοινωνικά ασθενέστερες ομάδες διαθέτουν περιορισμένη πρόσβαση στους μηχανισμούς επιρροής. Κατά την άποψή τους, το αποτέλεσμα δεν είναι ένας αυθεντικός πλουραλισμός, αλλά ένας «ελεγχόμενος πλουραλισμός», όπου μεν υφίστανται πολλοί δρώντες, πλην όμως λίγοι συγκεντρώνουν την πραγματική δυνατότητα επηρεασμού των πολιτικών αποφάσεων (Lindblom, 1977· Schattschneider, 1960). Η κριτική αυτή αναδεικνύει τα όρια της πλουραλιστικής προσέγγισης και θέτει στο επίκεντρο το ζήτημα της ουσιαστικής, και όχι απλώς τυπικής, ισότητας συμμετοχής στη δημοκρατική διαδικασία.

1.6.2 Θεσμική και Νεοθεσμική Προσέγγιση

Η θεσμική προσέγγιση (March & Olsen, 1984) αντιλαμβάνεται το lobbying όχι απλώς ως μορφή κοινωνικής πίεσης, αλλά ως διαδικασία ενσωματωμένη στους θεσμούς. Οι θεσμοί καθορίζουν ποιοι μπορούν να συμμετάσχουν, με ποιον τρόπο, και υπό ποιους όρους. Στο πλαίσιο της νεοθεσμιστικής προσέγγισης, η ρύθμιση του lobbying δεν αποσκοπεί απλώς στην καταγραφή επαφών μεταξύ ιδιωτικών συμφερόντων και δημόσιων λειτουργιών, αλλά στη σαφή οριοθέτηση του πλαισίου θεμιτής και νομιμοποιημένης

συμμετοχής στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Ο νεοθεσμισμός υποστηρίζει ότι η πολιτική επιρροή δεν αποτελεί πρωτίστως προϊόν ατομικών επιλογών ή στρατηγικών, αλλά αποτέλεσμα κανόνων, ρόλων και προσδοκιών που επιβάλλονται από τον ίδιο τον θεσμικό σχεδιασμό και τη θεσμική κουλτούρα ενός πολιτικού συστήματος (March & Olsen, 1984). Υπό αυτή τη λογική, το lobbying μπορεί να λειτουργήσει είτε ενισχυτικά είτε διαβρωτικά για τη διαφάνεια και τη λογοδοσία, ανάλογα με την ποιότητα και τη λειτουργικότητα των θεσμών εποπτείας.

Ενδεικτικό παράδειγμα ισχυρής θεσμικής ρύθμισης αποτελεί ο Καναδάς, όπου το *Office of the Commissioner of Lobbying* διαθέτει διοικητική αυτονομία, επαρκείς πόρους και κυρωτικές αρμοδιότητες, γεγονός που εξασφαλίζει ουσιαστική λογοδοσία και όχι απλώς τυπική συμμόρφωση με τις υποχρεώσεις διαφάνειας (Office of the Commissioner of Lobbying of Canada, 2023). Αντιθέτως, σε πολιτικά συστήματα όπου οι εποπτικοί μηχανισμοί είναι θεσμικά αδύναμοι ή εξαρτώνται από την εκτελεστική εξουσία, η ρύθμιση του lobbying παραμένει συχνά τυπική και περιορισμένης αποτελεσματικότητας.

Η ελληνική περίπτωση τείνει ακόμη προς αυτή τη δεύτερη κατηγορία. Παρότι η Εθνική Αρχή Διαφάνειας διαθέτει θεσμικά κατοχυρωμένο ρόλο στην εποπτεία του lobbying, οι περιορισμένοι πόροι και η ελλιπής στελέχωση περιορίζουν την πρακτική της αποτελεσματικότητα. Η ενίσχυση της ανεξαρτησίας, της τεχνογνωσίας και των ελεγκτικών δυνατοτήτων της ΕΑΔ συνιστά βασική προϋπόθεση για τη μετατροπή της ρύθμισης του lobbying από τυπική διαδικασία σε ουσιαστικό μηχανισμό λογοδοσίας (ΕΑΔ, 2023).

1.6.3 Θεωρία της Ελίτ και Νεο-Μαρξιστική Προσέγγιση

Σε αντίθεση με τις πλουραλιστικές και νεοθεσμιστικές ερμηνείες, η θεωρία της ελίτ, όπως διατυπώθηκε από τους Mills και Mosca, αντιμετωπίζει το lobbying ως μηχανισμό αναπαραγωγής και ενίσχυσης των υφιστάμενων ανισοτήτων ισχύος. Σύμφωνα με αυτή την προσέγγιση, μικρές και καλά οργανωμένες ομάδες κατέχουν δυσανάλογη επιρροή στη διαμόρφωση της πολιτικής ατζέντας, αξιοποιώντας την πρόσβασή τους στους θεσμούς και τους μηχανισμούς λήψης αποφάσεων (Anon., 2021· European Parliament & European Commission, 2011).

Η νεο-μαρξιστική εκδοχή της θεωρίας αυτής ερμηνεύει το lobbying ως προέκταση των

δομικών σχέσεων εξουσίας μεταξύ κεφαλαίου και κράτους. Στο πλαίσιο αυτό, οι επιχειρηματικοί φορείς επιβάλλουν τα συμφέροντά τους όχι μέσω άμεσου εξαναγκασμού, αλλά μέσω θεσμικά νομιμοποιημένων μορφών διαμεσολάβησης, πολιτικών δικτύων και κανονιστικών διαδικασιών (Coen, 2021). Η οπτική αυτή ασκεί έντονη κριτική στις φιλελεύθερες αντιλήψεις περί «ίσου πεδίου» πολιτικής συμμετοχής και αναδεικνύει την ανάγκη αυστηρής θεσμικής ρύθμισης και ελέγχου του lobbying, ώστε να αποτραπεί η συγκέντρωση πολιτικής ισχύος στα χέρια περιορισμένων ελίτ.

1.6.4 Θεωρία των Πολιτικών Δικτύων (Policy Networks)

Η θεωρία των πολιτικών δικτύων προσφέρει μια πιο δυναμική και λειτουργική ερμηνεία του lobbying ως στοιχείου της διακυβέρνησης μέσω δικτύων (*network governance*). Σύμφωνα με την προσέγγιση αυτή, η χάραξη δημόσιας πολιτικής δεν αποτελεί πλέον αποκλειστικό έργο των κυβερνητικών οργάνων, αλλά το αποτέλεσμα αλληλεπίδρασης μεταξύ κρατικών, ιδιωτικών και κοινωνικών φορέων, οι οποίοι συγκροτούν πολυεπίπεδα δίκτυα συνεργασίας (HATVP, 2014).

Στο πλαίσιο αυτό, το lobbying λειτουργεί ως μηχανισμός ροής πληροφορίας και διασύνδεσης μεταξύ των συμμετεχόντων στα δίκτυα πολιτικής. Οι λομπίστες συμβάλλουν στην τεχνική εξειδίκευση των πολιτικών, στην ανίχνευση κοινωνικών αναγκών και στη μεταφορά γνώσης από τον ιδιωτικό προς τον δημόσιο τομέα, διευκολύνοντας τη λήψη πιο τεκμηριωμένων αποφάσεων (Anon., 2022). Ωστόσο, η αποτελεσματικότητα των πολιτικών δικτύων εξαρτάται άμεσα από το επίπεδο θεσμικής διαφάνειας και λογοδοσίας. Όταν τα δίκτυα λειτουργούν κλειστά ή ανεξέλεγκτα, το lobbying ενδέχεται να οδηγήσει σε φαινόμενα «αιχμαλωσίας» της δημόσιας πολιτικής (*policy capture*) από ειδικά συμφέροντα (Anon., χ.χ.).

1.6.5 Το Lobbying στη Θεωρία της Διακυβέρνησης και των Δικτύων

Με την επικράτηση της θεωρίας της διακυβέρνησης μέσω δικτύων, το lobbying ερμηνεύεται ως οργανικό τμήμα ενός πολυεπίπεδου συστήματος λήψης αποφάσεων. Οι πολιτικές αποφάσεις δεν λαμβάνονται πλέον αποκλειστικά από την κρατική ιεραρχία, αλλά μέσα από συνεργασίες δημόσιων και ιδιωτικών φορέων, μη κυβερνητικών οργανώσεων, επιστημονικών ιδρυμάτων και πολιτών (Rhodes, 1997).

Σε αυτό το περιβάλλον, το lobbying δεν συνιστά εξωτερική πίεση προς το κράτος, αλλά διαδικασία θεσμικής διαπραγμάτευσης εντός των μηχανισμών διακυβέρνησης. Οι ομάδες συμφερόντων αναδεικνύονται σε θεσμικούς εταίρους στη χάραξη πολιτικής. Η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα, καθώς χιλιάδες οργανώσεις συμμετέχουν στις δημόσιες διαβουλεύσεις, στις *Expert Groups* και στις ομάδες εργασίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, συνεισφέροντας στη διαμόρφωση κανονισμών και οδηγιών (European Commission, 2022).

Το μοντέλο αυτό παρουσιάζει σημαντικά πλεονεκτήματα, όπως αυξημένη τεχνοκρατική τεκμηρίωση, βελτιωμένη εφαρμογή πολιτικών και ενίσχυση της κοινωνικής νομιμοποίησης. Παράλληλα, όμως, ενέχει κινδύνους, καθώς η ασύμμετρη πρόσβαση μεγάλων επιχειρήσεων έναντι μικρότερων φορέων ή πολιτών μπορεί να οδηγήσει σε ανισότητες επιρροής και φαινόμενα ρυθμιστικής αιχμαλωσίας (*regulatory capture*) (Coen, 2021).

1.6.6 Θεωρία της Θεσμικής Επιρροής (Institutional Theory)

Σύμφωνα με τη θεωρία της θεσμικής επιρροής, το lobbying πρέπει να αναλύεται μέσα από το πρίσμα των κανόνων, των αξιών και των θεσμικών διαδικασιών που καθορίζουν τη νομιμότητα και την κοινωνική αποδοχή της δράσης του. Κάθε πολιτικό σύστημα θέτει διαφορετικά όρια και προϋποθέσεις για το ποια μορφή lobbying θεωρείται θεμιτή ή αποδεκτή.

Σε χώρες με ανεπτυγμένα συστήματα διαφάνειας, όπως ο Καναδάς και οι Ηνωμένες Πολιτείες, το lobbying εντάσσεται πλήρως στη θεσμική αρχιτεκτονική της διακυβέρνησης, με κανόνες καταγραφής, δημοσιότητας και ελέγχου. Αντίθετα, σε πολιτικά συστήματα με ασθενέστερη θεσμική παράδοση διαφάνειας, όπως η Ελλάδα, το lobbying συχνά κινείται σε ημι-τυπικό ή άτυπο επίπεδο, γεγονός που δυσχεραίνει τη λογοδοσία και ενισχύει τις υποψίες περί αδιαφάνειας (European Parliament & European Commission, 2011).

1.6.7 Οι Τρεις Διαστάσεις του Lobbying

Η σύγχρονη βιβλιογραφία εντοπίζει τρεις βασικές διαστάσεις της άσκησης επιρροής, οι οποίες συνυπάρχουν και αλληλοσυμπληρώνονται. Αφενός, το lobbying διαθέτει

πολιτική διάσταση, καθώς λειτουργεί ως διάυλος επικοινωνίας μεταξύ εκλογέων, οργανωμένων συμφερόντων και πολιτικών αποφασιστών. Αφετέρου, αναπτύσσει διοικητική διάσταση μέσω της παροχής τεχνικής πληροφόρησης και εξειδικευμένων γνώσεων προς τους δημόσιους φορείς, ιδίως σε σύνθετα κανονιστικά πεδία. Τέλος, διαθέτει κοινωνική διάσταση, στο μέτρο που εκφράζει οργανωμένα αιτήματα κοινωνικών ομάδων και επαγγελματικών ενώσεων, λειτουργώντας ως μηχανισμός συμμετοχής στη δημοκρατική διαδικασία (Rhodes, 1997).

Οι διαστάσεις αυτές συνδέονται άμεσα με την αντίληψη της δημόσιας διοίκησης ως ανοιχτού συστήματος. Στο πλαίσιο αυτό, η πολιτική επιρροή δεν συνιστά εκτροπή από τη δημοκρατική κανονικότητα, αλλά λειτουργικό στοιχείο της θεσμικής διαβούλευσης, υπό την προϋπόθεση ύπαρξης σαφών κανόνων διαφάνειας, πρόσβασης και ελέγχου.

1.6.8 Το Lobbying ως Θεσμική Διαδικασία

Στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης, το lobbying αναγνωρίζεται ολοένα και περισσότερο ως θεσμικό εργαλείο διακυβέρνησης, υπό την προϋπόθεση ότι πληρούνται βασικές προϋποθέσεις διαφάνειας, δεοντολογίας και λογοδοσίας. Η Οικονομική Θεωρία των Ομάδων Συμφερόντων ερμηνεύει το lobbying ως απόρροια της ανάγκης συλλογικής δράσης και συντονισμού των ατόμων προκειμένου να προωθηθούν κοινά συμφέροντα σε ένα περιβάλλον περιορισμένων πόρων και αντικρουόμενων επιδιώξεων. Στο πλαίσιο αυτό, η άσκηση επιρροής λειτουργεί ως μηχανισμός εξισορρόπησης ανταγωνιστικών συμφερόντων και ως τρόπος μείωσης του κόστους συλλογικής δράσης (Rhodes, 1997).

Παράλληλα, η θεωρία των δικτύων διακυβέρνησης υποστηρίζει ότι η χάραξη δημόσιας πολιτικής αποτελεί προϊόν συν-παραγωγής από δίκτυα κρατικών και μη κρατικών δρώντων, τα οποία συνδέονται μέσω σταθερών σχέσεων συνεργασίας και ανταλλαγής πληροφορίας (Rhodes, 1997). Στο πλαίσιο αυτό, το lobbying παύει να εκλαμβάνεται ως «εξωτερική πίεση» προς τη διοίκηση και μετασχηματίζεται σε μηχανισμό ενσωμάτωσης κοινωνικής και τεχνικής γνώσης στη διοικητική διαδικασία. Η νομιμοποίησή του εξαρτάται άμεσα από την ισότητα πρόσβασης όλων των ενδιαφερομένων μερών, καθώς και από την υποχρεωτική καταγραφή των επαφών, των δαπανών και των μορφών επιρροής που ασκούνται (International, 2023).

1.6.9 Θεσμική και Ηθική Νομιμοποίηση

Κεντρικό ζήτημα στη θεωρία και την πρακτική του lobbying αποτελεί η διάκριση μεταξύ θεμιτής και αθέμιτης επιρροής. Η θεσμική και ηθική νομιμοποίηση του lobbying εξαρτάται από τη σαφή νομοθετική του ρύθμιση, την αποτελεσματική εποπτεία από ανεξάρτητους φορείς και την κοινωνική αποδοχή του ως διαφανούς και ελέγξιμης δραστηριότητας. Όπως επισημαίνει ο ΟΟΣΑ, η αποτελεσματική ρύθμιση του lobbying οφείλει να στηρίζεται σε τρεις βασικούς άξονες: τη διαφάνεια των διαδικασιών, την ακεραιότητα των συμμετεχόντων και την ισότιμη πρόσβαση όλων των ενδιαφερομένων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων (OECD, 2020).

Η απουσία των παραπάνω προϋποθέσεων οδηγεί συχνά στην ταύτιση του lobbying με φαινόμενα διαφθοράς και αθέμιτης συναλλαγής, υπονομεύοντας την εμπιστοσύνη των πολιτών προς τη δημόσια διοίκηση και τους δημοκρατικούς θεσμούς. Αντιθέτως, όταν το lobbying εντάσσεται σε σαφές θεσμικό πλαίσιο και υπόκειται σε ουσιαστικό έλεγχο, μπορεί να ενισχύσει τη λογοδοσία, καθώς επιτρέπει στον πολίτη να γνωρίζει ποιους δρώντες επηρεάζουν ποιες αποφάσεις και με ποιον τρόπο. Υπό αυτή την έννοια, το lobbying δεν συνιστά μηχανισμό άσκησης εξουσίας καθαυτό, αλλά μηχανισμό δημοκρατικού ελέγχου της εξουσίας και διαφάνειας της πολιτικής διαδικασίας (Denhardt, 2007).

1.7 Lobbying μέσω Διαβούλευσης

Μια ιδιαίτερα σύγχρονη και θεσμικά κατοχυρωμένη μορφή lobbying αφορά τη συμμετοχή σε διαδικασίες δημόσιας διαβούλευσης, όπως δημόσιες ακροάσεις, νομοπαρασκευαστικές επιτροπές και ηλεκτρονικές πλατφόρμες διαβούλευσης. Οι διαδικασίες αυτές επιτρέπουν την έκφραση απόψεων και τη διατύπωση προτάσεων πολιτικής σε ανοιχτό και καταγεγραμμένο πλαίσιο, ενισχύοντας τη διαφάνεια και τη συμμετοχικότητα της διοικητικής δράσης (Υπουργείο Εσωτερικών, 2022).

Στην Ελλάδα, η πλατφόρμα *open.gov.gr* αποτελεί θεσμοθετημένο κανάλι συμμετοχής πολιτών, κοινωνικών φορέων και οργανώσεων στην επεξεργασία νομοσχεδίων και κανονιστικών ρυθμίσεων. Η μορφή αυτή συνιστά την πλέον διαφανή έκφραση lobbying, καθώς η άσκηση επιρροής πραγματοποιείται εντός σαφώς οριοθετημένου θεσμικού πλαισίου και με καθολική δημόσια πρόσβαση στο περιεχόμενο των παρεμβάσεων. Συνεπώς, το lobbying δεν αποτελεί μονοδιάστατη πρακτική, αλλά προσαρμόζεται στην εκάστοτε κουλτούρα διακυβέρνησης, στο επίπεδο θεσμικής ωριμότητας και στη σχέση

κράτους–πολίτη (International, 2023).

1.8 Συνολική Θεώρηση

Οι θεωρητικές προσεγγίσεις που αναπτύχθηκαν συγκλίνουν στο συμπέρασμα ότι το lobbying, όταν εντάσσεται σε κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο, μπορεί να ενισχύσει τόσο τη δημοκρατική νομιμότητα όσο και τη διοικητική αποτελεσματικότητα. Η ουσία του δεν έγκειται στην άσκηση εξουσίας, αλλά στη διαμεσολάβηση πληροφορίας και γνώσης μεταξύ κοινωνίας και κράτους, συμβάλλοντας στη βελτίωση της ποιότητας των δημόσιων πολιτικών.

Η κεντρική πρόκληση για κάθε σύγχρονη δημόσια διοίκηση είναι η διασφάλιση ότι αυτή η διαμεσολάβηση πραγματοποιείται με όρους διαφάνειας, ισότιμης πρόσβασης και ηθικής ευθύνης. Μόνο υπό αυτές τις προϋποθέσεις το lobbying μπορεί να λειτουργήσει ως πυλώνας καλής διακυβέρνησης και ως εργαλείο παραγωγής δημόσιας αξίας (Denhardt, 2007).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Το New Public Management και η Καλή Διακυβέρνηση σε συνάρτηση με τις δραστηριότητες που εντάσσονται στην πρακτική του Lobbying

2.1.1 Εισαγωγή στην Έννοια NPM και στη Θεωρητική της Βάση

Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (*New Public Management – NPM*) αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα παραδείγματα μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης των τελευταίων δεκαετιών. Η εμφάνισή του στα τέλη της δεκαετίας του 1970 και η καθιέρωσή του ιδίως από τη δεκαετία του 1990 συνδέονται με τη στροφή των κυβερνήσεων των χωρών του ΟΟΣΑ προς μεθόδους που υπόσχονταν υψηλότερη αποδοτικότητα, μεγαλύτερη διαφάνεια και αυξημένη ανταποκρισιμότητα του κράτους προς τον πολίτη (Hood, 1991). Στον πυρήνα του, το NPM στηρίζεται στην ιδέα ότι ορισμένες αρχές διοίκησης του ιδιωτικού τομέα μπορούν να υιοθετηθούν και στον δημόσιο, χωρίς να καταλυθεί ο δημόσιος χαρακτήρας και ο προσανατολισμός στο συλλογικό συμφέρον. Στόχος είναι μια δημόσια διοίκηση που λειτουργεί με σαφή αποτελέσματα, μετρήσιμους στόχους και μηχανισμούς λογοδοσίας, μετατοπίζοντας το βάρος από τη διαδικαστική συμμόρφωση προς την αξιολόγηση της πραγματικής απόδοσης (Denhardt, 2007).

Η θεωρητική βάση του NPM συνδέεται άμεσα με αλλαγή προτύπου διακυβέρνησης: από το παραδοσιακό, ιεραρχικό και τυπολατρικό μοντέλο της *Weberian bureaucracy* σε ένα πιο αποκεντρωμένο, ευέλικτο και «προσανατολισμένο στην απόδοση» σύστημα διοίκησης, στο οποίο η δημόσια δράση δικαιολογείται και αξιολογείται μέσω αποτελεσμάτων, δεικτών και δημόσιας λογοδοσίας. Υπό αυτή τη θεώρηση, η μεταρρύθμιση της διοίκησης δεν είναι απλώς οργανωτική, αλλά πολιτική και θεσμική: αναδιαμορφώνει τους ρόλους, τις ευθύνες και τις σχέσεις κράτους–πολίτη, ιδίως ως προς τη διαφάνεια και την υποχρέωση αιτιολόγησης των επιλογών (Peters, 2010).

2.1.2. Ιστορική Εξέλιξη και Διεθνής Διάδοση

Το New Public Management (NPM) αναδύθηκε ως θεωρητική και πρακτική απάντηση σε μια σειρά βαθιών και αλληλένδετων κρίσεων που χαρακτήρισαν τη δεκαετία του 1970 και αμφισβήτησαν ευθέως τη λειτουργική επάρκεια του παραδοσιακού κράτους πρόνοιας και της κλασικής δημόσιας διοίκησης. Η παρατεταμένη οικονομική κρίση και

οι έντονοι δημοσιονομικοί περιορισμοί κατέστησαν σαφές ότι το κράτος δεν μπορούσε πλέον να λειτουργεί με λογικές απεριόριστης δαπάνης και χαμηλής αποδοτικότητας, ενώ η ανάγκη ελέγχου του κόστους και της αποτελεσματικότητας των δημόσιων υπηρεσιών μετατράπηκε σε πολιτική προτεραιότητα. Παράλληλα, οι πολίτες άρχισαν να διατυπώνουν αυξημένες προσδοκίες για ποιοτικές, γρήγορες και αξιόπιστες δημόσιες υπηρεσίες, συγκρίνοντάς τες ολοένα και περισσότερο με τις υπηρεσίες του ιδιωτικού τομέα, γεγονός που αποκάλυψε τις αδυναμίες της γραφειοκρατικής οργάνωσης, της αργής λήψης αποφάσεων και της περιορισμένης προσαρμοστικότητας. Την ίδια περίοδο, εντάθηκε η κρίση εμπιστοσύνης προς τους θεσμούς, καθώς το κράτος εμφανιζόταν απόμακρο, αναποτελεσματικό και συχνά ανίκανο να ανταποκριθεί στις πραγματικές κοινωνικές ανάγκες, ενισχύοντας την αίσθηση θεσμικής κόπωσης και πολιτικής δυσπιστίας. Καθοριστικό ρόλο έπαιξε και η διόγκωση της δημόσιας γραφειοκρατίας, η οποία, αντί να λειτουργεί ως εγγύηση ορθολογικής διοίκησης, εξελίχθηκε σε μηχανισμό αδράνειας, εσωστρέφειας και τυπολατρίας, με περιορισμένη λογοδοσία και ελάχιστα κίνητρα απόδοσης. Μέσα σε αυτό το περιβάλλον, το NPM πρότεινε μια ριζική μετατόπιση από τη λογική της διαδικασίας στη λογική του αποτελέσματος, εισάγοντας πρακτικές διοίκησης εμπνευσμένες από τον ιδιωτικό τομέα, όπως η αξιολόγηση βάσει στόχων, η αποδοτικότητα, ο ανταγωνισμός και η μέτρηση της απόδοσης (OECD, 1995· OECD, 2018· OECD, 2019).

2.1.3.Οι Θεμελιώδεις Αρχές του NPM

Οι αρχές του New Public Management (NPM) δεν εφαρμόζονται με ενιαίο τρόπο σε όλα τα κράτη, καθώς προσαρμόζονται στον θεσμικό, πολιτισμικό και διοικητικό χαρακτήρα κάθε χώρας· ωστόσο, η διεθνής βιβλιογραφία αναγνωρίζει έναν σταθερό πυρήνα κοινών βάσεων που συγκροτούν το θεωρητικό και λειτουργικό του υπόβαθρο (Hood, 1991).

Κεντρική θέση κατέχουν η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα, σύμφωνα με τις οποίες το κράτος οφείλει να λειτουργεί με βάση μετρήσιμα αποτελέσματα και σαφώς προσδιορισμένους στόχους, ενώ οι δημόσιοι οργανισμοί αξιολογούνται όχι με κριτήριο τη συμμόρφωση σε διαδικασίες, αλλά βάσει της σχέσης κόστους–οφέλους και της πραγματικής τους απόδοσης (OECD, 2018).

Στενά συνδεδεμένη με αυτή τη λογική είναι η αποκέντρωση και η ενίσχυση της αυτονομίας των διοικητικών μονάδων, μέσω της μεταφοράς αρμοδιοτήτων σε μικρότερες, ευέλικτες δομές που αναλαμβάνουν αυξημένη διοικητική και οικονομική ευθύνη, με στόχο την ταχύτερη λήψη αποφάσεων και τη βελτίωση της αποδοτικότητας (Pollitt & Bouckaert, 2011).

Παράλληλα, το NPM εισάγει τη διοίκηση μέσω στόχων και αξιολόγησης (performance management), δίνοντας έμφαση στη χρήση ποσοτικών και ποιοτικών δεικτών απόδοσης, οι οποίοι συνδέονται άμεσα με τη λογοδοσία, τη διαφάνεια και τον έλεγχο των αποτελεσμάτων της δημόσιας δράσης (OECD, 2019). Στο ίδιο πλαίσιο εντάσσεται και η πελατοκεντρική προσέγγιση, σύμφωνα με την οποία οι πολίτες αντιμετωπίζονται ως αποδέκτες υπηρεσιών με δικαιώματα ποιότητας, ταχύτητας και αξιοπιστίας, γεγονός που μετατοπίζει τη διοικητική φιλοσοφία από την εξουσιαστική παροχή υπηρεσιών σε μια περισσότερο ανταποκρινόμενη και προσανατολισμένη στις ανάγκες της κοινωνίας διοίκηση (Denhardt, 2007).

Ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται επίσης στη χρήση τεχνολογίας και καινοτομίας, μέσω εργαλείων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης (e-government), τα οποία στοχεύουν στη βελτίωση της προσβασιμότητας, της αποτελεσματικότητας και της διαφάνειας των δημόσιων υπηρεσιών (OECD, 1995). Τέλος, το NPM αναγνωρίζει ότι καμία διοικητική μεταρρύθμιση δεν μπορεί να ευδοκιμήσει χωρίς την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και τη διαμόρφωση νέας διοικητικής κουλτούρας, όπου οι δημόσιοι υπάλληλοι εκπαιδεύονται σε δεξιότητες διοίκησης, δεοντολογίας και διαφάνειας, λειτουργώντας ως ενεργοί φορείς αλλαγής και όχι ως παθητικοί εκτελεστές κανόνων (Pollitt & Bouckaert, 2011).

2.1.4. Το NPM και η Μεταρρύθμιση της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης

Η εφαρμογή των αρχών του New Public Management (NPM) στην Ελλάδα υπήρξε σταδιακή, αποσπασματική σε ορισμένες φάσεις, αλλά σαφώς επηρεασμένη τόσο από τις ευρωπαϊκές πολιτικές διοικητικού εκσυγχρονισμού όσο και από την επιτακτική ανάγκη δημοσιονομικής προσαρμογής μετά το 2010, όταν η κρίση χρέους ανέδειξε με ωμό τρόπο τις διαρθρωτικές αδυναμίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Στο πλαίσιο αυτό, υιοθετήθηκαν μεταρρυθμίσεις που αντανακλούν βασικές αρχές του NPM, με έμφαση στη διαφάνεια, τη λογοδοσία, τον έλεγχο και την αποδοτικότητα. Εμβληματικό παράδειγμα αποτέλεσε το πρόγραμμα «Διαύγεια» το 2010, το οποίο καθιέρωσε την υποχρεωτική ανάρτηση διοικητικών και πολιτικών αποφάσεων στο διαδίκτυο, ενισχύοντας ουσιαστικά τη διαφάνεια και την προσβασιμότητα των πολιτών στη δημόσια δράση και περιορίζοντας τη δυνατότητα αδιαφανούς άσκησης εξουσίας. Ακολούθως, το θεσμικό πλαίσιο του Επιτελικού Κράτους (Ν. 4622/2019) εισήγαγε μια πιο συγκεντρωμένη και συντονισμένη αρχιτεκτονική διακυβέρνησης, με σαφή κατανομή αρμοδιοτήτων, μηχανισμούς παρακολούθησης και ελέγχου, και έμφαση στον στρατηγικό σχεδιασμό και την αξιολόγηση πολιτικών, στοιχεία που συνάδουν άμεσα με τη λογική της διοίκησης μέσω αποτελεσμάτων (OECD, 2020).

Σημαντικό ρόλο στο ίδιο μεταρρυθμιστικό πλέγμα διαδραμάτισε και η σύσταση της Εθνική Αρχή Διαφάνειας, η οποία λειτουργεί ως οριζόντιος μηχανισμός εποπτείας σε ζητήματα διαφθοράς, lobbying και εσωτερικού ελέγχου, επιχειρώντας να ενοποιήσει κατακερματισμένες μέχρι τότε ελεγκτικές δομές και να ενισχύσει τη θεσμική λογοδοσία (ΕΑΔ, 2022). Προς την ίδια κατεύθυνση κινήθηκε και η καθιέρωση του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου με τον Ν. 4795/2021, το οποίο αποτελεί βασικό πυλώνα του NPM, καθώς μετατοπίζει το βάρος από τον εκ των υστέρων τυπικό έλεγχο στη συνεχή παρακολούθηση κινδύνων, διαδικασιών και αποτελεσμάτων.

Παράλληλα, η σταδιακή αλλά εκτεταμένη ψηφιοποίηση των δημόσιων υπηρεσιών μέσω της ενιαίας ψηφιακής πύλης του κράτους εντάσσει τις αρχές του NPM στη σύγχρονη λογική της ψηφιακής δημόσιας διοίκησης (digital governance), βελτιώνοντας την αποδοτικότητα, μειώνοντας τη διοικητική επιβάρυνση και αναδιαμορφώνοντας τη σχέση κράτους–πολίτη (OECD, 2020).

Ωστόσο, παρά τη θεσμική αυτή πρόοδο, οι προκλήσεις παραμένουν έντονες, καθώς η βαθιά ριζωμένη γραφειοκρατική κουλτούρα, η έλλειψη συστηματικής και καθολικής αξιολόγησης προσωπικού και δομών, καθώς και η περιορισμένη ενσωμάτωση των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, λειτουργούν ανασταλτικά στην πλήρη υλοποίηση του μοντέλου. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, η θεσμοθέτηση του lobbying με τον Ν. 4964/2022 μπορεί να ερμηνευθεί ως ένδειξη διοικητικής ωρίμανσης, καθώς επιχειρεί να ενσωματώσει την αρχή της διαφανούς και ελεγχόμενης επιρροής στη δημόσια λήψη αποφάσεων, ευθυγραμμίζοντας το ελληνικό διοικητικό σύστημα με τις αρχές της καλής διακυβέρνησης και του σύγχρονου ευρωπαϊκού διοικητικού προτύπου (Ν. 4964/2022).

2.1.5. Η Σχέση του NPM με τη Διαφάνεια και το Lobbying

Η σύνδεση του New Public Management με το lobbying είναι στενότερη απ' όσο συχνά υπονοείται, διότι και οι δύο λογικές στηρίζονται στην αξία της πληροφορίας, στη λογοδοσία και στην αποτελεσματική επικοινωνία μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Η διοίκηση, υπό το πρίσμα του NPM, δεν λειτουργεί ως κλειστός και αυτοαναφορικός μηχανισμός, αλλά ως «δίκτυο διακυβέρνησης» (*governance network*) που αλληλεπιδρά με πολλαπλούς δρώντες, όπως επιχειρήσεις, κοινωνικούς φορείς, ΜΚΟ, πανεπιστήμια και πολίτες (Rhodes, 1997). Σε αυτό το περιβάλλον, το θεσμοθετημένο lobbying μπορεί να λειτουργήσει ως κανάλι συμμετοχής που ενισχύει τη διαφάνεια και τη λογοδοσία, ακριβώς επειδή μετατρέπει την άσκηση επιρροής από άτυπη πρακτική σε καταγεγραμμένη και ελέγξιμη διοικητική διεργασία.

Ο ΟΟΣΑ υπογραμμίζει ότι η ανοιχτή επικοινωνία μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα είναι απαραίτητη για τη λήψη τεκμηριωμένων αποφάσεων, υπό την κρίσιμη προϋπόθεση ότι η διαδικασία είναι διαφανής, καταγεγραμμένη και προσβάσιμη στον δημόσιο έλεγχο (OECD, 2021). Κατά συνέπεια, το lobbying μετασχηματίζεται σε θεσμικό εργαλείο συμβατό με τη λογική του NPM, όταν διασφαλίζεται η δημόσια καταγραφή των επαφών, η αποφυγή σύγκρουσης συμφερόντων, η τήρηση επαγγελματικής δεοντολογίας και η προσβασιμότητα της πληροφορίας σε όλους τους πολίτες. Υπό αυτούς τους όρους, το θεσμοθετημένο lobbying δεν υπονομεύει τη δημόσια διοίκηση, αλλά μπορεί να ενισχύσει την αποδοτικότητά της, καθώς διευκολύνει τη χάραξη πολιτικών βασισμένων σε τεκμηριωμένα δεδομένα και εμπειρική γνώση (*evidence-based policy making*) (OECD, 2021).

2.1.6. Το Lobbying μέσα από το Πρίσμα του New Public Management

Η θεωρία του NPM συνέβαλε καθοριστικά στην αναθεώρηση της σχέσης μεταξύ κράτους, κοινωνίας και αγοράς, εισάγοντας στο κέντρο της δημόσιας δράσης την αποδοτικότητα, τη λογοδοσία, τη διαφάνεια και τη μέτρηση αποτελεσμάτων. Με αυτόν τον τρόπο, το NPM έθεσε τις βάσεις ώστε το lobbying να αντιμετωπίζεται όχι κατ' ανάγκη ως απειλή, αλλά ως εργαλείο «έξυπνης διακυβέρνησης» (*smart governance*), εφόσον εντάσσεται σε σαφές θεσμικό πλαίσιο και υπόκειται σε έλεγχο (OECD, 2018).

Οι λομπίστες, σε αυτή τη θεώρηση, αντιμετωπίζονται ως φορείς εξειδικευμένης γνώσης που μπορούν να προσφέρουν πληροφορίες, τεχνική τεκμηρίωση και εμπειρικά δεδομένα σε σύνθετες δημόσιες πολιτικές. Το ζητούμενο δεν είναι ο αποκλεισμός τους, αλλά η θεσμική ένταξη και η αποτροπή της μετατροπής της πληροφόρησης σε προνομιακή πρόσβαση.

Ταυτόχρονα, η προσέγγιση αυτή δεν είναι ουδέτερη ως προς το δημοκρατικό πρόσημο της διοίκησης. Ο Denhardt τονίζει ότι η διοίκηση του 21ου αιώνα οφείλει να στηρίζεται στο τρίπτυχο «Serve, Not Steer», δηλαδή στην υπηρεσία του δημοσίου συμφέροντος και όχι στην καθοδήγηση από εξωτερικές πιέσεις ή στη διαχείριση ισορροπιών ισχύος (Denhardt, 2007). Υπό αυτή τη σκοπιά, το lobbying μπορεί να λειτουργήσει ως μηχανισμός ενίσχυσης της διαφάνειας όταν επιτρέπει τη συμμετοχή των δρώντων στη χάραξη πολιτικής με θεσμικούς όρους, δημιουργεί θεσμικό ίχνος των επαφών και διευκολύνει την αξιολόγηση των αποφάσεων βάσει δεδομένων και τεκμηρίωσης.

Στην Ελλάδα, η σύνδεση NPM–διαφάνειας–lobbying αρχίζει να διαφαίνεται μέσα από την ενσωμάτωση της ρύθμισης της άσκησης επιρροής σε ένα ευρύτερο πλέγμα μεταρρυθμίσεων, όπως η «Διαύγεια», το «Επιτελικό Κράτος» και η λειτουργία της ΕΑΔ, οι οποίες προωθούν την ιχνηλασιμότητα, τον έλεγχο και τη λογοδοσία (Αnon., n.d.). Η πρόκληση, ωστόσο, παραμένει η μετάβαση από την τυπική συμμόρφωση σε μια διοικητική κουλτούρα πραγματικής λογοδοσίας, όπου οι κανόνες διαφάνειας δεν λειτουργούν ως διακοσμητικό περίβλημα, αλλά ως ουσιαστικό φίλτρο νομιμοποίησης της επιρροής.

2.1.7. Η Ηθική Διάσταση του Lobbying και ο Κώδικας Δεοντολογίας

Ένα από τα σημαντικότερα ζητήματα που αναδεικνύει η σχετική θεωρία και πρακτική είναι η δεοντολογική διάσταση του lobbying. Διεθνείς οργανισμοί επισημαίνουν ότι η επιτυχής ρύθμιση δεν εξαρτάται μόνο από νομικές κυρώσεις, αλλά και από τη διαμόρφωση κουλτούρας ηθικής και επαγγελματικής ακεραιότητας, η οποία λειτουργεί προληπτικά και μειώνει τα περιθώρια «δημιουργικής» παράκαμψης των κανόνων (International, 2023). Στο πλαίσιο αυτό, οι κώδικες δεοντολογίας σε χώρες όπως ο Καναδάς και η Γαλλία προβλέπουν κανόνες αποφυγής σύγκρουσης συμφερόντων,

διαφάνειας στις σχέσεις με δημόσιους αξιωματούχους, απαγόρευσης παροχής δώρων ή ανταλλαγμάτων και υποχρέωσης αναφοράς συναντήσεων, ώστε η άσκηση επιρροής να μη μετατρέπεται σε συναλλαγή.

Στην Ελλάδα, η ΕΑΔ, ακολουθώντας τα διεθνή πρότυπα, έχει εισαγάγει Κώδικα Δεοντολογίας για τη Διαφάνεια στη Δημόσια Ζωή, στον οποίο περιλαμβάνεται ειδική ενότητα για δραστηριότητες άσκησης επιρροής, με στόχο την εδραίωση κοινών κανόνων συμπεριφοράς και την καλλιέργεια διοικητικής ακεραιότητας (ΕΑΔ, 2022). Η δεοντολογία, υπό αυτή τη λογική, λειτουργεί ως αναγκαίο συμπλήρωμα των θεσμικών μηχανισμών, διότι χωρίς αυτήν η νομική ρύθμιση συχνά παραμένει ανεπαρκής ή εύκολα παρακάμφσιμη στην πράξη (International, 2023).

2.1.8. Το Lobbying ως Πυλώνας Συμμετοχικής Δημοκρατίας

Στη σύγχρονη πολιτική θεωρία, το lobbying αποτελεί αντικείμενο αναστοχασμού σε σχέση με τη δημοκρατική νομιμοποίηση, ιδίως επειδή οι σύγχρονες κοινωνίες χαρακτηρίζονται από πολυπλοκότητα και κατακερματισμό συμφερόντων, καθιστώντας την απευθείας συμμετοχή όλων των πολιτών πρακτικά ανέφικτη. Στο πλαίσιο αυτό, το lobbying εμφανίζεται ως μηχανισμός «αντιπροσωπευτικής συμμετοχής», μέσω του οποίου οργανωμένοι φορείς μεταφέρουν αιτήματα, γνώση και επιχειρήματα στην πολιτική διαδικασία, υπό όρους θεσμικής ρύθμισης.

Οι θεωρητικοί της διαβουλευτικής δημοκρατίας υποστηρίζουν ότι η νομιμότητα των αποφάσεων δεν εξαντλείται στην τυπική διαδικασία ψήφισης, αλλά θεμελιώνεται στη δημόσια συζήτηση και στην ανταλλαγή επιχειρημάτων. Υπό αυτή τη θεώρηση, το θεσμοθετημένο lobbying μπορεί να λειτουργήσει ως εργαλείο διαβούλευσης, εφόσον είναι ανοιχτό, καταγεγραμμένο και προσβάσιμο, ώστε να υπόκειται σε δημόσιο έλεγχο και κριτική (Habermas, 1996). Αντίθετα, όταν ασκείται κρυφά ή χωρίς κανόνες, υπονομεύει τη διαφάνεια και ενισχύει την ανισότητα ισχύος, μετατρέποντας τη συμμετοχή σε προνόμιο λίγων. Η νομιμότητα, επομένως, εξαρτάται από το αν το lobbying συμβάλλει σε περισσότερη ενημέρωση και συμμετοχικό διάλογο ή, αντιθέτως, σε περισσότερη αδιαφάνεια και προνομακή πρόσβαση.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναγνωρίζει το lobbying ως αναγκαίο μηχανισμό συμμετοχής των ενδιαφερόμενων μερών στο πλαίσιο της *Better Regulation Agenda*, υπό τον όρο της πλήρους δημοσιότητας, συνδέοντας τη λειτουργία του με τις αρχές της καλής διακυβέρνησης, όπως διαφάνεια, λογοδοσία, συμμετοχή, αποτελεσματικότητα και ακεραιότητα (Bank, 2017).

2.1.9.Ο Ρόλος του Lobbying στη Δημοκρατική Διακυβέρνηση

Παρά τις θεωρητικές αντιπαραθέσεις, το lobbying αναγνωρίζεται διεθνώς ως αναγκαίο εργαλείο δημοκρατικής διακυβέρνησης, υπό την προϋπόθεση ότι ασκείται με κανόνες διαφάνειας και ισοτιμίας πρόσβασης. Ο ΟΟΣΑ επισημαίνει ότι το θεσμικά ρυθμισμένο lobbying μπορεί να λειτουργήσει ως μηχανισμός συμμετοχής που βελτιώνει την ποιότητα των αποφάσεων και ενισχύει τη νομιμοποίηση των πολιτικών, ακριβώς επειδή εισάγει στη διαδικασία λήψης αποφάσεων τεκμηρίωση, εξειδικευμένη γνώση και ανταγωνισμό επιχειρημάτων, αντί για άτυπες πιέσεις (OECD, 2021). Υπό αυτή τη λογική, δεν αντιμετωπίζεται ως εξ ορισμού ύποπτο φαινόμενο, αλλά ως δομικό εργαλείο διαβούλευσης που εντάσσει την τεχνογνωσία της κοινωνίας των πολιτών στη διοικητική και πολιτική διαδικασία.

Ειδικότερα σε συνθήκες NPM, όπου κυριαρχεί η λογική της αποδοτικότητας και της συνεργασίας δημόσιου–ιδιωτικού τομέα, το lobbying δύναται να συμβάλει στη βελτίωση της διοικητικής αποτελεσματικότητας και στη σύνδεση των πολιτικών με κοινωνικές ανάγκες, υπό την κρίσιμη προϋπόθεση ύπαρξης αυστηρών μηχανισμών ελέγχου, εσωτερικής λογοδοσίας και δημόσιας πρόσβασης σε πληροφορίες (Osborne, 1992). Στο πλαίσιο της καλής διακυβέρνησης, το lobbying μπορεί να ενισχύσει τη διαφάνεια μέσω καταγραφής και δημοσιοποίησης επαφών, τη λογοδοσία μέσω υποχρεώσεων αναφοράς και εποπτείας, τη συμμετοχικότητα μέσω εκπροσώπησης ευρύτερων κοινωνικών ομάδων και την αποτελεσματικότητα, στον βαθμό που συνδέει τις πολιτικές αποφάσεις με εμπειρική γνώση και δεδομένα από την κοινωνία και την αγορά (OECD, 2021).

2.2 Από το New Public Management στο New Public Governance

Η πιο σύγχρονη εξέλιξη του New Public Management είναι η έννοια της Νέας Δημόσιας Διακυβέρνησης (*New Public Governance – NPG*), η οποία μετατοπίζει το κέντρο βάρους από τη διοίκηση ως «μηχανή αποτελεσμάτων» προς τη διοίκηση ως πεδίο συνεργασίας και συν-δημιουργίας πολιτικών μεταξύ κράτους, αγοράς και κοινωνίας. Ενώ το NPM τόνιζε κυρίως την αποδοτικότητα, τη μέτρηση αποτελεσμάτων και τη διοίκηση μέσω δεικτών, το NPG προτάσσει ως θεμελιώδεις άξονες τη συνεργασία, τη συμμετοχή και την εμπιστοσύνη, αναγνωρίζοντας ότι οι δημόσιες πολιτικές παράγονται ολοένα και συχνότερα μέσα από δίκτυα αλληλεξάρτησης και όχι μέσα από κλειστή ιεραρχία (Osborne, 2010). Η μετάβαση αυτή είναι ιδιαίτερα σχετική με το lobbying, διότι σε ένα περιβάλλον NPG η άσκηση επιρροής δεν νοείται ως εξωτερική πίεση προς το κράτος, αλλά ως θεσμικά ενταγμένος μηχανισμός συν-διαμόρφωσης πολιτικής, στον βαθμό που επιτρέπει σε κοινωνικούς και οικονομικούς φορείς να συνεισφέρουν νόμιμα, τεκμηριωμένα και διαφανώς στη διαμόρφωση δημόσιων αποφάσεων.

Στο πλαίσιο της ελληνικής διοίκησης, η σταδιακή ενσωμάτωση λογικών NPG σημαίνει ότι η Εθνική Αρχή Διαφάνειας, η ηλεκτρονική διαβούλευση μέσω του *opengov.gr* και το Μητρώο Διαφάνειας μπορούν να λειτουργήσουν συνδυαστικά ως συμπληρωματικοί θεσμοί: αφενός ενισχύουν τη συμμετοχή και την καταγραφή της διαβούλευσης, αφετέρου δημιουργούν μηχανισμούς ελέγχου και λογοδοσίας, ώστε η συμμετοχικότητα να μην καταλήγει σε αδιαφανή προνομιακή πρόσβαση. Με αυτή τη λογική, το NPG δεν αντικαθιστά απλώς το NPM, αλλά αναδιατάσσει τις προτεραιότητες της διοίκησης, θέτοντας την ηθική νομιμοποίηση και την ισοτιμία πρόσβασης ως όρους λειτουργίας της συνεργατικής διακυβέρνησης (Osborne, 2010).

2.3 Ορισμός και Εξέλιξη της Καλής Διακυβέρνησης

Η έννοια της καλής διακυβέρνησης (*good governance*) έχει αναδειχθεί σε έναν από τους κεντρικούς όρους της σύγχρονης θεωρίας και πρακτικής της δημόσιας διοίκησης, καθώς επιχειρεί να περιγράψει το σύνολο των αρχών, διαδικασιών και αξιών που διασφαλίζουν ότι η εξουσία ασκείται με διαφάνεια, λογοδοσία, συμμετοχικότητα και αποτελεσματικότητα προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος (Bovaird, 2003). Η Παγκόσμια Τράπεζα υπήρξε από τους πρώτους διεθνείς οργανισμούς που χρησιμοποίησαν συστηματικά τον όρο στα τέλη της δεκαετίας του 1980, συνδέοντάς

τον με τις προϋποθέσεις αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης και βιώσιμης ανάπτυξης, ιδίως σε χώρες όπου η διοικητική ανεπάρκεια και η διαφθορά λειτουργούσαν ως φραγμοί στην κοινωνικοοικονομική πρόοδο (Bank, 1989). Στη συνέχεια, ο ΟΟΣΑ και τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης υιοθέτησαν και επέκτειναν το περιεχόμενο της έννοιας, προσδίδοντάς της σαφές θεσμικό και κανονιστικό βάθος, με αναφορά στην ακεραιότητα, στη δικαιοσύνη, στη συμμετοχή, στην ποιότητα της ρύθμισης και στην καινοτομία (OECD, 2015).

Ιδιαίτερα καθοριστική υπήρξε η συμβολή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η οποία με τη Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση προσδιόρισε πέντε βασικές αρχές: ανοικτότητα, συμμετοχή, λογοδοσία, αποτελεσματικότητα και συνοχή. Οι αρχές αυτές λειτουργούν ως θεμέλιο νομιμοποίησης των δημόσιων πολιτικών, ακριβώς επειδή μετατρέπουν την άσκηση εξουσίας από κλειστή πρακτική διοίκησης σε διαδικασία που πρέπει να είναι αιτιολογημένη, ελέγξιμη και κοινωνικά αποδεκτή (Commission, 2001).

2.3.1 Οι Αρχές της Καλής Διακυβέρνησης

Η καλή διακυβέρνηση απέκτησε ιδιαίτερη βαρύτητα στα τέλη του 20ού αιώνα ως απάντηση στην κρίση εμπιστοσύνης μεταξύ πολιτών και κράτους, η οποία εντάθηκε σε πολλές δημοκρατίες μετά από σκάνδαλα διαφθοράς, οικονομικές κρίσεις και φαινόμενα διοικητικής αναποτελεσματικότητας (OECD, 2018). Στη διεθνή βιβλιογραφία, η έννοια συχνά ορίζεται ως η άσκηση της εξουσίας μέσω θεσμών και διαδικασιών που προάγουν τη διαφάνεια, την υπευθυνότητα, τη λογοδοσία και το κράτος δικαίου, ενώ παράλληλα ενσωματώνουν τη συμμετοχή και την αποτελεσματικότητα ως στοιχεία δημοκρατικής ποιότητας (Bank, 2017· Commission, 2001). Ο ΟΟΣΑ, ιδίως, συνέδεσε την καλή διακυβέρνηση με την ακεραιότητα του δημόσιου τομέα, αναδεικνύοντας ότι η θεσμική ποιότητα δεν κρίνεται μόνο από τη νομιμότητα, αλλά και από την ηθική αξιοπιστία και τη δυνατότητα πρόληψης της διαφθοράς (OECD, 2015).

2.3.1.1 Διαφάνεια (Transparency)

Η διαφάνεια αποτελεί ακρογωνιαίο λίθο της καλής διακυβέρνησης, διότι θεμελιώνει τη δυνατότητα δημόσιου ελέγχου και περιορίζει τα περιθώρια αδιαφανούς άσκησης

εξουσίας. Ως αρχή, ορίζεται ως η ελεύθερη και έγκαιρη πρόσβαση των πολιτών σε πληροφορίες που αφορούν τη λήψη αποφάσεων, τη χρήση δημόσιων πόρων και τη λειτουργία των θεσμών, με την κρίσιμη επισήμανση ότι δεν αρκεί η τυπική δημοσιοποίηση, αλλά απαιτείται κατανοητότητα και ουσιαστική προσβασιμότητα (OECD, 2021). Η διαφάνεια, συνεπώς, δεν ταυτίζεται με τη σωρεία δεδομένων, αλλά με την ικανότητα του πολίτη να τα βρίσκει, να τα κατανοεί και να τα αξιοποιεί για έλεγχο και κριτική.

Ο ΟΟΣΑ συνδέει τη διαφάνεια με την ενίσχυση της εμπιστοσύνης προς τη δημόσια διοίκηση και με την πρόληψη της διαφθοράς, διότι η δημοσιοποίηση αποφάσεων, συμβάσεων και δαπανών δημιουργεί ένα είδος «θεσμικού φωτός» που μειώνει το πεδίο των αθέατων συναλλαγών και των πελατειακών διευθετήσεων (OECD, 2018). Στην Ελλάδα, η πολιτική διαφάνειας ενισχύθηκε καθοριστικά με το πρόγραμμα «Διαύγεια» (Ν. 3861/2010), το οποίο καθιέρωσε την υποχρεωτική ανάρτηση διοικητικών πράξεων στο διαδίκτυο, επιβάλλοντας στην πράξη τον κανόνα ότι καμία διοικητική πράξη δεν θεωρείται πλήρης χωρίς δημόσια ανάρτηση (Νόμος 3861/2010, n.d.). Η θεσμοθέτηση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Ν. 4622/2019) ενίσχυσε περαιτέρω το πλαίσιο, αναλαμβάνοντας ρόλο εποπτείας, αξιολόγησης και συντονισμού πολιτικών ακεραιότητας και διαφάνειας στη δημόσια διοίκηση (Νόμος 4622/2019, n.d.).

Η διαφάνεια συνδέεται άμεσα με το lobbying, διότι αφορά ακριβώς το σημείο όπου η πληροφόρηση, η επιρροή και η απόφαση συναντώνται. Η δημιουργία Μητρώου Διαφάνειας, η υποχρέωση δήλωσης συναντήσεων και η δημοσιοποίηση δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής αποτελούν θεσμική προέκταση της αρχής της διαφάνειας, καθώς καθιστούν ορατή την επιρροή και επιτρέπουν δημόσιο έλεγχο της διαδρομής από το αίτημα μέχρι την απόφαση (ΕΑΔ, 2023).

2.3.1.2 Λογοδοσία (Accountability)

Η λογοδοσία αποτελεί τη δεύτερη θεμελιώδη αρχή της καλής διακυβέρνησης και αναφέρεται στην υποχρέωση των δημόσιων λειτουργών και οργανισμών να αιτιολογούν τις αποφάσεις και τις ενέργειές τους, να υπόκεινται σε έλεγχο και, όπου απαιτείται, σε κυρώσεις. Κατά τον Bovens, λογοδοσία είναι μια σχέση στην οποία ένα πρόσωπο ή οργανισμός οφείλει να εξηγεί και να δικαιολογεί τις ενέργειές του προς έναν φορέα που έχει δικαίωμα αξιολόγησης (Bovens, 2007). Η λογοδοσία δεν περιορίζεται στον στενό

νομικό έλεγχο, αλλά περιλαμβάνει διοικητική, πολιτική και κοινωνική διάσταση, καθώς οι θεσμοί οφείλουν να λειτουργούν όχι μόνο νόμιμα, αλλά και υπεύθυνα, προβλέψιμα και με σεβασμό σε κανόνες δεοντολογίας.

Η ενίσχυση της λογοδοσίας συνδέεται με εργαλεία εσωτερικού ελέγχου, διαχείρισης κινδύνων και αξιολόγησης απόδοσης. Ο Ν. 4795/2021 καθιέρωσε ένα πιο ολοκληρωμένο Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου στην Ελλάδα, θεμελιώνοντας τη λειτουργία μονάδων ελέγχου σε δημόσιους οργανισμούς και ενισχύοντας τη λογική της πρόληψης αντί της εκ των υστέρων αποκατάστασης (Νόμος 4795/2021, n.d.). Στο πεδίο του lobbying, η λογοδοσία αποκτά ιδιαίτερη σημασία, διότι κάθε δραστηριότητα επιρροής πρέπει να είναι ανιχνεύσιμη, ελέγξιμη και αιτιολογημένη. Το Μητρώο Διαφάνειας της ΕΑΔ λειτουργεί ως εργαλείο που επιτρέπει τον έλεγχο των ενεργειών των λομπιστών και, ταυτόχρονα, ενισχύει την ευθύνη των δημοσίων λειτουργών που συμμετέχουν σε σχετικές συναντήσεις, στο μέτρο που οι επαφές αποκτούν θεσμικό αποτύπωμα και τίθενται υπό δημόσια κρίση (Έκθεση, n.d.).

2.3.1.3 Ακεραιότητα (Integrity)

Η ακεραιότητα συνιστά τον ηθικό πυρήνα της καλής διακυβέρνησης, καθώς ορίζεται ως η συνέπεια ανάμεσα στις πράξεις και στις αξίες που οφείλουν να διέπουν τη δημόσια υπηρεσία. Δεν πρόκειται για αφηρημένη «αρετή», αλλά για θεσμικό και λειτουργικό κριτήριο ποιότητας της δημόσιας διοίκησης, το οποίο απαιτεί οι αποφάσεις να λαμβάνονται με τιμότητα, δικαιοσύνη, αμεροληψία και προσανατολισμό στο δημόσιο συμφέρον (OECD, 2021). Η ακεραιότητα συνδέεται αναπόσπαστα με τη δεοντολογία, την πρόληψη και καταπολέμηση της διαφθοράς και, κυρίως, με την εμπιστοσύνη των πολιτών στους θεσμούς, διότι σε συνθήκες χαμηλής εμπιστοσύνης ακόμη και νόμιμες διαδικασίες μπορούν να εκληφθούν ως ύποπτες, αν δεν συνοδεύονται από σαφείς κανόνες ηθικής συμπεριφοράς.

Το *OECD Integrity Framework* επισημαίνει ότι η ακεραιότητα δεν αφορά μόνο την αποφυγή παρανομιών ή τη συμμόρφωση με τυπικούς κανόνες, αλλά την ενεργητική προώθηση μιας θετικής δεοντολογικής κουλτούρας στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης. Η έμφαση μετατοπίζεται από την τιμωρητική λογική στον προληπτικό

σχεδιασμό: εκπαίδευση, καθοδήγηση, έλεγχοι, σαφείς κανόνες για συγκρούσεις συμφερόντων και κίνητρα για ηθική συμπεριφορά, ώστε η διοίκηση να λειτουργεί με προβλέσιμο και αξιολογήσιμο τρόπο (OECD, 2018). Στο ελληνικό πλαίσιο, η Εθνική Αρχή Διαφάνειας έχει προωθήσει την Εθνική Στρατηγική Ακεραιότητας (2022–2025), με έμφαση στην εκπαίδευση δημοσίων υπαλλήλων, στη διάδοση κωδίκων συμπεριφοράς και στην ενίσχυση μηχανισμών πρόληψης, ακριβώς επειδή η ακεραιότητα δεν επιβάλλεται μόνο «απ' έξω» αλλά χτίζεται ως διοικητική κουλτούρα (ΕΑΔ, 2022).

Η σχέση ακεραιότητας και lobbying είναι κρίσιμη, διότι χωρίς ηθική θεμελίωση η άσκηση επιρροής κινδυνεύει να διολισθήσει σε αθέμιτες μορφές, ακόμη και όταν υπάρχει τυπική νομιμότητα. Για τον λόγο αυτό, σε πολλά διεθνή συστήματα ρύθμισης του lobbying, οι κώδικες δεοντολογίας περιλαμβάνουν ρητές αρχές αποφυγής σύγκρουσης συμφερόντων, απαγόρευσης δώρων ή ανταλλαγμάτων, πλήρους διαφάνειας ως προς αμοιβές και σχέσεις εκπροσώπησης, καθώς και σεβασμού της ανεξαρτησίας των θεσμών (HATVP, 2014). Η ακεραιότητα, επομένως, λειτουργεί ως «φρένο» στην προνομιακή πρόσβαση και ως κριτήριο που μετατρέπει το lobbying από εν δυνάμει ύποπτη συναλλαγή σε θεσμικά επιτρεπτή και κοινωνικά αποδεκτή πρακτική.

2.3.1.4 Συμμετοχή (Participation)

Η συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων αποτελεί πυλώνα της δημοκρατίας και αναπόσπαστο στοιχείο της καλής διακυβέρνησης, διότι συνδέει την κρατική δράση με τις πραγματικές κοινωνικές ανάγκες και περιορίζει το χάσμα ανάμεσα σε διοίκηση και κοινωνία. Σύμφωνα με διεθνείς προσεγγίσεις, η συμμετοχή συμβάλλει στη νομιμοποίηση των πολιτικών, στο μέτρο που οι αποφάσεις δεν εμφανίζονται ως επιβολή «από τα πάνω», αλλά ως αποτέλεσμα διαδικασίας στην οποία οι πολίτες και οι συλλογικοί τους φορείς μπορούν να ακουστούν και να επηρεάσουν το περιεχόμενο της δημόσιας δράσης (Nations, 2018). Η συμμετοχή, ωστόσο, δεν περιορίζεται στην εκλογική διαδικασία. Περιλαμβάνει την ενεργή συμβολή των πολιτών και των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών στη χάραξη, εφαρμογή και αξιολόγηση πολιτικών, μέσω θεσμικών διαύλων διαβούλευσης, ακροάσεων, επιτροπών, αλλά και δομημένων μορφών εκπροσώπησης συμφερόντων.

Σε αυτό το πλαίσιο, το lobbying, όταν ασκείται θεσμικά, μπορεί να θεωρηθεί ως μορφή

δομημένης συμμετοχής, καθώς φέρνει σε επαφή τα ενδιαφερόμενα μέρη με τους φορείς εξουσίας και επιτρέπει την εισαγωγή τεκμηριωμένων θέσεων στον δημόσιο διάλογο. Η κρίσιμη διάκριση, βέβαια, είναι ότι η συμμετοχή δεν πρέπει να μετατρέπεται σε προνόμιο λίγων με ισχυρούς πόρους. Γι' αυτό η διεθνής βιβλιογραφία τονίζει ότι η θεσμική ρύθμιση του lobbying οφείλει να συνδέεται με ισοτιμία πρόσβασης και διαφάνεια, ώστε η συμμετοχικότητα να μην καταλήγει σε «νομιμοποιημένη ανισότητα» (OECD, 2021).

Η Ελλάδα, ακολουθώντας το ευρωπαϊκό πρότυπο, έχει θεσμοθετήσει πλατφόρμες δημόσιας διαβούλευσης όπως το *opengov.gr*, οι οποίες ενσωματώνουν τη φωνή πολιτών και φορέων στη διαδικασία νομοθέτησης. Σε αυτό το σχήμα, το lobbying, ως πιο εξειδικευμένη μορφή συμμετοχής, μπορεί να λειτουργήσει συμπληρωματικά, επιτρέποντας τεκμηριωμένο διάλογο μεταξύ κοινωνίας και κράτους, υπό τον όρο ότι δεν λειτουργεί ως παράκαμψη της διαβούλευσης, αλλά ως θεσμικά ορατή μορφή εισροής πληροφορίας και επιχειρημάτων στη δημόσια πολιτική (OECD, 2021).

2.3.1.5 Αποτελεσματικότητα και Αποδοτικότητα (Effectiveness & Efficiency)

Η αποτελεσματικότητα αναφέρεται στον βαθμό επίτευξης των πολιτικών στόχων, ενώ η αποδοτικότητα στη βέλτιστη χρήση των διαθέσιμων πόρων για την επίτευξη αυτών των στόχων. Μαζί συγκροτούν την επιχειρησιακή διάσταση της καλής διακυβέρνησης, διότι μια διοίκηση μπορεί να είναι διαφανής και συμμετοχική, αλλά να αποτυγχάνει αν δεν παράγει μετρήσιμα αποτελέσματα ή αν σπαταλά δημόσιους πόρους χωρίς κοινωνική αξία. Ο ΟΟΣΑ επισημαίνει ότι οι κυβερνήσεις οφείλουν να παρέχουν ποιοτικές δημόσιες υπηρεσίες, να επιτυγχάνουν μετρήσιμα αποτελέσματα και να αξιολογούν τις πολιτικές τους βάσει δεικτών απόδοσης, ώστε η δημόσια δράση να μεταφράζεται σε χειροπιαστά οφέλη για τον πολίτη (OECD, 2018).

Η λογική του NPM στηρίζεται ακριβώς σε αυτές τις αρχές, εισάγοντας τη διαχείριση βάσει αποτελεσμάτων (*performance management*) στη δημόσια διοίκηση. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, το lobbying, ως διαδικασία παροχής πληροφορίας, μπορεί να ενισχύσει την αποτελεσματικότητα των πολιτικών, εφόσον οι φορείς επιρροής εισφέρουν τεκμηριωμένα δεδομένα, εμπειρική γνώση και εξειδικευμένη τεχνογνωσία, βελτιώνοντας την ποιότητα της λήψης αποφάσεων και μειώνοντας το ρίσκο

κανονιστικών αστοχιών (Coen, 2021· OECD, 2021). Αυτό, ωστόσο, ισχύει μόνο όταν η εισροή πληροφορίας δεν μετατρέπεται σε μονοπώλιο πρόσβασης, αλλά παραμένει ελέγξιμη και ανοικτή σε αντιπαράθεση επιχειρημάτων, ώστε η «τεχνογνωσία» να μην λειτουργεί ως πρόσχημα προνομιακής επιρροής.

Στην Ελλάδα, η εφαρμογή της αρχής αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας παραμένει πρόκληση. Παρά τη θεσμική πρόοδο μεταρρυθμίσεων που ενισχύουν τον συντονισμό και την παρακολούθηση πολιτικών, εξακολουθούν να υπάρχουν γραφειοκρατικά εμπόδια, ασυνέχεια στη μέτρηση αποτελεσμάτων και περιορισμένη κουλτούρα αξιολόγησης. Η ενίσχυση μηχανισμών μέτρησης απόδοσης και η διασύνδεσή τους με εποπτικούς θεσμούς ακεραιότητας θα μπορούσαν να προάγουν την αποδοτικότητα και ταυτόχρονα να ενισχύσουν τη λογοδοσία, καθώς η αξιολόγηση δεν αφορά μόνο «αν έγινε κάτι», αλλά και «πώς, με τι κόστος και με ποιο αποτέλεσμα» (Greece, 2023).

2.3.1.6 Συνολική Θεώρηση των Αρχών της Καλής Διακυβέρνησης

Οι αρχές της καλής διακυβέρνησης λειτουργούν συμπληρωματικά και όχι απομονωμένα. Η διαφάνεια καθιστά ορατή τη δράση και δημιουργεί προϋποθέσεις ελέγχου, η λογοδοσία επιβάλλει υποχρέωση αιτιολόγησης και κυρώσεων, η ακεραιότητα θεμελιώνει την ηθική αξιοπιστία των αποφάσεων, η συμμετοχή ενισχύει τη δημοκρατική νομιμοποίηση και η αποτελεσματικότητα–αποδοτικότητα διασφαλίζει ότι η δημόσια δράση παράγει κοινωνική αξία. Στο σταυροδρόμι αυτών των αξιών βρίσκεται το lobbying, διότι συνιστά μορφή συμμετοχής, απαιτεί διαφάνεια και ακεραιότητα για να μην εκφυλιστεί, και μπορεί να ενισχύσει τόσο τη λογοδοσία όσο και την αποδοτικότητα, όταν λειτουργεί ως θεσμικά ελέγξιμη ροή πληροφορίας προς τους φορείς λήψης αποφάσεων (OECD, 2021).

Η OECD τονίζει ότι η ορθή ρύθμιση του lobbying δεν αποτελεί αυτοσκοπό, αλλά αναπόσπαστο στοιχείο της καλής διακυβέρνησης και της δημόσιας εμπιστοσύνης, ακριβώς επειδή διασφαλίζει ότι η επιρροή δεν ασκείται στο σκοτάδι αλλά σε θεσμικό φως, με κανόνες που επιτρέπουν έλεγχο, κριτική και ισοτιμία πρόσβασης (OECD, 2021).

2.3.1.7 Καλή Διακυβέρνηση και Δημόσια Πολιτική

Η καλή διακυβέρνηση συνδέεται άρρηκτα με τη διαμόρφωση και εφαρμογή δημόσιας πολιτικής, διότι η ποιότητα της διακυβέρνησης καθορίζει την ικανότητα των θεσμών να σχεδιάζουν, να εφαρμόζουν και να αξιολογούν πολιτικές που ανταποκρίνονται σε πραγματικές κοινωνικές ανάγκες (Peters, 2010). Η διαφάνεια στη λήψη αποφάσεων, η προσβασιμότητα των δεδομένων και η λογοδοσία των αξιωματούχων ενισχύουν την αποτελεσματικότητα της πολιτικής διαδικασίας, μειώνοντας τον κίνδυνο αυθαιρεσίας και κακής χρήσης πόρων. Επιπλέον, η συμμετοχή των πολιτών μέσω θεσμών διαβούλευσης ή μέσω ρυθμισμένων και διαφανών μηχανισμών lobbying επιτρέπει την ενσωμάτωση διαφορετικών εμπειριών και οπτικών στη δημόσια πολιτική, με αποτέλεσμα πιο ρεαλιστικές και κοινωνικά αποδεκτές παρεμβάσεις (Kaufmann, 2010).

Κατά συνέπεια, η καλή διακυβέρνηση δεν αποτελεί μόνο προϋπόθεση θεσμικής σταθερότητας, αλλά και θεμέλιο δημοκρατικής νομιμοποίησης. Μια διοίκηση που λειτουργεί με διαφάνεια, ακεραιότητα και συμμετοχή παράγει δημόσια πολιτική με κοινωνική αξία, ανταποκρίνεται στις προσδοκίες των πολιτών και ενισχύει τη συνοχή του πολιτικού συστήματος, αντί να καλλιεργεί κυνισμό και δυσπιστία.

2.4. Καλή Διακυβέρνηση και Αντικειμενικά Κριτήρια Αξιολόγησης

Η διεθνής βιβλιογραφία έχει αναπτύξει ποσοτικά εργαλεία μέτρησης της ποιότητας της διακυβέρνησης, προκειμένου η αξιολόγηση να μην παραμένει σε επίπεδο γενικών διακηρύξεων. Η Παγκόσμια Τράπεζα εισήγαγε τους *World Governance Indicators (WGIs)*, οι οποίοι αποτιμούν έξι βασικές διαστάσεις, όπως η φωνή και λογοδοσία, η πολιτική σταθερότητα, η κυβερνητική αποτελεσματικότητα, η ρυθμιστική ποιότητα, το κράτος δικαίου και ο έλεγχος της διαφθοράς. Η θέση της Ελλάδας τα τελευταία χρόνια εμφανίζει βελτιώσεις σε ορισμένους δείκτες, όπως η κυβερνητική αποτελεσματικότητα και το κράτος δικαίου, ωστόσο συχνά υστερεί σε δείκτες που σχετίζονται με τον έλεγχο της διαφθοράς, γεγονός που υποδηλώνει ότι η θεσμική διαφάνεια παραμένει πεδίο ενίσχυσης (Anon., n.d.). Σε αυτό το σημείο, η θεσμική ρύθμιση του lobbying μπορεί να συμβάλει ουσιαστικά, διότι λειτουργεί ως μηχανισμός «ανίχνευσης» και περιορισμού άτυπων διαδρομών επιρροής που τροφοδοτούν δυσπιστία και υποψίες.

2.5. Καλή Διακυβέρνηση και Ελληνική Δημόσια Διοίκηση

Στην ελληνική περίπτωση, η καλή διακυβέρνηση συνδέεται με μεταρρυθμίσεις

διοικητικού εκσυγχρονισμού και ανοικτής διακυβέρνησης, όπως προωθήθηκαν μέσω της «Διαύγειας», των ανοικτών δεδομένων και της θεσμικής ενίσχυσης της λογοδοσίας. Η δημιουργία της ΕΑΔ το 2019 αποτέλεσε σημαντικό βήμα προς την ενίσχυση της εποπτείας, της πρόληψης της διαφθοράς και της ενιαίας στρατηγικής ακεραιότητας (ΕΑΔ, 2022). Παρά ταύτα, οι προκλήσεις παραμένουν, όπως ο κατακερματισμός αρμοδιοτήτων, η περιορισμένη κουλτούρα διαφάνειας σε ορισμένους οργανισμούς και η άνιση συμμετοχή των πολιτών στη χάραξη πολιτικής.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, η υιοθέτηση πρακτικών διαφανούς lobbying, όπως προβλέπεται από το θεσμικό πλαίσιο του Ν. 4964/2022, μπορεί να ενισχύσει την ανταποκρισιμότητα της διοίκησης, την αξιοπιστία των θεσμών και την αποδοτικότητα των πολιτικών αποφάσεων, ακριβώς επειδή μετατρέπει την επιρροή σε καταγεγραμμένο γεγονός και όχι σε φήμη ή υπαινιγμό (Διαφάνειας, 2022).

2.6 Σύνδεση Lobbying – Διακυβέρνησης – NPM

Η αλληλεπίδραση μεταξύ lobbying, καλής διακυβέρνησης και NPM είναι καθοριστική για την κατανόηση του σύγχρονου ρόλου της δημόσιας διοίκησης, διότι οι τρεις έννοιες συνδέονται λειτουργικά μέσω της διαφάνειας, της λογοδοσίας και της συμμετοχικότητας. Το θεσμικά ρυθμισμένο lobbying μπορεί να λειτουργήσει ως εργαλείο ενίσχυσης της συμμετοχής στη χάραξη δημόσιας πολιτικής, εφόσον μέσω μητρώων και υποχρεώσεων δημοσιότητας διασφαλίζεται ότι οι πολίτες γνωρίζουν ποιες επιχειρεί να επηρεάσει ποιες αποφάσεις και υπό ποιους όρους, ενώ παράλληλα ενθαρρύνεται η παρουσία διαφορετικών ομάδων συμφερόντων στον δημόσιο διάλογο (OECD, n.d.). Η διαδικασία αυτή συνάδει με την επιδίωξη του NPM για ανταποκρισιμότητα των διοικητικών δομών στις κοινωνικές ανάγκες και αξιοποίηση κοινωνικής τεχνογνωσίας για καλύτερες πολιτικές (Pierre, 2000).

Παράλληλα, η υιοθέτηση ρυθμισμένου πλαισίου lobbying ενισχύει τη λογοδοσία του διοικητικού συστήματος μέσω καταγραφής επαφών, οικονομικών στοιχείων και σκοπών άσκησης επιρροής, μετατρέποντας μια άτυπη διαδικασία σε διαφανές θεσμικό εργαλείο. Η σύνδεση αυτή ενισχύει την αρχή της ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση, εναρμονίζοντας τις πρακτικές επιρροής με τις αρχές του NPM περί ευθύνης για τα αποτελέσματα και ανοικτής πληροφόρησης (Chari, 2020· (2022), 2022). Στην Ελλάδα, η ΕΑΔ αποκτά κομβικό ρόλο ως θεσμικός εγγυητής εποπτείας και ελέγχου, στον βαθμό

που η διαφάνεια δεν είναι πλέον ρητορική, αλλά μηχανισμός που απαιτεί τεκμηρίωση και αφήνει ίχνος.

Τέλος, το NPM προωθεί τη λογική ότι δημόσια αξία μπορεί να παραχθεί μέσω συνεργασίας δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, ιδίως μέσα από συμπράξεις και ανταλλαγή τεχνογνωσίας. Σε αυτό το πλαίσιο, το lobbying μπορεί να λειτουργήσει ως κανάλι θεσμικής επικοινωνίας που επιτρέπει ροή πληροφορίας, εμπειρίας και γνώσης μεταξύ κράτους και αγοράς, με τον όρο ότι η συνεργασία δεν μετατρέπεται σε σύγκρουση συμφερόντων ή σε «αιχμαλωσία» της δημόσιας πολιτικής (*capture*), αλλά παραμένει ελέγξιμη και ανοιχτή σε αντιπαράθεση επιχειρημάτων (Chari, 2020). Η πρόσφατη ρύθμιση του lobbying στην Ελλάδα μέσω του Ν. 4964/2022 εντάσσεται σε αυτή τη στρατηγική προσαρμογής του ελληνικού διοικητικού συστήματος στις αρχές του NPM και της καλής διακυβέρνησης, καθώς το Μητρώο Διαφάνειας, η υποχρέωση γνωστοποίησης επαφών και η εποπτεία από την ΕΑΔ λειτουργούν ως μηχανισμοί εσωτερικού ελέγχου που περιορίζουν την αδιαφάνεια και μετατρέπουν τη διαφάνεια από αφηρημένη αρχή σε λειτουργικό εργαλείο διοικητικής αποτελεσματικότητας (Διαφάνειας, 2022).

2.7. Το Lobbying ως Εργαλείο Εφαρμογής των Αρχών της Καλής Διακυβέρνησης

Η θεσμική ρύθμιση του lobbying συνδέεται άμεσα με την προσπάθεια προώθησης των αρχών της καλής διακυβέρνησης. Ενώ παραδοσιακά το lobbying αντιμετωπιζόταν ως «πεδίο επιρροής» μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, σήμερα θεωρείται μηχανισμός θεσμικής διαφάνειας, συμμετοχής και λογοδοσίας. Η ουσία της μετάβασης δεν βρίσκεται απλώς στους κανόνες αλλά στο ότι η επιρροή παύει να είναι υπόθεση παρασκηνίου και αποκτά θεσμικό ίχνος, δηλαδή δυνατότητα αντίχενυσης, ελέγχου και αξιολόγησης, κάτι που αποτελεί προϋπόθεση τόσο για τη λογοδοσία όσο και για την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των πολιτών.

2.10 Το Lobbying ως Μηχανισμός Διακυβέρνησης και Δημόσιας Πολιτικής

Η θεωρία του NPM επιδιώκει διαρκώς τη βελτίωση της ποιότητας των δημόσιων υπηρεσιών και την ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς το κράτος, όχι μέσα από γενικές διακηρύξεις, αλλά μέσω συγκεκριμένων μηχανισμών διοικητικής

λειτουργίας που στοχεύουν στην αποδοτικότητα, στην τεκμηρίωση και στη μετρησιμότητα. Στο πλαίσιο αυτό, ο δημόσιος τομέας καλείται να συνεργάζεται συστηματικά με κοινωνικούς και οικονομικούς φορείς, να υιοθετεί πολιτικές βάσει αποδείξεων (*evidence-based policies*) και να καλλιεργεί έναν πολιτικό και διοικητικό διάλογο που ενσωματώνει τις θέσεις όλων των ενδιαφερομένων μερών, υπό όρους διαφάνειας και ελέγχου (Denhardt, 2007). Εδώ ακριβώς το lobbying αποκτά λειτουργική σημασία, διότι δεν αντιμετωπίζεται ως «παρέκκλιση» από τη δημόσια διαδικασία, αλλά ως κανάλι πληροφόρησης και μεταφοράς τεχνογνωσίας μεταξύ διοίκησης και κοινωνίας.

Οι φορείς άσκησης επιρροής, όπως επιχειρήσεις, ΜΚΟ, συνδικάτα, πανεπιστήμια και ερευνητικά κέντρα, μπορούν να παρέχουν στην κυβέρνηση τεχνικά στοιχεία, εμπειρικά δεδομένα και εξειδικευμένη γνώση, συμβάλλοντας σε πιο ρεαλιστική, τεκμηριωμένη και εφαρμόσιμη νομοθέτηση. Ταυτόχρονα, όταν η συμμετοχή τους είναι θεσμικά οργανωμένη, μπορούν να προσδώσουν και κοινωνική νομιμοποίηση στις πολιτικές επιλογές, καθώς η διοίκηση δεν εμφανίζεται να αποφασίζει σε κλειστό κύκλο, αλλά να ακούει και να αξιοποιεί τεκμηριωμένες τοποθετήσεις (Coen, 2021). Ο ΟΟΣΑ επισημαίνει ότι οι διαδικασίες lobbying μπορούν να συμβάλουν ουσιαστικά στην «πολιτική μάθηση» και στη βελτίωση της νομοθέτησης, υπό τον όρο ότι διασφαλίζεται ισότητα πρόσβασης και δημόσια εποπτεία, ώστε η τεχνογνωσία να μην μετατρέπεται σε προνομιακή επιρροή (OECD, 2021).

Σε αυτή τη λογική εντάσσεται και η προσέγγιση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η οποία χρησιμοποιεί τον όρο *participatory governance* για να περιγράψει διαδικασίες συνδιαμόρφωσης πολιτικών από ομάδες συμφερόντων και πολίτες. Το lobbying, όταν ασκείται θεσμικά, εντάσσεται πλήρως σε αυτό το μοντέλο, επειδή λειτουργεί ως δομημένος δίαυλος εισροής πληροφοριών και επιχειρημάτων στη δημόσια πολιτική, με την κρίσιμη προϋπόθεση της δημοσιότητας και της καταγραφής (Commission, 2022).

2.11 Ο Ρόλος του Lobbying στη Δημιουργία Δημόσιας Αξίας

Η έννοια της δημόσιας αξίας (*public value*), όπως αναπτύχθηκε από τον Moore, μετατοπίζει τη συζήτηση για τη δημόσια διοίκηση από τη στενή παροχή υπηρεσιών προς τη δημιουργία αξίας για τους πολίτες μέσω εμπιστοσύνης, διαφάνειας και συμμετοχής. Στο πλαίσιο αυτό, η διοίκηση αξιολογείται όχι μόνο από το αν «παράγει έργο», αλλά από το αν παράγει κοινωνικά νομιμοποιημένα αποτελέσματα, τα οποία γίνονται αποδεκτά ως

δίκαια και ωφέλιμα (Moore, 1995). Το lobbying μπορεί να συμβάλει στη δημιουργία δημόσιας αξίας όταν προάγει διαφανή επικοινωνία μεταξύ κράτους και κοινωνίας, εμπλουτίζει τη χάραξη πολιτικής με τεκμηριωμένα δεδομένα, ενισχύει τη λογοδοσία μέσω καταγραφής και ελέγχου, και επιτρέπει αντιπροσωπευτική συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων, όχι μόνο των ισχυρών (Bank, 2017).

Το κρίσιμο σημείο, όμως, είναι ότι το lobbying παράγει δημόσια αξία μόνο όταν λειτουργεί μέσα σε θεσμικές εγγυήσεις. Όταν δεν ρυθμίζεται ή όταν ασκείται αδιαφανώς, μπορεί να οδηγήσει σε «ιδιωτικοποίηση της πολιτικής διαδικασίας», δηλαδή σε μετατόπιση της πραγματικής επιρροής από το δημόσιο πεδίο προς κλειστά δίκτυα, υπονομεύοντας την εμπιστοσύνη και τη νομιμότητα των αποφάσεων. Επομένως, η δημόσια αξία του lobbying εξαρτάται πρωτίστως από την ποιότητα των θεσμικών του ασφαλιστικών δικλίδων και από το αν η επιρροή είναι ορατή και ελέγξιμη (Moore, 1995· 2022).

2.12 Ο Ρόλος της Ψηφιακής Διακυβέρνησης

Η ψηφιακή διακυβέρνηση (*digital governance*) αποτελεί βασική συνιστώσα της καλής διακυβέρνησης και συνδέεται στενά με τη λογική του NPM, διότι διευκολύνει την προσβασιμότητα, την αποδοτικότητα και τη λογοδοσία της δημόσιας διοίκησης μέσω τεχνολογικών εργαλείων που μειώνουν τη γραφειοκρατία και αυξάνουν τη διαφάνεια (UNDP, 2020). Η Ελλάδα, με την ανάπτυξη της πλατφόρμας *gov.gr*, έκανε ουσιαστικά βήματα στην απλοποίηση διαδικασιών και στη διαφάνεια των συναλλαγών, μετατρέποντας πολλές διοικητικές ενέργειες σε ψηφιακά ανιχνεύσιμες πράξεις (Διακυβέρνησης, 2023).

Η ενσωμάτωση της ψηφιακής τεχνολογίας στο lobbying μπορεί να ενισχύσει τη θεσμική του ποιότητα, καθώς επιτρέπει ηλεκτρονική εγγραφή και παρακολούθηση δραστηριοτήτων μέσω μητρώων, δημόσια πρόσβαση σε δεδομένα επιρροής και αξιοποίηση αναλυτικών εργαλείων για την αξιολόγηση σχέσεων κράτους–φορέων. Με άλλα λόγια, η ψηφιακή εποχή καθιστά τη διαφάνεια τεχνικά μετρήσιμη και τη λογοδοσία λειτουργικά εφαρμόσιμη, εφόσον το κράτος επιλέξει να «γράψει» την επιρροή μέσα σε συστήματα που αφήνουν ίχνος και δεν στηρίζονται σε προφορικές διευθετήσεις (UNDP, 2020).

2.13 Open Data και Κοινωνική Συμμετοχή

Τα ανοικτά δεδομένα (*open data*) αποτελούν θεμέλιο λίθο της σύγχρονης διαφάνειας, διότι μετατρέπουν την πληροφορία σε δημόσιο αγαθό και επιτρέπουν κοινωνικό έλεγχο πέρα από τους θεσμικούς μηχανισμούς. Η δημοσιοποίηση πληροφοριών σχετικά με το lobbying, ποιος επηρεάζει ποιον, με ποια ιδιότητα και με ποιο αντικείμενο, δημιουργεί ένα πλαίσιο κοινωνικής λογοδοσίας, όπου ο έλεγχος δεν περιορίζεται στις ελεγκτικές αρχές. Ο ΟΟΣΑ τονίζει ότι τα κράτη που υιοθετούν πολιτικές ανοικτών δεδομένων παρατηρούν αύξηση εμπιστοσύνης και μείωση περιστατικών ανεπίσημης επιρροής, ακριβώς επειδή η αδιαφάνεια συρρικνώνεται όταν οι πληροφορίες είναι διαθέσιμες και αξιοποιήσιμες (OECD, 2020).

Η Ελλάδα, μέσω της Διαύγειας, της ΕΑΔ και του Μητρώου Διαφάνειας, έχει θέσει βάσεις για ένα σύστημα ψηφιακής λογοδοσίας, το οποίο μπορεί να επεκταθεί και να εμβαθυνθεί ώστε να καλύπτει συστηματικά και τις δραστηριότητες lobbying. Η αξιοποίηση των ψηφιακών δεδομένων, σε συνδυασμό με την εποπτεία της ΕΑΔ, μπορεί να καταστήσει την επιρροή όχι απλώς «ορατή», αλλά μετρήσιμη, συγκρίσιμη και άρα αξιολογήσιμη (ΕΑΔ, 2023).

2.14 Η Θεσμική Σύζευξη

Η θεσμική σχέση μεταξύ lobbying, καλής διακυβέρνησης και NPM εδράζεται στην κοινή τους επιδίωξη για λογοδοσία, διαφάνεια και αποδοτικότητα. Το lobbying, υπό θεσμικούς όρους, λειτουργεί ως εργαλείο υλοποίησης των αρχών της καλής διακυβέρνησης, επειδή εντάσσει τη συμμετοχή σε διαδικασίες που είναι καταγεγραμμένες και άρα ελέγξιμες. Η διαφάνεια επιτυγχάνεται μέσω δημοσιοποίησης δεδομένων, η λογοδοσία μέσω καταγραφής και εποπτείας επαφών, και η αποτελεσματικότητα μέσω παροχής αξιόπιστης πληροφορίας προς τη διοίκηση, ώστε οι αποφάσεις να λαμβάνονται με καλύτερη τεκμηρίωση (OECD, 2021). Το NPM παρέχει το λειτουργικό υπόβαθρο αυτής της διαδικασίας, εισάγοντας μετρήσιμους δείκτες, μηχανισμούς αξιολόγησης και κουλτούρα αποτελέσματος, στοιχεία που μπορούν να εφαρμοστούν και στη ρύθμιση της επιρροής, ώστε το lobbying να μην είναι «γκρίζα ζώνη», αλλά διοικητικό πεδίο με κανόνες και μετρήσιμα ίχνη (Pollitt & Bouckaert, 2011).

2.15 Το Lobbying ως Εργαλείο Δημόσιας Αξίας

Η σύνδεση του lobbying με το πλαίσιο του NPM αναδεικνύει τον ρόλο του ως δυναμικού παραγωγού δημόσιας αξίας, όταν λειτουργεί με νομιμότητα, αποδοτικότητα και συμμετοχή. Για τον Moore, δημόσια αξία παράγεται όταν οι δημόσιες πολιτικές ανταποκρίνονται στις ανάγκες των πολιτών με τρόπο θεσμικά νομιμοποιημένο και αποτελεσματικό (Moore, 1995). Η θεσμική ρύθμιση του lobbying μπορεί να ενισχύσει αυτή τη δημόσια αξία, διότι προάγει τη νομιμότητα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, επιτρέπει ανοιχτή συμμετοχή και διαβούλευση και ενδυναμώνει τη σχέση εμπιστοσύνης μεταξύ πολιτών και κράτους (Bank, 2021). Με αυτή τη λογική, το lobbying παύει να εμφανίζεται ως «παρασκηνιακή δραστηριότητα» και μετατρέπεται σε μηχανισμό θεσμικής εμπλοκής οργανώσεων και κοινωνικών φορέων στη δημόσια πολιτική, υπό όρους διαφάνειας και ελέγχου.

2.16 Το Ελληνικό Παράδειγμα: Από την Άτυπη στη Θεσμοθετημένη Επιρροή

Η ελληνική εμπειρία αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα μετάβασης από άτυπες μορφές επιρροής σε θεσμοθετημένη συμμετοχή. Για δεκαετίες, η απουσία κανόνων διευκόλυνε πελατειακές σχέσεις και προσωποκεντρική άσκηση πίεσης, με αποτέλεσμα να υπονομεύεται η εμπιστοσύνη στους θεσμούς και να ενισχύεται η κοινωνική υποψία ότι «οι αποφάσεις παίρνονται αλλού». Ο Ν. 4964/2022 άλλαξε ριζικά το πλαίσιο, εισάγοντας Μητρώο Διαφάνειας στην ΕΑΔ, καθιερώνοντας Κώδικα Δεοντολογίας για δραστηριότητες άσκησης επιρροής, προβλέποντας διοικητικές κυρώσεις και υποχρεώσεις δημοσιοποίησης, καθώς και θεσμική υποχρέωση περιοδικής λογοδοσίας μέσω εκθέσεων (Νόμος 4964/2022, n.d.). Η ΕΑΔ λειτουργεί πλέον ως θεματοφύλακας ακεραιότητας και διαφάνειας, ενώ το Μητρώο Διαφάνειας ενσωματώνει πρακτικές που συναντώνται σε ώριμα διοικητικά συστήματα, όπως το *Transparency Register* της ΕΕ και το *Lobbying Registry* του Καναδά (ΕΑΔ, 2023).

Στην πράξη, το ελληνικό μοντέλο επιχειρεί να συνδυάσει τις αρχές του NPM (λογοδοσία, διαφάνεια, μέτρηση και έλεγχος) με εκείνες της συμμετοχικής διακυβέρνησης που αναδεικνύει η NPG. Έτσι, το lobbying δεν αντιμετωπίζεται πλέον ως «παρασκηνιακή πρακτική», αλλά ως θεσμικό μέσο που μπορεί να συμβάλει στην ποιότητα της νομοθέτησης και της πολιτικής χάραξης, εφόσον λειτουργεί υπό κανόνες που καθιστούν

την επιρροή ορατή και αξιολογήσιμη (ΕΑΔ, 2022).

2.17 Διεθνή Παραδείγματα Εφαρμογής

Τα διεθνή παραδείγματα δείχνουν ότι η θεσμοθέτηση της επιρροής δεν είναι ελληνική ιδιορρυθμία αλλά σταθερή τάση ώριμων διοικητικών συστημάτων. Στις Ηνωμένες Πολιτείες, το *Lobbying Disclosure Act* και το *Honest Leadership and Open Government Act* συγκρότησαν ένα από τα πιο απαιτητικά πλαίσια δημοσιοποίησης, με υποχρεώσεις αναφοράς επαφών, συμβάσεων και οικονομικών στοιχείων, ακριβώς για να περιοριστεί η «ανεπίσημη» διαδρομή επιρροής (Congress, 1995). Στον Καναδά, το *Office of the Commissioner of Lobbying* διαθέτει ουσιαστικές αρμοδιότητες εποπτείας, δημοσιεύει εκθέσεις και επιβάλλει κυρώσεις, ενώ επενδύει συστηματικά σε εκπαίδευση λομπιστών και δημόσιων λειτουργών, ώστε οι κανόνες να γίνουν πρακτική κουλτούρα και όχι απλώς χαρτί (Canada, 2023). Στη Γαλλία, η HATVP λειτουργεί ως πρότυπο δεοντολογικής εποπτείας, με έλεγχο δηλώσεων συμφερόντων, επαφών και ωφελημάτων, ενσωματώνοντας την ακεραιότητα ως βασικό κανόνα του συστήματος (HATVP, 2022). Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, το *Transparency Register* οργανώνεται στη βάση κοινής ευθύνης θεσμών, εισάγοντας ενιαίο πλαίσιο πρόσβασης στα όργανα και ενισχύοντας τη λογική ότι η επιρροή είναι αποδεκτή μόνο όταν είναι ορατή και καταγεγραμμένη (Commission, 2011).

Κοινός πυρήνας όλων αυτών των μοντέλων είναι οι ίδιες θεμελιώδεις αρχές: διαφάνεια, λογοδοσία, ακεραιότητα και συμμετοχή. Πρόκειται για αξίες που συγκροτούν τον κορμό της σύγχρονης δημόσιας διακυβέρνησης, όπως άλλωστε υποστηρίζει και ο ΟΟΣΑ, ο οποίος αντιμετωπίζει τη ρύθμιση του lobbying όχι ως περιφερειακή τεχνική ρύθμιση, αλλά ως δομικό στοιχείο εμπιστοσύνης στη δημόσια ζωή (OECD, 2018).

2.18 Συμπερασματική Σύνοψη

Η σύζευξη lobbying, διακυβέρνησης και NPM αναδεικνύει μια νέα προσέγγιση στη δημόσια διοίκηση, όπου το κράτος δεν λειτουργεί πλέον ως αποκλειστικός ρυθμιστής, αλλά ως συντονιστής ενός πλέγματος δρώντων που συμμετέχουν στη χάραξη πολιτικής. Η θεσμοθέτηση του lobbying ενισχύει τη διαφάνεια μέσω δημόσιων μητρώων και

ελέγχων, προωθεί τη λογοδοσία και τη μέτρηση αποτελεσμάτων, στηρίζει τη συμμετοχή πολιτών και οργανώσεων και τελικά ενδυναμώνει την ακεραιότητα και την αποτελεσματικότητα του διοικητικού συστήματος, υπό τον όρο ότι οι μηχανισμοί εποπτείας δεν μένουν στα χαρτιά (OECD, 2018).

Στην ελληνική πραγματικότητα, το lobbying συνδέεται με το πέρασμα από μια παραδοσιακή γραφειοκρατική διοίκηση σε ένα πιο σύγχρονο και συμμετοχικό κράτος, όπου οι αρχές του NPM και της καλής διακυβέρνησης λειτουργούν συμπληρωματικά. Η επιτυχία του εγχειρήματος, όμως, δεν θα κριθεί από το αν υπάρχει νόμος, αλλά από το αν θα ενισχυθούν οι θεσμοί ελέγχου, αν θα καλλιεργηθεί δεοντολογική κουλτούρα και αν θα συνεχιστεί η ψηφιακή μετάβαση ώστε η πληροφορία να είναι πραγματικά δημόσιο αγαθό. Υπό αυτές τις προϋποθέσεις, το θεσμοθετημένο lobbying δεν είναι απλώς νέα ρύθμιση, αλλά δείκτης ωριμότητας της ελληνικής δημοκρατίας και βασικός πυλώνας ενός νέου μοντέλου δημόσιας διακυβέρνησης (ΕΑΔ, 2023).

2.19 Συνολική Αποτίμηση

Η σύνδεση καλής διακυβέρνησης, NPM και lobbying αποτυπώνει την εξέλιξη της δημόσιας διοίκησης προς ένα μοντέλο πιο διαφανές, συμμετοχικό και αποδοτικό. Η θεσμική ρύθμιση του lobbying μπορεί να λειτουργήσει ως γέφυρα μεταξύ κράτους και κοινωνίας, υπό την προϋπόθεση ότι συνοδεύεται από αυστηρούς μηχανισμούς λογοδοσίας και ελέγχου και ότι η διαφάνεια δεν εκφυλίζεται σε τυπική διαδικασία, αλλά παραμένει ουσιαστική δυνατότητα δημόσιας κρίσης. Η Ελλάδα, ως μέλος της ΕΕ και του ΟΟΣΑ, βρίσκεται σε μεταβατική φάση όπου οι αρχές της καλής διακυβέρνησης δεν είναι πλέον απλώς προτάσεις μεταρρύθμισης, αλλά θεσμικές απαιτήσεις που επηρεάζουν άμεσα την αποτελεσματικότητα του κράτους και την εμπιστοσύνη των πολιτών (ΕΑΔ, 2023).

Οι αρχές που εξετάστηκαν στο προηγούμενο τμήμα, διαφάνεια, λογοδοσία, ακεραιότητα, συμμετοχή, αποτελεσματικότητα, βρίσκουν άμεση εφαρμογή στη ρύθμιση του lobbying. Ο ακόλουθος πίνακας αποτυπώνει με σαφήνεια τη μετάβαση από ένα ανεπίσημο και αδιαφανές σύστημα άσκησης επιρροής σε ένα θεσμοθετημένο και υπόλογο πλαίσιο συμμετοχής, το οποίο ευθυγραμμίζεται τόσο με τη λειτουργική λογική του New Public Management, όσο και με τη νεότερη κατεύθυνση της Νέας Δημόσιας Διακυβέρνησης, όπου η συμμετοχή οργανωμένων συμφερόντων προσεγγίζεται ως ελεγχόμενη, καταγεγραμμένη και κοινωνικά νομιμοποιημένη διαδικασία (OECD, 2021):

Πίνακας 1

Αρχές Καλής Διακυβέρνησης και εφαρμογή τους μέσω του lobbying

Αρχή Διακυβέρνησης	Καλής Εφαρμογή μέσω του lobbying
Διαφάνεια	Καταγραφή και δημοσιοποίηση όλων των επαφών μεταξύ λομπιστών και δημοσίων λειτουργών. Δημιουργία υποχρεωτικών μητρώων lobbying και επιβολή υποχρέωσης δήλωσης σκοπού, πελατών και οικονομικών στοιχείων των δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής.
Λογοδοσία	Υποχρέωση των δημόσιων αξιωματούχων να αιτιολογούν αποφάσεις που επηρεάζονται από δραστηριότητες άσκησης επιρροής. Πρόβλεψη κυρώσεων για λομπίστες και δημόσιους λειτουργούς σε περιπτώσεις παραβίασης του θεσμικού πλαισίου.
Ακεραιότητα	Εφαρμογή κωδίκων δεοντολογίας για λομπίστες και δημόσιους αξιωματούχους, καθώς και θέσπιση μηχανισμών πρόληψης και διαχείρισης συγκρούσεων συμφερόντων.
Συμμετοχή	Θεσμοθέτηση νόμιμης και ισότιμης πρόσβασης πολιτών, μη κυβερνητικών οργανώσεων και επαγγελματικών ενώσεων στη

Αρχή **Καλής**
Διακυβέρνησης **Εφαρμογή μέσω του lobbying**

διαδικασία λήψης αποφάσεων μέσω διαφανών και ανοικτών διαδικασιών διαβούλευσης.

Αποτελεσματικότητα

Αξιοποίηση τεκμηριωμένων προτάσεων και εμπειρικών δεδομένων από ομάδες συμφερόντων, με στόχο τη βελτίωση της ποιότητας της νομοθετικής και διοικητικής διαδικασίας και την ενίσχυση της εφαρμοσιμότητας των δημόσιων πολιτικών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Το Ελληνικό Θεσμικό Πλαίσιο για το Lobbying

3.1 Η έννοια και οι ρυθμίσεις του lobbying στην Ελλάδα

Η θεσμική ρύθμιση του lobbying στην Ελλάδα αποτελεί σχετικά πρόσφατο φαινόμενο, καθώς έως το 2022 η άσκηση επιρροής επί δημοσίων αποφάσεων δεν διέθετε ολοκληρωμένο και εξειδικευμένο νομοθετικό πλαίσιο. Το κενό αυτό καλύφθηκε με την ψήφιση του Νόμου 4964/2022, ο οποίος συνιστά την πρώτη συστηματική απόπειρα αναγνώρισης, οριοθέτησης και εποπτείας των δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής στον ελληνικό δημόσιο τομέα. Με τον νόμο αυτό, το lobbying παύει να αντιμετωπίζεται ως άτυπη ή παρασκηνιακή πρακτική και εντάσσεται σε ένα θεσμικά κατοχυρωμένο πλαίσιο διαφάνειας, λογοδοσίας και ελέγχου.

Η υιοθέτηση του θεσμικού αυτού πλαισίου δεν υπήρξε αυθόρμητη εθνική πρωτοβουλία, αλλά αποτέλεσμα διαδοχικών συστάσεων διεθνών οργανισμών, ιδίως του ΟΟΣΑ και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Οι οργανισμοί αυτοί είχαν επανειλημμένως επισημάνει ότι η απουσία ρύθμισης των επαφών μεταξύ δημοσίων αξιωματούχων και εκπροσώπων συμφερόντων υπονομεύει τη διαφάνεια, ενισχύει την καχυποψία των πολιτών και αποδυναμώνει τη θεσμική νομιμοποίηση της δημόσιας διοίκησης. Υπό το πρίσμα αυτό, η Ελλάδα, έστω και με χρονική υστέρηση σε σύγκριση με άλλα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προχώρησε στην εισαγωγή ενός συστήματος ρύθμισης που εναρμονίζεται με τα ευρωπαϊκά πρότυπα καλής διακυβέρνησης.

3.1.1 Νομοθετικό πλαίσιο

Ο Νόμος 4964/2022, με τίτλο «Εθνική Αρχή Διαφάνειας – Δραστηριότητες άσκησης επιρροής και λοιπές ρυθμίσεις», εισάγει ένα ολοκληρωμένο σύστημα καταγραφής, δημοσιότητας και εποπτείας των δραστηριοτήτων lobbying. Κεντρικό στοιχείο του νόμου αποτελεί ο ορισμός της έννοιας της «δραστηριότητας άσκησης επιρροής», ο οποίος αποτυπώνεται στο άρθρο 9. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, ως δραστηριότητα άσκησης επιρροής νοείται κάθε μορφή επικοινωνίας, γραπτής ή προφορικής, με δημόσιο αξιωματούχο, η οποία αποσκοπεί στην επιρροή της διαδικασίας λήψης αποφάσεων για τη διαμόρφωση ή την εφαρμογή δημοσίων πολιτικών, νομοθετικών ή κανονιστικών

ρυθμίσεων.

Ο νόμος θεμελιώνει ένα πλέγμα υποχρεώσεων και μηχανισμών ελέγχου που στοχεύουν στη διασφάλιση της διαφάνειας. Προβλέπεται η δημιουργία Μητρώου Διαφάνειας, στο οποίο εγγράφονται υποχρεωτικά τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα που ασκούν δραστηριότητες lobbying. Παράλληλα, θεσπίζεται υποχρέωση γνωστοποίησης των επαφών μεταξύ λομπιστών και δημοσίων αξιωματούχων, καθώς και η υιοθέτηση Κώδικα Δεοντολογίας, ο οποίος καθορίζει τις αρχές επαγγελματικής ακεραιότητας, ειλικρίνειας και αποφυγής συγκρούσεων συμφερόντων. Η εποπτεία του συστήματος ανατίθεται στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας, η οποία διαθέτει αρμοδιότητες ελέγχου, δημοσίευσης στοιχείων και επιβολής διοικητικών κυρώσεων, όπως πρόστιμα ή διαγραφή από το μητρώο, σε περιπτώσεις μη συμμόρφωσης.

3.2 Ο ρόλος της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (ΕΑΔ)

Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας, η οποία συστάθηκε με τον Νόμο 4622/2019, λειτουργεί ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή με αποστολή τον συντονισμό των μηχανισμών διαφάνειας, λογοδοσίας και ελέγχου στον δημόσιο τομέα. Με την έναρξη ισχύος του Ν. 4964/2022, η ΕΑΔ απέκτησε κομβικό ρόλο στην εφαρμογή του πλαισίου ρύθμισης του lobbying, καθώς της ανατέθηκε η εποπτεία και η λειτουργία του Μητρώου Διαφάνειας.

Οι αρμοδιότητες της ΕΑΔ εκτείνονται πέραν της απλής τήρησης ενός μητρώου. Περιλαμβάνουν την παρακολούθηση των δηλώσεων επαφών που υποβάλλονται από λομπίστες και δημόσιους αξιωματούχους, την έκδοση οδηγιών και κατευθυντήριων γραμμών για την ορθή εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου, τη διενέργεια ελέγχων συμμόρφωσης και την επιβολή κυρώσεων σε περιπτώσεις παραβάσεων. Ιδιαίτερη σημασία έχει και η ετήσια έκδοση έκθεσης για την εφαρμογή του συστήματος, η οποία δημοσιοποιείται και υποβάλλεται στη Βουλή, ενισχύοντας τη δημόσια λογοδοσία.

3.2.1 Οργανωτική δομή και αρμοδιότητες

Η οργανωτική δομή της ΕΑΔ διαρθρώνεται σε πέντε βασικές διευθύνσεις, οι οποίες

καλύπτουν το σύνολο των κρίσιμων λειτουργιών διαφάνειας, ελέγχου και εποπτείας. Η Διεύθυνση Διαφάνειας και Ακεραιότητας επικεντρώνεται στη χάραξη πολιτικών πρόληψης της διαφθοράς, ενώ η Διεύθυνση Εσωτερικού Ελέγχου υποστηρίζει τη λειτουργία συστημάτων εσωτερικής λογοδοσίας στη δημόσια διοίκηση. Παράλληλα, η Διεύθυνση Επιθεωρήσεων και Ελέγχου αναλαμβάνει κατασταλτικές αρμοδιότητες, η Διεύθυνση Συστημάτων Διακυβέρνησης και Ψηφιακής Εποπτείας υποστηρίζει την ψηφιακή διάσταση της διαφάνειας, και η Διεύθυνση Διεθνών Σχέσεων και Συνεργασιών διασυνδέει την Αρχή με διεθνή δίκτυα και οργανισμούς.

Η λειτουργία της ΕΑΔ βασίζεται στην αρχή της θεσμικής ανεξαρτησίας, αλλά και στη διαλειτουργικότητα με άλλες ελεγκτικές και διοικητικές αρχές, όπως η ΑΑΔΕ, το ΑΣΕΠ, το Ελεγκτικό Συνέδριο και οι εισαγγελικές αρχές. Η συνεργασία αυτή επιτρέπει τον συντονισμό δεδομένων και ελέγχων, στοιχείο κρίσιμο για την αποτελεσματική εφαρμογή του πλαισίου ρύθμισης του lobbying.

3.3 Μηχανισμοί ελέγχου και επιβολής κυρώσεων

Η ΕΑΔ διαθέτει ένα σύνολο εργαλείων ελέγχου που της επιτρέπουν να διασφαλίζει τη συμμόρφωση με τον Κώδικα Δεοντολογίας και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τον Ν. 4964/2022. Στο πλαίσιο αυτό, μπορεί να διεξάγει ελέγχους, να επιβάλλει διοικητικές κυρώσεις σε περιπτώσεις ψευδών δηλώσεων ή μη εγγραφής στο Μητρώο Διαφάνειας και να δημοσιοποιεί ετήσιες εκθέσεις συμμόρφωσης. Παράλληλα, έχει τη δυνατότητα να εισηγείται νομοθετικές βελτιώσεις προς τα αρμόδια υπουργεία.

Οι κυρώσεις που προβλέπονται από το ισχύον πλαίσιο περιλαμβάνουν χρηματικά πρόστιμα, τα οποία δύνανται να φθάσουν έως τις 50.000 ευρώ, προσωρινή αναστολή των δραστηριοτήτων lobbying και, σε σοβαρές περιπτώσεις, διαγραφή από το Μητρώο Διαφάνειας. Η ύπαρξη κλιμακωτών κυρώσεων αποσκοπεί στη δημιουργία πραγματικών αντικινήτρων για παραβατικές συμπεριφορές.

3.4 Η ΕΑΔ ως κόμβος θεσμικής ακεραιότητας

Η διεθνής βιβλιογραφία επισημαίνει ότι οι σύγχρονες αρχές διαφάνειας λειτουργούν ως «κόμβοι ακεραιότητας», ενοποιώντας δεδομένα, θεσμούς και κανόνες σε ένα συνεκτικό σύστημα πρόληψης και ελέγχου. Η ΕΑΔ ενσωματώνει αυτή τη λογική, συνδυάζοντας κατασταλτικές αρμοδιότητες με δράσεις πρόληψης και εκπαίδευσης.

Πέρα από τους ελέγχους και τις κυρώσεις, η Αρχή υλοποιεί εκπαιδευτικά προγράμματα για δημόσιους υπαλλήλους, λομππίστες και οργανισμούς, με στόχο τη διαμόρφωση κουλτούρας δεοντολογίας και θεσμικής εμπιστοσύνης. Η προσέγγιση αυτή ευθυγραμμίζεται με διεθνή παραδείγματα, όπως εκείνα του Καναδά και της Γαλλίας, όπου η πρόληψη και η εκπαίδευση προηγούνται συστηματικά της καταστολής.

3.5 Το Μητρώο Διαφάνειας

Το Μητρώο Διαφάνειας συνιστά τον πυρήνα του συστήματος ρύθμισης του lobbying στην Ελλάδα. Πρόκειται για δημόσια, ηλεκτρονική βάση δεδομένων στην οποία καταχωρίζονται τα στοιχεία των φυσικών και νομικών προσώπων που ασκούν δραστηριότητες άσκησης επιρροής. Στο μητρώο περιλαμβάνονται πληροφορίες σχετικά με την ταυτότητα των λομππιστών, τους πελάτες που εκπροσωπούν, τους θεματικούς τομείς πολιτικής στους οποίους δραστηριοποιούνται, τις ημερομηνίες και το περιεχόμενο των επαφών τους με δημόσιους αξιωματούχους, καθώς και τυχόν οικονομικά οφέλη που συνδέονται με τις δραστηριότητες αυτές.

Η εγγραφή στο Μητρώο είναι υποχρεωτική και η μη συμμόρφωση συνεπάγεται την επιβολή κυρώσεων. Η δημόσια πρόσβαση στα στοιχεία του μητρώου ενισχύει τη διαφάνεια και καθιστά εφικτό τον κοινωνικό έλεγχο των σχέσεων επιρροής, στοιχείο κρίσιμο για την εμπέδωση της θεσμικής εμπιστοσύνης.

3.6 Ο Νόμος 4964/2022 και η ενίσχυση της διαφάνειας στη δημόσια ζωή

Ο Νόμος 4964/2022 αποτελεί την πρώτη ολοκληρωμένη προσπάθεια θεσμικής ρύθμισης του lobbying στην Ελλάδα. Στόχοι του νόμου είναι η διασφάλιση της διαφάνειας στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, η συστηματική καταγραφή των δραστηριοτήτων άσκησης

επιρροής, η ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τους θεσμούς και η πρόληψη φαινομένων αθέμιτης επιρροής και διαφθοράς.

Ο ορισμός της δραστηριότητας άσκησης επιρροής που περιλαμβάνεται στο άρθρο 9 του νόμου ευθυγραμμίζεται πλήρως με τα διεθνή πρότυπα του ΟΟΣΑ και το Ευρωπαϊκό Μητρώο Διαφάνειας, γεγονός που καθιστά το ελληνικό πλαίσιο συγκρίσιμο με εκείνα άλλων ευρωπαϊκών κρατών.

3.7 Υποχρέωση εγγραφής στο Μητρώο Διαφάνειας

Στο πλαίσιο του νόμου, υποχρέωση εγγραφής στο Μητρώο Διαφάνειας έχουν οι επαγγελματίες λομππίστες, οι εταιρείες ή οργανισμοί που ασκούν δραστηριότητες επιρροής, καθώς και οι δημόσιοι λειτουργοί που συμμετέχουν σε σχετικές επικοινωνίες. Η εγγραφή συνοδεύεται από υποχρέωση δήλωσης στοιχείων ταυτότητας, σκοπού, οικονομικών δεδομένων και κύριων πελατών. Η παράλειψη εγγραφής ή η παροχή ψευδών στοιχείων επισύρει διοικητικές κυρώσεις, οι οποίες αποσκοπούν στην αποτροπή καταχρηστικών πρακτικών.

3.8 Υποχρέωση δημοσιοποίησης επαφών

Κάθε επαφή μεταξύ δημόσιου λειτουργού και εκπροσώπου συμφερόντων οφείλει να καταγράφεται σε ειδική ηλεκτρονική φόρμα, στην οποία αναφέρονται η ημερομηνία, ο τόπος, τα εμπλεκόμενα μέρη και το αντικείμενο της συζήτησης. Η τήρηση των στοιχείων αυτών στο Μητρώο Διαφάνειας ενισχύει την ανιχνευσιμότητα των διαδικασιών και τη λογοδοσία των εμπλεκόμενων, ακολουθώντας πρακτικές που έχουν ήδη υιοθετηθεί σε άλλα ευρωπαϊκά κράτη.

3.9 Ο Κώδικας Δεοντολογίας

Παράλληλα με το Μητρώο Διαφάνειας, ο νόμος προβλέπει την υιοθέτηση Κώδικα

Δεοντολογίας για τις δραστηριότητες άσκησης επιρροής. Ο Κώδικας αυτός καθορίζει τις θεμελιώδεις αρχές που πρέπει να διέπουν τη συμπεριφορά των λομπιστών, όπως η ειλικρίνεια στην παροχή πληροφοριών, ο σεβασμός στην ανεξαρτησία των δημόσιων αξιωματούχων, η αποφυγή ανταλλαγμάτων, η τήρηση της εμπιστευτικότητας και η συμμόρφωση με τη νομοθεσία περί προστασίας προσωπικών δεδομένων.

Η θέσπιση του Κώδικα αποσκοπεί στη διαμόρφωση επαγγελματικής κουλτούρας ακεραιότητας και στη μετατόπιση της αντίληψης του lobbying από μια πρακτική αδιαφάνειας σε θεσμικά κατοχυρωμένο μέσο συμμετοχής στη διαδικασία διακυβέρνησης.

3.10 Εσωτερικός έλεγχος, διαφάνεια και λογοδοσία

Η αποτελεσματική εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου για το lobbying στην Ελλάδα προϋποθέτει την ύπαρξη λειτουργικών μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου και λογοδοσίας σε ολόκληρη τη δημόσια διοίκηση. Οι μηχανισμοί αυτοί δεν περιορίζονται στη ρύθμιση των δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής, αλλά εντάσσονται στο ευρύτερο πλαίσιο της καλής διακυβέρνησης και της διοικητικής ακεραιότητας, συμβάλλοντας στη συνολική αναβάθμιση της ποιότητας των δημόσιων θεσμών.

3.11 Ο ρόλος του εσωτερικού ελέγχου

Ο εσωτερικός έλεγχος (Internal Audit) αποτελεί κεντρικό μηχανισμό θεσμικής αυτοπροστασίας της δημόσιας διοίκησης, με κύριο σκοπό τη διασφάλιση της νομιμότητας, της αποδοτικότητας και της χρηστής διαχείρισης των δημόσιων πόρων. Στο ελληνικό θεσμικό πλαίσιο, ιδίως μετά την εισαγωγή του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου με τον Ν. 4795/2021, κάθε δημόσιος φορέας υποχρεούται να διαθέτει Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου, η οποία λειτουργεί με λειτουργική ανεξαρτησία και υποβάλλει περιοδικές εκθέσεις προς τη διοίκηση και την Εθνική Αρχή Διαφάνειας (Νόμος 4795/2021, 2021).

Στην πράξη, ο εσωτερικός έλεγχος λειτουργεί ως μηχανισμός πρόληψης και έγκαιρης ανίχνευσης κινδύνων, πριν αυτοί εξελιχθούν σε διοικητικές παθογένειες ή σε περιστατικά

διαφθοράς. Οι λειτουργίες του εκτείνονται στην αξιολόγηση κινδύνων ακεραιότητας και διαφθοράς, στον έλεγχο συμμόρφωσης με διαδικασίες διαφάνειας, στη διερεύνηση καταγγελιών και στη διατύπωση τεκμηριωμένων συστάσεων βελτίωσης. Η σημασία των λειτουργιών αυτών είναι άμεση και για τη ρύθμιση του lobbying, χωρίς εσωτερικούς μηχανισμούς ελέγχου που αναλύουν την πραγματική διοικητική εικόνα, το θεσμικό πλαίσιο κινδυνεύει να παραμείνει τυπικό και όχι ουσιαστικό.

Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας έχει αναλάβει ρόλο συντονισμού και εποπτείας των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου, επιδιώκοντας ενιαία μεθοδολογία και κοινά πρότυπα λειτουργίας, ώστε να συγκροτείται ένα συνεκτικό πλαίσιο ελέγχου και ακεραιότητας στο σύνολο του δημόσιου τομέα (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2022).

3.12 Η διαφάνεια ως θεμελιώδης αρχή

Η διαφάνεια αποτελεί θεμέλιο της λογοδοσίας και προϋπόθεση της θεσμικής εμπιστοσύνης. Στην ελληνική έννομη τάξη, το πρόγραμμα «Διαύγεια», το οποίο θεσπίστηκε με τον Ν. 3861/2010, καθιέρωσε την υποχρεωτική ανάρτηση των διοικητικών πράξεων στο διαδίκτυο, μετατοπίζοντας τη δημόσια διοίκηση από πρακτικές εσωτερικής κυκλοφορίας αποφάσεων σε καθεστώς δημοσιότητας και κοινωνικού ελέγχου (Νόμος 3861/2010, 2010).

Η συμβολή της «Διαύγειας» υπήρξε καθοριστική, καθώς ενίσχυσε τον δημόσιο έλεγχο της διοικητικής δράσης, περιόρισε περιθώρια αυθαιρεσίας και παγίωσε την αντίληψη ότι η απόφαση οφείλει να είναι προσβάσιμη και ανιχνεύσιμη. Η λειτουργία αυτή αποτελεί κρίσιμη προϋπόθεση και για την αποτελεσματική ρύθμιση του lobbying, όταν οι διοικητικές πράξεις, οι γνωμοδοτήσεις και τα συναφή έγγραφα είναι δημοσίως αναρτημένα, μειώνονται οι πιθανότητες αθέμιτης επιρροής και ενισχύεται η δυνατότητα τεκμηριωμένης λογοδοσίας (OECD, 2021).

3.13 Ο ρόλος του ΑΣΕΠ και η αρχή της ανεξαρτησίας

Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), ως συνταγματικά

κατοχυρωμένος θεσμός, διαδραματίζει κρίσιμο ρόλο στη διασφάλιση της αξιοκρατίας και της θεσμικής ουδετερότητας στη στελέχωση της δημόσιας διοίκησης (Σύνταγμα της Ελλάδας, χ.χ.). Η λειτουργία του ΑΣΕΠ περιορίζει τις δυνατότητες πολιτικών ή ιδιωτικών παρεμβάσεων στις διαδικασίες επιλογής προσωπικού, ενισχύοντας την επαγγελματική ανεξαρτησία των δημοσίων υπαλλήλων.

Η ανεξαρτησία του ανθρώπινου δυναμικού της διοίκησης συνδέεται άμεσα με την αποτελεσματική εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου για το lobbying. Δημόσιοι λειτουργοί που επιλέγονται και εξελίσσονται με αντικειμενικά κριτήρια είναι σε θέση να αντιστέκονται σε πιέσεις οργανωμένων συμφερόντων και να εφαρμόζουν τους κανόνες διαφάνειας χωρίς φόβο διοικητικών ή πολιτικών συνεπειών. Η διεθνής βιβλιογραφία επισημαίνει ότι η λογοδοσία και η ανεξαρτησία της διοίκησης αποτελούν αλληλένδετες έννοιες, ιδίως σε συστήματα όπου η άσκηση επιρροής είναι θεσμικά κατοχυρωμένη (Afonso & Peters, 2015).

3.14 Η συμπληρωματική δράση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας

Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας λειτουργεί ως κεντρικός κόμβος διασύνδεσης των μηχανισμών ελέγχου, πρόληψης και λογοδοσίας στον δημόσιο τομέα. Πέρα από την εποπτεία του Μητρώου Διαφάνειας για τις δραστηριότητες άσκησης επιρροής, η ΕΑΔ ελέγχει τη λειτουργία των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου, παρακολουθεί υποθέσεις σύγκρουσης συμφερόντων και διασφαλίζει τη διαλειτουργικότητα κρίσιμων πληροφοριακών συστημάτων της δημόσιας διοίκησης, όπως η «Διαύγεια» και τα μητρώα ανθρώπινου δυναμικού (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2023).

Η συνεργασία της ΕΑΔ με άλλες ανεξάρτητες αρχές, όπως η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα και ο Συνήγορος του Πολίτη, δημιουργεί ένα πολυεπίπεδο δίκτυο λογοδοσίας. Το δίκτυο αυτό περιορίζει τα περιθώρια θεσμικών κενών και ενισχύει τη συνοχή του συστήματος διαφάνειας, στοιχείο ιδιαίτερα κρίσιμο για τη ρύθμιση του lobbying σε ένα διοικητικό περιβάλλον με πολλαπλά επίπεδα αρμοδιοτήτων.

3.15 Προκλήσεις και περιορισμοί του ελληνικού μοντέλου

Παρά τη θεσμική πρόοδο που συνιστά η ψήφιση του Ν. 4964/2022, η εφαρμογή ενός συστήματος διαφανούς lobbying στην Ελλάδα εξακολουθεί να αντιμετωπίζει σημαντικές προκλήσεις. Οι προκλήσεις αυτές δεν είναι μόνο νομικές, αλλά και οργανωτικές και πολιτισμικές, γεγονός που καθιστά τη μετάβαση από τη νομοθετική πρόβλεψη στην ουσιαστική εφαρμογή ιδιαίτερα σύνθετη (OECD, 2021).

3.16 Θεσμικές και οργανωτικές αδυναμίες

Η σημαντικότερη αδυναμία του ελληνικού μοντέλου αφορά την πρακτική εφαρμογή των κανόνων. Παρότι το θεσμικό πλαίσιο είναι εκτενές, η διοικητική ικανότητα παρακολούθησης και επιβολής κυρώσεων παραμένει περιορισμένη. Οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου συχνά υποστελεχώνονται ή δεν διαθέτουν επαρκή εξειδίκευση, ενώ η ΕΑΔ εξακολουθεί να βρίσκεται σε φάση οργανωτικής ωρίμανσης, με αυξανόμενες αλλά απαιτητικές αρμοδιότητες (OECD, 2021).

Επιπλέον, η διαλειτουργικότητα των πληροφοριακών συστημάτων δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί. Η αδυναμία πλήρους διασύνδεσης του Μητρώου Διαφάνειας με άλλα διοικητικά μητρώα δυσχεραίνει τη διασταύρωση δεδομένων και περιορίζει την ανιχνευσιμότητα των σχέσεων επιρροής (Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης, 2023).

3.17 Πολιτισμικοί παράγοντες και έλλειψη εμπιστοσύνης

Η πολιτική και διοικητική κουλτούρα αποτελεί κρίσιμο παράγοντα επιτυχίας του θεσμού του lobbying. Στην Ελλάδα, η έννοια του lobbying εξακολουθεί να συνδέεται με αρνητικούς συνειρμούς, όπως πελατειακές σχέσεις και διαπλοκή, γεγονός που υπονομεύει την κοινωνική αποδοχή του θεσμικού πλαισίου (Transparency International Greece, 2022).

Η μεταβολή αυτής της αντίληψης προϋποθέτει συστηματική ενημέρωση, εκπαίδευση και δημόσιο διάλογο, ώστε το lobbying να γίνει αντιληπτό ως θεσμικό εργαλείο συμμετοχής

και όχι ως απειλή για τη δημοκρατική διαδικασία.

3.18 Ελλιπής εκπαίδευση δημοσίων λειτουργών

Ένα πρόσθετο εμπόδιο για την αποτελεσματική εφαρμογή του πλαισίου αποτελεί η περιορισμένη εκπαίδευση των δημοσίων λειτουργών σε ζητήματα δεοντολογίας, σύγκρουσης συμφερόντων και διαχείρισης επιρροής. Πολλοί λειτουργοί δεν είναι ακόμη πλήρως εξοικειωμένοι με τις υποχρεώσεις δήλωσης επαφών ή με τον ρόλο του Μητρώου Διαφάνειας (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2022).

Η ενίσχυση της εκπαιδευτικής διάστασης του συστήματος, μέσω στοχευμένων προγραμμάτων κατάρτισης, μπορεί να λειτουργήσει προληπτικά και να περιορίσει την εμφάνιση αθέμιτων πρακτικών.

3.19 Περιορισμένη ενεργοποίηση της κοινωνίας των πολιτών

Παρά το θεσμικό άνοιγμα που επιχειρείται, η συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών στις διαδικασίες άσκησης επιρροής παραμένει άνηση. Οι μεγάλες επιχειρηματικές οντότητες διαθέτουν δυσανάλογα περισσότερους πόρους και τεχνογνωσία σε σύγκριση με μικρότερες κοινωνικές οργανώσεις ή ΜΚΟ, γεγονός που ενδέχεται να οδηγήσει σε συγκέντρωση επιρροής (European Commission, 2022).

Η αντιμετώπιση της ανισότητας αυτής προϋποθέτει μηχανισμούς ενδυνάμωσης των λιγότερο ισχυρών φορέων, ώστε η συμμετοχή στη διαβούλευση να είναι ουσιαστικά ισότιμη.

3.20 Η ανάγκη για ενοποίηση θεσμικών μηχανισμών

Η ύπαρξη πολλαπλών ελεγκτικών και εποπτικών φορέων στη δημόσια διοίκηση αποτελεί διαχρονικό χαρακτηριστικό του ελληνικού διοικητικού συστήματος. Θεσμοί όπως η Εθνική Αρχή Διαφάνειας, το ΑΣΕΠ, οι Επιθεωρητές Δημόσιας Διοίκησης και το Ελεγκτικό Συνέδριο επιτελούν κρίσιμες λειτουργίες ελέγχου και λογοδοσίας, ωστόσο η παράλληλη δράση τους συχνά οδηγεί σε κατακερματισμό αρμοδιοτήτων και επικαλύψεις. Η διεθνής εμπειρία έχει καταδείξει ότι ο κατακερματισμός αυτός περιορίζει

την αποτελεσματικότητα των μηχανισμών ελέγχου, ιδίως σε σύνθετα πεδία όπως η ρύθμιση του lobbying (OECD, 2021).

Στο πλαίσιο αυτό, αναδεικνύεται η ανάγκη για στενότερο συντονισμό και λειτουργική ενοποίηση των θεσμικών μηχανισμών, όχι απαραίτητα μέσω κατάργησης φορέων, αλλά μέσω κοινών πρωτοκόλλων, ανταλλαγής δεδομένων και διαλειτουργικών ψηφιακών υποδομών. Ένα τέτοιο μοντέλο θα επέτρεπε την ολιστική εποπτεία των δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής, ενισχύοντας τη λογοδοσία και περιορίζοντας τα περιθώρια αθέμιτης επιρροής.

3.21 Το lobbying στο πλαίσιο του Επιτελικού Κράτους

Ο Νόμος 4622/2019 περί «Επιτελικού Κράτους» αποτέλεσε το θεσμικό θεμέλιο της σύγχρονης ελληνικής διακυβέρνησης, εισάγοντας μηχανισμούς συντονισμού, αξιολόγησης και ελέγχου του κυβερνητικού έργου. Κεντρικός στόχος του νόμου είναι η σαφής κατανομή αρμοδιοτήτων, η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της διοίκησης και η εμπέδωση της διαφάνειας σε όλα τα επίπεδα χάραξης και εφαρμογής πολιτικής (Νόμος 4622/2019, 2019).

Το lobbying εντάσσεται οργανικά σε αυτό το πλαίσιο, καθώς η θεσμική καταγραφή και εποπτεία των δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής συνδέεται άμεσα με τους μηχανισμούς λογοδοσίας του Επιτελικού Κράτους. Η ύπαρξη ενιαίας διοικητικής αρχιτεκτονικής επιτρέπει τη σύνδεση των πληροφοριών που προκύπτουν από το Μητρώο Διαφάνειας με τις διαδικασίες αξιολόγησης κυβερνητικού έργου και πολιτικής απόδοσης (Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης, 2023).

3.22 Η διαλειτουργικότητα των μητρώων

Η ψηφιακή διαλειτουργικότητα αποτελεί βασική προϋπόθεση της σύγχρονης διακυβέρνησης και κεντρικό άξονα των μεταρρυθμίσεων που προωθούνται στο πλαίσιο του Επιτελικού Κράτους. Το Μητρώο Διαφάνειας της ΕΑΔ προβλέπεται να διασυνδεθεί με κρίσιμα πληροφοριακά συστήματα της δημόσιας διοίκησης, όπως το Κεντρικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων, το Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού και το πρόγραμμα

«Διαύγεια» (OECD, 2021).

Η διασύνδεση αυτή επιτρέπει την ιχνηλασιμότητα των δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής σε σχέση με συγκεκριμένες διοικητικές πράξεις, προκηρύξεις ή συμβάσεις. Με τον τρόπο αυτό, το lobbying παύει να αποτελεί απομονωμένη δραστηριότητα και εντάσσεται σε ένα ενιαίο δίκτυο διαφάνειας, το οποίο διευκολύνει τόσο τον θεσμικό όσο και τον κοινωνικό έλεγχο.

3.23 Εσωτερικός έλεγχος και αξιολόγηση

Η εφαρμογή του Ν. 4795/2021 για το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου ενισχύει περαιτέρω τη θεσμική λογοδοσία των δημόσιων οργανισμών. Οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου, υπό τον συντονισμό της ΕΑΔ, καλούνται να εντοπίζουν πιθανά φαινόμενα αθέμιτης επιρροής, να αξιολογούν τη συμμόρφωση με τον Κώδικα Δεοντολογίας και να προτείνουν βελτιώσεις στη διαχείριση κινδύνων διαφθοράς (Transparency International, 2022).

Η σύνδεση των λειτουργιών εσωτερικού ελέγχου με τα δεδομένα του lobbying αποτυπώνει ένα νέο μοντέλο ολιστικής διοικητικής εποπτείας, το οποίο ευθυγραμμίζεται με τις αρχές της integrity governance και τις διεθνείς κατευθυντήριες γραμμές για τη δημόσια ακεραιότητα.

3.24 Προκλήσεις και περιορισμοί εφαρμογής του θεσμικού πλαισίου

Παρά τη θεσμική πρόοδο που έχει σημειωθεί, η εφαρμογή του πλαισίου ρύθμισης του lobbying στην Ελλάδα παραμένει άνιση. Διαρθρωτικές αδυναμίες, περιορισμένοι πόροι και οργανωτικές ελλείψεις επηρεάζουν την αποτελεσματικότητα της εποπτείας, ιδίως σε επίπεδο διοικητικής εφαρμογής (OECD, 2021).

3.25 Θεσμικές και οργανωτικές προκλήσεις

Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας καλείται να ασκήσει ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων με περιορισμένο ανθρώπινο και οικονομικό δυναμικό, γεγονός που δυσχεραίνει τη συστηματική παρακολούθηση των δραστηριοτήτων lobbying (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2023). Παράλληλα, η ελλιπής ενημέρωση επαγγελματικών και κοινωνικών φορέων σχετικά με τις υποχρεώσεις εγγραφής και δήλωσης περιορίζει την εμβέλεια του

συστήματος.

3.26 Πολιτικές και κοινωνικές προκλήσεις

Η κοινωνική αποδοχή του lobbying στην Ελλάδα παραμένει χαμηλή, καθώς η πρακτική αυτή εξακολουθεί να συνδέεται με αρνητικά στερεότυπα πελατειακών σχέσεων και πολιτικής διαφθοράς (Transparency International Greece, 2022). Η καχυποψία αυτή μεταφράζεται σε πολιτική επιφυλακτικότητα και περιορισμένη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών.

3.27 Νομικές και διοικητικές ασάφειες

Παρά τον εκσυγχρονιστικό χαρακτήρα του Ν. 4964/2022, παραμένουν ερμηνευτικά ζητήματα, όπως ο ακριβής προσδιορισμός των υπόχρεων δημοσίων λειτουργών και τα όρια θεσμικού διαλόγου με ομάδες συμφερόντων. Η αντιμετώπιση των ασάφειων αυτών προϋποθέτει νομοτεχνική επικαιροποίηση και ενίσχυση των κανονιστικών οδηγιών εφαρμογής (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2022).

3.28 Σύγκριση με διεθνή πρότυπα και κατευθύνσεις

Σε σύγκριση με τα διεθνή πρότυπα, το ελληνικό μοντέλο προσεγγίζει περισσότερο το ευρωπαϊκό πλαίσιο ρύθμισης, με έμφαση στη θεσμική εποπτεία και τη σταδιακή εφαρμογή. Ωστόσο, απαιτείται περαιτέρω ενίσχυση της αυτονομίας των εποπτικών αρχών και της διαλειτουργικότητας των συστημάτων, προκειμένου να συγκλίνει με τα πιο ώριμα διεθνή παραδείγματα (OECD, 2021).

3.29 Προοπτικές θεσμικής ωρίμανσης

Η θεσμοθέτηση του lobbying δεν αποτελεί απομονωμένη ρύθμιση, αλλά εντάσσεται σε ένα ευρύτερο μοντέλο διακυβέρνησης που στηρίζεται στη διαφάνεια, τη λογοδοσία και την εμπιστοσύνη. Εφόσον εφαρμοστεί ορθά, μπορεί να συμβάλει ουσιαστικά στην πρόληψη της διαφθοράς, στη βελτίωση της ποιότητας των δημόσιων πολιτικών και στη θεσμική ωρίμανση της διοίκησης (World Bank, 2021).

3.30 Αξιολόγηση και συμπεράσματα

Ο Ν. 4964/2022 συνιστά σημαντικό βήμα εκσυγχρονισμού της ελληνικής διοίκησης, ευθυγραμμίζοντας τη χώρα με τις διεθνείς πρακτικές του ΟΟΣΑ και της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η επιτυχία του πλαισίου εξαρτάται από τη θεσμική ωρίμανση, την ενίσχυση της ΕΑΔ με επαρκείς πόρους και την καλλιέργεια κουλτούρας διαφάνειας τόσο στη δημόσια διοίκηση όσο και στην κοινωνία (World Bank, 2017).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Διεθνείς Καλές Πρακτικές

4.1 Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής

Οι Ηνωμένες Πολιτείες διαθέτουν το αρχαιότερο, πληρέστερο και θεσμικά πιο εδραιωμένο σύστημα ρύθμισης του lobbying σε διεθνές επίπεδο. Η εξέλιξη του εκτείνεται σε βάθος δεκαετιών και αντικατοπτρίζει τη σταδιακή μετάβαση από μια ανοχή άτυπων πρακτικών επιρροής σε ένα αυστηρά ρυθμιζόμενο και υψηλά διαφανές θεσμικό πλαίσιο. Το αμερικανικό μοντέλο αποτέλεσε σημείο αναφοράς για τις μεταγενέστερες ρυθμίσεις σε άλλες δημοκρατίες, ιδίως ως προς τη λογική της δημόσιας λογοδοσίας και της εκτενούς δημοσιότητας των δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής.

Η πρώτη απόπειρα ρύθμισης του lobbying πραγματοποιήθηκε ήδη το 1946 με τον Federal Regulation of Lobbying Act, ωστόσο η καθοριστική τομή επήλθε με τον Lobbying Disclosure Act του 1995, ο οποίος εισήγαγε σαφή ορισμό της έννοιας του λομπίστα και καθιέρωσε υποχρεωτικό σύστημα καταγραφής και δημοσιοποίησης των δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής (U.S. Congress, 1995). Σύμφωνα με το ισχύον πλαίσιο, ως lobbyist θεωρείται κάθε άτομο που επικοινωνεί με δημόσιους αξιωματούχους για λογαριασμό πελάτη, αφιερώνει σημαντικό μέρος του επαγγελματικού του χρόνου σε δραστηριότητες lobbying και λαμβάνει αμοιβή για τη δραστηριότητα αυτή (U.S. Congress, 1995).

Η υποχρέωση εγγραφής στο Lobbying Disclosure Database του Κογκρέσου αποτελεί θεμέλιο του συστήματος. Οι επαγγελματίες λομπίστες οφείλουν να υποβάλλουν περιοδικές αναφορές, οι οποίες δημοσιεύονται ηλεκτρονικά και περιλαμβάνουν αναλυτικά στοιχεία για τους πελάτες που εκπροσωπούν, τα ζητήματα πολιτικής στα οποία παρεμβαίνουν και τα χρηματικά ποσά που δαπανώνται για την άσκηση επιρροής. Η λογική του αμερικανικού συστήματος δεν είναι η απαγόρευση της επιρροής, αλλά η πλήρης ορατότητά της.

Το πλαίσιο ενισχύθηκε περαιτέρω με τον Honest Leadership and Open Government Act του 2007, ο οποίος εισήγαγε αυστηρότερες υποχρεώσεις αναφοράς, αυξημένες ποινές και σημαντικούς περιορισμούς στη σχέση λομπιστών και αιρετών αξιωματούχων. Ιδιαίτερη σημασία έχουν οι λεγόμενες “cooling-off periods”, δηλαδή τα χρονικά διαστήματα κατά τα οποία πρώην αξιωματούχοι απαγορεύεται να ασκήσουν lobbying μετά τη λήξη της θητείας τους, προκειμένου να αποτραπεί η άμεση αξιοποίηση πολιτικών διασυνδέσεων

(Honest Leadership and Open Government Act, 2007).

Η εποπτεία του συστήματος ασκείται από θεσμούς εντός του Κογκρέσου, όπως ο Secretary of the Senate και ο Clerk of the House, ενώ το Office of Congressional Ethics και το Department of Justice διαθέτουν αρμοδιότητες ελέγχου και επιβολής κυρώσεων σε περιπτώσεις παραβάσεων (U.S. Office of Public Records, 2023). Το στοιχείο που διαφοροποιεί ουσιαστικά το αμερικανικό μοντέλο είναι η πλήρης ηλεκτρονική προσβασιμότητα των δεδομένων, γεγονός που επιτρέπει σε πολίτες, δημοσιογράφους και ερευνητές να παρακολουθούν με ακρίβεια τις σχέσεις επιρροής και το οικονομικό τους αποτύπωμα (OpenSecrets, 2023).

Παράλληλα με το νομικό πλαίσιο, σημαντικό ρόλο διαδραματίζει η δεοντολογική αυτορρύθμιση. Οι επαγγελματίες λομπίστες υπάγονται σε κώδικες δεοντολογίας που προωθούνται από επαγγελματικούς φορείς, όπως η American League of Lobbyists, με έμφαση στην ακεραιότητα, τη διαφάνεια και τον σεβασμό των δημοκρατικών θεσμών (Association of Government Relations Professionals, 2019). Αντίστοιχα, οι δημόσιοι λειτουργοί εκπαιδεύονται συστηματικά σε ζητήματα σύγκρουσης συμφερόντων και δεοντολογικής συμπεριφοράς.

Το αμερικανικό σύστημα θεωρείται διεθνώς το πιο ολοκληρωμένο, λόγω της σαφήνειας, της αυστηρότητας και της εκτεταμένης δημόσιας λογοδοσίας που επιβάλλει. Ωστόσο, έχει δεχθεί έντονη κριτική για την υπέρμετρη επιρροή οικονομικά ισχυρών ομάδων και τη λεγόμενη «θεσμική εξάρτηση» της πολιτικής από μεγάλες επιχειρήσεις και ενώσεις (Drutman, 2015). Παρά τις αδυναμίες αυτές, οι μηχανισμοί διαφάνειας και τα ανοιχτά δεδομένα καθιστούν το αμερικανικό μοντέλο λειτουργικό πρότυπο, στο οποίο στηρίχθηκαν μεταγενέστερες ρυθμίσεις στον Καναδά, την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Αυστραλία.

4.2 Καναδάς

Ο Καναδάς αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα ώριμου και ισορροπημένου συστήματος ρύθμισης του lobbying, το οποίο συνδυάζει αυστηρούς κανόνες διαφάνειας με έντονη έμφαση στην πρόληψη, την εκπαίδευση και τη δεοντολογική συμμόρφωση. Το καναδικό μοντέλο συχνά προβάλλεται ως εναλλακτική του αμερικανικού, λιγότερο τιμωρητική και περισσότερο συνεργατική.

Η βασική νομοθεσία είναι ο Lobbying Act (R.S., 1985, c. 44), ο οποίος θεσπίστηκε αρχικά το 1989 και αναθεωρήθηκε εκτενώς το 2008, ενισχύοντας το πλαίσιο εποπτείας και κυρώσεων (Government of Canada, 2008). Ο νόμος προβλέπει υποχρεωτική εγγραφή όλων των τύπων λομπιστών, είτε πρόκειται για ανεξάρτητους επαγγελματίες είτε για in-house λομπίστες επιχειρήσεων ή οργανώσεων. Παράλληλα, καθιερώνει την υποχρέωση δήλωσης των θεμάτων πολιτικής και των επαφών με δημόσιους αξιωματούχους, καθώς και τη δημόσια πρόσβαση στο Registry of Lobbyists.

Ιδιαίτερη σημασία έχει η λεπτομερής τυπολογία των λομπιστών, η οποία επιτρέπει την προσαρμογή των υποχρεώσεων στις ιδιαιτερότητες κάθε κατηγορίας. Η εγγραφή στο μητρώο συνοδεύεται από αναλυτική περιγραφή των σκοπών, των πελατών και των θεματικών πεδίων δραστηριοποίησης, ενώ κάθε επικοινωνία με δημόσιο αξιωματούχο πρέπει να δηλώνεται εντός συγκεκριμένης προθεσμίας (Government of Canada, 2008).

Κεντρικό ρόλο στο σύστημα διαδραματίζει ο Commissioner of Lobbying of Canada, ανεξάρτητη διοικητική αρχή με αρμοδιότητες ελέγχου, επιβολής κυρώσεων και δημοσίευσης ετήσιων εκθέσεων προς το Κοινοβούλιο. Ο Επίτροπος δεν περιορίζεται σε κατασταλτικές λειτουργίες, αλλά αναπτύσσει έντονη εκπαιδευτική δράση, ενημερώνοντας τόσο λομπίστες όσο και δημόσιους λειτουργούς για τις δεοντολογικές τους υποχρεώσεις (Office of the Commissioner of Lobbying of Canada, 2023).

Ο Lobbyists' Code of Conduct καθορίζει με σαφήνεια τις αρχές της εντιμότητας, της διαφάνειας, του επαγγελματισμού και της αμεροληψίας. Οι παραβάσεις δημοσιοποιούνται, ενισχύοντας τη λογοδοσία και λειτουργώντας αποτρεπτικά (Office of the Commissioner of Lobbying of Canada, 2023). Η έμφαση στην εκπαίδευση και την πρόληψη διαφοροποιεί ουσιαστικά το канаδικό μοντέλο από το αμερικανικό, καλλιεργώντας κουλτούρα συμμόρφωσης αντί φόβου κυρώσεων.

Η διεθνής αξιολόγηση του канаδικού συστήματος είναι ιδιαίτερα θετική. Η Transparency International κατατάσσει τον Καναδά στις χώρες με το υψηλότερο επίπεδο θεσμικής ακεραιότητας στη ρύθμιση του lobbying, αναγνωρίζοντας την αποτελεσματικότητα της ανεξάρτητης εποπτείας και της εκπαιδευτικής προσέγγισης (Transparency International, 2021). Το канаδικό μοντέλο προωθεί μια αντίληψη συνεργασίας μεταξύ κράτους και κοινωνίας, αποφεύγοντας την υπερβολική ποινικοποίηση και εστιάζοντας στη θεσμική εμπιστοσύνη.

4.3 Η Ευρωπαϊκή Ένωση και η Γαλλία

Η Ευρωπαϊκή Ένωση συνιστά ένα ιδιότυπο και σύνθετο παράδειγμα ρύθμισης του lobbying, καθώς λειτουργεί σε περιβάλλον πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, όπου συνυπάρχουν διαφορετικά θεσμικά όργανα με διακριτές αλλά αλληλεπικαλυπτόμενες αρμοδιότητες. Η άσκηση επιρροής αποτελεί δομικό στοιχείο της ευρωπαϊκής διαδικασίας λήψης αποφάσεων, δεδομένου ότι η Ένωση αποτελεί κεντρικό κόμβο χάραξης πολιτικής με σημαντικές επιπτώσεις σε κράτη-μέλη, επιχειρήσεις και κοινωνικές ομάδες. Στο πλαίσιο αυτό, η ρύθμιση του lobbying δεν αποσκοπεί στον περιορισμό της συμμετοχής, αλλά στη θεσμική οργάνωση και διαφάνεια της επιρροής (International, 2021).

4.3.1 Το Μητρώο Διαφάνειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Το βασικό εργαλείο ρύθμισης του lobbying σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι το EU Transparency Register, το οποίο θεσπίστηκε το 2011 με κοινή συμφωνία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (European Commission & European Parliament, 2011). Το μητρώο αυτό είναι δημόσιο και πλήρως ηλεκτρονικό και καταγράφει ένα ευρύ φάσμα οντοτήτων που επιδιώκουν να επηρεάσουν τη διαδικασία χάραξης πολιτικής, συμπεριλαμβανομένων επιχειρήσεων, μη κυβερνητικών οργανώσεων, επαγγελματιών ενώσεων, δικηγορικών γραφείων και δεξαμενών σκέψης.

Η εγγραφή στο μητρώο λειτουργεί ως ουσιαστική προϋπόθεση συμμετοχής στις θεσμικές διαδικασίες της Ένωσης. Οι εγγεγραμμένοι φορείς αποκτούν πρόσβαση σε δημόσιες ακροάσεις, ομάδες εμπειρογνομόνων και διαδικασίες διαβούλευσης, ενώ η μη εγγραφή συνεπάγεται αποκλεισμό από επίσημες επαφές με τα θεσμικά όργανα. Οι οργανισμοί που εγγράφονται υποχρεούνται να δηλώνουν τους στόχους και τις δραστηριότητές τους, τις πηγές χρηματοδότησης, το προσωπικό που εμπλέκεται σε δραστηριότητες lobbying και τις ετήσιες δαπάνες που συνδέονται με την άσκηση επιρροής.

Η εποπτεία του μητρώου ασκείται από κοινή Γραμματεία, στην οποία συμμετέχουν εκπρόσωποι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Ιδιαίτερης σημασίας είναι η υιοθέτηση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή της αρχής “No Registration, No Meeting”, σύμφωνα με την οποία δεν πραγματοποιούνται συναντήσεις με εκπροσώπους συμφερόντων που δεν είναι εγγεγραμμένοι στο Μητρώο Διαφάνειας (European Commission, 2022). Η πρακτική αυτή, αν και τυπικά δεν καθιστά

την εγγραφή νομικά υποχρεωτική, την καθιστά ουσιαστικά αναγκαία για κάθε φορέα που επιθυμεί θεσμική πρόσβαση.

4.3.2 Κώδικας δεοντολογίας και λογοδοσία

Το EU Transparency Register συνοδεύεται από Κώδικα Δεοντολογίας, ο οποίος θεμελιώνει τις αρχές της διαφάνειας, της ειλικρίνειας και της ακεραιότητας στις σχέσεις μεταξύ θεσμικών οργάνων και εκπροσώπων συμφερόντων. Οι παραβάσεις του Κώδικα επιφέρουν διοικητικές κυρώσεις, όπως προσωρινή αναστολή ή διαγραφή από το μητρώο, ενισχύοντας τη λογοδοσία του συστήματος. Παράλληλα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσιοποιεί συστηματικά δεδομένα σχετικά με τις επαφές Επιτρόπων, Γενικών Διευθυντών και ανώτερων στελεχών με εκπροσώπους συμφερόντων, συμβάλλοντας στη δημόσια εποπτεία της διαδικασίας λήψης αποφάσεων (OECD, 2021).

Η προσέγγιση αυτή αποτυπώνει τη φιλοσοφία της ευρωπαϊκής ρύθμισης: το lobbying αναγνωρίζεται ως αναπόσπαστο στοιχείο της δημοκρατικής διακυβέρνησης, υπό την προϋπόθεση ότι ασκείται με κανόνες, διαφάνεια και θεσμική ευθύνη.

4.3.3 Η ευρωπαϊκή προσέγγιση: συνεργασία και συνδιαμόρφωση

Σε αντίθεση με τα πιο αυστηρά, ποινικοκεντρικά μοντέλα, η Ευρωπαϊκή Ένωση υιοθετεί μια συνεργατική προσέγγιση, βασισμένη στη λογική της συνδιαμόρφωσης πολιτικών και της εθελοντικής συμμόρφωσης. Αν και η εγγραφή στο Μητρώο Διαφάνειας δεν προβλέπεται ως νομικά υποχρεωτική, στην πράξη αποτελεί αναγκαία συνθήκη θεσμικής συμμετοχής. Στόχος της ευρωπαϊκής προσέγγισης είναι η καλλιέργεια κουλτούρας διαφάνειας και διαλόγου, χωρίς να περιορίζεται η ελεύθερη έκφραση συμφερόντων ή η πρόσβαση στη διαδικασία λήψης αποφάσεων (Coen, 2021).

Η έμφαση στη δημοκρατική συμμετοχή και στην ανταλλαγή τεχνογνωσίας επιτρέπει στα θεσμικά όργανα να αντλούν πολύτιμη πληροφόρηση από κοινωνικούς και οικονομικούς φορείς, διατηρώντας ταυτόχρονα υψηλό επίπεδο διαφάνειας και λογοδοσίας (OECD, 2021). Η προσέγγιση αυτή ενισχύει τη θεσμική νομιμοποίηση της ευρωπαϊκής πολιτικής διαδικασίας, αλλά έχει επίσης επικριθεί για περιορισμένη δεσμευτικότητα και άνιση συμμετοχή φορέων με διαφορετικούς πόρους.

4.3.4 Η Γαλλία: ένα αυστηρό εθνικό μοντέλο

Η Γαλλία αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα κράτους-μέλους που υιοθέτησε ιδιαίτερα αυστηρό και ολοκληρωμένο σύστημα ρύθμισης του lobbying. Κεντρικό ρόλο στο γαλλικό μοντέλο διαδραματίζει η Ανώτατη Αρχή για τη Διαφάνεια στη Δημόσια Ζωή (Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique – HATVP), η οποία ιδρύθηκε το 2013, ως απάντηση σε σοβαρά σκάνδαλα διαφθοράς και κρίση εμπιστοσύνης προς τους θεσμούς (HATVP, 2014).

Το ρυθμιστικό πλαίσιο ενισχύθηκε αποφασιστικά με τον νόμο 2016-1691 (Loi Sapin II), ο οποίος καθιέρωσε την υποχρεωτική εγγραφή όλων των εκπροσώπων συμφερόντων στο Répertoire des représentants d'intérêts, ένα δημόσιο και πλήρως ηλεκτρονικό μητρώο (Loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016). Οι εγγεγραμμένοι φορείς υποχρεούνται να υποβάλλουν ανά εξάμηνο αναλυτικές δηλώσεις σχετικά με τις δραστηριότητες επιρροής που πραγματοποίησαν, τους δημόσιους αξιωματούχους με τους οποίους συναντήθηκαν και τους οικονομικούς πόρους που διέθεσαν για τις ενέργειες αυτές.

Η HATVP διαθέτει εκτεταμένες αρμοδιότητες ελέγχου και επιβολής κυρώσεων, καθώς και τη δυνατότητα δημοσιοποίησης παραβάσεων. Σε σοβαρές περιπτώσεις, συνεργάζεται με το Conseil d'État και τη Δικαιοσύνη για την περαιτέρω διερεύνηση υποθέσεων. Παράλληλα, αναπτύσσει εκπαιδευτικά προγράμματα δεοντολογίας για δημόσιους λειτουργούς και λομπιστές, ενισχύοντας την προληπτική διάσταση του συστήματος (HATVP, 2022).

4.3.5 Αξιολόγηση του γαλλικού μοντέλου

Το γαλλικό μοντέλο θεωρείται διεθνώς παράδειγμα θεσμικής αυστηρότητας και υψηλής εποπτείας. Η υποχρεωτικότητα της εγγραφής, η συχνότητα των δηλώσεων δραστηριότητας και οι εκτεταμένες αρμοδιότητες της HATVP συμβάλλουν σε υψηλό επίπεδο διαφάνειας και ελέγχου (Transparency International France, 2023). Ωστόσο, το σύστημα έχει επικριθεί για αυξημένη διοικητική πολυπλοκότητα και γραφειοκρατία, οι οποίες ενδέχεται να λειτουργούν αποτρεπτικά για μικρότερους φορείς ή οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών.

Παρά τις επιμέρους αδυναμίες, η γαλλική εμπειρία καταδεικνύει ότι η αυστηρή ρύθμιση

του lobbying μπορεί να συνδυαστεί με προληπτική εκπαίδευση και θεσμική λογοδοσία, προσφέροντας ένα συνεκτικό και λειτουργικό μοντέλο διαφάνειας εντός της ευρωπαϊκής έννομης τάξης. Το γαλλικό σύστημα ρύθμισης του lobbying παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, καθώς συνιστά ένα από τα πιο συνεκτικά παραδείγματα προσπάθειας μετασχηματισμού μιας βαθιά ριζωμένης διοικητικής και πολιτικής κουλτούρας μέσω αυστηρών θεσμικών κανόνων. Η ίδρυση της Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP) και η ενίσχυση των αρμοδιοτήτων της μέσω του νομοθετικού πλαισίου της τελευταίας δεκαετίας δεν αποτέλεσαν απλώς τεχνικές παρεμβάσεις, αλλά εντάχθηκαν σε μια ευρύτερη στρατηγική αποκατάστασης της εμπιστοσύνης των πολιτών προς το κράτος, μετά από επαναλαμβανόμενα σκάνδαλα που είχαν πλήξει τη νομιμοποίηση των θεσμών. Στο πλαίσιο αυτό, η αυστηρότητα του γαλλικού μοντέλου δεν πρέπει να ιδωθεί ως αυτοσκοπός, αλλά ως απάντηση σε συγκεκριμένες ιστορικές και πολιτικές συνθήκες.

Ένα από τα βασικά πλεονεκτήματα του γαλλικού μοντέλου έγκειται στη σαφήνεια και την καθολικότητα των υποχρεώσεων που επιβάλλει. Η υποχρεωτική εγγραφή όλων των εκπροσώπων συμφερόντων στο σχετικό μητρώο, χωρίς εξαιρέσεις που θα μπορούσαν να δημιουργήσουν «γκρίζες ζώνες», περιορίζει σημαντικά τις δυνατότητες άτυπης ή αδήλωτης επιρροής. Η συχνή υποβολή δηλώσεων δραστηριότητας, σε συνδυασμό με την υποχρέωση αναλυτικής περιγραφής των επαφών και των θεματικών αντικειμένων, δημιουργεί ένα πυκνό πλέγμα πληροφόρησης, το οποίο επιτρέπει όχι μόνο τον εκ των υστέρων έλεγχο, αλλά και την προληπτική εποπτεία. Η διαφάνεια, στο γαλλικό σύστημα, δεν εξαντλείται στη δημοσίευση δεδομένων, αλλά λειτουργεί ως συνεχής διαδικασία παρακολούθησης.

Ιδιαίτερη σημασία παρουσιάζει ο ρόλος της HATVP ως κεντρικού θεσμικού πυλώνα. Η Αρχή αυτή δεν περιορίζεται σε τυπικές διοικητικές αρμοδιότητες, αλλά διαθέτει ουσιαστική ανεξαρτησία, επαρκή μέσα και θεσμική νομιμοποίηση για να ασκεί ουσιαστικό έλεγχο. Η δυνατότητα επιβολής κυρώσεων, η δημοσιοποίηση παραβάσεων και η συνεργασία με τη δικαιοσύνη ενισχύουν την αξιοπιστία της εποπτείας και αποστέλλουν σαφές μήνυμα μηδενικής ανοχής σε φαινόμενα αδιαφάνειας. Το στοιχείο αυτό διαφοροποιεί το γαλλικό μοντέλο από άλλα ευρωπαϊκά συστήματα, στα οποία η εποπτεία συχνά παραμένει κατακερματισμένη ή περιορίζεται σε ήπιες μορφές ελέγχου.

Παράλληλα, το γαλλικό μοντέλο ενσωματώνει με συνέπεια την προληπτική διάσταση

της διακυβέρνησης. Η HATVP έχει αναπτύξει εκτενή προγράμματα καθοδήγησης και εκπαίδευσης, απευθυνόμενα τόσο σε δημόσιους λειτουργούς όσο και σε εκπροσώπους συμφερόντων. Η προσέγγιση αυτή αναγνωρίζει ότι η συμμόρφωση δεν μπορεί να επιβληθεί αποκλειστικά μέσω κυρώσεων, αλλά απαιτεί καλλιέργεια θεσμικής κουλτούρας ακεραιότητας. Η εκπαίδευση λειτουργεί ως μηχανισμός πρόληψης, μειώνοντας τις ακούσιες παραβάσεις και ενισχύοντας τη συνειδητή τήρηση των κανόνων. Με τον τρόπο αυτό, το σύστημα δεν εγκλωβίζεται σε μια τιμωρητική λογική, αλλά επιχειρεί να διαμορφώσει πρότυπα συμπεριφοράς μακροπρόθεσμα.

Ωστόσο, η αυστηρότητα και η πληρότητα του γαλλικού πλαισίου συνοδεύονται και από σημαντικές προκλήσεις. Η αυξημένη διοικητική πολυπλοκότητα αποτελεί μία από τις συχνότερες κριτικές που διατυπώνονται στη σχετική βιβλιογραφία και στον δημόσιο διάλογο. Οι εκτενείς υποχρεώσεις δήλωσης, η λεπτομερής γραφειοκρατική διαδικασία και η ανάγκη συνεχούς επικαιροποίησης των στοιχείων απαιτούν σημαντικούς διοικητικούς πόρους. Για μεγάλους οργανισμούς ή επαγγελματικές ενώσεις, το κόστος αυτό μπορεί να είναι διαχειρίσιμο. Για μικρότερους φορείς, ΜΚΟ ή ομάδες πολιτών, όμως, η συμμόρφωση ενδέχεται να αποδειχθεί δυσανάλογα επιβαρυντική, περιορίζοντας τη δυνατότητα συμμετοχής τους στη διαδικασία χάραξης πολιτικής.

Η κριτική αυτή εγείρει ένα ευρύτερο ζήτημα ισορροπίας μεταξύ διαφάνειας και συμμετοχικότητας. Ένα υπερβολικά σύνθετο ρυθμιστικό πλαίσιο, όσο καλά προθέσεις κι αν έχει, μπορεί να οδηγήσει σε άνιση πρόσβαση στους θεσμούς, ευνοώντας τους ήδη ισχυρούς δρώντες που διαθέτουν επαρκείς πόρους και τεχνογνωσία. Το γαλλικό μοντέλο, παρά τα υψηλά επίπεδα διαφάνειας που επιτυγχάνει, καλείται να αντιμετωπίσει αυτό το ενδεχόμενο, ώστε η αυστηρότητα να μην μετατραπεί σε έμμεσο αποκλεισμό. Η πρόκληση, συνεπώς, δεν αφορά την εγκατάλειψη της ρύθμισης, αλλά τη συνεχή προσαρμογή της, με στόχο τη διατήρηση της αναλογικότητας.

Ένα ακόμη σημείο προβληματισμού αφορά τη σχέση του συστήματος με την ταχύτητα της πολιτικής διαδικασίας. Η εκτενής καταγραφή και ο έλεγχος των επαφών ενδέχεται, σε ορισμένες περιπτώσεις, να επιβραδύνουν τη διαδικασία διαβούλευσης, ιδίως σε περιόδους κρίσεων όπου απαιτούνται άμεσες αποφάσεις. Το ζήτημα αυτό αναδεικνύει την ανάγκη ευελιξίας εντός του πλαισίου, χωρίς όμως υποχώρηση από τις βασικές αρχές της διαφάνειας και της λογοδοσίας. Η γαλλική εμπειρία δείχνει ότι η αυστηρή ρύθμιση μπορεί να συνυπάρξει με λειτουργική αποτελεσματικότητα, υπό την προϋπόθεση

συνεχούς αξιολόγησης και θεσμικής μάθησης.

Σε γενικές γραμμές, το γαλλικό μοντέλο προσφέρει ένα πολύτιμο παράδειγμα για το πώς η ρύθμιση του lobbying μπορεί να ενταχθεί σε ένα συνεκτικό σύστημα δημόσιας ακεραιότητας. Η έμφαση στην υποχρεωτικότητα, στην ανεξάρτητη εποπτεία και στην προληπτική εκπαίδευση δημιουργεί ένα πλαίσιο υψηλής θεσμικής πυκνότητας, το οποίο περιορίζει ουσιαστικά τα περιθώρια αδιαφάνειας. Ταυτόχρονα, οι αδυναμίες του συστήματος λειτουργούν ως υπενθύμιση ότι η καλή διακυβέρνηση δεν επιτυγχάνεται μέσω στατικών κανόνων, αλλά απαιτεί συνεχή εξισορρόπηση μεταξύ ελέγχου, αποτελεσματικότητας και δημοκρατικής συμμετοχής.

Για χώρες όπως η Ελλάδα, η γαλλική εμπειρία δεν προσφέρεται ως έτοιμο πρότυπο προς άκριτη υιοθέτηση, αλλά ως εργαστήριο θεσμικών επιλογών. Δείχνει ότι η αυστηρή ρύθμιση του lobbying μπορεί να συνδυαστεί με υψηλό επίπεδο λογοδοσίας και θεσμικής εμπιστοσύνης, υπό την προϋπόθεση ότι συνοδεύεται από επαρκή διοικητική ικανότητα, εκπαιδευτική υποστήριξη και συνεχή αξιολόγηση των επιπτώσεων. Υπό αυτή την έννοια, το γαλλικό μοντέλο συμβάλλει ουσιαστικά στον ευρωπαϊκό διάλογο για τη διαφάνεια, προσφέροντας ένα συνεκτικό αλλά και απαιτητικό παράδειγμα θεσμικής ωριμότητας.

4.4. Συγκριτική Ανάλυση

Η σύγκριση των συστημάτων των ΗΠΑ, Καναδά, ΕΕ, Γαλλίας και Ελλάδας αποκαλύπτει σημαντικές διαφορές ως προς τον βαθμό θεσμικής αυστηρότητας, διαφάνειας και κουλτούρας διακυβέρνησης.

Πίνακας 2. Συγκριτική ανάλυση

Χώρα / Περιοχή ή	Υποχρεωτική εγγραφή	Εποπτικός φορέας	Κώδικες δεοντολογίας	Βαθμός διαφάνειας	Εκπαίδευση	Κυρώσεις	Κύριες ιδιαιτερότητες
------------------------	------------------------	---------------------	-------------------------	----------------------	------------	----------	--------------------------

ΗΠΑ	Ναι	Clerk of the House & Secretary of the Senate, Department of Justice	Ναι (American League of Lobbyists)	Πολύ υψηλός	Περιορισμένα, κυρίως δεοντολογική	Ποινικές και διοικητικές	Αυστηρό σύστημα πλήρους δημοσιοποίησης, υποχρεωτικές δηλώσεις δαπανών και επαφών, καθορισμένα <i>cooling-off periods</i> για πρώην αξιωματούχους
Καναδάς	Ναι	Commissioner of Lobbying of Canada	Ναι (Lobbyists' Code of Conduct)	Υψηλός	Ισχυρή και θεσμοθετημένη	Διοικητικές και πειθαρχικές	Συνδυασμός πρόληψης και ελέγχου, έντονη έμφαση στην εκπαίδευση και στην καλλιέργεια κουλτούρας ακεραιότητας

							τας
Ευρωπαϊκή Ένωση	Τυπικά εθελοντική, λειτουργικά υποχρεωτική	Joint Transparency Register Secretariat (Επιτροπή – Κοινοβούλιο – Συμβούλιο)	Ναι	Υψηλός	Περιορισμένη, έμμεση	Διοικητικές (διαγραφή από μητρώο)	Έμφαση στη συμμετοχή και στη συνεργατική διακυβέρνηση, αρχή <i>No registration – no meeting</i>
Γαλλία	Ναι	Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP)	Ναι	Πολύ υψηλός	Θεσμοθετημένη και προληπτική	Διοικητικές και παραπομπή στη δικαιοσύνη	Ισχυρή ανεξάρτητη αρχή, συχνές δηλώσεις δραστηριότητας, αυστηρές υποχρεώσεις και ενεργή εποπτεία
Ελλάδα	Ναι	Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ)	Υπό διαμόρφωση	Μέσος	Περιορισμένη	Διοικητικές	Νέο θεσμικό πλαίσιο (Ν. 4964/2022), σύστημα σε φάση

							θεσμικής και λειτουργικ ής ωρίμανση ς
--	--	--	--	--	--	--	--

Η Ελλάδα βρίσκεται πλησιέστερα στο ευρωπαϊκό-γαλλικό μοντέλο, ωστόσο χρειάζεται να ενισχύσει τη λειτουργική ανεξαρτησία της ΕΑΔ και να θεσπίσει υποχρέωση διμερούς διαφάνειας.

Η εμπειρία των ΗΠΑ και του Καναδά δείχνει ότι η επιτυχία εξαρτάται από την ενεργό εποπτεία και την κουλτούρα συμμόρφωσης, όχι μόνο από την ύπαρξη νόμου.

4.4.1. Κοινά Χαρακτηριστικά

Όλα τα παραπάνω συστήματα μοιράζονται: αναγνώριση του lobbying ως θεμιτής δραστηριότητας, υποχρέωση εγγραφής σε δημόσιο μητρώο, κώδικες δεοντολογίας για την ενίσχυση της ακεραιότητας και μηχανισμούς εποπτείας και κυρώσεων. Η συγκριτική εξέταση των διεθνών συστημάτων ρύθμισης του lobbying στις Ηνωμένες Πολιτείες, στον Καναδά, στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στη Γαλλία αποκαλύπτει ένα σαφές σύνολο κοινών χαρακτηριστικών, τα οποία, παρά τις επιμέρους διαφοροποιήσεις ως προς την ένταση της ρύθμισης ή τη διοικητική φιλοσοφία, συγκροτούν έναν ελάχιστο θεσμικό πυρήνα καλής πρακτικής. Ο πυρήνας αυτός δεν είναι τυχαίος· αντανακλά τη συσσωρευμένη διεθνή εμπειρία γύρω από το πώς η άσκηση επιρροής μπορεί να ενταχθεί σε ένα δημοκρατικό και λειτουργικά βιώσιμο πλαίσιο, χωρίς να υπονομεύει τη νομιμότητα της δημόσιας εξουσίας.

Πρώτο και θεμελιώδες κοινό χαρακτηριστικό όλων των εξεταζόμενων συστημάτων αποτελεί η ρητή αναγνώριση του lobbying ως θεμιτής δραστηριότητας. Η αναγνώριση αυτή συνιστά κρίσιμη τομή σε σχέση με παλαιότερες αντιλήψεις που αντιμετώπιζαν την άσκηση επιρροής είτε ως εγγενώς ύποπτη πρακτική είτε ως αναπόφευκτο αλλά άτυπο

φαινόμενο. Στα σύγχρονα συστήματα διακυβέρνησης, το lobbying δεν εκλαμβάνεται πλέον ως παρεκτροπή από τη δημοκρατική διαδικασία, αλλά ως μορφή θεσμικά διαμεσολαβημένης επικοινωνίας μεταξύ κράτους και οργανωμένων συμφερόντων. Η θεσμική αυτή αποδοχή λειτουργεί ως προϋπόθεση για κάθε περαιτέρω ρύθμιση: μόνο όταν η δραστηριότητα αναγνωρίζεται ως νόμιμη μπορεί να τεθεί υπό κανόνες, έλεγχο και αξιολόγηση. Η διεθνής εμπειρία δείχνει ότι η ποινικοποίηση ή η σιωπηρή ανοχή του lobbying οδηγεί, αντιθέτως, στην ενίσχυση άτυπων και αδιαφανών μορφών επιρροής, οι οποίες είναι πολύ δυσκολότερο να ελεγχθούν.

Στενά συνδεδεμένη με την αναγνώριση της θεμιτότητας του lobbying είναι η καθολική υποχρέωση εγγραφής σε δημόσιο μητρώο. Σε όλα τα εξεταζόμενα συστήματα, η εγγραφή στο μητρώο συνιστά το θεμέλιο της διαφάνειας, καθώς μετατρέπει μια κατά τα άλλα αόρατη δραστηριότητα σε καταγεγραμμένη και ιχνηλάσιμη διοικητική πράξη. Το μητρώο δεν λειτουργεί απλώς ως κατάλογος ονομάτων, αλλά ως δομημένο πληροφοριακό εργαλείο, στο οποίο αποτυπώνονται οι φορείς άσκησης επιρροής, οι τομείς δραστηριότητάς τους, οι οικονομικοί πόροι που διαθέτουν και οι επαφές που αναπτύσσουν με δημόσιους αξιωματούχους. Η ύπαρξη δημόσιας πρόσβασης στα μητρώα αυτά αποτελεί κρίσιμο στοιχείο δημοκρατικής λογοδοσίας, καθώς επιτρέπει σε πολίτες, μέσα ενημέρωσης και ερευνητές να ελέγχουν ποιοι δρώντες συμμετέχουν στη διαδικασία χάραξης πολιτικής και με ποιον τρόπο.

Ένα τρίτο κοινό χαρακτηριστικό αφορά την ύπαρξη κωδίκων δεοντολογίας, οι οποίοι συνοδεύουν τη λειτουργία των μητρώων και θέτουν σαφή όρια στη συμπεριφορά τόσο των λομπιστών όσο και των δημοσίων λειτουργών. Οι κώδικες αυτοί δεν περιορίζονται σε γενικόλογες διακηρύξεις αρχών, αλλά περιλαμβάνουν συγκεκριμένες υποχρεώσεις, απαγορεύσεις και πρότυπα επαγγελματικής συμπεριφοράς. Η διεθνής πρακτική δείχνει ότι η δεοντολογία λειτουργεί συμπληρωματικά προς τη νομική ρύθμιση, εκεί όπου ο νόμος δεν μπορεί να προβλέψει κάθε ενδεχόμενο, ο κώδικας δεοντολογίας εισάγει ένα πλαίσιο ηθικής αυτοδέσμευσης. Με τον τρόπο αυτό, η ακεραιότητα δεν αντιμετωπίζεται αποκλειστικά ως ζήτημα συμμόρφωσης με κανόνες, αλλά ως στοιχείο επαγγελματικής ταυτότητας και θεσμικής κουλτούρας.

Ιδιαίτερη σημασία παρουσιάζει το γεγονός ότι σε όλα τα εξεταζόμενα συστήματα οι κώδικες δεοντολογίας δεν έχουν απλώς συμβουλευτικό χαρακτήρα, αλλά συνδέονται με μηχανισμούς ελέγχου και επιβολής. Η παραβίασή τους μπορεί να οδηγήσει σε διοικητικές

κυρώσεις, όπως αναστολή ή διαγραφή από το μητρώο, και σε ορισμένες περιπτώσεις σε περαιτέρω ποινικές ή πειθαρχικές συνέπειες. Η σύνδεση δεοντολογίας και κυρώσεων αναδεικνύει ένα κρίσιμο στοιχείο των σύγχρονων συστημάτων διακυβέρνησης: η ηθική συμπεριφορά δεν επαφίεται αποκλειστικά στην καλή θέληση των δρώντων, αλλά ενισχύεται μέσω θεσμικών εγγυήσεων.

Ένα ακόμη κοινό χαρακτηριστικό των διεθνών συστημάτων ρύθμισης του lobbying είναι η ύπαρξη εξειδικευμένων μηχανισμών εποπτείας. Είτε πρόκειται για ανεξάρτητες αρχές, όπως στον Καναδά και στη Γαλλία, είτε για διοικητικά όργανα εντός των κοινοβουλευτικών θεσμών, όπως στις Ηνωμένες Πολιτείες, η εποπτεία ανατίθεται σε φορείς με σαφείς αρμοδιότητες και θεσμική αυτοτέλεια. Η επιλογή αυτή δεν είναι τυχαία αφού η εποπτεία του lobbying προϋποθέτει αφενός τεχνική εξειδίκευση και αφετέρου ανεξαρτησία από πολιτικές πιέσεις. Χωρίς αξιόπιστο εποπτικό μηχανισμό, ακόμη και το πιο λεπτομερές νομικό πλαίσιο κινδυνεύει να παραμείνει γράμμα κενό.

Συναφές προς την εποπτεία είναι και το κοινό στοιχείο της ύπαρξης κυρώσεων, οι οποίες λειτουργούν ως αποτρεπτικός μηχανισμός. Τα διεθνή συστήματα συγκλίνουν στην αντίληψη ότι η διαφάνεια χωρίς συνέπειες είναι ανεπαρκής. Η δυνατότητα επιβολής προστίμων, η αναστολή δραστηριότητας ή ακόμη και η παραπομπή στη δικαιοσύνη σε περιπτώσεις σοβαρών παραβάσεων αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της ρύθμισης. Οι κυρώσεις δεν αποσκοπούν αποκλειστικά στην τιμωρία, αλλά κυρίως στη διατήρηση της αξιοπιστίας του συστήματος. Ένα σύστημα χωρίς κυρώσεις υπονομεύει την ίδια του τη νομιμοποίηση, καθώς εκπέμπει το μήνυμα ότι οι κανόνες είναι προαιρετικοί.

Τέλος, ένα λιγότερο εμφανές αλλά εξίσου σημαντικό κοινό χαρακτηριστικό αφορά τη σταδιακή μετατόπιση από μια καθαρά κατασταλτική λογική προς μια πιο προληπτική και παιδευτική προσέγγιση. Τα σύγχρονα συστήματα δεν περιορίζονται στον έλεγχο και την τιμωρία, αλλά επενδύουν στην ενημέρωση, την καθοδήγηση και την εκπαίδευση των εμπλεκομένων. Η προληπτική αυτή διάσταση αναγνωρίζει ότι η συμμόρφωση είναι πιο βιώσιμη όταν βασίζεται στην κατανόηση των κανόνων και όχι στον φόβο της κύρωσης. Η ύπαρξη κατευθυντήριων οδηγιών, εκπαιδευτικών προγραμμάτων και διαρκούς διαλόγου μεταξύ εποπτικών αρχών και επαγγελματιών αποτελεί στοιχείο ωριμότητας των συστημάτων αυτών.

Συνοψίζοντας, τα κοινά χαρακτηριστικά των διεθνών συστημάτων ρύθμισης του lobbying

συνθέτουν ένα συνεκτικό πρότυπο θεσμικής διαχείρισης της άσκησης επιρροής. Η αναγνώριση της θεμιτότητας, η υποχρεωτική εγγραφή σε δημόσια μητρώα, η ύπαρξη κωδίκων δεοντολογίας, οι αξιόπιστοι μηχανισμοί εποπτείας και οι αποτελεσματικές κυρώσεις δεν αποτελούν αποσπασματικά μέτρα, αλλά αλληλένδετα στοιχεία ενός ολοκληρωμένου πλαισίου. Το πρότυπο αυτό αναδεικνύει ότι η διαφάνεια στο lobbying δεν είναι αποτέλεσμα ενός και μόνο θεσμικού εργαλείου, αλλά προϊόν συνδυασμένης εφαρμογής κανόνων, ελέγχου και θεσμικής κουλτούρας.

4.4.2. Διαφορές και Ιδιαιτερότητες

Οι ΗΠΑ και ο Καναδάς εκπροσωπούν το πιο αυστηρό και θεσμοποιημένο μοντέλο, με συχνές δηλώσεις και υψηλά επίπεδα ελέγχου. Αντίθετα, η ΕΕ και η Γαλλία επιδιώκουν ισορροπία μεταξύ διαφάνειας και συμμετοχής, δίνοντας μεγαλύτερη έμφαση στην εκπαίδευση και την εμπλοκή των κοινωνικών φορέων.

Η Ελλάδα, αν και έχει υιοθετήσει τις βασικές αρχές, βρίσκεται ακόμα σε μεταβατικό στάδιο: διαθέτει θεσμικό πλαίσιο και ανεξάρτητη εποπτεία, αλλά λείπουν η θεσμική εμπέδωση, η κοινωνική αποδοχή και η οργανωτική εμπειρία.

4.4.3. Καλές πρακτικές

4.4.3.1 Καλές πρακτικές προς υιοθέτηση

Η διεθνής εμπειρία από τα μοντέλα των ΗΠΑ, του Καναδά, της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Γαλλίας επιτρέπει την εξαγωγή συγκεκριμένων λειτουργικών συμπερασμάτων για τη βελτίωση του ελληνικού συστήματος ρύθμισης του lobbying. Το κρίσιμο σημείο δεν είναι να «αντιγραφεί» ένα ξένο πλαίσιο ως έχει, αλλά να εντοπιστούν πρακτικές που αποδεδειγμένα παράγουν θεσμική αποτελεσματικότητα, κοινωνική νομιμοποίηση και διοικητική συμμόρφωση. Ιδίως σε περιβάλλοντα όπου το lobbying αντιμετωπίζεται με καχυποψία, η υιοθέτηση σαφών κανόνων και η σταθερή εφαρμογή τους λειτουργούν ως αντίβαρο σε πελατειακές προσδοκίες και σε άτυπα κανάλια επιρροής.

Πρώτον, από το αμερικανικό μοντέλο αναδεικνύεται ως κεντρικό δίδαγμα η ανάγκη ενίσχυσης της εποπτείας και των κυρώσεων με τρόπο ορατό και συστηματικό. Η αποτελεσματικότητα των κανόνων δεν εξαρτάται απλώς από τη νομοθετική τους διατύπωση, αλλά από την ύπαρξη ελεγκτικών μηχανισμών που μπορούν να εντοπίζουν παραβάσεις, να τεκμηριώνουν αποκλίσεις και να επιβάλλουν κυρώσεις χωρίς επιλεκτικότητα. Το πλαίσιο των ΗΠΑ βασίζεται στη λογική ότι η διαφάνεια δεν είναι αφηρημένη αρχή, αλλά πρακτική υποχρέωση, ενσωματωμένη σε κανόνες περιοδικής αναφοράς και δημοσιοποίησης, οι οποίοι επιτρέπουν στον Τύπο, στους πολίτες και στους ερευνητές να αξιολογούν το «ποιος επηρεάζει ποιον» και με ποιο οικονομικό αποτύπωμα

(U.S. Congress, 1995; OpenSecrets, 2023). Επιπλέον, η ενίσχυση των περιορισμών και των ποινών που εισήχθησαν με το Honest Leadership and Open Government Act συνέβαλε στο να μειωθούν τα περιθώρια αθέμιτης συναλλαγής, ιδίως σε ό,τι αφορά τις σχέσεις δώρων, ταξιδιών και μετα-θητείας πρόσβασης («cooling-off periods»), άρα και να ενισχυθεί η αντίληψη ότι η επιρροή μπορεί να είναι νόμιμη μόνο όταν είναι ρυθμισμένη και ελέγξιμη (Honest Leadership and Open Government Act, 2007). Για την Ελλάδα, το πρακτικό μήνυμα είναι ότι το Μητρώο Διαφάνειας δεν αρκεί να υπάρχει ως πλατφόρμα καταγραφής· πρέπει να υποστηρίζεται από μηχανισμούς διασταύρωσης δεδομένων, ελέγχου πληρότητας και σαφή κλιμάκωση κυρώσεων, ώστε η μη συμμόρφωση να έχει προβλέψιμο κόστος και όχι «διαπραγματεύσιμη» συνέπεια.

Δεύτερον, από τον Καναδά αναδεικνύεται ως κομβική πρακτική η προώθηση εκπαιδευτικής κουλτούρας συμμόρφωσης, η οποία λειτουργεί συμπληρωματικά προς την εποπτεία. Το καναδικό σύστημα δεν αντιμετωπίζει τον λομπίστα ως a priori ύποπτο, αλλά ως θεσμικό συνομιλητή που οφείλει να γνωρίζει σαφώς τα όρια, τις υποχρεώσεις και τις δεοντολογικές απαιτήσεις της δραστηριότητάς του. Η ύπαρξη ανεξάρτητης αρχής με σταθερό εκπαιδευτικό ρόλο, όπως ο Commissioner of Lobbying, ενισχύει την πρόληψη παραβάσεων, επειδή μειώνει τις «γκρίζες ζώνες» άγνοιας και διευκολύνει την έγκαιρη συμμόρφωση (Office of the Commissioner of Lobbying of Canada, 2023). Η ίδια λογική υποστηρίζεται και από τον Lobbying Act, όπου οι υποχρεώσεις καταγραφής και δήλωσης δεν αντιμετωπίζονται ως απλή γραφειοκρατική διαδικασία, αλλά ως εργαλείο δημοσίου συμφέροντος που προϋποθέτει κατανόηση και εσωτερίκευση κανόνων (Government of Canada, 2008). Για το ελληνικό πλαίσιο, αυτό μεταφράζεται σε ανάγκη θεσμοθέτησης συνεχιζόμενης κατάρτισης για δημόσιους λειτουργούς και εκπροσώπους συμφερόντων, όχι με «σεμινάρια βιτρίνας», αλλά με πρακτικά εγχειρίδια, πρότυπα δήλωσης, παραδείγματα συμμόρφωσης, και σαφή καθοδήγηση για σύγκρουση συμφερόντων και επιτρεπτές μορφές θεσμικού διαλόγου.

Τρίτον, από τη Γαλλία προκύπτει ως σημαντικό δίδαγμα η έμφαση στην ηθική και δεοντολογία ως συστατικό της κοινωνικής νομιμοποίησης. Εκεί όπου το lobbying ταυτίζεται στη συλλογική συνείδηση με «παρασκηνίο», η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης δεν επιτυγχάνεται μόνο με διαδικασίες, αλλά και με κανονιστικό πολιτισμό: δηλαδή με την εμπέδωση ότι οι σχέσεις επιρροής διέπονται από εντιμότητα, ειλικρίνεια και αυστηρή λογοδοσία. Η HATVP δεν λειτουργεί απλώς ως διαχειριστής

μητρώου, αλλά ως θεσμός ηθικής εποπτείας της δημόσιας ζωής, δημιουργώντας έναν μηχανισμό όπου η παραβίαση κανόνων δεν παράγει μόνο διοικητική κύρωση, αλλά και θεσμικό «στίγμα» μέσω δημοσιοποίησης (HATVP, 2014; HATVP, 2022). Η επέκταση των αρμοδιοτήτων της μέσω του Loi Sapin II και η καθιέρωση υποχρεωτικής εγγραφής στο Répertoire des représentants d'intérêts δείχνουν ότι η δεοντολογία, όταν στηρίζεται σε σαφή θεσμική υποχρέωση και σε πραγματικό έλεγχο, μπορεί να λειτουργήσει ως εργαλείο πρόληψης της διαφθοράς και όχι ως ηθικολογική ρητορική (Loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016; Transparency International France, 2023). Για την Ελλάδα, η πρακτική σημασία είναι ότι ο Κώδικας Δεοντολογίας πρέπει να εφαρμόζεται ως ζωντανό εργαλείο (με ελέγχους, παραδείγματα, δημοσιοποίηση αποκλίσεων), ώστε να μην εκλαμβάνεται ως διακοσμητικό παράρτημα νόμου.

Τέταρτον, από την Ευρωπαϊκή Ένωση αναδεικνύεται η διασυννοριακή διάσταση της διαφάνειας και η αξία της «θεσμικής πρόσβασης υπό όρους». Το EU Transparency Register, αν και δεν έχει την αυστηρή ποινική λογική άλλων συστημάτων, ενσωματώνει έναν αποτελεσματικό κανόνα: η θεσμική πρόσβαση συνδέεται με την εγγραφή και τη συμμόρφωση. Η αρχή “No Registration, No Meeting” στην πράξη μετατρέπει την τυπικά εθελοντική εγγραφή σε λειτουργικά αναγκαία προϋπόθεση θεσμικού διαλόγου (European Commission, 2022). Παράλληλα, η έμφαση στη δημοσιοποίηση πληροφοριών για στόχους, χρηματοδότηση και ανθρώπινους πόρους ενισχύει τη δυνατότητα δημόσιας αξιολόγησης της επιρροής, ενώ η συνεργατική λογική της συνδιαμόρφωσης πολιτικών επιτρέπει στα θεσμικά όργανα να αντλούν τεχνογνωσία χωρίς να εγκαταλείπουν τον κανόνα της διαφάνειας (Coen, 2021). Για την Ελλάδα, αυτό μεταφράζεται σε ανάγκη ενίσχυσης της ηλεκτρονικής δημοσιότητας, της ανοικτότητας των δεδομένων και της λειτουργικής σύνδεσης του Μητρώου με κρίσιμες διοικητικές διαδικασίες, ώστε η θεσμική πρόσβαση να αποκτά πραγματικό θεσμικό κόστος για όσους επιλέγουν να μείνουν εκτός κανόνων.

4.4.3.2 Συμπεράσματα

Η συγκριτική θεώρηση των διεθνών προτύπων δείχνει ότι η θεσμική επιτυχία της ρύθμισης του lobbying δεν είναι αποτέλεσμα ενός και μόνο μέτρου, αλλά προϊόν ισορροπίας μεταξύ διαφάνειας, εποπτείας και καλλιέργειας δεοντολογικής κουλτούρας.

Η διαφάνεια λειτουργεί ως αναγκαία βάση, επειδή καθιστά τις σχέσεις επιρροής ορατές και άρα πολιτικά και κοινωνικά ελέγξιμες, ενώ η δημοσιότητα των δεδομένων ενισχύει τη λογοδοσία όχι μόνο των λομπιστών αλλά και των ίδιων των δημόσιων αξιωματούχων (OpenSecrets, 2023; European Commission, 2022). Η εποπτεία, από την άλλη, πρέπει να ασκείται από ανεξάρτητους φορείς με πραγματικές εξουσίες και με δυνατότητα επιβολής κυρώσεων που δεν εξαρτώνται από πολιτικές ισορροπίες, διότι διαφορετικά το πλαίσιο εκφυλίζεται σε τυπική διαδικασία χωρίς αποτρεπτική δύναμη (Office of the Commissioner of Lobbying of Canada, 2023; HATVP, 2022). Τέλος, η εκπαίδευση και η δεοντολογία δεν αποτελούν «μαλακές» προσθήκες, αλλά βασικούς μηχανισμούς πρόληψης, επειδή μειώνουν τις γκριζες ζώνες και μετατρέπουν τη συμμόρφωση σε κανονιστική πρακτική και όχι σε αντίδραση φόβου απέναντι σε κυρώσεις (Government of Canada, 2008; Coen, 2021).

Υπό αυτό το πρίσμα, η Ελλάδα μπορεί να επιδιώξει ένα υβριδικό μοντέλο που συνδυάζει τον αυστηρό έλεγχο και τη δημοσιότητα που χαρακτηρίζουν το αμερικανικό πλαίσιο, με την προληπτική και εκπαιδευτική λειτουργία του καναδικού συστήματος, και με την ισχυρή δεοντολογική εποπτεία που έχει αναπτύξει η Γαλλία μέσω της HATVP (U.S. Congress, 1995; Office of the Commissioner of Lobbying of Canada, 2023; HATVP, 2014). Παράλληλα, η ευρωπαϊκή εμπειρία υπενθυμίζει ότι η θεσμική πρόσβαση μπορεί να λειτουργήσει ως αποτελεσματικός μοχλός συμμόρφωσης όταν συνδέεται με καθαρούς κανόνες συμμετοχής και με διαφανή, ανοικτά δεδομένα (European Commission, 2022; Coen, 2021). Η υιοθέτηση αυτών των κατευθύνσεων δεν ενισχύει απλώς τη νομιμότητα του lobbying, αλλά αναβαθμίζει συνολικά την ποιότητα της δημόσιας διακυβέρνησης, διότι περιορίζει την άτυπη επιρροή και καθιστά τη θεσμική διαδικασία πιο προβλέψιμη, πιο ελέγξιμη και άρα πιο αξιόπιστη στα μάτια των πολιτών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Προτάσεις Πολιτικής για την Ελλάδα

5.1 Ενσωμάτωση Διεθνών Καλών Πρακτικών

Η θεσμική ρύθμιση του lobbying στην Ελλάδα, όπως θεσπίστηκε με τον Ν. 4964/2022, συνιστά αναμφίβολα ένα σημαντικό βήμα εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης, ιδίως αν ληφθεί υπόψη η ιστορική καθυστέρηση της χώρας στη θεσμοθέτηση ενός πλαισίου διαφάνειας για τις σχέσεις επιρροής. Παρά ταύτα, η ελληνική πραγματικότητα καταδεικνύει ότι η νομοθετική πρόβλεψη δεν ισοδυναμεί αυτομάτως με λειτουργική εφαρμογή. Το σύστημα βρίσκεται ακόμη σε φάση πρώιμης ωρίμανσης και αντιμετωπίζει δυσχέρειες που αφορούν αφενός τη διοικητική επάρκεια των μηχανισμών εποπτείας και αφετέρου την εμπέδωση κουλτούρας διαφάνειας τόσο στο διοικητικό προσωπικό όσο και στους φορείς που επιδιώκουν θεσμική πρόσβαση. Η διεθνής πρακτική, ιδίως η εμπειρία χωρών με ώριμα μοντέλα, δείχνει ότι η αποτελεσματικότητα των συστημάτων lobbying εξαρτάται από ένα ευρύτερο πλέγμα υποστηρικτικών δομών, στο οποίο συνυπάρχουν σταθερή εποπτεία, συστηματική εκπαίδευση, λειτουργικά εργαλεία και δημόσια λογοδοσία (OECD, 2021).

Το σημείο που πρέπει να τονιστεί είναι ότι η Ελλάδα οφείλει να μεταβεί από τη «θεσμική ίδρυση» στη «θεσμική λειτουργία». Με άλλα λόγια, το στοίχημα δεν είναι να υπάρχει νόμος και μητρώο, αλλά να λειτουργούν ως καθημερινή διοικητική πρακτική, προβλέψιμη, ελέγξιμη και κοινωνικά ορατή. Στο πλαίσιο αυτό, η εμπέδωση ενός αποτελεσματικού συστήματος απαιτεί, πρώτον, την ενίσχυση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας με επαρκείς ανθρώπινους και τεχνικούς πόρους ώστε να μην περιοριστεί σε τυπική διαχείριση δηλώσεων, αλλά να μπορεί να διενεργεί ελέγχους ουσίας. Δεύτερον, απαιτείται οργανωμένη εκπαίδευση των δημοσίων λειτουργών και σαφής καθοδήγηση για τις υποχρεώσεις γνωστοποίησης, επειδή το μεγαλύτερο μέρος της αδράνειας σε νέα κανονιστικά συστήματα προκύπτει όχι από πρόθεση παραβίασης, αλλά από αβεβαιότητα, ελλιπή τεχνογνωσία και διοικητική αμηχανία. Τρίτον, είναι κρίσιμη η ενημέρωση των πολιτών και η ενίσχυση της συμμετοχής τους, ώστε το lobbying να γίνει αντιληπτό ως θεσμικά ρυθμισμένο μέσο διαβούλευσης και όχι ως συγκαλυμμένο κανάλι «παρασκηνίου». Τέταρτον, η τεχνολογική υποστήριξη της διαλειτουργικότητας δεν αποτελεί πολυτέλεια αλλά βασική προϋπόθεση, διότι χωρίς διασταύρωση δεδομένων και ιχνηλασιμότητα αποφάσεων, το σύστημα κινδυνεύει να παραμείνει μια «νησίδα»

πληροφορίας χωρίς πραγματική διοικητική ισχύ. Η ενίσχυση αυτών των πυλώνων είναι αναγκαία ώστε το ελληνικό μοντέλο να λειτουργήσει ως εργαλείο καλής διακυβέρνησης και όχι ως τυπική θεσμική συμμόρφωση που δεν αλλάζει την καθημερινή πρακτική της διοίκησης (Transparency International, 2023).

5.2 Θεσμικές Προτάσεις

Οι προτάσεις πολιτικής που ακολουθούν στηρίζονται στη συγκριτική ανάγνωση διεθνών προτύπων και στην ανάγκη προσαρμογής τους στο ελληνικό διοικητικό περιβάλλον. Το πεδίο πολιτικής δεν εξαντλείται σε «νομοτεχνικές βελτιώσεις», αλλά απαιτεί ταυτόχρονα διοικητική ανασυγκρότηση και πολιτισμική μετατόπιση. Η εμπειρία δείχνει ότι τα συστήματα lobbying αποτυγχάνουν είτε όταν είναι υπερβολικά χαλαρά και μένουν χωρίς έλεγχο, είτε όταν γίνονται τόσο γραφειοκρατικά ώστε λειτουργούν αποτρεπτικά για μικρότερους φορείς και τελικά ευνοούν τους ισχυρούς που έχουν δυνατότητα συμμόρφωσης. Συνεπώς, στόχος είναι ένα πλαίσιο που συνδυάζει καθαρούς κανόνες, ρεαλιστική εφαρμογή και θεσμική εμπιστοσύνη.

5.2.1 Ενίσχυση του νομοθετικού πλαισίου και αναθεώρηση του Ν. 4964/2022

Με βάση τα πρώτα χρόνια εφαρμογής του θεσμικού πλαισίου, προκύπτει η ανάγκη στοχευμένης επικαιροποίησης επιμέρους διατάξεων, όχι ως υποχώρηση, αλλά ως δείκτης θεσμικής ωρίμανσης. Κρίσιμος άξονας αποτελεί η αποσαφήνιση του ορισμού του «δημοσίου λειτουργού» που υπάγεται στις υποχρεώσεις γνωστοποίησης, καθώς τυχόν ασάφειες δημιουργούν πεδίο ερμηνευτικών παρεκκλίσεων και άρα άνισης εφαρμογής. Παράλληλα, είναι σκόπιμη η διεύρυνση των υπόχρεων προς εγγραφή, ιδίως σε περιπτώσεις όπου πρόσωπα ή δομές ασκούν στην πράξη οργανωμένη επικοινωνία επιρροής (όπως νομικοί σύμβουλοι επιχειρήσεων που διαμεσολαβούν θεσμικά με υπουργεία), ώστε να περιοριστούν τα φαινόμενα «παράκαμψης» του μητρώου μέσω ενδιάμεσων ρόλων (Υ. Ε. Α. Έ. Ν., χ.χ.).

Περαιτέρω, η υποχρέωση δήλωσης συναντήσεων θα ήταν σκόπιμο να καλύπτει με πιο ρητό τρόπο και τα πολιτικά γραφεία, στο μέτρο που αυτά συχνά λειτουργούν ως πραγματικοί κόμβοι πρόσβασης στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Η ενίσχυση του πλαισίου μπορεί επίσης να περιλάβει σαφή διαδικασία ελέγχου «συμβάσεων lobbying»

ή συναφών οικονομικών σχέσεων, με κριτήρια χρηματοοικονομικών δεδομένων, ώστε να μειωθεί η αδιαφάνεια κόστους επιρροής και να ενισχυθεί η δυνατότητα εποπτείας. Εξίσου ουσιώδης είναι η θεσμοθέτηση τακτικής αξιολόγησης του νόμου ανά διετία, με συμμετοχή ανεξάρτητων φορέων, όπως η ΕΑΔ σε συνεργασία με κοινοβουλευτικές δομές και ακαδημαϊκούς, ώστε να εντοπίζονται δυσλειτουργίες και να γίνονται στοχευμένες διορθώσεις (OECD, 2018).

Επιπλέον, το ισχύον πλαίσιο τείνει να εστιάζει κυρίως στην εκτελεστική εξουσία· ωστόσο, η διεθνής εμπειρία δείχνει ότι η αποτελεσματική ρύθμιση δεν μπορεί να αφήνει μεγάλα πεδία εκτός, διότι εκεί μετακινείται η επιρροή. Για τον λόγο αυτό, κρίνεται θεσμικά εύλογη η σταδιακή ένταξη της Βουλής και των ΟΤΑ σε καθεστώς υποχρεωτικής γνωστοποίησης επαφών, κατά τρόπο συγκρίσιμο με την ευρύτερη κάλυψη που συναντάται σε ώριμα συστήματα (Canada, 2023). Παράλληλα, η θέσπιση σαφών «cooling-off periods» για πρώην υπουργούς ή ανώτερους δημόσιους υπαλλήλους πριν αναλάβουν δραστηριότητες lobbying θα περιορίζε κινδύνους σύγκρουσης συμφερόντων και θα ενίσχυε την αξιοπιστία του θεσμού, όπως έχει αποδειχθεί σε αυστηρότερα πλαίσια (U.S. Congress, 2007).

Σε επίπεδο κυρώσεων, κρίνεται αναγκαία η αναθεώρηση και αυστηροποίησή τους, ιδίως όταν διαπιστώνεται δόλος, παραπλανητική δήλωση ή πρακτικές χρηματισμού. Η εμπειρία δείχνει ότι ένα σύστημα χωρίς ουσιαστικό αποτρεπτικό μηχανισμό καταλήγει να λειτουργεί ως «χαρτί συμμόρφωσης» και όχι ως εργαλείο θεσμικής πειθαρχίας. Στο ίδιο πνεύμα, η καθιέρωση υποχρεωτικής εκπαίδευσης για όσους εγγράφονται στο Μητρώο, με πιστοποιητικό δεοντολογίας που θα παρέχεται από την ΕΑΔ, μπορεί να λειτουργήσει ως φίλτρο σοβαρότητας και ως μηχανισμός καλλιέργειας κοινής κανονιστικής γλώσσας μεταξύ διοίκησης και φορέων επιρροής (HATVP, 2022; ΕΑΔ, 2023).

5.2.2 Διοικητικές μεταρρυθμίσεις και ενίσχυση της ΕΑΔ

Η διοικητική διάσταση είναι το πεδίο όπου συνήθως κρίνονται οι θεσμικές τομές. Η δημιουργία κανόνων χωρίς διοικητική ικανότητα εφαρμογής τους οδηγεί σχεδόν νομοτελειακά σε αδρανοποίηση, επιλεκτικότητα ή απλή συμμόρφωση «στα χαρτιά». Για να καταστεί λειτουργικό το ελληνικό σύστημα, απαιτείται ψηφιακή διαλειτουργικότητα μέσω μιας ενιαίας πλατφόρμας διαφάνειας, που θα συνδέει το Μητρώο Διαφάνειας με τη

Διαύγεια, το ΕΡΓΑΝΗ και το Εθνικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων, ώστε να επιτυγχάνεται αυτόματη διασταύρωση στοιχείων και πραγματική ιχνηλασιμότητα διοικητικών αποφάσεων. Ένα τέτοιο σύστημα μεταφέρει το βάρος από τη χειροκίνητη εποπτεία στην τεχνολογικά υποστηριζόμενη ανίχνευση κινδύνων, μειώνοντας τα περιθώρια συγκάλυψης.

Ταυτόχρονα, η ΕΑΔ πρέπει να ενισχυθεί όχι μόνο ως προς τη δυνατότητα εποπτείας των λομπιστών, αλλά και ως προς την παρακολούθηση της συμμόρφωσης των δημοσίων αξιωματούχων στις υποχρεώσεις γνωστοποίησης, διότι η διαφάνεια είναι διμερής: αν δηλώνει μόνο ο ένας, το σύστημα είναι από τη φύση του τρύπιο. Η δυνατότητα αυτεπάγγελτων ελέγχων και η ουσιαστική συνεργασία με εισαγγελικές και ελεγκτικές αρχές, όπως προβλέπεται στο ευρύτερο θεσμικό πλαίσιο της ΕΑΔ, θα επέτρεπε μετατόπιση από την παθητική καταγραφή στην ενεργή εποπτεία (Νόμος 4622/2019, χ.χ.).

Η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια της ΕΑΔ είναι επίσης θεμελιώδης, διότι η ανεξαρτησία ενός εποπτικού θεσμού δεν είναι ρητορικό σχήμα, αλλά πρακτικό προαπαιτούμενο αποτελεσματικότητας. Η στελέχωση με εξειδικευμένους νομικούς, πολιτικούς επιστήμονες και αναλυτές δεδομένων, η σταθερή χρηματοδότηση και η θεσμική θωράκιση από πολιτικές παρεμβάσεις θα επέτρεπαν στην ΕΑΔ να λειτουργήσει ως πραγματικός «κόμβος ακεραιότητας» με δυνατότητα προληπτικής παρέμβασης και όχι μόνο κατασταλτικής αντίδρασης (OECD, 2018). Στο πλαίσιο αυτό, η δημιουργία ειδικής μονάδας εποπτείας lobbying με εξειδικευμένο προσωπικό και η θεσμοθέτηση ετήσιου δημόσιου διαλόγου διαφάνειας, όπου η ΕΑΔ θα παρουσιάζει απολογισμό και θα δέχεται τεκμηριωμένες προτάσεις από φορείς και πολίτες, θα ενίσχυαν τη λογοδοσία και θα περιόριζαν την αίσθηση «κλειστού συστήματος» (ΕΑΔ, 2023). Παράλληλα, η ενίσχυση των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου είναι απαραίτητη, διότι αυτές αποτελούν την πρώτη γραμμή ανίχνευσης κινδύνων επιρροής και παραβίασης δεοντολογίας σε επίπεδο φορέων, και χωρίς αυτές η εποπτεία θα παραμένει κεντρικά υπερφορτωμένη και πρακτικά αδύναμη (Νόμος 4795/2021, χ.χ.).

5.2.3 Ενοποίηση και διαλειτουργικότητα μητρώων, συνεργασία με τη Βουλή και πολιτισμική διάσταση

Η τεχνική ενοποίηση των μητρώων αποτελεί κρίσιμο βήμα, επειδή μετατρέπει τις δηλώσεις σε πληροφορία που «δένει» με διοικητικές πράξεις και συμβάσεις. Η

διασύνδεση του Μητρώου Διαφάνειας με τη Διαύγεια, το ΚΗΜΔΗΣ και το gov.gr, μαζί με αυτόματη καταγραφή σχετικών αποφάσεων και δυνατότητα θεματικής αναζήτησης επαφών ανά υπουργείο ή πολιτική, θα δημιουργούσε ένα ψηφιακό οικοσύστημα διαφάνειας που μειώνει τα περιθώρια τεχνητής απομόνωσης δεδομένων. Η περιοδική αναθεώρηση της νομοθεσίας ανά τριετία, ώστε να παραμένει προσαρμοστική, μπορεί να λειτουργήσει ως μηχανισμός θεσμικής συντήρησης και όχι ως περιστασιακή «επιδιόρθωση» κρίσεων (Βουλή των Ελλήνων, 2023).

Παράλληλα, η Βουλή μπορεί να λειτουργήσει ως ενισχυμένος φορέας δημοκρατικής εποπτείας του θεσμού, κυρίως μέσω συστηματικής εξέτασης ετήσιων εκθέσεων συμμόρφωσης στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας, αλλά και μέσω ενός διαρκούς μηχανισμού αξιολόγησης επιρροής που θα παρακολουθεί τάσεις και πρακτικές lobbying σε σχέση με νομοθετικές πρωτοβουλίες. Αυτό το στοιχείο είναι κρίσιμο, επειδή γεφυρώνει την απόσταση μεταξύ κοινοβουλευτικής λογοδοσίας και διοικητικής εφαρμογής, περιορίζοντας την εντύπωση ότι οι κανόνες επιβάλλονται «από τα πάνω» χωρίς δημοκρατικό έλεγχο (Βουλή των Ελλήνων, 2023).

Τέλος, καμία θεσμική μεταρρύθμιση δεν στέκεται χωρίς πολιτισμική και εκπαιδευτική επένδυση. Η υποχρεωτική επιμόρφωση των δημοσίων λειτουργών για διαχείριση επιρροής και σύγκρουση συμφερόντων, ενταγμένη σε δομές της δημόσιας διοίκησης, είναι αναγκαία ώστε η συμμόρφωση να γίνει δεξιότητα και όχι απλή υποχρέωση. Ταυτόχρονα, οργανωμένες δράσεις ενημέρωσης πολιτών και ΜΜΕ μπορούν να αποσυνδέσουν το lobbying από το στερεότυπο του «ρουσφετιού» και να το παρουσιάσουν ως θεσμικό μηχανισμό διαβούλευσης υπό κανόνες. Η συμμετοχή πανεπιστημίων και think tanks, μέσω δημιουργίας δικτύου παρακολούθησης (observatory) για την αξιολόγηση επιπτώσεων, μπορεί να παράγει σταθερή τεκμηρίωση και να προστατεύσει το σύστημα από αποσπασματικές ή συγκυριακές παρεμβάσεις, συμβάλλοντας σε ένα μοντέλο δημόσιας διοίκησης που υπηρετεί τη δημοκρατική νομιμοποίηση και το δημόσιο συμφέρον (Denhardt & Denhardt, 2007).

5.3 Εργαλεία και Μηχανισμοί Εφαρμογής

Η επιτυχής εφαρμογή ενός σύγχρονου συστήματος lobbying δεν κρίνεται μόνο από το κείμενο του νόμου, αλλά από τη διαθεσιμότητα εργαλείων λειτουργικής υποστήριξης και μηχανισμών αξιολόγησης που καθιστούν τη διαφάνεια μετρήσιμη, ελέγξιμη και

αναστρέψιμη όταν εντοπίζονται αδυναμίες. Στο πλαίσιο της ελληνικής διοίκησης, ο σχεδιασμός εργαλείων πρέπει να εστιάσει στην ψηφιακή υποδομή, στη διάχυση ανοικτών δεδομένων, στην ανάλυση κινδύνου και στην απόδοση μέσω δεικτών.

Καταρχάς, η ψηφιοποίηση πρέπει να αντιμετωπιστεί ως πυρήνας της εφαρμογής και όχι ως βοηθητικό “add-on”. Η δημιουργία μιας ενιαίας πλατφόρμας Lobbying Transparency Portal, διασυνδεδεμένης με το gov.gr, το Μητρώο Διαφάνειας και τη Διαύγεια, θα επέτρεπε αυτοματοποιημένη καταχώριση δηλώσεων επαφών, θεματική αναζήτηση ανά πολιτική και παραγωγή στατιστικών αναλύσεων δραστηριότητας. Η καθιέρωση ψηφιακής ταυτότητας λομπίστα (Digital ID) μπορεί να λειτουργήσει ως εργαλείο πιστοποίησης και παρακολούθησης συμμόρφωσης, ενώ η ανάπτυξη API θα καθιστούσε δυνατή την εξαγωγή δεδομένων από δημοσιογράφους, ερευνητές και πολίτες για ελεγκτικούς σκοπούς. Το ουσιώδες εδώ είναι ότι τα ψηφιακά εργαλεία μειώνουν τη γραφειοκρατία, αυξάνουν την ακρίβεια των δηλώσεων και μετατρέπουν τη διαφάνεια σε δημόσιο αγαθό, διαθέσιμο προς ανάλυση (Υ. Ψ. Διακυβέρνησης, 2023).

Συμπληρωματικά, η ανοικτή δημοσίευση δεδομένων μπορεί να οργανωθεί σε μορφή Lobbying Data Portal κατά το πρότυπο βάσεων όπως το OpenSecrets στις ΗΠΑ, όπου δημοσιοποιούνται εγγραφές, επαφές, στατιστικά ανά θεματική και οικονομικές κατανομές, μαζί με δείκτες διαφάνειας. Η ενσωμάτωση τέτοιων δεδομένων στο gov.gr θα μετέτρεπε την πρόσβαση του πολίτη από παθητική πληροφόρηση σε ενεργό λογοδοσία, ενώ θα ενίσχυε τη συμμετοχικότητα, διότι η δημόσια σφαίρα θα αποκτούσε «πραγματικά δεδομένα» και όχι γενικές υποψίες (OpenSecrets, 2023).

Η εφαρμογή τεχνητής νοημοσύνης στην ανάλυση δεδομένων μπορεί να προσδώσει στην ΕΑΔ προληπτική ικανότητα, ιδίως ως προς τον εντοπισμό μοτίβων επιρροής, δικτύων σχέσεων και πιθανών συγκρούσεων συμφερόντων. Η αξία δεν βρίσκεται στη «μαγεία» της τεχνολογίας, αλλά στο ότι η ανάλυση μεγάλου όγκου δεδομένων μπορεί να παράγει σήματα κινδύνου, επιτρέποντας στο σύστημα να λειτουργήσει προληπτικά και όχι αντιδραστικά. Η εφαρμογή ενός Predictive Integrity System, όπως έχει δοκιμαστεί σε διεθνείς πρακτικές, θα επέτρεπε τη μετατόπιση από την απλή καταγραφή στη στοχευμένη εποπτεία και στην έγκαιρη παρέμβαση, μειώνοντας το κόστος ελέγχου και αυξάνοντας την αποτελεσματικότητα (Canada, 2023).

Τέλος, ένα λειτουργικό σύστημα χρειάζεται δείκτες απόδοσης και αξιολόγηση, διότι

χωρίς μετρήσεις η λογοδοσία παραμένει ρητορική. Η καθιέρωση KPIs όπως το ποσοστό δηλωμένων επαφών επί του συνόλου των διαπιστωμένων, ο χρόνος ανάρτησης δηλώσεων, ο αριθμός εκπαιδύσεων δεοντολογίας, το επίπεδο συμμόρφωσης δημοσίων λειτουργών και ο αριθμός κυρώσεων ανά έτος θα επέτρεπε αξιολόγηση βάσει αποτελέσματος. Στο ίδιο πλαίσιο, η ΕΑΔ θα μπορούσε να δημοσιεύει ετήσια έκθεση αποδοτικότητας του συστήματος lobbying, συνδέοντας τη διαφάνεια με μετρήσιμες επιδόσεις και καθιστώντας τη διοίκηση υπόλογη όχι μόνο ως προς την τήρηση διαδικασιών αλλά και ως προς την αποτελεσματικότητα του ελέγχου (Transparency International, 2023).

5.3.1. Εσωτερικός Έλεγχος και Δείκτες Απόδοσης

Η πρακτική ωρίμανση ενός ρυθμισμένου συστήματος lobbying δεν κρίνεται μόνο από το αν «υπάρχει μητρώο», αλλά από το αν η διοίκηση διαθέτει μηχανισμούς εσωτερικού ελέγχου που παράγουν μετρήσιμα ίχνη συμμόρφωσης και επιτρέπουν έγκαιρες διορθωτικές παρεμβάσεις. Στην ελληνική περίπτωση, όπου η εφαρμογή του πλαισίου βρίσκεται ακόμη σε μεταβατικό στάδιο, η συγκρότηση ενός πλέγματος εσωτερικού ελέγχου με δείκτες απόδοσης αποτελεί τον πιο ρεαλιστικό τρόπο να μετατραπεί η «υποχρέωση δήλωσης» από τυπική διαδικασία σε λειτουργική λογοδοσία. Η λογική αυτή ευθυγραμμίζεται με τη θεώρηση της διοίκησης ως συστήματος που αξιολογείται βάσει αποτελεσμάτων, στοιχείο που συνδέεται ευθέως με τον προσανατολισμό του New Public Management, όπου η διαφάνεια και η αποδοτικότητα μετρώνται και δεν απλώς διακηρύσσονται (OECD, 2019).

Η δημιουργία Δεικτών Απόδοσης Διαφάνειας (Transparency Performance Indicators) μπορεί να ενισχύσει ουσιαστικά την αποτίμηση της λειτουργίας του Μητρώου Διαφάνειας και, ταυτόχρονα, να προσφέρει στην ΕΑΔ ένα εργαλείο στοχευμένης εποπτείας. Ενδεικτικά, δείκτες όπως το ποσοστό εγγεγραμμένων φορέων ανά κλάδο επιτρέπουν να εντοπιστούν τομείς με χαμηλή συμμόρφωση ή πιθανή «υποδήλωση» δραστηριότητας, ενώ ο αριθμός δημοσιευμένων επαφών, σε συνδυασμό με τη θεματική τους κατανομή, μπορεί να δείξει εάν το σύστημα λειτουργεί ως πραγματικός μηχανισμός καταγραφής ή απλώς ως αποσπασματική πρακτική. Επιπλέον, η συστηματική μέτρηση της συμμόρφωσης με τον Κώδικα Δεοντολογίας και, ιδίως, το ποσοστό επιβεβαιωμένων

παραβάσεων, δημιουργεί ένα πεδίο αντικειμενικής αξιολόγησης, όπου η διοίκηση δεν «εικάζει» αλλά τεκμηριώνει, και έτσι αποφεύγεται η συνήθης ελληνική παθογένεια: να μιλάμε για διαφάνεια χωρίς να μπορούμε να δείξουμε αριθμούς (OECD, 2019). Οι δείκτες αυτοί δεν είναι απλώς στατιστικά μεγέθη· λειτουργούν ως μηχανισμοί κατεύθυνσης πολιτικής, επειδή επιτρέπουν στην ΕΑΔ να ιεραρχεί ελέγχους, να σχεδιάζει εκπαιδεύσεις σε στοχευμένες ομάδες και να δημοσιεύει περιοδικούς απολογισμούς που μπορούν να κριθούν και να συγκριθούν διαχρονικά. Με αυτόν τον τρόπο, η λογοδοσία αποκτά ποσοτική αποτύπωση και, κυρίως, γίνεται συγκρίσιμη και επαληθεύσιμη, άρα και πολιτικά αξιόπιστη.

5.3.2. Εκπαίδευση και Πιστοποίηση

Η θεσμική επιτυχία ενός ρυθμισμένου lobbying δεν εξαρτάται μόνο από τους ελεγκτικούς μηχανισμούς αλλά και από το επίπεδο κατανόησης των κανόνων από όσους τους εφαρμόζουν. Στην ελληνική διοίκηση, η συμμόρφωση συχνά σκοντάφτει όχι σε «έλλειψη νόμου», αλλά στην έλλειψη κοινής γλώσσας, πρακτικών οδηγιών και σταθερής κατάρτισης. Γι' αυτό η εκπαίδευση πρέπει να αντιμετωπιστεί ως βασικό εργαλείο πρόληψης και όχι ως δευτερεύουσα παροχή. Η καθιέρωση ετήσιων προγραμμάτων κατάρτισης για δημοσίους λειτουργούς και λομπίστες, με θεματολογία που καλύπτει τη σύγκρουση συμφερόντων, τη δεοντολογία, τη συμμετοχικότητα και τη χρήση ψηφιακών εργαλείων, δημιουργεί ένα ελάχιστο κοινό υπόβαθρο λειτουργίας και περιορίζει τη «γκρίζα ζώνη» ερμηνειών που ευνοεί την αυθαιρεσία (HATVP, 2021).

Κρίσιμο στοιχείο είναι η σύνδεση της εκπαίδευσης με την πιστοποίηση. Ένα πιστοποιητικό δεοντολογίας lobbying, που θα χορηγείται μετά από αξιολόγηση από την ΕΑΔ και θα λειτουργεί ως προϋπόθεση εγγραφής ή διατήρησης εγγραφής στο μητρώο, θα μετέφερε το βάρος από την τυπική καταχώριση στην τεκμηριωμένη επάρκεια. Παράλληλα, η ανάπτυξη online σεμιναρίων (e-learning) σε συνεργασία με πανεπιστήμια μπορεί να εξασφαλίσει χαμηλό κόστος και ευρεία πρόσβαση, ώστε η συμμόρφωση να μην μετατραπεί σε προνόμιο μεγάλων οργανισμών. Η ενσωμάτωση της εκπαίδευσης στο ίδιο το πλαίσιο λειτουργίας του νόμου καλλιεργεί θεσμική κουλτούρα ακεραιότητας και λειτουργεί προληπτικά απέναντι σε κακή πρακτική, παραπληροφόρηση ή αθέμιτη «ανεπίσημη» επιρροή (HATVP, 2021; ΕΚΔΔΑ, 2023).

5.3.3 Ενίσχυση της Συμμετοχής της Κοινωνίας των Πολιτών

Η βιωσιμότητα ενός συστήματος διαφάνειας δεν κρίνεται μόνο από το αν ελέγχει τους ισχυρούς, αλλά από το αν δίνει χώρο και στους λιγότερο ισχυρούς να ακουστούν με θεσμικό τρόπο. Αν η ρύθμιση του lobbying καταλήξει να είναι μια «τεχνική υποχρέωση» που εξυπηρετεί μόνο επαγγελματίες με πόρους, τότε το σύστημα, αντί να βελτιώνει τη δημοκρατία, απλώς νομιμοποιεί την άνιση πρόσβαση. Για να αποφευχθεί αυτό, η ΕΑΔ μπορεί να ενισχύσει συμμετοχικούς μηχανισμούς που ανοίγουν τη διαδικασία και δημιουργούν κοινωνική εμπιστοσύνη. Η δημιουργία δημόσιων φόρουμ διαβούλευσης με ΜΚΟ, επαγγελματικούς φορείς και πανεπιστήμια θα παρείχε θεσμική διέξοδο στην κοινωνία των πολιτών, ενώ πρωτοβουλίες τύπου “Open Lobbying Days”, όπου παρουσιάζονται δεδομένα και εκθέσεις διαφάνειας με κατανοητό τρόπο, θα μετέτρεπαν το μητρώο από «βάση δεδομένων» σε εργαλείο δημόσιου ελέγχου. Ακόμη και μια ετήσια θεσμική αναγνώριση φορέων που εφαρμόζουν υψηλά πρότυπα δεοντολογίας μπορεί να λειτουργήσει ως ήπιο αλλά αποτελεσματικό κίνητρο συμμόρφωσης, ιδίως σε ένα περιβάλλον όπου η κουλτούρα διαφάνειας δεν έχει ακόμη παγιωθεί (Greece, 2023).

Τέτοιες παρεμβάσεις δεν είναι επικοινωνιακά στολίδια. Ενισχύουν την πολυφωνία, μειώνουν την καχυποψία και δημιουργούν μια νέα «κανονικότητα» όπου η επιρροή δεν είναι υπόγεια αλλά καταγεγραμμένη και ελέγξιμη. Σε τελική ανάλυση, αν το σύστημα δεν παράγει κοινωνικό έλεγχο, τότε παράγει μόνο γραφειοκρατία.

5.3.4 Συνεργασία με Διεθνείς Οργανισμούς

Ένα πλαίσιο lobbying, ιδίως σε χώρα που το εφαρμόζει πρόσφατα, δεν μπορεί να βελτιώνεται κλεισμένο στον εαυτό του. Η ΕΑΔ θα μπορούσε να συμμετάσχει πιο ενεργά σε διεθνή δίκτυα διαφάνειας, όπως το OECD Public Integrity Network και αντίστοιχες ευρωπαϊκές συνεργασίες, ώστε να ενσωματώνει επικαιροποιημένη τεχνογνωσία, μεθοδολογίες ελέγχου και πρακτικές αξιολόγησης. Η ανταλλαγή δεδομένων και εμπειριών με αντίστοιχες αρχές λειτουργεί ως μηχανισμός συνεχούς βελτίωσης, ενώ ταυτόχρονα ενισχύει τη διεθνή αξιοπιστία της χώρας, καθώς η συμμόρφωση παύει να είναι εθνική υπόθεση «καλής θέλησης» και αποκτά συγκρίσιμο, εξωτερικά αξιολογήσιμο χαρακτήρα (OECD, 2018).

Ένα σύγχρονο και λειτουργικό πλαίσιο ρύθμισης του lobbying, ιδίως σε ένα διοικητικό σύστημα που βρίσκεται ακόμη σε φάση θεσμικής εμπέδωσης, δεν μπορεί να αναπτυχθεί αποτελεσματικά ως κλειστό και αυτάρκες σύστημα. Η διεθνής εμπειρία καταδεικνύει ότι

τα συστήματα ακεραιότητας που εξελίσσονται δυναμικά είναι εκείνα που εντάσσονται σε υπερεθνικά δίκτυα συνεργασίας, ανταλλαγής τεχνογνωσίας και συγκριτικής αξιολόγησης. Στο πλαίσιο αυτό, η ενεργότερη συμμετοχή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας σε διεθνείς οργανισμούς και δίκτυα, όπως το OECD Public Integrity Network, θα μπορούσε να λειτουργήσει ως καταλύτης θεσμικής μάθησης και διαρκούς βελτίωσης του ελληνικού συστήματος lobbying, ενισχύοντας τη συνοχή του με τα διεθνώς αναγνωρισμένα πρότυπα ακεραιότητας (OECD, 2018).

Η συμμετοχή σε διεθνή δίκτυα διαφάνειας δεν περιορίζεται στην τυπική παρουσία σε φόρουμ ή συναντήσεις, αλλά προϋποθέτει ουσιαστική εμπλοκή στη διαμόρφωση κοινών μεθοδολογιών, εργαλείων αξιολόγησης και δεικτών απόδοσης. Μέσω της συστηματικής ανταλλαγής εμπειριών με αντίστοιχες αρχές άλλων κρατών, η ΕΑΔ θα μπορούσε να αντλεί πρακτικές λύσεις για ζητήματα που αφορούν τον έλεγχο συμμόρφωσης, τη διαχείριση κινδύνων σύγκρουσης συμφερόντων και την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των μηχανισμών εποπτείας. Η διεθνής συγκρισιμότητα λειτουργεί, σε αυτή την περίπτωση, όχι μόνο ως εργαλείο βελτίωσης, αλλά και ως μηχανισμός εξωτερικής πειθαρχίας, καθώς οι εθνικές πρακτικές τίθενται υπό το πρίσμα κοινών κανόνων και κριτηρίων (OECD, 2018).

Επιπλέον, η διεθνής συνεργασία προσφέρει τη δυνατότητα υιοθέτησης ώριμων μοντέλων πρόληψης, τα οποία μετατοπίζουν το βάρος της εποπτείας από την εκ των υστέρων καταστολή στην έγκαιρη ανίχνευση κινδύνων. Ο ΟΟΣΑ έχει επανειλημμένα τονίσει ότι τα αποτελεσματικά συστήματα ακεραιότητας βασίζονται σε ολοκληρωμένες στρατηγικές πρόληψης, οι οποίες συνδυάζουν κανονιστικά εργαλεία, διοικητικές διαδικασίες και εκπαιδευτικές παρεμβάσεις. Η ενσωμάτωση τέτοιων στρατηγικών στο ελληνικό πλαίσιο lobbying θα μπορούσε να επιταχυνθεί μέσω της συμμετοχής της ΕΑΔ σε διακρατικά σχήματα ανταλλαγής καλών πρακτικών, μειώνοντας τον κίνδυνο επαναλαμβανόμενων σφαλμάτων και αποσπασματικών παρεμβάσεων (OECD, 2018).

Η διεθνής διάσταση της διαφάνειας αποκτά ιδιαίτερη σημασία σε ένα περιβάλλον όπου οι δραστηριότητες επιρροής υπερβαίνουν ολοένα και συχνότερα τα εθνικά σύνορα. Πολυεθνικές επιχειρήσεις, επαγγελματικές ενώσεις και οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών δραστηριοποιούνται ταυτόχρονα σε πολλαπλά επίπεδα διακυβέρνησης, από το εθνικό έως το υπερεθνικό. Σε αυτό το πλαίσιο, η αποσύνδεση του εθνικού μητρώου lobbying από αντίστοιχα ευρωπαϊκά ή διεθνή συστήματα δημιουργεί κενά διαφάνειας και

δυσχεραίνει την ολοκληρωμένη εποπτεία. Η διεθνής συνεργασία επιτρέπει την εναρμόνιση ορισμών, διαδικασιών και απαιτήσεων γνωστοποίησης, συμβάλλοντας στη δημιουργία συνεκτικών αλυσίδων λογοδοσίας (OECD, 2018).

Παράλληλα, η συμμετοχή της ΕΑΔ σε διεθνή δίκτυα ενισχύει τη θεσμική της νομιμοποίηση στο εσωτερικό. Η προσφυγή σε διεθνώς αναγνωρισμένα πρότυπα και συστάσεις λειτουργεί ως ασπίδα έναντι πολιτικών πιέσεων και αμφισβητήσεων, καθώς οι επιλογές της Αρχής δεν εμφανίζονται ως αυθαίρετες ή συγκυριακές, αλλά ως εναρμονισμένες με ευρύτερες δεσμεύσεις της χώρας. Με τον τρόπο αυτό, η συμμόρφωση με το πλαίσιο διαφάνειας παύει να εκλαμβάνεται ως προϊόν εθνικής «καλής θέλησης» και αποκτά χαρακτήρα αντικειμενικής, εξωτερικά αξιολογήσιμης υποχρέωσης (OECD, 2018).

Ιδιαίτερη αξία παρουσιάζει, επίσης, η δυνατότητα συμμετοχής σε κοινές αξιολογήσεις (peer reviews), οι οποίες αποτελούν βασικό εργαλείο του ΟΟΣΑ στον τομέα της δημόσιας ακεραιότητας. Μέσα από τέτοιες διαδικασίες, η Ελλάδα θα μπορούσε να λαμβάνει τεκμηριωμένη ανατροφοδότηση για την αποτελεσματικότητα του συστήματος lobbying, να εντοπίζει δομικές αδυναμίες και να σχεδιάζει στοχευμένες παρεμβάσεις βελτίωσης. Οι αξιολογήσεις αυτές δεν λειτουργούν τιμωρητικά, αλλά παιδευτικά, ενισχύοντας τη διοικητική μάθηση και την προσαρμοστικότητα των θεσμών (OECD, 2018).

Η διεθνής συνεργασία συμβάλλει, τέλος, στη διαμόρφωση μιας κοινής γλώσσας ακεραιότητας και διαφάνειας, η οποία είναι απαραίτητη για τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα των μεταρρυθμίσεων. Όταν οι δημόσιοι λειτουργοί, οι λομπίστες και οι εποπτικές αρχές μοιράζονται παρόμοιες έννοιες, κριτήρια και προσδοκίες, μειώνεται η ασάφεια και ενισχύεται η προβλεψιμότητα του συστήματος. Η Ελλάδα, εντασσόμενη ενεργά σε αυτό το διεθνές πλαίσιο, μπορεί να μετατρέψει τη ρύθμιση του lobbying από εσωτερική διοικητική υποχρέωση σε μέρος μιας ευρύτερης στρατηγικής δημόσιας ακεραιότητας (OECD, 2018).

Η συνεργασία με διεθνείς οργανισμούς δεν αποτελεί επικουρικό στοιχείο του ελληνικού πλαισίου lobbying, αλλά βασική προϋπόθεση της θεσμικής του ωρίμανσης. Μέσα από τη συστηματική ανταλλαγή γνώσης, την υιοθέτηση κοινών προτύπων και τη συμμετοχή σε διαδικασίες εξωτερικής αξιολόγησης, η ΕΑΔ μπορεί να ενισχύσει τόσο την

αποτελεσματικότητα όσο και τη νομιμοποίηση του συστήματος. Με τον τρόπο αυτό, η διαφάνεια παύει να είναι αποσπασματική εθνική πολιτική και εντάσσεται σε ένα συνεκτικό, διεθνώς συγκρίσιμο πλαίσιο δημόσιας ακεραιότητας, το οποίο ανταποκρίνεται στις σύγχρονες απαιτήσεις της καλής διακυβέρνησης (OECD, 2018).

5.5.Πρακτικά Εργαλεία Εφαρμογής

Για την αποτελεσματική εφαρμογή των παραπάνω προτάσεων, απαιτείται ένα σύνολο διοικητικών εργαλείων, οργανωμένων σε τρία επίπεδα (Commission, 2022):

Πίνακας 3. Εργαλεία Εφαρμογής

Επίπεδο	Εργαλεία	Περιγραφή
Θεσμικό	Ενίσχυση ΕΑΔ, Τριετής αναθεώρηση	Σταθερή θεσμική βάση και

	νόμου, Ενοποίηση μητρώων	εποπτεία
Λειτουργικό	Ψηφιακή πλατφόρμα lobbying, δείκτες διαφάνειας, πιστοποίηση	Αποτελεσματική παρακολούθηση και μέτρηση
Κοινωνικό	Εκπαίδευση, ενημέρωση, συμμετοχικά φόρουμ	Ενδυνάμωση εμπιστοσύνης και συμμετοχής πολιτών

Η υλοποίηση αυτών των δράσεων μπορεί να ενταχθεί στο Εθνικό Σχέδιο για την Καλή Διακυβέρνηση και τη Θεσμική Διαφάνεια 2025–2030, στο οποίο η Ελλάδα θα υιοθετήσει μετρήσιμους στόχους, σύμφωνα με τους δείκτες του OECD Public Integrity Framework.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: Συμπεράσματα

6.1 Εισαγωγή

Η θεσμική ρύθμιση του lobbying στην Ελλάδα και η συσχέτισή του με την καλή διακυβέρνηση και το New Public Management (NPM) φωτίζει κάτι βαθύτερο από μια απλή νομοθετική αλλαγή: αναδεικνύει μια μετατόπιση από ένα διοικητικό μοντέλο που ιστορικά στηρίχθηκε στη γραφειοκρατία, την προσωποκεντρική διαμεσολάβηση και τις άτυπες διαδρομές επιρροής, προς ένα κράτος που επιχειρεί να λειτουργεί με κανόνες, διαφάνεια και θεσμική ιχνηλασιμότητα. Η παρούσα εργασία προσέγγισε το lobbying όχι ως «σύνθημα» ή ως πολιτικά φορτισμένο στερεότυπο, αλλά ως πρακτική που μπορεί να αποκτήσει νομιμοποίηση υπό προϋποθέσεις, όταν εντάσσεται σε πλαίσιο κανόνων, ελέγχου και δημόσιας λογοδοσίας. Με αυτή τη λογική, αναλύθηκε η θεωρητική ένταξη του lobbying στη δημόσια διοίκηση, η σχέση του με τις αρχές της καλής διακυβέρνησης, το ελληνικό θεσμικό πλαίσιο, οι διεθνείς καλές πρακτικές και, τέλος, οι προτάσεις πολιτικής για την ενίσχυση της ελληνικής εφαρμογής. Το συμπέρασμα που προκύπτει είναι σαφές: το lobbying, όταν θεσμοθετείται και γίνεται ορατό, δεν συνιστά κατ' ανάγκην απειλή για τη δημοκρατία, αλλά μπορεί να λειτουργήσει ως μηχανισμός ενίσχυσης της λογοδοσίας και παραγωγής δημόσιας αξίας, ακριβώς επειδή αφαιρεί χώρο από τη «σκιώδη» επιρροή και τον μετατρέπει σε ελέγξιμη διαδικασία (OECD, 2021).

6.2 Ανακεφαλαίωση των Κύριων Ευρημάτων

6.2.1 Το lobbying ως θεσμικός πυλώνας δημοκρατίας

Η διεθνής εμπειρία επιβεβαιώνει ότι το lobbying μπορεί να λειτουργήσει συμπληρωματικά προς τους δημοκρατικούς θεσμούς, όταν αντιμετωπίζεται ως κανάλι θεσμικής επικοινωνίας και όχι ως προνομιακή δίοδος των ισχυρών. Στις ώριμες δημοκρατίες, η επιρροή δεν εξαφανίζεται· αυτό που αλλάζει είναι αν γίνεται στο φως ή στο σκοτάδι. Υπό καθεστώς νομιμότητας και διαφάνειας, το lobbying προσφέρει πληροφόρηση και τεχνογνωσία, ενώ μπορεί να διευρύνει την πρόσβαση ομάδων πολιτών και φορέων στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, συμβάλλοντας στην ποιότητα της δημόσιας πολιτικής. Η λογική αυτή είναι εμφανής στη συγκριτική εικόνα

ΗΠΑ, Καναδά, ΕΕ και Γαλλίας, όπου –παρά τις διαφορές– το κοινό σημείο είναι ότι ο θεσμικός διάλογος οργανώνεται, καταγράφεται και αξιολογείται (Coen, 2021). Επομένως, το κρίσιμο ζήτημα δεν είναι αν «υπάρχει lobbying», αλλά αν αυτό λειτουργεί με αρχές που εξασφαλίζουν ισοτιμία πρόσβασης, διαφάνεια και αποτροπή συγκρούσεων συμφερόντων.

6.2.2 Η καλή διακυβέρνηση ως πλαίσιο αναφοράς

Οι αρχές της διαφάνειας, της λογοδοσίας, της ακεραιότητας, της συμμετοχής και της αποτελεσματικότητας αποτελούν τον πυρήνα της καλής διακυβέρνησης. Η θεσμική ρύθμιση του lobbying, ακριβώς επειδή προϋποθέτει καταγραφή, δημοσιοποίηση και κανόνες δεοντολογίας, μπορεί να ενσωματώνει αυτές τις αρχές και να λειτουργεί ως μηχανισμός διασύνδεσης κράτους–κοινωνίας. Η καλή διακυβέρνηση δεν είναι «διακόσμηση»· είναι πρακτικό πλαίσιο που απαιτεί διαδικασίες οι οποίες αφήνουν ίχνη και επιτρέπουν έλεγχο. Σε αυτό το επίπεδο, το lobbying –όταν ρυθμίζεται– δεν μένει μια αμφιλεγόμενη πρακτική, αλλά μετατρέπεται σε διαδικασία με λογοδοσία, όπου η επιρροή γίνεται αναγνωρίσιμη και συνεπώς περιορίζεται η αυθαιρεσία (Bank, 2017). Ταυτόχρονα, στο πλαίσιο του NPM, η επιρροή παύει να αντιμετωπίζεται ως «παρασκηνιακή» και προσεγγίζεται ως εργαλείο διαχείρισης γνώσης και πληροφόρησης, ώστε η διοίκηση να λαμβάνει πιο τεκμηριωμένες αποφάσεις και να αξιολογείται βάσει αποτελεσμάτων (Denhardt, 2007).

6.2.3 Η ελληνική εμπειρία: από τη θεσμοθέτηση στην εμπέδωση

Η Ελλάδα, με τον Ν. 4964/2022, εισήγαγε για πρώτη φορά σαφές και ολοκληρωμένο πλαίσιο ρύθμισης του lobbying, αναγνωρίζοντας επίσημα τις δραστηριότητες άσκησης επιρροής και επιχειρώντας να τις εντάξει σε ένα σύστημα καταγραφής και εποπτείας. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας ανέλαβε κεντρικό ρόλο εποπτείας, ενώ η θέσπιση Κώδικα Δεοντολογίας αποτυπώνει την πρόθεση μετατόπισης από την άτυπη πρακτική σε θεσμικά ελεγχόμενη συμπεριφορά. Ωστόσο, τα ευρήματα δείχνουν ότι το σύστημα παραμένει σε μεταβατικό στάδιο: η εφαρμογή είναι ακόμη περιορισμένη, η ενημέρωση φορέων και πολιτών δεν έχει αποκτήσει την απαιτούμενη εμβέλεια και η τεχνική υποδομή βρίσκεται υπό ανάπτυξη. Με άλλα λόγια, το πρόβλημα δεν είναι πια η «έλλειψη νόμου», αλλά η ικανότητα του κράτους να λειτουργήσει με συνέπεια, να ελέγξει αποτελεσματικά και να πείσει κοινωνικά ότι οι κανόνες ισχύουν για όλους

(ΕΑΔ, 2023). Η πρόκληση των επόμενων ετών είναι να περάσει η χώρα από την τυπική συμμόρφωση στη λειτουργική ωρίμανση, μέσα από συνεχή αξιολόγηση, εκπαίδευση και ενίσχυση της κοινωνικής συμμετοχής, ώστε το πλαίσιο να μην εκφυλιστεί σε γραφειοκρατική τυπικότητα (European Parliament & European Commission., 2011).

6.2.4 Οι διεθνείς καλές πρακτικές ως οδηγός

Η συγκριτική ανάλυση ανέδειξε ότι τα πιο επιτυχημένα συστήματα ρύθμισης του lobbying δεν στηρίζονται σε μία μόνο συνιστώσα, αλλά σε έναν συνδυασμό προϋποθέσεων: ανεξάρτητη εποπτεία με πραγματικές εξουσίες, πλήρη –και τεχνολογικά εύχρηστη– δημοσιοποίηση, καθώς και παιδευτική/δεοντολογική διάσταση που ενισχύει την κουλτούρα συμμόρφωσης. Η εμπειρία αυτή δείχνει ότι η διαφάνεια χωρίς εποπτεία οδηγεί σε «δημοσιότητα χωρίς συνέπειες», ενώ η εποπτεία χωρίς παιδευτική διάσταση οδηγεί σε ένα σύστημα που τιμωρεί αλλά δεν αλλάζει συμπεριφορές. Συνεπώς, η Ελλάδα έχει κίνητρο να αντλήσει διδάγματα από τα παραδείγματα εκείνα που ισορροπούν έλεγχο και πρόληψη, ιδίως ως προς την ενίσχυση της ΕΑΔ και την ανάπτυξη συστηματικών εκπαιδευτικών προγραμμάτων για λομππίστες και δημόσιους λειτουργούς (OECD, n.d.).

6.3 Συγκριτικά Συμπεράσματα από τη Διεθνή Εμπειρία

Η συγκριτική μελέτη των ΗΠΑ, του Καναδά, της ΕΕ και της Γαλλίας ανέδειξε διαφορετικές προσεγγίσεις που, ωστόσο, συγκλίνουν σε βασικές αρχές. Στις ΗΠΑ και στον Καναδά, η έμφαση δίνεται στη δημοσιοποίηση και στην ανεξάρτητη εποπτεία ως θεμέλιο του συστήματος, με την καταγραφή να λειτουργεί ως εργαλείο δημόσιου ελέγχου. Στην ΕΕ, προτάσσεται περισσότερο η συνεργασία και ο εθελοντισμός, μέσω ενός πλαισίου αυτορρύθμισης, όπου η πρόσβαση στα θεσμικά όργανα συνδέεται πρακτικά με την εγγραφή και τη συμμόρφωση. Στη Γαλλία, κυριαρχεί η ηθική και προληπτική προσέγγιση μέσω της HATVP, όπου η υποχρεωτικότητα και ο συστηματικός έλεγχος συνδυάζονται με εργαλεία πρόληψης (HATVP, 2022). Για την Ελλάδα, ένα μικτό μοντέλο που συνδυάζει τη γαλλική αυστηρότητα και διμερή διαφάνεια, την καναδική ανεξάρτητη εποπτεία και την τεχνολογικά προσανατολισμένη ευρωπαϊκή δημοσιοποίηση θα μπορούσε να είναι λειτουργικά βιώσιμο και κοινωνικά πειστικό, εφόσον συνοδευτεί από διοικητική επάρκεια και σταθερή πολιτική βούληση (OECD, 2022).

6.3.1 Η δημιουργία δημόσιας αξίας

Η ρύθμιση του lobbying συνδέεται άρρηκτα με την έννοια της δημόσιας αξίας (public value), όπως την ανέπτυξε ο Moore. Η διαφάνεια, η ακεραιότητα και η λογοδοσία δεν είναι αφηρημένες έννοιες· παράγουν εμπιστοσύνη, και η εμπιστοσύνη αποτελεί το θεμέλιο της νομιμότητας των δημόσιων αποφάσεων. Όταν οι διαδικασίες είναι ορατές, η διοίκηση αποκτά ισχυρότερη κοινωνική εντολή και οι αποφάσεις γίνονται περισσότερο ανθεκτικές σε αμφισβητήσεις περί «διαπλοκής». Υπό αυτή την έννοια, το θεσμικό lobbying μπορεί να λειτουργήσει ως πολλαπλασιαστής δημόσιας αξίας, όχι επειδή «αγιοποιεί» την επιρροή, αλλά επειδή την πειθαρχεί σε κανόνες και την καθιστά ελέγξιμη (Moore, 1995).

6.3.2 Η σχέση lobbying – New Public Management

Η θεωρία του New Public Management, με έμφαση στην αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και τη διαφάνεια, αντιμετωπίζει τη δημόσια διοίκηση ως σύστημα που πρέπει να λειτουργεί με στόχους, μετρήσεις και λογοδοσία βάσει αποτελεσμάτων. Το lobbying, ως θεσμοθετημένη πρακτική, μπορεί να ενσωματώσει αυτές τις αρχές, επειδή δημιουργεί διαφάνεια στη ροή πληροφορίας, επιτρέπει μετρήσιμα ίχνη στη χάραξη πολιτικής, ενισχύει τη λογοδοσία μέσω της δημοσιοποίησης επαφών και υποστηρίζει μια πιο συνεργατική διακυβέρνηση, όπου η διοίκηση αξιοποιεί οργανωμένη γνώση από πολλούς φορείς (Osborne, 1992). Παράλληλα, στο πλαίσιο του New Public Governance, το lobbying μετασχηματίζεται σε εργαλείο συμμετοχικής πολιτικής, όπου η διακυβέρνηση νοείται ως δίκτυο συνεργασιών μεταξύ κράτους, αγοράς και κοινωνίας, με έμφαση στη διασύνδεση και όχι στην αυστηρά ιεραρχική διοίκηση (Rhodes, 2012).

6.4 Προοπτικές και Μελλοντικές Τάσεις

Η επόμενη δεκαετία θα κρίνει σε μεγάλο βαθμό την επιτυχία ή αποτυχία της ελληνικής μεταρρύθμισης, όχι επειδή το ζήτημα είναι «θεωρητικό», αλλά επειδή οι διεθνείς εξελίξεις μεταβάλλουν ραγδαία τον τρόπο με τον οποίο ασκείται επιρροή. Πρώτον, η μετάβαση σε ψηφιακό lobbying και η αξιοποίηση big data οδηγούν σε ένα περιβάλλον όπου η επιρροή αφήνει ψηφιακά ίχνη, αλλά ταυτόχρονα γίνεται πιο δύσκολο να ελεγχθεί χωρίς τεχνολογική επάρκεια. Δεύτερον, η τάση για διακρατική διαφάνεια, με

την ΕΕ και τον ΟΟΣΑ να εργάζονται προς ενιαία πρότυπα και απαιτήσεις διαλειτουργικότητας, θα πείσει τις εθνικές δομές να συνδέουν μητρώα, δεδομένα και διαδικασίες, ώστε η διαφάνεια να μην σταματά στα σύνορα (Commission, 2023). Τρίτον, η κοινωνική νομιμοποίηση θα εξαρτηθεί από το αν οι θεσμοί μπορούν να αποδείξουν εμπράκτως ότι το lobbying υπηρετεί το δημόσιο συμφέρον και όχι συγκεκριμένα ιδιωτικά κέντρα βάρους· χωρίς αυτή την απόδειξη, ο θεσμός θα παραμένει «ύποπτος» στη συλλογική συνείδηση, άρα και πολιτικά εύθραυστος (OECD, 2022). Σε αυτό το πλαίσιο, η Ελλάδα μπορεί να εξελιχθεί σε πρότυπο διαφάνειας και ακεραιότητας στη Νότια Ευρώπη μόνο αν επενδύσει στρατηγικά σε τεχνολογική καινοτομία (AI, open data), σε εκπαίδευση και δεοντολογία, σε πραγματική ανεξαρτησία εποπτικών αρχών και σε ενεργό συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών, ώστε ο θεσμός να αποκτήσει ανθεκτικότητα και όχι απλώς θεσμικό «περίβλημα» (OECD, 2020). Η σταδιακή ωρίμανση του πλαισίου μπορεί να ενισχύσει τη νομιμότητα και την αποτελεσματικότητα της διοίκησης, αλλά κυρίως να αυξήσει το πιο σπάνιο θεσμικό κεφάλαιο: τη δημοκρατική εμπιστοσύνη (Bank, 2021).

6.5 Συνολική Θεωρητική Συμβολή

Η παρούσα εργασία προσέφερε μια πολυεπίπεδη ανάλυση του lobbying, συμβάλλοντας στη σύνδεσή του με τη θεωρία της καλής διακυβέρνησης, στην προσαρμογή των αρχών του NPM στο ελληνικό πλαίσιο και στη διατύπωση προτάσεων πολιτικής για την πρακτική ενσωμάτωση του θεσμού. Παράλληλα, ανέδειξε το lobbying όχι ως απομονωμένο εργαλείο, αλλά ως τμήμα ενός ευρύτερου συστήματος δημόσιας αξίας, όπου η συμμετοχή, η διαφάνεια και η εμπιστοσύνη συνυπάρχουν και αλληλοενισχύονται, υπό τον όρο ότι ο θεσμός δεν αφήνεται να λειτουργεί ως «σκιά» αλλά ως καταγεγραμμένος θεσμικός διάλογος (ΕΑΔ, 2023).

Η παρούσα εργασία επιχείρησε να τοποθετήσει το lobbying εντός ενός συνεκτικού θεωρητικού και κανονιστικού πλαισίου, απομακρύνοντάς το από την παραδοσιακή αντίληψη της άτυπης ή παρασκηνιακής επιρροής και εντάσσοντάς το στη σφαίρα της θεσμικά οργανωμένης δημόσιας διακυβέρνησης. Η βασική θεωρητική της συμβολή έγκειται στο γεγονός ότι αντιμετώπισε το lobbying όχι ως αυτοτελές ή απομονωμένο φαινόμενο, αλλά ως λειτουργικό στοιχείο ενός ευρύτερου οικοσυστήματος ακεραιότητας, στο οποίο η διαφάνεια, η λογοδοσία και η συμμετοχή συνιστούν

αλληλένδετες και αμοιβαία ενισχυόμενες αρχές. Υπό αυτή την οπτική, η ρύθμιση του lobbying δεν προσεγγίζεται ως απλή τεχνική παρέμβαση, αλλά ως κανονιστική επιλογή με σαφές θεωρητικό και αξιακό υπόβαθρο, που συνδέεται άμεσα με τη θεσμική αποστολή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας και τον ρόλο της ως εγγυητή της δημόσιας ακεραιότητας (ΕΑΔ, 2023).

Σε θεωρητικό επίπεδο, η εργασία συμβάλλει στη γεφύρωση δύο ενίοτε παράλληλων, αλλά όχι πάντα επαρκώς διασυνδεδεμένων, πεδίων: της θεωρίας της καλής διακυβέρνησης και της πρακτικής της ρύθμισης της άσκησης επιρροής. Η καλή διακυβέρνηση συχνά αναλύεται σε αφηρημένο επίπεδο, ως σύνολο αρχών και αξιών, χωρίς επαρκή σύνδεση με συγκεκριμένους θεσμούς και μηχανισμούς εφαρμογής. Αντιθέτως, η παρούσα ανάλυση ανέδειξε ότι το lobbying μπορεί να λειτουργήσει ως πεδίο εμπειρικής εφαρμογής των αρχών αυτών, καθιστώντας ορατό τον τρόπο με τον οποίο η διαφάνεια και η λογοδοσία μεταφράζονται σε πρακτικές διοικητικές διαδικασίες. Η θεσμική παρέμβαση της ΕΑΔ, μέσω μητρώων, κωδίκων δεοντολογίας και μηχανισμών ελέγχου, προσφέρει ένα από παράδειγμα της μετάβασης από την κανονιστική διακήρυξη στη λειτουργική εφαρμογή (ΕΑΔ, 2023).

Παράλληλα, η εργασία προσέφερε συμβολή στην προσαρμογή των αρχών του New Public Management στο ελληνικό διοικητικό περιβάλλον, χωρίς να υιοθετεί άκριτα τις τεχνοκρατικές του εκδοχές. Ανέδειξε ότι το NPM, όταν αποσυνδέεται από την έννοια της δημόσιας αξίας, κινδυνεύει να περιοριστεί σε εργαλειακή διαχείριση διαδικασιών και δεικτών. Η ενσωμάτωση του lobbying στο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης, υπό την εποπτεία της ΕΑΔ, επιτρέπει μια πιο ισορροπημένη προσέγγιση, όπου η αποτελεσματικότητα συνυπάρχει με τη θεσμική νομιμοποίηση. Η άσκηση επιρροής αντιμετωπίζεται όχι μόνο ως μεταβλητή πολιτικής αποδοτικότητας, αλλά και ως παράγοντας που επηρεάζει την εμπιστοσύνη των πολιτών και, συνεπώς, τη βιωσιμότητα των δημόσιων πολιτικών (ΕΑΔ, 2023).

Ιδιαίτερη θεωρητική αξία παρουσιάζει η σύνδεση του lobbying με την έννοια της δημόσιας αξίας. Η εργασία ανέδειξε ότι η δημόσια αξία δεν παράγεται αποκλειστικά μέσω της αποτελεσματικής παροχής υπηρεσιών, αλλά και μέσω της ποιότητας των διαδικασιών λήψης αποφάσεων. Όταν οι σχέσεις επιρροής είναι αδιαφανείς, ακόμη και οι ορθολογικά σχεδιασμένες πολιτικές υπονομεύονται ως προς τη νομιμοποίησή τους. Αντιθέτως, η καταγραφή και δημοσιοποίηση των επαφών, σε συνδυασμό με την

εποπτεία από την ΕΑΔ, συμβάλλει στη δημιουργία ενός περιβάλλοντος θεσμικής εμπιστοσύνης, εντός του οποίου οι πολίτες μπορούν να αποδεχθούν τις αποφάσεις, ακόμη και όταν αυτές δεν ευθυγραμμίζονται πλήρως με τα επιμέρους συμφέροντά τους (ΕΑΔ, 2023).

Η εργασία συμβάλλει επίσης στη θεωρητική συζήτηση περί σχέσης κράτους και κοινωνίας των πολιτών. Αντί να αντιμετωπίζει το lobbying ως απειλή για την αυτονομία της διοίκησης, το προσεγγίζει ως μηχανισμό θεσμικά διαμεσολαβημένης επικοινωνίας. Η ύπαρξη σαφών κανόνων, υπό την εποπτεία της ΕΑΔ, επιτρέπει την είσοδο κοινωνικών και οικονομικών φορέων στη διαδικασία χάραξης πολιτικής χωρίς να διαρρηγνύεται η κανονιστική συνοχή του κράτους. Με τον τρόπο αυτό, η δημόσια διοίκηση μετασχηματίζεται από κλειστό σύστημα εξουσίας σε κόμβο διαβούλευσης, χωρίς να απεμπολεί την ευθύνη της τελικής απόφασης (ΕΑΔ, 2023).

Ένα ακόμη στοιχείο της θεωρητικής συμβολής της εργασίας αφορά την κατανόηση της διαφάνειας όχι ως στατικής κατάστασης, αλλά ως δυναμικής διαδικασίας. Η διαφάνεια στο lobbying δεν εξαντλείται στη δημοσίευση δεδομένων, αλλά προϋποθέτει μηχανισμούς ερμηνείας, ελέγχου και αξιολόγησης. Η ΕΑΔ, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, αναλαμβάνει τον ρόλο του θεσμικού «μεταφραστή» των δεδομένων επιρροής, καθιστώντας τα προσβάσιμα και νοηματοδοτημένα τόσο για τη διοίκηση όσο και για την κοινωνία. Αυτή η λειτουργία αναδεικνύει μια πιο ώριμη αντίληψη της διαφάνειας, η οποία συνδέεται με τη γνώση και όχι απλώς με τη δημοσιότητα (ΕΑΔ, 2023).

Η εργασία, τέλος, προσφέρει θεωρητική συμβολή και ως προς τη συζήτηση για τη θεσμική ωρίμανση της ελληνικής διοίκησης. Η ρύθμιση του lobbying αναδεικνύεται ως δοκιμασία θεσμικής συνέπειας: η επιτυχία της δεν εξαρτάται μόνο από την ύπαρξη νόμων και μηχανισμών, αλλά από τη δυνατότητα των θεσμών να εφαρμόζουν σταθερά και αξιόπιστα τους κανόνες που οι ίδιοι θεσπίζουν. Η ΕΑΔ προβάλλεται, στο πλαίσιο αυτό, όχι απλώς ως διοικητικό όργανο, αλλά ως θεσμικός φορέας πολιτισμικής αλλαγής, που συμβάλλει στη σταδιακή μετατόπιση της διοικητικής κουλτούρας προς μεγαλύτερη διαφάνεια και υπευθυνότητα (ΕΑΔ, 2023).

6.6 Επίλογος

Η θεσμοθέτηση του lobbying στην Ελλάδα το 2022 δεν είναι απλώς μία νομοθετική πράξη, είναι ένδειξη θεσμικής ωρίμανσης, στο μέτρο που αποτυπώνει μια επιλογή, το να μετακινηθεί η πολιτεία από μια κουλτούρα αδιαφάνειας και άτυπων διαδρομών προς ένα πλαίσιο κανόνων, λογοδοσίας και συμμετοχής. Η μελλοντική επιτυχία του θεσμού θα εξαρτηθεί από τη θεσμική συνέπεια και την πραγματική ανεξαρτησία των μηχανισμών εποπτείας, από την εκπαίδευση και την αλλαγή κουλτούρας στη δημόσια διοίκηση, καθώς και από τη συνεργασία όλων των δρώντων – κράτους, κοινωνίας των πολιτών, επιχειρήσεων και ακαδημαϊκής κοινότητας. Αν κάτι πρέπει να τονιστεί ως τελικό συμπέρασμα είναι ότι το lobbying, όταν λειτουργεί διαφανώς και με κανόνες, δεν είναι «παρασκηνιακή επιρροή». Είναι θεσμοθετημένος διάλογος, ο οποίος μάλιστα είναι άμεσα συνδεδεμένος με τη δημοκρατία (ΕΑΔ, 2023).

Η θεσμοθέτηση του lobbying στην Ελλάδα, με την εισαγωγή του Ν. 4964/2022, συνιστά γεγονός ιδιαίτερης θεσμικής βαρύτητας, το οποίο υπερβαίνει τα όρια μιας αποσπασματικής διοικητικής μεταρρύθμισης. Πρόκειται, κατ' ουσίαν, για ένδειξη μετασχηματισμού της κρατικής λογικής, στο μέτρο που επιχειρείται η μετάβαση από άτυπες, προσωποκεντρικές και συχνά αδιαφανείς πρακτικές επιρροής σε ένα κανονιστικό, ελεγχόμενο και δημόσια λογοδοτούμενο σύστημα διαμεσολάβησης συμφερόντων. Η εξέλιξη αυτή εντάσσεται σε μια ευρύτερη προσπάθεια θεσμικής ωρίμανσης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, η οποία, υπό την πίεση τόσο εσωτερικών παθογενειών όσο και εξωτερικών δεσμεύσεων, καλείται να αναστοχαστεί τον τρόπο άσκησης της δημόσιας εξουσίας.

Στο ιστορικό και πολιτικό πλαίσιο της Ελλάδας, η έννοια της επιρροής συνδέθηκε επί μακρόν με πελατειακές σχέσεις, πολιτική εξάρτηση και εξωθεσμικές πρακτικές. Η απουσία σαφούς ρυθμιστικού πλαισίου δεν εξάλειψε το lobbying· αντιθέτως, το καθιστούσε αόρατο, ανεξέλεγκτο και δυνητικά επιβλαβές για τη δημοκρατική νομιμοποίηση της διοικητικής δράσης. Υπό αυτή την έννοια, η θεσμοθέτηση δεν εισάγει την επιρροή στη δημόσια σφαίρα, αλλά τη μεταφέρει από το παρασκήνιο στο φως, καθιστώντας τη αντικείμενο κανόνων, ελέγχου και δημόσιας συζήτησης.

Η ανάλυση που προηγήθηκε κατέδειξε ότι το lobbying, όταν εντάσσεται σε ένα συνεκτικό πλαίσιο καλής διακυβέρνησης, δεν υπονομεύει τη δημοκρατία, αλλά δύναται να λειτουργήσει ενισχυτικά προς αυτήν. Η διαφάνεια των επαφών, η δημοσιοποίηση των δραστηριοτήτων επιρροής και η ύπαρξη ανεξάρτητων εποπτικών

μηχανισμών συμβάλλουν στη μετατροπή της άσκησης επιρροής σε θεσμικό διάλογο μεταξύ κράτους και κοινωνίας. Η δημόσια διοίκηση παύει να εμφανίζεται ως κλειστό σύστημα λήψης αποφάσεων και αποκτά χαρακτηριστικά διαπερατότητας, χωρίς να απεμπολεί την κανονιστική της αυτονομία.

Στο θεωρητικό επίπεδο, η θεσμική ρύθμιση του lobbying συνδέεται άμεσα με τις αρχές του New Public Management και, κυρίως, με τις μεταγενέστερες εξελίξεις του New Public Governance. Η έμφαση στη λογοδοσία, στη μετρησιμότητα, στη διαχείριση πληροφορίας και στη συνεργατική διακυβέρνηση αποτυπώνει μια διοίκηση που δεν λειτουργεί αποκλειστικά ιεραρχικά, αλλά μέσα από δίκτυα αλληλεπίδρασης. Το lobbying, υπό αυτή την οπτική, δεν αποτελεί εξωτερική πίεση προς το κράτος, αλλά μηχανισμό διοχέτευσης γνώσης, εμπειρίας και κοινωνικών αιτημάτων στο πεδίο της δημόσιας πολιτικής.

Ωστόσο, η επιτυχία του θεσμικού εγχειρήματος δεν είναι αυτονόητη. Η εμπειρία άλλων χωρών καταδεικνύει ότι η ύπαρξη νόμου δεν επαρκεί από μόνη της για την εδραίωση κουλτούρας διαφάνειας. Απαιτείται συνδυασμός κανονιστικής σαφήνειας, διοικητικής επάρκειας, τεχνολογικής υποστήριξης και, κυρίως, παιδευτικής λειτουργίας. Η ελληνική περίπτωση βρίσκεται ακόμη σε μεταβατικό στάδιο, στο οποίο η πρόκληση δεν έγκειται πλέον στη θεσμική αναγνώριση του lobbying, αλλά στη λειτουργική του ενσωμάτωση στο διοικητικό σύστημα.

Ιδιαίτερη σημασία αποκτά, στο σημείο αυτό, ο ρόλος της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας. Η ΕΑΔ δεν καλείται απλώς να επιβάλλει κυρώσεις ή να τηρεί μητρώα, αλλά να λειτουργήσει ως κόμβος θεσμικής ακεραιότητας, συντονίζοντας μηχανισμούς ελέγχου, εκπαίδευσης και πρόληψης. Η διεθνής εμπειρία δείχνει ότι οι πιο αποτελεσματικοί θεσμοί εποπτείας δεν περιορίζονται σε κατασταλτικές αρμοδιότητες, αλλά επενδύουν συστηματικά στη διαμόρφωση κοινών κανόνων κατανόησης και συμπεριφοράς. Υπό αυτή την έννοια, η ενίσχυση της θεσμικής αυτονομίας, των πόρων και της επιστημονικής επάρκειας της ΕΑΔ αποτελεί κρίσιμο παράγοντα για τη βιωσιμότητα του συστήματος.

Παράλληλα, η κοινωνική αποδοχή του lobbying συνιστά ίσως τη δυσκολότερη πτυχή της μεταρρύθμισης. Η εμπιστοσύνη δεν οικοδομείται αποκλειστικά μέσω κανόνων, αλλά μέσω σταθερής και συνεπούς εφαρμογής τους. Όσο οι πολίτες αντιλαμβάνονται

ότι οι δραστηριότητες επιρροής καταγράφονται, ελέγχονται και υπόκεινται σε συνέπειες, τόσο μειώνεται η καχυποψία και ενισχύεται η αντίληψη ότι η διοίκηση λειτουργεί προς όφελος του δημόσιου συμφέροντος. Σε αυτό το πλαίσιο, η διαφάνεια παύει να είναι αφηρημένη αρχή και μετατρέπεται σε βιωμένη εμπειρία λογοδοσίας.

Η προοπτική της επόμενης δεκαετίας καθιστά σαφές ότι το lobbying θα επηρεαστεί καθοριστικά από την ψηφιακή μετάβαση. Η αξιοποίηση ανοικτών δεδομένων, η διαλειτουργικότητα μητρώων και η χρήση αναλυτικών εργαλείων τεχνητής νοημοσύνης μετασχηματίζουν τον τρόπο με τον οποίο η επιρροή καταγράφεται και αξιολογείται. Η ελληνική διοίκηση έχει τη δυνατότητα να αξιοποιήσει τις τεχνολογικές αυτές εξελίξεις όχι απλώς για λόγους συμμόρφωσης, αλλά ως εργαλείο στρατηγικής αναβάθμισης της δημόσιας διακυβέρνησης.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Afonso, A., & Peters, Y. (2015). Accountability and legitimacy in bureaucratic systems. *Public Administration Review*, 75(3).

Afonso, A., & Peters, Y. (2015). How accountability and legitimacy shape bureaucratic autonomy. *Public Administration Review*, 75(3).

Baumgartner, F., & Leech, B. (2001). Interest niches and policy bandwagons: Patterns of interest group involvement in national politics. *Journal of Politics*, 63(4).

Binderkrantz, A. (2014). Interest groups in the media: Bias and diversity over time. *European Journal of Political Research*, 53(1).

Bovaird, T., & Löffler, E. (2003). *Public management and governance*. Routledge.

Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability. *European Law Journal*, 13(4).

Canada, Government of. (2008). *Lobbying Act (R.S., 1985, c. 44)*.

Canada, Government of. (2023). *Predictive integrity framework*.

Carpenter, D., & Moss, D. (2014). *Preventing regulatory capture*. Cambridge University Press.

Chari, R., Hogan, J., & Murphy, G. (2020). *Regulating lobbying: A global comparison*. Manchester University Press.

Coen, D. (2021). *Interest representation in the European Union*.

Coen, D., & Katsaitis, A. (2021). Regulating EU interest representation. *Journal of European Public Policy*, 28(4).

Coen, D., & Richardson, J. (2011). *Lobbying the European Union: Institutions, actors,*

and issues. Oxford University Press.

Commissioner of Lobbying of Canada. (2022). *Lobbyists' code of conduct*.

Congress, U.S. (1995). *Lobbying Disclosure Act*.

Congress, U.S. (2007). *Honest Leadership and Open Government Act*.

Dahl, R. (1961). *Who governs? Democracy and power in an American city*. Yale University Press.

Denhardt, R., & Denhardt, J. (2007). *The new public service: Serving, not steering*.

Drutman, L. (2015). *The business of America is lobbying*. Oxford University Press.

European Commission. (2001). *European governance: A white paper* (COM(2001) 428 final).

European Commission. (2022). *EU transparency register: Annual report*.

European Commission. (2022). *Report on the rule of law in the European Union – Greece chapter*.

European Commission. (2023). *Transparency register annual report*.

European Parliament & European Commission. (2011). *Agreement on the establishment of the transparency register*.

Habermas, J. (1996). *Between facts and norms*. MIT Press.

HATVP. (2014). *Rapport annuel de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique*.

HATVP. (2021). *Guide de la déontologie et formation des représentants d'intérêts*.

HATVP. (2022). *Rapport annuel*.

Holman, C., & Luneburg, W. (2012). Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform. *Interest Groups & Advocacy*, 1(1).

- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*.
- International, Transparency. (2021). *Integrity and lobbying index*.
- International, Transparency. (2022). *Global corruption barometer – Greece*.
- International, Transparency. (2023). *Global integrity report*.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2010). The worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues. *World Bank Policy Research Working Paper No. 5430*.
- Mahoney, C. (2008). *Brussels versus the Beltway*. Georgetown University Press.
- March, J., & Olsen, J. (1984). The new institutionalism. *American Political Science Review*, 78(3).
- McGrath, C. (2006). *Lobbying in Washington, London, and Brussels*. Edwin Mellen Press.
- Moore, M. (1995). *Creating public value*.
- OECD. (2018). *Public integrity handbook*.
- OECD. (2019). *Performance management in the public sector*.
- OECD. (2021). *Lobbying in the 21st century: Transparency, integrity and access*. OECD Publishing.
- OECD. (2022). *Governance for integrity in Southern Europe*.
- OECD. (2023). *Digital government review: Greece*.
- Olson, M. (1965). *The logic of collective action*.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government*. Addison-Wesley.
- Osborne, S. (2010). *The new public governance*. Routledge.

- Peters, B. G. (2010). *The politics of bureaucracy*. Routledge.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, politics and the state*. Palgrave Macmillan.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform*. Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance*.
- Schattschneider, E. (1960). *The semi-sovereign people*. Holt.
- Thomas, C. S. (2019). *Research guide to U.S. and international interest groups*. Routledge.
- Transparency International Greece. (2022). *Lobbying and integrity in public life: Country report Greece*.
- Transparency International France. (2023). *Lobbying in France: Integrity and oversight*.
- Truman, D. (1951). *The governmental process*. Knopf.
- World Bank. (1989). *Sub-Saharan Africa: From crisis to sustainable growth*.
- World Bank. (2017). *Governance and the law: World development report 2017*.
- World Bank Data. (2023). *Worldwide governance indicators – Greece*.
- UNDP. (2020). *Digital governance report*.
- UNDP. (2020). *Governance for sustainable development*.
- Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης. (2023). *Ετήσια έκθεση*.
- Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης. (2023). *Digital governance progress report*.
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας. (2022). *Οδηγός εφαρμογής συστήματος εσωτερικού ελέγχου*.
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας. (2022). *Ετήσια έκθεση*.
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας. (2023). *Έκθεση για την ψηφιακή διακυβέρνηση και διαφάνεια*.

- Εθνική Αρχή Διαφάνειας. (2022). *Αναλυτικός οδηγός εφαρμογής Ν. 4964/2022*.
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας. (2022). *Εγχειρίδιο κατάρτισης για δημόσιους λειτουργούς*.
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας. (2022). *Εθνική στρατηγική ακεραιότητας 2022–2025*.
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας. (2022). *Εκπαιδευτικά προγράμματα διαφάνειας*.
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας. (2022). *Κώδικας δεοντολογίας για δημόσιους λειτουργούς*.
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας. (2022). *Κώδικας δεοντολογίας για δραστηριότητες άσκησης επιρροής*.
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας. (2022). *Οδηγός εφαρμογής κυρώσεων*.
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας. (2022). *Οργανόγραμμα και δομή*.
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας. (2023). *Ετήσια έκθεση*.
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας. (2023). *Οδηγός εφαρμογής συστήματος εσωτερικού ελέγχου*.
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας. (2023). *Επικοινωνιακή στρατηγική διαφάνειας*.
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας. (2023). *Οδηγός καταγραφής δραστηριοτήτων άσκησης επιρροής*.
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας. (2023). *Προτάσεις πολιτικής για το lobbying στην Ελλάδα*.
- Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης. (2023). *Προγράμματα εκπαίδευσης στη διαφάνεια και δεοντολογία*.
- Βουλή των Ελλήνων. (2023). *Πρακτικά Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας*.
- Υπουργείο Εσωτερικών. (2022). *Αιτιολογική έκθεση Ν. 4964/2022*.
- Νόμος 3861/2010 (ΦΕΚ Α' 112).
- Νόμος 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133).

Νόμος 4795/2021 (ΦΕΚ Α' 62).

Νόμος 4964/2022 (ΦΕΚ Α' 150/30.07.2022). *Εθνική Αρχή Διαφάνειας και ρυθμίσεις για δραστηριότητες άσκησης επιρροής.*

Σύνταγμα της Ελλάδας (άρθρο 1, παρ. 7).

Δημόσιες Διαβουλεύσεις. (2024). *Στατιστικά opengov.gr.* <https://www.opengov.gr>

