



**Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου
Σχολή Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων**

**Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών
«Διακυβέρνηση και Δημόσιες Πολιτικές»
Κατεύθυνση: «Δημόσιες Πολιτικές»**

**«Η Διαβούλευση ως εργαλείο στρατηγικού σχεδιασμού
των δημόσιων πολιτικών – Δημόσια διαβούλευση και
λειτουργία του Κοινοβουλίου: Προτάσεις για την
αναβάθμιση της πολιτικής στη Βουλή των Ελλήνων»**

Διονύσιος Παν. Κόκκιας

(Α.Μ. 3033201701010)

Κόρινθος, Νοέμβριος 2018



**University of Peloponnese
Faculty of Social and Political Sciences
Department of Political Science and International Relations**

**Master Program in
“Governance and Public Policies”
Direction: “Public Policies”**

**“Deliberation as a tool for strategic management of the
public policies – Public deliberation and functioning of the
Parliament: Proposals for the upgrading of the politics in
the Hellenic Parliament”**

Dionysios Kokkias

Corinth, November 2018

ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

1. Δηλώνω ρητά και ανεπιφύλακτα ότι η διπλωματική εργασία που σας καταθέτω αποτελεί προϊόν δικής μου πνευματικής προσπάθειας, δεν παραβιάζει τα δικαιώματα τρίτων μερών και ακολουθεί τα διεθνώς αναγνωρισμένα πρότυπα επιστημονικής συγγραφής, τηρώντας πιστά την ακαδημαϊκή δεοντολογία.
2. Οι απόψεις που εκφράζονται αποτελούν αποκλειστικά ευθύνη του συγγραφέα και ο επιβλέπων, οι εξεταστές, το Τμήμα και το Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου δεν υιοθετούν κατ' ανάγκη τις εκφραζόμενες απόψεις, ούτε φέρουν οποιαδήποτε ευθύνη για τυχόν λάθη και παραλείψεις.

Ο δηλών

Διονύσιος Κόκκιας

*Στον Παναγιώτη & τη Μαρία,
για το χαμόγελό τους που μου
δίνει δύναμη και κουράγιο.*

Ευχαριστίες

Θερμές ευχαριστίες σε όλους τους καθηγητές και διδάσκοντες στο Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών: ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ & ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ. Συνάντησα, όχι μόνο πανεπιστημιακούς δασκάλους με υψηλό ακαδημαϊκό επίπεδο, αλλά και ανθρώπους με διάθεση πολύπλευρης προσφοράς στους φοιτητές τους και στην τοπική κοινωνία. Αποδεικνύουν πως το Δημόσιο Πανεπιστήμιο, παρά την έλλειψη πόρων και τις προσπάθειες απαξίωσής του, στηρίζεται σε γερές βάσεις. Για τους παραπάνω λόγους συστήνω το ανωτέρω Μ.Π.Σ. ανεπιφύλακτα σε όσους ενδιαφέρονται για περαιτέρω σπουδές.

Ιδιαίτερες ευχαριστίες οφείλω στον επιβλέποντα τη διπλωματική μου εργασία καθηγητή κ. Σωτήρη Βανδώρο και στον έχοντα τη συνευθύνη της επίβλεψης, διδάσκοντα Δρ. Σήφη Πλυμάκη για τη συνέπεια, την προσήνεια, τη βοήθεια, τα εποικοδομητικά σχόλια και τις παρατηρήσεις τους σε όλη την περίοδο συγγραφής της διπλωματικής μου εργασίας.

Δεν ξεχνώ, τέλος, τους συμφοιτητές μου. Μοιραστήκαμε πολλές ώρες μαθημάτων, μας ενώνουν οι στιγμές άγχους και πίεσης, λύπης και χαράς, απογοήτευσης και προσδοκίας ότι θα τα καταφέρουμε. Είναι μνήμες που θα μας συνοδεύουν τα υπόλοιπα χρόνια της ζωής μας.

«Η Διαβούλευση ως εργαλείο στρατηγικού σχεδιασμού των δημόσιων πολιτικών – Δημόσια διαβούλευση και λειτουργία του Κοινοβουλίου: Προτάσεις για την αναβάθμιση της πολιτικής στη Βουλή των Ελλήνων»

Σημαντικοί όροι: Βουλή των Ελλήνων, Διαβούλευση, Διαβουλευτική Δημοκρατία, Δημόσιες Πολιτικές, Δημόσιο Συμφέρον, Κοινωνία των Πολιτών, Πλουραλισμός, Πολυνομία, Κακονομία, Ευρωπαϊκή Ένωση, Οργανισμός για την Οικονομική Συνεργασία και Ανάπτυξη (ΟΟΣΑ).

Περίληψη

Στη σημερινή εποχή, εποχή υπερδιόγκωσης της ισχύος της αγοράς, της παγκοσμιοποίησης, της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, είναι αποτελεσματική η διαβούλευση ώστε να οδηγεί στην επιτυχία των δημόσιων πολιτικών, την προστασία του δημόσιου συμφέροντος και την επανανομιμοποίηση της πολιτικής; Ποιος είναι ο ρόλος της διαβούλευσης και της συμμετοχής των ομάδων συμφερόντων και της κοινωνίας των πολιτών στη λειτουργία της Βουλής, στην καλή νομοθέτηση και στην ποιότητα των παραγόμενων πολιτικών; Σε αυτά τα ερωτήματα αναζητά απαντήσεις η παρούσα διπλωματική εργασία.

Στο πρώτο Κεφάλαιο αναλύεται το θεωρητικό πλαίσιο της δημόσιας πολιτικής και της διαβούλευσης και εξάγονται κριτήρια ορθής διαβούλευσης σε μια συμμετοχική δημοκρατία. Στο δεύτερο Κεφάλαιο επισημαίνονται τα αίτια και οι επιπτώσεις της πολυνομίας και της κακονομίας ως αποτέλεσμα της έλλειψης διαβούλευσης με τους πολίτες, καθώς και τα προβλήματα του κανονιστικού πλαισίου για την καλή νομοθέτηση στην Ελλάδα.

Η εργασία ολοκληρώνεται με την ανάλυση των διαδικασιών διαβούλευσης στη Βουλή των Ελλήνων, την αξιολόγηση του ακολουθούμενου διαβουλευτικού μοντέλου σε σύγκριση με τις διεθνώς καθιερωμένες πρακτικές και τις προτάσεις της Ε.Ε. και του Ο.Ο.Σ.Α. και εξάγονται συμπεράσματα και προτάσεις για τη βελτίωσή του.

“Deliberation as a tool for strategic management of the public policies – Public deliberation and functioning of the Parliament: Proposals for the upgrading of the politics in the Hellenic Parliament”

Important terminology: Hellenic Parliament, Deliberation, Deliberative Democracy, Public Policies, Public Interest, Civil Society, Pluralism, Multimodality, Malignity, European Union, Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)

Abstract

In today’s era, which is the era of the exaggeration of the power of the market, globalization, the multilevel governance and the electronic governance, is it effective to enforce deliberation so as to be led to the success of the public policies, the protection of public interest and the re-legitimization of the politics? What is the role of the deliberation of groups of interests and Civil Society in the operation of the Parliament, the good legislation and the quality of the resulting policies? This master’s dissertation seeks answers to these questions.

The first chapter analyzes the theoretical framework of the public policy and deliberation and draws criteria of good deliberation in a participatory democracy. The second chapter emphasizes on the causes and effects of multimodality and malignity as a result of the deficiency of deliberation with the citizens, as well as the problems of the regulatory framework for the good legislation in Greece.

The dissertation is completed with the analysis of the deliberative procedures in the Greek Parliament, the evaluation of the followed deliberative procedure in comparison with the internationally established practices and suggestions of the European Union (EU) and the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). Conclusions and suggestions are also drawn for its improvement.

Πίνακας περιεχομένων

ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	1
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1:	
ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ & ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ.....	4
1.1. Το περιβάλλον διαμόρφωσης των δημόσιων πολιτικών και το δημόσιο συμφέρον	4
1.2. Ο Κύκλος της Πολιτικής	7
1.3. Κατευθύνσεις του ΟΟΣΑ και της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη διαβούλευση - Σύγχρονα εργαλεία διαβούλευσης.....	14
1.3.1. Ο Οργανισμός για την Οικονομική Συνεργασία και Ανάπτυξη	15
1.3.2. Η Ευρωπαϊκή Ένωση	16
1.4. Διαβουλευτική δημοκρατία και κριτήρια διαβούλευσης.....	17
1.4.1. Θεωρητική ανασκόπηση της διαβούλευσης	17
1.4.2. Κριτήρια ορθής διαβούλευσης.....	20
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2:	
ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ & ΚΑΛΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ.....	22
2.1. Πολυνομία – Κακονομία και Κοινωνία των Πολιτών.....	22
2.2. Ο Εξευρωπαϊσμός της Πολιτικής Καλής Νομοθέτησης	27
2.3. Οι προτάσεις του ΟΟΣΑ για τη βελτίωση της νομοθέτησης στην Ελλάδα .	29
2.4. Ο ν. 4048/2012 – Κριτική αποτίμηση	31
2.5. Αξιολόγηση του διαβουλευτικού μοντέλου της Βουλής των Ελλήνων	34
2.5.1. Καλές πρακτικές από τη διεθνή κοινοβουλευτική εμπειρία	34
2.5.2. Διαδικασίες και προβλήματα διαβούλευσης στις αρμόδιες Διευθύνσεις της Βουλής	37

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ - ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ..... 46

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ..... 52

Π 1 Τα θεμελιώδη χαρακτηριστικά της καλής διακυβέρνησης του ΟΟΣΑ52

Π 2 Κατευθυντήριες αρχές ΟΟΣΑ για επιτυχή πληροφόρηση, διαβούλευση και συμμετοχή.....53

Π 3 Εργαλεία και Μηχανισμοί AD HOC Διαβούλευσης.....54

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ..... 55

Κατάλογος πινάκων

Πίνακας 1: Εσωτερικοί και εξωτερικοί δρώντες στις δημόσιες πολιτικές9

Πίνακας 2: Κριτήρια ορθής διαβούλευσης20

Πίνακας 3: Επτά Προτάσεις – Παρεμβάσεις Μεσοπρόθεσμου Ορίζοντα23

Πίνακας 4: Δώδεκα Προτάσεις – Παρεμβάσεις Βραχυπρόθεσμου Ορίζοντα24

Πίνακας 5: Νομοθετική παραγωγή Βουλής των Ελλήνων 2008 - 2018.....41

Κατάλογος γραφημάτων

Γράφημα 1: Η διαβούλευση στον κύκλο της πολιτικής.....7

Γράφημα 2: Η κατάταξη της Ελλάδας στον δείκτη “Government Effectiveness” της Παγκόσμιας Τράπεζας.....25

Γράφημα 3: Απαντήσεις σε έρευνα της εταιρείας διαNEOσις στο ερώτημα: «Πόσο εμπιστεύεστε κάθε έναν από τους παρακάτω θεσμούς ή δομές»26

Γράφημα 4: Νομοθετική παραγωγή της Βουλής των Ελλήνων 2008 - 201842

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Από την αρχαία Αθηναϊκή Δημοκρατία και την «εκκλησία του δήμου», έως τους νεότερους χρόνους και την εμφάνιση θεσμών αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, η διαβούλευση είναι έννοια σύμφυτη με τη δημοκρατία. Οι πολίτες δεν είναι ούτε ιδιώτες καταναλωτές, ούτε οικονομικά υποκείμενα ή διοικούμενοι. Είναι ενεργοί συνδιαμορφωτές της δημόσιας πολιτικής και κοινωνικής ζωής του τόπου μας.

Οι πολίτες έχουν το δικαίωμα και την υποχρέωση να καταθέτουν τεκμηριωμένες απόψεις, να υποστηρίζουν τις αξίες, τις ιδέες και τα συμφέροντά τους, επιδιώκοντας να πείσουν για την ορθότητα των λόγων τους, επιτρέποντας τη μεγαλύτερη δυνατή σύνθεση στις αποφάσεις ώστε να εξυπηρετηθεί το γενικότερο δημόσιο συμφέρον.

Οι δημόσιοι φορείς και το Κοινοβούλιο δεν έχουν μόνο υποχρέωση να επιτρέπουν, αλλά οφείλουν να εγγυώνται και να εξασφαλίζουν την εφαρμογή κανόνων, προϋποθέσεων και κριτηρίων διαβούλευσης σε κάθε στάδιο του Κύκλου της Πολιτικής, που διαμορφώνουν και την ποιότητά της. Ο Κύκλος της Πολιτικής απαιτεί έναν συνεχή διάλογο με όλους τους εξωτερικούς και εσωτερικούς δρώντες και πλουραλισμό απόψεων, ώστε η εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής να έχει τη μέγιστη αποδοχή και υποστήριξη, αυξάνοντας τις πιθανότητες να μην αποτύχει στην υλοποίησή της.

Ταυτόχρονα, ο κοινωνικός διάλογος κινητοποιεί την κοινωνία των πολιτών και επιβάλλει τον έλεγχο, τη διαφάνεια και τη λογοδοσία των κυβερνώντων, αμβλύνοντας την κρίση εμπιστοσύνης προς τους δημοκρατικούς θεσμούς και μετατρέποντας τους οργανωμένους πολίτες σε θεσμικά αντίβαρα απέναντι σε κάθε μορφής στρεβλώσεις που δημιουργεί η επικυριαρχία ισχυρών οικονομικών και κορπορατιστικών συμφερόντων.

Η διαπίστωση της μεγάλης απόστασης από τη θεωρία στην πράξη ήταν το κίνητρο για τη συγγραφή της παρούσας διπλωματικής εργασίας. Η πολυεπίπεδη οικονομική, κοινωνική και θεσμική κρίση της τελευταίας δεκαετίας ανέδειξε όλα τα συμπτώματα του κομματικού κράτους, των πελατειακών σχέσεων, της απουσίας κοινωνικού διαλόγου, των έντονων κομματικών συγκρούσεων και της αδυναμίας του Κοινοβουλίου να πρωταγωνιστήσει στις εξελίξεις με σύμμαχο την κοινωνία που εκπροσωπεί, για ένα μέλλον βιώσιμης ανάπτυξης και κοινωνικής προόδου.

Μπορεί να ανατραπεί αυτή η πορεία; Μπορεί η διαβούλευση να θέσει τις βάσεις για μια συμμετοχική, πλουραλιστική δημοκρατία και με ποιον τρόπο; Ποια είναι τα προβλήματα και οι αντιστάσεις, πώς επηρεάζουν την πλημμελή συμμετοχή των πολιτών και την ανάπτυξη της διαβούλευσης στη λειτουργία του Κοινοβουλίου και συνολικά στη διοίκηση;

Ειδικότερα στη Βουλή των Ελλήνων, πώς μπορεί η διαβούλευση αν όχι να αποτρέψει, να ανασχέσει τις στρατηγικές πόλωσης, σύγκρουσης, άρνησης και διαφωνίας σε όλα, να οδηγήσει σε συμφωνίες, συναινέσεις και συνθέσεις στη νομοθετική διαδικασία ώστε να αντιμετωπιστεί η πολυνομία και η κακονομία, επιτρέποντας την εφαρμογή των αρχών της καλής νομοθέτησης, με αξιοποίηση καλών πρακτικών που εφαρμόζονται σε άλλα Κοινοβούλια που αντιμετώπισαν τα ίδια προβλήματα, τις διαδικασίες καλής νομοθέτησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση που μπορεί να ακολουθήσει η χώρα στο πλαίσιο του εξευρωπαϊσμού των πολιτικών της και σχετικών Εκθέσεων του ΟΟΣΑ;

Σκοπός και σκοπιμότητα της παρούσας έρευνας είναι να διερευνηθεί και να αξιολογηθεί με ποιες επιστημονικές μεθόδους διαρθρώνεται και θεσμοποιείται η διαβούλευση ως εργαλείο του στρατηγικού σχεδιασμού, ώστε να μεγιστοποιηθεί η συμβολή της στην αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των δημόσιων πολιτικών. Ποιος είναι ο ρόλος της σε κάθε στάδιο του Κύκλου της Πολιτικής που εκπονείται από τη δημόσια διοίκηση; Τέλος, με ποιους τρόπους η διαβούλευση θα ενισχύσει τον ρόλο της Βουλής των Ελλήνων, που έχει την τελική ευθύνη για την λήψη αποφάσεων που αφορούν τους πολίτες, θα αυξήσει την ποιότητα της νομοθεσίας και θα οδηγήσει στην ανάκτηση της αυτονομίας της ως θεσμού που εκφράζει τη λαϊκή κυριαρχία και θα την καταστήσει θεσμικό αντίβαρο απέναντι στην εκτελεστική εξουσία;

Το κεντρικό ερευνητικό ερώτημα είναι: Στη σημερινή εποχή, εποχή υπερδιόγκωσης της ισχύος της αγοράς, της παγκοσμιοποίησης, της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, με ποια μέσα θα καταστεί αποτελεσματική η διαβούλευση ώστε να οδηγεί στην επιτυχία των δημόσιων πολιτικών, την προστασία του δημόσιου συμφέροντος και την επανανομιμοποίηση της πολιτικής;

Για να απαντήσουμε στα παραπάνω ερωτήματα στο 1^ο Κεφάλαιο θα αναλύσουμε σε διακριτές θεματικές ενότητες τις κεντρικές έννοιες της εργασίας μας, όπως δημόσια πολιτική, δημόσιο συμφέρον, Κύκλος της Πολιτικής και διαβούλευση με τις ομάδες συμφερόντων και θα διατυπωθούν κριτήρια ορθής διαβούλευσης. Θα γίνει ανασκόπηση

της σχετικής πρωτογενούς και δευτερογενούς βιβλιογραφίας και θα παρουσιαστούν οι απόψεις των συγγραφέων.

Στο 2^ο Κεφάλαιο θα αναλυθούν τα προβλήματα της πολυνομίας και της κακονομίας και οι κανόνες Καλής Νομοθέτησης και θα παρουσιαστεί η διεθνής εμπειρία από τον ΟΟΣΑ, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και σχετικές καλές διεθνείς πρακτικές, καθώς και ο ν. 4048/2012 «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης».

Ακολούθως, θα γίνει ανάλυση περιεχομένου για τις διαδικασίες διαβούλευσης στη Βουλή των Ελλήνων και πιο συγκεκριμένα στη Γενική Διεύθυνση Κοινοβουλευτικού Έργου, θα παρουσιαστούν στατιστικά στοιχεία για τη διαδικασία νομοθέτησης στο Κοινοβούλιο, θα συνδέσουμε το θεωρητικό πλαίσιο με τον Κανονισμό της Βουλής και την εμπειρική πραγματικότητα, χρησιμοποιώντας, όπου μπορεί να τεκμηριωθεί, την εμπειρία που έχει αποκτηθεί μετά από 30ετή υπηρεσία του συγγραφέα στη Βουλή των Ελλήνων και θα πραγματοποιηθεί συγκριτική αξιολόγηση και κριτική του διαβουλευτικού μοντέλου, αξιοποιώντας τα κριτήρια που έχουν καταγραφεί στις προηγούμενες ενότητες.

Η έρευνα θα ολοκληρωθεί με την καταγραφή συμπερασμάτων και προτάσεων που αφορούν το κεντρικό ερευνητικό ερώτημά της.

Η ανά χείρας εργασία ανήκει στο επιστημονικό πεδίο των κοινωνικών επιστημών και ειδικότερα της διοικητικής επιστήμης, το γνωστικό της πεδίο είναι η δημόσια διοίκηση και το γνωστικό της αντικείμενο είναι οι δημόσιες πολιτικές με έμφαση στη διαβούλευση και την καλή νομοθέτηση στη Βουλή των Ελλήνων.

Περιορισμοί της Έρευνας: Δεν υπάρχει εκτεταμένη βιβλιογραφία ως προς τις διαδικασίες διαβούλευσης που ακολουθούνται στα Κοινοβούλια.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ & ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ

1.1. Το περιβάλλον διαμόρφωσης των δημόσιων πολιτικών και το δημόσιο συμφέρον

Το τέλος του 2ου Παγκοσμίου Πολέμου βρήκε τα κράτη της Δυτικής Ευρώπης με τις κοινωνίες διαλυμένες, τις οικονομίες κατθραυγμένες και τον μόνιμο φόβο ότι η φρίκη του πολέμου θα επιστρέψει. Η προσπάθεια των δυτικών κρατών από τις αρχές της δεκαετίας του 1950 για δημιουργία διακυβερνητικών ή και υπερεθνικών θεσμών, συμπυκνώνεται στο τρίπτυχο Ασφάλεια - Ευημερία - Δημοκρατία. (Nugent, 2012: 39-58)

Αυτά τα φλέγοντα ζητήματα καθόρισαν την κυβερνητική agenda και οδήγησαν στη δημιουργία μιας συγκεντρωτικής και αυστηρά ιεραρχημένης δημόσιας διοίκησης που εγγυόταν την αποτελεσματικότητα των πολιτικών του κράτους, των δημόσιων πολιτικών δηλαδή, που διαμορφώνονται από την αλληλεπίδραση του Κράτους, της κοινωνίας των πολιτών και της αγοράς (Muller & Surel, 2002: 16), στην προσπάθεια ανοικοδόμησης και εξυπηρέτησης του γενικού συμφέροντος.

Σύμφωνα με τον Anderson (2006, στο Λαδής & Νταλάκου, 2010: 18-19) ως δημόσια πολιτική ορίζεται *«μια σειρά σκόπιμων και σχετικά σταθερών ενεργειών, που αναπτύσσονται από κυβερνητικά σώματα και γενικότερα από επίσημους φορείς εξουσίας, για την αντιμετώπιση ενός προβλήματος ή ενός ζητήματος που προκαλεί το ενδιαφέρον»*, ή πιο απλά, όπως έγραψε ο Dye (1975, Ο.π.) *«ό,τι οι κυβερνήσεις επιλέγουν ή δεν επιλέγουν να πράξουν»*.

Το Κράτος και ο τρόπος οργάνωσής του ως Δημόσια Διοίκηση, υπάρχει για να υπηρετεί τους πολίτες, τις ανάγκες τους και τα συμφέροντά τους. Στο Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων της Ελλάδας (Ε.Π.Μ. 2015), αναφέρεται χαρακτηριστικά: *«Το Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης υλοποιεί μια φιλόδοξη αναδιοργάνωση του δημόσιου τομέα με σκοπό την αλλαγή κουλτούρας στη δημόσια διοίκηση, την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητάς της και τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες»* (Ε.Π.Μ., 2015: 19)

Οι δημόσιες δαπάνες των περισσότερων ευρωπαϊκών χωρών –και της Ελλάδας– την πρώτη μεταπολεμική περίοδο βρίσκονταν λίγο πάνω από το 10% του ΑΕΠ, ενώ στα τέλη του 20^{ου} αιώνα είχαν τετραπλασιαστεί, με την Ελλάδα να εκτινάσσει τις δημόσιες δαπάνες από το 21% του ΑΕΠ το 1976 στο 51% το 1988 (Ο.Ε.С.Д. 1989 στο Μακρυδημήτρης, 2008: 421) και έφτασαν το 2016 στο 50,3% του ΑΕΠ. (Εφ. ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ 3/7/2017)

Πού επενδύεται το μισό ΑΕΠ της χώρας, ποιες είναι οι αιτίες που οδηγούν το Κράτος να εκπονεί τις παραπάνω πολιτικές και κυρίως, με ποιον τρόπο λαμβάνονται οι αποφάσεις, ποιοι παράγοντες παρεμβαίνουν και με ποια διαδικασία;

Η αντιπροσωπευτική δημοκρατία, οι δημόσιες υπηρεσίες, η κοινωνία των πολιτών και η οικονομία της αγοράς είναι οι βασικοί δρώντες που επηρεάζουν τις διάφορες πολιτικές και δράσεις που αναπτύσσει το Κράτος στους τομείς της κυβερνητικής ευθύνης για την αντιμετώπιση των δημόσιων προβλημάτων. Ο τρόπος που κάθε φορά επιλέγεται να πραγματοποιηθεί αυτό, ανταποκρίνεται, *«σαν ένας καθρέπτης στο νόημα και δείχνει το πραγματικό περιεχόμενο, τις αξίες και τους στόχους της γενικής πολιτικής που επικρατεί και εφαρμόζεται σε ορισμένο τόπο και χρόνο»*. (Μακρυδημήτρης, 2008: 36)

Συνεπακόλουθα, το δημόσιο ή γενικότερο συμφέρον δεν είναι ούτε ένα, ούτε ενιαίο και αδιαίρετο, ούτε ομοιογενές. Το κρίσιμο στοιχείο σύμφωνα με τον Παπάζογλου (2009: 256-267) που αποτρέπει τις κοινωνικές συγκρούσεις και τον κοινωνικό αυτοματισμό, επιτρέπει συνθέσεις στον ανταγωνισμό συμφερόντων, αντισταθμίζει φαινόμενα πολιτικής κυριαρχίας ή και κηδεμόνευσης, είτε από φορείς της εξουσίας είτε από ισχυρά συμφέροντα της αγοράς και των οικονομικών ελίτ, ασκεί πίεση στην Κυβέρνηση ώστε οι πολιτικές της να εκμεταλλεύονται τον *εξευρωπαϊσμό* (Καρκατσούλης, 2004: 328) και να συγκλίνουν προς τους δείκτες ευημερίας της Ε.Ε. είναι η διαβούλευση.

Η διαβούλευση με ανταλλαγή επιχειρημάτων, σκέψεων και ιδεών στον στρατηγικό σχεδιασμό κάθε σταδίου του Κύκλου της Πολιτικής, επιπροσθέτως, δημιουργεί συνοχή και συνεκτικότητα στις δημόσιες πολιτικές, οδηγεί στη χρηστή διοίκηση, συμβάλλει ώστε η αποδοτικότητα, δηλαδή το κόστος των εκροών να εκφράζεται και στην αποτελεσματικότητά τους, δηλαδή στην υλοποίηση του κάθε φορά επιλεγέντος στόχου και την ικανοποίηση από την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και την ανταπόκρισή του στις προσδοκίες και τις ανάγκες των ωφελούμενων, με τη

συμμετοχή των πολιτών ως «λειτουργικό δικαίωμα», δικαίωμα και υποχρέωση ταυτόχρονα. (Καρακώστας, 2006: 709)

Ως στρατηγικός σχεδιασμός νοείται *«η πειθαρχημένη προσπάθεια να παραχθούν θεμελιώδεις αποφάσεις και δράσεις που διαμορφώνουν και καθοδηγούν το τι είναι ένας Οργανισμός [ένας φορέας του δημόσιου τομέα], τι κάνει και γιατί το κάνει»* (Bryson, 1998: 5 στο Poister & Streib, 1999: 309), περιλαμβάνει, δηλαδή, τον σχεδιασμό των άμεσων και μελλοντικών προτεραιοτήτων, στόχων και δράσεων ενός Δημόσιου Οργανισμού, σύμφωνα με τις ανάγκες των ωφελούμενων από τη λειτουργία του και τη διαχείριση των πόρων -έμψυχο δυναμικό και υλικοί πόροι- που καθιστά εφικτή, αποδοτική και αποτελεσματική την υλοποίηση αυτού του σχεδιασμού. (Πλυμάκης 2017-2018). Όσο πιο συμμετοχικός είναι ο στρατηγικός σχεδιασμός και μεγαλύτερη η εμπλοκή και η διαβούλευση των δρώντων/ωφελούμενων, με κοινή δέσμευση σε αξίες, όραμα για το μέλλον και αίσθηση του καθήκοντος, τόσο πιο πολλές πιθανότητες έχει να μην αποτύχει στην υλοποίησή του.

Η θεσμοποίηση της διαβούλευσης τρεις δεκαετίες τώρα, με τον James Fiskin, να σημειώνει χαρακτηριστικά πως *«η δημοκρατία στις μέρες μας προτάσσει μια αναγκαστική επιλογή ανάμεσα σε πολιτικά ισότιμες, αλλά σχετικά ανήμπορες μάζες και πολιτικά άνισες, αλλά σχετικά πιο ικανές ελίτ»* (Fiskin, 1991: 1 στο Held, 2007: 323), στη χώρα μας εμφανίστηκε με καθυστέρηση και δίχως να είναι υψηλή προτεραιότητα ως πρακτική.

Μία από τις βασικές αιτίες γι' αυτήν την καθυστέρηση (Παγουλάτος & Μπλαβούκος, 2006: 49, στο Μαραβέγιας & Σακελαρόπουλος, επιμ.), είναι η διαιώνιση στα πλαίσια του ελληνικού κράτους του Βεμπεριανού μοντέλου οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης, (Hood, 1998, στο Λαδής & Νταλάκου, 2010: 33-44) με τη φορμαλιστική ιεραρχία και τα υψηλά επίπεδα πελατειακών σχέσεων, που είχε ως αποτέλεσμα την ανάπτυξη *«ενός κατακερματισμένου συστήματος εκπροσώπησης κοινωνικοοικονομικών συμφερόντων με ισχυρούς συντεχνιακούς θύλακες δράσης»*.

Το διακύβευμα, δεν είναι μόνο οι πολιτικές, οι στόχοι και οι δράσεις με τις οποίες υλοποιούνται, αλλά είναι και θεσμικό. Είναι ο τρόπος με τον οποίο θα ενισχυθεί η συμμετοχή των πολιτών στα κέντρα λήψης των αποφάσεων, θα νοιώσουν ότι τους αφορά και έχουν λόγο και ρόλο και θα επανέρθει η πολιτική διαδικασία στο προσκήνιο. Υπό αυτή την έννοια, η διαβούλευση δεν είναι απλώς θέμα διαδικαστικό, σχετίζεται με την ίδια τη λειτουργία και την ποιότητα της δημοκρατίας. (Held, 2007: 325)

1.2. Ο Κύκλος της Πολιτικής

Στην κατανόηση της πορείας μιας δημόσιας πολιτικής από την υιοθέτησή της από τη δημόσια διοίκηση μέχρι την υλοποίηση και την αξιολόγησή της, συνεισφέρει μεθοδολογικά η *κατά στάδια προσέγγιση* ή *αλλιώς ο Κύκλος της Πολιτικής*. (Jones, 1970, στο Muller & Surel, 2002: 53)

Πρόκειται στην πραγματικότητα για την κατάτμηση και την παρακολούθηση μιας πολιτικής σε μια σειρά από φάσεις, που εξιδανικεύουν τη δημόσια πολιτική ως πολιτική διαδικασία. Στην πραγματικότητα, τα στάδια δέχονται επιρροές από εσωτερικούς και εξωτερικούς δρώντες μέσω της διαδικασίας της διαβούλευσης που δημιουργούν μια εξελικτική δυναμική, υπάρχουν αλληλοεπικαλύψεις και συνεχείς αλλαγές και ανατροφοδοτήσεις που μεταλλάσσουν τη φαινομενικά γραμμική τους πορεία.

Γράφημα 1:
Η διαβούλευση στον κύκλο της πολιτικής



Πηγή : Βασισμένο στο: Πλυμάκης, *Διαλέξεις μαθήματος «Δημόσιες Πολιτικές» 2017-2018*

Αναλυτικότερα, η Προσέγγιση των Σταδίων παρουσιάζεται ως εξής: (Hague & Harrop, 2011: 547-557), (Πλυμάκης, 2017-2018: ενότητες 1-10)

1) *Συγκρότηση της Κυβερνητικής ατζέντας*. Σε αυτό το στάδιο η Κυβέρνηση και οι δημόσιοι φορείς αναγνωρίζουν την ανάγκη παρέμβασης και αποφασίζουν να επιλύσουν ένα θέμα.

- 2) *Διαμόρφωση Πολιτικής*. Εξετάζονται και διαμορφώνονται οι εναλλακτικές λύσεις για την επίλυση του προβλήματος, ξεκαθαρίζουν οι συμμαχίες συμφερόντων που πιέζουν προς τη μία ή την άλλη κατεύθυνση και αναζητείται η βέλτιστη λύση με τη διαβούλευση και διαπραγμάτευση των εσωτερικών και εξωτερικών δρώντων. (Πίνακας 1.2).
- 3) *Λήψη της απόφασης*. Είναι στενά συνδεδεμένη και αλληλοεπηρεάζεται με τα δύο προηγούμενα στάδια, σε μια διαδικασία δράσης, αντίδρασης και ανάδρασης των συμμετεχόντων, με τη διαδικασία διαβούλευσης στη Βουλή μέσω της ακρόασης των ενδιαφερόμενων φορέων από την αρμόδια Διαρκή Επιτροπή της Βουλής που συζητά κάθε νομοσχέδιο και την μετέπειτα συζήτηση στην Ολομέλεια της Βουλής.
- 4) *Εφαρμογή της Δημόσιας Πολιτικής*. Η ορθή διαδικασία που ακολουθήθηκε στα προηγούμενα στάδια και τα εργαλεία που έχουν επιλεγεί για την υλοποίηση των δράσεων, κρίνει και την επιτυχή υλοποίησή της. Σε αυτό το στάδιο τα επιτελικά στελέχη της διοίκησης μπορεί να αποτελέσουν πηγή δύναμης και να δώσουν προστιθέμενη αξία στην εφαρμογή μιας πολιτικής (Αλεξόπουλος, 2005: 599-560) ή αντίθετα να αποτελέσουν τροχοπέδη, γιατί κατέχουν τις γνώσεις, την πείρα και την εξειδίκευση και σταθερές σχέσεις και διαύλους επικοινωνίας με τους εμπλεκόμενους, ενδιαφερόμενους και ωφελούμενους από την υπηρεσία τους.
- 5) *Αξιολόγηση της πολιτικής*. Παρότι ως κουλτούρα στη χώρα μας οι λέξεις αξιολόγηση και δείκτες μετρήσεων αποδοτικότητας, σύνδεσης ροών - αποτελεσμάτων και κόστους - ωφέλειας μιας πολιτικής έχουν χαμηλό ειδικό βάρος, η αξιολόγηση είναι το στάδιο που μας δείχνει και μάλιστα με την επιδίωξη της μεγαλύτερης συμμετοχής των δρώντων, τι επίπτωση είχε η εφαρμογή της πολιτικής, την επιτυχία της σε σχέση με τους στόχους που είχαν τεθεί, αν πρέπει και τι να αναθεωρηθεί ή να τροποποιηθεί, αν θα συνεχιστεί ή θα τερματισθεί και όλα τα προηγούμενα ανατροφοδοτούν τον κύκλο της πολιτικής.

Όπως αναφέραμε παραπάνω, οι εμπλεκόμενοι σε όλα τα στάδια της δημόσιας πολιτικής χωρίζονται σε εσωτερικούς και εξωτερικούς δρώντες. Στον πίνακα που ακολουθεί καταγράφονται συνοπτικά:

Πίνακας 1:
Εσωτερικοί και εξωτερικοί δρώντες στις δημόσιες πολιτικές

ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΙ ΔΡΩΝΤΕΣ	ΕΞΩΤΕΡΙΚΟΙ ΔΡΩΝΤΕΣ
Κυβέρνηση	Ευρωπαϊκή Ένωση
Διοίκηση	Κόμματα
Κοινοβούλιο	Ομάδες συμφερόντων
Δικαιοσύνη	Πολίτες
	Επιστημικές κοινότητες
	MME
	Κοινή γνώμη
	Επιχειρήσεις
	Διεθνείς οργανισμοί
	Ξένα κράτη

Πηγή: Βασισμένο στο: Πλυμάκης, Διαλέξεις μαθήματος «Δημόσιες Πολιτικές» 2017-2018

Ιδιαίτερη σημασία για την επιτυχία μιας δημόσιας πολιτικής, έχει η κυρίαρχη σε κάθε κράτος ή η ad hoc επιλογή της προσέγγισης για την εφαρμογή μιας πολιτικής. Διακρίνονται δύο κατηγορίες προσεγγίσεων: (Hague & Harrop 2011: 555)

- α) Η προσέγγιση «από την κορυφή» (top – down approach) που δίνει έμφαση στον έλεγχο και τη συμμόρφωση της διοίκησης από την κυβέρνηση στη βάση της σχέσης εντολέα – εντολοδόχου, ώστε να εξασφαλιστεί ότι η εκτέλεση των πολιτικών φέρνει τα αποτελέσματα και επιτυγχάνει τους στόχους που έχουν αποφασίσει οι αρμόδιοι για τη χάραξή τους.
- β) Η προσέγγιση «από τη βάση» (bottom – up approach) που υποστηρίζει ότι η εγγύτητα της γραφειοκρατίας στη βάση, εκεί δηλαδή που δοκιμάζονται και κρίνονται οι πολιτικές, η ευελιξία με την οποία μπορούν να τις εφαρμόσουν και η προσαρμογή των πολιτικών στις τοπικές συνθήκες, αυξάνει τις πιθανότητες επιτυχίας μιας δημόσιας πολιτικής.

Η εφαρμογή των σταδίων του Κύκλου της Πολιτικής δεν είναι γραμμική. Μπορεί τυπικά η κυβερνητική ατζέντα να προσδιορίζεται από τις προγραμματικές δηλώσεις του Πρωθυπουργού στη Βουλή για την παροχή ψήφου εμπιστοσύνης στην Κυβέρνηση και ο ίδιος, οι Υπουργοί, καθώς και τα επιτελεία των συνεργατών τους που κατέχουν τη

συνολική πληροφόρηση για το σύνολο των προβλημάτων συμμετέχοντας σε συσκέψεις με εμπλεκόμενα Υπουργεία, με τα στελέχη της διοίκησης, με ειδικούς εμπειρογνώμονες, και με εκπροσώπους κοινωνικών ομάδων ή πολίτες και των εναλλακτικών λύσεων που καθορίζουν τις προτεραιότητες του κυβερνητικού έργου, αλλά στην πραγματικότητα το περιβάλλον διαμόρφωσης μιας δημόσιας πολιτικής είναι πολύπλοκο και πλήθος άλλων παραγόντων παρεμβαίνουν και το επηρεάζουν.

Η κυβερνητική ατζέντα, οι εναλλακτικές λύσεις, η τελική επιλογή μιας δημόσιας πολιτικής και η διαδικασία συζήτησης και ψήφισής της στο Κοινοβούλιο συνδιαμορφώνεται από τις παρεμβάσεις και τις πιέσεις των κορπορατιστικών ομάδων συμφερόντων (π.χ. ΓΣΕΕ, ΑΔΕΔΥ και ΣΕΒ) και Δικτύων Πολιτικής (Ball & Peters, 1986), οι οποίες έχοντας εσωτερική συνοχή και γεωγραφική ανάπτυξη του δικτύου των μελών τους, έχουν τη δυνατότητα μέσω των απεργιακών κινητοποιήσεων να μπλοκάρουν κεντρικές λειτουργίες της οικονομικής και κοινωνικής ζωής, αλλά και να χρησιμοποιούν ως μέσο πίεσης την ψήφο των μελών τους στις επόμενες εκλογές.

Ισχυροί «παίκτες» στη διαβούλευση στο πρώιμο στάδιο εκπόνησης μιας δημόσιας πολιτικής, αν και συνήθως «αόρατοι» στην κοινωνία, αλλά και στη διαβούλευση στις αρμόδιες Διαρκείς Επιτροπές και στην Ολομέλεια της Βουλής, είναι οι επιχειρήσεις και τα μεγάλα οικονομικά συμφέροντα που πιέζουν είτε για πολιτικές που θα αυξήσουν τα περιθώρια κερδοφορίας τους (π.χ. φορολογία, ελαστικοποίηση των εργασιακών σχέσεων), είτε για μείωση της γραφειοκρατίας και του αναγκαίου χρόνου και των εγγράφων για την πραγματοποίηση μιας επένδυσης (π.χ. One stop shops), με «όπλο» τις νέες θέσεις εργασίας και τη συμβολή της επένδυσής τους στην ανάπτυξη, την αύξηση του ΑΕΠ και την απειλή της μεταφοράς των επιχειρηματικών τους δραστηριοτήτων στο εξωτερικό.

Η άτυπη ή επίσημη διαβούλευση μεταξύ των κοινωνικών, ομάδων, των ομάδων συμφερόντων και των κυβερνητικών οργάνων βασίζονται στη θεωρία του πλουραλισμού, (Hay, 2011: 51-77) σύμφωνα με την οποία *«δεν μπορεί να υπάρχει ένα μοναδικό, ενοποιημένο και καθολικό σώμα γνώσης και η ποικιλομορφία είναι ένα κοινωνικό αγαθό που αποτρέπει την κυριαρχία μιας συγκεκριμένης ιδέας»*. Οι ομάδες πολιτών -και όχι τα άτομα όπως υποστηρίζει η ιδεολογία του φιλελευθερισμού (Βανδώρος, 2015: 29-41)- είναι τα κύρια στοιχεία που συγκροτούν την κοινωνία σύμφωνα με τους πλουραλιστές.

Η βασική ιδέα του πλουραλισμού με κυριότερο εκφραστή τον Dahl (1963: 325, στο Hay, 2011: 58-60), ότι *«οι αποφάσεις για τις σημαντικές κυβερνητικές πολιτικές*

προκύπτουν κατόπιν συνομιλιών, διαπραγμάτευσης, πειθούς και πίεσης σε πολύ διαφορετικούς χώρους και κανένα επιμέρους οργανωμένο πολιτικό συμφέρον, κόμμα ή τάξη, δεν μπορεί από μόνο του να ελέγξει όλους αυτούς τους χώρους», δεν δικαιώνεται στην πραγματικότητα.

Αιτία για αυτό είναι, όπως σημειώνει ο Lindblom (1982: 19, στο Ό.π.: 63) πως η συναίνεση των κοινωνικών ομάδων δεν είναι «φυσικό φαινόμενο» και κυρίως ότι δεν έχουν όλες οι κοινωνικές ομάδες που έχουν ανταγωνιστικά συμφέροντα την ίδια δύναμη πίεσης και την ίδια ικανότητα πρόσβασης στους έχοντες την ευθύνη των αποφάσεων και επηρεασμού της κυβερνητικής ατζέντας και των δημόσιων πολιτικών που αποφασίζονται και ότι «δεν υπάρχει μόνο η ορατή εξουσία, αλλά και κρυφές δομές που σχηματίζουν την πολιτική ατζέντα χωρίς δημοκρατικό έλεγχο» (Polsby, 1960: 477 & 1980: 61, στο Ό.π.: 61), δηλαδή οι αγορές και η συμπόρευση των οικονομικών και πολιτικών ελίτ.

Τη συγκρότηση της κυβερνητικής ατζέντας και την επιλογή των δημόσιων πολιτικών επηρεάζουν, επίσης (Πλυμάκης, 2018), ο διάλογος εντός της Κυβέρνησης για την κατανομή των διαθέσιμων πόρων, με κάθε Υπουργό να πιέζει για περισσότερους πόρους για να υλοποιήσει τις πολιτικές του Υπουργείου του, οι υποχρεώσεις της χώρας που πηγάζουν από τη συμμετοχή της σε υπερεθνικούς και διακρατικούς θεσμούς, οι θέσεις, οι αντιδράσεις και οι πιέσεις των κομμάτων της αντιπολίτευσης που με τη σειρά τους υπόκεινται στις παρεμβάσεις των ομάδων συμφερόντων που περιγράψαμε και οι εμπειρογνώμονες που είτε ως συνεργάτες κυβερνητικών στελεχών είτε ως μέλη επιστημικών κοινοτήτων παρεμβαίνουν στη διαμόρφωση των πολιτικών.

Η εισαγωγή ενός θέματος προς επίλυση εξαρτάται, επίσης, από εξωγενείς απρόβλεπτους παράγοντες (π.χ. απρόβλεπτες αλλαγές στο κοινωνικό, κοινωνικό και γεωπολιτικό περιβάλλον, φυσικές καταστροφές και κρίσεις), την ανάγκη διορθωτικών παρεμβάσεων εξαιτίας της αποτυχίας στην υλοποίηση κάποιας πολιτικής λόγω της πολυνομίας και της κακονομίας, την εξέλιξη της τεχνολογίας και σε μεγάλο βαθμό τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης (Κουντούρη 2015: 108) που εκμεταλλευόμενα την πλημμυρή ενημέρωση και διαβούλευση και την κρίση εμπιστοσύνης των πολιτών στη δημόσια διοίκηση και τους αντιπροσωπευτικούς θεσμούς της Πολιτείας, είτε ελέγχοντας την εξουσία είτε φέρνοντας στο προσκήνιο γεγονότα είτε κάνοντας κριτική στην Κυβέρνηση, διαμορφώνουν την κοινή γνώμη, προτάσσουν θέματα προς επίλυση και

επηρεάζουν την εφικτότητα των πολιτικών, δηλαδή την πιθανότητα αποδοχής τους από την κοινωνία.

Το Κοινοβούλιο δεν θα μπορούσε να αποτελέσει εξαίρεση και επηρεάζεται άμεσα από τη λειτουργία των ομάδων πίεσης και τις παθογένειες στη διαβουλευτική διαδικασία που προηγείται της εισαγωγής ενός νομοσχεδίου για συζήτηση και ψήφιση στη Βουλή. Εκκινώντας από τον τρόπο εκλογής των Βουλευτών που εξαρτάται και από την υποστήριξη των ομάδων συμφερόντων με τις ψήφους των μελών τους και με τη χρηματοδότηση της προεκλογικής τους εκστρατείας, ιδιαίτερα στις μεγάλες εκλογικές περιφέρειες, με προφανές αντάλλαγμα, αλλά και από το σύστημα πελατειακών σχέσεων στις μικρότερες κυρίως περιφέρειες και τη λειτουργία της μιντιακής δημοκρατίας με την υπερπροβολή συγκεκριμένων στελεχών από κάθε κόμμα στα «τηλεοπτικά παράθυρα» (ενδεικτικό είναι ότι από τους 300 Βουλευτές, δύσκολα κάποιος πολίτης θα αναγνωρίσει πάνω από 30 Βουλευτές που ανακυκλώνονται στις τηλεοπτικές εκπομπές), η διαβούλευση στο Κοινοβούλιο δεν ασκείται σύμφωνα με τις αρχές και τους κανόνες που τη διέπουν.

Η διαβούλευση μεταξύ των Κοινοβουλευτικών ομάδων και των Βουλευτών τους χαρακτηρίζεται από τη σύγκρουση, την κομματική πόλωση, την άρνηση για συνθέσεις και συναινέσεις, τους παράλληλους μονόλογους που μόνο στόχο έχουν οι μεν Βουλευτές της συμπολίτευσης να στηρίζουν άκριτα κάθε κυβερνητική επιλογή, οι δε Βουλευτές της αντιπολίτευσης να αρκούνται στο «όχι σε όλα».

Ο κοινωνικός διάλογος απουσιάζει εντελώς και υποκαθίσταται από την τελική άτυπη πίεση των ομάδων συμφερόντων στους βουλευτές που ορίζονται ως εισηγητές της πλειοψηφίας και της μειοψηφίας και τους ειδικούς αγορητές των μικρότερων κομμάτων, η ακρόαση των φορέων στις Επιτροπές που συζητούνται τα νομοσχέδια είναι μια τυπική διαδικασία λίγων λεπτών για τον κάθε εκπρόσωπο φορέα και δεν υπάρχει ουσιαστική Έκθεση Ανάλυσης Επιπτώσεων για κάθε ρύθμιση που θα έδινε το έναυσμα για μια ουσιαστική συζήτηση που θα επέφερε βελτιώσεις και τροποποιήσεις στα νομοσχέδια.

Ο Κανονισμός της Βουλής δίνει υπερβολικά δικαιώματα στην συμπολίτευση για την επιβολή των επιλογών της Κυβέρνησης και ταυτόχρονα περιορισμένες δυνατότητες στην αντιπολίτευση για έκφραση αντιλόγου και άσκηση κοινοβουλευτικού ελέγχου και δεν αξιοποιούνται από το Κοινοβούλιό μας οι σύγχρονες δυνατότητες ηλεκτρονικής διαβούλευσης. Ως αποτέλεσμα διαιωνίζεται η κακονομία η οποία με τη σειρά της δημιουργεί την ανάγκη, όταν διαπιστώνεται η αδυναμία υλοποίησης και η

αναποτελεσματικότητα των πολιτικών, νέων νομοθετικών ρυθμίσεων που θρέφουν την πολυνομία και η Βουλή αδυνατεί να διαδραματίσει τον θεσμικό της ρόλο ως θεσμικό αντίβαρο στην εκτελεστική εξουσία.

Στα θετικά στοιχεία των διαδικασιών διαβούλευσης οφείλουμε να συμπεριλάβουμε:

A) Τη θεσμοποιημένη διαβούλευση, με τη συμμετοχή εκπροσώπων διαφόρων κοινωνικών και επαγγελματικών τάξεων στην επεξεργασία νομοσχεδίων ή άλλων κυβερνητικών αποφάσεων μέσα από τη συγκρότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (Ο.Κ.Ε.) (Σταμπουλής *et al*, 2001: 39-61). Αξίζει να σημειωθεί ότι η ελληνική Ο.Κ.Ε δημιουργήθηκε το 1994 (ν. 2232/1994), κατά τα πρότυπα των χωρών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων που, όμως, ξεκίνησαν να δημιουργούν Ο.Κ.Ε. τη δεκαετία του '50. Με πρόσφατη απόφασή της η Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής (άρθρα 13 & 14 του ΚτΒ), κατέστησε υποχρεωτική την κλήση εκπροσώπου της Ο.Κ.Ε. στις συνεδριάσεις των Διαρκών Επιτροπών που ακροούνται φορείς κατά την επεξεργασία ενός νομοσχεδίου.

B) Σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» (ν. 3852/2010) έδωσε νέα ώθηση στις διαδικασίες διαβούλευσης. (Αρβανίτης 2011: 30-33) Στην Αιτιολογική Έκθεση του νόμου, αναφέρεται χαρακτηριστικά: *«Θεμελιώδη επιλογή συνιστά η αναβάθμιση της δημοκρατικής λειτουργίας της αυτοδιοίκησης, τόσο με τον εμπλουτισμό συμμετοχικών διαδικασιών, όπως η διαβούλευση, όσο και με τη βελτίωση της αντιπροσώπευσης»*

Οι νέοι θεσμοί που εισήγαγε ο ν. 3852/2010, είναι: α) η Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης β) η δυνατότητα διαμόρφωσης συμμετοχικών προϋπολογισμών γ) η ίδρυση Συμβουλίου Ένταξης Μεταναστών δ) ο Συνήγορος του δημότη και ε) η Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης, που έχει τα ίδια χαρακτηριστικά με τη Δημοτική Επιτροπή. Σε αυτή μετέχουν και οι Δήμαρχοι των Δήμων που ανήκουν στην Περιφέρεια. Στην Ε.Ε. λειτουργεί η Επιτροπή Περιφερειών που προβλέφθηκε στη Συνθήκη του Maastricht το 1992 και αποτελείται από αιρετά μέλη ή αντιπροσώπους των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης των χωρών της Ε.Ε., με γνωμοδοτικό χαρακτήρα, αλλά ισχυρό ρόλο και υπερεθνικά χαρακτηριστικά. (Στεφάνου, στο Μαραβέγιας & Τσινισιζέλης, επιμέλεια, 2007: 208-209)

Γ) Την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση. Τα τελευταία χρόνια η ανάπτυξη των Τεχνολογιών Πληροφοριών και Επικοινωνίας (ΤΠΕ), και η ευρεία χρήση του διαδικτύου συνέβαλαν στη δημιουργία νέων εργαλείων ανοιχτής, δημόσιας συμμετοχής και διαβούλευσης, που αυξάνουν τις δυνατότητες πληροφόρησης και προωθούν σε συντομότερο χρόνο και σε πολλά θεματικά πεδία την αμφίδρομη επικοινωνία της δημόσιας διοίκησης με την κοινωνία των πολιτών.

Η διαδικτυακή πύλη «ανοιχτής διακυβέρνησης» (<http://www.opengov.gr/>) δημιουργήθηκε το 2009 με στόχο οι πολίτες να αποκτήσουν άμεση πρόσβαση στις κυβερνητικές πολιτικές, να εκφράζουν τις απόψεις και τις προτάσεις τους γι' αυτές και να συμβάλλουν στη διαβούλευση ενόψει κατάθεσης νομοσχεδίων ή σχεδίων πράξεων και αποφάσεων της κυβέρνησης.

Το πρόγραμμα «Διαύγεια» (ν. 3861/2010), αποσκοπεί στην πλήρη δημοσιότητα όλων των αποφάσεων των κυβερνητικών οργάνων και της διοίκησης στο διαδίκτυο και εξασφαλίζει τον έλεγχο και τη λογοδοσία τους. Είναι σημαντικό ότι ο νόμος προβλέπει πως καμία απόφαση δεν ισχύει αν δεν αναρτηθεί πρώτα στη «Διαύγεια».

Η πρόκληση της ηλεκτρονικής διαβούλευσης, όπως σημειώνει ο Λιότζης (2010: 23), συνίσταται στη σύνδεση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης με την ηλεκτρονική δημοκρατία και στην εκμετάλλευση για δημοκρατικούς σκοπούς των δυνατοτήτων των ΤΠΕ. Έτσι, αντί οι πολίτες να είναι απλώς σε θέση να πληρώνουν τους φόρους τους ηλεκτρονικά, θα μπορούσαν να συμμετέχουν σε έναν ευρύ, δημόσιο, διαδικτυακό διάλογο για το πώς αυτοί οι φόροι θα δαπανώνται.

1.3. Κατευθύνσεις του ΟΟΣΑ και της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη διαβούλευση - Σύγχρονα εργαλεία διαβούλευσης

Το πρόβλημα του τρόπου αντιμετώπισης των σύγχρονων, παγκοσμιοποιημένων, πολύπλοκων, πολυεπίπεδων και επάλληλων προβλημάτων από τα πολιτικά συστήματα, η αναγκαιότητα συνεργασίας και συντονισμού της Δημόσιας Διοίκησης και της διοικητικής λειτουργίας σε όλες τις χώρες ώστε να ανταποκριθούν στην πρόκληση της καλής διακυβέρνησης για την επίλυσή τους και η χρήση της δημόσιας διαβούλευσης ως σύγχρονης μεθόδου διαμόρφωσης της πολιτικής μαζί με την κοινωνία των πολιτών,

ώθησε τον ΟΟΣΑ και την Ε.Ε να διαμορφώσουν και να δημοσιοποιήσουν κατευθύνσεις και προτάσεις για την εμπέδωση διαδικασιών διαβούλευσης στα κράτη μέλη τους.

1.3.1. Ο Οργανισμός για την Οικονομική Συνεργασία και Ανάπτυξη

Για τον ΟΟΣΑ, όπως γράφει ο Σταμπουλής (Σταμπουλής *et al*, 2011:154-179), η ενεργός συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων και τη διαμόρφωση των πολιτικών, αποτελεί συστατικό στοιχείο της καλής διακυβέρνησης. Για τον λόγο αυτό περιέλαβε στις προτεραιότητές του το ζήτημα της βελτίωσης της συμμετοχής των πολιτών συστήνοντας το 1999 ομάδα εργασίας (PUMA) με στόχο την αποτύπωση της υπάρχουσας κατάστασης και την προώθηση της διευκόλυνσης της πρόσβασης των πολιτών στις διαδικασίες διαμόρφωσης των πολιτικών μέσα από την ενημέρωση, διαβούλευση και συμμετοχή¹, αναφέροντας ως θεμελιώδη χαρακτηριστικά της καλής διακυβέρνησης (Π 1 στο ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ) τη λογοδοσία, τη διαφάνεια, την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα, την ανταπόκριση και το κράτος δικαίου.

Ο ΟΟΣΑ εξέδωσε, επίσης, δεύτερη έκθεση το 2001², καθώς και πρακτικό εγχειρίδιο εφαρμογής³, προσδιορίζοντας όπως αναφέρει η Λαδή (2010: 87), ως στόχους τους οποίους οι κυβερνήσεις μπορούν να επιτύχουν μέσω της ενίσχυσης της δημόσιας συμμετοχής, τη βελτίωση της ποιότητας των πολιτικών, την αντιμετώπιση των προκλήσεων της κοινωνίας της πληροφορίας, την ενσωμάτωση των απόψεων των πολιτών κατά τις διαδικασίες σχεδιασμού κάθε δημόσιας πολιτικής, την επίτευξη των στόχων της διαφάνειας και της λογοδοσίας και την ενίσχυση της δημόσιας εμπιστοσύνης στην Κυβέρνηση.

Τα σύγχρονα εργαλεία διαβούλευσης (Σταμπουλής *et al*, 2001), σύμφωνα με τις προτάσεις του ΟΟΣΑ (αναλυτικότερα Π 2 & Π 3 στο ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ) είναι:

- Οι έρευνες της κοινής γνώμης
- Τα ερωτηματολόγια
- Οι διαβουλευτικές ημερίδες και εκδηλώσεις

¹ OECD (2001), “Engaging citizens in policy making”, PUMA policy brief N. 10 <http://gpsaknowledge.org/wp-content/uploads/2014/10/PB-GOV-Engaging-Citizens-in-Policy-Making.pdf>

² OECD (2001), “Citizens as partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy Making” <http://www.oecd.org/gov/citizensaspartnersinformationconsultationandpublicparticipationinpolicy-making-countrycasestudies.htm>

³ OECD (2001), “Citizens as partners: OECD handbook on Information, Consultation and Public Participation”, Paris, 2001 <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizens-as-Partners-OECD-Handbook.pdf>

- Οι ομάδες εστιασμένης ανάλυσης (focus groups)
- Η ηλεκτρονική διαβούλευση
- Οι διαβουλευτικές συναντήσεις με πολίτες
- Οι επιτροπές διαβούλευσης
- Τα φόρα διαλόγου
- Οι ενημερωτικές καμπάνιες και εκδηλώσεις
- Οι κοινές ομάδες εργασίας
- Οι επιτροπές εμπειρογνομόνων
- Τα μη δεσμευτικά δημοψηφίσματα

1.3.2. Η Ευρωπαϊκή Ένωση

Στην Ε.Ε. το θέμα της καλής διακυβέρνησης, του δημοκρατικού ελλείμματος και της δημοκρατικής νομιμοποίησης των πολιτικών της βρέθηκε ψηλά στην ατζέντα της πολιτικής της την τελευταία εικοσαετία και ιδιαίτερα μετά την καταψήφιση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος στα δημοψηφίσματα της Γαλλίας και της Ολλανδίας.

Για πρώτη φορά υιοθετήθηκε το 1991 στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Λουξεμβούργο διακήρυξη για την Καλή Διακυβέρνηση, όπου μεταξύ άλλων αναφερόταν στη διαφάνεια και τη λογοδοσία της διακυβέρνησης και στη μάχη ενάντια στη διαφθορά.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Laeken το 2001, όπως γράφει ο Παπάζογλου (2009: 33) υιοθέτησε την άποψη ότι «οι πολίτες καλούν για μια καθαρή, ανοικτή, αποτελεσματική και δημοκρατικώς ελεγχόμενη προσέγγιση της Κοινότητας», ενώ την ίδια χρονιά η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε τη «Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση⁴», ως απάντηση στο αίτημα των πολιτών της Ε.Ε. για περισσότερη δημοκρατία, διαφάνεια και επικουρικότητα.

Η Λευκή Βίβλος καθορίζει πέντε θεμελιώδεις αρχές που πρέπει να χαρακτηρίζουν την καλή διακυβέρνηση και οι οποίες πρέπει να στηρίζουν τη δημοκρατία και το κράτος δικαίου στη λειτουργία τόσο της Ε.Ε., όσο και των κρατών – μελών της (Σταμπουλής *et al*, 2011:186-187 & Παπάζογλου, 2018): 1) Διαφάνεια (Openness) 2) Συμμετοχή

⁴ European Commission, 2001: European Governance, A White Paper, (Brussels, 25.7.2001, COM (2001) final http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2012/01/lefki_vivlos.pdf

(Participation) 3) Λογοδοσία (Accountability) 4) Αποτελεσματικότητα (Effectiveness) 5) Συνοχή (Coherence).

Τέλος, ένα από τα θεμελιώδη δικαιώματα των Ευρωπαίων πολιτών είναι το δικαίωμα της αναφοράς στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο⁵ και η Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία πολιτών⁶ που αποτελεί ένα σημαντικό μέσο συμμετοχικής δημοκρατίας και επιτρέπει σε ένα εκατομμύριο πολίτες της Ε.Ε. που προέρχονται τουλάχιστον από το ένα τέταρτο των κρατών – μελών να καλούν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να υποβάλει πρόταση νομικής πράξης για ένα θέμα που τους ενδιαφέρει.

1.4. Διαβουλευτική δημοκρατία και κριτήρια διαβούλευσης

1.4.1. Θεωρητική ανασκόπηση της διαβούλευσης

Στην Ελλάδα, όπως και σε όλο τον κόσμο, οι ταξικές συγκρούσεις είναι υπαρκτές και καθορίζουν την πολιτική, οικονομική και κοινωνική ζωή, οι ανισότητες και οι αντιθέσεις των διαφόρων ομάδων συμφερόντων δημιουργούν πιέσεις για να ικανοποιηθούν τα συμφέροντά τους, άλλες κοινωνικές ομάδες βρίσκονται στο περιθώριο και δε ακούγεται καν η φωνή τους, οι δημόσιες πολιτικές δεν είναι ποτέ ουδέτερες και η εφαρμογή τους κάποιους ικανοποιεί και κάποιους όχι σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό.

Η ενασχόληση με την διαβουλευτική δημοκρατία, έναν όρο που πρώτος χρησιμοποίησε ο Bessete (1980, στο Μακρής, 2011: 824) και προσδιορίζει «*μια μορφή δημοκρατικής νομιμοποίησης η οποία προκύπτει από τη συμμετοχή των πολιτών σε θεσμούς και διαδικασίες και ορίζεται ως δημόσια διαβούλευση*», στοχεύει στην ανίχνευση των θετικών στοιχείων της διαβούλευσης ώστε να εξαχθούν κριτήρια ορθής διαβούλευσης για την εμβάθυνση των αντιπροσωπευτικών και συμμετοχικών θεσμών και της κριτικής στην οποία υπόκεινται, όχι ως μια θεωρία «*υπό απραγματοποίητες συνθήκες, στη βάση εξαιρετικά αφηρημένων κανόνων επιχειρηματολογίας*», όπως σημειώνουν οι Gutmann & Thomson (1996: 200 στο Held, 2007: 334) αλλά «*ως μια καλύτερη σύλληψη της φύσης και της σημασίας της διαβούλευσης υπό μη ιδανικές συνθήκες*».

⁵ <http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/el/be-heard/petitions>

⁶ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=el>

Έχει περάσει καιρός από τον 19^ο όταν ο Βρετανός φιλόσοφος, οικονομολόγος και πολιτικός John Stuart Mill (Heywood, 2013: 121) ένθερμος υποστηρικτής της διαβουλευτικής δημοκρατίας και της διεύρυνσης της λαϊκής ψήφου και στις γυναίκες, εξέφραζε, ως κλασικός φιλελεύθερος, τον φόβο πως *«η δημοκρατία εμπεριέχει την απειλή της συντριβής της ατομικής ελευθερίας και των δικαιωμάτων εν ονόματι του λαού»*, φόβο που περιέγραψε και ο Alexis de Tocqueville (Ο.π.) ως *«η τυραννία της πλειοψηφίας»*.

Στη σύγχρονη εποχή της αντιπροσωπευτικής κοινοβουλευτικής δημοκρατίας επιχειρείται η όσο το δυνατόν μεγαλύτερη συμμετοχή των πολιτών στον δημόσιο χώρο σύμφωνα με τις αρχές της δημοκρατικής διαβούλευσης η οποία κατά τον Elster (1998: 1 στο Μακρής, 2011: 828) *«είναι η διαδικασία μετασχηματισμού των προτιμήσεων ίσων και ελεύθερων πολιτών, διαμέσου μιας ορθολογικής, επιχειρηματολογικής και κατά μείζονα λόγο αμερόληπτης επικοινωνίας»*.

Είναι ένας ορισμός απόλυτα συμβατός με τον πρωτοπόρο Γερμανό φιλόσοφο Jürgen Habermas (1975, στο Heywood, 2013: 170) που υποστηρίζει ότι *«η δημοκρατική νομιμοποίηση απορρέει από την ελεύθερη, δημόσια και ορθολογική διαβούλευση»*, για να συμπληρώσει ο Cohen (1997: 79, Ο.π.) ότι η διαβούλευση πρέπει να είναι *«τεκμηριωμένη ανταλλαγή απόψεων μεταξύ ίσων»*.

Σύμφωνα με τους Offe & Preuss (1991, στο Held, 2007: 321-323) η ορθολογική πολιτική βούληση πρέπει να πληροί τρία κριτήρια: α) τα δεδομένα, δηλαδή οι συμμετέχοντες να μην είναι απληροφόρητοι ή δογματικοί β) να αποβλέπει στο μέλλον και γ) να λαμβάνει υπόψη τους άλλους με βάση την αρχή της αμοιβαιότητας, ενώ ο Rawls (2002: 242 στο Μακρής, 2011: 833) από μια πιο κανονιστική οπτική, επισημαίνει τρία στοιχεία της διαβουλευτικής δημοκρατίας: α) *Μία ιδέα δημόσιας λογικής που θεμελιώνεται στη συνέπεια του λόγου* β) *Ένα πλαίσιο συνταγματικών δημοκρατικών θεσμών το οποίο καθορίζει τα χαρακτηριστικά των νομοθετικών διαβουλευτικών σωμάτων* γ) *Τη βούληση των πολιτών να εδραιώσουν το ιδεώδες της δημόσιας λογικής στη δημοκρατική πολιτική τους συμπεριφορά*.

Οι θεωρίες της διαβούλευσης έχουν κάποιες κρίσιμες αδυναμίες που οφείλουμε να επισημάνουμε ώστε τα κριτήρια που θα διατυπώσουμε να εδράζονται στην πραγματικότητα του ελληνικού -και όχι μόνο- πολιτικού συστήματος.

Η πρώτη είναι η διαπίστωση των νεοπλουραλιστών για τις ανισότητες στη δυνατότητα επιρροής των συμμετεχόντων σε μια διαβουλευτική διαδικασία και η ανισομερής εκπροσώπηση ή υποεκπροσώπηση των κοινωνικών ομάδων, η δεύτερη είναι οι καθυστερήσεις που μπορεί να προκαλέσει στην τελική απόφαση η διαδικασία διαβούλευσης ιδιαίτερα όταν είναι μεγάλος ο αριθμός των δρώντων, η τρίτη είναι όπως σημειώνει ο Fishkin (1991: 21, στο Held, 2007: 327) ότι η ενισχυμένη συμμετοχή από μόνη της δεν λύνει το πρόβλημα της ποιότητας της συμμετοχής και οι συμμετέχοντες μπορεί να παρασυρθούν από τη δημαγωγία και τέλος η τέταρτη αδυναμία είναι όπως εύστοχα επισημαίνουν οι Gutmann & Thompson (1996:79 κ.εξ., στο Ό.π.: 335) ότι τα μέρη μιας διαμάχης γύρω από ένα ζήτημα ξεχωριστής σημασίας μπορεί να έχουν ισχυρούς ιδεολογικούς λόγους, προτεραιότητες, στρατηγικές επιλογές και συμφέροντα ώστε να μη θέλουν να αλλάξουν τις απόψεις τους.

Η δημοκρατική νομιμοποίηση των δημόσιων πολιτικών δεν είναι διαδικαστικό θέμα μόνο. Καμία αλλαγή δεν μπορεί να επέλθει δίχως την ενεργό συμμετοχή των πολιτών οι οποίοι κατά «*το πρότυπο του ανταποκρινόμενου πολίτη*» στο οποίο αναφέρεται ο Παπάζογλου (2009: 256-267), με τη διπλή τους ιδιότητα ως πολίτες της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αξιοποιούν τα δικαιώματα και τις δυνατότητες που τους δίνει το θεσμικό πλαίσιο, δεν επιτρέπουν την απομείωση του δημόσιου χώρου προς όφελος των αγορών, ούτε την άσκηση πολιτικών προς όφελος των ισχυρών και σε βάρος του δημοσίου συμφέροντος, απαιτούν τη διαφάνεια, τον έλεγχο και τη λογοδοσία.

Ο «ανταποκρινόμενος πολίτης» σε αντίθεση με το «*αυτιστικό ον ενός sui generis ιδιωτισμού, που μέσα από την τυφλή κομματική ένταξη και την τηλοψία κινδυνεύει να καταστεί μία μορφή συλλογικής ιδιωτείας χωρίς επιστροφή*» (Τσάτσος, 2008 στο Μακρής, 2011: 840), αποτελεί την απαραίτητη προϋπόθεση για «*πιο αποτελεσματικές και δίκαιες αποφάσεις [άρα και μεγαλύτερες συναινέσεις που κάνουν ευκολότερη την εφαρμογή τους, μειώνοντας ταυτόχρονα το κόστος της], οικοδόμηση περισσότερο αλληλέγγυων πολιτικών που σέβονται την διαφορετικότητα των ατόμων [παρά τη διαφωνία με την κυρίαρχη άποψη ή την αμφισβήτηση της τελικής απόφασης] , καθώς και την καλλιέργεια υψηλότερου διανοητικού και κοινωνικού επιπέδου ανάπτυξής του*». (Κατσούλης, 2006, Rosenberg, 2007, στο Λαδής, 2010: 84)

1.4.2. Κριτήρια ορθής διαβούλευσης

Λαμβάνοντας υπόψη τις κατευθύνσεις του ΟΟΣΑ και της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την παράθεση των απόψεων των θεωρητικών της διαβούλευσης, μπορούμε να πούμε πως η διαβούλευση έχει συγκεκριμένη δομή και χαρακτηριστικά, η συμμετοχή έχει ουσία και περιεχόμενο και μόνο τότε δίνει αξία στην άποψη και αποτελεί μια μορφωτική διαδικασία για την κοινωνία και τη Δημόσια Διοίκηση και οδηγεί σε βέλτιστες λύσεις. Συνοψίζουμε τα κριτήρια της ορθής διαβούλευσης για μια δημόσια πολιτική στον παρακάτω πίνακα:

*Πίνακας 2:
Κριτήρια ορθής διαβούλευσης*

Συντονισμός με ευθύνη του φορέα της Διοίκησης που εκπονεί την πολιτική.
Δομή: Ερωτηματολόγιο, δομημένη συνέντευξη, δια ζώσης, σε ομάδες, με χρήση ΤΠΕ ⁷ .
Σαφήνεια ως προς τον προσδιορισμό του προβλήματος.
Χρονοδιάγραμμα έναρξης και λήξης της διαβούλευσης με επάρκεια ώστε να εκφραστούν όλες οι απόψεις και πόροι για τη διεξαγωγή της.
Πληροφόρηση, με διάχυση της γνώσης για το υπό εξέταση θέμα σε όλους. Δέσμευση για αντικειμενικότητα.
Ίσες ευκαιρίες σε όλες τις απόψεις να ακουστούν ελεύθερα και ανεμπόδιστα, είτε συμφωνούν είτε αμφισβητούν, διαφωνούν και αντιδρούν.
Υπευθυνότητα των συμμετεχόντων να παρουσιάσουν τεκμηριωμένες απόψεις.
Συνεξέταση των αντίθετων απόψεων και σεβασμός στον δημοκρατικό διάλογο και τα επιχειρήματα των άλλων.
Σύνθεση ή αναθεώρηση των θέσεων που είχαν αρχικά διατυπωθεί, χωρίς προσπάθεια να επιβληθούν προειλημμένες αποφάσεις.
Επιλογή της βέλτιστης ή εφικτής λύσης που θα ικανοποιεί όσο το δυνατόν περισσότερες ομάδες συμφερόντων χωρίς να περιθωριοποιεί την μειοψηφία.
Διαφάνεια σε όλη την διαδικασία και λογοδοσία των αρμοδίων σε κάθε συμμετέχοντα, με οποιοδήποτε τρόπο κι αν συμμετείχε στη διαβούλευση, για τις παραμέτρους που έλαβε ή δεν έλαβε υπόψη στη διαμόρφωση της τελικής απόφασης.

Καταλήγοντας, όταν η διαβούλευση ανταποκρίνεται στα παραπάνω κριτήρια, αποτελεί εργαλείο του στρατηγικού σχεδιασμού των δημόσιων πολιτικών, είναι ταυτόχρονα και σκοπός γιατί η Καλή Νομοθέτηση αποτελεί συστατικό στοιχείο της Καλής Διακυβέρνησης. Με αυτόν τον τρόπο οι ρυθμίσεις διασφαλίζουν την ισορροπία ανάμεσα στο κοινωνικό κράτος, την οικονομική ανάπτυξη και την προστασία του περιβάλλοντος ώστε να είναι εφικτός ο στόχος της έξυπνης, διατηρήσιμης και χωρίς

⁷ ΤΠΕ: Τεχνολογίες Πληροφοριών και Επικοινωνίας.

αποκλεισμούς ανάπτυξης, της στρατηγικής που εκπόνησε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή⁸ με τον τίτλο: «Ευρώπη 2020».

⁸ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_el

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2:

ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ & ΚΑΛΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ

2.1. Πολυνομία – Κακονομία και Κοινωνία των Πολιτών

Η πολυνομία και η κακονομία δεν είναι μόνο ελληνικό πρόβλημα. Απαντάται, σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό σε όλες τις χώρες, λόγω των ταχύτατων οικονομικών, τεχνολογικών, πολιτικών και κοινωνικών αλλαγών της σύγχρονης εποχής που προκαλούν την ανάγκη νέων ρυθμίσεων όταν οι παλαιότερες έχουν ξεπεραστεί από τις εξελίξεις ή όταν μια ρύθμιση αποδεικνύεται λανθασμένη ή ανεπαρκής να τις αντιμετωπίσει.

Το μέγεθος του προβλήματος και οι επιπτώσεις του στο κράτος δικαίου και στην βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη έχουν οδηγήσει διεθνείς Οργανισμούς όπως ΟΟΣΑ, αλλά και την ίδια την Ε.Ε. εδώ και δύο δεκαετίες σε αλληπάλληλες πρωτοβουλίες, Εκθέσεις, προτάσεις και οδηγίες προς τα κράτη - μέλη τους, ώστε να σταματήσει η αλληλοτροφοδότηση μεταξύ πολυνομίας και κακονομίας που αποτελούν ενιαίο φαινόμενο, η δημιουργία περαιτέρω γραφειοκρατίας, το αδιαφανές θεσμικό πλαίσιο που μπορεί να υποκρύπτει και να υποθάλπει τη διακριτική μεταχείριση υπέρ κάποιων ομάδων πολιτών ή ισχυρών συμφερόντων και τη διαφθορά, η σύγχυση και οι καθυστερήσεις στη Δημόσια Διοίκηση για την εφαρμογή των διατάξεων.

Στην Ελλάδα, η πολυνομία και η κακονομία έχουν πρόσθετα δομικά και θεσμικά χαρακτηριστικά. Οι Σωτηρόπουλος και Χριστόπουλος (2016: 20-25) τα διακρίνουν σε τρεις κατηγορίες:

A) Κοινωνικοπολιτικά αίτια: Το βαθειά ριζωμένο πελατειακό σύστημα και η διαχρονική ροπή του πολιτικού συστήματος να ανταποκρίνεται θετικά στις πιέσεις ομάδων συμφερόντων για εξαίρεσή τους από τους γενικούς κανόνες που θέτει η πολιτεία και ο πολωμένος δικομματισμός που «τρέφει» την πολυνομία, δημιουργώντας την τάση των εκάστοτε κυβερνώντων να νομοθετούν εκ περισσού προκειμένου να υπερακοντίσουν τη νομοθετική προσφορά των προηγούμενων κυβερνήσεων.

B) Διοικητικά/Οργανωτικά αίτια: Το ελληνικό, ιδιαίτερα συγκεντρωτικό, κράτος και η συνεχής διεύρυνση του ρόλου και της ρυθμιστικής παρεμβατικότητάς του σε πλείστους όσους τομείς της οικονομίας και της κοινωνίας, το οποίο ακόμη και όταν αποσύρεται από κάποιους τομείς χρειάζεται να ρυθμίζει νομοθετικά τις σχέσεις στα πεδία από τα οποία το ίδιο έχει αποσυρθεί.

Γ) Νομικά αίτια: Η υποχρέωση υιοθέτησης ρυθμίσεων που απορρέουν από το διεθνές και το ευρωπαϊκό δίκαιο, αλλά και το Σύνταγμα της Ελλάδας και ο Κανονισμός της Βουλής που δίνουν στις εκάστοτε Κυβερνήσεις τη δυνατότητα και τους τρόπους (Ολομέλεια, Τμήματα, Επείγοντα, Κατεπείγοντα, Νόμους – Πλαίσια, Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου, Προεδρικά Διατάγματα κατ' εξουσιοδότηση) να νομοθετούν κατά το δοκούν.

Οι Σωτηρόπουλος και Χριστόπουλος (Ο.π.: 9-10), καταθέτουν για την αντιμετώπιση της πολυνομίας και της κακονομίας επτά προτάσεις μεσοπρόθεσμου ορίζοντα και δώδεκα προτάσεις βραχυπρόθεσμου ορίζοντα, οι οποίες παρουσιάζονται στους παρακάτω πίνακες:

Πίνακας 3: Επτά Προτάσεις – Παρεμβάσεις Μεσοπρόθεσμου Ορίζοντα

Επτά Προτάσεις-Παρεμβάσεις Μεσοπρόθεσμου Ορίζοντα

1. Μείωση του ρυθμιστικού όγκου με τη χρήση του εργαλείου της «γκιλοτίνας».
2. Μείωση του ρυθμιστικού όγκου, μέσω στοχευμένων κωδικοποιήσεων, και συνταγματική προστασία των νέων κωδίκων.
3. Εξορθολογισμός και έλεγχος των βουλευτικών προσθηκών και τροπολογιών.
4. Ενοποίηση όλων των συνοδευτικών εκθέσεων ενός νομοσχεδίου σε μια αναβαθμισμένη Ανάλυση Ρυθμιστικών ή Κανονιστικών Επιπτώσεων.
5. Ουσιαστικός νομοθετικός προγραμματισμός με ανώτατα όρια ανά Υπουργείο στην ετήσια παραγωγή νομοθεσίας, βάσει ποσοτικών στόχων και αναφορές πεπραγμένων σε εξαμηνιαία βάση.
6. Αξιολόγηση της εφαρμογής της νομοθεσίας μετά τη θέση της σε ισχύ και αυτοδίκαιη κατάργηση νόμων δύο χρόνια μετά την ψήφισή τους, εφόσον ψηφίστηκαν για να αντιμετωπίσουν έκτακτες ή επείγουσες ανάγκες.
7. Αλλαγή του νομοθετικού πλαισίου και βαθμιαία μεταβολή της νομολογίας, ώστε τα δικαστήρια να ελέγχουν σε συγκεκριμένες περιπτώσεις την ίδια τη διαδικασία παραγωγής νόμων από τη Βουλή.

Πηγή: Σωτηρόπουλος Δ. & Χριστόπουλος Α. (2016), Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα, σελ. 9, διαΝΕΟσις

Πίνακας 4:
Δώδεκα Προτάσεις – Παρεμβάσεις Βραχυπρόθεσμου Ορίζοντα

Δώδεκα Προτάσεις-Παρεμβάσεις Βραχυπρόθεσμου Ορίζοντα

1. Ακριβής διάγνωση του προβλήματος και χρηματοδότηση από το ΕΣΠΑ.
2. Αναδιαμόρφωση της εσωτερικής δομής της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης, με σκοπό την εφαρμογή της Καλής Νομοθέτησης.
3. Ενδυνάμωση της Κεντρικής Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής και ανεξαρτητοποίησή της.
4. Δημιουργία Κυβερνητικής Επιτροπής Καλής Νομοθέτησης.
5. Ενεργοποίηση Μονάδων Νομοθετικής Πρωτοβουλίας Υπουργείων.
6. Αναβάθμιση του Κοινοβουλίου - Δημιουργία Ειδικής Διαρκούς Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Καλής Νομοθέτησης.
7. Αποσύνδεση του υπουργικού αξιώματος από το βουλευτικό αξίωμα.
8. Μείωση του αριθμού των υπουργείων και των υπουργών.
9. Ευρύτερη διαβούλευση πριν από τη διαμόρφωση των νομοσχεδίων.
10. Τήρηση του χρονικού ελαχίστου (minimum) για ηλεκτρονική διαβούλευση επί των διαμορφωμένων νομοσχεδίων.
11. Επεξεργασία νομοσχεδίων από το Συμβούλιο της Επικρατείας (Σ.τ.Ε.) πριν από την κατάθεσή τους στη Βουλή.
12. Μείωση των πηγών πίεσης από την ίδια τη Βουλή για αύξηση της νομοθετικής παραγωγής (μείωση βουλευτών, αλλαγή εκλογικού νόμου).

Πηγή: Σωτηρόπουλος Δ. & Χριστόπουλος Α. (2016), Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα, σελ. 10, διαΝΕΟσις

Ο Καρκατσούλης αναφέρεται εκτενώς στην έννοια της «εκνομίκευσης» (2011: 22-34) και σημειώνει την άποψη του Voigt (1980, στο Ό.π.: 25) ότι «η εκνομίκευση υπό την ευρεία έννοια αναφέρεται στην υποβάθμιση της λειτουργίας του Κοινοβουλίου, το οποίο έχει μετατραπεί, σε μεγάλο βαθμό, σε μηχανισμό επικύρωσης ειλημμενων αποφάσεων, έχοντας θέσει σε δεύτερη μοίρα τον κύριο, σύμφωνα με τις αρχές του κοινοβουλευτισμού, σκοπό του που είναι να βουλευέται για τα κοινά». «Το Κράτος [και το Κοινοβούλιο]», δηλαδή, τονίζει ο Καρκατσούλης (Ό.π.: 29-30) «έχοντας μετασηματιστεί σ' έναν μηχανισμό παραγωγής νομικών κανόνων, έχει αποπολιτικοποιηθεί, έχει χάσει την ικανότητά του να λειτουργεί πολιτικά και προσομοιάζει κατά τη λειτουργία του σε μια γραφειοκρατία».

Ο Παπάζογλου (2009: 54) γράφει πως «η διαβούλευση στο Κοινοβούλιο εμπλουτίζει τη νομοθετική διαδικασία με απόψεις και προτάσεις, [και συνεπώς περιορίζει τις αιτίες της πολυνομίας και της κακονομίας] ενισχύει τη σχέση των αντιπροσώπων με τους πολίτες και διαχέει την ενημέρωση», ενώ ο Διαμαντούρος (2002, στο Ό.π.: 54)

καταλήγει ότι «η διαβούλευση βελτιώνει τη σχέση δημοκρατικής αντιπροσώπευσης και αντιστρέφει την κουλτούρα δυσπιστίας στις σχέσεις κράτους – πολίτη».

Η εικόνα που δημιουργείται από την έλλειψη διαβούλευσης, σύμφωνα με τα παραπάνω, αντικατοπτρίζεται απολύτως στα δύο παρακάτω γραφήματα που δικαιώνουν τον χαρακτηρισμό της Δημόσιας Διοίκησης ως «το ανησυχητικό είδωλο της πολιτικής ζωής» (Meynand, 2002, στο Μακρυδημήτρης, 2008: X).

Το πρώτο γράφημα είναι από την Παγκόσμια Τράπεζα και βασίζεται στο άρθρο του καθηγητή Κ. Μήλα (University of Liverpool) στην εφημερίδα ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ (22/9/2018), με τίτλο: «Moody’s και Παγκόσμια Τράπεζα «θολώνουν» το επενδυτικό αφήγημα του κ. Τσίπρα», στο οποίο αναφέρεται ότι μεταξύ 214 κρατών, η Παγκόσμια Τράπεζα εξακολουθεί να κατατάσσει την Ελλάδα για το 2017 πολύ χαμηλότερα από τις υπόλοιπες χώρες της Ευρωζώνης ως προς την επίδοσή μας στον δείκτη «κυβερνητικής αποτελεσματικότητας» (government effectiveness). Ο συγκεκριμένος δείκτης καταγράφει την ποιότητα των παρεχόμενων δημοσίων υπηρεσιών και τον βαθμό ανεξαρτησίας του κρατικού μηχανισμού από πολιτικές πιέσεις.

Γράφημα 2: Η κατάταξη της Ελλάδας στον δείκτη “Government Effectiveness” της Παγκόσμιας Τράπεζας

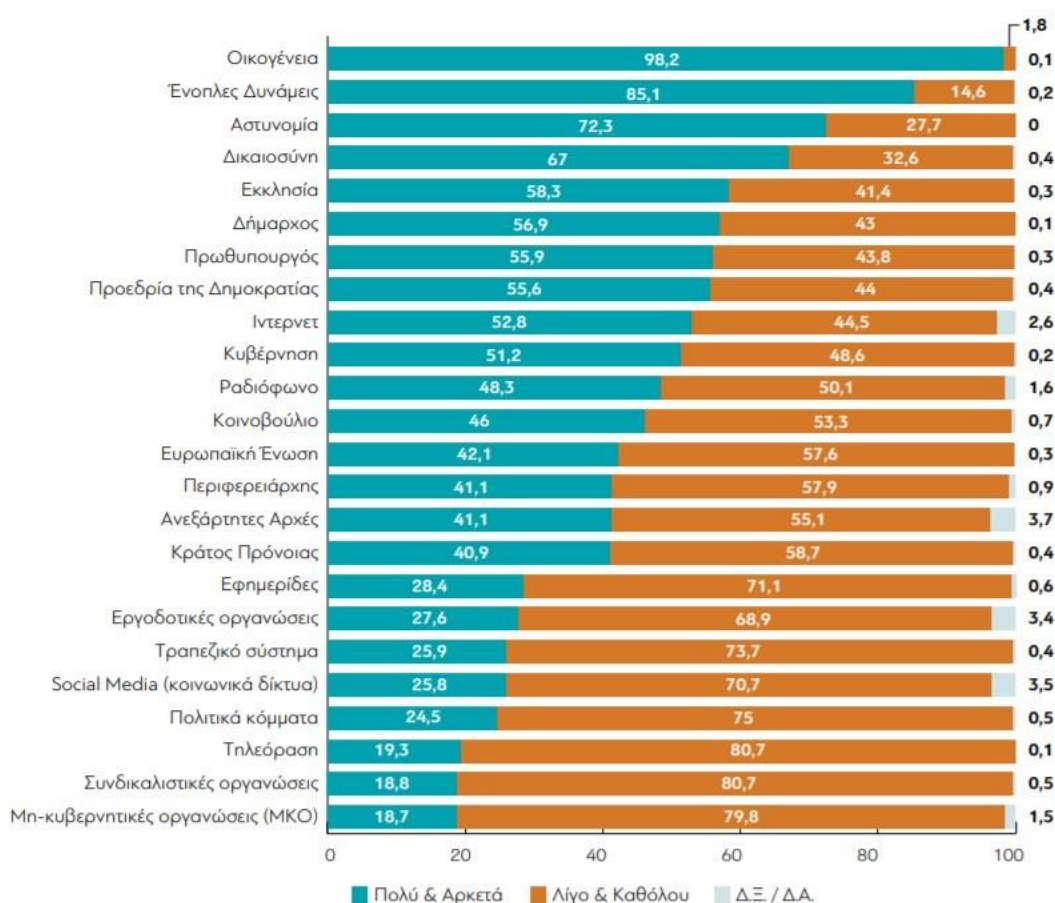


Πηγή: Παγκόσμια Τράπεζα:

https://govdata360.worldbank.org/indicators/h273bb432?country=GRC&indicator=388&viz=line_chart&years=1996,2016

Το δεύτερο γράφημα είναι κατά την άποψή μας ακόμη πιο ανησυχητικό. Προέρχεται από έρευνα κοινής γνώμης της εταιρείας διαΝΕΟσις, με τίτλο «Τι πιστεύουν οι Έλληνες» που διεξήχθη τον Ιανουάριο και τον Φεβρουάριο του 2018 και δημοσιεύθηκε τον Μάρτιο του 2018. Στη σελίδα 435 της έρευνας τίθεται το ερώτημα «Πόσο εμπιστεύεστε κάθε έναν από τους παρακάτω θεσμούς ή δομές...». Το Κοινοβούλιο, ο αντιπροσωπευτικότερος θεσμός και ο πυρήνας του δημοκρατικού μας πολιτεύματος, βρίσκεται σταθερά στη δέκατη (10^η) θέση με μόλις 46 % θετικές γνώμες, όταν τον Απρίλιο του 2015 στην ίδια έρευνα θετική γνώμη για το Κοινοβούλιο είχε το 50,5 %.

Γράφημα 3:
Απαντήσεις σε έρευνα της εταιρείας διαΝΕΟσις στο ερώτημα: «Πόσο εμπιστεύεστε κάθε έναν από τους παρακάτω θεσμούς ή δομές»



Πηγή: διαΝΕΟσις:

https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2018/06/Ti_Pistevoun_Oi_Ellines_2018_Upd_040618.pdf

Η αποστασιοποίηση των πολιτών από τα κοινά και η έλλειψη εμπιστοσύνης στους δημοκρατικούς θεσμούς, φαινόμενα που δεν είναι μόνο ελληνικά αλλά πανευρωπαϊκά και παγκόσμια, αποδίδεται ευκρινώς στη ρήση του τότε Γερμανού Υπουργού Εξωτερικών Joschka Fischer, ο οποίος σε μια εκτενή και ισχυρή ομιλία για την Ε.Ε. τον Μάιο του 2000 (στο Plattner, 2003: 42-56), σημείωσε ότι η «*διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης [. . .] τώρα τίθεται υπό αμφισβήτηση από πολλούς ανθρώπους. Θεωρείται γραφειοκρατική υπόθεση που διαχειρίζεται μια απρόσωπη, άψυχη γραφειοκρατία στις Βρυξέλλες, στην καλύτερη περίπτωση βαρετή, στη χειρότερη επικίνδυνη*».

Γίνεται εμφανές πως η αντιμετώπιση της πολυνομίας και της κακονομίας δεν είναι μόνο διαδικαστικό ή κανονιστικό ζήτημα. Η συμμετοχή των πολιτών αποτελεί κρίσιμο παράγοντα για την κοινωνική συνοχή και την εμπάθυνση της δημοκρατίας στη χώρα μας. Όσο η πολιτική και οι πολιτικοί δεν δίνουν απαντήσεις στο ερώτημα πώς ξαναεμπλέκω και δίνω ρόλο στους πολίτες που είναι αποστασιοποιημένοι, απογοητευμένοι, καχύποπτοι και συχνά θυμωμένοι, τόσο θα μεγαλώνει το δημοκρατικό έλλειμμα και θα λειτουργεί σαν μια «κερκόπορτα» για τη δημαγωγία, τον λαϊκισμό και τον εθνικισμό.

2.2. Ο Εξευρωπαϊσμός της Πολιτικής Καλής Νομοθέτησης

Στο προηγούμενο κεφάλαιο αναφερθήκαμε στην ιδιαίτερη σημασία που έδωσε η Ευρωπαϊκή Ένωση από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ το 1997 και μετά, στη βελτίωση της ποιότητας της κοινοτικής νομοθεσίας ως καθοριστικό παράγοντα για την ορθή εφαρμογή της από τις αρμόδιες εθνικές αρχές και την καλύτερη κατανόησή της από τους πολίτες και τον επιχειρηματικό κόσμο και αναλύσαμε το περιεχόμενο της «Λευκής Βίβλου για τη Διακυβέρνηση» που εξέδωσε το 2001 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Αμέσως μετά, σειρά οδηγιών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αναφέρονται στο θέμα. Σε όλες τις Οδηγίες και τα συμπεράσματα των Συμβουλίων, ως ένα από τα κοινά στοιχεία ως προς τους επιδιωκόμενους στόχους καταγράφεται η υποχρέωση εξασφάλισης της δυνατότητας συστηματικής συμβολής των πολιτών και των ενδιαφερόμενων μερών σε όλα τα στάδια της διαδικασίας διαμόρφωσης νομοθετικών πράξεων και πολιτικών.

Κομβικό σημείο για όλα τα κράτη – μέλη της Ε.Ε., αποτέλεσε η Έκθεση Mandelkern (2001) που αποτελεί Έκθεση ειδικής ομάδας εμπειρογνομόνων για την καλύτερη νομοθέτηση που συνέστησε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και υιοθετήθηκε στο

σύνολό της από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Laeken (2001), αποτελώντας την αφετηρία μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης, προτείνοντας αρχές εργαλεία και μεθόδους, μεταξύ πολιτικής και διοίκησης για την καλή νομοθέτηση. (Καρκατσούλης, 2004: 161-165)

Η Έκθεση επισημαίνει ότι η βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων αφορά το σύνολο των σταδίων του Κύκλου της Πολιτικής, ενισχύει την αξιοπιστία της διαδικασίας διακυβέρνησης, οδηγεί στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των πολιτών στις κυβερνήσεις, –τονίζοντας ότι αυτό είναι σημαντικό τόσο σε κοινοτικό όσο και σε εθνικό επίπεδο– καθιστά ευκολότερη την αποδοχή των ρυθμίσεων και συμβάλλει στην ευημερία των πολιτών και των επιχειρήσεων, αυξάνοντας την ανταγωνιστικότητα σε ένα παγκοσμιοποιημένο οικονομικό περιβάλλον, μειώνοντας, ταυτόχρονα, τα διοικητικά βάρη για τη δημόσια διοίκηση, υπολογίζοντας τα οφέλη σε 2-5 % του ΑΕΠ.

Ειδικότερα για τη διαβούλευση, η Έκθεση καταλήγει σε έξι συστάσεις:

- Η διαβούλευση πρέπει να είναι διαφανής και όλοι όσοι επηρεάζονται ή ενδιαφέρονται πρέπει να συμμετέχουν όσο το δυνατόν νωρίτερα.
- Εκτός από τις παραδοσιακές διαδικασίες διαβούλευσης να γίνεται ευρεία χρήση του διαδικτύου, επιτρέποντας έτσι σε όλους τους πολίτες να υποβάλουν παρατηρήσεις.
- Οι πολίτες θα πρέπει να έχουν πρόσβαση στα σχόλια που κατατίθενται.
- Οι παρατηρήσεις τα σχόλια και οι απόψεις των μετεχόντων στη διαβούλευση πρέπει να κατατίθενται στον αρμόδιο φορέα μαζί με μια σύνοψη που θα τον υποχρεώνει να λάβει σοβαρά υπόψη τα όσα κατατέθηκαν.
- Πρέπει να θεσπίζεται μια τυπική ελάχιστη περίοδος διαβούλευσης.
- Η πραγματική περίοδος διαβούλευσης εξαρτάται από το θέμα και το πλήθος των ενδιαφερόμενων.

Σημαντική, επίσης, είναι η Έκθεση που συντάχθηκε όταν ανέλαβε την Προεδρία της Ε.Ε. το Λουξεμβούργο (2005), με τίτλο: “Milestones on the way to Better Regulation at the European Union level”, με στόχο την καταγραφή και αξιολόγηση της εφαρμογής των προτάσεων της Έκθεσης Mandelkern ως αναγκαίο στάδιο για την εκπόνηση πρόσθετων στρατηγικών δράσεων για την Καλή Νομοθέτηση.

Θα ήταν, τέλος, παράλειψη να μην αναφερθούμε στον ρόλο και το έργο του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή, ενός θεσμού που έχει ως σκοπό «τη δημιουργία μιας εναρμονισμένης διοικητικής κουλτούρας που θέτει τον πολίτη στο επίκεντρο και που αφογγκράζεται και διδάσκεται από την αλληλεπίδραση με τους πολίτες, τις επιχειρήσεις και τα άλλα ενδιαφερόμενα μέρη», όπως αναφέρεται στον πρόλογο του Ευρωπαϊκού Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς που εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το 2001.

2.3. Οι προτάσεις του ΟΟΣΑ για τη βελτίωση της νομοθέτησης στην Ελλάδα

Η Έκθεση του ΟΟΣΑ με τίτλο “Better Regulation in Europe - Greece” (OECD, 2012) εκπονήθηκε σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την Ελλάδα και για κάθε μία από τα υπόλοιπα τότε 14 κράτη - μέλη της Ε.Ε. και αποτελεί συνέχεια ανάλογης Έκθεσης του ΟΟΣΑ για την Ελλάδα (OECD, Review of Regulatory Reform: Regulatory Reform in Greece, 2001).

Η Έκθεση αποτυπώνει το πλέγμα των θεσμικών διαδικασιών οργάνωσης και παραγωγής των νομικών και διοικητικών κανόνων που ρυθμίζουν την πολιτική, οικονομική και κοινωνική εξέλιξη και την προσπάθεια προσαρμογής της Ελλάδας στα ευρωπαϊκά πρότυπα καλής διακυβέρνησης μέσα στις πολιτικο-οικονομικές συνθήκες της κρίσης.

Ως κυριότερες «παθογένειες» αναφέρονται: η ανεπαρκής διαβούλευση σε βάθος τόσο ενδοκυβερνητικά όσο και μεταξύ της κυβέρνησης και των κοινωνικών εταίρων, ο επιφανειακός και τυπικός χαρακτήρας του ελέγχου των πολιτικών πρωτοβουλιών της κεντρικής κυβέρνησης, η έλλειψη συντονισμού μεταξύ των οργάνων της Δημόσιας Διοίκησης, η γραφειοκρατία, η πολυνομία και η αδυναμία κωδικοποίησης της νομοθετικής παρέμβασης ανά θεματική ενότητα, η έλλειψη κουλτούρας διαβούλευσης στην πολιτική ηγεσία, η καθυστέρηση στην ενσωμάτωση στο ελληνικό Δίκαιο των ευρωπαϊκών προτύπων Καλής Διακυβέρνησης όπως αυτά περιγράφονται μέσω των Αποφάσεων και των Οδηγιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η έλλειψη εμπιστοσύνης της κοινωνίας προς τους θεσμούς ως αποτέλεσμα των πρακτικών που καλλιεργούν την

αμφισβήτηση σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της Ισονομίας, της ταχείας απονομής της Δικαιοσύνης και της ύπαρξης ενιαίων κανόνων για όλους.

Αναφέρεται, επίσης, στην ψήφιση του νόμου 4048/2012, αναλύοντας τις πρόνοιες που εμπεριέχει, όπως η υποχρέωση των Υπουργείων να εφαρμόζουν τις αρχές της Καλής Νομοθέτησης, επισημαίνει, ωστόσο, ως καιρία αδυναμία την έλλειψη σαφούς και επαρκούς θεσμοθέτησης διαδικασιών παρακολούθησης της εφαρμογής στην πράξη και προτείνει σειρά παρεμβάσεων (σελ. 17-18), όπως:

- την αναβάθμιση του ρόλου του Γραφείου Ρυθμιστικής Διακυβέρνησης στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης
- την ενίσχυση των αντίστοιχων Γραφείων των Υπουργείων
- την εκπαίδευση του προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης
- την ενίσχυση των διαδικασιών διαβούλευσης μεταξύ των θεσμικών οργάνων του κράτους και των εκπροσώπων των κοινωνικών-παραγωγικών ομάδων

Η Έκθεση διαπιστώνει την προφανή αδυναμία των διαδοχικών ελληνικών κυβερνήσεων να επιβάλλουν ρυθμιστικούς κανόνες στη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης και σημειώνει, ότι εξαιτίας αυτών των προβλημάτων εμφανίζεται η τάση τα επιμέρους Υπουργεία να εκπονούν αυτόνομες πολιτικές πρωτοβουλίες, χωρίς κεντρική πολιτική διεύθυνση και διυπουργική διαβούλευση. (σελ.20)

Ιδιαίτερα αξιολογούνται το φαινόμενο της πολυνομίας, με την επισήμανση ότι η εκκαθάριση παλαιότερων νόμων και διατάξεων δεν είναι συνηθισμένη πρακτική, η έλλειψη ειδικού νόμου που να προβλέπει συγκεκριμένους κανόνες διαβούλευσης πέραν αυτών που περιγράφονται στο Σύνταγμα και στον Κανονισμό της Βουλής, ενώ ειδικά για τη διαδικασία της νομοθέτησης τονίζει ότι οι προβλεπόμενες συνοδευτικές Εκθέσεις για την εισαγωγή των σχεδίων νόμων προς συζήτηση στη Βουλή εκλαμβάνονται ως τυπικές προϋποθέσεις. Χαρακτηριστικά αναφέρει πως «οι Εισηγητικές Εκθέσεις είναι κατά κανόνα γενικές και αποτυπώνουν πολιτικές προθέσεις και όχι στοιχεία και ποιοτικούς-ποσοτικούς στόχους» (σελ. 74).

Η Έκθεση προτείνει συγκεκριμένα μέτρα για τη θεραπεία του προβλήματος της «έλλειψης κουλτούρας διαβούλευσης στη Διοίκηση»:

- Σύσταση 1.2 : «οι αρχές της “Καλής Διακυβέρνησης” να εφαρμόζονται από τα αρχικά στάδια διαμόρφωσης μιας πολιτικής» (σελ. 35).
- Σύσταση 1.4: «Η Ετήσια Έκθεση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης για την εφαρμογή της νομοθεσίας της Καλής Διακυβέρνησης από τη διοίκηση, η οποία κατατίθεται στο Κοινοβούλιο, να αποστέλλεται και στους κοινωνικούς εταίρους» (σελ. 36).
- Σύσταση 3.2: «Με ευθύνη του Γραφείου του Πρωθυπουργού και της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης, η Ελλάδα να σχηματοποιήσει διαδικασίες διυπουργικής συνεργασίας και διαλόγου» (σελ. 64).

Ιδιαίτερο κεφάλαιο στην Έκθεση αποτελεί ο ρόλος του Κοινοβουλίου και των διαδικασιών του. Ως προς τη διαδικασία νομοθέτησης, η οποία κυρίως αποδίδεται στην κυβερνητική πρωτοβουλία και στις θεσμικές και πολιτικές αδυναμίες που περιγράφηκαν ήδη, η Έκθεση διαπιστώνει ότι «το σύστημα νομοθέτησης μοιάζει περισσότερο να δίνει έμφαση στην παραγωγή νόμων και όχι στην αξιολόγηση των υπαρχόντων».

Γίνεται, επίσης αναφορά στη σημασία της αποκέντρωσης και στον ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που αναβαθμίστηκε με τους Νόμους 2539/1997 («Καποδίστριας») και 3852/2010 («Καλλικράτης»), στις νέες αρμοδιότητες όλων των αποκεντρωμένων βαθμών διοίκησης, αλλά και στη σημαντική καθυστέρηση μεταφοράς προς τα κάτω των πρακτικών και των κανόνων της Καλής Διακυβέρνησης. Η Έκθεση προτείνει με την Σύσταση 8.1 την επέκταση του νόμου για τη «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση» και στην Αυτοδιοίκηση (σελ. 110).

Τέλος, η Έκθεση συνιστά την ενίσχυση του θεσμικού πλαισίου και την ανάπτυξη πολιτικών ενημέρωσης και εκπαίδευσης πάνω στις αρχές και τις μεθόδους της Ρυθμιστικής Διακυβέρνησης και της Καλής Νομοθέτησης, δίνοντας περισσότερη έμφαση στη διαβούλευση εντός της Εκτελεστικής Εξουσίας και μεταξύ αυτής και της Κοινωνίας των Πολιτών.

2.4. Ο ν. 4048/2012 – Κριτική αποτίμηση

Η Έκθεση Mandelkern και οι προτάσεις του ΟΟΣΑ για τη βελτίωση των διαδικασιών νομοθέτησης στην Ελλάδα λειτούργησαν καταλυτικά στην κατάθεση το 2012 από τον τότε Υπουργό Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής

Διακυβέρνησης κ. Δ. Ρέππα του σχεδίου νόμου «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης», που ψηφίστηκε στις 21/2/2018 και πήρε τον αριθμό νόμου 4048/2012 (ΦΕΚ Α΄ 34).

Ο νόμος στο άρθρο 2 ενσωματώνει τις αρχές Καλής Νομοθέτησης της Ε.Ε και του ΟΟΣΑ, δηλαδή: αναγκαιότητα, αναλογικότητα, απλότητα και σαφήνεια, αποφυγή αντιφατικών ρυθμίσεων, αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα, διαφάνεια, επικουρικότητα και λογοδοσία, προσβασιμότητα, δυνατότητα υποβολής προτάσεων σχετικών με τις ρυθμίσεις κατά το στάδιο της κατάρτισης και της αξιολόγησης της εφαρμογής τους, ισότητα των φύλων και δημοκρατική νομιμοποίηση.

Στο άρθρο 4 ως υποχρέωση των οργάνων θέσπισης ρυθμίσεων για την τήρηση των αρχών Καλής Νομοθέτησης, είναι σημαντικό ότι μεταξύ άλλων προβλέπεται η οργάνωση και παρακολούθηση της κοινωνικής και κάθε άλλου είδους διαβούλευσης, στον σχεδιασμό, την εφαρμογή και την αξιολόγηση της ρύθμισης. Η διαβούλευση είναι ένα από τα μέσα Καλής Νομοθέτησης του άρθρου 5.

Τι λείπει; Όπως εύστοχα επισήμανε ο εισηγητής της Αξιωματικής Αντιπολίτευσης κ. Πρ. Παυλόπουλος κατά τη συζήτηση του νομοσχεδίου (Πρακτικά Βουλής: 5498) - γνωρίζοντας από τη μεγάλη κοινοβουλευτική του εμπειρία πως τέτοιου είδους γενικόλογες διατυπώσεις θα μείνουν, όπως και στο παρελθόν, στα χαρτιά- *«...υπάρχει και οργανώνεται μόνο η διαβούλευση. Ο κ. Υπουργός είπε στην Επιτροπή ότι εμπεριέχεται ο κοινωνικός διάλογος. Αυτό είναι λάθος. Άλλο διαβούλευση, άλλο κοινωνικός διάλογος. Η διαβούλευση οργανώνεται -και το βλέπετε και σήμερα- περισσότερο μεταξύ φορέων οι οποίοι μπαίνουν στο διαδίκτυο και λένε τις απόψεις τους. Δεν είναι αυτό κοινωνικός διάλογος. Ο κοινωνικός διάλογος γίνεται δια ζώσης με τους κοινωνικούς φορείς. [...] οι φορείς τους οποίους ακροώμεθα στη Βουλή είναι σχετικά λίγοι. Δεν είναι εκείνοι τους οποίους μπορεί να έχει υπ' όψιν του ο νομοθέτης μέσα από το κοινωνικό σύνολο. Τονίζω, λοιπόν, ότι εδώ έχουμε ένα μεγάλο δημοκρατικό έλλειμμα σε ό,τι αφορά το νομοσχέδιο».*

Το άρθρο 6 αναφέρει πως «το Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας κάθε Υπουργείου» [ελάχιστα από αυτά τα γραφεία έχουν συσταθεί και αυτά υπολειτουργούν], με την Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή (ΚΕΝΕ) να παραμένει το βασικό όργανο νομοτεχνικής επεξεργασίας, έχοντας και αυτή ελάχιστο χρόνο στη διάθεσή της για να ολοκληρώσει αξιόπιστα την εργασία της (Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2016: 42)], «συντάσσει Έκθεση, στην οποία παρουσιάζονται ομαδοποιημένα τα σχόλια και οι

προτάσεις και τεκμηριώνεται η ενσωμάτωσή τους ή μη στις τελικές διατάξεις. Η Έκθεση συνοδεύει τη ρύθμιση κατά την κατάθεσή της».

Ίσως ο ν. 4048/2012 να είναι και ο μόνος που έχει κατατεθεί έκτοτε στη Βουλή σύμφωνα με τις πρόνοιές του. Αποδεικνύεται πως ήταν καίρια η επισήμανση της Έκθεσης της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής (σελ. 6) ότι «το σχέδιο νόμου θεσπίζει κανόνες, των οποίων ενδεχόμενη αθέτηση δεν συνοδεύεται από συγκεκριμένες έννομες συνέπειες».

Όσον αφορά την Αναμόρφωση Δικαίου και την Κωδικοποίηση που προβλέπουν τα άρθρα 11 & 12, περιορίζεται στην καλύτερη περίπτωση σε μια συνένωση όλων των άρθρων μιας ρύθμισης, (διοικητική κωδικοποίηση) δεν γίνεται αποκάθαρση της νομοθεσίας από απαρχαιωμένες ρυθμίσεις και ρυθμίσεις που έχουν περιπέσει σε αχρηστία, δεν διαμορφώνονται κριτήρια ταξινόμησης των κωδικοποιούμενων ρυθμίσεων, δεν υπάρχουν συσχετίσεις αλληλοεπικαλυπτόμενων ή αντιφατικών διατάξεων κάτι που είναι μια ουσιαστική νομοπαρασκευαστική διαδικασία και δεν υπάρχει, επίσης, επικαιροποίηση των υπαρχόντων Κωδίκων.

Ως αποτέλεσμα αυτών των αδυναμιών δεν μπορεί να υπάρξει, όπως στις άλλες χώρες, ούτε ηλεκτρονικό μητρώο ρυθμίσεων, ούτε μέτρα απλούστευσης και παρακολούθηση συμμόρφωσης, όπως γίνεται στις χώρες που τηρούνται οι αρχές Καλής Νομοθέτησης. Είναι ένα από τα μεγαλύτερα προβλήματα της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης η οποία ακόμη λειτουργεί με την ιδιωτική βάση δεδομένων του προγράμματος «ΝΟΜΟΣ».

Η Αιτιολογική Έκθεση στην οποία θα έπρεπε να τεκμηριώνεται αναλυτικά η τήρηση των αρχών Καλής Νομοθέτησης σύμφωνα με το άρθρο 8 του νόμου και η τυποποιημένη φόρμα που παρέχει η Γ.Γ. της Κυβέρνησης, συμπληρώνεται ως «έκθεση ιδεών», δεν περιέχει καμιά από τις σημαντικές πληροφορίες που επιτάσσει το άρθρο 2, είναι κενή ουσιαστικού περιεχομένου και αποτελεί τον καθρέπτη της έλλειψης πολιτικής κουλτούρας και φιλοσοφίας Καλής Νομοθέτησης, διαφάνειας και λογοδοσίας.

Είναι, δε, χαρακτηριστικό, ότι το σύνολο του άρθρου 9 του νόμου που αφορά την Αξιολόγηση Αποτελεσμάτων Εφαρμογής κάθε νόμου, με συγκεκριμένα χρονοδιαγράμματα, ουδέποτε εφαρμόστηκε. Επίσης, στο Κοινοβούλιό μας όχι μόνο δεν έχει δημιουργηθεί Επιτροπή για την αξιολόγηση μετά την πάροδο τριών ετών ενός νόμου,

αλλά δεν υπάρχει καν Τμήμα Παρακολούθησης της υλοποίησης (π.χ. έκδοση Προεδρικών Διαταγμάτων) ενός νομοσχεδίου από τη στιγμή που ψηφίζεται και γίνεται νόμος του Κράτους.

Από τις παραπάνω επισημάνσεις γίνεται κατανοητό ότι ο ν. 4048/2012 αποτύπωσε τις προτάσεις του ΟΟΣΑ και της Ε.Ε. και την αντίστοιχη βούληση του ελληνικού πολιτικού συστήματος [εκτός ΣΥΡΙΖΑ και ΚΚΕ που το καταηγήφισαν με παρόμοια αιτιολογία] για την αναγκαιότητα θέσπισης κανόνων Διαβούλευσης και Καλής Νομοθέτησης και στη χώρα μας και αν εφαρμοζόταν, σύμφωνα με την ίδια την Αιτιολογική του Έκθεση (σελ. 79-80), οι διοικητικές δαπάνες της Ελλάδας από 6,8 % του ΑΕΠ -διπλάσιες από τον μέσο όρο της Ε.Ε.- με ορίζοντα το 2025 θα μειώνονταν στο 2,4%.

Δυστυχώς, φαίνεται να δικαιώθηκε η επισήμανση ενός συμμετέχοντα στη διαβούλευση (Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων – Παρουσίαση Σχολίων επί του Σχεδίου Νόμου: 84) που έγραψε: «νόμοι υπάρχουν πολλοί, αλλά δεν τηρούνται»...

2.5. Αξιολόγηση του διαβουλευτικού μοντέλου της Βουλής των Ελλήνων

2.5.1. Καλές πρακτικές από τη διεθνή κοινοβουλευτική εμπειρία

Η Βουλή των Ελλήνων λειτουργεί σύμφωνα με τον Κανονισμό της, που αποτελεί ουσιαστικό Σύνταγμα, καθώς η ισχύς του πηγάζει κατευθείαν από τα άρθρα 51-80 του Συντάγματος. Οι δύο βασικές λειτουργίες της είναι η νομοθετική και ο κοινοβουλευτικός έλεγχος.

Η διαβούλευση στο Κοινοβούλιο διεξάγεται από τη Γενική Διεύθυνση Κοινοβουλευτικού Έργου και ειδικότερα από τις Διευθύνσεις: Διαρκών Επιτροπών και Ειδικών Μόνιμων Επιτροπών, Νομοθετικού Έργου και Κοινοβουλευτικού Ελέγχου και περιλαμβάνει εκτός από την προφανή ανταλλαγή απόψεων και επιχειρημάτων μεταξύ βουλευτών και κοινοβουλευτικών ομάδων και την ακρόαση φορέων και πολιτών στις δύο Διευθύνσεις των Επιτροπών, υπό το πλαίσιο των άρθρων 69 του Συντάγματος που προβλέπει ότι «κανένας δεν εμφανίζεται στη Βουλή αυτόκλητος για να αναφέρει οτιδήποτε προφορικά ή εγγράφως» και 66§3 Σ, που προβλέπει ότι «οι κοινοβουλευτικές

επιτροπές μπορούν να καλούν οποιοδήποτε πρόσωπο θεωρούν χρήσιμο για το έργο τους, ενημερώνοντας και τον αρμόδιο Υπουργό».

Πριν εισέλθουμε στην ανάλυση και αξιολόγηση του Κανονισμού της Βουλής στις προαναφερθείσες Διευθύνσεις, θεωρούμε ότι είναι χρήσιμο να διατυπώσουμε κάποιες γενικές παρατηρήσεις και ελλείψεις στις ακολουθούμενες διαδικασίες διαβούλευσης και καλής νομοθέτησης, αξιοποιώντας την εμπειρία από άλλα Κοινοβούλια:

- Απουσιάζει ένας πρακτικός Κώδικας Διαβούλευσης, όπως αυτός που έχει εκπονηθεί στην Αγγλία (Code of Practice on Consultation), με την τρίτη έκδοσή του το 2008 να είναι από μόνη της το αποτέλεσμα ακρόασης εκείνων που απαντούν τακτικά στις διαβουλεύσεις. Ο Κώδικας Διαβούλευσης αφορά κάθε κρατικό φορέα και δημιουργεί αντίστοιχη κουλτούρα σε όλη τη Δημόσια Διοίκηση καθιστώντας τους πολίτες συμμετόχους.
- Στην Ελλάδα η Έκθεση Ανάλυσης Επιπτώσεων, παρότι προβλέπεται στον ν. 4048/2012, είτε απουσιάζει εντελώς, είτε αποτελεί ανούσια περίληψη της έτσι κι αλλιώς ατελούς Αιτιολογικής Έκθεσης. Στις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες, αλλά και στις ΗΠΑ η Έκθεση Ανάλυσης Επιπτώσεων είναι ίσως το σημαντικότερο εργαλείο καλής νομοθέτησης και υποστήριξης της λήψης αποφάσεων στα Κοινοβούλια. Περιλαμβάνει, με χρήση όχι μόνο επιστημονικών, αλλά και ποικίλων μεθόδων διαβούλευσης, τα κόστη, τα οφέλη και τους ενδεχόμενους κινδύνους από μια νέα ρύθμιση -με συγκεκριμένους και ποσοτικά προσδιορισμένους δείκτες- στους τομείς που επηρεάζει, στην οικονομία (τοπική ή γενικότερη), στη βιώσιμη ανάπτυξη, στον ανταγωνισμό, στις μικρές επιχειρήσεις, σε ευπαθείς κοινωνικές ομάδες και στα γραφειοκρατικά βάρη που τυχόν προσθέτει στη Δημόσια Διοίκηση.

Ενδεικτικά αναφέρουμε: Στη Μ. Βρετανία υπάρχει από το 1993 και ενσωματώνεται στην Οδηγία Καλής Νομοθέτησης (Department for Business, Energy & Industrial Strategy, (2018, *BETTER REGULATION FRAMEWORK*), η σύνταξη της Ανάλυσης Επιπτώσεων ανατίθεται στα τομεακά “Better Regulation Units” και σε εξωτερικούς εμπειρογνώμονες. Στις ΗΠΑ, όπως αναφέρεται σε μελέτη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (Directorate - General for Internal Policies, Policy Department C - Citizen’s Rights and Constitutional Affairs, (2015), *Transparency, Public Consultation Practices and Government Accountability in US Rulemaking*) η Ανάλυση Επιπτώσεων προβλέπεται στον ομοσπονδιακό νόμο (APA), όπου μεταξύ άλλων επισημαίνεται η απαίτηση από τα

αρμόδια νομοθετικά όργανα να εξετάζουν και να αναλύουν τα σημαντικά σχόλια που κατατέθηκαν από τους πολίτες στη διαβούλευση και να εξασφαλίζουν ότι η τελική ρύθμιση διαμορφώνεται είτε ενσωματώνοντας τις απόψεις των συμμετεχόντων στη διαβούλευση, είτε εξηγώντας γιατί δεν ήταν απαραίτητο ή κατάλληλο να το πράξει.

- Σε αντίθεση με τη χώρα μας όπου η διαβούλευση με τους πολίτες στο Κοινοβούλιο περιορίζεται στην ακρόαση φορέων στις Επιτροπές, ανατρέχοντας στη μελέτη του Οργανισμού ParlAmericas (2018) με έδρα τον Καναδά, που περιλαμβάνει Κοινοβούλια και οργανισμούς της Κοινωνίας των Πολιτών από 35 χώρες της Βόρειας, Κεντρικής και Νότιας Αμερικής, με τίτλο “*CITIZEN PARTICIPATION IN LEGISLATIVE PROCESS*”, διαπιστώνουμε τη χρήση πολλών μεθόδων διαβούλευσης από την εργαλειοθήκη του ΟΟΣΑ. Από τον Καναδά μέχρι τη Γουατεμάλα και τις χώρες της Καραϊβικής χρησιμοποιούνται τα τοπικά δημοψηφίσματα μετά από ενημέρωση για νομοθετική πρωτοβουλία που γίνεται στις αίθουσες των δημαρχείων όχι μόνο από κυβερνητικά στελέχη αλλά και κοινοβουλευτικά πρόσωπα - μέλη αρμόδιων Επιτροπών, δίνεται η δυνατότητα έγγραφου σχολιασμού των ρυθμίσεων ή δια ζώσης συζήτηση με μικρότερες ή μεγαλύτερες ομάδες πολιτών, αναζητούνται απαντήσεις που βελτιώνουν την Ανάλυση Επιπτώσεων, επιζητείται η ανάδραση μέσω δομημένων ερωτηματολογίων, χρησιμοποιούνται ευρέως οι ΤΠΕ και ειδικότερα η αμφίδρομη επικοινωνία μέσω του ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, καλούνται στα Κοινοβούλια εκτός από φορείς και αντιπροσωπευτικό δείγμα πολιτών διαφορετικών περιοχών, φύλων και ηλικιών για να εκφράσουν απόψεις επί συγκεκριμένων θεματικών ή γενικότερου ενδιαφέροντος θεμάτων, αξιοποιούνται τα αποτελέσματα συζητήσεων με ομάδες εστίασης. Τίποτα από τα παραπάνω δεν απαγορεύει το Σύνταγμα της Ελλάδας και ο Κανονισμός της Βουλής, όμως δεν προτρέπουν επίσης, και κανένα εξ’ αυτών των εργαλείων δεν χρησιμοποιείται στο Κοινοβούλιό μας.
- Τελευταία γενική παρατήρηση, στη συγκριτική μελέτη κοινοβουλευτικών διαδικασιών από 88 Κοινοβούλια απ’ όλο τον κόσμο που καταγράφει ο Yamamoto (2007) δεν συναντήσαμε σημαντικές διαφορές του Κανονισμού της ελληνικής Βουλής με τα άλλα Κοινοβούλια. Παρόλα αυτά δεν μπορούμε να μην σημειώσουμε πως δεν αρκούν οι διατάξεις, αλλά πρέπει και να εφαρμόζονται. Π.χ. στη σελίδα 53 της μελέτης παρουσιάζεται πίνακας από το Ιρλανδικό

Κοινοβούλιο, όπου αποτυπώνεται το εβδομαδιαίο πρόγραμμα συζητήσεων στην Ολομέλεια ερωτήσεων κοινοβουλευτικού ελέγχου βουλευτών ανά Υπουργείο, με τον Πρωθυπουργό να απαντά δύο φορές την εβδομάδα. Το Κοινοβούλιό μας έχει, επίσης, ανάλογο σχεδιασμό με την λεγόμενη «Ωρα του Πρωθυπουργού» να προσδιορίζεται κάθε Παρασκευή. Παρά τις δεκάδες ερωτήσεις διαχρονικά προς τους εκάστοτε Πρωθυπουργούς, είναι λίγες οι φορές που Πρωθυπουργός έρχεται στη Βουλή να απαντήσει σε ερώτηση Αρχηγού της Αντιπολίτευσης ή Βουλευτή και όταν το κάνει επιλέγει να απαντήσει σε ερωτήσεις που του παρέχουν πολιτικό ή επικοινωνιακό πλεονέκτημα. Αυτό, όμως, απέχει μακράν από το νόημα και την ουσία του κοινοβουλευτικού ελέγχου.

Το ζήτημα, λοιπόν, δεν είναι μόνο οι απαραίτητες βελτιώσεις του κανονιστικού πλαισίου. Υπάρχει ανάγκη προστασίας της αυτονομίας του Κοινοβουλίου και χειραφέτησής του έναντι των Κυβερνήσεων και των ισχυρών εξωθεσμικών κέντρων εξουσίας.

2.5.2. Διαδικασίες και προβλήματα διαβούλευσης στις αρμόδιες Διευθύνσεις της Βουλής

Κάθε νομοσχέδιο μετά την κατάθεσή του στη Βουλή εισάγεται για συζήτηση στην αρμόδια Επιτροπή της Διεύθυνσης Διαρκών Επιτροπών (άρθρα 31-41 Κ.τ.Β.), όπου εκτός της συζήτησής του από τους εισηγητές και ειδικούς αγορητές των κομμάτων και τους βουλευτές της Επιτροπής, προβλέπεται η δεύτερη συνεδρίαση να αφιερώνεται στην ακρόαση φορέων που έχουν σχέση με το υπό εξέταση νομοσχέδιο και η τελευταία συνεδρίαση που ονομάζεται β' ανάγνωση να απέχει μία εβδομάδα από την προηγούμενη, ώστε να έχει το χρόνο ο αρμόδιος υπουργός να ενσωματώσει στο νομοσχέδιο παρατηρήσεις και προτάσεις βουλευτών και φορέων.

Αυτή είναι μια γενική περιγραφή, ας εξετάσουμε, όμως, τις κρίσιμες λεπτομέρειες του Κανονισμού της Βουλής και της κοινοβουλευτικής πρακτικής.

- Κάθε Επιτροπή συγκροτείται σύμφωνα με το άρθρο 31§5 του ΚτΒ, που σημαίνει ότι στη σύνθεσή της αποτυπώνεται η απόλυτη πλειοψηφία της κοινοβουλευτικής ομάδας που στηρίζει την κυβέρνηση και η αναλογική

εκπροσώπηση όλων των κοινοβουλευτικών ομάδων της αντιπολίτευσης. Ο Πρόεδρος της Επιτροπής προέρχεται από τη συμπολίτευση.

- Κάθε Επιτροπή συγκαλείται σε συνεδρίαση από τον Πρόεδρό της ή πάντοτε όταν το ζητήσει η Κυβέρνηση (άρθρο 36§5 ΚτΒ). Η αντιπολίτευση έχει περιορισμένες δυνατότητες να ζητήσει τη σύγκληση μιας Επιτροπής και την κλήση κάποιου μέλους της Κυβέρνησης σε αυτή ώστε να την ενημερώσει για κάποιο θέμα, να γίνει ανταλλαγή απόψεων και προτάσεων ή να ασκήσει τον προβλεπόμενο κοινοβουλευτικό έλεγχο, μιας και ο Κανονισμός προβλέπει είτε να το ζητήσει το 1/3 των μελών της Επιτροπής αλλά με σύμφωνη γνώμη του Προέδρου της Βουλής, κάτι που στην πράξη γίνεται σπανίως, είτε να το ζητήσουν τα 2/5 των μελών της, κάτι που πολιτικά είναι δύσκολο γιατί πρέπει να συμφωνήσει σύσσωμη η αντιπολίτευση στο περιεχόμενο της σχετικής αίτησης.
- Η ακρόαση εκπροσώπων φορέων, οργανώσεων και εμπειρογνομόνων (άρθρο 38 ΚτΒ) είναι δυναμική, προβλέπεται για μεγάλης σημασίας νομοσχέδια ή προτάσεις νόμου - η κοινοβουλευτική πρακτική είναι να καλούνται πάντοτε εφόσον δεν πρόκειται για επείγον ή κατεπείγον νομοσχέδιο, όπως επίσης, να μην τηρείται το διάστημα της μίας εβδομάδας ανάμεσα στην πρώτη και την τελευταία συνεδρίαση- αποφασίζεται στην πρώτη συνεδρίαση της Επιτροπής το αν και πόσα πρόσωπα θα κληθούν, με ανώτατο όριο τα 10 άτομα, στην επόμενη συνεδρίαση της Επιτροπής -αν υπάρχει- που συνήθως προγραμματίζεται την επόμενη μέρα. με ανώτατο χρονικό όριο της σχετικής συνεδρίασης τις τέσσερις ώρες.

Είναι προφανές ότι οι παραπάνω διαδικασία δεν είναι απολύτως σύμφωνη με τους κανόνες ορθής διαβούλευσης και δεν αποτελεί τον αναγκαίο για την καλή νομοθέτηση κοινωνικό διάλογο. Δεν υπάρχει ο αναγκαίος χρόνος σε αυτούς που καλούνται να προετοιμαστούν για την ακρόαση, τα πρόσωπα που καλούνται είναι τα ίδια που συμμετείχαν και στη διαβούλευση με την κυβέρνηση και στα 3-5 λεπτά που έχουν να παρουσιάσουν τις απόψεις τους το μόνο που κάνουν είναι να επαναδιατυπώνουν τις απόψεις που έχουν ήδη εκφράσει. Μικρή, λοιπόν, η συμβολή τους στην Καλή Νομοθέτηση.

Ας μελετήσουμε την περίπτωση (case study), του νομοσχεδίου «Θέματα υδατοδρομίων, αστικών οδικών μεταφορών και λοιπές διατάξεις»⁹:

Το νομοσχέδιο κατατέθηκε στη Βουλή στις 5/9/2018, οι λοιπές διατάξεις έχουν γίνει πλέον θεσμός, προβλέπεται για την υλοποίησή του η έκδοση 25 Υπουργικών και Κοινών Υπουργικών Αποφάσεων για το περιεχόμενο των οποίων δεν έχει γνώση η Βουλή.

Η πρώτη συνεδρίαση της Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου πραγματοποιήθηκε στις 25/9/2018 το μεσημέρι, η δεύτερη την επόμενη ημέρα 26/9 το πρωί όπου ακροάστηκε εννέα εκπροσώπους φορέων για 5 λεπτά τον καθένα για 2,5 ώρες, η τρίτη συνεδρίαση πραγματοποιήθηκε την ίδια ημέρα το απόγευμα και η τέταρτη συνεδρίαση - β' ανάγνωση πραγματοποιήθηκε την επόμενη ημέρα 27/9/2018. Συμπεριλήφθησαν στο νομοσχέδιο 6 υπουργικές τροπολογίες, εκ των οποίων οι 4 ήταν άλλων υπουργείων εντελώς άσχετες με το περιεχόμενο του ν/σ, φαινόμενο συχνό, που όμως, απαγορεύεται από το Σύνταγμα (άρθρο 74§5).

Στην Έκθεση Ανάλυσης Επιπτώσεων της ρύθμισης που περιλαμβάνεται στην Αιτιολογική Έκθεση του νομοσχεδίου (σελ. 80-95), ενδεικτικά αναφέρουμε την απάντηση στο σημείο 1.3 (σελ. 83) που ζητά να αναφερθούν αναλυτικά οι κοινωνικές και οικονομικές ομάδες που επηρεάζει άμεσα ή έμμεσα η αξιολογούμενη ρύθμιση και να προσδιοριστεί ο λόγος της επιρροής: «Φυσικά και νομικά πρόσωπα, που αιτούνται για άδεια υδατοδρομίου». Δεν απαντάται κανένα σημείο όπου ζητείται αναλυτική και συγκεκριμένη μέτρηση κόστους/οφέλους στην τοπική και εθνική οικονομία, στις Μ.Μ.Ε. της περιοχής ή το διοικητικό βάρος που ενδεχομένως προκαλεί, δεν απαντά για τις συνέπειες στο φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον, δεν απαντά, τέλος, στο σημείο 10.1 όπου ζητείται να αναφερθούν αναλυτικά οι κοινωνικοί εταίροι και εν γένει τα ενδιαφερόμενα μέρη που κλήθηκαν να πάρουν μέρος στη διαβούλευση για την προτεινόμενη ρύθμιση και ο σχεδιασμός που έχει γίνει για τον κοινωνικό διάλογο και τη διαβούλευση στο στάδιο της εφαρμογής. Αναφέρεται μόνο στα σημεία 10.2 και 10.3 της Έκθεσης ότι ή διαβούλευση πραγματοποιήθηκε στην ιστοσελίδα [orengon](http://orengon.gov.gr) για 36 ημέρες και πως υπήρξαν 101 σχόλια, αναρτήθηκαν όλα και «πολλά περιείχαν προτάσεις για

⁹ https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=1e354a2b-dbed-476b-af78-a95200c9b2b1

τροποποιήσεις, οι οποίες αξιολογήθηκαν και σε μεγάλο ποσοστό έγιναν αποδεκτές, ιδιαίτερα στις μεταβατικές διατάξεις».

Για να είναι αποτελεσματική η διαβούλευση με τους πολίτες η Επιτροπή θα μπορούσε να στείλει ηλεκτρονικά, μαζί με το κείμενο της ρύθμισης, δομημένο ερωτηματολόγιο βασισμένο στην Έκθεση Ανάλυσης Επιπτώσεων σε όλους τους φορείς των δήμων στους οποίους προβλέπεται να δημιουργηθούν οι σχετικές εγκαταστάσεις ή έστω να τους ζητήσει να καταθέσουν με ένα ηλεκτρονικό μήνυμα τις απόψεις και τις προτάσεις τους για τη βελτίωση του νομοσχεδίου, να τους ζητήσει να ασκήσουν το δικαίωμά τους στη συμφωνία ή τη διαφωνία, αλλά σε κάθε περίπτωση στη συμμετοχή.

Ίσως θα ήταν χρήσιμη η «πρόκληση αντιμετώπισης της γραφειοκρατίας» (“Red Tape Challenge”) που χρησιμοποιείται στη Μ. Βρετανία (Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2016: 96), με βασική αρχή της δράσης να είναι ότι «οι ρυθμίσεις πρέπει γενικά να αποσύρονται, εκτός εάν μπορούν οι υπηρεσίες να τις υπερασπιστούν επαρκώς και τεκμηριωμένα».

Η επιλογή του νομοσχεδίου είναι τυχαία, κατατέθηκε, συζητήθηκε και ψηφίστηκε στη Βουλή κατά τη συγγραφή της παρούσας εργασίας και ως εκ τούτου, για να μην αδικήσουμε ούτε το συγκεκριμένο νομοσχέδιο, ούτε τον αρμόδιο Υπουργό, πρέπει να επισημάνουμε πως αυτή είναι η συνήθης πρακτική και πως οι σχετικές προτάσεις της ΕΕ και του ΟΟΣΑ είναι, 16 χρόνια μετά, όπως και οι ρυθμίσεις του ν. 4048/2012, ακόμη ανεκπλήρωτες.

- Αποτέλεσμα των παραπάνω διαπιστώσεων είναι, ότι οι Βουλευτές στις Επιτροπές και στην Ολομέλεια, που έτσι κι αλλιώς έχουν ελάχιστο χρόνο στη διάθεσή τους για να εκφράσουν την άποψή τους για κάθε συζητούμενη ρύθμιση, δεν έχουν και την απαραίτητη πληροφόρηση και γνώση όλων των παραμέτρων κάθε θέματος και τον χρόνο να το μελετήσουν -ιδιαίτερα όταν πρόκειται για πολυσέλιδα νομοσχέδια ή απαιτούν εξειδικευμένες γνώσεις ή περιέχουν τροπολογίες της «τελευταίας στιγμής» που αρκετές φορές είναι από μόνες τους ολόκληρα νομοσχέδια- και αυτή η πραγματικότητα τους αναγκάζει να περιορίζονται στα εσωτερικά κείμενα με τις θέσεις που επεξεργάζονται οι κοινοβουλευτικές ομάδες ή οι Υπουργοί.

Η Διεύθυνση Νομοθετικού Έργου (άρθρα 84-105 Κ.τ.Β.) είναι αρμόδια για την οργάνωση και τη διεξαγωγή της συζήτησης και την ψήφιση των νομοσχεδίων.

Ο Π. Καρκατούλης (2011: 48) γράφοντας για το φαινόμενο της πολυνομίας και της κακονομίας στη χώρα μας, αναφέρεται επικριτικά στους «νόμους - κουρελούδες» στους οποίους «συνωθούνται πλείστα όσα αντικείμενα, συνήθως ετερόκλητα και αντιφατικά», ως «διαλυτικούς για τις αρχές της απλότητας και της προσβασιμότητας», ενώ προσεγγίζοντας τον όρο «ρυθμιστική πλημμυρίδα» που όπως σημειώνει (Ο.π.: 90-93) «συμπύκνωσε όλη την κριτική κατά της ανεξέλεγκτης ρυθμιστικής ανάπτυξης», τον συνδέει με την ύπαρξη «παθολογικών» νομοθετικών ρυθμίσεων, παραθέτοντας την κατάταξή τους σε εννέα κατηγορίες κατά τον Erich Bülow (1983): 1) Ο περιττός νόμος 2) Ο ανενεργός νόμος 3) Ο στρεψονόμος 4) Ο αόριστος νόμος 5) Ο υπερβολικά λεπτομερής νόμος 6) Ο ακατανόητος νόμος 7) Ο λάθος νόμος 8) Ο εφήμερος νόμος 9) Ο απών νόμος.

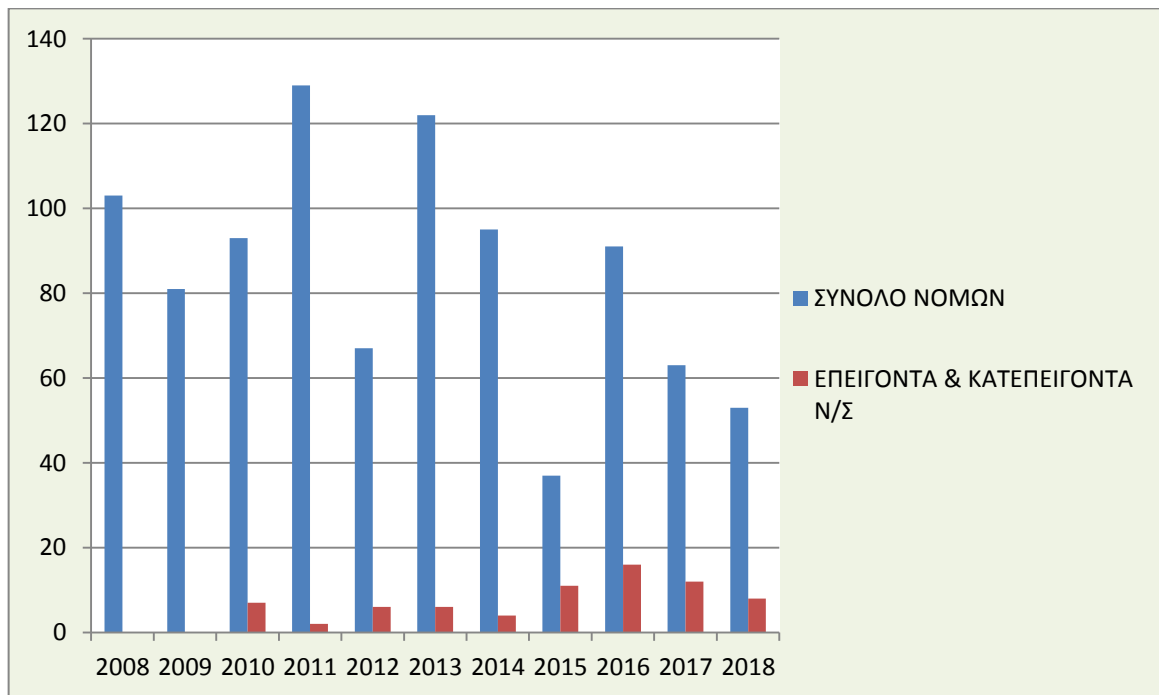
Στην Ελλάδα, έχουμε κατοχυρώσει την τελευταία δεκαετία και μία δέκατη κατηγορία: τους «μνημονιακούς νόμους», όπως τα Μεσοπρόθεσμα Πλαίσια Στρατηγικής που ψηφίστηκαν ως κατεπείγοντα με τη διαδικασία των Κωδίκων, δηλαδή σε ένα άρθρο και χωρίς το δικαίωμα των Βουλευτών και της Βουλής να κάνουν οποιαδήποτε τροποποίηση. Η νομοθετική εργασία της Βουλής την τελευταία δεκαετία, παρουσιάζεται κατ' έτος στον πίνακα και το γράφημα που ακολουθεί:

Πίνακας 5:
Νομοθετική παραγωγή Βουλής των Ελλήνων 2008 - 2018

ΕΤΟΣ	ΣΥΝΟΛΟ ΨΗΦΙΣΜΕΝΩΝ ΝΟΜΩΝ	ΕΠΕΙΓΟΝΤΑ	ΚΑΤΕΠΕΙΓΟΝΤΑ	ΕΠΕΙΓΟΝΤΑ + ΚΑΤΕΠΕΙΓΟΝΤΑ
2008	103	0	0	0
2009	81	0	0	0
2010	93	0	7	7
2011	129	0	2	2
2012	67	1	5	6
2013	122	0	6	6
2014	95	1	3	4
2015	37	0	11	11
*έτος με 2 εκλογές				
2016	91	9	7	16
2017	63	11	1	12
2018	53	8	0	8
*μέχρι 28/9/2018				

Πηγή: Βουλή των Ελλήνων, Γενική Διεύθυνση Κοινοβουλευτικού Έργου

Γράφημα 4:
Νομοθετική παραγωγή της Βουλής των Ελλήνων 2008 - 2018



Πηγή: Βουλή των Ελλήνων, Γενική Διεύθυνση Κοινοβουλευτικού Έργου

Από τον πίνακα και το γράφημα που παρουσιάσαμε, διαπιστώνουμε την τελευταία τετραετία μείωση του νομοθετικού έργου, η οποία κατά την άποψή μας δεν οφείλεται μόνο στον νομοθετικό κορεσμό από την πολυνομία των προηγούμενων ετών, αλλά και στην αύξηση της επιτήρησης των δανειστών της χώρας για κάθε νομοσχέδιο που παράγει δημοσιονομικό αποτέλεσμα και γι' αυτό ταυτόχρονα παρατηρούμε τη ραγδαία αύξηση των νομοσχεδίων που με πρόταση της Κυβέρνησης εισάγονται για συζήτηση και ψήφιση στη Βουλή με επείγουσες ή κατεπείγουσες διαδικασίες. Η ανάγκη συνεχούς διαβούλευσης των Κυβερνήσεων με τους δανειστές μας και νομοθέτησης σύμφωνα με τις «μνημονιακές» υποχρεώσεις της χώρας, αφαιρεί ακόμη περισσότερο τη δυνατότητα αξιόπιστου κοινωνικού διαλόγου, επιτείνοντας το δημοκρατικό έλλειμμα.

Σε κάθε περίπτωση, το πρόβλημα της πολυνομίας παραμένει, με τον μέσο όρο νομοθετημάτων ανά έτος να κινείται κοντά στα εκατό και όπως με αρκετή αυστηρότητα σημειώνουν οι Fox & Miller (Fox & Miller, 1995, στο Μαϊστρος, 2009: 160) «όποιος συνεχίζει να δηλώνει ότι αρκούν οι επιτακτικές διατάξεις ενός νόμου και ότι δεν χρειάζεται πρόγραμμα εφαρμογής, σχέδιο δράσεων υλοποίησης, υποδομές και χρηματοδότηση, συντονισμός και συνεχής έλεγχος, αξιολόγηση και ανατροφοδότηση, διαβούλευση και

επικοινωνία, ή είναι αφελής ή μας κοροϊδεύει και πάντως κινδυνεύει από τη διοικητική ασθένεια της νομομανίας».

Μια καλή πρακτική για την αντιμετώπιση της πολυνομίας που θα μπορούσε να χρησιμοποιήσει η Ελλάδα είναι η χρήση του εργαλείου της «νομοθετικής γκιλοτίνας» (“Regulatory Guillotine”), (Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2016: 106). Η μέθοδος, που έχει χρησιμοποιηθεί από αρκετές χώρες του ΟΟΣΑ, προβλέπει την κατάργηση ή απλούστευση της νομοθεσίας με συγκεκριμένα κριτήρια καλής νομοθέτησης που αξιολογούνται από τρεις ανεξάρτητες ομάδες με εκτεταμένη διαβούλευση.

Η Διεύθυνση Ειδικών Μόνιμων Επιτροπών (άρθρα 43Α-49Γ Κ.τ.Β.) είναι η κατεξοχήν διαβουλευτική Διεύθυνση της Βουλής. Σε αυτή υπάγονται Επιτροπές για ειδικά θέματα, όπως η καταπολέμηση των ναρκωτικών, η ισότητα των φύλων, η οδική ασφάλεια, τα δικαιώματα των Α.Μ.Ε.Α. κ.ά. και καλούν σε ακρόαση κυβερνητικά στελέχη, αρμόδιους υπηρεσιακούς παράγοντες και ενδιαφερόμενους φορείς για κάθε θέμα, συντάσσοντας Πορίσματα και Εκθέσεις που δίνονται στην Κυβέρνηση, τα κόμματα και τους φορείς που συμμετείχαν στις συνεδριάσεις. Δεν υπάρχει καθορισμένος τρόπος ελέγχου της Κυβέρνησης για το αν έλαβε υπόψη τις Εκθέσεις της Επιτροπής, αν τις αξιοποίησε και πώς και σε αρνητική περίπτωση αυτό να σημειωθεί στην επόμενη Έκθεση της Επιτροπής και παρότι ο ΚτΒ (άρθρο 43Α§6) προβλέπει πως η Έκθεση υποβάλλεται στην Ολομέλεια και μπορεί να συζητηθεί με ανάλογη εφαρμογή του άρθρου 137 (Γενικευμένη Επερώτηση), αυτό έχει συμβεί μόνο μία φορά.

Στη Διεύθυνση Κοινοβουλευτικού Ελέγχου (άρθρα 124-138 Κ.τ.Β.) αρμόδιο για την επικοινωνία με τους πολίτες είναι το Τμήμα Αναφορών, όπου επωνύμως, κάθε πολίτης ή ομάδα πολιτών μπορεί να υποβάλει Αναφορά στη Βουλή προς έναν ή περισσότερους Υπουργούς για κάποιο πρόβλημα που αντιμετωπίζει. Πρόκειται για έμμεση μορφή διαβούλευσης γιατί αυτή η Αναφορά πρέπει να υιοθετηθεί, δηλαδή να υπογραφεί από κάποιον Βουλευτή και τότε μόνο αποστέλλεται στον αρμόδιο Υπουργό ο οποίος έχει προθεσμία 25 ημερών να απαντήσει εγγράφως.

Θα μπορούσε να εφαρμοστεί και στο ελληνικό Κοινοβούλιο η καλή πρακτική της Επιτροπής Αναφορών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που όπως αναφέρεται στην πρόταση ψηφίσματος του Ε.Κ. για τη λειτουργία της Επιτροπής Αναφορών το 2015, που έγινε δεκτή στις 29/11/2016, «υπογραμμίζεται το έργο που επιτελεί η Επιτροπή Αναφορών η οποία ακούει τα προβλήματα που απασχολούν τους πολίτες και βοηθά στην

επίλυσή τους, [...] αντιμετωπίζει τη μεγάλη πρόκληση να αναπτύξει έναν αξιόπιστο και γόνιμο διάλογο με τους πολίτες, καθώς και τη δυνατότητα να φέρει τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε. πιο κοντά στους πολίτες της [...] και ότι οι αναφορές διαδραματίζουν, επίσης, σημαντικό ρόλο στη νομοθετική διαδικασία».

Το Τμήμα Ερωτήσεων και το Τμήμα Επερωτήσεων συμβάλλουν στον έλεγχο, τη διαφάνεια, τη λογοδοσία και τη βελτίωση των νομοθετικών ρυθμίσεων, με το μεγαλύτερο πρόβλημα να αποτελεί η συχνή απουσία των ερωτώμενων ή επερωτώμενων Υπουργών που δηλώνουν κώλυμα λόγω φόρτου εργασίας. Χαρακτηριστικά, στη Γ΄ Σύνοδο της Βουλής κατατέθηκαν 1783 Επίκαιρες Ερωτήσεις προς Υπουργούς και απαντήθηκαν οι 349 (19,6%), κατατέθηκαν, επίσης, 30 Επερωτήσεις και Επίκαιρες Επερωτήσεις και συζητήθηκαν στην Ολομέλεια οι 10 (30%). Ένα δεύτερο πρόβλημα είναι ότι η καθυστέρηση στην απάντηση των Υπουργών ακυρώνει τον επίκαιρο χαρακτήρα των Ερωτήσεων και Επερωτήσεων.

Μπορεί να μην συμφωνούμε με την πρόταση του Σωκράτη Κοσμίδη (2010: 266-267) για κατάργηση του θεσμού των επερωτήσεων, αποδεχόμενοι, όμως, το σύνολο της κριτικής του για τις ακολουθούμενες διαδικασίες κοινοβουλευτικού ελέγχου, ωστόσο θεωρούμε ότι ο Κανονισμός της Βουλής πρέπει να τηρηθεί επακριβώς στο τι «κώλυμα Υπουργού» θεωρείται αποδεκτό για την απουσία του από τη Βουλή και να ορίσει συγκεκριμένο χρόνο μέσα στον οποίο κάθε Υπουργός οφείλει να απαντά στις Επίκαιρες Ερωτήσεις και Επερωτήσεις.

Τέλος, ως προς τη χρήση των ΤΠΕ, εντοπίζονται σοβαρές υστερήσεις, με τον διαδικτυακό τόπο της Βουλής (www.hellenicparliament.gr) να παρέχει μόνο τις βασικές πληροφορίες και αυτές διάσπαρτες, να μην υποστηρίζει τη διασυνδεσιμότητα, τη διαδραστικότητα και την εύκολη και άμεση προσβασιμότητα των πολιτών και δεν παρέχει δυνατότητες που έχει π.χ. ο διαδικτυακός τόπος της Ε.Ε. (europa.eu) όπου κάθε πολίτης μπορεί να συμπληρώσει σε ειδική φόρμα την ηλεκτρονική του διεύθυνση και τα πεδία με τις θεματικές που τον ενδιαφέρουν ώστε να ενημερώνεται αυτόματα για κάθε εξέλιξη σε αυτά τα πεδία. Χαρακτηριστικά σημειώνουμε την απουσία επιλογής Αναζήτησης στη θεματική «Κοινοβουλευτικός Έλεγχος» στην κεντρική σελίδα, η οποία εμφανίζεται μέσα σε μία από τις υποενότητες του σχετικού φακέλου και στο τέλος του κειμένου.

Κλείνοντας, είναι σημαντικό να τονιστεί πως τον Οκτώβριο του 2018 παρουσιάστηκε για πρώτη φορά το Στρατηγικό Σχέδιο¹⁰ του Κοινοβουλίου, που επεξεργάστηκε η Μονάδα Στρατηγικού Σχεδιασμού και Αναδιοργάνωσης των Διοικητικών Λειτουργιών της Βουλής. Σε αυτό περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, οι εξής Στρατηγικοί Στόχοι: α) Η ενσωμάτωση και εφαρμογή νέων τεχνολογιών για μια ψηφιακή Βουλή β) Η συνεχής αναβάθμιση του ρόλου του Κοινοβουλίου γ) Η διαρκής επαφή με τους πολίτες και την κοινωνία με όλα τα πρόσφορα μέσα.

Η σχετική συζήτηση μόλις ξεκινά και από αυτήν την άποψη η παρούσα εργασία ίσως να απέκτησε μία επιπλέον χρησιμότητα.

¹⁰<https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/8158407a-fc31-4ff2-a8d3-433701d8e6d4/%CE%A3%CF%8D%CE%BD%CE%BF%CF%88%CE%B7%20%CE%A3%CF%84%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B7%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CF%8D%20%202018.pdf>

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ - ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Η διαβούλευση ως ένα από τα εργαλεία των δημόσιων πολιτικών, εφόσον πραγματοποιείται σύμφωνα με τους κανόνες διεξαγωγής της και δεν αποτελεί επίφαση διαλόγου για να νομιμοποιήσει προειλημμένες αποφάσεις που οφείλονται είτε στην παράδοση κυβερνητικής ηγεμονίας και καθοδήγησης του Κοινοβουλίου, είτε στην επιλεκτική αντιμετώπιση ισχυρών κορπορατιστικών και οικονομικών συμφερόντων, οδηγεί σε συνθέσεις και συναινέσεις, αποκαλύπτει προβλήματα στις νομοθετικές ρυθμίσεις που μπορεί να εμφανιστούν σε κάθε στάδιο του Κύκλου της Πολιτικής, δημιουργεί περιβάλλον δημιουργικών προτάσεων που υπηρετούν το δημόσιο συμφέρον, αμβλύνει τον ανταγωνισμό συμφερόντων που υπάρχει σε κάθε δημόσια πολιτική, αντιμετωπίζει το δημοκρατικό έλλειμμα και προσδίδει την απαραίτητη δημοκρατική νομιμοποίηση στις δημόσιες πολιτικές.

Παρόλα αυτά, η διαβούλευση έχει πεπερασμένες δυνατότητες να διορθώσει τα κακώς κείμενα, αν δεν εξαιρεθούν οι εγγενείς αδυναμίες του πολιτικού συστήματος που αναδείχθηκαν ή και προβλήθηκαν σε υπερθετικό βαθμό από όσους επιθυμούν ένα αποδυναμωμένο Κοινοβούλιο, σε όλη την περίοδο της πολιτικής, κοινωνικής και οικονομικής κρίσης που βιώνουμε.

Η Βουλή των Ελλήνων, παρά τα θετικά βήματα που έχουν γίνει για το άνοιγμά της στην κοινωνία με τη λειτουργία του τηλεοπτικού της σταθμού, το εκπαιδευτικό πρόγραμμα «Βουλή των Εφήβων», τις καθημερινές επισκέψεις μαθητών Δημοτικών Σχολείων, Γυμνασίων και Λυκείων απ' όλη τη χώρα, έχει ακόμη πολύ δρόμο να διανύσει για να βρεθεί κοντά στους πολίτες, να ανακτήσει ξανά την εμπιστοσύνη τους, να επιτελέσει με επιτυχία την αποστολή της που είναι να νομοθετεί με επιστημονική και διοικητική επάρκεια προς το συμφέρον του λαού και της χώρας και να ελέγχει την Κυβέρνηση.

Η έλλειψη πλουραλισμού στις συζητήσεις στο Κοινοβούλιο, οι κομματικές συγκρούσεις που εκφράζονται με άρνηση κάθε αντίθετης άποψης, οι κραυγές και ο επιφανειακός λόγος, η απόλυτη και άκριτη στήριξη των βουλευτών της εκάστοτε συμπολίτευσης σε κάθε επιλογή της Κυβέρνησης και του κάθε Υπουργού μεμονωμένα, η έλλειψη σχεδόν όλων των εργαλείων διαβούλευσης που εμπλέκουν στη νομοθετική διαδικασία τους πολίτες, η απουσία λόγου και αντίλογου, αλλά και σύνθεσης και συναίνεσης, προκαλεί την πολυνομία και την κακονομία, παράγει πολιτικές που δεν

κατανοούν, δεν εμπιστεύονται και γι' αυτό δεν στηρίζουν οι πολίτες και μεγαλώνουν το ρήγμα μεταξύ της κοινωνίας και των εκπροσώπων της, μεταφέρει τον πολιτικό διάλογο στο πεδίο της διαπραγμάτευσης μεταξύ Κυβέρνησης και των εκπροσώπων των δανειστών της χώρας και στα τηλεοπτικά παράθυρα των media. Το Κοινοβούλιό μας αδυνατεί να επιβάλει την πολιτική ατζέντα και να εκπονήσει με κοινωνικό διάλογο όραμα και σχέδιο για το μέλλον της χώρας, επιτρέποντας την υποχώρηση της πολιτικής και την απομείωση του ρόλου του.

Η διαβούλευση ως πολιτική διαδικασία στη Βουλή, δημιουργεί πιο ενημερωμένους και συμμετόχους πολίτες, ικανότερους να εντοπίζουν και να αντιμετωπίζουν τη δημαγωγία και τον λαϊκισμό, να αποβάλλουν την αλλοτρίωση, την απάθεια, την ιδιώτευση και να απαιτούν τη διαφάνεια, τη λογοδοσία, και την καλή διακυβέρνηση σε κάθε επίπεδο διοίκησης. Να γίνουν με άλλα λόγια καλύτεροι πολίτες και αυτό είναι ευθέως συνδεδεμένο με την ποιότητα της δημοκρατίας μας.

Ο κόσμος αλλάζει με την εφαρμογή παντού των ΤΠΕ, και πλέον, μετά τις κατευθύνσεις των Εκθέσεων του ΟΟΣΑ, των προτάσεων, των Οδηγιών και της «Λευκής Βίβλου» της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη Διακυβέρνηση, που έχουν συμβάλει καταλυτικά στη διάδοση και εμπέδωση των αρχών του δημόσιου management (Μιχαλόπουλος, 2003: 81), υπάρχει το θεσμικό πλαίσιο (ν. 4048/2012), το οποίο, όμως, απομένει ακόμη να υλοποιηθεί για να μπορούμε να μιλάμε για ουσιαστικές αλλαγές.

Η Βουλή των Ελλήνων διοργάνωσε τον Απρίλιο του 2017 Συνέδριο στην αίθουσα Γερουσίας του Κοινοβουλίου με θέμα: «Η ΚΑΛΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ ΩΣ ΑΝΑΓΚΑΙΑ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΗ ΜΙΑΣ ΔΙΚΑΙΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΕΙΑΣ», στην οποία κατέθεσαν τις απόψεις τους όλοι οι εκπρόσωποι των θεσμών που εμπλέκονται στη νομοθετική διαδικασία, από την φάση της προπαρασκευής έως εκείνη του «επί του πεδίου» ελέγχου.

Όπως αναφέρθηκε στο Συνέδριο, ο όρος «Καλή Νομοθέτηση» αναδεικνύει ήδη το πρόβλημα που καλείται να θεραπεύσει η σύγχρονη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία. Η νομοθέτηση που αποτελεί το αποτέλεσμα της θεσμικής λειτουργίας της Κυβέρνησης και του Κοινοβουλίου και ρυθμίζεται από κανόνες βασισμένους στην αρχή της Λαϊκής Κυριαρχίας, θα έπρεπε να είναι εξ ορισμού «καλή» -με την εξαίρεση των τυχόν τεχνικής φύσεως προβλημάτων. Η διαπίστωση ότι αυτό δεν συμβαίνει στην πράξη για λόγους που δε σχετίζονται μόνο με «τεχνικές αστοχίες», αλλά αφορούν στον πολιτικό και θεσμικό

πυρήνα της νομοθετικής διαδικασίας, οδήγησε ήδη από δεκαετίες στην ανάγκη διατύπωσης ενός πλαισίου κανόνων «Καλής Νομοθέτησης» τόσο σε υπερεθνικό (ΟΟΣΑ, Ευρωπαϊκή Ένωση), όσο και σε εθνικό επίπεδο.

Διακρίναμε τρία βασικά προβλήματα, απόλυτα διασυνδεδεμένα το ένα με το άλλο. Το πρώτο, είναι η αδυναμία της Δημόσιας Διοίκησης, της Κυβέρνησης και του Κοινοβουλίου να ανταποκριθούν στην ανάγκη για βελτίωση των νομοθετικών ρυθμίσεων. Το δεύτερο είναι ο ρόλος του Κοινοβουλίου, η προστασία της αυτονομίας του και οι απαραίτητες αλλαγές στον Κανονισμό του και το τρίτο είναι η αύξηση των δυνατοτήτων συμμετοχής των πολιτών στο πολιτικό γίνεσθαι και τον κοινωνικό διάλογο ώστε να μειωθεί η απόσταση μεταξύ πολιτικής, πολιτικών και πολιτών.

Τι προτείνουμε για τη βελτίωση των νομοθετικών ρυθμίσεων:

1. Πλήρη υλοποίηση του νόμου 4048/2012, με τον οποίο ενσωματώθηκαν στο εθνικό Δίκαιο οι αρχές της Ρυθμιστικής Διακυβέρνησης και της Καλής Νομοθέτησης.
2. Δημιουργία Γραφείων Νομοθετικής Πρωτοβουλίας ανά Υπουργείο με αρμοδιότητες την αξιολόγηση συνεπειών των ρυθμίσεων, τη δημόσια διαβούλευση και την επισήμανση τυχόν διορθωτικών παρεμβάσεων στο αρχικό στάδιο.
3. Ενίσχυση του Γραφείου Καλής Νομοθέτησης στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης με αντικείμενο τον συντονισμό των Γραφείων Νομοθετικής Πρωτοβουλίας ώστε να αντιμετωπιστεί η έλλειψη κεντρικού κυβερνητικού συντονισμού και η τάση αυτονόμησης των Υπουργείων.
4. Τήρηση των αρχών και των μέσων Καλής Νομοθέτησης στη σύνταξη των νομοθετικών ρυθμίσεων.
5. Ετήσια ενημέρωση του Γραφείου Καλής Νομοθέτησης από το κάθε Υπουργείο σχετικά με τον αριθμό των νομοσχεδίων που προτίθενται να εισάγουν για ψήφιση στη Βουλή, θέσπιση ανώτατου ορίου για κάθε Υπουργείο, εκτός και αν η υπέρβαση δικαιολογείται από έκτακτες συνθήκες.
6. Χρήση του εργαλείου της «νομοθετικής γκιλοτίνας».
7. Αυστηροποίηση των κριτηρίων για να χαρακτηριστεί ένα νομοσχέδιο ως «επείγον» ή «κατεπείγον».

8. Αξιοποίηση όλων των μεθόδων διαβούλευσης που περιλαμβάνει η εργαλειοθήκη του ΟΟΣΑ και οι διεθνείς καλές πρακτικές. Τήρηση των χρονοδιαγραμμάτων διαβούλευσης.
9. Σύνταξη Έκθεσης Διαβούλευσης από το Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας κάθε Υπουργείου μετά την ολοκλήρωση της διαβούλευσης, η οποία υποχρεωτικά πρέπει να περιέχει τις μεθόδους που ακολουθήθηκαν με αιτιολόγηση για αυτές που δεν κατέστη δυνατό να χρησιμοποιηθούν, τους φορείς, τις οργανώσεις της Κοινωνίας των Πολιτών και τους πολίτες που συμμετείχαν στη διαβούλευση, τις απόψεις ή προτάσεις που κατατέθηκαν, με καταγραφή των απόψεων που ενσωματώθηκαν στη ρύθμιση και αιτιολογημένα αυτών που δεν έγιναν δεκτές.
10. Ένταξη της επιτήρησης με ευθύνη του Γ.Γ. της Κυβέρνησης για την πλήρη και ουσιαστική Ανάλυση Επιπτώσεων κάθε ρύθμισης. Η Έκθεση Ανάλυσης Επιπτώσεων περιλαμβάνει οπωσδήποτε συγκεκριμένους, μετρήσιμους δείκτες κόστους/οφέλους της ρύθμισης. Δίνεται η δυνατότητα αξιοποίησης εξωτερικών εμπειρογνομόνων για την Ανάλυση Επιπτώσεων.
11. Έκθεση Συνεπειών Ρυθμίσεων και Αξιολόγησης κάθε νόμου μετά την πάροδο ενός έτους από την εφαρμογή του και σε κάθε περίπτωση πριν την παρέλευση πενταετίας από την έναρξη ισχύος του. Αποστολή της Έκθεσης στη Βουλή και συζήτησή της σε αρμόδια Επιτροπή ή και στην Ολομέλεια και σε όσους συμμετείχαν στη διαβούλευση.
12. Τήρηση της απαγόρευσης από το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής της κατάθεσης άσχετων τροπολογιών, Έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους για όλες τις τροπολογίες και τήρηση της απαγόρευσης, επίσης, για άσχετες διατάξεις που εντάσσονται συνήθως στα νομοσχέδια ως «λοιπές ή άλλες διατάξεις κλπ».
13. Προτεραιότητα στην πλήρη Κωδικοποίηση της νομοθεσίας με ανάπλαση των ρυθμίσεων και όχι στην τροποποίησή της.

Η Βουλή των Ελλήνων, ο αντιπροσωπευτικότερος θεσμός της βούλησης των πολιτών σύμφωνα με το Πολίτευμά μας, βρέθηκε στο επίκεντρο ιδιαίτερα έντονων επικρίσεων την τελευταία δεκαετία, όχι μόνο γιατί οι βουλευτές της συμπολίτευσης στήριξαν τα σκληρά για την κοινωνία μας μέτρα των αλληλοδιάδοχων κυβερνήσεων και ψήφισαν τα νομοσχέδια που ήταν προϊόν των συμφωνιών που υπέγραψε η χώρα μας με τους δανειστές της, αλλά γιατί αποδείχτηκε πως το Κοινοβούλιό μας δεν είχε και δεν έχει

θεσπίσει τις αναγκαίες ρυθμίσεις στον Κανονισμό του που θα επιβάλλουν στην εκτελεστική εξουσία τους κανόνες Καλής Νομοθέτησης και θα του επιτρέπουν να αποτελεί το θεσμικό αντίβαρο στις κυβερνητικές επιλογές αναδεικνύοντας τον αυτόνομο ρόλο του.

Τι προτείνουμε για τις αλλαγές στον Κανονισμό της Βουλής:

1. Προσθήκη στο Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής της υποχρεωτικής απόρριψης από την αρμόδια Διαρκή Επιτροπή και επιστροφής στην ΚΕ.Ν.Ε. κάθε νομοσχεδίου που περιέχει άσχετες με το θέμα του διατάξεις ή δεν συνοδεύεται από πλήρη και ουσιαστική Αιτιολογική Έκθεση και Έκθεση Ανάλυσης Επιπτώσεων σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα, καθώς και από Έκθεση Διαβούλευσης.
2. Αυξημένη πλειοψηφία για την αποδοχή ενός νομοσχεδίου ως επείγοντος ή κατεπείγοντος.
3. Αύξηση των δικαιωμάτων της αντιπολίτευσης ως προς το δικαίωμα κλήσης προς ακρόαση των Υπουργών στις Επιτροπές και άσκησης κοινοβουλευτικού ελέγχου.
4. Καθορισμός υποχρεωτικής και όχι δυνητικής παρουσίας κάθε Υπουργού στις Επιτροπές για διαβούλευση και λογοδοσία σε συγκεκριμένες θεματικές ενότητες.
5. Δημιουργία Τμήματος στη Διεύθυνση Κοινοβουλευτικού Ελέγχου και σχετικής κοινοβουλευτικής Επιτροπής κατ' εφαρμογή του άρθρου 9§2 του ν. 4048/2012, η οποία, σε συνεργασία με τον Γ.Γ. της Κυβέρνησης και την Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής, θα προβαίνει στην αξιολόγηση της υλοποίησης κάθε νόμου και των επιπτώσεων που προκαλεί, με σύνταξη Ετήσιας Έκθεσης.
6. Τήρηση των χρονοδιαγραμμάτων στα δύο στάδια συζήτησης των Διαρκών Επιτροπών.
7. Αύξηση του αριθμού των φορέων που καλούνται προς ακρόαση και του διαθέσιμου χρόνου για να εκφράσουν τις απόψεις τους.
8. Ηλεκτρονική διακυβέρνηση, ώστε να αξιοποιηθούν οι δυνατότητες διαβούλευσης μέσω διαδικτύου. Πρόβλεψη για δικαίωμα στους πολίτες να καταθέτουν μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου τις απόψεις και τις προτάσεις τους για συζητούμενο στις Επιτροπές νομοσχέδιο και της

δυνατότητας κάθε Επιτροπής να καλεί στις συνεδριάσεις όπου ακροάται εκπροσώπους φορέων, όταν συζητά θέματα γενικότερου ενδιαφέροντος και ομάδες εστίασης (focus groups) από την Κοινωνία των Πολιτών.

9. Δημιουργία Επιτροπής Αναφορών της Βουλής στα πρότυπα της Επιτροπής Αναφορών του Ευρωκοινοβουλίου.
10. Εφαρμογή του Κανονισμού της Βουλής ως προς τις υποχρεώσεις που συνιστούν πραγματικό «κώλυμα» Υπουργού για να απαντήσει σε επίκαιρες Ερωτήσεις και επέκτασή των σχετικών διατάξεων και στις Επίκαιρες Επερωτήσεις κοινοβουλευτικού ελέγχου.
11. Ορισμός προθεσμίας δύο μηνών στους επερωτώμενους Υπουργούς για να απαντήσουν στις Επίκαιρες Επερωτήσεις που κατατίθενται.
12. Ψηφιακή Βουλή, όπως προβλέπεται στον Στρατηγικό της Σχεδιασμό, με υπηρεσίες προς τους πολίτες που υπηρετούν τη διασυνδεσιμότητα, τη διαδραστικότητα και την άμεση προσβασιμότητα.
13. Κωδικοποίηση του Κανονισμού της Βουλής με ανάπλαση των διατάξεών του.

Τα αποτελέσματα της πολυνομίας και της κακονομίας είναι αισθητά σε κάθε έκφανση του κοινωνικού μας βίου. Αποτελούν μία από τις βασικές αιτίες της κρίσης νομιμοποίησης των θεσμών, της οικονομικής δυσπραγίας και της καταρράκωσης των αρχών και των αξιών της κοινωνίας μας. Η Καλή Νομοθέτηση, ωστόσο, είναι υπόθεση όλων των θεσμών και της Κοινωνίας των Πολιτών και προϋποθέτει συμμετοχή, διαβούλευση, συνεργασία και συναινέσεις, αποτελώντας με τη σειρά της την αναγκαία προϋπόθεση για τη λειτουργία του Κράτους Δικαίου και την κοινωνική πρόοδο.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Π 1 Τα θεμελιώδη χαρακτηριστικά της καλής διακυβέρνησης του ΟΟΣΑ

Πίνακας 3 Τα θεμελιώδη χαρακτηριστικά της καλής διακυβέρνησης του ΟΟΣΑ
<p>Λογοδοσία: η κυβέρνηση πρέπει να είναι ικανή και να έχει τη βούληση να δείξει την έκταση κατά την οποία οι δράσεις και οι αποφάσεις της, είναι συνεπείς με σαφώς προσδιορισμένα και συμφωνημένα θέματα.</p>
<p>Διαφάνεια: οι κυβερνητικές ενέργειες, οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων και οι αποφάσεις πρέπει να είναι ανοιχτές σε ένα κατάλληλο επίπεδο ελέγχου, από άλλα όργανα της κυβέρνησης, της κοινωνίας των πολιτών και, σε ορισμένες περιπτώσεις, εκτός των θεσμικών οργάνων και των κυβερνήσεων.</p>
<p>Αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα: η κυβέρνηση πρέπει καταβάλλει προσπάθειες να παράγει ποιοτικές δημόσιες «εκροές», συμπεριλαμβανομένων και των υπηρεσιών που παρέχονται στους πολίτες, στο καλύτερο δυνατό κόστος, και να διασφαλίζει ότι οι «εκροές» αυτές, πληρούν τις αρχικές προθέσεις των υπεύθυνων χάραξης πολιτικής.</p>
<p>Ανταπόκριση: Η κυβέρνηση πρέπει να έχει την ικανότητα και την ευελιξία να αντιδρά γρήγορα στις κοινωνικές αλλαγές, να λαμβάνει υπόψη τις προσδοκίες της κοινωνίας των πολιτών στον προσδιορισμό του γενικού δημόσιου συμφέροντος, και να είναι πρόθυμη να επανεξετάζει κριτικά το ρόλο της κυβέρνησης.</p>
<p>Πρώθηση οράματος: η κυβέρνηση πρέπει είναι σε θέση να προβλέπει τα μελλοντικά προβλήματα και θέματα, με βάση τα τρέχοντα στοιχεία και τις τάσεις και να αναπτύσσει πολιτικές που θα λαμβάνουν υπόψη το μελλοντικό κόστος μέλλον και τις αναμενόμενες αλλαγές (π.χ. δημογραφικές, οικονομικές, περιβαλλοντικές, κ.λπ.).</p>
<p>Κράτος δικαίου: Η κυβέρνηση πρέπει να εφαρμόζει ισότιμα διαφανείς νόμου, κανόνες και κώδικες.</p>

Πηγή: Σταμπολής *et al*, (2011), ΜΕΛΕΤΗ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΣΤΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟ, ΔΙΑΒΑΛΚΑΝΙΚΟ ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, σ. 157

Π 2 Κατευθυντήριες αρχές ΟΟΣΑ για επιτυχή πληροφόρηση, διαβούλευση και συμμετοχή

Πίνακας 11 Κατευθυντήριες αρχές ΟΟΣΑ για επιτυχή πληροφόρηση, διαβούλευση και συμμετοχή
<p>1. Δέσμευση: Απαιτείται ηγετική και ισχυρή δέσμευση για πληροφόρηση, διαβούλευση και ενεργό συμμετοχή σε όλα τα επίπεδα, από τους πολιτικούς, τα υψηλόβαθμα διοικητικά στελέχη και τους δημόσιους λειτουργούς.</p> <p>2. Δικαιώματα: τα δικαιώματα των πολιτών για πρόσβαση στην πληροφόρηση, την παροχή ανατροφοδότησης, της διεξαγωγής διαβούλευσης και της δημόσιας συμμετοχής, θα πρέπει να βασίζονται σε στέρεα νομοθετικά θεμέλια και πολιτικές. Οι υποχρεώσεις των κυβερνήσεων να ανταποκρίνονται στους πολίτες κατά την άσκηση των δικαιωμάτων τους θα πρέπει επίσης να ορίζονται σαφώς. Η ύπαρξη ανεξάρτητων θεσμικών οργάνων εποπτείας ή ανάλογης αρμοδιότητας, είναι θεμελιώδης για την εφαρμογή των δικαιωμάτων αυτών.</p> <p>3. Σαφήνεια: Οι στόχοι αλλά και οι περιορισμοί στην πληροφόρηση, διαβούλευση και ενεργό συμμετοχή κατά τη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικών, θα πρέπει να προσδιορίζονται από την αρχή. Οι σχετικοί ρόλοι και οι ευθύνες των πολιτών (σε ότι αφορά την εισροή στοιχείων) καθώς και της κυβέρνησης (σε ότι αφορά τη λήψη αποφάσεων για τις οποίες είναι υπόλογη), θα πρέπει να είναι καθαρά σε όλους.</p> <p>4. Χρόνος: Η δημόσια διαβούλευση και η δημόσια συμμετοχή θα πρέπει να διεξάγονται το ωριότερο δυνατόν κατά τη διαδικασία διαμόρφωσης της πολιτικής, ώστε να καθιστά δυνατή την ανάδειξη μιας ευρείας κλίμακας λύσεων πολιτικής και να αυξάνει τις πιθανότητες επιτυχούς εφαρμογής τους. Θα πρέπει να είναι διαθέσιμος επαρκής χρόνος για διαβούλευση και συμμετοχή. Απαιτείται να υπάρχει π πληροφόρηση σε όλα τα στάδια του πολιτικού κύκλου.</p> <p>5. Αντικειμενικότητα: Η πληροφόρηση που παρέχεται από την κυβέρνηση κατά τη διαδικασία χάραξης πολιτικής θα πρέπει να είναι αντικειμενική, πλήρης και προσβάσιμη. Όλοι οι πολίτες πρέπει να έχουν ίση μεταχείριση κατά την άσκηση των δικαιωμάτων τους για πρόσβαση στην πληροφόρηση και διαβούλευση.</p> <p>6. Πόροι: Απαιτούνται επαρκείς οικονομικοί, ανθρώπινοι και τεχνικοί πόροι, ώστε η πληροφόρηση, η δημόσια διαβούλευση και η ενεργός συμμετοχή στη χάραξη πολιτικής να είναι αποτελεσματικές. Οι κυβερνητικοί αξιωματούχοι θα πρέπει να έχουν πρόσβαση στην απόκτηση κατάλληλων προσόντων, στην παροχή καθοδήγησης και κατάρτισης, καθώς και στην απόκτηση οργανωτικής κουλτούρας, που θα υποστηρίζει τις προσπάθειές τους.</p> <p>7. Συντονισμός: Οι πρωτοβουλίες πληροφόρησης, ζήτησης ανατροφοδότησης από, και διεξαγωγής διαβούλευσης με τους πολίτες θα πρέπει να συντονίζονται σε όλα τα τμήματα της δημόσιας διοίκησης, προκειμένου να ενισχύεται η διαχείριση της γνώσης, να διασφαλίζεται η συνεκτικότητα των πολιτικών, να αποφεύγεται η αλληλοεπικάλυψη και να μειώνεται ο κίνδυνος της «κόπωσης της διαβούλευσης» με τους πολίτες και τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών. Οι προσπάθειες συντονισμού δεν θα πρέπει να μειώνουν την ικανότητα της δημόσιας διοίκησης να διασφαλίζει την καινοτομία και την ευελιξία.</p> <p>8. Λογοδοσία: Οι κυβερνήσεις έχουν υποχρέωση να λογοδοτούν για τη χρήση που κάνουν από τις «εισροές» (inputs) των πολιτών κατά τη διαδικασία της ανατροφοδότησης (feedback), της δημόσιας διαβούλευσης και της ενεργούς συμμετοχής. Η λήψη μέτρων που θα διασφαλίζουν ότι η διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής είναι, ανοικτή, διαφανής και υποκείμενη σε εξωτερικό έλεγχο και επανεξέταση, είναι κρίσιμη για τη συνολική αύξηση της κυβερνητικής λογοδοσίας.</p> <p>9. Αξιολόγηση: Οι κυβερνήσεις απαιτείται να έχουν τα εργαλεία, την πληροφόρηση και την ικανότητα αξιολόγησης της απόδοσής τους, σχετικά με την παροχή πληροφόρησης, διεξαγωγής της διαβούλευσης και της συμμετοχής των πολιτών, έτσι ώστε να προσαρμόζονται στις νέες απαιτήσεις και τις μεταβαλλόμενες συνθήκες της διαδικασίας διαμόρφωσης πολιτικών.</p> <p>10. Ενεργός συμμετοχή του πολίτη: Οι κυβερνήσεις ωφελούνται από τους ενεργούς πολίτες και από μια δυναμική κοινωνία των πολιτών και μπορούν να αναλάβουν τις απαραίτητες δράσεις διευκόλυνσης της πρόσβασης στην πληροφόρηση και στη συμμετοχή, αύξησης της ευαισθητοποίησης, ενδυνάμωσης της εκπαίδευσης της αγωγής του πολίτη, καθώς και της υποστήριξης για τη δημιουργία ικανοτήτων για τις οργανώσεις της Κοινωνίας των Πολιτών.</p>

Πηγή: Σταμπουλής *et al*, (2011), ΜΕΛΕΤΗ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΣΤΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟ, ΔΙΑΒΑΛΚΑΝΙΚΟ ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, σ. 178

Π 3 Εργαλεία και Μηχανισμοί AD HOC Διαβούλευσης

ΟΟΣΑ: ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΚΑΙ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ AD HOC ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ	
ΕΡΓΑΛΕΙΑ	ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑΤΑ
<p>Προσωπική συμμετοχή πολιτών στα όργανα διαβούλευσης</p> <p>Η κυβέρνηση μπορεί να προβλέψει την προσωπική συμμετοχή στα όργανα διαβούλευσης πολιτών (προσωπικά) ή με την ιδιότητά τους ως ειδικών εμπειρογνομόνων, επί του συγκεκριμένου θέματος. Η αλληλεπίδραση που θα προκύψει είναι σημαντική. Η επιλογή, προτείνεται να αφορά μικρό αριθμό ατόμων ανάλογα με το είδος του αντικείμενου διαβούλευσης και τη δυνατότητα τους να καταστούν «πολλαπλασιαστές» της διαβούλευσης.</p>	<p>Φιλανδία</p>
<p>Εργαστήρια, σεμινάρια, διασκέψεις, (workshops, seminars, conferences)</p> <p>Οι εκδηλώσεις αυτές καθιστούν ικανή την κυβέρνηση να έρχεται σε άμεση επαφή με τις ομάδες και οργανώσεις των πολιτών, καθώς και τις οργανώσεις συμφερόντων. Κατά τη διάρκεια των δράσεων αυτών, μπορεί να παρέχεται ενημέρωση, να ζητείται η άποψη των συμμετεχόντων και να διεξάγεται ανοικτή συζήτηση.</p>	<p>Ιρλανδία: «Λευκή Βίβλος για την αγροτική ανάπτυξη»</p>
<p>Δημόσιες ακροάσεις (public hearings)</p> <p>Η δημόσια ακρόαση μπορεί να είναι θεσμοθετημένη κατά τη διαδικασία λήψης των αποφάσεων (συνήθως στην κοινοβουλευτική διαδικασία), αλλά και να προβλέπεται σε ένα συγκεκριμένο στάδιο της διαβούλευσης. Οι δημόσιες ακροάσεις αναφέρονται συνήθως σε εκπροσώπους οργανώσεων ή σε ειδικούς εμπειρογνώμονες, ωστόσο δίνεται η δυνατότητα παρακολούθησης της ακρόασης από τους πολίτες. Τη δημόσια ακρόαση μπορούν να διεξάγουν κυβερνητικά στελέχη ή υψηλόβαθμα στελέχη της δημόσιας διοίκησης, αλλά και εκπρόσωποι οργανώσεων, μετά από σχετική απόφαση. Το αντικείμενο της δημόσιας ακρόασης μπορεί να αφορά ευρύτερο πλαίσιο πολιτικής ή συγκεκριμένες προτάσεις πολιτικών.</p>	<p>(1999)²¹ με διοργάνωση περιφερειακών και τοπικών σεμιναρίων.</p> <p>Ευρωπαϊκή Ένωση: Η διαβούλευση που γίνεται στο πλαίσιο της έκδοσης των πράσινων βιβλίων.</p>
<p>Μη δεσμευτικά δημοψηφίσματα (non binding referenda)</p> <p>Η διεξαγωγή μη δεσμευτικών δημοψηφισμάτων, αποτελεί εργαλείο, που μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τη διαβούλευση με το σύνολο του πληθυσμού και για ένα συγκεκριμένο θέμα.</p> <p>(Σημείωση: Τα δεσμευτικά δημοψηφίσματα (τα οποία πρέπει να προβλέπονται θεσμικά και ιδίως συνταγματικά) αφορούν αποφάσεις των πολιτών και δεν εξετάζονται στο πλαίσιο αυτό.)</p>	

Πηγή: Σταμπουλής et al, (2011), ΜΕΛΕΤΗ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΣΤΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟ, ΔΙΑΒΑΛΚΑΝΙΚΟ ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, σ. 168

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Ball, A. & Peters, G. (2001), *ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ - Εισαγωγή στην Πολιτική επιστήμη*, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΠΑΠΑΖΗΣΗ, Αθήνα
- European Parliament (2015), *Transparency, Public Consultation Practices and Government Accountability in US Rulemaking*, Directorate - General for Internal Policies, Policy Department C - Citizen's Rights and Constitutional Affairs, διαθέσιμο στο: <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>
- Fiskin, J. (2010), *Making Deliberative Democracy Practical: Public Consultation and Dispute Resolution*, Article, presented at the Ohio State University, Moritz College of Law
- Hague, R. & Harrop, M. (2011), *Συγκριτική πολιτική και Διακυβέρνηση*, Εκδόσεις ΚΡΙΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, Αθήνα
- Hay, G. et al (2011), *Το Κράτος: Θεωρίες και Προσεγγίσεις*, Εκδόσεις Σαββάλας, Αθήνα
- Held, D. (2007), *Μοντέλα Δημοκρατίας*, Εκδόσεις ΠΟΛΥΤΡΟΠΟΝ, Αθήνα
- Heywood, A. (2013), *Εισαγωγή στην Πολιτική*, 4^η έκδοση, Εκδόσεις Επίκεντρο, Αθήνα
- HM Government (2008), *Code of Practice on Consultation*, Better Regulation Executive Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform, London, διαθέσιμο στο: www.bre.berr.gov.uk
- HM Government (2018), *Better Regulation Framework - Interim Guidance*, Department for Business, Energy and Industrial Strategy, London, διαθέσιμο στο: www.gov.uk/beis
- International Secretariat of ParlAmericas (2018), *Toolkit: Citizen Participation in the Legislative Process*, ParlAmericas, Ottawa
- Konzendorf et al (2005), *Milestones on the way to Better Regulation at the European Union level*, Study for the 44th meeting of the Directors General responsible for Public Administration of the EU member states, Luxembourg, διαθέσιμο στο: [http://www.eupan.eu/files/repository/09_Milestones_on_the_way_to_Better_Regulation\(2\).pdf](http://www.eupan.eu/files/repository/09_Milestones_on_the_way_to_Better_Regulation(2).pdf)
- Mandelkern Report (2001), *Mandelkern Group on Better Regulation*, Paris. Διαθέσιμο στο: http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf
- Muller, P. & Surel. Y. (2002), *Η ανάλυση των πολιτικών του Κράτους*, Εκδόσεις ΤΥΠΩΘΗΤΩ – ΓΙΩΡΓΟΣ ΔΑΡΔΑΝΟΣ, Αθήνα
- Nugent, N. (2012), *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση - Ιστορία, Θεσμοί, Πολιτικές*, 7^η Έκδοση, Εκδόσεις Σαββάλας, Αθήνα
- OECD (2001), *Government Capacity to Assure High Quality Regulation in Greece*, OECD Publishing, διαθέσιμο στο: <https://www.oecd.org/greece/2475366.pdf>
- OECD (2012), *Better Regulation in Europe: Greece 2012*, OECD Publishing, διαθέσιμο στο: <http://dx.doi.org/10.1787/97892641179288-en>
- Plattner, M. (2003), *Making Sense of the EU: Competing Goals, Conflicting Perspectives*, JOURNAL OF DEMOCRACY, 14, 42-56

Poister, Th. & Streib, G. (1999), *Strategic Management in Public Sector: Concepts, Models and Processes*, Public Productivity & Management Review, Vol. 22, No 3, 308-325

Yamamoto, H. (2007), *Tools for parliamentary oversight - A comparative study of 88 national parliaments*, Inter - Parliamentary Union

Αλεξόπουλος, Α. (2015), *Η μεταρρύθμιση των πολιτικών του Κράτους και ο ρόλος της Δημόσιας Διοίκησης*, Ανάτυπο από τα Πρακτικά του 1ου Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων, «Διοικητική Θεωρία και Πράξη – Διοίκηση και Κοινωνία», 6 & 7 Οκτωβρίου 2015. Εκδόσεις: ΣΑΚΚΟΥΛΑ, Αθήνα

Αρβανίτης, Αλ. (2011), *Οι συμμετοχικοί θεσμοί του Προγράμματος «Καλλικράτης». Ο ρόλος και η σημασία της δημόσιας διαβούλευσης στην Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Αθήνα

Βανδώρος, Σ. (2015), *Εισαγωγή στις Πολιτικές Ιδεολογίες*, Ελληνικά Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα και Βοηθήματα www.kallipos.gr

Βανδώρος, Σ. (2018), *Διαλέξεις και παρουσιάσεις μαθήματος Πολιτικές Ιδεολογίες*, Τμήμα ΠΕΔΙΣ, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου, Π.Μ.Σ. «Διακυβέρνηση και Δημόσιες Πολιτικές», Κόρινθος

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ. (2015), *Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων*, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2016), *Έκθεση σχετικά με τις δραστηριότητες της Επιτροπής Αναφορών κατά το έτος 2015*, διαθέσιμο στο:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2016-0366+0+DOC+XML+V0//EL>

Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής (2001), *Ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς*, Strasbourg, διαθέσιμο στο: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces/el/3510/html.bookmark;jsessionid=282CBAEC77BC61411BB4E97A67432178#/page/1>

Καρακώστας, Β. (2006). *ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ – Ερμηνευτικά σχόλια – Νομολογία*, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, Αθήνα

Καρκατσούλης Π. (2004), *Το Κράτος σε Μετάβαση. Από τη «Διοικητική Μεταρρύθμιση» και το «Νέο Δημόσιο Management» στη «Διακυβέρνηση»*, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα

Καρκατσούλης, Π. (2011), *Ρύθμιση, Απορρύθμιση, Μεταρρύθμιση*, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα

Καρκατσούλης, Π. (2014), *Διοικητική παθολογία και διοικητική μεταρρύθμιση, Ανταγωνιστικότητα για ανάπτυξη: προτάσεις πολιτικής*, Ένωση Ελληνικών Τραπεζών, Αθήνα

Κοσμίδης, Σ. (2010), *Εκσυγχρονισμός και μεταρρυθμίσεις - Με προτάσεις για τη Διακυβέρνηση, για τη Δικαιοσύνη, για τη Λειτουργία της Βουλής, για τον Ρόλο των Κομμάτων κ.ά.*, Εκδόσεις ΚΑΣΤΑΝΙΩΤΗ, Αθήνα

Κουντούρη, Φ. (2015), *Τα Δημόσια Προβλήματα στην Πολιτική Ατζέντα - Θεωρητικές και εμπειρικές προσεγγίσεις*, Ελληνικά Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα και Βοηθήματα www.kallipos.gr

Λαδής, Σ. & Νταλάκου, Β. (2008), *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση και Πολιτική*, Τόμος Α', ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΑΝΟΙΚΤΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ

Λαδής, Σ. (2010), *Συμμετοχή των πολιτών στη δημόσια πολιτική: από τη θεωρία στην πράξη*, Επιστήμη και κοινωνία, 24, 79-98

Λευκή Βίβλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη Διακυβέρνηση (2012), διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:110109&from=EL>

Λιότζης, Ε. (2010), *Διαβούλευση και ηλεκτρονική διαβούλευση. Συναποφασίζοντας με τους πολίτες*. Περιοδικό: Επιστήμη και κοινωνία. Τεύχος 24/2010

Μαϊστρος Γ. (2009), *Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα [1975-2015+]*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα

Μακρής, Σ. (2011), *Η διαβούλευση ως φιλοσοφική θεωρία της δημοκρατίας - Κανονιστικές, διαδικαστικές και κριτικές όψεις*, ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ, 51, 823-845

Μακρυδημήτρης, Α. (1992), *Η Οργάνωση της Κυβέρνησης - Ζητήματα Συνοχής και Διαφοροποίησης*, Εκδόσεις ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑ, Αθήνα - Κομοτηνή

Μακρυδημήτρης. Αντ. (2008), *ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ – Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*. Αθήνα: Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ

Μαραβέγιας, Ν. & Σακελλαρόπουλος, Θ. (2006), *ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΚΑΙ ΕΛΛΑΔΑ - Οικονομία, Κοινωνία, Πολιτικές*, Εκδόσεις ΔΙΟΝΙΚΟΣ, Αθήνα

Μαραβέγιας, Ν. & Τσινισιζέλης, Μ. (επιμέλεια), *ΝΕΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ – ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ 50 ΧΡΟΝΙΑ*, Εκδόσεις ΘΕΜΕΛΙΟ – ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΘΕΜΑΤΩΝ, Αθήνα

Μιχαλόπουλος Ν. (2003), *Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα

Παπάζογλου, Μ. (2009), *ΟΙ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΤΟΥ ΕΞΕΥΡΩΠΑΪΣΜΟΥ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ ΓΙΑ ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ*, Εκδόσεις ΠΑΠΑΖΗΣΗ, Αθήνα

Παπάζογλου, Μ. (2017-2018), *Διαλέξεις και παρουσιάσεις μαθήματος Δημόσιες Πολιτικές*, Τμήμα ΠΕΔΙΣ, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου, Π.Μ.Σ. «Διακυβέρνηση και Δημόσιες Πολιτικές», Κόρινθος

Πλυμάκης, Σ. (2017-2018), *Διαλέξεις και παρουσιάσεις μαθήματος Δημόσιες Πολιτικές*, Τμήμα ΠΕΔΙΣ, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου, Π.Μ.Σ. «Διακυβέρνηση και Δημόσιες Πολιτικές», Κόρινθος

Σπανού, Κ. (2001), *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, Εκδόσεις ΠΑΠΑΖΗΣΗ, Αθήνα

Σταμπουλής *et al* (2011), *ΜΕΛΕΤΗ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΣΤΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟ*. ΔΙΑΒΑΛΚΑΝΙΚΟ ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, Θεσσαλονίκη

Συνέδριο (2017), *Η Καλή Νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Πολιτείας*, Βουλή των Ελλήνων, Αθήνα, διαθέσιμο στο: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/8c3e9046-78fb-48f4-bd82-bbba28ca1ef5/%CE%9A%CE%91%CE%9B%CE%97%20%CE%9D%CE%9F%CE%9C%CE%9F%CE%98%CE%95%CE%A4%CE%97%CE%A3%CE%97%20-%20%CE%A0%CF%81%CE%B1%CE%BA%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CE>

[C%81%20%CE%A3%CF%85%CE%BD%CE%B5%CE%B4%CF%81%CE%B9%CC%81%CE%BF%CF%85.pdf](https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2016/07/polynomia_teliko_keimeno.pdf)

Σωτηρόπουλος, Δ. & Χριστόπουλος, Λ. (2016), *Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα*, διαΝΕΟσις, διαθέσιμο στο: https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2016/07/polynomia_teliko_keimeno.pdf

Διαδικτυακές Πηγές

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα "Διοικητική Μεταρρύθμιση" (2015): <http://www.epdm.gr/>, ανακτήθηκε 1-9-2018

Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, Διαδικασία Οργάνωσης Διαβουλεύσεων: <http://www.opengov.gr/home/services/%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CF%83%CE%AF%CE%B1-%CE%BF%CF%81%CE%B3%CE%AC%CE%BD%CF%89%CF%83%CE%B7%CF%82-%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CE%B2%CE%BF%CF%85%CE%BB%CE%B5%CF%8D%CF%83%CE%B5%CF%89%CE%BD>, ανακτήθηκε 27/8/2018

Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης: http://www.ggk.gov.gr/?page_id=45

Διαδικτυακή πύλη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής: http://ec.europa.eu/yourvoice/index_en.htm

Εφημερίδα ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ (22/9/2018), Άρθρο καθ. Κ. ΜΗΛΑ, Άμεση Ανάλυση: Moody's και Παγκόσμια Τράπεζα «θολώνουν» το επενδυτικό αφήγημα του κ. Τσίπρα, <http://www.kathimerini.gr/986091/article/oikonomia/ellhnikh-oikonomia/amesh-analyshe-moodys-kai-pagkosmia-trapeza-dolwnoyn-to-ependytiko-afghma-toy-k-tsipra>, ανακτήθηκε 22/9/2018

Εφημερίδα ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, (3/7/2017), Άρθρο, Χρυσολορά Ειρ., *Παρά την κρίση οι δημόσιες δαπάνες παραμένουν υψηλές* <http://www.kathimerini.gr/916599/article/epikairothta/politikh/para-thn-krish-oi-dhmosies-dapanes-paramenoyn-yyhles> , ανακτήθηκε: 21/9/2018

Εφημερίδα της Κυβερνήσεως: www.et.gr

Κανονισμός της Βουλής των Ελλήνων, διαθέσιμο στο: <https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/Kanonismos-tis-Voulis/>

N. 4048/2012, Διαδικτυακή πύλη της Βουλής των Ελλήνων: https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=b5ffa7ff-4d09-4251-a536-4e2b85e17998

Το Σύνταγμα της Ελλάδας: http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/SYNTAGMA1_1.pdf