

Εισαγωγή

Η δημοκρατία εξαπλώθηκε σε ολόκληρο τον κόσμο σε διαδοχικά κύματα (Diamond & Plattner, 1993· Merkel, 1999) και, σε λίγες δεκαετίες, ο αριθμός των δημοκρατικών κρατών τριπλασιάστηκε (Morlino, 2008). Η οργάνωση Freedom House μέτρησε 87 πλήρεις δημοκρατίες στον κόσμο το 2010, που αντιστοιχούσαν περίπου στα μισά ανεξάρτητα κράτη και στον μισό παγκόσμιο πληθυσμό (Flinders, 2012: 8-9). Επιπλέον, παρά την πρόσφατη άνοδο των λαϊκιστικών κομμάτων, τα αντι-συστημικά κόμματα που αμφισβητούσαν τους δημοκρατικούς θεσμούς, όπως τα ακραία δεξιά κόμματα κατά την περίοδο του μεσοπολέμου, ή τα κόμματα της άκρας Αριστεράς πριν την κατάρρευση του κομμουνισμού, έχουν σχεδόν εξαφανιστεί στις περισσότερες καθιερωμένες δημοκρατίες. Επομένως δεν αποτελεί έκπληξη το γεγονός ότι ο Russell J. Dalton (2008: 251) κατέληγε στο βιβλίο του με τίτλο *Citizen Politics* με τη δήλωση ότι «εν μέρει, μπορούμε να θεωρήσουμε ότι ζούμε στη χρυσή εποχή της δημοκρατίας». Ωστόσο, αυτή η δήλωση φαίνεται πια υπερβολικά αισιόδοξη. Η αυξανόμενη γεωπολιτική επιρροή μη δημοκρατικών δυνάμεων, καθώς και οι αυταρχικές πρακτικές δημοκρατικά εκλεγμένων κυβερνήσεων, συνέβαλαν σε μία ως έναν βαθμό δημοκρατική «ύφεση» και, κατά συνέπεια, στο να μετριαστεί σημαντικά ο αρχικός ενθουσιασμός για την εξάπλωση της δημοκρατίας (Diamond & Plattner, 2015). Το παρόν βιβλίο υποστηρίζει ότι υπάρχουν επίσης πολλοί λόγοι ώστε να είναι κανείς επιφυλακτικός απέναντι σε υπερβολικά θετικές εκτιμήσεις για την ποιότητα της δημοκρατίας, ακόμα και σε εδραιωμένα δημοκρατικά καθεστώτα.

Κάτι συνέβη στη δημοκρατία

Το 1975, μια ομάδα διακεκριμένων κοινωνικών επιστημόνων συνέταξε μια έκθεση που της ανέθεσε η Trilateral Commission (Τριμερής Επιτροπή) με τίτλο *The Crisis of Democracy* (Crozier *et al.*, 1975). Υποστήριξε ότι οι δημοκρατίες απειλούνται από υπερβολικά αιτήματα και ανεύθυνες διεκδικήσεις, που οδηγούν σε ανεξέλεγκτη επέκταση των κυβερνητικών δραστηριοτήτων, και ότι η πολιτική εξουσία υπονομεύεται ολοένα και περισσότερο από τα μέσα ενημέρωσης και τους διανοούμενους που της ασκούν κριτική. Αυτές οι «δυσλειτουργίες» θεωρήθηκε ότι συνέβαλαν στην άνοδο της «άνομης δημοκρατίας». Δεν αποτελεί έκπληξη ότι οι συγγραφείς της έκθεσης συνέστησαν την αποκατάσταση ενός αισθήματος πολιτικής ευθύνης προκειμένου να διαφυλαχτεί η κυ-

βερνησιμότητα. Σύμφωνα με τη διάγνυσή τους, «κρίση» σημαίνει, σε μεγάλο βαθμό, υπερβολική δημοκρατία, ή τουλάχιστον μια δημοκρατία της οποίας ο χαρακτήρας αλλοιώθηκε από τις υπερβολές της. Κάποιες από τις αξιολογήσεις του Crozier και των συνεργατών του (1975) –για παράδειγμα, εκείνες σχετικά με τον κατακερματισμό των συμφερόντων στις σύγχρονες εξαιρετικά διαφοροποιημένες κοινωνίες, ή σχετικά με τη μείωση της κομματικής απήχησης– ήταν σωστές και παραμένουν έγκυρες. Ωστόσο, η κρίση της δημοκρατίας όπως παρουσιάζεται στο παρόν βιβλίο βασίζεται σε μια εκ διαμέτρου αντίθετη διάγνωση. Η άποψη που υποστηρίζω είναι ότι η επιρροή της δημοκρατικής πολιτικής στις πολιτικές αποφάσεις αποδυναμώθηκε – και όχι ότι ενισχύθηκε. Ενώ η ικανότητα των δημοκρατικά νομιμοποιημένων αρχών να πετυχαίνουν την κοινωνική συμμόρφωση με τις αποφάσεις τους έχει όρια, δεν σημαίνει ότι δεν μπορεί να διατηρηθεί ή να ανακτηθεί η κυβερνησιμότητα, αυτό συμβαίνει όμως συχνά με τίμημα τη μείωση της δημοκρατικής λογοδοσίας.

Βέβαια, μερικές φορές μπορεί να υπάρχουν λόγοι που καθιστούν απαραίτητο τον περιορισμό του ρόλου της δημοκρατικής πολιτικής. Για παράδειγμα, συχνά υποστηρίζεται η άποψη ότι η προστασία των δικαιωμάτων των μειονοτήτων δεν μπορεί εύκολα να συμβιβαστεί με τον πλειοψηφικό χαρακτήρα της δημοκρατικής λήψης αποφάσεων. Παρόλο που αυτό το βιβλίο αναγνωρίζει ότι αντίβαρα σε έναν ενδεχόμενο απολυταρχισμό της πλειοψηφίας είναι απολύτως αναγκαία, αυτό δεν επηρεάζει το βασικό του επιχείρημα σχετικά με τον αποδυναμωμένο ρόλο των δημοκρατικών διαδικασιών σε δημόσια ζητήματα, ένα επιχείρημα που είναι κυρίως εμπειρικό, ανεξάρτητα από τα κανονιστικά συμπεράσματα που θα επιθυμούσε κάποιος να εξαγάγει από αυτό.

Δεν είμαι ο πρώτος που υποστηρίζει ότι η «νίκη» της δημοκρατίας σε παγκόσμιο επίπεδο συνοδεύτηκε από μια υποβάθμιση της ουσίας της σε καθιερωμένα για χρόνια δημοκρατικά κράτη. Για παράδειγμα, μια δημοσίευση του Συμβουλίου της Ευρώπης –αποστολή του οποίου είναι «να προωθεί τη δημοκρατία και να προστατεύει τα ανθρώπινα δικαιώματα και το κράτος δικαίου»– υποστήριξε ότι ενώ οι δημοκρατίες αυξάνονται σε αριθμό, και προσφέρουν, σε κάποιες περιπτώσεις, περισσότερες ευκαιρίες συμμετοχής, η δυνατότητα δημοκρατικής επιλογής ταυτόχρονα περιορίζεται από την απομόνωση των «θεσμών-θεματοφυλάκων» (guardian institutions) (Schmitter & Trechsel, 2004). Ή, σύμφωνα με τον Γάλλο πολιτικό επιστήμονα Guy Hermet σε ένα σύγγραμμά του για τον «χειμώνα» της δημοκρατίας: «Υπάρχει σύγχυση ανάμεσα στην επέκταση και την εμβάθυνση της δημοκρατίας... Απλά, αυτό που τραβάει την προσοχή του κοινού είναι ο επιφανειακός, ας πούμε, θρίαμβος της δημοκρατίας. Αντίθετα, η έλλειψη βαθιάς ουσίας της δημοκρατίας παραμένει σε μεγάλο βαθμό και εκουσίως απαρατήρητη» (2007: 9-10). Οι Schmitter και Trechsel θεωρούν ότι αιτίες για την υπονόμευση της δημοκρατίας είναι ο πολλαπλασια-

σμός των ρυθμιστικών φορέων που διαφεύγουν τον δημοκρατικό έλεγχο, ενώ ο Hermet επισημαίνει ότι είναι ο πολλαπλασιασμός των περίπλοκων μορφών διακυβέρνησης που διαφεύγουν τη λογοδοσία. Και τα δύο είναι σημαντικά, αλλά θα δείξω ότι πρέπει να ληφθούν υπόψη επίσης μια σειρά άλλων παραγόντων, όπως η ραγδαία επέκταση της διεθνοποίησης της λήψης αποφάσεων, διαδοχικά κύματα διοικητικής μεταρρύθμισης, ή η αυξανόμενη δικαστική παρέμβαση στην πολιτική (judicialization) που ενίσχυσε την επιρροή της δικαστικής εξουσίας στον καθορισμό της δημόσιας πολιτικής. Αυτοί οι παράγοντες δεν επιφέρουν όλοι τις ίδιες συνέπειες, όμως μερικές φορές η συνδυασμένη δράση τους μπορεί να έχει αθροιστικά αποτελέσματα στην ουσία της δημοκρατίας. Η ανάλυση των σύνθετων σχέσεων τους συμβάλλει σε μια πιο λεπτομερή κατανόηση τόσο των μεταβολών των δημοκρατικών πολιτικών συστημάτων όσο και των δυνάμεων που τις κατευθύνουν. Αυτό επιχειρεί να κάνει αυτό το βιβλίο.

Ένα σημαντικό επιχείρημα σε αυτό το βιβλίο είναι ότι η υποβάθμιση της ουσίας της δημοκρατίας δεν είναι πάντα προφανής ή άμεσα ορατή. Η υπονόμηση της δημοκρατικής πολιτικής δεν είναι απλώς το αποτέλεσμα του «δημοκρατικού ελλείμματος» που συνδέεται με την υπερεθνική ολοκλήρωση που συμβαίνει στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ούτε γενικότερα του κακόβουλου ρόλου της οικονομικής παγκοσμιοποίησης και του οικονομικού καπιταλισμού – επιχειρήματα που έγιναν κοινότυπα στη δημόσια αντιπαράθεση. Υποστηρίζω ότι μια πιο θεμελιώδης πρόκληση στην ουσία της δημοκρατίας προέρχεται από ένα χάσμα ανάμεσα στις σφαίρες της πολιτικής στο «προσκήνιο» και της πολιτικής στο «παρασκήνιο», που η καθεμία λειτουργεί σύμφωνα με μια ξεχωριστή λογική. Πράγματι, δεν υπάρχουν πολλά κοινά ανάμεσα στο εξαιρετικά προβεβλημένο από τα μέσα ενημέρωσης θέαμα του κομματικού ανταγωνισμού και στις περίπλοκες διαδικασίες χάραξης δημόσιας πολιτικής, που σε μεγάλο βαθμό διαφεύγουν της δημόσιας προσοχής. Ένα τέτοιο χάσμα διευρύνεται σημαντικά παρά τις συνεχείς επικλήσεις για περισσότερη «διαφάνεια» στη διαχείριση των δημόσιων υποθέσεων.

Αυτό σημαίνει πολύ απλά ότι το κλασικό –πρότυπο ή «καταγεγραμμένο»– μοντέλο δημοκρατίας που βασίζεται στον ρόλο των πολιτικών κομμάτων και των αντιπροσωπευτικών θεσμών δεν περιγράφει πλέον επαρκώς τα πολιτικά μας συστήματα. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι αυτό το μοντέλο ήταν μια σε γενικές γραμμές κατάλληλη περιγραφή μιας σειράς δημοκρατιών κατά τις περιόδους που ακολούθησαν την έλευση της μαζικής πολιτικής στο δεύτερο μισό του 19ου αιώνα και την αποκατάσταση των δημοκρατικών καθεστώτων μετά την κατάρρευσή τους τη δεκαετία του 1930. Όμως, επρόκειτο στην πραγματικότητα για μια σύντομη περίοδο που δεν επεκτάθηκε πέρα από τις άμεσες μεταπολεμικές δεκαετίες. Πολύ σύντομα τα μαζικά κόμματα –βασικοί δρώντες

σε αυτήν την περιγραφή, τόσο για τη διατύπωση πολιτικών επιλογών όσο και για τη μετάφρασή τους σε δημόσια μέτρα— άρχισαν να χάνουν τη μαζικότητά τους και αργότερα επίσης σημαντικό μέρος της δυνατότητάς τους να λαμβάνουν δεσμευτικές αποφάσεις.

Στο βιβλίο του *Why Politics Matters*, ο Gerry Stoker επισημαίνει ότι υπάρχει «μια αντίφαση ανάμεσα στην αφελή αντίληψη για τη δημοκρατία που συχνά έχουμε και την πραγματικότητα σχετικά με τον τρόπο που λειτουργεί η κυβερνητική διαδικασία» (Stoker, 2006: 80). Ωστόσο, η παραδοσιακή αντίληψη για την αντιπροσωπευτική δημοκρατία εξακολουθεί να χρησιμοποιείται ευρέως ως ένα κανονιστικό πρότυπο. Αυτό είναι προβληματικό στο μέτρο που οι υπαρκτές δημοκρατίες κρίνονται με βάση ένα τυποποιημένο ιδανικό. Στο κλασικό αντιπροσωπευτικό μοντέλο, η νομιμότητα των δημοκρατικών καθεστώτων βασίζεται στην εξουσιοδότηση από κάτω προς τα επάνω, από τους πολίτες στους (κομματικούς) αντιπροσώπους τους. Οι κυβερνήσεις θεωρούνται αντιπροσωπευτικές επειδή τους έχει δοθεί η εξουσιοδότηση να λαμβάνουν συλλογικά δεσμευτικές αποφάσεις. Σύμφωνα με την αρχή της αντιστοιχίας, εκείνοι από τους οποίους ζητείται να συμμορφωθούν με τις πολιτικές αποφάσεις πρέπει να έχουν προηγουμένως εξουσιοδοτήσει τους λήπτες αποφάσεων να ενεργήσουν στο όνομά τους, και με αυτόν τον τρόπο νομιμοποιούν το σύστημα λήψης αποφάσεων. Επιπλέον, η σκιά μελλοντικών ανταγωνιστικών εκλογών αποτελεί μια διασφάλιση που προτρέπει τους αντιπροσώπους να ανταποκρίνονται στις προτιμήσεις αυτών που τους εξέλεξαν. Η θελκτικότητα ενός τέτοιου κυκλικού μοντέλου αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας βασίζεται, επομένως, στην ύπαρξη μιας ευθείας γραμμής προς τα επάνω από «εμάς, τον λαό» προς την κυβέρνηση, και προς τα κάτω από την κυβέρνηση στην κοινωνία (Hure & Edwards, 2012).

Ωστόσο, διάφοροι μετασχηματισμοί στη λειτουργία των δημοκρατιών μας υπονόμισαν την καταλληλότητα αυτού του κυκλικού μοντέλου «εισροών», που τροφοδοτούν το σύστημα, και των «εκροών» που αυτό παράγει, για την κατανόηση της πολιτικής στα δημοκρατικά καθεστώτα. Αυτοί οι μετασχηματισμοί μπορούν να συνοψιστούν στα ακόλουθα:

- Η βάση της εξουσιοδότησης περιορίστηκε και έγινε πιο εύθραυστη, με τους πολίτες να γίνονται πιο ανεξάρτητοι κομματικά και πιο επικριτικοί, ή ακόμα και δύσπιστοι, στις πολιτικές ελίτ.
- Ανεξάρτητα από το αν εκείνοι που έχουν την εξουσιοδότηση να κυβερνούν έχουν εσκεμμένα παραδώσει μέρος της εξουσίας τους ή αν έχει διαφύγει από τον έλεγχό τους, σημαντικό μέρος της εξουσίας βρίσκεται τώρα στα χέρια δρώντων που διαφεύγουν τη δημοκρατική λογοδοσία.

- Επομένως, η απόσταση μεταξύ των χαρακτών και των δεκτών πολιτικής είναι μεγαλύτερη, και η έλλειψη αντιστοιχίας μεταξύ τους πιο εμφανής, τουλάχιστον στους προσεκτικούς παρατηρητές.
- Στην κομματική πολιτική, ο εκλογικός ανταγωνισμός συνεχίζεται σαν οι πολιτικοί να εξακολουθούν να είναι οι βασικοί λήπτες αποφάσεων.
- Ως αποτέλεσμα, το χάσμα αυξάνεται ανάμεσα στη διαφορετική λογική των σφαιρών πολιτικής και της χάραξης δημόσιας πολιτικής.

Για να δώσουμε ένα παράδειγμα, «[Α]πό το 1960 υπάρχει σημαντική επέκταση του εκλογικού ανταγωνισμού σχεδόν σε κάθε διάσταση. Περισσότεροι άνθρωποι ψηφίζουν πιο συχνά, σε διάφορα επίπεδα διακυβέρνησης... Κατά μέσο όρο, οι σύγχρονοι πολίτες τώρα διαθέτουν περισσότερες ευκαιρίες να έχουν εκλογική επιρροή σε περισσότερα αξιώματα και σε περισσότερα επίπεδα διακυβέρνησης» (Dalton & Gray, 2003: 34-5). Όμως, ταυτόχρονα, παρατηρούμε «την άνοδο των μη εκλεγμένων» (Vibert, 2007), δηλαδή, τον αυξανόμενο ρόλο στη χάραξη δημόσιας πολιτικής φορέων που δεν είναι δημοκρατικά υπόλογοι, όπως διεθνικοί θεσμοί, κεντρικές τράπεζες, ανεξάρτητες αρχές ή δικαστήρια. Επιπλέον, οι εκλογικές υποσχέσεις χάνουν εν μέρει την ουσία τους σε καταστάσεις όπου η χάραξη δημόσιας πολιτικής γίνεται ολοένα και περισσότερο αντικείμενο διαπραγμάτευσης, επειδή τα πολιτικά συστήματα αντιμετωπίζουν μια σειρά λειτουργικών πιέσεων που περιορίζουν τις δυνατότητες ελέγχου που διαθέτουν. Ας πάρουμε για παράδειγμα τον συνδυασμό διεθνούς πίεσης (που είναι πιθανόν να οδηγήσει σε σύγκλιση πολιτικής και ομοιομορφία) και της υψηλότερης εσωτερικής διαφοροποίησης σε συμφέροντα, αξίες και προτιμήσεις – ένα παράδοξο που περιγράφεται καλύτερα με τη συνύπαρξη τάσεων συσσωμάτωσης και κατακερματισμού (fragmentation) (Rosenau, 2004). Αν οι πολίτες συνειδητοποιήσουν την έλλειψη αντιστοιχίας ανάμεσα στη σφαίρα του κομματικού ανταγωνισμού και στη σφαίρα της χάραξης δημόσιας πολιτικής, αυτό είναι δυνατό να ενισχύσει τις ήδη υπάρχουσες τάσεις αύξησης της δυσπιστίας των πολιτών και μείωσης της εκλογικής συμμετοχής. Επομένως, μπορεί να οδηγήσει σε αλυσιδωτές συνέπειες λόγω ενός νέου κύματος απογοήτευσης για τον επίπλαστο χαρακτήρα του κυκλικού μοντέλου αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας που περιγράφηκε παραπάνω, που εξακολουθεί όμως να παρουσιάζεται ως το κατ' εξοχήν σημείο αναφοράς.

Είναι αυτά απαραίτητα άσχημα νέα για τη δημοκρατία; Αν μειώνεται η επιρροή των αντιπροσωπευτικών θεσμών, διάφορες «ομάδες συνηγορίας» (advocacy groups) κερδίζουν επιρροή και πιέζουν για περισσότερη συμμετοχή της βάσης στην πολιτική και τη χάραξη δημόσιας πολιτικής: κάποιιοι θα υποστήριζαν μάλιστα ότι αυτή είναι μια πηγή ενδυνάμωσης των πολιτών. Σύμφωνα με αυτό το σκεπτικό, τα κόμματα και οι επίσημοι φορείς λήψης αποφάσεων συχνά

δεν είναι αντιπροσωπευτικοί ούτε ευέλικτοι, και η δημοκρατία μπορεί να ωφεληθεί μόνο από μια πιο ζωντανή και ενεργή κοινωνία των πολιτών. Δεν συμφωνώ απόλυτα με μια τέτοια διάγνωση, όπως θα εξηγήσω στο συμπερασματικό κεφάλαιο του βιβλίου, που βασίζεται στις αναλύσεις που αναπτύσσονται στα προηγούμενα εμπειρικά κεφάλαια. Θα ήθελα πρώτα να επισημάνω τη σπουδαιότητα των ανταγωνιστικών εκλογών στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία, που λειτουργούν ταυτόχρονα ως επίσημοι μηχανισμοί εξουσιοδότησης για ανάληψη κυβερνητικής εξουσίας και για λογοδοσία των κυβερνητών. Χωρίς να εξιδανικεύει κανείς την αντιπροσωπευτική δημοκρατία, τέτοιοι θεσμοποιημένοι μηχανισμοί είναι λιγότερο αναπτυγμένοι, ή ακόμα και απλώς απόντες, αλλού. Για παράδειγμα, διάφορες οργανώσεις αυτοανακηρύσσονται αντιπρόσωποι κοινωνικών συμφερόντων χωρίς να τους έχει δοθεί εξουσιοδότηση από τις ενδιαφερόμενες κοινωνικές ομάδες να υπερασπιστούν τα συμφέροντά τους, και χωρίς να είναι υπόλογες σε αυτές για τις ενέργειές τους. Οι συμμετοχικές προσθήκες στο κομματικό σύστημα μπορεί να είναι καλοδεχούμενες, κυρίως αν αναζωπυρώνουν το ενδιαφέρον για την πολιτική και αν λειτουργούν ως αντίβαρα στην ελιτιστική χροιά των κομματικών οργανισμών. Ωστόσο, οι συμμετοχικές μορφές χάραξης δημόσιας πολιτικής δεν είναι απαραίτητα πιο πλουραλιστικές, και ενδεχομένως προσφέρουν ακόμα λιγότερες εγγυήσεις για ισότητα μεταξύ των συμμετεχόντων από τον κανόνα «ένα άτομο, μία ψήφος» της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Επομένως, δεν θα πρέπει να εξιδανικεύονται.

Για παράδειγμα, αν λάβουμε υπόψη το γεγονός ότι η χάραξη δημόσιας πολιτικής ολοένα και περισσότερο λαμβάνει χώρα εκτός των κρατικών συνόρων, η συμμετοχή της οργανωμένης διεθνούς κοινωνίας πολιτών συχνά θεωρείται ότι αντισταθμίζει την απουσία κοινοβουλευτικών θεσμών πέρα από το κρατικό επίπεδο. Όμως, μια τέτοια αξιολόγηση δεν είναι απλώς αρκετά βιαστική και γενικευμένη, αλλά επίσης παραβλέπει την ύπαρξη πολλών σφαιρών τεχνοκρατικής διακυβέρνησης που δεν είναι προσβάσιμες ούτε σε αντιπροσωπευτικές ούτε σε συμμετοχικές μορφές δημοκρατίας (Papadopoulos, 2012). Υπάρχουν, βέβαια, επίσης μηχανισμοί στους οποίους συμμετέχουν απλοί πολίτες πιο άμεσα. Όμως, παρά τον πολλαπλασιασμό τους, τέτοιοι μηχανισμοί γενικά περιορίζονται σε τοπικό επίπεδο. Αυτό δεν σημαίνει ότι η λήψη πολιτικών αποφάσεων που λαμβάνει χώρα σε αυτό το επίπεδο δεν είναι σημαντική, αλλά δεν θα πρέπει να παραβλέπουμε τα άλλα επίπεδα. Για παράδειγμα, τα «μεγάλα έργα» (megaprojects) με συνέπειες υψηλού ρίσκου σπάνια εξετάζονται σε δημόσια διαβούλευση: τα προστατεύει η σιωπή (Keane, 2012). Εξάλλου, ακόμα και σε τοπικό επίπεδο, είναι συχνά δύσκολο να εκτιμηθεί ο βαθμός στον οποίο οι διαβουλεύσεις που λαμβάνουν χώρα εντός των συμμετοχικών μηχανισμών είναι αποφασιστικής σημασίας για τις συλλογικά δεσμευτικές αποφάσεις (Papadopoulos & Warin, 2007).

Για να κατανοήσει κάποιος τόσο σύνθετες εξελίξεις, χρειάζεται να έχει μια πανοραμική άποψη των πολιτικών συστημάτων. Η επόμενη ενότητα τονίζει την ιδιαιτερότητα αυτού του βιβλίου ως προς αυτό, καθώς η άποψη που παρουσιάζεται το κάνει να ξεχωρίζει από τα περισσότερα έργα στην πρόσφατη βιβλιογραφία για τους δημοκρατικούς θεσμούς, την πολιτική και τη χάραξη δημόσιας πολιτικής.

Μια προσπάθεια να ξεπεράσουμε τις «στενόμυαλες» απόψεις για τις αλλαγές

Αυτό το βιβλίο προσφέρει μια περιεκτική άποψη των σημαντικότερων τάσεων που αφορούν τη δημοκρατική διακυβέρνηση, της προέλευσης και του περιεχομένου τους καθώς και των συνεπειών τους. Εντοπίζει τις σημαντικότερες αλλαγές στις δημοκρατίες μας που επηρεάζουν την πολιτική ως ανταγωνισμό για την κατανομή αγαθών και αξιών, τις διαδικασίες χάραξης δημόσιας πολιτικής και την παραγωγή συλλογικά δεσμευτικών αποφάσεων. Εξετάζει τους μηχανισμούς που οδηγούν στις παρατηρούμενες αλλαγές, τις συνδέσεις μεταξύ των τάσεων που παρατηρούνται, και πιθανά φαινόμενα ενίσχυσης –θετική ανάδραση– κατά την αλληλεπίδρασή τους. Επίσης επισημαίνει τις παράδοξες πτυχές αυτών των αλλαγών, και επιδιώκει να διευκρινίσει τα αινιγματικά στοιχεία τους, συνδέοντας διαφορετικούς τομείς έρευνας που σπάνια επικοινωνούν μεταξύ τους.

Τις τελευταίες δεκαετίες η έρευνα για τα πολιτικά φαινόμενα επεκτάθηκε σε πολύ μεγάλο βαθμό, συμβάλλοντας ουσιαστικά στην καλύτερη κατανόηση του κόσμου μας. Ωστόσο, η άλλη πλευρά του νομίσματος μιας τέτοιας επέκτασης είναι συχνά η εξειδίκευση σε περιορισμένα θέματα. Ως αποτέλεσμα, ο κλάδος της πολιτικής επιστήμης είναι σήμερα κατακερματισμένος ως επιστημονικός τομέας και, πάνω από όλα, ως προς τους υποκλάδους του (για παράδειγμα, πολιτική κοινωνιολογία, ανάλυση δημόσιας πολιτικής, ευρωπαϊκές σπουδές, διεθνείς σχέσεις) για να μπορεί να προσφέρει συμπεριληπτική άποψη για τη δυναμική των αλλαγών στις σύγχρονες δημοκρατίες.

Η βιβλιογραφία για τις εκλογές και τον κομματικό ανταγωνισμό, ή για τη συλλογική δράση και τους οργανωμένους φορείς, εστιάζει σε αλλαγές στην ατομική και ομαδική συμπεριφορά. Σύμφωνα με έναν σημαντικό αναλυτή των δεσμών συνεργασίας μεταξύ των ατόμων (το «κοινωνικό κεφάλαιό» τους), η εξασθένιση των κοινωνικών δικτύων και η απόσυρση στην ιδιωτική σφαίρα στις κοινωνίες μας συνοψίζονται στη μεταφορά του «να παίζεις μπόουλινγκ μόνος» (Putnam, 2002). Αν η μείωση της σημασίας των ομαδικών ταυτοτήτων επηρεάζει τους δεσμούς με τους πολιτικούς φορείς, υπάρχουν διάφοροι άλλοι παράγοντες που ενεργούν προς την ίδια κατεύθυνση: η αύξηση του κυνισμού

και η δυσπιστία στους πολιτικούς, αλλά επίσης η διάχυση των «μεταυλιστικών» συμμετοχικών πεποιθήσεων που δείχνουν καχυποψία απέναντι στους κομματικούς οργανισμούς, ή ακόμα και η αναδιοργάνωση των ίδιων των πολιτικών κομμάτων, λόγου χάριν, ως αντίδραση στην πίεση από τα μέσα ενημέρωσης. Με ελάχιστες εξαιρέσεις, αυτή η ερευνητική κατεύθυνση δεν ασχολείται με τις λειτουργίες των θεσμών ή με ζητήματα που σχετίζονται με τη χάραξη δημόσιας πολιτικής.

Οι ερευνητές που ασχολούνται με την αρχιτεκτονική των θεσμών, από τη μεριά τους, καταλήγουν σε αρκετά διαφορετικά, αν όχι αντικρουόμενα, συμπεράσματα σχετικά με τη μοίρα των δημοκρατιών, ανάλογα από το αν εστιάζουν στη μεταρρύθμιση του κράτους, σε συμμετοχικά πειράματα ή στον ρόλο των «θεσμών-θεματοφυλάκων», όπως η δικαστική εξουσία ή οι ανεξάρτητες αρχές. Παρόλο που η μεγάλη πλειονότητα των μελετών για τα συμμετοχικά πειράματα είναι σχετικά αισιόδοξες για τη συμβολή τους στην ενδυνάμωση των πολιτών, πολλές μελέτες για τη διεθνοποίηση της χάραξης δημόσιας πολιτικής και για την ανάθεση ρυθμιστικών καθηκόντων σε αποπολιτικοποιημένους φορείς θρηνούν για την ανεπαρκή δημοκρατική λογοδοσία. Επιπλέον, οι μελέτες συνήθως τονίζουν μία μόνο τάση και επομένως δεν καταφέρνουν να επισημάνουν τον συχνά αντιφατικό χαρακτήρα των αλλαγών στους τρόπους χάραξης δημόσιας πολιτικής. Ελάχιστα έργα είναι τόσο οξυδερκή όσο η μελέτη του Kelemen (2011) με τίτλο *The Transformation of Law and Regulation in the European Union*, που προτείνει ότι η συχνά παρατηρούμενη χρήση εργαλείων «ήπιου δικαίου» (όπως, η «Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού») εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποσπά την προσοχή από μια πιο ισχυρή παράλληλη τάση προς τη χρήση εργαλείων του δικαίου (legalization).

Οι μελέτες για τη δημόσια πολιτική τονίζουν τις μεταβολές στους τρόπους διαχείρισης των προβλημάτων, στο στίλ λήψης αποφάσεων ή στο περιεχόμενο των κρατικών μέτρων που προκύπτουν από μια σειρά μεταβαλλόμενων συναφών παραγόντων: παγκοσμιοποίηση, ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, κοινωνικοοικονομικές και ιδεολογικές αλλαγές, και λοιπά. Ωστόσο, τέτοιες έρευνες συνήθως επικεντρώνονται στενά στη μελέτη των «εκροών» του πολιτικού συστήματος, και τείνουν να υποβιβάζουν τη λήψη αποφάσεων σε ένα είδος τεχνικής «διαχείρισης των πραγμάτων». Η έρευνα για τις δημόσιες πολιτικές δεν λαμβάνει υπόψη ως όφειλε τη μεταβαλλόμενη σχέση των πολιτών με την πολιτική και αυτό που προκαλεί μεγαλύτερη έκπληξη είναι ότι δεν ασχολείται ιδιαίτερα ούτε με τις συνέπειες των αλλαγών στον χώρο της διακυβέρνησης στον τρόπο που παίζεται το πολιτικό παιχνίδι (policy shapes politics).

Με άλλα λόγια, εξαιτίας της επικέντρωσης στην πολιτική απλώς ως μέσου για την κατάκτηση της εξουσίας, ή εναλλακτικά, στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, η βιβλιογραφία συνήθως δεν καλύπτει όλο το φάσμα των φαινομένων

που χαρακτηρίζουν τις αλλαγές στα δημοκρατικά καθεστώτα, κι επομένως προσφέρει μόνο μια μερική άποψη για αυτές. Για παράδειγμα, ένας τόμος με τίτλο *Challenges to Democracy* (Dowding *et al.*, 2001) διέθεσε ελάχιστο χώρο στις αλλαγές στον τομέα των δημόσιων πολιτικών, και το ίδιο ισχύει και για το πιο πρόσφατο (και εξαιρετικό) *Future of Representative Democracy* (Alonso *et al.*, 2011). Ένας άλλος τόμος, με τίτλο *Democracy Transformed?* (Cain *et al.*, 2003), ήταν πιο ισορροπημένος ως προς την παρουσίαση των αλλαγών στις «εισροές» και τις «εκροές», αλλά οι τάσεις προς πιο τεχνοκρατικές μορφές χάραξης δημόσιας πολιτικής δεν παρουσιάστηκαν επαρκώς. Για παράδειγμα, το εισαγωγικό κεφάλαιο των επιμελητών τονίζει τις πιέσεις για νέες μορφές δημοκρατίας, αλλά υποβαθμίζει τάσεις όπως τον πιο ισχυρό ρόλο των διαφόρων ειδικών εμπειρογνομόνων και δεν αναφέρεται στον αντίκτυπο των αλλαγών στους τρόπους διακυβέρνησης, όπως η διάχυση των συνεργασιών μεταξύ κρατικών και ιδιωτικών φορέων ή η ανάδειξη μορφών πολυεπίπεδης διαπραγματεύσης μεταξύ διαφορετικών κυβερνητικών επιπέδων. Οι επιμελητές καταλήγουν σε μια αισιόδοξη αξιολόγηση της επέκτασης των δημοκρατικών δυνατοτήτων, η οποία προκαλεί επιφυλάξεις, ιδιαίτερα καθώς θα έπρεπε να δοθεί περισσότερη βαρύτητα στις συνέπειες της διεθνοποίησης της χάραξης δημόσιας πολιτικής. Αντίθετα, ο τόμος *Transformations of the State?* (Leibfried & Zürn, 2005) κυρίως εξέτασε αλλαγές που αποδίδονται στη διεθνοποίηση, με μόνο ένα κεφάλαιο σχετικά με τα εσωτερικά προβλήματα νομιμοποίησης.

Είναι αλήθεια ότι ο συνδυασμός ακαδημαϊκών έργων που σπάνια επικοινωνούν μεταξύ τους και η άντληση εμπειρικών στοιχείων από πολλαπλές πτυχές της πολιτικής, της διακυβέρνησης και της χάραξης δημόσιας πολιτικής είναι ένα τιτάνιο έργο. Ωστόσο, αυτό το έργο διευκολύνεται από το γεγονός ότι το παρόν βιβλίο δεν βασίζεται άμεσα σε πρωτογενές υλικό, αλλά βασίζεται στη δευτερεύουσα βιβλιογραφία. Βέβαια, αυτός δεν είναι ο μόνος περιορισμός στη φιλοδοξία αυτού του βιβλίου. Οι παρατηρήσεις του μπορεί να μην ισχύουν πέρα από τον κόσμο των (κυρίως ευρωπαϊκών) καθιερωμένων δημοκρατιών, και επικεντρώνεται στη διερεύνηση γενικών τάσεων παρά σε μια συστηματική συγκριτική εξέταση των διαφορών μεταξύ των κρατών. Επειδή το φάσμα του βιβλίου είναι ευρύ, τα κεφάλαιά του ενδεχομένως να μην προσφέρουν τη λεπτομερή άποψη που θα προτιμούσαν οι ειδικοί, αλλά μόνο μια επισκόπηση αυτών που θεωρώ βασικά ζητήματα και προκλήσεις για τη δημοκρατία. Και επειδή ακριβώς το βιβλίο δεν βασίζεται σε δική του εμπειρική έρευνα, πρέπει να αναγνωρίσω το τεράστιο χρέος που οφείλω σε πολλούς ειδικούς για τα ζητήματα που παρουσιάζω. Οι αναφορές στο έργο τους, και τα παραθέματα, αφθονούν, και η λίστα με τις βιβλιογραφικές αναφορές στο τέλος του βιβλίου είναι αρκετά μεγάλη. Ελπίζω οι αναγνώστες να μην ενοχληθούν από αυτό και να εκτιμήσουν

το ενδιαφέρον μου για τη λεπτομερή παρουσίαση των (συχνά ετερόκλητων) πηγών της έμπνευσής μου.

Η τελευταία ενότητα αυτής της εισαγωγής συνοψίζει τα κεντρικά επιχειρήματα του βιβλίου όπως αναπτύσσονται στα επόμενα κεφάλαια.

Το περίγραμμα του βιβλίου: το επιχείρημα εν συντομία

Το *Κεφάλαιο 1*, που ακολουθεί αυτό το εισαγωγικό κεφάλαιο, ξεκινάει με μία υπενθύμιση: τα πολιτικά κόμματα είναι οι βασικοί δρώντες στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία. Ορισμένοι αναλυτές θεωρούν ότι τα μεγάλα σύγχρονα κόμματα έχουν δημιουργήσει ένα «καρτέλ» εξουσίας, και ότι σε ένα πλαίσιο μείωσης της επιρροής των ιδεολογιών, επιδιώκουν να διατηρήσουν τις εκλογικές τους πελατείες χάρη στην εισχώρησή τους στο κράτος και τον επιδέξιο χειρισμό των δημόσιων πόρων. Ωστόσο, η διεθνοποίηση της χάραξης δημόσιας πολιτικής και οι δημοσιονομικοί περιορισμοί μειώνουν τον αριθμό των εργαλείων και το μέγεθος των πόρων που κατέχουν τα κόμματα για να εξυπηρετήσουν τους ψηφοφόρους τους, και η οικονομική παγκοσμιοποίηση έχει αρνητικές συνέπειες για πολλούς που κατηγορούν αυτά τα κόμματα για την κατάσταση τους. Όλα αυτά συμβαίνουν σε μια περίοδο κατά την οποία, και πάλι για διάφορους λόγους (για παράδειγμα, λόγω της αύξησης του μορφωτικού επιπέδου που καθιστά τους πολίτες καλύτερα ενημερωμένους και πιο επικριτικούς), η ταύτιση των πολιτών με τα κόμματα μειώνεται, το εκλογικό σώμα συμπεριφέρεται πιο ρευστά και η ψήφος γίνεται πιο εργαλειακή, όταν δεν αντικαθίσταται απλώς από αποχή. Καθώς τα κόμματα δυσκολεύονται πλέον να παράσχουν αγαθά, οι ψηφοφόροι δεν έχουν κίνητρα για να συγχωρήσουν τις πολιτικές ελίτ που θεωρούν ότι αποσύρθηκαν στον κλειστό τους κόσμο.

Οι πολιτικές ηγεσίες αντέδρασαν στη δυσaréσκεια των πολιτών προσπαθώντας να ανασυστήσουν τον κομματικό ανταγωνισμό. Τα κομματικά συστήματα τείνουν να γίνονται διπολικά καθώς τα κόμματα επιδιώκουν να προσφέρουν ξεκάθαρες επιλογές ανάμεσα σε ομάδες που ανταγωνίζονται για την πρόσβαση στην κυβέρνηση. Ο διπολισμός δεν σημαίνει απαραίτητα ιδεολογική πόλωση. Το κρίσιμο ζήτημα είναι γενικά ποια ομάδα κρίνουν οι ψηφοφόροι ότι είναι η πιο κατάλληλη για να προωθήσει τους στόχους για τους οποίους υπάρχει ευρεία συναίνεση, όπως η οικονομική ανάπτυξη. Σε αυτό το πλαίσιο, βοηθάει η ύπαρξη αξιόπιστης ηγεσίας, κι έτσι παρατηρούμε μια *de facto* (ανεπίσημη) «προεδροποίηση» των πολιτικών κομμάτων και της πολιτικής. Αν οι ανταγωνιζόμενοι είναι λίγο πολύ παρόμοιοι και το αποτέλεσμα των εκλογών αβέβαιο, τότε η αξιοπιστία της ηγεσίας μετατρέπεται σε συγκριτικό πλεονέκτημα. Η προεδροποίηση του κόμματος έχει επίσης αντίκτυπο στις «εκροές»: οι ηγέτες που θεωρούνται ιδιαίτερα ελκυστικοί στο εκλογικό σώμα απολαμβάνουν

μεγαλύτερη ελευθερία στη διαμόρφωση του πολιτικού προγράμματος του κόμματός τους. Επιπλέον, οι κυβερνήσεις γίνονται λιγότερο υπόλογες στα κόμματα και το κοινοβούλιο, και η εξουσία τους συγκεντρώνεται ολοένα και περισσότερο στα χέρια του πρωθυπουργού και των στενών συνεργατών του (core executive). Επομένως, η προεδροποίηση υπονομεύει τις συνθήκες πάνω στις οποίες δομήθηκε το παραδοσιακό μοντέλο κομματικής κυβέρνησης, και συμβάλλει σε ένα (οιονεί-)μοντέλο δημοψηφισματικής δημοκρατίας.

Το *Κεφάλαιο 2* ασχολείται με μια άλλη αλλαγή που έχει έντονο αντίκτυπο στην πολιτική, τον αυξανόμενο ρόλο των μέσων μαζικής ενημέρωσης. Αν το ενδιαφέρον για τα πολιτικά γεγονότα είναι επιλεκτικό, και αν λιγότεροι πολίτες είναι πλέον πιστοί οπαδοί κάποιου κόμματος, τότε ο ανταγωνισμός για την προσοχή από τα μέσα ενημέρωσης γίνεται εντονότερος μεταξύ των κομμάτων. Οι εκδότες και οι δημοσιογράφοι γίνονται σημαντικοί διαμορφωτές της κοινής γνώμης και οι πολιτικοί παλεύουν να συγκεντρώσουν θετικές κρίσεις από αυτούς: η «κομματική δημοκρατία» εξελίχθηκε σε «δημοκρατία του κοινού» (audience democracy) (Manin, 1997). Τα ίδια τα μέσα ενημέρωσης έχουν αλλάξει. Είναι πλέον κατά κύριο λόγο αυτόνομα από τα πολιτικά κόμματα, και η εμπορική τους πλευρά κυριαρχεί. Λειτουργώντας σύμφωνα με τις δικές τους εμπορικές επιταγές, τα μέσα ενημέρωσης συχνά δραματοποιούν τα πολιτικά γεγονότα, αναζητούν αποδιοπομπαίους τράγους, χαρακτηρίζονται από σκανδαλοθηρία και προωθούν τη δραματοποίηση των πολιτικών συγκρούσεων, και αυτό που ελκύει περισσότερο την προσοχή τους είναι οι κρατικές αποτυχίες στην αντιμετώπιση προβλημάτων παρά τα θετικά αποτελέσματα. Αυτό αλλάζει τον τρόπο με τον οποίο αυτοπαρουσιάζονται τα κόμματα, τα οποία βρίσκονται υπό την πίεση να προσφέρουν προκατασκευασμένες πληροφορίες στα μέσα ενημέρωσης για να αποφύγουν την εξάρτηση από αυτά. Ο ρόλος των μέσων ενημέρωσης επηρεάζει την ισορροπία ισχύος εντός των κομμάτων: η επιρροή των συμβούλων επικοινωνίας (spin doctors) αυξάνεται εις βάρος των ακτιβιστών. Τα μέσα ενημέρωσης ευνοούν επίσης την προσωποποίηση, ενισχύοντας τις τάσεις προς προεδροποίηση. Ορισμένα τείνουν επίσης να χρησιμοποιούν απλά επιχειρήματα, ενισχύοντας έτσι τη δυσπιστία στους πολιτικούς. Επιπλέον, επειδή τα μέσα ενημέρωσης είναι σε αναζήτηση ειδήσεων που είναι άξιες λόγου, επιλέγουν μόνο ό,τι θεωρείται «γεγονός», και μπορεί να μην προσφέρουν επαρκή κάλυψη των ολοένα και πιο περίπλοκων δραστηριοτήτων χάραξης δημόσιας πολιτικής. Υπάρχει ένα διευρυνόμενο χάσμα μεταξύ της πολιτικής –κυρίως της κομματικής– του «προσκήνιου», που παρουσιάζεται από τα μέσα ενημέρωσης, και της χάραξης δημόσιας πολιτικής, ένα σημαντικό μέρος της οποίας λαμβάνει χώρα στο «παρασκήνιο», συχνά με τη συνεργασία μη εκλεγμένων δρώντων.

Αυτό επηρεάζει τον αντίκτυπο των «νέων» (ηλεκτρονικών) μέσων στην πολιτική και τη διακυβέρνηση. Η άνοδος τους θεωρείται ότι μειώνει τις αρνητικές επιδράσεις της κυριαρχίας της πολιτικής από ολοένα και πιο εμπορευματοποιημένα μέσα ενημέρωσης. Σύμφωνα με ένα «κυβερνο-αισιόδοξο» σενάριο, το διαδίκτυο έχει θετικά αποτελέσματα καθιστώντας το τοπίο της επικοινωνίας πιο πλουραλιστικό και ευνοώντας πιο οριζόντιες μορφές διαβούλευσης και πιο εκτεταμένες μορφές κινητοποίησης. Ωστόσο, δεδομένης της αποσύνδεσης μεταξύ πολιτικής του προσκηνίου και της πολιτικής του παρασκήνιου, ακόμα και αν οι νέες τεχνολογίες πληροφορίας βοηθούν αυτούς που αμφισβητούν την καθεστηκυία πολιτική τάξη, αυτό δεν σημαίνει ότι οι αμφισβητίες είναι σε θέση να επηρεάσουν τους διαύλους χάραξης δημόσιας πολιτικής.

Τα πρώτα κεφάλαια αυτού του βιβλίου εστιάζουν κυρίως στην πολιτική εντός του εθνικού κράτους, με εξαίρεση τη συζήτηση για τον ρόλο του διαδικτύου, που λειτουργεί βέβαια διασυνοριακά. Ωστόσο, όπως επισημαίνεται στο *Κεφάλαιο 3*, η διαδικασία διεθνοποίησης της λήψης αποφάσεων έχει σημαντικές συνέπειες στα εθνικά δημοκρατικά συστήματα. Με την παγκοσμιοποίηση των ρυθμιστικών πολιτικών, τα περισσότερα έθνη γίνονται «λήπτες κανόνων παρά διαμορφωτές κανόνων» (Braithwaite & Drahos, 2000: 3). Επίσης, σε αρκετές περιπτώσεις διεθνικής λήψης αποφάσεων, δεν υπάρχουν κανόνες που να ορίζουν με ικανοποιητικό τρόπο τη συμμετοχή των δρώντων στη χάραξη δημόσιας πολιτικής, και δεν υπάρχει θεσμοποιημένος πολιτικός ανταγωνισμός μεταξύ οργανωμένων συμφερόντων ή ομάδων συνηγορίας ώστε να προστατεύεται ο πλουραλισμός. Η αυξανόμενη συμμετοχή των ΜΚΟ στη διεθνή διακυβέρνηση προκάλεσε βέβαια αλλαγές στη δομή των διεθνών καθεστώτων και οργανισμών. Ωστόσο, ο αντίκτυπος των ΜΚΟ στις διεθνείς υποθέσεις και η ανταποκρισιμότητα των διεθνών φορέων στις διεκδικήσεις τους δεν θα πρέπει να υπερεκτιμάται. Επιπλέον, όπως ήδη υποστηρίχτηκε σε αυτό το κεφάλαιο, η συμπερίληψη οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών δεν υποκαθιστά τους παραδοσιακούς μηχανισμούς αντιπροσώπευσης, δεδομένου ότι δεν είναι συνήθως επίσημα εξουσιοδοτημένοι για δράση από αυτούς των οποίων τα συμφέροντα ισχυρίζονται ότι εκπροσωπούν, και συχνά είναι ελάχιστα υπόλογοι σε αυτούς. Επιπλέον, οι τάσεις ιδιωτικοποίησης της διακυβέρνησης, που δίνουν κεντρικό ρόλο σε μη υπόλογες δημοκρατικά οντότητες, είναι πιο αισθητές σε διεθνικό επίπεδο.

Όσο για την Ευρωπαϊκή Ένωση, είναι μια σύνθετη και περίτεχνη μορφή διακυβέρνησης, η αρχιτεκτονική των θεσμών της οποίας ολοένα και περισσότερο μοιάζει με εθνικά ομοσπονδιακά συστήματα. Παρόλο που το «δημοκρατικό έλλειμμα» της είναι λιγότερο έντονο από άλλα πεδία διακυβέρνησης πέρα από το εθνικό κράτος, παραμένει πολύπλευρο. Επιπλέον, η διεθνοποίηση της λήψης αποφάσεων και ο «εξευρωπαϊσμός» (δηλαδή, ο αντίκτυπος της ΕΕ στην

εσωτερική χάραξη δημόσιας πολιτικής) αμφότερα αυξάνουν την εσωτερική επιρροή των κυβερνήσεων που παρατηρείται με την «προεδροποίηση». Οδηγούν έμμεσα στην ενδυνάμωση των μη εκλεγμένων γραφειοκρατιών και στην περιθωριοποίηση των κοινοβουλευτικών θεσμών, η επιρροή των οποίων στη διαδικασία διαμόρφωσης δημόσιας πολιτικής μειώνεται.

Είναι, όμως, αυτή η περιγραφή υπερβολικά στατική; Τα κοινοβούλια υπόκεινται σε διαδικασίες μάθησης και αντιδρούν στην «αποκοινοβουλευτικοποίηση» (deparliamentarization), όμως κερδίζουν κυρίως επιρροή στη χάραξη πολιτικής μέσα από ανεπίσημους διάυλους, έτσι ώστε η «επανακοινοβουλευτικοποίηση» (reparliamentarization) δεν σημαίνει απαραίτητα περισσότερη λογοδοσία στους πολίτες. Επίσης υποστηρίζεται ότι η επιρροή υπερεθνικών φορέων στη χάραξη δημόσιας πολιτικής οδηγεί σε πολυεπίπεδες δομές διακυβέρνησης. Αυτό σημαίνει ότι η διατύπωση ή η εφαρμογή δημόσιων πολιτικών λαμβάνει χώρα σε δίκτυα στα οποία συμμετέχουν δημόσιοι παράγοντες (πολιτικοί και διοικητικοί αξιωματούχοι) που εκπροσωπούν διαφορετικά επίπεδα λήψης αποφάσεων, μαζί με διάφορους μη δημόσιους συμμετέχοντες (οικονομικούς παράγοντες, εκπροσώπους συμφερόντων και ομάδες συνηγορίας, καθώς και ειδικούς). Η ιδέα της ύπαρξης δικτύων μάς οδηγεί σε μια πιο πλουραλιστική εικόνα της χάραξης δημόσιας πολιτικής σε σχέση με την ιδέα της κυριαρχίας του εκτελεστικού σώματος. Ωστόσο, οι πολυεπίπεδες δομές είναι συχνά πεδία ανεπίσημων διαπραγματεύσεων μεταξύ των μελών τους. Αυτές τις προετοιμάζουν κυρίως διοικητικά στελέχη και τεχνοκράτες, δεν υπόκεινται σε έλεγχο από τα μέσα ενημέρωσης και επομένως δεν διαθέτουν ορατότητα, η οποία αποτελεί προϋπόθεση για δημόσιο έλεγχο και για καταλογισμό ευθυνών.

Ανάλογα με το πεδίο λήψης αποφάσεων πέρα από το έθνος-κράτος, οι πιο σημαντικοί δρώντες είναι τα μέλη του εκτελεστικού σώματος, οι ειδικοί, ή ακόμα τα μέλη διεθνικών ομάδων συμφερόντων. Καθώς η διεθνοποίηση έχει πολλές όψεις, αυξάνεται η έλλειψη αντιστοιχίας μεταξύ των χαρακτών και των ληπτών δημόσιας πολιτικής, και μειώνεται ο ρόλος της υπόλογης πολιτικής δράσης. Οι αποφάσεις που προκύπτουν από την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση θεωρείται ότι δεν υπόκεινται σε εθνικό δημοκρατικό έλεγχο και επομένως επικρίνονται επειδή παράγονται από απόμακρους κύκλους λήψης αποφάσεων. Τέτοια ζητήματα θέτουν κυρίως στην ατζέντα τα εθνικιστικά κόμματα που καταφέρνουν να παρουσιάζονται ως εναλλακτική επιλογή σε μια κυρίως φιλοευρωπαϊκή πολιτική τάξη. Επομένως, ο εξευρωπαϊσμός ενισχύει τη δυσπιστία και τον λαϊκισμό. Ωστόσο, αυτό που φαίνεται να μην αντιλαμβάνονται οι πολίτες (ακόμα;) είναι ότι το δημοκρατικό έλλειμμα είναι πολύ μεγαλύτερο σε διεθνικό επίπεδο πέρα από την ΕΕ. Επομένως, θα μπορούσαμε να υποθέσουμε ότι υπάρχει εδώ η δυνατότητα για περισσότερη αμφισβήτηση.

Η μετατόπιση από την «κυβέρνηση» στη «διακυβέρνηση», ή με άλλα λόγια, η έλευση συνεργατικών μορφών χάραξης δημόσιας πολιτικής, δεν περιορίζεται στις πολυεπίπεδες αλληλεπιδράσεις. Όπως εξηγώ στο *Κεφάλαιο 4*, σχετίζεται με τη σχετικά περιορισμένη ικανότητα του κράτους να δώσει κατεύθυνση στις σύνθετες και κατακερματισμένες κοινωνίες μας, κάτι που υποχρεώνει τους κρατικούς μηχανισμούς να διαπραγματεύονται (και να αναλαμβάνουν κοινή δράση) με μη κρατικούς δρώντες σε ζητήματα χάραξης δημόσιας πολιτικής. Αυτό συμβαίνει, κυρίως, εξαιτίας των περιορισμένων πόρων (χρηματοδότησης, οργάνωσης, γνώσης ή κύρους) των δημόσιων αρχών που εξαρτώνται για την άσκηση της εξουσίας τους από πόρους που κατέχουν άλλοι, μη δημόσιοι, δρώντες. Αυτό μεταφράζεται σε *de facto* κατακερματισμό της εξουσίας ακόμα και σε συστήματα διακυβέρνησης στα οποία η εξουσία θεωρείται ότι βρίσκεται στα χέρια του/της πρωθυπουργού και μιας μικρής ομάδας ανθρώπων γύρω από αυτόν ή αυτήν. Η ανάπτυξη διαφόρων μορφών «συμπαράγωγής» δημόσιων πολιτικών σε δίκτυα διακυβέρνησης μπορεί να θεωρηθεί μια τάση αντίθετη στη δυναμική της «προεδροποίησης». Κατά παράδοξο τρόπο, η συγκέντρωση της εξουσίας στους βασικούς φορείς εκτελεστικής εξουσίας μπορεί να συνυπάρχει με μια αποδυνάμωση της κυβέρνησης που μειώνει την ικανότητά της για χάραξη δημόσιας πολιτικής. Επομένως, ενώ οι βασικοί φορείς εκτελεστικής εξουσίας φαίνεται να διαθέτουν περισσότερη εξουσία, το φάσμα της εξουσίας τους μπορεί να μειώνεται.

Είναι οι συνεργατικές μορφές χάραξης δημόσιας πολιτικής, οι οποίες βασίζονται σε δίκτυα στα οποία συμμετέχουν και μη κρατικοί δρώντες, ένα ελπιδοφόρο βήμα προς πιο συμπεριληπτικές και οριζόντιες μορφές λήψης αποφάσεων; Ένα πρόβλημα είναι ότι το έργο της διαχείρισης και εν μέρει του σχεδιασμού των δικτύων διακυβέρνησης συχνά ανατίθεται σε μη εκλεγμένα μέλη της διοίκησης. Επιπλέον, η συνεργατική διακυβέρνηση δίνει έμφαση στη συμπεριληψη συγκεκριμένων συμφερόντων, αντικαθιστώντας την αρχή της ισονομίας «ένα άτομο, μία ψήφος» με την αρχή της «συμμετοχής των ενδιαφερομένων» (*stakeholderism*). Οι σημαντικοί δρώντες είναι εκείνοι που μπορούν να ισχυριστούν πειστικά ότι έχουν έντονες προτιμήσεις και συμφέροντα να υπερασπιστούν. Εξάλλου, αποτελεί ανοικτό ερώτημα το σε ποιον βαθμό είναι αυθεντική η ενσωμάτωση των διεκδικήσεων της κοινωνίας των πολιτών στη χάραξη δημόσιας πολιτικής. Γνωρίζουμε ότι οι ισχυρισμοί των ΜΚΟ ότι είναι αντιπρόσωποι συμφερόντων μπορούν να αμφισβητηθούν, ότι οι ΜΚΟ μπορεί και οι ίδιες να πάσχουν από ελιτισμό ή έλλειψη διαφάνειας, και ότι η αφομοίωση κάποιων ΜΚΟ σε δίκτυα πολιτικής μπορεί να ενισχύσει τις ανισότητες μεταξύ των οργανώσεων, για παράδειγμα, μεταξύ εκείνων που είναι πιο «συνεργάσιμες» και των πιο ριζοσπαστικών, ή μεταξύ εκείνων που μπορούν να προσφέρουν τους

απαραίτητους πόρους για τη χάραξη δημόσιας πολιτικής (όπως την εξειδικευμένη γνώση τους) και των υπολοίπων.

Η συνεργατική διακυβέρνηση αφήνει επίσης το σημάδι της στα ρυθμιστικά όργανα. Το «σκληρό» δίκαιο χάνει την ισχύ του ως ένα μέσο πολιτικής ρύθμισης. Η μετατόπιση στο «ήπιο» δίκαιο έχει την ίδια προέλευση με τη μετατόπιση στη συνεργατική διακυβέρνηση: τη μερική ανικανότητα του κράτους να επιβάλλει τους κανόνες του ιεραρχικά. Όμως το ήπιο δίκαιο είναι ένα ασαφές δίκαιο. Για παράδειγμα, οι συμφωνίες που προκύπτουν μέσα από διαπραγματεύσεις είναι σχεδόν αναπόφευκτα διατυπωμένες με ασάφεια. Το περιθώριο ερμηνείας διευρύνεται, και αυτό ενισχύει τις δυνατότητες παρέμβασης του δικαστικού σώματος (βλέπε παρακάτω). Επομένως, και πάλι το παραδοσιακό αντιπροσωπευτικό κύκλωμα της κομματικής κοινοβουλευτικής δημοκρατίας χάνει την επιρροή του. Όμως ενδεχομένως υπάρχει ένας ακόμα πιο ανησυχητικός κίνδυνος σε σχέση με την ποιότητα της δημοκρατίας: οι εκλεγμένοι πολιτικοί σπάνια διαθέτουν σοβαρή επιρροή στα δίκτυα πολιτικής, και επιπλέον, αμφισβητείται η ικανότητα ή η βούληση των κοινοβουλευτικών θεσμών να ασκήσουν την έμμεση επιρροή τους, η οποία έγκειται στην επίσημη δυνατότητά τους να απορρίπτουν αποφάσεις που διατυπώνονται στα δίκτυα, κάνοντάς τα να λειτουργούν «στη σκιά της ιεραρχίας».

Παράλληλα με τις μεταρρυθμίσεις στα στίλ δημόσιας πολιτικής που τείνουν στην εντονότερη συμμετοχή οργανωμένων συμφερόντων, δεν θα πρέπει να παραβλέψουμε το γεγονός ότι υπάρχουν μεταρρυθμίσεις που υποκινούνται από ένα ενδιαφέρον για τη συμμετοχή απλών πολιτών. Αυτές παρουσιάζονται και συζητιούνται στο *Κεφάλαιο 5*. Τα δύο μεταρρυθμιστικά ρεύματα δεν επικαλύπτονται πλήρως. Η συνεργατική διακυβέρνηση πρωταρχικά προκύπτει από την ανάγκη για αύξηση της εξειδικευμένης γνώσης των δημόσιων αρχών και τη νομιμοποίηση των πολιτικών τους. Αντίθετα, διάφορα συμμετοχικά πειράματα φαίνεται να ενσαρκώνουν μια γνήσια επιθυμία να επιτραπεί στους απλούς πολίτες να εκφράσουν τις διεκδικήσεις τους στη χάραξη δημόσιας πολιτικής, ή να εκπαιδευτούν οι πολίτες ώστε να συμμετέχουν σε δημόσια ζητήματα και να διατυπώνουν μια ενημερωμένη άποψη για αυτά. Παρόλο που δεν λείπει επίσης κάποιο πιο εργαλειακό ενδιαφέρον για ενίσχυση της νομιμοποίησης της δημόσιας πολιτικής μέσω της συμμετοχής, μια κοινή αρχή των συμμετοχικών πειραμάτων είναι ότι ούτε οι εκλεγμένοι αξιωματούχοι ούτε οι μεγάλοι, οργανωμένοι συλλογικοί δρώντες θα πρέπει να είναι οι βασικοί παίκτες. Σήμερα πολλαπλασιάζονται όλων των ειδών τα πειράματα σε συμμετοχικές μορφές χάραξης δημόσιας πολιτικής, όχι μόνο στις χώρες του ΟΟΣΑ, αλλά και σε αναπτυσσόμενες χώρες. Κάποιοι από αυτούς τους μηχανισμούς βρήκαν διεθνή απήχηση, όπως η διαδικασία συμμετοχικού προϋπολογισμού που καθιερώθηκε για πρώτη φορά στη βραζιλιάνικη πόλη Πόρτο Αλέγκρε. Όχι μόνο το

φάσμα των καινοτομιών επεκτάθηκε σε πολυάριθμους τομείς δημόσιας πολιτικής, αλλά επίσης οι νέες τεχνολογίες της πληροφορίας επιτρέπουν στα συμμετέχοντα μέρη να προχωρήσουν και σε διαβουλεύσεις μέσω του διαδικτύου.

Τα συμμετοχικά πειράματα είναι τόσο πολλά και διαφορετικά που είναι δύσκολο να εξαχθούν γενικά συμπεράσματα σχετικά με τις συνέπειές τους. Είναι σχεδιασμένα ως αντίβαρο στις ατέλειες των παραδοσιακών μηχανισμών εκλογικής αντιπροσώπευσης. Ωστόσο, αυτό θέτει το πρόβλημα της σύνδεσής τους με την επίσημη (αντιπροσωπευτική) αρχιτεκτονική των θεσμών. Υπάρχουν στοιχεία που μπορούν να στηρίξουν το επιχείρημα ότι οι συμμετοχικοί μηχανισμοί επηρεάζουν τις συλλογικά δεσμευτικές αποφάσεις, αλλά μπορεί να υποστηριχθεί και το αντίθετο. Γενικά, μόνο μερικοί μηχανισμοί οδηγούν στη διάτυπωση επιλογών δημόσιας πολιτικής τις οποίες ενστερνίζονται οι δημόσιες αρχές. Επομένως, θα ήταν εξαιρετικά τολμηρό να υποστηρίξουμε ότι η ανάπτυξή τους μπορεί να αντισταθμίσει την απώλεια της επιρροής των δημοκρατικά εκλεγμένων αντιπροσώπων στη χάραξη δημόσιας πολιτικής. Η αύξηση των συμμετοχικών μορφών χάραξης πολιτικής δεν λαμβάνει χώρα μεμονωμένα, αλλά σε ένα πλαίσιο ευρύτερων αλλαγών στη χάραξη πολιτικής, που χαρακτηρίζονται από τη διάχυση νέων τρόπων διακυβέρνησης. Αυτό το βιβλίο δείχνει ότι οι περισσότεροι από αυτούς τους τρόπους δεν είναι έντονα ή ακόμη και καθόλου συμμετοχικοί.

Το Κεφάλαιο 5 επίσης συζητά τον αντίκτυπο των αλλαγών που εμπνέονται από τις αρχές και τα παράγωγα της «Νέας Δημόσιας Διοίκησης» (New Public Management). Παρόλο που αρχικό τους ενδιαφέρον ήταν η αύξηση της αποδοτικότητας, αυτές οι αλλαγές είναι επίσης μέρος μια ατζέντας «λογοδοσίας», κι επομένως υπονοούν μεγαλύτερη προσοχή στις ανάγκες αυτών στους οποίους απευθύνονται οι πολιτικές. Οι μεταρρυθμίσεις της Νέας Δημόσιας Διοίκησης προέρχονται από την οικονομική σκέψη και ταιριάζουν στο νεοφιλελεύθερο παράδειγμα που εξιδανικεύει τη λειτουργία του ιδιωτικού τομέα. Ωστόσο, επειδή υπάρχει, επίσης, μια αναζήτηση για περισσότερη λογοδοσία και καλύτερη εξυπηρέτηση των χρηστών κρατικών παροχών και υπηρεσιών, δεν είναι τόσο εύκολο να γίνει διάκριση ανάμεσα στον «προσανατολισμό στον πελάτη» και το ενδιαφέρον για την ανάπτυξη συμμετοχικών διαδικασιών που περιγράφεται στο πρώτο μέρος του Κεφαλαίου 5. Κατ' αρχήν, οι «πελάτες» των δημοσίων υπηρεσιών υποτίθεται ότι κερδίζουν επιρροή μέσω πιο άμεσων διαύλων έκφρασης, ανοικτών στα συγκεκριμένα τμήματα του πληθυσμού που επηρεάζονται προσωπικά από την υπηρεσία που τους προσφέρεται. Αυτό μπορεί να έχει πλεονεκτήματα ως προς τον βαθμό της κρατικής ανταποκρισιμότητας στις δημόσιες ανάγκες, καθώς αυτά τα τμήματα του πληθυσμού μπορεί να γνωρίζουν καλύτερα το είδος της δημόσιας δράσης που ανταποκρίνεται στις ανάγκες τους. Ωστόσο, όπως γνωρίζουμε, προκειμένου όλοι όσοι επηρεάζονται να

έχουν την ευκαιρία να ακουστεί η φωνή τους, μπορεί να χρειάζεται οργάνωση, ώστε ο φορέας αυτός να λειτουργεί ως πειστικός εκπρόσωπος των συμφερόντων των «πελατών».

Κατά πόσο η διοικητική μεταρρύθμιση άλλαξε τον βαθμό πολιτικού ελέγχου στη γραφειοκρατία; Αντίθετα από τη συνεργατική διακυβέρνηση, στην οποία η γραφειοκρατία φαίνεται να διατηρεί το πάνω χέρι στον σχεδιασμό και τη διαχείριση των δικτύων χάραξης δημόσιας πολιτικής, αυτές οι μεταρρυθμίσεις φαίνεται να οδηγούν στην επιβεβαίωση της εξουσίας των πολιτικών, παρά την αρχική ιδέα ότι η δημόσια διοίκηση θα αποκτούσε περισσότερη αυτονομία. Εκείνοι οι πολιτικοί που πραγματικά δέχτηκαν την ενίσχυση της λειτουργικής αυτονομίας της δημόσιας διοίκησης συνειδητοποίησαν ότι διέτρεχαν τον κίνδυνο να διαπράξουν ένα είδος «χαρακίρι» ως προς τον ρόλο και τις αρμοδιότητές τους. Επομένως, αποφάσισαν ένα νέο κύμα επαναπολιτικοποίησης των δημόσιων υπηρεσιών. Από αυτήν την άποψη, η κομματικοποίηση της διακυβέρνησης φαίνεται παραδόξως να αυξήθηκε την περίοδο της μείωσης της «κομματικότητας» (partyness) της κοινωνίας, που είδαμε στο Κεφάλαιο 1. Τελικά, τα μέλη της εκτελεστικής εξουσίας φαίνεται να είναι οι νικητές αυτής της διαδικασίας. Επιπλέον, καθώς οι μεταρρυθμίσεις οδήγησαν επίσης σε διοικητικό κατακερματισμό, δημιούργησαν αιτήματα για «συντονισμένη κυβέρνηση» (joined-up government), κάτι που συνήθως σημαίνει περισσότερη παρέμβαση από τα πάνω. Επίσης, οι μεταρρυθμίσεις ενισχύοντας τη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης έκαναν πιο δύσκολη τη λογοδοσία της κυβέρνησης στις περιπτώσεις αποτυχίας μιας πολιτικής, επειδή διευκολύνουν τη μετατόπιση της ευθύνης σε εξαιρετικά εκτεθειμένα υψηλά ιστάμενα διοικητικά στελέχη. Μπορεί κάλλιστα να βρισκόμαστε αντιμέτωποι με μια ακόμη μορφή ενίσχυσης της εκτελεστικής εξουσίας σε αυτήν την περίπτωση, όπως συμβαίνει με τη διεθνοποίηση της πολιτικής που συζητήθηκε στο Κεφάλαιο 3.

Πιο γενικά, οι συνέπειες της διοικητικής μεταρρύθμισης για το δημοκρατικό σύστημα είναι πολύπλευρες και ακόμα και αντιφατικές. Η «προς τα κάτω» λογοδοσία της διοίκησης είναι τώρα –κατ' αρχήν, τουλάχιστον– ενισχυμένη έναντι στενών πληθυσμιακών ομάδων οι οποίες, όπως στη συνεργατική διακυβέρνηση, μπορούν να ισχυριστούν πειστικά ότι επηρεάζονται από τις κρατικές πολιτικές. Ωστόσο, στην πραγματικότητα, η ενδυνάμωση των «καταναλωτών» δεν φαίνεται να αποτελεί την πρωταρχική έγνοια. Ακόμα και όταν υπάρχει αντίδραση από τους χρήστες των δημόσιων υπηρεσιών, η ερμηνεία της συχνά βρίσκεται στα χέρια των πολιτικών και των στελεχών της διοίκησης που μπορούν να την χρησιμοποιήσουν ως όργανο για τους δικούς τους σκοπούς. Επιπλέον, η λογοδοσία για τη συμπεριφορά της κυβέρνησης μέσω των εκλογικών μηχανισμών χάνει την αποτελεσματικότητά της, δεδομένης της προτεραιότητας που δίνεται στις σχέσεις λογοδοσίας στο κατώτερο επίπεδο γραφειοκρατί-

ας και εξαιτίας της επιμήκυνσης της αλυσίδας λογοδοσίας μεταξύ πολιτών, κοινοβουλίων, κυβερνήσεων και δημόσιας διοίκησης.

Το *Κεφάλαιο 6* συζητά τα όρια της αρχής της πλειοψηφίας που προκύπτουν από την αυξανόμενη δύναμη μη και αντι-πλειοψηφικών θεσμών, όπως οι ανεξάρτητες αρχές και το δικαστικό σύστημα. Θεωρείται συνήθως ότι η παρέμβαση των δικαστηρίων μπορεί να είναι απαραίτητη ώστε να εξασφαλίζεται η προστασία των μειονοτήτων και να προστατεύονται τα ατομικά δικαιώματα. Το σκεπτικό της ενίσχυσης των ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών δεν είναι τόσο να προστατέψουν δικαιώματα, όσο να προστατεύσουν το δημόσιο συμφέρον από το υποτιθέμενο ίδιο συμφέρον των πολιτικών, ή από τον κίνδυνο κατάρτησης της λήψης αποφάσεων από συγκεκριμένα συμφέροντα.

Ο πολλαπλασιασμός των ανεξάρτητων αρχών (*agencification*), ιδιαίτερα στον τομέα της ρύθμισης του ανταγωνισμού της αγοράς, είναι μία ακόμα τάση μεταρρύθμισης που έχει σκοπό –τουλάχιστον κατ' αρχήν– να ελευθερώσει τα μέλη της δημόσιας διοίκησης από την πολιτική πίεση. Η επιρροή της «Νέας Δημόσιας Διοίκησης» διακρίνεται σε ορισμένα χαρακτηριστικά τέτοιων αρχών. Ωστόσο, αντίθετα από τη Νέα Δημόσια Διοίκηση, ο πολλαπλασιασμός των ανεξάρτητων αρχών δεν πρέπει να θεωρηθεί ότι σχετίζεται με τη διάδοση των νεοφιλελεύθερων ιδεών, αλλά ότι είναι ένα παράγωγό τους. Μετά τη διεθνή διάχυση των πολιτικών απορρύθμισης, εμφανίστηκε μια ανάγκη επαναρρύθμισης. Και παρόλο που επεκτείνεται πέρα από τον κόσμο του ΟΟΣΑ, η αύξηση του «ρυθμιστικού καπιταλισμού» σχετίζεται επίσης με την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Η ΕΕ έχει γίνει ο μεγαλύτερος προαγωγός της ρύθμισης. Σε πολλούς τομείς, η νομοθεσία της ΕΕ απαιτεί από τα κράτη μέλη να δημιουργούν ανεξάρτητες αρχές, και η ΕΕ ενθαρρύνει τις διαδικασίες μάθησης μέσω του σχηματισμού πολυεπίπεδων δικτύων στους οποίους συμμετέχουν ρυθμιστικοί φορείς σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. Το «ρυθμιστικό κράτος» είναι επίσης μια συνέπεια της «κοινωνίας του ρίσκου» (*risk society*). Οι τομείς της φαρμακοβιομηχανίας, των τροφίμων και του περιβάλλοντος απαιτούν τη δημιουργία κανόνων και την εφαρμογή τους από φορείς που στοχεύουν στην αποφυγή σοβαρών ατυχημάτων ή την εξασφάλιση της βιωσιμότητας.

Ο πολλαπλασιασμός των ανεξάρτητων αρχών σημαίνει ότι η επίσημη παραγωγή κανόνων παραμένει εντός του τομέα των κλασικών κοινοβουλευτικών και κυβερνητικών φορέων, όμως οι ανεξάρτητες αρχές εκδίδουν πλέον σημαντικές δεσμευτικές αποφάσεις που έχουν σαφή αντίκτυπο στην αγορά ή σε έναν οικονομικό τομέα. Η αναζήτηση αξιοπιστίας συνεπάγεται ότι αυτοί οι ρυθμιστικοί φορείς πρέπει να παραμένουν άνοσοι στην κομματική πολιτική και να στελεχώνονται από ειδικούς. Αντίθετα από τη δημιουργία συμμετοχικών διαδικασιών ή ακόμα συνεργατικών μορφών διακυβέρνησης, ο πολλαπλασιασμός των ανεξάρτητων αρχών διακρίνεται από ένα τεχνοκρατικό πνεύμα. Για παρά-

δειγμα, ενώ η στενή σχέση με τα ενδιαφερόμενα μέρη εκτιμάται θετικά στη συνεργατική διακυβέρνηση, η στενή σχέση με αυτούς στους οποίους αφορούν οι ρυθμίσεις συχνά θεωρείται ότι ενέχει τον κίνδυνο αιχμαλώτισης για τις ανεξάρτητες αρχές. Αντικατοπτρίζοντας τον σκεπτικισμό για τους κανόνες που διέπουν το πολιτικό «παιχνίδι», η ανάθεση ρυθμιστικών λειτουργιών σε ανεξάρτητους φορείς αποτελεί παράδειγμα μιας «λογικής της πειθαρχίας» (Roberts, 2010). Παρόλο που οι ανεξάρτητες αρχές παρουσιάζονται ως θεσμοί «θεματοφύλακες» στους οποίους έχει ανατεθεί το έργο της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος, το ερώτημα «Ποιος φυλάει τους φύλακες;» (Shapiro, 1988) είναι όντως κρίσιμο. Από την άλλη μεριά, οι πολιτικοί μπορεί να μεταβιβάζουν φαινομενικά την εξουσία τους, να συνεχίζουν όμως να διατηρούν στην πραγματικότητα τον έλεγχο της λειτουργίας των ανεξάρτητων αρχών (Hood, 2011: 21). Η επίσημη και η *de facto* ανεξαρτησία μιας αρχής δεν συσχετίζονται απαραίτητα. Θα δούμε επίσης ότι, όπως και με τη Νέα Δημόσια Διοίκηση, ο πολλαπλασιασμός των ανεξάρτητων αρχών οδήγησε, σε αρκετές περιπτώσεις, στην επαναβεβαίωση της κυριαρχίας της πολιτικής εξουσίας στη δημόσια διοίκηση. Για παράδειγμα, συμβαίνει η αυτονόμηση κάποιων διοικητικών υπηρεσιών να αντισταθμίζεται με τον διορισμό μελών του συμβουλίου τους με κομματική λογική. Επομένως, τα ερωτήματα που τέθηκαν για τα αποτελέσματα της Νέας Δημόσιας Διοίκησης μπορούν επίσης να τεθούν και για τις ανεξάρτητες αρχές: Ποια είναι τελικά η δυνατότητα των εκλεγμένων αξιωματούχων να ελέγχουν και να καθιστούν υπόλογους εκείνους στους οποίους αναθέτουν μέρος από την εξουσία τους;

Μία άλλη όψη της τάσης να αντισταθμίζεται η δύναμη των πολιτικών πλειοψηφιών είναι η εντονότερη δικαστική παρέμβαση στην πολιτική (*judicialization*), που επίσης συζητείται στο Κεφάλαιο 6. Αυτή η παρέμβαση μπορεί να οριστεί ως η αυξανόμενη επιρροή του δικαστικού συστήματος στη χάραξη δημόσιας πολιτικής. Τα δικαστήρια επηρεάζουν το νόμο αντί απλώς να τον εφαρμόζουν, και αυτό αποτελεί πρόκληση στον επίσημο διαχωρισμό των εξουσιών. Για παράδειγμα, μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, τα περισσότερα νομικά συστήματα αναπτύχθηκαν έτσι ώστε αυξήθηκε η εξουσία των δικαστών στον έλεγχο των πολιτικών αποφάσεων. Αυτό δημιούργησε έμμεσα αποτελέσματα: οι νομοθέτες αναγκάζονται να προβλέψουν πιθανές αντιρρήσεις των δικαστών κι επομένως θέτουν αυτο-περιορισμούς. Έτσι, η δικαστική παρέμβαση επίσης συμβάλλει στον μειωμένο ρόλο του κομματικού αντιπροσωπευτικού κυκλώματος. Μπορεί να θεωρηθεί μέρος μιας ευρύτερης διαδικασίας επιρροής του δικαίου στην κοινωνία, όπου τα κοινωνικά ζητήματα διατυπώνονται ολοένα και περισσότερο με νομικούς όρους. Μια σημαντική εκδήλωση αυτού στην πολιτική σφαίρα είναι η «συνταγματοποίηση» δικαστικών αποφάσεων: βασικά ατομικά δικαιώματα και ελευθερίες κατοχυρώνονται συνταγματικά και επι-

βάλλονται δικαστικά. Ιδιαίτερα σε βαθιά κατακερματισμένες κοινωνίες, ζητείται από την πλειοψηφία να αποδείξει ότι είναι ανιδιοτελής αναφορικά με την προστασία δικαιωμάτων των μειονοτήτων. Επίσης τα άτομα θεωρούν ότι χρίζουν προστασίας απέναντι σε ενδεχόμενες παραβιάσεις των δικαιωμάτων τους εκ μέρους των κρατικών αρχών.

Η δικαστική παρέμβαση παρακινείται επίσης από τη διεθνοποίηση. Το διεθνές καθεστώς ανθρωπίνων δικαιωμάτων απολαμβάνει μια ολοένα και πιο παγκόσμια συναίνεση, και στις χώρες μας η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων «οικειοποιείται» από εθνικές δικαστικές αποφάσεις. Σε αυτό, θα πρέπει να προσθέσουμε στα κράτη μέλη της ΕΕ τη συνταγματοποίηση των βασικών αρχών της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης που έλαβε χώρα κυρίως χάρη στη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, το οποίο απολαμβάνει έναν σημαντικό βαθμό διακριτικής ευχέρειας ως δικαστική αρχή. Εντός της ΕΕ, λαμβάνει επίσης χώρα μια «πολυεπίπεδη» δικτύωση μεταξύ δικαστηρίων που σχετίζεται με τη διάχυση της νομικής ολοκλήρωσης, και παρουσιάζει άλλωστε αναλογίες με την πολυεπίπεδη δικτύωση μεταξύ εθνικών και ευρωπαϊκών ανεξάρτητων αρχών. Παρεμπιπτόντως, υπάρχουν συνδέσεις μεταξύ του πολλαπλασιασμού των ανεξάρτητων αρχών και της αυξανόμενης δικαστικής παρέμβασης, επειδή η απαίτηση από τις αρχές αυτές να αιτιολογούν τις αποφάσεις τους ως αντιστάθμισμα στην αυξανόμενη διακριτική ευχέρεια που απολαμβάνουν, επέκτεινε το φάσμα της δικαστικής επίβλεψης στις διοικητικές πρακτικές.

Ωστόσο, αντίθετα με τον πολλαπλασιασμό των ανεξάρτητων αρχών ή τη διάχυση των ήπιων μορφών δικαίου, που μπορεί να θεωρηθούν συνταγματικές ή νομοθετικές ανωμαλίες, οι βελτιώσεις στην ποιότητα της λήψης αποφάσεων –όπως λιγότερη αυθαιρεσία– που αναμένονται από τη δικαστική παρέμβαση μπορούν να αιτιολογηθούν μέσω της αναφοράς στις κλασικές απαιτήσεις του κράτους δικαίου, που θα πρέπει να γίνεται σεβαστό από αυτούς που βρίσκονται στην εξουσία. Η δικαστική παρέμβαση είναι πρωταρχικά μια κεντρική εκδήλωση της σταδιακής επικράτησης μιας φιλελεύθερης ή συνταγματιστικής έναντι μιας λαϊκιστικής αντίληψης για τη δημοκρατία (Mény & Surel, 2002). Ο ρόλος του δικαστικού σώματος νομιμοποιείται επειδή προσθέτει αμεροληψία στην πολιτική διαδικασία, που μπορεί να αντισταθμίσει την ασυμμετρία ισχύος μεταξύ κυβερνώντων και κυβερνωμένων. Ωστόσο, τόσο η νομική όσο και η πολιτική θεωρία διαφωνούν ως προς τις κανονιστικές αξιολογήσεις τους για αυτόν τον ρόλο. Υποστηρίζεται συχνά η άποψη ότι δεν θα πρέπει να εξιδανικεύουμε την εικόνα του δικαστικού σώματος και ότι η έλλειψη δημοκρατικής λογοδοσίας που το χαρακτηρίζει είναι πρόβλημα, ιδιαίτερα στο πλαίσιο μιας αυξημένης δικαστικής παρέμβασης. Επειδή τα δικαστήρια είναι το λιγότερο αντιπροσωπευτικό τμήμα του συστήματος δημοκρατικής διακυβέρνησης, οι επικριτές της δικαστικής παρέμβασης καταγγέλλουν τη «δικαστικοκρατία»

(juristocracy) ή την «κυβέρνηση των δικαστών». Επιπλέον, ακόμα και αν τα τμήματα της κοινωνίας που βρίσκονται σε δυσμενή θέση, ή τα περιθωριοποιημένα συμφέροντα, μπορούν να επωφεληθούν από τη δικαστική διαδικασία, για την προσφυγή στα δικαστήρια με λογικές πιθανότητες επιτυχίας απαιτείται ειδικευμένη γνώση και οικονομικοί πόροι, με κίνδυνο να αναπαράγονται οι κοινωνικές ανισότητες. Όμως τι συμβαίνει με την πρακτική νομιμοποίηση μιας τάσης όπως η αύξηση της δικαστικής παρέμβασης; Κάποιοι (για παράδειγμα, Mény & Surel, 2002) θεωρούν ότι η εξασθένιση του «λαϊκιστικού» στοιχείου στις καθιερωμένες δημοκρατίες αποτελεί έναν παράγοντα που οδηγεί στο είδος αντι-καθεστωτικής διαμαρτυρίας όπως αυτή που συζητείται στο Κεφάλαιο 1. Ωστόσο θα μπορούσαμε να υποστηρίξουμε ότι, σε ένα πλαίσιο δυσπιστίας απέναντι στους πολιτικούς, η κοινωνική νομιμοποίηση του δικαστικού συστήματος είναι υψηλότερη, τουλάχιστον στις περιπτώσεις που η δικαιοσύνη δεν είναι πολιτικοποιημένη (ακριβώς όπως οι ρυθμιστικοί φορείς που κρατούν αποστάσεις από την κυβέρνηση μπορεί να ικανοποιούν εκείνους που ανησυχούν για την έλλειψη αμεροληψίας των κυβερνητικών επιλογών). Ούτως ή άλλως, παρά την επέκτασή του, το φαινόμενο της δικαστικής παρέμβασης δεν φαίνεται να καλύπτεται σοβαρά από τα μέσα ενημέρωσης. Παρόλο που κάποιοι μπορεί να θεωρούν την παρέμβαση αυτή ευπρόσδεκτη ενώ άλλοι θα την αποδοκίμαζαν, είναι μια εξέλιξη που γενικά δεν αποτελεί αντικείμενο δημόσιου διαλόγου.

Εν ολίγοις, αυτό το βιβλίο υποστηρίζει ότι οι πιο σημαντικές εξελίξεις στη σύγχρονη διακυβέρνηση λαμβάνουν χώρα στο παρασκήνιο. Το γεγονός ότι δεν είναι έντονα ορατές δεν σημαίνει βέβαια ότι είναι προϊόν κάποιας συνωμοσίας. Το πρόβλημα, όμως, είναι ότι πολλές αλλαγές οδηγούν σε υποβάθμιση της δημοκρατικής ποιότητας, η οποία μπορεί να συνοψιστεί σε τέσσερις βασικές προκλήσεις:

- την περιθωριοποίηση των κοινοβουλευτικών θεσμών,
- την «τεχνοκρατικοποίηση» των πολιτικών αποφάσεων,
- την έλευση της δημοκρατίας της «συνηγορίας» (advocacy democracy),
- το διαζύγιο μεταξύ της σφαίρας της «πολιτικής» και της σφαίρας χάραξης δημόσιας πολιτικής.

Αυτές οι προκλήσεις αναλύονται στο συμπερασματικό κεφάλαιο του βιβλίου, που επίσης επισημαίνει ότι μπορεί να οδηγήσουν σε σπειροειδή φαινόμενα, αν και χαρακτηρίζονται από παράδοξα και αντιφάσεις. Αναπόφευκτα ο τόνος αυτού του τελευταίου *Κεφαλαίου 7* είναι αρκετά επιφυλακτικός σχετικά με τις προοπτικές της δημοκρατίας, αλλά επίσης προσφέρει κάποιες σκέψεις για την αντιστροφή της πορείας υπονόμησης των αντιπροσωπευτικών θεσμών ως προς τις λειτουργίες ελέγχου που έχουν, καθώς και προτάσεις ώστε ο αντίκτυ-

πος των συμμετοχικών διαδικασιών στις πολιτικές αποφάσεις να είναι πιο έντονος.

Είναι πολύ σημαντικό για την πολιτική επιστήμη να παρέχει στους πολίτες, ιδιαίτερα σε εκείνους που θεωρούν ότι τους έχει αφαιρεθεί η δυνατότητα αυτοδιάθεσης, τα μέσα που χρειάζονται για να αξιολογούν κριτικά τις εξελίξεις που τους αφορούν και, αν τις θεωρούν αρνητικές, τα μέσα για να τις επηρεάσουν. Ενδεχομένως αυτό το βιβλίο μπορεί να συμβάλλει, έστω και οριακά, σε ένα ομολογουμένως φιλόδοξο αλλά, κατά την άποψή μου, απαραίτητο έργο.