

Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής

Εκδόσεις ΠΑΠΑΖΗΣΗ Α.Ε.Ε.

Στέλλα Λαδή / Βασιλική Νταλάκου
Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής
Γλωσσική επιμέλεια: Συλβί Ρηγοπούλου

Πρώτη έκδοση: Αθήνα 2010
Δεύτερη έκδοση: Αθήνα 2016

ISBN: 978-960-02-3235-6

Copyright © 2016: Εκδόσεις Παπαζήση Α.Ε.Ε.
Νικητορά 2 & Εμμ. Μπενάκη, 106 78 Αθήνα
Τηλ.: 210 38.22.496, 210 38.38.020
Fax: 210 38.09.150
site: www.papazisi.gr • e-mail: papazisi@otenet.gr

Υποκατάστημα Θεσσαλονίκης
Σιατίστης 7, 54631
Τηλ.: 2310 227410
e-mail: natasapelagidou@papazisi.gr

Εκτύπωση: Printfair (digital & offset solutions)
Σόλωνος 119, Αθήνα 106 78
Τηλ.: 210 33.00.606
site: www.printfair.gr • e-mail: info@printfair.gr

Απαγορεύεται η μερική ή ολική αναδημοσίευση του έργου αυτού, καθώς και η αναπα-
ραγωγή του με οποιοδήποτε μέσο χωρίς σχετική άδεια του Εκδότη.

Δεύτερη αναθεωρημένη έκδοση



ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΠΑΠΑΖΗΣΗ
ΑΘΗΝΑ 2016

σιας διοίκησης. Αντίθετα, η προσέγγιση «από τη βάση προς τα πάνω» συνεκτιμά τον ρόλο όλων εκείνων των παραγόντων που συμμετέχουν στο στάδιο της υλοποίησης και οι οποίοι εντέλει καλούνται να επιφέρουν το τελικό αποτέλεσμα με τη μεταβολή της συμπεριφοράς τους.

Φυσικά υπήρξαν και ενδιάμεσες τάσεις, όπως η αντιμετώπιση της υλοποίησης της δημόσιας πολιτικής ως εξελικτικής διαδικασίας ή ως πολιτικού παιχνιδιού, τις οποίες θα εξετάσουμε στη συνέχεια (ενότητα 6.3). Από τη δεκαετία του 1990 και μετά, η μελέτη της υλοποίησης της δημόσιας πολιτικής επηρεάζεται σε μεγάλο βαθμό από τις μεταρρυθμιστικές τάσεις και το νέο δημοκρατικό μάνταλ (Barrett, 2004). Τις τάσεις αυτές θα εξετάσουμε αναλυτικά στο κεφάλαιο 9.

6.1 Η προσέγγιση της «εκ των άνω» υλοποίησης

Μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1970, η υλοποίηση της πολιτικής αντιμετωπιζόταν ως ένα στάδιο χωρίς ιδιαίτερα προβλήματα και θεωρούνταν ότι από τη στιγμή που θα ληφθεί μια πολιτική απόφαση, θα τεθεί σε εφαρμογή σχεδόν αυτόματα. Η αντίληψη αυτή βασίζονταν στη θεωρία της ιεραρχίας (βλ. ενότητα 8.1.1), που οροθετεί αυστηρά όρια μεταξύ πολιτικής και δημόσιας διοίκησης και υποστηρίζει την ύπαρξη μιας ουδέτερης τάξης δημοσίων λειτουργιών που έχουν ως αποστολή τους την υλοποίηση των πολιτικών αποφάσεων. Ο Parsons (2005) επισημαίνει ότι οι μελέτες αυτές βασίστηκαν στο μοντέλο που εκλαμβάνει την πολιτική διαδικασία ως ένα «μαύρο κουτί» και είναι εμπνευσμένο από τη συστημική ανάλυση (βλ. ενότητα 3.3), ενώ έχει επηρεαστεί και από το ορθολογικό μοντέλο. Το ορθολογικό μοντέλο βασίζεται κατά τον Parsons στην ιδέα ότι η υλοποίηση της δημόσιας πολιτικής αφορά τις πράξεις των δημοσίων λειτουργιών σύμφωνα με το καθήκον τους και την άσκηση ελέγχου σύμφωνα με μια σειρά σταδίων μέσα σε ένα σύστημα. Ταυτόχρονα, ο έλεγ-

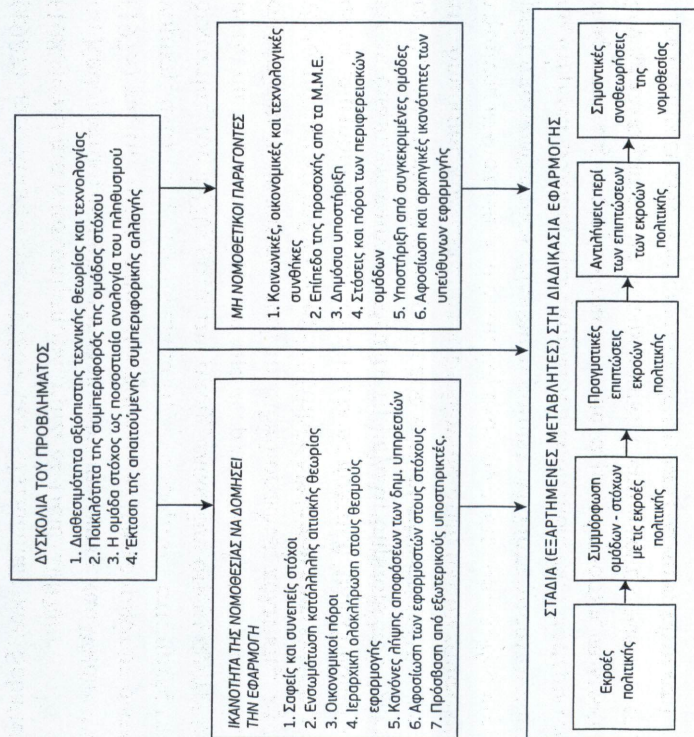
χος σκοπεύει να ελαχιστοποιεί τις συγκρούσεις και την απόκλιση από τους σκοπούς που έχουν τεθεί.

Σχηματικά, κατά την προσέγγιση αυτή, η δημόσια διοίκηση αναλαμβάνει δράση εκεί όπου τελειώνει η πολιτική. Η πολιτική διαμορφώνεται από τους φορείς λήψης αποφάσεων, ενώ οι δημόσιοι λειτουργοί τη διαχειρίζονται και την εφαρμόζουν. Η «εκ των άνω» (top-down) προσέγγιση υλοποίησης της δημόσιας πολιτικής αντιπροσωπεύεται από ερευνητές όπως οι Pressman και Wildavsky (1973), Van Meter και Van Horn (1975), Nakamura (1987) και Smallwood (1980) και Mazmanian και Sabatier (1983) (για μια επισκόπηση, βλ. Pölzl & Treib, 2007).

Καθοριστική υπήρξε η έρευνα των Pressman και Wildavsky (1973) για την υλοποίηση ομοσπονδιακών προγραμμάτων οικονομικής ανάπτυξης στο Oakland της Καλιφόρνιας, στις αρχές της δεκαετίας του 1970, κατά την οποία απέδειξαν ότι τα προγράμματα για την καταπολέμηση της ανεργίας δεν είχαν τα αποτελέσματα που αναμενόταν από τους διαμορφωτές πολιτικής. Έτσι υποστήριξαν ότι οι διάφοροι δημόσιοι φορείς που εμπλέκονται σε αυτό το στάδιο δεν εφαρμόζουν απλώς πολιτική, αλλά ουσιαστικά τη διαμορφώνουν. Ανέδειξαν τη μεγάλη σημασία που έχει ο αριθμός των δημοσίων φορέων που εμπλέκονται στην υλοποίηση της δημόσιας πολιτικής, υποστηρίζοντας ότι η αποτελεσματικότητα της καθίσταται πιο δύσκολη όταν διέρχεται από πολλά «σημεία αποσπάρτησης» (clearance points). Μάλιστα χαρακτηρίσαν ως «τέρατα υλοποίησης» (implementation monsters) τις περιπτώσεις κατά τις οποίες τα αποτελέσματα μιας δημόσιας πολιτικής δεν έχουν καμία σχέση με την αρχική ιδέα των διαμορφωτών της.

Για την «εκ των άνω προσέγγιση», η αποτελεσματική υλοποίηση προϋποθέτει τον έλεγχο και τον συντονισμό των δημοσίων φορέων που εμπλέκονται σε αυτό το στάδιο. Η πολιτική, αφού διαμορφωθεί και νομιμοποιηθεί στην «κορυφή» ή στο κέντρο, παραδίδεται στο διοικητικό σύστημα για εκτέλεση και στη συνέχεια μετατρέπεται σε λειτουργικές οδηγίες, καθώς μετακινεί-

και «προς τα κάτω» στην ιεραρχική πυραμίδα. Έτσι, σύμφωνα με το επιχείρημα αυτό, το οποίο υποστήριξαν οι Pressman και Wildavsky (1973) και υιοθετήθηκε και σε μεταγενέστερες μελέτες (Dunshire, 1978, Hood, 1976, Gunn, 1978), η επιτυχία της δημόσιας πολιτικής απαιτεί σαφείς στόχους, μια καλή αλυσίδα εντολών, άφθονη υποστήριξη, πόρους, καθώς και την ικανότητα συντονισμού, επίβλεψης και ελέγχου των εμπλεκόμενων δημοσίων φορέων.



Σχεδιάγραμμα 6.1
Σκελετικό διάγραμμα ροής των μεταβλητών που
εμπεριέχονται στη διαδικασία υλοποίησης.

Πηγή: Sabatier & Mazmanian, 1980, απόδοση στα ελληνικά από τις συγγραφείς.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει η προσέγγιση της υλοποίησης των Sabatier και Mazmanian (1980), η οποία καταλήγει σε έναν οδηγό για την επίτευξη των στόχων πολιτικής, ορίζοντας τις συνθήκες και τις εξαρτημένες μεταβλητές που εμπλέκονται στη διαδικασία υλοποίησης.

Όπως είναι φανερό, το συνολικό πλαίσιο διαχωρίζει:

α) Τις τρεις κατηγορίες (ανεξάρτητων) μεταβλητών, που αποτελούν τους γενικούς παράγοντες που επηρεάζουν τη διαδικασία υλοποίησης ως σύνολο· πρόκειται για τις μεταβλητές που εμφανίζονται στο πάνω μέρος του διαγράμματος και συνίστανται στις εξής ομάδες: i) τη δυσκολία του προβλήματος, ii) την ικανότητα της νομοθεσίας να δομήσει την εφαρμογή, και iii) τους μη νομοθετικούς παράγοντες.

β) Τα πέντε στάδια της υλοποίησης, που αποτελούν τις εξαρτημένες μεταβλητές στη διαδικασία εφαρμογής. Ας σημειώσουμε ότι ως «εκροές πολιτικής» (policy outputs), κατά τους παραπάνω συγγραφείς, θεωρούνται οι «αποφάσεις» των αρμόδιων οργάνων, όπως αναλύθηκαν στο κεφάλαιο 5. Καθένα από αυτά τα στάδια μπορεί να εκληφθεί ως εισροή στα επόμενα στάδια. Για παράδειγμα, η συμμόρφωση της ομάδας στόχου με τις αποφάσεις πολιτικής επιδρά στις πραγματικές επιπτώσεις των αποφάσεων αυτών κ.ο.κ.

6.2 Προσεγγίσεις «από τη βάση προς τα πάνω»

Η κριτική στην «εκ των άνω» υλοποίηση είναι ότι εμμένει στο επίπεδο της γραφειοκρατίας και δεν λαμβάνει υπόψη τον ρόλο άλλων δρώντων και επιπέδων στη διαδικασία της υλοποίησης (Wetherley & Lipsky, 1977). Επίσης ότι θεωρεί δεδομένο πως σε αυτό το επίπεδο, οι εμπλεκόμενοι θα δράσουν ορθολογικά, και επομένως προδιαγράφει εκ των προτέρων με βεβαιότητα ποια βήματα θα ακολουθηθούν. Στην ουσία δηλαδή κάνει μια «εκ των προτέρων χαρτογράφηση» (forward mapping) της δια-

τικοί) που καλούνται να μεταβάλλουν τη συμπεριφορά τους ώστε να επιτευχθεί το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα.

Ο εμπνευστής της αναδρομικής χαρτογράφησης R. Elmore συγκρίνει τις διαδικασίες τής εκ των προτέρων με αυτές της αναδρομικής χαρτογράφησης χρησιμοποιώντας το παράδειγμα μιας ομοσπονδιακής πολιτικής στις Η.Π.Α. ως εξής:

Εκ των προτέρων χαρτογράφηση:	Αναδρομική χαρτογράφηση:
• Η ομοσπονδιακή πολιτική ξεκινά με τη διατύπωση της πρόθεσης του Κογκρέσου. • Σκιαγραφούνται οι κανονισμοί και οι διοικητικές δραστηριότητες των ομοσπονδιακών υπηρεσιών που συμβάλλουν στην εκπλήρωση αυτής της πρόθεσης. • Γίνεται επεξεργασία μιας κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών της ομοσπονδιακής κυβέρνησης (ή μεταξύ των ομοσπονδιακών, πολιτικών και τοπικών διοικήσεων) ώστε κάθε μονάδα να έχει σαφώς καθορισμένη αποστολή. • Διατυπώνεται ένα αποτέλεσμα που να είναι συνεπές με τον αρχικό σκοπό των διαμορφωτών της πολιτικής, το οποίο περιγράφει την επίδραση που θα πρέπει να παρατηρήσουμε στον πληθυσμό-στόχο.	• Η ομοσπονδιακή πολιτική ξεκινά με τη αποτύπωση της συγκεκριμένης συμπεριφοράς στο χαμηλότερο επίπεδο της διαδικασίας εφαρμογής, το οποίο και δημιουργεί την ανάγκη για μια πολιτική. • Διατυπώνεται ένας στόχος με βάση τη συμπεριφορά που περιγράφεται. • Ο στόχος κατ' αρχάς εκφράζεται ως ένα σύνολο οργανωτικών λειτουργιών και στη συνέχεια ως ένα σύνολο επιδράσεων ή αποτελεσμάτων που θα προκύπτουν από αυτές τις οργανωτικές λειτουργίες. • Αναλύεται η δομή των διοικητικών μονάδων που θα εφαρμόσουν την πολιτική και τίθενται σε κάθε επίπεδο δύο ερωτήσεις: Ποια είναι η δυνατότητα αυτής της μονάδας να επηρεάσει τη συμπεριφορά που αποτελεί το στόχο της πολιτικής; Ποιους πόρους χρειάζεται αυτή η μονάδα ώστε να έχει αυτό το αποτέλεσμα; • Οι διαμορφωτές περιγράφουν μια πολιτική που διανέμει πόρους στις οργανωτικές μονάδες που έχουν τις μεγαλύτερες πιθανότητες να επιφέρουν το καλύτερο αποτέλεσμα.

Σχεδιάγραμμα 6.2 Οι βασικές διαφορές στην εκ των προτέρων και στην αναδρομική χαρτογράφηση μιας ομοσπονδιακής πολιτικής στις Η.Π.Α. Πηγή: Elmore, 1982: 19-21.

δικασίας που θα υιοθετηθεί. Μια μελέτη που χρησιμοποιήθηκε για να αποδείξει την αδυναμία τής «εκ των άνω» υλοποίησης ήταν η εκπαιδευτική μεταρρύθμιση στην πολιτεία της Μασαχουσέτης, που ξεκίνησε το 1972 (Wetherley & Lipsky, 1977). Η μεταρρύθμιση αυτή είχε σχεδιαστεί με όλες τις προϋποθέσεις που θέτει το ορθολογικό «εκ των άνω» μοντέλο, δηλαδή σαφείς στόχους, καλή αλυσίδα ελέγχου, άφθονη υποστήριξη και πόρους, καθώς και σύστημα επικοινωνίας και επίβλεψης. Μολαταύτα, η μεταρρύθμιση όχι μόνο δεν επέφερε τα επιθυμητά αποτελέσματα, αλλά οι μεταβολές χειροτέρεψαν την υπάρχουσα κατάσταση, καθώς αυξήθηκε υπερβολικά ο φόρτος εργασίας στα σχολεία και το προσωπικό τους. Συνεπώς, έγινε φανερό ότι ο έλεγχος δεν είναι η μόνη προϋπόθεση για την αποτελεσματική υλοποίηση και τα ανθρώπινα όντα δεν θα πρέπει να εκλαμβάνονται απλώς ως κρίκοι στην αλυσίδα εντολών.

Στο πλαίσιο αυτό, αναπτύχθηκε η «από τη βάση προς τα πάνω» (bottom-up) προσέγγιση, η οποία υποστηρίζει πως η επιτυχία μιας δημόσιας πολιτικής ορίζεται σε όρους ανθρώπινης συμπεριφοράς. Γι' αυτό προτείνεται ότι η πολιτική μπορεί να εφαρμοστεί καλύτερα εάν υπάρξει μια «αναδρομική χαρτογράφηση» (backward mapping) των προβλημάτων που πρέπει να αντιμετωπιστούν (Elmore, 1982). Δύο είναι οι προϋποθέσεις της αναδρομικής χαρτογράφησης μιας δημόσιας πολιτικής:

α) εξετάζεται πρώτα το επίπεδο κατά το οποίο οι παρεμβάσεις φτάνουν στον τελικό στόχο (endpoint) και στη συνέχεια αναλύεται και οργανώνεται η πολιτική, σύμφωνα με τα μοντέλα συμπεριφοράς και σύγκρουσης που υπάρχουν στο επίπεδο αυτό. Για παράδειγμα, στην περίπτωση της εκπαιδευτικής μεταρρύθμισης, εξετάζονται πρώτα τα μοντέλα συμπεριφοράς και τυχόν συγκρούσεων στα σχολεία τα οποία και θα κληθούν να εφαρμόσουν τη μεταρρύθμιση, και στη συνέχεια οργανώνεται η πολιτική.

β) επιδιώκεται η διαπραγμάτευση και δόμηση συναίνεσης με τα άτομα, τις ομάδες ή τις οργανώσεις (π.χ. σχολεία, εκπαιδευ-

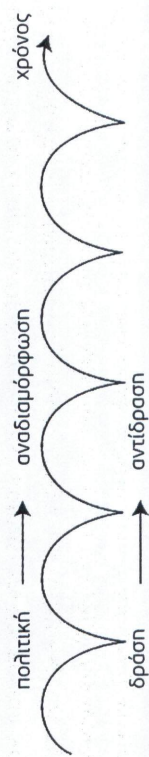
Τα μοντέλα που βασίζονται στην «από τη βάση προς τα πάνω» προσέγγιση δίνουν ακόμη μεγαλύτερη έμφαση στο γεγονός ότι τόσο η ηγεσία της δημόσιας διοίκησης όσο και οι γραφειοκράτες της πρώτης γραμμής (street level bureaucrats), όσοι δηλαδή έρχονται σε άμεση αλληλεπίδραση με την ομάδα-στόχο, διαθέτουν οπωσδήποτε ένα εύρος «διακριτικής ευχέρειας» κατά την υλοποίηση της πολιτικής (Lipsky, 1980). Ένας δημόσιος λειτουργός έχει διακριτική ευχέρεια όταν τα πραγματικά όρια της εξουσίας του του επιτρέπουν να επλέξει μεταξύ πιθανών μορφών δράσης ή αδράνειας. Για παράδειγμα, η νομοθεσία για την εκπαιδευτική μεταρρύθμιση μπορεί είτε να δίνει είτε να μη δίνει στη διεύθυνση κάθε σχολείου τη δυνατότητα να εφαρμόσει μια καινοτόμο ιδέα. Έτσι, η διαδικασία της διαμόρφωσης πολιτικής μπορεί να διαστρεβλωθεί κατά την υλοποίηση της πολιτικής, η οποία κυριαρχείται από επαγγελματίες γραφειοκράτες με διακριτική ευχέρεια δράσης και όχι από πολιτικούς. Σε ευρύτερη κλίμακα, η ύπαρξη διακριτικής ευχέρειας στο διεθνές δίκαιο και τη διεθνή πολιτική καθιστά φανερά τα προβλήματα διαφοροποίησης κατά την ερμηνεία και την υλοποίηση γενικών πολιτικών σε συγκεκριμένες συνθήκες. Αυτό είναι ιδιαίτερα εμφανές στην Ευρωπαϊκή Ένωση, όπου το ευρωπαϊκό δίκαιο (οδηγίες, κανονισμοί κ.λπ.) εμφανίζει σημαντική διαφοροποίηση στο πώς εφαρμόζεται από τα κράτη-μέλη.

Η προσέγγιση των δικτύων (βλ. ενότητα 3.8.1) έχει επηρεάσει τη μελέτη της υλοποίησης και θεωρείται ότι έχει εμπλουτίσει την «από τη βάση προς τα πάνω» προσέγγιση, ενώ έχει συμβάλει στην άρση της διχοτόμησης μεταξύ κράτους και κοινωνίας των πολιτών (βλ. Hill & Hure, 2009). Όπως και η διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής (βλ. κεφ. 5), έτσι και η υλοποίηση θεωρείται το αποτέλεσμα αλληλεπιδράσεων μεταξύ μιας πληθώρας ξεχωριστών δρώντων με διακριτά συμφέροντα, στόχους και στρατηγικές (βλ. π.χ. Schapf, 1978). Κατά συνέπεια, η αποτελεσματική υλοποίηση εξαρτάται από την ανάπτυξη συνεργατικών δικτύων (collaborative networks).

6.3 Ενδιάμεσες προσεγγίσεις

Υποστηρίζεται ότι ένα πρόβλημα που παρουσιάζουν τόσο οι «εκ των άνω» όσο και οι «από τη βάση προς τα πάνω» προσεγγίσεις είναι ότι συνήθως υπεραπλουστεύουν την πολυπλοκότητα της υλοποίησης της δημόσιας πολιτικής (Parsons, 2005). Έτσι, έχουν αναπτυχθεί προσεγγίσεις που ξεπερνούν αυτήν την πόλωση και φωτίζουν τον ανορθολογισμό, την ασάφεια, τη μεταβλητότητα και τις αλληλεπιδράσεις που αναπτύσσονται στην πολυμερή διαδικασία της δημόσιας πολιτικής (βλ. π.χ. Lewis & Flynn, 1979, Bardach, 1977).

Σε παρόμοιο αναλυτικό πλαίσιο, η υλοποίηση της πολιτικής γίνεται αντιληπτή από τους Barrett και Fudge (1981) ως ένα συνεχές πολιτικής-δράσης, όπως φαίνεται στην παρακάτω εικόνα:



Σχεδιόγραμμα 6.3
Η σχέση πολιτικής και δράσης κατά τους Barrett και Fudge (1981)
(απόδοση στα ελληνικά από τις συγγραφείς).

Σε αυτό το συνεχές διαδραματίζεται μια διαδικασία αλληλεπίδρασης και διαπραγματεύσεως μέσα στον χρόνο μεταξύ αυτών που προσπαθούν να θέσουν την πολιτική σε εφαρμογή και αυτών από τους οποίους εξαρτάται η δράση που είναι απαραίτητη για την υλοποίησή της (Barrett, 2004). Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της εκπαιδευτικής μεταρρύθμισης, που αναφέρεται στην ενότητα 6.2, όπου αναδεικνύεται ο ρόλος του προσωπικού των σχολείων στην επίτευξη των στόχων της πολιτικής. Πολλά είναι επίσης τα παραδείγματα συνεχών τροποποιήσεων

της νομοθεσίας αμέσως μετά τη θέσπισή της. Το μοντέλο πολιτικής-δράσης απεικονίζει την πολιτική ως μια εξελικτική διαδικασία και ακολουθεί τη θεωρία του «κάδου απορριμμάτων», που εξετάσαμε στην ενότητα 5.4.3, σύμφωνα με την οποία οι οργανισμοί δεν έχουν στόχους σε ορθολογική βάση, αλλά τους προσδιορίζουν κατά τη διαδικασία συσχέτισης προβλημάτων με λύσεις. Επίσης, παρουσιάζει φανερό συγγένεια με το προσαυξητικό μοντέλο λήψης αποφάσεων, που εξετάστηκε στο κεφάλαιο 5.4.2, αφού η δράση και η αντίδραση οδηγούν σε ορισμένες περιπτώσεις σε μικρή αναδιαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής, η οποία βασίζεται στην υφιστάμενη κατάσταση και τη μεταβάλλει σε μικρό βαθμό.

Ενδιαφέρον επίσης παρουσιάζουν οι μελέτες που εστιάζουν στην υλοποίηση από τα κράτη-μέλη των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επιστημαίνεται η πολυπλοκότητα των «παγνίων υλοποίησης» (implementation games) και το ότι θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη έμφαση στις διαφορετικές προτιμήσεις και τις θεσμικές ιδιότητες των πολλαπλών εθνικών δικτύων δρώντων (Cowles et al., 2001, Héritier et al., 2001), όπως για παράδειγμα στις ευρωπαϊκές πολιτικές για την ενιαία αγορά, την προστασία του περιβάλλοντος, την απασχόληση κ.ο.κ.

Φυσικά, δεν έχουν όλες οι δημόσιες πολιτικές τα ίδια χαρακτηριστικά ούτε την ίδια δυσκολία στην υλοποίησή τους, γι' αυτό και υπάρχουν προσεγγίσεις που υποστηρίζουν ότι η επιτυχία στην επίτευξη των στόχων εξαρτάται από το είδος της πολιτικής αλλά και του προβλήματος που καλείται να αντιμετωπιστεί. Για παράδειγμα, η αποστολή ενός ανθρώπου στο φεγγάρι αποδείχθηκε πιο απλό πρόβλημα πολιτικής από το να στεγαστεί μια οικογένεια αστέγων, τόσο στις καπιταλιστικές όσο και στις κομμουνιστικές κοινωνίες. Για την ερμηνεία τέτοιων παραδοξοτήτων, έχει αξιοποιηθεί η κατηγοριοποίηση των δημόσιων πολιτικών σε διανεμητικές, ρυθμιστικές και αναδιανεμητικές πολιτι-

κές (βλ. ενότητα 1.1.2). Υποστηρίζεται ότι οι σχετικές δυσκολίες επιτυχίας στην υλοποίηση είναι λίγες στις διανεμητικές πολιτικές, μεσαίες στις ρυθμιστικές και μεγάλες στις αναδιανεμητικές πολιτικές (Ripley & Franklin, 1982). Η διαφοροποίηση αυτή αποδίδεται στο γεγονός ότι οι διάφορες περιοχές πολιτικής εξελίσσονται μέσα σε διαφορετικά είδη σχέσεων, πράγμα που σημαίνει ότι στις αναδιανεμητικές πολιτικές υπάρχει περισσότερη διαπραγμάτευση από τις διανεμητικές πολιτικές, όπου μπορεί να υπάρχει υψηλότερο μέτρο ελέγχου. Επιπλέον, οι διάφοροι τομείς πολιτικής διαφέρουν όσον αφορά τον βαθμό κατά τον οποίο διαθέτουν καλά οργανωμένα υποσυστήματα (βλ. κεφ. 1) με σαφείς στόχους και κατευθύνσεις (Mayntz, 1993). Έτσι, ενώ τα ανθρώπινα προβλήματα, όπως το πρόβλημα των αστέγων, εμφανίζουν ασάφεια και πολυπλοκότητα υποσυστημάτων, π.χ. το γενικότερο οικονομικό υποσύστημα, πολλά εμπλεκόμενα υπουργεία, φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης κ.λπ., η αποστολή του ανθρώπου στο φεγγάρι ήταν ένας σαφώς καθορισμένος στόχος πολιτικής και υποστηρίχθηκε από ένα συγκεκριμένο υποσύστημα πολιτικής, π.χ. τη NASA, το οποίο ήταν αυστηρά οργανωμένο, με μεγάλη ισχύ και επαρκή χρηματοδότηση.

6.4 Μελέτη περίπτωσης: Το Πρόγραμμα Διαύγεια – Το μοντέλο της «από τη βάση προς τα πάνω» εφαρμογής

Το Πρόγραμμα Διαύγεια, εισάγοντας τη μεγαλύτερης κλίμακας οριζόντια παρέμβαση για την ενίσχυση της διαφάνειας στο σύνολο του στενού και ευρύτερου δημόσιου τομέα, χαρακτηρίζεται από μια σειρά καινοτομιών που έγκεινται στον πρωτότυπο συνδυασμό νομικών επιλογών, λειτουργικών διαδικασιών και τεχνολογικών στρατηγικών (Νταλάκου, 2015).

Στην παρούσα μελέτη περίπτωσης, επιχειρείται η ανάλυση του Προγράμματος Διαύγεια με έμφαση στο μοντέλο υλοποίησής του. Στη συνέχεια, αναλύονται δύο στοιχεία που προσδι-

θεσμικής αξιοποίησής τους, καθώς και η πρόβλεψη πειθαρχικών μέτρων για την ορθή και αμελλητί ανάρτηση των πράξεων (βλ. Ν. 4057/2012, 4210/2013, 4281/2014 και 4305/2014). Σημαντική είναι και η τεχνολογική αναβάθμιση του προγράμματος, που ολοκληρώθηκε τον Ιούνιο του 2014, η οποία δημιούργησε φιλικότερο περιβάλλον, έδωσε τη δυνατότητα χρήσης της εφαρμογής από άτομα με αναπηρία, σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα, βελτίωσε τους μηχανισμούς αναζήτησης και προσφέρει καλύτερη ποιότητα και μεγαλύτερη πληρότητα της πληροφορίας.

Το Πρόγραμμα Διάγνεια αποτελεί τη μεγαλύτερη οριζόντια δράση που καταλαμβάνει όλο το εύρος του ελληνικού στενού και ευρύτερου δημόσιου τομέα. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει το πεδίο εφαρμογής του νόμου, που περιλαμβάνει ρητά τα Ν.Π.Ι.Δ. που ανήκουν στο κράτος ή επιχορηγούνται τακτικά από κρατικούς πόρους κατά 50% τουλάχιστον του ετήσιου προϋπολογισμού τους και όλες ανεξαιρέτως τις δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς. Δίνεται έτσι ο ευρύτερος δυνατός ορισμός των υπόχρεων φορέων, και μάλιστα το μητρώο φορέων του Δημοσίου που έχει δημιουργηθεί στο πληροφοριακό σύστημα του Προγράμματος Διάγνεια μπορεί να θεωρηθεί το πληρέστερο μητρώο των φορέων του ελληνικού στενού και ευρύτερου δημόσιου τομέα.

Η ευρύτερη αυτή παρέμβαση στον ελληνικό δημόσιο τομέα τέθηκε σε ισχύ σε εξαιρετικά σύντομο χρονικό διάστημα από την έκδοση του νόμου και με μηδενικό αρχικό κόστος για τον κρατικό προϋπολογισμό. Το αρχικό πληροφοριακό σύστημα, το οποίο χαρακτηρίστηκε από καινοτόμες τεχνολογικές στρατηγικές, βασισμένες σε ανοικτές τεχνολογίες, αναπτύχθηκε από ίδιους πόρους από το ελληνικό δημόσιο, χωρίς την παρεμβολή εξωτερικού αναδόχου.

Οι συζητήσεις στη Βουλή κατά την πρώτη θέσπιση του νόμου αλλά και κατά τις μεταγενέστερες τροποποιήσεις του, όπως και οι αντίστοιχες αιτιολογικές εκθέσεις, εστιάζουν στη διαφάνεια της κρατικής δράσης, στην άσκηση των βασικών συνταγματικών

δουν στην υλοποίηση της συγκεκριμένης δημόσιας πολιτικής τον χαρακτήρα τού «από τη βάση προς τα πάνω» μοντέλου: α) η υλοποίηση της πολιτικής πραγματοποιείται από ένα σύνολο περίπου 29.000 δημοσίων λειτουργών, οι οποίοι είναι οι εκδότες των πράξεων που αναρτώνται και οι οποίοι στην πλειονότητά τους είναι «γραφειοκράτες της πρώτης γραμμής», β) η τεχνική, διαδικαστική και οργανωτική υποστήριξη του προγράμματος βασίζεται σε ένα αποκεντρωμένο μοντέλο το οποίο συνίσταται σε περίπου 4.200 ομάδες διοίκησης έργου, διάσπαρτες στο σύνολο των φορέων του ελληνικού στενού και ευρύτερου δημόσιου τομέα, και 57.000 χρήστες (στοιχεία Φεβρουαρίου 2015). Η συζήτηση της μελέτης περίπτωσης κλείνει με τα συμπεράσματα που αναδεικνύουν τη δύναμη της «από τη βάση προς τα πάνω» υλοποίησης της δημόσιας πολιτικής, καθώς και τα σημεία που στοιχειοθετούν την επιτυχία της.

6.4.1 Σύντομη παρουσίαση του Προγράμματος Διάγνεια

Το Πρόγραμμα Διάγνεια είχε ως βασική αρχική εκροή του τον Ν. 3861/2010 «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο “Πρόγραμμα Διάγνεια” και άλλες διατάξεις». Αντικείμενο του νόμου είναι η δημιουργία των προϋποθέσεων και των διαδικασιών για τη διασφάλιση ευρύτατης δημοσιότητας της κυβερνητικής πολιτικής και της διοικητικής δράσης, εισάγοντας για πρώτη φορά στην Ελλάδα την υποχρέωση καταχώρισης και ανάρτησης μεγάλου εύρους πράξεων των κυβερνητικών και διοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο, με ελεύθερη πρόσβαση εκ μέρους των πολιτών. Σταδιακά προβλέφθηκαν από μεταγενέστερους νόμους η θεσμική θωράκιση του Προγράμματος και η ενίσχυσή του μέσω διασύνδεσης με άλλα συστήματα του δημόσιου τομέα, η επαύξηση της τυπικής ισχύος των αναρτημένων εγγράφων και η διεύρυνση των δυνατοτήτων

δικαιωμάτων ανάπτυξης της προσωπικότητας, της συμμετοχής στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή, της πληροφόρησης, της συμμετοχής στην κοινωνία της πληροφορίας και της αναφοράς προς τις αρχές. Επίσης, εστιάζουν στις βασικές αρχές που πρέπει να διέπουν τη διοικητική δράση, όπως είναι οι αρχές της νομιμότητας, της λογοδοσίας, της χρηστής και αδιάφορης διοίκησης, της εξυπηρέτησης και της προστασίας του πολίτη, της εγγύτητας και πλησιέστερης προς τον πολίτη διοίκησης.

6.4.2 Η υλοποίηση του Προγράμματος από τους «γραφειοκράτες της πρώτης γραμμής»

Υπενθυμίζουμε ότι στο μοντέλο της «από τη βάση προς τα πάνω» (bottom up) υλοποίησης, η δημόσια πολιτική μπορεί να συζητείται και να καταγράφεται στις υψηλές κυβερνητικές δομές, αλλά υλοποιείται μέσω της δουλειάς που κάνουν οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής και μέσω του τρόπου με τον οποίο αυτοί μεταφράζουν την πολιτική σε δράση. Όπως προαναφέραμε, το Πρόγραμμα Διεύθυνσης αποτελεί τη μεγαλύτερη οριζόντια δράση που καταλαμβάνει όλο το εύρος του ελληνικού στενού και ευρύτερου δημόσιου τομέα. Ποιοι είναι λοιπόν οι πρωταγωνιστές στο επίπεδο υλοποίησης της δημόσιας πολιτικής για το Πρόγραμμα Διεύθυνσης; Σύμφωνα με τον Ν. 3861/2010, στο διαδίκτυο αναρτώνται οι πράξεις που εκδίδουν όλα τα μονοπρόσωπα και συλλογικά κυβερνητικά όργανα, οι Γενικοί και Ειδικοί Γραμματείς υπουργείων και περιφερειών, τα όργανα διοίκησης Ν.Π.Δ.Δ., οι ανεξάρτητες και ρυθμιστικές διοικητικές αρχές, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, τα αιρετά όργανα, τα νομικά πρόσωπα και τις επιχειρήσεις των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού, και τα όργανα διοίκησης φορέων του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Προκειμένου να μην υπάρξουν κενά και διαφοροποιήσεις ως προς την έκταση της εφαρμογής, στους υπόχρεους έχουν συμπεριληφθεί και τα όργανα εκείνα στα οποία

τα ως άνω πρόσωπα και όργανα έχουν χορηγήσει εξουσιοδότηση προς υπογραφή ή έχουν μεταβιβάσει αρμοδιότητα, καθώς και όσα έχουν εκ του νόμου παρόμοιες αρμοδιότητες.

Το ανωτέρω σύνολο ανέρχεται σε περίπου τέσσερις χιλιάδες φορείς, οι οποίοι έχουν ενταχθεί στο Πρόγραμμα. Στο σύνολο αυτό των φορέων, τα πρόσωπα που καταγράφηκαν παραπάνω αποτελούν τους εκδότες των πράξεων, οι οποίοι είναι και οι βασικοί θεσμικοί υπεύθυνοι για την ουσιαστική υλοποίηση της βασικής δράσης του προγράμματος, που είναι η ανάπτυξη της πράξης. Οι εκδότες είναι οι τελικοί υπογράφωντες για κάθε πράξη και, σύμφωνα με τον νόμο, έχουν την αποκλειστική ευθύνη για την αμελλητί ανάπτυξη της, αποτελούν δηλαδή τους πρωταγωνιστές στην εφαρμογή του Προγράμματος. Σύμφωνα με καταγραφή του Φεβρουαρίου 2015, οι πρωταγωνιστές-εκδότες ανέρχονται σε 29.104 και έχουν αναρτήσει περίπου 19,4 εκατομμύρια πράξεις. Προέρχονται στην πλειονότητά τους από «γραφειοκράτες της πρώτης γραμμής», οι οποίοι βρίσκονται σε επαφή με τους πολίτες, έχουν σχετικά μεγάλη επίδραση στις ζωές τους και αντιπροσωπεύουν το κράτος στην καθημερινή τους ζωή. Τέτοια παραδείγματα εκδοτών που αναρτούν καθημερινά τις πράξεις τους στο Πρόγραμμα Διεύθυνσης είναι οι 651 εκδότες των σχολικών επιτροπών στον Δήμο Αθηναίων, οι 440 υπογράφωντες του Ιδρύματος Κοινωνικών Ασφαλίσεων, οι περισσότεροι από τους 355 εκδότες της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας, οι 231 εκδότες του υπουργείου Εργασίας κ.ο.κ.

Στον πίνακα που ακολουθεί παρουσιάζεται ένα δείγμα εκδοτών ανά φορέα. Πρόκειται για τους φορείς οι οποίοι διαθέτουν περισσότερους από 100 εκδότες πράξεων ο καθένας.

ΟΝΟΜΑ ΦΟΡΕΑ	ΥΠΟΓΡΑΦΟΝΤΕΣ (ΕΝΕΡΓΟΙ)
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ	1.087
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ, ΥΠΟΔΟΜΩΝ, ΝΑΥΤΙΛΙΑΣ ΚΑΙ ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ	1.043
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ	940
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ, ΠΑΙΔΕΙΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ	785
ΣΧΟΛΙΚΕΣ ΕΠΙΤΡΟΠΕΣ ΔΗΜΟΥ ΑΘΗΝΑΙΩΝ	651
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΘΝΙΚΗΣ ΑΜΥΝΑΣ	523
ΙΚΑ	440
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	355
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ	327
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΗΣ ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ, ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΚΑΙ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ	323
ΕΘΝΙΚΟΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΠΑΡΟΧΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΓΕΙΑΣ	283
ΟΡΓΑΝ. ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΕΡΓΑΤΙΚΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ (ΟΑΕΔ)	280
ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ-ΘΡΑΚΗΣ	273
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΑΤΤΙΚΗΣ	227
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ	213
ΑΡΙΣΤΟΤΕΛΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣ/ΝΙΚΗΣ	164
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΑΝΑΤΟΛΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ-ΘΡΑΚΗΣ	160
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ	150
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ	147
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΔΥΤΙΚΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	145
ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ, ΔΥΤΙΚΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΚΑΙ ΙΟΝΙΟΥ	140
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΔΥΤΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	140
ΣΧΟΛΙΚΕΣ ΕΠΙΤΡΟΠΕΣ ΔΗΜΟΥ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	138
ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΠΕΡΙΘΑΛΨΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΜΕΝΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΥ (Ο.Π.Α.Δ.)	132
ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΑΙΓΑΙΟΥ	130
ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΓΑΤΙΚΗΣ ΕΣΤΙΑΣ	122
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΝΟΤΙΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ	121
ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ - ΣΤΕΡΕΑΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	118

ΟΝΟΜΑ ΦΟΡΕΑ	ΥΠΟΓΡΑΦΟΝΤΕΣ (ΕΝΕΡΓΟΙ)
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΘΑΛΑΣΣΙΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ, ΝΗΣΩΝ ΚΑΙ ΑΛΙΕΙΑΣ	113
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΣΤΕΡΕΑΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	110
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ	107
ΣΧΟΛΙΚΕΣ ΕΠΙΤΡΟΠΕΣ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΣΕΡΡΩΝ	105
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΚΡΗΤΗΣ	102
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ (ΠΑΛΑΙΑ ΚΡΑΤΙΚΗ)	100

Πίνακας 6.1
Φορείς του Προγράμματος Διάγνωση
 με περισσότερους των 100 εκδοτών ο καθένας.
 Πηγή: Μητρώο Προγράμματος Διάγνωση
<https://diagneia.gov.gr>, πρόσβαση Φεβρουάριος 2015.

Η εξατομικευμένη απόφαση κάθε εκδότη για την ανάρτηση κάθε μεμονωμένης πράξης αποτελεί την πεμπτούσια υλοποίησης του συγκεκριμένου προγράμματος. Καθημερινά λαμβάνονται μερικές χιλιάδες τέτοιες αποφάσεις, που έχουν ως αποτέλεσμα την ανάρτηση των πράξεων από τους ίδιους τους εκδότες ή από τα μέλη των τεσσάρων χιλιάδων περίπου Ομάδων Διοίκησης Έργου.

Για τη λήψη μιας τέτοιας απόφασης, ο εκδότης κάθε πράξης θα πρέπει να λάβει υπόψη μια σειρά κριτηρίων τα οποία προέρχονται από τις νομοθετικές διατάξεις του διέπουν τη λειτουργία του προγράμματος, αλλά και από τις ειδικές διατάξεις που διέπουν το θεσμικό καθεστώς της ίδιας της πράξης και της σχετικής διοικητικής διαδικασίας. Η άσκηση αυτή δεν είναι εύκολη και πολύ συχνά οι εκδότες βρίσκονται αντιμέτωποι με σημαντικά ερμηνευτικά προβλήματα (βλ. Νταλάκου, 2011).

Το πρώτο και πολύ σημαντικό κριτήριο αφορά το αν ο φορέας στον οποίο υπάγεται ο εκδότης είναι υπόχρεος στην ανάρτηση των πράξεων που εκδίδει. Το σημείο αυτό εμφανίζει δυσκολίες κυρίως στις περιπτώσεις του ευρύτερου δημόσιου τομέα, και

ιδιαίτερα στα Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου. Ακόμη και τόσα χρόνια μετά την πρώτη εφαρμογή του νόμου, εξακολουθούν να υφίστανται Ν.Π.Ι.Δ. τα οποία βρίσκονται στην «γκρίζα ζώνη» μεταξύ ευρύτερου δημόσιου και ιδιωτικού τομέα», όπως γίνεται φανερό από τα ερωτήματα που υποδέχεται το γραφείο εξυπηρέτησης του προγράμματος και η αρμόδια υπηρεσία του υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης.

Εφόσον ο εκδότης ανήκει σε φορέα που υπάρχει στο πεδίο εφαρμογής του νόμου, θα πρέπει στη συνέχεια να διερευνήσει τα παρακάτω κριτήρια που προβλέπονται από τη νομοθεσία για να αποφασίσει εάν η πράξη που μόλις υπέγραψε πρέπει να αναρτηθεί στο Πρόγραμμα Διαύγεια:

- Εάν εμπίπτει στο λειτουργικό κριτήριο, εάν δηλαδή εμπίπτει στα είδη πράξεων που προβλέπονται από την παρ. 4 άρθρου 2 Ν. 3861/2010.
- Εάν έχει χαρακτήρα κανονιστικό ή στομικό και, στη δεύτερη περίπτωση, εάν προβλέπεται η δημοσίευσή της από ειδικές διατάξεις.
- Εάν περιέχει προσωπικά δεδομένα και εάν αυτά είναι ευαίσθητα.
- Εάν περιέχει κρατικά απόρρητα.
- Εάν περιέχει στοιχεία που προσστατεύονται από τους κανόνες πνευματικής και βιομηχανικής ιδιοκτησίας, καθώς και του εταιρικού ή άλλου απορρήτου που προβλέπεται από ειδικότερες διατάξεις.
- Σε περίπτωση συναρμοδιότητας, εάν θα πρέπει ο ίδιος ή κάποιο άλλο όργανο να αναρτήσει πρώτο την πράξη.
- Εάν αναρτήσει περίληψη ή την ίδια την πράξη.
- Εάν προβεί σε «ορθή επανάληψη» ή «ανάκληση» της αναρτηθείσας πράξης, στις περιπτώσεις που έχει προηγηθεί εσφαλμένη ανάρτηση.

Σημειώνεται ότι η απόφαση με βάση όλα τα παραπάνω κριτήρια λαμβάνεται υπό συνθήκες μεγάλης πίεσης, αφού κάθε πράξη θα

πρέπει σύμφωνα με τη νομοθεσία να αναρτηθεί «αμελλητί» από την υπογραφή της και, εάν δεν δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσης, ισχύει από την ανάρτηση, ενώ το αναρτημένο κείμενο υπερισχύει όλων των άλλων εκδόσεων του εγγράφου. Ταυτόχρονα, η μη ανάρτηση ή η μη έγκαιρη ανάρτηση της πράξης στο διαδίκτυο συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα για τον ίδιο τον εκδότη ή για τον υπάλληλο που έχει την ευθύνη για την ανάρτηση.

Σύμφωνα με τον Lipsky (1980), οι γραφειοκράτες της πρώτης γραμμής είναι οι πραγματικοί διαμορφωτές πολιτικής. Η δημόσια πολιτική μπορεί να συζητείται και να καταγράφεται στις υψηλές κυβερνητικές δομές, αλλά υλοποιείται μέσω της δουλειάς που κάνουν οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής και μέσω του τρόπου με τον οποίο αυτοί μεταφράζουν την πολιτική σε δράση στο μοντέλο της «από τη βάση προς τα πάνω» υλοποίησης. Έτσι, παρότι ο εκδότης κάθε πράξης που αναρτάται στο Πρόγραμμα Διαύγεια δεν διαθέτει εκ του νόμου διακριτική ευχέρεια για τη συγκεκριμένη δράση, τα ερμηνευτικά ζητήματα που καθημερινά επιλύει καθορίζουν τη φυσιογνωμία της υλοποίησης του προγράμματος για συγκεκριμένα είδη πράξεων. Καθένας από τους περίπου τριάντα χιλιάδες εκδότες πράξεων που συμμετέχουν στο Πρόγραμμα αποτελεί ουσιαστικό παράγοντα επιτυχίας ή αποτυχίας της συγκεκριμένης πολιτικής και της εφαρμογής της αντίστοιχης νομοθεσίας.

Με την ανάρτηση της πράξης, ο εκδότης καθιστά φανερό σε όλους τους πολίτες τόσο το περιεχόμενο όσο και την ποιότητα της διοικητικής του δραστηριότητας. Το Πρόγραμμα Διαύγεια λειτουργεί ως κορυφαίος μηχανισμός «μέγιστης άμεσης λογοδοσίας» (maximum face-to-face accountability), σύμφωνα με τους ορισμούς του Hood (1998) (βλ. ενότητα 8.1.3). Έτσι συνιστά βασικό μοχλό ανοιχτής διακυβέρνησης, λογοδοσίας των δημόσιων λειτουργιών, πρόληψης και αποφυγής φαινομένων κακοδιαχεί-

ρισης του δημόσιου πλούτου και αποτροπής της διαφθοράς σε κάθε επίπεδο και σε όλους τους τομείς της διοικητικής δράσης (βλ. Karamagioli et al., 2014).

6.4.3 Το αποκεντρωμένο μοντέλο τεχνικής, διαδικαστικής και οργανωτικής υποστήριξης

Η υλοποίηση του Προγράμματος Διάγεια βασίστηκε σε ένα ιδιαίτερος καινοτόμο και αποκεντρωμένο Μοντέλο Οργάνωσης και Συντονισμού. Για τις ανάγκες τεχνικής, διαδικαστικής και οργανωτικής υποστήριξης της ανάπτυξης έχουν συσταθεί Ομάδες Διοίκησης Έργου (Ο.Δ.Ε.) σε κάθε φορέα που είναι υπόχρεος προς ανάπτυξη των πράξεών του στο διαδίκτυο. Οι Ο.Δ.Ε. είναι πρώτου επιπέδου δομές που έφεραν εις πέρας τον συντονισμό και την κλιμάκωση του έργου μέχρι την ολοκλήρωση της έναρξης υλοποίησης του προγράμματος σε όλο τον στενό και ευρύτερο δημόσιο τομέα, ενώ συνεχίζουν να στηρίζουν την απρόσκοπτη ανάπτυξη των πράξεων των φορέων.

Η Ο.Δ.Ε. κάθε φορέα στελεχώνεται από υπαλλήλους οι οποίοι διαθέτουν κατάλληλες διοικητικές και τεχνικές γνώσεις και εκδηλώνουν ενδιαφέρον για τη συμμετοχή τους, ύστερα από πρόσκληση της υπηρεσίας. Σε περίπτωση που δεν υπάρξει ενδιάμεσος συμμετοχής, η οικεία υπηρεσία προβαίνει με πρωτοβουλία της στη συγκρότηση της Ο.Δ.Ε. Το σύνολο των εγγεγραμμένων χρηστών του προγράμματος ανέρχεται σε 56.708.

Η Συντονιστική Ομάδα Διοίκησης Έργου (Σ.Ο.Δ.Ε.) για το Πρόγραμμα Διάγεια, που συγκροτήθηκε στο νυν υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, συντονίζει και υποστηρίζει τη λειτουργία των Ο.Δ.Ε. των υπόχρεων φορέων. Συνεργάζεται με το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και όλα τα ιδιαίτερα Σώματα Επιθεώρησης και Ελέγχου, με σκοπό την παρακολούθηση και την υποστήριξη της ορθής εφαρμογής του νόμου και της αντίστοιχης πολιτικής.

Η δομή συνεργασίας μεταξύ των Ομάδων Διοίκησης Έργου εμφανίζει κατεξοχήν αποκεντρωτικό χαρακτήρα και συμβάλλει στην ανάπτυξη συνεργειών μεταξύ των επιμέρους δομών. Το σχήμα συνεργασίας έχει ως εξής: Η Συντονιστική Ομάδα Διοίκησης Έργου στηρίζει επιχειρησιακά, οργανωτικά και τεχνικά τις Ο.Δ.Ε. των υπουργείων, των κυβερνητικών οργάνων και των ανεξάρτητων αρχών. Η Ο.Δ.Ε. κάθε υπουργείου υποστηρίζει αντίστοιχα τις Ο.Δ.Ε. των οργανισμών που εποπτεύει (Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου). Η Ο.Δ.Ε. του υπουργείου Εσωτερικών υποστηρίζει τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης Πρώτου και Δεύτερου Βαθμού. Κάθε Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης υποστηρίζει τις Ο.Δ.Ε. των οργανισμών και των Νομικών Προσώπων που εποπτεύει.

Με τον τρόπο αυτό, σχηματίζεται ένα αποκεντρωμένο δίκτυο συνεργασίας με το οποίο αποφεύγεται η συμφόρηση των αιτημάτων υποστήριξης, διαχέεται η γνώση και οι αντίστοιχες δεξιότητες μεταξύ των μελών του, ενώ υποστηρίζεται «στην πηγή» η «από τη βάση προς τα πάνω» υλοποίηση της πολιτικής μέσω της δράσης των εκδοτών των πράξεων σε κάθε μεμονωμένο φορέα.

6.4.4 Συμπεράσματα μελέτης περίπτωσης

Το βασικό δίκτυο υλοποίησης του Προγράμματος Διάγεια στην Ελλάδα, όπως περιγράφηκε, είναι το πολυπληθέστερο δίκτυο ατόμων και συλλογικών οντοτήτων που απαντάται στον ελληνικό δημόσιο τομέα. Το δίκτυο αυτό βασίζεται κυρίως στη «βάση» της δημόσιας διοίκησης και σε μέγιστο βαθμό απαρτίζεται από «γραφειοκράτες της πρώτης γραμμής», όπως έχει καθιερωθεί να ονομάζεται το σύνολο των δημόσιων λειτουργών οι οποίοι βρίσκονται σε επαφή με τους πολίτες, έχουν σχετικά μεγάλη επίδραση στις ζωές τους και αντιπροσωπεύουν το κράτος στην καθημερινότητά τους.

Οι περίπου 15.000 πράξεις που αναρτώνται καθημερινά υποδηλώνουν ανάλογο αριθμό αποφάσεων, οι οποίες έχουν ληφθεί με βάση πολλαπλά κριτήρια σε ένα διαρκές ερμηνείας και επανερμηνείας της σχετικής νομοθεσίας και αξιοποίησης των εργαλείων της αντίστοιχης δημόσιας πολιτικής. Έτσι κτίζεται σιγά σιγά το μόρφωμα της υλοποίησης της συγκεκριμένης πολιτικής, ενώ ταυτόχρονα αντικατοπτρίζεται με έναν ιδιαίτερα καινοτόμο τρόπο και με μεγάλη ακρίβεια η καθημερινή δραστηριότητα και οι εκροές της δράσης κάθε φορέα του στενού και του ευρύτερου δημόσιου τομέα.

Η επιτυχία του μοντέλου οργάνωσης και συντονισμού του Προγράμματος Διάνγεια με τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά της «από τη βάση προς τα πάνω υλοποίησης» αποδεικνύεται τόσο από τη συνεπή καθημερινή λειτουργία του προγράμματος, την προφανή υποστήριξή του από τους πολίτες και τα Μ.Μ.Ε., αλλά και τη διεθνή προβολή του προγράμματος μέσω των δράσεων της Πρωτοβουλίας Open Government Partnership, αλλά και λοιπών δράσεων ανάδειξης καλών πρακτικών στη δημόσια διοίκηση. Επίσης από τη χρήση των αναρτημένων στοιχείων από ακαδημαϊκούς, μεταπτυχιακούς και διδακτορικούς φοιτητές και ειδικούς της τεχνολογίας της πληροφορίας για την ανάπτυξη δράσεων ανοικτών δεδομένων και την αποτύπωση των οικονομικών στοιχείων, και γενικότερα στοιχείων από την καθημερινή δράση της δημόσιας διοίκησης (βλ. Karamagioli et al., 2014, Vaforoulous et al., 2012).

Στην πολιτική για τα Ανοικτά Δεδομένα στον δημόσιο τομέα, που διαμορφώθηκε περίπου τέσσερα χρόνια αργότερα από το υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης με την ψήφιση του Ν. 4305/2014, προβλέφθηκε ότι οι Ο.Δ.Ε. του Προγράμματος Διάνγεια αποτελούν τους βασικούς φορείς συγκέντρωσης, καταγραφής και αξιολόγησης των εγγράφων, των πληροφοριών και των δεδομένων του συνόλου των

φορέων του δημόσιου τομέα. Αυτή η πρόβλεψη αποτελεί ίσως τη μεγαλύτερη θεσμική επιβεβαίωση της επιτυχίας του αποκεντρωμένου συστήματος επιχειρησιακής, οργανωτικής και τεχνικής υποστήριξης, το οποίο αποτελεί βασικό στοιχείο της «από τη βάση προς τα πάνω» υλοποίησης δημόσιας πολιτικής, από το οποίο διέπεται η υλοποίηση του Προγράμματος Διάνγεια.

Φυσικά, το ποιο μοντέλο υλοποίησης είναι κατάλληλο για κάθε δημόσια πολιτική εξαρτάται από την ίδια τη φύση της δημόσιας πολιτικής, καθώς και από τους παράγοντες και τις μεταβλητές που την επηρεάζουν, όπως αναδείχθηκε από τη συζήτηση για τις ποικίλες προσεγγίσεις του σταδίου αυτού, που προηγήθηκε στο παρόν κεφάλαιο.