

# 1

# Εισαγωγικές έννοιες

- 1.1 ΟΡΙΖΟΝΤΑΣ ΤΟΥΣ ΘΕΣΜΟΥΣ
- 1.2 ΘΕΣΜΟΙ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ
- 1.3 ΟΙ ΔΡΩΝΤΕΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
- 1.4 Η ΝΕΟΘΕΣΜΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

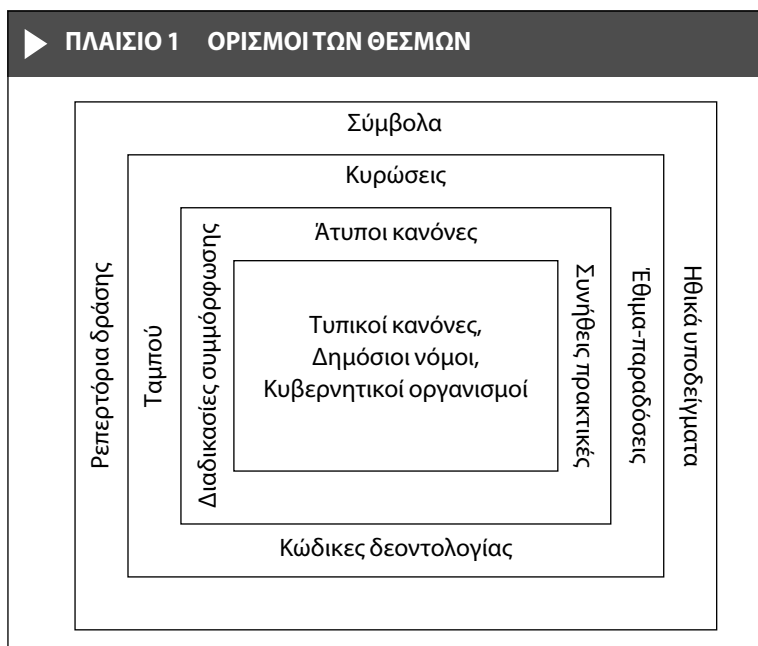
## 1.1 Ορίζοντας τους θεσμούς

Η κατανόηση των νέων θεσμικών προσεγγίσεων προϋποθέτει τον ορισμό των θεσμών και άλλων βασικών εννοιών που σχετίζονται με τις διαδικασίες διαμόρφωσης και μεταρρύθμισής τους. Θα πρέπει, βέβαια, να διευκρινίσουμε ότι οι ορισμοί αυτοί δεν είναι ουδέτεροι από τις θεωρητικές προσεγγίσεις που παρουσιάζονται παρακάτω – και κυρίως από τις υποθέσεις τους.

Έχουν δοθεί διάφοροι ορισμοί των θεσμών, οι οποίοι διαφέρουν ως προς το εύρος τους, αλλά και το υποκείμενό τους. Ξεκινώντας από τον πλέον περιοριστικό και φορμαλιστικό ορισμό του Harry H. Eckstein, οι θεσμοί δεν είναι τίποτα παραπάνω από δημόσιοι νόμοι, οι οποίοι αφορούν τους τυπικούς κυβερνητικούς οργανισμούς (Rhodes 2006: 92).

Ο Peter Hall (1986) διατύπωσε έναν πιο διευρυμένο ορισμό, σύμφωνα με τον οποίο οι θεσμοί είναι τυπικοί κανόνες, διαδικασίες συμμόρφωσης και συνήθεις πρακτικές, οι οποίες διαρθρώνουν τις σχέσεις μεταξύ των ατόμων σε διάφορα πεδία της πολιτικής και της οικονομίας.

Ο Douglas North (1991) διεύρυνε ακόμη περισσότερο τον ορισμό: οι θεσμοί είναι ανθρώπινα επινοημένοι περιορισμοί, οι οποίοι διαρθρώνουν την πολιτική, οικονομική και κοινωνική αλληλεπίδραση και αποτελούνται τόσο από άτυπους περιορισμούς (κυρώσεις, ταμπού, έθιμα, παραδόσεις και κώδικες δεοντολογίας) όσο και από τυπικούς κανόνες (συντάγματα, νόμους, δικαιώματα ιδιοκτησίας). Ο Douglas North αναγνωρίζει τη συμβολή των τυπικών θεσμών στην οικονομική ανάπτυξη μιας χώρας, καθώς αυτοί προσδιορίζουν τους κανόνες του παιχνιδιού (rules of the game) στην οικονομία, ενώ απορρίπτει τον εξωγενή προσδιορισμό τους



αποδεχόμενος ότι οι οικονομικοί περιορισμοί ή τα δικαιώματα ιδιοκτησίας καθορίζονται και επιβάλλονται από πολιτικούς θεσμούς (political institutions) και οργανώσεις.

Έχουν προταθεί και ορισμοί, οι οποίοι διευρύνουν το περιεχόμενο των θεσμών πέρα των τυπικών κανόνων και άτυπων νορμών συμπεριφοράς. Σύμφωνα με αυτούς, οι θεσμοί περιλαμβάνουν σύμβολα, ρεπερτόρια δράσης και ηθικά υποδείγματα, τα οποία διαμορφώνουν την ατομική συμπεριφορά (Di Maggio και Powell 1991, Campbell κ.ά. 1991 στο Τσακατίκα 2004).

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να διαχωριστούν οι τυπικοί από τους άτυπους θεσμούς. Οι τυπικοί θεσμοί (structured institutions) είναι ανθεκτικοί διαχρονικά, γεγονός που επιτρέπει τη σύγκριση των ρυθμίσεων που τους διέπουν. Αυτό βέβαια δεν σημαίνει ότι δεν μεταβάλλονται, αλλά οι όποιες αλλαγές δεν επηρεάζουν τη συνολική λειτουργία τους. Επιπλέον, οι τυπικοί θεσμοί μπορούν να λάβουν τη μορφή οργανώσεων. Οι οργανώσεις είναι συλλογικοί δρώντες, οι οποίοι διαθέτουν εσωτερική δομή και θεσμικό πλαίσιο που ορίζει τη λειτουργία τους, τις αρμοδιότητές τους και τις σχέσεις τους με άλλες οργανώσεις ή δρώντες (π.χ. τους πολίτες και τις επιχειρήσεις). Παραδείγματα οργανώσεων είναι μια επιχείρηση, ένας οργανισμός τοπικής αυτοδιοίκησης, ένα δικαστήριο, ένα ανώτατο εκπαιδευτικό ίδρυμα ή μια ανεξάρτητη Αρχή (Knight 1992:3). Οι άτυποι θεσμοί (unstructured institutions) περιγράφονται κυρίως ως πρακτικές, δημιουργούν πρότυπα, είναι περισσότερο άμορφοι και σιωπηροί (implicit) παρά επίσημοι και κανονιστικοί, όπως είναι οι συμφωνίες συνεργασίας και οι διαδικασίες συντονισμού (Shepsle 2006: 27-32).

Οι κοινωνικές επιστήμες εστιάζονται σε διαφορετικές πτυχές των θεσμών. Στην πολιτική επιστήμη (τουλάχιστον έως την εμφάνιση της νεοθεσμικής προσέγγισης) δίνεται έμφαση στον ρόλο των θεσμών ως οργανώσεων, ενώ στην οικονομική επιστήμη η έμφαση μετατοπίζεται στους κανόνες και στις διαδικασίες, στον βαθμό που οι θεσμοί προκαλούν περιορισμούς και επηρεάζουν τη συμπεριφορά των δρώντων. Η κοινωνιολογική ανάλυση βρίσκεται

κάπου στο μέσο, και εστιάζεται τόσο στους κανόνες όσο και στον ρόλο των θεσμών ως οργανώσεων (Blondel 2006: 721). Στην πολιτική επιστήμη αναγνωρίζεται ότι οι κανόνες και οι διαδικασίες είναι μέρος της θεσμικής διαδικασίας, αλλά θεωρείται ότι οι κανόνες επηρεάζουν τη συμπεριφορά των δρώντων μέσω των οργανώσεων. Η πολιτική επιστήμη επικεντρώνεται στη διαδικασία λήψης αποφάσεων η οποία πραγματοποιείται στο πλαίσιο κοινοτήτων (συστημάτων), επηρεάζοντας τη συμπεριφορά των δρώντων ανεξαρτήτως αν αυτοί μετέχουν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων ή συμφωνούν με αυτές (Blondel 2006: 721-723). Συνεπώς, στη συμβατική πολιτική ανάλυση δίνεται έμφαση στις οργανώσεις διότι αυτές είναι που υποστηρίζουν και υπερασπίζονται τους κανόνες και, εντέλει, διαμεσολαβούν μεταξύ αυτών και των δρώντων.

Όπως θα συζητηθεί αναλυτικότερα και στα επόμενα κεφάλαια, καθεμιά από τις νεοθεσμικές προσεγγίσεις ορίζει με διαφορετικό τρόπο τους θεσμούς. Για παράδειγμα, η προσέγγιση της ορθολογικής επιλογής δίνει έμφαση στους τυπικούς κανόνες, η κοινωνιολογική προσέγγιση εξισώνει τους άτυπους με τους τυπικούς θεσμούς διευρύνοντας σημαντικά τον ορισμό τους, ενώ η ιστορική νεοθεσμική προσέγγιση εστιάζεται στους κανόνες και στις άτυπες συμβάσεις και ιδίως στην εξέλιξή τους στο πλαίσιο της οικονομικής και πολιτικής οργάνωσης (Τσακατίκα 2004).

Το βιβλίο αυτό αναζητά πληρέστερες απαντήσεις σε ένα φάσμα ερωτημάτων που αφορούν τη φύση, την προέλευση, τη λειτουργία και την αλλαγή των θεσμών, όπως τα εξής:

- *Τι ακριβώς περιλαμβάνει η έννοια «θεσμός»;*
- *Πώς διαμορφώνονται και πώς μεταβάλλονται οι πολιτικοί θεσμοί;*
- *Πώς αλληλεπιδρούν τα άτομα και οι πολιτικοί θεσμοί;*
- *Πώς σχεδιάζονται οι πολιτικοί θεσμοί και πώς επιτυγχάνουν τους στόχους τους;*
- *Ποια είναι τα όρια της κάθε νεοθεσμικής προσέγγισης;*

## 1.2 Θεσμοί και δημόσια πολιτική

Οι θεσμοί, και ειδικότερα οι τυπικοί κανόνες και οργανώσεις, είναι ταυτόχρονα διαμορφωτές και προϊόντα της δημόσιας πολιτικής. Η δημόσια πολιτική είναι ένα σύνολο σκόπιμων ενεργειών που αναπτύσσονται από τους επίσημους φορείς εξουσίας (π.χ. κυβέρνηση και δημόσια διοίκηση) για την αντιμετώπιση ενός προβλήματος ή ενός ζητήματος ενδιαφέροντος. Τη διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής επηρεάζουν όχι μόνο οι επίσημοι φορείς εξουσίας, αλλά και μια σειρά δρώντων με τυπική ή άτυπη οργάνωση, οι οποίοι περιγράφονται παρακάτω. Επίσης, η δημόσια πολιτική εμπεριέχει το στοιχείο του εξαναγκασμού, καθώς προσδιορίζει το εύρος των επιλογών των δρώντων είτε μέσω της κατανομής των πόρων είτε μέσω ρυθμίσεων. Θα πρέπει, επιπλέον, να διευκρινιστεί ότι η δημόσια πολιτική είναι το αποτέλεσμα δράσης των επίσημων φορέων εξουσίας και όχι των εξαγγελιών της (Λαδής και Νταλάκου 2016: 18-20).

Ιδιαίτερα σημαντική είναι η διάκριση της δημόσιας πολιτικής (public policy) από την πολιτική (politics). Η δημόσια πολιτική (public policy) αφορά στις ενέργειες μιας κυβέρνησης για την επίλυση ενός προβλήματος και περιλαμβάνει τους στόχους, τα μέσα, τους πόρους και τους ρόλους των ενεργειών αυτών, ενώ η εκροή τους είναι το άμεσο αποτέλεσμα της δημόσιας πολιτικής (policy output). Η πολιτική (politics) είναι μια περισσότερο ή λιγότερο συγκρουσιακή διαδικασία, μέσω της οποίας επιτυγχάνεται η σύνθεση διαφορετικών συμφερόντων και πολιτικών οπτικών για την επίτευξη ενός συγκεκριμένου πολιτικού στόχου ή την εφαρμογή μιας δημόσιας πολιτικής. Η πολιτική (politics) είναι συχνά το αποτέλεσμα διαπραγματεύσεων μεταξύ διαφορετικών μερών και ως εκ τούτου δεν οδηγεί πάντοτε στην επικράτηση των καλύτερων επιχειρημάτων.

Σύμφωνα με τον Richard Musgrave, ο οποίος επικεντρώθηκε στη σχέση κράτους και οικονομίας, η κρατική παρέμβαση αποσκοπεί:

- Στην διανομή των πόρων (distribution) με στόχο τη διόρθωση των αποτυχιών της αγοράς. Οι αποτυχίες αυτές μπορεί να οφείλονται στις εξωτερικές επιδράσεις, οι οποίες δημιουργούνται όταν η συμπεριφορά ενός δρώντα επηρεάζει αρνητικά (θετικά) κάποιον άλλον, χωρίς να υφίσταται κάποιος μηχανισμός αποζημίωσης του δεύτερου από τον πρώτο (πρώτου από τον δεύτερο). Μια άλλη αποτυχία σχετίζεται με την αδυναμία της αγοράς να προσφέρει τα δημόσια αγαθά εξαιτίας των ιδιοτήτων τους, όπως είναι η μη ανταγωνιστικότητα στην κατανάλωση και ο μη αποκλεισμός όσων δεν τα επιθυμούν. Για παράδειγμα, ουδεμία ιδιωτική επιχείρηση θα πρόσφερε υπηρεσίες εθνικής άμυνας σε μια γεωγραφική επικράτεια, στον βαθμό που η κατανάλωση της υπηρεσίας από ένα άτομο δεν επηρεάζει την κατανάλωσή της από τα υπόλοιπα, ενώ παράλληλα θα μπορούσαν να αποκλειστούν από την κατανάλωση της συγκεκριμένης υπηρεσίας όσοι δεν την επιθυμούν.
- Στην αναδιανομή του εισοδήματος (redistribution) με έναν δικαιότερο τρόπο.
- Στη σταθεροποίηση της οικονομίας έναντι απροσδόκητων διαταραχών.

Ο Theodore Lowi (1964 και 1972) διέκρινε τις δημόσιες πολιτικές σε τρεις κατηγορίες, με κριτήριο την επίπτωσή τους στην κοινωνία:

- Οι διανεμητικές πολιτικές (distributive policies), οι οποίες κατανέμουν πόρους, αγαθά ή υπηρεσίες μεταξύ διαφορετικών δρώντων (άτομα, επιχειρήσεις, οργανώσεις κ.λπ.), επηρεάζοντας τα κίνητρα, τις αποφάσεις και κατ' επέκταση και τη συμπεριφορά τους. Η σύνθεση των εξατομικευμένων αποφάσεων μπορεί να προσδιορίσει την επίπτωση μιας διανεμητικής πολιτικής. Οι χαμένοι και οι ωφελούμενοι αυτών των πολιτικών είναι δύσκολο να προσδιοριστούν, προκαλώντας μικρότερης έντασης σύγκρουση συμφερόντων από άλλες πολιτικές. Παρα-

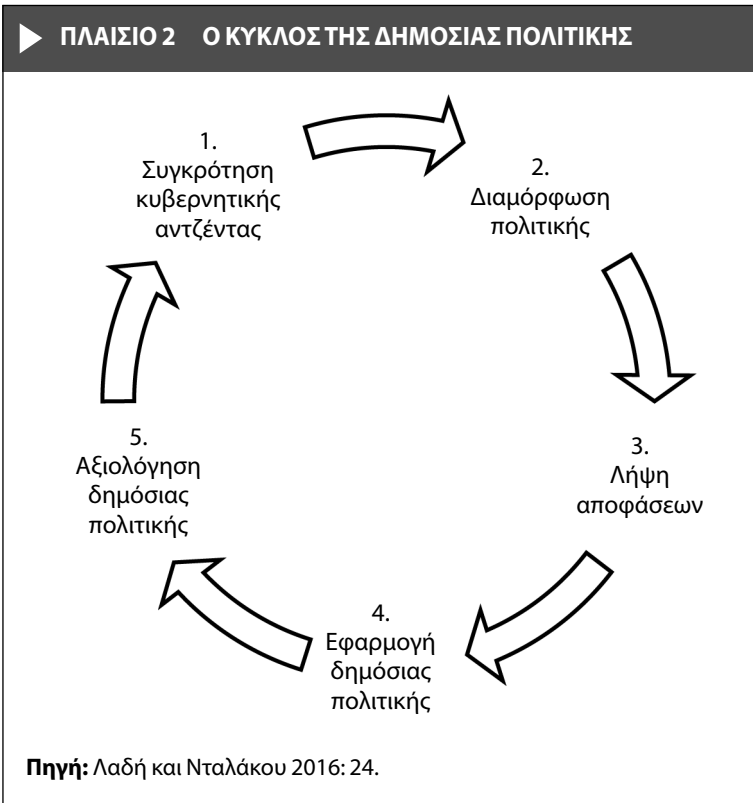
δείγματα διανεμητικών πολιτικών είναι η εκπαιδευτική, η οικονομική και η φορολογική πολιτική.

- Οι ρυθμιστικές πολιτικές (regulatory policies), οι οποίες οριοθετούν το πλαίσιο δράσης των δρώντων διευρύνοντας ή συνήθως περιστέλλοντας τις εναλλακτικές επιλογές τους σε διάφορα πεδία. Σε σχέση με τις διανεμητικές πολιτικές, οι ρυθμιστικές διαφοροποιούνται ως προς δύο χαρακτηριστικά: α) οι διανεμητικές επιλογές επηρεάζουν τις επιλογές των δρώντων μέσω πόρων, ενώ οι ρυθμιστικές μέσω κανόνων και β) οι επιπτώσεις των ρυθμιστικών πολιτικών είναι αμεσότερες έναντι αυτών των διανεμητικών. Παραδείγματα τέτοιων πολιτικών είναι οι ρυθμίσεις που καθορίζουν το ωράριο της εργασίας ή λειτουργίας των καταστημάτων, τις προδιαγραφές κυκλοφορίας ενός προϊόντος και τα ανώτατα όρια των ρύπων που μπορεί να εκπέμπει μια βιομηχανία.
- Οι αναδιανεμητικές πολιτικές (redistributive policies), μέσω των οποίων μεταβιβάζονται πόροι, εισόδημα ή δικαιώματα από μια ομάδα δρώντων σε μια άλλη που συνήθως είναι ασθενέστερη, και ως εκ τούτου προκαλούν εντονότερες αντιθέσεις έναντι των άλλων πολιτικών. Χαρακτηριστικά παραδείγματα τέτοιων πολιτικών είναι η κοινωνική πολιτική, η πολιτική υγείας και η μεταναστευτική πολιτική.

### *Ο κύκλος της δημόσιας πολιτικής*

Όταν χρησιμοποιούμε τον όρο «δημόσια πολιτική» αναφερόμαστε σε ένα σύνολο διακριτών διαδικασιών οι οποίες εξελίσσονται σε βάθος χρόνου. Σύμφωνα με την πλέον διαδεδομένη τυπολογία, οι δημόσιες πολιτικές διαμορφώνονται, υλοποιούνται και αξιολογούνται μέσα από πέντε στάδια, τα οποία περιλαμβάνουν (Λαδί και Νταλάκου 2016: 24-26):

- Τη συγκρότηση της κυβερνητικής ατζέντας, κατά την οποία επιλέγονται τα θέματα εκείνα με τα οποία θα ασχοληθεί μια κυ-



βέρνηση, και κατ' επέκταση θα αποτελέσουν αντικείμενο της δημόσιας πολιτικής.

- Τη διαμόρφωση της πολιτικής, κατά την οποία μια κυβέρνηση αναπτύσσει το σύνολο των εργαλείων που μπορεί να χρησιμοποιήσει για την αντιμετώπιση του προβλήματος.
- Τη λήψη αποφάσεων, όπου η κυβέρνηση επιλέγει τα εργαλεία με τα οποία θα αντιμετωπίσει το πρόβλημα.
- Την εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής, δηλαδή τη χρήση των εργαλείων που επιλέχθηκαν στο προηγούμενο στάδιο. Η ανάλυση του σταδίου αυτού μπορεί να αναδείξει πιθανή αναντι-



στοιχεία μεταξύ των εργαλείων δημόσιας πολιτικής που επιλέχθηκαν στο προηγούμενο στάδιο και αυτών που τελικώς εφαρμόζονται στην πράξη.

- Την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της δημόσιας πολιτικής, η οποία μπορεί να συμβάλλει στον επαναπροσδιορισμό των στόχων, των αποφάσεων και των εργαλείων που χρησιμοποιούνται για την πραγματοποίησή τους.

### 1.3 Οι δρώντες της δημόσιας πολιτικής

Οι θεσμοί ως κανόνες επηρεάζουν τα κίνητρα και τη συμπεριφορά των δρώντων της οικονομικής, πολιτικής και κοινωνικής δραστηριότητας. Για παράδειγμα, η θεσμοθέτηση του κατώτατου μισθού επηρεάζει τα κίνητρα τόσο των εργαζομένων όσο και των επιχειρήσεων για την ποσότητα εργασίας που θα προσφέρουν και θα ζητήσουν αντίστοιχα. Αξίζει να σημειωθεί ότι οι θεσμοί ως κανόνες επηρεάζουν τη συμπεριφορά των ατόμων ανάλογα με την ιδιότητά τους. Για παράδειγμα, οι ρυθμίσεις που διέπουν το δικαίωμα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι, το ωράριο λειτουργίας των καταστημάτων, το ωράριο εργασίας, την κατοχύρωση της ιδιοκτησίας σε ένα περιουσιακό στοιχείο και τη λειτουργία ενός εκπαιδευτικού ιδρύματος επηρεάζουν τη συμπεριφορά των ατόμων ως πολιτών, ως καταναλωτών, ως ιδιοκτητών επιχειρήσεων, ως εργαζομένων, ως εργοδοτών, ως επενδυτών και ως σπουδαστών.

Από την άλλη πλευρά, οι θεσμοί ως οργανώσεις λαμβάνουν συλλογικές αποφάσεις, οι οποίες έχουν άμεσες ή έμμεσες επιπτώσεις στους θεσμούς και στις δημόσιες πολιτικές. Υπό αυτή την έννοια, οι θεσμοί / οργανώσεις αποτελούν *συλλογικούς δρώντες* του πολιτικού πράττειν. Οι συλλογικοί δρώντες, οι οποίοι εμπλέκονται άμεσα ή έμμεσα στη (ανα)διαμόρφωση των θεσμών και της δημόσιας πολιτικής είναι οι εξής (Λαδή και Νταλάκου 2016: 43-76):

### • Η κυβέρνηση

Η κυβέρνηση, διαθέτοντας τη νομοθετική πρωτοβουλία και την εκτελεστική εξουσία διαδραματίζει τον σημαντικότερο ρόλο στη διαδικασία διαμόρφωσης των θεσμών και της δημόσιας πολιτικής. Μέσω της νομοθετικής πρωτοβουλίας και της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας που διαθέτει μπορεί να δημιουργήσει νέους θεσμούς ή να μεταβάλει τους υφιστάμενους θεσμούς και οργανώσεις. Επιπλέον, έχοντας την ευθύνη της σύνταξης και της εκτέλεσης του προϋπολογισμού, ασκεί δημόσιες πολιτικές και χρηματοδοτεί δημόσιους οργανισμούς.

### • Το κοινοβούλιο

Ένας άλλος σημαντικός δρων, όσον αφορά τη δημιουργία και μεταβολή των θεσμών είναι το κοινοβούλιο, μέσω της νομοθετικής εξουσίας. Τόσο οι επίσημοι κανόνες όσο και ένα πλήθος οργανώσεων θεσπίζονται μέσω νομοθετικών ρυθμίσεων, τη συντριπτική πλειονότητα των οποίων προτείνει η κυβέρνηση και θεσπίζει το κοινοβούλιο. Το κοινοβούλιο μπορεί και αυτό να αναλάβει νομοθετική πρωτοβουλία, αν και αυτή ανήκει κυρίως στην κυβέρνηση. Επιπλέον, το κοινοβούλιο είναι αρμόδιο για την ψήφιση του προϋπολογισμού, που αποτελεί ένα από τα βασικότερα εργαλεία άσκησης δημόσιων πολιτικών. Τέλος, μέσω του κοινοβουλευτικού ελέγχου, τα μέλη του κοινοβουλίου μπορούν να επηρεάσουν την άσκηση δημόσιας πολιτικής και τη λειτουργία των κανόνων ή και των δημόσιων οργανισμών.

### • Η δημόσια διοίκηση

Η δημόσια διοίκηση, ή γραφειοκρατία όπως συχνά αποκαλείται, είναι αρμόδια για την άσκηση της δημόσιας πολιτικής, για την καθημερινή λειτουργία των δημόσιων οργανισμών και την τήρηση των κανόνων. Πολλές φορές μάλιστα, η δημόσια διοίκηση μπορεί να επηρεάσει σημαντικά την άσκηση της δημόσιας πολιτικής και τη λειτουργία των θεσμών, στον βαθμό που η εκτελεστική εξουσία δεν εξειδικεύει πάντοτε το πλαίσιο εφαρμογής τους. Επιπλέον, μέ-

σω της γνώσης και της εμπειρίας που διαθέτουν τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης μπορούν να συμβάλουν στη διαμόρφωση και μεταβολή των θεσμών, παρέχοντας συμβουλές στους διαμορφωτές της πολιτικής. Παράλληλα όμως, μπορούν να δυσχεράνουν ή επί της ουσίας να ακυρώσουν μια θεσμική αλλαγή όταν αντιτίθεται σε αυτήν.

### • Η δικαστική εξουσία

Η δικαστική εξουσία (τα δικαστήρια), μέσω της επιβολής των τυπικών κανόνων νόμων αλλά και της ερμηνείας τους κατά την επίλυση διαφορών, επιδρά στη λειτουργία των θεσμών. Μάλιστα, η επίδρασή της αυτή μπορεί να είναι καθοριστική μέσω της νομολογίας. Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων των δικαστηρίων περιλαμβάνεται ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων, και ως εκ τούτου και των θεσμών, γεγονός που σημαίνει ότι η δικαστική εξουσία έχει τη δυνατότητα ακόμα και να ακυρώσει εκείνους τους κανόνες που δεν είναι ευθυγραμμισμένοι με τα όσα ορίζει το Σύνταγμα. Η δικαστική εξουσία μπορεί να συμβάλει ακόμη και στη διαμόρφωση νέων κανόνων ή και οργανώσεων, αναδεικνύοντας υποθέσεις όπου το νομοθετικό και ρυθμιστικό πλαίσιο είναι ανεπαρκές ή ανύπαρκτο.

### • Οι υπερεθνικοί και διεθνείς οργανισμοί

Οι υπερεθνικοί οργανισμοί διαδραματίζουν ολοένα και μεγαλύτερο ρόλο στη διαδικασία διαμόρφωσης και μεταβολής των θεσμών. Η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι το αντιπροσωπευτικότερο παράδειγμα υπερεθνικού οργανισμού, ο οποίος ασκεί πολιτικές και δημιουργεί θεσμούς σε πεδία πολιτικής, όπου τα κράτη μέλη της τής έχουν παραχωρήσει σχετικές αρμοδιότητες, όπως η εμπορική και η αγροτική πολιτική ή η νομισματική πολιτική, στην περίπτωση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης. Σε αυτά τα πεδία πολιτικής η Ευρωπαϊκή Ένωση εκδίδει νομοθετικές πράξεις που υπερισχύουν των εθνικών ή μπορεί να επιβάλει στα κράτη να δημιουργήσουν νέους κανόνες και οργανώσεις ή να μεταβάλουν υφιστάμενους. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η ανεξαρτητοποίη-

ση της εθνικής νομισματικής αρχής ενός κράτους πριν αυτό ενταχθεί στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση. Επίσης, η ίδια η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει δημιουργήσει δικά της όργανα, όπως είναι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, τα οποία εξυπηρετούν τη λειτουργία της.

Ακόμη όμως και σε πεδία όπου η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν διαθέτει αρμοδιότητα άσκησης πολιτικών, μπορεί να επηρεάσει τη διαμόρφωση των εθνικών πολιτικών. Αυτό επιτυγχάνεται μέσω της επιβολής περιορισμών, όπως για παράδειγμα οι δημοσιονομικοί, οι οποίοι επηρεάζουν τη δυνατότητα άσκησης εθνικών πολιτικών. Παράλληλα, η ολοένα και μεγαλύτερη ολοκλήρωση των οικονομικών των κρατών μελών της δημιουργεί πιέσεις για θεσμικές αλλαγές σε εγχώριο επίπεδο, όπως για παράδειγμα στα πεδία ρύθμισης της αγοράς εργασίας, του κοινωνικού κράτους ή ακόμη και της φορολογίας.

Υπάρχουν και άλλοι διεθνείς οργανισμοί οι οποίοι επηρεάζουν τη διαμόρφωση των θεσμών σε εγχώριο επίπεδο, αλλά σε ηπιότερο βαθμό, όπως είναι ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ), ο Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας (ΠΟΥ), η Παγκόσμια Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ). Ειδικότερα όμως οι δύο τελευταίοι μπορούν να επηρεάσουν καθοριστικά τη διαδικασία διαμόρφωσης των εγχώριων θεσμών όταν οι κυβερνήσεις καταφεύγουν σε αυτούς για χρηματοδότηση.

#### • Οι ομάδες συμφερόντων

Οι ομάδες συμφερόντων, οι οποίες συνήθως διαθέτουν μια τυπική οργάνωση και θεσμικό πλαίσιο που ορίζει τις αρμοδιότητές τους, μπορούν να επηρεάσουν τη διαδικασία διαμόρφωσης και μεταβολής των θεσμών. Οι ομάδες συμφερόντων εκπροσωπούν συνήθως άτομα ή επιχειρήσεις με ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά και κατ'επέκταση συμφέροντα. Χαρακτηριστικά παραδείγματα είναι τα εργατικά συνδικάτα διάφορων βαθμίδων, οι επαγγελματικές ενώσεις, οι ενώσεις καταναλωτών, οι ενώσεις ασθενών, οι εργοδοτικές οργανώσεις και οι ενώσεις επιχειρήσεων ενός κλάδου δραστηριό-

τητας. Υπάρχουν και ομάδες συμφερόντων ατόμων ή επιχειρήσεων που δεν διαθέτουν τυπική οργάνωση, αλλά κοινά συμφέροντα τα οποία επιδιώκουν να εξυπηρετήσουν. Παραδείγματα τέτοιων ομάδων είναι οι κάτοικοι μιας περιοχής, οι επισφαλείς εργαζόμενοι και οι άνεργοι.

Η δυνατότητα των ομάδων συμφερόντων να επηρεάσουν τη διαμόρφωση ή τη μεταβολή ενός θεσμού εξαρτάται από την οργάνωσή τους, τη συνοχή τους και τον πληθυσμό τους. Όσο πολυπληθέστερη και πιο καλά οργανωμένη είναι μια ομάδα και όσο ισχυρότερα είναι τα κοινά συμφέροντα των μελών της, τόσο μεγαλύτερη είναι η επιρροή της στη διαμόρφωση και στη μεταβολή των θεσμών.

#### • **Οι μη κυβερνητικές οργανώσεις (ΜΚΟ)**

Πρόκειται για μη κρατικές και μη κερδοσκοπικές οργανώσεις, συνήθως πολιτών, οι οποίες διαθέτουν τυπική οργάνωση και επιδιώκουν την προάσπιση όχι των συμφερόντων των μελών τους, αλλά ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων και συμφερόντων όπως η προστασία ειδικών πληθυσμιακών ομάδων και του περιβάλλοντος.

Η επιρροή τους στις διαδικασίες διαμόρφωσης και μεταβολής των θεσμών προκύπτει κατ' αρχάς από τη δράση τους για την ανάδειξη ή/και την άτυπη κάλυψη θεσμικών κενών και τον επηρεασμό των διαμορφωτών της πολιτικής και των πολιτών για την αντιμετώπισή τους. Για παράδειγμα, η δράση μιας μη κυβερνητικής οργάνωσης υπέρ μιας ομάδας πολιτών έναντι της υλικής υστέρησης μπορεί αρχικά να οδηγήσει στην προσωρινή και άτυπη προστασία της. Στη συνέχεια όμως, η ανάδειξη του συγκεκριμένου προβλήματος μέσω της δράσης της μη κυβερνητικής οργάνωσης μπορεί να οδηγήσει μια κυβέρνηση στην εφαρμογή πολιτικών ή στη διαμόρφωση θεσμών για τη μόνιμη προστασία της.

Επιπλέον, οι οργανώσεις αυτές, διαθέτοντας τεχνογνωσία και σημαντική εμπειρία για τα ζητήματα με τα οποία ασχολούνται, ασκούν και συμβουλευτικό ρόλο προς τους διαμορφωτές των θεσμών και της πολιτικής.

### • Τα πολιτικά κόμματα

Τα πολιτικά κόμματα επηρεάζουν τη διαμόρφωση και μεταβολή των θεσμών κατ' αρχάς μέσω της αντιπροσωπευτικής λειτουργίας τους. Δηλαδή, μέσω της ενσωμάτωσης στα προγράμματά τους θέσεων σχετικών με συγκεκριμένους κανόνες και οργανώσεις. Σε θεσμικό επίπεδο, η συμβολή τους στη διαμόρφωση των θεσμών είναι επίσης σημαντική, στον βαθμό που τα πολιτικά κόμματα συμμετέχουν στην κυβέρνηση ή αποτελούν μέρος της αντιπολίτευσης. Ως κόμματα αντιπολίτευσης συμβάλλουν στη διαμόρφωση και μεταβολή των θεσμών, μέσω της συμμετοχής τους στις διαδικασίες ψήφισης σχετικών νομοσχεδίων και του προϋπολογισμού, αλλά και μέσω των νομοθετικών πρωτοβουλιών που μπορούν να αναλάβουν. Είτε μέσω της αντιπροσωπευτικής είτε μέσω της θεσμικής λειτουργίας τους, τα πολιτικά κόμματα μπορούν να αναδείξουν πεδία στα οποία θα μπορούσαν να δημιουργηθούν νέοι ή να μεταβληθούν οι υφιστάμενοι θεσμοί.

### • Οι ερευνητικοί οργανισμοί και οι δεξαμενές σκέψης

Οι ερευνητικοί οργανισμοί και οι δεξαμενές σκέψης, μέσω των ερευνών που πραγματοποιούν, διατυπώνουν προτάσεις πολιτικής σε πεδία στα οποία εστιάζουν, συμβάλλοντας έτσι στη διαμόρφωση και στη μεταβολή των θεσμών. Παράλληλα, μέσω των δραστηριοτήτων τους μπορούν να κινητοποιήσουν την επιστημονική και πολιτική ελίτ γύρω από τις προτάσεις πολιτικής που διατυπώνουν. Τέλος, έχουν τη δυνατότητα τεκμηριωμένης αποτίμησης του κόστους της διατήρησης του υφιστάμενου θεσμικού καθεστώτος και της εκτίμησης των ωφελειών που θα προκύψουν από την πιθανή αντικατάστασή του, επηρεάζοντας έτσι τη θεσμική αλλαγή.

### • Τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης

Τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης επηρεάζουν και αυτά τη διαμόρφωση των θεσμών, καθώς, μεταξύ άλλων, μπορούν να επηρεάσουν τη δημόσια ατζέντα αλλά και τη στάση της κοινής γνώμης έναντι αυτής. Ειδικότερα, τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης μπορούν

να αναδείξουν πεδία στα οποία θα μπορούσαν να δημιουργηθούν νέοι θεσμοί ή να μεταβληθούν οι υφιστάμενοι. Παράλληλα, έχοντας τη δυνατότητα επηρεασμού της κοινής γνώμης, μπορούν να προκρίνουν ορισμένες θεσμικές διευθετήσεις έναντι άλλων.

### ▶ ΠΛΑΙΣΙΟ 3 ΟΙ ΔΡΩΝΤΕΣ ΑΝΑ ΣΤΑΔΙΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

| Συγκρότηση κυβερνητικής ατζέντας    | Διαμόρφωση πολιτικής                | Λήψη αποφάσεων                      | Εφαρμογή δημόσιας πολιτικής         | Αξιολόγηση δημόσιας πολιτικής       |
|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| Κυβέρνηση                           | Κυβέρνηση                           | Κυβέρνηση                           | Κυβέρνηση                           | Κυβέρνηση                           |
| Κοινοβούλιο                         | Δικαστική εξουσία                   | Κοινοβούλιο                         | Δημόσια διοίκηση                    | Δημόσια διοίκηση                    |
| Δημόσια διοίκηση                    | Υπερεθνικοί και διεθνείς οργανισμοί | Υπερεθνικοί και διεθνείς οργανισμοί | Υπερεθνικοί και διεθνείς οργανισμοί | Υπερεθνικοί και διεθνείς οργανισμοί |
| Δικαστική εξουσία                   | Ερευνητικοί οργανισμοί              | Ομάδες συμφερόντων                  | Πολιτικά κόμματα                    | Ερευνητικοί οργανισμοί              |
| Υπερεθνικοί και διεθνείς οργανισμοί |                                     | ΜΚΟ                                 |                                     |                                     |
| Ομάδες συμφερόντων                  |                                     | Πολιτικά κόμματα                    |                                     |                                     |
| ΜΚΟ                                 |                                     | Ερευνητικοί οργανισμοί              |                                     |                                     |
| Πολιτικά κόμματα                    |                                     | ΜΜΕ                                 |                                     |                                     |
| Ερευνητικοί οργανισμοί              |                                     | Πολίτες                             |                                     |                                     |

Καθένας από τους δρώντες που περιγράφηκαν παραπάνω εμπλέκεται σχεδόν σε όλα τα στάδια διαμόρφωσης της πολιτικής. Στον παραπάνω πίνακα παρουσιάζονται σε ποια στάδια διαμόρφωσης της πολιτικής εμπλέκεται περισσότερο καθένας από αυτούς.

### • Οι μεμονωμένοι πολίτες

Οι πολίτες όχι μόνο επηρεάζονται από τους θεσμούς, αλλά μπορούν να επηρεάσουν και τη διαμόρφωσή τους. Η λειτουργία των δημοκρατικών θεσμών και ιδίως της εκλογικής διαδικασίας παρέχει στους πολίτες τη δυνατότητα επιλογής ορισμένων θεσμών έναντι άλλων. Επιπλέον, συμμετέχοντας σε διαδικασίες διαμόρφωσης των προγραμμάτων των πολιτικών κομμάτων, έχουν την ευκαιρία διαμόρφωσης των εναλλακτικών επιλογών οι οποίες τίθενται στους ψηφοφόρους κατά την εκλογική διαδικασία.

Οι πολίτες μπορούν να επηρεάσουν τη διαμόρφωση ενός θεσμού μέσω της συμμετοχής τους σε κοινωνικές κινητοποιήσεις κατά αυτής όπως απεργίες και διαδηλώσεις. Επιπλέον, οι δημοσκοπήσεις παρέχουν στους πολίτες τη δυνατότητα επιδοκιμασίας ή αποδοκιμασίας των προγραμμάτων των πολιτικών κομμάτων. Έτσι, όταν οι πολίτες αποδοκιμάζουν μέσω των δημοσκοπήσεων το προεκλογικό πρόγραμμα ενός πολιτικού κόμματος, μπορούν να το θέσουν υπό αναθεώρηση πριν τελικώς τεθεί στην κρίση των πολιτών κατά την εκλογική διαδικασία. Τέλος, την αντίθεσή τους έναντι ενός θεσμού μπορούν να εκδηλώσουν και με τη χρήση των μέσων κοινωνικής δικτύωσης, τα οποία γίνονται όλο και πιο ισχυρά ακόμη και στη διαδικασία διαμόρφωσης δημόσιων πολιτικών.

## 1.4 Η νεοθεσμική προσέγγιση της πολιτικής

Στόχος του ανά χείρας βιβλίου είναι η εξοικείωση του αναγνώστη με τη νεοθεσμική προσέγγιση της πολιτικής. Όπως να αναλυθεί στο Κεφάλαιο 2, τα όρια ανάμεσα στη νεοθεσμική και στην παραδοσιακή θεσμική προσέγγιση δεν είναι πάντοτε ευδιάκριτα. Ωστόσο, σε γενικές γραμμές, είναι δόκιμο να υποστηρίξουμε ότι η παραδοσιακή θεσμική προσέγγιση εστιαζόταν κυρίως στους τυπικούς θεσμούς, επίσημες οργανώσεις και στις επίσημες κυβερνητικές δομές. Από την άλλη πλευρά, η υιοθέτηση της νεοθεσμικής προσέγγισης σηματοδοτεί τη μετατόπιση του ενδιαφέροντος της πο-



λιτικής επιστήμης σε μια σειρά από παράγοντες που δεν είχαν τύχει της δέουσας προσοχής στο παρελθόν (Lowndes 2002: 97-101):

➤ **Από τις οργανώσεις στους κανόνες**

Οι πολιτικοί θεσμοί δεν εξισώνονται πλέον με τους πολιτικές οργανώσεις, αλλά αντιμετωπίζονται ως ένα σύνολο κανόνων οι οποίοι καθοδηγούν και περιορίζουν τη συμπεριφορά των δρώντων. Οι κανόνες είναι σημαντικοί διότι παρέχουν πληροφόρηση για την πιθανή μελλοντική συμπεριφορά των άλλων δρώντων και των κυρώσεων που θα επωμιστούν, εξαιτίας της πιθανής μη συμμόρφωσής τους με αυτούς. Παρά τον διαχωρισμό των θεσμών από τις οργανώσεις και τη συνακόλουθη μετατόπιση του ερευνητικού ενδιαφέροντος, οι οργανώσεις δεν παύουν να αποτελούν αντικείμενο μελέτης και της νεοθεσμικής ανάλυσης – ιδίως ο ρόλος τους στη διαδικασία διαμόρφωσης και εφαρμογής των θεσμών.

➤ **Από τους τυπικούς στους άτυπους θεσμούς**

Σε αντίθεση με την παραδοσιακή θεσμική προσέγγιση, ο νεοθεσμισμός εστιάζεται όχι μόνο στους επίσημους κανόνες αλλά και στους άτυπους κανόνες και στις συμβάσεις, αναγνωρίζοντας ότι επηρεάζουν εξίσου τη συμπεριφορά των δρώντων όσο και οι τυπικοί.

➤ **Από μια στατική σε μια δυναμική αντίληψη των θεσμών**

Ενώ στο πλαίσιο της παραδοσιακής ανάλυσης οι θεσμοί θεωρούνται σταθεροί, οι νέες θεσμικές προσεγγίσεις επικεντρώνονται στο πώς η ανθρώπινη συμπεριφορά ενισχύει τη σταθερότητά τους. Όπως θα συζητηθεί αναλυτικότερα στα επόμενα κεφάλαια, ορισμένες νεοθεσμικές προσεγγίσεις υποστηρίζουν ότι οι θεσμοί παραμένουν αμετάβλητοι εφόσον ευνοούν συγκεκριμένες ομάδες συμφερόντων, ενώ ορισμένες άλλες αντιλαμβάνονται τις μεταβολές των θεσμών ως σταδιακές και κυρίως ως αποτέλεσμα συνεχών συναινέσεων και συμβιβασμών μεταξύ των δρώντων σε ένα διαρκώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον.

- **Από την ολιστική στην αναλυτική αντίληψη των θεσμών**  
 Ενώ η παραδοσιακή θεσμική προσέγγιση τείνει να περιγράφει και να συγκρίνει συνολικά συστήματα διακυβέρνησης, οι νεοθεσμικές προσεγγίσεις εστιάζουν σε συστατικά θεσμικά στοιχεία όπως είναι το εκλογικό σύστημα και οι επί μέρους δημόσιες πολιτικές. Οι θεσμοί θα πρέπει να αντιμετωπίζονται διακριτά καθώς δεν αποτελούν απαραίτητα μια ολότητα ή ένα σύνολο λειτουργικά επιθυμητών λύσεων. Επιπλέον, κάθε επί μέρους θεσμός ενός συστήματος διακυβέρνησης ενσωματώνει, διατηρεί και διανέμει πόρους ισχύος μεταξύ διαφορετικών δρώντων ή ομάδων και ως εκ τούτου θα πρέπει να αντιμετωπίζεται ξεχωριστά.
  
- **Από την ανεξαρτησία στην ενσωμάτωση**  
 Στο πλαίσιο των νέων θεσμικών προσεγγίσεων, οι θεσμοί δεν θεωρούνται ανεξάρτητες οντότητες οι οποίες είναι ανεπηρέαστες από τον χώρο και τον χρόνο. Αντιθέτως, ανεξαρτήτως από την εκάστοτε επί μέρους νεοθεσμική προσέγγιση, γίνεται προσπάθεια να διερευνηθεί το πώς οι θεσμοί ενσωματώνονται σε συγκεκριμένα πλαίσια. Για παράδειγμα, στο πλαίσιο του ιστορικού θεσμιισμού εξετάζεται πώς οι θεσμοί παράγουν «μονοπάτια εξάρτησης» (path dependent) επηρεάζοντας τη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής όχι μόνο στο παρόν αλλά και στο μέλλον. Άλλες προσεγγίσεις, δίνοντας έμφαση στην «από κάτω προς τα πάνω» (bottom up) διαμόρφωση των θεσμών, αναγνωρίζουν την επίδραση των τοπικών περιορισμών και χαρακτηριστικών στη διαδικασία αυτή.