

## Οι παλινωδίες και οι αστοχίες των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα (1974-2009).

Στην παρούσα ανάλυση<sup>1</sup> οι «μεταρρυθμίσεις» ερμηνεύονται ως θεσμοθετημένες πολιτικές, διοικητικές ή/και κοινωνικές ρυθμίσεις που μεταβάλουν ουσιαστικά μια υπάρχουσα προβληματική κατάσταση σε ένα ή περισσότερα πεδία πολιτικής.

Η αλλαγή μιας υπάρχουσας, ήδη προβληματικής, κατάστασης δεν είναι αυτονόητο ότι θα οδηγήσει αυτοδίκαια στην βελτίωσή της. Υπάρχουν περιπτώσεις αλλαγών που επιδεινώνουν την ήδη προβληματική κατάσταση. Στην παρούσα ανάλυση οι όροι *αλλαγή* και *μεταρρύθμιση* θα ταυτίζονται ρητά με το θετικό πρόσημο μεταβολής της οποίας υπάρχουσας κατάστασης.

### I. Γιατί αποτυγχάνουν οι μεταρρυθμίσεις;

Υπάρχει πληθώρα θεωρητικών προσεγγίσεων με τις οποίες αναδεικνύονται οι *συντελεστές* εκείνοι που αποτελούν εμπόδια (ή ακόμα και φραγμούς) στην μεταρρύθμιση κρίσιμων τομέων πολιτικής. Παραδείγματα αυτών των προσεγγίσεων αποτελούν: (α) η προσέγγιση της *κρατικής κατάληψης*, η οποία εστιάζει την ανάλυσή της στις μικρές ισχυρές ομάδες συμφερόντων που καθοδηγούν τις πολιτικές αποφάσεις του πεδίου ενδιαφέροντός τους, (β) η προσέγγιση του *Przeworski*<sup>2</sup>, η οποία εστιάζει στον υπολογισμό του βραχυπρόθεσμου πολιτικού κόστους που χρεώνονται οι μεταρρυθμιστές και στο εκλογικό πολιτικό όφελος που καρπώνονται οι πολιτικοί αντίπαλοι των μεταρρυθμιστών, (γ) η προσέγγιση της *ορθολογικής επιλογής*<sup>3</sup>, που δίνει έμφαση στον ρόλο των παικτών αρνησικυρίας (veto-players) στη διαδικασία λήψης πολιτικών αποφάσεων, (δ) η προσέγγιση της *ιστορικής θεσμικής προδιάθεσης*, που αναδεικνύει την αδρανειακή επιρροή που ασκούν οι παλαιότερες πολιτικές επιλογές στις σύγχρονες μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες, και (ε) η *δημοσιονομική προσέγγιση*, που δίνει έμφαση στους δημοσιονομικούς ή σε άλλους οικονομικής φύσης περιορισμούς. Οι προσεγγίσεις αυτές είναι χρήσιμες καθώς παρέχουν στους ερευνητές πολύτιμα και ισχυρά αναλυτικά εργαλεία που εξηγούν γιατί εμποδίζονται οι ουσιαστικές αλλαγές των

---

<sup>1</sup> Η παρούσα προσέγγιση επιχειρεί να παρουσιάσει τα προσλαμβάνοντα του γράφοντος από το διδακτικό άρθρο του Sotiropoulos Dimitris, *The paradox of non-reform in a reform – ripe environment. Lessons from post-authoritarian Greece*, p. 9-29. Οι παρερμηνείες, οι ενδεχόμενες αντιφάσεις ή οι παραλείψεις οφείλονται σε αδυναμίες του γράφοντος.

<sup>2</sup> Przeworski A. (1991), *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press.

<sup>3</sup> Tsebelis G. (2002), *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Russel Sage Foundation. Στα Ελληνικά κυκλοφορεί από τις εκδόσεις Παπαζήση: Τσεμπελής Γ. (2008), *Παίκτες Αρνησικυρίας. Πως Λειτουργούν οι Πολιτικοί Θεσμοί*.

πολιτικών επιλογών και κατευθύνσεων, αλλά δεν αναδεικνύουν τους εσωτερικούς μηχανισμούς και τις διαδικασίες που κωλυσιεργούν ή παραλύουν τις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες.

Πρόσφατες έρευνες του ΟΟΣΑ (2009), σε δέκα χώρες μέλη του, σε τρία πεδία πολιτικής (συνταξιοδοτικό, αγορά εργασίας και εμπόριο προϊόντων), προσδιορίζουν μια λίστα οκτώ *συνθηκών*, οι οποίες εφόσον ικανοποιούνται, μπορεί να οδηγήσουν στην τελεσφόρηση μιας μεταρρυθμιστικής προσπάθειας. Οι συνθήκες αυτές, κατά τα εμπειρικά στοιχεία του ΟΟΣΑ, είναι: (α) η εκλογική εντολή για μεταρρυθμίσεις, (β) η αποτελεσματική επικοινωνιακή προβολή της μεταρρύθμισης, (γ) η τεκμηριωμένη και στοιχειοθετημένη προετοιμασία των αλλαγών, (δ) το ικανό χρονικό διάστημα επώασης της μεταρρυθμιστικής ιδέας, (ε) η κυβερνητική συνοχή, (στ) η κυβερνητική σταθερότητα, (ζ) η προγενέστερη διάβρωση της υπάρχουσας (προ μεταρρύθμισης) κατάστασης, και (η) η πίστη και η επιμονή των μεταρρυθμιστών στην επίτευξη του στόχου. Είναι προφανές ότι αυτές οι οκτώ συνθήκες, εφόσον δεν ικανοποιούνται (όλες ή ένα μέρος τους, ανάλογα με το πολιτικό περιβάλλον, τη χρονική συγκυρία και το πολιτικό διακύβευμα), αποτελούν αιτίες μιας ατελέσφορης μεταρρυθμιστικής προσπάθειας.

Αφαιρετικά, μπορεί να υποστηριχθεί ότι η αποτυχία των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών είναι δυνατόν να εκδηλωθεί με κάποιον από τους εξής πέντε τρόπους: (α) εγκατάλειψη μιας εξαγγελθείσας μεταρρυθμιστικής πρότασης, πριν αυτή εισαχθεί προς συζήτηση στο Κοινοβούλιο, (β) καταψήφιση του νομοσχεδίου, που εμφορείται από μεταρρυθμιστικές αλλαγές, από το Κοινοβούλιο, (γ) λανθάνουσα ή κακή εφαρμογή ή, ακόμα και, μη εφαρμογή ενός ψηφισμένου μεταρρυθμιστικού νόμου, (δ) διαπίστωση ότι η μεταρρύθμιση δεν επέφερε ουσιαστική μεταβολή των αποτελεσμάτων που επιτυγχάνονταν πριν από αυτή στο πεδίο πολιτικής που εφαρμόστηκε, και (ε) πολιτική μεταστροφή, είτε της ίδιας της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας που την εισήγαγε στην έννομη τάξη, είτε αλλαγή πολιτικής ηγεσίας και ιδεολογικού προσανατολισμού ή αλλαγή πολιτικών προτεραιοτήτων (της ίδιας ή των επόμενων Κυβερνήσεων).

Πέραν αυτών των πέντε καθαρών μορφών εκδήλωσης της αποτυχίας μιας μεταρρυθμιστικής πρωτοβουλίας, που μπορεί αυτόνομα να αποτελεί και υπαίτιο λόγο ανασχέσης της, μπορούμε να εντοπίσουμε και άλλους που δρουν στο όριο μεταξύ αυτών των πέντε. Για παράδειγμα, αμέσως μετά την θεσμοθέτηση ενός πραγματικού μεταρρυθμιστικού νόμου είναι σύνηθες να τροποποιούνται διατάξεις

του ή να προστίθενται νέες, που ακυρώνουν την αρχική στόχευση, χαλούν τη συνοχή ή παραλύουν την εφαρμογή του.

## **II. Γιατί αποτυγχάνουν οι μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα;**

Σημαντικές μεταρρυθμίσεις, που προάγουν την εδραίωση των δημοκρατικών διαδικασιών, την ισότητα και τον εξορθολογισμό της οργανωτικής λειτουργίας του κράτους, έχουν υλοποιηθεί από την μεταπολίτευση (1974) και εντεύθεν. Παρόλα αυτά, ο όρος «μεταρρύθμιση» έχει απολέσει το βαθύτερο περιεχόμενό του. Αυτό οφείλεται στην μη εκπλήρωση των υποσχέσεων για ριζικές ρυθμιστικές αλλαγές που κατά καιρούς εξαγγέλλουν αλλά αδυνατούν να υλοποιήσουν οι (διαδοχικές) ελληνικές κυβερνήσεις.

Οι συνηθέστερες απαντήσεις στο ερώτημα γιατί αποτυγχάνουν οι μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα είναι ότι: (α) ο κάθε πολιτικός, ως άτομο, επιθυμεί να αποφύγει το προσωπικό πολιτικό κόστος που επιφέρει μια μεταρρυθμιστική προσπάθεια, (β) ο προστατευτισμός κυριαρχεί σε κάθε έκφανση της δημόσιας λειτουργίας, και άρα η αλλαγή αυτής της νοοτροπίας δεν αποτελεί καθολικό κοινωνικό αίτημα, και (γ) οι εκλογικές στρατηγικές των κομμάτων καθορίζουν τη στάση τους, και έτσι οι απόψεις που εκφράζουν και οι πολιτικές που εκπροσωπούν σχετίζονται με τη θέση που καταλαμβάνουν (συμπολίτευση / αντιπολίτευση) σε κάθε δεδομένη χρονική συγκυρία, και άρα η μεταρρυθμιστική ρητορική είναι ευκαιριακή και προσχηματική.

Άλλες απαντήσεις στο κυρίαρχο ερώτημα αναζητούν τις αιτίες πιο κοντά στις ρίζες του, υποστηρίζοντας ότι: (α) οι προτεινόμενες πολιτικές αλλαγές συνήθως δεν είναι κατάλληλα τεκμηριωμένες και δεν στηρίζονται σε εμπειρικά δεδομένα, (β) τα πολιτικά κόμματα και οι ομάδες συμφερόντων λειτουργούν, σκέφτονται και αποφασίζουν με βραχυχρόνιο ορίζοντα και, κυρίως, το πλαίσιο του προβληματισμού τους για κάθε συγκεκριμένο θέμα είναι στενά οριοθετημένο, και (γ) δεν υπάρχει ουσιαστική κοινωνική συναίνεση στην αναγκαιότητα των μεταρρυθμίσεων και άρα προσήλωση σ' αυτές.

### **Το Ελληνικό παράδοξο**

Το πολιτικό σύστημα, τα όργανα του κράτους, οι κανόνες λειτουργίας μιας κοινωνίας και οι σχέσεις των μελών της (θεσμικών / άτυπων, συλλογικών / ατομικών), δημιουργούν, αναπτύσσουν, υιοθετούν και υλοποιούν τις δημόσιες πολιτικές. Το πολιτειακό περιβάλλον, λοιπόν, αποτελεί τον κρισιμότερο παράγοντα που καθορίζει αναπόδραστα την έκβαση των μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών.

Η αρχιτεκτονική του Ελληνικού πολιτειακού συστήματος, ειδικά μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 1986, εμφανίζεται ως η πλέον αρμόζουσα για την ευόδωση των μεταρρυθμιστικών εξαγγελιών των Κυβερνήσεων.

Ειδικότερα, (α) η θεσμική ανισορροπία μεταξύ των τριών διακριτών εξουσιών, με την εκτελεστική να υπερέχει και να μην αντιρροπείται από τη νομοθετική και τη δικαστική, εντείνεται στο βαθμό που το νομοθετικό σώμα συντίθεται κατά πλειοψηφία από τους βουλευτές της όποιας μονοκομματικής Κυβέρνησης, και στον βαθμό που η επιλογή των δικαστικών λειτουργιών στα τρία ύπατα αξιώματα γίνεται από το Υπουργικό Συμβούλιο<sup>4</sup>, (β) ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας συμμετέχει στην άσκηση τόσο της νομοθετικής όσο και της εκτελεστικής λειτουργίας, αλλά η συμμετοχή του είναι δέσμια και συμβολική, και (γ) η αποκεντρωμένη διοικητική λειτουργία είναι ασθενική καθώς, ακόμα και μετά την θεσμοθέτηση του δεύτερου βαθμού αιρετής τοπικής αυτοδιοίκησης<sup>5</sup>, οι προγραμματικές, εκτελεστικές και εποπτικές λειτουργίες της τελευταίας δεν αποτελούν ουσιαστικό θεσμικό αντίβαρο στις Κυβερνητικές πολιτικές. Έτσι, λοιπόν, μια Κυβέρνηση με σαφή μεταρρυθμιστική agenda έχει περιορισμένα θεσμικά εμπόδια να υποσκελίσει στην προσπάθεια υλοποίησης των μεταρρυθμιστικών της πρωτοβουλιών.

Επιπλέον των λιποβαρών θεσμικών αντίβαρων, στη μέχρι σήμερα ιστορία της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας, ο εκάστοτε εκλεγμένος Πρωθυπουργός είναι ταυτόχρονα και Πρόεδρος του πολιτικού κόμματος με την πλειοψηφία των εδρών του Κοινοβουλίου, ενώ σπανίως βρίσκεται αντιμέτωπος με κάποια οργανωμένη και ισχυρή εσωκομματική αντιπολίτευση. Έτσι, η εσωκομματική πειθαρχία επιβάλλεται (άμεσα ή έμμεσα<sup>6</sup>) και η εσωκομματική ιεραρχία είναι σεβαστή από τους βουλευτές, τα στελέχη και τα όργανα του κυβερνώντος πολιτικού κόμματος.

Επιπλέον, παρότι κάποιες φορές ένας υπουργός κατά τη διάρκεια των προπαρασκευαστικών διεργασιών ή ακόμα και κατά τη διάρκεια της συζήτησης ενός νομοσχεδίου γίνεται αποδέκτης πιέσεων για τροποποίηση κάποιων εκ των προτεινόμενων διατάξεων, προς όφελος της πολιτικής «πελατείας» των βουλευτών

---

<sup>4</sup> Μετά το 2010, η επιλογή των Προέδρων των τριών ανωτάτων δικαστηρίων γίνεται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής. Ακριβέστερα, το Υπουργικό Συμβούλιο προτείνει τους έξι επικρατέστερους υποψηφίους, που έχουν τα τυπικά προσόντα, στη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, η οποία καλεί σε ακρόαση τους υποψηφίους και προτείνει, ομόφωνα ή με αυξημένη πλειοψηφία των 4/5, τους τρεις επικρατέστερους στο Υπουργικό Συμβούλιο το οποίο αποφασίζει λαμβάνοντας υπόψη την πρόταση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής.

<sup>5</sup> Από το 1994 αιρετές Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, που από το 2011 αντικαταστάθηκαν από τις αιρετές Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις.

<sup>6</sup> Το προνόμιο του Προέδρου του Κόμματος να καταρτίζει τα ψηφοδέλτια του Κόμματος, και άρα η δυνατότητά του να μην εντάξει σε αυτά τους «απειθαρχούς» βουλευτές και στελέχη, μπορεί να εκληφθεί ως μια έμμεση επιβολή της εσωκομματικής πειθαρχίας.

της συμπολίτευσης ή της αντιπολίτευσης, εντούτοις, αυτές οι πιέσεις, ή ακόμα και οι έντονες διαφωνίες (ακόμα και των βουλευτών της συμπολίτευσης), σπανίως είναι ικανές να ακυρώσουν τη βούληση της μεταρρυθμιστικής νομοθετικής κυβερνητικής πρωτοβουλίας, εφόσον αυτή έχει λάβει την έγκριση του Υπουργικού Συμβουλίου για να κατατεθεί προς συζήτηση στη Βουλή.

Η ελληνική Δημόσια Διοίκηση συμπεριφέρεται δουλοπρεπώς στην εκάστοτε πολιτική ηγεσία, και αυτή η δουλοπρέπεια οφείλεται στην επιρροή που ασκεί η τελευταία στα όργανα επιλογής των υπαλλήλων για τις υψηλότερες θέσεις ευθύνης της διοικητικής ιεραρχίας. Επίσης, οι προσοντούχοι υπάλληλοι σε θέσεις ευθύνης ακόμα κι όταν διαφωνούν με συγκεκριμένες πολιτικές επιλογές, σπανίως έχουν τη δυνατότητα να επηρεάσουν τις επιλογές αυτές.

Οι ομάδες συμφερόντων, αντιπαρατιθέμενες με τις κυβερνητικές επιλογές που θίγουν τα άμεσα συμφέροντά τους, σπανίως είναι πολιτικά ακηδεμόνευτες. Οι διαχωριστικές γραμμές εντός της κάθε ομάδας αντανακλούν τις διαιρέσεις του κομματικού συστήματος και έτσι οι φιλοκυβερνητικές μερίδες των ομάδων πειθαρχούν στις κομματικές γραμμές ή τουλάχιστον αμβλύνουν την ένταση της διαφωνίας που συλλογικά εκφράζεται από την ομάδα. Μια πρόσθετη αδυναμία πολλών εκ των οργανωμένων ομάδων συμφερόντων είναι ότι η ίδια τους η υπόσταση στηρίζεται στην άμεση ή έμμεση χρηματοδότηση από τον κρατικό προϋπολογισμό.

Συνοπτικά, η αρχιτεκτονική του ελληνικού πολιτειακού συστήματος, σε συνταγματικό, θεσμικό και κοινωνικό επίπεδο, είναι τέτοια που επιτρέπει τις ουσιαστικές μεταρρυθμιστικές αλλαγές των πολιτικών πεδίων που χρήζουν τέτοιων πρωτοβουλιών.

Είναι λοιπόν παράδοξο, σε ένα πολιτικό σύστημα στο οποίο η κάθε Κυβέρνηση εμφανίζεται, άλλοτε λιγότερο και άλλοτε περισσότερο, να έχει «τα χέρια της λυμένα», οι αναγκαίες πολιτικές μεταρρυθμίσεις να καθυστερούν, να μην θεσμοθετούνται ή να μην υλοποιούνται. Το πλέον παράδοξο είναι ότι ακόμα και σε μη αμιγώς οικονομικά πεδία πολιτικής, οι αναγκαίες μεταρρυθμίσεις έχουν επανειλημμένα αναβληθεί. Ενδεικτικά παραδείγματα τέτοιων πεδίων πολιτικής αποτελούν: η Δημόσια Διοίκηση –κεντρική και περιφερειακή- όπου η αναποτελεσματικότητα, η μη αποδοτική λειτουργία της και τα επίπεδα διαφθοράς και διαπλοκής καθιστούν αναγκαία τη θεσμοθέτηση και υλοποίηση ριζικών αλλαγών, η υποβέλτιστη λειτουργία της δευτεροβάθμιας και τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και οι πολιτικές προστασίας του περιβάλλοντος.

### III. Εννέα αλληλοσυνδεόμενες αιτίες αποτυχίας

Η διερεύνηση των *συντελεστών* και των *συνθηκών* που παρεμποδίζουν την ευόδωση των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών σε κρίσιμα πεδία πολιτικής στη χώρα μας, θα πρέπει να γίνει εντός ενός δικτύου αλληλεπίδρασης πολιτικών, διοικητικών και κοινωνικών σχέσεων και εντός του ιστορικού πλαισίου λειτουργίας του πολιτειακού μας συστήματος.

#### 1. Θεσμικές αιτίες αποτυχίας και αλληλεπιδράσεις.

(α). Μια μεταρρυθμιστική Κυβερνητική πρωτοβουλία που έχει υπερψηφιστεί στο Κοινοβούλιο μπορεί να ακυρωθεί από άλλους θεσμούς (π.χ. δικαστήρια) ή να περιοριστεί από θεσμοθετημένες Αρχές (π.χ. Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα). Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο νόμος 2459/1997 με τον οποίο λαμβάνονταν μέτρα οικονομικής στήριξης των πολύτεκνων οικογενειών με αποδεδειγμένα χαμηλό εισόδημα. Μετά την ψήφιση του νόμου, Ενώσεις και Σωματεία που εκπροσωπούσαν τις πολύτεκνες οικογένειες στράφηκαν δικαστικά εναντίον των διατάξεων που προέβλεπαν τη *διακριτή* μεταχείριση των πολύτεκνων οικογενειών βάσει του εισοδήματός τους, και απαίτησαν την καθολική οικονομική ενίσχυση όλων των οικογενειών αυτών, ανεξαρτήτως του εισοδήματός τους. Το 2001 το ΣτΕ δικαίωσε τους προσφεύγοντες και έκρινε ότι στο εξής κάθε πολύτεκνη οικογένεια, ανεξαρτήτως του εισοδήματός της, θα έπρεπε να λαμβάνει τα προνόμια που ο νομοθέτης καθόριζε για τις ασθενέστερες εισοδηματικά (και οικονομικά) οικογένειες αυτές.

(β). Μια μεταρρύθμιση που έχει υιοθετηθεί από το Κοινοβούλιο μπορεί να ατονήσει ή να εγκαταλειφθεί εξαιτίας μιας κυβερνητικής αλλαγής. Αυτή η αιτία είναι κοινή σε πολλές χώρες και συμβαίνει συνήθως μετά την εκλογική διαδοχή των κάθε φορά προηγούμενων κυβερνήσεων. Στην Ελλάδα, ακόμα και ο ανασχηματισμός της Κυβέρνησης (δηλ. η αλλαγή υπουργών) ή η αντικατάσταση ενός δημόσιου λειτουργού<sup>7</sup> σε κομβική διοικητική θέση (π.χ. Γενικός Γραμματέας ενός Υπουργείου) είναι ικανές να επιφέρουν την ακύρωση μιας θεσμοθετημένης μεταρρύθμισης. Οι διάδοχοι υπουργοί και δημόσιοι λειτουργοί σπανίως συνεχίζουν μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες των προηγούμενων, ακόμα κι όταν συμμερίζονται ταυτόσημες πολιτικές και ιδεολογικές αρχές. Χαρακτηριστικά παραδείγματα πεδίων

---

<sup>7</sup> Λειτουργός, με την έννοια του Οργάνου που ασκεί εξουσία σε ιεραρχικά κορυφαίες διοικητικές θέσεις και όχι με την έννοια της άσκησης των αρμοδιοτήτων τους με θεσμοθετημένους (Συνταγματικά ή νομικά) γνώμονες τη διοικητική και τη λειτουργική αυτοτέλεια, λόγω της φύσης των αρμοδιοτήτων τους (όπως π.χ. ο Δικαστής).

πολιτικής, που ταλανίζονται από αυτή την παθογένεια, είναι η Εκπαιδευτική πολιτική (σε όλες τις βαθμίδες της) και η Υγεία.

(γ). Μια θεσμοθετημένη μεταρρυθμιστική προσπάθεια μπορεί να ακυρωθεί επειδή έρχεται σε σύγκρουση με υφιστάμενους κανόνες υπερ-νομοθετικής ισχύος, όπως π.χ. κάποιους Κανονισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η ακύρωση του νόμου για τον «βασικό μέτοχο» (Ν.3310/2005), όπου απαγορευόταν στους μετόχους επιχειρήσεων που συμμετέχουν σε διαγωνιστικές προμήθειες του δημοσίου να έχουν μερίδιο μετοχών σε ιδιωτικούς ραδιοτηλεοπτικούς σταθμούς.

## 2. Αποτυχίες του διοικητικού συστήματος.

(α). Μια τέταρτη αιτία αποτυχίας των μεταρρυθμιστικών εγχειρημάτων είναι τα εμπόδια που θέτουν οι διοικητικές δομές και οι υπάλληλοι που τις στελεχώνουν. Οι γραφειοκρατικές αναληψίες μπορεί να καθυστερήσουν την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων, ενώ δεν αποτελεί εξαίρεση το γεγονός της ερμηνείας και της εφαρμογής των νέων ρυθμίσεων με τρόπο ώστε η «λογική» της μεταρρύθμισης να μην εξυπηρετείται ή ακόμα και να υπονομεύεται. Η διοικητική αποκέντρωση<sup>8</sup> και η επικύρωση αντιγράφων δημοσίων εγγράφων σύμφωνα με τον κώδικα διοικητικής διαδικασίας, καθώς και η εφαρμογή των αρχών της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης αποτελούν χαρακτηριστικά παραδείγματα.

(β). Μια πέμπτη αιτία είναι η διοικητική ανικανότητα. Μια μεταρρύθμιση στοιχειοθετημένη, τεκμηριωμένη και εγκεκριμένη από το Κοινοβούλιο μπορεί να αποτύχει στο στάδιο της εφαρμογής της εξαιτίας της έλλειψης εμπειρίας ή ικανότητας εκείνων που καλούνται να την υλοποιήσουν. Η εκλογικευμένη διαχείριση του μόνιμου εκπαιδευτικού προσωπικού της Πρωτοβάθμιας και της Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης (Ν.3848/2010, άρθρο 7) είναι χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτού του είδους της διοικητικής αδυναμίας. Στο ίδιο πολιτικό χαρτοφυλάκιο (Υπ. Παιδείας) εντάσσεται και η παραδειγματική αδυναμία παρακολούθησης και αξιολόγησης της λειτουργίας των σχολικών μονάδων από τα επάλληλα διοικητικά σχήματα (Σχολικές μονάδες / Διευθύνσεις Εκπαίδευσης / Περιφερειακές Διευθύνσεις Εκπαίδευσης / Κεντρική Υπηρεσία) του Υπ. Παιδείας,

---

<sup>8</sup> Δύο σχετικές μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, το 1984 και το 1986 (Ν.1416/1984 και Ν.1622/1986), για αποκέντρωση κρατικών λειτουργιών σε νομαρχιακό επίπεδο, δεν εφαρμόζονταν λόγω της αντίθεσης της διοίκησης του Υπ. Εσωτερικών στην αποδυνάμωση της ισχύος της, που προεξοφλούσε ότι θα επέφερε αυτή η αποκέντρωση. Μόλις δέκα χρόνια αργότερα, το 1994, με την εκλογή αιρετών Νομαρχών κατέστη εφικτή η υλοποίηση του εν λόγω εγχειρήματος.

παρά την ανάπτυξη πολυδάπανων πληροφοριακών εφαρμογών, ειδικά σχεδιασμένων και προσαρμοσμένων στις σχετικές ανάγκες.

(γ). Η έλλειψη ουσιαστικών διαύλων επικοινωνίας μεταξύ της πολιτικής ηγεσίας και της διοικητικής ιεραρχίας, αποτελεί την έκτη αιτία αποτυχίας των μεταρρυθμίσεων. Οι ασαφείς οδηγίες και οι αμφίσημες πολιτικές κατευθύνσεις προς την Διοίκηση, αλλά και η αδυναμία της Διοίκησης να μεταφέρει τη θεσμική της μνήμη στους πολιτικούς της προϊσταμένους, καθυστερούν την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων ενώ δεν προστατεύουν το όλο εγχείρημα από λάθη, προβλέψιμα σε πρώιμα στάδια.

Στο ίδιο πλαίσιο μπορεί να ενταχθεί και η λανθασμένη χρήση της νομοθετικής εξουσιοδότησης για την έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων (Προεδρικά Διατάγματα, κατά το Σύνταγμα, άρθρο 43 § 2, πρώτο εδάφιο) και κανονιστικών πράξεων (Υπουργικών Αποφάσεων, κατά το Σύνταγμα, άρθρο 43 § 2, δεύτερο εδάφιο), που παρεκκλίνουν των ορίων της ρύθμισης που η εξουσιοδότηση παρέχει για τα ειδικότερα θέματα ή τα θέματα με τεχνικό ή/και λεπτομερειακό χαρακτήρα. Ακόμα και η διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης να κάνει ή όχι, χρήση αυτών των εξουσιοδοτήσεων, προκειμένου να εκτελεστεί η βούληση του νομοθέτη, αποτελεί αιτία αναστολής ή ματαίωσης των μεταρρυθμίσεων με υπαιτιότητα της Διοικητικής ιεραρχίας και της δράσης ή της αδράνειάς της, αντίστοιχα.

### 3. Η προβληματική σχέση Κράτους – Κοινωνίας.

(α). Μια έβδομη αιτία αποτυχίας των μεταρρυθμίσεων είναι η αντίδραση της κοινωνίας ως σύνολο ή η μεμονωμένη αντίδραση των διαφόρων πολυπληθών-μαζικών κοινωνικών ομάδων και κινημάτων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα μαζικής μυωπικής αντίδρασης της κοινωνίας ως σύνολο, είναι η «πρόταση Γιαννίτση» για το Ασφαλιστικό (2001). Ως κοινωνία, αρχικά αμφισβητήσαμε την ύπαρξη του προβλήματος, κατόπιν θεωρήσαμε ότι, ακόμα κι αν η βιωσιμότητα του ασφαλιστικού τίθεται εν αμφιβόλω, είναι προτιμότερο να το επιλύσουμε στο μέλλον, και τελικά αποφασίσαμε, ως κοινωνία, να στιγματίσουμε τον μεταρρυθμιστή και να τον απομακρύνουμε («με τις φωνές και τον παλμό μας») από την Κυβέρνηση. Αποτέλεσμα: Το μέλλον έφτασε, το ασφαλιστικό καταρρέει και αναπόδραστα αναμένεται να συμφλιωθούμε, ως κοινωνία, με την ιδέα ότι οι νεώτερες γενιές δεν θα λαμβάνουν συντάξεις, αλλά προνοιακά επιδόματα.

(β). Η όγδοη αιτία είναι η αντίδραση των επονομαζόμενων κοινωνικών ελίτ, η αντίδραση, δηλαδή, εκείνων των ομάδων που ασκούν σημαντική πολιτική επιρροή (όπως, οι ιδιοκτήτες των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης, τα επιχειρηματικά λόμπι



κ.λ.π.), σε μεταρρυθμίσεις που θίγουν τα συμφέροντά τους. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η ακύρωση, από την ηγεσία της Ορθόδοξης Εκκλησίας της Ελλάδος, της βούλησης της Κυβέρνησης Α. Παπανδρέου (της περιόδου 1985-9) να φορολογήσει την Εκκλησιαστική περιουσία. Οι ηγεσίες αντίστοιχων θεσμικών ή εξωθεσμικών Ομάδων συμφερόντων που είναι ικανές να ακυρώσουν, να αναστείλουν ή ακόμα και να ματαιώσουν πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές μεταρρυθμίσεις, χαρακτηρίζονται από τον Γ. Τσεμπελή ως “veto-players”.

(γ). Τέλος, μια πρόσθετη αιτία αποτυχίας των μεταρρυθμίσεων είναι αυτές να μην ανταποκρίνονται στις προσδοκίες των κοινωνικών ομάδων στις οποίες τυγχάνουν εφαρμογής. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο Ν.2874/2000 με τον οποίο καλούνταν οι επιχειρηματίες να καταβάλουν αυξημένη αποζημίωση στους εργαζόμενους για υπερωριακή απασχόληση, σε σχέση με την ωριαία αντιμισθία του κανονικού εργασιακού ωραρίου. Ο νόμος αποσκοπούσε στην ενθάρρυνση των επιχειρηματιών να προσλάβουν νέους εργαζόμενους για να καλύψουν την υπερβάλλουσα ζήτηση εργατωρών στην γραμμή παραγωγής τους. Εντούτοις, εργοδότες και εργαζόμενοι συμφωνούσαν σε μικρότερη αποζημίωση των υπερωριών απ’ αυτή που ο νόμος προέβλεπε, προκειμένου αφενός οι πρώτοι να μην προσλάβουν νέους εργαζόμενους και επιβαρυνθούν με το κόστος εκπαίδευσής τους και αφετέρου οι δεύτεροι, δουλεύοντας περισσότερες ώρες, να λαμβάνουν μια πρόσθετη αποζημίωση στον τρέχοντα μισθό ή ημερομίσθιό τους.

Αυτές οι αιτίες, που λειτουργούν εντός ενός δικτύου αλληλεπίδρασης πολιτικών, διοικητικών και κοινωνικών σχέσεων, δεν αποκαλύπτουν από μόνες τους τις βαθύτερες ρίζες του προβλήματος. Θα πρέπει, λοιπόν, όπως προαναφέρθηκε, αυτές τις αιτίες και τις αλληλεπιδράσεις τους να τις εντάξουμε στο ιστορικό πλαίσιο λειτουργίας του σύγχρονου πολιτικού μας συστήματος.

Έτσι, ο πολωμένος πολιτικός ανταγωνισμός, οι απρόβλεπτοι και μικροί εκλογικοί κύκλοι, η έλλειψη πολιτικής κουλτούρας προσανατολισμένης στην ουσιαστική επίλυση προβλημάτων, το πελατειακό πολιτικό σύστημα, η διαφθορά και η απροθυμία των Κυβερνήσεων να θέσουν υψηλά στη λίστα των προτεραιοτήτων τους τις κρίσιμες και αναγκαίες μεταρρυθμίσεις κ.ά., αποτελούν κληρονομημένες πολιτικές πρακτικές από την μεταπολίτευση (αν όχι ενωρίτερα) και εντεύθεν. Αυτές οι κληρονομημένες πολιτικές πρακτικές (δηλ. το ιστορικό πλαίσιο λειτουργίας των πολιτικών θεσμών) γεννούν ή εντείνουν τις σχετικές αιτίες αποτυχίας των μεταρρυθμίσεων.

Αντίστοιχα, τα γραφειοκρατικά εμπόδια και η διοικητική ανικανότητα (ως δύο από τις αιτίες που προαναφέρθηκαν) οφείλονται, εν μέρει, στις *κληρονομημένες διοικητικές πρακτικές* του παρελθόντος. Ο διοικητικός κατακερματισμός, η έλλειψη διοικητικών ικανοτήτων στα πρόσωπα που στελεχώνουν τις υψηλότερες βαθμίδες της διοικητικής ιεραρχίας, η ενασχόληση με ένα πρόβλημα μετά την διόγκωσή του και οι λύσεις της τελευταίας στιγμής -που στις περισσότερες περιπτώσεις είναι αποσπασματικές, αντικρουόμενες και ατελέσφορες-, η απρονοησία για τη δημιουργία μηχανισμών εκτίμησης, αξιολόγησης, ανάδρασης και επαναξιολόγησης κ.ο.κ. Αυτή η διοικητική ανικανότητα εντείνεται με την πολιτική πρακτική της υποκατάστασης της διοικητικής ιεραρχίας από μετακλητούς συμβούλους που ασκούν την ουσιαστική διοίκηση, και αποχωρώντας παίρνουν μαζί τους και το μέρος εκείνης της θεσμικής μνήμης της διοίκησης που υποκατέστησαν. Έτσι, η διοικητική ανικανότητα διογκώνεται και οι σύμβουλοι πολλαπλασιάζονται.

Στις *κληρονομημένες κοινωνικές πρακτικές* συγκαταλέγονται: η πατερναλιστική αντίληψη που έχουν τα άτομα, είτε ως ψηφοφόροι είτε ως μέλη ομάδων συμφερόντων, για το ρόλο των πολιτικών κομμάτων, η έλλειψη εμπιστοσύνης των πολιτών απέναντι σε κάθε πολιτικό ή διοικητικό θεσμό, η αποστροφή μας στην αλλαγή του status-quo όταν διαπιστωθεί ότι θίγονται άμεσα τα ιδιαίτερα συμφέροντά μας, και η αδυναμία μας να συζητήσουμε, να συνεννοηθούμε, να συνεργαστούμε ειλικρινά και εποικοδομητικά και να καταλήξουμε συλλογικά σε ένα –έστω γενικόλογο και αφαιρετικό- συμπέρασμα. Οι ατέρμονες συζητήσεις, δίχως στόχευση και δίχως τέλος, των Κοινωνικών Εταίρων με την Κυβέρνηση αποτελούν, ίσως, το χαρακτηριστικότερο παράδειγμα.

### **Συνοπτικό συμπέρασμα:**

Στην χώρα μας, οι κληρονομημένες πολιτικές, διοικητικές και κοινωνικές πρακτικές συμπλέκονται αποτελεσματικά με ένα δίκτυο αλληλοσυνδεόμενων πολιτικών, διοικητικών και κοινωνικών αιτιών ανάσχεσης των μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών, και συνθέτουν τελικά ένα αντιφατικό και αναποτελεσματικό πολιτειακό περιβάλλον. Αντιφατικό, γιατί αποκηρύττει το status-quo και ταυτόχρονα εχθρεύεται τις προσπάθειες αλλαγής του, και αναποτελεσματικό γιατί το διατηρεί και το διαιώνίζει.