

1

ΕΙΣΑΓΩΓΗ Η ΠΡΟΟΠΤΙΚΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

Η υπαγωγή της χώρας στον έλεγχο της ΕΕ, της ΕΚΤ και του ΔΝΤ το 2010 σηματοδοτεί το δραματικό τέλος μιας περιόδου στη διάρκεια της οποίας οι μεταρρυθμίσεις υπήρξαν κυρίαρχο στοιχείο της πολιτικής ρητορικής και της πολιτικής πρακτικής. Η αποτίμηση των μεταρρυθμίσεων στο κράτος, την οικονομία και τη δημόσια διοίκηση είναι αναγκαία για να γνωρίσουμε το παρελθόν αλλά και επειδή οδηγεί σε νέες αντιλήψεις και προσανατολισμούς. Η υπόθεση εργασίας που έγινε μετά τη μεταπολίτευση του 1974, ότι δηλαδή χρειάζονται μεταρρυθμίσεις σε όλο το φάσμα της πολιτικής, κοινωνικής και οικονομικής ζωής δεν απέδωσε τους προσδοκώμενους καρπούς και δεν οδήγησε σε ουσιαστική ενδυνάμωση της χώρας. Οι μεταρρυθμίσεις είχαν αμφισβητήσιμα αποτελέσματα, έδρασαν ίσως ως προσανατολιστικό πλαίσιο και εμπόδισαν ρεαλιστικότερες προσεγγίσεις. Μια διαφορετική υπόθεση εργασίας είναι αναγκαία, η οποία, αφού εξετάσει την υπάρχουσα κατάσταση, να παρουσιάσει τη νέα προοπτική που

λαμβάνει υπόψη τις νέες συνθήκες, τους παράγοντες που αγνοήθηκαν και δίνει έμφαση στο παρόν και στο μέλλον· να συνδυάζει τις ενέργειες στο μακρο-επίπεδο επιδιώξεων και σχεδιασμών με ενέργειες στο μέσο-μικρο επιχειρησιακό-λειτουργικό επίπεδο με την εισαγωγή νέας διοικητικής αντίληψης. Αυτή η υπόθεση εργασίας επικεντρώνεται στις αλλαγές και την αντιμετώπιση προβλημάτων που επιχειρούνται οργανωμένα σε χαμηλότερο επίπεδο λειτουργίας του κράτους και εγγύτερα προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, παρά σε μεταρρυθμίσεις που προωθούνται από το κράτος και από απόσταση. Η πρόταση περιέχει επιχειρήματα που εξηγούν τη μεταβολή κατεύθυνσης και τη μεταφορά της έμφασης, προσδιορίζουν νέα αναλογία μεταρρυθμίσεων και αλλαγών και οικοδομούν σχέσεις αμοιβαίου οφέλους μεταξύ κράτους και πολιτών, σε συνθήκες ελληνικής και ευρωπαϊκής κρίσης (Δερτιλής 2004, North 2005, Παπούλιας 2007α, Σπανού 2008).

1.1 Δυναμική και ανοικτότητα τα χαρακτηριστικά της νέας πορείας

Η νέα υπόθεση εργασίας συγκροτείται από την παραδοχή ότι το κράτος και οι θεσμοί στην Ελλάδα αποτέλεσαν ένα «κλειστό αυτοαναφορικό σύστημα» αναπαραγωγής μιας συγκεντρωτικής αντίληψης που θα επιχειρούσε να σχεδιάσει δημόσιες πολιτικές με αποτελέσματα ωφέλιμα για τον πολίτη. «Δυναμική και ανοικτότητα» είναι τα χαρα-

κτηριστικά της νέας πορείας. Αντίστροφα, «στατικότητα και κλειστότητα» ήταν τα χαρακτηριστικά της προηγούμενης περιόδου. Η εργασία επικεντρώνεται στη μεταφορά ενεργειών από το επίπεδο της ρητορικής στην εφαρμογή των σχεδίων και την επίτευξη στόχων για την παραγωγή αποτελεσμάτων. Η θεώρηση «οι κοινωνικοί και οικονομικοί μετασχηματισμοί και οι δημόσιες πολιτικές ως κατεύθυνση, η μεταρρύθμιση ως πλαίσιο και απώτερο ζητούμενο και οι αλλαγές και η αντιμετώπιση προβλημάτων ως γνώση και πρακτική συγκεκριμένων τεχνικών και τρόπων σε εφαρμοσμένο επίπεδο με μετρήσιμα αποτελέσματα» είναι η βάση δημιουργίας της νέας προοπτικής. Εξετάζονται συνοπτικά οι ιστορικές και μεθοδολογικές προσεγγίσεις που υπαγόρευσαν μια στείρα εμμονή συνολικών λύσεων στα μεγάλα ζητήματα της χώρας από το κράτος χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι μεταβαλλόμενες συνθήκες και οι απαιτήσεις των πολιτών. Ακολουθεί η παρουσίαση επιτυχημένων και αποτυχημένων μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα με σκοπό την επισήμανση κρίσιμων παραγόντων. Εξετάζονται το ζήτημα της πολιτικής οικονομίας των μεταρρυθμίσεων, το εύρος και η έκταση της κρατικής δραστηριότητας και η ανάγκη δραστικής μείωσης και εναρμόνισης στις δυνατότητες της ελληνικής οικονομίας. Περιγράφεται επιγραμματικά η εμπειρία άλλων ευρωπαϊκών χωρών στη διοίκηση του κράτους και διοικητικών καινοτομιών στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας. Τέλος, επιχειρείται η άντληση των επιχειρημάτων εκείνων που συγκροτούν μια νέα αντίληψη διοίκησης για τη χώρα σε πε-

ρίοδους κρίσεων. Το «Διαχειρίζομαι και αλλάζω» (Change as you Manage) είναι η ουσία της νέας πρότασης και αποτελεί μια συλλογιστική σύγκλιση πολιτικού/μεταρρυθμιστικού λόγου και εφαρμογής σε συνθήκες εθνικής και ευρωπαϊκής κρίσης που μπορεί να εφαρμοστεί άμεσα. Η χρησιμοποίηση του πρώτου ενικού προσώπου είναι σκόπιμη και γίνεται για να δοθεί εξαρχής έμφαση στα πρόσωπα και την ηγεσία και στην αποφασιστικότητα που πρέπει να διαθέτουν (Tsoukas και Papoulias 2005, Παπούλιας 2007α, 2009, Τσουκαλάς και Καφετζής 2008, Καζάκος 2011).

1.2 Το τελικό ζητούμενο είναι ευκολότερο απ' ό,τι πιστεύεται

Είναι γνωστό ότι πίσω από τη λειτουργία του κράτους και των θεσμών και της αδυναμίας τους να ανταποκριθούν στις υποχρεώσεις τους έναντι της κοινωνίας και των πολιτών υπάρχουν πολύπλοκες σχέσεις και διασυνδέσεις τις οποίες η επιστημονική ανάλυση έχει δυσκολίες και περιορισμούς να κατανοήσει και να ερμηνεύσει. Το ίδιο συμβαίνει και με τις υποχρεώσεις και τα καθήκοντα που οι πολίτες οφείλουν να εκπληρώσουν με τάξη και συνέπεια. Στην ανάλυση που ακολουθεί αυτές οι διαστάσεις δεν υποτιμώνται καθόλου. Η προσπάθεια που γίνεται επιχειρεί να αναδείξει πως ακόμα και σε συνθήκες αβεβαιότητας των καταστάσεων και πολυπλοκότητας των φαινομένων υπάρ-

χει πάντα τρόπος τα πράγματα να αντιμετωπιστούν καλύτερα. Στην παρούσα εργασία η προσπάθεια αυτή είναι εμφανής. Η διοικητική και οργανωτική εμπειρία που υπάρχει συντίθεται σε μια πρόταση η οποία έχει επιστημονική θεμελίωση και πηγάζει από τις τρέχουσες πρακτικές της ζωής του κράτους, των επιχειρήσεων και των πολιτών. Στην τυχαία και την πρόχειρη αντιμετώπιση αντιτάσσεται η νηφάλια και η ώριμη στάση, στην επιφανειακή και ρηχή προσπάθεια η υπεύθυνη και ενσυνείδητη αντίδραση. Η επιστημονική τεκμηρίωση πρέπει να επιμένει μέχρι το τέλος. Τίποτα δεν πρέπει να θεωρείται εύκολο. Όλα κατακτώνται με κόπο και επιμονή. Το ζήτημα είναι ό,τι προκύπτει να είναι καλύτερο από το προηγούμενο.

Σε συνθήκες κρίσης τα πράγματα λαμβάνουν συνεχώς διαφορετική μορφή και σχήμα. Οι μεταρρυθμίσεις και οι αλλαγές χρειάζονται ευελιξία και προσαρμοστικότητα. Το «Διαχειρίζομαι και Αλλάζω» ανοίγει μια τέτοια προοπτική. Κάτω από προϋποθέσεις ακόμα και τα πολύ δύσκολα γίνονται προσεγγίσιμα και ευκρινέστερα. Το τελικό ζητούμενο είναι ευκολότερο απ' ό,τι πιστεύεται. Χρειάζεται μια αντιστροφή του χρόνου. Ποιος άραγε φανταζόταν ότι το «Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα» που αποφασίστηκε στη Βουλή (29.06.2011) δεν είχε καμιά πιθανότητα καταψήφισης; Η αντιπολίτευση σε μια σπάνια κίνηση πολιτικής ευελιξίας επιθυμούσε διακαώς την έγκρισή του, αλλά το καταψήφισε. Μια απόδειξη ότι τις μεταρρυθμίσεις τις θέλουν πολλοί αλλά χρειάζεται ένας τρόπος οργανωμένης διαχείρισης ακόμα και τέτοιων θεμάτων. Αναζητείται μια «οριζό-

ντια τομή στον τρόπο σκέψης, σχεδιασμού και οργάνωσης». Οι συνθήκες ομαλότητας κρύβουν ανάλογες δυσκολίες με τις συνθήκες αβεβαιότητας και συγκρούσεων. Στη δεύτερη περίπτωση πολλές φορές υπάρχει το πλεονέκτημα ότι οι δυσκολίες είναι περισσότερο εμφανείς και περιγράψιμες. Η αντιμετώπισή τους μπορεί και πρέπει να οργανωθεί με κατάλληλο τρόπο. Από το χάος μπορεί να προκύψει «τάξη εν αταξία». Χρειάζεται γνώση και προπαρασκευή (Mitroff 2000, Σημίτης 2008, Roscini, Schlefer και Dimitriou 2011, Watts 2011).

ΙΣΤΟΡΙΚΕΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΚΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ

Η πορεία και η αποτελεσματικότητα των κοινωνικών και οικονομικών μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα έχουν σχέση με τον τρόπο με τον οποίο οικοδομήθηκαν το ελληνικό κράτος και η δημόσια διοίκηση από τη γένεσή τους και μέχρι σήμερα. Έχουν σχέση με τις βασικές ιστορικές, πολιτικές και μεθοδολογικές αντιλήψεις, τις κυρίαρχες σχολές σκέψης, τις πρακτικές και τις συνήθειες στο κράτος και τη δημόσια διοίκηση και τις πολιτικές αποφάσεις και τους πολιτικούς προσανατολισμούς που ακολούθησαν τα κόμματα και οι ηγεσίες τους. Παρουσιάζονται ακολούθως περιληπτικά ορισμένες απόψεις για τις μεταρρυθμίσεις όπως καταγράφονται στη βιβλιογραφία και αποτυπώνονται στις προσωπικές εμπειρίες, οι οποίες αναδεικνύουν κρίσιμους παράγοντες και φωτίζουν όψεις και πτυχές που μπορούν να βοηθήσουν στην κατανόησή τους· κυρίως, όσον αφορά το ευρύτερο πολιτικό, κοινωνικό και οικονομικό περιβάλλον μέσα στο οποίο οι μεταρρυθμίσεις απέδωσαν ή δεν απέδωσαν τα προσδοκώμενα αποτελέσματα.

2.1 Ο μεταρρυθμισμός

Στη μικρή ιστορική διάρκεια των πρώτων δεκαετιών της ζωής του, υποστηρίζει ο Δερτιλής (2004), το νεαρό ελληνικό κράτος προσπάθησε μέσω των πρώτων μεταρρυθμίσεων να στηρίξει την αυθεντία και τη νομιμότητά του στη συναίνεση των αγροτικών στρωμάτων που συνέθεταν τη συντριπτική πλειονότητα του πληθυσμού της χώρας. Υποστηρίζει επίσης ότι στη μακρά ιστορική διάρκεια, από το 1864 ως το τέλος του 20ού αιώνα, τα μεταρρυθμιστικά μέτρα των εκάστοτε κυβερνήσεων απευθύνονταν όχι μόνο στην πλειονότητα αλλά στην πλειοψηφία του πληθυσμού, δηλαδή ενός εν δυνάμει εκλογικού σώματος. Αυτός ο «μεταρρυθμισμός» στόχευε κυρίως στην οριστική νομιμοποίηση και επιβολή του ενός ή του άλλου πολιτειακού καθεστώτος. Σε βαθύτερο επίπεδο, οι μεταρρυθμίσεις διέπονταν από τη λογική του πλέγματος εξουσίας και τις διακυμάνσεις των συσχετισμών και τις συνδέσεις δυνάμεων στο εσωτερικό του. Όσο περισσότερο καθιερωνόταν ο μεταρρυθμισμός ως πάγια πολιτική επιλογή τόσο αποτελεσματικότερα λειτουργούσε και ως πάγιο νομιμοποιητικό στοιχείο και ως τρόπος μιας «οιονεί διαπραγμάτευσης» μεταξύ εξουσίας και πολιτών.

Η κατάσταση του διοικητικού μηχανισμού, υποστηρίζει ο Βαρβαρέσος (1952), αναφερόμενος στην Ελλάδα της δεκαετίας του '50, ήταν τέτοια που όχι μόνο δεν του επέτρεπε να συμβάλει δημιουργικά στην αναπτυξιακή πορεία και στις προοπτικές της χώρας, αλλά αδυνατούσε να

επιτελέσει στοιχειώδεις κρατικές λειτουργίες. Οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, όπως γράφει επίσης ο Langrod (1964), αποδείχθηκαν στο σύνολό τους ανεπαρκείς, γιατί έλειπε ένα γενικό σχέδιο και δεν υπήρξε αλλαγή της νοοτροπίας των δημόσιων υπαλλήλων (Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος, 2000). Η εικόνα της Ελλάδας σήμερα, σημειώνει ο Βούλγαρης (2008), περιέχει τη θετική κατάληξη της περιόδου που διανύσαμε, αλλά υποσημειώνει τους ανοιχτούς λογαριασμούς του μέλλοντός μας. Η Ελλάδα δοκιμάστηκε ιδιαίτερα με παρατεταμένους πολέμους, εθνικό διχασμό, εμφύλιο πόλεμο και δικτατορίες. Αποτελεί επομένως κατάκτηση ότι από το 1974 η Ελλάδα διέρχεται μια από τις ομαλότερες περιόδους της ιστορίας της. Πράγματι η Ελλάδα κατά το τελευταίο τέταρτο του 20ού αιώνα έγινε μια «κανονική» ευρωπαϊκή χώρα.

2.2 Το ναπολεόντειο κράτος

Μια άλλη μεθοδολογική προσέγγιση για τις μεταρρυθμίσεις είναι η αντίληψη ότι υπό ορισμένες συνθήκες στην Ελλάδα διαμορφώθηκε ένα διοικητικό σύστημα με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, κυρίως όσον αφορά την έννοια του διοικητικού δικαίου, που έκανε αυστηρή διάκριση μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, τη συγκεντρωτική διοίκηση με υπαλλήλους καριέρας και μια αποκεντρωμένη διοίκηση που είχε επικεφαλής το νομάρχη. Αυτά είχαν ως αποτέλεσμα τη δημιουργία χάσματος μεταξύ τυπικής και

πραγματικής λειτουργίας των θεσμών, καθώς και την ανάδειξη της πολιτικής πατρωνίας ως κυρίαρχου στοιχείου στη ζωή και τη δράση των ανθρώπων. Δημιουργήθηκε δηλαδή εκ των πραγμάτων ένα κακέκτυπο του ναπολεόντειου κράτους και μια κακή απομίμηση της βεμπεριανής γραφειοκρατίας. Εάν το κράτος ήταν ο κεντρικός πρωταγωνιστής στη ναπολεόντεια παράδοση, όπως επισημαίνει η Σρανου (2008), στην Ελλάδα ο κρατισμός είναι το σημαντικότερο χαρακτηριστικό της ελληνικής πολιτικής κουλτούρας όχι μόνο ως ιδεολογία και πρακτική που διαπερνά όλα τα πολιτικά κόμματα, αλλά και ως κεντρική κοινωνική προσδοκία. Η ανεπάρκεια και η ακαταλληλότητα του διοικητικού μηχανισμού της χώρας μας, όπως γράφει ο Μακρυδημήτρης (1999), οφείλονται στο εξαιρετικά διογκωμένο μέγεθος των δημόσιων υπηρεσιών, στο προσωπικό της δημόσιας διοίκησης που προέρχεται από τα πελατειακά συστήματα προσλήψεων και στη διοικητικό-οργανωτική υπανάπτυξη λόγω της απουσίας σύγχρονων μεθόδων εργασίας, μεθοδολογίας και φιλοσοφίας διοίκησης.

Όταν στον δημόσιο διάλογο προτείνεται η ανάγκη μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης, όπως αναφέρει ο Μαϊστρος (2009), αυτή συνήθως νοείται ως απλός μετασχηματισμός της σε κεντρικό, περιφερειακό, νομαρχιακό και τοπικό επίπεδο. Προβάλλονται μόνο η αναγκαιότητα της συγχώνευσης των υπουργείων και των φορέων του δημόσιου τομέα, η μείωση του αριθμού των περιφερειών και του αριθμού των πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) και θεωρείται

αυτονόητο ότι αυτή η αλλαγή των δομών της δημόσιας διοίκησης αποτελεί από μόνη της επαρκή μεταρρύθμιση. Ο Καρκατσούλης (2008) αναφερόμενος στον ρυθμιστικό όγκο της τριακονταετίας 1975-2005 και στην αξιολόγηση της ποσότητας και της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων αποδεικνύει με στοιχεία ότι είναι τεράστιος και αποτελεί απόδειξη πολυνομίας και κακονομίας. Την περίοδο αυτή παρήχθησαν 3.430 νόμοι, 18.711 προεδρικά διατάγματα και περίπου 102.000 υπουργικές αποφάσεις. Συμπεραίνει ότι οι επιπτώσεις στη διοικητική λειτουργία του κράτους είναι εξαιρετικά αρνητικές.

2.3 Διαφθορά και προσοδοθηρία

Μια τρίτη μεθοδολογική προσέγγιση οικοδομεί την άποψη πως ένα καθεστώς εκτεταμένης διαφθοράς και προσοδοθηρίας έχει δημιουργήσει ένα πλαίσιο που εμποδίζει μεταρρυθμίσεις και αλλαγές. Ο δημόσιος χώρος στην Ελλάδα, όπως υποστηρίζουν οι Πελαγίδης και Μητσόπουλος (2010), χαρακτηρίζεται από φαινόμενα λεηλασίας και λαφυραγωγίας του κράτους και του εθνικού πλούτου από μειοψηφικές αλλά ισχυρότατες ομάδες ραντιέριδων, κλεπτοκρατών και προσοδοθήρων. Πολλά από τα φαινόμενα κακοδαιμονίας της χώρας μας οφείλονται στην εκτεταμένη ατυπία εφαρμογής σύγχρονων κανόνων λειτουργίας του κράτους και της οικονομίας και στη διαφθορά των πολιτικών, των δημόσιων λειτουργών και γενικό-

τερα της κοινωνίας, καθώς και στην ύπαρξη ενός συστήματος αναπαραγωγής της επαγγελματικής ζωής των ατόμων στο οποίο ο καθένας ατομικώς ενεργεί παρατύπως για να βρεθεί σε καλύτερη και πιο αναβαθμισμένη θέση στον μικρό, ελληνικό, χαοτικό καπιταλισμό.

Οι επιπτώσεις της διαφθοράς είναι εμφανείς σε ότι αφορά την οικονομική αποτελεσματικότητα, υποστηρίζει ο Μάνος (1998). Επηρεάζουν σημαντικά τη διεκπεραίωση των συναλλαγών και την εμπιστοσύνη στο κράτος δικαίου και την ικανότητά του να συλλέγει φορολογικά έσοδα. Απομακρύνουν τις επενδύσεις και στρεβλώνουν τον ανταγωνισμό και την κατανομή του πλούτου. Ο δημόσιος τομέας στη χώρα μας, όπως υποστηρίζει ο Ρακιτζής (2009, 2010), πάσχει κυρίως από την κακοδιοίκηση και τη διαφθορά, γεγονός που δημιουργεί πολύ επιβλαβείς επιπτώσεις στη λειτουργία του κράτους και στον ιδιωτικό τομέα. Για την καταπολέμηση της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης απαιτούνται η λειτουργία κατάλληλων ελεγκτικών μηχανισμών, η αποτελεσματική αρωγή της δικαιοσύνης αλλά και η συμπαράσταση της κοινωνίας.

2.4 Ο εξευρωπαϊσμός

Η επιθυμία της χώρας μας να αποτελέσει οργανικό μέρος της Ευρώπης καθώς μοιράζεται μαζί της την ίδια πολιτιστική παράδοση και εκτείνεται στον ίδιο γεωγραφικό χώρο είναι παλαιά και τεκμηριωμένη. Τα βήματα ενσωμάτω-

σης της χώρας στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι των δεκαετιών του 1960, του 1980 και του 2000 υπήρξαν τολμηρά και κατοχύρωσαν με δημοκρατικό τρόπο αυτή τη διαδικασία και επισφράγισαν μια επιτυχημένη πορεία. Για τη σημερινή εποχή οι μεταρρυθμίσεις των κοινωνικών συστημάτων στις ευρωπαϊκές χώρες προσεγγίζονται μεθοδολογικά όλο και περισσότερο μέσα από τη λογική του εξευρωπαϊσμού, όπως γράφουν οι Σακελλαρόπουλος και Οικονόμου (2006). Αυτό το ερμηνευτικό πλαίσιο αποτελεί σήμερα το κυρίαρχο θεωρητικό και μεθοδολογικό εργαλείο μιας δυναμικής ανάλυσης τόσο της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής όσο και των κοινωνικών πολιτικών των ευρωπαϊκών κρατών μελών. Στην κοινωνική πολιτική ο εξευρωπαϊσμός αναφέρεται στις επιδράσεις που οι θεσμοί και οι ρυθμίσεις της ΕΕ ασκούν στο εθνικό επίπεδο διαμόρφωσης, αποδοχής από τους πολίτες και εφαρμογής. Οι Featherstone και Παπαδημητρίου (2010) διερευνούν αυτή τη δυνατότητα πλήρους ενσωμάτωσης της χώρας μας στην ΕΕ. Εξηγούν ότι υπάρχουν εκατέρωθεν δυσκολίες προσαρμογής και επισημαίνουν ότι τα όρια του εξευρωπαϊσμού είναι περιορισμένα από τις αδυναμίες τόσο της ΕΕ όσο και της χώρας μας να πάρει πρωτοβουλίες και να τολμήσει πολιτικές που θα την ωφελήσουν και θα τη θωρακίσουν από κινδύνους και κρίσεις. Η ΕΕ ενεργεί από την ιδιαίτερη θέση της ως εξωτερικού και εσωτερικού θεσμού συγχρόνως, σε σχέση με τα κράτη μέλη (Διαμαντούρος 2000, Sotiropoulos 2004, Βενιζέλος 2006, Μανιτάκης 2008).