ΑΡΗΣ ΑΛΕΞΟΠΟΥΛΟΣ

Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Ανάτυπο
Από τα Πρακτικά του 1ου Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων
«Διοικητική Θεωρία και Πράξη - Διοίκηση και Κοινωνία»
6 και 7 Οκτωβρίου 2005

ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ
ΑΘΗΝΑ-ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ

Άρης Αλεξόπουλος*

Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Στόχος αυτής της ανακοίνωσης είναι να αναζητήσει μια απάντηση στο γιατί η μεταπολιτευτική δημοκρατία μας χαρακτηρίζεται από πολλές μεταρρυθμίσεις δημοσίων πολιτικών, που απέτυχαν στην φάση της υλοποίησης. Ποιο μερίδιο ευθύνης στην αποτυχία έχει η δημόσια διοίκηση, από τη στιγμή που αυτή αποτελεί το βασικό φορέα υλοποίησης των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών; Με ποιο τρόπο μπορεί μια κυβέρνηση να εξασφαλίσει ότι η νομοθετημένη θέλησή της θα εφαρμοσθεί όπως ακριβώς την αποτύπωσε στην πρωτογενή νομοθετική της δραστηριότητα; Ορίζω ως επιτυχή μια μεταρρύθμιση, όχι όταν ψηφίζεται ένα πρωτογενές πλέγμα νόμων σχετιζόμενων με ένα πεδίο πολιτικής, αλλά όταν ολοκληρώνονται όλα τα δευτερογενή διοικητικά μέτρα, τίθενται σε λειτουργία και παγιώνονται όλα τα νέα εργαλεία πολιτικής[1]. Έτσι, η ανάλυση της διαδικασίας παραγωγής μιας μεταρρύθμισης πρέπει να περιλαμβάνει δύο διακριτά στάδια, εξίσου σημαντικά για την τελική έκβαση της διαδικασίας, αυτό της αρχικής απόφασης και αυτό της υλοποίησης. Το περισσότερο βάρος στις έρευνες για την τύχη των μεταρρυθμίσεων των κρατικών πολιτικών στην Ελλάδα έχει κυρίως επικεντρωθεί στο στάδιο της πρωτογενούς νομοθετικής μεταρρυθμιστικής πρωτοβουλίας και όχι στην μελέτη της δημόσιας διοίκησης ως πιθανής ανεξάρτητης μεταβλητής στην τύχη των μεταρρυθμίσεων των δημοσίων πολιτικών. Αντίθετα, η δημόσια διοίκηση έχει γίνει εκτεταμένα αντικείμενο μελέτης[2] ως εξαρτημένη μεταβλητή, ως το πιθανό αποτέλεσμα μεταρρυθμιστικών προσπαθειών. Θεωρώ ότι η μελέτη του ρόλου της διοίκησης ως ανεξάρτητης μεταβλητής, στη μεταρρύθμιση δημοσίων πολιτικών είναι ζήτημα κομβικής σημασίας, που θα μας βοηθήσει τόσο στην κατανόηση, όσο και στη βελτίωση της τεχνολογίας παραγωγής βέλτιστων και δίκαιων δημοσίων πολιτικών[3].

---

* Λέκτωρ Πανεπιστημίου Κρήτης.

1. Δεν ακολουθώ εδώ τον ορισμό όπου μια μεταρρύθμιση κρίνεται επιτυχής από το αν πέτυχε το σκοπό για τον οποίο προωθήθηκε.

2. Ενδεικτικά βλέπε Μακρυδημήτρης, Μιχαλόπουλος (επιμ.), 2000, Σπηλιωτόπουλος, Μακρυδημήτρης (επιμ.), 2001 και Μιχαλόπουλος, 2003.

3. Στην κατεύθυνση αυτή κινείται η εργασία των Παπούλια, Τσούκα, 1998.

Είδη αλλαγών στο πεδίο των δημοσίων πολιτικών

Επειδή ο όρος αλλαγή και μεταρρύθμιση χρησιμοποιείται συχνά στο πλαίσιο μιας ρητορικής πολιτικού εντυπωσιασμού και στην πράξη υπονοεί διαφορετικής έντασης μεταβολές πολιτικής, για να αναλυθεί η σχέση δημόσιας διοίκησης και μεταρρυθμίσεων, είναι χρήσιμη η κατηγοριοποίηση των διαφόρων μορφών που μπορεί να πάρει η τελευταία. Έτσι θα προσδιορισθεί με μεγαλύτερη ακρίβεια στην ανάλυση σε ποια μορφή αλλαγών παίζει μεγαλύτερο ή μικρότερο ρόλο η διοίκηση ως ανεξάρτητη μεταβλητή. Για τον σκοπό αυτό ακολουθώ την πρόταση ταξινόμησης της διαφορετικής έντασης αλλαγών δημοσίων πολιτικών ανάλογα με το αν αλλάζουν οι στόχοι ή και τα εργαλεία πολιτικής, όπως πρότεινε ο Αμερικανός πολιτικός επιστήμονας P. Hall (1989)[4]. Με βάση την κλίμακα του Hall έχουμε τρία είδη αλλαγών:

- Αλλαγή πρώτης τάξης, όπου προσαρμόζεται ο τρόπος χρήσης του εργαλείου πολιτικής για την αντιμετώπιση της νέας κατάστασης (π.χ. το ύψος των επιτοκίων) (Προσαυξητική αλλαγή, incrementalism)
- Αλλαγή δεύτερης τάξης, όπου αλλάζουν τα εργαλεία πολιτικής. Η αλλαγή των εργαλείων (από την ενίσχυση των τιμών περνάμε στην επιδότηση των συντελεστών παραγωγής των αγροτικών προϊόντων) (Δραστική αλλαγή)
- Αλλαγή τρίτης τάξης, όπου αλλάζουν και οι στόχοι και τα εργαλεία (νέες ιδέες, νέες εναλλακτικές) (Δραστική αλλαγή-Τομή πολιτικής).

Με βάση την παραπάνω κατάταξη, η μεταρρύθμιση δημοσίων πολιτικών μπορεί να αντιστοιχηθεί στις αλλαγές δεύτερης και τρίτης τάξης, αφού οι αλλαγές πρώτου είδους αφορούν ήπιες προσαρμογές μέσω της διαδικασίας αξιολόγησης και ανατροφοδότησης της ακολουθούμενης πολιτικής. Η μεταρρύθμιση αφορά εμπρόθετες παρεμβάσεις που οδηγούν σε αλλαγές - τομές στο status quo των εργαλείων ή και των στόχων μιας δημόσιας πολιτικής. Η εμπρόθετη δράση των μεταρρυθμιστών εξελίσσεται μέσα από τα διακριτά στάδια σχεδιασμού και υλοποίησης. Ιστορικά δεν έχουν παρατηρηθεί μεταρρυθμίσεις μέσα από τυχαίες ή αντανακλαστικές διαδράσεις. Προβλήματα και λύσεις έχουν τη δική τους εσωτερική δυναμική ανάδειξης, μπορεί να συνυπάρχουν αλλά δεν είναι αυτόματη η σύνδεσή τους και ακόμα περισσότερο δεν μπορεί να είναι τυχαία η υιοθέτησή τους από ένα κυβερνητικό σχηματισμό. Η σύνδεση οφείλεται στην εμπρόθετη δράση των επιχειρηματιών πολιτικής (policy entrepreneurs). Αυτοί είναι ορθολογικοί παίκτες, σε ένα πολυκεντρικό σύστημα λήψης αποφάσεων όπως είναι ο χώρος των πολιτικών του κράτους, που επενδύουν χρόνο, κόπο και ενέργεια για να παντρέψουν προβλήματα με πιθανές λύσεις (Kingdon, 1995). Μπορεί η δημόσια διοίκηση να παίξει τέ-

4. Στην ελληνική βιβλιογραφία δες Παγουλάτος, 1999.

τοιο ρόλο, τροφοδοτώντας την κυβερνητική ατζέντα με καινοτόμες μεταρρυθμίσεις πολιτικής; Ας επιχειρήσουμε να ανιχνεύσουμε ποια μπορεί να είναι η προστιθέμενη αξία της διοίκησης σ' αυτό το σημείο, στον προσδιορισμό του περιεχομένου μιας μεταρρύθμισης στο στάδιο του αρχικού σχεδιασμού και της υιοθέτησης.

Ο ρόλος της διοίκησης στη φάση του σχεδιασμού των μεταρρυθμίσεων

Από την βάση προς την κορυφή, τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης, με κίνητρο την καλύτερη εξέλιξη της καριέρας τους, επιδιώκουν να επηρεάσουν την κυβερνητική ατζέντα ώστε να επεκταθούν τα υπάρχοντα προγράμματα που έχουν στην ευθύνη τους. Οι πηγές της δύναμης των επιτελικών στελεχών στην προώθηση των δικών τους προτιμήσεων στην παραγωγή δημοσίων πολιτικών είναι ότι:

- Μένουν χρόνια στο ίδιο αντικείμενο πολιτικής και από διάφορα πόστα
- Κατέχουν λόγω γνώσης και πείρας εξειδίκευση και προνομιακή πληροφόρηση για το πεδίο της δημόσιας πολιτικής που δραστηριοποιούνται
- Έχουν σταθερές-μόνιμες σχέσεις, δίαυλους επικοινωνίας με εμπλεκόμενα θεσμικά κατοχυρωμένα, ή ανεπίσημα συμφέροντα και άλλους δικαστικούς[5] ή και πολιτικούς παράγοντες όπως βουλευτές της αντιπολίτευσης.

Ωστόσο, η εμπλοκή της διοίκησης στην φάση της υλοποίησης της αφήνει ελάχιστο χρόνο να σκεφτεί νέες ιδέες. Κάνει επίσης τα επιτελικά στελέχη συντηρητικά στο να ανοίξουν το πρόγραμμα που υλοποιούν σε κριτική, γιατί φοβούνται δραστικές αλλαγές που μπορεί να τους οδηγήσουν στην απώλεια της θέσης τους (Lipsky, 1980). Ο συντηρητισμός αυτός αφορά τα μεσαία στελέχη της διοίκησης (line bureaucrats) που εμπλέκονται στην υλοποίηση και όχι τα διευθυντικά στελέχη κεντρικών υπηρεσιών υπουργείων και οργανισμών που συνήθως υπηρετούν κοντά στους πολιτικούς τους προϊσταμένους. Ο ρόλος αυτών των στελεχών είναι σημαντικός στον καθορισμό και την εξειδίκευση των εναλλακτικών που τους παραγγέλνονται από τους πολιτικούς τους προϊστάμενους. Είναι αυτοί που συντάσσουν τα σχέδια νόμων. Μπορούν επίσης να προετοιμάζουν νέες προτάσεις για την «κατάλληλη ώρα». Θεωρητικά λόγω της μεγάλης εξειδίκευσής τους και την κατοχή γνώσης και πληροφόρησης, τα επιτελικά στελέχη της κεντρικής διοίκησης θα μπορούσαν να επιδιώξουν να «πωλήσουν» τις ιδέες τους στους πολιτικούς τους προϊστάμενους. Ειδικά εάν οι τελευταίοι δεν έχουν ξεκάθαρη άποψη για το τι θέλουν να κάνουν. Ωστόσο, έχει παρατηρηθεί ότι οι ώριμες εγκατεστημένες γραφειοκρατίες σπάνια προωθούν δραστικές αλλαγές (Kingdon, 1995). Οι όποιες αλλαγές προτεί-

5. Για το Ελληνικό Πολιτικό Σύστημα χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η επεξεργασία προεδρικών διαταγμάτων από το Συμβούλιο Επικρατείας.

νονται είναι προσαυξητικές αλλαγές πρώτης τάξης[6]. Άρα η δραστική μεταρρυθμιστική προσπάθεια χρειάζεται κίνηση από έξω για να ξεκινήσει. Ο παραπάνω ισχυρισμός μάς οδηγεί στο να ρίξουμε το βάρος της ανάλυσής μας στην αναζήτηση της σημαντικής προστιθέμενης αξίας της διοίκησης στην εφαρμογή όπου εξειδικεύονται και όχι στον αρχικό σχεδιασμό δραστικών μεταρρυθμίσεων.

Ο βαθμός αυτονομίας της διοίκησης στη φάση της υλοποίησης πολιτικών

Πότε η διοίκηση θα εφαρμόσει τον νόμο σύμφωνα με την δική της άποψη (ή συμφέρον), μακριά από την βούληση των πολιτικών της προϊσταμένων; Τα κίνητρά της για μια τέτοια ενέργεια μπορούν να κωδικοποιηθούν σε δύο βασικές κατηγορίες:

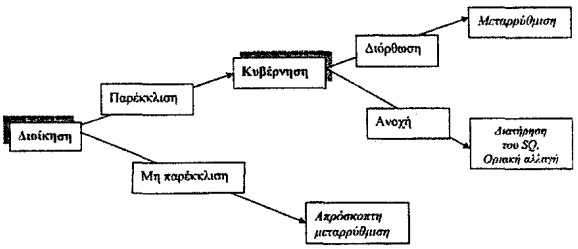
- Αντίδραση σε μεταρρυθμίσεις, που επιχειρούν να μεταβάλλουν τον τρόπο λειτουργίας της (αρμοδιότητες, μετακινήσεις, τρόπος αξιολόγησης) με νέα αβέβαια, τουλάχιστον στην αρχή, αποτελέσματα. Είναι γενικά παραδεκτό στην διοικητική επιστήμη (Hill, Hupe, 2002) ότι είναι φυσική τάση της διοίκησης να διάκειται αρνητικά απέναντι σε μεταρρυθμίσεις, αφού πρέπει να μεταβάλει τον τρόπο λειτουργίας της (αρμοδιότητες, μετακινήσεις, τρόπος αξιολόγησης) με νέα αβέβαια, τουλάχιστον στην αρχή, αποτελέσματα.
- Διαφορετική αντίληψη από αυτή του εντολέα της για το περιεχόμενο του δημοσίου συμφέροντος που της έχει ανατεθεί να εξειδικεύσει και να εφαρμόσει.

Με την βοήθεια του ερμηνευτικού πλαισίου της θεωρίας παιγνίων, η σχέση κυβέρνησης και διοίκησης στη φάση της εφαρμογής μιας μεταρρύθμισης μπορεί να αναλυθεί ως παίγνιο διαδοχικών κινήσεων όπου η διοίκηση κινείται πρώτη και η κυβέρνηση ακολουθεί (βλέπε γράφημα 1). Η διοίκηση στον πρώτο χρόνο για να προωθήσει καλύτερα το στενό της συμφέρον καλείται να επιλέξει ανάμεσα στην πιστή εφαρμογή και την παρέκκλιση από τις οδηγίες και τους μεταρρυθμιστικούς στόχους όπως έχουν δοθεί από την κυβέρνηση. Στη συνέχεια η κυβέρνηση πρέπει να επιλέξει εάν θα αποδεχθεί ή θα «διορθώσει» την παρέκκλιση. Μπορούμε να αναδείξουμε ως πειστική απάντηση -σημείο ισορροπίας ανάμεσα στη στρατηγική διάδραση διοίκησης και κυβέρνησης- το ότι η γραφειοκρατική διολίσθηση (bureaucratic drift) θα συμβεί, εφόσον η διοίκηση διαπιστώσει ότι η εκτελεστική εξουσία δεν θα επανέλθει με νομοθετική δραστηριότητα ώστε να την επαναφέρει

6. Συνήθως τέτοιες είναι οι αλλαγές που προτείνει η γραφειοκρατία των υπουργείων οικονομικών. Αντιπροσωπευτική είναι η εργασία του Aron Wildavsky (1979) για το Υπουργείο Οικονομικών των ΗΠΑ σε σχέση με φορολογικά ζητήματα και την κατάρτιση του προϋπολογισμού.

στην «τάξη». Αυτό είναι συνάρτηση του κόστους επανανομοθέτησης, της πιθανής αδιαφορίας της κυβέρνησης να επαναφέρει στην τάξη τη διοίκηση και της ασύμμετρης ροής πληροφόρησης ανάμεσα σε κυβέρνηση και διοίκηση για τα πεπραγμένα της τελευταίας. Το κόστος επανανομοθέτησης οφείλεται στην ενδεχόμενη ανάγκη επεξεργασίας ενός νέου λεπτομερέστερου σχεδίου νόμου, στην ενδεχόμενη δικαστική εμπλοκή, στην αναζήτηση από την κυβέρνηση κοινοβουλευτικών αλλά και κοινωνικών συμμαχιών υπεράσπισης της νέας πρότασης.

Τέλος, η μη επαναφορά στην τάξη μπορεί να οφείλεται απλά στην έλλειψη ενδιαφέροντος από την μεριά της κυβέρνησης, από την στιγμή που τα μέλη της εκτιμήσουν ότι η μη επιτυχής εφαρμογή της μεταρρύθμισης δεν έχει άμεσο εκλογικό κόστος.



Γράφημα 1. Η Διάδραση Κυβέρνησης Διοίκησης ως Παίγνιο Διαδοχικών Κινήσεων.

Για να εξηγήσω τον βαθμό αποφασιστικότητας και προσήλωσης της εκτελεστικής εξουσίας στο μεταρρυθμιστικό στόχο χρησιμοποιώ το αναλυτικό-θεωρητικό πλαίσιο του ρόλου των αρνησίκυρων δρώντων (Veto Players) στη διαδικασία λήψης αποφάσεων των πολιτικών συστημάτων, όπως αναπτύχθηκε από τον Γιώργο Τσεμπελή (1995, 2002, 2003)[7]. Ο Τσεμπελής γύρω από αυτή την έννοια οικοδομεί μια πλήρη θεωρία για την λειτουργία των πολιτικών θεσμών και για την δυνατότητά τους να μεταρρυθμίζουν και να μεταρρυθμίζονται. Ατομικοί ή συλλογικοί αρνησίκυροι δρώντες μπορεί να εμφανιστούν στο πλαίσιο της νομοθετικής και εκτελεστικής λειτουργίας, μέσα από την εμπλοκή κομμάτων, της δικαστικής εξουσίας, ομάδων πίεσης σε θεσμοθετημένες κορπορατιστικές δομές λήψης αποφάσεων, και μέσα από το βαθμό αυτονόμησης της διοίκησης στη φάση της υλο-

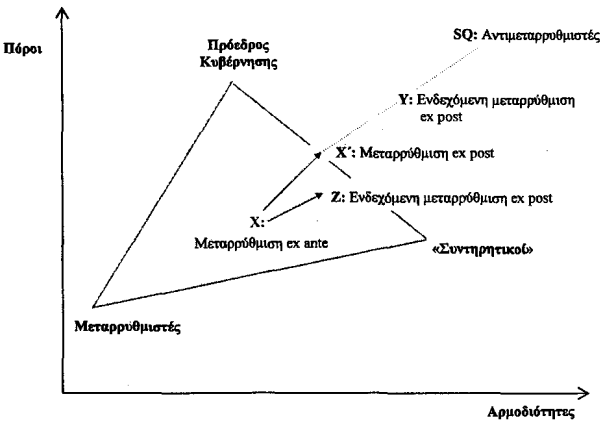
7. Για μια συνοπτική εφαρμογή της θεωρίας των παικτών αρνησικυρίας στο ελληνικό πολιτικό σύστημα δες Αλεξόπουλος (2004).

ποίησης πολιτικών. Ο βασικός ισχυρισμός που αναπτύσσει ο Τσεμπελής για την λειτουργία των πολιτικών συστημάτων και την δυνατότητά τους να μεταρρυθμίσουν πολιτικές συμπυκνώνεται στο παρακάτω:

> «*Η ανάλυσή μου κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η σταθερότητα πολιτικής ενός πολιτικού συστήματος ενισχύεται, όταν αυξάνεται ο αριθμός των αρνησίκυρων δρώντων, όταν μειώνεται η σύγκλισή τους και όταν αυξάνεται η εσωτερική συνοχή τους*» (Τσεμπελής, 2003, σελ. 66).

Η ύπαρξη μονοκομματικών ισχυρών κυβερνήσεων σε κοινοβουλευτικά συστήματα τύπου Westminster, στο θεωρητικό υπόδειγμα του Τσεμπελή, παραπέμπει στην ύπαρξη ενός παντοδύναμου παίκτη αρνησικυρίας που μπορεί με ευκολία, εφόσον το επιθυμεί, να μεταρρυθμίσει την υπάρχουσα κατάσταση σε μια δημόσια πολιτική. Σε μια τέτοια περίπτωση και σε συνθήκες ασύμμετρης γνώσης και πληροφόρησης υπέρ της διοίκησης πόσο μπορεί να παρεκκλίνει η τελευταία από την βούληση της παντοδύναμης κυβέρνησης; Ακόμα και όταν υπάρχει ένας αρνησίκυρος δρων, η μεταρρύθμιση μπορεί να μην επιτευχθεί. Οι συχνές αλλαγές στην κυβερνητική σύνθεση οδηγούν συχνά σε αλλαγή προτεραιοτήτων στον κυρίαρχο αρνησίκυρο δρώντα. Η πολιτική μεταρρύθμιση μπορεί να ανατραπεί άσχετα από το κόστος υλοποίησης, απλά και μόνο γιατί άλλαξαν οι προτιμήσεις του αρμόδιου υπουργού, και εφόσον ο πρωθυπουργός δεν θεωρεί πλέον την δρομολογημένη μεταρρύθμιση μείζονος σημασίας για να ασκήσει βέτο στον υπουργό του. Αυτό μπορεί να γίνει σε χαμηλού προφίλ περιοχές πολιτικής και όχι σε κεντρικά ζητήματα και μεγάλης κλίμακας μεταρρυθμίσεις, όπου ο πρωθυπουργός θεωρεί κομβικής σημασίας για την επανεκλογή του κόμματός του στην εξουσία την επιτυχή έκβαση της μεταρρύθμισης.

Στο βαθμό που το κυβερνών κόμμα έχει χαμηλή εσωτερική συνοχή σχετικά με την ακολουθούμενη μεταρρύθμιση, σε συνθήκες ασύμμετρης γνώσης και πληροφόρησης υπέρ της εξειδικευμένης διοίκησης, είναι ευκολότερο ικανά στελέχη της τελευταίας να αυτονομηθούν και συγκροτώντας αντιμεταρρυθμιστικές συμμαχίες να δράσουν προς όφελος της διατήρησης του status quo. Συγκεκριμένα, εξωκυβερνητικοί παράγοντες, όπως δικαιοσύνη, διοίκηση, συνδικάτα μπορούν να συμμαχήσουν με ενδοκυβερνητικά στελέχη και στο στάδιο της υλοποίησης να ακυρώσουν το νέο που φέρνει η μεταρρύθμιση. Αυτό αποτυπώνεται στο γράφημα 2. Ας υποθέσουμε ένα κυβερνών κόμμα διαιρεμένο σε μεταρρυθμιστές υποστηρικτές δραστικών αλλαγών και συντηρητικούς που επιθυμούν ήπιες μεταβολές στην υπάρχουσα κατάσταση (SQ) για μια ρυθμιστική πολιτική όπως αυτή για την προστασία του περιβάλλοντος. Όλες οι πλευρές θέλουν μείωση, οι μεταρρυθμιστές δραστική, οι «συντηρητικοί» ηπιότερη, του ρυθμιστικού βάρους στην βιομηχανία αλλά και των δαπανών δημόσιας διοίκησης στην υποστήριξη της πολιτικής για το περιβάλ-



Γράφημα 2. Η δυνατότητα γραφειοκρατικής διολίσθησης σε κυβέρνηση με τρεις αρνησίκυρους παίκτες στο εσωτερικό της.

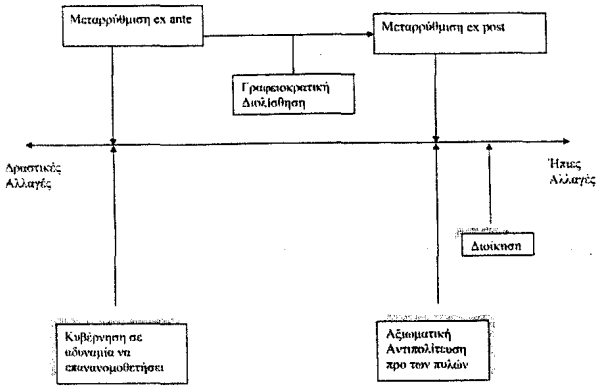
λον χωρίς να μειώνεται αλλά αντίθετα να αυξάνεται η ποιότητα της παρεχόμενης προστασίας. Το κανονιστικό πλαίσιο μπορεί να απλοποιηθεί και να περιοριστεί σημαντικά, ενώ οι διοικητικές δαπάνες παρουσιάζουν από τη φύση τους μεγαλύτερη ανελαστικότητα. Έτσι η μεγάλη διαφορά ανάμεσα στις δυο πλευρές του κυβερνητικού κόμματος είναι για το βαθμό περιορισμού των διοικητικών ελέγχων στα θέματα περιβάλλοντος και την προώθηση μορφών αυτορρύθμισης. Ο πρόεδρος της κυβέρνησης για να εξασφαλίσει την συναίνεση τόσο στην υιοθέτηση όσο και στην υλοποίηση της μεταρρύθμισης προωθεί μια ενδιάμεση λύση στο θέμα της μείωσης του ρυθμιστικού βάρους για την βιομηχανία και μια ακόμα ηπιότερη και των δύο πλευρών μείωση των διοικητικών δαπανών ώστε να μην δυσαρεστήσει την διοίκηση. Η δημόσια διοίκηση (ΔΔ) αλλά και τα ευνοημένα από την υπάρχουσα κατάσταση εγκατεστημένα συμφέροντα επιθυμούν την διατήρηση του status quo (SQ).

Η κυβέρνηση μέσα από ένα εσωτερικό συμβιβασμό προωθεί και κάνει νόμο του κράτους μια μεταρρύθμιση που αντιστοιχεί στο σημείο Χ. Έστω ότι η δημόσια διοίκηση επιλέγει να παρεκκλίνει από την εντολή της κυβέρνησης στην φάση της υλοποίησης, ώστε το αποτέλεσμα να είναι κοντά στην διατήρηση της υπάρχουσας

κατάστασης στο σημείο Υ. Καθυστερεί την απλοποίηση των ρυθμιστικών διαδικασιών, δεν προωθεί την έκδοση δευτερογενών αποφάσεων, δεν εφαρμόζει τις νέες οδηγίες και επιμένει ότι δεν υπάρχει δυνατότητα περικοπής διοικητικών δαπανών. Οι τρεις κυβερνητικοί πόλοι ομόφωνα συμφωνούν ότι το Υ είναι μια κακή εξέλιξη σε σχέση με το Χ και επαναφέρουν με συμπληρωματική νομοθεσία και ερμηνευτικές εγκυκλίους αλλά και μεταθέσεις στελεχών την δημόσια διοίκηση στην τάξη. Ωστόσο, τα πράγματα αλλάζουν, εάν η ΔΔ υλοποιήσει την εντολή παράγοντας αποτελέσματα οπουδήποτε στο εσωτερικό του τριγώνου που σχηματίζουν οι προτιμήσεις των ισχυρών κυβερνητικών πόλων. Εδώ η ομοφωνία των τριών σπάει και τουλάχιστον ο ένας θα προτιμήσει την επιλογή Ζ της ΔΔ από την αρχική εντολή Χ. Έτσι δεν συναινεί στην επαναφορά της ΔΔ στην τάξη. Το κυβερνών κόμμα εμφανίζεται διαιρεμένο στο αν θα πρέπει να αντιδράσει. Ακόμα και αν ο πρόεδρος της κυβέρνησης, που συνήθως είναι και ο ηγέτης του κόμματος, είναι ο μειοψηφών δυσαρεστημένος, δεν είναι σίγουρο ότι μπορεί να επιβάλει μέσω της κομματικής πειθαρχίας την βούλησή του για επαναφορά στην τάξη της ΔΔ, ανατρέποντας την υλοποίηση στο Ζ. Άλλα θέματα στην κυβερνητική ατζέντα και ο επαναπροσδιορισμός του εκλογικού κόστους μπορεί να μην του το επιτρέπουν. Έτσι το εμβαδόν της περιοχής που οριοθετείται στο εσωτερικό του τριγώνου του σχήματός μας, στην ορολογία της θεωρίας παιγνίων ονομάζεται πυρήνας ομοφωνίας (unanimity core) των τριών αρνησίκυρων παικτών (Tsebelis, 2002: 21) και αποτελεί δείκτη μέτρησης της αδυναμίας του διαιρεμένου κυβερνώντος κόμματος να κυβερνήσει. Αν για οποιονδήποτε λόγο η τρέχουσα κατάσταση σε μια δημόσια πολιτική εντοπιστεί στο εσωτερικό αυτού του τριγώνου, είναι αδύνατον οι εσωκομματικοί αντίπαλοι να συμφωνήσουν να την αλλάξουν. Ακολουθώντας τους κανόνες της αντιστροφης στρατηγικής συλλογιστικής με την σειρά της η ΔΔ θα προτιμήσει από όλα τα σημεία που είναι στο εσωτερικό του τριγώνου, το Χ′ που είναι πιο κοντά στο SQ. Είναι το σημείο κοντότερα στην πρώτη προτίμησή της για αρμοδιότητες και διοικητικούς πόρους. Αν η ΔΔ οδηγήσει την υλοποίηση εκεί, δεν θα επαναφερθεί στην τάξη από την κυβέρνηση[8].

Ας δούμε τι γίνεται, ειδικότερα, όταν ο χρόνος υλοποίησης μιας μεταρρύθμισης ξεπερνά τον πολιτικό κύκλο, πράγμα σύνηθες για μεγάλες μεταρρυθμίσεις - τομές, όταν μάλιστα, την ίδια στιγμή, η αξιωματική αντιπολίτευση διαφωνεί ριζικά με την ακολουθούμενη μεταρρύθμιση. Σ' αυτή την περίπτωση δύο είναι τα ενδεχόμενα για την τύχη μιας μεταρρύθμισης μετά την ψήφισή της:

8. Αυτή η μετατόπιση της εξαγγελθείσας μεταρρύθμισης κατά την φάση της υλοποίησης από το Χ στο Χ′ αποκλήθηκε γραφειοκρατική διολίσθηση (bureaucratic drift) από τους *Mathew McCubbins, Roger Noll* και *Barry Weingast* στο διάσημο πλέον άρθρο τους, που έκανε γνωστή αυτή την μορφή χωρικής ανάλυσης (spatial analysis) της σχέσης κυβέρνησης και γραφειοκρατίας.



Γράφημα 3. Η δυνατότητα γραφειοκρατικής διολίσθησης με κυβέρνηση σε αδυναμία να επανανομοθετήσει και αξιωματική αντιπολίτευση προ των πυλών.

- Να καταστρατηγηθεί στη φάση της υλοποίησης μέσα από την ανάπτυξη αποτελεσματικών συμμαχιών ανάμεσα σε παίκτες όπως εμπλεκόμενες ομάδες πίεσης, διοίκηση, δικαστήρια, που υποχρεώνουν την κυβέρνηση μπρος στο φόβο του πολιτικού κόστους και της απώλειας των επερχόμενων εκλογών, αφού η αντιπολίτευση έχει υιοθετήσει τις θέσεις της «συμμαχίας», να ακυρώσει σημαντικές αλλαγές του status quo. Το ενδεχόμενο αυτό ενισχύεται, όπως δείχθηκε παραπάνω, από την παθανή έλλειψη εσωτερικής συνοχής στο κυβερνητικό κόμμα.
- Η έλευση της αντιπολίτευσης στην κυβέρνηση να οδηγήσει σε μεταρρύθμιση της μεταρρύθμισης.

Το αποτέλεσμα και στις δυο περιπτώσεις είναι να έχουμε την διατήρηση ή την οριακή (προσαυξητική) μεταβολή του status quo.

Ας δούμε αναλυτικά το ρόλο της δημόσιας διοίκησης σ' ένα τέτοιο διαδραστικό περιβάλλον. Χρησιμοποιώ πάλι χωρική ανάλυση όπου ο χώρος έχει μόνο μια διάσταση αυτή την φορά, αυτή που μετράται ο βαθμός μεταρρύθμισης που επιθυμεί ο κάθε παίκτης στο σύστημα παραγωγής δημοσίων πολιτικών. Στο γράφημα 3 παρατηρούμε ότι η δημόσια διοίκηση (ΔΔ) έχει κίνητρο παρέκκλισης μόνο όταν η πρώτη προτίμησή της βρίσκεται πιο κοντά στην ιδανική θέση της αξιωματικής α-

ντιπολίτευσης (ΑΑ) από ότι το πρωτογενές δίκαιο που παράγει η κυβέρνηση για να μεταρρυθμίσει το status quo. Η ΔΔ διαβλέποντας την επερχόμενη νίκη της ΑΑ και εκμεταλλευόμενη την αδιαφορία ή αδυναμία της κυβέρνησης να την επαναφέρει στην τάξη, θα υλοποιήσει μερικά την μεταρρύθμιση, ώστε στα πράγματα να δοθούν λύσεις πιο κοντά στο σημείο που προτιμά η ΑΑ, που στην γλώσσα της θεωρίας των παιγνίων αποτελεί σημείο ισορροπίας. Σε κάθε άλλη περίπτωση η διοίκηση θα συμμορφωθεί με την πολιτική της κυβέρνησης αφού γνωρίζει ότι η αναμενόμενη έλευση της ΑΑ στην κυβέρνηση θα την οδηγήσει σε ακόμα χειρότερη θέση.

Έτσι το γενικό συμπέρασμα για την δυνατότητα μεταρρύθμισης μιας δημόσιας πολιτικής είναι ότι ο συνδυασμός:

- ενός αρνησίκυρου παίκτη με χαμηλή εσωτερική συνοχή,
- μεταρρυθμίσεων με μακρύ ορίζοντα υλοποίησης και
- η ύπαρξη μιας συστηματικά αρνητικής αξιωματικής αντιπολίτευσης

οδηγεί στη διατήρηση ή την οριακή μεταβολή της ακολουθούμενης πολιτικής.

Θεσμικά αντίδοτα στην γραφειοκρατική διολίσθηση

Με βάση την πετυχημένη διεθνή εμπειρία, θεωρώ ότι ένα πλέγμα συνδυασμένων θεσμικών μέσων μπορεί να μειώσει την εγγενή δυνατότητα αυτονόμησης ενός υποσυστήματος διοίκησης. Για την διερεύνηση της σχέσης ανάμεσα σε μια κυβέρνηση και την δημόσια διοίκηση και την δυνατότητα της πρώτης να ελέγχει τη δεύτερη, θα χρησιμοποιηθεί το θεωρητικό σχήμα εντολέα-εντολοδόχου[9]. Με βάση την παραπάνω αναφερθείσα σχετική βιβλιογραφία, μια σειρά συμπληρωματικών και όχι υποκατάστατων θεσμικών μέτρων μπορούν, σε συνθήκες ασύμμετρης γνώσης και πληροφόρησης προς όφελος της διοίκησης, να άρουν τον ηθικό κίνδυνο (moral hazard), η τελευταία να παρεκκλίνει της βούλησης της κυβέρνησης-εντολέα της. Πρώτα απ' όλα απαιτείται συνεπής μεταρρυθμιστική πολιτική ηγεσία, ταγμένη να παρακολουθεί και να ελέγχει όλα τα στάδια της μεταρρύθμισης. Η λιγότερο γενική και καλύτερα εξειδικευμένη πρωτογενής νομοθετική παραγωγή από την κυβέρνηση μειώνει ex ante την δυνατότητα της διοίκησης να παρεκκλίνει. Αντίθετα, όσο πιο αόριστη είναι η πρωτογενής νομοθεσία, καθώς και η ύπαρξη πολλές φορές συγκρουόμενων στόχων στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, π.χ. προστασία περιβάλλοντος και τοπική καταπολέμηση της ανεργίας, τόσο μεγαλύτερη είναι η δυνατότητα της διοίκησης να δράσει υποκειμενικά και σε απόκλιση από την βούληση της πολιτικής εξουσίας.

Οι λεπτομερείς διοικητικοί νόμοι και κανονισμοί κλειδώνουν την ερμηνευτική ευχέρεια της διοίκησης κατά την παραγωγή διοικητικών κανονισμών και την προώθηση της υλοποίησης (McCubbins, Noll, Weingast, 1987, Moe, 1990, Huber, Shipan, 2002). Ο Terry Moe (1990), μελετώντας το μηχανισμό παραγωγής δημοσίων πολιτικών των ΗΠΑ και της Μεγάλης Βρετανίας, ανακαλύπτει την θετική συσχέτιση ανάμεσα σε λεπτομερή πρωτογενή μεταρρυθμιστικά νομοθετήματα και την ύπαρξη διαιρεμένων νομοθετικών σωμάτων. Στην ίδια γραμμή ο Τσεμπελής (2002: 236) ισχυρίζεται ότι πανίσχυρες κυβερνητικές πλειοψηφίες δεν έχουν κίνητρο να καταφύγουν σε ένα λεπτομερές και περιοριστικό για την διοίκηση πρωτογενές νομικό πλαίσιο, από την στιγμή που μπορούν να την επαναφέρουν στην τάξη όποτε το θελήσουν στη φάση της υλοποίησης. Η επιλογή ως αποκλειστικού ελεγκτικού μηχανισμού σωμάτων ελεγκτών («*Ράμπο στιλ*»), στηριγμένων στην εκ των υστέρων δυνατότητά τους να επιβάλλουν αυστηρές ποινές για μη συμμόρφωση, είναι αναποτελεσματικός τρόπος έλεγχου σε συνθήκες ασύμμετρης πληροφόρησης (Majone, 1996, Shepsle, Bonchek, 1997). Μελέτες παραβατικής συμπεριφοράς στο πλαίσιο της θεωρίας παιγνίων έδειξαν ότι η αύξηση ήδη αυστηρών ποινών όχι μόνο δεν μεταβάλλει το επίπεδο της παραβατικότητας αλλά αναμένεται να μειώσει και την ένταση της αστυνόμευσης από την πλευρά των ελεγκτικών μηχανισμών, κάνοντάς τους τελικά λιγότερο αποτελεσματικούς (Tsebelis, 1990). Αυτό γίνεται γιατί σε ένα διαδραστικό παίγνιο όπου αυξάνουν μόνο οι ποινές, οι ελεγκτικοί μηχανισμοί έχοντας σταθερό ίδιο όφελος-απολαβές πριν και μετά την αύξηση των ποινών, χαλαρώνουν την δραστηριότητά τους, θεωρώντας ότι δεν είναι ορθολογικό κάποιος να διακινδυνεύει παραβαίνοντας τους κανόνες, αφού το κόστος τιμωρίας θα είναι τόσο ψηλό. Αυτή την στάση χαλάρωσης των ελεγκτών την ανιχνεύει στη συνέχεια ο υποψήφιος παραβάτης και, κάνοντας την σκέψη ότι τώρα έχει πολύ λιγότερες πιθανότητες να συλληφθεί, καταφεύγει ευκολότερα στην παρανομία. Έτσι εξηγείται το αρχικά παράδοξο να αυξάνονται οι ποινές και να συνεχίζεται τουλάχιστον αμείωτη η παραβατικότητα. Η αποδοτικότητα των ελεγκτικών μηχανισμών είναι συνδεδεμένη με μέτρα που αυξάνουν το ίδιο όφελος των ελεγκτών μέσα από τον έλεγχο και όχι με μέτρα-ποινές που μειώνουν την ευημερία των υποψηφίων παραβατών.

Έτσι στην περίπτωση της υλοποίησης μιας μεταρρύθμισης απαιτείται μια πολυσθενής δομή ελέγχου της δημόσιας διοίκησης. Αυτή πρέπει να είναι στηριγμένη σε μέτρα προληπτικά, όπως η κατά το δυνατόν λεπτομερής εξειδίκευση των μεταρρυθμιστικών πρωτογενών νόμων, η προσεκτική επιλογή με βάση την επαγγελματική φήμη των κατάλληλων ανθρώπων που θα υλοποιήσουν την μεταρρύθμιση.

9. Η ανάγκη της μελέτης της σχέσης εκλεγμένης κυβέρνησης και της γραφειοκρατίας ως δυο δρώντων με αυτόνομες στοχοθεσίες και επιδιώξεις έχει οδηγήσει στη χρησιμοποίηση νέων αναλυτικών εργαλείων όπως αυτά των υποδειγμάτων μορφών έλεγχου του εντολοδόχου από τον εντολέα (principal-agent models of control). Χαρακτηριστικές είναι οι πρωτοποριακές εργασίες των McCubbins, Noll, Weingast, 1987, Moe 1987, 1990 για την μελέτη σχέσεων ανάθεσης στο προεδρικό πολιτικό σύστημα των ΗΠΑ και Strom, 2000 για κοινοβουλευτικές δημοκρατίες τύπου Westminster.

Στη συνέχεια πρέπει να υπάρχουν μέτρα που ενεργοποιούνται κατά τη διάρκεια της υλοποίησης της μεταρρύθμισης μέσα από την τήρηση συγκεκριμένων διαδικασιών (διαδικαστικές μορφές ελέγχου) και τέλος η ελεγκτική δομή πρέπει να περιλαμβάνει τις εκ των υστέρων μορφές έλεγχου, μέσα από μηχανισμούς που επιδοτούν τους ελεγκτές και δεν στηρίζονται απλά στο αποτρεπτικό δέος των υψηλών ποινών[10].

Συνοψίζοντας, η αυτονόμηση της διοίκησης από τον μοναδικό παίκτη αρνησικυρίας, που είναι μια μονοκομματική κυβέρνηση πλειοψηφίας, μετά την ψήφιση ενός νόμου μεταρρύθμισης του status quo είναι συνάρτηση:

- Της αδιαφορίας του αρνησίκυρου δρώντα για την υλοποίηση της μεταρρύθμισης σύμφωνα με τις αρχικές προτιμήσεις του. Αυτό μπορεί να γίνει είτε γιατί αλλάζουν οι προτεραιότητες της κυβέρνησης ή αλλάζει ο υπουργός που χειρίζεται την μεταρρύθμιση και κυρίως γιατί εκτιμάται ότι η μη «σωστή» εφαρμογή της μεταρρύθμισης δεν θα έχει αρνητικές εκλογικές επιπτώσεις
- Του υψηλού κόστους πληροφόρησης του εντολέα κατά την υλοποίηση της μεταρρύθμισης και την καιροσκοπική συμπεριφορά από διοίκηση και δικαιοσύνη
- Της δυνατότητας συγκρότησης συμμαχιών στην φάση της υλοποίησης, ανάμεσα σε στελέχη της διοίκησης και αρνησίκυρων παικτών με διαφοροποιημένες προτιμήσεις πολιτικής από αυτές της κυβέρνησης, σε συνδυασμό με την αδυναμία της κυβέρνησης να επανέλθει με διορθωτικές κινήσεις για να εξασφαλίσει την υλοποίηση σύμφωνα με τις εξαγγελίες της
- Της ύπαρξης αναποτελεσματικών δομών ελέγχου της εντολοδόχου διοίκησης.

Η γραφειοκρατική διολίσθηση και οι μεταρρυθμίσεις στην Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία

Οι κυβερνήσεις της μεταπολιτευτικής δημοκρατίας είναι μονοκομματικές και με υψηλή κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Η εκτελεστική εξουσία, παρά το γεγονός ότι μπορεί πάντα να επανέλθει και να επαναφέρει στην τάξη την αυτονομημένη διοίκηση, συνήθως δεν το κάνει. Με βάση τα συμπεράσματα της παραπάνω ανάλυσης, η μελέτη των μεταρρυθμιστικών επιδόσεων του μεταπολιτευτικού ελληνικού πολιτικού συστήματος μας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η σχεδόν ανυπαρξία δραστικών αλλαγών συνδέεται με το ότι:

10. Για μια εκτενή συζήτηση αποτελεσματικών θεσμικών μορφών έλεγχου και την εφαρμογή τους στην ελληνική πραγματικότητα στην περίπτωση των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, δες Αλεξόπουλος, Μαυρομούστακου 2005.

- Τα κυβερνώντα κόμματα παρότι έχουν θέση μοναδικού αρνησίκυρου δρώντα, έχουν άλλες φορές χαμηλή εσωτερική συνοχή (ΠΑΣΟΚ την δεκαετία του 1990)[11], άλλες εμφανίζουν έλλειψη προσήλωσης στη μεταρρύθμιση που προτείνουν (ΠΑΣΟΚ την δεκαετία του 1980)[12]. Η έλλειψη συνοχής αλλά και προσήλωσης των κυβερνήσεων σε σταθερούς μεταρρυθμιστικούς στόχους επιτείνεται και από την συχνή αλλαγή της σύνθεσης των κυβερνητικών σχηματισμών. Συγκεκριμένα, οι κυβερνήσεις Α. Παπανδρέου χαρακτηρίζονται από συχνούς ανασχηματισμούς, όπου τα κυβερνητικά σχήματά του έχουν μέσο όρο ζωής 18 μηνών. Είναι χαρακτηριστικό ότι την περίοδο 1981-1989 το 50% των υπουργών του ΠΑΣΟΚ είχαν υπουργική θητεία που δεν υπερέβη τον ενάμιση χρόνο[13]. Αντίστοιχη ήταν και η πρακτική της πρωθυπουργίας Μητσοτάκη 1990-1993. Η κατάσταση έχει βελτιωθεί αισθητά με τις κυβερνήσεις Σημίτη και Καραμανλή.
- Η αξιωματική αντιπολίτευση εμφανίζεται συστηματικά αντίθετη στις ακολουθούμενες μεταρρυθμίσεις (χαμηλή μεταρρυθμιστική συναίνεση)[14].

11. Χαρακτηριστικό παράδειγμα χαμηλής εσωτερικής συνοχής ως προς τον μεταρρυθμιστικό στόχο αποτελεί η εκπαιδευτική μεταρρύθμιση Αρσένη 1997-2000 και οι αντιθέσεις στο εσωτερικό του ΠΑΣΟΚ, που οδήγησαν τελικά στην άρση της υποστήριξης της μεταρρύθμισης από τον τότε πρωθυπουργό Κ. Σημίτη, όπως την είχε εκδηλώσει στην πρώτη της φάση, μετά τις εκλογές του 2000, την αντικατάσταση του Υπουργού Παιδείας και την προοδευτική εγκατάλειψη της μεταρρύθμισης. Το ίδιο έγινε λίγο αργότερα με την απόπειρα μεταρρύθμισης στην Υγεία από τον τότε Υπουργό Παπαδόπουλο που οδήγησε επίσης στην άρση της πρωθυπουργικής υποστήριξης και στην αντικατάσταση του Υπουργού.

12. Χαρακτηριστικότερο παράδειγμα έλλειψης προσήλωσης στους μεταρρυθμιστικούς στόχους αποτελεί η στροφή από την οικονομική πολιτική της πρώτης τετραετίας 1981-1985 και το πείραμα του δημοκρατικού προγραμματισμού στην ορθόδοξη σταθεροποιητική πολιτική του 1987-1988 και την εκλογική επεκτατική δημοσιονομική πολιτική του «Τσοβόλα, δόστα όλα» του 1988-1989 της δεύτερης τετραετίας της διακυβέρνησης Α. Παπανδρέου.

13. Δες σχετικά Μακρυδημήτρης, 1999, 2001, Σωτηρόπουλος, 1996.

14. Ελάχιστες είναι οι περιπτώσεις που υπήρξε συναίνεση μεταξύ ΠΑΣΟΚ και ΝΔ στη διακυβέρνηση της χώρας. Εκτός από μεταρρυθμίσεις που αφορούσαν τον εκσυγχρονισμό του οικογενειακού δικαίου την δεκαετία του 1980 και τον νόμο της Οικουμενικής Κυβέρνησης του 1989 για την θεσμική κατοχύρωση των εθνικών συλλογικών συμβάσεων, στο σύνολο σχεδόν της μεταρρυθμιστικής δραστηριότητας των μεταπολιτευτικών κυβερνήσεων, η αξιωματική αντιπολίτευση ήταν αντίθετη. Όλες οι μεταρρυθμίσεις στην Παιδεία, την Υγεία, την Δημόσια Διοίκηση, το καθεστώς λειτουργίας των δημοσίων επιχειρήσεων, το καθεστώς εκτέλεσης των δημοσίων έργων που ξεκίνησαν οι κυβερνήσεις, ανατράπηκαν ή εγκαταλείφθηκαν όταν η αξιωματική αντιπολίτευση ερχόταν στην εξουσία.

- Η ύπαρξη ισχυρών πλειοψηφιών και κυβερνητικής σταθερότητας οδήγησε τις κυβερνήσεις σε εφησυχασμό και χαλαρή παρακολούθηση της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων[15].
- Ειδικά μετά την δεκαετία του 1980 όλο και περισσότεροι νόμοι έχουν την μορφή γενικών πλαισίων και όλο και περισσότερη νομοθετική δραστηριότητα εξειδικεύεται μέσα από την έκδοση υπουργικών αποφάσεων και προεδρικών διαταγμάτων. Έτσι, εμφανίζεται εμφανώς ενισχυμένος ο ρόλος της διοίκησης αλλά και της δικαιοσύνης στην παραγωγή πλήθους αποφάσεων εξειδίκευσης του τρόπου υλοποίησης των γενικών νομοθετημάτων. Η ύπαρξη συναρμοδιοτήτων, πολυνομίας και όχι λεπτομερών οδηγιών δίνει την δυνατότητα στη διοίκηση να μην εφαρμόσει τον νόμο. Εκεί αναπτύσσονται «συνασπισμοί αντιμεταρρύθμισης», με την συμμετοχή διοικητικών, δικαστικών, συνδικαλιστικών[16] και αντιπολιτευόμενων πολιτικών παραγόντων, με διαφοροποιημένη προτίμηση από αυτή της πολιτικής ηγεσίας για την εξειδίκευση των αρχικών νομοθετημάτων[17].

Συμπερασματικά μπορούμε να ισχυριστούμε ότι η εμφανιζόμενη γραφειοκρατική διολίσθηση στη φάση της εφαρμογής μπορεί να αποδοθεί στο γεγονός ότι οι μεταπολιτευτικές κυβερνήσεις και η αξιωματική αντιπολίτευση παρουσιάσθηκαν αδύναμες στην συστηματική προώθηση των μεταρρυθμίσεων. Οι δραστικές αλλαγές δημοσίων πολιτικών στην μεταπολιτευτική Ελλάδα δεν ευδοκιμούν όχι λόγω του ρόλου της δημόσιας διοίκησης, αλλά λόγω της έλλειψης ικανών μεταρρυθμιστικών πολιτικών ηγεσιών.

15. Ενδεικτικός είναι ο σχολιασμός που κάνει ο Γιάννης Βούλγαρης για την πρώτη περίοδο διακυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ 1981-1989: «το ΠΑΣΟΚ ως κυβέρνηση έκανε θεσμικά εκσυγχρονιστικά βήματα. Από εκεί και ύστερα άφηνε την έμπρακτη άσκησή τους στον αργό ρυθμό της εξέλιξης των νοοτροπιών και των συμπεριφορών της κοινωνίας» (2001: 156).

16. Οι υπηρεσιακοί παράγοντες των υπουργείων είναι οι προνομιακοί και σταθεροί συνομιλητές των συνδικαλιστών του αντιστοίχου πεδίου πολιτικής (ΟΛΜΕ, ΕΙΝΑΠ, ΓΕΝΟΠ κ.λπ.).

17. Παράδειγμα τέτοιας εγκατάλειψης μεταρρυθμίσεων λόγω της συνδυασμένης αρνητικής στάσης οικονομικών συμφερόντων, συνδικαλιστών, διοικητικών στελεχών του Υπουργείου Παιδείας, ενδοκυβερνητικών παραγόντων, ΣτΕ και αξιωματικής αντιπολίτευσης αποτελεί η περίπτωση της κατάργησης των «Προγραμμάτων Σπουδών Επιλογής» της μεταρρύθμισης Αρσένη την περίοδο 1997-2000 και την αντικατάστασή τους από τα Ινστιτούτα Διαρκούς Εκπαίδευσης που δεν θα χορηγούν όμως πλέον πανεπιστημιακούς τίτλους (πτυχία).

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Αλεξόπουλος, Α. (2005), "Veto Players" στο Ελληνικό Πολιτικό Σύστημα στο Κοντογιώργης, Γ., Λάβδας, Κ., Χρυσοχόου, Δ. (επιμ.), *Τριάντα Χρόνια Δημοκρατία, Το Πολιτικό Σύστημα της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας, 1974-2004*, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.

Αλεξόπουλος, Α., Μαυρομούστακου, Η. (2005), Πολιτικές Θεωρίες και Θεσμικές Παρεμβάσεις κατά της Διαφθοράς στις Προσλήψεις στο Δημόσιο Τομέα: Η Περίπτωση του ΑΣΕΠ, στο Κουτσούκης, Κ., Σκλιάς, Π. (επιμ.), *Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική*, Αθήνα: Σιδέρης.

Βούλγαρης, Γ., (2001), *Η Ελλάδα της Μεταπολίτευσης*, Αθήνα: Θεμέλιο.

Hall, P. (1993), Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain, *Comparative Politics*, Vol. 25: 275-296.

Hill, M., Hupe, P. (2002), *Implementing Public Policy*, London: Sage.

Huber, J., Shipan, C. (2002), *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*, Cambridge: Cambridge University Press.

Kingdon, J. (1995), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, NY: Longman.

Lipsky, M. (1980), *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, NY: Russell Sage Foudation.

Majone, G. (1996), *Regulating Europe*, London: Routledge.

Μακρυδημήτρης, Α. (1992), *Η Οργάνωση της Κυβέρνησης*, Αθήνα-Κομοτηνή: Α. Σάκκουλας.

Μακρυδημήτρης, Α. (1999), *Διοίκηση και Κοινωνία*, Αθήνα: Θεμέλιο.

Μακρυδημήτρης, Α., Μιχαλόπουλος, Ν. (επιμ.) (2000), *Εκθέσεις Εμπειρογνωμόνων για την Δημόσια Διοίκηση*, Αθήνα: Παπαζήσης.

Μιχαλόπουλος, Ν. (2003), *Από την Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Μάνατζμεντ*, Αθήνα: Παπαζήσης.

McCubbins, M., Noll, R., Weingast, B. (1987), "Administrative Procedures as Instruments of Political Control", *Journal of Law, Economics and Organization*, 3: 243-77.

Moe, T. (1987), "Interests, Institutions and Positive Theory: The Politics of the NLRB" *Studies in American Political Development*, 2: 236-99.

Moe, T. (1990), "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", *Journal of Law, Economics and Organization*, 6: 213-53.

Παγουλάτος, Γ. (1999), «Ιδέες, Θεσμοί και Συμφέροντα στη Δημόσια Πολιτική», *Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 13: 45-82.

Παπούλιας, Δ., Τσούκας, Χ. (1998), *Κατευθύνσεις για τη Μεταρρύθμιση του Κράτους*, Αθήνα: Καστανιώτης.

Shepsle, K., Bonchek, M. (1997), *Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions*, NY: Norton.

Strom, K. (2000), "Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies", *European Journal of Political Research*, 37: 261-289.

Σπηλιωτόπουλος, Ε., Μακρυδημήτρης, Α. (επιμ.) (2001), *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, Αθήνα: Σάκκουλας.

Σωτηρόπουλος, Δ. (1996), *Γραφειοκρατία και Πολιτική Εξουσία*, Αθήνα: Σάκκουλας.

Σωτηρόπουλος, Δ. (2001), *Η Κορυφή του Πελατειακού Κράτους*, Αθήνα: Ποταμός.

Tsebelis, G. (1990), "Are Sanctions Effective? A Game Theoretic Analysis", *Journal of Conflict Resolution.*

Tsebelis, G. (1995), "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism", *British Journal of Political Science*, 25: 289-326.

Tsebelis, G. (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*, New Jersey: Princeton Univ. Press.

Τσεμπελής, Γ. (2003), «Λήψη Αποφάσεων στα Πολιτικά Συστήματα: Αρνησίκυροι Παίκτες», *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, ειδική έκδοση.

Wildavsky, A. (1979), *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis.* Boston: Little, Brown and Company.