

Αλεξόπουλος Άρης, Η κρίση διακυβέρνησης και το μεταρρυθμιστικό διακύβευμα στην Ελλάδα των μνημονίων στο Μακρυδημήτρης Αντώνης (επ) *Προκλήσεις και δυσχέρειες εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα σήμερα* Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα (υπό έκδοση)

Βρισκόμαστε ως χώρα και κοινωνία μπροστά σ' ένα τεράστιο έργο αλλαγών που έπρεπε να είχαν γίνει εδώ και δεκαετίες σταδιακά και τώρα πρέπει να πραγματοποιηθούν σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα. Ο αφετηριακός ισχυρισμός ως προς την διάγνωση είναι ότι η βαθιά οικονομική κρίση που βρίσκεται η χώρα μας δεν είναι μόνο αποτέλεσμα των κακών επιλογών στο επίπεδο της μακροοικονομικής διαχείρισης, αλλά είναι κυρίως προϊόν της συστηματικής αποτυχίας μας στο θεσμικό επίπεδο της οργάνωσης του κράτους μας. Έχουμε κακούς νόμους, κακές ρυθμίσεις, κάκιστες διοικητικές πρακτικές. Το πρόβλημα γίνεται μεγαλύτερο γιατί η αποτυχία διοίκησης δεν περιορίζεται μόνο στο κράτος, αλλά συχνά επεκτείνεται, σε σαφώς μικρότερο βαθμό, και στον ιδιωτικό τομέα. Οπότε και οι ιδιωτικές εναλλακτικές στην παροχή δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών συχνά αποδεικνύονται ανεπαρκείς. Υπάρχει γενικευμένη αδυναμία αποτελεσματικής διαχείρισης μέσων για την επίτευξη στόχων. Μας συμβαίνει αυτό που οι μελετητές του κράτους και ευρύτερα του διοικητικού φαινομένου αποκαλούν κρίση διακυβέρνησης.

Η μεταπολιτευτική δημοκρατία μας χαρακτηρίζεται από πολλές μεταρρυθμίσεις δημοσίων πολιτικών, που απέτυχαν στη φάση της υλοποίησης. Πολλές μεταρρυθμίσεις εξαγγέλλονται, οι περισσότερες ψηφίζονται στο Κοινοβούλιο, ελάχιστες όμως υλοποιούνται. Η διαχρονική μελέτη, από το 1974 έως σήμερα, των

μεγάλων μεταρρυθμιστικών νόμων δείχνει ότι εκδίδεται κατά μέσο όρο μόνο των 45% των προβλεπόμενων εξουσιοδοτικών διατάξεων, απαραίτητων για να λειτουργήσουν οι πρόνοιες της πρωτογενούς νομοθέτησης.¹ Τα ποσοτικά στοιχεία παραπέμπουν σ' ένα αδιαμφισβήτητο συστηματικό έλλειμμα υλοποίησης μεταρρυθμίσεων. Τα ερωτήματα για τον τρόπο ανάσχεσης του γίνονται αδήριτα, ειδικά κάτω από την επιτακτική ανάγκη μεταρρυθμίσεων για να ξεπεράσουμε την παρούσα κρίση. Με ποιο τρόπο μπορεί μια κυβέρνηση στον τόπο μας να εξασφαλίσει ότι η νομοθετημένη θέληση της θα εφαρμοσθεί όπως ακριβώς την αποτύπωσε στην πρωτογενή νομοθετική της δραστηριότητα; Ποιός φέρνει το κύριο μερίδιο ευθύνης στην αποτυχία: η ίδια η κυβέρνηση ή η δημόσια διοίκηση, από τη στιγμή που αυτή αποτελεί το βασικό φορέα υλοποίησης των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών; Ποιό το μερίδιο ευθύνης των εγκατεστημένων συμφερόντων και των πελατειακών σχέσεων;²

Το πρόβλημα χαμηλής επίδοσης στις μεταρρυθμίσεις που διαχρονικά επιχειρούνται στη μεταπολιτευτική Ελλάδα δεν φαίνεται να συνδέεται με αυτό που εντοπίζεται ως κύρια αιτία στις αναπτυγμένες δυτικές δημοκρατίες. Δηλαδή, ότι η εγκατάλειψη των μεταρρυθμίσεων συνδέεται με την αλλαγή κυβέρνησης πριν αυτές ολοκληρωθούν, με δεδομένο ότι συνήθως ο κύκλος των μεταρρυθμίσεων είναι μεγαλύτερος απ' τον εκλογικό κύκλο. Πράγματι, οι μεγάλες μεταρρυθμίσεις θέλουν πολύ περισσότερο χρόνο από τον εκλογικό κύκλο για να υλοποιηθούν. Αυτό είναι μια πραγματικότητα, που δυστυχώς στη δημοκρατία δημιουργεί εγγενές πρόβλημα στην υλοποίηση των

¹ Δες παράθεση προσφάτων μετρήσεων για τους μεταρρυθμιστικούς νόμους στους τομείς της ενέργειας και του ασφαλιστικού στο παράρτημα. Πηγή άντλησης του πρωτογενούς υλικού αποτέλεσε η βάση νομικών δεδομένων «ΝΟΜΟΣ» και η ιστοσελίδα της Βουλής.

² Για τρόπο σχεδιασμού των μεταρρυθμιστικών νόμων ανάλογα με τα θεσμικά και δυναμικά χαρακτηριστικά των πολιτικών συστημάτων δες Huber and Shipan (2002)

μεταρρυθμίσεων, αφού η προηγούμενη κυβέρνηση δε μπορεί να δεσμεύσει την επόμενη. Αλλιώς καταλύεται η έννοια της δημοκρατίας.

Στην Ελλάδα όμως, από το 1974, με τη διακοπή του 1989-90 και την πρόσφατη συγκυρία, συναντάμε μακρόβιες κυβερνήσεις. Έχουμε σταθερές, μονοκομματικές, πολύ ισχυρές κυβερνήσεις και τη μέση διάρκεια της διακυβέρνησης να είναι περίπου δετής. Μέχρι πρόσφατα δεν είχαμε συμμαχικές κυβερνήσεις, όπως σε άλλες ευρωπαϊκές δημοκρατίες, που οδηγούν σε χαμηλής συνοχής διακυβέρνηση. Άρα, πρέπει να αναζητήσουμε στο εσωτερικό των κομμάτων που κυβερνούν τι πρόβλημα υπάρχει. Ο ισχυρισμός μου, όπως τον έχω καταθέσει σε άλλα κείμενα μου³, είναι ότι η αποτυχία μεταρρυθμίσεων στο πολιτικό μας σύστημα οφείλεται στο ότι τα πολιτικά κόμματα όταν κυβερνούν δεν είναι επίμονα μεταρρυθμιστικά.

Στην περίπτωση αυτή, το κυβερνών κόμμα, ο παίκτης που διευθύνει την πορεία μιας μεγάλης μεταρρύθμισης, αλλάζει απλά προτιμήσεις πολιτικής ή είναι διαιρεμένο στο εσωτερικό του ως προς το μεταρρυθμιστικό στόχο. Εντοπίζεται ένα πρόβλημα προσήλωσης (commitment) τόσο στο τι πάμε να μεταρρυθμίσουμε, όσο και στο περιεχόμενο της μεταρρύθμισης.

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

³ Αλεξόπουλος (2005, 2007, 2010)

ακολουθούμενη μεταρρύθμιση.⁴ Σ' αυτή την περίπτωση δύο είναι τα ενδεχόμενα για την τύχη μιας μεταρρύθμισης μετά την ψήφιση της:

- Να καταστρατηγηθεί στη φάση της υλοποίησης μέσα από την ανάπτυξη αποτελεσματικών συμμαχιών ανάμεσα σε παίκτες με θεσμική ή κοινωνική δυνατότητα βέτο (διοίκηση, δικαστήρια, ομάδες πίεσης). Οι αντιμεταρρυθμιστικές συμμαχίες υποχρεώνουν την κυβέρνηση μπρος στο φόβο του πολιτικού κόστους και 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 αναφέρθηκε παραπάνω, από την πιθανή έλλειψη εσωτερικής συνοχής στο κυβερνώντα κομματικό σχηματισμό.
- Να εγκαταλειφθεί με την έλευση στην κυβέρνηση, ύστερα από εκλογική ήττα των μεταρρυθμιστών, της αντίθετης στη μεταρρύθμιση αντιπολίτευσης.

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

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

- Πολυκομματικών κυβερνήσεων με εταίρους που αποκλίνουν ως προς τις προτιμήσεις τους για τη μεταρρύθμιση
- Μονοκομματικών κυβερνήσεων πλειοψηφίας με το κυβερνών κόμμα να εμφανίζει χαμηλή εσωτερική συνοχή ως προς την επιχειρούμενη μεταρρύθμιση

⁴ Αλεξόπουλος 2010

- Μεταρρυθμίσεων με μακρύ ορίζοντα υλοποίησης, και
- Ύπαρξη μιας συστηματικά αρνητικής αξιωματικής αντιπολίτευσης

οδηγεί στη διατήρηση ή την οριακή μεταβολή της ακολουθούμενης πολιτικής.

Σε εφαρμογή του παραπάνω αναλυτικού σχήματος, η μελέτη⁵ των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών στις σύγχρονες ανεπτυγμένες δημοκρατίες δείχνουν ότι το εύρος του ελλείματος υλοποίησης ενός μεταρρυθμιστικού νόμου είναι συνάρτηση:

- Της χαμηλής προσήλωσης των αρχικά πανίσχυρων νομοθετικά κυβερνήσεων στην υλοποίηση της μεταρρύθμισης σύμφωνα με τις αρχικές προτιμήσεις τους. Αυτό μπορεί να γίνει είτε γιατί αλλάζουν οι προτεραιότητες της κυβέρνησης, ή γιατί αλλάζει ο υπουργός που χειρίζεται τη μεταρρύθμιση, και κυρίως γιατί εκτιμάται ότι η μη «σωστή» εφαρμογή της μεταρρύθμισης δε θα έχει αρνητικές εκλογικές επιπτώσεις. Αυτό ενισχύεται από το βαθμό ανομοιογένειας των κυβερνητικών εταίρων μιας πολυκομματικής κυβέρνησης. Όσο πιο ετερόκλητο είναι το κυβερνητικό σχήμα, τόσο μεγαλύτερη η πιθανότητα απόκλισης κατά τη φάση της υλοποίησης.
- Της δυνατότητας συγκρότησης συμμαχιών στη φάση της υλοποίησης, ανάμεσα σε στελέχη της Διοίκησης, της Δικαιοσύνης και παικτών οπαδών της διατήρησης του status quo, σε συνδυασμό με την αδυναμία της κυβέρνησης να επανέλθει με διορθωτικές κινήσεις για να εξασφαλίσει την υλοποίηση της μεταρρύθμισης σύμφωνα με αρχικό σχεδιασμό.

⁵ Αλεξόπουλος 2010, Τσεμπελής 2002

Η προβολή των παραπάνω ευρημάτων στη μελέτη των μεταρρυθμιστικών επιδόσεων του μεταπολιτευτικού ελληνικού πολιτικού συστήματος μας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η σχεδόν ανυπαρξία δραστικών αλλαγών συνδέεται με το ότι:

- Τα κυβερνώντα κόμματα παρότι έχουν θέση θεσμικά παντοδύναμου παίκτη, έχουν άλλες φορές χαμηλή εσωτερική συνοχή και άλλες εμφανίζουν έλλειψη προσήλωσης στη μεταρρύθμιση που προτείνουν.
- Οι κυβερνήσεις χαρακτηρίζονται από συχνούς ανασχηματισμούς, όπου οι σχηματισμοί έχουν μέσο όρο ζωής 18 μηνών.
- Η αξιωματική αντιπολίτευση εμφανίζεται συστηματικά αντίθετη στις ακολουθούμενες μεταρρυθμίσεις (χαμηλή μεταρρυθμιστική συναίνεση).
- Ειδικά μετά τη δεκαετία του 1980 όλο και περισσότεροι νόμοι έχουν τη 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 τη δυνατότητα στη Διοίκηση να μην εφαρμόσει το νόμο. Εκεί αναπτύσσονται «συνασπισμοί αντιμεταρρύθμισης», με τη συμμετοχή διοικητικών, δικαστικών, συνδικαλιστικών και αντιπολιτευόμενων πολιτικών παραγόντων, με διαφοροποιημένη προτίμηση από αυτή της πολιτικής ηγεσίας για την εξειδίκευση των αρχικών νομοθετημάτων.

Συμπερασματικά, μπορούμε να ισχυριστούμε ότι το εμφανιζόμενο μεταρρυθμιστικό έλλειμα υλοποίησης, μπορεί να αποδοθεί⁶ στο γεγονός ότι οι μεταπολιτευτικές κυβερνήσεις και η εκάστοτε αξιωματική αντιπολίτευση παρουσιάσθηκαν αδύναμες στη συστηματική προώθηση των μεταρρυθμίσεων. Οι δραστικές αλλαγές δημοσίων πολιτικών στη μεταπολιτευτική Ελλάδα δεν ευδοκιμούν, όχι τόσο λόγω του ρόλου της δημόσιας διοίκησης και της ικανότητας των αντιμεταρρυθμιστικών συμαχιών που αναπτύσσονται στη φάση της υλοποίησης, αλλά λόγω της έλλειψης ικανών μεταρρυθμιστικών πολιτικών ηγεσιών.

Μην ξεχνάμε ότι η μεταρρύθμιση αφορά εμπρόθετες παρεμβάσεις που οδηγούν σε αλλαγές - τομές στο status quo των εργαλείων ή και των στόχων μια 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 αντανάκλαστικές διαδράσεις. Οι παράγοντες που μπορούν να πυροδοτήσουν την εκκίνηση της διαδικασίας αναζήτησης νέων, καινοτόμων λύσεων είναι η καθολική και παγιωμένη ανεπάρκεια της ακολουθούμενης πολιτικής (αναγκαία όχι όμως ικανή) και η εμπρόθετη δράση ενός φορέα «επιχειρηματία πολιτικής» (policy entrepreneur)⁷ που επιχειρεί να προάγει καινοτόμες προτάσεις.

Η αλλαγή προκύπτει όταν επίκαιρα προβλήματα παντρευτούν με λύσεις που παράγονται από το χώρο των ειδικών και υποστηριχθούν από κυρίαρχους πολιτικούς σχηματισμούς (winning coalitions). Μπορεί να συνυπάρξουν στο πολιτικό προσκήνιο προβλήματα με έτοιμους τρόπους αντιμετώπισης τους που να μην υιοθετηθούν ποτέ

⁶ Αλεξόπουλος 2010

⁷ Για τον ορισμό του επιχειρηματία πολιτικής δες Kingdon 1995, King and Roberts 1996

από την κυβερνητική πλειοψηφία που είναι σε θέση να τα εφαρμόσει. Μπορεί να έχουμε μια κυβερνητική πλειοψηφία που έχει αναγνωρίσει μια κατάσταση ως πρόβλημα προτεραιότητας, αλλά δεν έχει βρει τον τρόπο επίλυσης του. Εναπόκειται στις ικανότητες μιας «μεταρρυθμιστικής πρωτοπορίας», στους καινοτόμους «επιχειρηματίες πολιτικής», εάν το «παράθυρο» αυτό θα γίνει αφετηρία μιας αλλαγής.

Στη σχετική με τη μελέτη του φαινομένου της αλλαγής βιβλιογραφία⁸ της ανάλυσης δημοσίων πολιτικών, οι επιχειρηματίες πολιτικής (policy entrepreneurs) ορίζονται ως τα άτομα (ή και τα συλλογικά υποκείμενα) που με συστηματικό τρόπο, επιμονή και έμπνευση αφιερώνουν χρόνο και ενέργεια για να εισαγάγουν στις νέες συνθήκες καινοτόμες ιδέες, να τις κάνουν δημοφιλείς πείθοντας ότι προάγουν το συλλογικό, δημόσιο συμφέρον, να τις εξειδικεύσουν και να εμπλακούν στην υλοποίηση τους. Είναι αυτό ακριβώς το είδος που σπανίζει και δεν «παράγεται» στην ελληνική πολιτική ζωή.

Στην κάλυψη αυτού του κενού πρέπει να δραστηριοποιηθούν οι μεταρρυθμιστικές δυνάμεις της χώρας, είτε αυτές δραστηριοποιούνται μέσα στο κομματικό σύστημα είτε στις οργανωμένες συλλογικότητες της κοινωνίας των πολιτών, λειτουργώντας ως ο «επιχειρηματίας πολιτικής καινοτομίας». Στόχος πρέπει να είναι η οικοδόμηση ενός συνασπισμού προώθησης της πολιτικής καινοτομίας που τόσο χρειάζεται ο τόπος. Όσο πιο ευρύς είναι ο συνασπισμός, με μέλη από όλες της πλευρές της κοινότητας πολιτικής του υπό μεταρρύθμιση πεδίου - με την ιδιότητα του εργαζόμενου, του παραγωγού, του ιδιοκτήτη, του ακαδημαϊκού, του ειδικού, του δημοσιογράφου, του

⁸ Για μια επισκόπηση και κριτική παρουσίαση της σχετικής βιβλιογραφίας δες, King and Roberts 1996

πολιτικού, του ακτιβιστή, του απλού ενδιαφερόμενου πολίτη - και όσο πιο μεγαλύτερη είναι η συμφωνία τους ως προς το αντικείμενο και το περιεχόμενο της μεταρρύθμισης τόσο περισσότερες πιθανότητες έχει το εγχείρημα να πετύχει.

Η εμπρόθετη δράση του επιχειρηματία πολιτικής για να είναι επιτυχείς πρέπει να εξειδικεύεται σε ένα συντονισμένο σχέδιο ενεργειών. Όσο δραστικότερη είναι η αλλαγή που επιχειρείται στο status quo, τόσο πιο συλλογική, σύνθετη, εξειδικευμένη, και μακρόπνοη πρέπει να είναι η προσπάθεια του εμπρόθετου δρώντα.

Αναζητώντας μια αποτελεσματική στρατηγική μεταρρύθμισης

Παρόλο που δεν υπάρχει ένας δρόμος για να φθάσουμε στο στόχο, η προσφυγή στη διεθνή εμπειρία και τις επιτυχείς πρακτικές είναι η συντομότερη οδός για να υιοθετηθούν κανόνες αποτελεσματικής διακυβέρνησης. Ένα στρατηγικό σχέδιο, που μπορεί να προωθήσει αποτελεσματικά μια προσπάθεια «δραστικής αλλαγής» πρέπει να λαμβάνει υπόψη του τις παρακάτω διαπιστώσεις, όπως αυτές προκύπτουν από την αξιολόγηση της διεθνούς εμπειρίας:

- Οι ώριμες, εγκατεστημένες γραφειοκρατίες σπάνια προωθούν δραστικές αλλαγές. Άρα χρειάζεται «κίνηση από έξω», μέσα από μια καινοτομική, μεταρρυθμιστική πολιτική ηγεσία.
- Η αλλαγή και η μεταρρύθμιση δεν έρχονται ποτέ μέσα από *ex ante* συναίνεση. Χρειάζεται η κατάλληλη καινοτομική πολιτική ηγεσία που θα την προωθήσει. Η συναίνεση είναι στόχος για την ανατροπή κι όχι «μέσο» για να φτάσουμε σε κάποια συμφωνημένη μεταρρύθμιση.

- Πρέπει να υπάρχει ex ante αξιόπιστο και εγγυημένο σχέδιο αποζημίωσης και επανένταξης αυτών που πλήττονται στη φάση της υλοποίησης της μεταρρύθμισης.
- Πρέπει να έχουν προβλεφθεί μηχανισμοί διευθέτησης διαφορών και εγγύησης του κοινωνικά δίκαιου επιμερισμού του κόστους και του οφέλους που προκύπτουν στη φάση της υλοποίησης.
- Χρειάζεται επίμονη και προσεκτική πληροφόρηση και προετοιμασία της ευρύτερης και όχι μόνο της άμεσα ενδιαφερόμενης κοινής γνώμης για τις θετικές, αλλά και τις όποιες δυσάρεστες επιπτώσεις από την επιδιωκόμενη μεταρρύθμιση.
- Η διαδικασία προώθησης της μεταρρύθμισης πρέπει να είναι ταχύτατη: καλύτερα το μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα να αξιολογείται και να διορθώνεται κατά τη φάση της προώθησης της μεταρρύθμισης, παρά να γίνεται προσπάθεια για την κατασκευή της άριστης εναλλακτικής πριν την εφαρμογή.
- Χρειάζεται προσήλωση στα βασικά σημεία της μεταρρύθμισης: Οι οποιεσδήποτε «εκπτώσεις» στο μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα μπορεί να δώσουν σήμα στους αντιδρώντες ότι μπορεί να επιτύχει μια νέα προσπάθειά τους για παραπέρα εκπτώσεις στο πρόγραμμα.
- Όχι αλλαγές στις ρυθμιστικού χαρακτήρα μεταρρυθμίσεις κατά την υλοποίηση. Η επιτυχής ρυθμιστική εμπειρία λέει ότι σε συνθήκες αβεβαιότητας καλύτερα να μένεις σταθερός στις αρχικές επιλογές σου. Οι σταθεροί κανόνες βοηθούν τους παίκτες της αγοράς να σχεδιάσουν τη δράση τους μακροπρόθεσμα ακόμα και αν το πλαίσιο ρύθμισης δεν τους ευνοεί όσο θα ήθελαν. Το μάθημα είναι σταθερή φορολογική πολιτική, σταθερή πολιτική

κινήτρων, σταθερή περιβαλλοντική ρύθμιση ακόμα και εάν δεν είμαστε σίγουροι ότι παραμένουν βέλτιστες στη φάση της υλοποίησης.

- Όσο λιγότεροι κρίκοι στην αλυσίδα της διοικητικής διεκπεραίωσης τόσο μικρότερο το έλλειμμα υλοποίησης. Όσο περισσότεροι είναι οι κρίκοι της διοίκησης που εμπλέκονται στην παραγωγή του ρυθμιστικού αποτελέσματος, τόσο περισσότερες είναι οι πιθανότητες ηθελημένης ή αθέλητης διολίσθησης από τη βέλτιστη προώθηση του δημοσίου συμφέροντος. Το ζητούμενο είναι να εξυπηρετηθεί αποτελεσματικά το δημόσιο συμφέρον με μια διαδικασία διεκπεραίωσης φειδωλή, τόσο σε ενδιάμεσα στάδια όσο και αυτόνομες πράξης της διοίκησης, αλλά και να την υπηρετεί ένας διοικητικός βραχίονας με τις ελάχιστες απαιτούμενες διοικητικές μονάδες. Έτσι θα μειωθούν στο ελάχιστο οι πηγές πιθανής παρέκκλισης και διαφθοράς.
- Προς άρση του εγγενούς υψηλού κόστους πληροφόρησης της μεταρρυθμιστικής κυβέρνησης χρειάζεται η οικοδόμηση μηχανισμών καταγραφής και αξιολόγησης της πορείας της υλοποίησης της μεταρρύθμισης, ώστε να εμποδίζει την καιροσκοπική συμπεριφορά των αντιμεταρρυθμιστών.

Ειδικά στην ελληνική περίπτωση στα συστατικά μιας επιτυχούς στρατηγικής μεταρρυθμίσεων που θα οδηγεί στην ελαχιστοποίηση του διαχρονικά διαπιστωμένου ελλείμματος υλοποίησης πρέπει να συμπληρωθούν από τα παρακάτω στοιχεία:

α) Στη φάση της νομοθέτησης τα μεταρρυθμιστικά σχέδια νόμου πρέπει να ψηφίζονται στη Βουλή και να γίνονται νόμοι του κράτους συνοδευόμενα όχι μόνο από την αιτιολογική τους έκθεση και την ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων, αλλά και από ένα λεπτομερή χρονοπρογραμματισμό των δράσεων που πρέπει να γίνουν, ώστε να υλοποιηθεί η μεταρρύθμιση. Έτσι, αυξάνεται η δέσμευση των κυβερνήσεων

γύρω από ένα εγκεκριμένο από το κοινοβούλιο πρόγραμμα υλοποίησης της υπό ψήφιση μεταρρύθμισης και ενισχύεται η δυνατότητα ελέγχου της ορθής τήρησής του, τόσο από τη Βουλή όσο και από τις υπόλοιπες κοινωνικές συλλογικότητες που ενδιαφέρονται για την προώθηση της νομοθετημένης μεταρρύθμισης.

β) Ξεκάθαρη περιγραφή του περιεχομένου των νόμων

Η λιγότερο γενική και καλύτερα εξειδικευμένη πρωτογενής νομοθετική παραγωγή από την κυβέρνηση μειώνει *ex ante* τη δυνατότητα των υπόλοιπων θεσμικών παικτών, δηλαδή της Διοίκησης, αλλά και της Δικαιοσύνης να παρεκκλίνει ασκώντας τον ερμηνευτικό της ρόλο στη φάση της υλοποίησης. Αντίθετα, όσο πιο αόριστη είναι η πρωτογενής νομοθεσία, καθώς και η ύπαρξη πολλές φορές συγκρουόμενων στόχων στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, πχ. προστασία περιβάλλοντος και τοπική καταπολέμηση της ανεργίας, τόσο μεγαλύτερη είναι η δυνατότητα των άλλων θεσμικών παικτών, της Διοίκησης και της Δικαιοσύνης, όταν εμπλακούν να δράσουν υποκειμενικά και σε απόκλιση από τη βούληση της πολιτικής εξουσίας.

γ) Συνδυασμένοι έλεγχοι τήρησης των κανόνων: από τον προληπτικό στον εκ των υστέρων και εν λειτουργία έλεγχο

Η επιλογή ως αποκλειστικού ελεγκτικού μηχανισμού, σωμάτων ελεγκτών (*«Ράμπο στυλ»*), στηριγμένων μόνο στην εκ των υστέρων δυνατότητα τους να επιβάλλουν ποινές για μη συμμόρφωση, είναι αναποτελεσματικός τρόπος έλεγχου σε συνθήκες ασύμμετρης πληροφόρησης⁹. Επίσης, μελέτες παραβατικής συμπεριφοράς¹⁰ έδειξαν ότι η ύπαρξη υπερβολικά αυστηρών ποινών δε λειτουργεί από μόνη της αποτρεπτικά, αλλά οδηγεί σε αύξηση της παραβατικότητας. Αντίθετα απαιτείται μια πολυσθενής δομή έλεγχου, στηριγμένη: α) σε μέτρα προληπτικά, όπως η κατά το δυνατόν

⁹ Δες Majone (1997)

¹⁰ Δες Tsebelis 1990, 1993

λεπτομερής εξειδίκευση των μεταρρυθμιστικών πρωτογενών νόμων¹¹, η προσεκτική επιλογή με βάση την καλή επαγγελματική φήμη των κατάλληλων που θα εφαρμόσουν τη μεταρρύθμιση, β) στην εισαγωγή σταθερών και διαυγών διαδικασιών μέτρησης των επιδόσεων-αποτελεσμάτων στη φάση της εφαρμογής, και γ) σε εκ των υστέρων συστηματικές μορφές ελέγχου στηριγμένες στην ανάλυση του ρίσκου παρέκκλισης από τη διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος.

δ) Πάνω απ' όλα απαιτείται συνεπής μεταρρυθμιστική πολιτική ηγεσία, ταγμένη να παρακολουθεί και να ελέγχει όλα τα στάδια της μεταρρύθμισης.

Τέλος, δεν πρέπει να διαφεύγει ότι η επιδίωξη «δραστικών αλλαγών» με συναινετικές διαδικασίες μειώνει μεν αποφασιστικά το πιθανό έλλειμμα υλοποίησης, έχει όμως τύχη ως εγχείρημα, μόνο όταν υπάρχει συναντίληψη ικανή να δημιουργήσει κοινή ταυτότητα πολιτικής στους εμπλεκόμενους. Η ταυτότητα συγκροτείται από ένα κοινό αξιακό σύστημα αξιολόγησης των συλλογικών επιδιώξεων και από συγκλίνοντες στόχους-ανάγκες στο πεδίο των δημοσίων πολιτικών. Αυτό παραπέμπει στην καλλιέργεια μιας ενοποιητικής συναινετικής αναπτυξιακής ιδεολογίας ικανής να κινητοποιήσει τις πολυπληθείς ομάδες δράσης που έχουν να ωφεληθούν από την αναπτυξιακή προοπτική, αλλά αδυνατούν μόνες τους να δράσουν συντονισμένα. Πρέπει, όμως, να γίνει σαφές ότι η συναίνεση είναι ζητούμενο και όχι προϋπόθεση για να ξεκινήσει η απόπειρα απεμπλοκής από το ζοφερό status quo. Η εκκίνηση της απόπειρας απεμπλοκής είναι μια διαδικασία ρήξης με τις δυνάμεις της αδράνειας και της συντήρησης κι όχι διαδικασία συναίνεσης.

Καταλήγουμε, έτσι, ότι η πολιτική και η ιδεολογική καινοτομική πρωτοπορία είναι ο μοχλός που θα σπάσει την αναπτυξιακή εμπλοκή στον τόπο μας. Ζητούμενο είναι η

¹¹Για την χρήση των εξουσιοδοτικών διατάξεων ανάλογα με την δυναμική αντιμεταρρυθμιστικών κινήσεων στη φάση της υλοποίησης δεξ Huber and Shipan (2002)

παραγωγή κατάλληλων καινοτομικών πολιτικών προτάσεων, ώστε να προωθηθούν, με νέα εργαλεία πολιτικής, νέοι μεταρρυθμιστικοί στόχοι και πολιτικές, όπως αυτές που παρουσιάστηκαν πιο πάνω με σκοπό την ανατροπή του *status quo* στη χώρα μας.

Συνοψίζοντας, χρειαζόμαστε σταθερούς, αποτελεσματικούς νόμους, αποτελεσματική διοίκηση που τους εφαρμόζει, αποτελεσματικούς ελεγκτές και δικαστές που διασφαλίζουν την εφαρμογή τους. Χρειαζόμαστε επίμονα μεταρρυθμιστικές ηγεσίες που θα το επιδιώξουν.

Παράρτημα

Μέτρηση ελλείμματος εφαρμογής των νόμων

Έκδοση δευτερογενών διοικητικών μέτρων ανά νόμο σε βάθος χρόνου

Πηγή άντλησης του πρωτογενούς υλικού έρευνας αποτέλεσε η βάση νομικών δεδομένων «ΝΟΜΟΣ» και η ιστοσελίδα της Βουλής

Μέτρηση ελλείμματος εφαρμογής των νόμων για την παιδεία <i>Έκδοση δευτερογενών διοικητικών μέτρων ανά νόμο σε βάθος χρόνου</i>			
<i>Νόμος</i>	ΠΡΟΒΛΕΠΟΜΕΝΕΣ ΕΞΟΥΣΙΟΔΟΤΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ	ΕΚΔΟΘΗΣΕΣ	Ποσοστό έκδοσης %
309/1976	85	20	23,5
1566/1985	303	114	36,9
2083/1992	45	20	44,4
2525/1997	37	25	67,5
2916/2001	17	6	35,2
3549/2007	15	4	26,6
Μέσο έλλειμμα υλοποίησης			39

Μέτρηση ελλείμματος εφαρμογής των νόμων για την μεταναστευτική πολιτική <i>Έκδοση δευτερογενών διοικητικών μέτρων ανά νόμο σε βάθος χρόνου</i>			
<i>Νόμος</i>	ΠΡΟΒΛΕΠΟΜΕΝΕΣ ΕΞΟΥΣΙΟΔΟΤΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ	ΕΚΔΟΘΗΣΕΣ	Ποσοστό Έκδοσης %
1975/1991	31	23	73
2910/2001	32	11	34
3386/2005	41	23	56
4018/2011	12	3	25
4251/4-2014	60	17	28

<i>Μέτρηση ελλείμματος εφαρμογής των νόμων για το ασφαλιστικό</i> <i>Έκδοση δευτερογενών διοικητικών μέτρων ανά νόμο σε βάθος χρόνου</i>			
<i>Νόμος</i>	<i>ΠΡΟΒΛΕΠΟΜΕΝΕΣ ΕΞΟΥΣΙΟΔΟΤΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ</i>	<i>ΕΚΔΟΘΗΣΕΣ .</i>	<i>Ποσοστό έκδοσης</i>
1902/1990 (Σουφλιά)	26	12	46,2%
1976/1991	16	8	50%
2084/1992 (Σιουφα)	57	33	57,9%
2676/1999 (Ρέππα)	82	29	35,4%
3029/2002	32	21	65,6%
3232/2004	67	24	35,8%

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

Αλεξόπουλος, Α (2009), Αρχές Οικονομικής Ρύθμισης στην Ελλάδα ως Αντίδοτα στη Διαφθορά: Επιτροπή Ανταγωνισμού, η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας και η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών & Ταχυδρομείων στο Μακρυδημήτρης, Μαρούδας (επ.), Σύγχρονες Τάσεις στη Διοικητική Επιστήμη: «Νέα Δημόσια Διοίκηση», Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη & Κοινωνία των Πολιτών, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα (από κοινού με τους Αλεξάνδρα Θεοδοσιάδη, Γιώργο Πασιόπουλο)

Αλεξόπουλος, Α. (2007), Η μεταρρύθμιση των πολιτικών του κράτους και ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης, στο Μακρυδημήτρης κ.α. (επιμ.) Διοικητική Θεωρία και Πράξη – Διοίκηση και Κοινωνία, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα

Αλεξόπουλος, Α. (2007), Επιστημική Κοινότητα και Συλλογική Δράση: Η περίπτωση του Ινστιτούτου Εργασίας της Γ.Σ.Ε.Ε., ανακοίνωση στο συνέδριο “Εργασία και Πολιτική: Συνδικαλισμός και Οργάνωση Συμφερόντων στην Ελλάδα 1974-2004 ” που διοργανώθηκε από το Ίδρυμα Σάκης Καραγιώργας στο Εργασία και Πολιτική: Συνδικαλισμός και Οργάνωση Συμφερόντων στην Ελλάδα 1974-2004

Αλεξόπουλος, Α. (2006), Εμπλοκή της Ανάπτυξης και ο Ρόλος του Μεταρρυθμιστή Επιχειρηματία Πολιτικής, στο Πελαγίδης, Μητσόπουλος, Ανάλυση της Ελληνικής Οικονομίας: Η Προσοδοθηρία και οι Μεταρρυθμίσεις, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση (από κοινού με τον Θεοδωρή Πελαγίδη)

Αλεξόπουλος, Α. (2005), Θεωρίες και Θεσμικές Παρεμβάσεις κατά της Διαφθοράς στις Προσλήψεις στο Δημόσιο Τομέα: Η Περίπτωση του Α.Σ.Ε.Π., στο Κουτσούκης, Σκλιάς (επ.), Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική Αθήνα: Σιδέρης (από κοινού με την Ήβη Μαυρομούστακου)

Αλεξόπουλος, Α. (2004) Veto Players στο Ελληνικό Πολιτικό Σύστημα, στο Κοντογιώργης, Λάβδας, Μενδρινού, Χρυσόχου (επ.), Τριάντα Χρόνια Δημοκρατία: Το Πολιτικό Σύστημα της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας, 1974-2004, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική

Bardach, E. (2000), A Practical Guide for Policy Analysis: The eightfold path to more effective problem solving, USA: Chatham House Publishers

Hill & Hupe (2002), Implementing Public Policy, UK: Sage

Howlett & Ramesh, (1995), Studying Public Policy, UK: Oxford Univ. Press

Huber and Shipan (2002), *Deliberative Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*, UK: Cambridge University Press

Καρκατσούλης Π.(2004), Το Κράτος σε Μετάβαση, Αθήνα: Σιδέρης

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

Κολλίντζας, Τ. (2000), Η Αδράνεια του Status Quo, Αθήνα: Κριτική

- Μακρυδημήτρης, Α. (2004), Προσεγγίσεις στη Θεωρία Οργανώσεων, Αθήνα: Καστανιώτης
- Majone, G. (1997), *Regulating Europe*, UK: Routledge
- Majone, G. (1989), *Evidence, Arguments, & Persuasion in the Policy Process*, US: Yale Un. Press
- Munger, M.C. (2000), *Analyzing Policy*, NY: W.W. Norton
- Παγουλάτος, Γ. (1999), Ιδέες, Θεσμοί και Συμφέροντα στη Δημόσια Πολιτική στο Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης τεύχος 13, σ. 45-82
- Παπούλιας, Δ. & Τσούκας, Χ. (1998), Κατευθύνσεις για την Μεταρρύθμιση του Κράτους, Αθήνα: Καστανιώτης
- Peters B.G. (1986), *American Public Policy: Policy and Performance*, UK: Macmillan
- Peters B.G. (2001), *The Future of Governing*, USA: University Press of Kansas
- Roberts, N. and King,P. (1996), *Transforming Public Policy: Dynamics of Policy Entrepreneurship and Innovation*, USA: Jossey-Bass Publishers
- Rose, R. (1993), *Lesson-Drawing in Public Policy*, NJ: Chatham House Publishers
- Sabatier, P.A. (Ed.) (1999), *Theories of the Policy Process*, US: Westview Press
- Simon, March (2003), *Οργανώσεις*, Αθήνα: Κριτική [1993]
- Σπανού, Κ. (2001), Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Πολιτική στο Σπηλιωτόπουλος, Ε. κλπ (επιμ.) *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, Αθήνα: Σάκκουλας
- Σωτηρόπουλος, Δ. (2007), Κράτος και Μεταρρύθμιση στη Σύγχρονη Νότια Ευρώπη, Αθήνα: Ποταμός
- Tsebelis, G, (1993) Penalty and Crime: Further Theoretical Considerations and Empirical Evidence, *Journal of Theoretical Politics* Vol. 5: p.349-74
- Tsebelis, G, (1990) Are Sanctions Effective? A Game-Theoretic Analysis, *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 34, No. 1, pp. 3-28
- Τσεμπελής, Γ. (2008), Παίκτες Αρνησικυρίας: Πως λειτουργούν οι πολιτικοί θεσμοί, Αθήνα: Παπαζήσης [2002]
- Wallis, J. & Dollery, B. (1999), *Market Failure, Government Failure, Leadership and Public Policy*, USA: St.Martin's Press

