

ROD HAGUE, MARTIN HARROP

ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

ΜΕΤΑΦΡΑΣΗ
ΓΙΩΡΓΟΣ Ε. ΧΡΗΣΤΙΔΗΣ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ
ΓΙΩΡΓΟΣ ΠΑΓΟΥΛΑΤΟΣ

ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΚΡΙΤΙΚΗ
ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 17

Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗΣ ΚΑΙ ΑΣΚΗΣΗΣ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ (POLICY PROCESS)

Αντικείμενο της ανάλυσης της πολιτικής (policy analysis) είναι το έργο των κυβερνήσεων, οι πολιτικές που ακολουθούν και οι επιπτώσεις των πράξεών τους (Dye, 2001). Ενώ η ορθόδοξη πολιτική επιστήμη μελετά την οργάνωση του πολιτικού εργοστασίου, η ανάλυση της πολιτικής μελετά τα προϊόντα που παράγει το εργοστάσιο. Ως εκ τούτου επικεντρώνεται στο περιεχόμενο, στα εργαλεία, στις συνέπειες και στην αξιολόγηση της δημόσιας πολιτικής. Το επίκεντρο της ανάλυσης είναι η βάση της πολιτικής αλυσίδας – δηλαδή η εφαρμογή και τα αποτελέσματα των πολιτικών – και όχι η κορυφή της, δηλαδή η θεσμική προέλευση της πολιτικής. Αυτό που ενδιαφέρει την ανάλυση της πολιτικής είναι η ποιότητα και η αποτελεσματικότητα της δημόσιας πολιτικής, γεγονός που της προσδίδει έναν εξόχως εφαρμοσμένο χαρακτήρα. Αυτό που θέλουν να μάθουν οι αναλυτές είναι το εάν και για ποιους λόγους φέρνουν αποτελέσματα οι πολιτικές, αλλά και ποιες είναι οι πιθανές εναλλακτικές τους.

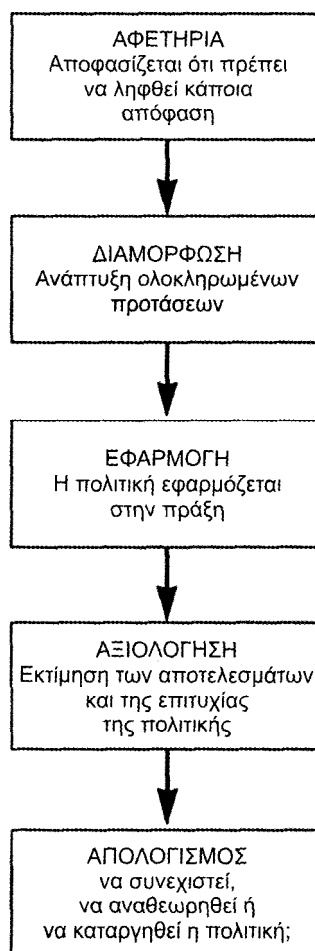
Ορισμός

Η έννοια της **πολιτικής** (policy) είναι ευρύτερη από αυτή της απόφασης. Κάθε πολιτική περιλαμβάνει εξ ορισμού ένα σύνολο αποφάσεων. Γενικά μιλώντας, οι πολιτικές υποδηλώνουν την πρόθεση να ληφθούν συγκεκριμένες αποφάσεις στο μέλλον. Σύμφωνα με τον Colebatch (1998), οι πολιτικές πρέπει να διακρίνονται από τα στοιχεία της συνοχής (η πολιτική ως στρατηγική), της ιεραρχίας (η πολιτική ως εντολές προς το προσωπικό) και του αποτελέσματος (η πολιτική ως σκοπός). Στην πραγματικότητα, πολλές πολιτικές μένουν στο επίπεδο της υψηλής φιλοδοξίας (η πολιτική ως βιτρίνα).

Στάδια της πολιτικής διαδικασίας

Στην προσέγγιση της δημόσιας πολιτικής θα μας βοηθήσει η διάκριση της πολιτικής διαδικασίας στα πέντε στάδια που περιγράφει το Σχήμα 17.1. Τα στάδια αυτά έχουν κυρίως αναλυτικό και όχι αυστηρά χρονολογικό χαρακτήρα, καθώς στην πράξη υπάρχουν πολλές αλληλοεπικαλύψεις. Παρ' όλα αυτά, δεν λείπουν τα παραδείγματα πολιτικών, που πράγματι ακολουθούν πιστά την ακολουθία του διαγράμματος. Ένα σχετικό παράδειγμα που μνημονεύεται συχνά είναι η Βρετανική Πράξη του 1956 για τον

Καθαρό Αέρα, μια επιτυχημένη προσπάθεια να περιοριστούν οι εκπομπές ρύπων, προκειμένου να λυθεί το πρόβλημα του χειμωνιάτικου λονδρέζικου νέφους, που είχε σοβαρές επιπτώσεις για την υγεία των κατοίκων της βρετανικής πρωτεύουσας. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, την ανάδειξη του προβλήματος ακολούθησε η διατύπωση μιας πρότασης για την αντιμετώπισή του, και η όλη διαδικασία οδήγησε στη γρήγορη επίλυσή του (Sanderson, 1961). Παρότι οι σύγχρονοι πολιτικοί αναλυτές θα συμφωνούσαν ότι το συγκεκριμένο παράδειγμα δεν είναι σε καμία περίπτωση ενδεικτικό της ασαφούς φύσης των περισσότερων πολιτικών, μια σύντομη παρουσίαση της προσέγγισης των πέντε σταδίων θα μας βοηθήσει να αναδείξουμε τη γενικότερη φιλοσοφία.



Σχήμα 17.1: Τα στάδια της πολιτικής διαδικασίας

Αφετηρία

Τι ήταν αυτό που ώθησε τις κυβερνήσεις να διευρύνουν το κοινωνικό κράτος κατά τις τρεις πρώτες μεταπολεμικές δεκαετίες, για να κάνουν στροφή 180 μοιρών στη συνέχεια; Γιατί πολλές δυτικές κυβερνήσεις προχώρησαν σε εθνικοποιήσεις επιχειρήσεων μετά τον πόλεμο, για να αρχίσουν να τις ιδιωτικοποιούν τις δεκαετίες του 1980 και του 1990; Τα ερωτήματα αυτά αφορούν την αφετηρία της πολιτικής διαδικασίας, όταν δηλαδή αποφασίζεται ότι πρέπει να διαμορφωθεί —ή, εξίσου σημαντικά, να αλλάξει— κάποια πολιτική σε έναν συγκεκριμένο τομέα. Τα παραδείγματα που αναφέραμε παραπάνω φανερώνουν ότι η πολιτική ατζέντα εμφανίζει πολλές φορές σημαντικές ομοιότητες στις διάφορες χώρες. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι όλες οι χώρες έρχονται αντιμέτωπες με κοινά κοινωνικά προβλήματα, ότι όλες αντιμετωπίζουν τον διεθνή ανταγωνισμό, αλλά και στο ότι οι κυβερνήσεις διδάσκονται από τις εμπειρίες των άλλων κρατών.

Αν μπορούσε κάποιος να ελέγξει αυτό το πρώτο στάδιο της πολιτικής διαδικασίας, τότε θα είχε στα χέρια του μια μορφή απόλυτης εξουσίας. Τουλάχιστον στις δημοκρατίες όμως, καμία ομάδα δεν έχει τον αποκλειστικό έλεγχο της πολιτικής ατζέντας. Αντίθετα, οι προτάσεις για την εφαρμογή συγκεκριμένων πολιτικών προέρχονται μέσα από αυτό που ονόμασε ο Kingdon (1984) «πρωτόγονη σούπα της πολιτικής», με τρόπο ακανόνιστο και απρόβλεπτο. Το εάν ένα πρόβλημα και η λύση του καταφέρουν να βγουν από τη σούπα εξαρτάται από την πολιτική συγκυρία (παραδείγματος χάριν, η εκλογή νέας κυβέρνησης δίνει ευκαιρίες για την εφαρμογή καινοτόμων πολιτικών). Οι ευκαιρίες αυτές πολύ γρήγορα εξαφανίζονται: ο χρόνος που μένουν στην επικαιρότητα τα ζητήματα είναι περιορισμένος, ενώ τόσο ο πολιτικός λόγος όσο και οι διαθέσεις της κοινής γνώμης εξελίσσονται συνεχώς. Ο Kingdon, λοιπόν, υποστηρίζει ότι οι εμπνευστές μέτρων δημόσιας πολιτικής (policy entrepreneurs) δεν πρέπει να περιορίζονται μόνο στα κοινωνικά κινήματα (βλ. σ. 237). Ένας ανάλογος ρόλος είναι απαραίτητος και στην ορθόδοξη διαδικασία της διαμόρφωσης της πολιτικής, καθώς μόνον έτσι θα τίθενται επί τάπητος οι κατάλληλες προτάσεις μόλις έρθει η σειρά τους.

Εκτός από την ίδια την πολιτική διαδικασία, μπορούμε να αναγνωρίσουμε τρεις ακόμη γενικές επιρροές που ασκούνται στο στάδιο της αφετηρίας της πολιτικής: την επιστήμη, την τεχνολογία και τα ΜΜΕ. Η *επιστήμη* προφανώς αποτελεί έναν παράγοντα που θέτει σε κίνηση την πολιτική διαδικασία. Για παράδειγμα, το ενδιαφέρον που δείχνει σήμερα ο πλανήτης για το φαινόμενο του θερμοκηπίου οφείλεται στις προβλέψεις των επιστημόνων για τις μελλοντικές συνέπειές του. Με άλλα λόγια, η επιστήμη, ξεφεύγοντας από τον παραδοσιακό της ρόλο, μας προειδοποίησε για ένα μελλοντικό πρόβλημα.

Θα πρέπει, όμως, να σημειώσουμε εδώ ότι οι κυβερνήσεις δεν καταναλώνουν μόνο το επιστημονικό έργο, αλλά πολλές φορές είναι και αυτές που το παραγγέλλουν. Η εξουσία που ασκούν οι υπουργοί στην παραγωγή της γνώσης τους επιτρέπει να κρατούν εκτός πολιτικής ατζέντας όσα ζητήματα τους φέρνουν σε δύσκολη θέση. Η βρετανική κυβέρνηση, για παράδειγμα, καθυστέρησε χαρακτηριστικά να διατάξει τη διενέργεια ερευνών πάνω στην ασθένεια των τρελών αγελάδων, που είχε πλήξει τα κοπάδια της χώρας (και ορισμένους από τους κατοίκους της) τη δεκαετία του 1990. Σε αυτή

τη συγκεκριμένη περίπτωση, η πολιτική χειραγώγηση της ερευνητικής διαδικασίας αποδείχθηκε μοιραία. Ως εκ τούτου, είναι λάθος να θεωρούμε ότι η επιστημονική έρευνα είναι απολύτως ανεξάρτητη από την πολιτική.

Κατά δεύτερον, η εφαρμογή της επιστήμης –δηλαδή η τεχνολογία– επηρεάζει εξίσου την αφετηρία της πολιτικής διαδικασίας. Οι κυβερνήσεις έχουν ένα πολύ μεγάλο κίνητρο να ενθαρρύνουν την ανάπτυξη των νέων τεχνολογιών: οι καινοτομίες ενισχύουν την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας, ενώ η έγκαιρη αξιοποίησή τους επιτρέπει σε μια χώρα να αποκτήσει το προβάδισμα έναντι των άλλων. Πολλές νέες τεχνολογίες, όμως, προϋποθέτουν την ύπαρξη ενός ρυθμιστικού πλαισίου: το κράτος οφείλει να μεριμνά λόγου χάρη για τον έλεγχο των σχεδίων δημιουργίας πυρηνικών εργοστασίων ώστε να πληρούν τους κανόνες ασφαλείας, για την κατανομή των συγχρημάτων της κινητής τηλεφωνίας, για τον έλεγχο των νέων φαρμάκων για τυχόν παρενέργειες, για την αξιολόγηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων από τη χρήση γενετικώς τροποποιημένων φυτών, ψαριών και ζώων, κ.ο.κ. Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις, οι τεχνολογικές καινοτομίες επιβάλλουν στις κυβερνήσεις να θέσουν σε κίνηση την πολιτική διαδικασία. Εδώ ελλοχεύει ο κίνδυνος οι κυβερνήσεις να δώσουν το πράσινο φως σε αυτές τις τεχνολογικές «προόδους» προκειμένου να καρπωθούν βραχυπρόθεσμα οφέλη, αγνοώντας τους πολύ μεγαλύτερους πιθανούς κινδύνους που τις συνοδεύουν. Η πυρηνική ενέργεια είναι προφανές σχετικό παράδειγμα.

Κατά τρίτον, η δύναμη που έχουν τα ΜΜΕ να προβάλλουν συγκεκριμένα ζητήματα τους δίνει τη δυνατότητα να ασκούν σημαντική επιρροή στο πρώτο στάδιο της πολιτικής διαδικασίας, αν και ο ρόλος τους πολλές φορές μεγαλοποιείται. Πολλές φορές, μεμονωμένα ή ασυνήθιστα περιστατικά προβάλλονται αρχικά από ένα μέσο ενημέρωσης και στη συνέχεια, μέσω της αγγελίας δημοσιογραφίας, αναπαράγονται και διογκώνονται από τα υπόλοιπα. Στο τέλος, οι πολιτικοί υποχρεώνονται να παρέμβουν, καθώς το όλο θέμα έχει προσλάβει ξαφνικά διαστάσεις σοβαρού κοινωνικού προβλήματος. Από τα πιο συνηθισμένα θέματα που ξεκινούν από τα ΜΜΕ και καταλήγουν με την πρόκληση ηθικών κρίσεων στην κοινή γνώμη, είναι οι πολιτικοί πρόσφυγες, η έξαρση της εγκληματικότητας, η μανία με τα ναρκωτικά, οι διατροφικοί εφιάλτες, οι πόλεμοι των συμμοριών, οι μεταδοτικές ασθένειες, τα λυσσασμένα σκυλιά, οι έφηβοι χούλιγκαν και οι αδιάστατοι εκμεταλλευτές της κρατικής πρόνοιας (Henshel, 1990). Πολλές φορές, τα ζητήματα αυτά ξεφουσκώνουν με την ίδια ταχύτητα που διογκώθηκαν. Ελάχιστες είναι οι περιπτώσεις που τα ΜΜΕ στρέφουν τα φώτα τους σε κάποιο πρόβλημα το οποίο χρήζει πράγματι πολιτικής αντιμετώπισης.

Διαμόρφωση

Μόλις ληφθεί η απόφαση για την αντιμετώπιση ενός συγκεκριμένου προβλήματος, θα πρέπει να διαμορφωθεί και η αντίστοιχη πολιτική. Η απόφαση ότι έφτασε ο καιρός να ληφθεί κάποια απόφαση είναι ένα το κρατούμενο· ο καθορισμός του περιεχομένου που θα έχει η απόφαση αποτελεί πολύ πιο δύσκολη υπόθεση. Οι ετερογενείς συμμαχίες που είχαν υποστηρίξει αρχικά την αφηρημένη ιδέα ότι κάτι πρέπει να γίνει, πολύ σύντομα διαλύονται μόλις φτάσει η διαδικασία στο σημείο της υποβολής συγκεκριμένων προτάσεων, καθώς από αυτό το στάδιο προκύπτουν οι χαμένοι και οι κερδισμένοι της όλης υπόθεσης. Το στάδιο της διαμόρφωσης των λεπτομερών νόμων και διοικητικών προ-

τάσεων, που έρχονται ως απάντηση στο διάχυτο αίτημα για την ανάληψη δράσης, απαιτεί καλή γνώση της πολιτικής τέχνης.

Οι αναλυτές έχουν αναπτύξει δύο μοντέλα για την ανάλυση της διαδικασίας διαμόρφωσης της πολιτικής: το ορθολογικό (rational) ή συνοπτικό (synoptic) μοντέλο που συνδέεται με τον Simon (1983) και το μοντέλο της βαθμιαίας προσέγγισης και εφαρμογής (incremental), το οποίο ανέπτυξε ο Lindblom (1979). Αυτές οι δύο προσεγγίσεις αποτελούν σημαντικό κομμάτι της παράδοσης της πολιτικής ανάλυσης, οπότε θα τις εξετάσουμε με περισσότερες λεπτομέρειες.

Η βασική αντίθεση ανάμεσα στα δύο μοντέλα είναι η εξής: το ορθολογικό μοντέλο θεωρεί ότι η πολιτική είναι προϊόν της συστηματικής αναζήτησης για το πώς θα επιτευχθούν πιο αποτελεσματικά οι προκαθορισμένοι στόχοι. Αντίθετα, το μοντέλο της βαθμιαίας προσέγγισης και εφαρμογής εκλαμβάνει την πολιτική ως απόρροια των συμβιβασμών στους οποίους καταλήγουν οι διάφοροι δρώντες, οι οποίοι δεν αποκλείεται να έχουν αστόχαστες ή και αντιφατικές στοχεύσεις (Πλαίσιο 17.1). Με άλλα λόγια, ενώ το ορθολογικό μοντέλο αναζητά στη θεωρία την ιδανική πολιτική, το μοντέλο της βαθμιαίας προσέγγισης και εφαρμογής αναζητά μια πολιτική που θα μπορεί να εφαρμοστεί στην πράξη και να γίνει αποδεκτή από όλα τα εμπλεκόμενα συμφέροντα.

Ένα συγκεκριμένο παράδειγμα θα μας βοηθήσει να αποσαφηνίσουμε αυτή τη διαφορά. Ας υποθέσουμε ότι έχουμε την ευθύνη για το εκπαιδευτικό σύστημα και ότι αποφασίσαμε να εφαρμόσουμε μια πολιτική για τη βελτίωση της απόδοσης των μαθητών. Εάν επιλέξουμε το ορθολογικό μοντέλο, τότε το πρώτο που πρέπει να κάνουμε είναι να προσδιορίσουμε τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα της πολιτικής μας – για πα-

ΠΛΑΙΣΙΟ 17.1

Το ορθολογικό μοντέλο και το μοντέλο της βαθμιαίας προσέγγισης και εφαρμογής στη χάραξη της πολιτικής

<i>Ορθολογικό μοντέλο</i>	<i>Μοντέλο βαθμιαίας προσέγγισης και εφαρμογής</i>
Εν πρώτοις τίθενται οι στόχοι και στη συνέχεια εξετάζονται τα μέσα για την υλοποίησή τους.	Οι στόχοι και τα μέσα υλοποίησης εξετάζονται παράλληλα.
Καλή πολιτική είναι αυτή που επιτρέπει στο μεγαλύτερο βαθμό την επίτευξη σαφώς προσδιορισμένων στόχων.	Καλή πολιτική είναι αυτή στην οποία συναινούν όλοι οι ενδιαφερόμενοι.
Η ανάλυση είναι ολική: λαμβάνεται υπόψη το σύνολο των συνεπειών όλων των εναλλακτικών.	Η ανάλυση είναι επιλεκτική: στόχος είναι να διαμορφωθεί κάποια κοινώς αποδεκτή και όχι η ιδανική πολιτική.
Εκτεταμένη χρήση της θεωρίας.	Εκτεταμένη χρήση συγκρίσεων με παρόμοια προβλήματα.

Πηγές: Προσαρμογή από τους Lindblom (1959, σ. 81) και Parsons (1995, σ. 285).

ράδειγμα, να καθορίσουμε το ποσοστό των σπουδαστών που θα πρέπει να πετυχαίνει κάποια συγκεκριμένη βαθμολογία. Στη συνέχεια θα εξετάζαμε ποιος είναι ο πιο αποτελεσματικός τρόπος για να επιτύχουμε κατά το μέγιστο δυνατό το στόχο μας: να αφιερώσουμε κονδύλια για τη δημιουργία νέων σχολικών μονάδων, για τη βελτίωση των υποδομών, για την πρόσληψη περισσότερων καθηγητών ή μήπως το ιδανικό θα ήταν κάποιος συνδυασμός των παραπάνω;

Αν επιλέξουμε το μοντέλο της βαθμιαίας προσέγγισης και εφαρμογής, η αφετηρία μας θα είναι διαφορετική. Θα ξεκινήσουμε (και θα καταλήξουμε) με έναν συστηματικό διάλογο με τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων: των συνδικάτων των καθηγητών, των ενώσεων γονέων και κηδεμόνων, των ερευνητών στο χώρο της εκπαίδευσης. Ελπίζουμε να είναι ότι ο διάλογος θα καταλήξει σε κάποια συναινετική απόφαση όσον αφορά την ενδεδειγμένη κατανομή των κρατικών πόρων. Μπορεί η μακροπρόθεσμη σκοπιμότητα αυτών των δαπανών να μην είναι μετρήσιμη, ούτε καν σαφώς προσδιορισμένη, όμως θεωρούμε ότι πολιτική που αφήνει τους πάντες ικανοποιημένους, δύσκολα θα αποδειχθεί καταστροφική. Η προσέγγιση αυτή βλέπει τη χάραξη της πολιτικής ως εξελικτική, όχι επαναστατική διαδικασία. Ο όρος «βαθμιαία» σημαίνει ακριβώς αυτό, ότι γίνονται μικρές αλλαγές στην υφιστάμενη κατάσταση.

Είναι ξεκάθαρο ότι από τις δύο προσεγγίσεις το ορθολογικό μοντέλο είναι αυτό που εγείρει τις περισσότερες απαιτήσεις, καθώς προϋποθέτει την εξαντλητική ανάλυση του εκάστοτε ζητήματος, ενώ δεν αρκεί μόνον η τήρηση των πολιτικών ισορροπιών. Συγκεκριμένα, οι αρμόδιοι για τη λήψη των αποφάσεων καλούνται:

- να κατατάξουν ιεραρχικά όλες τις αξίες
- να διατυπώσουν συγκεκριμένες εναλλακτικές πολιτικές
- να ελέγξουν το βαθμό στον οποίο κάθε εναλλακτική λύση ανταποκρίνεται στις αξίες
- να επιλέξουν την εναλλακτική εκείνη λύση που καλύπτει τις περισσότερες αξίες.

Ορισμός

Στην **ανάλυση κόστους-οφέλους** (cost-benefit analysis) αποδίδεται στις συνέπειες που θα έχει η επιλογή της κάθε εναλλακτικής λύσης μία αξία (θετική ή αρνητική) που εκφράζεται σε νομισματικές μονάδες. Στη συνέχεια επιλέγεται η εναλλακτική λύση που προσφέρει το υψηλότερο καθαρό όφελος. Για παράδειγμα, το όφελος από τη δημιουργία ενός αεροδιαδρόμου μπορεί να αφαιρεθεί από το κόστος που θα έχει η ενόχληση των κατοίκων της περιοχής από τα αυξημένα επίπεδα θορύβου. Η τεχνική αυτή είναι διαφανής αλλά και πολύ χρονοβόρα.

Το μοντέλο αυτό ισοδυναμεί με ανεφάρμοστη και ανέφικτη απεικόνιση της τελειότητας. Προϋποθέτει ότι οι αρμόδιοι για τη χάραξη της πολιτικής έχουν την ικανότητα να προβλέπουν το απρόβλεπτο και να προσμετρούν το απροσμέτρητο. Παρ' όλα αυτά, αναπτύχθηκαν διάφορες τεχνικές, όπως η ανάλυση κόστους-οφέλους (ΑΚΟ), σε μια προσπάθεια να τεθούν σε εφαρμογή ορισμένες πτυχές, έστω, του ορθολογικού μοντέλου (Boardman κ.ά., 2000). Η ανάλυση του κόστους και του οφέλους που συνδέονται με

κάθε ξεχωριστή πρόταση έχει αρκετά πλεονεκτήματα, ιδίως όταν οι εναλλακτικές είναι περιορισμένες.

Η ΑΚΟ δίνει την ευκαιρία να ακουστούν απόψεις που μένουν συνήθως στο περιθώριο, βοηθώντας έτσι τις ομάδες που δεν έχουν μεγάλη πολιτική επιρροή. Συμβάλλει επίσης στη διαφάνεια της πολιτικής διαδικασίας, καθώς αυτοί που παίρνουν τις πολιτικές αποφάσεις είναι υποχρεωμένοι να εξηγούν τις επιλογές τους, όταν αυτές εμφανίζουν περισσότερα κόστη από οφέλη. Με άλλα λόγια, η ΑΚΟ αποτελεί εν δυνάμει ένα μέσο εξασφάλισης της εντιμότητας αυτών που λαμβάνουν τις πολιτικές αποφάσεις. Για όλους αυτούς τους λόγους, η ΑΚΟ εφαρμόζεται σήμερα υποχρεωτικά σε κάθε πρόταση κανονιστικού χαρακτήρα που υποβάλλεται στις ΗΠΑ και της οποίας ο οικονομικός αντίκτυπος υπερβαίνει τα 100 εκατ. δολ.

Ωστόσο, η ΑΚΟ, και κατ' επέκταση το ορθολογικό μοντέλο της διαμόρφωσης της πολιτικής, έχει και πολλές αδυναμίες. Κατ' αρχάς υποβαθμίζει όσους παράγοντες δεν μπορούν να μετρηθούν με ακρίβεια, όπως το περί δικαίου αίσθημα και η ποιότητα της ζωής. Πρόκειται επίσης για διαδικασία βραδυκίνητη και δαπανηρή, ενώ στον πραγματικό πολιτικό κόσμο τα συμπεράσματά της συχνά αγνοούνται. Όπως το «ορθολογικό» μοντέλο δεν είναι κατ' ανάγκην πιο ορθολογικό από το μοντέλο της βαθμιαίας προσέγγισης, έτσι και μια ΑΚΟ της ΑΚΟ δεν είναι δεδομένο ότι θα καταλήξει οπωσδήποτε σε θετικό ισοζύγιο αποτελεσμάτων.

Το μοντέλο της βαθμιαίας προσέγγισης και εφαρμογής διατυπώθηκε από τον Lindblom (1959), στο πλαίσιο των αντιδράσεων που προκάλεσε το ορθολογικό μοντέλο. Η βασική αρχή του Lindblom είναι ότι η πολιτική εξελίσσεται διαρκώς με την εφαρμογή μικρών αλλαγών και δεν αλλάζει ολοκληρωτικά ως αποτέλεσμα ενός ενιαίου, ολοκληρωμένου σχεδίου. Για τον Lindblom, η βαθμιαία προσέγγιση ισοδυναμεί με την επιστήμη του «βλέποντας και κάνοντας». Η προσέγγιση αυτή μπορεί να μην οδηγήσει στην επίτευξη μεγαλεπήβολων στόχων, κάνοντας, όμως, ένα μικρό βήμα τη φορά, αποτρέπει τουλάχιστον τα μεγάλα λάθη. Στο μοντέλο της βαθμιαίας χάραξης της πολιτικής σημασία δεν έχει να συμφωνήσουν όλοι στους στόχους, αλλά να συναινέσουν πάνω στη σκοπιμότητα της συγκεκριμένης πολιτικής, ακόμα κι αν οι στοχεύσεις τους είναι διαφορετικές. Η πολιτική έπεται, δεν προηγείται, των διαπραγματεύσεων με τα ενδιαφερόμενα μέρη.

Μια εναλλακτική προσέγγιση της πολιτικής διαδικασίας είναι αυτή στην οποία ο Kingdon έδωσε τον μάλλον ανησυχητικό τίτλο «μοντέλο του κάδου απορριμμάτων» (garbage can model) (1984). Το μοντέλο αυτό θεωρεί ότι τα διάφορα ζητήματα και οι αρμόδιοι για τη χάραξη της πολιτικής αναμειγνύονται τυχαία στο πλαίσιο ενός οργανισμού, όπως ακριβώς τα διάφορα σκουπίδια αναμειγνύονται ακατάστατα μέσα στον κάδο. Σε ένα πανεπιστήμιο, για παράδειγμα, μπορεί κάποια επιτροπή στην οποία συμμετέχει μια συγκεκριμένη ομάδα του προσωπικού να αποφασίσει για κάποια συγκεκριμένη πτυχή ενός προβλήματος, για να έρθει αργότερα μια άλλη τελείως διαφορετική ομάδα του ίδιου οργανισμού και να δώσει συνέχεια στην πολιτική της. Η χάραξη της πολιτικής είναι αποσπασματική, ρευστή, χαοτική και ατελέσφορη διαδικασία, η οποία δεν είναι περισσότερο ορθολογική από τη διάταξη των σκουπιδιών μέσα σε έναν κάδο απορριμμάτων (Cohen κ.ά., 1972).

Παρότι ο Kingdon ασχολήθηκε κυρίως με τη διαδικασία λήψης των αποφάσεων στο πλαίσιο οργανισμών, η προσέγγισή του μπορεί να βρει εφαρμογή και στο συνολι-

κό πολιτικό σύστημα. Το μοντέλο του Kingdon θεωρεί ως δεδομένο ότι οι πολιτικές αποφάσεις που λαμβάνονται στον πραγματικό κόσμο δεν περνούν σε καμία περίπτωση από τη βάση του ορθολογισμού. Στην καλύτερη περίπτωση, αντιμετωπίζουν ενίοτε και αποσπασματικά ορισμένα μόνο προβλήματα (Bendor κ.ά., 2001).

Όπως παραδέχθηκε τελικά και ο ίδιος ο Lindblom (1977, 1990), η διαδικασία της βαθμιαίας προσέγγισης ασχολείται μόνο με τα τρέχοντα ζητήματα, χωρίς να ενδιαφέρεται να αποτρέψει την ανάδειξη μελλοντικών προβλημάτων. Δεν έχει πολιτικό κόστος αλλά ούτε και όραμα. Η δημόσια πολιτική δεν είναι καινοτόμος, αλλά επανορθωτική. Η απειλή μιας οικολογικής καταστροφής, όμως, για να πάρουμε ένα παράδειγμα, οφείλεται ακριβώς στην αποτυχία της ανθρωπότητας να αναλογιστεί τις μακροπρόθεσμες, σωρευτικές συνέπειες που έχει η βιομηχανική δραστηριότητα στο περιβάλλον. Άρα ούτε η βαθμιαία προσέγγιση ούτε το μοντέλο του «κάδου απορριμμάτων» μπορεί να αντιμετωπίσει επαρκώς τα περίπλοκα προβλήματα που αντιμετωπίζει ο πλανήτης. Το μυστικό είναι να βρεθούν τρόποι αντιμετώπισης των προβλημάτων που δεν θα ενδίδουν στη βασική αδυναμία του ορθολογικού μοντέλου: την απαίτηση οι πολιτικοί να κάνουν περισσότερα από όσα είναι ανθρωπίνως δυνατόν.

Εφαρμογή

Άπαξ και έχει ληφθεί πλέον η απόφαση για τη χάραξη πολιτικής, θα πρέπει η πολιτική αυτή να τεθεί και σε εφαρμογή. Μπορεί αυτό να ακούγεται προφανές, όμως η πολιτική επιστήμη σταματά συνήθως στο στάδιο κατά το οποίο η κυβέρνηση λαμβάνει την απόφαση, αγνοώντας τις μυριάδες δυσκολίες που προκύπτουν κατά την εφαρμογή της. Ενδεχομένως, λοιπόν, το μεγαλύτερο επίτευγμα της πολιτικής ανάλυσης είναι ότι έστρεψε την προσοχή μας στα πρόβλημα της εφαρμογής.

Ακόμα και σήμερα, η πρακτική εφαρμογή της πολιτικής αντιμετωπίζεται ορισμένες φορές ως ένα τεχνικής και όχι διοικητικής φύσης ζήτημα. Μπορεί να βολεύει πολιτικά τους υπουργούς να κλείνουν τα μάτια στα ζητήματα της εφαρμογής, όμως η τακτική αυτή είναι επικίνδυνη και μπορεί να έχει ανυπολόγιστες συνέπειες. Η αποτυχία της βρετανικής κυβέρνησης, π.χ., να αποτρέψει τη μετάδοση της ασθένειας των τρελών αγελάδων στο ανθρώπινο είδος προς τα τέλη της δεκαετίας του 1980 είναι κλασικό παράδειγμα αποτυχίας στο στάδιο της εφαρμογής της πολιτικής. Οι αρμόδιες κρατικές υπηρεσίες είχαν δώσει εντολή στα σφαγεία να αφαιρούν τα λοιμώδη μέρη (όπως ο νωτιαίος μυελός) από τα σφάγια, δεν έλαβαν όμως κανένα μέτρο για να διασφαλίσουν ότι οι οδηγίες τους θα υλοποιηθούν με τη δέουσα επιμέλεια. Η ανικανότητα των σφαγέων είχε ως αποτέλεσμα η ασθένεια να συνεχίσει να προσβάλλει την ανθρώπινη διατροφική αλυσίδα.

Επιπλέον, αντανακλώντας τις παγιωμένες συμβάσεις της πολιτικής επιστήμης, η παραδοσιακή αντίληψη για το στάδιο της εφαρμογής υιοθετούσε την προσέγγιση «από την κορυφή» (top-down) (Hogwood και Gunn, 1984). Η προσέγγιση αυτή έθετε το πρόβλημα με τους ίδιους όρους που είχε διατυπωθεί το βασικό ερώτημα για τη γραφειοκρατία: πώς να εξασφαλιστεί ο πολιτικός έλεγχος και η καθοδήγηση των απείθαρχων δημοσίων υπαλλήλων. Σύμφωνα με αυτή την προσέγγιση, οι εκλεγμένοι υπουργοί πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να πετυχαίνουν τη συμμόρφωση των υπουργείων και των υπηρεσιών τους, τα οποία έχουν τις δικές τους προτεραιότητες και στοχεύσεις. Χωρίς επαγρύπνηση στην κορυφή της ιεραρχίας, οι καλές πολιτικές περνούν στα χέρια των τυπο-

Ορισμός

Η προσέγγιση «**από την κορυφή**» (top-down approach) θεωρεί ότι καθήκον τής εφαρμογής της πολιτικής είναι να εξασφαλίζει ότι η εκτέλεση των πολιτικών φέρνει τα αποτελέσματα και επιτυγχάνει τους στόχους που έχουν προκαθορίσει οι αρμόδιοι για τη χάραξή τους. Αντίθετα, η προσέγγιση «**από τη βάση**» (bottom-up) θεωρεί ότι ο ρόλος αυτών που είναι επιφορτισμένοι με την πρακτική εφαρμογή της πολιτικής και την προσαρμογή των γενικών στοχεύσεων ώστε να ανταποκρίνονται στις τοπικές και τις μεταβαλλόμενες συνθήκες πρέπει όχι μόνο να αναγνωρίζεται αλλά και να είναι ευπρόσδεκτος.

λατρών αξιωματούχων που κατοικούν στα χαμηλότερα κλιμάκια της ιεραρχίας, με αποτέλεσμα να εξανεμίζεται ο αντίκτυπος των νέων πολιτικών πρωτοβουλιών.

Η προσέγγιση της εφαρμογής «από την κορυφή» δίνει, όμως, υπερβολική έμφαση σε ζητήματα ελέγχου και συμμόρφωσης. Όπως και το ορθολογικό μοντέλο της χάραξης της πολιτικής στο οποίο στηρίζεται, η προσέγγιση αυτή πολλές φορές αποδεικνύεται ανέφικτη και αντιπαραγωγική. Από την άλλη, το εύλογο επιχείρημα που εκφράζει η προσέγγιση «από τη βάση» είναι ότι οι αρμόδιοι για τη χάραξη της πολιτικής δεν πρέπει να επιδιώκουν μόνο τον έλεγχο αλλά και να εξασφαλίζουν τη συμμετοχή των λειτουργών που είναι επιφορτισμένοι με την πρακτική εφαρμογή των πολιτικών κατευθύνσεων. Συγγραφείς που ανήκουν σε αυτή την παράδοση, όπως οι Hill και Hure (2002), θέτουν το εξής ερώτημα: τι γίνεται όταν έχουν αλλάξει οι συνθήκες από τότε που διαμορφώθηκε για πρώτη φορά η πολιτική; Και τι γίνεται αν διαπιστωθούν ατέλειες στην ίδια την πολιτική;

Σήμερα, πολλοί αναλυτές της πολιτικής διαδικασίας υποστηρίζουν ότι οι πιθανότητες επίτευξης των στόχων μιας πολιτικής αυξάνονται όταν όσοι είναι επιφορτισμένοι με την εκτέλεσή της μπορούν να την εφαρμόσουν με κάποια ευελιξία, επηρεάζοντας άρα και το περιεχόμενό της. Στη βάση (εκεί δηλαδή όπου εφαρμόζεται κάθε πολιτική), η πολιτική είναι το αποτέλεσμα της αλληλόδρασης ανάμεσα στους κατά τόπους γραφειοκράτες με τις ομάδες των ενδιαφερομένων. Σε αυτό το κρίσιμο τελικό στάδιο της πολιτικής διαδικασίας, πολλές φορές οι στόχοι εξυπηρετούνται καλύτερα όταν προσαρμόζονται στις τοπικές συνθήκες. Αντίθετα, αν η πολιτική μένει αμετάβλητη, η μοίρα της θα είναι η ίδια με αυτή του πανίσχυρου δράκου της κινεζικής παροιμίας: δεν θα έχει καμιά τύχη απέναντι στο φίδι της γειτονιάς.

Είναι σαφές ότι τομείς όπως η εκπαίδευση, το σύστημα υγείας και η τήρηση της τάξης δεν μπορούν να έχουν πανομοιότυπο περιεχόμενο στην αγροτική επαρχία και τις πολυπολιτισμικές περιοχές των αστικών κέντρων. Επίσης, οι δημόσιοι λειτουργοί που αναλαμβάνουν την κατά τόπους εφαρμογή των πολιτικών είναι ίσως οι μόνοι που γνωρίζουν καλά και από πρώτο χέρι πώς επηρεάζουν ή αντιφάσκουν μεταξύ τους οι διάφορες πολιτικές. Οι λειτουργοί αυτοί προφανώς γνωρίζουν επίσης ποια είναι τα πρόσωπα-κλειδιά στις τοπικές κοινωνίες, οπότε μπορούν να ζητήσουν την υποστήριξή τους. Όταν ο αμερικανός πολιτικός Tip O'Neill είτε το περίφημο «όλη η πολιτική έχει τοπικό χαρακτήρα», δεν αποκλείεται καθόλου να είχε κατά νου το στάδιο της εφαρμογής της.

Η προσέγγιση «από τη βάση» συμερίζεται, λοιπόν, τις θέσεις της βαθμιαίας προσέγγισης, ως προς το ότι η εφαρμογή αποτελεί συνέχεια της πολιτικής διαδικασίας με άλλα μέσα. Η προσέγγιση αυτή αντανακλά επίσης τη βαρύτητα που έχει σήμερα η

έννοια της διακυβέρνησης και η έμφαση που αυτή δίνει στην αντίληψη ότι στην πολιτική διαδικασία συμμετέχει πλήθος ενδιαφερομένων.

Αξιολόγηση

Η ανάλυση της πολιτικής δεν μας βοήθησε μόνο να καταλάβουμε καλύτερα πόσο σημαντικό είναι το στάδιο της εφαρμογής, αλλά οδήγησε στην αναβάθμιση και του σταδίου της αξιολόγησης. Σκοπός της αξιολόγησης των πολιτικών είναι να διαπιστωθεί το κατά πόσον η εκάστοτε πολιτική έφερε τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα. Σαν τη συνταγή για στιφάδο που ξεκινά με την οδηγία «πρώτα πιάστε το λαγό», έτσι και εδώ οι αρχικές δυσκολίες παραμερίζονται με πολύ βολικό τρόπο. Όπως έχουμε ήδη πει, πολλές φορές τα κίνητρα για τη χάραξη των πολιτικών είναι πολλαπλά, ασαφή ή και αντιφατικά. Αυτός ο «πολτός από στόχους», για να χρησιμοποιήσουμε τη φράση των Fesler και Kettl (1996, σ. 287), σημαίνει ότι οι προθέσεις που έχουν αυτοί που λαμβάνουν τις αποφάσεις δεν αποτελούν συνήθως καλό κριτήριο για την τελική αξιολόγηση μιας πολιτικής. Από τη στιγμή που οι περισσότερες πολιτικές χαράσσονται βαθμιδόν, είναι δύσκολο να προσδιοριστούν με ακρίβεια οι στόχοι τους.

Το ζήτημα της αξιολόγησης αγνοήθηκε σε μεγάλο βαθμό όχι μόνον από την παραδοσιακή ανάλυση της πολιτικής, αλλά και από τις ίδιες τις κυβερνήσεις. Η Σουηδία αποτελεί τυπικό παράδειγμα. Στις μεταπολεμικές δεκαετίες, διαδοχικές σοσιαλδημοκρατικές κυβερνήσεις έθεσαν ως πρώτη προτεραιότητα την οικοδόμηση ενός ολοκληρωμένου κοινωνικού κράτους, χωρίς καν να τους περάσει από το μυαλό η ιδέα να αξιολογήσουν πόσο αποτελεσματικά παρείχε τις υπηρεσίες η διαρκώς διευρυνόμενη γραφειοκρατία. Στη Γαλλία, τη Γερμανία, και σε άλλες χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης, όπου επικρατεί η άποψη ότι καθήκον της γραφειοκρατίας είναι να εφαρμόζει νομικιστικά τους κανόνες σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, το ζήτημα της αξιολόγησης σπανίως έρχεται στην επιφάνεια ακόμα και σήμερα.

Χωρίς κάποια μορφή αξιολόγησης είναι, όμως, αδύνατον να διδαχθούν οι κυβερνήσεις από τις εμπειρίες τους. Στις Ηνωμένες Πολιτείες, ο Τζίμι Κάρτερ (πρόεδρος, 1977-1981) είχε μάλιστα επιβάλει να αφιερώνεται τουλάχιστον το 1% των κονδυλίων οποιουδήποτε προγράμματος για τους σκοπούς της αξιολόγησης. Το αποτέλεσμα ήταν να συντάσσονται μαζικά εκθέσεις και αναφορές, χωρίς όμως αυτό να έχει κάποια εμφανή θετική συνέπεια στην αποτελεσματικότητα των πολιτικών. Έπρεπε να φτάσει η εποχή της ριζικής μεταρρύθμισης του δημόσιου τομέα τη δεκαετία του 1990, για να επιστρέψει το ζήτημα της αξιολόγησης στο προσκήνιο. Για να πάρουμε ξανά τις ΗΠΑ ως παράδειγμα, η Πράξη για την Απόδοση και την Αποτελεσματικότητα της Κυβέρνησης (1993) υποχρεώνει όλες τις κρατικές υπηρεσίες να εκπονούν ετήσιες εκθέσεις αξιολόγησης και να τις υποβάλλουν στην κεντρική κυβέρνηση, η οποία στη συνέχεια χρησιμοποιεί τις εκθέσεις τους για να αναθεωρήσει τους σχεδιασμούς της και να ανακαταστεί αναλόγως τις κρατικές δαπάνες. Στο ίδιο πνεύμα, η κυβέρνηση των Εργατικών, που εξελέγη στη Βρετανία το 1997, υιοθέτησε μια πιο πραγματιστική αντίληψη για την πολιτική, που βασίζεται στην αρχή της αποτελεσματικότητας: το μόνο που μετράει είναι το αποτέλεσμα (Sanderson, 2002). Και σε άλλες δημοκρατίες όμως, οι δημόσιοι αξιωματούχοι άρχισαν για πρώτη φορά να σκέφτονται για το εάν και με τι κόστος πετύχαιναν τους στόχους τους οι διάφορες πολιτικές.

Ορισμός

Παραγόμενα της πολιτικής (policy outputs) είναι όλα όσα κάνει μια κυβέρνηση. **Αποτελέσματα της πολιτικής** (policy outcomes) είναι όσα πετυχαίνει. Τα αποτελέσματα είναι η δραστηριότητα – οι συνέπειες της πολιτικής, τόσο οι σχεδιασμένες όσο και οι απρόβλεπτες. Τα παραγόμενα είναι ευκόλως μετρήσιμα: τόσες νέες φυλακές χτίστηκαν, τόσο αυξήθηκαν οι συντάξεις. Τα αποτελέσματα δεν είναι εξίσου αναγνωρίσιμα, καθώς αφορούν ζητήματα όπως η μείωση του υποτροπιασμού ή του αριθμού των ηλικιωμένων που ζουν στη φτώχεια.

Οι μελέτες αξιολόγησης κάνουν τη διάκριση ανάμεσα στα παραγόμενα (το έργο της κυβέρνησης) και τα αποτελέσματα (τι πετυχαίνει η κυβέρνηση, συμπεριλαμβανομένων των όποιων απρόβλεπτων συνεπειών της κυβερνητικής πολιτικής). Η διαχωριστική γραμμή μεταξύ των δύο είναι πολλές φορές δυσδιάκριτη. Το 1966, για παράδειγμα, η κυβέρνηση των ΗΠΑ δημοσίευσε την Έκθεση Coleman, μια ογκωδέστατη κοινωνιολογική μελέτη για τη μέση εκπαίδευση. Αυτή η μελέτη-σταθμός ανακάλυψε ότι παραγόμενα όπως οι μισθοί των καθηγητών και οι δαπάνες για την παιδεία είχαν περιορισμένη μόνον επίδραση στο αποτέλεσμα της εκπαιδευτικής διαδικασίας, που είναι φυσικά η μάθηση. Ο καθοριστικός παράγοντας όσον αφορά τη σχολική επιτυχία είχε να κάνει με το οικογενειακό και το φιλικό περιβάλλον του παιδιού, όχι με τις δημόσιες δαπάνες. Τα παιδιά που προέρχονταν από τις κατώτερες κοινωνικές τάξεις εμφάνιζαν μεγαλύτερες πιθανότητες κακής σχολικής απόδοσης, ακόμα και όταν τα σχολεία τους είχαν επαρκή χρηματοδότηση. Η Έκθεση Coleman αναδεικνύει ένα στοιχείο το οποίο γνωρίζουν καλά όσοι είναι αρμόδιοι για τη χάραξη της πολιτικής: τα αποτελέσματα αντιστέκονται στην αλλαγή, ακόμα και όταν αφιερώνονται άφθονοι πόροι για την έλευσή της.

Όπως η εφαρμογή της πολιτικής κατά το μοντέλο «από την κορυφή» αποτελεί έναν ανέφικτο στόχο, έτσι και η εκτίμηση της αποτελεσματικότητας των πολιτικών με βάση συγκεκριμένους στόχους συνιστά μια αστήρικτη, επιστημονικού τύπου προσέγγιση του ζητήματος της αξιολόγησης. Μια εναλλακτική προσέγγιση, που εντάσσεται στη βαθμιαία και «από τη βάση» χάραξη της πολιτικής, πρεσβεύει ότι στο στάδιο της αξιολόγησης θα πρέπει απλώς να συγκεντρώνονται οι απόψεις όλων των ενδιαφερομένων που επηρεάζονται από την εκάστοτε πολιτική. Τα συμπεράσματα θα έχουν ποιοτικά χαρακτηριστικά και δεν θα καταλήγουμε με αυτόν τον καταιγισμό από άχρηστες, ακριβείς στατιστικές. Κατά την περιγραφή αυτής της προσέγγισης από τον Parsons (1995, σ. 567):

«Η αξιολόγηση πρέπει να στηρίζεται στην ανοιχτή και πλήρη συνεργασία όλων των ενδιαφερόμενων ομάδων που επηρεάζονται από την εφαρμογή της εκάστοτε πολιτικής: από τους φορείς (χρηματοδότες, εκτελεστές της πολιτικής), από αυτούς που ωφελούνται (στοχευμένες ομάδες, όσους πιθανόν την υιοθετήσουν), αλλά και από αυτούς που αποκλείονταν (τα «θύματα»)).»

Σε μια τόσο φυσιοκρατική αξιολόγηση, η ποικιλία των στόχων που εκφράζουν τα διάφορα συμφέροντα είναι ευπρόσδεκτη. Δεν απορρίπτεται ως εμπόδιο της προσπάθειας αντικειμενικού ελέγχου της πολιτικής. Πρόκειται για προσέγγιση «από τη βάση»,

που εντάσσεται στο πλαίσιο του βαθμιαίου μοντέλου. Κι αυτό γιατί οι ενδιαφερόμενες ομάδες μπορεί τελικά να συμφωνήσουν ότι πρέπει να πετύχει μια συγκεκριμένη πολιτική, ακόμα και αν διαφέρουν τα κριτήρια με τα οποία την αξιολογούν.

Έλεγχος

Μόλις ολοκληρωθεί το στάδιο της αξιολόγησης, αλλά ακόμα κι αν δεν γίνει αυτό, υπάρχουν τρεις επιλογές: να δοθεί παράταση, να αναθεωρηθεί ή να τερματιστεί η πολιτική. Οι περισσότερες πολιτικές, ή τουλάχιστον οι λειτουργίες τους, συνεχίζονται, αφού γίνουν κάποιες δευτερεύουσες τροποποιήσεις. Το κράτος έχει την τάση να διατηρεί ες αεί τις νέες ευθύνες που αναλαμβάνει κατά καιρούς. Αντίθετα, οι φορείς που αναλαμβάνουν την εφαρμογή των πολιτικών αλλάζουν με τον καιρό. Στις Ηνωμένες Πολιτείες, για παράδειγμα, δημιουργήθηκαν στο διάστημα 1946-1997, 426 ξεχωριστές υπηρεσίες, που είχαν καταργηθεί, όμως, στην πλειοψηφία τους μέχρι τη λήξη αυτής της περιόδου. Τις αλλαγές αυτές προκαλούσε συνήθως η εναλλαγή των κομμάτων στην εξουσία (Lewis, 2002). Συνεπώς, η θεωρία «ουδέν μονιμότερον μιας προσωρινής κυβερνητικής υπηρεσίας» φαίνεται να απέχει πολύ από την πραγματικότητα. Οι λειτουργίες των φορέων συνεχίζονται, όμως οι ίδιοι οι φορείς αλλάζουν.

Ακόμα όμως κι αν όντως οι φορείς —σε πείσμα των κοινών αντιλήψεων— καταργούνται με μεγάλη συχνότητα, το μείζον ερώτημα παραμένει: για ποιο λόγο τερματίζονται τόσο σπάνια οι πολιτικές; Γιατί οι κυβερνήσεις προτιμούν να αναλαμβάνουν καινούργιες λειτουργίες παρά να καταργούν τις παλαιότερες; Κατά τον Bardach (1976), υπάρχουν πέντε λόγοι που εξηγούν τη δυσκολία του τερματισμού των πολιτικών:

- Οι πολιτικές σχεδιάζονται με πολυετή ορίζοντα.
- Η διακοπή των πολιτικών είναι «αιματηρή» υπόθεση με υψηλό κόστος.
- Κανείς δεν θέλει να παραδεχθεί ότι η συγκεκριμένη πολιτική ήταν εξαιρετικής κακής ιδέα.
- Η διακοπή μιας πολιτικής μπορεί να επηρεάσει άλλα προγράμματα και συμφέροντα.
- Ο κόσμος της πολιτικής επιβραβεύει τις καινοτομίες και όχι το νοικοκύρεμα.

Η δημόσια πολιτική στις εδραιωμένες δημοκρατίες

Παρότι είναι χρήσιμη η ανάλυση των συστατικών στοιχείων της πολιτικής διαδικασίας, εξίσου πολύτιμη είναι και μια ευρύτερη προσέγγισή της. Στην παρούσα ενότητα θα επιχειρήσουμε μια χαρτογράφηση των σημαντικότερων μεταστροφών που συντελέστηκαν στην πολιτική ατζέντα των δυτικών κρατών. Οι μεταστροφές αυτές αντανακλούν αντίστοιχες αλλαγές στον τρόπο σύλληψης του ίδιου του κράτους, οι οποίες —όπως συμβαίνει και με άλλες πτυχές της πολιτικής ανάλυσης— δεν μπορούν να αναδειχθούν μέσα από απλή περιγραφή των κυβερνητικών θεσμών.

Σε γενικές γραμμές μπορούμε να διακρίνουμε τρία στάδια στην ιστορία της δημόσιας πολιτικής των χωρών που μετεξελίχθηκαν στις εδραιωμένες δημοκρατίες του σύγχρονου κόσμου: Το στάδιο του φιλελεύθερου κράτους («κράτος-νυχτοφύλακας») του 19ου αιώνα και πριν, το στάδιο του κοινωνικού κράτους του ύστερου εικοστού αιώνα και το στάδιο του ανερχόμενου ρυθμιστικού κράτους του 21ου αιώνα (Πλαίσιο 17.2). Το σχή-

ΠΛΑΙΣΙΟ 17.2**Η μεταβαλλόμενη ατζέντα του δυτικού κράτους**

<i>Τύπος κράτους</i>	<i>Εσωτερική ατζέντα</i>	<i>Περίοδος</i>
Κράτος-νυχτοφύλακας	Τήρηση του νόμου και της τάξης, προστασία της ιδιωτικής περιουσίας	Μέχρι και τον 19ο αιώνα
Κοινωνικό κράτος	Παρέχει ένα ελάχιστο κοινωνικής πρόνοιας σε όλους τους πολίτες	Δεύτερο μισό του 20ού αιώνα, ιδίως στη Δυτική Ευρώπη
Ρυθμιστικό κράτος	Θέτει πρότυπα και κανόνες	Τελευταίες δεκαετίες του 20ού αιώνα και μετά

μα αυτό περιγράφει με αρκετή ακρίβεια την εξέλιξη του κράτους στις χώρες της Βόρειας Ευρώπης, αλλά και στο Ηνωμένο Βασίλειο. Η ιστορία των ΗΠΑ, που δεν πέρασαν ποτέ από το στάδιο του κοινωνικού κράτους, ενώ υπήρξαν από τις πρώτες δημοκρατίες που θέσπισαν ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές, είναι για μια ακόμη φορά ιδιόζουσα περίπτωση.

Το κράτος-νυχτοφύλακας

Το κράτος-νυχτοφύλακας ήταν μια οντότητα με ελάχιστες λειτουργίες, που είχε ως κύριο καθήκον του την τήρηση του νόμου και της τάξης, την προστασία της ιδιωτικής περιουσίας και την άντληση επαρκών πόρων, ώστε να έχουν οι ηγέτες του τη δυνατότητα να επιδιώκουν τους στόχους τους στη διεθνή κοινότητα. Ο κρατικός μηχανισμός ήταν υπανάπτυκτος, η γραφειοκρατία περιορισμένη, ενώ η διοίκηση των επαρχιών επαφίονταν κυρίως σε τοπικούς προύχοντες. Το κράτος-νυχτοφύλακας επικράτησε στο μεγαλύτερο μέρος της ευρωπαϊκής ηπείρου, με πιο αξιοσημείωτο παράδειγμα το Ηνωμένο Βασίλειο, την εποχή ανάμεσα στη δύση της φεουδαρχίας και την ανατολή της δημοκρατίας τον 19ο αιώνα. Υπήρξε το προϊόν μιας φιλελεύθερης φιλοσοφίας, που τασσόταν κατά της ανάμειξης του κράτους στις υποθέσεις των πολιτών.

Τη μεταφορά του νυχτοφύλακα εμπνεύστηκε ο John Locke (Τζων Λοκ, 1632-1704), ο άγγλος φιλόσοφος που έθεσε τα θεμέλια της φιλελεύθερης σκέψης. Ο Λοκ θεωρούσε ότι μοναδικό καθήκον της κυβέρνησης είναι να προστατεύει τα φυσικά δικαιώματα της ζωής, της ελευθερίας και της περιουσίας, τα οποία έχει χαρίσει ο Θεός στους ανθρώπους. Κατά την άποψη του Λοκ, το μόνο που έχουν λαμβάνειν οι πολίτες από το κράτος είναι η έννομος τάξη, η προστασία της ζωής τους και τα μέσα για να γίνονται σεβαστές οι συμβάσεις.

Στις Ηνωμένες Πολιτείες, χώρα που σχεδιάστηκε εξ αρχής με βάση τις αρχές του φιλελευθερισμού, η θεωρητική σύλληψη του νυχτοφύλακα εκφράστηκε από τον Thomas Jefferson (Τόμας Τζέφερσον, 1743-1826), όταν έγραφε πως «ιδανική κυβέρνηση

είναι αυτή που κυβερνά λιγότερο». Το κράτος-νυχτοφύλακας δεν έτρεφε το παραμικρό ενδιαφέρον για την κοινωνική πρόνοια: «ο μεθύστακας που κυλιέται στο βούρκο βρискεται όπου του αξίζει», σχολίαζε ο αμερικανός κοινωνιολόγος William Sumner (1840-1910).

Στην Αμερική αλλά και σε άλλες χώρες, αυτή η φιλελεύθερη φιλοσοφία των απερίφραστων μεν, περιορισμένων όμως ατομικών δικαιωμάτων αντανακλούσε τη μάχη για την κατοχύρωση της ανεξιθρησκίας. Όμως ο περιορισμένος ρόλος του κράτους-νυχτοφύλακα αποδείχθηκε εξαιρετικά βολικός και για την ανερχόμενη τότε επιχειρηματική τάξη. Το δόγμα του *laissez faire* (πολιτική της μη επέμβασης του κράτους στην οικονομία της αγοράς) υπήρξε ενδεχομένως το σημαντικότερο θεμέλιο του οικοδομήματος του κράτους-νυχτοφύλακα. Όπως σχολιάζουν οι Opello και Rosow (1999, σ. 97):

«Το φιλελεύθερο κράτος είναι κατά μία έννοια ένα ελάχιστο κράτος. Είναι δηλαδή δομημένο με τρόπο ώστε να μην απειλεί το “φυσικό δικαίωμα” της ιδιοκτησίας. εδραιώνοντας έτσι τη δεσπίζουσα θέση της αστικής τάξης στο εσωτερικό του κράτους».

Το κοινωνικό κράτος

Το κοινωνικό κράτος, που έφτασε στο απόγειό του στη Δυτική και, κυρίως, τη Βόρεια Ευρώπη τις δεκαετίες του 1960 και του 1970, βασίστηκε ξεκάθαρα σε πιο διευρυμένη και θετική αξιολόγηση του ρόλου του κράτους. Όμως το αποκορύφωμα του κοινωνικού κράτους κατά τις μεταπολεμικές δεκαετίες υπήρξε η κατάληξη μακράς, εξελικτικής διαδικασίας. Ήδη από τον 19ο αιώνα, η εκβιομηχάνιση είχε εξωθήσει το κράτος-νυχτοφύλακα προς την ανάληψη ρυθμιστικού ρόλου σε θέματα οικονομίας και περιβάλλοντος. Στη Βρετανία, λόγω χάρη, η Πράξη περί Εργοστασίων του 1833 θέσπισε ένα ρυθμιστικό πλαίσιο για την επιθεώρηση των βιομηχανικών μονάδων, ενώ η αντίστοιχη Πράξη του 1847 περιόρισε την εργάσιμη ημέρα στις δέκα ώρες το μέγιστο.

Όμως οι πραγματικές ρίζες του συστήματος των συλλογικών κοινωνικών παροχών βρίσκονται στη Γερμανία της εποχής που προηγήθηκε του Πρώτου Παγκοσμίου Πολέμου. Υπό την ηγεσία του Ότο φον Βίσμαρκ (γερμανός καγκελάριος, 1871-1890), η Γερμανία πρωτοπόρησε στην εισαγωγή προγραμμάτων κοινωνικής ασφάλισης, που κάλυπταν κινδύνους όπως τα ατυχήματα και οι ασθένειες, τουλάχιστον για τους βιομηχανικούς εργάτες. Με βάση αυτό το καινοτόμο γερμανικό μοντέλο, επήλθε την περίοδο μετά τη δεκαετία του 1920 η σταδιακή εξάπλωση της συλλογικής πρόνοιας στις περισσότερες δημοκρατίες, για τους περισσότερους τομείς της καθημερινής ζωής (π.χ. συντάξεις και οικογενειακά επιδόματα), αλλά και για τις περισσότερες ομάδες του πληθυσμού (π.χ. τους κατοίκους των αγροτικών περιοχών και τα εξαρτημένα μέλη των οικογενειών των βιομηχανικών εργατών). Στις περισσότερες δημοκρατίες, μέχρι τη δεκαετία του 1970, η κάλυψη που παρείχαν οι βασικές πτυχές του κοινωνικού κράτους άγγιζαν ουσιαστικά το σύνολο του πληθυσμού (Πίνακας 17.1). Την εποχή εκείνη, η μετεξέλιξη των ευρωπαϊκών δημοκρατιών σε «κοινωνικά κράτη» είχε τριπλή έννοια: Κατ' αρχάς, το κράτος ανέλαβε να εξασφαλίσει ότι όλοι οι πολίτες του απολαμβάνουν έναν ελάχιστο βαθμό κοινωνικής πρόνοιας, υποκαθιστώντας τις *ad hoc* παροχές από τις εκκλησίες και τις φιλανθρωπικές οργανώσεις της εποχής του κράτους-νυχτοφύλακα. Κατά δεύτερον, η

Πίνακας 17.1: Η πορεία της εισαγωγής της κοινωνικής ασφάλισης σε ορισμένες δημοκρατίες

	Βιομηχανικό ατύχημα	Υγεία	Συντάξεις	Επίδομα ανεργίας	Οικογενεια- κά επιδόματα
Αυστραλία	1902	1945	1909	1945	1941
Αυστρία	1887	1888	1927	1920	1921
Καναδάς	1930	1971	1927	1940	1944
Δανία	1898	1892	1891	1907	1952
Φινλανδία	1895	1963	1937	1917	1948
Γαλλία	1898	1898	1895	1905	1932
Γερμανία	1871	1883	1889	1927	1954
Ολλανδία	1901	1929	1913	1916	1940
Νέα Ζηλανδία	1900	1938	1898	1938	1926
Νορβηγία	1894	1909	1936	1906	1946
Σουηδία	1901	1891	1913	1934	1947

*Οι πρωτοπόρες χώρες με **έντονη γραφή**.

Πηγή: Προσαρμογή από τον Pierson (1998), Πίνακας 4.1.

παροχή των κοινωνικών υπηρεσιών έγινε η πρωταρχική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, απορροφώντας τη μερίδα του λέοντος των φορολογικών εσόδων του κράτους αλλά και του χρόνου των κρατικών λειτουργών. Κατά τρίτον, το δικαίωμα του πολίτη στο κράτος πρόνοιας μετατράπηκε σε έκφραση της κοινωνικής του ιδιότητας, εξέλιξη που αποσκοπούσε στο να διευρυνθεί το περιεχόμενο της ίδιας της δημοκρατίας.

Η έννοια της κοινωνικής ιδιότητας του πολίτη (social citizenship) διατυπώθηκε από τον βρετανό κοινωνιολόγο T. H. Marshall (1893-1981). Σε ένα σημαντικό έργο του, που γράφτηκε την επαύριον του πολέμου και άσκησε μεγάλη επιρροή, ο Marshall (1950, σσ. 16-19) όρισε ότι η κοινωνική ιδιότητα του πολίτη καλύπτει «όλο το φάσμα που ξεκινά από το δικαίωμα σε ένα ελάχιστο επίπεδο οικονομικής πρόνοιας και ασφάλειας, μέχρι το δικαίωμα του πολίτη να συμμετέχει πλήρως στην κοινωνική κληρονομιά και να ζει έναν πολιτισμένο, με βάση τα πρότυπα της κοινωνίας του, βίο». Υπό την επιρροή ανάλογων ιδεών, αρκετές δημοκρατίες –όπως η Γαλλία– προχώρησαν στην ενσωμάτωση δηλώσεων των δικαιωμάτων κοινωνικής πρόνοιας στα Συντάγματά τους.

Η ιδέα της κοινωνικής ιδιότητας του πολίτη ερχόταν σε ευθεία αντίθεση με το κράτος-νυχτοφύλακα, το οποίο είχε στερήσει το δικαίωμα της ψήφου από τους δικαιούχους –κατά το υποτυπώδες τότε νομικό πλαίσιο– των κοινωνικών παροχών.

Ενώ το κράτος-νυχτοφύλακας έδινε προτεραιότητα στην ελευθερία, το κοινωνικό κράτος εδραζόταν στην αρχή της ισότητας.

Όπως είναι φυσικό, το εύρος και το ιδεολογικό υπόβαθρο του κοινωνικού κράτους δεν ήταν τα ίδια σε όλες τις δημοκρατίες. Πολλοί παράγοντες εξηγούν τις διαφορές που παρατηρήθηκαν μεταξύ των δημοκρατικών κρατών ως προς το ύψος των δαπανών (επί του ακαθάριστου εθνικού προϊόντος) που αφιερώνουν στο κοινωνικό κράτος:

- Οι πλουσιότερες χώρες δαπανούν περισσότερα για τις ανάγκες της κοινωνικής πρόνοιας ως ποσοστό του εθνικού τους εισοδήματος και όχι μόνο σε απόλυτους αριθμούς (Wilensky, 1984).
- Τα ενιαία κράτη (όπως η Βρετανία) δαπανούν συνήθως περισσότερα από τις ομοσπονδίες (όπως ο Καναδάς). Η ενιαία, μη ομοσπονδιακή κρατική οργάνωση επιτρέπει την εκπόνηση και την εφαρμογή κοινωνικών προγραμμάτων εθνικής εμβέλειας, που υλοποιούνται συχνά μέσω της τοπικής αυτοδιοίκησης.
- Οι κοινωνικές δαπάνες είναι υψηλότερες σε χώρες όπου κυριαρχούν κόμματα της Αριστεράς (π.χ. οι Σοσιαλδημοκράτες στη Σουηδία).
- Χώρες όπου τα κόμματα που διατηρούν δεσμούς με την Καθολική Εκκλησία είναι ισχυρά (όπως η Αυστρία) παρέχουν συνήθως γενναιόδωρα κοινωνικές υπηρεσίες. Οι παραδόσεις του καθολικισμού ευνοούν την κοινωνική στήριξη, ιδίως όταν αυτό γίνεται μέσω της Εκκλησίας.
- Οι χαμηλότερες δαπάνες απαντώνται σε χώρες όπου επικρατεί η αντίληψη ότι οι συλλογικές παροχές είναι μορφή «κρατικής πρόνοιας» και όχι έκφραση του «κράτους πρόνοιας». Οι ΗΠΑ είναι και σήμερα μια χώρα που εντάσσεται στην κατηγορία του «συντρέχοντος» ή «φιλελεύθερου» κοινωνικού κράτους, παρά τη σημαντική διεύρυνση των υποχρεώσεων της κυβέρνησης μετά το Νιου Ντιλ (1933-1939) και τις τεράστιες κρατικές δαπάνες για τη στήριξη των ηλικιωμένων (Esping-Andersen, 1990).

Ορισμοί

Στα δημόσια **διανεμητικά** συστήματα συντάξεων (pay-as-you-go scheme), οι συντάξεις που καταβάλλονται στους δικαιούχους χρηματοδοτούνται άμεσα από τις εισφορές των νυν εργαζομένων. Το σύστημα αυτό, που καλύπτει το μεγαλύτερο μέρος των συνταξιοδοτικών προγραμμάτων στις περισσότερες χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης, σταδιακά γίνεται μη βιώσιμο, εξαιτίας της γήρανσης του πληθυσμού και της επιδείνωσης του **λόγου της δημογραφικής εξάρτησης** (dependency ratio – ο αριθμός των συνταξιούχων προς τον αριθμό του οικονομικά ενεργού πληθυσμού).

Αντίθετα, σε ένα **αυτοχρηματοδοτούμενο σύστημα** (funded system), που βασίζεται συνήθως σε ιδιωτικούς ή επαγγελματικούς φορείς συνταξιοδότησης, οι ατομικές εισφορές επενδύονται για λογαριασμό του εργαζομένου, οπότε συγκεντρώνεται ένα μεγάλο κεφάλαιο από το οποίο αντλείται το εισόδημα των συνταξιούχων. Θεωρητικά τουλάχιστον, στα αυτοχρηματοδοτούμενα συστήματα η επιβάρυνση των δημοσίων ταμείων είναι ελάχιστη. Το σύστημα αυτό είναι το πλέον διαδεδομένο σε χώρες όπως η Ολλανδία, το Ηνωμένο Βασίλειο και οι ΗΠΑ.

Το κοινωνικό κράτος συνάντησε τα πρώτα μεγάλα εμπόδια τη δεκαετία του 1980. Το βασικό πρόβλημα ήταν οικονομικής φύσης: λόγω της αύξησης του προσδόκιμου ζωής, το συνολικό κόστος των συντάξεων, της ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης και των κοινωνικών υπηρεσιών πήρε την ανιούσα, ενώ έγινε παράλληλα η πρόβλεψη ότι η τάση αυτή θα συνεχιστεί και κατά τη διάρκεια του 21ου αιώνα. Ταυτόχρονα, το ενεργό εργατικό δυναμικό, που επωμίζεται τη στήριξη των ηλικιωμένων, άρχισε να φθίνει αριθμητικά. Οι οικονομικές προβλέψεις ήταν εξαιρετικά δυσόιωνες σε χώρες όπως η Γερμανία, όπου η γήρανση του πληθυσμού συνδυαζόταν με κάποιες μορφές διανεμητικό συνταξιοδοτικό σύστημα. Ακόμα και στις ΗΠΑ όμως, οι προβλέψεις για το ύψος των κρατικών κοινωνικών δαπανών ήταν εξίσου εφιαλτικές. Παίρνοντας αφορμή από το διογκούμενο κόστος των προγραμμάτων Κοινωνικής Ασφάλισης (Social Security) και Ιατροφαρμακευτικής Περίθαλψης (Medicare), ένας δημοσιογράφος έφτασε στο σημείο να περιγράψει την αμερικανική κυβέρνηση σαν «γιγαντιαία ασφαλιστική εταιρεία, που έχει μια μικρή θυγατρική στο χώρο της αμυντικής βιομηχανίας» (εννοώντας τις αμερικανικές ένοπλες δυνάμεις) (Plender, 2003).

Οι αντιλήψεις για την κοινωνική πρόνοια επηρεάστηκαν και από τις οικονομικές πιέσεις του διεθνούς περιβάλλοντος. Όταν το κόστος του κοινωνικού κράτους σε μια χώρα είναι μεγαλύτερο από το αντίστοιχο σε όλες τις άλλες, τότε τίθεται σε κίνδυνο η διεθνής ανταγωνιστικότητα της οικονομίας της. Ο Pierson (1998) υποστηρίζει ότι η πορεία προς μια πιο ανοιχτή διεθνή οικονομία, αν μη τι άλλο, «στένεψε τα περιθώρια για την περαιτέρω ανάπτυξη των εθνικών κοινωνικών κρατών». Ασφαλώς δε, οι πετρελαϊκές κρίσεις της δεκαετίας του 1970, που σηματοδότησαν την έλευση μιας εποχής βραδύτερης οικονομικής ανάπτυξης στις εδραιωμένες δημοκρατίες, λειτούργησαν καταλυτικά όσον αφορά την επαναξιολόγηση αρχικά της βιωσιμότητας και εν συνεχεία της σκοπιμότητας της ύπαρξης ενός κοινωνικού κράτους, που φροντίζει τους πολίτες του από τη γέννηση μέχρι το θάνατό τους.

Όλα αυτά τα προβλήματα προκάλεσαν τη μερική υποχώρηση του κοινωνικού κράτους τις δεκαετίες του 1980 και του 1990. Οι κοινωνικές παροχές μειώθηκαν οριακά, οι κανόνες προσδιορισμού των δικαιούχων έγιναν αυστηρότεροι, υπηρεσίες όπως η ιατρική περίθαλψη έπαψαν να παρέχονται δωρεάν, τα κράτη ανέλαβαν ελάχιστες νέες υποχρεώσεις, ενώ οι κυβερνήσεις προσπάθησαν να δώσουν νέα πνοή στους φορείς που παρείχαν κάποτε φροντίδα στους ηλικιωμένους, όπως οι φιλανθρωπικές οργανώσεις και η Εκκλησία.

Όλες αυτές οι εξελίξεις, όμως, αποτελούν στην ουσία διορθωτικές κινήσεις, και σε καμία περίπτωση δεν σηματοδότησαν την απαρχή της κρίσης του κοινωνικού κράτους. Οι εξεγέρσεις των φορολογουμένων δεν είχαν αντίκρισμα, με αποτέλεσμα οι βασικές δομές του κοινωνικού κράτους να μείνουν στη θέση τους. Αποδείχθηκε μάλιστα ότι το γενναιόδωρο κοινωνικό κράτος των σκανδιναβικών χωρών δεν επηρέασε δραματικά την ανταγωνιστικότητα των οικονομιών τους. Ο Kuhnle (2000, σ. 226) υποστηρίζει ότι, τουλάχιστον στις χώρες της Σκανδιναβίας, οι κοινωνικές παροχές βοήθησαν τη νομιμοποίηση της πολιτικής σε δύσκολες εποχές:

«Η σκανδιναβική εμπειρία από τη δεκαετία του 1990 αποδεικνύει ότι το ολοκληρωμένο και εκτενές κοινωνικό κράτος μπορεί να λειτουργήσει σαν αμορτισέρ που

απορροφά τους κραδασμούς και σταθεροποιεί την οικονομία, επιτρέποντας την ταχεία και πλήρη ανάρρωσή της».

Μπορεί λοιπόν η ιδέα του Marshall περί κοινωνικής ιδιότητας του πολίτη να μην ακούγεται σήμερα τόσο συχνά, όμως η αξία και η δημοτικότητα της παραμένουν σε υψηλά επίπεδα (Esping-Andersen, 2002).

Το ρυθμιστικό κράτος

Παρότι τα όσα λέγονται περί κρίσης του κοινωνικού κράτους είναι ίσως υπερβολικά, το γεγονός παραμένει ότι κατά τις τελευταίες δεκαετίες του 20ού αιώνα, σε πολλές εδραιωμένες δημοκρατίες, και ιδιαίτερα στην Ευρώπη, συντελέστηκε ριζική αλλαγή ως προς το περιεχόμενο και τις προτεραιότητες της δημόσιας πολιτικής. Στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας, η παροχή των υπηρεσιών άρχισε να ανατίθεται με όλο και μεγαλύτερη συχνότητα σε φορείς του ιδιωτικού τομέα, ενώ στο μέτωπο της οικονομίας η σημαντικότερη εξέλιξη ήταν το κύμα αποκρατικοποιήσεων των εθνικών βιομηχανιών (Feigenbaum κ.ά., 2003).

Επειδή ένας από τους λόγους αυτής της μεταστροφής ήταν η προσπάθεια των κυβερνήσεων να ενισχύσουν την ανταγωνιστικότητα των οικονομιών των χωρών τους, πολλοί μίλησαν για μετάβαση από το κοινωνικό κράτος στο κράτος του ανταγωνισμού (Cerny, 1990). Δεν είναι, όμως, καθόλου βέβαιο ότι οι εξελίξεις αυτές οδήγησαν στην άτακτη υποχώρηση του κράτους, αφενός διότι η λειτουργία των νέων ιδιωτικοποιημένων μονοπωλίων επέβαλε την ανάγκη για την ύπαρξη ενός ρυθμιστικού πλαισίου λειτουργίας, αφετέρου διότι ενισχύθηκε ο εποπτικός ρόλος του Δημοσίου σε τομείς όπως η εκπαίδευση, το περιβάλλον, η απασχόληση, η επιστημονική έρευνα και η προστασία των καταναλωτών. Όταν μάλιστα οι ρυθμιστικές παρεμβάσεις του κράτους είναι δημιουργικές –όπως στην περίπτωση της κατανομής ραδιοφωνικών συχνοτήτων στην κινητή τηλεφωνία, της προώθησης του ευρυζωνικού Ίντερνετ ή της ανάπτυξης της ψηφιακής τηλεόρασης– τότε αυτές μπορούν να συντελέσουν στην ανάπτυξη των προηγμένων οικονομιών.

Ελλείψει κάποιου καλύτερου όρου, θα ονομάσουμε αυτή τη μεταστροφή όσον αφορά την προσέγγιση της πολιτικής ως μετάβαση στο ρυθμιστικό κράτος (regulatory state) (Πλαίσιο 17.2). Το ρυθμιστικό κράτος χρησιμοποιεί ως βασικά εργαλεία για τη χάραξη και εφαρμογή της πολιτικής κανόνες, πρότυπα και άλλες δημόσιες παρεμβάσεις, αντί να παρέχει το ίδιο άμεσα στους πολίτες του αγαθά και υπηρεσίες. Η έννοια της ρύθμισης αποτελεί πρωτεύον γνώρισμα της διακυβέρνησης στις ΗΠΑ σε βαθμό μεγαλύτερο από τις περισσότερες άλλες δημοκρατίες. Η ανάδειξη του όρου «ρυθμιστικό κράτος» φανερώνει ότι το αμερικανικό μοντέλο βρίσκει σήμερα μιμητές και σε άλλες εδραιωμένες δημοκρατίες της Ευρώπης και του υπόλοιπου κόσμου.

Η πιο εντυπωσιακή απόδειξη της απόσυρσης του κράτους από την άμεση παροχή αγαθών και υπηρεσιών είναι η πολιτική των ιδιωτικοποιήσεων που ακολούθησε τη δεκαετία του 1980 η κυβέρνηση των Συντηρητικών υπό τη Μάργκαρετ Θάτσερ, πολιτική που άσκησε τεράστια επιρροή στις άλλες χώρες. Η σπουδή και η σχολαστικότητα την οποία επέδειξε η βρετανική κυβέρνηση στο «ξεπούλημα των ασημικών της οικογενείας» (για να επικαλεστούμε την επιτιμητική φράση του συντηρητικού πρώην πρωθυπουργού

Χάρολντ Μακμίλαν) προσέλκυσε το παγκόσμιο ενδιαφέρον (Πίνακας 17.2). Όπως οι μεταπολεμικές κυβερνήσεις των Εργατικών θεώρησαν τις εθνικοποιήσεις ως το ιδανικό μέσο για να επιβάλλουν τον δημόσιο έλεγχο και τον κρατικό κεντρικό σχεδιασμό στις πιο σημαντικές βιομηχανίες της χώρας, έτσι και οι ιδιωτικοποιήσεις αντανάκλυσαν μια ιδεολογικά φορτισμένη επιθυμία «να περιοριστούν τα σύνορα του κράτους».

Το σημαντικότερο, όμως, ήταν ότι η δημιουργία ιδιωτικών μονοπωλίων σε τομείς όπως η τηλεφωνία, το φυσικό αέριο και ο ηλεκτρισμός προϋπέθετε τη συγκρότηση ρυθμιστικών φορέων, τουλάχιστον μέχρι το άνοιγμα των βιομηχανιών αυτών στον ανταγωνισμό. Όπως σημειώνει ο Majone (1996, σ. 2), «τόσο στη Βρετανία όσο και σε άλλες χώρες, την ιδιωτικοποίηση των εταιρειών κοινής ωφέλειας ακολούθησε η διατίμηση των υπηρεσιών τους... Η τελευταία δεκαπενταετία δεν υπήρξε η εποχή της απορρύθμισης, αλλά της ριζικής μεταρρύθμισης του ρυθμιστικού πλαισίου». Από την όλη διαδικασία προέκυψε ένα κράτος πιο περιορισμένο μεν, αλλά με αναβαθμισμένο ρυθμιστικό ρόλο.

Στην ανάλυσή του για την ανάδειξη του ρυθμιστικού κράτους στη Βρετανία, ο Moran (2003), προσδιορίζει τρεις βασικές διαστάσεις:

- Την κρατική ρύθμιση των ιδιωτικοποιημένων βιομηχανιών, όπου ο ανταγωνισμός παραμένει περιορισμένος (π.χ. στην ύδρευση).
- Την εξωτερική εποπτεία θεσμών που λειτουργούσαν προηγουμένως υπό καθεστώς αυτορρύθμισης, όπως τα πανεπιστήμια και οι χρηματαγορές.
- Την κοινωνική ρύθμιση σε τομείς όπως η ισότητα των ευκαιριών, η υγεία, η ασφάλεια και τα πρότυπα των τροφίμων.

Όμως αυτό το νέο ύψος της διακυβέρνησης, που συνόδευσε το ρυθμιστικό ρόλο του κράτους, έφερε μαζί του και νέα προβλήματα. Το πιο σημαντικό, ίσως, από αυτά έχει να κάνει με το ζήτημα της δημοκρατικής νομιμοποίησης. Οι περισσότεροι νεοπαγείς ρυθμιστικοί φορείς δεν λειτουργούν ως κλάδοι των υπουργείων, αλλά έχουν έναν βαθμό ανεξαρτησίας από τα κέντρα της πολιτικής – άρα και της δημοκρατικής – εξουσίας. Ανάλογες προσπάθειες αποπολιτικοποίησης των ρυθμιστικών λειτουργιών μπορούμε να εντοπίσουμε στην ανεξαρτησία που δόθηκε στις κεντρικές τράπεζες να καθορίζουν τα επιτόκια, όπως συμβαίνει σήμερα τόσο στη Βρετανία όσο και στην ευρωζώνη. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η εξουσία της μη αιρετής Επιτροπής να εκδίδει υποχρεωτικούς κανονισμούς αποτελεί το βασικό μέσο πίεσης που έχουν στα χέρια τους οι Βρυξέλλες.

Ο Majone (1996) επικαλείται δύο επιχειρήματα για να υπερασπιστεί την τάση περιορισμού του πολιτικού ελέγχου, παρότι η εξέλιξη αυτή έρχεται σε σύγκρουση με την ορθόδοξη δημοκρατική σκέψη. Κατ' αρχάς, οι διάφοροι φορείς είναι σε καλύτερη θέση να υλοποιήσουν συνεκτικές, αξιόπιστες και μακρόπνοες πολιτικές από τους εκλεγμένους πολιτικούς, οι οποίοι δέχονται μονίμως πιέσεις από τους ψηφοφόρους τους προκειμένου να λάβουν βραχυπρόθεσμα μέτρα. Αν μια μη εκλεγμένη, έστω, κεντρική τράπεζα είναι σε καλύτερη θέση να ελέγχει τον πληθωρισμό από μια εκλεγμένη κυβέρνηση, δεν είναι λογικό να ανατεθεί τούτο το έργο στους τραπεζίτες;

Κατά δεύτερον, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων στους ειδικούς και τους επαγγελματίες που στελεχώνουν τους ρυθμιστικούς φορείς είναι η πλέον κατάλληλη λύση σε τομείς με

Πίνακας 17.2: Η πορεία των ιδιωτικοποιήσεων στη Μεγάλη Βρετανία τη δεκαετία του '80, βήμα προς βήμα

<i>Έτος</i>	<i>Εταιρεία που ιδιωτικοποιήθηκε</i>	<i>Έσοδα (εκατ. £)</i>
1981	British Aerospace	149
1981	Cable & Wireless*	224
1982	Britoil	549
1983	BP*	565
1984	Enterprise Oil	392
1984	Jaguar Cars	294
1984	British Telecom*	3.916
1985	British Aerospace	551
1986	British Gas	5.434
1987	British Airways	900
1987	Rolls Royce	1.362
1987	British Airports Authority	1.281
1988	British Steel Corporation	2.482
1989	Water Authorities	5.240

* Ιδιωτικοποιήθηκαν σε στάδια: εμφανίζεται μόνον το πρώτο πακέτο.

Σημείωση: Εμφανίζονται μόνον οι ιδιωτικοποιήσεις αξίας άνω των 100 εκατ. λιρών. Το δίκτυο διανομής ηλεκτρισμού ιδιωτικοποιήθηκε το 1990 και οι μονάδες παραγωγής το επόμενο έτος.

Πηγή: Προσαρμογή από τους Prosser και Moran (1994), Πίνακας 3.2.

τεχνικό (π.χ. οι τηλεπικοινωνίες) και όχι αναδιανεμητικό (π.χ. η φορολογία) χαρακτήρα. Το ύψος της φορολογίας είναι πολιτικό ζήτημα, το οποίο δεν επιδέχεται τεχνοκρατικής απάντησης, όμως κάλλιστα μπορεί να υπάρχει ένας ιδανικός τρόπος για τη ρύθμιση της κινητής τηλεφωνίας. Σε κάθε περίπτωση, το βέβαιον είναι ότι καθώς ωριμάζει το ρυθμιστικό κράτος, θα ενταθεί ο διάλογος για την αμφιλεγόμενη σχέση του με τις παραδοσιακές ιδέες περί δημοκρατίας.

Η δημόσια πολιτική στις νεοπαγείς δημοκρατίες

«Ξαναχτίζουμε το σκάφος μεσοπέλαγα» είναι μια εύστοχη μεταφορά για τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι νεοπαγείς δημοκρατίες εν γένει και οι μετα-κομμουνιστικές δημοκρατίες ειδικότερα (Elster κ.ά., 1998). Η πρόκληση όσον αφορά τις πολιτικές είναι να σχεδιαστούν νέοι θεσμοί, που θα διαμορφώσουν εξασχής τη θέση του κράτους στην κοινωνία. Ενώ στις εδραιωμένες δημοκρατίες στόχος των θεσμών είναι να επεξεργάζονται τις νέες πολιτικές, στις νέες δημοκρατίες στόχος της πολιτικής είναι η εκβάθρων ανάπτυξη των ιδίων των θεσμών.

Από τη μια πλευρά, το κράτος καλείται να περιορίσει την εμπλοκή του σε ορισμένους τομείς, κυρίως στην οικονομία, για να δώσει το περιθώριο να αναπτυχθεί ένας πιο ανταγωνιστικός ιδιωτικός τομέας. Από την άλλη, το κράτος καλείται να αναπτύξει νέες μορφές ρυθμιστικής παρέμβασης: να εξασφαλίσει, για παράδειγμα, την επίβλεψη της λειτουργίας των αγορών, να διασφαλίσει την ανεξαρτησία της δικαστικής εξουσίας και να δημιουργήσει αποτελεσματική και επαγγελματική γραφειοκρατία. Με άλλα λόγια, στις περισσότερες νεοπαγείς δημοκρατίες το κράτος καλείται να μεταμορφωθεί, να αναδιπλωθεί σε ορισμένους τομείς και να ενισχυθεί σε άλλους.

Το εύρος των πολιτικών αλλαγών που είναι αναγκαίο για την εδραίωση μιας νεοπαγούς δημοκρατίας είναι πολύ μεγαλύτερο από αυτό που συνόδευσε τη μετάβαση των εδραιωμένων δημοκρατιών από το κράτος πρόνοιας στο ρυθμιστικό κράτος. Οι δυσκολίες επιτείνονται την επόμενη ημέρα της μετάβασης από τον απειλητικό συνδυασμό των ανέφικτων λαϊκών προσδοκιών και του οικονομικού τέλματος. Αν υπάρχει ένα δίδαγμα το οποίο μπορούμε να αντλήσουμε από την πολιτική εμπειρία των δημοκρατιών του τρίτου κύματος, αυτό είναι ότι οι νεοεκλεγμένες κυβερνήσεις –και ιδίως οι στρατιές των δυτικών συμβούλων τους– υποτίμησαν σοβαρά το μέγεθος, την περιπλοκότητα και την πιθανή διάρκεια του έργου της αναμόρφωσης της σχέσης κοινωνίας και κράτους.

Οι πρώην κομμουνιστικές χώρες αποτελούν τα πιο δραματικά παραδείγματα όσον αφορά αυτή την αναγκαία, για τις νεοπαγείς δημοκρατίες, μεταμόρφωση των πολιτικών. Μαζί με την κατάρρευση της κομμουνιστικής τάξης, καταλύθηκε και ένα ολόκληρο κοινωνικό οικοδόμημα. Το κομμουνιστικό σκάφος δεν άρχισε απλώς να «βάζει νερό» – βυθίστηκε αψάνδρο. Οι νέες ηγεσίες κλήθηκαν να μεταμορφώσουν κοινωνίες εξαρτημένες μέχρι τότε από την εξουσία σε κοινωνίες που θα εδράζονται σε κανόνες. Το έργο αυτό παραμένει ανολοκλήρωτο.

Ας πάρουμε για παράδειγμα την οικονομία. Επί κομμουνισμού, το κράτος είχε στην ιδιοκτησία του τις περισσότερες μεγάλες επιχειρήσεις, που λειτουργούσαν κατά τις επιταγές του κεντρικού σχεδιασμού της κυβέρνησης. Οι μεγάλες επιχειρήσεις έπαιζαν επίσης κοινωνικό ρόλο, παρέχοντας υπηρεσίες πρόνοιας στους πολίτες. Οι Elster κ.ά. (1998, σ. 204) περιγράφουν αυτή την κατάσταση ως το «στενό ζευγάρι» των χώρων εργασίας με την κοινωνική πρόνοια:

«Οι εταιρείες παρείχαν στο προσωπικό τους παιδικούς σταθμούς, εξοχικά, στέγη, ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, κατάρτιση και άλλες κοινωνικές υπηρεσίες. Η διάβιου συμμετοχή του εργαζομένου στην παραγωγική διαδικασία ήταν η προϋπόθεση για την προστασία που προσέφερε ο κολεκτιβισμός».

Αυτό το πολυδαίδαλο, ανεπαρκές, αναποτελεσματικό αλλά παρ' όλα αυτά λειτουργικό δίκτυο δεν ήταν εύκολο να αντικατασταθεί γρήγορα από τους μηχανισμούς της αγοράς. Η μετα-κομμουνιστική εμπειρία μάς βοήθησε να καταλάβουμε ότι οι οικονομίες της αγοράς δεν φτιάχνονται από τη μια μέρα στην άλλη. Το έργο αυτό είναι πολύπλοκο και δεν αρκεί να αφηθεί απλώς η κεντρικά σχεδιασμένη οικονομία να σβήσει. Η εδραίωση μιας λειτουργικής ιδιωτικής οικονομίας στα πρότυπα των εδραιωμένων δημοκρατιών είναι στην πραγματικότητα ένα δύσκολο, δημόσιο πολιτικό επιτευγμα. Απαιτεί από τους επιχειρηματίες να παίρνουν πρωτοβουλίες, από τις κεφαλαιαγορές να δίνουν τη δυνατότητα για την άντληση επενδυτικών κεφαλαίων, από τους καταναλωτές να ξεδεύουν, από τα δικαστήρια να επιλύουν τις διαφορές, από τους γραφειοκράτες να μη βάζουν το χέρι τους στο γλυκό και από την κυβέρνηση να λειτουργεί πλέον ως διαιτητής και όχι ως παίκτης (βλ. Πλαίσιο 17.3).

Αρχικά, κανένα κομμουνιστικό κράτος δεν κατάφερε να καλύψει παρά ελάχιστες από αυτές τις προϋποθέσεις. Η προσπάθεια για τη νομική κατοχύρωση των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας και την ψήφιση νόμων για τη φορολογία, τον ανταγωνισμό και τη χρεοκοπία αποδείχθηκε μεγάλη πρόκληση. Πέραν τούτου, οι κρατικές επιχειρήσεις δεν είχαν την παραμικρή εμπειρία στον τομέα της εμπορικής προώθησης των προϊόντων τους. Για να αντιληφθούμε το μέγεθος της απαιτούμενης μεταμόρφωσης, ο Schmieding (1993, σ. 236) μάς καλεί να φανταστούμε

«τα προβλήματα που θα αντιμετώπιζε μια δυτική οικονομία της αγοράς, αν οι εταιρείες διαπίστωναν αίφνης ότι όλο το προσωπικό που στελεχώνει τα τμήματα των πωλήσεων, της διαφήμισης, του λογιστηρίου και της νομικής υπηρεσίας είχε πάρει τριετείς άδειες για διακοπές στον Άρη – παίρνοντας μαζί του όλους τους δικηγόρους, τους δικαστές, τους τραπεζίτες και τους κρατικούς λειτουργούς».

Το μέγεθος των δυσκολιών αυτών αποκαλύπτεται από τη σύγκριση ανάμεσα στην πολιτική των ιδιωτικοποιήσεων που ακολούθησαν οι πρώην κομμουνιστικές χώρες με αυτή που ακολούθησαν οι εδραιωμένες δημοκρατίες. Στη Βρετανία, η ιδιωτικοποίηση των κρατικών επιχειρήσεων προχώρησε βήμα-βήμα, ενώ δεν θα πρέπει να παραγνωρίσουμε και το γεγονός ότι υπήρχε ένας άρτια οργανωμένος χρηματοοικονομικός τομέας, έτοιμος να αναλάβει τη χρηματοδότηση του όλου εγχειρήματος (δηλαδή να αγοράσει το αδιάθετο υπόλοιπο των μετοχών των επιχειρήσεων) και να παρέχει συμβουλευτικές υπηρεσίες σε ζητήματα τιμολόγησης και μάρκετινγκ. Τα κρατικά μονοπώλια πουλήθηκαν σε έναν εδραιωμένο ιδιωτικό τομέα, ενώ δόθηκαν παράλληλα πρόσθετες δελεαστικές παροχές στους μικροεπενδυτές, που έσπευσαν να επωφεληθούν της συγκυρίας.

Στις πρώην κομμουνιστικές χώρες, αντίθετα, ο στόχος δεν ήταν να πουληθούν οι επιχειρήσεις σε ιδιώτες, αλλά η εξαρχής δημιουργία ενός ανύπαρκτου μέχρι τότε ιδιωτικού τομέα μέσω του ξεπουλήματος του συνόλου, ουσιαστικά, της οικονομίας. Επιπλέον, ορισμένες κρατικές επιχειρήσεις βρίσκονταν σε κακή κατάσταση, ενώ και αυτές οι λίγες εμπορικές τράπεζες δεν είχαν ούτε την τεχνογνωσία ούτε την πρόσβαση σε κεφάλαια που διαθέτει το χρηματοοικονομικό κέντρο του Λονδίνου.

Το όλο εγχείρημα έβριθε δυσκολιών. Τι θα συνέβαινε εάν οι αρχικοί ιδιοκτήτες της επιχείρησης, που είδαν την περιουσία τους να κατάσχεται από τους κομμουνιστές, απαιτούσαν επανόρθωση; Και τι θα γίνει με τις υποχρεώσεις των επιχειρήσεων προς

ΠΛΑΙΣΙΟ 17.3**Οικοδομώντας τους θεσμούς της αγοράς στις μετα-κομμουνιστικές κοινωνίες**

<i>Έκφραση</i>	<i>Περιγραφή</i>
Ιδιωτικοποιήσεις	Οι επιχειρήσεις περνούν σε ιδιώτες.
Εταιρική διακυβέρνηση	Εξασφαλίζεται ότι αυτές οι εταιρείες διοικούνται με επαγγελματισμό, ώστε να ενθαρρυνθούν οι εξωγενείς επενδύσεις.
Αγορές κεφαλαίων	Ανάπτυξη τραπεζών και εταιρειών επενδύσεων, που διαθέτουν όχι μόνο τα επενδυτικά κεφάλαια αλλά και την τεχνογνωσία που θα τους επιτρέψει να τα αξιοποιήσουν με σύνεση.
Θέσπιση ρυθμιστικού πλαισίου	Δημιουργία σταθερού ρυθμιστικού πλαισίου, για παράδειγμα μέσω της ψήφισης νόμων που προστατεύουν τις ευρεσιτεχνίες και την πνευματική ιδιοκτησία. Πολιτική ανταγωνισμού.
Δικαστική εξουσία	Οι δικαστές έχουν την εκπαίδευση, τα μέσα και την αυτονομία να εφαρμόζουν με συστηματικό τρόπο τους κανόνες και να αντιστέκονται στις πολιτικές πιέσεις και τις δωροδοκίες.
Κυβέρνηση	Τήρηση αποστάσεων ανάμεσα στην κυβέρνηση και τις επιχειρήσεις.

τους εργαζομένους; Για ποιο λόγο να πιστέψουν οι επενδυτές ότι οι κυβερνήσεις θα τηρήσουν τις υποσχέσεις τους; Και, το πιο σημαντικό, ποιος έχει τα απαραίτητα κεφάλαια για να αγοράσει;

Στην πράξη, τα μετα-κομμουνιστικά κράτη ακολούθησαν μεγάλο εύρος στρατηγικών για την ανοικοδόμηση των οικονομιών τους. Πολλές χώρες της Ανατολικής Ευρώπης, όπως η Ουγγαρία και η Τσεχοσλοβακία, μπόρεσαν να στηριχθούν στην οικονομική φιλελευθεροποίηση που είχε προηγηθεί της πτώσης του κομμουνισμού. Σε ολόκληρο τον πρώην κομμουνιστικό κόσμο, πολλές επιχειρήσεις αποκτήθηκαν από τους υφιστάμενους μάνατζερ («αυθόρμητη ιδιωτικοποίηση»), είτε βάσει σχεδίου, είτε από κεκτημένη ταχύτητα, είτε μέσω κλοπής. Ορισμένες επιχειρήσεις πουλήθηκαν σε ξένες εταιρείες, τακτική που επέτρεψε την εισαγωγή τεχνογνωσίας και κεφαλαίων από το εξωτερικό, εμπεριείχε όμως τον κίνδυνο της πρόκλησης λαϊκών αντιδράσεων. Πολλοί στρατηγικοί κλάδοι της οικονομίας παρέμειναν στα χέρια του Δημοσίου. Η προσδοκία ήταν ότι θα τα πήγαιναν καλύτερα με την ανάδειξη των μηχανισμών της αγοράς, οπότε θα μπορούσε να προχωρήσει η ιδιωτικοποίησή τους βήμα-βήμα σε κάποιο από τα επόμενα στάδια του μεταρρυθμιστικού προγράμματος.

Το ενδιαφέρον είναι ότι πολλές πρώην κομμουνιστικές χώρες (με την εξαίρεση της Ουγγαρίας) επιχείρησαν από νωρίς να εφαρμόσουν ένα πρόγραμμα μαζικών ιδιωτικοποιήσεων με τη χρήση κουπονιών. Δόθηκαν δηλαδή στο κοινό δωρεάν ή σε συμβο-

λική τιμή κουπόνια ανταλλάξιμα με μετοχές για τις υπό ιδιωτικοποίηση επιχειρήσεις. Εναλλακτικά, η πώληση των κουπονιών γινόταν μέσω επενδυτικών εταιρειών, που έπαιζαν το ρόλο του μεσάζοντα ανάμεσα στο μικροεπενδυτή και την επιχείρηση. Τα προγράμματα μαζικών ιδιωτικοποιήσεων στέφθηκαν με επιτυχία ως προς την ταυτόχρονη πώληση πολλών επιχειρήσεων (χρησιμοποιώντας ένα πρότυπο καταστατικό ίδρυσης για κάθε επιχείρηση), ενώ συνέβαλαν και στην επενδυτική εκπαίδευση του κοινού. Πέτυχαν δηλαδή πολύ περισσότερο –και πολύ πιο γρήγορα– απ’ ό,τι η πιο γνωστή μέθοδος βήμα προς βήμα, την οποία εισήγαγε η Βρετανία. Αν αναλογιστεί κανείς το κλίμα αναστάτωσης που επικράτησε στα πρώτα χρόνια μετά την πτώση του κομμουνισμού, οι μαζικές ιδιωτικοποιήσεις αποτελούν δίχως άλλο ένα σημαντικό πολιτικό επίτευγμα.

Ορισμός

Ο όρος **μαζική ιδιωτικοποίηση** (mass privatization) αναφέρεται στις προσπάθειες των μετακομμουνιστικών κυβερνήσεων να πουλήσουν πολλές κρατικές επιχειρήσεις ταυτόχρονα, κατά κανόνα μέσω της έκδοσης φτηνών κουπονιών για λογαριασμό του επενδυτικού κοινού, τα οποία ήταν ανταλλάξιμα με μετοχές. Στις εδραιωμένες δημοκρατίες (με κύριο παράδειγμα τη Βρετανία) εφαρμόστηκε, αντίθετα, η πολιτική των **ιδιωτικοποιήσεων θήμα προς θήμα** (case-by-case privatization) κατά την οποία οι δημοσιες επιχειρήσεις πωλούνταν μία κάθε φορά.

Όμως οι μαζικές ιδιωτικοποιήσεις οδήγησαν στη μαζική απογοήτευση, καθώς πολλές επιχειρήσεις αποδείχθηκαν σκάρες. Τελικά, οι πολίτες της Ανατολικής Ευρώπης κέρδισαν πολύ λιγότερα από τις στρατιές των μικροεπενδυτών που επωφελήθηκαν από το πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων της λαίδης Θάτσερ στη Μεγάλη Βρετανία. Το δε σύστημα των κουπονιών οδήγησε στον κατακερματισμό του ελέγχου των επιχειρήσεων, ενώ μόνο λίγοι μεγαλομέτοχοι θα μπορούσαν να θέσουν σε εφαρμογή τα απολύτως αναγκαία προγράμματα αναδιάρθρωσης. Εύλογα, λοιπόν, η Ουγγαρία προτίμησε τους «πραγματικούς ιδιοκτήτες» από την ιδιοκτησία διά των κουπονιών. Κρίνοντας εκ των υστέρων, μπορούμε να πούμε ότι η μέθοδος των κουπονιών ήταν απλώς ένα μικρό βήμα στον μακρύ και επίπονο δρόμο προς την εδραίωση μιας λειτουργικής οικονομίας της αγοράς. Οι Lieberman κ.ά. (1996, σ. 9) προχωρούν σε μια συνολική αξιολόγηση.

«Η μαζική ιδιωτικοποίηση κατάφερε πάρα πολλά, καθώς δημιούργησε έναν σημαντικό αριθμό ιδιωτικών επιχειρήσεων στις οποίες θα μπορούσαν να στηριχθούν οι επόμενες μεταρρυθμίσεις. Θα χρειαστεί, όμως, μεγάλη προσπάθεια για να ολοκληρωθεί η διαδικασία, κυρίως μέσω της βήμα προς βήμα ιδιωτικοποίησης των μεγάλων, στρατηγικής σημασίας επιχειρήσεων».

Μπορεί τα πρώην κομμουνιστικά κράτη να εμφανίζουν τις μεγαλύτερες ανάγκες ανοικοδόμησης, όμως την ίδια πρόκληση αντιμετωπίζουν ουσιαστικά και οι νέες δημοκρατίες με μακρά παράδοση κρατισμού. Στα απολυταρχικά καθεστώτα της Λατινικής Αμερικής, για παράδειγμα, το κράτος δεν αντικατέστησε τον καπιταλιστικό τομέα, αλλά εξέθρεψε πανίσχυρες επιχειρήσεις (και βιομηχάνους). Τα νέα δημοκρατικά κα-

θεστώτα στις χώρες της περιοχής κλήθηκαν, λοιπόν, να υλοποιήσουν προγράμματα ιδιωτικοποίησης και απορρύθμισης, και να ανοίξουν ταυτόχρονα στον διεθνή και εγχώριο ανταγωνισμό τις προστατευμένες μέχρι τότε επιχειρήσεις.

Οι Lijphart και Waisman (1996a) καταγράφουν τις βασικές ομοιότητες που εμφανίζει η πορεία των ιδιωτικοποιήσεων στην Ανατολική Ευρώπη και τη Λατινική Αμερική. Και στις δύο περιοχές,

- Η μετάβαση ήρθε ως αποτέλεσμα της οικονομικής και πολιτικής κρίσης που έπληξε το παλαιό καθεστώς. Στην περίπτωση της Αργεντινής, τα συστατικά στοιχεία της κρίσης ήταν ο υπερπληθωρισμός και η μαζική φυγή κεφαλαίων.
- Τη μετάβαση ανέλαβε το ίδιο το κράτος, που έδωσε τη δυνατότητα στην παλαιά ελίτ να μεταμορφωθεί στη νέα αστική τάξη.
- Οι ιδιωτικοποιήσεις ήταν αμφιλεγόμενες. Τις πολέμησαν κυρίως όσοι ένιωθαν να απειλείται ο πλούτος τους από τη φιλελευθεροποίηση της οικονομίας.

Οι νεοπαγείς δημοκρατίες που αναδείχθηκαν στα μικρότερα κράτη της Αφρικής και της Λατινικής Αμερικής, αντιμετώπισαν ακόμη μεγαλύτερα προβλήματα όσον αφορά τη δημιουργία νέων θεσμών. Η πολιτική ατζέντα στις χώρες αυτές ενδιαφέρεται πρωτίστως για την ταυτόχρονη αναβάθμιση του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα. Η έμφαση που δίνουν οι εδραιωμένες και οι μετα-κομμουνιστικές δημοκρατίες στον επαναπροσδιορισμό της σχέσης δημόσιας και ιδιωτικής σφαίρας δεν αποτελεί καλή συνταγή για τις νεοπαγείς δημοκρατίες που αναδείχθηκαν στις φτωχές αυτές χώρες, καθώς οι δυνατότητές τους σε όλους τους τομείς είναι εξαιρετικά περιορισμένες.

Το κράτος υπήρξε δίχως άλλο κυρίαρχη οικονομική και πολιτική δύναμη σε αυτές τις χώρες, αποκλείοντας πολλές φορές τον ιδιωτικό τομέα. Η λύση όμως δεν είναι να περιοριστεί το κράτος, αλλά να διαμορφωθεί ένα διαφορετικό είδος διακυβέρνησης, που θα εδράζεται σε θεσμούς που ακολουθούν παγιωμένους κανόνες και όχι στην προσωπική εξουσία των ηγετών. Αντιστοίχως, κανένα όφελος δεν πρόκειται να προκύψει από την υιοθέτηση των δυτικών ιδεών της νέας δημόσιας διοίκησης για την οργάνωση της γραφειοκρατίας. Αντίθετα, στόχος πρέπει να είναι η οικοδόμηση μιας κλασικής δημόσιας διοίκησης, που θα εφαρμόζει με συνέπεια και χωρίς σπατάλες συγκεκριμένους κανόνες. Η ανάπτυξη της οικονομίας της αγοράς προϋποθέτει επίσης τη βελτίωση των υποδομών στους τομείς των μεταφορών, της επικοινωνίας και της εκπαίδευσης.

Στην Αφρική, οι αποσπασματικές προσπάθειες για την ενίσχυση των δυνατοτήτων του κράτους συνοδεύτηκαν μέχρι σήμερα από πενιχρά αποτελέσματα. Πολλές φορές, οι κυβερνήσεις δεν έχουν τη δύναμη να εφαρμόσουν τις πολιτικές τους σε ολόκληρη την επικράτεια της χώρας. Καθώς δεν διαθέτουν το αναγκαίο προσωπικό που θα μπορέσει να δουλέψει στη βάση, εξαρτώνται συχνά από τους παραδοσιακούς τοπικούς ηγέτες, οι οποίοι έχουν τη δύναμη να εμποδίζουν την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων. Δεν μπορεί ασφαλώς να περιμένει κανείς από ένα ανύπαρκτο ουσιαστικά κράτος να ασχοληθεί με τη χάραξη και υλοποίηση σοβαρής και αποτελεσματικής πολιτικής. Έχουν δίκιο δίχως άλλο οι Chazan κ.ά. (1999, σ. 344) όταν σημειώνουν ότι τα βαθύτερα προβλήματα της αφρικανικής ηπείρου δεν εξαντλούνται στη σφαίρα της πολιτικής. Τα κράτη της Αφρικής αντιμετωπίζουν και άλλες τεράστιες δυσκολίες, όπως τα άγονα

εδάφη, η ξηρασία, οι επιδημίες των τροπικών, το έιτς και η ανεργία, με αποτέλεσμα ακόμα και σήμερα, σε έναν κόσμο δημοκρατικότερο από ποτέ, εκατομμύρια άνθρωποι να ζουν στην απόλυτη φτώχεια και εξαθλίωση. Στην προσπάθεια να βρεθούν λύσεις γι' αυτά τα προβλήματα, η συγκριτική μελέτη της πολιτικής μπορεί λογικά να παίξει εποικοδομητικό ρόλο.

Η δημόσια πολιτική στα απολυταρχικά κράτη

Η μελέτη της δημόσιας πολιτικής στα μη δημοκρατικά καθεστώτα επιβεβαιώνει το πόσο χρήσιμη είναι η διάκριση ανάμεσα στις διαφορετικές μορφές των απολυταρχικών καθεστώτων. Στο ένα άκρο, πολλά κομμουνιστικά κράτη επιδίωξαν μια μορφή κεντρικού σχεδιασμού χωρίς ιστορικό προηγούμενο: όλα ανεξαιρέτως τα κομμουνιστικά κράτη έθεταν εθνικούς στόχους και επιδιώξεις με τρόπο πιο ξεκάθαρο από οποιαδήποτε δημοκρατία. Το αποτέλεσμα ήταν μια αποτελεσματική και σε γενικές γραμμές ανελέητη προσήλωση σε έναν και μοναδικό στόχο, με κυριότερο παράδειγμα την εκβιομηχάνιση. Στο άλλο άκρο, πολλοί στρατιωτικοί και απολυταρχικοί ηγέτες ενδιαφέρονται πάρα πολύ για την προσωπική τους ευζωία, δεν δίνουν όμως δεκάρα για την ευημερία της χώρας τους, οπότε προκύπτει ένα τεράστιο έλλειμμα πολιτικής.

Αν υπάρξει ένα κύριο χαρακτηριστικό της πολιτικής διαδικασίας που είναι κοινό σε όλες τις μη δημοκρατικές χώρες (ακόμη και στα κομμουνιστικά κράτη), αυτό είναι η υποταγή της πολιτικής στις πολιτικές σκοπιμότητες. Όπως όμως διαπιστώνουν πλέον οι αυταρχικοί ηγέτες, στον σημερινό ολόένα και πιο ανταγωνιστικό κόσμο, οι αδυναμίες αυτές εκτίθενται όλο και περισσότερο, εντείνοντας τις πιέσεις προς την κατεύθυνση των δημοκρατικών μεταρρυθμίσεων. Σε αυτή την ενότητα θα εξετάσουμε την κομμουνιστική εμπειρία, προτού στραφούμε στην πολιτική διαδικασία στα σημερινά απολυταρχικά καθεστώτα.

Τα κομμουνιστικά κράτη είχαν τελείως διαφορετικούς στόχους και μέσα από τις εδραιωμένες δημοκρατίες. Κατ' αρχάς, το κυρίαρχο κόμμα ήταν αυτό που διατύπωνε τους ρητούς στόχους που έπρεπε να επιτύχει η κοινωνία, το δε κράτος αναλάμβανε την υλοποίηση των στόχων με την κατάρτιση ολοκληρωμένων και λεπτομερών σχεδιασμών. Ο κεντρικός σχεδιασμός οδήγησε, όμως, τελικά στην οικονομική στασιμότητα, μια εξέλιξη που έπαιξε σημαντικό ρόλο στην κατάρρευση του κομμουνισμού στην Ανατολική Ευρώπη και τη Σοβιετική Ένωση. Σε τι οφείλεται, όμως, η αποτυχία του κεντρικού σχεδιασμού; Για να απαντήσουμε σε αυτό το ερώτημα θα πρέπει πρώτα να εξετάσουμε πώς λειτουργούσε.

Η Σοβιετική Ένωση αποτελεί το καλύτερο παράδειγμα εν προκειμένω, δεδομένου ότι είχε την πιο κεντρική οικονομία του πλανήτη. Η Σοβιετική Ένωση ήταν η «χώρα Του Σχεδίου». Η Gosplan, η Κρατική Επιτροπή Σχεδιασμού, κατάρτιζε πενταετή πλάνα, που μετά την πολιτική τους επικύρωση είχαν την ισχύ νόμου. Η εφαρμογή των σχεδίων ήταν ευθύνη των υπουργείων, που ήλεγχαν τις επιχειρήσεις μέσα από ένα δαιδαλώδες διοικητικό δίκτυο. Ο λεπτομερής κεντρικός σχεδιασμός ήταν αναγκαίος για να λειτουργήσει η κατευθυνόμενη οικονομία της χώρας. Τα εργοστάσια, για παράδειγμα, δεν μπορούσαν να αγοράσουν τα εξαρτήματα που χρειαζόνταν από την αγορά, καθώς αγορά δεν υπήρχε. Υποχρεωτικά, λοιπόν, την κατασκευή των εξαρτημάτων

αναλάμβανε κάποιο άλλο εργοστάσιο, που θα τα παρέδιδε θεωρητικά στην ώρα τους, ενώ και αυτό το δεύτερο εργοστάσιο όφειλε με τη σειρά του να εξασφαλίσει από αλλού τις πρώτες ύλες.

Το θεμελιώδες ελάττωμα του συστήματος έγινε πολύ σύντομα ορατό διά γυμνού οφθαλμού: Για να πάνε όλα κατ' ευχήν, έπρεπε όλα να γίνονται σωστά – αναπόφευκτα, λοιπόν, κάτι πήγαινε λάθος! Όταν τα απαραίτητα εξαρτήματα δεν έφταναν έγκαιρα στο εργοστάσιο, ακολουθούσαν παντός είδους ανεπίσημες και συχνά παράνομες συμφωνίες, προκειμένου να καλυφθεί η υποχρεωτική ποσόστωση που είχε καθοριστεί για την παραγωγή κάθε προϊόντος. Πέραν τούτου, στο όλο σύστημα κυριαρχούσαν οι εμπνευστές των πλάνων και οι παραγωγοί, όχι οι καταναλωτές. Οι δε στόχοι ήταν ποσοτικοί και όχι ποιοτικοί, με αποτέλεσμα τα τελικά προϊόντα, όποτε ήταν δυνατή η παραγωγή τους, να είναι κακοφτιαγμένα. Όσο για τους διευθυντές των εργοστασίων, δεν είχαν την εξουσία να παίρνουν πρωτοβουλίες παρότι γνώριζαν πολύ καλά τι έπρεπε να γίνει.

Οι ενδημικές αδυναμίες αυτής της υπερσυγκεντρωτικής οικονομίας έφεραν την άνθηση της μαύρης αγοράς. Οι παντοειδείς ελλείψεις οδήγησαν σε παράνομες ανταλλαγές ανάμεσα σε όσους είχαν πρόσβαση στα διάφορα αγαθά: καλά κομμάτια κρέας ανταλλάσσονταν με τσιγάρα, εισιτήρια του τρένου δίνονταν με αντάλλαγμα μια θέση στο πανεπιστήμιο. Όσοι δεν είχαν και πολλά να προσφέρουν, και κυρίως οι ηλικιωμένοι, απλώς στέκονταν καθημερινά στις ουρές – επί τρεις ώρες κατά μέσο όρο στην περίπτωση της Σοβιετικής Ένωσης.

Ήταν, λοιπόν, αυτή η κεντρικά σχεδιασμένη οικονομία μια πλήρης αποτυχία; Όχι απολύτως. Ιδίως στην ΕΣΣΔ, πέτυχε να θέσει τα θεμέλια της βιομηχανικής ανάπτυξης, αν και το ανθρώπινο τίμημα ήταν πολύ μεγάλο. Η βαριά βιομηχανία υπήρξε η κορυφαία επιτυχία της κεντρικά σχεδιασμένης οικονομίας, τόσο στα κομμουνιστικά κράτη που περνούσαν από τη φάση της εκβιομηχάνισης για πρώτη φορά στην ιστορία τους, όσο και στις χώρες που άρχισαν να ξαναχτίζουν τις βιομηχανικές υποδομές τους μετά τον πόλεμο.

Η επιτυχία αυτή οφείλεται στη φιλοσοφία της Μεγάλης Ώθησης. Τα αναγκαία μέσα για να επιτευχθεί ο εκάστοτε στόχος κατανέμονταν στους κλάδους που είχαν προτεραιότητα, χωρίς να λογαριάζεται ο αντίκτυπος για τους άλλους τομείς της οικονομίας. Οι στοχεύσεις της Μεγάλης Ώθησης είχαν πάντοτε προτεραιότητα, ενώ οι επιπτώσεις τους (η υποβάθμιση του περιβάλλοντος στην περίπτωση της εκβιομηχάνισης) αγνοούνταν. Οι στόχοι καθόριζαν τους προϋπολογισμούς και όχι το αντίθετο.

Η Μεγάλη Ώθηση υπήρξε εσκεμμένα κοντόφθαλμη προσέγγιση, που αγνοούσε τη συνολική εικόνα, ακόμα κι αν πολλές φορές πετύχαινε να εκπληρώσει τους συγκεκριμένους στόχους της. Για παράδειγμα, η μεγάλη επιθυμία του Στάλιν να εκβιομηχανίσει τη Ρωσία μεταμόρφωσε μια αγροτική κοινωνία σε παγκόσμια βιομηχανική υπερδύναμη μέσα σε μία γενιά. Η Κίνα και η Κούβα εφάρμοσαν και αυτές με τη σειρά τους την προσέγγιση της Μεγάλης Ώθησης στις δικές τους κοινωνίες, ξανά με θεαματικά αποτελέσματα. Οι στόχοι ήταν συνήθως οικονομικοί –π.χ. η παραγωγή χάλυβα–, ενίοτε όμως είχαν και κοινωνικό περιεχόμενο, όπως η κατοχύρωση της στέγης και της υγιεινότητας.

Ποιες είναι, λοιπόν, οι συνέπειες της κατάρρευσης του κεντρικού σχεδιασμού για τα εναπομείναντα «κομμουνιστικά» κράτη, και κυρίως την Κίνα; Οι ηγέτες της ΛΔΚ ασφαλώς έχουν υποβαθμίσει τη σημασία του κεντρικού σχεδιασμού, όμως σε καμία

περίπτωση δεν μπορεί να πει κανείς ότι έχουν καλλιεργήσει το έδαφος για την ανάδειξη της οικονομίας της αγοράς. Οι ολότελα αναποτελεσματικοί κρατικοί επιχειρηματικοί ογκόλιθοι διατηρούν την κυριαρχία τους στην οικονομία, απορροφούν το μεγαλύτερο μέρος του εργατικού δυναμικού και παίζουν έναν οιονεί κοινωνικό ρόλο. Η ανάπτυξη του ιδιωτικού τομέα διευκόλυνε την ταχύτατη ανάπτυξη της κινεζικής οικονομίας που συνεχίζεται μέχρι σήμερα, όμως οι κομματικές γνωριμίες δεν έχουν πάψει να καθορίζουν ποιος έχει πρόσβαση στις οικονομικές ευκαιρίες. Οι περισσότεροι παρατηρητές συμφωνούν ότι το σύστημα είναι εγγενώς διεφθαρμένο. Το βέβαιον είναι ότι πρόκειται για ένα σύστημα αναποτελεσματικό από τεχνοκρατικής άποψης, υπό την έννοια ότι τα πολιτικά κριτήρια στρεβλώνουν τις οικονομικές αποφάσεις και οδηγούν στην ανεξάντηστη κατανομή των κρατικών πόρων. Παρ' όλα αυτά, το ιδιάζον κινεζικό μοντέλο προσφέρει ταχύτατους ρυθμούς ανάπτυξης σε μια φτωχή ακόμα χώρα. Όσο θα διαρκεί αυτή η περίοδος οικονομικής άνθησης, οι κατ' όνομα κομμουνιστές ηγέτες της Κίνας θα μπορούν πιθανότατα να ξεπερνούν τις πολιτικές εντάσεις που προκαλούν η διαφθορά και η διαρκώς διευρυνόμενη ανισότητα. Όμως κρίνοντας από την τύχη του κομμουνισμού στην Ανατολική Ευρώπη και τη Σοβιετική Ένωση, η ίδια αυτή ανάπτυξη θα οδηγήσει νομοτελειακά στο αίτημα για πιο θεμελιώδεις πολιτικές μεταρρυθμίσεις.

Ορισμένα μη κομμουνιστικά απολυταρχικά καθεστώτα γνώρισαν ανάλογη επιτυχία στην προσπάθειά τους να οδηγήσουν τις χώρες τους στο δρόμο της οικονομικής ανάπτυξης, με κυριότερα παραδείγματα χώρες της Ανατολικής Ασίας όπως η Μαλαισία και η Σιγκαπούρη (βλ. Προφίλ της Ιαπωνίας, σ. 541). Όμως στα αυταρχικά αυτά καθεστώτα το πολιτικό τέλμα ήταν ο κανόνας. Η πολιτική ακινησία είναι συχνά το αποτέλεσμα της έλλειψης κινήτρων που διακρίνει τα μέλη της άρχουσας ελίτ. Συνήθως πρωταρχικό μέλημα των αυταρχικών ηγετών είναι το «διαίρει και βασίλευε», τέχνη την οποία έφτασαν στο αποκορύφωμά της οι σημερινές άρχουσες οικογένειες της Μέσης Ανατολής. Σε άλλες περιπτώσεις, ο ηγέτης επιδιώκει τον πλουτισμό του ιδίου, της οικογενείας και της εθνικής του ομάδας, μια πρακτική που είναι πασιφανές ότι δεν αφήνει πολλά περιθώρια για τη χάραξη και εφαρμογή συνετών πολιτικών. Συνήθως δε, οι πελατειακές σχέσεις αποτελούν το βασικό πολιτικό νόμισμα. Το πανάρχαιο παιχνίδι της συσσώρευσης και αποπληρωμής πολιτικών χρεών υποσκάπτει επίσης τον ορθολογισμό και τη διαφάνεια των πολιτικών διεργασιών. Όπως σημειώνουν οι Chazain κ.ά. (1999, σ. 171) μιλώντας για την κατάσταση στην Αφρική,

«Η πατριαρχική εξουσία αποδείχθηκε στις περισσότερες περιπτώσεις παράγοντας συντηρητισμού: εδραίωσε την υφιστάμενη τάξη πραγμάτων και έκανε ελάχιστα για να προωθήσει την αλλαγή. Απαιτείτο τεράστια προσπάθεια μόνο και μόνο για να διατηρηθεί ο έλεγχος».

Πολλοί ηγέτες, τέλος, απλούστατα δεν έχουν την ικανότητα να χαράξουν ορθολογικές και εποικοδομητικές πολιτικές. Η αδυναμία αυτή ήταν ένα από τα κύρια γνωρίσματα πολλών στρατιωτικών κυβερνήσεων. Ακόμα και στις περιπτώσεις που οι στρατηγοί κατέλαβαν την εξουσία από γνήσιο ενδιαφέρον να δώσουν τέλος στη διαφθορά και να βελτιώσουν τις πολιτικές διαδικασίες, γρήγορα ανακάλυψαν ότι η διακυβέρνηση είναι ένα έργο πολύ πιο περίπλοκο απ' ό,τι είχαν φανταστεί. Κάποια στιγμή, λοιπόν, λουφάζουν ξανά στη φωλιά τους, έχοντας πετύχει ελάχιστα πράγματα.

Βασική βιβλιογραφία

Επόμενο θήμα: *H Stone (2001) παρουσιάζει την ανάλυση της πολιτικής μέσα από ένα πολιτικό πρίσμα.*

Οι John (1998) και Parsons (1995) μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως εναλλακτικά της Stone, ενώ ο Fischer (2003) ακολουθεί κριτική αλλά και προσιτή προσέγγιση. Ο Colebatch (1998) συζητά για την έννοια της πολιτικής, ενώ ο Sabatier (1999) αξιολογεί τις θεωρίες που αφορούν τη διαδικασία διαμόρφωσης και χάραξης της. Όσον αφορά την εφαρμογή της πολιτικής, η κλασική αμερικανική μελέτη των Pressman και Wildavsky (1973) μπορεί να συμπληρωθεί από το βιβλίο των Hill και Hupe (2002). Ο Rose (2004) δίνει μια συγκριτική μελέτη των διδαγμάτων που έχουν αντληθεί από τη δημόσια πολιτική. Οι Pierson (1998, 2000) και Esping-Andersen (2002) αποτελούν εξαιρετικές πηγές για το κοινωνικό κράτος, ενώ το βιβλίο του Majone (1996) ξεχωρίζει όσον αφορά την πραγμάτευση του ζητήματος της ρύθμισης. Οι Elster κ.ά. (1998) ασχολούνται με το ζήτημα του σχεδιασμού νέων θεσμών στις μετα-κομμουνιστικές κοινωνίες, ενώ οι Lijphart και Waisman (1996b) κάνουν συγκρίσεις με τη Λατινική Αμερική. Για τις ιδιωτικοποιήσεις, βλ. Wright (1994) όσον αφορά τη Δυτική Ευρώπη και τους Lieberman κ.ά. (1997) για την Ανατολική Ευρώπη.