

Η μεταρρύθμιση των πολιτικών του κράτους και ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης: η ελληνική περίπτωση

Άρης Αλεξόπουλος*

Στόχος αυτής της εισήγησης είναι να αναζητήσει μια απάντηση στο γιατί η μεταπολιτευτική δημοκρατία μας χαρακτηρίζεται από πολλές μεταρρυθμίσεις δημοσίων πολιτικών, που απέτυχαν στην φάση της υλοποίησης. Ποιο το μερίδιο ευθύνης της δημόσιας διοίκησης, από τη στιγμή που αποτελεί τον φορέα υλοποίησης των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών, στην αποτυχία; Με ποιο τρόπο μπορεί μια κυβέρνηση να εξασφαλίσει ότι η νομοθετημένη θέληση της, θα εφαρμοσθεί όπως ακριβώς την αποτύπωσε στην πρωτογενή νομοθετική της δραστηριότητα; Ορίζω ως επιτυχή μια μεταρρύθμιση, όχι όταν ψηφίζεται ένα πρωτογενές πλέγμα νόμων σχετιζόμενων με ένα πεδίο πολιτικής, αλλά όταν ολοκληρώνονται όλα τα δευτερογενή διοικητικά μέτρα, τίθενται σε λειτουργία και παγιώνονται όλα τα νέα εργαλεία πολιτικής. (Δεν ακολουθώ εδώ το ορισμό όπου μια μεταρρύθμιση κρίνεται επιτυχής από το αν πέτυχε το σκοπό για τον οποίο προωθήθηκε). Έτσι, η ανάλυση της διαδικασίας παραγωγής μιας μεταρρύθμισης πρέπει περιλαμβάνει να δυο διακριτά στάδια, εξ ίσου σημαντικά για την τελική έκβαση της διαδικασίας, αυτό της αρχικής απόφασης και αυτό της υλοποίησης. Το περισσότερο βάρος στις έρευνες για την τύχη των μεταρρυθμίσεων των κρατικών πολιτικών στην Ελλάδα, έχει κυρίως επικεντρωθεί στο στάδιο της πρωτογενούς νομοθετικής μεταρρυθμιστικής πρωτοβουλίας και όχι στην μελέτη της δημόσιας διοίκησης ως πιθανής ανεξάρτητης μεταβλητής στην τύχη των μεταρρυθμίσεων των δημοσίων πολιτικών. Αντίθετα, η δημόσια διοίκηση έχει γίνει εκτεταμένα αντικείμενο μελέτης ως εξαρτημένη μεταβλητή, ως το αποτέλεσμα μεταρρυθμιστικών προσπαθειών.

Ο ρόλος της διοίκησης στη φάση του σχεδιασμού των μεταρρυθμίσεων

Από κάτω προς τα πάνω, τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης επιδιώκουν να επηρεάσουν την κυβερνητική ατζέντα για την επέκταση των υπαρχόντων προγραμμάτων που έχουν την ευθύνη τους. Ωστόσο, η μεγαλύτερη προστιθέμενη αξία της διοίκησης στην παραγωγή μεταρρυθμίσεων εμφανίζεται λόγω της εμπλοκής τους. Η εμπλοκή της διοίκησης στην φάση της υλοποίησης τους αφήνει ελάχιστο χρόνο να σκεφτούν νέες ιδέες. Τους κάνει επίσης συντηρητικούς στο να ανοίξουν το πρόγραμμα που υλοποιούν σε κριτική γιατί

* Λέκτωρ Πανεπιστημίου Κρήτης.

φοβούνται δραστικές αλλαγές που μπορεί να τους κάνει να χάσουν την θέση τους. Αυτό αφορά τα μεσαία στελέχη της διοίκησης (line bureaucrats) που εμπλέκονται στην υλοποίηση και όχι τα διευθυντικά στελέχη κεντρικών υπηρεσιών υπουργείων και οργανισμών που συνήθως υπηρετούν κοντά στους πολιτικούς τους προϊστάμενους. Ο ρόλος των τελευταίων είναι σημαντικός στον καθορισμό και την εξειδίκευση των εναλλακτικών που τους παραγγέλλονται από τους πολιτικούς τους προϊστάμενους. Μπορούν επίσης να προετοιμάζουν νέες προτάσεις για την «κατάλληλη ώρα». Τότε θα επιδιώξουν να τις πωλήσουν στους πολιτικούς τους προϊστάμενους. Ωστόσο, έχει παρατηρηθεί ότι οι ώριμες εγκατεστημένες γραφειοκρατίες σπάνια προωθούν δραστικές αλλαγές. Άρα η μεταρρυθμιστική προσπάθεια χρειάζεται κίνηση από έξω για να ξεκινήσει.

Αρνησίκυροι δρώντες στη φάση της υλοποίησης

Όπως εισαγωγικά σημείωσα ορίζουμε ως επιτυχή μια μεταρρύθμιση όχι όταν ψηφίζεται ένα πρωτογενές πλέγμα σχετιζόμενων νόμων, αλλά όταν ολοκληρώνονται και όλα τα δευτερογενή διοικητικά μέτρα και τίθενται σε λειτουργία όλα τα νέα εργαλεία πολιτικής γι αυτό προσθέτουμε στην ανάλυση μας και την φάση της υλοποίησης της μεταρρύθμισης.

Για να εξηγήσω το γιατί η μεταπολιτευτική δημοκρατία χαρακτηρίζεται από πολλές ανεπιτυχείς μεταρρυθμίσεις δημοσίων πολιτικών, χρησιμοποιώ το αναλυτικό-θεωρητικό πλαίσιο του ρόλου των αρνησίκυρων δρώντων (Veto Players) στη διαδικασία λήψης αποφάσεων των πολιτικών συστημάτων όπως αναπτύχθηκε από τον Γιώργο Τσεμπελή (1995, 2002, 2003). Ο Τσεμπελής γύρω από αυτή την έννοια οικοδομεί μια πλήρη θεωρία για την λειτουργία των πολιτικών θεσμών και για την δυνατότητα τους να μεταρρυθμίζουν και να μεταρρυθμίζονται.

Ο ορισμός που δίνει ο Τσεμπελής για τον αρνησίκυρο δρώντα είναι:

«Αρνησίκυρος παίκτης είναι το μονοπρόσωπο η συλλογικό υποκείμενο, η συναίνεση του οποίου (αποφασιζόμενη κατά πλειοψηφία, οσάκις πρόκειται περί συλλογικών παικτών) είναι αναγκαία για την αλλαγή πολιτικής σε ένα συγκεκριμένο πεδίο» (Τσεμπελής 2003, σελ. 24).

Αρνησίκυροι δρώντες μπορεί να εμφανιστούν μέσα στο κομματικό σύστημα, στον τρόπο άσκησης της νομοθετικής εξουσίας, στο πλαίσιο της δικαστικής εξουσίας, στις κορπορατιστικές δομές για τη λήψη αποφάσεων, και μέσα από το βαθμό αυτονομίας της διοίκησης στη φάση της υλοποίησης πολιτικών.

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

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

Μπορούμε να συμπληρώσουμε τους ισχυρισμούς του Τσεμπελή για τον αριθμό, την διαφοροποίηση προτιμήσεων και την εσωτερική συνοχή των αρνησίκυρων δρώντων, προσθέτοντας ως μια ακόμα ανεξάρτητη μεταβλητή, τον χρόνο που απαιτείται για την υλοποίηση μιας μεταρρύθμισης:

- Όσο μεγαλύτερος είναι ο χρόνος υλοποίησης τόσο μειώνεται η πιθανότητα να συνεχιστεί η μεταρρύθμιση ως έχει.
- Ακόμα και όταν υπάρχει ένας αρνησίκυρος δρών η μεταρρύθμιση μπορεί να μην επιτευχθεί. Οι συχνές αλλαγές στην κυβερνητική σύνθεση οδηγούν συχνά σε αλλαγή προτεραιοτήτων στον κυρίαρχο αρνησίκυρο δρώντα. Η πολιτική μεταρρύθμιση μπορεί να ανατραπεί άσχετα από το κόστος υλοποίησης, απλά και μόνο γιατί άλλαξαν οι προτιμήσεις του υπουργού, και εφόσον ο πρόεδρος της κυβέρνησης δεν θεωρεί πλέον την δρομολογημένη μεταρρύθμιση μείζονος σημασίας για να ασκήσει βέτο στον υπουργό του. Αυτό μπορεί να γίνει σε χαμηλού προφίλ περιοχές πολιτικής και όχι σε κεντρικά ζητήματα και μεγάλης κλίμακας μεταρρυθμίσεις.

Η μείωση της πιθανότητας να εφαρμοσθεί μια μεγάλη μεταρρύθμιση μπορεί να προκύψει μέσα από τον εξής συνδυασμό προϋποθέσεων:

- ο χρόνος υλοποίησης να ξεπερνά τον πολιτικό κύκλο,
- η αξιωματική αντιπολίτευση να διαφωνεί ριζικά με την ακολουθούμενη μεταρρύθμιση.

Τότε δύο είναι τα ενδεχόμενα:

- να καταστρατηγηθεί η μεταρρύθμιση στη φάση της υλοποίησης μέσα από την ανάπτυξη αποτελεσματικών συμμαχιών ανάμεσα σε αρνησίκυρους δρώντες (ομάδες πίεσης, διοίκηση, δικαστήρια), που 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,
- η έλευση στην κυβέρνηση της αντιπολίτευσης να οδηγήσει σε μεταρρύθμιση της μεταρρύθμισης. Έτσι έχουμε την διατήρηση ή την οριακή (προσαυξητική) μεταβολή του

status quo. Το ενδεχόμενο αυτό ενισχύεται από την πιθανή έλλειψη εσωτερικής συνοχής στο κυβερνητικό κόμμα. Εξωκυβερνητικοί παράγοντες βέτο, όπως δικαστήρια, διοίκηση, συνδικάτα μπορούν να συμμαχήσουν με ενδοκυβερνητικά στελέχη και στο στάδιο της υλοποίησης να ακυρώσουν το νέο που φέρνει η μεταρρύθμιση.

Έτσι το συμπέρασμα είναι ότι ο συνδυασμός:

- ενός αρνησίκου δρώντα με χαμηλή εσωτερική συνοχή,
 - μεταρρυθμίσεων με μακρύ ορίζοντα, και
 - μιας συστηματικά αρνητικής αξιωματικής αντιπολίτευσης
- οδηγεί στη διατήρηση ή την οριακή μεταβολή της ακολουθούμενης πολιτικής.

Ο βαθμός αυτονομίας της διοίκησης στη φάση της υλοποίησης πολιτικών

Πότε η διοίκηση θα εφαρμόσει τον νόμο σύμφωνα με την δική της άποψη (η συμφέρον), μακριά από την βούληση των πολιτικών της προϊσταμένων; Με την βοήθεια του ερμηνευτικού πλαισίου της θεωρίας παιγνίων ,μπορούμε να αναδείξουμε ως πειστική απάντηση, το ότι η γραφειοκρατική διολίσθηση (bureaucratic drift) θα συμβεί, εφόσον η διοίκηση διαπιστώσει ότι η εκτελεστική εξουσία δεν θα επανέλθει με νομοθετική δραστηριότητα ώστε να την επαναφέρει στην τάξη. Αυτό είναι συνάρτηση του κόστους νομοθέτησης. Το κόστος αυτό οφείλεται στην ανάγκη επεξεργασίας ενός νέου λεπτομερέστερου σχεδίου νόμου, στην ενδεχόμενη δικαστική εμπλοκή, στην αναζήτηση από την κυβέρνηση κοινοβουλευτικών αλλά και κοινωνικών συμμαχιών υπεράσπισης της πρότασης. Η γραφειοκρατική διολίσθηση στη φάση της εφαρμογής μιας νέας πολιτικής μένει ατιμώρητη εάν δεν έχει ορατό και άμεσο εκλογικό κόστος για την κυβέρνηση σε συνδυασμό με την ύπαρξη ικανού κόστους επανανομοθέτησης.

Οι κυβερνήσεις της μεταπολιτευτικής δημοκρατίας είναι μονοκομματικές και με υψηλή κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Η εκτελεστική εξουσία μπορεί πάντα να επανέλθει και να επαναφέρει στην τάξη την αυτονομημένη διοίκηση. Έτσι δεν υπάρχουν λεπτομερείς διοικητικοί νόμοι και κανονισμοί που να κλειδώνουν την ερμηνευτική ευχέρεια της διοίκησης κατά την παραγωγή διοικητικών κανονισμών και προώθηση της υλοποίησης (McCubbins, Noll, Weingast, 1987, Moe 1990). Τα τελευταία χρόνια, όλο και περισσότεροι νόμοι έχουν την μορφή νόμων πλαισίων και όλο και περισσότερη νομοθετική δραστηριότητα εξειδικεύεται μέσα από την έκδοση προεδρικών διαταγμάτων. Έτσι, εμφανίζεται εμφανώς ενισχυμένος ο ρόλος της διοίκησης αλλά και της δικαιοσύνης στην παραγωγή πλήθους αποφάσεων του τρόπου υλοποίησης των γενικών νόμων πλαισίων.

Όμως συχνά παρατηρείται το φαινόμενο η εκτελεστική εξουσία να μην εγκραλεί την διοίκηση όταν αδρανεί στην προώθηση της υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων. Η αδράνεια (μη δράση) μπορεί να είναι αποτέλεσμα ανικανότητας της διοίκησης ή ηθελημένης επιλογής για την υποστήριξη-επιβίωση της κρατούσας κατάστασης. Είναι γενικά παραδεκτό στην διοικητική επιστήμη (Hill, Hure 2002), ότι είναι φυσική τάση της διοίκησης να διάκειται αρνητικά απέναντι σε μεταρρυθμίσεις, αφού πρέπει να μεταβάλλει τον τρόπο λειτουργίας της (αρμοδιότητες, μετακινήσεις, τρόπος αξιολόγησης) με νέα αβέβαια, τουλάχιστον στην αρχή, αποτελέσματα. Η ύπαρξη συναρμοδιοτήτων, πολυνομίας και όχι λεπτομερών οδηγιών δίνει την δυνατότητα στη διοίκηση να μη εφαρμόσει τον νόμο. 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 της διοίκησης να δράσει υποκειμενικά και σε απόκλιση από την βούληση της πολιτικής εξουσίας. Η εγγενής, ασύμμετρη πληροφόρηση σε βάρος της εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας, όπως και η έλλειψη ενδιαφέροντος πολλές φορές από την μεριά των τελευταίων, αφού εκτιμήσουν ότι η μη επιτυχής εφαρμογή της μεταρρύθμισης δεν έχει άμεσο εκλογικό κόστος, μειώνει την πιθανότητα αποτελεσματικού ελέγχου του εντολοδόχου οργάνου από τον εντολέα του.

Το θεωρητικό σχήμα εντολέα-εντολοδόχου μπορεί να εφαρμοστεί στη σχέση ανάμεσα σε μια κυβέρνηση και την δημόσια διοίκηση¹, επειδή αυτή χαρακτηρίζεται από την εγγενή ασυμμετρία στην πληροφόρηση και γνώση σε βάρος ενός υπουργού, ειδικά όταν είναι νέος στη θέση του. Ο υπουργός είναι ακόμα πιο ευάλωτος σε εισηγήσεις για τροποποίηση η και εγκατάλειψη της μεταρρύθμισης, όταν διαδέχεται τον προκάτοχο του ύστερα από αντιδράσεις και τριβές στη φάση της υλοποίησης, που ενδέχεται να έχουν υψηλό, όχι άμεσα αναστρέψιμο εκλογικό κόστος. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η περίπτωση της διαδοχής του Γεράσιμου Αρσένη από τον Πέτρο Ευθυμίου στο Υπουργείο Παιδείας και η πολιτική σταδιακής εγκατάλειψης της εκπαιδευτικής μεταρρύθμισης από τον τελευταίο.

Η εγκατάλειψη της μεταρρύθμισης από τον νέο υπουργό μπορεί, επίσης, να είναι αποτέλεσμα του επηρεασμού του από τις αρνητικά διακείμενες στη μεταρρύθμιση επιτελικές υπηρεσίες των υπουργείων. Αυτές μπορούν να κάνουν επιλεκτική χρήση της πληροφορίας που κατέχουν από την παρακολούθηση υλοποίησης της μεταρρύθμισης, ώστε να τονίσουν τα

¹ Η ανάγκη της μελέτης της σχέσης εκλεγμένης κυβέρνησης και της γραφειοκρατίας ως δυο δρώντων με αυτόνομες στοχοθεσίες και επιδιώξεις έχει οδηγήσει στη χρησιμοποίηση νέων αναλυτικών εργαλείων όπως αυτά των υποδειγμάτων μορφών έλεγχου του εντολοδόχου από τον εντολέα (principal-agent models of control). Χαρακτηριστικές είναι οι πρωτοποριακές εργασίες των McCubbins, Noll, Weingast, 1987 και Moe 1987 για την μελέτη τέτοιων σχέσεων στο πολιτικό σύστημα των Η.Π.Α.

αρνητικά και να μειώσουν τις θετικές προοπτικές της μεταρρύθμισης. Στο βαθμό που το κυβερνών κόμμα (εν δυνάμει αρνησίκυρος δρών) έχει χαμηλή εσωτερική συνοχή σχετικά με την ακολουθούμενη μεταρρύθμιση, είναι ευκολότερο η διοίκηση να αυτονομηθεί και να δράσει προς όφελος της διατήρησης του status quo.

Με βάση την πετυχημένη διεθνή εμπειρία, θεωρώ ότι ένα πλέγμα συνδυασμένων θεσμικών μέσων μπορεί να μειώσει την εγγενή δυνατότητα αυτονόμησης ενός υποσυστήματος διοίκησης. Πρώτα απ' όλα απαιτείται συνεπής μεταρρυθμιστική πολιτική ηγεσία, ταγμένη να παρακολουθεί και ελέγχει όλα τα στάδια της μεταρρύθμισης. Λιγότερο γενική και καλύτερα εξειδικευμένη πρωτογενής νομοθετική παραγωγή από την κυβέρνηση μειώνει ex ante την δυνατότητα της διοίκησης να παρεκκλίνει. Βασικός ισχυρισμός μου είναι ότι η επιλογή ως αποκλειστικού ελεγκτικού μηχανισμού, σωμάτων ελεγκτών («Ράμπο σιλ»), στηριγμένων στην εκ των υστέρων δυνατότητα τους να επιβάλλουν ποινές για μη συμμόρφωση, είναι αναποτελεσματικός τρόπος έλεγχου σε συνθήκες ασύμμετρης πληροφόρησης. Μελέτες παραβατικής συμπεριφοράς από θεωρητικούς της θεωρίας παιγνίων έδειξαν ότι η ύπαρξη αυστηρών ποινών δεν λειτουργεί αποτρεπτικά αλλά οδηγεί σε αύξηση της παραβατικότητας. Αυτό γίνεται γιατί σε ένα διαδραστικό παίγνιο, οι ελεγκτικοί μηχανισμοί χαλαρώνουν την δραστηριότητα τους, θεωρώντας ότι δεν είναι ορθολογικό κάποιος να διακινδυνεύει παραβαίνοντας τους κανόνες, αφού το κόστος τιμωρίας θα είναι τόσο ψηλό. Αυτή την στάση χαλάρωσης των ελεγκτών την ανιχνεύει και ο υποψήφιος παραβάτης, και κάνοντας την σκέψη ότι τώρα έχει πολύ λιγότερες πιθανότητες να συλληφθεί, καταφεύγει ευκολότερα στην παρανομία. Έτσι εξηγείται το αρχικά παράδοξο να αυξάνονται οι ποινές και να αυξάνεται και η παραβατικότητα.

Αντίθετα απαιτείται μια πολυσθενής δομή έλεγχου στηριγμένη σε μέτρα προληπτικά, σε μέτρα κατά την διάρκεια μιας εξειδικευμένης διοικητικής δραστηριότητας (διαδικαστικές μορφές), και σε εκ των υστέρων μορφές έλεγχου.

Συμπερασματικά σχόλια

Συνοψίζοντας, η αυτονόμηση της διοίκησης από τον μοναδικό δρώντα αρνησικυρίας μετά την ψήφιση ενός νόμου μεταρρύθμισης του status quo είναι συνάρτηση:

1. της αδιαφορίας του αρνησίκυρου δρώντα για την υλοποίηση της μεταρρύθμισης σύμφωνα με τις προτιμήσεις του. Αυτό μπορεί να γίνει είτε γιατί αλλάζουν οι προτεραιότητες της κυβέρνησης, ή αλλάζει ο υπουργός που χειρίζεται την μεταρρύθμιση, και κυρίως γιατί εκτιμάται ότι η μη «σωστή» εφαρμογή της μεταρρύθμισης δεν θα έχει αρνητικές εκλογικές επιπτώσεις.

2. του υψηλού κόστους πληροφόρησης κατά την υλοποίηση και την καιροσκοπική συμπεριφορά από διοίκηση και δικαιοσύνη.
3. της συγκρότησης συμμαχιών στην φάση της υλοποίησης, ανάμεσα στη διοίκηση και νέων ή παλαιών αρνησίκυρων δρώντων με διαφοροποιημένες προτιμήσεις πολιτικής από αυτές της κυβέρνησης, σε συνδυασμό με την αδυναμία της κυβέρνησης να επανέλθει με διορθωτικές κινήσεις για να εξασφαλίσει την υλοποίηση σύμφωνα με τις εξαγγελίες της.

Στην περίπτωση της ελληνικής δημοκρατίας, η χαμηλή αποτελεσματικότητα των μεταρρυθμίσεων συνδέεται με το ότι τα κυβερνώντα κόμματα παρότι έχουν θέση μοναδικού αρνησίκυρου δρώντα, έχουν άλλες φορές χαμηλή εσωτερική συνοχή (ΠΑΣΟΚ την δεκαετία του 1990), άλλες εμφανίζουν έλλειψη προσήλωσης στη μεταρρύθμιση που προτείνουν (ΠΑΣΟΚ την δεκαετία του 1980), αλλά και η αξιωματική αντιπολίτευση εμφανίζονται συστηματικά αντίθετη στις ακολουθούμενες μεταρρυθμίσεις (χαμηλή μεταρρυθμιστική συναίνεση). Η ύπαρξη ισχυρών πλειοψηφιών και κυβερνητικής σταθερότητας, οδήγησε τις κυβερνήσεις σε εφησυχασμό και χαλαρή παρακολούθηση της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων. Ενώ μπορούσε να επανέλθει και να διόρθωση τη διοικητική παρέκκλιση δεν το επέλεξε. Έτσι, η γραφειοκρατική διολίσθηση της διοίκησης στο πεδίο της εφαρμογής μεταρρυθμίσεων, μπορεί να αποδοθεί στο ότι οι μεταπολιτευτικές κυβερνήσεις και η αξιωματική αντιπολίτευση παρουσίασαν τις παραπάνω αδυναμίες στην συστηματική προώθηση μεταρρυθμίσεων.