

Καλλιόπη Σπανού
ΠΟΙΕΣ
ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ;
Κυβερνώντας
υπό εξωτερική
πίεση



ΚΑΛΛΙΟΠΗ ΣΠΑΝΟΥ

ΠΟΙΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ;

Κυβερνώντας υπό εξωτερική πίεση



Θέση υπογραφής δικαιούχου δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας,
εφόσον η υπογραφή προβλέπεται από τη σύμβαση

Το παρόν έργο πνευματικής ιδιοκτησίας προστατεύεται κατά τις διατάξεις της ελληνικής νομοθεσίας (Ν. 2121/1993 όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει σήμερα) και τις διεθνείς συμβάσεις περί πνευματικής ιδιοκτησίας. Απαγορεύεται απολύτως άνευ γραπτής αδειάς του εκδότη η κατά οποιονδήποτε τρόπο ή μέσο (ηλεκτρονικό, μηχανικό ή άλλο) αντιγραφή, φωτοανατύπωση και εν γένει αναπαραγωγή, εκμίσθωση ή δανεισμός, μετάφραση, διασκευή, αναμετάδοση στο κοινό σε οποιαδήποτε μορφή και η εν γένει εκμετάλλευση του συνόλου ή μέρους του έργου.

Εκδόσεις Πατάκη – Θεωρητικές επιστήμες / Ιστορία

Σειρά «Διαδρομές ιστορίας»

Διεύθυνση σειράς: Κώστας Κωστής

Καλλιόπη Σπανού, *Ποιες μεταρρυθμίσεις;*

Κυβερνώντας υπό εξωτερική πίεση

Υπεύθυνος έκδοσης: Άγγελος Κοκολάκης

Διορθώσεις: Γιώργος Ανδρικόπουλος

Σελιδοποίηση: Χριστίνα Κωνσταντινίδου

Μακέτα εξωφύλλου: k2design

Copyright© Καλλιόπη Σπανού & Σ. Πατάκης Α.Ε.Ε.Δ.Ε.

(Εκδόσεις Πατάκη), 2020

Πρώτη έκδοση από τις Εκδόσεις Πατάκη, Αθήνα, Μάιος 2021

Κ.Ε.Τ. Δ368 Κ.Ε.Π. 346/21

ISBN 978-960-16-9245-6



ΠΑΝΑΓΗ ΤΣΑΛΔΑΡΗ (ΠΡΩΗΝ ΠΕΙΡΑΙΩΣ) 38, 104 37 ΑΘΗΝΑ,
ΤΗΛ.: 210.36.50.000, 801.100.2665, 210.52.05.600
ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΔΙΑΘΕΣΗ: ΕΜΜ. ΜΠΕΝΑΚΗ 16, 106 78 ΑΘΗΝΑ, ΤΗΛ.: 210.38.31.078
ΥΠΟΚ/ΜΑ: ΚΟΥΤΣΑΣ (ΤΕΡΜΑ ΠΟΝΤΟΥ – ΠΕΡΙΟΧΗ Β' ΚΤΕΟ), 570 09 ΚΑΛΟΧΩΡΙ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ,
ΤΗΛ.: 2310.70.63.54, 2310.70.67.15, ΦΑΞ: 2310.70.63.55
Web site: <http://www.patakis.gr> • e-mail: info@patakis.gr, sales@patakis.gr

Στη Ρήγιλλα-Μαρία

Περιεχόμενα

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ & ΓΡΑΦΗΜΑΤΩΝ.....	13
ΒΡΑΧΥΓΡΑΦΙΕΣ ΚΑΙ ΑΡΚΤΙΚΟΛΕΞΑ	15
Πρόλογος.....	17
Εισαγωγή	21
Η εξωτερική πίεση για μεταρρυθμίσεις	21
Η διοικητική μεταρρύθμιση: κρίσιμα ερωτήματα	24
Μεθοδολογικές επισημάνσεις.....	27
Η δομή του βιβλίου.....	29
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Η διοικητική μεταρρύθμιση ως ζητούμενο	33
1. Διοικητική μεταρρύθμιση και αλλαγή.....	33
1.1. Έννοια και ασάφειες.....	34
1.2. Η διοικητική μεταρρύθμιση ως κατασκευή.....	38
1.3. Η διοικητική μεταρρύθμιση ως αναπλαισίωση	42
2. Το ζήτημα της «ικανότητας μεταρρύθμισης».....	46
2.1. Ενδογενείς παράγοντες.....	47
2.2. Η εξωτερική ώθηση.....	51
2.2.1. Εξευρωπαϊσμός και «πιέσεις προσαρμογής».....	52
2.2.2. Προσδοκίες και όρια του «εξευρωπαϊσμού».....	55
2.3. Η θετική κατασκευή της κρίσης ως ευκαιρίας αλλαγής.....	60
2.3.1. Κρίση και παράθυρο ευκαιρίας.....	61
2.2.2. Είναι η αλλαγή νομοτελειακή;	64
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Διοικητική μεταρρύθμιση και Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής	68
1. Το περιβάλλον δημοσιονομικής προσαρμογής.....	69
1.1. Δημοσιονομική πίεση ως μεταρρυθμιστική πρόκληση.....	74
1.1.1. Μέθοδοι δημοσιονομικών περικοπών	74

1.1.2. Οι επιλογές που υιοθετήθηκαν.....	78
1.2. Η σύγκυση δημοσιονομικών περικοπών και μεταρρυθμίσεων	84
2. Το περιβάλλον αιρεσιμότητας.....	89
2.1. Ως εργαλείο δέσμευσης σε συμμόρφωση.....	91
2.1.1. Η αιρεσιμότητα στην Ευρωπαϊκή Ένωση.....	96
2.2. Ως δημιουργία «ιδιοκτησίας».....	99
2.3. Ως ώθηση για διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις.....	104
2.3.1. Η εγγενής δυναμική επέκτασης.....	105
2.3.2. Τα κανονιστικά στοιχεία και το μονοπώλιο της τεχνοκρατικής γνώσης.....	107
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Οι εξωτερικοί δρώντες.....	113
1. Ο μηχανισμός δέσμευσης.....	115
2. Ο μηχανισμός υποστήριξης των μεταρρυθμίσεων.....	121
3. Δυσκολίες εφαρμογής και τεχνική βοήθεια.....	126
3.1. Μια ειδική υπηρεσία για την Ελλάδα: η Task Force for Greece	126
3.1.1. Οργάνωση και λειτουργία.....	130
3.1.2. Δραστηριότητα	132
3.1.3. Χρηματοδότηση.....	136
3.2. Αμφισημία και σύγκυση.....	138
3.3. Συμβολή.....	140
4. Η αντιστάθμιση εγχώριων αδυναμιών.....	143
5. Η διπλή συνηγορία	153
5.1. Γέφυρα ή προγεφύρωμα;	153
5.2. Η δυσκολία της διπλής συνηγορίας.....	158
6. Η τεχνική βοήθεια ως διακύβευμα.....	162
7. Η συμπληρωματικότητα μηχανισμών δέσμευσης - υποστήριξης.....	166
7.1. Πολιτικός κίνδυνος και διοικητική ικανότητα.....	166
7.2. Η στρατηγική της απο-πολιτικοποίησης μέσω της τεχνικής βοήθειας.....	169
7.3. Η απρόσμενη ανάδυση αυτοτελούς δρώντος.....	171
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Η δυναμική της διαμόρφωσης της ατζέντας.....	175
1. Μια υπερφορτωμένη ατζέντα.....	176
1.1. Παράγοντες πολλαπλασιασμού των αιρεσιμοτήτων.....	177
1.2. Έλλειψη εμπιστοσύνης και άσκηση πίεσης	179
1.3. Το πλήθος των δρώντων ως παράγων διαμόρφωσης της ατζέντας.....	180

1.3.1. Εξωτερικοί δρώντες	181
1.3.2. Εγχώριοι δρώντες	183
2. Η διάγνωση: ελλιπής διοικητική ικανότητα	187
2.1. Η διοίκηση αντιμετώπιη με τις αδυναμίες της.....	187
2.2. Η διοίκηση ως εργαλείο μεταρρύθμισης	190
3. Η φιλόδοξη διοικητική μεταρρύθμιση	193
3.1. Η διοίκηση ως αντικείμενο μεταρρύθμισης	193
3.2. Τρία στάδια διεύρυνσης της ατζέντας.....	197
3.3. Η έκθεση του ΟΟΣΑ ως αφετηρία μεταρρυθμιστικού big bang	201
3.3.1. Αποκλίνουσες προσδοκίες	203
3.3.2. Η αποκρυστάλλωση της φιλόδοξης ατζέντας.....	208
3.4. Big bang και θετική κατασκευή της κρίσης.....	211
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Η έκβαση των μεταρρυθμίσεων	216
1. Κεντρικός συντονισμός	222
1.1. Πολιτική φύση vs θεσμική ανάπτυξη.....	222
1.2. Πρόγραμμα προσαρμογής και πολιτική συγκέντρωση των αποφάσεων	226
1.3. Ο κυβερνητικός συντονισμός ως αντικείμενο μεταρρύθμισης	229
1.4. Η ενίσχυση των υπηρεσιών υποστήριξης του κεντρικού συντονισμού.....	234
1.5. Αντιφάσεις και αντιστάσεις.....	236
2. Απο-πολιτικοποίηση	246
2.1. Οι σχέσεις διοίκησης-πολιτικής	247
2.2. Η απο-πολιτικοποίηση στην ατζέντα του Προγράμματος Προσαρμογής.....	250
2.2.1. Η ενίσχυση της διοικητικής ηγεσίας	250
2.2.2. «Τεχνοκρατικοποίηση» της ηγεσίας.....	254
2.2.3. Η απο-πολιτικοποίηση ως γενικός στόχος	255
2.3. Η τυπική συμμόρφωση.....	259
2.3.1. Διευθυντικές θέσεις	259
2.3.2. Το νέο καθεστώς των επιτελικών στελεχών	260
2.4. Η εγχώρια (επαν)οικειοποίηση της μεταρρύθμισης.....	264
2.4.1. Τα διευθυντικά στελέχη	264
2.4.2. Επιτελικά στελέχη – μετακλητοί	266
3. Δίκτυο δομών δημοσιονομικής διαχείρισης.....	270
3.1. Τα δημόσια οικονομικά στο επίκεντρο της κρίσης.....	271

3.2. Η δημοσιονομική προτεραιότητα των Προγραμμάτων Προσαρμογής.....	274
3.3. Η μεταρρύθμιση της δημοσιονομικής διαχείρισης.....	277
3.3.1. Το ΓΛΚ ως κέντρο του δικτύου οικονομικών υπηρεσιών	278
3.3.2. Οι ΓΔ.ΟΥ ως «ανταποκριτές» του ΓΛΚ	282
3.3.3. Εγγυήσεις και στελέχωση	284
3.4. Έξωθεν πίεση και αντιστάσεις	286
3.5. Μια σταθερή μεταρρυθμιστική πορεία.....	290
4. Μια οριζόντια ανάγνωση: διακύβευμα, αναγκαιότητα και καταλληλότητα των μεταρρυθμίσεων	294
4.1. Το κοινό διακύβευμα: μια εναλλακτική εκδοχή της πολιτικής λειτουργίας.....	296
4.2. Βαθμός αμφισβήτησης του status quo και έκβαση των μεταρρυθμίσεων.....	297
4.3. Πολιτική ευαισθησία, σύνδεση με την κρίση και έκβαση των μεταρρυθμίσεων	299
4.4. Αναγκαιότητα και καταλληλότητα. Σύγκλιση ή αντιπαράθεση; ...	304
Συμπερασματικές σκέψεις	309
Οι εξωτερικές πιέσεις	309
Η ευχέρεια των εγχώριων δρώντων	312
Η μεταρρυθμιστική ικανότητα.....	313
BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ	317
ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΟΝΟΜΑΤΩΝ.....	341
ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΚΥΡΙΟΤΕΡΩΝ ΟΡΩΝ.....	346

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Αφορμή για το βιβλίο αυτό ήταν μια προσωπική ανάγκη: να κατανοήσω μέσα από τα εργαλεία της επιστημονικής μου ειδίκευσης την περιπέτεια των μεταρρυθμίσεων στην οκταετή διάρκεια των Προγραμμάτων Προσαρμογής. Επέλεξα το πεδίο της δημόσιας διοίκησης που ήταν μάλιστα ένας από τους τομείς που υπέστησαν μεγάλες αναταράξεις, με σημαντικό κοινωνικό και πολιτικό κόστος.

Η σχετική συζήτηση συχνά εγκλωβίζεται σε μια αντιπαράθεση άσπρου-μαύρου: Άλλοτε τονίζεται η εξωτερική επιβολή και άλλοτε η εσωτερική ανικανότητα ή απροθυμία να συμμορφωθεί η χώρα στα όσα υπαγορεύθηκαν από τα Προγράμματα. Αυτή η προσέγγιση είναι όμως σκόπιμο να ξεπεραστεί. Αξίζει να επιχειρηθεί μια ανάλυση με επιστημονικά εργαλεία που επιτρέπουν να τεθούν ουσιαστικά ερωτήματα, να διερευνηθούν βαθύτερες διαδικασίες και να διατυπωθούν πιο σύνθετες απαντήσεις.

Οι διάφορες διαστάσεις της διαδρομής μου, από το πανεπιστήμιο στην ευθύνη ενός δημοσίου θεσμού κατά το μεγαλύτερο μέρος αυτής της χρονικής περιόδου αλλά και η βιωματική εμπειρία μου ως πολίτη αυτής της χώρας, τροφοδότησαν τον προβληματισμό με πολλά ερωτηματικά. Η αγωνία για (κάποιες έστω) απαντήσεις επιζητούσε διέξοδο, προκειμένου να «κλείσει» ένα σοβαρό κεφάλαιο της πρόσφατης εμπειρίας, όχι για να λησμονηθεί αλλά για να αποτιμηθεί.

Η προσπάθεια που αποτυπώνεται στο βιβλίο αυτό συμβολίζει λοιπόν την ανάγκη να υπαχθεί η προσωπική αγωνία σε επιστημονικές προδια-

γραφές. Το στοίχημα είναι όμως να καταφέρει να επικοινωνήσει με ένα ευρύτερο κοινό, βρίσκοντας μια ισορροπία ανάμεσα στις ακαδημαϊκές απαιτήσεις και τη σαφήνεια που προσδοκά ο ενδιαφερόμενος αναγνώστης.

Υπάρχει βέβαια και ένα ρίσκο. Όλα αυτά είναι ακόμη αρκετά νωπά. Οι πρωταγωνιστές είναι παρόντες και οι απόψεις δεν έχουν το πλεονέκτημα της χρονικής και συναισθηματικής απόστασης. Από την άλλη πλευρά, μια μελέτη με τα εργαλεία της επιστήμης μπορεί να συμβάλει ώστε τα κομμάτια του παζλ να βρουν τη θέση τους και η συζήτηση να εισέλθει στην ουσία. Και ίσως με αυτό τον τρόπο να προκύψουν και κάποια διδάγματα για το μέλλον.

Η περίοδος της συγγραφής συνέπεσε με μια νέα (υγειονομική, αυτή τη φορά) κρίση που υπενθύμισε ότι το κράτος (πρέπει να) είναι μέρος της λύσης, όχι το πρόβλημα. Επιβεβαίωσε έτσι την ανάγκη προβληματισμού σε σχέση με τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις και τις προϋποθέσεις επιτυχίας τους. Ελπίζω το βιβλίο να συνεισφέρει σε αυτή την κατεύθυνση.

Στην ανάπτυξη του προβληματισμού που οδήγησε στο βιβλίο αυτό υπήρξαν ορισμένοι σημαντικοί σταθμοί. Πρώτος είναι η υποτροφία με την οποία τιμήθηκα ως Robert Schumann fellow στο Ευρωπαϊκό Πανεπιστημιακό Ινστιτούτο της Φλωρεντίας το 2016, η οποία μου επέτρεψε να εντυφώσω στην εκτενή βιβλιογραφία για την αιρεσιμότητα. Επιπλέον όμως, χάρις σε κλειστή ημερίδα που διοργάνωσα με τη στήριξη της Διευθύντριας του Κέντρου, καθηγήτριας Brigid Laffan, επωφελήθηκα από την εμπειρία πολιτικών πρωταγωνιστών από άλλες χώρες (Ιρλανδία, Πορτογαλία) που χρειάστηκε να λειτουργήσουν υπό το καθεστώς αιρεσιμότητας αλλά και από στελέχη της ΕΕ και της ΕΚΤ που δέχτηκαν να συμμετάσχουν.

Ο δεύτερος σημαντικός σταθμός ήταν η συλλογική μελέτη που συντόνισα στο πλαίσιο του «Παρατηρητηρίου για την κρίση» του ΕΛΙΑΜΕΠ –με την υποστήριξη του Ιδρύματος Λεβέντη– για τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις στη διάρκεια της κρίσης (2018). Μου επέτρεψε να εμβαθύνω σε συγκεκριμένες περιπτώσεις μεταρρυθμίσεων αλλά και να τις εντάξω σε μια ευρύτερη οπτική. Ο τρίτος σταθμός ήταν η υποτροφία της γαλλικής κυβέρνησης (Fondation de la Maison des Sciences Humaines & CEVIPOF, 2018), που μου έδωσε την ευκαιρία να διευρύνω τον κύκλο των επαφών μου με πρόσωπα που συμμετείχαν στην παροχή τεχνικής βοήθειας για τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις από το γαλλικό κράτος, τον ΟΟΣΑ και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Οφείλω λοιπόν θερμές ευχαριστίες σε όλους αυτούς τους οργανισμούς αλλά και στα πρόσωπα από την Ελλάδα και το εξωτερικό που δέχθηκαν να μοιραστούν μαζί μου την εμπειρία τους και να φωτίσουν διάφορες πλευρές του θέματος. Επωνύμως θα αναφερθώ ειδικά στον τ. υπουργό καθηγητή Αντώνη Μανιτάκη και την κυρία Ζωρζέττα Λάλη, τ. επικεφαλής της TFGR στην Αθήνα. Και πολλοί άλλοι όμως που δεν θα αναφερθούν επωνύμως μπορούν να αναγνωρίσουν σε αυτές τις γραμμές την ευγνωμοσύνη μου για την εμπιστοσύνη που μου έδειξαν και τον χρόνο που διέθεσαν. Δεν είναι βέβαια απαραίτητο ότι θα συμφωνήσουν με το ερμηνευτικό σχήμα στο οποίο κατέληξα. Ελπίζω όμως ότι θα αναγνωρίσουν μια διανοητικά έντιμη προσπάθεια να βάλω κάποια τάξη σε ένα πολύπλοκο και ασαφές τοπίο.

Οφείλω επίσης ευχαριστίες στις Εκδόσεις Πατάκη και στον διευθυντή της σειράς «Διαδρομές Ιστορίας» Κώστα Κωστή για τη φιλοξενία του βιβλίου και στον υπεύθυνο έκδοσης Άγγελο Κοκολάκη για την εξαιρετική συνεργασία.

Στα χρόνια που συμπίπτουν με τη διανοητική αυτή προσπάθεια χάθηκαν πρόωρα πρόσωπα προσφιλή, με τα οποία μοιράστηκα ευθύνες, αγωνίες και προβληματισμούς όχι άσχετους με το θέμα του βιβλίου: η Κατερίνα, ο Βασίλης, ο Ίων. Η ανάμνησή τους παραμένει ζωντανή.

Τέλος, αισθάνομαι ότι λίγες είναι οι λέξεις που μπορούν να εκφράσουν την ευγνωμοσύνη μου στα κοντινά μου πρόσωπα που –για μια ακόμη φορά– με συνόδευσαν στην περιπέτεια της συγγραφής και άμβλυναν με τον τρόπο τους την αγωνία που τη συνοδεύει.

Ρήγιλλα, Jens, Γιούλη: ένα μεγάλο ευχαριστώ.

Καλλιόπη Σπανού

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η εξωτερική πίεση για μεταρρυθμίσεις

Η περίοδος 2010-2018 αποτελεί ένα (ακόμη) επεισόδιο της ιστορίας του ελληνικού κράτους όπου οι εγχώριοι πολιτικοί θεσμοί αναγκάστηκαν εν καιρώ ειρήνης να λειτουργήσουν υπό ισχυρή εξωτερική πίεση. Δεν είναι η μόνη εμπειρία υπαγωγής σε έξωθεν μηχανισμούς επιτήρησης, που καθορίζουν υποχρεώσεις και επιλογές πολιτικής και επιβάλλουν κυρώσεις σε περίπτωση μη συμμόρφωσης.¹ Συνήθης αφορμή υπήρξε η δεινή κατάσταση της εθνικής οικονομίας και η ανάγκη στήριξής της με δάνειους πόρους. Οι συνέπειές της όμως μεταφέρονταν στο επίπεδο της πολιτικής και της διακυβέρνησης, με κύριο χαρακτηριστικό την απαίτηση εισαγωγής μιας σειράς λιγότερο ή περισσότερο επώδυνων μεταρρυθμίσεων.

Η πιο πρόσφατη κρίση χρέους έφερε στο φως τη διαχρονική έλλειψη σταδιακών προσαρμογών ώστε να ανταποκριθεί η χώρα στις δυνατότητες και τις απαιτήσεις της εποχής. Η διεθνής χρηματοπιστωτική κρίση του 2008 την εξέθεσε βίαια στις διεθνείς οικονομικές δυνάμεις και ανέδειξε τις διαρθρωτικές αδυναμίες ενός τρόπου διακυβέρνησης που την κατέστησε ιδιαίτερα ευάλωτη στους αστάθμητους παράγοντες της παγκοσμιοποίησης. Η υπαγωγή σε Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής απέτρεψε την επίσημη πτώχευση, αλλά επέβαλε ιδιαίτερα περιοριστικούς

¹ Βλ. για παράδειγμα Κωστής 2018α και 2018β, Δερτιλής 2016, Ψαλιδόπουλος 2013.

όρους πολιτικής λειτουργίας: αυστηρή δημοσιονομική προσαρμογή και πολλαπλώς πιστικές δεσμεύσεις για εκτεταμένες και εις βάθος αλλαγές, πρακτικά στο σύνολο των πεδίων πολιτικής.

Στο πρόσφατο –και όχι μόνον– παρελθόν, η εξωτερική ώθηση είχε αντιμετωπιστεί ως υποβοηθητικός παράγων για οικονομικό, πολιτικό και διοικητικό εκσυγχρονισμό. Ιδιαίτερες ελπίδες είχαν εναποτεθεί στη συμμετοχή της Ελλάδας στο κλαμπ των οικονομικά και θεσμικά προηγμένων ευρωπαϊκών κρατών. Επρόκειτο για μια από τις κεντρικές επιδιώξεις της ένταξης στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα και στη συνέχεια στο ευρώ. Ο «εξευρωπαϊσμός», ως ήπια μορφή εξωτερικής πίεσης, ενίσχυε μεταξύ άλλων τις προσδοκίες για μια διαδικασία ανασυγκρότησης του ελληνικού κράτους. Παρείχε οφέλη και κίνητρα οικονομικά και θεσμικά.

Αν και σε ορισμένες περιπτώσεις η εξωτερική ευρωπαϊκή δέσμευση όντως λειτούργησε (για την ένταξη στην ΟΝΕ, βλ. Featherstone & Παπαδημητρίου 2010), τα αποτελέσματά της σε άλλα πεδία αποδείχθηκαν μάλλον περιορισμένα. Χωρίς να υποβαθμίζεται η πρόοδος που συντελέστηκε, δεν πέτυχε να γεφυρώσει ουσιαστικά το χάσμα, όχι μόνο με τα κράτη του ευρωπαϊκού πυρήνα αλλά ούτε με τις προκλήσεις της εποχής. Σειρά μελετών έχουν επισημάνει τις δυσκολίες ανατροπής παγιωμένων προβληματικών καταστάσεων, συνάγοντας χαμηλή ενδογενή μεταρρυθμιστική δυναμική. Επαναλαμβανόμενες μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις με βραχυχρόνιο ορίζοντα μένουν χωρίς αξιοσημείωτα αποτελέσματα. Κάτω από την επιφάνεια ενός μεταρρυθμιστικού ακτιβισμού, οι λύσεις αναπαράγουν τις στρεβλώσεις, αποπροσανατολίζουν τις προσπάθειες εξορθολογισμού και καταλήγουν σε αδυναμία (αυτο)διόρθωσης (Σπανού 2010). Μήπως το σοκ της κρίσης και της υπαγωγής σε εξωτερική πίεση θα μπορούσε να αποδειχθεί αποτελεσματικότερο στην αντιμετώπιση αγκυλώσεων και στην κινητοποίηση διαδικασιών μετασχηματισμού;

Η εικόνα χαμηλής μεταρρυθμιστικής ικανότητας κυριάρχησε στα Προγράμματα Μακροοικονομικής Προσαρμογής. Πέραν της ανάγκης ανάταξης των δημοσίων οικονομικών, επιδίωκαν μια «εφ' όλης της ύλης» μεταρρύθμιση του ελληνικού κράτους. Οι μεταρρυθμίσεις έφταναν σε όλο και μεγαλύτερο βάθος και λεπτομέρεια, καταλήγοντας να αποτελούν, μεταξύ άλλων, ένα εγχείρημα αλλαγής του τρόπου πολιτικής λειτουργίας. Παράλληλα, η κρίση εμφανιζόταν ως ευνοϊκή συγκυρία για τη συνειδητοποίηση και την υπέρβαση των αδυναμιών του παρελθόντος αλλά και ως ελπίδα για κάποιο μεσο- και μακροπρόθεσμο όφελος από την περι-

πέτεια στην οποία είχε εισέλθει η ελληνική κοινωνία. Σε συνθήκες κρίσης, οι παλιές βεβαιότητες καταρρέουν, αφήνοντας χώρο για νέες αντιλήψεις και πρακτικές. Αυτό περιγράφεται συνήθως ως «παράθυρο ευκαιρίας» και «κρίσιμη διασταύρωση» για αλλαγή πλεύσης.

Οι απαιτήσεις αλλαγών έρχονταν –ή εμφανίζονταν να έρχονται– «από έξω». Αυτό δεν αφορούσε μόνο την πρόσληψή τους στο εσωτερικό της χώρας αλλά και τη διαχείρισή τους από τους εκπροσώπους των δανειστών: είχαν τη δυνατότητα να επιβάλλουν την ατζέντα των μεταρρυθμίσεων και να παρακολουθούν στενά την πρόοδό τους, συνδέοντάς τη με την αποδέσμευση της εκάστοτε δόσης των δανείων στήριξης. Την έξωθεν αυτή πίεση συνόψιζε η «αιρεσιμότητα» των Προγραμμάτων Προσαρμογής.

Το εργαλείο της αιρεσιμότητας αποτελεί κατ' εξοχήν μηχανισμό άσκησης εξωτερικής πίεσης, πολύ ισχυρότερο από τις διαδικασίες του εξευρωπαϊσμού, οι οποίες ενθάρρυναν την αλλαγή μέσω της αμοιβαίας μάθησης και μεταφοράς πολιτικών. Η αιρεσιμότητα παρήγαγε ένα καθεστώς εξάρτησης από δόσεις δανείων και, συνεπώς, ένα ισχυρό εργαλείο δέσμευσης του πολιτικο-διοικητικού συστήματος σε συγκεκριμένες δημοσιονομικές και διαρθρωτικές προτεραιότητες. Η διακυβέρνηση της χώρας τέθηκε υπό εξωτερική επιτήρηση.

Υπό συνθήκες δημοσιονομικής προσαρμογής αλλά και αιρεσιμότητας, το ζήτημα των μεταρρυθμίσεων εμφανίζει μια πολυπλοκότητα που υπερβαίνει τις συνθήκες προκλήσεις. Ενώ, συνήθως, τα όποια ζητήματα δημιουργεί μια κρίση αντιμετωπίζονται από τους εγχώριους θεσμούς, εν προκειμένω η μεταρρυθμιστική εντολή υπάγεται σε εξωτερικούς δρώντες με έντονη επιτόπια παρουσία και ενεργό ρόλο, καθώς και σε διαδικασίες που οριοθετούν και επιχειρούν να καθοδηγήσουν το εγχώριο σύστημα παραγωγής πολιτικής. Οι μεταρρυθμίσεις πρέπει να πραγματοποιηθούν σε συνθήκες διπλής, χρονικής και πολιτικής, πίεσης, που δεν μπορεί να συγκριθεί με την πίεση για εξευρωπαϊσμό ούτε σε επίπεδο χρόνου προσαρμογής ούτε διακυβεύματος.

Το κρίσιμο ερώτημα, στο οποίο στέκεται το βιβλίο, είναι πώς λειτούργησε στην πράξη το μεταρρυθμιστικό περιβάλλον που είχε αυτά τα χαρακτηριστικά. Δεν είναι υπερβολή ότι κατά την περίοδο 2010-2018, υπό την πίεση των Προγραμμάτων Προσαρμογής, η Ελλάδα έγινε εργαστήριο μεταρρυθμίσεων. Ιδιαίτερα στα πρώτα χρόνια, για πρώτη φορά ανακηρύχθηκε από τον ΟΟΣΑ μεταξύ των πρωταθλητών σε διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις (OECD 2015). Πού αρχίζει όμως και πού σταματά η εξω-

τερική πίεση; Με ποιον τρόπο και με ποια αποτελέσματα συναντήθηκαν οι έξωθεν πιέσεις και απαιτήσεις με τις εγχώριες προτιμήσεις πολιτικής και τις δυσκολίες μεταβολής τους; Ποιο ήταν το περιθώριο κινήσεων των κυβερνήσεων στην άσκηση πολιτικής; Και σε ποιο βαθμό αντιμετωπίστηκαν χρόνιες αδυναμίες;

Τα ερωτήματα αυτά δεν μπορούν να απαντηθούν πλήρως και κατά τρόπο σφαιρικό. Αν και ο προβληματισμός διατρέχει όλες τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, κάθε πεδίο πολιτικής έχει ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και δεδομένα. Προκειμένου να αποφευχθεί μια «ιμπρεσιονιστική» προσέγγιση, που όχι μόνο αδικεί σε ορισμένες περιπτώσεις την πραγματικότητα αλλά και ανακόπτει την κατανόηση βαθύτερων φαινομένων, είναι αναγκαία η επικέντρωση. Εν προκειμένω, αφετηρία του προβληματισμού και της έρευνας είναι το πεδίο της διοικητικής μεταρρύθμισης.

Η διοικητική μεταρρύθμιση: κρίσιμα ερωτήματα

Στις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, περίοπτη θέση έλαβαν οι μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης. Άλλοτε στο πλαίσιο τομεακών πολιτικών και άλλοτε ως οριζόντιου χαρακτήρα παρεμβάσεις, απορρόφησαν μεγάλο ενδιαφέρον και περισσή ενέργεια. Οι ανεπάρκειες του δημόσιου τομέα θεωρήθηκαν μια από τις κύριες συνιστώσες της κρίσης. Παρόλο που ο όρος «διοικητική μεταρρύθμιση», με το θετικό φορτίο που τον χαρακτηρίζει, δεν έλειπε από το λεξιλόγιο και τις διακηρύξεις καμιάς από τις κυβερνήσεις των τελευταίων δεκαετιών, στο επίπεδο του κρατικού μηχανισμού αδυναμίες συσσωρεύονταν σε όλους τους τομείς: υποδομή, εργαλεία πολιτικής, οργάνωση, κανόνες και διαδικασίες. Είχε φτάσει η ώρα να αντιμετωπιστούν συνολικά και εκ βάθρων;

Οι μεταρρυθμίσεις στο πεδίο της διοίκησης επηρεάστηκαν σε μεγάλο βαθμό από τους στόχους της δημοσιονομικής προσαρμογής. Η εξέλιξη τους αντιμετώπισε μάλιστα σημαντικές πολιτικές δυσκολίες. Το πολιτικο-διοικητικό σύστημα κλήθηκε να λάβει δύσκολες αποφάσεις σχετικά με μείωση του προσωπικού, την αναδιοργάνωση και τη συρρίκνωση των υπηρεσιών του, σε συνθήκες αιρεσιμότητας. Ουσιαστικότερες παρεμβάσεις στον τρόπο λειτουργίας του συχνά υπονομεύθηκαν από την επιμονή στην ποσοτική «μείωση» του κράτους, πολλές φορές αδιακρίτως, χωρίς επαρκή σχεδιασμό και προετοιμασία. Ωστόσο, ο στόχος μιας «φιλόδοξης διοικητικής μεταρρύθμισης» διατηρήθηκε και σταδιακά διευρύνθηκε σε

θεματολογία και λεπτομέρεια με την εξέλιξη των Προγραμμάτων Προσαρμογής.

Εν μέσω πολλών άλλων φιλόδοξων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, η λίστα των παρεμβάσεων στη διοίκηση εμφανίστηκε να αυξάνεται και να διευρύνεται σημαντικά στην πορεία των τριών Προγραμμάτων Προσαρμογής. Η έκθεση του ΟΟΣΑ αποτέλεσε τη βάση για έναν μακρύ κατάλογο μεταρρυθμίσεων, ανοίγοντας ταυτόχρονα ένα ευρύ φάσμα θεμάτων, εν είδει «big bang», χωρίς όμως σαφείς προτεραιότητες. Στο Πρόγραμμα Προσαρμογής αποκαλύφθηκε σταδιακά μια πρόθεση «θεσμικής (αν)οικοδόμησης» σε μεγάλη κλίμακα. Είναι πλέον γενικότερα παραδεκτό ότι η φιλοδοξία αυτή έπασχε από την πλευρά της αξιολόγησης προτεραιοτήτων, ανοίγοντας πολλά και χωρίς ιεράρχηση μέτωπα. Ενώ αρχικά η έμφαση ήταν στη μείωση του δημόσιου τομέα (δαπάνες, προσωπικό, υπηρεσίες), τέθηκε επιπλέον μια σειρά θεμάτων λιγότερο συνδεδεμένων με την κρίση. Ιδιαίτερα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή φάνηκε να παίρνει σοβαρά τη φιλόδοξη διοικητική μεταρρύθμιση και να τείνει να υπεισέλθει σε όλο και περισσότερα αντικείμενα, σε όλο και μεγαλύτερο βάθος.

Πολύ συχνά η συζήτηση περιορίζεται στον υποχρεωτικό χαρακτήρα της ατζέντας λόγω της σύνδεσής της με τα Προγράμματα Προσαρμογής. Αυτό όμως κάθε άλλο παρά αίρει κάθε συζήτηση σχετικά με τις διαδικασίες συγκρότησής της, την έκταση που προσέλαβε αλλά και το κατά πόσον δικαιολογείτο. Η συχνή αναφορά των Προγραμμάτων στη χαμηλή «διοικητική ικανότητα» εν προκειμένω δεν αρκεί. Αντίθετα, υποκινεί κρίσιμα ερωτήματα: Μέσω ποιας δυναμικής διαμορφώθηκε και εξειδικεύθηκε η μεταρρυθμιστική ατζέντα ως προς την έκταση και τη λεπτομέρεια της θεματολογίας της; Από πού προήλθαν οι ιδέες για τις μεταρρυθμίσεις και πώς προέκυψε η αναγκαιότητα και η καταλληλότητα των παρεμβάσεων; Ποια είναι τα χαρακτηριστικά της ατζέντας που συγκροτήθηκε κατ' αυτόν τον τρόπο;

Τα ερωτήματα αφορούν ειδικότερα τον τρόπο διάγνωσης των προβλημάτων, τον προσδιορισμό των κατάλληλων λύσεων, τον όγκο των μεταρρυθμίσεων αλλά και τη σχέση μεταξύ τους καθώς και με την κρίση, ως αφετηριακό γεγονός. Υποστηρίζεται λοιπόν ότι η ατζέντα των μεταρρυθμίσεων που εγγράφηκαν στα Προγράμματα Προσαρμογής άνοιξε υπερβολικά και φορτώθηκε πέραν του αναγκαίου και κατάλληλου για τις συνθήκες υπό τις οποίες έπρεπε να πραγματοποιηθούν.

Ο συνδετικός κρίκος μεταξύ της κρίσης και της έκτασης που έλαβε η

ατζέντα της διοικητικής μεταρρύθμισης φαίνεται μάλλον αδύναμος. Το ερώτημα είναι, λοιπόν, γιατί άνοιξε η θεματολογία της σε τέτοιο εύρος. Πώς μπορεί να ερμηνευθεί ότι από το πρόβλημα της οικονομικής κρίσης και την αποκατάσταση της μακροοικονομικής ισορροπίας κατέληξε να αφορά τόσο μεγάλο εύρος τομέων και μια εφ' όλης της ύλης διοικητική μεταρρύθμιση; Απαντήσεις δεν μπορούν να δοθούν, αν δεν εξετασθεί η δυναμική των δρώντων διαφορετικής προέλευσης που ενεπλάκησαν στις διαδικασίες αυτές: εγχώριες αρχές, εκπρόσωποι των δανειστών, τεχνική βοήθεια. Στη δυναμική των μεταξύ τους σχέσεων, των στρατηγικών τους αλλά και των δυνατοτήτων ή αδυναμιών τους μπορούν να εντοπιστούν οι κύριοι λόγοι της υπέρμετρης διεύρυνσης της ατζέντας των μεταρρυθμίσεων.

Όπως κάθε μεταρρύθμιση, και η διοικητική μεταρρύθμιση εντάσσεται στη γενικότερη προβληματική της εισαγωγής ουσιωδών αλλαγών στο status quo. Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις που επιχειρήθηκαν ήταν σημαντικές, τουλάχιστον σε όγκο. Ποια ήταν όμως η εμβέλειά τους σε σχέση και με τη διαπιστωμένη χαμηλή ικανότητα μεταρρύθμισης; Σε ποιο βαθμό μπορεί να θεωρηθεί ότι αξιοποιήθηκε η ευκαιρία να θεραπευθούν οι κρίσιμες αδυναμίες; Υποστηρίζεται ότι οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις, όπως σχεδιάστηκαν ή/και εφαρμόστηκαν τα τελευταία χρόνια, επηρέασαν σε διαφορετικό βαθμό τον πυρήνα της προϋπάρχουσας πολιτικής (Spanou 2019). Τις περισσότερες φορές άγγιζαν δευτερεύουσες όψεις της. Και εδώ αναδύεται το περαιτέρω ερώτημα: αν υπό τις εξαιρετικές συνθήκες εξωτερικής πίεσης των τελευταίων ετών η εμβέλεια των μεταρρυθμίσεων δεν αντιστοιχεί στην προσδοκία ή τη φιλοδοξία που εκφράστηκε, τι μπορεί να ερμηνεύσει αυτή την έκβαση; Ποια ήταν η επιρροή των εξωτερικών δρώντων και της πίεσης που άσκησαν; Και ποιο ρόλο είχαν οι εγχώριες αρχές στην έκβασή τους; Εν τέλει, πώς η μεταρρύθμιση μεταφράζεται σε ουσιώδη αλλαγή;

Στο σημείο αυτό άλλωστε η μελέτη υπερβαίνει την ελληνική περίπτωση και αφορά γενικότερα τις αφανείς πλευρές της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας. Οι θεσμικές παρεμβάσεις αποτελούν απλώς την ορατή της πλευρά και η επιδιωκόμενη βαθύτερη αλλαγή τις υπερβαίνει. Άλλωστε, η αλλαγή τυπικών κανόνων και διαδικασιών αποτελεί έναν από τους παράγοντες διαμόρφωσης συμπεριφορών. Το γεγονός ότι αποτελούν το ευκολότερα διαχειρίσιμο εργαλείο δεν πρέπει να ταυτίζεται λανθασμένα με την αποτελεσματικότητά του για ουσιαστική αλλαγή.

Μεθοδολογικές επισημάνσεις

Η διερεύνηση των ερωτημάτων αυτών προϋποθέτει διευκρίνιση της έννοιας της (διοικητικής) μεταρρύθμισης. Κάθε μεταρρύθμιση αποτελεί διαδικασία πολύ πιο σύνθετη από όσο μπορεί να φαίνεται εκ πρώτης όψευς. Περιλαμβάνει προϋπάρχουσες πολιτικές, δρώντες με ιδιαίτερες προσεγγίσεις και επιδιώξεις, ιδέες και αντιλήψεις, καθώς και τις ειδικότερες συνθήκες υπό τις οποίες εκτυλίσσεται. Σε επίπεδο ρητορικής, ως (διοικητική) μεταρρύθμιση μπορεί να εμφανίζεται οποιαδήποτε τροποποίηση, ποικίλης σημασίας και εμβέλειας. Ωστόσο, εδώ αντιμετωπίζεται στην ουσιαστική της έννοια, ως μείζων αλλαγή σε σχέση με την υπάρχουσα κατάσταση.

Τα προβλήματα δεν είναι όμως ίδια για όλους τους εμπλεκόμενους ούτε και οι λύσεις που προτείνονται. Μάλιστα, η υπάρχουσα κατάσταση τείνει να βασίζεται σε «φυσικές» αυτο-επιβεβαιούμενες αντιλήψεις που, ως προφανείς, δεν επιδέχονται αμφισβήτηση. Μέσα στο προφανές κρύβεται όμως μια πολύπλοκη πραγματικότητα, η οποία κατ' αυτόν τον τρόπο διαλανθάνει την προσοχή, την κατανόηση και, εν τέλει, την αντιμετώπιση.

Σε αυτό το πλαίσιο, η (διοικητική) μεταρρύθμιση γίνεται ειδικότερα αντιληπτή ως μια «κατασκευή» η οποία ορίζει τι είναι πρόβλημα και ποιες οι αιτίες του, και κατ' αυτόν τον τρόπο προδιαγράφει τρόπους αντιμετώπισης και λύσεις. Η κατασκευή αυτή νοηματοδοτεί την υπάρχουσα κατάσταση και επιχειρεί να πείσει για την κατάλληλη δράση (ή μη δράση). Αυτό περιγράφεται και ως νοητικό πλαίσιο ή πλαισίωση της δημόσιας πολιτικής (frame, framing) στην ορολογία της «γνωσιακής προσέγγισης». Η ουσιαστική αλλαγή δεν συνίσταται απλώς σε νομοθετικές παρεμβάσεις, αλλά σε μεταβολή των ιδεών και των βαθύτερων αντιλήψεων που υπολανθάνουν σε αυτές.

Στη νοητική αυτή κατασκευή ενσωματώνονται επίσης δύο κριτήρια: αφενός της «αναγκαιότητας» και αφετέρου της «καταλληλότητας». Αντιστοιχούν σε διαφορετικές μεταξύ τους λογικές και δεν συγχλίνουν απαραίτητα. Οι πιθανότητες πραγματοποίησης σημαντικών αλλαγών ενισχύονται όμως όταν η αναγκαιότητα αναθεώρησης του status quo –και της βασικής αντίληψης που το στηρίζει– υιοθετείται από τους δρώντες και ως κατάλληλη στις συγκεκριμένες συνθήκες. Στην εκτίμηση περί αναγκαιότητας και καταλληλότητας προβαίνουν οι δρώντες που εμπλέκονται

στη μεταρρυθμιστική διαδικασία και έχουν τη δυνατότητα να την επηρεάσουν. Όταν οι μεταρρυθμίσεις κινητοποιούνται έξωθεν, το ερώτημα ποιος ή ποιοι διαμορφώνουν τη διάγνωση των προβλημάτων και καθοδηγούν τις (αναγκαίες και κατάλληλες) λύσεις αποκτά ακόμη μεγαλύτερη σημασία. Και βεβαίως συνοδεύεται από το συμμετρικό ερώτημα: σε ποιο βαθμό αυτές συγκλίνουν ή όχι με τη διάγνωση και τις λύσεις που προτιμούν οι εγχώριοι δρώντες;

Η διοίκηση, συμπεριλαμβανομένων των τυπικών και άτυπων κανόνων και των διαδικασιών που τη διέπουν, έχει διαμορφωθεί ιστορικά και ανθίσταται σε γρήγορες αλλαγές. Οι αντιλήψεις για την καταλληλότητα των κατεστημένων κανόνων και πρακτικών καταγράφουν ιδέες, προτιμήσεις και πεποιθήσεις που τείνουν να αναπαράγονται ως «κληροδοτημένες πολιτικές» (policy legacies) και να απορροφούν καινοτόμες αντιλήψεις. Κάθε προσπάθεια αναπροσανατολισμού της προϋπάρχουσας πολιτικής αντιμετωπίζει περιορισμούς, τους οποίους η νεοθεσμική προσέγγιση ανέδειξε και περιέγραψε ως «εξάρτηση από την προηγούμενη πορεία» (path dependency). Από την άλλη πλευρά, η αλλαγή αποτελεί ευρύτερα διαπιστωμένη εξέλιξη της ζωής. Το κρίσιμο ζήτημα είναι συνεπώς η ταχύτητα της αλλαγής αλλά και οι παράγοντες που την ευνοούν. Ακόμη και η «κρίσιμη διασταύρωση» (critical juncture), που επιχειρεί να δώσει διέξοδο στην υπέρμετρη δέσμευση του μέλλοντος από το παρελθόν και στην οποία εστιάζει η ιστορική νεοθεσμική προσέγγιση, εμφανίζεται υπό προϋποθέσεις που αξίζει να διερευνηθούν.

Δεδομένου ότι τα δρώντα υποκείμενα είναι αυτά που κινητοποιούν τις αλλαγές, σημαντικό ρόλο παίζει η αντίληψη προβλήματος-λύσης που τα καθοδηγεί. Αυτές οι αντιλήψεις μπορούν να «διαβαστούν» στις ειδικότερες πλευρές των μεταρρυθμίσεων και να σηματοδοτήσουν κατά πόσον αυτές τείνουν να επιφέρουν ουσιώδεις αλλαγές, δηλαδή μια νέα εκτίμηση περί της «καταλληλότητας» μιας νέας πορείας.

Αυτές οι μεθοδολογικές συντεταγμένες καθοδηγούν συμπληρωματικά την ανάλυση του θέματος. Αναζητείται το τι, πώς και γιατί στο πεδίο της διοικητικής μεταρρύθμισης υπό τα τρία Προγράμματα Προσαρμογής. Ταυτόχρονα, τίθενται ερωτήματα σχετικά με τα ισχυρά και αδύνατα σημεία μιας μεταρρυθμιστικής διαδικασίας που προκλήθηκε «από έξω», και μάλιστα σε συνθήκες ιδιαίτερα περιοριστικές από οικονομική και πολιτική άποψη. Τίθενται επίσης ερωτήματα σχετικά με τη συνάντηση εγχώριων και εξωγενών ιδεών και αντιλήψεων για τη διοικητική μεταρρύθμιση και

των δρώντων που τις προωθούσαν, καθώς και σχετικά με τη δυναμική μέσω της οποίας συγκεκριμενοποιήθηκαν. Επιλέγεται ένα μέσο επίπεδο ανάλυσης που παρέχει σημαντικές δυνατότητες κατανόησης όχι μόνο του τρόπου με τον οποίο λειτουργεί το ελληνικό σύστημα –για το οποίο έχουμε ακόμη να ανακαλύψουμε πολλά– αλλά ευρύτερα της δυναμικής της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας, της εξωτερικής πίεσης και των ορίων της.

Αντιμετωπίζοντας τις μεταρρυθμίσεις ως περίπτωση δημόσιας πολιτικής, η μελέτη επιχειρεί να ανασυστήσει τη λογική της διαμόρφωσης και εξέλιξής τους και να αναδείξει τη δυναμική πλευρά των σχετικών φαινομένων. Δεν ασχολείται με την οικονομική διάσταση των Προγραμμάτων, για την οποία έχουν ήδη υπάρξει αξιολογικές αναλύσεις. Ούτε φιλοδοξεί να κάνει λεπτομερή περιγραφή γεγονότων για τον ιστορικό του μέλλοντος. Δεν διεκδικεί μια σφαιρική ερμηνεία αλλά, κυρίως, προτείνει ένα ερμηνευτικό σχήμα από το οποίο απορρέουν κρίσιμα ερωτήματα μάλλον παρά προκατασκευασμένες απαντήσεις. Αποτελεί μια από τις πολλές ερευνητικές προσπάθειες που χρειάζεται να εγκύψουν στην εμπειρία της τελευταίας δεκαετίας και να συναγάγουν συμπεράσματα για το μέλλον.

Δεν χρειάζεται να τονιστεί ότι, πέραν της αξιοποίησης εκτενούς πρωτογενούς υλικού από επίσημα κείμενα, η ερευνητική προσπάθεια απαίτησε την άντληση «εσωτερικής γνώσης» από εκείνους οι οποίοι είχαν σε διάφορες φάσεις, από διάφορες θέσεις και με διάφορες ιδιότητες, συμμετοχή στα τεκταινόμενα. Η σχετική πληροφόρηση προήλθε από διάφορες προσωπικές συζητήσεις και εμπιστευτικές συνεντεύξεις με 27 εμπλεκόμενους δρώντες εντός και εκτός Ελλάδος. Ο αριθμός περιλαμβάνει στελέχη του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος (κυβερνητικά και πολιτικά στελέχη, σύμβουλοι και συνεργάτες τους, διοικητικά στελέχη) (14) και στελέχη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της τεχνικής βοήθειας (13). Για προφανείς λόγους, μεταξύ των οποίων και ο νωπός χαρακτήρας του θέματος, θα παραμείνουν ανώνυμοι. Βεβαίως, το ερμηνευτικό σχήμα δεν τους δεσμεύει. Άλλωστε οι οπτικές μπορεί να διαφέρουν μεταξύ εμπλεκόμενων και τρίτων που, ως παρατηρητές, επιχειρούν από κάποια απόσταση να εντοπίσουν τη συνολικότερη λογική των πραγμάτων.

Η δομή του βιβλίου

Η ανάλυση του θέματος εκτείνεται σε πέντε κεφάλαια. Το πρώτο κεφάλαιο επιχειρεί να διευκρινίσει τις βασικές θεωρητικές έννοιες που χρη-

σιμοποιούνται στη συνέχεια. Συζητείται η έννοια της διοικητικής μεταρρύθμισης ως επίλυση προβλημάτων και ως νοητική κατασκευή. Ακολουθεί η έννοια της «ικανότητας μεταρρύθμισης», με ειδικότερη αναφορά στη διαπίστωση της ασθενούς ενδογενούς ικανότητας αλλά και των ορίων στα οποία προσέκρουσε η ώθηση του «εξευρωπαϊσμού». Αυτά οδήγησαν στον χαρακτηρισμό της Ελλάδας ως «διστακτικού μεταρρυθμιστή» ή, αυστηρότερα, ως «μη μεταρρυθμισίσιμης» χώρας. Το κεφάλαιο καταλήγει με ερωτήματα σχετικά με τη θετική αντίληψη της κρίσης ως ευκαιρίας για αλλαγή και τη δυνατότητα που ενδεχομένως αυτή παρέχει, λόγω του μείζονος πλέον χαρακτήρα του διακυβεύματος, για υπέρβαση των εμποδίων που ανέκοπταν έως τότε τις μεταρρυθμίσεις.

Το **δεύτερο** κεφάλαιο εξετάζει το περιβάλλον στο οποίο έπρεπε να συντελεστούν οι μεταρρυθμίσεις. Αυτό χαρακτηρίζεται αφενός από τη δημοσιονομική προσαρμογή και αφετέρου από την αιρεσιμότητα των Προγραμμάτων Προσαρμογής. Η δημοσιονομική προτεραιότητα υπήρξε αφετηρία για δραστική συρρίκνωση του δημόσιου τομέα, ειδικά σε όρους δαπανών και προσωπικού, αλλά και είχε ως αποτέλεσμα τη σύγχυση με τις ουσιαστικές διοικητικές μεταρρυθμίσεις. Η αιρεσιμότητα, ακολουθώντας τη συνήθη μέθοδο του ΔΝΤ, διαμόρφωσε ένα ιδιαίτερα περιοριστικό πολιτικό περιβάλλον, σε μια –μάλλον απλουστευτική– λογική ενίσχυσης των κινήτρων της εγχώριας κυβέρνησης για προαγωγή των μεταρρυθμίσεων και κατ' αυτόν τον τρόπο δημιουργίας «ιδιοκτησίας» (ownership) – αν και σε ορισμένες περιπτώσεις λειτούργησε αντίστροφα. Αναδεικνύεται επίσης η αυτοτροφοδοτούμενη δυναμική των λεγόμενων «διαρθρωτικών» μεταρρυθμίσεων και η τάση να διεισδύσουν, πέραν του πεδίου της οικονομίας, όλο και βαθύτερα στο εγχώριο πολιτικο-διοικητικό σύστημα.

Το **τρίτο** κεφάλαιο στρέφεται στους εξωτερικούς δρώντες που αναδύονται στο νέο περιβάλλον των Προγραμμάτων Προσαρμογής. Διακρίνεται αφενός ο «μηχανισμός δέσμευσης», που καθορίζει τις απαιτήσεις και παρακολουθεί συστηματικά την εκπλήρωσή τους, έχοντας τον πρώτο λόγο στην αποδέσμευση των απαραίτητων οικονομικών πόρων· αφετέρου, ο «μηχανισμός υποστήριξης των μεταρρυθμίσεων», που περιλαμβάνει τους δρώντες της τεχνικής βοήθειας, η οποία κλήθηκε να ενισχύσει την εγχώρια ικανότητα εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων. Εξετάζεται ειδικότερα ο ρόλος της TFGR (Task Force for Greece), που δημιούργησε το 2011 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, και οι σχέσεις της με τον μηχανισμό δέσμευσης.

Η εμπειρία της αναδεικνύει τόσο μια αμφισημία της αποστολής της όσο και την αναγωγή της τεχνικής βοήθειας σε διακύβευμα για τον μηχανισμό δέσμευσης.

Το **τέταρτο** κεφάλαιο πραγματεύεται το αίτιγμα της διευρυμένης ατζέντας της διοικητικής μεταρρύθμισης. Στο πλαίσιο των ευρύτερων παραγόντων που οδήγησαν στην υπερφόρτωση των αιρεσιμοτήτων του ελληνικού Προγράμματος, εξετάζεται η διαδικασία διαμόρφωσης της θεματολογίας της μεταρρυθμιστικής ατζέντας για τη δημόσια διοίκηση. Αν ακολουθήσουμε τη δυναμική των σχέσεων μεταξύ εγχώριων και εξωτερικών δρώντων, αναδεικνύονται περαιτέρω παράγοντες που συνέκλιναν στην προβολή της «φιλόδοξης» διοικητικής μεταρρύθμισης. Από τις μεταρρυθμίσεις του πρώτου Προγράμματος, στην Έκθεση του ΟΟΣΑ, τη δημιουργία της TFGR και αργότερα την άμεση παρέμβαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, παρατηρείται μια εξέλιξη που καταλήγει να θέσει το ζήτημα των ορίων της έξωθεν πίεσης σε όρους περιεχομένου των αλλαγών αλλά και σε όρους αποτελεσματικότητας. Αυτό συνοψίζει η δίδυμη πρόκληση της νομιμοποίησης και της δυνατότητας επιρροής της.

Σε αυτό το πλαίσιο, το **πέμπτο** και τελευταίο κεφάλαιο εξετάζει ενδεικτικά τρεις περιπτώσεις μεταρρυθμίσεων, αντιπαραβάλλοντας τη λογική της προϋπάρχουσας κατάστασης με αυτή των μεταρρυθμιστικών απαιτήσεων. Επιχειρεί, αν και συνοπτικά, να αναλύσει σε μεγαλύτερο βάθος πώς εξελίχθηκαν οι μεταρρυθμίσεις και πώς μπορεί να ερμηνευθεί η έκβασή τους. Αν και τα παραδείγματα θα μπορούσαν να είναι περισσότερα, επιλέγονται οι μεταρρυθμίσεις της συντονιστικής δομής στο κέντρο διακυβέρνησης, η «απο-πολιτικοποίηση» της διοίκησης και η διαδικασία διαμόρφωσης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Όλες είχαν επισημανθεί στην Έκθεση του ΟΟΣΑ και επιχειρούν να καλύψουν ενδεικτικά την τυπική τριλογία που αφορά τις δομές, τις διαδικασίες και το προσωπικό της διοίκησης. Το κεφάλαιο ολοκληρώνεται με μια οριζόντια ανάλυση των περιπτώσεων αυτών στη βάση του διακυβεύματος που ενείχαν και της σχέσης αναγκαιότητας και καταλληλότητας των αντίστοιχων μεταρρυθμίσεων. Στις δύο εξ αυτών παρατηρείται απορρόφηση της αλλαγής από προϋπάρχουσες αντιλήψεις και πρακτικές και στην τρίτη ο μετασχηματισμός τους. Εντοπίζονται οι παράγοντες που σε μια περίπτωση ευνόησαν ενώ σε άλλες απέτρεψαν ουσιαστική αλλαγή του status quo, με κοινό δεδομένο την πίεση της αιρεσιμότητας αλλά και τη σημασία του διακυβεύματος. Αναδεικνύεται κατόπιν τούτων το περιθώριο κινή-

σεων που παρά ταύτα διατήρησαν οι εγχώριες κυβερνήσεις στις διοικητικές μεταρρυθμίσεις και που λειτούργησε διαφορετικά σε κάθε περίπτωση. Η ευχέρεια αυτή επηρέασε την αντίληψη της αναγκαιότητας και καταλληλότητας των έξωθεν απαιτήσεων.

Κλείνοντας, μετά από μια σύντομη ανασκόπηση των ευρημάτων της μελέτης, διατυπώνονται ορισμένες ευρύτερες συμπερασματικές σκέψεις για τη μεταρρυθμιστική ικανότητα και τη σημασία μιας βαθύτερης γνωσιακής-μαθησιακής διαδικασίας ως *sine qua non* προϋπόθεση για την ενίσχυσή της.