

ΑΡΗΣ ΛΑΞΟΠΟΥΛΟΣ

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

Ανάρτυρο

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



ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΖΑΚΚΟΥΡΑ
ΑΘΗΝΑ-ΒΕΙΣΣΑΛΟΝΙΚΗ

Άρης Αλεξόπουλος*

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

Στόχος αυτής της ανακοίνωσης είναι να αναζητήσει μια απάντηση στο γιατί η μεταρρυθμιστική δημοκρατία μας χαρακτηρίζεται από πολλές μεταρρυθμίσεις δημόσιων πολιτικών, που απέτυχαν στην φάση της υλοποίησης. Ποιο μερίδιο ευθύνης στην αποτυχία έχει η δημόσια διοίκηση, από τη στιγμή που αυτή αποτελεί το βασικό φορέα υλοποίησης των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών; Με ποιο τρόπο μπορεί μια κυβέρνηση να εξασφαλίσει ότι η νομοθετημένη θέλησή της θα εφαρμοστεί όπως ακριβώς την αποτύπωσε στην πρωτογενή νομοθετική της δραστηριότητα; Οφίω ως απουχλή 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 παράγονται όλα τα νέα εργαλεία πολιτικής¹. Έτσι, η ανέλιξη της διαδικασίας παραγωγής μιας μεταρρυθμισής πρέπει να περιλαμβάνει δύο διακριτά στάδια, εξίσου σημαντικά για την τελική έκβαση της διαδικασίας, αυτό της αρχικής απόφασης και αυτό της υλοποίησης. Το περισσότερο βήρος 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 μεταβατικής στην τύχη των μεταρρυθμίσεων των δημοσίων πολιτικών. Αντίθετα, η δημόσια διοίκηση έχει γίνει εκτεταμένα αντικείμενο μελέτης² ως εξυπνημένη μεταβατική, ως το πιθανό αποτέλεσμα μεταρρυθμιστικών προσπαθειών. Θεωρώ ότι η μελέτη του ρόλου της διοίκησης ως ανεξάρτητης μεταβατικής, στη μεταρρύθμιση δημοσίων πολιτικών είναι ζήτημα κομβικής σημασίας, που θα μας βοηθήσει τόσο στην κατανόηση, όσο και στη βελτίωση της τεχνολογίας παραγωγής βέλτιστων και δικαίων δημοσίων πολιτικών³.

* Δέκαρη Πανεπιστήμιου Κρήτης.

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

2. Ενδεικτικά βλέπε Μανουδήμιτσης, Μιχαλόπουλος (επιμ.), 2000, Σημειωματολόγος, Μεταρρυθμίσεις (επιμ.), 2001 και Μιχαλόπουλος, 2003.

3. Στην κατεύθυνση αυτή κινείται η εργασία των Παρούλια, Τσοβόκα, 1998.

Είδη αλλαγών στο πεδίο των δημοσίων πολιτικών

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

- *Αλλαγή πρώτης τάξης*, όπου προσομοιάζεται ο τρόπος χρήσης του εργαλείου πολιτικής για την αντιμετώπιση της νέας κατάστασης (π.χ. το ύψος των επιτοκίων) (Προσομοιωτική αλλαγή, incrementalism)
- *Αλλαγή δεύτερης τάξης*, όπου αλλάζουν τα εργαλεία πολιτικής. Η αλλαγή των εργαλείων (από την ενίσχυση των τιμών πενήνιμε στην ενδότηση των συντελεστών παραγωγής των υπηρετικών προϊόντων) (Δραστική αλλαγή)
- *Αλλαγή τρίτης τάξης*, όπου αλλάζουν και οι στόχοι και τα εργαλεία (νέες ιδέες, νέες ενδλλακτικές) (Δραστική αλλαγή-Τομή πολιτικής).

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

4. Στην ελληνική βιβλιογραφία βες Περγουλάκος, 1999.

τοιο ρόλο, προφοδοτώντας την κυβερνητική ατζέντα με καινοτόμες μεταρρυθμίσεις πολιτικής. Ας επισημώσουμε να αναγνωσουμε ποια μπορεί να είναι η προσθημένη αξία της διοίκησης σ' αυτό το σημείο, στον προσδιορισμό του περιεχομένου μιας μεταρρυθμίσης στο στάδιο του αρχικού σχεδιασμού και της υιοθέτησης.

Ο ρόλος της διοίκησης στη φάση του σχεδιασμού των μεταρρυθμίσεων

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

- Μέκουν χρόνο στο έδα αντικείμενο πολιτικής και από διάφορα πόστα
- Κατέχουν λόγω γνώσης και πείρας εξειδικευση και προνομιακή πληροφορηση για το πεδίο της δημόσιας πολιτικής που δραστηριοποιούνται
- Έχουν σταθερές-μόνιμες σχέσεις, διαύλους επικοινωνίας με εμπλεκόμενα θεσμικά κατοχορρωμένα, ή ανεπίσημα συμμέροντα και άλλους δικαστικούς⁵ ή και πολιτικούς παράγοντες όπως βουλευτές της αντιπολίτευσης.

Ωστόσο, η εμπλοκή της διοίκησης στην φάση της υλοποίησης της αφήνει ελάχιστο χρόνο να σκεφτεί νέες ιδέες. Κάνει επίσης τα επιτελικά στελέχη συντηρητικά στο να ανοίξουν το πρόγραμμα που υλοποιούν σε κριτική, γιατί φοβούνται δραστηκές *αλλαγές* που μπορεί να τους οδηγήσουν στην απόλυση της θέσης τους (Lipsky, 1980). Ο συντηρητισμός αυτός αφορά τα μεσοτα στελέχη της διοίκησης (line bureaucrats) που εμπλέκονται στην υλοποίηση και όχι τα δευτερευτικά στελέχη κεντρικών υπηρεσιών υποτρέιων και οργανισμών που συνήθως υπηρετούν κοινά στους πολιτικούς τους προϊστάμενους. Ο ρόλος αυτών των στελεχών είναι σημαντικό στον καθορισμό και την εξειδίκευση των ενδλλακτικών που τους παραγγέλλονται από τους πολιτικούς τους προϊστάμενους. Είναι αυτοί που συντάσσουν τα σχέδια νόμων. Μπορούν επίσης να προσετοιμάζουν νέες προτάσεις για την «κατάλληλη ώρα». Θεωρητικά λόγω της μεγάλης εξειδίκευσής τους και την κατοχή γνώσης και πληροφορησης, τα επιτελικά στελέχη της κεντρικής διοίκησης θα μπορούσαν να επιδιώκουν να «παλήσουν» τις ιδέες τους στους πολιτικούς τους προϊστάμενους. Ειδικά εάν οι τέλεση δεν έχουν ξεκάρφη άκρη για το τι θέλουν να κάνουν. Ωστόσο, έχει παρατηρηθεί ότι οι όριμες εγκατεστημένες γραφειοκρατίες σπάνια προωθούν δραστικές *αλλαγές* (Kingdon, 1995). Οι όριμες *αλλαγές* προσι-

5. Για το Ελληνικό Πολίτικό Σύστημα χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η ανεξάρτητα προεδρικών διαταγμάτων από το Συμβούλιο Επικρατείας.

νομαι είναι προσανατολισμένες αλλαγές πρώτης τάξης⁶. Άρα η δραστική μεταρρύθμιση προορίζεται σχεδόν αποκλειστικά από έξω για να ξεκινήσει. Ο παρωπύλιος ισχυρισμός μάς οδηγεί στο να πλέσουμε το βάρος της ανάλυσής μας στην αναζήτηση της σημαντικής προστιθέμενης αξίας της διοίκησης στην εφαρμογή όπου εξειδικεύονται και όχι στον αρχικό σχεδιασμό δραστικών μεταρρυθμίσεων.

Ο βαθμός αυτονομίας της διοίκησης στη φάση της υλοποίησης πολιτικών

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

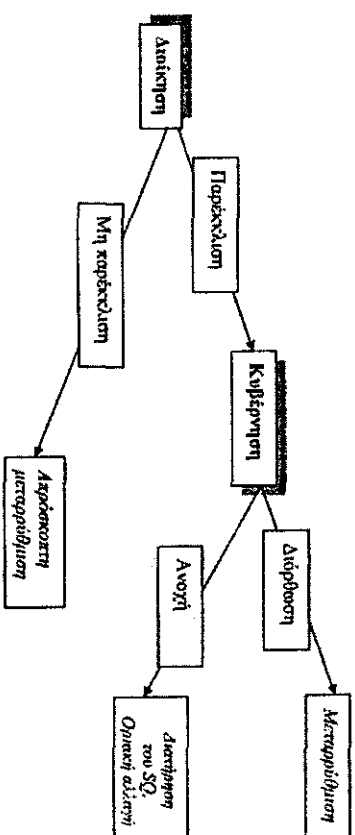
- Αντίδραση σε μεταρρυθμίσεις, που επιχειρούν να μεταβάλλουν τον τρόπο λειτουργίας της (αρμοδιότητες, μετακινήσεις, τρόπος αξιολόγησης) με νέα αβέβαια, τουλάχιστον στην αρχή αποτελέσματα. Είναι γενικά παρωπύλιος στην διοικητική επιστήμη (Hill, Hure, 2002) ότι είναι φυσική τάση της διοίκησης να δάκεται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

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

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

στην «τάξη». Αυτό είναι συνάρτηση του κόστους επανανομοθέτησης, της πιθανής αδιαφορίας της κυβέρνησης να επαναφέρει στην τάξη τη διοίκηση και της ασήμιατης ροής πληροφορήσιμης ανάμεσα σε κυβέρνηση και διοίκηση για τα πραγματοποιημένα της τελεωτάτα. Το κόστος επανανομοθέτησης οφείλεται στην ενδεχόμενη ανάγκη επεξεργασίας ενός νέου λειτουργοπέταρου σχεδίου νόμου, στην ενδεχόμενη δικαστική εμπλοκή, στην αναζήτηση από την κυβέρνηση κοινοβουλευτικών αλλά και κοινωνικών συμμάχων υπερδότησης της νέας πρότασης.

Τέλος, η μη επανεισαγωγή στην τάξη μπορεί να οφείλεται αλλά στην έλλειψη ενδιαφέροντος από την μεριά της κυβέρνησης, από την στιγμή που τα μέλη της εκτιμούν ότι η μη εφαρμογή εφαρμογής της μεταρρύθμισης δεν έχει άμεσο εκλογικό κόστος.



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

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

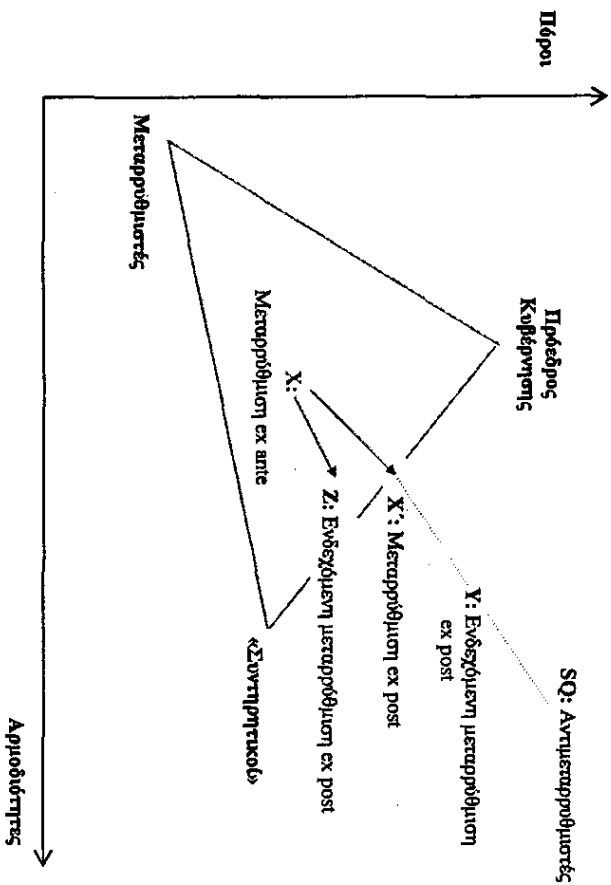
7. Για μια συνοπτική εφαρμογή της θεωρίας των πακτών αρνητικότητας στο ελληνικό πολιτικό σύστημα βλ. Δαξόπουλος (2004).

ποίηση πολιτικών. Ο βασικός ισχυρισμός που αναπτύσσει ο Τσεμπέλης για την λειτουργία των πολιτικών συστημάτων και την δυνατότητά τους να μεταρρυθμίσουν πολιτικές συμπεκνώνεται στο παρακάτω:

«Η αντίληψη μου κατάληξε στο συμπέρασμα ότι η σταθερότητα πολιτικής ενός πολιτικού συστήματος ενισχύεται όταν αυξάνεται ο αριθμός των αργησάμενων δράσεων, όταν μειώνεται η σφαιριότητα τους και όταν αυξάνεται η εσωτερική συνοχή τους» (Τσεμπέλης, 2003, σελ. 66).

Η ύπαρξη μονοκομματικών ισχυρών κυβερνήσεων σε κοινοβουλευτικά συστήματα τύπου Westminster, στο θεωρητικό υπόδειγμα του Τσεμπέλη, παρουσιάζεται στην ύπαρξη ενός παντοδύναμου πακτιού αρνητικοκυρίας που μπορεί με ευκολία, εφόσον το επιθυμεί, να μεταρρυθμίσει την υπάρχουσα κατάσταση σε μια δημόσια πολιτική. Σε μια τέτοια περίπτωση και σε συνθήκες ασύμμετρης γνώσης και πληροφοροφόρησης υπέρ της διοίκησης πόσο μπορεί να παρεκκλίνει η τελειότητα από την βούληση της παντοδύναμης κυβέρνησης; Ακόμα και όταν υπάρχει ένας αρνητικός ρόλος, η μεταρρύθμιση μπορεί να μην απαιτηθεί. Οι συχνές αλλαγές στην κυβερνητική σύνθεση οδηγούν συχνά σε αλλαγή προτεραιοτήτων στον κύριο λόγο αρνητικού δράντα. Η πολιτική μεταρρύθμιση μπορεί να ανατραπεί άσχετα από το κόστος υλοποίησης, αλλά και μόνο γιατί άλλαξαν οι προτιμήσεις του αρμόδιου υπουργού, και εφόσον ο πρωθυπουργός δεν θεωρεί πλέον την δημοφιλέστερη μεταρρύθμιση μερίονος σημασίας για να ασκήσει βέτο στον υπουργό του. Αυτό μπορεί να γίνει σε χαμηλό βαθμό περιουχίας πολιτικής και όχι σε κεντρικά ζητήματα και μεγάλη κλίμακα μεταρρυθμίσεις, όπου ο πρωθυπουργός θεωρεί κομβικής σημασίας για την επανεκλογή του κόμματός του στην εξουσία την επαυχή έκβαση της μεταρρύθμισης.

Στο βαθμό που το κυβερνών κόμμα έχει χαμηλή εσωτερική συνοχή σχετικά με την ακολουθούμενη μεταρρύθμιση, σε συνθήκες ασύμμετρης γνώσης και πληροφοροφόρησης υπέρ της εξεδικευμένης διοίκησης, είναι ευκολότερο ικανά στελέχη της τελειότητας να αυτονομηθούν και συγκροτώντας αντιμεταρρυθμιστικές συμπεριφορές να δράσουν προς όφελος της διατήρησης του status quo. Συνεπώς, εξοικονομητικοί παράγοντες, όπως δικαιοσύνη, διοίκηση, συνδικάτα μπορούν να συμμαχιστούν με ενδοκυβερνητικά στελέχη και στο στάδιο της υλοποίησης να ακυρώσουν το νέο που φέρνει η μεταρρύθμιση. Αυτό αποτυπώνεται στο γράφημα 2. Ας υποθέσουμε ένα κυβερνών κόμμα διατεταμένο σε μεταρρυθμιστές υποστηρικτές δραστηκών αλλεργιών και συντηρητικούς που επιθυμούν ήπιες μεταβολές στην υπάρχουσα κατάσταση (SQ) για μια ρυθμιστική πολιτική όπως αυτή για την προστασία του περιβάλλοντος. Όλες οι πλευρές θέλουν μείωση, οι μεταρρυθμιστές δραστηκοί «συντηρητικοί» ηρώτερη, του ρυθμιστικού βάρους στην βιομηχανία αλλά και των δαπανών δημόσιας διοίκησης στην υποστήριξη της πολιτικής για το περιβά-



Γράφημα 2. Η δυνατότητα γραμμοκρατικής διαδοχής σε κυβέρνηση με τρεις αρνητικούς παίκτες στο εσωτερικό της

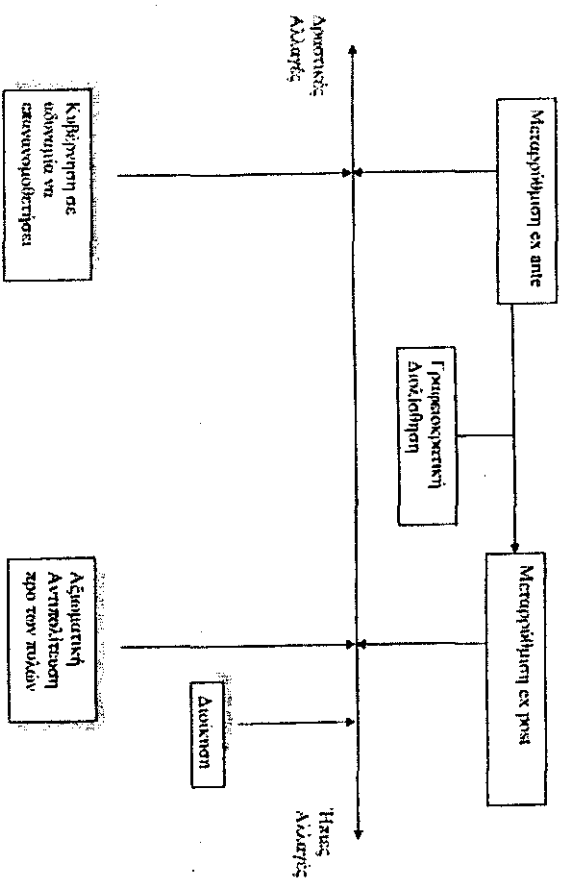
λυν χωρίς να μειώνεται αλλά αντίθετα να αυξάνεται η ποιότητα της παρεχόμενης προστασίας. Το κανονιστικό πλαίσιο μπορεί να αποδομηθεί και να περιοριστεί σημαντικά, ενώ οι διοικητικές δαπάνες παρουσιάζουν από τη φύση τους μεγαλύτερη ανελαστικότητα. Έτσι η μεγάλη διαφορά ανάμεσα στις δύο πλευρές του κυβερνητικού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

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

κατάστασης στο σημείο Υ. Καθιστάται την υλοποίηση των ρυθμιστικών διαδικασιών, δεν προσωθεί την έκδοση δευτερογενών αποφάσεων, δεν εφαρμόζει τις νέες οδηγίες και επιμένει ότι δεν υπάρχει δυνατότητα περαιωτικής διοικητικών διαδικασιών. Οι τρεις κυβερνητικοί πόλοι υιοθέτουν διαφορετικές συμπεριφορές. Η εξέλιξη σε σχέση με το Χ και επαναφέρονται με συμπληρωματική νομοθεσία και επιμελητικές εγκυκλίους αλλά και μεταθέσεις στελεχών στην δημόσια διοίκηση στην τάξη. Ωστόσο, τα πράγματα αλλάζουν, εάν η ΔΔ υλοποιήσει την εντολή παράγοντας αποτελέσματα οπουδήποτε στο εσωτερικό του τριγώνου που σχηματίζουν οι προτιμήσεις των ισχυρών κυβερνητικών πόλων. Εδώ η ομοφωνία των τριών σταδίων και τουλάχιστον ο ένας θα προτιμήσει την επιλογή Ζ της ΔΔ από την αρχική εντολή Χ. Έτσι δεν συναντάται στην επαναφορά της ΔΔ στην τάξη. Το κυβερνητικό κείμενο εμφανίζεται διαρρηκτικό στο αν θα πρέπει να αναδράσει. Ακόμα και αν ο πρόεδρος της κυβέρνησης, που συνήθως είναι και ο ηγέτης του κόμματος, είναι ο μειοψηφών διαφορετημένος, δεν είναι σίγουρο ότι μπορεί να επιβάλει μέσω της κοιμιστικής πειθαρχίας την βολή του για επαναφορά στην τάξη της ΔΔ, ανατρέποντας την υλοποίηση στο Ζ. Άλλα θέματα στην κυβερνητική ατζέντα και ο επαναπροσδιορισμός του εκλογικού κόστους μπορεί να μην του το επιτρέψουν. Έτσι το εμβαδόν της περιοχής που οριοθετείται στο εσωτερικό του τριγώνου του σχηματός μας στην ορολογία της θεωρίας παιχνιδιών ονομάζεται περιοχή ομοφωνίας (unanimity core) των τριών αφηρητικών παικτών (Tsebelis, 2002: 21) και αποτελεί δείκτη μέτρησης της αδυναμίας του διαρρηκτικού κυβερνητικού κόμματος να κυβερνήσει. Αν για σκοποδμήστε λόγο η τρέχουσα κατάσταση σε μια δημόσια πολιτική εντοπιστεί στο εσωτερικό αυτού του τριγώνου, είναι αδύνατον οι εσωκομματικοί αντίπαλοι να συμφωνήσουν να την αλλάξουν. Ακολουθώντας τους κανόνες της αντιστροφής στρατηγικής συλλογιστικής με την σειρά της η ΔΔ θα προτιμήσει από όλα τα σημεία που είναι στο εσωτερικό του τριγώνου, το Χ' που είναι πιο κοντά στο SQ. Είναι το σημείο κοντινότερα στην πρώτη προτίμησή της για αρμοδιότητες και διοικητικούς πόρους. Αν η ΔΔ οδηγήσει την υλοποίηση εκεί, δεν θα επαναφερθεί στην τάξη από την κυβέρνηση⁸.

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

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



Γράφημα 3. Η δυνατότητα γραφειοκρατικής διακρίσεως με κυβέρνηση σε αδυναμία να επανανοθετήσει και αξιωματική αντιπολίτευση που τον πυλών.

- Να κατασκευαστεί στη φάση της υλοποίησης μέσω από αντίστροφη απορροφητικών συμμαχιών ανάμεσα σε παίκτες όπως εμπλεκόμενες ομάδες πίεσης, διοίκηση, δικαστήρια, που υποχρεώνουν την κυβέρνηση μέρος στο φόβο του πολιτικού κόστους και της απώλειας των επερχόμενων εκλογών, αφού η αντιπολίτευση έχει υιοθετήσει τις θέσεις της «συμμαχίας», να ακυρώσει σημαντικές αλλαγές του status quo. Το ενδεχόμενο αυτό ενισχύεται, όπως δείχθηκε παραπάνω, από την πιθανή έλλειψη εσωτερικής συνοχής στο κυβερνητικό κείμενο.

- Η έλλειψη της αντιπολίτευσης στην κυβέρνηση να οδηγεί σε μεταρρύθμιση της μεταρρύθμισης.

Το αποτέλεσμα και στις δύο περιπτώσεις είναι να έχουμε την διατήρηση ή την ορακή (προσωπική) μεταβολή του status quo.

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

ντυποποίησης (ΔΔ) από ότι το πρωτογενές δικαίο που παρέχει η κυβέρνηση για να μεταφραστεί το status quo. Η ΔΔ διαβλέπεται στην επερχόμενη νίκη της ΔΔ και εκμεταλλευόμενη την αδυναμία ή αδυναμία της κυβέρνησης να την επαναφέρει στην τάξη, θα υλοποιηθεί μερικά την μεταρρύθμιση, ώστε στα πρόγραμμα να δοθούν λίστες πιο κοντά στο σημείο που προτιμά η ΔΔ, που στην γλώσσα της θεωρίας των πηγών αποτελεί σημείο ισορροπίας. Σε κάθε άλλη περίπτωση η διοίκηση θα συμμορφωθεί με την πολιτική της κυβέρνησης αφού γνωρίζει ότι η αναμενόμενη έλευση της ΔΔ στην κυβέρνηση θα την οδηγήσει σε ακόμα χειρότερη θέση.

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

- ενός αρνητικού παίκτη με χαμηλή εσωτερική συνοχή,
- μεταρρυθμίσεων με μακρό ορίζοντα υλοποίησης και
- η ύπαρξη μιας συστηματικά αρνητικής αξιωματικής αντιπροέδρου οδηγεί στη διατήρηση ή την οριακή μεταβολή της ακολοθούμενης πολιτικής.

Θεσμικά αντίδοτα στην γραφειοκρατική διοίκηση

Με βάση την πετυχημένη διεθνή εμπειρία, θεωρώ ότι ένα πλήγμα συνδυασμένων θεσμικών μέσων μπορεί να μειώσει την εγγενή δυνατότητα αυτονομίησης ενός υποσυστήματος διοίκησης. Για την διερεύνηση της σχέσης ανάμεσα σε μια κυβέρνηση και την δημόσια διοίκηση και την δυνατότητα της πρόσης να ελέγχεται τη διεύθυνση, θα χρησιμοποιηθεί το θεωρητικό σχήμα εντολέα-εντολοδόχου⁹. Με βάση την παραπάνω αναφερθείσα σχετική βιβλιογραφία, μια σειρά συμπληρωματικών και όχι υποκατάστατων θεσμικών μέτρων μπορούν, σε συνθήκες ασύμμετρης γνώσης και πληροφορίας προς όφελος της διοίκησης, να άρουν τον ηθικό κίνδυνο (moral hazard), η τελευταία να παρεκκλίνει της βούλησης της κυβέρνησης-εντολέα της. Πρώτα απ' όλα απαιτείται συνεπής μεταρρυθμιστική πολιτική ηγεσία, ταγμένη να παρεκκλιθεί και να ελέγχεται όλα τα στάδια της μεταρρύθμισης. Η λιγότερο γενική και καλύτερα εξειδικευμένη πρωτογενής νομοθετική παραγωγή από την κυβέρνηση και μειώνει ex ante την δυνατότητα της διοίκησης να παρεκκλίνει. Αντίθετα, όσο πιο άδραστη είναι η πρωτογενής νομοθεσία, καθώς και η ύπαρξη πολλές φορές συγκρουόμενων στόχων στην εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος, π.χ. προστα-

9. Η αντίληψη της σχέσης εκδελγμένης κυβέρνησης και της γραφειοκρατίας ως δυο δρώντων με αντίνομες στοχευόμενες 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, Moie 1987, 1990 για την μέγιστη σχέση ανάθεσης στο προεδρικό πολιτικό σύστημα των ΗΠΑ και Strom, 2000 για κοινοβουλευτικές δημοκρατίες, όπως Westminster.

σια περιβάλλοντος και τομική κατανομή της ανεργίας, τόσο μεγαλύτερη είναι η δυνατότητα της διοίκησης να δράσει υποκειμενικά και σε απόκριση από την βούληση της πολιτικής εξουσίας.

Οι λειτουργικές διοικητικοί νόμοι και κανονισμοί κλειδώνουν την εφημερησική ενέργεια της διοίκησης κατά την παραγωγή διοικητικών κανονισμών και την προέδρα της υλοποίησης (McCubbins, Noll, Weingast, 1987, Moie, 1990, Huber, Shipan, 2002). Ο Terry Moie (1990), μελετώντας το μηχανισμό παραγωγής δημοσίων πολιτικών των ΗΠΑ και της Μεγάλης Βρετανίας, ανακαλύπτει την θετική συσχέτιση ανάμεσα σε λειτουργική πρωτογενή μεταρρυθμιστική νομοθεσία και την ύπαρξη διαρρυθμμένων νομοθετικών σωμάτων. Στην ίδια γραμμή ο Τσεϊνέλης (2002: 236) ισχυρίζεται ότι πανλογικές κυβερνητικές πλαίσιοιφές δεν έχουν κίνητρο να καταργήσουν σε ένα λειτουργικές και περιοριστικό για την διοίκηση πρωτογενές νομικό πλαίσιο, από την στιγμή που μπορούν να την επαναφέρουν στην τάξη όπως το θα ήθελαν στη φάση της υλοποίησης. Η επιλογή ως αποκλειστικού ελεγκτικού μηχανισμού σωμάτων ελεγκτών («Ράιμπο στάν»), στηργιμένων στην εκ των υστέρων δυνατότητα τους να επιβάλλουν αποτηρές ποινές για μη συμμόρφωση, είναι αναποτελεσματικός τρόπος έλεγχου σε συνθήκες ασύμμετρης πληροφορίας (Majone, 1996, Shepsle, Bonchek, 1997). Μελέτες παραβατικής συμπεριφοράς στο πλαίσιο της θεωρίας πηγών έδειξαν ότι η αύξηση ήδη αποτηρών πονών όχι μόνο δεν μεταβάλλει το επίπεδο της παραβατικότητας αλλά αναμένεται να μειώσει και την ένταση της αστυνόμευσης από την πλευρά των ελεγκτικών μηχανισμών, κλονώντας τους τελικά λιγότερο αποτελεσματικούς (Tsebelis, 1990). Αυτό γίνεται γιατί σε ένα διαδραστικό πλαίσιο όπου αυξάνουν μόνο οι ποινές, οι ελεγκτικοί μηχανισμοί έρχονται σταθερό ίδιο όφελος-απολαβές πριν και μετά την αύξηση των πονών, χυλαρώνουν την δραστηριότητά τους, θεωρώντας ότι δεν είναι ορθολογικό κάποιος να διακινδυνεύει παραβαίνοντας τους κανόνες, αφού το κόστος τιμωρίας θα είναι τόσο υψηλό. Αντί την στάση χυλαρώσεως των ελεγκτών την ανιχνεύει στη συνέχεια ο υπονηφιος παραβάτης και, κλονοντας την σκέψη ότι τώρα έχει πολύ λιγότερες πιθανότητες να συλληφθεί, καταφεύγει ευκολότερα στην παρανομία. Έτσι εξηγείται το αρχικά παρόδοχο να αυξάνονται οι ποινές και να συνεχίζεται τουλάχιστον αμείωτη η παραβατικότητα. Η αποδοτικότητα των ελεγκτικών μηχανισμών είναι συνδεδεμένη με μέτρα που αυξάνουν το ίδιο όφελος των ελεγκτών μέσα από τον έλεγχο και όχι με μέτρα-ποινές που μειώνουν την ευημερία των υπονηφίων παραβατών.

Έτσι στην περίπτωση της υλοποίησης μιας μεταρρύθμισης απαιτείται μια πο-λύθενης δομή έλεγχου της δημόσιας διοίκησης. Αυτή πρέπει να είναι στηριγμένη σε μέτρα προληπτικά, όπως η κατά το δυνατόν λειτουργική εξειδίκευση των μεταρρυθμιστικών πρωτογενών νόμων, η προσεκτική επιλογή με βάση την επιτηδεματική φύλη των καταλλήλων ανθρώπων που θα υλοποιήσουν την μεταρρύθμιση.

Στη συνέχεια πρέπει να υπάρξουν μέτρα που ενεργοποιούνται κατά τη διάρκεια της υλοποίησης της μεταρρύθμισης μέσα από την τήρηση συγκεκριμένων διαδικασιών (διαδικαστικές μορφές έλεγχου) και τέλος η ελεγκτική δομή πρέπει να περιλαμβάνει τις εκ των υστέρων μορφές έλεγχου, μέσα από μηχανισμούς που επιδοτούν τους ελεγκτές και δεν στηρίζονται αλλά στο αποτελεσματικό έδος των υψηλών ποινών¹⁰.

Συνολίζοντας, η απροβλεπτικότητα της διοίκησης από τον μοναδικό πακτική αρνητική κυρία, που είναι μια μονοκομματική κυβέρνηση πλαίσιο, μετά την νίκη της ενός νόμου μεταρρύθμισης του status quo είναι συνάφηση:

- Της αδιαφορίας του αρνητικού δρώντα για την υλοποίηση της μεταρρύθμισης σύμφωνα με τις αρχικές προτιμήσεις του. Αυτό μπορεί να γίνει είτε γιατί αλλάζουν οι προτεραιότητες της κυβέρνησης ή αλλάζει ο υπουργός που χειρίζεται την μεταρρύθμιση και κυρία για εκτιμάται ότι η μη «σωστή» εφαρμογή της μεταρρύθμισης δεν θα έχει αρνητικές εκλογικές επιπτώσεις.
- Του υψηλού κόστους κληροφύλαξης του εντολέα κατά την υλοποίηση της μεταρρύθμισης και την καιροσκοπική συμπεριφορά από διοίκηση και δι-καισότητα
- Της δυνατότητας συγκρότησης συμμαχικών στην φάση της υλοποίησης, ενώ νύμματα σε στελέχη της διοίκησης και αρνητικών πακτικών με διαφορετικές 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 εξηγήσεις της
- Της ύπαρξης αναποτελεσματικών δομών έλεγχου της εντολοδόχου διοίκησης.

Η γραφειοκρατική διοίκηση και οι μεταρρυθμίσεις στην Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία

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

10. Για μια εκτενή συζήτηση αποτελεσματικών θεσμικών μορφών έλεγχου και την εφαρμογή τους στην ελληνική πραγματικότητα στην περίπτωση των ανεξάρτητων δικαστικών αρχών, βλ. Αλεξάνδρου, Μπαρμπούστακου 2005.

- Τα κυβερνώμενα κόμματα παρότι έχουν θέση μοναδικού αρνητικού δρώντα, έχουν άλλες φορές χαμηλή εσωτερική συνοχή (ΠΑΣΟΚ την δεκαετία του 1990)¹¹, άλλες εμφανίζουν έλλειψη προσηλωσης στη μεταρρύθμιση που προτείνουν (ΠΑΣΟΚ την δεκαετία του 1980)¹². Η έλλειψη συνοχής αλλά και προσηλωσης των κυβερνήσεων σε σταθερούς μεταρρυθμιστικούς στόχους επιτείνεται και από την συχνή αλλαγή της σύνθεσης των κυβερνητικών σχηματισμών. Συγκεκριμένα, οι κυβερνήσεις Α. Παπανδρέου χαρακτηρίζονται από συχνούς ανασχηματισμούς, όπου τα κυβερνητικά σχήματα του έχουν μέσο όρο ζωής 18 μηνών. Είναι χαρακτηριστικό ότι την περίοδο 1981-1989 το 50% των υπουργών του ΠΑΣΟΚ είχαν υπουργική θητεία που δεν υπερέβη τον ενάμιση χρόνο¹³. Αντίστοιχη ήταν και η πρακτική της προθυποφυγίας Μητσοτάκη 1990-1993. Η κατάσταση έχει βελτιωθεί αισθητά με τις κυβερνήσεις Σημίτη και Καραμανλή.
- Η αξιωματική αντιπολίτευση εμφανίζεται συστηματικά αντίθετη στις ακολοθούμενες μεταρρυθμίσεις (χαμηλή μεταρρυθμιστική συνείδηση)¹⁴.

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

12. Χαρακτηριστικότερο παράδειγμα έλλειψης προσηλωσης στους μεταρρυθμιστικούς στόχους αποτελεί η στροφή από την οικονομική πολιτική της πρώτης τετραετίας 1981-1985 και το πρόγραμμα του δημοκρατικού προγραμματισμού στην ορθόδοξη σταθεροποιητική πολιτική του 1987-1988 και την εθελούσια εγκατάλειψη δημοσιονομική πολιτική του «Γορβάδα, δώστα όλα» του 1988-1989 της δεύτερης τετραετίας της διακυβέρνησης Α. Παπανδρέου.

13. Βλ. σχετικά Μακροδημητρίου, 1999, 2001, Σωτηρόπουλος, 1996.

14. Ειδικότερα είναι οι περιπτώσεις που υπήρξε συνάντηση μεταξύ ΠΑΣΟΚ και ΝΔ στη διακυβέρνηση της χώρας. Εκτός από μεταρρυθμίσεις που εφορούσαν τον εκσυγχρονισμό του οικονομικού δικτύου την δεκαετία του 1980 και τον νόμο της Οικονομικής Κυβέρνησης του 1989 για την θεσμική κατοχύρωση των εθνικών συλλογικών συμβάσεων, στο σύνολο σχεδόν της μεταρρυθμιστικής δραστηριότητας των μεταπολιτευτικών κυβερνήσεων, η αξιωματική αντιπολίτευση ήταν αντίθετη. Όλες οι μεταρρυθμίσεις στην Παιδεία, την Υγεία, την Δημόσια Διοίκηση, το καθιστώντας λειτουργίας των δημοσίων επιχειρήσεων, το καθιστώντας εκτέλεσης των δημοσίων έργων που ξεκίνησαν οι κυβερνήσεις, αντιτίθενται ή εγκαταλείφθηκαν όταν η αξιωματική αντιπολίτευση εργάστηκε στην εξέλιξη.

- Η ύπαρξη ισχυρών πλειοψηφιών και κυβερνητικής σταθερότητας οδήγησε τις κυβερνήσεις σε εφησυχασμό και χαλαρή παρακολούθηση της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων¹⁵.
 - Ειδικά μετά την δεκαετία του 1980 όλο και περισσότεροι νόμοι έχουν την μορφή γενικών πλαίσιας και όλο και περισσότερη νομοθετική δραστηριότητα εξειδικεύεται μέσα από την έκδοση υπουργικών αποφάσεων και προεδρικών διαταγμάτων. Έτσι, εμφανίζεται εμφανώς ενισχυμένος ο ρόλος της διοίκησης αλλά και της δικαιοσύνης στην παραγωγή πλήθους αποφάσεων εξειδίκευσης του τρόπου υλοποίησης των γενικών νομοθετημάτων. Η ύπαρξη συναρμοδιστήτων, πολυνομίας και όχι λατσομερών οδγήτων δίνει την δυνατότητα στη διοίκηση να μην εφαρμόσει τον νόμο. Εκεί αναπτύσσονται «συνασπισμοί αντιμεταρρυθμίσης», με την συμμετοχή διοικητικών, δικαστικών, συνδικαλιστικών¹⁶ και αντιπολιτευόμενων πολιτικών παρόντων, με διαφοροποιημένη προτίμηση από αυτή της πολιτικής ηγεσίας για την εξειδίκευση των αρχικών νομοθετημάτων¹⁷.
- Συμπέρασματικά μπορούμε να ισχυριστούμε ότι η εμφανιζόμενη γραμμοκατακή διολίσθηση στη φάση της εφαρμογής μπορεί να αποδοθεί στο γεγονός ότι οι μεταπολιτευτικές κυβερνήσεις και η αξιωματική αντιπολίτευση παραστάθηκαν αδύναμες στην συστηματική προώθηση των μεταρρυθμίσεων. Οι δραστικές αλλαγές δημοσίων πολιτικών στην μεταπολιτευτική Ελλάδα δεν ευδοκούν όχι λόγω του ρόλου της δημοσίας διοίκησης, αλλά λόγω της έλλειψης ικανών μεταρρυθμιστικών πολιτικών ηγεσιών.

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

16. Οι υπηρεσιακοί παράγοντες των υπουργείων είναι οι προνομιακοί και σταθεροί συνωμότες των συνδικαλιστών του αντίστοιχου πεδίου πολιτικής (ΟΑΜΕ, ΕΙΝΑΠ, ΓΕΝΟΠ κ.λπ.).

17. Παρόδενγμα τέτοιας εγκατάλειψης μεταρρυθμίσεων λόγω της συνδυασμένης αρχηγοτικής στάσης οικονομικών συμπεριφορών, συνδικαλιστών, διοικητικών στελεχών του Υπουργείου Παιδείας, ενδοκυβερνητικών παραγόντων, ΣΣΕ και αξιωματικής αντιπολίτευσης αποτελεί η περίπτωση της κατάργησης των «Προγραμμάτων Σπουδών Επαγγελματίων» της μεταρρύθμισης Αρσένη την περίοδο 1997-2000 και την αντικατάστασή τους από τα Ινστιτούτα Διαρκούς Εκπαίδευσης που δεν θα χορηγούν όμοια πτυχία (πτυχία).

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Αλεξόπουλος, Α. (2005), "Veto Players" στο Ελληνικό Πολιτικό Σύστημα στο Κοινοβούριο Γ. Αδάδας, Κ. Χρυσόχου, Δ. (επιμ.), *Τριάντα Χρόνια Δημοκρατία. Το Πολιτικό Σύστημα της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας, 1974-2004*, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.
- Αλεξόπουλος, Α., *Μακροοικονομική*, Η. (2005), Πολιτικές Θεωρίες και Θεσμικές Παρεμβάσεις κατά της Διαφθοράς στις Προσλήψεις στο Δημόσιο Τομέα: Η Περίπτωση του ΑΣΠΕΠ, στο Κουρσογιάνης, Κ., Σκλιάς, Π. (επιμ.), *Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική*, Αθήνα: Σιδέρης.
- Hall, P. (1993), Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain, *Comparative Politics*, Vol. 25: 275-296.
- Hill, M., Hupé, P. (2002), *Implementing Public Policy*, London: Sage.
- Huber, J., Shipan, C. (2002), *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kingdon, J. (1995), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, NY: Longman.
- Lipsky, M. (1980), *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, NY: Russell Sage Foundation.
- Majone, G. (1996), *Regulating Europe*, London: Routledge.
- Μακροδημήτριος, Α. (1992), *Η Οργάνωση της Κυβέρνησης*, Αθήνα-Κομοτηνή: Α. Σιάκκουλας.
- Μακροδημήτριος, Α. (1999), *Διοίκηση και Κοινωνία*, Αθήνα: Θεμέλιο.
- Μακροδημήτριος, Α., *Μαγιάλοπουλος, Ν.* (επιμ.) (2000), *Εκθέσεις Επιχειρησιολογιών για την Δημόσια Διοίκηση*, Αθήνα: Πατάζης.
- Μαγιάλοπουλος, Ν. (2003), *Από την Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Μάνατζμεντ*, Αθήνα: Πατάζης.
- McCubbins, M., Noll, R., Weingast, B. (1987), "Administrative Procedures as Instruments of Political Control", *Journal of Law, Economics and Organization*, 3: 243-77.
- Μοε, Τ. (1987), "Interests, Institutions and Positive Theory: The Politics of the NLRB" *Studies in American Political Development*, 2: 236-99.
- Μοε, Τ. (1990), "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", *Journal of Law, Economics and Organization*, 6: 213-53.
- Παυολάτος, Γ. (1999), «Ιδέες, Θεσμοί και Συμφέροντα στη Δημόσια Πολιτική», *Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 13: 45-82.
- Πατσιώλης, Δ., Τσοκάς, Χ. (1998), *Κατευθύνσεις για τη Μεταρρύθμιση του Κράτους*, Αθήνα: Καστανιώτης.

- Shepsle, K., Bonchek, M. (1997), *Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions*, NY: Norton.
- Sironi, K. (2000), "Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies", *European Journal of Political Research*, 37: 261-289.
- Σπηλιωτόπουλος, Ε., Μακροδημήτρης, Α. (επιμ.) (2001), *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, Αθήνα: Σάκκουλας.
- Σοφιερόπουλος, Δ. (1996), *Πραξιοκρατία και Πολιτική Εξουσία*, Αθήνα: Σάκκουλας.
- Σοφιερόπουλος, Δ. (2001), *Η Κορνή του Πελαετακού Κάδρου*, Αθήνα: Ποταμός.
- Tsebelis, G. (1990), "Are Sanctions Effective? A Game Theoretic Analysis", *Journal of Conflict Resolution*.
- Tsebelis, G. (1995), "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism", *British Journal of Political Science*, 25: 289-326.
- Tsebelis, G. (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*, New Jersey: Princeton Univ. Press.
- Τσαμπαζής, Γ. (2003), «Αίτηνη Αποφάσεων στα Πολιτικά Συστήματα: Αρνητικοί Πολακτες», *Επιθεώρηση Κοινωνικών Επιστημών*, ειδική έκδοση.
- Wildavsky, A. (1979), *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston: Little, Brown and Company.