

**ΤΡΙΑΝΤΑ ΧΡΟΝΙΑ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ:  
ΤΟ ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΗΣ  
ΤΡΙΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ  
(1974-2004)**

Με βάση τα Πρακτικά του ομότιτλου Συνεδρίου  
(Πανεπιστήμιο Κρήτης, Ρέθυμνο, 20-22 Μαΐου 2004)

Β' Τόμος

Επιμέλεια: Γιώργος Κοντογιώργης  
Κώστας Λάβδας  
Μαρία Μενδρινού  
Δημήτρης Χυσοσχόου

Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης Πανεπιστημίου Κρήτης  
& Εκδόσεις Κριτική

Αθήνα 2004

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Κατά τον Ν. 2121/1993 και τη Διεθνή Σύμβαση της Βέρνης (που έχει κορωθεί με τον Ν. 100/1975) απαγορεύεται η αναδημοσίευση και γενικά η αναπαραγωγή του παρόντος έργου, με οποιονδήποτε τρόπο, μηχανικά ή ηλεκτρονικά, στο πρωτότυπο ή σε μετάφραση ή άλλη διασκευή, χωρίς γραπτή άδεια του εκδότη.

Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης Πανεπιστημίου Κρήτης:  
*Τζάννα Χρόνια Δημοκρατία: Το πολιτικό σύστημα  
της Γόττης Ελληνικής Δημοκρατίας (1974-2004)*  
Β' Τόμος

© 2004, Εκδόσεις Κριτική ΑΕ

Γραφεία: Τομασίου 1-3, 106 83 Αθήνα, τηλ. 210 38 03 730, fax 210 38 03 740  
Βιβλιοπωλείο: Νεωροκοπίου 8, 118 55 Αθήνα, τηλ. 210 34 69 302  
e-mail: [biblia@kritiki.gr](mailto:biblia@kritiki.gr)  
[www.kritiki.gr](http://www.kritiki.gr)

ISBN set 960-218-378-0

ISBN Β' Τόμου 960-218-375-6

ΗΜΕΡΗΣΙΑ ΕΡΓΑΣΙΑ ΚΑΙ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ



ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΑΙΔΕΙΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ

ΔΙΔΑΚΤΙΚΑ ΒΙΒΛΙΑ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΛΟΓΙΑ



5.3	Αθανάσιος Τσακίδης: Η ανταρσέθηκε κομματικού και αυτόνομου συνδικαλισμού στο χώρο των τραπέζων κατά τη διάρκεια της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας, 1974-2000 .....	9
5.4	Αναστασία Ιωαννίδου: Αστική κοινωνία έναντι της κοινωνίας των πολλών και ομάδες συμφερόντων έναντι της εκπροσώπησης των πολλών .....	59

### 6. Πολιτική εξουσία και χωρική οργάνωση

6.1	Μαρούλια Τομαρά-Σιδέρη - Παναγιώτης Παπαγιάννης: Τα κοινωνικά, πολιτικά και θεσμικά αλλεϊμματα στο πολιτικό σύστημα της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας: Οι τοπικές τους διαστάσεις .....	71
6.2	Ηλιάς Γεωργιαντάς - Γιάννης Ψυχιάδης: Αναδιαρθρώσεις του χωρικού μοντέλου εξουσίας στη μεταπολιτευτική Ελλάδα .....	75
6.3	Γιάννης Ψυχιάδης - Ηλιάς Γεωργιαντάς: Πολιτικές διαστάσεις της χωρικής κατανομής των δημοσίων επενδύσεων στην Ελλάδα .....	92

### 7. Πολιτική κουλτούρα, ταυτότητες και πολιτική συμπεριφορά

7.1	Αναστασία Βενετή: Η πολιτική κουλτούρα στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης .....	119
7.2	Τζάννα Αθανασάτου: Ταυτότητες φύλου και μεταπολίτευση ..	133
7.3	Ευάγγελος Ααγός: Ταυτότητα, Κρίση, Ανάπτυξη: Η Εξέλιξη της Δημόσιας Πολιτικής για τον Ελεύθερο Χρόνο .....	152

### 8. Πολιτικό σύστημα, μεταρρυθμίσεις και φερεγμοί

8.1	Αυτώνης Μακρυνδημίου: Κυβερνητικός: Η Fata Morgana της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας .....	174
8.2	Άρης Αλεξόπουλος: «Veto Players» στο Ελληνικό Πολιτικό Σύστημα .....	188

## 8.2 ΑΡΗΣ ΑΛΕΞΟΠΟΥΛΟΣ

ΛΕΚΤΟΡΑΣ, ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ,  
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΡΗΤΗΣ

## «Veto Players» στο Ελληνικό Πολιτικό Σύστημα

## Εισαγωγή

Η ανακρίσιση είναι μέγρος του ερευνητικού προγράμματος που διεξάγεται με στόχο να μελετηθεί ο ρόλος παραγόντων με δυνατότητα βέτο στο ελληνικό πολιτικό σύστημα και τη σύνδεσή τους με τα βασικά ποιοτικά χαρακτηριστικά του συστήματος, την αποτελεσματικότητα και την αντιπροσωπευτικότητα του. Με το παρόν παρατίθεται οι βασικοί ισχυρισμοί, όπως αυτοί προκύπτουν από την αρχική εξέταση του εμπειρικού υλικού με τη βοήθεια συγκεκριμένων αναλυτικών εργαλείων, που θα εξεταστούν για την εγκυρότητά τους στην εξέλιξη της έρευνας.

## Οι βασικές έννοιες του αναλυτικού πλαισίου των αγνησίχων δρώντων

Ορίζουμε ως επιτυχή μια μεταστροφή όχι όταν ψηφίζεται ένα πρωτογενές πλέγμα νόμων σχετιζόμενων με ένα πεδίο πολιτικής, αλλά όταν ολοκληρώνονται και όλα τα δευτερογενή διοικητικά μέτρα, τίθενται σε λειτουργία και περιγράφονται όλα τα νέα εργαλεία πολιτικής. Δεν ακολουθούμε εδώ τον ορισμό όπου μια μεταστροφή κρίνεται επιτυχής από το αν πέτυχε το σκοπό για τον οποίο προοιήθηκε). Έτσι στην ανάλυσή μας έχουμε δύο διακριτά στάδια στη διαδικασία παραγωγής μιας μεταστροφής: αυτό της αρχικής απόφασης και αυτό της υλοποίησής.

Για να εξηγήσουμε το γιατί η μεταπολιτευτική δημοκρατία μας χαρακτηρίζεται από πολλές ανεπιτυχείς μεταστροφές δημόσιων πολιτικών θα χρησιμοποιήσω το αναλυτικό-θεωρητικό πλαίσιο του ρόλου των αγνησίχων δρώντων (Veto Players) στη διαδικασία λήψης αποφάσεων των πολιτικών συστημάτων όπως αναπτύχθηκε από τον Πιότρο Τσεμετζί (1995, 2002, 2003). Οι αγνησίχων δρώντες και ο ρόλος τους στα πολιτικά συστήματα είναι μια έννοια που ξεκινάει από πολύ παλιά. Στην πολιτική θεωρία τη συναντάμε στον Montesquieu, στους πατέρες του αμερικάνικου Συντάγματος, αλλά και στη σύγχρονη πολιτική επισημή σε έννοιες όπως η συναινετική διακυβέρνηση του Lipjhart (1999)

και η παγίδα συναπόφασης του Scharpf (1988). Ο Τσεμετζί γνώσε από αυτή την έννοια οικοδομεί μια πλήρη θεωρία για τη λειτουργία των πολιτικών θεσμών και για τη δυνατότητά τους να μετασφραγίζονται και να μετασφραγίζονται. Ακολούθω αυτή την προσέγγιση σε μια απόπειρα να βρω ποιοτικές απαιτήσεις για τη μετασφραγισιότητα των πολιτικών του ελληνικού πολιτικού συστήματος αλλά και για να εξετασσει η θεωρία των αγνησίχων δρώντων απέναντι σε νέο εμπειρικό υλικό, πράγμα που πιστεύω ότι είναι και ο πιο ασφαλής δρόμος για να αποκτήσουμε καλύτερες θεωρίες.

Ο ορισμός που δίνει ο Τσεμετζίς για τον αγνησίχων δρώντα είναι:

«Αγνησίχων παίκτης είναι το μονοπόσιο η σύλλογικό υποκείμενο, η συνάντηση του οποίου (αποφασισιζόμενη κατά πλειοψηφία, οσάκις πρόκειται περί συλλογικών παικτών) είναι αναγκαία για την άλληγή πολιτικής σε ένα συγκεκριμένο πεδίο» (Τσεμετζίς 2003, σελ. 24).

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

Ο βασικός ισχυρισμός που αναπτύσσει ο Τσεμετζίς για τη λειτουργία των πολιτικών συστημάτων και τη δυνατότητά τους να μετασφραγιστούν πολιτικές, συμπυκνώνεται στο παρακάτω:

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

Ας δούμε πώς μπορεί να εφαρμοσσει το αναλυτικό πλαίσιο στο ελληνικό πολιτικό σύστημα.

## Η ελληνική περίπτωση

Στο στάδιο λήψης απόφασης οι πιθανοί αγνησίχων δρώντες είναι:

## Η Κυβέρνηση

Είναι γενικά αποδεκτό ότι στην Ελλάδα έχουμε ισχυρό δικομισισισμό. Οι κυβερνήσεις είναι πάντα μονοκομισισικές άρα έχουμε ένα δρώντα

στην άσκηση της εκπαιδευτικής εξουσίας που εφόσον το θέλει μπορεί να λάβει ανεπιτόδια αποφάσεις. Με βάση την προσέγγιση του Τομευτλή, η περίπτωση ύπαρξης ενός και μόνο δρώντα στο πεδίο της λήψης αποφάσεων εμπεριέχεται ως ακατά-ορθική στο υπόδειγμα των αληθινών δρώντων ως η περίπτωση με έναν αληθινάκτο δρώντα. Η ύπαρξη μοναδικού αληθινάκτου δρώντα αυξάνει την πιθανότητα να έχουμε περισσότερες μεταρρυθμίσεις στο ελληνικό πολιτικό σύστημα. Αυτό είναι αναγκαία αλλά όχι ικανή συνθήκη. Η ύπαρξη ενός δρώντα αληθινάκτου δεν σημαίνει ότι οποιαδήποτε θα εμπλακεί σε μεταρρυθμιστική προσπάθεια. Πρέπει ο δρων να επιδείξει να αλλάξει το status quo, εκδηλώνοντας την προτίμησή του για μια νέα πολιτική που δύναται να αρέχει πολύ ή λίγο από την υπαγωγή κατάσταση. Έτσι στην απόπειρα κατανοήσης του φαινομένου των μεταρρυθμίσεων πρέπει πρώτα να καταργήσουμε τις συγκεκριμένες προτιμήσεις των δρώντων αληθινάκτου σε σχέση με το status quo και στη συνέχεια να συνυπολογίσουμε το γεγονός ότι δεν υπάρχουν άλλοι δρώντες αληθινάκτου. Τότε η μεταρρυθμιστική πρόταση έχει περισσότερες πιθανότητες να υιοθετηθεί.

Εδώ πρέπει να τονίσουμε ότι μιλάμε για συλλογικούς παράγοντες βέτο, όπου έχει μεγάλη σημασία η πηρος τα έξω συμπειρωρά τους στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Έτσι παρά το γεγονός ότι η ηγεσία τους μπορεί να θέλει αναποτή του status quo οι εσωτερικές διαφοροποιημένες προτιμήσεις που κατανέμονται ανισοβάθως περί την ηγεσία λειτουργούν ως αποκλίνοντες εσωτερικοί παράγοντες βέτο κατά τη φάση της υλοποίησης. Η εσωτερική συνοχή στο κόμμα δεν κινδυνεύει από τις μικρές εσωτερικές ιδεολογικές αποκλίσεις μεταξύ των μελών του, αλλά από τη «γυροστράτευση» διάταξη των μελών του γύρω από την ηγεσία (Τομευτλή, σελ. 43). Αν οι βουλευτές του είναι συμμετρικά διατεταγμένοι περί την ηγεσία τότε να ακυρώνει ο ένας την υπερβολική επιρροή του άλλου, τότε παρά τις απομικρές διαφορές, το εν λόγω κόμμα ως όλον είναι πιθανό να δρα κατά τρόπο συμμετρική και συντονισμένο. Επίσης, η συνοχή δεν πρέπει να συγγέται με την κοιμιστική πειθαρχία που ενδέχεται να το διέπει. Συνοψίζοντας, η συνοχή αφορά το βαθμό σύγκλισης απόψεων στο εσωτερικό του κόμματος πριν την απόφαση για δράση.

Με βάση τα παραπάνω, ισχυρίζομαι ότι η μεταρρυθμιστική δυνατοτητα του ΠΑΣΟΚ ήταν μεγαλύτερη τη δεκαετία του '80, γιατί είχε μεγά-

λη εσωτερική συνοχή και ήταν ο μοναδικός αληθινάκτος δρων στο πολιτικό σύστημα. Η χαμηλή μεταρρυθμιστική του επίδοση μπορεί να αποδοθεί στο γεγονός ότι ως αληθινάκτος δρων έδειξε χαμηλή προσήλωση στις μεταρρυθμίσεις που ξεκινούσε. Οι δύο πρώτες τετραετίες του ΠΑΣΟΚ χαρακτηρίζονται από τη συνεχή μεταβολή των προτιμήσεων της κυβέρνησης για το περιεχόμενο των μεταρρυθμίσεων με βάση τη γενικότερη κατεύθυνση περιοσότερο ή λιγότερο κλάτος.

Το ΠΑΣΟΚ του Σημίτη έχει χαμηλή εσωτερική συνοχή σε πολλά ζητήματα πολιτικής μεταρρύθμισης (ρόλος του κράτους, ρόλος Εκκλησίας, ζητήματα εξωτερικής πολιτικής). Εμφανίζεται διαδεμένο ιδεολογικά χωρίς ομογενοποιημένη και συμμετρική κατανομή των διαφοροποιημένων απόψεων γύρω από τη θέση της ηγεσίας ώστε να εμφανίζονται προς τα έξω πριν αλλά και μετά την απόφαση με μια φωνή. Χαρακτηριστικές είναι οι περιπτώσεις της εκπαιδευτικής μεταρρύθμισης Αγοσέη της περιόδου 1997-2000, και της μεταρρύθμισης Παπαδόπουλου στην υγεία του 2000-2002, όπου οι ειληγητές υπουργοί και ο πρωθυπουργός λειτουργούν ως ένθερμοι υποστηρικτές της μεταρρύθμισης, ενώ τα περιοσότερα ηγετικά κοιμιστικά αλλά και πολλά κυβερνητικά στελέχη εμφανίζονται να διαφοροποιούνται δημόσια. Η απόφαση εξασφαλιζόταν μέσα από τη χρήση της κοιμιστικής πειθαρχίας. Όμως, όπως θα δούμε παρακάτω στη φάση της υλοποίησης οι διαφοροποιήσεις στο εσωτερικό της κυβέρνησης επανέρχονται ως μέλη μιας σημαχίας που συγκροτεί ένα νέο παράγοντα βέτο που επιχειρεί να μπλοκάρει την προώθηση της μεταρρύθμισης.

#### *Οι ομάδες συμφερόντων*

Ας δούμε τι γίνεται στο πεδίο των ομάδων συμφερόντων και της συλλογικής δράσης στη λήψη αποφάσεων. Όπως πειστικά αναδεικνύεται από την έρευνα του Κώστα Λάβδα (1997, 2003) στην ελληνική περίπτωση έχουμε στοιχεία κοινωνικού κορπορατισμού<sup>1</sup> που σε καμία περίπτωση δεν είναι κωδίαχα και παγωμένα.<sup>2</sup> Δεν κωδίαχούν θεομοθετημένες κορπορατιστικές δομές στο ελληνικό πολιτικό σύστημα. Έχουμε όμως σε μεγάλο βαθμό συγκεντρωτοποίηση της εκπροσώπησης εγγυόζοιμένων στον ιδιωτικό τομέα και πλήρη στο δημόσιο τομέα. Δυσόσο ο βαθμός κληροποίησης κληώς στον ιδιωτικό τομέα είναι μικρός όταν μιλάμε για πολυληθεις ομάδες. Σε ζητήματα παροχής δημόσιων αγαθών-πό-

γων όπως υποδομές, περιβάλλον, προστασία καταναλωτή, υγεία έχουμε ατροφική συλλογική εκτροσκόπηση από τη μεριά της ζήτησης και υπεργροφική από τη μεριά της προσφοράς (παροχές τέτοιων υπηρεσιών, προμηθευτές δημοσίου κ.λπ.). Άρα δύναμι αδηνησίχουοι δρώντες υπάδχουν στη μεριά της προσφοράς.

Η ύταδξη επιμονων και διαρκώς αυξανόμενων δημοσίων ελλείμμάτων συχνά χρησιμοποιείται ως δέκτης ύταδξης πελατειακών σχέσεων ανάμεσα σε κυβερνήσεις και εγκατεστημένα οικονομικά συμφέροντα. Πολλοί μάλιστα αποδίδουν τα μεγάλα ελλείμματα του κρατικού προϋπολογισμού στην αποτελεσματική διασύνδεση (πελατειακές σχέσεις) ομάδων συμφερόντων με πολιτικοματικά κυβερνητικά σχήματα (Tabellini-Grilli). Όμως η εμφάνιση ενός τέτοιου φαινομένου δεν μπορεί μονοσήμαντα να ερμηνευτεί με τον εγκλωβισμό των κυβερνήσεων στην εξυπηρέτηση πελατειακών σχέσεων.<sup>1</sup> Μια πιο προσεκτική μελέτη του φαινομένου μπορεί να αναδείξει το πρόβλημα στην ύταδξη κυβερνήσεων που δεν έχουν τη δυνατότητα να προωθήσουν μέτρα περιοολής του ελλείμματος και όχι στην ύταδξη παντοδύναμων πελατειακών συμφερόντων όπως πολλοί μελετητές της ελληνικής πραγματικότητας ισχυρίζονται.<sup>2</sup> Πρώγματι, αυτό προκύπτει από τη συγκριτική μελέτη της διεθνούς εμπειρίας. Αυτό που έδειξαν εμπειρικές μελέτες των ίδιων στοιχείων της μελέτης Tabellini-Grilli από τους Franzese (1997) και Tommaselli (2002, σελ. 187-206, 2003, σελ. 62-65) είναι ότι χώρες με μεγάλα ελλείμματα και πολλούς παράγοντες βέτο αυτά δεν μπορούν να τα μειώσουν, ενώ αυτές που έχουν μικρά ελλείμματα δεν μπορούν να τα αυξήσουν. Άρα η σωστή διάγνωση είναι ότι υπάδχει αδυναμία μεταρρύθμισης και όχι ότι η ύταδξη πελατειακών σχέσεων αυξάνει τα δημοσια ελλείμματα. Έτσι ο ισχυρισμός μου για την Ελλάδα είναι ότι το μεγάλο δημοσιο ελλείμμα εμφανίζεται να επιμένει διότι παρά την ύταδξη ενός μονοδικού παράγοντα βέτο αυτού της μονοκομματικής κυβέρνησης, αυτός δεν αποδεικνύεται συστηματικά μεταρρυθμιστής προς την κατεύθυνση μείωσης του δημοσίου ελλείμματος.

Για τις ανάγκες της παρούσας έρευνας χρειάζεται μια εστιασμένη μελέτη του ρόλου των ομάδων πίεσης στις αποπειρες μεταρρυθμίσεων των δημοσίων πολιτικών του ελληνικού πολιτικού συστήματος. Έτσι προτείνεται από το γράφοντα ένα αναλυτικό πλαίσιο για τη διερεύνηση της ύταδξης ομάδων συμφερόντων στο πολιτικό μας σύστημα με τη δυ-

νατότητα να δράσουν ως αποτελεσματικοι αδηνησίχουοι δρώντες. Το αναλυτικό αυτό πλαίσιο επιχειρεί να κατατάξει τις ομάδες πίεσης ως προς τη δυνατότητά τους να δράσουν ως παράγοντες βέτο στο πεδίο των δημοσίων πολιτικών σύμφωνα με τον αριθμό των μελών της ομάδας πίεσης<sup>3</sup> και το βαθμό διάγνωσης του κόστους-οφέλους στους δρώντες από την επιδιωκόμενη πολιτική.<sup>4</sup> Η εφαρμογή του κριτηρίου της διάγνωσης κόστους-οφέλους παρουσιάζεται στον Πίνακα που ακολουθεί.

Τυπολογία μορφών συλλογικής δράσης στην παραγωγή δημοσίων πολιτικών με βάση τη διαστορά του κόστους-οφέλους ανάμεσα σε ομάδες συμφερόντων

	Διχευόμενο όφελος	Συγκεντρωμένο όφελος
Διχευόμενο κόστος	Δεν υπάδχουν Veto Players. Έλλειψη κινήτρων για συλλογική δράση (πολιτικές για την προώθηση της βασικής έρευνας και της τεχνολογίας, παροχή υποδομών σε δρόμους, δικτυα ενέργειας κ.λπ.) (Υπάδχουν κοιμματικοί και ελλογικοί V-P)	Veto player που προωθεί επικερδείς μεταρρυθμίσεις. Οδηγεί σε πελατειακές σχέσεις προς όφελος αυτών που έχουν συγκεντρωμένο όφελος (προστασία ολιγοπωλίων)
Συγκεντρωμένο κόστος	Veto players με αποκλίνουσες προτιμήσεις. Σύνγκρωση ομάδων συμφερόντων (αναδιανεμητές - φορολογικές πολιτικές, πολιτική κρατικών προμηθειών, περιφερειακή πολιτική της Ευρωπείκης Ένωσης)	Veto players με αποκλίνουσες προτιμήσεις. Σύνγκρωση ομάδων συμφερόντων (αναδιανεμητικές - φορολογικές πολιτικές, πολιτική κρατικών προμηθειών, περιφερειακή πολιτική της Ευρωπείκης Ένωσης)

Όπως συνοπτικά παρουσιάζεται στον παραπάνω πίνακα, η συγκέντρωση του κόστους και του οφέλους λειτουργεί ως κίνητρο για την αύξηση

της συνοχής και της αποτελεσματικής δράσης ολόκληρων παραγόντων βέτο, ενώ η δράση του ως αντικίνητρο στην κινητοποίηση των θύλων ή ωφελομένων αντίστοιχα ομάδων. Οι ομάδες που θέλουν να προωθήσουν πολιτικές γενικού, διεγερμένου, κοινωνικού οφέλους πρέπει να αναζητήσουν τρόπους υπερπήδησης του πολύ ψηλού κόστους ολόκληρων έλεγχου και απουσίας ικανοποιητικής гоής πληροφόρησης ώστε να μετασχηματιστούν σε αποτελεσματικο δρώντες αγωνιστικούς. Η ανάλυση αυτή δίνει μεγαλύτερο ρόλο σε μικρές και ισχυρές ομάδες που αναπτύσσουν πελατειακές σχέσεις και είναι ικανοποιημένες από το status quo. Ωστόσο, η δράση τέτοιων δρώντων παύει να είναι αποτελεσματική όταν γίνουν ορατοί. Όπως πειστικά έδειξαν οι Pelzman (1976) και Becker (1983) απαντώντας στην πρωτοποριακή εργασία του Sigler (1971) στο πεδίο της οικονομικής θεωρίας της γύθισης, κάθε ιδιωτικό συμφέρον από τη στιγμή που εκθίβεται δημόσια μπορεί να αρχίσει να στοιχίζει σε ψήφους για την κυβέρνηση, άρα δεν μπορεί πλέον να προωθηθεί. Έτσι αν για κάποιο λόγο ξεπεραστεί το πρόβλημα της πληροφόρησης της ευρύτερης κοινής γνώμης, τα εγκατεστημένα συμφέροντα παύουν να είναι αποτελεσματικο παράγοντες βέτο.

Συμπερασματικά, θεωρώ ότι η εφαρμογή της παραπάνω προτεινόμενης τυπολογίας σε κάθε δημόσια πολιτική που επιχειρήθηκαν μεταρρυθμίσεις (Παιδεία, υγεία κ.λπ.), θα δώσει πειστικότερες εξηγήσεις για τη δράση των ομάδων συμφερόντων και τη σχέση τους με τη δυνατότητα μεταρρύθμισης των πολιτικών του ελληνικού πολιτικού συστήματος.

### *Η δικαιοσύνη*

Ας δούμε τι γίνεται με το ρόλο των δικαστών και την πιθανότητα να λειτουργήσουν ως αμνηστικοί δρώντες στην παραγωγή δημόσιων πολιτικών στο ελληνικό πολιτικό σύστημα. Υιοθετούμε την άποψη ότι οι νόμοι και κυρίως το Σύνταγμα σπυριάζουν ατελείωτα ανάμεσα στην πολιτεία και τους πολίτες που χρήζουν εξηγήσεις ώστε να αποδοθεί το «δικαίωμα» σε κάθε περίπτωση (Shepsle, Bonchek 1997, Milgrom, Roberts 1990). Αυτό συμβαίνει γιατί η νομοθεσία συχνά αφορά μελλοντικές εξελίξεις όπου υπάρχουν διακυβεύματα που οι νομοθέτες δεν μπορούν να προβλέψουν. Συνήθως περιγράφουν τη θέση τους για μια υπάρχουσα κατάσταση και πρακτική και οικοδομούν χρητήρια αξιολό-

γησης για κάθε άλλη αντίστοιχη που οδηγεί σε ισοδύναμο αποτέλεσμα. Η φύση των νόμων σε συνδυασμό με τον αδικαιολογήσιμο εγγενή υποκειμενισμό στην αντίληψη και λειτουργία των δικαστών ως φυσικών προσώπων (Cohen 1992, Stone 1992) οδηγεί στον εμπρασιμό των παραγόμενων αποφάσεων της εκτελεστικής εξουσίας από τον εμπνευστικό ρόλο της δικαιοσύνης (judicial politics).<sup>2</sup> Στην ελληνική περίπτωση το ΣΤΕ έχει τη δυνατότητα να ασκήσει το ρόλο του διαφροδοτικού από τις προτιμήσεις της εκτελεστικής εξουσίας. Λειτουργώντας στο πλαίσιο των θεσμικών του αρμοδιοτήτων το ΣΤΕ μπορεί πάντα να κρίνει και να μπλοκάρει ή να τροποποιήσει ένα νόμο ή ένα σχέδιο προεδρικού διατάγματος με όλο την αντισυνταγματικότητα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα η νομολογία του ΣΤΕ για το περιβάλλον.<sup>3</sup> Ωστόσο, η σύγκριση του ΣΤΕ με την αποφασιστικά εκφρασμένη βούληση της εκτελεστικής εξουσίας να νομοθετήσει στη φάση της παραγωγής πρωτογενούς νομοθετικού έργου δεν είναι το αίνιγμα. Όπως θα δούμε παρακάτω, πιο ενεργός είναι ο ρόλος του ΣΤΕ ως παράγοντα βέτο στη φάση παραγωγής δευτερογενούς δικαίου κατά την υλοποίηση δημόσιων πολιτικών.

### *Αρνητικοί δρώντες στη φάση της υλοποίησης*

Όπως εισαγωγικά σημείωσα ορίζουμε ως επταχί μια μεταρρυθμίση όχι όταν ψηφίζεται ένα πρωτογενές παράγμα 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 τη φάση της υλοποίησης της μεταρρύθμισης.

Μαρουήμε να συμπληρώσουμε τους ισχυρισμούς του Τσιμπελί για τον αμνηστικό, τη διαφροδοτική προσημύσεων και την εσωτερική συνοχή των αμνηστικών δρώντων λέγοντας ότι όλα αυτά λειτουργούν ως ανεξάρτητες μεταβλητές και για τις αποφάσεις που σχετίζονται και με το στάδιο της υλοποίησης, προσθέτοντας ως μια ακόμα ανεξάρτητη μεταβλητή το 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 αμνηστικός δρών η μεταρρύθμιση μπορεί να μην επηρεαστεί. Οι συχνές αλλαγές στην κυβερνητική σύνθεση οδηγούν συχνά σε αλλαγή προτεραιοτήτων στον κυβερναίχο αμνηστικό δρώντα. Η πολιτική μεταρρύθμιση μπορεί να ανατραπεί άρχεται από το κόμμα υλοποίησης, αλλά

και μόνο γιατί άλλαξαν οι προτιμήσεις του υπουργού και εφόσον ο πρόεδρος της κυβέρνησης δεν θεωρεί πλέον τη δημοκρατική μεταρρύθμιση μέγιστος 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 μεώση της πιθανότητας να εφαρμοστεί μια μεγάλη μεταρρύθμιση μπορεί να προκύψει όμως μέσα από τον εξής συνδυασμό προϋποθέσεων: ο χρόνος υλοποίησης να ξεπερνά τον πολιτικό κύκλο, και η αξιωματική αντιπρόεδρος να διαφωνεί ούτως ή άλλως με την ακολουθούμενη μεταρρύθμιση. Τότε δύο είναι τα ενδεχόμενα: 1) Να καταστρατηγηθεί η μεταρρύθμιση στη φάση της υλοποίησης μέσα από την αντίτυξη αποτελεσματικών συμμαχιών ανάμεσα σε αγνησάκτους δρώντες (ομάδες πίεσης, διοίκηση, δικαστήρια) που υποχρεώνουν την κυβέρνηση μπρος στο φόβο του πολιτικού κόστους και απώλειας των επερχόμενων εκλογών αφού η αντιπρόεδρος έχει υποθετήσει τις θέσεις της «συμμαχίας», να ακυρώσει σημαντικές αλλαγές του status quo, 2) η έλευση στην κυβέρνηση της αντιπρόεδρος να οδηγήσει σε μεταρρύθμιση της μεταρρύθμισης. Έτσι έχουμε τη διατήρηση ή την οριακή (προσαυξητική) μεταβολή του status quo. Το ενδεχόμενο αυτό ενισχύεται από την έλλειψη εσωτερικής συνοχής στο κυβερνητικό κόμμα. Εξωκubερνητικοί παράγοντες βέτο, όπως δικαστήρια, διοίκηση, συνδικάτα, μπορούν να συμμαχήσουν με ενδοκubερνητικά στελέχη και στο στάδιο της υλοποίησης να ακυρώσουν το νέο που φέρνει η μεταρρύθμιση.

Έτσι το συμπέρασμα είναι ότι ο συνδυασμός ενός αγνησάκτου δρώντα με χαμηλή εσωτερική συνοχή, μεταρρυθμίσεων με μικρό οφέλιμα, και μιας αγνησάκτης αξιωματικής αντιπρόεδρος οδηγεί στη διατήρηση ή την οριακή μεταβολή της ακολουθούμενης πολιτικής.

*Ο βαθμός αυτονομίας της διοίκησης στη φάση της υλοποίησης πολιτικών*  
Η ύπαρξη παραγόντων βέτο από την πλευρά της ελληνικής μεταπρόεδρος της διοίκησης, στη φάση της υλοποίησης μιας μεταρρυθμίσεως, είναι άμεσα συνδεδεμένη με τη δυνατότητα αυτονομίας της διοίκησης από τον έλεγχο της εκτελεστικής εξουσίας. Παράτηροίμε ότι η δυνατότητα αυτονομίας είναι περιορισμένη. Αυτό μπορεί να αποδοθεί στο γεγονός ότι δεν συναντάμε πολλούς αγνησάκτους δρώντες στην εκτελεστική εξουσία. Οι κυβερνήσεις της μεταπρόεδρος είναι μονο-

κομματικές και με τηρήρή κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Η εκτελεστική εξουσία μπορεί πάντα να επαναφέρει και να επαναφέρει στην τάξη την αυτονομία της διοίκησης. Έτσι δεν υπάρχουν λεπτομερείς διοικητικοί νόμοι και κανονισμοί που να κλειδώνουν την εγγληντική ευχέρεια της διοίκησης κατά την παραγωγή διοικητικών κανονισμών και προώθηση της υλοποίησης (McCubbins, Noll, Weingast, 1987, Μοε 1990). Όμως συχνά παρατηρείται το φαινόμενο η εκτελεστική εξουσία να μην εγκαλεί τη διοίκηση όταν αδράνει στην προώθηση της υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων. Η αδράνεια (μη δράση) μπορεί να είναι αποτέλεσμα αντικατάστασης της διοίκησης ή ηθελημένης επίλογής για την υποστήριξη-επίβλεψη της κρατούσας κατάστασης. Είναι γενικά παραδεκτό στη διοικητική επιστήμη (Hill, Hupe 2002) ότι είναι φυσική τάση της διοίκησης να διακείται αγνησάκτα απέναντι σε μεταρρυθμίσεις αφού πρέπει να μεταβάλλει τον τρόπο λειτουργίας της (αξιμοδιότητες, μετακινήσεις, τρόπος αξιολόγησης) με νέα αβεβαια, τουλάχιστον στην αρχή, αποτελέσματα. Η ύπαρξη συναρμοδιοτήτων, πολυνομίας και όχι λεπτομερών οδηγιών δίνει τη δυνατότητα στη διοίκηση να μην εφαρμόσει το νόμο.

Το θεωρητικό σχήμα εντολέα-επιολοδόχου μπορεί να εφαρμοστεί στη σχέση ανάμεσα σε μια κυβέρνηση και τη δημόσια διοίκηση, "επειδή αυτή χαρακτηρίζεται από την εγγενή ασυμμετρία στην πληροφορηση και γνώση σε βάρος ενός υπουργού, ειδικά όταν είναι νέος στη θέση του. Ο υπουργός είναι ακόμα πιο ευάλωτος σε εισπητήσεις για τροποποίηση ή και εγκατάλειψη της μεταρρύθμισης, όταν διαδέχεται τον προκατόχου 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 Γεώργιου 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 αγνησάκτα διακείμενες επιτελικές υπηρεσίες των υπουργείων, όταν αυτές κάνουν επιλεκτική χρήση της πληροφορίας που κατέχουν, ώστε να τονίσουν τα αγνησάκτα και να μειώσουν τις θετικές προοπτικές μιας μεταρρύθμισης στη φάση της υλοποίησης. Στο βαθμό που το κυβερνητικό κόμμα (εν δυνάμει αγνησάκτους δρών) έχει χαμηλή εσωτερική συνοχή σχετικά με την ακολουθούμενη μεταρρύθμιση, είναι ευκολό-

τερο η διοίκηση να αυτονομηθεί και να δώσει προς όφελος της διατήρησης του status quo.

#### *Ο ρόλος της δικαιοσύνης στη φάση της υλοποίησης*

Ακόμα και οι λεπτομερείς διοικητικοί νόμοι έχουν περιθώρια ερμηνείας. Έτσι μπορεί ο δικαστής εφόσον έχει διαφοροποιημένη προτίμηση για την παραρτημένη πολιτική στη φάση της υλοποίησης να την επηρεάσει. Αυτό μπορεί να γίνει είτε η δικαστική αρχή δώσει αυτοκλήματα ή υποκινημένη (judicial politics). Το ΣΤΕ μπορεί να αποκλίνει της εγγυητίας που επιθυμεί η εκτελεστική εξουσία όταν ξέγει ότι υπάρχει δυσκολία στην κυβέρνηση να επενέλθει με νέα συμπληρωματική διευρυνοτική νομοθεσία (Shepsle, Bonchek 1997, Tsebelis 2002). Αυτό μπορεί να γίνει όταν η κυβέρνηση αισθάνεται ανασφαλής για την εκλογική αναμέτρηση και η αξιωματική αντιπρόθεση συμφωνεί με τη θέση του δικαστή. Οπότε η πιθανή έλευση της αντιπρόθεσης στην κυβέρνηση θα τροποποιηθεί πάλι το νόμο.<sup>12</sup>

Συνοψίζοντας, η αυτονομία της διοίκησης αλλά και των δικαστηρίων από το μοναδικό δρώτα αλληλοκυβερνησίας μετά την ψήφιση ενός νόμου μεταρρυθμίσεως του status quo είναι συνέπεια των ακόλουθων:

1. Αδιαφορία του αλληλοκυβερνητικού δρώτα για την υλοποίηση της μεταρρυθμίσεως σύμφωνα με τις προτιμήσεις του. Αυτό μπορεί να γίνει είτε γιατί αλλάζουν οι προτεραιότητες της κυβέρνησης ή αλλάζει ο υπολογός που χειρίζεται τη μεταρρύθμιση.
2. Υψηλό κόστος πληροφόρησης κατά την υλοποίηση και καιροσκοπική συμπεριφορά από διοίκηση και δικαιοσύνη.
3. Συμμάχες στη φάση της υλοποίησης ανάμεσα στη διοίκηση ή και τη δικαιοσύνη και νέων ή παλαιών αλληλοκυβερνητικών δρώτων 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 εξαρτήσεις της.

#### *Συμπερασματικά σχόλια*

Στην περίπτωση της ελληνικής δημοκρατίας, η χαμηλή αποτελεσματικότητα των μεταρρυθμίσεων συνδέεται με το ότι τα κυβερνώντα κόμματα παρότι έχουν θέση μοναδικού αλληλοκυβερνητικού δρώτα, έχουν άλλες φρεσές

χαμηλή εσωτερική συνοχή, άλλες εμπανίζον ελλειψη προσηλωσης στη μεταρρύθμιση που προτείνουν, αλλά και η αξιωματική αντιπρόθεση εμπανίζονται ουσιαστικά αντίθετη στις ακόλουθόμενες μεταρρυθμίσεις. Η δόση αλληλοκυβερνητικών δρώτων στη φάση της υλοποίησης όπως ομάδες συμπεροδόντων και αυτονομημένης λειτουργίας της διοίκησης και της δικαιοσύνης στο πεδίο της εφαρμογής φαίνεται αποτελεσματική στο μακροδόσημα μεγάλων μεταρρυθμίσεων μόνο στο βαθμό που η κυβέρνηση και η αξιωματική αντιπρόθεση παρονοιάζουν τις παραπάνω αδυναμίες στη συστηματική προώθηση μεταρρυθμίσεων.

#### *Βιβλιογραφία*

- Alvizzatos, N. (1995), "Judges as Veto Players" in Doering, H. (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York: St. Martin's Press.
- Becker, G. S. (1983), "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence" *Quarterly Journal Of Economics*, 98:371-400.
- Cohen, M. A. (1992), *The motives of judges: Empirical Evidence from Antitrust Sentencing*, *International Review of Law and Economics*, 34/4, 585-604.
- Franzese, R. (2002), *Macroeconomic Policies of Developed Democracies*, Cambridge Univ. Press.
- Goldberg, V. (1980), "Relational Exchange: Economics and Complex Contracts", *American Behavioral Scientist*, 23, 337-52.
- Grilli V., Tabellini G. (1991), "Political and Monetary Institutions and Public Finance Policies in the Industrialized Democracies", *Economic Policy* 10:342-92.
- Πανωκατόπουλος, Κ. (2004), «Τα δικαιώματα στην νομολογία του Συμβούλου της Επικρατείας», (mimeo).
- Γράβας, Δ. (1997), *Κρίση του Κοινωνικού Κόσμου και Νεωτεργικότητα*, Αθήνα: Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα.
- Hill M., Hupé P. (2002), *Implementing Public Policy*, London: Sage.
- Λάβδας, Κ. (2003), «Πολιτική Ανάλυση, Εκπαιδευτική Πολιτική και Ομάδες Συμπεροδόντων» στο Παπαδάκης Ν. (επ.), *Κόστος, Κοινωνία, Αγορά και Πολιτικές στην Εκπαίδευση*, Αθήνα: Σαββάλας.



- Lawdas, K. (1997), *The Europeanization of Greece: Interest Politics and the Crisis of Integration*, London: MacMillan.
- Lijphart, A. (1999), *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, New Haven: Yale Univ. Press.
- McCubbins M., Noll R., Weingast B., (1987) "Administrative Procedures as Instruments of Political Control" *Journal of Law, Economics and Organization* 3:243-77.
- Milgrom, P. and Roberts, J. (1992), *Economics, Organization and Management*, US: Prentice Hall.
- Moe, T. (1987) "Interests, Institutions and Positive Theory: The Politics of the NLRB" *Studies in American Political Development*, 2:236-99.
- (1990), "Political Institutions: The Neglected Side of the Story" *Journal of Law, Economics and Organization* 6:213-53.
- Olson, M. (1991) [1965], *Η Λογική της Συλλογικής Δράσης*, Αθήνα: Παράσιτος.
- Peltzman, S. (1976), "Towards a more general theory of regulation", *Journal of Law and Economics* 19:211-40.
- Scharpf, F. (1988), "The Joint-Decision Trap: Lessons From German Federalism and European Integration", *Public Administration* 66 (3): 239-78.
- Schmitter, P. (1974), "Still in the Century of Corporatism?" *Review of Politics*, 36.
- Shepsle, K. and Bonchek, M. (1997), *Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions*, NY: Norton.
- Stigler, G. J. (1971) "The theory of economic regulation", *Bell Journal of Economics And Management Science* 6, 2:3-21.
- Stone, A. (1992) *The Birth of Judicial Politics in France: The constitutional Council In Comparative Perspective* Oxford: Oxford Univ. Press.
- Σωτηρόπουλος, Δ. (2001), *Η κορυφή του πελατειακού κράτους*, Αθήνα: Ποταμός.
- Tsebelis, G. (1995), "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism" *British Journal of Political Science* 25:289-326.
- (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work* New Jersey: Princeton Univ. Press.

- Τσιμετάκης, Γ. (2003), «Ανήγη Αποφάσεων στα Πολιτικά Συστήματα: Αγωνιστικού Παίκτες», *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, ειδική έκδοση.
- Τσουκαλάς, Κ. (1993), «Τεταρτήδες στη χώρα των θυμάτων», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 1.
- Wilson, J. Q. (1980), *The Politics of Regulation*, NY: Basic Books.
- Williamson, O. (1975), *Market and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, New York: The Free Press.
- (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, New York: The Free Press.

### Σημειώσεις

1. Όπως αυτός ορίζεται από τον εισηγητή του όρου Philippe Schmitter (1974).
2. Ο Λάβδος για την αποφυγή μενγαλειοτικών αναγνώσεων για το χαρακτηρισμό της σχέσης κράτους και συμπεδόντων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα προτείνει τον όρο του εξεργθωμένου κορογοστασιού, όπου υπάρχουν ασύμμετρες και μεταβαλλόμενες δυνάμεις διαμεσοδιάβησης συμπεδόντων ως προς τη δύναμη επιβολής της τελικής απόφασης στη διαδικασία παραγωγής πολιτικών.
3. Ο Γράβουης (1997:82-89) τεκνικικά ισχυρίζεται ότι η διάγκωση του κράτους πτόνους και του κρατικού παρεμβασισμού στο πλαίσιο της μετριοδμηκής κειναιατής σναίνεσης οδήγησε σε πολλά πολιτικά συστήματα στην ενσωμάτωση των κυρίων ομάδων πίεσης στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, χωρίς όμως αυτό να σημαίνει ότι η διάγκωση της κρατικής παρέμβασης είναι πάντα αποτέλεσμα της δράσης των ομάδων αυτών.
4. Για το χαρακτηρισμό του ελληνικού κράτους ως πελατειακού αναφέρω ενδεικτικά τις δουλιές του Τσουκαλά στο «Τεταρτήδες στη χώρα των θυμάτων» όπου χρησιμοποιεί τον όρο πελατειακός κορογοστασιός και αυτή του Σωτηρόπουλου στο «Η κορυφή του πελατειακού κράτους» όπου κυριολεκτεί το σχήμα διογκωμένο ελληνικό κράτος-οργή κοινωνία πολιτών.
5. Το βασικό κριτήριο της θεωρίας του Olson (1965) για τη συλλογή δόσθι.
6. Το κριτήριο της διάγκωσης του κόστους-οφέλους στους δυνάτες

χρησιμοποιήθηκε από τον J. O. Wilson (1980:366-72) στη γνωστή εργασία του για την κατηγοριοποίηση των μορφών που μπορεί να λάβει η διαδικασία παραγωγής δημοσίων πολιτικών.

7. Εδώ η ανάλυση συμφωνεί με τα συμπεράσματα των Olson (1965) και Stigler (1971) για την αποτελεσματικότητα δράσης των ολιγομελών και πολυτών ομάδων πίεσης.

8. Για τον ορισμό του όρου ατελής συμβόλαιο βες Williamson, O. (1975,1985) και Goldberg, V. (1980).

9. Ο Νίκος Αλιβιζάτος χρησιμοποιεί τον όρο judicial politicization (Αλιβιζάτος 1995).

10. Μια ενδεδειγμένη αναζήτηση περιούχων σύγκρουσης του ΣτΕ με κυβερνητικές πρωτογενείς νομοθετικές επιλογές, αποτελεί η έρευνα του Γιαννακόπουλου (2004) πάνω στη νομολογία του ΣτΕ για πράξεις της εκτελεστικής εξουσίας σχετικά με την υποστήριξη των βασικών δικαιωμάτων.

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

12. Παράδειγματα τέτοιας εγκατάλειψης μεταρρυθμίσεων λόγω της συνδυασμένης αληθινής στάσης ΣτΕ και αξιωματικής αντιπρόεδρος της αποτελεί η περίπτωση της κατάργησης των «Προσγράμμάτων Στρουδών Επιλογής» της μεταρρύθμισης Αγροτική αλλά και ατοφάσεις του 5ου Τμήματος του ΣτΕ για το περιβάλλον.

## 9. ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΚΑΙ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΕΣ ΠΟΝΤΙΚΕΣ

### 9.1 ΚΥΡΙΑΚΟΣ ΣΟΥΛΙΩΤΗΣ

ΔΙΑΚΤΩΡ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΥΓΕΙΑΣ,  
ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟΣ ΣΥΝΕΡΓΑΤΗΣ ΤΕΙ ΑΘΗΝΑΣ  
ΚΑΙ ΕΘΝΙΚΗΣ ΣΧΟΛΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΥΓΕΙΑΣ

*Η ανάληψη κυβερνητικών καθηκόντων ως παράγοντας*

*«αλλοίωσης» των προγραμμάτων των κομμάτων στην Ελλάδα:*

*Η περίπτωση των Προγραμμάτων Υγείας*

### 1. ΠΡΟΛΕΓΟΜΕΝΑ

Η αποκατάσταση της δημοκρατίας στην Ελλάδα σηματοδότησε τις εξελίξεις στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής, υπό την πίεση συσσωρευμένων καθολικών κοινωνικών αιτημάτων που λόγω των ιδιαιτεροτήτων της περιόδου που προηγήθηκε δεν ήταν εφικτό να ικανοποιηθούν. Η Ελλάδα εξάλλου προερχόταν από μια περίοδο Κατοχής (κατά τη διάρκεια του Δευτέρου Παγκόσμιου πολέμου) και εμφύλιου διχασμού, η οποία είχε υπογραμμίσει ακόμα περισσότερο τις ανισότητες στην πρόσβαση σε υπηρεσίες υγείας αλλά και τη σαφή έλλειψη υποδομών (ιδίως σε μεγάλες νοσοκομειακές μονάδες), καθιστώντας έτσι έντονη την κοινωνική αταξία για αυξημένη επένδυση στην υγεία. Το αίτημα για άνοδο υγείας και ισότητα στην πρόσβαση στις υπηρεσίες υγείας για όλους μεταφράστηκε στη δημιουργία του Εθνικού Συστήματος Υγείας έπειτα από μια δεκαετία διεργασιών (1974-1983), κατά τα πρότυπα της βρετανικής εμπειρίας και του υποδείγματος Beveridge.

Από τη στιγμή της συγκρότησης του ΕΣΥ μέχρι σήμερα, η εξέλιξη του συστήματος υγείας στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από μια έντονη αντίφαση: απ' τη μια διαπιστώνεται σημαντική δραστηριότητα σε επίπεδο επισημονικών κειμένων τα οποία τις περισσότερο φροές εξελίσσονται σε