



## Κρατικός μετασχηματισμός και κρίση: υποταγή στην ακινησία

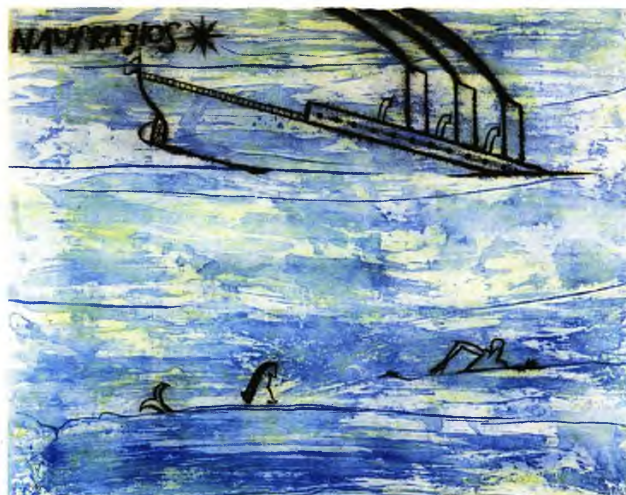
Από τον ΤΑΣΟ ΓΙΑΝΝΙΤΣΗ

Καλλιόπη Σπανού,  
*Ποιες μεταρρυθμίσεις; Κυβερνώντας υπό εξωτερική πίεση, Πατάκη, Σειρά: «Διαδρομές Ιστορίας», Αθήνα 2020, σελ. 352*

Το 2021 κυριάρχησε ο εορτασμός των 200 χρόνων από το 1821. Το βιβλίο της Καλλιόπης Σπανού δεν έχει σχέση με τα 200 χρόνια ιστορίας. Ωστόσο, το αναφέρω, γιατί ένα από τα πιο ορατά χαρακτηριστικά της πορείας της χώρας στα 200 αυτά χρόνια ήταν το άλμα που πέτυχε ώστε να βρεθεί πολύ πιο μπροστά από τις άλλες βαλκανικές χώρες και από όποιο άλλο τμήμα της τότε οθωμανικής αυτοκρατορίας στην οποία ανήκε μέχρι το 1828. Αυτή η εξέλιξη δεν θα ήταν ποτέ εφικτή, αν δεν συνέτρεχαν μια σειρά από παράγοντες, μεταξύ των οποίων μια εγγενής ικανότητα ανοδικής πορείας, μετασχηματισμού και προσαρμογής, που συμπεριλαμβάνει και την ικανότητα του κράτους να προωθεί μεταρρυθμίσεις και την ικανότητα κοινωνίας και κράτους να διαβλέπουν ευκαιρίες και να τις αξιοποιούν. Η ικανότητα αυτή ήταν εγγενές στοιχείο της μακρόχρονης επιτυχίας της πορείας μας. Βέβαια, σε όλη αυτή τη διαδρομή σημειώθηκαν και ήττες, τάσεις αυτοϊσονομίας και οπισθοδρόμησης, ακόμα και εξελίξεις που κηλιδώνουν την εικόνα. Όμως και για ποια χώρα δεν υπάρχουν τέτοια, πολλές φορές και χειρότερα;

Στα χρόνια της κρίσης, όπως και σε άλλες προηγούμενες εποχές, διαπιστώνουμε πάντως το αντίστροφο των χαρακτηριστικών που οδήγησαν τη χώρα προς τα εμπρός. Διαπιστώνουμε, δηλαδή, μια χαμηλή μεταρρυθμιστική ικανότητα, παλινδρομήσεις και αδύναμες δυναμικές. Ίσως δεν είναι τυχαίο ότι αυτά συμβαδίζουν με μια πορεία στην οποία η Ελλάδα δεν βρίσκεται σε φάση συγκριτικής βελτίωσης και σύγκλισης, αλλά αποκλίσης και οπισθοδρόμησης σε σχέση με την Ε.Ε.

Στο βιβλίο της, η Καλλιόπη Σπανού πραγματεύεται τέσσερα αλληλένδε-



Xosé Bédia Baldeés, *Naváγιο, 1998*, Μουσείο Σύγχρονης Τέχνης Κέμπερ, Κάνσας.

τα μεγάλα θέματα: τις δομές και τη λειτουργία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, τις αδυναμίες της και τις απόπειρες μεταρρυθμίσεώς της κατά την περίοδο των μνημονίων, τον ρόλο και τις πιέσεις ενός εξωγενούς παράγοντα (της τρόικας) προς την κατεύθυνση αυτή, και, βέβαια, τα αποτελέσματα. Αναλύει γιατί το ελληνικό κράτος και ιδιαίτερα η δημόσια διοίκηση, που άμεσα ή έμμεσα, έπαιξαν ρόλο στο να φτάσει η χώρα στην πτώχευση ήταν αναγκαίο να αποτελέσουν αντικείμενο σοβαρών μεταρρυθμίσεων, πώς το πολιτικό σύστημα, η διοίκηση, συμφέροντα και άλλοι παράγοντες αντιστάθηκαν στην πίεση αυτή, πώς οι ευρωπαϊκές απόπειρες να επιβληθούν μεταρρυθμίσεις «από τα επάνω», είτε για λόγους αστοχίας, είτε αντίδρασης, απέτυχαν σε μεγάλο βαθμό και τι συμπεράσματα προκύπτουν. Για να μην υπάρχουν παρανοήσεις, η ανάλυση της συγγραφέως δεν αφορά άλλες κρατικές πολιτικές που συνδέθηκαν με μεταβολές ή μεταρρυθμίσεις σε άλλα πεδία, όπως στην αγορά εργασίας, στην αγορά υπηρεσιών ή στο ασφαλιστικό.

Θα αναφερθώ σε οκτώ σημεία:

1. Η ανάλυση της ξεκινάει με μια διασύνδεση μεταξύ της περιόδου από την ένταξη στην Ε.Ε. μέχρι την κρίση (1981-2009) και επεκτείνεται στα χρόνια της κρίσης. Συνδυάζει δύο συγγενείς διαδικασίες: τη διαδικασία εξευρωπαϊσμού μετά το 1981, δηλαδή τη σταδιακή διαδικασία εκούσιας και ομαλής προσαρμογής της χώρας στους κανόνες και λογικές του ευρωπαϊκού συστήματος, και τη διαδικασία προσαρμογής που επιχειρήθηκε με μεγάλη πίεση από την τρόικα, στα χρόνια της κρίσης. Με την οπτική αυτή, εξετάει ποια ήταν η ανταπόκριση της χώρας σε όρους προσαρμογής στους κανόνες της Ε.Ε., σε συνθήκες χαμηλής και σε συνθήκες υψηλής πίεσης και πιεστικότητας. Το συμπέρασμα είναι ότι η ένταξη στην Ε.Ε. οδήγησε σε έναν εξευρωπαϊσμό, ο οποίος σε ορισμένες περιπτώσεις λειτουργήσε αποτελεσματικά (π.χ. ένταξη στην ΟΝΕ), αλλά σε πολλές άλλες οδήγησε σε αρκετά πιο περιορισμένα αποτελέσματα. Στην κρίση αναπτύχθηκαν πολλές και ισχυρές αντιδρά-

σεις απέναντι στις έξωθεν προσπάθειες επιβολής σοβαρών και λιγότερο σοβαρών αλλαγών και προσαρμογών.

Η παράλληλη θεώρηση των δύο περιόδων οδηγεί σε ένα κοινό συμπέρασμα: και στις δύο περιπτώσεις έχουμε ισχυρές πολιτικές και κοινωνικές δυνάμεις οι οποίες, για διαφορετικούς λόγους σε κάθε περίοδο, παρεμποδίζουν, στρεβλώνουν ή ακυρώνουν αλλαγές ή μεταρρυθμίσεις. Όπως αναφέρεται στο βιβλίο, στα χρόνια της κρίσης, υπήρξε πολλή ησυχία για μεταρρυθμίσεις χωρίς πραγματικό αντίκρισμα. Ίσως, όπως αναφέρεται, για να φαίνεται ότι γίνεται κάτι. Για ποιο λόγο έχει σημασία το ερώτημα και η διαπίστωση αυτή; Διότι η Ελλάδα είναι τμήμα ενός συνόλου, που ακολουθεί ένα σύστημα κανόνων και πολιτικών, που αν δεν μπορεί μια χώρα να παρακολουθήσει, οδηγείται σε αποκλίσεις, αποτυχίες, εξαιρέσεις, και άλλα ειδικά χαρακτηριστικά, τα οποία επηρεάζουν αρνητικά τη δυναμική και τις επιδόσεις της. Με τα δεδομένα αυτά, το κεντρικό ερώτημα που θέτει η συγγραφέας είναι «πώς ερμηνεύεται το γεγονός, ότι με τις τόσο πιεστικές συνθήκες της κρίσης η εμβέλεια των μεταρρυθμίσεων είναι τόσο κάτω από τις προσδοκίες» και «προςθέτει σημαίνει αυτό για το μέλλον»;

2. Η Καλλιόπη Σπανού αναγνωρίζοντας τη χαμηλή ικανότητα μεταρρυθμίσεώς της δημόσιας διοίκησης, θέτει δύο ενδιαφέροντα ερωτήματα: «αφενός τη νομομοποίηση των εξωτερικών παραγόντων, δηλαδή της τρόικας, να επιβάλει αλλαγές στην καρδιά του κράτους, και μάλιστα με το όπλο της αιρεσιμότητας (conditionality) – της επιβολής όρων– δηλαδή την απειλή της μη καταβολής των δανείων που είχαν συμφωνηθεί, και αφετέρου την αναγκαιότητα και καταλληλότητα των αλλαγών που επιδίωξε η τρόικα. Πρόκειται για ένα πολύ μεγάλο θέμα. Το σκεπτικό είναι ότι η επιβολή τόσο εκτεταμένων αλλαγών, που, με τα λόγια της συγγραφέως, «κατέληγαν να αποτελούν ένα εγχείρημα αλλαγής του τρόπου πολιτικής λειτουργίας», ξεπερνούσε τα όρια και στερούνταν της

αναγκαίας νομομοποίησης. Συνεπώς, το ερώτημα της καταλληλότητας δεν θα είχε νόημα να εξεταστεί. Νομίζω ότι θα συμφωνούσα με τη θέση περί μη νομομοποίησης, αν και όταν κάποιος επιλέγει τον δρόμο που οδηγεί στην πτώχευση, οφείλει να γνωρίζει ότι τέτοιες αρχές χάνουν σημαντικά το βάρος και την ισχύ τους.

Ωστόσο, δεν παύει να υπάρχει η ουσιαστική πλευρά του θέματος:

▷ Έλασχε βαθιά η δημόσια διοίκηση και σε ποια πλευρά;

▷ Αν ναι, πώς θα άλλαζε; Εκδηλώθηκαν αποτελεσματικές πρωτοβουλίες και εναλλακτικές προτάσεις από τους εθνικούς παίκτες στο να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα αυτά;

▷ Οι προτάσεις που διατυπώθηκαν «από τους έξω» μπορούσαν να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα ή ήταν λανθασμένες;

Θέτω τα ερωτήματα αυτά, γιατί αν αναγνωρίζουμε τα προβλήματα, και αν οι προτάσεις της τρόικας πράγματι δεν τα αντιμετωπίζουν, προφανώς, από ουσιαστική άποψη, πρέπει να απορριφθούν.

Αν οι προτάσεις της όμοιας θα ήταν αποτελεσματικές, αλλά δεν μπορεί να γίνουν αποδεκτές επειδή εντάσσονται σε μια διαδικασία «έξωθεν επιβολής», άρα δεν νομομοποιούνται, τίθεται το ερώτημα, αν εμείς ως χώρα θέλουμε να κάνουμε κάτι διαφορετικό για το πρόβλημα. Αν δεν θέλουμε, σημαίνει, ότι είτε αναγνωρίζουμε το πρόβλημα, είτε όχι, αυτό που τελικώς μετράει είναι ότι δεν προβλήματα οδηγεί από πολλά μονοπάτια στο ίδιο συμπέρασμα: θέλουμε να αλλάξουμε καταστάσεις που εμποδίζουν τον μετασχηματισμό και τη μετεξέλιξη της κοινωνίας μας. Η ανάλυση στο βιβλίο και η εμπειρία μας από άλλα «θέματα απλώς δήθεν, αλλά όχι πραγματικές αλλαγές» και μόνο πολύ μεμονωμένες αλλαγές –όχι μεταρρυθμίσεις– υλοποιήθηκαν με κάποια επιτυχία.

3. Οι αποτυχίες των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών εξηγούνται και χαρακτηρίζονται στο βιβλίο είτε ως «έλλειμμα ικανότητας» του πολιτικού συστήματος και των θεσμών να προωθήσουν διαδικασίες και σχέσεις για την υπέρβαση του υφιστάμενου πλέγματος σχέσεων που μπλοκάρουν την υπέρβαση αδιέξοδων, είτε ως άρνηση απέναντι σε εξωγενείς επιλογές που στερούνταν νομομοποίησης. Όμως εδώ υπάρχει ένα ερώτημα: Ήταν πράγματι έλλειμμα ικανότητας και γνώσης; Προσωπικά, αμφιβάλλω πολύ. Ο όρος «ικανότητα» έχει γενικό περιεχόμενο και δίνει την αίσθηση μιας αντικειμενικής κατάστασης, που δεν είναι λογικό ότι μπορεί εύκολα να ξεπεραστεί. Αν όμως αυτή η χαμηλή ικανότητα είναι συνειδητή επιλογή, δηλαδή ενσωματώνει την άρνηση να αλλάξουμε πράγματα, θα ήθελα να σκεφτούμε μήπως θα ήταν καλύτερα να το δού-

με και αντίστροφα: ως μεγάλη ικανότητα ισχυρής αντίστασης σε αλλαγές. Βασικά, η βαθύτατη αντίσταση σε πολλές αλλαγές που σφράγιζαν την ελλειμματικότητα της δημόσιας διοίκησης και του κράτους –και όχι μόνο–, και τις οποίες, πριν την κρίση, όλοι γνωρίζαμε, περιγράφαμε και σατιρίζαμε, στην πραγματικότητα αντανάκλουν την έλλειψη βούλησης της δημόσιας διοίκησης και του πολιτικού συστήματος να αποδεχθούν αλλαγές οι οποίες θα ανέτρεπαν συσχετισμούς συμφερόντων, ιδιότητες και δύναμης (πολιτικής, οικονομικής, προσωπικής, θεσμικής). Επιπλέον, όπου οι δυνάμεις αυτές ήθελαν, αύξαναν συνεχώς τα εμπόδια για να μην αλλάξουν τα πράγματα. Ο πολιτικός αρνητισμός ήταν πολύ αποτελεσματικός, και, στην περίπτωση της δημόσιας διοίκησης, περιβαλλόταν και από τυπικά επιχειρήματα. Για τον λόγο αυτό, θεωρώ πως όταν εκείνο που λείπει είναι η βούληση και όχι η ικανότητα, είναι χρήσιμο να χρησιμοποιήσουμε όρους που αναδεικνύουν την ειδική ικανότητα που λείπει.

4. Η συγγραφέας εξηγεί την αντίσταση αυτή χρησιμοποιώντας τον ενδιαφέροντα όρο «εξάρτηση από την μέχρι τότε πορεία» (path dependency). Συμφωνώ. Αλλά, πίσω από τον όρο αυτόν κρύβονται πολλά εμπλεκόμενα συμφέροντα και σχέσεις που έχουν τη δύναμη να εμποδίσουν αλλαγές. Έτσι όμως βρισκόμαστε σε λαβύρινθο: Έξωθεν πιέσεις για αλλαγές δεν μπορούν να γίνουν δεκτές για λόγους αρχής και πολιτικής νομομοποίησης, και έσωθεν, για δικούς μας λόγους, δεν θέλουμε να προχωρήσουν οι αλλαγές. Η πολιτική δεν μπορεί ή δεν θέλει να έρθει σε ρήξη με την path dependency και να αυτονομηθεί από τα συμφέροντα και τις ισορροπίες που εμποδίζουν αλλαγές, ούτε καν για να στηρίξει σημαντικά συλλογικά συμφέροντα, ακόμα και σε συνθήκες βαθιάς κρίσης. Η Ελλάδα το 2012 ανακηρύχθηκε πρωταθλήτρια των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων από τον ΟΟΣΑ, αλλά το 2015 κατέληξε να έχει τη χαμηλότερη θέση σε όρους ικανότητας μεταρρύθμισης, γιατί πολλά από όσα έκανε, ήταν απλώς αλλαγές σε νόμους που έμειναν στα χαρτιά. Προκύπτει ένα ερώτημα: αν υπάρχει ισχυρό path dependency και το πολιτικό σύστημα και η διοίκηση αντιστέκονται με πολλούς τρόπους σε μικρές χρήσιμες ή αναγκαίες αλλαγές, που σωρευτικά οδηγούν σε μεγάλες εμπλοκές, πώς μια κοινωνία που αρνείται μικρότερες αλλαγές θα είναι σε θέση όταν φτάνει σε μεγαλύτερα αδιέξοδα να πραγματοποιήσει μεγάλες μεταρρυθμίσεις, και μάλιστα σε περισσότερο πεδία ταυτόχρονα;

5. Αναφερόμενος σε μεταρρυθμίσεις, θα έρθω σε ένα άλλο πλέγμα θεμάτων. Την ενίσχυση της ανεξαρτησίας ορισμένων τμημάτων της δημόσιας διοίκησης,

που υιοθετήθηκε στα χρόνια της κρίσης με τη δημιουργία ανεξάρτητων αρχών και την προσπάθεια απο-πολιτικοποίησης ορισμένων θέσεων της δημόσιας διοίκησης. Ιδιαίτερα, θα σταθώ σε ένα θέμα που θίγεται στο βιβλίο, το οποίο είναι δευτερεύον από μακροσκοπική πλευρά, αλλά θεωρώ ότι έχει εξαιρετικά μεγάλη βαρύτητα από τη σκοπιά του κράτους δικαίου, της δημοκρατίας, των αξιών, της πολιτικής ηθικής, της πολιτικής εντιμότητας και της πολιτικής υποκρισίας. Το θέμα της υποτιθέμενης πολιτικής ανακήρυξης της ΕΛΣΤΑΤ ως Ανεξάρτητης Αρχής και του επικεφαλής της κ. Γεωργίου. Είναι γνωστό, τι μηχανισμοί τέθηκαν σε κίνηση προκειμένου να γίνει παράδειγμα για όλους, ότι ανεξάρτητη αρχή τελικά δεν σημαίνει πραγματικά ανεξάρτητη αρχή, ακόμα και όταν όλοι, με διάφορους τρόπους, γνωρίζουν την ουσία των όσων έγιναν.

6. Ένα σημαντικό τμήμα του βιβλίου δείχνει με ποιους τρόπους, έμμεσους, υπόγειους ή ευρηματικούς, πολιτικό σύστημα και διοίκηση αντιστάθηκαν και τελικά υπονόμισαν πολλές αλλαγές ή μεταρρυθμίσεις που αφορούσαν την ίδια την κυβέρνηση και τη δημόσια διοίκηση, που έπρεπε να αποφασίσουν για μεταρρυθμίσεις σε ευρύτερα πεδία της ζωής της χώρας. Το ερώτημα, πώς μπορεί να προχωρήσει μια χώρα σε αναγκαίους μετασχηματισμούς και προσαρμογές με ένα σύστημα διακυβέρνησης που αποτελεί το ίδιο τμήμα ενός μεγάλου προβλήματος, αλλά προβάλλει ισχυρές αντιστάσεις στο να αλλάξει το ίδιο, παραμένει ανοικτό.

7. Ένα ιδιαίτερο ζήτημα στο οποίο υπεισέρχεται η Σπανού αφορά τη λειτουργία της Task Force for Greece, που είχε ως στόχο την παροχή τεχνολογίας και τεχνικής υποστήριξης στη δημόσια διοίκηση για να υλοποιήσει τις αλλαγές που επιβάλλονταν. Έχει ενδιαφέρον η ανάλυση της για ένα τμήμα πολιτικής το οποίο σπάνια αποτελεί αντικείμενο ενδιαφέροντος, όπως και τα όσα γράφει για τις διχογνωμίες και τις περίπλοκες ισορροπίες στο εσωτερικό της τρόικας και μεταξύ Task Force και κοινοτικών εκπροσώπων σε άλλους μηχανισμούς, καθώς και για την καχυποψία και την εχθρότητα της δημόσιας διοίκησης και της κοινής γνώμης απέναντι στο σχήμα αυτό. Κάποιους μήνες που ήμουν στο Υπουργείο Εσωτερικών στην κυβέρνηση Παπαδήμου είχα την ευκαιρία να ζήσω από κοντά την έντονη άρνηση προσώπων και υπηρεσιών να αποδεχθούν –ακόμα και να συζητήσουν– οποιαδήποτε πρόταση υποβαλλόταν από την Task Force.

Η ερμηνεία, κατά τη γνώμη μου, είναι απλή: η άρνηση της δημόσιας διοίκησης να υλοποιήσει αλλαγές και μεταρρυθμίσεις που συμφωνούνταν δεν ήταν ό-

τι υπήρχε έλλειψη γνώσης ή κατανόησης για το τι και πώς έπρεπε να αλλάξει. Για διάφορους λόγους, υπήρχε έλλειψη βούλησης και αντίδραση στο να γίνουν. Στην ανάλυσή της η συγγραφέας περιγράφει πώς η ελληνική πλευρά υπερφόρτωσε την ατζέντα των μεταρρυθμίσεων με προτάσεις και ετερόκλητα ζητήματα, ώστε να προκύπτουν συνεχείς καθυστερήσεις, να γίνονται τα πράγματα πιο περίπλοκα, να ευνοείται η υπεκφυγή, να υιοθετούνται προσεγγίσεις με αντιφατικά ή πρακτικά ανυπέβλητα εμπόδια κ.ά. Έχει πολύ ενδιαφέρον η διαπίστωση, ότι τύποις δημιουργούνταν δομές που δεν μπορούσαν να λειτουργήσουν πραγματικά, ότι η ελληνική πλευρά επανα-οικειοποιήθηκε κάποιες μεταρρυθμίσεις για να αφήσει τελικώς τα πράγματα ως ήταν, εξουδετερώνοντας κάθε ουσιαστική αλλαγή ή ότι γίνονταν δευτερεύουσες αλλαγές, ενώ διατηρούνταν οι μηχανισμοί παράκαμψης και χειραγώγησης των διαδικασιών.

Πολλές φορές, διαβάζοντας το βιβλίο αυτό, αλλά και φέρνοντας στη μνήμη μου καταστάσεις των ετών εκείνων, αναρωτήθηκα, για να μην πω ήμουν σίγουρος, ότι συχνά, και «οι έξω» έπαιζαν το δικό τους θέατρο, με την έννοια, ότι ενδιαφέρονταν να επιβάλλουν ρυθμίσεις απλώς για να μπορούν να πουν ότι τις πρότερον ή τις επέβαλαν, γνωρίζοντας από την αρχή ότι δεν θα εφαρμόστουν.

Το βιβλίο της Καλλιόπης Σπανού είναι μια νηφάλια προσέγγιση, που αναλύει συνθετικά και σε βάθος τις διαδικασίες που τέθηκαν σε κίνηση και τις δυνάμεις που λειτουργήσαν και αντιπαρέτεθηκαν, και γι' αυτό αποτελεί σημαντική συμβολή στο αντικείμενο. Η ανάλυσή της αναφέρεται σε έναν τομέα για τον οποίο πολλά λέμε, όμως λίγο αναλύουμε, αλλά αφορά και ένα θέμα που επηρεάζει την καρδιά του κράτους και της άσκησης πολιτικής οποιασδήποτε μορφής.

8. Το ερώτημα είναι τι μένει τελικά από όλο αυτό, τουλάχιστον σε ό,τι αφορά τη δημόσια διοίκηση. Η απάντησή μου, αν δεν παρερμηνεύω το βιβλίο και τη συγγραφέα, είναι: λίγα πράγματα. Όπως γράφει η Σπανού, και συμφωνώ, ίσως πιο πολύ και από την ίδια με αυτό, «ίσως ένα μεσο-μακροπρόθεσμο όφελος να ήταν μια ενδογενής μαθησιακή διαδικασία», που επηρεάζει το πολιτικο-δικαστικό σύστημα και το εξοικειώνει με νέες ιδέες και προσεγγίσεις, οι οποίες σταδιακά προσαρμόζονται στα εγχώρια δεδομένα. Ίσως δηλαδή οι εμπειρίες από την αντίσταση σε αναπόφευκτες αλλαγές και οι προβληματικές επιπτώσεις τους οδηγούν σε επόμενες φάσεις σε διεργασίες που σταδιακά κατανοούν τη σημασία τους και την αποδοχή τους. Αυτό πράγματι ως ένα βαθμό ισχύει και είναι μια θετική κληρονομιά. ▲