

*Βάλια Αρανίτου, Ευθύμης Παπαβλασόπουλος,
Μιχάλης Σπουρδαλάκης*

ΑΠΟ ΤΗΝ ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ
ΣΤΟ... ΜΝΗΜΟΝΙΟ: ΤΟ «ΧΡΟΝΙΚΟ»
ΜΙΑΣ ΠΡΟΑΝΑΓΓΕΛΘΕΙΣΑΣ ΚΡΙΣΗΣ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το άρθρο εκκινεί από την υπόθεση ότι η κρίση δεν συνδέεται μονοσήμαντα με τις προφανείς στρεβλώσεις και παθογένειες της μεταπολιτευτικής διευθέτησης, αλλά εγγράφεται ως λογική συνέπεια στα προγράμματα του «εκσυγχρονισμού» και της «μεταρρύθμισης», που εκδηλώνονται συστηματικά από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 και αποκρυσταλλώνονται κανονιστικά στις δεσμεύσεις του Μνημονίου. Υπ' αυτό το ερμηνευτικό πρίσμα, σκιαγραφεί το συνεχές των δομικών και λειτουργικών μετασχηματισμών στο πολιτικό μας σύστημα μέσα από την κριτική συνεξέταση των κεντρικών «μεταρρυθμιστικών» επιλογών. Στόχος μας είναι να προτείνουμε ένα πλαίσιο κριτικής ανάλυσης για την κατανόηση και την αξιολόγηση των μεταβολών που εξελίσσονται στη σχέση κράτους, κοινωνίας, αγοράς, τις τελευταίες δεκαετίες. Μεταβολές, που κατά την άποψή μας, προοικονομούν ιδιόρρυθμα τόσο την ίδια την κρίση όσο και τον τρόπο διαχείρισής της. Στη συνάφεια αυτή επιχειρείται μια κατ' αρχάς αποτίμηση των συνεπειών που συνεπάγονται οι εν λόγω μετασχηματισμοί σε ζωτικής σημασίας για την αναπαραγωγή του κοινωνικοπολιτικού συστήματος διακυβεύματα, όπως η κοινωνική συνοχή και η νομιμοποίηση της πολιτικής εξουσίας.

Λίγοι όροι έτυχαν τέτοιας πληθωριστικής χρήσης όσο η «κρίση» τα τελευταία χρόνια. Αν και οι ραγδαίοι πολιτικοί, κοινωνικοί και πολιτισμικοί μετασχηματισμοί (Sorensen, 2006· Held, McGrew, Goldblatt, Parraton, 1999) και η πρωτόγνωρη πύκνωση του λεγόμενου πολιτικού

χρόνου δικαιολογούν, σε κάποιο βαθμό, αυτήν την «υπερβολή», η κατανόηση των πάντων (από την προσωπική διάθεση των υποκειμένων μέχρι την παγκόσμια οικονομία) ως κρισιακά φαινόμενα απολήγει ερμηνευτικά παραπλανητική και πολιτικά αδιέξοδη. Αν όλα είναι κρίση, τότε η έννοια παύει να είναι αναλυτικά χρήσιμη και μεθοδολογικά επιχειρησιακή. Και τούτο γιατί, εκτός των άλλων προβλημάτων της, κάθε ανάλυση, που στηρίζεται σε αυτήν τη λογική, οδηγεί σχεδόν νομοτελειακά σε αδυναμία ιστορικής θεμελίωσης του υπό εξέταση κρισιακού φαινομένου.

Στην Ελλάδα, για παράδειγμα, η καθολικά πληθωριστική, συναισθηματικά φορτισμένη και, κατά συνέπεια, α-ιστορική χρήση του όρου συσκοτίζει το μείζον διακύβευμα που αναδεικνύει η συγκυρία, δηλαδή τη βίαιη και σαρωτική ανατροπή/κατάρρευση της μεταπολιτευτικής διεύθετης και, βεβαίως, την κρίσιμη σχέση ανάμεσα στις αιτίες που την προκαλούν και τις συνέπειες που αυτή συνεπάγεται. Δεν είναι λοιπόν τυχαίο ότι ο κυρίαρχος λόγος υποβαθμίζει συστηματικά τις μακροοικονομικές και ιδεολογικές αιτίες και διαστάσεις της κρίσης, ενώ αποφεύγει να συσχετίσει την ελληνική περίπτωση με το διεθνές κρισιακό περιβάλλον και να διαβαθμίσει την επιρροή, που ασκούν σε αυτήν οι ενδογενείς και οι εξωγενείς παράγοντες. Το αποτέλεσμα είναι γνωστό: στερεοτυπική αναπαραγωγή κοινότοπων κυκλικών επιχειρημάτων, τα οποία συμφύρουν αδιαφοροποίητα «προβλήματα», «ερμηνείες» και «λύσεις» συντηρώντας μια επικίνδυνη σύγχυση.

Κατά συνέπεια, και ο λόγος περί υπέρβασης της κρίσης οδηγεί σε απολύτως αυθαίρετες και υποκειμενικές απόψεις και θέσεις, που αδυνατούν να «συνομιλήσουν» και να αντιπαρατεθούν κριτικά. Και τούτο γιατί παρακάμπτουν το θεμελιώδες ζήτημα των αξιών, που, σε ό,τι αφορά τη συζήτηση για το «πολιτικό», αδυνατεί να απαντήσει στο κλασικό ερώτημα της πολιτικής επιστήμης του «ποιος ωφελείται;» από την κρισιακή κατάσταση που πρέπει να αντιμετωπιστεί. Έτσι, η έλλειψη ιστορικότητας, το αδιαβάθμητο των αιτιών και των συνεπειών της κρίσης έχει οδηγήσει σε απόψεις του τύπου «χαμένη δεκαετία», στο πολύσημο «τέλος της Μεταπολίτευσης», ή, ακόμη, σε αντιδημοκρατικές κραυγές για «κόμματα εκτάκτου ανάγκης» και συνθήματα-αποφθέγματα του τύπου «η απαλλαγή από το Μνημόνιο προϋποθέτει την πλήρη εφαρμογή του» κ.ο.κ. Οι απόψεις αυτές είναι προφανές ότι εντάσσονται στο πλαίσιο μιας κυρίαρχης μεταμοντέρνας θεώρησης για τη σχέση πολιτικού και κοινωνικού, η

οποία προφανώς βρίσκεται σε ευθεία διάσταση με την αντίληψη ότι η κρίση, εκτός των άλλων, αποτελεί όξυνση των σοβαρών ενδογενών δυσλειτουργιών ή αντιθέσεων που θέτουν σε κίνδυνο την αναπαραγωγή του συστήματος και το μέλλον του (Πουλιαντζάς, χ.χ., σ. 23 επ.).

Εκτιμούμε, ωστόσο, ότι αυτός ο γενικός ορισμός μάς αφήνει έκθετους στον κίνδυνο της σύγχυσης ανάμεσα στην κρίση, τις αιτίες και την ιστορικότητά της, αφενός, και των φαινομένων και των αποτελεσμάτων που την συνοδεύουν, αφετέρου. Συνεπώς μια, έστω και επιγραμματική, αναφορά στην έννοια θα διευκόλυνε στην κατανόηση της παρούσας συμβολής και θα δικαιολογούσε το πλαίσιο ανάλυσής μας. Κρίση, λοιπόν, ενός συστήματος, πολύ απλά, είναι η εμφάνιση σοβαρών δυσλειτουργιών που θέτουν σε κίνδυνο την αναπαραγωγή του και το μέλλον του.

Επομένως θα πρέπει, έστω αφοριστικά, να πούμε ότι:

- α) η κρίση δεν αποτελεί ποτέ τυχαίο ή απλώς συγκυριακό γεγονός, αν και η χρονικότητά της μπορεί να επηρεάζεται συχνά από εξωτερικά του συστήματος γεγονότα,
- β) τα εξωτερικά αυτά γεγονότα δεν θα μπορούσαν να προκαλέσουν την κρίση του συστήματος, αν στο εσωτερικό του δεν προϋπήρχαν δομικές αντιφάσεις που λειτουργούν ως προϋποθέσεις και υποδοχείς της κρίσης,
- γ) η κρίση δεν μπορεί να θεωρηθεί αποτέλεσμα δυσαρμονίας του συστήματος με το περιβάλλον του,
- δ) αν και η κρίση οφείλεται σε εγγενείς αντιφάσεις του συστήματος, η ποιότητα, η έκταση και το πλαίσιο αντιμετώπισής της καθορίζονται από τη διαχείρισή της. Τέλος,
- ε) τα παραπάνω καθορίζουν το πλαίσιο για την αντιμετώπιση της κρίσης, μια και αποτελούν έκφραση του συσχετισμού των κοινωνικών δυνάμεων, γεγονός που αναδεικνύει με σαφήνεια ότι οι όποιες λύσεις έχουν πάντα κοινωνικό και ιδεολογικό πρόσημο και ουδέποτε καθορίζονται μονοσήμαντα από οικονομικούς και ανεπηρέαστους από τις αξίες καταναγκασμούς.

Με αφετηρία τις παραπάνω παρατηρήσεις το παρόν άρθρο επιχειρεί να παρουσιάσει συνοπτικά τους κοινωνικοπολιτικούς μετασχηματισμούς της ύστερης Μεταπολίτευσης, ώστε να δείξει ότι η κρίση και κυρίως οι μεταρρυθμίσεις που την διευθετούν (όπως αποτυπώνονται εμβληματικά στο Μνημόνιο) δεν συνδέονται μονοσήμαντα με τις προφανείς στρεβλώσεις και παθογένειες του ελλη-

νικού κοινωνικού σχηματισμού, αλλά εγγράφονται στη λογική των περιόδων του «εκσυγχρονισμού» και της «μεταρρύθμισης». Πιο συγκεκριμένα, θα προτείνουμε ένα πλαίσιο κριτικής ανάλυσης για την κατανόηση και την αξιολόγηση των μεταβολών που σημειώνονται στη σχέση κράτους, κοινωνίας, αγοράς τις τελευταίες δεκαετίες, μεταβολές που φαίνεται να προοικονομούν τόσο την κρίση όσο και τον τρόπο διαχείρισής της.

Οι μετασχηματισμοί, που έχουν μεταμορφώσει ουσιαστικά τις δομές και τις λειτουργίες του κράτους και έχουν διαμορφώσει τη σχέση του με την κοινωνία, μπορεί να περιγραφούν ως μετάβαση «από την κυβέρνηση στη διακυβέρνηση».¹ Η ηγεμονική πλέον αυτή τάση, η οποία δεν αποτελεί ελληνική ιδιομορφία, δεν προέκυψε την περίοδο της κρίσης και δεν είναι το αποτέλεσμα των κυβερνητικών επιλογών των δύο τελευταίων χρόνων. Αντίθετα, θεμελιώνεται και εγγράφεται στις ιδεολογικές, πολιτικές, κοινωνικές και πολιτισμικές μετατοπίσεις που εμπεδώνονται ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1980, ιδίως στις αγγλοσαξονικές χώρες του ανεπτυγμένου καπιταλισμού, και που στην Ελλάδα εμβολιάζονται ήδη από τις αρχές της δεκαετίας 1990.

Τα βασικά χαρακτηριστικά της νέας αυτής «Διακυβέρνησης», η οποία οργανώνεται στο πλαίσιο που διαμορφώνει η ηγεμονία του νεοφιλελευθερισμού και η πολιτική κυριαρχία της νέας δεξιάς² είναι: α) η συστηματική αποδόμηση του «καταπιεστικού, σπάταλου, αναποτελεσματικού κοινωνικού κράτους» (Washington Consensus),³

1. Για λόγους οικονομίας της ανάλυσης είναι αδύνατο να παρουσιάσουμε, έστω και συνοπτικά, τις πολλαπλές και ενίοτε αντιφατικές εννοιολογήσεις της διακυβέρνησης, των δομών της χαρακτηριστικών καθώς και τις συνέπειές της στους θεσμούς και στις λειτουργίες των σύγχρονων πολιτικών συστημάτων. Από τη μεγάλη βιβλιογραφία γύρω από τα ζητήματα αυτά παραπέμπουμε ενδεικτικά: Migdal J., 1988, Kjaer A. M., 2004, Rhodes R. A. W., 1996, Rhodes R. 1997, Demers M., 1999, Pierre J., Peters B. G., 2000, Pierre J., Peters B. G., 2004, Peters B. G., Pierre J., 2011, Jreisat J. S., 2004, Kooiman J., 2004, Nye J. S., Donahue J. D., 2000, Pierre J. (ed.), 2000, Tihonen S., 2004, Rosenau J., 1992, Muller P., Surel Y., 2002.

2. Για τα συγκροτησιακά στοιχεία της ιδεολογίας και του προγράμματος της νέας δεξιάς βλ. Green E. H. H., 2002.

3. Ο όρος «Washington Consensus» συχνά αναφέρεται ως συνώνυμο του φονταμενταλισμού της αγοράς. Περιγράφει την αναγκαία οικονομική πολιτική όπως προτάθηκε στις αρχές της δεκαετίας του 1990 και περιλαμβάνει συγκεκριμένα μέτρα τα οποία θα έπρεπε να υιοθετηθούν από τους διεθνείς οργανισμούς όπως το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ), η Παγκόσμια Τράπεζα και το Υπουργείο Οικονομικών των ΗΠΑ και να

και β) η ενίσχυση των διεθνών και περιφερειακών πολιτικών δομών και, ιδίως, του ρόλου των υπερεθνικών επιχειρήσεων και των υπερεθνικών οικονομικών θεσμών και οργανισμών (Hall, Biersteker 2002), οι οποίοι συντονίζουν τις σχετικές διαδικασίες της παγκοσμιοποίησης, κάτι που φαίνεται να υπονομεύει το ρόλο και την ισχύ του κράτους-έθνους.

Οι αντιφάσεις και δυσλειτουργίες που εμφάνισε η εμπέδωση αυτού του προτύπου διακυβέρνησης την δεκαετία του 1990 οδήγησε στην ανάδειξη μιας προγραμματικής πολιτικής κριτικής, που προήλθε από την κομματική οικογένεια της σοσιαλδημοκρατίας. Η τελευταία, με πυξίδα την στρατηγική του «Τρίτου Δρόμου» προσπάθησε να μετριάσει τις ακρότητες του παγκοσμιοποιημένου νεοφιλελευθερισμού, χωρίς, ωστόσο, να αναιρεί τις θεμελιώδεις παραδοχές του. Στο πλαίσιο αυτό, εξιδανικεύεται η «κοινωνία των πολιτών», νομιμοποιούνται οι άτυπες κοινοτικές, εθελοντικές ή φιλανθρωπικές πρωτοβουλίες για την αντιμετώπιση των κοινωνικών προβλημάτων και αναδύεται το πρόταγμα του «εκδημοκρατισμού της δημοκρατίας» (Giddens, 1998). Η τελευταία μάλιστα εξέλιξη ενισχύθηκε και από την εμπέδωση της κουλτούρας του ναρκισσιστικού ατομικισμού, ο οποίος υπονομεύει τα αποθέματα συλλογικότητας και κοινωνικής αλληλεγγύης.

Σε αυτό το πλαίσιο, αναπτύσσονται οι δομές της «διακυβέρνησης», οι οποίες υποκαθιστούν τις μέχρι πρόσφατα δεδομένες συντεταγμένες αρχές λειτουργίας της κυβέρνησης και του νεωτερικού κράτους. Και τούτο γιατί πλέον φαίνεται πως η «διακυβέρνηση» ισοπεδώνει τις κεντρικά διευθυνόμενες πολιτικοδιοικητικές ιεραρχίες, γεγονός που οδηγεί σε νέες, πρωτόφαντες σχέσεις ανάμεσα στην πολιτική εξουσία και τις κυβερνητικές πρακτικές εκτός κράτους (Oszlack, 2005· Bouckaert, Pollit, 2004· Καρκατσούλης, 2004· Παπαβλασόπουλος, Σπουρδαλάκης, 2008). Μια δομή, ένα πρότυπο σύστημα διαδικασιών λήψης και εκτέλεσης αποφάσεων που στηρίζεται στη διάδραση πολιτικών και μη φορέων, όπου το κράτος θεωρείται μόνο ένας από αυτούς (Flinders, 2011). Είναι αυτονόητο ότι παρά το γεγονός ότι το παραπάνω σχήμα, που εμφανίστηκε αρχικά ως η optimum πολιτικοδιοικητική διεύθυνση για την ΕΕ (*Λευκή Βί-*

αποτελέσουν το πρότυπο μεταρρυθμίσεων στις αναπτυσσόμενες χώρες. Στη συνέχεια, ο όρος χρησιμοποιήθηκε ευρύτερα, συνδέθηκε με νεοφιλελεύθερες πολιτικές στις ΗΠΑ και στην ΕΕ και με την ευρύτερη συζήτηση σχετικά με την επέκταση του ρόλου της ελεύθερης αγοράς και, παράλληλα, του περιορισμού του ρόλου του κράτους.

βλος για τη Διακυβέρνηση, 2001) αποτελεί πλέον το κυρίαρχο κυβερνητικό πρότυπο, το οποίο υλοποιείται από όλες τις κυβερνήσεις των αναπτυγμένων καπιταλιστικών κοινωνιών, ανεξάρτητα από την πολιτική καταγωγή του εκάστοτε κυβερνητικού κόμματος.

Παρά τις πολλαπλές εκδοχές αυτού του προτύπου, θα πρέπει να υπογραμμίσουμε ότι η μορφοποίηση της διακυβέρνησης αρθρώνεται σχεδόν πάντα ως πολυεπίπεδη και πάντα ως δικτυακή πολιτική ισχύς, γεγονός που δημιουργεί ρωγμές και αναθεωρεί τη συγκρότηση της κρατικά οχυρωμένης εξουσίας, αφού αναδιατάσσει ριζικά κοινωνικές και πολιτικές σχέσεις. Πιο συγκεκριμένα, οι μετασχηματισμοί αυτοί αλλάζουν την εστίαση και το περιεχόμενο της πολιτικής, η οποία μετασχηματίζεται από πεδίο διευθέτησης κοινωνικών διαφορών σε δίκτυο ανταλλαγών και σχέσεων ανάμεσα σε δημόσιους, ιδιωτικούς και εθελοντικούς οργανισμούς. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η πολιτική «κρατικοποιείται», αφού αδιαφορεί για την κοινωνία, και περιορίζεται απλώς σε διοικητική διευθέτηση των κρατικών υποθέσεων και προτεραιοτήτων. Με άλλα λόγια, ο πολιτικός ανταγωνισμός ανάμεσα σε πολιτικούς και κοινωνικούς θεσμούς εκπροσώπησης έχει ως αντικείμενο όχι τη διευθέτηση των κοινωνικών ανισοτήτων, εντάσεων, αιτημάτων και οραμάτων, αλλά την καλύτερη διοίκηση των κρατικών υποθέσεων, με θεμελιώδες κριτήριο την αποτελεσματικότητα της αγοράς (Κράουτς, 2006).

Η, με αυτόν τον τρόπο, κρατικοποίηση της πολιτικής οδηγεί στη διαρροή της εξουσίας προς τρεις σαφείς κατευθύνσεις: α) προς τα πάνω, δηλαδή προς τους υπερεθνικούς οργανισμούς, β) προς τα κάτω, δηλαδή στις περιφερειακές κοινότητες της επικράτειας του κάθε κράτους-έθνους και γ) φυσικά προς τα έξω, δηλαδή στις πρωτοβουλίες και θεσμούς της κοινωνίας των πολιτών και της αγοράς.

Οι θεμελιώδεις αρχές της διακυβέρνησης είναι ευδιάκριτες και στην ελληνική περίπτωση. Πράγματι, από τα μέσα της δεκαετία του 1990 αποτέλεσε κεντρικό διακύβευμα στο εγχώριο πολιτικό σύστημα και συνδέθηκε αποφασιστικά με τον εξευρωπαϊσμό του, όπως μεθοδεύτηκε μέσα από τα πολιτικά προγράμματα των δύο κομμάτων εξουσίας, δηλαδή τον «εκσυγχρονισμό» και τη «μεταρρύθμιση».

Εκείνο που υποστηρίζουμε, λοιπόν, και αποτελεί τη βασική υπόθεση εργασίας του σύντομου αυτού άρθρου, είναι ότι η λογική, οι μείζονες επιλογές, αλλά και οι αντιφάσεις που αποτυπώνονται στο Μνημόνιο, ουσιαστικά μπορούν να ανιχνευτούν στους επιμέρους μετασχηματισμούς της σχέσης κράτους-κοινωνίας, όπως αυτοί εκ-

φράστηκαν και υλοποιήθηκαν τις δύο τελευταίες δεκαετίες μέσα από τα προγράμματα του «εκσυγχρονισμού»⁴ και της «μεταρρύθμισης»⁵ ή, αλλιώς, των όποιων αλλαγών επέβαλαν οι πολιτικές της «επανάδρασης του κράτους». Με άλλα λόγια, θα λέγαμε ότι η κοινή συνισταμένη των διακριτών αυτών πολιτικών προγραμμάτων είναι η υλοποίηση των πολιτικών που σφραγίζουν τους πολύσημους μετασχηματισμούς, οι οποίοι συγκρότησαν την καθ' ημάς «διακυβέρνηση» και ουσιαστικά προοικονόμησαν τόσο την κρίση όσο και τις λύσεις αντιμετώπισής της (Μνημόνιο). Με δεδομένο ότι οι πολιτικές αυτές σκοπό είχαν, εκτός των άλλων, την αντιμετώπιση του σοβαρού ζητήματος της κρίσης πολιτικής νομιμοποίησης, η οποία σοβούσε ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του 1980, θα δούμε ότι και η, κατά κάποιο τρόπο, συνέχειά τους όπως αυτή εκφράζεται από τις πολιτικές του Μνημονίου, όχι μόνο δεν αντιμετωπίζει την πολιτική διάσταση της κρίσης, αλλά, αντίθετα, της δίνει νέες διαστάσεις που, με τη σειρά τους, θέτουν σε αμφισβήτηση τα δημοκρατικά δεδομένα του πολιτικού μας συστήματος.

Οι εν λόγω μετασχηματισμοί που με συστηματικό, αν και όχι πάντα γραμμικό, τρόπο εισάγονται από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, εμφανίζονται ως μέρος του αναγκαίου «εξευρωπαϊσμού» στο πλαίσιο της Συμφωνίας του Μάαστριχτ και γενικότερα των απαιτήσεων για τη διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και της πορείας προς την ΟΝΕ. Στην κατεύθυνση αυτήν και παρά τις επιμέρους διαφορές τους, «εκσυγχρονισμός» και «μεταρρύθμιση» επιχείρησαν να προωθήσουν, συχνά με διαφορετική ρητορεία και αποτελέσματα, σειρά αλλαγών που είχαν την ίδια στόχευση και είχαν να κάνουν με:

- α) τον επαναπροσδιορισμό των ορίων της σχέσης δημοσίου-ιδιωτικού,
- β) το μετασχηματισμό των κρατικοδιοικητικών δομών, και
- γ) την αναπροσαρμογή των κρατικών λειτουργιών στην αγορά.

Πολύ επιγραμματικά θα δούμε το περιεχόμενο αυτών των μετασχηματισμών και θα αναζητήσουμε τις συνέχειές τους, όπως αυτές αποτυπώθηκαν στο Μνημόνιο 1 (Μάιος 2010).⁶

4. Για τα βασικά σημεία του εκσυγχρονιστικού προγράμματος, αλλά και για μια κριτική του αποτίμηση, βλ. Σωτηρόπουλος Δ. Α., 2007, Παπούλιας Δ.Β., Τσούκας Χ., 1998, Σταθάκης Γ., 2002, Μουζέλης Ν., 2002, Γράβαρης Δ., 2004.

5. Για την θεωρητική θεμελίωση και την προγραμματική διατύπωση της μεταρρύθμισης και της επανάδρασης του κράτους βλ. Μακροδημήτρης Α., 2002.

6. Οι αναφορές μας στηρίζονται στο λεγόμενο Μνημόνιο 1 ή καλύτερα στον Ν.

1. ΕΠΑΝΑΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΟΡΙΩΝ ΤΗΣ ΣΧΕΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ-ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ

Τόσο στην περίοδο του εκσυγχρονισμού, όσο και σε εκείνη της μεταρρύθμισης, όπως αυτές οργανώθηκαν αντίστοιχα από τις κυβερνήσεις Σημίτη και Καραμανλή, επιχειρήθηκε ο επανακαθορισμός των ορίων μεταξύ κράτους και αγοράς, δημόσιου και ιδιωτικού. Ο στρατηγικός αυτός στόχος υπηρετήθηκε με πολιτικές συρρίκνωσης του δημόσιου τομέα, μέσω ιδιωτικοποιήσεων και αποκρατικοποιήσεων, της χαλάρωσης των μηχανισμών εποπτείας της αγοράς με την εισαγωγή νέων ρυθμίσεων αλλά και επιλεκτικών πολιτικών απορρύθμισης, της υιοθέτησης μηχανισμών ενίσχυσης του ανταγωνισμού, και της μείωσης των προγραμμάτων δημοσίων επενδύσεων με την παράλληλη ενίσχυση των Συμβάσεων Δημόσιου-Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ).⁷ Το τελευταίο μάλιστα, πέρα από την τεχνοκρατική του θεμελίωση, συμβάλλει αποφασιστικά και σε μια σημαντική ιδεολογική μετατόπιση. Και τούτο γιατί υπονομεύουν έμπρακτα τις έννοιες του δημοσίου αγαθού και της δημόσιας περιουσίας, αποστερούν κατ' ουσίαν από το κράτος περιουσιακά στοιχεία, φορτώνουν το σχετικό ιδιωτικό τομέα με κρατική εξουσία και, το σημαντικότερο, μεταλλάσσουν το πολίτη σε πελάτη. Αυτό το μεταλλαγμένο κράτος δεν έχει κυβέρνηση αλλά «διακυβέρνηση», η οποία δεν κυβερνά αλλά «κωπηλατεί», και δεν αποτελεί το βασικό, μονοπωλιακό θεσμό άσκησης εξουσίας αλλά απλώς έναν από εκείνους τους κόμβους (δημόσιους, ιδιωτικούς, ΜΚΟ, κ.ά.), που την ασκούν ή καλύτερα, την διαχειρίζονται.

Στο Μνημόνιο 1 περιγράφονται με σαφήνεια οι τομείς υλοποίησης αυτών των κατευθύνσεων, οι οποίοι μάλιστα τώρα, λόγω των πιεστικών συνθηκών, παρουσιάζονται και με πολύ συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα υλοποίησης. Πιο συγκεκριμένα, το Μνημόνιο επιβάλλει: α) απελευθέρωση των λεγόμενων κλειστών επαγγελματών

3845/2010 (Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο) της 6^{ης} Μαΐου 2010. Ο μικρός αριθμός άρθρων (μόνο τέσσερα) και τα εκτενή παραρτήματα μάς οδήγησαν στο να παραπέμπουμε στις σελίδες του νόμου και όχι στα συγκεκριμένα άρθρα, πράγμα το οποίο θα ήταν πιο δόκιμο.

7. Πολιτικές σε αυτή την κατεύθυνση βρήκαν πολλαπλές εφαρμογές την δεκαετία του εκσυγχρονισμού και των μεταρρυθμίσεων. Ιδιαίτερα στο Μνημόνιο 2 όχι μόνο προκρίνονται αλλά και επιβάλλονται με σχεδόν αποκλειστικό τρόπο (σ. 21).

και των ορίων των αμοιβών (σ. 1346-7) καθώς και της «αγοράς δικτύων» (μεταφορές, ενέργεια) (σ. 1367-8), και β) υιοθέτηση μηχανισμών και αρχών της αγοράς που στοχεύουν στη βελτίωση του ανταγωνισμού, οι οποίες υλοποιούνται με τη «βελτίωση της εταιρικής διακυβέρνησης στη διαχείριση της δημόσιας περιουσίας (σ. 1347) και του εξορθολογισμού «των παροχών και της αύξησης των τιμολογίων των ΔΕΚΟ» (στο ίδιο). Με άλλα λόγια, εισάγεται ένας αστερισμός από πολιτικές που συμβάλλουν στο μετασχηματισμό όχι μόνο της οργανωτικής και γραφειοκρατικής δομής του κράτους, αλλά και την αντίληψη της σχέσης του κράτους με τον πολίτη, αφού ο τελευταίος γίνεται πλέον πελάτης των δημοσίων υπηρεσιών που αναμένεται να λειτουργούν ως επιχειρήσεις. Ενώ αυτή η τάση ήταν σαφής ήδη από τα πρώτα χρόνια της εκσυγχρονιστικής περιόδου, οι αναφορές του Μνημονίου στον «εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης», στην «ενίσχυση της αγοράς εργασίας και της εισοδηματικής πολιτικής» και, κυρίως, εκείνη που αναφέρεται στη «βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος και ενίσχυση του ανταγωνισμού στις αγορές» (Μνημόνιο 1, σ. 1346), φαίνεται να παγιώνουν την τάση αυτή.

2. ΜΕΤΑΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΚΡΑΤΙΚΟΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΔΟΜΩΝ

Ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, όλες οι κυβερνήσεις είχαν εισαγάγει μια σειρά από διοικητικές μεταρρυθμίσεις, οι οποίες οδήγησαν σε δομικούς μετασχηματισμούς του κράτους, ώστε αυτό να μπορεί να ανταποκριθεί στους νέους ρόλους του. Αυτές οι μεταρρυθμίσεις είχαν να κάνουν κυρίως με την αποκέντρωση ή καλύτερα την απόσυρση της κρατικής παρουσίας από ρυθμιστικές, διοικητικές και εποπτικές ευθύνες. Η ίδρυση πληθώρας Ανεξάρτητων Αρχών, κυρίως εκείνων που έχουν χαρακτηριστεί ως Ανεξάρτητες Αρχές των «σομών» σελίδων των εφημερίδων, δηλαδή Αρχές που ρυθμίζουν ευαίσθητα ζητήματα οικονομικής σημασίας, καθώς και οι μεταρρυθμίσεις στην τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση, η οποία άλλαξε το διοικητικό χάρτη της χώρας, αποτελούν χαρακτηριστικό παράδειγμα των μεταρρυθμίσεων που προηγήθηκαν και ουσιαστικά προοικονόμησαν τις πολιτικές που επιβάλλει το Μνημόνιο.

Έτσι, για παράδειγμα, οι απαιτήσεις του Μνημονίου για «ανεξάρτητη αρχή παρακολούθησης των δημοσιονομικών» (σ. 1342),

για ανεξαρτητοποίηση της ΕΣΥΕ (σ. 1343) ή για ενίσχυση του ρόλου της Ελληνικής Επιτροπής Ανταγωνισμού» καθώς και του «ρόλου (των) ρυθμιστικών αρχών στους τομείς της ενέργειας...» (σ. 1369) δεν αποτέλεσαν εκπλήξεις. Με αυτήν τη λογική, θα πρέπει κανείς να εξηγήσει τη σπουδή της εισαγωγής των διοικητικών μεταρρυθμίσεων που εισήχθησαν και εφαρμόστηκαν από το λεγόμενο σχέδιο Καλλικράτης. Ο Καλλικράτης, εκτός των άλλων, είχε ως στόχο τη δραστική μείωση των φορέων Τοπικής και Περιφερειακής διοίκησης, την αύξηση των αρμοδιοτήτων της, τη μείωση των πόρων που διατίθενται από το κεντρικό κράτος σε αυτήν, καθώς και τη μείωση του όλου κόστους της, που θα προέρχονταν και από τη μείωση του αριθμού των αιρετών υπαλλήλων.

3. ΑΝΑΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΚΡΑΤΙΚΩΝ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΩΝ ΣΤΗΝ ΑΓΟΡΑ

Ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, σειρά μεταρρυθμίσεων στην οργάνωση του κράτους είχαν ως αποτέλεσμα τη θεσμική εγκατάσταση αγοραίων αρχών, προτύπων και κυρίως πρακτικών στην καρδιά της δημόσιας διοίκησης. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές είχαν μεταμορφώσει τόσο τη λογική της διοικητικής δράσης, όσο και τη διοικητική και θεσμική κουλτούρα της χώρας. Το βασικό χαρακτηριστικό αυτών των μεταρρυθμίσεων είναι ότι στο σχεδιασμό και στην υλοποίηση των διαφόρων πολιτικών εμπλέκονται κοινωνικοί δρώντες μέσα από την τυπική ενεργοποίηση διαδικασιών «κοινωνικού διαλόγου» και «διαβούλευσης», κάτι που εξασφαλίζει η ενεργοποίηση των αντιπροσωπευτικών θεσμών των λεγόμενων κοινωνικών εταιρών. Η συμμετοχή τους σε όλη τη διαδικασία συγκρότησης και παρακολούθησης του Γ΄ Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΚΠΣ) και του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) αναμορφώνει τις οργανώσεις κοινωνικής εκπροσώπησης σε μηχανισμούς παροχής δημόσιων υπηρεσιών και παραγωγής πολιτικών (Αρανίτου, 2011). Παράλληλα, η ρητή πρόβλεψη μέσα από το ΕΣΠΑ για τη «θεσμική ενίσχυση» των κοινωνικών εταιρών, που υλοποιείται και μέσα από σημαντική οικονομική τους στήριξη, παραπέμπει στη θεσμικά κατοχυρωμένη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων.⁸

8. Πρόκειται για την εκχώρηση στους Κοινωνικούς Εταίρους του 2% του συνολικού προϋπολογισμού του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Ανάπτυξη Ανθρώπινου

Στο πλαίσιο αυτό ο περιορισμός των δημοσίων δαπανών, εκτός των άλλων, συνδεόταν με την παραγωγικότητα, την ανταποδοτικότητα, την πρωτόγνωρη ευελιξία των εργασιακών σχέσεων στη δημοσιούπαλληλία (προσλήψεις, νομικό status, μισθός, σταδιοδρομία), ευελιξία στη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων, καθώς και την μεταφορά αρμοδιοτήτων σε αυτοδιοικούμενες και αποκεντρωμένες διοικητικές μονάδες. Με όλα αυτά τα δεδομένα, οι απαιτήσεις και στοχεύσεις του Μνημονίου μόνο κεραυνός εν αιθρία δεν μπορούν να θεωρηθούν. Ενδεικτικά αναφέρουμε τη «μείωση των μισθών και συντάξεων» (σ. 1356-7), την «κατάργηση ακατάλληλων και αναποτελεσματικών κοινωνικών προγραμμάτων» (σ. 1364), την «αντικατάσταση μόνο του 20% των συνταξιοδοτημένων Δημοσίων Υπαλλήλων» (σ. 1359) (ποσοστό που ήδη άλλαξε σε 10%), τη «μείωση των πόρων προς την αυτοδιοίκηση», την «αναδιοργάνωση της αυτοδιοίκησης με στόχο τη μείωση των διοικητικών μονάδων και του αριθμού των αιρετών υπαλλήλων» (σ. 1347 και 1358) και ακόμη, την πρόβλεψη για επέκταση του κοινωνικού διαλόγου και της διαβούλευσης «για τη μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της αγοράς εργασίας όμως παράλληλα την κατάργηση της διαιτησίας» (σ. 1346, 1358 και, κυρίως, 1367).

Η ένταση αυτών των πολιτικών του Μνημονίου φαίνεται να βαθαίνει την κρίση νομιμοποίησης και καθιστά εναργέστερες τις τάσεις που ήδη είχαν γίνει εμφανείς από τα μέσα της δεκαετίας του 1990. Συνοψίζοντας τις νέες αυτές τάσεις, και με δεδομένο το ρίσκο της σχηματοποίησης, θα λέγαμε ότι:

1. Η μέσα από τις πολιτικές διακυβέρνησης ιδιωτικοποίηση του κυβερνάν έχει οδηγήσει στην απώλεια της «σχετικής αυτονομίας» του κράτους, εξέλιξη που φαίνεται να έχει υπονομεύσει την ικανότητά του να εξασφαλίζει τη δημοκρατική συναίνεση και την κοινωνική συνοχή.

2. Η οργάνωση της πολιτικής εξουσίας ως πολυεπίπεδης διακυβέρνησης τεχνοκρατικοποιεί και, κατά συνέπεια, αποπολιτικοποιεί, τους δημοκρατικούς θεσμούς πολιτικής και κοινωνικής εκπροσώπη-

Δυναμικού 2007-2013», (Αρ. έγκρ.: C/2007/5534/12.11.2007), Θεματικός Άξονας Προτεραιότητας «Ενίσχυση της Προσαρμοστικότητας του Ανθρώπινου Δυναμικού και των Επιχειρήσεων». Ενδεικτική Κατηγορία Παρέμβασης 4, Ενίσχυση της θεσμικής ικανότητας των κοινωνικών εταίρων.

σης και οδηγεί σε υπονόμευση αν όχι ματαίωση, της συμμετοχής. Και τούτο γιατί, στην καλύτερη περίπτωση, οι πολίτες και οι κοινωνικές οργανώσεις μπορεί να επηρεάσουν επιμέρους πολιτικές θεματικές, αλλά ποτέ το όλον της πολιτικής ατζέντας, κάτι που είτε οδηγεί στην απάθεια και τον κυνισμό είτε σε αποσπασματική πολιτική πρόταση, ενίοτε «ανορθολογική», «μη ρεαλιστική» και «ανεύθυνη», άρα μη ενσωματώσιμη ή ακόμη και εξοβελιστέα από το πολιτικό σύστημα.

3. Καθώς παγιώνεται η αντιμετώπιση της κρίσης από το Μνημόνιο και εμποδώνονται δομές, πρακτικές, σχέσεις και θεσμοί της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, το πολιτικό σύστημα αναζητά τη δημοκρατική του νομιμοποίηση μέσα από φορμαλιστικές λογικές και επιχειρήματα. Σε αυτό το πλαίσιο, η συχνή σύγχυση ανάμεσα στη νομιμότητα, όπως αυτή εξασφαλίζεται από το διαδικαστικό τύπο των κυβερνητικών πολιτικών και τη νομιμοποίηση, αποτελεί συχνό παράδειγμα. Η επιχειρούμενη νομιμοποίηση της «μεταρρύθμισης» στην τριτοβάθμια εκπαίδευση στην αρχή της ακαδημαϊκής χρονιάς 2011-12, με αναφορά στον αριθμό των βουλευτών που την υπερψήφισαν και αποσιώπηση του γεγονότος ότι η πανεπιστημιακή κοινότητα ήταν τουλάχιστον επιφυλακτική απέναντι στη λεγόμενη μεταρρύθμιση, αποτελεί ένα καταφανές παράδειγμα.

4. Τέλος, η διαιώνιση της κρίσης νομιμοποίησης πρέπει να αποδοθεί και στη διάλυση ή υπονόμευση των συλλογικών φορέων έκφρασης της κοινωνίας, την εξάπλωση μιας μεταμοντέρνας κουλτούρας ενός νέου ατομικισμού, που, φυσικά, αναπαράγεται ως αποτέλεσμα της ανασφάλειας και της δομικής υπονόμευσης της κοινωνικής συνοχής.

Σε αυτό το κλίμα και με δεδομένη την οργάνωση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, η πολυεστιακότητα, ο εξωθεσμικός προσανατολισμός, η ασάφεια ή/και η αντιφατικότητα του χαρακτήρα των αντιδράσεων, έχουν γίνει καθημερινότητα. Η επιπόλαια αντιμετώπιση αυτών των αντιδράσεων με παραδοσιακούς τρόπους, έστω και αν αυτό γίνεται με τη βοήθεια επικοινωνιακών δεξιοτήτων υψηλής τεχνολογίας, δεν πείθει. Γι' αυτό η επίλυση του ζητήματος της δημοκρατικής νομιμοποίησης αποτυγχάνει, και, όταν συμβαίνει κάτι τέτοιο, οι κατασταλτικοί μηχανισμοί και οι πρακτικές αυτονομούνται και επιβάλλονται.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνόγλωσση

- Αρανίτου Β., 2011, «Προάγοντας τη διακυβέρνηση. Σχεδιασμός και διαχείριση του Γ' ΚΠΣ», στο Αγγελίδης Μ. (επιμ.), *Δημοκρατία και κρατικές πολιτικές στην Ελλάδα*, Αθήνα, Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα.
- Giddens A., 1998, *Ο τρίτος δρόμος. Η ανανέωση της σοσιαλδημοκρατίας*, μτφ. Κ. Γεωργοπούλου, Α. Τάκης, Αθήνα, Πόλις.
- Γράβαρης Δ., 2004, «Η πολιτική οικονομία των μορφών νομομοποίησης. Από τον λαϊκισμό στον τεχνοκρατικό εκσυγχρονισμό», στο *Κοινωνική αλλαγή στη σύγχρονη Ελλάδα (1980-2001)*, Αθήνα, Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, σ. 27-57.
- Καρκατσούλης Π., 2004, *Το κράτος σε μετάβαση. Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το νέο «δημόσιο μανάτζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, Αθήνα, Σιδέρης.
- Κράουτς Κ., 2006, *Μεταδημοκρατία*, Αθήνα, Εκκρεμές.
- Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση* COM 428 τελικό, Βρυξέλλες 25/07/2001
- Μακρουδημήτρης Α., 2002, *Κράτος και κοινωνία πολιτών*, Αθήνα, Μεταμεσονύκτιες Εκδόσεις.
- Μνημόνιο οικονομικής και χρηματοπιστωτικής πολιτικής. Μνημόνιο συνεννόησης*, Αθήνα, 6/8/2010.
- Μουζέλης Ν., 2002, *Από την αλλαγή στον εκσυγχρονισμό*, Αθήνα, Θεμέλιο, σ. 19-72 και 163-355.
- Muller P., Surel Y., 2002, *Ανάλυση των πολιτικών του κράτους*, Αθήνα, Τυπωθήτω- Γ. Δαρδανός.
- Νόμος 3845, «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο», Εφ. τ. Κ. Αρ. φ. 65, 6 Μαΐου, 2010.
- Παπαβλασόπουλος Ε., Σπουρδαλάκης Μ., 2008, «Κόμματα, ομάδες συμφερόντων και οι μετασχηματισμοί στο σύστημα εκπροσώπησης. Πέρα από τις θεωρίες της κρίσης», στο Κοντιάδης (επιμ.), *Κρίση του ελληνικού συστήματος: Σύγχρονες προκλήσεις και μεταρρυθμιστικές προοπτικές*, Αθήνα, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Παπαζήσης.
- Παπούλιας Δ.Β., Τσούκας Χ., 1998, *Κατευθύνσεις για τη μεταρρύθμιση του κράτους*, Αθήνα, Καστανιώτης.
- Peters B. G., Pierre, J., 2011, «Διακυβέρνηση, κυβέρνηση και το κράτος», στο C. Hay, M. Lister, D. Marsh (eds), *Το κράτος. Θεωρίες και προσεγγίσεις*, Αθήνα, Σαββάλας.
- Πουланτζάς Ν., χ.χ., «Οι σημερινοί μετασχηματισμοί του κράτους, η πολιτική κρίση και η κρίση του κράτους», στο Ν. Πουλαντζάς (επιμ.), *Η κρίση του κράτους*, Αθήνα, Παπαζήσης.
- Σωτηρόπουλος Δ. Α., 2007, *Κράτος και μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Νότια Ευρώπη: Ελλάδα – Ισπανία – Ιταλία – Πορτογαλία*, Αθήνα, Ποταμός.
- Σταθάκης Γ., 2002, «Οικονομικός φιλελευθερισμός και το εγχείρημα του εκσυγχρονισμού», στο *Ιδεολογικά ρεύματα και τάσεις της διανοήσης στη σημερινή Ελλάδα* Αθήνα, Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, σ. 166-180.
- Flinders M., 2011, «Σχέσεις δημοσίου ιδιωτικού. Τα όρια του κράτους», στο C. Hay, M. Lister, D. Marsh (ed.), *Το κράτος. Θεωρίες και προσεγγίσεις*, Αθήνα, Σαββάλας.

Ξενόγλωσση

- Bouckaert G., Pollit C., 2004, *Public management reform: A comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Demers M., 1999, «La gouvernance de la gouvernance: Faut-il freiner l'engouement?», στο J. Corkery (ed.), *Governance: Concepts and applications*, Brussels, IAS.
- Green E. H. H., 2002, *Ideologies of conservatism*, Oxford, New York, Oxford University Press.
- Hall B., Biersteker T. (eds), 2002, *The emergence of private authority in global governance*, Cambridge, New York, Cambridge University Press.
- Held D., McGrew A., Goldblatt D., Parraton J., 1999, *Global transformations: Politics, economics and culture*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Jeisat J. S., 2004, *Governance and developing countries*, Leiden, Brill.
- Kjaer A. M., 2004, *Governance*, Polity Press, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kooiman J., 2004, *Governing as governance*, London, Sage.
- Migdal J., 1988, *Strong societies and weak states*, Princeton, Princeton University Press.
- Nye J. S., Donahue J. D., 2000, *Governance in a globalizing world*, Washington, D.C, The Brookings Institution.
- Oszlack O., 2005, «State Bureaucracy. Politics and Policies», στο Th. Janoski, R. Alford, A. Hicks, M. Schwartz (ed.), *The Handbook of Political Sociology. States, civil societies and globalization*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pierre J. (ed.), 2000, *Debating governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Pierre J., Peters B. G., 2000, *Governance, politics and the state*, Basingstoke & New York, Palgrave MacMillan.
- Rhodes R. A. W., 1996, «The new governance: Governing without government», *Political Studies XLIV*, Oxford, Blackwell Publishers, pp. 652-667.
- Rhodes R., 1997, *Understating governance*, Milton Keynes, Open University Press.
- Rosenau J., 1992, «Governance, order and change in world politics», στο Rosenau J., Czempiel E. O. (eds), *Governance without government: Order and change in world politics*, Cambridge, New York, Cambridge University Press.
- Sorensen G., 2006, «The transformation of the State», στο Hay C., Lister, M., Marsh D. (ed.), *The state. Theories and issues*, Basingstoke, New York, Palgrave MacMillan.
- Tihonen S., 2004, *From governing to governance*, Tampere, University of Tampere Press.