

Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης

Τόμ. 40 (2013)

Αφιέρωμα: Θεσμοί, δημόσιες πολιτικές και μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα



Εισαγωγή: Θεσμοί, δημόσιες πολιτικές και μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα

Γιώργος Ανδρέου

doi: [10.12681/hpsa.14556](https://doi.org/10.12681/hpsa.14556)

Copyright © 2017, Γιώργος Ανδρέου



Άδεια χρήσης [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

Βιβλιογραφική αναφορά:

Ανδρέου Γ. (2017). Εισαγωγή: Θεσμοί, δημόσιες πολιτικές και μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 40, 7–21. <https://doi.org/10.12681/hpsa.14556>

ΕΙΣΑΓΩΓΗ:
ΘΕΣΜΟΙ, ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ
ΚΑΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Γιώργος Ανδρέου*

1. ΤΟ ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Η τρέχουσα ακαδημαϊκή συζήτηση γύρω από τη δημόσια πολιτική και τις μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα εμφορείται συνήθως από την έννοια του εξευρωπαϊσμού.¹ Η υπάρχουσα βιβλιογραφία τονίζει τη σημασία που έχει η «εκ των άνω» διάσταση του εξευρωπαϊσμού στην ελληνική περίπτωση και τείνει επομένως να εκλαμβάνει τον εξευρωπαϊσμό της χώρας ως μια διαδικασία εισαγωγής κανόνων, αρχών και προτύπων από την Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.).² Κατά συνέπεια οι πιέσεις που προέρχονται από την Ε.Ε. αποτελούν την ανεξάρτητη μεταβλητή και οι αλλαγές πολιτικής στο εσωτερικό την εξαρτημένη μεταβλητή, ενώ οι εγχώριες συνθήκες ταξινομούνται συνήθως ως δυνητικές παρεμβαίνουσες μεταβλητές. Υπ' αυτό το πρίσμα, η μελέτη των εγχώριων δημόσιων πολιτικών τείνει να ταυτίζεται με την εξέταση του βαθμού προσαρμογής τους στις πολιτικές, τους κανόνες, τις αρχές και τα πρότυπα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τελικά να εξισώνεται με έναν έλεγχο εξευρωπαϊσμού

* Ο Γιώργος Ανδρέου είναι Λέκτορας στο Τμήμα Πολιτικών Επιστημών του Αριστοτέλειου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης.

1. Ακολουθώντας τους Dyson και Goetz αντιλαμβανόμαστε τον εξευρωπαϊσμό ως μια σύνθετη, διαδραστική «εκ των άνω» και «εκ των κάτω» διαδικασία κατά την οποία η πολιτεία (polity), η πολιτική διαδικασία (politics) και οι δημόσιες πολιτικές (public policies) διαμορφώνονται από την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και οι εγχώριοι δρώντες χρησιμοποιούν την ολοκλήρωση προκειμένου να διαμορφώσουν την τοπική κοινότητα. Κ. Dyson - Κ. Goetz, «Living with Europe: Power, Constraint and Contestation», στο των ιδίων (επιμ.), *Germany, Europe and the Politics of Constraint*, Proceedings of the British Academy, 119, Oxford University Press, Οξφόρδη 2003, σ. 10.

2. Βλ. για παράδειγμα Π. Κ. Ιωακειμίδης, *Ευρωπαϊκή Ένωση και ελληνικό κράτος*, Θεμέλιο, Αθήνα 1998.

—ο οποίος κατά κανόνα καταλήγει στη διάγνωση πολλαπλών υστερήσεων που οφείλονται σε συστημικά εμπόδια.³

Η «εκ των άνω» προσέγγιση του εξευρωπαϊσμού, παρότι πολύ χρήσιμη για την κατανόηση των αλληλεπιδράσεων του εθνικού και του ευρωπαϊκού επιπέδου στην παραγωγή και την εφαρμογή πολιτικής, παραμένει δέσμια της ιεραρχικής λογικής της. Για την ακρίβεια, αποδίδεται υπερβολική σημασία στους εκάστοτε κανόνες και αρχές της Ε.Ε. (ιδιαίτερα όταν η ύπαρξη τέτοιων κανόνων και αρχών εκλαμβάνεται ακρίτως ως έκφραση ενός συνεκτικού προτύπου πολιτικής) και κυρίως υποτιμάται η επίδραση που ασκεί το εγχώριο θεσμικό περιβάλλον τόσο στη διαμόρφωση όσο και στην εφαρμογή των εγχώριων δημόσιων πολιτικών.⁴ Ως αποτέλεσμα των παραπάνω αδυνατιών α) να προσδιορίσει με σαφήνεια τη φύση και τη δυναμική των αλλαγών που παρατηρούνται στις εθνικές δημόσιες πολιτικές και β) να προσφέρει μια συνολική ερμηνεία των σχετικών εξελίξεων.

Το αφιέρωμα του ανά χείρας τύχους της *Επιθεώρησης* επιχειρεί να καλύψει αυτό το έλλειμμα στη μελέτη των δημόσιων πολιτικών στην Ελλάδα επαναφέροντας στο προσκήνιο τη μελέτη του εθνικού επιπέδου σε ένα δυναμικό πλαίσιο. Τα κείμενα που φιλοξενούνται στις επόμενες σελίδες εστιάζουν στην ανάλυση ενός συγκεκριμένου εθνικού χώρου πολιτικής ακολουθώντας μια «εκ των κάτω» προσέγγιση⁵ η οποία εμπνέεται από το θεωρητικό υπόδειγμα του ιστορικού θεσμισμού (historical institutionalism).

Ως χώρος πολιτικής ορίζεται ένα σύνολο πολιτικών και οι θεσμικές τους εκφράσεις. Κάθε μία από τις πολιτικές αυτές είναι τόσο στενά συνδεδεμένη με τις υπόλοιπες, ώστε να καθίσταται αδύνατη η περιγραφή ή η ανάλυσή της

3. Βλ. μεταξύ άλλων Κ. Featherstone - Δ. Παπαδημητρίου, *Τα όρια του εξευρωπαϊσμού. Δημόσια πολιτική και μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα*, εκδόσεις Οκτώ, Αθήνα 2010.

4. Κ. Featherstone, «Varieties of Capitalism» and the Greek case: explaining the constraints on domestic reform?, GreeSE Paper αρ. 11, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, LSE, Λονδίνο, Φεβρουάριος 2008, σ. 35, <http://eprints.lse.ac.uk/5608/1/GreeSE%2520No11.pdf>.

5. Βλ. μεταξύ άλλων C. Radaelli, «Europeanisation: solution or problem?», *European Integration Online Papers*, τόμ. 8, τχ. 16, 2004, eiop.or.at/eiop/pdf/2004-016.pdf I. Bache - A. Marshall, «Europeanisation and Domestic Change: A Governance Approach to Institutional Adaptation in Britain», *Queen's Papers on Europeanisation*, τχ. 5: Queen's University, Belfast 2004, σ. 3-4, <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Fileupload,38447,en.pdf> G. Andreou, «EU cohesion policy in Greece: Patterns of governance and Europeanization», *South European Society and Politics*, τόμ. 11, τχ. 2, 2006, σ. 241-259.

χωρίς να λαμβάνονται υπόψη τα υπόλοιπα μέρη του συνόλου. Η δομή ενός χώρου πολιτικής περιλαμβάνει τόσο τις εσωτερικές διευθετήσεις των στοιχείων του όσο και τις μεταξύ τους διασυνδέσεις και διακλαδώσεις.⁶ Το πιο ενδιαφέρον χαρακτηριστικό ενός τέτοιου χώρου είναι ο τρόπος με τον οποίο η εσωτερική του δομή μεταβάλλεται με την πάροδο του χρόνου.

Η προσέγγιση του ιστορικού θεομισμού μελετά την επίδραση που ασκούν οι θεομοί με την ευρύτερη έννοια⁷ στη συμπεριφορά των δρώντων. Κατ' αρχήν οι θεομοί χαρακτηρίζονται από ασυμμετρίες ως προς την ισχύ των δρώντων και την πρόσβασή τους στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Επιπλέον η επίδραση που ασκεί το θεομικό περιβάλλον αναπτύσσεται, καθώς με την πάροδο του χρόνου οι ορθολογικοί δρώντες ενσωματώνονται σε αυτό, με αποτέλεσμα οι στρατηγικές τους επιλογές να περιορίζονται όλο και περισσότερο και να οριοθετούνται όλο και σαφέστερα από συστημικούς παράγοντες.⁸ Τέλος ιδιαίτερη προσοχή δίδεται στην «εξάρτηση από το ιστορικό μονοπάτι» (path dependency), καθώς τα παγιωμένα θεομικά χαρακτηριστικά καθοδηγούν την εξέλιξη πάνω σε συγκεκριμένες «τροχιές», οι οποίες περιλαμβάνουν τόσο εμπρόθετες όσο και ακούσιες συνέπειες και αναποτελεσματικότητες. Ωστόσο η συνέχεια αυτών των ιστορικών τροχιών τέμνεται από κρίσιμες καμπές (critical junctures), όταν οι δρώντες αξιοποιούν τη συγκυρία (τα αποκαλούμενα παράθυρα ευκαιρίας) ώστε να πραγματοποιήσουν σημαντικές αλλαγές και να αλλάξουν την πορεία της ιστορίας. Πρόκειται για το υπόδειγμα της κυμαινόμενης ή διάσπικτης ισορροπίας (punctuated equilibrium), όπου μακροχρόνιες περίοδοι συνέχειας διακόπτονται από σύντομες φάσεις δραστηκών μεταβολών.⁹

Τα τελευταία χρόνια ορισμένοι από τους υποστηρικτές του ιστορικού θεομισμού έχουν αναπτύξει ένα εναλλακτικό υπόδειγμα, το οποίο αντιλαμβάνεται την έννοια της θεομικής αλλαγής με διαφορετικό τρόπο και εστιάζει στη

6. G. Majone, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale University Press, New Haven, Conn. 1989, σ. 158-159.

7. Στους θεομούς περιλαμβάνονται τυπικοί ή επίσημοι θεομοί (όπως η κυβέρνηση και οι δημόσιες υπηρεσίες, η τοπική αυτοδιοίκηση, οι επιχειρήσεις, τα συνδικάτα), κοινωνικές κατασκευές (όπως το δικασικό σύστημα, το πολιτικό σύστημα αλλά και η γλώσσα και το χρήμα) και άτυποι θεομοί (όπως συμβατικοί, ηθικοί και εθιμικοί κανόνες, κοινωνικές και πολιτισμικές αξίες αλλά και συνήθειες).

8. J.T. Checkel, «Social Construction and Integration», *Journal of European Public Policy*, τόμ. 6, τχ. 4, 1999, σ. 547.

9. Βλ. C. Hey - D. Wincott, «Structure, Agency and Historical Institutionalism», *Political Studies*, τόμ. 46, τχ. 5, 1998, σ. 951-957.

μελέτη συνεχών και –κατά κανόνα– προσαυξητικών αλλαγών. Ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα από αυτή την άποψη είναι η ανάλυση των Streek και Thelen,¹⁰ η οποία εντοπίζει πέντε διαφορετικούς τύπους σταδιακής θεσμικής αλλαγής: τον εκτοπισμό (οι αρχικά κυρίαρχοι θεσμοί εκτοπίζονται σταδιακά από υφιστάμενους), τη στρωματοποίηση (νέα «στρώματα» θεσμών προστίθενται στους υπάρχοντες), την ολίσθηση (οι υφιστάμενοι θεσμοί απαξιώνονται σταδιακά και καθίστανται αναποτελεσματικοί), τη μετατροπή (οι προϋπάρχοντες θεσμοί αναλαμβάνουν διαφορετικές λειτουργίες από εκείνες τις οποίες αρχικά ασκούσαν) και την εξάντληση (οι θεσμοί «μαραίνονται» και διαλύονται σταδιακά).

Αφετηριακό όσο και καταληκτικό σημείο της ανάλυσής μας είναι το εγχώριο επίπεδο: ο υπό μελέτη χώρος πολιτικής στην *αρχική του μορφή* αποτελεί πλέον την ανεξάρτητη μεταβλητή, η Ε.Ε. αντιπροσωπεύει μια παρεμβαίνουσα μεταβλητή, ενώ η «τελική» μορφή του χώρου πολιτικής αντιπροσωπεύει την εξαρτημένη μεταβλητή. Με άλλα λόγια το ζητούμενο είναι να εντοπιστούν και να ερμηνευθούν οι μεταβολές που έχουν λάβει χώρα σε κάθε περίπτωση. Αφενός διερευνάται η έκταση και ο βαθμός της εξάρτησης κάθε χώρου πολιτικής από το «ιστορικό μονοπάτι» (path dependency), δηλαδή εξετάζεται το κατά πόσο τα παγιωμένα θεσμικά χαρακτηριστικά του εν λόγω χώρου περιορίζουν τις στρατηγικές επιλογές των δρώντων και καθοδηγούν την εξέλιξή του πάνω σε συγκεκριμένες τροχιές. Αφετέρου αναζητούνται οι περιπτώσεις υπό τις οποίες οι δεδομένες ιστορικές τροχιές μεταβάλλονται –μέσω προσαυξητικών ή/και μη προσαυξητικών αλλαγών– ή τέμνονται από «κρίσιμες καμπές» (critical junctures).¹¹

Οι βασικές προκλήσεις που αντιμετωπίζει η ανάλυση των δημόσιων πολιτικών στην Ελλάδα υπό το πρίσμα αυτό είναι οι ακόλουθες:

- Πρώτο ζητούμενο είναι να προσδιοριστούν τα βασικά θεσμικά και πολιτικά χαρακτηριστικά κάθε χώρου πολιτικής στην «αρχική» του μορφή. Κατά τη διαδικασία αυτή είναι κρίσιμο να επισημανθεί σε ποιο βαθμό τα χαρακτηριστικά αυτά είναι ίδιο γνώρισμα του εν λόγω χώρου, σε ποιο βαθμό αντανακλούν και αναπαράγουν γενικότερα γνωρίσματα των ελληνικών δημόσιων

10. Βλ. W. Streeck - K. Thelen, «Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies», στο των ιδίων (επιμ.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, Οξφόρδη 2005, σ. 3-39.

11. Βλ. Μ. Τσακατίκα, «Η αγίλλιος πτέρνα των νέο-θεσμικών προσεγγίσεων: πώς αλλάζουν οι πολιτικοί θεσμοί», *Επιστήμη και Κοινωνία*, τχ. 13, 2004, σ. 135-164· C. Mendez, «Clouds, clocks and policy dynamics: a path-(inter)dependent analysis of EU cohesion policy», *Policy & Politics*, τόμ. 40, τχ. 2, 2012, σ. 153-170.

πολιτικών και σε ποιο βαθμό συναντώνται σε αντίστοιχους χώρους πολιτικής άλλων ευρωπαϊκών κρατών.

- Το δεύτερο ζήτημα είναι να προσδιοριστούν οι σημαντικότερες αλλαγές που έχουν σημειωθεί στον χώρο πολιτικής και να αξιολογηθούν οι επιπτώσεις τους α) στη δομή και τη λειτουργία του ίδιου και πιθανόν β) στη δομή και τη λειτουργία άλλων. Σε αυτό το σημείο σημασία έχει να εντοπιστούν τυχόν κρίσιμες καμπές και μακροχρόνιοι παράγοντες αλλαγής και να αξιολογηθεί η σχετική τους βαρύτητα.

- Ένα ζήτημα κομβικής σημασίας αφορά τον βαθμό αυτονομίας των δρώντων έναντι των δομών/θεσμών. Το ζήτημα αυτό είναι εξαιρετικά σημαντικό τόσο από θεωρητικής πλευράς (καθώς οι πιο πρόσφατες προσεγγίσεις που εμπνέονται από τον ιστορικό θεομισμό επιχειρούν να αποφύγουν την παγίδα του ιστορικού ντετερμινισμού αναδεικνύοντας τη «μερική αυτονομία» των δρώντων) όσο και από εμπειρικής πλευράς (καθώς πολλές μελέτες περίπτωσης και έρευνες πεδίου στην Ελλάδα αναδεικνύουν τον ρόλο των προσώπων και των ατομικών πρωτοβουλιών κατά τη διαμόρφωση ή/και την εξέλιξη συγκεκριμένων δημόσιων πολιτικών).

- Ιδιαίτερη σημασία έχει βεβαίως η αποτίμηση της συμβολής της Ε.Ε. στις μεταβολές που εντοπίστηκαν (και η αντιπαραβολή της με την επίδραση εγχώριων και διεθνών παραγόντων). Στο σημείο αυτό μπορούμε να διατυπώσουμε δύο εναλλακτικές υποθέσεις εργασίας: α) η Ευρωπαϊκή Ένωση επηρεάζει καταλυτικά και μόνιμα τη δομή και τη λειτουργία ενός χώρου πολιτικής μόνο όταν υφίσταται νομικός καταναγκασμός (και άρα η Ε.Ε. διαθέτει τη δυνατότητα επιβολής κυρώσεων), ιδιαίτερα όταν αυτός συνοδεύεται από την παροχή πόρων και β) σε βάθος χρόνου, παρατηρείται λειτουργική και πολιτική εκχέλιση (spillover), καθώς οι επιπτώσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαχέονται από περισσότερο «εξευρωπαϊσμένους» σε λιγότερο «εξευρωπαϊσμένους» χώρους πολιτικής.

- Τέλος η ανασκόπηση αυτής της ιστορικής τροχιάς καταλήγει αναπόφευκτα σε μια συζήτηση του ρόλου και των επιπτώσεων της τρέχουσας δημοσιονομικής, οικονομικής και πολιτικής κρίσης.

2. ΟΙ ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ ΤΟΥ ΑΦΙΕΡΩΜΑΤΟΣ

Η ελληνική αγορά εργασίας

Από τη δεκαετία του 1990 το εξελισσόμενο πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ), η ολοένα και μεγαλύτερη ολοκλήρωση των οικονομιών και η αναβάθμιση των δυνάμεων του ανταγωνισμού προκάλεσαν προσδοκίες για τη μεταβολή των μοντέλων οργάνωσης των ευρωπαϊκών αγορών εργασίας, άρα και της ελληνικής. Στο άρθρο με τίτλο «Τα τυπικά και τα άτυπα μονοπάτια εξάρτησης της ελληνικής αγοράς εργασίας» ο Κυριάκος Φιλίνης μελετά την εξέλιξη του θεσμικού πλαισίου που διέπει την ελληνική αγορά εργασίας.

Παρά τις ασθενείς επιδόσεις της ελληνικής αγοράς εργασίας κατά τη διάρκεια της περιόδου 1990-2009, διαπιστώνεται ότι οι ελληνικές κυβερνήσεις είχαν προωθήσει οριακές μόνο μεταρρυθμίσεις και ιδίως σε θεσμούς που δεν βρίσκονταν στον πυρήνα του μοντέλου οργάνωσής της. Το κεντρικό επιχείρημα του Φιλίνη είναι ότι η ελληνική αγορά εργασίας ήταν εγκλωβισμένη σε ένα θεσμικό μονοπάτι του οποίου τα κύρια χαρακτηριστικά ήταν η περιοριστική νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης, το φειδωλό σύστημα αποζημίωσης των ανέργων, οι χαμηλές δαπάνες για ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης και η κεντρική διαπραγμάτευση των μισθών. Πρόκειται για θεσμούς που σε συνδυασμό με ορισμένα άλλα θεσμικά, οικονομικά και διαρθρωτικά χαρακτηριστικά της αγοράς εργασίας δημιούργησαν ένα πλαίσιο αυτοενδυνάμωσής τους που ήταν αρκετά ισχυρό ώστε να ανακόψει τις πιέσεις μεταρρύθμισης που προκαλούνταν κυρίως από την εμβάθυνση της ευρωπαϊκής ενοποίησης και την ολοένα και μεγαλύτερη ολοκλήρωση των οικονομιών. Παράλληλα οι δομημένοι θεσμοί ευνόησαν τη διαμόρφωση άτυπων διαδικασιών-συμπεριφορών, όπως η απασχόληση σε καθεστώς αδήλωτης και ανεξάρτητης σχέσης εργασίας (μη δομημένοι θεσμοί), συνθέτοντας ένα πλαίσιο αυτοενδυνάμωσης των τελευταίων. Σύμφωνα με τον Φιλίνη οι μεταρρυθμίσεις που προωθήθηκαν την τριετία 2010-12 τροποποίησαν σημαντικά ορισμένους θεσμούς της αγοράς εργασίας χωρίς ωστόσο να έχουν ακόμα διαμορφώσει ένα νέο πλαίσιο αυτοενδυνάμωσής τους και ως εκ τούτου ένα νέο μονοπάτι εξάρτησης αυτής της αγοράς.

Η ανώτατη εκπαίδευση και η έρευνα

Η ανώτατη εκπαίδευση και η έρευνα συγκροτούν δυναμικά έναν χώρο πολιτικής, καθώς αποτελούν βασικό μέρος του λεγόμενου «τριγώνου της γνώ-

σης». Στο άρθρο του Χαράλαμπου Χρυσομαλλίδη με τίτλο «Θεσμοί και μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα: η περίπτωση του χώρου ανώτατης εκπαίδευσης και έρευνας» εξετάζονται οι εξελίξεις στις αντίστοιχες δημόσιες πολιτικές από τη δεκαετία του 1980 μέχρι σήμερα.

Και στα δύο ζητήματα διερευνώνται τα βασικά στοιχεία κάθε πολιτικής, ο βαθμός εξάρτησης από την «ιστορική τροχιά», οι περιπτώσεις μεταβολής τους, τα αίτια και τα αποτελέσματα των σχετικών πρωτοβουλιών. Τέλος γίνεται σύγκριση μεταξύ των δύο δημόσιων πολιτικών, αναλύεται η επίδραση των υπερεθνικών δραστηριοτήτων και πρωτοβουλιών στην εθνική άσκηση της πολιτικής, προσδιορίζεται το είδος των αλλαγών και διερευνάται ο βαθμός στον οποίο τα χαρακτηριστικά της πολιτικής στον χώρο της «ανώτατης εκπαίδευσης και έρευνας» συναντώνται ευρύτερα στην εγχώρια πολιτική δραστηριότητα. Το βασικό συμπέρασμα του Χρυσομαλλίδη είναι ότι η πολιτική για την ανώτατη εκπαίδευση έχει εξελιχθεί από τη δεκαετία του 1980, ενώ η πολιτική για την έρευνα και την τεχνολογία παραμένει ουσιαστικά αναλλοίωτη. Στην πρώτη περίπτωση οι αλλαγές που έχουν πραγματοποιηθεί είναι αποτέλεσμα άλλοτε της βούλησης των εγχώριων δρώντων και άλλοτε της συμμετοχής της Ελλάδας σε υπερεθνικές πρωτοβουλίες. Στη δεύτερη περίπτωση οι παρατηρούμενες μεταβολές είναι πολύ περιορισμένες λόγω της χαμηλής θέσης της έρευνας και τεχνολογίας στην εγχώρια πολιτική ημερήσια διάταξη. Αποτέλεσμα είναι η δημόσια πολιτική να παραμένει στάσιμη και οι υπάρχοντες θεσμοί να καθίστανται παρωχημένοι.

Σύμφωνα με τον Χρυσομαλλίδη, η επίδραση των υπερεθνικών αποφάσεων στο εθνικό επίπεδο και η αποτελεσματικότητα της συνεπαγόμενης πολιτικής εξαρτώνται από τον βαθμό της δεσμευτικότητας των υπερεθνικών δράσεων και από τις εγχώριες συνθήκες που σχετίζονται με τη θεσμική ικανότητα, τον συγχρονισμό των υπερεθνικών δράσεων, τις σχέσεις μεταξύ κυβέρνησης και εμπλεκόμενων μερών, την ύπαρξη ενός εγχώριου συνασπισμού που πιέζει υπέρ των αλλαγών και την έκταση των διαφορών του εθνικού συστήματος από τις επιταγές της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η πρακτική του «ήπιου δικαίου» και η απουσία μηχανισμών επιβολής στα κράτη-μέλη οδηγεί στην υστέρηση της μεταφοράς της ευρωπαϊκής πολιτικής στο εθνικό επίπεδο ή αφήνει περιθώρια διαφοροποίησης σε μια *à la carte* έκδοση εφαρμογής μιας πολιτικής.

Ο Χρυσομαλλίδης αποφαινεται ότι η εξέλιξη της δημόσιας πολιτικής στον χώρο της ανώτατης εκπαίδευσης και της έρευνας συνδέεται με φαινόμενα που προκύπτουν από ευρέως διαδεδομένα χαρακτηριστικά της δημόσιας πολιτικής στην Ελλάδα. Επιπλέον η αλλαγή «παραδείγματος» αποδει-

κνύεται ιδιαίτερα δύσκολη, λόγω της έλλειψης σχεδιασμού ή της ανικανότητας του πολιτικού προσωπικού, της αδυναμίας της δημόσιας διοίκησης να παράσχει τα απαραίτητα εργαλεία, καθώς και των εδραιωμένων συμπερομένων που δεν επιθυμούν τη μεταβολή του υφιστάμενου πλαισίου. Τέλος διαπιστώνεται ότι μέχρι σήμερα η διαχείριση της τρέχουσας οικονομικής κρίσης δεν έχει ως στόχο τη μεταβολή του παραγωγικού και αναπτυξιακού προτύπου της χώρας· αντιθέτως οι επιλογές των κυβερνήσεων οδηγούν στην περαιτέρω υποβάθμιση των τομέων έντασης γνώσης.

Οι πολιτικές μετανάστευσης και ασύλου

Κατά την τελευταία εικοσαετία οι πολιτικές μετανάστευσης και ασύλου έχουν καταλάβει μία από τις κορυφαίες θέσεις στην ατζέντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο άρθρο με τίτλο «Ο εξευρωπαϊσμός των πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου στην Ελλάδα (1990-2012)», ο Γιάννης Παπαγεωργίου εξετάζει: α) το πώς οι ευρωπαϊκές –με την ευρεία έννοια του όρου– πολιτικές ή πρακτικές επηρέασαν τις εθνικές πολιτικές για τη μετανάστευση και το άσυλο και β) το κατά πόσον οι αλλαγές αυτές συνιστούν ή όχι «εξευρωπαϊσμό».

Η Ευρωπαϊκή Ένωση και η Ελλάδα άρχισαν να ασχολούνται με τα θέματα μετανάστευσης και πολιτικού ασύλου περίπου την ίδια εποχή, στα μέσα και τα τέλη της δεκαετίας του 1980 –για διαφορετικούς λόγους η κάθε μία. Τόσο η σταδιακή νομοθετική εναρμόνιση στην Ε.Ε. όσο και η διαμόρφωση σχετικών πολιτικών στην Ελλάδα σε κάποια σημεία συγκλίνουν ενώ σε άλλα ακολουθούν διαφορετικές προσεγγίσεις. Ο Παπαγεωργίου αναλύει τις σχετικές πολιτικές και εξετάζει τις αιτίες που οδήγησαν στη διαμόρφωσή τους, τους λόγους για τους οποίους εμφανίζονται διαφοροποιήσεις ανάμεσα στο εγχώριο και το ευρωπαϊκό επίπεδο, καθώς και την ώσμωση μεταξύ των δύο αυτών παράλληλων πολιτικών. Ειδικότερα μελετώνται οι τρόποι με τους οποίους η διαμόρφωση ολοένα και πιο δεσμευτικών πολιτικών στο πλαίσιο της Ε.Ε. είχε αντίκτυπο τόσο άμεσα στο νομοθετικό πλαίσιο της Ελλάδας, όσο και έμμεσα στον αναστοχασμό των ελληνικών πολιτικών και πρακτικών.

Ο Παπαγεωργίου διαπιστώνει ότι οι πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη μετανάστευση και το άσυλο προχώρησαν με σταδιακό και συχνά αργό τρόπο, συνδυάζοντας ταυτόχρονα αύξηση των περιορισμών και των δυσκολιών στην είσοδο και εγκατάσταση με τη βελτίωση των δικαιωμάτων όσων βρίσκονται ήδη στην Ε.Ε. Η Ελλάδα ακολούθησε την ευρωπαϊκή τάση μόνο ως προς την πρώτη διάσταση, εφαρμόζοντας πολιτικές περιοχής της μετα-

νάστευσης, χωρίς ταυτόχρονα να διευρύνει τα δικαιώματα των αλλοδαπών στη χώρα. Παράλληλα, ενώ ενσωματώνει την ευρωπαϊκή νομοθεσία, παρουσιάζει σοβαρά προβλήματα ουσιαστικής υλοποίησης των σχετικών ρυθμίσεων, ιδίως όταν αυτές προϋποθέτουν δαπάνη ή επένδυση και όταν σηματοδοτούν αύξηση των δικαιωμάτων των αλλοδαπών. Ως εκ τούτου ο Παπαγεωργίου αναφέρεται σε έναν περιορισμένο «εξευρωπαϊσμό» των σχετικών πολιτικών, ιδίως στο μέτρο που αυτός ευθυγραμμίζεται με τις δεδηλωμένες ή υπόρρητες θέσεις της Πολιτείας (και εν πολλοίς και της κοινωνίας), αλλά όχι σε ό,τι αφορά την εξελισσόμενη κατά τα τελευταία χρόνια τάση επέκτασης (τόσο νομοθετικά όσο και νομολογιακά) των δικαιωμάτων των αλλοδαπών. Η έλλειψη εξευρωπαϊσμού είναι ιδιαίτερα εμφανής στην εθνική πρακτική ως προς τη διεθνή προστασία σε όλες τις διαστάσεις της (υποδοχή αιτούντων άσυλο, πρόσβαση στη διαδικασία, συνθήκες κράτησης και διαδικασία εξέτασης ενός αιτήματος) όπου όχι μόνο δεν μπορεί να γίνει λόγος για εξευρωπαϊσμό, αλλά μάλλον για περαιτέρω απόκλιση από τις ευρωπαϊκές και διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας.

Η περιφερειακή και τοπική διοίκηση και αυτοδιοίκηση

Ένας από τους χώρους πολιτικής που έχει συνδεθεί με τη δυναμική του εξευρωπαϊσμού είναι η περιφερειακή και τοπική διοίκηση και αυτοδιοίκηση. Στο άρθρο με τίτλο «Thirty years of territorial restructuring in Greece» («Τριάντα χρόνια εδαφικής ανασυγκρότησης στην Ελλάδα»), ο Βασίλης Λεοντίσης εξετάζει την αποκέντρωση που έλαβε χώρα από το 1981 μέχρι και το 2010.

Παρόλο που η Ελλάδα παραμένει μια ιδιαίτερα συγκεντρωτική χώρα, αναγνωρίζεται ότι στο διάστημα αυτό έγιναν σημαντικές αποκεντρωτικές μεταρρυθμίσεις. Αυτές επηρέασαν τόσο τις περιφέρειες και τις νομαρχίες, όσο και τους δήμους και τις κοινότητες αν και, παρά τις αλλαγές που έχουν επέλθει, τα βασικά συστατικά του συγκεντρωτικού συστήματος παραμένουν σε μεγάλο βαθμό αναλλοίωτα. Το άρθρο εξετάζει τους αιτιακούς παράγοντες των μεταρρυθμίσεων που συνέτειναν στη μερική έστω αποκέντρωση του συστήματος κατά την εξεταζόμενη περίοδο, αλλά και τους παράγοντες εκείνους που αντιτάθηκαν σε αυτή, με αποτέλεσμα τη σχετική αδράνεια που παρατηρείται.

Το βασικό επιχείρημα του Λεοντίση είναι ότι οι παράγοντες που διαμόρφωσαν τη –μη γραμμική και δυναμική– διαδικασία αποκέντρωσης της χώρας ήταν κυρίως εσωτερικής φύσης. Ο ανταγωνισμός των μεγάλων κομμάτων, η ανάγκη για εκδημοκρατισμό και (αργότερα) η αίσθηση πως το σύστημα έ-

πρεπε να αναμορφωθεί ώστε να γίνει πιο παραγωγικό επηρέασαν καίρια τη μεταρρυθμιστική διαδικασία. Παράλληλα τα δομικά χαρακτηριστικά του ελληνικού κοινωνικο-πολιτικού οικοδομήματος, όπως η ύπαρξη σημαντικών θυλάκων αντίστασης (τόσο σε τοπικό όσο και σε κεντρικό επίπεδο) λειτούργησαν ενάντια στις μεταρρυθμίσεις. Ιδιαίτερα σημαντική για τη προώθηση ή μη των μεταρρυθμίσεων υπήρξε επίσης η δράση (ή η αδράνεια) συγκεκριμένων προσώπων που κατείχαν θέσης ευθύνης. Η πίεση για εξευρωπαϊσμό των πολιτικών δομών της χώρας και η σημασία άλλων διεθνών παραγόντων απεδείχθησαν τελικά δευτερεύουσας σημασίας, αν και η αλληλεπίδρασή τους με τους προαναφερθέντες εσωτερικούς παράγοντες έπαιξε τον δικό της ρόλο στη μεταρρυθμιστική διαδικασία.¹²

Ο συντονισμός των Εθνικών Προγραμμάτων Μεταρρυθμίσεων της Ελλάδας

Σε θεσμικούς όρους, η Στρατηγική της Λισσαβώνας της Ε.Ε. δεν αποτελεί έναν ενιαίο χώρο πολιτικής, αλλά μια νέα αρχιτεκτονική διακυβέρνησης – μια θεσμική διευθέτηση σε διεθνές επίπεδο που αντιμετωπίζει μακροπρόθεσμα προβλήματα στρατηγικής φύσης με έναν ολιστικό τρόπο, θέτει συγκεκριμένους στόχους πολιτικής και υλοποιείται μέσω ενός συνδυασμού παλαιών και νέων οργανωτικών δομών.¹³ Από την άλλη πλευρά, η εφαρμογή της «Λισσαβώνας» σε εγχώριο επίπεδο είναι αρμοδιότητα της κεντρικής εκτελεστικής εξουσίας (core executive). Στο άρθρο με τίτλο «Who is going to reform the reformers? The coordination of the Greek National Reform Programmes» («Ποιος θα μεταρρυθμίσει τους μεταρρυθμιστές; Ο συντονισμός των ελληνικών Εθνικών Προγραμμάτων Μεταρρυθμίσεων»), ο Γιώργος Ανδρέου εξετάζει τις επιπτώσεις της αναθεωρημένης Στρατηγικής της Λισσαβώνας και ειδικά των Εθνικών Προγραμμάτων Μεταρρυθμίσεων (ΕΠΜ) στον συντονισμό της ευρωπαϊκής πολιτικής της Ελλάδας.

Ο συγγραφέας διατυπώνει την υπόθεση εργασίας ότι τα ΕΠΜ συμβάλλουν

12. Η θεσμοθέτηση των περιφερειών το 1986 αποτελεί το μοναδικό παράδειγμα άμεσου εξευρωπαϊσμού των περιφερειακών και τοπικών δομών της χώρας. Ακόμα και σε αυτή την περίπτωση ωστόσο ο νέος θεσμός «προσαρμόστηκε» στις προτεραιότητες και τους πολιτικούς σχεδιασμούς της τότε κυβέρνησης. G. Andreou, «EU Cohesion Policy in Greece: Patterns of Governance and Europeanization», *South European Society and Politics*, ό.π., σ. 246.

13. Βλ. S. Borrás - C. Radaelli, «The politics of governance architectures: creation, change and effects of the EU Lisbon Strategy», *Journal of European Public Policy*, τόμ. 18, τχ. 4, 2011, σ. 463-484.

στη διαμόρφωση δομών συντονισμού που ενισχύουν α) τον συγκεντρωτισμό, β) την πολιτικοποίηση και γ) αλλαγές που ακολουθούν το ιστορικό μονοπάτι και διαϊωνίζουν τις προϋπάρχουσες θεσμικές δομές. Η ανασκόπηση της διακυβέρνησης των τριών ΕΠΜ που έχουν εκδοθεί μέχρι σήμερα (2005-2008, 2008-2010, 2011-2014) επιβεβαιώνει σε μεγάλο βαθμό αυτή την τριπλή υπόθεση και επιπλέον οδηγεί σε δύο ενδιαφέροντα ευρήματα. Πρώτον τα δύο θεμελιώδη χαρακτηριστικά του βραχύβιου δικτύου πολιτικής των ΕΠΜ ήταν ο άτυπος και προσωποκεντρικός χαρακτήρας του. Δεύτερον η διάλυση του δικτύου αυτού το 2010 δεν οφείλεται σε εγγώριους παράγοντες ή εξελίξεις, αλλά στην επιβολή του Μνημονίου –και στην επιμονή των ευρωπαϊκών εταίρων της Ελλάδας να ταυτίσουν την υλοποίηση του ελληνικού ΕΠΜ με την τήρηση των δεσμεύσεων που απορρέουν από την υιοθέτηση του προγράμματος οικονομικής προσαρμογής της χώρας. Το γεγονός αυτό σήμανε ουσιαστικά τον «θάνατο» του ελληνικού ΕΠΜ και την υποκατάστασή του από τη διαδικασία εφαρμογής των συμφωνηθέντων με την Τρόικα στα πλαίσια μιας τριμηνιαίας διαδικασίας παρακολούθησης. Σύμφωνα με τον Ανδρέου αυτή η διαδικασία καταναγκαστικού-άμεσου εξευρωπαϊσμού (που ακολουθείται με ταυτόσημο τρόπο από τις άλλες δύο «χώρες του Μνημονίου») απέχει παρασάγγας από τη λογική του εθελοντικού-έμμεσου εξευρωπαϊσμού που ενσαρκώνει η Στρατηγική της Λισσαβώνας (και η διάδοχός της «Ευρώπη 2020») και οδηγεί σε μία «Ευρώπη 2020» δύο ταχυτήτων. Από την άλλη πλευρά διαπιστώνεται ότι οι νέες εθνικές διαδικασίες συντονισμού για την εφαρμογή του Μνημονίου στην Ελλάδα βασίζονται σε προϋπάρχουσες δομές και διαδικασίες που ακολουθούν πιστά την παράδοση του συγκεντρωτισμού, της πολιτικοποίησης, του άτυπου χαρακτήρα και του «προσωποκεντρισμού».

3. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΦΙΕΡΩΜΑΤΟΣ

Όπως είναι προφανές, κάθε ένα από τα άρθρα του αφιερώματος επικεντρώνεται στην περιγραφή και ανάλυση ενός πλέγματος θεσμών, πολιτικών και πολιτικών διαδικασιών που διέπεται από ένα πλήθος ουσιαστικών, πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών ιδιαιτεροτήτων. Μεγάλες διαφοροποιήσεις παρατηρούνται επίσης ως προς την ένταση, την αμεσότητα και τη φύση του εξευρωπαϊσμού του κάθε υπό εξέταση χώρου πολιτικής. Στο ένα άκρο θα μπορούσαμε να τοποθετήσουμε τα Εθνικά Προγράμματα Μεταρρυθμίσεων –τα οποία αποτελούν αυτά καθαυτά εργαλεία εξευρωπαϊσμού στα πλαί-

σια μιας νεοπαγούς θεσμικής αρχιτεκτονικής της Ε.Ε.· στο δε άλλο άκρο είναι δόκιμο να ενταχθεί η περίπτωση της τοπικής διοίκησης και αυτοδιοίκησης –ένα πλέγμα θεσμών που διαθέτουν περιορισμένους διαύλους άμεσης επικοινωνίας με την Ε.Ε. και όπου οι όποιες διαδικασίες εξευρωπαϊσμού «εκ των άνω» και «εκ των κάτω» υπόκεινται, με μικρές μόνο εξαιρέσεις, στη διαμεσολάβηση της κεντρικής κυβέρνησης και διοίκησης. Τούτων δοθέντων είναι αξιοσημείωτος ο βαθμός σύμπτωσης των συμπερασμάτων που διατυπώνονται σε σχέση με την έκταση και τη φύση των θεσμικών αλλαγών –ή/και των αλλαγών πολιτικής– που έλαβαν χώρα με την πάροδο του χρόνου καθώς και αναφορικά με το ειδικό βάρος των επιμέρους παραγόντων που ενθάρρυναν ή αποθάρρυναν τις αλλαγές αυτές.

Με μια μικρή μόνο διάθεση απλούστευσης, έως την εισαγωγή του Μνημονίου κυριαρχεί *μια εικόνα ακινησίας ή και δυσκαμψίας των επίσημων δομών (οργανισμών)* που οριοθετούν τις βασικές αρχές και προτεραιότητες κάθε χώρου πολιτικής. Αφενός στις περισσότερες περιπτώσεις οι εγχώριοι δρώντες αδυνατούν να (ή επιλέγουν να μην) αξιοποιήσουν τα παράθυρα ευκαιρίας που «ανοίγονται» περιοδικά, με αποτέλεσμα να γινόμαστε μάρτυρες ελάχιστων και συνήθως ημιτελών δομικών αλλαγών συστημικής φύσης. Αφετέρου οι παρατηρούμενες αλλαγές είναι κατά κανόνα προσαυξητικής και παραμετρικής φύσης. Καθώς οι προϋπάρχουσες εγχώριες δομές χάνουν σταδιακά τη δυνατότητα να επιτελέσουν το σύνολο ή μέρος των λειτουργιών για τις οποίες προορίζονται είτε διολισθαίνουν προς ένα καθεστώς αναποτελεσματικότητας («ολίσθηση») είτε μεταλλάσσονται, ασκώντας λειτουργίες που απέχουν από την αρχική αποστολή τους («μετατροπή»), είτε συμπληρώνονται από νέες –συνήθως άτυπες– δομές που αναλαμβάνουν να καλύψουν το κενό που δημιουργήθηκε («στρωματοποίηση»), είτε εκτοπίζονται από τις τελευταίες («εκτοπισμός»)¹⁴ είτε συνηθέστερα εξελίσσονται ταυτόχρονα δύο ή περισσότερες από τις παραπάνω διαδικασίες. Κάθε μία από τις επιμέρους συνεισφορές του ανά χείρας τεύχους βρήθει αναφορών σε αντίστοιχες διαδικασίες προσαυξητικής προσαρμογής, γεγονός που αποκαλύπτει ότι η υιοθέτησή τους αποτελεί στρατηγική επιλογή των κυρίαρχων πολιτικών δρώντων. Μια παράπλευρη απώλεια αυτής της στρατηγικής είναι βέβαια το γενικευμένο έλλειμμα αποτελεσματικότητας ως προς τη διαμόρφωση και υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών.

14. W. Streeck - K. Thelen, «Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies», *ό.π.*, σ. 19-26.

Η εικόνα στατικότητας που προκύπτει από τη μελέτη των τυπικών δομών έρχεται σε αντίθεση με την εικόνα ρευστότητας που ανακλύπει όταν η ανάλυση στρέφεται στην εξέταση των τυπικών κανόνων και διαδικασιών¹⁵ σε αυτή την περίπτωση παρατηρούνται συχνές μεταβολές, οι οποίες υπακούουν σε μια λογική «νομικού φορμαλισμού»¹⁵ και συνοδεύονται από οργανωτικές αλλαγές προσαυξητικής φύσης. Οποιαδήποτε γενίκευση ως προς αυτή την παράμετρο είναι αδύνατη. Αρκεί πάντως να επισημανθεί ότι μεγαλύτερη ρευστότητα εμφανίζεται συνήθως στις περιπτώσεις ή στις περιόδους εκείνες όπου ανακλύπει σημαντικός βαθμός αλληλεξάρτησης με το διεθνές ή/και το ευρωπαϊκό περιβάλλον. Σε γενικές γραμμές, πάντως, οι εγχώριοι δρώντες προτιμούν να διαχειρίζονται τη ρευστότητα ή/και την αβεβαιότητα που ανακλύπει από τις αλληλεπιδράσεις ανάμεσα στους εγχώριους και διεθνείς κανόνες διατηρώντας το οργανωτικό «κέλυφος» των υφιστάμενων δομών.

Εκ πρώτης όψεως, οι δρώντες εμφανίζονται να απολαμβάνουν μεγάλο βαθμό αυτονομίας έναντι των θεσμών. Τα περισσότερα από τα άρθρα του αφιερώματος αναφέρονται σε συγκεκριμένα πρόσωπα ή/ και ατομικές πρωτοβουλίες που επηρέασαν καταλυτικά τη διαμόρφωση ή την εξέλιξη ενός χώρου πολιτικής. Οσοίσο αυτός ο «προσωποκεντρισμός» δεν μεταφράζεται πάντοτε σε μεγαλύτερη αυτονομία των δρώντων έναντι των τυπικών και κυρίως των άτυπων θεσμών. Με άλλα λόγια το γεγονός ότι επιμέρους πρόσωπα έχουν τη δυνατότητα να ελέγχουν –επίσημα ή ανεπίσημα– τη λειτουργία τυπικών δομών (πολλές φορές παρά τους ισχύοντες τυπικούς κανόνες) δεν οδηγεί αναγκαστικά σε αλλαγή πολιτικής: σε πολλές περιπτώσεις αποδεικνύεται ότι η ύπαρξη πολυάριθμων «ανεπίσημων σημείων αρνησικυρίας»¹⁶ αλλά και η ίδια η αναποτελεσματικότητα των τυπικών δομών εξουδετερώνουν οιαδήποτε πρωτοβουλία αλλαγής.

Σε αυτό το περιβάλλον αναποτελεσματικότητας των επίσημων δομών και ρευστότητας των επίσημων κανόνων ο ρόλος των άτυπων δομών και κανόνων αποκτά βαρύνουσα σημασία –η σημασία τους για τη διαμόρφωση και υλοποίηση πολιτικής στην Ελλάδα έχει επισημανθεί πολλάκις.¹⁷ Στα κείμενα του

15. OECD, *Greece: Review of the Central Administration*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Παρίσι 2011, σ. 50-52.

16. Μεταξύ άλλων βλ. K. Featherstone, «The Greek Sovereign Debt Crisis and EMU: A Failing State in a Skewed Regime», *Journal of Common Market Studies*, τόμ. 49, τχ. 2, 2011, σ. 195-198.

17. Βλ. K. Featherstone - Δ. Παπαδημητρίου, *Τα όρια του εξευρωπαϊσμού. Δημόσια πολιτική και μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα*, ό.π.

αφιερώματος διαπιστώνεται πάντως ότι πολύ συχνά η παραγωγή δημόσιας πολιτικής βασίζεται στη λειτουργία δικτύων τα οποία συνδυάζουν τυπικούς και άτυπους θεσμούς και τα οποία δημιουργούνται και συντηρούνται κατόπιν πρωτοβουλίας μεμονωμένων δρώντων. Ένα από τα σημαντικότερα μειονεκτήματα αυτού του τύπου διευθέτησης –όπως επισημαίνεται στις ακόλουθες σελίδες– είναι η έλλειψη συνέχειας, σταθερότητας και προβλεψιμότητας.

Όσον αφορά τη συμβολή της Ε.Ε. στις θεσμικές μεταβολές που παρατηρήθηκαν, διαφαίνεται ότι η πρώτη από τις δύο υποθέσεις που είχαμε διατυπώσει αρχικά επιβεβαιώνεται μόνο εν μέρει: η Ευρωπαϊκή Ένωση επηρεάζει καταλυτικά και μόνιμα τη δομή και τη λειτουργία ενός χώρου πολιτικής μόνο όταν υφίσταται νομικός καταναγκασμός (και άρα η δυνατότητα επιβολής κυρώσεων). Οσοίσο δεν διαπιστώνεται ισχυρή συσχέτιση ανάμεσα στον βαθμό επιρροής της Ε.Ε. και στο ύψος των χρηματοδοτήσεων της προς την Ελλάδα· καταδεικνύεται μάλιστα ότι υπάρχουν χώροι πολιτικής (όπως αυτός της έρευνας και τεχνολογίας) όπου η υψηλή εξάρτηση από τις κοινοτικές χρηματοδοτήσεις συνοδεύεται από θεσμική αδράνεια. Από την άλλη πλευρά σε κανένα από τα άρθρα αυτού του τεύχους δεν παρατηρείται λειτουργική και πολιτική εκχέλιση των επιπτώσεων της Ε.Ε. από περισσότερο «εξευρωπαϊσμένους» σε λιγότερο «εξευρωπαϊσμένους» χώρους πολιτικής. Οφείλουμε πάντως να αναγνωρίσουμε ότι σε πολλές περιπτώσεις ο διαχωρισμός των επιπτώσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης από τις επιπτώσεις άλλων εγχώριων και διεθνών παραγόντων είναι εξαιρετικά δύσκολος.¹⁸

Κατά την τελευταία τριετία η χώρα υπόκειται σε μια διαδικασία καταναγκαστικού-άμεσου εξευρωπαϊσμού, με εξαιρετικά αβέβαιες προς το παρόν προοπτικές. Είναι αυτονόητο ότι σημασία των διαδικασιών «εκ των άνω» εξευρωπαϊσμού έχει αυξηθεί για την Ελλάδα. Από την άλλη πλευρά ακόμα και σήμερα η βαρύτητα των εγχώριων θεσμικών παραγόντων δεν είναι διόλου αμελητέα: ο άμεσος καταναγκασμός του Μνημονίου εντοπίζεται στην επίτευξη συγκεκριμένων εκροών πολιτικής (policy outputs) σε προκαθορισμένο χρονικό διάστημα, ενώ τα περισσότερα μέσα (δομές και κανόνες) για την επίτευξη των στόχων αυτών δεν καθορίζονται εκ των προτέρων, αλλά αποσαφηνίζονται (ή/και αναθεωρούνται) έπειτα από διαπραγματεύσεις ανάμεσα στην κυβέρνηση και την Τρόικα. Επιπροσθέτως αρκετοί χώροι πολιτικής βρίσκονται κατ' αρχήν «έξω» από τη στοχοθεσία του Μνημονίου (π.χ. ανώ-

18. Βλ. το άρθρο για την εδαφική ανασυγκρότηση της Ελλάδας και το άρθρο για τις πολιτικές μετανάστευσης και ασύλου στο ανά χείρας τεύχος.

τατη εκπαίδευση και έρευνα, μεταναστευτική πολιτική), χωρίς βέβαια να παραμένουν ανεπηρέαστοι από την εφαρμογή του. Επιγραμματικά αφενός η ισχύς των ευρωπαϊκών και διεθνών παραγόντων ενισχύεται συνολικά –και η διαδικασία λειτουργικής και πολιτικής εκχείλισης από περισσότερο σε λιγότερο εξευρωπαϊσμένους χώρους πολιτικής είναι πλέον ισχυρότατη–, αφετέρου η ισχύς αυτή ποικίλλει ανάλογα με την περίπτωση (και ανάλογα με το αντικείμενο και τη φύση των διαδικασιών της υπό εξέταση πολιτικής).

Σε κάθε περίπτωση η συζήτηση των επιπτώσεων της τρέχουσας δημοσιονομικής, οικονομικής και πολιτικής κρίσης αναδεικνύει τη σημασία αφενός των περικοπών των δημόσιων δαπανών (και ιδιαίτερα των δημοσίων επενδύσεων) και αφετέρου της αλλαγής προτεραιοτήτων που εκδηλώνεται σε χώρους πολιτικής όπως η ανώτατη εκπαίδευση και η έρευνα και τεχνολογία, η πολιτική απασχόληση αλλά και η λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αναμφίβολα οι πολιτικές εφαρμογές του Μνημονίου έχουν οριζόντιες επιπτώσεις στο εσωτερικό της χώρας και δεν αφήνουν ανεπηρέαστο κανέναν εγχώριο θεσμό. Αυτό που είναι λιγότερο σαφές είναι εάν η εφαρμογή του προγράμματος οικονομικής προσαρμογής θα επιφέρει μόνιμες μεταβολές στην ιστορική τροχιά των εγχώριων θεσμών και πολιτικών και ειδικότερα εάν θα λειτουργήσει ως καταλύτης για την ποιοτική αλλαγή των αλληλεπιδράσεων ανάμεσα στις τυπικές/άτυπες δομές και τους τυπικούς/άτυπους κανόνες.