

## Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης

Τόμ. 40 (2013)

Αφιέρωμα: Θεσμοί, δημόσιες πολιτικές και μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα





40 | Ιούλιος 2013

ελληνική  
ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ  
ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ  
ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ

---

*GREEK POLITICAL SCIENCE REVIEW*

εκδόσεις ΘΕΜΕΛΙΟ



*ελληνική*  
**ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ  
ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ  
ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ**

---

*GREEK POLITICAL SCIENCE REVIEW*

# ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ

Δίγλωσση περιοδική έκδοση της Ελληνικής Εταιρείας Πολιτικής Επιστήμης

**Γραμματεία Σύνταξης** Περικλής Βαλλιάνος (Πανεπιστήμιο Αθηνών), Νίκος Κουτσιαράς (Πανεπιστήμιο Αθηνών), Νίκος Μαραντζίδης (Πανεπιστήμιο Μακεδονίας), Γρηγόρης Μολύβας (Πανεπιστήμιο Αθηνών), Γεράσιμος Μοσχονάς (Πάντειο Πανεπιστήμιο), Ηλίας Νικολακόπουλος (Πανεπιστήμιο Αθηνών), Γιώργος Παγουλάτος (Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών), Σεραφείμ Σεφεριάδης (Πάντειο Πανεπιστήμιο), Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος (Πανεπιστήμιο Αθηνών), Αστέρης Χουλιάρης (Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου)

**Συντονισμός έκδοσης** Νίκος Κουτσιαράς - Γρηγόρης Μολύβας

**Επιστημονική Επιτροπή** Μανόλης Αγγελίδης, Νίκος Αλιβιζάτος, Θάνος Βερέμης, Γιάννης Βούλγαρης, Διονύσης Γράβαρης, Νίκος Δεμερτζής, Γιώργος Δερτιλής, Νικηφόρος Διαμαντούρος, Αλέξης Ηρακλείδης, Πάνος Καζάκος, Ηλίας Κατσούλης, Πασχάλης Κιτρομυλίδης, Θεόδωρος Κουλουμπής, Νίκος Κουτσιαράς, Δημήτρης Κυρτάτας, Αντώνης Λιάκος, Θάνος Λίποβατς, Λίνα Λούβη, Χρήστος Λυριντζής, Δήμητρα Μαδιάνου, Αντώνης Μακρυδημήτρης, Γιώργος Μαυρογορδάτος, Α.-Ι. Δ. Μεταξάς, Νίκος Μουζέλης, Γρηγόρης Μολύβας, Ηλίας Νικολακόπουλος, Μάρω Πατελιδού, Γιώργος Παπαδημητρίου †, Ευθύμιος Παπαταξιάρχης, Άλκης Ρήγος, Χρήστος Ροζάκης, Παύλος Σούρλας, Καλλιόπη Σπανού, Μιχάλης Σπουρδαλάκης, Κώστας Σταμάτης, Κωνσταντίνος Τσουκαλάς, Λουκάς Τσούκαλης, Κώστας Υφαντής, Αργύρης Φατούρος †, Άννα Φραγκουδάκη, Δημήτρης Χαραλάμπης, Θόδωρος Χατζηπαντελής

**Διεύθυνση Σύνταξης** Ελληνική Εταιρεία Πολιτικής Επιστήμης, Αιόλου 42-44, 10560, Αθήνα, με ένδειξη: *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*. Τηλ.: 210-3689540. e-mail: info@hpsal.gr και www.hpsa.gr. Γραμματεία: Βασίλης Ρόγγας

Τυπογραφική επιμέλεια: Άννα Μαλικιώση — Επιμέλεια κειμένων: Τίνα Πλυτά — Εκτύπωση: «Μητρόπολις» — Βιβλιοδεσία: Θ. Ηλιόπουλος - Π. Ροδόπουλος

Η *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης* εκδίδεται δύο φορές τον χρόνο — Τιμή τεύχους 10 Ευρώ — Συνδρομές: Εσωτερικού 20 Ευρώ - Εξωτερικού 40 Ευρώ - Οργανισμοί, Τράπεζες, κτλ. 100 Ευρώ - Φοιτητές 15 Ευρώ - Τα μέλη της Ελληνικής Εταιρείας Πολιτικής Επιστήμης γίνονται αυτομάτως συνδρομητές με την καταβολή της ετήσιας συνδρομής στην Εταιρεία (50 Ευρώ).

Η *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης* συμμετέχει στο ηλεκτρονικό διαθεματικό δίκτυο Eurozine (<http://www.eurozine.com>)

**eurozine**

# ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ

τεύχος 40, Ιούλιος 2013

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΑΦΙΕΡΩΜΑ: ΘΕΣΜΟΙ, ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ  
ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ / INSTITUTIONS, PUBLIC POLICIES  
AND REFORMS IN GREECE

|                                      |   |     |
|--------------------------------------|---|-----|
| <b>Γ. Ανδρέου</b>                    | Εισαγωγή  | 7   |
| <b>Κ. Φιλίνης</b>                    | Τα τυπικά και τα άτυπα μονοπάτια εξάρτησης της ελληνικής αγοράς εργασίας                                | 22  |
| <b>Χ. Χρυσομαλλίδης</b>              | Θεομοί και μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα: η περίπτωση του χώρου ανώτατης εκπαίδευσης και έρευνας           | 45  |
| <b>Ι. Παπαγεωργίου</b>               | Ο εξευρωπαϊσμός των πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου: από την κοινοτικοποίηση στη συλλογική επίβλεψη; | 70  |
| <b>V. Leontitsis</b>                 | Thirty Years of Territorial Restructuring in Greece (1981-2010)   | 95  |
| <b>G. Andreou</b>                    | “Who is going to reform the reformers?” The coordination of the Greek National Reform Programmes        | 117 |
| -----                                |   |     |
| <b>Z. Λιαλιούτη - Γ. Μπιθυμήτρης</b> | Κρίση, ηγεμονία και ΜΜΕ. Το παράδειγμα ΣΚΑΪ / <i>Καθημερινής</i>  | 139 |
| ΒΙΒΛΙΟΚΡΙΤΙΚΕΣ                       |   |     |
| <b>Ε. Ανδριάκαινα</b>                | Παντελής Λέκκας, <i>Αφαίρεση και εμπειρία. Μια φορμαλιστική θεώρηση του ιδεολογικού φαινομένου</i>      | 175 |
| <b>Χ. Λυριντζής</b>                  | Μάρω Παντελίδου Μαλούτα, <i>Πολιτική συμπεριφορά. Θεωρία, έρευνα και ελληνική πολιτική</i>              | 181 |
| <b>Κ. Ελευθερίου</b>                 | Δέσποινα Παπαδημητρίου, <i>Τα χρόνια της κρίσης στον Μεσοπόλεμο: η ελληνική δημόσια συζήτηση</i>        | 183 |
| <b>Δ. Παπαδημητρίου</b>              | Καίτη Αρώνη-Τσίχλη, <i>Αγροτικές εξεγέρσεις στην παλιά Ελλάδα 1833-1881</i>                             | 186 |

*Το παρόν τεύχος εκδίδεται  
με την ευγενική χορηγία  
της Εθνικής Τράπεζας*



## **Αφιέρωμα**

### **ΘΕΣΜΟΙ, ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**

### **INSTITUTIONS, PUBLIC POLICIES AND REFORM IN GREECE**

Επιμέλεια αφιερώματος: Γιώργος Ανδρέου

1. Εισαγωγή, *Γιώργος Ανδρέου*
2. Τα τυπικά και τα άτυπα μονοπάτια εξάρτησης της ελληνικής αγοράς εργασίας, *Κυριάκος Φιλίνης*
3. Θεσμοί και μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα: η περίπτωση του χώρου ανώτατης εκπαίδευσης και έρευνας, *Χαράλαμπος Χρυσομαλλίδης*
4. Ο εξευρωπαϊσμός των πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου: από την κοινοτικοποίηση στη συλλογική επίβλεψη; *Ιωάννης Παπαγεωργίου*
5. Thirty Years of Territorial Restructuring in Greece (1981-2010), *Vasilis Leontitsis*
6. “Who is going to reform the reformers?”. The coordination of the Greek National Reform Programmes, *George Andreou*



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.<sup>1</sup> 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.).<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup> 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» προσέγγιση<sup>5</sup> 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](http://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.<sup>6</sup> 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 θεσμοί με την ευρύτερη έννοια<sup>7</sup> στη συμπεριφορά των δρώντων. Κατ' αρχήν οι θεσμοί χαρακτηρίζονται από ασυμμετρίες ως προς την ισχύ των δρώντων και την πρόσβασή τους στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Επιπλέον η επίδραση που ασκεί το θεσμικό 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.<sup>8</sup> Τέλος ιδιαίτερη προσοχή δίδεται στην «εξάρτηση από το ιστορικό μονοπάτι» (path dependency), καθώς τα παγιωμένα θεσμικά 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.<sup>9</sup>

Τα τελευταία χρόνια ορισμένοι από τους υποστηρικτές του ιστορικού θεομισμού έχουν αναπτύξει ένα εναλλακτικό υπόδειγμα, το οποίο αντιλαμβάνεται την έννοια της θεσμικής 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 θεσμούς περιλαμβάνονται τυπικοί ή επίσημοι θεσμοί (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 θεσμοί (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,<sup>10</sup> 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).<sup>11</sup>

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 αχίλλειος 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 εκχείλιση (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 δυνητικά 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 περιορισμού 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.<sup>12</sup>

### 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.<sup>13</sup> 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»)<sup>14</sup> 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 διαδικασιών<sup>15</sup> σε αυτή την περίπτωση παρατηρούνται συχνές μεταβολές, οι οποίες υπακούουν σε μια λογική «νομικού φορμαλισμού»<sup>15</sup> 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»<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> 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). Οσοίτιο 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.<sup>18</sup>

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.

## ΤΑ ΤΥΠΙΚΑ ΚΑΙ ΤΑ ΑΤΥΠΙΑ ΜΟΝΟΠΑΤΙΑ ΕΞΑΡΤΗΣΗΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΑΓΟΡΑΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

*Κυριάκος Φιλίνης\**

---

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 έως το 2009 προωθήθηκαν οριακές μεταρρυθμίσεις στην ελληνική αγορά εργασίας, παρά τις ασθενείς επιδόσεις της αλλά και τις πιέσεις για θεσμική αλλαγή που προκαλούσε η εξέλιξη της ευρωπαϊκής ενοποίησης, η ολοκλήρωση των οικονομικών και η σταδιακή αναβάθμιση των πολιτικών απασχόλησης σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Υποστηρίζεται ότι το μονοπάτι εξάρτησης αυτής της αγοράς και οι σχέσεις συμπληρωματικότητας που αναπτύσσονται μεταξύ των θεσμών που διέπουν τη λειτουργία της καθώς και με άλλα διαρθρωτικά και θεσμικά χαρακτηριστικά της εγχώριας οικονομίας δυσχέραναν τη θεσμική αλλαγή. Την τριετία 2010-2012 οι μεταρρυθμίσεις που προωθήθηκαν στην αγορά εργασίας ήταν σημαντικές, αποτέλεσμα της σύνδεσής τους με την πορεία χρηματοδότησης της ελληνικής οικονομίας, χωρίς ωστόσο να προκύπτει ότι διαμορφώθηκε ένα νέο μονοπάτι εξάρτησης για την αγορά αυτή.

---

### 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Οι μεταρρυθμίσεις που προωθήθηκαν την περίοδο 2010-2012 στην αγορά εργασίας υπήρξαν σημαντικές<sup>1</sup> αφορούσαν δε θεσμούς που για πολλά χρόνια παρέμεναν αμετάβλητοι. Έως τότε ωστόσο, και μάλιστα από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, οι μεταρρυθμίσεις στις οποίες είχαν προβεί οι ελληνικές κυβερνήσεις ήταν οριακές και αφορούσαν κυρίως θεσμούς που δεν βρισκόταν στον πυρήνα του μοντέλου οργάνωσής της.

Το κείμενο που ακολουθεί εστιάζει στους παράγοντες που δυσχέραναν τη θεσμική αλλαγή στην αγορά εργασίας παρά τις ασθενείς της επιδόσεις. Παράλληλα περιγράφονται οι σχέσεις συμπληρωματικότητας που αναπτύσσονταν μεταξύ των θεσμών της και πώς αυτές δημιούργησαν το πλαίσιο αυ-

\* Ο Κυριάκος Φιλίνης είναι Διδάκτωρ του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

τοενδυνάμωσής τους. Υποστηρίζεται ότι οι σημαντικές μεταρρυθμίσεις που προωθήθηκαν την περίοδο 2010-2012 ήταν αποτέλεσμα του υψηλού κόστους που θα προκαλούσε η μη προώθησή τους, καθώς συνδέθηκαν με τη χρηματοδότηση των ελληνικών κυβερνήσεων. Ωστόσο δεν προκύπτει ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις για τη διαμόρφωση ενός νέου μονοπατιού εξάρτησης της συγκεκριμένης αγοράς.

Η ανάγκη μεταρρύθμισης της ελληνικής αγοράς εργασίας, έως το 2009, προκύπτει από τις ασθενείς επιδόσεις της οι οποίες περιγράφονται στη δεύτερη ενότητα του άρθρου. Ακολούθως εξηγείται πώς η εξέλιξη της ευρωπαϊκής ενοποίησης, αλλά και η ολοκλήρωση των ευρωπαϊκών οικονομικών δημιουργήσαν προδοκίες για τη θεσμική μεταρρύθμιση της εν λόγω αγοράς. Όπως όμως συνάγεται από τον απολογισμό αυτής της μεταρρύθμισης, που παρουσιάζεται στην τέταρτη ενότητα, οι προσδοκίες αυτές διαψεύστηκαν και οι ασθενείς επιδόσεις της αγοράς εργασίας δεν ώθησαν τις κυβερνήσεις της περιόδου 1990-2009 να προωθήσουν μεταρρυθμίσεις προκειμένου να τις βελτιώσουν. Στην πέμπτη ενότητα περιγράφεται πώς οι θεσμοί αυτής της αγοράς και οι συμπληρωματικές σχέσεις που αναπτύσσονται μεταξύ τους αλλά και με μια σειρά άλλων θεσμικών και διαρθρωτικών χαρακτηριστικών της ελληνικής οικονομίας δυσχέραναν τη θεσμική αλλαγή. Τέλος παρουσιάζονται οι κυριότερες μεταρρυθμίσεις της περιόδου 2010-2012, ενώ παράλληλα εξετάζεται αν και κατά πόσο αυτές ήταν αποτέλεσμα του απεγκλωβισμού της ελληνικής αγοράς εργασίας από τα τυπικά και άτυπα μονοπάτια εξάρτησής της.

## 2. ΟΙ ΕΠΙΔΟΣΕΙΣ ΤΗΣ ΑΓΟΡΑΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Οι επιδόσεις της ελληνικής αγοράς εργασίας επιδεινώθηκαν σημαντικά κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης. Ωστόσο, ακόμα και πριν από αυτήν, οι επιδόσεις της υπολείπονταν από τον μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.), αλλά και πολλών κρατών-μελών της (Πίνακας 1). Το 1990 στην Ελλάδα το ποσοστό συμμετοχής στο εργατικό δυναμικό ήταν 59,1% του πληθυσμού ηλικίας 15-64 ετών και αυξανόμενο: το 2012 προσέγγισε το 67,9%. Αντιστοίχως, στις αρχές της δεκαετίας του 1990 το μέσο ποσοστό συμμετοχής στο εργατικό δυναμικό των κρατών-μελών της Ε.Ε. ήταν 66,7%<sup>1</sup> ακολουθώντας δε ανοδική πορεία προσέγγισε το 2012 το 72%, ενώ σε χώρες όπως η Σουηδία, η Δανία και το Η.Β. το ποσοστό αυτό διατηρήθηκε για αρκετά χρόνια πάνω από 75%.<sup>1</sup>

1. Τα στοιχεία προέρχονται από τη Eurostat.

## ΠΙΝΑΚΑΣ 1

Οι επιδόσεις της ελληνικής αγοράς εργασίας  
(και οι μέσοι όροι της Ε.Ε. και της Ευρωζώνης)

| Ποσοστό συμμετοχής στο εργατικό δυναμικό (% πληθυσμού 15-64 ετών) | Ποσοστό απασχόλησης (% πληθυσμού ηλικίας 15-64 ετών) | Ποσοστό ανεργίας (% εργατικού δυναμικού) | Ποσοστό μακροχρόνιας ανεργίας (συνολικής ανεργίας) |
|---|--|--|--|
| <b>Ελλάδα</b>   |  |  |  |
| (1990): 59,1  | (1990): 54,8   | (1990): 6,4                              | (1992): 49,6                                       |
| (1995): 60,1  | (1995): 54,5   | (1995): 9,2                              | (1995): 51,2                                       |
| (2000): 63,9  | (2000): 56,6   | (2000): 11,2                             | (2000): 56,7                                       |
| (2005): 66,8  | (2005): 60,1   | (2005): 9,9                              | (2005): 52,1                                       |
| (2012): 67,9  | (2012): 51,3   | (2012): 24,7                             | (2012): 59,3                                       |
| <b>Ευρωπαϊκή Ένωση (μέσος όρος)</b>                               |  |  |  |
| (1990): 66,7  | (1990): 61,0   | (1993): 10,1                             |  |
| (1995): 67,2  | (1995): 59,9   | (1995): 10,2                             | (1995): 47,8                                       |
| (2000): 69,0  | (2000): 63,2   | (2000): 7,9                              | (2000): 45,4                                       |
| (2005): 70,2  | (2005): 63,9   | (2005): 8,3                              | (2005): 41,9                                       |
| (2012): 71,8  | (2012): 64,1   | (2012): 9,3                              | (2012): 44,4                                       |
| <b>Ευρωζώνη (μέσος όρος)</b>                                      |  |  |  |
| (1992): 65,3  | (1992): 59,5   | (1992): 10,2                             |  |
| (1995): 65,4  | (1995): 58,1   | (1995): 10,7                             | (1995): 49,5                                       |
| (2000): 67,7  | (2000): 61,7   | (2000): 8,4                              | (2000): 47,9                                       |
| (2005): 69,9  | (2005): 63,6   | (2005): 9,1                              | (2005): 44,4                                       |
| (2012): 72,0  | (2012): 63,8   | (2012): 11,3                             | (2012): 46,5                                       |

Πηγή: Eurostat και European Commission, *European Economy, Spring Statistical Annex*, 2013.

Στις αρχές της δεκαετίας του 1990 το ποσοστό απασχόλησης στην Ελλάδα ήταν 54,8% του πληθυσμού ηλικίας 15-64 ετών, ποσοστό που το 2005 έφτασε σε 60,1% στην Ε.Ε. το μέσο ποσοστό απασχόλησης αυξήθηκε το ίδιο διάστημα από 61,0% σε 63,9%. Το 2012 το ποσοστό απασχόλησης στην Ελλάδα ήταν 51,3%, ενώ το μέσο ποσοστό απασχόλησης στην Ε.Ε. ήταν 64,1% και στην Ευρωζώνη 63,8%. Το 1990 το ποσοστό ανεργίας στην Ελλάδα ήταν 6,4% του εργατικού δυναμικού, χαμηλότερο από τον μέσο όρο της Ε.Ε. που ήταν 10,1%. Το 2000 όμως το ποσοστό ανεργίας στην Ελλάδα

αυξήθηκε σε 11,2%, ποσοστό υψηλότερο τόσο του μέσου όρου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (7,9%) αλλά και της Ευρωζώνης (8,4%). Το 2012 το ποσοστό ανεργίας στην Ελλάδα προσέγγισε σχεδόν το 25%, όταν στην Ε.Ε. και στην Ευρωζώνη τα μέσα ποσοστά ήταν 9,3% και 11,3% αντίστοιχα.

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 ένας στους δύο περίπου ανέργους παρέμενε στην Ελλάδα σε καθεστώς ανεργίας για διάστημα μεγαλύτερο των 12 μηνών. Το 2012 μάλιστα το ποσοστό μακροχρόνιας ανεργίας προσέγγισε το 60% περίπου της συνολικής ανεργίας. Στην Ε.Ε. το 1990 το εν λόγω ποσοστό ήταν 47,8% και ακολουθώντας πτωτική πορεία το 2005 προσέγγισε το 41,9%, ενώ το 2012 ανήλθε σε 44,4%. Στην Ευρωζώνη το μέσο ποσοστό μακροχρόνιας ανεργίας μειώθηκε από 47,9%, το 2000, σε 44,4%, το 2005, ενώ το 2012 ανήλθε σε 46,5%.

Όσον αφορά την τομεακή διάρθρωση της απασχόλησης στην Ελλάδα, από τη δεκαετία του 1990 καταγράφεται επέκταση της απασχόλησης στον τομέα των υπηρεσιών (εμπόριο, μεταφορές, επικοινωνίες, τραπεζικό σύστημα) και στον δημόσιο τομέα και συρρίκνωσή της στον αγροτικό τομέα.<sup>2</sup> Επίσης καταγράφεται συγκέντρωση της απασχόλησης στον ιδιωτικό τομέα στις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις, καθώς σύμφωνα με στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής το 2008 το ποσοστό των απασχολούμενων σε αυτές προσέγγισε το 87,0%.<sup>3</sup>

Στην ελληνική αγορά εργασίας είναι ιδιαίτερα διαδεδομένες η αδήλωτη εργασία,<sup>4</sup> το μέγεθος της οποίας δεν μπορεί επακριβώς να προσδιοριστεί, και η αυτοαπασχόληση.<sup>5</sup> Αμφότερες οι μορφές αυτές απασχόλησης παρέχουν στις επιχειρήσεις μια άτυπη ευελιξία, δίνοντάς τους την ευκαιρία να παρακάμψουν το περιοριστικό ρυθμιστικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία της αγοράς εργασίας.

2. Π. Καζάκος, *Ανάμεσα σε κράτος και αγορά: οικονομία και οικονομική πολιτική στη μεταπολεμική Ελλάδα*, Πατάκης, Αθήνα 2001, σ. 497-499.

3. Επιτροπή ΕΚ, «ΜΜΕ σε Ελλάδα και Ευρώπη-2009», Βρυξέλλες 2010, σ. 2.

4. D. Ziomas - N. Bouzas - N. Spygiourou, «In work poverty and labour market segmentation», *National Centre for Social Research- EKKE*, Αθήνα 2010, σ. 15 και D. Karantinos, «Article on undeclared work from SYSDem correspondent», *European Employment Observatory*, 2007, σ. 4.

5. Το ποσοστό των αυτοαπασχολούμενων ως προς το σύνολο των απασχολούμενων στην Ελλάδα ξεπερνά το 35%, όταν ο μέσος όρος στην Ε.Ε. είναι μικρότερος του 20% (σύμφωνα με τη βάση δεδομένων του ΟΟΣΑ).

### 3. ΟΙ ΠΡΟΣΔΟΚΙΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ

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.

Η ένταξη της Ελλάδας στην ΟΝΕ ενίσχυε το επιχείρημα της μη εναλλακτικής επιλογής (ΤΙΝΑ: «There is No Alternative») των κυβερνήσεων για την προώθηση μη δημοφιλών μεταρρυθμίσεων στην αγορά εργασίας. Η απώλεια αφενός της νομισματικής πολιτικής, ως εργαλείου σταθεροποίησης της οικονομίας, και αφετέρου της συναλλαγματικής πολιτικής, ως μέσου τόνωσης της ανταγωνιστικότητας των ελληνικών προϊόντων, αλλά και οι περιορισμοί στην άσκηση επεκτατικής δημοσιονομικής πολιτικής αναβάθμιζαν την ευελιξία της αγοράς εργασίας ως μηχανισμού αντιμετώπισης των (ασύμμετρων) διαταραχών. Επίσης η αναμενόμενη αύξηση της κινητικότητας του κεφαλαίου εντός της ΟΝΕ θα πίεζε τις κυβερνήσεις να προωθήσουν μεταρρυθμίσεις που θα ενίσχυαν την ανταγωνιστικότητα των οικονομιών τους, προκειμένου να προσελκύσουν επενδύσεις.<sup>6</sup> Επιπλέον η απώλεια του εργαλείου της συναλλαγματικής πολιτικής αναβάθμιζε την παραγωγικότητα της εργασίας και την ποιότητα των εξαγωγικών προϊόντων και υπηρεσιών ως παράγοντες αύξησης της ανταγωνιστικότητας των εθνικών οικονομιών, αλλά και της Ε.Ε. γενικότερα. Η επίτευξη του κριτηρίου της νομισματικής σταθερότητας, αλλά και η ανάθεση της νομισματικής πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) ευνοούσαν τον μετριασμό των μισθολογικών διεκδικήσεων εκ μέρους των εργατικών συνδικάτων.

Παράλληλα όμως οι δημοσιονομικοί περιορισμοί που απέρρεαν τόσο από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και τα κριτήρια ένταξης στη ζώνη του ευρώ, όσο και από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ μέσω του Συμφώνου Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας έθεταν φραγμούς στην εφαρμογή πολιτικών με δημοσιονομικό κόστος, όπως είναι η αύξηση των επιδομάτων ανεργίας και των δαπανών για ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, αλλά και η αύξηση της απασχόλησης στον δημόσιο τομέα.

Την ίδια περίοδο άρχισαν σταδιακά να αναβαθμίζονται στην ευρωπαϊκή ατζέντα ζητήματα που άπτονταν της κοινωνικής πολιτικής και των πολιτικών

6. R. Duval - J. Elmeskov, «The effects of EMU on structural reforms in labour and product markets», *ECB Working Papers*, αρ. 596, 2006, σ. 12.

απασχόλησης, δημιουργώντας ένα πρόσφορο έδαφος εξευρωπαϊσμού της ελληνικής πολιτικής για την απασχόληση. Σε αυτό συνέβαλε η ένταξη στην Ε.Ε. χωρών όπως η Σουηδία και η Φινλανδία, οι οποίες διέθεταν γενναιοδωρο κράτος πρόνοιας και ευνοϊκό για τους εργαζόμενους μοντέλο οργάνωσης της αγοράς εργασίας. Παράλληλα η εκλογή των Εργατικών στο Η.Β. και των Σοσιαλιστών στη Γαλλία μετέβαλαν τις πολιτικές ισορροπίες στο εσωτερικό των κρατών-μελών ευνοώντας την ανάληψη πρωτοβουλιών εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα της απασχόλησης. Επιπλέον με την ολοκλήρωση του δεύτερου σταδίου της ΟΝΕ, ενώ τα κριτήρια σύγκλισης και ο στόχος των υγιών δημοσιονομικών μεγεθών είχαν εν πολλοίς επιτευχθεί, είχε δημιουργηθεί πρόσφορο έδαφος για την ενσωμάτωση στους στόχους της Ε.Ε. της ενίσχυσης της απασχόλησης, δεδομένου ότι το πρόβλημα της ανεργίας παρέμενε έντονο σε αρκετές χώρες.<sup>7</sup>

Μέχρι την υιοθέτηση της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Απασχόλησης (ΕΣΑ), η Ε.Ε. παρενέβαινε στις εθνικές πολιτικές απασχόλησης κυρίως μέσω της έκδοσης οδηγιών. Όμως αφενός οι οδηγίες αυτές δεν αφορούσαν τον πυρήνα του ρυθμιστικού πλαισίου της αγοράς εργασίας, αφετέρου η επιλογή των μέσων επίτευξης του επιδιωκόμενου αποτελέσματος εναπόκειτο στις εθνικές κυβερνήσεις. Έτσι η έκδοση οδηγιών συνέβαλε στη μερική και όχι στην πλήρη εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών που αφορούν τις αγορές εργασίας των κρατών-μελών.<sup>8</sup>

Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, που τέθηκε σε ισχύ το 1999, τα κράτη-μέλη προχώρησαν στη θεσμοποίηση της ΕΣΑ, η οποία είχε αρχίσει να διαμορφώνεται λίγο νωρίτερα, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λουξεμβούργου τον Νοέμβριο του 1997. Στη Συνθήκη αυτή συμπεριλήφθηκε ένα ολόκληρο κεφάλαιο για την απασχόληση το οποίο προέβλεπε τη διαδικασία «χάραξης» κατευθυντήριων γραμμών αλλά και ελέγχου των κρατών-μελών όσον αφορά την εφαρμογή τους.

Το 2000 στη Λισσαβώνα τέθηκαν συγκεκριμένοι ποσοτικοί στόχοι για την απασχόληση, τόσο τη συνολική όσο και ορισμένων ομάδων του εργατικού δυναμικού, καθώς και χρονοδιαγράμματα επίτευξής τους. Ωστόσο για την εφαρμογή της πολιτικής αυτής επιλέχθηκε η ανοιχτή μέθοδος συντονισμού,

7. S. Regent, «The open method of Co-ordination: a supranational form of governance?», *International Institute for Labour Studies*, Discussion Paper αρ. 137/2002, σ. 6-7.

8. V. Monastiriotis - S. Zartaloudis, «Beyond the crisis: EMU and labour market reform pressures in good and bad times», *LSE Europe in Question Discussion Paper Series*, αρ. 23, 2010, σ. 20.

δηλαδή ένα μη δεσμευτικό πλαίσιο που βασίζεται στον καθορισμό συγκεκριμένων ποσοτικών στόχων και χρονοδιαγραμμάτων, στην ενσωμάτωσή τους στις ευρωπαϊκές κατευθυντήριες γραμμές και σε εθνικά πολυετή προγράμματα, στον περιοδικό έλεγχο και την αποτίμηση των αποτελεσμάτων τους και τέλος σε μια διαδικασία μάθησης και ανταλλαγής καλών πρακτικών.<sup>9</sup> Ο καθορισμός των στόχων από το Συμβούλιο, η ενσωμάτωσή τους στις κατευθυντήριες γραμμές και στα εθνικά προγράμματα μεταρρυθμίσεων προσδίδουν χαρακτηριστικά μιας διαδικασίας που διαμορφώνεται από πάνω προς τα κάτω (top down process). Παράλληλα η ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών προσδίδει χαρακτηριστικά διαδικασίας που διαμορφώνεται από κάτω προς τα πάνω (bottom up process).<sup>10</sup> Ωστόσο η Ε.Ε. δεν μπορούσε ούτε να επιβάλει κυρώσεις στα κράτη-μέλη που απέκλιναν από τους στόχους, αλλά ούτε και να επιβραβεύσει εκείνα που τους επιτύχαναν. Η περιορισμένη πρόοδος των κρατών-μελών ως προς την επίτευξη των στόχων, καθώς και η έκθεση της ομάδας Κοκ οδήγησαν στην αναθεώρηση της Στρατηγικής.<sup>11</sup> Αποτέλεσμα αυτής ήταν η στροφή του ενδιαφέροντος από την επίτευξη των στόχων σε πολιτικές που πρέπει να εφαρμόσουν οι κυβερνήσεις και οι οποίες πρέπει να αποσκοπούν στον συνδυασμό της ευελιξίας με την ασφάλεια στην αγορά εργασίας, αλλά και η απλοποίηση της διαδικασίας. Με τη Στρατηγική «Ευρώπη 2020», που υιοθετήθηκε το 2010, τέθηκε ο στόχος έως το 2020 το ποσοστό απασχόλησης να προσεγγίσει το 75% του πληθυσμού ηλικίας 20-64 ετών, ενώ στο πλαίσιο της συστήνεται στα κράτη-μέλη να προωθήσουν μεταρρυθμίσεις με στόχο τον συνδυασμό της ευελιξίας με την ασφάλεια στην αγορά εργασίας.

#### 4. ΘΕΣΜΟΙ ΚΑΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΑΓΟΡΑΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ: 1990-2009

Οι προσδοκίες μεταρρύθμισης της ελληνικής αγοράς εργασίας που προκλήθηκαν από την εμβάθυνση της ολοκλήρωσης, θεσμικής και οικονομικής, μάλλον διαψεύστηκαν. Όπως προκύπτει από τον Πίνακα 2, τα κυριότερα θεσμι-

9. Cl. Radaelli, «The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union?», Swedish Institute for European Policy Studies, Report 1:200, 2003, σ. 15.

10. Στο ίδιο, σ. 25.

11. Commission EC, «Working together for growth and jobs- A new start for the Lisbon Strategy», Communication to the Spring European Council –COM, 2005, 24 final.

**ΠΙΝΑΚΑΣ 2**

*Τα θεσμικά χαρακτηριστικά της ελληνικής αγοράς εργασίας  
σε σύγκριση με στοιχεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης\**

| Νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης <sup>1</sup> | Ποσοστό αναπλήρωσης επιδομάτων ανεργίας <sup>2</sup> | Δαπάνες για ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης (% ΑΕΠ) <sup>3</sup> | Επίπεδο διαπραγμάτευσης μισθών <sup>4</sup> |                  |
|---|--|--|---|------------------|
| <b>Ελλάδα</b>                                     |  |  |   |                  |
| 1990: 2,25  | 1991: 0,34   | 1990: 0,14   | 1990: Επίπεδο 4                             |                  |
| 2008: 2,33  | 2008: 0,39   | 2008: 0,14   | 2005: Επίπεδο 4                             |                  |
| <b>Ευρωπαϊκή Ένωση-14</b>                         |  |  | <b>E.E. 1990</b>                            | <b>E.E. 2005</b> |
| min 1990: 0,95                                    | min 1990: 0,20                                       | min 1990: 0,14   | Επίπεδο 1: 1/14                             | 1/14             |
| max 1990: 4,83                                    | max 1990: 0,87                                       | max 1990: 1,44   | Επίπεδο 2: 1/14                             | 2/14             |
|   |  | M.O. 1990: 0,63  | Επίπεδο 3: 3/14                             | 3/14             |
| min 2008: 1,12                                    | min 2008: 0,17                                       | min 2008: 0,04   | Επίπεδο 4: 7/14                             | 8/14             |
| max 2008: 4,17                                    | max 2008: 0,78                                       | max 2008: 1,08   | Επίπεδο 5: 2/14                             | -                |
|   |  | M.O. 2008: 0,57  |   |                  |

\* Τα στοιχεία για την Ε.Ε. αφορούν την Ένωση των 15 πλην Λουξεμβούργου. Στη στήλη 4, τα μέλη της Ε.Ε.-14 στα οποία οι μισθοί αποτελούν αντικείμενο διαπραγμάτευσης σε κάθε επίπεδο.

1. OECD Database, Labour. Πρόκειται για τον δείκτη προστασίας της απασχόλησης του ΟΟΣΑ, version 1. Η τιμή του εξαρτάται από το ρυθμιστικό πλαίσιο που διέπει το καθεστώς των απολύσεων όσον αφορά την κανονική (αορίστου χρόνου) απασχόληση. Όσο υψηλότερη η τιμή του δείκτη τόσο πιο περιοριστικό θεωρείται το ρυθμιστικό πλαίσιο που διέπει τις απολύσεις.

2. O. Van Vliet - K. Caminada, «Unemployment replacement rates dataset among 34 welfare states 1971-2009: An update, extension and modification of the Scruggs' Welfare State Entitlements Data Set», *NEUJOBS Special Report αρ. 2*, Leiden University, 2012. Αφορά το καθαρό ποσοστό αναπλήρωσης του επιδόματος ανεργίας ως προς τις αποδοχές ενός μέσου ανύπαντρου εργατή.

3. ECD Database, Labour. Δαπάνες για προγράμματα εκπαίδευσης, ενίσχυσης της κινητικότητας της εργασίας, κάλυψης θέσεων, ενίσχυσης της απασχόλησης, δημιουργίας νέων θέσεων και νέων επιχειρήσεων.

4. Institute for Advanced Labour Studies (AIAS), βάση δεδομένων ICTWSS (Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts Database). Επίπεδο 5: οι μισθοί προκύπτουν από διαπραγμάτευση μεταξύ κεντρικών ενώσεων εργοδοτών και συνδικάτων ή το κράτος καθορίζει τα ανώτατα μισθολογικά κλιμάκια και την αύξηση ή σταθεροποίησή τους. Επίπεδο 4: οι κύριες ενώσεις εργοδοτών και τα βασικά συνδικάτα διαπραγματεύονται τους μισθούς καθορίζοντας την εξέλιξή τους για το σύνολο της οικονομίας. Επίπεδο 3: η διαπραγμάτευση γίνεται σε επίπεδο κλάδου, με περιορισμένο ρόλο των κεντρικών ενώσεων εργοδοτών και των συνδικάτων, αλλά και περιορισμένη χρήση διαπραγματεύσεων σε επίπεδο επιχείρησης. Επίπεδο 2: διαπραγμάτευση σε επίπεδο κλάδου, αλλά και επιχείρησης, με περιορισμένη ισχύ των συμφωνιών που συνάπτονται σε κλαδικό επίπεδο. Επίπεδο 1: διαπραγμάτευση σε επίπεδο επιχείρησης.

κά χαρακτηριστικά της ελληνικής αγοράς εργασίας έως το 2009 ήταν η περιοριστική νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης, το φειδωλό σύστημα αποζημίωσης των ανέργων και οι χαμηλές δαπάνες για ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης. Παράλληλα οι μισθοί αποτελούσαν αντικείμενο διαπραγμάτευσης σε κεντρικό επίπεδο μεταξύ ενώσεων εργοδοτών και εργατικών συνδικάτων.

Καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου 1990-2009 η νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης δεν μεταβλήθηκε σημαντικά –παρέμεινε περιοριστική. Το 2000 το θεσμικό πλαίσιο που αναφερόταν στις ομαδικές απολύσεις κατέστη ηπιότερο για τις επιχειρήσεις που απασχολούσαν από 50 έως 200 εργαζόμενους.<sup>12</sup> Μια επιχείρηση μπορούσε πλέον να προβεί σε μείωση του απασχολούμενου προσωπικού της κατά τέσσερις εργαζόμενους, εφόσον απασχολούσε από 20 έως 200 άτομα, ή κατά 2%-3% του προσωπικού και όχι περισσότερους από 30 εργαζόμενους για επιχειρήσεις που απασχολούσαν πάνω από 200 εργαζόμενους. Με το προηγούμενο καθεστώς οι επιχειρήσεις που απασχολούσαν από 20 έως 50 άτομα μπορούσαν να μειώσουν το προσωπικό τους το πολύ κατά πέντε άτομα, ενώ για όσες απασχολούσαν πάνω από 50 άτομα, η μείωση δεν μπορούσε να υπερβεί το 2-3% του προσωπικού.<sup>13</sup> Όσον αφορά το σύστημα καταβολής αποζημίωσης απόλυσης, ουδμία μεταβολή επήλθε κατά την περίοδο 1990-2009' παρέμεινε ιδιαίτερα προστατευτικό για τους υπαλλήλους, σε αντίθεση με εκείνο των εργατοτεχνιτών που ήταν και διατηρήθηκε σημαντικά ηπιότερο.

Το 1990 με τον Νόμο 1892 καθορίστηκε το θεσμικό πλαίσιο για τη μερική απασχόληση.<sup>14</sup> Πρόκειται για μεταρρύθμιση η οποία έδινε τη δυνατότητα σε εργοδότες και εργαζόμενους να συνάψουν σχέσεις εργασίας των οποίων η ημερησία ή εβδομαδιαία διάρκεια μπορούσε να υπολείπεται της κανονικής. Το εν λόγω θεσμικό πλαίσιο συμπληρώθηκε το 1998, ενώ παράλληλα επεκτάθηκε η περίοδος ελαστικής διευθέτησης του χρόνου εργασίας από έξι μήνες σε ένα έτος.<sup>15</sup> Τρία χρόνια αργότερα καθορίστηκε το θεσμικό πλαίσιο για τη λειτουργία

12. Νόμος 2874/2000, «Προώθηση της απασχόλησης και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 286/29.12.2000.

13. Νόμος 1387/1983, «Έλεγχος Ομαδικών απολύσεων και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 110/18-19.8.1983.

14. Νόμος 1892/1990, «Για τον εκουγχρονισμό και την ανάπτυξη και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 101/31.7.90.

15. Νόμος 2639/1998, «Ρύθμιση εργασιακών σχέσεων, σύσταση Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 205Α /2.9.1998.

γία των γραφείων ενοικίασης εργαζομένων.<sup>16</sup> Αξίζει να σημειωθεί ότι οι μεταρρυθμίσεις που αποσκοπούσαν στην ενίσχυση των ευέλικτων μορφών απασχόλησης συνδυάστηκαν με πολιτικές αύξησης του κόστους της υπερωριακής απασχόλησης,<sup>17</sup> προκειμένου να τις καταστήσουν οικονομικά ελκυστικότερες.

Το σύστημα αποζημίωσης των ανέργων παράμεινε φειδωλό κατά την περίοδο 1990-2009. Η σημαντικότερη μεταρρύθμισή του αφορούσε την εισοδηματική στήριξη των μακροχρόνια ανέργων, που θα απασχολούνταν τουλάχιστον για τέσσερις ώρες ημερησίως και έως δώδεκα μήνες.<sup>18</sup>

Όπως προκύπτει από τον Πίνακα 2, οι δαπάνες για ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης παρέμειναν χαμηλές καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου 1990-2008. Καταβλήθηκαν ωστόσο προσπάθειες βελτίωσης της λειτουργίας του ΟΑΕΔ: σε πρώτη φάση δημιουργήθηκαν τα Κέντρα Προώθησης της Απασχόλησης και τα Γραφεία Ενημέρωσης των Ανέργων<sup>19</sup> αργότερα ακολούθησε νέα μεταρρύθμιση που στόχο είχε την αναδιοργάνωση του Οργανισμού και την προώθηση από πλευράς του ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, με στόχο τη διευκόλυνση της ένταξης των νέων στην αγορά εργασίας, αλλά και την αναβάθμιση των προσόντων του εργατικού δυναμικού.

Ωστόσο ο τρόπος με τον οποίον αντιμετώπιζαν εργοδότες και εργαζόμενοι τα ενεργητικά προγράμματα ενίσχυσης της απασχόλησης ή εκσυγχρονισμού των προσόντων του εργατικού δυναμικού άμβλυσε την αποτελεσματικότητά τους. Τα εν λόγω προγράμματα χρησιμοποιούνταν πρωτίτως ως μέσα επιδότησης του κόστους εργασίας από την πλευρά των εργοδοτών και ως μέσα εισοδηματικής στήριξης από την πλευρά των εργαζομένων, παρά ως ευκαιρίες εκσυγχρονισμού των προσόντων και βελτίωσης των επαγγελματικών προοπτικών τους.<sup>20</sup> Μάλιστα σύμφωνα με εμπειρικές έρευνες η πλειονότητα των πρώην ανέργων, που απασχολούνταν μέσω ενεργητικών προγραμμάτων, είχαν απασχοληθεί στο παρελθόν στον ίδιο εργοδότη, γεγονός που φανερώνει ότι θα μπορούσαν ούτως ή άλλως να απασχοληθούν στις συγκεκριμένες θέσεις εργασίας. Η αποτελεσματικότητα πολιτικών απασχόλη-

16. Νόμος 2956/2001, «Αναδιάρθρωση του ΟΑΕΔ και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 258/6.11.2001.

17. Νόμος 2874/2000, «Προώθηση της απασχόλησης και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 286/29.12.2000.

18. Στο ίδιο.

19. Νόμος 2434/1996, «Μέτρα πολιτικής για την απασχόληση και την επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 188/20.08.1996.

20. Απ. Δεδουσόπουλος, «Ενεργητικές Πολιτικές Απασχόλησης: Θεωρία και Αξιολογήσεις», Πάντειο Πανεπιστήμιο Πολιτικών και Κοινωνικών Επιστημών, 2007, [http://topa.applied-maths.gr/modules/module\\_80new/ACTIVEFIN1.pdf](http://topa.applied-maths.gr/modules/module_80new/ACTIVEFIN1.pdf).

σης που έχουν στόχο την ενίσχυση των ροών από την ανεργία στην απασχόληση αμβλύνεται όταν άλλοι θεσμοί της αγοράς εργασίας, όπως η περιοριστική νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης, τις εμποδίζουν.

Εντονότερη μεταρρυθμιστική δραστηριότητα διαπιστώνεται στο θεσμικό πλαίσιο που αναφερόταν στη διαδικασία διαπραγμάτευσης των μισθών. Με τον Νόμο 1876/1990<sup>21</sup> θεσπίστηκαν οι κλαδικές και επιχειρησιακές συμβάσεις, ενώ προβλεπόταν η δυνατότητα επέκτασης της διαπραγμάτευσης σε ποιοτικά ζητήματα της απασχόλησης, πέραν των μισθολογικών.<sup>22</sup> Με τον ίδιο Νόμο θεσπίστηκε ο Οργανισμός Μεσολάβησης και Διαιτησίας (ΟΜΕΔ), στον οποίοι μπορούσαν να προσφεύγουν εργαζόμενοι και εργοδότες όταν οι διαπραγματεύσεις τους δεν κατέληγαν σε συμφωνία, με παράλληλη κατάργηση της υποχρεωτικής κρατικής διαιτησίας. Αυτή ήταν μια θετική εξέλιξη, δεδομένου ότι το προηγούμενο καθεστώς υπονόμει τη διαδικασία της διαπραγμάτευσης, καθώς δημιουργούσε κίνητρα ανεπιτυχούς έκβασής της, προκειμένου οι εργαζόμενοι να επιτυγχάνουν υψηλότερες μισθολογικές αυξήσεις εκμεταλλεύμενοι την υποχρεωτική κρατική διαιτησία. Παράλληλα κατέστησε τη διαδικασία διαπραγμάτευσης των μισθών περισσότερο ευέλικτη, ως προς τον χρόνο και τον τρόπο διεξαγωγής της, και υπό προϋποθέσεις περισσότερο αποκεντρωμένη, ενώ εισήγαγε σε αυτή στοιχεία ενός οργανωμένου κοινωνικού διαλόγου.

Ωστόσο ο Νόμος 1876/1990 δεν οδήγησε σε ουσιαστική αποκέντρωση των συλλογικών διαπραγματεύσεων, εξαιτίας της απουσίας θεσμών αποτελεσματικής εκπροσώπησης εργοδοτών και εργαζομένων σε επίπεδο επιχείρησης, αλλά και της απροθυμίας των δύο μερών να εγκαταλείψουν το συγκεκριμένο μοντέλο διαπραγμάτευσης των εργασιακών σχέσεων. Η συγκεκριμένη απασχόληση σε μικρού μεγέθους παραγωγικές μονάδες κατέστησε διστακτικά τα εργατικά συνδικάτα έναντι της αποκεντρωμένης διαπραγμάτευσης των εργασιακών σχέσεων, καθώς η δυνατότητα παρέμβασής τους στη διαδικασία θα ήταν περιορισμένη, δεδομένων μάλιστα και των ισχυρών δεσμών που υφίστανται μεταξύ συνδικάτων και πολιτικών κομμάτων. Οι επιχειρήσεις ήταν και αυτές διστακτικές έναντι της αποκέντρωσης της διαδικασίας διαπραγμάτευσης των μισθών, καθώς η κεντρική διαπραγμάτευση τους διασφάλιζε πιο ενεργή συμμετοχή στη διαμόρφωση της οικο-

21. Νόμος 1876/1990, «Ελεύθερες συλλογικές διαπραγματεύσεις και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 27/8.03.1990.

22. Χρ. Καρακιουλάφης - Α. Μοσχονάς, «Εργασιακές σχέσεις στην Ελλάδα: Μεταξύ "συγκεντρωτισμού" και "αποκέντρωσης"», *Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη*, τχ. 1, 2006, σ. 41.

νομικής πολιτικής, αλλά και εργασιακή ειρήνη.<sup>23</sup> Παράλληλα η άτυπη ευελιξία που απολάμβαναν οι εργοδότες, μέσω της απασχόλησης προσωπικού σε καθεστώς αδήλωτης ή ανεξάρτητης σχέσης εργασίας, περιόριζε το κόστος που τους προκαλούσε το υφιστάμενο μοντέλο διαπραγμάτευσης.

Το 1998 θεσπίστηκαν τα τοπικά σύμφωνα απασχόλησης, τα οποία έδιναν τη δυνατότητα, σε περιοχές όπου το ποσοστό ανεργίας ήταν υψηλό, να συνάπτονται συμβάσεις απασχόλησης με αποδοχές κατώτερες των κλαδικών αλλά όχι εκείνων που ορίζονταν από τη γενική συλλογική σύμβαση εργασίας.<sup>24</sup> Αυτά ωστόσο δεν είχαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα, καθώς δεν αποτελούσαν μέρος μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής για την απασχόληση, έστω και σε περιφερειακό-τοπικό επίπεδο, η οποία θα συνέβαλε στη δημιουργία σταθερών, βιώσιμων και πλήρους απασχόλησης θέσεων εργασίας.<sup>25</sup>

Κατά τη δεκαετία του 1990 συγκροτήθηκαν παράλληλα και νέοι θεσμικοί κοινωνικοί διαλόγου, όπως η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ), το Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας (Ε.Ι.Ε.) και το Ελληνικό Ινστιτούτο για την Υγιεινή και Ασφάλεια στην Εργασία (ΕΛ.Ι.Υ.Α.Ε.). Η δημιουργία τους και ιδίως της ΟΚΕ αποδίδεται κυρίως στη διαδικασία εξευρωπαϊσμού της ελληνικής αγοράς εργασίας, ενώ παράλληλα ευνοούσε τη δημιουργία συναίνεσης, που ήταν απαραίτητη προκειμένου να εφαρμοστούν περιοριστικές μακροοικονομικές πολιτικές για την επίτευξη των κριτηρίων ένταξης της ελληνικής οικονομίας στην ΟΝΕ.<sup>26</sup>

Οι εν λόγω θεσμοί θα μπορούσαν να συμβάλουν σε μια ουσιαστική διεξαγωγή κοινωνικού διαλόγου. Ωστόσο σε πολλά από τα νομοσχέδια της περιόδου αυτής δεν ζητήθηκε η γνώμη της ΟΚΕ, ενώ οι μη δεσμευτικές προτάσεις της συχνά δεν λαμβάνονταν υπόψη από την κυβέρνηση.<sup>27</sup> Ζητούμενο

23. Στο ίδιο, σ. 44 και Θ. Σακελλαρόπουλος - Χ., Οικονόμου, «Εθνικές προτεραιότητες και ευρωπαϊκές προκλήσεις στη μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής προστασίας και απασχόλησης στην Ελλάδα 1980-2004», *Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη*, τχ. 1, 2006, σ. 12.

24. Νόμος 2639/1998, «Ρύθμιση εργασιακών σχέσεων, σύσταση Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 205Α /2.9.1998.

25. Ν. Παλαιολόγου - Χ., Παπαβασιλείου, «Τα τοπικά σύμφωνα απασχόλησης στην Ελλάδα», *Ενημέρωση*, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, τχ. 58, 2000, σ. 3.

26. Χρ. Καρακιουλάφη - Α. Μοσχονάς, «Εργασιακές σχέσεις στην Ελλάδα: Μεταξύ “συγκεντρωτισμού” και “αποκέντρωσης”», *ό.π.*, σ. 43 και St. Yannakourou, «The evolution of labour law in the European Union: 1992-2003», *European Commission, DG for the Employment and Social Affairs*, τόμ. 3, 2004, σ. 20-21.

27. Χρ. Καρακιουλάφη - Α. Μοσχονάς, «Εργασιακές σχέσεις στην Ελλάδα: Μεταξύ “συγκεντρωτισμού” και “αποκέντρωσης”», *ό.π.*, σ. 44.

παρέμενε και η αυτονομία των θεσμών εκπροσώπησης αλλά και η ανάπτυξη σχέσης εμπιστοσύνης μεταξύ τους, η οποία θα ευνοούσε τη διαμόρφωση μιας κουλτούρας διεξαγωγής κοινωνικού διαλόγου.<sup>28</sup>

Από τον σύντομο απολογισμό της θεσμικής μεταρρύθμισης της ελληνικής αγοράς εργασίας προκύπτει ως συμπέρασμα ο εγκλωβισμός της εντός συγκεκριμένου μονοπατιού που οι ίδιοι οι θεσμοί της είχαν χαράξει. Αυτοί διαμόρφωσαν ένα πλαίσιο αυτοενδυνάμωσής τους, μέσω των συμπληρωματικών σχέσεων που αναπτύσσονταν τόσο μεταξύ τους όσο και με το ευρύτερο ρυθμιστικό και οικονομικό περιβάλλον που δεν ευνοούσε τη θεσμική αλλαγή. Οι εν λόγω σχέσεις όχι μόνο αποδυνάμωναν το κόστος διατήρησης των θεσμών, αλλά αντιθέτως ενίσχυαν τις προσόδους που αυτοί προκαλούσαν δυσχεραίνοντας περαιτέρω την αλλαγή τους.

#### 5. ΤΑ ΘΕΣΜΙΚΑ ΚΑΙ ΤΑ ΑΤΥΓΙΑ ΜΟΝΟΠΑΤΙΑ ΕΞΑΡΤΗΣΗΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΑΓΟΡΑΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Οι θεσμοί της αγοράς εργασίας δημιουργούν προσόδους τόσο για τις επιχειρήσεις (εργοδότες), όσο και για τους εργαζομένους. Οι εργαζόμενοι ωφελούνται από θεσμούς της αγοράς εργασίας που ενισχύουν την ασφάλειά τους, η οποία μπορεί να λάβει τις ακόλουθες μορφές:<sup>29</sup> α) ασφάλεια της θέσης εργασίας (job security), η οποία επηρεάζεται κυρίως από το θεσμικό πλαίσιο προστασίας της απασχόλησης· β) ασφάλεια της απασχόλησης (employment security), η οποία εξαρτάται από την παραμονή σε καθεστώς εργασίας και όχι απαραίτητα από τη διατήρηση συγκεκριμένης θέσης· γ) ασφάλεια του εισοδήματος (income security) το οποίο προέρχεται είτε από την εργασία είτε από το σύστημα αποζημίωσης των ανέργων· και δ) συνδυασμός ασφάλειας (combination security), ο οποίος εξαρτάται από τη δυνατότητα συνδυασμού της εργασίας με την οικογενειακή και την κοινωνική ζωή.

Οι επιχειρήσεις με τη σειρά τους ευνοούνται από το θεσμικό πλαίσιο που

28. Θ. Σακελλαρόπουλος - Χ. Οικονόμου, «Εθνικές προτεραιότητες και ευρωπαϊκές προκλήσεις στη μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής προστασίας και απασχόλησης στην Ελλάδα 1980-2004», *ό.π.*, σ. 16.

29. T. Bredgaard - F. Larsen - P.K. Madsen, «The flexible Danish Labour Market-a Review», *CARMA Research Paper*, αρ. 01, 2005 και T. Wilthagen - F. Tros, «The Concept of Flexicurity: a new approach to regulating employment and labour markets», στο «Flexicurity: Conceptual Issues and Political Implementation in Europe», *Transfer, European Review of Labour and Research*, τόμ. 10, τχ. 2, 2010.

διέπει την αγορά εργασίας, όταν αυτό ενισχύει την ευελιξία, η οποία μπορεί να λάβει μία από τις ακόλουθες μορφές: α) εξωτερική αριθμητική ευελιξία (external numerical flexibility), η οποία εξαρτάται κυρίως από το θεσμικό πλαίσιο προστασίας της απασχόλησης και τη δυνατότητα προσαρμογής της απασχόλησης στις διακυμάνσεις της ζήτησης για τα προϊόντα τους· β) εσωτερική αριθμητική ευελιξία (internal numerical flexibility), η οποία εξαρτάται κυρίως από δυνατότητα προσαρμογής της απασχόλησης στον φόρτο εργασίας και κατά συνέπεια από το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τη διευθέτηση του χρόνου εργασίας· γ) λειτουργική ευελιξία (functional flexibility), η οποία εξαρτάται από τη δυνατότητα προσαρμογής των επιχειρήσεων στις τεχνολογικές και οργανωτικές μεταβολές· και τέλος δ) ευελιξία μισθού (wage flexibility), η οποία εξαρτάται από τη δυνατότητα προσαρμογής του κόστους παραγωγής και ιδίως του μισθολογικού στις οικονομικές συνθήκες. Θα μπορούσε να προστεθεί άλλη μία μορφή ευελιξίας, η άτυπη, η οποία προκύπτει από τη δυνατότητα των επιχειρήσεων να παρακάμπτουν τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το ρυθμιστικό πλαίσιο, συνάπτοντας με τους εργαζόμενους σχέσεις εργασίας εκτός αυτού, είτε απασχολώντας προσωπικό σε καθεστώς αδήλωτης εργασίας είτε υποκαθιστώντας την εξαρτημένη σχέση εργασίας με την ανεξάρτητη, δηλαδή με αυτοαπασχολούμενους.

Η περιοριστική νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης ευνοεί όσους είναι καλώς τοποθετημένοι στην αγορά εργασίας, καθώς αυξάνει το κόστος αντικατάστασής τους. Αντίθετα η απορρυθμιστή της νομοθεσίας προστασίας της κανονικής απασχόλησης ευνοεί τους εκτός των τειχών της αγοράς εργασίας, καθώς και τους εργαζόμενους σε καθεστώς αδήλωτης εργασίας. Παράλληλα ένα ηπιότερο ρυθμιστικό πλαίσιο δεν θα δημιουργούσε κίνητρα υποκατάστασης της εξαρτημένης σχέσης εργασίας από την ανεξάρτητη. Παρά το γεγονός ότι η απορρύθμιση της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης ευνοεί τις τρεις αυτές ομάδες του εργατικού δυναμικού, δεν υφίστανται θεσμοί κοινής εκπροσώπησής τους και συνεπώς δεν μπορούν να πιέσουν μια κυβέρνηση προς την κατεύθυνση αυτή.

Σε ορισμένες χώρες, μεταξύ αυτών και στην Ελλάδα, οι ενδοοικογενειακές μεταβιβάσεις εισοδήματος είναι έντονες και υποκαθιστούν συχνά το εισόδημα που προέρχεται από την εργασία. Έτσι προκύπτει η ανάγκη προστασίας της απασχόλησης και του εισοδήματος μέσω του περιοριστικού θεσμικού πλαισίου που διέπει την αγορά εργασίας.<sup>30</sup> Οι εργαζόμενοι πιθανώς δεν

30. M. Neugart, «Provisions of the welfare state: employment protection versus unemployment insurance», *European Economy-Economic Papers*, αρ. 279, Μάιος 2007.

θα αποδέχονταν την απορρύθμιση της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης ακόμα και αν η κυβέρνηση καθιστούσε το σύστημα αποζημίωσης των ανέργων πιο γενναιόδωρο.

Η απορρύθμιση της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης θα ευνοούσε και τις επιχειρήσεις, δεδομένου ότι θα ενίσχυε την εξωτερική αριθμητική ευελιξία. Δηλαδή οι επιχειρήσεις θα μπορούσαν ευκολότερα να προσαρμόσουν την απασχόληση στις διακυμάνσεις της ζήτησης για τα προϊόντα τους. Όμως οι επιχειρήσεις εκμεταλλεύόμενες τις ανεπάρκειες των διοικητικών και ελεγκτικών αρχών της δημόσιας διοίκησης, απολαμβάνουν τα οφέλη της άτυπης ευελιξίας, ενώ παράλληλα υποκαθιστούν τους εργαζόμενους σε καθεστώς ανεξάρτητης σχέσης εργασίας με τους αυτοαπασχολούμενους. Έτσι περιορίζεται το κόστος που επωμίζονται από την περιοριστική νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης.

Επιπλέον όσο πιο ανταγωνιστικό είναι το περιβάλλον εντός του οποίου λειτουργούν οι αγορές προϊόντων και υπηρεσιών τόσο μεγαλύτερο κόστος προκαλεί για τις επιχειρήσεις ένα θεσμικό πλαίσιο της αγοράς εργασίας, το οποίο καθιστά δύσκαμπτη τη λειτουργία της και τόσο εντονότερη πίεση είναι πιθανό να ασκήσουν οι επιχειρήσεις προς μια κυβέρνηση για την απορρύθμισή του. Το περιοριστικό θεσμικό πλαίσιο που διέπει τις αγορές προϊόντων-υπηρεσιών αποτελεί πηγή δημιουργίας προσόδων για τις επιχειρήσεις, μέρος των οποίων προσπαθούν να αποκομίσουν οι καλώς τοποθετημένοι στην αγορά εργασίας, εκμεταλλεύόμενοι το περιοριστικό θεσμικό πλαίσιο που διέπει την απασχόληση.<sup>31</sup> Επίσης όσο πιο ανοιχτή είναι μια οικονομία τόσο ανταγωνιστικότερο θα πρέπει να θεωρείται το περιβάλλον εντός του οποίου λειτουργούν οι επιχειρήσεις και τόσο υψηλότερο το κόστος που προκαλεί σε αυτές ένα περιοριστικό θεσμικό πλαίσιο για τη λειτουργία της αγοράς εργασίας.

Στην Ελλάδα το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία των επιχειρήσεων είναι περιοριστικό, ενώ ο βαθμός ανοίγματος της οικονομίας είναι χαμηλός. Έτσι καθίσταται ανεκτό για τις επιχειρήσεις το κόστος της περιοριστικής νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης, ακόμα και αν αυτό δυσχεραίνει τις προαναφερθείσες μορφές ευελιξίας.

Ένα άλλο χαρακτηριστικό της ελληνικής αγοράς εργασίας είναι το φειδωλό σύστημα αποζημίωσης των ανέργων, το οποίο δεν ευνοεί τους εκτός των τειχών της αγοράς εργασίας. Το περιοριστικό θεσμικό πλαίσιο που διέπει τις

31. As. Lindbeck - D. Snower, «Insiders versus Outsiders», *Journal of Economic Perspectives*, τόμ. 15, τχ. 1, χειμώνας 2001, σ. 184.

εργασιακές σχέσεις δυσχεραίνει τις επαγγελματικές προοπτικές τους, ενώ το φειδωλό σύστημα αποζημίωσης των ανέργων δεν τους εξασφαλίζει εισοδηματική ασφάλεια κατά τη διάρκεια παραμονής τους σε καθεστώς ανεργίας. Όμως οι εκτός των τειχών της αγοράς εργασίας δεν αποτελούν μια ισχυρή ομάδα συμφερόντων, προκειμένου να πιέσουν τις κυβερνήσεις για να καταστήσουν το εν λόγω σύστημα περισσότερο γενναιόδωρο, ενώ οι εντός των τειχών δεν επωφελούνται άμεσα από ένα πιο γενναιόδωρο σύστημα χορήγησης επιδομάτων ανεργίας, καθώς ο βαθμός ανακύκλωσης της εργασίας είναι περιορισμένος εξαιτίας της αυστηρής νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης. Παράλληλα μια πολυπληθής ομάδα του εργατικού δυναμικού, όπως είναι οι εργαζόμενοι σε καθεστώς αδήλωτης εργασίας, οι εργαζόμενοι στον δημόσιο τομέα και οι αυτοαπασχολούμενοι δεν είναι δικαιούχοι επιδομάτων ανεργίας και συνεπώς δεν έχουν κίνητρο να πιέσουν την κυβέρνηση, προκειμένου να καταστήσει το σύστημα πιο γενναιόδωρο.

Όσον αφορά τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης δύο ήταν τα κυριότερα χαρακτηριστικά τους: το χαμηλό ύψος των δαπανών και η αναποτελεσματική εφαρμογή τους. Κύριος στόχος των πολιτικών αυτών είναι η αποτελεσματικότερη σύζευξη της προσφοράς με τη ζήτηση εργασίας είτε μέσω των προγραμμάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης του εργατικού δυναμικού είτε μέσω των δημόσιων υπηρεσιών εύρεσης απασχόλησης. Όμως το περιοριστικό θεσμικό πλαίσιο που διέπει τις εργασιακές σχέσεις στην Ελλάδα δεν ευνοεί τις ροές από την ανεργία στην απασχόληση, αμβλύνοντας τις εν δυνάμει θετικές επιδράσεις των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στις επιδόσεις της αγοράς εργασίας. Παράλληλα η διάρθρωση της απασχόλησης, δηλαδή η εκτεταμένη αυτοαπασχόληση και αδήλωτη εργασία, καθώς και ο μεγάλος αριθμός των αυτοαπασχολούμενων και των απασχολούμενων στον δημόσιο τομέα και στις μικρές και οικογενειακές επιχειρήσεις περιορίζει τον αριθμό των συμμετεχόντων σε ενεργητικές δράσεις απασχόλησης και κατ' επέκταση την αποτελεσματικότητά τους. Ακόμα και τα πιθανά οφέλη των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης σε όρους παραγωγικότητας της εργασίας είναι αμφίβολα, δεδομένης της συγκέντρωσης της απασχόλησης σε μικρές και οικογενειακές επιχειρήσεις, αλλά και των εμποδίων που θέτει η περιοριστική νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης στην ανακατανομή της εργασίας σε πιο παραγωγικούς κλάδους της οικονομίας.

Όσον αφορά το σύστημα διαπραγμάτευσης των μισθών, αυτό παρέμεινε συγκεντρωτικό παρά τις βελτιώσεις του θεσμικού πλαισίου που αναφέρθηκαν παραπάνω. Ο συνδυασμός του συστήματος αυτού με την περιοριστική

νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης ευνοεί την ικανοποίηση των μισθολογικών διεκδικήσεων και κατ' επέκταση τους καλώς τοποθετημένους στην αγορά εργασίας. Η έλλειψη θεσμών ουσιαστικής εκπροσώπησης εργοδοτών και εργαζομένων δεν ευνοούσε την αποκέντρωση της διαδικασίας διαπραγμάτευσης των εργασιακών σχέσεων. Η συγκεντρωτική δομή του ελληνικού συνδικαλιστικού κινήματος, η υποεκπροσώπηση ορισμένων ομάδων του εργατικού δυναμικού, όπως οι εργαζόμενοι στον ιδιωτικό τομέα, και η μη εκπροσώπηση πολυπληθών ομάδων του εργατικού δυναμικού, όπως οι αυτοαπασχολούμενοι και οι εργαζόμενοι σε καθεστώς αδήλωτης εργασίας, είχαν ως αποτέλεσμα οι θεσμοί εκπροσώπησης των εργαζομένων να μην ανταποκρίνονται στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του συγκεκριμένου εργατικού δυναμικού. Παρόμοιο ήταν και το πρόβλημα όσον αφορά τους θεσμούς εκπροσώπησης των εργοδοτών-επιχειρήσεων, καθώς ο ΣΕΒ και η ΓΣΕΒΕΕ δεν εκπροσωπούσαν την πλειονότητα των ελληνικών επιχειρήσεων, κύρια χαρακτηριστικά των οποίων είναι το μικρό μέγεθος και ο οικογενειακός χαρακτήρας. Επίσης οι επιχειρήσεις, απασχολώντας προσωπικό σε καθεστώς αδήλωτης εργασίας ή ανεξάρτητης σχέσης εργασίας (αυτοαπασχολούμενοι) δεν δεσμεύονταν από όσα όριζαν οι εθνικές συλλογικές συμβάσεις, γεγονός που περιορίζει το κόστος της διαπραγμάτευσης των μισθών σε κεντρικό επίπεδο. Στα προβλήματα αυτά πρέπει να προστεθούν η απουσία κουλτούρας κοινωνικού διαλόγου, καθώς και η σύνδεση των θεσμών εκπροσώπησης των εργαζομένων κυρίως με τα πολιτικά κόμματα.

## 6. ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΗΣ ΠΕΡΙΟΔΟΥ 2010-2012: Ο (ΜΕΡΙΚΟΣ) ΑΠΕΓΚΛΩΒΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΑΓΟΡΑΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Την περίοδο 2010-2012 προωθήθηκαν σημαντικές μεταρρυθμίσεις στην ελληνική αγορά εργασίας, οι οποίες μετέβαλαν το μοντέλο οργάνωσής της. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές ήταν αποτέλεσμα δεσμεύσεων που είχαν αναλάβει οι ελληνικές κυβερνήσεις στο πλαίσιο των μνημονίων συνεννόησης με την Ε.Ε., την ΕΚΤ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Οι κυριότερες εξ αυτών<sup>32</sup> προβλέ-

32. Νόμος 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», ΦΕΚ 65/6.5-2010, Νόμος 3996/2011, «Αναμόρφωση του Σώματος Επιθεωρητών Εργασίας, ρυθμίσεις θεμάτων Κοινωνικής ασφάλισης και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 170/05.08.2011, Νόμος 4046/2012, «Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του

πουν αύξηση των ορίων πέραν των οποίων οι απολύσεις που πραγματοποιεί μια επιχείρηση θεωρούνται ομαδικές, μείωση του χρόνου έγγραφης προειδοποίησης για την καταγγελία της σύμβασης εργασίας, αύξηση του χρονικού διαστήματος κατά το οποίο η σχέση εργασίας θεωρείται ως δοκιμαστική και ως εκ τούτου δεν υφίσταται η υποχρέωση καταβολής αποζημίωσης απόλυσης, από δύο σε 12 μήνες, θέσπιση των ειδικών επιχειρησιακών συμβάσεων οι όροι των οποίων δύναται να αποκλίνουν από τις κλαδικές, μείωση των κατώτατων μισθών που ορίζει η Εθνική Γενική Συλλογική Σύμβαση Εργασίας κατά 22% και κατά 32% για τους νέους κάτω των 25 ετών, περιορισμό της μέγιστης διάρκειας των συλλογικών συμβάσεων σε τρία έτη,<sup>33</sup> μείωση του κόστους της υπερωριακής απασχόλησης και τέλος μείωση του αφορολόγητου ορίου. Επιπλέον όσον αφορά τους ανέργους μειώθηκε το ύψος του επιδόματος ανεργίας και η διάρκεια επιδότησης, θεσπίστηκε η επιταγή επανένταξης τους στην αγορά εργασίας, καθιερώθηκε για τους νέους ανέργους η δυνατότητα απασχόλησής τους με αποδοχές που αντιστοιχούν στο 80% του κατώτατου μισθού, ενώ προβλέφθηκε η δυνατότητα χρήσης επιδόματος ανεργίας και σε όσους δούλευαν ως αυτοαπασχολούμενοι. Στον δημόσιο τομέα καταργήθηκαν σταδιακά ο 13ος και 14ος μισθός, μειώθηκαν οι αμοιβές των υπαλλήλων, ενώ παράλληλα καθιερώθηκε η σχέση 1 προς 5 μεταξύ προσλήψεων και αποχωρήσεων έως το 2015.

Πρόκειται για μεταρρυθμίσεις που διεύρυναν τα περιθώρια εσωτερικής και εξωτερικής αριθμητικής ευελιξίας, αλλά και τη δυνατότητα άμεσης προσαρμογής του μισθολογικού κόστους στις οικονομικές συνθήκες. Παράλληλα όμως πιθανώς να διευρύνθηκαν και τα περιθώρια άτυπης ευελιξίας, εξαιτίας της ραγδαίας αύξησης της ανεργίας και της σημαντικής μείωσης του αφορολόγητου ορίου, δημιουργώντας κίνητρα για τους εργαζομένους να αποδεχτούν θέσεις αδήλωτης εργασίας, εφόσον μάλιστα δεν έγινε ουσιαστική προσπάθεια βελτίωσης των ελεγκτικών μηχανισμών.

---

Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας», ΦΕΚ 28/14-02-2012 και Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου 6/28-2-2012, «Ρύθμιση θεμάτων για την εφαρμογή της παρ. 6 του άρθρου 1 του Νόμου 4046/2012».

33. Αν οι κοινωνικοί εταίροι δεν καταλήξουν σε συμφωνία τρεις μήνες μετά τη λήξη μιας κλαδικής σύμβασης οι αμοιβές καθορίζονται σύμφωνα με όσα ορίζει η Γενική Συλλογική Σύμβαση Εργασίας.

Οι εν λόγω μεταρρυθμίσεις σε συνδυασμό με την παρατεταμένη ύφεση επηρεάζουν αρνητικά την ασφάλεια της θέσης εργασίας, της απασχόλησης και του εισοδήματος, δεδομένου ότι ενισχύουν τις ροές από την απασχόληση στην ανεργία (χωρίς ταυτόχρονα να εφαρμόζονται πολιτικές που θα εντείνουν τις αντίθετες κατεύθυνσης ροές), μειώνουν τις αποδοχές των εργαζομένων και καθιστούν το σύστημα αποζημίωσης των ανέργων ακόμη πιο φειδωλό.

Βασικότερος στόχος της μεταρρύθμισης του θεσμικού πλαισίου που διέπει την αγορά εργασίας του ιδιωτικού τομέα ήταν η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας, μέσω της μείωσης του μισθολογικού και μη μισθολογικού κόστους εργασίας, καθιστώντας οικονομικώς ελκυστικότερα τα ελληνικά προϊόντα τόσο στην εγχώρια όσο και στις διεθνείς αγορές. Παράλληλα η μείωση του εισοδήματος των εργαζομένων, τόσο στον ιδιωτικό όσο και στο δημόσιο τομέα, σε συνδυασμό με τον περιορισμό του δανεισμού του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας θα μείωναν τις εισαγωγές, γεγονός που θα βελτίωνε το εξωτερικό έλλειμμα της οικονομίας.

Είναι γεγονός ότι την τελευταία τριετία το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών μειώθηκε σημαντικά, καθώς το 2012 προσέγγισε το 3,0% του ΑΕΠ από 14,9% που ήταν το 2008.<sup>34</sup> Η βελτίωση του ισοζυγίου προήλθε από την αύξηση των εξαγωγών ως ποσοστό του ΑΕΠ, από 24,1% το 2008 σε 27,0% το 2012, αλλά κυρίως και από τη μείωση των εισαγωγών, οι οποίες την ίδια περίοδο περιορίστηκαν από 37,9% σε 32,0%.<sup>35</sup> Την περίοδο 2008-2012 η πραγματική σταθμισμένη συναλλαγματική ισοτιμία με έτος-βάση το 2000 (2000=100) μειώθηκε από 115,04 σε 100,73.<sup>36</sup> Όμως η βελτίωση της εξωτερικής ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας δεν ήταν αρκετή να αντισταθμίσει τη συρρίκνωση της εγχώριας ζήτησης. Μεταξύ των ετών 2008-2012 το ποσοστό ανεργίας αυξήθηκε από 7,7% σε 24,7%,<sup>37</sup> ενώ παράλληλα καταγράφεται επέκταση των ευέλικτων μορφών απασχόλησης εις βάρος της κανονικής. Σύμφωνα με στοιχεία του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας μεταξύ των ετών 2009-2011 αυξήθηκε κατά 124,5% ο αριθμός των συμβάσεων κανονικής απασχόλησης που μετατράπηκαν σε ευέλικτες μορφές εργασίας, ενώ οι συμβάσεις πλήρους απασχόλησης μειώθηκαν κατά 21,4%.<sup>38</sup>

34. Τα στοιχεία προέρχονται από την Τράπεζα της Ελλάδος.

35. European Commission, *European Economy*, Autumn-Statistical Annex, 2012.

36. Τα στοιχεία προέρχονται από τη Eurostat.

37. European Commission, *European Economic Forecasts- Autumn 2012*.

38. Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας, «Η εξέλιξη των συμβάσεων εργασίας και η ελεγκτική

Η συρρίκνωση της οικονομικής δραστηριότητας σε συνδυασμό με το εμπροσθοβαρές πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής επιδείνωσαν σημαντικά τις επιδόσεις της αγοράς εργασίας. Προς αυτή την κατεύθυνση φαίνεται να επέδρασαν και οι μεταρρυθμίσεις που προωθήθηκαν την ίδια περίοδο, οι οποίες επιδρούν προκυκλικά επιβαρύνοντας περαιτέρω τις επιδόσεις της αγοράς εργασίας. Η αύξηση της φορολογικής επιβάρυνσης της εργασίας, η μείωση των αμοιβών των εργαζομένων, η απορρύθμιση της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης σε συνδυασμό με την παρατεταμένη ύφεση έχουν ως συνέπεια την κατάργηση θέσεων εργασίας και τη μείωση της οικονομικής αποδοτικότητας όσων διατηρούνται.<sup>39</sup>

Είναι γεγονός πάντως ότι οι μεταρρυθμίσεις που προωθήθηκαν στην ελληνική αγορά εργασίας κατά την τελευταία τριετία τροποποίησαν σημαντικά το μοντέλο οργάνωσής της, απεγκλωβίζοντάς το από το μονοπάτι εξάρτησής του. Έχουν διατυπωθεί επιχειρήματα σύμφωνα με τα οποία μια οικονομική κρίση μπορεί να ευνοήσει τη μεταρρύθμιση ιστορικά εδραιωμένων θεσμών, όπως αυτοί που διέπουν τη λειτουργία της ελληνικής αγοράς εργασίας. Σύμφωνα με αυτά μια έντονη οικονομική κρίση δύναται να ευνοήσει τη μεταρρύθμιση θεσμών που δεν θεωρούνται πλέον βιώσιμοι και με τους οποίους συνδέονται οι επιπτώσεις της εν λόγω κρίσης.<sup>40</sup> Επιπλέον, όταν το κόστος της διατήρησης του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου είναι υψηλό εξαιτίας των δυσμενών οικονομικών συνθηκών, οι ομάδες συμφερόντων πιθανώς να συναινέσουν στη μεταρρύθμισή του ακόμα και αν επωμιστούν τις συνέπειές της.<sup>41</sup> Παράλληλα, μετατοπίζεται το ενδιαφέρον από τις πολιτικές (policies) στα αποτελέσματά τους (outcomes), αναδεικνύοντας το κόστος της διατήρησης ορισμένων θεσμών, γεγονός που επίσης ευνοεί τη μεταρρύθμισή τους.<sup>42</sup>

δράση του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας για το Α' τετράμηνο 2012», *Ενημερωτικό Δελτίο*, 2012, σ. 6.

39. Σύμφωνα με στοιχεία της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής, το 2010, οι αμοιβές εξαρτημένης εργασίας μειώθηκαν κατά 2,6%, το 2011 κατά 3,4% και το 2012 κατά 4,2%. Βλ. Ελληνική Στατιστική Αρχή, «Η Ελληνική Οικονομία», 26 Ιουλίου 2013, σ. 21.

40. J. Hoj - V. Galasso - G. Nicoletti - D. Thai-Thanh, «The political economy of structural reform: empirical evidence from OECD countries», *OECD Economics Department Working Papers*, αρ. 501, 2006, σ. 6.

41. Alb. Alesina - S. Ardagna - F. Trebbi, «Who Adjust and when? The political economy of reforms», *IMF Staff Papers*, αρ. 53, 2006, σ. 5.

42. M. Tommasi, «Crisis, political institutions and policy reform: it is not the policy, it is the polity stupid», Universidad de San Andres, Departamento de Economía, αρ. 49, 2002, σ. 5.

Τέλος η οικονομική κρίση μπορεί να αποδυναμώσει μια ομάδα συμπερόντων που ευνοείται από το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο και η οποία αντιτίθεται στη μεταρρύθμισή του, γεγονός που επίσης μπορεί να ευνοήσει τη θεσμική αλλαγή.

Ωστόσο έχουν διατυπωθεί και επιχειρήματα σύμφωνα με τα οποία οι δυσμενείς οικονομικές συνθήκες δεν ευνοούν την προώθηση μη δημοφιλών μεταρρυθμίσεων, όπως είναι αυτές που εφαρμόστηκαν στην αγορά εργασίας. Για παράδειγμα σε συνθήκες οικονομικής κρίσης, όπου η ανάγκη προώθησης μεταρρυθμίσεων είναι συχνά επιτακτική και άμεση, περιορίζονται τα περιθώρια εφαρμογής παράλληλων πολιτικών, αλλά και οι διαθέσιμοι πόροι προκειμένου να καμφθούν οι αντιθέσεις όσων πλήττονται από τη θεσμική αλλαγή.<sup>43</sup> Επιπλέον τα οφέλη από τη μεταρρύθμιση της αγοράς εργασίας είναι συνήθως μακροπρόθεσμα, ενώ το κόστος τους γίνεται αντιληπτό βραχυπρόθεσμα, συμπίπτοντας χρονικά με τη φάση της ύφεσης και πιθανώς εντείνοντας τις αρνητικές επιπτώσεις της.

Στο πλαίσιο της θεωρίας του μονοπατιού εξάρτησης δεν αποκλείεται η μεταρρύθμιση ιστορικής εδραιωμένων θεσμών ως αποτέλεσμα μιας ισχυρής εξωτερικής διαταραχής, ιδίως μάλιστα όταν αυτή μεταβάλλει τη σχέση μεταξύ του κόστους διατήρησης και αλλαγής του θεσμικού καθεστώτος.<sup>44</sup> Στην ελληνική περίπτωση οι μεταρρυθμίσεις που προωθήθηκαν την τελευταία τριετία αποτελούσαν μέρος (ή απόρροια) των δανειακών συμφωνιών που συνάφθηκαν μεταξύ των ελληνικών κυβερνήσεων και της Ε.Ε., της ΕΚΤ και του ΔΝΤ. Η εξέλιξη της χρηματοδότησης των ελληνικών κυβερνήσεων συνδέθηκε μεταξύ άλλων με την προώθηση των μεταρρυθμίσεων στην αγορά εργασίας, με αποτέλεσμα το κόστος της διατήρησης του θεσμικού καθεστώτος να διογκωθεί, καθώς σε αυτό θα έπρεπε να συνεκτιμηθεί το ενδεχόμενο ακόμα και εγκατάλειψης της ζώνης του ευρώ.

Την τριετία 2010-2012 προωθήθηκαν σημαντικές μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας που στόχο είχαν να καταστήσουν το ρυθμιστικό πλαίσιο που τη διέπει πνιότερο και τη διαδικασία διαπραγμάτευσης των μισθών περισσότερο ευέλικτη, αλλά και να μειώσουν το μισθολογικό και μη μισθολογικό κόστος εργασίας. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές φαίνεται πως απεγκλώβισαν την ελληνική αγορά εργασίας από το μονοπάτι εξάρτησής της. Ωστόσο είναι πρώι-

43. Στο ίδιο, σ. 5 και Π. Καζάκος, *Από τον ατελή εκσυγχρονισμό στην κρίση: Μεταρρυθμίσεις, χρέη και αδράνειες στην Ελλάδα (1993-2010)*, Πατάκης, Αθήνα 2010, σ. 227-230.

44. Chr. Knill, *The Europeanisation of National Administrations*, Cambridge University Press, Cambridge 2001, σ. 21-22.

μο να υποστηριχθεί ότι διαμόρφωσαν ένα νέο θεσμικό μονοπάτι. Κάτι τέτοιο θα προϋπέθετε ότι το νέο θεσμικό πλαίσιο θα προκαλούσε οφέλη για τις ισχυρές ομάδες συμφερόντων της αγοράς εργασίας, όπως είναι οι επιχειρήσεις και οι εργαζόμενοι, που σε συνδυασμό με τις σχέσεις συμπληρωματικότητας που αναπτύσσονται μεταξύ των θεσμών που το αποτελούν, αλλά και με το ευρύτερο ρυθμιστικό και οικονομικό περιβάλλον, θα δημιουργούσαν τις προϋποθέσεις αυτοενδυνάμωσής τους. Όμως οι διαρκώς επιδεινούμενες επιδόσεις της αγοράς εργασίας και της οικονομίας γενικότερα δεν καθιστούν απτά τα οφέλη που προκύπτουν από τη θεσμική αλλαγή. Επιπλέον οι δημοσιονομικοί περιορισμοί δεν επέτρεψαν την προώθηση παράλληλων μεταρρυθμίσεων, όπως η αύξηση των δαπανών για ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης ή/και η αύξηση του βαθμού γενναιοδωρίας του επιδόματος ανεργίας, που θα βελτίωναν τις επιδόσεις της αγοράς εργασίας και θα ενίσχυαν τα οφέλη που προκύπτουν από τις μεταρρυθμίσεις που προωθήθηκαν στη νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης και το σύστημα διαπραγμάτευσης των μισθών.

## 7. ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η ελληνική αγορά εργασίας ήταν για πολλά χρόνια εγκλωβισμένη σε ένα θεσμικό μονοπάτι του οποίου 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, αρκετά ισχυρό για να ανακόψει τις πιέσεις μεταρρύθμισης που προκαλούνταν κυρίως από την εμβάθυνση της ευρωπαϊκής ενοποίησης και την ολοένα και μεγαλύτερη ολοκλήρωση των οικονομιών. Δομημένοι θεσμοί, όπως η περιοριστική νομοθεσία προστασίας απασχόλησης, το κεντρικό σύστημα διαπραγμάτευσης των μισθών, οι περιορισμένες δαπάνες για ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, το φειδωλό σύστημα αποζημίωσης των ανέργων, η απουσία θεσμών κοινωνικού διαλόγου αποτελεσματικής εκπροσώπησης, το περιοριστικό θεσμικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία των αγορών προϊόντων-υπηρεσιών, αλλά και η ανεπάρκεια των ελεγκτικών μηχανισμών ευνόησαν τη διαμόρφωση άτυπων διαδικασιών-συμπεριφορών, όπως η απασχόληση σε καθεστώς αδήλωτης εργασίας και ανεξάρτητης σχέσης εργα-

σίας (μη δομημένοι θεσμοί), συνθέτοντας το πλαίσιο αυτοενδυνάμωσής τους. Οι μεταρρυθμίσεις που προωθήθηκαν την τελευταία τριετία τροποποίησαν σημαντικά ορισμένους θεσμούς της αγοράς εργασίας. Ωστόσο δεν έχουν ακόμα διαμορφώσει ένα νέο πλαίσιο αυτοενδυνάμωσής τους και ως εκ τούτου ένα νέο μονοπάτι εξάρτησης της αγοράς εργασίας.

Με την ελληνική οικονομία να έχει διανύσει ήδη το πέμπτο συνεχές έτος συρρίκνωσης του παραγόμενου προϊόντος της και την ανεργία να έχει ξεπεράσει το 27%, είναι υπαρκτός ο κίνδυνος να δημιουργηθούν (νέα) διαρθρωτικά προβλήματα στην αγορά εργασίας. Πιθανώς για τη μείωση του ποσοστού ανεργίας να μην αρκεί μόνον η επίτευξη θετικών ρυθμών μεγέθυνσης. Η (πιθανή) μετάβαση της ελληνικής οικονομίας σε ένα νέο παραγωγικό μοντέλο, σε συνδυασμό με την παρατεταμένη παραμονή μεγάλου μέρους του εργατικού δυναμικού σε καθεστώς ανεργίας, απαιτεί την εφαρμογή ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Αυτή είναι κρίσιμης σημασίας, εξαιτίας της απαξίωσης των προσόντων του εργατικού δυναμικού, αλλά και της πιθανής αναντιστοιχίας τους με αυτά που απαιτούνται για την κάλυψη των προσδοκώμενων νέων θέσεων εργασίας. Ωστόσο οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης συνεπάγονται δημοσιονομικό κόστος το οποίο υπό τις παρούσες συνθήκες είναι δύσκολο να αντιμετωπισθεί.

## ΘΕΣΜΟΙ ΚΑΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ: Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΧΩΡΟΥ ΑΝΩΤΑΤΗΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΕΡΕΥΝΑΣ

*Χαράλαμπος Χρυσομαλλίδης\**

---

Η ανώτατη εκπαίδευση και η έρευνα συγκροτούν δυνητικά έναν χώρο πολιτικής, καθώς αποτελούν βασικό μέρος του λεγόμενου «τριγώνου της γνώσης», παρότι λείπει ακόμα η τυπική μεταξύ τους σύνδεση. Στο άρθρο εξετάζονται οι εξελίξεις στις αντίστοιχες δημόσιες πολιτικές στην Ελλάδα από τη δεκαετία του 1980 μέχρι σήμερα. Και στις δύο περιπτώσεις 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 πρωτοβουλιών στην άσκηση εθνικής πολιτικής, χαρακτηρίζεται το είδος των αλλαγών και εξετάζεται ο βαθμός στον οποίο τα χαρακτηριστικά της πολιτικής στον χώρο της «ανώτατης εκπαίδευσης και έρευνας» συναντώνται ευρύτερα στην εγχώρια πολιτική δραστηριότητα.

---

### 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η γνώση και οι δραστηριότητες που συνδέονται με αυτή (έρευνα, εκπαίδευση, καινοτομία) βρίσκονται στο επίκεντρο της πολιτικής συζήτησης σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο κυρίως από τη δεκαετία του 1990, λόγω του αναπτυξιακού τους ρόλου στην κοινωνία και την οικονομία και της συμβολής τους στην τόνωση της ανταγωνιστικότητας, με αποτέλεσμα τη συγκρότηση μιας διεθνούς συναίνεσης γύρω από την ευεργετική σημασία τους.<sup>1</sup>

\* Ο Χαράλαμπος Χρυσομαλλίδης είναι Διδάκτωρ του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Πανεπιστημίου Αθηνών.

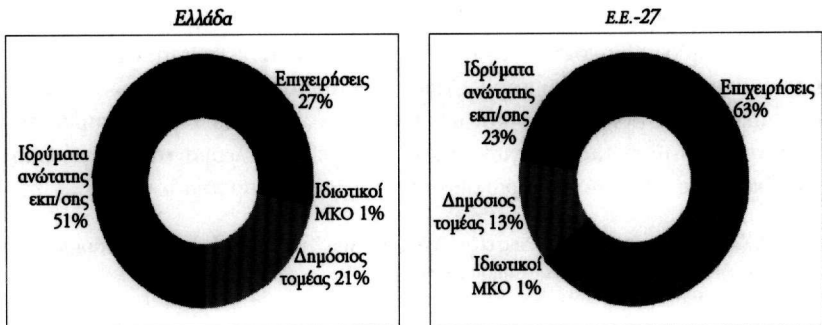
1. C. Chrysomallidis, *The Application of the Knowledge-Based Model of Growth in Greece. The Case of Inefficient National Research Policy*, LAP Lambert Academic Publishing, Saarbruecken 2010, σ. 11.

Η ανώτατη εκπαίδευση και η έρευνα δεν συγκροτούν κλασικό χώρο πολιτικής· σε αυτό το άρθρο όμως επιλέγουμε να τις εξετάσουμε από κοινού για μια σειρά από λόγους. Τα πανεπιστήμια αποτελούν παγκοσμίως έναν από τους βασικότερους παραγωγούς έρευνας, συνεπώς η πολιτική για την έρευνα συνδέεται κατά τρόπο άμεσο με την ανώτατη εκπαίδευση, γεγονός που αποτυπώνεται και θεσμικά σε εκείνες τις χώρες που διαθέτουν αυτόνομο υπουργείο για την ανώτατη εκπαίδευση και την έρευνα. Επιπροσθέτως, καθώς οι επιστήμονες αποτελούν «εισροή» για το ερευνητικό σύστημα και «εκροή» του εκπαιδευτικού συστήματος, η λειτουργική σύνδεση των δύο τομέων είναι άμεση και στη βάση του ανθρώπινου δυναμικού.

Στην Ελλάδα, όσο και εάν αυτό δεν αποτυπώνεται θεσμικά, οι δύο τομείς συνδέονται ουσιαστικά. Η θέση για την ύπαρξη ενιαίου χώρου ανώτατης εκπαίδευσης και έρευνας τεκμηριώνεται πραγματολογικά, αφού ο βασικός χώρος υλοποίησης έρευνας είναι τα ιδρύματα ανώτατης εκπαίδευσης και τα δημόσια ερευνητικά κέντρα και όχι ο ιδιωτικός τομέας, όπως υπαγορεύει η διεθνής πρακτική. Ενδεικτικό του καθοριστικού ρόλου των ΑΕΙ στην πραγματοποιούμενη ερευνητική δραστηριότητα είναι το Διάγραμμα 1. Με την υπόθεση ότι σχεδόν το σύνολο του ερευνητικού έργου του δημόσιου τομέα παράγεται στα δημόσια ερευνητικά κέντρα, πάνω από το 70% της ερευνητικής δραστηριότητας στη χώρα προέρχεται από τα ιδρύματα ανώτατης εκπαίδευσης και τα δημόσια ερευνητικά κέντρα.

### ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1

Κατανομή συνολικής παραγωγής Έρευνας και Τεχνολογίας  
ανά φορέα, Ελλάδα και μέσος όρος Ε.Ε.-27, 2007



Πηγή: επεξεργασμένα στοιχεία Eurostat

Ως αφετηρία της εξεταζόμενης περιόδου θεωρούμε τη συγκρότηση της σύγχρονης πολιτικής ανώτατης εκπαίδευσης και έρευνας στην Ελλάδα (δεκαετία του 1980), οπότε θεοπίστηκαν πολλά από τα χαρακτηριστικά των αντίστοιχων δημόσιων πολιτικών που ισχύουν μέχρι σήμερα.

Για ορισμένους μελετητές, μέρος της εξέλιξης μιας δημόσιας πολιτικής μπορεί να εξηγηθεί μέσω της υπερεθνικοποίησης ορισμένων διαστάσεων της και του λεγόμενου εξευρωπαϊσμού της εθνικής πολιτικής. Μια τέτοια ανάλυση όμως υπερτονίζει τη σημασία των συνεπειών που έχουν οι διεθνείς εξελίξεις στα αντίστοιχα εθνικά συστήματα, καθώς η υφιστάμενη ισορροπία δεν εξασφαλίζει την εφαρμογή στο εθνικό επίπεδο όσων έχουν συμφωνηθεί στο υπερεθνικό.

Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί η Ελλάδα, όπου οι αλλαγές και οι προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις υιοθετούνται με καθυστέρηση και με αβέβαια αποτελεσματικότητα. Έτσι η διεθνής πρακτική απέχει αρκετά από το να μπορεί να χαρακτηριστεί ως συντονιστική για τις εθνικές πολιτικές, ενώ στην πραγματικότητα επιχειρεί να αντιμετωπίσει κοινά ζητήματα με έμφαση δυνητικά συνέπεια τη σύγκλιση των αντίστοιχων εθνικών συστημάτων.

Ερμηνευτικά θα αξιοποιήσουμε τον ιστορικό θεομισμό, ο οποίος τονίζει την επίδραση που ασκούν οι θεομοί στους δρώντες και, κατ' επέκταση, στην ακολουθούμενη δημόσια πολιτική. Λαμβάνοντας υπόψη τις ασυμμετρίες αναφορικά με την ισχύ των δρώντων και τον βαθμό διαφοροποίησης κατά την πρόσβαση στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, οι επιλογές τους σταδιακά και εν τέλει περιορίζονται σε ένα «συστημικό» πλαίσιο, όπου σημειώνεται ισχυρή «εξάρτηση από το ιστορικό μονοπάτι». Παρόλα αυτά δεν αποκλείεται η ύπαρξη «κρίσιμων καμπών» που σηματοδοτούν (ή επιδιώκουν να σηματοδοτήσουν) σημαντικές αλλαγές στην ακολουθούμενη πολιτική. Για την ταξινόμηση των εξελίξεων ακολουθούμε τη διάκριση μεταξύ διαφορετικών τύπων αλλαγής – πάντα σύμφωνα με τον ιστορικό θεομισμό. Πιο συγκεκριμένα διακρίνουμε μεταξύ εκτοπισμού (οι αρχικά κυρίαρχοι θεομοί εκτοπίζονται σταδιακά από υφιστάμενους), στρωματοποίησης (νέα «στρώματα» θεομών προστίθενται στους υπάρχοντες), ολίσθησης (οι υφιστάμενοι θεομοί απαξιώνονται σταδιακά και καθίστανται αναποτελεσματικοί), μετατροπής (οι προϋπάρχοντες θεομοί εξυπηρετούν διαφορετικούς στόχους από εκείνους τους οποίους αρχικά υπηρετούσαν) και εξάντλησης (οι θεομοί «μαραίνονται» και διαλύονται σταδιακά) κατά την εξέλιξη μιας δημόσιας πολιτικής,<sup>2</sup>

2. 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. 31.

κατηγοριοποιώντας αντίστοιχα τις μεταβολές στον εξεταζόμενο χώρο πολιτικής.

## 2. Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΩΤΑΤΗ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

### α. Χαρτογράφηση της ανώτατης εκπαίδευσης και βασικά στοιχεία της πολιτικής

Η σύγχρονη πολιτική για την ανώτατη εκπαίδευση στην Ελλάδα διαμορφώθηκε τη δεκαετία του 1980. Υπεύθυνο για την ανώτατη εκπαίδευση είναι το Υπουργείο Παιδείας· τον δε κορμό της αποτελούν τα Πανεπιστήμια και τα Τεχνολογικά Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (ΤΕΙ), δηλαδή τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (ΑΕΙ).

Η ρύθμιση της λειτουργίας της ανώτατης εκπαίδευσης στη χώρα διεπόταν για περισσότερο από δύο δεκαετίες από τον νόμο-πλαίσιο για τα πανεπιστήμια (νόμος 1268/1982), ο οποίος αντικατέστησε το προηγούμενο καθεστώς που χαρακτηριζόταν ως παρωχημένο και αναχρονιστικό ακριβώς την περίοδο της ευρύτερης πολιτικής αλλαγής που βίωνε η χώρα. Το νέο νομικό πλαίσιο έδωσε αρχικά δυναμική στα πανεπιστήμια, απελευθερώνοντας ευεργετικές δυνάμεις και φέρνοντας στο ακαδημαϊκό προσκήνιο νέο επιστημονικό προσωπικό, παράγοντας μια κρίσιμη μάζα ερευνητών που συνέβαλαν ουσιαστικά στην ανάπτυξη του συστήματος, ενώ παράλληλα ανακατένειμε την πανεπιστημιακή εξουσία, ακολουθώντας το κυρίαρχο κλίμα και αίτημα της εποχής για εκδημοκρατισμό όλων των πτυχών της πολιτικής και κοινωνικής δραστηριότητας.<sup>3</sup>

Μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1980 ο χώρος της ανώτατης εκπαίδευσης αριθμούσε 14 πανεπιστήμια. Η εικόνα εμπλουτίστηκε σταδιακά με την ίδρυση επιπλέον περιφερειακών πανεπιστημίων, ενώ τα παλαιότερα πανεπιστήμια της χώρας διέυρυναν ή εξειδίκευσαν τα επιστημονικά τους αντικείμενα με την ίδρυση νέων τμημάτων. Οι εξελίξεις αυτές οδήγησαν συνακόλουθα στην αύξηση της δημόσιας χρηματοδότησης για την ανώτατη εκπαίδευση. Τελικά τα πανεπιστήμια έφτασαν σε αριθμό τα 24 ιδρύματα, ενώ στα ΑΕΙ προστέθηκαν τα Τεχνολογικά Εκπαιδευτικά Ιδρύματα μέσω της ανωτατοποίησής τους, διευρύνοντας περαιτέρω την έννοια της ανώτατης εκπαίδευσης.

Ο αριθμός των ΑΕΙ και των τμημάτων τους σταθεροποιείται στα τέλη της

3. Σ. Κουμπιάς, «Τι Πανεπιστήμιο θέλουμε;» <http://www.aixmi.gr/index.php/ti-panepistimio-theloume/> 2011, σ. 1 (πρόσβαση 14.11.2012).

δεκαετίας του 2000 και στις αρχές της δεκαετίας του 2010, αλλά μόνο προσωρινά. Το καλοκαίρι του 2010 εκδηλώθηκε η πρόθεση του Υπουργείου Παιδείας, Διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων για ενοποιήσεις και συγχωνεύσεις τμημάτων ή/και ιδρυμάτων στο πλαίσιο των υποχρεώσεων της χώρας, που απέρρεαν από τη σύναψη των δανειακών συμβάσεων εν μέσω κρίσης, για μείωση των φορέων του Δημοσίου.<sup>4</sup>

Λόγω του ρευστού πολιτικού κλίματος, η κίνηση αυτή δεν τελεοφόρησε, όμως το φθινόπωρο του 2012, ανακοινώθηκε μια παρεμφερής πρωτοβουλία, το «σχέδιο Αθηνά».<sup>5</sup> Το σχέδιο των αλλαγών που ανακοινώθηκε από το Υπουργείο στις αρχές του 2013<sup>6</sup> συνάντησε την αντίδραση τόσο των διδασκόντων σε πανεπιστήμια και ΤΕΙ,<sup>7</sup> όσο και των τοπικών αρχών και της κοινωνίας στις περιοχές που θίγονται από τα προτεινόμενα μέτρα και τη μεταφορά τμημάτων ή και ιδρυμάτων. Τελικά ο ακαδημαϊκός χάρτης που δόθηκε στη δημοσιότητα τον Μάρτιο του 2013 περιλαμβάνει 405 τμήματα σε πανεπιστήμια και ΤΕΙ, έναντι των 534 που υπήρχαν πριν από την εφαρμογή του σχεδίου.<sup>8</sup>

Οι προαναφερθείσες εξελίξεις σηματοδοτούν το πρώτο κύμα μαζικοποίησης της ανώτατης εκπαίδευσης.<sup>9</sup> Αντίστοιχα, το δεύτερο κύμα ήταν αποτέλε-

4. Το σχέδιο έλαβε τη χαρακτηριστική ονομασία «Καλλικράτης στην ανώτατη εκπαίδευση». Βλ. ενδεικτικά [http://news.kathimerini.gr/4dcgi/\\_w\\_articles\\_ell\\_2\\_26/08/2010\\_412685](http://news.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_ell_2_26/08/2010_412685), <http://www.enet.gr/?i=issue.el.home&date=14/11/2010&id=223609> (πρόσβαση 15.12.2012).

5. Βλ. ενδεικτικά <http://www.ethnos.gr/article.asp?catid=22767&subid=2&pubid=63690987>, <http://www.tovima.gr/society/article/?aid=487946> (πρόσβαση 15.12.2012).

6. [http://www.minedu.gov.gr/publications/docs2013/130131\\_sxedio\\_athhna\\_deltio\\_typos.pdf](http://www.minedu.gov.gr/publications/docs2013/130131_sxedio_athhna_deltio_typos.pdf) (πρόσβαση 31.01.2013).

7. <http://www.alfavita.gr/arthra/%CE%BF%CF%83%CE%B5%CF%80-%CF%84%CE%B5%CE%B9-%CF%83%CF%87%CE%B5%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AC-%CE%BC%CE%B5-%CF%84%CE%BF%CF%83%CF%87%CE%AD%CE%B4%CE%B9%CE%BF-%CE%B1%CE%B8%CE%B7%CE%BD%CE%AC> και <http://www.inews.gr/240/apopsi-tis-posdep-gia-to-schedio-athina.htm> (πρόσβαση 8.2.2013).

8. [http://www.esos.gr/article/eidisis-tritovathmia-ekpaidefsi/teliko\\_sxedio\\_athina\\_ta\\_405\\_tmimata](http://www.esos.gr/article/eidisis-tritovathmia-ekpaidefsi/teliko_sxedio_athina_ta_405_tmimata), <http://www.megatv.com/megagegonota/article.asp?catid=27369&subid=2&pubid=30760475> και [http://www.esos.gr/uploads/axiologisi/neos\\_akadhmaikos\\_xartis.pdf](http://www.esos.gr/uploads/axiologisi/neos_akadhmaikos_xartis.pdf) (πρόσβαση 23.3.2013).

9. Τη δεκαετία του 1970 οι υπομήφιοι για εισαγωγή σε ΑΕΙ και ανώτερα εκπαιδευτικά ιδρύματα κυμαίνονταν μεταξύ 80.000 και 91.000 ατόμων περίπου, ενώ οι θέσεις σε πανεπιστήμια (που ήταν τότε τα μόνα ΑΕΙ) δεν ξεπέρασαν τις 14.500 (το 1979 οι θέσεις ήταν 12.500). Από το 1980 ως το 1986 ο αριθμός των εισακτέων αυξήθηκε σημαντικά παραμένοντας ακολούθως σχετικά στάσιμος ως το 1997. Για τη μετέπειτα περίοδο αναφέρουμε ενδεικτικά ότι οι εισακτέοι σε πανεπιστήμια και ΤΕΙ ήταν 54.500 (27.800 στα πανεπιστήμια) το 1997 και 85.500 (39.000 σε πανεπιστήμια) το 2000. Π. Κυπριανός - Μ. Κονιόρδος, «Η Απομυθο-

σμα της αλλαγής του συστήματος εισαγωγής υποψήφιων φοιτητών στα ΑΕΙ τη δεκαετία του 2000 και της ανωτατοποίησης των Τεχνολογικών Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων. Έτσι, ο αριθμός των εισακτέων στα ΑΕΙ αυξήθηκε σημαντικά, φτάνοντας στα τέλη της δεκαετίας του 2010 τα 88.000 άτομα. Ενδιαφέρον έχει ότι ο αριθμός των υποψηφίων έχει αυξηθεί σε σχέση με τη δεκαετία του 1970, αλλά κυρίως ως αποτέλεσμα της αύξησης του πληθυσμού και όχι λόγω της μεταβολής της ζήτησης για ανώτατη εκπαίδευση (από τους 91.000 περίπου υποψηφίους το 1979 στους 115.000 το ακαδημαϊκό έτος 2011-2012).<sup>10</sup>

Η ολοκλήρωση της ανώτατης εκπαίδευσης στη χώρα συνδυάζεται με την αναγνώριση της λειτουργίας μεταπτυχιακών προγραμμάτων σπουδών (ΠΜΣ) (νόμος 2083/1992) στα ΑΕΙ. Με αυτά κατέστη για πρώτη φορά δυνατή η πραγματοποίηση σπουδών μεταπτυχιακού επιπέδου στην Ελλάδα, γεγονός που συνέβαλε καθοριστικά στην περαιτέρω ανάπτυξη του χώρου της ανώτατης εκπαίδευσης, καθώς επέτρεψε την εισροή νέου ανθρώπινου δυναμικού στο σύστημα (μεταπτυχιακοί φοιτητές, υποψήφιοι διδάκτορες κ.λπ.).

Όσον αφορά τους πόρους, τα ΑΕΙ χρηματοδοτούνται από το Υπουργείο Παιδείας για την κάλυψη των λειτουργικών δαπανών τους (θεσμική χρηματοδότηση), διατηρώντας παράλληλα ακαδημαϊκή και σχετική διοικητική αυτοτέλεια. Παρόλα αυτά ο βαθμός εξάρτησής τους από το κράτος παραμένει μεγάλος, καθώς ο κρατικός προϋπολογισμός και το πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων αποτελούν τις σημαντικότερες πηγές χρηματοδότησής τους, ενώ δύο βασικές παράμετροι για τη λειτουργία τους – η διαχείριση της σχέσης εργασίας του διδακτικού προσωπικού και η επιλογή των φοιτητών – εναπόκεινται αποκλειστικά στο κράτος, με τα ιδρύματα να είναι κατεξοχήν λήπτες πολιτικής.<sup>11</sup>

Πέρα από τους ενδογενείς παράγοντες που καθορίζουν το εθνικό σύστημα ανώτατης εκπαίδευσης (υπουργείο, ακαδημαϊκή κοινότητα κ.λπ.), σε αυτό επιδρούν και εξωγενείς παράγοντες που προκύπτουν κυρίως από τη δράση της Ε.Ε. Στο συγκεκριμένο πλαίσιο οι δύο τομείς, της έρευνας και της ανώτατης εκπαίδευσης, εμφανίζουν σημαντικές ομοιότητες ως προς τη μέθοδο που ακολουθείται, δηλαδή την ανοιχτή μέθοδο συντονισμού και την παραγωγή «ήπιου δικαίου» (soft law).

ποίηση του Πανεπιστημίου: “Αιώνιοι Φοιτητές” και Εγκατάλειψη Σπουδών», *Σύγχρονη Εκπαίδευση*, τχ. 132, Σεπτέμβριος-Οκτώβριος 2003, σ. 26-27.

10. [http://news.kathimerini.gr/4dcgi/\\_w\\_articles\\_ell\\_2\\_11/05/2011\\_441734](http://news.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_ell_2_11/05/2011_441734) (πρόσβαση 14.11.2012).

11. Θ. Πελαγίδης - Μ. Μπτόπουλος, *Ανάλυση της ελληνικής οικονομία. Η προσοδοθηρία και οι μεταρρυθμίσεις*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2006, σ. 219, 249.

Αν και η διαφορά στα επίπεδα της κοινοτικής χρηματοδότησης είναι σημαντική (υπέρ της έρευνας και της τεχνολογίας), η υπερεθνική επίδραση στο εγχώριο σύστημα ανώτατης εκπαίδευσης είναι μεγαλύτερη σε σχέση με την αντίστοιχη στον τομέα της έρευνας, καθώς από τα τέλη της δεκαετίας του 1990 μια από τις παραμέτρους που ορίζουν το πλαίσιο της εθνικής πολιτικής, εντοπίζεται στο υπερεθνικό, διακυβερνητικό επίπεδο πέρα της Ε.Ε., δηλαδή στη «διαδικασία της Μπολόνια» και τον Ευρωπαϊκό Χώρο Ανώτατης Εκπαίδευσης (ΕΧΑΕ).

### **β. Εξάρτηση της πολιτικής από την «ιστορική τροχιά» και τα αίτια μεταβολής της**

Η απόφαση για την επέκταση της ανώτατης εκπαίδευσης στην Ελλάδα ακολουθεί την αυξημένη ζήτηση της κοινωνίας για σπουδές πανεπιστημιακού επιπέδου η οποία ανταποκρίνεται στην επιδίωξη για ατομική βελτίωση, κοινωνική ανέλιξη και επαγγελματική αποκατάσταση. Η δημιουργία όμως των ιδρυμάτων έγινε πολλές φορές απρογραμμάτιστα, με κριτήρια τα οποία σχετίζονταν με την ικανοποίηση αιτημάτων των τοπικών κοινωνιών, στην προσπάθεια αναθέρμανσης των οικονομιών τους μέσω της προσέλκυσης φοιτητικού πληθυσμού και όχι βάσει των πραγματικών αναγκών της ελληνικής αγοράς εργασίας ή ενός συγκροτημένου τρόπου ανάπτυξης της περιφέρειας και του συστήματος της ανώτατης εκπαίδευσης.<sup>12</sup> Αποτέλεσμα του πρόχειρου τρόπου επέκτασης της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης ήταν να μετριαστεί η ακαδημαϊκή ποιότητα, να μην εξυπηρετείται η βασική αποστολή των ιδρυμάτων (εκπαίδευση, έρευνα, ανάπτυξη) και να μην υπάρχει διάδραση με την τοπική κοινωνία· περαιτέρω η επίδραση στις τοπικές οικονομίες και την παραγωγή ήταν μάλλον περιορισμένη.<sup>13</sup>

Πέρα από τη διεύρυνση του συστήματος της ανώτατης εκπαίδευσης, παρατηρήθηκε μια σχετική στασιμότητα ως και τη δεκαετία του 1990. Οι εξελίξεις που μεταβάλλουν αυτή την κατάσταση θα μπορούσαν να χαρακτηρισθούν ως διατάραξη της ακολουθούμενης ως τότε «ιστορικής τροχιάς». Οι βασικότερες αλλαγές εντοπίζονται στην ανωτατοποίηση των ΤΕΙ (νόμος 2817/2000), στη θέσπιση του συστήματος κεντρικής αξιολόγησης των ιδρυ-

12. Λ. Λαμπριανίδης, *Περιφερειακά πανεπιστήμια στην Ελλάδα. Από το αίτημα για στρατόπεδα νεοσυλλέκτων στο αίτημα για περιφερειακά πανεπιστήμια*, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη 1993, σ. 62-63.

13. L. Labrianidis, «The Greek University Stranded in the Policy of Establishing Regional Universities», *European Planning Studies*, τόμ. 18, τχ. 12, 2010, σ. 2009, 2012, 2022.

μάτων ανώτατης εκπαίδευσης με την ίδρυση της ΑΔΙΠ (νόμος 3374/2005),<sup>14</sup> στην υποχρέωση αναγνώρισης των τίτλων σπουδών των παραρτημάτων των ξένων πανεπιστημίων στην Ελλάδα και στις οριζόντιου τύπου μεταρρυθμίσεις –το 2007 και το 2011– που αποσκοπούν στη μεταβολή του τρόπου λειτουργίας και οργάνωσης των ΑΕΙ.<sup>15</sup>

Για μεθοδολογικούς λόγους διακρίνουμε τις κατά οριζόντιο τρόπο μεταρρυθμίσεις της ανώτατης εκπαίδευσης (που προκύπτουν ως εγχώρια ανάγκη και απόφαση για την αλλαγή του εθνικού συστήματος ανώτατης εκπαίδευσης) από τις στοχευμένες μεταβολές που οφείλονται στις διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας. Και αυτό διότι στην πρώτη περίπτωση παρατηρούμε «εκτοπισμό»<sup>16</sup> στην εξέλιξη της συγκεκριμένης δημόσιας πολιτικής, ως μια μεταβολή που θέτει υπό αμφισβήτηση τις υφιστάμενες οργανωτικές φόρμες και πρακτικές, ενώ στη δεύτερη οι αλλαγές εμφανίζονται περισσότερο με τη μορφή της «στρωματοποίησης», δηλαδή κυρίως προσθετικά σε ήδη υπάρχοντες θεσμούς. Παρόλα αυτά είναι σαφές ότι και στη δεύτερη περίπτωση ορισμένες αλλαγές στην εθνική πολιτική έχουν τον χαρακτήρα του εκτοπισμού, καθώς εισάγουν κανόνες από το εξωτερικό, για τους οποίους δεν υπήρχε εγχώρια παράδοση, όπως το σύστημα αξιολόγησης των ιδρυμάτων ανώτατης εκπαίδευσης.

Μέρος αυτών των εξελίξεων οφείλεται σε αποφάσεις που λαμβάνονται σε υπερεθνικό επίπεδο (Ε.Ε., «διαδικασία της Μπολόνια») και στις συναφείς υποχρεώσεις που αναλαμβάνει η χώρα, καθώς το υπερεθνικό επίπεδο (κοινωνικό ή άλλο) υπεισέρχεται και σε ζητήματα ρύθμισης, τα οποία όμως δεν επιβάλλει στο εθνικό (εκτός από την περίπτωση της αναγνώρισης των πτυχίων των παραρτημάτων των ξένων πανεπιστημίων στην Ελλάδα, όπου εμπλέκε-

14. Η Αρχή Διασφάλισης και Πιστοποίησης της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση (ΑΔΙΠ) είναι ανεξάρτητη διοικητική αρχή που εποπτεύεται απευθείας από τον Υπουργό Παιδείας και το έργο της βασίζεται σε εκθέσεις αξιολόγησης, τόσο εσωτερικές (από τους ίδιους τους αξιολογούμενους), όσο και εξωτερικές με τη συμμετοχή εξωτερικών αξιολογητών (<http://www.hqaa.gr/>, πρόσβαση 14.11.2012).

15. Πέρα των νόμων που αναφέρουμε, τη δεκαετία του 1990 και κυρίως τη δεκαετία του 2000 ψηφίσθηκαν και άλλοι που αφορούν τη ρύθμιση της λειτουργίας επιμέρους στοιχείων του συστήματος ανώτατης εκπαίδευσης. Αυτοί όμως δεν αποτελούν μεταρρυθμίσεις του υπάρχοντος καθεστώτος ή σημεία καμπής της ακολουθούμενης πολιτικής. Αντίθετα, η συζήτηση για τη λειτουργία μη κρατικών πανεπιστημίων αποτελεί μείζονα μεταβολή της ιστορικής τροχιάς στην περίπτωση της εθνικής πολιτικής, αν και επιλέγουμε να μην κάνουμε σχετική αναφορά, διότι η ανάλυση αυτή ξεπερνά την άσκηση της δημόσιας πολιτικής και συνδέεται με ζητήματα συνταγματικής φύσης.

16. W. Streeck - K. Thelen, «Introduction: institutional change in advanced political economies», *ό.π.*, σ. 19.

ται η πολιτική ανταγωνισμού της Ε.Ε.). Άρα οι μεταβολές προκύπτουν από δεσμεύσεις των υπουργών παιδείας για ανάληψη δράσης και προώθηση των συμφωνηθέντων, έχουμε δηλαδή μια πρακτική πολυεπίπεδης συνεργασίας και ανταλλαγής καλών πρακτικών μεταξύ των κρατών.<sup>17</sup>

Με αυτόν τον τρόπο προκαλούνται ορισμένες αλλαγές μεταρρυθμιστικού ή εκουγχρονιστικού τύπου στην ακολουθούμενη πολιτική, αλλά και στην οργάνωση του εγχώριου συστήματος ανώτατης εκπαίδευσης, αν και δεν παρατηρείται επιβολή μιας υπερεθνικής πολιτικής. Η συμμετοχή της χώρας στη διακρατική συνεννόηση προϋποθέτει πάντως την εναρμόνιση με τα συμφωνηθέντα, γεγονός που ασκεί έμμεσα πίεση για την εξέλιξη της εθνικής πολιτικής, στοιχείο που διαφοροποιεί τον τομέα της ανώτατης εκπαίδευσης από εκείνο της έρευνας και της τεχνολογίας. Έτσι ο ΕΧΑΕ έχει επηρεάσει σαφώς την αντίστοιχη εθνική πολιτική, παρότι μόνο το 1% της συνολικής δημόσιας χρηματοδότησης στην Ευρώπη αφορά κονδύλια της Ε.Ε., ενώ το υπόλοιπο 99% προέρχεται από εθνικούς πόρους (τα αντίστοιχα ποσοστά στην περίπτωση της έρευνας και της τεχνολογίας είναι 6%-94%).<sup>18</sup>

Στόχος της διαδικασίας της Μπολόνια και του ΕΧΑΕ είναι η επίτευξη σχετικής ομοιογένειας και συγκρισιμότητας μεταξύ των εθνικών συστημάτων ανώτατης εκπαίδευσης, η προσπάθεια αντιμετώπισης των προκλήσεων της παγκοσμιοποίησης και η αναβάθμιση της παρεχόμενης εκπαίδευσης στην Ευρώπη. Βασικό σημείο των συμφωνηθέντων αποτελεί η επιδίωξη ύπαρξης μιας περισσότερο ενοποιημένης αγοράς εργασίας που θα συμβάλει στην ευκολότερη κυκλοφορία των εργαζομένων και των υπηρεσιών στην Ε.Ε. (διευκόλυνση της τέταρτης ελευθερίας της ενιαίας αγοράς), μέσω της αντιστοίχισης και της αναγνώρισης των πτυχίων των ευρωπαϊκών ιδρυμάτων ανώτατης εκπαίδευσης, στοιχεία που λείπουν από τον τομέα έρευνας και τεχνολογίας.

Το γεγονός ότι η Ε.Ε. εντάσσει τόσο τον τομέα της ανώτατης εκπαίδευσης, όσο και εκείνο της έρευνας και τεχνολογίας στο επίκεντρο της «αναπτυξιακής πολιτικής» της, οδηγεί στην «εργαλειοποίηση» των δύο πολιτικών που τονίζουν πλέον τον λειτουργικό-οικονομικό προσανατολισμό τους στην οπάθεια επίτευξης βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης, αύξησης της απασχόλησης

17. Ν. Παπαδάκης, «Η εκπαιδευτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης», στο Ν. Μαραβέγιας - Μ. Τσινιζέλης (επιμ.), *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση. Οργάνωση και πολιτικές*. 50 Χρόνια, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα 2007, σ. 755.

18. J. Ritzgen - L. Soete, «Research, Higher Education and Innovation: Redesigning European Governance in a Period of Crisis», *Notre Europe, Project How to spend better together*, Policy Paper 49, 2011, σ. 8.

και ολοκλήρωσης της ενιαίας αγοράς.<sup>19</sup> Έτσι όμως υπάρχει ο κίνδυνος υπονόμευσης του ακαδημαϊκού ρόλου της ανώτατης εκπαίδευσης,<sup>20</sup> με συνέπεια η ακαδημαϊκή κοινότητα να είναι καχύποπτη ή αρνητική έναντι των αλλαγών που προτείνονται. Σε αυτό το πλαίσιο η Ελλάδα «συμμορφώνεται» άλλοτε σχετικά άμεσα, άλλοτε με σχετική δυσκολία ή και κατόπιν σημαντικής καθυστέρησης.

Πιο συγκεκριμένα το πλαίσιο που προέκυψε για τη συνάφεια των εθνικών συστημάτων ανώτατης εκπαίδευσης και των κύκλων σπουδών οδήγησε στην ανωτατοποίηση των ΤΕΙ, εξέλιξη που, παρότι προκάλεσε την αντίδραση της πανεπιστημιακής κοινότητας, τελικά εγκρίθηκε με τη στήριξη από την πλειοψηφία των ΤΕΙ.<sup>21</sup>

Επίσης καθώς οι χώρες συγκρίνουν όλο και περισσότερο τα εκπαιδευτικά τους συστήματα, προέκυψε η ανάγκη συστηματοποίησης της αξιολόγησης των ιδρυμάτων ανώτατης εκπαίδευσης. Στην ελληνική περίπτωση το εγχείρημα αντιμετώπισε αντιδράσεις, αγνοήθηκε αρχικά από ορισμένα ΑΕΙ, οργανώθηκε τμηματικά (ο νόμος ψηφίστηκε το 2005, αλλά η ΑΔΙΠ συγκροτήθηκε το 2006), τελικά όμως εγκρίθηκε και εφαρμόζεται έστω με χρονική υστέρηση.

Από την άλλη πλευρά, η ανάγκη συγκρισιμότητας των πτυχίων και η προσπάθεια αύξησης της κινητικότητας του ακαδημαϊκού προσωπικού στην Ευρώπη οδήγησε και σε υιοθέτηση κοινών εργαλείων, όπως το σύστημα μεταφοράς και συσώρευσης διδακτικών μονάδων (ECTS). Σε αυτή την περίπτωση, και παρότι υπάρχει διεθνής υποχρέωση της χώρας, ανακύπτουν γραφειοκρατικές δυσκολίες και καθυστερήσεις που προκύπτουν από τη ψήφιση νόμων, την έκδοση υπουργικών αποφάσεων, αλλά και την τελική εφαρμογή

19. A. Gornitzka, «Coordinating Policies for a “Europe of Knowledge”. Emerging Practices of the Open Method of Coordination in Education and Research», *Arena Centre for European Studies*, Working Paper αρ. 16, Μάρτιος 2005, σ. 16-17. Η. Walkenhorst, «Explaining Change in EU Education Policy», *Journal of European Public Policy*, τόμ. 15, τχ. 4, 2008, σ. 569.

20. Α. Μοσχονάς, «Η εκπαιδευτική πολιτική της Ε.Ε. και η Ελλάδα: τάσεις και προοπτικές ιδιαίτερα στην τριτοβάθμια εκπαίδευση», στο Ν. Μαραβέγιας - Θ. Σακελλαρόπουλος (επιμ.), *Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και Ελλάδα. Οικονομία, κοινωνία, πολιτικές*, Εκδόσεις Διόνικος, Αθήνα 2006, σ. 339.

21. Έχει ενδιαφέρον ότι συχνά παρατηρείται διαφοροποίηση ως προς την αντιμετώπιση των προτάσεων για αλλαγές μεταξύ του εκπαιδευτικού προσωπικού των πανεπιστημίων και του εκπαιδευτικού προσωπικού των ΤΕΙ –που μέσα από αυτή τη διαδικασία αναβαθμίζουν τη θέση τους. Φ. Ασδεράκη, «Ο εξευρωπαϊσμός της ελληνικής ανώτατης εκπαίδευσης (1999-2009)», στο Ν. Μαραβέγιας (επιμ.), *Εξευρωπαϊσμός στο μεσογειακό χώρο*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011, σ. 312.

των προβλεπόμενων από τους αρμόδιους φορείς, με αποτέλεσμα η εισαγωγή του συγκεκριμένου συστήματος, που προβλέφθηκε με νόμο το 2005 (ν. 3374) να ενεργοποιηθεί το 2007 και να υιοθετηθεί χωρίς ουσιαστικό αντίκρισμα σε περιπτώσεις πολλών τμημάτων.

Όσον αφορά τις εξελίξεις που χαρακτηρίζουμε ως οριζόντιες μεταρρυθμίσεις στην ανώτατη εκπαίδευση, αυτές δεν συνδέονται με συγκεκριμένες δεσμεύσεις της χώρας από τη συμμετοχή της στη διαδικασία της Μπόλονια, αλλά σχετίζονται άμεσα με το εγχώριο ζήτημα του εκσυγχρονισμού του συστήματος ανώτατης εκπαίδευσης. Έμμεσα η διεθνής αλληλεξάρτηση (οικονομική, ακαδημαϊκή κ.ά.) μεταφέρει εγχώρια τη βούληση συγκρότησης μιας εκπαιδευτικής αγοράς –στην οποία τα πανεπιστήμια θα είναι βασικοί δρώντες–, τη διαμόρφωση του σύγχρονου πανεπιστημίου, στο οποίο αναπτύσσονται ανταγωνιστικές δομές και οργανωσιακές πρακτικές και την εμπέδωση του μικρότερου δυνατού ρόλου του Δημοσίου.<sup>22</sup> Εξάλλου η τάση που έχει επικρατήσει διεθνώς ως προς την πολιτική για την ανώτατη εκπαίδευση μετατοπίζει τη δημόσια παρέμβαση από τον έλεγχο των πανεπιστημίων στην επίβλεψη, ενώ αναπτύσσεται η ιδέα της λογοδοσίας των ιδρυμάτων έναντι της κοινωνίας, προκειμένου να αποδειχθεί ότι τα δημόσια κονδύλια αξιοποιούνται με αποτελεσματικό τρόπο.<sup>23</sup>

Οι μεταρρυθμίσεις αυτές είναι συνήθως «βαριές», καθώς δεν έχουν λυθεί παλαιότερα θεσμικά και δομικά προβλήματα των ΑΕΙ, με αποτέλεσμα να ανακύπτουν ταυτόχρονα συνταγματικά, νομικά και οργανωτικά ζητήματα, δημιουργώντας πρόβλημα υπερφόρτωσης στις μεταρρυθμιστικές διαδικασίες και πολλαπλασιάζοντας τις αντιδράσεις.<sup>24</sup> Τη δεκαετία του 2000 η μεταρρυθμιστική «ατζέντα» επικεντρώθηκε κυρίως στην αναθεώρηση του άρθρου 16 του Συντάγματος και στο ζήτημα της δυνατότητας ίδρυσης ιδιωτικών πανεπιστημίων στην Ελλάδα, στην τροποποίηση της νομοθεσίας για το άσυλο και την

22. Π. Ζέρη, «Η κρίση του δημόσιου πανεπιστημιακού συστήματος την εποχή της “κοινωνίας της γνώσης”», στο Α. Δημητρόπουλος - Ν. Μαραβέγιας - Α. Μπτοός (επιμ.), *Το Πανεπιστήμιο σήμερα. Όψεις της κρίσης και βήματα προσαρμογής*, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα 2010, σ. 124-125.

23. A. Amaral, «Higher education in the process of European integration, globalizing economies and mobility of students and staff», στο J. Huisman - P. Maasen - G. Neave (επιμ.), *Higher Education and the Nation State. The International Dimension of Higher Education*, Pergamon, Οξφόρδη 2007, σ. 129.

24. Δ. Σωτηρόπουλος, «Γιατί απέτυχε η μεταρρύθμιση των ελληνικών πανεπιστημίων;», στο Α. Δημητρόπουλος - Ν. Μαραβέγιας - Α. Μπτοός (επιμ.), *Το Πανεπιστήμιο σήμερα. Όψεις της κρίσης και βήματα προσαρμογής*, ό.π., σ. 116.

τύχη των «αιώνιων φοιτητών», καθώς και στον τρόπο σύστασης σωμάτων για την εκλογή και την εξέλιξη του διδακτικού προσωπικού (νόμος 3549/2007).

Η πιο πρόσφατη σχετική πρωτοβουλία ήταν ο νόμος 4009/2011 που αφορούσε κυρίως τη δομή και τη λειτουργία των ΑΕΙ, ανταποκρινόμενος αφενός στο εγχώριο αίτημα για αλλαγές (αν και ο προσανατολισμός των αλλαγών μπορεί να διαφέρει ανάλογα με την πηγή από όπου προέρχεται το αίτημα) και αφετέρου στη δυναμική που αναπτύσσει σταδιακά η Ε.Ε. στο ζήτημα του λεγόμενου «εκουγχρονισμού» των ιδρυμάτων ανώτατης εκπαίδευσης.

Η προσπάθεια μεταρρύθμισης βρήκε υποστηρικτές, δέχθηκε όμως και κριτική από τους άμεσα εμπλεκόμενους, δηλαδή από μερίδα της ακαδημαϊκής κοινότητας –λιγότερο από το συνδικαλιστικό όργανο των μελών ΔΕΠ (ΠΟΣΔΕΠ) και περισσότερο από τη Σύνοδο των Πρυτάνεων– με αποτέλεσμα να σημειώνεται καθυστέρηση και εμπλοκή στην εφαρμογή της. Και αυτό παρότι η ανώτατη εκπαίδευση αποτέλεσε με αυτή την αφορμή –τουλάχιστον φαινομενικά– σημείο αυξανόμενης σύγκλισης των δύο κύριων κομμάτων εξουσίας της Μεταπολίτευσης.<sup>25</sup>

Το παράθυρο για αλλαγές «άνοιξε» με την αλλαγή Υπουργού τον Μάρτιο του 2012, ενώ ο πρώτος νόμος που ψήφισε η κυβέρνηση που προέκυψε μετά τις εκλογές του Ιουνίου 2012 ήταν ο τιτλοφορούμενος «Ρυθμίσεις θεμάτων Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων και άλλες διατάξεις» ο οποίος, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, έχει ως στόχο την αντιμετώπιση των δυσχερειών που δημιουργήθηκαν στη διοίκηση των ΑΕΙ από τον νόμο 4009/2011. Το τελικό αποτέλεσμα δυσaráεστησε εκείνους που ήταν υπέρ της μεταρρύθμισης, οι οποίοι χαρακτήρισαν τις νέες ρυθμίσεις «οπισθοδρόμηση» ή αντιμεταρρύθμιση,<sup>26</sup> χωρίς να κατευνάσει τις αντιρρήσεις και τις επιφυλάξεις του μέρους εκείνου της ακαδημαϊκής κοινότητας που ήταν αντίθετο στις αλλαγές.<sup>27</sup>

Τελικά οι οριζόντιου τύπου μεταρρυθμίσεις συχνά δεν έχουν επιτυχή κατάληξη, διότι τα συλλογικά όργανα του εκπαιδευτικού προσωπικού και των φοιτητών υποστηρίζουν κατά κανόνα τη διατήρηση της υφιστάμενης κατάστασης,<sup>28</sup> η οποία τους εξυπηρετεί βραχυπρόθεσμα, και δεν ευνοούν αλλα-

25. Ο «νόμος Διαμαντοπούλου» (4009/2011) ψηφίσθηκε στη Βουλή από ευρεία πλειοψηφία βουλευτών (ΠΑΣΟΚ, Ν.Δ.).

26. <http://www.ethnos.gr/article.asp?catid=22768&subid=2&pubid=63691722> (πρόσβαση 1.8.2012).

27. <http://news.in.gr/greece/article/?aid=1231207465> (πρόσβαση 1.8.2012).

28. K. Featherstone - D. Papadimitriou, *The Limits of Europeanization. Reform Capacity and Policy Conflict in Greece*, Palgrave Macmillan, Hampshire 2008, σ. 203.

γές με μεγάλο βαθμό αβεβαιότητας για τα συμφέροντά τους.<sup>29</sup> Η ανεπαρκής διαβούλευση των επικείμενων κάθε φορά αλλαγών, ως αποτέλεσμα της έλλειψης εμπιστοσύνης μεταξύ της πολιτείας και των ΑΕΙ, επιτείνει τις αντιδράσεις οδηγώντας σε παρεμφερείς ανατροφοδοτικές αρνητικές συνέπειες.<sup>30</sup> Για την αντιμετώπισή τους επιχειρήθηκε η εμπλοκή του Εθνικού Συμβουλίου Παιδείας (ΕΣΥΠ)<sup>31</sup> με τη διενέργεια εθνικού διαλόγου, αυτός όμως είναι ενίοτε προσχηματικός, ενώ οι αλλαγές παρουσιάζονται ως διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας, οπότε η διαδικασία δεν συμβάλλει στη συναινετική επίλυση των ζητημάτων και στην ομαλή υιοθέτηση των αλλαγών, επηρεάζοντας την αποτελεσματικότητά τους. Το αποτέλεσμα της αντιπαράθεσης είναι η υιοθέτηση της προτεινόμενης αλλαγής με μεγάλες δυσκολίες, ο μετριασμός του μεταρρυθμιστικού ρεύματος ή και η πλήρης ακύρωση των πρωτοβουλιών. Μάλιστα η ένταση των αντιδράσεων μιας δυναμικής μειοψηφούσας –κατά κύριο λόγο– μερίδας της πανεπιστημιακής κοινότητας (ή ο φόβος για αυτές) είναι τέτοια που οι νόμοι-μεταρρυθμίσεις εφαρμόζονται οριακά από τα εμπλεκόμενα μέρη, με την ανοχή της εκάστοτε πολιτικής ηγεσίας, ακόμα κι εκείνης που τους ψήφισε.

Από τη μέχρι τώρα ανάλυση προκύπτει ότι ο τομέας της ανώτατης εκπαίδευσης έχει εξελιχθεί θεσμικά με την πάροδο των ετών, υποκείμενος σε σημαντικές μεταβολές, ένα στοιχείο που τον διαφοροποιεί σε σημαντικό βαθμό από τον τομέα έρευνας και τεχνολογίας, όπως θα δούμε στη συνέχεια. Η πολιτική για την ανώτατη εκπαίδευση εκουγχρόνισε το εγχώριο σύστημα διευρύνοντας και επεκτείνοντας το, αν και κατά τις δεκαετίες του 1980 και του 1990 σημειώθηκε μια θεσμική ακινησία, η οποία διακόπηκε τη δεκαετία του 2000 με πρωτοβουλίες διαδοχικών κυβερνήσεων, εξαιτίας «[τ]η[ς] συχνά εσπευσμένη[ς] υιοθέτηση[ς] υπερεθνικά επι-καθορισμένων προτεραι-

29. Θ. Πελαγίδης - Μ. Μπιστόπουλος, *Ανάλυση της ελληνικής οικονομίας. Η προσοδοθρία και οι μεταρρυθμίσεις*, ό.π., σ. 251, 263.

30. Ν. Παπαδάκης, «Μια τόσο βολική αυταπάτη... Οργάνωση συμφερόντων και ιδεολογικοπολιτικές παράμετροι του μεταρρυθμιστικού εκκρεμούς στην Ανώτατη Εκπαίδευση μετά το '82», στο Δ. Κλαδής - Ξ. Κοντιάδης - Γ. Πανούσης (επιμ.), *Η μεταρρύθμιση του ελληνικού Πανεπιστημίου*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2007, σ. 76.

31. Το Εθνικό Συμβούλιο Παιδείας (ΕΣΥΠ) αποτελείται από την Ολομέλεια και τρία επιμέρους Συμβούλια: το Συμβούλιο Ανώτατης Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης (ΣΑΠΕ), το Συμβούλιο Ανώτατης Τεχνολογικής Εκπαίδευσης (ΣΑΤΕ) και το Συμβούλιο Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης (ΣΠΑΕ). Με την υπάρχουσα δομή το ΕΣΥΠ λειτουργεί από το 2003 ([http://www.esyp.gr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=87:2012-02-07-11-56-59&catid=44:2011-09-15-11-30-50&Itemid=54](http://www.esyp.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=87:2012-02-07-11-56-59&catid=44:2011-09-15-11-30-50&Itemid=54), πρόσβαση 14.11.2012).

στίτων (χωρίς πάντα τον απαραίτητο έλεγχο της βιωσιμότητάς τους)».<sup>32</sup>

### 3. Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΡΕΥΝΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

#### α. Χαρτογράφηση της έρευνας και βασικά στοιχεία της πολιτικής

Η Γενική Γραμματεία Έρευνας και Τεχνολογίας (ΓΓΕΤ) του Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων, Πολιτισμού και Αθλητισμού είναι αρμόδια για τη χάραξη και την υλοποίηση της αντίστοιχης εθνικής πολιτικής. Σε αυτή υπάγονται ορισμένα δημόσια ερευνητικά κέντρα και τεχνολογικοί φορείς, ενώ άλλα κέντρα και ινστιτούτα υπάγονται σε διαφορετικά υπουργεία, ανάλογα με την τομεακή τους εξειδίκευση.<sup>33</sup> Ο βαθμός συγκέντρωσης επομένως του ερευνητικού χώρου είναι μικρός –κυριαρχεί η πολυδιάσπαση. Η κατάσταση επιδεινώνεται περαιτέρω εξαιτίας της μικρής ουσιαστικής σχέσης που έχει διαχρονικά η ΓΓΕΤ με τον μεγαλύτερο «παραγωγό γνώσης» της χώρας, τα ΑΕΙ, ακόμη και μετά τη μεταφορά της υπό την ίδια διοικητική σκέπη, δηλαδή το Υπουργείο Παιδείας.

Η δεκαετία του 1980 είναι η περίοδος που συγκροτείται το σύγχρονο ερευνητικό σύστημα της χώρας, στο πλαίσιο της συνολικότερης τάσης για αλλαγή και εκσυγχρονισμό που επικρατεί. Το 1982 ιδρύεται το Υπουργείο Έρευνας και Τεχνολογίας, το οποίο θα μετατραπεί το 1985 σε Γενική Γραμματεία Έρευνας και Τεχνολογίας· την ίδια περίοδο εισάγεται το νέο θεσμικό πλαίσιο, με τη ψήφιση του νόμου 1514/1985 που ρυθμίζει ουσιαστικά μέχρι σήμερα –με ορισμένες προσαρμογές– το εκτός ΑΕΙ ερευνητικό σύστημα, με διατάξεις που αφορούσαν μεταξύ άλλων τη λειτουργία των ερευνητικών κέντρων (προκήρυξη θέσης και θητεία για τον Διευθυντή Κέντρου/Ινστιτούτου, διαδικασία κρίσης και εκλογής ερευνητών κ.λπ.).

Εκείνη την εποχή εξάλλου το ερευνητικό σύστημα εμπλουτίζεται τόσο με

32. Ν. Παπαδάκης, «Μια τόσο βολική αυταπάτη... Οργάνωση συμφερόντων και ιδεολογικοπολιτικές παράμετροι του μεταρρυθμιστικού εκκρεμούς στην Ανώτατη Εκπαίδευση μετά το '82», *ό.π.*, σ. 75.

33. Πέρα από τα ερευνητικά κέντρα που εποπτεύονται από τη ΓΓΕΤ υπάρχουν τα Κέντρα και Γραφεία Έρευνας της Ακαδημίας Αθηνών, ερευνητικά κέντρα και ινστιτούτα που υπάγονται σε υπουργεία –πιο γνωστές περιπτώσεις είναι το πρώην Εθνικό Ίδρυμα Αγροτικής Έρευνας, το Κέντρο Προγραμματισμού & Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ), το Ινστιτούτο Γεωλογικών και Μεταλλευτικών Ερευνών (ΙΓΜΕ) κ.λπ.– τα Κέντρα Τεχνολογικής Έρευνας των ΤΕΙ και τα Ερευνητικά Πανεπιστημιακά Ινστιτούτα (ΕΠΙ) διαφόρων πανεπιστημίων.

τον εκσυγχρονισμό και την επέκταση των ΑΕΙ, όσο και με την ίδρυση νέων ερευνητικών κέντρων και ινστιτούτων που συμπληρώνουν τις ερευνητικές δομές της χώρας. Παρά όμως τη δυναμική που εκδηλώθηκε τότε, δεν λήφθηκαν υπόψη οι διεθνείς εξελίξεις που κινούνταν προς την κατεύθυνση της θέσπισης μιας δημόσιας πολιτικής η οποία εξυπηρετούσε την αναπτυξιακή στρατηγική μέσω συγκεκριμένων τομεακών στόχων, δυναμικά ως τμήμα μιας ευρύτερης βιομηχανικής πολιτικής.<sup>34</sup>

Το ίδιο διάστημα εμφανίζεται για πρώτη φορά και η επίδραση των κοινοτικών δράσεων για την έρευνα και την τεχνολογία στο ελληνικό σύστημα, καθώς θεσπίζεται η αντίστοιχη σύγχρονη δράση της Ε.Ε., με την καθιέρωση των Προγραμμάτων Πλαισίου (Π.Π.). Η σημασία της κοινοτικής πολιτικής για την έρευνα στην Ελλάδα είναι μεγάλη, αν και περιορίζεται στο χρηματοδοτικό σκέλος και δεν υπεισέρχεται σε ζητήματα ρύθμισης ή θεσμών, με αποτέλεσμα να είναι δυνατό να χαρακτηριστεί ως «λειπή» δημόσια πολιτική.

Ακόμα και έτσι το βασικό χαρακτηριστικό της εθνικής πολιτικής, η διαχρονική έλλειψη ενός χρηματοδοτικού προγράμματος το οποίο θα προβλέπει –δεσμευτικά για κάθε κυβέρνηση και σε βάθος χρόνου– συγκεκριμένο προϋπολογισμό για τη χρηματοδότηση ερευνητικών έργων σε προεπιλεγμένους επιστημονικούς χώρους, οδηγεί την εθνική ερευνητική δραστηριότητα σε σημαντική εξάρτηση από την αντίστοιχη κοινοτική δράση, όσον αφορά τις προκηρύξεις ερευνητικών έργων. Έτσι παρατηρείται το φαινόμενο η ερευνητική παραγωγή της χώρας να καθορίζεται έμμεσα από τις θεματικές προτεραιότητες που χρηματοδοτεί η Ε.Ε., οπότε δεν υφίσταται ζήτημα «σύγκλισης μιας υπάρχουσας πολιτικής προς έναν κοινοτικό μέσο όρο». Αντίθετα η εθνική δράση ετεροκαθορίζεται έμμεσα από την κοινοτική, τουλάχιστον στο πλαίσιο της χρηματοδότησης ερευνητικών έργων (project funding), γεγονός που υπερβαίνει τα όρια της συμβατικής συζήτησης περί εξευρωπαϊσμού.<sup>35</sup>

Η έλλειψη ενός συγκροτημένου εθνικού χρηματοδοτικού πλαισίου έρευνας και τεχνολογίας στερεί τη χώρα από τη συγκρότηση και εφαρμογή μιας σύγχρονης πολιτικής και φανερώνει τον κατακερματισμό της ερευνητικής προσπάθειας και των ερευνητικών υποδομών, την απουσία σχεδίου για την ανάπτυξή τους και τον αποσπασματικό τρόπο με τον οποίο χρηματοδοτείται

34. Δ. Δενιόζος, «Τεχνολογική Πολιτική», στο Τ. Γιαννίτσος (επιμ.), *Βιομηχανική και τεχνολογική πολιτική στην Ελλάδα*, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα 1993, σ. 221-222.

35. Ν. Μαραβέγιας - Χ. Χρυσομαλλίδης, «Ένα βήμα πέρα από τον εξευρωπαϊσμό: η περίπτωση της πολιτικής έρευνας στην Ελλάδα», στο Ν. Μαραβέγιας (επιμ.), *Εξευρωπαϊσμός στο μεσογειακό χώρο*, ό.π., σ. 342.

η έρευνα. Άμεσο αποτέλεσμα είναι η μη αποδοτική χρήση των περιορισμένων πόρων και η διατήρηση της ανεπαρκούς εγχώριας ζήτησης για έρευνα, ιδίως από την πλευρά της βιομηχανίας.

Παρόλα αυτά, ακολουθώντας το διεθνές κλίμα που είχε δημιουργηθεί από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 σχετικά με τη σημασία της έρευνας και της τεχνολογίας για την οικονομική ανάπτυξη, οι εκάστοτε πολιτικές ηγεσίες διακήρυτταν τη σημασία της γνώσης, της εκπαίδευσης, της έρευνας και της καινοτομίας για την αναπτυξιακή στρατηγική της χώρας. Η επιχειρηματολογία αυτή κατέληγε σε δεσμεύσεις για ανάληψη πολιτικής δράσης στο μέλλον, ποτέ όμως δεν υπήρξε αντιστοιχία ανάμεσα στις αρχικές διακηρύξεις και τις αναληφθείσες δράσεις, πέρα από οριακές αλλαγές και ρυθμίσεις που είχαν καθαρά λειτουργικό χαρακτήρα.

Υπ' αυτές τις συνθήκες τα εθνικά έργα έρευνας και τεχνολογίας χρηματοδοτούνται είτε αυτόνομα από διάφορες υπηρεσίες –με απόλυτα κατακερματισμένο τρόπο που ελάχιστα προάγει την επιστήμη και ο οποίος εξυπηρετεί κυρίως πολιτικούς σκοπούς– είτε στην καλύτερη περίπτωση στο πλαίσιο των ΚΠΣ/ΕΣΠΑ, με τη ΓΓΕΤ να έχει κυρίως την ευθύνη υλοποίησής τους, χωρίς αυτό να εξασφαλίζει τη συνέχεια στη ροή της χρηματοδότησης και στην προκήρυξη των ερευνητικών έργων.

## **β. Εξάρτηση της πολιτικής από την «ιστορική τροχιά» και τα αίτια μεταβολής της**

Στην πολιτική έρευνας και τεχνολογίας παρατηρείται διαχρονικά αδράνεια που μπορεί να εξηγηθεί από την έλλειψη ενδιαφέροντος εκ μέρους της πολιτικής ηγεσίας. Η τελευταία δεν προχωρά στην πραγματική –σε αντιδιαστολή με την ονομαστική– αναβάθμιση του συγκεκριμένου τομέα στην πολιτική ημερήσια διάταξη,<sup>36</sup> καθώς τη θεωρεί δυνητικά μια «δημόσια πολιτική πολυτελείας». Ακόμη κι αν η πολιτική ηγεσία δείξει το απαραίτητο ενδιαφέρον, η όποια μεταρρυθμιστική πρωτοβουλία προσκρούει στην ελλιπή οργάνωση της διοίκησης που συχνά δεν μπορεί να υποστηρίξει ένα τέτοιο εγχείρημα.<sup>37</sup>

Αντίθετα η δραστηριότητα και η δυναμική εξαντλείται σε ρυθμίσεις λειτουργικού χαρακτήρα και σε καθημερινά ζητήματα διοίκησης, τα οποία θα έπρεπε να είναι λυμένα ή να μπορούν να λυθούν με σχετικά απλό τρόπο· όμως η μη

36. Erawatch, *ERAWATCH Research Inventory Report for: GREECE*, European Communities, Βρυξέλλες 2009, σ. 3.

37. Δ. Σωτηρόπουλος, «Γιατί απέτυχε η μεταρρύθμιση των ελληνικών πανεπιστημίων;», *ό.π.*, σ. 119.

λειτουργική οργάνωση των διοικητικών διαδικασιών, η γραφειοκρατική προσκόλληση σε αναποτελεσματικούς κανόνες και το δυσκίνητο σύστημα ελέγχου και λογοδοσίας –που αποτελούν στοιχεία της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα–<sup>38</sup> συναντώνται και στην περίπτωση της έρευνας και της τεχνολογίας.

Παρά την αναγνώριση της συμβολής της έρευνας στην οικονομική ανάπτυξη και την ανταγωνιστικότητα, είναι παράδοξο ότι διαχρονικά δεν αναλαμβάνεται καμία πολιτική πρωτοβουλία έμπρακτης ενίσχυσής της που θα συνέβαλε και στη μεταβολή του αναπτυξιακού προτύπου. Το φαινόμενο αυτό έχει ως αποτέλεσμα την εμπέδωση μιας αλληλουχίας, σύμφωνα με την οποία η πενιχρή χρηματοδότηση για ερευνητικές δραστηριότητες στην Ελλάδα έχει ως επακόλουθο την παραγωγή μέτριων ερευνητικών αποτελεσμάτων ή αποτελεσμάτων που δεν είναι ορατά και αμέσως αντιληπτά πέρα της επιστημονικής κοινότητας· η συνέπεια είναι να συντηρείται ένα προβληματικό και ανατροφοδοτούμενο πλέγμα σχέσεων μεταξύ έρευνας, πολιτικού κόσμου και κοινωνίας.<sup>39</sup>

Πέρα από την εισαγωγή στοιχείων στη φορολογική πολιτική και τους αναπτυξιακούς νόμους που ευνοούν την έρευνα, την τεχνολογία και την καινοτομία, κυρίως από τη δεκαετία του 1990, η αδράνεια στην εθνική πολιτική αφορά κυρίως το θεσμικό και χρηματοδοτικό σκέλος. Η δημόσια πολιτική παρέμεινε ουσιαστικά αναλλοίωτη και υποβαθμισμένη, με τις σταθερές του συστήματος να είναι ουσιαστικά ίδιες από τη δεκαετία του 1980: το θεσμικό πλαίσιο παραπέμπει ακόμα κατά βάση στο νόμο 1514,<sup>40</sup> ο διαχωρισμός μεταξύ των ΑΕΙ και των δημόσιων ερευνητικών κέντρων διατηρείται, ενώ οι εθνικές ανταγωνιστικές προκλήσεις για ερευνητικά έργα γίνονται με μη τακτικό και συστηματοποιημένο τρόπο.

Μεταβολή των «ιστορικών τροχιών» –ή ακριβέστερα απόπειρα μεταβολής τους– υπήρξαν κατά χρονική σειρά η υψήφιση του νέου θεσμικού πλαισίου για την έρευνα και την τεχνολογία (νόμος 3653/2008), η απόφαση της κυβέρνησης να προχωρήσει σε συγχωνεύσεις και καταργήσεις ερευνητικών κέ-

38. G. Doukidis - S. Smithson, *Information Systems in the National Context. The Case of Greece*, Avebury, Aldershot 1995, σ. 226.

39. Ν. Μαραβέγιας, «Η επιστημονική έρευνα στην Ελλάδα: προβλήματα και προοπτικές», σε Γ. Δονάτος - Τ. Γιαννίτσος - Π. Καζάκος - Α. Μπρεδιάμας, (επιμ.), *Μεταρρύθμιση στην Ανώτατη Εκπαίδευση*, Σάκκουλας, Αθήνα 2006, σ. 67, 73.

40. Ο νόμος αυτός έχει υποστεί τροποποιήσεις, με άλλους νόμους και προεδρικά διατάγματα, στη λογική των στρωματοποιήσεων κατά Streeck & Thelen («Introduction: institutional change in advanced political economies», *ό.π.*, σ. 22) όμως η φιλοσοφία του παραμένει σταθερή.

ντρων (καλοκαίρι του 2009) στην προσπάθεια εξοικονόμησης πόρων (αφού είχε διαφανεί ο δημοσιονομικός εκτροχιασμός της χώρας), η μεταφορά της ΓΓΕΤ από το Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας στο Υπουργείο Παιδείας, Διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων (φθινόπωρο του 2009), καθώς και η σχετική κινητικότητα του Υπουργείου Παιδείας στις αρχές του 2012 (διαβούλευση για τον νέο νόμο, αναδιάρθρωση του ερευνητικού ιστού και περιεχόμενο ενός «εθνικού Π.Π.»).<sup>41</sup>

Τα αίτια που προκάλεσαν τις απόπειρες μεταβολής της «ιστορικής τροχιάς» δεν αφορούν την επιβολή κανόνων και ρυθμίσεων από το εξωτερικό (Ε.Ε. ή άλλη υπερεθνική συμφωνία), αλλά την ίδια την κατάσταση του ερευνητικού ιστού, τις πρωτοβουλίες του πολιτικού προσωπικού και εν μέρει τη δημοσιονομική κρίση. Πιο αναλυτικά, ο εκσυγχρονισμός του θεσμικού πλαισίου αποτελεί σταθερό αίτημα της ερευνητικής κοινότητας της χώρας. Ο νόμος για το «Θεσμικό Πλαίσιο της Έρευνας και της Τεχνολογίας» (3653) ψηφίσθηκε μεν το 2008, παρέμεινε όμως ανενεργός, λόγω της μη πρακτικότητας του, αλλά και της μη θετικής στάσης από πλευράς των εμπλεκόμενων φορέων. Αποτέλεσμα ήταν η κυβέρνηση που προέκυψε από τις εκλογές του 2009 να θέσει ως στόχο την προετοιμασία και τη ψήφιση ενός νέου νόμου που θα αντικαθιστούσε κάθε παλαιότερη διάταξη.

Η πρόταση για τον νέο νόμο ανακοινώθηκε στις αρχές του 2012 και συνέβαλε –επιτέλους– στην κατεύθυνση του σχεδιασμού μιας εθνικής πολιτικής για την έρευνα και την τεχνολογία και στην αποδοτικότερη άσκηση πολιτικής. Η γενική θέση της Συνόδου των Διευθυντών των ερευνητικών κέντρων ήταν πως η θέσπιση ενός νέου νόμου ήταν μεν απαραίτητη, όμως η συγκεκριμένη προς διαβούλευση πρόταση είχε αρκετά αρνητικά σημεία· κατέληξαν δε ότι ήταν προτιμότερο να μην προχωρήσει η διαδικασία μέχρι την πλήρη αποδοχή της πρότασης του Υπουργείου.<sup>42</sup> Τελικά οι πολιτικές συνθήκες στη χώρα πρόλαβαν κάθε εξέλιξη, καθώς η αλλαγή Υπουργού Παιδείας και η συγκρότηση νέας εκλεγμένης κυβέρνησης σταμάτησαν κάθε σχετική ενέργεια, ενώ παραμένει άγνωστο το πλαίσιο μέσα στο οποίο θα κινηθεί η κυβέρνηση που προέκυψε τον Ιούνιο του 2012.

41. Χ. Χρυσομαλλίδης, «Έρευνα & Τεχνολογία στην Ελλάδα», σε Ν. Μαραβέγιας, (επιμ.), *Εξοδος από την κρίση. Η συμβολή της έρευνας & τεχνολογίας*, Θεμέλιο, Αθήνα 2012, σ. 129.

42. Παρέμβαση του Καθηγητή Θ. Μαλούτα, Προέδρου της Συνόδου των Διευθυντών των Ερευνητικών Κέντρων στην εκδήλωση «Το ελληνικό ερευνητικό σύστημα ως δημιουργός νέας γνώσης και μοχλός ανάπτυξης», 16 Φεβρουαρίου 2012, Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών.

Αμέσως μετά τις εκλογές του 2009 σημειώθηκε μια ιδιαίτερη εξέλιξη για την εθνική πολιτική έρευνας και τεχνολογίας: η απεξάρτηση της ΓΓΕΤ από το Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας και η υπαγωγή της στο Υπουργείο Παιδείας, Διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων, προκειμένου να διευκολυνθεί η ενοποίηση του ερευνητικού χώρου. Φυσικά η διοικητική αυτή υπαγωγή δεν συνεπαγόταν αυτόματα και ουσιαστική ενοποίηση –αυτή παρέμενε σε εκκρεμότητα μέχρι να ρυθμιστεί το ζήτημα του θεσμικού πλαισίου.

Ακόμη κι έτσι, η πρωτοβουλία αυτή κινδύνεψε να ακυρωθεί αμέσως μετά τον σχηματισμό κυβέρνησης συνεργασίας τον Ιούνιο 2012, καθώς αποφασίστηκε η επιστροφή της ΓΓΕΤ στο Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, παρά την αντίθεση των συλλογικών οργάνων τόσο των ακαδημαϊκών, όσο και των ερευνητών.<sup>43</sup> Τελικά η απόφαση αυτή ανατράπηκε τον Αύγουστο 2012, με την εκ νέου μεταφορά της ΓΓΕΤ στο Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων, Πολιτισμού και Αθλητισμού. Η εξέλιξη αυτή έφερε στο προσκήνιο το δίλημμα για το ποιο είναι το προτιμότερο πλαίσιο άσκησης πολιτικής για την έρευνα, την τεχνολογία και την καινοτομία και απέδειξε για ακόμα μία φορά την ανυπαρξία εθνικής πολιτικής και στρατηγικής για την έρευνα.<sup>44</sup>

Στην ουσία πάντως, από το 2009 που διαμορφώθηκαν οι νέες συνθήκες (δηλαδή τη μεταφορά της ΓΓΕΤ στο Υπουργείο Παιδείας), η συνήθης αδράνεια διατηρήθηκε μέχρι τις αρχές του 2012, οπότε ανακοινώθηκε εκ νέου η αναδιάρθρωση του ερευνητικού ιστού με συγχωνεύσεις ή και καταργήσεις ερευνητικών κέντρων. Αυτές δεν θα πραγματοποιούνταν αυτόνομα και αποσπασματικά, όπως το 2009, αλλά στο πλαίσιο της ευρύτερης ανάγκης περιορισμού των φορέων του δημόσιου τομέα λόγω της δημοσιονομικής κρίσης και της προσπάθειας περιστολής των δημόσιων δαπανών.

Η αναδιάρθρωση του ερευνητικού ιστού προβλεπόταν να πραγματοποιηθεί σε δύο φάσεις. Η πρώτη ολοκληρώθηκε με την ψήφιση του νόμου 4051/2012 στο πλαίσιο των «Ρυθμίσεων συνταξιοδοτικού περιεχομένου και άλλων επειγουσών ρυθμίσεων εφαρμογής του Μνημονίου Συνεννόησης του ν.

43. [http://www.eee-researchers.gr/Anakoynoseis-EEE/POSDEP\\_OSEP-TEI\\_EEE\\_Epistoli-Prothupurgo\\_27-6-12.pdf](http://www.eee-researchers.gr/Anakoynoseis-EEE/POSDEP_OSEP-TEI_EEE_Epistoli-Prothupurgo_27-6-12.pdf) (πρόσβαση 06.08.2012).

44. Ο δυϊσμός μεταξύ Υπουργείου Παιδείας και Υπουργείου Ανάπτυξης διατηρείται ουσιαστικά όσον αφορά την εθνική ερευνητική και τεχνολογική πολιτική, κυρίως στο πλαίσιο χάραξης της στρατηγικής της χώρας στο νέο ΕΣΠΑ (Σύμβαση Εταιρικής Σχέσης Ε.Ε.-Ελλάδας) για την έρευνα και τεχνολογία την περίοδο 2014-2020.

4046/2012», ενώ η δεύτερη φάση –που είναι και η ουσιαστικότερη– δεν υλοποιήθηκε, καθώς σύμφωνα με τον τότε προγραμματισμό θα ακολουθούσε χρονικά τη ψήφιση του νέου νόμου για την έρευνα και την τεχνολογία<sup>45</sup> που εκκρεμεί ακόμα μετά την αλλαγή της κυβέρνησης.

Την ίδια περίοδο ανακοινώθηκε επίσης σχέδιο νόμου για το θεσμικό πλαίσιο, το οποίο τέθηκε σε δημόσια διαβούλευση, με προοπτική να ψηφιστεί από τη Βουλή την άνοιξη του 2012, ενώ ξεκίνησε και η δημόσια διαβούλευση για το περιεχόμενο του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου για την Έρευνα, την Τεχνολογία και την Καινοτομία (ΕΣΠΕΚ), το οποίο θα αποτελούσε το χρηματοδοτικό εργαλείο για τη διενέργεια ερευνητικών έργων στη βάση ανταγωνιστικών προκηρύξεων σε διάφορους επιστημονικούς και τεχνολογικούς τομείς. Η θέσπιση του εθνικού προγράμματος χρηματοδότησης ερευνητικών έργων ανταποκρινόταν σε ένα πάγιο αίτημα της επιστημονικής κοινότητας (ακαδημαϊκός και ερευνητικός κόσμος) και –λιγότερο– του παραγωγικού τομέα, ώστε να καθιερωθεί επιτέλους ένα σύστημα τακτικής και συγκροτημένης χρηματοδότησης της έρευνας και στο σκέλος των ερευνητικών έργων. Αυτό θα αποτύπωνε εξάλλου μια εθνική στρατηγική για την έρευνα και την τεχνολογία και θα αντιμετώπιζε τον κατακερματισμό της πενήχρης χρηματοδότησης.

Οι παραπάνω πρωτοβουλίες συνδέονταν άμεσα με τη βούληση μεταρρύθμισης του υπάρχοντος συστήματος από την πολιτική ηγεσία του Υπουργείου Παιδείας, ιδίως αφού είχαν ολοκληρωθεί οι αντίστοιχες μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες στην ανώτατη εκπαίδευση. Από την πλευρά της η Ε.Ε. δεν εμπλέκεται θεσμικά ή ρυθμιστικά στην οργάνωση των εθνικών συστημάτων έρευνας και τεχνολογίας –ούτε στο πλαίσιο της Στρατηγικής της Λισσαβόνας ούτε και του Ευρωπαϊκού Χώρου Έρευνας– με συνέπεια μέρος ή το σύνολο των κρίσιμων καμπών της αντίστοιχης εθνικής πολιτικής να μην οφείλονται στην υπερεθνική δράση, όπως στην περίπτωση της ανώτατης εκπαίδευσης.

Αυτό εντούτοις ενδέχεται να μεταβληθεί μελλοντικά λόγω των προνοιών της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020», υπό την προϋπόθεση ότι τα όσα σχετικά έχουν ανακοινωθεί δεν θα αποτελέσουν «κενό γράμμα». Αν και ακολουθείται η ανοιχτή μέθοδος συντονισμού, ο έλεγχος των εξελίξεων στα κράτη-μέλη μετά την εμπειρία της δημοσιονομικής κρίσης –ιδίως για εκείνα της Ευρωζώνης– αναμένεται να είναι πιο αυστηρός ακόμη και για τομείς πέρα της δι-

45. ΥΠΔΒΜΘ, «Ελληνικό Σύστημα Έρευνας, Τεχνολογικής Ανάπτυξης & Καινοτομίας. Αναγκαιότητα Αναδιάρθρωσης Ερευνητικού Ιστού. Ακολουθούμενη προσέγγιση», *Υπουργείο Παιδείας, Διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων*, Αθήνα 2012, σ. 9.

μοσιονομικής πολιτικής που όμως την επηρεάζουν έμμεσα. Έτσι ο ενδεχομένως εντατικότερος έλεγχος της Ε.Ε. επί των ποιοτικών και ποσοτικών δεδομένων σε εθνικό επίπεδο, για την αποφυγή αστοχιών στο μέλλον, μπορεί να συνεπάγεται και την πραγματική αναβάθμιση της πολιτικής για την έρευνα στο εθνικό επίπεδο.

Ένα δεύτερο στοιχείο έμμεσης αλλά σαφούς επιβολής μέτρων στον τομέα της έρευνας για την Ελλάδα είναι πιθανό να προκύψει από την προτεινόμενη από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή επέκταση της εφαρμογής της συνθήκης της «αιρεσιμότητας» (conditionality) στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής της Ε.Ε.<sup>46</sup> Η πιθανότητα σύνδεσης της απρόσκοπτης χρηματοδότησης ενός κράτους-μέλους από τα Διαρθρωτικά Ταμεία με τον προγραμματισμό και την εφαρμογή μέτρων και πολιτικών, όπως η ύπαρξη ενός εθνικού πλαισίου για τους διαθέσιμους πόρους για την έρευνα, την τεχνολογία και την καινοτομία και το σχέδιο για την «έξυπνη εξειδίκευση» ανά περιφέρεια κάθε κράτους-μέλους είναι πιθανό να επιβάλει για πρώτη φορά –έστω στο χρηματοδοτικό σκέλος– τη θέσπιση μιας πραγματικής εθνικής πολιτικής. Και πάλι όμως η απόσταση μεταξύ της δυνητικής επίδρασης αυτών των μέτρων στην εθνική πολιτική και της πραγματοποίησής τους στο εγχώριο σύστημα έρευνας και τεχνολογίας είναι μεγάλη και οι αβεβαιότητες σημαντικές.

#### 4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Από την ανάλυση που προηγήθηκε, συμπεραίνουμε ότι η πολιτική για την ανώτατη εκπαίδευση έχει εξελιχθεί από τη δεκαετία του 1980, όταν τέθηκε η βάση για το σημερινό σύστημα. Οι αλλαγές που έχουν πραγματοποιηθεί –άλλοτε με βούληση των εγχώριων δρώντων και άλλοτε εξαιτίας της συμμετοχής της Ελλάδας σε υπερεθνικές πρωτοβουλίες και των συμφωνιών που ανακύπτουν– και οι οποίες αποτελούν τις κρίσιμες καμπές για την εγχώρια πολιτική είναι σημαντικές,

Συνεπώς και στη βάση του θεωρητικού πλαισίου που επιλέξαμε για την ανάλυση της πορείας των συγκεκριμένων δημόσιων πολιτικών διαπιστώνουμε ότι η εξέλιξη της ανώτατης εκπαίδευσης έχει συνήθως τον χαρακτήρα του εκτοπισμού όταν η συζήτηση αφορά τις «οριζόντιου» τύπου μεταρρυθμίσεις που αφορούν συνολικότερα τον τρόπο οργάνωσης των ΑΕΙ, καθώς νέα στοι-

46. European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council*, COM (2011) 615 final, EC, Βρυξέλλες 2011, σ. 135.

χεία πολιτικής εκτοπίζουν τα προηγούμενα. Αντίθετα σε πιο εξειδικευμένα ζητήματα, τα οποία συνδέονται με τις διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας, η μεταβολή προσομοιάζει περισσότερο στη στρωματοποίηση της πολιτικής, δηλαδή στην προσθήκη νέων στοιχείων στα υφιστάμενα. Με άλλα λόγια κατά τον εκτοπισμό σημειώνονται μεταβολές που μεταλλάσσουν τις υφιστάμενες οργανωτικές πρακτικές, ενώ στη στρωματοποίηση οι αλλαγές εμφανίζονται περισσότερο προσθετικά σε ήδη υπάρχοντες θεσμούς.

Αντίθετα η πολιτική για την έρευνα και την τεχνολογία παραμένει ουσιαστικά αναλλοίωτη, με τις μεταβολές να λαμβάνουν χώρα πολύ διστακτικά, λόγω της χαμηλής θέσης του συγκεκριμένου τομέα στην εγχώρια πολιτική ημερήσια διάταξη. Αποτέλεσμα είναι η δημόσια πολιτική να παραμένει στάσιμη και οι υπάρχοντες θεσμοί να καθίστανται παρωχημένοι. Η απουσία της εξωτερικής επιβολής και των πρωτοβουλιών εκουγχρονισμού του συστήματος εξηγούν περαιτέρω τη στασιμότητα αυτή.

Σε αυτό το πλαίσιο, ακόμα και όταν προκύπτουν αλλαγές στην πολιτική για την έρευνα και την τεχνολογία, αυτό συμβαίνει μέχρι στιγμής με τη μορφή της στρωματοποίησης (οριακές αλλαγές λειτουργικού-διοικητικού χαρακτήρα), ενώ οι μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες (εκτοπισμός) δεν έχουν ευοδωθεί ακόμα. Βεβαίως δεν θα πρέπει να διαφεύγει της προσοχής μας το γεγονός ότι για το σύνολο του χώρου της ανώτατης εκπαίδευσης και έρευνας η απόφαση για μια μεταβολή δεν συνεπάγεται και την εφαρμογή της. Σε αυτή την περίπτωση σημειώνεται σαφώς μια μορφή ολίσθησης της πολιτικής.

Πάντως η επίδραση των υπερεθνικών αποφάσεων στο εθνικό επίπεδο και η αποτελεσματικότητα της συνεπαγόμενης πολιτικής εξαρτάται 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 Ε.Ε.<sup>47</sup> Η πρακτική του «ήπιου δικαίου» και η απουσία μηχανισμών επιβολής στα κράτη, οδηγεί στην υστέρηση της μεταφοράς της ευρωπαϊκής πολιτικής στο εθνικό επίπεδο ή αφήνει περιθώρια διαφοροποίησης σε μια *à la carte* έκδοση εφαρμογής μιας πολιτικής.<sup>48</sup> Τελικά η πρωτοβουλία για την υλοποίηση

47. K. Featherstone - D. Papadimitriou, *The Limits of Europeanization. Reform Capacity and Policy Conflict in Greece*, ό.π., σ. 189.

48. Φ. Αοδεράκη, «Ο εξευρωπαϊσμός της ελληνικής ανώτατης εκπαίδευσης (1999-2009)», ό.π., σ. 309-310.

των συμφωνηθέντων βρίσκεται στο εθνικό επίπεδο, ενώ κρίσιμο στοιχείο για την επιτυχή έκβαση των νέων ρυθμίσεων είναι ο τρόπος με τον οποίο παρουσιάζονται οι επικείμενες αλλαγές, καθώς εμφανίζονται είτε ως υποχρεώσεις της χώρας έναντι των εταίρων της είτε ως προϋπόθεση για τη μη υτέριση της χώρας στο διεθνές στερέωμα.

Η έλλειψη συναινετικής κουλτούρας και η αμοιβαία απουσία εμπιστοσύνης μεταξύ κράτους και εμπλεκόμενων μερών οδηγεί στη χρησιμοποίηση του υπερεθνικού στοιχείου ως μέσου επιβολής, ακόμη και όταν οι περιστάσεις δεν το απαιτούν. Παρόλα αυτά συχνά υιοθετούνται μέτρα και εργαλεία πολιτικής με έναν περίπου τυπικό τρόπο, με αποτέλεσμα να μπορούμε να διακρίνουμε μεταξύ ονομαστικής και πραγματικής εξέλιξης ή σύγκλισης του εθνικού συστήματος με τα διεθνή πρότυπα. Εξάλλου τόσο στους υπό εξέταση τομείς, όσο και στο σύνολο των δημόσιων πολιτικών οι μεταρρυθμίσεις είναι πιθανό να αποτυγχάνουν, καθώς η ψήφιση νέων νόμων δεν αποτελεί πανάκεια, αφού παρατηρείται συχνά έλλειμμα εφαρμογής της νομοθεσίας.<sup>49</sup> Αυτό οφείλεται στις αντιδράσεις των εμπλεκόμενων έναντι μιας πιθανής διασάλευσης της εμπειδωμένης κατάστασης, αλλά και στην ατομία –εν τέλει– της πολιτικής ηγεσίας που προσπαθεί να ικανοποιήσει τα άμεσα και έμμεσα εμπλεκόμενα μέρη με ημίμετρα, ενώ εμπόδια μπορεί να προκύπτουν και λόγω των αλλαγών στην πολιτική ηγεσία των αρμόδιων υπουργείων, ακόμη και αν αυτές αφορούν υπουργούς του ίδιου κόμματος.

Συνολικά η προσπάθεια μεταρρύθμισης αντιμετωπίζει τριών ειδών δυσκολίες: α) η αλλαγή προϋποθέτει την υπερβολική ανάλωση πολιτικού κεφαλαίου για την κινητοποίηση των απαραίτητων δρώντων· β) η διαχείριση των υφιστάμενων κανόνων και οι συναφείς διαδικασίες απορροφούν μεγάλο μέρος της διοικητικής ενέργειας και του πολιτικού κεφαλαίου που είναι απαραίτητα για μια επιτυχημένη μεταρρύθμιση· και γ) η διάδραση του κράτους με τους κοινωνικούς δρώντες ή τους εμπλεκόμενους τείνει να δημιουργεί πολιτικά δίκτυα που τάσσονται υπέρ της διατήρησης του status quo. Στοιχεία που χαρακτηρίζουν τη δημόσια δράση, όπως η έλλειψη μιας φιλελεύθερης κουλτούρας του κράτους, η ενίοτε πελατειακή οργάνωση της πολιτικής, η επιθυμία της πολιτικής ελίτ να προσεγγίσει η ελληνική περίπτωση τα συμβαίνοντα στην Ευρώπη, η ασυνέχεια στη στελέχωση των κυβερνήσεων με εξειδικευμένο προσωπικό, ανεξάρτητα από την πολιτική του προτίμηση, το σπ-

49. Δ. Σωτηρόπουλος, «Γιατί απέτυχε η μεταρρύθμιση των ελληνικών πανεπιστημίων;», *ό.π.*, σ. 115.

μαντικό ειδικό βάρος των υπουργών στη χάραξη ή μη πολιτικής σε μια έντονα «από-τα-πάνω» διαμορφούμενη διαδικασία και η έλλειψη συναινετικού πνεύματος μεταξύ του κράτους και των εμπλεκόμενων δρώντων<sup>50</sup> εντείνουν τις μεταρρυθμιστικές «αστοχίες».

Ενδιαφέρον στοιχείο είναι εξάλλου ότι στην περίπτωση της ανώτατης εκπαίδευσης και της έρευνας οι οριζόντιου τύπου μεταρρυθμίσεις αποφασίζονται με την ψήφιση νόμων που μένουν γνωστοί με το όνομα του υπουργού (για την ανώτατη εκπαίδευση) ή του γενικού γραμματέα (για την έρευνα) που είναι υπεύθυνος για την κατάρτισή τους. Έτσι στην ανώτατη εκπαίδευση έχουμε τον νόμο «Γιαννάκου» (νόμος 3549/2007) και τον νόμο «Διαμαντοπούλου» (νόμος 4009/2011), ενώ στην έρευνα τον νόμο «Τσουκαλά» (νόμος 3653/2008). Το φαινόμενο αυτό παρατηρείται σε συγκεκριμένες δημόσιες πολιτικές (π.χ. δημόσια διοίκηση, κοινωνική ασφάλεια) και σε εκείνες τις περιπτώσεις που υπάρχει σημαντική αλλαγή της υφιστάμενης κατάστασης. Η ταύτιση του νόμου με το πολιτικό πρόσωπο που είναι αρμόδιο για αυτό υποδηλώνει α) τη σπανιότητα με την οποία συμβαίνουν τέτοιου είδους αλλαγές, ακόμη και όταν ο θεσμικός και λειτουργικός εκουγχορονισμός της πολιτικής και του συστήματος είναι αναγκαίος και β) το ειδικό βάρος του πολιτικού προσωπικού στον προγραμματισμό και τη χάραξη μιας πολιτικής ή της εξέλιξής της, στην ελληνική περίπτωση.

Συνοψίζοντας, η εξέλιξη της δημόσιας πολιτικής στον τομέα της ανώτατης εκπαίδευσης και της έρευνας και η μικρή μεταρρυθμιστική ικανότητα συνδέονται με φαινόμενα που προκύπτουν από ευρέως διαδεδομένα χαρακτηριστικά της δημόσιας πολιτικής ζωής στην Ελλάδα. Επιπλέον η αλλαγή «παραδείγματος» αποδεικνύεται 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 συμφερόντων που δεν επιθυμούν τη μεταβολή του υφιστάμενου πλαισίου.

Τέλος, όσον αφορά την επίδραση της οικονομικής κρίσης στον εξεταζόμενο χώρο, είναι σαφές ότι η παρούσα συγκυρία δεν οδηγεί σε μεταβολή του παραγωγικού και αναπτυξιακού προτύπου της χώρας, τουλάχιστον όσον αφορά τους τομείς έντασης γνώσης, παρότι κατά το παρελθόν η οικονομική κρίση έδωσε σε άλλες χώρες ώθηση για την αναβάθμιση των συγκεκριμένων τομέ-

50. K. Featherstone - D. Papadimitriou, *The Limits of Europeanization. Reform Capacity and Policy Conflict in Greece*, ό.π., σ. 41.

ων δράσης.<sup>51</sup> Μάλιστα κατά την πρόσφατη χρηματοοικονομική κρίση, διαδοχικές κυβερνήσεις εκδήλωσαν την πρόθεση να αντιμετωπίσουν την ύφεση μέσα από επενδύσεις μακρόπνοου χαρακτήρα που θα στόχευαν στην ενίσχυση του ανθρώπινου κεφαλαίου.<sup>52</sup> Στην ελληνική περίπτωση και με βάση τις μέχρι σήμερα αποφάσεις ο χώρος της ανώτατης εκπαίδευσης, της έρευνας και της τεχνολογίας εκλαμβάνεται ως ακόμη μια δραστηριότητα του Δημοσίου, η οποία θα πρέπει να περικοπεί ακριβώς με τον ίδιο τρόπο που περικόπτονται οι καταναλωτικές δραστηριότητες του Δημοσίου. Έτσι παρατηρείται: α) μείωση στη διάθεση των πόρων στα ερευνητικά κέντρα και τα ΑΕΙ· β) περαιτέρω δυσκολία στην παροχή κονδυλίων από το πρόγραμμα δημόσιων επενδύσεων σε δημόσιους ερευνητικούς φορείς και πανεπιστήμια για την εθνική συμμετοχή (matching funds) του κράτους στους προϋπολογισμούς των κοινοτικών ερευνητικών έργων (αν και καθυστερήσεις παρατηρούνταν και παλιότερα)· γ) υπαγωγή της διαδικασίας προκήρυξης νέων θέσεων ερευνητών και μελών ΔΕΠ-ΕΠ στον γενικότερο κανόνα για τις προσλήψεις στον δημόσιο τομέα· και δ) συγχώνευση και συνένωση ερευνητικών κέντρων, ινστιτούτων και ΑΕΙ στο πλαίσιο της μείωσης των φορέων του Δημοσίου.

Δυστυχώς αυτή η εξέλιξη οδηγεί στην περαιτέρω υποβάθμιση των τομέων έντασης γνώσης, με την πολιτική και οικονομική αβεβαιότητα να ενισχύει την αδράνεια στην πολιτική. Λαμβάνοντας υπόψη ότι οι μεταρρυθμίσεις είναι απαραίτητες για να αντιμετωπισθούν χρόνιες στρεβλώσεις, πρέπει να διασφαλιστεί η αποτροπή της απαξίωσης του χώρου της ανώτατης εκπαίδευσης και έρευνας στη χώρα και να επιδιωχθεί η βελτίωση των αντίστοιχων συστημάτων. Δηλαδή είναι αναγκαίο να αποφευχθεί η λήψη διαλυτικών αποφάσεων και να προχωρήσει η συγκροτημένη, τεκμηριωμένη, ορθολογική –και δυσκολότερη– αντιμετώπιση του συγκεκριμένου ζητήματος που θα συμβάλει θετικά στην αποδοτικότητα της πολιτικής και την τόνωση της αναπτυξιακής διάστασης της δημόσιας δράσης.

51. Δ. Κατσικας - Γ. Ανδρέου, «Έρευνα & Τεχνολογία και Οικονομική Ανάπτυξη: Η Διεθνής Εμπειρία», στο Ν. Μαραβέγιας, (επιμ.), *Έξοδος από την κρίση. Η συμβολή της έρευνας & τεχνολογίας*, ό.π., σ. 78.

52. Α. Μπτοός, «Διεθνείς Τάσεις και το Μεταβαλλόμενο Πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ερευνητικής Πολιτικής», Παρουσίαση στο 5ο Διεθνές Φόρουμ Βιοτεχνολογίας, Αθήνα, 8-9 Μαΐου 2009.

Ο ΕΞΕΥΡΩΠΑΪΣΜΟΣ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ  
ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΑΣΥΛΟΥ:  
ΑΠΟ ΤΗΝ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ  
ΣΤΗ ΣΥΛΛΟΓΙΚΗ ΕΠΙΒΛΕΨΗ;

*Ιωάννης Παπαγεωργίου\**

---

Η Ευρωπαϊκή Ένωση και η Ελλάδα άρχισαν να ασχολούνται με τα θέματα μετανάστευσης και ασύλου περίπου την ίδια εποχή, στα μέσα και τα τέλη της δεκαετίας του 1980. Το άρθρο αναλύει τις σχετικές πολιτικές, εξετάζει τις αιτίες που οδήγησαν στη διαμόρφωσή τους, τους λόγους διαφοροποιήσεων και την ώσμωση μεταξύ των δύο αυτών παράλληλων πολιτικών. Διερευνά ιδιαίτερα τους τρόπους με τους οποίους η διαμόρφωση δεσμευτικών πολιτικών στο πλαίσιο της Ε.Ε. είχε αντίκτυπο στο νομοθετικό πλαίσιο της Ελλάδας και στον αναστοχασμό των εγχώριων πολιτικών και πρακτικών. Το άρθρο συγκροτείται από τρία βασικά μέρη. Αρχικά εξετάζει τη σταδιακή εναρμόνιση των πολιτικών ασύλου και μετανάστευσης στην Ε.Ε., τις συγκεκριμένες πολιτικές που διαμορφώθηκαν και τις γενικότερες θέσεις που αυτές αντικατοπτρίζουν. Ακολούθως διερευνά τη βαθμιαία συγκρότηση στην Ελλάδα ενός εθνικού πλαισίου για τη μετανάστευση και την παροχή διεθνούς προστασίας, τους λόγους και τα κύρια χαρακτηριστικά αυτών των πολιτικών και τα προβλήματα που ανέκυψαν. Τέλος εξετάζεται ειδικότερα ο τρόπος με τον οποίο η σταδιακή αποδοχή και ενσωμάτωση των ενωσιακών ρυθμίσεων οδήγησαν σε έναν «εξευρωπαϊσμό» της εθνικής πολιτικής, και επισημαίνονται οι περιορισμοί και τα ειδικά χαρακτηριστικά του εξευρωπαϊσμού αυτού.

---

## 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1980, οι χώρες της (τότε) Ευρωπαϊκής Κοινότητας (Ε.Κ.) ξεκίνησαν σταδιακά να ασχολούνται με την από κοινού διαμόρφωση πολιτικών σε έναν τομέα που δεν αποτελούσε εξαρχής κοινοτική

\* Ο Ιωάννης Παπαγεωργίου είναι Επίκουρος Καθηγητής στο Τμήμα Πολιτικών Επιστημών του Αριστοτέλειου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης.

αρμοδιότητα: τις πολιτικές για τη μετανάστευση πολιτών από τρίτες χώρες, χώρες δηλαδή εκτός Ε.Κ., και τη χορήγηση ασύλου ή διεθνούς προστασίας. Την ίδια περίοδο η Ελλάδα, για την οποία οι δύο αυτοί τομείς ήταν χαμηλής προτεραιότητας, μετατρέπεται σε προορισμό μεταναστών, στη μεγάλη τους πλειοψηφία παράνομων. Οι δράσεις που ανέπτυξε η χώρα για την αντιμετώπιση των δύο αυτών φαινομένων, παρότι εκφράζουν τις ιδιαιτερότητες της ελληνικής μεταναστευτικής πραγματικότητας και των πολιτικών προτεραιοτήτων, αντλούν εν πολλοίς από αντίστοιχες εξελίξεις στην Ε.Ε. και αντικατοπτρίζουν τις κυρίαρχες θέσεις στην υπόλοιπη Ευρώπη. Σκοπός του άρθρου είναι να εξετάσει την παράλληλη εξέλιξη των πολιτικών και των πρακτικών σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο και να διαπιστώσει κατά πόσον είναι ορθό να γίνεται λόγος για «εξευρωπαϊσμό» των σχετικών ελληνικών πολιτικών· παράλληλα θα αναλύσει το συγκεκριμένο περιεχόμενο και τις επιπτώσεις του εξευρωπαϊσμού.

Είναι προφανές ότι από τη στιγμή που υφίστανται δεσμευτικά νομικά κείμενα τα οποία ένα κράτος υποχρεούται να εφαρμόσει, υπάρχει εξ αντικειμένου «εξευρωπαϊσμός». Όπως προκύπτει ωστόσο από την ιδιαίτερη προβληματική της μετανάστευσης και του ασύλου στη χώρα μας, η θέση αυτή δεν αρκεί διότι λαμβάνει ως δεδομένα δυσσάποδεις παραδοχές: αρχικά ότι η χώρα διαθέτει πολιτική για τη μετανάστευση και τη διεθνή προστασία· δεύτερον ότι η πολιτική αυτή έχει μια συνέχεια· και τρίτον ότι η σταδιακή διαμόρφωση ενωσιακών πολιτικών στους δύο αυτούς τομείς έχει επιφέρει σημαντική αλλαγή στις αντίστοιχες ελληνικές. Ως προς την πρώτη παραδοχή, είναι εξαιρετικά δύσκολο να διακρίνουμε μια εθνική πολιτική για τη μετανάστευση, πέραν της απλής απομάκρυνσης (ή απέλασης) των αλλοδαπών που βρίσκονται παράνομα στη χώρα, της μαζικής τακτοποίησης όταν η προηγούμενη εναλλακτική αποτυγχάνει και της (διαχρονικής) ανοχής της παράνομης παραμονής των αλλοδαπών όταν οι κρατικές δομές δεν έχουν τη διοικητική ικανότητα να ανταποκριθούν στις προϋποθέσεις εξέτασης των αιτήσεων ή ανανέωσης της άδειας παραμονής. Σε ό,τι αφορά τις εθνικές υποχρεώσεις παροχής διεθνούς προστασίας, μέχρι το 2010 δεν υπήρχαν διαμορφωμένες ούτε καν τυπικές πρακτικές για την παροχή της: η διαδικασία βρισκόταν σχεδόν αποκλειστικά στα χέρια της Ελληνικής Αστυνομίας που εξέταζε τα αιτήματα χωρίς κανένα σχεδόν προγραμματισμό, σχέδιο ή έλεγχο.

Επίσης συχνά οι πολιτικές αυτές ανατρέπονταν για πολιτικούς λόγους: μια κυβερνητική αλλαγή ή ένας υπουργικός ανασχηματισμός αρκούσαν για την εγκατάλειψη προηγούμενων προσεγγίσεων και την υιοθέτηση νέων, συ-

χνά διαφορετικών. Το αποτέλεσμα ήταν η ασάφεια πολιτικών στόχων και η αλυσitelής διακήρυξη νέων νομοθετημάτων που συχνά παρέμεναν στο στάδιο των προθέσεων.

Και η τρίτη παραδοχή ωστόσο γεννά αμφιβολίες: σε μεγάλο βαθμό τα ευρωπαϊκά νομοθετικά κείμενα στηρίζονταν σε ελάχιστες προδιαγραφές (minimum standards) και ως εκ τούτου δεν επηρέασαν καθοριστικά το ελληνικό νομοθετικό πλαίσιο. Οι αλλαγές στο νομοθετικό και εφαρμοστικό πλαίσιο της χώρας προέκυψαν από εξελίξεις έμμεσα μόνο συνδεδεμένες με τη νομοθετική παραγωγή της Ε.Ε. Και αυτό γιατί ο «εξευρωπαϊσμός» στους τομείς του ασύλου και της μετανάστευσης είχε διαφορετική προέλευση και χαρακτηριστικά από εκείνον άλλων τομέων της ευρωπαϊκής ενοποίησης.

## 2. Ο «ΕΞΕΥΡΩΠΑΪΣΜΟΣ» ΣΤΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΑΣΥΛΟΥ ΚΑΙ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

Ο όρος «εξευρωπαϊσμός», αρκετά κοινός στη θεωρία της ευρωπαϊκής ενοποίησης από τις αρχές της δεκαετίας του 1980, περιλαμβάνει ένα ευρύ φάσμα δράσεων και πράξεων που αλλάζουν το πολιτικό σύστημα, την κοινωνία και την οικονομία ως αποτέλεσμα της ένταξης μιας χώρας στην Ε.Ε.<sup>1</sup> Ο εξευρωπαϊσμός αποσκοπεί έτσι στην εισαγωγή ευρωπαϊκών αξιών και παραδειγμάτων πολιτικής στο εθνικό επίπεδο, διαμορφώνοντας με τον τρόπο αυτόν τον λόγο και τις ταυτότητες.<sup>2</sup> Καλύπτει επίσης και τη σύνθετη διαδικασία (τόσο “bottom-up” όσο και “top-down”) με την οποία τα εγχώρια πολιτικά συστήματα και οι δημόσιες πολιτικές διαμορφώνονται από την ευρωπαϊκή ενοποίηση και την οποία χρησιμοποιούν ταυτόχρονα οι εθνικοί δρώντες για να διαμορφώσουν την εγχώρια πολιτική ατζέντα.<sup>3</sup> Έχει διαπιστωθεί πως η διαδικασία αυτή είναι εξελισσόμενη και επηρεάζει με διαφορετικό τρόπο κάθε κράτος –αλλά και τις επιμέρους δομές του– «ανάλογα με παράγοντες ό-

1. Βλ. P.C. Ioakimidis, «The Europeanization of Greece: an overall assessment», *South European Society and Politics*, τόμ. 5, αρ. 2, 2000 (ειδικό τεύχος: «Europeanization and the Southern Periphery»), επιμ. K. Featherstone and G. Kazamias) όπου αναλύονται διάφορες αναγνώσεις του περιεχομένου του όρου.

2. J.P. Olsen, «The Many Faces of Europeanization», *Journal of Common Market Studies*, τόμ. 40, αρ. 5, 2002, σ. 934.

3. Βλ. ιδίως K. Dyson - K.H. Goetz, «Living with Europe. Power, constraint and contestation», στο των ιδίων, *Germany, Europe and the Politics of Constraint*, Oxford University Press, Οξφόρδη-Νέα Υόρκη 2003.

πως τον ειδικό τρόπο διαμόρφωσης του κράτους, τα πρότυπα διαμόρφωσης της πολιτικής, την πολιτική κουλτούρα αλλά και την ισορροπία εξουσιών μεταξύ κράτους και κοινωνίας». <sup>4</sup> Επιπλέον ο όρος ενέχει και χαρακτηριστικά ενεργητικής προσαρμογής στις ευρωπαϊκές πρακτικές ή σταδιακού αναπροσανατολισμού των εθνικών πολιτικών βάσει των εξελίξεων σε άλλες χώρες της Ε.Ε. <sup>5</sup>

Στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου ωστόσο είναι συζητήσιμο κατά πόσον η σταδιακή διαμόρφωση κοινών πολιτικών συνιστά «εξευρωπαϊσμό» τους. Είναι γεγονός ότι ιδίως μετά τη συνθήκη του Άμστερνταμ η Ε.Ε. προχώρησε στην έγκριση νομοθετικά κειμένων κοινοτικού χαρακτήρα στους δύο τομείς – τα οποία δεσμεύουν και την Ελλάδα. Αντίθετα από άλλους όμως, σε αυτούς τους δύο τομείς η εναρμόνιση δεν εμφάνισε (ακόμα τουλάχιστον) τα βασικά χαρακτηριστικά της παραδοσιακής «κοινοτικής μεθόδου» (ισχυρή εμπλοκή στη διαμόρφωση των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο, συν-νομοθέτηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου) – ακόμα και μετά την έγκριση της Συνθήκης της Λισσαβώνας και την πλήρη κοινοτικοποίηση των σχετικών διαδικασιών. Αντίθετα η εναρμόνιση αυτή ακολουθεί την κατεύθυνση ενός μίγματος παραδοσιακής κοινοτικής μεθόδου με τον λεγόμενο «εντατικό διακυβερνητισμό» (intensive trans-governmentalism) <sup>6</sup> που προϋποθέτει σημαντική εμπλοκή του Συμβουλίου Υπουργών και ενός στενού κύκλου εθνικών διαμορφωτών πολιτικής. Με δεδομένο ότι η διακυβερνητική συνεργασία προϋπήρχε, η εξέλιξη αυτή ήταν αναμενόμενη και ενδεχομένως οι μελλοντικές αναδιαμορφώσεις του νομοθετικού πλαισίου να οδηγήσουν σε διαφορετικά συμπεράσματα. Αυτό που είναι ενδιαφέρον στους δύο τομείς ωστόσο, είναι ότι οι ενωσιακές πολιτικές διαμορφώθηκαν κατά βάση από την από κοινού εφαρμογή θέσεων και πρακτικών που κυριάρχησαν σε εθνικό πλαίσιο μετά τη δεκαετία του 1970, και αφορούσαν πρωτίστως στη σύνδεση των πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου με την ασφάλεια των συνόρων και την αποτροπή της παράνομης εισόδου. Στους τομείς αυτούς λοιπόν ο «εξευρωπαϊσμός» δεν αναφέρεται μόνο

4. P.C. Ioakimidis, «The Europeanization of Greece: an overall assessment», *ό.π.*, σ. 73.

5. Ο Ioakimidis, στο ίδιο, σ. 74, διακρίνει ανάμεσα στον «responsive» και τον «intended» εξευρωπαϊσμό, όπου ο πρώτος περιλαμβάνει την απλή προσαρμογή ως αντίδραση στην ευρωπαϊκή ώσωση, χωρίς εσκεμμένο πολιτικό ή ιδεολογικό σχέδιο, ενώ ο δεύτερος ισχυρή πρόθεση και δράση των πολιτικών ελίτ για να αντιγράψουν το ευρωπαϊκό μοντέλο.

6. H. Wallace -W. Wallace - M.A. Pollack, *Policy making in the European Union*, 5th ed. Oxford University Press, Οξφόρδη 2005, σ. 87-89.

στην προοδευτική μεταφορά αρμοδιοτήτων από το εθνικό στο ενωσιακό επίπεδο αλλά υπογραμμίζει παράλληλα και τους οριζόντιους μηχανισμούς μίμησης και διάδοσης συγκεκριμένων πολιτικών.<sup>7</sup> Έτσι εδώ ο «εξευρωπαϊσμός» δεν θα αφορά μόνο τον βαθμό προσαρμογής της Ελλάδας στη νομοθεσία της Ε.Ε. αλλά και τη σταδιακή αποδοχή αξιών και πρακτικών που διαμορφώνονται μεταξύ των ευρωπαϊκών κρατών.

### 3. ΟΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΚΑΙ ΤΟ ΑΣΥΛΟ

Μέχρι τη δεκαετία του 1980, η μετανάστευση και το άσυλο δεν αποτελούσαν αντικείμενο δράσης της ΕΟΚ, παρότι η Ευρώπη διαχρονικά συνιστούσε ήπειρο μετανάστευσης. Η τυπολογία της ενδο-ευρωπαϊκής μετανάστευσης από την αρχή της βιομηχανικής επανάστασης ανατράπηκε μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο όταν οι πολιτικές εξελίξεις, ιδίως η εγκαθίδρυση κομμουνιστικών καθεστώτων στην Ανατολική Ευρώπη, απέκοψαν τη μία παραδοσιακή πηγή εργατικού δυναμικού προς τη Δυτική Ευρώπη. Ως εκ τούτου από τις αρχές της δεκαετίας του 1950 οι χώρες της τελευταίας προχώρησαν σε συστηματική πολιτική προσέλκυσης μεταναστών κυρίως από τη Νότια Ευρώπη και τη Μεσόγειο.<sup>8</sup> Έτσι από το 1950 συνάφθηκαν πολλές διμερείς διακρατικές συμφωνίες με χώρες της Νότιας Ευρώπης (Ισπανία, Πορτογαλία, Ελλάδα, Γιουγκοσλαβία) και της Μεσογείου (Τουρκία, Τυνησία) για την εργασιακή μετακίνηση εκατομμυρίων μεταναστών στη Βόρεια και τη Δυτική Ευρώπη.

Οι πολιτικές αυτές ωστόσο παρέμειναν αποκλειστικά εθνικές εφόσον η ΕΟΚ δεν είχε αρμοδιότητα για θέματα μετανάστευσης. Πάντως η περίοδος της οργανωμένης εργατικής μετανάστευσης έληξε κατά τη δεκαετία του 1970, καθώς οι ευρωπαϊκές χώρες έκριναν ότι δεν είχαν τη δυνατότητα να απορροφήσουν νέους μετανάστες, κυρίως λόγω της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης μετά το 1973.

Για τον λόγο αυτόν τα κράτη υποδοχής περιόρισαν σταδιακά τη νόμιμη μετανάστευση και έστρεψαν τις προσπάθειές τους στην παροχή κινήτρων για επαναπατρισμό των μεταναστών και στην αποτροπή της εισόδου νέων. Με τον περιορισμό της οργανωμένης μετανάστευσης, η νόμιμη είσοδος αλλοδα-

7. Κατά κάποιο τρόπο ο «εξευρωπαϊσμός» αυτός πραγματοποιείται χωρίς την Ευρωπαϊκή Ένωση. Βλ. V. Guiraudon, «Les effets de l'europanisation des politiques d'immigration et d'asile», *Politique européenne*, αρ. 31, 2010/2, σ. 20.

8. K. Bade. *Migration in European History*, Blackwell Publishing, Λονδίνο 2003.

πόν υπηκόων τρίτων χωρών στην ΕΟΚ μπορούσε στην πράξη να γίνει πλέον είτε με την επανένωση οικογενειών (την είσοδο δηλαδή μελών οικογένειας ατόμων που είναι ήδη νόμιμα εγκατεστημένα στην Ένωση) είτε με περιορισμένη αριθμητικά είσοδο εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού είτε τέλος μέσω της διαδικασίας ασύλου με την είσοδο προσφύγων. Και η τελευταία ωστόσο αυτή εναλλακτική παρέμεινε αποκλειστικά εθνική αρμοδιότητα και μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1980 αφορούσε σχετικά μικρούς αριθμούς.

Η ευρωπαϊκή διάσταση των πολιτικών αυτών είχε κυρίως να κάνει με την υιοθέτηση κοινών κανόνων για τη διασφάλιση των κοινωνικών και οικονομικών ιδίως δικαιωμάτων των νομίμως εγκατεστημένων μεταναστών, με στόχο την αποφυγή διακριτικής μεταχείρισής τους σε σχέση με πολίτες άλλων τρίτων χωρών και την προστασία του θεμιτού ανταγωνισμού. Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων στην ΕΟΚ δεν επεκτεινόταν στους μετανάστες, η μετακίνηση των οποίων στο εσωτερικό της Κοινότητας αντιμετωπιζόταν ως διμερές ζήτημα μεταξύ του κράτους-μέλους εγκατάστασης και του κράτους-μέλους μετακίνησης.<sup>9</sup> Σε κάθε περίπτωση, η περιορισμένη αυτή κοινοτική εμπλοκή αφορούσε τη νόμιμη μετανάστευση αφού η είσοδος στη χώρα και η αντιμετώπιση της παράνομης εισόδου παρέμειναν αποκλειστικά εθνικές αρμοδιότητες.<sup>10</sup>

Η μετανάστευση και ιδίως η πολιτική ασύλου άρχισαν να γίνονται αντικείμενο συνεργασίας ανάμεσα στα κράτη-μέλη της Ε.Ε. στα μέσα της δεκαετίας του 1980 ως συνέπεια της εγκαθίδρυσης ελευθερίας κυκλοφορίας και της κατάργησης των εσωτερικών συνόρων. Ο κύριος λόγος αυτής της εξέλιξης ήταν η ανάγκη παροχής «αντισταθμιστικών μέτρων» για τη διατήρηση της εσωτερικής ασφάλειας σε μια Ευρώπη χωρίς σύνορα.<sup>11</sup> Σταδιακά αυτή η διακρατική συνεργασία απόκτησε θεσμικό περίβλημα με τη δημιουργία διαφόρων διακυβερνητικών δομών συνεργασίας, όπως η ομάδα Trevi, το σύστημα Schengen και η ad hoc ομάδα Μετανάστευσης. Παρότι οι δομές αυτές

9. Ο κανονισμός 1612/1968 του Συμβουλίου της 15ης Οκτωβρίου 1968 διέκρινε, ως προς το θέμα αυτό, το δικαίωμα ελευθερίας κυκλοφορίας των πολιτών των κρατών-μελών από τους μετανάστες πολίτες τρίτων χωρών.

10. J. Huysmans, «The European Union and the securitization of migration», *Journal of Common Market Studies*, τόμ. 38, αρ. 5, 2000, σ. 755.

11. S. Lavenex, «The Europeanisation of Refugee Policies. Normative challenges and institutional legacies», *Journal of Common Market Studies*, τόμ. 39, αρ. 5, 2001, σ. 857. Ομοίως και H. Batjes, *European Asylum Law and International Law*, τόμ. 8 της σειράς «Immigration and Asylum Law and Policy in Europe», Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston 2006, σ. 25-33.

δεν υπάγονταν στο ευρωπαϊκό σύστημα ενοποίησης της ΕΟΚ/Ε.Κ., προαήγγυλιν και διαμόρφωσαν τις μελλοντικές κοινές πολιτικές και οδήγησαν στη σύναψη αργότερα των πρώτων δεσμευτικών διεθνών κειμένων: της Εφαρμοστικής Σύμβασης Σέγκεν του 1990 και της Σύμβασης του Δουβλίνου του 1991.<sup>12</sup> Το σημαντικό χαρακτηριστικό των προτάσεων αυτών είναι ο συσχετισμός τους με την ασφάλεια των εξωτερικών συνόρων. Εξαρχής οι ευρωπαϊκές πολιτικές ήταν επικεντρωμένες στην επιδίωξη των κρατών να περιορίσουν τον αριθμό των ανεπιθύμητων αλλοδαπών στο έδαφός τους, στην αντίληψη της μετανάστευσης ως απειλής για τη δημόσια τάξη και την εθνική ταυτότητα και στην αυξανόμενη αποστροφή προς τις διαδικασίες ασύλου που αντιμετώπιζονταν ως μορφές παράκαμψης του ελέγχου των μεταναστευτικών ροών.<sup>13</sup>

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ<sup>14</sup> θεσμοθέτησε για πρώτη φορά ενωσιακή αρμοδιότητα στα θέματα αυτά. Έθεσε τις βάσεις για τη συνεργασία των κρατών-μελών στο πλαίσιο του λεγόμενου «τρίτου πυλώνα» –Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων– μέσα σε ένα σχεδόν αποκλειστικά διακυβερνητικό πλαίσιο που προέβλεπε ότι «τα κράτη μέλη θεωρούν τους [...] τομείς [αυτούς] ως θέματα κοινού ενδιαφέροντος»<sup>15</sup> και ότι αυτά δεσμεύονταν να «αλληλονημερώνονται και να συνεννοούνται στα πλαίσια του Συμβουλίου, προκειμένου να συντονίσουν τη δράση τους».<sup>16</sup> Ωστόσο το νέο θεσμικό πλαίσιο (που στην ουσία παρείχε ενωσιακό μανδύα στην προγενέστερη διακυβερνητική συνεργασία) ήταν εμφανώς αποτέλεσμα συμβιβασμού με σοβαρά προβλήματα συνοχής και πρόδηλα μεταβατικό χαρακτήρα.

Η ανεπάρκεια των σχετικών ρυθμίσεων διαπιστώθηκε σχεδόν αμέσως και με την επόμενη θεσμική αναθεώρηση, τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997), οι πολιτικές αυτές επεκτάθηκαν σε περιεχόμενο, «κοινοτικοποιήθηκαν», ενώ αποτέλεσαν και στόχο της Συνθήκης.<sup>17</sup> Η πορεία κοινοτικοποίησης συνεχίστηκε με το Πρόγραμμα του Τάμπερε (1999),<sup>18</sup> της Χάγης (2004)<sup>19</sup> και της

12. Σύμβαση περί καθορισμού του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αιτήσης παροχής ασύλου η οποία υποβάλλεται σε ένα από τα κράτη-μέλη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

13. J. Huysmans, «The European Union and the securitization of migration», *ό.π.*, σ. 755-6.

14. Τίτλος VI. Άρθρα K1-K9.

15. Στο ίδιο, άρθρο K 1.

16. Στο ίδιο, άρθρο K 3 §1.

17. Άρθρο 2, Συνθήκης Ευρωπαϊκής Ένωσης (Συνθήκη του Άμστερνταμ).

18. Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Τάμπερε, 15-16.10.1999.

19. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, «Το πρόγραμμα της Χάγης: 10 προτεραιότητες για την προσεχρή πενταετία», 4-5. 11. 2004.

Στοκχόλμης (2010).<sup>20</sup> Τέλος με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας, το άσυλο και η μετανάστευση μετατρέπονται σε τομείς συντρέχουσας αρμοδιότητας για την Ε.Ε. Η νέα Συνθήκη υπάγει τις σχετικές αρμοδιότητες σε έναν τίτλο και υπό ενιαίες διαδικασίες, ενισχύει τον ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με την καθιέρωση της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας για όλες σχεδόν τις σχετικές πράξεις, διευκολύνει τη λήψη αποφάσεων στο Συμβούλιο επιβάλλοντας σχεδόν παντού έγκριση των νομοθετικών κειμένων με ειδική πλειοψηφία, ενώ τέλος διευρύνει τη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου της Ένωσης.<sup>21</sup>

Παρότι οι δύο τομείς είχαν παρόμοια θεσμική εξέλιξη στο πλαίσιο της Ε.Ε., η παραγωγή νομοθετικού έργου ήταν σαφώς μεγαλύτερη και πιο δεσμευτική στον τομέα του ασύλου από ό,τι στη μετανάστευση. Η διαφορετική αυτή αντιμετώπιση σχετίζεται κυρίως με εντονότερη υπερεθνική διάσταση του ασύλου: οι αιτούντες σε ένα κράτος-μέλος πολύ ευκολότερα μπορούσαν να μπουν στη διαδικασία ασύλου ενός άλλου κράτους-μέλους, ενώ παράλληλα οι διεθνείς υποχρεώσεις των κρατών-μελών διαμορφώνονταν, καθοριστικά σε ορισμένες περιπτώσεις, από αποφάσεις διεθνών δικαιοδοτικών οργανισμών, ιδίως του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ). Η ανάγκη για την αποφυγή της λεγόμενης «άγρας ασύλου»<sup>22</sup> οδήγησε στην υιοθέτηση των πρώτων σχετικών δεσμευτικών κειμένων. Η Σύμβαση του Δουβλίνου του 1991, που μετά την κοινοτικοποίηση του ασύλου μετατράπηκε στον γνωστό ως κανονισμό Δουβλίνο-2,<sup>23</sup> ρύθμισε τον τρόπο προσδιορισμού του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση ενός αιτήματος ασύλου και ο κανονισμός Eurodac<sup>24</sup> δημιούργησε την πρώτη ενωσιακή βάση δακτυλικών α-

20. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, «Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης. Μια ανοιχτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες», 2010/C 115/01, 4.5.2010.

21. Ι.Φ. Παπαγεωργίου, «Το άσυλο και η μετανάστευση μετά τη Συνθήκη της Λισσαβόνας», *Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου*, τχ. 4, 2010, σ. 501-2.

22. Η «άγρα ασύλου» (στα αγγλικά «asylum shopping») είναι η πρακτική ενός αλλοδαπού να ζητά άσυλο σε μια χώρα της Ε.Ε. και μετά την απόρριψή του να μεταβαίνει σε άλλο κράτος-μέλος για την υποβολή εκεί νέου αιτήματος και με τον τρόπο αυτόν να παρατείνει την παραμονή του στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

23. Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 343/2003 του Συμβουλίου για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους-μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος-μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας.

24. Ο Κανονισμός 2725/2000 του Συμβουλίου, σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή της σύμβασης του Δουβλίνου, προβλέπει την υποχρέωση όλων των αιτούντων άσυλο και των ατόμων που συλλαμβάνονται για παράνομη είσοδο σε ένα κράτος-μέλος της Ε.Ε. να δακτυλοσκοπούν-

ποτυπωμάτων των αιτούντων άσυλο· περαιτέρω θεσπίστηκαν υποχρεώσεις συνεργασίας μεταξύ των κρατών-μελών.

Η σταδιακή μετατροπή του ασύλου σε σοβαρό πολιτικό και κοινωνικό ζήτημα επιτάχυνε την εναρμόνιση. Το Πρόγραμμα του Τάμπερε έθεσε τις βάσεις για την υιοθέτηση ελάχιστων κοινών προδιαγραφών και μέχρι το 2005 εγκρίθηκαν τέσσερα νομοθετικά κείμενα για το άσυλο (τα λεγόμενα «building blocks»),<sup>25</sup> ενώ αργότερα η Ένωση έθεσε ως στόχο τη διαμόρφωση ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, τα βασικά χαρακτηριστικά του οποίου περιέχονται στα κείμενα που οριστικοποιήθηκαν μέσα στο 2013. Τα κείμενα αυτά χαρακτηρίζονται από μια ενίσχυση των δικονομικών και άλλων εγγυήσεων και δικαιωμάτων των αιτούντων ή προσφύγων και παράλληλα από την κατά το δυνατό δυσχέραση της εισόδου στην Ένωση.

Παρότι ευρύτερος ως προς το περιεχόμενο και ως προς τον δυναμει πληθυσμό-στόχο, ο τομέας της μετανάστευσης δεν έχει να επιδείξει τόσο σημαντική νομοθετική παραγωγή, ιδίως λόγω των ιδιαιτεροτήτων και του ευαίσθητου χαρακτήρα κάθε εθνικής πολιτικής μετανάστευσης. Κατά την πρώτη περίοδο τα μόνα δεσμευτικά νομικά κείμενα που εγκρίθηκαν ήταν η οδηγία για την οικογενειακή επανένωση των μεταναστών<sup>26</sup> και η οδηγία για τους επί μακρόν διαμένοντες.<sup>27</sup> Και τα δύο κείμενα υιοθετήθηκαν με μεγάλη δυσκολία και μετά από μακρές διαπραγματεύσεις –στην πραγματικότητα κωδικοποιούσαν τις (σχετικά) παρόμοιες εθνικές πολιτικές με βάση τον ελάχιστο κοινό παρονομαστή. Για την ένταξη των μεταναστών η Ένωση προτίμησε λιγότερο δεσμευτικά εργαλεία: τα πρώτα σχετικά κοινοτικά κείμενα (οι Κοινές Βασικές Αρχές για την Πολιτική Ένταξης των Μεταναστών<sup>28</sup> και η «Κοινή Ατζέντα

---

νται. Τα δακτυλικά τους αποτυπώματα εισάγονται σε μια κεντρική βάση δεδομένων και εξετάζονται σε κάθε περίπτωση νέας αίτησης ασύλου.

25. Πέραν του κανονισμού 343/2003 που προαναφέρθηκε, τα λοιπά νομοθετικά κείμενα ήταν η Οδηγία 2003/9/ΕΚ σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο, η οδηγία 2004/83/ΕΚ για τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας και η Οδηγία 2005/85/ΕΚ σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη-μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα.

26. Οδηγία 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης.

27. Οδηγία 2003/109/ΕΚ σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες.

28. «Common basic principles for immigrant integration policy in the European Union».

για την Ένταξη»<sup>29</sup> το 2005 που επεξηγούσε τις Κοινές Βασικές Αρχές) εγκρίθηκαν μόλις το 2004. Επιπλέον τα κείμενα αυτά πρότειναν απλώς γενικές στρατηγικές χωρίς ουσιαστικές δεσμεύσεις από τα κράτη-μέλη. Αν και η Συνθήκη της Λισσαβώνας κινείται προς την κατεύθυνση της περαιτέρω εναρμόνισης,<sup>30</sup> η νομοθετική παραγωγή παραμένει χαμηλή. Το βασικότερο νέο νομοθετικό κείμενο στον τομέα της μετανάστευσης είναι η λεγόμενη οδηγία «Μπλε κάρτας» για τους μετανάστες με υψηλά προσόντα.<sup>31</sup>

#### 4. ΟΙ ΕΛΛΗΝΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΚΑΙ ΤΟ ΑΣΥΛΟ

Μέχρι τη δεκαετία του 1990, η Ελλάδα δεν είχε συγκροτημένη πολιτική για τα υπα εξέταση θέματα. Το ελληνικό κράτος, οικοδομημένο από την ίδρυσή του στη λογική της ομοιογενούς εθνικής ταυτότητας των κατοίκων του, δεν ενθάρρυνε την παρουσία αλλοδαπών. Ο κύριος παράγοντας ωστόσο που απέτρεπε τη μετανάστευση προς την Ελλάδα ήταν οικονομικός: το κράτος δεν μπορούσε να συντηρήσει τους κατοίκους του, πόσο μάλλον να προσελκύσει μετανάστες. Η οικονομική ανέχεια ήταν ο λόγος για την παντελή σχεδόν απουσία μεταναστών μέχρι πρόσφατα, και ως εκ τούτου για την περιορισμένη νομοθετική αντιμετώπιση –η νομοθεσία για τη μετανάστευση μέχρι το 1991 στηριζόταν σε νόμο του Μεσοπολέμου.<sup>32</sup> Επιπλέον ο μικρός αριθμός προσφύγων συνέβαλλε στην έλλειψη σχετικού δημοσίου ενδιαφέροντος.<sup>33</sup>

Η επιφυλακτικότητα του επίσημου κράτους προς τον «ξένο» εξηγεί και

---

Ανακοινωθέν τύπου από το Συμβούλιο Υπουργών Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων της 19.11.2004. Έγγραφο 4615/04.

29. «A common agenda for integration framework for the integration of third-country nationals in the European Union». Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 1.9.2005 COM(2005) 389 final.

30. Το άρθρο 79 της Συνθήκης αναφέρει ότι «το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο [...] μπορούν να θεσπίζουν μέτρα ενθάρρυνσης και στήριξης της δράσης των κρατών-μελών με στόχο τη διευκόλυνση της ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι διαμένουν νόμιμα στο έδαφός τους...».

31. Οδηγία 2009/50/ΕΚ σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την απασχόληση υψηλής ειδίκευσης.

32. Νόμος 4310/1929.

33. A. Skodras - N. Sitaropoulos, «Why Greece is not a safe country host for refugees», *International Journal of Refugee Law*, τόμ. 16, αρ. 1, 2004, σ. 49.

την υπαγωγή των αλλοδαπών στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, ειδικότερα της Αστυνομίας. Η κατάσταση αυτή ήταν αρκετά κοινή και σε άλλα ευρωπαϊκά κράτη αλλά σταδιακά μεταβλήθηκε: η αρμοδιότητα για τη μετανάστευση πέρασε σε άλλα υπουργεία (συνήθως το Εσωτερικών, ενώ ορισμένες χώρες έχουν συστήσει ειδικό υπουργείο για τη μετανάστευση και/ή την ένταξη). Η εξέλιξη αυτή έφθασε με καθυστέρηση στην Ελλάδα: μέχρι το 2001 και τον πρώτο μεγάλο μεταναστευτικό νόμο όλες οι διοικητικές αρμοδιότητες για τους αλλοδαπούς παρέμεναν ευθύνη των αστυνομικών αρχών. Ακόμα δε και μετά το 2001 όταν η αρμοδιότητα για τη νόμιμη μετανάστευση πέρασε στο Υπουργείο Εσωτερικών (και Απασχόλησης), το άσυλο παρέμεινε στα ευθύνη της Ελληνικής Αστυνομίας<sup>34</sup> και τούτο μέχρι την υιοθέτηση του πρόσφατου νόμου για τη δημιουργία χωριστής Υπηρεσίας Ασύλου (νόμος 3907/2011).

Οι πρώτες αριζες αλλοδαπών στην Ελλάδα παρατηρούνται κατά τη δεκαετία του 1970 και για συγκεκριμένες κατηγορίες επαγγελματιών (οικιακοί βοηθοί και ναυτικοί από τις Φιλιππίνες, εργάτες ναυπηγείων από τη Μέση Ανατολή, αγροτικοί εργάτες από το Πακιστάν και το Μπαγκλαντές). Οι μετανάστες αυτοί κάλυψαν θέσεις εργασίας που δεν επιθυμούσαν πλέον Έλληνες λόγω της σταδιακής βελτίωσης της ελληνικής οικονομίας –που καθιστούσε πια ελκυστική την παραμονή αλλοδαπών στη χώρα– και της δημιουργίας αναγκών σε εργατικό δυναμικό για ειδικότητες που δεν παρείχε η εγχώρια αγορά. Κατά κανόνα οι μετανάστες αυτοί έρχονταν νόμιμα και οργανωμένα. Από τις αρχές της δεκαετίας του 1980, με τη σταδιακή φιλελευθεροποίηση των καθεστώτων της Ανατολικής Ευρώπης, άρχισαν να φθάνουν στην Ελλάδα μετανάστες κυρίως από την Πολωνία. Ωστόσο μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1980 οι μετανάστες στην Ελλάδα αποτελούσαν μικρό μόνο ποσοστό του πληθυσμού: πριν από το 1988 υπολογίζονταν σε 40.000 νόμιμους μετανάστες και περί τις 15.000 παράνομους<sup>35</sup> παρόμοιοι αριθμοί παρέχονται και από το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης.<sup>36</sup>

34. Ο κύριος λόγος ήταν η επιθυμία της Ελληνικής Αστυνομίας να διατηρήσει τον έλεγχο στην είσοδο και παραμονή αιτούντων άσυλο ή προσφύγων (που μέχρι την περίοδο εκείνη ήταν κυρίως τούρκοι πολιτικοί αντιφρονούντες ή αυτονομιστές κουρδικής καταγωγής).

35. Α. Μουσούρου, *Μετανάστευση και μεταναστευτική πολιτική στην Ελλάδα και στην Ευρώπη*, εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα 1999, σ. 36-37.

36. «Statistical data on immigration in Greece». Μελέτη για το Ινστιτούτο Μεταναστευτικής Πολιτικής (IMEΠΙΟ) από το Mediterranean Migration Observatory του Παντείου Πανεπιστημίου, Αθήνα. 15.11.2004, σ. 10-11.

Η κατάσταση αυτή αλλάζει ριζικά και με ιδιαίτερα οξύ τρόπο από το 1991 και μετά. Η κατάρρευση των σοσιαλιστικών καθεστώτων, ιδίως στην Αλβανία το 1991, οδήγησαν στην είσοδο σχεδόν πάντα με παράνομο τρόπο μεγάλου αριθμού αλλοδαπών στην Ελλάδα. Από την αρχή οι Αλβανοί αποτελούσαν το μεγαλύτερο μέρος των μεταναστών –ανεπίσημοι υπολογισμοί δίνουν ήδη για το 1991 τον αριθμό των 150.000 ατόμων.<sup>37</sup> Σε μικρότερους αριθμούς εισήλθαν επίσης παράνομα πολίτες από τις άλλες βαλκανικές χώρες. Ένα δεύτερο κύμα αλλοδαπών, και πάλι από την Αλβανία, εισήλθε στη χώρα μετά τις ταραχές της περιόδου 1996-7 λόγω της κατάρρευσης των «πυραμίδων» παρα-τραπεζικών συστημάτων.

Η αναπάντεχη μετατροπή της Ελλάδας σε χώρα προορισμού μεταναστών, και μάλιστα με μαζικό, ταχύ και ασύντακτο τρόπο, βρήκε το κράτος και την κοινωνία απροετοίμαστους. Η πρώτη αντίδραση του κρατικού μηχανισμού ήταν πασαρωδική, καθοδηγούμενη από επιταγές δημόσιας ασφάλειας και από την ήδη διαδεδομένη στην κοινή γνώμη αντίληψη για την επικινδυνότητα των παράνομων αλλοδαπών.<sup>38</sup> Οι θέσεις αυτές αποκρυσταλλώθηκαν σε έναν μεταναστευτικό νόμο, τον 1975/1991<sup>39</sup> ο οποίος αντικατέστησε τον προγενέστερο· αυτός ακολούθησε σε πολλά σημεία τη γενικότερη πολιτική στάση των κρατών της Ε.Ε. για έλεγχο της μετανάστευσης και έδωσε έμφαση στην αποτροπή και την καταστολή της παράνομης εισόδου. Η μετανάστευση αντιμετωπίζεται συνεπώς εξαρχής ως πρόβλημα και τα κύρια χαρακτηριστικά του νόμου αντικατοπτρίζουν τη θέση αυτή. Η αιτιολογική έκθεσή του είναι ενδεικτική: «Ξαφνικά η Ελλάδα πλημμύρισε από αλλοδαπούς οι οποίοι εισέρχονται, παραμένουν και εργάζονται παράνομα, δημιουργούν τεράστια κοινωνικά προβλήματα για το Κράτος και αναπόφευκτα προσπαθούν να λύσουν τα προβλήματά τους με την προσφυγή στην εγκληματικότητα».<sup>40</sup> Ο νόμος θέσπισε για πρώτη φορά τη διοικητική απέλαση αλλοδαπών<sup>41</sup> ενώ έθεσε λεπτομερέστερους κανόνες για τις διαδικασίες χορήγησης ασύλου.

37. Γ. Αμποιός - Γ. Λαζαρίδου, *Νομικές και Κοινωνικοπολιτικές Διαστάσεις της Μετανάστευσης στην Ελλάδα*, εκδόσεις Παπαζήσιου, Αθήνα. 2001, σ. 31.

38. Β. Καρύδης, *Η εγκληματικότητα των μεταναστών στην Ελλάδα. Ζητήματα θεωρίας και αντεγκληματικής πολιτικής*, εκδόσεις Παπαζήσιου, Αθήνα 1996, σελ. 118 κε.

39. Νόμος 1975/1991, «Είσοδος-έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις».

40. Πρακτικά ολομέλειας Βουλής, Σύνοδος Α' (συνέχιση Ολομέλειας), 10 Οκτωβρίου 1991.

41. Δηλαδή την απέλαση που διατάσσεται με απόφαση διοικητικής αρχής (κατά βάση των αστυνομικών αρχών) σε αντιδιαστολή με την απέλαση που διατάσσεται από δικαστική αρχή.

Ο νόμος 1975/1991 παρότι χαρακτηρίστηκε «δρακόντειος»<sup>42</sup> λόγω των εξουθενωτικών περιορισμών που έθετε στην είσοδο και παραμονή των αλλοδαπών, απέδωσε τελικά πενιχρά αποτελέσματα. Ελάχιστοι αλλοδαποί εισήλθαν στη χώρα με βάση τις ρυθμίσεις του. Οι περισσότεροι ανήκαν σε παλαιότερες ομάδες μεταναστών που εισέρχονταν οργανωμένα ή που ανανέωναν την παραμονή τους. Η τεράστια πλειοψηφία των νέων εισερχομένων συνέχισαν να μπαίνουν ή να παραμένουν στην Ελλάδα με παράνομο τρόπο.

Αν και η πολιτεία είχε επίγνωση του ότι η νέα νομοθεσία αδυνατούσε να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά την παράνομη είσοδο και διαμονή των μεταναστών, απέφευγε να αντιμετωπίσει το θέμα στη ρίζα του. Μέχρι το 1997 η επίσημη πολιτική συνίστατο σχεδόν αποκλειστικά στη σύλληψη –στα πλαίσια μαζικών ελέγχων ταυτότητας– και στην επακόλουθη απέλαση των παράνομων αλλοδαπών. Κατά τα πρώτα έτη της δεκαετίας του 1990 οι διοικητικές απελάσεις –ιδίως προς τις βαλκανικές χώρες– αποτελούσαν το βασικό εργαλείο μεταναστευτικής πολιτικής της χώρας. Εκτιμήσεις ανάγουν τον αριθμό των απελάσεων που είχαν πραγματοποιηθεί μέχρι το 1995 σε άνω του εκατομμυρίου.<sup>43</sup>

Γρήγορα η πολιτική αυτή αποδείχτηκε αναποτελεσματική: οι αλλοδαποί που απελαύνονταν στην Αλβανία επέστρεφαν την επόμενη ημέρα. Παράλληλα είχε σοβαρό πολιτικό κόστος. Οι εντάσεις με τις γειτονικές χώρες σχετικά με τη μεταχείριση των πολιτών τους από την Ελλάδα επιδείνωσαν τις σχέσεις της με αυτές σε μια κρίσιμη διεθνώς χρονική περίοδο, όταν οι πόλεμοι στην πρώην Γιουγκοσλαβία και η διαμάχη σχετικά με την ονομασία της Π.Γ.Δ.Μ. απαιτούσαν να διατηρεί ομαλές και φιλικές σχέσεις με τις άλλες βαλκανικές χώρες. Τέλος δημιουργούσε σημαντική οικονομική επιβάρυνση για το κράτος (κόστος κράτησης και απέλασης), ενώ είχε προκαλέσει διεθνή κατακραυγή λόγω του μεγάλου αριθμού απελάσεων και των βάνουσων συνθηκών κάτω από τις οποίες αυτές πραγματοποιούνταν.

Η διαπίστωση της αδυναμίας αυτής οδήγησε την πολιτεία, και πάλι ακολουθώντας το παράδειγμα άλλων ευρωπαϊκών χωρών, στην *ad hoc* νομοποίηση των παράνομων αλλοδαπών. Το 1997 με δύο προεδρικά διατάγματα (358 και 359/1997) το κράτος κάλεσε όσους αλλοδαπούς βρίσκονταν παρά-

42. Nicholas Sitaropoulos, «Modern Greek Asylum Policy and Practice in the Context of the Relevant European Development», *Journal of Refugee Studies*, τόμ. 13, αρ. 1, (2000) σ. 110.

43. B. Edwards, «Immigration into Greece, 1990-2003: a Southern European Paradigm?», paper presented at the UNECE European Population Forum 2004, Geneva (CH) 12-14/1/2004, [http://aei.pitt.edu/1078/1/UNECE\\_paperV3-1.pdf](http://aei.pitt.edu/1078/1/UNECE_paperV3-1.pdf) (πρόσβαση 14.01.2013).

νομα στην Ελλάδα τον Νοέμβριο του 1997 να υποβάλουν αιτήσεις χορήγησης προσωρινής άδειας και κατόπιν χορήγησε άδεια παραμονής περιορισμένης διάρκειας (τη λεγόμενη «πράσινη κάρτα») έξω από το πλαίσιο του νόμου 1975/1991. Το εγχείρημα αυτό είχε σχετική επιτυχία (τακτοποιήθηκαν περίπου 400.000 άτομα) αλλά δεν αντιμετώπισε πλήρως και μόνιμα την κατάσταση (αρκετοί αλλοδαποί από φόβο, άγνοια ή αδυναμία εκπλήρωσης των τυπικών προϋποθέσεων δεν υπέβαλαν αίτηση, ενώ συνεχιζόταν η παράνομη είσοδος)· ταυτόχρονα ωστόσο κατέδειξε τις αδυναμίες συντονισμού των κρατικών υπηρεσιών. Κατέστη έτσι εμφανής η ανάγκη ριζικής αναμόρφωσης του νομοθετικού πλαισίου. Αποτέλεσμα αυτής της πορείας ήταν ο νόμος 2910/2001.<sup>44</sup>

Αυτός αποτέλεσε το πρώτο κείμενο που ασχολήθηκε με όλες τις διαστάσεις της μετανάστευσης στη χώρα. Παρότι σχεδιάστηκε και συντάχθηκε αρκετά εσπευσμένα και με σειρά ελλείψεων (ενδεικτικό είναι το γεγονός ότι μέσα στα πέντε χρόνια που ίσχυσε τροποποιήθηκε επτά φορές) εμπνεύστηκε –για πρώτη φορά– από την ευρωπαϊκή εμπειρία<sup>45</sup> και έθεσε το πλαίσιο για τη «διαμόρφωση μιας μακροπρόθεσμης μεταναστευτικής πολιτικής» που θα πρέπει να «αντιμετωπίζει συνολικά το φαινόμενο [...] με τον καθορισμό αφενός των προϋποθέσεων νόμιμης εισόδου, παραμονής και εργασίας των αλλοδαπών [...] και αφετέρου με την κατοχύρωση των δικαιωμάτων των αλλοδαπών που διαμένουν στην Ελλάδα και τη δημιουργία προϋποθέσεων για την ένταξή τους στην ελληνική κοινωνία», όπως ανέφερε η εισηγητική έκθεση.

Ο νόμος μετέφερε την αρμοδιότητα για τα θέματα μετανάστευσης από το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης στο Υπουργείο Εσωτερικών, αλλαγή που σηματοδοτεί τη μετατροπή της μεταναστευτικής πολιτικής από ζήτημα δημόσιας τάξης και ασφάλειας σε θέμα πολιτικό, κοινωνικό και οικονομικό· περαιτέρω ρύθμιζε και τη διαδικασία οικογενειακής συνένωσης των μεταναστών. Επέτρεψε δε για δεύτερη φορά την τακτοποίηση των αλλοδαπών που βρισκόταν παράνομα στη χώρα.

Όπως ήδη αναφέρθηκε, ο νόμος 2910/2001 συντάχθηκε βεβιασμένα, χωρίς ολοκληρωμένη εικόνα μεταναστευτικής προοπτικής. Παράλληλα η παρά-

44. Ν. 2910/2001, ΦΕΚ Α; 91 από 27.4.2001.

45. Η αιτιολογική έκθεση ανέφερε ότι «με το παρόν νομοσχέδιο, η πολιτική [...] μετανάστευσης [της χώρας] απηχεί πλήρως τις σύγχρονες αντιλήψεις και τάσεις που έχουν διαμορφωθεί στην Ε.Ε. οι οποίες απαιτούν την αντιμετώπιση των μεταναστών με βάση τα θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα και τις αρχές που διέπουν ένα σύγχρονο και δημοκρατικό κράτος δικαίου».

νομη είσοδος –όπως και η υπέρβαση της νόμιμης διάρκειας παραμονής αλλοδαπών που είχαν εισέλθει νόμιμα στη χώρα (overstays)– συνεχιζόταν. Τέλος έγινε κατανοητό ότι οι προϋποθέσεις που έθετε ο νόμος για τη συνέχιση της νόμιμης παραμονής των μεταναστών ήταν υπερβολικές τόσο για τους αλλοδαπούς όσο και για τις κρατικές υπηρεσίες, καθιστώντας αναγκαία την αλλαγή της νομοθεσίας με απλοποίηση των διαδικασιών και νέα δυνατότητα νομιμοποίησης.

Στο πλαίσιο αυτό εγκρίθηκε ο τρίτος μεταναστευτικός νόμος, ο νόμος 3386/2005.<sup>46</sup> Χωρίς να απομακρύνεται από τη φιλοσοφία των προηγούμενων, ο νόμος αυτός καινοτόμησε σε κάποια σημεία. Τα σημαντικότερα ήταν η ενοποίηση της άδειας διαμονής με την άδεια εργασίας, η ενσωμάτωση της οδηγίας για το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος μετανάστη, ο καθορισμός των βασικών αρχών κοινωνικής ένταξης των μεταναστών και η πρόβλεψη για νέα διαδικασία νομιμοποίησης όσων βρίσκονταν στην Ελλάδα στις 31.12.2004.

Παρότι ο νόμος φιλοδοξούσε να γίνει το βασικό εργαλείο μακρόπνοης μεταναστευτικής πολιτικής, δεν αποτέλεσε την καμπή στην πολιτική της χώρας. Το κύριο πρόβλημά του παραμένει η υπερβολική περιπτώσιολογία: αν και οι κατηγορίες αδειών παραμονής μειώνονται σε σχέση με τον νόμο 2910/2001, οι προϋποθέσεις και οι υποκατηγορίες παραμένουν πολλές, ενώ οι διαδικασίες είναι δύσκαμπτες: η υπαγωγή ενός αλλοδαπού σε μια κατηγορία (π.χ. άδεια παραμονής για λόγους σπουδών) καθιστά εξαιρετικά δύσκολη τη μεταγενέστερη υπαγωγή του σε άλλη. Τέλος η διαδικασία απελάσεων έχει παραμείνει αμετάβλητη: η κράτηση αλλοδαπών προς απέλαση συνεχίζει να αποτελεί τον κανόνα στην πολιτική αποτροπής της παράνομης εισόδου ή παραμονής, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη το εφικτό της απέλασης του συγκεκριμένου αλλοδαπού και τούτο παρότι ο νόμος 3907/2011<sup>47</sup> που μεταξύ άλλων ενσωματώνει στο εθνικό δίκαιο την οδηγία για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων ρητά ορίζει ότι η κράτηση επιβάλλεται για την υλοποίηση της επιστροφής. Το σημαντικότερο ωστόσο πρόβλημα του νόμου, όπως και των προγενέστερων, είναι η αδυναμία του να διαμορφώσει πραγματικά το πλαίσιο της μεταναστευτικής πολιτικής της χώρας. Η απουσία ενεργητικής πολιτικής συζήτησης και μακροπρόθεσμης μεταναστευτικής πολιτικής (θέλουμε μετανάστες; ποιων κατηγοριών; πόσους; από ποιες χώρες;) σε

46. Ν. 3386/2005: «Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια».

47. Νόμος 3907/2011. ΦΕΚ Α-7/26.01.2011.

συνδυασμό με τη γεωγραφική θέση της Ελλάδας συντελούν ώστε η παράνομη είσοδος να συνεχίζει να αποτελεί τον κανόνα στη μετανάστευση στη χώρα μας και η είσοδος μέσω των διατάξεων του νόμου την εξαίρεση.

Ο νόμος 3907/2011 αποτέλεσε την τελευταία τροποποίηση του νομοθετικού πλαισίου καθώς ολοκλήρωσε τη σταδιακή απεμπλοκή των αστυνομικών αρχών από τη διαχείριση των αλλοδαπών. Αποτέλεσμα μακροχρόνιων πιέσεων από τους διεθνείς οργανισμούς, από ΜΚΟ και από την Ε.Ε. αλλά και της αποδοχής από την πολιτεία της διαπιστωμένης αδυναμίας της Ελληνικής Αστυνομίας να χειρισθεί το ζήτημα του ασύλου, ο νόμος καθιερώνει δύο αυτοτελείς πολιτικές υπηρεσίες στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, την Υπηρεσία Ασύλου, για την κρίση επί των σχετικών αιτημάτων, και την Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής, για τη διαχείριση και πρώτη εξέταση (screening) των παράνομα εισερχομένων.<sup>48</sup>

##### 5. Ο ΕΠΗΡΕΑΣΜΟΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΓΙΑ ΤΟ ΑΣΥΛΟ ΚΑΙ ΤΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΑΠΟ ΤΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΚΑΙ ΠΡΑΚΤΙΚΗ ΤΗΣ Ε.Ε.

Η αποτίμηση του εξευρωπαϊσμού των πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου από το ξεκίνημα της δεκαετίας του 1990, όταν η Ε.Ε. άρχισε να διαμορφώνει ενιαίες πολιτικές και πρακτικές είναι, όπως ήδη αναφέρθηκε, δυσχερές εγχείρημα: η χώρα, ως μέλος της Ένωσης είναι υποχρεωμένη να ενσωματώνει και να εφαρμόζει τη νομοθεσία της και ως εκ τούτου δεν είναι εύκολο να προσεγγίσουμε την έννοια του εξευρωπαϊσμού ως απλή εφαρμογή των ευρωπαϊκών κανόνων. Η ανάλυση ωστόσο της κατάστασης αναδεικνύει εύκολα ένα φαινόμενο που παρατηρείται και σε άλλους τομείς ενσωμάτωσης ευρωπαϊκής νομοθεσίας.

- Εν πρώτοις η χώρα συχνά καθυστερεί την ενσωμάτωση (ξεπερνώντας τις σχετικές προθεσμίες και συχνά υφιστάμενη τα πρώτα στάδια δικαστικής παραπομπής).
- Κατόπιν το νομοθετικό κείμενο που ενσωματώνει την ευρωπαϊκή νομοθεσία πολύ συχνά αντιγράφει εξαιρετικά πιστά και σχεδόν αυτολεξεί το κοινοτικό (παρότι το τελευταίο, όντας συχνά οδηγία, επιτρέπει μεγαλύτερη προσαρμογή στην εθνική πραγματικότητα).
- Τρίτον οι λίγες αποκλίσεις από το ευρωπαϊκό κείμενο συχνά περιλαμβάνουν

48. Οι δυσκολίες στελέχωσης καθυστέρησαν την έναρξη λειτουργίας των δύο Υπηρεσιών μέχρι τον Ιούνιο του 2013.

διατάξεις που περιστέλλουν ή περιορίζουν τα δικαιώματα των αλλοδαπών.

- Τέταρτον πολλές από τις διατάξεις που ενσωματώνονται παραμένουν στην πράξη ανενεργές για μεγάλο διάστημα είτε γιατί δεν υλοποιούνται οι σχετικές εφαρμοστικές εγκύκλιοι ή γιατί δεν ανατρέπονται ρητά προγενέστερες αντιφατικές ρυθμίσεις.<sup>49</sup>
- Και πέμπτον ο βαθμός εμπλοκής της δημόσιας διοίκησης στη διαμόρφωση και υλοποίηση των ευρωπαϊκών πολιτικών είναι περιορισμένος αριθμητικά και ποιοτικά.

Όσον αφορά το πρώτο χαρακτηριστικό, η χώρα συστηματικά καθυστερεί την ενσωμάτωση των κοινοτικών κειμένων.<sup>50</sup> Τούτο οφείλεται σε πολλούς λόγους, όπως η αδυναμία έγκαιρης νομοθετικής προετοιμασίας και η δυσανεξία στην παροχή περαιτέρω δικαιωμάτων, χαρακτηριστική των πλείστων ευρωπαϊκών νομοθετικών κειμένων. Ακόμα και όταν ενσωματώνονται τα κείμενα αυτά, επιμέρους διατάξεις τους παραμένουν ανενεργές ή υπο-εφαρμόζονται λόγω διοικητικής αδυναμίας.

Επίσης συχνά η νομοθετική ενσωμάτωση ακολουθεί πιστά το κείμενο των ευρωπαϊκών νομοθετημάτων ακόμα και όταν τούτο δεν απαιτείται αναγκαστικά, ιδίως όταν πρόκειται για ενσωμάτωση οδηγιών. Αυτό οφείλεται στη δυσκολία προσαρμογής των ευρωπαϊκών επιταγών στην κατάσταση και τις δομές του συστήματος ασύλου και της μεταναστευτικής πολιτικής της χώρας. Αποτέλεσμα αυτής της άκριτης νομοθετικής αντιγραφής ήταν η αδυναμία υλοποίησης πολλών από τις εισαγόμενες ρυθμίσεις γιατί ποτέ δεν εισήχθησαν οι απαραίτητες διευκρινίσεις.

49. Οι αντιφάσεις προκύπτουν από πολλούς λόγους. Ένας είναι η πολυνομία: συχνά νέοι νόμοι δεν αναφέρουν ρητά τις καταργούμενες διατάξεις. Άλλος είναι η πρόχειρη νομοθέτηση (χωρίς την «ιστορική μνήμη»): γίνεται προσπάθεια να αντιμετωπισθεί μια νομοθετική ή πρακτική υποχρέωση χωρίς να λαμβάνονται υπόψη όλες οι επιπτώσεις σε άλλους τομείς. Ένας τρίτος είναι η έλλειψη επικοινωνίας ανάμεσα στις συναρμόδιες υπηρεσίες, με αποτέλεσμα τη συχνή, μερική, επικάλυψη. Δύο παραδείγματα από την υπό εξέταση θεματική είναι χαρακτηριστικά: το δικαίωμα εργασίας των αιτούντων ρυθμίζεται ταυτόχρονα από το ΠΔ 191/98 για το κέντρο υποδοχής Λαυρίου και το ΠΔ 220/2007 που ενσωματώνει την οδηγία για την υποδοχή των αιτούντων. Αποτέλεσμα των διαφορών μεταξύ των δύο κειμένων είναι το δικαίωμα εργασίας των αιτούντων να ποικίλλει ανάλογα με τον δήμο στον οποίο κατοικούν. Επίσης συνυπάρχουν δύο διαφορετικές διοικητικές πράξεις απομάκρυνσης για τις ίδιες, στην ουσία, κατηγορίες αλλοδαπών: η διαδικασία διοικητικής απέλασης βάσει του νόμου 3386/2005 και η απόφαση επιστροφής βάσει του νόμου 3907/2011.

50. Ενδεικτικά η οδηγία 2003/9 που είχε προθεσμία ενσωμάτωσης τον Φεβρουάριο 2005 ενσωματώθηκε με το ΠΔ 220/2007 τον Νοέμβριο του 2007. Η οδηγία 2004/83, με προθεσμία ενσωμάτωσης τον Οκτώβριο 2006, ενσωματώθηκε με το ΠΔ 96/2008 τον Ιούλιο του 2008.

Κατόπιν κοινό χαρακτηριστικό των εθνικών κείμενων που ενσωματώνουν ευρωπαϊκή νομοθεσία αποτελεί η προσπάθεια περιορισμού των διαφόρων δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στα ευρωπαϊκά κείμενα προς όφελος των αλλοδαπών. Η προσέγγιση αυτή προϋπήρχε της ευρωπαϊκής πολιτικής για το άσυλο και τη μετανάστευση<sup>51</sup> και διατηρήθηκε σε κάποιο βαθμό ακόμα και όταν η πολιτεία υποχρεώθηκε να τροποποιήσει την εθνική νομοθεσία της ως αποτέλεσμα ευρωπαϊκών ρυθμίσεων. Η στάση αυτή αντικατοπτρίζει της επιφυλακτικότητα της πολιτείας: κάθε ευρωπαϊκή διάταξη που επιβάλλεται υποχρεωτικά και γεννά δικαιώματα για τους μετανάστες συνοδεύεται στο μέτρο του δυνατού από περιορισμούς που επιτρέπονται από τη νομοθεσία (είτε απευθείας στη νομοθεσία ενσωμάτωσης είτε μέσω των εφαρμοστικών/ερμηνευτικών εθνικών εγκυκλίων). Έτσι για παράδειγμα, το προεδρικό διάταγμα που ενσωματώνει την οδηγία για την οικογενειακή επανένωση είναι πιο απαιτητικό στην περιγραφή των απαιτήσεων για την έλευση των μελών της οικογένειας του μετανάστη από τις διατάξεις της οδηγίας. Ήδη αναφέρθηκε ότι το παράβολο για την έκδοση της άδειας διαμονής μακράς διάρκειας είναι δυσανάλογα υψηλό με αποτέλεσμα να καθίσταται απρόσιτο για σημαντικό αριθμό μεταναστών. Η ίδια πρακτική διαπιστώνεται και στα νομοθετήματα του ασύλου. Το προεδρικό διάταγμα 90/2008 που ενσωματώνει την οδηγία 2004/83 για τον ορισμό του πρόσφυγα αντιγράφει σχεδόν αυτολεξεί το κείμενο της δεύτερης. Το άρθρο ωστόσο που περιγράφει τις προϋποθέσεις για τον αποκλεισμό αιτούντα από το καθεστώς του δικαιούχου επικουρικής προστασίας<sup>52</sup> λόγω διάπραξης σοβαρού ποινικού αδικήματος παρέχει έναν τόσο διευρμένο ορισμό της έννοιας του «σοβαρού ποινικού αδικήματος» που στην πράξη μπορεί να καλύπτει ακόμη και παραβάσεις του κώδικα οδικής κυκλοφορίας.<sup>53</sup>

Τέλος, έχει τονισθεί στη βιβλιογραφία η σημασία των ατόμων στην εισα-

51. Πολλά από τα κοινωνικά δικαιώματα αλλοδαπών διαμορφώθηκαν μετά από δικαστικές αποφάσεις (για παράδειγμα η εξομείωση της φορολογίας της πρώτης κατοικίας των προσφύγων με αυτά των ημεδαπών και η αναγνώριση του πολυτεχνικού επιδόματος σε μετανάστες).

52. Το καθεστώς «επικουρικής προστασίας» εισήχθη στην Ευρώπη για την αντιμετώπιση περιπτώσεων ατόμων που δεν μπορούσαν να επιστρέψουν στη χώρα τους γιατί θα κινδύνευαν λόγω βασανιστηρίων, απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης, πολέμου ή γενικευμένης βίας λόγω εμφυλίων συρράξεων. Βλ. σχετικά J. McAdam, «The European Union Qualification Directive: The Creation of a Subsidiary Protection Regime», *International Journal of Refugee Law*, τόμ. 17, αρ. 3, 2005, σ. 461-516.

53. Το άρθρο 17 του ΠΔ προβλέπει ότι «υπήκοος τρίτης χώρας ή ανιθαγενής δεν δικαιούται επικουρικής προστασίας όταν υπάρχουν σοβαρές ενδείξεις ότι: [...] β) έχει διαπράξει κακούργημα ή πλημμέλημα που τιμωρείται με ποινή φυλάκισης τουλάχιστον 3 μηνών».

γωγή νέων συμπεριφορών στη δημόσια διοίκηση. Με δεδομένες τις παθογένειες της ελληνικής διοίκησης (έλλειψη συντονισμού μεταξύ υπουργείων που λειτουργούν ως στεγανοί οργανισμοί, περιορισμένος αριθμός και μικρή εκμετάλλευση εξειδικευμένων υπαλλήλων, πολυνομία με παράλληλη ασάφεια και επικάλυψη νόμων, μεγάλη παρουσία «πολιτικών» προσώπων –σύμβουλοι ή άλλοι πολιτικά διορισμένοι) ο ρόλος που διαδραματίζουν συγκεκριμένα άτομα (στελέχη ή υπάλληλοι) στη διαμόρφωση των πολιτικών στην Ελλάδα είναι ακόμα πιο σημαντικός. Στον υπό εξέταση χώρο τούτο είναι ιδιαίτερα εμφανές: η διατήρηση, για παράδειγμα, των αρμοδιοτήτων για το άσυλο στη Ελληνική Αστυνομία μετά τον νόμο 2910/2001 δεν είναι ξένη με την αρνητική στάση της τότε ηγεσίας της ΕΛΑΣ, εις πείσμα των ευρωπαϊκών εξελίξεων και των αποφάσεων των αρμοδίων οργάνων.<sup>54</sup> Ομοίως, οι αλλαγές στο νομοθετικό πλαίσιο του ασύλου (αλλά και της ιθαγένειας) από την κυβέρνηση Παπανδρέου μετά το 2009 οφείλουν πολλά στην ενεργή εμπλοκή στις σχετικές συζητήσεις συμβούλων υπουργών που προέρχονταν από τον χώρο των δικαιωματικών οργανώσεων.

Η ελληνική δημόσια διοίκηση, από την αρχή της συμμετοχής της Ελλάδας στην ευρωπαϊκή ενοποίηση, δεν κατανοούσε τη σημασία της ώσμωσης των εθνικών με τις ευρωπαϊκές πολιτικές. Σε πολλά υπουργεία, ιδίως όπου η ευρωπαϊκή διάσταση ήταν περιορισμένη (όπως το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης), ο συντονισμός με τα ευρωπαϊκά τεκταινόμενα παρέμενε σχεδόν αποκλειστική αρμοδιότητα ενός μικρού τμήματος ή μερικές φορές ενός υπαλλήλου. Ακόμα και σήμερα η παρακολούθηση των ευρωπαϊκών εξελίξεων και η συμμετοχή της χώρας στις νομοθετικές διαπραγματεύσεις δεν συνιστά κεντρικό στόχο των περισσότερων κρατικών δομών αλλά περιορίζεται στους εκπροσώπους των υπουργείων στη μόνιμη Ελληνική Αντιπροσωπεία στις Βρυξέλλες και σε λίγους ανταποκριτές τους στην Ελλάδα. Ο αριθμητικός αυτός περιορισμός επιβαρύνεται περαιτέρω από τη συχνή μετακίνηση των εμπλεκόμενων υπαλλήλων σε άλλες θέσεις (αποτέλεσμα εν μέρει του μεγάλου φόρτου εργασίας των τελευταίων). Ειδικότερα στους τομείς του ασύλου και της μετανάστευσης το μειωμένο ενδιαφέρον και η μικρή εμπλοκή στις ενω-

54. Κατά την περίοδο λειτουργίας της Δευτεροβάθμιας Γνωμοδοτικής Επιτροπής Ασύλου που συστάθηκε βάσει του ΠΔ 61/1999 για την εξέταση των προσφύγων κατά απορριπτικών αποφάσεων σε πρώτο βαθμό για αιτήματα ασύλου, ο Υπουργός Δημόσιας Τάξης που ήταν αρμόδιος για τη χορήγηση του καθεστώτος ακολουθούσε «λιγότερες από τις μισές [θετικές] γνωμοδοτήσεις της Επιτροπής». Α. Skodras - N. Sitaropoulos, «Why Greece is not a safe country host for refugees», *ό.π.*, σ. 39.

σιακές εξελίξεις παρέμεινε ο κανόνας μέχρι τουλάχιστον την τελευταία πενταετία, όταν ιδίως η παράνομη μετανάστευση μετατράπηκε σε σοβαρό κοινωνικό και πολιτικό ζήτημα στη χώρα αλλά και στην Ε.Ε.

## 6. ΤΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΟΥ ΕΞΕΥΡΩΠΑΪΣΜΟΥ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΑΣΥΛΟΥ ΚΑΙ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

Όπως ήδη τονίσθηκε πολλά από τα νομοθετήματα της Ε.Ε. στον τομέα της νόμιμης μετανάστευσης αποτελούσαν τον ελάχιστο κοινό παρονομαστή των εθνικών πολιτικών και ως εκ τούτου δεν επενέβησαν έντονα στην εθνική νομοθεσία και η ενσωμάτωσή τους δεν επέφερε καθοριστικές αλλαγές στην εθνική πολιτική. Αξίζει να αναφέρουμε ωστόσο τις βασικές μεταβολές που επέφερε η βαθμιαία ενοποίηση.

Μια πρώτη σημαντική αλλαγή προέρχεται από τη νομοθεσία για την οικογενειακή συνένωση. Η σχετική νομοθεσία βελτίωσε σημαντικά την αντίστοιχη ελληνική. Το δεύτερο και ίσως σημαντικότερο στοιχείο εξευρωπαϊσμού είναι η εισαγωγή της νομοθεσίας για το καθεστώς του επί μακρόν διαμένουστος στην Ελλάδα. Το καθεστώς αυτό είναι νέο για τη χώρα –παλαιότερα διέθετε μόνο ένα άτυπο καθεστώς επ' αορίστου άδειας παραμονής για όσους είχαν συμπληρώσει δεκαετή νόμιμη παραμονή στην Ελλάδα, χωρίς ωστόσο δικαίωμα μετακίνησης στο εξωτερικό παρά τις διοικητικές δυσχέρειες και την οικονομική επιβάρυνση που επιφέρει (το σχετικό παράβολο ανέρχεται σε 900 ευρώ), συνιστά το πλέον ευθύ στοιχείο εξευρωπαϊσμού της εθνικής πολιτικής.

Πιο ενδιαφέρουσα είναι η ανάλυση του εξευρωπαϊσμού των εθνικών πολιτικών ασύλου ως αποτέλεσμα μίμησης ή ενσωμάτωσης της κυρίαρχης φιλοσοφίας της Ε.Ε. Αναφέρθηκε ήδη ότι από τη δεκαετία του 1980 η μεταναστευτική πολιτική πολλών χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στράφηκε ολοένα και περισσότερο στο τρίπτυχο παλιννόστηση-ένταξη-αποτροπή παράνομης μετανάστευσης. Η Ελλάδα δεν διέθετε ούτε απέκτησε ποτέ ουσιαστική πολιτική παλιννόστησης. Η ένταξη, παρότι αποτέλεσε στόχο του νόμου 3386/2005,<sup>55</sup> ουσιαστικά ελάχιστα έχει προχωρήσει μέσω κρατικών δράσεων και, στο μέ-

55. Το άρθρο 66 του νόμου περιλαμβάνει τις βασικές αρχές της κοινωνικής ένταξης και την αρχή περί της υιοθέτησης ενός Σχεδίου Ολοκληρωμένης Δράσης που αντλούν σημαντικά από τις Κοινές Βασικές Αρχές για την Ένταξη των Μεταναστών. Στην πράξη ωστόσο ελάχιστα από τα μέτρα που αναφέρονται εκεί υλοποιήθηκαν.

τρο που εφαρμόστηκε, υπήρξε αποτέλεσμα δράσεων των ίδιων των μεταναστών ή μη κρατικών φορέων.

Η τρίτη πτυχή ωστόσο ήταν και συνεχίζει να είναι καθοριστική για τις ελληνικές αρχές. Όπως ήδη τονίστηκε, από τη δεκαετία του 1990 η απάντηση των ελληνικών αρχών στην παράνομη είσοδο των μεταναστών ήταν εναλλαγή η απέλαση και η τακτοποίηση. Λόγω της ιδιαίτερης μορφολογίας της μετανάστευσης (κυρίως βαλκανική) στην Ελλάδα, η χώρα ήταν ο τελικός προορισμός της μεγάλης πλειοψηφίας των μεταναστών και οι δευτερογενείς μετακινήσεις τους (προς άλλες χώρες της Ε.Ε.) ήταν περιορισμένες. Μετά το 2000 ωστόσο, όταν η είσοδος σε άλλες χώρες της Ένωσης κατέστη πιο δύσκολη (λόγω κυρίως των αυστηρότερων ελέγχων στη χορήγηση θεωρήσεων και στην επιβίβαση σε αεροσκάφη), αλλά και λόγω της διαφοροποίησης των μεταναστευτικών ροών στην Ευρώπη (με αύξηση του αριθμού των φυγάδων από εμπόλεμες ή ασταθείς χώρες της Ασίας και της Αφρικής), οι διαδρομές που ακολουθούσαν οι αλλοδαποί για να μπουν στην Ε.Ε. άλλαξαν. Από τα μέσα της δεκαετίας του 2000, η Μεσόγειος και ιδίως η Ελλάδα μετατρέπονται στην κύρια πύλη εισόδου παράνομων αλλοδαπών στην Ένωση και η χώρα μπαίνει στο μικροσκόπιο των κρατών-μελών εφόσον οι επιπτώσεις της παράνομης εισόδου αφορούν πλέον άμεσα και τους εταίρους, ιδίως μετά την υιοθέτηση του Κανονισμού Δουβλίνο-2 και τις πιέσεις που αυτός επέφερε στο εθνικό σύστημα υποδοχής και ασύλου.<sup>56</sup> Η εν λόγω περίοδος συμπίπτει με την αυξανόμενη εμφάνιση των λεγόμενων «μικτών μεταναστευτικών ροών» στην Ευρώπη και την αύξηση των αιτημάτων ασύλου ή την αδυναμία επιστροφής αλλοδαπών στις χώρες καταγωγής τους λόγω της κατάστασης που επικρατεί εκεί. Η έμφαση πλέον είναι στην αποτροπή και η πολιτεία εμπλέκεται ευθέως τόσο στις διαπραγματεύσεις όσο και στις επιχειρήσεις, ενώ εφαρμόζει παράλληλα και αντίστοιχες πρακτικές αποτροπής σε εθνικό επίπεδο. Έτσι η ενίσχυση της φύλαξης των εξωτερικών συνόρων και η παρεμπόδιση της εισόδου στη χώρα απέκτησαν και ευρωπαϊκή κάλυψη. Η Ελλάδα ήταν η πρώτη χώρα που φιλοξένησε επιχείρηση της Frontex,<sup>57</sup> το 2009 στον

56. Ένας λόγος της αυξανόμενης παρέμβασης της Ε.Ε. στην πολιτική διαχείρισης των συνόρων της Ελλάδας ήταν ότι η κατάρρευση των συστημάτων υποδοχής, κράτησης και ασύλου της χώρας κατά την τελευταία δεκαετία είχε οδηγήσει στην αναστολή, μετά από σειρά δικαστικών αποφάσεων σε διάφορα κράτη της Ε.Ε., μεταφορές αιτούντων στην Ελλάδα, βάσει του Κανονισμού Δουβλίνου, λόγω μη σεβασμού των βασικών υποχρεώσεων της χώρας έναντι των αιτούντων.

57. Η Frontex (Ευρωπαϊκή Υπηρεσία για την Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας

θαλάσσιο χώρο του Αιγαίου και το 2010 στον Έβρο, σε περίοδο που η αυξανόμενη εισροή μεταναστών είχε μετατρέψει το μεταναστευτικό σε έντονα πολιτικοποιημένο ζήτημα και ενώ παράλληλα η χώρα ετίθετο στο περιθώριο της κοινής πολιτικής ασύλου λόγω των κραυγαλέων ελλείψεων στο σύστημα υποδοχής και εξέτασης των σχετικών αιτημάτων

Τέλος, ο «εξευρωπαϊσμός» εμφανίζεται ακόμα εντονότερα στη διαμόρφωση των διαφόρων διαδικασιών τακτοποίησης ή νομιμοποίησης των παράνομων αλλοδαπών. Η Ελλάδα προχώρησε σε τρεις βασικές πολιτικές νομιμοποίησης, το 1997-98, το 2001 και το 2005 ακολουθώντας αντίστοιχες πρακτικές σε άλλες χώρες της Ε.Ε.<sup>58</sup> Σταδιακά, από το 2000 και μετά τα κράτη περιορίζουν τα μέτρα νομιμοποίησης (λόγω και της σταδιακής πολιτικοποίησης του θέματος). Η τελευταία μεγάλη νομιμοποίηση στην Ισπανία το 2005-6 που οδήγησε στην τακτοποίηση 550.000 μεταναστών ήταν η πρώτη με δι-ευρωπαϊκές επιπτώσεις (πολλοί νόμιμοι πλέον μετανάστες έφυγαν για άλλη χώρα της Ε.Ε.). Ως αποτέλεσμα, το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο του 2008<sup>59</sup> επέβαλε την εφαρμογή «νομιμοποίησης μόνο κατά περίπτωση» και τα κράτη συμφώνησαν να αποφεύγουν μαζικές τακτοποιήσεις. Η Ελλάδα συμμορφώθηκε με την τάση αυτή και, παρότι η κυβέρνηση Παπανδρέου το 2009-10 δεχόταν έντονες εσωτερικές πιέσεις για νέα νομιμοποίηση των παράνομων μεταναστών (ιδίως δε νομίμων μεταναστών που λόγω της οικονομικής κρίσης είχαν εκπέσει της νομιμότητας), οι προτάσεις για μαζική

---

στα Εξωτερικά Σύνορα των Κρατών Μελών της Ε.Ε.) ιδρύθηκε με τον Κανονισμό 2007/2004 τον Οκτώβριο 2004 με στόχο να ενισχύσει και να απλοποιήσει τη συνεργασία μεταξύ των μεθοριακών αρχών των κρατών-μελών στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης.

58. Μεταξύ 1996 και 2008, 17 χώρες της Ε.Ε. προχώρησαν σε 43 προγράμματα αμνηστίας ή νομιμοποίησης των παράνομων μεταναστών που οδήγησαν στη νομιμοποίηση τουλάχιστον 3,2 εκατομμυρίων ατόμων. Οι χώρες του Νότου –Ελλάδα, Ιταλία, Πορτογαλία και Ισπανία– ήταν αυτές που είχαν τον μεγαλύτερο αριθμό μεταναστών που νομιμοποιήθηκαν (το 84% του συνόλου των αιτήσεων). Νομιμοποιήσεις ωστόσο είτε εράπαξ είτε τακτικές πραγματοποιήθηκαν και σε πολλές χώρες της Βόρειας Ευρώπης, τελευταία και στο Βέλγιο και στο Ηνωμένο Βασίλειο. Βλ. REGINE - Régularisations en Europe. «Étude concernant les pratiques de régularisation des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier en vigueur dans les États membres de l'Union européenne», Centre International de Développement des Politiques Migratoires (ICMPD), Δεκέμβριος 2009, [http://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Publications/FR\\_REGINE\\_Summary\\_Final.pdf](http://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Publications/FR_REGINE_Summary_Final.pdf).

59. Το «Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο» υιοθετήθηκε από τα κράτη-μέλη τον Σεπτέμβριο 2008 ως βάση της μεταναστευτικής πολιτικής και της πολιτικής ασύλου της Ένωσης. Δεν έχει νομικά δεσμευτικό χαρακτήρα αλλά αποτελεί οικειοθελή συμφωνία στην οποία αυτοδεσμεύονται τα κράτη-μέλη.

τακτοποίηση δεν προχώρησαν και η κυβέρνηση φρόντισε ώστε η νομοθετική ρύθμιση για το εργόσημο των μη νόμιμων εργαζομένων να θεωρείται ως εργασιακή τακτοποίηση που δεν θεμελιώνει δικαίωμα παραμονής στη χώρα.

## 7. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η Ευρωπαϊκή Ένωση κατά την τελευταία εικοσαετία διαμόρφωσε σταδιακά ομοιόμορφους ή και κοινούς κανόνες για τη μετανάστευση και το άσυλο. Οι πολιτικές αυτές εξαιτίας των πολιτικών εξελίξεων στην Ευρώπη και στον κόσμο χαρακτηρίζονται από το παράδοξο της ταυτόχρονης ενίσχυσης των περιορισμών στην είσοδο και εγκατάσταση πολιτών από τρίτες χώρες στην Ε.Ε. (μέσω της αποτροπής εισόδου και καταστολής της παράνομης μετανάστευσης) και της βελτίωσης των ουσιαστικών και δικονομικών δικαιωμάτων όσων βρίσκονται ήδη στην Ένωση (μέσω της αύξησης των εγγυήσεων για τους αιτούντες άσυλο και των δικαιωμάτων των νομίμων μεταναστών). Το παράδοξο αυτό σε αρκετά κράτη-μέλη της Ε.Ε. επιτεύχθηκε γιατί οι συγκεκριμένες χώρες είχαν τις υποδομές για καταστολή της παράνομης εισόδου που επέτρεπαν την τήρηση των βασικών προϋποθέσεων αξιοπρεπούς αντιμετώπισης των αλλοδαπών και διέθεταν παράδοση στη μεταναστευτική πολιτική (άρα και στη εξασφάλιση δικαιωμάτων για τους μετανάστες, τόσο νομοθετικά όσο και μέσω της μακράς νομολογιακής τους πείρας) αλλά και στην ουσιαστική υλοποίηση των δικαιωμάτων αυτών (μέσω των εξελιγμένων προνοιακών πολιτικών τους).

Η Ελλάδα που δεν διέθετε μεταναστευτική πολιτική πριν το 1990 παρακολούθησε χωρίς ζήλο τις ευρωπαϊκές εξελίξεις και προσπάθησε να «εξευρωπαϊσει» τις σχετικές πολιτικές της χωρίς να μπορέσει να προσαρμόσει επαρκώς τις δομές της στις νέες απαιτήσεις που επέβαλλε η Ένωση, αλλά και η σταδιακή κατοχύρωση των δικαιωμάτων των αλλοδαπών και η επιβολή *minimum* υποχρεώσεων ενός κράτους δικαίου που διαμόρφωσε νομολογιακά το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Έτσι, ενώ υλοποιούσε την πρώτη παράμετρο των ευρωπαϊκών κατευθύνσεων εφαρμόζοντας κατά βάση πολιτικές καταστολής της μετανάστευσης, δεν προχώρησε στην ουσιαστική και τυπική διεύρυνση των δικαιωμάτων των μεταναστών στη χώρα και των εγγυήσεων προς τους αιτούντες άσυλο. Τούτο οφείλεται σε πολλούς παράγοντες: η είσοδος και εγκατάσταση των αλλοδαπών στη χώρα έγινε άτακτα, σχεδόν άναρχα, δημιουργώντας αρνητικά ή και ξενοφοβικά

αντανακλαστικά σε μερίδα του πληθυσμού (και της διοίκησης, ιδίως της Ελληνικής Αστυνομίας) που επηρέαζαν τυχόν προσπάθειες ορθολογικής ρύθμισης του ζητήματος. Η για πρώτη φορά αμφισβήτηση του εθνοκεντρικού μοντέλου της ελληνικής κοινωνίας φόβισε επίσης την πολιτεία που δεν μπόρεσε να διαχειρισθεί τις αντιμαχόμενες πιέσεις που υφίστατο. Επιπροσθέτως η διαδεδομένη παρα-οικονομία της χώρας υπήρξε και συνεχίζει να είναι γόνιμο έδαφος απασχόλησης των μεταναστών πράγμα που αντικατοπτριζόταν στην αποδοχή για μεγάλο χρονικό διάστημα της παράνομης ή παράτυπης παρουσίας τους, χωρίς ωστόσο ουσιαστικά κοινωνικά ή οικονομικά δικαιώματα. Περαιτέρω η διοίκηση (τόσο τα πολιτικά όργανα όσο και οι διοικητικές υπηρεσίες) δεν ήταν έτοιμη (και συχνά διατεθειμένη) να προχωρήσει σε γενικευμένη επέκταση δικαιωμάτων, διατηρώντας μια στάση αμυντική που εν μέρει εξέφραζε και την ελληνική κοινωνία. Έτσι δικαιώματα που σε άλλες χώρες ήταν κατοχυρωμένα από δεκαετίες, όπως η οικογενειακή συνένωση και οι συνθήκες κοινωνικής πλαισίωσης (και όπου ως εκ τούτου η ευρωπαϊκή εναρμόνιση δεν δημιούργησε θέμα), για την Ελλάδα αποτέλεσαν ζητούμενο για πολλά χρόνια. Επιπλέον η χώρα, παρότι ενσωματώνει την ευρωπαϊκή νομοθεσία, παρουσιάζει σοβαρά προβλήματα ουσιαστικής υλοποίησης των σχετικών ρυθμίσεων, ιδίως όταν αυτές προϋποθέτουν δαπάνη ή επένδυση – ενώ δεν πρέπει να αγνοείται ότι η χώρα παρουσιάζει ελλείψεις στην πραγματική εφαρμογή σειράς νομοθετημένων δικαιωμάτων και για τους ημεδαπούς. Συχνά ο «εξευρωπαϊσμός» προϋπέθετε την αντίστοιχη κάλυψη από τα κοινοτικά κονδύλια.

Η αλλαγή μετά το 2000 του τρόπου εισόδου αλλοδαπών στην Ε.Ε. και η αυξημένη χρησιμοποίηση των εξωτερικών συνόρων της Ελλάδας ως πύλης εισόδου στην Ένωση όξυνε περαιτέρω την απόσταση ανάμεσα στις ευρωπαϊκές επιταγές και την ικανότητα προσαρμογής της χώρας, οδηγώντας εν τέλει στην κρίση της περιόδου από το 2008 και μετά. Από την πλευρά αυτή ο «εξευρωπαϊσμός» των πολιτικών ασύλου και μετανάστευσης λειτούργησε αρνητικά για την Ελλάδα στο μέτρο που επέβαλε βαριές υποχρεώσεις (τόσο λόγω της διαμόρφωσης ενός ενιαίου χώρου κυκλοφορίας στην Ε.Ε. όσο και λόγω των εγγυήσεων που προβλέπει η ενωσιακή νομοθεσία για τους μετανάστες και τους αιτούντες) χωρίς να συνοδεύεται από επαρκή αλληλεγγύη – και όχι αποκλειστικά οικονομικού χαρακτήρα. Η σύμπτωση χρονικά της αύξησης του αριθμού των παράνομων μεταναστών, της κατάρρευσης των συστημάτων υποδοχής, κράτησης και ασύλου και της οικονομικής κρίσης οδήγησε σε κρίση των σχέσεων της χώρας με την υπόλοιπη Ευρώπη. Η Ελλάδα θεωρήθηκε ως το πρόβλημα στη διαμόρφωση ενιαίων πολιτικών, κυρίως στον

τομέα της αποτροπής της παράνομης εισόδου. Έτσι η κοινοτικοποίηση του ασύλου πρωτίστως και της μετανάστευσης δευτερευόντως ανέδειξε γενικότερες αδυναμίες της πολιτείας και της κοινωνίας να προσαρμοσθούν στη νέα ευρωπαϊκή πρακτική και νομοθεσία. Η έλλειψη προσαρμογής είναι ιδιαίτερα εμφανής στην εθνική νομοθεσία και 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 για εξευρωπαϊσμό δεν μπορεί να γίνει λόγος αλλά μάλλον για περαιτέρω απόκλιση από τις ευρωπαϊκές και διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας. Η πρόσφατη έναρξη λειτουργίας των νέων Υπηρεσιών Ασύλου και Πρώτης Υποδοχής αποτελούν από την οπτική αυτή την τελευταία (;) ευκαιρία εξευρωπαϊσμού των σχετικών πολιτικών της χώρας.

Κυκλοφορεί



Ν. ΜΑΡΑΒΕΓΙΑΣ (επιμ.)

Εξοδος  
από την Κρίση

Η συμβολή της Έρευνας  
& Τεχνολογίας

Γράφουν οι:  
Γ. ΑΝΔΡΕΟΥ - Γ. ΔΟΥΚΑΣ  
Δ. ΚΑΤΣΙΚΑΣ - Μ. ΛΥΚΟΣ  
Ν. ΜΑΡΑΒΕΓΙΑΣ  
Χ. ΧΡΥΣΟΜΑΛΛΙΔΗΣ

ISBN 978-960-310-363-9

**ΕΚΔΟΣΕΙΣ** Σόλωνος 84, τηλ. 210 36 08 180, 210 36 02 646, FAX 210 36 12 092  
**ΘΕΜΕΛΙΟ** <http://www.themelio-ekdoseis.gr>, e-mail: [info@themelio-ekdoseis.gr](mailto:info@themelio-ekdoseis.gr)

## THIRTY YEARS OF TERRITORIAL RESTRUCTURING IN GREECE (1981-2010)

*Vasilis Leontitsis\**

---

This article examines the decentralisation process that took place in Greece from 1981 until 2010. Although Greece remains a highly centralised state, considerable decentralisation reforms were undertaken during this period. Those reforms affected all subnational levels of government. Nevertheless, despite the considerable changes, the fundamentals of the polity have remained relatively untouched. The paper examines the causal factors of decentralisation reforms throughout this period alongside the obstructing factors that resisted them, thus contributing towards the relative inertia of the polity structures. The main argument put forward is that it was mainly domestic factors that shaped the decentralisation process in the country. Party politics, the democratisation discourse and, later on, managerial concerns influenced the reform process greatly. Additionally, structural characteristics of the Greek socio-political system, such as veto points at the local and national levels, obstructed change, while the role of certain individual actors who acted as policy entrepreneurs and pushed the reforms up the political agenda should not be underestimated. Europeanisation and other international factors were of secondary importance in the whole process. Nevertheless, one should not overlook them altogether, since their interrelation with the aforementioned domestic factors produced considerable consequences.

---

### 1. INTRODUCTION

The Greek polity is one of the most centralised in Europe. Historical conditions have contributed towards creating and sustaining a centralistic and rather anachronistic polity design. However, a number of decentralisation reforms have indeed taken place within the last thirty years. In that sense, it is imperative to assess the reforms that have occurred and their importance.

Contrary to the Greek legal and political tradition, the wider English-

\* Dr Vasilis Leontitsis is Politics Tutor at Sheffield International College.

speaking literature defines *decentralisation* as the overarching process of transferring powers to subnational authorities. Hence, it refers to the “process of state reform composed by a set of public policies that transfer responsibilities, resources, or authority from higher to lower levels of government in the context of a specific type of “state”.<sup>1</sup> *Decentralisation*, thus, is the transfer of political, administrative and/or financial power from the centre to *any* subnational authority, whereas *deconcentration* is the transfer of administrative and/or fiscal (but not political) power *only* to those authorities that are directly accountable to the central state. Hence, deconcentration is just an aspect or a sub-category of decentralisation. This is how the two terms will be used here.

The present article explores the territorial restructuring reforms that have taken place since 1981. The main argument put forward is that Greece has indeed managed to decentralise its polity within the period covered by this analysis. Regional authorities have been created and regional government elections have finally taken place; the municipalities have been strengthened and increased in size; and a more lasting subnational government design has been put in place. However, there are certain elements that have remained intact, and the polity at large remains centralistic. The European Union has not proven to be the most decisive factor in altering the system. Instead, it is domestic factors that have been of the greatest importance for both inertia and change. However, the interplay between domestic and international factors has been responsible for some of the changes that have taken place, which is something that should not be overlooked.

Before embarking on any analysis, the author would like to clarify that the aim of this article is not to separate clearly between the different factor, nor to expose any universal or widely applicable laws underpinning territorial restructuring. This is not possible in open systems, such as the ones we analyse in social sciences in general and in political science in particular, but only in closed systems.<sup>2</sup> The latter allow for experimental activity that can potentially measure the exact effects of each factor by keeping other factors, constant, while the former do not. This is a principal position of critical realism, the ontological and epistemological position that underpins this research.

Additionally, one needs to bear in mind that in our societies most phe-

1. T.G. Falleti, “A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective”, *American Political Science Review*, V. 99 (3), 2005, p. 328.

2. For the concepts of open and closed systems, see R. Bhaskar, *A Realist Theory of Science*, Leeds Books Ltd., Leeds 1975.

nomena are multi-causal. Hence, events can only be seen as conjunctures, that is, as resulting from a number of factors.<sup>3</sup> Multi-causality can potentially reveal another issue that might arise when one attempts to clearly separate between different factors. For such an act would leave out the *combined* effects causal factors have, which might prove to be *crucial* for the final outcome.

To sum up, the aim of this piece is predominantly to identify the different factors and try to see how they interrelate to produce results. In a number of cases, effort will be made to determine whether some factors have been more pronounced than others in shaping an outcome, but one always needs to bear in mind that factors have worked together and never in complete isolation. In practice, clear and quantifiable separation is impossible and indeed even unnecessary, since events manifest themselves as products of causal mechanisms, which comprise a number of causal factors and the way in which they interrelate.

The subject of the political decentralisation in Greece has been dealt with before.<sup>4</sup> Nevertheless, since the process is ongoing, research that has taken place in previous years has missed out on recent reforms. Another flaw in the existing literature, and the English-speaking literature in particular, literature is that it tends to be preoccupied *a priori* with the EU as the overarching factor of change. This way of dealing with the subject is methodologically flawed. Starting from the causes in order to examine the effect can lead us to attribute

### 3. Ibid.

4. Indicatively, see F. Papageorgiou - S. Verney, "Regional Planning and the Integrated Mediterranean Programmes in Greece", in R. Leonardi (ed.), *The Regions and the European Community*, Frank Cass, London 1993, pp. 139-161; K. Featherstone - G.N. Yannopoulos, "The European Community and Greece: Integration and the Challenge to Centralism", in M. Keating - B. Jones (eds.), *The EU and the Regions*, Clarendon Press, Oxford 1995, pp. 249-266; P.C. Ioakimidis, "EU Cohesion Policy in Greece: The Tension Between Bureaucratic Centralism and Regionalism", in L. Hooghe (ed.), *Cohesion Policy and European Integration*, Oxford University Press, Oxford 1996, pp. 342-363; P.C. Ioakimidis, "The Europeanization of Greece: An Overall Assessment", in K. Featherstone - G. Kazamias (eds.), *Europeanization and Southern Periphery*, Frank Cass, London and Portland, Or. 2001, pp.73-94; N.K. Χλέπας, *Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα: Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση*, *ibid.*; P. Getimis - C.J. Paraskevopoulos, "Europeanization of Regional Policy and Institution-Building in Greece: A Neglected Aspect of Policy Evaluation?" Paper presented at the *Regional Studies Association Conference on "Evaluation and EU Regional Policy: New Questions and Challenges"*, Aix En Provence 31 May-1 June 2002; G. Andreou, "EU Cohesion Policy in Greece: Patterns of Governance and Europeanization", *South European Society & Politics*, Vol. 11 (2), 2006, pp. 241-259.

the effect solely to the cause(s) we have originally had in mind. In other words, problems of mono-causality may occur. Although the EU may be important, one should try to co-examine the possible influence of other factors, such as domestic ones. Europeanization and globalisation have been analysed excessively during the last years. However, as Bukowski et al. have noted, there is a danger of over-relying on macrodeterminism from above.<sup>5</sup>

This article follows the theoretical layout proposed in the introduction of this special issue. Hence, the theoretical foundations are based on historical institutionalism. The latter allows us to observe dynamic phenomena, while restoring the importance of historical conditions in defining current political arrangements. Historical institutionalism, as a structural theory, does not accommodate well for the actions of certain actors in changing political systems.<sup>6</sup> However, certain actions taken by key actors have proven to change historical conditions and led to lasting change. Hence, the analysis to follow will keep an open eye regarding the actors' ability to bring about transformation.

Finally, the article covers the period from 1981 until the latest local government reform; the so-called "Kallikratis" reform. The year 1981 has not been chosen randomly. 1981 is the year when the Greek Socialist Party (PASOK) gained power in Greece for the first time, promising the radical decentralisation of the polity. In the same year, Greece became officially a member of the EEC. Thus, if one is to explore to what extent the EU has been a main factor towards reforming the system, 1981 is the logical year to start from.

## 2. THEORY

The introduction of this special issue has already discussed some of the major issues surrounding historical institutionalism. Hence, this section will only give a schematic account of this theoretical perspective, its main proposals and debates surrounding it.

5. J. Bukowski et al., "Introduction", in J. Bukowski et al. (eds.), *Between Europeanization and Local Societies: The Space of Territorial Governance*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, Md. and Oxford 2003, pp. 1-21.

6. See the Introduction of this special issue; see also the interesting debate that took place between C. Hay - D. Wincott, "Structure, Agency and Historical Institutionalism", *Political Studies*, Vol. XLVI, 1998, pp. 951-957 and P.A. Hall - R.C.R. Taylor, "The Potential of Historical Institutionalism: A Response to Hay and Wincott", *Political Studies*, Vol. XLVI, pp. 958-962.

Historical institutionalism (HI) is one of the major strands of new institutionalism, the others being rational choice, sociological institutionalism and discursive institutionalism.<sup>7</sup> It puts emphasis on time, timing and tempo, and is well suited to analyse dynamic phenomena that span through long periods of time. As a theoretical perspective, HI can be used as an umbrella theory, incorporating elements from all other strands of new institutionalism.<sup>8</sup> In that sense, it could explore not only material phenomena, but ideational ones as well, combining the tangible explanations of rational choice with the more nuanced and abstract explanations of sociological and discursive institutionalisms.

HI, like all strands of new institutionalism, is interested in institutions in the broader sense, since it is claimed that the socio-political world around us is kept together by these institutions. Hence, it is fundamental for HI to explore how they reproduce themselves and how they change. The themes of continuity and change are so important that they have become its critical point of focus.

According to HI, continuity is achieved by what is called path dependence. Path dependence in simple terms means that, since an institution has been created and a path of action has been adopted, change is hard to occur. The more time has passed since the creation of the institution, the more difficult it is to change or abolish it. Institutions become “sticky” and institutional inertia is the outcome.<sup>9</sup>

According to Pierson<sup>10</sup> and Mahoney,<sup>11</sup> institutional stickiness is the outcome of self-reinforcing sequences that are connected to positive feedback. The longer an institution is around, the more desirable it is to retain it rather than start a new path. There are a number of arguments explaining why this is so. Institutional creation is a process that demands for a lot of human effort

7. P.A. Hall - R.C.R. Taylor, “Political Science and the Three New Institutionalisms”, *Political Studies*, Vol. 44 (5), 1996, pp. 936-957; V.A. Schmidt, “Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse”, *Annual Review of Political Science*, Vol. 11, 2008, pp. 303-326.

8. M.A. Pollack, “The New Institutionalisms and European Integration”, in A. Wiener - T. Diez (eds.), *European Integration Theory*, Oxford University Press, Oxford 2004, p. 139.

9. P. Pierson, “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”, *American Political Science Review*, Vol. 94 (2), 2000, pp. 251-267.

10. Ibid; P. Pierson, *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*, Princeton University Press, Princeton, N.J. and Oxford 2004.

11. J. Mahoney, “Path Dependence in Historical Sociology”, *Theory and Society*, Vol. 29, 2000, pp.507-548.

and entails considerable material costs.<sup>12</sup> Additionally, the fact that there is a certain way of doing things reduces uncertainty, whereas the creation of new institutional arrangements will demand for a period of learning; it might even reduce productivity. Another explanation is that an institutional setting reflects and also reinforces certain power arrangements.<sup>13</sup> It is obvious that the actors who have been empowered by the functioning of a certain institution will try to perpetuate its existence. Veto points are created and changing the institutional design becomes a difficult and rather cumbersome process. Finally, when an institution has been present for a long period of time, its existence inevitably becomes naturalised.<sup>14</sup> Actors sometimes find an institution so engrained to their own lives that in some cases they might even consider its abolishment unimaginable.

Those are some reasons that explain why institutions do reproduce themselves and why inertia is so common. However, sometimes institutions do change, and the question is how. From time to time, conditions are ripe for a change of paths. This is when a critical juncture, or a window of opportunity, arises.<sup>15</sup> When the window of opportunity is seized, a turning point is achieved. When it is not, the window of opportunity eventually closes and change does not occur.

However, not all HI proponents adhere to this paradigm, which states that periods of continuity are followed by intervals of change; the so-called punctuated equilibrium thesis. Change is not always something that happens fast and profoundly. On the contrary, in most cases, it comes about slowly. Hence, as this line of argument goes, it is naïve to believe that we can separate between periods of changes and periods of stasis. Change happens constantly and in most cases incrementally. A number of scholars have tried to explore those processes of continuous, albeit incremental changes.<sup>16</sup> Streeck and

12. Ibid; P. Pierson, *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*, op.cit.

13. P. Pierson, "Not Just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes", *Studies in American Political Development*, Vol. 14, 2000, p. 77; K. Thelen, "Timing and Temporality in the Analysis of Institutional Evolution and Change", *Studies in American Political Development*, Vol. 14, 2000, p. 103.

14. J. Mahoney, "Path Dependence in Historical Sociology", op.cit., p. 523.

15. J.W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd ed., HarperCollins, New York 1995.

16. K. Thelen, "Timing and Temporality in the Analysis of Institutional Evolution and Change", op.cit.; K. Thelen, "How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis", in J. Mahoney - D. Rueschemeyer (eds.), *Comparative Historical Analysis in the*

Thelen, in particular, have distinguished between a number of such processes; namely of displacement, layering, drift, conversion and exhaustion.<sup>17</sup> Those different processes have something in common. They reveal instances when change is gradual, taking a long period of time to fully manifest itself. Sometimes change is so minute in a given period that it remains almost undetected, but in the long term it might have considerable repercussions. After discussing the relevant evidence in the following sections, I shall return to the theoretical issues at the end of this article.

### 3. THE 1980's

Greece is a very centralised state. A series of reforms throughout the 19th and early 20th century decisively empowered the central state at the expense of subnational government authorities.<sup>18</sup> Hence, at the beginning of the 1980s the Greek territorial administrative structure consisted of only one level of local self-government; the municipalities. They were small in terms of size and population, and their political weight was negligible. Regions did not exist. Instead, the only bodies of deconcentrated government were at the prefectural level. The prefect was appointed by the government and served for a set number of years. Subnational authorities were, above all, systematically starved of funding. Without the necessary funds, they could not even effectively exercise the little power they did possess.

When PASOK came to power in 1981, it had already formulated a party platform strongly in favour of decentralisation. This was the first time in modern Greece that a political party adopted a language strongly supporting the territorial restructuring of the country.

However, the radical decentralisation initially promised was not meant to

---

*Social Sciences*, Cambridge University Press, Cambridge 2003, pp. 208-240; W. Streeck - K. Thelen, "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies", in W. Streeck - K. Thelen (eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, Oxford, pp. 1-39.

17. Ibid.

18. For an excellent history of Greek subnational government, see B. Ανδρονόπουλος - Μ. Μαθιουδάκης, *Νεοελληνική Διοικητική Ιστορία*, n.p., n.p. 1988; see also, N. Κ. Χλέπας, *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα: Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση*, op.cit.; V. Leontitsis, *Decentralisation Reforms in Greece (1981-2008): Exploring Inertia and Change*, Unpublished Phd Thesis, University of Sheffield, Sheffield 2009.

happen. Instead, a number of laws were initiated that only marginally changed the subnational government landscape. Hence, Law 1235/82 attempted to revitalise prefectural councils, which, nevertheless, were not to be elected directly. Law 1270/82 provided for the establishment of neighbourhood councils and of the post of the deputy presidents (πάρεδροι) in small settlements belonging to bigger municipalities. Those new innovations were not accompanied by any decisive powers. Another law was passed in 1984 (Law 1416/84), dealing with the promotion of municipal entrepreneurship and the creation of a legal framework for voluntary municipal mergers. Once again, its impact proved to be marginal. Only 31 voluntary mergers took place, despite the generous incentives offered, whereas municipalities hardly grasped the opportunity to develop entrepreneurial skills.<sup>19</sup>

The most important innovation of the decade was the introduction of a regional level of government with Law 1622/86. The Greek territory was subdivided into 13 regions. Each one of them was presided by a secretary general (γενικός γραμματέας) and was given competences in the areas of regional development and planning. The secretary general was directly appointed by the central government. There were also provisions in the law for the creation of elected prefectural councils (in reality, 75% of their members were to be directly elected), but the presidential decrees necessary for the activation of this part of the law were never issued.

It is clear that the rhetoric adopted by PASOK was never matched in practice. The government introduced a number of innovations, in order to increase citizens' participation in subnational government. Nevertheless, increased participation did not necessarily mean a stronger voice for the people in regional and local affairs. Additionally, the new bodies that were created hardly enjoyed any serious competences and remained marginalised.

There were many elements that contributed towards the relative inertia of the 1980s. A very important factor against the reforms was the central ministries' bureaucracies that dreaded the loss of power to the benefit of local political and administrative elites. When repeatedly asked to provide information on which competences they could surrender to the prefectures, they either refused to give the relevant information or were in favour of surrendering only the least important tasks.<sup>20</sup> At the same time, many politicians at the

19. Ibid, p. 89.

20. P. Kaler-Christofilopoulou, *Decentralisation in Post-Dictatorial Greece*, Unpublished PhD Thesis, London School of Economics and Political Science, London 1989, pp. 301, 313.

central level fiercely opposed the creation of elected government at the prefectural level, since they were afraid they would lose their own privileges and their clientelistic networks within the prefectures, which also served as constituencies. Thus, both old-style politicians and central ministries' bureaucrats saw it as being in their interest to block the introduction of prefectural self-government.<sup>21</sup>

Even politicians at the local level tended to be against municipal mergers and the reorganisation of Greek local government. There were many heads of communes (πρόεδροι κοινοτήτων) that resisted discussions on municipal mergers, because they were afraid they would lose their own influence in local affairs. All in all, a number of factors pushed towards path dependence and the retention of the *status quo*.

Those factors were to some extent counteracted by the influence of other forces pushing towards the territorial restructuring of the country. Contrary to what one might believe, the role of the European Union (then EEC/EC) in the 1980s was marginal. Of all reforms undertaken, only the creation of the regions was directly influenced by the EEC/EC.

All existing literature on the subject agrees that the creation of the regions should be attributed mainly to the EU.<sup>22</sup> One should bear in mind that the 1986 law followed the implementation of the Integrated Mediterranean Programmes (IMP). The country experienced considerable pressure in its effort to absorb the money, since its centralised regime and inefficient public sector did not allow for an efficient use of funds. This resulted in the need for the creation of regional authorities that would be able to manage future European funding.<sup>23</sup>

Additionally, the country had to adapt to the newly established EC requirements that asked for the drafting and implementation of the programmes "at

21. F. Papoudakis, *The Impact of Structural Funds Regulations on Regional Policy Process in Greece*, Unpublished PhD Thesis, The University of Edinburgh, Edinburgh 2001, p.94.

22. F. Papageorgiou - S. Verney, "Regional Planning and the Integrated Mediterranean Programmes in Greece", op.cit.; S. Verney, "Central State-Local Government Relations", op.cit.; K. Featherstone - G.N. Yannopoulos, "The European Community and Greece: Integration and the Challenge to Centralism", op.cit.; P.C. Ioakimidis, "EU Cohesion Policy in Greece: The Tension Between Bureaucratic Centralism and Regionalism", op.cit.; K. Σπανού, *Ελληνική Διοίκηση και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση*, Παπαζήσης, Αθήνα 2001; G. Andreou, "EU Cohesion Policy in Greece: Patterns of Governance and Europeanization", op.cit.

23. P.C. Ioakimidis, "EU Cohesion Policy in Greece: The Tension Between Bureaucratic Centralism and Regionalism", op.cit.

the relevant geographical levels” and were asking for the application of the principles of subsidiarity and partnership.<sup>24</sup> This explains why the newly created regions had competences only in the area of regional development and planning.

All other reforms of the decade should be attributed mainly to domestic factors. Of course, the reforms that were achieved reflected the governing party’s ideology, while there was also pressure stemming from the PASOK manifestos and initial promises.<sup>25</sup> At least during the first four years in office, PASOK’s reforms were influenced by a strong democratisation discourse and a perception that there should be more participation of citizens in local affairs. However, as the decade progressed, the initial revolutionary spirit of the Socialist government waned alongside its eagerness to reform. The realities of governing had moderated PASOK’s enthusiasm towards a radical version of decentralisation. Instead, it became more pragmatic in the reforms it envisaged. Of course, decentralisation remained quite high on PASOK’s agenda, but its new version of it never approached the original image pictured in the party manifestos of the 1970s.

#### 4. THE 1990’s

In the beginning of the 1990s, even the modest momentum that had been achieved in the 1980s was lost for a period of time. PASOK, which had, at least to some extent, endorsed decentralisation as a major political goal, was no longer in power from 1989. Nea Dimokratia, which was now in government, was not particularly keen on decentralisation reforms, because of its own ideological reservations. At the same time, the deterioration of public finances and the radical political changes taking place in Europe were far more important issues to deal with.

However, after PASOK took office again in 1993, the decentralisation process started afresh. It was then that the prefectural self-government was created. After decades of debating it, an elected second tier of local govern-

24. Council Regulation (EEC) 2088/1985; see also, S. Verney, “Central State-Local Government Relations”, op.cit.

25. P.C. Ioakimidis, “EU Cohesion Policy in Greece: The Tension Between Bureaucratic Centralism and Regionalism”, op.cit.; N. K. Χλέπας, *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα: Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση*, op.cit.

ment was to be implemented (Law 2218/94). The law was hastily drafted and it took a number of further, correcting and clarifying, laws before it was finally put in place.<sup>26</sup>

Most of the changes that did happen in the 1990s took place in the period between 1997 and 1999, after the so-called modernising faction within PASOK, also known as the Modernisers (Έκουγγρονιστές), ascended to power. Under the leadership of the then Prime Minister Kostas Simitis and especially the Minister of the Interior, Alekos Papadopoulos, important legislation was initiated. The role of the regions as a subnational level of deconcentrated government was clarified and their administrative structure strengthened (Law 2503/97). The acute issue of the extreme fragmentation of local government authorities was tackled with compulsory municipal mergers (Law 2539/97).<sup>27</sup> Hence, their numbers were decreased from just below 6,000 to 1,033 and their competences enhanced. However, the major urban centres of Athens and Thessaloniki were exempted from the reform, and although another piece of legislation was supposed to be initiated at a later date regarding the geographical areas of Attica and Thessaloniki, this never materialised. Additional competences were passed to regional, prefectural and municipal authorities (Law 2647/98), and the finances of the prefectural authorities were to some extent rationalised, more than four years after the introduction of the elected prefectural authorities.

Hence, by the end of the 1990s the landscape of subnational government in Greece had changed significantly. There were now two levels of elected local government (at the municipalities and the prefectures level), while the regional authorities were moderately strengthened. Additionally, the number of local authorities was reduced radically and their competences increased.

Nevertheless, there were many important issues that were not tackled, and the subnational architecture of the country remained incomplete. The role of the prefectures seemed to be rather ornamental in the inter-governmental relations of the country, especially after the strengthening of both regions and municipalities.<sup>28</sup> More importantly, the subnational government finances remained in a dire state. As a matter of fact, the more competences were trans-

26. V. Leontitsis, *Decentralisation Reforms in Greece (1981-2008): Exploring Inertia and Change*, op.cit.

27. The so-called “Καποδιστριας” reform.

28. Σ. Μπαμπάς, «Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση (αντί θεοσμικής τομής ανάπρηρο εγχείρημα)», *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Vol 1 (114), 1998, p. 16.

ferred without adequate funds to exercise them, the worse the subnational government finances became.

The most important factors propelling the aforementioned reforms were, once again, mainly domestic in nature. During the 1990s, issues of democratisation seized to be as important as they were in the 1980s. The country had experienced stability and democracy for a good number of years, and thus the democratic craving of the 1970s and the early 1980s was to some extent satisfied. Progressively, it was managerial and efficiency concerns that started gaining prominence. Elements of New Public Management (NPM) were progressively incorporated into the Greek public administration, albeit with modest outcomes.<sup>29</sup> Hence, a number of innovations, such as the strengthening of the regional authorities and the creation of a financial scheme for the prefectures, can be more clearly understood through the prism of the effort put into rationalising Greek public administration.

The Modernisers' rise was the catalyst for the radical reforms of the second half of the 1990s. The logic behind the reforms they attempted was fundamentally based on a modernisation discourse. This discourse affirmed that for modernisation to be achieved Greek public administration in general and subnational government in particular had to function in better ways. The Modernisers stressed that the role of the central state should be steering and supervisory in nature, while subnational government should be able to exercise most executive powers.

Of course, beyond this rational perception of public administration there were plenty of forces opposing any change to the *status quo*, aiming at retaining long-acquired benefits and powers. The prefectural self-government was brutally fought against by many MPs.<sup>30</sup> Additionally, the municipal mergers were fought fiercely not only by local politicians, but also by local societies.<sup>31</sup>

29. NPM is a term difficult to define. One could argue that it entails the introduction of private sector management techniques into the public sector. Increased attention is paid to efficiency, productivity, target setting and revision, cost reduction, professionalisation, decentralisation, privatisation and contracting out.

30. Π. Χριστοφιλοπούλου, "ΠΑΣΟΚ και Τοπική Αυτοδιοίκηση: οργανωτική δομή και πολιτικές", in Μ. Σπουρδαλάκης (ed.), *ΠΑΣΟΚ: Κόμμα-Κράτος-Κοινωνία*, Πατάκης, Αθήνα 1998, p. 207.

31. For the protests that took place during that period, see Κ. Πετροπούλου (ed), «Κυνουρία: Ο Ένας Δήμος Γέννησε... Τρεις», *ΤΑ ΝΕΑ*, September 18, 1997, p. 12. Also, see Γ. Γαρεδάκης - Π. Θεοδωρακόπουλος, «Αντιδράσεις σε Αχαΐα-Χανιά», *ΤΑ ΝΕΑ*, September 19, 1997, p. 9.

The man that proved to be a policy entrepreneur,<sup>32</sup> initiating and supporting the radical reforms of 1996-1998, was the then Minister of the Interior, Alekos Papadopoulos. He pushed the reforms up the government agenda, despite opposition. When there were many voices from within and outside his governing party calling for the withdrawal of the “Kapodistrias” law, he stood his ground and managed to achieve a favourable outcome. Alekos Papadopoulos provided the necessary leadership. He insisted on change and was oblivious to the political costs which his decisions would inevitably bring about.

The role of EU became more important during the 1990s. However, the extent of its importance has been fiercely debated. Ioakimidis, for example, has stated that most decentralisation reforms “were introduced as a response to the requirements of EU membership”,<sup>33</sup> refuting his earlier argument that “the impact of the EU on institutional arrangements has been rather marginal”.<sup>34</sup> Other scholars abide by the latter statement.<sup>35</sup>

As a matter of fact, the role of the EU remained indirect, which is why it is so difficult to acquire a sense of its relative importance. Although there were no direct pressures regarding the institutional structure of the country, the necessities deriving from the EU regional policy and the incoming Economic and Monetary Union (EMU) had both positive and negative effects on the relative position of subnational authorities.

For example, because of the poor performance of Greece during the first programming period, and after pressure from the Commission, an array of agencies and semi-public bodies were established to assist in the handling of regional funds.<sup>36</sup> In the early 1990s external project management advisors were hired from the private sector, whereas during the 2nd Community

32. According to Kingdon, policy entrepreneurs are individuals that are willing “to invest their resources –time, energy, reputation, and sometimes money– in the hope of future return”. See J.W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, op.cit., p. 122.

33. P.C. Ioakimidis, “The Europeanization of Greece: An Overall Assessment”, op.cit., pp. 85-86.

34. P.C. Ioakimidis, “EU Cohesion Policy in Greece: The Tension Between Bureaucratic Centralism and Regionalism”, op.cit., p. 358.

35. G. Andreou, “EU Cohesion Policy in Greece: Patterns of Governance and Europeanization”, op.cit., p. 253.

36. F. Papoudakis, *The Impact of Structural Funds Regulations on Regional Policy Process in Greece*, op.cit.; G. Andreou, “EU Cohesion Policy in Greece: Patterns of Governance and Europeanization”, op.cit., p. 250.

Support Framework, the Management Organisation Unit (MOU) was set up. The role of the Commission, and the Regional Policy DG in particular, was fundamental in influencing the establishment of those auxiliary institutions. The weak administrative capacity of the regions had compromised their ability to handle EU regional policy funds successfully and, since both the Greek government and the Commission became increasingly more preoccupied with issues of efficiency and fund absorption, the regions were soon partly supplanted in the regional policy process by those new institutions.

The pressure to create the necessary structures to absorb the EU money had led to the establishment of the regions in the late 1980s and thus worked in favour of the regional tier of government. Paradoxically, the same forces, in the 1990s, threatened to reduce the influence of the regional and other subnational authorities in regional policy. Hence, although the regions were strengthened administratively in absolute terms, their role was weakened vis-à-vis the central government and other newly institutionalised bodies dealing with regional policy (see above).

EU influence on the finances of subnational government was far greater than any institutional effects. EU funds provided the Greek subnational authorities with a considerable amount of money, which they were in real need for. The municipalities in particular were able to put forward a number of projects that were financially supported by the EU funds. However, the increased flow of funds from the EU did not signify increase subnational government influence in shaping regional policy. Instead, they remained secondary players that just made use of funds available to them.<sup>37</sup>

At the same time, the Greek central government continued depriving subnational authorities of funds they needed urgently. The situation became considerably worse by the end of the 1990s and the beginning of the 2000s, since competences were transferred away from the central government, but funding of subnational authorities did not increase at the same pace.<sup>38</sup> Part of the reluctance shown by the central government to fund subnational authorities was due to its efforts to reduce the country's deficit and fulfill the Maastricht economic criteria to participate in the EMU. Hence, Europeanization proved to be a complicated factor. Aspects of it strengthened subnational authorities, while others weakened them.

37. I am indebted to George Andreou for this point.

38. See ΚΕΔΚΕ-ΙΤΑ, *Οι ΟΤΑ σε αριθμούς*, ΚΕΔΚΕ, Αθήνα 2006.

The way domestic and international factors have combined at times can be clearly seen when explaining the timing of the major reforms of the 1990s. Fear that Greece could be left out of the EMU was a powerful weapon in the hands of the modernising forces within the country in general and within PASOK in particular. When the modernising faction of PASOK came to power, it had a clear plan to advance a wider reformist agenda by tying it to the prospect of Greece's inclusion in the EMU. One of their goals was to reform subnational authorities, transferring competences to them and rationalizing their functions. Thus, innovations at the EU level and the prospect of further integration empowered certain political actors within the country and *indirectly* influenced decentralisation reforms.

## 5. THE 2000's

After the radical reforms of the years 1996-1998, the pace of territorial restructuring subsided. The most important innovation at the beginning of the 2000s was the constitutional amendment of 2001. The Constitution of 1975 was not really progressive in terms of the structure and the competences of subnational authorities in Greece, while it also left many issues unresolved.<sup>39</sup> In particular, it devoted only two articles to subnational authorities. Article 101 dealt with issues related to the deconcentrated authorities, while Article 102 dealt with local self-government.

The 2001 constitutional amendment altered both articles 101 and 102, and this amendment is still valid today. Among other things, control over subnational authorities is now confined to legality issues. The central government cannot question the *scope* of subnational authorities' decisions. The number of elected subnational authorities is for the first time officially state, since there are provisions for two levels of elected subnational government. Finally, it is explicitly stated that the central State cannot transfer competences to subnational authorities without transferring the necessary funds for their exercise.

It is true that the constitutional amendment did not alter much in practice, since it mostly adopted elements that had already been in place. Nevertheless, it was of particular significance, because it crystallised the changes that had

39. V. Leontitsis, *Decentralisation Reforms in Greece (1981-2008): Exploring Inertia and Change*, op.cit.

taken place in Greece since the beginning of the 1980s. More importantly, there was broad consensus among the main political parties regarding the amended constitutional provisions and the whole process was described as a “consolidation of past reforms by consensus”.<sup>40</sup>

The next few years marked a period of relative stability for subnational authorities. However, below the relatively stable surface, tensions continued and discussions were held about the future of subnational government in the country. Municipal and prefectural conferences were held agreeing that further mergers had to be implemented, in a so-called “Kapodistrias II” reform. A window of opportunity opened, but the anticipated reforms did not materialise, mainly due to a lack of political entrepreneurship (see below).

Although the territorial design of subnational government in Greece seemed to have achieved an unstable equilibrium, it changed once again radically in 2010, with the most far-reaching subnational government reform to date. Law 3852/2010, or the “Kallikratis” reform as it is popularly known, reduced the number of municipalities further from 1,033 to 325, abolished prefectures altogether, transformed the regions into the second level of subnational self-government and created seven decentralised administrations (αποκεντρωμένες διοικήσεις); a new deconcentrated level of subnational government. A number of new competences were given to the municipalities, such as in social policy, agriculture and planning. Even more competences were reserved for the island municipalities. The latter, with the exception of the really small islands or the really big islands of Crete and Euboea, were to form one municipality each following the so-called one island - one municipality principle.

But what was behind the changes of the 2000s? And why was there relative stability followed by the radical changes of the “Kallikratis” reform? The perceptions of the two major parties, Nea Dimokratia and PASOK, toward subnational government had progressively converged. The former was no longer against decentralising the polity anymore and its positions had become more or less identical to those of PASOK. Of course, there were voices in both parties against giving away too much power, but at least in terms of polity design

40. Ν. Κ. Χλέπας, «Αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση στο νέο Σύνταγμα: Η αναθεώρηση των συνταγματικών ρυθμίσεων για την αποκέντρωση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Συναινετική κατοχύρωση του “μεταρρυθμιστικού κεκτημένου”», in Α. Μακρυνδημήτρης - Ο. Ζυγούρα (eds.), *Η διοίκηση και το Σύνταγμα*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα και Κομοτηνή 2002, pp. 41-89.

their views converged. Hence, it should not come as a surprise that there was a high degree of agreement in the constitutional amendment, which was a rare example of consensual politics in a country where confrontational politics constitutes the norm.

Years of operating within the broader European framework and the influence of a global neo-liberal ideology had played their own part in achieving and maintaining a minimum consensus between the major stakeholders. New Public Management (NPM) had gradually become the overarching discourse underpinning the territorial restructuring discussions. Its most important influence had to do with the nature of the reforms. Most changes were now related to managerial or financial concerns. It is interesting to observe how the system moved towards reforms that targeted the creation of more productive and functional subnational authorities. Most efforts pointed toward improving the role of subnational government as a provider of public goods.

However, one should not overestimate the ability of NPM to change radically Greek public administration. NPM became the overarching principle that the proponents of reforms tended to invoke, but it failed to penetrate deep into Greek public administration. Hence, a major paradox occurred. NPM dictated most of the attempted reforms of the decade, but its failure to be widely defused and accepted within Greek public administration challenged the success of these reforms in practice.

A major internal obstacle to reforms remained the negative stance of a great portion of the central political and bureaucratic elites. Modernisers from all segments of society were often the ones supporting the decentralisation of the polity, whereas more traditional forces wanted to preserve the centralised *status quo*, thus opposing NPM. Yet, ideology alone cannot explain the resistance posed by the system. A lot of central ministry officials and politicians opposed decentralisation because they were eager to sustain the power they had accumulated. They tried to obstruct any transfer of power away from them, and even when favourable conditions for decentralisation reforms made it impossible to resist, they attempted to retain control over financial resources; an important source of power.

However, the most important factor against exploiting the window of opportunity that had opened was the lack of a policy entrepreneur that would exploit the relative convergence in the views of the principal actors, in order to initiate radical reforms. Three successive Ministers of the Interior (Vasso Papandreou (1999-2001) and Kostas Skandalidis (2001-2004) for PASOK, as

well as Prokopis Pavlopoulos (2004-2009) for Nea Dimokratia) agreed that far-reaching reforms had to be instigated, but failed to promote them, possibly fearing the accompanying political cost.

Domestic factors, both positive and negative, remained crucial. However, international factors, such as Europeanization, globalisation and policy transfer continued growing in importance. During this period, Greece became increasingly exposed to globalisation. Changes in transportation and technology meant that distances were shortened and the meaning of 'local' was reassessed. The economic and social transformations that were taking place arguably required bigger and more efficient subnational units that would be able to compete in the global environment.

Experience with the EU had shown that bigger subnational units were needed to handle the EU funds more efficiently. Moreover, years of association with the EU institutions had distilled a certain amount of sympathy among reformists towards the creation of a stronger regional tier of government. The EU policies privileged fewer and stronger subnational authorities. This could be achieved with a second round of municipal mergers and a reduction in the number of regions. In such an institutional landscape there was no place for the prefectures.

As the country increasingly engaged with its global and European surroundings, communication with the bureaucracies of other countries also intensified. Increasing socialisation forced Greece to look at the way other countries administered their own territories. In many cases, this remained a secondary factor that could indeed influence reforms, albeit in an indirect and thus less visible way. It is interesting to notice, for example, that the two waves of compulsory municipal mergers in Greece followed, with some delay, similar reform efforts that had taken place in other European countries in the past. Reforms in other countries could set examples for domestic innovations.

The convergence in the beliefs of a number of actors opened a window of opportunity since the early 2000s, but without a policy entrepreneur to champion the idea of reforms it failed to deliver any concrete outcomes. It was only when the Minister of the Interior for the newly elected PASOK government, Giannis Ragoussis, attempted to promote substantial changes in 2009-2010, that the country's subnational architecture was finally redrawn.

The fact that Ragoussis had been a mayor of Paros before, which is a small Greek island, influenced some of the policy decisions in the "Kallikratis" law, such as the extended provisions related to island municipalities. "Kallikratis"

also reflected the need for larger subnational authorities, as discussed above. The law was met with hostility by local communities, which saw their voice (and privileges) being lost within subnational authorities that were possibly too large to be close to the citizen. However, Ragoussis persisted and it was his persistence that allowed for a reform which is going to have long-lasting effects on Greece's territorial structure.

This last reform took place within an environment of intensified international and domestic financial crisis, which has brought about deep changes in the Greek political, social and economic lives. The crisis has started altering fundamentally the way subnational government functions, but its direct and indirect results are to be seen in the years to come.

## 6. DISCUSSION

It follows from this analysis that the process of the territorial restructuring of Greece has been unfolding in various paces for decades, while major decisions are still pending. In that sense, it is a reform process that is far from complete. However, a number of obvious themes have been prevalent that deserve some discussion:

- **Intergovernmental relations.** A major question is whether or not subnational authorities have been strengthened after all those reforms that have taken place from 1980 onwards. Arguably, there has been a degree of decentralisation of the polity in the last thirty years, and subnational authorities have been strengthened. However, the strengthening of subnational authorities that has been achieved is not as pronounced as one would expect. In Greece, the legal reality does not necessarily correspond to the political realities, since laws are not always fully implemented in practice. In the case of the Greek subnational authorities the most weakening factor is the fact that they are traditionally kept hostage in economic terms. It is undeniable that their competences have increased. However, their relative financial position is still in a perilous state. The central government has withheld money that is necessary for the exercise of competences. As a matter of fact, this practice has become especially pronounced from the late 1990s onwards. Hence, in relative terms the financial position of subnational government has deteriorated. It is expected that the current financial crisis is going to worsen its net financial position even further.
- **Domestic vs. International factors.** Europeanisation has only been a secondary

factor in the process of the territorial restructuring of the country. In all three decades explored, it was mainly domestic factors that pushed for the reforms analysed in this article. In the 1980s, it was the pro-decentralisation ideology of PASOK, no matter how superficial, that was the engine behind the meager reforms, alongside a general quest for the democratisation of the polity. It was only in the creation of the regions, in 1986, that Europeanization played an important role. In the 1990s, the major discourse gradually shifted from the need to democratise the polity towards better efficiency in subnational government. After the PASOK Modernisers' advent to power in 1996 the quest for achieving more efficiency and for modernising the country became a discursive focal point. The EU regional policy did not always work towards the empowerment of subnational authorities. Sometimes, the requirement to absorb the EU regional policy funds in a fast and efficient way worked against the empowerment of the weak Greek subnational authorities. Finally, in the 2000s the convergence of the official political views held by the two major parties, which partly needs to be understood against the background of the New Public Management discourse, played an important role. At the same time, globalisation, Europeanization and policy transfer became more pronounced.

Throughout the years, a multitude of factors worked against this slow decentralisation process. Politicians at the central and local levels, the ministries' bureaucratic elites, as well as the general public fear towards new subnational authorities' schemes played their own role in slowing down reforms, or in some cases even reversing them. Those factors were predominantly domestic in nature and were strong enough at times to successfully retain the *status quo*. Nevertheless, as stated in the introduction, it would be naïve to attempt a complete and clear separation between domestic and international factors. Domestic factors played a decisive role towards the final outcome, but in many cases the international factors were potent enough to influence the domestic arena by empowering certain actors and weakening others. The case of the PASOK modernising faction, for example, and the widespread reforms which Simitis' government attempted to enact in the second half of the 1990s, should partly be seen through the prism of the incoming EMU and the Greeks' desire to become part of it.

• **Incremental vs. Radical change.** A major question, already touched upon in the theory section, is to what extent the punctuated equilibrium thesis holds in the case of subnational government reforms in Greece, or whether there has instead been slow, progressive change towards the decentralisation of the

country. This question is difficult to answer, since the answer depends on the way one perceives change. If change means the official alteration of rules, then of course, then of course there are important laws, such as the 1986 law on the introduction of the regions, the 1994 one on the introduction of the prefectures, the 1997 “Kapodistrias” law and the 2010 “Kallikratis” reform that could pose as the candidates for institutional breaks. However, apart from those radical laws, there has been a multitude of other legal documents, of lesser importance, which have also shaped the current institutional design of the country. But even beyond that, there have been many decisions (such as decisions by prefects, mayors etc.) or omissions (such as not issuing presidential decrees as dictated by a law, or withholding finances that had been earmarked for subnational government) that have played their own important role in the story of decentralisation in Greece.

Hence, one should be careful before endorsing the punctuated equilibrium thesis too readily. There has never been a period of complete pause of reforms. Instead, the number of reforms and the magnitude of change have fluctuated. All in all, what one observes in this process is that greater and smaller changes, factors that have pushed for and factors that have obstructed reforms have been well entangled in a complicated pattern of relations that has altered in shape over time. This mesh has never ceased to exist and produce outcomes.

- **The role of actors.** Alekos Papadopoulos’ role in promoting the reforms during the years 1996–1998 is undeniable. His ability to accomplish a number of reforms shows that actors are capable of changing the course of reforms when the timing is correct and when they are equipped with certain qualities, such as leadership abilities, persistence and perseverance. However, it would be equally wrong to perceive actors as omnipotent, free from the limitations that the overarching structure imposes on them. Alekos Papadopoulos managed to pass the “Kapodistrias” reform through the Greek Parliament, despite the fierce opposition he faced. However, the reform of the first degree of local government remained incomplete. He had to accept a higher number of municipalities being created than initially envisaged, while he never managed to bring a second law in the Parliament dealing with the municipalities of the densely urbanised areas of Attica and Thessaloniki. Similarly, although Yannis Ragoussis managed to pass the most far-reaching reform to date in 2010, the “Kallikratis” reform has been compromised by the acute financial crisis the country has been experiencing in the last few years.

This brings to the forefront the relationship between actors and structure,

which is necessarily dialectical in nature. Structure is powerful and shapes, to a great extent, the actors' perceptions of, and abilities to, change the system. However, from time to time, powerful actors do manage to seize windows of opportunity and change an existing structure. Other times, the window of opportunity is open, but because of the actors' inaction and lack of leadership it is left to close. This is what happened in most of the 2000s when conditions were ripe for radical changes, but no Minister of the Interior took the responsibility to sponsor them. However, apart from those radical changes enacted by potent actors' decisions, more research is needed to shed light on the multitude of actions taken by rather insignificant actors, who manage to gradually shape the landscape of public administration.

## 7. CONCLUSIONS

This article has shown that the widespread perception of Greece as a highly centralised polity with no ability or incentive to reform is misleading. There is no doubt that the country remains highly centralised. However, many far-reaching subnational government reforms have taken place in the last thirty years. The number of municipalities has been decreased radically, while there has been experimentation regarding the number and nature of subnational authorities.

This change has not come about abruptly. Instead, it has constituted a dynamic process that has had its own moments of acceleration and setbacks. A multitude of factors have influenced the process, which has been non-linear and dynamic in nature. The territorial restructuring drama is hardly over. New episodes of it are going to unfold in the future, bringing about further alterations.

However, one should stress that there are also powerful factors that have been capable to block an even more radical reorganisation of the Greek polity. The distribution of power among the different levels of government still favours the central state. The tectonic shift that is needed for Greece to become decentralised has not occurred yet. The central state still controls important financial, administrative and political tools to dictate the rules of the game in intergovernmental relations. Despite the changes that have taken place and the reforms that might follow in the future, the essentially centralised design of the Greek polity is still largely in place.

“WHO IS GOING TO REFORM THE REFORMERS?”  
THE COORDINATION  
OF THE GREEK NATIONAL REFORM PROGRAMMES

*George Andreou\**

---

The article studies the impact of the revised Lisbon Strategy –and the National Reform Programmes (NRPs) in particular– on the EU policy coordination of Greece. It is argued that the structures and processes established for the formulation and monitoring of the NRPs reflect some deep-rooted characteristics of the Greek system of governance, namely centralism, politicization, informality and reliance on actors. It is also found that the demise of this policy network was caused not by domestic factors or developments, but by the insistence of Greece’s EU partners to fuse the implementation of the Greek NRP with the execution of the 2010 economic adjustment programme. The introduction of this process of coercive-direct Europeanization in Greece (as well as in Ireland and Portugal) signals, inter alia, the emergence of a two-speed “Europe 2020”. On the other hand, the new reform coordination process in Greece relies on preexisting structures and processes that closely follow traditional patterns.

---

## 1. INTRODUCTION

The national co-ordination of EU issues has always been a challenge for member states, forcing them to deal with multiple policy areas cutting across different organizational boundaries at the national level. The Lisbon Strategy has increased significantly that challenge, as its ambition to address complex problems (associated with the improvement of the European competitiveness) has expanded the number of policy areas member states need to co-ordinate. On top of that, the nature of the Open Method of Co-ordination (OMC)

\* George Andreou is a Lecturer at the Department of Political Sciences of the Aristotle University of Thessaloniki, Greece.

used in the Lisbon Strategy defies the dominance of legislation as policy tool.<sup>1</sup> In institutional terms, “Lisbon” does not constitute a policy space, but a governance architecture: a strategic and long-term institutional arrangement addressing strategic and long-term problems in a holistic manner, setting substantive output-oriented goals, and being implemented through combinations of old and new organizational structures.<sup>2</sup>

It can be argued that public policy in Greece –defined by centralization, politicization, hierarchical decision-making, poor vertical and horizontal co-ordination, low levels of policy efficiency and lack of transparency and accountability– exhibits a high degree of misfit with the logic of “Lisbon”. The launching of National Reform Programmes (NRPs) in 2005 under the reformed Lisbon Strategy represented an additional challenge, as it necessitated the establishment of a novel coordination mechanism at the national level, and, furthermore, added new requirements for policy effectiveness and policy coherence. This paper employs an approach inspired by historical institutionalism in order to study the actors involved and the processes employed in the drafting and monitoring of the Greek NRPs; it thus aims to assess the governance and Europeanization effects of the Lisbon Strategy on the patterns of national EU policy co-ordination. In other words, following Borrás and Peters, our goal is to investigate empirically, first, whether there is an impact on the organizational structures of national EU policy co-ordination in Greece since 2005, and second, if there is change, what characterizes it.<sup>3</sup>

The term Europeanization describes processes of constitution, diffusion and institutionalisation of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, “ways of doing things” and shared beliefs and norms. These are first defined and consolidated in the context of EU decision-making and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies.<sup>4</sup> Drawing on the policy transfer literature, a useful distinction may be drawn between Europeanization that is voluntary (i.e., em-

1. See S. Borrás - B. G. Peters, “The Lisbon Strategy’s empowerment of core executives: centralizing and politicizing EU national co-ordination”, *Journal of European Public Policy*, vol. 18, no. 4, 2011, pp. 525-545.

2. See S. Borrás - C. Radaelli, “The politics of governance architectures: creation, change and effects of the EU Lisbon Strategy”, *Journal of European Public Policy*, vol. 18, no. 4, 2011, pp. 463-484.

3. *Ibid.*

4. C. Radaelli, “The Europeanization of public policy”, In K. Featherstone - C. Radaelli (eds.), *The politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford 2003, p. 30.

braced by key domestic actors) and coercive (opposed by key domestic actors). Again, there may be a distinction here between direct and indirect impacts. Thus, voluntary-direct Europeanization would be the ready adoption of EU decisions in a given area; while voluntary-indirect would refer to adaptation of EU preferences and/or practices and/or policies in another area. Similarly, coercive-direct Europeanization refers to the compulsory acceptance of European preferences and/or practices and/or policies in a given area, while coercive-indirect refers to spillover consequences of coercive-direct Europeanization in one area to another.<sup>5</sup>

When trying to trace the Europeanization effects of an OMC process, our knowledge of Europeanization suggests that its impact will be differentiated across countries and will depend on factors such as the domestic opportunity structure and socialization effects,<sup>6</sup> the capacity of state administrations to plan and implement the associated reforms, and, more generally, the institutional capacity of the state to respond to external pressures.<sup>7</sup> Most of the literature devoted to the study of co-ordination of EU policies at the national level stresses the primacy of the administrative traditions of member states. These path dependence findings are also dominant in the Europeanization approach on changes in national executives. The strong empirical presence of national path dependence indicates that Europeanization does imply neither a homogenization of public administrative structures, nor a process towards a “single European administration”.<sup>8</sup> Europeanization is thus treated not as an end-state, but as a process leading to differentiated outcomes.<sup>9</sup>

To explore domestic institutional changes in Greece brought about by the

5. I. Bache - A. Marshall, “Europeanization and Domestic Change: A Governance Approach to Institutional Adaptation in Britain”, Queen’s Papers on Europeanization, No. 5/2004, Queen’s University, Belfast 2004, p. 6, <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Fileupload,38447,en.pdf>.

6. Socialisation may turn “local” domestic policy-makers into “cosmopolitans” who feel some sense of belonging to a common European elite. This socialisation effect would enhance the impact of peer pressure on domestic policy choices. C. Radaelli, “The Europeanization of public policy”, op.cit., p. 54.

7. See V. Schmidt, *The Futures of European Capitalism*, Oxford University Press, Oxford 2002.

8. S. Borrás - B. G. Peters, “The Lisbon Strategy’s empowerment of core executives: centralizing and politicizing EU national co-ordination”, op.cit., p. 528.

9. C. Radaelli, “Europeanization: Solution Or Problem?”, *European Integration Online Papers (EioP)*, vol. 8, no. 16, 2004, pp. 4-5, [eiop.or.at/eiop/pdf/2004-016.pdf](http://eiop.or.at/eiop/pdf/2004-016.pdf).

NRPs, a governance approach, drawing on the insights and tools of two related notions –the core executive and the Centre of Government–, is adopted. Most definitions of governance contain the idea that there is wide participation of public, private and voluntary actors in the policy process. In one sense, the governance approach reveals nothing particularly new: central government has always depended on other actors in the policy process (particularly for policy implementation). It is the degree of interdependence that has changed due to the scale of fragmentation and subsequent proliferation of actors involved in policy-making, whether driven by internal reforms (such as privatization and devolution) or external pressures (such as European integration and globalization).<sup>10</sup>

The notion of the core executive was developed in research on central government in the UK and includes all those organizations and structures that primarily serve either to combine and integrate central government policies, or act as final arbiters within the executive on conflicts between different elements of the government machine.<sup>11</sup> These are usually the Prime Minister's Office (PMO) and the set of organizations directly depending on the Prime Minister. A similar concept is the one of the Centre of Government; the latter is defined as a central leadership hub facilitating co-ordination, collaboration and co-operation across the public administration, with the objective of securing a strong, coherent and collective strategic vision of where the country needs to go, and how it will get there.<sup>12</sup> Behind both concepts lies the understanding that central government is not a monolith and that traditional domestic concepts of cabinet government and prime ministerial power do not provide the tools for us to investigate the interdependence that is at the heart of government. This emphasis on disaggregating government and on studying the interdependence between formal institutions and informal processes provides greater sensitivity to understanding the influence of central government in mediating the pressures of Europeanization.<sup>13</sup>

10. I. Bache, "Europeanization: A Governance Approach", paper presented at the European Union Studies Association (EUSA) 8th International Biennial Conference, Nashville, March 27-29, 2003, p. 9.

11. B. Laffan - J. O'Mahony, "Managing Europe from an Irish perspective: critical junctures and the increasing formalization of the core executive In Ireland", *Public Administration*, vol. 85, no. 1, 2007, p. 169.

12. OECD, *Greece: Review of the Central Administration*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, 2011, p. 43.

13. I. Bache, "Europeanization: A Governance Approach", op.cit., p. 10-11.

In their attempt to capture the “Lisbon effect” on domestic EU policy coordination, Borrás and Peters have formulated three different (but interrelated) hypotheses. Specifically, they argue that when dealing with Lisbon Strategy matters, national executives’ coordination institutions exhibit trends towards a) centralization, b) politicization and c) path-dependent changes reflecting a continuation of pre-existing institutional patterns.<sup>14</sup> This paper seeks to address these issues in the Greek context. The first section outlines the main instruments and procedures of Lisbon and “Europe 2020”. A short discussion of politico-administrative relations in Greece, with emphasis on the policy coordination dimension, follows. The next section focuses on the governance of the three Greek NPRs that have been adopted so far (2005–2008, 2008–2010 and 2011–2014). In this instance, a very salient question meriting attention is whether the –substantial– policy changes triggered by Greece’s debt crisis signify a critical juncture that encourages a break with the past. The last section concludes.

## 2. AN OVERVIEW OF THE REVISED LISBON STRATEGY

### a. From Lisbon I to Lisbon II

The original Lisbon Strategy was launched in 2000 as a response to the challenges of globalization and ageing. The European Council defined the objective of the strategy for the EU “to become the most dynamic and competitive knowledge-based economy in the world by 2010 capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion and respect for the environment”. Five years later, in Spring 2005, judging the results as “mixed”, heads of state and government chose to refocus priorities on growth and employment and decided to streamline the Lisbon process. The main features of the new process were a longer programming period, a single set of Integrated Guidelines, and the preparation by member states of National Reform Programmes (NRPs). The essential political choice behind these decisions was twofold. First, the failure of the first Lisbon strategy (Lisbon I) was attributed neither to its goals nor to its principles, but rather to excessive complexity and inadequate process. Second, the lack of political

14. S. Borrás - B. G. Peters, “The Lisbon Strategy’s empowerment of core executives: centralizing and politicizing EU national co-ordination”, *op.cit.*, p. 530-531.

commitment on the part of member states was considered a major weakness. As a result, the revised Lisbon strategy (Lisbon II) put emphasis on national ownership and adopted a more diversified, bottom-up approach.<sup>15</sup>

Lisbon II was both similar to and different from Lisbon I. It was similar because the major aims remained unchanged and because the very rationale of a “soft” coordination of national reform policies through the Open Method of Coordination (OMC) was not questioned. At the same time, it was different because some of the initial objectives were downplayed and because the underlying governance model, where the European Commission played the role of a schoolmaster, was abandoned in favour of one in which it played the role of a coach (the idea was to stop lecturing the member states and to embark on a partnership with them instead).<sup>16</sup> The whole procedure was reorganized into three major steps; namely, the definition of a set of European Integrated Guidelines, their implementation through three-year National Reform Programmes (NRPs) and the monitoring of progress on a country by country basis and collectively. The consolidation of Member State responses into a single Programme was designed to introduce greater coherence into the policy-making process and to make sure that the different agencies and levels of governance would act in a more cohesive way in pursuing reform, making for a less fragmented political and administrative “ownership” of the different policy areas.<sup>17</sup>

The Lisbon Strategy’s overall impact on the economy and on national reform processes has been mixed. Whereas Lisbon managed to create a European consensus on reform contents, the delivery gap between commitments and actions was not closed. As a matter of fact, Lisbon has failed to deliver on several of its ambitious benchmarks and targets. Furthermore, well-performing Member States pressed ahead with more ambitious reforms, whilst others gradually built up a (sizeable) delivery gap. It is also worth stressing that the approach to NRPs differed considerably across Member States, with ambitious and coherent reform agendas for some countries contrasting with vague

15. See European Commission, “Lisbon Strategy Evaluation Document”, SEC (2010) 114 final, February 2010, [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/lisbon\\_strategy\\_evaluation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/lisbon_strategy_evaluation_en.pdf).

16. J. Pisani-Ferry - A. Sapir, “Last Exit to Lisbon”, Bruegel Policy Contribution, March 2006, pp. 1, 5-6, <http://www.bruegel.org/download/parent/29-last-exit-to-lisbon/file/385-last-exit-to-lisbon-english>.

17. K. Armstrong - I. Begg - J. Zeitlin, “JCMS Symposium: EU Governance After Lisbon”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 46, no. 2, 2008, pp. 413-450.

and more descriptive agendas in others that lacked the backing of governments and national (and regional) parliaments.<sup>18</sup> However, Lisbon's successor, "Europe 2020", while putting more emphasis on innovation, green technologies and social cohesion, preserved the procedures defined in 2005.<sup>19</sup>

#### **b. Lisbon II and Europe 2020 in practice: the main actors and processes at the EU level**

The "streamlined" and "improved" governance architecture of Lisbon II was based on two three-year cycles, the first one from 2005-2008 and the second one from 2008-2010. The Integrated Guidelines adopted by the Council on the basis of the Commission's proposal served as the starting point for the first cycle. On the basis of the Integrated Guidelines, Member States elaborated NRPs, adjusted to their specific national situation, until October 2005. As a counterpart, the Commission drew up a Community Lisbon Programme covering all actions to be undertaken at Community level. In each of the two the two following years (2006 and 2007), Member States sent an annual report on the implementation of the Lisbon strategy to the Commission. Before generating a new report, the European Commission bilaterally visited Member States in order to assess progress and to submit country-specific policy recommendations to the Member States on how to improve delivery. This assessment built the basis for the Annual Progress Report, published by the Commission at the beginning of each year as part of the preparation of the Spring Council. Then, at its Spring summit, the European Council reviewed progress, pronounced on the Commission's recommendations, and decided on necessary modifications of the Integrated Guidelines. In 2008, Member States were asked to formulate a new NRP, thereby starting the next policy cycle.

On 26 March 2010, the European Council agreed to the European Commission's proposal to launch the 'Europe 2020' strategy. This strategy was finalized in the June 2010 European Council, which also introduced the concept of a "European Semester", bringing together macro-economic policy developments and structural reforms under Europe 2020. The "European Semester" is a time-window in the first half of each year, in which Member States reporting under the Stability and Growth Pact and reporting under the

18. European Commission, "Lisbon Strategy Evaluation Document", op.cit.

19. S. Borrás - C. Radaelli, "The politics of governance architectures: creation, change and effects of the EU Lisbon Strategy", op.cit., p. 465.

Europe 2020 Strategy are aligned, and policy guidance and recommendations are given to Member States before national budgets are finalized.<sup>20</sup> Thus, since the second half of 2010, the pre-existing policy cycle has been modified in order to take account of the requirements of the European Semester. Whilst the Commission fulfills the driving role by starting off the Semester with the Annual Growth Survey, the priority actions that it puts forward are debated in the various Council configurations, as well as in the European Parliament, before being adopted by the European Council. The recommendations –drawing not only on the examination of the NRPs, but also of the Stability and Convergence Programmes– directed to the Member States at the suggestion of the Commission similarly form the subject of discussion before being ratified by the European Council.<sup>21</sup>

At the European level, the system of governance developed around the NRPs relies on the close cooperation between the Council and the Commission. Political guidance and authority is provided by the Council, assisted by four advisory committees – the Economic Policy Committee (EPC), the Economic and Financial Committee (EFC), the Employment Committee (EMCO) and the Social Protection Committee (SPC). These committees are unique in the sense that they hold a position between the Council and the Commission. Although these are formally preparatory committees under the Council, the Commission handles their Secretariats and is also a full member of each one. The committees are to supply opinions on request of either the Council or the Commission. These committees do not fit the traditional pattern of the EU policy process in another respect: since the OMC is not a legislative process, normally there are no Commission or Council working groups involved, nor any comitology committees involved in the implementation phase.<sup>22</sup>

During the period 2005-2009, each October, the finalized NRP report was

20. European Commission, “Europe 2020; A strategy for smart, sustainable and inclusive growth”, Communication from the European Commission, COM(2010) 2020 final, March 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>.

21. P. Heuse - H. Zimmer, “The Europe 2020 strategy”, *Economic Review*, National Bank of Belgium, 2011, issue 2, Brussels 2011, pp. 30-31, [http://www.nbb.be/doc/ts/publications/EconomicReview/2011/ecorevII2011\\_H2.pdf](http://www.nbb.be/doc/ts/publications/EconomicReview/2011/ecorevII2011_H2.pdf).

22. K. Jacobsson - E. Vifell, “Deliberative Transnationalism? Analysing the Role of Committee Interaction in Soft Co-ordination”, in C. Meyer - I. Linsenmann - W. Wessels (eds.), *Economic Government Of The EU; A Balance Sheet of New Modes of Policy Coordination*, Palgrave, Basingstoke and New York 2007, pp. 168-169.

forwarded to Brussels, where it was transmitted to the EPC. In the EPC, a two-tier process of multilateral surveillance took place, whereby countries examined one another's NRP. This process was quite intensive and ultimately fed into the Commission's Annual Progress Report. The Commission's report contained proposals for country-specific recommendations, which served as the basis for a second, more targeted round of multilateral surveillance in January. The country-specific recommendations were then discussed in the EPC, the EFC and the EMCO, and were finally signed off by the ECOFIN in March.

Drawing on the typology developed by Bache and Marshal,<sup>23</sup> the delivery mechanism of Lisbon II represents a policy regime of voluntary-indirect Europeanization: member states are being encouraged to adapt a significant number of their public policies to EU pressures and practices through policy transfer and learning. This has been reflected in the Lisbon Strategy's two specific requirements that might affect organizational features of national executives, namely, the preparations for the Spring Councils and national reform plans (upstream dimension of national co-ordination), and the multiannual programming and cyclical reporting requirements (downstream dimension of national co-ordination).<sup>24</sup> This general approach was retained in the context of the "Europe 2020" strategy; only after the advent of the 2010 debt crisis would this model be seriously reconsidered.<sup>25</sup>

### 3. POLITICO-ADMINISTRATIVE RELATIONS AND POLICY COORDINATION IN GREECE

#### a. Public policy in Greece: the main traits

Using Schmidt's typology on the nature of European democracies,<sup>26</sup> Greece is a simple polity par excellence, combining a unitary state structure, a majoritarian system of representation and statist policy-making processes.<sup>27</sup> The

23. I. Bache - A. Marshall, "Europeanization and Domestic Change: A Governance Approach to Institutional Adaptation in Britain", op.cit.

24. S. Borrás - B. G. Peters, "The Lisbon Strategy's empowerment of core executives: centralizing and politicizing EU national co-ordination", op.cit., p. 529.

25. See section 4.2 and the Conclusions of this article.

26. See V. Schmidt, *Democracy in Europe*, Oxford University Press, Oxford 2006.

27. K. Featherstone - D. Papadimitriou, *The Limits of Europeanization; Reform Capacity*

overall context of policy-making is defined by the limited ability of state institutions to deliver reform. As Spanou put it, the Greek state has been “hyper-trophied, omnipresent, but ultimately weak”.<sup>28</sup> The state’s administrative complex is seen as suffering from internal problems of poor co-ordination; excessive legalism and hierarchical control; turf-fighting; the lack of high quality technical personnel; the inefficient use, and often the lack, of resources; clientelism and non-meritocratic norms; party infiltration; and the lack of permanency for senior positions. These features appear endemic to the administration, sustained across different governments. Hence, a) the Greek state has limited potential to introduce major structural reform (to liberalize the state’s economic regulation, ownership and social support)<sup>29</sup> and b) while the record of institutional reform has been relatively more successful, there appears a serious implementation deficit.<sup>30</sup>

Reform initiatives are also hampered by the relationship between state institutions and wider society. First, interest mediation is constrained by a plethora of ‘unofficial veto points’, a distortion in favour of the interests of the public sector and the few large private corporations, an absence of trust between the key actors and the weakness of a “social dialogue”. Second, there is an absence of a relevant policy community or think-tanks to affect actor interests or to offer legitimation to government reform strategies. Unavoidably, then, in sensitive policy sectors (such as social, employment and education policies), public understanding of the implications of reform (and of a failure to reform) is low and vulnerable to political manipulation. Third, the electoral cycle constrains the priority, content and timetable for reform: the scope

---

and *Conflict in Greece*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2008, pp. 52-53; G. Andreou, “The domestic effects of EU cohesion policy in Greece: Islands of Europeanization in a sea of traditional practices”, *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 10, no. 1, March 2010, p. 14.

28. C. Spanou, “On The Regulatory Capacity of The Hellenic State: A Tentative Approach Based on a Case Study”, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 62, no. 2, June 1996, pp. 219-237.

29. K. Featherstone, “‘Soft’ Co-Ordination Meets ‘Hard’ Politics: the European Union and Pension Reform in Greece”, *Journal of European Public Policy*, vol. 12, no. 4, 2005, pp. 733-750; K. Featherstone - D. Papadimitriou, *The Limits of Europeanization; Reform Capacity and Conflict in Greece*, op.cit., pp. 41-45.

30. C. Spanou - D. Sotiropoulos, “The Odyssey of Administrative Reforms in Greece, 1981-2008: A Tale of Two Reform Paths”, *Public Administration*, vol. 89, no. 3, 2011, pp.723-737.

for bolder reform initiatives lies early in the cycle, with softer and more limited reform attempts likely later in the cycle.<sup>31</sup>

### b. EU Policy coordination in Greece

In terms of policy coordination, the most manifest systemic trait of the Greek state is the lack of an effective core executive or Centre of Government.<sup>32</sup> Right until the outbreak of the domestic debt crisis in 2010, the Prime Minister's Office (PMO) was not a functional equivalent of a strategic planning unit, as its role was to monitor the work of ministers and follow up the evolution of government policies.<sup>33</sup> Hence, the PMO primarily assumed an ex post coordination function. Key policy functions were distributed across different ministries and there was very little inter-ministerial and intra-ministerial coordination. The administration generally used to operate in silos. Fragmentation and overlaps among structures and tasks discouraged co-operation; unavoidably, then, collective commitment to a reform agenda was absent. Co-ordination, where it happened, was usually ad hoc, based on personal knowledge.<sup>34</sup>

In sum, most coordination mechanisms in the Greek government are informal. The PMO discusses policy proposals with ministers in ad hoc meetings; individual Ministers inform one another of policy initiatives over the phone or in brief personal meetings; and advisers to the Prime Minister confer with Ministers on policy issues when the Prime Minister selectively invites Ministers to the PMO headquarters for consultation. Line Ministries' higher civil servants are not normally involved in either the formulation or the coordination of policy proposals. Most policy preparation is done by political appointees, typically pro-government academics, experts and governing party cadres who form the Minister's entourage. These appointees staff a unit at the

31. K. Featherstone, "Soft' Co-Ordination Meets 'Hard' Politics: the European Union and Pension Reform in Greece", op.cit., pp. 738-739; K. Featherstone - D. Papadimitriou, *The Limits of Europeanization; Reform Capacity and Conflict in Greece*, op.cit., pp. 200-201; K. Featherstone, "The Greek Sovereign Debt Crisis and EMU: A Failing State in a Skewed Regime", *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, no. 2, 2011, pp. 195-198.

32. For a detailed analysis, see K. Featherstone - D. Papadimitriou, "The Emperor has no Clothes! Power and Resources within the Greek Core Executive", *Governance*, vol. 26, no. 3, 2013, pp.523-545.

33. Bertelsmann Stiftung, *Sustainable Governance Indicators (SGI) 2011; Greece report*, 2011, p. 31, [http://www.sgi-network.org/pdf/SGI11\\_Greece.pdf](http://www.sgi-network.org/pdf/SGI11_Greece.pdf).

34. OECD, *Greece: Review of the Central Administration*, op.cit., p. 17.

peak of each Ministry's hierarchy, called the "political bureau of the minister" (the functional equivalent of the French "cabinet ministerial").<sup>35</sup> More generally, personal networks and commitment are important explanatory factors for successful operation and performance. The prevalence of agency over structure tends thus to be a permanent feature of the Greek politico-administrative system.<sup>36</sup>

When looking at the patterns of national co-ordination of EU policy, there are two fundamental dimensions. The first dimension is the level of centralization or decentralization within the executive. This has to do with the relative role attributed to core executives (or Centres of Government) vis-à-vis the role of sectoral ministries with traditionally high profile in EU matters (mostly the Foreign Ministry, Ministry of Economics and Finance Ministry). The second dimension concerns the role of bureaucrats vis-à-vis that of politicians. This dimension deals with the exercise of leadership in the national process of co-ordination of EU matters, meaning whether this leadership is mostly exercised by elected politicians or by civil servants.<sup>37</sup>

Since Greece's accession to the EU, the leading role in EU policy coordination has been oscillating between the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Economy and Finance. The former was (and still is) formally in charge of political and/ or high policy issues, while the latter was responsible for economic policy issues. In practice, however, the 'coordination ambition' of both Ministries was low and, in many cases, line Ministries tended to exhibit a high degree of autonomy.<sup>38</sup> On top of that, no there were no functional structures for inter-ministerial EU policy coordination on a permanent basis.<sup>39</sup> After the government turnover of 2009, the Ministry of Economy and Finance was dismantled, and it was the Ministry of Finance that inherited the

35. Bertelsmann Stiftung, Sustainable Governance Indicators (SGI) 2011; Greece report, op.cit, p. 35.

36. C. Spanou, "Managing Europe from home: the Europeanization of the Greek Core Executive", Occasional Paper 4.1, Organising for EU Enlargement Project, 2004. <http://www.oeeu.net/papers/greece-theeuropeanisationofthe.pdf>.

37. S. Borrás - B. G. Peters, "The Lisbon Strategy's empowerment of core executives: centralizing and politicizing EU national co-ordination", op.cit., p. 529-530.

38. See C. Spanou, "Managing Europe from Home: the Europeanization of the Greek Core Executive", op.cit.

39. See A. Passas - E. Petraki, "Greek Administration in the EU Policy Process", in A. Passas - T. Tsekos (eds.), *National Administration and European Integration; the Greek Experience*, Papazisis Publications, Athens (in Greek).

coordinating competences for economic policy, with the exception of the coordination of EU cohesion policy (which is now a competence of the Ministry of Development and Competitiveness). Thus, the overall picture is one of decentralization (or fragmentation) coupled with a high degree of informality and fluidity. At the same time, the prevalence of politicians over bureaucrats is unquestionable (one partial exception being cohesion policy, which is entrusted to a task-specific management network operating “outside” the mainstream administration).<sup>40</sup>

Turning into intra-ministerial policy coordination, whilst most ministries do not possess a permanent strategic planning unit, some have acquired a functional equivalent. The most prominent of these is the Council of Economic Advisors (SOE), which lies in the Ministry of Finance (until 2009 in the Ministry of Economy and Finance). SOE falls directly under the jurisdiction of the Minister of Finance.<sup>41</sup> It has been granted an advisory role in economic policy developments, including ECOFIN matters. More importantly, its president is an alternate member of both ECOFIN and Eurogroup, and its members represent Greece in all Council groups under ECOFIN, including the Economic and Financial Committee (EFC), the Economic Policy Committee (EPC) and their sub-committees.<sup>42</sup> On top of that, SOE is responsible for updating the national Stability and Growth Programmes. In 2005 SOE was also granted the responsibility for coordinating the drafting and the annual updating of Greece’s National Reform Programmes. After the Greek debt crisis erupted (2010), the Greek government used SOE members as advisers and negotiators (though not as official national representatives) in the encounters between Greece and the European Commission and in the negotiations with the IMF. As it will be illustrated in the next section, since the adoption of the “Economic Adjustment Programme for Greece”, SOE is also assisting the Ministry of Finance in monitoring the Programme’s implementation.<sup>43</sup>

40. G. Andreou, “The domestic effects of EU cohesion policy in Greece: Islands of Europeanization in a sea of traditional practices”, *Southeast European and Black Sea Studies*, vol.10, no. 1, March 2010, pp. 13-27.

41. SOE is composed by its president and a five-member Scientific Council, selected by the Minister of Finance for a 3-year term, an eight-member Economic Research and Analysis Unit (whose members are selected by the SOE’s president also for a 3-year term) and a Secretariat.

42. It should be noted that the Ministry of Labour, which is in charge of representing Greece in the Employment Council and the two Lisbon-relating committees (the Employment Committee and the Social Protection committee) does not possess such a unit.

43. Interview with a SOE official, 10/5/2012.

Greek policy-makers initially viewed the OMC with mistrust and reservation. This attitude comes from the inability of a state-centered society to come to terms with decentralized and participation processes, the absence of a civil society that could claim participation and the mistrust of trade unions towards a –very– centralized state with no intentions of promoting a genuine social dialogue. Both the government and the main political forces had favored the old Community method –as it brought immediate results and was, at least partly, financed by EU funds.<sup>44</sup> In the course of the last decade, Greek politicians and top civil servants have progressively come to terms with the OMC but, as various reports and evaluations testify, they have not made a very efficient use of it.<sup>45</sup> A study of the response of the Greek administrative system to the OMC in the field of pensions is particularly illustrating from an institutionalist viewpoint: it is revealed that, firstly, the OMC has not been very “open” (mobilizing only a small network of national civil servants and experts) and, secondly, that very little mutual learning has taken place.<sup>46</sup>

#### 4. THE STORY OF STRATEGIC PROGRAMMING IN GREECE, 2005-2012

##### a. The 2005-2008 and 2008-2010 NRPs: An experiment in policy coordination

The Greek “National Reform Programme for Growth and Jobs 2005-2008” was drawn up in accordance with the guidelines issued following the re-launching of the Lisbon Strategy. The NRP –and the Lisbon Strategy as a whole– was coordinated by the Minister of Economy and Finance, Mr. G. Alogoskoufis –the first Greek “Mr. Lisbon”–, with the member of SOE and Economic Advisor to the Prime Minister, Ms. H. Louri, as deputy coordinator assisted by both SOE and the Economic Office of the Prime Minister. The Greek NRP started taking shape in March 2005 and was completed in October 2005 after having been presented and discussed at the Standing Committees on Economic and European Affairs of the Greek Parliament. At the

44. T. Sakellariopoulos, “Greece: The Quest for National Welfare Expansion Through More Social Europe”, in J. Kvist - J. Saari (eds.), *The Europeanization of Social Protection*, Polity Press, Bristol 2007, pp. 211-227.

45. See, for example, S. Tilford - P. Whyte, “The Lisbon Scoreboard X; the road to 2020”, Centre for European Reform, 2010, [http://docs.minszw.nl/pdf/34/2010/34\\_2010\\_3\\_14100.pdf](http://docs.minszw.nl/pdf/34/2010/34_2010_3_14100.pdf).

46. M. Angelaki, “Applying the Open Method of Co-ordination back home: The case of Greek pension policy”, *Social Cohesion and Development*, vol. 2, no. 2, 2007, pp. 129-138.

same time, the Economic and Social Committee (OKE) –an advisory body established in 1994 in the mould of the Economic and Social Committee of the EU– established an “Observatory for the Monitoring of Lisbon Strategy and Sustainable Development Policies”, whose aim was to monitor the evolution of the reform process at the national level and to produce reports on an annual or bi-annual basis.<sup>47</sup>

In practice, the responsibility for the set-up and the operation of the coordination network was taken over by SOE, which established contact points with the line Ministries involved, organized a drafting procedure for the NRP (whereby each Ministry had to submit its own contribution within a specific deadline), carried out a series of consultation meetings involving the Ministries, regional authorities, Social Partners and NGOs and, after the Programme’s submission in the EU, represented Greece in the multilateral surveillance processes in the framework of the EPC and the EFC.<sup>48</sup> The driving force behind all this was the Lisbon’s deputy coordinator, who, being a close partner of both the Prime Minister and the Minister of Economy and Finance, was able to “persuade” the line Ministries to cooperate in an effective and timely manner.<sup>49</sup> In any case, all participants recognized that the new model of cooperation was constructive, and this assessment was reflected in the Commission’s first annual assessment of the Greek NRP.<sup>50</sup>

The coordination network established in 2005 remained active throughout the duration of the first NRP. A noteworthy development was the creation of a Standing Lisbon Committee consisting of the competent Ministries, the Social Partners, the regions and NGOs. The establishment of this committee could possibly be considered as “best practice”<sup>51</sup> and its prestige –was well as

47. Interview with an OKE official, 7/5/2012; Hellenic Republic - Ministry of Economy and Finance, “National Reform Programme for Growth and Jobs 2005-2008”, Athens, October 2005, [http://www3.mnec.gr/LISBON-NRP\\_EN\\_01-12-2005.pdf](http://www3.mnec.gr/LISBON-NRP_EN_01-12-2005.pdf).

48. An interesting finding is that the Ministry of Labour was never able to take advantage of its strong institutional position at the EU level (being in charge of representing Greece in both EMCO and EPC). As a result, the dominant role of the Ministry of Finance (and SOE) has been never questioned.

49. Interview with a former SOE official, 24/5/2012.

50. European Commission, “Communication from The Commission to the Spring European Council; Time To Move Up A Gear - Country Chapters”, Brussels, Part II to COM (2006)30, Brussels, January 2006, pp. 68-72, [http://www.bmwf.gv.at/fileadmin/user\\_upload/europa/lissabon/forschung\\_lissabon\\_fs2.pdf](http://www.bmwf.gv.at/fileadmin/user_upload/europa/lissabon/forschung_lissabon_fs2.pdf).

51. Hellenic Republic - Ministry of Economy and Finance, “National Reform Programme

its members' commitment— was certainly enhanced by the Commission's initiative to introduce yearly meetings in Athens.<sup>52</sup> Moreover, OKE's Lisbon Observatory expanded its activities by undertaking information communication initiatives with a wider range of stakeholders and citizens.<sup>53</sup> Finally, the Federation of Greek Industries (SEV) started a systematic monitoring of the NRP's implementation.<sup>54</sup> Thus, in its following assessments, the Commission continued to view the governance of the Greek NRPs in a favourable light, stating though that “more work is needed to step up cooperation between central, regional and local level”.<sup>55</sup>

Both the network around SOE and the Lisbon Committee retained an informal character, a fact that signified that their performance and survival depended largely on a) the level of commitment on behalf of SOE and b) the level of political backing that the latter was enjoying. These limitations became evident when Ms. Louri quit early in 2008 and the post of deputy coordinator remained vacant for several months. Inter-ministerial coordination became then more difficult (since no other SOE member enjoyed the political backing of the former deputy coordinator). Overall, though, the NRP coordination mechanism remained functional throughout 2008 (when the 2008-2010 NRP was prepared) and 2009 (when the first annual implementation report for 2008-2010 was issued under a new government).<sup>56</sup> On the other hand, OKE's Lisbon Observatory suspended its activities due to internal disensions.<sup>57</sup>

---

for Growth and Jobs 2008-2010”, Athens, October 2008, pp. 5-6, [http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs\\_2009/pdf/member-states-2008-2010reports/greece\\_nrp\\_2008\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/pdf/member-states-2008-2010reports/greece_nrp_2008_en.pdf).

52. Interview with a former SOE official, 15/6/2012. See also Hellenic Republic - Ministry of Economy and Finance, “National Reform Programme for Growth and Jobs 2005-2008; Implementation Report 2006”, Athens, October 2006, p. 3, [http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs/pdf/nrp/EL\\_nrp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs/pdf/nrp/EL_nrp_en.pdf).

53. Interview with an OKE official, 7/5/2012.

54. See the relevant webpage of SEV (in Greek), <http://www.sev.org.gr/online/viewPos.aspx?cat=6&mid757&lang=gr&Code=Opinions>.

55. European Commission, “Implementing The Renewed Lisbon Strategy For Growth And Jobs: A Year Of Delivery”, Brussels, Part II to COM(2006) 816 final, Brussels, 2006, p. 2, [http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs/pdf/1206\\_annual\\_report\\_greece\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs/pdf/1206_annual_report_greece_en.pdf).

56. Interview with a former SOE official, 24/5/2012.

57. Interview with an OKE official, 7/5/2012. It is noteworthy that in the —still available— webpage of the Observatory, the latter is has been retitled “Observatory of Sustainable Development Policies” (i.e. any direct reference to ‘Lisbon’ has been deleted).

**b. The 2011-2014 NRP: Greece in the “Memorandum era”**

In late 2009, a very serious sovereign debt crisis erupted in Greece. Unable to confront the problem, the Greek government was forced in April 2010 to ask bilateral financial assistance from Euro-area Member States and a Stand-By Arrangement from the International Monetary Fund (IMF). As a result, in May 2010 the European Commission, the European Central Bank (ECB) and the IMF agreed on a three-year financing package for a total amount of EUR 110 billion (loan commitments). This loan agreement was accompanied by a very strict conditionality identified in an ambitious “economic adjustment programme for Greece”. The specific conditions for the release of loan installments on a quarterly basis were further detailed in a “Memorandum of Understanding” agreed with the Greek authorities. The adjustment programme foresaw comprehensive action on three fronts: (i) a fiscal consolidation strategy, supported by structural fiscal measures and better fiscal control; (ii) structural reforms in the labour and product markets to address competitiveness and growth; and (iii) efforts to safeguard banking system stability. This strategy was further specified in a very long list of reform measures –encompassing virtually all policy sectors– that were to be adopted and implemented by the Greek authorities according to a very strict timetable. Greece’s progress at all fronts would be assessed on a quarterly basis by a joint mission of the ECB, the EC and the IMF –the infamous Troika. The transfer of each tranche of the loan was to be dependent on such scrutiny.<sup>58</sup>

The change brought about by the adoption of the Memorandum has been seismic for the politico-administrative system of Greece as a whole. Henceforth, the financial viability of the Greek state depends on the implementation of a very precise and demanding policy programme that has been largely imposed by Greece’s creditors and that can be modified only with the consent of the EU and the IMF. On top of that, the strict conditionality of the Memorandum is incompatible with the logic of Europe 2020: the *ex ante* definition of specific policy priorities and detailed, sequenced and quantified policy measures leaves no room for policy discretion (not to mention experimentation). In this new policy environment, the government and the public administration were obliged to adjust their reform priorities and initiatives to the needs and the

58. See, among others, European Commission, “Commission Staff Working Paper; Assessment of the 2011 National Reform Programme and Stability Programme for Greece”, SEC (2011)717 final, Brussels 2011.

austerity logic of the adjustment programme. In practice, this means that the activities of almost every Ministry are being monitored by Troika officials on a quarterly basis, an obligation that represents a huge workload for those –few– civil servants or advisers that are in position to meet the Troika’s requirements for policy information. In many cases, these persons were also involved in the NRP network, and were requested by SOE to provide their contributions in view of the 2011-2014 NRP.<sup>59</sup>

Under these conditions, most of the domestic policy actors participating in the NRP network became convinced that the NRP was becoming a ‘luxury’ or a ‘meaningless exercise’. Thus, the participation of line Ministries in the drafting of the 2011-2014 NRP was minimal and the Lisbon Committee was not convened at all.<sup>60</sup> As to the NPR itself, it was essentially repeating Greece’s commitments contained in the adjustment programme and, in terms of content, it largely overlapped with the 2011-2014 Stability and Growth Programme. Accordingly, Greece’s participation in the multilateral surveillance process was typical, as was the 2011 annual Council recommendations –in fact, a single recommendation, that is to “fully implement” the measures of the adjustment programme.<sup>61</sup> Similar recommendations were made to Ireland and Portugal, the two other Eurozone members that had followed Greece into receiving financial assistance by the EU and the IMF and, in exchange, had adopted their own Memoranda; for the record, the adverb “fully” did not appear in the Irish and Portuguese texts.<sup>62</sup> Taken together, the Council recommendations for Greece, Ireland and Portugal represent a turning point for “Europe 2020”. In their effort to salvage the EMU policy regime, EU policymakers have acknowledged that the overall reform strategy of voluntary-indirect Europeanization is no longer appropriate for those member states that are

59. Interview with a former SOE official, 24/5/2012.

60. *Ibid.*

61. See Council of the EU, “Council Recommendation of 12 July 2011 on the National Reform Programme 2011 of Greece”, Brussels 2011/C 213/04, July 2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:213:0012:0013:EN:PDF>.

62. See Council of the EU, “Council Recommendation of 12 July 2011 on the National Reform Programme 2011 of Ireland and delivering a Council opinion on the updated Stability Programme of Ireland, 2011-2015”, 2011/C 215/01, July 2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:215:0001:0003:EN:PDF>; Council of the EU, “Council Recommendation of 12 July 2011 on the National Reform Programme 2011 of Portugal, 2011/C 216/01, July 2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:216:0001:0002:EN:PDF>.

unable to sustain the economic crisis by their own means. Instead, these second-rank members must focus on the strict conditionality of the Memoranda and the coercive-direct Europeanization it represents. In short, a two-speed “Europe 2020” has emerged.

Since 2010, Greece’s reform agenda is being defined and scrutinized according to the provisions and revisions of the economic adjustment programmes. This process relies on a hierarchical and centralized approach to governance, with the Ministry of Finance being in charge of policy coordination. In institutional and procedural terms, reform priorities, actions and interdependencies are being specified, discussed and assessed on the basis of quarterly monitoring meetings of national representatives with representatives of the Troika. These meetings take place at three levels (technical, ministerial and central). At the technical level, members of the technical staff of the troika meet with the General Secretaries of each Ministry involved. Once technical issues are clarified, there are negotiations at ministerial level between the members of the Troika and the Ministers of each Ministry involved. The top-level negotiations take place between the members of the Troika, the Minister of Finance and the Minister or Ministers involved (if necessary). Again, SOE members are present in all meetings, though not as official negotiators; their task is to monitor developments and to inform the Minister of Finance. The significance of SOE as a source of expertise is highlighted by the fact that its president participates in all top-level meetings, assisting the Minister of Finance.<sup>63</sup>

Last but not least, the successive Greek governments that have assumed the task of implementing the economic adjustment programme have so far been reluctant to create any permanent policy coordination structure. This lapse is all the more remarkable, given that the modernization of public administration is one of the key goals of the programme and that the creation of a stable structure of inter-ministerial coordination holds a prominent place in the current administrative reform plans.<sup>64</sup> Therefore, coordinating the implementation of the Memorandum still relies on pre-existing structures: the Ministry of Finance holds the general responsibility; important tasks are shared be-

63. Interview with a SOE official, 15/2/2013.

64. The legal framework for inter-ministerial coordination was adopted only in December 2012; at the time of writing, the operational implementation of the coordination is still to start. See European Commission - Task Force for Greece, ‘Fourth Quarterly Report’, April 2013, [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/pdf/qr4\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/qr4_en.pdf).

tween SOE and key Ministry services (primarily the General Directorate of Economic Policy);<sup>65</sup> and the PMO is limited in monitoring developments.<sup>66</sup>

## 5. CONCLUSIONS

The findings of this paper confirm the hypothesis that the establishment of the NRPs would enhance politicization: the main coordination tasks were entrusted to political appointees who were directly accountable to their political superiors. However, it is harder to pronounce on the hypothesis that more centralization would occur. Officially, the role of “Mr. Lisbon” was handed over to the Minister of Economy and Finance (and later the Minister of Finance) and not to the PMO. Yet, in reality the overall responsibility was taken over by the deputy Lisbon coordinator –a top-level adviser that was both a SOE member (i.e., directly accountable to the Minister of Economy and Finance) and the Director of the Economic Office of the Prime Minister. Furthermore, all major co-ordination tasks were entrusted to SOE members and the PMO did not play any active role in the whole process. There appears thus to have been a tacit agreement between the PMO and the Ministry of the Economy and Finance that “Lisbon” would remain under the authority of the latter, while the former would exercise solely a supervisory function. Once again, the limitations of the Greek core executive (or Centre of Government) are becoming evident.

More importantly, evidence supports also the hypothesis that, in dealing with Lisbon Strategy matters, the Greek executive would introduce path-dependent changes reflecting a continuation of pre-existing institutional patterns. The policy pattern adopted for the coordination of the NRPs followed closely the pre-existing model of economic policy coordination. SOE, a pre-existing, well-performing (by domestic standards) and “Europeanized” agency, was entrusted with the mission to carry out both the drafting of the NRP and Greece’s representation in the monitoring procedures that were developed at

65. In late 2012, a “Special Service for the Monitoring of the Memorandum” was set up in the Ministry of Finance after much delay (its creation was proclaimed in the Memorandum itself).

66. Interview with a SOE official, 15/2/2013. On the other hand, it is highly plausible to assume that, since 2010, there have been many fluctuations in the unofficial balance of power between three different Prime Ministers and Ministers of Finance.

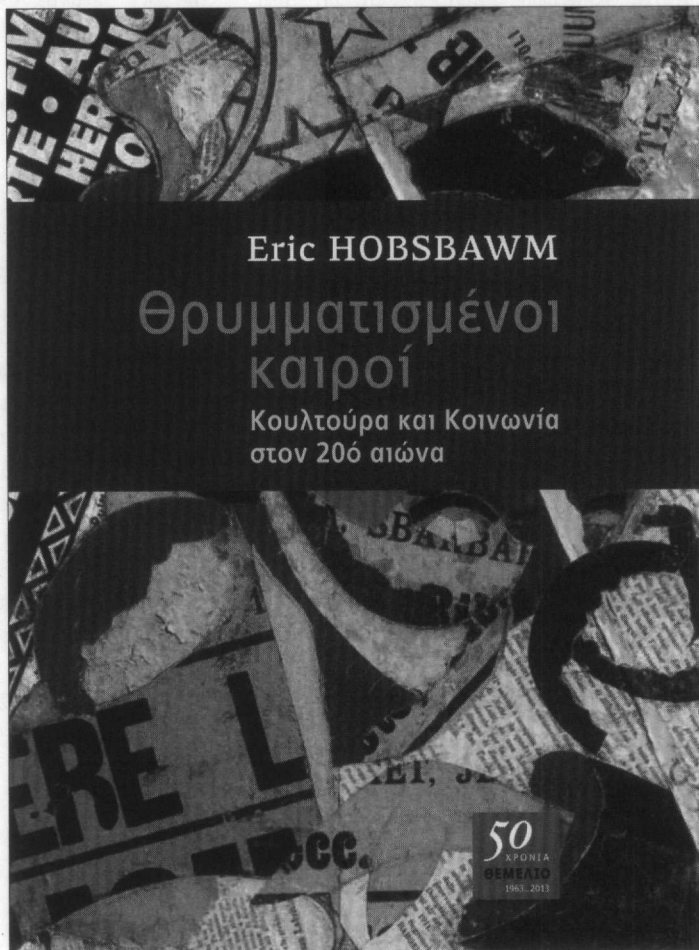
the EU level. The initial success of this arrangement must be attributed: a) to the skills, personality, commitment and political clout of SOE's members –and of the deputy Lisbon coordinator in particular; and b) to the informal character of the whole scheme: as the creation of the NRP network was accompanied by no visible change in the inter-ministerial balance of power, it was acceptable to all major players.<sup>67</sup>

The very informality of the Greek NRP network marked also the limits of its success, as lack of institutionalization meant that it would be very vulnerable to change. To be fair, the change brought about by the adoption of the Memorandum made the survival of the network all but impossible. In the “Memorandum era”, the coordination ambition of the Greek executive is –understandably– exhausted in successfully addressing the demands of the Troika on a quarterly basis, relying on path-dependent institutional patterns. What is perhaps less understandable is the readiness of Greece's EU partners (above all the Commission) to abandon completely the “soft coordination” logic of the Greek, Irish and Portuguese NRPs by subsuming their monitoring and implementation into the conditionality of the respective adjustment programmes. Firstly, this choice is conceptually flawed, since not all components of a NRP feed into the relevant adjustment programme.<sup>68</sup> Secondly, resorting to hierarchy and centralization may be an appropriate method for pursuing fiscal consolidation, but is certainly far less effective for the purpose of structural reform. Lastly, the creation of a two-speed “Europe 2020” deals a severe blow to the coherence and credibility of the Lisbon governance architecture as a whole. This setback may produce serious disincentives for coordinated reform in the EU (unless of course a functional alternative of “Europe 2020” is developed).

67. Interview with a former SOE official, 24/5/2012.

68. Interview with a SOE official, 15/2/2013.

*Κυκλοφορεί  
το τελευταίο βιβλίο του κορυφαίου ιστορικού  
του 20ού αιώνα Eric Hobsbawm*



*σε όλα τα βιβλιοπωλεία*

**ΕΚΔΟΣΕΙΣ** Σόλωνος 84, τηλ. 210 36 08 180, 210 36 02 646, FAX 210 36 12 092  
**ΘΕΜΕΛΙΟ** <http://www.themelio-ekdoseis.gr>, e-mail: [info@themelio-ekdoseis.gr](mailto:info@themelio-ekdoseis.gr)

ΚΡΙΣΗ, ΗΓΕΜΟΝΙΑ ΚΑΙ ΜΜΕ.  
ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΣΚΑΪ / ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗΣ

*Ζηνοβία Λιαλιούτη\** - *Γιώργος Μπιθυμήτρης\*\**

---

Στόχος του άρθρου είναι να φωτίσει όψεις του δημόσιου λόγου ο οποίος επιχειρεί να ερμηνεύσει την τρέχουσα οικονομική κρίση στην Ελλάδα, επιλέγοντας ως παράδειγμα τον λόγο που εκπορεύεται από τον δημοσιογραφικό όμιλο συμφερόντων Αλαφούζου (ειδικογραφική ιστοσελίδα, ραδιόφωνο, τηλεόραση ΣΚΑΪ και εφημερίδα *Καθημερινή*). Θεωρούμε ότι πρόκειται για έναν συνεκτικό λόγο ο οποίος δομείται πάνω στους ακόλουθους νοηματικούς άξονες: α) την απο-ιδεολογικοποίηση και τον αντίστοιχο εκφειχισμό της αποτελεσματικότητας, β) τον αντι-λαϊκισμό, γ) τον αντι-κομματισμό με στοιχεία ενός λανθάνοντος αυταρχισμού και δ) τον εθελοντισμό και την ιδιωτική πρωτοβουλία που ως ενδεδειγμένες απαντήσεις στην κρίση συμπυκνώνουν το εγχείρημα αναθεώρησης του πυρήνα της σχέσης ιδιωτικού-δημοσίου.

---

## 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Επιδιώκοντας την εξέταση όψεων του δημόσιου λόγου που στοχεύει στην ερμηνεία της τρέχουσας οικονομικής κρίσης και στην πρόταση λύσεων για την υπέρβασή της, επιλέγουμε ως παράδειγμα τον λόγο που εκπορεύεται από τον δημοσιογραφικό όμιλο συμφερόντων Αλαφούζου. Ο όμιλος αυτός έχει δομήσει με συστηματικότητα έναν συνεκτικό λόγο για το ζήτημα προχωρώντας μάλιστα και σε θεματικά επικεντρωμένες εκδόσεις που εστιάζουν στην ανάλυση της κρίσης («Η ανατομία της κρίσης»), ενώ έχει αναλάβει και διαδιδκτακές πρωτοβουλίες για την αντιμετώπιση των συνεπειών της («Όλοι μαζί, η Ελλάδα μπορεί») αλλά και για τη διερεύνηση στρατηγικών εξόδου από αυτή («Διήμερο Ραδιοφωνικό Οικονομικό Φόρουμ στον ΣΚΑΪ», 1-2/6/2011).

\* Η Ζηνοβία Λιαλιούτη είναι Διδάκτωρ του Παντείου Πανεπιστημίου.

\*\* Ο Γιώργος Μπιθυμήτρης είναι Διδάκτωρ του Παντείου Πανεπιστημίου.

Κοινό σημείο αναφοράς σε αυτά τα εγχειρήματα είναι η απόδοση ενός προνομιακού ρόλου στα συγκεκριμένα ΜΜΕ ο οποίος τα θέτει εκτός και πέραν των παθογενειών του πολιτικοκοινωνικού μοντέλου που βρίσκεται στο επίκεντρο της κριτικής τους. Η επιλογή αυτή εκκινεί από μία εξιδανικευμένη και απλουστευτική θεώρηση της κοινωνίας πολιτών<sup>1</sup> η οποία αντιδιαστέλλεται προς τις αρνητικά φορτισμένες έννοιες του κομματικού συστήματος και του δημόσιου/κρατικού τομέα. Ο λόγος που παράγεται από τον ειδησεογραφικό όμιλο του ΣΚΑΪ παρουσιάζει ενδιαφέρον όσον αφορά τη μελέτη των ιδεολογικών του αρχών· παρότι επανειλημμένα αποκρημύσσει την έννοια της ιδεολογίας, έχει έντονες ιδεολογικές αιχμές. Στο κείμενο που ακολουθεί θα επικεντρωθούμε στις εξής διαστάσεις αυτού του λόγου: α) αρνητική αξιολόγηση της έννοιας της ιδεολογίας και υποκατάστασή της από την έννοια της αποτελεσματικότητας και της λεγόμενης «κοινής λογικής»· β) αντι-λαϊκισμός· γ) αντι-κομματισμός με στοιχεία ενός λανθάνοντος αυταρχισμού· και δ) εθελοντισμός-ιδιωτική πρωτοβουλία ως επιθυμητή απάντηση στην κρίση. Το βασικό διακύβευμα στον λόγο των υπό εξέταση μέσων θεωρούμε ότι αναφύεται στον πυρήνα της σχέσης ιδιωτικού-δημοσίου και απολήγει σε ένα εγχείρημα αναθεώρησής του με πρόδηλες συνέπειες στη θέαση της αντιπροσωπευτικότητας και της δημοκρατικής νομιμοποίησης.

## 2. ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΚΑ

Η ανάλυσή μας εκκινεί από την προβληματική του S. Hall και του κριτικού παραδείγματος για τον ρόλο των ΜΜΕ στην παραγωγή της συναίνεσης. Ασκώντας κριτική στο πλουραλιστικό παράδειγμα, σύμφωνα με το οποίο τα μέσα μαζικής επικοινωνίας αντανακλούν τη συναίνεση που έχει επιτευχθεί σε ένα δεδομένο κοινωνικοοικονομικό σύστημα, ο Hall αναδεικνύει τον ενεργό ρόλο τους σε μία σύνθετη διαδικασία παραγωγής νοήματος και κατασκευής της κοινωνικής πραγματικότητας. Κεντρικής σημασίας για την κατανόηση αυτού του ρόλου είναι η έννοια του «προνομιακού ορισμού του προβλήματος», η οποία συνδέεται με τη διάσταση της ηγεμονίας ως «πολιτισμικής ηγετικής

1. Σχετικά με τις χρήσεις της έννοιας της κοινωνίας πολιτών και τις ιδεολογικές προεκτάσεις τους στο πολιτικό και ακαδημαϊκό επίπεδο βλ. Μ. Σημίτη, «Δύο όψεις της κοινωνίας πολιτών: η πάλη για ηγεμονία», στο Γ. Βούλγαρης - Λ. Κωτσονόπουλος (επιμ.), *Στα μονοπάτια του Αντόνιο Γκράμσι: πολιτική και πολιτισμός από το έθνος-κράτος στην παγκοσμιοποίηση*, Θεμέλιο, Αθήνα 2010, σ. 65-85.

δράσης» και τη δυνατότητα διατύπωσης εναλλακτικών ορισμών ή επιχειρημάτων στο πλαίσιο της δημόσιας συζήτησης. Η δυσκολία προβολής εναλλακτικού επιχειρήματος δεν είναι πρακτικής φύσης στο πλαίσιο των φιλελεύθερων δημοκρατικών θεσμών, αλλά προκύπτει από τους περιορισμούς που θέτει ο κυρίαρχος λόγος.<sup>2</sup> Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Hall:

«Η αλλαγή των όρων ενός επιχειρήματος είναι εξαιρετικά δύσκολη, εφόσον ο κυρίαρχος ορισμός του προβλήματος απαιτεί, με την επανάληψη και με το βάρος και την αξιοπιστία εκείνων που τον προτείνουν ή τον αποδέχονται, την επικύρωση της “κοινής λογικής”... Έτσι ένα μέρος του αγώνα αφορά τον τρόπο διατύπωσης του προβλήματος: τους όρους της διαμάχης και τη “λογική” που συνεπάγεται».<sup>3</sup>

Εξίσου θεμελιώδης είναι η ικανότητα των ΜΜΕ να εμφανίζονται ότι εκφράζουν και εκπροσωπούν το «εθνικό συμφέρον» και να επιτυγχάνουν την αναπαράσταση επιμέρους συγκεκριμένων συμφερόντων ως εάν να επρόκειτο για το «γενικό συμφέρον».<sup>4</sup> Αυτή η λειτουργία είναι κομβικής σημασίας σε περιόδους «κρίσεων». Όπως έδειξαν ο Hall και οι συνεργάτες του στην κλασική πλέον μελέτη τους (*Η αστυνόμευση της κρίσης*, 1978), τα μέσα μαζικής επικοινωνίας διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στη διαμόρφωση της «ιδεολογίας της κρίσης», όχι υπό την έννοια ότι η κρίση δεν υφίστατο πραγματικά, αλλά επειδή αυτά παρείχαν το «ερμηνευτικό παράδειγμα» για την πρόσληψη της και τη νομομοποίηση των ενδεδειγμένων τρόπων αντιμετώπισής της.<sup>5</sup>

Σε ανάλογα συμπεράσματα κατέληγε και η Ερευνητική Ομάδα της Γλασκώβης που μελέτησε την αναπαράσταση από τα ΜΜΕ της οικονομικής κρίσης στη Βρετανία κατά τη δεκαετία του 1970: τόνιζε ότι η ερμηνεία των μέσων για τα αίτια της κρίσης είναι καθοριστική «για τη διαμόρφωση των κοι-

2. Σ. Χωλ, «Η επανακαάλυψη της “ιδεολογίας”: η επάνοδος του απωθημένου στις μελέτες για τα Μέσα», μτφρ.: Α. Δέφνερ, στο Μ. Κομνηνού - Χ. Λυριντζής (επιμ.), *Κοινωνία, εξουσία και μέσα μαζικής επικοινωνίας*, Παπαζήσης, Αθήνα 1989, σ. 89-146. Σχετικά βλ. και Μ. Ζορμπά, «Ηγεμονία και μετα-ηγεμονία στις πολιτισμικές οπουδές: θεωρητική και πολιτική διαδρομή της γκραμσισιανής έννοιας», στο Γ. Βούλγαρης - Λ. Κωτσονόπουλος (επιμ.), *Στα μονοπάτια του Αντόνιο Γκράμσι: πολιτική και πολιτισμός από το έθνος-κράτος στην παγκοσμιοποίηση*, ό.π., σ. 37-64.

3. Σ. Χωλ, «Η επανακαάλυψη της “ιδεολογίας”: η επάνοδος του απωθημένου στις μελέτες για τα Μέσα», ό.π., σ. 133.

4. Στο ίδιο, σ. 142-143.

5. S. Hall - C. Critcher - T. Jefferson - J. Clarke - B. Roberts, *Policing the Crisis. Mugging, the State, and Law and Order*, Macmillan Press, Λονδίνο-Basingstoke 1978, σ. 222, 265.

νωνικών στάσεων και πολιτικών και θέτει τους όρους για το αν συγκεκριμένες πολιτικές μπορούν να τύχουν ευρύτερης κοινωνικής αποδοχής».<sup>6</sup>

Στο πλαίσιο του άρθρου προσπαθούμε να σκιαγραφήσουμε το ερμηνευτικό παράδειγμα της οικονομικής και πολιτικής κρίσης και την προσπάθεια διαμόρφωσης συναίνεσης, με αναφορά στα ΜΜΕ του ομίλου Αλαφούζου. Από μεθοδολογική άποψη εστιάζουμε στο μήνυμα που εκπέμπεται και ειδικότερα στο ιδεολογικό του περιεχόμενο, ενώ επιχειρούμε να αναδείξουμε και τον ρόλο του πομπού συσχετίζοντας το μήνυμα με την ταυτότητα του τελευταίου. Αντίθετα η ανάλυση της διαδικασίας πρόσληψης του μηνύματος με έμφαση στους αποδέκτες είναι εκτός των στόχων του άρθρου.

Στο σημείο αυτό θεωρούμε χρήσιμη μία σύντομη αναφορά στην προσέγγιση της πολιτικής οικονομίας των ΜΜΕ, η οποία συχνά αντιπαράκειται προς το παράδειγμα των πολιτισμικών σπουδών και τις προσεγγίσεις που εστιάζουν στην ιδεολογική ανάλυση των μηνυμάτων, παραγνωρίζοντας την υλική βάση των μέσων μαζικής επικοινωνίας.<sup>7</sup> Ωστόσο τα τελευταία χρόνια επιχειρείται ένας διάλογος, που μπορεί να είναι ιδιαίτερα γόνιμος, της πολιτικής οικονομίας με τις πολιτισμικές σπουδές στο πεδίο της επικοινωνίας.<sup>8</sup> Η προσέγγιση της πολιτικής οικονομίας διαφοροποιείται επίσης από την ατομικιστική και λειτουργιστική θεώρηση του φιλελεύθερου πλουραλιστικού παραδείγματος. Σύμφωνα με τον κλασικό ορισμό των Golding & Murdock: «το έργο της έρευνας στο πεδίο της μαζικής επικοινωνίας δεν είναι να διερευνήσει τα νοήματα των μηνυμάτων των ΜΜΕ, αλλά να αναλύσει τις κοινωνικές διαδικασίες μέσω των οποίων αυτά κατασκευάζονται και ερμηνεύονται, καθώς και τα πλαίσια και τις πιέσεις που διαμορφώνουν και περιορίζουν αυτές τις κατασκευές».<sup>9</sup>

6. Ερευνητική ομάδα της Γλασκώβης, «Περισσότερες κακές ειδήσεις. Μέρος Α': Η παρουσίαση της οικονομικής κρίσης και του κοινωνικού συμβολαίου. Μια εμπειρική μελέτη. Εισαγωγή: το οικονομικό υπόβαθρο», στο Μ. Κομνηνού - Χρ. Λυριντζής (επιμ.), *Κοινωνία, εξουσία και μέσα μαζικής επικοινωνίας*, ό.π., σ. 243.

7. Ν. Γκάρναμ, «Συνεισφορά σε μια πολιτική οικονομία των Μέσων Μαζικής Επικοινωνίας», στο Μ. Κομνηνού - Χρ. Λυριντζής (επιμ.), *Κοινωνία, εξουσία και μέσα μαζικής επικοινωνίας*, ό.π., σ. 147-193.

8. R.E. Babe, *Cultural Studies and Political Economy. Toward a New Integration*, Lexington Books, Plymouth 2009· E. Meehan, «Between Political Economy and Cultural Studies: Towards a Refinement of American Critical Communication Research», *Journal of Communication Research*, τόμ. 10, τχ. 3, 1986, σ. 86-94.

9. P. Golding - G. Murdock, «Theories of Communication and Theories of Society», *Communication Research*, τόμ. 5, τχ. 3, 1978, σ. 339-356.

Πυρήνας της συγκεκριμένης θεωρίας είναι η εξέταση των μέσων μαζικής επικοινωνίας ως οικονομικών θεσμών που βρίσκονται σε σχέση αλληλεξάρτησης με το οικονομικό, πολιτικό και κοινωνικό σύστημα. Το μοντέλο αυτό πρεσβεύει ειδικότερα ότι η δομή της ιδιοκτησίας των μέσων, λαμβανομένων υπόψη των εξελίξεων που έχουν συντελεστεί όσον αφορά τη συγκέντρωση του κεφαλαίου στον χώρο του Τύπου στο πλαίσιο και της παγκοσμιοποίησης της οικονομίας, επηρεάζει αποφασιστικά το περιεχόμενό τους.<sup>10</sup> Σε ό,τι αφορά την ιστορική διάσταση του ζητήματος, επισημαίνεται ότι κατά τη διάρκεια του 20ού αιώνα, οι ιδεολογικοί στόχοι των μέσων μαζικής επικοινωνίας υποχώρησαν σε σχέση με τους καθαρά οικονομικούς. Η εξέλιξη αυτή συνδέεται άμεσα με τη στρατηγική της διαφοροποίησης την οποία επέλεξαν οι επιχειρηματίες των ΜΜΕ επεκτείνοντας τις δραστηριότητές τους σε διαφορετικές μορφές μέσα ή και σε διαφορετικούς κλάδους της οικονομίας προκειμένου να μεγιστοποιήσουν τα οικονομικά τους οφέλη.<sup>11</sup>

Με τη μελέτη τους για την κατασκευή της συναίνεσης, παρά τις απλουστευτικές της θεωρήσεις, οι Herman & Chomsky συμβάλλουν στην κατανόηση της επίδρασης των υλικών σχέσεων στο περιεχόμενο των ΜΜΕ μέσω της έννοιας των φίλτρων. Επισημαίνουν ότι παράγοντες όπως το ιδιοκτησιακό καθεστώς, ο βαθμός συγκέντρωσης και το μέγεθος της επιχείρησης λειτουργούν ως ένα φίλτρο (από τα συνολικά πέντε που διακρίνουν) όσον αφορά τη διαμόρφωση της ειδησεογραφίας. Η λειτουργία αυτών των φίλτρων μπορεί να είναι τόσο «φυσικοποιημένη» ώστε οι συντάκτες των ειδήσεων να μην έχουν επίγνωση της επίδρασής τους. Ωστόσο η λειτουργία τους εμποδίζει την επικράτηση εναλλακτικών προσεγγίσεων στην αναπαράσταση της κοινωνικής πραγματικότητας και τη διαμόρφωση της ειδησεογραφίας.<sup>12</sup>

Η προσέγγιση της πολιτικής οικονομίας έχει επικριθεί κατά καιρούς για απλουστευτικές θεωρήσεις και για «οικονομικό αναγωγισμό».<sup>13</sup> Ωστόσο, παρά

10. G. Murdoch - P. Golding, «Capitalism, Communication and Class Relations», στο M. Gurevitch - J. Woolacott, *Mass Communication and Society*, Arnold, Λονδίνο 1977, σ. 33-37.

11. Μ. Σερφετινίδου, *Κοινωνιολογία των Μέσων Μαζικής Επικοινωνίας: ο ρόλος των ΜΜΕ στην αναπαραγωγή του σύγχρονου καπιταλισμού*, Gutenberg, Αθήνα 1999, σ. 172.

12. E. Herman - N. Chomsky, *Manufacturing Consent: the Political Economy of the Mass Media*, Vintage Books, Λονδίνο 1994, σ. 2.

13. Χρ. Λυριντζής, «Θεωρητικές Προσεγγίσεις στα Μέσα Μαζικής Επικοινωνίας», στο Χρ. Λυριντζής - Μ. Κομνηνού (επιμ.), *Κοινωνία, εξουσία και μέσα μαζικής επικοινωνίας*, ό.π., σ. 25-26. Ειδικά σε ό,τι αφορά την ελληνική περίπτωση, η Μ. Κομνηνού υποστηρίζει ότι η πολιτική οικονομία των ΜΜΕ έχει εκπέσει κατά καιρούς σε έναν «συνωμοτικό ανθρωπομορφισμό» Μ. Κομνηνού, «Κρίση του Τύπου-Κρίση εξουσίας: Οι εκλογές της 5ης Νοεμ-

τις αδυναμίες που εμφανίζουν ορισμένες μελέτες οι οποίες εντάσσονται σε αυτό το ρεύμα, θεωρούμε ότι η παράκαμψή του αδυνατίζει εξαιρετικά τις υποθέσεις μιας πληρέστερης κατανόησης του επικοινωνιακού φαινομένου. Αντιλαμβανόμενη την επικοινωνιακή διαδικασία ως αλληλένδετη με τις οικονομικές, πολιτικές, κοινωνικές και πολιτισμικές διεργασίες που συντελούνται σε μια δεδομένη κοινωνία, η συγκεκριμένη προσέγγιση προκρίνει τη μελέτη της επικοινωνίας στο πλαίσιο μιας ευρύτερης «κοινωνικής ολότητας».<sup>14</sup> Οι σύγχρονες μάλιστα συμβολές στο πεδίο υπερβαίνουν τη διχοτομική διάκριση αντικειμενικότητας-υποκειμενικότητας μεταξύ πολιτικής οικονομίας και επικοινωνιακών πρακτικών και θεωρούν ότι τα δύο αυτά πεδία «καθορίζονται πολλαπλώς από κοινές κοινωνικές και πολιτισμικές πρακτικές».<sup>15</sup>

Για να διερευνήσουμε τα ζητήματα που περιγράψαμε παραπάνω προχωρήσαμε στην αποδελτίωση της αρθρογραφίας της κυριακάτικης *Καθημερινής* για την περίοδο Μαΐου 2010-Μαΐου 2011 και στην επεξεργασία «κειμένων» που φιλοξενήθηκαν στο ραδιόφωνο, την τηλεόραση και την ιστοσελίδα του ΣΚΑΪ. Ο ΣΚΑΪ είναι ο πρώτος σε ακροαματικότητα ραδιοφωνικός σταθμός στην περιοχή της Αττικής με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία.<sup>16</sup> Η κυριακάτικη έκδοση της *Καθημερινής* ήταν η τρίτη σε αναγνωσιμότητα εφημερίδα πανελλαδικά με μέσο όρο 733.000 αναγνώστες την περίοδο Σεπτεμβρίου 2010-Μαρτίου 2011.<sup>17</sup> Να σημειωθεί ότι οι κυριακάτικες πολιτικές εφημερίδες επιλέγονται από ένα σταθερό ποσοστό περίπου 40% των Ελλήνων από τη δεκαετία του 1990 μέχρι σήμερα, ενώ ο πυρήνας του αναγνωστικού κοινού τους είναι η ηλικιακή ομάδα 25-54. Συνολικά εξάλλου η αναγνωσιμότητα των εφημερίδων εμφανίζει αυξητική τάση (από 48% το 1990 σε 57% το 2011).<sup>18</sup> Χαμη-

βρίου 1989», στο Χρ. Λυριντζής - Ηλ. Νικολακόπουλος, *Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του '80: εξελίξεις και προοπτικές του πολιτικού συστήματος*, Ελληνική Εταιρεία Πολιτικής Επιστήμης-Θεμέλιο, Αθήνα 1990, σ. 290.

14. V. Mosco, *The Political Economy of Communication*, Sage, Λονδίνο 2009, σ. 66. Επίσης, E. Meehan - V. Mosco - J. Wasko, «Rethinking Political Economy: Change and Continuity», *Journal of Communication*, τόμ. 43, τχ. 4, Δεκέμβριος 1996, σ. 105-116.

15. V. Mosco, *The Political Economy of Communication*, ό.π., σ. 67-68.

16. Το μέσο ημερήσιο ποσοστό ακροατών για την περίοδο 6/9/2010-28/11/2010 ήταν 13%, ενώ το διάστημα 29/11/2010-6/3/2011 κυμάνθηκε στο 12,8%. Πηγή: FOCUS BARI για λογαριασμό της AEMAP, <http://www.focus.gr/default.asp?id=300310068&lcid=1032>.

17. Πηγή: FOCUS BARI (1η αναφορά της BARI ΤΥΠΟΣ για την αναγνωσιμότητα των πανελλήνιων εφημερίδων και περιοδικών), <http://www.focus.gr/default.asp?id=200050016&lcid=1032>.

18. Ξ. Κούρτογλου (FOCUS BARI), Εισήγηση στο πλαίσιο συνεδρίου *Η κρίση του Τύπου*:

λό είναι το μερίδιο<sup>19</sup> του τηλεοπτικού σταθμού ΣΚΑΪ, το οποίο σύμφωνα με τα στοιχεία της Nielsen Audio Measurement κυμαίνεται στο 4% για την περίοδο 2009-2010,<sup>20</sup> ενώ για το διάστημα Μαΐου 2010-Ιουνίου 2011 εκτιμάται στο 4,8%. Υψηλότερες είναι οι επιδόσεις του όσον αφορά τα λεγόμενα «δυναμικά κοινά», όρος που αναφέρεται στις ηλικιακές ομάδες 15-44, οι οποίες κυμαίνονται στο 5,6%. Ενδιαφέρον παρουσιάζει το δημογραφικό προφίλ των τηλεθεατών του σταθμού. Ο ΣΚΑΪ φαίνεται να συγκεντρώνει την προτίμηση ατόμων υψηλού μορφωτικού επιπέδου (το μερίδιό του σε αυτή την κατηγορία φτάνει το 7,3% έναντι 5,2% για τα άτομα μεσαίου μορφωτικού επιπέδου και 3,1% για τα άτομα χαμηλού μορφωτικού επιπέδου) καθώς και των ανδρών, ιδίως εκείνων που ανήκουν στις ηλικιακές ομάδες 25-44 (7,4%) και 45-64 (6,8%). Αξίζει να σημειωθεί ότι οι χαμηλότερες επιδόσεις του (αν εξαιρεθούν τα παιδιά) καταγράφονται στις κατηγορίες «γυναίκες ηλικίας 15-24» (2,5%) και «γυναίκες ηλικίας 45-64» (2,8%).<sup>21</sup> Επισημαίνεται ο καθαρά ενημερωτικός/ειδησιογραφικός προσανατολισμός του εν λόγω σταθμού με τις σχετικές εκπομπές να αποτελούν το 59,3% του προγράμματός του, τη στιγμή που τα σήριαλ, ένα από τα «δυνατά» χαρτιά των τηλεοπτικών σταθμών, αντιστοιχούν μόλις στο 8,7% του προγράμματος.<sup>22</sup>

Για την ανασυγκρότηση του λόγου που προήλθε από αυτές τις πηγές προκρίθηκε η προσέγγιση της κριτικής ανάλυσης λόγου, η οποία έχει εμπλουτίσει σημαντικά το πεδίο της ανάλυσης της επικοινωνιακής διαδικασίας<sup>23</sup> εστιάζοντας στον τρόπο με τον οποίο οι σχέσεις εξουσίας και οι ιδεολογικές

---

*η δύσκολη μετάβαση στη νέα ψηφιακή εποχή*, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Τμήμα Επικοινωνίας, Μέσων και Πολιτισμού, 25-26/5/2011. Πηγή: [http://www.focus.gr/synedria/H%20ΚΡΙΣΗ%20ΤΟΥ%20ΤΥΠΟΥ\\_prs.pdf](http://www.focus.gr/synedria/H%20ΚΡΙΣΗ%20ΤΟΥ%20ΤΥΠΟΥ_prs.pdf).

19. Το μερίδιο είναι το ποσοστό της τηλεθέασης ενός σταθμού επί της συνολικής τηλεθέασης και θεωρείται δείκτης για την ανταγωνιστικότητα του σταθμού.

20. Nielsen-TV Yearbook 2009-2010, Πηγή: <http://www.marketingweek.gr/default.asp?pid=9&cl=1&arId=33033&pg=2&css=>.

21. Πηγή: Nielsen Audio Measurement Greece. Ευχαριστούμε θερμά την Έλενα Θώδου, Research and Quality Manager της Nielsen, για την παραχώρηση των στοιχείων και την προθυμία της να βοηθήσει στην έρευνά μας.

22. Nielsen-TV Yearbook 2009-2010, Πηγή: <http://www.marketingweek.gr/default.asp?pid=9&cl=1&arId=33033&pg=2&css=>.

23. Ένα από τα πρώτα ολοκληρωμένα δείγματα σύζευξης της ανάλυσης λόγου και της ανάλυσης επικοινωνίας αποτελεί ο συλλογικός τόμος, T.A. Van Dijk (επιμ.), *Discourse and Communication. New Approaches to the Analysis of Mass Media Discourse and Communication*, Walter de Gruyter & Co, Βερολίνο-Νέα Υόρκη 1985.

προτεραιότητες που δομούνται με επίκεντρο τα ΜΜΕ επηρεάζουν την αποκρυστάλλωση του λόγου που εκπορεύεται από αυτά. Οι σχετικές αναλύσεις απομακρύνονται από τη θεώρηση της επικοινωνίας ως μεταβίβασης πληροφοριών για να αναδείξουν τον ρόλο των μέσων μαζικής επικοινωνίας ως μηχανισμών κατασκευής της κοινωνικής πραγματικότητας.<sup>24</sup>

Στον πυρήνα εξάλλου της κριτικής ανάλυσης λόγου βρίσκεται η θεώρηση του λόγου ως κοινωνικής πρακτικής<sup>25</sup> και η εστίαση στους φορείς του λόγου που εξετάζονται όχι ως ουδέτερα άτομα αλλά ως μέλη κοινωνικών κατηγοριών.<sup>26</sup> Ο λόγος είναι συγχρόνως προϊόν και μέσο διαμόρφωσης των κοινωνικών σχέσεων<sup>27</sup> και αναπαράγει ή αμφισβητεί τις σχέσεις εξουσίας εντός ενός δεδομένου κοινωνικού και πολιτισμικού πλαισίου.<sup>28</sup> Η παραδοχή ότι ο λόγος είναι μία κοινωνική πρακτική, μία μορφή αλληλεπίδρασης εντός του κοινωνικού<sup>29</sup> έχει ως μεθοδολογική συνέπεια ότι η ανάλυσή του δεν μπορεί να περιορίζεται στην ανάλυση των επιμέρους γλωσσικών μορφών ανεξάρτητα από τις λειτουργίες που επιτελούν ή τους σκοπούς για τους οποίους επιλέχθηκαν αυτές οι μορφές έναντι άλλων.<sup>30</sup>

Στο πλαίσιο αυτού του ρεύματος, η ειδησεογραφία εξετάζεται ως διακριτός λόγος, με την επισήμανση ότι πρόκειται για δημόσιο λόγο σε ό,τι αφορά την απεύθυνσή του,<sup>31</sup> ενώ γίνεται δεκτό ότι ο λόγος αυτός «προάγει σιωπηρά τις κυρίαρχες πεποιθήσεις και απόψεις των ελίτ».<sup>32</sup> Σε μια προσπάθεια συγκερασμού του μακρο- με το μικρο-επίπεδο, ο λόγος των ΜΜΕ, και ειδικότερα ο ειδησεογραφικός ορίζεται ως «ένα σύνθετο επικοινωνιακό γεγονός,

24. M. Colombo, "Theoretical Perspectives in Media-Communication Research: From Linear to Discursive Models", *FORUM: Qualitative Social Research*, τόμ. 5, τχ. 2, άρθρο 25, 2004, <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/viewArticle/592/1285>.

25. Ενδεικτικά βλ. N. Fairclough, *Discourse and Social Change*, Polity Press, Cambridge 1992, σ. 63 και του ίδιου, *Critical Discourse Analysis: The critical study of language*, Longman, Λονδίνο-Νέα Υόρκη 1995, σ. 4-7.

26. T.A. Van Dijk, «Discourse as Interaction in Society», στο του ίδιου (επιμ.), *Discourse as Social Interaction*, Sage, Λονδίνο 1997, σ. 3.

27. G. Stillar, *Analyzing Everyday Texts*, Sage, Λονδίνο 1998, σ. 6.

28. N. Fairclough, *Discourse and Social Change*, ό.π., σ. 36.

29. T.A. Van Dijk, "The Study of Discourse", στο του ίδιου (επιμ.), *Discourse as Structure and Process*, Sage, Λονδίνο 1997, σ. 2-3.

30. G. Brown - G. Yule, *Discourse Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge 1983, σ. 1-2.

31. T.A. Van Dijk, *News as Discourse*, Lawrence Erlbaum Associates, New Jersey-Λονδίνο 1988, σ. 1, 74.

32. Στο ίδιο, σ. 83.

που ενσωματώνει επίσης το κοινωνικό πλαίσιο, το οποίο χαρακτηρίζει τους συμμετέχοντες (και τις ιδιότητές τους), καθώς και τις διαδικασίες παραγωγής και υποδοχής».<sup>33</sup>

Αν δεχθούμε τελικά τη λιγότερο ή περισσότερο έκδηλη ιδεολογική χρήση του δημοσιογραφικού λόγου ως εγγενή ιδιότητά του, τότε η ορθολογικότητα του σκοπού μας παραπέμπει στην εξέταση των υλικών συμφερόντων που διέπουν το μέσο και συνεπώς στην εξέταση του ιδιοκτησιακού του καθεστώτος.<sup>34</sup>

### 3. ΚΡΙΣΗ, ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΣΗ ΚΑΙ ΑΝΑΚΑΤΑΤΑΞΕΙΣ ΣΤΟΝ ΧΩΡΟ ΤΟΥ ΤΥΠΟΥ: Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΣΚΑΪ ΚΑΙ ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗΣ

Τα δύο υπό εξέταση μέσα, ο ραδιοηλεκτρονικός σταθμός ΣΚΑΪ και η ημερήσια εφημερίδα *Καθημερινή* ανήκουν σε ομίλους εταιρειών του ίδιου ιδιοκτήτη. Η *Καθημερινή* αποτελεί το κύριο μέρος της εκδοτικής δραστηριότητας ενός ομίλου εταιρειών ιδιοκτησίας Αλαφούζου,<sup>35</sup> με μητρική εταιρεία την ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ Α.Ε. η οποία είναι εισηγμένη στο χρηματιστήριο από το 2000.<sup>36</sup> Ο πίνακας 1 αποτυπώνει την εικόνα της συμμετοχής των εταιρειών του ομίλου (θυγατρικές, συγγενείς, κοινοπραξίες).

Όπως παρατηρούμε η διεύρυνση των δραστηριοτήτων του ομίλου τα τελευταία χρόνια αφορά, εκτός από τον χώρο του Τύπου και των εκδόσεων, τον κλάδο των θαλάσσιων μεταφορών και τον κατασκευαστικό κλάδο.<sup>37</sup> Ωστόσο

33. T.A. Van Dijk, *News Analysis: Case Studies of International and National News in the Press*, Lawrence Erlbaum Associates, New Jersey-Λονδίνο 1988, σ. 2.

34. Ν. Λεάνδρος - Δ. Παπαδοπούλου - Μ. Ψυλλά, «Η “κρίση” στον Τύπο: μια θεματική και γλωσσολογική ανάλυση», *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, τόμ. 134-135, Α'-Β', 2011, σ. 244.

35. Σύμφωνα με τα στοιχεία χρήσης που δημοσίευσε ο Όμιλος για το 2010, η οικογένεια Αλαφούζου κατέχει το 74,78% των μετοχών του.

36. Τα στοιχεία για την οικονομική δραστηριότητα των εταιρειών που αναφέρουμε, για τα έτη 2005-10, παρατίθενται στο [http://portal.kathimerini.gr/4dcgi/\\_w\\_articles\\_kathuseful\\_7\\_01/01/2006\\_127393](http://portal.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_kathuseful_7_01/01/2006_127393).

37. Η περίπτωση του Ομίλου Αλαφούζου και των πολλαπλών οικονομικών δραστηριοτήτων του εκδότη δεν συνιστά φυσικά μεμονωμένο φαινόμενο στον χώρο του Τύπου. Για μία απεικόνιση των στρατηγικών των ιδιοκτητών των μέσων γενικά, αλλά και ελληνικών μέσων όπως ο ΔΟΛ συγκεκριμένα, βλ. Ν. Λεάνδρος, *Επιχειρηματικές στρατηγικές και βιομηχανία των μέσων*, Καστανιώτης, Αθήνα 2008. Σε μια πιο πρόσφατη μελέτη οι Λεάνδρος κ. ά. επισημαίνουν τις συνέπειες που είχε συνολικά στο ελληνικό πολιτικό σύστημα η υπαγωγή των εφημερίδων σε ευρύτερες οικονομικές αυτοκρατορίες, στη φάση της αναδιάρθρωσης των σχέσεων

## ΠΙΝΑΚΑΣ 1

## Εταιρείες του Ομίλου Αλαφούζου

| ΕΠΩΝΥΜΙΑ  | ΚΛΑΔΟΣ              | ΠΟΣΟΣΤΟ<br>ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ<br>ΣΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ |
|---|---------------------|---------------------------------------|
| <b>Θυγατρικές εταιρείες</b>                                   |                     |                                       |
| ΕΝΤΥΠΕΣ ΚΑΙ ΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΑΕ                             | ΕΚΔΟΣΕΙΣ            | 100%                                  |
| ΑΝΩΝΥΜΗ ΤΕΧΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΕΡΓΩΝ                                | ΚΑΤΑΣΚΕΥΕΣ          | 100%                                  |
| ΑΡΓΟΝΑΥΤΗΣ ΕΕΠΝ   | ΘΑΛΑΣΣΙΕΣ ΜΕΤΑΦΟΡΕΣ | 100%                                  |
| ΕΞΕΡΕΥΝΗΤΗΣ-EXPLORER ΑΕΕΕΕ                                    | ΕΚΔΟΣΕΙΣ            | 82,65%                                |
| ΙΗΤ-ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ ΑΕ   | ΤΥΠΟΣ               | 50%                                   |
| Maison ΕΚΔΟΤΙΚΗ ΑΕ  | ΕΚΔΟΣΕΙΣ            | 50%                                   |
| <b>Συγγενείς εταιρείες</b>                                    |                     |                                       |
| ΑΡΚΤΟΣ ΕΚΔΟΤΙΚΗ ΕΠΕ   | ΕΚΔΟΣΕΙΣ            | 30%                                   |
| ΚΑΤΑΣΤΗΜΑΤΑ ΤΥΠΟΥ ΣΤΟ ΔΙΕΘΝΕΣ<br>ΑΕΡΟΔΡΟΜΙΟ ΑΕ                | ΔΙΑΝΟΜΗ ΤΥΠΟΥ       | 31,20%                                |
| Ε-ONE ΑΕ ΠΑΡ. ΠΛΗΡ. ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ                           | ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗ         | 25%                                   |
| ΕΥΡΩΠΗ ΑΕ ΠΡΑΚΤΟΡΕΥΣΕΩΣ & ΔΙΑΝΟ-<br>ΜΗΣ ΗΜΕΡ. & ΠΕΡΙΟΔ. ΤΥΠΟΥ | ΔΙΑΝΟΜΗ ΤΥΠΟΥ       | 24,80%                                |
| ΑΠΟΣΤΟΛΗ ΑΕ   |                     | 20%                                   |
| <b>Κοινοπραξίες</b>   |                     |                                       |
| Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ ΕΚΔΟΣΗ ΚΥΠΡΟΥ                                    | ΤΥΠΟΣ               | 50%                                   |
| SUI GENERIS PBL ΑΕ  | ΕΚΔΟΣΕΙΣ            | 50%                                   |

Πηγή: [http://sup.kathimerini.gr/xtra/media/files/profile/kath/03\\_31122010.pdf](http://sup.kathimerini.gr/xtra/media/files/profile/kath/03_31122010.pdf).

το 2010 το συντριπτικό μερίδιο των καθαρών πωλήσεων του ομίλου προήλθε από την εκδοτική-εκτυπωτική δραστηριότητα (88,3%), με τη ναυτιλία να έπεται με μεγάλη διαφορά (9,68%). Το υπόλοιπο ποσοστό αφορά κυρίως εκμετάλλευση ακινήτων.<sup>38</sup> Η εικόνα διαφοροποιείται σχετικά αν λάβουμε υπόψη το ενεργητικό του ομίλου: στο σύνολο των 186,05 εκ. ευρώ που πα-

ιδιοκτησίας στη βιομηχανία των μέσων: Ν. Λέανδρος - Δ. Παπαδοπούλου - Μ. Ψυλλά, «Η “κρίση” στον Τύπο: μια θεματική και γλωσσολογική ανάλυση», *ό.π.*, σ. 252.

38. Με βάση τα δημοσιευμένα στοιχεία χρήσης του Ομίλου για το έτος 2010, οι καθαρές πωλήσεις που προήλθαν από εκδοτική δραστηριότητα ανήλθαν σε 72,78 εκ. ευρώ, ενώ τα αντίστοιχα ποσά για τη ναυτιλία και λοιπές δραστηριότητες ανήλθαν σε 7,98 και 0,56 εκ. ευρώ αντίστοιχα· βλ. Ετήσια Οικονομική Έκθεση στο [http://sup.kathimerini.gr/xtra/media/files/profile/kath/03\\_31122010.pdf](http://sup.kathimerini.gr/xtra/media/files/profile/kath/03_31122010.pdf).

ρουσίασε ως ενεργητικό το 2010, η εκδοτική-εκτυπωτική δραστηριότητα αντιπροσωπεύει το 58,8%, η ναυτιλιακή δραστηριότητα το 34,5% και οι λοιποί τομείς το 6,5%.<sup>39</sup> Γενικά, ο Τύπος και οι εκδόσεις εξακολουθούν να δίνουν το στίγμα της δραστηριότητας του ομίλου, με τη ναυτιλία να ακολουθεί αποκτώντας μάλιστα μια σχετική δυναμική τα τελευταία χρόνια.

Ο τηλεοπτικός σταθμός ΣΚΑΪ, μαζί με τον ραδιοφωνικό σταθμό ΣΚΑΪ, άλλους δύο ραδιοφωνικούς σταθμούς, έναν συνεργαζόμενο ραδιοφωνικό σταθμό, ένα ενημερωτικό portal και τον εκδοτικό οίκο ΣΚΑΪ-Βιβλίο ανήκουν στον ενιαίο από τα τέλη του 2009 όμιλο ΣΚΑΪ συμφερόντων Ι. Αλαφούζου (70%), Ε. Μαρινάκη (20%) και Γ. Κυριακίδη (10%).<sup>40</sup> Ο όμιλος αποκτά τα τελευταία χρόνια μια ιδιαίτερη δυναμική που αποτυπώνεται στην αλματώδη αύξηση του ενεργητικού του (Πίνακας 2), η οποία μπορεί να αποδοθεί κυρίως στη δραστηριοποίηση του τηλεοπτικού τομέα, ενώ αύξουσα παρουσιάζεται η κερδοφορία του εμπορικού τομέα (εκδόσεις, cd, dvd).

## ΠΙΝΑΚΑΣ 2

*Ενεργητικό του Ομίλου Αλαφούζου (σε εκατομμύρια ευρώ)*

| ΟΜΙΛΟΣ | ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ Α.Ε. | ΟΜΙΛΟΣ  | ΕΙΔΗΣΕΙΣ ΝΤΟΤ ΚΟΜ ΑΤΕΕ – ΤΗΛΕΟΡΑΣΗ/ΕΜΠΟΡΙΚΟΣ ΤΟΜΕΑΣ/ΔΙΑΔΙΚΤΥΟ | ΟΜΙΛΟΣ* | ΡΑΔΙΟΦΩΝΙΚΕΣ & ΤΗΛΕΟΠΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΑΕΕ ΡΑΔΙΟΦΩΝΟ |
|--------|-----------------|---------|---|---------|---|
| 2010   | 186,053         | 151,168 |   |         |   |
| 2009   | 191,139         | 157,775 | 64,867  | 64,889  | 127,146   |
| 2008   |                 |         | 50,556  | 50,404  | 27,641  |
| 2007   | 204,230         | 150,242 | 33,548  | 33,548  | -   |
| 2005   | 191,915         | 131,416 | -   | -       | -   |

\* Η εταιρεία «Ειδήσεις Ντοτ Κομ ΑΤΕΕ», που κατείχε το 100% του τηλεοπτικού σταθμού, μεταβίβασε στις 21/12/09 το σύνολο των μετοχών στη «Ραδιοφωνικές και Τηλεοπτικές Επιχειρήσεις ΑΕΕ» (που μέχρι τότε κατείχε τον ραδιοσταθμό). Αν και από αυτό το χρονικό σημείο και μετά ο όμιλος ΣΚΑΪ είναι ενιαίος, στον ισολογισμό του 2009 δεν ενοποιούνται τα αποτελέσματα της «Ειδήσεις Ντοτ Κομ ΑΤΕΕ» γιατί δεν θεωρείται ότι επηρεάζει τα τελικά αποτελέσματα του Ομίλου.

Πηγή: Ηλεκτρονικό αρχείο *Καθημερινής*, Ηλεκτρονικό αρχείο ΣΚΑΪ.

39. Στο ίδιο, σ. 102.

40. Σχετικά με το σημερινό ιδιοκτησιακό καθεστώς των ελληνικών τηλεοπτικών σταθμών, βλ. <http://www.enet.gr/?i=news.el.article&id=249500>.

Η αναπαράσταση της οικονομικής κρίσης από τα δύο υπό εξέταση μέσα, έχει επομένως ιδιαίτερη σημασία και λόγω της οικονομικής θέσης τους στον χώρο του Τύπου, αν αναλογιστούμε ότι μεγάλοι ανταγωνιστές όπως ο ΔΟΛ Α.Ε. (*Βήμα, Τα Νέα*), ο ΠΗΓΑΣΟΣ Α.Ε. συμφερόντων Μπόμπολα (βασικός μέτοχος στο Μέγκα), η Ελεύθερη Τηλεόραση Α.Ε. συμφερόντων Κουρή (βασικός μέτοχος στο Alter) παρουσίασαν το 2009 ενεργητικό της τάξης των 265,479 εκ., 228,556 εκ. και 630,64 εκ. ευρώ αντίστοιχα.<sup>41</sup>

Με τη σειρά του ο χώρος συνολικά των ελληνικών ΜΜΕ υφίσταται διαρκείς μετασχηματισμούς που σχετίζονται κυρίως με τις ανακατατάξεις στην ισχύ (αλλά και τον αριθμό) των βασικών πακτών. Είναι ενδεικτικό ότι το 2008 η ισχυρή «τετράδα» (ΔΟΛ, ΠΗΓΑΣΟΣ, Τεγόπουλος, Καθημερινή) «ήλεγε το 67,9% της αγοράς, έναντι 57,3% το 2000, 62,9% το 1995 και 59% το 1990».<sup>42</sup> Η κρίση επομένως φαίνεται να οξύνει τις διαδικασίες συγκέντρωσης κεφαλαίου και μεριδίων αγοράς, κάτι που θεωρούμε ότι αποτελεί βασικό (αν και όχι αποκλειστικό) παράγοντα διαμόρφωσης του σύνθετου επικοινωνιακού προϊόντος που μελετούμε.<sup>43</sup> Στην περίπτωση ΣΚΑΪ-Καθημερινής αιχμή των διαδικασιών συγκέντρωσης κεφαλαίου και ισχύος φαίνεται πως αποτελούν τα εφοπλιστικά σχήματα Αλαφούζου-Μαρινάκη με τον τελευταίο να επιχειρεί το 2011 νέα επέκταση των δραστηριοτήτων του στον Τύπο με την αγορά πλειοψηφικού πακέτου μετοχών της εφημερίδας *Καρφή*.

Σύμφωνα με την υπόθεση που κάνουμε εδώ, οι βίαιες αναδιατάξεις της ι-

41. Τα στοιχεία των ισολογισμών των εταιρειών είναι διαθέσιμα στα [http://www.dol.gr/dol\\_pdf/DOL\\_CONCISE\\_2010\\_12\\_GR.pdf](http://www.dol.gr/dol_pdf/DOL_CONCISE_2010_12_GR.pdf), <http://dir.icap.gr/2002/companygr.asp?code=0030600>, <http://dir.icap.gr/2002/companygr.asp?code=6510100>.

42. Ν. Λεάνδρος - Δ. Παπαδοπούλου - Μ. Ψυλλά, «Η “κρίση” στον Τύπο: μια θεματική και γλωσσολογική ανάλυση», *ό.π.*, σ. 241.

43. Ο οξυμένος ανταγωνισμός στον κλάδο των media αντανάκλα όλο και περισσότερο τις αντιθέσεις αλλά και τις συμμαχίες μεταξύ των τεσσάρων μεγάλων επενδυτών του χώρου (Αλαφούζος, ΔΟΛ, Τεγόπουλος, Μπόμπολας). Ένα από τα πλέον σημαντικά διακυβεύματα των τελευταίων μηνών, που πόλωσε περαιτέρω το κλίμα στην αγορά των μέσων, αφορά στην πρόταση βουλευτών του ΠΑΣΟΚ για αναθεώρηση του καθεστώτος δημοσίευσης ισολογισμών με κατάργηση της υποχρεωτικής δημοσίευσής τους στις εφημερίδες (*Καθημερινή*, 30/03/11). Σύμφωνα με την ΕΣΗΕΑ η ρύθμιση αυτή θα ευνοούσε «σκανδαλωδώς μεγάλες επιχειρήσεις» (*Το Βήμα*, 30/03/11). Με εξαίρεση τον Όμιλο Αλαφούζου, οι υπόλοιποι εκδότες αντιμετώπισαν εχθρικά το μέτρο, ως εργαλείο συγκέντρωσης της αγοράς των media, βλ. <http://www.sofokleousin.gr/archives/71980>. Τελικώς η κυβέρνηση μερικώς μίνες αργότερα υιοθέτησε την πρόταση αυτή και μάλιστα σύμφωνα με την *Καθημερινή* μετά από προτροπή της Κομμισιόν στο πλαίσιο της επιτήρησης. Βλ. σχετικά Π. Μανδραβέλης, «Η επιτήρηση στο ούπερ μάρκετ», *Καθημερινή*, 26/10/2011.

σχύος στην αγορά των ΜΜΕ κάτω από την επίδραση της οικονομικής κρίσης και της συναφούς απαξίωσης μέρους του κεφαλαίου των επιχειρήσεων του κλάδου, ενσωματώνονται πιο άμεσα στο περιεχόμενο του λόγου περί κρίσης που παράγεται από τα μέσα «προάγοντας» λιγότερο «σιωπηρά τις κυρίαρχες πεποιθήσεις και απόψεις των ελίτ», πολλώ δε μάλλον αν πρόκειται για τα πιο δυναμικά τμήματα αυτών. Ο «ακήρυχτος πόλεμος ερμηνειών» της κρίσης έχει φυσικά ως κύριο πεδίο απεύθυνσης το πολιτικό σύστημα και κυρίως το κράτος το οποίο καλείται να παρέμβει ρυθμιστικά ώστε να επαναφέρει τις παραβιασμένες ισορροπίες (και) στην αγορά των ΜΜΕ.<sup>44</sup> Ανεξάρτητα αν διατυπώνεται με τη γνώριμη μορφή της πελατειακότητας (προνομιακού τύπου μεταχείριση πολιτικών δυνάμεων ή πολιτικών προσώπων με σκοπό ανταλλάγματα οικονομικού ενδιαφέροντος) ή μέσω της επίκλησης κανονιστικών προταγμάτων («αναπτυξιακός φρετιχισμός»), το αίτημα της παρέμβασης διαμορφώνει ένα νέο τοπίο στη σχέση ΜΜΕ και πολιτικού συστήματος.

Σε αυτό το τοπίο οι ενδιάμεσοι «κρίκοι» (πολιτικά όργανα, κομματικές δομές, συνδικάτα) φαίνεται να παρακάμπτονται και στη θέση τους αναδύονται εννοιολογικά ασαφείς και γι' αυτό επικοινωνιακά πιο εύπλαστες οντότητες, όπως η κοινωνία, η κοινή γνώμη, ο «απλός πολίτης», ο καταναλωτής. Το διακύβευμα αφορά μία εκ βάθρων αναθεώρηση της σχέσης ιδιωτικού-δημοσίου, που δεν αφήνει ανέπαφη τη θέση της αντιπροσωπευτικότητας και της δημοκρατικής νομιμοποίησης. Τα δύο μέσα που μελετούμε παρουσιάζουν ξεχωριστό ενδιαφέρον ως *par excellence* περιπτώσεις φορέων που όχι απλώς προβάλλουν την αναγκαιότητα αναθεώρησης αυτής της σχέσης, αλλά και επενδύουν σε αυτή.

#### 4. Η ΚΡΙΣΗ ΣΤΟΝ ΛΟΓΟ ΤΟΥ ΣΚΑΪ ΚΑΙ ΤΗΣ ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗΣ: Η ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΑΠΟ-ΙΔΕΟΛΟΓΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ

Η άποψη ότι η ιδεολογική χρήση ως γνώρισμα του δημοσιογραφικού λόγου συνδέεται με το ιδιοκτησιακό καθεστώς και την ιδεολογική ταυτότητα του

44. «Η στάση αυτή των συγκεκριμένων εφημερίδων [σ.σ. της *Καθημερινής* και των *Νέων*] τις καθιστά δράντα υποκείμενα ως προς τον προσδιορισμό της ατζέντας και ως προς τη διαμόρφωση της δημόσιας δράσης για τον καθορισμό, τη συνειδιποποίηση και την επίλυση των δημόσιων προβλημάτων, αποδίδοντάς τους έναν πρωταγωνιστικό ρόλο στη δημόσια σκηνή ως συνδιαχειριστών των δημόσιων πολιτικών». Ν. Λεάνδρος - Δ. Παπαδοπούλου - Μ. Ψυλλά, «Η “κρίση” στον Τύπο: μια θεματική και γλωσσολογική ανάλυση», *ό.π.*, σ. 252.

μέσου<sup>45</sup> ή ακόμα και η πιο γενική διατύπωση που χρησιμοποιήσαμε (ότι το περιεχόμενο του λόγου περί κρίσης που παράγεται από τα μέσα «προάγει» λιγότερο «σιωπηρά τις κυρίαρχες πεποιθήσεις και απόψεις των ελίτ» και κυρίως των πιο δυναμικών μερίδων τους) παραπέμπει αναγκαστικά σε μία συζήτηση γενικότερα περί ιδεολογίας η οποία λόγω του όγκου και του βάθους της παραμένει στο πλαίσιο αυτής της μελέτης απροσπέλαστη. Ωστόσο λόγω της σημασίας του νοηματικού άξονα της «απο-ιδεολογικοποίησης» στον λόγο ΣΚΑΪ και *Καθημερινής*, προτείνουμε ένα λειτουργικό ορισμό της ιδεολογίας, ώστε να καθίσταται κατανοήσιμο το μέγεθος της σημασίας αυτού του άξονα. Συγκεκριμένα, με υπόβαθρο την κλασική πλέον πραγμάτευσή της από τον Freedен,<sup>46</sup> προσεγγίζουμε την ιδεολογία ως «την οργάνωση του νοήματος του κοινωνικού μέσω πολιτικών εννοιών, με τρόπο τέτοιο που να εμπλέκεται άμεσα με τα επίδικα του δημόσιου λόγου και μάλιστα με την επίκληση ενός *minimum* ορθολογισμού».<sup>47</sup>

Με αυτή την έννοια, η οργάνωση του νοήματος της οικονομικής κρίσης από τα ΜΜΕ αποτελεί κατεξοχήν πεδίο διαπάλης για την ιδεολογική ηγεμονία, ανεξάρτητα αν τα αντιμαχόμενα υποκείμενα αυτοκατανοούνται ως τέτοια ή αν με όρους του Sartori λαμβάνουν μέρος σε αυτή τη διαμάχη ως φορείς ιδεολογικών συστημάτων πεποιθήσεων (όπου κυριαρχούν στοιχεία ισχυρής ιδεολογικής συνοχής) ή αντίθετα ως φορείς πραγματιστικών συστημάτων πεποιθήσεων (δηλαδή συστημάτων υψηλού «πραγματιστικού consensus», εφήμερων και χαλαρών δεσμών αλληλεγγύης και κερματισμένης αφοσίωσης σε πολλαπλά πεδία πίστης).<sup>48</sup> Το παράδοξο και το ενδιαφέρον ταυτόχρονα στα ΜΜΕ του δείγματος είναι ότι η συνεχής έκκληση για μια πραγματιστική θέαση της κρίσης αποκτά χαρακτηριστικά ολοένα και πιο συνεκτικής ιδεολογικής έγκλησης.

Ειδικότερα μια πρώτη βασική παρατήρηση σχετικά με την αναπαράσταση της οικονομικής κρίσης από τον ΣΚΑΪ και την *Καθημερινή* αφορά την αναπαράστασή της ως εθνικής κρίσης. Η έννοια της εθνικής κρίσης αφορά τις συνέπειες της κρίσης, καθώς δεν γίνεται διάκριση μεταξύ των κοινωνικών ο-

45. Στο ίδιο, σ. 244.

46. M. Freedен, *Ideologies and Political Theory: A Conceptual Framework*, Clarendon Press, Οξφόρδη 1996.

47. Γ. Μπιθυμήτρης, «Στρατηγικές του ελληνικού συνδικαλιστικού κινήματος στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης: η περίπτωση του κλάδου Μετάλλου», Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα 2010, σ. 36.

48. G. Sartori, «Politics, Ideology and Belief Systems», *The American Political Science Review*, τόμ. 63, τχ. 2, 1969, σ. 398-411.

μάδων που πλήττονται από αυτή,<sup>49</sup> των «θυσιών» που καλείται να επωμιστεί το αδιαφοροποίητο έθνος για την αντιμετώπισή της, αλλά και της ενδεδειγμένης στάσης της πολιτικής ηγεσίας, που συνοψίζεται στο πρόταγμα της «εθνικής συναίνεσης».<sup>50</sup> Είναι χαρακτηριστικός ο τίτλος της ανάρτησης στη στήλη «το blog του Άρη Πορτοσάλτε» στην ιστοσελίδα του ΣΚΑΪ: «Η εθνική ενότητα πρέπει να είναι απαίτηση των πολιτών». Στο άρθρο τονίζεται ότι δεδομένης της κρισιμότητας της κατάστασης για τη χώρα, ακόμη κι αν οι πολιτικές ελίτ δεν συγκλίνουν στην εμπέδωση της εθνικής ενότητας, αυτή «μπορεί να επιβληθεί από τα κάτω».<sup>51</sup>

Ενδεικτικά για την ανάδειξη της «εθνικής» διάστασης της κρίσης είναι τα κείμενα που πλαισιώνουν την εκστρατεία του ΣΚΑΪ «Όλοι μαζί, η Ελλάδα μπορεί», στην οποία προβάλλεται ως κυρίαρχη η έννοια της «αλληλοϋποστήριξης». Η εθνική αυτή διάσταση αποτυπώνεται γλαφυρά και στο διαφημιστικό βίντεο που συνοδεύει τη συγκεκριμένη εκστρατεία, στο οποίο προβάλλεται ένας χάρτης της ελληνικής επικράτειας με τη γαλανόλευκη ως φόντο, που λειτουργεί ως μετωνυμία του έθνους.<sup>52</sup>

Άμεσα συνδεδεμένη με την αφήγηση περί «εθνικής» κρίσης είναι η επιλογή των σημασιολογικών πεδίων αφενός του πολέμου<sup>53</sup> (είναι ενδεικτικό το επιχείρημα για την αναγκαιότητα μιας «πολεμική[ς]» κυβέρνηση[ς]<sup>54</sup>) και αφετέρου της νόσου/απειλής για τη ζωή ως μεταφορών για την κρίση. Ση-

49. <http://www.skai.gr/1003/press-office/article/143637/oloi-mazi-i-ellada-borei/?cid=35>. Επίσης, <http://www.skai.gr/news/folders/folder/?cid=82>.

50. *Καθημερινή*, κύριο άρθρο: «Εθνική συνεννόηση», 2/5/2010. Στ. Ζούλας, «Με εθνικό στόχο την απεξάρτηση», *Καθημερινή*, 6/6/2010· του ίδιου, «Με πολιτικά ότα μη ακούστων...», *Καθημερινή*, 11/7/2010. *Καθημερινή*, κύριο άρθρο: «Ωριμότητα και ευθύνη», 5/12/2010· επίσης: «Μίνιμουμ συμφωνία», 12/12/2010· επίσης: «Πολεμική» κυβέρνηση, 27/2/2011. Μπ. Παπαδημητρίου, «Η (νέα) διορία του Ιουνίου», *Καθημερινή*, 17/4/2011: «Ελπίζουμε, για το καλό της πατρίδας, οι άνθρωποι της Νέας Δημοκρατίας να έρθουν στα συγκαλά τους και να ακούσουν τη συνείδησή τους. Αν, στα τέλη Μαΐου, ο κ. Παπανδρέου δεν έχει επιτύχει μια ελάχιστη εθνική συνεννόηση, τα πράγματα θα είναι “σκούρα” ...αν τα κόμματα δεν έχουν ξεπεράσει τους ιδεοληπτικούς ενδοισμούς τους για το κράτος “τους”, η ελληνική οικονομία θα παραδοθεί πισθάγκωνα από τους βιαστές της... Οι εχθροί του έθνους θα έχουν κερδίσει αυτή την παρτίδα». Αλ. Παπαχελάς, «Σκληρά διλήμματα», *Καθημερινή*, 22/5/2011. Κ. Καλλίτσος, «Κίνδυνος ξαφνικού θανάτου και συναίνεση», *Καθημερινή*, 22/5/2011. *Καθημερινή*, κύριο άρθρο: «Είναι ικανοί για υπερβάσεις οι δύο ηγέτες;», 29/5/2011.

51. <http://portosalte.skai.gr/post/6350097032>, ανάρτηση 9/6/2011.

52. <http://www.skai.gr/player/TV?MMID=200281>.

53. Ενδεικτικά, βλ. Κ. Καλλίτσος, «Μπορούμε να κερδίσουμε τον πόλεμο;», *Καθημερινή*, 3/4/2011.

54. *Καθημερινή*, κύριο άρθρο: «Πολεμική» κυβέρνηση, 27/2/2011.

μασιολογικό επακόλουθο αυτών των μεταφορικών συστημάτων είναι η έννοια της «σωτηρίας», η οποία ταυτίζεται με την έξοδο από την κρίση, νοούμενη άλλοτε ως αποφυγή της χρεοκοπίας, άλλοτε ως αποκατάσταση της πιστοληπτικής αξιοπιστίας ή της νομισματικής σταθερότητας κ.λπ. Πάντως αυτό το σωτηριολογικό πρόταγμα φαίνεται να αναφέρεται πρωτίστως σε δημοσιονομικούς στόχους και λιγότερο σε κοινωνικούς, όπως η μείωση του ποσοστού ανεργίας ή η άμβλυση της κοινωνικής ανισότητας. Σε κάθε περίπτωση η εδραίωση της έννοιας της σωτηρίας είναι καθοριστική ως νομιμοποιητικό πλαίσιο αναφοράς για μια σειρά πολιτικών που εντάσσονται στο λεγόμενο Μνημόνιο και προβάλλονται ως απαραίτητες προϋποθέσεις για την υπέρβαση της κρίσης.

Τα παραπάνω οδηγούν στην εδραίωση της κατάστασης «εκτάκτου ανάγκης» σε κυρίαρχη αναφορά του υπό μελέτη ερμηνευτικού παραδείγματος.<sup>55</sup> Όσον αφορά τον τρόπο λήψης αποφάσεων, η αποδοχή της κατάστασης εκτάκτου ανάγκης υποστηρίζει την επιχειρηματολογία για την ανάγκη ενίσχυσης του ρόλου της εκτελεστικής εξουσίας, με συνακόλουθη υποβάθμιση της νομοθετικής: «Έχουμε ανάγκη... από μια ισχυρή κυβέρνηση έκτακτης ανάγκης. Σε μια χώρα που βρίσκεται σε πόλεμο».<sup>56</sup> Η αδυναμία μάλιστα ΠΑΣΟΚ και Ν.Δ. να επιτύχουν τη συνιστώμενη συναίνεση χαρακτηρίζεται από την *Καθημερινή* ως «απειλή» για τη «διατήρηση του συστήματος».<sup>57</sup> Η ελληνική πολιτική «άρχουσα τάξη» επικρίνεται για έλλειμμα πατριωτισμού, ενώ ως λύση υπό το καθεστώς της έκτακτης ανάγκης προβάλλεται η ακόλουθη:

«Για όλα αυτά υπάρχει μια λύση, με χαρακτηριστικά βοναπαρτισμού. Μια ολιγομελής κυβέρνηση εθνικής σωτηρίας, από τεχνοκράτες με αίσθηση της πολιτικής και πολιτικούς με επίγνωση, με ενιαία πολιτική αντίληψη, που θα πουν όλη την αλήθεια, θα δεσμευθούν ότι μέχρι το 2013 θα επιτύχουν σαφείς στόχους, θα σώσουν τη χώρα και μετά θα ακολουθήσει ο καθένας τον δρόμο του».<sup>58</sup>

Άμεσα συνδεδεμένη με την υποβάθμιση των ταξικών έναντι των εθνικών αναφορών στην περιγραφή της κρίσης είναι και η συστηματική απαξίωση

55. Ενδεικτικά η έννοια παρατίθεται στο Ν. Ξυδάκης, «Η διάσωση απαιτεί πρωτότυπα εργαλεία», *Καθημερινή*, 6/6/2010.

56. Κ. Καλλίτσος, «Τι θα κάνει ο κ. Γ. Παπανδρέου», *Καθημερινή*, 13/3/2011. Επίσης *Καθημερινή*, κύριο άρθρο: «Διακυβέρνηση σιβαρά, τώρα», 30/5/2010.

57. Αγγ. Στάγκος, «Κυβέρνηση και ΝΔ "απειλούν" το σύστημα», *Καθημερινή*, 6/3/2011.

58. Κ. Καλλίτσος, «Τέλος χρόνου», *Καθημερινή*, 8/5/2011.

των ιδεολογικών και κομματικών διαιρέσεων και η συνακόλουθη προβολή των εννοιών της ευθύνης και της αποτελεσματικότητας, που θεωρούνται ως οι μόνες αρμόζουσες ενώπιον του εθνικού κινδύνου.<sup>59</sup> Σε αυτού του είδους τον λόγο μπορούμε να διακρίνουμε επιβιώσεις διαστάσεων του αντι-ολοκληρωτικού παραδείγματος, όπως αναπτύχθηκε κατά τη μεταπολεμική περίοδο. Στο πλαίσιο εκείνου του παραδείγματος απορριπτόταν όχι μόνο η φασιστική ή η κομμουνιστική ιδεολογία ως επικίνδυνη, αλλά συνολικά η ιδεολογία ως τέτοια. Αντίθετα οι στόχοι της ανάπτυξης, της αύξησης της παραγωγικότητας και του εκουγχρονισμού προβάλλονταν ως αποϊδεολογικοποιημένοι στόχοι που θα εξασφάλιζαν την κοινωνική ευημερία.<sup>60</sup> Επιπλέον, οι έννοιες αυτές αποτελούν βασικά σημεία αναφοράς του συντηρητικού λόγου, τόσο στις παλαιότερες όσο και στις σύγχρονες εκδοχές του.<sup>61</sup>

Στην τρέχουσα αφήγηση για την κρίση ο αποϊδεολογικοποιημένος στόχος της ανάπτυξης προβάλλει ως ο κατεξοχήν εθνικός στόχος. Η ιδεολογική ταυτότητα των πολιτικών δρώντων υποκαθίσταται από την έννοια της ευθύνης,<sup>62</sup> αλλά και από την έννοια της κοινής λογικής και την επίκληση του μέσου πολίτη.<sup>63</sup> Το αντικείμενο της πολιτικής στην Ελλάδα της κρίσης γίνεται αντιληπτό ως «οι λογικές απαιτήσεις έλλογων ανθρώπων».<sup>64</sup> Στο πλαίσιο αυτό η ιδεολογία απορρίπτεται ως άτοπη, καθώς ζητούμενο είναι οι «βιώσιμες λύσεις σε πραγματικά προβλήματα».<sup>65</sup> Το ακόλουθο απόσπασμα είναι αντιπροσωπευτικό αυτής της επιχειρηματολογίας:

59. Δ. Θωμάς, «Η ιδεολογία ως ψευδεπίγραφος πατριωτισμός», <http://www.skai.gr/news/opinions/article/184213/i-ideologia-os-pseudepigrafos-patriotismos—24-10-2011/>.

60. C.S. Maier, «Alliance and Autonomy: European identity and US foreign policy objectives in the Truman years», στο M.J. Lacey (επιμ.), *The Truman Presidency*, Cambridge: University Press, Cambridge 1989, σ. 273-298· του ίδιου, «The Politics of Productivity: Foundations of American International Economic Policy after World War II», στο P.J. Katzenstein (επιμ.), *Between Power and Plenty: The Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, University of Wisconsin Press, Madison 1978, σ. 23-49.

61. Ενδεικτικά, σχετικά με την απόρριψη της ιδεολογίας και την υποκατάστασή της από τον ορθό λόγο, και τον ρεαλισμό από τη συντηρητική σκέψη, βλ. D. Bell, *The End of Ideology: On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties*, Νέα Υόρκη 1962. M. Oakeshott, *Rationalism in politics and other essays*, Methuen, Λονδίνο 1962.

62. *Καθημερινή*, κύριο άρθρο: «Υπεύθυνη ηγεσία», 20/6/2010.

63. Κ. Καλλίτσης, «Είμαστε μια ωραία ατμόσφαιρα», *Καθημερινή*, 6/6/2010. Π. Μανδραβέλης, «Κατάσταση διπολικής διαταραχής», *Καθημερινή*, 13/6/2010· του ίδιου, «Τα ελέω κράτους μονοπώλια», *Καθημερινή*, 13/6/2010.

64. <http://portosalte.skai.gr/post/6350097032>, ανάρτηση 9/6/2011.

65. Ν. Κωνσταντάρα, «Τα άκρα και το κενό», *Καθημερινή*, 20/6/2010.

«Ο στόχος στον οποίο πρέπει να παραμείνουμε προσπλωμένοι είναι “σχεδόν λογιστικός”... Η κυβέρνηση έχει έναν και μοναδικό βαθμό “ελευθερίας”. Να πιάσει, κάθε τρίμηνο, τον εκάστοτε συγκεκριμένο στόχο... Η Ελλάδα έχει λίγο και πολύτιμο χρόνο να οργανώσει τις άμυνές της. Να ελπίσουμε ότι δεν θα σπαταληθεί σε ανόπτες, δίθην “ιδεολογικές”, πλην όμως μικρονοϊκές πολιτικές προδοσίες».<sup>66</sup>

Ωστόσο, παρά τη δέσμευση σε μια «αποϊδεολογικοποιημένη» προσέγγιση, όταν η ερμηνεία της κρίσης αξιώνει θεμελίωση στον ιστορικό χρόνο, το ερμηνευτικό κλειδί ανάγεται αναπόφευκτα σε ιδεολογικά σχήματα: η επίκληση του «αεριτζίδικου ελληνικού καπιταλισμού», με τους κρατικοδίαιτους καπιταλιστές που με όχημα ένα προσοδοθηρικό και διαβρωμένο μεταπολιτευτικό πολιτικό σύστημα εφορμούν στο δημόσιο χρήμα εις βάρος των υγιών επιχειρηματιών δυνάμεων, συμπληρώνεται από την ανάδειξη της ανάγκης της νέας ή ικανής διακυβέρνησης.<sup>67</sup> Όπως θα δούμε και παρακάτω, η νέα διακυβέρνηση αποσυνδέεται σταδιακά από τις αγκυλώσεις της λογοδοσίας είτε αυτή εμπεριέχεται σε θεσμούς συλλογικής εκπροσώπησης (συνδικάτα, κόμματα) είτε στην κοινοβουλευτική αντιπροσώπηση.

Παρά το γεγονός ότι μία έστω μαχητική «αποϊδεολογικοποιημένη» επικοινωνιακή πρακτική δεν αποτελεί κάτι το καινοφανές στο πλαίσιο του συντηρητικού λόγου, κατά τη γνώμη μας η σημασία της ως αντιφατική μετάβαση από πραγματιστικά συστήματα πεποιθήσεων σε ιδεολογικά (παρά και μάλιστα διά της «αντι-ιδεολογικής» ρηματικής πρακτικής) αυξάνει στην παρούσα κοινωνικοπολιτική συγκυρία, ειδικά αν τη δούμε σε συνδυασμό με τις υπόλοιπες διαστάσεις του λόγου των υπό εξέταση μέσων.

## 5. Η ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΟΥ ΑΝΤΙ-ΛΑΪΚΙΣΜΟΥ: Η ΚΡΙΣΗ ΩΣ ΕΘΝΙΚΟ ΠΑΡΑΓΩΓΟ ΤΟΥ ΜΕΤΑΠΟΛΙΤΕΥΤΙΚΟΥ ΛΑΪΚΙΣΜΟΥ

Όπως είδαμε, παρά την αποκλήρυσή της η έννοια της ιδεολογίας αποτέλεσε κεντρικό στοιχείο στο πλαίσιο του λόγου περί κρίσης. Η ερμηνεία των αιτίων της κρίσης θέτει στο στόχαστρό της την ιδεολογία του λαϊκισμού, στην ιστορική και στη συγχρονική της διάσταση. Όπως και στην περίπτωση της ι-

<sup>66</sup> Μπ. Παπαδημητρίου, «Να μην προδώσουμε το ευρώ», *Καθημερινή*, 6/6/2010.

<sup>67</sup> Π. Μανδραβέλης, «Η καραμέλα της ανάπτυξης», *Καθημερινή*, 9/5/2010· του ιδίου, «Μία κρίση με πολλά πρόσωπα», *Καθημερινή*, 30/5/2010.

δεολογίας, η εννοιολόγηση του λαϊκισμού σε θεωρητικό επίπεδο<sup>68</sup> συναντά μεγάλες δυσκολίες οι οποίες μεγεθύνονται εξαιτίας της σύγχυσης μεταξύ της θεωρητικής και καθημερινής χρήσης του όρου. Όπως επισημαίνει ο Λυριντζής, η καθημερινή χρήση παραπέμπει σε κριτήρια δράσης όπως η προσέλευση ψηφοφόρων με δημαγωγικά μέσα, απόντων ορθολογικών προταγμάτων. Ο αντι-λαϊκισμός θα μπορούσε να ορισθεί ως εναντίωση σε αυτόν τον τρόπο οργάνωσης της δράσης, η οποία συνδέεται με τη διατήρηση κεκτημένων και τη διεκδίκηση επιμέρους αιτημάτων και αντιπαραθέτει μια ορθολογική επιλογή που υλοποιείται με βάση το κοινό καλό και συμπυκνώνεται στο πρόταγμα του εκσυγχρονισμού.<sup>69</sup>

Θεωρητικά, η έννοια του λαϊκισμού όπως την έχει επεξεργασθεί ο Μουζέλης,<sup>70</sup> ως τρόπος οργάνωσης της πολιτικής συμμετοχής, κινητοποίησης και ένταξης των μαζών στην πολιτική, εστιάζει στη λογική της πολιτικής δράσης, τα οργανωτικά χαρακτηριστικά, τη χαρακτηριστική ηγεσία. Μια άλλη μεγάλη θεωρητική συμβολή είναι αυτή του Laclau,<sup>71</sup> ο οποίος αναδεικνύει την πολιτική δράση ως σειρά ισοδυναμιών μέσω των οποίων συγκροτείται μια πολιτική ενότητα γύρω από σύμβολα που κινητοποιούν μια ετερόκλητη ομάδα εναντίον ενός φανταστικού ή πραγματικού εχθρού. Σύμφωνα με αυτή την προσέγγιση, κάθε πολιτική δράση εμπεριέχει σε κάποιο βαθμό τον

68. Λόγω της πληθώρας των προσεγγίσεων στην έννοια του λαϊκισμού και της ελαστικότητας της έννοιας, διευκρινίζουμε ότι ακολουθούμε την προσέγγιση του Χρ. Λυριντζή (όπως παρατίθεται στο άρθρο των Χρ. Λυριντζή - Μ. Σπουρδαλάκη) σύμφωνα με την οποία «ο λαϊκισμός θα πρέπει να γίνεται αντιληπτός ως συγκεκριμένος τρόπος σύλληψης και παρουσίασης της κοινωνικής και πολιτικής πραγματικότητας. Με άλλα λόγια, αυτό που χαρακτηρίζει τον λαϊκισμό δεν είναι συγκεκριμένες ιδέες ή συγκεκριμένες πολιτικές αλλά η “εσωτερική λογική” του, ο τρόπος που οργανώνει και παρουσιάζει τον πολιτικό χώρο. Λαϊκισμός είναι η έκφραση της ισοδυναμίας, κατά την οποία διαφορετικά αλλά ισοδύναμα μεγέθη εξισώνονται δημιουργώντας μια πλάσματική και επιφανειακή ισοότητα... Πρόκειται δηλαδή για μια λογική άσκησης και παραγνώρισης της εξουσίας, η οποία σε δεδομένες κοινωνικές συνθήκες μπορεί να είναι πολύ αποτελεσματική» Χρ. Λυριντζής - Μ. Σπουρδαλάκης, «Περί λαϊκισμού. Μια σύνθεση με αφορμή την ελληνική βιβλιογραφία», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τχ. 1, Ιανουάριος 1993, σ. 149.

69. Χρ. Λυριντζής, «Θεωρητικές προσεγγίσεις και πρακτικές επιπτώσεις: Όψεις του λαϊκισμού στην Ελλάδα», ανακοίνωση στο επιστημονικό Συνέδριο του Τμήματος Πολιτικών Επιστημών του ΑΠΘ «Λαϊκισμός, αντιλαϊκισμός και δημοκρατία», 27-28/1/201.

70. Ν. Μουζέλης, *Κοινοβουλευτισμός και εκβιομηχάνιση στην ημiperiferία*, Θεμέλιο, Αθήνα 1987, σ. 141-145, 157-164. Επίσης του ίδιου, «Λαϊκισμός: ένας νέος τρόπος ένταξης των μαζών», στο Ν. Μουζέλης - Θ. Λίποβατς - Μ. Σπουρδαλάκης (επιμ.), *Λαϊκισμός και πολιτικά*, Γνώση, Αθήνα 1989, σ. 21-45.

71. E. Laclau, *On Populist Reason*, Verso, Λονδίνο-Νέα Υόρκη 2005.

λαϊκισμό, αφού δεν μπορεί να υπάρξει χωρίς προσπάθεια ενοποίησης των προσδοκιών εκείνων στους οποίους απευθύνεται. Παρά τις αναλυτικές αδυναμίες που συνεπάγεται μια τέτοια διευρυμένη θεώρηση, μπορεί να φανεί ιδιαίτερα χρήσιμη, όπως θα δούμε, στην κριτική ανασκευή ενός λόγου που στοχοποιεί και αποκρυσώνει σε βαθμό εμμονής κάθε στοιχείο λαϊκισμού. Η δαιμονοποίηση του λαϊκισμού, που ενσαρκώνει ο μαχητικός αντι-λαϊκισμός, μπορεί λιγότερο ή περισσότερο συστηματικά να διολισθαίνει σε ενοχοποίηση της ίδιας της πολιτικής δράσης, στον βαθμό που απευθύνεται, λογοδοτεί σε και επικυρώνεται από τον λαό.

Η επίμονη καταδίκη του λαϊκισμού από το συγκρότημα ΣΚΑΪ-*Καθημερινής*, η συσχέτισή του με την ερμηνεία της κρίσης ως ελληνικής παθογένειας, που υποβαθμίζει τη διεθνή της διάσταση,<sup>72</sup> μας επιτρέπει να κάνουμε λόγο για αντιλαϊκισμό που καταλήγει σε μια απλουστευτική και μανιχαϊστική θεώρηση των αιτιών της κρίσης. Για την αποτυχία της Ελλάδας να επωφεληθεί της εισόδου στο ευρώ και την εμφάνιση της κρίσης, η *Καθημερινή* σημειώνει:

«Για όλες αυτές τις στρεβλώσεις διόλου δεν ευθύνεται η Ευρωπαϊκή Ένωση ή τα κράτη-μέλη που τη συγκροτούν, αλλά η ελληνική ιδιορρυθμία και η αδυναμία του πολιτικού συστήματος της χώρας να λειτουργήσει με τρόπο παραδειγματικό για τους πολίτες».<sup>73</sup>

Είναι ενδιαφέρον ότι η έμφαση στη σημασία του λαϊκισμού για την κατανόηση της ελληνικής ιδιαιτερότητας αποδίδεται με βιολογικού τύπου μεταφορές, που υποστηρίζουν την αντίληψη περί «παθογένειας», και παρουσιάζεται ως στοιχείο του «ελληνικού DNA».<sup>74</sup>

Επίσης ενδιαφέρουσα είναι η επιχειρούμενη σύνδεση της ηγεμονίας του λαϊκισμού με συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες, οι οποίες τελικά βαρύνονται με την αποτυχία του εκουγχρονιστικού εγχειρήματος:

72. Ενδεικτικά, Ν. Κωνσταντάρας, «Η μεγάλη μοναξιά», *Καθημερινή*, 6/6/2010: «...η πίεση δεν προέρχεται από κάποιον εξωτερικό παράγοντα, αλλά από τη χρεοκοπία του ίδιου του οικονομικού και πολιτικού μοντέλου μας... Ζούμε μια κρίση ταυτότητας σε ατομικό και κοινωνικό επίπεδο... Παραμένουμε θύματα των αδύναμων θεομών, της έλλειψης προσωπικής πειθαρχίας και της ανομίας που μας έφεραν έως εδώ». Αλ. Παπαχέλας, «Πτώχευση της πολιτικής», *Καθημερινή*, 6/6/2010· του ίδιου, «Νοοτροπία λαϊκισμού», *Καθημερινή*, 20/6/2010. Κ. Ιορδανίδη, «Το τέλος μιας εποχής», *Καθημερινή*, 20/6/2010.

73. Κ. Ιορδανίδης, «Το τέλος του μύθου», *Καθημερινή*, 27/6/2010.

74. Αλ. Παπαχέλας, «Το DNA του λαϊκισμού», *Καθημερινή*, 22/8/2010. Ν. Κωνσταντάρας, «Μόνη σωτηρία η επιτυχία», *Καθημερινή*, 9/5/2010.

«Κι ενώ η Ελλάδα ήταν έτοιμη να ξεκινήσει τον δύσκολο δρόμο του εκσυγχρονισμού των παραγωγικών, δηλαδή των επιχειρηματικών της, δομών, σαρώθηκε από το τσουνάμι του λαϊκισμού που καθιέρωσε τους μικρομεσαίους σε ρόλο “ταξικών” συμμάχων της αγροτιάς, των εργατών και των καταπιεσμένων κρατικών υπαλλήλων –μ’ αυτή τη σειρά!».<sup>75</sup>

Κομβικής σημασίας για το αντι-λαϊκιστικό επιχείρημα είναι η επίκληση και η ερμηνεία του πρόσφατου ιστορικού παρελθόντος, η αποτίμηση της Μεταπολίτευσης, και ιδίως της δεκαετίας του 1980 ως της κατεξοχινή περιόδου του ελληνικού λαϊκισμού. Στο πλαίσιο αυτού του λόγου, η Μεταπολίτευση εμφανίζεται ως έκφραση της παθογένειας της ελληνικής περίπτωσης.<sup>76</sup> Η έννοια της αναδιανομής και της μερικής άμβλυσης των ανισοτήτων απουσιάζει από τις σχετικές αναφορές και υποκαθίσταται από την έμφαση στις σπάταλες, ανορθολογικές πολιτικές του «διογκωμένου» κράτους.<sup>77</sup> Η απαξίωση των πολιτικών ελίτ της Μεταπολίτευσης (ανικανότητα, ευτελής επίπεδο) είναι βασικό σημείο αναφοράς αυτού του λόγου.<sup>78</sup> Το ελληνικό πολιτικό σύστημα περιγράφεται ως ο «μέγας ασθενής».<sup>79</sup> Στις γενεσιουργές αιτίες της κρίσης συγκαταλέγεται η «διαρκώς φθίνουσα ποιότητα» του πολιτικού προσωπικού, ιδίως σε σύγκριση με την ιδεώδη «βενιζελική κυβέρνηση των αρίστων».<sup>80</sup> Η καταγγελία των πολιτικών ελίτ της Μεταπολίτευσης αποτυπώνεται γλαφυρά στην ακόλουθη αναφορά της *Καθημερινής*:

«το πρόβλημά μας είναι μια ιθύνουσα τάξη και κυρίαρχη κουλτούρα η οποία εκμαύλισε όλα τα καλά στοιχεία του Έλληνα... Η κρίση που βιώνουμε σήμερα δεν είναι μόνο οικονομική. Κατέρρευσε ένα σύστημα αξιών

75. Μπ. Παπαδημητρίου, «Διαλογή νέου επιχειρείν», *Καθημερινή*, 12/9/2010.

76. Ν. Κωνσταντάρας, «Από το 1989 στο 2010», *Καθημερινή*, 25/7/2010. Αλ. Παπαγελάς, «Πήραμε τη ζωή μας...», *Καθημερινή*, 13/3/2011. Επίσης, Άρης Πορτοσάλτε, «Έως πότε θα μας ταλαιπωρεί η δυσκοιλιότητα της πασοκοδημοκρατίας;», 14/2/2011. Αλ. Παπαγελάς, «Το επώδυνο τέλος της Μεταπολίτευσης», *Καθημερινή*, 30/5/2010. <http://www.skai.gr/news/articles/article/162921/eos-pote-tha-mas-taliporei-i-duskoiliotita-tis-pasokodimokratias/>.

77. «...υπερτροφικό, αντιπαραγωγικό, υδροκέφαλο κράτος»· Τ. Καραϊσκάκη, «Το προκάλλυμα του χάους», *Καθημερινή*, 12/9/2010.

78. Στ. Ζούλα, «Με πολιτικόν πρότυπο τον κ. Τσοχατζόπουλο;», *Καθημερινή*, 13/6/2010. Κ. Ιορδανίδης, «Εκτός οικονομικού ελέγχου», *Καθημερινή*, 13/2/2011. Στ. Ζούλα, «Επιπλέον ως φελλοί οι δύο ναυαγίσαντες», *Καθημερινή*, 2/5/2010.

79. Κ. Ιορδανίδης, «Ο μέγας ασθενής», *Καθημερινή*, 2/5/2010.

80. Ν. Χρυσολωρά, «Από τα χρόνια της αθωότητας στην εποχή της διαφθοράς», *Καθημερινή*, 13/6/2010.

πάνω στο οποίο κτίσθηκε η κοινωνία μας τα τελευταία 30 χρόνια. Οι οπαδοί του λαϊκισμού επιχειρούν να μας πείσουν ότι όλα ήταν εντάξει πριν από το Μνημόνιο. Ε, λοιπόν δεν ήταν! Είχαμε πάρει ένα πολύ στραβό δρόμο και το πληρώσαμε».<sup>81</sup>

Η σύμφωνα με μια πιο λακωνική τοποθέτηση: «Δεν χρεοκοπήσαμε τυχαία. Πληρώνουμε τις υπερβολές, τον λαϊκισμό, την ισοπέδωση 30 ετών... πήραμε τη ζωή μας λάθος!».<sup>82</sup>

Ο Ανδρέας Παπανδρέου προβάλλεται ως το κατεξοχήν σύμβολο του μεταπολιτευτικού λαϊκισμού ενώ, όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται, «η ηγεμονία του όμως δεν τέλειωσε με τον θάνατό του, αλλά συνεχίζεται μέχρι σήμερα στο μυαλό μας...».<sup>83</sup> Είναι ενδεικτική εξάλλου η προτροπή που απευθύνει στον Γ. Παπανδρέου ο Άρης Πορτοσάλτε από την ιστοσελίδα του ΣΚΑΪ: «Γιώργο, γκρέμισε όσα έκτισε ο πατέρας σου!».<sup>84</sup>

Η διόγκωση του κράτους, ο δρόμος «της απώλειας» όπως αποδίδεται μεταφορικά, θεωρείται υπεύθυνη για την αναιμική ανάπτυξη της κοινωνίας πολιτών.<sup>85</sup> Παράλληλα η ευθύνη για τη γένεση της κρίσης αποδίδεται αποκλειστικά στον δημόσιο τομέα, ενώ ο ιδιωτικός εμφανίζεται ως ένα άμοιρο ευθυνών θύμα της κρίσης και της επιζήμιας δράσης του δημοσίου.<sup>86</sup> Αν και σε άλλα σημεία ασκείται κριτική σε εκείνο το κομμάτι του επιχειρηματικού κόσμου που ευημερούσε χάρη στους πόρους του ελληνικού δημοσίου, αυτού του είδους οι εκφάνσεις του ελληνικού κεφαλαίου θεωρούνται μια μη «αυθεντική» μορφή της ιδιωτικής πρωτοβουλίας και υποστηρίζεται ότι η κρίση θα βοηθήσει στην επικράτηση των «υγιών» επιχειρήσεων.<sup>87</sup> Ο κρατισμός θεωρείται εν τέλει υπεύθυνος και για τη στρεβλή ανάπτυξη της ελληνικής επιχειρηματικότητας.<sup>88</sup>

81. Αλ. Παπαχελάς, «Οι δύο Ελλάδες», *Καθημερινή*, 13/2/2011.

82. Αλ. Παπαχελάς, «Πήραμε τη ζωή μας...», *Καθημερινή*, 13/3/2011.

83. Αλ. Παπαχελάς, «Το “στυλ Ανδρέα”», *Καθημερινή*, 20/3/2011.

84. Άρης Πορτοσάλτε, «Γιώργο, γκρέμισε όσα έκτισε ο πατέρας σου!». Ο κ. Παπανδρέου καλείται να αντικαταστήσει την παλαιά αντίληψη για το κράτος με τη νέα», 8/12/2010. <http://www.skai.gr/news/articles/article/158104/giorgo-gremise-osa-ektise-o-pateras-sou/>.

85. Μπ. Παπαδημητρίου, «Μπορούμε αν το πιστέψουμε», *Καθημερινή*, 13/6/2010. Ν. Ξυδάκης, «Εντός ιστορίας, χωρίς θαύμα», *Καθημερινή*, 29/5/2011.

86. *Καθημερινή*, κύριο άρθρο: «Οι επιχειρήσεις», 4/7/2010. Μπ. Παπαδημητρίου, «Ποιον προστατεύει η κυβέρνηση;», *Καθημερινή*, 11/7/2010.

87. Κ. Καλλίτσος, «Οι ευθύνες της ελληνικής επιχειρηματικότητας», *Καθημερινή*, 11/7/2010. Επίσης, Αλ. Παπαχελάς, «Κρίσιμος Σεπτέμβριος», *Καθημερινή*, 11/7/2010.

88. Π. Μανδραβέλης, «Οι φόροι και τα κίνητρα», *Καθημερινή*, 22/8/2010.

Τελικά στο πλαίσιο αυτού του αντι-λαϊκιστικού λόγου η ηθικοποίηση των αιτιών της κρίσης είναι αναπόφευκτη καθώς λαϊκισμός και πελατειακές σχέσεις αντιμετωπίζονται ως «αμαρτίες»<sup>89</sup> του «ancient regime» για τις οποίες πολιτικό σύστημα και πολίτες οφείλουν να πληρώσουν: «Το πάρτι τέλειωσε, εδώ και καιρό... Εμείς χρωστάμε και πρέπει, χλωρά και ξερά, να πληρώσουμε για τις συσσωρευμένες αμαρτίες δεκαετιών».<sup>90</sup> Ως γνήσιος φορέας του λαϊκισμού, ιδρυτική συνθήκη και ταυτόχρονα υποκείμενο του «ancient regime», η πυκνή κομματική παρουσία στη Μεταπολίτευση στοχοποιείται ως παθογένεια την οποία το σύστημα οφείλει να αποβάλλει.

#### 6. Η ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΟΥ ΑΝΤΙΚΟΜΜΑΤΙΚΟΥ ΛΟΓΟΥ: ΑΠΑΞΙΩΣΗ ΤΩΝ ΠΑΡΑΔΟΣΙΑΚΩΝ ΣΥΛΛΟΓΙΚΩΝ ΜΟΡΦΩΝ ΕΚΠΡΟΣΩΠΗΣΗΣ, ΠΡΙΜΟΔΟΤΗΣΗ ΤΗΣ «ΤΕΧΝΟΚΡΑΤΙΑΣ» ΚΑΙ ΛΑΝΘΑΝΟΝ ΑΥΤΑΡΧΙΣΜΟΣ

Η απaréσκεια προς την ιδεολογία εκφράζεται και σε σχέση με τις παραταξιακές-κομματικές διαιρετικές τομές, αλλά και σε ό,τι αφορά την αξιολόγηση των κυβερνήσεων και του πολιτικού προσωπικού εν γένει. Η διάσταση αυτή είναι εμφανής τόσο στην κριτική που ασκείται στις πολιτικές ελίτ και στην απόδοση ενοχής σε αυτές για την κρίση, όσο και στις λύσεις που προτείνονται για την αντιμετώπιση της κρίσης. Οι πολιτικές ελίτ όντας στο πλαίσιο αυτής της ανάλυσης συστατικό στοιχείο του προβλήματος εξαιρούνται από τη λύση του. Το παρακάτω απόσπασμα όπου τα ελληνικά πολιτικά κόμματα επικρίνονται γιατί δεν έχουν αντικαταστήσει πλήρως τις ιδεολογικές αναφορές με την έννοια της «διαχείρισης» και της αποτελεσματικότητας, ενώ η ιδεολογία αντιμετωπίζεται ως ανορθολογικό φαινόμενο, είναι χαρακτηριστικό:

«Ο διπολισμός στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες προσαρμόσθηκε στον ανταγωνισμό για την πολιτική διαχείριση μιας περίπου ίδιας επιλογής, χωρίς ιδεολογικές προκαταλήψεις και πολιτικές καινοτομίες. Η προσαρμογή αυτή στη χώρα μας άρχισε καθυστερημένα, με την πρώτη πρωθυπουργία Σημίτη, αλλά την νόθευσε ο ίδιος, κατά τη δεύτερη θητεία του. Έκτοτε το περιεχόμενο της πολιτικής αντιπαράθεσης στη χώρα μας παραμένει συγκεχυμένο και ευμετάβολο. Ενώ η πλειονότητα των ψηφο-

89. Στ. Ζούλας, «Η εξομολόγηση και η μετάνοια», *Καθημερινή*, 5/12/2010. Επίσης Αλ. Παπαγελάς, «Μια ιστορική ομιλία», *Καθημερινή*, 12/12/2010.

90. Αλ. Παπαγελάς, «Όλα είναι στο χέρι μας», *Καθημερινή*, 2/5/2010.

φόρων έχει αντιληφθεί ότι επιλέγει διαχειριστή μιας εν πολλοίς συγκεκριμένης πολιτικής, τα κόμματά μας πολιτεύονται προσφέροντας δίθην εναλλακτικές λύσεις, με σοσιαλιστικό, φιλελεύθερο ή “ελληνολαϊκό” περιεχόμενο. Αν μέχρι σήμερα η τακτική αυτή ιδίως των μεγάλων κομμάτων συνιστούσε προσπάθεια παραμυθίας και εξαπατήσεως των ψηφοφόρων, σήμερα ταυτίζεται με πολιτική παράνοια».<sup>91</sup>

Σε αυτό το πλαίσιο, αξίζει να δοθεί έμφαση στη θετική προβολή του «γνήσιου» καραμανλισμού, σε αντιδιαστολή προς τις «ψευδεπίγραφες» τρέχουσες εκδοχές. Ο ορισμός του γνήσιου καραμανλισμού από την *Καθημερινή* είναι αποκαλυπτικός για την προβολή των στοιχείων της αποτελεσματικότητας, της αποφασιοκρατίας έναντι συγκεκριμένων ιδεολογικών και πολιτικών προταγμάτων: «χαρακτηρίζεται –πολύ απλά– από τη συνέπεια λόγων και πράξεων, το χρηστό πολιτικό ήθος, τη γνώση της αλήθειας από τον πολίτη, τον αντιλαϊκισμό· δηλαδή την εφαρμογή του δόγματος “προτιμώ να είμαι χρήσιμος, παρά ευχάριστος”, την αποφασιστικότητα και την αποτελεσματικότητα».<sup>92</sup>

Ένα αίτημα λοιπόν που απευθύνεται στο πολιτικό σύστημα είναι ο μετασχηματισμός του προκειμένου να πληροί τις ιδιότητες της υπευθυνότητας και της αποτελεσματικότητας, αίτημα που αν υλοποιείτο θα συγκαταλεγόταν στις θετικές συνέπειες της κρίσης.<sup>93</sup>

«Το κυριότερο της έλλειμμα, όμως, είναι αυτό της πολιτικής ηγεσίας. Χρειαζόμαστε επείγοντως πολιτικούς που θα αγνοούν το πολιτικό κόστος και δεν θα ασχολούνται συνεχώς με την επικοινωνιακή τους προβολή. Πολιτικούς αποφασιστικούς, οι οποίοι θα καταλαβαίνουν τι θα πει ισορροπία εσόδων-εξόδων, θα λειτουργούν τεχνοκρατικά και με επαγγελματισμό και θα είναι ήδη καταξιωμένοι στην κοινωνία και την αγορά. Δυστυχώς τα κόμματα διαθέτουν ελάχιστους τέτοιους ανθρώπους και γι’ αυτό χρειαζόμαστε να εισέλθει νέο αίμα στην πολιτική».<sup>94</sup>

Πέραν των χαρακτηριστικών της αναποτελεσματικότητας και της διαφθοράς που της αποδίδεται, η πολιτική τάξη επικρίνεται ως αδύναμη να προωθήσει δυσάρεστες, αλλά αναγκαίες για τη σωτηρία της χώρας πολιτικές διότι

91. Στ. Ζούλας, «Με εθνικό στόχο την ανεξάρτητο», *Καθημερινή*, 6/6/2010.

92. Στ. Ζούλας, «Ο ψευδεπίγραφος “καραμανλισμός”», *Καθημερινή*, 17/4/2011.

93. Π. Μανδραβέλης, «Οι δευτερογενείς επιπτώσεις της κρίσης», *Καθημερινή*, 1/3/2011.

94. *Καθημερινή*, κύριο άρθρο: «Το καθήκον της ηγεσίας», 13/3/2011.

είναι εγκλωβισμένη στη λογική του «πολιτικού κόστους».<sup>95</sup> Ωστόσο από το πλήθος των συστηματικών αναφορών προκύπτει ότι υπό την έννοια του πολιτικού κόστους ασκείται κριτική στην ίδια την έννοια της εκπροσώπησης και της λογοδοσίας που διέπει τη σχέση εντολέα-εντολοδόχου ή εκπροσώπου-εκπροσωπούμενου. Ακριβώς επειδή υπόκειται σε αυτή τη σχέση λογοδοσίας, οι βουλευτές θεωρούνται ακατάλληλοι για να υπηρετήσουν ως υπουργοί της κυβέρνησης «εθνικής σωτηρίας», που κρίνεται αναγκαία στην παρούσα συγκυρία. Με βάση αυτό το σκεπτικό προτείνεται ως αναγκαίο μέτρο η καθιέρωση του ασυμβίβαστου μεταξύ της βουλευτικής και της υπουργικής ιδιότητας προκειμένου να δοθεί τέλος στο «νοσηρό καθεστώς της βουλευτοκρατίας».<sup>96</sup> Παράλληλα προτείνεται η αλλαγή του εκλογικού νόμου με την εισαγωγή στοιχείων από τα μοντέλα εκλογής με λίστα με στόχο την ανάδειξη ενός νέου πολιτικού προσωπικού.<sup>97</sup> Με αυτή την επιχειρηματολογία απορρίπτεται και η προοπτική του δημοψηφίσματος (οι σχετικές τοποθετήσεις χαρακτηρίζονται «αουναρτησίες»)<sup>98</sup> και ασκείται κριτική στον πρωθυπουργό για τη μη απόρριψη αυτού του ενδεχόμενου.<sup>99</sup>

Ο λόγος περί της ενδεδειγμένης στάσης της κυβέρνησης έναντι της κρίσης εμπεριέχει επίσης στοιχεία αυταρχισμού. Δεν είναι σπάνιες οι αναφορές στη θάλαση πυγμής ως ενδεδειγμένου τρόπου αντιμετώπισης του λαϊκισμού που ενθυλακώνεται είτε μέσα στο ίδιο το κράτος είτε στην κοινωνία.<sup>100</sup> Η ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας και η απαλλαγή της από τις «εξαρτήσεις» που παράγει η σχέση αιρετού-εκλογέα συνοδεύτηκε από μια αρχική αισιοδοξία για την επιτυχία του μηχανισμού στήριξης προσθέτοντας τις ακόλουθες προϋποθέσεις:

«Με την απολύτως λογική προϋπόθεση πως δεν θα αναφωνούμε κάθε τόσο “Θεέ μου! Αυτό δεν μπορούμε να το περάσουμε”. Πως ο κάθε υπουργ-

95. Αλ. Παπαχέλας, «Βασικές αλήθειες», *Καθημερινή*, 4/7/2010. Αγγ. Στάγκος, «Η κυβέρνηση οφείλει να ανασυνταχθεί», *Καθημερινή*, 13/2/2011. Στ. Ζούλας, «Το ίδιο η Ρόδος και η Αριστερά», *Καθημερινή*, 23/5/2010. *Καθημερινή*, κύριο άρθρο: «Η ευθύνη του», 23/5/2010.

96. Στ. Ζούλας, Η «σκοτεινή πλευρά του ανασχηματισμού», *Καθημερινή*, 12/9/2010.

97. Αλ. Παπαχέλας, «Πολιτική Αναβάθμιση», *Καθημερινή*, 25/7/2010.

98. Κ. Ιορδανίδης, «Κρίση και αουναρτησία», *Καθημερινή*, 29/5/2011.

99. Αλ. Παπαχέλας, «Δημοψήφισμα και άλλα μαγικά», *Καθημερινή*, 26/5/2011. Ν. Ξυδάκης, «Εντός ιστορίας, χωρίς θαύμα», *Καθημερινή*, 29/5/2011.

100. Στ. Κασσιμάτης, «Ηγέτες για κλάματα, αλλά με στυλ», *Καθημερινή*, 13/7/2011: «Μακάρι να είχαμε μία Θάλαση! Έναν πολιτικό που να μπορεί να μεταδώσει στον κόσμο, με απλά λόγια, την πίστη του για την ανάγκη να τοακίσουμε την ιδεολογία του κράτους-πατερούλη, αυτήν που συντηρεί την άθλια νοοτροπία του λαϊκισμού».

γός δεν θα συμμαχεί με το “μαχητικό συνδικάτο”, αλλά θα το πείθει ή αλλιώς θα το παραμερίζει. Το ΠΑΣΟΚ έχει στα χέρια του την πραγματική αλλαγή. Ας την πραγματοποιήσει και ας παύσει να δείχνει είτε ότι φοβάται είτε ότι δεν ξέρει πώς να κυβερνήσει».<sup>101</sup>

Όσον αφορά τον προτιμπτέο ρόλο των υπουργών, αυτός αναλύεται ως εξής: «Η εποχή μας έχει κάνει επιτακτική την ανάγκη να βρεθούν σε κρίσιμα πόστα άνθρωποι που δεν είναι απαραίτητα επαγγελματίες βουλευτές, αλλά άριστοι στον τομέα τους και έχουν την ικανότητα να αφηφούν το... πολιτικό κόστος».

Συναφές με αυτή τη λανθάνουσα αυταρχική αντίληψη είναι το επιχείρημα περί της αναγκαιότητας επέμβασης της Ε.Ε. και του ΔΝΤ, μέσω του Μνημονίου, στη χάραξη πολιτικής και στο μεταρρυθμιστικό εγχείρημα, καθώς θεωρείται ότι εκείνοι που μπορούν να εγγυηθούν την πορεία ανασυγκρότησης της χώρας είναι οι εξωτερικοί παράγοντες και όχι οι ανίκανες ή ακατάλληλες εγχώριες πολιτικές ελίτ.<sup>102</sup>

«Δυστυχώς, αποδεικνύεται ότι μόνον αν πάρουν τα πράγματα ολοκληρωτικά στα χέρια τους οι ξένοι παράγοντες υπάρχει ελπίδα σωτηρίας... Δεν είναι η πρώτη φορά που η Ελλάδα θα τεθεί υπό την κηδεμονία ξένων παραγόντων... Θα ακουστούν κραυγές, αλλά δεν θα είναι και τόσο τραγικό από πλευράς εθνικής αξιοπρέπειας, αν η εποπτεία των ξένων παραγόντων είναι πιο άμεση, με εγκατάσταση επιτρόπων στην ανύπαρκτη ελληνική κρατική μηχανή».<sup>103</sup>

Μια ιδιαίτερη πτυχή της κριτικής στην έννοια της ιδεολογίας και του κομματισμού αποτυπώνεται στην κριτική για τον ρόλο της ελληνικής Αριστεράς και στη δαμινοποίηση του ριζοσπαστισμού.<sup>104</sup> Είναι ενδεικτική η στερεοτυ-

101. Μπ. Παπαδημητρίου, «Μπορούμε αν το πιστέψουμε», *Καθημερινή*, 13/6/2010.

102. Στ. Ζούλας, «Η χρεία παιδονόμων και μαστιγοφόρων», *Καθημερινή*, 13/2/2011. Αγγ. Στάγκος, «Η χαμένη έννοια του κράτους», *Καθημερινή*, 13/3/2011. Αγγ. Στάγκος, «Θεατρικές αντιδράσεις», *Καθημερινή*, 22/5/2011. Και Στ. Καιομάτης, «Ποιος θα μας σώσει από τον εαυτό μας;», *Καθημερινή*, 29/5/2011: «Οι ξένοι, με τη Ναυμαχία του Ναυαρίνου, εξασφάλισαν την ανεξαρτησία των Ελλήνων, όταν εκείνοι ήσαν πολύ απορροφημένοι στον εμφύλιο σπαραγμό ώστε να ασχοληθούν με τον Ιμπραήμ. Σε νέο Ναυαρίνο ελπίζω, λοιπόν. Αυτή τη φορά, για να μας σώσει από εμάς τους ίδιους».

103. Αγγ. Στάγκος, «Υπό κηδεμονία», *Καθημερινή*, 15/5/2011.

104. Αλ. Παπαχελάς, «Νοοτροπία λαϊκισμού», *Καθημερινή*, 20/6/2010. Π. Μανδραβέλης, «Η (αυτο)απονομιμοποίηση του ΚΚΕ...», *Καθημερινή*, 20/2/2011. Κ. Ιορδανίδης, «Η έλ-

πική αναφορά στην «ανορθολογική» ή «παλαβή» Αριστερά.<sup>105</sup> Ο διευθυντής του ΣΚΑΪ και αρθρογράφος της *Καθημερινής* Μ. Παπαδημητρίου, σε άρθρο του για την εγκατάλειψη της Ναυπηγοεπισκευαστικής Ζώνης Περάματος, γράφει χαρακτηριστικά: «Ούτε η γραμματέας του Κ.Κ. ούτε και κανείς άλλος από την Αριστερά που σιτίζεται στις εργατικές συνοικίες του Πειραιά δεν αναλαμβάνει τον κίνδυνο να πάει λίγο πιο κάτω από τα συνθήματα. Η ιδεολογία βλάπτει σοβαρά την υγεία της Ζώνης». Σε ό,τι αφορά το κεντρικό πολιτικό σκηνικό, χαρακτηριστικό είναι επίσης το ερώτημα που διατυπώνεται από τις στήλες της *Καθημερινής*: «Τι θα μπορούσε να σημαίνει για το μέλλον του τόπου η διόγκωση της κοινοβουλευτικής δύναμης των κομμάτων της εξωπραγματικής Αριστεράς;».<sup>106</sup> Στο πλαίσιο αυτό εντάσσεται και η αύξουσα ένταση της αντιπαράθεσης της *Καθημερινής* με το Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδας η οποία αποκτά ενίοτε πολεμικό χαρακτήρα.<sup>107</sup>

Ωστόσο αυτή η συστηματική κριτική στο αριστερό άκρο του πολιτικού φάσματος δεν επεκτείνεται στο δεξιό άκρο. Υπάρχουν θετικά στοιχεία στις αναφορές για το ΛΑΟΣ σχετικά με τον ρόλο του στην κρίση. Σύμφωνα με τον Άρη Πορτοσάλτε, το ΛΑΟΣ, αν και «λαϊκίστικο» και «ακραίο», ωστόσο, «σου εμφανίζεται και σοβαρό ενίοτε και σε μπερδεύει».<sup>108</sup>

Η απαξίωση των παραδοσιακών συλλογικών φορέων εκπροσώπησης περιλαμβάνει και τα συνδικάτα, στα οποία αποδίδεται μεγάλο μέρος της ευθύνης για τη γένεση της κρίσης, αλλά και για την αδυναμία αντιμετώπισης της.<sup>109</sup> Η σε βάρος τους κριτική είναι συστηματική και οξεία αγγίζοντας, ό-

ξη της αβύσσου», *Καθημερινή*, 20/2/2011. Αλ. Παπαχέλας, «Πήραμε τη ζωή μας...», *Καθημερινή*, 13/3/2011.

105. Π. Μανδραβέλης, «Η “παντιέρα ρόσα” του ΕΒΕΑ», *Καθημερινή*, 29/8/2010. Π. Μανδραβέλης, «Αν δεν κλέψαμε όλοι μαζί», *Καθημερινή*, 9/1/2011.

106. Στ. Κασσιμάτης, «Ποιος θα μας σώσει από τον εαυτό μας;», *Καθημερινή*, 29/5/2011.

107. Οι απεργιακές κινητοποιήσεις και οι δυναμικές πρωτοβουλίες συνδικαλιστών του ΠΑΜΕ έχουν αποτελέσει πολλάκις *casus belli* στις σχέσεις ΣΚΑΪ/Καθημερινής και ΚΚΕ. Ενδεικτικά αναφέρουμε τα άρθρα του Στ. Κασσιμάτη, «Η πραγματικότητα με τα μάτια της Αλέκας», *Καθημερινή*, 2/7/2010, της Μ. Μαργωμένου, «Σάββας Τοιμπόγλου, η... βουβουζέλα του λιμανιού», *Καθημερινή*, 3/7/2010, καθώς και το κύριο άρθρο της εφημερίδας: «Τέλος στο σαμποτάζ», *Καθημερινή*, 6/6/2010.

108. <http://portosalte.skai.gr/post/5997437626>.

109. *Καθημερινή*, κύριο άρθρο: «Τέλος στα σαμποτάζ», 6/6/2010. Επίσης, στο ίδιο φύλλο, Κ. Καλλίτσος, «Είμαστε μια ωραία ατιμόσφαιρα» και Στ. Κασσιμάτης, «Ζητείται ένας καλός άνθρωπος για τον ΟΣΕ»: «Διότι τι είναι ο παραλογισμός του συνδικαλισμού, αν όχι μορφή του σύγχρονου ελληνικού φολκλόρ;». Αλ. Παπαχέλας, «Η κινεζική περιπέτεια», *Καθημερινή*,

πως και στην περίπτωση του πολιτικού προσωπικού, τα όρια της απαξίωσης. Η τιλοδοτήση των ακόλουθων δημοσιευμάτων της *Καθημερινής* είναι ενδεικτική: «Οι εκπρόσωποι των εργαζομένων δεν εργάζονται», 4/7/2010· «Πλούσια επιδοτούμενος ο ελληνικός συνδικαλισμός», 4/7/2010· «Συνδικαλιστές με προνόμια χρυσοκάνθαρων και απαλλαγμένοι εργασίας» 4/7/2010. Μάλιστα ΠΑΣΟΚ και Ν.Δ. καλούνται να προχωρήσουν στη διάλυση των συνδικαλιστικών τους οργανώσεων προκειμένου να δείξουν έμπρακτα την αποστασιοποίησή τους από το «νοσηρό καθεστώς» του κομματικού συνδικαλισμού και των πελατειακών σχέσεων και να συμβάλουν στην εξυγίανση της πολιτικής ζωής.<sup>110</sup>

Από την άλλη πλευρά, ο αντι-κομματικός λόγος επιφυλάσσει προνομιακό ρόλο στις τεχνοκρατικές ελίτ όσον αφορά το σωτηριολογικό του πρόταγμα. Οι σχετικές αναφορές χαρακτηρίζονται από εξιδανίκευση και από απλουστευτικό μανιχαϊσμό (οι κακές πολιτικές ελίτ-οι καλές τεχνοκρατικές ελίτ), που οδηγεί τελικά σε επίπεδο λόγου σε έναν τεχνοκρατικό φρετιχισμό. Ρητά αναφέρεται ότι μία βασική αιτία της κρίσης υπήρξε η άρνηση των εκάστοτε κυβερνώντων να αξιοποιήσουν στα κυβερνητικά σχήματα «μη πολιτικούς και ανθρώπους της αγοράς». Οι τελευταίοι περιγράφονται γλαφυρά ως «σοβαρ[οί], μη κομματικ[οί] άνθρωπ[οι]».<sup>111</sup> Σε αυτό το πλαίσιο εγγράφεται το επαναλαμβανόμενο αίτημα για σχηματισμό κυβέρνησης των «αρίστων», η οποία δεν θα ενδιαφέρεται για την επανεκλογή της,<sup>112</sup> ενώ ο πρωθυπουργός καλείται: «να συγκροτήσει τον κύκλο των στελεχών που χρησιμοποιεί κατά τον τρόπο που οργανώνονται τα σύγχρονα εταιρικά σχήματα. Να διατάξει την κυβέρνησή του όπως μια καλή πολυεθνική επιλέγει, στρατεύει και πα-

13/6/2010 για τη στάση των συνδικαλιστών έναντι της συμφωνίας με την Cosco: «Πίσω από αυτήν την άλογη κίνηση βρίσκονταν ως συνήθως ελάχιστοι καλοπληρωμένοι συνδικαλιστές και χειριστές γερανών που νοίκιαζαν Πακιστανούς για να κάνουν τις υπερωρίες τους, ενώ εκείνοι έπιναν φραπέ...». Στ. Ζούλας, «Η εξομολόγηση και η μετάνοια», *Καθημερινή*, 5/12/2010· του ίδιου, «Οι ποικιλόχρωμοι “συνδικαλιστές”», *Καθημερινή*, 26/12/2010. Επίσης, βλ. το σχόλιο του Α. Πορτοσάλτε στο skai.gr που αναρτήθηκε στις 26/9/2011 με τίτλο «Το τέλος της συνδικαλιστικής ευημερίας», [http://portosalte.skai.gr/post/10690626301#disqus\\_thread](http://portosalte.skai.gr/post/10690626301#disqus_thread).

110. Στ. Ζούλας, «Η εξομολόγηση και η μετάνοια», *Καθημερινή*, 5/12/2010.

111. *Καθημερινή*, κύριο άρθρο: «Άνθρωποι της αγοράς», 3/4/2011.

112. Κ. Καλλίτσος, «Επανεκκίνηση ή χρεοκοπία», *Καθημερινή*, 27/2/2011· του ίδιου, «Τι θα κάνει ο κ. Γ. Παπανδρέου», *Καθημερινή*, 13/3/2011· του ίδιου, «Μπορούμε να κερδίσουμε τον πόλεμο;», *Καθημερινή*, 3/4/2011 και «Η δεύτερη πρόκληση του κ. Σαμαρά», *Καθημερινή*, 29/5/2011.

ρατάσσει τα στελέχη της... να επιλέξει λίγους και ευκρινείς στόχους και να μεταφέρει τη δική του εξουσία στα χέρια τους».<sup>113</sup>

Η επικράτηση μιας τεχνοκρατικής αντίληψης στη διακυβέρνηση της χώρας, στο πλαίσιο της κρίσης, έναντι της ιδεολογικής θέασης της πραγματικότητας προβάλλεται ως στοιχείο του «νέου πατριωτισμού»:

«Η χώρα χρειάζεται ηγέτες, όραμα αλλά και πολύ συγκεκριμένο σχέδιο και ικανούς μάντζερ που θα τη βγάλουν από το αδιέξοδο... Χρειαζόμαστε γκριζούς ανθρώπους που θα μπουν σε θέσεις-κλειδιά, στα νοσοκομεία, στις εφορίες, παντού και θα οργανώσουν ένα αξιόπιστο κράτος... Θέλουμε εξωστρεφείς τεχνοκράτες και πολιτικούς που θα πάρουν ό,τι βοήθεια χρειάζεται από το εξωτερικό αντί να επιμένουν σ' εκείνο το κομπλεξικό "οιγά που θα μας πουν οι ξένοι πώς θα τα κάνουμε"... Ο νέος πατριωτισμός που χρειαζόμαστε δεν θα εξαντλείται στις μεγάλες κουβέντες, στα πυροτεχνήματα και τα εφέ».<sup>114</sup>

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτού του τεχνοκρατικού φετιχισμού αποτελεί ο ακόλουθος τίτλος από την αρθρογραφία της *Καθημερινής*: «Αν η Ελλάδα ήταν αυτοκινητοβιομηχανία»,<sup>115</sup> ο οποίος αναφέρεται στον ενδεδειγμένο τρόπο αντιμετώπισης των ελλειμμάτων. Συνοψίζοντας, η ανάδειξη του νοηματικού άξονα του αντικομματισμού κατά τη γνώμη μας υπογραμμίζει τις συνέπειες ενός λόγου που συγκροτείται στη βάση του εγχειρήματος αναθεώρησης των ιδρυτικών συνθηκών της οργάνωσης του πολιτικού, των μορφών έκφρασης της λαϊκής βούλησης, μεταξύ των οποίων ξεχωρίζουν για το ιστορικό τους βάρος τα κόμματα και τα συνδικάτα.

## 7. Ο ΛΟΓΟΣ ΤΟΥ ΕΘΕΛΟΝΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΤΗΣ ΙΔΙΩΤΙΚΗΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑΣ: ΤΟ ΕΓΧΕΙΡΗΜΑ ΤΗΣ ΑΝΑΔΙΑΤΑΞΗΣ ΤΗΣ ΣΧΕΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ-ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ

Σε αντιδιαστολή με τις θεωρούμενες ως επιρρεπείς στον λαϊκισμό παραδοσιακές μορφές συλλογικής εκπροσώπησης, ο ΣΚΑΪ πρωταρχικά και η *Καθημερινή* δευτερευόντως αναδεικνύουν την ad hoc απάντηση της ιδιωτικής πρωτοβουλίας απέναντι στην κρίση και τα συμπτώματά της. Εδώ ουσιαστικά

113. Μπ. Παπαδημητρίου, «Μια μάχη, τρεις στόχοι», *Καθημερινή*, 20/6/2010.

114 Αλ. Παπαγελάς, «Ο νέος πατριωτισμός», *Καθημερινή*, 26/12/2010.

115. Επίσης Αλ. Παπαγελάς, «Ο διευθύνων σύμβουλος», *Καθημερινή*, 23/5/2010.

επιχειρείται η ανάρεση επιμέρους συλλογικών ταυτοτήτων (ταξικών, πολιτικών, επαγγελματικών) προς όφελος μίας εθνικής συλλογικής ταυτότητας, αποκαθαρισμένης από ιδεολογικά φορτία, αντίστοιχες δεσμεύσεις, οργανωτικά χαρακτηριστικά και διεκδικητικά πλαίσια, στη βάση ενός άρρητου φιλελεύθερου πραγματισμού.<sup>116</sup> Το κενό που προκύπτει ανάμεσα στην ευκαία μη κομματική «τεχνοκρατική» εξουσία και στην κοινωνία, μετά την παράκαμψη των ενδιάμεσων κρίκων αντιπροσώπευσης (κόμματα, συνδικάτα, οργανώσεις), καλύπτεται από την αδιαμεσολάβητη ατομική πρωτοβουλία που υλοποιείται ως πολιτική παρέμβαση στο μικρο-επίπεδο και μάλιστα διεκδικεί την αποτελεσματικότητα που έχει απολέσει το μεταπολιτευτικό πολιτικό σύστημα.

Τα πλέον χαρακτηριστικά δείγματα του εγχειρήματος της αναθεώρησης της σχέσης δημόσιου-ιδιωτικού<sup>117</sup> και συλλογικού-ατομικού μέσω ad hoc «απο-ιδεολογικοποιημένων» πρωτοβουλιών απαντώνται στις καμπάνιες του ΣΚΑΪ είτε για το περιβάλλον (κυρίως καθαρισμός ακτών, ποταμών, ανοικτών χώρων, δασών, καθώς και δενδροφυτεύσεις, πότισμα, ανακύκλωση) είτε για την κοινωνική στήριξη ομάδων πληθυσμού ευάλωτων στις συνέπειες της κρίσης. Εκτός από το περιεχόμενο, το οποίο μας ενδιαφέρει εδώ σε σχέση με την πλαισίωσή του από τον λόγο περί εθελοντισμού, παρουσιάζει ενδιαφέρον και η ταυτότητα των φορέων που συμμετέχουν σε αυτές τις καμπάνιες: α) άτομα, στη βάση της ευθύνης του πολίτη να αναλάβει δράση σε πεδία όπου η κρατική παρέμβαση θεωρείται είτε ανεπαρκής είτε επίσημα είτε και τα δύο· β) φορείς της κοινωνίας πολιτών που συγκροτούνται θεματικά (π.χ. περιβαλλοντικοί σύλλογοι)· γ) διοικητικοί θεσμοί (π.χ. Δήμοι)· και δ) επιχειρήσεις. Η συγκρότηση της ταυτότητας αυτών των δρώντων θα λέγαμε ότι είναι «αρνητική»: τόσο σε σχέση με τον μεγάλο άλλο, που δεν είναι άλλος από το κράτος, δηλαδή ο κεντρικός διακανονισμός που συνέχεται από ένα συγκεκριμένο συσχετισμό κοινωνικών και πολιτικών δυνάμεων, όσο και σε σχέση με τη σχεδόν καταστατική απόθνηση ιδεολογικών συντεταγμένων.

116. Θα μπορούσαμε να εντάξουμε τη συζήτηση για τον ατομισμό και την αντιφατική συνάρθρωσή του με μεταγενετικά προτάγματα συλλογικής διαχείρισης του βιωμένου κόσμου σε μικροεπίπεδο στη γενικότερη προβληματική της σύγχρονης κοινωνικής θεωρίας, με αναφορές στους U. Beck, J. Habermas, A. Giddens κ.ά. Σχετικά με την εκ νέου νοηματοδότηση της συλλογικής δράσης καθώς και του δημόσιου χώρου από τη σκοπιά ενός φιλελεύθερου πραγματισμού βλ. ενδεικτικά U. Beck - E. Beck-Gernsheim, *Individualization: Institutionalized Individualism and its Social and Political Consequences*, Sage, Λονδίνο 2002.

117 Για μία ευσύνοπτη και διεισοδική ανακεφαλαίωση της συζήτησης για τη σχέση δημόσιου-ιδιωτικού στο πλαίσιο της φιλελεύθερης προσέγγισης βλ. Ν. Δεμερτζής - Ι. Παπαδόπουλος, «Προλεγόμενα», *Επιστήμη και Κοινωνία*, τχ. 26, χειμώνας 2010-11, σ. iii-xii.

Οι δρώντες (είτε τα άτομα είτε οι φορείς είτε οι επιχειρήσεις) εγκαλούνται ως μονάδες απαγκιστρωμένες από ιδεολογικές και πολιτικές αναφορές και η συλλογική δράση αποκτά νόημα αρνητικά, δηλαδή ως έλλειψη νοήματος το οποίο τελικά δεν υφίσταται εκτός των πρακτικών απολήξεων σε καθημερινό επίπεδο. Ακόμα και όταν γίνεται επίκληση της εθνικής ταυτότητας, επικρατεί το γνώριμο ήδη από τις εκπομπές του ΣΚΑΪ «Οι μεγάλοι Έλληνες» μπίτσο σύμφωνα με το οποίο οι μεγάλες ιστορικές καμπές του έθνους, όπως και οι μεγάλες προσωπικότητές του, είναι συνυφασμένες με την πραγματιστική διαχείριση, η οποία ανυψώνεται ως αρετή έναντι της διχαστικής και καταστροφικής επίδρασης της ιδεολογίας *in toto*.<sup>118</sup>

Η εργαλειοποίηση των σημανομένων της συλλογικής δράσης, είναι εμφανής στο υλικό που συλλέξαμε από την ιστοσελίδα του ΣΚΑΪ. Η διακήρυξη της καμπάνιας «Όλοι μαζί, η Ελλάδα μπορεί»<sup>119</sup> αποτελεί δείγμα αυτής της εργαλειοποίησης, η οποία τέμνει βασικούς νοηματικούς άξονες που έχουμε εντοπίσει (απο-ιδεολογικοποίηση, εθελοντισμός):

«Ελεύθεροι επαγγελματίες, γιατροί, δικηγόροι και όσοι παρέχουν υπηρεσίες, έμποροι, αυτοκινητιστές, ξενοδόχοι, κατασκευαστές, ιδιοκτήτες-ενοικιαστές, ιδιωτικά σχολεία-σύλλογοι γονέων και κηδεμόνων, παραγωγοί-μεσάζοντες-καταναλωτές, όλοι μαζί αναζητούμε τρόπους για να αντιμετωπίσουμε την κρίση. Ο ΣΚΑΪ θα εξασφαλίσει προσφορές και δώρα σε όσους χρειάζονται πραγματικά στήριξη. Τώρα είναι η στιγμή να αποδείξουμε ότι υπάρχει κοινωνική αλληλεγγύη και ότι όταν θέλουμε να πετύχουμε, ενωμένοι το μπορούμε. Φορείς και ιδιώτες οι οποίοι συνεισφέρουν στην προσπάθεια αυτή –προσφέροντας από ταξίδια και πακέτα διακοπών μέχρι υπηρεσίες και είδη πρώτης ανάγκης– προβάλλονται από τον

118. «...δυστυχώς στην Ελλάδα έχουμε υποτιμήσει τη βαρύτητα της Ιστορίας, της ιστορικής μας εξέλιξης, αλλά και την πραγματικότητα της ιστορίας μας, ο ΣΚΑΪ φιλοδοξεί να καλύψει αυτό ακριβώς το κενό [...] Όσον αφορά τώρα στις "ομάδες" που πάγια εκφράζουν την αντιπάθειά τους απέναντι σε οποιονδήποτε εκφράζει την πραγματικότητα χωρίς περιστροφές, παρωπίδες, δόγματα και ιδεολογίες, δεν έχουμε παρά να αντιπείνουμε ως επιχείρημα τον ορθολογισμό μας αλλά και τη διάθεσή μας να συνεχίσουμε απρόσκοπτοι το έργο μας. Η Ιστορία είναι μια επιστήμη που ασχολείται με γεγονότα που προηγήθηκαν γενεές επί γενεών και το γεγονός αυτό εξυπηρετεί, μεταξύ άλλων, την ανάλυσή του απαλλαγμένο από πάθη, μίσση και ιδεολογίες, που θολώνουν το ιστορικό, δηλαδή το καλά ζυγισμένο και πολύπλευρο, δίδαγμα» Γ. Αλαφούζος, «ΣΚΑΪ: Παράθυρο στην Ιστορία και τον Κόσμο», 11/2/2011, <http://www.skai.gr/news/opinions/article/162719/o-skai-anoigei-ena-parathuro-stin-istoria-kai-tonkosmo/>.

119. Το κείμενο της «ιδρυτικής διακήρυξης» της συγκεκριμένης εκστρατείας του ΣΚΑΪ, διατίθεται στο <http://www.skai.gr/news/folders/folder/?cid=82>.

ΣΚΑΪ 100,3, ενώ τα στοιχεία τους αναρτώνται στο [oloimazi.skai.gr](http://oloimazi.skai.gr).<sup>120</sup>

Η πρόσκληση συμμετοχής σε αυτή την εθελοντική πρωτοβουλία απευθύνεται σε ένα σύνολο επαγγελματικών ομάδων και φορέων, που παρουσιάζεται ως ένας ταξικά αδιαφοροποίητος τόπος αναζήτησης τρόπων αντιμετώπισης της κρίσης. Ο στόχος της παροχής κοινωνικής στήριξης και της κάλυψης βασικών αναγκών συνδέεται άμεσα με το ισοδύναμό της που είναι η εμπορική προβολή των εθελοντών. Σε αυτή τη μετατόπιση της ευθύνης για την κάλυψη βασικών αναγκών, από τη δημόσια σφαίρα στην ιδιωτική και δη με αγοραίους όρους και με εργαλείο τη συλλογικότητα που διαμορφώνεται *ad hoc* από ετερογενείς κοινωνικά ομάδες, θεωρούμε ότι συμπυκνώνονται διάφορες όψεις της αναδιάταξης της σχέσης ιδιωτικού-δημοσίου. Πέραν της καμπάνιας «Όλοι μαζί. Η Ελλάδα μπορεί» η αναζήτηση «ιδιωτικών» λύσεων σε ανάγκες που μέχρι πρότινος καλύπτονταν από το κεντρικό κράτος, εντοπίζεται και σε άλλες περιπτώσεις πρωτοβουλιών του ΣΚΑΪ, όπως η στήριξη της συγκέντρωσης σχολικών βιβλίων και γραφικής ύλης από το δίκτυο Εθελοντών Ζωγράφου τον Σεπτέμβριο 2011 και με δεδομένη την αδυναμία του Υπουργείου Παιδείας να παρέχει έγκαιρα βιβλία σε πανελλαδική κλίμακα.<sup>121</sup>

Περατέρω πλαισιώσεις της εκστρατείας εκβάλλουν και σε άλλους νοηματικούς άξονες που αναδείξαμε. Για παράδειγμα στο διαφημιστικό σποτ της εκστρατείας στο οποίο αναφερθήκαμε και προηγουμένως, είναι σαφής η αντιδιαστολή των πλάνων που απεικονίζουν τους χώρους εργασίας και τους εργαζομένους του σταθμού ΣΚΑΪ αναπαριστώντας τους ως μέρος της αντιμετώπισης της κρίσης με το πλάνο όπου απεικονίζει το κτίριο της Βουλής με φόντο έναν γκρίζο, συννεφιασμένο ουρανό, υποδηλώνοντας ότι η Βουλή, το πολιτικό προσώπικό της χώρας αποτελεί κεντρικό κομμάτι του προβλήματος.<sup>122</sup>

Παρόμοια συμπεράσματα προκύπτουν και από την ανάλυση του λόγου της εκστρατείας του ΣΚΑΪ για τη μείωση των τιμών προϊόντων και υπηρεσιών. Η εστίαση της προβληματικής γίνεται στην αγορά ενέργειας και συγκεκριμένα στην ανάληψη πρωτοβουλιών από επιχειρήσεις και φορείς που δραστηριοποιούνται στις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας και στην λεγόμενη πράσινη ανάπτυξη.<sup>123</sup> Το αίτημα της μείωσης των τιμών συνδέεται στον λόγο των

120. Στο ίδιο.

121. <http://www.skai.gr/news/environment/article/179930/sunchizoume-na-katharizoume-tin-ellada/>.

122. <http://www.skai.gr/player/TV/?MMID=200281>.

123. Μερικοί από τους φορείς και τις επιχειρήσεις στους οποίους απευθύνθηκε ο ΣΚΑΪ για την εν λόγω καμπάνια είναι: ΓΕΚ-ΤΕΡΝΑ, ENERGA, «Sun Value Technology», Ελληνικός

ιθυνόντων της εκστρατείας με ευρύτερα διακυβεύματα που σχετίζονται με τον ρόλο του δημόσιου φορέα στην ενέργεια, την απελευθέρωση της σχετικής αγοράς, τη μείωση των γραφειοκρατικών προσκομμάτων στην επιχειρηματική δράση.<sup>124</sup>

Τέλος ως προς τις περιβαλλοντικά προσανατολισμένες πρωτοβουλίες οι εκστρατείες καθαρισμού λαμβάνουν τη μερίδα του λέοντος στις δράσεις του σταθμού. Η απεύθυνση σε δημοτικές αρχές, δίκτυα εθελοντών, επιχειρήσεις και μεμονωμένους πολίτες, σε δεκάδες περιπτώσεις δράσεων για το περιβάλλον πανελλαδικά, ακολουθεί το γνώριμο μοτίβο της κάλυψης του κενού που αφήνει η κρατική παρέμβαση. Η ακόλουθη προτροπή από διαφημιστικό σποτ που μεταδόθηκε από το ραδιόφωνο του ΣΚΑΪ στο πλαίσιο της εκστρατείας για τον καθαρισμό του Κηφισού (Μάιος 2011) είναι ενδεικτική: «Τι περιμένετε, το κράτος να φροντίσει τον ποταμό; Εδώ τους πολίτες του δεν φροντίζει»,<sup>125</sup> όπως επίσης και η τιτλοδότηση που επελέγη για το σχετικό ενημερωτικό βίντεο στο τηλεοπτικό δελτίο ειδήσεων του σταθμού (22/5/2011): «Ο ΣΚΑΪ πιάνει πάλι δουλειά».<sup>126</sup>

Αντίστοιχα η ανάδειξη της επιχειρηματικής δραστηριότητας σε πεδία όπως η ανακύκλωση ή η καθαριότητα, ολοκληρώνει το εγχείρημα αναδιάταξης της σχέσης ιδιωτικού-δημόσιου. Στη συζήτηση για το θέμα του Κηφισού στην εκπομπή «Πρώτη Γραμμή», όπου προβλήθηκε εγκωμιαστικά η δράση του σταθμού και η συμβολή μιας ιδιωτικής εταιρείας, της Κέρχερ Ελλάς, ο Β. Λυριντζής σχολίασε ως εξής την ανάγκη να επιστρέψει ο ΣΚΑΪ στον Κηφισό μετά από παλαιότερη πρωτοβουλία που είχε αναλάβει: «Κάνεις μια παρέμβαση, διορθώνεται λίγο η κατάσταση, κι έρχεται μετά κράτος, κοινωνία, ελλείψεις και στα κάνει χειρότερα...», ενώ στη δική του τοποθέτηση ο Α. Πορτοσάλτε εγκωμιάζοντας τον ρόλο της εταιρείας Κέρχερ υποστήριξε ότι «κάνει τη δουλειά της αυτοδιοίκησης, του κράτους κι ολονών...» και πρόσθεσε εμφρατικά «Χορτάσαμε από υπαλλήλους του κράτους».<sup>127</sup>

---

Σύνδεσμος Ηλεκτροπαραγωγών Ανανεώσιμων Πηγών, ΔΕΣΜΗΕ· βλ. <http://www.skai.gr/files/1/Anastasia/kampania%2019-10.pdf>.

124. <http://www.skai.gr/files/1/Anastasia/kampania%2017-10.pdf>.

125. «Επιχείρησον Καθαρός Κηφισός», «Ο ΣΚΑΪ επιστρέφει στον Κηφισό». <http://www.skai.gr/news/environment/article/170047/o-skai-epistrefei-ston-kifiso/>.

126. <http://www.skai.gr/player/tv/?m mid=214411>.

127. Το σχετικό βίντεο είναι διαθέσιμο στο <http://www.skai.gr/player/tv/?m mid= 214417>.

## 8. ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ

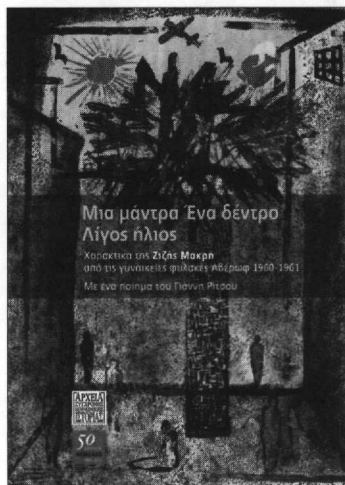
Στις προηγούμενες σελίδες επιχειρήσαμε να φωτίσουμε όψεις του δημόσιου λόγου περί οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα, επιλέγοντας ως παράδειγμα τον λόγο που εκπέμπεται από τον δημοσιογραφικό όμιλο συμφερόντων Αλαφούζου (ειδησεογραφική ιστοσελίδα, ραδιόφωνο, τηλεόραση ΣΚΑΪ και εφημερίδα *Καθημερινή*), στον βαθμό που θεωρούμε ότι πρόκειται για έναν συνεκτικό λόγο ο οποίος δομείται πάνω σε διακριτούς νοηματικούς άξονες. Συγκεκριμένα, μέσα από την ανάλυση ενός εκτεταμένου σώματος υλικού που προέρχεται κυρίως από την αρθρογραφία της *Καθημερινής* (2010-2011) και την ιστοσελίδα του ΣΚΑΪ, προκύπτει μία συστηματική προβολή ερμηνευτικών σχημάτων περί κρίσης, τέτοιας έντασης και συνοχής, ώστε να κεφαλαιοποιείται ως νηγεμονία στο νέο τοπίο που οριοθετείται από τα ΜΜΕ, την αγορά και το πολιτικό σύστημα σε συνθήκες συγκέντρωσης και ανακατατάξεων. Θεωρούμε πολύ χρήσιμη για την κατανόηση των υλικών προϋποθέσεων μιας τέτοιας νηγεμονίας, τη συμβολή της πολιτικής οικονομίας των ΜΜΕ και, ειδικότερα, την καταγραφή των τάσεων αναδιάρθρωσης των σχέσεων ιδιοκτησίας στη βιομηχανία των μέσων γενικά, και ΣΚΑΪ και *Καθημερινής* συγκεκριμένα.

Ο λόγος (discourse) που θεωρούμε ότι εκβάλλει σε αυτό το νηγεμονικό εγχείρημα αρθρώνεται πάνω σε διακριτούς άξονες. Ως πρωταρχικό νοηματικό άξονα, ο οποίος φαίνεται να τέμνει τους υπόλοιπους, διακρίναμε την απο-ιδεολογικοποίηση και τον αντίστοιχο εκφρετιχισμό της αποτελεσματικότητας και του πραγματισμού. Η συστηματική αντι-ιδεολογική έγκληση από τα υπό εξέταση μέσα και μάλιστα στο όνομα του πραγματισμού, μας αποκαλύπτει μία εκ πρώτης όψεως παράδοση μετάβαση του φορέα που αυτοπροσδιορίζεται ως «αντι-ιδεολογικός» προς συστήματα πεποιθήσεων υψηλής ιδεολογικής συνοχής, παραδοξότητα που αίρεται υπό την προοπτική της προσπάθειας κατασκευής νηγεμονίας.

Αντίστοιχοι προβληματισμοί προκύπτουν από την εξέταση της δεύτερης νοηματικής συνεκτικής διάστασης, του αντι-λαϊκισμού. Σε συνάφεια με την πραγμάτευση της έννοιας του λαϊκισμού σε θεωρητικό επίπεδο, κυρίως από τον Laclau και αναγνωρίζοντας τις αδυναμίες της εννοιολογικής υπερέκτασης που απορρέουν από τη δομική αμφισημία του όρου, επιχειρήσαμε να αναδείξουμε πως η δαιμονοποίηση του λαϊκισμού διολισθαίνει σε μία επιθετικότητα συνολικά εναντίον της ίδιας της πολιτικής δράσης, στον βαθμό που απευθύνεται, λογοδοτεί σε και επικυρώνεται από τον λαό. Αφήνουμε ανοι-

κτό σε περαιτέρω διερεύνηση το ενδεχόμενο της ανάδειξης ενός οιοειδί λαϊκισμού, που παράγεται αυτή τη φορά από τους φορείς του αντι-λαϊκισμού και έχει ως κυρίαρχη συνιστώσα το τεχνοκρατικό πρόταγμα.

Ο αντι-κομματισμός ως τρίτος νοηματικός άξονας θεματοποιεί τη λειτουργία των δύο προηγούμενων και αναδεικνύει στοιχεία ενός λανθάνοντος αυταρχισμού. Τέλος, ο τέταρτος άξονας αφορά τον εθελοντισμό και την ιδιωτική πρωτοβουλία, που ως ενδεδειγμένες απαντήσεις στην κρίση συμπυκνώνουν και το βασικό διακύβευμα δηλαδή το εγχείρημα αναθεώρησής του πυρήνα της σχέσης ιδιωτικού-δημοσίου με πρόδηλες συνέπειες στη θέαση της αντιπροσωπευτικότητας και της δημοκρατικής νομιμοποίησης. Τα μέσα που μελετούμε, παρουσιάζουν τελικά ξεχωριστό ενδιαφέρον ως *par excellence* περιπτώσεις φορέων που κατά τη γνώμη μας προβάλλουν και υπερασπίζονται μαχητικά την αναγκαιότητα αναθεώρησης αυτής της σχέσης. Τέλος, η μελέτη της συγκεκριμένης περίπτωσης θεωρούμε ότι συμβάλλει στην κατανόηση μέρους των ιδεολογικών και επικοινωνιακών διεργασιών που συντελούνται στο πλαίσιο της τρέχουσας κρίσης.



*Κυκλοφορεί*

## ΜΙΑ ΜΑΝΤΡΑ ΕΝΑ ΔΕΝΤΡΟ ΛΙΓΟΣ ΗΛΙΟΣ

Χαρακτικά της Ζιζής Μακρή  
από τις Γυναίκες Φυλακές Αβέρωφ  
1960-1961

Με ένα ποίημα του Γιάννη Ρίτσου

Γράφουν:

Α. ΑΤΣΑΛΑΚΗ - Β. ΚΑΡΑΜΑΝΩΛΑΚΗΣ  
Φ. ΛΑΖΑΡΟΥ - Ζ. ΜΑΚΡΗ

ISBN 978-960-310-366-0

**ΕΚΔΟΣΕΙΣ** Σόλωνος 84, τηλ. 210 36 08 180, 210 36 02 646, FAX 210 36 12 092  
**ΘΕΜΕΛΙΟ** <http://www.themelio-ekdoseis.gr>, e-mail: [info@themelio-ekdoseis.gr](mailto:info@themelio-ekdoseis.gr)

*Κυκλοφορεί*

ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΤΣΟΥΚΑΛΑΣ

ΕΛΛΑΔΑ

ΤΗΣ

ΛΗΘΗΣ

ΚΑΙ ΤΗΣ

ΑΛΗΘΕΙΑΣ

ΑΠΟ ΤΗ  
ΜΑΚΡΑ  
ΕΦΗΒΕΙΑ  
ΣΤΗ  
ΒΙΑΙΑ  
ΕΝΗΛΙΚΙΩΣΗ

50  
ΧΡΟΝΙΑ  
ΘΕΜΕΛΙΟ  
1963-2013

*σε όλα τα βιβλιοπωλεία*

**ΕΚΔΟΣΕΙΣ** Σόλωνος 84, τηλ. 210 36 08 180, 210 36 02 646, FAX 210 36 12 092  
**ΘΕΜΕΛΙΟ** <http://www.themelio-ekdoseis.gr>, e-mail: [info@themelio-ekdoseis.gr](mailto:info@themelio-ekdoseis.gr)

## ΒΙΒΛΙΟΚΡΙΤΙΚΕΣ

ΠΑΝΤΕΛΗΣ ΛΕΚΚΑΣ, *Αφαίρεση και εμπειρία. Μια φορμαλιστική θεώρηση του ιδεολογικού φαινομένου*, εκδόσεις Τόπος, Αθήνα: 2012, 319 σελ.

Η πρωτοτυπία του συνολικού εγχειρήματος –η σύλληψη του προβλήματος που καθίσταται αντικείμενο συστηματικής μελέτης σε συνδυασμό με τον ιδιαίτερο τρόπο πραγμάτευσής του– εκδηλώνεται στις πρώτες κίολας σελίδες του τόμου. Ο Παντελής Λέκκας ορίζει ως αφηρητικό σημείο για τη μελέτη του ιδεολογικού φαινομένου το συγκεκριμένο παρόν –την καθημερινή εμπειρία, την πρακτική συνείδηση και γνώση. Η αντίφαση έργων και λόγων κυρίως στην πολιτική –ειδικά όταν πρόκειται για τη συμπεριφορά του ιδεολογικού αντιπάλου– αποτελεί μέρος της κοινής εμπειρικής γνώσης. Πρόκειται για τη γνωστή, πανθομολογούμενη διάσταση ανάμεσα στις ρητορικές εξαγγελίες και τις συγκεκριμένες πρακτικές, την απόσταση που χωρίζει τις γενικές αρχές και πεποιθήσεις από τις πραγματικές ενέργειες και πράξεις. Θεωρώντας το χάσμα καθολικό χαρακτηριστικό της ανθρώπινης κατάστασης που σχετίζεται με τον συμβολικό χαρακτήρα της γλώσσας, ο Παντελής Λέκκας ορίζει ως στόχο της κοινωνιολογικής κατανόησης την ανάδειξη της ιστορικότητας του φαινομένου. Ποιοι είναι οι ιδιαίτεροι, ιστορικά και κοινωνικά καθορισμένοι, τρόποι ύπαρξης του χάσματος ανάμεσα στη θεωρία και την πράξη, στην αφηρημένη και τη βιωματική γνώση; Με ποιες συγκεκριμένες μορφές εκδηλώνεται σε διαφορετικές κοινωνίες η αντίφαση λόγων και έργων στην πολιτική;

Με εργαλείο την αντιδιαστολή αφαίρεσης και εμπειρίας, ο συγγραφέας απαντά στα ερωτήματα καθώς οικοδομεί παράλληλα με τις απαραίτητες εννοιολογικές διακρίσεις μια συμπυκνωμένη μακροσκοπική αφήγηση των αλλαγών που ορίζουν το πέρασμα από την παράδοση προς τη νεωτερικότητα και τη μετανεωτερικότητα.

Η νεωτερική ιδεολογική πολιτική εκχωρεί προτεραιότητα στην αφαίρεση έναντι της εμπειρίας. Αν η παραδοσιακή πολιτική αξιοποιεί τις κληρονομημένες και δοκιμασμένες κατά το παρελθόν πρακτικές για τη συνδιαλλαγή με την

εξουσία και τη διαχείριση των συγκρουόμενων συμφερόντων, η νεωτερική πολιτική αυτονομεί τις αρχές της από τη βιωμένη εμπειρία, από τα συγκεκριμένα συμφέροντα και διακυβεύματα και την αμεσότητα των αναφορών τους. Σε αντίθεση με τον πολιτικό εμπειρισμό της παράδοσης, στη νεωτερικότητα έχουμε να κάνουμε με μια «αφηρημένη, ιδεαλιστική, μεγάλων αξιώσεων και φιλοδοξιών αντίληψη περί πολιτικής» που αποβλέπει στην «πραγμάτωση γενικών αρχών και στη επίτευξη απώτατων στόχων, αδιαφορώντας για τις άμεσες συνέπειες».

Η διαδικασία της εκκοσμίκευσης και του εκσυγχρονισμού, οριζόμενη αρνητικά ως απομάκρυνση από την παραδοσιακή τάξη, αποτελεί κομβικό σημείο για την κατανόηση του ιδεολογικού φαινομένου. Με την εκκοσμίκευση (η έναρξή της ορίζεται συμβατικά στη Μεταρρύθμιση) η ουράνια και η γήινη πολιτεία, το επέκεινα και το εντεύθεν, το πραγματικό και το ιδανικό από οργανικά στοιχεία μιας πάγιας, εγγυημένης από την πρόνοια, ιεραρχικής ολότητας μεταβάλλονται σε διαδοχικά στάδια ενός κενού, γραμμικού κοσμικού χρόνου. Από τη σκοπιά του ιδανικού μέλλοντος, του οποίου η πραγμάτωση εναπόκειται στο ίδιο το κοινωνικό υποκείμενο, το παρόν πάντα υπολείπεται.

Η φουτουριστική ουτοπία, που βρίσκεται στο κέντρο του νεότερου πολιτικού λογισμού, σε συνδυασμό με τις θεσμικές και διανοητικές αλλαγές που επιφέρει συνολικά η διαδικασία του εκσυγχρονισμού διερύνουν το πεδίο της φαντασίας, της ελευθερίας και της δράσης των κοινωνικών υποκειμένων και εκλύουν μια πρωτόγνωρη αίσθηση απεριόριστης δύναμης και αυτοπεποίθησης. Ωστόσο το χειραφετικό δυναμικό των σύγχρονων ιδεολογιών, η απελευθέρωση από τις παραδοσιακές, κοσμικές και θρησκευτικές, αυθεντίες συνοδεύεται από δυσάρεστα γεγονότα, ακρότητες που βιώνονται δραματικά από τον καθημερινό άνθρωπο και συχνά από τον ίδιο τον ιδεολόγο, τον ήρωα της νεωτερικής πολιτικής. Πρόκειται για σκοτεινές όψεις της, τις οποίες ο Παντελής Λέκκας, αντί να τις αποδώσει σε ένα ιστορικό «ατύχημα», τις θεωρεί εγγενείς τάσεις του φαινομένου που συνδέονται με τον εκκοσμιευμένο χαρακτήρα των πυρηνικών αφαιρέσεων και την εξουσιαστική φύση της ιδεολογίας.

Η πραγμάτωση της ουτοπίας την οποία επαγγέλλονται οι σύγχρονες ιδεολογίες προϋποθέτει την κατάκτηση και τη χρησιμοποίηση της συγκεντρωτικής εξουσίας του σύγχρονου απρόσωπου γραφειοκρατικού κράτους με σκοπό την υπέρβαση του παρόντος, την άρση των εμποδίων που στέκουν ανάμεσα στην πραγματικότητα και τον ιδεώδη προορισμό. Το ουτοπικό χειραφετητικό πρόταγμα συνάδει με την εισαγωγή της κοινωνικής μηχανικής και τη διάχυση της εργαλειακής ορθολογικότητας στον δημόσιο και τον ιδιωτικό

βίο. Το μέλλον –ως τέλος, ως σκοπός, ως απόλυτο νόημα της ιστορίας– κυριεύει το παρόν· οι νεκρές αφαιρέσεις εξουσιάζουν τη ζωντανή εμπειρία· η λογική της ιδεολογίας, η τεχνική ορθολογικότητα, οδηγεί στον παραλογισμό· ο ιδανικός σκοπός καθαγιάζει απάνθρωπα μέσα· οι ανθρωποθυσίες νομιμοποιούνται ως το αναγκαίο κόστος της προόδου· η μελλοντική ουτοπία, πραγματοποιούμενη, φέρνει προς εφιαλτική δυστοπία. Η επιδίωξη του απόλυτου καλού και λογικού (ασυνεπής επιδίωξη, αφού διέπεται μάλλον από την ηθική της πεποίθησης παρά από την ηθική της ευθύνης) επιφέρει αποτελέσματα εντελώς αντίθετα προς το σκοπούμενο.

Ο Παντελής Λέκκας μας προσφέρει μια αναστοχαστική, συνεπειοκρατική, αντι-ουσιοκρατική αφήγηση των μεγάλων αφηγήσεων της νεωτερικότητας η οποία υποδέχεται τη δράση του μοντέρνου υποκειμένου (φαντασία, επιλογή, ελευθερία, ευθύνη, αυτοσυνείδηση) ενώ την τοποθετεί μέσα στην πραγματική βιωμένη ιστορία –όπου υποδεικνύονται βεβαίως και τα όριά της. Πρόκειται για μια φορμαλιστική θεώρηση του ιδεολογικού φαινομένου η οποία, παρά τον φορμαλισμό της ή μάλλον χάρη σε αυτόν, καταφέρνει να αποδώσει την πολυχρωμία της ιστορικής εμπειρίας και να αναδείξει τον αμφίσημο χαρακτήρα των σύγχρονων ιδεολογιών, στενά συναρτημένο με τον διφυή, διφορούμενο χαρακτήρα της νεωτερικότητας. Οι σύγχρονες ιδεολογίες δεν αποτελούν μόνο κινητήριες δυνάμεις του εκσυγχρονισμού αλλά και απαντήσεις στα προβλήματα της μετάβασης από την παράδοση στη νεωτερικότητα. Ως εκ τούτου παράγουν και περιέχουν και την κατάφαση του εκσυγχρονισμού και την αντίθεσή του.

Οι σύγχρονες ιδεολογίες δίνουν έμφαση στην αυτονομία του ατόμου, στην ικανότητα του κοινωνικού υποκειμένου να αλλάζει και να μετασχηματίζει τον κόσμο σύμφωνα με τη θέλησή του, συγχρόνως όμως «συνιστούν αφηρημένες απόπειρες ανακατασκευής της χαμένης κοινότητας», δηλαδή «μορφές απόρριψης της ίδιας της εξατομίκευσης». Υπονομεύουν τα θρησκευτικά συστήματα σκέψης και τις παραδοσιακές βεβαιότητες και, προσφεύγοντας σε λογικά, εμπειρικά, ιστορικά επιχειρήματα, υποκαθιστούν τις μεταφυσικές ερμηνείες του κόσμου με εγκόσμιες εξηγήσεις· παράλληλα όμως αποπειρώνται να θεραπεύσουν το άγχος της συνείδησης και την απουσία απόλυτων θεμελίων αξιώνοντας νέες βεβαιότητες που συναρμόζουν τον με το δέον, την εξήγηση με την καθοδήγηση, τη γνώση με την ηθική, τη θεωρία με την πράξη. Συμμετέχουν στον κατακερματισμό της παραδοσιακής ολότητας και της ιεραρχικής τάξης του σύμπαντος, προωθώντας έτσι τον αξιακό, γνωστικό και πολιτικό πλουραλισμό· απαντούν όμως στην οντολογι-

κή ανασφάλεια του μοντέρνου υποκειμένου και προσφέρουν ενιαίο νόημα μέσω της πίστης σε μια νέα ολότητα – μια κοσμική ουτοπία υπόσχεται την τελική εναρμόνιση των έσχατων αξιών σε ένα μέλλον που σχεδιάζεται, επίκειται αλλά αναβάλλεται αενάως. Αναδιατάσσουν την παραδοσιακή βίωση του χρόνου, ορίζουν μια ρήξη με την ιουδαιοχριστιανική εσχατολογία, γίνονται μάντες της νεότερης ιστορικής συνείδησης και χρησιμοποιούν τη γνώση του παρελθόντος ως εργαλείο για την επιτάχυνση της ιστορίας· συγχρόνως όμως διέπονται από μια βαθιά αντι-ιστορική διάθεση, διατηρούν την εσχατολογική ελπίδα με τη μορφή της ιστορικής νομοτέλειας και με τον έναν ή τον άλλο τρόπο προσβλέπουν σε κάποιο τέλος της ιστορίας. Σε σχέση με το παρελθόν είναι ριζοσπαστικές, χειραφετούν τα κοινωνικά υποκείμενα από τις παραδοσιακές, κοσμικές ή θρησκευτικές, αυθεντίες και διευρύνουν το εύρος των επιλογών και της ελευθερίας τους· χειραγωγούν όμως το αβέβαιο, ρευστό, ζωντανό παρόν καθώς υποβάλλουν την ιστορία στη δική τους μονιστική αντίληψη και μονόχρωμη λογική, στην «ιδιόμορφη λογοκρατία» τους, και υποτάσσουν την εμπειρία στις δικές τους κοσμικές αφαιρέσεις. Ενώ όμως η θρησκεία μεταθέτει την υπόσχεση της τελειότητας στο επέκεινα και έτσι οι αφαιρέσεις της δεν μπορούν να διαψευστούν, οι σύγχρονες ιδεολογίες συναντούν στο παρόν τα όριά τους. Στην αναμέτρηση των ιδεολογικών και ουτοπικών αφαιρέσεων με την εμπειρία, «το “εδώ και τώρα” εκδικείται», «οι διαψεύσεις από την εμπειρία είναι αναπόφευκτες».

Όχι. Στη μετανεωτερικότητα η διάψευση των νεωτερικών ιδεολογιών, η απαξίωση των μεγάλων αφηγήσεων, η απογοήτευση από τις νεωτερικές ιδεολογίες και τα ουτοπικά τους οράματα δεν έχουν ως αποτέλεσμα την υπέρβαση της έντασης ανάμεσα σε αφαίρεση και εμπειρία. Στα τελευταία κεφάλαια του τόμου, ο Παντελής Λέκκας εστιάζει περισσότερο το ενδιαφέρον του στο ρευστό και ανοικτό ως προς το μέλλον τοπίο της μετανεωτερικότητας και επισκέπεται μια σειρά από μείζονος σημασίας φαινόμενα στα οποία καταγράφονται οι συνειδησιακές αλλαγές που συντελούνται και βρίσκονται εν εξέλιξη στις μέρες μας. Στη μετανεωτερικότητα πιστώνεται πράγματι η επιστροφή στην εμπειρία – πρόκειται όμως για εμπειρία διάτρητη τόσο από νέες αφαιρέσεις που διεισδύουν πλέον έως τον πυρήνα του εαυτού όσο και από παλιές ιδεολογικές αφαιρέσεις οι οποίες έχουν απωλέσει τον συνεκτικό τους ιστό, τα σταθερά σημεία αναφοράς τους, και την ποίηση που αντλούσαν από την μετάθεση της ελπίδας σε ένα αργά ή γρήγορα επικείμενο ιδανικό μέλλον: «Εστω και τεμαχισμένα, υβριδικά ή παρεφθαρμένα, τα αφηρημένα ιδεολογήματα παραμένουν καταφύγια αντινομοισμού, ενεργοφιλίας και ρομα-

ντισμού. Από αυτήν τη σκοπιά, αποτελούν εκφράσεις της μετανεωτερικής συνείδησης η οποία αρνείται να συμβιβαστεί με το κατεστημένο –που στη μεταμοντέρνα κατάσταση, μόνον δεδομένο και γνωστό πλέον δεν είναι».

Στη μελέτη του Παντελή Λέκκα η κριτική σκέψη ανακτά την ανθρώπινη διάστασή της, ο θεωρητικός στοχασμός συνδέεται με τις βιωματικές αρχές του, η κριτική κατανόηση του γνωστικού αντικειμένου συμπορεύεται με τον κριτικό αναστοχασμό του υποκειμένου, την ενδοσκοπήση και την αυτογνωσία. Ο συγγραφέας ξεκινά από το ιστορικά συγκεκριμένο, το δοσμένο στην καθημερινή εμπειρία, δηλαδή από τις τυποποιήσεις της κοινής λογικής. Αφουγκράζεται την απροθυμία του κοινού νου να ανάγει το πολύχρωμο βίωμα στις απαιτήσεις της μονοδιάστατης ιδεολογικής λογικής, την ευαισθησία απέναντι στην πολυμορφία και την ποικιλομορφία της ιστορικής πραγματικότητας, τη συνείδηση της διάστασης ανάμεσα σε θεωρία και πράξη, σε λόγους και έργα.

Στο *Αφαίρεση και εμπειρία* ο κριτικός λόγος απαγκιστρώνεται από τα μεταφυσικά του θεμέλια. Αντί να κρίνει το πραγματικό από την απόλυτη σκοπιά ενός ιδανικού μέλλοντος, ο Παντελής Λέκκας αφοσιώνεται στην κριτική κατανόηση των νεωτερικών ιδεολογιών από τη σκοπιά της ζώσας εμπειρίας, της ιστορίας. Πρόκειται για μια προσέγγιση που «απομυθοποιεί τις ιδεολογίες ενόσω σέβεται τους μύθους τους» και «μπορεί να τους κατανοήσει κριτικά επειδή προηγουμένως αποδέχεται την ύπαρξη, την απήχηση και την σπερματική τους αλήθεια».

Στόχος της μελέτης δεν είναι οι ιδεολογίες αλλά το ιδεολογικό φαινόμενο· η ανάδειξη της τροπικότητας των νεωτερικών ιδεολογιών ως εκκοσμικευμένων συστημάτων υπαρξιακής νοηματοδότησης· η κατανόηση του τρόπου με τον οποίο παράγονται ιστορικά οι νεωτερικές ιδεολογίες· η διερεύνηση ενός ιδιαίτερου και ιστορικά συγκεκριμένου τρόπου σκέψης και πράττειν, του ιδεολογικού. Η φορμαλιστική θεώρηση που προκρίνει ο συγγραφέας τού επιτρέπει να αποφύγει το σφάλμα του νατουραλισμού. Του επιτρέπει να καταδείξει τις τυπικές διαφορές θρησκείας και ιδεολογίας αλλά και τις εκλεκτικές συγγένειες ανάμεσα στα παραδοσιακά και τα σύγχρονα ιδεολογικά συστήματα και τους αντίστοιχους τρόπους σκέψης, χωρίς ωστόσο να θυσιάζει την καταστατική διαφορά ιδεολογιών και κριτικών επιστημών –πρόκειται κυρίως για την αναστοχαστική ευαισθησία που διακρίνει το κατανοητικό εγχείρημα έναντι του μεταθεωρητικού ελλείματος που χαρακτηρίζει τον ιδεολογικό τρόπο σκέψης και γνώσης.

Ο Παντελής Λέκκας δεν αναζητά κάποιο αρχιμήδειο σημείο, ένα σημείο

σταθερό έξω από την ιστορία, για να θεμελιώσει εκεί το κριτικό, κατανοητικό του εγχείρημα. Ούτε όμως συμπλέει με τον μεταμοντέρνο αντι-θεμελιωτισμό και τον γνωστικό σχετικισμό που αυτοπαγιδεύεται στα αδιέξοδα της κοινωνιολογίας της γνώσης. Το σημείο από το οποίο επιχειρεί την προσέγγιση του ιδεολογικού φαινομένου δεν είναι σταθερό και συμπαγές αλλά ρευστό και ασταθές –είναι η βιωμένη ιστορία σε όλη την πολυμορφία και την πολυπλοκότητά της. Για να είμαστε ακριβείς, δεν πρόκειται καν για ένα σημείο αλλά για ένα ευρύ φάσμα ερμηνευτικών οπτικών: η κοινή λογική, η σκοπιά του παραδοσιακού ανθρώπου αλλά και η οπτική του ιδεολόγου, και ασφαλώς οι ποικίλες και συχνά ετερόκλητες θεωρητικές παραδόσεις των ανθρωπιστικών επιστημών τις οποίες ο συγγραφέας επισκέπτεται κριτικά και αξιοποιεί επιλεκτικά καθώς συνθέτει το δικό του ερμηνευτικό διάβημα. Ο Παντελής Λέκκας ενορχηπτρώνει έναν δημιουργικό διάλογο ανάμεσα σε διαφορετικές ερμηνευτικές οπτικές, υποδεικνύει την ευρετική τους αξία ενώ προσδιορίζει συγχρόνως και τα όρια τους. Η επισήμανση της συνεισφοράς αλλά και των ορίων κάθε θεωρητικού εγχειρήματος –και ειδικότερα της προσέγγισης που αξιοποιείται από τον συγγραφέα για τη μελέτη του ιδεολογικού φαινομένου– διατρέχει τον τόμο, συμπυκνώνεται όμως και ολοκληρώνεται στο τελευταίο κεφάλαιο «Το θεωρητικό παρασκήνιο».

Στο αυτό ο συγγραφέας επιχειρεί μια μεταθεωρητική προσέγγιση του ίδιου του κατανοητικού εγχειρήματος. Στρέφει έτσι την προσοχή του από το γνωστικό αντικείμενο στο υποκείμενο της γνώσης και μετατοπίζει το ενδιαφέρον του από τις ιδεολογικές στις θεωρητικές αφαιρέσεις προκειμένου να επισημάνει αφενός τα όρια και τους κινδύνους που ενέχει η δίχως προϋποθέσεις χρήση τους και αφετέρου το αναγκαίο κόστος της φορμαλιστικής μεθόδου.

Φτάνοντας στο τέλος του βιβλίου, ο φίλος της ανάγνωσης βρίσκεται αντιμετώπος με έναν πειρασμό: από το τέλος να ξεκινήσει και να το διαβάσει σαν να ήταν αυτό η αρχή. Αυτή όμως είναι η μόνη παραμυθία στο βιβλίο του Παντελή Λέκκα το οποίο υπόσχεται τη δυνατότητα «του αναστοχασμού, της αυτογνωσίας και της αυτοκριτικής, σε όποιον επιθυμεί να ακολουθήσει τέτοιο δρόμο».

**ΕΛΕΝΗ ΑΝΔΡΙΑΚΑΙΝΑ**

ΜΑΡΩ ΠΑΝΤΕΛΙΔΟΥ ΜΑΛΟΥΤΑ, *Πολιτική συμπεριφορά. Θεωρία, έρευνα και ελληνική πολιτική*, Σαββάλας, Αθήνα 2012, 353 σελ.

Η βιβλιογραφία στον χώρο της πολιτικής επιστήμης στην Ελλάδα εμπλουτίζεται διαρκώς τα τελευταία χρόνια, γεγονός που αντανακλά την εδραίωση και συνεχιζόμενη ανάπτυξη του εν λόγω επιστημονικού πεδίου. Το βιβλίο της καθηγήτριας Μ. Παντελίδου Μαλούτα αποτελεί μια ξεχωριστή στιγμή μιας μακράς πορείας με πλούσια συνεισφορά στον χώρο, με ιδιαίτερη έμφαση στα πεδία της πολιτικής κουλτούρας και των έμφυλων σχέσεων. Επιπλέον καλύπτει ένα σημαντικό κενό στην ελληνική βιβλιογραφία. Παρά την ύπαρξη πολλών εγχειριδίων και ειδικών μελετών που καλύπτουν σχεδόν όλο το φάσμα της σύγχρονης πολιτικής επιστήμης, δεν είχαμε μέχρι πρότινος ένα βιβλίο που να καλύπτει συστηματικά και περιεκτικά τη συζήτηση και τα ζητήματα που αφορούν την πολιτική συμπεριφορά και ειδικότερα την πολιτική συμμετοχή (και μη συμμετοχή).

Η συγγραφέας οργανώνει την εργασία της σε τρία μέρη. Στο πρώτο διερευνάται το αντικείμενο της πολιτικής συμπεριφοράς και τα θεωρητικά και μεθοδολογικά ζητήματα που συνδέονται με το συγκεκριμένο πεδίο. Επίσης εξετάζεται η πολιτική συμπεριφορά ως ερευνητικό πεδίο και οι σχέσεις της με τους άλλους τομείς έρευνας της πολιτικής επιστήμης, θέμα στο οποίο θα επανέλθουμε στο τέλος αυτής της παρουσίασης. Στο δεύτερο μέρος εξετάζεται η σχέση πολιτικής συμμετοχής και δημοκρατίας και στο τρίτο οι παράγοντες που διαμορφώνουν την πολιτική συμμετοχή και συγκεκριμένα η ηλικία, η κοινωνική θέση και το φύλο. Ιδιαίτερη μνεία αξίζουν τα δύο κεφάλαια για τη σχέση πολιτικής συμμετοχής και δημοκρατίας όπου η Παντελίδου Μαλούτα εξετάζει κριτικά και αποδομεί ορισμένες κλασικές υποθέσεις της πολιτικής επιστήμης, όπως για παράδειγμα ότι η συμμετοχή στις εκλογές αποτελεί την ανώτερη μορφή πολιτικής συμμετοχής και αντιστρόφως ότι η αποχή αποτελεί μια παθολογία του πολιτικού συστήματος. Το φαινόμενο της μη συμμετοχής διερευνάται διεξοδικά και αναλύονται οι παράγοντες που συμβάλλουν στην αποχή και την πολιτική απάθεια. Στο εν λόγω πλαίσιο εξετάζεται κριτικά η κλασική θέση του Lipset σύμφωνα με την οποία κοινωνικοοικονομικοί παράγοντες και μορφωτικό επίπεδο προσδιορίζουν το μέγεθος και τον βαθμό πολιτικής συμμετοχής. Η συζήτηση συμπληρώνεται εύστοχα με την παρουσίαση συγκριτικών εμπειρικών στοιχείων από την Ευρωπαϊκή Κοινωνική Έρευνα (ESS) που αφορούν τον βαθμό και τους τρόπους πολιτικής συμμετοχής στην Ελλάδα και σε άλλες χώρες καθώς και τις μεταβολές

στην ελληνική πολιτική κουλτούρα τα τελευταία χρόνια. Αναδεικνύονται έτσι αφενός τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της ελληνικής περίπτωσης και αφετέρου η «καθοριστική σημασία της ιστορικής εμπειρίας κάθε κοινωνίας».

Εξίσου ενδελεχής και κατατοπιστική είναι η συζήτηση τριών βασικών μεταβλητών που προσδιορίζουν την πολιτική συμμετοχή, δηλαδή η ηλικία, η κοινωνική θέση και το φύλο. Η συζήτηση για το φύλο παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον δεδομένου ότι η συγγραφέας είναι ίσως η μόνη στον χώρο της ελληνικής πολιτικής επιστήμης που έχει αφομοιώσει και επιτυχώς ενσωματώσει τη φεμινιστική θεωρία και τη συζήτηση για τη σημασία των έμφυλων σχέσεων στις εργασίες της. Είναι συνεπώς αναμενόμενο το σχετικό κεφάλαιο να αποδίδει περιεκτικά και κατανοητά όλα τα θέματα που αφορούν τις έμφυλες διαφορές και την πολιτική. Παρουσιάζεται και η δύσκολη πορεία ένταξης της μεταβλητής του φύλου στη μελέτη της πολιτικής συμπεριφοράς και η σημασία των έμφυλων ρόλων γενικότερα στην πολιτική ανάλυση και ειδικότερα στην ελληνική πολιτική. Και αυτό το κεφάλαιο συμπληρώνεται με εμπειρικά στοιχεία σχετικά με τον ρόλο του φύλου στην ελληνική πολιτική κουλτούρα.

Συμπερασματικά, το υπό συζήτηση βιβλίο καλύπτει πλήρως όλα τα ζητήματα που αφορούν τον χώρο της πολιτικής συμπεριφοράς και θέτει ερωτήματα καθώς και μια νέα οπτική για την κατανόηση και ερμηνεία νέων μορφών πολιτικής συμμετοχής που έχουν παρουσιαστεί στην Ελλάδα κατά την περίοδο της «κρίσης». Επιπλέον αποτελεί, κατά τη γνώμη του γράφοντος, απόλυτο υπόδειγμα ακαδημαϊκής εργασίας με πυκνές και συστηματικές βιβλιογραφικές παραπομπές και συμπληρωματικές υποσημειώσεις όπου αυτό κρίνεται απαραίτητο.

Το έργο της Παντελίδου Μαλούτα δίνει την ευκαιρία για μερικές γενικότερες παρατηρήσεις. Πρώτον, η μελέτη της πολιτικής συμπεριφοράς συνήθως επιχειρείται μέσα από εμπειρικές έρευνες με ερωτηματολόγια που καταγράφουν αξίες, στάσεις, πεποιθήσεις και χαρακτηριστικά ενός συγκεκριμένου πληθυσμού. Πρόκειται για μια «από τα πάνω» διερεύνηση του πεδίου η οποία προσφέρει πολλά και πολύτιμα στοιχεία. Ωστόσο η μελέτη αυτή θα πρέπει να συμπληρωθεί με μια «από τα κάτω» προσέγγιση, η οποία θα εστιάσει στο μικρο-επίπεδο της πολιτικής, διερευνώντας την πολιτική συμμετοχή στο επίπεδο της γειτονιάς, των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών και της μελέτης των πολιτικών διαστάσεων που άλλοτε είναι έκδηλες και άλλοτε λανθάνουν στις διαφορετικές μορφές κοινωνικότητας. Με άλλα λόγια η έρευνα μπορεί να εμπλουτιστεί με τη μετατόπιση της έμφασης από το κεντρικό επί-

πεδο στο τοπικό και στο ατομικό με τη μελέτη της διαμόρφωσης πλεγμάτων σχέσεων εξουσίας που αποπνέουν συναίνεση και συνενοχή με το πολιτικό σύστημα αλλά και αντίσταση και αλλαγή. Πέρα από την κεντρική εξουσία, αξίζει να μελετηθούν τα μικρο-πλέγματα που συγκροτούνται μέσα από εκπαιδευτικούς, πολιτισμικούς, εκκλησιαστικούς, επικοινωνιακούς και οικονομικούς μηχανισμούς όπου εντοπίζονται και λειτουργούν «μικρο-εξουσίες» και «βίο-εξουσίες».

Ένα δεύτερο αλλά συναφές με τα παραπάνω ζήτημα αφορά τη σχέση της πολιτικής συμπεριφοράς με άλλα συγγενή πεδία της πολιτικής επιστήμης που έχουν τον ίδιο στόχο αλλά από διαφορετική σκοπιά και με διαφορετική έμφαση. Το θέμα συζητείται στο πρώτο μέρος του βιβλίου, όπου η συγγραφέας οροθετεί το περιεχόμενο του πεδίου, αποσαφηνίζει τις σχέσεις με όμορους χώρους και προσδιορίζει το περιεχόμενο της σύγχρονης πολιτικής συμπεριφοράς. Το θέμα αντιμετωπίζεται επιτυχώς από την Παντελίδου Μαλούτα.

Εδώ όμως νομίζω ότι προκύπτει ένα ευρύτερο ζήτημα που αξίζει να μας απασχολήσει και να αποτελέσει αντικείμενο για περαιτέρω έρευνα. Πρόκειται για την εξερεύνηση τρόπων σύνδεσης και συνδυασμού της πολιτικής συμπεριφοράς με θεωρητικά σχήματα που μελετούν διαφορετικές μορφές συλλογικής δράσης. Οι θεωρίες για τη συλλογική δράση, τα νέα κοινωνικά κινήματα, οι μελέτες για την κοινωνία πολιτών και η ιστορική συγκριτική ανάλυση συγκροτούν ένα ευρύ σώμα θεωρίας και εμπειρικής έρευνας που μπορεί και πρέπει να συνδυαστεί με τη μελέτη της πολιτικής συμπεριφοράς. Το βιβλίο θίγει όλα τα παραπάνω ζητήματα και έτσι θέτει προκλήσεις για νέες θεωρητικές συνθέσεις.

**ΧΡΗΣΤΟΣ ΛΥΡΙΝΤΖΗΣ**

ΔΕΣΠΟΙΝΑ Ι. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, *Τα χρόνια της κρίσης στον Μεσοπόλεμο: η ελληνική δημόσια συζήτηση*, εκδόσεις Ασίνη, Αθήνα 2012, 168 σελ.

Η αναδρομική θέαση των όρων βάσει των οποίων προσλαμβάνεται μία κρισιακή συνθήκη συνιστά πρόκληση για έναν ιστορικό επιστήμονα, ιδίως όταν εξετάζει το αντικείμενό του στο πλαίσιο ενός συγχρονικού κρισιακού περιβάλλοντος. Η δημόσια σφαίρα δομείται πάντοτε από δύο αλληλένδετους άξονες: τη φύση των κοινωνικοπολιτικών συγκρούσεων που επικρατούν

κάθε φορά σε έναν δεδομένο κοινωνικό σχηματισμό και τη μορφή των διαύλων μέσω των οποίων επικοινωνούνται αυτές στην κοινή γνώμη μιας οιασδήποτε περιόδου. Σε αυτό το πλαίσιο η διαμεσολάβηση μιας σύγκρουσης μπορεί είτε να κατευνάζει τις αγεφύρωτες αντιθέσεις είτε να οξύνει τις όποιες συγκρούσεις ανακλύπουν. Σε κάθε περίπτωση καθήκον του ερευνητή είναι να εντοπίζει τον πραγματικό αντίκτυπο μιας πολιτικής σύγκρουσης και να αξιολογεί την επίδραση ενός μέσου επικοινωνίας στην ανάπτυξή της.

Ο ελληνικός Μεσοπόλεμος είναι πράγματι ένα πεδίο έρευνας το οποίο καθορίζεται από μια βασική και κεντρική πολιτική σύγκρουση (βενιζελισμός-αντιβενιζελισμός), η οποία περιλαμβάνει δεκάδες μικρο-συγκρούσεις που σπονδυλώνουν τα δύο αντιπαρτιθέμενα στρατόπεδα. Η αναπληρώτρια καθηγήτρια του Παντείου Πανεπιστημίου, Δέσποινα Παπαδημητρίου, επιχειρεί με τη μελέτη της *Τα χρόνια της κρίσης στον μεσοπόλεμο: η ελληνική δημόσια συζήτηση* να αναδείξει κρίσιμες πλευρές του δημόσιου διαλόγου στη μεσοπολεμική Ελλάδα, οι οποίες σχετίζονται με τη νοσηματοδότηση της λύσημης «κρίσης» που βίωνε η ελληνική κοινωνία εκείνη την περίοδο. Η συγγραφέας έχοντας διανύσει μακρά ακαδημαϊκή πορεία στην ιστορική μελέτη του δημόσιου λόγου, ειδικά κατά την προπολεμική περίοδο, επισημαίνει κρίσιμες εκφάνσεις ενός επιθετικού και βίαιου δημόσιου λόγου σε ένα ιδιαίτερα συγκρουσιακό πλαίσιο. Την ίδια στιγμή ωστόσο διερευνά και τους όρους ανάπτυξης ενός «υπερκομματικού» λόγου περί οικονομικής πολιτικής ο οποίος, για τη συγγραφέα, παρότι παραμένει περιθωριακός και ατελής στη συνάφεια της οικονομικής κρίσης των αρχών της δεκαετίας του 1930, «προτοιμάζει» στην ουσία την κυρίαρχη οικονομική σκέψη της μεταπολεμικής περιόδου.

Η Παπαδημητρίου εντάσσει την ελληνική κρίση στον «ευρωπαϊκό εμφύλιο πόλεμο» της περιόδου. Σύμφωνα με την ανάλυσή της, μετά από το τέλος του Μεγάλου Πολέμου και ιδίως μετά το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης το 1929 οι νοσηματοδοτήσεις της εσωτερικής δυσπραγίας ανάγονται σε ή και συνδέονται με ποικίλες διεργασίες που λαμβάνουν χώρα εκτός Ελλάδας. Στην ιστορική στιγμή της μετά τον Μεγάλο Πόλεμο συνθήκης η ένταση, το εύρος και η εδραιωμένη σημειολογία της σύγκρουσης του Εθνικού Διχασμού τείνουν να ενσωματώνουν τα διεθνή διακυβεύματα σε μια εγχώρια πολιτική σφαίρα, που χαρακτηρίζεται από τη μόνιμη επιδίωξη για πλήρη εξόντωση του πολιτικού «Άλλου». Σε αυτό το πλαίσιο οποιαδήποτε αντιπαράθεση ανακλύπει επί κάποιου δεδομένου θέματος, εργαλειοποιείται στις περισσότερες των περιπτώσεων στο όνομα της γενικής σύγκρουσης, εμπεδώ-

νονται βίαιες μορφές διευθέτησης των πολιτικών διαφορών και η εξόντωση του αντιπάλου αναδεικνύεται σε επίδικο ενός εν τέλει οντολογικού (ανα)προσδιορισμού κάθε παράταξης. Κατά συνέπεια και ο ίδιος ο ενοποιητικός χαρακτήρας της εθνικής αφήγησης υπονομεύεται στον βαθμό που βενιζελικοί και αντιβενιζελικοί διεκδικούν την εκπροσώπηση του δικού τους «έθνους».

Η οικονομική κρίση της περιόδου 1931-32 δημιουργεί τους όρους για να αναδυθεί μια εναλλακτική αφήγηση, διαπαράταξιακής προέλευσης, η οποία θα δίνει έμφαση στην ιδιαιτερότητα της ελληνικής περίπτωσης και στην προβληματική διαχείριση της οικονομίας από την πολιτική τάξη. Υπ' αυτήν την έννοια καταγγέλλεται ο στρεβλωτικός ρόλος του κράτους στην προώθηση της αναπτυξιακής διαδικασίας, σπληνιεύεται ο υπερβολικός δανεισμός που σύμφωνα με τους φορείς του συγκεκριμένου λόγου καλύπτει ιδιοτελείς επιδιώξεις, προωθείται μια αντίληψη περί «πθικής οικονομίας» και χροστής άσκησης οικονομικής εξουσίας και διεκτραγωδείται ο κίνδυνος μιας επερχόμενης χρεοκοπίας, η οποία ωστόσο είναι το αναπόφευκτο αποτέλεσμα της μέχρι πρότινος σοβούσας κοινωνικής και πολιτικής κρίσης. Σταδιακά και όσο η οικονομική κατάσταση της χώρας δυσχεραίνεται, επικρατεί ένας καταγγελτικός λόγος περί οικονομίας, ο οποίος ακολουθεί τη σταδιακή απονομιμοποίηση των δημοκρατικών θεσμών.

Η Παπαδημητρίου επισημαίνει την «πνευματική αναρχία» του μεσοπολεμικού δημόσιου λόγου και την αδυναμία της ελληνικής αστικής τάξης να διαμορφώσει μια ενιαία εθνική αφήγηση για την υπέρβαση της κρίσης. Κατ' αυτόν τον τρόπο και η διολίσθηση στον αυταρχισμό είναι η απόληξη μιας μακράς πορείας εργαλειοποίησης του πολιτειακού ζητήματος και της αδυναμίας εν τέλει να συγκροτηθεί μια συνεκτική και κοινά αποδεκτή δημοκρατική κουλτούρα. Το βιβλίο της Δέσποινας Παπαδημητρίου εντοπίζει τις βασικές έννοιες που δομούν τη δημόσια συζήτηση, ωστόσο η έκτασή του φαίνεται ότι δεν εξαντλεί τις ποικίλες εκφράσεις του εν λόγω φαινομένου, δεδομένης και της επικαιρότητας πολλών από τα ζητήματα που θίγονται στη συγκυρία της σημερινής κρίσης. Σε κάθε περίπτωση πάντως συνιστά μια έντιμη προσπάθεια καταγραφής των τάσεων που αναπαράχθηκαν κατά την εξεταζόμενη περίοδο από μια ειδική στο πεδίο.

ΚΑΙΤΗ ΑΡΩΝΗ-ΤΣΙΧΛΗ, *Αγροτικές εξεγέρσεις στην παλιά Ελλάδα 1833-1881*, δεύτερη βελτιωμένη έκδοση, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2009, 516 σελ.

Το βιβλίο της Καίτης Αρώνη-Τσίχλη επανεκδόθηκε το 2009 με βελτιώσεις αλλά χωρίς αναθεωρήσεις, αφού και η μεταγενέστερη έρευνα της συγγραφέως επιβεβαίωσε τα αρχικά της συμπεράσματα. Πρόκειται για μια μελέτη κοινωνικής ιστορίας η οποία δεν γίνεται ερήμην του πολιτικού και της λαϊκής κουλτούρας. Με κριτήριο τους φορείς συγκρότησής τους και ανεξάρτητα από το εκάστοτε περιεχόμενο των αιτημάτων, οι αγροτικές εξεγέρσεις διερευνώνται ως μέρος των μαζικών λαϊκών κινημάτων. Η μελέτη τους γίνεται στο πλαίσιο της οικονομικής και κοινωνικής κατάστασης της υπαίθρου γενικότερα, μέσα από τη διερεύνηση του ρόλου μεμονωμένων πολιτικών ελίτ, κομματικών ηγετικών ομάδων ειδικότερα και του εν γένει υφιστάμενου κομματικού ανταγωνισμού, παραγόντων που επέδρασαν στην εκδήλωση ορισμένων εξεγέρσεων. Η μελέτη δεν υποτιμά εξάλλου το υπόστρωμα δυσαρέσκειας, την «ψυχολογική βάση» της εξέγερσης, συναρθρώνοντας τις αναπαραστάσεις με τα όποια επιμέρους κοινωνικά αιτήματα.

Οι εξεγεγερμένοι αγρότες στο νεοσύστατο ελληνικό κράτος βρίσκουν προνομιακή θέση στην ιστορική αυτή σύνθεση ως τα υποκείμενα που αντιδρούν διεκδικώντας. Περιοδολογώντας τις εξεγέρσεις η συγγραφέας διακρίνει τη φάση των δυναμικών ένοπλων κινητοποιήσεων, τις οποίες ερμηνεύει ως έκφραση αντίστασης των στρωμάτων αυτών στην ενσωμάτωσή τους στην κεντρική εξουσία που θεσμοθετεί το εθνικό κράτος με βάση την εμπειρία της νεωτερικής συνθήκης. Οι εξεγέρσεις της οθωνικής περιόδου γίνονταν έτσι ευκολότερα κατανοητές ως εκδηλώσεις αντίθεσης στη θεσμική αλλαγή μιας πολιτικά προνεωτερικής και πολιτισμικά αρχαϊκής αγροτικής κοινωνίας. Έχουν ως κίνητρο τη μη αποδοχή νέων οργανωτικών δομών τις οποίες οι τοπικές και παραδοσιακές κοινωνίες εκλαμβάνουν ως ανοίκειες. Η Αρώνη-Τσίχλη χαρακτηρίζει εύστοχα τις εν λόγω εξεγέρσεις ως την «προϊστορία» του ελληνικού αγροτικού κινήματος, εφόσον εκφράζουν περισσότερο τις παλαιότερες μορφές κινητοποιήσεων που εντάσσονται σε ένα καθαρά προνεωτερικό στάδιο και λιγότερο προσιωνίζουν τις σύγχρονες εξεγέρσεις, κατά το πρότυπο όσων είχαν εκδηλωθεί στη διάρκεια του ευρωπαϊκού 19ου αιώνα. Με άλλα λόγια, οι εξεγέρσεις της πρώτης περιόδου αποτελούν περισσότερο την «εκπινοή» μιας μορφής κινητοποιήσεων παλαιού τύπου και ως εκ τούτου διαφοροποιούνται από τα κινήματα κοινωνικού μετασχηματισμού. Η

χρονικότητα αυτή καλύπτει την περίοδο 1833 έως 1852, έτος κατά το οποίο έλαβε χώρα η μαζικότερη και ταυτόχρονα η πιο οπισθοδρομική από τις εξεγέρσεις, εκείνη του Παπουλάκου. Κατά τη δεύτερη περίοδο που κλείνει το 1881 (με την ενσωμάτωση της Θεσσαλίας στο ελληνικό κράτος και την εμφάνιση ενός αμιγώς αγροτικού ζητήματος) απουσιάζουν οι αγροτικές κινητοποιήσεις σε μια συγκυρία αλλαγής του πολιτικού σκηνικού που χαρακτηρίζεται από την αποδυνάμωση των τριών «ξενικών» κομμάτων, την αποχώρηση από τα δρώμενα της επαναστατικής γενιάς του 1821 και την ανάδειξη νέων πολιτικών ηγεσιών.

Η σχέση τοπικής-γενικής ιστορίας, φορέων των εξεγέρσεων με τους φορείς της πολιτικής εξουσίας, η αντίθεση περιφέρειας-κεντρικής διοίκησης που έφερ αντιμέτωπους ισχυρούς φορείς της περιφέρειας με την κεντρική διοίκηση λόγω της κατάργησης των παραδοσιακών αυτονομιών και προνομίων, η εκδήλωση αισθημάτων άλλοτε υποταγής και συνεργασίας και άλλοτε ανταρσίας από διάφορες παραδοσιακές ελίτ καθώς και η σχέση λαϊκών δοξασιών, φημών και συνωμοσιολογίας στη συγκρότηση της φαντασιακής πραγματικότητας, συνιστούν μέριμνες της ιστοριογραφικής πρότασης της συγγραφέως.

Οι ταραχές της Τήνου στα τέλη Αυγούστου 1833 εξιστορούνται ως άρνηση υπακοής στις οικονομικές ρυθμίσεις της κυβέρνησης, στη συνάρθρωσή τους όχι μόνο με τη στάση των κατοίκων απέναντι στην αρχή και την πολιτική συγκέντρωση των προσόδων από την κεντρική διοίκηση, αλλά και σε συνάφεια με την κατανομή της πολιτικής εξουσίας και τη στάση της κυβέρνησης απέναντι στους εξεγερθέντες και τους θεωρούμενους ως αρχηγούς τους. Λαμβανομένου υπόψη ότι η Τήνος ήταν ένα από τα παραδοσιακά προπύργια του ρωσικού κόμματος, ακολούθησε η σύλληψη των σημαντικότερων οπλαρχηγών που ανήκαν στο καποδοιστριακό κόμμα, όπως ο Θ. Κολοκοτρώνης και ο Δ. Πλαπούτας, με τις γνωστές πολιτικές επιπτώσεις και τη δίκη τους.

Η διαλεκτική των δύο χρονικοτήτων, του παλαιού και του νέου, είναι εμφανής στις διαδικασίες συγκρότησης των κρατικών δομών και στις κοινωνικές αλλαγές, αλλά και στις έννοιες που χρησιμοποιούσαν τα ιστορικά υποκείμενα –στην περίπτωση μας οι χωρικοί– για να προσδιορίσουν τις δράσεις τους, στη διαμόρφωση των οποίων καθοριστικό ρόλο έπαιξε η γεωγραφία τους. Περιοχές με αναπτυγμένο κατά το παρελθόν τον κλεφταρματολικό θεσμό και το αίσθημα ανταρσίας (Μάνη, κεντρική και δυτική Ρούμελη) βρισκόνταν σε έναν συνεχή επαναστατικό αναβρασμό.

Η Αρώνη-Τοίχλη εξετάζει τη δομή των εξεγέρσεων καταγράφοντας σε θε-

ωρητικό επίπεδο τις διαφορές ανάμεσα στην επανάσταση και στη εξέγερση. Ταξινομώντας τέλος τις εξεγέρσεις διακρίνει δύο βασικές κατηγορίες, από τις οποίες η πρώτη περιλαμβάνει όσες αμφισβητούν τη γενικότερη επιβολή της νέας τάξης πραγμάτων από το καινοφανές εθνικό και συγκεντρωτικό κράτος σε μια κοινωνία άκρως παραδοσιακή –επιβολή που επιχειρείται μέσα από μεταβολές στη διοίκηση ή μεταρρυθμίσεις στην οικονομία με την υιοθέτηση νέων φορολογικών μέτρων, μέσα από εκκλησιαστικές μεταρρυθμίσεις ή μέσω μέτρων για την άμυνα του κράτους και την ασφάλεια του καθεστώτος (στρατολογία, οπλοφορία, κατεδάφιση πύργων στη Μάνη). Η δεύτερη μορφή των εξεγέρσεων περικλείει εκείνες που σχετίζονται με τις εκλογές και τις νέες δυνατότητες για νομή της εξουσίας.

Όπως αναλύεται στο βιβλίο η βασική πηγή των ένοπλων συγκρούσεων δεν ήταν η άνιση κατανομή του πλούτου. Οι εξεγέρσεις αυτές δεν στρέφονται ενάντια στην υφιστάμενη ταξική δομή, με χαρακτηριστικό το γεγονός ότι πουθενά δεν προβάλλεται ούτε καν το φλέγον ζήτημα της εποχής για διανομή των εθνικών γαιών. Επίσης δεν σημειώνεται πουθενά αιχμή κατά του προσώπου του βασιλιά ή του θεσμού του βασιλικού αξιώματος. Μια άλλη παράμετρος που διερευνάται είναι η σχέση εξεγέρσεων και ληστείας επειδή, όπως επισημαίνεται, πρόκειται για τις δύο πιο σημαντικές μορφές κοινωνικής διαμαρτυρίας της εποχής.

Το βιβλίο αυτό αντλώντας στοιχεία από ένα πλούσιο πρωτογενές υλικό (αρχαιακό και Τύπος της εποχής) θέτει ερωτήματα εξόχως ενδιαφέροντα για τον ιστορικό της νεότερης Ελλάδας, τον πολιτικό επιστήμονα που ασχολείται με τις συλλογικές δράσεις και τα κοινωνικά κινήματα και τον φιλόστορα που αναζητεί μια σε βάθος ανάλυση του ελληνικού 19ου αιώνα.

**ΔΕΣΠΟΙΝΑ ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ**

## ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΥΠΟΒΟΛΗ ΕΡΓΑΣΙΩΝ

Η *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης* δημοσιεύει μόνο πρωτότυπες εργασίες, που εντάσσονται στο σχετικό γνωστικό αντικείμενο. Οι εργασίες που υποβάλλονται δεν πρέπει να έχουν δημοσιευθεί (με οποιαδήποτε μορφή, ολικώς ή μερικώς) σε άλλο περιοδικό ή βιβλίο, και θα πρέπει να ανταποκρίνονται στις διεθνώς καθιερωμένες επιστημονικές απαιτήσεις. Οι συγγραφείς δεσμεύονται ότι, από τη στιγμή που το υποβληθέν άρθρο εγκρίνεται και εντάσσεται στον προγραμματισμό του περιοδικού, δεν θα το δημοσιεύσουν σε άλλο έντυπο. Οι εργασίες υποβάλλονται ηλεκτρονικά (info@hrpsa.gr) και σε τρία αντίτυπα στην ταχυδρομική διεύθυνση του περιοδικού (Ελληνική Εταιρεία Πολιτικής Επιστήμης, Αιόλου 42-44 Αθήνα, με ένδειξη: *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*). Τα κείμενα είναι δακτυλογραφημένα σε διπλό διάστημα και στη μία μεριά της σελίδας, αφήνοντας αρκετό περιθώριο αριστερά ή δεξιά. Η έκταση του κειμένου δεν πρέπει να ξεπερνά τις 8.000 λέξεις, περιλαμβανομένων των υποσημειώσεων, των πινάκων και της βιβλιογραφίας.

Η βιβλιογραφία δεν καταχωρίζεται ως διακριτό τμήμα της εργασίας. Οι παραπομπές σημειώνονται με ευδιάκριτους αριθμούς στο κείμενο και παρατίθενται ως υποσημειώσεις στο κάτω μέρος της σελίδας. Η παράθεση για βιβλίο γίνεται ως εξής: συγγραφέας, τίτλος, εκδοτικός οίκος, τόπος, έτος, σελίδες. (Παράδειγμα: J. Edwards, *Navigating the Post-Cold War World. President Clinton's Foreign Policy Rhetoric*, Lexington Books, Plymouth 2008, σ. 5.) Για συλλογικό τόμο: συγγραφέας, τίτλος άρθρου, επιμελητές (ή επιμελητής) τίτλου, τίτλος, εκδοτικός οίκος, τόπος, έτος, σελίδες. (Παράδειγμα: L. Dorsey, «The Rhetorical Presidency and the Myth of the American Dream», στο J.A. Aune - M. Medhurst (επιμ.), *The Prospect of Presidential Rhetoric*, Texas University Press, Austin 2008, σ. 132.) Η παράθεση πολλαπλών τόμων σε μια παραπομπή χωρίζονται με άνω τελεία. Για επανάληψη βιβλίου στην επόμενη ακριβώς παραπομπή γράφεται για παράδειγμα: «Στο ίδιο, σ. 203». Για επανάληψη παραπομπής βιβλίου οπουδήποτε εκτός της παραπάνω περίπτωσης: συγγραφέας, τίτλος, ό.π., σελίδες. (Παράδειγμα: Eichengreen, *The European Economy*, ό.π., σ. 50. Όταν πρόκειται για παραπάνω από δύο συγγραφείς ή επιμελητές R. Wodak κ.ά. [αντί για R. Wodak - R. De Cillia - M. Reisigl - K. Liebhart], *The Discursive Construction of National Identity*, ό.π., σ. 7-48). Για άρθρο περιοδικού: συγγραφέας, τίτλος, περιοδικό, αριθμός τόμου, αριθμός τεύχους, έτος, σελίδες. (Παράδειγμα: P. McCartney, «American Nationalism and US Foreign Policy from September 11 to the Iraq War», *Political Science Quarterly*, τόμ. 119, τχ. 3, φθινόπωρο 2004, σ. 400-401.)

Πίνακες και γραφήματα με τις σχετικές επεξηγήσεις παρατίθενται εντός κειμένου.

Οι εργασίες συνοδεύονται από περίληψη έως 120 λέξεις στα ελληνικά και στα αγγλικά. Ακόμη, ο συγγραφέας πρέπει να γνωστοποιεί, σε ιδιαίτερη σελίδα, το ονοματεπώνυμο, τη διεύθυνση και το τηλέφωνό του.

Η Γραμματεία Σύνταξης φροντίζει για την αξιολόγηση, διατηρεί το δικαίωμα επιλογής και καθορίζει το χρόνο δημοσίευσης των εργασιών. Σε κάθε περίπτωση, τα αντίτυπα δεν επιστρέφονται. Οι συγγραφείς δικαιούνται να πάρουν δωρεάν δύο αντίτυπα του τεύχους στο οποίο δημοσιεύεται η εργασία τους. Η αναδημοσίευση από την παρούσα Επιθεώρηση απαιτεί άδεια της Γραμματείας Σύνταξης.

# GREEK POLITICAL SCIENCE REVIEW

A publication of the Hellenic Political Science Association

**Editorial Board** P. Vallianos, N. Koutsiaras, N. Marantzidis, Gr. Molivas, G. Moscho-  
nas, El. Nicolacopoulos, G. Pagoulatos, S. Seferiades, D.A. Sotiropoulos, A. Huliaras

**Coordination** N. Koutsiaras - Gr. Molivas

**Scientific Board** M. Agelidis, N. Alivizatos, Th. Veremis, Y. Vulgaris, A. Heraclides,  
D. Gravaris, N. Demertzis, G. Dertilis, N. Diamandouros, P. Kazakos, El. Katsoulis, P.  
Kitromilides, Th. Coulombis, N. Koutsiaras, D. Kyrtatas, A. Liakos, Th. Lipowatz, L.  
Louvi, C. Lyrintzis, D. Madianou, A. Makridimitris, G. Mavrogordatos, A.-Y. D. Me-  
taxas, Gr. Molivas, N. Mouzelis, El. Nicolacopoulos, M. Pantelidou, G. Papadimi-  
triou, E. Papataxiarchis, A. Rigos, C. Rozakis, P. Sourlas, C. Spanou, M. Spourdalakis,  
K. Stamatis, K. Tsoukalas, L. Tsoukalis, K. Ifantis, A. Fatouros, A. Fragoudaki, D. Cha-  
ralambis, Th. Chadjipandelis

**Address** Hellenic Political Science Association, 42-44 Eolou Str., 105 60 Athens,  
Greece, Tel +30-1-3689540, e-mail: info@hpsa.gr, www.hpsa.gr. Secretariat: G. Roggas.

Copyright: Hellenic Political Science Association

The *Greek Political Science Review* is published biannually. Price 10 Euro. Subscrip-  
tions: Individuals 20, Foreign 40, Institutions 100, Students 15. Subscriptions should  
be sent to HPSA Secretariat.

The *Greek Political Science Review* is member of  
the Eurozine network (<http://www.eurozine.com>).

**EUROZINE**

## THE FORMAL AND INFORMAL PATHWAYS OF THE GREEK LABOUR MARKET

*Kyriakos Filinis*

During the period 1990-2009, the institutions of the Greek labour market were marginal-  
ly reformed, despite its weak performance, the economic integration and the gradual up-  
grade of labour market policies in the European agenda. This paper seeks to demonstrate  
that the path dependence of the Greek labour market and the complementarities between  
its institutions as well as other structural and institutional characteristics of the Greek  
economy hinder the institutional change. During the period 2010-2012, the Greek  
governments implemented important reforms in the labour market, which were included

in the adjustment programmes of the Greek economy. However, it cannot be claimed that they formed a new path dependence of the labour market.

INSTITUTIONS AND REFORMS IN GREECE:  
THE CASE OF HIGHER EDUCATION AND RESEARCH

*Charalabos Chrysomallidis*

Higher education and research constitute a policy area, being part of the so-called 'knowledge triangle', although typical interconnection among them is still missing in Greece. The article analyzes the evolution of the relevant public policies in Greece since the 1980s. The main characteristics of the specific public policies, the power of path dependency, the critical junctures and their causes, as well as the results of these initiatives in both cases are discussed. Finally, we compare their evolution, we analyze the impact of supranational activities and initiatives on national policy, we categorize the type of change and we examine whether or not the characteristics of the 'higher education and research' policy area are unique in the domestic policy arena.

THE EUROPEANIZATION OF GREEK IMMIGRATION AND ASYLUM  
POLICIES: COMMUNITARIZATION OR COLLECTIVE SUPERVISION?

*Ioannis Papageorgiou*

The European Union and Greece started both dealing with asylum and immigration matters more or less at the same time, around the mid-1980s. This article analyzes these policies and examines the causes that led to their adoption and the reasons for possible differentiations as well as the osmosis between these two. In particular, it examines the impact the increasingly binding EU policies had on the Greek legislative framework and, indirectly, on the revisiting of Greek policies and practices. The article is structured around three basic parts. Firstly, it examines the gradual harmonization of asylum and migration policies in the EU, the kind of policies thus adopted and the more general trend reflected by these policies. At a second stage, it examines the gradual establishment of a Greek framework for migration and international protection, the causes and the main features of such policies and the problems arisen. Finally, a third part delves on the process of Europeanization of national Greek policies through the gradual acceptance and transposition of EU relevant legislation as well as its limitations and specific characteristics.

CRISIS, HEGEMONY AND THE MASS MEDIA.  
THE CASE OF SKAI / *THE KATHIMERINI*

*Zinovia Lialiouti - Giorgos Mpithimitris*

This article focuses on the Greek public debate that tries to interpret the current economic crisis by using as a case study the discourse developed by the news group SKAI (radio and TV channels, news webpage, newspaper *Kathimerini*). By applying Critical Discourse Analysis and elements of a Political Economy approach, we argue that these particular media have constructed a coherent discourse based on the following interpretative frameworks: i) the rhetorical rejection of ideology and its substitution by the concept of effectiveness ii) the anti-populist argumentation which is based on Manichean distinctions that ultimately result to a so-called “technocratic” fetishism iii) anti-party arguments that involve elements of a latent authoritarianism iv) volunteerism and private initiative presented as the preferred reaction to the crisis and, thus, they sum up the effort to revise the public-private relationship.



ΑΦΙΕΡΩΜΑ: ΘΕΣΜΟΙ, ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ  
ΚΑΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ  
INSTITUTIONS, PUBLIC POLICIES  
AND REFORMS IN GREECE

• **Γ. Ανδρέου**

*Εισαγωγή*

• **Κ. Φιλίνης**

*Τα τυπικά και τα άτυπα μονοπάτια εξάρτησης της ελληνικής αγοράς εργασίας*

• **Χ. Χρυσομαλλίδης**

*Θεομοί και μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα: η περίπτωση του χώρου ανώτατης εκπαίδευσης και έρευνας*

• **Ι. Παπαγεωργίου**

*Ο εξευρωπαϊσμός των πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου: από την κοινοτικοποίηση στη συλλογική επίβλεψη;*

• **V. Leontitsis**

*Thirty Years of Territorial Restructuring in Greece (1981-2010)*

• **G. Andreou**

*“Who is going to reform the reformers?” The coordination of the Greek National Reform Programmes*

**Z. Λιαλιούτη - Γ. Μπιθουμήτρης**

*Κρίση, ηγεμονία και ΜΜΕ. Το παράδειγμα ΣΚΑΪ / Καθημερινής*



έκδοση της Ελληνικής Εταιρείας Πολιτικής Επιστήμης  
ελληνική ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ  
a publication of the Hellenic Political Science Review

ISSN 1105-8366