

Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας

Τόμ. 29 (2012)

Πολιτική και εκπαίδευση



Η ανάλυση δημόσιων πολιτικών

Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος

doi: [10.12681/sas.875](https://doi.org/10.12681/sas.875)

Βιβλιογραφική αναφορά:

Σωτηρόπουλος Δ. Α. (2015). Η ανάλυση δημόσιων πολιτικών. *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, 29, 173–181. <https://doi.org/10.12681/sas.875>

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΟ ΔΟΚΙΜΙΟ

Η ανάλυση δημόσιων πολιτικών

Στέλλα Λαδή-Βασιλική Νταλάκου, *Ανάλυση δημόσιας πολιτικής*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2010, 178 σελ.

Καλλιόπη Σπανού (επιμ.), *Δημόσιες πολιτικές στην Ελλάδα: όψεις και αντιφάσεις*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2010, 317 σελ.

Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος*

Εισαγωγή

Από τα τέλη της δεκαετίας του 1980, η συζήτηση μεταξύ θεωρητικών για το τι είναι το κράτος εμπλουτίστηκε με τη συζήτηση για το τι κάνει το κράτος και, ειδικότερα, τι επιδιώκει και τι επιτυγχάνει με τις δημόσιες πολιτικές που ασκεί. Σε αυτή την εξέλιξη συνετέλεσαν όχι μόνο η δυσανασχέτηση πολλών για το αδιέξοδο της διαμάχης νεομαρξιστών-βεμπεριανών-πλουραλιστών για τη φύση του κράτους, αλλά και η ευρύτερη συνειδητοποίηση ότι οι κρατικές λειτουργίες μετασηματιζονταν εμφανώς κατά τις τελευταίες δεκαετίες του 20ού αιώνα. Σε μερικές χώρες (ΗΠΑ, Μ. Βρετανία), λόγω της επικράτησης νεοφιλελεύθερων ιδεών, το κράτος αποσυρόταν από την αγορά, ενώ σε άλλες, όπως πολλές ευρωπαϊκές χώρες, υπερεθνικοί θεσμοί υποκαθιστούσαν το κράτος στη διαμόρφωση μέτρων πολιτικής (π.χ., Κοινή Αγροτική Πολιτική, περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης). Για αυτούς και για άλλους λόγους υπήρξε αυξημένο ενδιαφέρον για τις δημόσιες πολι-

* Αναπληρωτής Καθηγητής Πολιτικής Επιστήμης, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης (Π.Ε.Δ.Δ.), Νομική Σχολή του Πανεπιστημίου Αθηνών <dsotirop@cc.uoa.gr>. Το δοκίμιο αυτό προέρχεται από αναθεώρηση και εμπλουτισμό ομιλίας σε εκδήλωση της Ελληνικής Εταιρείας Πολιτικής Επιστήμης με αφορμή την έκδοση των δύο βιβλίων, τον Οκτώβριο του 2011.

τικές, ένα πεδίο έρευνας που βρίσκεται στην τομή δύο συνόλων: της πολιτικής επιστήμης και της διοικητικής επιστήμης. Στην Ελλάδα το σχετικό ενδιαφέρον είναι πιο πρόσφατο και εκδηλώνεται με τη διδασκαλία μαθημάτων ‘ανάλυσης δημόσιας πολιτικής’ και τη δημοσίευση πολλών άρθρων για επιμέρους τομεακές πολιτικές σε περιοδικά των παραπάνω δύο επιστημονικών κλάδων.

Η έκδοση ενός θεωρητικού και ενημερωτικού βιβλίου, όπως αυτό των Στέλλας Λαδή και Βασιλικής Νταλάκου, και ενός συλλογικού τόμου με εμπειρικές έρευνες για συγκεκριμένα μέτρα πολιτικής, όπως ο τόμος που επιμελήθηκε η Καλλιόπη Σπανού, δείχνει ότι η εγχώρια ακαδημαϊκή κοινότητα έχει συγχρονίσει το βήμα της με τις εξελίξεις στη διεθνή βιβλιογραφία. Μέχρι πρόσφατα, για μια εισαγωγή στα θέματα αυτά, στηριζόταν κανείς είτε στο βιβλίο του Jacques Chevallier, *Διοικητική επιστήμη* (εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα 1993) είτε σε εκείνο των Pierre Muller & Yves Surel, *Η ανάλυση των πολιτικών του κράτους* (εκδόσεις Τυπωθήτω, Αθήνα 2002).

Βασικά στοιχεία στην ανάλυση δημόσιας πολιτικής

Το καλογραμμένο βιβλίο των Λαδή και Νταλάκου είναι ένα ευσύνοπτο εισαγωγικό εγχειρίδιο, με αμερόληπτη παρουσίαση πολλών σχολών σκέψης, αλλά και με μια κύρια παραδοχή: οι δημόσιες πολιτικές διαμορφώνονται για λύνουν δημόσια προβλήματα. Αυτό φαίνεται προφανές, αλλά η αλήθεια είναι ότι σπάνια συναντά κανείς σε ακαδημαϊκά βιβλία την εύλογη αντίληψη ότι οι επιστημονικές έρευνες οικοδομούνται γύρω από συγκεκριμένα προβλήματα. Οι δύο συγγραφείς σωστά γράφουν ότι το τι ορίζεται κάθε φορά ως ‘πρόβλημα’ συνιστά πολιτικό διακύβευμα, άξιο να αποτελέσει αντικείμενο μιας ξεχωριστής δημόσιας πολιτικής.

Με αφετηρία αυτές τις προεισαγωγικές παρατηρήσεις, οι Λαδή και Νταλάκου καλύπτουν τις εξής θεματικές: η διαμόρφωση της ‘ατζέντας’ των δημόσιων πολιτικών, οι φορείς διαμόρφωσης και πραγμάτωσης των πολιτικών αυτών, οι εξωγενείς παράγοντες που επηρεάζουν τη διαμόρφωσή τους, οι αξίες και πρακτικές μεταρρυθμίσεων των δημόσιων πολιτικών.

Στο πρώτο κεφάλαιο του βιβλίου οι δύο συγγραφείς παρουσιάζουν ευσύνοπτα τις εισαγωγικές έννοιες του πεδίου της ανάλυσης δημόσιας πολιτικής. Εδώ ίσως χρειαζόταν να επιμείνουν περισσότερο στην έννοια του δημόσιου συμφέροντος: δεν αρκεί το ότι το συμφέρον αυτό ‘αναφέρεται σε μια συλλογική οντότητα’, όπως γράφουν. Στο δεύτερο κεφάλαιο διακρίνουν τύπους δημόσιας πολιτικής, παρουσιάζοντας την κατηγοριοποίηση του σημαντικού βρετανού θεωρητικού Christopher

Hood (ιεραρχικό, ατομικιστικό, εξισωτικό, φαταλιστικό μοντέλο). Η επιλογή των συγγραφέων να δώσουν έμφαση σε αυτό είναι σωστή, θα μπορούσε όμως να συμπληρωθεί από μια πιο κριτική ματιά. Άραγε τα ανωτέρω μοντέλα κατηγοριοποιούν ποικίλες θεωρίες για τη δημόσια πολιτική ή κατηγοριοποιούν εναλλακτικούς τρόπους οργάνωσης του δημόσιου τομέα;

Στο τρίτο κεφάλαιο, οι Λαδής και Νταλάκου παρουσιάζουν εύγλωττα τις σχέσεις κράτους-κοινωνίας, παραθέτοντας τις διαφορετικές προσεγγίσεις στο ερώτημα με ποια πολιτική-κοινωνική διαδικασία διαμορφώνονται οι δημόσιες πολιτικές (προσέγγιση του πλουραλισμού, του μαρξισμού κ.ά.). Σε αντίθεση με άλλα εγχειρίδια που την παραλείπουν, εδώ περιλαμβάνεται και τονίζεται ξεχωριστά και η προσέγγιση του πολιτικού λόγου. Μια διόρθωση που απαιτείται στο κεφάλαιο αυτό είναι η αναφορά στη μεταπολιτευτική Ελλάδα ως περίπτωσης 'κρατικού κορπορατισμού' ο οποίος διέπει τις σχέσεις κράτους-κοινωνίας μετά τη μετάβαση στη δημοκρατία το 1974. Η χώρα μας, μετά το 1974, δεν είναι αμιγής ούτε τυπική περίπτωση 'κρατικού κορπορατισμού' ο οποίος, σύμφωνα με τη διεθνή βιβλιογραφία (π.χ. το έργο του Philippe Schmitter) αφορούσε τα αυταρχικά καθεστώτα του 20ού αιώνα.

Το τέταρτο κεφάλαιο ίσως είναι το πιο χρήσιμο για όσους αναρωτιούνται ποιο είναι το γνωστικό αντικείμενο της 'ανάλυσης δημόσιας πολιτικής', καθώς σε αυτό παρουσιάζεται όλος ο κύκλος δημόσιας πολιτικής, από τη συγκρότηση της ατζέντας της έως την εφαρμογή των συγκεκριμένων κάθε φορά μέτρων πολιτικής. Στο κεφάλαιο αυτό θα ταίριαζε ένα πρόσθετο τμήμα αφιερωμένο στη λεπτή και πολιτικά υποψιασμένη προσέγγιση του Jacques Chevallier. Στο δικό του έργο δίνεται έμφαση στο πώς ενδο-διοικητικοί και εξω-διοικητικοί φορείς επηρεάζουν τον κύκλο δημόσιας πολιτικής.

Εξίσου χρήσιμο είναι το πέμπτο κεφάλαιο του βιβλίου. Πραγματεύεται τις αξίες και πρακτικές της διοικητικής μεταρρύθμισης, διατρέχοντας όλο το σχετικό φάσμα, από τις αξιακές πηγές εκκίνησης των μεταρρυθμίσεων (αγορά, συμμετοχή, κανονιστική μεταρρύθμιση κ.ά.) έως τις διεθνώς δοκιμασμένες πρακτικές εισαγωγής νέων θεσμών και διαδικασιών (π.χ., αξιολόγηση, ίδρυση ανεξάρτητων αρχών). Εδώ θα άξιζε να δοθεί περισσότερος χώρος στην αξία και τις διεθνείς πρακτικές της λογοδοσίας. Στη λογοδοσία, ως όψη της κανονιστικής μεταρρύθμισης, δεν αρκεί οι εμπλεκόμενοι να μεταφέρουν ενημέρωση και πληροφόρηση· προφανώς συνδέεται και με θετικές ή αρνητικές 'κυρώσεις', ακόμα και με την απόδοση ευθυνών.

Το τελευταίο, έκτο, κεφάλαιο είναι μάλλον το καλύτερο από όλα, γιατί προσφέρει στον αναγνώστη εργαλεία για την ερμηνεία των μεταβολών της δημόσιας πολιτικής. Σε αυτό παρουσιάζονται εξωγενείς παράγοντες μεταρρυθμίσεων, όπως η πα-

γκοσμιοποίηση και ο εξευρωπαϊσμός, ενώ υπογραμμίζεται το πώς τέτοιοι παράγοντες επιφέρουν αλλαγές στη δημόσια πολιτική.

Λείπει ενδεχομένως από το καλό αυτό εγχειρίδιο ένα ξεχωριστό κεφάλαιο που να συνοψίζει τι γνωρίζουμε για τους ενδογενείς παράγοντες αλλαγής των δημόσιων πολιτικών –παράγοντες όπως ομάδες συμφερόντων, ισχυροί οικονομικοί όμιλοι, εθνότητες που αποσχίζονται, μεταναστεύουν, ενσωματώνονται στα κράτη-έθνη. Υπάρχουν μόνο διάσπαρτα στοιχεία στα κεφάλαια 2, 3 και 4 για τέτοιες εγχώριες προκλήσεις που αντιμετωπίζουν οι διαμορφωτές δημόσιας πολιτικής στον 21ο αιώνα.

Συνοπτικά το έργο των Λαδή και Νταλάκου εμπλουτίζει τη σχετική βιβλιογραφία στα ελληνικά, προστιθέμενο στα εγχειρίδια των Chevallier και Muller-Surel. Είναι πιο ενημερωμένο από αυτά, καθότι πιο σύγχρονο. Κάνει μεταφραστικές προτάσεις εισάγοντας ελληνικούς όρους στη συζήτηση ξένων ρευμάτων σκέψης π.χ. προσέγγιση συνασπισμού υπεράσπισης [advocacy coalition approach]. Τέλος, έχει δύο επιπλέον προτερήματα: πρώτον, σε αντίθεση με άλλα εγχειρίδια, περιλαμβάνει πολύ συγκεκριμένα εμπειρικά παραδείγματα δημόσιων προβλημάτων καθώς και διαμόρφωσης και πραγμάτωσης πολιτικών για την αντιμετώπισή τους· και, δεύτερον, όπως φαίνεται από το τελευταίο κεφάλαιο, οι Λαδή και Νταλάκου επιλέγουν σωστά να δώσουν βάρος στο πώς αλλάζουν οι δημόσιες πολιτικές.

Εμπειρικές μελέτες περιπτώσεων δημόσιας πολιτικής

Σε αυτό ακριβώς το ερώτημα απαντούν η Καλλιόπη Σπανού και οι συνεργάτιδες της, στον συλλογικό τόμο τους για διάφορες όψεις των δημόσιων πολιτικών στην Ελλάδα. Το δικό τους έργο δεν είναι εισαγωγικό εγχειρίδιο, αλλά συνεκτικά δομημένη μελέτη περιπτώσεων του πώς επιχειρήθηκε ή απέτυχε η μεταβολή πέντε συγκεκριμένων τομεικών πολιτικών στην Ελλάδα. Οι συγγραφείς αναφερόμενες σε πολλές επιμέρους πολιτικές, περιγράφουν, ερμηνεύουν και ασκούν κριτική στις αλλαγές που έγιναν ή ματαιώθηκαν στην πράξη. Είναι εξαιρετικά ενδιαφέρον να διαβάσει κανείς πώς ο έλληνας νομοθέτης προσαρμόστηκε στις διεθνείς και ευρωπαϊκές πιέσεις για μετατόπιση των ασκούμενων πολιτικών, πώς επήλθαν ορισμένες αλλαγές και πώς κάποιες από αυτές απέβησαν ατελέσφορες.

Το κύριο ερώτημα του βιβλίου που επιμελήθηκε η Σπανού είναι το εξής: με ποιον τρόπο προσπαθεί το ελληνικό κράτος να επιτύχει τους εκάστοτε στόχους των δημόσιων πολιτικών του; Γιατί αυτοϋπονομεύεται σε αυτή την προσπάθειά του; Τα έξι κεφάλαια του βιβλίου προσφέρουν ξεχωριστές απαντήσεις τις οποίες η επιμελή-

τρια συγκροτεί σε ενιαίο επιχειρημα στο τέλος του συλλογικού τόμου.

Το πρώτο κεφάλαιο, γραμμένο από τη Χρύσα Ζαχαριάδου, αφορά την περαιώση εκκρεμών φορολογικών υποθέσεων. Μαθαίνουμε ότι η πρακτική αυτή δεν είναι κάτι έκτακτο στην Ελλάδα τις τελευταίες τρεις δεκαετίες. Περαιώση γίνεται κάθε τρία ή τέσσερα χρόνια, συνήθως λίγο πριν ή λίγο μετά τις γενικές εκλογές. Η τακτικότητα αυτή προκαλεί ανατροπή της προτεραιότητας μεταξύ του τακτικού φορολογικού ελέγχου και των έκτακτων μέτρων (όπως η περαιώση). Η Ζαχαριάδου πείθει ότι η πολιτική περαιώσεων κάμπει τη φορολογική ισότητα, μειώνει την αξιοπιστία της φορολογικής αρχής και επιτείνει την αναποτελεσματικότητα των εφοριών: με δυο λόγια, υπονομεύει στόχους φορολογικής πολιτικής (π.χ. φορολογική συμμόρφωση). Θα μπορούσε κανείς να ρωτήσει σε τι οφείλεται η αδυναμία των εφοριών να διεκπεραιώσουν τους τακτικούς φορολογικούς ελέγχους. Η συγγραφέας θίγει το θέμα μόνο μία φορά: εάν υπήρχαν σχετικά στοιχεία, θα μπορούσε να αποτολμήσει μια απάντηση στο ερώτημα, καθώς και να προσδιορίσει, παραδείγματος χάριν για μία ή δυο πρόσφατες περαιώσεις, το αν επιτεύχθηκαν εν τέλει οι εισπρακτικοί στόχοι που είχαν τεθεί με την εξαγγελία τους.

Στο δεύτερο κεφάλαιο, η Ειρήνη Χριστοφόρου ασχολείται με την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών. Αποκαλύπτει ότι σε διάστημα περίπου 20 ετών (1986-2004), θεσπίστηκαν σχετικά 12 νόμοι και 2 προεδρικά διατάγματα. Το επιχειρημά της ότι ποτέ δεν διαμορφώθηκε μια συνολική πολιτική είναι πειστικό: η απλούστευση επιχειρήθηκε με εμβόλιμες, αποσπασματικές προσπάθειες. Σε καμία τέτοια προσπάθεια οι παθογένειες της δημόσιας διοίκησης δεν χρησίμευσαν ως μέτρα αξιολόγησης πολιτικών. Αντίθετα, χρησιμοποιήθηκαν ως νομιμοποιητικός λόγος για την επαναλαμβανόμενη θέσπιση νέων διατάξεων για την απλούστευση. Οι διατάξεις δεν εφαρμόστηκαν λόγω αντίδρασης και αντίστασης ολόκληρων υπουργείων στις σχετικές εγκυκλίους του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης (του παλιού Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης), το οποίο προσπαθούσε να την επιβάλλει παντού. Τυπικό παράδειγμα τέτοιας ματαιωμένης προσπάθειας υπήρξε η διάταξη για αυτεπάγγελτη αναζήτηση πιστοποιητικών από υπηρεσίες: οι πολίτες εξακολουθούν να επιβαρύνονται σε πολλές περιπτώσεις με την αναζήτηση και κατάθεση πιστοποιητικών από τη μία δημόσια υπηρεσία στην άλλη, αφού αυτές έχουν σπάνια ή συχνά αναποτελεσματική 'οριζόντια' επικοινωνία μεταξύ τους. Εν τέλει, κατά τη Χριστοφόρου, η πολιτική απλούστευσης εξυπηρετεί συμβολικούς σκοπούς. Δίνει ένα μήνυμα προς την κοινωνία ότι η εκάστοτε κυβέρνηση εισακούει το αίτημα των πολιτών για περιορισμό της γραφειοκρατίας και προχωρά σε κάποια επαναλαμβανόμενα, τυπικά μέτρα για να το ικανοποιήσει.

Στο τρίτο κεφάλαιο του βιβλίου, η Χαρίκλεια Χιώτη πραγματεύεται τη δημόσια πολιτική για τη μερική απασχόληση στον δημόσιο τομέα. Πρόκειται για μια σύνθετη περίπτωση δημόσιας πολιτικής: είναι ενεργητική πολιτική απασχόλησης και καταπολέμησης της ανεργίας καθώς και πολιτική που αποσκοπεί στην εξυπηρέτηση εξειδικευμένων στόχων των δημόσιων υπηρεσιών, π.χ. στόχων που απαιτούν νέες, σπάνιες ή εντελώς ειδικές δεξιότητες. Διεθνώς, αλλά και στην Ελλάδα, τέτοιες δεξιότητες δεν έχουν οι συνηθισμένοι μόνιμο υπάλληλοι. Γι' αυτό, θα ήταν εύλογο για λόγους αποτελεσματικότητας, να προσλαμβάνονται υπάλληλοι με μερική απασχόληση, εφόσον βέβαια οι ειδικές τους δεξιότητες δεν αντιστοιχούν σε πάγιες και διαρκείς ανάγκες μιας υπηρεσίας. Στην Ελλάδα, όμως, όπως δείχνει η Χιώτη, η πολιτική μερικής απασχόλησης στο δημόσιο έχει σχεδόν αποκλειστικά κοινωνικό χαρακτήρα: εξαντλείται αφενός στην προσφορά συμπληρωματικών κοινωνικών υπηρεσιών από μερικώς απασχολούμενους υπαλλήλους προς τους ηλικιωμένους, τους μετανάστες και τα μικρά παιδιά, αφετέρου σε παροχή αμοιβών στους προσλαμβανόμενους με μερική απασχόληση. Ομάδες-στόχοι των προσλήψεων είναι τέσσερις: άνεργοι, γυναίκες, ΑΜΕΑ και πολύτεκνοι. Επιπλέον, ο νομοθέτης έχει μεριμνήσει να μην προσλαμβάνονται διαρκώς τα ίδια πρόσωπα. Καθώς όμως δεν εμπλέκεται στην επιλογή το ΑΣΕΠ, ανοίγει η κερκόπορτα των πελατειακών προσλήψεων. Η Χιώτη περιγράφει τα οικεία στους μελετητές της ελληνικής διοίκησης φαινόμενα που κατατράχουν τόσο την εξεταζόμενη όσο και άλλες δημόσιες πολιτικές: συγκεντρωτισμός, ασυνέχεια, πολυ-στοχοθεσία και υπερ-τυποποίηση των διαδικασιών προσλήψεων αντί για ουσιαστική κρίση για τους προσλαμβανόμενους. Θα προσθέταμε σε αυτά και την παθογένεια της αντίληψης του κρατικού προϋπολογισμού ως εύπλαστου εργαλείου χωρίς όρια στα χέρια της εκάστοτε κυβέρνησης. Προσλήψεις μερικής ή πλήρους απασχόλησης γίνονταν ως εάν τα κονδύλια του προϋπολογισμού να ήταν ανεξάντλητα. Και όταν κάποτε αυτά τελείωναν, το κράτος προχωρούσε σε δανεισμό προκειμένου να καλύψει τις διογκούμενες δημόσιες δαπάνες του. Ως προς αυτό ακριβώς, θα ζητούσε κανείς να διαβάσει κάτι περισσότερο στο κεφάλαιο για τη μερική απασχόληση, δηλαδή περισσότερα στοιχεία για το μέγεθος και το κόστος της στο δημόσιο. Το πιθανότερο είναι πως η ερευνήτρια τα αναζήτησε αλλά δεν τα βρήκε, εμπειρία οικεία στους ερευνητές της ελληνικής διοίκησης.

Στο τέταρτο κεφάλαιο, η Παναγιώτα Αλειφέρη ασχολείται με την πολιτική προστασίας του καταναλωτή. Και εδώ παρατηρείται σειρά παθογενειών γνωστών από τη μελέτη άλλων τομέων πολιτικής: χαμηλή προτεραιότητα της πολιτικής αυτής έναντι άλλων, έλλειψη στελέχωσης των αρμόδιων υπηρεσιών, έλλειψη δεξιοτήτων των αρμόδιων υπαλλήλων, επικάλυψη και ανταγωνισμός μεταξύ αρμόδιων φορέ-

ων, διακοσμητική μάλλον συμμετοχή των εκπροσώπων της κοινωνίας πολιτών στα όργανα διαμόρφωσης της συγκεκριμένης πολιτικής. Η Αλειφέρη σωστά μας θυμίζει ότι και σε αυτόν, όπως και σε άλλους τομείς, η συμμετοχή της κοινωνίας πολιτών στη λήψη των αποφάσεων περιορίζεται και επιτηρείται από το κεντρικό κράτος.

Στο πέμπτο κεφάλαιο, η Κατερίνα Ρωξάνα εξετάζει την πολιτική απασχόλησης δημοσίων υπαλλήλων, κάνοντας μια διαχρονική και συγχρονική ανάλυση της εθνικής και ευρωπαϊκής τάσης για αύξηση του διαπλαστικού ρόλου των διοικητικών δικαστηρίων. Η συγγραφέας εξειδικεύει το φαινόμενο στη διάπλαση κανόνων σχετικά με την απασχόληση των δημοσίων υπαλλήλων και παρατηρεί ότι στο θέμα αυτό υπάρχει υπερ-ρύθμιση, ασάφεια νόμων και κακή νομοθέτηση, πράγματα που οδηγούν σε ενίσχυση του ρόλου της νομολογίας. Δημόσια πολιτική στον συγκεκριμένο τομέα δεν διαμορφώνουν μόνο η εκάστοτε εκλεγμένη κυβέρνηση και τα νομοθετικά όργανα. Ολοένα και περισσότερο το κάνει η δικαστική εξουσία. Κατά τη Ρωξάνα, οι δικαστές αναζητούν τη 'χρυσή τομή' μεταξύ του κοινωνικού κράτους δικαίου και της αποδοτικότητας των δημόσιων υπηρεσιών, καθώς επίσης και μεταξύ της νομιμότητας και της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης. Όπως δείχνει, τα δικαστήρια συνήθως μεριμνούν λιγότερο για την αποτελεσματικότητα και περισσότερο για την προστασία, τον σεβασμό και την ανάδειξη του ρόλου του δημοσίου υπαλλήλου. Θα προσθέταμε ότι από το πλούσιο εμπειρικό υλικό της Ρωξάνα μάλλον συνάγεται ότι οι δικαστές δεν επιχειρήσαν κάποια 'χρυσή τομή'. Η νομολογία έκλινε υπέρ της παραδοσιακής αντίληψης της νομιμότητας με έμφαση στη συνταγματικότητα των διοικητικών ενεργειών. Δηλαδή, η νομολογία ήταν σε βάρος της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας της διοίκησης. Κατά τούτο, εφόσον αυτή η εντύπωση από το εμπειρικό υλικό του κεφαλαίου πράγματι ισχύει, θα αποζητούσε κανείς μεγαλύτερο προβληματισμό, αν όχι ανησυχία, για την υποκατάσταση της νομοθετικής από τη δικαστική εξουσία ως προς τη διαμόρφωση της εν λόγω δημόσιας πολιτικής.

Η αυτοϊπονόμηση του κράτους και η υπονόμηση του από κοινωνικά συμφέροντα

Στο τελευταίο έκτο κεφάλαιο, η Καλλιόπη Σπανού συνθέτει τις τάσεις που οι συγγραφείς του τόμου έχουν αναδείξει με τις συνεισφορές τους. Η επιμελήτρια επιχειρηματολογεί πειστικά ότι αυτό που προκύπτει είναι η αδυναμία αυτοδιόρθωσης του κράτους, γιατί σε όλες τις μελέτες περιπτώσεων του συλλογικού τόμου υπήρ-

χαν, άλλοτε λιγότερο και άλλοτε περισσότερο, τα εξής τέσσερα τυπικά στοιχεία δημόσιων πολιτικών: 1) θεώρηση εκ των άνω· 2) ασάφεια στόχων και έλλειψη προετοιμασίας· 3) έλλειψη σταθερών αρχών· και 4) χάσμα υλοποίησης

Η Σπανού θέτει ένα καίριο ερώτημα: γιατί το πολιτικο-διοικητικό σύστημα, παρότι γνωρίζει τις αδυναμίες του, αδυνατεί να τις υπερβεί; Η απάντησή της είναι: λόγω του τρόπου με τον οποίο τις αντιμετωπίζει· το σύστημα δηλαδή αυτοϋπονομεύεται. Ο εν λόγω τρόπος έχει πολλές όψεις: περιλαμβάνει βραχύ ορίζοντα δράσης, 'μινιμαλιστική' παρέμβαση του κράτους στα αναφύομενα προβλήματα, μη αμφισβήτηση του γενικότερου πλαισίου και εργαλειοποίηση των αδυναμιών του κράτους προκειμένου να επιτευχθεί κάποιο άμεσο αποτέλεσμα. Οι διαμορφωτές δημόσιων πολιτικών, δηλαδή, δεν έχουν ενδιαφέρον για τις μακροχρόνιες και πολυεπίπεδες επιπτώσεις της βραχυχρόνιας λύσης στην οποία συχνά καταλήγουν. Έτσι, αναπαράγονται τα προβλήματα που επιδιώκεται να επιλυθούν και το πολιτικο-διοικητικό σύστημα αυτοϋπονομεύεται.

Για παράδειγμα, όπως δείχνει η Σπανού, ακόμα και κατά την εισαγωγή 'αντικειμενικών κριτηρίων' στις προσλήψεις και προαγωγές δημοσίων υπαλλήλων και στη φορολόγηση εισοδημάτων, παρεισφρέουν κατακερματισμένες και αποσπασματικές ρυθμίσεις οι οποίες ευνοούν διάφορες ομάδες. Η παρατήρηση αυτή δίνει την ευκαιρία στη συγγραφέα να μιλήσει ακροθιγώς, στην τελευταία σελίδα του βιβλίου, για διάχυτα συμφέροντα, όχι όμως οριοθετημένες ομάδες, που επωφελούνται από διοικητικές δυσλειτουργίες.

Γι' αυτό, άλλωστε, συναντάμε πολλά σημεία αρνησικυρίας και αδυναμία διάρθωσης του τρόπου λειτουργίας του πολιτικο-διοικητικού συστήματος. Σε αυτήν την παρατήρηση, θα μπορούσε κανείς να αντιτάξει ότι η κρίση που ξέσπασε στην Ελλάδα τον Μάιο του 2010 αποκρυστάλλωσε τη δράση οριοθετημένων ομάδων, επιπλέον κάποιων διάχυτων συμφερόντων. Θα λέγαμε ότι πρόκειται για οριοθετημένες ομάδες οι οποίες ευνοήθηκαν από το πολιτικο-οικονομικό 'μοντέλο' της Ελλάδας της Μεταπολίτευσης. Η κρίση τις έφερε στο σημείο να υπερασπίζονται συγκεκριμένες όσο και παρωχημένες δημόσιες πολιτικές (προνομιακών παροχών, επαγγελματικών αδειών κ.ά.)

Πάντως, η συζήτηση αυτή δεν εμπίπτει στο αντικείμενο του εξαιρετικού συλλογικού τόμου ο οποίος περιέχει πλούτο εμπειρικών και νομοθετικών στοιχείων για έξι τομείς πολιτικής. Το βιβλίο πρωτοτυπεί συνδυάζοντας πρωτογενή εμπειρική έρευνα και ποικιλία θεωρητικών προσεγγίσεων. Δεν περιορίζεται σε απλή περιγραφή, αλλά προχωρά σε συστηματική ερμηνεία συγκεκριμένων αποτυχιών του ελληνικού κράτους, από τα μέσα της δεκαετίας του 1970 έως σήμερα.

Εν τέλει, σε θέματα που κατεξοχήν καλούν για νομικές προσεγγίσεις και για τα οποία εύκολα θα μπορούσε κανείς να διολισθήσει σε μια αποκλειστικά νομική προσέγγιση του ισχύοντος δικαίου και του δέοντος, τα βιβλία της Σπανού και των συνεργατών της και των Λαδής και Νταλάκου τηρούν μια λεπτή ισορροπία ανάμεσα στη θεσμική/νομική προσέγγιση και στην πολιτική ανάλυση.