

**• Δημόσια Πολιτική στην Ελλάδα**

# Ο ΚΥΚΛΟΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

## Τα 5 Στάδια

- 1. Συγκρότηση Κυβερνητικής Ατζέντας
- 2. Διαμόρφωση Πολιτικής
- 3. Λήψη Αποφάσεων
- 4. Υλοποίηση ή εφαρμογή Πολιτικής
- 5. Αξιολόγηση Πολιτικής

# Περί δημόσιας πολιτικής

- Ένας ευρύς ορισμός της δημόσιας πολιτικής περιλαμβάνει το στοιχείο της δράσης, με άλλα λόγια την υλοποίηση των πολιτικών αποφάσεων και τις συνέπειες που αυτές επιφέρουν, και ορίζεται ως μια μακρά σειρά λίγο έως πολύ συσχετιζόμενων ενεργειών, καθώς και οι συνέπειές τους σε αυτούς που αφορούν.
- Η διαφοροποίηση μεταξύ πολιτικής (politics) και δημόσιας πολιτικής (public policy) έγκειται στο ότι η πρώτη αποτελεί εκείνο το οποίο παράγουν τα κόμματα ενώ διεκδικούν την εξουσία, ενώ η δεύτερη εκείνο που παράγουν τα κόμματα σε συνεργασία με τη γραφειοκρατία, αφού αναλάβουν την κυβερνητική ευθύνη και εξουσία, δηλαδή τον συστηματικό σχεδιασμό και τη λήψη μέτρων για την αντιμετώπιση δημόσιων προβλημάτων, είτε αυτά αφορούν την εγχώρια, την εσωτερική, είτε την εξωτερική πολιτική της χώρας.
- Στάδια δημόσιας πολιτικής: 1. Συγκρότηση κυβερνητικής ατζέντας. 2. Διαμόρφωση πολιτικής. 3. Λήψη αποφάσεων. 4. Υλοποίηση ή εφαρμογή πολιτικής. 5. Αξιολόγηση πολιτικής.
- Δρώντες δημόσιας πολιτικής: εσωτερικοί/επίσημοι/δημόσιοι και εξωτερικοί/ανεπίσημοι/ιδιωτικοί.

# Δημόσια πολιτική στην Ελλάδα πριν από την οικονομική κρίση

# Δημόσια πολιτική στην Ελλάδα πριν από την οικονομική κρίση

- Στηρίζεται στο *προσαυξητικό μοντέλο* [χάραξη πολιτικής και η συμμετοχή διάφορων δρώντων, όπως των ενδιαφερόμενων μερών, των ειδικών και άλλων εξωτερικών δρώντων, δεν ακολουθούν μια προβλέψιμη αλληλοδιαδοχή δράσεων].
- Το ελληνικό μοντέλο ακολουθεί το μοτίβο της Νότιας Ευρώπης και όχι της Δυτικής Ευρώπης.

# Γιατί δεν προωθήθηκαν οι μεταρρυθμίσεις; (I)

- Η δημόσια διοίκηση, παρά τις πολυάριθμες προσπάθειες εκσυγχρονισμού της, παρέμεινε αδύναμη, μη αποδοτική και σε μεγάλο βαθμό εξαρτημένη από πολιτικά κόμματα. Οι πολιτικοί σύμβουλοι είχαν πολύ πιο αποφασιστικό ρόλο από ό,τι οι ανώτεροι δημόσιοι υπάλληλοι.
- Η δημόσια διοίκηση υπήρξε παραδοσιακά ιεραρχική και συγκεντρωτική σε ό,τι αφορά τους θεσμούς και τους μηχανισμούς ελέγχου. Οι πελατειακές σχέσεις, που συχνά οδηγούσαν σε διαφθορά και συνδέθηκαν με την κυριαρχία του κυβερνώντος κόμματος, θεωρήθηκαν ο σημαντικότερος λόγος για την αποτυχία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

# Γιατί δεν προωθήθηκαν οι μεταρρυθμίσεις; (II)

- Ο νομικισμός και η τυπολατρία, που χαρακτήριζαν τη λειτουργία του δημόσιου τομέα, δεν ακολουθήθηκαν από ουσιαστικούς ελέγχους και αυστηρές κυρώσεις για όσους παραβίαζαν τον νόμο. Ο μεγάλος αριθμός ρυθμίσεων συνδεόταν επίσης με τις πελατειακές σχέσεις και ήταν συνήθως μια έκφραση προσπαθειών απόκλισης από τον γενικό κανόνα, προκειμένου να προσφερθούν οφέλη σε συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες.
- Η ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση το 1981 και στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ) το 2001 δημιούργησε κάποιες ελπίδες για περισσότερο ορθολογική χάραξη πολιτικής, λόγω των διεργασιών του εξευρωπαϊσμού. Εμπόδια: η πολιτική κουλτούρα και η αδράνεια [η εμμονή στο status quo ή μια απουσία αλλαγής ή υλοποίησης].

# Εσωτερικοί δρώντες

- Η χάραξη πολιτικής στην Ελλάδα πριν από την κρίση περιλάμβανε ένα πλήθος εσωτερικών (ή επίσημων) και εξωτερικών (ή ανεπίσημων) δρώντων, πάντοτε σε αναφορά στη θέση τους μέσα ή έξω από αυτό καθεαυτό το διοικητικό σύστημα.
- Η κορυφή της κυβέρνησης ήταν οργανωσιακά, αν όχι και πολιτικά, πολύ πιο αδύναμη από το αναμενόμενο. Τελικά εκείνοι που κατείχαν την εξουσία ήταν μεμονωμένοι υπουργοί και το εκάστοτε κυβερνών κόμμα [μοτίβο «κατακερματισμένης κυβέρνησης» με ένα «μοναδικό κέντρο»].
- Περιορισμένος ρόλος κοινοβουλίου: κομματική πειθαρχία, περιορισμένος ρόλος ειδικών επιτροπών.
- Η δημόσια διοίκηση κυριαρχούνταν από τα κόμματα. Εξαιρέση η πρακτική των ΚΕΠ
- Τα δικαστήρια και ειδικότερα το Συμβούλιο της Επικρατείας κατόρθωσαν να έχουν ενεργό ρόλο στον έλεγχο της νομοθεσίας ως προς τη συνταγματικότητα και, επίσης, τέτοιον ρόλο στην ερμηνεία νομοθετημάτων ιδιαίτερα σε σχέση με την περιβαλλοντική πολιτική



## ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΙ ΔΡΩΝΤΕΣ: οι επίσημοι θεσμικοί «παίκτες» στον κύκλο δημόσιας πολιτικής

- 1. Κυβέρνηση
- 2. Βουλή
- 3. Δημόσια Διοίκηση
- 4. Δικαστήρια (ιδίως Συμβούλιο Επικρατείας)

## ΕΞΩΤΕΡΙΚΟΙ ΔΡΩΝΤΕΣ: Οι ανεπίσημοι «παίκτες»

- 1. Πολιτικά Κόμματα
- 2. Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις
- 3. Ομάδες Συμφερόντων (Συνδικάτα, Επιμελητήρια, Σύλλογοι κ.ο.κ.)
- \*Μετά την Οικονομική Κρίση και οι Εταίροι και Πιστωτές (Τρόϊκα-Θεσμοί-Task Force for Greece)

# Εξωτερικοί δρώντες

- Πολιτικά κόμματα - σύστημα κομματικής δημοκρατίας. Οι ομάδες συμφερόντων, οι μη κυβερνητικές οργανώσεις (ΜΚΟ), οι ειδικοί και τα μέσα ενημέρωσης είχαν όλοι στενούς δεσμούς με ισχυρά πολιτικά κόμματα.
- Ομάδες συμφερόντων που εκπροσωπούν ισχυρά τμήματα του πληθυσμού (π.χ., εργαζομένους στον δημόσιο τομέα, επιχειρήσεις κ.λπ.) συνδέονταν στενά με τα πολιτικά κόμματα και ήταν πάντοτε αποτελεσματικές στην παρεμπόδιση πολιτικών που θα μπορούσαν να βλάψουν τα συμφέροντά τους.
- Οι ΜΚΟ ήταν κατά παράδοση πιο αδύναμες, επειδή δεν εκπροσωπούσαν οργανωμένα συμφέροντα.
- Το αποτέλεσμα είναι ότι η χάραξη πολιτικής χαρακτηριζόταν από απουσία περισσότερο ανεξάρτητων φωνών, που θα προέρχονταν από λιγότερο πολιτικοποιημένους δρώντες, οι οποίοι θα εκπροσωπούσαν λιγότερο ισχυρά τμήματα του πληθυσμού.

# Ελλείμματα χάραξης πολιτικής

- Οι διαδικασίες χάραξης πολιτικής ήταν άμεση συνέπεια των δυσλειτουργιών της δημόσιας διοίκησης και της κορυφής της κυβέρνησης, καθώς και του κυρίαρχου ρόλου των πολιτικών κομμάτων.
- Το κύριο χαρακτηριστικό της διεργασίας διαμόρφωσης και άσκησης πολιτικής πριν από την κρίση ήταν έμφαση στη ρύθμιση και απουσία εφαρμογής.
- Τα κοινωνικά προβλήματα θεωρούνταν ότι επιλύονταν με την προετοιμασία νομοθετημάτων. Η χάραξη πολιτικής γινόταν συχνά αντιληπτή ως απλώς ψήφιση νομοθετημάτων, σαν να μην υπήρχε ανάγκη για παρακολούθηση, υλοποίηση και αξιολόγηση των αποτελεσμάτων.
- Η ποιότητα των ρυθμίσεων ήταν συχνά πολύ χαμηλή και δεν λάμβανε υπόψη τις απόψεις των ειδικών, καθώς αντικατόπτριζε συνήθως κομματικά συμφέροντα. Αυτός ο τύπος χάραξης πολιτικής απέχει σημαντικά από οιοδήποτε μοντέλο χάραξης ορθολογικής ή τεκμηριωμένης πολιτικής.

# Δημόσια πολιτική στην Ελλάδα κατά και μετά την οικονομική κρίση

# Οικονομική κρίση και αιρεσιμότητα

- Η διεθνής οικονομική κρίση του 2008 ήταν μία *κρίσιμη διασταύρωση* (critical juncture) για την Ελλάδα.
- Το προεξάρχον εργαλείο πολιτικής κατά τη διάρκεια της κρίσης ήταν η αιρεσιμότητα (conditionality). Ο όρος «αιρεσιμότητα» χρησιμοποιείται για να περιγράψει συγκεκριμένα μέτρα πολιτικής και μεταρρυθμίσεις που όφειλε να υλοποιήσει το κάθε κράτος-μέλος της ΕΕ όταν βρισκόταν σε «πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής», έτσι ώστε να αποδεσμευθούν οι πόροι του δανείου. Συγκεκριμένα, οι πόροι που είχαν αρχικά οριστεί για κάθε κράτος-μέλος διαιρέθηκαν σε δανειακές δόσεις, οι οποίες χορηγούνταν σταδιακά και μόνον αφού η χώρα είχε εκπληρώσει έναν αριθμό προκαθορισμένων μέτρων.
- Είχε ευρύτητα εμβέλειας και συνήθως δύο βασικούς στόχους: μακροοικονομική σταθεροποίηση και διαρθρωτική προσαρμογή. Η αιρεσιμότητα συνδέθηκε με μηχανισμούς λεπτομερούς εποπτείας, πράγμα που σήμαινε ότι η ψήφιση νομοθεσίας δεν ήταν επαρκής και ότι ήταν αναγκαία η επίτευξη συγκεκριμένων στόχων σε συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα.

# Αντίκτυπος της κρίσης και της αιρεσιμότητας στη δημόσια πολιτική

- Η αιρεσιμότητα έπαιξε αποφασιστικό ρόλο στη συγκρότηση της ατζέντας, καθώς λειτουργούσε ως παράλληλη διαδικασία συγκρότησης πολιτικής με αυτήν του κράτους.
- Η διαμόρφωση δημόσιας πολιτικής επηρεάστηκε και αυτή από την αιρεσιμότητα με δύο τουλάχιστον τρόπους: Το πρώτο χαρακτηριστικό ήταν η πίεση χρόνου. Το δεύτερο χαρακτηριστικό που απορρέει από την πίεση χρόνου είναι η περιορισμένη συμμετοχή των ομάδων πίεσης (ή ομάδων συμφερόντων) και της δημόσιας διοίκησης στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής.
- Οι προσπάθειες για διαμόρφωση μέτρων πολιτικής προέρχονταν κυρίως από την εκάστοτε κυβέρνηση και ειδικά από τα γραφεία των Υπουργών. Κατά τα πρώτα χρόνια της κρίσης και έως το 2013, ακόμα και οι ανώτεροι υπάλληλοι της δημόσιας διοίκησης έπαιξαν περιφερειακό ρόλο και συχνά ενημερώνονταν για τις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις ταυτοχρόνως με το ευρύτερο κοινό..
- Η πίεση χρόνου για την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων το 2010-2018, που επέβαλαν οι διεθνείς πιστωτές, οδήγησε σε «κατεπείγουσες» διαδικασίες και περιοριστικά χρονοδιαγράμματα για τις συζητήσεις στη Βουλή.

# Αντίκτυπος της κρίσης και της αιρεσιμότητας στη δημόσια πολιτική

- Ως προς τη φάση της υλοποίησης προστέθηκαν και άλλα εμπόδια:
  - Οι ρυθμίσεις είχαν συνταχθεί βιαστικά και τα σχετικά έγγραφα, όπως οι δανειακές συμβάσεις, μεταφράζονταν συχνά πρόχειρα, την τελευταία στιγμή, αφήνοντας αρκετά σημεία ανοικτά σε αντιφατικές ερμηνείες.
  - Ο χρόνος υλοποίησης δεν ήταν ποτέ αρκετός, καθώς συνδεόταν πάντοτε με τις διαδικασίες αξιολόγησης για την αποδέσμευση των δόσεων των δανείων.
  - Οι μεταρρυθμίσεις δεν μπορούσαν να εφαρμοστούν εύκολα υπό συνθήκες λιτότητας και ιδιαίτερα με μαζικό τρόπο.
  - Η αξιολόγηση συγκεκριμένων αριθμητικών και άλλων στόχων έγινε αναπόσπαστο μέρος της διαδικασίας πολιτικής λόγω του συστήματος εποπτείας, που ήταν συνδεδεμένο με την αιρεσιμότητα.
  - Τύποι μεταρρυθμίσεων: Μεταρρυθμίσεις που ήταν επιτυχείς λόγω της σημασίας τους για τους μακροοικονομικούς στόχους. Μεταρρυθμίσεις που ήταν επιτυχείς λόγω του προσαυξητικού χαρακτήρα τους. Μεταρρυθμίσεις που έχουν ήδη ανατραπεί. Μεταρρυθμίσεις που δεν υλοποιήθηκαν ποτέ ή υλοποιήθηκαν μόνο εν μέρει