

Καλλιόπη Σπανού, *Ποιες μεταρρυθμίσεις; Κυβερνώντας υπό εξωτερική πίεση,* Εκδόσεις Πατάκη, 2021

I. Η ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΚΗ ΤΟΥ ΒΙΒΛΙΟΥ

Η μεταρρυθμιστική πορεία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης τις τελευταίες δεκαετίες έχει επηρεαστεί πολλαπλώς από ρεύματα και πιέσεις που προέρχονται από το εξωτερικό περιβάλλον. Αυτή η τάση ενισχύθηκε σημαντικά κατά τη διάρκεια των πρόσφατων προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής της χώρας (2010-2018), τα οποία συνοδεύτηκαν από την εντεινόμενη εμπλοκή υπερεθνικών θεσμών, μηχανισμών και δρώντων στις εσωτερικές διαδικασίες πολιτικής.

Το βιβλίο της Καλλιόπης Σπανού *Ποιες μεταρρυθμίσεις; Κυβερνώντας υπό εξωτερική πίεση* προσφέρει μια σφαιρική αποτίμηση των μεταρρυθμίσεων που συντελέστηκαν στο πεδίο της διοίκησης την περίοδο της οικονομικής προσαρμογής. Το αναλυτικό σχήμα αναπτύσσεται στη βάση της συσχέτισης της μεταρρυθμιστικής δυναμικής και των αποτελεσμάτων της με την παράμετρο της εξωτερικής πίεσης, όπως εκδηλώθηκε στο περιοριστικό περιβάλλον που επέβαλε η αιρεσιμότητα (policy conditionality), δηλαδή η διασύνδεση της εκταμίευσης των δανειακών πόρων με την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων.

Σημείο εκκίνησης και κεντρικό ζήτημα προς διερεύνηση αποτελεί η τάση διεύρυνσης της μεταρρυθμιστικής ατζέντας από το πεδίο της οικονομίας σε ειδικότερες και βαθύτερες παρεμβάσεις στο επίπεδο οργάνωσης και λειτουργίας του πολιτικο-διοικητικού συστήματος. Τα ερμηνευτικά εργαλεία για την κατανόηση της διαμόρφωσης της θεματολογίας της ατζέντας της διοικητικής μεταρρύθμισης αναζητούνται στην ισορροπία των σχέσεων μεταξύ των εμπλεκόμενων δρώντων, και συγκεκριμένα στην αλληλεπίδραση ανάμεσα σε τρεις κύριους πόλους: τις εγχώριες αρχές, τους εξωτερικούς παράγοντες και την τεχνική βοήθεια.

Στο βιβλίο υποστηρίζεται ότι ο ρόλος, η στρατηγική και η ισχύς των εν λόγω δρώντων καθόρισαν εν πολλοίς τους στόχους και το περιεχόμενο των εγχώριων πολιτικών διοικητικής μεταρρύθ-

Μαντώ Λαμπροπούλου
Επίκουρη Καθηγήτρια
Διοικητικής Επιστήμης στο
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης
και Δημόσιας Διοίκησης του
Πανεπιστημίου Αθηνών

μισης. Στη βάση αυτής της υπόθεσης, τα ερευνητικά ερωτήματα διαρθρώνονται με διαλεκτικό τρόπο, συνομιλώντας με τα κύρια ρεύματα και εργαλεία της ανάλυσης δημόσιας πολιτικής. Ωστόσο, το βιβλίο δεν περιορίζεται σε μια θεωρητική συμβολή, καθώς η έμφαση δίδεται πρωτίστως στην εμπάθυνση και στην εμπειρική τεκμηρίωση των πρακτικών εκδηλώσεων των μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων. Προσφέρει, επίσης, μια κριτική ανάγνωση των ευρημάτων, η οποία υπερβαίνει το περιγραφικό πλαίσιο και αναδεικνύει τη συνθετότητα και τον συχνά αμφιλεγόμενο χαρακτήρα των προτεινόμενων ερμηνειών.

II. Η ΔΟΜΗ ΤΗΣ ΑΝΑΛΥΣΗΣ

Η ανάλυση ξεκινά με ορισμένες αναγκαίες εννοιολογικές αποσαφηνίσεις ως προς την κεντρική μεταβλητή της διοικητικής μεταρρύθμισης. Στο 1ο κεφάλαιο, η μεταρρυθμιστική διαδικασία εξειδικεύεται από τη σκοπιά της δημόσιας πολιτικής, συναρτήσκει του μεγέθους της αλλαγής που επιφέρει, εξετάζοντας παράλληλα τον τρόπο πλαίσιωσης και νοηματοδότησής της. Η διοικητική μεταρρύθμιση γίνεται εν προκειμένω αντιληπτή ως μια «μείζων αλλαγή» σε σχέση με την υφιστάμενη κατάσταση. Ιδιαίτερα κρίσιμες θεωρούνται οι διαστάσεις του νοητικού πλαισίου της διοικητικής μεταρρύθμισης που προσδιορίζουν την αναγκαιότητα και την καταλληλότητα των επιχειρούμενων παρεμβάσεων. Στη συνέχεια, η συγγραφέας στρέφεται στην εγχώρια ικανότητα μεταρρύθμισης, την οποία εξειδικεύει με αναφορά σε δύο κύριες διαδικασίες, τον εκσυγχρονισμό και τον εξευρωπαϊσμό, καταδεικνύοντας τα όρια και τις δυσκολίες στις οποίες προσκρούουν διαχρονικά οι αντίστοιχες προσπάθειες αλλαγής. Η οικονομική κρίση της προηγούμενης δεκαετίας προσεγγίζεται ως μια ευκαιρία για αλλαγή πολιτικής, η οποία έδωσε σημαντική ώθηση στη μεταρρυθμιστική δυναμική, ανοίγοντας εν προκειμένω ένα «παράθυρο ευκαιρίας» για το εγχώριο διοικητικό σύστημα.

Στο 2ο κεφάλαιο, αναλύονται οι παράμετροι

του περιβάλλοντος δημοσιονομικής προσαρμογής σε σχέση με τη διαδικασία διοικητικής μεταρρύθμισης. Εν πρώτοις, αναπτύσσονται οι κύριες μέθοδοι δημοσιονομικών περικοπών και συγκεκριμενοποιούνται με αναφορά στα εγχώρια προγράμματα προσαρμογής. Η εμπειρική διερεύνηση καταδεικνύει ότι το περιεχόμενο των εφαρμοσθέντων προγραμμάτων ήταν κυρίως προσανατολισμένο σε οριζόντιο χαρακτήρα μέτρα –με ισχυρές ενίοτε συμβολικές προεκτάσεις, όπως το ζήτημα των απολύσεων–, τα οποία ωστόσο συχνά επέφεραν σύγχυση μεταξύ των παρεμβάσεων δημοσιονομικής λογικής και ευρύτερων ουσιαστικών μεταρρυθμίσεων. Στους περιορισμούς αυτούς προστίθεται το περιβάλλον της αιρεσιμότητας, επιβάλλοντας την άμεση –και πρωτοφανή για τα εγχώρια δεδομένα– διασύνδεση της υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων με την οικονομική (δανειακή) στήριξη της χώρας. Η αιρεσιμότητα προσεγγίζεται υπό ένα τριπλό πρίσμα ως εργαλείο δέσμευσης σε συμμόρφωση, ως δημιουργία «ιδιοκτησίας» και ως ώθηση για διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις. Υπό αυτήν την οπτική, αναδεικνύονται οι ευκαιρίες που δημιουργεί ως μοχλός αλλαγής, αλλά παράλληλα επισημαίνονται οι περιορισμοί που εμφανίζει η υλοποίηση των σχετικών πολιτικών, εάν δεν ληφθούν υπ’ όψιν τα χαρακτηριστικά και η θεσμική ικανότητα του εγχώριου περιβάλλοντος εφαρμογής.

Το 3ο κεφάλαιο περιγράφει με λεπτομέρεια τον ρόλο και τα χαρακτηριστικά των εξωτερικών θεσμικών δρώντων που ενεπλάκησαν στον σχεδιασμό και στην εφαρμογή των ελληνικών προγραμμάτων προσαρμογής. Διακρίνονται εν προκειμένω δύο κύριες ομάδες, οι οποίες με διαφορετικό τρόπο επεδίωξαν την κινητοποίηση του εγχώριου πολιτικο-διοικητικού συστήματος για την επίτευξη αποτελεσμάτων: από τη μια πλευρά η περισσότερο εμφανής και πολιτική παρουσία της «Τρόικα» (1ο και 2ο πρόγραμμα) και των «Θεσμών» (3ο πρόγραμμα), ως εκπροσώπων των οργανισμών που παρείχαν τη χρηματοδοτική βοήθεια, και από την

άλλη πλευρά η «χαμηλότερου προφίλ», τεχνοκρατικού χαρακτήρα τεχνική βοήθεια. Το αναλυτικό σχήμα συγκεκριμενοποιεί την επίδραση αυτών των δύο ομάδων στη διαμόρφωση και στην υλοποίηση της εγχώριας μεταρρυθμιστικής ατζέντας, προσεγγίζοντάς τες, αντίστοιχα, ως μηχανισμούς «δέσμευσης» ή «υποστήριξης» των μεταρρυθμίσεων. Η συγγραφέας εστιάζει ειδικότερα στον ρόλο της Task Force for Greece (TFGR), ενός θεσμού που έλαβε άνιση προσοχή σε σχέση με την Τρόικα, και φωτίζει πτυχές της εμπλοκής της στα εγχώρια πολιτικά προγράμματα. Περιγράφονται λεπτομερώς ο τρόπος οργάνωσης και λειτουργίας της TFGR, η συμβολή της στον σχεδιασμό και στην έκβαση των μεταρρυθμίσεων, καθώς και οι δυσκολίες και οι περιορισμοί που συνάντησε η δράση της ως «ενδιαμέσου», σε σχέση με το εγχώριο πολιτικο-διοικητικό σύστημα αλλά και την Τρόικα.

Το 4ο κεφάλαιο στρέφεται στις διαδικασίες διαμόρφωσης της μεταρρυθμιστικής ατζέντας, εξετάζοντας τη θεματολογία της και τη δυναμική των αντίστοιχων πολιτικών επιλογών. Η συγγραφέας διαπιστώνει ότι στη διάρκεια των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής, και ιδιαίτερα στο 2ο πρόγραμμα, παρατηρείται μια τάση διεύρυνσης της ατζέντας, με αντίστοιχη επέκταση των «διαρθρωτικών αιρεσιμοτήτων», η οποία οδήγησε (και) στην αναγωγή της διοίκησης σε αυτοτελές πεδίο παρέμβασης. Ωστόσο, αυτή η διεύρυνση φαίνεται ότι εν τέλει είχε ως αποτέλεσμα την «υπερφόρτωση» της μεταρρυθμιστικής ατζέντας, ενώ συχνά δεν είχε προηγηθεί η απαραίτητη ιεράρχηση των προτεραιοτήτων και η αξιολόγηση της συνάφειας και της καταλληλότητας των μέτρων ως προς τα προβλήματα που επιχειρούσαν να λύσουν. Στο πεδίο της διοίκησης, αφετηρία αποτέλεσαν οι διαπιστωμένες αδυναμίες του εγχώριου συστήματος, ενώ σημαντική προσπάθεια έγινε, ιδίως από την πλευρά της τεχνικής βοήθειας, η έμφαση να μετατοπιστεί από τη δημοσιονομική πίεση που υπαγόρευε τον ποσοτικό περιορισμό του δημόσιου τομέα σε περισσότερο ποιοτικού-θεσμικού χαρακτήρα παρεμβάσεις και βελτιώσεις.

Στο 5ο κεφάλαιο, η συγγραφέας εμβαθύνει στην έκβαση και στα αποτελέσματα των μεταρρυθμίσεων, εστιάζοντας σε τρεις ενδεικτικές μελέτες περίπτωσης: στις δομές συντονισμού στο κέντρο της κυβέρνησης, στην απο-πολιτικοποίηση των διαδικασιών επιλογής των ανώτερων στελεχών της διοίκησης και στη μεταρρύθμιση των δομών δημοσιονομικής διαχείρισης. Η ανάλυση περιγράφει το περιεχόμενο των παρεμβάσεων και τις συντελεσθείσες αλλαγές, ενώ παράλληλα επισημαίνει τον ρόλο των εσωτερικών και εξωτερικών δρώντων στις σχετικές διαδικασίες. Η επιρροή του μηχανισμού δέσμευσης (και σε μικρότερο βαθμό του μηχανισμού υποστήριξης) φάνηκε εν προκειμένω ότι ήταν πιο ισχυρή στη διαμόρφωση της ατζέντας, ενώ οι ελληνικές κυβερνήσεις διεκδίκησαν πιο ισχυρό λόγο στην εξειδίκευση και υλοποίηση των μέτρων. Ενδιαφέρον παρουσιάζουν τα ευρήματα που αφορούν την έκβαση των μεταρρυθμίσεων, καθώς μόνο στην περίπτωση της δημοσιονομικής διαχείρισης σημειώθηκε ουσιαστική αλλαγή. Στην ερμηνεία των αποκλίσεων κρίσιμοι παράγοντες υπήρξαν η συμβατότητα των μεταρρυθμίσεων με την υφιστάμενη κατάσταση, καθώς και η πολιτική ευαισθησία και η συσχέτιση των προτεινόμενων μέτρων με την προσπάθεια αντιμετώπισης της κρίσης.

Συμπερασματικά, η συγγραφέας διαπιστώνει ότι η εξωτερική πίεση, όπως συγκεκριμενοποιήθηκε στο περιοριστικό περιβάλλον των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής, σηματοδότησε μια εν δυνάμει ευκαιρία για θετική αλλαγή στο εγχώριο διοικητικό σύστημα. Παράλληλα, ωστόσο, προσέκρουσε σε σημαντικές δυσκολίες και εμπόδια. Η δυναμική της ατζέντας προσδιορίστηκε εν πολλοίς από τη σύνθεση συχνά συγκρουσιακών διεκδικήσεων και στρατηγικών εξωτερικών και εσωτερικών δρώντων, ενώ η έκβαση των μεταρρυθμίσεων καθορίστηκε από τη «δίδυμη πρόκληση» της νομιμοποίησης και της αποτελεσματικότητας των μέτρων, αλλά και από την εγχώρια θεσμική ικανότητα. Κύριο ζητούμενο από την

πλευρά των εσωτερικών δρώντων αποτέλεσε ο αναπροσανατολισμός της μεταρρυθμιστικής ατζέντας από ποσοτικού σε ποιοτικού χαρακτήρα παρεμβάσεις. Ωστόσο, η αξιοποίηση των ευκαιριών που άνοιξε η κρίση και οι προοπτικές των μεταρρυθμίσεων φάνηκε ότι υπονομεύθηκαν από την έλλειψη ενός σαφούς και «ώριμου» στρατηγικού πλαισίου, καταδεικνύοντας την αδύναμη ανταπόκριση του εγχώριου πολιτικο-διοικητικού συστήματος στο αίτημα βαθύτερων και ουσιαστικότερων αλλαγών.

III. ΔΙΔΑΓΜΑΤΑ ΚΑΙ ΔΙΑΚΥΒΕΥΜΑΤΑ

Την τυπική ολοκλήρωση των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής διαδέχθηκε ένα λιγότερο δεσμευτικό πλαίσιο παρακολούθησης της υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων, υπό τη μορφή της «ενισχυμένης εποπτείας». Στις παρούσες συνθήκες, και έχοντας πλέον απομακρυνθεί από το φορτισμένο και συγκρουσιακό κλίμα της περιόδου της κρίσης, το βιβλίο προσφέρει μια νηφάλια και τεκμηριωμένη αποτίμηση της επίπτωσης των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής στον διοικητικό μηχανισμό του κράτους. Ο κριτικός απολογισμός αναδεικνύει παράλληλα με τις θετικές επιδράσεις της εξωτερικής πίεσης στην εγχώρια μεταρρυθμι-

στική δυναμική τις αστοχίες και τη συχνά αντισταθμιστική επίδραση αμφιλεγόμενων επιλογών, όπως η υπερβολική πίεση για ποσοτικό περιορισμό του κράτους, η οποία λειτουργήσε ανταγωνιστικά ως προς άλλες, ουσιαστικότερες μεταρρυθμίσεις.

Όπως αφήνει να εννοηθεί και η συγγραφέας, το κρίσιμο στοιχείο για την έκβαση της διοικητικής μεταρρύθμισης θα πρέπει να αναζητηθεί στις ποιοτικές και διαρθρωτικές παραμέτρους των εισηγούμενων αλλαγών. Τα διδάγματα από την εμπειρία της οκταετούς οικονομικής κρίσης ανέδειξαν ως κεντρικό διακύβευμα τον (ανα)προσανατολισμό της μεταρρυθμιστικής ατζέντας από βραχυπρόθεσμα και ποσοτικού χαρακτήρα μέτρα σε ουσιαστικότερες και πιο μακροπρόθεσμες θεσμικές τομές στο εγχώριο διοικητικό σύστημα, το οποίο ήδη καλείται να ανταποκριθεί στη νέα, υγειονομική αυτήν τη φορά, κρίση. Τα ευρήματα του βιβλίου καταδεικνύουν επίσης την έλλειψη (και την αντίστοιχη ανάγκη) ουσιαστικής συζήτησης και επαρκούς προετοιμασίας των μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων, καθώς και τη σημασία της αποτύπωσής τους σε ένα συνεκτικό σχέδιο πολιτικής. Χωρίς αυτές τις προϋποθέσεις, η οιοινεί θετική επίδραση της (όποιας) εξωτερικής πίεσης στην εγχώρια μεταρρυθμιστική δυναμική παραμένει αμφίβολη. □