

Κεφάλαιο 4. Ο πολιτικές συνέπειες: Η ευρωπαϊκή ενοποίηση, αρωγός στην ισορροπία του πολιτικού συστήματος

Μάνος Παπάζογλου

Σύνοψη

Μία από τις σημαντικότερες λειτουργίες της ευρωπαϊκής ενοποίησης είναι ότι λειτούργησε ως αρωγός στην ισορροπία του πολιτικού συστήματος στην Ελλάδα. Τα προγράμματα για τους στόχους της ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνοχής, από τα πρώτα ΜΟΠ έως και το πλέον πρόσφατο προγραμματικό πλαίσιο, δημιούργησαν τις προϋποθέσεις για καλύτερα αποτελέσματα διακυβέρνησης, τα οποία θα ήταν πιθανότατα μη επιτεύξιμα δίχως την αναντικατάστατη θεσμική, χρηματοδοτική και εποπτική συνδρομή των ευρωπαϊκών οργάνων. Σχηματικά καταγράφονται τρεις εκδοχές της πρόσληψης του ευρωπαϊσμού: πρώτον, ο ωφελμιστικός ευρωπαϊσμός της δεκαετίας του 1980, ο οποίος χαρακτηριζόταν από μια μάλλον απρόθυμη και κριτική στάση αποδοχής της ευρωπαϊκής ενοποίησης, προκειμένου να αναπληρωθούν οι υπαρκτές αδυναμίες του κράτους στον σχεδιασμό και στη χρηματοδότηση της περιφερειακής ανάπτυξης. Δεύτερον, ο ρεαλιστικός ευρωπαϊσμός της δεκαετίας του 1990, με στόχο τη θεραπεία των σοβαρών προβλημάτων της οικονομικής κατάστασης του κράτους και την προώθηση της ευημερίας μέσω κυρίως της διεκδίκησης της συμμετοχής στην ΟΝΕ. Τρίτον, ο επιβεβλημένος ευρωπαϊσμός της περιόδου μετά την ένταξη στην ΟΝΕ, και ιδιαίτερα την περίοδο 2010-2018, προκειμένου να θεραπευτούν οι ολιγωρίες οι οποίες προκάλεσαν την κρίση, να επιτευχθεί η ασφαλής διαφυγή από τον κίνδυνο χρεοκοπίας και να ανακτηθούν όροι βιωσιμότητας του κράτους και της οικονομίας.

Προαπαιτούμενη γνώση

Το κεφάλαιο αυτό δεν συνοδεύεται από προαπαιτούμενη γνώση.

4.1 Εισαγωγή

Στο Κεφάλαιο 2 εξηγείται πώς η συμμετοχή στην ευρωπαϊκή ενοποίηση υπήρξε θεμελιώδης άξονας για την εξέλιξη του πολιτικού συστήματος και αξιολογήθηκε η ιδιαίτερη βαρύτητα της Πολιτικής Συνοχής για την αντιμετώπιση των προκλήσεων της περιφερειακής ανάπτυξης. Στο Κεφάλαιο 3 εξειδικεύτηκαν τα επιχειρήματα αυτά, με αναφορά στους στόχους και στα αποτελέσματα διαχείρισης των επιχειρησιακών προγραμμάτων σε διαδοχικές προγραμματικές περιόδους.

Στο κεφάλαιο αυτό θα επιχειρηθεί μία συνολική αποτίμηση της επίδρασης του συντονισμού των πολιτικών στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ενοποίησης για τη λειτουργία του πολιτικού συστήματος, την υποστήριξη της κυβερνητικής λειτουργίας και τη βιωσιμότητα του κράτους. Συγκεκριμένα, θα υποστηριχτεί ότι τα προγράμματα για τους στόχους της ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνοχής, από τα πρώτα ΜΟΠ έως και το πλέον πρόσφατο προγραμματικό πλαίσιο, δημιούργησαν τις προϋποθέσεις για καλύτερα αποτελέσματα διακυβέρνησης, τα οποία θα ήταν πιθανότατα μη επιτεύξιμα δίχως την αναντικατάστατη θεσμική, χρηματοδοτική και εποπτική συνδρομή των ευρωπαϊκών οργάνων. Η διαπίστωση αυτή τεκμηριώνεται και με αναφορά στα άλλα μείζονος σημασίας εγχειρήματα ευρωπαϊκής ενοποίησης στα οποία συμμετείχε η χώρα, όπως είναι κατεξοχήν η ΟΝΕ. Πράγματι, διευκολύνθηκαν ο εκσυγχρονισμός των θεσμικών προτύπων οργάνωσης του κράτους και η υιοθέτηση αποδοτικότερων μεθόδων λειτουργίας, σύμφωνα με καθιερωμένες καλές πρακτικές (Spanou & Sotiropoulos, 2011). Οι κυβερνητικές ηγεσίες καθοδήγησαν την ευθυγράμμιση με τους κοινούς στόχους των ευρωπαϊκών πολιτικών, διαμορφώνοντας ένα ισχυρό κεκτημένο αλλαγών, αν και τα αποτελέσματα υπολείπονταν των απαραίτητων αλλαγών με δεδομένο το ευνοϊκό πολιτικό πλαίσιο της κοινής αντίληψης μεταξύ των κυρίαρχων κομμάτων (Παπάζογλου, 2012).

Γενικά, ο συντονισμός των πολιτικών είχε θετική συμβολή στη στήριξη της κυβερνητικής λειτουργίας μέσω της μεταφοράς συσσωρευμένης θεσμικής, πολιτικής και διοικητικής εμπειρίας, στην αποσαφήνιση σημαντικών στόχων, οι οποίοι για διάφορους λόγους δεν θα μπορούσαν να είχαν διατυπωθεί και επιδιωχθεί στο πλαίσιο του κυβερνητικού προγραμματισμού. Είχε, όμως, θετική συμβολή και στη στήριξη του πολιτικού συστήματος εν γένει, δηλαδή στον πρωταρχικό σκοπό της σταθερότητας και της ευημερίας, τον οποίο εξυπηρέτησε η ένταξη στην ΕΟΚ. Διότι διευκόλυνε τον μετασχηματισμό βασικών αιτημάτων σε συγκεκριμένα αποτελέσματα πολιτικής, οπότε διατηρούσε υψηλό βαθμό στήριξης και εμπιστοσύνης στους βασικούς θεσμούς

του πολιτικού συστήματος, όπως αυτό αποτυπώνεται και στα στοιχεία πολιτικής σταθερότητας τα οποία χαρακτηρίζουν τη μακρά περίοδο 1974-2007.

Η οικονομική κρίση μετά το 2007 δεν αναιρεί τα αποτελέσματα της διακυβέρνησης, αντιθέτως πρέπει να ερμηνευτεί ως το αποτέλεσμα υστερήσεων στο πλαίσιο του συντονισμού των πολιτικών. Τα βασικά προβλήματα που βρέθηκαν στο επίκεντρο της προσπάθειας ανάκαμψης της χώρας, δηλαδή η δημοσιονομική διαχείριση και το δημόσιο χρέος, η ανταγωνιστικότητα και οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, η αναδιοργάνωση του δημόσιου τομέα, αποκαλύπτουν τις υστερήσεις της χώρας στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης και όχι την αρνητική επίδραση της τελευταίας.

Πολλά από τα προβλήματα εντοπίζονται σε χρόνιες υστερήσεις και σε αντιστάσεις στις αλλαγές, οφειλόμενες είτε σε συνθήκες «εξαρτημένου μονοπατιού» είτε στην αντίδραση οργανωμένων συμφερόντων. Οι κυβερνήσεις της περιόδου είχαν διαφοροποιημένη επίδραση στην καθοδήγηση της αποτελεσματικής δράσης για τη διευθέτηση μειζονων προβλημάτων, τα οποία πλέον δημιουργούσαν προκλήσεις για την εύρυθμη λειτουργία του πολιτικού συστήματος (Papazoglou, 2012). Ο πυρήνας της κυβερνητικής εξουσίας χαρακτηριζόταν από ουσιαστικές αδυναμίες συντονισμού και παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου (Featherstone & Papadimitriou, 2015).

Στην περίπτωση της δημοσιονομικής διαχείρισης, η γενεσιουργός αιτία του προβλήματος ήταν η ελλιπής συμμόρφωση προς τους κανόνες του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης για τη συγκράτηση του ελλείμματος έως τα αποδεκτά επίπεδα του 3% του ΑΕΠ. Η τροφοδότηση του χρέους λόγω νέων ελλειμμάτων, αλλά και η ελλιπής προσπάθεια αποφασιστικής μείωσής του στις περιόδους σημαντικής οικονομικής μεγέθυνσης, σύμφωνα με τους στόχους σύγκλισης της ΟΝΕ, είναι μια άλλη όψη της ευθύνης που βαρύνει την κυβερνητική λειτουργία. Η χρονίζουσα υστέρηση στους δείκτες ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας δεν αντιμετωπίστηκε με αποφασιστικό τρόπο μέσω των κατάλληλων διαρθρωτικών αλλαγών.

Στην περίπτωση του δημόσιου τομέα, παρά τις σημαντικές αλλαγές τη δεκαετία του 1990, η αποδοτικότητα στην παροχή των δημόσιων υπηρεσιών και η πάταξη φαινομένων τα οποία υπονόμωσαν τη χρηστή διοίκηση υπολείπονταν της προόδου των διοικητικών συστημάτων των περισσότερων κρατών-μελών, όπως συνέβαινε και με την προώθηση του ψηφιακού μετασχηματισμού, παρά την παρεχόμενη τεχνοκρατική και χρηματοδοτική στήριξη στο πλαίσιο τομεακών επιχειρησιακών προγραμμάτων από την ΕΕ.

Η έκβαση της προσπάθειας αντιμετώπισης της κρίσης είναι επίσης δηλωτική της σημασίας του ευρωπαϊκού πλαισίου για τη σταθερότητα του πολιτικού συστήματος. Την περίοδο 2010-2018, τα τρία προγράμματα οικονομικής προσαρμογής απέτρεψαν την προδιαγεγραμμένη χρεοκοπία μέσω της ισχυρής δανειακής χρηματοδότησης της χώρας, ύψους περίπου 288 δισ. ευρώ, με ευνοϊκούς όρους για το κόστος και το διάστημα αποπληρωμής. Η αναγκαστική προσαρμογή στους όρους αιρεσιμότητας, αν και περιλάμβανε μέτρα με σοβαρές επιπτώσεις στους σημαντικότερους δείκτες ευημερίας, είχε αναμφισβήτητη επίδραση και στην ανάταξη της βιωσιμότητας του κράτους και της οικονομίας. Η βιωσιμότητα τεκμαίρεται και από την επάρκεια με την οποία ανταποκρίθηκε στην πανδημία και την ύφεση η οποία προκλήθηκε συνακόλουθα.

Η στενή εξωγενής εποπτεία της εφαρμογής των προγραμμάτων προκάλεσε σημαντικά προβλήματα στην κοινοβουλευτική λειτουργία, λόγω των αντικειμενικών περιορισμών, και μια ισχυρή τάση αμφισβήτησης στο εκλογικό σώμα των κυβερνήσεων της περιόδου. Ωστόσο, είναι αδιαμφισβήτητο ότι την περίοδο αυτή ενισχύθηκε η κυβερνητική λειτουργία μέσω της καθιέρωσης νέων προτύπων και μηχανισμών συντονισμού και παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου, αλλά και της επίλυσης σημαντικών χρόνιων προβλημάτων, όπως η φορολογική διοίκηση, τα οποία στο παρελθόν ταλάνιζαν κυβερνήσεις και ανατροφοδοτούσαν τη δυσανεμία εναντίον τους, λόγω της αντιπαράθεσης ομάδων συμφερόντων και του συνεπαγόμενου κόστους για την οικονομική κατάσταση.

Σχηματικά, μπορούμε να καταγράψουμε τρεις εκδοχές της πρόσληψης του εξευρωπαϊσμού, οι οποίες θα αναλυθούν εκτενώς: πρώτον, τον ωφελμιστικό εξευρωπαϊσμό της δεκαετίας του 1980, ο οποίος χαρακτηριζόταν από μια μάλλον απρόθυμη και κριτική στάση αποδοχής της ευρωπαϊκής ενοποίησης, προκειμένου να αναπληρωθούν οι υπαρκτές αδυναμίες του κράτους στον σχεδιασμό και στη χρηματοδότηση της περιφερειακής ανάπτυξης. Δεύτερον, τον ρεαλιστικό εξευρωπαϊσμό της δεκαετίας του 1990, με στόχο τη θεραπεία των σοβαρών οικονομικών προβλημάτων του κράτους και την προώθηση της ευημερίας μέσω κυρίως της διεκδίκησης της συμμετοχής στην ΟΝΕ. Τρίτον, τον επιβεβλημένο εξευρωπαϊσμό της περιόδου μετά την ένταξη στην ΟΝΕ, και ιδιαίτερα την περίοδο 2010-2018, προκειμένου να θεραπευτούν οι ολιγωρίες οι οποίες προκάλεσαν την κρίση, να επιτευχθεί η ασφαλής διαφυγή από τον κίνδυνο χρεοκοπίας και να ανακτηθούν οι όροι βιωσιμότητας του κράτους και της οικονομίας.

Ακολούθως, θα διερευνηθούν μια θεώρηση του πολιτικού συστήματος και των βασικών προϋποθέσεων και συντελεστών για την ομαλή λειτουργία του, η περίπτωση του ελληνικού πολιτικού συστήματος και οι

προκλήσεις για την ισόρροπη λειτουργία του στη συγκυρία της κρίσης, καθώς και το πώς η ευρωπαϊκή ενοποίηση λειτούργησε ως καταλύτης για την ανάληψη των μεταρρυθμιστικών δράσεων, με στόχο την αναίρεση ορισμένων εκ των βασικότερων παραγόντων οι οποίοι υπέσκαπταν την κυβερνητική λειτουργία και το ίδιο το πολιτικό σύστημα.

4.2 Το Πολιτικό Σύστημα: Η επιδίωξη της ισορροπίας μεταξύ εισροών αιτημάτων - στήριξης και εκροών κυβερνητικής δράσης

Μια βασική θεώρηση για το πολιτικό σύστημα οφείλει να αποδίδει τη δέουσα προσοχή στους παράγοντες οι οποίοι ασκούν καθοριστική επίδραση στην καλή λειτουργία του. Η τελευταία δεν πρέπει να θεωρείται δεδομένη και αυτονόητη, ακόμη και για προηγμένα δημοκρατικά συστήματα. Πράγματι, ακόμη και διαχρονικά σταθερά δημοκρατικά συστήματα είναι πλέον ευεπίφορα σε κρίσεις διαφορετικού εύρους και χαρακτήρα, στην αμφισβήτηση και σε τάσεις κεντρόφυγες στο εκλογικό σώμα και στη δομή του κομματικού συστήματος. Η Βρετανία, για παράδειγμα, από το 2016 βρέθηκε σε μια διαρκή περιδίνηση, αρχής γενομένης από το δημοψήφισμα στο οποίο επικράτησε η ιστορική αποχώρησή της από την ΕΕ, και ακολούθησε μια περίοδος έντονης κυβερνητικής αστάθειας και κρίσης εμπιστοσύνης στους πολιτικούς θεσμούς, πρωτόγνωρη για τα δεδομένα της κοιτίδας του σύγχρονου κοινοβουλευτισμού.

Κατά συνέπεια, χρειάζεται να κατανοήσουμε τους λόγους για τους οποίους ένα πολιτικό σύστημα μπορεί να διατηρήσει ορισμένα θεμελιώδη στοιχεία του από την άποψη της δημοκρατικής διακυβέρνησης. Είναι αυτονόητο ότι τα συστήματα αλλάζουν προκειμένου να ανταποκριθούν σε μεταβαλλόμενες συνθήκες στην κοινωνία, στην οικονομία και στο διεθνές περιβάλλον εν γένει. Ωστόσο, κρίνεται η ικανότητά τους να ανταποκρίνονται στις μεταβολές αυτές με τον προσήκοντα τρόπο, δηλαδή να ενσωματώνουν στις δράσεις τους νέα αιτήματα και να διασφαλίζουν την εμπιστοσύνη των πολιτών, δίχως να μεσολαβούν συνθήκες αμφισβήτησης, δοκιμασίας ή και κρίσης, οι οποίες μπορεί να δημιουργήσουν απειλές για βασικές δημοκρατικές λειτουργίες.

Ο σκοπός ενός πολιτικού συστήματος είναι η μεταβολή του για την εμβάθυνση της δημοκρατίας, τη διαρκή προαγωγή της ελευθερίας και της ισοτιμίας των πολιτών, αλλά και η αντιμετώπιση συνθηκών οι οποίες κατατείνουν στην αντίρροπη κατεύθυνση. Τα παραπάνω κρίνονται από τους στόχους και τα αποτελέσματα των δημόσιων πολιτικών, όπως αυτές διαμορφώνονται και εφαρμόζονται υπό την επίδραση διαφορετικών δρώντων οι οποίοι επηρεάζουν την κυβερνητική λειτουργία.

Σύμφωνα με τη βασική παραδοχή των Κεφαλαίων 2 και 3, η συμβολή της ευρωπαϊκής ενοποίησης πρέπει να αξιολογηθεί ως ένας αυτοτελής και θεμελιώδης άξονας για την εξέλιξη του ελληνικού πολιτικού συστήματος. Για τη διεξοδική διερεύνηση της συμβολής αυτής είναι χρήσιμη η αναφορά στη θεώρηση του πολιτικού συστήματος κατά τον Easton (1953), η οποία προσφέρει ερμηνευτικά εργαλεία για τη σημασία της ισόρροπης λειτουργίας ενός συστήματος.

Ο Easton διακρίνει μεταξύ εισροών, οι οποίες αναλύονται σε αιτήματα και στήριξη, και εκροών, δηλαδή των αποφάσεων και των συνολικότερων δράσεων. Ένα λειτουργικό πολιτικό σύστημα διατηρεί την ικανότητά του να μετασχηματίζει τις εισροές σε ικανοποιητικές εκροές αντιστοίχως προς τα αιτήματα και τη στήριξη. Ο μετασχηματισμός πραγματοποιείται μέσω των πολύπλοκων διεργασιών στο εσωτερικό του πολιτικού συστήματος μεταξύ των δρώντων υποκειμένων κατά τη διαμόρφωση των δημόσιων πολιτικών.

Στους κύριους δρώντες περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, οι πολιτικοί θεσμοί (κυβέρνηση, κόμματα), οι κοινωνικοί θεσμοί (επαγγελματικές οργανώσεις, μέσα ενημέρωσης), οι οποίοι διαμορφώνουν τη στάση τους σύμφωνα με την ιδιαίτερη αποστολή τους, την τακτική και τους διαθέσιμους πόρους, αλλά και σύμφωνα με τους νομοθετημένους κανόνες δράσης, όπως αυτοί διέπουν την κοινοβουλευτική διαδικασία, τη λήψη αποφάσεων, τη νομοθετική διαδικασία και τον έλεγχο της Δικαιοσύνης.

Ένα από τα βασικά σημεία της ανάλυσης του Easton είναι η επίδραση των εκροών στην ανατροφοδότηση των εισροών, η οποία κρίνει και τη σταθερότητα του συστήματος. Εκφάνσεις της τελευταίας είναι η σταθερότητα του κομματικού συστήματος, παρά τις εναλλαγές των κομμάτων στην εκτελεστική εξουσία, ένας σταθερός και ικανοποιητικός δείκτης εμπιστοσύνης των πολιτικών θεσμών και μια διαχείριση των αιτημάτων του εκλογικού σώματος και των προκλήσεων για την καλή λειτουργία του κράτους, η οποία δεν προκαλεί ισχυρά ρήγματα στις υφιστάμενες σχέσεις αντιπροσώπευσης, ούτε θέτει σε κίνδυνο τη βιωσιμότητα του κράτους.



Εικόνα 4.1 Η θεώρηση του πολιτικού συστήματος κατά τον Easton (1953).

Πηγή: Αρχείο Κ.Σ.

Για να διαφωτίσουμε τα παραπάνω, το παράδειγμα της Γερμανίας είναι χαρακτηριστικό. Οι κυβερνητικές ηγεσίες των Kohl, Schroeder και Merkel κατόρθωσαν να διατηρήσουν υψηλό βαθμό ανθεκτικότητας του πολιτικού συστήματος, όταν αυτό βρέθηκε αντιμέτωπο με δύσκολες εξελίξεις. Η ενοποίηση της Δυτικής και της Ανατολικής Γερμανίας σε ενιαίο ομοσπονδιακό κράτος ήταν ένα ιστορικό επίτευγμα επί θητείας Helmut Kohl, γιατί προήγαγε την κοινωνική και οικονομική ενσωμάτωση δίχως να διαταραχθεί η κοινωνική συνοχή, να προκληθούν διαιρέσεις στο εκλογικό σώμα και να αποκτήσουν κοινοβουλευτική εκπροσώπηση κόμματα με αναφορά σε γεωγραφικές διαιρέσεις και συναφή αιτήματα. Το μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα Schroeder πέτυχε την ανάκτηση της ανταγωνιστικότητας της Γερμανίας και διασφάλισε την οικονομική ευμάρειά της, όταν η υπόλοιπη Ευρώπη κλυδωνίστηκε από τη διεθνή κρίση από το 2008 και τον αντίκτυπό της στην Ευρώπη. Τέλος, οι τρεις θητείες Merkel διατήρησαν την ανθεκτικότητα του κράτους και της οικονομίας της χώρας σε μια περίοδο πρωτόγνωρων κρίσεων στην ΕΕ (Ευρωζώνη, μεταναστευτικό, Brexit, πανδημία).

Στις παραπάνω περιπτώσεις συνάγεται η καλή λειτουργία του πολιτικού συστήματος, καθώς οι εκροές των κυβερνήσεων κατόρθωσαν να αποτρέψουν συνθήκες αμφισβήτησης και την έκφρασή της με αντισυστημικά κόμματα, όπως συνέβη σε πολλές άλλες χώρες με την κοινοβουλευτική εκπροσώπηση κομμάτων της ριζοσπαστικής Δεξιάς. Στο μεγαλύτερο μέρος των τριών δεκαετιών από το 1990, τα κυρίαρχα κόμματα CDU και SPD διατήρησαν δεσπόζουσα θέση με σταθερά κυβερνητικά σχήματα, είτε λόγω της μεταξύ τους αρραγούς συνεργασίας και με τον σταθερό εταίρο των δύο (FDP) είτε ενσωματώνοντας έναν νέο κυβερνητικό εταίρο το 2021 (Die Grünen).

Διαφορετικές εξελίξεις, όμως, προκύπτουν από την αποτυχία του μετασχηματισμού των αιτημάτων σε εκροές οι οποίες θα αξιολογηθούν ως ικανοποιητική ανταπόκριση σε αιτήματα και κοινά προβλήματα. Ανάλογα με την ένταση των τελευταίων είναι πιθανές η πρόκληση ουσιαστικών προβλημάτων στις κρατικές λειτουργίες, η υποβάθμιση της ευημερίας και, κατά συνέπεια, η συσσώρευση δυσαρέσκειας σε τμήματα του εκλογικού σώματος. Μια τέτοια εξέλιξη καθίσταται απειλητική, όταν ένα κομματικό σύστημα δεν μπορεί πλέον να ενσωματώσει τα συσσωρευμένα αιτήματα, ούτε να προσελκύσει πολιτική στήριξη για τους κυβερνητικούς στόχους τους οποίους προτείνει, ενώ τμήματα των ψηφοφόρων αποκτούν την αίσθηση υποαντιπροσώπευσης των συμφερόντων τους. Αυτή η έκβαση αυξάνει τους κινδύνους για ένα πολιτικό σύστημα, καθώς ενδεχομένως να συνδυαστεί με την κατακόρυφη άνοδο της αμφισβήτησης, άρα και της απώλειας στήριξης, και όχι μόνο με τη συνθήκη μεταβολή των εκλογικών προτιμήσεων (π.χ. εκλογικές απώλειες για τη συμπολίτευση).

Τέτοιες είναι οι περιπτώσεις της κλιμάκωσης των μορφών κινητοποίησης των οργανωμένων συμφερόντων, με συνέπειες στην ομαλή λειτουργία του κράτους και της οικονομίας, η ιδεολογική πόλωση και η εκλογική ενίσχυση κομμάτων με αντισυστημικές προγραμματικές διακηρύξεις. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση της Βρετανίας. Η εντεινόμενη εκλογική απήχηση ενός εθνικιστικού κόμματος με έντονα δημαγωγικές διακηρύξεις κατά της ΕΕ, της μετανάστευσης και των ελίτ (UKIP) μετά το 2010 ήταν έκφραση της υποαντιπροσώπευσης τμημάτων το εκλογικού σώματος στο κομματικό σύστημα.

Η διαχείριση του προβλήματος αυτού μέσω της προκήρυξης δημοψηφίσματος με αντικείμενο τη θέση της χώρας στην ΕΕ, αντί της περιθωριοποίησης του UKIP και του κατευνασμού των ψηφοφόρων του, τελικά προκάλεσε την αμετάκλητη έξοδο της χώρας από την ΕΕ, την κατακόρυφη υποχώρηση της εμπιστοσύνης στα

κραταιά κόμματα και στον δικομματισμό, που είχε εξασφαλίσει κυβερνητική σταθερότητα στο μεγαλύτερο μέρος της μεταπολεμικής περιόδου. Οι εξελίξεις αυτές προκάλεσαν πρωτόγνωρες απειλές για το πολιτικό σύστημα της Βρετανίας, με κύρια συμπτώματα νέες και ασυμφιλίωτες διαιρέσεις στο εκλογικό σώμα μεταξύ όσων υποστήριζαν την παραμονή και την έξοδο από την ΕΕ, την πρόωγη πτώση διαδοχικών κυβερνήσεων και την ένταση της αβεβαιότητας σχετικά με την ανθεκτικότητα του κράτους, της οικονομίας και την προοπτική ευημερίας σε ένα παγκόσμιο γίγνεσθαι, δίχως πλέον την αρωγή της ΕΕ.

Τα πολιτικά συστήματα της Ευρώπης διαθέτουν, βεβαίως, ισχυρή θεσμική ανθεκτικότητα ακόμη και όταν προκαλούνται ισχυρές προκλήσεις και ευθεία αμφισβήτηση. Αν και στα περισσότερα συστήματα απέκτησαν κοινοβουλευτική εκπροσώπηση κόμματα της ριζοσπαστικής Δεξιάς, με θέσεις και αιτήματα τα οποία αντιφάσκουν με βασικές δημοκρατικές αρχές, δεν έχουν αμφισβητηθεί ουσιαστικά το κράτος δικαίου και η δημοκρατική λειτουργία των κυβερνήσεων.

Ωστόσο, δεν πρέπει να υποτιμηθεί η απειλή, η οποία διαμορφώνεται από τις κρίσεις αυτές στα κομματικά συστήματα. Πράγματι, μπορεί να εκληφθούν ως πρόδρομα στοιχεία της αποσταθεροποίησης των συστημάτων η προσφυγή τμήματος των ψηφοφόρων σε αντισυστημικά κόμματα, η αδυναμία των παλαιότερων κομμάτων να ενσωματώσουν τα διαφοροποιημένα αιτήματα και των κυβερνήσεων να ανταποκριθούν με πειστικό τρόπο στα προβλήματα κοινωνιών με εντεινόμενη διαφοροποίηση.

Η περίπτωση της Γαλλίας είναι εξαιρετικά ενδιαφέρουσα από την άποψη αυτή. Ο πρόεδρος Francois Hollande προς το τέλος της θητείας του διαπίστωσε αυτή την απότομη πτώση της πολιτικής στήριξης, η οποία αποτυπώθηκε στην πρωτόγνωρη ανατροπή του κομματικού συστήματος με την κατακόρυφη εκλογική κατάρρευση των δύο κυρίαρχων κομμάτων και την αποτυχία των υποψηφίων τους να διεκδικήσουν την προεδρία στον δεύτερο γύρο, με την εκλογική επιτυχία του εθνικιστικού, ευρωσκεπτικιστικού Front National και την εκλογική επιτυχία ενός νέου κινήματος, υπό την ηγεσία ενός μη επαγγελματία πολιτικού (Emmanuel Macron), ο οποίος κατόρθωσε να κερδίσει τις προεδρικές και τις βουλευτικές εκλογές.

Σε αντίθεση με την περίπτωση της Βρετανίας, στη Γαλλία δεν έγινε η αδόκιμη επιλογή του δημοψηφίσματος, αλλά στις προεδρικές και τις βουλευτικές εκλογές δημιουργήθηκαν συνθήκες ανάσχεσης των δημαγωγικών και αντισυστημικών τάσεων, οι οποίες απειλούσαν να αποσταθεροποιήσουν το πολιτικό σύστημα συνολικά. Το ίδιο συνέβη και στις επόμενες εκλογές (2022), οπότε διευρύνθηκε μεν η απήχηση των κομματικών δυνάμεων της αμφισβήτησης, αλλά η εκλογή προέδρου σε δύο γύρους και οι ιδιαιτερότητες της κατανομής των εδρών στις βουλευτικές εκλογές επέτρεψαν την ανάδειξη εκτελεστικής εξουσίας και κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας, οι οποίες προασπίστηκαν τα θεμελιώδη του πολιτικού συστήματος.

Τα πολιτικά συστήματα στην Ευρώπη δεν είναι στατικά, αλλά δυναμικά, καθώς υπόκεινται στην επίδραση νέων κοινωνικών εξελίξεων, διαφορετικών οικονομικών συνθηκών και νέων διακυβευμάτων. Διέρχονται ένα διαρκές στάδιο μεταβολών, με τις οποίες επιχειρείται η προσαρμογή τους, δοκιμάζεται η αντοχή τους και επιδιώκεται η διατήρηση του αιτήματος για εμβάθυνση της δημοκρατίας, μέσω ενός ισχυρού θεσμικού πλαισίου για την αποτροπή της πολιτικής κυριαρχίας, την ισχύ του κράτους δικαίου και την προώθηση της ευημερίας για την αντιμετώπιση των κοινωνικών ανισοτήτων.

Οι μεταβολές αυτές είναι αισθητές ιδιαίτερα στη δομή των κομματικών συστημάτων, στα οποία τα κυρίαρχα κόμματα εξουσίας έχουν, με ελάχιστες εξαιρέσεις, απολέσει την κραταιά εκλογική ισχύ τους, η οποία τους επέτρεπε την εναλλαγή στην εκτελεστική εξουσία και τη διατήρηση των θεμελιωδών στοιχείων του πολιτικού συστήματος. Ωστόσο, η ουσιαστική υποχώρηση της κομματικής ταύτισης και των μεγάλων ιδεολογιών, η μείωση του πολιτικού ενδιαφέροντος και η δυσaréσκεια για τις πολιτικές ελίτ διαμόρφωσαν διαφορετικές πολιτικές στάσεις σε τμήμα των ψηφοφόρων.

Ενδείξεις αυτών των νέων στάσεων είναι η απομάκρυνση από τα άλλοτε ισχυρά κεντροδεξιά –και ιδιαίτερα τα σοσιαλδημοκρατικά– κόμματα και η διασπορά ψήφων σε εναλλακτικά κόμματα, ιδιαίτερα της «πράσινης» ιδεολογίας. Η κρίσιμη διαφορά, όμως, είναι η ενίσχυση κομμάτων τα οποία θέτουν ευθεία, προγραμματική αμφισβήτηση για το *status quo* των πολιτικών συστημάτων, όπως ισχύει με τις πρώτες ενδείξεις στην Αυστρία (FPÖ), στην Ολλανδία (PVV), στη Δανία (DF), στη Γαλλία (FN), ακόμη και στη Σουηδία (SD).

Οι ερμηνείες του φαινομένου ποικίλλουν, καθώς δεν είναι όλες αυτές οι περιπτώσεις ταυτόσημες και δεν είναι αντικείμενο της παρούσας μελέτης. Το γενικό σχόλιο είναι ότι προέκυψαν συνθήκες υποαντιπροσώπευσης τμημάτων του εκλογικού σώματος και των αιτημάτων τους. Ένας τρόπος να εκτιμήσουμε τη σημασία της εξέλιξης αυτής είναι με αναφορά στις βασικές λειτουργίες μετασχηματισμού των εισροών σε εκροές, με γνώμονα τη διατήρηση του συστήματος σύμφωνα με τον Easton.

Σε αντίθεση με την άρτια μηχανική των τεχνολογικών συστημάτων, τα πολιτικά συστήματα είναι ατελείς κατασκευές. Δεν είναι εφικτός ο προγραμματισμός των λειτουργιών, αφού πρόκειται για ανθρώπινη συμπεριφορά. Η ικανότητα μετασχηματισμού γρήγορα εξαντλείται, καθώς η ελευθερία των ανθρώπων να

διατυπώνουν αιτήματα και να δημιουργούν ανταγωνιστικές ομάδες συμφερόντων για τη διεκδίκησή τους δημιουργεί πληθώρα αιτημάτων, τα οποία συχνά είναι αλληλοαναιρούμενα και είναι αδύνατον να ικανοποιηθούν, δεδομένων των πεπερασμένων πόρων κάθε κράτους.

Η σταθερότητα, λοιπόν, ενός πολιτικού συστήματος δεν έγκειται στην ικανοποίηση όλων των αιτημάτων, αλλά στη χρηστή διαχείρισή τους, ώστε να μην εκτρέπεται ο ανταγωνισμός συμφερόντων σε μορφές αντιπαράθεσης, η οποία μπορεί απειλήσει τα θεμέλια της δημοκρατικής διακυβέρνησης.

Τα αιτήματα του εκλογικού σώματος γίνονται αντικείμενο διαχείρισης από κόμματα και ομάδες πίεσης, δύο εκ των βασικών δρώντων υποκειμένων στη διαμόρφωση των δημόσιων πολιτικών. Η διαχείριση αφορά την ιεράρχηση και τη συνάρθρωσή τους σύμφωνα και με τις προτεραιότητες και την τακτική των δρώντων αυτών, αλλά και την επίδραση άλλων παραγόντων, όπως το δεδομένο πολιτικό πλαίσιο, η ευρύτερη οικονομική και πολιτική εσωτερική και διεθνής συγκυρία, αλλά και η επίδραση άλλων παραγόντων, όπως, μεταξύ άλλων, η δυνατότητα και οι περιορισμοί δημοσιότητας από τα μέσα ενημέρωσης.

Η ισορροπία ενός πολιτικού συστήματος διαφέρει από την κυβερνητική σταθερότητα. Στην πρώτη περίπτωση ενδιαφέρει η αποδοτική θεσμική λειτουργία της κυβέρνησης, δηλαδή η διατήρηση της δημοκρατικής διακυβέρνησης. Στη δεύτερη περίπτωση ενδιαφέρει η αποδοτική πολιτική λειτουργία, δηλαδή η διατήρηση της εκλογικής επιρροής από το κόμμα (ή τα κόμματα) που συμμετέχουν στην κυβέρνηση. Στην περίπτωση αυτή, όμως, η διατήρηση της εξουσίας, αν και μπορεί να είναι το αποτέλεσμα επιτυχούς κυβερνητικής λειτουργίας, ενδεχομένως λειτουργεί αρνητικά για την καλή λειτουργία του πολιτικού συστήματος όταν δημιουργούνται συνθήκες πολιτικής κυριαρχίας.

Στα ευρωπαϊκά πολιτικά συστήματα, η εκλογική επικράτηση ενός κόμματος ή ενός συνασπισμού κομμάτων συνήθως συνδέεται με ισχυρά αποτελέσματα της κυβερνητικής λειτουργίας και της αδυναμίας των αντιπολιτευόμενων κομμάτων να προβάλουν ανταγωνιστικό πρόγραμμα πολιτικών. Η εναλλαγή των κομμάτων στην κυβέρνηση, όμως, αποτελεί ευνοϊκή εξέλιξη για το πολιτικό σύστημα, γιατί προάγει την αντιπροσώπευση, την αποτελεσματικότητα του κυβερνητικού έργου, την ανανέωση του πολιτικού προσωπικού και την αποτροπή της πολιτικής κυριαρχίας στην εκτελεστική εξουσία, που συνιστά πραγματική απειλή για τη δημοκρατική διακυβέρνηση. Ειδική περίπτωση είναι η κυβερνητική αστάθεια, η οποία προκαλείται στις περιπτώσεις ισχνής πλειοψηφίας ή κατάρρευσης μιας συμπαγούς πλειοψηφίας για έκτακτους λόγους. Όταν αυτή οφείλεται στον δημοκρατικό έλεγχο της κυβέρνησης μέσω της κοινοβουλευτικής διαδικασίας (π.χ. πρόταση μομφής), πρόκειται για θετική εξέλιξη η οποία διασφαλίζει τη δημοκρατική λειτουργία του συστήματος. Εάν, όμως, οφείλεται στη δυσαρμονία των τάσεων του εκλογικού σώματος με την υφιστάμενη πλειοψηφία, όπως συμβαίνει στις περιπτώσεις υποχώρησης της εμπιστοσύνης των πολιτών στην κυβέρνηση, τότε είναι πολύ πιθανό το πρόβλημα να άπτεται της εν γένει λειτουργίας του συστήματος. Το ίδιο ισχύει όταν προκύπτουν ισχυρές διαιρέσεις στο εσωτερικό της συμπολίτευσης, οι οποίες καταλήγουν στη διάρρηξη των σχέσεων στην κοινοβουλευτική ομάδα και την απώλεια στήριξης στην κυβέρνηση.

Τα παραπάνω είναι μερικές από τις περιπτώσεις στις οποίες γίνεται εμφανής η αδυναμία ορισμένων από τους κυριότερους δρώντες να αποτρέψουν τη διάρρηξη μιας ισχυρής σχέσης αντιπροσώπευσης, την αναδιάταξη των κοινοβουλευτικών δυνάμεων, άρα και της κοινοβουλευτικής στήριξης για την απρόσκοπτη κυβερνητική λειτουργία. Οι συνέπειες στις περιπτώσεις αυτές αφορούν την εύρυθμη λειτουργία του πολιτικού συστήματος και όχι απλώς τη σταθερότητα μιας κυβέρνησης.

Οι συνθήκες ισορροπίας (equilibrium) μεταξύ εισροών και εκροών αποτελεί μια *sine qua non* προϋπόθεση για τη διατήρηση της θεσμικής και της πολιτικής ικανότητας της κυβέρνησης να δημιουργεί συνθήκες διατήρησης και προοδευτικής βελτίωσης των βασικών στοιχείων ενός πολιτικού συστήματος, με κρισιμότερα όσα προάγουν τη δημοκρατική διακυβέρνηση. Όπως θα εξηγηθεί παρακάτω, η ευρωπαϊκή ενοποίηση αποτελεί αναντικατάστατο αρωγό στην κατεύθυνση αυτή, διασφαλίζοντας μια μακρά περίοδο ειρήνης και πολιτικής συνεργασίας, τον συντονισμό των εθνικών πολιτικών για την επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων έναντι κοινών προβλημάτων και προκλήσεων, την προώθηση της ευημερίας, καθώς και την προαγωγή των δημοκρατικών θεσμών και του κράτους δικαίου. Πρόκειται για μια μοναδική συνθήκη αρωγής στα πολιτικά συστήματα, η οποία διαπιστώνεται μόνο στο πλαίσιο της *sui generis* ευρωπαϊκής συμπολιτείας.

4.3 Η ευρωπαϊκή ενοποίηση αρωγός για την ισορροπία των πολιτικών συστημάτων: η ελληνική περίπτωση

Η ευρωπαϊκή ενοποίηση αποτελεί ισχυρό υποστύλωμα του πολιτικού συστήματος κάθε κράτους-μέλους, γιατί συμβάλλει στην αδρανοποίηση παραγόντων οι οποίοι στο παρελθόν είχαν διαταράξει την ισορροπία ή και την

επιβίωση των δημοκρατικών συστημάτων. Πράγματι, είναι ιστορικής σημασίας η συμβολή της στη διατήρηση της ειρήνης στην Ευρώπη κατά τη μεταπολεμική περίοδο.

Ταυτόχρονα, προσφέρει μοναδικές δυνατότητες σε παγκόσμια κλίμακα για τον συντονισμό των πολιτικών για την αντιμετώπιση κοινών προβλημάτων, η επίλυση των οποίων θα είχε μεγάλο κόστος ή θα ήταν ανέφικτη αν παρέμενε αποκλειστική ευθύνη κάθε κράτους-μέλους ξεχωριστά.

Η σύμπραξη ισχυρών και λιγότερων ισχυρών κρατών, η δημιουργία κοινών υπερεθνικών θεσμών, η μεταβίβαση ουσιαστικών αρμοδιοτήτων και η τακτική λειτουργία διακυβερνητικών οργάνων για την επιδίωξη συναίνεσης και τη διευθέτηση των ανταγωνιστικών εθνικών συμφερόντων είναι εξαιρετικά επωφελείς για όλους τους συμμετέχοντες. Τα παραδείγματα σε τομείς αποκλειστικής αρμοδιότητας των οργάνων της ΕΕ, όπως η εμπορική πολιτική, ο ανταγωνισμός και το κοινό νόμισμα, τεκμηριώνουν την παραδοχή ότι η ευρωπαϊκή ενοποίηση προάγει την εύρυθμη λειτουργία των πολιτικών συστημάτων.

Το ίδιο ισχύει στα πεδία με συντρέχουσες αρμοδιότητες, όπως η δημοσιονομική πολιτική και η Πολιτική Συνοχής, αλλά και στα πεδία όπου ισχύει ένας πιο ευέλικτος συντονισμός των πολιτικών, όπως στις περιπτώσεις της τεχνολογικής ανάπτυξης.

Τα κράτη-μέλη, συγκεκριμένα, προσφεύγουν στη συνδρομή της ΕΕ για την αντιμετώπιση ζητημάτων πολιτικής τα οποία είτε δεν μπορούν να ικανοποιήσουν με δικές τους δυνάμεις είτε προκύπτει εξοικονόμηση πόρων από την ανάληψη κοινής δράσης. Το κοινό νόμισμα είναι ίσως η χαρακτηριστικότερη περίπτωση, η οποία αποτυπώνει την κοινή ωφέλεια της ισχυρής Γερμανίας και της μικρής Μάλτας. Στην περίπτωση της κρίσης στην Ευρωζώνη, Ελλάδα, Ιρλανδία, Πορτογαλία και Κύπρος προσέφυγαν στην αναντικατάστατη χρηματοδοτική στήριξη της ΕΕ προκειμένου να αποφύγουν τις συνέπειες μιας οικονομικής περιδίνησης, η οποία θα είχε οικτρές συνέπειες και για τα πολιτικά συστήματα.

Στην πλέον πρόσφατη περίοδο, το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας αποτελεί κοινή δράση για την αντιμετώπιση των συνεπειών της ύφεσης λόγω της πανδημίας, η Πράσινη Μετάβαση διασφαλίζει την από κοινού αντιμετώπιση των απειλών από την κλιματική αλλαγή και οι δράσεις για την ανάκτηση της ενεργειακής ασφάλειας διευκολύνουν την αντιμετώπιση των προβλημάτων στο εσωτερικό κάθε κράτους-μέλους.

Στην περίπτωση του ελληνικού πολιτικού συστήματος, το βασικό επιχείρημα είναι ότι η ευρωπαϊκή ενοποίηση συνέβαλε στην ικανότητά του να διατηρεί την ανθεκτικότητα των θεσμών του και να παρέχει ικανοποιητικές απαντήσεις αντιστοίχως προς τα αιτήματα των πολιτών, διατηρώντας υψηλό βαθμό αποδοχής.

Η επιδίωξη της ασφάλειας, της ευημερίας και της σταθερότητας ήταν άλλωστε οι βάσιμοι λόγοι της διεκδίκησης ένταξης της χώρας, όπως συνέβη και με την Ισπανία και την Πορτογαλία, οι οποίες αντιμετώπισαν ανάλογα προβλήματα εδραίωσης της δημοκρατίας μετά την πτώση των στρατιωτικών καθεστώτων. Ωστόσο, ο εξευρωπαϊσμός στην ελληνική περίπτωση υφίσταται μεταβολές ως προς την πρόσληψη της θέσης και των αναγκών της χώρας στο ευρωπαϊκό πλαίσιο. Στη δεκαετία του 1980 είχε τον χαρακτήρα του χρησιμοθηρικού εξευρωπαϊσμού, στον βαθμό κατά τον οποίο αξιολογήθηκε κατά κύριο λόγο η προσέλευση της θέσης και των αναγκών της χώρας στο ευρωπαϊκό πλαίσιο. Στη δεκαετία του 1990 είχε τον χαρακτήρα του χρησιμοθηρικού εξευρωπαϊσμού, στον βαθμό κατά τον οποίο αξιολογήθηκε κατά κύριο λόγο η προσέλευση της θέσης και των αναγκών της χώρας στο ευρωπαϊκό πλαίσιο. Στη δεκαετία του 1980 είχε τον χαρακτήρα του χρησιμοθηρικού εξευρωπαϊσμού, στον βαθμό κατά τον οποίο αξιολογήθηκε κατά κύριο λόγο η προσέλευση της θέσης και των αναγκών της χώρας στο ευρωπαϊκό πλαίσιο. Στη δεκαετία του 1990 είχε τον χαρακτήρα του χρησιμοθηρικού εξευρωπαϊσμού, στον βαθμό κατά τον οποίο αξιολογήθηκε κατά κύριο λόγο η προσέλευση της θέσης και των αναγκών της χώρας στο ευρωπαϊκό πλαίσιο. Στη δεκαετία του 1990 είχε τον χαρακτήρα του χρησιμοθηρικού εξευρωπαϊσμού, στον βαθμό κατά τον οποίο αξιολογήθηκε κατά κύριο λόγο η προσέλευση της θέσης και των αναγκών της χώρας στο ευρωπαϊκό πλαίσιο.

Παρά τα αναμφίβολα κυβερνητικά αποτελέσματα της περιόδου από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, η κυβερνητική λειτουργία εξακολουθούσε να έχει περιορισμένα αποτελέσματα σε μια εκ βάθρων αναδιοργάνωση του κράτους και της οικονομίας. Η ελληνική οικονομία έφτασε σε επίπεδα μεγέθυνσης δίχως προηγούμενο έως το 2007, αλλά εξακολουθούσε να υπολείπεται σημαντικά σε δείκτες ανταγωνιστικότητας και παραγωγικότητας. Το κράτος προσέφερε με περισσότερο αποτελεσματικό τρόπο υπηρεσίες προς τους πολίτες, αλλά η αποδοτική λειτουργία του εξακολουθούσε να υποσκάπτεται από το έλλειμμα στο ισοζύγιο δημόσιων εσόδων και δαπανών, δηλαδή από την αδυναμία συγκέντρωσης φορολογικών εσόδων αλλά και εκτίμησης και εποπτείας της εξέλιξης των δαπανών.

Η μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης εξακολουθούσε να αντιμετωπίζει ισχυρά προσκόμματα, μεταξύ άλλων λόγω της επιρροής των καλά οργανωμένων επαγγελματικών ομάδων του Δημοσίου και των στάσεων «εξαρτημένου μονοπατιού», οι οποίες αποτελούσαν τροχοπέδη για ουσιαστικές μεταβολές. Οι υψηλές δημόσιες δαπάνες τροφοδοτούνταν, μεταξύ άλλων, από το κόστος εξυπηρέτησης του εξαιρετικά υψηλού

δημόσιου χρέους, το οποίο ισοδυναμούσε περίπου με το ετήσιο ΑΕΠ, δίχως τάσεις αποκλιμάκωσης, και από την αδυναμία επαναξιολόγησης δαπανών για μισθούς και συντάξεις, οι οποίες κάθε άλλο παρά προοιωνίζονταν μια βιώσιμη δημοσιονομική κατάσταση.

Τα παραπάνω βασικά προβλήματα προκάλεσαν το 2009 τη σοβαρότερη από το 1974 οικονομική κρίση στη χώρα, η οποία είχε ως συμπτώματα την απειλή άμεσης χρεοκοπίας, μια πρωτόγνωρη απώλεια του ΑΕΠ περίπου έως 25%, συνθήκες κυβερνητικής αστάθειας, την κρίση εμπιστοσύνης στους πολιτικούς θεσμούς και εκ βάθρων αλλαγές στο κομματικό σύστημα, καθώς και την επιδείνωση των περισσότερων δεικτών ευημερίας, με τις συνέπειες να είναι διάχυτες στην ποιότητα ζωής των περισσότερων κοινωνικών στρωμάτων και επώδυνες για τα ασθενέστερα εξ αυτών.

Δεν είναι τυχαίο ότι η κρίση του 2009-2018 συνδυάστηκε με τη θεμελιώδη αποτυχία εξευρωπαϊσμού, δηλαδή την προβληματική τήρηση των δημοσιονομικών κανόνων του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης της Ευρωζώνης, με συνέπεια τη δημιουργία πρωτόγνωρων για τα ευρωπαϊκά δεδομένα ελλειμμάτων (15,1% του ΑΕΠ το 2009) και την υπονόμηση της διεθνούς αξιοπιστίας της χώρας, λόγω και του υψηλού δημόσιου χρέους. Ταυτόχρονα, δεν πρέπει να παραβλέψουμε ότι η λύση στην απειλή της χρεοκοπίας προήλθε από το ευρωπαϊκό πλαίσιο, μέσω της δανειακής χρηματοδότησης συνολικού ύψους περίπου 288 δις. ευρώ με ευνοϊκούς όρους. Αν και η επίδραση των τριών προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής είχαν και επώδυνες συνέπειες, λόγω της ισχυρής αιρεσιμότητας και των απαιτήσεων για τη δημοσιονομική προσαρμογή και τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, πρέπει να αναγνωριστεί η θετική συμβολή στην ανασυγκρότηση της κυβερνητικής λειτουργίας. Αυτή συνέβη έπειτα από αρκετές παλινδρομήσεις των κυβερνήσεων της περιόδου 2009-2018, αλλά είχε ορισμένα διακριτά και ουσιαστικά αποτελέσματα.

Έπειτα από μία δεκαετία ισχυρού κλυδωνισμού, το πολιτικό σύστημα έχει πλέον νέα θεμέλια για την κυβερνητική λειτουργία, με γνώμονα τη βιωσιμότητα της δημοσιονομικής κατάστασης και του χρέους, την αναδιοργάνωση του κράτους και την ενίσχυση της αποδοτικότητάς του, την ανασυγκρότηση της οικονομίας και την επιστροφή στην αναπτυξιακή τροχιά.

Όπως σχολιάστηκε εκτενέστερα στο Κεφάλαιο 2, η εξέλιξη του πολιτικού συστήματος είχε ως βασικό άξονα τον ευρωπαϊκό προσανατολισμό. Η πολιτειακή δομή θεμελιώθηκε στα θεσμικά πρότυπα των σύγχρονων φιλελεύθερων δημοκρατικών συστημάτων της δυτικής Ευρώπης, με έμφαση στο κράτος δικαίου, στην κατοχύρωση του πολιτικού πλουραλισμού και των πολιτικών ελευθεριών, στην απάλειψη κάθε δυνατότητας για την άσκηση κυριαρχικής εξουσίας (ένα από τα βασικά προβλήματα του Συντάγματος του 1952) και την προσήλωση των κομματικών δυνάμεων αποκλειστικά σε κοινοβουλευτικά μέσα και στις εκλογικές διαδικασίες ως πεδία για την πολιτική αντιπαράθεση.

Η ένταξη στην ΕΟΚ (Ιανουάριος 1981) συνέπεσε χρονικά με την πρώτη εναλλαγή των κομμάτων στην εξουσία (Οκτώβριος 1981). Παρά το γεγονός ότι η νέα κοινοβουλευτική πλειοψηφία από τη θέση της αξιωματικής αντιπολίτευσης είχε κατανηφίσει τη συμφωνία προσχώρησης (Πράξη Προσχώρησης της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, Ιούνιος 1979), δεν αμφισβήτησε τον ευρωπαϊκό προσανατολισμό της χώρας. Μια τέτοια επιλογή δεν ήταν θεσμικά αδύνατη και θα μπορούσε να συμπεριληφθεί μεταξύ των προτεραιοτήτων μιας κυβέρνησης εκλεγμένης με 48% και με ισχυρή κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Η προσεκτική παρατήρηση, όμως, της συγκυρίας αποκαλύπτει μια διαφοροποιημένη στάση του εκλογικού σώματος στην κάλη για τις ευρωεκλογές της ίδιας ημέρας, στην οποία η επίδοση του ΠΑΣΟΚ ήταν σημαντικά χαμηλότερη (40,12%).

Πρυτάνευσε, λοιπόν, η λογική της αντιμετώπισης των οικονομικών συνεπειών για τη χώρα με δράση εντός των οργάνων της ΕΟΚ (Featherstone, 1982:183-4). Πολύ σύντομα, το ΠΑΣΟΚ αναίρεσε ακόμη και αυτήν τη δυσμενή εκτίμηση των συνεπειών και αποδέχθηκε την ωφέλεια που μπορούσε να προκύψει από τη διεκδίκηση χρηματοδοτικής ενίσχυσης. Ήταν άμεση η ωφέλεια από την ευρωπαϊκή χρηματοδότηση ύψους περίπου 750 εκατ. δολαρίων, η οποία εξυπηρετούσε τις κυβερνητικές προτεραιότητες για αναπτυξιακούς στόχους και συνέβαλε στη μείωση του συνολικού δημοσιονομικού ελλείμματος (Clive, 1985).

Μετακινήθηκε σε μια στάση χρησιμοθηρικού ευρωπαϊσμού, δηλαδή σε μια αμφίθυμη στάση, η οποία συνδύαζε την κριτική σε επιμέρους ζητήματα με την τήρηση όλων των υποχρεώσεων έναντι της ΕΟΚ, όπως η κανονική συμμετοχή στα διακυβερνητικά όργανα και η αποφυγή δράσης η οποία θα προκαλούσε προσκόμματα (π.χ. βέτο) στην ευρωπαϊκή ενοποίηση, αν και η τακτική αυτή είχε κάποιο κόστος για την αξιοπιστία της χώρας (Verney, 1996· Moschonas, 2001· Kalyvas, 1997). Για παράδειγμα, είναι θετική η στάση της κυβέρνησης Παπανδρέου στην πρώτη μετά το 1957 αναθεώρηση των ιδρυτικών Συνθηκών, μέσω της «Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης» (1987) και της πλήρους συμμόρφωσης του κράτους προς τις νέες διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου.

Δεν πρέπει να παραβλέπουμε τις –έστω περιορισμένες– θετικές συνέπειες της περιόδου αυτής. Τα ΜΟΠ συνδυάστηκαν με τη μεταφορά τεχνογνωσίας σε φορείς της Τοπικής και της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης για την υλοποίηση αναπτυξιακών προγραμμάτων. Η διοικητική διαίρεση της χώρας σε περιφέρειες ήταν το πρώτο

στάδιο για την αποσυμφόρηση αρμοδιοτήτων από ένα εξαιρετικά συγκεντρωτικό κράτος, και ειδικά τα Υπουργεία Συντονισμού και Εσωτερικών.

Με τον τρόπο αυτόν, το ελληνικό πολιτικό σύστημα, με κάποια καθυστέρηση, ακολούθησε την πρακτική άλλων μη ομοσπονδιακών συστημάτων στην Ευρώπη, με σκοπό τη λήψη αποφάσεων και την ανάληψη δράσης κατά το δυνατόν εγγύτερα στο πρόβλημα. Αυτή είναι άλλωστε η λογική της αρχής της επικουρικότητας, η οποία διέπει την κατανομή αρμοδιοτήτων στην ΕΕ, προκειμένου να αποτραπεί η συγκέντρωση εξουσιών σε ανώτερα επίπεδα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης εις βάρος των τοπικών και περιφερειακών Αρχών. Βεβαίως, το Υπουργείο Οικονομικών διατήρησε κρίσιμο ρόλο στον συντονισμό και στην επίβλεψη (Ioakimidis, 1996:353-4), προκειμένου να ενισχύσει την απορρόφηση των πόρων από τα δώδεκα τομεακά και τα δεκατρία επιχειρησιακά προγράμματα.

Ταυτόχρονα, χαρακτηριζόταν από τον κατακερματισμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε μεγάλο αριθμό διοικητικών μονάδων δίχως ελάχιστα πληθυσμιακά κριτήρια, ιδιαίτερα για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και το μεγάλο πλήθος κοινοτήτων ανά την επικράτεια, οι οποίες δεν είχαν επαρκή διοικητική και υλικοτεχνική δυνατότητα για την ανάληψη και ολοκλήρωση σύνθετων έργων υποδομής (Verney, 1994). Η επίδραση, λοιπόν, της Πολιτικής Συνοχής ήταν καθοριστική για τη νέα διοικητική δομή της χώρας και την προσαρμογή της Τοπικής και Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης σε νέα θεσμικά και διοικητικά πρότυπα (Σωτηρέλης, 2006). Η προσαρμογή αυτή δεν ήταν εύκολη, καθώς προσέκρουσε σε διάφορα θεσμικά και πολιτικά εμπόδια, και οι σχετικές νομοθετικές πρωτοβουλίες συνεχίστηκαν έως και το 2010.

Πρόκειται για μια σημαντική τομή στην οργάνωση του κράτους, η οποία ενίσχυσε τη χωρική αρμοδιότητα των φορέων της Αυτοδιοίκησης, δημιούργησε διοικητικές μονάδες με επαρκές προσωπικό, υπηρεσίες και τεχνικά μέσα για να ανταποκριθούν στους στόχους της βιώσιμης ανάπτυξης στην περιφέρεια της χώρας. Αν και ήταν σημαντικές οι αντιστάσεις στη συνένωση και την κατάργηση δήμων και κοινοτήτων, η νέα διοικητική δομή απέκτησε στέρεα ερείσματα αποδοχής στις τοπικές κοινωνίες λόγω και της έμπρακτης αποτελεσματικότητάς της στην προώθηση των τοπικών έργων ευημερίας.

Ταυτόχρονα, δημιούργησε σαφές πλαίσιο λογοδοσίας, ιδιαίτερα μετά την καθιέρωση των αιρετών οργάνων της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης. Σε αντίθεση με τους διορισμένους νομάρχες, τα εκλεγμένα όργανα οφείλουν να τηρούν ουσιαστικά κριτήρια δημοσιότητας, διαφάνειας και λογοδοσίας κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, ενώ δημιουργήθηκαν νέες σχέσεις αντιπροσώπευσης και σε περιφερειακό επίπεδο.

Βεβαίως, ορισμένες πρακτικές είχαν αντίθετα αποτελέσματα, ιδιαίτερα όταν προκρινόταν η ονομαστική οικονομική επίδοση από τη μεταφορά της ευρωπαϊκής χρηματοδότησης, χωρίς να εδραιωθεί ο ρόλος των οργανισμών της Περιφερειακής και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στον σχεδιασμό της περιφερειακής πολιτικής, ιδιαίτερα στο πλαίσιο της πρώτης προγραμματικής περιόδου (Andreou, 2010:15-16· Verney, 1994). Η συνεργασία, λοιπόν, κεντρικής και περιφερειακής διοίκησης δεν ήταν εξ αρχής ισοβαρής σχέση, ενώ η ποιότητα των προτάσεων από τις περιφέρειες δεν ήταν πολύ υψηλού επιπέδου. Παράλληλα με τις αδυναμίες στο στελεχιακό δυναμικό, οι δυνατότητες των οικονομικών και κοινωνικών εταίρων σε περιφερειακό επίπεδο ήταν επίσης υποβαθμισμένες κατά τις πρώτες δύο προγραμματικές περιόδους.

Είναι ενδεικτική η απόσταση την οποία έχει διανύσει η κυβερνητική λειτουργία από τη δεκαετία του 1980, οπότε δινόταν προτεραιότητα στη λαϊκή συμμετοχή και στον δημοκρατικό προγραμματισμό για την επίτευξή της, σε ένα πενταετές πρόγραμμα (Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, 1985). Το πρόγραμμα ήταν αρκετά αναλυτικό σχετικά με τους στόχους ανά κλάδο οικονομίας, ενώ για πρώτη φορά έθετε την ελληνική περίπτωση στο πλαίσιο της ΕΟΚ, αν και με τρόπο μάλλον περιορισμένο, δεδομένου ότι ήταν ήδη πλήρες κράτος-μέλος, είτε με επιμέρους στόχους σύγκλισης είτε καταγράφοντας δεδομένες αδυναμίες επιμέρους κλάδων.

Έτσι, παράλληλα με τις θεσμικές μεταβολές στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, υπήρχε συνολικότερο σχέδιο για την περιφερειακή ανάπτυξη. Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι «[τ]ο Πενταετές Πρόγραμμα 1983-87 είναι ο πρώτος σταθμός μιας πολιτικής διαδικασίας στην οποία πρωταρχικό ρόλο θα παίξουν οι βασικοί φορείς λαϊκής συμμετοχής και τοπικής αυτοδιοίκησης [...] [η] περιφερειοποίηση του Προγράμματος και η σύνθεση των βασικών κλαδικών και χωροταξικών αναπτυξιακών έργων, των οποίων η υλοποίηση θα σκιαγραφήσει το μοντέλο ανάπτυξης κάθε Νομού και περιφέρειας της χώρας την επόμενη πενταετία, θα αποτελέσουν το αντικείμενο της τελικής εισήγησης του Προγράμματος 1983-1987».

Σε πολιτικό επίπεδο, το στάδιο του χρησιμοθηρικού ευρωπαϊσμού ήταν σημαντικό, γιατί άμβλυσε τον εδραιωμένο σκεπτικισμό για τη «Δύση» και την επίδρασή της στις εθνικές υποθέσεις, ο οποίος αναδείχθηκε ως μία από τις εκφάνσεις του ριζοσπαστισμού της περιόδου μετά τη Μεταπολίτευση. Οικοδομήθηκε, λοιπόν, σταδιακά η εμπιστοσύνη των πολιτών στην ευρωπαϊκή ενοποίηση και την ευεργετική επίδρασή της στα εθνικά συμφέροντα. Όπως συνέβη και με τους πολίτες στην Ισπανία και την Πορτογαλία, στην Ελλάδα διαμορφώθηκε μια ισχυρή στάση αποδοχής και διακομματικής συναίνεσης για την ευρωπαϊκή ενοποίηση μεταξύ διαφορετικών

παρατάξεων, γιατί ήταν κοινός τόπος η αναγνώριση της συμβολής της στα μείζονα ζητήματα της δημοκρατικής σταθερότητας και της βελτίωσης των δεικτών ευημερίας.

Στη δεκαετία του 1990, η πρόσληψη του εξευρωπαϊσμού συνδέεται με την ανάγκη αλλαγής του παραδείγματος οικονομικής πολιτικής και τη ρεαλιστική ευθυγράμμιση με τις κυρίαρχες τάσεις στην υπόλοιπη Ευρώπη. Η μεταβολή αυτή ήταν κρίσιμης σημασίας για τη διασφάλιση της βιώσιμης οικονομικής κατάστασης της χώρας και την προώθηση της ευημερίας. Αμφότεροι οι στόχοι είχαν επίπτωση στην καλή λειτουργία του πολιτικού συστήματος, καθώς προάγουν την ικανότητά του να ανταποκρίνεται κατά τρόπο ικανοποιητικό στα αιτήματα των πολιτών.

Ταυτόχρονα θα εξηγηθεί ότι η πρόσδεση στην ΟΝΕ υποστηρίχτηκε από τη μεγάλη πλειονότητα των κοινοβουλευτικών ομάδων. Υπό την έννοια αυτή, διαμόρφωσε όρους συναίνεσης και, αντιστρόφως, μείωσε τα επίπεδα αντιπαράθεσης. Η μετριοπάθεια στο κομματικό σύστημα συνολικά διευκόλυνε την αποτελεσματικότερη κυβερνητική λειτουργία. Κατά συνέπεια, την περίοδο της οξυμένης πώλωσης της δεκαετίας του 1980 διαδέχθηκε μια περίοδος μετά το 1993 κατά την οποία προωθήθηκαν σημαντικές μεταρρυθμίσεις εκσυγχρονισμού των θεσμών και της οικονομίας, με επίκεντρο τη διεκδίκηση της ένταξης στην ΟΝΕ.

Το παράδειγμα της οικονομικής πολιτικής των κυβερνήσεων ΠΑΣΟΚ κατά τις θητείες 1981-1989 χαρακτηριζόταν από την απόκλιση από τις κυρίαρχες τάσεις οικονομικής πολιτικής που επικρατούσαν στην Ευρώπη. Στην πολιτική συγκυρία των εκλογών του 1981, το ΠΑΣΟΚ προέταξε την «αλλαγή» σε σχέση τόσο με την κρίσιμη εναλλαγή των κομμάτων στην εκτελεστική εξουσία όσο και με την ενσωμάτωση στην κυβερνητικό προγραμματισμό αιτημάτων και στόχων πολιτικής υπέρ των «μη προνομιούχων», οι οποίοι είχαν παραμεριστεί ή υποεκπροσωπηθεί τη μεγάλη περίοδο από τη δεκαετία του 1960 (Mitra, 1981:185). Μεταξύ των ζητημάτων αυτών αναδείχθηκαν η σύνδεση των μισθών και των συντάξεων με την εξέλιξη του πληθωρισμού, ένα πρόγραμμα «κοινωνικοποίησης» βασικών κλάδων της βιομηχανίας με πρακτικές διοίκησης συνεταιρισμού, τα κοινωνικά δικαιώματα των αγροτών, ένα νέο σύστημα υγείας και η ισότητα των φύλων.

Ορισμένες κυβερνητικές δράσεις, όμως, δεν κατόρθωσαν να υλοποιήσουν τις ορθές προθέσεις οι οποίες είχαν προσδιοριστεί. Για παράδειγμα, οι μισθολογικές ενισχύσεις μέσω της Αυτόματης Τιμαριθμικής Αναπροσαρμογής (ΑΤΑ) δεν ήταν πρόσφορο μέτρο για την προστασία των εισοδημάτων, καθώς προκάλεσαν αύξηση του πληθωρισμού. Εξάλλου, η παροχή μισθολογικών αυξήσεων, πέραν των δυνατοτήτων των φορολογικών και άλλων κρατικών εσόδων, αλλά και χωρίς αντιστοίχιση με την εξέλιξη της παραγωγικότητας είχε αρνητική επίπτωση στην εξέλιξη του χρέους.

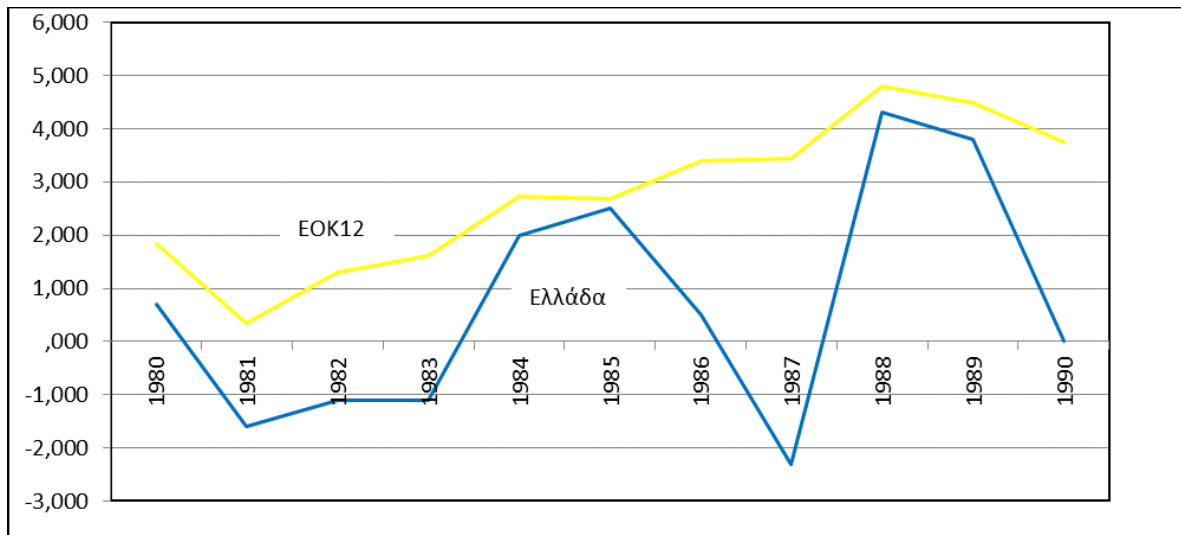
Οι προτεραιότητες του κοινωνικού κράτους που οικοδόμησαν οι κυβερνήσεις του ΠΑΣΟΚ σχετίζονταν με την καταπολέμηση των επιπτώσεων της προϊούσας αποβιομηχάνισης, σε αντίθεση με τις ανεπτυγμένες καπιταλιστικές κοινωνίες, στις οποίες το κοινωνικό κράτος υπήρξε εργαλείο για την οικονομική μεγέθυνση και χρηματοδοτήθηκε από την αύξηση του ΑΕΠ (Γράβαρης, 1998).

Η αποτυχία της οικονομικής πολιτικής οδήγησε την κυβέρνηση Παπανδρέου ΙΙ, η οποία αναδείχθηκε στις εκλογές του 1985, σε ένα πρόγραμμα σταθεροποίησης σε συμφωνία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, που χορήγησε και δανειακή διευκόλυνση. Ωστόσο, η επικράτηση των εκλογικών προτεραιοτήτων εις βάρος της κυβερνητικής λειτουργίας από το 1987 αποτέλεσαν πρόσκομμα στην ουσιαστική μεταστροφή της κυβερνητικής πολιτικής. Έως το 1989 σημειώθηκε επιδείνωση της δημοσιονομικής κατάστασης, λόγω των αυξημένων δαπανών, του ενισχυμένου κόστους εξυπηρέτησης του δημόσιου χρέους και της υστέρησης του φορολογικού μηχανισμού στη συγκέντρωση εσόδων (Thomadakis & Seremetis, 1992).

Η οικονομική πολιτική της εποχής παρεξέκλινε από τις σύγχρονες τάσεις της σοσιαλδημοκρατικής πολιτικής της ίδιας περιόδου στην Ευρώπη, ενώ η απροθυμία σύγκλισης προς τις επιτυχημένες πολιτικές άλλων κρατών της ΕΟΚ οφειλόταν μάλλον σε μια προσέγγιση λαϊκιστικού, αντιδυτικού εθνοκεντρισμού (Βούλγαρης, 2008:149-50). Οι σοσιαλιστικές κυβερνήσεις στη Γαλλία υπό τον πρόεδρο François Mitterrand (1981-1995) και στην Ισπανία υπό τον πρωθυπουργό Felipe González (1982-1996), παρά τις προηγούμενες διακηρύξεις και τις αρχικές αμφιταλαντεύσεις, διαμόρφωσαν τις επιλογές τους στην οικονομική πολιτική σύμφωνα με τις πραγματικές συνθήκες της Ενιαίας Αγοράς και τις επιλογές των πλέον επιτυχημένων κρατών-μελών.

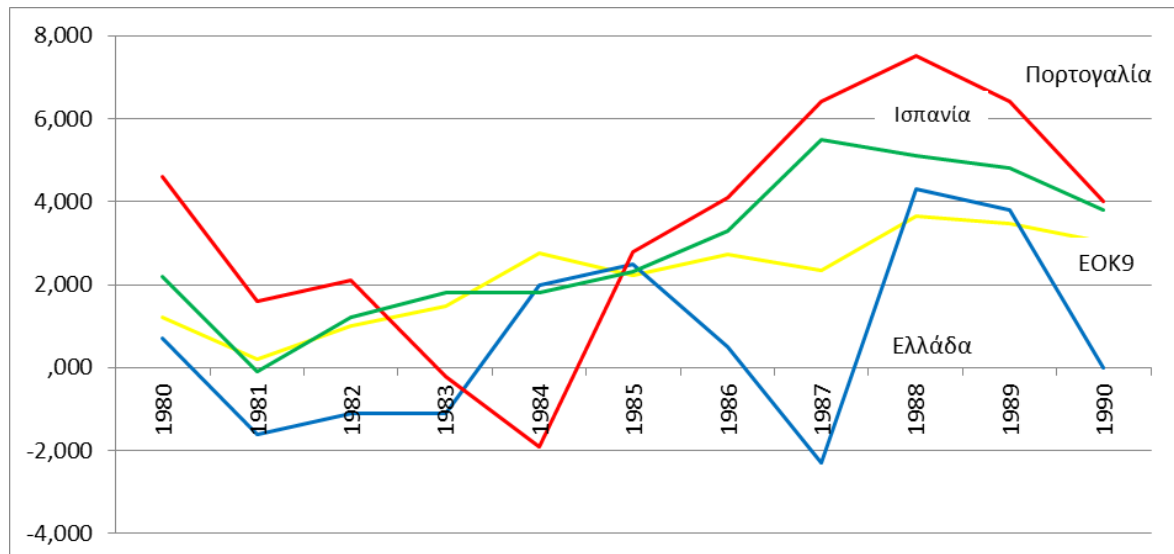
Είναι χαρακτηριστική η εξέλιξη του ΑΕΠ τη δεκαετία του 1980 σε σχέση με την ΕΟΚ των δώδεκα κρατών-μελών, αλλά και σε σχέση με την Πορτογαλία, την Ισπανία και τα υπόλοιπα παλαιά εννέα μέλη της ΕΟΚ. Η Ελλάδα δεν κατορθώνει να συγκλίνει, καθώς υπολείπεται στην αύξηση του ΑΕΠ και διέρχεται πέντε έτη ύφεσης (1981, 1982, 1983, 1987, 1990), ενώ σημειώνει και χαμηλότερες επιδόσεις μεγέθυνσης σε σύγκριση με τα δύο νεότερα κράτη-μέλη, με τα οποία αντιμετώπισε παραπλήσιες προκλήσεις για τον εκδημοκρατισμό και την ευημερία.

Η χώρα, δέκα χρόνια μετά την απόφαση για την ένταξή της στην ΕΟΚ, εξακολουθούσε να είναι ελάχιστα προσαρμοσμένη στις συνθήκες της Κοινής Αγοράς και οι συνέπειες ήταν η αποβιομηχάνιση, η επιδείνωση του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, λόγω και της απελευθέρωσης του εμπορίου και της κατάργησης των προστατευτικών δασμών (Tsoukalis, 2019). Η χώρα διαμορφώνει ένα αμάλγαμα οικονομικής πολιτικής με εξαιρετικά βραχυπρόθεσμη στόχευση, εξαρτημένης από την πολιτική συγκυρία, υπό την επίδραση των θέσεων διαφορετικών κομμάτων, κάτι που δεν συνάδει με τη συστηματική εφαρμογή του «κεϋνσιανισμού» (Psalidopoulos, 1996).



Γράφημα 4.1 Ετήσια εξέλιξη ΑΕΠ % ΕΟΚ-12 – Ελλάδα.

Πηγή: Eurostat.



Γράφημα 4.2 Ετήσια εξέλιξη ΑΕΠ % ΕΟΚ-9 - Ελλάδα (1980-1990).

Πηγή: Eurostat.

Η σύνδεση της οικονομικής πολιτικής με την εκλογική τακτική των κομμάτων άπτεται μιας ιδιαιτερότητας του ελληνικού πολιτικού συστήματος, δηλαδή των πελατειακών σχέσεων και της λαϊκιστικής τακτικής ως βασικών μεθόδων για την προσέλκυση και συσπείρωση ψηφοφόρων. Οι εκλογικές νίκες του ΠΑΣΟΚ έως το 1993 στηρίχτηκαν σε σημαντικό βαθμό σε αυτές τις εκλογικές τακτικές και εξηγούν την επιλογή οικονομικών και κοινωνικών πολιτικών οι οποίες ικανοποιούσαν τα αιτήματα της εκλογικής βάσης (Lyrintzis, 1984:116).

Η πατρωνία αποτελεί, λοιπόν, ιδιάζον στοιχείο της πολιτικής ζωής και εκφράζεται με τη διανομή ωφελημάτων στους ψηφοφόρους αλλά και στα κομματικά στελέχη, ως κινήτρου για την υποστήριξη της

ηγεσίας, η οποία ελέγχει την κομματική οργάνωση, τα κομματικά αξιώματα, αλλά και την πρόσβαση στα δημόσια αξιώματα σε περίπτωση ανάληψης της εξουσίας (Pappas, 2009). Οι πελατειακές σχέσεις, η διείσδυση των κομμάτων στις ομάδες συμφερόντων και οι αντίρροπες επιδράσεις στην οικονομική πολιτική εντοπίζονται κατά μείζονα λόγο στο πεδίο των επαγγελματικών οργανώσεων (Trantidis, 2015:61).

Η υπερβάλλουσα πολιτικοποίηση δεν άφησε ανεπηρέαστη τη Δημόσια Διοίκηση, στην οποία ο περιορισμός της ουδετερότητας των διοικητικών στελεχών προκάλεσε σημαντικά οργανωσιακά και λειτουργικά ζητήματα (Sotiropoulos 1994).

Συμπερασματικά, οι πελατειακές σχέσεις αποτελούν τροχοπέδη για την καλή λειτουργία του πολιτικού συστήματος, γιατί παρακάμπτουν τις θεσμικές εγγυήσεις περί ισότιμης μεταχείρισης των πολιτών και των αιτημάτων τους. Δημιουργούν στρεβλώσεις στη δημοκρατική αντιπροσώπευση και επιτρέπουν συνθήκες πολιτικής κυριαρχίας, ενώ υποσκάπτουν τη διαφάνεια και τη λογοδοσία. Τα αιτήματα των καλά οργανωμένων ομάδων συμφερόντων με ισχυρή πρόσβαση στα κόμματα εξουσίας τυγχάνουν προνομιακής μεταχείρισης. Τα ωφελήματα στους ενεργούς κομματικούς υποστηρικτές παραβιάζουν την ισότιμη μεταχείριση, καθώς αφορούν την κατά προτεραιότητα πρόσβασή τους σε σημαντικούς πόρους του κράτους και σε δημόσια αξιώματα.

Εξάλλου, η προτεραιότητα των κομμάτων να εξυπηρετήσουν την εκλογική βάση ουσιαστικά υποσκάπτει την κυβερνητική λειτουργία, η οποία πρέπει να υπηρετεί τα διαπιστωμένα κοινά συμφέροντα, να σχεδιάζει σε μεσοπρόθεσμο ορίζοντα πολιτικές για τη βιωσιμότητα του κράτους, αντί να διέπουν το κυβερνητικό έργο η σκοπιμότητα της συσπείρωσης των ψηφοφόρων και οι περιορισμοί του εκλογικού κύκλου.

Οι αρνητικές συνέπειες για το πολιτικό σύστημα εκδηλώθηκαν με τα αρνητικά αποτελέσματα της οικονομικής πολιτικής, την επιβάρυνση της λειτουργίας του δημόσιου τομέα, λόγω της πολιτικοποίησης της διοίκησης εις βάρος της αποδοτικότητας στην παροχή των δημόσιων υπηρεσιών, και την επίδραση των «κεκτημένων συμφερόντων» και των «προσοδοθηρών» στην ουσιαστική λειτουργία του κράτους πρόνοιας και της οικονομίας.

Στην αντιμετώπιση των παραπάνω δυσλειτουργιών στο πολιτικό σύστημα ήταν σημαντική η συμβολή της ευρωπαϊκής ενοποίησης, πρώτον, μέσω της ομόθυμης αποδοχής του στόχου της ΟΝΕ από την πλειονότητα του κοινοβουλίου κατά την κύρωση της Συνθήκης του Μάαστριχτ (Ν. 2077/1992 «Κύρωση της Συνθήκης για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ΦΕΚ Α΄, 136, 7.8.1992) και, δεύτερον, από τις δράσεις εκσυγχρονισμού του δημόσιου τομέα, με κορυφαία τομή τη σύσταση του ΑΣΕΠ και άλλων ανεξάρτητων Αρχών, την ενίσχυση των δικαιωμάτων των πολιτών έναντι της διοίκησης και τη διαμόρφωση ενός κανονιστικού πλαισίου για τη μεγαλύτερη αποδοτικότητα και τον έλεγχο των δημόσιων υπηρεσιών.

Η ΟΝΕ είχε αποφασιστική επίδραση στην αλλαγή παραδείγματος στην οικονομική πολιτική, γιατί στην πραγματικότητα απέσυρε από την πολιτική αντιπαράθεση τα περισσότερα συναφή ζητήματα. Η υποχρέωση σύγκλισης προς τα βασικά κριτήρια της Συνθήκης του Μάαστριχτ για το δημοσιονομικό έλλειμμα, τη σταθερότητα τιμών και τη συναλλαγματική ισοτιμία, αλλά και η συναίνεση της συμπολίτευσης και της αξιωματικής αντιπολίτευσης για τους στόχους αυτούς προκάλεσαν σε μεγάλο βαθμό την αποπολιτικοποίηση ζητημάτων τα οποία τη δεκαετία του 1980 αποτελούσαν μέσα για τον εκλογικό προσεταιρισμό διαφορετικών ομάδων ψηφοφόρων. Κυρίως συνέβαλε στη σταθερότητα της οικονομικής πολιτικής, ανεξάρτητα από τον εκλογικό κύκλο, ώστε η κυβερνητική λειτουργία να μην είναι δέσμια των κομματικών προτεραιοτήτων.

Οι οιωνοί για την προγραμματική σύγκλιση των κομμάτων ήταν εμφανείς ήδη από τη συγκρότηση της κυβέρνησης συνεργασίας Ζολώτα (1989-1990), οπότε τα τρία κύρια κοινοβουλευτικά κόμματα είχαν κοινή αντίληψη της δεινής οικονομικής κατάστασης, σύμφωνα και με σχετική έκθεση διακεκριμένων οικονομολόγων (Επιτροπή Αγγελόπουλου, 1990).

Στη συγκυρία εκείνη δεν κατέστη δυνατή η προγραμματική σύγκλιση μεταξύ των δύο κομμάτων εξουσίας, όπως άλλωστε συνέβη και κατά τη θητεία της κυβέρνησης Μητσοτάκη (1990-1993), η οποία αντιμετώπισε ισχυρή κριτική από την αξιωματική αντιπολίτευση.

Η κυβέρνηση Μητσοτάκη πράγματι προσφεύγει στις τάσεις της οικονομικής πολιτικής της περιόδου στην υπόλοιπη Ευρώπη, όπως η απελευθέρωση σημαντικών κλάδων της οικονομίας, η απόσυρση του κράτους από οικονομικές δραστηριότητες στις οποίες διατηρούσε δεσπόζουσα θέση μέσω κρατικά ελεγχόμενων επιχειρήσεων, η θεσμοθέτηση νέων κριτηρίων αποδοτικότητας του δημόσιου τομέα, η εξισορρόπηση των δαπανών και των εσόδων του τακτικού προϋπολογισμού.

Το πρόγραμμα σταθεροποίησης συνέβαλε στη συγκράτηση του δημόσιου χρέους και στη μείωση των ελλειμμάτων, καθώς και στην απαρχή της αναθεώρησης του κρατισμού στην οικονομία, αλλά η ικανότητα της κυβερνητικής λειτουργίας υποσκάφηκε από τις ισχυρές αντιδράσεις και την εύθραυστη κοινοβουλευτική στήριξη (Trantidis, 2014).

Ωστόσο, αυτή η μεταστροφή της οικονομικής πολιτικής δεν διέθετε ισχυρά ερείσματα στην ελληνική κοινωνία, ενώ ασκήθηκε κριτική ακόμη και στο εσωτερικό της κυβέρνησης. Συνέπεια ήταν η πρώιμη φθορά, η οποία επιτάχθηκε από τη συνθήκη της οριακής πλειοψηφίας και την ένταση ενός έκτακτου εθνικού θέματος (Μακεδονικό), το οποίο προκάλεσε την τελική αποσταθεροποίηση της κυβέρνησης. Η κυβέρνηση Μητσοτάκη είχε αναλάβει να τηρήσει ένα πρόγραμμα σταθεροποίησης με στόχους διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, έπειτα από τη σύναψη ενός δανείου έκτακτης ανάγκης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1991), το οποίο όμως δεν διέθετε ισχυρή νομιμοποιητική βάση.

Η βάση αυτή προσφέρθηκε από το status της Συνθήκης Μάαστριχτ και την κύρωσή της με ισχυρή πλειοψηφία από τη βουλή (1992). Η κυβέρνηση Παπανδρέου ΙΙΙ (1993-1996) υιοθέτησε πλήρως στον κυβερνητικό προγραμματισμό της τον μείζονα στόχο της επιδίωξης της συμμετοχής στην ΟΝΕ, άρα και της αποδοχής των κοινών στόχων στο πλαίσιο της οικονομικής διακυβέρνησης. Πρόκειται για κομβικό σημείο για το πολιτικό σύστημα, καθώς μειώνεται ουσιαστικά η ένταση της πολιτικής αντιπαράθεσης για τα ζητήματα αυτά και εντάσσεται η προσαρμογή των στόχων στην εκλογική τακτική των κομμάτων. Η σταθερότητα των στόχων της οικονομικής πολιτικής αποτυπώνεται και στη σταθερότητα του οικονομικού επιτελείου, σε αντίθεση με την πολύ συχνή μεταβολή προσώπων στα αντίστοιχα χαρτοφυλάκια.

Κατά συνέπεια, η σύνδεση των εισροών με τις εκροές του συστήματος προσδιορίζεται από τον απώτερο στόχο της σύγκλισης προς τα κριτήρια της ΟΝΕ, άρα και την ανάλογη αναπροσαρμογή των αιτημάτων, ώστε να διευκολυνθεί η εκπλήρωσή τους. Με τον τρόπο αυτόν οριοθετήθηκαν και τα αιτήματα των επαγγελματικών οργανώσεων, δηλαδή δρώντων με βαρύνουσα επίδραση στη λήψη αποφάσεων κατά την περίοδο των κυβερνήσεων Παπανδρέου (Ι, ΙΙ) και Μητσοτάκη. Η οριοθέτηση αυτή δεν θα ήταν εφικτή δίχως τον ρόλο της ηγεσίας και των κομματικών στελεχών του ΠΑΣΟΚ στις οργανώσεις αυτές, στις οποίες, λόγω του ιδιότυπου κορπορατισμού που επικράτησε, ασκούσαν ισχυρή επιρροή στο εσωτερικό τους.

Ο Ανδρέας Παπανδρέου, με δεδομένο τον αρχηγοκεντρικό χαρακτήρα της οργάνωσης του ΠΑΣΟΚ και τον υπέρμετρο έλεγχο της κυβέρνησης από τον ίδιο και μια ομάδα αφοσιωμένων κυβερνητικών στελεχών, διαδραμάτισε κρίσιμο ρόλο. Η προσωπική επιλογή του να μετακινηθεί από μια στάση έντονου ριζοσπαστισμού κατά της ευρωπαϊκής ενοποίησης από τη θέση της αντιπολίτευσης, πριν από τις εκλογές 1981, σε μια στάση εποικοδομητικής κριτικής και αξιοποίησης των δυνατοτήτων χρηματοδότησης και ανάπτυξης κατά τις δύο θητείες της δεκαετίας του 1980, και αργότερα στην πλήρη αποδοχή του πλέον εμβληματικού στόχου της ενοποίησης, του κοινού νομίσματος, είχε την πλέον βαρύνουσα σημασία για την αμετάκλητη ευθυγράμμιση της κυβερνητικής πολιτικής με την τροχιά του ευρωπαϊκού προσανατολισμού.

Ο Παπανδρέου είχε το εξαιρετικό χάρισμα να διερμηνεύει, αλλά και να διαπλάθει τα αιτήματα της εκλογικής βάσης των υποστηρικτών του. Η μεταβολή της στάσης του αποτυπώνει την αντίστοιχη μεταβολή στην κοινή γνώμη την περίοδο αυτή, τη μεταβολή των αντιλήψεων σύμφωνα και με την εμπειρία της κυβερνητικής πολιτικής –τα επιτεύγματα και τα όριά της– και την αλλαγή των κινήτρων ψηφοφόρων και ηγεσίας. Το γεγονός ότι η ιστορική ηγεσία του ΠΑΣΟΚ καθοδήγησε και νομιμοποίησε τη μεταστροφή αυτή διευκόλυνε το έργο της επόμενης ηγεσίας. Πράγματι, η ηγεσία Σημίτη σε κυβέρνηση και κόμμα διευκολύνθηκε στο έργο της καθοδήγησης του κυβερνητικού έργου και της διασφάλισης της κομματικής στήριξης στις εκλογές του 1996 και του 2000 από τις εξελίξεις κατά τη θητεία της κυβέρνησης Παπανδρέου ΙΙΙ.

Με δεδομένη την πλήρη αποδοχή της ΟΝΕ, αξιοποίησε την ισχυρή συναίνεση, διαμορφώνοντας ένα συνεκτικό πρόγραμμα εκσυγχρονισμού του κράτους και της οικονομίας, το οποίο ήταν συνώνυμο του εξευρωπαϊσμού, δηλαδή της σύγκλισης προς ευρωπαϊκά πρότυπα οργάνωσης και λειτουργίας των θεσμών και της μεταφοράς καλών πρακτικών σύμφωνα με την ευρωπαϊκή εμπειρία. Κατά συνέπεια, η αποπολιτικοποίηση της οικονομικής πολιτικής διαμόρφωσε μια νέα συνθήκη για τις εισροές στο πολιτικό σύστημα υπό την έννοια της στήριξης. Η τελευταία ήταν συνάρτηση της επίτευξης συγκεκριμένων αποτελεσμάτων κυβερνητικής πολιτικής συγκρίσιμων σε ευρωπαϊκό επίπεδο και, βεβαίως, της εκπλήρωσης του μείζονος στόχου της ένταξης στην ΟΝΕ. Οι ψηφοφόροι παρείχαν πλέον τη στήριξή τους, στο μέτρο κατά το οποίο το πολιτικό σύστημα ήταν αποδοτικό ως προς τη σύγκλιση προς τα ευρωπαϊκά επίπεδα ευημερίας. Ο «εκσυγχρονισμός» των κυβερνήσεων Σημίτη εξέφραζε αυτό το διάχυτο αίτημα, και οι επιτυχίες της κυβερνητικής πολιτικής εξηγούν τη μακρά παραμονή στην εκτελεστική εξουσία έως το 2004, αλλά και την κυριαρχία του δικομματισμού με συντριπτικά ποσοστά έως το 2007.

Πράγματι, η κυριαρχία των δύο κομμάτων το διάστημα 1990-2009, ως βασική συνθήκη για την ισορροπία του πολιτικού συστήματος, αποτυπώνεται στον αριθμό των εδρών τις οποίες καταλαμβάνουν, με κορυφαία επίδοση (283 στις 300) στις εκλογές του 2000 (Πίνακας 4.1). Είναι αξιοσημείωτο ότι η κορύφωση της αποδοχής των δύο κομμάτων τα οποία ενστερνίζονται τον ευρωπαϊκό προσανατολισμό της χώρας και αναλόγως διαμορφώνουν το κυβερνητικό έργο συμπίπτει με το έτος εκπλήρωσης του στόχου της ΟΝΕ.

	1990	1993	1996	2000	2004	2007	2009
ΝΔ	150	111	108	125	165	152	91
ΠΑΣΟΚ	123	170	162	158	117	102	160

Πίνακας 4.1 Η κοινοβουλευτική ισχύς των δύο κυρίαρχων κομμάτων, 1990-2009.

Πηγή: Βουλή των Ελλήνων και υπολογισμοί συγγραφέα.

Ο εκσυγχρονιστικός εξευρωπαϊσμός λειτούργησε ως ένα συμπεριληπτικό αίτημα, ως μία ρήτρα η οποία έτεμνε οριζόντια τις δημόσιες πολιτικές, αλλά είχε διαφοροποιημένα αποτελέσματα. Σε ορισμένες περιπτώσεις το περιεχόμενο των πολιτικών του εκσυγχρονισμού παρέμεινε εξαρτημένο από την πολιτική συγκυρία, τις υποκειμενικές ερμηνείες και την εκτίμηση του πολιτικού κόστους (Lyrintzis, 2005). Ο πρωθυπουργός Σημίτης, πράγματι, άφησε ανοικτό το πολιτικό νόημα του εκσυγχρονισμού, προδιαγράφοντας μια γενική αντίληψη σχετικά με την υπέρβαση όλων εκείνων των δομών και λειτουργιών που προκαλούσαν εσωτερικές δυσκολίες στη χώρα και προβλήματα στο κράτος και στη δημοκρατία (Σημίτης, 2005).

Πάντως, για να γίνει κατανοητή η μετατόπιση των πολιτικών αιτημάτων είναι ενδιαφέρουσα η σύγκριση των δύο γενικών αιτημάτων της «αλλαγής» και του «εκσυγχρονισμού», τα οποία καθοδήγησαν την κυβερνητική δράση και τη στάση της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας του ΠΑΣΟΚ από το 1981 και μετά το 1996 αντιστοίχως. Η «αλλαγή» είχε στόχο τη διεκδίκηση της εξουσίας έναντι μιας αντίπαλης παράταξης η οποία κυριαρχούσε στη μεταπολεμική περίοδο. Ακόμα, αξίωσε μια διαφορετική στόχευση των δημόσιων πολιτικών με γνώμονα τα συμφέροντα των «μη προνομιούχων», δηλαδή όσων θεωρούσαν ότι είχαν θιγεί από τις κοινωνικο-οικονομικές ανισότητες και την ανισότιμη πρόσβαση στους κρατικούς πόρους τις προηγούμενες δεκαετίες. Η «αλλαγή», λοιπόν, συνέδεσε την εμβάθυνση της δημοκρατίας με την αντίρροπη ενίσχυση της δημοκρατικής βάσης έναντι των ισχυρών ελίτ στη διαμόρφωση των πολιτικών, την αντιπροσώπευση κοινωνικών ομάδων οι οποίες βίωσαν την ανισότιμη πρόσβαση στο κράτος ή υπέστησαν διακρίσεις και την ενίσχυση των ασθενέστερων στρωμάτων. Η εναλλαγή των κομμάτων στην εξουσία έθεσε στο επίκεντρο την αντιμετώπιση των ανισοτήτων με μια καλύτερη προοπτική ευημερίας για τα ασθενέστερα στρώματα.

Ο «εκσυγχρονισμός» εκφράστηκε σε μια πολιτική συγκυρία κατά την οποία είχαν διευθετηθεί πολλά από τα ζητήματα αντιπροσώπευσης, κομματικού πλουραλισμού, τήρησης των κοινοβουλευτικών κανόνων για την πολιτική αντιπαράθεση, ενσωμάτωσης των αιτημάτων των «μη προνομιούχων» και διασφάλισης μιας ομαλής προοπτικής της χώρας στο ευρωπαϊκό πλαίσιο. Παρά την όξυνση του πολιτικού ανταγωνισμού σε επιμέρους ζητήματα, ήταν αξιοσημείωτη η πολιτική συνεννόηση για τις θεμελιώδεις εθνικές θέσεις για ζητήματα όπως οι ελληνοτουρκικές σχέσεις, το Κυπριακό και η συμμετοχή στην ευρωπαϊκή ενοποίηση. Ο «εκσυγχρονισμός» πλέον εξέφραζε μια περισσότερο εθνική και λιγότερο παραταξιακή αντίληψη των κοινών συμφερόντων της χώρας για την επιδίωξη της ευημερίας, της εμβάθυνσης της δημοκρατίας, της ανάπτυξης και της σταθερότητας, αλλά και μιας χαρτογραφημένης διαδρομής για την επίτευξή τους μέσω του εξευρωπαϊσμού.

Η συμμετοχή της χώρας στην ΟΝΕ ως αυτοτελής σκοπός αποτέλεσε τη σημαντικότερη διαδικασία εξευρωπαϊσμού, προσφέροντας ισχυρό εξωγενές κίνητρο για την ανάληψη σημαντικών οικονομικών μεταρρυθμίσεων, με σκοπό τη βελτίωση της δημοσιονομικής κατάστασης της χώρας (Featherstone, 2005).

Η κυβέρνηση Σημίτη πέτυχε σταδιακά την ένταξη της χώρας στον Μηχανισμό Συναλλαγματικών Ισοτιμιών (1998) και ακολούθως την ένταξη στην ΟΝΕ (2000) και την υιοθέτηση του κοινού νομίσματος (2002). Η ονομαστική σύγκλιση προς τα κριτήρια της ΟΝΕ είχε πράγματι επιτευχθεί, αλλά μόνο μερικώς είχαν εφαρμοστεί αρκετές από τις αναγκαίες διαρθρωτικές αλλαγές για την πραγματική οικονομία και τις λειτουργίες του κράτους. Η Ελλάδα έγινε δεκτή στην ΟΝΕ ως τελευταίο μέλος μεταξύ των έντεκα πρώτων χωρών οι οποίες δήλωσαν συμμετοχή, λόγω της καθυστερημένης ονομαστικής σύγκλισης προς τα σχετικά οικονομικά κριτήρια.

Η κυβερνητική πολιτική χαρακτηρίζεται από την εδραίωση ορισμένων κοινών στόχων πολιτικής μετά το 1990, παρά τις επιμέρους διαφορετικές προσεγγίσεις. Οι ιδιωτικοποιήσεις, για παράδειγμα, εξυπηρετούσαν την περιστολή των κρατικών δαπανών, αλλά και τη δημιουργία καταλυτών για την ανάπτυξη μέσω της απελευθέρωσης κλάδων της οικονομίας, όπως οι τηλεπικοινωνίες και οι τράπεζες. Το κράτος δεν γινόταν πλέον ανάδοχος των χρεών προβληματικών επιχειρήσεων σε μια προσπάθεια διάσωσής τους, αλλά με τη μεταβίβαση της κυριότητας και την επιδίωξη management με ιδιωτικο-οικονομικά κριτήρια οργάνωσης και λειτουργίας δημιουργούσε νέες δυνατότητες για έσοδα στα δημόσια ταμεία, την προσέλκυση ξένων επενδύσεων, καλύτερες

υπηρεσίες προς τους πολίτες και προσαρμογή στις επιταγές του ανταγωνισμού της ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς (Παγουλάτος, 2007).

Η συνέχεια του κυβερνητικού έργου, όμως, είναι εμφανής και στα κοινά προβλήματα που αντιμετωπίζουν, τα οποία δεν διευθετούνται αποτελεσματικά, παρά την κοινή αντίληψη των κομμάτων. Η κυβέρνηση Μητσοτάκη πραγματοποιεί μία από τις πλέον επείγουσες μεταρρυθμίσεις για τη διαχείριση του ασφαλιστικού συστήματος (Ν. 2084/1992), αλλά αυτό εξακολουθεί να αποτελεί ακανθώδες ζήτημα το οποίο θα δοκιμάσει την ικανότητα της κυβέρνησης Σημίτη και θα εξακολουθήσει να είναι φλέγον, με επιπτώσεις για τη δημοσιονομική κατάσταση της χώρας. Θα επιχειρηθεί να αντιμετωπιστεί αποφασιστικά μόνο στο πλαίσιο των επειγόντων μέτρων για την αποτροπή της χρεοκοπίας μετά το 2009.

Στον υπερκείμενο στόχο της σύγκλισης προς τους ευρωπαϊκούς δείκτες ευημερίας είχε αποφασιστική συμβολή η αξιοποίηση της χρηματοδότησης και των έργων στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής της ΕΕ και των διαδοχικών Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης. Πράγματι, αξιοποιείται η ευρωπαϊκή χρηματοδότηση και τεχνογνωσία για την ολοκλήρωση εμβληματικών έργων υποδομής, όπως το μετρό και το τραμ στην Αθήνα, το νέο αεροδρόμιο «Ελ. Βενιζέλος», η Αττική Οδός, η γέφυρα Ρίου-Αντιρρίου, τμήματα της Εγνατίας Οδού και πολλά άλλα έργα ανά την επικράτεια.

Ο εκσυγχρονιστικός εξευρωπαϊσμός είχε ευεργετική επίδραση στην αναδιοργάνωση των υπηρεσιών του κράτους και τη βελτίωση της παροχής υπηρεσιών προς τους πολίτες. Στο επίπεδο της Δημόσιας Διοίκησης, αρκετές νομοθετικές πρωτοβουλίες είχαν στόχο την ενίσχυση των δικαιωμάτων του πολίτη, όπως η θεσμοθέτηση ανεξάρτητων Αρχών – ο Συνήγορος του Πολίτη (Ν. 2477/1997 και Π.Δ. 273/1999), η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (Ν. 2472/1997). Ακόμα, υιοθετήθηκε ο Χάρτης των Δικαιωμάτων του Πολίτη έναντι της Δημόσιας Διοίκησης (Ν. 2690/1999) και καθιερώθηκαν τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ, Ν. 2690/1999) και της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (Ν. 2232/1994). Τα νέα θεσμικά πρότυπα για τον δημόσιο τομέα είχαν στόχο να θεραπεύσουν ουσιαστικά προβλήματα στις σχέσεις κράτους και κοινωνίας των πολιτών (Diamantouros, 2002:42-45· Μουζέλης & Παγουλάτος, 2003), ενώ οι ανεξάρτητες Αρχές ήταν ένα θεσμικό αντίδοτο στη μειωμένη αξιοπιστία των κομμάτων (Κοντιάδης, 2003).

Ο ενεργός πλέον ρόλος των ελληνικών κυβερνήσεων στα ευρωπαϊκά πράγματα αναδεικνύεται και στην προώθηση κατά την ελληνική προεδρία στην ΕΕ (πρώτο εξάμηνο 2003) της συμφωνίας ένταξης 10 νέων κρατών-μελών, μεταξύ των οποίων η Κύπρος. Πρόκειται για μια εξέλιξη ενδεικτική των συντονισμένων ενεργειών μεταξύ των δύο κρατών και ευεργετική για τα συμφέροντα του Ελληνισμού, καθώς διέθετε πλέον αντιπροσώπευση στα διακυβερνητικά και τα αντιπροσωπευτικά όργανα της ΕΕ με δύο κράτη.

Η συμμετοχή στο κοινό νόμισμα και η αποδοχή της μεταβίβασης αποκλειστικών νομισματικών αρμοδιοτήτων στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα εξυπηρέτησαν την αμετάκλητη αντιμετώπιση του χρόνιου προβλήματος των συναλλαγματικών κρίσεων και των υποτιμήσεων νομίσματος, αλλά και των συναλλαγματικών κινδύνων οι οποίοι επιδρούσαν αρνητικά στις διασυνοριακές εμπορικές και χρηματοοικονομικές συναλλαγές. Άλλα δύο κρίσιμα ζητήματα τα οποία διευθετήθηκαν λόγω της ΟΝΕ ήταν ο πληθωρισμός και το κόστος του δανεισμού του Δημοσίου. Ο πληθωρισμός είχε δυσμενέστατη επίπτωση στην αγοραστική δύναμη των πολιτών και αποκλιμακώθηκε από τα διψήφια ποσοστά της δεκαετίας του 1980 στα επίπεδα περίπου του 3%, στα οποία σταθεροποιήθηκε την περίοδο 2001-2007. Τα επιτόκια δανεισμού του Δημοσίου, όπως και των επιχειρήσεων και των νοικοκυριών μειώθηκαν σημαντικά, οπότε βελτιώθηκαν ο εξωτερικός δανεισμός και το κόστος εξυπηρέτησης του χρέους.

Τα παραπάνω στοιχεία εξασφάλισαν τη μεγαλύτερη μετά το 1974 περίοδο οικονομικής σταθερότητας και ανάπτυξης, αφού η οικονομική μεγέθυνση είχε ρυθμό 2% και 3,4% το 1999 (γράφημα για όλα τα έτη). Εντυπωσιακή ήταν η δημοσιονομική προσαρμογή, καθώς το έλλειμμα της Γενικής Κυβέρνησης μειώθηκε από το 13,6% του ΑΕΠ το 1993 στο 3,1% το 1999 (Τράπεζα της Ελλάδος, 2013:11-12).

4.4 Η αποκατάσταση της λειτουργίας του πολιτικού συστήματος: η συμβολή της ΕΕ στο πλαίσιο των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής

Μια παράδοση εξέλιξη του εκσυγχρονιστικού εξευρωπαϊσμού της δεκαετίας του 1990 είναι η έλευση της επώδυνης και πολύπλευρης κρίσης το 2009. Η κρίση αυτή, βεβαίως, δεν ήταν προδιαγεγραμμένη, ούτε οφείλεται στην επιλογή ένταξης στην Ευρωζώνη. Αντιθέτως, αποτελεί σύμπτωμα της ελλιπούς αναδιοργάνωσης του κράτους και της οικονομίας πριν και μετά την αποδοχή του κοινού νομίσματος. Η κυβερνητική λειτουργία εξακολούθησε να κατατράχεται από τις αδυναμίες της μεταρρυθμιστικής αβελτηρίας, αλλά και από την απόδοση προτεραιότητας στην εκλογική τακτική εις βάρος των αποτελεσμάτων πολιτικής.

Έτσι, ο εκσυγχρονιστικός ευρωπαϊσμός είχε δυσανάλογα αποτελέσματα σε πεδία στα οποία δεν υπήρχε ισχυρή εξωγενής εποπτεία. Οι κυβερνήσεις λειτούργησαν περισσότερο ως αποδέκτες πολιτικής (“policy-receivers”) (Featherstone, 2003) και δεν κατάφεραν να διαμορφώσουν ένα συμπληρωματικό πρόγραμμα διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων πέραν των υποχρεώσεων της ονομαστικής σύγκλισης.

Δεν αξιοποιήθηκε, δηλαδή, πλήρως η δυνατότητα θωράκισης του πολιτικού συστήματος μέσω της ενίσχυσης της βιωσιμότητας του κράτους, παρά το γεγονός ότι σημειώθηκε πρωτόγνωρη για τα ελληνικά δεδομένα σύμπλευση των κομμάτων εξουσίας στα βασικά προβλήματα. Παράλληλα με την ευθύνη των πολιτικών ηγεσιών, πρέπει να επισημανθεί ότι η κρίση ήταν και σύμπτωμα των επίμονων υστερήσεων στην οργάνωση του κράτους. Πράγματι, το κράτος παρεξέκλινε από τα «βεμπεριανά» πρότυπα λειτουργίας και χαρακτηριζόταν από τις παθογένειες της εξάρτησης της διοίκησης από την πολιτική εξουσία και τις πελατειακές σχέσεις κράτους και πολιτών (Σωτηρόπουλος, 2007:31). Πραγματοποιήθηκαν σημαντικές μεταρρυθμίσεις στους κρατικούς θεσμούς, αλλά αυτές δεν χαρακτηρίζονταν από συνοχή, ήταν αποσπασματικές και συνάντησαν σοβαρές αντιστάσεις (Spanou, 2008:168).

Έπειτα από την ανάλυση των ειδικότερων συνθηκών και παραγόντων για την ερμηνεία της πολύπλευρης κρίσης λόγω της αποτυχίας του ευρωπαϊσμού, θα διερευνηθεί η παραδοχή ότι τα προγράμματα οικονομικής προσαρμογής υπήρξαν το τίμημα, αλλά και το θεραπευτικό μέσο για την ανάκτηση των θεσμικών, πολιτικών και οικονομικών προϋποθέσεων για την ουσιαστική προάσπιση της βιωσιμότητας του κράτους και του πολιτικού συστήματος εν γένει.

Η περίοδος μετά την απόφαση ένταξης της χώρας στην ΟΝΕ, η οποία συμπίπτει με τις γενικές εκλογές του 2000, χαρακτηρίζεται από την έλλειψη δυναμικής για την προώθηση άλλων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, οι οποίες ήταν επείγουσες για τη μεσοπρόθεσμη βιωσιμότητα του κράτους και της οικονομίας. Η ένταξη στην Ευρωζώνη αντιμετωπίστηκε μάλλον ως ο τελικός στόχος και όχι ως η απαρχή μιας νέας περιόδου μεταρρυθμίσεων σε ένα κράτος το οποίο εξακολουθούσε να υστερεί, με σαφείς λειτουργικές και οργανωσιακές αδυναμίες, έναντι πολλών εκ των υπόλοιπων κρατών-μελών.

Η σταθερότητα του μακροοικονομικού πλαισίου στο περιβάλλον της Ευρωζώνης δημιουργούσε πρωτόγνωρες ευνοϊκές συνθήκες για τη σταθερή οικονομική ανάπτυξη και την αποκλιμάκωση του λόγου «χρέος προς ΑΕΠ», αλλά η δυνατότητα αυτή δεν μετασχηματίστηκε σε πραγματικά αποτελέσματα πολιτικής (Μέργος & Μακρυδημήτρης, 2012:63).

Το πρόβλημα της δημοσιονομικής πειθαρχίας επανήλθε προς χάριν της εξυπηρέτησης εκλογικών σκοπιμοτήτων, αλλά και λόγω ενός ελλειπούς εγχώριου κανονιστικού πλαισίου για την παρακολούθηση των πραγματικών δημοσιονομικών μεγεθών, παρά το γεγονός ότι η πειθαρχία αποτελούσε συμβατική υποχρέωση της χώρας σύμφωνα με τους κανόνες του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Άλλωστε, μια ισόρροπη δημοσιονομική κατάσταση εξυπηρετούσε το αντικειμενικό συμφέρον της χώρας, προκειμένου να αποφύγει δυσμενείς οικονομικές εξελίξεις σε ένα περιβάλλον ταχύτατων αλλαγών και κινδύνων στην παγκόσμια οικονομία.

Ένα άλλο δυσεπίλυτο πρόβλημα ήταν η ανταγωνιστικότητα και η παραγωγικότητα της οικονομίας, δύο ζητήματα στα οποία υστερούσε η χώρα ήδη από την ένταξή της στην ΕΟΚ. Η μεταβίβαση της αρμοδιότητας για τη νομισματική πολιτική σήμαινε την απώλεια ενός εργαλείου πολιτικής για την αντιμετώπιση της υποχώρησης της ανταγωνιστικότητας της χώρας, η οποία πλέον μπορούσε να αντιμετωπιστεί μόνο με προσαρμογή των εγχώριων τιμών και του κόστους εργασίας, αλλά και με άνοδο της παραγωγικότητας.

Μία άλλη κρίσιμη παράμετρος της περιόδου ανάπτυξης ήταν η αύξηση της εγχώριας ζήτησης, η οποία όμως εξυπηρετήθηκε σε μεγάλο βαθμό από εισαγωγές, οπότε διευρύνθηκε το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών από το 3% του ΑΕΠ ετησίως κατά μέσον όρο την περίοδο 1994-1999 σε 8,5% την περίοδο 2000-2007 (ΤτΕ, 16). Η καταναλωτική συμπεριφορά των πολιτών στράφηκε σε εισαγόμενα καταναλωτικά αγαθά, όπως προκύπτει και από το γεγονός ότι διπλασιάστηκε ο ετήσιος μέσος όρος νέων ιδιωτικής χρήσης επιβατικών αυτοκινήτων τα οποία κυκλοφορούσαν για πρώτη φορά (από 148,1 χιλιάδες κατά μέσον όρο την περίοδο 1990-1998 σε 270,2 χιλιάδες κατά μέσον όρο την περίοδο 1999-2008) (Τράπεζα Ελλάδος, 2013:17-18).

Η έλλειψη συμμόρφωσης προς τους κανόνες της ΟΝΕ είχε πολλαπλές επιπτώσεις στην πραγματική δημοσιονομική κατάσταση της χώρας, στη βιωσιμότητα του δημόσιου χρέους, στις σχέσεις με τα όργανα και τα κράτη-μέλη της ΕΕ, αλλά και στη διεθνή αξιοπιστία της χώρας. Κατέληξε σε μια επώδυνη πολύπλευρη κρίση, η οποία αναίρεσε πολλά από τα επιτεύγματα της πολυετούς ανάπτυξης και δοκίμασε την αντοχή θεμελιακών θεσμών του πολιτικού συστήματος.

Εξάλλου, προκάλεσε μια αναίτια επαναπολιτικοποίηση της οικονομικής πολιτικής, καθώς το ζήτημα της αναθεώρησης των δημοσιονομικών στοιχείων προκάλεσε σοβαρό ζήτημα πολιτικής αντιπαράθεσης. Το ζήτημα

αποτέλεσε αντικείμενο προστριβής με τα όργανα της ΕΕ, δηλαδή προκάλεσε μια κρίση νομιμοποίησης των κυβερνήσεων, ως ελεγχόμενων για την παραγωγή ελλειμμάτων και τον τρόπο καταγραφής και δημοσιοποίησης των σχετικών στοιχείων, αλλά και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, οι υπηρεσίες της οποίας όφειλαν εγκαίρως να διαπιστώσουν τα προβλήματα των εθνικών λογαριασμών για λόγους ισότιμης μεταχείρισης των κρατών-μελών και την προστασία της Ευρωζώνης.

Μετά τις εκλογές του 2004, η κυβέρνηση Καραμανλή Ι (2004-2007) ανέλαβε πρωτοβουλία για την αναθεώρηση των δημοσιονομικών στοιχείων σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, επικαλούμενη λόγους διαφάνειας και αποτελεσματικής διακυβέρνησης. Έπειτα από την επανεξέταση των στοιχείων αυτών από την Επιτροπή διαπιστώθηκε το πρόβλημα των στοιχείων στους εθνικούς λογαριασμούς και εκδόθηκε γνώμη για την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος στην Ελλάδα (Commission Opinion, 2004).

Ακολούθως, το ECOFIN (2004) εξέδωσε σύσταση για το υπερβολικό έλλειμμα και ζήτησε από την Ελλάδα να διασφαλίσει την ορθότητα των δημοσιονομικών στοιχείων και να δεσμευτεί ότι παρόμοια αναθεώρηση στοιχείων δεν θα προκύψει ξανά στην Κοινότητα (Council of Economic and Financial Affairs, 2004). Το 2007, το ECOFIN (2007) θεώρησε ότι δεν συντρέχουν πλέον οι προϋποθέσεις του υπερβολικού ελλείμματος στην Ελλάδα.

Ωστόσο, το πρόβλημα αυτό ανέκυψε εκ νέου μετά τις γενικές εκλογές του 2009, οπότε η κυβέρνηση του Γεώργιου Παπανδρέου (2009-2011) προχώρησε στην αναθεώρηση των δημοσιονομικών στοιχείων. Είχε προηγηθεί, τον Απρίλιο του 2009, σύσταση του ECOFIN (2009) σχετικά με την εμφάνιση δημοσιονομικού ελλείμματος πέραν του 3% επί του ΑΕΠ στην Ελλάδα. Τον Νοέμβριο του 2009, το ECOFIN (2009) διαπίστωσε ότι η Ελλάδα δεν είχε λάβει αποτελεσματικά μέτρα για την αντιμετώπιση του ελλείμματος, ενώ επισήμανε την κακή ποιότητα των σχετικών στατιστικών στοιχείων.

Η διαπίστωση αυτή υποδήλωνε και προβλήματα διαφάνειας και λογοδοσίας για το πολιτικό σύστημα, καθώς οι κυβερνήσεις συστηματικά δημοσιοποιούσαν στοιχεία για την εκτέλεση του προϋπολογισμού τα οποία ελέγχονταν και ως περίπτωση παραποίησης. Το κοινοβούλιο δεν διέθετε τα εργαλεία για αποτελεσματικό έλεγχο επί της εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Ταυτόχρονα, η κυβερνητική λειτουργία δεν είχε ενσωματώσει ουσιαστικά στον προγραμματισμό της τις τακτικές συστάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του ΟΟΣΑ και της Τράπεζας της Ελλάδος, με τις οποίες επισημαινόταν η ανάγκη άμεσης ολοκλήρωσης των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και αντιμετώπισης των μακροοικονομικών ανισορροπιών.

Η επιδείνωση της δημοσιονομικής κατάστασης οφείλεται τόσο στην επεκτατική δημοσιονομική πολιτική, η οποία τροφοδοτούσε το έλλειμμα της Γενικής Κυβέρνησης σε επίπεδα άνω του 3% σύμφωνα με την τιμή αναφοράς του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, όσο και στην υστέρηση των εσόδων. Στο σκέλος των δαπανών, μεγάλη ήταν η αύξηση των κοινωνικών μεταβιβάσεων, πλην συντάξεων, καθώς αυτή η κατηγορία δαπανών υπερδιπλασιάστηκε μεταξύ 2004 και 2009 από 3,9% σε 8,3% του ΑΕΠ (Μέργος & Μακρυδημήτρης, 2012).

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σε μια εξαιρετικά επικριτική αναφορά για την Ελλάδα (Commission, 2010), επισήμανε τα σοβαρά θεσμικά ζητήματα, πέραν αυτών της μεθοδολογίας, στις πρακτικές λειτουργίας και συνεργασίας μεταξύ Εθνικής Στατιστικής Αρχής, Γενικού Λογιστηρίου και Υπουργείου Οικονομικών, αναφέροντας απερίφραστα την υπονόμευση της ανεξαρτησίας της πρώτης και, κατ' επέκταση, τη διαφάνεια και την αντικειμενικότητα κατά τη συλλογή και δημοσιοποίηση των στοιχείων για το έλλειμμα και το χρέος. Επίσης, σημείωσε ιδιαίτερα το πρόβλημα των αναξιόπιστων δημοσιονομικών στοιχείων, κυρίως λόγω και της επισταμένης διερεύνησης η οποία είχε προηγηθεί κατά την πρώτη δημοσιονομική απογραφή από το 2004.

Η αξιοπιστία της χώρας είχε πληγεί ανεπανόρθωτα, αφού είχε προηγηθεί η επισταμένη έρευνα από το 2004 για τη δημοσιονομική απογραφή, και το 2009 η ελληνική κυβέρνηση προέβαινε σε διαρκείς αναθεωρήσεις για το έλλειμμα, το οποίο από την αρχική πρόβλεψη της τάξης του 3,7% (Επικαιροποιημένο Πρόγραμμα, Ιανουάριος 2009), ένα χρόνο αργότερα, εκτιμήθηκε στο 15,1%.

Το εύρημα αυτό αποκαλύπτει την προβληματική λειτουργία του πυρήνα της κυβέρνησης, και ειδικά την περιορισμένη ικανότητα στρατηγικού σχεδιασμού, εκτίμησης των επιπτώσεων των νομοθετικών πρωτοβουλιών, του συντονισμού του έργου και ενδοκυβερνητικής συνεργασίας (Καζάκος, 2010:74). Η υπηρεσία της Επιτροπής η οποία ανέλαβε την εποπτεία της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα από το 2010 σε έκθεσή της (Task Force for Greece, 2011:14) παρατηρεί την απουσία συνολικότερου σχεδίου μεταρρυθμίσεων. Εξάλλου, περιορισμένη φαίνεται ότι είναι η αξιοποίηση των συστάσεων τεχνοκρατών κατά τη λήψη αποφάσεων, ακόμη και στις περιπτώσεις στις οποίες συστήνονται *ad hoc* ομάδες με επιστημονική ειδίκευση (Monastiriotis & Antoniadis, 2009:3).

Από ορισμένες απόψεις, λοιπόν, προκύπτει μια οπισθέλκουσα δύναμη στην προώθηση του ευρωπαϊσμού, λόγω της συντήρησης ισχυρών αντιστάσεων στο εσωτερικό του πολιτικού συστήματος. Έτσι, σε μια ευνοϊκή

οικονομική και πολιτική συγκυρία, δεν προωθήθηκαν η δημοσιονομική εξυγίανση και οι διαρθρωτικές αλλαγές (Καζάκος & Χατζηβασιλείου, 2012). Ένας βασίμος λόγος για την αποτυχία των μεταρρυθμίσεων είναι οι σοβαρές αδυναμίες κατά τον σχεδιασμό και την εφαρμογή τους (Monastiriotes & Antoniadis, 2009:8). Την αποτελεσματικότητα της κυβερνητικής λειτουργίας περιορίζει και η δράση των «αρνησίκων παικτών» (Πελαγίδης, 2005:148), δηλαδή καλά οργανωμένων ομάδων οι οποίες διεκδικούν την προνομιακή εξυπηρέτηση των δικών τους συμφερόντων εις βάρος του συνόλου.

Σε άλλα πεδία πολιτικής δεν σημειώνεται εμβληματική επιτυχία ανάλογη με εκείνη της συμμετοχής στο ευρώ. Η αλυσιτελής προσπάθεια στο ασφαλιστικό ζήτημα ήταν κρίσιμης σημασίας, με δεδομένο το πρόβλημα το οποίο προκλήθηκε αργότερα για τον τακτικό προϋπολογισμό και την παραγωγή ελλειμμάτων. Ανάλογα συμπεράσματα συνάγονται για τη διαχείριση των δαπανών υγείας και ιδιαίτερα της χορήγησης φαρμάκων. Η ανασυγκρότηση του Δημοσίου μέσω των συγχωνεύσεων και καταργήσεων νομικών προσώπων ή υπηρεσιών χαρακτηρίστηκε από περιορισμένα αποτελέσματα. Η περίπτωση του Εθνικού Κτηματολογίου, έργο το οποίο χρηματοδοτήθηκε ήδη από το Β' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης, είναι χαρακτηριστική της δυσκολίας της κυβέρνησης επί σειρά ετών να ολοκληρώσει ένα έργο το οποίο θα είχε ευεργετικές συνέπειες για τον κλάδο της ακίνητης περιουσίας και τα έσοδα του κράτους. Στο μέτωπο της αντιμετώπισης της διαφθοράς, η σύσταση του Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (ΣΔΟΕ) ήταν θετική, αλλά ο όγκος των περιπτώσεων διαφθοράς σε μεγάλο εύρος των υπηρεσιών του Δημοσίου ήταν ήδη εξαιρετικά δύσκολο να ελεγχθεί.

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι η ελλιπής προσαρμογή της δημοσιονομικής πολιτικής στις απαιτήσεις του εξευρωπαϊσμού προκάλεσε ένα διφυές πρόβλημα για τη λειτουργία του πολιτικού συστήματος: αφενός, υπονόμωσε τη σταθερότητα της ευημερίας και τις προηγούμενες κατακτήσεις της ανάπτυξης και των θετικών επιπτώσεων σε ευρύτερα στρώματα της κοινωνίας, λόγω της επώδυνης κατακόρυφης πτώσης του ΑΕΠ, των έκτακτων μέτρων μείωσης των δημόσιων δαπανών και, συνακόλουθα, της διεύρυνσης των κοινωνικών ομάδων οι οποίες ήταν πλέον εξαιρετικά ευάλωτες λόγω της υψηλής ανεργίας και της πτώσης των εισοδημάτων. Αφετέρου, αναζωπύρωσε συνθήκες πολιτικής όξυνσης και διαιρέσεων στο εκλογικό σώμα, οι οποίες αποτυπώθηκαν στην κατάρρευση του δείκτη εμπιστοσύνης στους πολιτικούς θεσμούς, στην εκδήλωση στάσεων ανυπακοής και αμφισβήτησης, στην ανατροπή της βασικής δομής του κομματικού συστήματος από το 2012, στην εκλογική επιρροή της αντισυστημικής ιδεολογίας και στην κοινοβουλευτική εκπροσώπηση ενός ακροδεξιού κόμματος με ευθέως αντιδημοκρατικές θέσεις.

Η εξέλιξη αυτή ενδεχομένως μπορεί να ερμηνευτεί ως η διαχρονική επιρροή της χρησιμοθηρικής πρόσληψης του εξευρωπαϊσμού, δηλαδή της αναζήτησης βραχυπρόθεσμης ωφέλειας και της ονομαστικής προσαρμογής, δίχως την ουσιαστική τήρηση του κανονιστικού πλαισίου. Πράγματι, οι κυβερνήσεις μετά το 2000 έδωσαν εκ νέου προτεραιότητα στην κομματική τακτική εις βάρος της μεταρρυθμιστικής λειτουργίας. Δεν επιδίωξαν συστηματικά την αναδιοργάνωση λειτουργιών του κράτους με έμφαση στον εξορθολογισμό των δαπανών, την ενίσχυση του φορολογικού μηχανισμού, αλλά και τον ψηφιακό μετασχηματισμό του κράτους, προκειμένου να διευκολυνθούν η εποπτεία και ο συντονισμός του κυβερνητικού έργου. Αυτή η αδυναμία, άλλωστε, παράλληλα με τη μεταρρυθμιστική αδράνεια, εξηγεί την αδυναμία τιθάσευσης του σοβαρού προβλήματος των δημοσιονομικών ελλειμμάτων.

Η κατάρτιση και η εκτέλεση του τακτικού προϋπολογισμού έπασχαν από τη μεθοδολογικά στέρη και συστηματική καταγραφή των δαπανών, την αδυναμία προσδιορισμού συγκεκριμένων ανώτατων ορίων δαπανών και την αύξηση των κρατικών εσόδων λόγω ενός προβληματικού φορολογικού μηχανισμού και της ελλιπούς αξιοποίησης της δημόσιας περιουσίας.

Η περίπτωση της κρίσης, λοιπόν, αποκαλύπτει ένα σοβαρό πρόβλημα διφυούς νομιμοποίησης του πολιτικού συστήματος, κατά πρώτο λόγο, έναντι του εκλογικού σώματος λόγω της αποτυχίας να ανταποκριθεί στα πρόδηλα κοινά συμφέροντα, αλλά και σε βασικούς κανόνες δημοκρατικού ελέγχου και λογοδοσίας, και, κατά δεύτερο λόγο, έναντι των διακυβερνητικών οργάνων και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής λόγω της αποτυχίας συμμόρφωσης με τους κανόνες οικονομικής διακυβέρνησης και των συνεπειών ενδεχόμενης αποσταθεροποίησης της Ευρωζώνης συνολικά.

Ο χαρακτήρας της κρίσης του πολιτικού συστήματος τεκμηριώνεται και από το γεγονός ότι στο διάστημα 2004-2009 διεξήχθησαν τρεις εκλογικές αναμετρήσεις για την ανάδειξη κυβέρνησης, δίχως να προκύψει ουσιαστική συμμαχία υποστήριξης για την αποτροπή της χειρίστης εξέλιξης της επαπειλούμενης χρεοκοπίας. Ο μηχανισμός του πολιτικού συστήματος για τον ικανοποιητικό μετασχηματισμό των εισροών αιτημάτων σε εκροές αποτελεσμάτων μέσω της εναλλαγής των κομμάτων στην εξουσία δεν προσέφερε πλέον ικανοποιητική λύση. Η κυβέρνηση Καραμανλή Ι (2004-2007), η οποία ανέλαβε την πρωτοβουλία διόρθωσης του πραγματικού δημοσιονομικού ελλείμματος, δεν κατόρθωσε να επιλύσει αμετάκλητα το ζήτημα με στερη δημοσιονομική πολιτική και ένα ισχυρότερο δημοσιονομικό πλαίσιο, ενώ η κυβέρνηση Καραμανλή ΙΙ (2007-2009) είχε

εσφαλμένη εκτίμηση του πραγματικού κινδύνου για την εθνική οικονομία από τις συνέπειες της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης λόγω της υπόθεσης Lehman Brothers από το 2008, αλλά και οριακή πλειοψηφία και φθίνουσα πολιτική επιρροή για να αντιμετωπίσει τα προβλήματα. Η νέα κυβέρνηση του Γεώργιου Παπανδρέου (2009) επέδειξε ακατανόητη αδράνεια όσον αφορά τη λήψη έκτακτων μέτρων αμέσως μετά την εκλογή της, όπως είχε συμβεί με άλλες κυβερνήσεις του ΠΑΣΟΚ στο παρελθόν, π.χ. το 1985 και το 1993.

Τα κόμματα εξουσίας, λοιπόν, δεν αντιμετώπισαν τις χρονίζουσες παθογένειες της κοινοκρατίας και των γραφειοκρατικών πελατειακών σχέσεων, προς χάριν της διατήρησης της κυρίαρχης θέσης τους, και όταν εκδηλώθηκε η κρίση δεν επέδειξαν στάση ευθύνης και συνεννόησης για την ανάληψη κοινά αποδεκτών δράσεων με σκοπό την αποτροπή των δυσμενέστερων εξελίξεων (Lyrantzis, 2011). Κατά συνέπεια, τα κόμματα εξουσίας δεν προάσπισαν τη λειτουργικότητα του πολιτικού συστήματος, το οποίο τους εξασφάλιζε προνομιακή θέση στη διακυβέρνηση της χώρας επί τριάντα χρόνια.

Οι υστερήσεις στον ευρωπαϊσμό έφεραν σε δυσχερή θέση την ελληνική οικονομία και την οικονομική κατάσταση του κράτους, όταν ξέσπασε η παγκόσμια οικονομική κρίση το 2008, και έγινε αντιληπτό ότι έπρεπε να εξασφαλιστούν σημαντικοί πόροι για την επιβίωση του ελληνικού τραπεζικού συστήματος (Pagoulatos & Triantopoulos, 2009). Η έναρξη της ύφεσης το 2009 (-3,2% ΑΕΠ) σηματοδότησε το τέλος μιας μεγάλης περιόδου διαρκούς οικονομικής μεγέθυνσης από το 1994 και συνδυάστηκε με αύξηση των δαπανών της Γενικής Κυβέρνησης (2008: 50,6% του ΑΕΠ, 2009: 54,0% του ΑΕΠ) και μείωση των εσόδων (2008: 40,7% του ΑΕΠ, 2009: 38,3% του ΑΕΠ), με αποτέλεσμα την πρωτοφανή κλιμάκωση του ελλείμματος της Γενικής Κυβέρνησης στο 15,7% του ΑΕΠ (Τράπεζα Ελλάδος, 2013:40)

Η υποβάθμιση της πιστοληπτικής ικανότητας της χώρας από τους διεθνείς οίκους αξιολόγησης από τα τέλη του 2009 προμήνυε τη δυσχερή θέση της χώρας για τη διεκδίκηση διεθνούς δανεισμού. Η ενδεχόμενη χρεοκοπία της χώρας θα είχε πολλαπλές επιπτώσεις στην ικανότητα του κράτους να ανταποκριθεί στις στοιχειώδεις έστω απαιτήσεις για την παροχή δημόσιων υπηρεσιών, καθώς και στην κοινωνική συνοχή και την κοινωνική προστασία ιδιαίτερα των πλέον ευάλωτων κοινωνικών ομάδων, ενώ θα υπέσκαπτε την προσπάθεια ανάκτησης των προϋποθέσεων της ευημερίας. Σε μια τέτοια έκβαση των εξελίξεων θα ήταν αναπόφευκτη και η δοκιμασία των δημοκρατικών θεσμών, άρα και των βασικών αξόνων του πολιτικού συστήματος, σύμφωνα και με την εμπειρία άλλων χωρών οι οποίες αντιμετώπισαν παρόμοια κατάσταση.

Στη συγκυρία αυτή, η συμβολή της ΕΕ ήταν απαραίτητης σημασίας για την αποτροπή της χρεοκοπίας, αλλά και την αποκατάσταση της εύρυθμης λειτουργίας του πολιτικού συστήματος. Η εποπτεία των οργάνων της ΕΕ συνέδραμε στην αποκάλυψη των διαστάσεων του δημοσιονομικού ελλείμματος και στην οφειλόμενη κυβερνητική λογοδοσία. Το ECOFIN έκρινε (Απόφαση 2/12/2009) ότι η Ελλάδα δεν ανταποκρίθηκε σε προηγούμενη σύσταση (Απρίλιος 2009), οπότε η νέα διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος συνδυάστηκε με συστάσεις για την άμεση λήψη μέτρων για τον προϋπολογισμό 2009. Λόγω της αβελτηρίας της εθνικής κυβέρνησης, η ΕΕ διασφάλισε ένα πρόγραμμα διάσωσης της χώρας, παρά τους περιορισμούς των συνθηκών για τη διάσωση κρατών-μελών. Τελικά, προκρίθηκε η νομική βάση για την αιρεσιμότητα (άρθρα 126[9] και 136 της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ), η οποία προέβλεπε αυστηρούς όρους για την παροχή χρηματοοικονομικής συνδρομής από μηχανισμό σταθερότητας.

Η αιρεσιμότητα και η αυστηρότητα των διαδικασιών διασφαλίστηκαν και από τη συμμετοχή του ΔΝΤ, προκειμένου να διαμορφωθεί ένας ισχυρότερος μοχλός πίεσης για την εφαρμογή των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και την αποκατάσταση της δημοσιονομικής ισορροπίας, καθώς η πίεση μεταξύ ομολόγων (peer pressure) στο πλαίσιο των διακυβερνητικών οργάνων είχε αποδειχθεί ατελέσφορη.

Τα μέτρα τα οποία επιβλήθηκαν ως όροι δανεισμού στην Ελλάδα απέκτησαν κανονιστική ισχύ με απόφαση του Συμβουλίου (Council Decision 9443/10) και ακολούθως με τη δανειακή σύμβαση (Loan Facility Agreement) και τις συμφωνίες για τις οικονομικές πολιτικές (Memorandum of Economic and Financial Policies), την αιρεσιμότητα για την παροχή χρηματοδότησης και την ειδική συμφωνία με το ΔΝΤ (Stand-by agreement). Τα μέτρα ήταν επακριβώς προσδιορισμένα, σύμφωνα με συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα και με τις δεσμεύσεις για την τήρηση από την πλευρά της Ελλάδας και την παροχή όλων των απαραίτητων στοιχείων. Η επιτήρηση του προγράμματος σχεδιάστηκε με τακτικές αξιολογήσεις από στελέχη της Επιτροπής, της ΕΚΤ και του ΔΝΤ (ομάδα στελεχών η οποία έγινε γνωστή ως «τρίκα»). Η βουλή κύρωσε κατά πλειοψηφία τη συμφωνία (Ν. 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»).

Η ελληνική πλευρά δήλωσε την πρόθεσή της να τηρήσει απарέγκλιτα τους όρους της συμφωνίας, αποδεχόμενη τα κριτήρια ποσοτικής απόδοσης, τους στόχους για τις διαρθρωτικές πολιτικές και τη διαδικασία επιτήρησης (Commission, 2010: 42) Οι χρηματοδοτικές ανάγκες της Ελλάδας ήταν τόσο κατεπείγουσες, ώστε εκταμιεύτηκαν αμέσως (18/5/2010) 20 δισ. ευρώ δανειακοί πόροι μέσω της Επιτροπής και του ΔΝΤ.

Υπολογίζεται ότι συνολικά 288,7 δισ. ευρώ χορηγήθηκαν ως δανειακή χρηματοδότηση στην Ελλάδα το διάστημα 2010-2018 (βλ. Πλαίσιο 4.1). Η χορήγηση των δανείων εξυπηρέτησε το συμφέρον της χώρας, αφενός, λόγω του πολύ χαμηλού κυμαινόμενου επιτοκίου έναντι του κόστους δανεισμού από τις αγορές (περίπου 1,23% το 2022) και, αφετέρου, λόγω της μακράς διάρκειας αποπληρωμής με ορίζοντα έως το 2070. Με τον τρόπο αυτόν εξοικονομούνται οικονομικοί πόροι από τον ετήσιο προϋπολογισμό (υπολογίζονται σε 6,7% ΑΕΠ ετησίως από τον ESM) και σταθεροποιούνται τα ποσά για την αποπληρωμή επιτοκίων και δόσεων (Gross Financing Needs, GFN) σε επίπεδα 15-20% ΑΕΠ για τον ετήσιο προϋπολογισμό.

Πλαίσιο 4.1 *Εξέλιξη της δανειακής χρηματοδότησης της Ελλάδας 2010-2018.*

Πρώτο πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής, Μάιος 2010 - Δεκέμβριος 2011, 52,9 δισ. (διμερή δάνεια από κράτη της Ευρωζώνης, «Greek Loan Facility»), ΔΝΤ 20,1 δισ., σύνολο: 73 δισ.

Δεύτερο πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής, Μάρτιος 2012 - Φεβρουάριος 2015 (European Financial Stability Facility), 141,8 δισ., σύνολο: 153,8 δισ.

Τρίτο πρόγραμμα, Αύγουστος 2015 - Ιούνιος 2018 (European Stability Mechanism), 61,9 δισ.

Σύνολο: Ευρωζώνη, EFSF, ESM 256,6 δισ.

Σύνολο ΔΝΤ: 32,1 δισ.

Γενικό σύνολο: 288,7 δισ.

Σε μια συνολική αποτίμηση των προγραμμάτων προσαρμογής, ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ESM 2022) επισημαίνει τα θετικά αποτελέσματα για τη δημοσιονομική βιωσιμότητα, μέσω της βελτίωσης της αποδοτικότητας του φορολογικού συστήματος και της αντιμετώπισης των υπερβολικών δαπανών για το συνταξιοδοτικό σύστημα, τη χρηματοοικονομική κατάσταση με τη διασφάλιση των όρων ομαλής λειτουργίας του τραπεζικού συστήματος, τις διαρθρωτικές μεταβολές με τα μέτρα για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας, την αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας, την άρση των αδικαιολόγητων περιορισμών στην άσκηση επαγγελμάτων και την αναδιοργάνωση του δημόσιου τομέα με τη μείωση του προσωπικού, του κόστους μισθοδοσίας και την ενίσχυση της αποδοτικότητας.

Ανάκτηση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας

- Αναθεώρηση του συστήματος φορολόγησης του προσωπικού εισοδήματος
- Βελτίωση της αποδοτικότητας του ΦΠΑ και περιορισμός της φοροδιαφυγής
- Αντιμετώπιση του προβλήματος βιωσιμότητας και του κατακερματισμού του συνταξιοδοτικού συστήματος

Διασφάλιση της χρηματοοικονομικής βιωσιμότητας

- Ενίσχυση του συστήματος διακυβέρνησης των τραπεζών σύμφωνα με τις διεθνείς πρακτικές
- Αναθεώρηση του καθεστώτος insolvency νοικοκυριών και εταιρειών
- Μείωση των μη εξυπηρετούμενων δανείων

Διαρθρωτικές πολιτικές για την προαγωγή της ανάπτυξης, της ανταγωνιστικότητας και των επενδύσεων

- Μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας με καλύτερο σύστημα συλλογικών διαπραγματεύσεων
- Μείωση των υπερβολικών περιορισμών και εμποδίων στην αγορά αγαθών και άνοιγμα των κλειστών επαγγελμάτων
- Νέος ενιαίος φορέας [Υπερταμείο, Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών & Περιουσίας Α.Ε. (ΕΕΣΥΠ)] για την αποδοτικότερη λειτουργία και αξιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου
- Απελευθέρωση της αγοράς ενέργειας (ηλεκτρισμός και φυσικό αέριο)

Βελτίωση της λειτουργίας του δημόσιου τομέα

- Μείωση του δημόσιου τομέα κατά 25%
- Ετήσια αξιολόγηση απόδοσης για τους δημοσίους υπαλλήλους και ανταγωνιστική διαδικασία για την επιλογή ανώτερων στελεχών
- Βελτιώσεις στην απόδοση του συστήματος απονομής δικαιοσύνης

Τα πρώτα δύο προγράμματα δεν κάλυψαν όλο το εύρος των συμφωνηθέντων στόχων, παρά το γεγονός ότι ασκήθηκε ισχυρή πίεση από τους δανειστές με τον προσδιορισμό προαπαιτούμενων για την παροχή της χρηματοδότησης. Η περιορισμένη θεσμική ικανότητα σε συνδυασμό με την πολιτική αντιπαράθεση, τις αντιστάσεις του πολιτικού προσωπικού και των οργανωμένων ομάδων πίεσης, αλλά και η κλιμακούμενη και διάχυτη δυσανεμία από τις επιπτώσεις των προγραμμάτων στην επιδείνωση της ζωής προκάλεσαν καθυστερήσεις ή και ανέβαλαν την εφαρμογή αρκετών διαρθρωτικών μεταβολών (Κάτσικας et. al., 2018:32).

Το τρίτο πρόγραμμα (2015-2018) είναι το μόνο που ολοκληρώθηκε σε πολιτικό πλαίσιο στο οποίο η κυβέρνηση Τσίπρα II ανταποκρίθηκε στα συμφωνηθέντα με τους δανειστές, δίχως να αντιμετωπίζει την κλίμακα των αντιδράσεων της περιόδου πριν από το 2015.

Οι δυσκολίες εφαρμογής των προγραμμάτων, πέραν των αντιδράσεων, οφείλονταν και σε τεχνικά ζητήματα, τα οποία εν μέρει ή ουδόλως είχαν προβλεφθεί κατά τον σχεδιασμό τους. Η πρόβλεψη της απόφασης του Συμβουλίου (Council Decision 9443/10) για μείωση του ελλείμματος της Γενικής Κυβέρνησης σε ποσοστό άνω του 10% (σε επίπεδα κάτω του -3%) έως το 2014 ήταν ένας ανέφικτος στόχος, όπως προκύπτει από τις εξελίξεις. Πολλές από τις αρχικές μακροοικονομικές προβλέψεις του 2010 (Commission, 2010:38-40) σχετικά με την εξέλιξη της δημοσιονομικής προσαρμογής, του χρέους, του ΑΕΠ και της ανεργίας, μεταξύ άλλων, αναθεωρήθηκαν σε μεταγενέστερα στάδια (Commission, 2014:133-4).

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ευρωζώνη	-6,2	-6,3	-4,2	-3,8	-3,1	-2,5	-2,0	-1,5	-0,9	-0,4
Ελλάδα	-15,1	-11,3	-10,5	-9,1	-13,4	-3,6	-5,9	0,2	0,6	0,9

Πίνακας 4.2 Εξέλιξη δημοσιονομικού ισοζυγίου Ελλάδα Ευρωζώνη 2009-2018.

Πηγή: Eurostat και υπολογισμοί συγγραφέα.

Η δημοσιονομική προσαρμογή ήταν μια εξαιρετικά επίπονη διαδικασία, η οποία στηρίχτηκε κατά μείζονα λόγο στο σκέλος των δαπανών μέσω εκτεταμένων περικοπών σε μισθούς, συντάξεις και άλλες δημόσιες δαπάνες (Πίνακας 4.2). Ωστόσο, το κράτος λειτουργούσε δίχως μια συστηματική καταγραφή και διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού (η πρώτη απογραφή έγινε το 2010), οπότε η μείωση του προσωπικού και ο εξορθολογισμός των δομών, των υπηρεσιών και των διαδικασιών του Δημοσίου ήταν απόλυτα αναγκαία, αλλά χρονοβόρα, προκειμένου να μειωθούν αποφασιστικά οι δαπάνες. Οι δαπάνες για συντάξεις και το σύστημα ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης αποτελούσαν δύο από τις βασικές εστίες κρατικών δαπανών για τις οποίες ελήφθησαν σημαντικά μέτρα αντιμετώπισης του υπερβολικού ή και αθέμιτου κόστους. Το κόστος αυτό προέκυπτε από φαινόμενα όπως η πρόωρη συνταξιοδότηση, ο τρόπος υπολογισμού συντάξεων για ορισμένες κατηγορίες, η υπερσυνταγογράφηση και ο ελλιπής έλεγχος των δαπανών υγείας.

Στο σκέλος των εσόδων, ο φορολογικός μηχανισμός δεν είχε την ικανότητα συλλογής φόρων λόγω των εδραιωμένων στάσεων φοροδιαφυγής ή και φοροκλοπής, της αδυναμίας των φορολογικών ελέγχων λόγω έλλειψης θεσμικών και τεχνικών μέσων ή λόγω διαφθοράς και πολιτικών παρεμβάσεων. Έτσι, πολλά μέτρα αύξησης των άμεσων και έμμεσων φόρων είχαν μικρότερη της αναμενόμενης απόδοση σε έσοδα. Είναι χαρακτηριστική η περίπτωση του φόρου ακίνητης περιουσίας, ο οποίος στην αρχική μορφή του επιδιώχθηκε να εισπραχθεί μέσω των λογαριασμών της ΔΕΗ, επιλογή η οποία προκάλεσε μεγάλα προβλήματα και ήταν μέτριας αποτελεσματικότητας. Εξάλλου, η μείωση των εισοδημάτων των μισθωτών του Δημοσίου και των συνταξιούχων είχε μεγάλη επίδραση στη ζήτηση και την κατανάλωση, οπότε προκάλεσε ένα αυτοτροφοδοτούμενο πρόβλημα μείωσης των φορολογικών εσόδων.

Η δημοσιονομική προσαρμογή στηρίχτηκε σε σημαντικό βαθμό στην ενίσχυση των εσόδων, τα οποία είχαν μεγαλύτερο ρυθμό ετήσιας αύξησης έναντι της Ευρωζώνης, και σωρευτικά (2010-2018) σημείωσαν αύξηση 18,7% (βλ. Πίνακα 4.3). Το διάστημα 2012-2018 τα έσοδα της Ελλάδας σταθερά υπερβαίνουν τη μέση τιμή της Ευρωζώνης κατά περίπου 3%. Η αντίστοιχη σύγκριση με τις χώρες του ΟΟΣΑ τεκμηριώνει τη μεγάλη άνοδο των δημόσιων εσόδων από το 2009, οπότε υπολείπονταν έναντι των χωρών του ΟΟΣΑ, έως το 2018, οπότε τα υπερέβησαν κατά 7,6%.

	TIME	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Έσοδα	Ευρωζώνη-19	44,6	45,2	46,3	46,9	46,8	46,5	46,3	46,2	46,4
	Ελλάδα	41,7	44,7	47,6	49,4	47,1	48,2	50,2	49,1	49,5
Δαπάνες	Ευρωζώνη-19	50,9	49,5	50,1	50,0	49,3	48,5	47,7	47,1	46,9
	Ελλάδα	53,0	55,1	56,7	62,8	50,7	54,1	49,9	48,5	48,5

Πίνακας 4.3 Έσοδα και δαπάνες ετήσιου προϋπολογισμού (% ΑΕΠ).

Πηγή: Eurostat και υπολογισμοί συγγραφέα.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ελλάδα	38,94	41,66	44,65	47,62	49,5	47,07	48,25	50,26	49,05	49,41
ΟΟΣΑ	40,6	40,46	40,84	41,46	41,92	42,01	41,87	41,99	41,65	41,81

Πίνακας 4.4 Έσοδα Γενικής Κυβέρνησης (% ΑΕΠ) Ελλάδα και ΟΟΣΑ.

Πηγή: ΟΟΣΑ και υπολογισμοί συγγραφέα.

Στο σκέλος των δαπανών ως προς το ΑΕΠ, η Ελλάδα σημειώνει αξιοσημείωτη επίδοση (2009-2018), μειώνοντας κατά 5,6% τη σχετική τιμή, αλλά εξακολουθεί να έχει απόκλιση 6,3% έναντι των χωρών του ΟΟΣΑ το 2,8% (βλ. Πίνακα 4.5). Με την εξαίρεση της εκπαίδευσης, η Ελλάδα έχει υψηλότερες δαπάνες στα πεδία των δημόσιων υπηρεσιών, της άμυνας, της κοινωνικής προστασίας.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ελλάδα	54,08	52,96	55,12	56,71	62,87	50,7	54,13	50,02	48,47	48,48
ΟΟΣΑ	46,15	45,95	44,84	44,67	44,88	44,1	43,57	42,71	42,18	42,18

Πίνακας 4.5 Δαπάνες Γενικής Κυβέρνησης (% ΑΕΠ) Ελλάδα και ΟΟΣΑ.

Πηγή: ΟΟΣΑ και υπολογισμοί συγγραφέα.

Οι βασικοί λόγοι για την αδύναμη θέση της χώρας είναι, μεταξύ άλλων, η εύθραυστη δημοσιονομική κατάσταση λόγω των υστερήσεων κατά την εφαρμογή των διαρθρωτικών αλλαγών, οι χαμηλότερες του αναμενομένου δημοσιονομικές επιδόσεις, η υστέρηση στα έσοδα από ιδιωτικοποιήσεις και η έλλειψη ρευστότητας λόγω της διακοπής της χρηματοδότησης με αφορμή τη μακρά περίοδο διαπραγματεύσεων (Commission, 2015).

Το τρίτο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής 2015-2018 στηρίχτηκε σε τέσσερις βασικούς πυλώνες (βλ. Πλαίσιο 4.3). Σημαντικός ρόλος στην καθοδήγηση των μεταρρυθμίσεων ανατέθηκε στη Γενική Γραμματεία Συντονισμού, με έμφαση στη μεσοπρόθεσμη συνέπεια των δημόσιων πολιτικών και την αποτροπή αλυσιτελών πολιτικών (stop-and-go policies). Μια ειδική υπηρεσία υποστήριξης για διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις της Επιτροπής (Structural Reform Support Service, SRSS) τέθηκε στη διάθεση των ελληνικών Αρχών για τη μεταφορά τεχνογνωσίας με πόρους από τον προϋπολογισμό της ΕΕ και την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (Commission, 2017:124-5).

Πλαίσιο 4.3 Οι τέσσερις βασικοί στόχοι του τρίτου προγράμματος προσαρμογής 2015-2018.

- Ανάκτηση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας: στόχος δημοσιονομικού πλεονάσματος 3,5% ΑΕΠ μέσω μέτρων στο φορολογικό σύστημα και στο συνταξιοδοτικό σύστημα, και με στήριξη των περισσότερο εύάλωτων.
- Διασφάλιση της χρηματοοικονομικής σταθερότητας: αντιμετώπιση του προβλήματος των μη εξυπηρετούμενων δανείων, ανακεφαλαιοποίηση τραπεζών και ενίσχυση της τραπεζικής διακυβέρνησης μέσω του Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας.
- Επιδίωξη της ανάπτυξης, της ανταγωνιστικότητας και των επενδύσεων: μεταρρυθμίσεις στις αγορές εργασίας και αγαθών σύμφωνα με τις καλύτερες ευρωπαϊκές πρακτικές, κίνητρα για ιδιωτικοποιήσεις και ιδιωτικές επενδύσεις.
- Ένα σύγχρονο κράτος και Δημόσια Διοίκηση: ενίσχυση της αποδοτικότητας του δημόσιου τομέα στην παροχή αγαθών και υπηρεσιών, καλύτερο δικαστικό σύστημα και αντιμετώπιση της διαφθοράς, θεσμική και λειτουργική ανεξαρτησία σημαντικών θεσμών, ιδιαίτερα στα πεδία της φορολογικής διοίκησης και των στατιστικών δεδομένων.

Όπως υποστηρίχτηκε παραπάνω, η κρίση μπορεί να ερμηνευτεί και ως ένα σύμπτωμα της υστέρησης στην οργάνωση του κράτους. Οι αδυναμίες αυτές τεκμηριώθηκαν και από μία εμπειριστατωμένη μελέτη του ΟΟΣΑ (OECD, 2011).

Πλαίσιο 4.4 Βασικά σημεία συστάσεων ΟΟΣΑ για την ελληνική Δημόσια Διοίκηση (OECD, 2011).

- ο Απουσία συνολικού στρατηγικού οράματος, το οποίο θα διαμορφώσει τους σκοπούς και τις κατευθύνσεις για την ελληνική κοινωνία και οικονομία σε μεσοπρόθεσμο και μακροπρόθεσμο ορίζοντα.
- ο Διάχυτα προβλήματα διαφθοράς, τα οποία οφείλονται σε συγκεκριμένη κουλτούρα στην πολιτική και στη διοίκηση και στους τρόπους σύνδεσης μεταξύ τους.
- ο Η κυβέρνηση δεν έχει ιδιαίτερη συνοχή, με αποτέλεσμα τις αδυναμίες στον συντονισμό, ιδιαίτερα όπου απαιτείται συλλογική δράση για την προώθηση των μεταρρυθμίσεων.
- ο Η εφαρμογή των πολιτικών αποτελεί σοβαρή αδυναμία λόγω της υστέρησης της κεντρικής παρακολούθησης και μιας τάσης η οποία προκρίνει την παραγωγή κανόνων αντί αποτελεσμάτων.
- ο Η διαχείριση του προϋπολογισμού απαιτεί επείγουσες παρεμβάσεις για τον έλεγχο των δαπανών.
- ο Η διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού απαιτεί βελτιώσεις για να ενισχυθούν οι δημόσιες υπηρεσίες και η κινητικότητα.
- ο Σοβαρά προβλήματα στη συλλογή στοιχείων και τη διαχείριση, τα οποία προκαλούν προβλήματα στην εφαρμογή αποτελεσματικών και τεκμηριωμένων μεταρρυθμίσεων.
- ο Η Δημόσια Διοίκηση αντιμετωπίζει ένα ισχυρό πλέγμα νομικών διατάξεων, το οποίο αποθαρρύνει την πρωτοβουλία και επιτείνει τη δράση για διαδικασίες αντί για πολιτικές, ενώ δημιουργεί προσκόμματα στις μεταρρυθμίσεις.

Ένα από τα σημαντικότερα παραδοτέα στο πλαίσιο του τρίτου προγράμματος ήταν οι παρεμβάσεις για τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης (Commission, 2015:36-38). Οι δύο βασικοί στόχοι ήταν η αποπολιτικοποίηση και η ενίσχυση της ικανότητας δράσης της διοίκησης. Ο πρώτος στόχος προωθήθηκε με την κατοχύρωση των θέσεων γενικών γραμματέων των υπουργείων από διοικητικά στελέχη με θητεία από το 2016, την καθιέρωση ανταγωνιστικών διαδικασιών για την προαγωγή σε διεθυντικές θέσεις και τη διαμόρφωση ενός συστήματος αξιολόγησης με αντικειμενικά κριτήρια.

Ο δεύτερος στόχος υποστηρίχτηκε από ειδική υπηρεσία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (αρχικά η Task Force και αργότερα η SRSS), η οποία καθοδήγησε τους ειδικότερους στόχους και την εφαρμογή τους. Στην τριετή στρατηγική των μεταρρυθμίσεων (2015-2018) εντάχθηκαν δράσεις για τη βέλτιστη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού, την αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών, την ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας (Commission, 2015:36-38).

Πλαίσιο 4.5 Βασικοί στόχοι αλλαγών στη Δημόσια Διοίκηση, στο πλαίσιο των προγραμμάτων 2010-2018.

- α) ο καλύτερος συντονισμός των πολιτικών, ο σχεδιασμός της διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού για την έγκαιρη διάγνωση των αναγκών και την πλήρωση θέσεων,
- β) η ουσιαστική αναβάθμιση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε κάθε επίπεδο, με στόχο την ενίσχυση της τοπικής αυτονομίας και τον εξορθολογισμό των διοικητικών δομών της,
- γ) η καλύτερη οργάνωση των επιχειρήσεων του Δημοσίου και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης,
- δ) ο εκσυγχρονισμός των διαδικασιών προσλήψεων,
- ε) η ενίσχυση της κινητικότητας στον δημόσιο τομέα και η καλύτερη αξιοποίηση των ανθρώπινων πόρων,
- στ) η ενίσχυση της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού για τον αποδοτικό σχεδιασμό και συντονισμό των κυβερνητικών πολιτικών και της εποπτείας κατά την εφαρμογή τους, και την αντιμετώπιση περιπτώσεων παράνομων προσλήψεων και άλλων πειθαρχικών παραπτωμάτων,
- ζ) ο εσωτερικός έλεγχος για την ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας στη Δημόσια Διοίκηση.

Συνολικά, οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις συνέβαλαν στον αναγκαίο εξευρωπαϊσμό των εθνικών πολιτικών και λειτούργησαν ως μια νέα διαδικασία εκμάθησης πολιτικής με τον προσδιορισμό οροσήμων, την παρακολούθηση της εφαρμογής και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων (Κάτσικας κ.συν., 2018). Η εξέλιξη αυτή διαμορφώνει ένα νέο πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ της πολιτικής ηγεσίας, των υπουργείων και της διοίκησης εν γένει.

Η Δημόσια Διοίκηση αποτέλεσε έναν από τους βασικούς άξονες μεταβολών στο πλαίσιο των τριών προγραμμάτων προσαρμογής. Οι μεταρρυθμίσεις είχαν ως βασικούς στόχους τη δημοσιονομική προσαρμογή, την αποπολιτικοποίηση, την αποδοτικότητα και την αξιοκρατία στον δημόσιο τομέα.

Πράγματι, προέκυψε πρωτόγνωρη μείωση της δημοσιονομικής επιβάρυνσης του Δημοσίου στον τακτικό προϋπολογισμό, διαμορφώθηκαν ένα αποτελεσματικότερο σύστημα διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού του Δημοσίου και νέες ρυθμίσεις, οι οποίες προέκριναν την αποδοτικότητα του προσωπικού.

Στους στόχους των προγραμμάτων εντάχθηκαν ένα σύστημα αξιολόγησης σύμφωνα με κριτήρια επιδόσεων για όλους τους δημοσίους υπαλλήλους και η ανταγωνιστική διαδικασία ανάδειξης ανώτερων και ανώτατων διοικητικών στελεχών, ενώ καθιερώθηκε η εναρμόνιση του ωραρίου του Δημοσίου με αυτό του ιδιωτικού τομέα.

Η αναδιοργάνωση του κράτους στηρίχτηκε στην ενίσχυση του θεσμικού πλαισίου των ανεξάρτητων ρυθμιστικών Αρχών, στις οποίες δεν είχε σημειωθεί σημαντική πρόοδος (ΕΛΣΤΑΤ, Επιτροπή Ανταγωνισμού, Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας), στη λειτουργία του φορολογικού μηχανισμού υπό το καθεστώς ανεξάρτητης διοικητικής Αρχής (ΑΑΔΕ) και τη δημιουργία ενός νέου φορέα για την αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας με ιδιωτικο-οικονομικά κριτήρια (Υπερταμείο).

Η κατακόρυφη μείωση του προσωπικού του Δημοσίου κατά 26% το διάστημα 2009-2016 και η μείωση της μισθολογικής δαπάνης του προϋπολογισμού κατά 38% (Commission, 2017:137) πρέπει να αξιολογηθούν ως μία από τις μεγαλύτερες παρεμβάσεις στον τρόπο διαχείρισης των δημοσίων υπαλλήλων της χώρας.

	2009	2016	διαφορά
Μόνιμο προσωπικό	730.234	598.870	-18%
Έκτακτο προσωπικό	175.476	73.789	-58%
Σύνολο	905.710	16.018	-38%
Κόστος μισθοδοσίας	25.866 εκατ.	16.018 εκατ.	-38%

Πίνακας 4.6 Μείωση προσωπικού και δαπάνης μισθοδοσίας στο Δημόσιο 2009-2016.

Πηγή: Commission 2017.

Η απογραφή υπαλλήλων (2010), η πρώτη που έγινε με συστηματικό τρόπο και ψηφιακά μέσα, επέτρεψε τη δημιουργία ενός Μητρώου Ανθρώπινου Δυναμικού του Ελληνικού Δημοσίου Τομέα και, συνακόλουθα, τη σύσταση ενός συγκεντρωτικού συστήματος πληρωμής όλων των αμοιβών, της Ενιαίας Αρχής Πληρωμών (ΕΑΠ). Δημιουργήθηκε, λοιπόν, ένα σύστημα παρακολούθησης των μισθολογικών δαπανών και της συγκριτικής αξιολόγησης των συναφών στοιχείων για την κατανομή του προσωπικού σε φορείς του Δημοσίου.

Το ζήτημα του μισθολογίου του δημόσιου τομέα ήταν αρκετά περίπλοκο λόγω των διαφορών και των αποκλίσεων μεταξύ υπουργείων. Στις συστάσεις για αλλαγές περιλαμβάνονταν η κατάργηση των αδικαιολόγητων επιδομάτων και εξαιρέσεων, η σύνδεση μεταξύ απόδοσης και μισθού, και η τήρηση των δημοσιονομικών περιορισμών.

Το υφιστάμενο σύστημα αμοιβών χαρακτηριζόταν από κατακερματισμό, με την ισχύ διαφορετικών ρυθμίσεων ανά υπουργείο και σημαντικές μισθολογικές διαφορές μεταξύ υπαλλήλων διαφορετικών κατηγοριών ή φορέων απασχόλησης (με το Υπουργείο Οικονομικών να είναι ο καλύτερος εργοδότης), δίχως να συνδέονται με κίνητρα απόδοσης, ακόμη και όταν παρέχονταν ειδικά επιδόματα. Το μισθολόγιο, δηλαδή, δεν βρισκόταν σε συνάρτηση με τη βαθμολογική εξέλιξη, τα καθήκοντα και την απόδοση των υπαλλήλων, και δεν δημιουργούσε κίνητρα για την ανάληψη ευθυνών και τη βελτίωση της απόδοσής τους (Κάτσικας κ.συν., 2018:49).

Η περίπτωση της φορολογικής διοίκησης αποτελεί ένα αυτοτελές ζήτημα ενδιαφέροντος, καθώς οι μεταβολές στον φορολογικό μηχανισμό του κράτους υπήρξαν ο καταλύτης για τη δημοσιονομική προσαρμογή. Η υστέρηση των φορολογικών εσόδων και της παράνομης συμπεριφοράς φορολογουμένων και διοικητικών στελεχών αποτελούσε μείζον και διαχρονικό πρόβλημα. Το αρνητικό ισοζύγιο δαπανών και εσόδων, όπως και ο δείκτης εσόδων προς το ΑΕΠ τεκμηριωνόνταν και από τα συγκριτικά στοιχεία στην ΕΕ.

Η εποπτεία της διαμόρφωσης και της εκτέλεσης του προϋπολογισμού με νέα θεσμικά εργαλεία και θεσμούς ανταποκρινόταν στην προσαρμογή σε αντίστοιχα ευρωπαϊκά πρότυπα. Ένας σημαντικός ρόλος εποπτείας κατοχυρώθηκε για το Γραφείο Προϋπολογισμού της βουλής, με κατάλληλο επιστημονικό και διοικητικό προσωπικό και πολιτική ανεξαρτησία, προκειμένου να ενισχυθεί η εποπτεία επί της εκτέλεσης του τακτικού προϋπολογισμού. Ακόμη, λόγω και των νέων θεσμικών επιταγών για την οικονομική διακυβέρνηση στην ΕΕ (Οδηγία 2011/85/ΕΕ), έπρεπε να συσταθεί το Δημοσιονομικό Συμβούλιο ως ανεξάρτητη Αρχή για την εποπτεία της μακροοικονομικής κατάστασης και την αποτροπή νέων ανισορροπιών (ιδρύθηκε με τον Ν. 4270/2014).

Τα μειωμένα φορολογικά έσοδα οφείλονταν σε σημαντικό βαθμό σε παράγοντες όπως η φοροδιαφυγή και η φοροαποφυγή, οι φορολογικές εξαιρέσεις και η μη ομοιόμορφη κατανομή των φόρων, οι ανεπαρκείς φορολογικοί έλεγχοι και η χαμηλή ποιότητα των διοικητικών μηχανισμών, καθώς και η έλλειψη ισχυρών κινήτρων για τη δήλωση των εισοδημάτων από τους φορολογουμένους.

Σημαντικά μέτρα φορολογικής διοίκησης ήταν η ενίσχυση με ανθρώπινο προσωπικό, αρμοδιότητες και τεχνικά μέσα υπηρεσιών όπως το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος, το Κέντρο Ελέγχου Μεγάλων Επιχειρήσεων και το Κέντρο Ελέγχου Φορολογουμένων Μεγάλου Πλούτου. Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στις υπηρεσίες για τη δημοσιονομική πολιτική, με τη μεγαλύτερη αυτονομία της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων και την καλύτερη συνεργασία της με τη Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων.

Για πρώτη φορά σχεδιάστηκε ένα σύστημα στόχων για τη συγκέντρωση φορολογικών εσόδων από τις φορολογικές υπηρεσίες και, ταυτόχρονα, απλοποιήθηκαν οι διοικητικές και δικαστικές διαδικασίες για την επίλυση διαφωνιών μεταξύ φορολογουμένων και διοικητικών υπηρεσιών. Η διενέργεια αποτελεσματικότερων φορολογικών ελέγχων, η είσπραξη παλαιών οφειλών, η αύξηση της χρήσης ψηφιακών συναλλαγών, αντί της χρήσης μετρητών, συνέβαλαν στη βελτίωση των εσόδων.

Καταλυτικό ρόλο στις αλλαγές αυτές διαδραμάτισαν η κατοχύρωση της πολιτικής ανεξαρτησίας των φορολογικών και των τελωνειακών Αρχών και η ενίσχυση του ελεγκτικού μηχανισμού με όλα τα πρόσφορα μέσα. Η σύσταση της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ, Ν. 4389/2016) αποτέλεσε πραγματική τομή προς αυτή την κατεύθυνση, σύμφωνα και με τις συστάσεις των δανειστών (Commission, 2017:54-56).

Η ΑΑΔΕ αποτελεί μετασχηματισμό της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων σε μια ανεξάρτητη φορολογική και τελωνειακή Αρχή. Αυτό σημαίνει ότι τα όργανα διοίκησης αναδεικνύονται από τη βουλή και λογοδοτούν σε αυτό. Κατά συνέπεια, δεν υπόκειται σε ιεραρχική σχέση και έλεγχο από την πολιτική ηγεσία του Υπουργείου Οικονομικών. Η τελευταία προσδιορίζει τους στρατηγικούς στόχους της ΑΑΔΕ και ενημερώνεται για τα αποτελέσματα πολιτικής, χωρίς να έχει τη δυνατότητα παρέμβασης σε οργανωτικά και λειτουργικά ζητήματα, ούτε δύναται να αποπέμψει τα μέλη της διοίκησης. Η δημοσιοποίηση των στοιχείων για τα έσοδα σε μηνιαία βάση διευκολύνει την παρακολούθηση της εκπλήρωσης των σχετικών στόχων και της έγκαιρης διάγνωσης προβλημάτων στον φορολογικό μηχανισμό και στη λειτουργία της οικονομίας, και γενικά επιτρέπει την κατάλληλη προσαρμογή της οικονομικής πολιτικής.

Η Ελλάδα ήταν αποδέκτης ισχυρής ευρωπαϊκής χρηματοδότησης από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της ΕΕ (ΕΣΠΑ) με 38 δισ. ευρώ την περίοδο 2007-2013 και 35 δισ. ευρώ την περίοδο 2014-2020. Πρόσθετη χρηματοδότηση προέκυψε από τη δράση της Επιτροπής (Investment Plan for Europe) με ένα ειδικά σχεδιασμένο πρόγραμμα για την προώθηση των επενδύσεων και την αντιμετώπιση της ανεργίας στην Ελλάδα (New Start for Jobs and Growth in Greece), συνολικού ύψους 35 δισ. ευρώ για το διάστημα 2015-2020.

Έπειτα από την ολοκλήρωση του τρίτου προγράμματος σύμφωνα με το χρονοδιάγραμμα (20/8/2018) ακολούθησε η προβλεπόμενη διαδικασία [άρθ. 2(1), Regulation (European Union) 472/2013] της ενισχυμένης επιτήρησης (enhanced surveillance) για κράτη στα οποία πρέπει να διασφαλιστούν η δημοσιονομική σταθεροποίηση και η δυνατότητα να αποπληρώσουν το δημόσιο χρέος τους προκειμένου να αποφευχθούν κίνδυνοι για την Ευρωζώνη [Commission, C(2018) 4495 final, 11/7/2018].

Το Eurogroup (22/6/2018) αναγνώρισε την εκπλήρωση των βασικών στόχων του προγράμματος και συναίνεσε για την εφαρμογή μέτρων ελάφρυνσης του κόστους δανεισμού, ώστε οι χρηματοδοτικές ανάγκες της χώρας για την εξυπηρέτηση του χρέους να μην υπερβούν το 20% του ΑΕΠ σε μεσοπρόθεσμο ορίζοντα έως το 2060. Ταυτόχρονα, η κυβέρνηση Τσίπρα II δεσμεύτηκε για την ολοκλήρωση μεταρρυθμίσεων σύμφωνα με το

πρόγραμμα του ESM (Eurogroup Decision 22/6/2018, Annex “Specific commitments to ensure the continuity and completion of reforms adopted under the ESM programme”).

Από τον Αύγουστο του 2018 έως τον Αύγουστο του 2022, η χώρα εισήλθε στο στάδιο της ενισχυμένης επιτήρησης μετά το πρόγραμμα (Post-programme surveillance, PPS) κατά το οποίο επιτηρούνται η οικονομική κατάσταση της χώρας σύμφωνα με τα κριτήρια του Μηχανισμού Έγκαιρης Προειδοποίησης και η ικανότητά της να ανταποκριθεί στην εξυπηρέτηση των δανείων της (τα δάνεια EFSF και ESM υπερβαίνουν το 50% του εξωτερικού χρέους της χώρας). Η χώρα προχώρησε μάλιστα στην εξόφληση των δανείων προς το ΔΝΤ νωρίτερα από τις συμφωνηθείσες προθεσμίες (2019 και 2021), και το 2022 ολοκληρώθηκε η εξόφληση. Η αποκατάσταση της μακροοικονομικής ισορροπίας και η προώθηση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων ενίσχυσαν την ανθεκτικότητα της οικονομίας, όπως τεκμηριώνεται από τις εξελίξεις μετά την επόμενη μεγάλη δοκιμασία, δηλαδή τις οικονομικές συνέπειες της πανδημίας ύστερα από τον Φεβρουάριο του 2020. Για τη διατήρηση της βιωσιμότητας του κράτους η χώρα αναλαμβάνει την τήρηση συγκεκριμένων δεσμεύσεων (βλ. Πλαίσιο 4.6).

Πλαίσιο 4.6 Βασικές δεσμεύσεις στο πλαίσιο της ενισχυμένης εποπτείας 2018-2022.

- ο Δημοσιονομική πολιτική και διαρθρωτικές πολιτικές: διατήρηση πλεονάσματος ύψους 3,5% του ΑΕΠ, ενίσχυση του έργου της ΑΔΑΕ και του Γενικού Λογιστηρίου με γνώμονα τη διασφάλιση των φορολογικών εσόδων.
- ο Κοινωνική πρόνοια: εκσυγχρονισμός του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας με τη στήριξη της SRSS, νέα μέσα κοινωνικής προστασίας, ενίσχυση του συστήματος υγείας με νέες τοπικές ομάδες υγείας και επέκταση του έργου της Εθνικής Κεντρικής Αρχής και Προμηθειών.
- ο Χρηματοοικονομική σταθερότητα: διασφάλιση της ομαλής λειτουργίας του τραπεζικού συστήματος, στήριξη της ανεξαρτησίας και των στόχων του ΤΧΣ και σταδιακή άρση των κεφαλαιακών περιορισμών.
- ο Αγορές αγαθών και εργασίας: διατήρηση των στόχων ανταγωνιστικότητας κατά τον προσδιορισμό του βασικού μισθού (Ν. 4172/2012), διευκόλυνση των αδειοδοτήσεων για τις επενδυτικές δραστηριότητες, ολοκλήρωση του κτηματολογίου και των δασικών χαρτών, προσαρμογή της αγοράς ενέργειας στους ευρωπαϊκούς στόχους για την εξισορρόπηση των αγορών ενέργειας.
- ο Ιδιωτικοποιήσεις: σταθερή επιδίωξη, μέσω της Ελληνικής Εταιρείας Συμμετοχών και Περιουσίας, των στόχων για την αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας και τις ιδιωτικοποιήσεις (Αερολιμένας Αθηνών, Ελληνικό, ΔΕΣΦΑ, ΕΛΠΕ, λιμένες, Εγνατία κ.ά.).
- ο Δημόσια Διοίκηση: συνεχής βελτίωση του συστήματος διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού του Δημοσίου, τοποθέτηση γενικών γραμματέων και γενικών διευθυντών υπουργείων (Ν. 4369/2016), συνέχιση της κινητικότητας και προώθηση αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων, προώθηση της εθνικής πύλης για την κωδικοποίηση και αναμόρφωση της ελληνικής νομοθεσίας, μέτρα κατά της διαφθοράς.

4.5 Το ελληνικό πολιτικό σύστημα: κλυδωνισμός και νέα ισορροπία στο ευρωπαϊκό πλαίσιο

Η εφαρμογή των πρώτων δύο προγραμμάτων (2010-2015) αποδείχθηκε εξαιρετικά δύσκολη πρόκληση, λόγω της έντασης των συνεπειών για την οικονομία και την κοινωνία, και της συνακόλουθης πολιτικής κρίσης που προκλήθηκε. Οι συνθήκες αυτές πράγματι λειτούργησαν ως τροχοπέδη για την έγκαιρη ολοκλήρωση των πρώτων δύο προγραμμάτων και κατέστησαν αναπόφευκτη την προσφυγή σε τρίτο πρόγραμμα.

Ακολουθώς θα εξετάσουμε ορισμένους από τους βασικούς κινδύνους για την ομαλή λειτουργία του πολιτικού συστήματος και το πώς ο ευρωπαϊκός προσανατολισμός τελικά υιοθετήθηκε από κυβερνήσεις με διαφορετική ιδεολογική τοποθέτηση ως η πλέον ενδεδειγμένη οδός για την υπέρβαση της κρίσης.

Οι κυβερνήσεις Γ. Παπανδρέου, Παπαδήμου, Σαμαρά και Τσίπρα Ι κλυδωνίστηκαν λόγω της ισχυρής αντιπολίτευσης, της διάχυτης δυσάρεσκειας, της πόλωσης, και της ασυμμετρίας δυνάμεων κατά τις διαπραγματεύσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Ο όγκος των διατάξεων οι οποίες έπρεπε να νομοθετηθούν και κυρίως η διαχείριση της κριτικής στο εσωτερικό των κοινοβουλευτικών ομάδων της συμπολίτευσης ήταν πρωτόγνωρα

για ένα κομματικό σύστημα στο οποίο κυριαρχούσαν επί δεκαετίες η αυτοδύναμη πλειοψηφία και η πειθαρχία της κοινοβουλευτικής ομάδας. Η αιρεσιμότητα και ο προσδιορισμός προαπαιτούμενων για τη ροή της χρηματοδότησης αποτελούσαν δαμόκλειο σπάθι για την εφαρμογή των νέων διατάξεων από το πολιτικό και το διοικητικό προσωπικό.

Μια αυτοτελής πρόκληση, ωστόσο, για τη λειτουργία του πολιτικού συστήματος ήταν η κατάρρευση της εμπιστοσύνης των πολιτών στους πολιτικούς θεσμούς, σε επίπεδα δίχως προηγούμενο για κράτος-μέλος της ΕΕ. Αυτό είχε ως συνέπεια να διαρραγούν οι παραδοσιακές σχέσεις αντιπροσώπευσης και η ικανότητα των κομμάτων να ενσωματώνουν τους πολίτες και τα αιτήματά τους, ώστε τμήμα του εκλογικού σώματος να επιλέξει ευθέως αντισυστημικούς κομματικούς σχηματισμούς ή την αποχή. Χαρακτηριστικά, το 88% δεν εμπιστεύεται τα κόμματα (75% ΕΕ-27), το 71% την εθνική κυβέρνηση (60% ΕΕ-27), το 76% τη Δημόσια Διοίκηση (46% ΕΕ-27) και το 63% την ΕΕ (43% ΕΕ-27).

Το συμπέρασμα αυτό συνάγεται και από τη διάσπαση της σχέσης αντιπροσώπευσης των δύο κραταιών κομμάτων της περιόδου 1977-2009, τα οποία ήλεγχαν άνω των 270 (εκ των 300) εδρών στη βουλή, καθώς από τον Μάιο του 2012 μειώθηκε κατακόρυφα η κοινοβουλευτική δύναμή τους (βλ. Πίνακα 4.7), με ακόμη πιο δραματική την εξέλιξη για το ΠΑΣΟΚ, παρά το γεγονός ότι επιχείρησε τη σύμπραξη με άλλους κομματικούς σχηματισμούς (Δημοκρατική Συμπράταξη, Σεπτέμβριος 2015).

Εκλογές	2009	Μάιος 2012	Ιούνιος 2012	Ιανουάριος 2015	Σεπτέμβριος 2015
ΝΔ	91	108	129	76	75
ΠΑΣΟΚ	160	41	33	13	17

Πίνακας 4.7 Η διάσπαση της σχέσης αντιπροσώπευσης των κυρίαρχων κομμάτων 2009-2015.

Πηγή: Βουλή των Ελλήνων και υπολογισμοί συγγραφέα.

Οι διπλές εκλογές Μαΐου και Ιουνίου μορφοποίησαν την πόλωση σε δύο αντιπαρατιθέμενα μέτωπα στο εκλογικό σώμα και το κοινοβούλιο μεταξύ μνημονιακών και αντιμνημονιακών, μια διαίρεση που αποτύπωσε όχι απλώς την κριτική, αλλά και την αμφισβήτηση ενός κυβερνητικού προγράμματος στηριγμένου στις δεσμεύσεις της δανειακής σύμβασης με ΕΕ και ΔΝΤ (Vasilopoulou & Halikiopoulou, 2013· Dinas & Rori, 2013).

Η διάταξη των δυνάμεων στο κοινοβούλιο ανακλούσε την τριμερή πόλωση μεταξύ των υπερμάχων της ευρωπαϊκής πορείας (με κύριους εκπροσώπους τη Ν.Δ. και το ΠΑΣΟΚ), την αντιμνημονιακή πτέρυγα της Αριστεράς και την αντιμνημονιακή πτέρυγα των δεξιών κομμάτων, ένα εκ των οποίων ήταν ευθέως αντιμεταναστευτικό και αντικοινοβουλευτικό (Teperoglou & Tsatsanis, 2014).

Η πρόκληση αυτή κατά της κυβέρνησης ήταν σαφώς πιο σοβαρή από το ριζοσπαστικό ρεύμα το οποίο επικράτησε από το 1974, γιατί υπέθαλπε και μια τάση ανυπακοής εναντίον του κράτους, όπως συνέβη με ορισμένες δράσεις του κινήματος των «αγανακτισμένων» να μην πληρώνουν το κόστος χρήσης των μέσων και των υποδομών μεταφοράς. Η ανάκαμψη της λαϊκιστικής τακτικής στην πολιτική ζωή δεν ήταν απλώς ένα όχημα προσέλκυσης ψηφοφόρων χωρίς ταξικά διακριτικά, αλλά ένα κίνημα αμφισβήτησης το οποίο δυνητικά θα μπορούσε να αποσταθεροποιήσει το πολιτικό σύστημα συνολικά.

Η ένταση της πόλωσης που επικράτησε περιόρισε κάθε πιθανότητα συνεννόησης μεταξύ συμπολίτευσης και αντιπολίτευσης στο κοινοβούλιο για την αναζήτηση αποτελεσματικών πολιτικών για την αντιμετώπιση της κρίσης (Gemenis & Nezi, 2015).

Κατά συνέπεια, διαπιστώνεται έλλειμμα προγραμματικού λόγου υπέρ των μεταρρυθμίσεων από την πλευρά των κυβερνώντων, το οποίο υπέσκαψε τις προσπάθειες να αντιμετωπιστούν τα δομικά προβλήματα στη λειτουργία του κράτους και τη διαφυγή από το «εξαρτημένο μονοπάτι» της μεταρρυθμιστικής αβελτηρίας του παρελθόντος (Tsarouhas, 2018).

Η μαζική αποχώρηση ομάδων ψηφοφόρων από τα άλλοτε κραταιά κόμματα, και ιδιαίτερα από το ΠΑΣΟΚ, δημιούργησε νέες κομματικές ταυτίσεις με τη διαχρονική επίδραση της λαϊκιστικής επιχειρηματολογίας (Pappas & Aslanidis, 2015). Το σημαντικότερο τμήμα κατευθύνθηκε σε υφιστάμενα κόμματα της Αριστεράς, σε παραφυάδες νέων κομμάτων τα οποία ίδρυσαν πρώην στελέχη κομμάτων και ένα καθόλου ευκαταφρόνητο ποσοστό σε ένα ευθέως αντικοινοβουλευτικό κόμμα της Άκρας Δεξιάς (Aslanidis & Marantzidis, 2016).

Ο ΣΥΡΙΖΑ ήταν το κόμμα το οποίο κατόρθωσε να λειτουργήσει ως ο βασικός υποδοχέας των δυσανεσθημένων ψηφοφόρων και να μεταβάλει τους συσχετισμούς πολιτικής ισχύος για πρώτη φορά μετά το 1981 (Spourdalakis, 2013). Το ΠΑΣΟΚ δεν είχε κατορθώσει να μετασχηματιστεί σε παραδοσιακό ευρωπαϊκό σοσιαλδημοκρατικό κόμμα από την άποψη των κυβερνητικών πολιτικών τις οποίες προώθησε, καθώς δεν αντιμετωπίστηκαν ζητήματα φοροδιαφυγής, διαφθοράς, ισχυρής κοινωνικής προστασίας, ιδιαίτερα για τους ανέργους, ενώ συχνά οι κυβερνητικές δράσεις είχαν αμφιλεγόμενα αποτελέσματα για τον εκσυγχρονισμό, τα κοινωνικά δικαιώματα και την εμβάθυνση της δημοκρατίας (Moschonas, 2013).

Ωστόσο, η εκλογική τακτική του ΣΥΡΙΖΑ, αν και τον οδήγησε στη θέση της αξιωματικής αντιπολίτευσης, χαρακτηρίζεται και από περιορισμούς για τη διεκδίκηση της εξουσίας στις εκλογές του Ιουνίου 2012. Η αμφίθυμη στάση του σχετικά με την παραμονή στην Ευρωζώνη πιθανώς του στέρησε μια ιστορική νίκη σε μια εξαιρετικά ευνοϊκή συγκυρία (Vasilopoulou & Halikiopoulou, 2013· Mudde, 2017· Stavrakakis & Katsambekis, 2014· Tsakatika, 2016).

Η κυβέρνηση Σαμαρά (2012-2015) αντιμετώπισε μια αυστηρή διαδικασία επιτήρησης εκ μέρους των δανειστών και προχώρησε σε σημαντικές δράσεις σύμφωνα με το πρόγραμμα. Ωστόσο, η τακτική με την οποία η κυβέρνηση προσπάθησε να διαχειριστεί το αντιμνημονιακό μέτωπο δεν ήταν ιδιαίτερα επιτυχής, καθώς το τελευταίο διεύρυνε την απήχυσή του, όπως τεκμηριώνεται από τις απώλειες στην κοινοβουλευτική ισχύ της συμπολίτευσης (2013) και από το αποτέλεσμα των ευρωεκλογών του 2014, οπότε τεκμηριώθηκε η μεταστροφή της εκλογικής τάσης με πρώτο κόμμα τον ΣΥΡΙΖΑ. Η διαφαινόμενη αλλαγή στον συσχετισμό δυνάμεων είχε επίδραση στη στάση των κομμάτων στην εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας (Δεκέμβριος 2014), οπότε προκλήθηκαν η πρόωρη διάλυση της βουλής και η προκήρυξη εκλογών.

Οι εκλογές του Ιανουαρίου 2015 και η συγκρότηση της κυβέρνησης Τσίπρα Ι με τη στήριξη δύο αντιμνημονιακών κομμάτων (ΣΥΡΙΖΑ και ΑΝΕΛ) οδήγησαν σε μια περίοδο διαπραγματεύσεων με ασύμπτωτες θέσεις μεταξύ κυβέρνησης και ΕΕ, η οποία προκάλεσε τη μεγαλύτερη όξυνση των μακροοικονομικών προβλημάτων από το 2010 και έκαναν εξαιρετικά πιθανή την άμεση κατάρρευση του τραπεζικού συστήματος και τη χρεοκοπία της χώρας.

Η κυβέρνηση Τσίπρα Ι υποστηριζόταν στο κοινοβούλιο από δύο κοινοβουλευτικές ομάδες με μόνο σημείο σύμπτωσης την αντιμνημονιακή στάση τους και τον λαϊκισμό, η πρόσληψη του οποίου ήταν αριστερόστροφη (σαφέστερα συμπεριληπτικός) και δεξιόστροφη (με εθνολαϊκιστικά στοιχεία) αντιστοίχως (Aslanidis & Rovira Kaltwasser, 2016:16-17). Η επιδίωξη της διαπραγμάτευσης με την πλευρά των δανειστών με όρους ριζοσπαστισμού και λαϊκισμού δεν ευδοκίμησε, λόγω και της αδυναμίας της κυβέρνησης να έχει ένα στιβαρό εναλλακτικό σχέδιο και πόρους για την αποφυγή της χρεοκοπίας.

Κατά τρόπο παράδοξο, η στιγμή της κορύφωσης της σύγκρουσης μεταξύ μνημονιακών και αντιμνημονιακών κατά το δημοψήφισμα (2015) σχετικά με την πρόταση της Επιτροπής λειτούργησε ως βαλβίδα αποσυμπίεσης του αντιμνημονιακού μετώπου, παρά το γεγονός ότι το τελευταίο είχε συσπειρώσει την πλειοψηφία του εκλογικού σώματος.

Η μεταστροφή της κυβέρνησης Τσίπρα Ι στην αποδοχή μιας συμφωνίας για ένα νέο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής με αυστηρή αιρεσιμότητα προκρίθηκε ως η μοναδική επιλογή για τη διάσωση της χώρας. Τον πραγματισμό αυτόν ενστερνίστηκε η πλειοψηφία του εκλογικού σώματος. Αυτό τεκμηριώνεται από τον συσχετισμό των κομματικών δυνάμεων στη βουλή μετά τις εκλογές του Σεπτεμβρίου 2015. Η ηγεσία Τσίπρα, λοιπόν, είχε διαδραματίσει διαπλαστικό ρόλο προς το κόμμα και την εκλογική βάση σχετικά με την ευθύνη προάσπισης των θεμελιωδών στοιχείων για την καλή λειτουργία του πολιτικού συστήματος, τα οποία θα είχαν πιθανότατα υπονομευτεί από μια άτακτη χρεοκοπία. Την ίδια μεταβολή στάσης είχε επιδείξει η ηγεσία Σαμαρά, η οποία από τη θέση της αξιωματικής αντιπολίτευσης είχε καταψηφίσει τη δανειακή σύμβαση, είχε αντιταχθεί σθεναρά στην εφαρμογή του πρώτου Μνημονίου και, ακολούθως, από τη θέση της συμπολίτευσης διαπίστωσε την ασυμμετρία των συσχετισμών στις διαπραγματεύσεις, την αδυναμία κάθε εναλλακτικού προγράμματος και την επείγουσα ανάγκη διασφάλισης της πολιτικής σταθερότητας.

Άλλωστε, η κοινή γνώμη παρέμενε σταθερά υπέρ της ευρωπαϊκής ενοποίησης, καθώς ποσοστό 60% των πολιτών επιδοκιάζει το ευρώ (έναντι 64% της ΕΕ-27). Ο ελληνικός λαϊκισμός δεν είχε διαμορφώσει ένα κίνημα ουσιαστικής ρήξης με την ΕΕ με αίτημα την αποχώρηση, όπως συνέβη στη Βρετανία (2016).

Η έξοδος από την Ευρωζώνη και η κήρυξη πτώχευσης δεν υποστηρίχτηκαν από μια ισχυρή πλειοψηφία στο εσωτερικό της χώρας, αφού μια τέτοια επιλογή δεν επικρατούσε μάλλον και μεταξύ των αντιμνημονιακών ψηφοφόρων (Vasilopoulou & Halikiopoulou, 2013· Vasilopoulou 2018· Vasilopoulou et.al., 2014).

Οι εξελίξεις του διαστήματος Ιουνίου - Σεπτεμβρίου 2015 επιβεβαιώνουν ότι η ευρωπαϊκή ενοποίηση αποτελεί τον βασικό άξονα για την εξέλιξη του πολιτικού συστήματος, όσο και για την αποκατάσταση της

ισορροπίας. Τέσσερις δεκαετίες μετά την ένταξη, την παραδοχή αυτή συμμερίζονται κόμματα που άσκησαν εξουσία με πολύ διαφορετική ιδεολογική συγκρότηση – κεντροδεξιά, σοσιαλδημοκρατική, αριστερή.

Δεν πρόκειται πλέον για μια συγκυριακή ή χρησιμοθηρική επιλογή. Η κυβέρνηση Τσίπρα II ολοκλήρωσε τις δεσμεύσεις του τρίτου Μνημονίου και το κόμμα της Αριστεράς εξακολουθούσε να δηλώνει συντασσόμενο, παρά την επιμέρους κριτική, με τις θεμελιώδεις επιλογές της ΕΕ και της Ευρωζώνης για τη χώρα στο επόμενο διάστημα της μεταμνημονιακής εποπτείας και στις εκλογές του 2019. Στις τελευταίες περιορίστηκε σημαντικά η κοινοβουλευτική εκπροσώπηση των κομμάτων τα οποία εξέφραζαν πρόθεση ρήξης στις σχέσεις με την ΕΕ, και ιδιαίτερα έμεινε εκτός κοινοβουλίου το κόμμα που αμφισβητούσε ευθέως τα θεμελιώδη του δημοκρατικού πολιτεύματος.

Στην περίοδο 2010-2019, παράλληλα με τις μεταρρυθμίσεις στο κράτος, κατοχυρώθηκαν αλλαγές στον πυρήνα της κυβερνητικής λειτουργίας, οι οποίες έχουν σκοπό την ενίσχυση των λειτουργιών στρατηγικής, εποπτείας και συντονισμού του κυβερνητικού έργου. Πρόκειται για τη σύσταση της Γενικής Γραμματείας για τον Συντονισμό του κυβερνητικού έργου (Ν. 4109/2013) και, αργότερα, το νέο θεσμικό πλαίσιο για το «επιτελικό κράτος» (Ν. 4622/2019). Οι πρωτοβουλίες αυτές υιοθετήθηκαν και εφαρμόστηκαν σε ένα διάστημα (2013-2019) κατά το οποίο σχηματίστηκαν τρεις διαφορετικές κυβερνήσεις με διαφορετική ιδεολογική συγκρότηση, οπότε συνάγεται η κοινή αντίληψή τους για την ανάγκη ενίσχυσης της κυβερνητικής λειτουργίας με ένα ισχυρό κανονιστικό πλαίσιο και μέσα εποπτείας της λειτουργίας του κράτους.

Βιβλιογραφία/Αναφορές

- Amendola, M., & Bruno, S. (1990). The Behaviour of Innovative Firm: Relations to the Environment. *Research Policy*, 19(5), 419-434.
- Audretsch, D. (1995). Innovation Growth and Survival. *International Journal of Industrial Organisation*, 14, 441-457.
- Andreou, G. (2010). The domestic effects of EU cohesion policy in Greece: islands of Europeanization in a sea of traditional practices. *Southeast European and Black Sea Studies*, 10(1), 13-27.
- Aslanidis, P., & Marantzidis, N. (2016). The Impact of the Greek Indignados on Greek Politics. *Southeastern Europe*, 40, 125-157.
- Aslanidis, P., & Rovira Kaltwasser, C. (2016). Dealing with populists in government: the SYRIZA-ANEL coalition in Greece. *Democratization*, 1(17).
- Clive, N. (1985). The 1985 Greek Election and its Background. *Government and Opposition*, 20(4), 488-503.
- Dinas, E., & Rori, L. (2013). The 2012 Greek parliamentary elections: Fear and loathing in the polls. *West European Politics*, 36(1), 270-282.
- Gemenis, K., & Nezi, R. (2015). Government–Opposition Dynamics during the Economic Crisis in Greece. *The Journal of Legislative Studies*, 21(1), 14-34.
- Commission of the European Communities, *Final report on Greek government deficit and debt statistics*. COM(2010) Brussels, 8.1.2010.
- ____ Directorate-General for Economic and Financial Affairs. *The Second Economic Adjustment Programme for Greece Fourth Review*, European Economy Occasional Papers 192, 2014.
- ____ Directorate-General for Economic and Financial Affairs. *Greece - Assessment of the Commission, in liaison with the ECB, of the request for stability support in the form of an ESM loan, in compliance with Art 13 of ESM Treaty*, Brussels, 10 July 2015.
- ____ Directorate-General for Economic and Financial Affairs. *The ESM Stability Support Programme Greece, First & Second Reviews – July 2017 Background Report*. European Economy Institutional Paper, 064, 2017.
- ____ Communication. *Enhanced Surveillance update – Greece*, COM(2019) 540 final, 2019.
- Easton, D. (1953). *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. New York: Alfred A. Knopf.
- European Stability Mechanism. (2022). Post-Programme Surveillance Report on Greece. <https://www.esm.europa.eu/news/post-programme-surveillance-report-greece-autumn-2022>
- Featherstone, K. (1982). Elections and Parties in Greece. *Government and Opposition*, 17(2), 180-194.
- Featherstone, K. (2005). Introduction: 'modernisation' and the structural constraints of Greek politics. *West European Politics*, 28(2), 223-241.
- Featherstone, K., & Papadimitriou, D. (2015). *Prime Ministers in Greece: The Paradox of Power*. Oxford: Oxford University Press.
- Ioakimidis, P. C. (1996). EU cohesion policy in Greece: The tension between bureaucratic centralism and regionalism. In L. Hooghe (ed.) *Cohesion policy and European integration: Building multilevel governance*, 342-66. Oxford: Oxford University Press.
- Kalyvas, S. N. (1997). Polarization in Greek politics: PASOK's first four years, 1981–1985", *Journal of the Hellenic Diaspora*, 23, 83-104.
- Lyrintzis, C. (1984). Political Parties in Post-Junta Greece: A Case of Bureaucratic Clientelism. *West European Politics*, 7(6), 99-118.

- Lyrintzis, C. (2011). *Greek Politics in the Era of Economic Crisis: Reassessing Causes and Effects*. GreeSE Paper, No 45. London, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe.
- Mitra, N. (1981). Greece's 'Allaghi'. *Strategic Analysis*, 5(8), 405-414.
- Monastiriotis, V., & Antoniadis, A. (2009). *Reform that! Greece's failing reform technology: beyond 'vested interests' and 'political exchange'*. GreeSE: Hellenic Observatory papers on Greece and Southeast Europe (28). Hellenic Observatory, London School of Economics and Political Science, London, UK.
- Moschonas, G. (2001). The Path of Modernization: PASOK and European Integration. *Journal of Southern Europe and the Balkans*, 3(1), 11-24.
- Moschonas, G. (2002). *In the Name of Social Democracy: The Great Transformation, 1945 to the Present*. London: Verso.
- Moschonas, G. (2013). A New Left in Greece: pasok's Fall and syrizas's Rise. *Dissent*, 60(4), 33-7: 35.
- Mudde, C. (2017). *Syriza: The Failure of the Populist Promise*. Cham: Palgrave Macmillan.
- OECD. (2011). *Greece: Review of the Central Administration*, OECD Public Governance Reviews.
- Pagoulatos, G., & Triantopoulos, C. (2009). The Return of the Greek Patient: Greece and the 2008 Global Financial Crisis. *South European Society and Politics*, 14(1), 35-54.
- Papazoglou, M. (2012). Reform Leadership: Strategy and Resources for post-crisis Greece. In P. Sklias & N. Tzifakis (eds.) *Greece's Horizons: Reflecting on the country's assets and capabilities*. Springer (pp. 55-69).
- Pappas, T. (2009). Patrons against partisans: the politics of patronage in mass ideological parties. *Party Politics*, 15(3), 315-34.
- Pappas, T., & Aslanidis, P. (2015). Greek Populism: a Political Drama in Five Acts. In H. Kriesi & T. S. Pappas (eds.) *European Populism in the Shadow of the Great Recession*. Colchester: ECPR Press (pp. 181-96).
- Psalidopoulos, M. (1996). Keynesianism across nations: the case of Greece. *The European Journal of the History of Economic Thought*, 3(3), 449-462.
- Spanou, C., & Sotiropoulos, D. (2011). The Odyssey of Administrative Reforms in Greece, 1981–2009: A Tale of Two Reform Paths. *Public Administration*, 89(3), 723-737.
- Sotiropoulos, D. (1996). *Populism and Bureaucracy: The Case of Greece under PASOK, 1981–1989*. London: University of Notre Dame Press.
- Sotiropoulos, D. (1994). Bureaucrats and Politicians: A Case Study of the Determinants of Perceptions of Conflict and Patronage in the Greek Bureaucracy under PASOK Rule, 1981-1989. *The British Journal of Sociology*, 45(3), 349-365.
- Spourdalakis, M. (2013). Left Strategy in the Greek Cauldron: Explaining syrizas's Success. *Socialist Register*, 49, 98-119.
- Stavrakakis, Y., & Katsambekis, G. (2014). Left-wing Populism in the European Periphery: The Case of Syriza. *Journal of Political Ideologies*, 19(2), 119-42.
- Teperoglou, E., & Tsatsanis, E. (2014). Dealignment, De-legitimation and the Implosion of the Two-Party System in Greece: The Earthquake Election of 6 May 2012. *Journal of Elections, Public Opinion & Parties*, 24(2), 222-242.
- Trantidis, A. (2014). Reforms and Collective Action in a Clientelist System: Greece during the Mitsotakis Administration (1990–93). *South European Society and Politics*, 19(2), 215-234.
- Trantidis, A. (2015). Clientelism and economic policy: hybrid characteristics of collective action in Greece. *Journal of European Public Policy*, 23(10), 1-21.
- Tsakatika, M., (2016). Syriza's Electoral Rise in Greece: Protest, Trust and the Art of Political Manipulation. *South European Society and Politics*, 21(4), 519-40.

- Tsarouhas, D. (2018). Structure, Agents and Discourse in Managing Economic Crises: The Case of Greece, 2009-2017. *Uluslararası İlişkiler*, 15(58), 9-19.
- Tsoukalis, L. (2019). Greece and the European Union. In K. Featherstone & D. A. Sotiropoulos (eds.) *The Oxford Handbook of Modern Greek Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Vasilopoulou, S. (2018). The Party Politics of Euroscepticism in Times of Crisis: The Case of Greece. *Politics*, 38(3), 311-26.
- Vasilopoulou, S., & Halikiopoulou, D. (2013). In the Shadow of Grexit: the Greek Election of 17 June 2012. *South European Society and Politics*, 18, 523-42.
- Vasilopoulou, S., Halikiopoulou, D., & Exadaktylos, T. (2014). Greece in Crisis: Austerity, Populism and the Politics of Blame. *Journal of Common Market Studies*, 52(2), 388-402.
- Verney, S. (1996). The Greek Socialists. In J. Gaffney (ed.) *Political Parties and the European Union*. London and New York: Routledge (pp. 170-88).
- Verney, S. (1994). Central state-local government relations. In P. Kazakos & P.C. Ioakimidis (eds.) *Greece and EU membership evaluated* (pp. 166-80). London: Pinter.
- Γράβαρης, Δ. (1998). Το 'χτίσιμο' του κοινωνικού κράτους: από τον κομματικό λόγο στις κρατικές πολιτικές. Στο Μ. Σπυρδαλάκης (επιμ.) *ΠΑΣΟΚ, Κόμμα, Κράτος, Κοινωνία*. Αθήνα: Πατάκης (σελ. 91-120).
- Επιτροπή Αγγελόπουλου. (1990). *Εκθεση για την σταθεροποίηση και ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας*. Αθήνα: Ελληνική Τράπεζα Βιομηχανικής Αναπτύξεως.
- Καζάκος, Π., & Χατζηβασιλείου, Ε. (επιμ.) (2012). *Πολιτικοί προσανατολισμοί του νέου Ελληνισμού*. Αθήνα: Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία.
- Κάτσικας, Δ., Αναστασάτου, Μ., Νίτση, Ε., Πετραλιάς, Α., & Φιλίνης, Κ. (2018). *Διαρθρωτικές Μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα κατά τη διάρκεια της κρίσης (2010-2014). Επισκόπηση, αποτίμηση και προτάσεις πολιτικής*. Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος και ΕΛΙΑΜΕΠ.
- Μέργος, Γ., & Μακρυδημήτρης, Α. (επιμ.) (2012). *Η προώθηση των μεταρρυθμίσεων στην ελληνική οικονομία*. Αθήνα: Ακαδημία Αθηνών, Γραφείο Οικονομικών Μελετών, αριθμός 12.
- Παγουλάτος, Γ. (2007). Η Πολιτική των ιδιωτικοποιήσεων: επαναχαράσσοντας τα όρια δημόσιου-ιδιωτικού. Στο Κ. Featherstone (επιμ.) *Πολιτική στην Ελλάδα. Η Πρόκληση του Εκσυγχρονισμού*. Αθήνα: Οκτώ (σελ. 211-242).
- Παπάζογλου, Μ. (2012). *Σύγχρονη Πολιτική Ηγεσία. Κρίση και Νέα Θεμέλια Διακυβέρνησης*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Σωτηρέλης, Γ. (2006). *Η μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης: Προκλήσεις και προοπτικές*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήσης.
- Τράπεζα της Ελλάδος. (2013). *Το Χρονικό της Μεγάλης Κρίσης. Η Τράπεζα της Ελλάδος 2008-2013*. Αθήνα: Κέντρο Πολιτισμού, Έρευνας και Τεκμηρίωσης.

Κριτήρια αξιολόγησης

Ερωτήσεις αυτοαξιολόγησης

- I. Με ποιες μορφές εμφανίστηκε ο ευρωπαϊσμός στην Ελλάδα από τις αρχές της δεκαετίας του 1980;
- II. Τι υποστηρίζει ο Easton (1953) αναφορικά με την ισόρροπη λειτουργία ενός πολιτικού συστήματος;
- III. Ποιος ήταν ο ρόλος της πατρωνίας στην πολιτική ζωή της Ελλάδας;
- IV. Κάλυψαν τα πρώτα δύο προγράμματα οικονομικής προσαρμογής όλο το εύρος των συμφωνηθέντων στόχων;

Απάντηση/Λύση

- I. Σχηματικά, μπορούμε να καταγράψουμε τρεις εκδοχές της πρόσληψης του ευρωπαϊσμού: πρώτον, τον ωφελμιστικό ευρωπαϊσμό της δεκαετίας του 1980, ο οποίος χαρακτηριζόταν από μια μάλλον απρόθυμη και κριτική στάση αποδοχής της ευρωπαϊκής ενοποίησης, προκειμένου να αναπληρωθούν οι υπαρκτές αδυναμίες του κράτους στον σχεδιασμό και στη χρηματοδότηση της περιφερειακής ανάπτυξης. Δεύτερον, τον ρεαλιστικό ευρωπαϊσμό της δεκαετίας του 1990, με στόχο τη θεραπεία των σοβαρών προβλημάτων της οικονομικής κατάστασης του κράτους και την προώθηση της ευημερίας μέσω κυρίως της διεκδίκησης της συμμετοχής στην ΟΝΕ. Τρίτον, τον επιβεβλημένο ευρωπαϊσμό της περιόδου μετά την ένταξη στην ΟΝΕ, και ιδιαίτερα την περίοδο 2010-2018, προκειμένου να θεραπευτούν οι ολιγωρίες οι οποίες προκάλεσαν την κρίση, να εξασφαλιστεί η ασφαλής διαφυγή από τον κίνδυνο χρεοκοπίας και να ανακτηθούν όροι βιωσιμότητας του κράτους και της οικονομίας.
- II. Ο Easton διακρίνει μεταξύ εισροών, οι οποίες αναλύονται σε αιτήματα και στήριξη, και εκροών, δηλαδή των αποφάσεων και των συνολικότερων δράσεων. Ένα λειτουργικό πολιτικό σύστημα διατηρεί την ικανότητά του να μετασχηματίζει τις εισροές σε ικανοποιητικές εκροές αντιστοίχως προς τα αιτήματα και τη στήριξη. Ο μετασχηματισμός επιτυγχάνεται μέσω των πολύπλοκων διεργασιών στο εσωτερικό του πολιτικού συστήματος μεταξύ των δρώντων υποκειμένων, κατά τη διαμόρφωση των δημόσιων πολιτικών. Στους κύριους δρώντες περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, οι πολιτικοί θεσμοί (κυβέρνηση, κόμματα) και κοινωνικοί θεσμοί (επαγγελματικές οργανώσεις, μέσα ενημέρωσης), οι οποίοι διαμορφώνουν τη στάση τους σύμφωνα με την ιδιαίτερη αποστολή τους, την τακτική και τους διαθέσιμους πόρους, αλλά και σύμφωνα με τους νομοθετημένους κανόνες δράσης, όπως αυτοί διέπουν την κοινοβουλευτική διαδικασία, τη λήψη αποφάσεων, τη νομοθετική διαδικασία και τον έλεγχο της Δικαιοσύνης. Ένα από τα βασικά σημεία της ανάλυσης του Easton είναι η επίδραση των εκροών στην ανατροφοδότηση των εισροών, η οποία κρίνει και τη σταθερότητα του συστήματος. Εκφάνσεις της τελευταίας είναι η σταθερότητα του κομματικού συστήματος, παρά τις εναλλαγές των κομμάτων στην εκτελεστική εξουσία, ένας σταθερός και ικανοποιητικός δείκτης εμπιστοσύνης των πολιτικών θεσμών και μια διαχείριση των αιτημάτων του εκλογικού σώματος και των προκλήσεων για την καλή λειτουργία του κράτους, η οποία δεν προκαλεί ισχυρά ρήγματα στις υφιστάμενες σχέσεις αντιπροσώπευσης, ούτε θέτει σε κίνδυνο τη βιωσιμότητα του κράτους.
- III. Η σύνδεση της οικονομικής πολιτικής με την εκλογική τακτική των κομμάτων άπτεται μιας ιδιαιτερότητας του ελληνικού πολιτικού συστήματος, δηλαδή των πελατειακών σχέσεων και της λαϊκιστικής τακτικής ως βασικών μεθόδων για την προσέλκυση και συσπείρωση ψηφοφόρων. Οι εκλογικές νίκες του ΠΑΣΟΚ έως το 1993 στηρίχτηκαν σε σημαντικό βαθμό σε αυτές τις εκλογικές τακτικές και εξηγούν την επιλογή οικονομικών και κοινωνικών πολιτικών οι οποίες ικανοποιούσαν τα αιτήματα της εκλογικής βάσης. Η πατρωνία αποτελεί, λοιπόν, ιδιάζον στοιχείο της πολιτικής ζωής και εκφράζεται με τη διανομή ωφελημάτων στους ψηφοφόρους, αλλά και στα κομματικά στελέχη ως κινήτρου για την υποστήριξη της ηγεσίας, η οποία ελέγχει την κομματική οργάνωση, τα κομματικά αξιώματα, αλλά και την πρόσβαση στα δημόσια αξιώματα σε περίπτωση ανάληψης της εξουσίας. Οι πελατειακές σχέσεις, η διείσδυση των κομμάτων στις ομάδες συμφερόντων και οι αντίρροπες επιδράσεις στην οικονομική πολιτική εντοπίζονται κατά μείζονα λόγο στο πεδίο των επαγγελματικών οργανώσεων.

- IV. Τα πρώτα δύο προγράμματα δεν κάλυψαν όλο το εύρος των συμφωνηθέντων στόχων, παρά το γεγονός ότι ασκήθηκε ισχυρή πίεση από τους δανειστές με τον προσδιορισμό προαπαιτούμένων για την παροχή της χρηματοδότησης. Η περιορισμένη θεσμική ικανότητα σε συνδυασμό με την πολιτική αντιπαράθεση, τις αντιστάσεις του πολιτικού προσωπικού και των οργανωμένων ομάδων πίεσης, αλλά και η κλιμακούμενη και διάχυτη δυσaréσκεια από τις επιπτώσεις των προγραμμάτων, με αποτέλεσμα την επιδείνωση της καθημερινότητας, προκάλεσαν καθυστερήσεις ή ανέβαλαν την εφαρμογή αρκετών διαρθρωτικών μεταβολών.

Webinars

<https://www.blod.gr/lectures/nea-dimokratia-kai-pasok-1974-1985-i-eyropi-os-politiki-kai-os-taytotita/>

Quiz

Επιλέξτε σωστό ή λάθος.

- I. Τα πολιτικά συστήματα στην Ευρώπη δεν είναι στατικά, αλλά δυναμικά, καθώς υπόκεινται στην επίδραση νέων κοινωνικών εξελίξεων, διαφορετικών οικονομικών συνθηκών και νέων διακυβευμάτων.
A. Σωστό
B. Λάθος
- II. Στη δεκαετία του 1990, η πρόσληψη του ευρωπαϊσμού συνδέεται με την ανάγκη διατήρησης του παραδείγματος οικονομικής πολιτικής και τη ρεαλιστική ευθυγράμμιση με τις κυρίαρχες τάσεις στην υπόλοιπη Ευρώπη.
A. Σωστό
B. Λάθος
- III. Η ONE είχε αποφασιστική επίδραση στην αλλαγή παραδείγματος στην οικονομική πολιτική, γιατί στην πραγματικότητα απέσυρε από την πολιτική αντιπαράθεση τα περισσότερα από τα συναφή ζητήματα.
A. Σωστό
B. Λάθος
- IV. Ένα από τα σημαντικότερα παραδοτέα στο πλαίσιο του τρίτου προγράμματος ήταν οι παρεμβάσεις για τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης.
A. Σωστό
B. Λάθος

Απάντηση/Λύση

- I. Σωστό
II. Λάθος
III. Σωστό
IV. Σωστό

Videos

Δείτε τα παρακάτω βίντεο σχετικά με τις χρόνιες παθογένειες της ελληνικής οικονομίας και τη δημοσιονομική προσαρμογή.

<https://www.euronews.com/my-europe/2017/03/20/greece-and-the-european-union-don-t-blame-me>
<https://www.youtube.com/watch?v=WChl13S9kQ4>