

1

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η ΠΡΟΟΠΤΙΚΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

Η υπαγωγή της χώρας στον έλεγχο της ΕΕ, της ΕΚΤ και του ΔΝΤ το 2010 σηματοδοτεί το δραματικό τέλος μιας περιόδου στη διάρκεια της οποίας οι μεταρρυθμίσεις υπήρξαν κυρίαρχο στοιχείο της πολιτικής ρητορικής και της πολιτικής πρακτικής. Η αποτίμηση των μεταρρυθμίσεων στο κράτος, την οικονομία και τη δημόσια διοίκηση είναι αναγκαία για να γνωρίσουμε το παρελθόν αλλά και επειδή οδηγεί σε νέες αντιλήψεις και προσανατολισμούς. Η υπόθεση εργασίας που έγινε μετά τη μεταπολίτευση του 1974, ότι δηλαδή χρειάζονται μεταρρυθμίσεις σε όλο το φάσμα της πολιτικής, κοινωνικής και οικονομικής ζωής δεν απέδωσε τους προσδοκώμενους καρπούς και δεν οδήγησε σε ουσιαστική ενδυνάμωση της χώρας. Οι μεταρρυθμίσεις είχαν αμφισβητήσιμα αποτελέσματα, έδρασαν ίσως ως προσανατολιστικό πλαίσιο και εμπόδισαν ρεαλιστικότερες προσεγγίσεις. Μια διαφορετική υπόθεση εργασίας είναι αναγκαία, η οποία, αφού εξετάσει την υπάρχουσα κατάσταση, να παρουσιάσει τη νέα προοπτική που

λαμβάνει υπόψη τις νέες συνθήκες, τους παράγοντες που αγνοήθηκαν και δίνει έμφαση στο παρόν και στο μέλλον· να συνδυάζει τις ενέργειες στο μακρο-επίπεδο επιδιώξεων και σχεδιασμών με ενέργειες στο μέσο-μικρο επιχειρησιακό-λειτουργικό επίπεδο με την εισαγωγή νέας διοικητικής αντίληψης. Αυτή η υπόθεση εργασίας επικεντρώνεται στις αλλαγές και την αντιμετώπιση προβλημάτων που επιχειρούνται οργανωμένα σε χαμηλότερο επίπεδο λειτουργίας του κράτους και εγγύτερα προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, παρά σε μεταρρυθμίσεις που προωθούνται από το κράτος και από απόσταση. Η πρόταση περιέχει επιχειρήματα που εξηγούν τη μεταβολή κατεύθυνσης και τη μεταφορά της έμφασης, προσδιορίζουν νέα αναλογία μεταρρυθμίσεων και αλλαγών και οικοδομούν σχέσεις αμοιβαίου οφέλους μεταξύ κράτους και πολιτών, σε συνθήκες ελληνικής και ευρωπαϊκής κρίσης (Δερτιλής 2004, North 2005, Παπούλιας 2007α, Σπανού 2008).

1.1 Δυναμική και ανοικτότητα τα χαρακτηριστικά της νέας πορείας

Η νέα υπόθεση εργασίας συγκροτείται από την παραδοχή ότι το κράτος και οι θεσμοί στην Ελλάδα αποτέλεσαν ένα «κλειστό αυτοαναφορικό σύστημα» αναπαραγωγής μιας συγκεντρωτικής αντίληψης που θα επιχειρούσε να σχεδιάσει δημόσιες πολιτικές με αποτελέσματα ωφέλιμα για τον πολίτη. «Δυναμική και ανοικτότητα» είναι τα χαρα-

κτηριστικά της νέας πορείας. Αντίστροφα, «στατικότητα και κλειστότητα» ήταν τα χαρακτηριστικά της προηγούμενης περιόδου. Η εργασία επικεντρώνεται στη μεταφορά ενεργειών από το επίπεδο της ρητορικής στην εφαρμογή των σχεδίων και την επίτευξη στόχων για την παραγωγή αποτελεσμάτων. Η θεώρηση «οι κοινωνικοί και οικονομικοί μετασχηματισμοί και οι δημόσιες πολιτικές ως κατεύθυνση, η μεταρρύθμιση ως πλαίσιο και απώτερο ζητούμενο και οι αλλαγές και η αντιμετώπιση προβλημάτων ως γνώση και πρακτική συγκεκριμένων τεχνικών και τρόπων σε εφαρμοσμένο επίπεδο με μετρήσιμα αποτελέσματα» είναι η βάση δημιουργίας της νέας προοπτικής. Εξετάζονται συνοπτικά οι ιστορικές και μεθοδολογικές προσεγγίσεις που υπαγόρευσαν μια στείρα εμμονή συνολικών λύσεων στα μεγάλα ζητήματα της χώρας από το κράτος χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι μεταβαλλόμενες συνθήκες και οι απαιτήσεις των πολιτών. Ακολουθεί η παρουσίαση επιτυχημένων και αποτυχημένων μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα με σκοπό την επισήμανση κρίσιμων παραγόντων. Εξετάζονται το ζήτημα της πολιτικής οικονομίας των μεταρρυθμίσεων, το εύρος και η έκταση της κρατικής δραστηριότητας και η ανάγκη δραστικής μείωσης και εναρμόνισης στις δυνατότητες της ελληνικής οικονομίας. Περιγράφεται επιγραμματικά η εμπειρία άλλων ευρωπαϊκών χωρών στη διοίκηση του κράτους και διοικητικών καινοτομιών στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας. Τέλος, επιχειρείται η άντληση των επιχειρημάτων εκείνων που συγκροτούν μια νέα αντίληψη διοίκησης για τη χώρα σε πε-

ρίοδους κρίσεων. Το «Διαχειρίζομαι και αλλάζω» (Change as you Manage) είναι η ουσία της νέας πρότασης και αποτελεί μια συλλογιστική σύγκλιση πολιτικού/μεταρρυθμιστικού λόγου και εφαρμογής σε συνθήκες εθνικής και ευρωπαϊκής κρίσης που μπορεί να εφαρμοστεί άμεσα. Η χρησιμοποίηση του πρώτου ενικού προσώπου είναι σκόπιμη και γίνεται για να δοθεί εξαρχής έμφαση στα πρόσωπα και την ηγεσία και στην αποφασιστικότητα που πρέπει να διαθέτουν (Tsoukas και Papoulias 2005, Παπούλιας 2007α, 2009, Τσουκαλάς και Καφετζής 2008, Καζάκος 2011).

1.2 Το τελικό ζητούμενο είναι ευκολότερο απ' ό,τι πιστεύεται

Είναι γνωστό ότι πίσω από τη λειτουργία του κράτους και των θεσμών και της αδυναμίας τους να ανταποκριθούν στις υποχρεώσεις τους έναντι της κοινωνίας και των πολιτών υπάρχουν πολύπλοκες σχέσεις και διασυνδέσεις τις οποίες η επιστημονική ανάλυση έχει δυσκολίες και περιορισμούς να κατανοήσει και να ερμηνεύσει. Το ίδιο συμβαίνει και με τις υποχρεώσεις και τα καθήκοντα που οι πολίτες οφείλουν να εκπληρώσουν με τάξη και συνέπεια. Στην ανάλυση που ακολουθεί αυτές οι διαστάσεις δεν υποτιμώνται καθόλου. Η προσπάθεια που γίνεται επιχειρεί να αναδείξει πως ακόμα και σε συνθήκες αβεβαιότητας των καταστάσεων και πολυπλοκότητας των φαινομένων υπάρ-

χει πάντα τρόπος τα πράγματα να αντιμετωπιστούν καλύτερα. Στην παρούσα εργασία η προσπάθεια αυτή είναι εμφανής. Η διοικητική και οργανωτική εμπειρία που υπάρχει συντίθεται σε μια πρόταση η οποία έχει επιστημονική θεμελίωση και πηγάζει από τις τρέχουσες πρακτικές της ζωής του κράτους, των επιχειρήσεων και των πολιτών. Στην τυχαία και την πρόχειρη αντιμετώπιση αντιτάσσεται η νηφάλια και η ώριμη στάση, στην επιφανειακή και ρηχή προσπάθεια η υπεύθυνα και ενσυνείδητη αντίδραση. Η επιστημονική τεκμηρίωση πρέπει να επιμένει μέχρι το τέλος. Τίποτα δεν πρέπει να θεωρείται εύκολο. Όλα κατακτώνται με κόπο και επιμονή. Το ζήτημα είναι ό,τι προκύπτει να είναι καλύτερο από το προηγούμενο.

Σε συνθήκες κρίσης τα πράγματα λαμβάνουν συνεχώς διαφορετική μορφή και σχήμα. Οι μεταρρυθμίσεις και οι αλλαγές χρειάζονται ευελιξία και προσαρμοστικότητα. Το «Διαχειρίζομαι και Αλλάζω» ανοίγει μια τέτοια προοπτική. Κάτω από προϋποθέσεις ακόμα και τα πολύ δύσκολα γίνονται προσεγγίσιμα και ευκρινέστερα. Το τελικό ζητούμενο είναι ευκολότερο απ' ό,τι πιστεύεται. Χρειάζεται μια αντιστροφή του χρόνου. Ποιος άραγε φανταζόταν ότι το «Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα» που αποφασίστηκε στη Βουλή (29.06.2011) δεν είχε καμιά πιθανότητα καταψήφησης; Η αντιπολίτευση σε μια σπάνια κίνηση πολιτικής ευελιξίας επιθυμούσε διακαώς την έγκρισή του, αλλά το καταψήφισε. Μια απόδειξη ότι τις μεταρρυθμίσεις τις θέλουν πολλοί αλλά χρειάζεται ένας τρόπος οργανωμένης διαχείρισης ακόμα και τέτοιων θεμάτων. Αναζητείται μια «οριζό-

ντια τομή στον τρόπο σκέψης, σχεδιασμού και οργάνωσης». Οι συνθήκες ομαλότητας κρύβουν ανάλογες δυσκολίες με τις συνθήκες αβεβαιότητας και συγκρούσεων. Στη δεύτερη περίπτωση πολλές φορές υπάρχει το πλεονέκτημα ότι οι δυσκολίες είναι περισσότερο εμφανείς και περιγράψιμες. Η αντιμετώπισή τους μπορεί και πρέπει να οργανωθεί με κατάλληλο τρόπο. Από το χάος μπορεί να προκύψει «τάξη εν αταξία». Χρειάζεται γνώση και προπαρασκευή (Mitroff 2000, Σημίτης 2008, Roscini, Schlefer και Dimitriou 2011, Watts 2011).