

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο «ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ» ΚΑΙ ΟΙ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΟΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

KEVIN FEATHERSTONE

Η πολιτική και οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων στην Ελλάδα φανερώνουν την ένταση ανάμεσα στις πιέσεις για μεταρρύθμιση αφενός και τις διαρθρωτικές δυσχέρειες για την πραγματοποίησή τους αφετέρου. Καθ' όλη τη διάρκεια της ιστορίας του, το ελληνικό κράτος υποφέρει από προβλήματα που επηρεάζουν τις θεσμικές του δυνατότητες, όπως για παράδειγμα οι πελατειακές σχέσεις και η γραφειοκρατική αναποτελεσματικότητα. Από τα τέλη της δεκαετίας του 1990, ωστόσο, τα προβλήματα αυτά έχουν γίνει ακόμα πιο έντονα εξαιτίας των πιέσεων που ασκούνται για μεταρρύθμιση τόσο στο εσωτερικό της χώρας όσο και από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι πιέσεις αυτές δημιουργήθηκαν αφενός από το εσωτερικό αίτημα για «εκσυγχρονισμό» και αφετέρου από τις αυξανόμενες επιδράσεις που προήλθαν από τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η σύγκρουση μεταξύ των μεταρρυθμιστικών πιέσεων και των διαρθρωτικών περιορισμών συνιστά ένα σοβαρότατο εμπόδιο για την ελληνική κυβέρνηση, θέτοντας παράλληλα στρατηγικά διλήμματα για τον τρόπο αντιμετώπισής τους.

Επιπλέον, η ελληνική κοινωνία παρουσιάζει σύνθετες αλλαγές που αμφισβητούν τόσο τις παραδόσεις της όσο και τις αντιλήψεις της περί νεωτερικότητας (Δεμερτζής 1994). Όπως συνέβη και σε άλλες περιπτώσεις, η κυνική αντιμετώπιση όσον αφορά την πολιτική διαδικασία είναι μέρος μιας ευρύτερης απογοήτευσης για τις υπάρχουσες δομές. Οι παλιοί ιδεολογικοί διαχωρισμοί και ο απόηχος ιστορικών πολιτικών συγκρούσεων —αισθητά και τα δύο κατά το πρόσφατο παρελθόν— έχουν πλέον κοπάσει. Το προφίλ της πολιτικής

ηγεσίας έχει επίσης προσαρμοστεί σε αυτές τις τάσεις. Στις αρχές του 2004, ο νέος αρχηγός του τότε κυβερνώντος κόμματος επικύρωσε το αξίωμά του μέσω διαδικτυακής ψηφοφορίας. Ο αριθμός των Ελλήνων με σπουδές στο Ηνωμένο Βασίλειο και τη Βόρεια Αμερική συνεχώς αυξάνεται και η ελληνική νεολαία δείχνει να ενστερνίζεται τις σύγχρονες ευρωπαϊκές τάσεις στη μόδα και τις συνήθειες.¹ Οι δημόσιες επενδύσεις για τη δημιουργία υποδομών μεταμόρφωσαν το αθηναϊκό τοπίο, με εμφανείς βελτιώσεις στις μεταφορές και τις δημόσιες εγκαταστάσεις.² Παρά τον αρχικό σκεπτικισμό, η Ελλάδα αποδείχθηκε εξαιρετικός οικοδεσπότης κατά τους Ολυμπιακούς Αγώνες του 2004.³ Από οικονομική άποψη, η Ελλάδα έχει μετατραπεί σε χώρα εισαγωγής εργατικού δυναμικού από τις γύρω χώρες —γεγονός που δημιούργησε πρωτόγνωρες πιέσεις για προσαρμογή σε μια πολυπολιτισμική κοινωνία—, καθώς και σε κυρίαρχο παράγοντα ξένων επενδύσεων στα Βαλκάνια. Την ίδια στιγμή, η Εκκλησία της Ελλάδος έχει αυξήσει την πολιτική της επιρροή. Ο λαϊκιστής (και κάπως χαρισματικός) αρχιεπίσκοπος Χριστόδουλος έχει διαμορφώσει ισχυρή δημόσια εικόνα, την οποία προωθεί πραγματοποιώντας εμφανίσεις σε κάθε δυνατή περίπτωση. Ο πολιτιστικός εθνικισμός του και η αντίθεσή του στον «ευρωπαϊκής έμπνευσης» εκσυγχρονισμό αγγίζουν κοινωνικές τάξεις που νιώθουν ευάλωτες και αποκλεισμένες. Η πολιτική της εθνικής ταυτότητας έχει λάβει πλέον κεντρική θέση, όπως φάνηκε στα εξής ζητήματα: στην κρίση γύρω από τη στήριξη της Σερβίας, στο ζήτημα που αφορά την αναγραφή του θρησκευάματος στα δελτία ταυτότητας, αλλά και στο κατά πόσον ένας αριστούχος μαθητής αλβανικής καταγωγής θα πρέπει ή όχι να είναι σημαιοφόρος σε παρέλαση. Παράλληλα με την υποστήριξη του «εκσυγχρονισμού», παλιές συνήθειες χαρακτηρίζουν την πρακτική της πολιτικής: πελατειακές σχέσεις, ευνοιοκρατία και ενίοτε διαφθορά. Η κουλτούρα της δημόσιας διοίκησης συνεχίζει να εκδηλώνει έναν ασφυκτικό νομικισμό, αναποτελεσματικότητα και απάθεια. Οι κοινωνικές αντιθέσεις αντιπαράθενται συλλογικά, αλλά συχνά και ατομικά.

Η Ελλάδα δεν είναι η μοναδική χώρα όπου εμφανίζονται διαμάχες για τη διαδικασία των οικονομικών και κοινωνικών μεταρρυθμίσεων, ωστόσο ο χαρακτήρας του ευρύτερου περιβάλλοντος είναι μοναδικός όσον αφορά την ένταση των περιορισμών που υφίστανται. Τόσο πολιτικά όσο και κοινωνικά, η Ελλάδα αντιμετωπίζει ένα πρόβλημα διακυβέρνησης το οποίο επαναπροσδιορίζεται από αυτές τις αλλαγές. Το πρόβλημα περιορίζει τις πολιτικές επιλογές και εγείρει ένα σύνολο από σημαντικά ζητήματα. Οι πολιτικές εντάσεις

επιβεβαιώνουν τις θεσμικές δυνατότητες του κράτους, τη φύση της ηγεσίας, τις δομές διαμεσολάβησης συμφερόντων και πολιτικής συμμετοχής. Η ικανότητα του ελληνικού κράτους να προσαρμοστεί στις υποχρεώσεις του ως μέλος της ΕΕ σχετίζεται τόσο με τη φύση των διαδικασιών «εξευρωπαϊσμού» όσο και με την ικανότητα της Ένωσης να μεταβάλλει τις εσωτερικές δομές των κρατών μελών της.

Αντιμέτωπη με τα στοιχεία αλλαγής και συνέχειας, η Ελλάδα εμφανίζεται ως χώρα που απομακρύνεται από τις παθιασμένες και λαϊκιστικές πολιτικές της δεκαετίας του 1980. Η εικόνα της Ελλάδας στο εξωτερικό έχει ως εκ τούτου βελτιωθεί: από το «μαύρο πρόβατο» της ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής —χαμένη υπόθεση για την ευρωπαϊκή οικονομία— σε συναινετικό εταίρο που σταδιακά διαμορφώνει ένα «κράτος σταθερότητας» (Pagoulatos 2003). Η ελληνική εξωτερική πολιτική προχώρησε σε μια νέα πολιτική *προσέγγισης* με την Τουρκία, επέδειξε ευρύτερη συναίνεση με τους δυτικούς εταίρους αναφορικά με τα Βαλκάνια, υποστήριξε το Σχέδιο Ανάν για την επίλυση του Κυπριακού και προσπάθησε να δημιουργήσει γέφυρες μεταξύ των συμμάχων για τον πόλεμο στο Ιράκ.

Λαμβάνοντας υπόψη αυτό το υπόβαθρο, είναι αναγκαίο να εστιάσουμε στις συνέπειες του «εκσυγχρονιστικού» προγράμματος. Ο «εκσυγχρονισμός» εδώ αναφέρεται στο σύνολο των οικονομικών, κοινωνικών και πολιτικών μεταρρυθμίσεων που διακρίνονται από τον φιλελεύθερο χαρακτήρα τους: μεταρρυθμίσεις που υποστήριξε ο Κώστας Σημίτης ως πρωθυπουργός από το 1996 ως το 2004. Ο σκοπός του προγράμματος Σημίτη ήταν να εξασφαλίσει τη θέση της Ελλάδας στον πυρήνα της ΕΕ. Το εύρος και η φιλοδοξία του προγράμματός του μας παρέχουν το πλαίσιο για να περιγράψουμε λεπτομερώς τα στοιχεία αλλαγής και συνέχειας αλλά και για να επισημάνουμε τους διαρθρωτικούς περιορισμούς για την πραγματοποίηση τέτοιων «εκσυγχρονιστικών» μεταρρυθμίσεων.

Ο ανά χείρας τόμος επιδιώκει να συνεισφέρει στη συζήτηση αυτών των γενικών αλλά και πιο ειδικών ζητημάτων. Εν μέρει, είναι μια αποτίμηση του έργου του Σημίτη ως πρωθυπουργού: τι κατάφερε και τι δεν μπόρεσε να αλλάξει. Ωστόσο, δεν περιορίζεται μόνο στον Σημίτη ή το παρελθόν. Κυρίως, αναλύει τις πολιτικές διαδικασίες και τις δομές διαμόρφωσης πολιτικής, ανάλυση η οποία πραγματεύεται ζητήματα ταυτότητας, κοινωνικής αλλαγής, θεσμικών πλαισίων, ηγετικών στρατηγικών και εξωτερικής προσαρμογής. Η περιγραφή των στοιχείων αλλαγής και συνέχειας σχετίζεται και με τη νέα «μετά-Σημίτη» εποχή. Καλύπτοντας το πρόγραμμα του εκσυγχρονισμού

και ό,τι επακολούθησε, τούτος ο τόμος επιδιώκει να προσφέρει μια πιο σύγχρονη και πιο διεξοδική κάλυψη από εκείνη που βρίσκει κανείς στην υπάρχουσα βιβλιογραφία. Επιπλέον, μοναδική είναι και η έμφαση που δίνεται στη χάραξη της πολιτικής: η ανάλυση της δημόσιας πολιτικής, μέχρι πρόσφατα, ήταν ένας σχετικά λιγότερο ανεπτυγμένος τομέας των πολιτικών επιστημών στην Ελλάδα, και μόνο πρόσφατα εμφανίστηκε σχετική βιβλιογραφία (βλ. παρακάτω). Εντούτοις, υπάρχει ακόμα ανάγκη περισσότερων μελετών για θέματα που αφορούν τον καθορισμό της πολιτικής ατζέντας, την πολιτική διαχείριση, τον ρόλο της επιστημονικής κοινότητας και τα προβλήματα εφαρμογής κατά την άσκηση πολιτικής.

Σκοπός τούτης της εισαγωγής είναι να δημιουργήσει την κατάλληλη δομή για τον υπόλοιπο τόμο, τοποθετώντας αφενός τα βασικά του θέματα σε ένα ιστορικό πλαίσιο και επισημαίνοντας αφετέρου αναλυτικά ζητήματα που σχετίζονται με την αξιολόγησή τους. Το ιστορικό πλαίσιο συνίσταται από την αντίθεση ανάμεσα στο πρόγραμμα Σημίτη και τις κληροδοτημένες δομές της ελληνικής πολιτικής. Τα αναλυτικά ζητήματα που θα εξεταστούν είναι εκείνα που εξηγούν τις μεταβολές ως αποτέλεσμα εσωτερικών και εξωτερικών ερεθισμάτων, πιο συγκεκριμένα την πολιτική ηγεσία και τις υποχρεώσεις της χώρας ως μέλους της ΕΕ.

Η παρούσα εισαγωγή επισκοπεί τις πρόσφατες μελέτες, αναπτύσσοντας ένα επιχείρημα που σχετίζεται με ένα πρόβλημα διακυβέρνησης στην Ελλάδα: τους περιορισμούς που επιβάλλονται στη θεσμική δυνατότητα του κράτους να διεκπεραιώνει μεταρρυθμίσεις και η παρακώλυση των μεταρρυθμίσεων που προέρχεται από ένα μάλλον παράδοξο σύστημα διαμεσολάβησης οργανωμένων συμφερόντων και συνεννόησης μεταξύ των κοινωνικών εταίρων.⁴ Το πρόβλημα διακυβέρνησης είναι συστημικό και η βούληση για μεταρρύθμιση πρέπει να ιδωθεί στο πλαίσιο της δράσης που διαμορφώνεται από το υπάρχον περιβάλλον. Σε ορισμένους τομείς, τα εμπόδια στις μεταρρυθμίσεις εμφανίζονται πιο έντονα απ' ό,τι αλλού: σε ορισμένους τομείς η Ελλάδα εμφανίζει χαρακτηριστικά μιας *société bloquée*, ένα πολιτικό περιβάλλον αδιεξόδου μεταξύ αντιπαρατιθεμένων και αδιάλλακτων πλευρών. Η σύγκλιση προς τους ονομαστικούς δείκτες της ΟΝΕ ήταν πολύ πιο εύκολη πολιτικά, για παράδειγμα, από τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στην οικονομία που αφορούσαν τις συντάξεις και την αγορά εργασίας.

Επομένως, η περίπτωση του εκσυγχρονιστικού προγράμματος του Σημίτη είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με αυτά τα προβλήματα

διακυβέρνησης. Συνιστά χρήσιμο σημείο εκκίνησης για να αξιολογήσουμε τον χαρακτήρα της σύγχρονης ελληνικής πολιτικής και του πολιτικού συστήματος.

ΤΟ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΤΟΥ ΚΩΣΤΑ ΣΗΜΙΤΗ

Η εκλογή του Κώστα Σημίτη ως προέδρου του ΠΑΣΟΚ και πρωθυπουργού το 1996 αντιπροσωπεύει μια αποφασιστική καμπή για την ελληνική πολιτική. Η προσωπικότητά του συνεπαγόταν μια σημαντική μεταστροφή του ηγετικού ύφους. Ο εξαιρετικά χαρισματικός και λαϊκιστής Ανδρέας Παπανδρέου, ιδρυτής του κόμματος μετά την πτώση των Συνταγματαρχών το 1974, υπηρέτησε ως πρωθυπουργός συνολικά 11 χρόνια (1981-1989, 1993-1995). Το ΠΑΣΟΚ πλάστηκε κατ' εικόνα του και αναπτύχθηκε σύμφωνα με τις κατευθύνσεις του. Ο Παπανδρέου ασκούσε απόλυτη εξουσία στο κόμμα του. Το ΠΑΣΟΚ γνώρισε την εκλογική επιτυχία (1981, 1985, 1993) και υπέφερε τον πολιτικό εξευτελισμό (1989) παράλληλα με τον ηγέτη του. Το 1988, το κόμμα (και η κυβέρνηση) ανέμεναν να αναρρώσει από την εγχείρηση καρδιάς, αλλά το 1995 η φθίνουσα πορεία της υγείας του σήμαινε ότι η αποχώρησή του ήταν αναπόφευκτη. Ύστερα από μικρή καθυστέρηση, παραιτήθηκε από πρωθυπουργός στις 15 Ιανουαρίου 1996 και στις 22 Ιουνίου 1996 πέθανε, ανοίγοντας το δρόμο για τη διαδοχή του.

Στις 18 Ιανουαρίου 1996, ο Σημίτης επικράτησε των αντιπάλων του στον αγώνα για την πρωθυπουργία. Ήταν ο υποψήφιος που εγγυούνταν τη μεγαλύτερη προοπτική για αλλαγή. Τόσο ο Άκης Τσοχατζόπουλος όσο και ο Γεράσιμος Αρσένης σχετίζονταν, με διάφορους τρόπους, με τις λαϊκιστικές και πελατειακές παραδόσεις του ΠΑΣΟΚ.⁵ Και οι δύο είχαν σημαντική υπουργική εμπειρία και υποστηρικτές στο κόμμα. Και οι δύο βρίσκονταν πιο κοντά στην «ψυχοσύνθεση» του κόμματος απ' ό,τι ο Σημίτης, τουλάχιστον κατά την πιο πρόσφατη περίοδο του κόμματος.⁶ Ο Τσοχατζόπουλος, συγκεκριμένα, ήταν ο ηγέτης των «προεδρικών» που υπεράσπιζαν την κληρονομιά του Παπανδρέου. Η εκλογή από την κοινοβουλευτική ομάδα ήταν οριακή. Ο Σημίτης εξασφάλισε 53 ψήφους στον πρώτο γύρο, όσους και ο Τσοχατζόπουλος, με τον Αρσένη να ακολουθεί με 50 (και τον Γιάννη Χαραλαμπόπουλο, βετεράνο του ΠΑΣΟΚ, με 11). Στον δεύτερο γύρο, ο Σημίτης επικράτησε του Τσοχατζόπουλου με 86 ψήφους έναντι 75 ψήφων. Ο ηττημένος και οι οπαδοί του συνέχισαν να

αποτελούν μια εσωκομματική αντιπολιτευτική ομάδα σχεδόν καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου πρωθυπουργίας Σημίτη. Την 1 Ιουλίου 1996, το συνέδριο του κόμματος εξέλεξε τον Σημίτη νέο πρόεδρο του ΠΑΣΟΚ (με 53,8% έναντι 45,7% του Τσοχατζόπουλου). Ο Σημίτης νομιμοποίησε περισσότερο τη θέση του όταν οδήγησε σε νίκη το ΠΑΣΟΚ στις εθνικές εκλογές του 1996 (με ποσοστό 41,4% έναντι 38,1% της Νέας Δημοκρατίας), τις οποίες είχε προκηρύξει πρόωρα, αναγνωρίζοντας την ανάγκη να εξασφαλίσει τη θέση του (Featherstone, Kazamias 1997). Η δεύτερη νίκη του Σημίτη στις κοινοβουλευτικές εκλογές τον Απρίλιο του 2000 ήταν ακόμα πιο δύσκολη, αφού το ΠΑΣΟΚ επικράτησε της ΝΔ με ποσοστό 43,8% έναντι 42,7%.

Σε προσωπικό επίπεδο, ο Σημίτης ήταν ήπιος και συγκρατημένος χαρακτήρας. Ως ηγέτης κόμματος δεν έφτασε ποτέ την κυριαρχία ή το χαρισματικό ύψος του Ανδρέα Παπανδρέου. Το ηγετικό ύψος του υπήρξε εκουσίως διαχειριστικό και τεχνοκρατικό. Οι προεκλογικές καμπάνιες προσαρμόστηκαν σε αυτό το ύψος: ενώ ο Ανδρέας Παπανδρέου έβγαζε λόγους στο κέντρο της Αθήνας που συγκέντρωναν πάνω από μισό εκατομμύριο οπαδούς, ο Σημίτης, που στερούνταν ρητορικής δεινότητας, προσπάθησε να ελαχιστοποιήσει αυτές τις κινητοποιήσεις. Από πολιτική άποψη, είχε εγκαταλείψει τα ριζοσπαστικά νεανικά του ιδεώδη και είχε πλέον υιοθετήσει μια σταθερή τεχνοκρατική στάση, η οποία διαμορφώθηκε κυρίως όταν άσκησε με δημοσιονομική σύνεση τα καθήκοντα υπουργού Εθνικής Οικονομίας κατά την περίοδο 1985-1987. Ο «εκσυγχρονισμός» και ο «εξευρωπαϊσμός» είχαν γίνει το πολιτικό του πιστεύω και θεωρούσε αυτούς τους δύο όρους ταυτόσημους με την Ελλάδα. Κατά την περίοδο αυτή, ο Σημίτης ηγούνταν μιας εσωκομματικής ομάδας στην οποία συμμετείχαν ο Θεόδωρος Πάγκαλος, ο Γιάννος Παπαντωνίου, η Βάσω Παπανδρέου και ο Γεώργιος Παπανδρέου. Η ατζέντα τους καθοριζόταν εντός του πλαισίου της «Ευρώπης», ατζέντα που δεν θα είχε νόημα εάν δεν υπήρχε ανάγκη προσαρμογής στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία καθόριζε και νομιμοποιούσε το πρόγραμμά τους. Ο Πάγκαλος είχε ασχοληθεί με ζητήματα που αφορούσαν την Ευρωπαϊκή Ένωση όταν είχε διατελέσει υφυπουργός και αργότερα υπουργός Εξωτερικών. Ταυτιζόταν με την υποστήριξη της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, χρησιμοποιώντας εντούτοις τακτικές του Ανδρέα Παπανδρέου. Ο Παπαντωνίου διατέλεσε υπουργός Εθνικής Οικονομίας από τον Μάιο του 1994 και θα γινόταν ο βασικός αρχιτέκτονας της εισόδου της Ελλάδας στην ευ-