

**2/2011**

**Δεκέμβριος 2011**

**ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ  
ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΚΥΠΡΟ:  
ΕΥΚΑΙΡΙΕΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ**

**Στέλλα Λαδή**

Πρόλογος από  
Ανδρέα Θεοφάνους



**ΚΕΝΤΡΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ  
Πανεπιστήμιο Λευκωσίας**

**2/2011**

**Δεκέμβριος 2011**

**ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ  
ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΚΥΠΡΟ:  
ΕΥΚΑΙΡΙΕΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ**

**Στέλλα Λαδή**

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ  
ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΚΥΠΡΟ: ΕΥΚΑΙΡΙΕΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ

2/2011

Λευκωσία, Δεκέμβριος 2011

Copyright © Κέντρο Ευρωπαϊκών και Διεθνών Υποθέσεων, Πανεπιστήμιο Λευκωσίας

Εκδόσεις: Κέντρο Ευρωπαϊκών και Διεθνών Υποθέσεων, Πανεπιστήμιο Λευκωσίας

Σύμβουλοι Σειράς Κειμένων Πολιτικής:

Αιμιλιανίδης Αχιλλέας

Ατταλίδης Μιχάλης

Θεοφάνους Ανδρέας

Ιωάννου Χριστίνα

Κέντας Γιώργος

Περιστιάνης Νίκος

Σολωμού Αιμίλιος

Τιρκίδης Γιάννης

Η Στέλλα Λαδή είναι Λέκτορας με αντικείμενο Εξευρωπαϊσμό και Δημόσια Πολιτική στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Ιστορίας στο Πάντειο Πανεπιστήμιο. Έχει σπουδάσει Πολιτικές Επιστήμες στο Πανεπιστήμιο Αθηνών και είναι Διδάκτωρ Πολιτικής Επιστήμης του Πανεπιστημίου του York, Μ. Βρετανία με εξειδίκευση στην παγκοσμιοποίηση, τον εξευρωπαϊσμό και στη μεταφορά πολιτικών. Έχει εργαστεί ως Λέκτορας στα Πανεπιστήμια του Sheffield και του Exeter και ως ερευνήτρια στο Institut Barcelona d' Estudis Internacionals και στο Πανεπιστήμιο Leeds Metropolitan. Εργάσθηκε επίσης ως επιστημονική συνεργάτιδα στο Υπουργείο Εσωτερικών και στο Υπουργείο Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής. Από το 2003 ανήκει στο Συνεργαζόμενο Εκπαιδευτικό Προσωπικό του Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου. Έχει δημοσιεύσει εκτενώς στα αγγλικά και στα ελληνικά. Τα δύο βιβλία της είναι το Λαδή, Σ και Νταλάκου, Β. (2010), *Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής*, Αθήνα: Παπαζήσης και το *Globalization, Policy Transfer and Policy Research Institutes* (2005), Cheltenham: Edward Elgar.



ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ  
ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΚΥΠΡΟ: ΕΥΚΑΙΡΙΕΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ

---

ΠΡΟΛΟΓΟΣ ΑΠΟ ΑΝΔΡΕΑ ΘΕΟΦΑΝΟΥΣ.....	7
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	11
I. ΙΣΤΟΡΙΚΟΣ ΘΕΣΜΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΑ ΑΛΛΑΓΗΣ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑΤΟΣ.....	13
II. ΤΟ ΚΥΡΙΑΡΧΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΣΤΗΝ ΚΥΠΡΟ.....	17
III. ΤΟ ΚΥΡΙΑΡΧΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΣΤΗΝ ΚΥΠΡΟ.....	23
IV. ΕΞΩΓΕΝΕΙΣ ΠΙΕΣΕΙΣ ΓΙΑ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΚΥΠΡΟ.....	26
V. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΚΥΠΡΟ.....	30
VI. ΑΝΑΛΥΣΗ.....	36
VII. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	41
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	43



## ΠΡΟΛΟΓΟΣ ΑΠΟ ΑΝΔΡΕΑ ΘΕΟΦΑΝΟΥΣ

---

Αναμφίβολα η Ελλάδα βιώνει τη μεγαλύτερη κοινωνικοοικονομική και πολιτική κρίση όχι μόνο μετά τη μεταπολίτευση αλλά ενδεχομένως και μετά από τον δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο. Η παρατεταμένη αβεβαιότητα και η έκδηλη αδυναμία ανατροπής των δεδομένων έχουν φέρει την χώρα στα πρόθυρα της κατάρρευσης. Είναι το θέμα της βαθιάς οικονομικής κρίσης, της μεγάλης ανεργίας και της μείωσης των εισοδημάτων. Οι συνεχείς στάσεις εργασίας και απεργίες αποτελούν επίσης ένα θλιβερό χαρακτηριστικό που αναπόφευκτα είναι μέρος της κρίσης. Υπό αυτή την έννοια μπορεί να λεχθεί ότι το φαινόμενο αυτό δεν είναι μόνο ένας τρόπος κατάθεσης διαμαρτυρίας αλλά εκ των πραγμάτων αποτελεί και ένα παράγοντα που διαχρονικά συνέτεινε στη δημιουργία αυτής της κατάστασης. Αναφέρεται συναφώς ότι οι πελατειακές σχέσεις και η απασχόληση ολοένα και περισσότερων ατόμων στον δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα αποτέλεσε επίσης ένα άλλο σοβαρό λόγο για την κρίση.

Αναπόφευκτα και συσσωρευτικά δημιουργείται κρίση αξιών καθώς και έλλειψη εμπιστοσύνης στους θεσμούς και στο πολιτικό σύστημα. Μπορεί να λεχθεί επίσης ότι η απαξίωση και η ανομία έχουν καταστεί πλέον κύρια χαρακτηριστικά της καθημερινότητας. Κάτω από αυτές τις συνθήκες η οποιαδήποτε συζήτηση για το θέμα της δημόσιας διοίκησης διαφοροποιείται άρδην. Το κείμενο εργασίας «*Οικονομική Κρίση και Διοικητική Μεταρρύθμιση στην Ελλάδα και την Κύπρο: Ευκαιρίες και Περιορισμοί*» της Στέλλας Λαδή υπογραμμίζει, μεταξύ άλλων, ότι είναι πιθανό να γίνουν σοβαρές μεταρρυθμίσεις όταν το κόστος της αδράνειας είναι μεγαλύτερο από το κόστος των αλλαγών. Δεν υπάρχει καμιά αμφιβολία ότι έχουμε ξεπεράσει αυτό το σημείο προ πολλού.

Η παραίτηση της κυβέρνησης Παπανδρέου και ο σχηματισμός μεταβατικής κυβέρνησης ευρύτερης αποδοχής και συμμετοχής με πρωθυπουργό τον κ. Παπαδήμο αποτελεί μια σημαντική εξέλιξη. Το έργο της μεταβατικής αυτής κυβέρνησης θα είναι πολύ δύσκολο. Αλλά η ανάγκη για εξυγίανση αποτελεί μονόδρομο. Υπό αυτή την έννοια η μεγάλη αυτή κρίση ας αποτελέσει την απαρχή μιας ευρύτερης συστημικής αλλαγής καθώς και σφυρηλάτησης ενός κοινά αποδεκτού ελάχιστου αξιακού συστήματος.

Είχε προβλεφθεί ότι ιδίως στην απουσία μιας έστω ελάχιστης δημοσιονομικής ενοποίησης η ευρωζώνη θα δοκιμαζόταν σοβαρά όταν υπήρχε μια σοβαρή κρίση. Όταν η ΕΕ προχώρησε με το κοινό νόμισμα υπήρξαν οι ονομαστικές συγκλίσεις των χωρών που συμμετείχαν αλλά δεν ολοκληρώθηκε η πολιτική της πραγματικής



σύγκλισης των οικονομικών δεδομένων. Στην πορεία το κοινό νόμισμα δημιούργησε πολλαπλά οφέλη σε όλες τις εμπλεκόμενες χώρες. Αλλά σήμερα υπάρχει η μεγάλη δοκιμασία και η κρίση του δημόσιου χρέους σε αρκετές χώρες της ευρωζώνης και η τραγωδία στην Ελλάδα.

Θα ήταν λανθασμένο να κατηγορηθεί η ευρωζώνη και το ευρώ για την κρίση στην Ελλάδα υπό την έννοια ότι εν πολλοίς στη χώρα υπήρχε ένα σαθρό σύστημα στο οποίο εν πολλοίς λαμβάνονταν σε εθνικό επίπεδο οικονομικές αποφάσεις με γνώμονα πολιτικά κριτήρια. Πέραν τούτου η Ελλάδα ποτέ δεν προχώρησε προς την πραγματική σύγκλιση η οποία εξ ορισμού απαιτείτο για την αποτελεσματική συμμετοχή στην ευρωζώνη. Από την άλλη όμως πρέπει να τονισθεί ότι οι συνταγές που δόθηκαν στην Ελλάδα όταν κορυφώθηκε η κρίση ήταν επαχθείς. Ενώ η προώθηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας ήταν απαραίτητη, η συνταγή των δρακόντειων μέτρων εμβάθυνε την κρίση. Η ουσία είναι ότι η Ελλάδα σήμερα χρειάζεται πέραν της πολιτικής σταθερότητας και της δημοσιονομικής εξυγίανσης και κάθαρσης του όλου συστήματος ένα είδος Σχεδίου Marshall, το οποίο να τονώσει και να δημιουργήσει κινητικότητα στην οικονομία, να δημιουργήσει θέσεις απασχόλησης και να δώσει ξανά την ελπίδα στον ελληνικό λαό. Αυτό είναι μέλημα των Ελλήνων αλλά ταυτόχρονα και των εταίρων της ΕΕ, οι οποίοι ποικιλοτρόπως θα πρέπει να δείξουν την αλληλεγγύη τους. Όμως η Ένωση σήμερα δεν μπορεί να έχει μια τέτοια πολιτική καθώς δεν έχει τους απαραίτητους θεσμούς. Ας μην λησμονείται ότι η ΕΕ δεν διαθέτει σήμερα ούτε δημοσιονομική ένωση.

Τόσο η Ελλάδα σήμερα όσο και η ΕΕ βρίσκονται σε ένα μεταίχμιο και η συζήτηση για το μέλλον θα πρέπει να οδηγήσει σε ουσιαστικά θετικά αποτελέσματα. Και τούτο επειδή η κρίση στην Ελλάδα δεν αποτελεί αποκλειστικότητα της χώρας αυτής. Αντίθετα παρόμοιες κρίσεις και σε άλλες χώρες όπως στην Ιταλία και στην Ισπανία - αν και με χαμηλότερη ένταση αλλά μεγαλύτερο οικονομικό αντίκτυπο - είναι πιθανές, σχεδόν αναμενόμενες. Ως εκ τούτου απαιτείται σωστή στρατηγική αντιμετώπιση. Το διακήδευμα είναι όντως τεράστιο, είναι το ίδιο το μέλλον της Ευρώπης.

Και η Κύπρος που ως πρόσφατα αποτελούσε παράδειγμα προς μίμηση για την Ελλάδα καθώς και για άλλες χώρες βρίσκεται πλέον στη δίνη μιας πολύ σοβαρής κρίσης. Για την Κύπρο όμως τα δεδομένα είναι ακόμα τέτοια όπου είναι δυνατόν να αναστραφεί η κρίση. Όμως για αυτό απαιτείται πολιτική βούληση και τόλμη για τις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις. Σε διαφορετική περίπτωση η Κύπρος μοιραία θα ακολουθήσει μια αρνητική πορεία.

Η τραγωδία στο Μαρί τον Ιούλιο του 2011 ήταν καταλυτικής σημασίας. Η επιδείνωση της οικονομικής αλλά και της θεσμικής κρίσης που ακολούθησε έφεραν στην επιφάνεια όλα όσα η κεκτημένη ταχύτητα του συστήματος παρέσερνε μέσα από τα χρόνια. Ως εκ τούτου η Έκθεση της Επιτροπής Πολυβίου ήταν καταπέλτης. Εκείνο που έχει σημασία ιδίως για τους σκοπούς αυτού του κειμένου εργασίας είναι ότι από την Έκθεση προκύπτει ότι το κράτος είναι δυσλειτουργικό. Αυτό αντικατοπτρίζεται άμεσα και στη δημόσια διοίκηση. Η συντριπτική πλειοψηφία των πολιτών θεωρεί ότι το υφιστάμενο υπόδειγμα έχει ολοκληρώσει τον κύκλο του.

Πέραν τούτου πρέπει να κατανοηθεί ότι τα θέματα δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα και στην Κύπρο δεν μπορούν να συζητηθούν ανεξάρτητα από τα ευρύτερα πολιτικοοικονομικοκοινωνικά δεδομένα. Είναι πολύ σημαντικό να ακολουθηθεί μια ολοκληρωμένη προσέγγιση. Αυτό σημαίνει, μεταξύ άλλων, ότι δεν είναι δυνατό να προωθηθούν ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση χωρίς αλλαγές σε άλλα επίπεδα. Για παράδειγμα, χωρίς τον παραμερισμό του πελατειακού κράτους δεν μπορούν να γίνουν μεταρρυθμίσεις με νόημα.

Παρακολουθώντας τις εξελίξεις και την προσκόλληση σε προνομιακά χαρακτηριστικά του υφιστάμενου υποδείγματος από διάφορους πρωταγωνιστές διαπιστώνεται ότι ένα μέρος των Κυπρίων δεν φαίνεται να έχει αντιληφθεί το μέγεθος και το βάθος των προβλημάτων. Θα πρέπει όμως να κατανοηθεί ότι η διαιώνιση του υφιστάμενου υποδείγματος δεν οδηγεί μόνο σε αδιέξοδα. Αντίθετα εμβαθύνει την κρίση και υποσκάπτει οποιοδήποτε μακροπρόθεσμη προοπτική ανάπτυξης.

Το κείμενο εργασίας της Στέλλας Λαδή αποτελεί μια αξιόλογη συμβολή στον προβληματισμό για το σημαντικό αυτό ζήτημα. Είναι προφανές ότι ο τρόπος που θα αντιμετωπισθεί αυτό το ζήτημα θα έχει σοβαρές προεκτάσεις για την πορεία εκσυγχρονισμού δύο κρατών μελών της ΕΕ. Με αυτό το σκεπτικό θα ήταν επίσης πολύ χρήσιμο όπως διευρυνθεί η επιστημονική έρευνα για αυτό και άλλα συναφή θέματα και να λάβει επίσης μια διεπιστημονική προσέγγιση.



## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Μια συγκυρία εθνικών συνθηκών και ένας συνδυασμός διεθνών αιτιών από το 2009 και μετά έχουν κάνει τη Νότια Ευρώπη, την Ιρλανδία, αλλά πρωτίστως την Ελλάδα στόχο κερδοσκοπικών επιθέσεων. Το αποτέλεσμα είναι ότι έχει ενταθεί η επίδραση της χρηματοοικονομικής κρίσης που ξεκίνησε το 2008. Η Ελλάδα ήταν η πρώτη χώρα που αναγκάστηκε να ζητήσει οικονομική βοήθεια από την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ). Τον Μάρτιο του 2010, οι ηγέτες της Ευρωζώνης δημιούργησαν ένα οικονομικό μηχανισμό στήριξης, ο οποίος περιλάμβανε συνεργασία με το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) και διμερείς συμφωνίες με κράτη-μέλη της Ευρωζώνης. Τον Απρίλιο του 2011 και η Πορτογαλία αναγκάστηκε να προσφύγει στον Μηχανισμό Στήριξης. Ακόμα και σήμερα οι πιέσεις των διεθνών αγορών και η αναποφασιστικότητα των Ευρωπαίων ηγετών συνεχίζουν να εντείνουν την κρίση χρέους στη Νότια Ευρώπη και ιδιαίτερα στην Ιταλία και την Ισπανία. Η Κύπρος, που μέχρι τώρα είχε καταφέρει να ανταπεξέλθει στη διεθνή κρίση αρκετά ικανοποιητικά, αντιμετωπίζει και αυτή την αυξανόμενη πίεση των διεθνών αγορών. Η καταστροφική έκρηξη στο Μαρί στις 11 Ιουλίου 2011 επιδείνωσε τα οικονομικά δεδομένα.

Η οικονομική δυσχέρεια αλλά και οι σαφείς δεσμεύσεις (για την Ελλάδα και την Πορτογαλία) που προκύπτουν από την ένταξη στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Στήριξης, έχουν σημάνει ραγδαίες αλλαγές στον δημόσιο τομέα. Το κείμενο αυτό εργασίας επικεντρώνεται σε μια σύγκριση της διοικητικής μεταρρύθμισης που λαμβάνει χώρα από το 2009 με έντονους ρυθμούς στην Ελλάδα και των μικρότερων αλλαγών και προτεινόμενων μεταρρυθμίσεων της δημόσιας υπηρεσίας στην Κύπρο. Η σύγκριση μεταξύ των δύο χωρών παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, καθώς παρότι τα δύο διοικητικά συστήματα έχουν αρκετές διαφορές, συχνά συγκλίνουν και σίγουρα αντιμετωπίζουν παρόμοιες, αλλά διαφορετικής εντάσεως πιέσεις για μεταρρύθμιση. Το θεωρητικό πλαίσιο που υιοθετείται για τη σύγκριση των δύο μελετών περίπτωσης είναι αυτό του ιστορικού θεσμισμού (π.χ. Pierson 2000, Thelen 1999) σε συνδυασμό με τη συζήτηση περί αλλαγής υποδείγματος του Hall (1993). Τα άφθονα αποτελέσματα της έρευνας πεδίου στις δύο χώρες, πέρα από το εμπειρικό και πολιτικό ενδιαφέρον τους, έχουν και ιδιαίτερη θεωρητική αξία ως προς την κατανόηση των συνθηκών αλλαγής πολιτικής και ενίοτε αλλαγής παραδείγματος για τις χώρες της ΕΕ.

Το κείμενο εργασίας χωρίζεται σε έξι ενότητες. Κατ' αρχάς το θεωρητικό πλαίσιο του ιστορικού θεσμισμού αναλύεται και συνδέεται με τη συζήτηση περί αλλαγής υποδείγματος. Τέσσερις υποθέσεις εργασίας, οι οποίες αποτελούν τον ιστό για τη

σύγκριση των δύο χωρών παρουσιάζονται. Στη δεύτερη ενότητα περιγράφεται το κυρίαρχο διοικητικό παράδειγμα της Ελλάδας ενώ στην τρίτη ενότητα συζητιέται το αντίστοιχο παράδειγμα της Κύπρου. Η τέταρτη ενότητα ρίχνει φως στις εξωγενείς πιέσεις για μεταρρυθμίσεις τόσο στην Ελλάδα όσο και στην Κύπρο. Η πέμπτη ενότητα εκθέτει τις προτάσεις διοικητικών αλλαγών, αλλά και τις μεταρρυθμίσεις που έχουν ήδη λάβει χώρα καθώς και τις πρώτες ενδείξεις από την εφαρμογή τους στην Ελλάδα και στην Κύπρο. Η έκτη ενότητα αναλύει και συγκρίνει τα εμπειρικά δεδομένα για τις δύο χώρες μέσω των τεσσάρων υποθέσεων που αναπτύχθηκαν στην πρώτη ενότητα. Το κείμενο εργασίας κλείνει με μια σειρά πραγματολογικών και θεωρητικών συμπερασμάτων.

## I. ΙΣΤΟΡΙΚΟΣ ΘΕΣΜΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΑ ΑΛΛΑΓΗΣ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑΤΟΣ

Ο ιστορικός θεσμισμός, περισσότερο από τους υπόλοιπους νέο-θεσμισμούς (ορθολογικός και κοινωνιολογικός θεσμισμός), προσφέρει ένα χρήσιμο πλαίσιο για την κατανόηση της αδράνειας αλλά και της αλλαγής των πολιτικο-διοικητικών συστημάτων (Hay and Wincott 1998). Το βασικό του πλεονέκτημα είναι ότι εστιάζει στην πολιτική διάσταση της αλλαγής ή της αδράνειας με ένα δυναμικό τρόπο (Thelen 1999, σελ. 384). Ο ιστορικός θεσμισμός δίνει έμφαση στον χρόνο, στη χρονική στιγμή και στον ρυθμό της εξέλιξης και μας προσφέρει μια εργαλειοθήκη από χρήσιμες έννοιες για την κατανόηση της αλλαγής και της αδράνειας, όπως η 'διαδοχική εξάρτηση' (path dependence)<sup>1</sup>, οι 'κριτικές στιγμές' (critical moments), οι 'κρίσιμες διασταυρώσεις' (critical junctures)<sup>2</sup> και η 'αυξάνουσα απόδοση' (increasing returns). Συγκεκριμένα, όσον αφορά τη διαδοχική εξάρτηση, το επιχείρημα είναι ότι όταν μια χώρα ακολουθήσει ένα συγκεκριμένο μονοπάτι, το κόστος αλλαγής πορείας γίνεται πολύ υψηλό (Levi 1997, σελ. 28). Η διαδοχική εξάρτηση εμπλουτίστηκε από την έννοια της αυξάνουσας απόδοσης που περιγράφει το κόστος της αλλαγής πορείας, τη σημασία της συγκεκριμένης χρονικής στιγμής της αλλαγής και την αλληλουχία των μονοπατιών. Οι κριτικές στιγμές είναι οι χρονικές εκείνες στιγμές, που παρουσιάζεται μια ευκαιρία για σημαντική αλλαγή. Όταν αυτή η ευκαιρία όντως χρησιμοποιείται από τους δρώντες έτσι ώστε να οδηγήσει σε μια σημαντική μεταβολή βρισκόμαστε μπροστά σε μια κρίσιμη διασταύρωση (Bulmer and Burch 1998, σελ. 605). Οι κρίσιμες διασταυρώσεις αναφέρονται ακριβώς σε εκείνες τις ιστορικές στιγμές, όπως για παράδειγμα η σημερινή οικονομική κρίση, οι οποίες έχουν μια μακροπρόθεσμη επίδραση πάνω στις χώρες. Μπορεί να είναι γεγονότα μικρότερου ή μεγαλύτερου βεληνεκούς, αρκεί η χρονική στιγμή να είναι η σωστή και η επίδραση τους να έχει διάρκεια (Pierson 2000).

<sup>1</sup> Ο αγγλικός όρος 'path dependence' έχει μεταφραστεί και ως 'ανάλυση εξαρτημένης τροχιάς' (Διαμαντούρος 2002, σελ. xiii) ή ως 'διαδοχή των αιτιακών επιδράσεων' (Τσέκος 2007). Και οι δύο αυτές μεταφράσεις είναι δόκιμες, αλλά όχι τόσο εύχρηστες, για αυτό και προτιμάται η μετάφραση 'διαδοχική εξάρτηση', η οποία έχει χρησιμοποιηθεί και από άλλους αναλυτές της δημόσιας πολιτικής και εκφράζει με αρκετή σαφήνεια το περιεχόμενο του αγγλικού όρου.

<sup>2</sup> Σε προηγούμενα κείμενα έχω μεταφράσει τον όρο 'critical juncture' ως 'κριτικά μονοπάτια', για να αποδώσω με όσο το δυνατόν μεγαλύτερη εγγύτητα τον αγγλικό όρο. Τελικά, θα συμφωνήσω με το Ν. Διαμαντούρο (2002, σελ. xiii-xliii), ότι ο όρος 'κρίσιμη διασταύρωση' αποδίδει καλύτερα το νόημα στα ελληνικά και είναι και γραμματικά πιο εύχρηστος.

Σύμφωνα με τον κοινά αποδεκτό ορισμό των Hall και Taylor (1996, σελ. 938 μετάφραση στο Τσακατίκα 2004, σελ. 148) οι θεσμοί αποτελούν «τυπικές και άτυπες διαδικασίες, ρουτίνες, νόρμες και συμβάσεις που βρίσκονται εμπεδωμένες (embedded) στην οργανωτική δομή της πολιτείας ή της πολιτικής οικονομίας». Δύο είναι τα σημαντικά στοιχεία αυτού του ορισμού. Πρώτον, οι θεσμοί ορίζονται με ευρύ τρόπο και δεν αναφέρονται μόνο στις τυπικές οργανώσεις, αλλά και στις άτυπες παραμέτρους και νόρμες με αποτέλεσμα να λαμβάνεται υπόψη η σημασία των ιδεών. Δεύτερον, αναγνωρίζεται ότι οι θεσμοί είναι εμπεδωμένοι, πράγμα που σημαίνει ότι η μεταβολή τους είναι δύσκολη και αργή. Όπως σημειώνει ο Pierson (2000), οι θεσμοί όταν εξελιχθούν, παγιώνονται και 'κλειδώνουν' (lock in) με αποτέλεσμα συχνά να θεωρούνται οι καλύτερες δυνατές επιλογές. Βρισκόμαστε δηλαδή σε μια διαδικασία διαδοχικής εξάρτησης, όπου η αυξανόμενη απόδοση της σταθερότητας θεωρείται υψηλή. Σύμφωνα με τους εμπλεκόμενους φορείς η προοπτική εναλλακτικών θεσμών είναι περιορισμένη με αποτέλεσμα να ενισχύεται το *status quo*. Συμπερασματικά, μπορεί να υποστηριχτεί ότι παρότι ο ιστορικός θεσμισμός δεν προσφέρει μια σε βάθος συζήτηση του ρόλου των ιδεών στη διαδικασία της δημόσιας πολιτικής, είναι ένα θεωρητικό πλαίσιο ανοικτό στη σημασία των ιδεών. Ακόμα πιο σημαντικό είναι, ότι ο ιστορικός θεσμισμός προσφέρει εξαιρετικές προτάσεις για το πώς δημιουργούνται τα εμπόδια και οι ευκαιρίες για μεταρρυθμίσεις (Beland 2005). Στο παρόν κείμενο εργασίας, οι έννοιες και οι προτάσεις του ιστορικού θεσμισμού συνδέονται με τη συζήτηση του Hall (1993) περί αλλαγής παραδείγματος, με σκοπό να παραχθούν υποθέσεις εργασίας που θα επιτρέψουν μια καλύτερη κατανόηση της επίδρασης της πρόσφατης οικονομικής κρίσης στους διοικητικούς θεσμούς της διακυβέρνησης στην Ελλάδα και στην Κύπρο.

Δύο είναι οι διαστάσεις της προσέγγισης του Hall (1993), οι οποίες είναι ιδιαίτερα χρήσιμες για την ανάπτυξη του επιχειρήματός μας. Πρώτον, είναι η διάκριση μεταξύ απλής αλλαγής και ριζικής μεταρρύθμισης και δεύτερον, είναι η συζήτηση της διαδικασίας αλλαγής παραδείγματος. Όσον αφορά το πρώτο σημείο, ο Hall (1993) διακρίνει μεταξύ τριών τύπων αλλαγής πολιτικής:

- α) αλλαγή πρώτου βαθμού (first order change), η οποία αναφέρεται στην αλλαγή του τρόπου σύνδεσης των εργαλείων, ενώ οι συνολικοί στόχοι και τα εργαλεία πολιτικής παραμένουν τα ίδια,
- β) αλλαγή δεύτερου βαθμού (second order change), όταν τόσο τα εργαλεία πολιτικής όσο και η μεταξύ τους σύνδεση αλλάζουν, αλλά οι στόχοι πολιτικής παραμένουν οι ίδιοι,
- γ) αλλαγή τρίτου βαθμού (third order change) ή αλλαγή παραδείγματος, η οποία

συμβαίνει σπάνια και περιλαμβάνει την αλλαγή «του πλαισίου και των προδιαγραφών που καθορίζουν όχι μόνο τους στόχους πολιτικής και τα εργαλεία που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την επίτευξη τους, αλλά και την ίδια τη φύση των προβλημάτων που καλούνται να αντιμετωπίσουν» (Hall 1993, σελ. 279).

Οι αλλαγές πρώτου και δεύτερου βαθμού είναι προσαυξητικές (incremental) και τα εργαλεία του ιστορικού θεσπισμού είναι αρκετά για την κατανόηση τους. Η αλλαγή υποδείγματος, όπως παρατηρεί ο Hall (1993), δεν είναι απαραίτητο ότι θα ακολουθήσει την αλλαγή πρώτου και δεύτερου βαθμού και άρα η φύση της δεν είναι προσαυξητική. Κατά συνέπεια είναι αναγκαία η χρήση διαφορετικών μοντέλων για την κατανόηση της, κάτι που αφορά το δεύτερο σημαντικό σημείο της προσέγγισης του Hall σχετικά με τις συνθήκες της αλλαγής παραδείγματος.

Ο βασικός στόχος του Hall (1993) είναι να διερευνήσει τον ρόλο των ιδεών κατά τη διαδικασία της αλλαγής παραδείγματος. Συνοπτικά, υποστηρίζει ότι: πρώτον, η αλλαγή από ένα υπόδειγμα σε ένα άλλο δεν είναι απλά αποτέλεσμα της αλλαγής των απόψεων των «ειδικών», αλλά μια κατά πολύ περισσότερο πολιτική πράξη. Οι «ειδικοί» συχνά έχουν αλληλοσυγκρουόμενες απόψεις και κάποιοι από αυτούς θα συμμετάσχουν στον πολιτικό λόγο (discourse) που θα υποστηρίζει την αλλαγή. Η διαδικασία όμως της αλλαγής είναι καθαυτή πολιτική και περιλαμβάνει τόσο εσωτερικούς όσο και εξωτερικούς παράγοντες που ενισχύουν μια κατεύθυνση αντί για μια άλλη. Δεύτερον, η αυθεντία σε σχέση με την πολιτική έχει ιδιαίτερη σημασία. Κατά τη διάρκεια μιας αλλαγής παραδείγματος, θα υπάρξουν αλλαγές στην κατανομή της 'αυθεντίας' σε σχέση με την πολιτική, πράγμα που σημαίνει ότι η 'ιδιοκτησία' της πολιτικής θα αλλάξει χέρια. Θα μπορούσαμε να προσθέσουμε εδώ, ότι όσο πιο ξεκάθαρη και δυνατή είναι η νέα 'αυθεντία', τόσο πιο πιθανό είναι η αλλαγή παραδείγματος να λάβει χώρα. Τρίτον, ο πειραματισμός με πολιτικές και η αποτυχία κάποιων δημόσιων πολιτικών είναι κομβικά σημεία στη μετακίνηση από το ένα υπόδειγμα στο άλλο. Μια συνηθισμένη διαδικασία είναι η εισαγωγή μεταρρυθμίσεων που στην πραγματικότητα προσπαθούν να προσαρμόσουν το προηγούμενο υπόδειγμα σε μια καινούργια κατάσταση. Τέτοιου είδους προσαρμογές συχνά στερούνται πνευματικής και πολιτικής συνοχής και το αποτέλεσμα είναι η αποτυχία της πολιτικής. Σε κάθε περίπτωση πάντως, ο πειραματισμός και η αποτυχία των πολιτικών τροφοδοτούν τη διαδικασία αλλαγής παραδείγματος.



Οι υποθέσεις εργασίας που προτείνονται με βάση τη μέχρι τώρα συζήτηση και με στόχο να διευκολυνθεί η κατανόηση της ελληνικής<sup>3</sup> και της κυπριακής περίπτωσης, αλλά και για να τροφοδοτηθεί η ίδια η θεωρία από τα δύο αυτά διαφωτιστικά παραδείγματα είναι:

- Η αλλαγή παραδείγματος είναι πιο πιθανό να πραγματοποιηθεί όταν μια χώρα βρίσκεται σε μια κρίσιμη διασταύρωση, καθώς το κόστος αλλαγής μονοπατιού είναι μικρότερο τότε. Η οικονομική κρίση μπορεί να χαρακτηριστεί ως μια κριτική στιγμή που είναι πολύ πιθανό να εξελιχθεί σε κρίσιμη διασταύρωση περισσότερο για την Ελλάδα και λιγότερο για την Κύπρο.
- Η αλλαγή παραδείγματος είναι μια πολιτική δράση όπου ενδογενείς και εξωγενείς παράγοντες αλληλεπιδρούν. Όλο και περισσότερο και κυρίως λόγω της οικονομικής κρίσης καθώς και των διαδικασιών του εξευρωπαϊσμού και της παγκοσμιοποίησης, η σημασία των εξωγενών παραγόντων έχει γίνει κυρίαρχη.
- Το νέο ιδεατό παράδειγμα προς το οποίο κατευθύνονται οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις περισσότερο στην Ελλάδα και λιγότερο στην Κύπρο θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως το 'Νέο-Βεμπεριανό Κράτος'<sup>4</sup> (π.χ. Ongaro 2009).
- Δύο είναι οι βασικές προϋποθέσεις για την επιτυχία των διοικητικών μεταρρυθμίσεων: πρώτον, η ύπαρξη μιας νέας πνευματικής και πολιτικής ηγεσίας η οποία κατευθύνει την αλλαγή και δεύτερον, πνευματική και πολιτική συνοχή των μεταρρυθμίσεων έτσι ώστε να αποφευχθεί η αποτυχία της πολιτικής. Οι δύο αυτές προϋποθέσεις παρουσιάζουν αδυναμίες στην Ελλάδα και στην Κύπρο για διαφορετικούς λόγους.

<sup>3</sup> Το επίθετο ελληνικός/η/ο χρησιμοποιείται σε ολόκληρο το κείμενο για να προσδιορίσει αυτόν/η/ο που προέρχεται από την Ελλάδα. Είναι σύνηθες και κάποιοι συγγραφείς προτιμούν να χρησιμοποιούν το επίθετο ελλαδικός/η/ο με ακριβώς την ίδια σημασία.

<sup>4</sup> Ο όρος 'Νέο-Βεμπεριανό Κράτος' ορίζεται στην ενότητα της Ανάλυσης, σελ. 33-34.

## II. ΤΟ ΚΥΡΙΑΡΧΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Το κυρίαρχο διοικητικό παράδειγμα στην Ελλάδα μπορεί να περιγραφεί καλύτερα ως μια λανθάνουσα ιεραρχική βεμπεριανή γραφειοκρατία. Ακολουθώντας τη διάκριση των Howlett και Ramesh (1998) μεταξύ 'κυρίαρχου' και 'ηγεμονικού' παραδείγματος, μπορούμε να ισχυρισθούμε ότι η λανθάνουσα βεμπεριανή ιεραρχία για την Ελλάδα αποτελεί κυρίαρχο και όχι ηγεμονικό παράδειγμα. Ένα παράδειγμα χαρακτηρίζεται ως ηγεμονικό όταν είναι μοναδικό, δεν αμφισβητείται και υποστηρίζεται από μια κλειστή κοινότητα πολιτικής. Στην Ελλάδα, η ιεραρχία έχει ανοικτά αμφισβητηθεί πολλές φορές τόσο από μια πιο φιλελεύθερη (Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ) όσο και από μια πιο κοινωνική κατεύθυνση οι οποίες έχουν υποστηριχθεί από αντίστοιχα δίκτυα. Είναι πιο δόκιμο λοιπόν να μιλάμε απλά για ένα κυρίαρχο παράδειγμα. Οι Sabatier και Jenkins-Smith (1993) έχουν δείξει ότι το πιο δίκτυο θα υπερισχύσει τελικά, κατά μεγάλο μέρος, εξαρτάται από εξωγενείς παράγοντες. Πριν προχωρήσουμε στη συζήτηση των εξωγενών παραγόντων θα αναλύσουμε σε αυτό το κεφάλαιο το κυρίαρχο παράδειγμα στην Ελλάδα και στο επόμενο κεφάλαιο το αντίστοιχο παράδειγμα στην Κύπρο.

Πριν προχωρήσουμε στη συζήτηση του σύγχρονου ελληνικού διοικητικού παραδείγματος, πρέπει να αναφερθούμε στις ρίζες του σύγχρονου κράτους που οδήγησαν σε αυτή τη λανθάνουσα και όχι ιδεότυπη βεμπεριανή γραφειοκρατία. Σύμφωνα με τον Διαμαντούρο (2002) η εγκαθίδρυση του ελληνικού κράτους μέσα από τον αγώνα για την ανεξαρτησία που ξεκίνησε το 1821 διακρίνεται από μια σύγκρουση δύο υποδειγμάτων. Το πρώτο υπόδειγμα αφορούσε τις ιδέες του φιλελευθερισμού και της Γαλλικής επανάστασης και προωθήθηκε από τον ελληνισμό της διασποράς, που ήταν ενταγμένος σε αυτές τις κοινωνίες. Το δεύτερο υπόδειγμα προωθήθηκε από τις παραδοσιακές ηγετικές ομάδες του ελλαδικού χώρου και εξέφραζε την επιθυμία διατήρησης των αρχών και κανόνων λειτουργίας του οθωμανικού κράτους μετά την ανεξαρτησία. Οι διαφορές των δύο υποδειγμάτων ήταν πολλές, αλλά δεν αποτελούν αντικείμενο αυτού του κειμένου εργασίας. Το πρώτο υπόδειγμα πάντως ήταν πιο κοντά στη βεμπεριανή ορθολογική εξουσία, ενώ το δεύτερο εμπίπτει στο σουλτανικό μοντέλο, το οποίο αποτελεί υποπερίπτωση του πατρογονικού Βεμπεριανού τύπου (Διαμαντούρος 2002, σελ. xviii-xix). Ο δυϊσμός αυτός οδήγησε σε αυτό που ονομάζουμε λανθάνουσα βεμπεριανή γραφειοκρατία. Άλλοι αναλυτές υποστηρίζουν, σε πιο αυστηρό τόνο, ότι λόγω ακριβώς αυτού του δυϊσμού το κυρίαρχο παράδειγμα είναι πιο ορθό να χαρακτηριστεί ως 'μη βεμπεριανή γραφειοκρατία' καθώς οι βεμπεριανές δομές συνυπάρχουν με πελατειακά φαινόμενα

που παράγουν ανεπαρκείς δημόσιες πολιτικές (Τσέκος 2007, σελ. 274). Στην πράξη, οι χαρακτηρισμοί λανθάνουσα βεμπεριανή γραφειοκρατία και μη βεμπεριανή γραφειοκρατία δεν διαφέρουν και τόσο πολύ και περιγράφουν τις ίδιες δυσλειτουργίες του ελληνικού συστήματος.

Η σύγχρονη ελληνική δημόσια διοίκηση, έτσι όπως τελικά διαμορφώθηκε, σύμφωνα με τον Ongaro (2009), μπορεί να κατηγοριοποιηθεί μαζί με τη Γαλλία, την Ιταλία, την Πορτογαλία και την Ισπανία στο 'Ναπολέοντειο' μοντέλο, τουλάχιστον όσον αφορά τις κοινές τους ρίζες που καθορίζονται από τη γαλλική παράδοση. Όπως επισημαίνει και ο ίδιος (Ongaro 2009) από τότε μέχρι σήμερα οι αλλαγές που έχουν επέλθει σε όλες τις χώρες είναι πολλές. Η διοικητική διακυβέρνηση στην Ελλάδα άρχισε να διαμορφώνεται στη σημερινή της μορφή τη δεκαετία του 1970, η οποία σηματοδοτείται τόσο από την τότε οικονομική κρίση, όσο και από τη μετάβαση στη δημοκρατία. Το κόμμα της Νέας Δημοκρατίας (ΝΔ) υπό τον Κωνσταντίνο Καραμανλή διατήρησε την κυβέρνηση μέχρι το 1981. Ένα έτος ορόσημο καθώς τότε επιτεύχθηκε η πλήρης ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα (ΕΚ). Από το 1981 την κυβέρνηση αναλαμβάνει το ΠΑΣΟΚ με τον Ανδρέα Παπανδρέου, το οποίο διατηρεί την εξουσία μέχρι το 2000 με την εξαίρεση της περιόδου 1989-90, όπου έχουμε κυβέρνηση συνασπισμού και της περιόδου 1990-93 όπου η εξουσία περνάει στη ΝΔ. Τη δεκαετία του 1980 οι δημοκρατικοί θεσμοί και τα πολιτικά κόμματα έχουν πλέον εμπεδωθεί και η τότε σοσιαλιστική κυβέρνηση επενδύει στη δημιουργία δομών κοινωνικού κράτους, στην ενίσχυση αδύναμων κοινωνικών ομάδων και κατά συνέπεια στη μεγέθυνση του κράτους. Όπως εύστοχα υποστηρίζει ο Ragoulatos (2003) από τη σκοπιά της πολιτικής οικονομίας σημαντική είναι η μετάβαση του σύγχρονου ελληνικού κράτους από το αναπτυξιακό (developmental) και παρεμβατικό μοντέλο που παρατηρούμε μέχρι τη δεκαετία του 1980, στο σταθεροποιητικό (stabilization) μοντέλο, το οποίο κυριάρχησε τη δεκαετία του 1990 κατά την προετοιμασία της Ελλάδας για την ένταξη στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ). Παρά τη σημασία της μετάβασης αυτής για τη φιλελευθεροποίηση της οικονομίας και το άνοιγμα των αγορών, το μέγεθος του κράτους δεν υποχώρησε καθόλου, αλλά αντιθέτως συνέχισε να αυξάνεται και μαζί του να διογκώνεται και το δημόσιο χρέος.

Η ελληνική δημόσια διοίκηση είναι παραδοσιακά ιεραρχική και συγκεντρωτική τόσο ως προς τους θεσμούς της όσο και ως προς τους ελεγκτικούς μηχανισμούς της. Το διοικητικό σύστημα συνήθως κυριαρχείται από το κυβερνών κόμμα με αποτέλεσμα να μην μπορεί να εξασφαλισθεί η συνέχεια στη διοίκηση (Σραου 1998). Η κυριαρχία των πολιτικών κομμάτων πάνω στη διοίκηση μεταφράζεται σε πελατειακές σχέσεις,

κάτι που αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για την αποτυχία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Λόγω των πελατειακών σχέσεων, η αρχή της αξιοκρατίας παρακάμπτεται όχι μόνο κατά τις διαδικασίες της πρόσληψης του προσωπικού, αλλά κυρίως αργότερα σε σχέση με την αξιοποίηση και εξέλιξη του μέσα στις υπηρεσίες. Δύο από τις πιο συχνές παρατηρήσεις για την ελληνική δημόσια διοίκηση είναι η έλλειψη αποτελεσματικότητας και η διαδεδομένη διαφθορά. Ενδιαφέρον παρουσιάζει πάντως ότι ο Σωτηρόπουλος (2007, σελ. 48-61) στο βιβλίο του για τις μεταρρυθμίσεις στη Νότια Ευρώπη δείχνει ότι το έλλειμμα αποτελεσματικότητας που παρουσιάζει η Ελλάδα (και η υπόλοιπη Νότια Ευρώπη) δεν είναι πολύ μεγαλύτερο από το έλλειμμα αποτελεσματικότητας του δημοσίου τομέα στην υπόλοιπη Δυτική Ευρώπη και στη Σκανδιναβία. Παρά ταύτα το επίπεδο της διαφθοράς, ιδιαίτερα στα χαμηλότερα κλιμάκια της διοίκησης φαίνεται να είναι όντως ιδιαίτερα υψηλό. Ένας ευαίσθητος τομέας που πάσχει λόγω της διαφθοράς και των πελατειακών σχέσεων είναι οι δημόσιες συμβάσεις με αποτέλεσμα οι αναθέσεις αλλά ακόμα και οι προκηρύξεις των έργων συχνά να γίνονται αναξιοκρατικά. Μπορούμε να πούμε ότι και τα δύο προβλήματα: αυτό της αναξιοκρατίας και αυτό της αναποτελεσματικότητας έχουν τη ρίζα τους στο πελατειακό σύστημα που καθορίζει ακόμα την ελληνική δημόσια διοίκηση.

Η ανάπτυξη των ομάδων συμφερόντων και του συνδικαλισμού και η σχέση τους με τη δημόσια διοίκηση, όπως είναι αναμενόμενο ακολούθησε κατά πολύ την ίδια πελατειακή λογική με αυτή της υπόλοιπης κοινωνίας. Η μεταπολίτευση και η ισχυροποίηση των πολιτικών κομμάτων ενώ σήμανε την ενίσχυση των δημοκρατικών θεσμών, αναπόφευκτα οδήγησε στον κομματικό αποικισμό της κοινωνίας και κατά συνέπεια και των ομάδων συμφερόντων (Σπουρδαλάκης και Παπαβλασόπουλος 2007). Είναι σε αυτή την περίοδο που ενισχύθηκε αυτό που πολλοί μελετητές ονόμασαν 'πατερναλιστικό συνδικαλισμό', όρος ο οποίος αναφέρεται στην προώθηση των κυβερνητικών επιλογών μέσω των συνδικάτων (Ζαμπαρλούκου 1996). Στην περίοδο 1981-1993, τα συνδικάτα αποκτούν πολύ πιο ισχυρούς δεσμούς με τα κόμματα και ως ένα σημείο απομακρύνονται από το κράτος καθ' αυτό. Σύμφωνα με τους Σπουρδαλάκη και Παπαβλασόπουλο (2007), την περίοδο μετά το 1993 και λόγω των αυξημένων δημόσιων και Ευρωπαϊκών πόρων και της επαγγελματοποίησης των συνδικάτων (π.χ. νέες δομές τεκμηρίωσης και έρευνας), τα συνδικάτα απομακρύνονται ακόμα περισσότερο τόσο από τα κόμματα, όσο και από το κράτος. Η θετική αυτή εξέλιξη πολλές φορές, όπως για παράδειγμα στην παρούσα κρίση, σημαίνει ότι τα συνδικάτα γίνονται πιο μαχητικά και υπεραμύνονται των θέσεων τους και των κεκτημένων τους και άρα εμποδίζουν την υλοποίηση αλλαγών στη δημόσια διοίκηση (π.χ. Συνέντευξη 12, 2011).

Δύο άλλα στενά συνδεδεμένα χαρακτηριστικά του κυρίαρχου παραδείγματος στην Ελλάδα είναι ο νομικισμός και ο φορμαλισμός που όμως δεν συνοδεύονται από ελέγχους και κυρώσεις για αυτούς που παρανομούν. Στην πραγματικότητα συμβαίνει ακριβώς το αντίθετο, που σημαίνει ότι η τήρηση του νόμου γίνεται αποσπασματικά και συχνά άτυπες διαδικασίες και πρακτικές αντικαθιστούν τους τυπικούς κανόνες (Σπανου 1996). Ακόμα και η επαναφορά της κανονικής λειτουργίας στην πραγματικότητα εμφανίζεται να ισοδυναμεί με κύρωση (π.χ. τακτικός φορολογικός έλεγχος) (Σπανού 2010). Άλλωστε, η τήρηση του νόμου ακόμα και όταν υπάρχει η πρόθεση είναι περίπλοκη λόγω της πολυνομίας. Αποτέλεσμα και αυτή των πελατειακών σχέσεων, όπου πολιτικοί-πάτρωνες πετυχαίνουν ευνοϊκές εξαιρέσεις στη νομοθεσία με σκοπό να εξυπηρετήσουν κάποιες συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες και να πετύχουν την επανεκλογή τους (Σωτηρόπουλος 2007). Όπως συμβαίνει και στην Ιταλία (Carano 2003), η ύπαρξη μια κλειστής κοινότητας πολιτικής που αποτελείται από συνταγματολόγους και δημοσιολόγους βρίσκεται κοντά στην εξουσία και καμιά φορά την αναλαμβάνει κιόλας μέσα από υπουργικές θέσεις και έχει σε μεγάλο βαθμό διαμορφώσει το κυρίαρχο διοικητικό παράδειγμα τα τελευταία 30 χρόνια.

Παρά τις δυσλειτουργίες που επισημαίνονται, το πολιτικό-διοικητικό σύστημα της Ελλάδας δεν παρέμεινε τελείως αδρανές από τη μεταπολίτευση και μετά. Την πρώτη περίοδο, από το 1974 μέχρι το 1981, ενισχύθηκαν οι δημοκρατικοί θεσμοί της χώρας μέσω νομοθετικών και διοικητικών μέτρων και έγινε η απαραίτητη προετοιμασία για την ένταξη της Ελλάδας στην ΕΚ. Η κυβέρνηση Καραμανλή ενδυνάμωσε την εκτελεστική εξουσία και έδωσε έμφαση στο διαχωρισμό της πολιτικής από τη διοίκηση. Ο δημόσιος τομέας επεκτάθηκε μέσω εθνικοποιήσεων προβληματικών επιχειρήσεων (π.χ. Εμπορική Τράπεζα) και τη δημιουργία νέων φορέων (π.χ. Υπουργείο Χωροταξίας και Περιβάλλοντος) (Σωτηρόπουλος 2007, σελ. 109-111). Από το 1981 και μετά, που την κυβέρνηση ανέλαβε ο Ανδρέας Παπανδρέου υπήρξαν αλλαγές στη διοικητική δομή του κράτους και έγιναν προσπάθειες προώθησης πρωτοβουλιών σε τομείς όπως η εκπαίδευση των δημοσίων υπαλλήλων και η αποκέντρωση. Στην πραγματικότητα όμως τόσο οι κυβερνήσεις του ΠΑΣΟΚ όσο και η κυβέρνηση της ΝΔ που ανέλαβε το 1989 αμφιταλαντεύονταν μεταξύ της ενίσχυσης του επαγγελματισμού της δημόσιας διοίκησης και της χρήσης του κράτους για εκλογικούς σκοπούς, με αποτέλεσμα οι όποιες μεταρρυθμίσεις να παρουσιάζουν σημαντικές παλινδρομήσεις. Το 1993, όταν το ΠΑΣΟΚ ανέλαβε και πάλι την εξουσία και λόγω της συνειδητοποίησης ότι κάποιες αλλαγές έπρεπε να πραγματοποιηθούν για να καταφέρει η Ελλάδα να ενταχθεί στην ΟΝΕ, έγιναν μερικά βήματα διοικητικού εκσυγχρονισμού. Τα σημαντικότερα από αυτά ήταν η ίδρυση του Ανώτατου

Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) το 1994 και η λειτουργία ανεξάρτητων αρχών όπως ο Συνήγορος του Πολίτη (1997) (Σωτηρόπουλος 2007, σελ. 134-145).

Η σημερινή οικονομική κρίση που αντιμετωπίζει η Ελλάδα αποδεικνύει ότι το κόστος των δυσλειτουργιών της δημόσιας διοίκησης μπορεί να είναι πολύ υψηλό. Πέρα από τη μέχρι τώρα συζήτηση για τη δημόσια διοίκηση, η σχέση κράτους-οικονομίας παρουσιάζει δύο χαρακτηριστικά που θεωρούνται σημαντικά για την επεξήγηση της σημερινής προβληματικής κατάστασης. Πρώτον, ότι η φοροδιαφυγή των ιδιωτών, αλλά ακόμα περισσότερο των επιχειρήσεων είναι μεγάλη. Για παράδειγμα, οι παράτυπες πληρωμές προς την εφορία από επιχειρήσεις, έτσι ώστε να μειώσουν το οφειλόμενο ποσό είναι συνηθισμένες και συχνά συνεπάγονται τη στέρηση σημαντικών ποσών από τα κυβερνητικά ταμεία. Δεύτερον, παρότι οι κρατικές δαπάνες για κοινωνικές παροχές είναι υψηλές, η ισοτιμία των αποτελεσμάτων τους αμφισβητείται. Τα τελευταία χρόνια οι κοινωνικές δαπάνες είχαν αυξηθεί, αλλά συνέχιζαν να ευνοούν ορισμένες μερίδες του πληθυσμού. Για παράδειγμα, τα οικογενειακά επιδόματα και τα επιδόματα ανεργίας ήταν χαμηλά ενώ το κόστος των συντάξεων παρέμενε υψηλό (Featherstone and Papadimitriou 2008, σελ. 57-60). Ενώ τέτοιου είδους προβλήματα υπάρχουν και σε άλλες χώρες της Ευρώπης, ο συνδυασμός τους μαζί και με τις δυσλειτουργίες της δημόσιας διοίκησης, έχει οδηγήσει σε μια πολύ προβληματική κατάσταση.

Η πολιτική κληρονομιά της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και το μονοπάτι που έχει ακολουθηθεί μέχρι τώρα δεν δημιουργούν ιδιαίτερες προσδοκίες για τη δυνατότητα αλλαγής του ελληνικού συστήματος. Η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων έχει υπάρξει δύσκολη μέχρι τώρα και η Ελλάδα έχει περιγραφεί ως *'une societe bloqui'* (Featherstone 2005). Οι διαδικασίες του εξευρωπαϊσμού που συνήθως ταυτίζονται με τις διαδικασίες του εκσυγχρονισμού αναμενόταν να ωθήσουν τις μεταρρυθμίσεις του δημοσίου τομέα (π.χ. Diamandouros 1994, Lavdas 1997). Παρά ταύτα η βιβλιογραφία σχετικά με τον εξευρωπαϊσμό της Ελλάδας δείχνει ότι ενώ υπάρχει τάση σύγκλισης της Ελλάδας με τον Ευρωπαϊκό μέσο όρο, υπάρχουν πολλές περιπτώσεις αδράνειας (Ladi 2011). Για παράδειγμα, ο Featherstone (2003) υποστηρίζει ότι ενώ η Ελλάδα κατάφερε να ενταχθεί στην ΟΝΕ, δεν υπάρχουν ενδείξεις μακροπρόθεσμης οικονομικής σύγκλισης, ιδιαίτερα σε ότι αφορά τομείς πολιτικής όπως οι συντάξεις. Η αδράνεια είναι σαφής σε τομείς όπως η διοικητική μεταρρύθμιση (Σπανού 2001) και η αλλαγή περιβαλλοντικής πολιτικής (Λαδή 2007). Παραδείγματα όλων των ειδών των εθνικών ενδιάμεσων παραγόντων που εμποδίζουν τον εξευρωπαϊσμό των ελληνικών δημόσιων πολιτικών έχουν παρατηρηθεί. Τα πιο σημαντικά εμπόδια συμπεριλαμβάνουν την πολιτική θεσμική δυνατότητα, την πολιτική κληρονομιά και τις



πολιτικές προτιμήσεις. Περιπτώσεις αντίστασης στην αλλαγή παρατηρούνται σε όλους τους τομείς πολιτικής και συνήθως επίκεινται και οι παραπάνω τρεις εθνικοί ενδιάμεσοι παράγοντες. Για παράδειγμα, η Ευρωπαϊκή πολιτική σύγκλισης βρίσκεται αντιμέτωπη με μια συγκεντρωτική κυβέρνηση, έλλειψη συντονισμού, ισχυρά πολιτικά κόμματα και έλλειψη πολιτικής βούλησης για αλλαγή. Το αποτέλεσμα μέχρι τώρα ήταν ότι παρά την υιοθέτηση κάποιων θεσμικών αλλαγών, οι περιφέρειες παρέμεναν αδύναμες και η απορρόφηση των κοινοτικών κονδυλίων υπήρξε περιορισμένη. Αλλαγές παρατηρούνται μόνο στους στόχους, στο στυλ και στις πρακτικές της πολιτικής (Paraskevoroulos 2001, Andreou 2006) κάτι που έχουμε ήδη περιγράψει ως αλλαγές πρώτου και δεύτερου επιπέδου. Στο επόμενο κεφάλαιο παραθέτουμε τα χαρακτηριστικά και τα προβλήματα του κυρίαρχου κυπριακού διοικητικού παραδείγματος, έτσι ώστε να προχωρήσουμε σε συγκρίσεις και σε αξιολόγηση της σημερινής κατάστασης.

### III. ΤΟ ΚΥΡΙΑΡΧΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΣΤΗΝ ΚΥΠΡΟ

Παρότι υπάρχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ Ελλάδας και Κύπρου, το κυρίαρχο διοικητικό παράδειγμα στην Κύπρο μπορεί και αυτό να περιγραφεί ως μια ιεραρχική βεμπεριανή γραφειοκρατία. Σε αντίθεση με την Ελλάδα, η Κύπρος δεν μπορεί εύκολα να κατηγοριοποιηθεί μαζί με τις άλλες χώρες της Νοτίου Ευρώπης στο 'Ναπολεόντειο' μοντέλο, καθώς η προέλευση των θεσμών της είναι διαφορετική. Παρότι οι θεσμοί της Κύπρου έχουν κοινές ρίζες με αυτούς της Ελλάδας λόγω της εν μέρει κοινής ιστορικής τους διαδρομής (π.χ. Οθωμανική αυτοκρατορία) και έχουν έμμεσα επηρεασθεί από το 'Ναπολεόντειο' μοντέλο, λόγω της ιδιαίτερης σχέσης της με την Ελλάδα, ιδιαίτερα όσον αφορά το διοικητικό της δίκαιο, οι δομές της αντανακλούν ταυτόχρονα την επίδραση της Μεγάλης Βρετανίας. Από το 1878 έως το 1960 η Κύπρος βρισκόταν υπό βρετανική κυριαρχία, με αποτέλεσμα το διοικητικό και το νομικό της σύστημα και κατά συνέπεια και στοιχεία της πολιτικής της κουλτούρας, να φανερώνουν μέχρι σήμερα αυτήν την παράδοση (Faustmann 2009). Από αυτήν την άποψη, πολλές φορές ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η σύγκριση της Κύπρου με τη Μάλτα, όχι μόνο λόγω μεγέθους, αλλά και λόγω της κοινής βρετανικής εμπειρίας (π.χ. Ladi 2011).

Η δομή της δημόσιας διοίκησης (ή δημόσιας υπηρεσίας) παραμένει σχεδόν η ίδια από το 1960 (Προυντζος 2001), που είναι το έτος κατά το οποίο η Κυπριακή Δημοκρατία απέκτησε την ανεξαρτησία της από τη Μεγάλη Βρετανία. Το Σύνταγμα είναι ο βασικός νόμος όπου καταγράφονται οι αρχές της δημόσιας διοίκησης και οι αρμοδιότητες των κρατικών οργάνων. Οι κυριότερες εξελίξεις στην ιστορία της δημόσιας υπηρεσίας ταυτίζονται χρονικά με πολιτικές εξελίξεις (Κυπριακή Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης 2004), που μπορούν να περιγραφούν ως 'κριτικά σταυροδρόμια'. Η πρώτη αλλαγή έλαβε χώρα το 1963, όταν λόγω των διακοινοτικών ταραχών, αποχώρησαν από τον δημόσιο τομέα όλοι οι Τουρκοκύπριοι που κατείχαν αξιώματα. Για να μπορέσει να συνεχίσει να λειτουργεί η διοίκηση, τις θέσεις τους τις κατέλαβαν Ελληνοκύπριοι. Τον ίδιο χρόνο ιδρύθηκε Υπουργείο Παιδείας, το οποίο ανέλαβε τις αρμοδιότητες για τα εκπαιδευτικά θέματα που μέχρι τότε κατείχαν οι Κοινοτικές Συνελεύσεις. Το δεύτερο 'κριτικό σταυροδρόμι' ήταν τα γεγονότα του 1974, μετά τα οποία η άσκηση της δημόσιας διοίκησης της Κυπριακής Δημοκρατίας περιορίστηκε στο 62,6% του εδάφους της, καθώς το υπόλοιπο 37,4% βρισκόταν πλέον υπό τουρκική κατοχή. Το τρίτο 'κριτικό σταυροδρόμι' ήταν οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις (1998-2004) και εν τέλει η ένταξη της Κύπρου στην ΕΕ (2004), η οποία σήμανε την εναρμόνιση της κυπριακής νομοθεσίας με το κοινοτικό κεκτημένο. Κατά την περίοδο αυτή μπορούμε



να μιλήσουμε για μια σημαντική μεταρρύθμιση κυρίως 'από πάνω προς τα κάτω' (top-down) με θεσμικές αλλαγές (Nugent 2006), καθώς πολλές υπηρεσίες αναδιοργανώθηκαν ενώ ταυτόχρονα ιδρύθηκαν ή ενισχύθηκαν Ανεξάρτητες Αρχές όπως για παράδειγμα η Επιτροπή Προστασίας Ανταγωνισμού (1990), η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (2003) και ο Κυπριακός Οργανισμός Αγροτικών Πληρωμών (2003). Ως πιο ήπιες αλλαγές ξεχωρίζουν η τόνωση της διαβούλευσης, του διαλόγου και της δικτύωσης μεταξύ των στελεχών της δημόσιας διοίκησης (Serpos 2008) καθώς και η ενίσχυση της επιμόρφωσης των δημοσίων λειτουργών.

Ένα βασικό χαρακτηριστικό του συστήματος διακυβέρνησης της Κυπριακής Δημοκρατίας, το οποίο επηρεάζει και τη λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας, είναι η κεντρική και ισχυρή θέση που κατέχει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας. Ο Πρόεδρος είναι επικεφαλής της εκτελεστικής εξουσίας και είναι αποκλειστικά υπεύθυνος για το διορισμό των υπουργών και άρα θεσμικά έχει και τον κεντρικό έλεγχο της δημόσιας υπηρεσίας. Στην πράξη, σημαντικός είναι επίσης όσον αφορά τους διορισμούς των δημοσίων λειτουργών, ο ρόλος της Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας (ΕΔΥ), η οποία είναι συνταγματικά κατοχυρωμένο όργανο και στην αρμοδιότητα της είναι θεμάτα προσωπικού, όπως οι διορισμοί, οι προαγωγές και οι μεταθέσεις (<http://www.psc.gov.cy/>). Έχει υποστηριχθεί ότι στην πραγματικότητα ο Πρόεδρος έχει υπερεξουσίες και ότι ο έλεγχος κατάχρησης της εξουσίας από πλευράς του γίνεται μόνο μέσω του Συντάγματος (Ker-Lindsay 2009). Ένα δεύτερο και εξίσου σημαντικό χαρακτηριστικό της διακυβέρνησης στην Κύπρο είναι ότι σε αντίθεση με την Ελλάδα υπάρχει η πολιτική κουλτούρα των συμβιβασμών και της συνεργασίας των πολιτικών κομμάτων όταν κρίνεται αναγκαίο (Συνεντεύξεις 5 και 6, 2011). Οι λόγοι για τους οποίους συμβαίνει αυτό είναι ιστορικοί και σχετίζονται με την επίδραση που έχει ακόμα και σήμερα το κυπριακό πρόβλημα στην αίσθηση ανάγκης ομοψυχίας στην Κύπρο (Μαυράτσας 2003), αλλά έχουν να κάνουν και με την οργάνωση του Κοινοβουλίου. Ο Charalambous (2009) παρατηρεί ότι κανένα κόμμα δεν έχει την απόλυτη πλειοψηφία στη Βουλή με αποτέλεσμα, οι συμβιβασμοί να είναι απαραίτητοι για τη ψήφιση των νομοσχεδίων. Η συζήτηση πολλών θεμάτων στο Εθνικό Συμβούλιο από τους αρχηγούς των κομμάτων πριν από την κατάθεση νομοσχεδίων στη Βουλή, βοηθάει στην καλλιέργεια συναίνεσης. Και τα δύο αυτά χαρακτηριστικά της διακυβέρνησης ευνοούν τις μεταρρυθμίσεις καθώς η ισχυρή ηγεσία από τη μια πλευρά και η καλλιέργεια συναίνεσης μεταξύ των πολιτικών δυνάμεων από την άλλη, μειώνει τις εντάσεις (π.χ. απεργίες, διαμαρτυρίες κλπ) και διευκολύνει τις αλλαγές, ιδιαίτερα όταν αυτές είναι ριζικές.

Πιο συγκεκριμένα, όσον αφορά τη δημόσια διοίκηση στην Κύπρο θεωρείται αρκετά καλά οργανωμένη και αποτελεσματική. Οι υπηρεσίες που παρέχει στους πολίτες είναι ισάξιες των υπόλοιπων Ευρωπαϊκών χωρών και το επίπεδο της διαφθοράς δεν είναι πολύ ψηλό. Παρόλα αυτά υπάρχουν ενδείξεις αύξησης της διαφθοράς τόσο στα υψηλά όσο και στα χαμηλότερα κλιμάκια της δημόσιας διοίκησης (Faustmann 2009). Ένα άλλο πρόβλημα που παρατηρείται είναι ότι το σύστημα ρέπει προς τον κομματοκεντρισμό, καθώς παρότι η εμπιστοσύνη προς τα πολιτικά κόμματα έχει μειωθεί, αυτά παραμένουν κυρίαρχα μέσα στο πολιτικο-διοικητικό σύστημα της Κύπρου (Christophorou 2009). Παρότι τα ισχυρά κόμματα βοηθούν στην καλή λειτουργία του κράτους εφόσον ευνοούν τους συμβιβασμούς και άρα τις μεταρρυθμίσεις, η εμπλοκή τους στη σχέση κοινωνίας και διοίκησης ευνοεί την ενίσχυση του πελατειακού συστήματος. Θεωρείται πάντως ότι οι πιο αυστηρές δομές και αρχές όπως αυτή της αξιοκρατίας, που διέπουν τη δημόσια υπηρεσία, έχουν διατηρήσει τη δημόσια διοίκηση σε αρκετά καλό επίπεδο (Faustmann 2009). Δεν είναι αμελητέο βέβαια ότι παρατηρείται μια σταδιακή, αλλά σημαντική μεγέθυνση του δημοσίου τομέα, που θα μπορούσε να δημιουργήσει προβλήματα αντίστοιχα με αυτά της Ελλάδας. Σύμφωνα με τη Στατιστική Υπηρεσία Κύπρου από το 1995 μέχρι το 2010 καταγράφηκε μια αύξηση των εργαζομένων στον ευρύτερο δημόσιο τομέα της τάξεως του 38% (Στατιστική Υπηρεσία Κύπρου 2011). Άλλα προβλήματα που έχουν σημειωθεί κατά καιρούς σε σχέση με τη δημόσια υπηρεσία είναι η χαμηλής ποιότητας προσφορά υπηρεσιών προς το κοινό, το ψηλό κόστος λειτουργίας και η περιορισμένη αποδοτικότητα, η βραδύτητα λειτουργίας και τέλος η έλλειψη προγραμματισμού και στοχοθεσίας (Προύντζος 2001 και Συνέντευξη 5). Παρά τη σαφώς καλύτερη κατάσταση της δημόσιας διοίκησης στην Κύπρο σε σχέση με την Ελλάδα, η συζήτηση για μεταρρυθμίσεις είναι μονίμως ανοιχτή. Στην επόμενη ενότητα, η ανάλυση αφορά τις παρούσες εξωγενείς πιέσεις τόσο στην Ελλάδα όσο και στην Κύπρο.

## **IV. ΕΞΩΓΕΝΕΙΣ ΠΙΕΣΕΙΣ ΓΙΑ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΚΥΠΡΟ**

Σε αυτήν την ενότητα παρουσιάζεται η υφιστάμενη διεθνής οικονομική και πολιτική κατάσταση έτσι ώστε να συγκριθεί η εξωγενής πίεση προς την Ελλάδα και την Κύπρο. Υποστηρίζεται ότι η Ελλάδα περισσότερο από την Κύπρο βρίσκεται σε ένα κριτικό σταυροδρόμι, το οποίο θα έχει μακροπρόθεσμες συνέπειες για τη διοικητική της διακυβέρνηση. Η συζήτηση μας μπορεί να διαχωριστεί σε δύο επίπεδα: το παγκόσμιο και το ευρωπαϊκό. Για την Ελλάδα, το παγκόσμιο επίπεδο και ιδιαίτερα η επιθετικότητα των διεθνών αγορών ως προς την ελληνική οικονομία, κατανοούνται ή παρουσιάζονται ως η τελευταία σταγόνα στο ποτήρι, η οποία μπορεί να οδηγήσει στην κατάρρευση της οικονομίας. Αντιθέτως, το ευρωπαϊκό επίπεδο παρουσιάζεται, τουλάχιστον από την κυβέρνηση, ως η λύση στο πρόβλημα, μέσω της υπογραφής του Μηχανισμού Στήριξης της Ελληνικής Οικονομίας. Παρόλα αυτά, σημαντικό είναι ότι όλο και περισσότερο η αντιπολίτευση αλλά και οι απλοί πολίτες ταυτίζουν το διεθνές και το ευρωπαϊκό επίπεδο και αμφισβητούν την ύπαρξη ευρωπαϊκής λύσης, ζητώντας την έξοδο από το Μνημόνιο. Για την Κύπρο, η εξωγενής πίεση περιορίζεται στη διεθνή οικονομική κρίση και τα προβλήματα που προκύπτουν από την εξάπλωση της στην Ευρώπη. Ταυτόχρονα, οι εξελίξεις στην Ελλάδα επηρεάζουν άμεσα και την κυπριακή οικονομία καθώς η έκθεση της στην ελληνική κρίση και στις συνέπειες της είναι μεγάλη.

Η χρηματοοικονομική κρίση του 2008 επιβεβαίωσε τους οπαδούς της παγκοσμιοποίησης και του ισχυρισμού ότι μια διεθνής χρηματοοικονομική κρίση θα εξαπλωθεί γρήγορα και θα έχει άμεση επίδραση στα κράτη (π.χ. Cerny 2010). Την κατάρρευση της αμερικανικής τράπεζας επενδύσεων Lehman Brothers το Σεπτέμβριο του 2008, ακολούθησε ένα πιο ευρύ πρόβλημα που αφορά τα χρέη των κυβερνήσεων και της δυνατότητας τους να τα αποπληρώσουν. Διάφοροι λόγοι συμπεριλαμβανομένων των προβλημάτων του κυρίαρχου διοικητικού μοντέλου που περιγράψαμε σε προηγούμενη ενότητα, καθώς και η αποκάλυψη ότι το πραγματικό δημόσιο χρέος ήταν πολύ μεγαλύτερο, από αυτό που είχε προηγουμένως ανακοινωθεί (από 6% του ΑΕΠ αναπροσδιορίστηκε σε 12,7%), έστρεψε τις διεθνείς αγορές κατά της ελληνικής οικονομίας. Η Ελλάδα θεωρήθηκε ο αδύναμος κρίκος της Ευρωζώνης, αλλά σύντομα το πρόβλημα δανεισμού μεταφέρθηκε στην Ιρλανδία και την Πορτογαλία, ενώ άλλα κράτη-μέλη όπως η Ισπανία και η Ιταλία έχουν επίσης επηρεασθεί και ήδη λαμβάνουν μέτρα λιτότητας για να αποφύγουν την εξάπλωση της κρίσης και σε αυτές. Στην Κύπρο, μια συζήτηση ξεκίνησε για τις πιθανές επιδράσεις της οικονομικής κρίσης, η οποία εντάθηκε

μετά την καταστροφική έκρηξη στη Ναυτική Βάση στο Μαρί (Πολυβίου 2011). Πάντως, οι μέχρι τώρα μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις είναι περιορισμένες.

Η σοβαρότητα της ελληνικής κρίσης έγινε αντιληπτή στα τέλη του 2009, όταν οι χρηματοπιστωτικοί οίκοι άρχισαν να υποβαθμίζουν την ελληνική οικονομία και έγινε αντιληπτό ότι θα ήταν αδύνατο για την κυβέρνηση να διαχειρισθεί το δημόσιο χρέος. Το κυρίαρχο διοικητικό παράδειγμα, από τις αρχές του 2010 έπαψε να αποτελεί αποκλειστικά εσωτερικό θέμα της ελληνικής κυβέρνησης. Τόσο οι διεθνείς αγορές όσο και τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης, άρχισαν να παρακολουθούν με προσοχή της εξελίξεις στην Ελλάδα, ενδεικτικό της αυξανόμενης εξωγενούς πίεσης για μεταρρυθμίσεις. Τον Φεβρουάριο του 2010 η Ελλάδα ήταν η πρώτη χώρα της Ευρωζώνης που ζήτησε οικονομική βοήθεια από την ΕΕ για την αντιμετώπιση της κρίσης. Παρότι, οι Ευρωπαίοι ηγέτες συμφώνησαν να λάβουν αποφασιστική και συντονισμένη δράση έτσι ώστε να αποφευχθεί μια ελληνική χρεωκοπία που θα αποσταθεροποιούσε ολόκληρη την Ευρωζώνη, έχουν συχνά κατηγορηθεί από τα ΜΜΕ, τις διεθνείς αγορές, ακόμα και τον Υπουργό Οικονομικών των ΗΠΑ, ότι δεν μιλάνε με μια φωνή. Σε κάθε περίπτωση, το Μάρτιο του 2010 συμφωνήθηκε ένας μηχανισμός οικονομικής βοήθειας, στον οποίο συμμετείχε το ΔΝΤ και κράτη-μέλη της ΟΝΕ μέσω διμερών συμφωνιών. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η ΕΚΤ τέθηκαν υπεύθυνες για την παρακολούθηση της υλοποίησης του Μνημονίου Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής που υπογράφηκε τον Μαΐο του 2010. Το Μνημόνιο εκτός των άλλων συμπεριλαμβάνει σημαντικές μεταρρυθμίσεις στο υπάρχον διοικητικό παράδειγμα. Τον Νοέμβριο του 2011 το πρόβλημα της ελληνικής οικονομίας φαίνεται να χειροτερεύει αντί να βελτιώνεται και το ίδιο ισχύει και για το σύνολο της Ευρωζώνης. Έχει γίνει πλέον σαφές πως μόνο μια συνολική ευρωπαϊκή λύση θα μπορούσε να οδηγήσει σε ανάκαμψη των εθνικών οικονομιών. Στην πραγματικότητα, η πιο 'υποχρεωτική' φάση εξευρωπαϊσμού της Ελλάδας, από την ένταξη της στην ΕΕ το 1981, ξεκίνησε τον Μαΐο του 2011.

Το Μνημόνιο (2010) περιγράφει τρεις περιοχές μεταρρυθμίσεων: τις δημοσιονομικές πολιτικές, τις πολιτικές για τον χρηματοπιστωτικό τομέα και τις διαρθρωτικές πολιτικές. Οι διαρθρωτικές αλλαγές είναι αυτές που περιλαμβάνουν τη διοικητική μεταρρύθμιση, αλλά πρώτα μια σύντομη περιγραφή του συνόλου των αλλαγών είναι απαραίτητη, για να κατανοηθεί η καθολικότητα του προγράμματος μεταρρυθμίσεων που διέπει αυτή τη στιγμή την Ελλάδα. Όσον αφορά τις δημοσιονομικές πολιτικές, η αρχική συμφωνία ήταν το κυβερνητικό έλλειμμα να μειωθεί κάτω του 3% του ΑΕΠ μέχρι το 2014. Την ίδια περίοδο οι δαπάνες θα έπρεπε να ελαττωθούν κατά 7% του ΑΕΠ και τα έσοδα να αυξηθούν κατά 4% του ΑΕΠ. Οι στόχοι αυτοί βρίσκονται υπό

συνεχή αναθεώρηση λόγω της αδυναμίας επίτευξης τους που παρουσιάζει η ελληνική οικονομία και πλέον τίθενται σε διαφορετική βάση μετά τη συμφωνία «κουρέματος» των ελληνικών ομολόγων κατά 50% (26/10/11). Σε κάθε περίπτωση, η προσπάθεια επίτευξης αυτών των στόχων σημαίνει, μεγάλες μεταρρυθμίσεις στο χρηματοπιστωτικό τομέα, οι οποίες περιλαμβάνουν μεταρρυθμίσεις του συνταξιοδοτικού συστήματος, του συστήματος υγείας, του φορολογικού συστήματος, της διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών και του δημοσιονομικού πλαισίου και του πλαισίου διαχείρισης του χρέους. Όλες αυτές οι μεταρρυθμίσεις έχουν ξεκινήσει να εφαρμόζονται ή έχουν προγραμματισθεί. Όσον αφορά τις πολιτικές για τον χρηματοπιστωτικό τομέα, η μεγαλύτερη πρόκληση σύμφωνα με το Μνημόνιο, είναι η διαχείριση από τις τράπεζες των δύσκολων τρεχουσών συνθηκών ρευστότητας και άρα ο πρωταρχικός στόχος είναι η διαφύλαξη της φερεγγυότητας του χρηματοπιστωτικού τομέα, έτσι ώστε να μπορεί να στηρίξει την ελληνική οικονομία. Τέλος, οι διαρθρωτικές πολιτικές συμπεριλαμβάνουν την αλλαγή του υπάρχοντος διοικητικού παραδείγματος και αφορούν τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης, την αναμόρφωση της αγοράς εργασίας και της εισοδηματικής πολιτικής, τη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος και της ανταγωνιστικότητας, τον εξορθολογισμό των δημοσίων επιχειρήσεων και τη βελτίωση της απορρόφησης των κοινοτικών κονδυλίων των διαρθρωτικών ταμείων.

Η ελληνική περίπτωση είναι ένα πολύ καλό παράδειγμα, ταυτόχρονης επίδρασης της παγκοσμιοποίησης (διεθνείς αγορές, μηχανισμός στήριξης του ΔΝΤ) και του εξευρωπαϊσμού (Μνημόνιο, διμερή δάνεια) πάνω σε μια χώρα. Είναι αξιοσημείωτο, ότι η Ελλάδα ήταν η πρώτη χώρα της Ευρωζώνης που έχει βρεθεί υπό διεθνή επιτήρηση από τους δανειστές της, οι οποίοι δεν είναι μόνο Ευρωπαίοι. Εξίσου ενδιαφέρον είναι ότι οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες έχει συμφωνηθεί να εκταμιευθούν τα δάνεια προς την Ελλάδα, περιλαμβάνουν σημαντικές μεταρρυθμίσεις στο δημόσιο τομέα. Μεταρρυθμίσεις που αν πραγματοποιηθούν θα οδηγήσουν σε αλλαγή διοικητικού παραδείγματος. Είναι ασφαλές να υποστηρίξουμε ότι η οικονομική κρίση αποτελεί ένα κριτικό σταυροδρόμι για την Ελλάδα και ότι οι μεταρρυθμίσεις έχουν 'αυξάνουσα απόδοση'. Οι εξωγενείς πιέσεις αναμφισβήτητα παίζουν καθοριστικό ρόλο στη μεταρρυθμιστική διαδικασία. Για πρώτη φορά στην ιστορία του σύγχρονου ελληνικού κράτους, το κόστος της αδράνειας και της παραμονής στο υπάρχων μονοπάτι φαίνεται να είναι μεγαλύτερο από το κόστος αλλαγής παραδείγματος.

Η κατάσταση στην Κύπρο είναι αρκετά διαφορετική, καθώς καμία τόσο συγκεκριμένη εξωγενής πίεση για αλλαγή δεν μπορεί να παρατηρηθεί, παρά την έκθεση της

κυπριακής οικονομίας στην ελληνική οικονομική κρίση. Η διεθνής οικονομική κρίση συχνά περιγράφεται ως μια ευκαιρία για διοικητικές μεταρρυθμίσεις καθώς είναι ευκολότερο για τους πολίτες να κατανοήσουν την αναγκαιότητα τους και άρα το πολιτικό κόστος για την κυβέρνηση θα είναι μικρότερο (Συνεντεύξεις 5 και 6, 2011). Στην πραγματικότητα, ένας ενδογενής παράγοντας η έκρηξη στο Μαρί φαίνεται να τάραξε τα νερά πολύ περισσότερο. Παρά ταύτα, σε αντίθεση με την Ελλάδα, δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι η Κύπρος βρίσκεται σε ένα κριτικό σταυροδρόμι, όπου το κόστος των μεταρρυθμίσεων είναι σαφώς μικρότερο από το κόστος της αδράνειας. Όποια μεταρρύθμιση προγραμματίζεται ή πραγματοποιείται αυτή τη στιγμή, γίνεται στα πλαίσια της 'κανονικής', προσαυξητικής διαδικασίας αλλαγής. Η σύγκριση των δύο χωρών κάνει φανερή τη σημασία του χρόνου και της χρονικής στιγμής, ως παραγόντων προώθησης λιγότερο ή περισσότερο ριζικών μεταρρυθμίσεων. Στην επόμενη ενότητα οι πρόσφατες και οι προγραμματισμένες διοικητικές μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα και στην Κύπρο αναλύονται σε μεγαλύτερο βάθος.



## **V. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΚΥΠΡΟ**

Για να γίνει δυνατή η κατανόηση της παρούσας κατάστασης της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα και στην Κύπρο και να μπορέσουμε να προβούμε σε μια αξιολόγηση του μεγέθους αλλά και της κατεύθυνσης των αλλαγών, η ενότητα αυτή θα αφιερωθεί στις διοικητικές μεταρρυθμίσεις που εκτελούνται ή έχουν προγραμματισθεί στις δύο χώρες. Ξεκινώντας από την Ελλάδα, μπορεί να υποστηριχθεί ότι τα βασικά χαρακτηριστικά του κυρίαρχου διοικητικού παραδείγματος, όπως περιγράφηκε σε προηγούμενη ενότητα, βρίσκονται υπό αναθεώρηση μέσω του Μνημονίου. Οι περισσότερες διαρθρωτικές αλλαγές, όπως για παράδειγμα η μεταρρύθμιση του συστήματος υγείας και οι ιδιωτικοποιήσεις των δημοσίων επιχειρήσεων, επηρεάζουν το κυρίαρχο διοικητικό παράδειγμα. Σε αυτό το κείμενο εργασίας όμως, έμφαση δίνεται στις μεταρρυθμίσεις που στοχεύουν άμεσα στη αλλαγή της δημόσιας διοίκησης. Το Μνημόνιο (2010) και οι μετέπειτα σχετικές εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (π.χ. 2011α) περιγράφουν με σαφήνεια τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις και τα χρονοδιαγράμματα τους ως προϋποθέσεις για την καταβολή των δόσεων των δανείων. Στη συνέχεια, απαριθμούμε τις σημαντικότερες από αυτές τις μεταρρυθμίσεις και αξιολογούμε την μέχρι τώρα υλοποίησή τους:

- 1) Δημόσιοι Υπάλληλοι: Ο στόχος ήταν να υιοθετηθεί ένα ολοκληρωμένο σύστημα μισθοδοσίας, το οποίο θα συμπεριλάμβανε τους μισθούς και τα επιδόματα όλων των δημοσίων υπαλλήλων. Το νέο ενιαίο μισθολόγιο θα έπρεπε να αντανakλά τις αρμοδιότητες και την παραγωγικότητα του κάθε υπαλλήλου. Για την επίτευξη του στόχου του ενιαίου μισθολογίου, έχει ήδη ψηφισθεί νόμος για τη δημιουργία μια Ενιαίας Αρχής Πληρωμών (ΦΕΚ 784, 4/6/10). Η εφαρμογή του ενιαίου μισθολογίου αναμένεται να ξεκινήσει τον Δεκέμβριο του 2012. Όσον αφορά τη σύνδεση μισθών και παραγωγικότητας παρότι το αρχικό χρονοδιάγραμμα ήταν για το Σεπτέμβριο του 2010, δεν έχουν γίνει ακόμα τα αναγκαία βήματα. Τον Οκτώβριο του 2011 πάντως ψηφίστηκε ένας ακόμη νόμος, ο οποίος συγκεκριμενοποιεί το ενιαίο μισθολόγιο και ταυτόχρονα εισαγάγει το θεσμό της εργασιακής εφεδρείας (Ν. 4024/2011). Είναι η πρώτη φορά, όπου ένας τέτοιος θεσμός χρησιμοποιείται στην ελληνική δημόσια διοίκηση και θα σηματοδοτήσει μια σημαντική μείωση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων. Ακόμα πιο σημαντικό όμως είναι ότι για πρώτη φορά υπάρχει η δυνατότητα οι Έλληνες να σταματήσουν να βλέπουν το κράτος ως έναν ασφαλή εργοδότη με ατελείωτες δυνατότητες προσφοράς θέσεων εργασίας. Μια τέτοια αλλαγή νοοτροπίας θα μπορούσε να οδηγήσει και σε παραδειγματική αλλαγή.

Μια άλλη σημαντική εξέλιξη ήταν η υπαγωγή όλων των προσλήψεων του Δημοσίου καθώς και των προαγωγών των προϊσταμένων στο ΑΣΕΠ (Συνέντευξη 9, 2011 και Ν. 3839/2010). Η Αιτιολογική Έκθεση (2011) του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου προβλέπει την οργάνωση ενός συνολικού μηχανισμού διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού, έτσι ώστε να αξιοποιηθεί το προσωπικό με βάση τις γνώσεις και τις δεξιότητες του και να διευκολυνθεί η κινητικότητα μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών. Βασικός στόχος είναι να τηρηθεί ο κανόνας 1 πρόσληψη για κάθε 5 αποχωρήσεις, ενώ για το 2011 ισχύει ο κανόνας 1 πρόσληψη για κάθε 10 αναχωρήσεις. Σημαντική επίσης είναι η αλλαγή του πειθαρχικού δικαίου που διέπει τους δημοσίους υπαλλήλους, έτσι ώστε να μην κρίνονται από τους ίδιους τους συναδέλφους τους και τους συνδικαλιστές, αλλά να υπάρχει πιο αυστηρή λογοδοσία.

- 2) *Δημόσιες Προμήθειες*: Ένα σύστημα ηλεκτρονικών προμηθειών είχε αρχικά προγραμματισθεί για τα τέλη του 2010, αλλά το Ιούλιο του 2011 το συμβόλαιο για την παροχή της ηλεκτρονικής πλατφόρμας δεν είχε ακόμα υπογραφεί (European Commission 2011β). Η διαδικασία της διαβούλευσης για τη δημιουργία μιας Ανεξάρτητης Αρχής για τον έλεγχο των δημοσίων προμηθειών έκλεισε το Φεβρουάριο του 2011 (<http://www.opengov.gr/ypoiain/>). Ο νόμος κατατέθηκε στη Βουλή για ψήφιση το Φεβρουάριο του 2011 (<http://www.mindev.gov.gr>).
- 3) *Διαφάνεια των Δημοσίων Εξόδων*: Η κυβέρνηση συμφώνησε να εξασφαλίσει τη διαφάνεια των δημοσίων εξόδων μέσω της ανάρτησης στο διαδίκτυο όλων των σχετικών αποφάσεων. Πράγματι, μέσω του προγράμματος Διαύγεια, η ανάρτηση στο διαδίκτυο όλων των αποφάσεων των δημοσίων υπηρεσιών είναι υποχρεωτική έτσι ώστε να μπορούν να υλοποιηθούν (<http://diavgeia.gov.gr/en>). Η Ενδιάμεση Έκθεση ήδη αναγνωρίζει την πρόοδο που έχει επιτευχθεί σε αυτόν τον τομέα (European Commission 2010). Είναι αξιοσημείωτο ότι το πρόγραμμα Διαύγεια, προχώρησε ένα βήμα πέρα από αυτά που προβλέπονταν στο Μνημόνιο με την ανάρτηση όλων των αποφάσεων της δημόσιας διοίκησης και όχι μόνο αυτών που αφορούν δημόσια έξοδα.
- 4) *Μεταρρύθμιση Τοπικής Αυτοδιοίκησης*: Η υποχρέωση που είχε αναλάβει η κυβέρνηση ήταν να υιοθετήσει νομοθεσία μεταρρύθμισης της τοπικής αυτοδιοίκησης μέχρι τον Ιούνιο του 2010. Πράγματι, από την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου του 2011 άρχισε η εφαρμογή του νόμου για τη μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης που ονομάστηκε Καλλικράτης (<http://kallikratis.ypes.gr/>). Με το νόμο αυτό, οι νομαρχίες ενσωματώθηκαν στις περιφέρειες και έτσι ο αριθμός



μειώθηκε από 76 σε 13. Ταυτόχρονα, ο αριθμός των δήμων περιορίστηκε από 1034 σε 325 και των δημοτικών επιχειρήσεων από 6000 σε 1500. Η εξοικονόμηση που αναμένεται από την εφαρμογή του Καλλικράτη μέχρι τα τέλη του 2015 είναι της τάξης του 0,5% του ΑΕΠ. Είναι ανοιχτό προς αξιολόγηση στο άμεσο μέλλον, το κατά πόσο η παροχή των δημοσίων υπηρεσιών στο τοπικό επίπεδο έγινε πιο αποτελεσματική, λόγω της μεταρρύθμισης αυτής. Σίγουρα πάντως η μεταφορά αρμοδιοτήτων και ανθρώπινων και οικονομικών πόρων από τις νομαρχίες στις περιφέρειες και τους δήμους είναι μια δύσκολη διαδικασία που βρίσκεται ακόμα σε εξέλιξη.

- 5) *Αξιολόγηση της Κεντρικής Κυβέρνησης:* Η συμφωνία μέσω του Μνημονίου ήταν να πραγματοποιηθεί μέχρι τον Ιούνιο του 2011 μια ανεξάρτητη αξιολόγηση της οργάνωσης και της λειτουργίας της κεντρικής κυβέρνησης με στόχο την υιοθέτηση μέτρων για τον εξορθολογισμό της χρήσης πόρων, την οργάνωση της δημόσιας διοίκησης και την αποτελεσματικότητα των κοινωνικών προγραμμάτων. Στην πορεία αποφασίστηκε να παραχθούν δύο ξεχωριστές εκθέσεις: μια για την κεντρική κυβέρνηση (υπό την επίβλεψη του Υπουργείου Εσωτερικών) και μια για τα κοινωνικά προγράμματα (υπό την επίβλεψη του Υπουργείου Εργασίας). Η προτελευταία έκθεση για την πρόοδο του Προγράμματος παρατηρεί καθυστερήσεις στη συμφωνία των προδιαγραφών των μελετών μεταξύ της Ελληνικής κυβέρνησης και του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) που επιλέγει ως ο αξιολογητής (European Commission 2011a), ενώ η τελευταία έκθεση προόδου δεν τις σχολιάζει. Η ολοκλήρωση των δύο εκθέσεων αναμενόταν στα τέλη Ιουλίου, αλλά δεν έχει ανακοινωθεί ακόμα (Συνέντευξη 11, 2011). Σε κάθε περίπτωση πάντως, οι εκθέσεις του ΟΟΣΑ απλά θα προτείνουν αλλαγές, οι οποίες όμως θα πρέπει να ακολουθηθούν από αποφάσεις και την υλοποίηση τους για να έχουμε απτά αποτελέσματα στην αναδιάρθρωση της κεντρικής κυβέρνησης.
- 6) *Καλύτερη Νομοθέτηση:* Ο στόχος είναι η υλοποίηση της Ατζέντας της Καλύτερης Νομοθέτησης έτσι ώστε να εξασφαλισθεί η μείωση των διοικητικών βαρών σε πολίτες και επιχειρήσεις. Και αυτή η μεταρρύθμιση, η οποία μεταξύ άλλων περιλαμβάνει κωδικοποιήσεις της υπάρχουσας νομοθεσίας, βρίσκεται σε εξέλιξη και ο ρόλος του ΟΟΣΑ αναμένεται και σε αυτή την περίπτωση σημαντικός. Η έκθεση αξιολόγησης του Ιουλίου αναφέρει ότι βρίσκεται υπό προετοιμασία ειδικό νομοσχέδιο για την καλύτερη νομοθέτηση, το οποίο αναφέρεται ρητά στην ανάγκη αξιολόγησης

των αναμενόμενων αποτελεσμάτων και του κόστους κάθε νομοθετικής ρύθμισης πριν τη θέσπιση της (European Commission 2011β).

Εκτός από τις μεταρρυθμίσεις που είχαν ρητά διατυπωθεί στο Μνημόνιο, η κυβέρνηση προχώρησε επιπλέον στη ψήφιση ενός νόμου πλαισίου για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση (ΦΕΚ 138, 16/6/11) και μέσα από την Αιτιολογική Έκθεση (2011) του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου προανήγγειλε την ολοκλήρωση του συστήματος Σύζευξης για την επικοινωνία των δημοσίων υπηρεσιών, την μετατροπή των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) σε Ενιαία Κέντρα Εξυπηρέτησης (ΕΚΕ) για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις και τη δημιουργία Κέντρου Καινοτομίας και Τεκμηρίωσης στο Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (ΕΚΔΔΑ). Διεθνείς τάσεις όπως η αποκέντρωση, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση, η πιο ευέλικτη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού και ο στόχος της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας, είναι πρόδηλα σε αυτή τη μεταρρυθμιστική διαδικασία. Εάν σε αυτήν την εικόνα προσθέσουμε τις μεταρρυθμίσεις που λαμβάνουν χώρα στο συνταξιοδοτικό σύστημα, στο σύστημα υγείας, στην εκπαίδευση και στις μεταφορές, συμπεριλαμβανομένου του σχεδίου των ιδιωτικοποιήσεων και της αξιοποίησης της δημόσιας περιουσίας, μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι βρισκόμαστε μπροστά σε μια σημαντική και συνολική μεταρρύθμιση του ελληνικού κράτους που αν επιτύχει θα μπορούσε να οδηγήσει σε αλλαγή παραδείγματος.

Η κατάσταση στην Κύπρο είναι αρκετά διαφορετική καθώς οι μεταρρυθμίσεις που γίνονται αυτή τη στιγμή στη δημόσια υπηρεσία ή έχουν προγραμματισθεί για το άμεσο μέλλον μπορούν να χαρακτηρισθούν καλύτερα ως προσαυξητικές, παρά ως ριζικές. Η Κύπρος δεν βρέθηκε υπό την ίδια πίεση όπως η Ελλάδα, από εξωγενείς παράγοντες όπως η διεθνής οικονομική κρίση, να προχωρήσει σε ραγδαίες αλλαγές. Ταυτόχρονα, το κυρίαρχο διοικητικό παράδειγμα της Κύπρου, παρά τα προβλήματα που παρουσιάζει δεν αντιμετωπίζεται ως αποτυχημένο όπως αυτό της Ελλάδας αν και η έκθεση Πολυβίου καταγράφει αδυναμίες της δημόσιας υπηρεσίας και αμφισβητεί την εύρυθμη λειτουργία της με πολύ δεικτικό τρόπο (Πολυβίου 2011 και Συνεντεύξεις 5 και 6, 2011). Η Κύπρος πάντως και λόγω των δεσμεύσεων απέναντι στην ΕΕ, έχει προχωρήσει ή έχει προγραμματίσει κάποιες σημαντικές αλλαγές στη δημόσια υπηρεσία (π.χ. Ministry of Finance 2011, Χριστόφιας 2008).

Για να διευκολυνθεί η συγκριτική ανάλυση θα προχωρήσουμε στην παρουσίαση των αλλαγών με την ίδια σειρά όπως και για την Ελλάδα:

- 1) *Δημόσιοι Υπάλληλοι*: Η μισθοδοσία των δημοσίων υπαλλήλων παρότι είναι ένα από τα θέματα που απασχολούν τη δημόσια υπηρεσία, θεωρείται ότι είναι πιο καλά οργανωμένη από ότι στην Ελλάδα. Όλες οι πληρωμές των δημοσίων υπαλλήλων συμπεριλαμβανομένου του στρατού, της αστυνομίας και της εκπαίδευσης γίνονται από το Γενικό Λογιστήριο που παίζει τον ρόλο της Ενιαίας Αρχής Πληρωμών. Εξαιρείται μόνο η τοπική αυτοδιοίκηση και κάποια νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (<http://www.treasury.gov.cy>). Η αλλαγή που λαμβάνει χώρα αυτή τη στιγμή αφορά την αναβάθμιση του λογιστικού συστήματος έτσι ώστε να βελτιωθεί η παρακολούθηση των δημοσίων δαπανών. Ο στόχος είναι μέσα στα επόμενα τρία χρόνια να έχει δημιουργηθεί ένα πλήρως μηχανογραφημένο λογιστικό σύστημα που να είναι ταυτόχρονα και σύστημα διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού και να λειτουργεί ως ενιαία βάση δεδομένων (Συνέντευξη 6, 2011). Αυτό θα διευκολύνει τη μετακίνηση του ανθρώπινου δυναμικού από το ένα τμήμα της δημόσιας υπηρεσίας στο άλλο (αρχή της εναλλαξιμότητας), κάτι που σήμερα δεν είναι απλό (Συνέντευξη 3, 2011). Επίσης, προσπάθεια γίνεται να συγκρατηθεί το μισθολογικό κόστος. Μια πρώτη περικοπή των μισθών έγινε τον Αύγουστο του 2011, ενώ ο προϋπολογισμός του 2012 προβλέπει περαιτέρω μείωση των μισθολογικών δαπανών καθώς και μη καταβολή της ΑΤΑ το πρώτο εξάμηνο του 2012 (Υπουργείο Οικονομικών, 2011). Σημειώνεται επίσης ότι ενώ συμπληρώνεται αυτό το κείμενο έχει επέλθει συμφωνία για παγοποίηση - μη καταβολή ΑΤΑ και προσαυξήσεων - στον δημόσιο και ευρύτερα δημόσιο τομέα για δύο χρόνια. Ταυτόχρονα, επιδιώκεται η μείωση του μεγέθους του δημοσίου τομέα μέσω αυστηρής πολιτικής μη δημιουργίας νέων θέσεων, μη πρόσληψης εκτάκτων υπαλλήλων και κατάργησης κενών θέσεων όπου αυτό είναι δυνατό. Τέλος, έμφαση δίνεται στην επιμόρφωση στελεχών της δημόσιας υπηρεσίας σε θέματα ηγεσίας και σύγχρονων αρχών διοίκησης μέσα από προγράμματα συγχρηματοδοτούμενα από την ΕΕ (<http://www.mof.gov.cy/mof/capa/cyacademy.nsf/>).
- 2) *Δημόσιες Προμήθειες*: Ο έλεγχος των δημοσίων προμηθειών είναι πιο εύκολος από ότι στην Ελλάδα και κάποιες αλλαγές έχουν ήδη λάβει χώρα. Αρμόδια αρχή για όλες τις προμήθειες είναι το Γενικό Λογιστήριο και στοιχείο εγκυρότητας των διαγωνισμών είναι η δημοσίευση τους στην Εφημερίδα της Δημοκρατίας και επομένως η ανάρτηση τους στο διαδίκτυο (Συνέντευξη 5, 2011). Ένα σύστημα ηλεκτρονικών προμηθειών έχει ήδη τεθεί υπό λειτουργία και τη διαχείριση του έχει αναλάβει η Διεύθυνση Δημοσίων Προμηθειών του Γενικού Λογιστηρίου (Planning Bureau 2011).

- 3) *Μείωση Μεγέθους του Κράτους:* Η μείωση του μεγέθους του κράτους, τόσο όσον αφορά τη κεντρική κυβέρνηση όσο και την τοπική αυτοδιοίκηση είναι ένα θέμα που βρίσκεται υπό συζήτηση, αλλά ακόμα δεν έχουν ληφθεί σαφή μέτρα (π.χ. Συνέντευξη 5, 2011, Θεοφάνους 2010). Ο στόχος είναι νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, που έχουν ολοκληρώσει τον κύκλο τους να συγχωνευθούν. Για παράδειγμα, θα πρέπει να μελετηθεί αν κάποιες από τις ανεξάρτητες αρχές που δημιουργήθηκαν λόγω κοινοτικού κεκτημένου είναι περιττές και θα μπορούσαν να συγχωνευθούν έτσι ώστε να δημιουργηθούν οικονομίες κλίμακας. Αντίστοιχα, θα πρέπει να μελετηθεί αν κάποιιοι από τους δήμους και τις κοινότητες είναι πολύ μικροί ώστε να προσφέρουν αποτελεσματικές υπηρεσίες και θα ήταν καλύτερο δημιουργηθούν κοινές υπηρεσίες ή να γίνουν και κάποιες συγχωνεύσεις (Συνέντευξη 5, 2011).
- 4) *Καλύτερη Νομοθέτηση:* Από τον Ιούλιο του 2009 έχει τεθεί σε λειτουργία ένας μηχανισμός αξιολόγησης των αποτελεσμάτων οποιασδήποτε προτεινόμενης νομοθεσίας. Επίσης έχει συμφωνηθεί, ένα Εθνικό Σχέδιο Δράσης για τη μείωση των διοικητικών βαρών των επιχειρήσεων κατά 20% μέχρι το 2012 και αυτή τη στιγμή γίνονται οι απαραίτητες μετρήσεις (Planning Bureau 2011).

Άλλες μεταρρυθμίσεις, περιλαμβάνουν τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών και την προτεινόμενη περαιτέρω εξέλιξη τους μέσω διαδικτυακής και τηλεφωνικής εξυπηρέτησης, όπου ο πολίτης θα μπορεί να υποβάλλει την αίτηση του και όπου είναι δυνατόν να παραλαμβάνει το πιστοποιητικό του μέσω τηλεφώνου ή/και διαδικτύου (<http://www.mof.gov.cy/papd/>). Τέλος, έχει θεσμοθετηθεί η διαδικασία της διαβούλευσης και έτσι κατά την προετοιμασία νομοθετημάτων, οι δημόσιες υπηρεσίες έχουν την υποχρέωση να καλούν τους ενδιαφερόμενους σε διαβούλευση, με βάση συγκεκριμένα βήματα που περιγράφονται σε έναν πρακτικό οδηγό (Υπουργείο Οικονομικών 2009). Στην επόμενη ενότητα, προχωράμε στην ανάλυση και τη σύγκριση των δύο περιπτώσεων μελέτης, καθώς και των υποθέσεων εργασίας, όπως παρουσιάστηκαν σε προηγούμενη ενότητα.

## VI. ΑΝΑΛΥΣΗ

Η ενότητα αυτή στοχεύει στην ανάλυση και σύγκριση της Ελλάδας και της Κύπρου με βάση τις τέσσερις υποθέσεις εργασίας που αναπτύχθηκαν στην πρώτη ενότητα, καθώς και στην αξιολόγηση της χρησιμότητας των αποτελεσμάτων της σύγκρισης αυτής για την περαιτέρω εξέλιξη των θεωρητικών μοντέλων που χρησιμοποιήθηκαν στο παρόν κείμενο εργασίας.

Σύμφωνα με την πρώτη υπόθεση εργασίας, η αλλαγή παραδείγματος είναι πιο πιθανό να πραγματοποιηθεί όταν μια χώρα βρίσκεται σε ένα κριτικό σταυροδρόμι, καθώς το κόστος αλλαγής μονοπατιού είναι μικρότερο τότε. Η οικονομική κρίση μπορεί να χαρακτηριστεί ως μια κριτική στιγμή που είναι πιθανό να εξελιχθεί σε κριτικό σταυροδρόμι περισσότερο για την Ελλάδα και λιγότερο για την Κύπρο. Όπως προκύπτει από τη μέχρι τώρα συζήτηση, η οικονομική κρίση, με ό,τι περιορισμούς αυτή συνεπάγεται για τα δημόσια οικονομικά, μπορεί όντως να χαρακτηριστεί ως μια κριτική στιγμή και για τις δύο χώρες. Το αν η κριτική αυτή στιγμή θα αποτελέσει κριτικό σταυροδρόμι και άρα θα προκληθεί μια αλλαγή παραδείγματος και για τις δύο χώρες είναι λιγότερο ξεκάθαρο. Όσον αφορά την Ελλάδα, είναι ασφαλές να υποστηρίξουμε ότι όντως βρίσκεται σε ένα κριτικό σταυροδρόμι και οι μεταρρυθμίσεις που υιοθετούνται έχουν 'αυξάνουσα απόδοση'. Πολλές από τις μεταρρυθμίσεις, όπως αυτές που αφορούν τους δημοσίους υπαλλήλους και την τοπική αυτοδιοίκηση, είναι όντως ριζικές και αν τελικά είναι επιτυχημένες είναι πιθανό σύντομα να μιλάμε για αλλαγή παραδείγματος. Για να συμβεί αυτό σύμφωνα με τον Hall (1993), δεν αρκεί να αλλάξουν οι στόχοι και τα εργαλεία των δημοσίων πολιτικών, αλλά θα πρέπει να αλλάξει και ο τρόπος που αντιλαμβανόμαστε την ίδια τη φύση των προβλημάτων.

Στην Κύπρο, η κατάσταση είναι διαφορετική καθώς η οικονομική κρίση δεν επηρέασε τη χώρα τόσο άμεσα. Η καταστροφική έκρηξη στο Μαρί αποτελεί μια δεύτερη κριτική στιγμή για την Κύπρο, η οποία σε συνδυασμό με την οικονομική κρίση είναι πιθανό να οδηγήσει τη χώρα σε ένα κριτικό σταυροδρόμι. Μέχρι τώρα πάντως, οι αλλαγές που παρατηρούνται, όπως τα ΚΕΠ ή η προώθηση της καλύτερης νομοθέτησης, είναι περισσότερο προσauξητικές (αποτελούν δηλαδή βελτιώσεις του υπάρχοντος διοικητικού παραδείγματος) και δεν μπορούν να χαρακτηρισθούν ως αλλαγή παραδείγματος. Βασικός λόγος είναι ότι δεν υπάρχει συμφωνία μεταξύ των πολιτικών δυνάμεων, αλλά και των πολιτών, ότι το κόστος της αλλαγής είναι μικρότερο από το κόστος της αδράνειας (Συνεντεύξεις Ι έως 7). Ο προϋπολογισμός του 2012 πάντως, υπό το φως των εξελίξεων στην Ευρωζώνη

και στην Ελλάδα, δείχνει μια μεγαλύτερη κινητικότητα προς την κατεύθυνση της μείωσης των κρατικών δαπανών (Υπουργείο Οικονομικών 2011).

Η δεύτερη υπόθεση εργασίας υποστηρίζει ότι: η αλλαγή παραδείγματος είναι μια πολιτική δράση όπου ενδογενείς και εξωγενείς παράγοντες αλληλεπιδρούν. Όλο και περισσότερο και κυρίως λόγω της οικονομικής κρίσης καθώς και των διαδικασιών του εξευρωπαϊσμού και της παγκοσμιοποίησης, η σημασία των εξωγενών παραγόντων έχει γίνει κυρίαρχη. Από τη μέχρι τώρα συζήτηση έχει γίνει φανερό ότι ενδογενείς και εξωγενείς παράγοντες αλληλεπιδρούν τόσο στις περιπτώσεις αλλαγής παραδείγματος, όσο και στις περιπτώσεις προσαυξητικών αλλαγών. Είναι επίσης δυνατόν να υποστηρίξουμε κατ' αρχάς στην περίπτωση της Ελλάδας, αλλά και στην Κύπρο ότι η σημασία των εξωγενών παραγόντων έχει υπάρξει καταλυτική, ιδιαίτερα λόγω της οικονομικής κρίσης και λιγότερο λόγω των διαδικασιών του εξευρωπαϊσμού. Παρά ταύτα οι ενδογενείς παράγοντες συνεχίζουν να έχουν τη σημασία τους. Φτάνει να αναλογισθεί κανείς την ένταση που έλαβαν οι συζητήσεις περί μεταρρυθμίσεων στην Κύπρο μετά την καταστροφική έκρηξη στο Μαρί (π.χ. Πολυβίου 2011). Τα δεδομένα πάντως από τη σύγκριση Ελλάδας και Κύπρου, μας επιτρέπουν να υποστηρίξουμε ότι η αλλαγή παραδείγματος είναι πιο πιθανή όταν η εξωγενής πίεση είναι έντονη.

Η τρίτη υπόθεση εργασίας είναι ότι το νέο παράδειγμα προς το οποίο κατευθύνονται οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις περισσότερο στην Ελλάδα και λιγότερο στην Κύπρο θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως το 'Νέο-Βεμπεριανό Κράτος' (π.χ. Ongaro 2009). Παρότι βρισκόμαστε ακόμα στο αρχικό στάδιο των μεταρρυθμίσεων και σίγουρα δεν μπορούμε ακόμα να αξιολογήσουμε την εφαρμογή τους, μπορούμε να αποτολμήσουμε ένα χαρακτηρισμό της κατεύθυνσης των μεταρρυθμίσεων με βάση τα μέχρι τώρα δεδομένα. Κάτι τέτοιο είναι πιο εύκολο για την περίπτωση της Ελλάδας όπου κάποιες σημαντικές μεταρρυθμίσεις έχουν ήδη λάβει χώρα και λιγότερο για την Κύπρο, όπου δεν παρατηρούνται ακόμα σημαντικές αλλαγές. Όπως έγινε φανερό πάντως από την περιγραφή των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στις δύο χώρες, η κατεύθυνση είναι κοινή. Εφ' όσον λοιπόν το κυρίαρχο παράδειγμα και στις δύο χώρες περιγράφηκε ως ιεραρχική βεμπεριανή γραφειοκρατία, το ερώτημα που προκύπτει είναι ποιο είναι το νέο διοικητικό παράδειγμα που προκύπτει. Τα δύο πιθανότερα σενάρια είναι το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (ΝΔΜ) και το Νέο-Βεμπεριανό Κράτος.

Το ΝΔΜ μπορεί πλέον να χαρακτηριστεί ως ένα παλιό μοντέλο διοικητικής μεταρρύθμισης καθώς έχει εφαρμοσθεί στις ΗΠΑ, στη Νέα Ζηλανδία, στο Ηνωμένο Βασίλειο και σε άλλες Αγγλο-σαξωνικές χώρες ήδη από τη δεκαετία του '80. Το ΝΔΜ ακολουθεί μια φιλελεύθερη λογική ανοίγματος των αγορών και μείωσης των κρατικών



παρεμβάσεων. Επιδιώκεται η μεγαλύτερη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στις δημόσιες υπηρεσίες και της μεταφοράς πρακτικών του ιδιωτικού, στον δημόσιο τομέα. Μερικές από τις πιο συνηθισμένες μεταρρυθμίσεις είναι: η μερική ή ολική ιδιωτικοποίηση δημοσίων υπηρεσιών και δημοσίων επιχειρήσεων, οι συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα για την παροχή δημοσίων αγαθών, η αποκέντρωση, οι νέοι ελεγκτικοί μηχανισμοί, η ευέλικτη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού και η ηλεκτρονική διακυβέρνηση (Minogue, Polidano and Hulme 1998, σελ. 1-14). Παρότι πολλές από τις πρακτικές αυτές είναι παρούσες στις μεταρρυθμίσεις τόσο στην Ελλάδα όσο και στην Κύπρο σε καμία από τις δύο χώρες το ΝΔΜ δεν αναγνωρίζεται ως το νέο παράδειγμα που θα ακολουθηθεί (π.χ. συνεντεύξεις 1 έως 12). Υποστηρίζουμε λοιπόν σε αυτό το κείμενο εργασίας, ότι το νέο παράδειγμα μπορεί να χαρακτηριστεί καλύτερα ως 'Νέο-Βεμπεριανό Κράτος'.

Ο πιο ολοκληρωμένος ορισμός του Νέο-Βεμπεριανού Κράτους έχει δοθεί από τους Pollitt and Bouckaert (2004), οι οποίοι υποστηρίζουν ότι στην ηπειρωτική Ευρώπη οι μεταρρυθμίσεις που παρατηρούμε, χαρακτηρίζονται από ένα μείγμα βεμπεριανών και 'νέων' στοιχείων. Τα βεμπεριανά στοιχεία συνοψίζονται πρώτον, στην επιβεβαίωση του ρόλου του κράτους ως του κύριου φορέα εξεύρεσης λύσεων στα νέα προβλήματα που προκύπτουν. Δεύτερον, στον ρόλο της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας για τη νομιμοποίηση του κράτους. Τρίτον, στον ρόλο του διοικητικού δικαίου, εκσυγχρονισμένου, για τη θεσμοθέτηση της σχέσης κράτους-πολίτη. Τέταρτον, στην ύπαρξη ενός διακριτού σώματος δημοσίων υπαλλήλων με συγκεκριμένη κουλτούρα και όρους εργασίας. Τα νέα στοιχεία περιλαμβάνουν πρώτον, τη μετάβαση από μια εσωστρεφή διοίκηση σε μια διοίκηση προσανατολισμένη στον πολίτη, μέσω της υιοθέτησης πρακτικών του ιδιωτικού τομέα, αλλά όχι μόνο. Δεύτερον, μια πιο σαφή κατεύθυνση προς την επίτευξη αποτελεσμάτων και όχι απλά της τήρησης των διαδικασιών. Τρίτον, την επαγγελματοποίηση των δημοσίων υπαλλήλων, ώστε να μπορούν να διοικήσουν και όχι μόνο να εφαρμόζουν το νόμο. Τέταρτον, την υιοθέτηση πέρα από τους θεσμούς της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, μηχανισμών διαβούλευσης και άμεσης εκπροσώπησης του πολίτη.

Από την παραπάνω συζήτηση προκύπτει ότι στην Ελλάδα και στην Κύπρο η κατεύθυνση των μεταρρυθμίσεων είναι πιο σωστό να χαρακτηριστεί ως νέο-βεμπεριανή παρά ως ΝΔΜ. Τόσο στην Ελλάδα όσο και στην Κύπρο ούτε ο κεντρικός ρόλος του κράτους, ούτε η σημασία της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας αμφισβητούνται. Το διοικητικό δίκαιο εκσυγχρονίζεται, αλλά συνεχίζει να εγγυάται τη σχέση κράτους-πολίτη και η ύπαρξη ενός διακριτού σώματος δημοσίων υπαλλήλων

αν μη τι άλλο ενισχύεται. Για παράδειγμα, στην Ελλάδα η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης παράγει στελέχη με ενισχυμένες ικανότητες και με ξεχωριστό ρόλο μέσα στην ελληνική δημόσια διοίκηση (<http://www.ekdd.gr/esdd/>). Τα νέα στοιχεία είναι επίσης παρόντα και στις δύο χώρες. Και οι δύο κυβερνήσεις συχνά διακηρύσσουν τη μετάβαση σε μια διοίκηση προσανατολισμένη στον πολίτη (π.χ. Χριστόφιας 2008) και προσφέρουν υπηρεσίες μέσω πιο φιλικών προς τον πολίτη δομών, όπως τα ΚΕΠ. Η προσπάθεια επίτευξης αποτελεσμάτων είναι διάχυτη και αποδεικνύεται μέσω της ενίσχυσης της στοχοθεσίας και των μετρήσεων (π.χ. Συνέντευξη 6). Η έμφαση στην ικανότητα διοίκησης και όχι απλά στην εφαρμογή της νομοθεσίας αποτελεί στην Ελλάδα έργο του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και στην Κύπρο της Κυπριακής Ακαδημίας Δημόσιας Διοίκησης.

Τέλος, και οι δύο χώρες προωθούν τις πρακτικές της διαβούλευσης και της συμμετοχής των πολιτών (π.χ. <http://www.opengov.gr>). Πάντως, παρότι το νέο-βεμπεριανό μοντέλο μπορεί να αποτελεί τη λογική των μεταρρυθμίσεων, συχνά διαφοροποιείται λόγω της οικονομικής στενότητας. Αυτό ακριβώς το σημείο θα πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο περαιτέρω έρευνας όταν ένας πρώτος γύρος μεταρρυθμίσεων έχει ολοκληρωθεί και στις δύο χώρες, έτσι ώστε να αξιολογηθεί αν το τελικό αποτέλεσμα όντως προσομοιάζει στο νεο-βεμπεριανό μοντέλο ή τελικά δημιουργείται ένα νέο μοντέλο διοίκησης που να ανταποκρίνεται κυρίως στη λογική της μείωσης των κρατικών δαπανών λόγω της οικονομικής κρίσης.

Η τελευταία υπόθεση εργασίας αναφέρεται στις βασικές προϋποθέσεις για την επιτυχία των διοικητικών μεταρρυθμίσεων: πρώτον, η ύπαρξη μιας νέας πνευματικής και πολιτικής ηγεσίας η οποία κατευθύνει την αλλαγή και δεύτερον, πνευματική και πολιτική συνοχή των μεταρρυθμίσεων έτσι ώστε να αποφευχθεί η αποτυχία της πολιτικής. Οι δύο αυτές προϋποθέσεις παρουσιάζουν αδυναμίες στην Ελλάδα και στην Κύπρο για διαφορετικούς λόγους. Λόγω του αρχικού σταδίου των μεταρρυθμίσεων περισσότερο στην Κύπρο και λιγότερο στην Ελλάδα, η αξιολόγηση αυτής της υπόθεσης εργασίας αναγκαστικά παραμένει περιορισμένη. Όσον αφορά την ύπαρξη μιας νέας πολιτικής ηγεσίας, η οποία οδηγεί τις μεταρρυθμίσεις, είναι γεγονός ότι η κυβέρνηση του ΠΑ.ΣΟ.Κ που εκλέγηκε το φθινόπωρο του 2009, ήταν αυτή η νέα ηγεσία που κλήθηκε να διαχειρισθεί τη μεταρρύθμιση. Ο Γιώργος Παπανδρέου έφερε μαζί του καινούργιους συμβούλους και μια μικρή διεθνή ομάδα «ειδικών» για να τον βοηθήσουν με τη μεταρρύθμιση (Κοβαΐος 14/8/10). Η φρεσκάδα της πολιτικής και της πνευματικής ομάδας που ηγήτο μέχρι πρόσφατα των μεταρρυθμίσεων εν μέρει μόνο μπορούσε να υποστηριχθεί, καθώς πολλά από τα πολιτικά στελέχη και τους συμβούλους ανήκουν σε αυτό που αποκαλείται 'παλιό' ΠΑ.ΣΟ.Κ.



Η ταχύτητα των ευρωπαϊκών εξελίξεων και η πολιτική φθορά που προκάλεσαν πολλές φορές οι επώδυνες μεταρρυθμίσεις, μείωσαν σημαντικά την αξιοπιστία της κυβέρνησης και στερήσαν από τον Γ. Παπανδρέου το χρίσμα του 'νέου δυναμικού ηγέτη'. Το Νοέμβριο του 2011 η κυβέρνηση Παπανδρέου αντικαταστάθηκε από μια κυβέρνηση εθνικής συναίνεσης, υπό την πίεση των Ευρωπαίων ηγετών. Ο νέος πρωθυπουργός Λ. Παπαδήμος, αναμένεται να προχωρήσει στα άμεσα βήματα των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, καθώς έχει το προφίλ του ικανού και νέου στα πολιτικά δρώμενα τενοκράτη που καλείται να βγάλει τη χώρα από την κρίση. Στην Κύπρο ο Πρόεδρος Χριστόφιας ανέλαβε την εξουσία το 2008 όταν η κρίση άρχισε να επηρεάζει και την Κύπρο. Σε μια προσπάθεια ανταπόκριση στις αυξανόμενες πιέσεις, λόγω της καταστροφής στο Μαρί και της οικονομικής κρίσης, προχώρησε σε ανασχηματισμό του Υπουργικού Συμβουλίου τον Αύγουστο του 2011. Είναι πιθανό ότι ένα πιο ισχυρό κύμα διοικητικών μεταρρυθμίσεων θα λάβει χώρα μετά τις επόμενες προεδρικές εκλογές.

Η πνευματική και πολιτική συνοχή των μεταρρυθμίσεων δύσκολα αποδεικνύεται περισσότερο στην Ελλάδα και λιγότερο στην Κύπρο. Υποστηρίχθηκε ότι και στις δύο χώρες παρατηρείται μια μετάβαση προς το Νέο-Βεμπεριανό κράτος, αν και οι εξελίξεις είναι ακόμα ρευστές και η σαφής φύση του νέου μοντέλου θα πρέπει να επανεξετασθεί σε μερικά χρόνια. Το επιχείρημα αυτό, σε κάθε περίπτωση αποτελεί μια ερευνητική παρατήρηση και όχι μια σαφή επιλογή των δύο κυβερνήσεων, η οποία διακηρύσσεται και υποστηρίζεται από μια κοινότητα πολιτικής (π.χ. Συνέντευξη 11). Στην Ελλάδα, η κυβέρνηση βρίσκεται στη δύσκολη θέση να έχει σοσιαλιστικές αξίες και ρίζες και ταυτόχρονα να πιέζει για ιδιωτικοποιήσεις και μεγαλύτερο άνοιγμα του δημοσίου στην αγορά. Το ΠΑ.ΣΟ.Κ κέρδισε τις εκλογές με ένα μανιφέστο περί πράσινης ανάπτυξης και ανοιχτής διακυβέρνησης (ΠΑ.ΣΟ.Κ 2009) και βρέθηκε σε συνθήκες περιορισμένων οικονομικών πόρων και μιας μεταρρυθμιστικής ατζέντας, η οποία επιβάλλεται από τους διεθνείς δανειστές της χώρας. Η νέα κυβέρνηση, παρότι πολυκομματική και προσωρινή, φαίνεται να παρουσιάζει λιγότερα προβλήματα συνοχής, καθώς έχει να επιτελέσει ένα συγκεκριμένο στόχο, ο οποίος ήταν ήδη γνωστός κατά τη σύνθεση της. Στην Κύπρο, δεν είναι εμφανής κάποια έλλειψη συνοχής καθώς οι μεταρρυθμίσεις που εφαρμόζονται αυτή τη στιγμή είναι πολύ περιορισμένες και έχουν κατά κύριο λόγο προσαυξητικό χαρακτήρα. Στην Ελλάδα πάντως είναι πιθανό, ότι η έλλειψη συνοχής και η ταχύτητα των μεταρρυθμίσεων θα οδηγήσουν σε πειραματισμό και αποτυχημένες πολιτικές, κάτι που αποτελεί πάντως αναπόσπαστο κομμάτι της διαδικασίας αλλαγής παραδείγματος. Το ερώτημα είναι αν η έλλειψη συνοχής θα οδηγήσει και σε πολιτική αστάθεια και άρα αργοπορία των μεταρρυθμίσεων, κάτι που η ελληνική οικονομία ίσως να μην μπορεί να αντέξει.

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η συζήτηση περί των περιορισμών και ευκαιριών που φέρνει η οικονομική κρίση για τη διακυβέρνηση στην Ελλάδα και στην Κύπρο, μας οδηγεί σε πλούσια συμπεράσματα. Ο ρυθμός των εξελίξεων είναι ταχύς και τα γεγονότα συχνά εκπλήττουν: αυτό αποτελεί πρόκληση για κάθε αναλυτή επίκαιρων γεγονότων. Παρόλα αυτά, είναι αλήθεια ότι τα προβλήματα της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα, αλλά και στην Κύπρο δεν είναι καινούργια. Είναι επίσης γεγονός ότι οι διαδικασίες αλλαγής πολιτικής και ο ρόλος των εξωγενών παραγόντων έχουν απασχολήσει τους θεωρητικούς εδώ και πολλά χρόνια. Η σύγκριση της Ελλάδας και της Κύπρου επιβεβαιώνουν ότι η αλλαγή παραδείγματος είναι πιο πιθανή όταν μια χώρα βρίσκεται σε ένα κριτικό σταυροδρόμι και όταν γίνεται σαφές για την πλειοψηφία των πολιτικών δυνάμεων ότι το κόστος της αδράνειας είναι μεγαλύτερο από το κόστος της αλλαγής. Επιβεβαιώνεται επίσης, από τα γεγονότα και στις δύο χώρες, ότι η σημασία των εξωγενών παραγόντων είναι αυξημένη, παρότι κριτικές στιγμές που ενδέχεται να οδηγήσουν σε κριτικά σταυροδρόμια, έχουν συχνά εθνική προέλευση.

Ένα από τα πιο φλέγοντα ερωτήματα είναι, ότι εφόσον η αλλαγή φαίνεται να έχει δρομολογηθεί και στις δύο χώρες, ποιο είναι το νέο διοικητικό παράδειγμα προς το οποίο κατευθυνόμαστε; Από την ανάλυση προέκυψε ότι είναι εύλογο να μιλάμε για τη μετάβαση σε ένα νέο-βεμπεριανό κράτος, το οποίο θα συνδυάζει τα κλασσικά στοιχεία της ιεραρχικής διοίκησης με νέα στοιχεία μεγαλύτερης συμμετοχής των αγορών και των πολιτών στο δημόσιο τομέα. Είναι ακόμα νωρίς όμως για να πούμε ποια ακριβώς θα είναι η επίδραση της αυξανόμενης οικονομικής στενότητας στο νέο-βεμπεριανό παράδειγμα και αν ο πυρήνας του θα μείνει ανεπηρέαστος. Θα πρέπει να επανέλθουμε σε αυτήν τη συζήτηση μετά από μερικά χρόνια, όταν το μεγάλο κύμα των αλλαγών θα έχει ολοκληρωθεί. Ένα δεύτερο σημαντικό θέμα είναι κατά πόσο η πνευματική και πολιτική συνοχή της μεταρρύθμισης, στην οποία ο Hall (1993) αποδίδει μεγάλη βαρύτητα για την ολοκλήρωση της αλλαγής παραδείγματος, είναι πραγματικά επιτεύξιμη. Όπως φαίνεται από την περίπτωση της Κύπρου όσο οι αλλαγές είναι περιορισμένες, είναι εύκολο να υπάρξει συνοχή. Στην περίπτωση όμως της Ελλάδας, όπου οι μεταρρυθμίσεις είναι πολλές και παράλληλες, είναι δύσκολο να μιλήσει κανείς για συνοχή του προγράμματος. Οι παράπλευρες επιπτώσεις των μεταρρυθμίσεων σε τόσες πολλές πολιτικές του δημοσίου τομέα, είναι δύσκολο να υπολογιστούν και άρα η επιτυχία της αλλαγής διοικητικού παραδείγματος είναι αμφίβολη. Καθοριστική πάντως φαίνεται να είναι και στην Ελλάδα και στην Κύπρο η σημασία της συγκεκριμένης χρονικής στιγμής που υιοθετείται μια μεταρρύθμιση και του ρυθμού με τον οποίο η κυβέρνηση προχωράει σε αλλαγές. Είναι καθοριστική

τόσο για την επιβίωση της κυβέρνησης από τις πιέσεις στο εσωτερικό, όσο και για την εικόνα που μεταφέρεται στο εξωτερικό και στις διεθνείς αγορές.

Όσον αφορά την εξέλιξη των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα και στην Κύπρο, παρότι η κατεύθυνση είναι κοινή, το εύρος και το βάθος των μεταρρυθμίσεων διαφέρει κατά πολύ. Η Ελλάδα λόγω των εξαιρετικά δυσμενών δημόσιων οικονομικών της και λόγω των σαφών εξωγενών πιέσεων μέσω του Μνημονίου, έχει προχωρήσει σε πολύ περισσότερες διοικητικές μεταρρυθμίσεις. Πολλές φορές βέβαια, οι αλλαγές που εισάγονται αφορούν πολιτικές που ήδη εφαρμόζονται στην Κύπρο, όπως για παράδειγμα το ενιαίο μισθολόγιο. Στην Κύπρο, οι μεταρρυθμίσεις μέχρι τώρα είναι πιο ήπιες, αν και αναμένεται να ενταθούν άμεσα λόγω και της νέας υποβάθμισης της Κυπριακής οικονομίας από οίκο αξιολόγησης (Οκτώβριος 2011). Σύντομα θα είμαστε σε θέση να κρίνουμε αν το νέο διοικητικό παράδειγμα θα υιοθετηθεί τόσο στην Ελλάδα και στην Κύπρο και αν αυτό θα σημάνει αλλαγή νοοτροπίας στον δημόσιο τομέα, αν θα ευνοήσει την οικονομία και αν θα βελτιωθούν οι παρεχόμενες υπηρεσίες προς το πολίτη.

Όσον αφορά την ακαδημαϊκή συζήτηση της δημόσιας πολιτικής και της δημόσιας διοίκησης, η παρούσα κατάσταση απαιτεί συνεχή έρευνα και ανάλυση αποτελεσμάτων. Η συγκριτική έρευνα των διοικητικών μεταρρυθμίσεων πρέπει να επεκταθεί στις χώρες της Νότιας Ευρώπης (Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία) καθώς και στη Γαλλία και στην Ιρλανδία, που πλήττονται περισσότερο από την οικονομική κρίση και είναι απαραίτητη έτσι ώστε είναι δυνατή η ανταλλαγή εμπειριών και πρακτικών. Ταυτόχρονα, απαραίτητη είναι η διεπιστημονική συζήτηση, η οποία θα περιλαμβάνει οικονομολόγους, πολιτικούς επιστήμονες, νομικούς και κοινωνιολόγους, σε σχέση με το μέλλον της ΟΝΕ, αλλά και της ΕΕ, το οποίο αυτή τη στιγμή είναι ασαφές και επηρεάζει όλα τα κράτη-μέλη και τους λαούς τους. Η σύνδεση της ακαδημαϊκής έρευνας με την χάραξη δημοσίων πολιτικών, αλλά και με την παραγωγή πολιτικού λόγου είναι επίσης καίρια, καθώς η αύξηση του λαϊκισμού και των ακραίων θέσεων είναι συνήθης σε περιόδους κρίσης. Κάτι τέτοιο θα πρέπει να αποφευχθεί, αν θέλουμε τελικά η κρίση να μεταμορφωθεί σε ευκαιρία.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Αιτιολογική Έκθεση στο Σχέδιο Νόμου «Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-25». 2011. Ελληνική Δημοκρατία.
- Andreou, G. 2006. 'EU Cohesion Policy in Greece: Patterns of Governance and Europeanization', *South European Society and Politics*, 11, 2, 241-59.
- Beland, D. 2005. 'Ideas and Social Policy: An Institutionalist Perspective', *Social Policy and Administration*, 39, 1, 1-18.
- Bulmer, S. και Burch, M. 1998. 'Organizing for Europe: Whitehall, the British State and European Union', *Public Administration*, 76, 4, 601-628.
- Capano, G. 2003. 'Administrative Traditions and Policy Change: When Policy Paradigms Matter. The Case of Italian Administrative Reform During the 1990s', *Public Administration*, 81, 4, 781-801.
- Cerny, P. 2010. *Rethinking World Politics: A Theory of Transnational Neopluralism*. Oxford: Oxford University Press.
- Charalambous, G. 2009. 'The House of Representatives' in J. Ker-Lindsay and H. Faustmann (eds), *The Government and Politics in Cyprus*, Bern: Peter Lang AG, 143-168.
- Christophorou, Ch. 2009. 'The Evolution of Greek Cypriot Party Politics' in J. Ker-Lindsay and H. Faustmann (eds), *The Government and Politics in Cyprus*, Bern: Peter Lang AG, 83-106.
- Diamandouros, N. 1994. *Cultural Dualism and Political Change in Post-Authoritarian Greece*, Madrid: Working Paper of Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.
- Διαμαντούρος, Ν. 2002. *Οι Απαρχές της Συγκρότησης του Σύγχρονου Κράτους στην Ελλάδα 1821-1828*. Αθήνα: Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τράπεζας.
- European Commission. 2010. *The Economic Adjustment Programme for Greece, Interim Review*, Athens (14-17 June 2010).
- European Commission. 2011α. *The Economic Adjustment Programme for Greece, Third Review*. Occasional Papers 77.
- European Commission. 2011β. *The Economic Adjustment Programme for Greece, Fourth Review*. Occasional Papers 82.
- Faustmann, H. 2009. 'Aspects of Political Culture in Cyprus' in J. Ker-Lindsay and H. Faustmann (eds), *The Government and Politics in Cyprus*, Bern: Peter Lang AG, 17-44.
- Featherstone, K. 2003. 'Greece and EMU: Between External Empowerment and Domestic Vulnerability', *Journal of Common Market Studies*, 41, 5, 923-40.
- Featherstone, K. 2005. "Introduction: 'Modernization' and the Structural Constraints of Greek Politics", *West European Politics*, 28, 2, 223-241.
- Featherstone, K. and Papadimitriou, D. 2008. *The Limits of Europeanization*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- ΦΕΚ 784. 4/6/10. Ελληνική Δημοκρατία.
- ΦΕΚ 138, 16/6/11. Ελληνική Δημοκρατία.
- Hall, P. 1993. 'Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain', *Comparative Politics*, 25, 3, 275-296.
- Hall P. και Taylor R. 1996. 'Political Science and the Three Institutionalisms', *Political Studies*, XLIV, 936-57.
- Hay, C. and Wincott, D. 1998. 'Structure, Agency and Historical Institutionalism', *Political Studies*, XLVI, 951-57.
- Howlett, M. και Ramesh, M. 1998. 'Policy Subsystem Configurations and Policy Change. Operationalising the Post-Positivist Analysis of the Politics of the Policy Process', *Policy Studies Journal*, 26, 3, 466-81.
- <http://diavgeia.gov.gr/en> (επίσκεψη 22/6/11).
- <http://www.ekdd.gr/esdd> (επίσκεψη 9/8/11).
- <http://kallikratis.ypes.gr/> (επίσκεψη 22/6/11).
- <http://www.mindev.gov.gr> (επίσκεψη 8/8/11).
- <http://www.mof.gov.cy/papd/> (επίσκεψη 5/7/11).
- <http://www.mof.gov.cy/mof/capa/cyacademy.nsf/> (επίσκεψη 5/7/11).
- <http://www.opengov.gr> (επίσκεψη 9/8/11).
- <http://www.opengov.gr/gyroian/> (επίσκεψη 21/6/11).
- <http://www.psc.gov.cy/> (επίσκεψη 26/10/11).
- <http://www.treasury.gov.cy> (επίσκεψη 5/7/11).
- Ker-Lindsay, J. 2009. 'Presidential Power and Authority' in J. Ker-Lindsay and H. Faustmann (eds), *The Government and Politics in Cyprus*, Bern: Peter Lang AG, 107-24.
- Κοβαίος, Α. 14/8/10. 'Η Λεγεώνα των Ξένων', *Το Βήμα*.
- Κυπριακή Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης. 2004. *Η Οργάνωση και Λειτουργία της Κυπριακής Δημόσιας Διοίκησης*, Λευκωσία: Κυπριακή Δημοκρατία.
- Λαδής, Σ. 2007. 'Εξευρωπαϊσμός και Αλλαγές Δημοσίων Πολιτικών: Η Περίπτωση της Ελληνικής Περιβαλλοντικής Πολιτικής', *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 29, 40-60.
- Ladi, S. 2011. 'Policy Change and Soft Europeanization: The Transfer of the Ombudsman Institution to Greece, Cyprus and Malta', *Public Administration* (accepted and forthcoming).
- Lavdas, K. 1997. *The Europeanization of Greece: Interest Politics and the Crisis of Integration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Levi, M. 1997. 'A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis', in M. Lichbach and A. Zuckerman (eds), *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*, Cambridge: Cambridge University Press, σελ. 19-41.
- Μαυράτσας, Κ. 2003. *Εθνική Ομοψυχία και Πολιτική Ομοφωνία*. Αθήνα: Κατάρτι.
- Ministry of Finance. 2011. *Stability Programme of the Republic of Cyprus 2010-2014*, Nicosia.



- Minogue M., Polodano Ch. and Hulme D. 1998. *Beyond the New Public Management*. Cheltenham and Northampton, MA: Edward Elgar.
- Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής. 2010. Ελλάδα, 3 Μαΐου 2010.
- Nugent, N. 2006. 'Cyprus and the European Union: The Significance of its Smallness, Both as an Applicant and a Member', *European Integration*, 28, 1, 51-71.
- Ongaro, E. 2009. *Public Management Reform and Modernization*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pagoulatos, G. 2003. *Greece's New Political Economy*. Hampshire: Palgrave.
- Paraskevoudou, Ch. 2001. 'Social Capital, Learning and EU Regional Policy Networks: Evidence from Greece', *Government and Opposition*, 36, 2, 253-77.
- ΠΑ.ΣΟ.Κ. 2009. *Εκλογικό Πρόγραμμα ΠΑ.ΣΟ.Κ.* Αθήνα.
- Pierson, P. 2000. 'Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics', *The American Political Science Review*, 94, 2, 251-267.
- Planning Bureau. 2011. *Cyprus National Reform Programme 2011*, Nicosia.
- Pollitt, C. and Bouckaert, G. 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Πολυβίου, Π. 2011. *Πόρισμα Μονομελούς Ερευνητικής Επιτροπής για τη Διεξαγωγή Έρευνας Σχετικά με την Έκρηξη που Επισυνέβη την 11<sup>η</sup> Ιουλίου 2011 στη Ναυτική Βάση «Ευάγγελος Φλωράκης» στο Μαρί, 30 Σεπτεμβρίου 2011.* <http://media.cna.org.cy/pdf/PORISMA.pdf>
- Προύντζος, Γ. 2001. 'Εισήγηση' στο *Η Δημόσια Υπηρεσία στην Κύπρο*, Εργασίες της Ημερίδας Επαρχιακής Επιτροπής Λάρνακας/ Αμμοχώστου του Κυπριακού Κέντρου Μελετών.
- Sabatier, P. και Jenkins-Smith, H. (eds.). 1993. *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- Sepos, A. 2008. *The Europeanization of Cyprus*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Spanou, C. 1996. 'On the Regulatory Capacity of the Greek State. A Tentative Approach Based on a Case-Study', *International Review of Administrative Sciences*, 62, 2, 219-37.
- Spanou, C. 1998. 'European Integration in Administrative Terms: a Framework for Analysis and the Greek Case', *Journal of European Public Policy*, 5, 3, 467-84.
- Σπανού, Κ. 2001. *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*. Αθήνα: Παπαζήσης Σπανού Κ. (επ.). 2010. *Δημόσιες Πολιτικές στην Ελλάδα: Όψεις και Αντιφάσεις*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Σπουρδαλάκης, Μ. και Παπαβλασόπουλος, Ε. 2007. 'Κόμματα, Ομάδες Συμφερόντων και οι Μετασχηματισμοί στο Σύστημα Εκπροσώπησης', στο Ξ. Κοντιάδης και Χ.Ανθόπουλος (επιμ.), *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος*; Αθήνα: Παπαζήσης, σελ. 291-311.

- Στατιστική Υπηρεσία Κύπρου. 2011. *Έρευνα Εργατικού Δυναμικού 2010*. Λευκωσία.
- Σωτηρόπουλος, Δ. 2007. *Κράτος και Μεταρρύθμιση στη Σύγχρονη Νότια Ευρώπη*. Αθήνα: Ποταμός.
- Thelen, K. 1999. 'Historical Institutionalism in Comparative Politics', *Annual Review of Political Science*, 2, 369-404.
- Θεοφάνους, Α. 2010. «Πώς θα αποφύγουμε την κατάρρευση;», *Σημερινή*, 18/12/2010.
- Τσακατίκα, Μ. 2004. 'Η Αχίλλειος Πτέρνα των Νέο-Θεσμικών Προσεγγίσεων: πώς Αλλάζουν οι Πολιτικοί Θεσμοί', *Επιστήμη και Κοινωνία*, 13, 135-164.
- Τσέκος, Θ. 2007. 'Η Διαρκής Ελληνική Διοικητική Κρίση: Περί της Μεταρρυθμιστικής Ιδιομορφίας μιας Μη Βεμπεριανής Γραφειοκρατίας' στο Ξ. Κοντιάδης και Χ. Ανθόπουλος (επιμ.), *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος*; Αθήνα: Παπαζήσης, σελ. 271-287.
- Υπουργείο Οικονομικών. 2011. *Προϋπολογισμός του Κράτους για το 2012*, Λευκωσία: Κυπριακή Δημοκρατία.
- Υπουργείο Οικονομικών. 2009. *Οδηγός Διαβούλευσης*, Λευκωσία: Κυπριακή Δημοκρατία.
- Χριστόφιας, Δ. 2008. *Πρόγραμμα Διακυβέρνησης*, Λευκωσία.
- Ζαμπαρλούκου, Στ. 2008. 'Συνδικαλιστικό Κίνημα και Κρατικός Παρεμβατισμός στην Μεταπολιτευτική Ελλάδα: μια Συγκριτική Προσέγγιση' στο Χρ. Λυριτζής, Η. Νικολακόπουλος και Δ. Σωτηρόπουλος (επιμ.). *Κοινωνία και Πολιτική: Όψεις της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας, 1974-1994*, Αθήνα: Θεμέλιο.

## Συνεντεύξεις

- 1) Συνέντευξη με πρώην Υπουργό Οικονομικών, Λευκωσία, 16/2/11.
- 2) Συνέντευξη με Πρόεδρο Κυπριακού Εμπορικού και Βιομηχανικού Επιμελητηρίου, Λευκωσία, 16/2/11.
- 3) Συνέντευξη με Διευθυντή Ομοσπονδίας Εργοδοτών και Βιομηχάνων, Λευκωσία, 17/2/11.
- 4) Ομαδική συνέντευξη με Στελέχη της Συνομοσπονδίας Εργαζομένων Κύπρου, Λευκωσία, 17/2/11.
- 5) Συνέντευξη με διευθυντικό στέλεχος (α) της Δημόσιας Υπηρεσίας, Λευκωσία, 18/2/11.
- 6) Συνέντευξη με διευθυντικό στέλεχος (β) της Δημόσιας Υπηρεσίας, Λευκωσία, 18/2/11.
- 7) Συνέντευξη με Βουλευτή ΔΗ.ΣΥ, Λευκωσία, 17/3/11.
- 8) Συνέντευξη με Σύμβουλο Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης, Αθήνα, 1/4/11.
- 9) Συνέντευξη με Πρόεδρο του ΕΚΔΔΑ, Αθήνα, 2/4/11.
- 10) Συνέντευξη με Συνήγορο του Πολίτη, Αθήνα, 5/4/11.
- 11) Συνέντευξη με Στέλεχος του Υπουργείου Εσωτερικών, Αθήνα, 7/4/11.
- 12) Συνέντευξη με Πρόεδρο ΑΔΕΔΥ, Αθήνα, 21/4/11.





**ΚΕΝΤΡΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ**  
**Πανεπιστήμιο Λευκωσίας**