

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ «ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ»
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

**Ο μετασχηματισμός του κράτους στην περίοδο του νεοφιλελευθερισμού: Η
αναπροσαρμογή της σχέσης των ορίων δημόσιου-ιδιωτικού**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Βελωνάς Ανδρέας

Αθήνα, 2022

Τριμελής Επιτροπή

Λουδοβίκος Κωτσονόπουλος, Επίκουρος Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Διονύσης Γράβαρης, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Νίκος Κουραχάνης, Επίκουρος Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Βελωνάς Ανδρέας, 2022.

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της παρούσας από το Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

Στον Γιώργο και τον Χρήστο

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω ιδιαίτερω τον επιβλέποντα καθηγητή και δάσκαλό μου, Λουδοβίκο Κωτσονόπουλο, ο οποίος με καθοδήγησε και με υποστήριξε στην προσπάθεια εκπόνησης της διπλωματικής μου εργασίας. Οι γνώσεις, οι συζητήσεις και η, εν γένει, διαντίδραση που είχα μαζί του υπήρξαν ιδιαίτερα πολύτιμες για εμένα. Θα ήθελα να κάνω ειδική μνεία στον καθηγητή και δάσκαλό μου, Διονύση Γράβαρη, για την γνώση και την παιδεία που μου παρείχε αφειδώς στο προπτυχιακό και μεταπτυχιακό πρόγραμμα σπουδών του Τμήματος Κοινωνικής Πολιτικής και για την συμβολή του στην διαμόρφωση του τρόπου σκέψης μου. Είναι τιμή μου που υπήρξα μαθητής του. Επίσης, θα ήθελα να ευχαριστήσω ιδιαίτερα τον επίκουρο καθηγητή Νίκο Κουραχάνη, ο οποίος έχει συμβάλει ουσιαστικά στην φοίτησή μου, τόσο στο προπτυχιακό όσο και στο μεταπτυχιακό πρόγραμμα σπουδών του Τμήματος, με τις ανεκτίμητες συμβουλές του, την επικουρική στάση του και το ενδιαφέρον του για την εξέλιξη και την πρόοδο κάθε φοιτητή, γεγονός που τον τιμά. Ακόμη, θα ήθελα να ευχαριστήσω το Τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής, στο οποίο διετέλεσα προπτυχιακός φοιτητής και με δέχτηκε προκειμένου να συνεχίσω τις σπουδές μου σε μεταπτυχιακό επίπεδο, καθώς και τους καθηγητές του Τμήματος αυτού, οι οποίοι μου μετέδωσαν τις πνευματικές τους ανησυχίες και τους υγιείς προβληματισμούς τους. Τέλος, θα ήθελα να ευχαριστήσω συλλογικά την οικογένειά μου, τους φίλους μου και όλους του παραπάνω για την διαρκή συμπαράστασή τους και για το κουράγιο που μου έδειχναν και έδιναν, ο καθένας με τον τρόπο του, προκειμένου να καταφέρω να ολοκληρώσω τις σπουδές μου και να διατηρώ την καλή μου διάθεση κατά την διάρκεια της πανδημίας, μίας σκοτεινής και δύσκολης εμπειρίας που στάθηκε εμπόδιο στις επιθυμίες και τα όνειρα όλων μας.

Περιεχόμενα

Ευχαριστίες.....	4
Περιεχόμενα.....	5
Περίληψη.....	6
Abstract	7
Εισαγωγή.....	8
Κεφάλαιο Πρώτο: Από την κρίση νομιμοποίησης στο νεοφιλελεύθερο κράτος.....	11
1.1. Υποχώρηση του κεϋνσιανού κράτους ή θεμελίωση του νεοφιλελεύθερου κράτους;	12
1.2. Στοιχεία της κρίσης νομιμοποίησης	14
1.3. Η εκθεμελίωση του κράτους.....	19
1.4. Η αναδυόμενη νεοφιλελεύθερη τάξη.....	21
Κεφάλαιο Δεύτερο: Τα όρια δημόσιου-ιδιωτικού.....	28
2.1. Τα θεωρητικά όρια της σχέσης δημόσιου-ιδιωτικού.....	29
2.2. Η αναπροσαρμογή της σχέσης των ορίων δημόσιου-ιδιωτικού: Οι Συμπράξεις Δημόσιου-Ιδιωτικού ως εργαλείο διακυβέρνησης	35
Κεφάλαιο Τρίτο: Η μετάβαση των εξουσιών από το κράτος στην αυτοδιοίκηση.....	41
3.1. Ο θεσμός της αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα και οι μεταρρυθμίσεις από τη δεκαετία του 1980 έως το σχέδιο Καποδίστρια	41
3.2. Το Πρόγραμμα Καλλικράτης και η απίσχναση του κράτους: Αποκέντρωση και αναθεώρηση των ορίων δημόσιου-ιδιωτικού	46
Συμπεράσματα.....	53
Βιβλιογραφία.....	57

Περίληψη

Η συρρίκνωση του κράτους και της ισχύος των θεσμών κοινωνικού κράτους αντικατοπτρίζουν τις συνθήκες της σύγχρονης πραγματικότητας. Η κρίση νομιμοποίησης αποτέλεσε το μεταίχμιο μεταξύ της περιόδου του κεϋνσιανού κράτους και της περιόδου του νεοφιλελεύθερου κράτους, θέτοντας τα θεμέλια για την θεσμική αποδυνάμωση, την εμπορευματοποίηση αγαθών και υπηρεσιών, την εκθεμελίωση της ιδιότητας του πολίτη και την χάραξη της πολιτικής βάσει ιδιωτικών συμφερόντων. Το γιαιτρικό σε αυτή την κρίση είναι ο νεοφιλελευθερισμός.

Στο πλαίσιο αυτό, αναθεωρούνται τα όρια μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, όπου ο ρόλος του κράτους, πλέον, υποβαθμίζεται σε επίπεδο άσκησης εξουσίας, θεσμικής ισχύος και πολιτικού ελέγχου, αναγνωρίζοντας την σπουδαιότητα του ιδιωτικού τομέα στην διεκδίκηση εκπροσώπησης του δημόσιου συμφέροντος με ιδιωτικές προτεραιότητες. Η εκχώρηση αρμοδιοτήτων του κράτους στον ιδιωτικό τομέα, μέσω φορέων διακυβέρνησης και συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού, πρωταγωνιστεί στην περίοδο του νεοφιλελευθερισμού, γεγονός το οποίο αναδεικνύει μία θεσμική υβριδικότητα και καθιστά τα όρια της σχέσης δημόσιου-ιδιωτικού ασαφή. Μέσω της μετάβασης των εξουσιών από το κράτος στην αυτοδιοίκηση, αναδεικνύεται η υποχώρηση του κράτους. Στην διαδικασία μετακύλισης των αρμοδιοτήτων και των εξουσιών από το κράτος στους θεσμούς αυτοδιοίκησης, πρόκειται να κριθεί σημαντικός ο ρόλος της αποκέντρωσης και να διαπιστωθεί το κενό μεταξύ ρητορικής και πραγματικότητας. Το επιχείρημα της παρούσας διπλωματικής εργασίας διατυπώνεται στην αναλογία της εισχώρησης του ιδιωτικού τομέα στην δημόσια σφαίρα με την μεταφορά αρμοδιοτήτων από το κέντρο στην περιφέρεια. Η προσπάθεια ανάδειξης αυτής της αναλογίας συνιστά τη βάση στην οποία κατοχυρώνεται η απίσχναση του κράτους.

Λέξεις-Κλειδιά: σχέση δημόσιου-ιδιωτικού, ΣΔΙΤ, νεοφιλελευθερισμός, κρίση νομιμοποίησης, αποκέντρωση

Abstract

The transformation of the state in the period of neoliberalism: The readjustment of the limits of public-private relationship

Velonas Andreas

The shrinking state and the power of welfare state institutions reflect the conditions of modern reality. The legitimation crisis was on the threshold of Keynesian period and neoliberal period, laying the foundations for institutional weakening, the commodification of goods and services, the disintegration of citizenship and the policy making based on private interests. The cure for this crisis is neoliberalism.

In this context, the limits between public and private sectors are revised, where the role of the state is degraded in terms of assertion of authority, institutional power and political control, recognizing the importance of the private sector in representing the public interest with private priorities. The transfer of state responsibilities to the private sector, through governing bodies and public-private partnerships, has played a leading role in the period of neoliberalism, which characterizes institutions as hybrid and makes the boundaries of the public-private relationship blurred. Through the transition of powers from the state to local authorities, the retreat of the state is highlighted. In the process of transferring responsibilities and authorities from the state to the institutions of municipalities and administrative districts, the role of devolution will be considered important and the gap between rhetoric and reality will be identified. The argument of this thesis is formulated in the proportion of the intervention of the private sector in the public sphere with the transfer of responsibilities from the center to the periphery. The attempt to highlight this ratio is the basis on which the state is weakened.

Keywords: public-private relationship, public-private partnership (PPP), neoliberalism, legitimation crisis, devolution

Εισαγωγή

Η υποχώρηση του κράτους και η αποδυνάμωση της θεσμικής του ισχύος έχουν διαμορφώσει μία νέα πραγματικότητα. Η κρίση νομιμοποίησης έθεσε τα θεμέλια στα οποία οικοδομήθηκαν οι προϋποθέσεις εγκατάστασης των νεοφιλελεύθερων πολιτικών. Η απίσχναση των θεσμών κοινωνικού κράτους, η εμπορευματοποίηση αγαθών και υπηρεσιών που παρέχονταν με την ιδιότητα του πολίτη και η χάραξη της πολιτικής βάσει ιδιωτικών συμφερόντων είναι αποκύημα αυτών εξελίξεων. «Οι αλλαγές αυτές απηχούν φυσικά την αποδημία του μαζικού λαϊκού παράγοντα, τις αναδιατάξεις της κοινωνικής δομής και την ισχυροποίηση ιδιωτικών συμφερόντων... Η ελλειπτική δομή αντανακλά ευκρινώς τη σύσταση του νέου ηγεμονικού σχηματισμού» (Crouch, 2006, σ. 38).

Στο περικείμενο αυτό, αναπροσαρμόζονται τα όρια μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Ο ρόλος του κράτους στην άσκηση εξουσίας και στον πολιτικό έλεγχο υποβαθμίζεται, αναδεικνύοντας τη σπουδαιότητα του ιδιωτικού τομέα στη διεκδίκηση εκπροσώπησης του δημόσιου συμφέροντος με ιδιωτικές προτεραιότητες. Με την αναπροσαρμογή των ορίων της σχέσης δημόσιου-ιδιωτικού αναπροσαρμόζονται και τα όρια του κράτους. Η φερομένη ως λύση στα προβλήματα οργάνωσης και διαχείρισης κρατικών καθηκόντων θεωρείται η εισχώρηση του ιδιωτικού τομέα στη δημόσια σφαίρα.

Η τελευταία διακρίνεται σε πλήρη εκχώρηση των αρμοδιοτήτων ή αλλιώς ιδιωτικοποίηση και μερική παραχώρηση αρμοδιοτήτων, η οποία αφορά σε συμβιβαστικές λύσεις, όπως οι συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού (ΣΔΙΤ). Η νεοφιλελεύθερη ηγεμονία φρόντισε ώστε να επανακαθοριστούν τα σύνορα μεταξύ κράτους και ιδιωτικών συμφερόντων, με αποτέλεσμα τα σύνορα αυτά να είναι πλέον ασαφή και οι επιχειρήσεις να εμπλέκονται στον πολιτικό έλεγχο, χωρίς όμως να συμβαίνει το αντίστροφο. «Η ιδιωτικοποίηση, ως δημόσια πολιτική, συνεπάγεται κόστη και οφέλη για το κοινωνικό σύνολο, τα οποία κατανέμονται ανισομερώς, δημιουργώντας «χαμένους» και «κερδισμένους»» (Stigler, 1971; Vickers and Yarrow, 1991, σ. 119-121; Clifford, 1993; Ernst, 1994; Feigenbaum and Henig, 1994; Birdsall and Nellis, 2002; Foster et al., 2004; όπως αναφέρεται στο Λαμπροπούλου, 2017, σ. 260).

Η μετάβαση των εξουσιών από το κεντρικό κράτος στην αυτοδιοίκηση, υποδηλώνει το πλαίσιο απομάκρυνσης του κράτους και τη διαδρομή του τελευταίου

από τη μεγέθυνση στη συρρίκνωσή του. Με το διαρκή περιορισμό της παρέμβασης του κράτους στη ρύθμιση των επιπτώσεων που φέρει η λειτουργία της ελεύθερης αγοράς στις κοινωνίες, αναδεικνύεται η διαδικασία μετακύλισης των αρμοδιοτήτων και των εξουσιών από το κράτος στους θεσμούς αυτοδιοίκησης. Ο ρόλος της αποκέντρωσης στη διαδικασία αυτή κρίνεται ιδιαίτερα σημαντικός.

Η διαδικασία της αποκέντρωσης συνιστά την προώθηση της αυτοτέλειας και της ανεξαρτησίας σε επίπεδο πολιτικών, δράσεων και προοπτικών. Το ζήτημα είναι αν το θεσμικό πλαίσιο και οι εν γένει συνθήκες, που αφορούν στη στάση του κράτους απέναντι στην αυτοδιοίκηση είναι ευνοϊκά προκειμένου να ενεργοποιηθεί η διαδικασία αποκέντρωσης. Η παραχώρηση αρμοδιοτήτων και καθηκόντων της δημόσιας σφαίρας στον ιδιωτικό τομέα παίζει καθοριστικό ρόλο και μεταβιβάζεται στην αυτοδιοίκηση από το κράτος, όπως και οι υπόλοιπες αρμοδιότητες και τα καθήκοντα αντίστοιχα. Ποιος θα είναι, όμως, ο ρόλος της αποκέντρωσης στις τάσεις εκχώρησης τμημάτων της δημόσιας σφαίρας; Πρόκειται να αποτελέσει δικλείδα ασφαλείας και να προστατεύσει τις δημόσιες λειτουργίες και υπηρεσίες ή θα λειτουργήσει ως μέσο πρόσβασης της ιδιωτικής σφαίρας στις κρατικές ευθύνες;

Σκοπός της εργασίας είναι η ανάλυση της νεοφιλελεύθερης περιόδου και του μετασχηματισμού του κράτους, ο οποίος λαμβάνει χώρα την περίοδο αυτή. Η θεωρητική επισκόπηση του νεοφιλελευθερισμού θα σταθεί ως αρωγός στην εμβάθυνση στα όρια της σχέσης δημόσιου-ιδιωτικού και στις τάσεις εισχώρησης του ιδιωτικού τομέα στο κράτος. Η εκχώρηση κομματιών του δημοσίου τομέα στην ιδιωτική σφαίρα φέρεται να προσδώσει στην εκπροσώπηση του δημόσιου συμφέροντος χαρακτηριστικά αποδοτικότητας και να βελτιώσει την οργάνωση και τη διαχείριση των δημόσιων υποθέσεων. Από την άλλη πλευρά, ασκείται κριτική στην παραπάνω πρόταση διότι θεωρείται πως θα συμβάλλει στην υπονόμηση του δημόσιου συμφέροντος προκειμένου να εξυπηρετηθούν ιδιωτικές πρωτοβουλίες και προτεραιότητες. Ο ρόλος της αυτοδιοίκησης σε αυτή τη διαδικασία ανάθεσης αρμοδιοτήτων του δημόσιου τομέα στην ιδιωτική σφαίρα θα λειτουργήσει επικουρικά στην ερμηνεία των προθέσεων των μεταρρυθμίσεων στο θεσμό της αυτοδιοίκησης. Η προσπάθεια υλοποίησης του παραπάνω εγχειρήματος, θα διεξαχθεί μέσω βιβλιογραφικής επισκόπησης συνάμα με μελέτη και έρευνα της σχετικής νομοθεσίας και των αιτιολογικών εκθέσεων των μεταρρυθμίσεων, που αφορούν στη μετάβαση των εξουσιών από το κράτος στην αυτοδιοίκηση.

Στο πρώτο κεφάλαιο, γίνεται μία αναφορά στην κρίση νομιμοποίησης και στον καθοριστικό της ρόλο προκειμένου να καταστεί πρόσφορο το έδαφος για την επικράτηση και επέκταση των νεοφιλελεύθερων πολιτικών. Ουσιαστικά, αναλύεται το πλαίσιο άντλησης νομιμοποίησης του νεοφιλελευθερισμού μέσα από τα χαρακτηριστικά του και την υπονόμηση των χαρακτηριστικών της κεινσιανής συναίνεσης. Εν συνεχεία, αναδεικνύεται η συζήτηση σχετικά με τη συρρίκνωση του κράτους και τη σύνδεση αυτής αφενός με την έλευση του νεοφιλελευθερισμού και αφετέρου με τα περιθώρια παρέμβασης του ιδιωτικού τομέα στη δημόσια σφαίρα. Ιδιαίτερα σημαντική είναι η αναπροσαρμογή των ορίων της σχέσης δημόσιου-ιδιωτικού και η αναζήτηση προϋποθέσεων νομιμοποίησης της εμπορευματοποίησης της δημόσιας σφαίρας.

Στο τρίτο κεφάλαιο, πρόκειται να γίνει μία θεωρητική ανασκόπηση του θεσμού της αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα βάσει και της σχετικής νομοθεσίας που σχετίζεται με την μετάβαση εξουσιών από τους κεντρικούς μηχανισμούς στους τοπικούς μηχανισμούς (ενδεικτικά Ν. 2218/1994, Ν. 3463/2006, Ν. 3852/2010) και του αιτήματος για αποκέντρωση. Η αποκέντρωση θα αποτελέσει προϊόν νεοφιλελεύθερης πολιτικής ή μία μεταρρύθμιση με μορφή ώθησης του πρώτου και του δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης;

Κεφάλαιο Πρώτο: Από την κρίση νομιμοποίησης στο νεοφιλελεύθερο κράτος

Τρεις περίοδοι σημάδεψαν τη δομή του κράτους, οι οποίες διαμόρφωσαν τόσο τους θεσμούς όσο και τους πολίτες. Η περίοδος του κλασσικού φιλελευθερισμού αφορά στην κανονιστική οικοδόμηση θεσμών κοινωνικού κράτους όπου μεταβαίνουμε από την πολιτική κληρονομιά του κλασσικού φιλελευθερισμού στη δειλή, σε πρώτη φάση, θεμελίωση δομών κοινωνικής πολιτικής και κοινωνικής ασφάλισης. Η περίοδος του κεϋνσιανισμού αναφέρεται στη χρυσή εποχή του κοινωνικού κράτους. Τα προγράμματα κοινωνικής πολιτικής επεκτείνονται και από το ισχνό πλέγμα κοινωνικής προστασίας, ακολουθεί η συμπερίληψη της κοινωνικής πολιτικής ως δομικού συστατικού στοιχείου εξασφάλισης κοινωνικής ευημερίας μέσα από την αναδιανομή δικαιωμάτων και πλούτου. Στη νεοφιλελεύθερη περίοδο, που διαρκεί από την κρίση της δεκαετίας του 1970 έως και σήμερα, επιτυγχάνεται μία απόπειρα απομόνωσης του κοινωνικού κράτους ως μηχανισμού παραγωγής ευημερίας, σε πολιτικό και κανονιστικό επίπεδο.

Στο θεωρητικό πλαίσιο πρόκειται να εκταθεί θεωρητικά και χρονικά το πέρασμα από τον κευνσιανισμό στο νεοφιλελευθερισμό. Η ανάλυση αυτή θα βοηθήσει στην επεξήγηση των μεταβολών και των μετασχηματισμών που έλαβαν χώρα από το μισό του 20^{ου} αιώνα μέχρι και σήμερα. Σκοπός είναι, σε πρώτη φάση, η ανάδειξη της συζήτησης σχετικά με την υποχώρηση του κεϋνσιανού κράτους και την πρόσδεση με αγοραίους και νεοφιλελεύθερους δεσμούς και, σε δεύτερη φάση, η συρρίκνωση της παρέμβασης του κράτους και η σύνδεση αυτής με την έλευση του νεοφιλελευθερισμού. Το επιχείρημα διατυπώνεται στους κόλπους της θεώρησης της εξάντλησης των ορίων του μεταπολεμικού κεϋνσιανού κράτους, η οποία οδηγεί σε μία απονομιμοποίηση των θεσμών του κεϋνσιανού κοινωνικού κράτους και στη μεθόδευση της υποχώρησης του κράτους και στις προϋποθέσεις νομιμοποίησης της εμπορευματοποίησης της δημόσιας σφαίρας. Πρόκειται να εξεταστούν οι παράγοντες που συντελούν στη μετάβαση από την προηγούμενη έκταση του κράτους στην συρρίκνωση αυτής, αλλά και ο καθοριστικός ρόλος της κρίσης νομιμοποίησης.

1.1. Υποχώρηση του κεϋνσιανού κράτους ή θεμελίωση του νεοφιλελεύθερου κράτους;

Δύο παγκόσμιοι πόλεμοι και μία παγκόσμια οικονομική κρίση στέκονται ως αφορμή προκειμένου η δημοκρατική ταξική πάλη να οδηγήσει στη μετάβαση από το φιλελεύθερο «κράτος νυχτοφύλακα» στο μεταπολεμικό κοινωνικό κράτος. Η ιδιότητα του πολίτη διευρύνεται, συμπεριλαμβάνοντας και τα κοινωνικά δικαιώματα, και η δημοσιονομική αυστηρότητα απονομιμοποιείται με την παρεμβατική λειτουργία του κράτους με όρους κοινωνικής ευημερίας. Η κοινωνική πολιτική, στο πλαίσιο της δεύτερης περιόδου, διαμορφώνει τη δημοκρατική αντιπροσώπευση και το δημοσιονομικό κύκλο και η κατοχύρωση των θεσμών κοινωνικού κράτους μεταβάλλει τη διαιρετική τομή σχετικά με τη θέσπιση κοινωνικών δικαιωμάτων μεταξύ κεφαλαίου και εργασίας. Οι πόλοι αντιπαράθεσης στο νέο θεσμικό τοπίο είναι οι ομάδες συμφερόντων και τα πολιτικά κόμματα, στο πλαίσιο ενός κεϋνσιανού συστήματος πολιτικής οικονομίας. Στην τρίτη περίοδο, οι παρεμβάσεις κοινωνικής πολιτικής φέρονται να στέκονται ως τροχοπέδη στην οικονομική ανάπτυξη, διότι οι οικονομικοί πόροι δεν αξιοποιούνται με προοπτική της αύξησης της παραγωγής και της συσσώρευσης κεφαλαίου. Αποτέλεσμα αυτού είναι το ξεθεμελίωμα των θεσμών του κοινωνικού κράτους και η αποσύνδεσή τους από το δημοκρατική δομή αντιπροσώπευσης, η οποία κατά το νεοσυντηρητικό και νεοφιλελεύθερο δόγμα, διαφθείρει ηθικά τις δυτικές δημοκρατίες (Κωτσονόπουλος, 2018, σ. 379-381).

Στο μεταπολεμικό παρεμβατικό κράτος, η δημοσιονομική και νομισματική πολιτική χρησιμοποιούνται ως μέσα επίτευξης κοινωνικής ευημερίας, με την προοπτική καθολικής διανομής της ευημερίας μέσα από τους θεσμούς και τους μηχανισμούς του κοινωνικού κράτους. Η κανονιστική οικοδόμηση θεσμών κοινωνικού κράτους αντικατοπτρίζεται στο εύρος και την ποιότητα των προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής και μορφοποιεί μία νέα δομή νομιμοποίησης των λειτουργιών του κράτους, στο οποίο στέκονται ως αρωγοί η δημοκρατική αντιπροσώπευση και η μακροοικονομική πολιτική. Το κράτος έχει την ευθύνη παροχής ευημερίας στους πολίτες και εγγυάται την κοινωνική αλληλεγγύη, με όρους κοινωνικής αναπαραγωγής και αναδιανομής (Κωτσονόπουλος, 2018, σ. 386-387). Το κεϋνσιανό σύστημα πολιτικής οικονομίας είναι άρρηκτα συνδεδεμένο με την αναδιανεμητική κοινωνική πολιτική, η οποία αποτελεί θεμέλιο λίθο της αναπτυξιακής διαδικασίας προκειμένου να ενισχυθεί η ζήτηση, και με την πλουραλιστική δομή

εκπροσώπησης επαγγελματικών και εργασιακών συμφερόντων, η οποία κατέχει σημαντικό ρόλο στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Αναφορικά με το κεϋνσιανό κοινωνικό κράτος, οικοδομήθηκε τη μεταπολεμική περίοδο με προτεραιότητά του την, εν μέρει, γενναιόδωρη αναδιανομή του εισοδήματος και του πλούτου, μέσα από την ενδεδειγμένη θεσμική και λειτουργική διαμόρφωση αυτής της αναδιανομής (Γράβαρης, 2018β, σ. 80). Εάν οι στήμονες της θεμελίωσης των θεσμών του μεταπολεμικού κοινωνικού κράτους εντοπίζονται στην κοινωνική ιδιότητα του πολίτη (Marshall, 1950; όπως αναφέρεται στο Κουραχάνης, 2019, σ.4), τότε το γενετικό υλικό του διοχετεύεται στην αντίληψη συλλογικής ευθύνης για την ευημερία των πολιτών. Το τελευταίο επιτυγχάνεται μέσα από την αναγνώριση μίας σειράς «κοινωνικών κινδύνων» και τη διαδικασία αναδιανομής των μέσων ανακούφισης από αυτούς, την αποεμπορευματοποίηση. Η αποεμπορευματοποίηση επιτυγχάνεται μέσω του αποχαρακτηρισμού ενός κομματιού του παραγόμενου πλούτου, το οποίο, από εμπόρευμα, λαμβάνει τη μορφή κοινωνικής επένδυσης, μετατρέπεται δηλαδή σε μία παροχή, σε μία υπηρεσία.

Η αποεμπορευματοποίηση αποτυπώνεται στη μορφή χρηματοδότησης του μεταπολεμικού παρεμβατικού κράτους, η οποία απορρέει από κάποιες αρχές της κοινωνικής πολιτικής. Ειδικότερα, οι πηγές χρηματοδότησής του είναι από τον κρατικό προϋπολογισμό, στο πεδίο της κοινωνικής αλληλεγγύης, και από τη μισθωτή σχέση, στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης. Τα όρια της κρατικής παρέμβασης προσδιορίζονται μέσα από το υπόδειγμα της μακροοικονομικής πολιτικής, ένα πρότυπο οικονομικής μεγέθυνσης με χαρακτηριστικό την εκβιομηχάνιση και την ενεργό ζήτηση. Θεμελιώδη στοιχεία των εσωτερικών ορίων της μακροοικονομικής πολιτικής του κεϋνσιανού κοινωνικού κράτους είναι η πλήρης απασχόληση και η τόνωση της ενεργούς ζήτησης. Ο ρόλος της δημοσιονομικής πολιτικής υπήρξε καίριος ενώ η πλήρης απασχόληση λειτουργούσε με δύο τρόπους: α) το κράτος ως εργοδότη και β) η διασφάλιση της μισθωτής σχέσης, με την τυπική μισθωτή σχέση. Παράλληλα, τα εξωτερικά όρια της μακροοικονομικής πολιτικής υπήρξαν κι αυτά που υπονόμισαν την τελευταία. Αυτά ήταν ο στασιμοπληθωρισμός και η δημοσιονομική κρίση (Γράβαρης, 2018β, σ.81-83).

Η αναδιανομή εισοδήματος και πλούτου επιτυγχάνεται στο πλαίσιο της κοινωνικής ιδιότητας του πολίτη, όπου υπάρχει το υπόβαθρο για την αποσαφήνιση των κανόνων νομιμοποίησης της παρέμβασης του μεταπολεμικού κοινωνικού κράτους. Αυτό σημαίνει ότι οι θεσμοί του κοινωνικού κράτους μπορεί να έχουν

αντίκρισμα στην τάξη των μισθωτών εργαζομένων, αλλά δεν απευθύνονται σε αποκλειστική ταξική βάση. Προκειμένου να μην υφίστανται διακρίσεις, η κοινωνική βάση του κεϋνσιανού κοινωνικού κράτους συγκροτείται μέσα σε μία μορφή συμμαχίας, ανάμεσα στο βιομηχανικό κεφάλαιο και στην εργατική τάξη, η οποία έμεινε στην ιστορία ως «Κεϋνσιανή Συναίνεση». Συγκεκριμένα, εγκολλώνεται στους κανόνες νομιμοποίησης της κοινωνικής πολιτικής, τα κοινωνικά δικαιώματα. Η θεμελίωση του κεϋνσιανού κοινωνικού κράτους πηγάζει μέσα από τη θεσμική ισχύ τους, η οποία κατοχυρώνει και αξιακά το μέρος του παραγόμενου πλούτου που αντιστοιχεί στους πολίτες (Γράβαρης, 2018β, σ. 83-84).

1.2. Στοιχεία της κρίσης νομιμοποίησης

Οι δύο κρίσεις της δεκαετίας του 1970 οδηγούν σε μία κρίση νομιμοποίησης που ερμηνεύει την εξάντληση των ορίων του μεταπολεμικού κεϋνσιανού συστήματος πολιτικής οικονομίας και την τελμάτωση του ρόλου που επιτελεί το κοινωνικό κράτος (Κωτσονόπουλος, 2018, σ. 390). Η περίοδος της κρίσης νομιμοποίησης αποτελεί την απαρχή της νεοφιλελεύθερης περιόδου, κατά την οποία οι πηγές χρηματοδότησης και οι στόχοι της «κεϋνσιανής συναίνεσης», του προηγούμενου συστήματος πολιτικής οικονομίας, τίθενται υπό αμφισβήτηση (Σακελλαρόπουλος, 2018, σ. 30). Η κρίση νομιμοποίησης σημαίνει, σε αδρές γραμμές, ότι οι κεφαλαιοκράτες και η εργατική τάξη έχουν αποδεχθεί την κρατική παρέμβαση, διότι βλέπουν ότι αναπαράγονται μέσα από αυτό. Την ίδια στιγμή, οι πολιτικές του αίρουν τις προϋποθέσεις αναπαραγωγής τους, με αποτέλεσμα η παραγωγή και η συσσώρευση κεφαλαίου να μην επιτρέπουν την συνέχεια της δραστηριότητας των κοινωνικών δαπανών, διότι, όσο αυξάνονται οι κοινωνικές δαπάνες, αυξάνονται και οι ανάγκες της νομιμοποίησης. Αυτό πρακτικά μεταφράζεται σε εξάντληση των πόρων.

Κατά την εποχή της «επέκτασης» της κρατικής παρέμβασης, η χρηματοδότηση της κοινωνικής πολιτικής είχε φτάσει, σε αρκετές χώρες, περίπου στο 30% του ΑΕΠ. Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι το κράτος συγκέντρωνε μέσω φόρων και εισφορών πόρους, εκ των οποίων αναδιανέμονταν, με μορφή κοινωνικών δαπανών, από το 1/4 έως και το 1/3 του παραγόμενου εθνικού προϊόντος (Σακελλαρόπουλος, 2018, σ. 26). Κύριο μέλημα των θεσμών κοινωνικού κράτους αποτελεί η

απορρόφηση των κοινωνικών κραδασμών. Τη στιγμή όπου δε μπορεί να συνεχίσει να αναπαράγει την κοινωνία, σημειώνεται μία κρίση νομιμοποίησης.

Το κράτος στον καπιταλισμό της κρίσης της δεκαετίας του 1970 ερμήνευσαν ο Habermas (1973) και ο Offe (1984). Σύμφωνα με την συστημική θεώρηση των νεομαρξιστών, το κοινωνικό σύστημα διακρίνεται σε τέσσερα διαφορετικά υποσυστήματα, επιφορτισμένα με τις αντίστοιχες λειτουργίες. Δύο από αυτά είναι το οικονομικό, επιφορτισμένο με τη λειτουργία της προσαρμογής και το πολιτικό, επιφορτισμένο με τη λειτουργία επίτευξης στόχων. (Κωτσονόπουλος, 2016, σ. 77). Το πλαίσιο ανάλυσης ξεκινάει από την υπόθεση ότι οικονομία και πολιτική, στον κεφαλαιοκρατικό τρόπο παραγωγής, βρίσκονται σε σχέσεις αντίφασης. Το κοινωνικό κράτος, λοιπόν, διοχετεύεται μέσα αυτή την αντίφαση, με αποτέλεσμα να χαρακτηρίζεται από δύο αντίρροπες τάσεις. «Από την μία πλευρά, αυτό παρουσιάζεται ως μία πρόταση διαχείρισής της κρίσης που σοβεί στις σχέσεις οικονομίας-πολιτικής, ενώ από την άλλη ενσωματώνει μέσα στην ίδια τη δομή του ως όρο ύπαρξης την κρίση αυτή» (Κωτσονόπουλος, 2016, σ. 78).

Η εν λόγω αντίφαση στη δυναμική των πολιτικών του κράτους αναδεικνύεται στην προβληματική σχετικά με την εμπορευματοποίηση και την αποεμπορευματοποίηση. Συγκεκριμένα, η λειτουργία του οικονομικού συστήματος στον καπιταλισμό χαρακτηρίζεται από μία προϊούσα διαδικασία εμπορευματοποίησης των κοινωνικών σχέσεων, βάσει της οποίας διευρύνεται η συσσώρευση και η αναπαραγωγή του κεφαλαίου. Η εμπορευματοποίηση σε αυτή διεξάγεται από τη μετατροπή των παραγόμενων αξιών χρήσης σε εμπόρευμα, αποσπώντας υπεραξία από την εκμετάλλευση της εργασιακής δύναμης. Από την άλλη πλευρά, η πολιτική, ως διακριτή οντότητα από την οικονομία, δύναται να παρέχει τις εγγυήσεις για την ισορροπημένη εξέλιξη της εμπορευματοποίησης. Προκειμένου να το κάνει αυτό, προωθεί την αποεμπορευματοποίηση στις κοινωνικές σχέσεις. «Σε αυτό ακριβώς το σημείο έγκειται η αντίφαση στο επίπεδο του συστήματος, η ένταση και η μορφή της οποίας ποικίλλει ανάλογα με την εκάστοτε προσέγγιση» (Κωτσονόπουλος, 2016, σ. 79).

Σύμφωνα με τον Habermas (1973, σ. 45), το κοινωνικό κράτος αναλαμβάνει να διαχωρίσει τις κρίσεις που προκύπτουν στα τρία συστήματα, το οικονομικό, το πολιτικό και το κοινωνιο-πολιτισμικό, για να αποφευχθεί μία συνολικότερη συστημική κρίση. Η εκτεταμένη σχέση και τριβή της οικονομίας και της πολιτικής τροφοδοτούν την αντίφαση που υπάρχει, ενισχύοντας την ανάγκη του κράτους για

νομιμοποίηση. Στο πλαίσιο αυτό, γίνονται αντιληπτές τέσσερις κατηγορίες κρίσεων: η οικονομική κρίση, η κρίση ορθολογικότητας, η κρίση νομιμοποίησης και η κρίση κινήτρων. Η κρίση εκδηλώνεται στο οικονομικό πεδίο και δεν παράγει τις αναγκαίες προϋποθέσεις για την αναπαραγωγή της κοινωνίας. Η κρίση ακολουθεί στο πολιτικό υποσύστημα, όπου βεβαρυμμένος πλέον ο κρατικός προϋπολογισμός, δεν δύναται να χρηματοδοτήσει τα κενά της αγοράς. Συνέπεια αυτού, η πρόκληση μίας κρίσης ορθολογικότητας, καθώς αδυνατεί να ανταποκριθεί στους σκοπούς που έχει θέσει το κοινωνικό κράτος. Η απουσία δικαιολόγησης της εξουσίας στη βάση της ορθολογικότητας προκαλεί μία κρίση νομιμοποίησης (Habermas, 1973, σ. 61-74).

Ο Offe (1984) εξειδικεύει με πρακτικό τρόπο τη θεώρηση του Habermas (1973). Η ανάλυσή του εκκινεί από τη μετάβαση από το φιλελεύθερο στον ώριμο καπιταλισμό. Ο φιλελεύθερος καπιταλισμός φαίνεται να εξασφαλίζει τα απαραίτητα για την αναπαραγωγή της κοινωνίας εν αντιθέσει με τον ώριμο καπιταλισμό, όπου η παρεμβατικότητα του δημιουργεί τις συνθήκες ανάπτυξης αλλά και δυσλειτουργίας (Offe, 1984, σ. 40). Ουσιαστικά, θεωρεί πως η ίδια η συνθήκη νομιμοποίησης θεσμών κοινωνικής προστασίας εμποδίζει την συσσώρευση κεφαλαίου. Το κράτος, λοιπόν, καλείται να διαχειριστεί την εν λόγω κρίση, όμως με τη διαδικασία αποεμπορευματοποίησης ενός μέρους που επρόκειτο να έχει μορφή εμπορεύματος, υπονομεύει την ίδια του την προσπάθεια. Συγκεκριμένα, εφόσον το κράτος δεν δύναται να παράξει υπεραξία, δεν μπορεί να διαχειριστεί και το κόστος των πολιτικών του κοινωνικού κράτους. Παράλληλα, το μηχανισμό από τον οποίο αποσπά μέρος της συσσώρευσης κεφαλαίου, το χρηματοδότη του κράτους, τον εμποδίζει, με αποτέλεσμα το κράτος να βρεθεί εκτεθειμένο στην εξασφάλιση της αναπαραγωγής της κοινωνίας.

Ένα σημαντικό μέρος της αντίφασης στην θεώρηση του Offe έγκειται στη διχοτόμηση ανάμεσα στη νομιμοποίηση και στην αποδοτικότητα (Offe, 1984, σ. 130). Προσπαθώντας να διατηρήσει τον εμπορευματικό χαρακτήρα της αγοράς, το κράτος προβαίνει στη δημιουργία συνθηκών ώστε να αυξηθεί η συσσώρευση κεφαλαίου. Μία τέτοια διαδικασία είναι η μετάβαση από την αποεμπορευματοποίηση στην αναεμπορευματοποίηση. Η τελευταία εκτελείται μέσα από ένα φάσμα κρατικών πολιτικών: την κοινωνική πολιτική, τις ρυθμιστικές παρεμβάσεις στο πλαίσιο της αγοράς, τις δημόσιες επενδύσεις στις υποδομές και στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Η αναπαραγωγή της εμπορευματικής μορφής πηγάζει μέσα από την

ιδεολογία του ατομισμού, η οποία επιτάσσει την απίσχναση της κοινωνικής αλληλεγγύης και την προώθηση της αναεμπορευματοποίησης.

Στην σύγχυση που έχει προκληθεί κατά την κρίση νομιμοποίησης, ως λύση στην κανονιστική εκτροπή της κοινωνικής πολιτικής παρουσιάζεται η εγκατάσταση μίας νέας πολιτειότητας. Στην τελευταία, θα είναι διαφορετική η λειτουργία των δημοσιονομικών θεσμών και η ιδιότητα του πολίτη πρόκειται να αποσυνδεθεί από τα κοινωνικά δικαιώματα και να ξαναγυρίσει στα δεδομένα του «κράτους νυχτοφύλακα». Η αποδυνάμωση του μεταπολεμικού παρεμβατικού κράτους και η άνοδος της συντηρητικής και σύγχρονης φιλελεύθερης δύναμης, είχαν ως αποτέλεσμα την αλλαγή της πολιτικής ατζέντας, εξού και η επαναφορά στην καχεκτική ιδιότητα του πολίτη. Είναι κυρίαρχη η αντίληψη ότι η κοινωνική πολιτική και η αγορά στο νέο κοινωνικό συμβόλαιο δεν είχαν σημείο επαφής και χαρακτηρίζονταν από ασυμβατότητα, η οποία για να αποφευχθεί θα έπρεπε το κράτος να προβεί σε μεταρρυθμίσεις όπου η κοινωνική πολιτική θα χαράσσονταν βάσει των αναγκών της αγοράς (Κωτσονόπουλος, 2018, σ. 392).

Το μεταπολεμικό κεϋνσιανό κράτος είχε εξαντλήσει τα όριά του, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι είχε εκλείψει η κοινωνική και νομιμοποιητική του βάση. Ξεκινούν, λοιπόν, στις αρχές του 1970 να εισάγονται ψήγματα νεοφιλελευθερισμού με αποσπασματικό τρόπο, κυρίως σε οικονομικό επίπεδο και να ασκείται δριμεία κριτική στο παρεμβατικό κράτος με την προοπτική οικοδόμησης ενός μη παρεμβατικού και αυταρχικού κράτους. Το ξεθεμελίωμα των κορπορατιστικών θεσμών εκπροσώπησης των ομάδων συμφερόντων, όπως αποτυπώθηκαν στο μεταπολεμικό κοινωνικό συμβόλαιο, και η υποβάθμιση των εργατικών συνδικάτων είχαν ως αποτέλεσμα την εκδήλωση αυτού του αυταρχισμού.

Η εξάντληση των ορίων του μεταπολεμικού παρεμβατικού κράτους οφείλεται αφενός στην εμφάνιση της διάρρηξης της σχέσης βιομηχανικού και χρηματοπιστωτικού κεφαλαίου μέσα από την αποβιομηχάνιση και αφετέρου στις αναδιαρθρώσεις του βιομηχανικού κεφαλαίου που έλαβαν χώρα στη δεκαετία του 1980 και οδήγησαν στην απελευθέρωση των ροών του χρηματοπιστωτικού κεφαλαίου. Η παραπάνω διάρρηξη αναδύθηκε στην επιφάνεια μέσα από μία σειρά συμπτωμάτων όπως ο στασιμοπληθωρισμός, τα δημοσιονομικά ελλείμματα και τη δημοσιονομική κρίση, τις πετρελαϊκές κρίσεις κ.λπ. Οι δομικές αλλαγές που σημειώθηκαν στην βάση του κεϋνσιανού συστήματος πολιτικής οικονομίας στάθηκαν ως αρωγός στην καθεστηκυία του οικονομικού νεοφιλελευθερισμού (Γράβαρης,

2018α, σ. 352-353). Η εξάντληση του μεταπολεμικού παρεμβατικού κράτους αποτελεί το πρόσφορο έδαφος για την καλλιέργεια μίας νέας μορφής κράτους, συρρικνωμένου, σε επίπεδο παρεμβάσεων, και αδρανούς, λόγω της εκχώρησης των εξουσιών του και των αρμοδιοτήτων του σε συλλογικότητες και οργανώσεις.

Στον βωμό της εξάντλησης των ορίων του κεϋνσιανού κράτους θυσιάστηκαν τα θεσμοθετημένα δικαιώματα και οι εγγυήσεις αυτής της μορφής νομιμοποίησης και ακολούθησαν έντονες έως και δηκτικές κριτικές, οι οποίες περίμεναν να υποδεχτούν με αξιώσεις το νεοφιλελευθερισμό. Ενδεικτική είναι η κριτική που ασκεί ο Buchanan στο έργο του *Limits of Liberty* (1975), που έχει ως βάση της ανάλυσής του μία νέα ορθολογική δομή, η οποία εμφανίζεται με το νεοφιλελεύθερο αίτημα του περιορισμού της κρατικής παρέμβασης. Η μετάβαση από το κεϋνσιανό κοινωνικό συμβόλαιο σε ένα νέο κοινωνικό συμβόλαιο προϋπέθετε μία ανάλογη θεσμική αλλαγή. Η εννοιολόγηση της κρίσης του κεϋνσιανού κοινωνικού κράτους, κατά Buchanan, στηρίζεται σε δύο άξονες. Ο πρώτος άξονας αφορά στη θεωρία της αποτυχίας του κράτους εστιάζοντας στη δημοκρατική διαδικασία και στη θεμελιώδους σημασίας τάση παραγωγής ελλειμμάτων και δημοσιονομικών κρίσεων. Ο δεύτερος άξονας αφορά στην υπεράσπιση των ατομικών δικαιωμάτων, υπό το πρίσμα του τυπικού φιλελεύθερου πεδίου, σε σχέση με την κρατική εξουσία.

Η επέκταση του κοινωνικού κράτους, κυρίως στις δεκαετίες του 1960 και του 1970, φέρεται ως «συνταγματική αναρχία», η οποία έρχεται να σχετικοποιήσει τα όρια εξουσιών και δικαιωμάτων. Εντοπίζονται σημεία ταύτισης στη θεωρία της «αποτυχίας του κράτους» και στην αποτυχία του κεϋνσιανισμού, με κύριο σημείο αναφοράς τη ρύθμιση του οικονομικού κύκλου με όρους πολιτικής εξουσίας. Η πλέον έκδηλη οικονομική επίπτωση μίας ουσιαστικότερης παθολογίας πολιτικού χαρακτήρα, στο πλαίσιο της δημοκρατικής διαδικασίας, είναι η δημοσιονομική κρίση. (Buchanan, 1975; όπως αναφέρεται στο Βούλγαρης, 2003, σ. 84-85).

Ακόμη, η κριτική που περιλαμβάνεται στο έργο του Rosanvallon (2003, σ. 22-23), αναφέρεται στο «παθητικό κράτος πρόνοιας», το οποίο αντιλαμβάνεται στρεβλά τον όρο της αλληλεγγύης. Αποτέλεσμα αυτού είναι το γεγονός ότι το τελευταίο αναπληρώνει το εισόδημα ενός σημαντικού μέρους του πληθυσμού που είναι αποκλεισμένος από την αγορά εργασίας, ενώ ταυτόχρονα αυξάνει τις εισφορές των εργαζομένων, μειώνοντας τον όγκο των εργαζομένων. Εν συνεχεία, ακολουθεί η νομιμοποίηση, σε κοινωνικό επίπεδο, της διάκρισης μεταξύ της αναπλήρωσης εισοδήματος και της ένταξης. Το «ενεργητικό κράτος πρόνοιας» οικοδομείται σε μία

βάση εμπλουτισμού της έννοιας του κοινωνικού δικαιώματος, γεγονός το οποίο οφείλεται στη δυνατότητα εξατομίκευσης και προσαρμοστικότητας στις καταστάσεις που καλείται να παρέμβει. Το επιχείρημα αυτό στηρίζεται στην τυποποιημένη δομή των κλασικών διαδικασιών του κράτους πρόνοιας, η οποία έχει μία ανάγκη ανανέωσης προκειμένου να ανταποκριθεί σε ένα σύνολο ιδιαίτερων περιπτώσεων. Παράλληλα, αμφισβητείται η κοινωνική δικαιοσύνη που προωθεί το κράτος πρόνοιας καθότι δε μπορεί να είναι μονάχα διανομέας επιδομάτων και διαχειριστής καθολικών κανόνων. Για να είναι δίκαιο, το κράτος πρόνοιας θα έπρεπε να δίνει στον καθένα τα ιδιαίτερα μέσα για να οικοδομήσει ατομικά την πορεία της ζωής του και ενίοτε να αποκαταστήσει μία προσωπική αποτυχία (Rosanvallon, 2003, σ.278).

1.3. Η εκθεμελίωση του κράτους

Ο φιλελευθερισμός δίνει έμφαση στο ρόλο της ανταλλαγής αγοράς ως συντονιστικός μηχανισμός. Οικονομικά, ο φιλελευθερισμός υποστηρίζει την επέκταση της οικονομίας της αγοράς μέσω της εμπορευματοποίησης σε όλους τους παράγοντες παραγωγής (συμπεριλαμβανομένης της εργατικής δύναμης και της γνώσης) και την εξάπλωση της τυπικά ελεύθερης νομισματικής ανταλλαγής σε όσο το δυνατόν περισσότερες κοινωνικές σχέσεις. Πολιτικά, συνεπάγεται ότι η συλλογική λήψη αποφάσεων πρέπει να περιλαμβάνει α) ένα συνταγματικό κράτος με περιορισμένες ουσιαστικές εξουσίες οικονομικής και κοινωνικής παρέμβασης και β) μία δέσμευση για μεγιστοποίηση της τυπικής ελευθερίας των συμβαλλομένων μερών στην οικονομία και της ουσιαστικής ελευθερίας των νομικά αναγνωρισμένων υποκειμένων στο δημόσιο τομέα. Η τελευταία σφαίρα βασίζεται με τη σειρά της στην ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι των ατόμων ασκώντας οποιεσδήποτε κοινωνικές δραστηριότητες που δεν απαγορεύονται από συνταγματικά έγκυρους νόμους. Ιδεολογικά, ο φιλελευθερισμός ισχυρίζεται ότι οι οικονομικές, πολιτικές και κοινωνικές σχέσεις οργανώνονται καλύτερα μέσω των τυπικά ελεύθερων επιλογών τυπικά ελεύθερων και ορθολογικών παραγόντων που επιδιώκουν να προωθήσουν τα δικά τους υλικά ή ιδανικά συμφέροντα σε ένα θεσμικό πλαίσιο που, κατά λάθος ή βάσει σχεδιασμού, μεγιστοποιεί τις συνθήκες ατομικής ελευθερίας.

Ένα από τα στοιχεία του φιλελευθερισμού είναι ότι ο θεσμός της ατομικής ιδιοκτησίας ενθαρρύνει τους μεμονωμένους ιδιοκτήτες ακινήτων και εκείνους που

διαθέτουν πλασματικά εμπορεύματα, όπως το εργατικό δυναμικό, οι φυσικοί πόροι, και, ιδιαίτερα τις τελευταίες δεκαετίες, η πνευματική ιδιοκτησία, να βλέπουν τον εαυτό τους ως δικαίωμα χρήσης ή αποξένωσης της περιουσίας τους, όπως πιστεύουν ότι είναι λαμβάνοντας δεόντως υπόψη την ουσιαστική αλληλεξάρτηση των δραστηριοτήτων σε μια οικονομία της αγοράς και στην κοινωνία της αγοράς. Σημαντική είναι η εμφάνιση της «ελεύθερης επιλογής» στην κατανάλωση, όπου όσοι έχουν επαρκές κεφάλαιο μπορούν να επιλέξουν τι να αγοράσουν και πώς να το απορρίψουν. Επίσης σημαντικός είναι ο θεσμικός διαχωρισμός και οι λειτουργικές αυτονομίες των οικονομιών της αγοράς και της κρατικής παρέμβασης, με τις παρεμβάσεις να φαίνονται ως εξωτερικές διεισδύσεις στις δραστηριότητες των, κατά τα άλλα ελεύθερων, οικονομικών παραγόντων. Τέλος, υπάρχει ο στενά συνδεδεμένος θεσμικός διαχωρισμός της κοινωνίας των πολιτών και του κράτους. Αυτό ενθαρρύνει την πεποίθηση ότι η κρατική παρέμβαση είναι μια παρέμβαση στις τυπικά ελεύθερες επιλογές συγκεκριμένων μελών της κοινωνίας των πολιτών μόλις καθοριστούν οι προϋποθέσεις των εγκατεστημένων κοινωνικών τάξεων (Jessop, 2003, σ. 218-219).

Ανάμεσα στο κλασσικό φιλελεύθερο επιχείρημα και στο νεοφιλελεύθερο επιχείρημα σημειώνεται μία θεμελιώδους σημασίας ρήξη, η οποία αφορά στον τύπο κατασκευής της σχέσης κοινωνικού-ατομικού, στο πλαίσιο κοινωνικής θεωρίας, και της σχέσης δημόσιου-ιδιωτικού, στο πλαίσιο πολιτικής θεωρίας. Το νεοφιλελεύθερο επιχείρημα στηρίζεται μεν στον αναπροσδιορισμό και στην ώθηση των ιδιωτικοπολιτικών αρχών και στην εκθεμελίωση των κοινωνικοπολιτικών αρχών. Πίσω από τον αναπροσδιορισμό που ευαγγελίζεται το νεοφιλελεύθερο επιχείρημα λανθάνει η προϊούσα κρίση κοινωνικής και οικονομικής αναπαραγωγής και η διαρκής ασάφεια και ασυνέπεια στη διατύπωση θέσεων που χαρακτηρίζει το νεοφιλελεύθερο κύμα. Αποτύπωμα αυτής της ασάφειας και της ασυνέπειας αποτελεί η σύγχυση μεταξύ της διαφύλαξης των θεμελιακών αρχών του κλασσικού φιλελεύθερου επιχειρήματος και της ασυνέχειας της ενότητας αυτών των αρχών στο νεοφιλελεύθερο εγχείρημα (Αγγελίδης, 1993, σ. 11-12).

Ο μετασχηματισμός των κρατικών δομών ξεκίνησε από τη δεκαετία του 1990 και εντάθηκε στην περίοδο διαρκούς λιτότητας, στη δεκαετία του 2000, κατά την οποία τα ευρωπαϊκά κοινωνικά κράτη αφομοιώνουν στις παρεμβάσεις κοινωνικής πολιτικής τις νέες μορφές κοινωνικών κινδύνων (Pierson, 2002; όπως αναφέρεται στο Κωτσονόπουλος, 2018, σ. 393). Ο μετασχηματισμός αυτός σημειώνεται και στο επίπεδο στρατηγικής επιλεκτικότητας των κρατών, στο πλαίσιο της παγκόσμιας

οικονομίας, ο οποίος υλοποιείται στη βάση ενός φιλοεπιχειρηματικού περιβάλλοντος, με μέλημά της τη μείωση των φορολογικών συντελεστών και τη συμπίεση του εργασιακού κόστους. Η μετάβαση από το μεταπολεμικό κοινωνικό συμβόλαιο στην εγκατάσταση νεοφιλελεύθερων πολιτικών, μεθοδεύτηκε μέσα από τη μετάβαση από το μεταπολεμικό ευρωπαϊκό βιομηχανικό μοντέλο στην εποχή των υπηρεσιών, με αποτέλεσμα να διαφοροποιούνται οι κλάδοι που παίζουν καίριο ρόλο στις οικονομίες. Αρωγός σε αυτή τη διαφοροποίηση υπήρξε ο συνδυασμός της διεθνούς απελευθέρωσης των χρηματοπιστωτικών αγορών και της ανάδυσης νέων οικονομικών δυνάμεων (Κωτσονόπουλος, 2018, σ. 393).

1.4. Η αναδύομενη νεοφιλελεύθερη τάξη

Σύμφωνα με τον Chandler (2003), η Νέα Δεξιά ή αλλιώς Νεοφιλελευθερισμός έκανε την εμφάνισή του στις αρχές του 1980 στις θεωρίες των Hayek, Friedman κ.α. Κυρίαρχες θέσεις του νεοφιλελευθερισμού ήταν ότι η κρατική παρέμβαση είχε περιορίσει την ατομική ελευθερία και τη δυνατότητα κάθε άτομο να μεγιστοποιήσει το δυναμικό του και πώς η κρατική δράση υπονόμευε την οικονομική ανάπτυξη, η οποία θα εξασφάλιζε πλεονεκτήματα για όλους στο πλαίσιο μίας καπιταλιστικής κοινωνίας. Το κοινωνικό κράτος αποτελεί βάρος που υποστηρίζουν οι φορολογούμενοι πολίτες προκειμένου να βελτιώσουν τις συνθήκες ζωής των άλλων. Η παρέμβαση του κράτους πρέπει να περιοριστεί και να διαλυθούν οι γραφειοκρατίες ώστε να προωθηθεί η ατομική ευθύνη και να μην παράγει το κοινωνικό κράτος εξαρτήσεις μέσω της κοινωνικής ασφάλισης και της κοινωνικής προστασίας. Για τους νεοφιλελεύθερους, η ανισότητα αποτελεί φυσικό νόμο, διότι η πλήρης ισότητα μεταξύ όλων δεν παράγει κίνητρα για επιχειρηματικές δραστηριότητες και για καινοτομίες.

Ο Γράβαρης (2018α) εντοπίζει μία απόσταση σε σχέση με τη θεωρία και την πράξη του πολιτικού νεοφιλελευθερισμού. Το νεοφιλελεύθερο κράτος είναι θεωρητικά θωρακισμένο ως έννοια και φορτισμένο ιδεολογικά. Παράλληλα, το νεοφιλελεύθερο κράτος έχει και θεσμική υλικότητα, η οποία εμφανίζεται με τη μορφή των μηχανισμών του κράτους. Η απόσταση που διαχωρίζει τη θεωρία από την πράξη του νεοφιλελευθερισμού αφορά μεν στην εννοιακή παράσταση, στην

ιδεολογία του νεοφιλελευθερισμού και στο πλαίσιο νομιμοποίησης των τελευταίων (Γράβαρης, 2018α, σ. 349-351).

Η θεμελίωση του νεοφιλελεύθερου συστήματος πολιτικής οικονομίας διαχωρίζεται σε δύο διαδοχικές φάσεις. Στη πρώτη φάση (αρχές δεκαετίας 1970 - τέλη δεκαετίας 1980) ο νεοφιλελευθερισμός εκδηλώνεται ως οικονομικός νεοφιλελευθερισμός, τόσο σε θεωρητικό επίπεδο όσο και σε πολιτική πρακτική. Στη δεύτερη φάση (αρχές δεκαετίας 1990 - πρώτη δεκαετία 2000) ο νεοφιλελευθερισμός προβάλλεται ως πολιτικός νεοφιλελευθερισμός. Αυτό που χαρακτηρίζει τον οικονομικό νεοφιλελευθερισμό είναι η αντιπαράθεση της αγοράς προς το κράτος, η οποία καταλήγει σε «αποθέωση» της πρώτης. Η αγορά στον οικονομικό νεοφιλελευθερισμό αποτελεί τον τόπο εφαρμογής της αξίας της ελευθερίας (Γράβαρης, 2018α, σ. 351-352).

Έπειτα από την κρίση νομιμοποίησης, αφήνεται περιθώριο για την εγκατάσταση της νεοφιλελεύθερης πολιτικής οικονομίας. Ο νεοφιλελευθερισμός μεταβάλλει την «λογική» της κοινωνικής πολιτικής αποδομώντας τους πρότερους θεσμούς κοινωνικού κράτους. Το τελευταίο επιτυγχάνεται με τον περιορισμό της αναδιανομής και τη συνέχισή της στο πεδίο πολιτικής αντιμετώπισης της φτώχειας και της ακραίας φτώχειας. Ακόμη, αναπροσδιορίζεται η έννοια του κοινωνικού κινδύνου, ενισχύοντας την ιδέα της ατομικής ευθύνης, και η πρόσβαση στον προς αναδιανομή πλούτο απαιτεί την καταβολή ενός αντιτίμου, στα πλαίσια προώθησης της αναεμπορευματοποίησης (Γράβαρης, 2018β, σ. 84-86). Οι πηγές χρηματοδότησής του παραμένουν οι ίδιες, με τη διαφορά ότι η χρηματοδότηση είναι πιο περιορισμένη. Το κράτος φαίνεται να υποχωρεί και στο κενό που αφήνει, βρίσκει θέση ο ιδιωτικός τομέας.

Τα εσωτερικά όρια της αναδιανομής ως προς την κοινωνική πολιτική στο νεοφιλελευθερισμό αφορούν στην αναεμπορευματοποίηση της κοινωνικής πολιτικής, στο εύρος απορρύθμισης της αγοράς εργασίας και στην αποδιάρθρωση των παραδοσιακών κοινωνικών κινδύνων. Τα εξωτερικά όρια της αναδιανομής αναφέρονται στη μακροοικονομική παρέμβαση του κράτους. Ειδικότερα, γίνεται λόγος για μείωση του πληθωρισμού μέσα από τη ρύθμιση χρηματικών μεγεθών της οικονομίας. Η κοινωνική βάση της νεοφιλελεύθερης πολιτικής έχει ως πεδίο αναφοράς τη διάρρηξη της συμμαχίας μεταξύ βιομηχανικού κεφαλαίου και εργατικής τάξης και την ανάδειξη του χρηματοπιστωτικού κεφαλαίου ως ηγεμονικής μερίδας (Γράβαρης, 2018β, σ. 86-90).

Η συρρίκνωση της πολιτικής της μορφής της δημοκρατίας συμπορεύεται με την αποδιάρθρωση θεσμών κοινωνικού κράτους του καπιταλισμού του εικοστού αιώνα. Ο νεοφιλελευθερισμός, ως νέα μορφή νομιμοποίησης, είχε ως στόχο την απονομιμοποίηση του σοσιαλδημοκρατικού συμβολαίου ασκώντας κριτική στην αξία της ισότητας και αμφισβητώντας την ισχύ των κοινωνικών δικαιωμάτων. Η καθεστηκία του νεοφιλελευθερισμού λαμβάνει χώρα μέσα από την υπονόμηση του προηγούμενου συστήματος πολιτικής οικονομίας (Γράβαρης, 2008, σ. 25-26).

Η υπονόμηση του ρόλου του κράτους ως εργοδότη και ως παραγωγού συλλογικών αγαθών, ειδικά στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής, εντοπίζεται στη διάκριση των προγραμμάτων βάσει δύο ετερόφωτων προσήμων. Η μία περίπτωση αφορά στα προγράμματα που κατατάσσονται στις ενεργητικές πολιτικές, που λειτουργούν επικουρικά στην οικοδόμηση συγκριτικών πλεονεκτημάτων και έχουν ως σκοπό την «κοινωνική επένδυση». Η δεύτερη περίπτωση αναφέρεται σε προγράμματα που καθρεφτίζουν τις παρωχημένες λειτουργίες ενός υποβαθμισμένου εθνικού βιομηχανικού κράτους.

Η σχέση της νεοφιλελεύθερης καθεστηκίας και της ευημερίας αναλύεται μέσα από δύο αμφισβητήσεις που αφορούν στο εύρος και στην ποιότητα των παρεμβάσεων κοινωνικής πολιτικής. Η πρώτη αμφισβήτηση εντοπίζεται στη διαδικασία κανονιστικής εκθεμελίωσης της κοινωνικής πολιτικής. Ουσιαστικά, τα κοινωνικά δικαιώματα υποβαθμίζονται και η θεσμική τους αναγνώριση δεν αντικατοπτρίζεται στο συσχετισμό των κοινωνικών κινδύνων σε καθολικό επίπεδο. Παραμένει η θεωρητική τους αναγνώριση αλλά εισάγεται και το ζήτημα των υποχρεώσεων όποιου επιθυμεί, και όχι όποιου δικαιούται, να λαμβάνει παροχές και υπηρεσίες κοινωνικής πολιτικής. Αυτό σημαίνει ότι εισάγεται το κριτήριο επιλεξιμότητας και αποδυναμώνεται η ισχύς της κοινωνικής ιδιότητας του πολίτη, με αποτέλεσμα να αναδύεται μία νέα μορφή νομιμοποίησης που υπακούει στην προώθηση της εθνικής ανταγωνιστικότητας στο παγκόσμιο οικονομικό στερέωμα (Κωτσονόπουλος, 2018, σ. 394-395).

Το κύριο μέλημα αυτής της μορφής νομιμοποίησης είναι η επιχειρηματικότητα, η οποία ενέχει ρίσκου, δηλαδή αναθεωρείται η έννοια του κινδύνου και η ευθύνη είναι καθαρά ατομική και η αποτυχία προσωπικό πρόβλημα του εκάστοτε ατόμου. Η πρώτη αμφισβήτηση σχετικά με την πηγή νομιμοποίησης είναι αλληλένδετη με τη δεύτερη αμφισβήτηση αναφορικά με το επίπεδο των πολιτικών. «Με δεδομένους τους δημοσιονομικούς περιορισμούς, η λογική

διαρθρωτικής προσαρμογής των κοινωνικών δαπανών παραπέμπει σε μία τακτική διαβαθμισμένων περικοπών στο περιχαρακωμένο τμήμα των ασφαλιστικών προγραμμάτων του μονοπωλιακού τομέα, και σε μία στοχευμένη κάλυψη συγκεκριμένων κινδύνων για εκείνο το τμήμα πληθυσμού με ασυνεχή ασφαλιστικό βίο, σε περιπτώσεις που βρεθεί σε ανάγκη» (Κωτσονόπουλος, 2018, σ. 396).

Το νεοφιλελεύθερο πρόγραμμα πρόβαλλε έντονη αντίσταση στις κενσσιανές πολιτικές ως πολιτικών κρατικής παρέμβασης με σκοπό την οικοδόμηση θεσμών κοινωνικού κράτους και τη στήριξη θεσμών αναδιανομής του εισοδήματος και του πλούτου. Πρωτεύουσα είναι το πεδίο ανάμειξης της κοινωνικής με την ιδιωτική αρχή και η υλοποίηση της κοινωνικής αρχής είναι δευτερεύουσα. Η προτεραιοποίηση αυτή υπηρετεί τον όψιμο καπιταλισμό, δηλαδή την αξίωση της συσσώρευσης κεφαλαίου και την αξίωση διασφάλισης των όρων αναπαραγωγής της εργασίας. Η συσσώρευση κεφαλαίου πρέπει να αποποιηθεί των εμποδίων που αφορούν στην κοινωνική ισορροπία και το αποσπών από την κερδοφορία με την άσκηση κοινωνικών πολιτικών, ενώ όσον αφορά στον όρο διασφάλισης της εργασίας, ο σκοπός είναι η προστασία της κοινωνικής συνοχής.

Το νεοφιλελεύθερο πρόγραμμα ήταν αντίθετο με την έννοια της κοινωνικής συνοχής, άρα και με τη δεύτερη αξίωση, λόγω της αντίληψης περί αναδιανεμητικών πολιτικών ως αντικίνητρα για προνομιακές αξιώσεις ομάδων συμφερόντων. Επιπρόσθετα, η αναγωγή της κοινωνίας στην αγορά είχε ως αποτέλεσμα την απαξίωση της πολιτικής. Τα άτομα αποτάσσονται την ιδιότητα του πολίτη και αναβαπτίζονται ως «φορείς οικονομικών λειτουργιών» ή ως καταναλωτές. Η εν λόγω απαξίωση οδηγεί στην εξέλιξη της αποδημοσιοποίησης ενός σημαντικού φάσματος κρατικών λειτουργιών, αναδιαμορφώνοντας τη σχέση δημόσιου-ιδιωτικού (Αγγελίδης, 2000, σ. 48-50). Το κράτος λειτουργεί ως πεδίο αποφάσεων και όχι σε επίπεδο έλλογης διαβούλευσης (Αγγελίδης, 2018, σ. 378). Οι παραπάνω απαξιώσεις συμβάλλουν στην υπολειμματικοποίηση των κοινωνικών πολιτικών και στην απαλλαγή από τις ιστορικές μορφές κοινωνικού κράτους, μορφές που άφησαν το αποτύπωμά τους και τις αγαθές τους προαιρέσεις σε ένα νεοφιλελεύθερο πρόγραμμα που δεν είναι διατεθειμένο να συμπεριλάβει τα καλά τους στοιχεία αλλά διατίθεται να ξεθεμελιώσει τους θεσμούς τους.

Οι πρώιμες αντιλήψεις του οικονομικού νεοφιλελευθερισμού σχετικά με την υποχώρηση του κράτους και τον περιορισμό των κρατικών παρεμβάσεων δεν υπάκουαν σε μία νομιμοποιητική βάση του νεοφιλελευθερισμού, αλλά η θεσμική

υπόσταση του τελευταίου πλαθόταν βάσει της κριτικής μεταπολεμικό παρεμβατικό κράτος. Η νέα αντίληψη σε σχέση με το νεοφιλελεύθερο κράτος συγκροτείται μέσα από δύο πηγές. Η πρώτη πηγή είναι οι εκθέσεις¹ και τα κείμενα πολιτικής διεθνών οργανισμών, οι οποίες προωθούν το «κράτος-επιτελείο». Η αντίληψη αυτή επαναπροσδιορίζει τη λειτουργία των μηχανισμών και των θεσμών του κράτους με όρους ευελιξίας και τη θεσμική ιεράρχηση.

Η δεύτερη πηγή προέρχεται από το πρόγραμμα του «Τρίτου Δρόμου²», το οποίο φέρεται να βρίσκεται στο μεταίχμιο του νεοφιλελεύθερου δόγματος και της κεϋνσιανής συναίνεσης. Ωστόσο, στην πραγματικότητα το πρόγραμμα της Νέας Σοσιαλδημοκρατίας υπήρξε πιο συγγενές με τον οικονομικό νεοφιλελευθερισμό παρά με το κεϋνσιανό σύστημα πολιτικής οικονομίας, εξού και έχει εξαλειφθεί η μεταπολεμική συμφωνία κεφαλαίου και εργασίας αλλά και οι μορφές διαπραγμάτευσης και διαμεσολάβησης συμφερόντων. Το πρόγραμμα του «Τρίτου Δρόμου» «βαδίζει» σε ένα μονοπάτι με δύο κατευθύνσεις. Στόχοι του είναι η συμφιλίωση μεταξύ σοσιαλδημοκρατικών και εργατικών κομμάτων με τον

¹ Ιδιαίτερα γλαφυρή υπήρξε η Έκθεση της Παγκόσμιας Τράπεζας του 1997 με τίτλο «The State in a Changing World», όπου εισάγεται η ιδέα του «κράτους-επιτελείου», δηλαδή το κράτος να επιτηρεί και να κατευθύνει την άσκηση της πολιτικής, χωρίς να παρεμβαίνει στον σχεδιασμό ή την εφαρμογή της πολιτικής. Για περισσότερα, βλ. World Bank. (1997). The State in a Changing World: World Development Report 1997. New York: Oxford University Press. Ακόμη, η Έκθεση της Παγκόσμιας Τράπεζας με τίτλο “Workers in an Integrating World” (1995; όπως αναφέρεται στο Toussaint, 2012, σελ. 67) θεωρεί ως αντιπάλους της οικονομικής ανάπτυξης τη δράση των συνδικάτων και την κοινωνική ασφάλιση. Όσον αφορά στον πρώτο αντίπαλο, εκφέρεται η άποψη πως τα συνδικάτα συγκεντρώνονται στον στόχο της εξασφάλισης των βέλτιστων δυνατών απολαβών και συνθηκών εργασίας εις βάρος του κεφαλαίου και των καταναλωτών, συμπεριφερόμενα ως μονοπώλια. Σχετικά με την κοινωνική ασφάλιση, η αντίληψη της Παγκόσμιας Τράπεζας στέκεται στο γεγονός ότι όσοι κάνουν χρήση των υπηρεσιών κοινωνικής προστασίας και ωφελούνται από τις παροχές κοινωνικής ασφάλισης, η ωφέλεια αυτή βαραίνει τους υπόλοιπους εργαζόμενους.

² Κατά τη δεκαετία του 1990, είδαμε τη συμπίεση του νεοφιλελευθερισμού και της σοσιαλδημοκρατίας στον Τρίτο Δρόμο του Tony Blair και πιο πρόσφατα το παράδειγμα της Ιταλίας με την κυβέρνηση Renzi. Η επιλογή γίνεται πιο ευδιάκριτη απαντώντας στο ερώτημα αν οι νεοφιλελεύθεροι είναι υπέρ των κρατικών παρεμβάσεων προκειμένου να διατηρείται μία κοινωνική ισορροπία, στο βαθμό του εφικτού, και να παρέχουν σταθερές εγγυήσεις στους πολίτες και εργαζόμενους ή αν δεν τους αφορούν οι κρατικές παρεμβάσεις. Η διαιρετική τομή διακρίνεται στο πόσο συμβιβασμό με την κοινωνική πολιτική και τις οργανωμένες εργασιακές σχέσεις είναι διατεθειμένοι, ή και όχι, οι νεοφιλελεύθεροι να προσφέρουν για να διατηρήσουν το σχέδιο παγκοσμιοποίησης τους (Crouch, 2016, σ. 499; Crouch et al., 2016).

οικονομικό νεοφιλελευθερισμό και η θεμελίωση της «νεοφιλελεύθερης συναίνεσης», η νομιμοποίηση δηλαδή της θεσμικής υπόστασης του νεοφιλελευθερισμού (Γράβαρης, 2018α, σ. 354-356).

Οι προτεραιότητες του νεοφιλελευθερισμού θεμελιώνονται σε μια αφελή νεοφιλελεύθερη πίστη με την ικανότητα των αυτορυθμιζόμενων δυνάμεων της αγοράς, η οποία δημιουργεί μία καθεστηκυία κοινωνική τάξη και ενθαρρύνει την προληπτική συμπεριφορά για την αποφυγή του κινδύνου κερδοσκοπικών απωλειών. Η νεοφιλελεύθερη πολιτική παρέχει προνομιακή ανταλλαγή, προσανατολισμένη στα κέρδη και μεσολαβεί στην αγορά πάνω από ουσιαστικούς οικονομικούς και κοινωνικούς στόχους. Συγκεκριμένα, η κρατική παρέμβαση χαρακτηρίζεται υπολειμματική, παρεμβαίνοντας μόνο για να διορθώσει ή να αντισταθμίσει τις αποτυχίες της αγοράς. Ωστόσο, εντοπίζεται ισχυρή κρατική δράση αλλά αφορά μόνο σε περιπτώσεις αγώνων που υπονομεύουν τα προνόμια διαχείρισης και της ελεύθερης αγοράς (Jessop, 2019, σ. 972).

Σύμφωνα με τον Bob Jessop (2019, σ. 973), τα νεοφιλελεύθερα καθεστάτα χαρακτηρίζονται από ένα σύνολο αλληλοσυνδεόμενων πολιτικών. Ο κοινός πυρήνας των πολιτικών αυτών συνίσταται σε έξι στοιχεία: α) απελευθέρωση για την προώθηση του ελεύθερου ανταγωνισμού και τον περιορισμό ή την ανατροπή του μονοπωλιακού καπιταλισμού, β) απορύθμιση για την υποβάθμιση του ρόλου του νόμου και του κράτους στη διακυβέρνηση της οικονομίας της αγοράς, γ) ιδιωτικοποίηση για την πώληση δημόσιων επιχειρήσεων και την εξωτερική ανάθεση υπηρεσιών του δημόσιου τομέα, δ) καθιέρωση πληρεξουσίων αγοράς στον υπολειπόμενο δημόσιο τομέα, ε) διεθνοποίηση για τη διευκόλυνση των ροών εντός και εκτός της εθνικής οικονομίας, προκειμένου να μειωθούν οι τριβές στην παγκόσμια αγορά και να αυξηθούν οι ανταγωνιστικές πιέσεις για την ενίσχυση της κατανομής και της δυναμικής της αποδοτικότητας της οικονομίας της αγοράς και στ) μείωση των άμεσων φόρων για μεγαλύτερη αυτονομία στη λήψη αποφάσεων του ιδιωτικού τομέα και αύξηση της επιλογής των καταναλωτών, γεγονός που αυξάνει επίσης την επιρροή της ισχύος της ελεύθερης αγοράς στις επενδυτικές και παραγωγικές αποφάσεις και μειώνει τον οικονομικό αντίκτυπο των κρατικών δαπανών.

Το νεοφιλελεύθερο κράτος εμφορείται από μία έντονη τάση περιορισμού των χαρακτηριστικών που διασφαλίζουν και αφορούν στην αρχή της λαϊκής κυριαρχίας. Η τάση αυτή επιβεβαιώνεται με την απίσχναση των κοινοβουλίων ως φορέων

άσκησης της νομοθετικής εξουσίας, η οποία συνεπάγεται και τον περιορισμό των πολιτικών δικαιωμάτων σε επίπεδο συμμετοχής των πολιτών στη διαμόρφωση της ατζέντας, στη διαβούλευση και στην εν γένει παραγωγή της κρατικής πολιτικής. Στο μεταπολεμικό παρεμβατικό κράτος, η απίσχναση αυτή λειτουργούσε υπέρ της εκτελεστικής εξουσίας.

Η καθολική θεσμική υπόσταση του νεοφιλελεύθερου κράτους χαρακτηρίζεται από δύο κύρια στοιχεία: το νεοφιλελεύθερο κράτος είναι κράτος αυταρχικό και ολιγαρχικό. Η μορφή του νεοφιλελεύθερου κράτους εμπεριέχει γνωρίσματα αυταρχισμού, γεγονός το οποίο διαφαίνεται από την τάση περιορισμού και απαξίωσης των ατομικών, πολιτικών και κοινωνικών δικαιωμάτων και από τη μη συμμετοχή των πολιτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων και παραγωγής κρατικής πολιτικής. Από την άλλη πλευρά, η θεσμική υπόσταση του νεοφιλελεύθερου κράτους δύναται να χαρακτηριστεί ως ολιγαρχία, με την έννοια ότι η πολιτική εξουσία ασκείται από τους ολίγους και τους έχοντες την εξουσία και τον πλούτο. Το νεοφιλελεύθερο κράτος είναι ολιγαρχικό διότι το κενό που προκύπτει από την απαξίωση και συρρίκνωση των δικαιωμάτων συμπληρώνεται με την ενίσχυση των προνομίων σε επιμέρους υψηλά και ισχυρά στρώματα ή και σε ένα μεγάλο μέρος του κεφαλαίου (Γράβαρης, 2018α, σ.362-365).

Ο Γράβαρης (2018α, σ. 368). καταλήγει στο γεγονός ότι ο πολιτικός νεοφιλελευθερισμός, επομένως και η πολιτική ιδεολογία του νεοφιλελευθερισμού, δεν έχει σημείο ταύτισης με τον οικονομικό νεοφιλελευθερισμό ούτε με την οικονομική ιδεολογία του νεοφιλελευθερισμού, παρότι υπάρχουν εγγενή χαρακτηριστικά. Εάν η οικονομική ιδεολογία του νεοφιλελευθερισμού έχει ως στόχο την επίτευξη της απονομιμοποίησης του μεταπολεμικού παρεμβατικού κράτους, η πολιτική ιδεολογία του νεοφιλελευθερισμού αποσκοπεί στη νομιμοποίηση της επικράτησης του οικονομικού νεοφιλελευθερισμού. Η εγκατάσταση του νεοφιλελεύθερου κράτους πάνω στην ήττα αυτή συνιστά και τη σιωπή της πολιτικής ιδεολογίας του νεοφιλελευθερισμού. «Αυτή η θεώρηση του ανταγωνισμού ως υπέρβασης των «ορίων» και των «φραγμών» των κοινωνικών μορφών που προηγήθηκαν οδήγησε σε μία αντίληψη περί ανταγωνισμού ως «αμοιβαίας σύγκρουσης των απελευθερωμένων ατόμων, που καθορίζονται μόνο από τα ίδια τους τα συμφέροντα», ως «απόλυτης μορφής ύπαρξης της ελεύθερης ατομικότητας στη σφαίρα της παραγωγής και της ανταλλαγής» (Marx, 1990, σ. 497; όπως αναφέρεται στο Αγγελίδης, 2018, σ. 371).

Κεφάλαιο Δεύτερο: Τα όρια δημόσιου-ιδιωτικού

Ο ύστερος νεοφιλελευθερισμός, όπως αναφέρει η della Porta, είχε παρόμοια χαρακτηριστικά σε όλη την Ευρώπη, με πολιτικές ιδιωτικοποιήσεων, φιλελευθεροποίησης και απορρύθμισης, με λιτότητα που περιορίζει την ικανότητα του κράτους να εκπληρώσει τις υποσχέσεις του στους πολίτες. Σε όλη την ήπειρο, με διάφορες μορφές, ο νεοφιλελευθερισμός, με την έμφαση στην ελεύθερη αγορά και την απομάκρυνση από την κοινωνική προστασία, παρήγαγε αυξανόμενες ανισότητες καθώς και μειωμένη υποστήριξη προς τους θεσμούς. Ο ύστερος νεοφιλελευθερισμός προσέθεσε μέτρα λιτότητας ως τρόπο αντιμετώπισης της χρηματοπιστωτικής κρίσης που είχαν δημιουργήσει οι πολιτικές απορρύθμισης. Ενώ η ύφεση είχε επιπτώσεις παντού, ο όψιμος νεοφιλελευθερισμός δεν επέβαλε διακρατική σύγκλιση: αντίθετα, οι ανισότητες αυξήθηκαν μεταξύ των μακροπεριφερειών, αλλά και μεταξύ των χωρών και ακόμη και εντός της Ευρώπης (della Porta, 2017, σ. 261).

Ο νεοφιλελευθερισμός έχει αυτή την τεράστια δύναμη, όχι τόσο τη δύναμη της οικονομίας της αγοράς, αν και αυτή είναι η κύρια πηγή νομιμοποίησής του. Το κύριο χαρακτηριστικό του πραγματικού νεοφιλελευθερισμού είναι μία οικονομία όπου, σε πολύ σημαντικούς τομείς, κυριαρχούν μεγάλες εταιρείες. Οι διακρίσεις που παράγονται μέσα από την πραγματική οικονομία της αγοράς και από την οικονομία που κυριαρχείται από μεγάλες εταιρείες προκαλούν ιδιαίτερα σημαντικές συνέπειες. Μέρος αυτού είναι η πολιτική κυριαρχία που μπορεί να έχει αυτό το είδος κεφαλαίου, η οποία είναι ασυμβίβαστη με μια πραγματική οικονομία της αγοράς και ειδικότερα, εν μέρει, είναι η εξάρτηση που έχουμε όλοι από αυτές τις μεγάλες εταιρείες, σε κάποιο βαθμό λόγω του μεγέθους τους. Αυτό αποτελεί αντίφαση της θεωρίας της οικονομίας της αγοράς, καθώς η ευκολία εξόδου από την αγορά είναι καίριας σημασίας για την εύρυθμη λειτουργία της (Crouch et al., 2016, σ. 498-499).

Στο κεφάλαιο αυτό πρόκειται να αναλυθεί μία πτυχή του μετασχηματισμού του κράτους στη νεοφιλελεύθερη περίοδο που αφορά στη σχέση δημόσιου ιδιωτικού και στην αναπροσαρμογή των ορίων της σχέσης αυτής. Η εκθεμελίωση της προηγούμενης συναίνεσης και η εγκατάσταση νεοφιλελεύθερων θεμελίων οδήγησε στην αμφισβήτηση των δυνατοτήτων και των θεσμών της δημόσιας σφαίρας και άφησε περιθώριο παρέμβασης του ιδιωτικού τομέα σε αρμοδιότητες, καθήκοντα και έλεγχο κρατικών ευθυνών. Σε πρώτη φάση, πρόκειται να γίνει μία επισκόπηση των θεωρητικών ορίων της σχέσης δημόσιου-ιδιωτικού και στη συνέχεια θα επεξηγηθεί η

αναπροσαρμογή των ορίων της σχέσης δημόσιου-ιδιωτικού. Ιδιαίτερο ρόλο παίζουν οι παρά το κράτος οργανισμοί ή οι Συμπράξεις Δημόσιου-Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) στην εκχώρηση τμημάτων των δημόσιων λειτουργιών ή υπηρεσιών στην ιδιωτική σφαίρα.

2.1. Τα θεωρητικά όρια της σχέσης δημόσιου-ιδιωτικού

Κατά την εξέλιξη των καπιταλιστικών κοινωνιών στη σύγχρονη εποχή προέκυψε η ανάγκη αναπροσδιορισμού του ρόλου του δημόσιου χώρου σε σχέση με την προβληματική της κοινωνικής αναπαραγωγής. Το κυρίαρχο σχήμα πλέον είναι η κοινωνική αναπαραγωγή μέσω της αγοράς και της ατομικής ιδιοκτησίας, γεγονός που καθιστά αποπολιτικοποιημένη την αγορά και το κράτος αδρανές. Το κράτος δε λειτουργεί ιδίω ονόματι, αλλά περιορίζεται στο ρόλο του θεσμικού εγγυητή και ρυθμιστή και στη διασφάλιση εσωτερικών και εξωτερικών συνθηκών ειρήνης μέσω των κατασταλτικών μηχανισμών (Ψυχοπαίδης, 1996, σ. 25).

«...Στην περίπτωση του νεοφιλελευθερισμού υπάρχει εξ αρχής καταγγελία της αξιακής ολότητας, αποδοχή του κοινωνικού κατακερματισμού ως φυσικού χαρακτηριστικού της κοινωνίας και συνακόλουθα κατανόηση της κοινωνίας ως μη-αξιακής ιστορικής ολότητας. Αυτό οδηγεί σε απάρνηση της πολιτικής, περιορισμό της αναδιανομής και απορρύθμιση. Πίσω από το θεωρητικό αγνωστικισμό περνάει η πολύ ορθολογιστική ταξική πολιτική που επιδιώκει χαλαρή αγορά εργασίας, ξήλωμα του εργατικού μισθού, υποαπασχόληση και λόγω όλων αυτών αύξηση των κερδών» (Ψυχοπαίδης, 1996, σ. 30). Το επιχείρημα σε σχέση με την επέλαση του νεοφιλελευθερισμού εκτείνεται στην ηθική και αξιακή αποσυγκρότηση και στην αποσάθρωση των όρων εξασφάλισης κοινωνικής ευημερίας.

Από τη στιγμή που η ιδέα ενός ουσιαστικού δημόσιου συμφέροντος άρχισε να αντιμετωπίζεται με χλεύη, η λειτουργία του κράτους άρχισε να επαναπροσδιορίζεται και να διαμορφώνεται ως μια αντανάκλαση του αθροίσματος των φορέων της ιδιωτικής σύγκρουσης. Το ιδιωτικό συμφέρον, το οποίο, στο πλαίσιο του προοδευτικού προγράμματος, επρόκειτο να κρατηθεί ύποπτα υπό έλεγχο, έγινε για άλλη μια φορά η μόνη θεσμικά αναγνωρισμένη πολιτική πραγματικότητα και η ιδέα μιας αυτόνομης δημόσιας σφαίρας άρχισε αντίστοιχα να βυθίζεται στη λήθη. Η πρόσφατη αναβίωση του ατομικισμού των φυσικών δικαιωμάτων, σε θεσμικό και

πολιτικό επίπεδο, συνιστά ένα εκ των συμπτωμάτων κατάρρευσης της υποστήριξης της δημόσιας σφαίρας σε ένα πλαίσιο καθεστηκίας του ιδιωτικού συμφέροντος. Το τελευταίο αποτελεί ένα επικίνδυνο σύμπτωμα, αλλά και μια υποτροπή σε μια ληστροική και μοχθηρή αντίληψη της πολιτικής (Horwitz, 1982, σ.1247-1248).

Η συζήτηση γύρω από τη σχέση δημόσιου-ιδιωτικού αποκτά πρόσημο μέσα από τη συμπερίληψη του δίπολου ατομικό-συλλογικό και είναι σαφής η αναλογία του ιδιωτικού με το ατομικό και του δημοσίου με το συλλογικό. (Στασινοπούλου, 2010, σ. 514). Γενεσιουργός παράγοντας των καίριων αλλαγών στη δομή και τη διακυβέρνηση του κράτους υπήρξε η υπόθεση πως δεν είναι απαραίτητο οι δημόσιες υπηρεσίες ή λειτουργίες να παρέχονται ή να διεξάγονται από δημόσιους θεσμούς ή οργανισμούς. «...Το κράτος αποτελείται από εξαιρετικά ετερογενή δίκτυα οργανισμών και ο έλεγχος, η καθοδήγηση και η εποπτεία αυτού του διαφοροποιημένου στόλου οργανισμών και συνεργασιών, πολλοί εκ των οποίων χαίρουν αυτονομίας από εκλεγμένους πολιτικούς και νομοθέτες, παραμένουν η μείζων πρόκληση για τη σύγχρονη διακυβέρνηση» (Flinders, 2011, σ. 356).

Η ευρεία αντιπροσώπευση δύναται να αποτελέσει το μέσο ανταπόκρισης στην πρόκληση των αυξημένων ευθυνών του σύγχρονου κράτους. Αναθέτοντας αρμοδιότητες σε οιονεί αυτόνομους «παρά το κράτος» οργανισμούς, οι οποίοι λειτουργούν βάσει των υποδείξεων και των κανονισμών του κράτους, δίνεται ώθηση στις κυβερνήσεις να μπορούν να διαχειρίζονται κοινωνικά ζητήματα χωρίς να αναμειγνύονται απόλυτα σε κοινωνικές και πολιτικές διαδικασίες. Προς τα τέλη του 20ου αιώνα, η κυρίαρχη τάση ήταν η ποσοτική και ποιοτική αύξηση του ρόλου των σωμάτων αντιπροσώπευσης αλλά και η αναδιαμόρφωση της σχέσης δημόσιου-ιδιωτικού, απαξιώνοντας για τους προβληματισμούς όσον αφορά στη θεσμική πολυπλοκότητα και τις διαδικασίες λογοδοσίας. Συγκεκριμένα, η διακυβέρνηση φορέων-εκπροσώπων έχει γνωρίσει σημαντική αύξηση μέσω της δημιουργίας φορέων, οργανώσεων και Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ³) (Flinders, 2011, σ. 356-357).

Οι νεοφιλελεύθεροι διατείνονται πως, στο πλαίσιο προσπαθειών σύμπτυξης των ορίων του κράτους, είχαν ως σκοπό την αναδιαμόρφωση, το μετασχηματισμό ή

³ Σύμφωνα με τον Flinders (2011, σ. 357), οι Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) αφορούν στις μακροπρόθεσμες αγορές συμβάσεων παροχής υπηρεσιών ανάμεσα στο κράτος και σε κερδοσκοπικούς οργανισμούς του ιδιωτικού τομέα.

τη μεταβολή της δομής του κράτους και όχι τον περιορισμό του ρόλου του, του προϋπολογισμού του και την εν γένει απίσχνασή του. Η παραπάνω διαδικασία συνυφαίνεται με τη μετατόπιση αρμοδιοτήτων από τις γραφειοκρατίες σε πολύπλοκα δίκτυα και τον ιδιωτικό τομέα. Ειδικότερα, η μεταφορά των αρμοδιοτήτων από την κυβέρνηση σε φορείς διακυβέρνησης και εργολάβους εξυπηρετεί την κάλυψη κρατικών υποχρεώσεων και, παράλληλα, μετατοπίζεται η ευθύνη από τον κρατικό μηχανισμό στους «παρά το κράτος» φορείς. Μέσω της εργαλειοποίησης των φορέων αυτών, προσφέρεται η δυνατότητα να ξεπεραστούν προβλήματα που οφείλονται στις κρίσεις και τα δημόσια αιτήματα (Cohn, 2005, σ. 2-15).

Ο Crouch κάνει λόγο για δύο μεταδημοκρατικά στοιχεία που χαρακτηρίζουν το κυβερνητικό σύστημα εξουσίας, τα οποία είναι η συμμαχία της πολιτικής και επιχειρηματικής ολιγαρχίας και η επικράτηση μίας ουδέτερης πολιτικής με σκοπό την εξυπηρέτηση των συμφερόντων τους. Οι μεγάλες εταιρείες και οι εκλεγμένοι πολιτικοί αναπτύσσουν δεσμούς αλληλεξάρτησης και αλληλοτροφοδότησης. Με αυτόν τον τρόπο αποτυπώνεται η ανακατανομή των εξουσιών και μετουσιώνεται μέσα από τις τάσεις ιδιωτικοποίησης, τη στενή καθοδήγηση από την Ε.Ε., την ανακατανομή του πλούτου προκαλώντας ταξικές διακρίσεις και τη στήριξη μεγάλων εταιρειών. Η εξυπηρέτηση των συμφερόντων μεταβαίνει σε επίπεδα διαπλοκής από τη στιγμή που επεκτείνονται οι ιδιωτικοποιήσεις και εκχωρούνται τμήματα της δημόσιας σφαίρας στον ιδιωτικό τομέα. Αυτές οι πρακτικές θεσμοποιούν την προώθηση του ιδιωτικού συμφέροντος εις βάρος του δημοσίου συμφέροντος και αναπαράγουν τις σχέσεις πολιτικής και επιχειρήσεων (Crouch, 2006, σ. 34-36).

Οι πολιτικοί, ανάμεσα στην ιδιωτικοποίηση, δηλαδή την πλήρη παραχώρηση του ελέγχου, και στη μερική εκχώρηση, δηλαδή την ανάπτυξη μηχανισμών άτυπου ελέγχου, φαίνεται να προτιμούν τη δεύτερη περίπτωση, βάσει της εμπειρίας άλλων χωρών. Ωστόσο, η εκχώρηση κρατικών αρμοδιοτήτων σε αντιπροσώπους ΣΔΙΤ εξαρτάται άμεσα από τον βαθμό ευελιξίας κινήσεων της εκτελεστικής εξουσίας κάθε χώρας αλλά και από παράγοντες που αφορούν σε συνταγματικά, νομικά, πολιτισμικά και ιστορικά στοιχεία. Οι εν λόγω παράγοντες είτε συνιστούν τροχοπέδη στην παραχώρηση καθηκόντων σε μορφές διακυβέρνησης είτε διευκολύνουν την τελευταία (Flinders, 2011, σ. 361). Στο σημείο αυτό παρατηρείται το γεγονός ότι το ζήτημα της παραχώρησης κρατικών λειτουργιών σε φορείς-εκπροσώπους και ΣΔΙΤ είναι αμιγώς θεσμικό και δεν εντοπίζεται η διάσταση της ηθικής.

Παράλληλα, κατά τον Crouch (2006, σ. 102-104), η αναδιάρθρωση της δημόσιας σφαίρας βάσει του νεοφιλελεύθερου δόγματος επιτυγχάνεται μέσα από την εξής τριχοτόμηση: α) πλήρης παραχώρηση δημόσιων λειτουργιών και υπηρεσιών στον ιδιωτικό τομέα-ιδιωτικοποίηση, β) μερική εκχώρηση αρμοδιοτήτων σε ιδιωτικές εταιρείες, γ) λειτουργία της δημόσιας σφαίρας βάσει της νέας δημόσιας διοίκησης. Τα τρία μέρη αυτής της τριχοτόμησης συνηγορούν στην απώλεια θεσμικής μνήμης και την αποκήρυξη της ιδέας της διασφάλισης ισότιμων όρων διαβίωσης και υψηλού βιοτικού επιπέδου από το κράτος. Το αποτέλεσμα αυτής της συνεχούς υποβάθμισης του δημοσίου τομέα είναι να μειώνεται η ικανότητά του και να υποσκάπτεται η αυτοπεποίθησή του, γεγονός που επιτρέπει στον ιδιωτικό τομέα να παράξει νομιμοποιητική ισχύ. Οι νεοφιλελεύθεροι προτιμούν την ιδιωτικοποίηση από τη μερική εκχώρηση αρμοδιοτήτων, διότι οι δημόσιες λειτουργίες και υπηρεσίες είναι δύσκολο να προσαρμοστούν στα πρότυπα του ιδιωτικού τομέα. Η πλήρης παραχώρηση καθηκόντων, που προϋποθέτει τη σχέση αγοράς-καταναλωτή και όχι κράτους-πολίτη, δεν ταυτίζεται με τη μερική εκχώρηση αρμοδιοτήτων, που αποτελεί μία συμβιβαστική λύση, όπως συμβαίνει με την περίπτωση των ΣΔΙΤ (Crouch, 2014, σ. 40-41).

Η μετατόπιση των αρμοδιοτήτων της δημόσιας σφαίρας στον ιδιωτικό τομέα δεν αποτελεί αποκλειστικά εξυπηρέτηση των ιδιωτικών συμφερόντων. Το βαθύτερο στοιχείο κρίσης της δημόσιας σφαίρας εντοπίζεται στην κρίση νομιμοποίησης της δημοκρατικής διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Οι επιπτώσεις αυτής της κρίσης ήταν η διαχείριση των δημοσίων πόρων από άτομα και η μη δημοσιοποίηση των πόρων αυτών για την κοινωνική ευημερία και η ιδιοποίηση των δημόσιων λειτουργιών και υπηρεσιών προς όφελος των κεφαλαιούχων (Ψυχοπαίδης, 1996, σ. 32-34).

Το κεντρικό κράτος, από τη δεκαετία του 1980 και έπειτα, μεταβίβασε αρκετές λειτουργίες σε οργανισμούς και φορείς, με αποτέλεσμα η άσκηση δημόσιων πολιτικών να θυσιάζεται στον βωμό του φάσματος της αυτονομίας και το κράτος να διατηρεί τη λειτουργία του συντονισμού του δικτύου οργανισμών και φορέων. Ακόμη, η θεσμική υβριδικότητα που χαρακτηρίζει τη διαδικασία παραχώρησης κρατικών ευθυνών και αρμοδιοτήτων σε φορείς και ΣΔΙΤ δεν είναι αυθαίρετη. Στις περισσότερες περιπτώσεις, η διαδικασία αυτή δεν έχει προκύψει μέσω μίας διαδικασίας λήψης αποφάσεων, μέσω κοινωνικού διαλόγου αλλά ούτε μέσω θεσμικής θεμελίωσης, εξού και δεν ακολουθείται μία συγκεκριμένη πρακτική στο σχεδιασμό και την εφαρμογή πολιτικών. Η διακυβέρνηση φορέων-εκπροσώπων

συνιστά προϊόν μίας κυρίαρχης τάσης των φιλελεύθερων καθεστώτων και νεοφιλελεύθερων συστημάτων και δεν θεμελιώνεται βάσει κοινωνικών, πολιτικών, νομικών, οικονομικών και πολιτισμικών στοιχείων.

Οι εταιρείες δεν έχουν μόνο κερδοσκοπική θέση στην αγορά αλλά είναι και συγκεντρώσεις ισχύος. Η επιχειρηματική ολιγαρχία εκτείνεται σε ένα πεδίο συσσώρευσης πλούτου και πόρων εξουσίας του κεφαλαίου. Το κράτος, εκχωρώντας καθήκοντα διαχείρισης και οργάνωσης των δικών του δραστηριοτήτων, ισχυροποιεί τους ιδιώτες εταίρους, οι οποίοι, εκτός της οικονομικής κυριαρχίας, ασκούν πολιτική εξουσία. Συνεπώς, το κράτος βρίσκεται σε ευάλωτη θέση, ελλείψει πόρων και ισχύος, και, λόγω αυτού, απευθύνεται στους ιδιώτες είτε να χρηματοδοτήσουν είτε να διαχειριστούν και να οργανώσουν πολιτικές. Σε κάθε περίπτωση, οι ιδιώτες εταίροι βρίσκονται σε προνομιακή θέση, διότι αφήνεται στη διακριτική τους ευχέρεια ο τρόπος διαχείρισης των αρμοδιοτήτων και την κατανομή των πόρων (Crouch, 2006, σ. 106-109).

Το σύγχρονο κράτος αποσύρεται από τη διατήρηση κρατικής περιουσίας, την παραγωγή και διανομή δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών και αφήνει περιθώριο στους καπιταλιστές να παράξουν αγαθά και υπηρεσίες και να τα διαθέσουν με κίνητρο κέρδους. Σε άλλες περιπτώσεις, το κράτος δίνει το πράσινο φως στην παραχώρηση αρμοδιοτήτων και δραστηριοτήτων στους καπιταλιστές, όχι με την προοπτική ανάθεσης ενός έργου δημοσίου ενδιαφέροντος με κρατική χρηματοδότηση, του οποίου θα αναλάβουν μόνο την υλοποίηση, αλλά δίνοντας τη δυνατότητα κερδοφορίας και μόνιμης εκμετάλλευσης από το έργο αυτό. Η δημόσια σφαίρα προάγει η ίδια τη συρρίκνωσή της και την αντίστοιχη επέκταση του ιδιωτικού τομέα, χωρίς να συμπεριλαμβάνεται η περίπτωση εκποίησης κρατικής περιουσίας, απλά αποποιούμενη καθήκοντα και ευθύνες, από τα οποία αντλεί νομιμοποιητικά στοιχεία (Σταμάτης, 2007, σ. 109).

Η θεώρηση ότι το σύγχρονο κράτος δεν μπορεί να ανταποκριθεί στην βέλτιστη δυνατή διεκπεραίωση των δημόσιων λειτουργιών και τη διαχείριση των δημόσιων υπηρεσιών αποτελεί το μέσο πρόσβασης στην εμπορευματοποίηση κρατικών ευθυνών. Πέραν της ανάθεσης αρμοδιοτήτων σε οιονεί αυτόνομους δημόσιους οργανισμούς, έντονη είναι και η τάση εγκαθίδρυσης ΣΔΙΤ, οι οποίες αναπτύσσουν καινοτόμες συνεργασίες με το κράτος για την παροχή υπηρεσιών. Η τάση αυτή δημιουργεί προϋποθέσεις προώθησης των ιδιωτικοποιήσεων, υποσχόμενη την βελτίωση του επιπέδου παροχής των υπηρεσιών και την επικουρική στάση του

ιδιωτικού τομέα στις κρατικές δομές. Παρόλα αυτά, λανθάνει η απίσχναση των δημόσιων υπηρεσιών και η υποχώρηση του κράτους, η οποία συνεπάγεται και την αντίστοιχη μείωση του πολιτικού ελέγχου. Η αμφισβήτηση που αποπνέει η εισχώρηση του ιδιωτικού τομέα στη δημόσια σφαίρα μετουσιώνεται σε κριτική που αφορά στην ανταλλαγή του δημοσίου συμφέροντος με την κερδοσκοπία.

Καθώς αναπτύσσονται δειλά οι ΣΔΙΤ στα όρια του κράτους, επινοούνται αντίστοιχα και τα νομιμοποιητικά τους στοιχεία. Η ελκυστικότητα της εκχώρησης καθηκόντων του κρατικού μηχανισμού στον ιδιωτικό τομέα υπακούει στη μείωση των κρατικών δαπανών και στη διατήρηση του ύψους των φόρων. Επίσης, στο φάσμα της αυτονομίας, η ανάθεση αρμοδιοτήτων δε σταματάει μόνο σε φορείς-οργανισμούς ή ΣΔΙΤ, αλλά η διαδικασία αυτή οδηγεί στη δημιουργία σωμάτων ελέγχου και εποπτείας των σχέσεων μεταξύ των δημόσιων αρχών και του ιδιωτικού τομέα⁴. Η διακυβέρνηση φορέων-εκπροσώπων εξελίσσεται και στο πλαίσιο μεταφοράς εξουσιών από το κέντρο στην περιφέρεια. (Flinders, 2011, σ. 364-368).

Σύμφωνα με τον Streeck (2019, σ. 48-49), η παγκοσμιοποίηση συνέβαλε δραστικά στην αποσάθρωση των καθεστώτων που ασκούσαν πίεση στην εμπορευματοποίηση και διατηρούσαν αποεμπορευματοποιημένα αγαθά και υπηρεσίες. Η αποδυνάμωση της κρατικής παρέμβασης οδηγεί τον καπιταλισμό σε μία κατάχρηση των δυνάμεών του, ο οποίος υπονομεύοντας τον εαυτό του, προσπαθεί να εμπορευματοποιήσει θεσμούς, αγαθά και υπηρεσίες, με την προοπτική της συσσώρευσης κεφαλαίου. Χαρακτηριστικός είναι ο ρόλος του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (ΠΟΕ) στην προσπάθεια του κεφαλαίου να εκθεμελιώσει τους θεσμούς κοινωνικού κράτους και να θέσει φραγμούς στην αναδιανεμητική λειτουργία του κράτους βάσει δικαιωμάτων. Ο ΠΟΕ αποτελεί ένα μεταδημοκρατικό σύνολο αρμοδιοτήτων και είναι ένας θεσμός που υποκινείται από τα συμφέροντα των ισχυρών κυβερνήσεων με σκοπό την απελευθέρωση διεθνών εμπορικών συναλλαγών σε αγαθά και υπηρεσίες. Αποκύημα αυτών των εξελίξεων είναι η αποδυνάμωση των πολιτικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, εφόσον οι κοινωνικές δαπάνες και οι κοινωνικές προτεραιότητες δεν είναι και προτεραιότητες των πολιτικών ιθυνόντων και των ιδιωτών εταίρων (Crouch, 2006, σ. 152-153).

⁴ ...«Στην Ελλάδα, ακολουθώντας τα πρότυπα άλλων ευρωπαϊκών κρατών, οι ΣΔΙΤ εποπτεύονται, αξιολογούνται και συντονίζονται από δύο κύρια όργανα του κράτους, τη Διυπουργική Επιτροπή Συμπράξεων Δημόσιου-Ιδιωτικού Τομέα (ΔΕΣΔΙΤ) και την Ειδική Γραμματεία Συμπράξεων Δημόσιου-Ιδιωτικού Τομέα (ΕΓΣΔΙΤ)» (Flinders, 2011, σ. 357).

Οι νεοφουείς δομές πολύπλοκης διακυβέρνησης αποτελούν αποκύημα των πολιτικών μεταρρυθμίσεων και του ιδεολογικού προσήμου των τελευταίων δεκαετιών του 20ου αιώνα. Η ρευστότητα, η σχετικότητα, η ετερογένεια και η πολυπλοκότητα αυτών των φορέων διακυβέρνησης είναι οι παράγοντες προβληματισμού για τα όρια του κράτους και για την ενδεχόμενη απειλή του κράτους από τον ιδιωτικό τομέα. «Τα όρια του κράτους έχουν γίνει ιδιαίτερα αδιαφανή, τα όρια δικαιοδοσίας εξαιρετικά συγκεχυμένα και επικαλυπτόμενα και τα όρια ανάμεσα στους δημόσιους και τους ιδιωτικούς τομείς αρκετά ασαφή» (Flinders, 2011, σ. 371).

Το κύριο επιχείρημα στην παρέμβαση των παρά το κράτος οργανισμών στο κυβερνητικό έργο αφορά στα υψηλά επίπεδα αποδοτικότητας συγκριτικά με τις δυνατότητες της αμιγούς δημόσιας διοίκησης. Ο σχεδιασμός και η υλοποίηση πολιτικών και η διαχείριση των δημοσίων πόρων και λειτουργιών μπορούν, θεωρητικά, να έχουν υψηλότερη αποδοτικότητα μέσω της ανάπτυξης συνεργασιών με τον ιδιωτικό τομέα ή την πλήρη εκχώρηση αρμοδιοτήτων στον τελευταίο. Ωστόσο, καίριο ζήτημα συνιστά και το υψηλό ποσοστό ρίσκου της έκβασης των δημοσίων λειτουργιών που ο ιδιωτικός εταίρος έρχεται να διαχειριστεί και να διεκπεραιώσει βάσει της διακριτικής του ευχέρειας. Εν ολίγοις, η πραγματικότητα μπορεί να ανατρέψει την υποθετική και θεωρητική προσφορά των φορέων-οργανισμών και των ΣΔΙΤ.

2.2. Η αναπροσαρμογή της σχέσης των ορίων δημόσιου-ιδιωτικού: Οι Συμπράξεις Δημόσιου-Ιδιωτικού ως εργαλείο διακυβέρνησης

Στην ανάλυσή του, ο Flinders (2011, σ. 372-387) εντοπίζει τρία στοιχεία τα οποία συνιστούν προκλήσεις για την ανάπτυξη συνεργασιών των κυβερνήσεων με τον ιδιωτικό τομέα και γεννούν αμφιβολίες σχετικά με τις εγγυήσεις που ευαγγελίζεται. Τα τρία αυτά στοιχεία αφορούν στην πολυπλοκότητα, τη λογοδοσία και την αποπολιτικοποίηση. Σχετικά με το πρώτο στοιχείο, η πολυπλοκότητα των φορέων-οργανισμών διακυβέρνησης είναι σαφής. Όταν η εκτελεστική εξουσία προτιμά να απευθυνθεί σε αυτά τα δίκτυα αντί να ενισχύσει τον έλεγχο και την οργάνωση των κρατικών δομών, εκδηλώνει τις προτεραιότητές της που δεν είναι άλλες από τη συντήρηση των γραφειοκρατικών δεσμών στο πλαίσιο ενός συρρικνωμένου και κατακερματισμένου κράτους. Σε αδρές γραμμές, προκύπτει μία σύγκρουση

πολλαπλών συμφερόντων, από τη στιγμή που στην арένα βρίσκονται παίκτες από διαφορετικές ομάδες συμφερόντων, και η ανάλογη εμπλοκή φορέων σε ένα δίκτυο συνεπάγεται και ανάλογα εμπόδια που πρόκειται να θέσουν οι αντίπαλοι.

Η συνέπεια της παραπάνω διαδικασίας είναι ο αποπροσανατολισμός των πολιτικών από το σκοπό τους και η αύξηση των εμπλεκόμενων παικτών, δηλαδή την αύξηση των φορέων-οργανισμών διακυβέρνησης στην παραχώρηση κρατικών καθηκόντων. Στο σημείο αυτό είναι σημαντικό να αναφερθεί η αδυναμία εποπτείας και ελέγχου των πολλαπλών φορέων που διαχειρίζονται μέρος της ανάθεσης αρμοδιοτήτων αλλά και ο προβληματικός σχεδιασμός που αναπαράγουν οι συνεργασίες δημόσιου-ιδιωτικού σε συγκεκριμένες περιπτώσεις. Υπάρχουν πολιτικές οι οποίες έχουν ανάγκη μίας καθολικής προσέγγισης και οι διακρίσεις απομακρύνουν την ανάπτυξη δεσμών και τα σημεία σύσφιξης. Πρόκληση, λοιπόν, αποτελεί η ύπαρξη μηχανισμών διαχείρισης και εποπτείας των περίπλοκων δικτύων οργανισμών, μη περιορίζοντας την αυτονομία στη λειτουργία των εν λόγω φορέων διακυβέρνησης. Η δημιουργία ανεξάρτητων ρυθμιστικών φορέων έρχεται να δώσει απάντηση στην πρόκληση αυτή, αν και τα περιθώρια αμφισβήτησης είναι αρκετά εφόσον η συνεργασία δημόσιου-ιδιωτικού καθίσταται προβληματική και περίπλοκη. Το οξύμωρο, δηλαδή, εντοπίζεται στο γεγονός ότι, προκειμένου να επιλυθεί το ζήτημα της πολυπλοκότητας και της εμπλοκής πολλαπλών φορέων και οργανισμών, ενεργοποιούνται περαιτέρω φορείς με ρυθμιστικές και ελεγκτικές αρμοδιότητες.

Εξόν της αυξημένης πολυπλοκότητας σε επίπεδο διαχείρισης και συνεργασίας, η πολυπλοκότητα επαυξάνεται και στο επίπεδο της ευελιξίας. Ειδικότερα, η συνεργασία του κράτους με τον ιδιωτικό τομέα μπορεί να επιφέρει προβλήματα σε σχέση με τη δέσμευση της σύμβασης. Οι κανόνες στους οποίους λειτουργεί η αγορά δεν είναι ίδιοι με αυτούς των θεσμών, διότι σκοπός της αγοράς είναι η κερδοφορία μέσω της εκμετάλλευσης, ενώ σκοπός του κράτους είναι η εύρυθμη λειτουργία των θεσμών και η ευημερία των πολιτών. Οι εξαρτήσεις που παράγονται μέσα από συνεργασίες δημόσιου-ιδιωτικού μπορούν να αποβούν καταστροφικές και η μεταβολή των ορίων του κράτους να οδηγήσει σε θεσμικό κατακερματισμό, σε βάρος της θεσμική μνήμης. Στην προσπάθεια ενίσχυσης των θεσμικών δυνατοτήτων μέσα από παραχώρηση αρμοδιοτήτων σε παρά το κράτος οργανισμούς, ελλοχεύει ο κίνδυνος της υπονόμησης των λειτουργιών και των ικανοτήτων των θεσμών του κράτους.

Αναφορικά με τη λογοδοσία, επικρατούν δύο όψεις στις οποίες υπακούει η εισχώρηση του ιδιωτικού φορέα στη δημόσια σφαίρα. Η μία όψη αφορά στην έλλειψη νομιμοποίησης των φορέων διακυβέρνησης, από τη στιγμή που εκπρόσωποι της εκτελεστικής εξουσίας εκλέχθηκαν με την προοπτική οι ίδιοι να φροντίσουν για τη λειτουργία και την οργάνωση των δημόσιων φορέων, διατηρώντας την επάρκεια και την ισχύ του κράτους. Η πρακτική της ανάθεσης αρμοδιοτήτων σε παρά το κράτος οργανισμούς ή ΣΔΙΤ δεν υπακούει στη δημοκρατική διαδικασία ούτε αντλεί στοιχεία νομιμοποίησης από κάπου. Η άλλη όψη αναφέρεται στο φαινόμενο μαζικής αποχής από την εκλογική διαδικασία και την έλλειψη λαϊκής εμπιστοσύνης σε πολλές χώρες της Ευρώπης, γεγονός το οποίο μπορεί να ερμηνευθεί και ως ανεπάρκεια των κρατικών δομών για τη διαχείριση και επίλυση δημόσιων ζητημάτων. Παρόλα αυτά, δεν προσδιορίζεται καθαρά η δημιουργία ΣΔΙΤ και η συνεργασία με φορείς διακυβέρνησης ως βέλτιστη πρακτική.

Η λογοδοσία φορέων διακυβέρνησης ή ΣΔΙΤ που λειτουργούν στα όρια του κράτους αποτελεί περίπλοκο ζήτημα. Στο παραδοσιακό κεϋνσιανό κράτος, η ευθύνη για μία κρατική πολιτική ήταν των εμπλεκόμενων φορέων του κράτους, όπως λ.χ. το υπουργείο που ανέλαβε την εφαρμογή κάποιας πολιτικής, άρα η λογοδοσία προέκυπτε από παραδοσιακές δομές λογοδοσίας. Με την εμπλοκή του ιδιωτικού τομέα στο σχεδιασμό και την υλοποίηση κρατικών πολιτικών, η ευθύνη διασπείρεται και έχουν μερίδια ευθυνών τόσο το κράτος όσο και οι φορείς διακυβέρνησης και οι ανεξάρτητοι οργανισμοί. Ως αποτέλεσμα, η λογοδοσία είναι περίπλοκη καθώς η ανάληψη ευθυνών δεν είναι σαφής και απουσιάζει η ηθική διάσταση και η ακεραιότητα, ενώ ο ιδιωτικός τομέας αρνείται να αναλάβει ευθύνες που αφορούν στο δημόσιο συμφέρον. Η ανάληψη ευθυνών δεν είναι ζήτημα που αφορά μόνο στη σχέση δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, αλλά και στη σχέση μεταξύ μίας απερχόμενης και ανερχόμενης κυβέρνησης. Συγκεκριμένα, μία μεταβολή στον πολιτικό έλεγχο, είτε σε κεντρικό είτε σε περιφερειακό επίπεδο, μπορεί να προκαλέσει αναστάτωση σε μία συνεργασία δημόσιου-ιδιωτικού. Οι επιπτώσεις που θα έχει θα είναι η μη τελεσφόρηση των αρμοδιοτήτων και των λειτουργιών που ανατέθηκαν στον ιδιωτικό τομέα αλλά και η αντιμετάθεση ευθυνών .

Όσον αφορά στην αποπολιτικοποίηση, είναι ένα ακόμη στοιχείο του νεοφιλελεύθερου συστήματος, το οποίο υποστηρίζει τον τεχνοκρατικό τρόπο οργάνωσης και διοίκησης, απομακρύνοντας τον πολιτικό χαρακτήρα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Κύρια μορφή αποπολιτικοποίησης αποτελεί η θεσμική όπου

αναφέρεται στη δημιουργία φορέων διακυβέρνησης στους οποίους μετατοπίζονται εξουσίες από το κράτος. Η θεσμική αποδυνάμωση του κράτους, αναθέτοντας αρμοδιότητες λήψης αποφάσεων στον ιδιωτικό τομέα, έχει ως επίπτωση τον προβληματισμό γύρω από την πολιτική διασφάλιση των εγγυήσεων και των δικαιωμάτων.

Η νομική μορφή αποπολιτικοποίησης αφορά στην υιοθέτηση συγκεκριμένου νομικού και κανονιστικού πλαισίου προκειμένου να προσαρμοστεί η διαδικασία λήψης αποφάσεων, παρόλο που δεν αντλεί στοιχεία νομιμοποίησης, στα μέτρα της ιδιωτικής αγοράς. Η αποπολιτικοποίηση ταυτίζεται με την αποσύνδεση της λειτουργίας των θεσμών από το κράτος, με την προοπτική του περιορισμού της άσκησης εκτελεστικής εξουσίας από τους εκλεγμένους πολιτικούς και την αύξηση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων από παρά το κράτος οργανισμούς. Το τελευταίο αποτελεί αυτό που η Mouffe (2004) ονομάζει δημοκρατικό παράδοξο, την απονομιμοποίηση της άσκησης πολιτικής από τους εκλεγμένους και τη νομιμοποίηση της λήψης αποφάσεων από φορείς διακυβέρνησης που λειτουργούν στα όρια του κράτους. Στο πλαίσιο αυτό, είναι δυσδιάκριτη η αναλογία των ευθυνών και ο ρόλος που επιτελεί ο κάθε φορέας στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, προκαλώντας μία σύγχυση.

Η αποπολιτικοποίηση εντείνεται με την επιχειρηματολογία πως το κράτος είναι παρωχημένος φορέας εγγυήσεων και δικαιωμάτων καθότι οι πολίτες μπορούν να εξασφαλίσουν αγαθά και υπηρεσίες μέσα από τη συμμετοχή τους στην αγορά εργασίας. Η αποδυνάμωση των θεσμών και η εκμετάλλευση του κράτους από τον ιδιωτικό τομέα αποτελούν την επιτομή της νεοφιλελεύθερης πραγματικότητας. Οι θεσμοί κοινωνικού κράτους υποχωρούν από το κεϋνσιανό πρότυπο καθολικών δικαιωμάτων μέσω της ιδιότητας του πολίτη και προσχωρούν σε ένα πρότυπο κοινωνικού στιγματισμού στο οποίο απευθύνονται όσοι έχουν ανάγκη (Crouch, 2006, σ. 76-81).

Η τελευταία μορφή αποπολιτικοποίησης που αναφέρεται στη διαμόρφωση προτιμήσεων αναπτύσσει το επιχείρημα πως η άσκηση ανεπίσημου πολιτικού ελέγχου από ένα φορέα ή οργανισμό που δεν είναι πολιτικός, δεν περιορίζει τον πολιτικό χαρακτήρα του φορέα. Από τη στιγμή που μετατοπίζεται το πεδίο λήψης αποφάσεων σε έναν ανεξάρτητο φορέα δράσης, ο οποίος δεν υπηρετεί το δημόσιο συμφέρον, και θεωρείται πως δεν επηρεάζει το γεγονός αυτό την ισχύ του κράτους, έχουμε έντονη αποπολιτικοποίησης. Είναι απόλυτα θεμιτό να επικρατεί ανησυχία σε

σχέση με την αυξανόμενη τάση ανάθεσης αρμοδιοτήτων σε φορείς διακυβέρνησης και ΣΔΙΤ, λόγω της επερχόμενης ανακατανομής της εξουσίας.

Μία αποδεκτή παραδοχή αποτελεί πως η εκχώρηση κρατικών αρμοδιοτήτων και καθηκόντων και η συγκρότηση ΣΔΙΤ προέκυψαν από τη στιγμή που το κράτος αποδυναμώθηκε και υπήρξε ανάγκη συμπλήρωσης της κρατικής ικανότητας. Η υποχώρηση του κράτους έχει προκαλέσει και μία αντίστοιχη μεταβολή των ορίων του κράτους και η διάκριση μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα είναι αδιαφανής. Η σημασία της θέσης αυτών των ορίων καθίσταται ιδιαίτερα σημαντική, διότι από αυτά καθορίζεται είτε η ακεραιότητα και το ήθος της δημόσιας σφαίρας είτε η διάβρωσή της και η εμπλοκή του ιδιωτικού τομέα. Στο σημείο αυτό γίνεται λόγος για το κενό ανάμεσα στη ρητορική και την πραγματικότητα. Οι Leitch και Motion (2003) εντοπίζουν το «κενό νομιμοποίησης» ως το πεδίο αντίληψης της διαφοράς μεταξύ των προσδοκιών των πολιτών αναφορικά με τη λειτουργία και τις δυνατότητες ενός θεσμού ή οργανισμού και της πραγματικής λειτουργίας και δυνατότητας του θεσμού ή οργανισμού.

Η αντίληψη ενός κράτους που εξασφαλίζει δικαιώματα και εγγυήσεις για όλους του πολίτες γνωρίζει έντονη αμφισβήτηση και θεωρούν ως «καλή πρακτική» την αξιοποίηση των θεσμών κοινωνικού κράτους και των δημόσιων υπηρεσιών για κερδοσκοπία (Crouch, 2006, σ. 148-149). Η εμπορευματοποίηση δημόσιων λειτουργιών και υπηρεσιών θα οδηγήσει στην περαιτέρω διάκριση και περιθωριοποίηση των πολιτών, διότι η συμμετοχή τους στην αγορά εργασίας θα εξασφαλίζει τη διαβίωσή τους, ενώ όσοι δεν έχουν συμμετοχή στην αγορά, θα βρίσκονται στο έλεος των πενιχρών παροχών του κράτους και της φιλανθρωπίας.

«Οι εταιρείες δεν είναι υποχρεωμένες να ικανοποιούν τις ανάγκες όλων. Οι συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα για την παροχή υπηρεσιών δίνουν στους ιδιωτικούς φορείς το δικαίωμα να επιλέξουν τα τμήματα της αγοράς που τους ενδιαφέρουν, ενώ οι δημόσιοι φορείς έχουν την υποχρέωση να φροντίζουν για όσους δεν ενδιαφέρουν τον ιδιωτικό τομέα. Στην περίπτωση αυτή, η κρατική μέριμνα διατηρείται ως περιθωριακό κατάλοιπο, και γνωρίζουμε... ότι τα κατάλοιπα κρατικής μέριμνας προσφέρουν υπηρεσίες χαμηλής στάθμης, γιατί μόνον οι φτωχοί και πολιτικά αδύναμοι τις χρησιμοποιούν» (Crouch, 2006, σ. 160).

Το δημόσιο είναι συνδεδεμένο με μία σφαίρα που περιλαμβάνει τη διασφάλιση και τη ρύθμιση πολιτικών όρων και όρων κοινωνικής ευημερίας. Το νεοφιλελεύθερο δόγμα προσπαθεί να μεταβάλλει το χαρακτήρα του δημοσίου

θίγοντας αυτούς τους όρους, δηλαδή εισάγοντας νέες κοινωνικές αξίες, όπως την ατομική ευθύνη και την αξίωση της παγκοσμιοποίησης, και διεκδικώντας κομμάτια της δημόσιας σφαίρας. Η υποβάθμιση της δημόσιας σφαίρας συνεπάγεται τις διαρκείς συνθήκες ανασφάλειας και κινδύνου για ένα μεγάλο μέρος της κοινωνίας, το οποίο είτε δε μπορεί να συμμετάσχει στην αγορά εργασίας είτε δεν του δίνεται πρόσβαση (Ψυχοπαίδης, 1996, σ. 36).

Η προσπάθεια κατανόησης της φύσης και του ρόλου των παρά το κράτος οργανισμών και των ΣΔΙΤ οδηγεί και σε ένα θεωρητικό αναστοχασμό των ορίων του κράτους και της δημόσιας διοίκησης. Η εισχώρηση του ιδιωτικού τομέα στη δημόσια σφαίρα οφείλεται στο δίλημμα ανάμεσα στη διατήρηση των παραδοσιακών θεσμών και της υψηλής φορολογίας και στην παραχώρηση αρμοδιοτήτων σε καινοτόμες μορφές διακυβέρνησης με μεγαλύτερη αποδοτικότητα. Η εύκολη λύση για τα περισσότερα κράτη της Δύσης υπήρξε η δεύτερη επιλογή, στην οποία είναι δυσδιάκριτη η σχέση κρατικών δομών και δημοκρατίας αλλά διαφανής η θεσμική αποδυνάμωση του κράτους και η μεταβίβαση των εξουσιών του στην αγορά. Το ζήτημα είναι η ανάθεση αρμοδιοτήτων σε φορείς διακυβέρνησης να στέκεται ως αρωγός στο κυβερνητικό έργο και τη δημοκρατία, και όχι να υπονομεύει τη δημοκρατική διαδικασία και να αποσυντίθενται ο πολιτικός έλεγχος και η διαδικασία λήψης αποφάσεων από το κράτος. Δεδομένου ότι η πρακτική αυτή παράγει περισσότερα προβλήματα και θέτει περισσότερα εμπόδια σε σχέση με τις θετικές του εκβάσεις, το σύγχρονο κράτος οφείλει να ανακτήσει τη θεσμική του ισχύ και να ανασυγκροτηθεί ώστε να υπηρετήσει το δημόσιο συμφέρον (Flinders, 2011, σ. 391).

Κεφάλαιο Τρίτο: Η μετάβαση των εξουσιών από το κράτος στην αυτοδιοίκηση

Ο θεσμός της αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, όπως και σε κάθε χώρα φέρει τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του διοικητικού της μοντέλου και των νομοθετικών παρεμβάσεων που γίνονται. Εμβληματική για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) υπήρξε η Γ' Ελληνική Δημοκρατία και η ψήφιση του Συντάγματος του 1975 καθώς, επίσης, και οι παρεμβάσεις των κυβερνήσεων του ΠΑΣΟΚ στη δεκαετία του 1980. Από αυτή την περίοδο και μετά, θα γίνει μία σύνοψη των παρεμβάσεων στους ΟΤΑ, την πιο κοντινή μορφή του κράτους δίπλα στον πολίτη.

Ανάλογα την εδαφική περιφέρεια, το συσχετισμό δυνάμεων και τα τοπικά συμφέροντα, οι δράσεις των αυτοδιοικητών θεσμών έχουν είτε υποστηρικτικό χαρακτήρα προς τις επιλογές του «κεντρικού κράτους», είτε κινούνται αντιθετικά. Μία από τις χρόνιες παθολογίες της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας είναι η υπερσυγκέντρωση ισχύος στην κεντρική εκτελεστική εξουσία (Crouch, 2006, σ. 25). Επιπρόσθετα, ένα αρνητικό στοιχείο το οποίο ταλανίζει την αυτοδιοίκηση είναι οι πελατειακές σχέσεις, οι οποίες, επειδή εκδηλώνονται σε τοπικό επίπεδο, φαίνονται πιο έντονες, υπονομεύοντας το κοινό συμφέρον βάσει των τοπικών αναγκών και τη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Στο κεφάλαιο αυτό πρόκειται να διεξαχθεί μία επισκόπηση του θεσμού της αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα και των μεταρρυθμίσεων που έγιναν, με πιο σημαντική μεταρρύθμιση το Ν. 3852/2010, γνωστό και ως νόμο Καλλικράτη, ο οποίος ήταν επιφορτισμένος να διεκπεραιώσει το ζήτημα της αποκέντρωσης. Επίσης, θα εξεταστεί η σχέση δημόσιου-ιδιωτικού σε συνδυασμό με το θεσμό της αυτοδιοίκησης. Η μετάβαση των εξουσιών από το κράτος στην αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταβίβαση του στοιχείου της ανάθεσης αρμοδιοτήτων και καθηκόντων της αυτοδιοίκησης στον ιδιωτικό τομέα;

3.1. Ο θεσμός της αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα και οι μεταρρυθμίσεις από τη δεκαετία του 1980 έως το σχέδιο Καποδίστρια

Το κράτος ορίζει το ρόλο και το πλαίσιο λειτουργίας του θεσμού της αυτοδιοίκησης σχετικά με το ρόλο και τις αρμοδιότητές του στο ευρύτερο φάσμα οροθέτησης της κρατικής λειτουργίας, γεγονός το οποίο περιορίζει την ανάπτυξη αυτόνομων πολιτικών και παρεμβάσεων. Στην ελληνική περίπτωση, οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί

ενσωματώνονται στη λειτουργία του νέου ελληνικού κράτους μαζί με την ίδρυσή του. «Η ιστορική τοπική παράδοση και η δομή οργάνωσης της ελληνικής κοινωνίας και οικονομίας ενισχύουν την αυτοδιοίκηση και κληροδοτούν στην τρέχουσα Γ' Ελληνική Δημοκρατία θεσμούς και κεντρικά στοιχεία της λειτουργίας τους» (Σκαμνάκης, 2006, σ. 155-168; όπως αναφέρεται στο Σκαμνάκης & Πανταζόπουλος, 2015, σ. 92). Στην Ελλάδα, οι τοπικές εξουσίες ερμηνεύονται θεσμικά μέσω της αυτοδιοίκησης και για ένα σημαίνον χρονικό διάστημα, είτε άμεσα είτε έμμεσα, αντικατόπτριζε σε μικρο-επίπεδο τις κυρίαρχες τάσεις των πολιτικών δυνάμεων, όπως αυτές εκφράζονταν σε μακρο-επίπεδο στο κοινοβούλιο. Όπως στο κεντρικό πολιτικό σύστημα στους συσχετισμούς δυνάμεων από τους οποίους περιλαμβάνεται, έτσι και στην αυτοδιοίκηση αναπτύσσεται ένα τοπικό πολιτικό προσωπικό που αναλαμβάνει ρόλους αντίστοιχους με αυτούς της κεντρικής πολιτικής (Hlepas, 2003, σ. 221-239).

Η ακολουθία των κεντρικών ιδεολογικών και πολιτικών αντιπαραθέσεων σε τοπικό επίπεδο διαμόρφωσε σε ένα βαθμό τις δράσεις και τις παρεμβάσεις της αυτοδιοίκησης. Αυτοδιοίκηση ονομάζεται η σύσταση οργανωτικών μονάδων της δημόσιας διοίκησης που συνιστούν δημόσια νομικά πρόσωπα (Σπηλιωτόπουλος, 2012, σ. 99). Η αυτοδιοίκηση, ως βραχίονας της κρατικής πολιτικής, είτε συνυποστηρίζει τις επιλογές των κρατικών δράσεων είτε αντιτίθεται σε αυτές, νομιμοποιώντας την ισχύ των κεντρικών πολιτικών αποφάσεων. Στα πολιτικά συστήματα των χωρών της Μεσογείου, όπως η Ιταλία (βλ. Ferrera, 1996) και η Ελλάδα, επικρατούν έντονα πελατειακές σχέσεις, όπου βρίσκουν πρόσβαση και σε τοπικό επίπεδο αλλά και στη σχέση τοπικών και κεντρικών αρχών, από όπου προκύπτει η λήψη αποφάσεων. Ως πιστός καθρέφτης της κεντρικής πολιτικής σκηνής, οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί ακολουθούν την εναλλαγή των κομμάτων στην εξουσία.

Η αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από τη συγκέντρωση της εξουσίας σε ένα κέντρο υποστηριζόμενο από εκτεταμένο γραφειοκρατικό μηχανισμό. Σημαντική είναι η αλληλεξάρτηση του θεσμού της αυτοδιοίκησης και του κράτους και των γραφειοκρατικών του μηχανισμών (Σκαμνάκης & Πανταζόπουλος, 2015, σ. 92-93). Η διαδικασία ανάπτυξης των αυτοδιοικητικών θεσμών αφορά στη διαρκή διεύρυνση του ρόλου τους και στην επέκταση της ευθύνης τους για την υλοποίηση εθνικών και ευρωπαϊκών πολιτικών σε διάφορα πεδία. Οι Σκαμνάκης και Πανταζόπουλος (2015) παρουσιάζουν τη ροή των αλλαγών σε ένα σχήμα τριών κυμάτων σχετικά με τις αρμοδιότητες και τις προοπτικές των αυτοδιοικητικών

θεσμών στη σύγχρονη Ελλάδα. Οι μεταρρυθμίσεις στη δομή της αυτοδιοίκησης δεν έχουν μεταβάλλει σημαντικές πτυχές της που στέκονται ως τροχοπέδη της ανάπτυξης του θεσμού. Στην Ελλάδα, η αυτοδιοίκηση αποτελεί μέρος ενός διασπασμένου και περίπλοκου υποστηρικτικού πλαισίου των επίσημων κεντρικών φορέων που επικουρεί στη λειτουργία και το έργο τους. Οι εξουσίες παραμένουν χαρακτηριστικά συγκεντρωμένες στο κέντρο και υπό τον έλεγχο του.

Το πρώτο κύμα της τριχοτόμησης της εξέλιξης του θεσμού της αυτοδιοίκησης στο σύγχρονο ελληνικό κράτος θεμελιώθηκε με τις πρώτες μεταρρυθμίσεις των αρχών της δεκαετίας του 1980. Το επιχείρημα αυτής της μετάβασης εκτείνεται στην ικανοποίηση του αιτήματος της επέκτασης των συμμετοχικών διαδικασιών νομιμοποιώντας τη μέσω της επιφόρτισης της αυτοδιοίκησης με αρμοδιότητες τις οποίες δεν είχε παλαιότερα (Σκαμνάκης & Πανταζόπουλος, 2015). Συγκεκριμένα, με το Ν. 2650/1980 οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) αποκτούν τη δυνατότητα επιχειρηματικής δραστηριότητας, των δήμων και των κοινοτήτων, αναφορικά με την ικανοποίηση αναγκών που συντελούν στην τοπική ανάπτυξη, προκειμένου να έχουν δικά τους έσοδα και να δύνανται να εκμεταλλεύονται τα σχετικά κονδύλια. Ο Ν. 1235/1982⁵ έχει ως στόχο την αναβάθμιση των νομαρχιακών συμβουλίων, προάγοντας με αυτόν τον τρόπο την άμεση επικοινωνία και το διάλογο μεταξύ τοπικής και κεντρικής διοίκησης (Τριανταφυλλοπούλου & Κωστής, 2015, σ. 120-125).

Ο Ν. 1416/1984⁶ ήταν η πρώτη απόπειρα ικανοποίησης του αιτήματος αποκέντρωσης και ενίσχυσης του ρόλου της αυτοδιοίκησης. Επίσης, παραχωρούνται στην τοπική αυτοδιοίκηση αρμοδιότητες σε σχέση με τη διοίκηση και διαχείριση έργων υποδομής, που μέχρι τότε ανήκαν στους κεντρικούς μηχανισμούς. Με το Ν. 1622/1986⁷ γίνεται ο διαχωρισμός της ελληνικής επικράτειας σε διοικητικές «Περιφέρειες» και η δεύτερη απόπειρα αποκέντρωσης έτσι ώστε η ανάπτυξη σε περιφερειακό επίπεδο να είναι προϊόν αποφάσεων που έχουν ληφθεί κατόπιν διαβούλευσης μεταξύ όλων των αρμόδιων φορέων του δημόσιου τομέα και των

⁵ Νόμος 1235/1982 (Α' 26) «Άσκηση της Κυβερνητικής Πολιτικής και καθιέρωση της Λαϊκής Εκπροσώπησης στους Νομούς».

⁶ Νόμος 1416/1984 (Α' 18) «Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της Δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας για την ενίσχυση της αποκέντρωσης και την ενδυνάμωση της τοπικής αυτοδιοίκησης».

⁷ Νόμος 1622/1986 (Α' 92) «Τοπική Αυτοδιοίκηση - Περιφερειακή Ανάπτυξη και Δημοκρατικός Προγραμματισμός».

διοικητικών επιπέδων. Ο νόμος αυτός υπέστη εξαιρετική κριτική και, αφενός, λόγω της επίκλησης του γεγονότος ότι θίγονταν τα συμφέροντα διαφόρων επαγγελματικών ομάδων και, αφετέρου, λόγω της άποψης ότι παρουσίαζε κενά και το περιεχόμενό του υπήρξε αντιφατικό, δεν ενεργοποιήθηκε ποτέ (Τριανταφυλλοπούλου & Κωστής, 2015, σ. 125-140).

Το δεύτερο κύμα αφορά στη δημιουργία της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης με το Ν.2218 του 1994⁸, δεδομένου ότι είχαν προηγηθεί δύο απόπειρες που δεν ολοκληρώθηκαν (1986, 1990). Η οργάνωση της αυτοδιοίκησης στο ευρύτερο τοπικό επίπεδο του δήμου συνιστά μία αδυναμία του ελληνικού κράτους από την εποχή της ίδρυσής του (Σπανού κ.α., 1997; όπως αναφέρεται στο Σκαμνάκης & Πανταζόπουλος, 2015, σ. 94) στην προοπτική ουσιαστικής αποκέντρωσης εξουσιών και διεύρυνσης του ρόλου της αυτοδιοίκησης. Οι μεταβολές που επιστρατεύονται δεν υπακούουν στο αίτημα αποκέντρωσης αλλά καταφέρνουν να διαμορφώσουν την αυτοδιοίκηση με τέτοιο τρόπο που είναι στη δικαιοδοσία της η ανάληψη σημαντικών αρμοδιοτήτων και ευθυνών συμβάλλοντας καθοριστικά στην τοπική ανάπτυξη.

Ακολουθεί η υλοποίηση του Σχεδίου Καποδίστριας με το Ν.2539 του 1997⁹ με την υποχρεωτική συνένωση δήμων και κοινοτήτων από το σύνολο των 5775 (456 δήμοι και 5318 κοινότητες) σε 1034 μονάδες (924 δήμοι και 100 κοινότητες). Κρίνεται απαραίτητη η απόκτηση υποδομής για το σχεδιασμό και την άσκηση πολιτικών σε τοπικό επίπεδο. Ο Ν.2539/97 εισήγαγε νέα δεδομένα στο τοπίο της αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα. Αρχικά, εξόν της αναθεώρησης του χώρου και της πρότασης μίας νέας γεωγραφίας βάσει της βούλησης για οργανωτικές ρυθμίσεις έτσι ώστε να επιτευχθεί η μετάβαση των εξουσιών του κράτους και των κεντρικών μηχανισμών σε τοπικό επίπεδο. Η διαδικασία αυτή αντλεί τα νομιμοποιητικά της στοιχεία μέσα από την ανάγκη για θεσμικό εκσυγχρονισμό συνολικά στο ελληνικό κράτος. Η ανάγκη αυτή προκύπτει μέσα από την προσπάθεια ανταπόκρισης στις πιέσεις και τους κραδασμούς από τον ευρωπαϊκό χώρο και τις κοινές ευρωπαϊκές πρακτικές (Σωτηρόπουλος, 2007; όπως αναφέρεται στο Σκαμνάκης & Πανταζόπουλος, 2015, σ.95).

⁸ Νόμος 2218/1994 (Α' 90) «Ίδρυση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης - Τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση και την Περιφέρεια και άλλες διατάξεις».

⁹ Νόμος 2539/1997 (Α' 244) «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης».

Παρά τις εξαγγελίες για τον εκσυγχρονισμό των ΟΤΑ, ο Ν. 2539/1997 δεν έφερε την απαιτούμενη ανεξαρτησία της αυτοδιοίκησης από το κεντρικό κράτος. Οι θεσμοί παραμένουν οικονομικά εξαρτημένοι από την εκάστοτε εκτελεστική εξουσία, ενώ «η ενοποίηση των ΟΤΑ πραγματοποιήθηκε [...] με στόχο την επίτευξη οικονομικών κλίμακας, γεγονός που υποβάθμισε τις τοπικές ιδιαιτερότητες, τα τοπικά παραγωγικά πρότυπα, τα ειδικά χωροταξικά χαρακτηριστικά ευρύτερων μη αστικών περιοχών κλπ, με αποτέλεσμα, σε πολλές περιπτώσεις, εκτός των κοινωνικών επιβαρύνσεων, την οικονομική και παραγωγική συρρίκνωση, ειδικά σε περιοχές στην ευρύτερη περιοχή επαρχιακών αστικών κέντρων ή και ολόκληρων δήμων, ιδιαίτερα των πιο απομακρυσμένων ή νησιωτικών» (Βασιλάκης, 2017, σ. 256-267).

Το Σχέδιο Καποδίστριας¹⁰ συνιστά σημείο αναφοράς χωρίς να αποτελεί τομή στην οργάνωση των σχέσεων μεταξύ κράτους και αυτοδιοίκησης. Το κράτος εξακολουθεί να είναι συγκεντρωτικό, διατηρώντας την εξουσία στους κεντρικούς μηχανισμούς και αναπαράγοντας σχέσεις οικονομικής και θεσμικής εξάρτησης μεταξύ κυβέρνησης και αυτοδιοικητικών θεσμών. Για να εμβαθύνουμε στο περιεχόμενο των αλλαγών της Νέας Αρχιτεκτονικής, θα εστιάσουμε στην περίοδο πριν και μετά το Σχέδιο Καποδίστριας. Η απόπειρα περικοπών με κίνητρο την εξοικονόμηση πόρων, τον εκσυγχρονισμό και την αποδέσμευση των ΟΤΑ από το κράτος επιφόρτισε το Σχέδιο Καποδίστριας. Ουσιαστικά, διαμορφώνονται τα νομιμοποιητικά στοιχεία της αποκέντρωσης και της μετάβασης εξουσιών από το κράτος στην αυτοδιοίκηση, ενώ περιορίζει τον προϋπολογισμό «κλείνοντας το μάτι» στον ιδιωτικό τομέα. Ιδιαίτερη σημασία έχουν οι μειώσεις των ΟΤΑ στο σύνολό τους. Η μείωση αυτή διακρίνεται χωρίς τον απαραίτητο περιορισμό του κράτους στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Οι μειώσεις των Κοινοτήτων και των ΟΤΑ συνολικά με την αντίστροφη αύξηση των Δήμων, κατά 99,5%, απλά μας δείχνουν τη συγκέντρωση και την ενίσχυση των Δήμων σε τοπικό επίπεδο. Ο παρακάτω πίνακας θα αποτυπώσει γλαφυρά τα προγεγραμμένα.

¹⁰Βλ. Υπουργείο Εσωτερικών, 1997. Πρόγραμμα "Ιωάννης Καποδίστριας". Αθήνα: Υπουργείο Εσωτερικών.

Πριν την εφαρμογή	Μετά το ν. 2539/1997	Μεταβολή
5.825 ΟΤΑ	1.034 ΟΤΑ	-82,25%
456 Δήμοι	910 Δήμοι	+99,5%
5.318 κοινότητες	124 κοινότητες	-98%

Συνοπτικά χαρακτηριστικά του Σχεδίου Καποδίστριας:

- Υποχρεωτική συνεννόηση Δήμων και Κοινοτήτων
- Νέα στοιχεία: Ίδρυση 13 Περιφερειών/51 νομοί
- Κατάργηση επαρχιών
- Εξαίρεση πολεοδομικών συγκροτημάτων Αθηνών και Θεσσαλονίκης

3.2. Το Πρόγραμμα Καλλικράτης και η απίσχναση του κράτους: Αποκέντρωση και αναθεώρηση των ορίων δημόσιου-ιδιωτικού

Το Πρόγραμμα Καποδίστριας λειτούργησε ως προπαρασκευαστικό στάδιο της υλοποίησης του τρίτου κύματος, των αλλαγών που φέρνει ο Ν. 3852 του 2010¹¹, το Πρόγραμμα Καλλικράτης. Πυρήνας αυτού του νομικού πλαισίου είναι η ρύθμιση βάσει του περικειμένου και του περιβάλλοντος στο οποίο δομείται η αυτοδιοίκηση θεσμικά γίνονται παρεμβάσεις στο χωρικό πλαίσιο στο οποίο έχουν δικαιοδοσία ευθύνης τους. «Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης περιορίζονται σε 325 δήμους ενώ η δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση δεν ορίζεται πλέον στο επίπεδο του νομού αλλά της περιφέρειας, συγκροτούνται 13 Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις οι οποίες αντιστοιχούν στις παλιότερες διοικητικές περιφέρειες οι οποίες έχουν διορισμένο από την κυβέρνηση τον επικεφαλής γενικό γραμματέα» (Σκαμνάκης & Πανταζόπουλος, 2015, σελ. 95).

Η τάση μείωσης ακόμα περισσότερο των ΟΤΑ αναδύεται στην επιφάνεια, αφού, πλέον, έχουμε και μείωση των δήμων από 910 σε 325 (μείωση 64,29%). Μάλιστα, στο «Ενημερωτικό Σημείωμα για το σχέδιο-νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης-Πρόγραμμα «Καλλικράτης» αναφέρεται ότι οι περικοπές δεν αφορούν μόνο στους θεσμούς των ΟΤΑ, που μπορεί να αυξάνονται οι αρμοδιότητες τους, αλλά και θέσεις υπαλλήλων. Συγκεκριμένα,

¹¹ Νόμος 3852/2010 (Α' 87) «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης».

«...οι περισσότερες από 50.000 θέσεις πολιτικού προσωπικού μειώνονται σε 25.000 θέσεις. Μόνο δε από τη μείωση αυτών των θέσεων πραγματοποιείται εξοικονόμηση της τάξης του 60%¹²» (Υπουργείο Εσωτερικών, 2010). Ακόμα, αναφέρεται και η περικοπή των Νομικών Προσώπων των Δήμων από 6.000 σε 2.000, όπως επίσης και των μελών των διοικήσεων των δημοτικών επιχειρήσεων των ΟΤΑ από 60.000 σε 20.000 μέλη. Επίσης προωθούνται και οι συνεργασίες μέσω Σύμπραξης Ιδιωτικού και Δημοσίου Τομέα (ΣΔΙΤ) με την ελεύθερη αγορά να διεισδύει όλο και περισσότερο στην τοπική οργάνωση¹³.

Συνοπτικά χαρακτηριστικά του Καλλικράτη:

- Δημιουργία 7 Αποκεντρωμένων Διοικήσεων με επικεφαλείς Γενικούς Γραμματείς, διορισμένους από την εκάστοτε κυβέρνηση. Οι αρμοδιότητές τους ήταν αυτές των παλαιών κρατικών περιφερειών.
- Μείωση του ηλικιακού ορίου για την εκλογή δημοτικού και περιφερειακού συμβούλου από τα 21 έτη στα 18.
- Ίδρυση Επιτροπών Ισότητας Φύλων στις Περιφέρειες
- Μεταφορά σημαντικών αρμοδιοτήτων της Δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης στους Δήμους

Με το Ν.3852 ολοκληρώνεται τυπικά η διεύρυνση του θεσμού της αυτοδιοίκησης και η ανάληψη από μέρος του αρμοδιοτήτων, ως επί το πλείστον, στην παροχή υπηρεσιών για τους ΟΤΑ και αναπτυξιακής λειτουργίας για τις Περιφέρειες. Το μεταρρυθμιστικό πλαίσιο βασίζεται στη λειτουργία των θεσμών αυτοδιοίκησης στον ευρωπαϊκό χώρο, με θετικό πρόσημο προς την ανάπτυξη

¹² Βλ. Υπουργείο Εσωτερικών, 2010. Αιτιολογική έκθεση προγράμματος "Καλλικράτης". Αθήνα: Υπουργείο Εσωτερικών. Διαθέσιμο στο: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/n-kalikratis1-eis.pdf>

¹³ Η προεργασία της μεταβίβασης από το κράτος στην αυτοδιοίκηση, πέραν των εξουσιών, της ανάθεσης αρμοδιοτήτων και καθηκόντων στον ιδιωτικό τομέα έγινε νωρίτερα και ολοκληρώθηκε με το Πρόγραμμα Καλλικράτης, με αφορμή την εκπλήρωση του αιτήματος αποκέντρωσης. Ειδικότερα, «ο νέος δημοτικός κώδικας (προς ψήφιση στις αρχές του 2006) παραχωρεί τον έλεγχο ιδιωτών στις κερδοφόρες υπηρεσίες των δήμων (έργα, καθαριότητα κ.λπ.). Παράλληλα, προωθούνται οι ΣΔΙΤ για μία σειρά έργων αλλά και υπηρεσιών σε ένα ευρύτατο φάσμα του δημόσιου τομέα, από τα λιμάνια ως τα σχολεία και τα νοσοκομεία, και από την κατασκευή υποδομών που θα νοικιάζονται από το κράτος ως την παροχή υπηρεσιών όπως η φύλαξη δημόσιων κτιρίων, η λειτουργία νοσοκομείων, η τροφοδοσία φυλακών και η λειτουργία συστημάτων πληροφορικής του δημοσίου» (βλ. Ημερησία, Σαββατοκύριακο, 28-29 Ιανουαρίου 2006, σ. 6-7; όπως αναφέρεται στο Crouch, 2006, σ. 45).

αμεσότητας στην επικοινωνία του πολίτη με τους φορείς, την υποκατάσταση των κεντρικών μηχανισμών από την επαφή με το κοινό και, ταυτόχρονα, την εξωστρέφεια και την προώθηση της δημόσιας λογοδοσίας¹⁴. Ακόμη, η Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση αποκτά ρόλο συντονισμού και έκφρασης του ειδικού αναπτυξιακού δυναμικού κάθε περιοχής.

Κατά τον Flinders (2011, σ. 390), η μετατόπιση κεντρικών εκτελεστικών ή κανονιστικών λειτουργιών στην αυτοδιοίκηση δε θεωρείται απόλυτα ως προσπάθεια εκφόρτωσης αρμοδιοτήτων του κράτους, αλλά ως μεταβολή των σχέσεων. Δεδομένου, όμως, ότι η κεντρική κυβέρνηση είναι υπερφορτωμένη με αρμοδιότητες και καθήκοντα, σε σημείο που το κυβερνητικό έργο να διεκπεραιώνεται μερικώς ή να μην ολοκληρώνεται σε αρκετές πτυχές του. Σύμφωνα με τον Mill, η αποκέντρωση των λειτουργιών και των ευθυνών του κράτους σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο αποτελεί τη θεραπεία στην κυβερνητική υπερφόρτωση. Οι δυνάμεις της αυτοδιοίκησης, βέβαια, είναι αρκετά περιορισμένες, από θεσμικής και οικονομικής άποψης, με αποτέλεσμα η αποκεντρωτική κατεύθυνση της κυβέρνησης να δημιουργεί προϋποθέσεις ανάδυσης μορφών αυτοδιοίκησης με εμπλοκή των συνεργαζόμενων ατόμων. Το πρόσημο της επιχειρηματολογίας είναι θετικό προς τη στράτευση δυνάμεων του ιδιωτικού τομέα, είτε σε αυτοτελείς δραστηριότητες είτε σε συνεργατικές δραστηριότητες με την αυτοδιοίκηση σε σχέση με τις λειτουργίες και υπηρεσίες κοινωνικής αναπαραγωγής (Αγγελίδης, 2000, σ. 42).

Η ανάληψη της οργάνωσης των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας από την τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση προκύπτει από το συνδυασμό της λειτουργίας και δικαιοδοσίας των αυτοδιοικητικών θεσμών και της άσκησης κοινωνικής πολιτικής, με όρους κεντρικού κρατικού σχεδιασμού και οργάνωσης. Η κοινωνική πολιτική στο πέρασμα του χρόνου αλλάζει δεδομένα λειτουργίας και είναι κρίσιμης σημασίας η πορεία ανάπτυξης της ως δημόσιας κρατικής πολιτικής. Συγκεκριμένα, στην ελληνική περίπτωση, από τη μία πλευρά η αυτοδιοίκηση και από την άλλη η κοινωνική πολιτική, μεταβλήθηκαν σημαντικά τα τελευταία χρόνια, τόσο σε θεσμικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο παρέμβασης. Αυτό είχε ως συνέπεια τον περιορισμό της

¹⁴Στο πλαίσιο αυτό λαμβάνει χώρα και η θεσμοθέτηση του Συνηγόρου του Δημότη, των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών, διαδικασιών δημόσιας και ανοιχτής διαβούλευσης για την ώθηση της συμμετοχής των πολιτών και την ενίσχυση του δημόσιου διαλόγου σχετικά με θέματα της ευρύτερης κοινότητας και των ευρύτερων περιοχών (Υπουργείο Εσωτερικών, 2010; Σκαμνάκης και Πανταζόπουλος, 2015, σ. 95).

αυτοδιοίκησης, σε ό,τι αφορούσε την κοινωνική προστασία, σε τοπικό διανομέα των κεντρικών πολιτικών. Οι αλλαγές με σταθερό πρόσημο την αποποίηση αρμοδιοτήτων από το κράτος και τη μεταφορά τους από το κέντρο στην περιφέρεια πραγματοποιήθηκαν σε διακριτά στάδια, διαδικασία η οποία θύμιζε τα πρότυπα αποκέντρωσης που έχουν ακολουθήσει άλλες χώρες της Ευρώπης. Η κοινωνική πολιτική δεν ακολουθεί με συνέπεια τα κύματα αλλαγών του θεσμού της αυτοδιοίκησης, όμως οι μεταρρυθμίσεις εμφορούνται από μια σχετική περιοδικότητα. Καθοριστικής σημασίας είναι η ύφεση ως τομή στην πορεία εξέλιξης των θεσμών και των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας (Σκαμνάκης & Πανταζόπουλος, 2015, σελ. 91).

Η σταδιακή μετάβαση εξουσιών από το κράτος στην αυτοδιοίκηση συνδέεται με την προσπάθεια συγκρότησης και εξέλιξης των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα, αλλά συμπορεύεται δε με τη χρονική συγκυρία που η κρατική παρέμβαση, ενώ υπακούει σε ένα κεϋνσιανό κοινωνικό κράτος, πλέον υπακούει στο νεοφιλελεύθερο αφήγημα. Ο χαρακτήρας της αυτοδιοίκησης ήταν επικουρικός προς το έργο του κράτους, δηλαδή καλούνταν να καλύψει ένα φάσμα κοινωνικών αναγκών σε μικρο-επίπεδο. «Στην ελληνική περίπτωση συνδυάζονται άνευροι θεσμοί αυτοδιοίκησης και αδύναμοι θεσμοί κοινωνικής προστασίας με συνέπεια την τροφοδότηση του διπλού ελλείμματος» (Σκαμνάκης & Πανταζόπουλος, 2015, σ. 105).

Στο πέρασμα του χρόνου, οι αρμοδιότητες του κράτους στην κοινωνική πολιτική γίνεται αντικείμενο προβληματισμού και διαπραγμάτευσης (Σκαμνάκης, 2020, σ. 40). Η πολιτική αποκέντρωση και η διοικητική αποσυγκέντρωση των κοινωνικών υπηρεσιών είχαν πολύ μεγαλύτερο αντίκτυπο από την ιδιωτικοποίηση (Almeda & Sarasa, 1996). Το θεσμικό αποτέλεσμα της αλληλεπίδρασης μεταξύ κεντρικών, περιφερειακών και τοπικών κυβερνήσεων ανταποκρίνεται στην ίδια τη φύση μιας συμβατικής ανοικτής διαδικασίας προσαρμογής στην εξουσία. Στην ελληνική περίπτωση, η εξέλιξη αυτή συνοδεύεται από τη δυσκολία συντήρησης και διατήρησης των δομών κοινωνικής προστασίας σε τοπικό επίπεδο, παρόλο που οι ευθύνες και οι εξουσίες έχουν αυξηθεί σε τοπικό επίπεδο.

Το Πρόγραμμα Καλλικράτης ευαγγελίζονταν ριζικές μεταρρυθμίσεις, στα πλαίσια της δομικής αναδιαμόρφωσης του ελληνικού αποκεντρωτικού συστήματος. Στην αιτιολογική έκθεση του νόμου (Υπουργείο Εσωτερικών, 2010) αναφερόταν πως η θεμελίωση της αποκέντρωσης σε ένα ευρύ φάσμα γεωγραφικών ενοτήτων

συμβάλλει στη διασφάλιση ενός ορθολογικότερου καταμερισμού αρμοδιοτήτων και καθηκόντων, δηλαδή την πιο αποτελεσματική άσκηση των τελευταίων. Η υπόθεση εκτείνεται στην ετοιμότητα και συγκρότηση των αποκεντρωμένων οργάνων του κράτους προκειμένου να αναλάβουν τη διεκπεραίωση λειτουργιών και υπηρεσιών, με την προοπτική το κράτος να επιτελεί ελεγκτικό και εποπτικό ρόλο, όπως ορίζει η σύγχρονη διακυβέρνηση.

Το κύριο μέλημα του Προγράμματος Καλλικράτης, σε επίπεδο διακηρύξεων, αφορά στο εγχείρημα της εναρμόνισης του ελληνικού διοικητικού συστήματος στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Η βάση, στην οποία στηρίζεται η αποκέντρωση και η διάσπαση του μονοπωλίου του κράτους στην οργάνωση και διαχείριση αρμοδιοτήτων, ενυπάρχει στην αρχή της επικουρικότητας, εννοιοδοτημένη ως αρχή της οικονομίας των επιπέδων της διοίκησης, με την αμεσότητα και την ταχύτητα που χαρακτηρίζει τη διαδικασία διάγνωσης προβλημάτων και λήψης αποφάσεων (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012, σ. 165).

Με τις αλλαγές που επιφέρει το Πρόγραμμα Καλλικράτης βλέπουμε ότι ο δεύτερος βαθμός αυτοδιοίκησης περιορίζεται αισθητά, όπου και μεταθέτει τις εξουσίες του στην τοπική αυτοδιοίκηση. Το κράτος επιλέγει να ζητήσει υποστήριξη από τον πρώτο βαθμό αυτοδιοίκησης και να το ανακουφίσει από το βάρος και την ευθύνη που συνεπάγεται η διαχείριση ενός μέρους των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας. Στη μετάβαση των εξουσιών από το κεντρικό στο τοπικό επίπεδο λανθάνει και ένας παράγοντας που είναι άμεσα συνδεδεμένος με το ευρύ πεδίο αρμοδιοτήτων γύρω από τις κοινωνικές παρεμβάσεις. Ο παράγοντας αυτός αφορά στους περιορισμένους πόρους με τους οποίους καλείται η τοπική αυτοδιοίκηση να αντιμετωπίσει τις ανάγκες των ευπαθών ομάδων. Η έλλειψη πόρων είναι καθοριστικής σημασίας παράγοντας διότι πιέζει την τοπική αυτοδιοίκηση σε επίπεδο που πρέπει να παραλείψει παρεμβάσεις και να θέσει βάσει προτεραιοτήτων το φάσμα της κοινωνικής πολιτικής και το επίπεδο των παροχών κοινωνικής προστασίας (Σκαμνάκης & Πανταζόπουλος, 2015, σ. 109). Ακόμη, το θεσμικό πλαίσιο σχετικά με την οργάνωση και λειτουργία των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων έχει δεχτεί αρκετές επικρίσεις. Η διαδικασία αποκέντρωσης αποτελεί μία ανεργμάτιστη προσπάθεια αποφόρτισης του κράτους από αρμοδιότητες και καθήκοντα, χωρίς να έχουν ωριμάσει οι συνθήκες αυτοτέλειας. Χαρακτηριστική είναι η θεώρηση της εν λόγω μεταρρύθμισης ως «ατελέσφορη αποκέντρωση» (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012, σ.169).

Στο σύγχρονο πλαίσιο οι ανάγκες αυξάνονται ενώ η χρηματοδότηση μειώνεται. Η εξέλιξη αυτή συνδυάζεται με τη δομική αλλαγή του κανονιστικού πλαισίου σχετικά με το ρόλο της αυτοδιοίκησης. Τόσο η αμιγής ύφεση όσο και η αδυναμία αντικατάστασης των πόρων από τα διαρθρωτικά ταμεία με εθνικούς ή τοπικούς πόρους επηρεάζουν αρνητικά τον πυλώνα της κοινωνικής πολιτικής και εντείνουν την τάση ισχύος τους διπλού ελλείμματος στην κοινωνική πολιτική της αυτοδιοίκησης (Σκαμνάκης & Πανταζόπουλος, 2015, σ. 110). Τα έσοδα της αυτοδιοίκησης από τοπικούς φόρους στην Ελλάδα παραμένουν ισχνά, ενώ οι δαπάνες ξεκινούν από εξαιρετικά χαμηλό επίπεδο, συγκριτικά με τις άλλες ευρωπαϊκές χώρες, αφού οι δαπάνες της ξεπερνούν λίγο πάνω από το 10% των ετήσιων εξόδων της για την κοινωνική προστασία, συγκριτικά με το σχεδόν διπλάσιο των 27 της ΕΕ (Dexia-CERM, 2012; όπως αναφέρεται στο Σκαμνάκης και Πανταζόπουλος, 2015). Η αυτοδιοίκηση έχει αναλάβει τη ρύθμιση κοινωνικών προβλημάτων, χωρίς να έχει την ευελιξία αυτονομίας και όντας εξαρτημένη σε επίπεδο είτε ελέγχου είτε διάθεσης πόρων. Το γεγονός αυτό καθιστά αδύνατο να εγγυηθεί η αυτοδιοίκηση τη διάρκεια της παροχής. Η άσκηση κοινωνικής πολιτικής εξελίχθηκε σε δύο διαφορετικά πεδία άσκησης πολιτικής, δηλαδή της οργάνωσης του κράτους και της οργάνωσης της κοινωνικής προστασίας.

Βλέποντας μακροσκοπικά τις μεταβολές που σημειώθηκαν στα τρία κύματα του θεσμού της αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα επιβεβαιώνεται η σταθερή υποβολή του αιτήματος της αποκέντρωσης και της μετάβασης των εξουσιών από το κράτος σε τοπικό επίπεδο. Επιπρόσθετα, οι αμιγείς αλλαγές δεν είναι αρκετές προκειμένου να επαληθεύσουν την ανακατανομή ισχύος μεταξύ κεντρικών μηχανισμών και της αυτοδιοίκησης. Η αυτοδιοίκηση της Ελλάδας παραμένει σε ασθενή κατάσταση καθότι καλείται να έλθει σε διαντίδραση και να συμπορευθεί με ένα συγκεντρωτικό κράτος. Αυτό σημαίνει ότι το κράτος παραμένει ο κύριος πυλώνας των δημόσιων πολιτικών, των οποίων η εφαρμογή και η υλοποίηση διεξάγεται σε τοπικό επίπεδο, χωρίς να λαμβάνεται ως δεδομένη η συμμετοχή της αυτοδιοίκησης ως ενδιάμεσος φορέας. Η αυτοδιοίκηση δεν έχει περιθώριο αυτόνομης δράσης και παραμένει ετεροκαθοριζόμενη και περιορισμένη στην τοπική διανομή των κεντρικών πολιτικών. Δηλαδή, η δράση της αυτοδιοίκησης και οι παρεμβάσεις της για την ικανοποίηση των αναγκών των τοπικών κοινωνιών και για την κάλυψη των ελλειμμάτων στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας είναι άμεσα εξαρτώμενη από το κεντρικό κράτος. Συνεπάγεται, λοιπόν, ότι η ανάπτυξη των αυτοδιοικητικών θεσμών με αργούς

ρυθμούς αποτελεί το ήμισυ του διπλού ελλείμματος όσον αφορά στην ανάπτυξη μηχανισμών κοινωνικής προστασίας σε τοπικό επίπεδο (Σκαμνάκης & Πανταζόπουλος, 2015, σ.96). Το έτερον ήμισυ του διπλού ελλείμματος συμπληρώνει η υπολειμματικοποίηση και η απίσχναση του επιπέδου και των παρεμβάσεων κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα.

Συμπεράσματα

Ο καπιταλισμός, κατά τους Habermas και Offe, αποτελεί ένα αντιφατικό οικονομικό σύστημα, στο οποίο η αναδιανεμητική πολιτική οριοθετείται από τη διαδικασία αναπαραγωγής και συσσώρευσης του κεφαλαίου (Κωτσονόπουλος, 2016, σ. 114). Το κράτος μετασχηματίζεται και υφίσταται μία κρίση ορθολογικότητας και νομιμοποίησης, με αποτέλεσμα να μεταβάλλεται το ιδεολογικό του φορτίο και να χάνει το χειραφετητικό χαρακτήρα. Η κρίση αποτελεί τη διαπίστωση της ασυνέχειας της αναδιανομής των δικαιωμάτων, η οποία έρχεται σε σύγκρουση με την παραγωγή του πλούτου.

Ο νεοφιλελευθερισμός ως μορφή νομιμοποίησης υπηρετεί την εμπορευματοποίηση των αγαθών και υπηρεσιών που, μέχρι πρότινος ήταν συνδεδεμένα με κοινωνικά δικαιώματα στα οποία είχαν αντίκρισμα. Η διαδικασία επικράτησης των νεοφιλελεύθερων πρακτικών εγκαθιστά ένα περιβάλλον υπολειμματικών κοινωνικών πολιτικών και των νεοφιλελεύθερων ορίων του κράτους. Η αναθεώρηση της προστασίας της δημόσιας σφαίρας από τον ανταγωνισμό και τους κανόνες της αγοράς αναδεικνύουν εξελίξεις, οι οποίες προωθούν την ανισότητα και τον επαναπροσδιορισμό των υποκειμένων που καθορίζουν τη χάραξη πολιτικής. Η υποχώρηση του κράτους ξεκίνησε μέσα από την υποτίμηση των δημοκρατικών διεκδικήσεων, διατηρώντας στοιχεία δημοκρατίας και αίροντας θεμελιώδη χαρακτηριστικά της, όπως τη διττή σχέση της αναδιανομής πλούτου και δικαιωμάτων.

Το επιχείρημα της εισχώρησης του ιδιωτικού τομέα στη δημόσια σφαίρα προσπαθεί να αναγείρει την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα που προσφέρει. Μέσα από την ανάλυση της σχέσης δημόσιου-ιδιωτικού και των ορίων της στο κύριο μέρος της εργασίας προκύπτει ένα ερώτημα. Το ερώτημα αυτό έγκειται στο αν εξακολουθεί να είναι δημοκρατική η πρακτική όπου οι εκλεγμένοι αναθέτουν σε ιδιώτες τη διεκπεραίωση δημόσιων λειτουργιών και υπηρεσιών. Το κράτος διατηρεί το προνόμιο να επιλέξει να παραχωρήσει αρμοδιότητες σχεδιασμού και υλοποίησης σε παρά το κράτος οργανισμούς. Τα νομιμοποιητικά στοιχεία, όμως, προκειμένου ο ιδιωτικός τομέας να εκπροσωπήσει το δημόσιο συμφέρον, τα αντλεί από το κράτος, ως εκπρόσωπος του δημόσιου συμφέροντος και με το ρόλο του εγγυητή. Η νομιμοποίηση αυτής της ενέργειας λοιπόν, αντικατοπτρίζεται στην ιδιότητα του κράτους ως εκπροσώπου του λαού.

Η θεσμική ισχύς του κράτους βάλλεται μέσα από τις προσπάθειες αποδυνάμωσής του, άρα και απονομιμοποίησής του σε ένα βαθμό. Όπως ειπώθηκε και σε προηγούμενο κεφάλαιο, η απουσία πολιτικής συμμετοχής επιδέχεται διττής ερμηνείας: το χαμηλό επίπεδο πολιτικής συμμετοχής οφείλεται είτε στην πλήρη δυσaráσκεια των πολιτών είτε στην ικανοποίησή τους. Ακόμη, στο νεοφιλελεύθερο κράτος επικρατεί αρκετή σύγχυση γύρω από την ιδιότητα του πολίτη, η οποία αντανakλά πρόσβαση σε δικαιώματα και υπηρεσίες. Από τη στιγμή που έχει υποβαθμιστεί το εύρος και η ποιότητα παροχών και υπηρεσιών των θεσμών κοινωνικού κράτους, απειλείται η νομιμοποίηση του κράτους.

Ο ρόλος της αυτοδιοίκησης στο σύγχρονο ελληνικό κράτος έχει υποστεί ραγδαίες αλλαγές. Συγκεκριμένα, όπως είδαμε και στη θεωρητική ανασκόπηση του θεσμού της αυτοδιοίκησης και βάσει του αντίστοιχου νομικού πλαισίου, η αυτοδιοίκηση διαρκώς καλείται να αναλάβει όλο και περισσότερες ευθύνες και αρμοδιότητες, επωμιζόμενη το βάρος του κράτους στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής. Η τριχοτόμηση των περιόδων του θεσμού της αυτοδιοίκησης με τη μορφή κυμάτων φέρνει στην επιφάνεια τη σταθερή κατεύθυνση προς την αποκέντρωση λειτουργιών που παραδοσιακά βρίσκονταν υπό τη σκέπη του κράτους. Η μετάβαση των εξουσιών από το κράτος στην αυτοδιοίκηση δεν είναι αρκετή για τα ζητήματα που ανακύπτουν και τις ανάγκες που χρήζουν ικανοποίησης. Το αντικείμενο δράσης της αυτοδιοίκησης έχει διευρυνθεί, ενώ το επίπεδο αυτονομίας και διάθεσης πόρων παραμένει αρκετά περιορισμένο. Το κράτος διατηρεί τον έλεγχο στο κανονιστικό και χρηματοδοτικό πλαίσιο μεταθέτοντας τις αρμοδιότητες στην αυτοδιοίκηση και περιορίζοντας τις προοπτικές ανεξάρτητης δράσης των θεσμών αυτοδιοίκησης.

Όπως είδαμε και στο σχετικό κεφάλαιο με τη μετάβαση των εξουσιών από το κράτος στην αυτοδιοίκηση, η «Νέα Αρχιτεκτονική», παρά το διακηρυκτικό της χαρακτήρα για αποκέντρωση του κράτους, με τους νόμους που την εξέφρασαν («Καποδίστριας» και «Καλλικράτης»), έφερε την τραγική ελαχιστοποίηση των ΟΤΑ, των κονδυλίων και των υλικών τους δυνάμεων. Αυτό το οξύμωρο σχήμα μεγαλύτερων αρμοδιοτήτων και μείωσης των δυνάμεων των ΟΤΑ, με την εμπλοκή του ιδιωτικού τομέα μέσω φορέων-εκπροσώπων, ΣΔΙΤ κ.λπ. αποτελεί την επιτομή της καθεστηκυίας νεοφιλελεύθερων δομών. Από τη δεκαετία του 1980, οι μεταρρυθμίσεις στην αυτοδιοίκηση είχαν σκοπό τον αναπτυξιακό χαρακτήρα και την ώθηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας των ΟΤΑ, με καίριας σημασίας το Ν.1416/84, ο οποίος παρείχε τη δυνατότητα ίδρυσης ή και συμμετοχής των ΟΤΑ σε

επιχειρήσεις. Οι προϋποθέσεις για την εισχώρηση του ιδιωτικού τομέα είχαν ξεκινήσει από τότε, με την προοπτική οργάνωσης της επιχειρηματικής δραστηριότητας των ΟΤΑ σε πλαίσιο ευελιξίας και βάσει των προτύπων της αγοράς, ανεξάρτητα από το γεγονός ότι η δημόσια σφαίρα, και συγκεκριμένα ο θεσμός της αυτοδιοίκησης, δεν επεδίωκε κέρδος.

Η ύφεση της οικονομίας κατά τη διάρκεια της κρίσης και η αλλαγή του προσήμου στις μεταρρυθμίσεις που ακολουθούνται είχαν ως συνέπεια να πλήξουν σημαντικά την κοινωνική πολιτική και να περιορίσουν τις παροχές και υπηρεσίες κοινωνικής προστασίας. Οι ΟΤΑ δεν αναλαμβάνουν την οργάνωση και διαχείριση προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας λόγω έλλειψης πόρων δεν οργανώνονται από τους θεσμούς των ΟΤΑ, είτε λόγω έλλειψης πόρων, είτε λόγω πολιτικής βούλησης των αιρετών της Αυτοδιοίκησης, είτε λόγω πίστης στην εφαρμογή της «γραμμής» του κεντρικού κράτους, το οποίο σταδιακά υποχωρεί εγκαθιστώντας νεοφιλελεύθερες πρακτικές. Η υπολειμματικοποίηση του συστήματος κοινωνικής προστασίας και η απώλεια θεσμικής μνήμης που προκύπτει από την υποτίμηση των θεσμών κοινωνικού κράτους που έχουν αντίκρισμα στα κοινωνικά δικαιώματα συνιστούν καίρια στοιχεία της περιόδου του νεοφιλελευθερισμού. Το επιχείρημα εντοπίζεται στη μετακύλιση των εξουσιών του κεντρικού κράτους στους θεσμούς αυτοδιοίκησης, όχι με την προοπτική ενίσχυσης της αυτοδιοίκησης και την αμεσότητα στην επικοινωνία με τον πολίτη, αλλά με την αποποίηση του κράτους από την αναδιανομή δικαιωμάτων και πλούτου και από την υλοποίηση και το σχεδιασμό πολιτικών. Η διαδικασία επιφόρτισης των θεσμών αυτοδιοίκησης με εξουσίες, που δεν είχε μέχρι πρότινος, δεν προκύπτει μέσα από στοιχεία νομιμοποίησης, αλλά μέσα από την ανάγκη ανταπόκρισης σε ισχνό και πενιχρό επίπεδο στις ανάγκες των ευπαθών ομάδων και των ακραία φτωχών.

Το διπλό έλλειμμα για το οποίο κάνουν λόγο οι Σκαμνάκης και Πανταζόπουλος (2015) αποτελείτο μέσο προκειμένου να δούμε τη σχέση κοινωνικής πολιτικής και αυτοδιοίκησης την περίοδο του νεοφιλελευθερισμού. Ουσιαστικά, το έλλειμμα διακρίνεται από το ελάχιστο περιθώριο κινήσεων και το πλαίσιο εξάρτησης που χαρακτηρίζει τους θεσμούς αυτοδιοίκησης και από το διαπερατό δίκτυο ασφαλείας της κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα. Αυτό σημαίνει ότι η ισχύς των δικαιωμάτων έχει αδυνατίσει ενώ η εμπορευματοποίηση αγαθών και υπηρεσιών που μέχρι πρόσφατα ανήκαν στη δημόσια σφαίρα έχει λάβει χαρακτήρα μονιμότητας. Το

τοπίο στην παρούσα χρονική στιγμή είναι ζοφερό, όμως η εξέλιξη των θεσμών διαμορφώνεται μέσα από συγκρούσεις και ασυνέχειες.

Το κράτος στη νεοφιλελεύθερη περίοδο εκθεμελιώνεται και αναδιαμορφώνεται, μεταβάλλοντας τους όρους της κεϋνσιανής συναίνεσης και οικοδομώντας όρους που υποστηρίζουν τη σύγχρονη διακυβέρνηση, τη νέα δημόσια διοίκηση και τον κατακερματισμό των θεσμών κοινωνικού κράτους. Η αποκρυστάλλωση αυτών των διαδικασιών εντείνεται με την εισχώρηση του ιδιωτικού τομέα στη δημόσια σφαίρα, προκαλώντας σύγχυση και προβληματισμό για το δημόσιο συμφέρον και την αλλαγή προτεραιοτήτων των δημόσιων λειτουργιών και υπηρεσιών που επρόκειτο να φέρει αυτή η παρέμβαση. Στα ίδια μήκη κύματος κινείται και η μετάβαση των εξουσιών από το κράτος στην αυτοδιοίκηση μέσω της αποκέντρωσης.

Η διαδικασία της αποκέντρωσης, ενώ αποτελούσε αίτημα πολλών ετών, προκειμένου ο θεσμός της αυτοδιοίκησης να αποκτήσει αυτοτέλεια και ανεξαρτησία στη δραστηριότητά του, το θεσμικό πλαίσιο και οι συνθήκες στις οποίες μεθοδεύεται λειτουργούν ως ανασταλτικοί παράγοντες στην ενεργοποίησή της, καθιστώντας την αποκέντρωση ανεδαφική. Η παραχώρηση αρμοδιοτήτων και καθηκόντων της δημόσιας σφαίρας στον ιδιωτικό τομέα παίζει καθοριστικό ρόλο στη διαμόρφωση της αποκέντρωσης με αυτόν τον τρόπο καθώς λειτουργεί σαν μέσο πρόσβασης της ιδιωτικής σφαίρας στις κρατικές ευθύνες, λειτουργώντας βάσει του ιδιωτικού συμφέροντος.

Σκοπός της εργασίας υπήρξε η υπογράμμιση της αναλογίας της εισχώρησης του ιδιωτικού τομέα στο κράτος με τη θεσμοθέτηση της αποκέντρωσης ως άλλοθι της εμπλοκής της ιδιωτικής σφαίρας στην αυτοδιοίκηση. Το κύριο εγχείρημα ήταν να τονιστούν οι στρεβλώσεις που έχουν δημιουργηθεί στα όρια της σχέσης δημόσιου-ιδιωτικού και να επεξηγηθεί η αλληλουχία των ιδεολογημάτων και των πράξεων, οι οποίες συνεισέφεραν στην αποδυνάμωση και υποχώρηση του κράτους στην περίοδο του νεοφιλελευθερισμού. Προκειμένου να δοθούν απαντήσεις και να διαλευκανθεί η ήδη πολύπλοκη και αδιαφανής σχέση δημόσιου-ιδιωτικού, τα όρια της εν λόγω σχέσης χρήζουν περαιτέρω διερεύνησης και μελέτης. Εν κατακλείδι, η παρούσα έρευνα καταλήγει στο γεγονός ότι τα προβλήματα νομιμοποίησης του κράτους μπορεί να αντιστέκονται, αλλά το κράτος συνιστά το απόλυτο μέσο διασφάλισης κοινωνικής ευημερίας και διαχείρισης και οργάνωσης θεσμών και λειτουργιών.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση Βιβλιογραφία

- Αγγελίδης, Μ. (1993). *Φιλελευθερισμός: Κλασικός και Νέος: Ζητήματα συνέχειας και ασυνέχειας στο φιλελεύθερο επιχείρημα*. Αθήνα: Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα.
- Αγγελίδης, Μ. (2000). *Κοινωνική Απορρύθμιση και Δημοκρατία*. Αθήνα: Εξάντας.
- Αγγελίδης, Μ. (2018). «Η αποδόμηση της κοινωνικής αρχής» στο Αγγελίδης, Μ. & Σπουρδαλάκης, Μ. (επιμ.). *Κοινωνική και Πολιτική Εκπροσώπηση: Προκλήσεις και Προοπτικές στη Δημοκρατία τον 21ο αιώνα*. Πρακτικά Συνεδρίου, Αθήνα: Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία.
- Βασιλάκης, Π. (2017). *Η τοπική αυτοδιοίκηση στον ελληνικό κοινωνικό σχηματισμό: προσεγγίζοντας τους πολιτικούς, οικονομικούς και κοινωνικούς όρους συγκρότησής της από τη μετεπαναστατική περίοδο μέχρι τη σύγχρονη φάση της διοικητικής αναδιάρθρωσης του Σχεδίου Καποδίστρια και του Προγράμματος Καλλικράτη* (Διδακτορική Διατριβή). Αθήνα: Πάντειο Πανεπιστήμιο.
- Βούλγαρης, Γ. (2003). *Φιλελευθερισμός, Συντηρητισμός, Κοινωνικό Κράτος 1973-1990: Ανάλυση και κριτική των χαρακτηριστικών ρευμάτων*. Αθήνα: Θεμέλιο.
- Γράβαρης, Δ. (2008) . «Το κοινωνικό περιεχόμενο της δημοκρατίας» στο *Δημοκρατία και κρατικές πολιτικές στην Ελλάδα: 11ο Επιστημονικό Συνέδριο*. Πάντειο Πανεπιστήμιο. Αθήνα, 6-8 Νοεμβρίου.
- Γράβαρης, Δ. (2018α). «Θεωρία και πράξη του πολιτικού νεοφιλελευθερισμού» στο Αγγελίδης, Μ. & Σπουρδαλάκης, Μ. (επιμ.). *Κοινωνική και Πολιτική Εκπροσώπηση: Προκλήσεις και Προοπτικές στη Δημοκρατία τον 21ο αιώνα*. Πρακτικά Συνεδρίου, Αθήνα: Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία.
- Γράβαρης, Δ. (2018β). «Δύο Ιστορικές Μορφές Κοινωνικού Κράτους». στο Σακελλαρόπουλος, Θ., Σκαμνάκης, Χρ. και Αγγελάκη, Μ. (επιμ.). *Κοινωνική Πολιτική*. Αθήνα: Διόνικος.
- Κουραχάνης, Ν. (2019). Από την κοινωνική στην οικονομική ιδιότητα του πολίτη: Αντικατοπτρισμοί στους μετασχηματισμούς του κράτους ευημερίας. *Κοινωνιολογική Επιθεώρηση*, τεύχος 5-6, Ιούνιος 2019.
- Κωτσονόπουλος, Λ. (2016). *Η Χαμένη Συναίνεση: Κοινωνικό Κράτος, Καπιταλισμός, Δημοκρατία*. Αθήνα: Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα.

- Κωτσονόπουλος, Λ. (2018). «Ελλειμματική δημοκρατία: η κοινωνική πολιτική την περίοδο της διαρκούς δημοσιονομικής λιτότητας» στο Αγγελίδης, Μ. & Σπουρδαλάκης, Μ. (επιμ.). *Κοινωνική και Πολιτική Εκπροσώπηση: Προκλήσεις και Προοπτικές στη Δημοκρατία τον 21ο αιώνα*, Πρακτικά Συνεδρίου, Αθήνα: Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία.
- Λαμπροπούλου, Μ. (2017). *Δημόσιες Πολιτικές, Κοινή Ωφέλεια και Πολίτες: Η περίπτωση των ιδιωτικοποιήσεων*. Αθήνα: ΕΚΚΕ.
- Μακρυδημήτρης, Α. και Πραβίτα, Μ. Η. (2012). *Δημόσια Διοίκηση: Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, Αθήνα: Σάκκουλας.
- Σακελλαρόπουλος, Θ. (2018). «Κοινωνικό Κράτος και Κοινωνική Πολιτική σε Ιστορική Προοπτική» στο Σακελλαρόπουλος, Θ., Σκαμνάκης, Χρ. και Αγγελάκη, Μ. (επιμ.). *Κοινωνική Πολιτική*. Αθήνα: Διόνικος.
- Σκαμνάκης, Χ. & Πανταζόπουλος, Στ. (2015). Κοινωνική Προστασία και Αυτοδιοίκηση, Η εξέλιξη ενός διπλού ελλείμματος, *Περιφέρεια*, 5-6, 89-116.
- Σκαμνάκης, Χ. (2020). *Η Κοινωνική Πολιτική στην Αυτοδιοίκηση*, Αθήνα: Διόνικος.
- Σταμάτης, Γ. (2007). *Περί Νεοφιλελευθερισμού*. Αθήνα: ΚΨΜ.
- Στασινοπούλου, Ο. (2010). «Από την συγχώνευση στην υποκατάσταση: σχέσεις Κράτους – Τρίτου Τομέα στην αναδιάρθρωση του Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας» στο Πετμεζίδου, Μ. & Παπαθεοδώρου, Χ. (επιμ.). *Κοινωνική Μεταρρύθμιση και Αλλαγές στο Μείγμα «Δημοσίου» - «Ιδιωτικού» στο Πεδίο της Κοινωνικής Πολιτικής*, Πρακτικά Συνεδρίου, Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.
- Τριανταφυλλοπούλου, Α. & Κωστής, Γ. (2015). *Η ιστορία των κυβερνητικών και διοικητικών θεσμών στην Ελλάδα*. Αθήνα: Σάκκουλας.
- Υπουργείο Εσωτερικών (1997). *Πρόγραμμα "Ιωάννης Καποδίστριας"*. Αθήνα: Υπουργείο Εσωτερικών.
- Υπουργείο Εσωτερικών (2010). *Αιτιολογική έκθεση προγράμματος "Καλλικράτης"*. Αθήνα: Υπουργείο Εσωτερικών.

Μεταφρασμένα στα Ελληνικά

- Chandler, J. A. (2003). *Δημόσια Διοίκηση: Συγκριτική Ανάλυση*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Crouch, C. (2006). *Μεταδημοκρατία*, Αθήνα: Εκκρεμές.
- Crouch, C. (2014). *Ο περίεργος μη θάνατος του νεοφιλελευθερισμού*, Αθήνα: Εκκρεμές.

- Flinders, M. (2011). «Δημόσιο/Ιδιωτικό: Τα όρια του κράτους» στο Hay, C., Lister, M. and Marsh, D. *Το Κράτος: Θεωρίες και Προσεγγίσεις*, Αθήνα: Σαββάλας.
- Mouffe, C. (2004). *Το δημοκρατικό παράδοξο*, Αθήνα: Πόλις.
- Rosanvallon, P. (2003). *Το νέο κοινωνικό ζήτημα: Επανεξετάζοντας το κράτος πρόνοιας*. Αθήνα: Μεταίχμιο.
- Streeck, W. (2019). *Πως θα τελειώσει ο καπιταλισμός; Δοκίμια για ένα σύστημα που αποτυγχάνει*. Αθήνα: Πλέθρον.
- Toussaint, E. (2012). *Ο νεοφιλελευθερισμός από τις απαρχές του έως τις μέρες μας*. Αθήνα: Τόπος.

Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία

- Almeda, E. & Sarasa, S. (1996). “Growth to Diversity”, in George, V. & Taylor-Gooby, P. (eds.). *European Welfare Policy: Squaring the Welfare Circle*, London: Macmillan.
- Cohn, D. (2005). The Public-Private “Fetish”: Moving beyond the Rhetoric. *Revue Governance*, 1,(2), 2-15.
- Crouch et al. (2016). Democracy in Neoliberalism?, *Anthropological Theory*, 16, 4, pp. 497-512.
- Habermas, J. (1973/1988). *Legitimation Crisis*. Oxford: Polity Press.
- Hlepas, K. N. (2003). “Local government reform in Greece”, in Kersting, N. and Vetter, A. (eds.). *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske & Budrich.
- Jessop, B. (2003). *The Future of the Capitalist State*. Oxford: Polity Press.
- Jessop, B. (2019). Ordoliberalism and Neoliberalization: Governing through Order or Disorder. *Critical Sociology*, 45, (7-8), 967-981.
- Leitch, S. & Motion, J. (2003). Public-private partnerships: Consultation, cooperation and collusion. *Journal of Public Affairs* 3, (3), 273-278.
- Offe, C. (1984). *Contradictions of the Welfare State*. London-Melbourne: Hutchinson.