

ΤΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΚΑΙ Η ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΟΥ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Ηλίας Κατοίκας, επίκ. καθηγητής Πανεπιστημίου Μακεδονίας

1. Εισαγωγή: Η άνοδος της εκσυγχρονιστικής πτέρυγας του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία

Η Ελλάδα είναι η μοναδική χώρα από τα 15 μέλη της Ε.Ε., η οποία έμεινε έξω από τη δεύτερη φάση της ΟΝΕ, παρά τη θέλησή της. Στις αρχές του 1998, όταν πάρθηκε η απόφαση για το ποιες χώρες θα συμμετάσχουν στην ΟΝΕ, η Ελλάδα δεν πληρούσε κανένα από τα πέντε κριτήρια του Μάαστριχτ: δημόσιο έλλειμμα, δημόσιο χρέος, πληθωρισμό, μακροχρόνια επιτόκια και συμμετοχή στο Μηχανισμό Συναλλαγματικών Ισοτιμιών (ΜΣΙ). Ο αποκλεισμός της χώρας από την ΟΝΕ συνοδεύτηκε από μια ανακοίνωση της Ε.Ε., με την οποία αναγνωριζόταν η πρόοδος που είχε σημειωθεί στην κατεύθυνση των κριτηρίων σύγκλισης. Παράλληλα, κατόπιν κοινής απόφασης της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ) και της ελληνικής κυβέρνησης για υποτίμηση του εθνικού νομίσματος, η δραχμή εντάχθηκε στο Μηχανισμό Συναλλαγματικών Ισοτιμιών το Μάρτιο του 1998. Τα όργανα της Ε.Ε. δεν παρέλειψαν να υπενθυμίσουν στην ελληνική κυβέρνηση ότι πρέπει να προχωρήσει με μεγαλύτερη αποφασιστικότητα στο σχέδιο διαρθρωτικών αλλαγών της οικονομίας: ο όρος 'διαρθρωτικές αλλαγές' συνοψίζει συγκεκριμένες προτάσεις πολιτικής, τον πυρήνα των οποίων αποτελούν οι ιδιωτικοποιήσεις, η απελευθέρωση της αγοράς εργασίας και η ενίσχυση του ανταγωνισμού με απορρύθμιση των αγορών (World Bank 1990).

Ο αποκλεισμός της Ελλάδας από τη δεύτερη φάση της ΟΝΕ δεν μπορεί να αποδοθεί στις οικονομικές της αδυναμίες. Και αυτό γιατί άλλες χώρες, όπως η Πορτογαλία, η Ισπανία και η Ιρλανδία, με τα ίδια διαρθρωτικά χαρακτηριστικά και ξεκινώντας από χαμηλότερες αφετηρίες κατάφεραν να ενταχθούν στη ζώνη του Ευρώ. Ο μοναδικός παράγοντας που μπορεί να ερμηνεύσει το ερώτημα αυτό σχετίζεται με τις πολιτικές σχέσεις της χώρας. Η προσαρμογή της ελληνικής οικονομίας στα κριτήρια του Μάαστριχτ αποδεικνύεται τελικά δύσκολο πολιτικό εγχείρημα, γεγονός το οποίο εξηγεί και τη σοβαρή καθυστέρησή της.

Είναι αλήθεια ότι τα τελευταία πέντε χρόνια έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος προς την κατεύθυνση διόρθωσης των μακροοικονομικών ανισορροπιών. Η βελτίωση των δεικτών σύγκλισης συνδέεται με την επάνοδο του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία και είναι περισσότερο θεαματική στην περίοδο διακυβέρνησης Σημίτη. Στον επόμενο

πίνακα καταγράφονται οι επιδόσεις της οικονομίας στα τελευταία πέντε χρόνια σύμφωνα με τα κριτήρια σύγκλισης:

ΠΙΝΑΚΑΣ 1
Η ελληνική οικονομία σύμφωνα με τα κριτήρια σύγκλισης

| Κριτήρια | 1993 | 1997 | Πρόβλεψη για το 1998 |
|---------------------------|-------|-------|-----------------------|
| Πληθωρισμός | 14,4 | 4,7 | 4,7 |
| Δημόσιο έλλειμμα % ΑΕΠ | 11,7 | 4 | 2,4 |
| Δημόσιο χρέος % ΑΕΠ | 111,8 | 108,7 | 106,2 |
| Ε.Ε. Γ.Δ. | 20,25 | 11,3 | 7,7 |
| ΜΣΙ | - | - | Συμμετοχή από 14/3/98 |

ΠΗΓΗ: Οικονομικό Δελτίο, ΤΕ, διάφορα έτη.

Ο πρωθυπουργός Κ. Σημίτης ανέλαβε τη διακυβέρνηση της χώρας τον Ιανουάριο του 1996, διαδεχόμενος τον ιστορικό ηγέτη του ΠΑΣΟΚ Α. Παπανδρέου. Τη θέση του πρωθυπουργού διεκδίκησε και κέρδισε σε βάρος δύο στενών συνεργατών του Α. Παπανδρέου. Λίγο αργότερα, τον Ιούνιο του 1996, ο Σημίτης κατέλαβε και τη θέση του προέδρου του κόμματος. Το φθινόπωρο του ίδιου έτους προκήρυξε εκλογές, τις οποίες κέρδισε με άνετη πλειοψηφία.

Για τους γνωρίζοντες τα πολιτικά πράγματα της χώρας, η νίκη του Σημίτη στην Κ.Ο. του ΠΑΣΟΚ αρχικά και στο κόμμα στη συνέχεια αποτελεί απροσδόκητη πολιτική εξέλιξη. Η πολιτική φυσιογνωμία του Σημίτη διαμορφώθηκε από το ρόλο του ως αντιπάλου του Α. Παπανδρέου παρά ως συνεχιστή της πολιτικής του αντίληψης. Ο Σημίτης συγκαταλέγεται μεταξύ των ιστορικών στελεχών του ΠΑΣΟΚ και συμμετείχε σε όλες σχεδόν τις κυβερνήσεις του από το 1981 και ύστερα. Οι διαφωνίες του, όμως, με την κυβερνητική πολιτική ήταν συχνές και δύο φορές τον οδήγησαν σε παραίτηση. Όταν ο Α. Παπανδρέου αποχώρησε για λόγους υγείας, ο Σημίτης ήταν αποκομμένος από την κυβέρνηση, είχε ελάχιστες προσβάσεις στον κομματικό μηχανισμό και βρισκόταν σε ανοικτή εχθρότητα με τον Α. Παπανδρέου και το περιβάλλον του. Παρ' όλα αυτά, μέσα σε σύντομο διάστημα κατάφερε να κυριαρχήσει στην Κ.Ο. του ΠΑΣΟΚ, στο κόμμα και στην πολιτική ζωή της χώρας. Τι αντιπροσωπεύουν, λοιπόν, πολιτικά οι τρεις συνεχόμενες νίκες του Σημίτη; Ποιο είναι το βαθύτερο αίτημα της ελληνικής κοινωνίας το οποίο ενσαρκώνεται στο πρόσωπο του

σημερινού πρωθυπουργού; Το άρθρο που ακολουθεί αποτελεί απόπειρα στο να δοθεί μία απάντηση στο ερώτημα αυτό.

2. Νεοφιλελευθερισμός ή Εκσυγχρονισμός;

Το σύνθημα το οποίο εμπνέει την πολιτική της κυβέρνησης Σημίτη είναι ο εκσυγχρονισμός. Ο εκσυγχρονισμός περιγράφεται ως ένα ευρύ πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων, το οποίο στοχεύει στην αλλαγή του τρόπου λειτουργίας της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας (Σκανδαλίδης 1996). Βασική προϋπόθεση αυτής της αλλαγής θεωρείται η συμμετοχή της χώρας στην ΟΝΕ, γεγονός το οποίο δικαιολογεί και τη συνέπεια με την οποία ακολουθείται το πρόγραμμα σύγκλισης της ελληνικής οικονομίας.

Η πολιτική αποφασιστικότητα που χαρακτηρίζει την κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ ως προς την τήρηση του σταθεροποιητικού προγράμματος, σε συνδυασμό με τις υπόλοιπες μεταρρυθμίσεις που επιδιώκονται στο οικονομικό και πολιτικό επίπεδο έχουν δημιουργήσει αμχανιά σ' όλο το πολιτικό φάσμα της χώρας. Η κυρίαρχη αντίληψη θεωρεί ότι το ΠΑΣΟΚ είναι κατ' όνομα μόνο σοσιαλιστικό κόμμα· η πολιτική που ακολουθεί είναι νεοφιλελεύθερη και ο εκσυγχρονισμός αποτελεί ευφημισμό του νεοφιλελευθερισμού. Όσοι ασκούν σήμερα την κυβερνητική πολιτική περιγράφονται ως «σοσιαλ-νεοφιλελεύθεροι» ή ακόμα χειρότερα ως «σοσιαλ-νεοφιλελεύθεροι εκσυγχρονιστές» (Φωτόπουλος 1996).

Μια τέτοια προσέγγιση των πολιτικών συνθηκών στην Ελλάδα είναι σήμερα εξαιρετικά απλουστευτική και θεμελιακά λαθεμένη για δύο λόγους: Πρώτον, επειδή συρρικνώνει την πολιτική του εκσυγχρονισμού στα μέτρα της ασκούμενης οικονομικής πολιτικής ανεξάρτητα από το αν η πολιτική αυτή είναι νεοφιλελεύθερης ή άλλης έμπνευσης. Όπως θα προσπαθήσουμε να δείξουμε παρακάτω, ο εκσυγχρονισμός έχει ευρύτερους πολιτικούς στόχους, οι οποίοι ούτε προκύπτουν αλλά ούτε και στοχεύουν άμεσα στην τρέχουσα οικονομική συγκυρία. Μπορεί μάλιστα να υποστηριχθεί ότι κάποιες από τις μεταρρυθμίσεις αντιστρατεύονται το σταθεροποιητικό πρόγραμμα της οικονομίας. Η συνέπεια αυτής της ανάλυσης είναι να παραβλέπονται σημαντικές μεταβολές πολιτικού και ιδεολογικού χαρακτήρα που αφορούν το κόμμα του ΠΑΣΟΚ και οι οποίες παραμένουν ανεξήγητες μέσα στα πλαίσια της παραπάνω αντίληψης. Δεύτερον, επειδή η παραπάνω προσέγγιση ταυτίζει ουσιαστικά τη σταθεροποιητική πολιτική με την πολιτική του νεοφιλελευθερισμού.

2.1. Το νέο ΠΑΣΟΚ

Σύμφωνα με την εκσυγχρονιστική πτέρυγα του ΠΑΣΟΚ, ο εκσυγχρονισμός της χώρας προϋποθέτει το μετασηματισμό αυτού του ίδιου του ΠΑΣΟΚ και τη μετεξέλιξή του σε ένα σύγχρονο κόμμα. Πολύ συνοπτικά, τρία νέα στοιχεία οριοθετούν το σημερινό ΠΑΣΟΚ σε σχέση με το παρελθόν του. Πρώτον, τη θέση του παλαιού οράματος «Σοσιαλισμός με ανθρώπινο πρόσωπο» έχει καταλάβει το σύνθημα «Εκσυγχρονι-

σμός με ανθρώπινο πρόσωπο». Ο κοινός υπότιτλος «ανθρώπινο πρόσωπο» έχει διαφορετικό πολιτικό περιεχόμενο στις δύο περιπτώσεις. Στο όραμα του σοσιαλισμού το ανθρώπινο πρόσωπο αναφερόταν στην πίστη του ΠΑΣΟΚ της δεκαετίας του 1980 στον πολιτικό πλουραλισμό της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας και τις συνδεδεμένες με αυτόν ατομικές ελευθερίες. Αποτελούσε, δηλαδή, στοιχείο οριοθέτησης της ιδεολογίας του ΠΑΣΟΚ από την ιδεολογία των παραδοσιακών κομμουνιστικών κομμάτων. Στην περίπτωση του εκσυγχρονισμού το ανθρώπινο πρόσωπο χρησιμοποιείται ως δηλωτικό της κοινωνικής ευαισθησίας της κυβέρνησης για τις επιπτώσεις της σταθεροποιητικής πολιτικής πάνω στα φτωχά στρώματα του πληθυσμού. Μ' αυτή την έννοια μπορεί να ερμηνευτεί ως απόπειρα αποστασιοποίησης της πολιτικής του εκσυγχρονισμού από την πολιτική του νεοφιλελευθερισμού.

Το δεύτερο στοιχείο που διαφοροποιεί το σημερινό ΠΑΣΟΚ σε σχέση με το παρελθόν είναι ο χώρος της κοινωνικής του αναφοράς. Μαζί με το όραμα του σοσιαλισμού χάνεται και η έννοια του λαού ως υποκειμένου της ιστορίας. Τη θέση του λαού κατέλαβε το έθνος. Διαφωτιστικό παράδειγμα της νέας ιδεολογίας αποτελεί ο χαρακτηρισμός της πολιτικής για την ένταξη στην ΟΝΕ ως εθνικής πολιτικής. Σ' αυτήν την προοπτική οι αμοιβαίες υποχωρήσεις και οι κοινωνικοί συμβιβασμοί θεωρούνται προϋποθέσεις για τη διάσωση του έθνους μάλλον παρά του λαού.

Θα πρέπει, βέβαια, να σημειωθεί ότι η έννοια του λαού δεν έχει σαφέστερο κοινωνικό περιεχόμενο από την έννοια του έθνους. Ωστόσο, είναι αναμφισβήτητο ότι οι κοινωνικοί διαχωρισμοί ήταν αυτονόητοι στο παλαιό ΠΑΣΟΚ, το οποίο ταύτιζε τον εαυτό του με μια μόνο μερίδα του λαού, τους μη προνομιούχους. Στο σημερινό λόγο του ΠΑΣΟΚ τέτοιου είδους κοινωνικές διαιρέσεις και αναφορές είναι σπάνιες.

Το τρίτο στοιχείο που χαρακτηρίζει το σημερινό ΠΑΣΟΚ αφορά στην εσωτερική οργανωτική του ανασυγκρότηση. Στόχος αυτής της προσπάθειας είναι το σπάσιμο της παλαιάς δομής του κόμματος, η οποία ήταν προσανατολισμένη προς την κρατική εξουσία και τα προνόμιά της. Η δομή αυτή ήταν τέτοια ώστε να εξασφαλίζεται η εύκολη κυκλοφορία μεταξύ κόμματος και κρατικής εξουσίας και η οποία ευθύνεται για τα φαινόμενα νεποτισμού της δεκαετίας του '80. Στο νέο ΠΑΣΟΚ τα μέλη και στελέχη του κόμματος καλούνται να στηρίξουν την κυβερνητική πολιτική χωρίς να προσβλέπουν σε άμεσα πολιτικά ή οικονομικά οφέλη (Λακόπουλος 1996). Αυτό, δηλαδή, που επιδιώκεται μέσα από την οργανωτική αναδιάρθρωση του ΠΑΣΟΚ είναι μια νέα, περισσότερο ορθολογική σχέση κόμματος, κυβέρνησης και κράτους. Όπως θα δούμε στη συνέχεια, η προσπάθεια αυτή επιδιώκεται μέσα από ευρύτερες πολιτικές μεταρρυθμίσεις, οι οποίες αποσκοπούν στην διασφάλιση της πολιτικής ουδετερότητας της κρατικής γραφειοκρατίας.

2.2. Σταθεροποιητική και νεοφιλελεύθερη πολιτική

Ο χαρακτηρισμός της πολιτικής που ασκείται σήμερα από την κυβέρνηση Σημίτη ως νεοφιλελεύθερης στηρίζεται σε δύο σημαντικές απλουστεύσεις. Η πρώτη αφορά

την απροθυμία των επικριτών να κατανοήσουν τον εκσυγχρονισμό ως ένα πολιτικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων παρά ως ένα στενό πρόγραμμα οικονομικής πολιτικής. Είναι αλήθεια ότι ο χαρακτηρισμός του εκσυγχρονισμού ως πολιτικού προγράμματος δεν τον διαφοροποιεί αυτόματα από το νεοφιλελευθερισμό. Η νεοφιλελεύθερη ατζέντα δεν αντιπροσωπεύει μια οικονομική πολιτική με τη στενή έννοια του όρου· αντίθετα, αναφέρεται ρητά και στο ρόλο των πολιτικών σχέσεων και ιδιαίτερα του κράτους σε ό,τι αφορά τις επιδόσεις των οικονομιών της ελεύθερης αγοράς (Friedman 1980). Κεντρικό στοιχείο της νεοφιλελεύθερης οικονομικής πολιτικής συνιστά η αποκατάσταση μιας νέας ισορροπίας μεταξύ κράτους και οικονομίας. Σε μεγάλο βαθμό αυτή η ισορροπία συναρτάται με την αλλαγή των ορίων του κράτους.

Τα θέματα αυτά δεν έχουν καμιά σχέση με το μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα της κυβέρνησης Σημίτη. Όπως θα προσπαθήσουμε να δείξουμε παρακάτω, οι αλλαγές που επιχειρούνται σήμερα στην Ελλάδα είναι κυριολεκτικά πολιτικές και αφορούν στις εσωτερικές σχέσεις των κεντρικών θεσμών του κράτους, παρά στις σχέσεις κράτους και οικονομίας. Η πολιτική αυτή θίγει ελάχιστα το μέγεθος του κράτους και στο βαθμό που το κάνει, οι λόγοι πρέπει να αναζητηθούν στις επιταγές του σταθεροποιητικού προγράμματος.

Η δεύτερη απλούστευση των επικριτών απορρέει από μια σημαντική θεωρητική παρανόηση, η οποία κατατείνει στο να εξισώνει τη σταθεροποιητική πολιτική με τη νεοφιλελεύθερη. Η αντίληψη αυτή αντλεί την καταγωγή της από την εμπειρία των χωρών του Τρίτου Κόσμου, όπου η σταθεροποιητική πολιτική αποτελούσε μέρος ενός ευρύτερου προγράμματος διαρθρωτικών προσαρμογών με στόχο την ενίσχυση του ρόλου της αγοράς και τον περιορισμό του κράτους (Haggard and Kaufman 1992). Ωστόσο, η εμπειρία πολλών ανεπτυγμένων χωρών μας δίνει ένα διαφορετικό παράδειγμα το οποίο όχι μόνο επιτρέπει, αλλά επιβάλλει τη διάκριση μεταξύ σταθεροποιητικής και νεοφιλελεύθερης πολιτικής.

Είναι γνωστό ότι η κατάρρευση των κεννσιανών μεθόδων στις χώρες της Δ. Ευρώπης άνοιξε το πεδίο για την εφαρμογή περισσότερο φιλελεύθερων μέτρων οικονομικής πολιτικής. Αρχικά η πολιτική αυτή επικεντρώθηκε στη συγκράτηση του πληθωρισμού και των δημοσιονομικών ελλειμμάτων, δηλαδή σ' αυτό που στη συνέχεια ονομάστηκε σταθεροποιητική πολιτική. Παρά το γεγονός ότι η πολιτική αυτή ενίσχυε τη θέση του κεφαλαίου σε βάρος της εργασίας, δεν είχε τη σφραγίδα του νεοφιλελευθερισμού. Δεν επιχειρήθηκε, δηλαδή, από την αρχή κάποια ουσιαστική αλλαγή των συσχετισμών μεταξύ κράτους και αγοράς. Δεν έγινε καν κατορθωτή η συγκράτηση των κρατικών δαπανών, η οποία θα επέτρεπε τη μείωση της φορολογικής επιβάρυνσης σύμφωνα με τη νεοφιλελεύθερη λογική (Clarke 1993). Μόνο στη Μ. Βρετανία η σταθεροποιητική πολιτική συνδυάστηκε από την αρχή με κάποιες παρεμβάσεις στην αγορά εργασίας. Προοδευτικά, όμως, και μέσα από την εξασφάλιση ιδεολογικής και πολιτικής υποστήριξης για τις ιδιωτικοποιήσεις, η οικονομική πολιτική μεταποτίστηκε προς τις διαρθρωτικές αλλαγές. Έτσι, ο νεοφιλελευθερι-

σμός αναδείχτηκε σε κυρίαρχο ρεύμα σκέψης και οικονομικής πολιτικής και χρωμάτισε, όπως ήταν φυσικό, την πολιτική όλων των κυβερνήσεων.

Το γεγονός, όμως, αυτό δεν πρέπει να οδηγεί σε ισοπεδωτικά συμπεράσματα. Παρά το γεγονός ότι όλες οι χώρες έχουν ενδώσει στη λογική των διαρθρωτικών αλλαγών, ωστόσο οι διαφορές ως προς τη σημασία που αποδίδεται και την αναλογία που καταλαμβάνουν μέσα στο συνολικό μίγμα της ασκούμενης πολιτικής παραμένουν σημαντικές. Υπάρχει μεγάλη διαφορά μεταξύ της πολιτικής της Μ. Βρετανίας, για παράδειγμα, και των άλλων χωρών της Δ. Ευρώπης (Clarke and Pitelis 1993). Με βάση αυτό το κριτήριο μπορεί να υποστηριχτεί ότι η οικονομική πολιτική που ακολουθείται τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα επικεντρώνεται στη σταθεροποιητική παρά στη διαρθρωτική διάσταση. Η άποψη αυτή στηρίζεται σε δύο διαπιστώσεις. Η πρώτη αφορά στο γενικό πρότυπο που ακολουθεί το πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων και η δεύτερη στον ειδικό τρόπο παρέμβασης στην αγορά εργασίας.

1. Με όποιο μέτρο και αν το συγκρίνουμε, το πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων στην Ελλάδα είναι μικρότερο έναντι όλων των υπολοίπων χωρών της Ε.Ε. Με την εξαίρεση των βιομηχανικών μονάδων, οι οποίες περιήλθαν στον έλεγχο του Δημοσίου με το νόμο 1386/83 (Ξανθάκης 1989) για τη διάσωση των υπερχρεωμένων επιχειρήσεων και στη συνέχεια ιδιωτικοποιήθηκαν, ο παραδοσιακός τομέας των δημοσίων υπηρεσιών παραμένει ουσιαστικά άθικτος.
2. Λαμβάνοντας υπόψη, πρώτον, την επιλογή των υπό δημόσιο έλεγχο ιδιωτικοποιούμενων επιχειρήσεων, δεύτερον, τις μεθόδους που ακολουθούνται και τρίτον, τη μορφή των ιδιωτικοποιήσεων, μπορεί να υποστηριχτεί ότι το πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων της σημερινής κυβέρνησης έχει δύο στόχους: πρώτον, την ενίσχυση των εσόδων του δημόσιου προϋπολογισμού με μη φορολογικά έσοδα και, δεύτερον, την αναδιάρθρωση του τραπεζικού τομέα.
 - α) Η αναδιάρθρωση του τραπεζικού τομέα υλοποιείται μέσω της δημιουργίας ενός μικρού ομίλου ισχυρών τραπεζών, ικανών να αντέξουν στον ανταγωνισμό που διαγράφεται από την έντονη διεθνοποίηση του κλάδου. Έτσι, η ιδιωτικοποίηση περιορίζεται αποκλειστικά στα μικρά τραπεζικά ιδρύματα. Μέχρι σήμερα έχουν ιδιωτικοποιηθεί τρεις τράπεζες: η Τράπεζα Κρήτης, η Τράπεζα Αττικής και η Τράπεζα Μακεδονίας-Θράκης με μερίδια αγοράς 1,3%, 1,0% και 1,5% αντίστοιχα. Η πώληση της τέταρτης τράπεζας που επίκειται (Ιονικής) θα ανεβάσει το μερίδιο των ιδιωτικοποιημένων τραπεζών στο 10% της αγοράς. Για τις μεγάλες τράπεζες υπό δημόσιο έλεγχο επιδιώκεται η εξυγίανσή τους μέσω αναδιάρθρωσης του χαρτοφυλακίου τους ή μέσω συγχωνεύσεων με θυγατρικές τράπεζες (Εθνική-Κτηματική). Σε όλες τις περιπτώσεις η ιδιωτικοποίηση των τραπεζών συνεπάγεται τη μεταφορά ιδιοκτησίας / ελέγχου από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα: η διαδικασία που επιλέγεται αφορά την απευθείας μεταφορά πλειοψηφικού πακέτου (51%) στον ιδιωτικό τομέα.

- β) Στον υπόλοιπο δημόσιο τομέα, όπου το κίνητρο αφορά τα δημόσια έσοδα, το πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων ακολουθεί διαφορετικό πρότυπο. Η ιδιωτικοποίηση του ΟΤΕ, καθώς και της ΔΕΠ που προγραμματίζεται, δε συνεπάγεται μεταφορά ελέγχου από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα. Η σημερινή κυβέρνηση έχει δεσμευτεί πολιτικά ότι θα κρατήσει υπό δημόσιο έλεγχο την πλειοψηφία του μετοχικού κεφαλαίου των εν λόγω επιχειρήσεων. Η μέθοδος πώλησης που ακολουθείται είναι μέσω δημόσιας εγγραφής στο Χρηματιστήριο Αξιών (floating sales in the stock exchange). Η εισαγωγή των πακέτων στο Χρηματιστήριο γίνεται σταδιακά, ώστε να εξασφαλίζεται η απορροφητικότητα τους και, κατ' επέκτασιν, υψηλότερα δημόσια έσοδα. Οι δημόσιες επιχειρήσεις στις οποίες προγραμματίζεται η αλλαγή του καθεστώτος ιδιοκτησίας, δεν αφορούν σε συμβατικές δραστηριότητες του δημόσιου τομέα και γίνεται μόνο και μόνο για την ενίσχυση των δημοσίων εσόδων. Πρόκειται για τις περιπτώσεις του Ιπποδρόμου, της ΔΕΘ και των ΚΑΕ.
- γ) Τυπικό παράδειγμα ιδιωτικοποίησης με στόχο τα δημόσια έσοδα αφορά η περίπτωση των Καταστημάτων Αφορολόγητων Ειδών (Duty Free Shops). Λόγω της υψηλής κερδοφορίας της επιχείρησης η κυβέρνηση θεώρησε ότι η πώλησή της θα δημιουργούσε έντονο αγοραστικό ενδιαφέρον. Έτσι επιλέχθηκε η μέθοδος της απευθείας πώλησης πλειοψηφικού πακέτου, το οποίο όμως καθορίστηκε υποχρεωτικά στο ύψος του 80% του μετοχικού κεφαλαίου της επιχείρησης. Λόγω της ακαμψίας της μεθόδου η πώληση δεν πραγματοποιήθηκε και η κυβέρνηση προκήρυξε νέο διαγωνισμό κατεβάζοντας παράλληλα το ποσοστό της υποχρεωτικής εξαγοράς στο 67% της επιχείρησης.
3. Η περίπτωση των Καταστημάτων Αφορολόγητων Ειδών χρησιμοποιείται ως αντιπροσωπευτικό παράδειγμα για την εξήγηση του σκεπτικού που υπογραμμίζει την πολιτική των ιδιωτικοποιήσεων. Η κυβέρνηση δεν διακατέχεται από κάποια αντικρατική ρητορική όσον αφορά την έκταση και το ρόλο του δημόσιου τομέα στην οικονομία. Ούτε καταφεύγει στα επιχειρήματα της ορθόδοξης οικονομικής θεωρίας, σύμφωνα με την οποία ο ιδιωτικός τομέας είναι εγγενώς αποτελεσματικότερος (efficient) του δημοσίου (δες, για παράδειγμα, Rowthorn and Chang 1993 και Bhaksar 1993). Η κυβέρνηση αποφεύγει να προβαίνει σε συγκρίσεις αναφορικά με τις επιδόσεις του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα. Αυτό που υποστηρίζεται είναι ότι συνιστά σπατάλη δυνάμεων η ενασχόληση του κράτους με τη διοίκηση επιχειρήσεων μη ουσιαστικών για τη λειτουργία της οικονομίας. Το κράτος πρέπει να αναλάβει επιτελικό/στρατηγικό ρόλο στην οικονομία αντί να ασχολείται με δραστηριότητες τις οποίες μπορεί να αναλάβει ο ιδιωτικός τομέας. Το παράδειγμα που παρατίθεται εδώ είναι τα ΚΑΕ. Με άλλα λόγια, οι ιδιωτικοποιήσεις δε γίνονται για να απαλλαγεί η οικονομία από το βάρος του κράτους. Αντίθετα, γίνονται για να απαλλαγεί το κράτος από το βάρος της οικονομικής διαχείρισης δευτερεύουσας σημασίας οικονομικών μονάδων.

Σε ό,τι αφορά τις διαρθρωτικές παρεμβάσεις της κυβέρνησης στον τομέα της αγοράς εργασίας και στη λειτουργία των αγορών, μπορεί να ειπωθεί ότι το ενδιαφέρον της μονοπωλεί η αγορά εργασίας. Αυτό είναι απόλυτα φυσιολογικό εξαιτίας του γεγονότος ότι η απορρύθμιση της αγοράς προϊόντων και η ενίσχυση του ανταγωνισμού ακολουθούν την πορεία που διαγράφεται μέσα στα πλαίσια της Ε.Ε. Αυτό όμως το οποίο πρέπει να επισημάνουμε εδώ και το οποίο επηρεάζει την ανάλυσή μας στη συνέχεια είναι το γεγονός ότι το ενδιαφέρον της κυβέρνησης επικεντρώνεται κατ' εξοχήν στο θέμα των εργασιακών σχέσεων και ιδιαίτερα στις εργασιακές σχέσεις του δημόσιου τομέα και των δημόσιων επιχειρήσεων. Η κυβέρνηση Σημίτη έχει δείξει αρκετή επιθετικότητα έναντι των εργαζομένων στο δημόσιο χώρο, ενώ έχει κάνει οριακές μόνο παρεμβάσεις στις εργασιακές σχέσεις του ιδιωτικού τομέα. Όπως θα δούμε στη συνέχεια, η πολιτική αυτή εντάσσεται μέσα στα πλαίσια των πολιτικών μεταρρυθμίσεων, ξεφεύγει δηλαδή από τα όρια της οικονομικής πολιτικής. Το σύνολο αυτών των μεταρρυθμίσεων συγκροτεί την πολιτική ατζέντα του εκσυγχρονισμού, την οποία αναπτύσσουμε στη συνέχεια.

3. Οι πολιτικοί στόχοι του εκσυγχρονισμού

Η συζήτησή μας μέχρι τώρα οδηγεί στο ακόλουθο συμπέρασμα: ότι το συνολικό πακέτο της ασκούμενης πολιτικής στην Ελλάδα περιλαμβάνει μέτρα τριών τύπων. Πρώτον, μέτρα αμιγώς πολιτικού χαρακτήρα, τα οποία αφορούν στην εσωτερική οργάνωση του πολιτικού συστήματος της χώρας. Δεύτερον, μέτρα σταθεροποιητικής πολιτικής, τα οποία, όπως είδαμε, σχετίζονται με την προσπάθεια που καταβάλλεται για την ένταξη της χώρας στην ΟΝΕ. Και τρίτον, μέτρα διαρθρωτικής πολιτικής, τα οποία επικεντρώνονται στον τομέα των ιδιωτικοποιήσεων και στην αγορά εργασίας. Η απόρριψη της άποψης ότι ο εκσυγχρονισμός αντιπροσωπεύει μεταμφιεσμένο νεοφιλελευθερισμό δε στηρίζεται πρωταρχικά στο γεγονός ότι τα διαρθρωτικά μέτρα δεν αποτελούν το κέντρο βάρους της οικονομικής πολιτικής. Πρόθεσή μας δεν είναι να υποβαθμίσουμε τη σημασία των αποκαλούμενων διαρθρωτικών αλλαγών. Η διαφωνία μας με την άποψη αυτή οφείλεται σε δύο διαφορετικούς λόγους. Πρώτον, επειδή η προσέγγιση αυτή αφήνει έξω από το πεδίο της ανάλυσης και ως εκ τούτου ανεξήγητες τις πολιτικές μεταρρυθμίσεις. Δεύτερον, επειδή οι πολιτικές διαρθρωτικού χαρακτήρα παρουσιάζουν μια σημαντική ιδιαιτερότητα. Οι παρεμβάσεις στην αγορά εργασίας επικεντρώνονται στη σφαίρα των δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών και αποσκοπούν στην ανατροπή των σχέσεων εργασίας σ' αυτόν το χώρο. Η πολιτική αυτή, όπως είδαμε, δε συνοδεύεται από ένα πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων ικανό να αλλάξει τις σχέσεις ιδιοκτησίας στο δημόσιο χώρο και να οδηγήσει σε ένα διαφορετικό συσχετισμό μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Το ερώτημα, λοιπόν, το οποίο τίθεται είναι ποιο σκοπό εξυπηρετούν και πώς συνδέονται με τις άλλες δυο δέσμες μέτρων πολιτικής που εφαρμόζονται.

Η ερμηνεία την οποία προτείνουμε εδώ είναι ριζικά διαφορετική και στηρίζεται

σε δύο στοιχεία. Πρώτον, στην ανάδειξη των πολιτικών μεταρρυθμίσεων σε κρίσιμο παράγοντα της ασκούμενης πολιτικής και, δεύτερον, στη διαφορετική διάσταση και κατανόηση των διαρθρωτικών αλλαγών. Σύμφωνα με την προσέγγισή μας, δεν υπάρχουν μέτρα διαρθρωτικής πολιτικής με τη συμβατική έννοια του όρου· δηλαδή μέτρα τα οποία κατατείνουν σε μια διαφορετική σχέση κράτους και οικονομίας μέσω της μεταβολής των ορίων του κράτους. Τα αποκαλούμενα διαρθρωτικά μέτρα αποτελούν προεκτάσεις είτε του σταθεροποιητικού προγράμματος είτε των πολιτικών μεταρρυθμίσεων. Το σύνολο των πολιτικών αλλαγών που επιχειρούνται διαμορφώνουν το πλαίσιο της αποκαλούμενης εκσυγχρονιστικής πολιτικής. Η πολιτική αυτή ασκείται παράλληλα με τη σταθεροποιητική πολιτική και σε καμιά περίπτωση δεν υπαγορεύεται από τη λογική της. Παρά το γεγονός ότι ορισμένες πολιτικές μεταβολές επιδρούν θετικά στο σταθεροποιητικό πρόγραμμα, η θετική συσχέτιση μεταξύ των οικονομικών και πολιτικών στόχων δεν είναι εξασφαλισμένη. Η ριζική μεταρρύθμιση, για παράδειγμα, που πραγματοποιεί η σημερινή κυβέρνηση στο εκπαιδευτικό σύστημα της χώρας συνεπάγεται σημαντική επιβάρυνση του προϋπολογισμού και κατά συνέπεια έρχεται σε σύγκρουση με τους βραχυχρόνιους στόχους του σταθεροποιητικού προγράμματος.

Με τρόπο σχηματικό μπορούμε να πούμε ότι ο εκσυγχρονισμός στοχεύει στην αλλαγή των πολιτικών σχέσεων σε δύο επίπεδα. Το πρώτο αφορά στο εσωτερικό σύστημα σχέσεων που διέπει τη λειτουργία των δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών. Χαρακτηριστικό του συστήματος αυτού είναι η απόλυτη κυριαρχία των συνδικαλιστικών οργανώσεων των εργαζομένων, η οποία εκδηλώνεται με ακραίες μορφές κορπορατισμού. Σκοπός των μεταρρυθμίσεων σ' αυτό το επίπεδο είναι η ανατροπή του συσχετισμού δυνάμεων και συνακόλουθα ο εξοπλισμός των διοικήσεων με πολιτική ισχύ ώστε να μπορούν να διοικούν. Προς αυτή την κατεύθυνση συγκλίνουν τρεις τομείς κυβερνητικής δράσης· η αλλαγή του νομικού καθεστώτος λειτουργίας των δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών, η ανατροπή των εργασιακών σχέσεων στον ίδιο χώρο και οι περιορισμένες ιδιωτικοποιήσεις.

Το δεύτερο επίπεδο αναφέρεται στην εσωτερική οργάνωση του πολιτικού συστήματος της χώρας. Πρόκειται για μια πολιτική ιδιομορφία, η οποία χαρακτηρίζει τις πολιτικές σχέσεις της πλειοψηφίας των λιγότερο Αναπτυγμένων Χωρών και έχει τις ρίζες της στον καθοριστικό ρόλο που είχε το κράτος στην παραγωγή και διανομή του πλούτου σε αυτές τις οικονομίες. Η ιδιομορφία αυτή καταγράφεται στη χρησιμοποίηση του κράτους ως μέσου πολιτικής κυριαρχίας (Clapham 1985). Στις χώρες όπου η λειτουργία των κομμάτων είναι λίγο πολύ ελεύθερη, η χρήση δημόσιων πόρων αντιπροσωπεύει την πολυτιμότερη πηγή εξασφάλισης πολιτικής στήριξης. Οι πιο χαρακτηριστικές περιπτώσεις χειρισμού της κρατικής εξουσίας για πολιτικό έλεγχο αφορούν την κατανομή των πιστωτικών κεφαλαίων, τη φύση και τη γεωγραφική διάρθρωση της υποδομής, την κατανομή των κοινωνικών παροχών και πάνω απ' όλα τη δημόσια απασχόληση. Ο έλεγχος της δημόσιας απασχόλησης αποτελεί τον πιο αποφασιστικό παράγοντα για τον πρόσθετο λόγο ότι ο πολιτικός χειρισμός

των υπόλοιπων μεταβλητών προϋποθέτει την υποταγή της κρατικής γραφειοκρατίας στην κυβερνητική εξουσία.

Οι πολιτικές αλλαγές που αναφέρονται σε αυτό το επίπεδο αποσκοπούν στο να εξαιρεθεί ο έλεγχος του κράτους από το πεδίο του πολιτικού ανταγωνισμού. Τα μέτρα που λαμβάνονται προς αυτή την κατεύθυνση περιλαμβάνουν: τη δημιουργία ανεξάρτητου πολιτικά οργάνου, το οποίο να εποπτεύει των προσλήψεων στο Δημόσιο (ΑΣΕΠ), την κατάργηση αναχρονιστικών μεθόδων πρόσληψης (επετηρίδα), τη θέσπιση αντικειμενικών και αξιοκρατικών κριτηρίων για απασχόληση, την υιοθέτηση νέων μεθόδων αξιολόγησης προσωπικού (διαγωνισμοί), την εγκατάλειψη του συστήματος πολιτικού διορισμού των διοικήσεων των δημόσιων επιχειρήσεων κ.λπ. Μέσα στην ίδια λογική εντάσσεται και η δημιουργία του νέου ΠΑΣΟΚ, το οποίο καλείται να μείνει μακριά και να σεβαστεί την πολιτική ανεξαρτησία της κρατικής γραφειοκρατίας. Ο πίνακας 2 που ακολουθεί περιγράφει συνοπτικά τους πολιτικούς στόχους του εκσυγχρονισμού και των μέτρων που χρησιμοποιούνται για την υλοποίησή τους.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2

Διάταξη πολιτικών στόχων εκσυγχρονισμού

| Στόχοι | Μεταρρυθμίσεις |
|---|---|
| 1. Ενίσχυση της πολιτικής θέσης των διοικήσεων σε οργανισμούς και επιχειρήσεις του Δημοσίου | <ul style="list-style-type: none"> - αλλαγή νομικού καθεστώτος - ανατροπή εργασιακών σχέσεων - περιορισμένες ιδιωτικοποιήσεις |
| 2. Εξάιρεση του κράτους από το πεδίο του πολιτικού ανταγωνισμού | <ul style="list-style-type: none"> - θέσπιση αντικειμενικών κριτηρίων - αυτόνομο σώμα προσλήψεων - κατάργηση αναχρονιστικών διαδικασιών πρόσληψης (επετηρίδα) - μη πολιτικά διοριζόμενες διοικήσεις σε Δ.Ε. και οργανισμούς - Νέο ΠΑΣΟΚ - κατάργηση προνομίων |

Είναι εξαιρετικά σημαντικό να τονιστεί ότι οι επιδιωκόμενες μεταβολές σ' αυτά τα δύο επίπεδα δεν είναι ανεξάρτητες μεταξύ τους. Στην πραγματικότητα, οι πολιτικές σχέσεις στο δημόσιο χώρο αποτελούν προϊόν των πολιτικών χαρακτηριστικών του δεύτερου επιπέδου. Πρόκειται, δηλαδή, για ένα σύμπτωμα το οποίο καθρεπτίζει την ιστορική σχέση μεταξύ κυβέρνησης και κράτους και εξηγεί το λόγο για τον οποίο οι πολιτικές σχέσεις στις δημόσιες επιχειρήσεις αντιμετωπίζονται ως φαινόμενο που αφορά στην εσωτερική οργάνωση του πολιτικού συστήματος. Όπως θα δούμε στη συνέχεια, η δημιουργία ισχυρών συνδικαλιστικών οργανώσεων στη δεκαετία του

1980, κάτω από τη στενή επίβλεψη της κυβέρνησης, αποτύπωνε τη στρατηγική του ΠΑΣΟΚ εκείνης της περιόδου για τον έλεγχο της κρατικής εξουσίας. Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια υπάρχουν σοβαρές ενδείξεις οι οποίες πιστοποιούν την αυτονομία των πολιτικών σχέσεων στο δημόσιο χώρο. Ενόψει των σημαντικών μακροοικονομικών ανισοροπιών που αντιμετώπιζε η ελληνική οικονομία και της ανάγκης υιοθέτησης ενός σταθεροποιητικού προγράμματος, οι συνδικαλιστικές οργανώσεις άρχισαν να αποστασιοποιούνται από την κυβερνητική πολιτική και να υπεραμύνονται των ιδιαίτερων προνομίων τους. Η συνειδητοποίηση αυτής της κατάστασης ισοδυναμεί με αναγνώριση ότι οι πολιτικές σχέσεις της χώρας παράγουν αποτελέσματα τα οποία συγκρούονται με τα συμφέροντα της πλειοψηφίας και αποτελεί το ένα σκέλος της βάσης πάνω στην οποία οικοδομείται το μεταρρυθμιστικό κοινωνικό ρεύμα.

Το δεύτερο σκέλος προέρχεται από τον τρόπο λειτουργίας της κεντρικής διοίκησης και συνδέεται άμεσα με την εσωτερική οργάνωση των πολιτικών σχέσεων και πιο συγκεκριμένα των σχέσεων κόμματος, κυβέρνησης και κράτους. Με τη σειρά τους οι σχέσεις αυτές προσδιορίζονται ιστορικά από τη φύση και την εξέλιξη του πολιτικού συστήματος της χώρας. Γι' αυτό και η εξήγησή τους προϋποθέτει μια σύντομη αναφορά στα χαρακτηριστικά της μεταπολεμικής περιόδου. Σκοπός αυτής της προσπάθειας είναι να δειχτεί ότι η αναποτελεσματικότητα που χαρακτηρίζει την κεντρική διοίκηση δεν είναι ένα αιώνιο χαρακτηριστικό της ελληνικής κοινωνίας όπως συχνά πιστεύεται (Τσιβάκου 1998, Τσουκαλάς 1985). Αντίθετα, συναρτάται πολύ στενά με τη φύση του πολιτικού συστήματος και το χαρακτήρα του κράτους (Leftwich 1994).

3.1 Το ιστορικό πλαίσιο του εκσυγχρονισμού

Η μεταπολεμική περίοδος της χώρας μπορεί να διακριθεί σε δυο σχετικά ομοιογενείς υπο-περιόδους. Η πρώτη καλύπτει το διάστημα από το 1950 μέχρι το 1980 και η δεύτερη από το 1981 μέχρι σήμερα. Λόγω των σημαντικών πολιτικών μεταβολών που ακολούθησαν, η άνοδος του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία χρησιμοποιείται ως γραμμή οριοθέτησης των δύο περιόδων. Το κυρίαρχο χαρακτηριστικό της πρώτης περιόδου αφορά στην αξιοσημείωτη οικονομική ανάπτυξη της χώρας, η οποία επιτυγχάνεται μέσα από τη διαδικασία της εκβιομηχάνισης. Όπως, όμως, συμβαίνει με όλες τις νεοανερχόμενες βιομηχανικά χώρες, η εκβιομηχάνιση της Ελλάδας δεν ήταν αποτέλεσμα μιας αυθόρμητης διαδικασίας. Προέκυψε ως προϊόν της συνειδητής προσπάθειας του κράτους, το οποίο είχε ως όραμα τον μετασχηματισμό μιας αγροτικής οικονομίας σε βιομηχανική χώρα (για την έννοια και το ρόλο του αναπτυξιακού κράτους δες Johnson 1982 και White 1984). Στα πλαίσια αυτά το κράτος ακολούθησε μια έντονα παρεμβατική πολιτική στηριγμένη στους εξής άξονες: Προστασία της εσωτερικής αγοράς, ανάπτυξη βιομηχανικών υποδομών, εξασφάλιση (μέσω ελέγχου του πιστωτικού συστήματος) άφθονων και φθηνών πιστωτικών κεφαλαίων, παροχή εξαγωγικών ενισχύσεων, επιδότηση των βιομηχανικών εισροών πρωτογενούς

προέλευσης και κατά περίπτωση και άλλων εισροών (ενέργειας) και, τέλος, έλεγχο της εργασίας μέσα από ένα συνδυασμό πολιτικής δίωξης και ελεγχόμενου συνδικαλισμού. Η παρεμβατική πολιτική του κράτους δεν περιορίστηκε στο χειρισμό κάποιων μακροοικονομικών μεταβλητών ή στη λήψη διοικητικών μέτρων για τη στήριξη της εκβιομηχάνισης. Αντίθετα, επεκτάθηκε και στον τομέα της θεσμικής οργάνωσης, δηλαδή στη δημιουργία ενός μεγάλου αριθμού κρατικών φορέων με στόχους, πρώτον, την αύξηση των διαθέσιμων πόρων της οικονομίας και, δεύτερον, τη διοχέτευσή τους σύμφωνα με τις προτεραιότητες της εκβιομηχάνισης. Το καθεστώς αυτό διατηρήθηκε ουσιαστικά άθικτο μέχρι τις αρχές του 1970 και με μικρές τροποποιήσεις μέχρι το 1980. Ενδεικτικό της αναπτυξιακής οπτικής που διακατέχει το κράτος και μετά την πτώση της δικτατορίας το 1974 είναι η εθνικοποίηση πολλών μεγάλων μονάδων της οικονομίας, καθώς και η δημιουργία ενός μεταλλευτικού / βιομηχανικού συμπλέγματος υπό κρατικό έλεγχο.

Το χαρακτηριστικό γνώρισμα του ελληνικού αναπτυξιακού κράτους που ενδιαφέρει τη συζήτησή μας εδώ αφορά στην ιδεολογική του συγκρότηση. Επρόκειτο για ένα καταπιεστικό κράτος, το οποίο κυριάρχησε για τριάντα περίπου χρόνια και του οποίου η επίσημη ιδεολογία ήταν ο αντικομμουνισμός (Μουζέλης 1986). Παρ' όλα αυτά ή ίσως εξαιτίας αυτών, το κράτος αυτό λειτούργησε αρκετά αποτελεσματικά. Από το 1950 μέχρι τις αρχές του 1970 οι ρυθμοί ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας ήταν, με την εξαίρεση της Ιαπωνίας, οι υψηλότεροι μεταξύ όλων των χωρών του ΟΟΣΑ. Αυτή η επιτυχία πρέπει να αποδοθεί πρωταρχικά στη σαφήνεια του κοινωνικού στόχου που καλούνταν να υπηρετήσει η γραφειοκρατία και συνδεόταν με την αναπτυξιακή οπτική του κράτους. Η πολιτική της ομοιογένεια, η συνέχεια των λειτουργιών και η αυστηρή ιεραρχική δόμηση της κρατικής γραφειοκρατίας λειτούργησαν ως πρόσθετοι παράγοντες της αποτελεσματικότητάς της (Leftwich 1994, 378).

Όταν το ΠΑΣΟΚ κατέλαβε την κυβερνητική εξουσία το 1981, είχε να αντιμετωπίσει δύο δεδομένα. Κατ' αρχήν, η ένταξη της χώρας στην ΕΟΚ το 1980 σε συνδυασμό με την προοδευτική φιλελευθεροποίηση του παγκόσμιου συστήματος, σήμαναν το τέλος του μεταπολεμικού καθεστώτος συσσώρευσης. Προοδευτικά το κράτος έχανε τον αποφασιστικό ρόλο που κατείχε στη δημιουργία του πλούτου. Η κρατική παρέμβαση μπορούσε να επεκταθεί μόνο προς τη σφαίρα της διανομής του πλούτου. Η κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ κινήθηκε πράγματι προς αυτήν την κατεύθυνση με τη δημιουργία ενός υποτυπώδους κράτους πρόνοιας (Tsakalotos 1990). Από την άλλη μεριά, όμως, απέφυγε να προχωρήσει σε αναδιάρθρωση των θεσμών του αναπτυξιακού κράτους. Αυτό έγινε για να αντιμετωπιστεί ο δεύτερος περιορισμός, ο οποίος αφορούσε την ιδεολογική συγκρότηση της κρατικής γραφειοκρατίας. Ουσιαστικά το ΠΑΣΟΚ χρησιμοποίησε τη δομή του αναπτυξιακού κράτους ως μηχανισμό κατάληψης της κρατικής εξουσίας. Ο προφανής δρόμος γι' αυτό ήταν η επέκταση της δημόσιας απασχόλησης. Ένας μεγάλος αριθμός κρατικών φορέων, οργανισμών, επιχειρήσεων και ιδρυμάτων, συνδεδεμένων με το αναπτυξιακό κράτος, αντί να

συρρικνωθούν, να συγχωνευτούν ή να διαλυθούν, φορτώθηκαν με πρόσθετους εργαζόμενους. Ο επιδιωκόμενος στόχος ήταν η ανατροπή των πολιτικών συσχετισμών στο εσωτερικό της κρατικής γραφειοκρατίας. Σε συντριπτικά υψηλό ποσοστό η πρόσθετη απασχόληση προερχόταν από τον πολιτικό χώρο της ευρύτερης Αριστεράς, η οποία επί τριάντα χρόνια είχε κρατηθεί μακριά από τη δημόσια απασχόληση.

Η πολιτική αυτή είχε δύο σημαντικές πολιτικές και κοινωνικές παρενέργειες, οι οποίες σχετίζονται άμεσα με τις επιχειρούμενες μεταρρυθμίσεις στα δύο επίπεδα που συζητήθηκαν παραπάνω. Η πρώτη αφορά την κατακόρυφη πτώση της αποτελεσματικότητας στο δημόσιο χώρο. Αποτελεί απλοϊκή εξήγηση να πούμε ότι αυτό συνέβη μόνο επειδή η επέκταση της απασχόλησης ήταν πέρα από τα όρια του ορθολογισμού. Ούτε ακόμα αποτελεί επαρκή ερμηνεία η παράκαμψη της αρχής της αξιοκρατίας μέσω του ιδεολογικού ελέγχου της απασχόλησης. Και τα δύο αυτά στοιχεία χαρακτήριζαν και την περίοδο του αναπτυξιακού κράτους. Ο πιο αποφασιστικός παράγοντας ο οποίος άσκησε, μακροχρόνια, παραλυτικές επιδράσεις πάνω στην απόδοση του δημόσιου τομέα ήταν η πλήρης αποσύνδεση της δημόσιας απασχόλησης από τους κοινωνικούς της στόχους. Το ΠΑΣΟΚ απέτυχε να προσδώσει στο κράτος μια νέα αρχή κοινωνικών επιδιώξεων πέρα και πάνω από τους δικούς του ιδεολογικούς και πολιτικούς προσδιορισμούς. Επρόκειτο για μια απροκάλυπτη υποταγή της δημόσιας σφαίρας στην υπηρεσία της πολιτικής διαδικασίας. Το γεγονός αυτό στέρησε από το κράτος τη νομιμοποιητική του λειτουργία ως εκφραστή του κοινωνικού συμφέροντος. Ο πολιτικός ανταγωνισμός μεταφέρθηκε στο εσωτερικό του κράτους και κλόνησε την αυστηρή ιεραρχική δομή της κρατικής γραφειοκρατίας (Καστανίδης 1998). Οι συνέπειες στην αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης ήταν καταστροφικές. Σε μια ιδεολογικά και πολιτικά διαιρεμένη γραφειοκρατία η περισσότερη ενέργεια ξοδεύεται στην υπονόμηση των πολιτικών αντιπάλων. Σε κρίσιμα πολιτικά ζητήματα οι δημόσιοι υπάλληλοι υπερκερούν την ιεραρχική διάρθρωση της κρατικής γραφειοκρατίας και αναφέρονται απευθείας στα πολιτικά κόμματα που τους στηρίζουν. Έτσι η έννοια της προσωπικής ευθύνης υποκαθίσταται με πολιτική κάλυψη, η δε αφοσίωση στο κόμμα αναδεικνύεται σε πρωτεύουσα αρχή επαγγελματικής αποκατάστασης και εξέλιξης.

Η πλειονότητα των μεταρρυθμιστικών μέτρων στο δεύτερο επίπεδο στοχεύει στην αντιμετώπιση του παραπάνω φαινομένου. Στην αποκατάσταση, δηλαδή, μιας κοινωνικής συνάρτησης συμπεριφοράς στην κρατική γραφειοκρατία πάνω από πολιτικές διαιρέσεις. Ο χαρακτηρισμός του εκσυγχρονισμού ως εθνικού στόχου αποσκοπεί σ' αυτήν ακριβώς την προσπάθεια. Στο να θέσει το κράτος πίσω από κοινά αναγνωρισμένους στόχους και αξίες. Η ένταξη της χώρας στην ΟΝΕ, κατά πρώτο λόγο, και η εθνική απειλή, κατά δεύτερο, λειτουργούν προς αυτήν την κατεύθυνση. Στην ίδια λογική εντάσσεται και η εφαρμογή της αξιοκρατίας στη δημόσια απασχόληση. Δεν πρόκειται για υιοθέτηση ενός κανόνα ο οποίος θα βελπύσει την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης βραχυχρόνια. Αντίθετα, χρησιμοποιείται ως απόδειξη για την «απο-πολιτικοποίηση» των διαδικασιών που ρυθμίζουν τη δημόσια

απασχόληση με τελικό στόχο την εμπέδωση μιας νέας κοινωνικής ηθικής, η οποία επιβραβεύει την προσπάθεια. Οι μεταρρυθμίσεις στην παιδεία αντικατοπτρίζουν αλλά και ενισχύουν παράλληλα αυτήν την πολιτική.

Στη δεύτερη παρενέργεια των πολιτικών χειρισμών του ΠΑΣΟΚ της δεκαετίας του 1980 έχουμε ήδη αναφερθεί. Πρόκειται για τις σχέσεις εξουσίας που διαμορφώθηκαν μέσα στο δημόσιο χώρο και οι οποίες ήταν το αποτέλεσμα της πολιτικής του ΠΑΣΟΚ για την άλωση της κρατικής εξουσίας. Στην πράξη, αυτή υλοποιήθηκε με τη δημιουργία πανίσχυρων συνδικαλιστικών ενώσεων ελεγχόμενων από το κυβερνών κόμμα. Η σχέση μεταξύ κυβέρνησης και συνδικάτων εξελίχθηκε σύμφωνα με το πρότυπο μιας σύγχρονης εκδοχής νεοπατριμονιαλισμού (neo-patrimonialism) (Clapham 1985, 57). Η πολιτική υποστήριξη των συνδικαλιστικών οργανώσεων προς την κυβέρνηση ανταποδιδόταν με την παραχώρηση ή τη διαιώνιση συντεχνιακών προνομίων. Οι τεράστιες, όμως, μακροοικονομικές ανισοροπίες της ελληνικής οικονομίας διατάραξαν αυτήν τη σχέση. Προοδευτικά τα συνδικάτα αποστασιοποιήθηκαν από τις κυβερνητικές επιλογές και έθεταν εμπόδια στην αναδιάρθρωση του δημόσιου τομέα. Στην πράξη οι συνδικαλιστικές ενώσεις συμπεριφέρονταν ως οιονεί ιδιοκτήτες των δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών. Αντιμέτωπη με αυτή την κατάσταση η κυβέρνηση είχε δύο επιλογές: είτε να επιδιώξει την αναδιάρθρωση των λειτουργιών του δημόσιου τομέα μέσω αλλαγών στο καθεστώς ιδιοκτησίας (ιδιωτικοποιήσεις) ή να προχωρήσει σε ανατροπή των πολιτικών σχέσεων στο δημόσιο χώρο διατηρώντας αμετάβλητες τις σχέσεις ιδιοκτησίας. Για λόγους μάλλον ιδεολογικούς η κυβέρνηση Σημίτη επέλεξε το δεύτερο δρόμο. Πρόκειται για μια πολιτική μεταρρυθμίσεων και αναδιάρθρωσης εντός των ορίων του δημόσιου τομέα.

4. Η αναγκαιότητα του εκσυγχρονισμού

Σύμφωνα με την ιστορική προσέγγιση που ακολουθούμε εδώ, ο εκσυγχρονισμός δε διαμορφώνεται ως ένα ιδεολογικό ρεύμα το οποίο επιδιώκει αφηρημένους πολιτικούς στόχους. Το αίτημα, δηλαδή, για πολιτικές μεταρρυθμίσεις δεν εκπορεύεται από τη θεωρητική διαπίστωση ότι η οργάνωση του πολιτικού συστήματος της χώρας είναι παρωχημένη σε σύγκριση με το πρότυπο των αναπτυγμένων δυτικών οικονομιών (για την πολιτική θεωρία του εκσυγχρονισμού δεξ Randal and Theobald 1985 και Taylor 1979). Πρόκειται για ένα ρεύμα το οποίο διαγράφεται από την πολιτική ιστορία της χώρας και στρέφεται στην αντιμετώπιση συγκεκριμένων πολιτικών πρακτικών του παρελθόντος.

Η κοινωνική μορφή με την οποία εκδηλώνεται η ιδιομορφία στην εσωτερική δόμηση των πολιτικών σχέσεων της χώρας είναι η διάχυτη αναποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης. Το χαρακτηριστικό αυτό δίνει την ευκαιρία στον εκσυγχρονισμό να αντλεί τα ιδεολογικά του στοιχεία από όλες τις πλευρές της κοινωνικής ζωής. Τις σχέσεις κράτους και πολιτών, την ανικανότητα της αστυνομίας να αντιμετωπίσει το σύγχρονο έγκλημα, την αδυναμία πάταξης της φοροδιαφυγής, την ανι-

κανότητα αντιμετώπισης φυσικών καταστροφών και πρόληψης των ατυχημάτων, κ.λπ. Παρ' όλα αυτά, θεμελιακός του στόχος παραμένει η βελτίωση της απόδοσης της οικονομίας.

Δεν είναι δύσκολο να δειχτεί ότι η ανάγκη για την πραγματοποίηση μεταρρυθμίσεων συνδέεται με τη δραματική μεταβολή των όρων συσσώρευσης και ανάπτυξης της μεταπολεμικής περιόδου. Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η αλλαγή αυτή έχει δύο αφετηρίες. Πρώτον, την ένταξη της χώρας στην Ε.Ε. και, δεύτερον, τη φιλελευθεροποίηση της παγκόσμιας οικονομίας. Η κοινή συνισταμένη και των δύο αυτών επιρροών ήταν η έκθεση μιας νεοανερχόμενης βιομηχανικά χώρας στην αδυσώπητη λογική του διεθνούς ανταγωνισμού. Η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας αναγορεύτηκε σε θεμέλιο λίθο για οικονομική πρόοδο.

Σ' αυτό το πλαίσιο η μεταρρύθμιση των πολιτικών σχέσεων στις δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς είναι αποφασιστικής σημασίας για τρεις λόγους. Πρώτον, γιατί συμβάλλει στην επιβίωση και ανάπτυξη αυτών των ίδιων των επιχειρήσεων. Η διεθνοποίηση του κεφαλαίου στον τομέα των υπηρεσιών έχει υπονομεύσει τη μονοπωλιακή θέση των δημόσιων επιχειρήσεων σε βαθμό που η επιβίωσή τους να συναρτάται με την αναδιάρθρωσή τους και τη συνεργασία τους με άλλες δημόσιες ή ιδιωτικές επιχειρήσεις (Fine 1997). Δεύτερον, επειδή η ανταγωνιστικότητα των υπολοίπων τομέων της οικονομίας εξαρτάται σε κάποιο βαθμό από την πρόοδο που σημειώνεται στις δημόσιες επιχειρήσεις. Και τρίτον, επειδή το άνοιγμα των αγορών της Ανατολικής Ευρώπης και ιδιαίτερα της Βαλκανικής αποτελεί πρόκληση και για τις κρατικές επιχειρήσεις για διεθνή επέκταση και ανάπτυξη.

Είναι φανερό ότι η πραγματοποίηση αυτών των λειτουργιών είναι αδιανόητη μέσα στο παραδοσιακό καθεστώς των δημόσιων επιχειρήσεων. Οι πολιτικά διοριζόμενες διοικήσεις στερούνται πολιτικής ισχύος να προχωρήσουν σε διαρθρωτικές αλλαγές. Αδυνατούν να επιβάλλουν το στρατηγικό σχεδιασμό και να εισάγουν τις οργανωτικές και τεχνολογικές καινοτομίες που απαιτούνται. Αντί αυτού περιορίζονται στην απλή διαχείριση. Οι συνδικαλιστικές ενώσεις από τη μεριά τους αντιστέκονται σθεναρά σε κάθε αλλαγή που θίγει το status quo.

Οι πολιτικές μεταρρυθμίσεις του δεύτερου επιπέδου ανταποκρίνονται στην ίδια λογική. Στην αναγνώριση του καθοριστικού ρόλου που αποκτά η αποτελεσματικότητα για οικονομική πρόοδο και ευημερία. Η παρεμβολή πολιτικών κριτηρίων στην κατανομή των πόρων αποτελεί βασικό μειονέκτημα για τον ελληνικό καπιταλισμό. Η κατανομή των πιστώσεων, η φύση και η γεωγραφική διάρθρωση της υποδομής, το σύστημα κινήτρων και, τέλος, το ανθρώπινο κεφάλαιο πρέπει να υπακούουν σε μια κοινή αρχή: στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας.

Υπάρχει, όμως, και μια άλλη πλευρά της σημασίας που αποκτά η απόδοση της δημόσιας διοίκησης. Μετά την κατάρρευση των Ανατολικών οικονομιών, πολλές ελληνικές επιχειρήσεις αναπτύσσουν δραστηριότητες σ' αυτές τις χώρες. Η προοπτική αυτή δημιουργεί ένα πρωτόγνωρο πεδίο παρέμβασης για το ελληνικό κράτος. Η στήριξη των ελληνικών επιχειρήσεων που επενδύουν στο εξωτερικό και ειδικά

στις αγορές της Α. Ευρώπης προϋποθέτει την ανάληψη εκ μέρους του ελληνικού κράτους λειτουργιών που μέχρι σήμερα ανήκαν στα καθήκοντα των ανεπτυγμένων κρατών. Η ανταπόκριση του κράτους σ' αυτές τις νέες λειτουργίες θεωρείται κρίσιμης σημασίας καθώς οι προσδοκίες για το μέλλον της ελληνικής οικονομίας έχουν συνδεθεί με την επιτυχή διεύθυνση των ελληνικών επιχειρήσεων στις αγορές της Ανατολής (Παπαντωνίου 1994).

5. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Η πολιτική που ακολουθείται σήμερα στην Ελλάδα έχει δύο διαστάσεις. Η πρώτη αφορά στο σταθεροποιητικό πρόγραμμα της οικονομίας και οι οικονομικοί της στόχοι είναι άμεσοι. Η δεύτερη είναι περισσότερο πολιτική και προτίθεται να επηρεάσει τη λειτουργία της οικονομίας με τρόπο έμμεσο και μακροχρόνιο. Οι πολιτικές παρεμβάσεις δε διαγράφουν μια νέα σχέση μεταξύ κράτους και οικονομίας. Στις προθέσεις της κυβέρνησης Σημίτη δεν είναι κάποια ουσιαστική μετατόπιση των ορίων μεταξύ της δημόσιας και της ιδιωτικής σφαίρας. Ο εκσυγχρονισμός θεωρεί δεδομένη τη σχέση κράτους και οικονομίας και προσπαθεί να μεταβάλλει τα κριτήρια της κρατικής παρέμβασης: να επιβάλλει, δηλαδή, τον οικονομικό ορθολογισμό σε βάρος του πολιτικού υποκειμενισμού.

Οι αντικειμενικοί όροι για τη γένεση του μεταρρυθμιστικού ρεύματος του εκσυγχρονισμού διαγράφονται στη δεκαετία του 1980, την περίοδο, δηλαδή, που διαμορφώνονται τα νέα δεδομένα λειτουργίας της οικονομίας. Ωστόσο, η ελληνική περίπτωση επιβεβαιώνει για άλλη μια φορά τη ρήση του Μαρξ ότι η ιστορία δε θέτει παρά τα ζητήματα τα οποία μπορεί να απαντήσει. Οι πολιτικές συνθήκες της περιόδου απέκλειαν την εμφάνιση ενός τέτοιου κοινωνικού ρεύματος. Η κατάληψη της κυβερνητικής εξουσίας από το ΠΑΣΟΚ στο όνομα της Αριστεράς έθετε σε άμεση προτεραιότητα την αποκατάσταση των κοινωνικών αδικιών της πρώτης μεταπολεμικής περιόδου. Η ελληνική Αριστερά δε διαπνεόταν από κάποια αντικρατική ιδεολογία. Ιστορικό της αίτημα ήταν το «άνοιγμα» της δημόσιας απασχόλησης, των κρατικών παροχών κ.λπ. σε όλο το φάσμα του κοινωνικού σώματος. Το αίτημα αυτό απέκλειε την εμφάνιση ενός μεταρρυθμιστικού ρεύματος αντίστοιχου του σημερινού. Από αυτήν τη σκοπιά μπορεί να ειπωθεί ότι ο εκσυγχρονισμός αντιπροσωπεύει ένα κοινωνικό ρεύμα το οποίο σκοπεύει να απαλλάξει την ελληνική κοινωνία από τις επιπτώσεις ολόκληρης της μεταπολεμικής της ιστορίας.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Bhaskar, V. (1993): «Privatization in Developing Countries: Theoretical Issues and the Experience of Bangladesh», *UNCTAD Review*.
- Chang, H.-J. and Singh, A. (1993): «Public Enterprises in Developing Countries and Economic Efficiency», *UNCTAD Review*.
- Clapham, C. (1985): *Third World Politics: An Introduction*, Croom Helm.
- Clarke, T and Pitelis, C. (1993): *The Political Economy of Privatization*, Routledge.
- Clarke, T. (1993): «The Political Economy of the UK Privatization Program», στο Clarke, T. and Pitelis, C. (ed.) *The Political Economy of Privatization*.
- Corbo, V. - Fisher, S. - Webb, S. (ed.) (1992): *Adjustment Lending Revisited*, World Bank.
- Fine, B. (1998): *Privatization: Theory with Lessons from the UK*, mimeo.
- Friedman, S. and Friedman, R. (1980): *Free to Choose*, Harmondsworth, Penguin.
- Goulbourn, H, (ed.) (1979): *Politics and State in the Third World*, Macmillan.
- Haggard, S. and Kaufman, R. (1992): *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press.
- Johnson, C. (1982): *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford University Press.
- Καμάρας, Ι. (1996): «Εκσυγχρονισμός», *Επιλογή*, Δεκέμβριος 1996.
- Καραγιάννη, Στ. - Κατσίκας, Η. - Λαμπριανίδης, Λ. (1998): «Η Παρουσία Ελληνικών Επιχειρήσεων στις ΧΚΑΕ. Ιδιομορφίες και Συνέπειες», υπό δημοσίευση στο *Βήμα των Κοινωνικών Επιστημών*.
- Καστανίδης, Χ. (1998): «Η διάλυση του κράτους», *Το Βήμα*, 4/10/98.
- Λακόπουλος, Γ. (1996): «Το Νέο ΠΑΣΟΚ», *Το Βήμα*, 1996.
- Leftwich, A. (1994): «Governance, the state and the Politics of Development», *Development and Change*, Vol. 25.
- McGowan, F. (1993): «Ownership and Competition in Community Markets», στο Clarke, T. and Pitelis, C. (ed.): *The Political Economy of Privatization*.
- Mouzelis, N. (1986): *Politics in the Semi-Periphery*, Macmillan.
- Munk, R. (1984): *Politics and Dependency in the Third World*, Zed.
- Ξανθάκης, Μ. (1989): *Η Κρίση της Ελληνικής Μεταποίησης και η Παρέμβαση του Κράτους*, Παπαζήσης.
- Παπαντωνίου, Γ. (1994): «Ελληνική Εξωτερική Πολιτική και Οικονομία», *Επιλογή* 1994. Ειδική Επτήσια Έκδοση.
- Papalexopoulos, T. et-al. (1993): *Towards a Competitive Economy. A New Approach to Policy for Greek Industry*. Report prepared for the E.C. Commission.
- Randal, V. - Theobald, R. (1985): *Political Change and Underdevelopment*, Macmillan.
- Rowthorn, B. and Chang H.-J. (1993): «Public Ownership and the Theory of the State», στο Clarke, T. and Pitelis, C. (ed.) (1993): *The Political Economy of Privatization*.
- Σκανδαλίδης, Κ. (1996): «Δεν έχουμε κράτος», *Το Βήμα*, 17/11/96.
- Τσιβάκου, Ι. (1998): «Η παρακμή του κράτους», *Το Βήμα*, 4/10/98.
- Τσουκαλάς, Κ. (1985): «Σκέψεις γύρω από τον κοινωνικό ρόλο της δημόσιας απασχόλησης στην Ελλάδα», στο Βεργόπουλος κ.α. (ed.): *Το κράτος στον Περιφερειακό Καπιταλισμό*, Εξάντας.
- Taylor, J. (1979): *From Modernization to Modes of Production*, Macmillan.
- Tsakalotos, E. (1990): «Structural Change and Macroeconomic Policy: The Case of Greece 1981-1985», *Working Paper*, no 90/2. University of Kent.
- Φωτόπουλος, Τ. (1996): «Γοιον ωφελεί η εκσυγχρονιστική πολιτική», *Ελευθεροτυπία*, 9/11/96.

- White, G. (1984): «Developmental States and Socialist Industrialization in the Third World», *Journal of Development Studies* 21 (1).
- Wood, E.M. (1997): «Modernity, Postmodernity or Capitalism?», *Review of International Political Economy*, Autumn 1997.
- World Bank (1990): *Adjustment Lending Policies for Sustainable Growth*, Washington, The World Bank.