

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΡΗΤΗΣ
ΣΧΟΛΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ



ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΘΕΩΡΕΙΑ»

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

«Ο ΤΡΟΠΟΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΣΤΟ
ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ: Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ
ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΟΥ ΚΑΙ ΤΗΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗΣ
ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ»

ΟΝΟΜΑ ΦΟΙΤΗΤΗ: ΧΡΗΣΤΟΣ ΛΕΚΚΑΣ

Α.Μ.: 95

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΑΡΗΣ ΑΛΕΞΟΠΟΥΛΟΣ

ΑΘΗΝΑ 2011

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

❖ Εισαγωγή.....σελ. 3
❖ Κρίση του κοινοβουλευτισμού, αυταρχισμός και ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας.....σελ. 8
❖ Μετασχηματισμός του κομματικού φαινομένου και πολιτικοποίηση της διοίκησης.....σελ. 11
❖ Οι παίκτες αρνησικυρίας και η Ελληνική περίπτωση στον τομέα των μεταρρυθμίσεων.....σελ. 17
❖ Οι παράγοντες και τα χαρακτηριστικά κατά την φάση της νομοθέτησης.....σελ. 29
❖ Το παράδειγμα των Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα στον τομέα της "Εκπαιδευτικής πολιτικής"σελ. 32
1. Νόμος 576/ 1977.....σελ. 32
2. Νόμος 1566/1985.....σελ. 35
3. Νόμος 2525/1997.....σελ. 40
4. Νόμος 3549/2007.....σελ. 44
❖ Το παράδειγμα των Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα στον τομέα της "Κοινωνικής Ασφάλισης"σελ. 48
1. Νόμος 2084/1992.....σελ. 48
2. Νόμος 3029/2002.....σελ. 51
3. Νόμος 3655/2008.....σελ. 54
4. Νόμος 3863/2010.....σελ. 57

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

❖ Συμπεράσματα.....σελ.	63
❖ Βιβλιογραφία.....σελ.	66
❖ Πρακτικά - Αιτιολογικές Εκθέσεις.....σελ.	69
❖ Ιστοσελίδες.....σελ.	70

A. Εισαγωγή

Στόχος της παρακάτω έρευνας είναι η αναζήτηση μιας απάντησης στο γιατί η μεταπολιτευτική δημοκρατία μας χαρακτηρίζεται από πολλές μεταρρυθμίσεις δημοσίων πολιτικών, που απέτυχαν στην φάση υλοποίησης. Σημαντικός εξαρχής, είναι ο ορισμός μιας μεταρρύθμισης ως επιτυχής, όχι όταν ψηφίζεται ένα πρωτογενές πλέγμα νόμων σχετιζομένων με ένα πεδίο πολιτικής, αλλά όταν ολοκληρώνονται όλα τα δευτερογενή διοικητικά μέτρα, τίθενται σε λειτουργία και παγιώνονται όλα τα νέα εργαλεία πολιτικής. Έτσι, η ανάλυση της διαδικασίας παραγωγής μια μεταρρύθμισης πρέπει να περιλαμβάνει δύο διακριτά μέτρα στάδια, εξίσου σημαντικά για την τελική έκβαση της διαδικασίας, αυτό της αρχικής απόφασης και αυτό της υλοποίησης.

Επειδή όμως, ο όρος αλλαγή και μεταρρύθμιση χρησιμοποιείται συχνά στο πλαίσιο μιας ρητορικής πολιτικού εντυπωσιασμού και στην πράξη υπονοεί διαφορετικής έντασης μεταβολές πολιτικής, είναι η χρήσιμη η κατηγοριοποίηση των διαφόρων μορφών που μπορεί να πάρει η μεταρρύθμιση. Για τον σκοπό αυτό ακολουθείται η πρόταση ταξινόμησης της διαφορετικής έντασης αλλαγών δημοσίων πολιτικών ανάλογα με το αν αλλάζουν οι στόχοι ή και τα εργαλεία πολιτικής, με βάση την κλίμακα του P. Hall, όπου και παρουσιάζονται τρία είδη αλλαγών:

- Αλλαγή πρώτης τάξης, όπου προσαρμόζεται ο τρόπος χρήσης του εργαλείου πολιτικής για την αντιμετώπιση της νέας κατάστασης (Προσαυξητική αλλαγή).
- Αλλαγή δεύτερης τάξης, όπου αλλάζουν τα εργαλεία πολιτικής. Η αλλαγή των εργαλείων (από την ενίσχυση των τιμών περνάμε στην επιδότηση των συντελεστών παραγωγής των αγροτικών προϊόντων) (Δραστική αλλαγή).
- Αλλαγή τρίτης τάξης, όπου αλλάζουν και οι στόχοι και τα εργαλεία (νέες ιδέες, νέες εναλλακτικές) (Δραστική αλλαγή – Τομή πολιτικής)¹.

Με βάση την παραπάνω κατάταξη, η μεταρρύθμιση δημοσίων πολιτικών μπορεί να αντιστοιχηθεί στις αλλαγές δεύτερης και τρίτης τάξης, αφού οι αλλαγές πρώτου είδους αποτελούν ήπιες προσαρμογές μέσω της διαδικασίας αξιολόγησης και ανατροφοδότησης της ακολουθουμένης πολιτικής. Η μεταρρύθμιση αφορά

¹ Hall, P. (1993), *Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain, Comparative Politics, Vol. 25: 275 – 296.*

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

εμπρόθετες παρεμβάσεις που οδηγούν σε αλλαγές – τομές στο status quo των εργαλείων ή και των στόχων μιας δημόσιας πολιτικής. Η εμπρόθετη δράση των μεταρρυθμίσεων εξελίσσεται μέσα από διακριτά στάδια σχεδιασμού και υλοποίησης. Στο παρελθόν, δεν έχουν παρατηρηθεί μεταρρυθμίσεις μέσα από τυχαίες ή αντανακλαστικές διαδράσεις².

Κοινώς αποδεκτό, είναι η αποτυχία πολλών μεταρρυθμίσεων, όπως και προαναφέρθηκε, ειδικότερα στη φάση της υλοποίησής τους. Κατά συνέπεια, αβίαστα εγείρεται το ερώτημα για τα πραγματικά αίτια αυτής της εξέλιξης. Στο πλαίσιο αυτό, βασικό αντικείμενο της παρούσας εργασίας αποτελεί η μεταρρυθμιστική νομοθετική παραγωγή στην Ελλάδα από το 1974 έως και τις μέρες μας, καθώς και η ανάλυση, σε δύο καίριες δημόσιες πολιτικές, σε αυτήν της εκπαιδευτικής πολιτικής και της κοινωνικής ασφάλισης. Ο λόγος επιλογής αυτών των δημοσίων πολιτικών αποτέλεσε το σπουδαίο περιεχόμενο τους προς ανάλυση και μελέτη και η σπουδαιότητα των αλλαγών που επέφεραν στο ελληνικό σύστημα καθώς και ο αριθμός των ατόμων που επηρεάστηκαν από τις αλλαγές που έλαβαν χώρα.

Βασικό εργαλείο άσκησης δημοσίων πολιτικών αποτελούν οι νόμοι. Οι οχτώ (8) νόμοι που επιλέχθηκαν προς μελέτη και παρουσίαση των ποιοτικών και ποσοτικών χαρακτηριστικών τους, έχει ως στόχο τον εντοπισμό των διαφοροποιήσεων στον τρόπο νομοθέτησης όταν μεταβάλλονται οι συσχετισμοί στο Κοινοβούλιο, όταν παρατηρείται διαδοχή στην κορυφή της εκτελεστικής εξουσίας και κυρίως όταν αλλάζει το πρόσωπο του Υπουργού. Οι νόμοι που χρησιμοποιήθηκαν ως ερευνητικό πεδίο, από την «σκοπιά» της εκπαιδευτικής πολιτικής είναι οι νόμοι **576/1977, 1566/1985, 2525/1997, 3549/2007** και από αυτήν της κοινωνικής ασφάλισης οι νόμοι **2084/1992, 3029/2002, 3655/2008, 3863/2010**.

Στόχος της έρευνας είναι να μετρηθεί το έλλειμμα υλοποίησης νομοθετικών δράσεων στους τομείς της κοινωνικής ασφάλισης και της εκπαιδευτικής πολιτικής με στόχο την κατανόηση της σχέσης ανάμεσα σε θεσμούς και δρώντες.

Τα χαρακτηριστικά των νόμων που ερευνήθηκαν και παρουσιάζονται στην παρούσα συγγραφική προσπάθεια αφορούν σε πρώτη φάση τις εξουσιοδοτικές διατάξεις που περιέχονται στους ακόλουθους νόμους. Με τον όρο εξουσιοδοτικές διατάξεις γίνεται λόγος για τα Προεδρικά Διατάγματα (ΠΔ), τις Υπουργικές Αποφάσεις (ΥΑ), καθώς και τις Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις (ΚΥΑ) που

² Παγουλάτος, Γ. (1999), «Ιδέες, Θεσμοί και Συμφέροντα στη Δημόσια Πολιτική», Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, 13: σελ. 45.

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

αναφέρεται στους παραπάνω νόμους. Αυτές οι εξουσιοδοτικές διατάξεις πρέπει να εκδοθούν προκειμένου οι διατάξεις των νόμων αυτών να εφαρμοστούν στο σύνολο τους και να μη μείνουν ανενεργείς. Αναφορικά με αυτές ερευνήθηκε: ποιές εκδόθηκαν, πόσες εκδόθηκαν και πότε εκδόθηκαν (στην αρχή ή στο τέλος της βουλευτικής περιόδου). Ο λόγος της αναζήτησης των εξουσιοδοτικών διατάξεων είχε ως κύριο στόχο αφενός να ερευνηθεί αν οι προβλεπόμενη δευτερεύουσα νομοθεσία εκδόθηκε και επομένως η μεταρρυθμιστική προσπάθεια κρίνεται ως επιτυχής, αφού εφαρμόστηκαν αυτά που προέβλεπαν οι διατάξεις της, και αφετέρου να αναδειχθεί και να εξηγηθεί σε δεύτερο επίπεδο πώς επέλεξε η εκάστοτε πολιτική ηγεσία να νομοθετήσει.

Επίσης, μελετήθηκε και η εξωτερική μορφή των νόμων αυτών, δηλαδή το κύριο περιεχόμενό τους, καθώς και η έκτασή τους. Συγκεκριμένα, καταμετρήθηκαν τα άρθρα και οι παράγραφοι του εκάστοτε νόμου, καθώς και προχωρήσαμε στον χαρακτηρισμό του κάθε άρθρου (συγκεκριμένο, αόριστο ή άσχετο) ανάλογα με το περιεχόμενό του με σκοπό την κατηγοριοποίησή τους. Η κατηγοριοποίηση των άρθρων των υπό εξέταση νόμων σε συγκεκριμένου και αόριστου περιεχομένου πραγματοποιήθηκε βάσει πολλαπλών κριτηρίων. Ειδικότερα, ως συγκεκριμένου περιεχομένου χαρακτηρίστηκαν, ως επί το πλείστον, άρθρα μακροσκελή, τα οποία είτε δεν περιέχουν εξουσιοδοτικές διατάξεις είτε παρέχουν εξουσιοδότηση για την έκδοση κανονιστικών πράξεων, αλλά με επιτακτική διατύπωση και πολύ αυστηρό περιορισμό της Διοίκησης όσον αφορά το περιεχόμενο και το χρόνο έκδοσης των προτεινόμενων κανονιστικών πράξεων. Ως αόριστου περιεχομένου χαρακτηρίστηκαν μικρής έκτασης άρθρα, που ρυθμίζουν το αντικείμενό τους κατά τρόπο αφηρημένο και περιέχουν εξουσιοδοτικές διατάξεις μέσω των οποίων καταλείπονται ευρεία περιθώρια διακριτικής ευχέρειας στη Διοίκηση όσον αφορά την απόφαση έκδοσης των κανονιστικών πράξεων και τον καθορισμό του περιεχομένου αυτών. Ως άσχετα χαρακτηρίστηκαν αυτά τα οποία δεν είχαν καμία απολύτως σχέση με το περιεχόμενο του νόμου.

Συνοπτικά, στα δύο πρώτα κεφάλαια, θα γίνει μία ιστορική αναδρομή για τα αίτια της κρίσης του κοινοβουλευτισμού και την ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας, καθώς και τον μετασχηματισμό του κομματικού φαινομένου και την πολιτικοποίηση της διοίκησης. Ο λόγος της παραπάνω αναφοράς είναι η παρουσίαση ενός κομματικού συστήματος στην χώρα μας την περίοδο της 7^{ης} Ελληνικής Δημοκρατίας,

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

όπου και επικεντρώνεται η συγκεκριμένη έρευνα, ως πρωθυπουργοκεντρικό, όπου κυρίαρχος παίκτης αρνησικυρίας είναι η Κυβέρνηση.

Στο επόμενο κεφάλαιο θα προσπαθήσουμε να προσεγγίσουμε τους παίκτες αρνησικυρίας και την δράση τους σε μια χώρα όπως η Ελλάδα, δηλαδή μια χώρα με πολυκομματικό σύστημα, που έχει μια μονοκομματική κυβέρνηση, η οποία ελέγχει απόλυτα το νομοθετικό σώμα. Εκεί που θα προσεγγίσουμε κυρίως το ενδιαφέρον μας είναι στον ρόλο που κατέχουν οι παίκτες αρνησικυρίας στην φάση υλοποίησης δημοσίων πολιτικών και κυρίως κατά την διάρκεια υλοποίησης μίας μεταρρύθμισης, όπως και θα συναντήσουμε δύο παράγοντες, που παίζουν σπουδαίο ρόλο στην φάση της υλοποίησης μιας μεταρρύθμισης, την αυτονομία της διοίκησης και την γραφειοκρατική διολίσθηση.

Στο πέμπτο κεφάλαιο θα γίνει παρουσίαση των χαρακτηριστικών και των παραγόντων της νομοθέτησης, όπου θα αποτελέσουν τα «εργαλεία» μας και τον κύριο κορμό για την έρευνα μας, όπου είναι η μελέτη των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα στον χώρο της εκπαιδευτικής πολιτικής και της κοινωνικής ασφάλισης, όπου και παρουσιάζεται στο έκτο και έβδομο κεφάλαιο αντιστοίχως.

Στο τελευταίο κεφάλαιο θα γίνει μια προσπάθεια συγκριτικής αποτίμησης των δύο αυτών παραδειγμάτων μεταρρυθμίσεων στον τομέα των δημοσίων πολιτικών.

Τέλος, σημαντικό είναι να προαναφερθεί ότι κύρια πηγή έρευνας αποτέλεσαν οι Αιτιολογικές εκθέσεις των προωθούμενων νομοσχεδίων, η τράπεζα νομικών πληροφοριών «ΝΟΜΟΣ», καθώς και τα πρακτικά των συνεδριάσεων της Ολομέλειας της Βουλής των Ελλήνων.

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

B. Κρίση του κοινοβουλευτισμού, αυταρχισμός και ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας.

Ένα από τα κύρια χαρακτηριστικά της πολιτικής θεωρίας του Μεσοπολέμου, σχετικά με τη διαμόρφωση του δημοκρατικού πολιτεύματος, ήταν το φαινόμενο της σταδιακής αποδυνάμωσης της λαϊκής κυριαρχίας στο πλαίσιο της κομματικής δημοκρατίας. Πιο συγκεκριμένα, η μετάβαση από τον κλασικό αστικό φιλελευθερισμό του 19^{ου} αιώνα, στον οποίο δέσποζε το άτομο, στη μαζική δημοκρατία του 20^{ου} αιώνα, στην οποία τον κυρίαρχο ρόλο έπαιζε πλέον η οργανωμένη πολιτική ομάδα, σηματοδότησε την κρίση του κοινοβουλευτισμού, την ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας, την εμφάνιση του πρωθυπουργικού ή προεδρικού αυταρχισμού και γενικότερα την κρίση της ίδιας της δημοκρατικής αρχής, υπό την έννοια πια μίας μόνιμης ελλειμματικής δημοκρατικής νομιμοποίησης, που πέρα από τη διαμόρφωση ενός μονιστικού, κομματικού και, κατά κύριο λόγο, εκλογικευμένου κοινοβουλευτικού συστήματος, οδήγησε σε μία δομική κρίση αντιπροσώπευσης, που συνεχίζει έως και σήμερα να ταλανίζει τις φιλελεύθερες δυτικές δημοκρατίες³.

Στα πλαίσια αυτά ήδη από το Μεσοπόλεμο, και με ιστορικό γνώμονα βέβαια τα αυταρχικά και ολοκληρωτικά καθεστώτα που κατέκλυσαν την ευρωπαϊκή ήπειρο ανάμεσα στους δύο Παγκόσμιους Πολέμους, η δημοκρατική θεωρία αναπτύχθηκε και κυρίως μετά το Β΄ ΠΠ εξελίχθηκε σε ένα εμπειρικό και κανονιστικό εγχείρημα περί της αναβάθμισης της κοινοβουλευτικής αντιπροσώπευσης και της ελεύθερης εντολής του βουλευτή, στην προοπτική μίας επιστημονικής θεώρησης που αντιλαμβανόταν το πολίτευμα και τους πολιτικούς θεσμούς ως ένα σύστημα παικτών με δικαίωμα βέτο (veto players) ή θεσμικών αντίβαρων ή συγκυβερνώντων, όπως είναι αλλιώς γνωστοί οι παίκτες αρνησικυρίας στο χώρο των Θεωριών της Δημοκρατίας⁴. Η οργανική κρίση του κοινοβουλευτικού συστήματος και κατ' επέκταση της φιλελεύθερης δημοκρατίας στην εποχή του

³ Κοντιάδης Ξ. (1996), « Η θεσμική λειτουργία των κοινοβουλευτικών ομάδων». *Μία πολιτειολογική θεώρηση*, Αντ. Ν. Σάκκουλας: Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 127.

⁴ Schmidt M.G. (2004), *Θεωρίες της Δημοκρατίας*, Σαββάλας: Αθήνα, σελ. 41.

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

Μεσοπολέμου υπήρξε απόρροια μίας αν μη τι άλλο μείζονος πολιτισμικής κρίσης της Ευρώπης, η οποία κωδικοποιήθηκε ως ο πολιτισμικός μετασχηματισμός του *fin de siècle*⁵ με βαθιές και ραγδαίες αλλαγές στην κοινωνική δομή των ευρωπαϊκών χωρών έθεσαν τις βάσεις για την έλευση της εποχής των μαζών, η οποία χαρακτηρίστηκε από την επιτάχυνση της αστικοποίησης, την ανάπτυξη της νέας εργατικής τάξης και, κυρίως, από την επέκταση των αποκαλούμενων μεσαίων στρωμάτων.

Το φαινόμενο της ενίσχυσης της εκτελεστικής εξουσίας έναντι του κλασικού κοινοβουλευτισμού αποτέλεσε απόρροια της ορμητικής εισόδου των λαϊκών μαζών στην πολιτική σκηνή του Μεσοπολέμου και της αλλαγής παραδείγματος (paradigm) στις ούτως ή άλλως νεοπαγείς Κοινωνικές Επιστήμες, οι οποίες αναγκάστηκαν πλέον να αμφισβητήσουν πολλές από τις παραδεδωμένες και φαινομενικά ακλόνητες ιδέες και υποθέσεις εργασίας του παρελθόντος.

Ο Max Weber στο βιβλίο του «**Η Πολιτική ως Επάγγελμα**» αναγνωρίζει τη μείζονα σημασία του Κοινοβουλίου στο δημοκρατικό πολίτευμα (θεσμός διαφάνειας, βήμα διαλόγου αλλά και πεδίο διαπραγματεύσεων), ωστόσο υποστηρίζει ότι στη νέα κομματική εποχή έπαψε να αποτελεί το «κέντρο του ορθού λόγου». Για το Γερμανό στοχαστή, όπως επισημαίνει ο David Held, η κλασική φιλελεύθερη αντίληψη περί του Κοινοβουλίου ως θεσμικού χώρου στον οποίο η εθνική πολιτική ρυθμίζεται με τον έλλογο στοχασμό και με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον υπονομεύθηκε, τελικά, από την επέκταση του δικαιώματος ψήφου και, κυρίως, από τη συνακόλουθη ανάπτυξη της κομματικής πολιτικής⁶. Για την ακρίβεια, γράφει ο David Held, ο Max Weber πίστευε ότι η ανάπτυξη των πολιτικών κομμάτων νέου τύπου μετέβαλε ανεπιστρεπτί το χαρακτήρα του παραδοσιακού κοινοβουλευτισμού. Οι νέοι, άκρως ανταγωνιστικοί κομματικοί μηχανισμοί ανέτρεψαν τους παλιούς θεσμούς και εδραιώθηκαν οι ίδιοι ως τα μοντέρνα κέντρα εκπροσώπησης και νομιμοποίησης. Οι βουλευτές, οι εκλεγμένοι, δηλαδή, εκπρόσωποι, εγκλωβίζονται, πλέον, στις πολιτικές επιταγές της κομματικής γραμμής και μετατρέπονται σε «πειθαρχημένα παπαγαλάκια» τόσο του κόμματος όσο και της εκτελεστικής

⁵ Πέιν Στ. (2000), «*Η Ιστορία του Φασισμού. 1914-1945*, Φιλίστωρ: Αθήνα, σελ 76.

⁶ Held D. (2007), «*Μοντέλα Δημοκρατίας*» (Έκδοση Αναθεωρημένη & Συμπληρωμένη), Πολύτροπον: Αθήνα, σελ. 103.

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

εξουσίας.

Τέλος, σύμφωνα με το Weber, η εκλογική δημοκρατία και ο άνευ όρων πολιτικός ανταγωνισμός, σε συνδυασμό με την εμφάνιση των κομμάτων νέου τύπου «μαζικά κόμματα», οδήγησαν στην επαγγελματοποίηση της πολιτικής, στη γραφειοκρατικοποίηση των κομμάτων, στην απόλυτη εξάρτηση των βουλευτών από τους σκληροπυρηνικούς κομματικούς μηχανισμούς, στη διάβρωση του Κοινοβουλίου ως κέντρου του δημόσιου δημοκρατικού διαλόγου, στη θεσμοποίηση μίας «εκλεγμένης δικτατορίας», στην οποία τα κόμματα κυριαρχούν επί του Κοινοβουλίου και οι ηγέτες επί των κομμάτων, και τελικά, στη διαμόρφωση ενός υβριδίου αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, την οποία ο Γερμανός στοχαστής χαρακτήρισε ως «*δημοψηφισματική ηγετική δημοκρατία*» (plebiscitary leadership democracy), με την έννοια ότι ολοένα και περισσότερο στις δυτικές χώρες οι τακτικές εκλογές μετατρέπονται σε μία διαδικασία άμεσης παροχής ή άρσης ψήφου εμπιστοσύνης στην Κυβέρνηση και το πολιτικό διακύβευμα υπό αυτή την οπτική γωνία αρθρώνεται αποκλειστικά και μόνο γύρω από την αξιοπιστία των επιμέρους ηγετικών ομάδων και των υπό εκλογή πολιτικών ελίτ. Ο Weber όρισε το εν λόγω φαινόμενο ως «*καισαρισμό*» (Caesarism) και τη μοντέρνα δημοκρατία ως μία καισαρική δημοκρατία, η οποία δεν αποτελεί τη θεσμική βάση της δυνητικής ανάπτυξης όλων των πολιτών, όπως ήθελε τη φιλελεύθερη δημοκρατία ο John Stuart Mill, αλλά ένα μηχανισμό για την εκλογή και τη διασφάλιση της εκάστοτε αποτελεσματικής εθνικής και πολιτικής ηγεσίας, το γνωστό και ως μοντέλο Schumpeter⁷.

⁷ Held D. (2006), « *Models of Democracy* » (Third Edition), Polity Press: Cambridge.

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

Γ. Μετασχηματισμός του κομματικού φαινομένου και πολιτικοποίηση της διοίκησης.

Μεταπολεμικά και ιδίως από τη δεκαετία του 1960 και εφεξής, η κριτική της Σχολής Joseph Schumpeter αναβίωσε με αφορμή την πολιτική κρίση που γνώρισαν πολλές ανεπτυγμένες δημοκρατίες της Δύσης και απόκτησε την πιο δημοφιλή έκφραση της στο έλασσον αλλά κλασικό πόνημα του Γιοχάνες Ανιόλι «Ο Μετασχηματισμός της Δημοκρατίας»⁸. Ο Ανιόλι υποστήριξε ότι στα πλαίσια της μεταπολεμικής μαζικής φιλελεύθερης δημοκρατίας συντελέστηκε και εξακολουθεί να λαμβάνει χώρα μία νέα συστηματική και κυρίως μεθοδευμένη, από τα κυρίαρχα μπλοκ εξουσίας, μεταφορά των διαδικασιών πολιτικής νομιμοποίησης, παρόμοια αυτής του Μεσοπολέμου, με τη διαφορά ότι τώρα στο επίκεντρο βρίσκεται η υποβάθμιση των πολιτικών κομμάτων προς όφελος της κρατικής γραφειοκρατίας: η μετάβαση από το κόμμα μαζών στο «κόμμα του κράτους». Η εξέλιξη αυτή, η οποία συνετέλεσε στη συγκρότηση της σύγχρονης θεωρίας του δημοκρατικού ελλείμματος και διατυπώθηκε, με διαφορετική βέβαια αξιολόγηση, και από πολλούς νεομαρξιστές θεωρητικούς του κράτους, όπως ο Ν. Πουλαντζάς, είχε ως πρωτεύουσα συνέπεια την περαιτέρω υποβάθμιση του Κοινοβουλίου, το οποίο έπαψε πλέον να ενσαρκώνει τη γενική θέληση του λαού και μετατράπηκε σε ένα όργανο τυπικής επικύρωσης των αποφάσεων και των πράξεων της εκτελεστικής εξουσίας⁹. Στα πλαίσια αυτά ο ρόλος του βουλευτή, ως εκπροσώπου των λαϊκών συμφερόντων, συρρικνώθηκε και έχασε την αξία που του είχε προσδώσει ο κλασικός αστικός φιλελευθερισμός.

Ο Νίκος Πουλαντζάς διερεύνησε το φαινόμενο του μετασχηματισμού της αστικής δημοκρατίας στα πλαίσια του νεομαρξισμού υπό το πρίσμα του «*αυταρχικού κρατισμού*» (authoritarian statism). Η τάση του αυταρχικού κρατισμού διακρίνεται σε δύο κύριες δέσμες μετασχηματισμού του σύγχρονου κράτους:

⁸ Ανιόλι Γ. (1972), «Ο μετασχηματισμός της δημοκρατίας», Στοχαστής: Αθήνα, σελ. 52.

⁹ Πουλαντζάς Ν. (1984), «Το κράτος, η εξουσία, ο σοσιαλισμός», Θεμέλιο: Αθήνα, σελ. 112.

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

1. Στην ενίσχυση και κυρίως προσωποποίηση της εκτελεστικής εξουσίας, στην υποβάθμιση του κοινοβουλευτικού θεσμού και στην πολιτική ενδυνάμωση της δημόσιας διοίκησης.

Η πολιτικοποίηση της διοίκησης, σε συνδυασμό με την κρίση εκπροσώπησης των κομμάτων εξουσίας, σηματοδοτεί τη μεταφορά των διαδικασιών νομιμοποίησης από τους παραδοσιακούς κομματικούς σχηματισμούς στην κρατική γραφειοκρατία. Το Κοινοβούλιο υποβαθμίζεται ολοκληρωτικά με αποτέλεσμα ο ρόλος του βουλευτή, ως εκπροσώπου των λαϊκών συμφερόντων, να συρρικνώνεται, να μπλοκάρεται και, τελικά, να εκφυλίζεται. Η σαφής πολιτικοποίηση της διοίκησης και η υποβάθμιση του Κοινοβουλίου δεν συνεπάγονται, ωστόσο, και την ποδηγέτηση της Κυβέρνησης από την κρατική γραφειοκρατία. Σημείο εξαιρετικά κρίσιμο, στο βαθμό που ο αυταρχικός κρατισμός χαρακτηρίζεται από την άνευ όρων καθυπόταξη της ανώτατης διοίκησης στις κορυφές και της επιταγές της εκτελεστικής εξουσίας. Η πολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης, σύμφωνα με τον Νίκο Πουλαντζά, επιφέρει δευτερεύοντες, αλλά εξίσου θεμελιώδεις μετασχηματισμούς στις δομές του σύγχρονου δημοκρατικού κράτους:

- Ο δημοκρατικός έλεγχος περιορίζεται, οδηγώντας στην πλημμυρίδα των σκανδάλων¹⁰.
- Η αρχή της νομιμότητας υπονομεύεται¹¹.
- Ο γραφειοκρατικός συγκεντρωτισμός αναιρεί τη λογική του εκσυγχρονισμού της κρατικής μηχανής.

2. Στην κρίση «των κομμάτων εξουσίας», στην κρίση εκπροσώπησης του κομματικού συστήματος και στο μετασχηματισμό των παραδοσιακών κομμάτων σε ιμάντες μεταβίβασης των αποφάσεων της εκτελεστικής εξουσίας.

¹⁰ Πάσχος Γ. (1989), «Μετά από οκτώ χρόνια εξουσίας δίκτυα και ανομίες», *Ο Πολίτης*, σελ. 16.

¹¹ Μανιτάκης Α. (1986), «Η αυταρχική δημοκρατία εν εξελίξει», *Δεκαπενθήμερος Πολίτης*, τ. 71, σελ. 21.

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

Η πολιτικοποίηση της διοίκησης, μαζί με την υποβάθμιση του Κοινοβουλίου, σηματοδοτούν μία σειρά από σημαντικές μεταβολές στη λειτουργία του κομματικού συστήματος. «Η αλλαγή αυτή», επισημαίνει ο Νίκος Πουλιαντζάς, «αφορά, βασικά, αυτά που μπορούν να χαρακτηριστούν και ως κόμματα εξουσίας : εκείνα που τείνουν και συμμετέχουν σε μία τακτική που είναι οργανικά παγιωμένα και προβλεπόμενα των σημερινών θεσμών του (και όχι μόνο από τους συνταγματικούς κανόνες) εναλλαγή στην κυβέρνηση», χωρίς από τη διαδικασία αυτή να αποκλείονται τα σοσιαλιστικά και τα κομμουνιστικά κόμματα.¹²

Η κρίση της αντιπροσωπευτικότητας των κομμάτων εξουσίας επιφέρει έτσι μία δραστική χαλάρωση των δεσμών τους με το συνασπισμό εξουσίας, επιτείνοντας και οξύνοντας τα συμπτώματα της πολιτικής κρίσης, της κρίσης ηγεμονίας και τελικά της κρίσης του κράτους. Πιο συγκεκριμένα, τα πολιτικά κόμματα από δίκτυα διαμόρφωσης της ιδεολογίας/συναίνεσης μετασχηματίζονται σε ιμάντες μεταβίβασης των εντολών της Κυβέρνησης προς την κοινωνία. Η δημοκρατική νομιμοποίηση αποδυναμώνεται προς όφελος της δημοψηφισματικής νομιμοποίησης. Το κράτος, με άλλα λόγια, γίνεται το κέντρο του φαύλου κύκλου της πολιτικής. Ο μετασχηματισμός των παραδοσιακών κομμάτων επιδρά και στην εσωτερική τους οργάνωση. Η εσωκομματική δημοκρατία βραχυκυκλώνεται. Τα κόμματα «από διάυλοι κυκλοφορίας των πληροφοριών και των διεκδικήσεων, μετατρέπονται σε απλά κανάλια εκλαΐκευσης και προπαγάνδας μίας πολιτικής κράτους που αποφασίζεται σε μεγάλο βαθμό έξω από αυτά»¹³.

Σαν ένα πρώτο συμπέρασμα και προτού συνδέσουμε το επιχείρημά μας με την ελληνική περίπτωση, ώστε στις επόμενες ενότητες να αναλύσουμε, διεξοδικά, τα επί μέρους χαρακτηριστικά της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας, μπορούμε να πούμε ότι ο θεσμός του Κοινοβουλίου συνιστά ένα κρηπίδωμα της φιλελεύθερης δημοκρατίας και ένα θεμελιώδες σύστημα διαμεσολάβησης κοινωνίας και πολιτικής. Στα σύγχρονα δημοκρατικά

¹² Μακρής Σπ. (2007), « Φιλελευθερισμός. Φιλοσοφικές Απαρχές και Σύγχρονες Τάσεις». Από τον Αριστοτέλη στον John Rawls, Ι. Σιδέρης: Αθήνα, σελ. 126.

¹³ Φεραγιόλι Λ. (1985), «Αυταρχική δημοκρατία και κριτική της πολιτικής», Στοχαστής: Αθήνα, σελ. 89.

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

πολιτεύματα ωστόσο τα Κοινοβούλια έχουν υποβαθμιστεί προς όφελος της εκτελεστικής εξουσίας (executive – dominated parliaments) και υπό τη θεσμική ή εξωθεσμική πίεση την οποία ασκούν στο σύγχρονο πολιτειακό και πολιτικό σύστημα (προεδρικό ή κοινοβουλευτικό) και άλλες πολιτικές οργανώσεις, με προεξάρχουσες αυτές των πολιτικών κομμάτων (βλ. επίσης κρατική γραφειοκρατία, ομάδες πίεσης και συμφερόντων, ΜΜΕ κλπ), έχουν μετασηματιστεί σε περιθωριακούς παίκτες της λήψης των ζωτικών πολιτικών αποφάσεων¹⁴.

Συγκεκριμένα, οι κοινοβουλευτικές ομάδες και ειδικότερα οι βουλευτές έχουν περιθωριοποιηθεί πλέον ως διαμορφωτές και παίκτες επιρροής και αρνησικυρίας της πολιτικής έναντι της κυβέρνησης και των κομμάτων εξουσίας¹⁵. Ιδιαίτερα στα πλαίσια της ονομαζόμενης πρωθυπουργοκεντρικής δημοκρατίας και υπό το θανάσιμο εναγκαλισμό τους με τα σύγχρονα αρχηγικά κόμματα εξουσίας, τόσο το κοινοβούλιο όσο και ο βουλευτής δεν μπορούν να προασπίσουν και ως εκ τούτου να θωρακίσουν ικανοποιητικά και ισορροπημένα τη δημοκρατική αρχή και κυρίως τη δημοκρατική νομιμοποίηση, με αποτέλεσμα να παρουσιάζονται ολοένα και περισσότερο στις σύγχρονες φιλελεύθερες δημοκρατίες μείζονες πολιτικές και θεσμικές παθογένειες, με τα φαινόμενα του δημοκρατικού αυταρχισμού, της ελλειμματικής δημοκρατικής νομιμοποίησης και της ενδοκομματικής σιδηράς πειθαρχίας να φουντώνουν και μέσα από μία αλυσιδωτή αντίδραση να επιτείνουν τις αντιδημοκρατικές πρακτικές και το αντιδημοκρατικό φρόνημα στον ίδιο το σκληρό πυρήνα της λαϊκής κυριαρχίας, εν άλλους λόγους, το θεσμό του Κοινοβουλίου.

Με άξονα αυτή τη γενική διαπίστωση, που αποτελεί πλέον και έναν κανόνα της σύγχρονης Πολιτικής Επιστήμης, ότι, δηλαδή, οι σχέσεις βουλής - εκτελεστικής εξουσίας έχουν σταδιακά μετατοπιστεί προς όφελος των εκτελεστικών θεσμών κατά τη διάρκεια του 20^{ου} αιώνα και με την εξίσου κρίσιμη επισήμανση ότι καθοριστικό ρόλο στην εν λόγω σχέση έπαιξαν τα κόμματα εξουσίας και εν γένει η εξέλιξη του σύγχρονου κομματικού

¹⁴ Heywood A. (2000), « *Key Concepts in Politics*», New York: Palgrave Macmillan,

¹⁵ Τσεμπελής Γ. (2008), « *Παίκτες Αρνησικυρίας. Πώς λειτουργούν οι πολιτικοί θεσμοί*», Παπαζήση: Αθήνα.

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

συστήματος¹⁶ στο σημείο αυτό θα επιχειρήσουμε να θέσουμε τον εν λόγω προβληματισμό στην προοπτική της ελληνικής περίπτωσης. Μετά το Β΄ ΠΠ και καθ' όλη τη διάρκεια της μετεμφυλιακής περιόδου το κοινοβουλευτικό σύστημα παραμένει ασταθές και εγκλωβισμένο στη γενικότερη κρίση των πολιτικών θεσμών¹⁷. Η μεταπολεμική κρίση εκπροσώπησης εκφράζεται σε μεγάλο βαθμό με την αποσταθεροποίηση της κοινοβουλευτικής λειτουργίας του πολιτικού συστήματος και κορυφώνεται, ουσιαστικά, με τη στρατιωτική επέμβαση της 21^{ης} Απριλίου 1967. Η αποδυναμωμένη λειτουργία του ελληνικού κοινοβουλευτισμού, μεταπολεμικά, συνυπάρχει με πολιτικά κόμματα που χαρακτηρίζονται από οργανωτική ανεπάρκεια, προσωποπαγείς πρακτικές και σοβαρά προβλήματα λειτουργίας στις εσωκομματικές διεργασίες¹⁸.

Οι νέες σχέσεις εξουσίας μετά τον Ιούλιο του 1974 και την αποκατάσταση της δημοκρατίας οικοδομήθηκαν με βάση τις οργανικές και λειτουργικές αρχές της κομματικής δημοκρατίας¹⁹. Ο ρόλος των κομμάτων μεταδικτατορικά συνέβαλε στην ενδυνάμωση και τη σταθεροποίηση του κοινοβουλευτικού συστήματος. Αναντίλεκτα, η λειτουργία του κοινοβουλευτισμού στη Μεταπολίτευση μπορεί να μην επέτρεψε στο κοινοβούλιο να ασκήσει εξουσία, ωστόσο παρέμεινε τυπικά και συμβολικά, ως το κατεξοχήν σώμα αντιπροσώπευσης της λαϊκής κυριαρχίας, η νομιμοποιητική πηγή της μεταδικτατορικής κομματικής δημοκρατίας. Αυτό όμως που χρήζει ιδιαίτερης αξίας και επιστημονικής προσοχής και αποτελεί και το διακύβευμα του ανά χειράς άρθρου είναι το γεγονός ότι ο ποιοτικός μετασχηματισμός των κομμάτων και η επιβολή της κομματικής δημοκρατίας μετέβαλαν περαιτέρω το χαρακτήρα και τη λειτουργία του κοινοβουλευτισμού. Υπ' αυτήν την οπτική γωνία πρέπει να πούμε ότι από τις βασικές θεσμικές παραμέτρους της μεταπολιτευτικής κομματικής

¹⁶ Ball A. R. & Peters B. G. (2001), «Σύγχρονη Πολιτική και Διακυβέρνηση». Εισαγωγή στην Πολιτική Επιστήμη, Παπαζήση: Αθήνα.

¹⁷ Αλιβιζάτος Ν. (1986), «Οι Πολιτικοί Θεσμοί σε Κρίση (1922-1974)». Όψεις της ελληνικής εμπειρίας, Θεμέλιο: Αθήνα, σελ 63.

¹⁸ Γεωργαράκης Ν.Γ. (1994), «Κόμματα και κομματική δημοκρατία. Προϋποθέσεις ενσωμάτωσης και νομιμοποίησης στη μεταδικτατορική Ελλάδα», στο: Δεμερτζής Ν. (Εισαγωγή, Επιμέλεια), Η Ελληνική Πολιτική Κουλτούρα Σήμερα, Οδυσσέας: Αθήνα.

¹⁹ Ανθόπουλος Χ. (2008), «Το ελληνικό πολιτικό σύστημα ως κομματοκρατία», στο: Κοντιάδης Ξ. Ι., Ανθόπουλος Χ. Θ. (Επιστημονική επιμέλεια), Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος, Παπαζήση: Αθήνα

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

δημοκρατίας υπήρξε δίχως άλλο η ειδική και ιδιαίτερη σχέση του εκλεγμένου κοινοβουλευτικού σώματος με την κυβερνητική πλειοψηφία, στοιχείο που ανέδειξε την εκτελεστική εξουσία ως κύριο και πρωταρχικό μηχανισμό εξουσίας και καθοριστικό κέντρο αποφάσεων.

Το εν λόγω φαινόμενο ως γνωστόν εντάθηκε και απογειώθηκε, κυριολεκτικά, μετά την περιώνυμη συνταγματική αναθεώρηση του 1986, η οποία διαμόρφωσε την πρωθυπουργικοκεντρική εκδοχή της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας και αναγόρευσε τον πρόεδρο της κυβερνήσεως και αρχηγό του πλειοψηφούντος κόμματος σε απόλυτο άρχοντα της πολιτικής ζωής. Ο έλεγχος της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας, μέσω της κομματικής πειθαρχίας από το κόμμα εξουσίας, συνετέλεσε, καθοριστικά, αφενός στη μετατροπή του «κόμματος μαζών» σε «κόμμα του κράτους»²⁰ και στη διαστρέβλωση, κατά συνέπεια, της κομματικής δημοκρατίας, αφετέρου στην πλήρη ποδηγέτηση του κοινοβουλίου και του βουλευτή από το δεσπόζον κόμμα και τους μηχανισμούς του. Η ύπαρξη ενός βουλευτικού σώματος που διασφάλιζε τη σταθερότητα της κυβερνητικής πλειοψηφίας μπορεί να οδήγησε, αρχικά, σε ισχυρές κυβερνήσεις και γενικότερα σε ένα ισχυρό σύστημα κομματικής δημοκρατίας, ωστόσο, προοπτικά, διαμόρφωσε ένα ισχνό κοινοβούλιο, με ανίσχυρες κοινοβουλευτικές ομάδες και αδύναμους βουλευτές, χωρίς δυνατότητα να αποτελούν παράγοντες με δυνατότητα βέτο «veto players» στο ελληνικό μεταπολιτευτικό πολιτικό σύστημα²¹. Στα πλαίσια αυτής της πολιτικής λογικής, το κοινοβούλιο δεν αποτέλεσε ένα θεμελιώδη παράγοντα μεταρρύθμισης του δημοκρατικού πολιτεύματος εν γένει, αλλά περισσότερο ένα στοιχείο λειτουργίας της κομματικής δημοκρατίας, χωρίς ουσιαστική πολιτική και νομοθετική βαρύτητα.

²⁰ Βερναρδάκης Χ. (2004), «Η ίδρυση, η εξέλιξη και η μετεξέλιξη του ΠΑΣΟΚ: Από το “κόμμα μαζών” στο “κόμμα του κράτους”», στο: Βερναρδάκης Χ., Γεωργαντάς Η., Γράβαρης Δ., Κοτρόγιαννος Δ. (Επιμέλεια), *Τριάντα Χρόνια Δημοκρατία: Το Πολιτικό Σύστημα της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας 1974-2004*, Τόμος Α', Κριτική: Αθήνα.

²¹ Αλεξόπουλος Α. (2004), «“Veto Players” στο Ελληνικό Πολιτικό Σύστημα», στο: Κοντογιώργης Γ., Λάβδας Κ., Μενδρινού Μ., Χρυσόχοου Δ. (Επιμέλεια), *Τριάντα Χρόνια Δημοκρατία: Το Πολιτικό Σύστημα της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας 1974 -2004*, Τόμος Β', Κριτική: Αθήνα.

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

Δ. Οι παίκτες αρνησικυρίας και η Ελληνική περίπτωση στον τομέα των μεταρρυθμίσεων.

Όπως και έχουμε προαναφέρει, ορίζουμε ως επιτυχή μία μεταρρύθμιση, όχι όταν ψηφίζεται ένα πρωτογενές πλέγμα νόμων σχετιζόμενων με ένα πεδίο πολιτικής, αλλά όταν ολοκληρώνονται και όλα τα δευτερογενή διοικητικά μέτρα, τίθενται σε λειτουργία και παγιώνονται όλα τα νέα εργαλεία πολιτικής. (Δεν ακολουθούμε εδώ τον ορισμό όπου μια μεταρρύθμιση κρίνεται επιτυχής από το αν πέτυχε το σκοπό για τον οποίο προωθήθηκε). Μια πολιτική για να νοηματοδοτηθεί ως μεταρρυθμιστική οφείλει να παρέχει δραστικές αλλαγές, είτε αυτές αφορούν τα εργαλεία είτε στους στόχους της πολιτικής. Κάθε τέτοια δραστική αλλαγή εκλαμβάνεται ως αλλαγή του status quo, του πολιτικού πλαισίου εντός του οποίου υλοποιούνται οι πολιτικές αλλά δίνονται ταυτόχρονα και οι κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή τους. Κάθε αλλαγή του status quo προϋποθέτει την συμφωνία ενός ορισμένου αριθμού ατομικών ή συλλογικών υποκειμένων, οι οποίοι ονομάζονται από τον Τσεμπελή παίκτες αρνησικυρίας. Αρνησίκτηρος δρώντας σύμφωνα με τον Τσεμπελή θεωρείται το μονοπρόσωπο ή συλλογικό υποκείμενο, η συναίνεση του οποίου είναι αναγκαία για την αλλαγή της πολιτικής σε ένα συγκεκριμένο πεδίο²².

Οι αρνησίκυροι δρώντες μπορεί να εμφανιστούν μέσα στο κομματικό σύστημα, στον τρόπο άσκησης της νομοθετικής εξουσίας, στις κορπορατικές δομές για την λήψη αποφάσεων, και μέσα από βαθμό αυτονομίας της διοίκησης στην φάση υλοποίησης πολιτικών. Επιπλέον, εξετάζονται δύο ανεξάρτητες μεταβλητές: ο αριθμός των παικτών κυριαρχίας και οι προτιμήσεις πολιτικής που αυτοί εμφανίζουν ως προς την ακολουθούμενη δημόσια πολιτική. Ο βασικός ισχυρισμός που αναπτύσσει ο Τσεμπελής για την λειτουργία των πολιτικών συστημάτων και την δυνατότητα μεταρρύθμισης δημοσίων πολιτικών συμπυκνώνεται στο παρακάτω: «Η ανάλυση μου κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η σταθερότητα ενός πολιτικού συστήματος ενισχύεται όταν αυξάνεται ο αριθμός των αρνησίκυρων δρώντων, όταν μειώνεται η σύγκλιση τους και όταν αυξάνεται η συνοχή τους»²³.

Στην περίπτωση της Ελλάδας της Μεταπολίτευσης, σε εξαίρεση ίσως το

²² Τσεμπελής, Γ. (2003), «Λήψη Αποφάσεων στα Πολιτικά Συστήματα: Αρνησίκυροι Παίκτες», *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, ειδική έκδοση, σελ. 23.

²³ Τσεμπελής, Γ. (2003), «Λήψη Αποφάσεων στα Πολιτικά Συστήματα: Αρνησίκυροι Παίκτες», *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, ειδική έκδοση, σελ. 66.

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

διάστημα Ιουλίου 1989 έως Απριλίου 1990, το παγιωμένο δικομματικό σύστημα λειτούργησε με άξονα την ηγεμονία χαρισματικών πολιτικών ηγετών, τόσο στο επίπεδο των πολιτικών κομμάτων όσο και στο επίπεδο του Υπουργικού Συμβουλίου. Πολιτικές μορφές της χώρας μας, όπως ο Κωνσταντίνος Καραμανλής και ο Ανδρέας Παπανδρέου με την οργάνωση και λειτουργία πολιτικών κομμάτων που οι ίδιοι ίδρυσαν, οριοθέτησαν την λειτουργία του κοινοβουλευτικού συστήματος στην χώρα μας. Η Γ΄ Ελληνική Δημοκρατία χαρακτηρίζεται από τη συνταγματοποίηση του θεσμού των πολιτικών κομμάτων, που πριν την αποκατάσταση του δημοκρατικού πολιτεύματος, τον Ιούλιο του 1974, είχε αναπτυχθεί στο περιθώριο του Συντάγματος, ενώ περιορισμένες υπήρξαν και οι σχετικές μέχρι τότε νομοθετικές ρυθμίσεις. Η περίοδος αυτή μπορεί να χαρακτηριστεί, ωστόσο, «κομματική» δημοκρατία και για το λόγο ότι τα πολιτικά κόμματα εμφανίζονται, κατά την περίοδο αυτή, να επιτελούν την καθοριστική λειτουργία κοινωνικής και πολιτικής ενσωμάτωσης, κυρίως μέσω της πελατειακής διανομής προνομίων στη βάση της υποκατάστασης συμφερόντων²⁴.

Το παγιωμένο κομματικό σύστημα που χαρακτηρίζει τη Γ΄ Ελληνική Δημοκρατία συναρτάται με την ανάδειξη ισχυρότατων μονοκομματικών κοινοβουλευτικών πλειοψηφιών και ισχυρότατων Κυβερνήσεων, που λειτούργησαν παραμερίζοντας το συλλογικό σύστημα, με εξαίρεση, όπως προείπαμε, την περίοδο Ιουλίου 1989 – Απριλίου 1990, στην οποία οι Κυβερνήσεις διέθεταν την εμπιστοσύνη περισσότερων του ενός κοινοβουλευτικών σχηματισμών, με συνέπεια η λειτουργία του Υπουργικού Συμβουλίου να προσλάβει συλλογικότερο χαρακτήρα²⁵. Με τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986, η συγκέντρωση της εξουσίας στον Πρωθυπουργό εγγράφεται πλέον και τυπικά στους πολιτειακούς θεσμούς²⁶. Η πρωθυπουργοκεντρική μορφή του πολιτεύματος, που εκφράζεται στο συνταγματικό επίπεδο με τη νομική αυτοτέλεια και τη λειτουργική υπεροχή του Πρωθυπουργού στο πλαίσιο της Κυβέρνησης, σε συνδυασμό με τις

²⁴ Χαράλαμπος Δ. (1989), «Πελατειακές σχέσεις και λαϊκισμός. Η εξωθεσμική συναίνεση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα», Εξάντας: Αθήνα, σελ. 187.

²⁵ Λοβέρδος Α. (1991), «Κυβέρνηση, συλλογική λειτουργία και πολιτική ευθύνη», Αντ. Ν. Σάκκουλας: Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 54.

²⁶ Μάνεσης Α. (1989), «Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986», Παρατηρητής: Θεσσαλονίκη.

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

στρατηγικές ελέγχου του εκλογικού αποτελέσματος μέσω εκλογικών νόμων ενισχυμένης αναλογικής²⁷, συγκροτούν πλέον ανοικτά εκείνο το θεσμικό περίγραμμα, που συντέινε στην αρχηγική φυσιγνωμία του παγιωμένου κομματικού συστήματος, στην απονέκρωση και την υπολειτουργία συλλογικών οργάνων όπως η Κυβέρνηση και οι κοινοβουλευτικές ομάδες και σε τελευταία ανάλυση στον περιορισμό του ρόλου των κομμάτων σε αναπαραγόμενους πελατειακούς μηχανισμούς διανομής προνομίων και κρατικών πόρων²⁸.

Τα δικομματικά συστήματα παράγουν μονοκομματικές κυβερνήσεις, ενώ ο ρόλος του κοινοβουλίου περιορίζεται στην αβίαστη επικύρωση των κυβερνητικών ενεργειών, ενώ αντίθετα τα πολυκομματικά συστήματα παράγουν πιο ισχυρά κοινοβούλια. Η ανάλυση το κομματικού συστήματος επικεντρώνεται στα κοινοβούλια, επειδή από αυτά αναδεικνύονται οι κυβερνήσεις, 'τα κοινοβούλια είναι οι «εντολείς» που επιλέγουν τους «εντολοδόχους» τους'. Οι μονοκομματικές κυβερνήσεις έχουν την ευχέρεια να αλλάξουν το status quo, ενώ οι πολυκομματικές κυβερνήσεις προβαίνουν σε προσαυξητικές (οριακές) αλλαγές. Σύμφωνα με την ανάλυσή μας, ο παίκτης που ορίζει την ατζέντα είναι η κυβέρνηση ως σύνολο. Σε ορισμένα ζητήματα ενδέχεται να βρίσκεται στα χέρια του πρωθυπουργού, σε άλλα στα χέρια του υπουργού οικονομικών και σε άλλα στα χέρια του καθ' ύλην αρμόδιου υπουργού.

Η Ελλάδα (μια χώρα με πολυκομματικό σύστημα) έχει μια (μονοκομματική) κυβέρνηση, η οποία ελέγχει απόλυτα το νομοθετικό σώμα. Αυτό σημαίνει ότι είναι ισχυρές νομοθετικά, εφόσον η κομματική ηγεσία ελέγχει αποτελεσματικά τα μέλη της κοινοβουλευτικής ομάδας και μπορεί να επιβάλλει τη λεγόμενη «κομματική πειθαρχία». Τα ελληνικά κοινοβουλευτικά κόμματα γενικά εμφανίζονται ικανά να επιβάλλουν στους βουλευτές αυτή την κομματική πειθαρχία. Απόρροια αυτού είναι το γεγονός ότι η κυβέρνηση ανάγεται σε έναν παίκτη αρνησικυρίας με υψηλή εσωτερική συνοχή που μπορεί να δράσει ως ενιαίος δρώντας στην νομοθετική

²⁷ Νικολακόπουλος Η. / Παπαδημητρίου Γ. (1985), « Η μετατροπή της εκλογικής πλειοψηφίας σε κοινοβουλευτική μειοψηφία », Αντ. Ν. Σάκκουλας: Αθήνα - Κομοτηνή.

²⁸ Χαραλάμπης Δ. (1989), « Πελατειακές σχέσεις και λαϊκισμός. Η εξωθεσμική συναίνεση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα », Εξάντας: Αθήνα, σελ. 289.

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

διαδικασία²⁹. Εκτός από τη διαφορά στις προσδοκίες για τα εμπειρικά αποτελέσματα (η θεωρία των παικτών αρνησικυρίας προβλέπει ισχυρές κυβερνήσεις στην Ελλάδα, η μονοκομματική τους σύνθεση όμως καταδεικνύει την αποτυχία της θεωρίας των κομματικών συστημάτων να περιγράψει τη σχέση κυβέρνησης και κοινοβουλίου), η βασική διαφορά έγκειται στον προσδιορισμό των μηχανισμών αιτιότητας που επηρεάζουν την αλληλεπίδραση μεταξύ κυβερνήσεων και κοινοβουλίων.

Οι αρνησίκυροι δρώντες μπορεί να εμφανιστούν μέσα στο κομματικό σύστημα, στον τρόπο άσκησης της νομοθετικής εξουσίας, στο πλαίσιο της δικαστικής εξουσίας, στις κορπορατιστικές δομές για τη λήψη αποφάσεων και μέσα από το βαθμό αυτονομίας της διοίκησης στη φάση υλοποίησης πολιτικών. Όσον αφορά την διαδικασία λήψης απόφασης είναι εξαρτημένη από συγκεκριμένα χαρακτηριστικά των παικτών αρνησικυρίας τα οποία ορίζονται από τους πολιτικούς θεσμούς και είναι δυνατόν να επηρεάσουν σημαντικά ή να κατευθύνουν την έκβαση της πολιτικής διαδικασίας, της παραγωγής μιας δημοσίας πολιτικής ή στην μεταρρύθμισή της. Τέτοια χαρακτηριστικά είναι:

- 1. ο αριθμός των παικτών αρνησικυρίας**
- 2. οι αποστάσεις ανάμεσα τους**
- 3. ο βαθμός συνοχής στο εσωτερικό τους**

Σε αυτό το στάδιο λήψης απόφασης αρνησίκυρος δρών είναι η Κυβέρνηση. Με βάση την προσέγγιση του Τσεμπελή, η περίπτωση ύπαρξης ενός και μόνο δρώντα στο πεδίο λήψης αποφάσεων εμπεριέχεται ως «ακραία – οριακή» στο υπόδειγμα των αρνησίκυρων δρώντων, ως η περίπτωση με έναν αρνησίκυρο δρώντα. Η ύπαρξη μοναδικού αρνησίκυρου δρώντα αυξάνει την πιθανότητα να έχουμε περισσότερες μεταρρυθμίσεις στο ελληνικό πολιτικό σύστημα. Απαραίτητη προϋπόθεση για να συμβεί αυτό είναι ο δρών να επιλέξει να αλλάξει το status quo, εκδηλώνοντας την προτίμηση του για κάποια νέα πολιτική που δύναται να απέχει πολύ ή λίγο από την υπάρχουσα κατάσταση. Έτσι στην απόπειρα κατανόησης του φαινομένου των μεταρρυθμίσεων πρέπει να γίνει προσπάθεια καταγραφής των συγκεκριμένων προτιμήσεων των δρώντων αρνησικυρίας σε σχέση με το status quo και στην

²⁹ Alexopoulos, Aris (2011): *“Greece: Government as the dominant player”*, στο: Rasch & Tsebelis: *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*, London: Routledge, <http://www.arisalexopoulos.gr/kefalaiasebiblia.htm>.

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

συνέχεια συνυπολογισμός του γεγονότος ότι δεν υπάρχουν άλλοι δρώντες αρνησικυρίας. Τότε η μεταρρυθμιστική πρόταση έχει και τις περισσότερες πιθανότητες να υιοθετηθεί.

Σημαντικότερη επισήμανση, είναι η αναφορά στους συλλογικούς παράγοντες βέτο, γνωστούς και ως «veto players», όπου και αποτελεί μέγιστη σημασία η συμπεριφορά τους στην διαδικασία λήψης αποφάσεων. Έτσι παρά το γεγονός ότι η ηγεσία τους μπορεί να θέλει ανατροπή του status quo, οι εσωτερικές διαφοροποιημένες προτιμήσεις που κατανέμονται ανισοβαρώς περί την ηγεσία λειτουργούν ως αποκλίνοντες εσωτερικοί παράγοντες βέτο κατά την φάση της υλοποίησης. Η εσωτερική συνοχή στο κόμμα δεν κινδυνεύει από τις μικρές εσωτερικές ιδεολογικές αποκλίσεις μεταξύ των μελών του, αλλά από την «χωροταξική» διάταξη των μελών του γύρω από την ηγεσία³⁰. Αν οι βουλευτές του είναι συμμετρικά διατεταγμένοι περί την ηγεσία ώστε να ακυρώνει ο ένας την υπερβολική επιρροή του άλλου, τότε παρά τις ατομικές διαφωνίες, το εν λόγω κόμμα ως όλον είναι πιθανό να δρα κατά τρόπο συμπαγή και συντονισμένο. Επίσης η συνοχή δεν πρέπει να συγχέεται με την κομματική πειθαρχία που ενδέχεται να το διέπει. Συνοψίζοντας, η συνοχή αφορά το βαθμό σύγκλισης απόψεων στο εσωτερικό του κόμματος πριν την απόφαση για δράση.

Επιπροσθέτως, στους ισχυρισμούς του Τσεμπελή για τον αριθμό, την εσωτερική ανοχή, καθώς και τη διαφοροποίηση προτιμήσεων των αρνησικυρών δρώντων, μπορούμε να συμπληρώσουμε προσθέτοντας ως μία ακόμα ανεξάρτητη μεταβλητή, για τις αποφάσεις που σχετίζονται και με το στάδιο της υλοποίησης, τον χρόνο υλοποίησης μιας μεταρρύθμισης. Αυτό που έντονα παρατηρείται, είναι ότι όσο μεγαλύτερος είναι ο χρόνος υλοποίησης, τόσο μειώνεται η πιθανότητα να συνεχιστεί η μεταρρύθμιση ως έχει. Ακόμα και όταν υπάρχει ένας αρνησίκυρος δρών η μεταρρύθμιση μπορεί να μην επιτευχθεί. Οι συχνές αλλαγές στην κυβερνητική σύνθεση οδηγούν συχνά σε αλλαγή προτεραιοτήτων στον κυρίαρχο αρνησίκυρο δρώντα και ειδικότερα, στην περίπτωση μας στην κυβέρνηση. Η πολιτική μεταρρύθμιση μπορεί να ανατραπεί άσχετα από το κόστος υλοποίησης, απλά και μόνο γιατί άλλαξαν οι προτιμήσεις του υπουργού και ο εφόσον ο πρόεδρος της κυβέρνησης δεν θεωρεί την μεταρρύθμιση ως μείζονος σημασίας, να ασκήσει βέτο στον υπουργό του.

³⁰ Tsebelis, G. (1995), *“Veto Players: How political Institution Work”*, New Jersey: Princeton Univ. Press, page 43.

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

Η μείωση της πιθανότητας να εφαρμοστεί μια μεγάλη μεταρρύθμιση μπορεί να προκύψει όμως μέσα από τον εξής συνδυασμό προϋποθέσεων: ο χρόνος υλοποίησης να ξεπερνά τον πολιτικό κύκλο, και η αξιωματική αντιπολίτευση να διαφωνεί ριζικά με την ακολουθούμενη μεταρρύθμιση. Τότε είναι δύο τα ενδεχόμενα:

1. Να καταστρατηγηθεί η μεταρρύθμιση στη φάση της υλοποίησης μέσα από την ανάπτυξη αποτελεσματικών συμμαχιών ανάμεσα σε δρώντες αρνησικυρίας (ομάδες πίεσης, δικαστήρια, διοίκηση) που υποχρεώνουν την κυβέρνηση μπρος στο φόβο του πολιτικού κόστους και της απώλειας των επερχομένων εκλογών αφού η αντιπολίτευση έχει υιοθετήσει την θέση της «συμμαχίας», να ακυρώσει σημαντικές αλλαγές του status quo.
2. Η έλευση στην κυβέρνηση της αντιπολίτευσης να οδηγήσει σε μεταρρύθμιση της μεταρρύθμισης..

Έτσι προκύπτει η διατήρηση ή η οριακή μεταβολή του status quo. Το ενδεχόμενο αυτό ενισχύεται από την έλλειψη εσωτερικής συνοχής στο κυβερνητικό κόμμα. Εξωκυβερνητικοί παράγοντες, όπως δικαστήρια, διοίκηση, συνδικάτα, μπορούν να συμμαχήσουν με ενδοκυβερνητικά στελέχη και στο στάδιο της υλοποίησης να ακυρώσουν το νέο που φέρνει η μεταρρύθμιση.

Επίσης, δύο εξίσου σημαντικοί παράγοντες στην φάση υλοποίησης πολιτικών, είναι η αυτονομία της διοίκησης και η γραφειοκρατική διολίσθηση. Όσον αφορά τον πρώτο παράγοντα, αυτό που έντονα παρατηρείται, είναι ότι η ύπαρξη παραγόντων βέτο από την πλευρά της ελληνικής μεταπολιτευτικής διοίκησης, στη φάση της υλοποίησης μιας μεταρρύθμισης, είναι άμεσα συνδεδεμένη με την δυνατότητα αυτονόμησης της διοίκησης από τον έλεγχο της εκτελεστικής εξουσίας, με αποτέλεσμα τον περιορισμό της δυνατότητας αυτονόμησης. Ο κύριος λόγος του παραπάνω φαινομένου, είναι στην έλλειψη αρνησικυρων δρώντων στην εκτελεστική εξουσία, σε αντίθεση με την νομοθετική εξουσία. Επειδή οι κυβερνήσεις παρουσιάζονται ως μονοκομματικές και με ιδιαίτερα υψηλή κοινοβουλευτική πλειοψηφία, η εκτελεστική εξουσία έχει την δυνατότητα επαναφοράς στην τάξη της αυτονομημένης διοίκησης σε περιπτώσεις αδράνειας, λόγο ανικανότητας ή ηθελημένης επιλογής για την προώθηση της

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

υλοποίησης μεταρρυθμίσεων³¹. Είναι γενικά παραδεκτό στην διοικητική επιστήμη ότι είναι φυσική τάση της διοίκησης να διάκειται αρνητικά απέναντι σε μεταρρυθμίσεις αφού πρέπει να μεταβάλλει τον τρόπο λειτουργίας της (τρόπος αξιολόγησης, αρμοδιότητες) με νέα και αβέβαια αποτελέσματα³². Η ύπαρξη συναρμοδιοτήτων, πολυνομίας και όχι λεπτομερών οδηγιών δίνει την δυνατότητα στη διοίκηση να μην εφαρμόσει τον νόμο.

Στο πεδίο της αστρονομίας, οι μαύρες τρύπες είναι περιοχές του αστρικού χώρου με μεγάλη πυκνότητα μάζας που αναπτύσσουν τεράστιες ελκτικές δυνάμεις, με συνέπεια οτιδήποτε διέρχεται κοντά τους να το ρουφούν και να το εξαφανίζουν. Κάτι ανάλογο και υπό μεταφορική έννοια θα μπορούσε ενδεχομένως να υποστηριχτεί για τα θέματα της διοίκησης, με χαρακτηριστικότερο ίσως παράδειγμα την ύπαρξη και τα περιθώρια διακριτικής ευχέρειας στην άσκηση των αρμοδιοτήτων και της εκχώρησης της δυνατότητας λήψης των αποφάσεων σε υφιστάμενα επίπεδα όπως είναι η προώθηση υλοποίησης μεταρρυθμίσεων. Το οργανωσιακό παράδοξο έγκειται στο ότι, μολονότι η αποτελεσματικότητα της δράσης προϋποθέτει - και ως ένα βαθμό συνεπάγεται - την εκχώρηση διακριτικής ευχέρειας και σχετικής αυτονομίας στη λήψη των αποφάσεων, εξ αυτού ακριβώς του λόγου περιορίζονται, δεν ακυρώνονται κιόλας, οι δυνατότητες συντονισμού και ελέγχου και αυξάνονται τα προβλήματα εποπτείας και καθοδήγησης εκ των άνω (υπουργοί).

Δεδομένου ότι η αρμοδιότητα για τη λήψη των αποφάσεων πρέπει να εκχωρηθεί εκεί που διατίθεται η σχετική γνώση και πληροφορία (αυτό επιβάλλει η λογική της αποτελεσματικότητας), οι ελεγκτικοί μηχανισμοί και τα συστήματα εποπτείας προσκρούουν σε ένα φράγμα ή κενό επικοινωνίας. . Τούτο συμβαίνει ιδίως στις περιπτώσεις εκείνες που οι αρμόδιοι και υπεύθυνοι για τη λήψη της απόφασης ασκούν τη διακριτική τους ευχέρεια και χειρίζονται το μερίδιο της εξουσίας που τους αναλογεί όχι με τον πλέον υποδειγματικό και άψογο τρόπο, είτε λόγω ελλιπούς γνώσης είτε λόγω ανεπαρκούς ετοιμότητας εφαρμογής ή και λόγω άλλων ιδιοτελών συμφερόντων που αλλοιώνουν τον θεσμικό και θεσμικά «ορθόδοξο» τρόπο της συμπεριφοράς

³¹ Moe, T. (1990), "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", *Journal of Law, Economics and Organization* 6:213-53.

³² Hill M, Hupe P. (2002), *Implementing Public Policy*, London: Sage.

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

τους³³.

Το θεωρητικό σχήμα εντολέα - εντολοδόχου μπορεί να εφαρμοστεί στη σχέση ανάμεσα στην δημόσια διοίκηση και σε μια κυβέρνηση, επειδή αυτή χαρακτηρίζεται από την εγγενή ασυμμετρία στην πληροφόρηση και γνώση εις βάρος ενός υπουργού, ειδικότερα όταν αυτός είναι νέος στην θέση του. Έτσι, ο υπουργός παρουσιάζεται ως πιο ευάλωτος σε εισηγήσεις για τροποποίηση ή και εγκατάλειψη μεταρρύθμισης, όταν διαδέχεται τον προκάτοχό του, ύστερα από εντονότερες πιέσεις, αντιδράσεις και τριβές στην φάση της υλοποίησης, που ενδέχεται να έχουν υψηλό, όχι άμεσα ανατρέψιμο εκλογικό κόστος. Η εγκατάλειψη μιας μεταρρύθμισης από τον νέο υπουργό μπορεί να είναι και αποτέλεσμα έντονων εσωτερικών πιέσεων από τις αρνητικά διακείμενες επιτελικές υπηρεσίες των υπουργείων, με άμεσο στόχο τον επηρεασμό του υπουργού και τονισμό των αρνητικών και συνάμα μείωση των θετικών προοπτικών μιας μεταρρύθμισης στην φάση της υλοποίησης.

Η διοίκηση, τα υπαλληλικά στελέχη, μολονότι θεωρητικά θα έπρεπε να λειτουργούν με τρόπο απολύτως ουδέτερο, εχέμυθο και αποτελεσματικό στην εφαρμογή των νόμων και των πολιτικών επιλογών της ηγεσίας, στην πράξη τείνουν να ανταποκρίνονται περισσότερο στα δικά τους συμφέροντα και απόψεις, στη δική τους «agenda» που μπορεί ενδεχομένως και να αποκλίνει περισσότερο ή λιγότερο από αυτήν των ηγετών ή προκαθημένων τους. Οι τελευταίοι έχουν, επομένως, να αντιμετωπίσουν ένα πρόσθετο «κόστος» εφαρμογής και επιβολής, εάν θέλουν να ευθυγραμμίσουν και να εναρμονίσουν τη συμπεριφορά των υφισταμένων τους με τις επιθυμίες και τις επιλογές τους. Αυτό το «κόστος» μπορεί να περιλαμβάνει τεχνικές και μεθόδους εποπτείας και παρακολούθησης, λογοδοσίας και ελέγχου, πειθάρχησης και τιμωρίας έως πιο ήπιες πολιτικές κινήτρων και ενεργοποίησης του προσωπικού³⁴.

Εν κατακλείδι, στο βαθμό που το κυβερνών κόμμα (εν δυνάμει αρνησίκυρος δρών) έχει χαμηλή συνοχή σχετικά με την ακολουθούμενη μεταρρύθμιση, είναι ευκολότερο η διοίκηση να αυτονομηθεί και να δράσει προς όφελος της διατήρησης του.

³³ Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδρ. (2005), «Δημόσια Διοίκηση και Συλλογικά Όργανα, Εκδόσεις Σακκούλα, Αθήνα – Κομοτηνή, σελ 132.

³⁴ Μακρυδημήτρης Α. (2007), «Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης», Εκδόσεις Σακκούλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, σελ 332.

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

Στην δεύτερη περίπτωση, της γραφειοκρατικής διολίσθησης, το έντονο ερώτημα που γεννιέται είναι το αν η ανεξαρτησία των γραφειοκρατών αυξάνεται ή μειώνεται με τους παίκτες αρνησικυρίας. Τα νομοθετικά σώματα με την ψήφιση διατάξεων διοικητικού δικαίου, προχωράνε ουσιαστικά στον περιορισμό του ρόλου των γραφειοκρατών στην άσκηση των καθηκόντων τους, που ορίζεται από τον συνασπισμό που θέσπισε αυτές τις διατάξεις. Το κυριότερο πρόβλημα είναι ο ηθικός κίνδυνος (*moral hazard*), δηλαδή η δυνατότητα των γραφειοκρατών να επιλέξουν πολιτικές που διαφέρουν από τις προτιμήσεις του συνασπισμού που θέσπισε το νομικό πλαίσιο³⁵.

Για την εξάλειψη του προβλήματος του ηθικού κινδύνου, τα νομοθετικά σώματα παράγουν διατάξεις διοικητικού δικαίου:

- Πρώτον, ο συνασπισμός που θεσπίζει τις διατάξεις πρέπει να δημιουργήσει για τους γραφειοκράτες ένα τέτοιο περιβάλλον δράσης που να αντανακλά την πολιτική κατάσταση τη χρονική στιγμή της θέσπισης αυτών των διατάξεων διοικητικού δικαίου,
- Δεύτερον, οι πολιτικές πρέπει να διέπονται από αυτοματισμούς: καθώς μεταβάλλονται οι προτιμήσεις των ομάδων συμφερόντων, πρέπει να υιοθετούνται αυτομάτως αλλαγές πολιτικής.
- Τρίτον, πρέπει να μοιράσουν την «τράπουλα» με τρόπο που να ευνοεί τις ομάδες που επηρεάζονται περισσότερο και που είναι φιλικά προσκείμενες στον συνασπισμό.

Ένας πολιτικός παίκτης δεν υπάρχει περίπτωση να συμφωνήσει, εκτός αν τα συμφέροντά του είναι εκ των προτέρων εξασφαλισμένα³⁶, κατά συνέπεια και στην φάση υλοποίησης μεταρρυθμίσεων, στην θέσπιση διατάξεων διοικητικού δικαίου από τους νομοθέτες, αυτοί προσπαθούν να δημιουργήσουν ασφαλιστικές δικλίδες, με κύριο στόχο την αυτοπροστασία τους. Το νομικό πλαίσιο είναι πιο άκαμπτο, όταν το νομοθετικό σώμα είναι διαιρεμένο και αυτό συμβαίνει, επειδή γίνεται η προσπάθεια να ενσωματωθούν στο νομικό πλαίσιο οι επιδιώξεις του συνασπισμού που το

³⁵ McCubbins, Mathew D. (1991), "Government on Lay – Away: Federal Spending and Deficits under Divided Party Control." In Gary W. Cox and Samuel Kernell (eds), *The Politics of Divided Government*. Boulder, Colo.: Westview Press.

³⁶ Epstein, David, and Sharyn O' Halloran, (1999), *Delegating Powers: "A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making Under Separate Powers"*. Cambridge: Cambridge University Press.

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

διαμορφώνει, με συνέπεια την μείωση της ανεξαρτησίας των γραφειοκρατών. Αυτό που επιχειρηματικά αποδεικνύεται σύμφωνα με τους McNollgast είναι ότι το πολύπλοκο και περιοριστικό νομικό πλαίσιο είναι μερικές φορές απότοκο της ύπαρξης πολλών παικτών αρνησικυρίας, ενώ το απλό νομικό πλαίσιο είναι πάντα απότοκο της ύπαρξης ενός μοναδικού παίκτη αρνησικυρίας. Με άλλα λόγια, η ύπαρξη πολλών παικτών αρνησικυρίας είναι συνθήκη αναγκαία αλλά όχι επαρκής για τη θέσπιση ενός πολύπλοκου και περιοριστικού νόμου πλαισίου για τους γραφειοκράτες. Επομένως, κατά μέσο όρο, όταν υπάρχουν πολλοί παίκτες αρνησικυρίας, το νομικό πλαίσιο αναμένεται να είναι πολύπλοκο και περιοριστικό, αλλά παράλληλα αναμένεται και μεγαλύτερη διακύμανση.

Στην περίπτωση της φάσης υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων, πρώτα απ' όλα απαιτείται συνεπής μεταρρυθμιστική πολιτική ηγεσία, ταγμένη στην παρακολούθηση και στον έλεγχο όλων των σταδίων της μεταρρύθμισης. Η λιγότερο γενική και καλύτερα εξειδικευμένη πρωτογενής νομοθετική παραγωγή από την κυβέρνηση, μειώνει «ex ante» την δυνατότητα της διοίκησης να παρεκκλίνει. Αντιθέτως, όσο πιο αόριστη είναι η πρωτογενής νομοθεσία, καθώς και η ύπαρξη πολλές φορές συγκρουόμενων στόχων στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, π.χ. προστασία περιβάλλοντος και τοπική καταπολέμηση της ανεργίας, τόσο μεγαλύτερη είναι η δυνατότητα της διοίκησης να δράσει υποκειμενικά και σε απόκλιση από την βούληση της πολιτικής εξουσίας³⁷.

Οι λεπτομερείς διοικητικοί νόμοι και κανονισμοί κλειδώνουν την ερμηνευτική ευχέρεια της διοίκησης κατά την παραγωγή διοικητικών κανονισμών και την προώθηση της υλοποίησης³⁸. Οι πανίσχυρες κυβερνητικές πλειοψηφίες δεν έχουν κίνητρο να καταφύγουν σε λεπτομερές και περιοριστικό για την διοίκηση πρωτογενές νομικό πλαίσιο, από τη στιγμή που μπορούν να την επαναφέρουν στην τάξη όποτε θέλουν στη φάση της υλοποίησης³⁹. Η επιλογή ως αποκλειστικού ελεγκτικού μηχανισμού σωμάτων ελεγκτών («Ράμπο στιλ»), στηριγμένων στην εκ των υστέρων δυνατότητά τους να επιβάλλουν ποινές αυστηρές για μη συμμόρφωσή τους, θεωρείται ως αναποτελεσματικός τρόπος ελέγχου σε συνθήκες ασύμμετρης

³⁷ Storm, K. (2000), *“Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies”*, European Journal of Political Research, 37: 287.

³⁸ McCubbins, M., Noll, R., Weingast, B. (1987), *“Administrative Procedures as Instruments of Political Control”*, Journal of Law, Economics and Organization, 3: 243-77.

³⁹ Tsebelis, G. (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*, New Jersey: Princeton Univ. Press, 236.

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

πληροφόρησης⁴⁰. Μελέτες παραβατικής συμπεριφοράς στο πλαίσιο της θεωρίας παιγνίων έδειξαν ότι η αύξηση ήδη αυστηρών ποινών όχι μόνο δεν μεταβάλλει το επίπεδο της παραβατικότητας αλλά αναμένεται να μειώσει και την ένταση αστυνόμευσης από την πλευρά των ελεγκτικών μηχανισμών, κάνοντάς τους τελικά, λιγότερο αποτελεσματικούς⁴¹. Αυτό συμβαίνει γιατί σε ένα διαδραστικό παίγνιο όπου αυξάνουν μόνο οι ποινές, οι ελεγκτικοί μηχανισμοί έχοντας σταθερό ίδιο όφελος - απολαβές πριν και μετά την αύξηση των ποινών, χαλαρώνουν την δραστηριότητά τους, θεωρώντας ότι δεν είναι ορθολογικό κάποιος να διακινδυνεύει παραβαίνοντας τους κανόνες, αφού το κόστος τιμωρίας θα είναι υψηλό. Αυτή την στάση χαλάρωσης των ελεγκτών την ανιχνεύει ο υποψήφιος παραβάτης και κάνοντας την σκέψη ότι έχει λιγότερες πιθανότητες να συλληφθεί, καταφεύγει εύκολα σε παρανομίες. Έτσι παρατηρείται το παράδοξο να αυξάνονται οι ποινές και να συνεχίζεται τουλάχιστον αμείωτη η παραβατικότητα. Η αποδοτικότητα των ελεγκτικών μηχανισμών είναι συνδεδεμένη με μέτρα που αυξάνουν το ίδιο όφελος των ελεγκτών μέσα από τον έλεγχο και όχι με μέτρα - ποινές που μειώνουν την ευημερία των υποψήφιων παραβατών.

Τέλος, έτσι στην περίπτωση της υλοποίησης μιας μεταρρύθμισης απαιτείται μια πολυσθενής δομή ελέγχου της δημόσιας διοίκησης. Αυτή πρέπει να είναι στηριγμένη σε μέτρα προληπτικά, όπως η κατά το δυνατόν λεπτομερής εξειδίκευση των μεταρρυθμιστικών πρωτογενών νόμων, η προσεκτική επιλογή με βάση την επαγγελματική φήμη των κατάλληλων ανθρώπων που θα υλοποιήσουν την μεταρρύθμιση. Στη συνέχεια, πρέπει να υπάρχουν μέτρα που ενεργοποιούνται κατά τη διάρκεια της υλοποίησης της μεταρρύθμισης μέσα από την τήρηση συγκεκριμένων διαδικασιών (διαδικαστικές μορφές ελέγχου) και η ελεγκτική δομή πρέπει να περιλαμβάνει τις εκ των υστέρων μορφές ελέγχου, μέσα από μηχανισμούς που επιδοτούν τους ελεγκτές και δεν στηρίζονται απλά στο αποτρεπτικό δέος των υψηλών ποινών⁴².

⁴⁰ Majore, G. (1996), *“Regulating Europe”*, London: Routledge.

⁴¹ Tsebelis, G. (1990), *“Are Sanctions Effective? A Game Theoretic Analysis”*, *Journal of Conflict Resolution*.

⁴² Αλεξόπουλος, Α., Μαυρομούστακου, Η. (2005), *«Πολιτικές Θεωρίες και Θεσμικές Παρεμβάσεις κατά της Διαφθοράς στις Προσλήψεις στο Δημόσιο Τομέα: Η Περίπτωση του ΑΣΕΠ, στο Κουτσούκης, Κ., Σκλιάς, Π. (επιμ.) Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και Πολιτική»*, Αθήνα: Θεμέλιο.

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

Συνοψίζοντας, η αυτονόμηση της διοίκησης από το μοναδικό παίκτη αρνησικυρίας, που είναι μια μονοκομματική κυβέρνηση πλειοψηφίας, μετά την ψήφιση ενός νόμου μεταρρύθμισης του status quo είναι συνάρτηση:

- Της αδιαφορίας του αρνησίκυρου δρώντα για την υλοποίηση της μεταρρύθμισης σύμφωνα με τις αρχικές προτιμήσεις του. Αυτό μπορεί να γίνει είτε γιατί αλλάζουν οι προτεραιότητες της κυβέρνησης ή αλλάζει ο υπουργός που χειρίζεται την μεταρρύθμιση και κυρίως γιατί εκτιμάται ότι η μη «σωστή» εφαρμογή της μεταρρύθμισης δεν θα έχει αρνητικές εκλογικές επιπτώσεις.
- Του υψηλού κόστους πληροφόρησης του εντολέα κατά την υλοποίηση της μεταρρύθμισης και την καιροσκοπική συμπεριφορά από διοίκηση σε δικαιοσύνη.
- Της δυνατότητας συγκρότησης συμμαχιών στη φάση της υλοποίησης, ανάμεσα σε στελέχη της διοίκησης και αρνησίκυρων παικτών με διαφοροποιημένες προτιμήσεις πολιτικής από αυτές της κυβέρνησης, σε συνδυασμό με την αδυναμία της κυβέρνησης να επανέλθει με διορθωτικές κινήσεις για να εξασφαλίσει την υλοποίηση σύμφωνα με τις εξαγγελίες της.
- Της ύπαρξης αναποτελεσματικών δομών ελέγχου της εντολοδόχου διοίκησης⁴³.

⁴³ Αλεξόπουλος, Α. (2005), «Η Μεταρρύθμιση των πολιτικών του Κράτους και ο ρόλος της Δημόσιας Διοίκησης», Εκδόσεις Σακκούλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, σελ. 608.

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

Ε. Οι παράγοντες και τα χαρακτηριστικά κατά την φάση της νομοθέτησης.

Όπως έχουμε προαναφέρει στα παραπάνω κεφάλαια, στα κοινοβουλευτικά συστήματα, κατά το στάδιο της λήψης αποφάσεων, μοναδικός παίκτης είναι η Κυβέρνηση. Στη φάση της υλοποίησης πολιτικών, η Δημόσια Διοίκηση και δικαστήρια, έχουν την δυνατότητα να μπλοκάρουν μια μεταρρύθμιση. Βασικό εργαλείο για την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων αποτελούν οι νόμοι. Ο νόμος υπαγορεύει τι μπορεί να κάνει η διοίκηση έτσι ώστε να εφαρμοστεί η κυβερνητική πολιτική. Οι νόμοι αποβλέπουν στην επίτευξη και στην ικανοποίηση συγκεκριμένων αποτελεσμάτων που επιθυμεί μια κυβέρνηση και γι' αυτό ακριβώς τον λόγο τίθενται και σε ισχύ. Η νομοθετική ατζέντα ορίζεται αποκλειστικά και μόνο από την Κυβέρνηση. Στην ανάλυση μας θα συναντήσουμε δύο κύριους παίκτες, τους γραφειοκράτες, που κατέχουν την εξειδικευμένη γνώση για άμεση εφαρμογή των νόμων και του Υπουργούς που έχουν την ευθύνη για σύνταξη των νόμων. Βεβαίως, υπάρχουν και άλλοι παίκτες, όπως τα δικαστήρια, τα πολιτικά κόμματα, οι ομάδες συμφερόντων και ο Πρωθυπουργός, ο οποίος είναι και ο ανώτατος προϊστάμενος της Δημόσιας Διοίκησης.

Οι βασικές επιλογές για την νομοθετική παραγωγή αριθμούνται σε τρεις:

- Ο σχεδιασμός νόμου με συγκεκριμένο περιεχόμενο.
- Ο σχεδιασμός νόμου με αόριστο περιεχόμενο.
- Ο σχεδιασμός νόμου με άσχετες διατάξεις από το περιεχόμενο του.

Οι νόμοι με αόριστο περιεχόμενο διαθέτουν πολλές εξουσιοδοτικές διατάξεις με συνέπεια να παρέχουν ευρύτερο πεδίο εξειδίκευσης και διακριτικής ευχέρειας δράσης για τους γραφειοκράτες της Δημόσιας Διοίκησης και συνήθως είναι μικρής έκτασης. Σε αντίθεση, οι νόμοι με συγκεκριμένο περιεχόμενο έχουν μεγάλη έκταση και εξειδικευμένη γλώσσα, εμπεριέχοντας λεπτομερείς διατάξεις για τον τρόπο εφαρμογής μιας πολιτικής. Λόγω αυτών των χαρακτηριστικών, οι υπουργοί αναδεικνύονται σε ισχυρούς παίκτες, οι οποίοι είναι και οι μοναδικοί που έχουν τον ουσιαστικό έλεγχο στην άσκηση πολιτικής σε ένα δεδομένο πεδίο. Όσον αφορά την επιλογή ενός Υπουργού για την σύνταξη ενός νόμου που θα έχει συγκεκριμένο ή αόριστο περιεχόμενο, αυτό εξαρτάται από την επιθυμία και την πρόθεση των Υπουργών για πλήρη έλεγχο των γραφειοκρατών και των δικαστηρίων. Με λίγα

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

λόγια, οι συγκεκριμένοι νόμοι καταδεικνύουν διαφάνεια προτιμήσεων και προθέσεων από την πλευρά των υπουργών κατά τη διαδικασία παραγωγής μιας δημόσιας πολιτικής. Παράλληλα, όμως, αυξάνουν τις πιθανότητες μη συμμόρφωσης εκ μέρους των στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης, καθώς θέτουν σημαντικούς περιορισμούς στην αυτονομία της δράσης τους, με συνέπεια την εκδήλωση αντιδράσεων και τη μη συμμόρφωσή τους σε ορισμένες περιπτώσεις.

Σπουδαίος παράγοντας επηρεασμού του τρόπου σχεδιασμού ενός νόμου είναι η χρονική περίοδος που αυτός θα ψηφιστεί. Αυτό που θα προσπαθήσουμε να ερευνήσουμε και στην συνέχεια με την μελέτη των μεταρρυθμίσεων δύο δημοσίων πολιτικών, όπως είναι η κοινωνική ασφάλιση και η εκπαιδευτική πολιτική, είναι η επιλογή νόμων με συγκεκριμένο χαρακτήρα, συνήθως στις αρχές και προς τα μέσα της κοινοβουλευτικής περιόδου, όταν βεβαίως η κυβέρνηση έχει ισχυρότατη πλειοψηφία του κοινοβουλίου και η λαϊκή, καθώς και η πολιτική βούληση για αλλαγές σε πολλούς τομείς είναι αναγκαία.

Επίσης, σημαντικός παράγοντας σχεδίασης ενός νόμου είναι και το πλήθος των εξουσιοδοτικών διατάξεων που εμπεριέχονται σε αυτόν, όπως Υπουργικές Αποφάσεις (ΥΑ), Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις (ΚΥΑ) και Προεδρικά Διατάγματα (ΠΔ). Όταν ο νομοθέτης επιλέγει την σύνθεση ενός νόμου με μεγάλο αριθμό εξουσιοδοτικών διατάξεων, τότε δεν αφήνει πολλά περιθώρια για αλλαγές και μεταγενέστερες ρυθμίσεις (restrictive) και είναι έτοιμος για επιλογή του αριθμού παικτών με τους οποίους επρόκειτο να συγκρουστεί, καθώς τον τρόπο και τον τόπο της σύγκρουσης. Δηλαδή όταν οι πολιτικές συνθήκες ευνοούν την κυβερνητική αστάθεια και οι πιθανότητες παραμονής στην εξουσία είναι λίγες, συνηθέστερα σχεδιάζονται αφηρημένοι νόμοι. Στις περιπτώσεις ύπαρξης κυβερνήσεων συνασπισμού, αυξάνονται οι πιθανότητες σύγκρουσης μεταξύ πολιτικών και γραφειοκρατών.

Για καλύτερη κατανόηση των χαρακτηριστικών των νόμων, οι Shipan και Huber κάνουν αναφορά σε τέσσερις σημαντικούς παράγοντες που καθορίζουν αν κατά την φάση νομοθέτησης μιας δημόσιας πολιτικής, το πεδίο με το οποίο μελετείται, είναι αόριστο ή συγκεκριμένο⁴⁴:

⁴⁴ Huber John D & Shipan Charles R (2002): *Deliberate discretion? : The institutional foundations of bureaucratic autonomy*. Cambridge University Press. σελ. 11

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

- Ο βαθμός της πολιτικής σύγκρουσης ανάμεσα στους πολιτικούς που υιοθετούν την νομοθεσία και στους δρώντες που την εφαρμόζουν.

Η έντονη πολιτική διαμάχη που υπάρχει ανάμεσα σε πολιτικούς και γραφειοκράτες μπορεί να ωθήσει τους πολιτικούς σε σύνταξη ειδικών νόμων με λεπτομερή χαρακτήρα, με κύριο στόχο τον περιορισμό της ελευθερίας δράσεως των γραφειοκρατών. Αυτό όμως εξαρτάται σε μεγάλο ποσοστό από την ευχέρεια του πολιτικού ως νομοθέτη, από τον έλεγχο που μπορεί να ασκήσει στους γραφειοκράτες και από την ικανότητα του σαν διαπραγματευτής, για την συναίνεση και ψήφιση του νόμου⁴⁵.

- Οι προσδοκίες που έχουν οι πολιτικοί για το πώς οι «εξωνομοθετικοί παράγοντες» (π.χ. τα δικαστήρια) επηρεάζουν την εφαρμογή της πολιτικής.
- Το πλαίσιο της διαπραγμάτευσης εντός της οποίας ψηφίζονται οι νόμοι (ύπαρξη παικτών αρνησικυρίας).
- Η ικανότητα των πολιτικών να γράφουν λεπτομερείς νόμους.

Συνάρτηση του επαγγελματισμού⁴⁶ τους είναι η ικανότητα των πολιτικών να γράφουν ειδικά νομοθετήματα. Φυσικά σε κοινοβουλευτικά συστήματα αυτή η ικανότητα θεωρείται επαρκής, διότι τα νομοσχέδια σχεδιάζονται και δομούνται από έμπειρους πολιτικούς, που συνήθως είναι μέλη του υπουργικού συμβουλίου, με την συνδρομή των επιτελείων τους.

⁴⁵ Huber John D & Shipan Charles R (2002): *Deliberate discretion? : The institutional foundations of bureaucratic autonomy*. Cambridge University Press. σελ. 13

⁴⁶ Huber John D & Shipan Charles R (2002): *Deliberate discretion? : The institutional foundations of bureaucratic autonomy*. Cambridge University Press. σελ. 187

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

ΣΤ. Το παράδειγμα των Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα στον τομέα της «εκπαιδευτικής πολιτικής».

ΝΟΜΟΣ 576/1977 (ΦΕΚ 102 Α/13.4.77)

ΘΕΜΑ: « Περὶ οργανώσεως και διοικήσεως της Μέσης και Ανωτέρας Τεχνικής και Επαγγελματικής Εκπαιδύσεως»

Ο νόμος **576/1977** είναι το πρώτο μεταρρυθμιστικό βήμα της 1ης Ελληνικής Δημοκρατίας στον νευραλγικό χώρο της παιδείας. Την περίοδο εκείνη πρωθυπουργός την Ελλάδα και πρόεδρος του κυβερνώντος κόμματος της Νέας Δημοκρατίας είναι ο Κωνσταντίνος Καραμανλής. Το νεοϊδρυθέν κόμμα της ΝΔ διαθέτει ισχυρότατη κυβέρνηση αφού απολαμβάνει την πλειοψηφία με 219 έδρες στην Βουλή.

Με τον νόμο **576/1977** θεσπίζεται ο θεσμός των Τεχνικών και Επαγγελματικών Λυκείων και των Τεχνικών Επαγγελματικών σχολών. Διαιρείται η δευτεροβάθμια εκπαίδευση σε 3/χρονο γυμνάσιο και 3/χρονο λύκειο. Το λύκειο έχει πολλαπλές κατευθύνσεις. Οι απόφοιτοι του γυμνασίου μπορούν να φοιτήσουν χωρίς εξετάσεις σε μια τεχνική- επαγγελματική σχολή ή να δώσουν εξετάσεις και να συνεχίσουν στο λύκειο (είτε γενικό είτε τεχνικό). Πιο συγκεκριμένα, γίνεται υποχρεωτική η 9χρονη Εκπαίδευση, ιδρύοντας τα **ΚΕΤΕ** που περιλάμβαναν το Τεχνικό Λύκειο (**ΤΛ**), το Επαγγελματικό Λύκειο (**ΕΛ**) με τρία χρόνια φοίτηση (σε πρωινή βάρδια) και τις Τεχνικές Επαγγελματικές Σχολές (**ΤΕΣ**) με δύο χρόνια φοίτηση (κατάρτιση). Τα παραπάνω λειτούργησαν έως το 1985 που ψηφίστηκε ο Ν.1566 ιδρύοντας τα Τεχνικά και Επαγγελματικά Λύκεια (**ΤΕΛ**) με τρία χρόνια φοίτηση, τα Ενιαία Πολυκλαδικά Λύκεια (**ΕΠΛ**) (πilotικά) με τρία χρόνια φοίτηση και ένα έτος προαιρετικό για επαγγελματική εξειδίκευση και τις Τεχνικές Επαγγελματικές Σχολές (**ΤΕΣ**) με δύο χρόνια φοίτηση.

Υπουργός παιδείας ήταν ο Γεώργιος Ράλλης, ο οποίος δεν αντιμετώπισε κάποιες αντιδράσεις από τα κόμματα της αντιπολίτευσης, αφού η χώρα είχε μόλις εξέλθει από την δικτατορία και ήταν ήδη «εξουθενωμένη», επιζητώντας μεταρρυθμίσεις σε όλους τους τομείς για την σωστή λειτουργία του νεοσύστατου ελληνικού κράτους. Τελικώς, ο νόμος ψηφίστηκε και εκδόθηκε στις 13 Απριλίου του 1977, προς το τέλος της διακυβέρνησης της Νέας Δημοκρατίας.

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

Όσον αφορά τα τεχνικά χαρακτηριστικά του παραπάνω νόμου, είναι ιδιαίτερα μακροσκελής, καθώς αποτελείται από 29 σελίδες και από 78 άρθρα. Από τα 78 άρθρα του νόμου **576/1977** τα 50 έχουν συγκεκριμένο περιεχόμενο (64%), τα υπόλοιπα 28 άρθρα (36%) έχουν αόριστο περιεχόμενο. Ενδιαφέρον στοιχείο στον συγκεκριμένο εξεταζόμενο νόμο αποτελεί ότι δεν έχει στην διάθεση του κανένα άρθρο που να διαθέτει ρυθμίσεις άσχετες με το κύριο αντικείμενο του νόμου. Ο νόμος περιλαμβάνει 80 εξουσιοδοτικές διατάξεις, εκ των οποίων οι 32 προβλέπουν την έκδοση ΠΔ και οι 48 την έκδοση ΥΑ και ΚΥΑ. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει το ποσοστό εφαρμογής του νόμου, αφού από τις 80 εξουσιοδοτικές διατάξεις, ενεργοποιήθηκαν οι 27, εκ των οποίων 50 ΠΔ και 90 ΥΑ και ΚΥΑ. Από την παρούσα Κυβέρνηση που ψήφισε και τον νόμο εξέδωσε 22 ΠΔ και 34 ΚΥΑ και ΥΑ, ενώ οι υπόλοιπες εξουσιοδοτικές διατάξεις, εκδόθηκαν από τις επόμενες Κυβερνήσεις.

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

Στον παρακάτω πίνακα αποτυπώνονται συνοπτικά τα τεχνικά χαρακτηριστικά του νόμου:

N.576/1977	Αριθμός άρθρων	Ποσοστό επί του συνόλου των άρθρων	Προβλεπόμενα δευτερογενή διοικητικά μέτρα (ΠΔ,ΚΥΑ,ΥΑ)	Εκδοθέντα δευτερογενή διοικητικά μέτρα (ΠΔ,ΚΥΑ,ΥΑ)
Άρθρα με συγκεκριμένο περιεχόμενο	50	64%	9 ΠΔ 4 ΚΥΑ 4 ΥΑ	(3) 16 ΠΔ (2) 13 ΚΥΑ (1) 9 ΥΑ
Άρθρα Αορίστου Περιεχομένου	28	36%	23 ΠΔ 12 ΚΥΑ 28 ΥΑ	(9) 34 ΠΔ (6) 27 ΚΥΑ (11) 41 ΥΑ
Άσχετες διατάξεις	0	-	-	-
Σύνολο	78	100%	80	(27) 140

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

NOMOS 1566/1985 (ΦΕΚ 167. Α'/1985)

ΘΕΜΑ: « Δομή και λειτουργία της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και άλλες διατάξεις».

Με την αλλαγή του πολιτικού σκηνικού το 1981 στην Ελλάδα, αρχίζει μια νέα μεταρρυθμιστική προσπάθεια σε όλες τις βαθμίδες της εκπαίδευσης από την κυβέρνηση του ΠΑ.Σ.Ο.Κ., η οποία αποκρυσταλλώθηκε με το **Νόμο 1566/1985** – γνωστός ως «αντί 309» – και η οποία στόχευε στη συνολική αναδιάρθρωση της διοίκησης και της εποπτείας της εκπαίδευσης. Ο νόμος **1566/1985**, εκδόθηκε στις 30 Σεπτεμβρίου του 1985, δηλαδή στην αρχή της διακυβέρνησης του ΠΑ.Σ.Ο.Κ., με πρωθυπουργό της Ελλάδος τον Ανδρέα Παπανδρέου και Υπουργό Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων τον Απόστολο Κακλαμάνη. Η τότε κυβέρνηση ήταν ισχυρή αφού στις εκλογές που είχαν πραγματοποιηθεί στις 2 Ιουνίου του 1985, το ΠΑ.Σ.Ο.Κ. λαμβάνει το 45,82% και 161 έδρες.

Στην εισηγητική έκθεση του Νόμου για τη Γενική Εκπαίδευση τονιζόταν πως οι ρυθμίσεις που εισάγονταν προωθούσαν αποφασιστικά την αποκέντρωση και καθιέρωναν το δημοκρατικό προγραμματισμό στην παιδεία. Υποστηριζόταν πως το σύστημα που θεσμοθετείτο εμποδίζε την κοινωνική απομόνωση και καθυστέρηση του εκπαιδευτικού συστήματος και μετέθετε τον τρόπο λήψης αποφάσεων, ώστε η παιδεία να είναι πραγματικά υπόθεση όλου του λαού. Εξασφάλιζε, δηλαδή, τη συμμετοχή των εκπαιδευτικών, των γονέων, των μαθητών και των επιστημονικών φορέων στη λήψη αποφάσεων.

Η διοικητική διαίρεση της χώρας έγινε με βάση το σχήμα: υπουργείο – νομαρχίες (διευθύνσεις εκπαίδευσης) – επαρχίες (γραφεία εκπαίδευσης) – σχολική μονάδα, παρουσίαζε δε αποκεντρωτικές τάσεις κυρίως σε θέματα που αφορούσαν στην κατανομή πόρων και αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση. Η διαχείριση της σχολικής παρουσίας, η αντιμετώπιση των επισκευών και συντηρήσεων των σχολικών κτηρίων και η αντιμετώπιση των λειτουργικών δαπανών τους περνούσαν στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, στους οποίους θα μεταβιβάζονταν τα απαιτούμενα κονδύλια, μέσω των νομαρχιακών συμβουλίων. Εξάλλου, σε άλλο

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

σημείο της ίδιας Εισηγητικής Έκθεσης, τονιζόταν ότι η νέα αυτή οργάνωση της σχολικής παρουσίας άνοιγε αποφασιστικά τους θεσμούς στη συμμετοχή των άμεσα ενδιαφερομένων.

Όσον αφορά στον εκπαιδευτικό σχεδιασμό, θεσμοθετήθηκαν μια σειρά οργάνων που ακολούθησαν την ίδια σχεδόν διάρθρωση της διοίκησης (επικράτεια – νομός, νομαρχιακό διαμέρισμα – σχολική μονάδα), από τα οποία τα σημαντικότερα ήταν: το Εθνικό Συμβούλιο Παιδείας, τα Συμβούλια Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, Ειδικής Αγωγής, τα Νομαρχιακά Συμβούλια Παιδείας, οι Δημοτικές ή Κοινοτικές Επιτροπές και η Σχολική Επιτροπή. Καταργήθηκε, επίσης, το Κέντρο Εκπαιδευτικών Μελετών και Επιμόρφωσης (ΚΕΜΕ) και στη θέση του επανιδρύθηκε το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο (Π.Ι.), διότι, όπως αναφερόταν στην εισηγητική έκθεση, βρισκόταν σε «κοινωνική απομόνωση» και χαρακτηριζόταν από «έλλειψη σύνδεσης και αλληλεπίδρασης με την κοινωνική πραγματικότητα». Το νέο Π.Ι. ανέλαβε, σύμφωνα με το νόμο, ερευνητικό και επιτελικό ρόλο. Σημαντικό στοιχείο αποτελεί ότι είναι η πρώτη φορά στην ιστορία της ελληνικής εκπαίδευσης που το αίτημα για αποκέντρωση της διοίκησης ετέθη τόσο επιτακτικά.

Το σχέδιο νόμου κατατέθηκε προς συζήτηση στη Βουλή το Φεβρουάριο το 1985 και ψηφίστηκε, όπως προαναφέραμε τις πρώτες μέρες του Σεπτεμβρίου. Οι αντιδράσεις των κομμάτων αρχικά ήταν χλιαρές, η μεν Ν.Δ. θεωρούσε ότι στην ουσία εναρμονίζεται με τη δική της μεταρρύθμιση του '76, το δε ΚΚΕ θεωρούσε ότι «συνολικά δεν αποτελεί οπισθοδρόμηση» αν και «δεν κινείται σε μια κατεύθυνση πραγματικής αλλαγής»⁴⁷. Στη Βουλή και τα δύο κόμματα της αντιπολίτευσης καταψήφισαν το νομοσχέδιο. Στο θέμα της προσχολικής αγωγής οι εισηγητές της Ν.Δ. αναγνωρίζουν τη σημασία της προσχολικής αγωγής για την περαιτέρω ανάπτυξη του παιδιού και τονίζουν την υποχρέωση της πολιτείας να προσφέρει στα παιδιά τα μέσα που είναι απαραίτητα για να προετοιμάσουν την είσοδο τους στο δημοτικό σχολείο. Συμφωνούν με την ίδρυση των παιδικών κέντρων, επισημαίνουν όμως ότι η συναρμοδιότητα δυο υπουργείων καθώς και η συνύπαρξη δυο συναφών κλάδων με διαφορετικά εργασιακά καθεστώτα, που ανήκουν σε διαφορετικά υπουργεία θα δημιουργήσουν δυσλειτουργικά φαινόμενα, τριβές, ασυνεννοησίες, επικαλύψεις αρμοδιοτήτων. Οι εισηγητές του ΚΚΕ υποστηρίζουν ότι μόνο με την καθιέρωση της προσχολικής αγωγής ως υποχρεωτικής μπορούμε να μιλάμε για άμβλυνση των

⁴⁷ Νούτσος, Χ., (1986) «*Ιδεολογία και Εκπαιδευτική Πολιτική*», Αθήνα, εκδόσεις Θεμέλιο.

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

κοινωνικών ανισοτήτων σ' αυτή την ηλικία. Από την πλευρά των συνδικαλιστικών οργανώσεων των εκπαιδευτικών, στην ουσία υπήρξε πλήρης αποδοχή του νομοσχεδίου και στήριξη της κυβερνητικής πολιτικής με σχόλια όπως «το Δ.Σ. της ΔΟΕ... χαιρέτισε την κατάθεση του νομοσχεδίου αυτού που θα ανοίξει το δρόμο για μια εκπαίδευση στην υπηρεσία του λαού και του τόπου»⁴⁸. Σε απόφαση έκτακτης Γ.Σ. για την τοποθέτηση του κλάδου πάνω στο νομοσχέδιο, αυτό χαρακτηρίζεται «πρωτοποριακό» και υπογραμμίζεται ότι «περνάει νέα αντίληψη». Η αντίθεση του κλάδου των δασκάλων και νηπιαγωγών εντοπίζεται, όσον αφορά την προσχολική αγωγή, στο θέμα της ασάφειας του εργασιακού καθεστώτος (παρεχόμενο έργο, ωράριο εργασίας) για τις νηπιαγωγούς που θα στελεχώσουν τα νηπιαγωγεία των Παιδικών Κέντρων, και στο θέμα της επιλογής διευθυντών στα πολυθέσια νηπιαγωγεία των Παιδικών Κέντρων⁴⁹. Στο νομοσχέδιο, άρθρο 2, αναφέρεται ότι: «η διεύθυνση των παιδικών κέντρων, η στελέχωση τους με το απαραίτητο προσωπικό και κάθε σχετικό θέμα με τη λειτουργία τους ανήκει στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων. Η τοποθέτηση νηπιαγωγών στα νηπιαγωγεία που λειτουργούν μέσα στα παιδικά κέντρα, η υπηρεσιακή κατάσταση, η εξέλιξη των νηπιαγωγείων και η εκπαιδευτική λειτουργία των νηπιαγωγών αυτών ανήκει στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων». Επίσης στο άρθρο 9 παρ. β το νομοσχέδιο προβλέπει ότι: «με κοινή απόφαση των Υπουργών Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων και Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων ρυθμίζονται ειδικότερα θέματα που αφορούν στην ίδρυση, οργάνωση, στελέχωση, διεύθυνση και λειτουργία των παιδικών κέντρων». Μελετώντας κανείς το νομοσχέδιο εύκολα αντιλαμβάνεται μια διαρχία, στη συνολικότερη λειτουργία των παιδικών κέντρων, μεταξύ των Υπουργείων Υγείας, Πρόνοιας και Εθνικής Παιδείας, που γεννά εύλογους προβληματισμούς για το εφικτό αυτής της συνύπαρξης και το βαθμό συνεργασίας, τόσο σε επίπεδο Υπουργείων, όσο και στο επίπεδο των υπαλλήλων τους που θα στελεχώσουν τα

⁴⁸ Μπουζάκης Σ., (2002) «Εκπαιδευτικές Μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα», *Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Γενική και Τεχνικοεπαγγελματική Εκπαίδευση, Μεταρρυθμιστικές προσπάθειες 195, 1964, 1976/77, 1985, 1997/98*, τόμος Β', Αθήνα, εκδόσεις Gutenberg.

⁴⁹ «Το Διεκδικητικό Πλαίσιο του Κλάδου», *Διδακταλικό Βήμα, Μηνιαία Εφημερίδα της Διδακταλικής Ομοσπονδίας Ελλάδας*, αρ. φύλλου: 962, Φλεβάρης 1985

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

παιδικά κέντρα.

Τα «ειδικότερα θέματα λειτουργίας» που αφορούν την καθημερινότητα των παιδικών κέντρων και καθορίζουν ως ένα βαθμό την αποδοχή του θεσμού από τα άτομα που καλούνται να τον υλοποιήσουν, άρα και τη βιωσιμότητα του, αφήνονται να ρυθμιστούν με κοινή απόφαση των δύο Υπουργών. Κοινή απόφαση των Υπουργών Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων και Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων δεν υπήρξε ποτέ. Από την πλευρά της συνδικαλιστικής οργάνωσης των βρεφονηπιαγωγών δεν υπήρξε επίσημη τοποθέτηση απέναντι στο νομοσχέδιο⁵⁰.

Τέλος, από την ανάλυση των τεχνικών χαρακτηριστικών του νόμου **1566/1985** προκύπτει ότι είναι μακροσκελής αφού είναι 65 σελίδες και αποτελείται από 96 άρθρα. Ο παραπάνω νόμος έχει συγκεκριμένο περιεχόμενο αφού τα 68 άρθρα του (71%) ρυθμίζουν το αντικείμενό τους με τρόπο λεπτομερή, τα 27 άρθρα (28%) έχουν αόριστο περιεχόμενο, ενώ μόνο τα άρθρο 67 περιλαμβάνει ρυθμίσεις άσχετες με το κύριο περιεχόμενο του νόμου. Ο νόμος περιλαμβάνει 311 διατάξεις, οι οποίες προβλέπουν την έκδοση κανονιστικών διοικητικών πράξεων. Πιο συγκεκριμένα, εξ αυτών οι 71 προβλέπουν την έκδοση ΠΔ, ενώ οι υπόλοιπες 240 ΥΑ και ΚΥΑ. Τέλος, από τις 311 εξουσιοδοτικές διατάξεις ενεργοποιήθηκαν οι 126, από πού εκδόθηκαν 89 ΠΔ και 385 ΚΥΑ και ΥΑ. Μόλις 24 ΠΔ και 132 ΚΥΑ και ΥΑ εκδόθηκαν από την Κυβέρνηση που εξέδωσε τον νόμο, ενώ οι υπόλοιπες εξουσιοδοτικές διατάξεις από μεταγενέστερες Κυβερνήσεις.

⁵⁰ Χατζηστεφανίδης, Θ., (1990), « *Ιστορία της Νεοελληνικής Εκπαίδευσης (1821 – 1986)*», Αθήνα, εκδόσεις Παπαδήμα, σελ 246.

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

Στον παρακάτω πίνακα αποτυπώνονται συνοπτικά τα τεχνικά χαρακτηριστικά του νόμου:

N.1566/1985	Αριθμός άρθρων	Ποσοστό επί του συνόλου των άρθρων	Προβλεπόμενα δευτερογενή διοικητικά μέτρα (ΠΔ,ΚΥΑ,ΥΑ)	Εκδοθέντα δευτερογενή διοικητικά μέτρα (ΠΔ,ΚΥΑ,ΥΑ)
Άρθρα με συγκεκριμένο περιεχόμενο	68	71%	57 ΠΔ 66 ΚΥΑ 151 ΥΑ	(19) 73 ΠΔ (17) 62 ΚΥΑ (79) 173 ΥΑ
Άρθρα Αορίστου Περιεχομένου	27	28%	14 ΠΔ 4 ΚΥΑ 19 ΥΑ	(4) 16 ΠΔ (1) 7 ΚΥΑ (6) 17 ΥΑ
Άσχετες διατάξεις	1	1%	-	-
Σύνολο	96	100%	311	(126) 474

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

ΝΟΜΟΣ 2525/1997 (ΦΕΚ 188. Α/1997')

ΘΕΜΑ: «Ενιαίο Λύκειο, Πρόσβαση των αποφοίτων του στην Τριτοβάθμια Εκπαίδευση, Αξιολόγηση του εκπαιδευτικού έργου και άλλες διατάξεις».

Με το Νόμο **2525/1997** καθιερώθηκε ο θεσμός του Ενιαίου Λυκείου και οριοθετήθηκε το γενικό πλαίσιο του τρόπου πρόσβασης των κατόχων απολυτηρίου Ενιαίου Λυκείου στην Τριτοβάθμια Εκπαίδευση. Το ΠΑΣΟΚ, με πρωθυπουργό τον Κώστα Σημίτη, εξασφαλίζει άνετη πλειοψηφία 162 εδρών με ποσοστό ψήφων 41,49%. Ο παραπάνω νόμος ψηφίστηκε τον δεύτερο χρόνο διακυβέρνησης του ΠΑ.ΣΟ.Κ. και εκδόθηκε από τον τότε Υπουργό Παιδείας και Θρησκευμάτων Γεώργιο Αρσένη, στις 23 Σεπτεμβρίου του 1997 στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Με τον νόμο αυτό εκδηλώθηκαν παρομοίως αποκεντρωτικές τάσεις, που στόχο είχαν την ενδυνάμωση του σχολείου, ανάμεσα στις οποίες αξίζει να αναφέρει κάποιος τη θέσπιση του Ολοήμερου Νηπιαγωγείου και Δημοτικού Σχολείου, την αναβάθμιση λειτουργίας του Σχολικού Επαγγελματικού Προσανατολισμού, την ίδρυση των Σχολείων Δεύτερης Ευκαιρίας, την εισαγωγή της Ενισχυτικής Διδασκαλίας και την ίδρυση των Περιφερειακών Κέντρων Στήριξης Εκπαιδευτικού Σχεδιασμού (ΠΕ.ΚΕ.Σ.Ε.Σ.).

Ειδικότερα, στο άρθρο 9 του Νόμου, προβλεπόταν η ίδρυση δεκατριών (13) Περιφερειακών Κέντρων, τα οποία θα αναλάμβαναν τη συλλογή και την επεξεργασία στοιχείων, με σκοπό τη διευκόλυνση της αποτύπωσης του εκπαιδευτικού έργου στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση και τη συμβολή τους στον περαιτέρω εκπαιδευτικό σχεδιασμό. Παράλληλα, συγκεντρωτικές τάσεις αποκαλύφθηκαν και με άλλες ρυθμίσεις που περιλαμβάνονταν στο ίδιο νομοθετικό πλαίσιο. Αξίζει εδώ να μνημονευθεί η θέσπιση του Σώματος Μονίμων Αξιολογητών (Σ.Μ.Α.), που υπάγονταν απευθείας στο Υπουργείο Παιδείας. Επίσης, η κατάρτιση του προγράμματος διδασκαλίας και δημιουργικής απασχόλησης του Ολοήμερου Σχολείου οριζόταν με αποφάσεις του Υπουργού Παιδείας και με γνωμοδότηση του Παιδαγωγικού Ινστιτούτου (Π.Ι.). Αδυναμία παρουσίαζε επίσης και η υλοποίηση του θεσμού του πολλαπλού βιβλίου, αν και προβλεπόταν η εισαγωγή στα σχολεία περισσότερων από ένα διδακτικών βιβλίων, των οποίων όμως το δικαίωμα χρήσης και εκμετάλλευσης παρέμενε στην απόλυτη δικαιοδοσία του Υπουργείου Παιδείας

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

(άρθρο 7). Παράλληλα, η αναβάθμιση του Σχολικού Επαγγελματικού Προσανατολισμού (Σ.Ε.Π.), που υλοποιήθηκε με την ίδρυση και τη λειτουργία των Κέντρων Συμβουλευτικής - Προσανατολισμού (ΚΕ.ΣΥ.Π.), σε νομαρχιακό επίπεδο, και των γραφείων Σ.Ε.Π. (ΓΡΑ.ΣΕΠ), σε επίπεδο σχολικής μονάδας, φαίνεται να εκπληρώνει κάποιους στόχους αποκεντρωτικής και να οδηγεί στην ενίσχυση της εκπαιδευτικής διαδικασίας, χωρίς όμως να επιτυγχάνεται αποδέσμευση από την κεντρική διοίκηση και τον έλεγχο, αφού τόσο τα νομαρχιακά ΚΕ.ΣΥ.Π. όσο και τα γραφεία Σ.Ε.Π. θα υπάγονταν στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων και θα χρηματοδοτούνταν από τον τακτικό προϋπολογισμό του Υπουργείου.

Ο νόμος **2525/1997** κατατέθηκε στην Βουλή των Ελλήνων προς συζήτηση στις 22 Αυγούστου του 1997, όπου το ΠΑ.ΣΟ.Κ., κατά την αιτιολογική του έκθεση παρουσίασε ότι τα εκπαιδευτικά συστήματα βρίσκονται σε φάση μετάβασης. Το ζητούμενο δεν είναι η εφάπαξ προσαρμογή σε μια νέα δεδομένη κατάσταση, αλλά η δυνατότητα διαρκούς προσαρμογής σε μεταβαλλόμενες συνθήκες. Για να κατορθώσει το εκπαιδευτικό σύστημα να επιτύχει τους στόχους του, είναι ζωτικά αναγκαίο, να επέλθουν στη δομή και λειτουργία του ριζοσπαστικές τομές. Αυτές τις αναγκαίες τομές στο εκπαιδευτικό σύστημα θα επιφέρει το προς ψήφιση νομοσχέδιο, το οποίο αποτελεί μια ολοκληρωμένη παρέμβαση της Κυβέρνησης του ΠΑ.ΣΟ.Κ. στον τομέα της εκπαίδευσης, η οποία αναλαμβάνεται με επίγνωση της ευθύνης και σαφή αίσθηση προοπτικής.

Τα κόμματα της αντιπολίτευσης αντιπαρατέθηκαν έντονα, καταψηφίζοντας το νομοσχέδιο. Πιο συγκεκριμένα η Ν.Δ. κατηγόρησε τον Υπουργό της Παιδείας για «αιφνιδιασμό», καταθέτοντας λίγες ημέρες πριν από την έναρξη του νέου σχολικού έτους 1997-98, την κατάργηση των 3 τύπων σχολείων, που υπάρχουν σήμερα και τη δημιουργία ενός τύπου του ενιαίου Λυκείου, όπου και τους έβρισκε αντίθετους. Ειδικότερα, το άρθρο 2 του νομοσχεδίου, που εξήγγειλε ο κ. Υπουργός, θεσπίζει την κατάργηση των Γενικών Εξετάσεων και την απρόσκοπτη εισαγωγή στα ΑΕΙ και ΤΕΙ. Επίσης γνωρίζοντας καλά, ότι οι εξετάσεις δεν καταργούνται και ότι με το νέο σύστημα, ούτε το αδιάβλητο των εξετάσεων εξασφαλίζεται, ούτε η αντικειμενική αξιολόγηση των γραπτών, αφού οι εξετάσεις θα διενεργούνται σε τοπικό επίπεδο και η αξιολόγηση θα γίνεται εντός του σχολείου. ότι το σύστημα επιλογής δεν υπηρετεί

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

καν τους στόχους του νομοσχεδίου, αφού ο μαθητής θα βρίσκεται κάτω από μια διαδικασία διαρκούς αξιολόγησης και επομένως, το σχολείο μετατρέπεται σε διαρκές εξεταστικό κέντρο και όχι κυψέλη γνώσεων. Ο νέος τρόπος εισαγωγής που επαγγέλλεται η Κυβέρνηση θα έχει ως συνέπεια:

- α) Να αυξήσει το άγχος των μαθητών και των γονέων.
- β) Να εκθρέψει την παραπαιδεία.
- γ) Να εξαντλήσει οικονομικά τους γονείς.

Ο Συνασπισμός έθεσε ως κύριο ερώτημα, πώς είναι δυνατόν η ηγεσία του Υπουργείου Παιδείας να υποστηρίζει ότι πρόκειται για μια μεγάλη μεταρρύθμιση και συγχρόνως, να αποφεύγει συστηματικά το διάλογο με τους φορείς των εκπαιδευτικών, να αγνοεί και να μη συγκαλεί το ΕΣΥΠ, να μη συγκροτεί την Εθνική Διακομματική Επιτροπή και συγχρόνως, να φέρνει το νομοσχέδιο στα Θερινά Τμήματα της Βουλής και να επιδιώκει την ψήφισή του με συνοπτικές διαδικασίες. Ακόμη, υποστήριξε ότι οι μεγάλες μεταρρυθμίσεις προϋποθέτουν «ευρύτατο κοινωνικό διάλογο» και «συναίνεση». Εδώ, οι μεγάλες μεταρρυθμίσεις γίνονται εν «**κρυπτώ**», μέσα σε λίγες μέρες. Το σχέδιο νόμου αναφέρεται σε εκπαιδευτική μεταρρύθμιση, προσαρμοσμένη σε ξένα πρότυπα, χωρίς να λαμβάνει υπόψη την ελληνική πραγματικότητα. Δεν κάνει βήμα προς την κατεύθυνση της δωρεάν παιδείας και των άνευ διακρίσεως παροχών της. Ενισχύει την παραπαιδεία από την πρώτη Λυκείου και το κόστος για γονείς και μαθητές.

Τέλος το Κ.Κ.Ε., προανήγγειλε την δυσκολία ψήφισης αυτού του νομοσχεδίου και να γίνει νόμος, αφού θα είναι πολύ δύσκολο να εφαρμοστεί στην πράξη, διότι θα υπάρχει η αντίθεση των εργαζομένων, των εκπαιδευτικών, των μαθητών και των σπουδαστών, καθώς και των γονιών τους. Θεώρησαν, ότι το κύριο χαρακτηριστικό της εποχής δεν είναι «η τεχνολογική έκρηξη», αλλά η αξιοποίηση της τεχνολογικής προόδου για την καταπίεση και την εκμετάλλευση ανθρώπων από το συγκεκριμένο σύστημα που επικρατεί και κυριαρχεί σήμερα στον κόσμο.

Ο παραπάνω νόμος, θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως ένας νόμος μικρός σε έκταση, αφού είναι μόλις 7 σελίδες, αλλά ιδιαίτερα συνοπτικός και συγκεκριμένος. Ειδικότερα, ο νόμος **2525/1997** αποτελείται από 11 άρθρα, εκ των οποίων τα 10 (91%) είναι συγκεκριμένα και το άρθρο 9 αόριστο (9%). Ο εξεταζόμενος νόμος περιλαμβάνει 26 εξουσιοδοτικές διατάξεις που προβλέπουν την έκδοση κανονιστικών διοικητικών πράξεων, από τις οποίες 17 διατάξεις προβλέπουν την έκδοση ΚΥΑ και

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

ΥΑ και 9 την έκδοση ΠΔ. Από τις παραπάνω διατάξεις ενεργοποιήθηκαν οι 10 και εκδόθηκαν 19 ΠΔ και 29 ΥΑ και ΚΥΑ, εκ των οποίων 15 ΠΔ και 24 ΚΥΑ και ΥΑ εκδόθηκαν από την Κυβέρνηση που ψήφισε τον νόμο, ενώ οι υπόλοιπες διατάξεις από μεταγενέστερες Κυβερνήσεις.

Τα τεχνικά χαρακτηριστικά του νόμου 2525/1997:

N.2525/1997	Αριθμός άρθρων	Ποσοστό επί του συνόλου των άρθρων	Προβλεπόμενα δευτερογενή διοικητικά μέτρα (ΠΔ,ΚΥΑ,ΥΑ)	Εκδοθέντα δευτερογενή διοικητικά μέτρα (ΠΔ,ΚΥΑ,ΥΑ)
Άρθρα αόριστου περιεχομένου	1	9%	2 ΠΔ	(1) 5 ΠΔ
Άρθρα με συγκεκριμένο περιεχόμενο	10	91%	7 ΠΔ 4 ΚΥΑ 13 ΥΑ	(2) 14 ΠΔ (1) 8 ΚΥΑ (6) 21 ΥΑ
Άσχετες διατάξεις	-	-	-	-
Σύνολο	11	100%	26	(10) 48

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

ΝΟΜΟΣ 3549/2007 (ΦΕΚ 69. Α/2007')

ΘΕΜΑ: «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου για τη δομή και λειτουργία των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων».

Ο νόμος **3549/2007** ψηφίζεται στο τέλος της διακυβέρνησης της Νέας Δημοκρατίας, αφού στις 20/09/2007 πραγματοποιούνται νέες βουλευτικές εκλογές. Ο νόμος ψηφίζεται κυρίως για προεκλογικούς λόγους, αφού αποτελούσε προεκλογική δέσμευση του κυβερνώντος κόμματος. Εκείνη την περίοδο έχουμε ισχυρή κυβέρνηση, με Πρωθυπουργό της Ελλάδος τον Κωνσταντίνο Καραμανλή, διότι κατά το 2004 - 2007, η Νέα Δημοκρατία διαθέτει 165 έδρες, με ποσοστό ψήφων 45,36%. Ο νόμος υπαριθμού **3549/2007**, γνωστός και ως «νόμος Γιαννάκου», λόγο της τότε Υπουργού Παιδείας και Θρησκευμάτων Μαριέττας Γιαννάκου, έχει ως αντικείμενο την Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου για τη δομή και λειτουργία των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων.

Ο παραπάνω νόμος, προέβλεπε την διασφάλιση της οικονομικής και διοικητικής αυτοδιοίκησης των Α.Ε.Ι., με την σύνταξη από αυτά ενός τετραετούς ακαδημαϊκού - αναπτυξιακού προγράμματος, το οποίο θα προσδιορίζει τις εκπαιδευτικές, ερευνητικές και διοικητικές ανάγκες τους. Την ενδυνάμωση της Αυτοδιοίκησης των Α.Ε.Ι., με την παροχή δυνατότητας λειτουργίας τους μέσω εσωτερικών κανονισμών. Όσον αφορά το ακαδημαϊκό άσυλο, το Πρυτανικό Συμβούλιο και το Συμβούλιο για τα Τ.Ε.Ι. αντίστοιχα, είναι αρμόδια για την άρση του ασύλου με την παρουσία εκπροσώπου δικαστικής αρχής, με στόχο την προστασία τόσο του σπουδαστή, όσο και της ελληνικής δημόσιας περιουσίας.

Επίσης προέβλεπε την στήριξη σε νέους φοιτητές, με παροχή οικονομικής συνδρομής (άτοκα εκπαιδευτικά δάνεια) σε όσους προέρχονται από ασθενέστερα εισοδηματικά στρώματα και ανταποδοτικές υποτροφίες για όσους παρέχουν έργο στο Α.Ε.Ι.. Αντιμετώπιση αρνητικών επιπτώσεων της επ' αόριστον φοίτησης με θέσπιση ανώτατης διάρκειας αυτής (ελάχιστος αριθμών εξαμήνων που απαιτούνται για την λήψη του πτυχίου, προσαυξανόμενος κατά 100%), με δυνατότητα παράτασης δύο (2) το πολύ εξάμηνα, καθώς και διακοπής των σπουδών για έναν χρόνο που δεν προσμετρείται στην ανώτατη διάρκεια φοίτησης. Βασική καινοτομία του νόμου, είναι ότι η εκλογή και ο διορισμός των μελών ΔΕΠ θα γίνεται αποκλειστικά με πράξεις

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

των οργάνων των Α.Ε.Ι., και ο έλεγχος νομιμότητας από τον Υπουργό Παιδείας θα γίνεται κατ' έγκληση ή αυτεπαγγέλτως μετά την έκδοση σχετικών πράξεων, έχοντας ακυρωτικό χαρακτήρα. Τέλος, δωρεάν χορήγηση ενός συγγράμματος ανά μάθημα και υποχρέωση παροχής βιβλιογραφίας και οδηγιών μελέτης από διδάσκοντες σε κάθε μάθημα.

Το νομοσχέδιο κατατέθηκε στην Βουλή στις 20 Φεβρουαρίου του 2007. Άξιο αναφοράς είναι ο πολιτικός διάλογος, όπου με 164 ψήφους υπέρ και 117 κατά υπερψηφίστηκε επί της αρχής από την Ολομέλεια της Βουλής ο νόμος-πλαίσιο για την ανώτατη εκπαίδευση, στις 13 Μαρτίου του 2007. Στη συνέχεια το νομοσχέδιο υπερψηφίστηκε ομόφωνα και επί των άρθρων από τους βουλευτές της συμπολίτευσης, ενώ ο ανεξάρτητος βουλευτής Στέφανος Μάνος δήλωσε «παρών» στο άρθρο για το άσυλο.

Έντονες ήταν οι αντιδράσεις της Αξιωματικής Αντιπολίτευσης, αφού κατά την ολοκλήρωση της ψηφοφορίας αποχώρησαν από την διαδικασία. Αμέσως μετά την ανακοίνωση του αποτελέσματος και το χειροκρότημα των βουλευτών της πλειοψηφίας, που ακολούθησε την ονομαστική ψηφοφορία επί της αρχής του νομοσχεδίου, ο κοινοβουλευτικός εκπρόσωπος του ΠΑΣΟΚ, Μιλτιάδης Παπαϊωάννου, παρατήρησε ότι «τα χειροκροτήματα δεν καλύπτουν τις μεγάλες αδυναμίες που έχει το νομοσχέδιο που συζητήσαμε». «Αντί της συνεννόησης, η κυβέρνηση διάλεξε την πολιτική της οξύτητας και της πόλωσης» είπε ο κ. Παπαϊωάννου, προσθέτοντας: «Στη διαδικασία της Βουλής καταθέσαμε συγκεκριμένες προτάσεις. Είναι φανερό ότι το συνταγματικό αγαθό της Παιδείας, το αντιμετωπίζει η κυβέρνηση σε αντίθετη κατεύθυνση. Επειδή δεν πιστεύουμε ότι μπορούμε να συμβάλουμε εποικοδομητικά περαιτέρω, δεν πρόκειται να συμμετάσχουμε στη συζήτηση επί των άρθρων».

«Παρά την αποχώρηση του ΠΑΣΟΚ, θέλω να ευχαριστήσω το σύνολο των συναδέλφων, γιατί συμμετείχαν στη συζήτηση επί της αρχής με τις θετικές και αρνητικές τοποθετήσεις τους» είπε από την πλευρά της η υπουργός Παιδείας Μαριέττα Γιαννάκου. «Όμως, το Σύνταγμα και ο νόμος ορίζουν το πώς έρχονται προτάσεις τροπολογιών. Αν οι συνάδελφοι του ΠΑΣΟΚ επιθυμούσαν να συμβάλουν διά προτάσεων, δεν θα έφερναν ένα γενικόλογό κείμενο, αλλά θα έφερναν ένα κείμενο με βάση τους κανόνες, εν είδει τροπολογιών, λαμβάνοντας υπόψη ότι σε γενικές γραμμές αυτά που ελέχθησαν από το ΠΑΣΟΚ έχουν την ίδια κατεύθυνση που

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

έχει το δικό μας σχέδιο νόμου» προσέθεσε. «Το ΠΑΣΟΚ, δυστυχώς για το ίδιο, επαναλαμβάνει τον εαυτό του για μια ακόμη φορά. Όπως πολλές φορές, έτσι και τώρα, φυγομαχεί» σχολίασε ο κοινοβουλευτικός εκπρόσωπος της ΝΔ, Βασίλης Μαγγίνας. «Αντί να συνεισφέρετε, κρύβεστε. Αντί να αναλάβετε τις ευθύνες σας, αποχωρείτε. Δεν μας κάνει εντύπωση. Σε όλες τις κρίσιμες μεγάλες στιγμές, είστε απόντες. Τραβήξτε το δρόμο σας. Μείνετε στην απομόνωσή σας και μείνετε με την ψευδαίσθηση ότι ακόμα και το κομμάτι του λαού που σας τίμησε με την ψήφο του, επικροτεί τη στάση σας. Είστε καταδικασμένοι στη συνείδηση των Ελλήνων και μ αυτήν την καταδίκη θα συνεχίσετε» συμπλήρωσε ο κ. Μαγγίνας.

Από πλευράς ΚΚΕ, ο Άγγελος Τζέκης δήλωσε πως το κόμμα του θα παλέψει, ώστε «να καταργηθεί στην πράξη ο νόμος-πλαίσιο της ΝΔ, αλλά και άλλες προτάσεις που κινούνται στην ίδια κατεύθυνση».

Κατά τη συζήτηση επί των άρθρων του νομοσχεδίου, η κ. Γιαννάκου έκανε αποδεκτή την πρόταση του εισηγητή της ΝΔ, Φίλιππου Τσαλίδη, να δίνεται η δυνατότητα στα τμήματα κάθε ΑΕΙ να καταρτίζουν δικό τους κανονισμό λειτουργίας, στο πλαίσιο του γενικότερου εσωτερικού κανονισμού του Ιδρύματος. Η υπουργός Παιδείας δέχθηκε επίσης την πρόταση του Στέφανου Μάνου να αναρτάται εγκαίρως στο δικτυακό τόπο κάθε Ιδρύματος ο κατάλογος των συγγραμμάτων που ανταποκρίνεται κατά τρόπο ολοκληρωμένο στο γνωστικό αντικείμενο του κάθε μαθήματος και υποσχέθηκε να εξετάσει την πρόταση του βουλευτή να συνοδεύεται η υπόσχεση της χρηματοδότησης των Ιδρυμάτων (στο πλαίσιο του τετραετούς προγραμματισμού) με τραπεζική εγγύηση. Επίσης, η κ. Γιαννάκου απεδέχθη την, προερχόμενη από το Συνασπισμό, παρατήρηση, για ανάρτηση του ετήσιου απολογισμού του κάθε Ιδρύματος στο δικτυακό του τόπο, πριν από την υποβολή του στο υπουργείο Παιδείας, όπως επίσης και του απολογισμού των πρυτανικών αρχών άμα τη λήξει των θητειών τους.

Ο νόμος **3549/2007**, αποτελείται από 12 σελίδες, αλλά είναι τεχνικά, ιδιαίτερα συγκεκριμένος, διότι αποτελείται από 29 άρθρα, εκ των οποίων τα 22 έχουν χαρακτήρα συγκεκριμένο (76%) και τα υπόλοιπα 7 άρθρα αόριστο (24%). Ο νόμος περιλαμβάνει μόλις 16 εξουσιοδοτικές διατάξεις που προβλέπουν την έκδοση κανονιστικών διοικητικών πράξεων, από τις οποίες οι 6 διατάξεις προβλέπουν την έκδοση ΠΔ και οι 10 την έκδοση ΚΥΑ και ΥΑ. Όσον αφορά το ποσοστό εφαρμογής του νόμου, από τις 16 κανονιστικές διατάξεις ενεργοποιήθηκαν οι 6. Η Κυβέρνηση

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

που ψήφισε τον νόμο εξέδωσε 9 ΠΔ και 13 ΥΑ και ΚΥΑ, ενώ μόλις 2 ΠΔ εκδόθηκαν από την επόμενη Κυβέρνηση.

Τα τεχνικά χαρακτηριστικά του νόμου 3549/2007:

N.3549/2007	Αριθμός άρθρων	Ποσοστό επί του συνόλου των άρθρων	Προβλεπόμενα δευτερογενή διοικητικά μέτρα (ΠΔ,ΚΥΑ,ΥΑ)	Εκδοθέντα δευτερογενή διοικητικά μέτρα (ΠΔ,ΚΥΑ,ΥΑ)
Άρθρα αόριστου περιεχομένου	7	24%	1 ΠΔ	-
Άρθρα με συγκεκριμένο περιεχόμενο	22	76%	5 ΠΔ 6 ΚΥΑ 4 ΥΑ	(2) 11 ΠΔ (3) 7 ΚΥΑ (1) 6 ΥΑ
Άσχετες διατάξεις	-	-	-	-
Σύνολο	29	100%	16	(6) 25

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

Z. Το παράδειγμα των Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα στον τομέα της «κοινωνικής ασφάλισης».

NΟΜΟΣ 2084/1992 (ΦΕΚ Α' 165 / 1992)

ΘΕΜΑ: «Η Αναμόρφωση της κοινωνικής ασφάλισης και άλλες διατάξεις»

Η Κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας (ΝΔ) με πρωθυπουργό τον Κωνσταντίνο Μητσοτάκη είχε ως κύριο μέλημά της, την εξυγίανση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, και στόχευε στην κάλυψη των χρηματοδοτικών ελλειμμάτων του συστήματος μέσω αύξησης των πόρων και μείωσης των ασφαλιστικών παροχών. Βασική καινοτομία του ν.2084/1992 ήταν ο διαχωρισμός των ασφαλιζομένων σε δύο κατηγορίες: οι υπαγόμενοι μέχρι 31-12-1992 σε κάποιο ασφαλιστικό καθεστώς θα εξακολουθούσαν να υπάγονται στις μέχρι τότε ισχύουσες διατάξεις, ενώ όσοι θα ασφαλιζόνταν για πρώτη φορά μετά την 1-1-1993 θα υπάγονταν σε νέο καθεστώς με αυστηρότερες προϋποθέσεις χορήγησης παροχών και υπολογισμού του ύψους τους.

Ο νόμος εκδόθηκε στις 7/10/1992, μία περίοδο όπου υπάρχει Κυβέρνηση της ΝΔ, η οποία είχε αναδειχθεί από τις εκλογές του Απριλίου του 1990 με οριακή πλειοψηφία αφού διαθέτει μόλις 151 έδρες στο Ελληνικό Κοινοβούλιο. Το νομοσχέδιο συζητήθηκε και ψηφίστηκε από το Τμήμα Διακοπής των εργασιών της Βουλής (Σύνοδος Β'), σε έξι συνεδριάσεις, το Σεπτέμβριο του 1992, δηλαδή στην μέση της διακυβέρνησης της ΝΔ. Υφυπουργός Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων ήταν ο Δημήτρης Σιούφας.

Στην Αξιωματική Αντιπολίτευση βρισκόταν το Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα (ΠΑ.ΣΟ.Κ), με 123 έδρες. Το ΠΑ.ΣΟ.Κ καταψήφισε το σχέδιο νόμου υποστηρίζοντας, ότι με τις ρυθμίσεις του καταπατώνται ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα όλων των πολιτών και ότι δεν αφιερώθηκε επαρκής χρόνος στη διεξαγωγή του κοινωνικού διαλόγου, όπως θα έπρεπε να συζητηθεί στην Ολομέλεια, όπως επιτάσσει το αρθρ.72 του Συντάγματος, κάνοντας λόγο για «**δολοφονία της Δημοκρατίας και της Κοινοβουλευτικής διαδικασίας**». Ως αντιπρόταση παρουσίασε, ότι το πρόβλημα της χρηματοδότησης των Ταμείων θα μπορούσε να επιλυθεί με δύο τρόπους. Την αξιοποίηση της κινητής και ακίνητης περιουσίας των

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

Ταμείων καθώς και την καταπολέμηση του χρόνιου προβλήματος της χώρας μας, της εισφοροδιαφυγής.

Επίσης, υπήρχαν έντονες αντιδράσεις και εντός του Κυβερνώντος κόμματος όσον αφορά την μεταρρύθμιση της κοινωνικής ασφάλισης, καθώς δύο βασικά στελέχη της, όπως ο Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης Αθανάσιος Κανελλόπουλος και ο Υπουργός Εξωτερικών Αντώνης Σαμαράς δεν έδειχναν διατεθειμένοι να προβούν στην ψήφισή του.

Έντονο ενδιαφέρον παρουσιάζει το συμπέρασμα της ανάλυσης των τεχνικών χαρακτηριστικών του νόμου καθώς προκύπτει ότι πρόκειται για έναν μακροσκελή νόμο, ο οποίος αποτελείται συγκεκριμένα από 36 σελίδες, και ρυθμίζει το αντικείμενο του κατά τρόπο συγκεκριμένο και λεπτομερή, καθώς αποτελείται από 5 κύρια μέρη 93 άρθρα, εκ των οποίων τα 75 (81%) έχουν συγκεκριμένο περιεχόμενο, τα 17 αόριστο (18%), ενώ μόλις ένα άρθρο διαθέτει ρυθμίσεις άσχετες με το κύριο αντικείμενο του νόμου. Επίσης, ο νόμος περιλαμβάνει 54 διατάξεις που προβλέπουν την έκδοση κανονιστικών διοικητικών πράξεων. Ειδικότερα, 42 διατάξεις προβλέπουν την έκδοση ΚΥΑ και ΥΑ και 12 διατάξεις προβλέπουν την έκδοση ΠΔ. Όσον αφορά το ποσοστό εφαρμογής του νόμου από τις 54 εξουσιοδοτικές διατάξεις ενεργοποιήθηκαν οι 26. Η Κυβέρνηση που ψήφισε το νόμο εξέδωσε 14 ΥΑ και 4ΠΔ, ενώ οι υπόλοιπες κανονιστικές πράξεις εκδόθηκαν από μεταγενέστερες Κυβερνήσεις. Ο υπερβολικά μεγάλος αριθμός των εκδοθέντων δευτερογενών διοικητικών μέτρων (897) οφείλεται στο γεγονός ότι η εξουσιοδοτική διάταξη του αρθρ.66, που προβλέπει την έκδοση ΥΑ για την αναπροσαρμογή των συντάξεων στα πλαίσια της εισοδηματικής πολιτικής, ενεργοποιήθηκε 811 φορές.

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

Τα τεχνικά χαρακτηριστικά του νόμου 2084/1992:

N.2084/1992	Αριθμός άρθρων	Ποσοστό επί του συνόλου των άρθρων	Προβλεπόμενα δευτερογενή διοικητικά μέτρα (ΠΔ,ΚΥΑ,ΥΑ)	Εκδοθέντα δευτερογενή διοικητικά μέτρα (ΠΔ,ΚΥΑ,ΥΑ)
Άρθρα αόριστου περιεχομένου	17	18%	6 ΠΔ 6 ΚΥΑ 13 ΥΑ	(3) 5 ΠΔ (2) 3 ΚΥΑ (6) 13 ΥΑ
Άρθρα με συγκεκριμένο περιεχόμενο	75	81%	6 ΠΔ 13 ΚΥΑ 9 ΥΑ	(4) 37 ΠΔ (4) 23 ΚΥΑ (6) 811 ΥΑ
Άσχετες διατάξεις	1	1%	1 ΥΑ	(1) 5 ΥΑ
Σύνολο	93	100%	54	(26) 897

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

ΝΟΜΟΣ 3029/2002 (ΦΕΚ Α' 160 / 2002)

ΘΕΜΑ: «Η Μεταρρύθμιση Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης»

Με τον νόμο **3029/2002** γίνεται ένα ακόμα βήμα όσον αφορά την μεταρρύθμιση στην κοινωνική ασφάλιση, έχοντας ως κύριο αυτοσκοπό, *«την οργανωτική και λειτουργική αναδιάρθρωση των φορέων κοινωνικής ασφάλισης και τη σταδιακή εξάλειψη των ανισοτήτων του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος»*. Τα βασικά σημεία του νόμου είναι η θέσπιση δικαιώματος συνταξιοδότησης με τη συμπλήρωση 37ετίας χωρίς όρο ηλικίας ή με 35 έτη ασφάλισης για τους άνδρες που έχουν συμπληρώσει τα 65 έτη και για τις γυναίκες που έχουν συμπληρώσει τα 60 και η θεσμοθέτηση ετήσιας κρατικής χρηματοδότησης 1% του Α.Ε.Π προς το Ι.Κ.Α

Ο ν.3029/2002 εκδόθηκε στις 11/07/2002, στα μέσα της κοινοβουλευτικής περιόδου 2000-2004 (Σύνοδος Β'), επί Κυβερνήσεως ΠΑ.ΣΟ.Κ, με πρωθυπουργό των Κώστα Σημίτη, που διέθετε 158 έδρες στη Βουλή, αλλά έντονες εσωτερικές διαμάχες όσον αφορά στο ζήτημα της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης. Υπουργός Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας στην αρχή της διακυβέρνησης του ΠΑ.ΣΟ.Κ ήταν ο Τάσος Γιαννίτσης, ο οποίος όμως αργότερα αναγκάστηκε να παραιτηθεί, λόγω έντονων πιέσεων τόσο της αξιωματικής αντιπολίτευσης, όσο κυρίως των συνδικάτων εξαιτίας του νομοσχεδίου που προσπάθησε να θέσει προς ψήφιση. Τον Τάσο Γιαννίτση, διαδέχθηκε ο Δημήτριος Ρέππας.

Η ΝΔ, η οποία βρισκόταν στην Αξιωματική Αντιπολίτευση με 125 έδρες, καταψήφισε τον «νόμο Ρέππα» επί της αρχής και του συνόλου, χαρακτηρίζοντάς το ως «πρόχειρο», «σύνολο αποσπασματικών ρυθμίσεων» και «νομοσχέδιο της μη λύσης» που απλώς μεταθέτει την επίλυση ουσιαστών ζητημάτων στο μέλλον⁵¹. Μάλιστα, οι βουλευτές της ΝΔ αποχώρησαν από τη συζήτηση επί των άρθρων, ενώ είχαν αποχωρήσει και από τη συζήτηση στη Διαρκή Κοινοβουλευτική Επιτροπή Κοινωνικών Υποθέσεων.

Ο ν.3029/2002 είναι ο μικρότερος σε έκταση και ο πιο αόριστος από τους τέσσερεις εξεταζόμενους. Αποτελείται από 16 μόλις σελίδες και 12 άρθρα, εκ τα οποία, τα 8 άρθρα είναι αόριστου περιεχομένου (67%), και τα υπόλοιπα 4 άρθρα είναι

⁵¹ Πρακτικά Βουλής, Συνεδρίαση ΠΝΕ', σελ.6511

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

με συγκεκριμένο περιεχόμενο (33%) και δεν υπάρχει καμία άσχετη διάταξη. Παρά τη μικρή του έκταση ο νόμος περιλαμβάνει συνολικά 28 εξουσιοδοτικές διατάξεις, εκ των οποίων οι 6 προβλέπουν την έκδοση ΠΔ και οι 22 την έκδοση ΚΥΑ και ΥΑ. Από τις διατάξεις αυτές ενεργοποιήθηκαν οι 13 και οδήγησαν στην έκδοση 41 συνολικά ΥΑ και ΚΥΑ, εκ των οποίων μόνο οι 14 εκδόθηκαν από την Κυβέρνηση που ψήφισε το νόμο, ενώ οι υπόλοιπες 27 εκδόθηκαν από τις επόμενες Κυβερνήσεις.

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

Στον παρακάτω πίνακα αποτυπώνονται συνοπτικά τα τεχνικά χαρακτηριστικά του νόμου:

N.3029/2002	Αριθμός άρθρων	Ποσοστό επί του συνόλου των άρθρων	Προβλεπόμενα δευτερογενή διοικητικά μέτρα (ΠΔ,ΚΥΑ,ΥΑ)	Εκδοθέντα δευτερογενή διοικητικά μέτρα (ΠΔ,ΚΥΑ,ΥΑ)
Άρθρα αόριστου περιεχομένου	8	67%	6 ΠΔ 8 ΚΥΑ 13 ΥΑ	(4) 19 ΚΥΑ (9) 22 ΥΑ
Άρθρα με συγκεκριμένο περιεχόμενο	4	33%	-	-
Άσχετες διατάξεις	0	0%	-	-
Σύνολο	12	100%	27	(13) 41

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

ΝΟΜΟΣ 3655/2008 (ΦΕΚ Α' 58 / 2008)

ΘΕΜΑ: «Η Διοικητική και οργανωτική μεταρρύθμιση του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης και λοιπές ασφαλιστικές διατάξεις»

Ο νόμος 3655/2008, ο οποίος εκδόθηκε στις 3 Απριλίου του 2008, δηλαδή προς τα μέσα της δεύτερης συνεχής διακυβέρνησης της ΝΔ με πρωθυπουργό τον Κωνσταντίνο Καραμανλή, προσπάθησε να καταπολεμήσει τα διαρθρωτικά προβλήματα του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, (παρά την οριακή πλειοψηφία των 152 εδρών του κυβερνώντος κόμματος, η οποία είχε αναδειχθεί από τις εκλογές της 16^{ης} Σεπτεμβρίου 2007 και το πολιτικό κόστος μιας τέτοιας μεταρρύθμισης) η οποία σε συνδυασμό με εξωγενείς παράγοντες (γήρανση του πληθυσμού, ανεργία), οδήγησαν το σύστημα στα όρια της βιωσιμότητάς του. Οι ρυθμίσεις του νόμου διαρθρώνονται σε τρεις κύριους πυλώνες. Ο πρώτος είναι ο άξονας της διοικητικής αναδιάρθρωσης που περιλαμβάνει ρυθμίσεις για την ενοποίηση ασφαλιστικών φορέων, οι οποίοι από 155 μειώνονται σε 13. Ο δεύτερος άξονας περιλαμβάνει παρεμβάσεις σε ειδικές ασφαλιστικές ρυθμίσεις, όπως, αύξηση ειδικών ορίων συνταξιοδότησης, κατάργηση πρόωγων συνταξιοδοτήσεων για τις μητέρες, θέσπιση κινήτρων παραμονής στην εργασία, μείωση επικουρικών συντάξεων. Ο τρίτος είναι ο άξονας των θεσμικών μέτρων, με κυριότερα την καθιέρωση του Αριθμού Μητρώου Κοινωνικής Ασφάλισης (ΑΜΚΑ) και τη σύσταση του Ασφαλιστικού Κεφαλαίου Αλληλεγγύης Γενεών (ΑΚΑΓΕ).

Το εν λόγω νομοσχέδιο εισήχθη προς ψήφιση στη Βουλή (Σύννοδος Α') το Μάρτιο του 2008 και Υπουργός Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, ήταν η Φάνη Πάλλη-Πετραλιά, η οποία κατηγόρησε τις παλιότερες Κυβερνήσεις του ΠΑ.ΣΟ.Κ., διότι δεν πήραν ποτέ την πρωτοβουλία για μεταρρυθμίσεις και αντιμετώπιση του έντονου προβλήματος του Ασφαλιστικού Συστήματος⁵².

Όπως ήταν αναμενόμενο, υπήρξαν έντονες αντιδράσεις και αποδοκιμασίες από την Α.Δ.Ε.Δ.Υ. , την Γ.Σ.Ε.Ε. και την Ο.Κ.Ε. , οπού οργάνωναν μαζικότερες κινητοποιήσεις ζητώντας την καταψήφιση του νομοσχεδίου και την υποβολή αιτήματος για δημοψήφισμα, ως προς άμεση επίλυση του ζητήματος.

Το ΠΑ.ΣΟ.Κ, ως Αξιοματική Αντιπολίτευση διαθέτοντας 102 έδρες, ζητούσε άμεση απόσυρση του νομοσχεδίου και δήλωνε ότι από τις πρώτες πράξεις του

⁵² Πρακτικά Βουλής, Συνεδρίαση ΡΕ', 17/3/2008 σελ.6285

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

νομοθετικού έργου της επόμενης Κυβέρνησης ΠΑ.ΣΟ.Κ θα ήταν η κατάργησή του⁵³. Κατά τις συνεδριάσεις της Ολομέλειας, οι βουλευτές του ΠΑ.ΣΟ.Κ καταψήφισαν το σύνολο των άρθρων του νομοσχεδίου και έκαναν λόγο για παραβίαση του Κανονισμού της Βουλής (ΚτΒ) όσον αφορά στη νομοθετική διαδικασία, διότι δεν εξαντλήθηκε ο κατάλογος των βουλευτών που ήταν προγραμματισμένο να λάβουν το λόγο⁵⁴. Μάλιστα, σε ένδειξη διαμαρτυρίας αποχώρησαν από την ψηφοφορία επί των άρθρων 146 και 148, αν και είχαν υποβάλει αίτηση ονομαστικής ψηφοφορίας, ενώ στις 26 Μαρτίου 2008 υπέβαλαν πρόταση μομφής κατά της Κυβέρνησης με αιχμή την προωθούμενη ασφαλιστική μεταρρύθμιση, η οποία απορρίφθηκε. Αξίζει, τέλος, να σημειωθεί ότι οι Αρχηγοί και οι βουλευτές και των τεσσάρων κομμάτων της αντιπολίτευσης (ΠΑ.ΣΟ.Κ, ΣΥ.ΡΙΖ.Α, Κ.Κ.Ε, ΛΑ.Ο.Σ) υπέβαλαν αίτηση για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος επί του ψηφισμένου νομοσχεδίου, κατά το αρθρ.44 παρ.2 του Συντάγματος. Το αίτημα απορρίφθηκε στην ονομαστική ψηφοφορία που διεξήχθη στη Βουλή στις 4 Απριλίου 2008, με 152 ψήφους κατά και 146 υπέρ.

Από άποψη τεχνικών χαρακτηριστικών, ο νόμος είναι ιδιαίτερος μακροσκελής και συγκεκριμένος, καθώς η πλειοψηφία των διατάξεων που περιλαμβάνει έχουν εξαιρετικά λεπτομερές περιεχόμενο. Συγκεκριμένα, ο νόμος αποτελείται από 16 κεφάλαια και 154 άρθρα, από τα οποία μόνο τα 15 (10%) έχουν αόριστο περιεχόμενο, ενώ τα υπόλοιπα 139 (90%) ρυθμίζουν το αντικείμενο τους κατά τρόπο πολύ συγκεκριμένο. Διατάξεις με περιεχόμενο άσχετο με το αντικείμενο του νόμου, όπως και στον προηγούμενο νόμο που εξετάσαμε δεν υπάρχουν. Αν και ο νόμος περιλαμβάνει μεγάλο αριθμό εξουσιοδοτικών διατάξεων (77), οι περισσότερες από αυτές δεν αφήνουν ευρεία περιθώρια διακριτικής ευχέρειας στη διοίκηση σε ότι αφορά τα περιεχόμενα και το χρόνο έκδοσης των δευτερογενών διοικητικών μέτρων. Οι περισσότερες από τις εξουσιοδοτικές διατάξεις (69) προβλέπουν την έκδοση ΥΑ και ΚΥΑ. Από αυτές ενεργοποιήθηκαν οι 23. Επίσης προβλέπεται η έκδοση 8 ΠΔ εκ των οποίων δεν έχει εκδοθεί κανένα. Παρατηρείται, λοιπόν έλλειμμα εφαρμογής του νόμου, το οποίο μπορεί εν μέρει να αποδοθεί και στο γεγονός ότι η Κυβέρνηση ΠΑ.ΣΟ.Κ, η οποία ανεδείχθη σχεδόν ενάμιση χρόνο μετά την ψήφιση του νόμου, έχει «παγώσει» την εφαρμογή του και έχει ήδη θέσει σε δημόσια διαβούλευση νέο νομοσχέδιο για την μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος.

⁵³ Πρακτικά Βουλής, Συνεδρίαση ΡΕ', 17/3/2008 σελ.6284

⁵⁴ Πρακτικά Βουλής, Συνεδρίαση ΡΘ', 20/3/2008 σελ.6856-6862

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

Στον παρακάτω πίνακα αποτυπώνονται συνοπτικά τα τεχνικά χαρακτηριστικά του νόμου:

N.3655/2008	Αριθμός άρθρων	Ποσοστό επί του συνόλου των άρθρων	Προβλεπόμενα δευτερογενή διοικητικά μέτρα (ΠΔ,ΚΥΑ,ΥΑ)	Εκδοθέντα δευτερογενή διοικητικά μέτρα (ΠΔ,ΚΥΑ,ΥΑ)
Άρθρα αόριστου περιεχομένου	15	10%	4 ΚΥΑ 23 ΥΑ	(1) 3 ΚΥΑ (2) 2 ΥΑ
Άρθρα με συγκεκριμένο περιεχόμενο	139	90%	8 ΠΔ 16 ΚΥΑ 36 ΥΑ	(1) 2 ΚΥΑ (19) 26 ΥΑ
Άσχετες διατάξεις	0	0%	-	-
Σύνολο	154	100%	77	(23) 33

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

ΝΟΜΟΣ 3863/2010 (ΦΕΚ Α 115/2010)

ΘΕΜΑ: «Νέο ασφαλιστικό σύστημα και συναφείς διατάξεις, ρυθμίσεις στις εργασιακές σχέσεις.»

Η Κυβέρνηση του ΠΑ.ΣΟ.Κ., με πρωθυπουργό της Ελλάδος τον Γεώργιο Παπανδρέου, έχοντας εξασφαλίσει μία ισχυρή πλειοψηφία στο Ελληνικό κοινοβούλιο, στην τελευταία εθνική εκλογική αναμέτρηση στις 7 Οκτωβρίου του 2009, με 43,92% και 160 έδρες, έναντι της αξιωματικής Αντιπολίτευσης, που είχε μόλις 33,48% και 91 έδρες, φαίνεται να συνοδεύει την αρχή της νέας φάσης διακυβέρνησης της χώρας μας, που σηματοδοτείται από την υπογραφή από την κυβέρνηση και, λίγες μέρες μετά, την ψήφιση από τη Βουλή των Ελλήνων του Μνημονίου Συνεργασίας με την Ευρωπαϊκή Ένωση και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, όπου είχε ως στόχο την αποφυγή της χρεοκοπίας της χώρας μας. Με το μνημόνιο αυτό, που αποτελεί αφενός προϋπόθεση για την ήδη αρξάμενη ενεργοποίηση του μηχανισμού στήριξης ύψους 110 δισ. ευρώ προς την Ελλάδα και αφετέρου δεσμευτική νομική συμφωνία, υπό ιδιαίτερο μάλιστα και ιδιαίτερα λεπτομερές και αυστηρό ελεγκτικό καθεστώς, η ελληνική οικονομία αλλά και η χώρα ολόκληρη πέρασαν -εκουσίως ή ακουσίως, από φάση επιτήρησης σε φάση συνδιαχείρισης με τους δύο διεθνείς οργανισμούς με τους οποίους υπογράφηκε το μνημόνιο. Απόρροια του παρόντος πολιτικού σκηνικού, είναι και η ψήφιση του νέου ασφαλιστικού νόμου **3863/2010**, όπου κατατέθηκε στην Βουλή των Ελλήνων στις 25 Ιουνίου του 2010 και ψηφίστηκε στις 12 Ιουλίου του 2010 και χαρακτηρίστηκε ως **«προσχέδιο του μνημονίου»**, με επικεφαλής τον Υπουργό Απασχόλησης και Κοινωνικής Ασφάλισης, Ανδρέας Λοβέρδο.

Κατά την ψηφοφορία επί της αρχής, επί συνόλου 298 παρόντων βουλευτών, το νομοσχέδιο έλαβε 159 θετικές ψήφους, 137 αρνητικές, ενώ υπήρξαν και δύο ψήφοι «παρών», από τους ανεξάρτητους, πρώην βουλευτές του ΠΑΣΟΚ, Γιάννη Δημαρά και Βασίλη Οικονόμου. Υπενθυμίζεται πως υπέρ του νομοσχεδίου τάχθηκαν οι ανεξάρτητοι πρώην βουλευτές της ΝΔ, Κώστας Κιλτίδης και Ντόρα Μπακογιάννη, ενώ εναντίον του τοποθετήθηκε η πρώην βουλευτής του ΠΑΣΟΚ, Σοφία Σακοράφα.

Έντονη ήταν η πολιτική αντιπαράθεση στην Βουλή, όπου ο πρωθυπουργός της Ελλάδος Γεώργιος Παπανδρέου, προέβη σε προσωπική εγγύηση βελτίωσης των

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

όρων του Ασφαλιστικού, ύστερα από την έξοδο της ελληνικής οικονομίας από την κρίση και την επιτήρηση. Προτάσσοντας το τρίπτυχο «αλληλεγγύη - βιωσιμότητα - κοινωνική δικαιοσύνη» για το μελλοντικό ασφαλιστικό σύστημα, ο κος Παπανδρέου υπογράμμισε πως η πρώτη αυτή παρέμβαση εξασφαλίζει την βιωσιμότητα, «ακόμα και στις σημερινές, δύσκολες συνθήκες». Αυτό σημαίνει, πως «όταν η οικονομία μας σταθεί στα πόδια της, θα μπορούσαμε να βελτιώσουμε τις συντάξεις και να προσφέρουμε καλύτερες υπηρεσίες στους εργαζόμενους, ασφαλισμένους, συνταξιούχους. Ο πρωθυπουργός κατά τα άλλα, επεσήμανε ότι η κυβέρνηση όφειλε να προβεί σε δραστικές παρεμβάσεις στο Ασφαλιστικό και χωρίς την Τρόικα, καθώς συν τοις άλλοις, «δίχως την παρέμβασή μας, η δαπάνη για τις συντάξεις θα έφτανε στο 26% του ΑΕΠ, που θα σήμαινε ότι το σύστημα θα τινάζοταν στον αέρα και θα είχαμε μια χώρα να πληρώνει συντάξεις και τίποτα άλλο. Σήμερα που δημιουργείται ένα νέο κοινωνικό κράτος, θα σπάσει και ο φαύλος κύκλος της εισφοροδιαφυγής. Η κυβέρνηση είναι αποφασισμένη να γυρίσει οριστικά σελίδα, να κάνουμε την κρίση ευκαιρία, διορθώνοντας λάθη δεκαετιών». Με την σειρά του ο αρμόδιος Υπουργός κ. Λοβέρδος, παραδέχθηκε ότι τόσο η βίαιη αλλαγή των ορίων ηλικίας, όσο και η κατάργηση της 13ης και της 14ης σύνταξης "κατέστησαν όροι των δανειστών", κι αφού η ελληνική πλευρά αρνήθηκε να παγώσουν οι αιτήσεις συνταξιοδότησης του 2010. Διαβεβαίωσε όμως ότι "όταν η χώρα τα καταφέρει και ορθοποδήσει, τότε θα έχουμε τη δυνατότητα πολλές από τις αδικίες να τις άρουμε"⁵⁵.

Η αξιωματική αντιπολίτευση με εκπρόσωπο τον κ. Μαρκόπουλο επέκρινε και τον Ανδρέα Λοβέρδο προσωπικά, υπενθυμίζοντας ότι ο νυν υπουργός Εργασίας, κατά τη συζήτηση του νομοσχεδίου Πετραλιά, κατηγορούσε για "αλαζονεία", όσους υπεδείκνυαν ως στοιχεία κρίσης του Ασφαλιστικού τα συνταξιοδοτικά προνόμια συγκεκριμένων κοινωνικών ομάδων. "Και όταν τα 165 ταμεία τα κάναμε 5, το δικό σας κόμμα ήταν έξω απ' τη Βουλή", ανέφερε ο κ. Μαρκόπουλος. Σήμερα, πρόσθεσε, συμβαίνει το "πρωτοφανές", ο υπουργός να ομολογεί πως υπάρχει ενδεχόμενο το νομοσχέδιό του να καταπέσει ως αντισυνταγματικό στα δικαστήρια, παρουσιάζεται μια αναλογιστική μελέτη "με λάθος στοιχεία" και η κυβέρνηση χειροκροτεί προτάσεις για κοινωνικό διάλογο μετά την υπερψήφιση του Ασφαλιστικού, "όταν η ίδια αρνιόταν τη συζήτηση σε επίπεδο Προέδρου Δημοκρατίας, προτού υπογράψει το

⁵⁵ Πρακτικά Βουλής, Συνεδρίαση ΡΕΑ', 7/7/2010 σελ 5376.

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

Μνημόνιο⁵⁶.

Ο πρόεδρος του ΛΑΟΣ, Γιώργος Καρατζαφέρης, ξεκίνησε την ομιλία του σημειώνοντας: "Να μιλάμε για οικονομία, αλλά όχι να μιλάμε για οικονομία και να χαλάμε χρήματα όσο για ένα διαμέρισμα, προκειμένου να κάνουμε κουρτίνες για το υπουργικό μας γραφείο". Ο κ. Καρατζαφέρης κατηγόρησε τα δύο μεγαλύτερα κόμματα πως "φόρτωσαν την Ελλάδα με χρέη", με κυριότερη την ευθύνη της κυβέρνησης του Κώστα Καραμανλή, που "χρέωσε την Ελλάδα κατά 130 δις. ευρώ, όσα χρέη είχε φορτωθεί από την εποχή του Καποδίστρια μέχρι το 1990". Από κει και πέρα, κατά τον κ. Καρατζαφέρη, έρχεται το ΠΑΣΟΚ με ένα σχέδιο του 1997, το οποίο είχε δημοσιευτεί τότε στην εφημερίδα "Απογευματινή", και "αυτό που δεν τολμήσατε τότε, το φέρνετε τώρα φορτώνοντάς το στην Τρόικα"⁵⁷.

Στην τοποθέτησή της η γενική γραμματέας του ΚΚΕ, Αλέκα Παπαρήγα, ενέταξε τα μέτρα για το Ασφαλιστικό, στην ανάγκη του κεφαλαίου για φθηνό εργατικό δυναμικό λόγω της καπιταλιστικής κρίσης - μια ανάγκη που μοιραία υποβαθμίζει τα κεφαλαιακά αποθέματα των ταμείων, όπως είπε. "Συντρίβετε το Ασφαλιστικό για να έχετε φθηνή εργατική δύναμη", κατηγόρησε την κυβέρνηση η κ. Παπαρήγα, υπογραμμίζοντας ωστόσο, ότι αντίστοιχα μέτρα λαμβάνονται σε σειρά προηγμένων χωρών της ΕΕ, που "ούτε Καραμανλή είχαν, ούτε Σημίτη". Στο παραπάνω πλαίσιο, στο μεν ΠΑΣΟΚ εναποτίθεται ο ρόλος του "νεκροθάφτη του λειψάνου του Ασφαλιστικού", η δε Νέα Δημοκρατία, σηκώνει με τον Αντώνη Σαμαρά τον τόνο αδικαιολόγητα, κατά την κ. Παπαρήγα⁵⁸.

Τέλος, τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος για το ασφαλιστικό νομοσχέδιο στο πλαίσιο του άρθρου 44 του Συντάγματος, πρότεινε κατά την ομιλία του στη Βουλή ο πρόεδρος της ΚΟ του ΣΥΡΙΖΑ Αλέξης Τσίπρας, ενώ κάλεσε τους βουλευτές κυρίως της πλειοψηφίας να σταθούν κατά τη βραδινή ψηφοφορία στο ύψος των περιστάσεων «και να ψηφίσουν με την καρδιά και τη συνείδησή τους». Ο Αλέξης Τσίπρας τόνισε ότι με το νομοσχέδιο η κυβέρνηση «έρχεται να θεσμοθετήσει την κοινωνική βαρβαρότητα, να καταργήσει κοινωνικές κατακτήσεις δεκαετιών, να ξεμπερδέψει με την έννοια της κοινωνικής αλληλεγγύης και υιοθέτηση του πυρήνα της νεοφιλελεύθερης σκέψης που είναι η έννοια της ατομικής ευθύνης». Ο πρόεδρος της ΚΟ του ΣΥΡΙΖΑ στράφηκε ευθέως κατά του υπουργού Απασχόλησης κατηγορώντας

⁵⁶ Πρακτικά Βουλής, Συνεδρίαση ΡΞΑ', 7/7/2010 σελ 5492.

⁵⁷ Πρακτικά Βουλής, Συνεδρίαση ΡΝΘ', 12/7/2010, σελ 3659.

⁵⁸ Πρακτικά Βουλής, Συνεδρίαση ΡΝΘ', 12/7/2010, σελ 2648.

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

τον για «ιδεολογική μετάλλαξη» και υπογραμμίζοντας ότι η παρούσα κυβέρνηση «θα μείνει στην ιστορία ως η κυβέρνηση που διέλυσε την κοινωνική ασφάλιση και το όποιο κοινωνικό κράτος στην Ελλάδα»⁵⁹.

Τα βασικά σημεία του νέου ασφαλιστικού που παρουσίασε ο υπουργός Εργασίας είναι τα εξής: ενιαίοι κανόνες για το σύνολο των ασφαλισμένων, νέα δομή σύνταξης, ενιαίος φορέας πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας στο πλαίσιο του εθνικού συστήματος υγείας και η ενοποίηση των φορέων κύριας ασφάλισης. Από το 2013 θα εφαρμόζεται ένας νέος ενιαίος τρόπος υπολογισμού της σύνταξης για όλους τους ασφαλισμένους. Την ίδια χρονιά οι δημόσιοι υπάλληλοι εντάσσονται στο ΙΚΑ. Σημειώνεται ότι ειδικά για τα όρια ηλικίας των μητέρων που είναι δημόσιοι υπάλληλοι τις ρυθμίσεις θα εξαγγείλει στις επόμενες ημέρες ο κ. Παπακωνσταντίνου, ενώ για τις μητέρες στον ιδιωτικό τομέα ισχύουν τα όρια του νόμου Πετραλιά.

Από την 1/1/2018 θα αρχίσει σταδιακά να αποδίδεται η νέα σύνταξη όπου βάση υπολογισμού καθίσταται το σύνολο του εργασιακού βίου. Το νομοσχέδιο θεσμοθετεί τη βασική σύνταξη, την οποία εγγυάται, παρέχει και χρηματοδοτεί το κράτος. Δεν αναλογεί σε ασφαλιστικές εισφορές και αντιστοιχεί σε 360 ευρώ σε σημερινές τιμές και θα χορηγείται από την 1/1/2018.

Θεσπίζεται επίσης η αναλογική σύνταξη που είναι ανταποδοτική και θα αναλογεί στο ύψος των εισφορών και των χρόνων ασφάλισης. Κρίσιμος χρόνος για την αναλογική σύνταξη είναι το 2013. Όσοι μπαίνουν στο ασφαλιστικό σύστημα μετά το 2013 θα προσδοκούν σύνταξη με βάση το νέο ασφαλιστικό. Όσοι είναι στο σύστημα πριν το 2013 θα πάρουν σύνταξη με έναν μεικτό υπολογισμό. Το τμήμα του εργασιακού βίου τους μέχρι το 2013 θα υπολογιστεί με το παλιό σύστημα και το διάστημα από το 2013 μέχρι το χρόνο συνταξιοδότησης με ένα μεταβατικό τρόπο με βάση το καινούργιο σύστημα. Θεσπίζονται αντικίνητρα για την απασχόληση των συνταξιούχων. Πιο συγκεκριμένα συνταξιούχοι που δεν έχουν συμπληρώσει το 55ο έτος τους, αν απασχολούνται αναστέλλεται η καταβολή της σύνταξης, ενώ για όσους είναι μετά το 55ο έτος θα καταβάλλεται μειωμένο ποσοστό σύνταξης.

Για τα βαρέα και ανθυγιεινά θα προκύψει νέα επικυρωποιημένη λίστα έως την 1/7/2011. Στο σημείο αυτό εμφανίζεται μια θετική απόκλιση του προσχεδίου νόμου από το μνημόνιο το οποίο προέβλεπε τον αποκλεισμό συνταξιοδότησης πριν το 60ο έτος. Επίσης, διατηρείται η δυνατότητα συνταξιοδότησης με βάση την 35ετία ή την

⁵⁹ Πρακτικά Βουλής, Συνεδρίαση ΠNH', 12/7/2010, σελ 4677.

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

37ετία χωρίς να μπαίνει ως γενική προϋπόθεση συνταξιοδότησης τα 40 χρόνια στη δουλειά. Όμως, θεσπίζονται αντικίνητρα αφού το σημερινό επίπεδο πλήρους σύνταξης θα προκύπτει μόνο αν ο ασφαλισμένος παραμείνει στην εργασία κατά την τριετία 38, 39 και 40 χρόνων.

Από την 1/1/2018 θα αρχίσει η λειτουργία των νέων φορέων κύριας ασφάλισης που προκύπτουν από την ενοποίηση όλων των ταμείων σε τρία, αυτά των μισθωτών, των αυτοαπασχολουμένων και των αγροτών. Το προσχέδιο νόμου εξαιρεί τους ασφαλισμένους στο Ενιαίο Ταμείο Ανεξάρτητα Απασχολουμένων (ΕΤΑΑ) και το Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Προσωπικού Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης (ΕΤΑΠ - ΜΜΕ). Στα ταμεία αυτά οι τομείς κύριας ασφάλισης παραμένουν με την υποχρέωση να καταβάλλουν εξ' ιδίων πόρων τα ποσά της βασικής σύνταξης στους δικαιούχους. Ενοποιούνται οι υπηρεσίες υγείας των ταμείων υπό την ευθύνη του υπουργείου Υγείας και εντός δύο ετών οφείλουν να εκπονήσουν ενιαίους κανόνες και ενιαίες παροχές προς τους ασφαλισμένους τους (αγορά υπηρεσιών, σύναψη συμβάσεων με τους παρόχους, τιμές υλικών επεμβάσεων κλπ).

Ως προς το θέμα της εισφοροδιαφυγής το προσχέδιο νόμου παραμένει στις βασικές ιδέες των μικτών κλιμακίων που θα ελέγχουν την αγορά και είναι χαρακτηριστικό ότι το τμήμα αυτό περιλαμβάνει περίπου μία σελίδα του νομοσχεδίου. Θεσμοθετείται η εισφορά αλληλεγγύης συνταξιούχων η οποία θα τηρείται σε λογαριασμό και όπου θα καταλήγουν κρατήσεις από τις συντάξεις που καθορίζονται ως εξής: για συντάξεις από 1.401 ευρώ έως 1.700 ποσοστό 3%, από 1.701 ως 2.300 ποσοστό 5%, από 2.300 ως 2.900 ποσοστό 7% , από 2.900 και πάνω ποσοστό 9%. Κατά την τριετία 2011 έως 2013 θα αυξηθούν κατά 3 ποσοστιαίες μονάδες οι εισφορές ασφαλισμένων και εργοδοτών στο ΙΚΑ - ΕΤΑΜ με ισόποση μείωση των εισφορών προς τον ΟΑΕΔ, τον ΟΕΚ και τον ΟΕΕ.

Ο νόμος **3863/2010** είναι ιδιαίτερα μακροσκελής αφού είναι 46 σελίδες και αποτελείται από 11 κεφάλαια και 76 άρθρα. Πιο συγκεκριμένα, εξεταζόμενος από άποψης τεχνικών χαρακτηριστικών, από τα 76 άρθρα, τα 55 έχουν συγκεκριμένο περιεχόμενο (73%), τα 17 έχουν αόριστο περιεχόμενο (22%), ενώ μόλις 4 άρθρα (5%) διαθέτουν ρυθμίσεις άσχετες με το περιεχόμενο του νόμου. Παρόλο την μακροσκελείά του, ο παραπάνω νόμος παρουσιάζεται με μικρό αριθμό εξουσιοδοτικών διατάξεων (44), οι οποίες προβλέπουν την έκδοση 43 ΥΑ και ΚΥΑ και μόλις ενός ΠΔ.

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

Στον παρακάτω πίνακα αποτυπώνονται συνοπτικά τα τεχνικά χαρακτηριστικά του νόμου:

N.3863/2010	Αριθμός άρθρων	Ποσοστό επί του συνόλου των άρθρων	Προβλεπόμενα δευτερογενή διοικητικά μέτρα (ΠΔ,ΚΥΑ,ΥΑ)	Εκδοθέντα δευτερογενή διοικητικά μέτρα (ΠΔ,ΚΥΑ,ΥΑ)
Άρθρα αόριστου περιεχομένου	17	22%	1 ΠΔ 12 ΚΥΑ 27 ΥΑ	-
Άρθρα με συγκεκριμένο περιεχόμενο	55	73%	2 ΥΑ	-
Άσχετες διατάξεις	4	5%	2 ΚΥΑ	-
Σύνολο	76	100%	44	-

Z. Συμπεράσματα.

Εάν υιοθετήσουμε τον ορισμό σύμφωνα με τον οποίο μία μεταρρύθμιση χαρακτηρίζεται ως επιτυχημένη, όχι όταν ψηφίζεται ένα πρωτογενές πλέγμα νόμων σχετιζόμενων με ένα πεδίο πολιτικής, αλλά όταν ολοκληρώνονται όλα τα δευτερογενή διοικητικά μέτρα, τίθενται σε λειτουργία και παγιώνονται όλα τα νέα εργαλεία πολιτικής, καμία από τις τρεις ανωτέρω περιγραφόμενες απόπειρες μεταρρύθμισης του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης δεν μπορεί να χαρακτηριστεί επιτυχημένη. Από τη συγκριτική επισκόπηση των χαρακτηριστικών τους προκύπτουν ενδιαφέροντα συμπεράσματα που ρίχνουν φως στα αίτια της αποτυχίας.

Και οι οχτώ εξεταζόμενοι νόμοι ψηφίστηκαν από μονοκομματικές Κυβερνήσεις που αποτελούσαν τον κυρίαρχο παίκτη αρνησικυρίας στο στάδιο λήψης απόφασης και καθορισμού του περιεχομένου της μεταρρύθμισης. Στο ελληνικό πολιτικό σύστημα οι μονοκομματικές κυβερνήσεις αναδεικνύονται σε βασικό παίκτη αρνησικυρίας. Η Κυβέρνηση είναι αυτή που ορίζει ουσιαστικά τη νομοθετική ατζέντα και είναι ο ισχυρός παίκτης στη φάση σχεδιασμού μιας πολιτικής. Με βασικό παίκτη αρνησικυρίας, λοιπόν, τις μονοκομματικές κυβερνήσεις, και με υψηλή κοινοβουλευτική πλειοψηφία το κυβερνών κόμμα έχει την δύναμη να προωθήσει όποιο σχέδιο νόμου επιθυμεί έχοντας την πλειοψηφία των εδρών στο Κοινοβούλιο. Μελετώντας τα πρακτικά συνεδριάσεων της Βουλής, γίνεται αντιληπτό το εξής: σε όλες τις περιπτώσεις η Αξιωματική Αντιπολίτευση εκδήλωνε συστηματικά την έντονη αντίθεσή της.

Στο σύνολό τους οι εξεταζόμενοι νόμοι ψηφίστηκαν στις αρχές ή προς τα μέσα της εκάστοτε τετραετής διακυβέρνησης, στοιχείο που δείχνει ότι υπήρχε ειλικρινής πρόθεση της Κυβέρνησης για αλλαγές σε αυτές τις δύο νευραλγικές δημόσιες πολιτικές, όπως είναι η κοινωνική ασφάλιση και η εκπαιδευτική πολιτική, γεγονός που θα τούς επιτρέψει να δοκιμαστούν σε συνθήκες μάλλον ευνοϊκές και με στόχο προφανώς τη μεγαλύτερη πιθανότητα υλοποίησης αυτών.

Η πρόθεση αυτή επιβεβαιώνεται και από τα τεχνικά χαρακτηριστικά των έξι νόμων, μέσω των οποίων οι Κυβερνήσεις επιχειρούν να περιορίσουν τις πιθανότητες αυτονόμησης άλλων εξωνομοθετικών παικτών αρνησικυρίας, όπως η διοίκηση και τα δικαστήρια. Για τους υπόλοιπους δύο νόμους, οι οποίοι ψηφίστηκαν προς τα τέλη της τετραετίας και συγκεκριμένα, για τον νόμο **576/1977** δεν μπορούμε να βγάλουμε και πολλά συμπεράσματα, γιατί ήταν μία περίοδος όπου οι αλλαγές στην

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

«πληγωμένη» τότε χώρα ήταν επιβεβλημένες και επίσης έχουμε και την έλλειψη αξιωματικής αντιπολίτευσης, όμως για τον νόμο **3549/2007**, το πολιτικό κόστος, τόσο για το κυβερνών κόμμα, το οποίο μπορεί να κέρδισε τις επόμενες εθνικές εκλογές, αλλά έχασε την ισχυρή του κοινοβουλευτική πλειοψηφία, όσο και για την τότε Υπουργό Παιδείας και Θρησκευμάτων, κυρία Μαριέττα Γιαννάκου, η οποία δεν επανεκλέγηκε, ήταν εμφανές.

Οι επτά από τους οχτώ νόμους που μελετήθηκαν στο πλαίσιο της έρευνας μας, ανήκουν στην κατηγορία των συγκεκριμένων νόμων. Μόνη εξαίρεση αποτέλεσε ο νόμος κοινωνικής ασφάλισης, υπ' αριθμόν **3029/2002**, ο οποίος ήταν ο μικρότερος σε έκταση και κατείχε στο σύνολό του αόριστο περιεχόμενο, και ψηφίστηκε από Κυβέρνηση που διέθετε ισχυρή κοινοβουλευτική πλειοψηφία και υψηλή εσωτερική συνοχή και ως εκ τούτου ήταν σε θέση να επαναφέρει στην τάξη τους εξονομοθετικούς παίκτες αρνησικυρίας, αν αυτοί επιχειρούσαν να αυτονομηθούν. Παρ' όλο που στο σύνολό τους οι νόμοι έχουν συγκεκριμένο περιεχόμενο, προβλέπονται πολλές εξουσιοδοτήσεις για έκδοση δευτερογενούς νομοθεσίας. Αυτό που προκαλεί εντύπωση, είναι το πλήθος των εξουσιοδοτικών διατάξεων που προβλέπουν την έκδοση ΥΑ και ΚΥΑ, σε σχέση με αυτό που προβλέπουν την έκδοση ΠΔ. Η τάση αυτή σχετίζεται, αφενός με την πρόθεση των Κυβερνήσεων να περιορίσουν τη δυνατότητα του ΣτΕ να λειτουργήσει ως αρνησίκυρος δρών, μέσω του προληπτικού ελέγχου νομιμότητας των ΠΔ και αφετέρου με την πρόθεση του εκάστοτε αρμόδιου Υπουργού να κρατήσει τον έλεγχο της εξουσίας καθορισμού του περιεχομένου της δευτερογενούς νομοθεσίας, που αποτελεί και το «θεμέλιο» για την εφαρμογή της σχεδιαζόμενης μεταρρύθμισης.

Επίσης, παρατηρείται έλλειμμα υλοποίησης σε όλες τις παραπάνω απόπειρες μεταρρύθμισης, φαινόμενο σύνηθες στις περιπτώσεις μεταρρυθμίσεων με μακρύ χρονικό ορίζοντα υλοποίησης. Από τα δευτερογενή διοικητικά μέτρα που είχαν εκδοθεί, μόνο ένα μικρό ποσοστό εκδόθηκε από τις Κυβερνήσεις που ψήφισαν και εξέδωσαν τον νόμο, καθώς και καμία από τις μεταγενέστερες Κυβερνήσεις, δεν κατήγγησε τους προϊσχύοντες νόμους, προκειμένου να προκαλέσουν μία ολική μεταβολή του status quo.

Ειδικότερα, μετά την δεκαετία του 1980, οι περισσότεροι νόμοι έχουν μορφή γενικών πλαισίων και όλο και περισσότερη νομοθετική δραστηριότητα μέσα από την έκδοση ΥΑ και ΠΔ. Έτσι, εμφανίζεται εμφανώς ενισχυμένος ο ρόλος της διοίκησης

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

αλλά και της δικαιοσύνης στην παραγωγή πλήθους αποφάσεων εξειδίκευσης του τρόπου υλοποίησης των γενικών νομοθετημάτων, με αποτέλεσμα, η ύπαρξη συναρμοδιοτήτων, πολυνομίας και όχι λεπτομερών οδηγιών, να δίνει την δυνατότητα στην διοίκηση να μην εφαρμόζει τον νόμο. Σε αυτό το σημείο, έχουμε και την δημιουργία και ανάπτυξη των «συνασπισμών» αντιμεταρρυθμίσεων», με την συμμετοχή δικαστικών, διοικητικών, συνδικαλιστικών και αντιπολιτευόμενων πολιτικών παραγόντων, με διαφοροποιημένη προτίμηση από αυτή της πολιτικής ηγεσίας για την εξειδίκευση των αρχικών νομοθετημάτων.

Η έλευση της Αξιοματικής αντιπολίτευσης εμφανιζόταν συστηματικά αντίθετη στις ακολουθούμενες μεταρρυθμίσεις, και η έλευση τους στην εξουσία συνοδευόταν κατά κανόνα από μία μεταρρύθμιση της μεταρρύθμισης, ιδίως όταν για δημόσιες πολιτικές όπως οι εξεταζόμενες, με αυξημένο κοινωνικό αντίκτυπο.

Τέλος, τα κυβερνώντα κόμματα παρ' ότι έχουν θέση μοναδικού αρνησίκυρου δρώντα, έχουν άλλες φορές χαμηλή εσωτερική συνοχή, άλλες φορές έλλειψη προσήλωσης στη μεταρρύθμιση που προτείνουν. Η έλλειψη συνοχής, αλλά και προσήλωσης των κυβερνήσεων σε σταθερούς μεταρρυθμιστικούς στόχους επιτείνεται και από στην συχνή αλλαγή της σύνθεσης των Κυβερνήσεων. Δηλαδή, στις περιπτώσεις ύπαρξης υψηλής εσωτερικής συνοχής και σταθερότητας της κυβερνητικής σύνθεσης, εξασφαλίζεται η διατήρηση των προτεραιοτήτων που έχουν τεθεί σχετικά με τη δρομολογημένη μεταρρύθμιση, ενώ είναι πολύ δύσκολο να σχηματιστούν αντιμεταρρυθμιστικές συμμαχίες από πλευράς αρνησίκυρων δρώντων, προκειμένου να μπλοκάρουν την προωθούμενη μεταρρύθμιση.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Αλεξόπουλος Α. (2004), «“Veto Players” στο Ελληνικό Πολιτικό

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

- Σύστημα», στο: Κοντογιώργης Γ., Λάβδας Κ., Μενδρινού Μ., Χρυσόχοου Δ. (Επιμέλεια), *Τριάντα Χρόνια Δημοκρατία: Το Πολιτικό Σύστημα της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας 1974 -2004*, Τόμος Β΄, Κριτική: Αθήνα.
2. Αλεξόπουλος, Α., Μαυρομούστακου, Η. (2005), «*Πολιτικές Θεωρίες και Θεσμικές Παρεμβάσεις κατά της Διαφθοράς στις Προσλήψεις στο Δημόσιο Τομέα: Η Περίπτωση του ΑΣΕΠ*», στο Κουτσούκης, Κ., Σκλιάς, Π. (επιμ.) *Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και Πολιτική*», Αθήνα: Θεμέλιο.
 3. Αλεξόπουλος, Α. (2005), «*Η Μεταρρύθμιση των πολιτικών του Κράτους και ο ρόλος της Δημόσιας Διοίκησης*», Εκδόσεις Σακκούλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη
 4. Alexopoulos, Aris (2011): “*Greece: Government as the dominant player*”, στο: Rasch & Tsebelis: *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*, London: Routledge, <http://www.arisalexopoulos.gr/kefalaiasebiblia.htm>.
 5. Αλιβιζάτος Ν. (1986), «*Οι Πολιτικοί Θεσμοί σε Κρίση (1922-1974)*». *Όψεις της ελληνικής εμπειρίας*, Θεμέλιο: Αθήνα.
 6. Ανθόπουλος Χ. (2008), «*Το ελληνικό πολιτικό σύστημα ως κομματοκρατία*», στο: Κοντιάδης Ξ. Ι., Ανθόπουλος Χ. Θ. (Επιστημονική επιμέλεια), *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος*, Παπαζήση: Αθήνα.
 7. Ανιόλι Γ. (1972), «*Ο μετασχηματισμός της δημοκρατίας*», Στοχαστής: Αθήνα.
 8. Ball A. R & Peters, B. G. (2001), «*Σύγχρονη Πολιτική και Διακυβέρνηση*». Εισαγωγή στην Πολιτική Επιστήμη.
 9. Βερναρδάκης Χ. (2004), «*Η ίδρυση, η εξέλιξη και η μετεξέλιξη του ΠΑΣΟΚ: Από το “κόμμα μαζών” στο “κόμμα του κράτους”*», στο: Βερναρδάκης Χ., Γεωργαντάς Η., Γράβαρης Δ., Κοτρόγιαννος Δ. (Επιμέλεια), *Τριάντα Χρόνια Δημοκρατία: Το Πολιτικό Σύστημα της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας 1974-2004*, Τόμος Α΄, Κριτική: Αθήνα.
 10. Γεωργαράκης Ν.Γ. (1994), «*Κόμματα και κομματική δημοκρατία. Προϋποθέσεις ενσωμάτωσης και νομιμοποίησης στη μεταδικτατορική Ελλάδα*», στο: Δεμερτζής Ν. (Εισαγωγή, Επιμέλεια), *Η Ελληνική Πολιτική Κουλτούρα Σήμερα*, Οδυσσέας: Αθήνα.

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

11. Epstein, David, and Sharyn O' Halloran, (1999), *Delegating Powers: "A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making Under Separate Powers"*. Cambridge: Cambridge University Press.
12. Hall, P. (1993), *Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain*, *Comparative Politics*.
13. Held D. (2007), «*Μοντέλα Δημοκρατίας*» (Έκδοση Αναθεωρημένη & Συμπληρωμένη), Πολύτροπον: Αθήνα
14. Held D. (2006), «*Models of Democracy*» (Third Edition), Polity Press: Cambridge.
15. Heywood A. (2000), «*Key Concepts in Politics*», New York: Palgrave Macmillan.
16. Hill M, Hupe P. (2002), *Implementing Public Policy*, London: Sage.
17. Huber John D & Shipan Charles R (2002): *Deliberate discretion? : The institutional foundations of bureaucratic autonomy*. Cambridge University Press.
18. Κοντιάδης Ξ. (1996), «*Η θεσμική λειτουργία των κοινοβουλευτικών ομάδων*». *Μία Πολιτειολογική Θεώρηση*, Αντ. Ν. Σάκκουλας: Αθήνα-Κομοτηνή.
19. Λοβέρδος Α. (1991), «*Κυβέρνηση, συλλογική λειτουργία και πολιτική ευθύνη*», Αντ. Ν. Σάκκουλας: Αθήνα-Κομοτηνή.
20. Μακρυδημήτρης Α. (2007), «*Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*», Εκδόσεις Σακκούλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη.
21. Μακρής, Σπ. (2007), «*Φιλελευθερισμός. Φιλοσοφικές Απαρχές και Σύγχρονες Τάσεις*», Από τον Αριστοτέλη στον John Rawls, Ι. Σιδέρης: Αθήνα.
22. Μάνεσης Α. (1989), «*Η συνταγματική Αναθεώρηση του 1986*», Παρατηρητής: Θεσσαλονίκη.
23. Μανιτάκης Α. (1986), «*Η αυταρχική δημοκρατία εν εξελίξει*», Δεκαπενθήμερος Πολίτης.
24. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδρ. (2005), «*Δημόσια Διοίκηση και Συλλογικά Όργανα*, Εκδόσεις Σακκούλα, Αθήνα – Κομοτηνή.
25. Μπουζάκης Σ., (2002) «*Εκπαιδευτικές Μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα*», *Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Γενική και Τεχνικοεπαγγελματική*

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

Εκπαίδευση, Μεταρρυθμιστικές προσπάθειες 195, 1964, 1976/77, 1985, 1997/98, τόμος Β', Αθήνα, εκδόσεις Gutenberg.

26. Majore, G. (1996), "*Regulating Europe*", London: Routledge.
27. McCubbins, Mathew D. (1991), "Government on Lay – Away: Federal Spending and Deficits under Divided Party Control." In Gary W. Cox and Samuel Kernell (eds), *The Politics of Divided Government*. Boulder, Colo.: Westview Press.
28. McCubbins, M., Noll, R., Weingast, B. (1987), "*Administrative Procedures as Instruments of Political Control*", *Journal of Law, Economics and Organization*.
29. Moe, T. (1990), "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", *Journal of Law, Economics and Organization*.
30. Νικολακόπουλος Η. /Παπαδημητρίου Γ. (1985), «*Η μετατροπή της εκλογικής πλειοψηφίας σε κοινοβουλευτική μειοψηφία*», Αντ. Ν. Σάκκουλας: Αθήνα - Κομοτηνή.
31. Νούτσος, Χ., (1986) «*Ιδεολογία και Εκπαιδευτική Πολιτική*», Αθήνα, εκδόσεις Θεμέλιο.
32. Παγουλάτος, Γ. (1999), «*Ιδέες, Θεσμοί και Συμφέροντα στη Δημόσια Πολιτική*», Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης,
33. Πάσχος Γ. (1989), «*Μετά από οκτώ χρόνια εξουσίας δίκτυα και ανομίες*», Ο Πολίτης.
34. Πέιν Στ. (2000), «*Η Ιστορία του Φασισμού. 1914-1945*», Φιλίστωρ: Αθήνα
35. Πουλαντζάς Ν. (1984), «*Το κράτος, η εξουσία, ο σοσιαλισμός*», Θεμέλιο: Αθήνα.
36. Schmidt M.G. (2004), *Θεωρίες της Δημοκρατίας*, Σαββάλας: Αθήνα.
37. Storm, K. (2000), "*Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*", *European Journal of Political Research*.
38. Τσεμπελής Γ. (2008), «*Παίκτες Αρνησικυρίας. Πώς λειτουργούν οι πολιτικοί θεσμοί*», Παπαζήση: Αθήνα.
39. Τσεμπελής, Γ. (2003), «*Λήψη Αποφάσεων στα Πολιτικά Συστήματα: Αρνησίκυροι Παίκτες*», Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, ειδική έκδοση.
40. Tsebelis, G. (1990), "*Are Sanctions Effective? A Game Theoretic Analysis*", *Journal of Conflict Resolution*.

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

41. Tsebelis, G. (1995), *“Veto Players: How political Institution Work”*, New Jersey: Princeton Univ. Press.
42. Tsebelis, G. (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*, New Jersey: Princeton Univ. Press.
43. Φεραγιόλι Λ. (1985), *«Αυταρχική δημοκρατία και κριτική της πολιτικής»*, Στοχαστής: Αθήνα.
44. Χαραλάμπης Δ. (1989), *«Πελατειακές σχέσεις και λαϊκισμός. Η εξωθεσμική συναίνεση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα»*, Εξάντας: Αθήνα.
45. Χατζηστεφανίδης, Θ., (1990), *«Ιστορία της Νεοελληνικής Εκπαίδευσης (1821 – 1986)»*, Αθήνα, εκδόσεις Παπαδήμα.

ΠΡΑΚΤΙΚΑ – ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΕΣ ΕΚΘΕΣΕΙΣ

1. Πρακτικά Βουλής, Συνεδρίαση ΡΕ΄, 17/3/2008
2. Πρακτικά Βουλής, Συνεδρίαση ΡΕ΄, 17/3/2008
3. Πρακτικά Βουλής, Συνεδρίαση ΡΘ΄, 20/3/2008
4. Πρακτικά Βουλής, Συνεδρίαση ΡΞΑ΄, 7/7/2010
5. Πρακτικά Βουλής, Συνεδρίαση ΡΞΑ΄, 7/7/2010
6. Πρακτικά Βουλής, Συνεδρίαση ΡΝΘ΄, 12/7/2010
7. Πρακτικά Βουλής, Συνεδρίαση ΡΝΘ΄, 12/7/2010
8. Πρακτικά Βουλής, Συνεδρίαση ΡΝΗ΄, 12/7/2010

ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ

«Ο τρόπος νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα: η περίπτωση του ασφαλιστικού και της εκπαιδευτικής πολιτικής»

1. Πληροφορίες για τα μέλη των κυβερνήσεων από ιστοσελίδα Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης: <http://ggk.gr/governments.php?ord=num>
2. Πηγή στοιχείων εθνικών εκλογών ιστοσελίδα: <http://www.ekloges.gr>
3. Ιστοσελίδα Βουλή των Ελλήνων <http://www.parliament.gr>
4. Ιστοσελίδα Εθνικού Τυπογραφείου : <http://www.et.gr>
5. Ιστοσελίδα ΝΟΜΟΣ , βάση νομικών πληροφοριών:
http://lawdd.ihtrasoftenet.com/nomos/nomos_frame.html
6. Ιστοσελίδα Υπουργείου Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων:
<http://www.yperth.gr>
7. Ιστοσελίδα Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης:
<http://www.ypakp.gr>