

Το Θεσμικό Έλλειμμα

του Αριστείδη Χατζή

Η Ελλάδα βρίσκεται στο μέσο της χειρότερης πολιτικής, οικονομικής και θεσμικής κρίσης μετά την μεταπολίτευση. Η κρίση είναι κυρίως οικονομική αλλά είναι και πολιτική, καθώς προφανώς θα οδηγήσει μεσοπρόθεσμα στο ριζικό μετασχηματισμό του κομματικού συστήματος που διαχειρίστηκε την Ελληνική δημοκρατία τα τελευταία 35 χρόνια. Η οικονομική και η πολιτική κρίση όμως αποτελούν τα συμπτώματα της πολύ σοβαρότερης θεσμικής κρίσης.

Μια επιδερμική προσέγγιση της θεσμικής κρίσης θα την απέδιδε στην απίσχναση της πολιτικής νομιμοποίησης, στην απαξίωση θεσμών όπως το κοινοβούλιο, η κυβέρνηση, η παιδεία, ακόμα και η δικαιοσύνη. Πρόκειται όμως και πάλι για τα εμφανή συμπτώματα μιας βαθύτερης θεσμικής κρίσης που συνοδεύει την ελληνική πολιτεία από την ίδρυσή της. Η κρίση αυτή οφείλεται στην θεσμική ανωριμότητα της ελληνικής κοινωνίας.

Η θεσμική ανωριμότητα, για τους σκοπούς αυτού του σύντομου κειμένου, ορίζεται απλά ως υπανάπτυξη των θεσμών. Πριν συνεχίσουμε θα πρέπει να δώσουμε κάποιες απαραίτητες διευκρινίσεις και να κάνουμε κάποιες θεμελιώδεις διακρίσεις.

Οι θεσμοί (με την στενή έννοια του όρου που θα χρησιμοποιήσουμε εδώ) είναι σύνολα κανόνων που σκοπό έχουν να ρυθμίσουν τη συμπεριφορά των ατόμων μέσα σε μία μικρή κοινότητα αλλά και σε μια μεγάλη κοινωνία. Μπορεί να συνδέονται ή όχι με την κοινωνική ηθική, τη θρησκεία, ή κάποια ιδεολογία αλλά ο βασικός σκοπός τους είναι ένας: η επίτευξη της ομαλής συμβίωσης και της κοινωνικής ευημερίας. Ένα θεσμικό πλαίσιο που δεν εξασφαλίζει ένα από τα δύο είναι βέβαιο ότι θα αποτύχει.

Οι θεσμοί μπορεί να είναι τυπικοί θεσμοί (*formal institutions*) που έχουν τη μορφή των τεθειμένων κανόνων δικαίου. Το Σύνταγμα, οι νόμοι και τα κανονιστικά διατάγματα αποτελούν τέτοιου είδους τυπικούς θεσμούς που ουσιαστικά μετουσιώνουν σε κανόνες δικαίου τις επιλογές μιας συγκεκριμένης χρονικά και τοπικά κοινωνίας (ή τουλάχιστον των εκλεγμένων εκπροσώπων της).

Υπάρχουν όμως και οι άτυποι θεσμοί (*informal institutions*), κυρίως κανόνες κοινωνικής συμπεριφοράς (*social norms*), που αποτελούν το απαραίτητο υπόβαθρο για να λειτουργήσουν οι τυπικοί θεσμοί. Οι κανόνες αυτοί δεν πηγάζουν από τη νομοθετική διαδικασία. Διαμορφώνονται μέσα στην κοινωνία, ιδίως όταν υπάρχει απουσία τυπικών θεσμών ή όταν οι τυπικοί θεσμοί δεν φαίνεται να επιλύουν αποτελεσματικά τα κοινωνικά προβλήματα. Η κοινωνία αντιδρά στην αταξία που προκαλούν οι ελλειπείς ή προβληματικοί τυπικοί θεσμοί δημιουργώντας μία «αυθόρμητη τάξη» (*spontaneous order*) κατά τον F.A. Hayek που διασφαλίζει την ομαλή συμβίωση και ενισχύει την κοινωνική ευημερία.

Βέβαια τα πράγματα δεν είναι τόσο απλά στην πραγματικότητα όσο φαίνονται στη θεωρία. Πολλές φορές η κοινωνία αργεί πολύ να εμφανίσει τους άτυπους θεσμούς ή αυτοί που εμφανίζει δεν επιλύουν τα προβλήματα και ίσως δημιουργούν χειρότερα. Σε αρκετές περιπτώσεις θεσμοί που ήταν κάποτε αποτελεσματικοί έχουν γίνει παρωχημένοι και πλέον δεν μπορούν να επιτελέσουν τον ρόλο τους αλλά αποτελούν μάλλον τροχοπέδη.

Μία τέτοιου είδους προβληματική περίπτωση είναι και η ελληνική. Εδώ το πρόβλημα είναι το σοβαρό θεσμικό έλλειμμα και σε τυπικούς και σε άτυπους θεσμούς.

Καταρχήν υπάρχει σοβαρό έλλειμμα στους τυπικούς θεσμούς ή μάλλον σε αποτελεσματικούς τυπικούς θεσμούς. Η Ελλάδα δεν διαθέτει το κατάλληλο νομικό πλαίσιο για την οικονομική ανάπτυξη. Το πλαίσιο αυτό περιλαμβάνει την προστασία της ιδιοκτησίας, την εφαρμογή των συμβάσεων, την αποτελεσματική λειτουργία της δικαιοσύνης, τις θεσμικές λύσεις στις αποτυχίες των αγορών, τα κίνητρα για επενδύσεις, την υψηλή ποιότητα του ρυθμιστικού περιβάλλοντος, την ενθάρρυνση της επιχειρηματικότητας και κυρίως την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Φυσικά υπάρχει πλήθος νόμων και διατάξεων που υποτίθεται ότι επιχειρούν να πετύχουν όλα τα παραπάνω. Όμως αυτό το νομικό πλαίσιο συνήθως είναι απαρχαιωμένο ή βασίζεται σε σκουριασμένες ιδεολογίες και αντιλήψεις. Το παράδειγμα των κανόνων που ρυθμίζουν την ανώτατη εκπαίδευση στην Ελλάδα και ιδιαίτερα το πατερναλιστικό και συντηρητικό άρθρο 16 του Συντάγματος, αποτελούν ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα.

Αλλά ακόμα και στην περίπτωση που το θεσμικό πλαίσιο είναι επαρκές, οι στόχοι του δεν επιτυγχάνονται αυτόματα. Ήδη από τις αρχές του 20ου αιώνα οι νομικοί έχουν μάθει να ξεχωρίζουν το δίκαιο των βιβλίων από το δίκαιο της πράξης (*law in*

books / law in action κατά τον χρήσιμο διαχωρισμό του μακροβιότερου κοσμήτορα της Νομικής Σχολής του Harvard, Roscoe Pound). Δεν έχει σημασία τι νόμους έχεις, πόσο πλήρεις είναι, ποια είναι η νομοτεχνική ποιότητά τους. Αυτό που μετράει είναι αν εφαρμόζονται και πώς εφαρμόζονται. Αυτό που πραγματικά ισχύει (και όχι αυτό που υποτίθεται ότι πρέπει να ισχύει) είναι το πραγματικό δίκαιο, το δίκαιο της πράξης.

Αν δούμε για παράδειγμα τη νομοθεσία που προσπαθεί να περιορίσει και να καταπολεμήσει τη διαφθορά στην Ελλάδα και να εξασφαλίσει συνθήκες αξιοκρατίας, υγιούς ανταγωνισμού και περιορισμού της προσοδοθηρίας (*rent-seeking*) θα αντιληφθούμε γιατί ο συνδυασμός ενός αναποτελεσματικού θεσμικού πλαισίου και της ακόμα αναποτελεσματικότερης εφαρμογής του οδηγούν στην ελληνική εκδοχή του «δικαίου της πράξης» που πολλές φορές ταυτίζεται ακόμα και με την ανομία.

Ενώ πιο πάνω υπονοήσαμε ότι ο ρόλος των άτυπων θεσμών είναι καταρχήν επικουρικός, στην πραγματικότητα είναι όχι μόνο πρωταγωνιστικός αλλά και καθοριστικός για την ανάπτυξη των τυπικών θεσμών. Οι κανόνες κοινωνικής συμπεριφοράς, η εμπιστοσύνη (*trust*), το κοινωνικό κεφάλαιο (*social capital*) δημιουργούν το απαραίτητο θεσμικό υπόστρωμα για να λειτουργήσει το δίκαιο. Ακόμα και το πιο αποτελεσματικό δίκαιο των συμβάσεων δεν μπορεί να διασφαλίσει την ομαλή λειτουργία της αγοράς που δεν βασίζεται στην εμπιστοσύνη και δεν αξιολογεί υψηλά την «καλή φήμη» (*reputation*) που αποκτάται από την καλή συναλλακτική συμπεριφορά. Ακόμα και το πιο προωθημένο και σύγχρονο συνταγματικό δίκαιο δεν μπορεί να διασφαλίσει το κράτος δικαίου αν δεν βασίζεται σε μία παράδοση κοινωνίας πολιτών (*civil society*) – που δυστυχώς στην Ελλάδα απουσιάζει.

Το επίπεδο των άτυπων θεσμών στην Ελλάδα είναι παρατηρήσιμο ακόμα και δια γυμνού οφθαλμού (χωρίς δηλαδή να είναι απαραίτητη η χρήση των εργαλείων που προσφέρουν οι κοινωνικές επιστήμες για να εντοπισθούν οι θεσμικές στρεβλώσεις). Ο τρόπος οδήγησης, παρκαρίσματος, ο σεβασμός των οδηγών προς τους πεζούς, η συνολική οδική συμπεριφορά στην Ελλάδα σε σχέση με εκείνη στις χώρες της δυτικής Ευρώπης αποτελεί μια από τις χαρακτηριστικές περιπτώσεις όπου η θεσμική ανωριμότητα φτάνει στο ακραίο παράδειγμα της απουσίας ακόμα και των απολύτως απαραίτητων κανόνων συντονισμού (*coordination*). Ένα διαφορετικό παράδειγμα (αλλά όμοιο στην ουσία του) αποτελεί ο τρόπος (κατά)χρήσης των δημόσιων αγαθών ενώ δεν μπορεί κανείς να μην αναφέρει και πάλι το παράδειγμα της διαφθοράς όπου

η κοινωνική ανοχή απέναντί της εξασφαλίζει την σχεδόν καθολική και αυτόματη συμμετοχή.

Μια κοινωνία όμως που πάσχει θεσμικά είναι μια κοινωνία που δεν μπορεί να δράσει συλλογικά. Αυτό σημαίνει ότι η Ελληνική κοινωνία βρίσκεται ουσιαστικά σε μια Χομπσιανού τύπου «κατάσταση της φύσης» (*state of nature*), όπου ο καθένας αντιμετωπίζει τον άλλο ως εχθρό του, σε μια κατάσταση αέναου διλήμματος του φυλακισμένου. Σ' αυτή την κατάσταση, ό,τι και να κάνουν οι άλλοι, εσένα σε συμφέρει να επιδιώξεις μωπικά το δικό σου στενό προσωπικό συμφέρον. Βέβαια στο τέλος θα βγεις κι εσύ χαμένος – αλλά δεν υπάρχει άλλη καλύτερη εναλλακτική - είναι η «κυρίαρχη στρατηγική» (*dominant strategy*). Για να ξεπεράσεις το δίλημμα θα πρέπει να έχεις την απαραίτητη ωριμότητα που θα σε υποχρεώσει να βλέπεις μακροπρόθεσμα και να αντιμετωπίζεις τα άτομα δίπλα σου όχι ως ευκαιριακούς ανταγωνιστές ή πιθανά θύματα αλλά ως μακροχρόνιους συνεργάτες.

Το δίλημμα του φυλακισμένου αποτελεί τη μεγαλύτερη αποτυχία του μηχανισμού της «αόρατης χειρός» (*invisible hand*) που οδηγεί την κοινωνία στην αυτορρύθμιση και την αύξηση της κοινωνικής ευημερίας παρά το ότι τα άτομα φέρονται εγωιστικά. Στις περιπτώσεις διλήμματος φυλακισμένου όμως η αδυναμία συντονισμού και η απουσία συνεργασίας οδηγεί όχι μόνο σε μείωση της κοινωνικής ευημερίας αλλά σε μείωση της ατομικής ευημερίας όλων των εμπλεκομένων (είναι δηλαδή από τη φύση του ένα παίγνιο αρνητικού αθροίσματος). Η μοναδική λύση στις καταστάσεις διλήμματος φυλακισμένου αλλά και στο γενικότερο πρόβλημα της συλλογικής επιλογής (*collective action*) είναι καταρχήν η ανάδυση άτυπων θεσμών και αν χρειαστεί η δημιουργία τυπικών θεσμών.

Οι ιστορικοί λόγοι για τους οποίους η ανάδυση άτυπων θεσμών στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από σημαντική υστέρηση αλλά και οι λόγοι για τους οποίους οι άτυποι θεσμοί που αναδύονται δεν αποτελούν αποτελεσματικούς κοινωνικούς κανόνες αλλά θεσμούς που μετατρέπουν τη διατομική σύγκρουση σε σύγκρουση διανεμητικών συσπειρώσεων στα πλαίσια μιας κατακερματισμένης κοινωνίας δεν μπορούν να συζητηθούν σε ένα σύντομο κείμενο όπως αυτό. Άλλωστε προφανώς η εξήγηση δεν είναι τόσο εύλογη, ούτε μπορεί να αναχθεί αποκλειστικά σε ιστορικές αιτίες.

Φυσικά το κρίσιμο ερώτημα έχει να κάνει με τον αν και με ποιους τρόπους μια κοινωνία μπορεί να ωριμάσει θεσμικά και στη συγκεκριμένη περίπτωση με ποιους τρόπους μπορεί να το πετύχει αυτό η Ελλάδα.

Προφανώς δεν υπάρχει συνταγή που να εγγυάται επιτυχία, ούτε είναι αποτελεσματική πάντοτε η μεταφορά επιτυχημένων θεσμών. Σε μια θεσμικά ανώριμη χώρα δεν μπορείς να εισάγεις θεσμούς που λειτουργούν ικανοποιητικά σε θεσμικά ώριμες χώρες αλλά μόνο θεσμούς που είναι κατάλληλοι γι' αυτή. Δηλαδή θεσμούς που λαμβάνουν υπόψη τη θεσμική ανεπάρκεια και απευθύνονται σε πολίτες και αξιωματούχους με χαμηλό βαθμό θεσμικής ωριμότητας.

Ας δούμε ένα παράδειγμα: δεν νομίζω να υπάρχει δημόσιος ή ιδιωτικός φορέας στον κόσμο που να προσλαμβάνει ένα στέλεχος ή και απλό υπάλληλο χωρίς προφορική συνέντευξη. Πέραν της επιβεβαίωσης των στοιχείων του βιογραφικού η συνέντευξη δίνει την ευκαιρία να γνωρίσεις πολύ καλύτερα την προσωπικότητα του μελλοντικού σου συνεργάτη απ' ό,τι μια έντυπη αίτηση. Γι' αυτό σχεδόν παντού η σχετική βαθμολογία είναι αποφασιστική για την πρόσληψη. Αλλά η προφορική συνέντευξη ως κριτήριο επιλογής ταιριάζει σε ώριμες θεσμικά κοινωνίες. Σε κοινωνίες ανώριμες θεσμικά, όπως η ελληνική, η συνέντευξη εξελίχθηκε σ' αυτό που όλοι προέβλεψαν: σε παραθυράκι πελατειακών σχέσεων. Προφανώς λοιπόν η προφορική συνέντευξη δεν θα πρέπει να συγκαταλέγεται στους τρόπους επιλογής των δημοσίων υπαλλήλων στην Ελλάδα. Αντίθετα οι αυστηρές, τυπολατρικές, σχεδόν αυτοματοποιημένες διαδικασίες τύπου ΑΣΕΠ είναι κατάλληλες για την ελληνική πραγματικότητα.

Οι κανόνες που έχουν τη μορφή γενικών ρητρών (*legal standards*) και που παρέχουν διακριτική ευχέρεια είναι προφανώς ποιοτικά καλύτεροι στις περισσότερες περιπτώσεις. Οι ραγδαίες κοινωνικές αλλαγές και η υπερεκνομίκευση δημιούργησαν αποπνικτικές συνθήκες στα δίκαια των πιο ανεπτυγμένων χωρών. Ταυτόχρονα, η εμπέδωση των δημοκρατικών διαδικασιών, της διάκρισης των εξουσιών και κυρίως της φιλελεύθερης δημοκρατικής κουλτούρας επέτρεψαν την ευεργετική χρήση τους, απαλλαγμένης σε μεγάλο βαθμό από το κόστος τυχόν αυθαιρεσιών. Οι γενικές ρήτρες είναι κατάλληλες για ώριμες (πολιτικά, νομικά και κοινωνικά) κοινωνίες. Προσφέρουν στο νομικό τους σύστημα την απαραίτητη ευελιξία, χωρίς να θέτουν σε κίνδυνο την ασφάλεια δικαίου και την πολιτική ισονομία.

Η Ελλάδα όμως δεν είναι μια από τις ώριμες κοινωνίες. Η απουσία κανόνων δεοντολογίας σε όλες τις εκφάνσεις της κοινωνικής και πολιτικής ζωής, η αναξιοπιστία της δημόσιας διοίκησης, η ιδιωτική ανεξέλεγκτη αυθαιρεσία και η κουλτούρα της διαφθοράς, αλλά και η αναγκαιότητα θεσμών όπως το ΑΣΕΠ ή οι πανελλήνιες εξετάσεις για την εισαγωγή στα ΑΕΙ, το υποδηλώνουν. Έτσι, η έλλειψη γενικά αποδεκτών

και σεβαστών κανόνων κοινωνικής συμπεριφοράς καθιστά αναγκαίους τους αυστηρούς κανόνες. Η σταθερή εφαρμογή τους και η απαρέγκλιτη τήρησή τους μπορεί να οδηγήσει κάποτε σε μια θεσμική κουλτούρα που θα μπορεί να διαχειριστεί γενικές ρήτρες.

Ένας άλλος τρόπος απεμπλοκής από τον φαύλο κύκλο που δημιουργούν οι καταστάσεις διλήμματος του φυλακισμένου είναι μετά από σοβαρές πολιτικές και οικονομικές κρίσεις. Το σοκ που δημιουργεί στο σύστημα ένα φαινόμενο όπως αυτό της παγκοσμιοποίησης, που απαξιώνει και διαβρώνει απολιθωμένες πρακτικές και καθιστά ιδιαίτερα ζημιόγόνους θεσμούς που μέχρι πρόσφατα γίνονταν ανεκτοί λόγω της αδράνειας, αποτελεί ένα καλό παράδειγμα.

Κινδυνεύοντας να εμπλακούμε σε μια συζήτηση που ξεκίνησαν οι αφελείς και εντυπωσιακά αντιεπιστημονικές απόψεις της Ναόμι Κλάιν, δεν θα πρέπει να παραλείψουμε την ευεργετική επίδραση που μπορεί να έχει μία σοβαρή κρίση σε μια κοινωνία που μαστίζεται από θεσμικές σκληρώσεις, καιροσκοπικές πρακτικές και απαξιωμένες ιστορικά ιδεοληψίες. Είναι χαρακτηριστικό και το εξής: τη θεωρία συνωμοσίας της Ναόμι Κλάιν που βλέπει πίσω από κάθε κρίση τον δάκτυλο μίας ανθρωπομορφικής αλλά και μεταφυσικών διαστάσεων παγκόσμιας τάξης, δέχτηκαν στην Ελλάδα με ανακούφιση οι φορείς των πλέον συντηρητικών, αντιδραστικών και ξεπερασμένων αντιλήψεων.

Η τρίτη πιθανή λύση στη θεσμική ανωριμότητα εμπλέκει τη νέα θεωρία των οικονομικών των θεσμών. Η θεωρία αυτή βασίζεται στο γνωστό θεώρημα (*Coase theorem*) του νομπελίστα Οικονομολόγου Ronald Coase και πρωτοτυπεί ως προς το εξής (σε σχέση με τα παραδοσιακά οικονομικά): θεωρεί τους θεσμούς όχι περιορισμούς αντίστοιχους των φυσικών περιορισμών αλλά αντίθετα εργαλεία για την οικονομική ανάπτυξη και την αύξηση της κοινωνικής ευημερίας. Στα πλαίσια των σχετικών θεωριών προτείνονται λύσεις που περιλαμβάνουν από συνταγματικές μεταρρυθμίσεις (συνταγματική κατοχύρωση του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού, συστήματα ελέγχων και ισορροπιών, θεσμικές δεσμεύσεις που καταπολεμούν την προσοδοθηρία και τη διαφθορά) έως απλές ρυθμίσεις που έχουν σκοπό να δημιουργήσουν ισχυρά κίνητρα για την εφαρμογή των κανόνων δικαίου και να αποτρέψουν συμπεριφορές λαθρεπιβάτη.

Είναι φανερό ότι η Ελλάδα, στο χειρότερο στάδιο της μεταπολιτευτικής της πορείας, έχει τουλάχιστον την τελευταία ευκαιρία που επιβάλλει ο ίλιγγος της αβύσσου.

Αν αυτή η τελευταία ευκαιρία δεν περιλαμβάνει μια ριζική θεσμική μεταρρύθμιση, είναι απολύτως βέβαιο ότι το περισσότερο που θα καταφέρει θα είναι η ψευδαισθηση ενός στέρεου εδάφους που στην πραγματικότητα όμως είναι κινούμενη άμμος.

Ο **Αριστείδης Χατζής** γεννήθηκε στη Θεσσαλονίκη. Τελείωσε το Πειραματικό Σχολείο του Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης και σπούδασε νομικά στο Α.Π.Θ. Συνέχισε τις σπουδές του σε μεταπτυχιακό επίπεδο σπουδάζοντας Ιστορία, Φιλοσοφία και Κοινωνιολογία του Δικαίου στο Α.Π.Θ. και Φιλοσοφία του Δικαίου και Οικονομική Ανάλυση του Δικαίου στη Νομική Σχολή του Πανεπιστημίου του Σικάγο. Έλαβε το διδακτορικό του υπό την επίβλεψη του Richard Posner και σήμερα είναι Αναπληρωτής Καθηγητής Φιλοσοφίας Δικαίου & Θεωρίας Θεσμών στο Τμήμα Μεθοδολογίας, Ιστορίας & Θεωρίας της Επιστήμης του Πανεπιστημίου Αθηνών. Από το 2001 μέχρι το 2005 ήταν εκλεγμένο μέλος της Διοικούσας Επιτροπής της *European Association of Law & Economics* ενώ από το 2005 είναι μέλος της Διοικούσας Επιτροπής της *Society of European Contract Law* και του *European Network for Better Regulation*. Έχει τιμηθεί με υποτροφίες και ακαδημαϊκά βραβεία και πλήθος εργασιών του έχουν δημοσιευθεί σε ελληνικά και ξένα επιστημονικά περιοδικά και συλλογικούς τόμους. Είναι μέλος της συντακτικής επιτροπής του *European Review of Contract Law* και συμμετέχει σε διεθνείς επιστημονικές οργανώσεις αλλά και σε οργανώσεις προστασίας δικαιωμάτων, όπως η *American Civil Liberties Union* και η *Διεθνής Αμνηστία*.