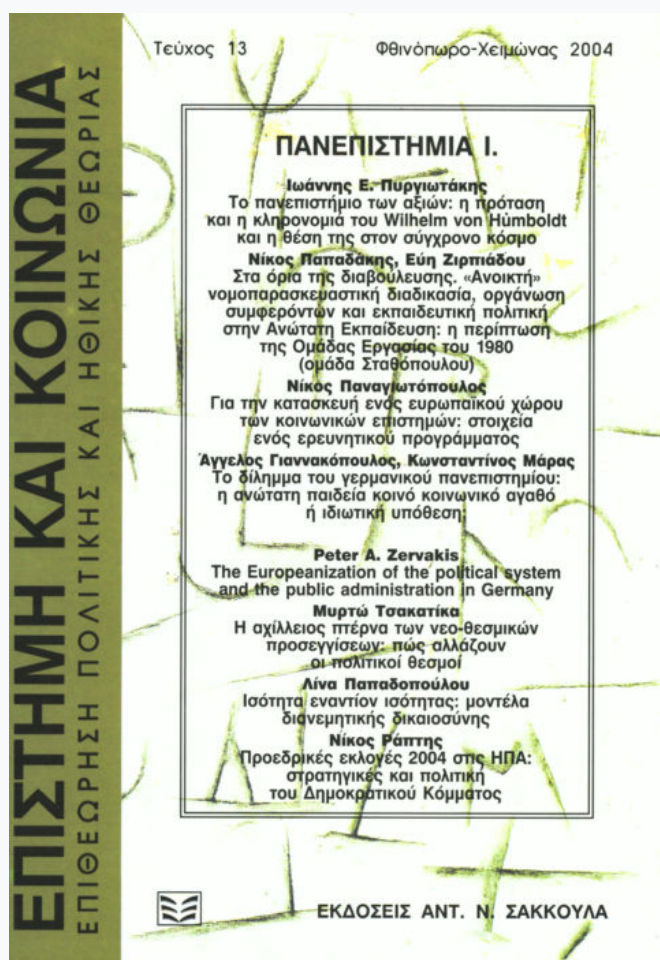


Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας

Τόμ. 13 (2004)

Πανεπιστήμια Ι



Παναγιώτης Καρκατσούλης, Το κράτος σε μετάβαση. Από τη "διοικητική μεταρρύθμιση" και το "νέο δημόσιο μάνατζμεντ" στη "διακυβέρνηση", σειρά: Πολιτική στον 21ο αιώνα, επιμέλεια σειράς: Ηλίας Κατσούλης

Έφη Κ. Στεφοπούλου, Νίκος Παπαμανώλης

doi: [10.12681/sas.585](https://doi.org/10.12681/sas.585)

Copyright © 2015, Έφη Κ. Στεφοπούλου, Νίκος Παπαμανώλης



Άδεια χρήσης [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

Βιβλιογραφική αναφορά:

Στεφοπούλου Έ. Κ., & Παπαμανώλης Ν. (2015). Παναγιώτης Καρκατσούλης, Το κράτος σε μετάβαση. Από τη "διοικητική μεταρρύθμιση" και το "νέο δημόσιο μάνατζμεντ" στη "διακυβέρνηση", σειρά: Πολιτική στον 21ο αιώνα, επιμέλεια σειράς: Ηλίας Κατσούλης. *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, 13, 239-244. <https://doi.org/10.12681/sas.585>

9. Αναφέρεται από τον Α. Cammann, 'Apologie der Bürgerlichkeit. Joachim Fest Erinnerungen an Weggefährten', *Neue Gesellschaft. Frankfurter Hefte*, 10/2004: 70.

Παναγιώτης Καρκατσούλης, Το κράτος σε μετάβαση. Από τη 'διοικητική μεταρρύθμιση' και το 'νέο δημόσιο μάνατζμεντ' στη 'διακυβέρνηση', σειρά: Πολιτική στον 21ο αιώνα, επιμέλεια σειράς: Ηλίας Κατσούλης, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2004.

Το βιβλίο του Π. Καρκατσούλη παρουσιάζεται σε μια συγκυρία η οποία διαμορφώνει, από μόνη της, την ανάγκη για μια συνολική αποτίμηση της έως τώρα πορείας των διοικητικών μεταρρυθμίσεων. Στα γνωστά στοιχεία της –την 'ύστερη νεωτερικότητα', το συμβατικό 'τέλος' της ιστορίας και την έξταση της παγκοσμιοποίησης–, προστέθηκε η νέα παγκόσμια κατάσταση μετά την 11η Σεπτεμβρίου 2001, 'υποχρεώνοντας' σε έναν συνολικό επαναπροσδιορισμό του κράτους και της δημόσιας εξουσίας.

Η διεθνής και ημεδαπή βιβλιογραφία έχει έναν έντονα αποσπασματικό χαρακτήρα, αφού εστιάζει είτε σε επιμέρους μεταρρυθμίσεις είτε σε συγκεκριμένες όψεις της συγκυρίας. Η ελληνική βιβλιογραφία για τις μεταρρυθμίσεις, ειδικότερα, επιμερίζεται μεταξύ δύο τάσεων: η πρώτη, εκκινώντας από την *ελληνική εμπειρία* εφαρμογής των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, διαμορφώνει μια κριτική –και, εν πολλοίς, αρνητική– στάση απέναντι στις διοικητικές αλλαγές και τον μετασχηματισμό των σχέσεων και των ορίων εξουσίας ανάμεσα στο κράτος, την αγορά και τους πολίτες· η δεύτερη τάση παρακολουθεί το 'τέλος της νεωτερικότητας' που, με τόσο απόλυτη σιγουριά, έχουν επισημάνει οι θεωρητικοί της 'μετανεωτερικότητας' συσσωρεύοντας έννοιες αμφίβολης καθαρότητας και διαμορφώνοντας έναν αμφίσημο λόγο ο οποίος, ενώ προσπαθεί να νοηματοδοτήσει τη νέα πραγματικότητα, την ίδια στιγμή στέκει αμήχανος μπροστά στον κόσμο που αλλάζει. Το υλικό του *Κράτος σε μετάβαση* αποτελεί το προϊόν πολυετούς θεωρητικής και πρακτικής διαδρομής του συγγραφέα στον χώρο των διοικητικών επιστημών.

Στο έργο του Καρκατσούλη, ο προβληματισμός που αναπτύσσεται γύρω από τη μεταρρυθμιστική διαδικασία, αποφεύγει τόσο τον σκόπελο της κριτικής άρνησης και της συλλήβδην ακύρωσης του μεταρρυθμιστικού φαινομένου, όσο και τη σχετικιστική αυθαιρεσία της ερμηνείας του νέου ρόλου του κράτους με όρους υποκειμενικότητας. Το εγχείρημα δεν είναι σε καμία περίπτωση εύκολο, ακριβώς λόγω της πολυπλοκότητας του φαινομένου και

τον ασταθούς εδάφους επάνω στο οποίο πραγματώνεται η όλη διαδικασία. Αναμφίβολα, η διαπραγμάτευση όρων όπως ‘κοινωνία πολιτών’, ‘διακυβέρνηση’, ‘άμεση δημοκρατία’, κ.ο.κ. εμπεριέχει πολλαπλές ερμηνείες και, συνάμα, τον κίνδυνο μεθοδολογικής και ερμηνευτικής σύγχυσης και περιπλοκής.

Η αξία, ωστόσο, του εν λόγω βιβλίου, έγκειται στην υπέρβαση ακριβώς αυτών των δυσχερειών. Η διαφορά του συγκεκριμένου έργου εδράζεται σε τρία διακριτά στοιχεία: πρώτον, στην επιστημονική και μεθοδολογική αυστηρότητα που ακολουθείται σε όλη την πορεία της προβληματικής. Ο συγγραφέας φροντίζει κάθε φορά για την κατανοητή αποτύπωση των εννοιολογικών κατασκευών του και, παράλληλα, για την παρουσίαση των λεπτών διαφορών που παρουσιάζει η χρήση αμφίσημων εννοιών. Η επεξεργασία όρων και νοημάτων δεν χάνεται, επομένως, μέσα σε μια κενή φλυαρία και σπατάλη λόγου, όπου το σημαίνον δεν ανταποκρίνεται σε κάποιο σημαϊνόμενο. Αντίθετα, ο προσεκτικός αναγνώστης αντιλαμβάνεται σε όλη την πορεία του προβληματισμού τόσο το επιχείρημα όσο –και αυτό, ίσως, είναι το πιο σημαντικό– τις λεπτές διαφοροποιήσεις που παρουσιάζει η σύγχρονη συζήτηση για τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις. Δεύτερον, στη διατύπωση συγκεκριμένης πολιτικής θέσης απέναντι στο ζήτημα της μεταρρύθμισης του κράτους και του νέου ρόλου που αυτό καλείται να διαδραματίσει στην εποχή μας. Ο λόγος, ωστόσο, που συγκροτεί αυτή τη θέση δεν αποτελείται ούτε από την επίκληση ξεπερασμένων αναλυτικών εργαλείων, που ενέχουν τη σημασία κενού πολιτικού προστάγματος, ούτε από ένα πολυσύλλεκτικό και άκριτο ‘πάντρεμα’ ασαφών μεταμοντέρνων αφηγήσεων και ερμηνειών. Το τρίτο σημείο πρωτοτυπίας που παρουσιάζει το έργο προσδιορίζεται από μια συνεχώς παρούσα ‘ιστορικότητα’ στον λόγο του συγγραφέα. Στοιχείο έκπληξης, αν μη τι άλλο, καθώς η κυρίαρχη τάση στον χώρο της διοικητικής μεταρρύθμισης και στον, εν γένει, προβληματισμό γύρω από ζητήματα διοικητικού μάντζεμντ καθορίζεται περισσότερο από μια κανονιστική τάση και μια διάθεση άκριτης επιβολής υπερεθνικών λύσεων και διοικητικών συμπεριφορών.

Εξετάζοντας, στη συνέχεια, την ενδιαφέρουσα αρχιτεκτονική του Κράτος σε μετάβαση, σημειώνουμε ότι η παρουσιαζόμενη ύλη μπορεί να αναγνωσθεί είτε ως σειριακή παρουσίαση των εξελικτικών βημάτων των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, με στέρεη μεταξύ τους συνάρθρωση και επαρκώς αιτιολογημένη την αναγκαιότητα της συγκεκριμένης αλληλουχίας δράσεων, είτε ως τμηματική και, παρόλα αυτά, αυτοτελής ανάγνωση της μεταρρυθμιστικής μεθόδου και περιόδου που ενδιαφέρει τον κάθε αναγνώστη.

Η αναγκαιότητα των μεταρρυθμίσεων προκύπτει, κατά τον συγγραφέα, ως συνακόλουθο της αύξησης της πολυπλοκότητας των κοινωνικών συστημάτων, της έμμεσης και έλλιπους επικοινωνίας τους, των αλματωδών εξελίξεων στην απελευθέρωση των αγορών και της ανάπτυξης των νέων τεχνολογιών επικοινωνίας και πληροφορίας. Στην πορεία της μορφοποίησής τους, φάνηκε πως οι προτάσεις που προέρχονταν από το οικονομικό υποσύστημα και αφορούσαν τη μεταρρύθμιση του κράτους, είχαν μια αξιοπιστία. Με τον σταδιακό εμπλουτισμό των προτάσεων αυτών με στοιχεία από τη νομική και οικονομική επιστήμη, προέκυψε το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (ΝΔΜ), με τη φιλοδοξία να θεωρηθεί η πληρέστερη θεωρητική και πρακτική προσέγγιση του διοικητικού φαινομένου.

Πάντως, κρίνοντας εκ του αποτελέσματος, η υιοθέτηση των μεταρρυθμιστικών δράσεων του ΝΔΜ δεν οδήγησε στην απόσυρση του κράτους, αλλά, μάλλον, στην ενίσχυση του επιτελικού έναντι του διαχειριστικού του ρόλου. Ο επιτελικός του ρόλος δεν απέτρεψε, ωστόσο, την οικονομικοποίηση των δημοσίων αγαθών ούτε την έκρηξη της διαφθοράς που εμφανίστηκε ως παρεμπόμπουσα συνέπεια της. Το αίτημα για 'επιστροφή της πολιτικής' ήταν σχεδόν αναμενόμενο.

Το Κράτος σε μετάβαση διερευνά τους όρους επανεισαγωγής της πολιτικής στο πλαίσιο της συζήτησης για τη διακυβέρνηση. Η σχετική προβληματική αναπτύσσεται ιδίως στο ένατο κεφάλαιο του βιβλίου αλλά, μέχρι εκεί, ο συγγραφέας έχει απαντήσει στο τι είδους κράτος και πολιτική είναι αυτή που θα (πρέπει να) επανακάμψει. Δεν θα είναι μια πολιτική αυταρχική και χειραγωγική, αλλά μια πολιτική που επιδιώκει την καλύτερη ποιότητα και τη μεγαλύτερη αποδοτικότητα των δημοσίων υπηρεσιών, αρετές που θα διασφαλίζονται μέσα από ένα καλύτερο κανονιστικό πλαίσιο, με ευρεία χρήση των νέων τεχνολογιών πληροφορίας και επικοινωνίας και με καλύτερα εκπαιδευμένο και ηθικά ακέραιο ανθρώπινο δυναμικό.

Το πρόταγμα του βιβλίου θα μπορούσε να θεωρηθεί ουτοπικό, αν ο συγγραφέας δεν παρέθετε, από το τρίτο μέχρι το όγδοο κεφάλαιο, θεωρητικά και εφαρμοσμένα πρακτικά επιχειρήματα προκειμένου να δείξει την εφαρμοσιμότητα της προηγούμενης διακήρυξης.

Στο τρίτο κεφάλαιο, ο συγγραφέας εντοπίζει ως βασικό χαρακτηριστικό της διοίκησης ποιότητας την επιδίωξη της διαρκούς βελτίωσης, η οποία είναι υπόθεση του συνόλου της οργάνωσης και όχι μόνον ενός τμήματός της. Ο βαθμός ενσωμάτωσης των αρχών ποιότητας ποικίλει όχι μόνον ανάλογα με

τη χώρα, αλλά και ανάλογα με την οργάνωση, καθοριζόμενος, σε μεγάλο βαθμό, από την επικρατούσα κουλτούρα.

Όσο, όμως, εδραιώνεται η κουλτούρα ποιότητας, τόσο αυξάνονται οι απαιτήσεις των πολιτών. Η αύξηση αυτή δεν συνοδεύεται από αντίστοιχη αύξηση των πόρων, με αποτέλεσμα να προκύπτει επιτακτική η ανάγκη αλλαγής της φιλοσοφίας της απλής 'διαχείρισης πόρων' που επικρατεί. Δεν γίνεται, πλέον, λόγος μόνον για την αποτελεσματικότητα μιας οργάνωσης, δηλαδή την ικανότητά της να προσεγγίζει ορισμένους στόχους, αλλά και για την αποδοτικότητά της, δηλαδή την ικανότητά της να μεγιστοποιεί το αποτέλεσμα με δεδομένους πόρους ή να ελαχιστοποιεί τη χρήση πόρων για ένα συγκεκριμένο αποτέλεσμα. Ο Καρκατσούλης αναφέρεται διεξοδικά σε αυτό το ζήτημα, στο τέταρτο κεφάλαιο του βιβλίου του.

Κράτος, όμως, ποιοτικό και αποδοτικό (πρέπει να) οδηγεί σε ανάλογες αποφάσεις. Η ρύθμιση, δηλαδή το μέσο λήψης αποφάσεων από τις κυβερνήσεις με σκοπό την ικανοποίηση αιτημάτων των πολιτών και των επιχειρήσεων, αποτελεί τον επόμενο στόχο των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, με το ειδικότερο όνομα 'κανονιστική μεταρρύθμιση'. Η κανονιστική μεταρρύθμιση, ενώ στο ξεκίνημά της ήταν μια προσπάθεια κρατικού αποπαραμβατισμού, μετασχηματίστηκε σε μια θεωρία 'κανόνων για τους κανόνες'. Έτσι, σήμερα, το κράτος και το βασικό του εργαλείο, το δίκαιο, φαίνεται να επανακάμπτουν, όχι όμως ως κυρίαρχοι του παιχνιδιού, αλλά ως ισότιμοι συμμετέχοντες στο δίκτυο της διακυβέρνησης. Η κανονιστική μεταρρύθμιση περιλαμβάνει ένα σύνολο ενέλικτων εργαλείων (ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων, απλούστευση, κωδικοποίηση) που παρουσιάζονται στο πέμπτο κεφάλαιο, δείχνοντας πώς μπορεί να επιτευχθεί ο μετασχηματισμός της νομοπαραγωγικής μηχανής σε έναν μηχανισμό κοινωνικής δικαιοσύνης και δημοκρατίας με αυξημένη λογοδοσία και σταθερές δομές διαλόγου και επικοινωνίας με τους κοινωνικούς εταίρους (stakeholders) της ρύθμισης.

Σε αυτές τις αυξημένες απαιτήσεις επικοινωνίας, όπου για την ανάπτυξη της οικονομίας της γνώσης η πληροφόρηση είναι κρίσιμο μέγεθος, έρχεται η ηλεκτρονική διοίκηση (e-government) να προτείνει λύσεις. Το έκτο κεφάλαιο του βιβλίου αναφέρεται σε αυτή, με την οποία νοείται η παροχή πληροφοριών και υπηρεσιών στους πολίτες με χρήση του διαδικτύου και των υπόλοιπων τεχνολογιών επικοινωνίας. Ο συγγραφέας επισημαίνει ότι, συχνά, η ηλεκτρονική διοίκηση γίνεται αντιληπτή με εργαλειώδη τρόπο, προσέγγιση η οποία της στερεί τις στρατηγικές της δυνατότητες για αλλαγή κατεστημένων δομών και λειτουργιών της διοίκησης. Ένα ελληνικό παράδειγμα, ο

‘Αστερίας’ που αφορά τη δικτύωση των νησιών του Αιγαίου, αναφέρεται ως καλή πρακτική.

Η εσωτερίκευση των μεθόδων των διοικητικών μεταρρυθμίσεων που αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση επίτευξης των στόχων τους, αναδεικνύει τον ρόλο της διοικητικής κουλτούρας στις δημόσιες οργανώσεις, όπως αναλύεται στο όγδοο κεφάλαιο του βιβλίου. Η πολιτισμική ανάλυση μιας οργάνωσης μπορεί να συμβάλλει στην αυτογνωσία της, η οποία είναι χρήσιμη τόσο για την ηγεσία όσο και για το προσωπικό της. Μέσα από τις προσπάθειες επηρεασμού της διοικητικής κουλτούρας αναδύθηκε ένας νέος τομέας έρευνας, η διοικητική ηθική. Μέσω αυτής επιδιώκεται η σύνδεση των μεταρρυθμίσεων με ένα σύστημα ηθικών αρχών και αξιών. Επισημαίνεται, ωστόσο, ότι δεν πρέπει η διοικητική ηθική να οδηγεί στην ηθικοποίηση των μεταρρυθμίσεων, αλλά ούτε και στη μείωση της δυναμικής των ηθικών κανόνων μέσω της ταύτισής τους με την εφαρμογή των γενικών αρχών του δικαίου. Άμεσα συνδεδεμένη με την αλλαγή των αξιών είναι η μάθηση. Μια οργάνωση που μαθαίνει –είτε από τα μέλη της είτε από τους πελάτες της– είναι μια οργάνωση που διαμεσολαβεί τη γνώση σε όλα τα μέλη της και μετασχηματίζει διαρκώς τον εαυτό της, με σκοπό την επίτευξη των στόχων της.

Για τη σύγχρονη, όμως, δημόσια διοίκηση, ο πολίτης πέρα από πολίτης/ πελάτης/ δέκτης υπηρεσιών και προϊόντων, είναι και ενεργός σχεδιαστής τους. Η μετατόπιση αυτή έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, γιατί αποτελεί τη βάση ανάπτυξης της συζήτησης για την κοινωνία πολιτών που παρουσιάζει έξαρση σήμερα γιατί το κράτος δεν ανταποκρίθηκε στην αναγκαιότητα ανάπτυξης αρχών, οι οποίες να δρουν ανασχετικά στη μονομέρεια των αγορών και να προάγουν την εμπιστοσύνη και την κοινωνική αλληλεγγύη. Η κοινωνία πολιτών έχει αναπτυγμένη μια ικανότητα αυτο-οργάνωσης που της επιτρέπει να λειτουργεί παράλληλα προς το κράτος. Η θεώρηση αυτή, η οποία παρουσιάζεται στο όγδοο κεφάλαιο, έχει δομηθεί επάνω στη διαφοροποίηση κράτους-κοινωνίας, η οποία αναπαράγει τη μη παραγωγική, πλέον, προβληματική περί δέοντος (κράτους) και όντος (κοινωνικής πραγματικότητας). Ο διαχασμός αυτός μπορεί να επιλυθεί με την εισαγωγή της έννοιας της διακυβέρνησης που παρουσιάζει στη συνέχεια, στο ένατο και τελευταίο κεφάλαιο του βιβλίου, ο συγγραφέας.

Η διακυβέρνηση αποτελεί, ίσως, τη σημαντικότερη εξέλιξη στην πορεία των μεταρρυθμίσεων. Ο πυρήνας της βρίσκεται στη σύναψη ενός νέου κοινωνικού συμβολαίου μεταξύ κοινωνίας, οικονομίας και κράτους. Η διακυβέρνηση προτείνει μια δικτυακή κοινωνική δομή, αντίθετη τόσο στις ιεραρ-

χίες όσο και στις αγορές. Τα δίκτυα δεν είναι προσχεδιασμένες δομές, αλλά προσαρμοζόμενα συστήματα που εξελίσσονται και δομούνται από τα ίδια τα υποκείμενα που συμμετέχουν σε αυτά. Ένα ακόμη παράδειγμα, εκείνο της 'Λευκής Βίβλου για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση' βοηθά τον αναγνώστη να κατανοήσει καλύτερα τη σχέση θεωρίας και πράξης στη διακυβέρνηση.

Συμπερασματικά, το συγκεκριμένο βιβλίο αποτελεί μια εξαιρετική παρουσίαση της διαδρομής των μεταρρυθμίσεων του κράτους τόσο στο επίπεδο της θεωρητικής παρουσίας όσο και της πρακτικής εφαρμογής τους. Είναι τέτοια η δομή και η συνάρθρωση των κεφαλαίων του βιβλίου, που στον αναγνώστη επιτελείται μια εποικοδομητική διαδικασία ολοκλήρωσης της προσλαμβανόμενης πληροφορίας και μετατροπής της σε γνώση. Αυτή ακριβώς η συνεκτικότητα της δομής βοηθά τον αναγνώστη να ταξινομήσει θέματα της μεταρρυθμιστικής ατζέντας, πιθανώς οικεία, αλλά ουδέποτε παρουσιασμένα με έναν τόσο εύληπτο και ολοκληρωμένο τρόπο. Η ακολουθία και διασύνδεση σκέψεων και θεωριών με εμφανείς συνεπαγωγές και συσχετισμούς των επόμενων με τα προηγούμενα, αλλά και η παράθεση ενδιαφερουσών βιβλιογραφικών και δικτυακών αναφορών προσδίδει στο έργο μια εργαλειοκάτοχτη που το καθιστά χρήσιμο για κάθε δημόσιο λειτουργό, σπουδαστή των διοικητικών επιστημών, αλλά και για οποιονδήποτε ενδιαφέρεται για την εξέλιξη των διοικητικών μεταρρυθμίσεων.

Πέραν, όμως, αυτών, η προστιθέμενη αξία του *Κράτος σε μετάβαση* βρίσκεται στο ότι επιμένει ότι η επανεισαγωγή της πολιτικής δεν πρέπει να γίνει με όρους που στρέφονται ενάντια στις κοινές αξιακές αρχές της κοινωνικής συγκρότησης (σεβασμός των ατομικών και συλλογικών δικαιωμάτων, της ιδιωτικότητας, των διακριτών εξουσιών, κ.ο.κ.) αλλά με όρους αμοιβαίου σεβασμού των παραδοσιακών και των νέων αρχών και αξιών. Υπό την έννοια αυτή, η ανάδυση ενός προ-νεωτερικού λόγου με όρους πολιτικού μανιχαϊσμού και η προσπάθεια διαμόρφωσης του κοινού μας μέλλοντος βάσει θρησκευτικών και μεταφυσικών νοηματοδοτήσεων που εκδηλώνεται στις μέρες μας βρίσκεται στον αντίποδα του βιβλίου. Απέναντι σε αυτόν τον απλουστευτικό και οπισθοδρομικό λόγο, η ανάγκη αντίστασης και η προβολή ενός ορθολογικού λόγου, όπως αυτόν που αρθρώνει ο συγγραφέας, αποτελεί κοινωνική αναγκαιότητα. «*Οτιδήποτε άλλο είναι ή οδηγεί στη βαρβαρότητα*»

Έφη Κ. Στεφοπούλου, Νίκος Παπαμανώλης