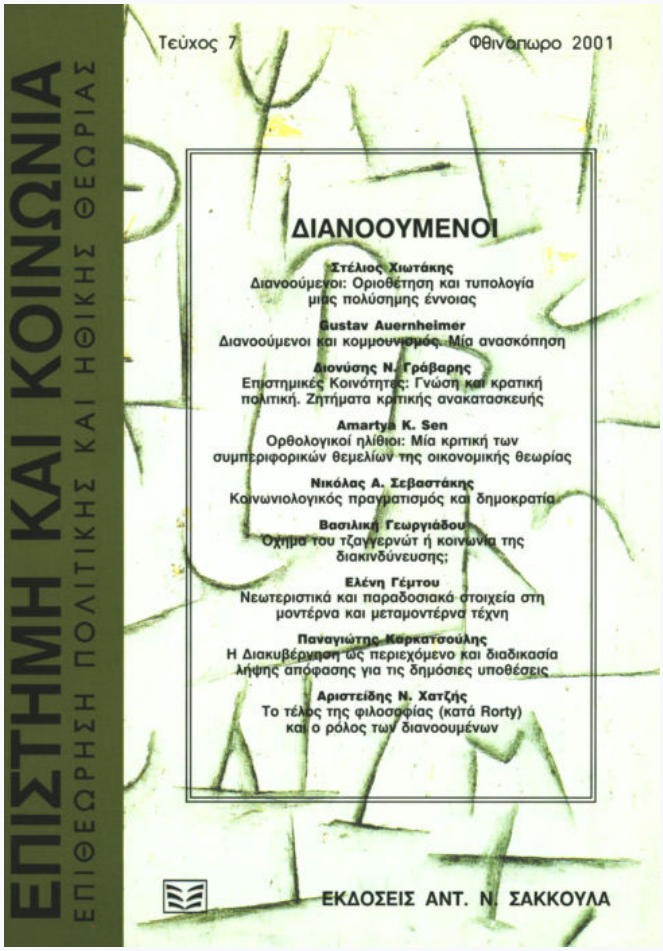
ePublishing
ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗΣ
NATIONAL DOCUMENTATION CENTRE

Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας

Τόμ. 7 (2001)

Διανοούμενοι



Η διακυβέρνηση ως περιεχόμενο και διαδικασία λήψης απόφασης για τις δημόσιες υποθέσεις

Παναγιώτης Καρκατσούλης

doi: 10.12681/sas.633

Copyright © 2015, Παναγιώτης Καρκατσούλης

Άδεια χρήσης Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0.

Βιβλιογραφική αναφορά:

Καρκατσούλης Π. (2015). Η διακυβέρνηση ως περιεχόμενο και διαδικασία λήψης απόφασης για τις δημόσιες υποθέσεις. *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, *7*, 205–224. https://doi.org/10.12681/sas.633

https://epublishing.ekt.gr | **e-Εκδότης:** EKT | **Πρόσβαση:** 18/01/2026 11:46:20

Η Διακυβέρνηση ως περιεχόμενο και διαδικασία λήψης απόφασης για τις δημόσιες υποθέσεις

Παναγιώτης Καρκατσούλης*

Μετά τις φιλελεύθερες μεταρρυθμίσεις της τελευταίας εικοσαετίας στη λειτουργία και τη δομή του κράτους που οδήγησαν, σε πολλές περιπτώσεις, στη δημιουργία νέων οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων, η θεωρία της Διακυβέρνησης διεκδικεί τον επαναπροσδιορισμό τους με πολιτικούς όρους. Στη σύγχρονη εννοιολόγησή της, η Διακυβέρνηση νοείται τόσο ως περιεχόμενο όσο και ως διαδικασία λήψης πολιτικών αποφάσεων και αναφέρεται σ' ένα νέο υπόδειγμα σχέσεων μεταξύ κράτους και κοινωνίας πολιτών, το οποίο έχει δικτυακή δομή και διαφοροποιείται τόσο από τις ιεραρχίες όσο και από τις αγορές. Κρίσιμο στοιχείο της Διακυβέρνησης αποτελεί η ισότιμη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων, των αγορών και των μέσων μαζικής ενημέρωσης στη λήψη των αποφάσεων. Η Διακυβέρνηση θέτει, επίσης, το ζήτημα της ύπαρξης ενός ισχυρού εθνικού κράτους με αποτελεσματικούς θεσμούς που να διασφαλίζουν τη δημοκρατία, την ισότητα των ευκαιριών και τη διαφάνεια. Η Διακυβέρνηση, εξάλλου, επιδιώκει τον αποτελεσματικό συνδυασμό της λογοδοσίας, της αποδοτικότητας, της αποτελεσματικότητας και του επαγγελματισμού, των αρχών που η Νέα Οικονομία και το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ ανέπτυξαν και προώθησαν με τις αρχές της ευρείας κοινωνικής διαβούλευσης και της κοινωνικής δικαιοσύνης.

---

* Δρ. Νομικής Πανεπιστημίου Bielefeld, ειδικός επιστήμονας Υπουργείου Εσωτερικών και Δημόσιας Διοίκησης

Εισαγωγή στη σύγχρονη προβληματική της Διακυβέρνησης

Ένας κοινά αποδεκτός ορισμός της Διακυβέρνησης δεν έχει διατυπωθεί ακόμη (Demers 1999), γεγονός το οποίο προκαλεί σύγχυση, αλλά και ενδιαφέρον στον μελετητή. Έχουν διατυπωθεί διάφορες προσεγγίσεις της Διακυβέρνησης, οι οποίες εξικνούνται από την κατανόησή της ως ουσία του διοικείν μέχρι την περιγραφή και ανάδειξή της σε μεθοδολογία λήψης αποφάσεων.

Η δυσκολία διαφοροποίησης της απόδοσης των όρων 'Governance' και Government' στη γλώσσα μας, παραπέμπει στην ένδεια αντίστοιχων δόκιμων επεξεργασιών στην ελληνική, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι η σύγχυση μεταξύ των όρων αποτελεί μόνον ελληνικό φαινόμενο (Plumptre & Graham 1999: 1).

Η Διακυβέρνηση εμφανίζεται να είναι από φιλοσοφία κοινωνικής οργάνωσης μέχρι σύνολο πρακτικών υποδείξεων για την οργάνωση ενός κοινωνικού διαλόγου σε τοπικό επίπεδο. Πριν, όμως, υπεισέλθουμε στην παρουσίαση και ανάλυση των σπουδαιότερων πτυχών της Διακυβέρνησης θα πρέπει να υπενθυμίσουμε την παλαιότητα και τη μοντερνικότητα, ταυτόχρονα, του όρου.

Ενώ, λοιπόν, στη αρχαία ελληνική γραμματεία η διακυβέρνηση, η 'πηδαλιούχηση του πλοίου', παραπέμπει σαφώς σε μια διαδικασία, σε ένα σύνολο κανόνων που πρέπει να τηρηθούν για να υπάρχει ασφαλής πλους, στη σύγχρονη συζήτηση ο όρος 'Διακυβέρνηση' εμφανίζεται, για πρώτη φορά, το 1989, σε μια μελέτη της Παγκόσμιας Τράπεζας (World Bank 1989: 60) για τη διαχείριση της αναπτυξιακής βοήθειας στις χώρες του Τρίτου Κόσμου με εντελώς διαφορετικό περιεχόμενο. Με τον όρο Διακυβέρνηση οριζόταν '*η άσκηση της πολιτικής εξουσίας με σκοπό τη διοίκηση των υποθέσεων ενός έθνους*'. Η 'καλή Διακυβέρνηση' ετίθετο ως προϋπόθεση για την αξιοπιστία της διεκδίκησης της ανθρωπιστικής βοήθειας. Ένα τέτοιο ερμηνευτικό πλαίσιο κράτησε ουσιαστικά στο περιθώριο τη Διακυβέρνηση, αφού αυτή γινόταν περισσότερο αντιληπτή ως ένα ειδικότερο πρόβλημα της δημόσιας πολιτικής παρά ως μια διαφορετική θεωρητική και μεθοδολογική προσέγγιση των δημοσίων υποθέσεων (Plumptre & Graham 1999: 2-3). Στην πορεία της συζήτησης, αναπτύχθηκε η θέση ότι η επιτυχία των δημοσίων πολιτικών βρισκόταν σε συνάρτηση προς την 'κυβέρνηση'. Η διαπίστωση αυτή θα ήταν κοινότυπη, εάν η 'κυβέρνηση' εννοούνταν, κατά τον παραδοσιακό τρόπο, ως θεσμός, ως όργανο που είναι εξουσιοδοτημένο να αποφασίζει. Εν προκειμένω,

όμως, η 'κυβέρνηση' γινόταν αντιληπτή ως διαδικασία επίλυσης των πολιτικών προβλημάτων και όχι ως θεσμός. Για την τεκμηρίωση αυτής της ερμηνείας, είναι ενδιαφέρουσες οι παραπομπές στην αρχαία Εκκλησία του Δήμου', η οποία αποτελούσε περισσότερο έναν τρόπο επίλυσης των προβλημάτων και λιγότερο έναν θεσμό (Plumptre & Graham 1999: 2).

Είναι, πάντως, γεγονός ότι σ' αυτή την κατανόηση της Διακυβέρνησης, υφέρπει μια κρίσιμη διαφορά με τον παραδοσιακό ορισμό της στην αγγλοσαξωνική βιβλιογραφία. Ενώ ο όρος σημαίνει, κατά παράδοση, τους θεσμούς της κυβέρνησης και της διοίκησης των κρατικών υποθέσεων, στη νέα του εννοιολόγηση ο όρος σημαίνει περισσότερο τη διαδικασία της διακυβέρνησης και λιγότερο τους θεσμούς άσκησής της.

Παράλληλα με τη εννοιολόγηση της Διακυβέρνησης από την Παγκόσμια Τράπεζα, διαμορφώνεται στη δεκαετία του 1990 ο όρος 'εταιρική διακυβέρνηση' (Corporate Governance), με συγγενές περιεχόμενο, στο χώρο των επιχειρήσεων. Με τον όρο αυτόν αναφερόμαστε στη σχέση μεταξύ Διοίκησης και εμπλεκομένων εταίρων στη διοίκηση μιας επιχείρησης.

Από τις δύο προηγούμενες εννοιολογήσεις διαφαίνεται ήδη ο κρίσιμος νεωτερισμός της Διακυβέρνησης: Η λήψη των αποφάσεων δεν είναι, πλέον, υπόθεση ενός εξουσιοδοτημένου οργάνου, όπως ισχύει στην κλασική μεθοδολογική προσέγγιση, αλλά μια συλλογική υπόθεση περισσότερων εταίρων, και η Διακυβέρνηση έρχεται να θέσει αυτούς ακριβώς τους κανόνες.

Η έμφαση στις περισσότερες εκδοχές της Διακυβέρνησης δίδεται στην ανάδειξη του συλλογικού τρόπου σχεδιασμού, παρακολούθησης και αξιολόγησης των δημοσίων πολιτικών. Τα Ηνωμένα Έθνη έχουν περιγράψει σε δικές τους διακηρύξεις με σαφήνεια τη Διακυβέρνηση ως

> 'διαδικασία, μέσω της οποίας θεσμοί, επιχειρήσεις και ομάδες πολιτών οργανώνουν τα ενδιαφέροντα /συμφέροντά τους, ασκούν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους και διαμεσολαβούν τις διαφορές τους'.

Η Διακυβέρνηση ως δημόσια πολιτική

Η Διακυβέρνηση εμφανίζεται συχνά, επίσης, ως ένας κατάλογος αρχών στον οποίο περιλαμβάνονται, αδιαβάθμητα και ασυστηματοποίητα, αρχές διοίκησης και οργάνωσης, παλαιότερες και νεώτερες, ενός σύγχρονου δημοκρατικού κράτους. Παραθέτουμε στη συνέχεια, μια απαρίθμηση των αρχών αυτών (Australian National Audit Office 1999: 15 επ.):

-Συνταγματική νομιμότητα

-Δημοκρατικές εκλογές
-Σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων
-Κράτος δικαίου
-Ελεύθερη πολιτική δραστηριότητα
-Προβλεψιμότητα και σταθερότητα
-Ανεκτικότητα
-Ισότητα
-Δημόσια συμμετοχή
-Δημόσιες δαπάνες που ανταποκρίνονται σε δημόσιους σκοπούς
-Ανεξαρτησία της Δικαιοσύνης
-Διαφάνεια
-Έλλειψη διαφθοράς
-Ενεργά ανεξάρτητα ΜΜΕ
-Ελεύθερη πληροφόρηση
-Διοικητική ικανότητα και επάρκεια
-Διοικητική ουδετερότητα που στηρίζεται στην αξιοκρατία
-Λογοδοσία σε σχέση με τα δημόσια αγαθά και το δημόσιο συμφέρον.

Ανάλογα με τη διοικητική παράδοση που επικρατεί σε κάθε χώρα, δίδεται έμφαση σε κάποιο από τα προηγούμενα στοιχεία της Διακυβέρνησης. Στις αγγλοσαξωνικές χώρες, για παράδειγμα, οι οποίες έχουν μια ισχυρή παράδοση ορθολογικής διαχείρισης και ελέγχου των δημοσίων οικονομικών, η έμφαση δίνεται στον τρόπο σχεδιασμού, ελέγχου και λογοδοσίας των δημοσίων υπηρεσιών (Australian National Audit Office 1999: 1).

Σύμφωνα, εξάλλου, με τη γερμανική προσέγγιση, η Διακυβέρνηση μπορεί να εννοηθεί ως σύνολο ενεργειών και μέτρων που στοχεύουν στη βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών, ένα είδος 'εφαρμοσμένης κρατικής δράσης' (Hill 2000: 6), επίκεντρο της οποίας είναι η θέσπιση δεικτών με τους οποίους μετράται και αποτιμάται η ποιότητα κάθε κρατικής δράσης.

Ο προηγούμενος κατάλογος στόχων που συνθέτουν την καλή Διακυβέρνηση δεν έχει συναντήσει επιφυλάξεις ως προς τους στόχους αυτούς καθαυτούς. Από τη στιγμή δε, που η Διακυβέρνηση δεν υπακούει σ' ένα σαφές κανονιστικό πρόταγμα και αποτελεί μια περιγραφική απεικόνιση αρχών που έχουν, κατά καιρούς, προβληθεί ως στοιχεία της καλής διακυβέρνησης, η αξία της έγκειται στο κατά πόσον μπορεί να παρουσιάσει ολοκληρωμένες προτάσεις και να παράσχει θεωρητική νομιμοποίηση σε ετερόκλητα στοιχεία, επιφυλάσσοντας τον ίδιο βαθμό εφαρμοστικότητας και χρηστικότητας στο καθένα απ' αυτά.

Κριτήρια αξιολόγησης της καλής Διακυβέρνησης

Είναι ήδη προφανές από την ίδια τη φύση της θεωρίας της Διακυβέρνησης ότι η 'καλή Διακυβέρνηση' δεν αξιολογείται μόνον με τεχνοκρατικά κριτήρια, έτσι όπως μέχρι τώρα είχαμε συνηθίσει να αξιολογούμε τις πολιτικές. Η επανάκαμψη της πολιτικής επαναφέρει ως ουσιαστικά κριτήρια της Διακυβέρνησης την ποιότητα των θεσμών και της δημοκρατίας.

Το κριτήριο της δημοκρατίας αποκτά μια ιδιαίτερη βαρύτητα, εξαιτίας των εξελίξεων στις αναπτυσσόμενες χώρες, καθώς και τις πρώην κομμουνιστικές χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (Knack & Manning 2000). Παρ' όλον ότι η δημοκρατία και η ποιότητα των θεσμών δεν αποτελεί διακύβευμα για τις ανεπτυγμένες δυτικές χώρες, η γενίκευση του κριτηρίου αποκαθιστά, σε συμβολικό επίπεδο, τη σπουδαιότητά του. Η ποιότητα της δημοκρατίας και των θεσμών κρίνεται από την ικανότητά τους να απαντούν σε μείζονες κοινωνικές, οικονομικές και πολιτικές ανάγκες και προβλήματα των κοινωνιών τους, όπως είναι η ελευθερία της έκφρασης και του συνέρχεσθαι, η ελεύθερη έκφραση γνώμης και τα ελεύθερα Μέσα Μαζικής Επικοινωνίας. Η Διακυβέρνηση, ενσωματώνοντας στην εννοιολόγησή της τις βασικές αρχές του κράτους δικαίου και των ατομικών δικαιωμάτων, δημιουργεί μια ενιαία διδασκαλία στην οποία συνυπάρχουν οι παραδοσιακές αρχές οργάνωσης και λειτουργίας του κράτους με τις νεώτερες αρχές διοίκησης και οργάνωσης που αναπτύχθηκαν στο μάνατζμεντ και τη διοικητική επιστήμη.

Η Παγκόσμια Τράπεζα σε μια από τις πολλές εκθέσεις της για τη Διακυβέρνηση την περιγράφει χαρακτηριστικά ως

> 'ένα σύστημα παραγωγής πολιτικής που χαρακτηρίζεται από προβλέψιμες, ανοιχτές και διαφωτιστικές -δηλαδή, διαφανείς- διαδικασίες, από μια γραφειοκρατία εμποτισμένη με ένα επαγγελματικό ήθος, από έναν εκτελεστικό τομέα της κυβέρνησης υπεύθυνο για τις πράξεις του και από μια ισχυρή κοινωνία πολιτών που συμμετέχει στις δημόσιες υποθέσεις, καθώς και από το ότι όλα αυτά συμβαίνουν με βάση το κράτος δικαίου' (World Bank 1994).

Η καλή Διακυβέρνηση έχει αποδειχθεί ότι έχει θετική επίδραση στην οικονομική ανάπτυξη, την καταπολέμηση της φτώχιας και τη βελτίωση του επιπέδου υγείας του πληθυσμού. Αρκεί να αναφερθεί μόνο το όνομα και το έργο του νομπελίστα Αμάρτυα Σεν (Sen 1999), για να παραπέμψουμε στη σχολή σκέψης που ανέδειξε τη σχέση της διακυβέρνησης του τρίτου κόσμου με την οικονομική και κοινωνική του πρόοδο.

Η μέτρηση και η αξιολόγηση της προόδου των κυβερνήσεων σε σχέση με

την καλή διακυβέρνηση είναι, εν πολλοίς, ποιοτική, και οι δείκτες που χρησιμοποιούνται για την αξιολόγηση της διακυβέρνησης είναι οικονομικοί, κοινωνικοί και πολιτικοί. Σε διάφορες μελέτες (Kaufmann/ Kraay & Zoido-Lobaton 1999) αναλύονται οι κοινωνικές, οικονομικές και πολιτικές προϋποθέσεις για τη βιώσιμη ανάπτυξη, τη δημιουργία ευνοϊκού επενδυτικού περιβάλλοντος, την επίτευξη οικονομίας της αγοράς, την αποτελεσματικότητα του νομικού πλαισίου και την καταπολέμηση της διαφθοράς (Knack & Manning 2000: 6επ.). Στις ίδιες μελέτες επιδιώκεται η δημιουργία ενός συστήματος κριτηρίων υπερεθνικής ισχύος και έχουν ήδη επιτευχθεί σημαντικές συγκλίσεις στον προσδιορισμό τους.

Παρ' όλον ότι υπάρχει πάντοτε η επιθυμία μιας περισσότερο αντικειμενικής μέτρησης της διακυβέρνησης σε σχέση με τους διάφορους στόχους που την εξυπηρετούν, η ταξινόμηση των χωρών σε σχέση με τις επιδόσεις τους δεν είναι τεχνικό αλλά ποιοτικό ζήτημα και καθορίζεται από πολλούς ιδιοσυγκρητικούς παράγοντες.

Πεδία εφαρμογής της Διακυβέρνησης

Όσον αφορά τα πεδία εφαρμογής της Διακυβέρνησης, υπάρχει ιδιαίτερη δυσκολία στον προσδιορισμό τους, αφού εμφανίζεται άλλοτε ως μέθοδος για την οργάνωση του κράτους και της σχέσης του με τα λοιπά κοινωνικά υποσυστήματα, και άλλοτε ως σύνολο πρακτικών δράσεων που διασφαλίζουν την επιθυμητή ποιότητα δημοσίων υπηρεσιών στους πολίτες. Σύμφωνα, πάντως, με τη βρετανική προσέγγιση (Chartered Institute of Public Finance and Accountancy 1995), η έκταση της 'εταιρικής διακυβέρνησης' στις δημόσιες υπηρεσίες πρέπει να εκτείνεται σε τρία πεδία:

- Στις δομές και την οργάνωση του επιτελικού τμήματος της οργάνωσης και διοίκησης,
- στην παρακολούθηση των δημοσιονομικών μεγεθών και τον εσωτερικό οικονομικό έλεγχο, και
- στην παρακολούθηση των αρχών της προσωπικής συμπεριφοράς και της ηθικής ακεραιότητας.

Σύμφωνα, όμως, με την Καναδική παραδοχή της καλής Διακυβέρνησης, αυτή δεν πρέπει να περιορίζεται μόνο στον τρόπο άσκησης της δημόσιας εξουσίας, όπως αυτός διαμορφώνεται από θεσμούς, διαδικασίες και παρα-

δόσεις, αλλά να επεκτείνεται και στον τρόπο με τον οποίο κατοχυρώνεται η άποψη και η συμμετοχή των πολιτών σ' αυτήν (Normandin 1997: 124).

Σύμφωνα με μια άλλη κατηγοριοποίηση (Plumptre & Graham 1999: 8), οι αρχές της Διακυβέρνησης μπορεί, επίσης, να εφαρμοσθούν και να ελεγχθούν σε τρία επίπεδα διοίκησης: στο παγκόσμιο, το εθνικό, που μπορεί να υποδιαιρεθεί περαιτέρω σε κρατικό, περιφερειακό και τοπικό, και στο εταιρικό, που, επίσης, μπορεί να εξειδικευτεί είτε κατά κατηγορία εργαζομένων (π.χ. ενώσεις διευθυντικών στελεχών) είτε κατά κατηγορία υπηρεσιών (π.χ. νοσοκομεία, σχολεία, άλλες κυβερνητικές υπηρεσίες).

Η Διακυβέρνηση ως αντίδραση στο Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ

Η σύγχρονη προβληματική για τη Διακυβέρνηση διαμορφώνεται μέσα από παράλληλες επεξεργασίες. Αναφέραμε την προσέγγιση της Παγκόσμιας Τράπεζας και του ΟΗΕ και αξίζει να αναφερθεί μια ακόμη 'πύλη' που οδηγεί στη Διακυβέρνηση και είναι βρετανική. Σύμφωνα με μια διαδεδομένη άποψη (Stoker 1999), η Διακυβέρνηση αναφέρεται σ' ένα νέο υπόδειγμα σχέσεων μεταξύ κράτους και κοινωνίας πολιτών το οποίο έχει δικτυακή δομή και αντιτίθεται τόσο στις ιεραρχίες, όσο και στις αγορές.

Η βρετανική νοηματοδότηση της Διακυβέρνησης οφείλεται, ιδίως, στους επιστήμονες που συμμετείχαν σε προγράμματα για την τοπική αυτοδιοίκηση. Η βασική διαπίστωσή τους ήταν ότι οι μεταρρυθμίσεις που υπαγορεύθηκαν από το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (ΝΔΜ) προκάλεσαν ανεπιθύμητα παρεπόμενα αποτελέσματα για την απόκρουση των οποίων δημιουργήθηκαν τα δίκτυα (Bevir & Rhodes 2001). Η βρετανική κριτική στο ΝΔΜ έχει μια ιδιοτυπία η οποία συνίσταται στο ότι οι εγχώριες πολιτικές για τη μεταρρύθμιση που ακολουθήθηκαν από το 1979 μέχρι το 1997 είχαν έναν έντονα μονεταριστικό και νεο-φιλελεύθερο προσανατολισμό, με αποτέλεσμα την υποβάθμιση της θέσης του πολίτη σε καταναλωτή και την ιδιωτικοποίηση και οικονομικοποίηση των δημοσίων αγαθών.

Η πληρέστερη αποτύπωση της Διακυβέρνησης με αυτό το περιεχόμενο απαντάται στην Αυστραλία, χώρα με αδιαμφισβήτητο πρωτοποριακό ρόλο στην εξέλιξη των νέων θεωριών οργάνωσης και διοίκησης. Ως Διακυβέρνηση ορίζεται

> 'η δημιουργία ενός πλαισίου που διασφαλίζει μια ισχυρή εταιρική διακυβέρνηση και μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτελεί τον μηχανισμό με τον οποίο μπορούμε να εμποδίσουμε κάθε μη επιδιωκτέα παρενέργεια του νέου τρόπου

διοίκησης, χωρίς, ωστόσο, να εμποδίσουμε την ευελιξία, την καινοτομία και την ανάληψη του επιχειρηματικού ρίσκου που είναι απαραίτητα στις σημερινές συνθήκες. Η πρόκληση που αντιμετωπίζει η δημόσια διοίκηση ως ολότητα είναι να εγγυηθεί ένα σύστημα διοίκησης που να μπορεί να παράσχει στους εμπλεκόμενους κοινωνικούς φορείς μια διαφανή και έντιμη διακυβέρνηση και, ταυτόχρονα, να μειώσει τα γραφειοκρατικά εμπόδια με σκοπό την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας' (Ryan & Ng 2000: 11).

Excursus: Νέα Οικονομία–Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ

Η θεωρία της Διακυβέρνησης, όσον αφορά τη Δυτική Ευρώπη, αναπτύσσεται σ' ένα περιβάλλον που χαρακτηρίζεται από την ύπαρξη δύο κρίσιμων παραμέτρων, της Νέας Οικονομίας και του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ.

Για την καλύτερη κατανόηση της Διακυβέρνησης είναι απαραίτητη μια σύντομη αναφορά στα βασικά χαρακτηριστικά τους.

Η Νέα Οικονομία χαρακτηρίζεται από την ισχυρή αντι-πληθωριστική ανάπτυξη, τους χαμηλούς δείκτες ανεργίας, τον ταχέως αυξανόμενο ρόλο της επικοινωνιακής και πληροφορικής τεχνολογίας, τις υψηλές χρηματιστηριακές επιδόσεις (ιδίως στις μετοχές της νέας τεχνολογίας) και τη συνεχή αναδιοργάνωση επιχειρήσεων και αγορών (OECD 2000).

Η οικονομική αυτή εξέλιξη παρουσιάζεται, ιδίως, στις ΗΠΑ και σταδιακά επεκτείνεται σε μερικές ακόμη ανεπτυγμένες χώρες. Πάντως, από τις μέχρι τώρα εξελίξεις δεν μπορεί να δώσει κανείς με βεβαιότητα έναν ορισμό στη «Νέα» Οικονομία που να επιτρέπει την ευκρινή διάκρισή της από την «παλιά», αφού ακόμη και στις ΗΠΑ εξακολουθεί να υπάρχει σοβαρός προβληματισμός για τις μακρο-οικονομικές αστάθειες και τον τρόπο με τον οποίο αυτές μπορούν να ξεπεραστούν. Τα σημεία πολιτικής που αποτέλεσαν, πάντως, τους κρίσιμους παράγοντες για την ανάπτυξη της Νέας Οικονομίας είναι:

- Η δημιουργία και εφαρμογή μιας ευέλικτης στρατηγικής για την αγορά εργασίας.
- Η έμφαση στη βελτίωση του εκπαιδευτικού επιπέδου των εργαζομένων με στόχο τη μεγαλύτερη εξειδίκευση και την απόκτηση πρακτικών δεξιοτήτων.
- Η ένταση των επενδύσεων στην πληροφοριακή και επικοινωνιακή τεχνολογία.

- Η υποστήριξη των καινοτομιών με στόχο την ανεύρεση νέων πεδίων και τρόπων ενίσχυσης της επιχειρηματικότητας.

Οι τέσσερις προηγούμενοι βασικοί στόχοι της Νέας Οικονομίας δεν θα μπορούσαν να επιτευχθούν με την ύπαρξη ενός δημόσιου τομέα οργανωμένου με βάση το γραφειοκρατικό μοντέλο. Η δημόσια διοίκηση έπρεπε να μεταρρυθμιστεί ως προς την οργάνωση και λειτουργία της με βάση τις αρχές οργάνωσης των ιδιωτικών επιχειρήσεων.

Το πρόγραμμα των μεταρρυθμίσεων αυτών διατύπωσε και μορφοποίησε το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (ΝΔΜ). Τα βασικά χαρακτηριστικά του ΝΔΜ είναι ο εξωστρεφής προσανατολισμός του προς τους πολίτες-πελάτες των δημοσίων οργανώσεων, με σκοπό τη βελτίωση της ικανοποίησής τους από την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών σ' αυτούς, καθώς και η έμφασή του στην αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και την οικονομικότητα της διοικητικής δράσης (Barzelay 2001, Pollitt & Bouckaert 2000).

Μπορούμε να ομαδοποιήσουμε τις μεταρρυθμίσεις του ΝΔΜ σε τρεις κατηγορίες (Hood 1995):

Η πρώτη απ' αυτές, η 'ιεραρχική', δίνει έμφαση στην ηγεσία που δημιουργεί όραμα για την οργάνωση. Η πίστη στο όραμα έχει ως σκοπό την αύξηση της παραγωγικότητας, κάτι το οποίο θα βελτιώσει τόσο την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα της οργάνωσης όσο και τις υπηρεσίες που παρέχονται απ' αυτήν προς τους πολίτες.

Η δεύτερη προσέγγιση θα μπορούσε να ονομαστεί 'προσέγγιση της αγοράς' και δίνει έμφαση στις αρχές του ανταγωνισμού, στην υιοθέτηση μηχανισμών των επιχειρήσεων για την οργάνωση και λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και στο μετασχηματισμό των σχέσεων υπαλλήλου - πολίτη σε σχέση παραγωγού - πελάτη. Η σταδιακή κατάργηση των ιεραρχικών σχέσεων και η αντικατάστασή της από διμερείς συμφωνίες, οιονεί 'συμβόλαια', όπως είναι η αντικατάσταση της γραφειοκρατικής εξέλιξης μ' ένα σύστημα που στηρίζεται στην αξιολόγηση της αποδοτικότητας του υπαλλήλου και στην επίτευξη ατομικών στόχων, αποτελούν κοινούς προσανατολισμούς για όλες τις διοικήσεις που θέλουν να πετύχουν την αναβάθμιση των υπηρεσιών που παρέχουν στους πολίτες και, ταυτόχρονα, την περιστολή των δημοσίων δαπανών σε άλλους τομείς.

Η τρίτη προσέγγιση είναι γνωστή ως 'δικτυακή' προσέγγιση. Αποτελεί την σύνοψη των επιχειρημάτων και των προτάσεων για την ανάπτυξη μακροχρόνιων, μη ιεραρχικών σχέσεων που οικοδομούνται στη βάση της εμπιστοσύνης, της αμοιβαίας κατανόησης και της κοινής προσήλωσης στην εξυπηρέτη-

ση κοινών ηθικών και ηθολογικών αρχών μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών/παραγωγών των υπηρεσιών και των πολιτών/πελατών τους. Η βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και η σύμβαση μεταξύ των μερών ως τρόπος υλοποίησης όσων αμοιβαία συμφωνούνται είναι οι πάγιες πρακτικές που ακολουθούνται.

Κατά τη δεκαετία του 1980, με πρωτοστατούσες από τις υπερατλαντικές χώρες τις ΗΠΑ, τον Καναδά και τη Ν. Ζηλανδία και από την Ευρώπη, την Ολλανδία και τη Μ. Βρετανία, οι προτάσεις του ΝΔΜ θεωρήθηκαν ως πανάκεια για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης. Τα προβλήματα που ήρθε να λύσει το ΝΔΜ εκείνη την περίοδο ήταν, κυρίως, προβλήματα ορθολογικής διαχείρισης των πόρων. Είναι γεγονός, ότι ο εξορθολογισμός που επιχειρήθηκε μέσω των μέτρων και δράσεων του ΝΔΜ βελτίωσε ουσιωδώς την οικονομική κατάσταση των κεντρικών και των περιφερειακών δημοσίων οργανώσεων. Οι ρυθμοί λειτουργίας τους άλλαξαν, οι υπάλληλοι απέκτησαν κίνητρο εργασίας και ενθουσιασμό και πολλές δημόσιες οργανώσεις έσπευσαν να ακολουθήσουν τους πρωτοπόρους. Σήμερα, πολλές χώρες ενσωματώνουν στα μεταρρυθμιστικά προγράμματά τους δράσεις του ΝΔΜ. Υπό την έννοια αυτή, μπορούμε να πούμε ότι το ΝΔΜ αποτέλεσε μια ολοκληρωμένη πρόταση για την οργάνωση και λειτουργία της παγκοσμιοποιημένης δημόσιας διοίκησης, διαφορετική από το Βεμπεριανό γραφειοκρατικό μοντέλο (Καρκατσούλης 2001: 45-52).

Κατά τα τελευταία, όμως, χρόνια της δεκαετίας του 1990 άρχισε να ασκείται κριτική σε ορισμένες βασικές επιλογές του ΝΔΜ, όπως, για παράδειγμα, στο ότι οι πολίτες δεν είναι απλώς πελάτες και ότι ο ρόλος των κρατικών υπηρεσιών δεν μπορεί να εξαντλείται στην παροχή οικονομικοποιημένων αγαθών και υπηρεσιών. Η πολιτική ενός νεο-κεϋνσιανού κοινωνικού κράτους, ξεχασμένου για αρκετές δεκαετίες, φαίνεται να επανακάμπτει με τη διατύπωση της απαίτησης ενός καθοδηγητικού ρόλου του κράτους.

Η κριτική που ασκείται σήμερα στο ΝΔΜ εστιάζεται στο ότι η υιοθέτηση συνταγών οργάνωσης και λειτουργίας του ιδιωτικού τομέα οδηγεί στην 'αποκένωση του κράτους' (Harlow 2000, Bevir & Rhodes 2001: 4, UN 2001α: 7, Klijn 2001: 3). Οι μεταρρυθμίσεις του ΝΔΜ λειτουργούν, σύμφωνα με τους επικριτές του, ως εργαλεία αποκόμισης πρόσθετου κέρδους εκ μέρους των καπιταλιστών.

Στη θέση αυτής της καταλυτικής κριτικής, φαίνεται, όμως, να κερδίζει έδαφος μια μετριοπαθής κριτική του ΝΔΜ που επικεντρώνεται στη διόρθω-

ση των ατελειών ή των υπερβολών και των αστοχιών του. Η κριτική αυτή αποτυπώνεται, ιδίως, στη θεωρία της Διακυβέρνησης.

Διακυβέρνηση και δίκτυα

Εάν η σύνδεση της Διακυβέρνησης με το ΝΔΜ μπορεί να είναι θετική ή αποθετική, έμμεση ή άμεση, η σχέση της Διακυβέρνησης με τα δίκτυα είναι άμεση και έχει υπαρξιακό χαρακτήρα για την ίδια τη θεωρία. Είναι, μ' άλλα λόγια, αδύνατον να εννοήσει κανείς τη Διακυβέρνηση έξω από τα Δίκτυα.

Τα δίκτυα σχετίζονται με τον τρόπο οργάνωσης των προσδοκιών των πολιτών που ζουν σε μια κοινότητα, όπως και με την οργάνωση της επικοινωνίας τους με τον έξω κόσμο. Τα δίκτυα δεν νοούνται, όμως, μόνον ως μια οργανωτική επιλογή για την αποτελεσματική διαχείριση των ανθρώπινων προσδοκιών για μια καλύτερη ζωή αλλά και ως η προσφορότερη οργανωτική μορφή για την ποιοτική εξυπηρέτηση των πολιτών από τις κρατικές υπηρεσίες (Pratt/ Gordon & Plamping 1999).

Παρ' όλον ότι οι περισσότεροι από τους υποστηρικτές των δικτύων δέχονται ότι αυτά δεν υποκαθιστούν ή, πολλώ μάλλον, δεν εξαφανίζουν την ιεραρχία, στη βασική τους εκδοχή τα δίκτυα εμφανίζονται ως εναλλακτικές των ιεραρχιών και των αγορών (Amin & Hausner 1997). Όπως τονίζουν οι πρωτοπόροι (Thompson/ Frances/ Levacic & Mitchell 1991: 171)

> *'εκείνο που βασικά χαρακτηρίζει τα δίκτυα είναι ο τρόπος με τον οποίο οργανώνεται και συντηρείται εντός του δικτύου, η συνεργασία και η εμπιστοσύνη. Αντίθετα απ' ότι συμβαίνει στις ιεραρχίες ή στις αγορές, τα δίκτυα συντονίζονται με πολύ λιγότερο τυπικό τρόπο, πολύ περισσότερο ισότιμο και συνεργατικό'.*

Οι άνθρωποι που συμμετέχουν στα δίκτυα θέλουν να προσφέρουν, να χαρίσουν στους άλλους, προκειμένου να εξυπηρετηθεί ο κοινός σκοπός. Επιδιώκουν να μάθουν αμοιβαία από τους άλλους και να ανταλλάξουν τις εμπειρίες τους, ενώ η διαφορετικότητα είναι ευκταία. Οι άνθρωποι στο δίκτυο δεν θέλουν οι άλλοι να μοιάζουν μ' αυτούς. Το δίκτυο/ο ιστός ('net'/'web') είναι πολύ πιο ισχυρός απ' ότι ένα τυπικό διάγραμμα ροής εργασιών που εμπλέκει και ανθρώπους.

Η κρίσιμη οργανωσιακή διαφορά μεταξύ των δικτύων και των άλλων, παρεμφερών μ' αυτά μορφών οργάνωσης, όπως είναι οι 'μήτρες' (matrix), έγκειται στο ότι τα δίκτυα δεν αποτελούν σχεδιασμένες, κατασκευασμένες

δομές, αλλά προκύπτοντα δια της εξέλιξης, συμπεριφορικά προσαρμοζόμενα συστήματα. Τα δίκτυα προσφέρουν διαφορετική νομιμοποιητική βάση στη συμπεριφορά των ατόμων στην οργάνωση (υφισταμένου προς προϊστάμενο και vice versa), αναιρώντας τις παραδοσιακές υποδείξεις του τυπικού ορθολογισμού, όπως αυτός αποτυπώνεται στο μάνατζμεντ επιχειρήσεων ή έργων. Η εσωτερική λογική του ορθολογικού σχεδιασμού, όπως αποτυπώνεται στη θέσπιση στόχων, το σχεδιασμό και την παρακολούθηση των ενδιάμεσων βημάτων, την παρακολούθηση του χρονοδιαγράμματος υλοποίησης και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων, ισχύει και για τις ενέργειες του δικτύου, αλλά, στην περίπτωση αυτή, ο εργαλειακός ορθολογισμός μετατρέπεται σε λειτουργικό. Τούτο σημαίνει ότι ο ορθολογισμός του δικτύου δεν καθορίζεται με βάση μια εξωτερική, αμετάβλητη αξία αλλά το ίδιο το δίκτυο παράγει τις αξίες, τη στρατηγική και τους στόχους του. Ο σχεδιασμός, η παρακολούθηση και η αξιολόγηση δεν αποτελούν έτοιμα 'πακέτα' με συγκεκριμένες ενέργειες που υπακούουν σε συγκεκριμένες προδιαγραφές, αλλά το περιεχόμενο και η αλληλουχία τους επιλέγονται και προσδιορίζονται, κάθε φορά, από τη λογική και την πρακτική του ίδιου του δικτύου (Luhmann 1973, 1988).

Μπορεί κανείς να κατανοήσει την προβληματική των δικτύων όχι μόνο μέσα από την οπτική της πολιτικής επιστήμης που αναφέρθηκε προηγουμένως και είναι η περισσότερο διαδεδομένη, αλλά και μέσα από το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ. Η λειτουργία των δικτύων μπορεί να εννοηθεί ως επέκταση των 'Public Private Partnerships' και των 'Test Panels' τα οποία στηρίζονται σε συμμετοχικές διαδικασίες λήψης απόφασης. Η ποιότητα των αποφάσεων που λαμβάνονται από τα σχήματα αυτά αντιστοιχεί στο επίπεδο της ποιότητας της συνεργασίας των εταίρων, δηλαδή, καθορίζεται από την ικανότητα δημιουργίας δικτύων, την ικανότητα έντιμης και ισότιμης συμμετοχής στο εταιρικό σχήμα, το συντονισμό των ατομικών δράσεων σε σχέση με την επίτευξη ενός υψηλού βαθμού αποτελεσματικότητας, την ικανότητα ενασχόλησης με πολύπλοκα αντικείμενα, την ικανότητα επίτευξης συμβιβασμών και συναινέσεων, καθώς και το βαθμό ανάπτυξης των μαθησιακών ικανοτήτων τους.

Στην προβληματική της Διακυβέρνησης, η συγκρότηση και διοίκηση των δικτύων αποτελούν την ουσία της διοικητικής μεταρρύθμισης (Kickert/ Klijn & Koppejan 1997). Τα δίκτυα ανεξάρτητων εταίρων θεωρούνται ότι αποτελούν την προσήκουσα μορφή προώθησης της διοικητικής μεταρρύθμισης, αφού μετά την εκχώρηση κρατικών αρμοδιοτήτων στον ιδιωτικό τομέα, την εκτεταμένη υποκατάσταση του δημοσίου από το ιδιωτικό δίκαιο και την

αλλαγή του ρόλου της δημόσιας διοίκησης σε περισσότερο συμβουλευτικό και λιγότερο αποφασιστικό, δημιουργήθηκε μια κατάσταση σύγχυσης, στην οποία αποτελεσματικό αντίδοτο μπορεί να είναι η συνεννόηση και συνεργασία των συλλογικών ή ατομικών υποκειμένων που διαχειρίζονται, με τον έναν ή τον άλλον τρόπο, τις δημόσιες υποθέσεις.

Εξειδικεύοντας ακόμη περισσότερο την κεντρική αυτή θέση στον τομέα της παροχής υπηρεσιών, η Διακυβέρνηση αναζητά τις βέλτιστες προϋποθέσεις για την εφαρμογή των πολιτικών σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Αξίζει, πάντως, να σημειωθεί ότι ήδη διατυπώνονται επιφυλάξεις κατά πόσον τα δίκτυα αποτελούν την κατάλληλη μορφή οργάνωσης και λειτουργίας των τοπικών κοινοτήτων και των αυτοδιοικητικών ενώσεων (Bovaird & Loeffler 2001). Παρ' όλον ότι υποστηρίζεται ότι τα δίκτυα είναι σημαντικά για την ψυχολογική ομογενοποίηση των κατοίκων, θεωρείται, ωστόσο, ότι ο ανταγωνισμός και η σύγκρουση είναι αναγκαία, προκειμένου να υπάρχει ανάπτυξη και πρόοδος σε τοπικό αλλά και δια-τοπικό επίπεδο.

Διακυβέρνηση και Κοινοτισμός

Η συνεχώς διευρυνόμενη τάση για την εφαρμογή της άμεσης δημοκρατίας υποστηρίζεται και εκφράζεται από τη θεωρία της Διακυβέρνησης.

Επειδή οι εφαρμογές της άμεσης δημοκρατίας έχουν, εν πολλοίς, συνδεθεί με τη θεωρητική αναφορά στον κοινοτισμό και τη λειτουργία των κοινοτήτων και τις μη κυβερνητικές οργανώσεις, η σχέση της Διακυβέρνησης με τον κοινοτισμό είναι άμεση. Υπάρχουν πολλές ομοιότητες μεταξύ των παραδοχών του κοινοτισμού και της 'καλής διακυβέρνησης' σε τοπικό επίπεδο (Καρκατσούλης 2000). Βασικά κριτήρια της καλής διακυβέρνησης είναι η δημιουργία των κατάλληλων δομών για την οργάνωση της έκφρασης και της συμμετοχής των πολιτών στη διαδικασία διοίκησης των τοπικών υποθέσεων, η ενθάρρυνση και ενίσχυση των τοπικών πρωτοβουλιών και δραστηριοτήτων για την επίλυση των προβλημάτων, η δημιουργία μαθησιακών δομών που επιτρέπουν τη διαμόρφωση μιας κοινοτικής/τοπικής συνείδησης στους κατοίκους, καθώς και η μεγιστοποίηση της ικανότητας όσων συμμετέχουν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων να ενεργοποιούν άλλα δίκτυα δράσεων και ανθρώπων.

Μέσα από τη μελέτη, επίσης, των αυτόχθονων κοινωνιών έχουν αναδειχθεί οι αρχές με βάση τις οποίες αυτές διοικούνται και έχει καταδειχτεί η συνάφειά τους με τη θεωρία της Διακυβέρνησης. Οι αρχές αυτές είναι η

ενσωμάτωση και διαφοροποίηση, το κοινό σύστημα αξιών, η επικοινωνία, ο σεβασμός και η εμπιστοσύνη, η ενίσχυση και στήριξη της ομάδας, η συμμετοχική διοίκηση που βασίζεται στη συναίνεση, η στήριξη των νέων και η δημιουργία ισχυρών δεσμών με τον έξω κόσμο, με άλλες κοινότητες και ανθρώπους της κοινότητας σε άλλα σημεία του κόσμου (Taiaiake 1999, σελ.82).

Η Διακυβέρνηση ως επανάκαμψη του κράτους και της πολιτικής

Η Διακυβέρνηση διεκδικεί τον επαναπροσδιορισμό της διοικητικής μεταρρύθμισης με πολιτικούς όρους. Η βασική αιτία γι' αυτό είναι ότι οι μεταρρυθμίσεις της προηγούμενης εικοσαετίας οδήγησαν, σε πολλές περιπτώσεις, στην ακύρωση της πολιτικής και την οικονομικοποίηση του κράτους. Επειδή σε ορισμένες χώρες, όπως στη Βρετανία, η μεταρρύθμιση είχε έναν πατερναλιστικό χαρακτήρα, αφού εκφράσθηκε ως κεντρική κυβερνητική πολιτική, που δεν συνάντησε τη συγκατάθεση των εργαζομένων και επειδή, εν τέλει, τα θετικά αποτελέσματά της αμφισβητούνται, η κριτική ασκείται τόσο στην ίδια τη μεταρρυθμιστική πολιτική όσο και στους πολιτικούς φορείς και τα πολιτικά υποκείμενα που την εφάρμοσαν. Η κριτική εμμένει στο ότι μέσα από τις εφαρμογές του ΝΔΜ περιορίζεται η δημοκρατία, συρρικνώνονται τα ανθρώπινα δικαιώματα και απο-διαφοροποιούνται οι εθνικές, πολιτιστικές και αισθητικές ιδιαιτερότητες υπέρ μιας ισοπεδωτικής αντίληψης που προτάσσει το οικονομικό όφελος των επιχειρήσεων σε βάρος των αξιών που το κράτος, κατά παράδοση, προστατεύει. Σύμφωνα με την κριτική αυτή, εκτιμάται ότι πρέπει να ενισχυθεί ο ρόλος του εθνικού κράτους, ενώ οι μεταρρυθμιστές επιφυλάσσουν στους διεθνείς και υπερεθνικούς σχηματισμούς έναν ισχυρότερο ρόλο από εκείνον του εθνικού κράτους μέσα από την ενίσχυση του παγκοσμιοποιημένου συντονισμού των μεταρρυθμιστικών δράσεων που συνθέτουν την ατζέντα του ΝΔΜ.

Η ίδια κριτική εκφράζεται, όμως, και από τους διεθνείς οργανισμούς, ιδίως από τον ΟΗΕ, και έχει στο επίκεντρό της τα κοινά προβλήματα των αναπτυσσόμενων χώρων και τα προβλήματα των λεγόμενων χωρών του 'δεύτερου κόσμου', δηλαδή, των πρώην σοσιαλιστικών χωρών της Ανατολικής και Κεντρικής Ευρώπης. Τα προβλήματα αυτά είναι η διαφθορά, το οργανωμένο έγκλημα, η οικονομική αποδιάρθρωση, το AIDS και η φτώχεια (United Nations 2001b: 5). Για την αντιμετώπιση των προβλημάτων αυτών, υπάρχει πλέον η εμπειρία ότι η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων που δοκιμάσθηκαν

στη Δύση οδηγεί στη δημιουργία κέντρων εκμετάλλευσης του εθνικού πλούτου, παράνομων αγορών και εγκληματικών δικτύων, καθώς και σε 'ψηφιακό χάσμα'. Στις χώρες αυτές προκύπτει η μείζονα αναγκαιότητα ύπαρξης ενός κεντρικού συνομιλητή, ενός κεντρικού Κράτους, το οποίο να αποτελεί έναν αξιόπιστο εταίρο. Αξίζει να αναφέρουμε ένα χαρακτηριστικό απόσπασμα από την προηγούμενη απόφαση του ΟΗΕ:

> 'Η εμπειρία δείχνει ότι η «αποκένωση της δημοκρατίας» οδηγεί σε πολιτικό κυνισμό, απάθεια και αποξένωση. Συχνά τα φαινόμενα αυτά είναι αποτελέσματα της «αποκένωσης του κράτους»'.

Η δημιουργία και η εδραίωση των βασικών δημοκρατικών θεσμών και των ατομικών ελευθεριών (που δεν τίθενται εν αμφιβόλω σε καμιά δυτική δημοκρατία) αποτελούν το πρώτο βήμα, το οποίο αποδείχθηκε ότι δεν μπορεί να υπερπηδηθεί.

Είναι προφανές, ότι η κριτική που ασκείται από τους οπαδούς της Διακυβέρνησης στις πολιτικές πρακτικές που ακολουθήθηκαν σ' αυτές τις χώρες, στρέφεται κατά της απολυτοποίησης του δυτικού μεταρρυθμιστικού μοντέλου και κατά της αναγωγής του σε μια ενιαία και αδιαφοροποίητη πολιτική και διοικητική στρατηγική. Η κριτική επεκτείνεται και στις απόψεις εκείνες που συγκροτούν το τρίτο 'πακέτο' των μεταρρυθμίσεων του ΝΔΜ, σύμφωνα με το οποίο το κράτος μετατρέπεται σε ενός είδους 'ενοποιητική ύλη' των διαδικασιών σχεδιασμού, διαβούλευσης, διαπραγμάτευσης και συλλογικής λήψης απόφασης, χάνοντας την ικανότητά του να αποφασίζει, μόνο αυτό, αυθεντικά και κυριαρχικά.

Παρ' όλον ότι η κριτική άποψη δέχεται ότι το κράτος πρέπει ν' αλλάξει, και μάλιστα προς την κατεύθυνση εξυπηρέτησης των αρχών του ΝΔΜ, εκτιμάται ότι αυτό μπορεί και πρέπει να γίνει με βάση μια στρατηγική για ένα '*δυνατό, δημοκρατικό και στρατηγικό Κράτος*' (UN 2001α: 10). Μόνο το κράτος μπορεί να δώσει τη νομιμοποίηση στις αποφάσεις που αφορούν τη διοίκηση των δημοσίων υποθέσεων. Οι μη κυβερνητικές οργανώσεις και οι πάσης φύσεως συσσωματώσεις πολιτών ενισχύουν τη δημοκρατία και τη δημοκρατική συνείδηση των πολιτών, αλλά δεν μπορούν να υποκαταστήσουν το κράτος, ούτε να τεθούν σε θέση παραλληλίας προς αυτό.

Η ίδια κριτική ασκείται και για το ρόλο της τεχνολογίας στην προώθηση των μεταρρυθμίσεων. Προϋπόθεση των θετικών επιπτώσεων της τεχνολογίας στην οικονομική και κοινωνική πρόοδο είναι ένα καλά εκπαιδευμένο προσωπικό το οποίο στηρίζει ισχυρούς και δημοκρατικούς θεσμούς.

Εκείνο που αξίζει, εν τέλει, να σημειωθεί για την κριτική στάση της Διακυβέρνησης έναντι των μεταρρυθμίσεων είναι ότι ενώ αυτή απευθύνεται κατά των πρακτικών που συνδέονται με τις υπερβολές των ιδιωτικοποιήσεων και τον περιορισμό του ελεγκτικού ρόλου του κράτους, δεν στρέφεται κατά των αξιών τους, δηλαδή, κατά της λογοδοσίας, της αποδοτικότητας, της αποτελεσματικότητας και του επαγγελματισμού. Θεωρούμε ότι θέτοντας την πολιτική στην πρωτοκαθεδρία της διοικητικής μεταρρύθμισης, αυτή όχι μόνο δεν αποδυναμώνεται αλλά, αντιθέτως, εμπλουτίζεται και ενισχύεται.

Διακυβέρνηση και σύγχρονη πολιτική θεωρία

Οι διαφορετικές κατανοήσεις της Διακυβέρνησης που παρουσιάστηκαν επιγραμματικά στην παρούσα μελέτη αναδείχνουν την αναγκαιότητα ένταξής τους σ' ένα ευρύτερο θεωρητικό πλαίσιο, προκειμένου να υπάρξει μια σαφέστερη οριοθέτησή της. Η Διακυβέρνηση εμφανίζεται, μέχρι τώρα, ως μια θεωρία που προσπαθεί να πετύχει τη νομιμοποίησή της περισσότερο μέσα από την οριοθέτησή της με άλλα ρεύματα που δεσπόζουν είτε στη Πολιτική είτε στην Οικονομική επιστήμη και λιγότερο μέσα από έναν θετικό προσδιορισμό της. Αξίζει, σχετικώς, να αναφερθεί η κριτική που ασκείται στη θεωρία της Δημόσιας Επιλογής και της νεο-θεσμοποίησης. Υποστηρίζεται ότι οι αδυναμίες του ΝΔΜ αποτελούν, ταυτόχρονα, και ατέλειες της θεωρίας της Δημόσιας Επιλογής, αφού αυτή αποτελεί τη θεωρητική βάση επί της οποίας στηρίζεται το μοντέλο αυτό. Στη θεωρία των δικτύων διατυπώνεται, επίσης, μια κριτική της νεο-θεσμοποίησης με στόχο την υποβάθμιση του ρόλου των ιδιαίτερων πολιτισμικών, αισθητικών και ιστορικών δομών στην προώθηση των μεταρρυθμίσεων.

Από τις θετικές οριοθετήσεις της Διακυβέρνησης ξεχωρίζει εκείνη που διερευνά τα πεδία επαφής της με την εθνομεθοδολογία και τη συμβολική αλληλεπίδραση. Ο Rod Rhodes, ο επιφανέστερος των υποστηρικτών της (Rhodes 2001: 2), δέχεται ότι η Διακυβέρνηση δεν αποτελείται μόνο από θεσμούς, αλλά και από εμπειρίες, μύθους, προκαταλήψεις και πεποιθήσεις συγκεκριμένων ανθρώπων, συγκεκριμένων υποκειμένων που βρίσκονται σε συναλλαγή με τους άλλους μέσα στο δίκτυο. Γι' αυτό, δεν μπορεί να υπάρξει μια πειστική θεωρία της Διακυβέρνησης που δεν στηρίζεται στην εμπειρική έρευνα πεδίου.

Το θέμα είναι, εάν οι διαμεσολαβημένες εμπειρίες των υποκειμένων που φθάνουν στον ερευνητή μπορούν να στοιχειοθετήσουν μια διαφορετική γνω-

σιοθεωρητική πρόταση από εκείνη του κοντρουκτιβισμού. Ο ίδιος ο Rhodes δέχεται ότι οι εμπειρίες των υποκειμένων που λειτουργούν στο δίκτυο, το οποίο αποκτά διαφορετικό νόημα για κάθε διαφορετικό υποκείμενο είτε για κάθε διαφορετική ομάδα, είναι διαμεσολαβημένες από τις θεωρίες του καθενός ερευνητή, αφού έχει και ο ίδιος μια αντίληψη και μια στάση απέναντι στην πραγματικότητα (Rhodes 2001: 25). Το δίκτυο δεν συντίθενται, τελικά, παρά από τις παραστάσεις των διαφορετικών ατομικών ή συλλογικών υποκειμένων. Δεν υπάρχει εκ των προτέρων, 'κτίζεται' από τα ίδια τα υποκείμενα που συμμετέχουν σ' αυτό.

Παίρνοντας ως αφετηρία το τέλος της προηγούμενης τοποθέτησης, θεωρούμε ότι η Διακυβέρνηση μπορεί να εμπλουτισθεί σημαντικά από θεωρίες που έχουν αναπτύξει έννοιες και εργαλεία για τη 'σύζευξη' των υποκειμένων, των νοημάτων και των πράξεων τους, όπως είναι η θεωρία των αυτοαναφερομένων κοινωνικών συστημάτων.

Το εγχείρημα είναι αρκετά ενδιαφέρον, αφού, μέχρι τώρα, έχουν διατυπωθεί μετα-θεωρίες της πράξης και του νοήματος των δρώντων υποκειμένων, αλλά το ίδιο το γνωστικό και πραξεακό Υποκείμενο έχει μείνει στο περιθώριο, εγκλωβισμένο σε παλιές, μεταφυσικού χαρακτήρα, οντολογίες (Luhmann 1984). Έτσι, ενώ βαθμιαία, έγινε κοινή γνώση και συνείδηση η αναγκαιότητα των κοινών αναλυτικών και πραξεολογικών υποδειγμάτων για τις δημόσιες και τις ιδιωτικές οργανώσεις, εκείνο το οποίο έμεινε λιγότερο μελετημένο και, μάλλον τυχαία, αντιμετωπιζόταν ανάλογα με την εκάστοτε συγκυρία, ήταν ο ρόλος του Υποκειμένου.

Στην θεωρία της Διακυβέρνησης το υποκείμενο εξαίρεται, αφού αυτή επικεντρώνεται στη σχέση των υποκειμένων με τις πράξεις τους και, ιδιαίτερα, με τις μεταρρυθμιστικές οι οποίες εκφράζουν τις ανάγκες και τις επιθυμίες τους.

Παρ' όλον ότι οι μέχρι τώρα προσεγγίσεις ενσωματώνουν στοιχεία της συστημικής θεωρίας και, ιδιαίτερα, της συστημικής θεωρίας των αυτο- αναφερομένων συστημάτων που ανέπτυξε, par excellence, ο Niklas Luhmann, δεν έχει, μέχρι τώρα αναπτυχθεί μια ολοκληρωμένη προσέγγιση για μια αυτο-αναφορική θεωρία του υποκειμένου στην οποία αυτό να μην συρρικνώνεται ως επικοινωνιακό ή άλλο νόημα, αλλά να ανα-νοηματοδοτείται σε μια σύγχρονη κοινωνική οντολογία. Το εγχείρημα είναι δύσκολο και εξαιρετικά πολύπλοκο, αλλά εξίσου ενδιαφέρον. Υπό μια τέτοια προοπτική, το μέλλον της Διακυβέρνησης μπορεί να είναι εξαιρετικά ελπιδοφόρο.

Βιβλιογραφικές Αναφορές

Amin, A. & Hausner, J. (1997), εκδ., *Beyond Market and Hierarchy*. Chetelman: Edward Elgar.

Australian National Audit Office (1999), εκδ., *Corporate Governance in Commonwealth Authorities and Companies*. www.anao.gov.au.

Barzelay, M. (2001). *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley: University of California Press.

Bevir, M. & Rhodes, R.A.W. (2001). A Decentered Theory of Governance: Rational Choice, Institutionalism, and Interpretation. Σε *Institute of Governmental Studies*. University of California. www.igs.berkeley.edu.

Bovaird, T. & Loeffler, E. (2001). Issues in Local Governance in Europe. Σε *European Group of Public Administration Annual Conference on 'Governing Networks'*. Vaasa: University of Vaasa.

Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (1995). *Corporate Governance: A Framework for Public Sector Bodies*. London: CIPFA.

Demers, M. (1999). La Gouvernance de la Gouvernance: Faut-il freiner l' engouement?. Σε J. Corkery, εκδ., *Governance: Concepts and Applications*. Brussels: IIAS.

Harlow, C. (2000). General Report to the IIAS Bologna Conference on *'Public Administration and Globalisation: International and Supranational Administrations'*. Brusssels: IIAS.

Hood, C. (1995). Contemporary Public Management: A New Global Paradigm? *Public Policy Administration*, 10: 2.

Καρκατσούλης, Π. (2000). 'Κοινότητα, Κοινοτισμός, Κοινωνία, Κοινωνική Θεωρία: Από την αυτονομία στην αυτό-αναφορά'. *Επιστήμη και Κοινωνία*, 4.

Καρκατσούλης, Π. (2001). 'Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ: Αρχές, Εξελίξεις, Προοπτικές'. *Διοικητική Ενημέρωση*, 20.

Kaufmann, D./ Kraay, A. & Zoido-Lobaton, P. (1999). *Aggregating Governance Indicators*. www.worldbank.com.

Kickert, W.J.M./ Klijn, E.H. & Koppejan, J.F.M. (1997), εκδ., *Managing Complex Policy Networks*. London: Sage Publications.

Klijn, E.H. (2001), Governance in the Hollow State: Managing and Connecting Networks. Observation on Management: Contracting Out, Process Management or a Combination?. Σε *European Group of Public Adminis-*

tration Annual Conference on 'Governing Networks'. Vaasa: University of Vaasa.

Knack, S. & Manning, N. (2000). *Towards Consensus on Governance Indicators*. www.worldbank.com.

Luhmann, N. (1973). *Zweckbegriff und Systemrationalität. Über die Funktion von Zwecken in sozialen Systemen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.

Luhmann, N. (1984). *Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.

Luhmann, N. (1988). Organisation. Σε W. Kupper & G. Ortmann, εκδ., *Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Normandin (1997). Governance Innovations. Σε *Institute On Governance*. Canada. www.iog.ca.

OECD (2000). *Is there a New Economy?*. Paris.

Plumptre, T. & Graham, J. (1999). *Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives*. Canada: Institute on Governance.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: A comparative Analysis*. Oxford University Press.

Pratt, J./ Gordon, P. & Plamping D. (1999). *Working Whole Systems: Putting Theory into Practice in Organisations*. London: King's Fund.

Rhodes, R.A.W. (2001). Putting the People back into Networks. Σε *European Group of Public Administration Annual Conference on 'Governing Networks'*. Vaasa: University of Vaasa.

Ryan, C. & Ng, C. (2000). Public Sector Corporate Governance Disclosures: An examination of Annual Reporting Practices in Queensland. *Australian Journal of Public Administration*, 59 /2.

Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. New York: Alfred Knopf.

Stoker, G. (1999), εκδ. *The New Management of British Local Governance*. London: Macmillan.

Taiaiake, A. (1999). *Peace, Power, Righteousness: An Indigenous Manifesto*. Don Mills: Oxford University Press.

Thompson, G./ Frances, J./ Levacic, R. & Mitchell, J. (1991). *Markets Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life*. London: Sage Publications.

United Nation, Division for Public Economics and Public Administration (2001α). *World Public Sector Report: Globalisation and the State. Part II, An Executive Summary*.

United Nations, General Assembly, Economic and Social Council (2001β). *Report of the Secretary General: Five-year assessment of the progress made in the implementation of General Assembly resolution 50/225 on public administration and development.*

World Bank (1989), εκδ., *Sub-Saharan Africa*. www.worldbank.com.

World Bank (1994). *Governance: The World Bank's Experience*. Washington DC.