

Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας

Τόμ. 10 (2003)

Διακυβέρνηση



Διακυβέρνηση, εμπιστοσύνη και σχεδιασμός πολιτικής: μια συγκριτική ανάλυση

Michiel S. de Vries

doi: [10.12681/sas.699](https://doi.org/10.12681/sas.699)

Copyright © 2015, Michiel S. de Vries



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

Βιβλιογραφική αναφορά:

de Vries, M. S. (2015). Διακυβέρνηση, εμπιστοσύνη και σχεδιασμός πολιτικής: μια συγκριτική ανάλυση. *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, 10, 57–83. <https://doi.org/10.12681/sas.699>

Διακυβέρνηση, εμπιστοσύνη και σχεδιασμός πολιτικής. Μια συγκριτική ανάλυση

Michiel S. de Vries*

Το παρόν άρθρο ερευνά την επίδραση ιδιωτικής και δημόσιας εμπιστοσύνης στον σχεδιασμό διαδικασιών πολιτικής σε τοπικό επίπεδο. Προς τον σκοπό αυτό δεν εξετάζουμε την εμπιστοσύνη των ανθρώπων γενικά, αλλά τα επίπεδα εμπιστοσύνης εκείνων των ανθρώπων που βρίσκονται στο κέντρο της διαδικασίας παραγωγής πολιτικής. Στη συνέχεια ερευνάται σε ποιο βαθμό αμφότερα τα είδη εμπιστοσύνης συνδέονται με απόψεις για τη διαδικασία παραγωγής πολιτικής, τη δημόσια συμμετοχή και τεχνοκρατικές αντιλήψεις. Συγκρίνοντας τα αιτιώδη μοντέλα σχετικά με την εμπιστοσύνη σε ανθρώπους και την εμπιστοσύνη στη διοίκηση, ελπίζουμε να επιτύχουμε μια καλύτερη εικόνα και για τα δύο φαινόμενα.

Στις παραγράφους που ακολουθούν θα παρουσιαστεί μια περιεκτική θεωρητική συζήτηση αμφότερων των ειδών εμπιστοσύνης, τα στοιχεία της έρευνας, οι συγκριτικοί αριθμοί και για τις δύο διαστάσεις εμπιστοσύνης και μια επεξηγηματική ανάλυση.

Εισαγωγή

Ανεξαρτήτως του ορισμού που δίνει κανείς στη διακυβέρνηση (governance) –και υπάρχουν πολλοί τρόποι να οριστεί– μία από τις μεζόνες όψεις που τη διακρίνει από τη διοίκηση (το κυβερνάει) (government)¹ είναι

* Αναπληρωτής Καθηγητής Συγκριτικής Δημόσιας Διοίκησης, University of Nijmegen, Ολλανδία.

ότι αποδίδει λιγότερη έμφαση στην ιεραρχία και τις συγκρούσεις συμφερόντων. Η διακυβέρνηση εμφανίζεται λιγότερο ως πολιτική αντίληψη από ό,τι η διοίκηση. Αντί να περιφράσσει τις διαδικασίες σε πολιτικές κατηγορίες, η διακυβέρνηση συνδέεται με αντιλήψεις όπως το μοίρασμα των ευθυνών, η συναίνεση και η (οριζόντια) συνεργασία στις διαδικασίες που εμπλέκουν πολλά υποκείμενα και επίπεδα (Christiansen 1996, Hooghe 1996, Scharpf 1994, 1993). Αν αυτό γίνει αποδεκτό, εγείρεται το ερώτημα τι απαιτείται για να προκύψει η διακυβέρνηση. Υπάρχουν κατηγορίες τόσο σημαντικές για τη διακυβέρνηση όσο εκείνες που είναι κρίσιμες για τη διοίκηση, δηλαδή η εξουσία και τα συμφέροντα; Αν τέτοιες κατηγορίες υφίστανται, ποια είναι η επίδρασή τους στον τρόπο διευθέτησης των δομών της διακυβέρνησης;

Οι δύο αντιλήψεις που έρχονται στο προσκήνιο είναι οι αξίες της νομιμότητας και της αποδοτικότητας. Η νομιμότητα ως αντίστοιχη της εξουσίας, δηλαδή ο έλεγχος της εξουσίας με μεγαλύτερη διαφάνεια και λογοδοσία. Η αποδοτικότητα ως αντίστοιχη των συγκρούσεων συμφερόντων, με την έννοια της σκόπευσης σε βιώσιμες λύσεις προς το γενικό συμφέρον και, κατά τη νεοφιλελεύθερη ερμηνεία, μέσω της μείωσης των σπάταλων δημόσιων δαπανών και της επένδυσης στην πρωτοβάθμια περίθαλψη, εκπαίδευση και κοινωνική προστασία, της προώθησης του ιδιωτικού τομέα δια της κανονιστικής μεταρρύθμισης, της ενίσχυσης των ιδιωτικών τραπεζών, της αναμόρφωσης του φορολογικού συστήματος (Janning 1997, Rhodes 2000: 57, Kersbergen & Van Waarden 2001).

Η διακυβέρνηση φαίνεται ότι προσφέρει μια απάντηση σε δυο συνδεδεμένα παράδοξα. Το πρώτο σχετίζεται με τον αυξανόμενο αριθμό πολιτών που διστάζουν να αναθέσουν αρμοδιότητες στον δημόσιο τομέα προς τον οποίο δυσπιστούν, ενώ ταυτόχρονα απαιτούν βιώσιμες λύσεις στα κακοήθη προβλήματα (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2001). Το δεύτερο παράδοξο αναφέρεται σε κυβερνήσεις που βρίσκονται ενώπιον μειούμενης νομιμοποίησης, ενώ ταυτόχρονα επιθυμούν να προωθήσουν τη διαφάνεια, δηλαδή την 'ανοιχτότητα' (τον ανοιχτό χαρακτήρα των πολιτικών τους) (openness) ώστε να διευκολύνουν τη δημόσια συμμετοχή και να ενδυναμώσουν τους πολίτες.

Τα δύο παράδοξα και η (καλή) διακυβέρνηση ως πιθανή απάντηση μπορούν κάλλιστα να εξεταστούν προβαλλόμενα στον ορίζοντα της περιεκτικότητας παραμέτρου που είναι η 'εμπιστοσύνη'. Η εμπιστοσύνη του λαού στη διοίκηση και η εμπιστοσύνη της διοίκησης στον λαό εμφανίζονται ως κρίσιμοι παράγοντες για την ανάπτυξη της διακυβέρνησης. Όταν η εμπιστοσύνη απουσιάζει, η διακυβέρνηση με όρους συνεργασίας και διάδρασης πολλών

υποκειμένων και επιπέδων είναι δύσκολο να επιτευχθεί. Η εμπιστοσύνη, ως μείζον ειδοποιό στοιχείο του κοινωνικού κεφαλαίου, καθορίζει εάν αρμοδιότητες μπορούν να ανατεθούν σε εκπροσώπους της κοινωνίας και σε εκείνους που κατέχουν δημόσια αξιώματα (Putnam 1995, Fukuyama 1999, Nye και άλλοι 1997).

Η εμπιστοσύνη όμως είναι μια αντίληψη εξίσου θολή με τη διακυβέρνηση. Ένα από τα ερωτήματα που κυριαρχούν σε μέρος της συζήτησης είναι με ποιο τρόπο σχετίζονται οι δυο διαστάσεις της εμπιστοσύνης – εμπιστοσύνη στους θεσμούς δηλαδή δημόσια εμπιστοσύνη και εμπιστοσύνη στους ανθρώπους δηλαδή ιδιωτική εμπιστοσύνη.

Το ερώτημα είναι εάν μπορεί να διατυπωθεί ισχυρισμός υπέρ της αμοιβαίας σύμπτωσής τους ή οφείλουμε να τις θεωρήσουμε ασύνδετες. Θα έπρεπε το επιχείρημα να είναι ότι οι δύο συνδέονται, διότι αμφότερες αφορούν την αντίληψη της ‘εμπιστοσύνης’ ή θα έπρεπε να αντιμετωπιστούν ως διακριτές στάσεις, διότι το άμεσο αντικείμενο είναι διαφορετικό; Το ερώτημα σχετίζεται με την ανάπτυξη των πρακτικών της διακυβέρνησης, διότι μας λειπεί πώς μπορεί να επιτευχθεί μια αλλαγή από τη διοίκηση στη διακυβέρνηση. Εάν οι δύο είναι συνδεδεμένες, θα μπορούσε κανείς να αυξήσει τη δημόσια εμπιστοσύνη απευθυνόμενος στους παράγοντες που καθορίζουν την ιδιωτική εμπιστοσύνη.

Το παρόν άρθρο ερευνά την επίδραση και των δύο ειδών εμπιστοσύνης στον σχεδιασμό διαδικασιών πολιτικής σε τοπικό επίπεδο. Προς τον σκοπό αυτό, δεν εξετάζουμε την εμπιστοσύνη των ανθρώπων γενικά, αλλά τα επίπεδα εμπιστοσύνης εκείνων των ανθρώπων που βρίσκονται στο κέντρο της διαδικασίας παραγωγής πολιτικής. Σε τοπικό επίπεδο αυτοί είναι οι ανώτεροι πολιτικοί και οι επικεφαλής διοικητικοί. Η άποψή τους επιδιώκεται διότι, όπως θα δείξουμε στη συνέχεια, η δημόσια και ιδιωτική εμπιστοσύνη αυτών των τοπικών ελίτ παρέχουν μια εξήγηση για την κλίση τους προς τη διακυβέρνηση και τη διοίκηση και ιδιαίτερα για τον τρόπο που διευθετούν τις διαδικασίες παραγωγής πολιτικής.

Τα αποτελέσματα βασίζονται σε στοιχεία τα οποία συγκεντρώθηκαν στο πλαίσιο έρευνας που διεξήχθη στα μέσα της δεκαετίας του 1990. Τα στοιχεία αυτά επιτρέπουν μια δια-τομεακή και αιτιώδη ανάλυση αμφοτέρων των μεταβλητών. Καταρχάς υπεισερχόμαστε στην εμπιστοσύνη των τοπικών αξιωματούχων προς τους ανθρώπους γενικά και ακολούθως στην εμπιστοσύνη τους προς τη διοίκηση. Αυτό που εξάγεται από τα προαναφερόμενα στοιχεία είναι ο βαθμός στον οποίο αμφότερα τα είδη εμπιστοσύνης ποικίλουν μεταξύ

χωρών και ο βαθμός στον οποίο η διακύμανση εκάστου εξηγείται από παρόμοιες μεταβλητές. Αυτοί οι επεξηγηματικοί παράγοντες αναζητώνται στη σοβαρότητα των κοινωνικών προβλημάτων και κοινωνικών συγκρούσεων στον δήμο, στην αντίληψη που έχει διαμορφωθεί για την αποδοτικότητα των τοπικών πολιτικών και στην πολιτική ιδεολογία. Στη συνέχεια, ερευνάται σε ποιο βαθμό αμφότερα τα είδη εμπιστοσύνης συνδέονται με απόψεις για τη διαδικασία παραγωγής πολιτικής, τη δημόσια συμμετοχή και τεχνοκρατικές αντιλήψεις. Συγκρίνοντας τα αιτιώδη μοντέλα σχετικά με την εμπιστοσύνη σε ανθρώπους και την εμπιστοσύνη στη διοίκηση, ελπίζουμε να επιτύχουμε μια καλύτερη εικόνα και για τα δύο φαινόμενα.

Στις παραγράφους που ακολουθούν θα παρουσιαστεί μια περιεκτική θεωρητική συζήτηση αμφότερων των ειδών εμπιστοσύνης, τα στοιχεία της έρευνας, οι συγκριτικοί αριθμοί και για τις δύο διαστάσεις εμπιστοσύνης και μια επεξηγηματική ανάλυση. Το άρθρο καταλήγει με ορισμένες σκέψεις επί των αποτελεσμάτων.

Μια θεωρητική σημείωση για την εμπιστοσύνη

Από πρώτη όψη η εμπιστοσύνη είναι μια θολή σύλληψη. Στο λεξικό της Οξφόρδης η εμπιστοσύνη περιγράφεται ως η πίστη ή η προθυμία να πιστέψει κανείς ότι μπορεί να βασιστεί στην καλοσύνη, τη δύναμη, την ικανότητα κ.λπ. κάποιου. Να αντιμετωπίζει κάποιον ως αξιόπιστο. Να βασίζεται σε κάποιον για να φροντίζει τα πράγματα με ασφάλεια. Και να έχει πεποίθηση σε κάποιον. Η περιγραφή αυτή συνοψολογίζει πολλές διαστάσεις και δείχνει μια βασική ασάφεια του όρου. Αυτή ακριβώς θα μπορούσε να είναι η αιτία που –παρά τον τεράστιο όγκο έρευνας στο θέμα– οι πολλοί γλωσσολογικοί συνειρμοί δεν έχουν ακόμη αποκρυσταλλωθεί σε ένα μονοσήμαντο θεωρητικό ορισμό αποδεκτό από τους κοινωνικούς ερευνητές (Shapiro 1987, Gambetta 1988). Η προφανής ασάφεια σημειώνεται και με την απουσία της ‘εμπιστοσύνης’ από το Λεξικό Πολιτικής Επιστήμης Blackwell. Παρόλα αυτά ορισμένοι συνειρμοί είναι πιο δημοφιλείς από άλλους. Οι αντιλήψεις που συνηθέστερα συνδέονται με την εμπιστοσύνη είναι η συνεργασία, η πεποίθηση και η προβλεψιμότητα (Costa 2000: 3), αν και οι συνειρμοί παραμένουν διαφορετικοί.

Η εμπιστοσύνη είναι μια πρωτίστως αναγκαία προϋπόθεση για τη συνεργασία (Argow 1974, Axelrod 1984). Στο έργο του Putnam η εμπιστοσύνη είναι απαραίτητη στους ανθρώπους προκειμένου να εργαστούν μαζί και να συμ-

μετάσχουν στην κοινωνία πολιτών. Ο Fukuyama φαίνεται ότι συμφωνεί με το σημείο αυτό και μας λέει: 'αν μπορεί να βασιστεί κανείς ότι οι άνθρωποι θα τηρούν τις δεσμεύσεις τους, θα τιμούν κανόνες αμοιβαιότητας και θα αποφεύγουν την οππορουνιστική συμπεριφορά, τότε ομάδες θα σχηματίζονται ευκολότερα και εκείνες που όντως δημιουργούνται θα είναι ικανές να επιτυγχάνουν κοινούς σκοπούς πιο αποτελεσματικά' (Putnam 1995, Fukuyama 1999: 49). Και οι δύο θεωρούν την εμπιστοσύνη ως συγκροτητική δύναμη και σημαντικό μέτρο του κοινωνικού κεφαλαίου, που σημαίνει την ικανότητα των ανθρώπων να εργάζονται από κοινού. Ο Putnam βλέπει επίσης ένα αιτιώδη δεσμό μεταξύ της διαπροσωπικής εμπιστοσύνης και της δημόσιας εμπιστοσύνης. Κατά την άποψή του, το κοινωνικό κεφάλαιο βασίζεται στην εμπιστοσύνη, τους κανόνες και τα δίκτυα, που διαμορφώνουν τη συνοχή της κοινωνίας και αυξάνουν την εμπιστοσύνη στο πολιτικό σύστημα. 'Όταν η κοινωνική συνοχή στην κοινωνία είναι λιγότερη, αυτό θα μειώσει την εμπιστοσύνη στους ανθρώπους και συνακόλουθα στο πολιτικό σύστημα (Putnam 1995). Ωστόσο, αυτό δεν υπονοεί ότι η απουσία εμπιστοσύνης σημαίνει επίσης και απουσία συνεργασίας. Στα έργα ορισμένων πολιτικών φιλοσόφων η απουσία αμοιβαίας εμπιστοσύνης είναι αυτή ακριβώς που αποτελεί τη βάση για συνεργασία. Ο Λεβιάθαν του Χομπς, για παράδειγμα, γίνεται πραγματικότητα διότι στους ανθρώπους δεν μπορεί κανείς να έχει εμπιστοσύνη. Παρόλα αυτά, ο συνειρμός με την εμπιστοσύνη που χρησιμοποιείται συχνότερα στην πρόσφατη έρευνα είναι η τάση προς συνεργασία.

Η εμπιστοσύνη με όρους πεποίθησης απαντάται, για παράδειγμα στο έργο των Nye, Zelikow και King (1997). Παραθέτουμε τον McGregor, που εξισώνει την αποδοτικότητα με την πεποίθηση και ορίζει την εμπιστοσύνη ως εξής:

'Γνωρίζω ότι σκόπιμα ή τυχαία, συνειδητά ή ασυνειδητά, δεν θα με εκμεταλλευτείς αθέμιτα. Μπορώ να θέσω την κατάσταση μου αυτή τη στιγμή, τη θέση και την αυτοεκτίμησή μου στην ομάδα αυτή, τη σχέση μας, την εργασία μου, την καριέρα μου, ακόμη και τη ζωή μου στα χέρια σου με πλήρη πεποίθηση' (στο Pröhl 1998: 43).

Σε σχέση με τη δυσπιστία προς τη διοίκηση, οι ίδιοι τη συναρτούν με την αναποτελεσματικότητα, τη δαπάνη χρημάτων σε λάθος πράγματα και την κατασπατάληση. Από αυτή την άποψη η εμπιστοσύνη συνδέεται πρωταρχικά με τις επιδόσεις των δημόσιων πολιτικών. Δευτερευόντως αναφέρονται τη δυσαρέσκεια που προκαλείται από τις μακροοικονομικές εξελίξεις, δηλαδή την επιβράδυνση της οικονομικής ανάπτυξης. Τρίτον, σημαντική είναι και η

πολιτισμική δυναμική στην οποία αποτυπώνεται μια αλλαγή στην ισορροπία μεταξύ του ατόμου και της κοινότητας. Ως τελευταίο αλλά όχι ήσσονος σημασίας, αναφέρονται οι πολιτικές αιτίες για την έλλειψη εμπιστοσύνης, δηλαδή η κακή ηγεσία και η αύξηση της διαφθοράς και της ατιμίας (Nye και άλλοι 1997: 8-17).

Η εμπιστοσύνη με όρους προβλεψιμότητας απαντάται, μεταξύ άλλων, σε μια πρόσφατη έκθεση του οίκου Bertelsmann για την εμπιστοσύνη στην τοπική διοίκηση. Υπό αυτή την οπτική η εμπιστοσύνη οικοδομείται πάνω στη συνεπή συμπεριφορά και τις εμπειρίες – προσωπική εντιμότητα, χωρίς παιχνίδια, παροχή ποιοτικών υπηρεσιών, ανάληψη διακινδυνεύσεων, θετική αντιμετώπιση συγκρούσεων και διαφάνεια (Pröhl 1998: 16). Η τοπική διοίκηση μπορεί να οικοδομήσει την εμπιστοσύνη με τη βελτίωση των επιδόσεων, την από κοινού καθοδήγηση, την επικοινωνία και τη συμμετοχή. Η συνεργατική συμπεριφορά μπορεί επίσης να θεωρηθεί ως επένδυση προκειμένου να αυξηθεί η προβλεψιμότητα της συμπεριφοράς, δηλαδή η αξιοπιστία ότι οι υποσχέσεις (και οι απειλές) υλοποιούνται (De Vree 1982: 128). Στη θεωρία αυτή η συνεργασία κινεί την εμπιστοσύνη, όχι αντιστρόφως. Στις νέες θεσμικές θεωρίες, η εμπιστοσύνη μειώνει το κόστος συναλλαγής, διότι ο καιροσκοπισμός είναι ένας σημαντικός παράγοντας ανάσχεσης των διαδικασιών σύναψης συμβολαίων. Σύμφωνα με τον Williamson, η εμπιστοσύνη είναι σημαντική και οι επιχειρηματίες βασίζονται σε αυτή πολύ εκτενέστερα από όσο ευρέως αναγνωρίζεται (Williamson 1975: 109). Η καλή φήμη των υποκειμένων (εμπιστοσύνη) θα μειώνει τον καιροσκοπισμό στις συναλλαγές και θα αύξανε την προθυμία να προχωρήσει κανείς σε μια συναλλαγή (Hill 1990).

Αυτή καθεαυτή η διάκριση διάφορων διαστάσεων μιας θεωρητικής κατασκευής είναι μη προβληματική. Μετατρέπεται ωστόσο σε προβληματική όταν συνειρημοί που περιέχονται σε μια διάσταση χρησιμοποιούνται αυτόματα σε επιχειρήματα σχετικά με μια άλλη διάσταση. Αυτό επιτρέπεται μόνον αν οι διάφορες διαστάσεις επικαλύπτονται. Εάν, όμως, οι διαστάσεις είναι ορθογώνιες, που σημαίνει αμοιβαία ασύνδετες, τα επιχειρήματα συγχέονται και οι ισχυρισμοί ίσως είναι αδικαιολόγητοι. Ορισμένες φορές κάποιοι χρησιμοποιεί απλώς τα χαρακτηριστικά μιας διάστασης ως μεταφορά για να φωτισθούν οι σχέσεις σε μια άλλη διάσταση. Ο Stephen Covey, για παράδειγμα, χρησιμοποιεί τη μεταφορά της χρηματοπιστωτικής εμπιστοσύνης προκειμένου να ρίξει φως στις διαδράσεις που βασίζονται στην εμπιστοσύνη. Μιλά για ένα συναισθηματικό τραπεζικό λογαριασμό, τον οποίο οι άνθρωποι ε-

γκαθιδρύουν μεταξύ τους. Αν η εμπιστοσύνη είναι δεδομένη, τα αποθέματα αυξάνονται και όταν η εμπιστοσύνη βρίσκεται σε πώση, γίνονται αποσύρσεις. Το ίδιο μπορεί να εντοπιστεί στους λογαριασμούς εμπιστοσύνης προς την τοπική διοίκηση (Pröhl 1998: 12). Μεταφορές σαν αυτή δεν αποτελούν και τόσο πρόβλημα, εφόσον αναγνωρίζει κανείς ότι πρόκειται περί μεταφορών.

Ο ισχυρισμός ότι η εμπιστοσύνη με όρους συνεργασίας, με όρους πεποιθής και με όρους προβλεψιμότητας συνδέονται και ότι αποτελούν εξίσου μέτρα του κοινωνικού κεφαλαίου αμφισβητείται σαφώς (Putnam 1995, 2002 και Fukuyama 1999). Αυτοί οι διάσημοι ακαδημαϊκοί βασίζουν τον ισχυρισμό τους στο επιχείρημα ότι η πεποίθηση σε ανθρώπους, κυβέρνηση και άλλους τύπους εξουσίας έχει ταυτόχρονα μειωθεί στις δυτικές ανεπτυγμένες χώρες και τα τελευταία χρόνια μια νέα κοινωνική τάξη βρίσκεται υπό κατασκευή, βασισμένη σε αυξημένη δημόσια και ιδιωτική εμπιστοσύνη (Fukuyama 1999). Κατά την άποψη αυτή η δημόσια εμπιστοσύνη και η ιδιωτική εμπιστοσύνη συνδέονται στενά.

Η άποψη αυτή είναι δημοφιλής. Περιέχεται σε πολλές εκθέσεις για τη δημόσια εμπιστοσύνη (βλ. πρόσφατες εκθέσεις της Παγκόσμιας Τράπεζας, του ΟΟΣΑ και το έργο του Ιδρύματος Bertelsmann). Σε τέτοιες εκθέσεις το να βασίζεται κανείς στην ικανότητα του δημόσιου τομέα να παίρνει αποφάσεις συνδέεται συχνά με όψεις της ιδιωτικής εμπιστοσύνης, όπως η δεοντολογία και η εντιμότητα των πολιτικών ηγετών. Πάντως και το αντίθετο θα ήταν επίσης αληθινό. Δηλαδή ότι η δημόσια εμπιστοσύνη, η εμπιστοσύνη στη διοίκηση, είναι εντελώς διαφορετική από την ιδιωτική εμπιστοσύνη. Η εμπιστοσύνη στη διοίκηση, τουλάχιστον όπως μετράται στις έρευνες, δεν σημαίνει τίποτε περισσότερο από την πεποίθηση ότι η διοίκηση θα πάρει τις σωστές αποφάσεις. Το καθιερωμένο ερώτημα των μετρήσεων στο οποίο βασίζεται η έρευνα, είναι το ακόλουθο: *‘Πόσο μέρος του χρόνου πιστεύετε ότι μπορείτε να εμπιστευθείτε ότι η διοίκηση θα κάνει το σωστό – σχεδόν πάντοτε, τον περισσότερο καιρό ή μόνο κάποιες φορές;’*

Ορισμένοι αντιλαμβάνονται αυτό το ερώτημα περί δημόσιας εμπιστοσύνης ως ενδεικτικό της πολιτικής ιδεολογίας του απαντώντος, που παραπέμπει στην αντιληπτή προστιθέμενη αξία της κυβερνητικής ρύθμισης. Ο Weisberg, για παράδειγμα, είναι πολύ σαφές ότι προσλαμβάνει την απάντηση με ιδεολογικούς όρους. Κατά την άποψή του, υπάρχουν δύο απαντήσεις στο ερώτημα: η συντηρητική, ότι οι δημόσιες πολιτικές και τα προγράμματα είναι καταδικασμένα σε αποτυχία, και η φιλελεύθερη στάση, ότι τέτοια συναισθή-

ματα πυροδοτούνται από την προκατάληψη, τον φόβο και την οικονομική ανασφάλεια (Weisberg 1996: 50). Η εμπιστοσύνη στη διοίκηση, κατά την αντίληψη αυτή, πρέπει να ειδωθεί σε πολιτική ιδεολογική προοπτική.

Επειδή ένας τέτοιος ιδεολογικός συνειρισμός αποσιγάει από την ιδιωτική εμπιστοσύνη, οι δύο υποτίθεται ότι είναι ασύνδετες. Το σύνθημα των ερευνών που χρησιμοποιείται για τη μέτρηση της ιδιωτικής εμπιστοσύνης είναι το ακόλουθο: *‘Μιλώντας γενικά, θα λέγατε ότι τους περισσότερους ανθρώπους μπορείτε να τους εμπιστευθείτε ή ότι δεν μπορεί ποτέ κανείς να είναι αρκετά προσεκτικός όταν συναλλάσσεται με ανθρώπους;’* Αυτή η ερώτηση είναι ενδεικτική για την πεποίθηση ότι οι άνθρωποι συμμερίζονται κανόνες εντιμότητας, που κάνουν δυνατή τη συνεργασία μεταξύ τους. Στη θεωρία του πολύ γνωστού κοινωνιολόγου Talcott Parsons, αυτός ο τύπος εμπιστοσύνης είναι θεμελιώδης για τη δημιουργία της κοινωνικής τάξης. Κατά την άποψή του η εμπιστοσύνη είναι μια κανονιστική δομή που απορρέει από τη θεσμοποίηση των κανόνων και αξιών που μεσολαβούν και σταθεροποιούν τις κοινωνικές διαδράσεις (Costa 2000: 12). Η διαπροσωπική εμπιστοσύνη ως κοινωνιολογική κατηγορία αντανακλά την κοινωνική τάξη στην κοινωνία. Επειδή η δημόσια εμπιστοσύνη, από την άλλη πλευρά, είναι μια πολιτικο-ιδεολογική κατηγορία, δεν υπάρχει κανένας λόγος για τον οποίο θα ανέμενε κανείς μια σχέση μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής εμπιστοσύνης. Συντηρητικοί και φιλελεύθεροι ανευρίσκονται σε κάθε κοινωνία, ανεξαρτήτως του βαθμού κοινωνικής τάξης στις κοινωνίες αυτές. Έχουν αντίθετες απόψεις μόνο για το ποιος ευθύνεται και θα έπρεπε να αναλάβει δράση για την επίτευξη κοινωνικής τάξης, ο δημόσιος ή ο ιδιωτικός τομέας. Η ερμηνεία των δύο ερωτημάτων πρέπει να είναι εντελώς διαφορετική από αυτή την οπτική γωνία.

Καταλήγοντας μπορεί κανείς να πει ότι υπάρχουν δύο θεωρίες σε σχέση με τη σύμπτωση δημόσιας και ιδιωτικής εμπιστοσύνης που αμφότερες είναι καλά θεμελιωμένες και απολύτως λογικές. Το μόνο πρόβλημα είναι ότι καταλήγουν σε αντίθετους ισχυρισμούς. Τα αποτελέσματα διεθνούς συγκριτικής έρευνας χρησιμοποιούνται στη συνέχεια για να αναλυθεί ποια από τις δύο είναι πιο πιθανή.

Θα ερευνήσουμε επίσης με ποιες διαστάσεις οι τοπικοί αξιωματούχοι ερμηνεύουν και τους δύο τύπους εμπιστοσύνης. Ερμηνεύουν την εμπιστοσύνη με τον ίδιο τρόπο όπως οι συνηθισμένοι άνθρωποι, όπως αναλύει η φιλολογία επί του θέματος; Ή έχουν, λόγω της συγκεκριμένης θέσης τους, ένα μάλλον διαφορετικό τρόπο σύλληψης της δημόσιας και ιδιωτικής εμπιστοσύ-

νης. Αυτό θα αναλυθεί με διερεύνηση της σχέσης των δύο ειδών εμπιστοσύνης και άλλων παραμέτρων.

Το ερευνητικό πρόγραμμα για την Τοπική Διακυβέρνηση και Δημοκρατία

Πριν υπεισέλθουμε στα αποτελέσματα της σύγκρισης που κάναμε μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής εμπιστοσύνης, είναι πρώτα αναγκαίο να παρουσιάσουμε τα εμπειρικά στοιχεία που χρησιμοποιήθηκαν σε αυτή τη σύγκριση. Τα στοιχεία προέρχονται από το διεθνές ερευνητικό πρόγραμμα με τίτλο 'Δημοκρατία και Τοπική Διακυβέρνηση' (Jacob, Ostrowski & Teune 1993, Jacob, Linder, Nabholz & Heierli 1999, Szucz 1999, Derksen, Strömberg & Eldersveld 1995, De Vries 2000, 2002). Αυτό το διεθνές συγκριτικό πρόγραμμα άρχισε μετά τα γεγονότα του τέλους της δεκαετίας του 1980 στην Ανατολική Ευρώπη. Σε όλες τις χώρες που περιλήφθηκαν, επιλέχθηκαν τυχαία τριάντα κοινότητες 25.000 έως 250.000 κατοίκων. Σε κάθε μία από αυτές τις κοινότητες πραγματοποιήθηκαν συνεντεύξεις με περίπου 15 πολιτικούς ηγέτες και 15 κορυφαίους αξιωματούχους, με αποτέλεσμα μια βάση δεδομένων άνω των 10.000 απαντήσεων. Οι συνεντεύξεις έγιναν στο διάστημα 1989-1991, επαναλήφθηκαν το 1995-1996 και το 1999-2001. Για τις δυτικοευρωπαϊκές χώρες είναι συχνά διαθέσιμα μόνο στοιχεία από την περίοδο 1995-1996.

Οι πολιτικοί μεταξύ των απαντώντων είναι οι ανώτεροι, δηλαδή οι μείζονες, οι δημοτικοί σύμβουλοι και οι επικεφαλής εκπρόσωποι στο τοπικό συμβούλιο. Οι κορυφαίοι διοικητικοί περιλαμβάνουν τον Γραμματέα του Δήμου, τα μέλη της ομάδας μανάτζμεντ και τους επικεφαλής των τμημάτων. Πρόκειται για τους ανθρώπους που προετοιμάζουν, αναπτύσσουν, αποφασίζουν και αναλαμβάνουν την υλοποίηση πολιτικών και προγραμμάτων που επιδρούν άμεσα στη ζωή των ανθρώπων της κοινότητας. Αποφασίζουν για τις επιχορηγήσεις και τα επιδόματα, τους τοπικούς φόρους, τις δημόσιες και κοινωνικές βελτιώσεις, την ασφάλεια, τον πολιτισμό και την αναψυχή, τις πολιτικές στέγασης, εκπαίδευσης και υγείας. Είναι άνθρωποι μορφωμένοι, συχνά διαθέτουν πτυχίο πανεπιστημιακής ή πολυτεχνικής εκπαίδευσης και αποτελούν αυτό που ορισμένοι αποκαλούν τοπική ελίτ (Eldersveld, Strömberg & Derksen 1995). Αν και η αυτονομία τους ίσως διαφέρει από χώρα σε χώρα, αναλόγως του βαθμού αποκέντρωσης, κατά κάποιο τρόπο όλοι τους επηρεάζουν την καθημερινή ζωή πολλών ανθρώπων (De Vries 2000).

Οι συνεντεύξεις/ερωτηματολόγια τυποποιήθηκαν προκειμένου να κατα-

στήσουν δυνατές τις αξιόπιστες συγκρίσεις. Είναι ένα πρόγραμμα στο οποίο οι πληροφορίες συγκεντρώθηκαν από πολιτικούς και στελέχη της δημόσιας διοίκησης σε κοινότητες χωρών του Βόρειου Ημισφαιρίου. Στο πλαίσιο της έρευνας για το πρόγραμμα Δημοκρατία και Τοπική Διακυβέρνηση, οι τοπικοί πολιτικοί και τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης με τη μεγαλύτερη επιρροή στις επιλεγμένες κοινότητες ρωτήθηκαν για τη γνώμη τους πάνω σε 40 σημεία. Πρόκειται για ερωτήσεις αναφορικά με τις σχέσεις κέντρου – τοπικής εξουσίας, με τις αξίες και τους κανόνες, με την οικονομική ανάπτυξη και με τις κεντρικές σε αυτή την εργασία μεταβλητές που αφορούν τη σχέση διοίκησης και αγοράς και την εμπιστοσύνη τους στον λαό γενικά.

Σε αυτό το κείμενο χρησιμοποιούμε στοιχεία από χώρες της Ανατολικής Ευρώπης, όπως οι Λιθουανία, Λετονία, Εσθονία, Ρωσία, Λευκορωσία, Τσεχία και Σλοβακία, Ουγγαρία και Πολωνία και από δυτικοευρωπαϊκές χώρες, όπως οι Σουηδία, Ισπανία, Γερμανία, Ισλανδία και Ολλανδία. Από τις χώρες αυτές έχουμε είτε στοιχεία της μέτρησης του 1995- 1996 είτε τόσο από την αρχή της δεκαετίας του 1990 όσο και από το 1999. Αυτά τα μοναδικά στοιχεία επιτρέπουν την ανάλυση δια-τομεακών διαφορών, σε ατομικό, κοινοτικό και εθνικό επίπεδο στο μέσο της δεκαετίας του 1990. Το ερώτημα για την εμπιστοσύνη στους ανθρώπους τέθηκε με τον καθιερωμένο τρόπο.

‘Γενικά μιλώντας, θα λέγατε ότι μπορεί κανείς να εμπιστευθεί τους περισσότερους ανθρώπους ή ότι δεν μπορεί ποτέ να είναι αρκετά προσεκτικός όταν συναλλάσσεται με ανθρώπους;’

Το ερώτημα για τη δημόσια εμπιστοσύνη δεν διατυπώθηκε με τον τυποποιημένο τρόπο. Μια καλή έκφραση της δημόσιας εμπιστοσύνης, όπως η πεποίθηση ότι η διοίκηση παίρνει τις σωστές αποφάσεις, αποτυπώνεται στην ακόλουθη ερώτηση, που θέτει το ίδιο ζήτημα, αλλά με αρνητικό τρόπο:

‘Ακολουθούν ορισμένα ζητήματα που αντιμετωπίζουν οι τοπικοί ηγέτες στην καθημερινή ζωή. Παρακαλούμε εξετάσετε τον κατάλογο προσεκτικά και σημειώστε τον βαθμό στον οποίο συμφωνείτε ή διαφωνείτε με αυτά:

Η κυβερνητική ρύθμιση κάνει περισσότερο κακό παρά καλό

Σε αυτό το ερώτημα επιτράπηκαν τέσσερις απαντήσεις: Διαφωνώ έντονα, Διαφωνώ, Συμφωνώ, Συμφωνώ ένθερμα. Στο τμήμα της εργασίας που ακολουθεί αμφοτέρως οι μεταβλητές θα αναλυθούν με περιγραφικό τρόπο και στο πλαίσιο μιας ανάλυσης πολλών μεταβλητών. Θα εντυπωπίσουμε σε αυτούς τους δείκτες για την αξία της κυβερνητικής ρύθμισης και των δημόσιων πολιτικών και θα προσπαθήσουμε να δώσουμε μια εξήγηση για τη διακύμανση.

Η εμπιστοσύνη της τοπικής ελίτ στους ανθρώπους

Το πρώτο σημείο αφορά την εμπιστοσύνη των κυβερνητικών εκπροσώπων στον λαό της εκλογικής τους περιφέρειας. Εμπιστεύονται οι τοπικοί αξιωματούχοι τους ανθρώπους που ζουν στην κοινότητά τους; Η έρευνα στην οποία τέθηκε αυτό το ερώτημα κατέληξε στα αποτελέσματα που παρουσιάζονται στον Πίνακα 1.

Πίνακας 1
Εμπιστοσύνη στους ανθρώπους

Χώρα	Ποσοστό τοπικών αξιωματούχων που δήλωσαν ότι εμπιστεύονται τους ανθρώπους	Αριθμός
Σουηδία	91 ^β	1.250
Ολλανδία	86 ^α	379
Γερμανία	75	433
Ιαπωνία	59	275
Ισλανδία	56	339
Σλοβενία	53 ^β	259
Ουγγαρία	53	354
Ελβετία	51	412
Αυστρία	49	363
Λετονία	45 ^β	370
Εσθονία	43 ^β	634
Πολωνία	43	565
Ουκρανία	38	447
Λιθουανία	36	299
Λευκορωσία	36 ^β	1.221
Ρωσία	30	949
Καζαχστάν	21	247
Τουρκία	29	412
Τσεχία	29	244
Σλοβακία	26	215

α Ποσοστά των τοπικών πολιτικών και κορυφαίων διοικητικών που λένε ότι γενικά μπορεί κανείς να εμπιστευτεί τους ανθρώπους.

β Αριθμοί που προέκυψαν από μετρήσεις το 1991 και 1999.

Ο πίνακας δείχνει μεγάλες διαφορές μεταξύ των τοπικών αξιωματούχων

στις διάφορες ευρωπαϊκές χώρες.² Μεγαλύτερη εμπιστοσύνη εμφανίζουν οι τοπικοί αξιωματούχοι στις χώρες υψηλού εισοδήματος και στις παλιές δημοκρατίες της Δυτικής Ευρώπης, όπως η Σουηδία, η Ολλανδία και η Γερμανία. Συγκρίνοντας την ιδιωτική εμπιστοσύνη σε αυτές τις χώρες με παρόμοια στοιχεία από τις ΗΠΑ το 1995, τα υψηλά ποσοστά εμπιστοσύνης στις παλιές δημοκρατίες της Ευρώπης είναι εκπληκτικά. Ο Φουκουγιάμα αναφέρει επίπεδα εμπιστοσύνης μεταξύ του πληθυσμού των ΗΠΑ, το 1995, της τάξης του 20%. Εδώ, η εμπιστοσύνη των τοπικών πολιτικών και διοικητικών φθάνει το 91% στη Σουηδία και το 81% στην Ολλανδία και παραμένει γύρω στο 50% στις παλιές δημοκρατίες με τη χαμηλότερη ιδιωτική εμπιστοσύνη, δηλαδή την Ελβετία και την Αυστρία. Αυτά τα υψηλά ποσοστά μπορούν να εξηγηθούν εν μέρει από τον ιστορικό και τη θέση όσων μας απάντησαν. Πρόκειται συχνά για μορφωμένους ανθρώπους, γύρω στην ηλικία των 50 και έχουν μια συγκεκριμένη θέση στην κοινωνία. Τα αποτελέσματα συμπίπτουν με τα ευρήματα του King, που εντόπισε συσχετίσεις μεταξύ προσωπικών χαρακτηριστικών και εμπιστοσύνης (στο Nye και άλλοι 1997).

Σε μια δια-τομεακή προοπτική, παράγοντες του μακροεπιπέδου φαίνεται ότι εξηγούν τη διάσταση. Υπάρχει ένα εμφανές χάσμα κατά μήκος των πολιτικο-γεωγραφικών συνόρων και μεταξύ χωρών χαμηλού και υψηλού εισοδήματος. Ιδιαίτερη έλλειψη εμπιστοσύνης διακατέχει τους τοπικούς αξιωματούχους στις πρώην κομμουνιστικές και νυν χώρες χαμηλού ακόμη εισοδήματος, όπως η Τσεχία και η Σλοβακία, η Ουκρανία, η Λευκορωσία, η Ρωσία και το Καζαχστάν, αλλά και η Τουρκία.

Αυτό υποστηρίζει την ιδέα, που παρουσιάστηκε παραπάνω, ότι η διαπροσωπική εμπιστοσύνη πρέπει να γίνει αντιληπτή ως κοινωνιολογική κατηγορία που αντανακλά την κοινωνική τάξη στην κοινωνία. Μπορεί κανείς να το διαπιστώσει αυτό και στους παράγοντες που εξηγούν την ατομική άποψη για τη διαπροσωπική εμπιστοσύνη. Τα αποτελέσματα μιας ανάλυσης παλινδρόμησης παρουσιάζονται στον Πίνακα 2.

Σε αυτόν καταδεικνύεται ότι η διαπροσωπική εμπιστοσύνη εξαρτάται ιδιαίτερος από τον επείγοντα χαρακτήρα των κοινωνικών προβλημάτων των λεγόμενων του σκληρού πυρήνα στην κοινότητα, δηλαδή υπηρεσίες υγείας, δημόσιες βελτιώσεις και οικονομική ανάπτυξη. Εξίσου σημαντική είναι η ύπαρξη κοινωνικών συγκρούσεων, εκείνων, συγκεκριμένα, που εδράζονται σε εκπαιδευτικές και εισοδηματικές διαφορές. Αμφότεροι οι τύποι των μεταβλητών, προβλημάτων και συγκρούσεων υποδεικνύουν και πάλι την κατάσταση της κοινωνίας ως καθοριστικού παράγοντα για τη διαπροσωπική εμπι-

σοσύνη. Η ιδιωτική εμπιστοσύνη εξαρτάται σε χαμηλότερο βαθμό από την αποδοτικότητα των πολιτικών των τελευταίων τεσσάρων ετών. Δεν ανευρέθηκαν σημαντικές σχέσεις με τη δεκαβάθμια κλίμακα φιλελεύθερη άποψη – συντηρητική άποψη (αριστερά – δεξιά). Αυτό υποδηλώνει ότι η ιδιωτική εμπιστοσύνη δεν πρέπει να γίνεται αντιληπτή ως μια στάση που καθορίζεται από την πολιτική ιδεολογία, αλλά ως μια μεταβλητή που αντανακλά την τάξη στην κοινωνία και την ευημερία των ατόμων στην τοπική κοινότητα. Αν και οι φιλελεύθεροι τοπικοί αξιωματούχοι εμφανίζονται να διακατέχονται από μεγαλύτερη εμπιστοσύνη σε σχέση με τους συντηρητικούς, αυτή η σχέση δεν είναι σημαντική όταν συνεκτιμηθεί με τις μεταβλητές του Πίνακα 2.

Πίνακας 2
Ερμηνεία της ιδιωτικής εμπιστοσύνης

	β	T	p
Προβλήματα που υπάρχουν στην κοινότητα			
σε σχέση με: υπηρεσίες υγείας	-.16 ^a	-3.31	.00
δημόσιες βελτιώσεις	-.10	-2.19	.03
οικονομικές εξελίξεις	-.10	-2.21	.03
Υφιστάμενες συγκρούσεις στην κοινότητα			
σε σχέση με: εκπαιδευτικές διαίρεσεις	-.15	-3.20	.00
εισοδηματικές διαίρεσεις	-.11	-2.49	.01
ανάμιξη στην άσκηση	-.15	-3.37	.00
Αντιληπτή αποδοτικότητα πολιτικής			
σε σχέση με: την κατοικία	-.11	2.62	.01
την οικονομική ανάπτυξη	-.09	2.13	.03

α.Τυποποιημένη κατανομή β

Η εμπιστοσύνη της τοπικής ελίτ στην διοίκηση

Στον Πίνακα 3 παρουσιάζονται οι απόψεις των τοπικών πολιτικών και στελεχών της δημόσιας διοίκησης, στις χώρες που ερευνώνται, σε σχέση με τη διοικητική ρύθμιση. Ερωτήθηκαν εάν συμφωνούν ή διαφωνούν (πλήρως) με τη δήλωση ότι η διοικητική ρύθμιση κάνει περισσότερο κακό παρά καλό. Το ερώτημα αυτό είναι ενδεικτικό της έλλειψης εμπιστοσύνης στον δημόσιο τομέα. Όταν κάποιος συμφωνεί με τη δήλωση, ουσιαστικά λέει έχω ελάχιστη πεποίθηση στην αξία της διοικητικής ανάμιξης και κατά συνέπεια όσο λιγό-

τερη είναι η διοικητική ρύθμιση τόσο καλύτερα. Όταν κάποιος διαφωνεί, αυτό θεωρείται ως δείκτης ενός βαθμού δημόσιας εμπιστοσύνης. Η διοικητική ρύθμιση είναι επιθυμητή και, παρά το γεγονός ότι αυτό δεν υπονοεί ευθέως ότι πρέπει να αυξηθεί, είναι ενδεικτικό για τη σχετική πεποίθηση του συγκεκριμένου ατόμου στον δημόσιο τομέα, σε σύγκριση με εκείνους που συμφωνούν με τη δήλωση.

Πίνακας 3
Η κυβερνητική ρύθμιση κάνει περισσότερο κακό παρά καλό

Χώρα	Μέσος	Τυπική απόκλιση
Σλοβενία	3.06	.69 ^α
Λιθουανία	2.92	.80 ^β
Σουηδία	2.88	.88 ^γ
Ουκρανία	2.85	.81
ΗΠΑ	2.69	1.46
Λετονία	2.61	.70
Εσθονία	2.49	.69
Ισλανδία	2.49	.84
Ρωσία	2.49	.85
Ελβετία	2.49	.89
Ιαπωνία	2.45	.62
Καζαχστάν	2.44	.83
Ουγγαρία	2.42	.70
Πολωνία	2.41	.82
Ολλανδία	2.38	.69
Γερμανία	2.35	.69
Τουρκία	2.34	.91
Αυστρία	2.28	.80
Λευκορωσία	2.13	.80

- α. Τα αποτελέσματα βασίζονται στην κλίμακα τεσσάρων σημείων του Likert που εκτείνεται από το διαφωνώ έντονα, διαφωνώ, συμφωνώ έως το συμφωνώ ένθερμα.
 β. Τα στοιχεία προέρχονται από την περίοδο 1994-1996.
 γ. Για τη Σουηδία και ορισμένες άλλες χώρες, τα στοιχεία απορρέουν από έρευνες που έγιναν το 1990 και 1999 (βλ. Πίνακα 1).

Στον Πίνακα 3 εμφανίζεται όχι μόνο η διάσταση μεταξύ χωρών όσον αφορά τον σκεπτικισμό τους έναντι της διοικητικής ρύθμισης, αλλά επίσης η

τεράστια διακύμανση στο εσωτερικό τους. Στη μεγάλη πλειονότητα των χωρών, τα μέσα αποτελέσματα κυμαίνονται μεταξύ 2 και 3 – διαφωνώ, συμφωνώ – υποδηλώνοντας ότι παντού σοβεί μια λανθάνουσα σύγκρουση μεταξύ των τοπικών αξιωματούχων που τάσσονται υπέρ της διοικητικής ρύθμισης και εκείνων που είναι κατά βάση αντίθετοι. Η διαφωνία εμφανίζεται λιγότερο ανοιχτή στην Ιαπωνία, την Ολλανδία, τη Γερμανία και τη Σλοβενία. Μέσα στις ΗΠΑ, ωστόσο, οι διαφορές μεταξύ τοπικών αξιωματούχων στο θέμα αυτό είναι σχετικά ακραίες. Η διακύμανση είναι 1.5 έως 2 φορές μεγαλύτερη από ό,τι στις ευρωπαϊκές χώρες. Αυτό σημαίνει ότι υπάρχουν στη συγκεκριμένη χώρα πολλοί που προέκριναν τις ακραίες απαντήσεις ('πλήρως συμφωνώ' ή 'πλήρως διαφωνώ'). Οι στάσεις σε σχέση με τη διοικητική ανάμιξη εμφανίζονται πολύ πολωμένες στις ΗΠΑ. Αυτό συμπίπτει με τα ευρήματα του King (στο Nye, Zelikow & King 1997) που σκιαγράφησε την αυξανόμενη πόλωση μεταξύ συντηρητικών και φιλελεύθερων θέσεων στις ΗΠΑ τις τελευταίες δεκαετίες. Σύμφωνα με τον King, η έλλειψη εμπιστοσύνης στη διοίκηση θα μπορούσε κάλλιστα να εξηγηθεί από αυτή την αυξανόμενη πόλωση.

Οι τοπικοί αξιωματούχοι στο ανταρχικό κράτος της Λευκορωσίας αναδεικνύονται πρωταθλητές του δημόσιου τομέα στα μέσα της δεκαετίας του 1990. Οι εκεί τοπικοί αξιωματούχοι είναι αυτοί που τείνουν λιγότερο να συμφωνήσουν με την άποψη ότι η διοικητική ρύθμιση κάνει περισσότερο κακό παρά καλό. Από την άλλη πλευρά, οι απαντώντες από τη Σλοβενία τρέφουν την ελάχιστη πίστη στις θετικές συνέπειες της διοικητικής ρύθμισης.

Οι αριθμοί προκαλούν έκπληξη, επειδή – αν και υπάρχει μια τεράστια διάσταση μεταξύ χωρών – δεν είναι ορατή μια καθαρή διαίρεση μεταξύ παλαιών, νεώτερων και νεώτατων δημοκρατιών ούτε παρατηρούνται καθαρές γεωγραφικές διαχωριστικές γραμμές. Μια παλαιού τύπου ανταρχική χώρα όπως η Λευκορωσία βρίσκεται στην κατώτατη θέση ακριβώς κάτω από μια παλαιά δημοκρατία όπως η Αυστρία. Φημισμένες δημοκρατίες όπως η Σουηδία και οι ΗΠΑ κατατάσσονται μεταξύ της Λιθουανίας, Σλοβενίας, Ουκρανίας και Λετονίας στην κορυφή και χώρες όπως η Ρωσία, Ελβετία, Ισλανδία και Εσθονία συνυπάρχουν στο κέντρο. Πράγμα που υποδεικνύει ότι η διακύμανση στο σκεπτικισμό αυτό δεν ερμηνεύεται και τόσο εύκολα από μακρο-οικονομικούς ή πολιτικο-ιστορικούς παράγοντες, όπως η ιδιωτική εμπιστοσύνη.

Η ερμηνεία της διάστασης πρέπει να αναζητηθεί σε άλλους παράγοντες. Στη συνέχεια παρατίθενται οι συντελεστές παλινδρόμησης των πολιτικών

απόψεων και των αντιλήψεων για την αποδοτικότητα των τοπικών πολιτικών σε αρκετούς τομείς, στον σκεπτικισμό των τοπικών αξιωματούχων. Οι πολιτικές απόψεις μετρώνται στη δεκαβάθμια κλίμακα φιλελευθερισμού – συντηρητισμού (αριστεράς – δεξιάς). Η αντίληψη της αποδοτικότητας των πολιτικών μετράται στην κλίμακα τριών σημείων του Likert, με το ερώτημα εάν οι απαντώντες πιστεύουν ότι οι τοπικές πολιτικές των τελευταίων τεσσάρων ετών σε διάφορους τομείς πολιτικής ήταν αποδοτικές. Οι συσχετίσεις παρουσιάζονται στον Πίνακα 4.

Πίνακας 4
Ερμηνεία της εμπιστοσύνης στην κυβερνητική ρύθμιση

Ερμηνεύουσα μεταβλητή	Τυποποιημένη β	t	σημείο
Δεκαβάθμια κλίμακα φιλελευθερισμού - συντηρητισμού	.30	9.34	.00
Αντίληψη αποδοτικότητας τοπικών πολιτικών σε			
Οικονομική ανάπτυξη	-.10	2.98	.00
Υγεία	-.06	1.72	.09
Συγκρούσεις στην κοινότητα σε σχέση με			
Εισοδηματικές διαφορές	-.17	4.24	.00
Μάνατζμεντ - υπαλλήλους	-.14	3.35	.00
Θρησκευτικές απόψεις	-.09	2.24	.03
Επείγουσα φύση κοινωνικών προβλημάτων			
Ευημερία	-.16	3.71	.00
Ανεργία	-.10	2.30	.02

N = 7437

R² = .21

Η ανάλυση αυτή δείχνει ότι η ερμηνεία της εμπιστοσύνης στη διοίκηση αποτελεί ιδιαίτερος μια λειτουργία πολιτικής ιδεολογίας. Υφίσταται μια υψηλή διασύνδεση μεταξύ δημόσιας εμπιστοσύνης και πολιτικής ιδεολογίας και σε μια παλινδρομική ανάλυση πολλών μεταβλητών η κλίμακα αριστεράς – δεξιάς παραμένει η πιο σημαντική ερμηνεύουσα μεταβλητή. Σε μικρότερο βαθμό ερμηνευτική είναι η αντίληψη των συγκρούσεων στον δήμο, ακολουθούμενη από δύο δείκτες για τα δημοτικά προβλήματα και τελευταία, αλλά όχι έσχατη, έρχεται η αντίληψη για την αποδοτικότητα των πρόσφατων τοπι-

κών πολιτικών. Τα αποτελέσματα αυτά δείχνουν ότι τα αιτιώδη μοντέλα για την ιδιωτική και τη δημόσια εμπιστοσύνη είναι εντελώς διαφορετικά. Αν και η πρώτη συνδέεται στενά με τα δημοτικά προβλήματα και τις συγκρούσεις εντός του δήμου, η δεύτερη ερμηνεύεται πρώτα και κύρια από την πολιτική ιδεολογία των ερωτηθέντων. Ενώ η πρώτη είναι μια κοινωνιολογική κατασκευή, η δεύτερη αποτελεί πολύ περισσότερο μια πολιτική κατασκευή. Αυτό σημαίνει ότι οι λόγοι για την εμπιστοσύνη προς τη διοίκηση είναι όντως πολύ διαφορετικοί από τους λόγους για την εμπιστοσύνη προς τους ανθρώπους. Οι δύο αναλύσεις υποδεικνύουν μια διαφορετική ερμηνεία των δύο ειδών εμπιστοσύνης και επιτρέπουν μια μη διαφορούμενη ερμηνεία ενός εκάστου.

Οι συνέπειες της εμπιστοσύνης σε ανθρώπους και διοίκηση

Το ότι τα δύο είδη εμπιστοσύνης εξηγούνται διαφορετικά δεν σημαίνει κατ' ανάγκη ότι οι συνέπειές τους είναι επίσης διαφορετικές. Έχουν οι τοπικές ελίτ που εμπιστεύονται τους ανθρώπους διαφορετικές απόψεις για τη διαδικασία άσκησης πολιτικής, τη λήψη αποφάσεων και τον τοπικισμό; Από πρώτη όψη θα απαντούσε κάποιος καταφατικά. Θα ανέμενε ότι αυτοί που παράγουν πολιτική και εμπιστεύονται τους ανθρώπους έχουν επίσης μια διαφορετική άποψη για τον σωστό τρόπο με τον οποίο θα έπρεπε να συντελείται η ανάπτυξη των πολιτικών, μια διαφορετική στάση απέναντι στην εντιμότητα και τη δημόσια συμμετοχή (De Vries 2000 και 2002). Από την άλλη πλευρά, θα ανέμενε κανείς τις ίδιες συσχετίσεις μεταξύ της εμπιστοσύνης στη διοίκηση και αυτές τις στάσεις. Η ανάλυση μπορεί ακόμη να ρίξει φως στο ερώτημα πώς οι ερωτηθέντες ερμηνεύουν την εμπιστοσύνη καθώς και στις διαστάσεις της εμπιστοσύνης τις οποίες θεωρούν σημαντικές όταν τη σκέφτονται. Ιδιαίτερα επειδή αυτό θεωρείται ως η φιλελεύθερη άποψη, ενώ ο σκεπτικισμός έναντι της διοικητικής ρύθμισης συνδέεται στενά με μια συντηρητική ιδεολογία, θα αναμενόταν επίσης ότι έχει κάποια επίδραση σε άλλες στάσεις σχετικές με τη διαδικασία παραγωγής πολιτικής.

Στον πίνακα 5 παρουσιάζονται οι συσχετίσεις μεταξύ όλων των ειδών των απόψεων των τοπικών ηγετών για τη διαδικασία των πολιτικών και τα δύο είδη εμπιστοσύνης. Επιλέξαμε στην έρευνα αποκλειστικά ερωτήματα σχετιζόμενα με αξίες με τις οποίες τουλάχιστον ένας από τους δύο δείκτες εμπιστοσύνης εμφάνισε συσχέτιση (R.20).

Πίνακας 5
Σχέσεις δημόσιας, ιδιωτικής εμπιστοσύνης και άλλων απόψεων

	Εμπιστοσύνη στους ανθρώπους	Η κυβερνητική ρύθμιση κάνει περισσότερο κακό παρά καλό
Μπορεί κανείς να εμπιστευθεί τους ανθρώπους	1,00	-0,02
Η διοικητική ρύθμιση κάνει περισσότερο κακό παρά καλό	-0,02	1,00
Το ιδιωτικό σύστημα είναι δίκαιο	0,03	0,20
Καμιά κοινοτική πρόδος αν οι εθνικοί στόχοι έχουν προτεραιότητα	-0,08	0,24
Η επίτευξη υψηλού βιοτικού επιπέδου είναι ο απώτατος στόχος της κοινωνίας	-0,24	-0,01
Οι αποφάσεις θα έπρεπε να αναβάλλονται αν η κοινότητα αντιστέκεται	-0,20	-0,07
Λίγοι άνθρωποι γνωρίζουν τι είναι προς το συμφέρον τους	-0,20	0,06
Οι δημόσιες αποφάσεις θα έπρεπε να παίρνονται από ειδικούς	-0,25	0,01
Η λήψη των αποφάσεων θα έπρεπε να βρίσκεται στα χέρια λίγων ισχυρών ανθρώπων	-0,24	-0,02
Λίγοι ισχυροί ηγέτες θα έπρεπε να ρυθμίζουν τα πάντα	-0,21	0,01
Ορισμένοι άνθρωποι είναι πιο κατάλληλοι για ηγέτες λόγω οικογενειακής παράδοσης	-0,20	0,01
Για την αποφυγή παρανοησιών από τους ανθρώπους ένας ηγέτης δεν θα έπρεπε να αποκαλύπτει ορισμένα γεγονότα	-0,20	-0,03

Δίδονται διττές συσχετίσεις επί διχοτομημένων μεταβλητών

Πρώτα απ' όλα καταδεικνύεται ότι οι δείκτες εμπιστοσύνης σε ανθρώπους και διοίκηση δεν συνδέονται καθόλου. Εμφανίζονται ως αμοιβαία άσχετες μεταβλητές. Το να εμπιστευόσαι τη διοίκηση δεν υποδηλώνει τίποτε για την εμπιστοσύνη στους ανθρώπους και αντιστρόφως.

Δεύτερον, δύο δείκτες των απόψεων για τις πολιτικές συνδέονται στενά με την εμπιστοσύνη στη διοίκηση και όχι με την εμπιστοσύνη στους ανθρώπους. Πρόκειται για τις στάσεις που σχετίζονται με το δίκαιο χαρακτήρα του συστήματος της ελεύθερης αγοράς και την προτεραιότητα των στόχων της εθνικής κυβέρνησης έναντι εκείνων της τοπικής διοίκησης. Η έλλειψη πεποίθησης στη διοικητική ρύθμιση σχετίζεται με τον τοπικισμό και με το αν είναι κάποιος οπαδός του συστήματος της ελεύθερης αγοράς, ενώ η εμπιστοσύνη στους ανθρώπους δεν συνδέεται με αυτές τις στάσεις. Τοπικοί αξιωματούχοι που αμφισβητούν την αποτελεσματικότητα της διοικητικής ρύθμισης φαίνεται ότι έχουν ιδιαίτερα στο νου τους την εθνική κυβέρνηση και βλέπουν θετικά τα πλεονεκτήματα της μη ανάμιξης στο σύστημα της ελεύθερης αγοράς. Οι σχέσεις αυτές είναι ενδεικτικές του πολιτικο-ιδεολογικού συντηρητισμού, που στο προηγούμενο τμήμα του κειμένου καταδείχθηκε ότι βρίσκεται πίσω από τον σκεπτικισμό για τα αποτελέσματα διοικητικής ρύθμισης.

Τρίτον, υπάρχουν πολλές στάσεις σχετικές με τη διαδικασία παραγωγής πολιτικών, τον ρόλο των ειδικών, την εντιμότητα και τους στόχους της κοινωνίας οι οποίες συνδέονται με την εμπιστοσύνη στους ανθρώπους, αλλά όχι με την εμπιστοσύνη στη διοίκηση. Η εμπιστοσύνη στους ανθρώπους είναι συνδεδεμένη με απόψεις για τη διακυβέρνηση, τον ανοιχτό της χαρακτήρα και τον τρόπο με τον οποίο θα έπρεπε να αποφασίζονται οι πολιτικές και γενικά με όρους πεποίθησης και με το ερώτημα πώς θα έπρεπε να διευθετηθούν οι διαδικασίες των τοπικών πολιτικών. Φαίνεται ότι υπάρχει μια θεμελιώδης διαφορά μεταξύ των δύο διαστάσεων της εμπιστοσύνης, διότι εκείνη που σχετίζεται με την πεποίθηση στη διοικητική ρύθμιση φαίνεται ότι αποτελεί πολιτικό ερώτημα, δηλαδή εάν η διοίκηση θα έπρεπε να αναμειγνύεται και να ρυθμίζει το σύστημα της ελεύθερης αγοράς.

Σκέψεις

Οι αναλύσεις που προηγήθηκαν επισημαίνουν ότι η εμπιστοσύνη στους ανθρώπους πρέπει να ειπωθεί ως ένας δείκτης της κατάστασης στην οποία βρίσκεται η κοινωνία, της κοινωνικο-οικονομικής της ανάπτυξης, της ιστορικής της κληρονομιάς, των προκλήσεων που αντιμετωπίζει και των προβλημάτων και συγκρούσεων με τα οποία αναμετράται. Η εμπιστοσύνη στη διοίκηση, από την άλλη, καταδεικνύεται ότι είναι πρώτα και κύρια ένα πολιτικο-ιδεολογικό θέμα, καθοριζόμενο από τις πολιτικές απόψεις καθενός.

Το εξαγόμενο αυτό είναι σημαντικό κατά δύο τρόπους. Πρώτον θα μπο-

ρούσε να εξηγήσει γιατί η συζήτηση για την ιδιωτική εμπιστοσύνη παραμένει συχνά περιχαρακωμένη στα όρια της ακαδημαϊκής κοινότητας, ενώ, ανεξαρτήτως εάν η δημόσια εμπιστοσύνη πέφτει ή ανεβαίνει, συζητείται πάντοτε ευρέως. Αυτό καθαυτό είναι περίεργο επειδή, αν και εμείς οι ίδιοι δεν εμπιστευόμαστε πάντοτε ότι η διοίκηση θα κάνει το σωστό, γινόμαστε πολύ ανήσυχοι όταν η πλειονότητα του πληθυσμού συμμερίζεται την άποψή μας.

Για να διευκρινίσουμε το σημείο αυτό, υποθέστε ότι εσείς – έχοντας βάλει στόχο να κατανοήσετε τον τρόπο με τον οποίο δουλεύει η διοίκηση– δεχόσαστε μια τηλεφωνική κλήση από ένα νέο φοιτητή, που σας ερωτά: ‘Πόσο μέρος του χρόνου θεωρείτε ότι μπορείτε να εμπιστευέστε ότι η διοίκηση θα κάνει αυτό που είναι σωστό – σχεδόν πάντοτε, τον περισσότερο καιρό ή μόνο κάποιες φορές;’. Ποια θα ήταν η απάντησή σας;

Πιθανώς ο μέσος επιστήμονας της δημόσιας διοίκησης, αν και με θετική στάση απέναντι στον δημόσιο τομέα, με μεγάλη δυσκολία θα μπορέσει να απαντήσει ‘Πάντοτε’ και έτσι δεν θα δώσει μια πιο θετική απάντηση από την κοινή γνώμη γενικά. Επιστήμονες και εμπειροτέχνες της δημόσιας διοίκησης γνωρίζουν την πολυπλοκότητα και τις περιοριστικές συνθήκες που αντιμετωπίζει η διοίκηση στην επίτευξη των στόχων της και ελπίζεται ότι έχουν εκπαιδευτεί να είναι τουλάχιστον δύσπιστοι σε σχέση με την αποτελεσματικότητα των δημόσιων πολιτικών και προγραμμάτων. Είχαν ίσως την ευκαιρία να διαβάσουν το καλό βιβλίο των Pressman και Wildavski, που το πρώτο μέρος του τίτλου του τα λει ολα: ‘Πώς οι μεγάλες προσοδοκίες στην Ουάσιγκτον τσακίζονται στο ‘Ωκλαντ’: ‘Η γιατί προκαλεί έκπληξη που τα ομοσπονδιακά προγράμματα δουλεύουν έστω και λίγο’.

Όταν κάποιος το αναγνωρίζει αυτό, διερωτάται γιατί η έλλειψη εμπιστοσύνης στην διοίκηση έχει γίνει τόσο μεγάλο ζήτημα στις διοικητικές επιστήμες.

Ίσως ένας από τους λόγους ανησυχίας για την άποψη των συνηθισμένων ανθρώπων να είναι ότι μπορεί αλαζονικά να πιστεύουμε ότι οι δικές μας αιτίες για σκεπτικισμό είναι πιο ορθολογικές από τις δικές τους υποθέσεις. Ίσως να ανησυχούμε ιδιαίτερα για τις πηγές της αβάσιμης –στα μάτια μας– υποψίας εκείνων που λένε το ίδιο με εμάς, αλλά στην πραγματικότητα εννοούν ότι η διοίκηση δεν είναι ένας παράγοντας ικανός να κάνει κάτι για τα προβλήματα της κοινωνίας. Και ίσως να φοβόμαστε τις πρακτικές συνέπειες. Τη συνέπεια ότι η δυσπιστία των ανθρώπων θα καταλήξει σε αντιρροήσεις να καταβάλλουν τους φόρους, σε απροθυμία να εργαστούν στον δημόσιο τομέα και στο τέλος στην άρνηση να υπακούσουν στο νόμο, που είναι, σύμφωνα με

τον Nye και άλλους, οι κρίσιμες συνέπειες της έλλειψης εμπιστοσύνης στη διοίκηση (Nye και άλλοι 1997: 4).

Ωστόσο, κανένα από τα παραπάνω επιχειρήματα δεν φαίνεται ότι είναι η πραγματική αιτία για την αυξανόμενη προσοχή στην εμπιστοσύνη των ανθρώπων προς τη διοίκηση. Η ανάλυση που παρουσιάζεται σε αυτό το κείμενο επισημαίνει ότι θα μπορούσε κάλλιστα να είναι το γεγονός ότι τα περισσότερα καθώς και τα λιγότερα ευμενή στοιχεία για τη δημόσια εμπιστοσύνη χρησιμοποιούνται στην πολιτική συζήτηση για τον ρόλο των διοικήσεων στην κοινωνία. Όπως οι συντηρητικοί χρησιμοποίησαν την αυξανόμενη δημόσια δυσπιστία μέχρι το 1995 ως μια ευκαιρία και ένα επιχείρημα για να περικόψουν τη διοίκηση, σήμερα η αυξανόμενη δημόσια εμπιστοσύνη θεωρείται από τους φιλελεύθερους ως ένα πιθανό επιχείρημα για να επαναφέρουν το κράτος. Η αύξηση της δημόσιας δυσπιστίας χρησιμοποιήθηκε, μεταξύ άλλων, ως επιχείρημα για την υποχώρηση της διοίκησης σε όλο τον κόσμο και την κυριαρχία της ελεύθερης αγοράς. Από τις αρχές της δεκαετίας του 1980 και στη συνέχεια, από τη Βραζιλία ως τη Σιγκαπούρη, από τη Ρωσία ως τις ΗΠΑ και από τη Νότια Αφρική ως τη Φινλανδία, προέκυψαν παρόμοιες εξελίξεις, συγκεκριμένα απορρύθμιση, αποκεντρωση, αποσυγκέντρωση και εσωτερικές αναδιοργανώσεις που είχαν ως αποτέλεσμα, μεταξύ άλλων, τη συρρίκνωση της κρατικής μηχανής και την ιδιωτικοποίηση. Η διοίκηση κρίθηκε από τη (μη) αποδοτικότητά της και όχι από την αποτελεσματικότητά της, επειδή οι νέο-φιλελεύθεροι θεωρούσαν ότι η τελευταία απουσίαζε ούτως ή άλλως.

Τα δύο περασμένα χρόνια είναι ορατή μια αντίστροφη τάση. Με φιλελεύθερους όρους η αυξανόμενη εμπιστοσύνη στη διοίκηση αποτελεί αντανάκλαση της ολοένα μεγαλύτερης συνειδητοποίησης των αρνητικών παραπλευρών αποτελεσμάτων του 'αποκενωμένου' κράτους, της παραμέλησης επειγόντων προβλημάτων της κοινωνίας καθώς και μιας ανανεωμένης εκτίμησης των λειτουργιών του δημόσιου τομέα. Στις διοικητικές επιστήμες, η ίδια τάση εντοπίζεται στη δημοτικότητα των θεωριών για τα δικαιώματα ιδιοκτησίας – που η διοίκηση πρέπει να προστατεύσει – και για το κόστος των συναλλαγών – που οι δημόσιοι θεσμοί ίσως μειώσουν – και έχει επιφέρει μια αλλαγή στις απόψεις για τον ρόλο της διοίκησης. Παρατηρείται επίσης στο διοικητικό κόσμο των εμπειροτεχνών. Μια από τις πιο πρόσφατες εκθέσεις της Παγκόσμιας Τράπεζας, για παράδειγμα, έχει τίτλο 'Οικοδομώντας θεσμούς για τις αγορές' και αντανάκλα την επανεκτίμηση του δημόσιου τομέα. Τελευταίο, αλλά όχι λιγότερο σημαντικό, η επανεκτίμηση αυτή παρατηρείται και στην

αυξανόμενη χρήση του όρου ‘διακυβέρνηση’, σε συνδυασμό με το επίθετο ‘καλή’. Από την άποψη αυτή, η συζήτηση για την εμπιστοσύνη στη διοίκηση μπορεί κάλλιστα να θεωρηθεί ως αποτέλεσμα της στροφής στις πολιτικές ιδεολογικές στάσεις, υπέρ ενός πιο δραστήριου δημόσιου τομέα.

Αυτή η πολιτικο-ιδεολογική οριοθέτηση της δημόσιας εμπιστοσύνης έχει, ωστόσο, και αρνητικά παράπλευρα αποτελέσματα, επειδή η συζήτηση για τη δημόσια εμπιστοσύνη τείνει έτσι να γίνει κανονιστική και να θλωθεί από ασαφείς ορισμούς. Η σύγχυση προκύπτει όταν, σε ερωτήματα ερευνών όπως αυτά που διατυπώθηκαν παραπάνω, η εμπιστοσύνη στη διοίκηση συνδέεται με δεοντολογικούς κανόνες εντός της διοίκησης, αλλά και με έρευνες για την εμπιστοσύνη στους ανθρώπους οι οποίες καταλήγουν σε συμπεράσματα για την ικανότητα των τελευταίων να παίρνουν τις σωστές αποφάσεις. Μπορεί κανείς να υποδείξει εκθέσεις διεθνών οργανισμών όπως ο ΟΟΣΑ και η Παγκόσμια Τράπεζα, στις οποίες εμπιστοσύνη και εντιμότητα συνδυάζονται όταν γίνονται αναφορές στον δημόσιο τομέα, καθώς και την ταυτόχρονη ανησυχία στις διοικητικές επιστήμες τόσο για τη δεοντολογία όσο και για την εμπιστοσύνη.

Το άρθρο αυτό ισχυρίστηκε ότι οι δύο τύποι εμπιστοσύνης, δημόσια και ιδιωτική, πεποίηση και αξιοπιστία βρίσκονται σε ορθογώνια μεταξύ τους θέση, χωρίς οποιαδήποτε αμοιβαία σχέση και ότι τα ερωτήματα των ερευνών για την εμπιστοσύνη στους ανθρώπους και την εμπιστοσύνη στη διοίκηση πρέπει να ερμηνεύονται πολύ διαφορετικά, επειδή αυτές έχουν μάλλον διαφορετικές αιτίες και συνέπειες. Το λεγόμενο νέο-Τοκβιλικό επιχείρημα είναι ότι οι δυνατότητες για ένα ισχυρό δημοκρατικό κράτος εξαρτώνται από μια ισχυρή κοινωνία πολιτών, που με τη σειρά της εδράζεται στην εμπιστοσύνη (Edwards, Foley & Diani, 2001: 18). Το κείμενο τούτο ισχυρίζεται, ωστόσο, ότι, τουλάχιστον στο μυαλό των τοπικών ελίτ, η σχέση μεταξύ των δύο είναι αξιοσημείωτα απύσα.

Το άρθρο επιχειρηματολόγησε επίσης ότι αν και η ιδιωτική εμπιστοσύνη μπορεί να οικοδομηθεί, με τη βελτίωση των βιοτικών συνθηκών και της κοινωνικής τάξης στην κοινωνία, και την ενίσχυση έτσι του κοινωνικού κεφαλαίου, αυτό είναι λιγότερο πιθανό για τη δημόσια εμπιστοσύνη. Καθώς η τελευταία καθορίζεται κυρίως από την πολιτική ιδεολογία, μπορεί κανείς να είναι σκεπτικιστής απέναντι στις προσπάθειες να αυξηθεί με την υπόδειξη της ανάγκης έντιμων και ικανών ηγετών, διαφάνειας, λογοδοσίας, του λεγόμενου ‘έξυπνου’ κράτους και επίσης της καλής διακυβέρνησης. Αυτό δεν σημαίνει ότι οι επιτυχείς και αποτελεσματικές πολιτικές και προγράμματα

δεν έχουν απολύτως καμιά επίδραση στη δημόσια εμπιστοσύνη, αλλά ίσως κάποιος αναρωτιόταν αν τέτοιες βελτιώσεις θα μετέτρεπαν ένα συντηρητικό σε φιλελεύθερο ή έναν οπαδό της ελεύθερης αφοράς σε οπαδό του δημόσιου τομέα. Οι ιδεολογίες αυτές καθορίζουν πράγματι, σύμφωνα με τα αποτελέσματα της έρευνας, τον βαθμό της δημόσιας εμπιστοσύνης τουλάχιστον εν μέρει.

Εντούτοις ένας συλλογισμός δεν είναι πλήρης χωρίς την εξέταση του σχεδίου της έρευνας. Πρώτα απ' όλα, οι ερωτηθέντες είναι τοπικοί πολιτικοί και διοικητικοί αξιωματούχοι. Έχουν υψηλή μόρφωση, είναι συχνότερα άνδρες και γύρω στην ηλικία των 50. Δεν επιτρέπεται να γενικευθούν τα αποτελέσματα στους ανθρώπους συνολικά. Δεύτερον, ο δείκτης δημόσιας εμπιστοσύνης μπορεί να αμφισβητηθεί. Χρειάστηκε να χρησιμοποιήσουμε μια αρνητική μεταβλητή δημόσιας εμπιστοσύνης. Αν και αυτός ο δείκτης φαίνεται εγγυητός η διατύπωσή του θα μπορούσε κάλλιστα να έχει επηρεάσει τα αποτελέσματα.

Παρόλα αυτά, η άλλη πλευρά είναι ότι αυτή η έρευνα, όσο προβληματική κι αν θεωρηθεί, είναι μοναδική στο δι-εθνικό της σχεδιασμό, καθώς περιλαμβάνει τις παλιές, νεώτερες και νεώτατες δημοκρατίες και ερωτώμενους που είναι σε θέση να αλλάξουν την κατάσταση στις τοπικές κοινότητες. Αν τα αποτελέσματα δεν γίνουν αποδεκτά στην ευρύτερη συζήτηση για τη δημόσια και ιδιωτική εμπιστοσύνη, είναι ενδιαφέροντα αυτά καθαυτά, επειδή προσφέρουν μια ερμηνεία για τις διαδικασίες παραγωγής των πολιτικών σε τοπικό επίπεδο, όπως τις κινούν οι τοπικοί πολιτικοί και διοικητικοί αξιωματούχοι. Η δημόσια και ιδιωτική εμπιστοσύνη αυτών των τοπικών ελίτ δίνει μια μερική εξήγηση για την τάση τους να δρουν ως τέτοιες και για τον τρόπο με τον οποίο θα διευθετήσουν της διαδικασίες λήψης των αποφάσεων.

Συμπεράσματα

Το κείμενο αυτό ερευνήσε εάν σχετίζονται η δημόσια και η ιδιωτική εμπιστοσύνη. Κάτι τέτοιο ίσως να αναμενόταν, επειδή, θεωρητικά, αμφότερες θα μπορούσαν να κριθούν ως δείκτες του κοινωνικού κεφαλαίου και, εμπειρικά, υπάρχουν στοιχεία από τις ΗΠΑ σε βάθος χρόνου που δείχνουν συγκρίσιμες τάσεις και στα δύο είδη εμπιστοσύνης (Putnam 1995, Fukuyama 1999).

Στη βάση δι-εθνικής έρευνας που διεξήχθη στη δεκαετία του 1990 για την προέλευση και τις απόψεις των τοπικών πολιτικών και κορυφαίων διοικητι-

κών αξιωματούχων, το συμπέρασμα του ανά χείρας κειμένου είναι ότι τα δύο είδη εμπιστοσύνης δεν σχετίζονται. Η ιδιωτική εμπιστοσύνη φαίνεται ότι αποτελεί κυρίως μια λειτουργία των μακρο-οικονομικών παραγόντων και της κοινωνικής τάξης στην κοινωνία. Η διεθνική σύγκριση της ιδιωτικής εμπιστοσύνης αναδεικνύει μεγάλα ποσοστά στις υψηλού εισοδηματικού επιπέδου παλιές δημοκρατίες και μικρή διαπροσωπική εμπιστοσύνη στα χαμηλού εισοδηματικού επιπέδου πρώην κομμουνιστικά κράτη. Σε ατομικό επίπεδο, εξαρτάται ιδιαίτερα από την επείγουσα φύση των κοινωνικών προβλημάτων και συγκρούσεων. Η δημόσια εμπιστοσύνη από την άλλη δεν σχετίζεται με τέτοιους παράγοντες και φαίνεται ότι είναι μια στάση που κυρίως καθορίζεται από την πολιτική ιδεολογία.

Η δημόσια εμπιστοσύνη είναι κατά κύριο λόγο ένα ζήτημα σχετικό με την ικανότητα της διοίκησης να παίρνει αποφάσεις και το ερώτημα που θέτει είναι εάν ο δημόσιος τομέας θα έπρεπε να επεμβαίνει και να ρυθμίζει ή να αφήνει τη λύση των προβλημάτων της κοινωνίας στη δυναμική του συστήματος της ελεύθερης αγοράς. Η ιδιωτική εμπιστοσύνη των τοπικών υπεύθυνων για τις πολιτικές χαρακτηρίζεται από το ερώτημα πώς, κατά την άποψή τους, θα έπρεπε να διευθετούνται οι διαδικασίες παραγωγής πολιτικής και συνδέεται κυρίως με την πεποίθηση. Όταν οι τοπικοί υπεύθυνοι για τις πολιτικές τείνουν να εμπιστεύονται τους ανθρώπους, έχουν λιγότερο την τάση να συμπεριφέρονται τεχνοκρατικά, είναι λιγότερο στενόμυαλοι στους στόχους τους, προτιμούν τον ανοιχτό χαρακτήρα της πολιτικής και είναι πιθανότερο να εμπλέξουν τους ανθρώπους στη διαδικασία παραγωγής των πολιτικών. Τέτοιοι συσχετισμοί απουσιάζουν από τη δημόσια εμπιστοσύνη. Το συμπέρασμα καταλήγει στην προσδοκία ότι η ιδιωτική εμπιστοσύνη των τοπικών ελίτ μπορεί να ενισχυθεί μέσω της χάραξης πολιτικών που μειώνουν τις εντάσεις, λύνουν προβλήματα και μεσολαβούν στις συγκρούσεις.

Πιο δύσπιστος πρέπει να είναι κανείς σε σχέση με τις δυνατότητες αύξησης της δημόσιας εμπιστοσύνης. Οι έντιμοι ηγέτες και μια διοίκηση που λογοδοτεί και ανταποκρίνεται είναι επιθυμητά καθαυτά, αλλά σύμφωνα με την ανάλυσή μας πολύ δύσκολα θα επηρεάσουν τη δημόσια εμπιστοσύνη.

Η εμπιστοσύνη στους ανθρώπους, η ιδιωτική, διαπροσωπική εμπιστοσύνη είναι αυτή που καθορίζει τον τρόπο με τον οποίο εκείνοι που χαράσσουν τις πολιτικές τείνουν να δρουν έντιμα, να λογοδοτούν και να ανταποκρίνονται στο πλαίσιο των διαδικασιών αυτών. Εν κατακλείδι αυτή καθορίζει εάν θα υιοθετήσουν τις αρχές της διοίκησης ή της διακυβέρνησης στη διαδικασία χάραξης πολιτικής. Συνεπώς, θα μπορούσε να εξαχθεί το συμπέρασμα από

αυτή την ανάλυση ότι αν και η αντίληψη της διακυβέρνησης αποσκοπούσε αρχικά να αποτελέσει την απάντηση στο πρόβλημα της μειούμενης δημόσιας εμπιστοσύνης, οι αρχές της διακυβέρνησης εξαρτώνται πρώτα και κύρια από την ιδιωτική εμπιστοσύνη. Εφόσον οι δύο τους – δημόσια και ιδιωτική εμπιστοσύνη – δεν φαίνεται να συνδέονται, θα μπορούσε κανείς να αμφισβητήσει σοβαρά εάν η υλοποίηση των πρακτικών της διακυβέρνησης θα επιτύχει το στόχο της. Αυτό δεν σημαίνει κατ' ανάγκη ότι η διακυβέρνηση είναι μια ελαττωματική σύλληψη. Θα μπορούσε να είναι η σωστή απάντηση σε ένα διαμφισβητούμενο πολιτικό πρόβλημα και ασφαλώς είναι πολύτιμη για άλλους λόγους πέραν της μετατροπής απλώς της δημόσιας δυσπιστίας σε δημόσια εμπιστοσύνη.

(Μετάφραση από τα αγγλικά: Δώρα Σαρρή)

Σημειώσεις

1. Εφεξής government - διοίκηση (Σημ. τ. μετ.)
2. Το ερώτημα δυστυχώς δεν διανεμήθηκε στις ΗΠΑ

Βιβλιογραφικές αναφορές

- Arrow, K. (1974). *The Limits of Organization*. New York: Norton.
- Axelrod, R. (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Christiansen, T. (1996). Reconstructing European Space: From Territorial Politics to Multilevel Governance. *EUI Working Paper*, RSC, 96, 53. San Domenico (FI): European University Institute.
- Commission of the European Community (2001). *European Governance: A White Paper*. Brussels: EU.
- Corta-Real, I. (2002). *Building Trust in Government*. Puma, Paris: OECD.
- Costa, A.C. (2002). *A Matter of Trust*. Tilburg: Kurt Lewin Institute.
- De Vree, J.K. (1982). *Foundations of Social and Political Processes*. Bilthoven: Prime Press.
- De Vries, M.S. (2000). 'The Bureaucratization of Participation'. *International Review of Administrative Sciences*, 66, 2: 325-348.
- De Vries, M.S. (2000). 'Left and Right Among Local Elites: Comparative Figures from Switzerland, Spain, Germany and the Netherlands'. *Local Government Studies*, 26, 3: 91-118.

- De Vries, M.S. (2002). 'Can you Afford Honesty?' *Administration and Society*, 34, 1:309-334.
- Dunn, W.N. (1994). *Public Policy Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Edwards, B., M.W. Foley & M. Diani (2001). *Beyond Tocqueville: Civil Society and the Social Capital Debate in Comparative Perspective*. University Press of New England.
- Eldersveld, S.J., L. Strömberg & W. Derksen (1995). *Local Elites in Western Democracies*. Boulder: Westview Press.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust, the Social Virtues and the Creation of Prosperity*. London: Hamisch Hamilton.
- Fukuyama, F. (1999). *The Great Disruption*. London: Profile Books.
- Gambetta, D. (1988). *Trust Making and Breaking Cooperative Relations*. New York: Basic Blackwell.
- Hill, C.W.L. (1990). 'Cooperation, Opportunism and the Invisible Hand'. *Academy of Management Review*, 15: 500-513.
- Hooghe, L. (ed.) (1996). *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Jacob, B.M., K. Ostrowski & H. Teun (1993). *Democracy and Local Governance. Ten Empirical Studies*. Matsunaga Institute for Peace. Honolulu: University of Hawaii.
- Jacob, B.M., W. Linder, R. Nabholz & C. Heierli (eds.) (1999). *Democracy and Local Governance: Nine Empirical Studies*. Institute of Political Science: University of Bern.
- Janning, J. (1997). *The State in a Changing World. World Development Report*. Oxford: Oxford University Press.
- Kersbergen C. van & F. van Waarden (2001). *Shifts in Governance: Problems of Legitimacy and Accountability*. The Hague: NWO.
- Nye, J.S., Ph.D. Zelikow & D.C. King (1997). *Why People Don't Trust Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- OECD (2000). *Trust in Government. Ethics Measures in the OECD Countries*. Paris: OECD.
- Pröhl, M. (1998). *The Evolving Organization. Building Trust in Local Government*. Gutersloh: Bertelsmann Foundation Publishers.
- Putnam, R.D. (1993). *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R.D. (1995). 'Bowling Alone: America's Declining Social Capital'. *Journal of Democracy*, 6, 1: 65-78.

- Putnam, R.D. (1995). 'Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America'. *Political Science and Politics*, 1: 292-301.
- Putnam, R.D. (ed.) (2002). *Democracies in Flux. The Evolution of Social Capital*. New York: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2000). *Governance and Public Administration*. Σε J. Pierre (ed.) *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Shapiro, S.P. (1987). 'Social Control of Impersonal Trust'. *American Journal of Sociology*, .
- Scharpf, F.W. (ed.) (1993). *Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*. Frankfurt am Main: Campus Verlag/Boulder (CO): Westview Press.
- Scharpf, F.W. (1994). Community and Autonomy. Multilevel Policy-Making in the European Union. *EUI Working Paper*, RSC, 94, 1. San Domenico (FI): European University Institute.
- Szucz, S. (1998). *Democracy in the Head*. Diss. Göteborg University.
- Weisberg, J. (1996). *In Defense of Government: The Fall and Rise of Public Trust*. New York: Scribner.
- Williamson, O.E. (1975). *Markets and Hierarchies*. New York: Free Press.
- World Bank Development Report 2002. *Building Institutions For Markets*. Washington: World Bank.