

ΚΑΛΛΙΟΠΗ ΣΠΑΝΟΥ

ΚΡΑΤΟΣ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗ ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΕΛΛΑΔΑ

Επιστημονική συνάντηση της 10-11 Δεκεμβρίου 1991

Η ερευνητική και επιστημονική ενασχόληση με τα θέματα της δημόσιας διοίκησης είναι πολύ πρόσφατη στη χώρα μας. Η διοργάνωση μιας επιστημονικής συνάντησης με αυτό το αντικείμενο σηματοδοτεί το ενδιαφέρον της Εταιρείας γι' αυτό το σχετικά νέο επιστημονικό πεδίο. Δεν έλειψαν ωστόσο ορισμένοι δισταγμοί σε σχέση με το εύρος και την αναγκαία εξειδίκευση του θέματος όπως και για την ανταπόκριση που θα έβρισκε. Με γνώμονα τη δυνατότητα προσέλκυσης του εκτενέστερου δυνατού φάσματος οπτικής και προβληματισμού, η οργανωτική επιτροπή διαμόρφωσε το θεματολογικό πλαίσιο της συνάντησης κατά τρόπο ευρύτατο: «Κράτος και διοίκηση στη σύγχρονη Ελλάδα». Η σκοπιμότητα είναι προφανής: επρόκειτο για μια ανίχνευση, για μια προσπάθεια αποτύπωσης του θεωρητικού και ερευνητικού ενδιαφέροντος που εκδηλώνεται σταδιακά για τη σύγχρονη ελληνική διοίκηση.

Εκ των υστέρων φαίνεται να δικαιώθηκαν σε σημαντικό βαθμό οι σκέψεις αυτές. Διασκεδάζοντας τις ανησυχίες των διοργανωτών, η έκταση, η ποικιλία και η ποιότητα τόσο των εισηγήσεων όσο και της συζήτησης που επακολούθησε μαρτυρούν το αυξανόμενο επιστημονικό ενδιαφέρον για τα ζητήματα που αφορούν την ελληνική δημόσια διοίκηση. Οι ανακοινώσεις κάλυψαν τέσσερις θεματικές ενότητες: Διοίκηση και πολιτικό σύστημα, Γραφειοκρατική λειτουργία και δυσλειτουργία, Ελληνική διοίκηση και Ευρωπαϊκή Κοινότητα και, τέλος, Διοίκηση και οικονομία.

Η πρώτη θεματική ενότητα ήταν αφιερωμένη στις σχέσεις διοίκησης και πολιτικής. Ο πρώτος των ομιλητών Νίκος Γεωργαράκης εκκινεί από την παρατήρηση ότι στη μεταπολιτευτική Ελλάδα τα κόμματα αποτελούν κέντρα εξουσίας σε όσμωση με το κράτος και κυριαρχούν επί της γραφειοκρατίας. Όντας μηχανι-

σμοί ελέγχου ανομοιογενών κοινωνικών συμφερόντων, των οποίων υποκαθιστούν εν μέρει την αυτόνομη συλλογική έκφραση, τείνουν να κομματικοποιήσουν όλους τους κοινωνικούς χώρους αλλά και τη δημόσια διοίκηση, παραβλάπτοντας τη διαδικασία κοινωνικοπολιτικής ενσωμάτωσης ως αναγκαίας προϋπόθεσης του εκσυγχρονισμού. Η μεταφορά των πολιτικών και κομματικών αντιθέσεων αποτελεί βασικό στοιχείο της κρίσης που γνωρίζει η ελληνική διοίκηση. Ο Ν. Γεωργαράκης παρατηρεί ωστόσο ότι η κομματικοποίηση εμφανίζει μια βαθύτερη ενσωματωτική λειτουργία, αποτελώντας τον συνδετικό ιστό των επιμέρους κοινωνικών χώρων. Πράγματι, στη λογική μιας τέτοιας ανάλυσης, η κομματικοποίηση δεν αποτελεί παρά επιφανόμενο αναφύεται λοιπόν το ζήτημα του τρόπου υπέρβασης και αντικατάστασης της ενσωματωτικής λειτουργίας της. Αν ο εκσυγχρονισμός συνδέεται με την κατά το δυνατόν εξάλειψή της, ένα φλέγον ερώτημα είναι ποιος και υπό ποιες προϋποθέσεις μπορεί να είναι ο νέος συνδετικός ιστός που θα επέτρεπε την κοινωνικοπολιτική ενσωμάτωση προς όφελος του εκσυγχρονισμού.

Η κυριαρχία των κομματικών μηχανισμών, που οδηγεί σε μια σχέση ανισορροπίας διοίκησης και πολιτικής, μπορεί, σύμφωνα με τον Δημήτρη Σωτηρόπουλο, να θεωρηθεί από τη σκοπιά των οργανωτικών πόρων τους οποίους ελέγχουν αμοιβαία. Οι κομματικοί μηχανισμοί υπερέχουν οργανωτικά της κρατικής γραφειοκρατίας, και η υπεροχή αυτή συμβάλλει στη μετατόπιση του κέντρου εξουσίας προς την πολιτική σφαίρα και εκφράζεται στις διαρκείς μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις της κυβέρνησης στη διοίκηση. Η σχέση ανισορροπίας μεταξύ διοίκησης και πολιτικής παίρνει τότε τη μορφή διοικητικής «ευπλασίας», με την έννοια ότι η πρώτη υπόκειται στις όποιες αλλαγές εξυπηρετούν την εκάστοτε πολιτική ηγεσία.

Προεκτείνοντας στη δεύτερη θεματική ενότητα την κοινωνικοπολιτική προσέγγιση της ελληνικής γραφειοπαθολογίας, ο Μηνάς Σαματάς τονίζει ότι πρόκειται για προϊόν βαθύτερων κοινωνικών και πολιτικών παραγόντων. Ο εκσυγχρονισμός της γραφειοκρατίας προϋποθέτει συνεπώς εκσυγχρονισμό όχι μόνο του κράτους αλλά και της κοινωνίας. Ο ανορθολογισμός που χαρακτηρίζει την ελληνική διοίκηση στην πραγματικότητα εξυπηρετεί και ενδυναμώνει το υπάρχον κοινωνικοπολιτικό σύστημα, γεγονός που καθιστά στενά τα περιθώρια εκσυγχρονισμού της. Κάθε μεταρρυθ-

μιστική προσπάθεια που δεν λαμβάνει υπόψη αυτή τη διάσταση του ελληνικού διοικητικού προβλήματος, εμπιστευόμενη τεχνικο-οργανωτικές συνταγές, είναι καταδικασμένη σε αποτυχία.

Πώς όμως βλέπουν τα ίδια τα διοικητικά στελέχη το διοικητικό πρόβλημα; Σύμφωνα με τον Θεόδωρο Τσέκο, οι αντιλήψεις των ανώτερων διοικητικών στελεχών για τα προβλήματα της δημόσιας διοίκησης αποτελούν όχι απλώς πηγή έγκυρων πληροφοριών αλλά και συστατικά στοιχεία των ιδίων των προβλημάτων. Η ερμηνεία των αποτελεσμάτων εμπειρικής του έρευνας οδηγεί στην παρατήρηση ότι η απαρίθμηση των προβλημάτων αντικατοπτρίζει, κατά την αντίληψη των διοικητικών στελεχών, την υποψήφια αντίθεση μεταξύ πολιτικού και διοικητικού προσωπικού. Ο περί δυσλειτουργιών λόγος των διοικητικών στελεχών μεταθέτει την ευθύνη γι' αυτές σε τρίτους και κυρίως στους πολιτικούς. Συνοδεύεται από ένα αίσθημα αδυναμίας, η οποία επιχειρείται να αντιμετωπιστεί με τη νομομοιοκρατική αποδοχή των βασικών αρχών του βεμπεριανού ιδεότυπου (ουδετερότητα, κατοχή εξειδικευμένης γνώσης κτλ.) και του ορθολογισμού του σύγχρονου μανάτζμεντ. Υπ' αυτή την έννοια επισημαίνεται ότι πρόκειται για τον πυρήνα μιας λανθάνουσας διεκδίκησης των διοικητικών στελεχών για ενίσχυση της θέσης τους έναντι των πολιτικών.

Με βάση έρευνά της σχετικά με την ελληνική γραφειοκρατική ελίτ, η Νίκη Καλτσόγια-Τουρναβίτη επιχειρεί να διαπιστώσει το βαθμό εφαρμογής των θεωριών της ελίτ στην ελληνική περίπτωση. Ως γραφειοκρατική ελίτ χαρακτηρίζονται οι ανώτεροι και ανώτατοι δημόσιοι υπάλληλοι, διπλωματικοί, δικαστικοί, ανώτατα στελέχη και διοικητές τραπεζών, πρόεδροι οργανισμών, νομάρχες και έπαρχοι. Η κυρίαρχη αγροτική γεωγραφική τους προέλευση κατά τις πρώτες περιόδους του ελληνικού κράτους συνεχίζεται, έστω και φθίνοντας, παρά την προϊούσα αστικοποίηση μεγάλων τμημάτων του πληθυσμού. Το φαινόμενο αυτό συνδέεται με την πελατειακή πολιτική παράδοση που χαρακτήριζε τις σχέσεις κέντρου και περιφέρειας. Το υψηλό μορφωτικό επίπεδο, η κυριαρχία της νομικής παιδείας και η απουσία γυναικών αποτελούν επιπρόσθετα χαρακτηριστικά της γραφειοκρατικής ελίτ. Η Ν. Καλτσόγια-Τουρναβίτη υποστηρίζει, τέλος, ότι η γραφειοκρατική ελίτ αποτελεί στρατηγική ελίτ, ευρισκόμενη σε στενότερη σχέση με την εκάστοτε πολιτική ηγεσία και το κράτος.

Οι σχέσεις της ελληνικής διοίκησης με την ΕΟΚ αποτέλεσαν το αντικείμενο της τρίτης θεματικής ενότητας. Η έμφαση που δίνει η Ευρωπαϊκή Κοινότητα στην αποκεντρωμένη ανάπτυξη υποκινεί, σύμφωνα με την επισήμανση του Τρύφωνα Κωστόπουλου, ιδιαίτερες απαιτήσεις από τις δομές της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η ικανότητα ανταπόκρισης της τελευταίας εξαρτάται ωστόσο από το βαθμό ανάπτυξης και εκσυγχρονισμού των δομών της και καθορίζει τις προϋποθέσεις αρμονικής ενσωμάτωσης ολόκληρης της χώρας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Το ελληνικό αυτοδιοικητικό έλλειμμα δεν ευνοεί την προοπτική αυτή. Παρατηρούνται ωστόσο εξωθεσμικές πολιτικές συμμαχίες μεταξύ φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης και κοινοτικών οργάνων με σκοπό την αξιοποίηση των κοινοτικών πόρων που διατίθενται και κατά παράκαμψη των επίσημων οδών. Αν οι παρακάμψεις αυτές δικαιολογούνται από τα θετικά αποτελέσματα στα οποία αποβλέπουν ή και επιτυγχάνουν, το πρόβλημα της νομιμοποίησης των αποφάσεων που παράγονται στο ευρωπαϊκό εποικοδόμημα παραμένει.

Σύμφωνα με τον Νίκο Κοτζιά, το λεγόμενο δημοκρατικό έλλειμμα που εντοπίζεται στο επίπεδο της ΕΟΚ συνεπιφέρει ένα αντίστοιχο δημοκρατικό έλλειμμα σε εθνικό επίπεδο, λόγω της αναγκαστικής μετατόπισης των κέντρων λήψης των αποφάσεων προς την εκτελεστική εξουσία εις βάρος της νομοθετικής και προς τα εθνικά κέντρα εις βάρος της περιφέρειας. Η συνακόλουθη ενίσχυση του ρόλου της εθνικής και της κοινοτικής γραφειοκρατίας επιτείνει αυτή την εξέλιξη. Ο Ν. Κοτζιάς παρατηρεί ότι το ζήτημα αυτό εμφανίζεται περισσότερο οξυμένο στην Ελλάδα, λόγω της ανεπαρκούς ανάπτυξης των δημοκρατικών θεσμών.

Στην τελευταία θεματική ενότητα, ο Διονύσης Γράβαρης αφιέρωσε την εισήγησή του στην έννοια της δημοσιονομικής κρίσης. Αναφερόμενος σε διάφορα μοντέλα ερμηνείας της, επιχειρήσε να διαπιστώσει το βαθμό κατά τον οποίο αυτά μπορούν να αποδώσουν την ελληνική εμπειρία. Διατύπωσε τέλος μια σειρά υποθέσεις σχετικά με τα όρια της πολιτικής διαχείρισης της δημοσιονομικής κρίσης, αντλώντας παραδείγματα από την τελευταία οικονομική κρίση.

Το ιδιαίτερα επίκαιρο θέμα της αποκρατικοποίησης αποτέλεσε αντικείμενο της εισήγησης του Παναγιώτη Καρκατσούλη, από μια ιδιαίτερη σκοπιά, που δεν την ταυτίζει με την οικονομική

απο-ρύθμιση. Επισημαίνοντας το κυμαινόμενο από χώρα σε χώρα περιεχόμενο της αποκρατικοποίησης, που εμφανίζεται να αφορά κατά κύριο λόγο την οικονομία, ο Π. Καρκατσούλης παρατηρεί ότι στον ευρωπαϊκό χώρο αφορά εξίσου το θεσμικό και το οργανωτικό πεδίο. Η απογραφειοκρατικοποίηση, η απλούστευση διοικητικών διαδικασιών, η εξεύρεση εναλλακτικών μορφών απονομής της δικαιοσύνης και η εκλογίκευση της νομοπαραγωγικής διαδικασίας συνιστούν επιμέρους εκφράσεις αποκρατικοποίησης, η οποία νοείται ως διαδικασία αποκατάστασης των επικοινωνιακών δυσλειτουργιών μεταξύ των κοινωνικών υποσυστημάτων της πολιτικής, της οικονομίας και του δικαίου.

Η συνάντηση έκλεισε με συζήτηση στοργυλής τραπέζης υπό την προεδρία του Γ. Παπαδημητρίου με θέμα «Η πρόκληση του εκσυγχρονισμού και η ρυθμιστική λειτουργία του κράτους». Συμμετείχαν οι Ηλίας Κατσούλης, Αντώνης Μακρυνδημήτρης, Καλλιόπη Σπανού και Κωνσταντίνος Τσουκαλάς. Ο προβληματισμός που αναπτύχθηκε κατέστησε σαφές ότι η εποχή μας χαρακτηρίζεται από μια αναζήτηση που αμφισβητεί καθιερωμένες διαδικασίες, πρακτικές και τρόπους σκέψης. Με αφετηρία την τρέχουσα έννοια του εκσυγχρονισμού ως διαδικασίας απαλλαγής του κράτους από μια σειρά ευθύνες, τις οποίες βρίσκεται σε αδυναμία να επωμιστεί με επιτυχία, η απο-ρύθμιση φαίνεται να αποτελεί βασική παράμετρο εκσυγχρονισμού. Το κράτος, παρατήρησε ο Ηλίας Κατσούλης, είναι δέκτης συγκεχυμένων κοινωνικών αιτημάτων, των οποίων τη διύλιση και τη συνάρθρωση αδυνατούν να εξασφαλίσουν τα κόμματα. Η δημόσια διοίκηση αποδεικνύεται αντίστοιχα ανίκανη και να χειριστεί και να τα διαχειριστεί κατά τρόπο ορθολογικό και συγκροτημένο, με αποτέλεσμα τόσο η λήψη των αποφάσεων όσο και η εφαρμογή τους να εμφανίζουν έντονα στοιχεία διαδικασίας muddling through. Ο Αντώνης Μακρυνδημήτρης στάθηκε σε άλλο σημαντικό στοιχείο των προβλημάτων που εμφανίζει η ελληνική περίπτωση, την πολιτικοποίηση και την ακαταλληλότητα της υπερτροφικής γραφειοκρατίας. Απέναντί της η πολιτική ηγεσία αποδεικνύεται ανίσχυρη να επιβάλλει τις απαιτούμενες εκσυγχρονιστικές μεταρρυθμίσεις.

Ωστόσο, κατά πόσο ο εκσυγχρονισμός αμφισβητεί τη ρυθμιστική λειτουργία του κράτους και μάλιστα στην ελληνική περίπτωση; Διατυπώνοντας αυτό το ερώτημα, η Καλλιόπη Σπανού υποστήριξε ότι ο εκσυγχρονισμός αφορά τις διαδικαστικές πλευ-

ρές της ρυθμιστικής λειτουργίας, οι οποίες μπορούν συγκυριακά να ποικίλουν, και όχι την τελευταία καθ' εαυτή. Ιδιαίτερα στην Ελλάδα, παρά τη φαινομενικά πληθωρική παρουσία του κράτους, εντοπίζεται ένα «ρυθμιστικό έλλειμμα», εν όψει του οποίου ο εκσυγχρονισμός θα σήμαινε την υπό διάφορες μορφές ενίσχυση του ρυθμιστικού ρόλου του κράτους και όχι τον περιορισμό του. Αμφισβητώντας περαιτέρω το ίδιο το περιεχόμενο του εκσυγχρονισμού, ο Κωνσταντίνος Τσουκαλάς διεύρυνε τις βάσεις της συζήτησης, θέτοντας το θεμελιακό πρόβλημα των αξιών που στηρίζουν το εκσυγχρονιστικό μοντέλο, το οποίο εμπεριέχει μια μονοδιάστατη σύγκριση μεταξύ κοινωνιών με διαφορετικές παραδόσεις. Συγκαλύπτοντας αντιθέσεις και διστάμενους αξιακούς προσανατολισμούς, ο εκσυγχρονισμός ταυτίζεται με την ιδεολογία του λιγότερου κράτους και εγκλωβίζει στο διχοτομικό δίλημμα μεγιστοποίηση ή κοινωνική δικαιοσύνη. Παραβλέπονται όμως εναλλακτικές μορφές κοινωνικής αυτο-ρύθμισης, οι οποίες δεν συνάδουν προς τις κυρίαρχες αξιακές επιλογές.

Είναι εμφανώς δυσχερής η μεταφορά όλου του πλούσιου προβληματισμού που αναπτύχθηκε και των συζητήσεων που ακολούθησαν. Το σημαντικό είναι ότι το ενδιαφέρον υπήρξε έντονο και μια συνολική αποτίμηση αυτής της επιστημονικής συνάντησης είναι αναμφισβήτητα θετική και ενθαρρυντική. Θα ήταν λοιπόν ευχής έργο να διαδεχθούν την εκδήλωση αυτή άλλες συναφούς θεματολογίας. Μια σκέψη θα ήταν ο προβληματισμός γύρω από τις σχέσεις πολιτικο-διοικητικού συστήματος και κοινωνίας, θέμα που —διά της απουσίας του— έγινε αισθητό κατά τη συνάντηση.