

**Οι στρατηγικές των διοικητικών μεταρρυθμίσεων
μπροστά στην οικονομική κρίση:
Απόπειρα συμπερασμάτων και σχέδιασμα κατευθύνσεων.**

Θ. Ν. ΤΣΕΚΟΣ

Επίκουρος Καθηγητής Δημόσιας Διοίκησης

Τμήμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης

ΑΤΕΙ Καλαμάτας

1. Η αμηχανία της διοικητικής θεωρίας αμηχανία και της μεταρρυθμιστικής πολιτικής

Η παρούσα παγκόσμια οικονομική κρίση και η υποχώρηση ακραιφνών υποστηρικτών της ανόθευτης αγοράς στις προκλήσεις της ρύθμισης και του ελέγχου ¹ θα μπορούσαν

¹ Ο Francis Fukuyama, διέκρινε το 1989 « [...] μιά αδιαμφισβήτητη νίκη του οικονομικού και πολιτικού φιλελευθερισμού [...] και την] ολική εξάλειψη βιώσιμων εναλλακτικών στον δυτικό φιλελευθερισμό [...]Ο]λες οι υφιστάμενες αντιθέσεις επιλύθηκαν [...] δεν υπάρχει διαμάχη ή σύγκρουση για μείζονος σημασίας ζητήματα, ούτως ώστε να μην υπάρχει ανάγκη για στρατηγούς και πολιτικούς, [...] το μόνο που παραμένει είναι η καθαρή οικονομική δραστηριότητα», 'The End of History?', *The National Interest*, Summer 1989. Τον Οκτώβριο του 2008 ο Fukuyama γράφει: « [...] Η] απορρύθμιση δημιούργησε μιά πληθώρα νέων χρηματοπιστωτικών προϊόντων όπως τα παράγωγα ομόλογα που βρίσκονται στον πυρήνα της σημερινής κρίσης. Στην Καλιφόρνια, οι τιμές του ηλεκτρικού ρεύματος εκτινάχθηκαν εκτός ελέγχου το 2000-2001 εξ αιτίας της απορρύθμισης στην αγορά ενέργειας της πολιτείας. [...] Η κοινωνική ανισότητα μεγάλωσε την τελευταία δεκαετία διότι τα οφέλη της οικονομικής μεγέθυνσης κατευθύνθηκαν δυσανάλογα προς τους ευπορότερους και τους καλύτερα εκπαιδευμένους αμερικανούς, ενώ το εισόδημα της εργατικής τάξης παρέμεινε στάσιμο [...] Η απορρύθμιση ή η αποτυχία των ρυθμίσεων να παρακολουθήσουν τις ταχύτατα εξελισσόμενες αγορές μπορεί να προκαλέσει τεράστιο κόστος, όπως διαπιστώνουμε. Ο αμερικάνικος δημόσιος τομέας στο σύνολό του – υποχρηματοδοτούμενος, με μειωμένο επαγγελματισμό και χαμηλό ηθικό- χρειάζεται να επανοικοδομηθεί και να αποκτήσει με νέα αίσθηση επαγγελματικής υπερηφάνειας. Ορισμένες λειτουργίες μπορούν να εκτελεστούν μόνο από την δημόσια διοίκηση [...]. Francis Fukuyama, 'The Fall of America, Inc', *Newsweek*, 13/10/ 2008

Συναφές ενδιαφέρον παρουσιάζει και η δημόσια αντιπαράθεση στην Μεγάλη Βρετανία γύρω από τις κατηγορίες περί πλημμελούς εποπτείας του βρετανικού δημοσίου επι της τράπεζας ΗΒΟ. Πρώην στέλεχος της τράπεζας, επικεφαλής του τμήματος ανάλυσης κινδύνων, ο Paul Moore, απεκάλυψε ότι κατά την άσκηση των καθηκόντων του μεταξύ 2002 και 2005 διαπίστωσε στην επενδυτική πολιτική της τράπεζας " αμέλεια " έως και " απερισκεψία " που οδήγησαν τελικά σε απώλειες που υπερέβησαν τα 12 δις ευρώ. Ο Ρ.Μοορε ο οποίος διαφώνησε με την εν λόγω πολιτική και τελικά απελύθη, πιστεύει ότι η ευθύνη για τις τεράστιες αυτές απώλειες ανήκει στην κυβέρνηση η οποία παρέλειψε να ασκήσει την δέουσα εποπτεία των λαμβανομένων από την τράπεζα αποφάσεων. Γι' αυτό το κενό ελεγκτικής πολιτικής που "έθεσε σε κίνδυνο την σταθερότητα του κράτους", ευθύνεται, κατά τον Ρ. Μοορε, ο τότε υπουργός οικονομικών και νυν πρωθυπουργός Gordon Brown, ο οποίος και οφείλει να παραιτηθεί. Σχολιάζοντας τις δηλώσεις του Ρ. Μοορε ο νυν σκιώδης υπουργός οικονομικών (shadow chancellor) του Συντηρητικού Κόμματος George Osborne

ως και να αποτελέσουν αφορμή θριαμβολογιών για όσους μειοψηφικά και μονότονα επέμεναν την τελευταία δεκαετία να αμφιβάλουν για τις ικανότητες της αοράτου χειρός. Ωστόσο, τώρα που η μεταφυσική της μετατροπής των ιδιωτικών ελαττωμάτων σε δημόσιες αρετές καταρρέει για μία ακόμη φορά με πάταγο εκθέτοντας όσους εκ του ασφαλούς (ήτοι χωρίς την βάσανο της πραγματικότητας) μετέτρεπαν ιδεολογικά δόγματα σε οικονομικές βεβαιότητες, οι επικριτές των νεοφιλελεύθερων στερεοτύπων στέκονται αβέβαιοι. Τουλάχιστον, στο έδαφος της διοικητικής

υποστήριξε ότι η κυβέρνηση οφείλει να εξετάσει με προσοχή αυτές τις “πολύ σοβαρές καταγγελίες”. BBC NEWS: http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/uk_news/politics/7882119.stm. Διαθέσιμο 11-2-2009. Ωστόσο δέκα χρόνια πριν, στο συνέδριο του Συντηρητικού Κόμματος στο Blackpool (10/1999), ο εκ των προκατόχων του κου Osborne, τότε σκιάδης υπουργός Francis Maude δήλωνε: “ [Οι Εργατικοί] υποσχέθηκαν ότι δεν θα επιβάλλουν πρόσθετες περιοριστικές ρυθμίσεις στις επιχειρήσεις. Αυτή την στιγμή όμως οι υπερβάλλουσες κρατικές ρυθμίσεις επιβαρύνουν τις επιχειρήσεις με 5 δις ετησίως. Η Βρετανία θα παραμείνει στην πρωτοπορία της νέας οικονομίας μόνον εάν οι πολιτικοί δεν παράγουν συνεχώς καινούριες νομοθεσίες, δεν επιβάλλουν πρόσθετες διατάξεις και [...] δεν παρεμβαίνουν διαρκώς. Οι Συντηρητικοί εμπιστεύονται τους ανθρώπους και πιστεύουν ότι οι άνθρωποι μπορούν να πράττουν το ορθό [...] Δεν νομίζουμε ότι η κυβέρνηση θα πρέπει να νομοθετεί ώστε να καλύπτει κάθε ενδεχόμενο”.

Σε ότι αφορά την καθ’ ημάς συζήτηση ενδεικτικό είναι το παράδειγμα των απόψεων του καθηγητή Γ. Μπήτρου. Γράφει το 1998 «[Ο]ι μόνες διαρθρωτικές οικονομικές πολιτικές που μπορούν να είναι βελτιωτικές από κοινωνική άποψη είναι όσες περιορίζουν τις παρεμβάσεις της κυβέρνησης στις επί μέρους αγορές. Μερικές μεγάλες κατηγορίες τέτοιων πολιτικών είναι οι ακόλουθες: Οι πολιτικές που καταργούν τα διοικητικά εμπόδια στη μετακίνηση πόρων από τη μια αγορά στην άλλη. Οι πολιτικές που καταργούν τους μηχανισμούς που έχουν στηθεί κατά καιρούς για τον διοικητικό επηρεασμό ή και προσδιορισμό των τιμών διαφόρων προϊόντων και υπηρεσιών. [...]. Και, τέλος, αλλά όχι τελευταίες, είναι οι πολιτικές μεταφοράς της παραγωγής των δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών στον ιδιωτικό τομέα.» Γ. Κ. Μπήτρος, ‘Η δεινή θέση των κεντροαριστερών (III)’, *Το Βήμα*, 23 Αυγούστου 1998. Το 2008 ο ίδιος σημειώνει «[Ο]πως το νερό, η φωτιά, η πυρηνική ενέργεια και οι άλλες μεγάλες δυνάμεις της φύσης πρέπει να περιορίζονται για να αποφέρουν στους ανθρώπους τα οφέλη τους, έτσι και η δυνατότητα άσκησης απληστίας εκ μέρους των ατόμων πρέπει να περιορίζεται θεσμικά και ηθικά ώστε να λειτουργεί επωφελώς για το κοινωνικό σύνολο [...] Αν λοιπόν η οικονομική κρίση προκλήθηκε από υπερβολές στις οποίες οδηγήθηκαν οι τραπεζίτες και οι χρηματιστές στην προσπάθειά τους να συσσωρεύσουν κέρδη και πλούτο, η ευθύνη δεν βρίσκεται στη συμπεριφορά τους, αλλά στην αποτυχία των μηχανισμών που αποσκοπούν στην εξισορρόπηση αυτής της έμφυτης δύναμης των ανθρώπων ώστε να αποβαίνει επωφελής για όλους τους πολίτες. [...] Ε]κτιμούμε ότι υπεύθυνες για την παρούσα οικονομική κρίση είναι, [...], οι αρμόδιες ελεγκτικές αρχές οι οποίες απέτυχαν παταγωδώς στον κρίσιμο ρόλο τους.» Γ. Μπήτρου, Τ. Αβραντίνη, ‘Κρίση της πολιτικής, όχι της αγοράς!’ *Ελευθεροτυπία*, 11-10-08, σ. 34

Ανάλογο ενδιαφέρον έχουν και οι δημοσιοποιημένες θέσεις του τ. υπουργού και επιτρόπου της Ε.Ε. κ. Ι. Παλιαοκρασά Το 1989, σε άρθρο του με τίτλο ‘Ελλάς - Άμιλλα: 6 – 0’ υπογραμμίζει: «Στην Ελλάδα καμιά αγορά δεν λειτουργεί. .. Η άμιλλα, η κατ’ εξοχήν αυτή ελληνική αρετή, πέθανε στην ίδια την πατρίδα της. Η Ελλάδα τέσσερα χρόνια πριν από το 1992 είναι ένα απέραντο νεκροταφείο του ανταγωνισμού, όπου πλανώνται οι Νεοέλληνες τυμβωρύχοι του προστατευτισμού» σε Παπαληγούρας, Αναστάσης Π. , Παλιαοκρασάς, Ιωάννης, Κατσέλη, Λούκα Γ. et al. (1989), *Η πρόκληση του 1992 . Η Ελλάδα στην ενιαία ευρωπαϊκή αγορά*, Βιβλιοπωλείον της Εστίας, 411σελ. Το 2006 ο ίδιος τονίζει ότι μεταξύ των παραγόντων υστέρησης της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας συμπεριλαμβάνεται «[ως] ... κοινός διακομματικός τόπος, ο ακόρεστος πόθος ελέγχου της αγοράς, της οικονομίας, της παιδείας, ώστε όλα να ‘ρυθμίζονται’». *Η ελευθερία θέλει τόλμη και αρετήν*. ‘ «Τις πταίει» και η Ελλάδα μένει ουραγός στην Ε.Ε. και την προσπερνούν το ένα μετά το άλλο τα καινούργια κράτη’, *Καθημερινή*, 19-03-2006 . Τον Οκτώβριο του 2008 ο Ι. Παλιαοκρασάς υποστηρίζει « Οι εθνικές κυβερνήσεις σύρθηκαν από τις πιέσεις της παγκοσμιοποιημένης οικονομίας σε μια πρωτοφανή μειοδοσία ελέγχων και φορολογίας του χρηματοπιστωτικού συστήματος και των

επιστήμης. Και τούτο διότι η εμφατική επιβεβαίωση της κριτικής τους, τους βρίσκει μεθοδολογικά απaráσκευους για ολοκληρωμένες και εφαρμόσιμες προτάσεις.

Παρουσιάζεται ωστόσο, εξ αιτίας ακριβώς της τρέχουσας οικονομικής κρίσης, η ευκαιρία να ξανασυζητηθούν και να επανασυνδεθούν οι τεχνικές με τις πολιτικές συνιστώσες της αναγκαίας διοικητικής μεταρρύθμισης, σκιαγραφώντας ένα εναλλακτικό υπόδειγμα πολιτικο-διοικητικής αρχιτεκτονικής, αρχής γενομένης από την αποσαφήνιση των γενικών κατευθύνσεων και των ορίων της δημόσιας δράσης.

Οι διεθνείς τάσεις των στρατηγικών της διοικητικής αναδιάρθρωσης, οριοθετήθηκαν μέχρι τώρα από μία αντιπαράθεση ανάμεσα όχι σε δύο σχολές σκέψης και πράξης, όπως θα ήταν ίσως το λογικά αναμενόμενο, αλλά ανάμεσα σε μιά *σχολή* και μιά *αμηχανία*. Η σχολή είναι βεβαίως η διοικητική παραφυάδα του νεοφιλελευθερισμού, το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (New Public Management – NPM) Η αμηχανία έγκειται στο γεγονός ότι μέχρι στιγμής δεν έχει αρθρωθεί ολοκληρωμένη αντιπρόταση. Και αυτή ακριβώς η απουσία αποτελεσματικού αντιλόγου είναι που επέτρεψε επί χρόνια στο NPM να παραμένει ιδεολογικά ισχυρό, δεδομένου ότι η θρυλούμενη αποτελεσματικότητά του², επιχειρησιακή αλλά πρωτίστως κοινωνική, δεν φαίνεται να επαληθεύεται από τα εμπειρικά δεδομένα και τίθεται ευρέως εν αμφιβόλω³.

2. Το NPM στο πειραματικό του εργαστήρι: από την κυριαρχία στην αμφισβήτηση.

φορέων του, που οδήγησε στην κρίση. [...] Με άλλα λόγια, η σημερινή παγκοσμιοποιημένη οικονομία απαιτεί και ισχυρά στοιχεία διεθνούς διακυβέρνησης ή τουλάχιστον ισχυρούς διεθνείς θεσμούς ελέγχου και ρύθμισης [...] Το χάος της εγκατάλειψης του χρυσού κανόνα μπήκε σε κάποια τάξη με τις Bretton Woods Agreements. Το χάος της σημερινής δομικής κρίσης των κεφαλαιαγορών απαιτεί κάποια ανάλογη ρύθμιση, αλλά σε μεγαλύτερη κλίμακα.» 'Νέα πρότυπα οικονομικής ανάπτυξης και ζωής', *Καθημερινή* 19-10-2008

² Για μιά αισιόδοξη προσέγγιση του NPM ως οικουμενικού υποδείγματος διοικητικής αποτελεσματικότητας βλ. Lane J-E., (2000), *New Public Management*, Routledge, 256 σελ.

³ Για μιά πολύπλευρη κριτική παρουσίαση των ορίων του NPM τόσο σε αναπτυγμένες όσο και σε αναπτυσσόμενες διοικήσεις βλ. Mc Laughlin K., Ferlie E., Osborne S., (επιμ). (2002) *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, Routledge 368 σελ., Dibben, P Wood, G., Roper I., (επιμ)., (2004), *Contesting Public Sector Reforms: Critical Perspectives, International Debates*, Palgrave Macmillan., Dent M, Chandler J., Barry J , (επιμ.), (2004), *Questioning the New Public Management*, Ashgate, Argyriades, D. (2006), 'The Rise, Fall, and Rebirth of Comparative Administration: The Rediscovery of Culture', *Public Administration Review* 66 (2), σ.σ. 281 – 84 και Dunleavy , P. , Margetts H., Bastow S., Tinkler J..(2006) . 'New Public Management Is Dead — Long Live Digital-Era Governance' *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (3) σ.σ. 467 – 94 .

Οι μεθοδολογικές ανεπάρκειες και η πρακτική αναποτελεσματικότητα του NPM αναδεικνύονται ανάγλυφα στις χώρες σε μετάβαση από την σχεδιασμένη οικονομία στην οικονομία της αγοράς (transitional countries) οι διοικήσεις των οποίων απετέλεσαν περίπου το πειραματικό του εργαστηρίου. Ποικίλες εμπειρίες από τις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης, αποτυπώνουν μιά σαφή τάση απόσχισης της ιδεολογικής κυριαρχίας και απαξίωσης της μεθοδολογικής μονομέρειας του NPM σε χώρες όπου έως και πριν από μια πενταετία εμφανίζετο ως η Βίβλος των μεταρρυθμίσεων.

Καταγράφεται στις εν λόγω διοικήσεις, κατ' αρχή, απουσία πλαισίου κοινών αξιών, έλλειψη συνεργασιακής εμπιστοσύνης, και εν τέλει αποκάλυπτος ατομισμός, που η αποθώωση της διοικητικής ευελιξίας και το έλλειμμα σταθερών σημείων αναφοράς-στοιχείων τόσο αναγκαίων σε συλλογικά υποκείμενα όπως οι οργανωμένες τοπικές κοινωνίες- γεννούν, ως απόρροια της άκριτης μεταφοράς των συνταγών του NPM. Παρατηρούνται δυσχέρειες συνάρθρωσης των προτεινόμενων εργαλείων του NPM και του ανεπαρκώς αναπτυγμένου θεσμικού περιβάλλοντος που αναμένεται να τα υποδεχθεί. Ανιχνεύονται ασυμβατότητες κι αντιφάσεις μεταξύ εννοιών όπως από την μία η αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα και από την άλλη το δημόσιο συμφέρον και η νομιμότητα, διακριτές παραδόσεις διοικητικού, εν τέλει, πολιτισμού που οι εθνικές στρατηγικές διοικητικής μεταρρύθμισης φαίνεται ότι αδυνατούν να συνθέσουν. Οι διαδικασίες εφαρμογής μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων με NPM χαρακτήρα παρουσιάζουν επίσης σημαντικά προβλήματα. Εντοπίζονται αδυναμίες στο επίπεδο του στρατηγικού προγραμματισμού και ανεπάρκειες υλοποίησης προγραμμάτων διοικητικών μεταρρυθμίσεων. Τέλος, οι μεταρρυθμίσεις αυτής της κατεύθυνσης δεν επέλυσαν τα προβλήματα ασυμμετρίας στην πληροφόρηση και δεν εμπόδισαν την αναπαραγωγή κοινωνικά ανορθολογικών πρακτικών όπως η πολιτικο-διοικητική διαφθορά⁴.

⁴ Βλ. τα πρακτικά του διεθνούς συνεδρίου *Public Administration: Protection and Quality of Public Services – International Trends*, <http://www.kpolykentro.gr/sites/en/events/conferences/conference/conf0002.html> καθώς και σε ελληνική μετάφραση *Δημόσια Διοίκηση: Προστασία και ποιότητα Δημοσίων Υπηρεσιών - Διεθνείς Τάσεις*. Κοινωνικό Πολύκεντρο – ΑΔΕΔΥ, Αθήνα, Νοέμβριος 2007, και ιδίως Tonisson Kristina, 'Applicability of New Public Management principles in Estonian Local Government',σε σ.σ. 69-71, Horváth Tamás M. 'From Institution-Building to Building Capacities. Public Management in Hungary' σ.σ. 79-82, Kovac Polona 'The continuous modernization of public administration in Slovenia' σ.σ 63 -68, Mazyliis Liudas 'Changes in public administration and public policies in Lithuania, in the framework of EU', σ.σ 101-104, Koneska Cvete 'Evaluation of Public Administration reforms in the Former Yugoslav Republic of Macedonia', σ.87-91, Sitniewski Piotr, 'Realization of the principle of public life transparency. The case of Poland', σ.σ 59 -62

Κοινές μελέτες του Αναπτυξιακού Προγράμματος των Ηνωμένων Εθνών (UNDP) και του London School of Economics and Political Science (LSE) χαρακτηρίζουν πλέον ως προβληματικές τις μέχρι σήμερα προσεγγίσεις των μεταρρυθμίσεων στις χώρες σε μετάβαση, προσεγγίσεις βασισμένες στην λογική της «θεραπείας-σοκ» μέσω εκτεταμένων ιδιωτικοποιήσεων και δραστικού περιορισμού του ρόλου του κράτους. Η φιλοσοφία της «μοναδικής βέλτιστης λύσης» (“one size fits all”) που διέπει το NPM κρίνεται παρωχημένη και αναποτελεσματική, ενώ προτείνονται διαφοροποιημένες μεθοδολογικές προσεγγίσεις προσαρμοσμένες στις πολιτισμικές και πολιτικο-διοικητικές ιδιαιτερότητες κάθε χώρας. Η Παγκόσμια Τράπεζα (World Bank) διαπιστώνει ότι δεκαπέντε έτη μετά την έναρξη των διαδικασιών μετάβασης στην οικονομία της αγοράς, ο αναπροσδιορισμός του ρόλου και η ενίσχυση της απόδοσης των μηχανισμών του κράτους δεν επετεύχθησαν ακόμα και στις πλέον προωθημένες μεταρρυθμιστικά χώρες.⁵ Παράλληλα, και κατ’ αναλογία με τα όσα παρατηρεί ο Fucuyama για τις ΗΠΑ⁶, το κύμα των NPM μεταρρυθμίσεων και η συρρίκνωση των αναδιανεμητικών πολιτικών στις χώρες σε μετάβαση οδήγησε, εντός μιάς δεκαετίας, σε όξυνση της ανισοκατανομής του εισοδήματος που, πάντοτε με βάση τα στοιχεία της WB, αυξήθηκε κατά περίπτωση από 50% έως και 250%. Η αυξανόμενη εισοδηματική ανισοκατανομή απέβη εις βάρος ευρέων κατηγοριών πληθυσμού -εθισμένων άλλωστε σε ένα κατώφλι, ελάχιστης έστω, ευημερίας και ασφάλειας που παρείχαν οι σχεδιασμένες οικονομίες- υποβαθμίζοντας δραματικά το επίπεδο ευημερίας τους και γεννώντας επιφυλακτικότητα απέναντι όχι μόνο στο κοινωνικό μοντέλο της αγοράς αλλά και στην ίδια την δημοκρατική διαδικασία.⁷

Παρατηρούμε, λοιπόν, ότι η αντίληψη ότι το NPM -νοούμενο, εν πολλοίς, ως μηχανιστική μεταφορά κάποιων λιγότερο ή περισσότερο επιτυχημένων συνταγών από τον ιδιωτικό τομέα στο δημόσιο και, παράλληλα, από τις περισσότερες στις λιγότερο διοικητικά αναπτυγμένες χώρες- είναι σε θέση να επιλύσει όλα τα διοικητικά προβλήματα διασφαλίζοντας αποτελεσματικές δημόσιες πολιτικές και κοινωνική ευημερία, βρίσκεται πλέον σε προφανή κρίση.

⁵ Verheijen Tony, (2009), ‘The what, when and how of governance in Europe and the CIS: a reform agenda sui generis’, *Development and Transition*, τευχ. 12, σ.σ 3-5

⁶ Βλ. ανωτέρω υποσ. 1

⁷ Whitehead Laurence, (2009), *Democratization and social inequalities*, *ibid*, σ.σ. 5-8

Ο Θ. Φορτσάκης⁸ περιγράφοντας τις ποικίλες μορφές εξωπορισμού⁹ (outsourcing) αλλά και ιδιωτικοποιήσεων, προσφιλών εργαλείων του NPM, ως «άδεια του κράτους προς τα πλάγια», (δηλαδή προς τον ιδιωτικό τομέα-σε αντίθεση με το υπερεθνικό / ενωσιακό άδειασμα “προς τα πάνω”, και το αυτοδιοικητικό άδειασμα “προς τα κάτω”) θέτει το ερώτημα του τι είδους κράτος μπορεί να υπάρξει αν σταματήσει να παρέχει δημόσιες υπηρεσίες.

2. Στοιχεία ενός εναλλακτικού υποδείγματος

Η οικονομική κρίση και η συμπαρομαρτούσα κρίση του NPM καθιστούν περισσότερο αναγκαία και επείγουσα την ανάπτυξη εναλλακτικών στρατηγικών υποδειγμάτων για τον διοικητικό εκσυγχρονισμό, την διαχείριση αλλαγών και την εν γένει βελτίωση της δημόσιας δράσης. Θα επιχειρηθεί στην συνέχεια να σκιαγραφηθούν οι κατευθύνσεις και τα βασικά στοιχεία μιας τέτοιας αντιπρότασης.

2.1. Κράτος και αγορά

Κατ’ αρχήν τίθεται το ζήτημα του ρόλου του κράτους στην οικονομία. Ένα πολύ μεγάλο τμήμα των διοικητικών μεταρρυθμίσεων συνοψίσθηκε την τελευταία δεκαετία σε ποικίλων μορφών ιδιωτικοποιήσεις φορέων δημόσιας δράσης αλλά και σε κινήσεις αποπαρέμβασης και απορρύθμισης, περιορισμού δηλαδή της εποπτείας που το κράτος ασκεί στον τομέα της οικονομίας.

Μια πρώτη παρατήρηση εδώ θα ήταν ότι οι δυνάμεις της αγοράς διατυπώνουν στην πράξη ένα πολύ ασθενέστερο αίτημα απορρύθμισης από όσο γενικά πιστεύεται. Πολύ πριν από την πρόσφατη οικονομική κρίση και τις εκτενείς δημόσιες παρεμβάσεις αντιμετώπισής της, ρόλος του κράτους στην υποκίνηση και ενίσχυση αναπτυξιακής δυναμικής σε πλαίσια αγοράς έχει κατ’ επανάληψη αποδειχθεί ιστορικά κρίσιμος¹⁰.

⁸ Φορτσάκης, Θεόδωρος, ‘ Δημόσια Υπηρεσία: Μεταλλάξεις και προοπτικές στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης’, σε *Δημόσια Διοίκηση: Προστασία και ποιότητα Δημοσίων Υπηρεσιών ... οπ.παρ.* σσ 36 -44

⁹ Ελληνική απόδοση του όρου από τον Α. Μακρυδημήτρη

¹⁰ Ενδεικτικά, Wade, R., (1990), *Governing the Market*, Princeton University Press, Chang H-J, (1994), *The Political Economy of Industrial Policy*, St Martin Press, Chang H-J, Rowthorn R, (1995), *The Role of State in Economic Change*, Clarendon Press

Οι Hall και Soskice αναπτύσσουν ένα υπόδειγμα συγκριτικών θεσμικών πλεονεκτημάτων (comparative institutional advantages) για τις εθνικές οικονομίες, σύμφωνα με το οποίο η θέση των εθνικών επιχειρήσεων στην αγορά διαμορφώνεται όχι μόνο χάριν των δικών τους προσπαθειών αλλά και εξ αιτίας των κρατικών πολιτικών συμπεριλαμβανομένων και των διευθετήσεων στον τομέα της προώθησης της τεχνολογικής και επιχειρηματικής καινοτομίας¹¹. Ο ρόλος αυτός του κράτους έχει αποδειχθεί κρίσιμος για οικονομίες που βρέθηκαν στο κατώφλι της οικονομικής ανάπτυξης με χαρακτηριστικό παράδειγμα ασιατικές χώρες όπως η Ιαπωνία, η Ταϊβάν και η Νότια Κορέα¹². Η στήριξη του κράτους στην επιχειρηματική προσπάθεια υπήρξε τόσο συστηματική και πυκνή ώστε να υποστηρίζεται τεκμηριωμένα ότι «σε αρκετές περιπτώσεις ήταν αδύνατο να διακρίνει κανείς το που σταματούσαν οι δημόσιες ενέργειες και το που άρχιζαν οι επιχειρηματικές»¹³. Αλλά και σε ήδη αναπτυγμένες οικονομίες της αγοράς ο ρόλος του κράτους υπήρξε κατά περιόδους καθοριστικός για την έξοδο από κρίσεις. Ενδεικτικό είναι το παράδειγμα της σχεδιασμένης κρατικής πολιτικής για την δημιουργία συγκριτικών πλεονεκτημάτων σε συγκεκριμένους παραγωγικούς κλάδους όπως η αυτοκινητοβιομηχανία στην μεταπολεμική Γαλλία¹⁴.

Αλλά το αίτημα για κρατική παρέμβαση δεν εξαντλείται στην δημιουργία και την στήριξη αναπτυξιακής δυναμικής. Και σε πλέον ομαλές περιόδους καταγράφεται ζήτηση της αγοράς για ρύθμιση και κρατικές υπηρεσίες. Όπως υποστηρίζει ο Stewart Wood¹⁵ ακόμα και στους τομείς των εργασιακών σχέσεων, από τους πλέον κρίσιμους για την επιχειρηματική κερδοφορία και την απόδοση των επενδύσεων, οι επιχειρήσεις

¹¹ Hall P., Soskice D., (2001). 'An Introduction to Varieties of Capitalism' σε Hall P., Soskice D., (Επιμ.). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford, σσ.1-70

¹² Βλ. ενδεικτικά Johnson, Ch., (1982). *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford University Press, του ίδιου, (1999). 'The Developmental State: Odyssey of a Concept', σε Woo-Cumings M. (επιμ.). *The Developmental State*, Ithaca, NY: Cornell University Press, Koo, H., Kim, E.M. (1990). 'The Developmental State and Capital Accumulation in South Korea'. σε Applebaum R.P. και Henderson J. (επιμ.). *States and Development in the Asian Pacific Rim*, Sage και Tan Wooi Syn, (2002), 'Capital Accumulation, State intervention and Privatisation', *Centre on Regulation and Competition, Working Paper Series*, No. 29, Institute for Development Policy and Management University of Manchester, October.

¹³ Kohli, A. (1999). 'Where Do High-Growth Political Economies Come From? The Japanese Lineage of Korea's "Development State"'. σε Meredith Woo-Cumings. (επιμ.). *Ibid.* σ.σ. 120-123

¹⁴ Hancke Bob (2001), 'Revisiting the French Model: Coordination and Restructuring in French Industry' σε Hall P. and Soskice D., (επιμ.). *Ibid* σ.σ.307-336

¹⁵ Wood S., (2001). 'Business, Market and Patterns of Labor Market Policy in Britain and Federal Republic of Germany', σε Hall, P., Soskice D., (επιμ.). *Ibid*, σ.σ. 247-248

τόσο στην Γερμανία όσο και στην Μ. Βρετανία απευθύνουν προς το κράτος αιτήματα διαμόρφωσης συμπληρωματικών προς την δράση του κεφαλαίου, πολιτικών, στον τομέα επι παραδείγματι της αναβάθμισης των δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού.

Όχι μόνο η επιστημονική ανάλυση αλλά και η πρόσφατη διεθνής επικαιρότητα, προσφέρουν, άλλωστε, πληθώρα παραδειγμάτων τεκμηριωτικών του γεγονότος ότι η αγορά αιτείται συστηματικά την συνδρομή των κρατικών δυνάμεων στο πεδίο της οικονομίας. Τα αιτήματα αυτά κυμαίνονται από την ανάληψη μέρους του επιχειρηματικού ρίσκου, εμφανιζόμενου ενίοτε ως εξωτερική επιβάρυνση, την δημιουργία δικτύου ασφαλείας για την διάσωση επιχειρήσεων σε κρίσιμους για την ανάπτυξη κλάδους και επιχειρήσεις -όπως π.χ. βλέπουμε πρόσφατα στον τραπεζικό και χρηματοπιστωτικό τομέα, στην αυτοκινητοβιομηχανία κλπ¹⁶- μέχρι την εμπλοκή των κρατικών μηχανισμών σε διαδικασίες πωλήσεων. Άμεσα αιτήματα κρατικής παρέμβασης από δυνάμεις τις αγορές καταγράφηκαν επι παραδείγματι για την στήριξη μέσω κρατικού προϋπολογισμού των αεροπορικών εταιρειών απέναντι στην αύξηση του κόστους των μέτρων ασφαλείας των πτήσεων¹⁷, την ανάληψη μέρους του κόστους αντιρρύπανσης¹⁸, την χρηματοδότηση των πολιτικών τουριστικής προβολής¹⁹. Κοινή πρακτική αποτελεί επίσης η εμπλοκή των κρατικών μηχανισμών στην διευκόλυνση των πωλήσεων προϊόντων εγχωρίων εταιρειών σε τρίτες χώρες. Οι παρεμβάσεις αυτές κυμαίνονται από την έρευνα αγοράς που πραγματοποιούν τα εμπορικά τμήματα των πρεσβειών, τους παρασκηνιακούς χειρισμούς των διπλωματικών αντιπροσωπειών στις χώρες -υποψήφιους αγοραστές, μέχρι και την εμπλοκή της ανώτατης πολιτικής ηγεσίας σε πωλήσεις κλάδων αυξημένης εθνικής σημασίας με πρόσφατο παράδειγμα τον ενεργό ρόλο –με ανάλογη επικοινωνιακή

¹⁶ Οι κινήσεις αυτές δεν ξεκίνησαν με τις πρόσφατες πολιτικές γιγαντιαίων κρατικών ενέσεων ρευστότητας αλλά παρατηρήθηκαν και σε περιόδους που η κρίση δεν είχε κάνει αισθητή την παρουσία της. Χαρακτηριστικό το παράδειγμα στην Μ. Βρετανία της πλήρους κρατικής εγγύησης στην Northern Rock που επλήγη από την εκτεταμένη αδυναμία αποπληρωμής στεγαστικών δανείων ήδη από το πρώτο εξάμηνο του 2007. Βλ. *The Times* 15/9/07 και 22/1/08

¹⁷ 'Civil Aviation: Airlines demand state intervention to finance security measures', European Report, 29/5/03

¹⁸ Αποτέλεσμα της συστηματικής ζήτησης κρατικής παρέμβασης στα ζητήματα αντιρρύπανσης είναι και η εισαγωγή εξαιρέσεων στην πολιτική απαγόρευσης των κρατικών ενισχύσεων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Βλ. 'Commission communication: Community guidelines on state aid for environmental protection' *Official Journal* C 37, 03.02.2001.

¹⁹ Ως ελληνικό παράδειγμα βλ. την μελέτη του Ινστιτούτου Τουριστικών Ερευνών και Προβλέψεων (ΙΤΕΠ), ερευνητικού κέντρου του Ξενοδοχειακού Επιμελητηρίου Ελλάδος, [Κουζέλης Α. (2002) *Η Διαφημιστική Δαπάνη για τον Τουρισμό*], όπου διατυπώνεται με σαφήνεια το αίτημα αύξησης και συστηματοποίησης της δημόσιας δαπάνης για την τουριστική προβολή αλλά και την μετακύλιση μέρους του κόστους στους ΟΤΑ.

προβολή- του προέδρου της Γαλλίας στην πώληση αεροσκαφών της Airbus (αλλα και προϊόντων και τεχνολογίας των εταιρειών Areva, Eurocopter, Alcatel-Lucent, Alstom, Suez, Électricité de France) στην Κίνα²⁰. Τέλος, επίκαιρη είναι και η συζήτηση για άμεσες και δυναμικές δημόσιες πολιτικές κατά της ύφεσης προερχόμενες όχι μόνο από πολιτικές δυνάμεις σοσιαλδημοκρατικών και κεϋνσιανών αποχρώσεων, αλλά και από κυβερνήσεις που δύσκολα θα τους πρόσαπτε κανείς κρατισμό, όπως αυτές του George Bush και της Angela Merkel²¹.

Γίνεται λοιπόν σαφές ότι από την αγορά δεν εκπορεύεται κανένα αίτημα γενικευμένης αποπαρέμβασης. Η αγορά χρειάζεται την πολιτική παρέμβαση και την κρατική ρύθμιση και δράση για την ομαλή λειτουργία της, την ελαχιστοποίηση του επιχειρηματικού κινδύνου και την βελτιστοποίηση της κεφαλαιακής απόδοσης.

2.2 Ο ρυθμιστικός και αναδιανεμητικός ρόλος του κράτους

Εκείνο που πραγματικά καταγράφεται ως αίτημα της αγοράς είναι ένα σύνολο προτάσεων για επιλεκτικές απορρυθμίσεις. Ουσιαστικά η αγορά ζητά αποπαρέμβαση σε συγκεκριμένα πεδία όπως η αναστολή των κρατικών δραστηριοτήτων σε δυνητικά κερδοφόρους για τις επιχειρήσεις κλάδους, η ελαστική ρύθμιση των εργασιακών σχέσεων, η ελαχιστοποίηση της φορολογικής επιβάρυνσης των επιχειρήσεων, η κοινωνικοποίηση των περιβαλλοντικών επιβαρύνσεων κλπ. Αντίθετα η κρατική παρέμβαση είναι απόλυτα επιθυμητή και αναζητείται μετ' επιτάσεως προκειμένου να περιοριστεί στο ελάχιστο ο επιχειρηματικός κίνδυνος (αν και εκ των βασικών νομιμοποιητικών θεμελίων της ελεύθερης αγοράς) και βεβαίως -όπως καταδεικνύει η πρόσφατη κρίση- να αποφευχθούν οι καταστρεπτικές συνέπειες ανεύθυνων επενδυτικών και εν γένει επιχειρηματικών στρατηγικών.

Εύκολα διαπιστώνει κανείς ότι οι περισσότερες από τις πιθανές αποπαρεμβάσεις/ αποκρατικοποιήσεις στις παραπάνω κατευθύνσεις τείνουν, κατ' αρχή, να περιορίσουν την αναδιανεμητική δραστηριότητα του κράτους²², άρα να επιβαρύνουν την θέση των

²⁰ 'Airbus Part of \$30 Billion in Contracts With China', *New York Times*, 27/11/07 και 'Pour Boeing et Airbus, la bataille de Chine est cruciale pour l'avenir', *Le Monde*, 28 /11/07.

²¹ Reiermann Ch., 'Warming to the 'Steadying Hand' of Government', *Spiegel Online* 7/2/ 2008, <http://www.spiegel.de/international/business/0,1518,533841,00.html>

²² Για την τυπολογία των δημοσίων πολιτικών και την ιδιαίτερη θέση των αναδιανεμητικών δραστηριοτήτων ανάμεσά τους βλ. Lowi T. J., (1964), 'American Business, Public Policy, Case

κοινωνικών εκείνων ομάδων που δεν ευνοούνται από την αγοραία διανομή του κοινωνικού προϊόντος και χρίζουν αναδιανεμητικής προστασίας²³. Αναδιατάσσουν επίσης τις σχέσεις μεταξύ των βασικών υποκειμένων της παραγωγικής διαδικασίας (εργασία και κεφάλαιο) με τρόπο δυσμενή για τις δυνάμεις της εργασίας²⁴. Είναι λοιπόν προφανές ότι θα υπάρξουν σχεδόν αυτομάτως αντίρροπα αιτήματα και προτάσεις από τον χώρο της εργασίας, που θα αντιπαρατεθούν στα προηγούμενα. Άρα λοιπόν θα χρειαστεί να δοθούν αρκετές προκαταρκτικές απαντήσεις.

Πρώτον στο ερώτημα του σε ποιά πεδία η αποπαρέμβαση συνιστά πράγματι εργαλείο προάσπισης ευρύτερων κοινωνικών συμφερόντων, απέναντι επι παραδείγματι σε κακής ποιότητας και υψηλού κόστους δημόσια προϊόντα. Στην περίπτωση αυτή θα χρειαστεί κατ' αρχή να τεκμηριωθεί το γιατί η βελτιστοποίηση της σχέσης κόστους – ωφέλειας σε υφιστάμενο περιβάλλον δημόσιας δράσης είναι αδύνατη ή/και γιατί ο ιδιωτικός ή ο κοινωνικός τομέας διατηρούν συγκριτικό πλεονέκτημα έναντι του δημοσίου σε συγκεκριμένα πεδία παραγωγής κοινωνικά αναγκαίων αξιών χρήσης. Μόνο υπό τις συνθήκες αυτές μπορεί ενδεχομένως το κράτος να διερευνήσει την ανάθεση άμεσα παραγωγικών δραστηριοτήτων του στην αγορά, σε μικτές επιχειρήσεις ή στον κοινωνικό τομέα της οικονομίας (συνεταιρισμοί, μη κερδοσκοπικές επιχειρήσεις, ΜΚΟ, επιχειρήσεις των ΟΤΑ ή με συμμετοχή των εργαζομένων κλπ), χωρίς βεβαίως να απαλλάσσεται από την ευθύνη διασφάλισης του δημοσίου συμφέροντος στους εκχωρούμενους κλάδους. Ωστόσο ακόμα και όταν πράγματι τεκμηριωθεί ότι σε συγκεκριμένους τομείς, στους οποίους για λόγους δημοσίου συμφέροντος έχουν αναπτυχθεί κρατικές δραστηριότητες, η αγορά λειτουργώντας υπό συνθήκες πλήρους ανταγωνισμού ή ο κοινωνικός τομέας είναι σε θέση να προσφέρουν ποιοτικότερα αποτελέσματα με χαμηλότερο κόστος, ο ρυθμιστικός και αναδιανεμητικός ρόλος του κράτους δεν παύει να υφίσταται.

Studies and Political Theory', *World Politics*, , τομ. 16, τευχ. 4 σ.σ. 677-715 και του ιδίου, (1972), 'Four systems of policy politics and choice', *Public Administration Review*, τομ 32, σ.σ. 298-310. α μιά ευσύνοπτη ανάλυση των αναδιανεμητικών πολιτικών βλ. Birkland, Th. (2005), *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*, M.E. Sharp.

²³ Rueschmeyer D., Evans P., (1985), 'The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Efficient Intervention' σε Evans P., Rueschmeyer D., Skocpol Th., *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, σ.σ. 44-77

²⁴ Ενδεικτικά βλ. Traxler, F.(2002), 'Farewell to Labour Market Associations? Organized versus disorganized decentralization as a map for industrial relations', σε Kelly, J.E., *Industrial Relations: Critical Perspectives on Business and Management*, Routledge

Η διασφάλιση του ανταγωνισμού αυτού καθ' αυτού απαιτεί ρύθμιση και έλεγχο. Κατ' ουσίαν *θα χρειαστούν ταυτόχρονα απορρύθμιση* γραφειοκρατικών και συντεχνιακών παραμέτρων που στρεβλώνουν τον ανταγωνισμό *αλλά και ρύθμιση* αγοραίων παραμέτρων που περιορίζουν τον ανταγωνισμό (εναρμονισμένες πρακτικές, μονοπωλιακές και ολιγοπωλιακές τάσεις κλπ). Επι πλέον απαιτούνται ρυθμιστικές παρεμβάσεις για την εξισορρόπηση της άνισης πληροφόρησης και γνώσης και της εξ ίσου άνισης διαπραγματευτικής ισχύος μεταξύ των συγκροτημένων παραγωγικών και των διάχυτων καταναλωτικών συμφερόντων. Στο ζήτημα του περιεχομένου και των προσανατολισμών της ίδιας της αναπτυξιακής διαδικασίας η αδυναμία των μηχανισμών της αγοράς να εξασφαλίσουν βιώσιμη ανάπτυξη είναι κάτι παραπάνω από προφανές. Ο εμπλουτισμός της έννοιας της ανάπτυξης με κοινωνικές και περιβαλλοντικές παραμέτρους και η αποφυγή της ταύτισής της με την γραμμική οικονομική μεγέθυνση, ο προσδιορισμός του περιεχομένου της καινοτομίας με κριτήρια κοινωνικά αναγκαίων αξιών χρήσης και ο αντίστοιχος αναπροσανατολισμός της έρευνας απαιτούν κρατική παρέμβαση. Δεδομένης της εγγενούς τάσης της αγοράς για άνιση διανομή του κοινωνικού προϊόντος, υφίσταται, επίσης, παγίως ανάγκη αναδιανεμητικής κρατικής παρέμβασης ποικίλων μορφών, προκειμένου να διασφαλιστεί ένα αποδεκτό -με τα κριτήρια του εκάστοτε βαθμού ανάπτυξης- επίπεδο διαβίωσης του όλου πληθυσμού. Τέλος, αναγκαία είναι η ρυθμιστική κρατική παρέμβαση για να διασφαλιστεί η κοινωνικά απαραίτητη ισορροπία ανάμεσα στις δυνάμεις της εργασίας και στις δυνάμεις του κεφαλαίου στο πεδίο των σχέσεων παραγωγής.

2.3. Η δημόσια δράση και η εμπέδωση της Δημοκρατίας

Πέραν των πεδίων της παραγωγής και της διανομής συγκεκριμένες δομικές και λειτουργικές διευθετήσεις των πολιτικο-διοικητικών –δηλαδή των κρατικών- θεσμών απαιτούνται και για την εμπέδωση και ουσιαστική λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος.: η διασφάλιση της ισονομίας, της ισοπολιτείας και της ισηγορίας -κλασικά στοιχεία ενός κράτους δικαίου με διευρυμένο ωστόσο σήμερα περιεχόμενο²⁵- παραμένουν πάντα κρίσιμο ζητούμενο που μόνο η κατάλληλα

²⁵ Βλ. σχετικά Argyriades D. (2001), *Governance and Public Administration in the 21st Century, New Trends and New Techniques, General Report IIAS International Congress, Athens* και του ίδιου, (2003), *Values in Public Management, The Millennium Declaration: Some implications for management at the national and international levels, UNTC Occasional Papers Series, No 2*

προσανατολισμένη κρατική δράση μπορεί να διασφαλίσει. Η σύγχρονη αντίληψη της ισονομίας δεν εξαντλείται στην τυπική ισότητα έναντι του νόμου αλλά ενσωματώνει την εξισορρόπηση των υποκειμενικών ικανοτήτων κατανόησης και χρήσης των νομικών κανόνων και των θεσμών από τα –συλλογικά και ατομικά– δρώντα υποκείμενα δεδομένης κοινωνίας. Η ισοπολιτεία, με την σειρά της, συνεπάγεται ισόρροπη ικανότητα επιρροής στην λήψη των συλλογικών αποφάσεων, άρα μηχανισμούς διασφάλισης της συμμετοχής σ' αυτήν του συνόλου των κοινωνικών υπο-ομάδων, ενώ η ισηγορία, ως ισοτιμία του λόγου, μηχανισμούς ανοικτής διαβούλευσης, ισότιμης συγκρότησης και ελεύθερης δημοσιοποίησης των αντιπαρατιθεμένων απόψεων στην διαμόρφωση των δημόσιων επιλογών. Με τη σειρά τους τα παραπάνω προϋποθέτουν συγκεκριμένες (αξιακές, θεσμικές και δομο-λειτουργικές) διευθετήσεις των μηχανισμών διαμόρφωσης και λήψης των συλλογικών αποφάσεων, των όρων διεξαγωγής του δημοσίου διαλόγου, της ποιότητας των μέσων ενημέρωσης και της πρόσβασης σ' αυτά και, τέλος, των προσανατολισμών, του περιεχομένου και της αποτελεσματικότητας του εκπαιδευτικού συστήματος, προϋποθέσεις που δεν μπορούν να διασφαλισθούν χωρίς συνεκτική, συστηματική, συμπεφωνημένη και λογοδοτούσα (accountable) δημόσια δράση.

2.4. Η « Επιχειρούσα Δημόσια Εξουσία »

Η διασφάλιση των ανωτέρω ουσιαστικών προϋποθέσεων για την ενίσχυση της συλλογικής και ατομικής ευημερίας δεν συνεπάγεται επιστροφή σε έναν συγκεντρωτικό, γραφειοκρατικό και μηχανιστικό κενσισιανισμό ούτε σε μία προκρούστεια και ισοπεδωτική αντίληψη των κοινωνικών αναγκών. Η σύγχρονη έννοια των κοινωνικών αναγκών και των αντιστοίχων δικαιωμάτων διευρύνεται σημαντικά συμπεριλαμβάνοντας στοιχεία αυξημένης διαφοροποίησης συνδεδεμένα με την *ποικιλία των τρόπων ζωής* και την *ιδιαιτερότητα των συλλογικών ταυτοτήτων*.

Ταυτόχρονα δεν νοείται πλέον το σύγχρονο κράτος και οι ελίτ που το πλαισιώνουν να προσδιορίζουν μονομερώς και πατερναλιστικά τα επιθυμητά αποτελέσματα και τους όρους άσκησης της δημόσιας δράσης, ως αποκλειστικοί διαχειριστές του δημοσίου συμφέροντος. Αντίθετα η δημόσια εξουσία επιβάλλεται να διασφαλίζει διευρυμένη

κοινωνική συμμετοχή τόσο σε τοπικό επίπεδο όσο στα διάφορα πεδία τομεακών πολιτικών, με την μορφή τόσο των *θεσμικών εγγυήσεων* (όργανα και διαδικασίες) όσο και των *ουσιαστικών προϋποθέσεων ισοπολιτείας* (ικανότητα κατανόησης των τεκταινομένων και των διακυβευμάτων μέσα από πολυδιάστατη εκπαίδευση και πολιτική καλλιέργεια, ενημέρωση επί των τεχνικών λεπτομερειών των εκάστοτε διακυβευμάτων, εξοικείωση με τον ψηφιακό κόσμο, απλούστευση, τυποποίηση και διαφάνεια των διαδικασιών λήψης πολιτικών-διοικητικών αποφάσεων κλπ) αλλά και ως *θετικές διακρίσεις* υπέρ των κατηγοριών εκείνων του πληθυσμού τις οποίες σήμερα οι αυτοματισμοί του πολιτικού και οικονομικού συστήματος περιθωριοποιούν.

Από την πλευρά της η *εκτεταμένη και συστηματική αναδιανομή* παραμένει κρίσιμη παράμετρος για την διασφάλιση της *κοινωνικής δικαιοσύνης και συνοχής*. Απαιτούνται ωστόσο διαδικασίες *στοχευμένης και ουσιαστικής αναδιανομής* που θα ενισχύουν όντως μειονεκτούσες ομάδες και δεν θα επιτρέπουν την ιδιοποίηση κοινωνικών πόρων από ομάδες συμφερόντων που συγκροτούνται και *παρασιτούν* μέσα και γύρω από τους αναδιανεμητικούς μηχανισμούς (κράτος και διοίκηση). Θα πρέπει τέλος να διασφαλίζεται ότι οι αναδιανεμόμενοι πόροι δεν θα δημιουργούν *μακροχρόνια εξαρτημένες ομάδες*. Η κοινωνία των πολιτών δηλαδή θα πρέπει να μπορεί να *αναπαράγεται* χωρίς να εξαρτάται αποκλειστικά από τα συστήματα αναδιανομής και κρατικής πρόνοιας. Αυτό σημαίνει βεβαίως μιά αναδιάρθρωση των τρόπων και των σχέσεων παραγωγής (αρχής γενομένης από την ίδια την έννοια της αγοράς) ούτως ώστε -κατ' αρχήν και κατά το δυνατόν- να διασφαλίζεται αυτοτελώς (δηλαδή χωρίς απαραίτητη την δημόσια διορθωτική παρέμβαση) η ευημερία όλων των κοινωνικών κατηγοριών και ομάδων.

Οι ανωτέρω διαφοροποιημένες, σε σχέση με το παρελθόν, δημόσιες λειτουργίες και επιδιώξεις επιτάσσουν κατά την άποψή μας τον αναπροσδιορισμό και την σύνθεση δύο βασικών εννοιών: (α) των φορέων της δημόσιας δράσης και (β) της επιχειρηματικότητας.

α. Μιά διαφορετική προσέγγιση των φορέων της δημόσιας δράσης

Οι μέχρι πρόσφατα κυρίαρχες σχολές σκέψης αλλά και η εμπειρία της πράξης, έτειναν να ταυτίσουν την εκτενή δημόσια δράση με τον ογκώδη και ιεραρχημένο κρατικό μηχανισμό ('big government').²⁶ Ωστόσο ήδη από τις αρχές της τρέχουσας δεκαετίας εμπειρικό υλικό καταδεικνύει ότι η ταύτιση αυτή δεν είναι αναπόδραστη.²⁷ Εκτενής δημόσια δράση δεν συνεπάγεται απαραίτητως ογκώδεις γραφειοκρατικούς μηχανισμούς. Σήμερα η έμφαση μετακινείται σταδιακά από την μελέτη των δομών στην κατανόηση των διαδράσεων μεταξύ συλλογικών υποκειμένων που άμεσα ή έμμεσα μετέχουν στην παραγωγή δημοσίων πολιτικών σε ένα δικτυακό πλαίσιο.²⁸ Ως φορέας της δημόσιας δράσης δεν θα πρέπει πλέον να νοείται το συγκεντρωτικό και ιεραρχημένο κράτος το οποίο εκχωρεί κατά το δοκούν στα λοιπά δημόσια ή ημι-δημόσια μορφώματα αρμοδιότητες που εξ ορισμού του ανήκουν. Ο δικτυακός χαρακτήρας των συντονιστικών λειτουργιών, ο πολλαπλασιασμός των νομικών προσώπων που μετέχουν της δημόσιας εξουσίας, η εμπλοκή φορέων της κοινωνίας των πολιτών στην άσκηση δημοσίων λειτουργιών και οι προκύπτουσες ασάφειες των ορίων μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού χώρου καθώς και η ανάδυση των διοικητικών ιδιαιτεροτήτων ταυτόχρονα της υπερ-εθνικότητας (E.E.) της τοπικότητας (O.T.A.) δημιουργούν την ανάγκη για μία διαφορετική κατανόηση της δομής και του συντονιστικού σχήματος των φορέων της δημόσιας εξουσίας. Αν και η δικτυακή τους φύση θα πρέπει να θεωρείται δεδομένη, η ακριβής μορφολογία τους δεν έχει ακόμα οριστικοποιηθεί. Αναγκαία λοιπόν κρίνεται η λειτουργική υποκατάσταση του ευρύτερου όρου της *δημόσιας εξουσίας* σε εκείνον του κράτους.²⁹

β. Μία διαφορετική κατανόηση της επιχειρηματικότητας

Πολύ συχνά στις μέρες μας η έννοια της επιχειρηματικότητας οριοθετείται αποκλειστικά—ή καλύτερα, εκχωρείται αμαχητί— στον ιδιωτικό τομέα. Πρόκειται περί

²⁶ Βλ. ενδεικτικά Rose Richard, (1981), What if Anything is Wrong with Big Government? *Journal of Public Policy* (1981), τευχ. 1 σ.σ. 5-36, Peterson Mark A (2000) The Fate of 'Big Government' in the United States: Not Over, But Undermined? *Governance*, τομ. 13, τευχ. 2 σ.σ. 251-264

²⁷ Βλ. ενδεικτικά Micheletti Michele (2000), 'End of Big Government: Is It Happening in the Nordic Countries?', *Governance*, τομ. 13, τευχ. 2, σ.σ. 265-278

²⁸ Βλ. αντί πολλών Sørensen Eva, Torfing Jacob,(επιμ.), (2007), *Theories of Democratic Network Governance*, Palgrave Macmillian .

²⁹ Αυτή η χρήση του όρου έχει προταθεί από τον Α. Γ. Πασσά.

σοβαρού σφάλματος που αποστερεί την προσπάθεια προάσπισης του δημόσιου αγαθού και οικοδόμησης δυναμικότερων και αποτελεσματικότερων μηχανισμών δημόσιας δράσης, από ένα σημαντικό εργαλείο. Η επιχειρηματικότητα, νοείται εδώ ως διαδικασία ανίχνευσης των εξελισσόμενων κοινωνικών αναγκών και βελτιστοποίησης του συνδυασμού των αναγκαίων πόρων προς παραγωγή αξιών χρήσης που καλύπτουν τις ανάγκες αυτές με την καλύτερης δυνατή όρους αναλογία κοινωνικού κόστους και κοινωνικής ωφέλειας. Η προσέγγιση αυτή της επιχειρηματικότητας έχει έναν οικουμενικό χαρακτήρα και δεν θα πρέπει να ταυτίζεται με την ιδιωτική επιχείρηση και την επιδίωξη του κέρδους. Ας μην ξεχνούμε άλλωστε ότι και στις χώρες με σχεδιασμένη οικονομία (πρώην σοσιαλιστικές χώρες) υπήρχαν επιχειρήσεις με αυτόν ακριβώς τον διακηρυγμένο κοινωνικό ρόλο. Η επιχειρηματικότητα συνιστά κοινωνικά αναγκαία λειτουργία, και η αποστέρηση του κράτους από το πνεύμα της συμβάλει στην γραφειοκρατικοποίηση και την αποδυνάμωσή του. Για να αντιπαραθέσουμε συνεπώς στο μηχανιστικά μιμητικό και ανεπαρκές μοντέλο του NPM μιά ουσιαστική στρατηγική διοικητικής μεταρρύθμισης που θα λαμβάνει υπ' όψη τις ιδιαιτερότητες του δημόσιου χώρου θα χρειαστεί λοιπόν να αναζητήσουμε την «Επιχειρούσα Δημόσια Εξουσία»³⁰, τα επιθυμητά χαρακτηριστικά της, τα συγκριτικά της πλεονεκτήματα έναντι της παραδοσιακής γραφειοκρατίας και τις προϋποθέσεις οικοδόμησής της.

Η μέχρι στιγμής συζήτηση για την σύζευξη επιχειρηματικότητας και δημόσιου χώρου εντάσσεται εν πολλοίς σε μιά NPM οπτική, δίνοντας πρωτεύοντα ρόλο στις δάνειες από τον ιδιωτικό χώρο μεθόδους και ήσσονα σημασία στις δημόσιες ιδιαιτερότητες³¹. Κατά την άποψη που θα διατυπώσουμε εδώ απαιτείται μιά αντίστροφη προσέγγιση η

³⁰ Κατ' αναλογία με το 'Επιχειρούν Κράτος'. Ο P. K. Eisinger ορίζει ως *επιχειρούν* (entrepreneurial) το κράτος εκείνο το οποίο καθορίζει την δράση του όχι μονομερώς με βάση τις δικές του ανάγκες ή εκτιμήσεις, αλλά ανταποκρινόμενο στις εκπεφρασμένες ανάγκες του κοινού. Ο σχεδιασμός των δημοσίων πολιτικών δηλαδή δεν προσανατολίζεται από την προσφορά αλλά από την ζήτηση. Eisinger Peter K. , *The rise of the entrepreneurial state: state and local economic development policy in the United States*, Univ of Wisconsin Press, 1989, σ.σ. 9-10.

³¹ Βλ. σχετικά Osborne, D. , Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley, Bellone C. J., Goerl G. F. (1992), 'Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy', *Public Administration Review*, τομ. 52, τευχ. 2, σσ. 130-134, Roberts N. C. (1992), 'Public Entrepreneurship and Innovation', *Review of Policy Research*, τομ.11, τευχ.1, σσ. 55-74. , Wanna, J.,Forster, J., Graham, P. (επιμ.), (1996), *Entrepreneurial Management in the Public Sector*, Macmillan, Yu T.F.L., (2001), 'Towards a theory of the entrepreneurial state', *International Journal of Social Economics*, Τομ. 28, τευχ. 9, σσ. 752 – 766. Για μια αντίθετη άποψη βλ. Terry L. D. (1993), 'Why We Should Abandon the Misconceived Quest to Reconcile Public Entrepreneurship with Democracy: A Response to Bellone and Goerl's "Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy"' *Public Administration Review*, Τομ. 53, τευχ. 4, σσ. 393-395

οποία θα εκκινεί όχι από την απαρίθμηση των βέλτιστων πρακτικών του μάνατζμεντ των επιχειρήσεων που θα ήταν σκόπιμο και εφικτό να μεταφερθούν στον δημόσιο χώρο αλλά από τις αναγκαίες αξιακές και πολιτισμικές (*cultural*) μεταβολές στην αντίληψη του ρόλου των δημοσίων οργανώσεων που θα μπορούσαν να εξυπηρετηθούν από τις δάνειες (και προσαρμοστέες) μεθόδους. Μιά τέτοια προσέγγιση θα μπορούσε να οριοθετείται από τα ακόλουθα σημεία.

1. Η *Επιχειρούσα Δημόσια Εξουσία* είναι προσανατολισμένη σε αποτελέσματα (*result oriented*) και αντιλαμβάνεται τους κανόνες, την θέσπιση και την τήρησή τους, όχι ως αυτοσκοπό αλλά ως εργαλεία επίτευξης συμπεφωνημένων κοινωνικών στόχων. Δεν οριοθετείται ωστόσο αντιστικτικά αλλά συμπληρωματικά προς το Κράτος Δικαίου το οποίο και καλείται να εγγυηθεί τους όρους ισότιμης και ασφαλούς κοινωνικής συνύπαρξης.
2. Η *Επιχειρούσα Δημόσια Εξουσία* δεν αντιλαμβάνεται τον εαυτό της ως αποκλειστικό διαχειριστή ενός υπερβατικού δημοσίου συμφέροντος σε αντιπαράθεση με τα εξ ορισμού ιδιοτελή μερικά συμφέροντα της κοινωνίας των πολιτών. Τοποθετείται περισσότερο ως συντονιστής δικτύων ισοτίμων κοινωνικών εταίρων στα πλαίσια κοινοτήτων δημόσιας πολιτικής εντός των οποίων διασφαλίζει την ουσιαστική διαβούλευση, την εξισορρόπηση των επιδιώξεων, την προστασία των αδυνάμων και την αποτελεσματική εφαρμογή των συλλογικών αποφάσεων. Το ίδιο το δημόσιο συμφέρον γίνεται αντιληπτό ως σύνθεση, εξισορρόπηση και προστασία και όχι ως υπέρβαση της κοινωνίας των πολιτών. Μιά τέτοια προσέγγιση απαιτεί μετάπτωση από την μονομερή *κυβέρνηση* στην *διακυβέρνηση* ήτοι σε μηχανισμούς διάδρασης μεταξύ δημόσιας εξουσίας και κοινωνικών εταίρων σε δικτυακή προοπτική όπου ο προσδιορισμός και η διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος δεν γίνονται αντιληπτά ως αποκλειστική ευθύνη και μέριμνα των κρατικών θεσμών αλλά ως προϊόν συνεργιών μεταξύ των εταίρων (*partners*) όπου και η δημόσια διοίκηση είναι ένας εκ των εταίρων αυτών.

Υπ' αυτή την οπτική η κλασσική ιεραρχική σχέση διοίκησης - διοικούμενου υποκαθίσταται από *δίκτυα δημόσιας πολιτικής* (*policy networks*), που διαμορφώνουν *κοινότητες παραγωγής και υλοποίησης πολιτικής* (*policy*

communities) αποτελούμενες από μετόχους του πεδίου (stakeholders) έκαστος των οποίων κατέχει μερίδιο δικαιωμάτων και ευθυνών (ownership) στο πεδίο και μετέχει στον σχεδιασμό αλλά, μέσα από νέους θεσμικούς ρόλους, και στην εκτέλεση, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση της πολιτικής.

Οπωσδήποτε η ιδιότητα του μετόχου μιάς κοινότητας πολιτικής και η ένταξη στο δίκτυο παραγωγής της συνεπάγονται ενεργό ρόλο του εταίρου - χρήστη:

- στην *διαχείριση των διεπαφών διοίκησης -χρηστών* ήτοι των διαδικασιών πληροφόρησης και υποβολής του ατομικού αιτήματος –διαδικασιών που δεν αφορούν την εσωτερική λειτουργία των υπηρεσιών αλλά την επικοινωνία με το περιβάλλον –αποδέκτη των δραστηριοτήτων τους και τον έλεγχο συμμόρφωσης των ενεργειών της υπηρεσίας προς προσυμφωνημένα διαδικαστικά πρότυπα (αναγκαία δικαιολογητικά, προϋποθέσεις δικαιώματος ή υποχρέωσης, ενέργειες υπαλλήλων, προθεσμίες κλπ) και
 - στην *κανονιστική συνδιαμόρφωση των διαδικασιών* που τον αφορούν, συνδιαμόρφωση που θα αντλεί από την συστηματική παρακολούθηση των κανόνων και διαδικασιών που ισχύουν, του τρόπου που εφαρμόζονται σε ατομικό επίπεδο και των προβλημάτων εφαρμογής που προκύπτουν
3. Η *Επιχειρούσα Δημόσια Εξουσία* είναι καινοτόμος. Αυτοπροσδιορίζεται ως παροχέας υπηρεσιών που καλύπτουν κοινωνικές ανάγκες και ταυτόχρονα εμπεδώνουν κοινωνικά δικαιώματα. Αναγνωρίζει ότι οι κοινωνικές ανάγκες δεν είναι ενιαίες και ομοιογενείς αλλά διαφοροποιούνται και εξελίσσονται άρα και οι αξίες χρήσης που παράγονται για την κάλυψή τους θα πρέπει να διαθέτουν διαφοροποιημένα χαρακτηριστικά τέτοια που να τους προσδίδουν την μέγιστη δυνατή χρησιμότητα για κάθε διακριτό κοινωνικό υποσύνολο στο οποίο απευθύνονται, να μην ασκούν αρνητικές επιδράσεις στην ευημερία άλλων κοινωνικών υποσυνόλων, ενώ ταυτόχρονα θα πρέπει να ανανεώνονται με ρυθμούς αντίστοιχους προς την εν γένει εξέλιξη των κοινωνικών αναγκών. Αντιλαμβάνεται ότι η ευημερία δεν ταυτίζεται με την οικονομική μεγέθυνση αλλά με την πολυδιάστατη και ισόρροπη κοινωνική, οικονομική και περιβαλλοντική βελτίωση και ότι η υπαγωγή της επιστημονικής έρευνας (ως κατ' εξοχήν

μηχανισμού παραγωγής της καινοτομίας) αλλά και των χρηματοπιστωτικών λειτουργιών (δεδομένου ότι, σε τελική ανάλυση, αποκρυσταλλώνουν και διαχειρίζονται το κοινωνικό πλεόνασμα) στο ευρύτερο δημόσιο συμφέρον ,αποτελούν κρίσιμες παραμέτρους διασφάλισής της.

4. Η *Επιχειρούσα Δημόσια Εξουσία* αναγνωρίζει ότι καλείται να λειτουργήσει αποτελεσματικά σε ένα ανοικτό και διεθνοποιημένο οικονομικο-κοινωνικό, τεχνολογικό και (ασφαλώς) βιο-φυσικό περιβάλλον, ότι οι κάθε είδους προστατευτικές πολιτικές όχι μόνο δεν αποτελούν εργαλείο κοινωνικής ευημερίας αλλά υποσκάπτουν την ανάπτυξη και την ειρήνη και ότι απαιτείται εντεινόμενος και διευρυνόμενος υπερ-εθνικός σχεδιασμός και συντονισμός για να αντιμετωπισθούν αποτελεσματικά προβλήματα ή να αξιοποιηθούν ευκαιρίες που αποκτούν ολοένα και περισσότερο περιφερειακό ή και παγκόσμιο χαρακτήρα .

5. Η *Επιχειρούσα Δημόσια Εξουσία* κατανοεί ότι η παραγωγή αποτελεσματικών δημόσιων πολιτικών δεν εξαντλείται στο πολιτικό/ επιτελικό επίπεδο αλλά ότι οι διαδικασίες υλοποίησης -άρα και οι καθ' αυτό διοικητικές/ εκτελεστικές υπηρεσίες και οι δομο-λειτουργικές παράμετροί τους- είναι καθοριστικές για την επάρκεια του τελικού αποτελέσματος. Διακρίνει μεταξύ των τελικών επιθυμητών αποτελεσμάτων και των μεσο / βραχυπρόθεσμων εκροών αντιλαμβανόμενο ότι τα πρώτα συντίθενται από τις δεύτερες, άρα η ποιότητα των τελευταίων συνιστά κρίσιμη παράμετρο για την αποτελεσματικότητα των δημοσίων πολιτικών. Αναγνωρίζει την κεφαλαιώδη σημασία των διαδικασιών στρατηγικού και επιχειρησιακού προγραμματισμού, του ελέγχου εφαρμογής και της αξιολόγησης αλλά και των ποσοτικών εργαλείων διοίκησης. Αξιοποιεί τις τεχνικές ανάλυσης κόστους-οφέλους κατανοώντας ωστόσο το ότι στο δημόσιο χώρο το μεν σκέλος του κόστους μπορεί να προσεγγισθεί με τις κλασσικές μεθόδους οικονομικής ανάλυσης και κοστολόγησης το δε σκέλος του οφέλους δεν επιδέχεται εν τέλει παρά αξιακό και πολιτικό προσδιορισμό. Προβλέπει, διαχειρίζεται και ελαχιστοποιεί τους κίνδυνους από την δράση της τόσο για τους αποδέκτες των αποτελεσμάτων της όσο και για τους δικούς της σχεδιαστικούς και παραγωγικούς μηχανισμούς.

6. Η *Επιχειρούσα Δημόσια Εξουσία* επενδύει στο ανθρώπινο δυναμικό της. Αναγνωρίζει ότι ο στρατηγικός και επιχειρησιακός δυναμισμός των δημοσίων οργανώσεων συναρτάται από τον βαθμό δέσμευσης, την πρωτοβουλία και την ενεργό συνεισφορά των ανθρώπων που τις στελεχώνουν³². Αξιοποιεί το γεγονός ότι η ιστορικά θεμελιωμένη μόνιμη σχέση εργασίας του προσωπικού με τις δημόσιες οργανώσεις διευκολύνει την ταύτιση του ανθρώπινου δυναμικού με την εργασιακή συλλογικότητα, παράγοντας την αίσθηση του *ανήκειν* και της ύπαρξης *δικαιωμάτων και ευθυνών* (ownership) άρα ενισχύει, υπό προϋποθέσεις, την διάθεση προσφοράς και εγγυάται την πολύτιμη οργανωσιακή συνέχεια. Διασφαλίζει τις προϋποθέσεις αυτές μέσω θετικής υποκίνησης των εργαζομένων επιβραβεύοντας, ενθαρρύνοντας και αναβαθμίζοντάς τους. Διαχειρίζεται τους οργανισμούς της ως μανθάνουσες οργανώσεις (learning organizations) και προωθεί την πολυδιάστατη συλλογική μάθηση (knowledge management).
7. Η *Επιχειρούσα Δημόσια Εξουσία*, τέλος, δεν αυτοπροσδιορίζεται ως αποκλειστικός παραγωγός των κοινωνικά αναγκαίων αξιών χρήσης. Αντιλαμβάνεται ότι ο βασικός της ρόλος είναι ο πολιτικός/ αξιακός προσδιορισμός των επιθυμητών αποτελεσμάτων μέσα από διαδικασίες συμμετοχής και διαβούλευσης, ο στρατηγικός σχεδιασμός των ποιοτικών και ποσοτικών χαρακτηριστικών τους καθώς και των όρων παραγωγής τους, ο έλεγχος διασφάλισης των χαρακτηριστικών αυτών και η εξεύρεση των αναδιανεμητικών πόρων που θα εγγυώνται την πρόσβαση όλων των κοινωνικών υπο-ομάδων σε ζωτικές υπηρεσίες (δημόσια αγαθά). Αναζητεί τον επιχειρησιακά αποτελεσματικότερο και αποδοτικότερο τρόπο παραγωγής των δημοσίων αγαθών συνδυάζοντας με κριτήριο την βέλτιστη σχέση κόστους-αποτελέσματος μεθόδους παραγωγής δι' ιδίων μέσων, εξωπορισμού (outsourcing) και ανάθεσης στον ιδιωτικό ή τον κοινωνικό τομέα της οικονομίας.

³² Οι Zampetakis και Moustakis ορίζουν ως «public entrepreneur» ένα πρόσωπο που «εργάζεται στον δημόσιο τομέα διαθέτοντας την ικανότητα να δημιουργεί ένα δυναμικό εργασιακό περιβάλλον εντός του οποίου διαμορφώνοντας ένα στρατηγικό όραμα για την οργάνωσή του και προσανατολίζοντάς την προς την αλλαγή, ασκεί ένα σύνολο δραστηριοτήτων που στοχεύει στην παραγωγή ποιοτικών υπηρεσιών για τον πολίτη», Zampetakis L. A, Moustakis V. (2007) 'Entrepreneurial behaviour in the Greek public sector', *International Journal of Entrepreneurial Behaviour & Research*, τομ. 13, τευχ. 1 σ.σ. 19 - 38

3. Συμπεραίνοντας: μπορούμε τελικά να διδαχθούμε κάτι από το NPM;

Μιά αποτελεσματική στρατηγική διοικητικών αναδιαρθρώσεων θα πρέπει συνεπώς να ενσωματώσει όλες τις προαναφερθείσες παραμέτρους αναδιάταξης της δημόσιας δράσης. Οι παράμετροι αυτές διατρέχουν το σύνολο των κρατικών λειτουργιών και εμπλέκονται σε όλες τις διαστάσεις άσκησης δημόσιας πολιτικής. Η προσέγγιση του NPM, παρ' όλη την πολυετή ιδεολογική³³ κυριαρχία της και την συστηματική προώθησή της από κυβερνήσεις και διεθνείς οργανισμούς, δεν κατόρθωσε να αντιμετωπίσει επιτυχώς την (υπαρκτή διεθνώς) κρίση του σύγχρονου κράτους επειδή απέτυχε (ή απέφυγε) να διακρίνει μεταξύ των αξιακών και των λειτουργικών διαστάσεων των αναγκαίων μεταρρυθμίσεων, ή για να το θέσουμε σε όρους βεμπεριανούς να διαχειριστεί τα προβλήματα που εμπίπτουν στον ορθολογισμό ως προς τις αξίες με διαφορετικά εργαλεία από εκείνα που υπάγονται στον ορθολογισμό ως προς τα αποτελέσματα³⁴.

Το NPM ως μετεμφύτευμα της εμπειρίας του ιδιωτικού τομέα εντάσσεται σε δεδομένο αξιακό πρότυπο, εκείνο της ελεύθερης αγοράς και του ανταγωνισμού που δέχεται ως θετικά προτάγματα την διακινδύνευση, την επιθετικότητα, την μυστικότητα και την άνιση ανταλλαγή³⁵, αξίες ασύμβατες με την δεοντολογία της συλλογικότητας, της ανταποδοτικότητας και της προσφοράς που διέπει την δημόσια σφαίρα³⁶. Εκκινώντας από -και υπηρετώντας- ένα στερεοτυπικό (εκλαμβάνόμενο ως δεδομένο και αυταπόδεικτο) αξιακό πλαίσιο, δεν διαθέτει εργαλεία ικανά να αναλύσουν κριτικά το διαφορετικό (δημόσιο) αξιακό πλαίσιο εντός του οποίου καλείται πλέον να λειτουργήσει, και να προσαρμοστεί δημιουργικά σ' αυτό. Το NPM είναι συνεπώς παντελώς ακατάλληλο να διαχειριστεί τις κρίσιμες αξιακές και πολιτισμικές διαστάσεις της δημόσιας δράσης, είναι παντελώς ακατάλληλο (αν και το επιχείρησε) να δια φωτίσει στο μακρο-επίπεδο ζητήματα ορθοπραξίας³⁷ του δημόσιου

³³ Βλ. Argyriades, *ibid*.

³⁴ Weber, M., (1922/1971) *Economie et Societe*, Plon, σ. 22

³⁵ Βλ. και Bellone και Goerl, , *ibid*

³⁶ Βλ. αναλυτικότερα Τσέκος Θ., (1993), Η εργασιακή ηθική ως παράμετρος της Ολικής Ποιότητας: Από την εμπειρία της ιδιωτικής επιχείρησης στις προοπτικές για την δημόσια διοίκηση, σε Τσέκος (Θ), (επιμ.), *Διοικητικός Εκσυγχρονισμός*, Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης, σ.σ 27-40

³⁷ Πρόκειται για την διάκριση μεταξύ «ορθής ενέργειας / αποτελεσματικότητας» ('doing things right') που αφορά την ορθολογική σχέση μεταξύ στόχων και μέσων (ο κατά Weber ορθολογισμός των αποτελεσμάτων) και 'ορθοπραξίας' ('doing right things') που αναφέρεται στην συμμόρφωση των στόχων που έχουν τεθεί με το αξιακό πρότυπο δεδομένης κοινωνίας (ο κατά Weber ορθολογισμός των στόχων) . Την διάκριση μεταξύ ορθοπραξίας και ορθής ενέργειας / αποτελεσματικότητας αποτυπώνει και η γνωστή φράση του Peter Drucker "Management is doing things right, Leadership is doing the

χώρου, είναι παντελώς ακατάλληλο να επιλύσει προβλήματα ανάλυσης πολιτικών και στρατηγικής, αλλά και προβλήματα οργανωσιακής αποστολής και οράματος των κρατικών υπηρεσιών.

Δεν στερείται αντίθετα χρησιμότητας στο μέσο και μικρο-επίπεδο, όταν πρόκειται για ζητήματα αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας : ποσοτικές μέθοδοι διοίκησης, επιχειρησιακός προγραμματισμός, οργανωτικός ανασχεδιασμός, καθοδική εκχώρηση αρμοδιοτήτων κλπ συνιστούν τεχνικές που από την εργαλειοθήκη της ιδιωτικής επιχείρησης θα μπορούσαν μέσω NPM να μεταφερθούν, με τις απαραίτητες πάντοτε προσαρμογές, στο πεδίο των δημοσίων οργανώσεων ενισχύοντας την ικανότητα δράσης, την ποιότητα και την οικονομικότητα των αποτελεσμάτων τους. Αποτελούν ωστόσο συνθήκες αναγκαίες αλλά όχι ικανές για τον διοικητικό εκσυγχρονισμό.

Όπως ακριβώς συμβαίνει και στον ιδιωτικό τομέα μία διοικητική μεταρρύθμιση δεν επιτυγχάνει παρά μόνον όταν οι πολιτικές της κατευθύνσεις είναι σαφείς και η στρατηγική της επεξεργασμένη. Και για να διασφαλίσει τις προϋποθέσεις αυτές η δημόσια εξουσία θα χρειαστεί να αναζητήσει εργαλεία πολύ διαφορετικά από εκείνα που το NPM είναι σε θέση να προτείνει.