

Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση και Διοικητική Μεταρρύθμιση

Αλέξανδρος Γ. Ψυχογιός¹

Είναι σχεδόν βέβαιο ότι η ηλεκτρονική διακυβέρνηση – ή ηλεκτρονική διοίκηση – επιφέρει σημαντικές αλλαγές στη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών. Επίσης, δεν είναι λίγοι εκείνοι που υποστηρίζουν ότι η ηλεκτρονική διακυβέρνηση ίσως αποτελεί το τελευταίο στάδιο του διοικητικού παραδείγματος που επεκράτησε τις τελευταίες δεκαετίες στις δημόσιες διοικήσεις των περισσότερων χωρών του δυτικού κόσμου και ονομάστηκε Νέο Δημόσιο Management (New Public Management). Υπό το φως των εν λόγω παραδοχών έχει ιδιαίτερη σημασία να αναλυθεί η συνθήκη υπό την οποία η ηλεκτρονική διοίκηση μπορεί να αποτελέσει ένα αυτόνομο μοντέλο διοικητικής μεταρρύθμισης.

Αναμφισβήτητα η ηλεκτρονική διακυβέρνηση συνδέεται άμεσα με την ιδέα της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης. Μπορεί μάλιστα να υποστηριχθεί ότι η ηλεκτρονική διακυβέρνηση αποτελεί μια νέα φάση της διοικητικής μεταρρύθμισης του δημόσιου τομέα, η οποία ξεκίνησε τη δεκαετία του 1980. Η έννοια και το περιεχόμενό της δε συνδέονται μόνο με την εισαγωγή την σύγχρονης τεχνολογίας στη διοίκηση, αλλά ταυτόχρονα αποτελούν το πρακτικό εκείνο πεδίο μέσα στο οποίο αναμένεται να αλλάξουν οι διαδικασίες ώστε να λειτουργήσουν πιο αποτελεσματικά και αποδοτικά οι δημόσιες οργανώσεις. Ένας κλασσικός τρόπος με τον οποίο η ηλεκτρονική διακυβέρνηση συμβάλλει θετικά στην εφαρμογή νέων διοικητικών μεθόδων είναι η πρόσβαση στη πληροφορία και η γνώση που μπορεί να παράσχει στα διοικητικά στελέχη. Η οργάνωση, η λειτουργία, ο έλεγχος και ο συντονισμός των σύγχρονων δημόσιων υπηρεσιών, στην εποχή της αυξημένης πολυπλοκότητας και της διαρκούς παραγωγής γνώσης και πληροφορίας, προϋποθέτουν την ύπαρξη διοικητικών στελεχών τα οποία μπορούν να διαχειριστούν την ηλεκτρονική πληροφορία προς όφελος την αναβάθμισης των υπηρεσιών που προσφέρει ο δημόσιος τομέας. Για παράδειγμα, στις συμπράξεις μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, τα διοικητικά στελέχη χρειάζονται την απαραίτητη πληροφορία για τα συμβαλλόμενα μέρη, έτσι ώστε να επιτευχθεί με τον καλύτερο δυνατό τρόπο το ζητούμενο της σύμπραξης προς όφελος του ενδιαφερόμενου κοινού. Με άλλα λόγια, αυτό που έχει σημασία δεν είναι τόσο μια *αυτοματοποιημένη* δημόσια διοίκηση, αλλά μια *καλά πληροφορημένη* δημόσια οργάνωση.

Η παραπάνω παραδοχή οδήγησε αρκετούς διοικητικούς επιστήμονες στη θέση ότι η ηλεκτρονική διακυβέρνηση μπορεί να θεωρηθεί ως ξεχωριστό διοικητικό

¹ Ο κ. Ψυχογιός Γ. Αλέξανδρος είναι Διοικητικός Επιστήμων και Λέκτορας στο City College – University of Sheffield, Department of Business Administration & Economics

κίνημα. Στο πλαίσιο αυτό, όπως κάθε αυτόνομο διοικητικό παράδειγμα, επιδέχεται μια σειρά από κριτικές. Η πλέον σημαντική από αυτές συνδέεται με την ουσιαστική χρήση της από τους πολίτες/πελάτες των δημοσίων οργανώσεων. Σύμφωνα με την κριτική αυτή – που πολλοί ονομάζουν *ψηφιακή διάκριση της κοινωνίας* –, ενώ υπάρχουν αρκετοί χρήστες του διαδικτύου που μπορούν εν δυνάμει να εξυπηρετηθούν ηλεκτρονικά από τη δημόσια διοίκηση, δεν είναι λίγοι εκείνοι που, εξαιτίας της έλλειψης γνώσης ή/και πρόσβασης δεν μπορούν να χρησιμοποιήσουν την ψηφιακή τεχνολογία και επομένως να εξυπηρετηθούν το ίδιο γρήγορα και αποτελεσματικά. Είναι υπαρκτός, λοιπόν, ο κίνδυνος της περιθωριοποίησης των εν λόγω ατόμων μέσα σε μια ηλεκτρονική κοινωνία.

Η δεύτερη κριτική εστιάζεται στο ζήτημα της ασφάλειας των προσωπικών δεδομένων. Το πρόβλημα εδώ έγκειται στο γεγονός ότι διαμέσου της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης υπάρχει αυξημένη δυνατότητα παρακολούθησης των χρηστών και πιθανής δημοσιοποίησης των ευαίσθητων προσωπικών τους δεδομένων. Η χρήση του διαδικτύου και η επικοινωνία διαμέσου του ηλεκτρονικού ταχυδρομείου μπορούν δυνητικά να ανιχνευτούν και να καταγραφούν πολύ πιο εύκολα σε σύγκριση με τον παραδοσιακό τρόπο τηλεφωνικής και ταχυδρομικής επικοινωνίας. Επίσης δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις των *hackers* που διείσδυσαν στα ηλεκτρονικά αρχεία πολλών κυβερνητικών υπηρεσιών και απέδειξαν ότι το επίπεδο της ηλεκτρονικής ασφάλειας είναι ανεπαρκές.

Το τρίτο πεδίο κριτικής της ηλεκτρονικής διοίκησης σχετίζεται με την ίδια τη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος. Η παραδοσιακή λειτουργία του δημοκρατικού πολιτικού συστήματος απαιτεί σε μεγάλο βαθμό τη φυσική παρουσία και προσωπική επαφή του πολίτευόμενου με τον ψηφοφόρο. Μορφές όμως της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης τείνουν να αποδυναμώσουν αυτό τον χαρακτήρα της δημοκρατίας και να οδηγήσουν σε αλλαγές τόσο το πολιτικό σύστημα όσο και την εσωτερική λειτουργία των κυβερνήσεων. Όροι όπως *ηλεκτρονική δημοκρατία*, *ψηφιακή δημοκρατία* και – σύμφωνα με μια πιο πρόσφατη εκδοχή – *democracy.com*, γίνονται όλο και πιο συνήθεις στη καθημερινή κοινωνικοπολιτική ρητορική. Για παράδειγμα δεν είναι λίγοι εκείνοι που υποστηρίζουν τη θεσμοθέτηση της ηλεκτρονικής ψήφου. Επίσης, τα περισσότερα σχεδόν κόμματα έχουν ιστοσελίδες, ενισχύοντας καθημερινά την ηλεκτρονική επικοινωνία με τους πολίτες – ψηφοφόρους τους. Με άλλα λόγια, την εποχή όπου η διοικητική ικανότητα των κυβερνήσεων έχει αυξηθεί λόγω της εφαρμογής των νέων τεχνολογιών και της ηλεκτρονικής πληροφορίας, υπάρχει το ενδεχόμενο να αυξηθεί και να επιταχυνθεί η αποδόμηση της παραδοσιακής μορφής της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, η οποία μπορεί να μετατραπεί σε μια ηλεκτρονικά διαχειριζόμενη καταναλωτική δημοκρατία.

Το τελευταίο στάδιο κριτικής συνδέεται με τη κάθ' εαυτή εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Τα προβλήματα εδώ σχετίζονται με την αντίδραση των δημοσίων υπαλλήλων στη χρήση των μεθόδων ηλεκτρονικής διοίκησης, είτε γιατί δεν έχουν τις απαραίτητες γνώσεις και δεξιότητες είτε γιατί λείπει η απαραίτητη υποστήριξη από τα ανώτερα διοικητικά στελέχη για την υιοθέτηση των εν λόγω μεθόδων. Επιπλέον δεν είναι λίγες οι κυβερνητικές πολιτικές που καταλήγουν στην εισαγωγή πληροφοριακών συστημάτων στις δημόσιες υπηρεσίες, τα οποία είτε έχουν πολύ μεγάλο κόστος είτε είναι τεχνολογικά ξεπερασμένα. Ένα ακόμα πρόβλημα είναι η συμβατότητα των ηλεκτρονικών συστημάτων μεταξύ των διαφόρων δημοσίων υπηρεσιών, η οποία πολλές φορές καθιστά αδύνατη την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ τους. Τέλος, πολλοί ερευνητές υποστηρίζουν ότι οι δυνατότητες του κυβερνοχώρου, που αποτελεί τον πυρήνα της εποχής της πληροφορίας, είναι πολύ μεγαλύτερες απ' αυτές που τού προσδίδουν οι προσπάθειες διοικητικής μεταρρύθμισης μέσω της ηλεκτρονικής διαχείρισης. Είναι αξιωματικά αποδεκτό ότι κάθε μοντέλο διοικητικής μεταρρύθμισης τροποποιείται στη διάρκεια της εφαρμογής του. Έτσι, οι διάφορες κυβερνητικές οργανώσεις πολλές φορές τείνουν να μορφοποιούν με τα δικά τους μέτρα και σταθμά τα ηλεκτρονικά πληροφοριακά συστήματα, αποδεδειγμένα από τις ουσιαστικές επαναστατικές δυνατότητές τους.

Είναι εύλογο, λοιπόν, το ερώτημα για το κατά πόσο η ηλεκτρονική διακυβέρνηση αποτελεί και μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως ένα νέο και αυτόνομο διοικητικό παράδειγμα, ή αποτελεί μέρος του διαχειρισιολογικού (*managerialistic*) μοντέλου της διοικητικής μεταρρύθμισης. Η απάντηση στο εν λόγω ερώτημα δεν είναι απλή. Καταρχάς φαίνεται ξεκάθαρα ότι η ατζέντα της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης ταιριάζει σε μεγάλο βαθμό με την αντίστοιχη ατζέντα του νέου δημόσιου management. Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση μπορεί να διευκολύνει την εφαρμογή των μεταρρυθμιστικών αρχών του νέου δημόσιου management, όπως για παράδειγμα την ποιοτικότερη και ταχύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών, καθώς και να συνεισφέρει τα μέγιστα στην αποτελεσματική σύμπραξη μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα στην παροχή υπηρεσιών. Υπό αυτή την οπτική γωνία η ηλεκτρονική διακυβέρνηση φαντάζει περισσότερο ως ένα νέο στάδιο διοικητικής μεταρρύθμισης των δημοσίων διοικήσεων.

Από την άλλη μεριά όμως, ένα νέο μοντέλο διοίκησης εξ' ολοκλήρου βασιζόμενο στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση είναι περισσότερο πιθανό στο απώτερο μέλλον και λιγότερο στο βραχυπρόθεσμο. Η λόγος της μη εύκολης βραχυπρόθεσμης εφαρμογής συνδέεται με το γεγονός ότι η ηλεκτρονική διακυβέρνηση χρειάζεται επιπλέον και μια ανεξάρτητη θεωρητική βάση που να σχετίζεται με μια νέα φιλοσοφία

οργάνωσης και διοίκησης, προκειμένου να καταστεί ένα αυτόνομο διοικητικό παράδειγμα. Μέχρι τώρα ηλεκτρονική διακυβέρνηση και διοικητική μεταρρύθμιση διαχειρισιολογικού τύπου βασίζονται σε παρόμοιες θεωρητικές αρχές αποτελεσματικής οργάνωσης των δημοσίων διοικήσεων. Με άλλα λόγια δε θα ήταν εφικτό για τις έντονα ιεραρχικά δομημένες και γραφειοκρατικές οργανώσεις του δημόσιου τομέα να εφαρμόσουν νέες διοικητικές πρακτικές που βασίζονται αποκλειστικά στη νέα τεχνολογία, εάν πρώτα δεν υιοθετούσαν απαραίτητες οργανωσιακές αλλαγές, όπως αυτές που επικαλείται το νέο δημόσιο management. Εξάλλου, ένα παραδοσιακό μοντέλο της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης θα ήταν παρόμοιο με τη φάση της αυτοματοποίησης, από την οποία έχουν περάσει λίγο πολύ όλες οι δημόσιες γραφειοκρατικές οργανώσεις, και που ουσιαστικά αποφέρει μια βελτίωση των διοικητικών διαδικασιών χωρίς όμως παράλληλη υιοθέτηση νέων οργανωσιακών δομών.

Πέρα όμως από αυτές τις διευκρινήσεις είναι αναμφισβήτητο το γεγονός ότι η ηλεκτρονική διακυβέρνηση αντιπροσωπεύει μια νέα πρόκληση απέναντι στο παραδοσιακό τύπο οργάνωσης και διοίκησης των δημοσίων υπηρεσιών. Όπως έχει γραφεί στο περιοδικό *The Economist* «για πρώτη φορά από τη στιγμή της θεσμοθέτησης του σύγχρονου κράτους πρόνοιας υπάρχει μια πραγματική ευκαιρία να ξανα-εφεύρουμε την κυβέρνηση και να την κάνουμε ακόμα καλύτερη» (24 Ιουνίου 2000). Ανεξάρτητα από το όνομα – ‘νέα διακυβέρνηση’, ‘επανάδρυση της κυβέρνησης’, ‘επανάδρυση του κράτους’ ή ‘νέο δημόσιο management’ – που μπορεί να έχει η διοικητική μεταρρύθμιση, αυτό που φαίνεται ότι έχει ιδιαίτερη σημασία είναι το γεγονός ότι η ηλεκτρονική διακυβέρνηση μπορεί να συνεισφέρει αρκετά ώστε να πραγματοποιηθούν οι αλλαγές που η εν λόγω μεταρρύθμιση επικαλείται. Είναι επίσης γεγονός ότι η εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης κάνει τα πρώτα της δειλά βήματα στον Ελληνικό δημόσιο τομέα και αποκτά τη δυναμική να τροχοδρομήσει συγκεκριμένες αλλαγές στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Παρ’ όλα αυτά ο δρόμος δεν είναι απλωμένος με ροδοπέταλα. Αναμφισβήτητα, η αυξημένη οργανωσιακή αδράνεια της δημόσιας διοίκησης θα κάνει αρκετά δύσβατη την προσαρμογή των μεθόδων της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στα ελληνικά δεδομένα. Το γεγονός αυτό πρέπει να ληφθεί υπόψη των όποιων κυβερνητικών προσπαθειών προς τη κατεύθυνση αυτή. Σαφέστατα όμως η οποιαδήποτε προσπάθεια προς την πλήρη εφαρμογή μεθόδων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης δε πρέπει να συνεπάγεται την πιο ελλειμματική τη λειτουργία του δημοκρατικού μας πολιτεύματος. Η δημοκρατική διακυβέρνηση, ως πολιτική έννοια, πρέπει να παραμείνει η τέχνη του εφικτού. Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση, ως διαχειρισιολογική έννοια, οφείλει να κάνει το εφικτό πράξη.