

ΟΙ «ΜΑΥΡΕΣ ΤΡΥΠΕΣ» ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

I

Η επισήμανση ότι η δημόσια διοίκηση της χώρας είναι διάστικτη από «μαύρες τρύπες» ακούγεται πλέον ως κοινοτοπία. Όχι μόνο λόγω της αδιαφάνειας που συσκοτίζει τη δράση της ή της έλλειψης σαφούς κατανομής και περιγραφής αρμοδιοτήτων μεταξύ των ποικιλόνομων δημόσιων φορέων και οργανισμών, μεταξύ υπαλλήλων πάνω ή κάτω από τον βαθμό του τμηματάρχη, με συνέπεια άλλοτε τα κενά και άλλοτε τις επικαλύψεις, τη σύγχυση και τη διάχυση της ευθύνης. Ένας πρόσθετος λόγος είναι ότι η γνώση μας για τα προβλήματα αυτά, η κατανόηση και η ερμηνεία των αιτιωδών σχέσεων που τα διέπουν, παραμένει εξίσου ελλιπής και περιορισμένη.

Το να επιχειρεί, όμως, κανείς να λύσει ή να αντιμετωπίσει ένα πρόβλημα με σημαντικές συνέπειες και επιπτώσεις στην οικονομική, την κοινωνική και την πολιτική ζωή της χώρας δίχως να γνωρίζει επακριβώς τις συνθήκες και τα αίτια που το διαμορφώνουν, σημαίνει όχι μόνο ότι ματαιοπνεί. Αλλά ακόμα περισσότερο ότι δεν συνειδητοποιεί πως «η λύση είναι το πρόβλημα». Από επιστημολογικής σκοπιάς η ύπαρξη της «μαύρης τρύπας» στο πρωτογενές πεδίο του αντικείμενου της πραγματικότητας που παρατηρείται δεν υποδηλώνει παρά και ένα ανάλογο κενό ή μια μορφή απροσδιοριστίας και ασάφειας στο γνωστικό πεδίο. Η «μαύρη τρύπα» στην πράξη αντιστοιχεί και σε μια «μαύρη τρύπα» στη γνώση περί αυτής. Ούτως ώστε να μπορεί να συμπεράνει κανείς πως εάν δεν υπάρχει «μαύρη τρύπα» στη γνώση ή εάν η γνώση εισχωρήσει και διαυγάσει το κενό της, τότε δεν θα υπάρχει ενδεχομένως και στην πράξη (θα έχει «φωτιστεί» και, υπό την έννοια αυτή, θα έχει εξαφανιστεί).

Δεδομένου, εξάλλου, ότι σε τελευταία ανάλυση όλη η γνώση, ιδίως προκειμένου για τα κοινωνικά φαινόμενα, είναι κατά βάση τοπική, δηλαδή υπακούει στον κανόνα της «ιστορικής ειδικότητας», όπως τον χαρακτήρισε ο C. W. Mills, και δεν είναι δεκτική υπερβολικών γενικεύσεων και εξαιρετικά αφηρημένων καθολικοτήτων, προέχει η διερεύνηση των σχετικών ζητημάτων «εδώ και τώρα». Δεν αρκεί ούτε πρέπει η μετάθεση των ευθυνών στο παρελθόν ή στο μέλλον ούτε η μεταφορά έτοιμων προκατασκευασμένων λύσεων και συνταγών από διανοητικά υπερκαταστήματα της ημεδαπής ή συχνότερα της αλλοδαπής.

Εκείνο που χρειάζεται είναι η σοβαρή ανάλυση και ο προβληματισμός από πολλούς και από πολλές οπτικές γωνίες δίχως αποκλεισμούς και ιδεοληψίες, με βάση τη μεθοδολογική αρχή της επιτάθευσης και της διαψευσιμότητας (αυτό που γίνεται δεκτό ως ορθό και αληθές δεν αποκλείεται ότι μπορεί να αποδειχθεί πως είναι λανθασμένο).

II

Στο πεδίο της αστρονομίας, οι μαύρες τρύπες είναι περιοχές του αστρικού χώρου με μεγάλη πυκνότητα μάζας που αναπτύσσουν τεράστιες ελκτικές δυνάμεις, με συνέπεια ο,τιδήποτε διέρχεται κοντά τους να το ρουφούν και να το εξαφανίζουν.

Κάτι ανάλογο, και υπό μεταφορική φυσικά έννοια, θα μπορούσε ενδεχομένως να υποστηριχθεί και για τα θέματα της διοίκησης, με χαρακτηριστικότερο ίσως παράδειγμα την ύπαρξη και τα περιθώρια της διακριτικής ευχέρειας στην άσκηση των αρμοδιοτήτων και της εκχώρησης της δυνατότητας λήψης των αποφάσεων σε υφιστάμενα επίπεδα. Το οργανωσιακό παράδοξο έγκειται στο ότι, μολονότι η αποτελεσματικότητα της δράσης προϋποθέτει -και έως έναν βαθμό συνεπάγεται- την εκχώρηση διακριτικής ευχέρειας και σχετικής αυτονομίας στη λήψη των αποφάσεων, εξ αυτού ακριβώς του λόγου περιορίζονται, αν δεν ακυρώνονται κιόλας, οι δυνατότητες συντονισμού και ελέγχου και αυξάνονται τα σχετικά προβλήματα εποπτείας και καθοδήγησης εκ των άνω.

Δεδομένου ότι η αρμοδιότητα για τη λήψη των αποφάσεων πρέπει να εκχωρηθεί εκεί που διατίθεται η σχετική γνώση και πληροφορία (αυτό επιβάλλει η λογική της αποτελεσματικότητας), οι ελεγκτικοί μηχανισμοί και τα συστήματα εποπτείας προσκρούουν σε ένα φράγμα ή κενό επικοινωνίας. Τούτο συμβαίνει ιδίως στις περιπτώσεις εκείνες που οι αρμόδιοι και υπεύθυνοι για τη λήψη της απόφασης ασκούν τη διακριτική τους ευχέρεια και χειρίζονται το μερίδιο της εξουσίας που τους αναλογεί όχι με τον πλέον υποδειγματικό και άψογο τρόπο, είτε λόγω ελλιπούς γνώσης είτε λόγω ανεπαρκούς ετοιμότητας εφαρμογής ή και λόγω άλλων ιδιοτελών συμφερόντων που αλλοιώνουν τον θεσμικό και θεσμικά «ορθόδοξο» τρόπο της συμπεριφοράς τους.

Για τους λόγους αυτούς δεν είναι λίγοι εκείνοι που υποστηρίζουν ότι από μια γενικότερη προσέγγιση με πολιτικο-φιλοσοφικές προεκτάσεις είναι τελικά προτιμότερο να αντικαθίστανται οι ιεραρχίες και τα συναφή με αυτές συστήματα καθετοποιημένου και συγκεντρωτικού ελέγχου από τις αγορές και τα δίκτυα, που έχουν πιο οριζόντια διάρθρωση και εμπνέονται από μια πιο έκδηλα αποκεντρωτική λογική.

Το ζήτημα είναι ότι ενώ αυτή η εναλλακτική οργανωτική στρατηγική μπορεί μεν να είναι προτιμότερη στο μακροσκοπικό επίπεδο της γενικής συγκρότησης του δημόσιου χώρου, δεν είναι ωστόσο εξίσου προφανής η εφαρμογή της στο ενδοοργανωτικό επίπεδο μιας δημόσιας αρχής, υπηρεσίας ή οργανισμού, όπου η ιεραρχική διάρθρωση διαθέτει μια πιο προφανή λογική και πιθανότητα εφαρμογής. Εξαιρουμένου, δηλαδή, του προβλήματος των κρυμμένων ή αφανών, όχι όμως για τούτο λιγότερο αποτελεσματικών, ιεραρχιών στην ίδια την αγορά ή τα δίκτυα, όπου η επίφαση της ισότητας και της ελευθερίας ίσως και να συγκαλύπτει τα πραγματικά κέντρα ισχύος και επιρροής, στις δημόσιες ή μη οργανώσεις και γραφειοκρατίες η ιεραρχική διάρθρωση έχει από καιρό δείξει τις

δυνατότητες και τις αδυναμίες της, τα πλεονεκτήματα αλλά και τα μειονεκτήματά της.

III

Τα όρια της ιεραρχίας

Τα μεγάλα «μαύρα κουτιά» της γραφειοκρατίας -περισσότερο ή λιγότερο ιεραρχικά διαρθρωμένης- μοιάζουν από πολλές απόψεις με τις «μαύρες τρύπες» από τη σκοπιά της πραγματικής λειτουργίας της διοίκησης όσο και της θεωρητικής κατανόησης και ερμηνείας της. Παρά την επίδραση της οικονομικής θεωρίας, της εξειδικευμένης στατιστικής και ποσοτικής ανάλυσης των οργανωτικών και διοικητικών δεδομένων, η πράξη της διοίκησης στη δημόσια ιδίως σφαίρα αρνείται και ακυρώνει τις πρόχειρες ή επιφανειακές ερμηνείες και αποζητά μια βαθύτερη κατανόηση του κοινωνικού, πολιτικού και πολιτιστικού υποβάθρου των συμπεριφορών.

Το να δεχθούμε πως ένα σύστημα είναι ιεραρχικά οργανωμένο δεν σημαίνει ότι *eo ipso* αποκαθίσταται η ομαλότητα της επικοινωνίας σε αυτό, ότι όλοι οι δρώντες εμπνέονται και λειτουργούν με ταυτότητα συμφερόντων και αντιλήψεων ή ότι η θεμιτή ενότητα των σκοπών υπηρετείται αδιατάρακτα και αποτελεσματικά. Αντίθετα, τόσο η εμπειρία όσο και η στοιχειώδης θεωρητική ανάλυση δείχνει πως τα άτυπα δίκτυα και τα υπαρκτά συμφέροντα μπορεί να αλλοιώνουν και να «αποικιοποιούν» την κατά τα άλλα διαυγή λογική της ιεραρχικής οργάνωσης και της γραφειοκρατίας.

Όπως είναι, άλλωστε, γνωστό η μονιμότητα ή η σταθερότητα της απασχόλησης δεν εγγυάται αφ' εαυτής την ανιδιοτελή αφοσίωση στο λειτούργημα ή το καθήκον ούτε την αγαστή και απρόσκοπτη συνεργασία μεταξύ των στελεχών, που υποτίθεται ότι θα λειτουργούν και θα συνεργάζονται «σαν μια οικογένεια».

Η διοίκηση, τα υπαλληλικά στελέχη, μολονότι θεωρητικά θα έπρεπε να λειτουργούν με τρόπο απολύτως ουδέτερο, εχέμυθο και αποτελεσματικό στην εφαρμογή των νόμων και των πολιτικών επιλογών της ηγεσίας, στην πράξη τείνουν να ανταποκρίνονται περισσότερο στα δικά τους συμφέροντα και απόψεις, στη δική τους *agenda* που μπορεί ενδεχομένως και να αποκλίνει περισσότερο ή λιγότερο από αυτήν των ηγετών ή προκαθημένων τους.

Οι τελευταίοι έχουν, επομένως, να αντιμετωπίσουν ένα πρόσθετο «κόστος» εφαρμογής και επιβολής, εάν θέλουν να ευθυγραμμίσουν και να εναρμονίσουν τη συμπεριφορά των υφισταμένων τους με τις επιθυμίες και τις επιλογές τους. Αυτό το «κόστος» μπορεί να περιλαμβάνει τεχνικές και μεθόδους εποπτείας και παρακολούθησης, λογοδοσίας και ελέγχου, πειθάρχησης και τιμωρίας έως πιο ήπιες πολιτικές κινήτρων και ενεργοποίησης του προσωπικού.

Το ζήτημα είναι αν και κατά πόσο τα μέτρα αυτά θα μπορούσαν να εξισορροπήσουν και να αντισταθμίσουν στη δημόσια ιδίως σφαίρα τα ιδιοτελή συμφέροντα και τις αποκλίνουσες στάσεις των στελεχών στον βαθμό που αυτές

επηρεάζονται από πρακτικές και παραδοσιακές αντιλήψεις, όπως το αποδεκτό της διαφθοράς, οι αθέμιτες συναλλαγές, οι πολιτικές ταυτίσεις, ο εφησυχασμός, η ατελής γνώση και η ανεπαρκής εκπαίδευση, η ευνοιοκρατία και οι πελατειακές σχέσεις.

IV

Η ασάφεια των σκοπών και η απροσδιοριστία της πολιτικής

Ακόμα, όμως, και αν το πρόβλημα της εναρμόνισης της συμπεριφοράς των στελεχών με τις επιλογές της ηγεσίας λυνόταν, πράγμα αμφίβολο για συστήματα μεγάλης τάξης και μεγέθους με πολλαπλότητα δρώντων και παραμέτρων, μια νέα «μαύρη τρύπα» θα ανέκυπτε στην πορεία. Αυτή θα είχε να κάνει με την ίδια την έλλειψη σαφούς στοχοθεσίας των οργανωσιακών επιδιώξεων και πολιτικών.

Συνήθως οι σκοποί και τα προγράμματα στις οργανώσεις, και πάντως στις σύνθετες δημόσιες οργανώσεις, διέπονται από μια εγγενή αοριστία και ασάφεια ως προς το ακριβές περιεχόμενό τους. Όπως συμβαίνει και με τις νομικές διατάξεις, όσο πιο έντονο είναι το αξιακό περιεχόμενο και ο προσανατολισμός μιας δράσης (λ.χ. υγεία, παιδεία, ασφάλεια, ποιότητα ζωής, κ.ο.κ.), τόσο λιγότερο είναι αυτό δεκτικό επακριβούς μέτρησης, υπολογισμού και αποτίμησης.

Είναι δε γνωστό ότι όχι σπάνια, αλλά μάλλον συχνά, οι οργανωσιακοί σκοποί είναι αόριστοι και ασαφείς, αντιφατικοί και όχι επαρκώς εξειδικευμένοι. Στις περιπτώσεις αυτές η διακριτική ευχέρεια είναι φυσικό να διευρύνεται και η γραμμή του ιεραρχικού ελέγχου και της κάθετης επικοινωνίας να διαχέεται και να συσκοτίζεται.

Μια παρεπόμενη συνέπεια και παρενέργεια αυτής της κατάστασης είναι ότι τα κριτήρια αποτίμησης της συμπεριφοράς τείνουν να διακυμαίνονται σε επίπεδα σχετικά ικανοποιητικής και όχι βελτιστοποιητικής απόδοσης. Όταν οι στόχοι δεν είναι σαφείς και ξεκάθαροι, δύσκολα μπορεί κανείς να υπολογίσει τον βαθμό επιτυχίας στην επίτευξή τους. Αντιθέτως, η προσέγγιση κάποιων δεικτών σχετικά ικανοποιητικής ή όχι εντελώς εσφαλμένης απόδοσης, η αποφυγή του μείζονος σφάλματος και της μέγιστης απόκλισης μοιάζει να προσφέρει μια πιο εύλογη και ασφαλή βάση κριτηρίων.

Η εν τοις πράγμασι αντικατάσταση του βελτιστοποιητικού από τον σχετικά ικανοποιητικό («satisficing») δείκτη απόδοσης μπορεί να πηγάζει από την ασάφεια των σκοπών, αλλά τελικά οδηγεί στην αποδοχή και τη συμφιλίωση με τη λογική της ήσσονος προσπάθειας και του «πεπερασμένου ορθολογισμού» (bounded rationality) στη διοίκηση.

Εάν τώρα είναι αναγκασμένος κανείς να κάνει αποδεκτή εντέλει τη λογική της σχετικά ικανοποιητικής (και όχι άριστης) απόδοσης που είναι εφικτή υπό συνθήκες περιορισμένης ορθολογικότητας, τότε όχι μόνο τα σφάλματα και οι ατέλειες πρέπει να αναμένονται. Αλλά είναι σαν να δέχεται ότι η πορεία της διοίκησης ισοδυναμεί με μια πορεία ανάμεσα σε «μαύρες τρύπες».

V*Το ρυθμιστικό κενό*

Ένας τρόπος για να ευθυγραμμιστεί η συμπεριφορά των στελεχών και των οργανώσεων με τις κοινωνικές ανάγκες και προσδοκίες, αλλά και τις βασικές πολιτικές συντεταγμένες που διέπουν τη δράση της, είναι μέσω του επακριβούς προσδιορισμού του σχετικού κανονιστικού-ρυθμιστικού πλαισίου και των αντίστοιχων αξιακών προταγμάτων.

Δεν αναμένει κανείς από τα στελέχη και τους επαγγελματίες της διοίκησης να επιτυγχάνουν το μέγιστο της απόδοσής τους ή εν πάση περιπτώσει να λειτουργούν σύμφωνα με τα αποδεκτά στον χώρο τους κριτήρια και επίπεδα συμπεριφοράς αποκλειστικά μέσω ενός περίπλοκου και ιεραρχικά διαρθρωμένου συστήματος ελέγχου και πειθαρχίας.

Πολύ μεγαλύτερη είναι η σημασία (και η αποτελεσματικότητα) ενός πλαισίου τυπικών ή και άτυπων κανόνων ηθικής και δεοντολογίας, που έχουν εσωτερικευθεί και γίνονται γενικότερα αποδεκτοί στο σχετικό πεδίο επαγγελματικής δράσης και συμπεριφοράς.

Ο έλεγχος της δράσης των δασκάλων, των καθηγητών, των ιατρών, των δικηγόρων, των μηχανικών, κ.τ.λ. μπορεί έτσι να είναι απλούστερος και ουσιαστικότερος. Δίχως πολλή γραφειοκρατία και άλλα εξωτερικά κόστη. Γιατί η υπερβολική πειθαρχία και η δύσκαμπτη γραφειοκρατία αντιστρατεύεται και υπονομεύει την επιστημονική ελευθερία και την επαγγελματική εξειδίκευση. Η επαγγελματική-επιστημονική εξειδίκευση και αξιοπιστία δημιουργεί και προϋποθέτει συνθήκες εμπιστοσύνης που αντικαθιστούν ή περιορίζουν τον ασφυκτικά ιεραρχικό έλεγχο και την τυπολατρική γραφειοκρατία.

Υπό την έννοια αυτή, η καλλιέργεια και η διεύρυνση της αποδοχής της κατάλληλης οργανωσιακής κουλτούρας και διοικητικής ηθικής και δεοντολογίας μπορεί να αποδειχθεί μακροπρόθεσμα πολύ πιο αποτελεσματική μέθοδος για τη βελτίωση της συμπεριφοράς της διοίκησης στο σύνολό της και την αποκατάσταση μεγαλύτερης διαφάνειας και εμπιστοσύνης σε αυτήν.

Το ζήτημα, εντούτοις, με τις ρυθμιστικές αρχές και αξίες, τα κανονιστικά πλαίσια και την οργανωσιακή κουλτούρα, πέρα από την εγγενή ασάφεια και αοριστία, τον χαμηλό βαθμό τυποποίησης που χαρακτηρίζει τις σχετικές έννοιες, έγκειται στο ότι τείνουν αυτές μακροπρόθεσμα να επιτείνουν την επαγγελματική αυτονομία και ανεξαρτησία του σώματος ή της κοινωνικής κατηγορίας των ατόμων που τις ενστερνίζονται. Οι γιατροί, οι δικηγόροι, οι καθηγητές, οι στρατιωτικοί, οι δικαστές, κ.λπ., ως επαγγελματικά και επιστημονικά εξειδικευμένα σώματα δημόσιων λειτουργών, υπό την ευρεία έννοια του όρου, αναπτύσσουν εν καιρώ τις δικές τους αξίες και τους κώδικες συμπεριφοράς (περιλαμβανομένων και των σχετικών προνομίων), με τρόπο ώστε ο εξωτερικός έλεγχος και οι πιέσεις να μην υπεισέρχονται εύκολα στα ενδότερα του «συστήματος», το οποίο αποκτά έτσι τη δική του αυτονομία και αυτοαναφορά.

Στις περιπτώσεις αυτές το *esprit de corps* στο συγκεκριμένο επιμέρους διοικητικό ή επαγγελματικό υποσύστημα μπορεί να μην συμπίπτει, να αποκλίνει ή και να αντιστρατεύεται την ευρύτερη *volonté générale*.

Η εσωτερική αυτοαναφορά και η ενδο-επαγγελματική («συντεχνιακή») αλληλεγγύη υποκαθιστά και υπονομεύει την κοινωνική λογοδοσία και υπευθυνότητα προς το ευρύτερο κοινωνικό σώμα και την πολιτική ηγεσία, που υποτίθεται ότι το εκφράζει. Βρίσκεται τότε αυτή ανήμπορη να διεισδύσει στη «μαύρη τρύπα» του σώματος των εξειδικευμένων και επαγγελματικά αλληλέγγυων στελεχών και υπαλλήλων.

Αξίζει, εξάλλου, να σημειωθεί ότι το «πνεύμα της συντεχνίας», που είναι η άλλη (η σκοτεινή) όψη της κοινωνίας των πολιτών, όχι μόνο δεν υποχωρεί, αλλά τείνει μάλλον να διευρύνεται στη σύγχρονη κοινωνική δομή. Ο λόγος είναι ότι βρίσκονται σε εξέλιξη οι δυναμικές τάσεις της λειτουργικής διαφοροποίησης σε διάφορους επιμέρους τομείς και διαδικασίες του κοινωνικού πράττειν, με συνέπεια να πολλαπλασιάζονται τα ποικίλα κέντρα ισχύος και επιρροής. Κέντρα που δεν είναι δεκτικά υπερβολικού εξωτερικού ελέγχου και επιτήρησης. Διαπιστώνεται, έτσι, ολοένα και περισσότερο ότι η αυτονομία και ο αυτοέλεγχος των επιστημονικών και επαγγελματικών πεδίων κοινωνικής δράσης αποτελούν το θεμιτό «κόστος» για την εξειδίκευση και την αποτελεσματικότητά τους.

Το κόστος αυτό είναι ενδεχομένως έτοιμη να πληρώσει η ευρύτερη κοινωνία, αρκεί να συνειδητοποιηθεί ότι τούτο συνεπάγεται την αναγνώριση και τη συμφιλίωση με την ιδέα μιας ακόμα «μαύρης τρύπας» στη δημόσια σφαίρα.