

Ακυβέρνητες πολιτείες, πελατειακές σχέσεις

Αντώνης Μακρυδημήτρης: «Διοίκηση και κοινωνία. Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα». Εκδόσεις «Θεμέλιο», 1999.

Δυνατότητα ή χίμαιρα ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα;

Στην ελληνική πολιτική ιστορία δεν υπάρχει κυβέρνηση ή υποψήφια κυβέρνηση που να μην έχει υποσχεθεί κάποιο είδους «διοικητική μεταρρύθμιση». Η υπόσχεση αυτή ανανεώνεται εσαεί αν και τα πράγματα «αλλάζουν» για να παραμείνουν όμως βασικά τα ίδια, με επουσιώδεις βελτιώσεις και προσαρμογές στις απαιτήσεις των καιρών. Το ελληνικό κράτος βέβαια επι-

Του ΒΑΣΙΛΗ ΚΑΠΕΤΑΝΓΙΑΝΝΗ*

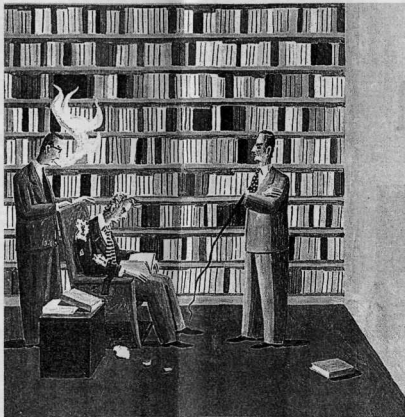
βίωσε. Και επιβιώνει. Εφτασε όμως το ζήτημα αυτό ν' αποτελεί πλέον ζήτημα ζωής και θανάτου, εάν κράτος και κοινωνία επιμυθούν πραγματικά να εξελιχθούν μια απ' τις βασικές πηγές κακοδιαμονίας της σύγχρονης ελληνικής πραγματικότητας, να σπάσουν τον φαύλο κύκλο της περιθωριοποίησης και να διεκδικήσουν ισότητα και δυναμικά την παρουσία τους στις σύγχρονες διεθνείς εξελίξεις, ιδιαίτερα στους κόλπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η πρόκληση δεν μπορεί ν' ανοηθεί, παρά μόνο με βαρύτατο τίμημα. Η υστέρηση και η αναποτελεσματικότητα του ελληνικού διοικητικού συστήματος, η απουσία προανατολισμού επίτευξης στόχων, η ανυπαρξία ουσιαστικής διοίκησης, η παραγνώριση (αν όχι ο χλευασμός) των κριτηρίων απόδοσης, η παντελής έλλειψη κάθε έννοιας συστημικής επεξεργασίας δημόσιας πολιτικής και άλλες όψεις της ελληνικής διοικητικής παθολογίας ων ουκ έστι αριθμός, αποτελούν πλέον κοινότητες διαπιστώσεις. Στη μεταπολεμική περίοδο επισημάνθηκαν επί παραδείγματι απ'

τον οξυδερκή Βαρβαρέσσο (1952), τις εκθέσεις του Langrod (1963 και 1964), την Έκθεση του ΚΕΠΕ για τη Δημόσια Διοίκηση (1987), την Έκθεση του υπουργείου Προεδρίας για την Μεταρρύθμιση και τον Εκσυγχρονισμό της Δ.Δ. (1990) ή την έκθεση της «Επιτροπής Δεκκληρη» (1992) και πληθώρα μελετών και άρθρων εγκύρων επιστημόνων και αναλυτών. Ωστόσο, όλες οι μεταπολεμικές μεταρρυθμιστικές προσπάθειες απέτυχαν. *Εχουμε άραγε τη διοίκηση που μας αρμόζει ως κράτος και κοινωνία;*

Πρόκειται για ένα ερώτημα-αφετηρία των θεμάτων που διαπραγματεύεται ο Αντώνης Μακρυδημήτρης στο βιβλίο του *Διοίκηση και Κοινωνία: Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα*.

Ο ογκώδης τόμος περιέχει άρθρα του συγγραφέα στην τρέχουσα δεκαετία που διερευνούν με συστηματικό και θεωρητικό τρόπο τις διάφορες όψεις του προβλήματος (πολιτικές, πολιτιστικές, τεχνικές), σε μια προσπάθεια προσδιορισμού της «ιδιάζουσας μορφολογίας» των κρατικοδιοικητικών θεσμών και το βαθμό απεξάρτησης και αυτονομίας τους από την κοινωνία. Η πρισματική θεώρηση των προβλημάτων απολήγει σε συμπεράσματα τα οποία μπορεί μεν να μην είναι εντελώς πρωτότυπα ή καινοφανή, διακρίνονται όμως από τη σαφέστατη παραδοχή της *καθοριστικής* πολιτικής τους υφής, εφόσον αναγνωρίζεται ο επικυρίαρχος ρόλος του καθεστώτος των πελατειακών σχέσεων, της ευνοιοκρατίας, του κομματισμού, της αυθαιρείας και της αναξιοκρατίας στη διαμόρφωση ενός ανεπάρκτου και ακατάλληλου κρατικού γραφειοκρατικού μηχανισμού.



Σημαντική έμφαση δίνεται στις όψεις της ελληνικής διοικητικής κουλτούρας. Εδώ εντοπίζεται ένας από τους βασικότερους λόγους της αποτυχίας των διοικητικών μεταρρυθμίσεων. Το χάσμα μεταξύ της εκσυγχρονιστι-

κής (συνήθως) λογικής των μεταρρυθμίσεων και της επικρατούσας κοινωνικοπολιτικής πραγματικότητας. Το «παράδειγμα κράμα νεωτερικών στην όψη θεσμών, οργάνων και διαδικασιών» σε μια λίγο-πολύ παραδοσιακή κοινωνικο-

πολιτική δομή και πραγματικότητα, ως *κυρίαρχο γνώρισμα* της ελληνικής πολιτικοδιοικητικής κουλτούρας. Εδώ ο Μακρυδημήτρης αντλεί από τις αναλύσεις του Ν. Διαμαντιούρου για την ελληνική πολιτική κουλτούρα και τους αξιακούς προανατολισμούς (σύγκρουση/αντιπαλότητα αλλά και κραματα δύο αξιακών συστημάτων/παραδόσεων - σχηματικά: εσωστρέφεια, ελλαδοκεντρισμός, προστατευτισμός και εξισωτισμός/νεωτερισμός, ορθολογισμός). Πολιτισμικά δεδομένα και τάσεις που αναπαράγονται στο επίπεδο του δημοσιοϋπαλληλικού συστήματος - από τη δράση και συμπεριφορά ατομικών και συλλογικών φορέων. Η ανάλυση έχει ως πλαίσιο αναφοράς τις λειτουργιστικές θεωρίες του Τ. Parsons, τις επεξεργασίες για την πολιτική κουλτούρα (μεταξύ των οποίων εξέχουσα θέση κατέχει το έργο *The Civic Culture* των Almond και Verba) και τη σημαντικότερη συμβολή των θεωρητικών της σχολής της «πολιτικής ανάπτυξης» του Πρίνστον (Almond, Coleman, Riggs, Shils, La Palombara κ.λπ.).

Οι δύο παραδόσεις / προανατολισμοί συναθρώνονται και διατέμνονται, αλλά και βρίσκονται σε διαρκή αντιπαλότητα και διαπάλη. Πρόκειται για μια συμβιωτική ανταγωνιστικότητα, αλλά και για έναν πραγματικό διχασμό. Η παραδοσιακή τάση συνήθως αλλοιώνει και απορροφά ορθολογικά και εκσυγχρονιστικά προγράμματα θεσμικού χαρακτήρα που επιδιώκουν να επιβληθούν εκ των άνω. Οι αντιστάσεις είναι σθεναρές και επιτυχείς με τελική επικράτηση του «ισοπεδωτικού εξισωτισμού», εφόσον οι εκσυγχρονιστικές δυνάμεις είναι ασθενείς και η συντριπτική πλειονότητα

της δημοσιοϋπαλληλίας, όπως τουλάχιστον εκφράζεται απ' τα κομματικά ελεγχόμενα συνδικαλιστικά όργανα, υπερασπίζεται τα κεκτημένα στη βάση των παραδοσιακών αντιλήψεων, αξιών και προσδοκιών της. Εχοντας κυριολεκτικώς επισκήσει τους κρατικούς μηχανισμούς, τα πολιτικά κόμματα ως κυβέρνηση συναντούν ως εμπόδιο κάθε μεταρρυθμιστικής, εκσυγχρονιστικής προσπάθειας τον ίδιο τους τον εαυτό, την ελεγχόμενη απ' το κόμμα κρατική γραφειοκρατία.

Δεν είναι καθόλου περίεργο που ο Νίκος Μουζέλης, ο οποίος προλογίζει το βιβλίο, θεωρεί το κομματικοκρατικό σύστημα ως το κύριο εμπόδιο για μια πετυχημένη στρατηγική εκσυγχρονισμού. Χρειάζεται, υποστηρίζει, και πολιτική βούληση και τεχνικούς οργανωτικούς προγραμματισμούς. Η πίσση θα πρέπει να προέλθει απ' την κοινωνία των πολιτών, απ' τις διάσπαρτες εκσυγχρονιστικές δυνάμεις και από θεσμικές ρυθμίσεις αυτόνομες απ' τα κόμματα και τη Δημόσια Διοίκηση (Αυτόνομο ΑΣΔΥ, Συνήγορος του Πολίτη με ενισχυμένες αρμοδιότητες, θεσμός Διοικητικού Επιτρόπου κ.λπ.). Μ' άλλα λόγια ριζική στο συσχετισμό δυνάμεις μεταξύ κράτους και κοινωνίας πολιτών, ως προϋπόθεση ουσιαστικού εκσυγχρονισμού.

Το βιβλίο του Μακρυδημήτρη περιέχει πλούσια και γερά εδραιωμένη επιστημονική επιχειρηματολογία, χωρίς να αγνοεί το πολιτικό πλαίσιο, στο οποίο δικαίως απονέμει ύψιστη προτεραιότητα σε συνάφεια με τη πολύπλοκη αντιπαράθεση και σύγκρουση των πολιτισμικών δομών και πρακτικών.

* Ο Βασίλης Καπετανγιάννης είναι διδάκτωρ Πολιτικών Επιστημών του Πανεπιστημίου του Λονδίνου.