

Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης

Τόμ. 36 (2010)



Edoardo Ongaro, Public Management Reform and Modernization. Trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain, Edward Elgar, Cheltenham 2009, 316 σελ.

Καλλιόπη Σπανού

doi: [10.12681/hpsa.14512](https://doi.org/10.12681/hpsa.14512)

Βιβλιογραφική αναφορά:

Σπανού Κ. (2017). Edoardo Ongaro, Public Management Reform and Modernization. Trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain, Edward Elgar, Cheltenham 2009, 316 σελ. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 36, 161-165. <https://doi.org/10.12681/hpsa.14512>

πό τις εξεγέρσεις των μεσαιωνικών καρναβαλιών ως την παρισινή Κομμούνια και από τις εκρήξεις του λεγόμενου «παγκόσμιου '68» (π.χ. αμερικάνικο «Movement») μέχρι πιο πρόσφατα γεγονότα, όπως η «Άνοιξη του Πεκίνου».

Θα πρέπει, εν προκειμένω, να επισημανθεί ότι το στοιχείο που καθιστά καινοτόμο για τα ελληνικά δεδομένα το εν λόγω εγχείρημα συνδέεται με τον τρόπο που επέλεξε να διαχειριστεί αυτόν τον όγκο πληροφορικών η μεταφράστρια/επιμελήτρια του βιβλίου Μαρλέν Λογοθέτη. Πέραν της αναγκαιότητας διασαφήνισης κάποιων σύνθετων θεωρητικών εννοιών και αναλυτικών σχημάτων, κρίθηκε επίσης απαραίτητη η επεξήγηση γύρω από ιστορικά πρόσωπα, γεγονότα, οργανώσεις και φορείς που πιθανότατα ο αναγνώστης να αγνοεί. Ως τελικό αποτέλεσμα, οι άκρως επεξηγηματικές «σημειώσεις τέλους» υπερβαίνουν τη λογική της απλής διευκρίνισης και προσφέρουν περιεκτική επιστημονική γνώση.

Ο εν λόγω «πειραματισμός» –ο οποίος κρίνεται άκρως επιτυχημένος– παρέχει τη δυνατότητα πολλαπλών τρόπων προσέγγισης και αξιοποίησης αυτού του πραγματικά χρήσιμου αναλυτικού εργαλείου.

ΝΙΚΟΣ ΣΟΥΖΑΣ

EDOARDO ONGARO, *Public Management Reform and Modernization. Trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*, Edward Elgar, Cheltenham 2009, 316 σελ.

Η μελέτη και ανάλυση των διοικητικών μεταρρυθμίσεων κυριαρχείται κατά τις τελευταίες δεκαετίες από προσεγγίσεις «εθνοκεντρικού» χαρακτήρα. Αυτές υιοθετούν ως πρότυπο μεταρρυθμιστικές τάσεις που εκδηλώθηκαν από τη δεκαετία του 1980 και μετά σε ορισμένες χώρες, κυρίως αγγλοσαξονικής παράδοσης, υπό την επίρεια μάλιστα της νεοφιλελεύθερης στροφής των κυβερνήσεών τους. Κατ' αυτόν τον τρόπο, όποια επιμέρους μεταρρυθμιστική εμπειρία δεν αντιστοιχούσε στο πρότυπο του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ [New Public Management] βρισκόταν στο περιθώριο του επιστημονικού και ερευνητικού ενδιαφέροντος και αντιμετωπιζόταν ως παρωχημένης λογικής, σε αναντιστοιχία με το πνεύμα των καιρών.

Τα τελευταία χρόνια, ωστόσο, καθώς οι προσδοκίες από τις μεταρρυθμίσεις του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ απομυθοποιούνται και η κυριαρχία του βρίσκεται σε κάμψη, αναδύονται εναλλακτικές ματιές στα όσα συμβαίνουν σε

πολιτικο-διοικητικά συστήματα που είχαν ως τώρα αντιμετωπιστεί ως «καθυστερημένα» ή παλιομοδίτικα. Σε αυτό το πλαίσιο, λοιπόν, ενισχύθηκε το ενδιαφέρον για τις χώρες της Νότιας Ευρώπης ή, από άλλη σκοπιά, για συστήματα που ανατρέχουν στη ναπολεόντεια παράδοση – αρχικά, προκειμένου να αναδειχθούν οι παράγοντες «υστέρησης» ή δυσπροσαρμογής και, στη συνέχεια, προκειμένου να ερευνηθούν λιγότερο θεαματικές αλλά υπαρκτές μεταβολές που επήλθαν στα πολιτικο-διοικητικά συστήματα χωρών όπου το κράτος ιστορικά έχει πρωταγωνιστικό ρόλο στην κοινωνία και την οικονομία. Η στροφή αυτή εξέφρασε τη συνειδητοποίηση ότι δεν υπάρχουν «οικουμενικές συνταγές» ότι δεν υπάρχει ένα πρότυπο στο οποίο υποχρεωτικά πρέπει να αναφέρονται οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις και ότι ο «εκουγχρονισμός» νοείται σε σχέση με συγκεκριμένο πολιτικο-διοικητικό περιβάλλον.

Προϊόν αυτού του νέου ενδιαφέροντος για ομάδες χωρών που είχαν αποκλειστεί από τον χάρτη του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ αποτελεί το βιβλίο του Edoardo Ongaro ο οποίος διδάσκει στο Πανεπιστήμιο Bocconi της Ιταλίας. Με αφετηρία την ιταλική εμπειρία, ο συγγραφέας επιχειρεί μια συγκριτική προσέγγιση των «μεταρρυθμιστικών διαδρομών» σε χώρες της ναπολεόντειας παράδοσης, όπως η Γαλλία, η Ελλάδα, η Ισπανία και η Πορτογαλία. Το εγχείρημα είναι βέβαια ιδιαίτερα φιλόδοξο. Ο Ongaro βασίζεται σε δικές του μελέτες για την Ιταλία και σε δευτερογενείς κατά κύριο λόγο πηγές για τις λοιπές χώρες· μεταξύ αυτών σημαντική θέση κατέχει το ειδικό τεύχος του *International Journal of Public Sector Management* (τόμ. 21, τχ. 2, 2008) που επιμελήθηκε ο ίδιος σχετικά με τις μεταρρυθμίσεις στις χώρες του ναπολεόντειου προτύπου. Το αποτέλεσμα έχει ενδιαφέρον, όχι μόνο ως σημείο αναφοράς και πηγή πληροφοριών για το τι συμβαίνει στις συγκεκριμένες χώρες, αλλά και ως προσπάθεια να ενταχθεί η εμπειρία τους σε ένα ενιαίο συστηματικό πλαίσιο συγκριτικής ανάλυσης.

Το πρώτο μέρος επικεντρώνεται στην περίπτωση της Ιταλίας (1992-2008) στην οποία και αφιερώνεται το μεγαλύτερο τμήμα του βιβλίου. Η διοικητική μεταρρύθμιση αναλύεται τόσο σε μακρο-επίπεδο όσο και στις επιμέρους πλευρές της: μεταρρυθμίσεις στην οικονομική διαχείριση, στον έλεγχο και τη μέτρηση της απόδοσης, στη διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων καθώς και οργανωτικές αλλαγές (αποκέντρωση, οργανωτικές μορφές δημοσίου τομέα). Ο συγγραφέας συνδέει συστηματικά τις μεταρρυθμίσεις με το πολιτικό τους περιβάλλον το οποίο, στην περίοδο που εξετάζεται, εμφάνισε αυξημένη κινητικότητα. Το 1992 σηματοδεύτηκε από την «επιχείρηση καθαρά χέρια» [mani pulite] που αποκάλυψε την έκταση της διαφθοράς, από τη νομοματική κρί-

ση, την κρίση και αναδιάρθρωση του κομματικού συστήματος και την έλευση των κυβερνήσεων Αματο και, αργότερα, Σιαμπρί. Όλα αυτά αποτέλεσαν ενδείξεις ότι η πολιτική κρίση είχε αρχίσει να μεταλλάσσεται σε ευκαιρία αλλαγής. Όπως σημειώνει ο συγγραφέας, επρόκειτο για ένα πολιτικο-διοικητικό πλαίσιο σε κίνηση ["context in motion"] που χαρακτηριζόταν από τη συνύπαρξη παλαιού και νέου και τη διαρκή διαπραγμάτευση για αλλαγή.

Μεταξύ των μεταρρυθμίσεων του πρώτου κύκλου, ιδιαίτερα σημαντική θεωρείται εκείνη της δημοσιοϋπαλληλίας (1993). Ο δεύτερος κύκλος μεταρρυθμίσεων (1996-99), που καθοδηγήθηκε από τον στόχο της ευρωπαϊκής σύγκλισης ενόψει της συμμετοχής στην ΟΝΕ, περιέλαβε μεταξύ άλλων διοικητικές απλουστεύσεις, εκχώρηση αρμοδιοτήτων στις περιφέρειες και στην αυτοδιοίκηση, συστηματική εισαγωγή εργαλείων του μανάτζμεντ στη διοίκηση κ.λπ. Ο τρίτος κύκλος εμφανίστηκε ασθενέστερος –αφορούσε, μεταξύ άλλων, το πρόβλημα των τοποθετήσεων των ανώτατων δημοσίων υπαλλήλων και την πρακτική του spoils system ενώ, από το 2006, η (δεύτερη) κυβέρνηση Prodi συνάντησε ανυπέβλητες δυσκολίες σε κάθε προσπάθεια μεταρρύθμισης, μέχρι την κατάρρευσή της το 2008.

Η παγκοσμιοποίηση και ο «εξευρωπαϊσμός» αποτελούν αναμφισβήτητα και για την Ιταλία κινητήριες δυνάμεις για την εισαγωγή διοικητικών μεταρρυθμίσεων. Ωστόσο, η κρίση και η αστάθεια του πολιτικού συστήματος καθώς και η αδυναμία των κομμάτων συνιστούν κρίσιμο στοιχείο του περιβάλλοντος των μεταρρυθμίσεων. Πολλές από αυτές διαμορφώθηκαν από πρόσωπα κλειδιά που συχνά προέρχονταν από τον ακαδημαϊκό χώρο ή είχαν στενή σχέση με αυτόν. Από την ανάλυση του Οηγαρό αναδεικνύεται σαφώς ότι η πολιτική κρίση αποτελεί ευκαιρία αλλά όχι και εγγύηση για την πορεία της μεταρρύθμισης.

Το δεύτερο μέρος του βιβλίου αναφέρεται συνοπτικά στην πορεία των διοικητικών μεταρρυθμίσεων σε Γαλλία, Ελλάδα, Πορτογαλία και Ισπανία. Επιχειρεί μια οριζόντια ανάγνωσή τους προκειμένου να ερμηνεύσει τη μεταρρυθμιστική δυναμική στις χώρες της ναπολεόντειας παράδοσης. Ο πίνακας με τα βασικά χαρακτηριστικά των πολιτικο-διοικητικών τους συστημάτων καθιστά εμφανείς ομοιότητες και διαφορές. Η συζήτηση της (αμφισβητούμενης) έννοιας «διοικητική παράδοση» αναδεικνύει τη χρησιμότητά της, παρά τις επιφυλάξεις που μπορούν να διατυπωθούν σχετικά βάσει της επεξεργασίας των Μ. Painter και Β. G. Peters.¹ Εξετάζονται τα βασικά στοιχεία της

1. M. Painter - B.G. Peters (επιμ.), *Tradition and Public Administration*, Palgrave Macmillan, Νέα Υόρκη 2009.

ναπολεόντειας διοικητικής παράδοσης (σχέσεις κράτους-κοινωνίας, διοίκησης-πολιτικής, κυριαρχία του νομικισμού κ.λπ.) και σχολιάζονται τα σχετικά χαρακτηριστικά των πολιτικο-διοικητικών συστημάτων των αντίστοιχων χωρών. Στο τέλος, τίθεται το ερώτημα: εάν η ναπολεόντεια παράδοση είναι το παρελθόν, ποιο είναι το μέλλον των συστημάτων αυτών, ιδιαίτερα υπό την επίδραση των πρόσφατων μεταρρυθμίσεων;

Πέραν των συνήθως αναφερόμενων «οικουμενικών» προτύπων του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ και της Νέας Δημόσιας Διακυβέρνησης [New Public Governance], ο Edoardo Ongaro θεωρεί ως πλέον κατάλληλο εκείνο του Νεο-βεμπεριανού Κράτους [Neo-Weberian state] που προτείνουν οι Pollitt και Bouckaert² για τις χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης. Το πρότυπο αυτό, που αναφέρεται καταρχάς σε κρατο-κεντρικές κοινωνίες, περιγράφει τις μεταρρυθμιστικές διαδρομές που χαρακτηρίζονται από τη μικτή έμφαση τόσο σε βεμπεριανά στοιχεία (και ιδέες) όσο και σε νέα στοιχεία. Έτσι, η διατήρηση της σημασίας του διοικητικού δικαίου και της ιδιαιτερότητας του «δημοσίου» και της δημοσιοϋπαλληλίας συνδυάζεται με τη στροφή στην εξυπηρέτηση των αναγκών των πολιτών, τη χρήση εργαλείων του μάνατζμεντ κ.λπ. Επιπροσθέτως επισημαίνονται ζητήματα σχετικά με την εσωτερική συνέπεια των επιμέρους στοιχείων του νεο-βεμπεριανού προτύπου που προβληματίζουν τον συγγραφέα –αν και οι εσωτερικές αντιφάσεις δεν είναι διόλου άγνωστες και στα άλλα δύο πρότυπα.

Συνολικά, το βιβλίο του Edoardo Ongaro είναι ενδιαφέρον και πλούσιο σε πληροφορίες –ιδιαίτερα, βεβαίως, όσον αφορά την αποτίμηση της ιταλικής εμπειρίας. Χρήσιμοι επιπλέον είναι και οι πίνακες όπου καταγράφονται συνοπτικά (και συσχετίζονται) πολιτικά γεγονότα και μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες στην Ιταλία αλλά και στις υπόλοιπες χώρες. Παρέχοντας δυνατότητα σύγκρισης, το βιβλίο κινητοποιεί τον προβληματισμό διευρύνοντας τις παραμέτρους ερμηνείας των μεταρρυθμιστικών τάσεων στις χώρες αυτές. Σε κάθε περίπτωση, αναδεικνύει και τη μονομέρεια των αναλύσεων που μέχρι τώρα έβλεπαν τις νοτιο-ευρωπαϊκές χώρες ως «απροσάρμοστες» στο (ιδεολογικά) κυρίαρχο πρότυπο των μεταρρυθμίσεων του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον, πάντως, για την ελληνική περίπτωση στην παρούσα συγκυρία θα είχε μια σε βάθος ανάλυση της ιταλικής εμπειρίας της «αλλαγής μέσω κρίσης», των ευκαιριών που παρέχει αλλά και των αντιστάσεων που

2. C. Pollitt - G. Bouckaert, *Public Management Reform: A comparative analysis*, 2η έκδ., Oxford University Press, Οξφόρδη 2004.

ορθώνονται προκειμένου να διατηρηθεί το (αποτυχημένο) status quo. Αυτό βεβαίως θα μπορούσε να γίνει στο πλαίσιο μιας άλλης μελέτης.

ΚΑΛΛΙΟΠΗ ΣΠΑΝΟΥ

ALEXIS HERACLIDES, *The Greek-Turkish Conflict in the Aegean: Imagined Enemies*, Palgrave-Macmillan, Λονδίνο 2010, 272 σελ.

Η σχεδόν τριακονταετής διαμάχη Ελλάδας και Τουρκίας για τα κυριαρχικά δικαιώματα στο Αιγαίο (υφαλοκρηπίδα, αιγιαλίτιδα ζώνη, εναέριος χώρος και βραχονησίδες) δεν περιορίζεται στον χώρο της πολιτικής, της διπλωματίας και των όπλων. Επεκτείνεται και στον χώρο της διανόησης. Με λίγες εξαιρέσεις, τα περισσότερα βιβλία για τις δύσκολες σχέσεις των δύο χωρών (γραμμένα κυρίως από ειδικούς στο διεθνές δίκαιο και μερικούς διπλωμάτες) ρίχνουν την ευθύνη στην άλλη πλευρά. Για τους Έλληνες φταίνε οι Τούρκοι, για τους Τούρκους φταίνε οι Έλληνες.

Ο Ηρακλείδης δεν ανήκει σ' αυτή την κατηγορία των «επιστημόνων στην υπηρεσία του έθνους». Ευρύτερα γνωστός από την αρθρογραφία του στον ημερήσιο και περιοδικό Τύπο και τις ρηξικέλευθες απόψεις του, ο καθηγητής του Παντείου Πανεπιστημίου επιλέγει εντούτοις σε αυτόν τον εξαιρετικά ενδιαφέροντα τόμο να αφήσει τα δικά του πιστεύω μακριά από το μεγαλύτερο μέρος του βιβλίου και να παραγάγει μια χωρίς ιδεοληψίες και προκαταλήψεις αφήγηση. Το τελικό αποτέλεσμα είναι ίσως το πιο ισορροπημένο και αντικειμενικό βιβλίο για τη διαμάχη στο Αιγαίο που έχει γραφεί ποτέ.

Ο Ηρακλείδης ξεκινά την ανάλυσή του εξετάζοντας με μεγάλη λεπτομέρεια (με αναφορές ακόμη και στη μάχη του Ματζικέρτ το 1071) και αντικειμενικότητα τους εθνικούς μύθους στην Ελλάδα και στην Τουρκία, μύθους που κατά τον συγγραφέα αποτελούν μέρος της ελληνοτουρκικής διαμάχης. Βεβαίως η ανάλυση εδώ δεν προσφέρει πολλά καινούργια στοιχεία· συμπυκνώνει όμως πολλά ήδη γνωστά σε μια ενιαία, πειθαρχημένη και πειστική αφήγηση, η οποία τονίζει την αποκρουστικότητα πολλών λανθασμένων αντιλήψεων μετά το 1922.

Το πιο πρωτότυπο μέρος του βιβλίου είναι το δεύτερο και ιδιαίτερα τα κεφάλαια 6 και 7, τα οποία βασίζονται στα αρχεία του ελληνικού υπουργείου Εξωτερικών, στο Αρχείο Καραμανλή και σε ορισμένες ελάχιστες γνωστές αυτοβιογραφίες διπλωμάτων που είχαν εμπλακεί στον ελληνοτουρκικό διάλογο την περίοδο 1975-1981. Ο Ηρακλείδης αποκαλύπτει άγνωστες ή αγνοημέ-