

Δημήτρης Σωτηρόπουλος,  
ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΕΞΟΥΣΙΑ,  
εκδόσεις Αντ. Σάκκουλας,  
Αθήνα-Κομοτηνή 1996, 336 σ.

Καλλιόπη Σπανού

Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ διοίκηση αποτελεί σύνθετος θέμα συζήτησης και σχολιασμού. Πολίτες, πολιτικοί, επιχειρηματίες, ομάδες συμφερόντων διατυπώνουν συχνά κριτικές κατά της λειτουργίας της (ή, μάλλον, της δυσλειτουργίας της). Ωστόσο, είναι από τα θέματα εκείνα τα οποία εμφανίζουν ευρέως διαδεδομένη πεποίθηση γνώσης, ενώ παραμένουν απρόσιτα.

Η θεώρηση της διοίκησης ως εργαλείου, ως μέσου για την επίτευξη σκοπών έχει, παράδοξα, καταλήξει να την καταστήσει συνάμα λίγο ενδιαφέρουσα για επιστημονική έρευνα αλλά και υπαίτιο για σειρά προβλημάτων. Με αυτή την αντίληψη για τη γραφειοκρατία έχει να αντιπαρατεθεί κάθε απόπειρα επιστημονικής της προσέγγισης. Ιδιαίτερα στην Ελλάδα, η αποκατάστασή της ως αντικειμένου επιστημονικής ανάλυσης υπήρξε βραδεία και συσχετίζεται με την ευρύτερη ανάπτυξη των κοινωνικών επιστημών αλλά και τις εξελίξεις της πολιτικής ζωής. Μόλις τα τελευταία χρόνια αρχίζει να δημιουργείται σταδιακά ένα σώμα μελετών και πρωτογενών ερευνών που εκφεύγουν από τους συνήθεις αφορισμούς.

Σ' ένα τέτοιο πλαίσιο η εργασία του Δ. Σωτηρόπουλου, *Γραφειοκρατία και πολιτική εξουσία*, δεν μπορεί παρά να είναι ιδιαίτερα ευπρόσδεκτη. Η συμβολή του αφορά ένα από τα καίρια για την ελληνική γραφειοκρατία ζητήματα, αυτό της σχέσης της με την πολιτική εξουσία, ιδιαίτερα στη δεκαετία του '80. Η πολιτικοποίηση, οι πελαειακές πρακτικές και η έλλειψη συνέχειας εμφανίζονται ως κύρια χαρακτηριστικά της ελληνικής διοίκησης. Ωστόσο, η ανάλυση των σχέσεων διοίκησης και πολιτικής έχει πολλές όψεις και χρειάζεται συστηματική μελέτη προκειμένου να διαμορφωθεί σταδιακά το ψηφιδωτό που τις σκιαγραφεί.

Το βιβλίο βασίζεται εν μέρει στη διδακτορική διατριβή του συγγραφέα που υποστηρίχθηκε στο Πανεπιστήμιο του Yale το 1991. Έχει, ωστόσο, εμπλουτισθεί και συμπληρωθεί με νέο εμπειρικό υλικό και βιβλιογραφία. Το θέμα του εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο των σχέσεων γραφειοκρατίας και δημοκρατίας. Ως «αναγκαίο κακό», η γραφειοκρατία υπηρετεί τη δημοκρατία υπαγόμενη στην πολιτική. Η υπαγωγή αυτή μπορεί όμως να πάρει πολλές μορφές, από την πλήρη υποταγή ως την ουδετερότητα της διοίκησης έναντι της πολιτικής. Πίσω και πέρα από τις νομικές επιταγές, διαμορφώνεται η πραγματικότητα των σχέσεων διοίκησης και πολιτικής στη διερεύνηση της οποίας αφιερώνεται η εργασία του Δ. Σωτηρόπουλου. Η εισαγωγή της συγκριτικής διάστασης σε μια τέτοια μελέτη αποκάλυπτει τις διάφορες παραλλαγές και τις μυθοποιήσεις τους ενώ, αντίθετα με ό,τι συχνά πιστεύεται, διαψεύδει την αφελή αντίληψη για ύπαρξη ιδανικών λύσεων.

Ο συγγραφέας επιλέγει να μελετήσει το θέμα στη διεπιφάνεια των σχέσεων διοίκησης-πολιτικής. Στο σημείο αυτό λαμβάνει

χώρα η διάδραση ανωτάτων υπαλλήλων αφενός και μεσαίων και κατωτέρων πολιτικών στελεχών της κυβέρνησης αφετέρου. Βασική υπόθεση εργασίας είναι ότι σημαντικό μέρος της ουσίας των σχέσεων των δύο κόσμων διαμορφώνεται στο επίπεδο αυτό από τις συχνές επαφές μεταξύ τους. Στη δεκαετία του '80, η άνοδος του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία συνοδεύτηκε από σημαντικές μεταβολές στον τρόπο με τον οποίο συνυπήρχαν τα δύο αυτά επίπεδα. Η μακρόχρονη παραμονή συντηρητικών κομμάτων στην κυβέρνηση μεταπολεμικά είχε διαμορφώσει όρους και καταστάσεις που μοιραία θα διαταράσσονταν από μια τόσο σημαντική πολιτική μεταβολή. Ήταν λοιπόν αναμενόμενος ο αναπροσδιορισμός των σχέσεων της νέας κυβέρνησης με την κορυφή της δημοσιο-υπαλληλίας.

Η μορφή την οποία έλαβε αυτός ο αναπροσδιορισμός στην Ελλάδα συμβολίζεται, κατά κύριο λόγο, από την κατάργηση των Γενικών διευθυντών και τον συνακόλουθο πολλαπλασιασμό των πολιτικού επιπέδου στελεχών στην κορυφή της γραφειοκρατίας, τα οποία καλούνταν να καλύψουν το δημιουργούμενο κενό εποπτείας και συντονισμού. Οι αντιπαραθέσεις και συγκρούσεις που ακολούθησαν προσεγγίζονται, προκειμένου να ερμηνευθούν, μέσα από τη διερεύνηση των κοινωνιολογικών χαρακτηριστικών και των αντιλήψεων των δύο αυτών ομάδων. Κεντρικό ερώτημα στο οποίο ο συγγραφέας επιχειρεί να απαντήσει είναι η βάση και η φύση των διαφορών που αντιπαραθέτουν τις δύο αυτές ομάδες. Πρόκειται, δηλαδή, μόνο για οργανωτικές και πολιτικές ή επιπλέον και για κοινωνικές διαφορές μεταξύ (μονίμων) ανωτάτων υπαλλήλων και των (μετακλητών) πολιτικών στελεχών;

Η εμπειρική έρευνα πραγματοποιήθηκε με συνεντεύξεις βάσει ερωτηματολογίων που περιλάμβαναν κλειστές και ανοικτές απαντήσεις. Το δείγμα των 152 στελεχών της κεντρικής διοίκησης που συμμετείχαν στην έρευνα αποτελείται κατά το ήμισυ από ανώτατα διοικητικά στελέχη (διευθυντές) και κατά το ήμισυ από πολιτικά στελέχη (συμβούλους υπουργών και γενικούς ή ειδικούς γραμματείς υπουργείων).

Διερευνήθηκαν παράμετροι όπως μορφωτικό επίπεδο, κοινωνική προέλευση, κοινωνική κινητικότητα, ταξική σύνθεση, γενικές πολιτικές στάσεις, αξίες και ιδεολογία καθώς και οι αντιλήψεις τους για τους εκατέρωθεν ρόλους, για τα φαινόμενα πολιτικής πατρωνείας και την επιρροή τους στη λήψη των αποφάσεων.

Ο συνήθης ανώτερος δημόσιος υπάλληλος είναι μεσήλικας άνδρας με σπουδές σε νομικές ή πολιτικές επιστήμες, προερχόμενος από τη μεσαία και κατώτερη αστική τάξη ή από τα στρώματα της υπαίθρου. Κατά την ίδια περίοδο, το σύνθετος μεσαίο και κατώτερο πολιτικό στέλεχος είναι άνδρας νεότερης ηλικίας με σπουδές στις οικονομικές ή θετικές επιστήμες, προερχόμενος

από πιο «προνομιούχο» κοινωνικό περιβάλλον. Και οι δύο ομάδες τείνουν να αντιλαμβάνονται το ρόλο τους ως τεχνοκρατικό, πράγμα το οποίο δημιουργεί έδαφος για συγκρούσεις. Έτσι, τόσο πολιτικοί όσο και οργανωσιακοί παράγοντες ευθύνονται για τη δημιουργία έντασης μεταξύ τους. Η ασθενής θέση της δημοσιοϋπαλληλίας γενικότερα στο ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα επιβεβαιώνεται μέσα από επιμέρους παρατηρήσεις, με πρώτη την επισημάνση της σχετικής περιθωριοποίησης των ανωτάτων υπαλλήλων από τα πολιτικά στελέχη όσον αφορά τη διαμόρφωση δημόσιας πολιτικής. Παράλληλα, διατυπώνονται ερωτηματικά για τη βασιμότητα ορισμένων διαδεδομένων αντιλήψεων της δεκαετίας του '80, όπως αυτή των «πρασινofρουρών», για παράδειγμα, που κατέκλυσαν τα υπουργεία ως σύμβουλοι και συνεργάτες των υπουργών.

Μεταξύ των ζητημάτων που ανακύπτουν σχετικά με την ανώτατη δημοσιοϋπαλληλία στην Ελλάδα, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει εκείνο της διοικητικής ελίτ. Κατά πόσον, δηλαδή, η ανώτατη δημοσιοϋπαλληλία μπορεί να χαρακτηριστεί ως τέτοια στην Ελλάδα. Τα στοιχεία που προκύπτουν από την έρευνα συνηγορούν προς μια αρνητική απάντηση. Η κοινωνιολογική ανάλυση δεν προσφέρει επιχειρήματα υπέρ ενός τέτοιου χαρακτηρισμού. Η συμπλήρωσή της με ανάλυση περιπτώσεων θα επιτρέψει στο μέλλον να εκτιμηθεί η βαρύτητα της ανώτατης δημοσιοϋπαλληλίας στη λήψη συγκεκριμένων αποφάσεων.

Τα ευρήματα της έρευνας είναι καθεαυτά ενδιαφέροντα, αφού συμβάλλουν σημαντικά στη διαμόρφωση της εικόνας για τους δύο χώρους. Ο συγγραφέας τα αναλύει με ευρηματικότητα συνδυάζοντας και συγκρίνοντας τα, κατά το δυνατόν, με τα πορίσματα αντιστοίχων μελετών στο εξωτερικό. Έτσι, η ελληνική περίπτωση εντάσσεται σ' ένα ευρύτερο πλαίσιο, εντοπίζονται ομοιότητες και διαφορές και αναδεικνύονται ιδιαίτερες, χωρίς να θεωρείται εξ ολοκλήρου και εξ ορισμού ως μοναδική.

Ικανοποιητικά ενσωματώνεται στην προβληματική αλλά και την ανάλυση η συγκυρία της δεκαετίας του '80 στην Ελλάδα καθώς και η εποχή διεξαγωγής της έρευνας (1989). Το αποτέλεσμα είναι μια προσεκτική ερμηνεία και, ορισμένες φορές μάλιστα, η διατύπωση πολλαπλών πιθανών ερμηνειών που δίνουν στον αναγνώστη ερεθίσματα για περαιτέρω προβληματισμό. Όπως, για παράδειγμα, η τάση που εμφανίζουν στις απαντήσεις τους κυβερνητικά στελέχη (γενικοί και ειδικοί γραμματείς) να προσδίδουν στο ρόλο τους μια λιγότερο πολιτικοποιημένη και περισσότερο τεχνοκρατική εικόνα. Ο συγγραφέας επισημαίνει το παράδοξο της «απο-πολιτικοποίησης των ανωτάτων υπαλλήλων» μετά την άνοδο του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία, αναφερόμενος στη μικρή συμμετοχή τους στη διαμόρφωση πολιτι-

κής και την ανάληψη των σχετικών λειτουργιών από τα πολιτικά στελέχη. Η παρατήρηση αυτή παραπέμπει στην αντίφαση με την προσπάθεια της πολιτικής ηγεσίας να επηρεάσει τις κρίσεις για την επιλογή προϊσταμένων από τα υπηρεσιακά συμβούλια. Η ενδιαφέρουσα αυτή παρατήρηση θα μπορούσε να αξιοποιηθεί ακόμη περισσότερο. Πολιτικοποίησης (ως συμμετοχή στη διαμόρφωση των αποφάσεων) και κομματικοποίησης δεν ταυτίζονται. Μια τέτοια λεπτομερέστερη διάκριση οδηγεί πέρα από την επισημάνση του παραδόξου: αν το ΠΑΣΟΚ κατά την περίοδο αυτή περιθωριοποίησε την ανώτατη δημοσιοϋπαλληλία όσον αφορά το ρόλο της στη διαμόρφωση πολιτικής, η προσπάθεια επηρεασμού των υπηρεσιακών συμβουλίων χάνει το πολιτικό νόημά της. Είναι συνεπώς δυνατό με το συνδυασμό των δύο αυτών φαινομένων να μιλήσει κανείς για μια «α-πολιτική αλλά κομματικοποιημένη» ανώτατη δημοσιοϋπαλληλία, η οποία αναπαράγει και ενισχύει το συγκεκριμενοποιημένο των αποφάσεων σε πολιτικό επίπεδο και δικαιώνει την ασθενή της θέση. Στο σημείο αυτό μάλιστα συναντάται με το φαινόμενο που έχει παρατηρηθεί ευρύτερα στην ελληνική κοινωνία της «α-πολιτικής υπερ-πολιτικοποίησης» που συνδέεται και με την πόλωση στην οποία οδηγεί και από την οποία τρέφεται η πολιτική πατρωνεία, ως αντιπαράθεση πελατειακών δικτύων. Η μετατροπή των προϊσταμένων διευθυνσεων σε «κρίκους της αλυσίδας των πελατειακών σχέσεων» την οποία επισημαίνει ο συγγραφέας συμβαδίζει εξ άλλου πλήρως με την παρατήρηση αυτή.

Για λόγους συγκρισιμότητας, ο συγγραφέας προσπάθησε να χρησιμοποιήσει στο ερωτηματολόγιο ερωτήσεις που είχαν χρησιμοποιηθεί σε αντίστοιχες έρευνες στο εξωτερικό. Η σκοπιμότητα αυτής της επιλογής δύσκολα μπορεί να αμφισβητηθεί. Αποτελεί άλλωστε ένα από τα πλεονεκτήματα μιας τέτοιας έρευνας. Ίσως όμως θα χρειαζόταν σε ορισμένες περιπτώσεις να επισημανθούν οι διαφορές με το ελληνικό πλαίσιο. Για παράδειγμα, πρέπει να ληφθεί υπόψη το γενικότερα χαμηλό επίπεδο των επιτελικών λειτουργιών στο ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα: οι επιτελικές λειτουργίες ελλείπουν ή ασκούνται πλημμελώς *ακόμη* και στο πολιτικό επίπεδο. Το αυτό μπορεί να παρατηρηθεί και για την έννοια του (οικονομικού) κόστους των αποφάσεων ως τεχνικού επιχειρήματος που θα μπορούσαν να επικαλεσθούν διοικητικά στελέχη και το οποίο χρησιμοποιείται σε πολύ μικρότερο βαθμό από τους Έλληνες σε σχέση με τους Γάλλους δημοσίου υπαλλήλους.

Ο αναγνώστης θα ευχόταν να είχε δοθεί μεγαλύτερη έκταση στα γενικά συμπεράσματα και μια συστηματικότερη διασύνδεση μεταξύ τους. Ορισμένα αφορούν ευρύτερα, διαχρονικά χαρακτηριστικά της ελληνικής ανώτατης δημοσιοϋπαλληλίας και της σχέ-

σης της με την πολιτική. Άλλα, αναπόφευκτα, συνδέονται με τις ιδιαίτερες αντιλήψεις που διαμορφώθηκαν κατά τη δεκαετία του '80, όταν για πρώτη φορά η χώρα γνώρισε σημαντική κυβερνητική αλλαγή.

Η εργασία του Δ. Σωτηρόπουλου ανοίγει συνεπώς το δρόμο για άλλες μελέτες που θα δοκιμάσουν τα πορίσματά της σε νέες συνθήκες. Θα άξιζε, για παράδειγμα, να μελετηθεί στο μέλλον το θέμα των σχέσεων γραφειοκρατίας – πολιτικής εξουσίας σε συνθήκες πολιτικής εναλλαγής, με την επάνοδο της Νέας Δημοκρατίας στην εξουσία και στη συνέχεια την εκ νέου διαδοχή της από το ΠΑΣΟΚ. Ορισμένα από τα ερωτήματα που θα είχαν ενδιαφέρον είναι τα εξής: Σε ποιο βαθμό η πολιτική μαθητεία που συνιστά η πολιτική εναλλαγή στη σύγχρονη ελληνική δημοκρατία, έχει μειώσει την ένταση των αντιπαράθεσεων των δύο αυτών ομάδων στελεχών; Εμφανίζεται κάποια μεταβολή στο προφίλ των συμβούλων των υπουργών λόγω της εμπέδωσης της δημοκρατίας και της αποδοχής της πολιτικής εναλλαγής εκ μέρους της δημοσιοϋπαλληλίας (παρουσία περισσότερων δημοσίων υπαλλήλων στα υπουργικά γραφεία, για παράδειγμα); Ποιος ο βαθμός εναλλαγής προϊσταμένων (όσον αφορά τα πρόσωπα) κατά τις προαγωγικές κρίσεις; Μήπως μετά την πάροδο της αρχικής έντονης αμοιβαίας δυσπιστίας, έχει σε κάποιο βαθμό σταθεροποιηθεί ο κύκλος των ανωτάτων διοικητικών στελεχών (σήμερα των Γενικών διευθυντών); Η αρχική εμπειρία των ασαφών εκτελών ρόλων που παρείχε έδαφος για τις αντιπαράθεσεις και συγκρούσεις που παρατηρεί ο συγγραφέας, έχει μήπως μεταβληθεί; Εμφανίζονται οι ρόλοι αυτοί σχετικά καλύτερα οριοθετημένοι;

Η έρευνα του Δ. Σωτηρόπουλου θα αποτελέσει αναμφισβήτητο σημείο αναφοράς για μεταγενέστερες αντίστοιχες εργασίες. Η διερεύνηση του κοινωνιολογικού προφίλ και των αντιλήψεων των ανωτάτων στελεχών παρέχει τη δυνατότητα για γενικεύσεις σχετικά με το ανώτερο διοικητικό προσωπικό. Παράλληλα διερευνά μια πλευρά των σχέσεων διοίκησης και πολιτικής στην ιστορική στιγμή της πρώτης σημαντικής κυβερνητικής αλλαγής στη χώρα μας. Η συγκριτική της διάσταση επιτρέπει, τέλος, να διακριθούν τα χαρακτηριστικά που είναι εγγενή στη σχέση διοίκησης-πολιτικής από τις «ελληνικές ιδιαιτερότητες». Πρόκειται, χωρίς αμφιβολία, για μια μελέτη που κινητοποιεί το ενδιαφέρον για συνέχιση του προβληματισμού και της πρωτογενούς έρευνας.