

ΜΑΡΙΟΣ ΚΩΣΤΑΚΗΣ

**Η ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΤΗΣ
ΑΝΩΤΑΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΫΠΑΛΛΗΛΙΑΣ
ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**

Η περίπτωση του Ελληνικού Οργανισμού Τουρισμού

Π Ε Ρ Ι Ε Χ Ο Μ Ε Ν Α

- ΕΙΣΑΓΩΓΗ	σελ. 3
- Η ΕΠΙΛΟΓΗ ΤΟΥ ΕΟΤ	σελ. 4
- ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ	
ΟΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΚΑΤΑΒΟΛΕΣ	σελ. 8
- ΠΟΙΟΙ ΕΙΝΑΙ ΟΙ ΑΝΩΤΑΤΟΙ ΔΗΜΟΣΙΟΙ ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ ;	
Γενικά (η διεθνής εμπειρία)	σελ. 12
Η ελληνική περίπτωση	σελ. 17
- ΤΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ ΠΟΥ ΠΡΟΕΚΥΨΑΝ	
ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΡΕΥΝΑ	
Φύλο	σελ. 22
Γεωγραφική προέλευση - καταγωγή	σελ. 23
Κοινωνική προέλευση	σελ. 25
Ηλικία	σελ. 27
Σταδιοδρομία	σελ. 27
Η σχέση με την πολιτική	σελ. 29
Εκπαίδευση	σελ. 31
Υπηρεσιακή Εξέλιξη	σελ. 35
Επιρροή στη λήψη των αποφάσεων	σελ. 37
- ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	σελ. 39
- ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	σελ. 42
- ΠΙΝΑΚΕΣ	σελ. 45

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η έρευνα της οποίας τα δεδομένα και τα συμπεράσματα πραγματεύεται η παρούσα εργασία έγινε το πρώτο επτάμηνο του 1997. Προηγήθηκε ο καθορισμός του αντικειμένου της έρευνας, της μεθόδου καθώς και η σύνταξη του ερωτηματολογίου που θα απευθύνονταν στους ανώτατους δημοσίους υπαλλήλους του Ελληνικού Οργανισμού Τουρισμού.

Στη συνέχεια ζητήθηκε η άδεια από τη Διεύθυνση Διοικητικού του ΕΟΤ η οποία και δόθηκε χωρίς δυσκολίες.

Σύμφωνα με τον αρχικό σχεδιασμό τα ερωτηματολόγια θα δίνονταν στους προϊσταμένους των διευθύνσεων και των γενικών διευθύνσεων ή αν αυτό δεν ήταν δυνατό σε άτομα του γραφείου τους. Θα γινόταν επίσης μια μικρή ενημέρωση για την έρευνα και τη σύνταξη των απαντήσεων. Τα ερωτηματολόγια θα έπρεπε να επιστραφούν συμπληρωμένα μετά μία εβδομάδα.

Ο αρχικός σχεδιασμός ανατράπηκε στην πράξη. Ενώ στην αρχή υπολογίστηκε ότι η φάση αυτή της έρευνας θα κρατούσε γύρω στους δύο μήνες, τελικά διήρκεσε επτά.

Όλοι οι ανώτατοι δημόσιοι υπάλληλοι του ΕΟΤ δέχθηκαν το αίτημά μας και δεν σημειώθηκε κάποια αρνητική στάση, όμως, σχεδόν ποτέ δεν τηρήθηκε η προθεσμία, ειδικά όταν τα ερωτηματολόγια δεν δίνονταν στους ίδιους αλλά στο γραφείο τους.

Οι αιτίες: πολλές φορές τόσο οι ίδιοι όσο και τα γραφεία τους επικαλέσθηκαν φόρτο εργασίας. Άλλοτε απουσίαζαν, ως επί το πλείστον για υπηρεσιακούς λόγους. Ακόμη,

στο επτάμηνο αυτό έγινε μία συνταξιοδότηση Γενικού Διευθυντή, μία αμοιβαία αλλαγή της τοποθέτησης δύο προϊσταμένων διευθύνσεων, μια διευθύντρια ανέλαβε παράλληλα καθήκοντα και στο γραφείο του Γενικού Γραμματέα, ενώ μία Διεύθυνση, η «Διεύθυνση Πληροφορικής», έμεινε όλο το διάστημα αυτό (όπως και πριν) χωρίς προϊστάμενο.

Τελικά χρειάστηκαν πολλές οχλήσεις τόσο από την κα Φ. Αθανασιάδου, υπάλληλο του ΕΟΤ, της οποίας η βοήθεια στάθηκε πολύτιμη, όσο και από τον γράφοντα. Το ανάλογο χρονικό κόστος ήταν συνεπώς ιδιαίτερα σημαντικό. Στο τέλος του Ιουλίου παραδόθηκε συμπληρωμένο και το τελευταίο ερωτηματολόγιο και συγκεντρώθηκε έτσι το σύνολο των απαντήσεων όλων των προϊσταμένων διευθύνσεων και γενικών διευθύνσεων της κεντρικής υπηρεσίας του ΕΟΤ (με την εξαίρεση βέβαια, της ακέφαλης «Διεύθυνσης Πληροφορικής»).

Η ΕΠΙΛΟΓΗ ΤΟΥ ΕΟΤ.

Για να προσδιοριστεί το αντικείμενο της έρευνας ο ερευνητής καλείται να απαντήσει σε ερωτήματα και να επιλύσει προβλήματα. Για παράδειγμα προκειμένου να αναλυθεί το κοινωνικό προφίλ και οι αντιλήψεις των ανώτατων δημοσίων υπαλλήλων θα πρέπει να απευθυνθεί σε στελέχη συγκεκριμένης υπηρεσίας, ή, οριζόντια σε στελέχη πολλών υπηρεσιών. Με άλλα λόγια, πόσο σημαντική μπορεί να είναι η παράμετρος της ένταξης των στελεχών, σε μία υπηρεσία ή σε πολλές, για τα ερωτήματα που διερευνώνται. Για την επίλυση των προβλημάτων αυτών αξιοποιήθηκε η μέχρι τώρα ερευνητική προσπάθεια.

Οι έρευνες που έχουν πραγματοποιηθεί με ανάλογη θεματολογία μέχρι τώρα, έχουν επιχειρήσει να έλθουν σε επαφή με ένα κατά το δυνατό μεγαλύτερο δείγμα ανώτατων δημοσίων υπαλλήλων των κεντρικών υπηρεσιών των Υπουργείων στην Αθήνα.

Η έρευνα των Vernardakis - Papastathopoulos που έγινε με αποστολή ερωτηματολογίων ταχυδρομικά συνέλεξε 42 συμπληρωμένα, ενώ είχαν σταλεί 510, με αρκετά μεγάλη διασπορά ανάμεσα στα Υπουργεία στα οποία υπηρετούσαν όσοι απαντούσαν (βλ. G. Vernardakis /C. Papastathopoulos: 1990, σελ. 11-12).

Η έρευνα του Δ.Α. Σωτηρόπουλου που έγινε με προσωπικές συνεντεύξεις με 76 προϊσταμένους διευθύνσεων (και 76 πολιτικά στελέχη) απέδωσε ισάριθμες απαντήσεις που προέρχονταν, όμως, από 4 κυρίως υπουργεία και κατά μείζονα λόγο από το Υπουργείο Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (42%), (Δ.Α. Σωτηρόπουλος: 1996, σελ. 60-61).

Αν στα παραπάνω προσθέσουμε ότι σύμφωνα με τα στοιχεία των Vernardakis - Papastathopoulos το ποσοστό των προϊσταμένων διευθύνσεων (εξαιρουμένων των προϊσταμένων οικονομικών εφοριών, δημοσίων επιχειρήσεων και βεβαίως των Γενικών Διευθυντών) φτάνει στο 3,26% του συνόλου του προσωπικού. (βλ. G. Vernardakis/C. Papastathopoulos: 1990, σ.11), τότε ανάλογα και με το τι θεωρεί κάποιος ως Δημόσιο Τομέα, οι δυνάμει υποψήφιοι να γίνουν αντικείμενο της έρευνας ανέρχονται σε αρκετές χιλιάδες και συνεπώς απαιτούνται σημαντικά μεγαλύτερα δείγματα από αυτά των ερευνών που προαναφέρθηκαν με τη μεγαλύτερη δυνατή διασπορά όσον αφορά το χώρο προέλευσης (Υπουργεία, ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ, Δημόσιες Επιχειρήσεις).

Η έρευνα για την κοινωνική συγκρότηση της ανώτατης δημοσιοϋπαλληλίας στο σύνολο ή ένα σημαντικό τμήμα της αποδεικνύεται magnum opus που δεν μπορεί να εξυπηρετηθεί από ατομικές προσπάθειες. Χρειάζεται συλλογική εργασία, ίσως κάτω

από κάποια θεσμική αιγίδα που θα μπορούσε να αυξήσει τα μέσα και τις δυνατότητες που διατίθενται.

Με τέτοιες σκέψεις ο γράφων οδηγήθηκε στο συμπέρασμα ότι, με δεδομένο τον περιορισμένο χρόνο και τις δυνατότητες μιας μεταπτυχιακής εργασίας, θα ήταν προτιμητέα μία μελέτη περίπτωσης η οποία λόγω του μη εκτεταμένου αντικειμένου θα επέτρεπε ένα minimum πληρότητας και ασφάλειας των πορισμάτων. Παράλληλα, η ελλειπτικότητά της αναφορικά με το σύνολο, θα άφηνε ανοικτή τη συζήτηση για περαιτέρω έρευνες.

Από τη στιγμή που προκρίθηκε η μελέτη περίπτωσης ως μέθοδος προσέγγισης του αντικειμένου έμενε ανοικτό το θέμα της επιλογής της υπηρεσίας, στους προϊσταμένους της οποίας, θα απευθύνονταν τα ερωτηματολόγια.

Όπως φάνηκε και από τη μετέπειτα εξέλιξη της έρευνας στον ΕΟΤ, δεδομένου του περιορισμένου χρόνου, δεν ήταν δυνατό να καλυφθεί εγκαίρως μία πολυπρόσωπη υπηρεσία με μεγάλο αριθμό διευθύνσεων, διασκορπισμένων χωρικά, όπως συνήθως συμβαίνει. Στον τομέα αυτό ο ΕΟΤ πλεονεκτούσε αφού το σύνολο σχεδόν των προϊσταμένων Διευθύνσεων και Γενικών Διευθύνσεων του βρισκόταν στο κτίριο της Οδού Αμερικής κατά το χρόνο διεξαγωγής της έρευνας.

Οι έρευνες που προαναφέρθηκαν διεξήχθησαν αποκλειστικά σε Υπουργεία. Όμως σημαντικό τμήμα του Δημοσίου Τομέα (τόσο σε έκταση όσο και σε σπουδαιότητα αντικειμένου) έχει διαφορετικό νομικό καθεστώς (ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ, Δημόσιες Επιχειρήσεις). Γι' αυτό κρίθηκε σκόπιμο και χρήσιμο να επιλεγεί ένα ΝΠΔΔ, όπως ο ΕΟΤ, ο οποίος έχει ως αντικείμενο της αρμοδιότητάς του ένα από τους δυναμικότερους κλάδους της Ελληνικής Οικονομίας, ένα τομέα αιχμής για την ανάπτυξη. Ο Ελληνικός Οργανισμός Τουρισμού απετέλεσε ένα ισχυρό όργανο εκτεταμένης κρατικής παρέμβασης με την επιχειρηματική του δράση μέσω των

ξενοδοχείων «Ξενία» και των οργανωμένων παραδοσιακών οικισμών. Είναι, λοιπόν, αξιοσημείωτος ως περίπτωση αφού η σύσταση και η μέχρι τώρα λειτουργία του συγκέντρωσε ταυτόχρονα χαρακτηριστικά πολιτικών που αναφέρονται τόσο στον «σκληρό πυρήνα» του κράτους (π.χ. έλεγχοι) όσο και σε χώρους που η κρατική παρέμβαση αμφισβητείται έντονα (επιχειρηματική οικονομική δραστηριότητα).

Η επιλογή ενός ΝΠΔΔ παρουσιάζει μερικά ακόμη πλεονεκτήματα: ο ΕΟΤ ως ΝΠΔΔ έχει μεγαλύτερη αυτοτέλεια συγκρότησης και δράσης απ' ότι ένα Υπουργείο. Ως ερευνητικό αντικείμενο είναι ολοκληρωμένη περίπτωση, ευσύνοπτη, συγκεκριμένη, χωρίς ασυνέχειες, γι' αυτό μπορεί να διερευνηθεί στο σύνολό της.

Για τους λόγους αυτούς είναι χρήσιμο να γίνει ερευνητικό αντικείμενο έτσι ώστε αν μπορούσαμε να δούμε αν, που και κατά πόσο τα δεδομένα που έχουμε από τις άλλες έρευνες για τα Υπουργεία επεκτείνονται (έστω σε μία περίπτωση) στον υπόλοιπο δημόσιο τομέα ή αν έχουμε διαφοροποιήσεις και ιδιαιτερότητες. Οποσδήποτε μία μεμονωμένη μελέτη περίπτωσης μόνο ως πιλοτική θα μπορούσε να χαρακτηριστεί και να περιορίσει την άγνοιά μας σε συγκεκριμένα πλαίσια παρά να παράγει ολοκληρωμένη γνώση.

Πέραν όσων προαναφέρθηκαν, σημαντικό ρόλο για την επιλογή έπαιξαν και οι προσωπικές προσβάσεις του γράφοντος στον ΕΟΤ. Θεωρήθηκε αρχικά, όπως και φάνηκε κατόπιν, ότι οι προσωπικές επαφές αυξάνουν την εμπιστοσύνη και βοηθούν στην επίλυση τυχόν προβλημάτων: παρά την σημαντική χρονική καθυστέρηση συγκεντρώθηκε το σύνολο των ερωτηματολογίων.

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ:
ΟΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΚΑΤΑΒΟΛΕΣ

Αν θεωρήσουμε το κράτος, με την έννοια της διοικητικής μηχανής, ως παρεμβατικό φορέα, κοινωνικά προσδιορισμένο και όχι ουδέτερο ή απόλυτα αυτόνομο (βλ. π.χ. Τσουκαλάς Κ.: 1985, του ίδιου: 1987, του ίδιου: 1989 και Πουλαντζιάς Ν.: 1985) τότε για να κατανοήσουμε ένα τμήμα του, όπως η ανώτατη δημοσιοϋπαλληλία, είναι απαραίτητο να ασχοληθούμε με τις διαδικασίες συγκρότησης και ιστορικής εξέλιξης κατά περίπτωση. Κάτι τέτοιο θα επιχειρηθεί και εδώ σχηματικά.

Την μετεπαναστατική εποχή της συγκρότησης του ελληνικού κράτους η ελληνική κοινωνία τερμάτιζε την πολυετή υπαγωγή της σε δύο αυτοκρατορίες (τη Βυζαντινή και την Οθωμανική). Το κοινό στοιχείο που εντοπίζουμε στην παράδοση των δύο μεγάλων αυτών κρατών είναι η πανίσχυρη κεντρική εξουσία, εκπορευόμενη από την αυλή της Κωνσταντινούπολης, η οποία δεν ανέχονταν σοβαρό ανταγωνισμό. Οι τοπικοί γαιοκτήμονες και η εκκλησία έπαιζαν μικρούς ρόλους (τουλάχιστον στις περιόδους ακμής). Το σημαντικότερο ήταν ότι δεν μπόρεσαν οι αρχηγείες να μετατραπούν σε θεσμική και σταθερά αναπαραγόμενη αριστοκρατία της γης, ή του χρήματος. (βλ. Δερτιλής Γ.Β. : 1996, σ. 4-8)

Τα δεδομένα αυτά αποτελούν ιδιαιτερότητα των ελληνικών περιοχών (και των γειτονικών τους) σε σχέση με την υπόλοιπη Ευρώπη και όπως θα δούμε δεν μπορεί παρά να είχαν σημαντική επίδραση στη συγκρότηση του ελληνικού κράτους.

Οι ελλαδικές αρχηγείες δεν μπόρεσαν να ισχυροποιήσουν τη θέση τους με τη συγκέντρωση μεγάλων κτημάτων ούτε μετά τη δημιουργία του ελληνικού κράτους. Με την πρόσκαιρη εξαίρεση της Θεσσαλίας, δε στάθηκε δυνατό να δημιουργηθούν

πουθενά πραγματικά μεγάλα κτήματα μετά και τις δύο μεγάλες μεταρρυθμίσεις - διανομές γης (του 1871 και του 1924), (βλ. Βεργόπουλος Κ.: 1975).

Ο Κ. Τσουκαλάς (:1989, σ. 282-292) παρατηρεί ότι οι σημαντικότερες από άποψη ισχύος οικογένειες της μετεπαναστατικής Ελλάδας στρέφονται στην πολιτική χρησιμοποιώντας το κύρος και την επιρροή τους σε ένα χώρο που έβλεπαν πολύ πιο πρόσφορο από ότι η γαιοκτησία. Για να επικρατήσουν, όμως, στο χώρο αυτό έπρεπε να πείσουν τους αγρότες - ψηφοφόρους τους οι οποίοι, χάρη στη σχετική αδυναμία των αρχηγισμών είχαν κατακτήσει πολύ νωρίς σε σχέση με την υπόλοιπη Ευρώπη την καθολική ανδρική ψήφο και πλήρη πολιτικά δικαιώματα.

Η κοινωνική ισορροπία επιτεύχθηκε με «ένα εξισωτικό μίγμα δημοκρατίας και πελατειακού συστήματος» (Δερτιλής Γ. Β.:1996, σ. 49). Η κρατική μηχανή αφού δεν ήταν δυνατό να μπει στην υπηρεσία αποκλειστικά μιας ισχυρής τάξης «μοιράστηκε» σύμφωνα με τους κοινωνικούς συσχετισμούς. Το αποτέλεσμα ήταν το πελατειακό σύστημα. Η ελληνική διοίκηση έγινε υπερτροφική και υδροκεφαλική. Όχι μόνο ο συνολικός αριθμός των υπαλλήλων διογκώνονταν για να καλύψει το μεγαλύτερο δυνατό αριθμό ψηφοφόρων αλλά και οι υψηλότερες θέσεις σε σχέση με τις κατώτερες. Οι διευθυντές ήταν περισσότεροι από τους υπαλλήλους και οι αξιωματικοί από τους στρατιώτες. Οι μισθολογικές διαφορές ήταν πολύ μικρές, σε σχέση με τη διεθνή εμπειρία, ανάμεσα σε υψηλόβαθμους και χαμηλόβαθμους και έτειναν στην εξομοίωση (βλ. Τσουκαλάς Κ. 1989, σ. 98-130).

Η κατάσταση αυτή βιώνεται ως κρίση και ανορθολογισμός μόνο στα πλαίσια του αστικού εκσυγχρονισμού. Επιζητείται μια λειτουργική δημόσια διοίκηση η οποία θα είναι σε θέση να υποστηρίξει αντί να καθυστερεί την ανάπτυξη, με το παράλληλο όραμα, βέβαια, μιας νέας κοινωνικής ισορροπίας. Οι προσπάθειες των κυβερνήσεων

Τρικούπη και οι αποτελεσματικότερες του Βενιζέλου εντάσσονται στη λογική αυτή (βλ. Τσουκαλάς Κ.: 1987, σ. 111)

Ανάλογα με του 19^{ου} αι. φαινόμενα εμφανίζονται στην ελληνική κοινωνία και διοίκηση την μετεμφυλιακή περίοδο. Οι ιδιότυπες αστικές αρχιγερσίες της εποχής προτίμησαν να επιτρέψουν την δυσλειτουργικότητα της διοίκησης με αντάλλαγμα την σχετική κοινωνική σταθερότητα. Η συμπεριφορά τους αυτή υπαγορεύτηκε τόσο από τις έκτακτες συνθήκες της εποχής όσο και από την ιδιοτυπία της συγκρότησής τους (π.χ. δυνατότητα εύκολης αποχώρησης πέραν των συνόρων), (βλ. Τσουκαλάς Κ., 1987, σ. 112-113).

Η αναζωογόνηση του πελατειακού συστήματος ήταν μια προσπάθεια ενσωμάτωσης όχι πια μόνο των αγροτικών στρωμάτων αλλά και των σκληρά δοκιμαζόμενων από την ανεργία και την υποαπασχόληση μικροαστών των πόλεων σε μια εποχή που η ιδιωτική οικονομία δεν είχε φτάσει σε επίπεδα ανάπτυξης που θα μπορούσαν να δώσουν διεξόδους. Η δημόσια απασχόληση δεν μπορούσε ωστόσο να σηκώσει μόνη της το βάρος του συνόλου σχεδόν της κοινωνίας. Η εναλλακτική λύση ήταν η μετανάστευση. Εδώ λειτούργησε η κοινωνική επιλογή όπως επισημαίνει ο Κ. Τσουκαλάς: (1985, σ. 127), όσοι κατόρθωναν να πάρουν κάποια μόρφωση συνήθως έβρισκαν πρόσβαση στο Δημόσιο, για τους υπόλοιπους η ελπίδα για ένα καλύτερο μέλλον βρισκόνταν εκτός συνόρων.

Οι παλινδρομήσεις ανάμεσα στον εκσυγχρονισμό αστικών κατευθύνσεων και επιδιώξεων με στόχο μία Βεμπεριανή διοίκηση συμπληρωμένη, ίσως, από κάποιες ανανεωτικές επιλογές και απ' την άλλη πλευρά η συνέχιση των πελατειακών σχέσεων χαρακτηρίζουν την εποχή από το 1974 μέχρι τις μέρες μας.

Με την μετεξέλιξη των ελληνικών κομμάτων σε κόμματα μαζών οι πελατειακές εξαρτήσεις παίρνουν τη μορφή του οργανωμένου σε κομματική βάση λαϊκισμού. Η

πρόσβαση στην κρατική αγορά εργασίας προσφέρεται ως αντάλλαγμα της κομματικής ένταξης και συμμετοχής στην κινητοποίηση, ακόμη και σε κοινωνικά στρώματα που δεν είχαν μέχρι τώρα επωφεληθεί από τέτοια αντιμετώπιση. (βλ. Spanou C.: 1996, σελ. 99-112).

Η επιλογή αυτή θεσμοθετήθηκε με το Νόμο 1320/83 που αντιπαρέθετε στα επαγγελματικά και εκπαιδευτικά προσόντα τα «κοινωνικά κριτήρια» ως αποτελεσματικό εφόδιο για την είσοδο στη διοίκηση. Η πελατειακή συναλλαγή δεν μπορούσε να σταματά στην πρόσληψη: Ο Νόμος 1586/ 86 σε μια προσπάθεια να περιορίσει την πληθωριστική αύξηση των διοικητικών μονάδων (αποτέλεσμα ενός συστήματος που συνέδεε την επαγγελματική εξέλιξη με την ανάληψη αντίστοιχων οργανωσιακών καθηκόντων χωρίς συγκεκριμένες προβλέψεις για προσόντα και καθήκοντα) μείωσε τον αριθμό των βαθμών εξέλιξης σε τέσσερις και αποσυνέδεσε το βαθμό από το λειτουργικό ρόλο και τους μισθούς από τη βαθμολογική κλίμακα (βλ. Spanou C.: 1996, σελ. 103-104).

Ο Κ. Τσουκαλάς αφού τονίζει την ευνοϊκή αποδοχή των ρυθμίσεων του νόμου αυτού από την ΑΔΕΔΥ αναφέρει: «Μπορεί κανείς να υποθέσει, βάσιμα, ότι τα κίνητρα για την «προαγωγή» σε ανακλητές διευθυντικές θέσεις, στο πλαίσιο ενός συστήματος όπου η αδράνεια δεν έχει πια, ούτε καν δυνάμει αρνητικές μισθολογικές κυρώσεις, θα είναι απολύτως ανεπαρκή για τη δημιουργία ενός γραφειοκρατικού «ήθους», που δεν επιτεύχθηκε ακόμη και υπό το κράτος αυστηρότερων «επιλεκτικών δυνατοτήτων», (Τσουκαλάς Κ.: 1987, σ. 141)

Στις απόψεις που εκτέθηκαν ως εδώ διαφαίνονται οι δύο αντίθετες τάσεις αντιμετώπισης της διοίκησης από την εξουσία και τις κυρίαρχες κοινωνικές ομάδες. Προκύπτει ακόμη, η διασύνδεση του διοικητικού εκσυγχρονισμού με ισχυρά αστικά στρώματα που δρουν με αυτοπεποίθηση.

Ελπίζουμε ότι η έρευνα μας για τους ανώτατους δημόσιους υπαλλήλους του ΕΟΤ θα δια φωτίσει τη συγκεκριμένη περίπτωση εντάσσοντάς την ομαλά στην ιστορική-κοινωνιολογική εξέλιξη που σκιαγραφήθηκε παραπάνω, καθώς και ότι θα φέρει τη μελέτη πιο κοντά στην εξειδίκευση του προβληματισμού του «ποιοί [πραγματικά] είναι οι ανώτατοι δημόσιοι υπάλληλοι», που ακολουθεί.

ΠΟΙΟΙ ΕΙΝΑΙ ΟΙ ΑΝΩΤΑΤΟΙ ΔΗΜΟΣΙΟΙ ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ ;

Γενικά (η διεθνής εμπειρία)

Το εναρκτήριο αυτό ερώτημα τίθεται με σκοπό να δημιουργήσουμε ένα πλαίσιο για τα πρόσωπα και τους ρόλους που θα αποτελέσουν το αντικείμενο της έρευνάς μας. Ο ορισμός αυτός δεν είναι εκ των προτέρων δεδομένος και υπάρχει ο κίνδυνος να παραπλανηθεί ο ερευνητής ως προς την κατεύθυνση που πρέπει να στρέψει το ενδιαφέρον του.

Ο ορισμός των ανωτάτων δημοσίων υπαλλήλων δεν είναι εύκολος γιατί τα σημεία αναφοράς που θα μας οδηγούσαν σε αντίστοιχα κριτήρια δεν είναι ένα αλλά περισσότερα. Αν βασιστούμε στο νομικό κριτήριο θα πρέπει να στραφούμε στις ανώτατες βαθμίδες της δημοσιοϋπαλληλικής ιεραρχίας. Αυτές όπως ορίζονται από το σχετικό δίκαιο είναι οι Γενικοί Διευθυντές (εφ' όσον υφίστανται, αφού έχουμε και χρονική περίοδο [1982-1990] στην οποία οι Γενικές Διευθύνσεις είχαν καταργηθεί) και οι Διευθυντές.

Η νομική προσέγγιση χωρίς να είναι απορριπτέα φαίνεται να μην επαρκεί (όπως θα δούμε εκτενέστερα παρακάτω) γιατί οι διατυπώσεις των κανονιστικών κειμένων αν και είναι σαφείς δεν εξασφαλίζουν ουσιαστικό-πραγματικό αντικείμενο.

Ένα εναλλακτικό κριτήριο προέρχεται από το περιεχόμενο των δραστηριοτήτων των ανωτάτων δημοσίων υπαλλήλων στις λειτουργίες που επιτελούν. Οι λειτουργίες αυτές

εφόσον μπορούν να εντοπιστούν, να καταγραφούν και να συσχετιστούν υπάρχει η δυνατότητα να τεθούν σε πραγματική - ουσιαστική βάση. Με τον τρόπο αυτό μπορούμε να ελέγξουμε σε μία συγκεκριμένη περίπτωση (π.χ. την ελληνική) αν μία από τις ανώτατες ιεραρχικές βαθμίδες (π.χ. οι διευθυντές) έχουν ανάλογους λειτουργικούς ρόλους και αρμοδιότητες.

Τα κανονιστικά κείμενα και ειδικότερα η νομοθεσία μιας χώρας μπορεί να ορίζει θετικά ή τουλάχιστον να διευκολύνει τον συμπερασματικό καθορισμό του ποιος θεωρείται ανώτατος δημόσιος υπάλληλος. Έτσι, επιμέρους νομοθετήματα, «βαθμολόγια», περιγράφουν την υπηρεσιακή εξέλιξη των υπαλλήλων, ή άλλες διατάξεις (όπου δεν ακολουθείται το «σύστημα της σταδιοδρομίας» στην στελέχωση των υπηρεσιών), προσδιορίζουν τις ανώτατες βαθμίδες της ιεραρχίας.

Το πρόβλημα, όμως, τίθεται στις πραγματικές του διαστάσεις όταν αντιμετωπίζεται πέραν της κανονιστικής οπτικής, από την πλευρά, δηλαδή, της πολιτικής επιστήμης. Ο χαρακτηρισμός «ανώτατος» θα πρέπει να συνδεθεί με αντίστοιχες λειτουργικές αρμοδιότητες που βρίσκονται κοντά στη λήψη των αποφάσεων, αν δεν πρόκειται, βέβαια για τίτλο κενό περιεχομένου. Με άλλα λόγια η ισχύς, η επιρροή και το κύρος είναι οι καθοριστικοί παράγοντες που θα μας οδηγήσουν στους πραγματικά «ανώτατους» δημόσιους υπαλλήλους.

Υπονοείται εδώ, ότι μια απομονωτική οπτική δεν θα ήταν γόνιμη εφ' όσον θα διαχώριζε την ανώτατη δημοσιοϋπαλληλία από την σύνολη κοινωνία. Έτσι, δεν θα μπορούσε να περιγράψει τα χαρακτηριστικά της αναφορικά μ' αυτή. Μια τέτοια αντιμετώπιση θα ήταν ίσως κατάλληλη για μια ενδοσκοπική, «τοπική», θέαση αλλά δεν θα ήταν πλήρης.

Έτσι, λοιπόν, τα κριτήρια για να αποδώσουμε το χαρακτηρισμό «ανώτατου» δεν θα πρέπει να περιορίζονται στις προβλέψεις του διοικητικού (ή μη) δικαίου. Δηλαδή στο

αν η σχέση των υπαλλήλων με το κράτος ακολουθεί το σύστημα της σταδιοδρομίας ή της δεδομένης απασχόλησης, αν είναι μόνιμοι ή μετακλητοί. Αλλά να επεκτείνονται στο είδος της εργασίας, στο αν είναι αποφασιστική ή εκτελεστική, στο ύψος των αποδοχών και γενικότερα στο μέγεθος της ισχύος που αντλούν από τη θέση τους και την εξουσία που νέμονται, μέσω της σχέσης τους με το πολιτικό προσωπικό.

Σύμφωνα με όσα ειπώθηκαν ως εδώ, διαμορφώνονται ήδη κάποιοι τρόποι ερευνητικής προσέγγισης: μπορούμε να ασχοληθούμε με τους λειτουργικούς ρόλους που αναλαμβάνουν οι υπάλληλοι και με την ενδοϋπηρεσιακή συμπεριφορά τους. Ποιές θέσεις καταλαμβάνουν και ποια τα χαρακτηριστικά των θέσεων αυτών. Πόσο στενή ή πόσο ανταγωνιστική είναι η σχέση με τα πολιτικά πρόσωπα. Πόση επιρροή ασκούν χρησιμοποιώντας τις (πόσο ξεχωριστές ή μοναδικές;) «τεχνικές» τους γνώσεις και εμπειρίες. Πόση κινητικότητα και ευελιξία παρουσιάζουν στην ανάληψη διαφορετικών και απαιτητικών καθηκόντων τόσο στον δημόσιο όσο και τον ιδιωτικό τομέα, (βλ. Τσέκος Θ.: 1987, σ. 51-53).

Μπορούμε ακόμη, να επεκτείνουμε την οπτική μας πέραν της σταδιοδρομίας των υπαλλήλων προκειμένου να διερευνήσουμε τις συνθήκες, τις προϋποθέσεις και τα δεδομένα που τυχόν τους ξεχωρίζουν από μία σταδιοδρομία χωρίς επιρροή στη λήψη σημαντικών αποφάσεων. Αυτού του είδους η προσέγγιση απαιτεί να εξεταστεί η κοινωνική καταγωγή, η προέλευση και η άμεσα συσχετιζόμενη με αυτή, παιδεία.

Ίσως να ήταν πολύτιμη και -η εκτός των πλαισίων της παρούσας εργασίας- συνεισφορά της ψυχολογίας των ατομικών διαφορών.

Η τυχόν διακεκριμένη κοινωνική προέλευση, σε διεθνή πλαίσια, συνήθως προοιωνίζει μια σημαντική σταδιοδρομία. Η επιρροή της στην υπηρεσιακή εξέλιξη περνά μέσα από τις διαδικασίες πρόσληψης και προαγωγών. Τα προσόντα και οι ιδιότητες που ζητούνται κατά τη διάρκεια των διαδικασιών αυτών περιορίζουν τον αριθμό των

δυνάμει υποψηφίων και προσδιορίζουν εν μέρει την κοινωνική τους καταγωγή. Με άλλα λόγια είναι πολύ πιο εύκολο (και πιθανό) οι περισσότεροι κοινωνικά ευνοημένοι να έχουν αποκτήσει ένα τέτοιο εκπαιδευτικό και προσωπικό επίπεδο, το οποίο δεν απαιτεί μόνο τον ανάλογο κόπο αλλά και δαπάνες, δυνατότητες πρόσβασης, εμπειρίες, παραστάσεις κ.λ.π. (βλ. σχετικά με την διεθνή εμπειρία, Τσέκος Θ.: 1987 σ. 53-60)

Αντιμετωπίζουν έτσι, με διαφορετική άνεση και ευελιξία τις διαδικασίες πρόσληψης και προαγωγών ή επαγγελματικής ανέλιξης, οι κοινωνικά «προοριζόμενοι» και όσοι προερχόμενοι από τα κατώτερα στρώματα έχουν την τύχη και τις ιδιαίτερες ικανότητες τους με το μέρος τους. Καταφέρνουν να αναλάβουν από την αρχή σημαντικές θέσεις ή εξελίσσονται γρήγορα, επιφορτιζόμενοι με όλο και πιο σοβαρά καθήκοντα, αφού παρακάμψουν τυχόν ενδιάμεσες ιεραρχικές βαθμίδες.

Οι κοινωνικές καταβολές των στελεχών, που προηγούνται, βέβαια, της πρόσληψης και των προαγωγών, κυρίως η λίγο - πολύ ομοιογενής καταγωγή και παιδεία ομογενοποιούν τους ανώτατους δημόσιους υπαλλήλους και δυνητικά τους συγκροτούν σε ιδιαίτερο κοινωνικό μόρφωμα.

Η περαιτέρω ομογενοποίηση των ανώτατων δημοσίων υπαλλήλων απορρέει από τη συμβίωση τους στους ίδιους χώρους, με παρόμοια προβλήματα, ανάγκες και επιθυμίες. Στο βαθμό που η ενότητα που δημιουργήθηκε πρωτογενώς (κοινή καταγωγή - παιδεία) ή δευτερογενώς (συνύπαρξη - συνάφεια συμφερόντων), παίρνει κάποια έκταση και συνειδητοποιείται από τους ίδιους, δημιουργεί τις προϋποθέσεις και τη δυνατότητα για την αυτονόμησή τους και τη λειτουργία τους ως σώμα ή σύστημα.

Ένα εσωτερικά οργανωμένο σύνολο το οποίο ενσωματώνει πολυπλοκότητα ανάλογη με του περιβάλλοντος του, που το κάνει ικανό να απαντά αυθύπαρκτα και

διαφοροποιημένα στα ποικίλα εξωτερικά ερεθίσματα. Ένα επαρκώς διαφοροποιημένο σύστημα που έχει αποκτήσει ταυτότητα η οποία το ξεχωρίζει από το περιβάλλον του, δεν μπορεί πλέον να είναι άβουλο Βεμπεριανό εργαλείο στα χέρια οποιασδήποτε εξουσίας.

Η μορφή και η έκταση της διαφοροποίησης και της αυτονόμησης αυτής εκτιμάται διαφορετικά από τη διεθνή βιβλιογραφία (βλ. Τσέκος Θ.: 1987, σελ.59). Χαρακτηριστικά ο Ν. Πουλαντζάς, αν και αφορμώμενος από μαρξιστική προσέγγιση που δεν του επιτρέπει να χαρακτηρίσει τη γραφειοκρατία ξεχωριστή κοινωνική τάξη, ωστόσο τονίζει την «σχετική αυτονομία της πολιτικής λειτουργίας της ... απέναντι στο συνασπισμό της εξουσίας και της ηγεμονικής τάξης», (βλ. Πουλαντζάς Ν.: 1985, β' τόμος, σελ. 221).

Όσα ειπώθηκαν μέχρι εδώ προδιαγράφουν και τη σχέση των ανώτατων δημοσίων υπαλλήλων με την πολιτική και τους πολιτικούς. Η σχέση αυτή είναι συμβιωτική κατ' ανάγκην. Σε δημοκρατικό πλαίσιο η γραφειοκρατία δεν νομιμοποιείται παρά εμμέσως, ως υποστηρικτικός μηχανισμός της εκλεγμένης εκτελεστικής εξουσίας. Η ριζική και γενικευμένη αντιπαράθεση με πρωτοβουλία της γραφειοκρατίας, εύλογα δεν είναι αναμενόμενη.

Ωστόσο, αν θεωρήσουμε ότι οι ανώτατοι δημόσιοι υπάλληλοι όπως κάθε άλλη συγκροτημένη ομάδα προσώπων, επιδιώκουν την αύξηση της ισχύος, της επιρροής και της δυνατότητας τους για παρέμβαση στην κοινωνία, τότε δεν μπορούμε να περιμένουμε ότι θα δεχόταν ευχαρίστως την εργαλειοποίησή τους.

Η όποια επιδίωξη τους για αυτονόμηση και αυθυπαρξία είναι μοιραίο να τους οδηγήσει σε ανταγωνισμό με το πολιτικό προσωπικό. Ένα ανταγωνισμό ίσως χωρίς εξάρσεις, «υπόγειο», σταθερό, όμως, διαρκή και αναγκαστικό: η πυραμίδα της

πραγματικής πολιτικής ισχύος είναι ήδη πολύ στενή στο σημείο επαφής της γραφειοκρατίας με την πολιτική.

Τα όπλα των δημοσίων υπαλλήλων στον ανταγωνισμό αυτό είναι οι τεχνοκρατικές τους γνώσεις, η εμπειρία που οφείλεται στη συνήθως συνεχή και διαρκή παρουσία τους και οι γνωριμίες ή πελατειακές σχέσεις που έχουν αναπτύξει με τους ενδιαφερόμενους για το συγκεκριμένο αντικείμενο που έχει καθένας τους.

Οι ιδιότητες αυτές μπορούν να ενεργοποιηθούν σε κάθε στάδιο λήψης και εφαρμογής μιας απόφασης, μιας πολιτικής. Η δράση τους μπορεί να είναι προωθητική ή ανασταλτική. Στη δεύτερη περίπτωση, η κωλυσιεργία, η προβολή εμποδίων, η δημοσιοποίηση αρνητικών πτυχών, αρκούν πολλές φορές για να ανατρέψουν πολιτικές και αποφάσεις.

Σε διεθνές επίπεδο είναι συχνό το φαινόμενο η ισχυροποίηση κάποιων ανώτατων δημοσίων υπαλλήλων να τους οδηγεί στην πολιτική είτε άμεσα με την υποψηφιότητα σε εκλογές είτε έμμεσα με την ένταξη σε κομματικούς μηχανισμούς και την ανάληψη θέσεων πολιτικής αρμοδιότητας (βλ. Τσέκος Θ.: 1987, σ.61-62). Είναι ένας εύσχημος τρόπος εξουδετέρωσης του ανταγωνισμού πολιτικής -γραφειοκρατίας με την ταύτιση των πρωταγωνιστών των δύο πλευρών στα ίδια πρόσωπα.

Η ελληνική περίπτωση

Ενώ, όπως είδαμε, το κεντρικό και εναρκτήριο ερώτημα για το ποιούς μπορούμε να θεωρήσουμε ανώτατους δημοσίους υπαλλήλους παραμένει ανοικτό στο γενικό και θεωρητικό, τουλάχιστο, επίπεδο, ωστόσο η ανάγκη συγκεκριμενοποίησης του αντικειμένου μιας έρευνας επιβάλλει κάποιους προσδιορισμούς.

Προσδιορισμοί βέβαια, σημαίνουν τομές, αν και κάτι τέτοιο δεν ενδείκνυται για μια ρέουσα, δυναμική πραγματικότητα. Το πρόβλημα στην εμπειρική του μορφή, στην ελληνική περίπτωση, έγκειται στο να ορίσουμε τους ανώτατους δημοσίους

υπαλλήλους αναφορικά με το ψηλότερο κλιμάκιο (των πολιτικών προσώπων) και το κατώτερο επίπεδο (των στελεχών σε χαμηλότερες βαθμίδες).

Ως προς το δεύτερο αυτό σκέλος (των κατώτερων στελεχών) δεν αντιμετωπίζουμε ιδιαίτερα μεγάλα εμπόδια αφού μπορούμε να λάβουμε υπ' όψιν τα νομικά κριτήρια και να καταλήξουμε σε ασφαλές συμπέρασμα.

Ο υπαλληλικός κώδικας (στην αρχική του μορφή: ΠΔ 611/1977 άρθρο 62, παράγραφος 3) προέβλεπε ποιοί ήταν οι ανώτεροι δημόσιοι υπάλληλοι. Οι σχετικές διατάξεις άλλαξαν επανειλημμένως με νεότερους νόμους («βαθμολόγια») που καθόριζαν λίγα συνήθως στάδια ιεραρχικής εξέλιξης αποσυνδεδεμένα μάλιστα από τους λειτουργικούς ρόλους, καθιστώντας δύσκολη την απόδοση του χαρακτηρισμού ανώτερος - ανώτατος είτε με όρους οργανωτικούς είτε με πολιτικούς όρους ισχύος και επιρροής.

Ωστόσο η σταθερότητα της οργανωσιακής διάρθρωσης σε Γενικές Διευθύνσεις, Διευθύνσεις, Τμήματα και Γραφεία (με την εξαίρεση της κατάργησης των Γενικών Διευθύνσεων μεταξύ 1982-1990) που επέβαλε την ύπαρξη προϊσταμένων με διευρυμένες αρμοδιότητες στα δύο πρώτα στάδια μας προϊδεάζει για το που θα πρέπει να θέσουμε το όριο του ανώτατου υπαλλήλου προς τα κάτω.

Άλλωστε, αν θεωρήσουμε ότι οι «ανώτατοι» σε μια διοικητική πυραμίδα κλασσικής μορφής δεν μπορεί παρά να είναι αριθμητικά πολύ λίγοι, σε σχέση με το σύνολο των υπαλλήλων, τα στοιχεία που διαθέτουμε συνηγορούν υπέρ του περιορισμού στους προϊσταμένους Διευθύνσεων και Γενικών Διευθύνσεων. Σύμφωνα με τους G. Vernardakis/ C. Papastathopoulos : (1990, σ. 20) οι Γενικοί Διευθυντές την εποχή της κατάργησης των Γενικών Διευθύνσεων ήταν 214. Ανεπίσημα στοιχεία του Υπουργείου Προεδρίας για την εποχή διεξαγωγής της έρευνάς μας αναφέρουν «λιγότερους από 100».

Όσον αφορά τους προϊσταμένους διευθύνσεων οι G. Vernardakis / C. Papastathopoulos: (1990, σ. 11) μιλούν για 3,26% του συνόλου των πτυχιούχων υπαλλήλων. Οι αριθμοί αυτοί θα μεγάλωναν σημαντικά αν συμπεριλαμβάνονταν και κατώτερες βαθμίδες υπαλλήλων.

Μεγαλύτερα εμπόδια παρουσιάζει η οριοθέτηση των ανώτατων δημοσίων υπαλλήλων σε σχέση με τα πολιτικά πρόσωπα. Η εκτίμηση αυτή δεν αφορά τους Υπουργούς, Υφυπουργούς και τους Γενικούς Γραμματείς, πρόσωπα που είναι βουλευτές ή πολιτευτές, βρίσκονται συνήθως κάτω από τα φώτα της δημοσιότητας και εναλλάσσονται στις κυβερνητικές θέσεις ή περιορίζονται στα βουλευτικά έδρανα κατά κανόνα συχνότερα από την περίοδο έναρξης -λήξης της θητείας μιας κυβέρνησης. Για τα πρόσωπα αυτά δεν μπορεί να υπάρξει αμφιβολία ότι διαφέρουν ριζικά από οποιοδήποτε ορισμό του δημοσίου υπαλλήλου.

Ωστόσο, μια διεργασία που είχε ξεκινήσει από τη μεταπολίτευση άτυπα και στη συνέχεια έγινε θεσμός και κατοχυρώθηκε νομοθετικά, προσέθεσε, ανάμεσα στα καθαρά πολιτικά πρόσωπα και την μόνιμη ιεραρχική γραφειοκρατία, ένα ενδιάμεσο «χώρο» μη μόνιμων στελεχών.

Εδώ θα πρέπει να επισημάνουμε τη γενική υποβάθμιση των επιτελικών λειτουργιών στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Η πολιτική εξουσία δεν εμπιστεύτηκε ποτέ σε μεγάλο βαθμό τέτοιες αρμοδιότητες στη διοίκηση. (Οι ιστορικές - κοινωνικές παράμετροι εξετάζονται στο προηγούμενο κεφάλαιο).

Ειδικά μετά την πολιτική εναλλαγή του 1981 η δυσπιστία της νέας κυβέρνησης προς την ανώτατη δημοσιοϋπαλληλία οδήγησε στην θεσμοποιημένη αντικατάστασή της στις λειτουργίες αυτές, όπως θα δούμε παρακάτω.

Η πολιτική ηγεσία δεν ασχολήθηκε με το επίπονο έργο των ενδοδιοικητικών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που θα βελτιώναν την αποτελεσματικότητα στην

κατεύθυνση των σκοπών λειτουργίας των υπηρεσιών. Τα προβλήματα που σχετίζονται με την έλλειψη γενικού και μακρόπνοου σχεδιασμού και τον δυσλειτουργικό συγκεντρωτισμό στη λήψη αποφάσεων παρέμειναν. Έτσι στο σύνολό της η δημόσια διοίκηση εμφανιζόταν ως ένας θνησιγενής αντιπαραγωγικός οργανισμός που δεν μπορούσε να υποστηρίξει οποιαδήποτε πολιτική αλλά μόνο να την καθυστερήσει. Η αντικατάσταση της, στις επιτελικές λειτουργίες, από πρόσωπα εκτός των ιεραρχικών μηχανισμών έγινε, με τους όρους αυτούς, απαραίτητη.

Με τους νόμους 1232/82, 1320/83 και 1558/85 θεσμοθετήθηκαν τα πολιτικά γραφεία των Υπουργών, Υφυπουργών και Γενικών Γραμματέων, οι θέσεις των συμβούλων των υπουργών και των διευθυντών των γραφείων τους καθώς και οι θέσεις των Ειδικών Γραμματέων. Με το Ν. 1892/90 που δημιούργησε τις «Μονάδες Στρατηγικού Σχεδιασμού και Ανάλυσης Πολιτικής» προστέθηκαν οι επιστημονικοί συνεργάτες που υπηρετούσαν σ' αυτές.

Τα στελέχη αυτά είναι, βέβαια, μετακλητά, δεν μπορούν, τυπικά, να δίνουν εντολές, να υπογράφουν αποφάσεις και να διαχειρίζονται ποσά ως άμεσα υπεύθυνοι. Οι ιδιότητες αυτές είναι περισσότερο κοντά στην πολιτική, όμως, έχουν και άλλες που τους φέρνουν κοντά στην υπαλληλία. Τα πρόσωπα αυτά είναι συνήθως τεχνοκράτες που γνωρίζουν το αντικείμενο της υπηρεσίας επιστημονικά (αν όχι και εμπειρικά) ισάξια ή καλύτερα από τους υπαλλήλους. (βλ. Δ. Σωτηρόπουλος: 1996, σελ. 66-73).

Η κομματική τους ένταξη και η πολιτική δραστηριότητα, αν και είναι δεδομένη, δεν μονοπωλεί τη σταδιοδρομία τους που συχνά πρόκειται για μια πορεία στελέχους ανάλογων αρμοδιοτήτων του ιδιωτικού τομέα. (βλ. Δ. Α. Σωτηρόπουλος: 1996, σελ. 81-82). Αν και δεν υπάρχουν στοιχεία τεκμηριωμένα από έρευνα, ωστόσο αρκετά από τα πρόσωπα αυτά κατορθώνουν να διατηρούν τις αρμοδιότητές τους αλώβητα από τους κυβερνητικούς ανασχηματισμούς, ενώ υπάρχουν παραδείγματα στελεχών που

«επιβίωσαν» κυβερνητικών αλλαγών που έφεραν στην εξουσία το αντίθετο κόμμα από αυτό που τους είχε επιλέξει αρχικά. Με την πρακτική αυτή η συνέχεια και η διάρκεια δεν αποτελεί προνόμιο αποκλειστικά των μονίμων υπαλλήλων.

Με όσα προαναφέρθηκαν συμπεραίνουμε ότι οι λειτουργικοί ρόλοι των μετακλητών στελεχών τόσο στο επιτελικό όσο και στο εκτελεστικό επίπεδο είναι εναλλακτικοί σε σχέση με τους αντίστοιχους της γραφειοκρατίας, (ως ένα σημείο, πέραν των υπηρεσιακών αναγκών που ήρθαν να καλύψουν απετέλεσαν και αντίβαρο σ' αυτή, βλ. σχετικά G. Vernardakis / C. Papastathopoulos: 1990, σελ.20-21). Θα ήταν μάλλον φυσιολογικό να αναμένουμε ύπαρξη συγκρούσεων ανάμεσα στη γραφειοκρατία και τα μετακλητά στελέχη και θα ήταν πολύ χρήσιμες (αν γινόταν) τέτοιες έρευνες.

Η παρούσα εργασία δεν ασχολήθηκε με το προσωπικό αυτό όχι από νομικιστική προσήλωση στους «υποκειμένους στο διοικητικό δίκαιο» αλλά για ερευνητικούς και πρακτικούς λόγους. Παρ' όλο που έχουν γραφεί εξίσου λίγα για την ανώτατη δημοσιοϋπαλληλία και για τα πολιτικά στελέχη ωστόσο η πρώτη παρουσιάζει μεγαλύτερο ερευνητικό ενδιαφέρον (κατά την υποκειμενική γνώμη του γράφοντα) τόσο γιατί χρεώνεται το μεγαλύτερο μέρος της εφαρμογής των αιτημάτων της κοινωνίας των πολιτών προς το κράτος λόγω της συνεχούς της παρουσίας και της νομικής υπευθυνότητας όσο και γιατί η ισχύς, η επιρροή και το κύρος της (δυνάμει μεγάλα, σύμφωνα με τη διεθνή εμπειρία) είναι μικρά στην ελληνική περίπτωση (βλ. Τσέκος Θ. : 1987, σελ.62).

Το ερώτημα ποιοί είναι οι ανώτατοι δημόσιοι δεν έχει απαντηθεί πλήρως και μένει ανοικτό και για την Ελληνική Δημόσια Διοίκηση.

Ωστόσο, οι προβληματισμοί που προαναφέρθηκαν μας καθοδηγούν στους προσανατολισμούς της έρευνάς μας. Οι δημόσιοι υπάλληλοι των οποίων το κοινωνιολογικό προφίλ διερευνάται είναι οι προϊστάμενοι Διεύθυνσης και Γενικής

Διεύθυνσης. Όπως είδαμε, βρίσκονται πιο κοντά στο χαρακτηρισμό «ανώτατοι», σύμφωνα με το νομικό ορισμό, αλλά και τις λειτουργικές τους αρμοδιότητες, σε σχέση με τους υπόλοιπους υπαλλήλους. Οι τελευταίες αυτές, μαζί με την επιρροή που ασκούν, θα μας οδηγήσουν σε συμπεράσματα για το αν ο χαρακτηρισμός που τους αποδίδουμε βασίζεται σε ανάλογες ιδιότητες με τις αντίστοιχες των (πολύ ισχυρών συνήθως) συναδέλφων τους σε διεθνές επίπεδο.

ΤΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ ΠΟΥ ΠΡΟΕΚΥΨΑΝ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΡΕΥΝΑ.

Φύλο (Πίνακας 1)

Από τους 20 ανώτατους δημοσίους υπαλλήλους του ΕΟΤ οι 11 (55%) ήταν άνδρες και οι 9 (45%) γυναίκες. Το ποσοστό αυτό των γυναικών είναι σημαντικά μεγαλύτερο από όσα έχουμε από άλλες έρευνες. Στην έρευνα των G. Vernardakis / C. Papastathopoulos (: 1990, σελ.12), με στοιχεία του 1988, δίνονται απαντήσεις κατά 93% από άνδρες, ενώ στην αντίστοιχη του Δ. Α. Σωτηρόπουλου, με στοιχεία του 1989, το 75% των αποκρινόμενων ήταν άνδρες. Σύμφωνα με αδημοσίευτα στοιχεία που αντλεί ο ίδιος από έρευνα του Υπουργείου Προεδρίας μόνο το 10% του συνόλου των προϊσταμένων διευθύνσεων ήταν γυναίκες (Δ. Α. Σωτηρόπουλος: 1996, σελ. 64). Το φαινόμενο μπορεί να οφείλεται, βέβαια, στο μικρό απόλυτο αριθμό των προσώπων ή να αποτελεί ιδιαιτερότητα του ΕΟΤ. Μπορούμε να διατυπώσουμε κάποιες υποθέσεις ανοικτές στην περαιτέρω έρευνα. Ίσως η εργασία στον ΕΟΤ να ήταν ελκυστική αναφορικά με το κοινωνικό πρότυπο για το «γυναικείο κομμάτι» της αγοράς εργασίας στις δεκαετίες του '60 και '70 που τα στελέχη αυτά ξεκίνησαν τη σταδιοδρομία τους.

Θα πρέπει πάντως να τονίσουμε ότι η βελτίωση της αναλογίας ανδρών και γυναικών προϊσταμένων προς όφελος των δευτέρων πρέπει να είναι ένα καινούριο φαινόμενο

και για τον ΕΟΤ. Οι γυναίκες έχουν 1 χρόνο λιγότερο, κατά μέσο όρο, σε διευθυντική θέση απ' ότi οι άνδρες συνάδελφοί τους ενώ είναι και νεότερες ηλικιακά κατά 4,5 χρόνια (στο Μ.Ο.)

Το ότi το φαινόμενo αποτελεί μάλλον πρόσφατη εξέλιξη εξηγεί ως ένα βαθμό και τη διαφορά με τις προαναφερθείσες έρευνες που έγιναν πριν 9 και 8 χρόνια αντιστοίχως. Για τον ίδιο λόγο μπορούμε να υποθέσουμε ότi στην αύξηση του αριθμού των γυναικών προϊσταμένων θα συνέβαλε και η σχετικά πρόσφατη κοινωνική ευαισθητοποίηση για τέτοια θέματα με ενίοτε και θεσμικό αντίκρυσμα (π.χ. η δημιουργία της Γ. Γ. Ισότητας των Φύλων).

Από τα στοιχεία δεν φαίνεται να υπάρχει συσχετισμός ανάμεσα στο φύλο και την επιρροή στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Γεωγραφική προέλευση- καταγωγή (Πίνακας 2)

Οι ανώτατοι δημόσιοι υπάλληλοι του ΕΟΤ κατάγονται από διάφορες περιοχές της χώρας. Το μεγαλύτερο ποσοστό το κατέχει η Αθήνα -Αττική με 7 άτομα (35% του συνόλου). Το ποσοστό αυτό είναι ελαφρά μεγαλύτερο από την αναλογία του πληθυσμού της Αττικής ως προς το συνολικό πληθυσμό της χώρας την εποχή που γεννήθηκαν τα πρόσωπα αυτά (1938-1953). Αξιοσημείωτη είναι η έλλειψη αντιπροσώπευσης της Θεσσαλονίκης και της Πάτρας.

Πάντως οι περιοχές που ιστορικά εμφανίζεται εντονότερο το πελατειακό φαινόμενo (Πελοπόννησος, Στερεά, Κρήτη) ή δεν αντιπροσωπεύονται καθόλου (Κρήτη) ή τα ποσοστά τους είναι κοντά στην αναλογία τους με το συνολικό πληθυσμό της χώρας την εποχή του διορισμού (Πελοπόννησος: 3 άτομα (15%), Στερεά εκτός Αττικής 2 άτομα (10%)). Οι περιοχές αυτές εξετάζονται ιδιαίτερα, ως «λίκνο» του πελατειακού φαινομένου, γιατί απ' τη μια πρώτες απετέλεσαν την επικράτεια του Ελληνικού κράτους (εκτός της Κρήτης που όμως πέρασε και από καθεστώς αυτονομίας) και απ'

την άλλη διέθεταν ντόπιο πολιτικό προσωπικό (προκρίτους) που έγιναν η κινητήρια δύναμη του συστήματος αυτού, (βλ. κεφ: Ελληνική Δημόσια Διοίκηση: Οι Κοινωνικές Καταβολές). Έτσι οι περιοχές που αναφέρθηκαν είχαν και τον απαραίτητο χρόνο και το προσωπικό για να εξασφαλίσουν αυξημένη συμμετοχή στην πελατειακή συγκρότηση.

Με κάθε επιφύλαξη για το μικρό αριθμό του πληθυσμού της έρευνας, η χρονική διαφορά φαίνεται να έχει διαφοροποιήσει τα συμπεράσματά του Δ. Αργυριάδη (: 1963, σελ. 349) για κυριαρχία των Πελοποννησίων στο σύνολο των υπαλλήλων στις αρχές της δεκαετίας του '60 προκειμένου για τον ΕΟΤ των αρχών της δεκαετίας του '70 (εποχή διορισμού των περισσοτέρων).

Μπορούν να διατυπωθούν κάποιες υποθέσεις, ανοικτές στην περαιτέρω έρευνα: από τη δεκαετία του '70 η αστικοποίηση του πληθυσμού με το μαζικό χαρακτήρα που είχε πάρει πρέπει να είχε ήδη αρχίσει να αποσαθρώνει τα πελατειακά δίκτυα που ευνοούνταν από το αγροτικό περιβάλλον. Ενδέχεται ακόμη, το δικτατορικό καθεστώς να είχε διαφοροποιήσει τη συμπεριφορά των δικτύων αυτών στην κορυφή της πυραμίδας των οποίων βρίσκονταν οι, ως επί το πλείστον, διωκόμενοι τότε κοινοβουλευτικοί. Ενώ, βεβαίως, προωθούσε τις δικές του πελατειακές σχέσεις που δεν είχαν απαραίτητα τους ίδιους τοπικούς προσανατολισμούς.

Τα στοιχεία της έρευνας συμφωνούν με τα αντίστοιχα του Δ.Α. Σωτηρόπουλου (:1996, σελ. 73-74) που ανεβάζουν τη Στερεά στην πρώτη θέση της αντιπροσώπευσης (η οποία, όμως, εξετάζεται μαζί με την Αττική, που όπως είδαμε εκπροσωπείται περισσότερο στην παρούσα έρευνα). Η συμφωνία αυτή επεκτείνεται και στα στοιχεία σχετικά με τη διχοτομία: καταγωγή από μεγάλο αστικό κέντρο - καταγωγή από την επαρχία. Για το Δ. Σωτηρόπουλο «περισσότεροι από τους μισούς υπαλλήλους

προέρχονται από αγροτικές περιοχές». Αντίστοιχα στην έρευνά μας 12 άτομα (60%) κατάγονταν από την επαρχία.

Κοινωνική Προέλευση (Πίνακας 3)

Οι ανώτατοι δημόσιοι υπάλληλοι του ΕΟΤ προέρχονται ως επί το πλείστον από τα μεσαία εν τη ευρεία εννοία κοινωνικά στρώματα. Ο χαρακτηρισμός «μεσαία» έχει την ιστορικότητά του και αναφέρεται στην αντίστοιχη οικονομική ισχύ που είχαν τα στρώματα αυτά τις πρώτες μεταπολεμικές δεκαετίες όπου ενηλικιώνονται τα πρόσωπα αυτά.

Σύμφωνα με μια υποκειμενική συνεκτίμηση των στοιχείων για την εκπαίδευση και το επάγγελμα των γονέων θα μπορούσαμε να κατατάξουμε τα άτομα αυτά σε σχέση με την κοινωνική προέλευση της οικογένειάς τους ως εξής: 3 (15%) στα «κατώτερα» στρώματα, 9 (45%) στα «μέσα κατώτερα» στρώματα, 8 (40%) στα «μέσα ανώτερα» στρώματα ενώ κανείς δεν μπορούμε να πούμε ότι προέρχεται από τα «ανώτερα» κοινωνικά στρώματα.

Πατέρα πτυχιούχο πανεπιστημίου είχαν 3 (15%) ενώ μητέρα κανένας. 5 (25%) μητέρες από τις 20 είχαν μπει στην αγορά εργασίας, από τις οποίες το υψηλότερο εκπαιδευτικό επίπεδο το είχε μία δασκάλα, οι υπόλοιπες αναφέρονται ως οικοκυρές ή αγρότισσες (75%). Τα στοιχεία αυτά είναι αναμενόμενα για μια εποχή που η ανώτατη παιδεία ήταν δυσπρόσιτη στην πλειοψηφία του πληθυσμού και ιδιαίτερα στις γυναίκες, (βλ. Ε. Αβδελά: 1990).

Σε σχέση με το επάγγελμα του πατέρα (Πίνακας 4): 2 (10%) ήταν εκπαιδευτικοί, 2 (10%) αξιωματικοί, 5 (25%) υπάλληλοι, 3 (15%) έμποροι, 3(15%) ελεύθεροι επαγγελματίες και 5 (25%) αγρότες-εργάτες.

Ο συνδυασμός των στοιχείων αυτών με τον τόπο καταγωγής μας δείχνει ότι, χωρίς αυτό να είναι απόλυτο, οι οικογένειες με το εμφανιζόμενο ως σχετικά καλύτερο κοινωνικοοικονομικό επίπεδο κατοικούν στην Αττική.

Τόσο στα γενικά συμπεράσματα για την κοινωνική καταγωγή των ανώτατων δημοσίων υπαλλήλων όσο και στα ποσοτικά στοιχεία, με μικρές αποκλίσεις, υπάρχει συνάφεια της παρούσας έρευνας με τις προαναφερθείσες. Οι G. Vernardakis / C. Papastathopoulos (: 1990, σελ. 12-13) αναφέρουν μεταξύ άλλων ότι το ένα τρίτο των ερωτώμενων είχαν πατέρα γεωργό, το 7% στρατιωτικό και το 14% εκπαιδευτικό ενώ οι μητέρες τους ήταν κατά 88% οικοκυρές και κατά 7% δασκάλες.

Ο Δ. Α. Σωτηρόπουλος (: 1996, σελ.80) δίνει μία ελαφρά διαφοροποιημένη ταξική καταγωγή για τους ερωτώμενους του: 4% «Ανώτερη Τάξη», 21% «Μέση προς Ανώτερη», 43% «Μέση προς Κατώτερη», 26% «Κατώτερη». Όσον αφορά τα επαγγέλματα των γονέων στην έρευνα αυτή το 71% των μητέρων των υπαλλήλων ασχολούνταν με τα οικιακά ενώ οι πατέρες ήταν κατά 11% ελεύθεροι επαγγελματίες, 8% επιστήμονες - διευθυντικά στελέχη, 17% υπάλληλοι γραφείου, 24% έμποροι - πωλητές, 4% απασχολούμενοι στην παροχή υπηρεσιών, 25% Αγρότες, 9% εργάτες-τεχνίτες, (Δ.Α. Σωτηρόπουλος: 1996, σελ. 76).

Οι ανώτατοι δημόσιοι υπάλληλοι του ΕΟΤ όπως και οι συνάδελφοί τους των προηγούμενων ερευνών κατάγονται από μεσαία κοινωνικά στρώματα χωρίς αυτό να αποτελεί σοβαρό διαχωρισμό προς τα πάνω και να τους προσδιορίζει ως elite. Η έννοια του «μέσου κοινωνικού στρώματος» είναι ιδιαίτερα μαζική για την ελληνική πραγματικότητα του διογκωμένου μικροαστισμού, της «πολυσθένειας», της «πολυέργιας». Για μια κοινωνία που η κοινωνική πόλωση ήταν η εξαίρεση και όχι ο κανόνας διαχρονικά. (βλ. π.χ. Γ. Δερτιλής: 1985, σ. 109-110 και Γ. Δερτιλής: 1996, σ. 1-11).

Ηλικία (Πίνακας 5)

Ο μεγαλύτερος σε ηλικία από τους ερωτωμένους ήταν 59 ετών (γεν. 1938), ενώ η νεότερη 44 (γεν. 1953). 5 άτομα (25%) είχαν ηλικία 50 ετών ή μικρότερη, ενώ η πλειοψηφία 12 ατόμων (60%) ήταν από 51 έως 55 ετών, 3 άτομα (15%) ήταν από 56-59 ετών. Ο Μέσος Όρος της ηλικίας τους ήταν 50,6 χρόνια.

Τα στοιχεία αυτά βρίσκονται πολύ κοντά στα αντίστοιχα των προαναφερθεισών ερευνών. Σύμφωνα με τους G. Vernardakis / C. Papastathopoulos (:1990, σελ. 12) το 65% του δείγματος τους βρίσκονταν ανάμεσα στα 50 και τα 60 τους χρόνια. Ο Δ. Α. Σωτηρόπουλος (:1996, σελ. 66) επισημαίνει ότι το 97% των ανώτατων δημοσίων υπαλλήλων που εξετάζει είναι άνω των 41 χρόνων.

Η αρχαιότερη από τους ανωτάτους δημοσίους υπαλλήλους του ΕΟΤ διορίστηκε το 1966 ενώ η νεότερη το 1977. Ο μέσος όρος των ετών υπηρεσίας τους είναι 25,3.

Η μεγάλη πλειοψηφία διορίστηκε στη διάρκεια της δικτατορίας: 16 άτομα (80%), μία το 1966 και 2 το 1976-77 κατά την πρώτη κυβέρνηση Καραμανλή (Πίνακας 6).

Σταδιοδρομία (Πίνακας 7)

Παρά το ότι είναι διορισμένοι στον ΕΟΤ για 1/4 του αιώνα κατά μέσο όρο, ωστόσο η πλειοψηφία, 14 άτομα (70%), πήραν πρόσφατα θέση προϊσταμένου Διεύθυνσης αφού βρίσκονται στη θέση αυτή 1 έως 4 έτη. Ακόμη 2 (10%) έχουν 5ετή υπηρεσία στη θέση αυτή, ενώ μόνο 4 (20%) έχουν 10-15 έτη. Από τους τελευταίους αυτούς 4 οι 3 έχουν αναλάβει καθήκοντα Γενικού Διευθυντή.

Βλέπουμε, λοιπόν, ότι με μέσο όρο στη διευθυντική θέση 4,9 έτη, μέσο όρο ετών υπηρεσίας 25,3 και μέση ηλικία τα 50,6 έτη, τα πρόσωπα αυτά μετά από μια μακρόχρονη σταδιοδρομία 20 χρόνων και έχοντας πλέον γίνει περίπου 45 ετών, κατόρθωσαν να φτάσουν στην κορυφή της ιεραρχίας. Η ευθέως ανάλογη συσχέτιση της υπηρεσιακής εξέλιξης με την αρχαιότητα αποδεικνύεται από το ότι οι 3 γενικοί

διευθυντές, το επιστέγασμα της ιεραρχίας, κατέχουν τα «ρεκόρ» στις χρονικές παραμέτρους που προαναφέρθηκαν: προϊστάται διεύθυνσης επί 10,13 και 15 χρόνια αντίστοιχα, είναι διορισμένοι 31 ή 27 έτη ενώ είναι πλέον 53, 54 και 59 χρόνων.

Οι προαναφερθείσες έρευνες δεν περιλαμβάνουν στοιχεία για τον χρόνο των υπαλλήλων σε θέση προϊσταμένου διευθύνσεως. Όπως είδαμε όμως, οι πληροφορίες γύρω από την ηλικία παρουσιάζουν μεγάλη συνάφεια με την παρούσα έρευνα. Όσον αφορά τα έτη υπηρεσίας οι G. Vernardakis C. Papastathopoulos (:1990,σελ. 25) δίνουν μέσο όρο 25 χρόνια ενώ ο Δ.Α. Σωτηρόπουλος (:1996, σελ. 35) αναφέρεται σε «προϋπηρεσία στο δημόσιο που υπερβαίνει τα 21 χρόνια». Τα στοιχεία αυτά ταυτίζονται ή είναι πολύ κοντά στα αντίστοιχα της έρευνάς μας παρά τις διαφορές στο χρόνο, τη μέθοδο και το αντικείμενο.

Ο «κοινός τόπος» που εμφανίζεται ανάμεσα στην ηλικία άνω των 40 ετών και στην προϋπηρεσία τουλάχιστον 20 χρόνων για την κατάληψη διευθυντικής θέσης αποκαλύπτει τη θεσμική και καθημερινή πραγματικότητα του συστήματος σταδιοδρομίας στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Με δεδομένη την πλήρη έλλειψη έστω και στοιχειώδους καθηκοντολογίου και αξιολογικών μεθόδων η μόνη αξιόπιστη παράμετρος που απομένει στα υπηρεσιακά συμβούλια, (καλής ή κακής πίστης, αδιάφορο), είναι ο χρόνος. Άλλωστε σ' ένα περιβάλλον πελατειακών εξαρτήσεων και ευνοιοκρατίας αυτός ο παράγοντας είναι ο μόνος κοινωνικά αποδεκτός ως αξιοκρατικός.

Η κατάσταση αυτή ήταν προδιαγεγραμμένη άλλωστε και θεσμικά από τους περιοδικά μεταρρυθμιζόμενους νόμους-βαθμολόγια που καθόριζαν τη σταδιοδρομία των προσώπων αυτών. Παρά τις συχνές αλλαγές και τις πολλαπλάσιες μεγαλόστομες εξαγγελίες ουδέποτε τέθηκε σε εφαρμογή βαθμολόγιο που να ορίζει τέτοια κριτήρια απόδοσης και κατάρτισης ώστε οι καλύτεροι, σύμφωνα με την όποια λογική του

νομοθέτη, να μπορούν *ταχύτερα* από τους άλλους να υπηρετήσουν από υψηλότερες θέσεις την αποστολή της υπηρεσίας.

Δεν θα ήταν σκόπιμο να επεκταθούμε εδώ στα αποτελέσματα που έφεραν τα ολιγοβάθμια βαθμολόγια καθιστώντας την ελληνική δημόσια διοίκηση αδιαφοροποίητο σύνολο χωρίς ταυτότητα και όχι ένα ορθολογικά δομημένο σύστημα.

Η Σχέση με την Πολιτική

Αξιόλογα είναι τα ερωτήματα που προκύπτουν για τη σχέση των υπαλλήλων αυτών με την πολιτική εξουσία βάσει του συσχετισμού του έτους διορισμού τους με το χρόνο που έγιναν προϊστάμενοι διευθύνσεως.

Είδαμε ότι το 80% (16) των στελεχών αυτών διορίστηκε κατά τη διάρκεια της δικτατορίας σε μια εποχή που οι προσλήψεις υποτίθεται ότι απέκλειαν ένα ευρύ πολιτικό και ιδεολογικό φάσμα πολιτών.

Ωστόσο τα δεδομένα του χρόνου που έγιναν προϊστάμενοι διευθύνσεως είναι τα εξής (Πίνακας 8): 14 (70%) πήραν τη θέση τους στην β' περίοδο διακυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ (1993-1996), 4 (20%) στην α' περίοδο διακυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ (1981-1989) και 2 (10%) στη β' περίοδο της Ν.Δ. (1990-93).

Παρατηρούμε ότι το 90% ανέλαβε καθήκοντα διευθυντή, για πρώτη φορά, σε περιόδους διακυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ ενώ στο σύνολό τους είχαν διοριστεί σε εποχές που κυβερνούσαν άλλες πολιτικές παρατάξεις, μάλιστα δε 16 (80%) μεταξύ 1967-1974. Θα πρέπει να λάβουμε υπ' όψιν ότι δεν υπάρχει πλέον πολιτική έκφραση της δικτατορικής κυβέρνησης. Επίσης, ότι το ΠΑΣΟΚ κυριαρχεί στην πολιτική σκηνή από το 1981 μέχρι σήμερα με μικρή διακοπή, άρα ανεξάρτητα από την προέλευσή τους οι όποιοι προϊστάμενοι θα έχουν επιλεγεί ως επί το πλείστον τα χρόνια αυτά.

Τα δεδομένα αυτά μας οδηγούν σε μερικά συμπεράσματα για τη σχέση της γραφειοκρατίας με την πολιτική εξουσία. Όπως είδαμε στην εισαγωγή οι κυβερνήσεις του ΠΑΣΟΚ ενίσχυσαν θεσμικά και στηρίχτηκαν πολιτικά και τεχνοκρατικά στα στελέχη των πολιτικών γραφείων των Υπουργών, Υφυπουργών και Γενικών Γραμματέων. Έτσι κατόρθωσαν τουλάχιστο στο επιτελικό επίπεδο να χρησιμοποιούν στελέχη της επιλογής τους, (βλ. π.χ. Σωτηρόπουλος Δ.Α. :1996, σ. 193-196, G. Vernardakis/C. Papastathopoulos: 1990, σ..21).

Σύμφωνα, όμως, με όσα ειπώθηκαν παραπάνω δεν ακολούθησαν την ίδια πολιτική στο εκτελεστικό επίπεδο. Η απρόσκοπτη ιεραρχική εξέλιξη στελεχών που στην συντριπτική τους πλειοψηφία διορίστηκαν κατά τη διάρκεια της δικτατορίας ήταν μια επιλογή στην κατεύθυνση της συνέχειας του κράτους και όχι μια απόφαση ρήξης και ανατροπής των δεδομένων του παρελθόντος. Ήταν μια συντηρητική λύση στην κατεύθυνση της ανοχής και αναπαραγωγής του status quo. Οποσδήποτε δεν ήταν μια αναγκαστική επιλογή προκειμένου για μονοκομματική κυβέρνηση, πολύ ισχυρή εκλογικά.

Είναι εύλογο να περιμένουμε ότι και από την πλευρά της γραφειοκρατίας επιδείχθηκε ανοχή, ευελιξία και συμβιβασμός με κάθε κυβέρνηση που δεν έφερνε εμπόδια στη σταδιοδρομία.

Τη δυνατότητα ανανέωσης κάλυπτε θεσμικά και ο νόμος 1586/86 ο οποίος έδινε την ευκαιρία σε όλους τους υπαλλήλους Α' βαθμού (ήταν αρκετοί σε κάθε υπηρεσία) να κριθούν για προϊστάμενοι διεύθυνσης με 4 χρόνια προϋπηρεσία στο βαθμό αυτό. Έτσι θα μπορούσαν να επιλεγούν νεότεροι (είτε αξιοκρατικά, είτε με βάση κομματικά κριτήρια). Όμως, τα υπηρεσιακά συμβούλια στο πλαίσιο της ευρείας επιλογής, προτίμησαν την ασφάλεια της αρχαιότητας, μη έχοντας μάλλον την προτροπή και την

κάλυψη της πολιτικής εξουσίας, για μια τέτοια ενέργεια φορτισμένη με πολιτικό νόημα, που οπωσδήποτε θα συναντούσε πολλές αντιδράσεις.

Με ανοικτό το πρόβλημα στην περαιτέρω έρευνα των σχέσεων πολιτικής εξουσίας και γραφειοκρατίας η υπόθεση του αμοιβαία επωφελούς συμβιβασμού όπου η μία πλευρά εξασφάλιζε την συνέχιση της σταδιοδρομίας της και η άλλη ένα καλό ενδοδιοικητικό κλίμα που βασιζόνταν στην επίφαση αξιοκρατίας με την πιστή εφαρμογή του κανόνα της (κυριολεκτικής) αρχαιότητας στις προαγωγές, φαίνεται επικρατέστερη.

Εκπαίδευση

Στην έρευνά μας το σύνολο των προσώπων εμφανίζεται να έχει τουλάχιστον πτυχίο πανεπιστημίου (Πίνακας 9). Συγκεκριμένα 13 (65%) έχουν πτυχίο, 6 (30%) έχουν και κάποιο μεταπτυχιακό τίτλο ενώ μία κυρία (5%) έχει μεταπτυχιακό (στην περιφερειακή ανάπτυξη) και διδακτορικό (στη χωροταξία -πολεοδομία).

Ως προς το είδος των σπουδών (Πίνακας 10) η νομική παιδεία, με την ευρεία της έννοια πριν τη διαφοροποίηση των σχολών αυτών κυρίως τη δεκαετία του 1980, κυριαρχεί. 6 υπάλληλοι (30%) είχαν πτυχίο Νομικής και 3 (15%) Παντείου. Ακολουθούν οι οικονομικές σχολές: 4 (20%) είχαν πτυχίο ΑΣΟΕΕ και 3 (15%) Ανωτάτης Βιομηχανικής. Η τεχνική παιδεία εκπροσωπείται από 4 (20%) άτομα με πτυχίο Πολυτεχνείου.

Οι προϊστάμενοι διευθύνσεων του ΕΟΤ παρουσιάζουν αξιόλογο ποσοστό γλωσσομάθειας (Πίνακας 11). 9 (45%) μιλούν μία ξένη γλώσσα, 2 (10%) μιλούν δύο, 3 (15%) μιλούν τρεις, 2 (10%) δηλώνουν ότι μιλούν τέσσερις γλώσσες ενώ 4 (20%) δεν μιλούν καμία ξένη γλώσσα.

Με ποσοστό γλωσσομαθών 80% και με το 35% πάνω από μια γλώσσα οι διευθυντές του ΕΟΤ πρέπει να έχουν μία από τις κορυφαίες θέσεις σε σχέση με το ποσοστό

γλωσσομάθειας, πολύ κοντά σε υπηρεσίες όπως το Υπουργείο Εξωτερικών και η Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας. Δυστυχώς η σκέψη αυτή δεν μπορεί να επαληθευτεί ελλείπει στοιχείων για τη γλωσσομάθεια σε άλλες έρευνες και παραμένει υπόθεση ανοικτή στην ερευνητική φιλομάθεια. Πάντως το αντικείμενο του ΕΟΤ υπαγορεύει την ανάγκη η γλωσσομάθεια να είναι ένα ιδιαίτερα επιθυμητό προσόν.

Συμπερασματικά μπορούμε να πούμε ότι οι ανώτατοι δημόσιοι υπάλληλοι του ΕΟΤ εμφανίζουν υψηλό μορφωτικό - εκπαιδευτικό επίπεδο αφού ένας στους τρεις δεν έχει αρκεστεί στο πτυχίο πανεπιστημίου και τέσσερις στους πέντε μιλούν μία ή περισσότερες ξένες γλώσσες. Σχεδόν οι μισοί έχουν νομική παιδεία ενώ οι περισσότερο «σύγχρονες» και τεχνοκρατικές επιστήμες εμφανίζουν μικρότερα αλλά αξιόλογα ποσοστά.

Με κριτήριο ότι μερικά στελέχη έχουν συνεχίσει τις σπουδές τους μετά το πτυχίο ή δηλώνουν ότι μιλούν τρεις ή τέσσερις γλώσσες φτάνουμε σ' ένα σύνολο 10 ατόμων (50%) το οποίο αν συγκρίνουμε με άλλα στοιχεία της έρευνάς μας δίνει αξιόλογα αποτελέσματα.

Εδώ πρέπει να υποθέσουμε ότι εφ' όσον το αντικείμενο του ΕΟΤ ξεφεύγει από τη διοικητική ρουτίνα ίσως προτιμήθηκε από μερικά άτομα με ιδιαίτερα προσόντα και χαρακτηριστικά. Από την ομάδα αυτή μόνο 2 άτομα είναι ηλικιακά κάτω του μέσου όρου των 51 ετών. Αν και τα στελέχη αυτά είναι μάλλον οι λαμπρότερες περιπτώσεις, δεν φαίνεται ότι η τάση για συνέχιση και διεύρυνση της εκπαίδευσης είναι αποκλειστικά νέο φαινόμενο. Στην παραδοχή αυτή συντείνει και το ότι τα μεταπτυχιακά προγράμματα σπουδών είναι πολύ πρόσφατη κατάκτηση των ελληνικών πανεπιστημίων, άρα οι υπάλληλοι - μεταπτυχιακοί φοιτητές θα έπρεπε να υπερπηδήσουν σημαντικά εμπόδια και να συνεχίσουν τις σπουδές τους στο

εξωτερικό. Το ότι το κατόρθωσαν μερικοί σε νεότερες εποχές όπου οι συνθήκες είχαν βελτιωθεί δεν σημαίνει ότι το επιδίωκαν λιγότερο οι παλιότεροι που άλλωστε πλειοψηφούν.

Στην ομάδα αυτή τα δύο φύλα ισοψηφούν με 5 άνδρες και 5 γυναίκες. Αν λάβουμε υπ' όψιν ότι στο σύνολο οι άνδρες 11 (55%) και οι γυναίκες 9 (45%) τότε, με κάθε επιφύλαξη για τους μικρούς αριθμούς που μπορεί να μας παραπλανούν, φαίνεται ότι οι γυναίκες ανώτατοι δημόσιοι υπάλληλοι του ΕΟΤ έχουν επιτύχει ένα ελαφρά καλύτερο εκπαιδευτικό επίπεδο στο συνολικό τους αριθμό σε σχέση με τους άνδρες συναδέλφους τους.

Οι 7 από τους πλέον μορφωμένους προέρχονται από οικογένειες με σχετικά ανώτερο κοινωνικό status ωστόσο οι υπόλοιποι 3 έχουν πατέρα αγρότη. Η υπόθεση που μπορούμε να κάνουμε είναι ότι οι προερχόμενοι από κατώτερα κοινωνικά στρώματα που όπως έχουμε δει ήδη αντιπροσωπεύονται σε μικρά ποσοστά, μπορεί να αντιμετώπισαν κάποιες δυσκολίες για να εισέλθουν στο δημόσιο, που αποτελεί γι' αυτούς μια πορεία ανοδικής κοινωνικής κινητικότητας, ωστόσο τα εμπόδια αυτά δεν θα πρέπει να είχαν σχέση κατ' εξοχήν με την εκπαίδευση. Η υπόθεση αυτή όμως, αποτελεί ένα εντελώς ανοικτό θέμα.

Στην ίδια κατηγορία (των ατόμων με την περισσότερο διακεκριμένη εκπαίδευση) συγκαταλέγονται και οι Γενικοί Διευθυντές, από τους οποίους ο ένας έχει μεταπτυχιακό τίτλο ενώ οι άλλοι είναι πολύγλωσσοι. Η παρατήρηση αυτή μετριάξει την ισχυρή διασύνδεση της ιεραρχικής εξέλιξης με τον χρόνο προϋπηρεσίας που είχαμε εντοπίσει. Το ψηλό μορφωτικό επίπεδο που παρατηρήσαμε για τους προϊσταμένους διευθύνσεων του ΕΟΤ πρέπει να είναι γενικότερο φαινόμενο στο ελληνικό δημόσιο με συνέχεια και διάρκεια όπως μπορούμε να δούμε από το συσχετισμό με άλλες έρευνες. Οι G. Vernardakis / C. Papastathopoulos (:1990, σελ.

12) μιλούν για 90% πτυχιούχους, με 50% πτυχίο, 26% μεταπτυχιακό και 14% διδακτορικό. Ο Δ.Α. Σωτηρόπουλος (:1996, σελ. 67) δίνει αντίστοιχα 100% πτυχιούχους, από τους οποίους 71% με πτυχίο, 21% με μεταπτυχιακό τίτλο και 8% διδακτορικό.

Η διοίκηση απετέλεσε πόλο έλξης για τους πτυχιούχους με τον διογκωμένο και προνομιακό χαρακτήρα που είχε το κράτος στην αγορά εργασίας. Η εκπαίδευση, σχετικά εύκολα προσβάσιμη, από το σύνολο σχεδόν του πληθυσμού, παρείχε τα τυπικά προσόντα - προσχήματα για μικρά βήματα κοινωνικής ανόδου, ωστόσο χαρακτηριζόταν από αγκυλώσεις που προσγείωναν το εκπαιδευτικό επίπεδο και δεν την άφηναν να συμβαδίσει με μια αναπτυξιακή πορεία. Η εκπαίδευση, δηλαδή, που λάμβαναν οι ανώτατοι δημόσιοι υπάλληλοι ήταν υπερβολικά θεωρητική αντί τεχνική και κυριαρχούνταν από τις νομικές κατευθύνσεις.

Οι παρατηρήσεις αυτές επαληθεύονται από τις έρευνες που προαναφέρθηκαν. Οι G. Vernardakis / C. Papastathopoulos (: 1990, σελ. 12) αναφέρουν ότι η πλειοψηφία των ανώτατων υπαλλήλων του δείγματος τους είναι απόφοιτοι Νομικής και Παντείου άρα η νομική παιδεία κυριαρχεί, ενώ μόνο 19% είναι πτυχιούχοι οικονομικών και 14% φυσικών επιστημών ή πολυτεχνείου. Ο Δ.Α. Σωτηρόπουλος (:1996, σελ. 70) με διαφορετική ταξινόμηση των πτυχίων, στην οποία δεν διαχωρίζει τις Πολιτικές Επιστήμες από τα Οικονομικά, δίνει μειωμένο ποσοστό (καθαυτό) νομικών σπουδών 13%, ενώ οι «Κοινωνικές Επιστήμες» ανέρχονται στο 67%. Οι πολυτεχνικές ειδικότητες έχουν ποσοστό 14% ταυτόσημο με την προηγούμενη έρευνα. Ωστόσο αν είχε συνυπολογίσει στους πτυχιούχους νομικής και τους πτυχιούχους πολιτικών επιστημών οι οποίες την εποχή που ήταν φοιτητές οι υπάλληλοι του δείγματός του, ήταν διαποτισμένες από τη νομική γνώση, τότε το ποσοστό των νομικών σπουδών θα ανέβαινε σημαντικά.

Στην έρευνά μας οι νομικές σπουδές (άθροισμα Νομικής και Παντείου) χάνουν μόλις την πλειοψηφία με 45%. Το ότι η τεχνική και οικονομική παιδεία φτάνει το 55% αποτελεί μια ευεξήγητη εξέλιξη. Ο ΕΟΤ, όπως έχει ήδη αναφερθεί, δεν περιορίζονταν στον στενά διοικητικό του ρόλο αλλά επεκτάθηκε στον επιχειρηματικό τομέα. Μια τέτοια δράση που έπαιρνε μερικές φορές και καθαρά τεχνοκρατικό χαρακτήρα (π.χ. αναστηλώσεις - αξιοποιήσεις παραδοσιακών οικισμών με πολύ καλά μάλιστα αποτελέσματα) ήταν απαραίτητο να υποστηριχτεί από προσωπικό με ανάλογη εκπαίδευση.

Δεν θα πρέπει να υποτιμήσουμε και μια άλλη αιτία που εύστοχα αναφέρει ο Δ.Α. Σωτηρόπουλος (:1996, σελ.72). Η πολιτική ηγεσία προώθησε στη 10ετία του 1980 υπαλλήλους με μη νομική παιδεία έτσι ώστε να μην έχουν τη δυνατότητα να εμποδίζουν πολιτικές με νομικά προσχήματα.

Υπηρεσιακή Εξέλιξη

Οι ανώτατοι δημόσιοι υπάλληλοι του ΕΟΤ δηλώνουν ότι προσελήφθησαν 5 (25%) με σύμβαση, 13 (65%) με διαγωνισμό ενώ 2 (10%) αναφέρονται σε «συνέντευξη», ο ένας με μονιμοποίηση κατόπιν και η άλλη με «διαγωνισμό του ΑΣΔΥ» ύστερα (Πίνακας 12). Στο σημείο αυτό δεν θα ακολουθήσουμε τυφλά τους αριθμούς και θα θεωρήσουμε ότι η αλήθεια μπορεί να είναι πιο κοντά σ' αυτούς που μειοψηφούν και σε μερικές φράσεις που τοποθετούνται επεξηγηματικά από τους άλλους. Την εξήγηση την δίνει η αρχή «lectio difficilior potior» (η δυσκολότερη γραφή είναι η επικρατέστερη). Για τους υπαλλήλους που συμπλήρωναν το ερωτηματολόγιο ήταν πιο εύκολο κυριολεκτικά και μεταφορικά να μιλήσουν για πρόσληψη με διαγωνισμό, που θεωρείται η πλέον αδιάβλητη, αντί να υπεισέλθουν σε «λεπτομέρειες» για το στάδιο πριν τη μονιμοποίησή τους, που θα μπορούσε να δημιουργήσει αμφιβολίες για την αξιοκρατική είσοδό τους στο δημόσιο. Η παραδοχή αυτή ίσως εξηγεί ως ένα

βαθμό το μεγάλο ποσοστό που εμφανίζει η πρόσληψη με διαγωνισμό (ο οποίος άλλωστε δεν εξασφαλίζει εξ ορισμού την αξιοκρατία).

Η υπόθεση αυτή ανεξάρτητα από το πόσο θα μπορούσε να επαληθευτεί στο μέλλον, όχι με ερωτήσεις στα πρόσωπα αλλά από τα αρχεία των διευθύνσεων διοικητικού, δεν περιέχει κάποια ηθική αιχμή για τους υπαλλήλους αυτούς.

Οι 13 (65%) των προϊσταμένων διεύθυνσης του ΕΟΤ δεν είχαν άλλη επαγγελματική εμπειρία πριν το διορισμό τους που ήλθε σε χρονικό διάστημα που δεν απείχε πολύ από την ολοκλήρωση των σπουδών και τη στρατιωτική θητεία, γύρω στα 26 χρόνια (Πίνακας 13).

Οι 7 (35%) είχαν βραχύχρονες επαγγελματικές εμπειρίες εκτός από έναν με 12ετή εργασία στην Πειραιϊκή - Πατραϊκή. Οι υπόλοιποι εργάστηκαν, ως ιδιωτικοί υπάλληλοι, εκπαιδευτικοί και μία δημόσια υπάλληλος σε άλλη υπηρεσία.

Το είδος των πρώτων επαγγελμάτων τους μας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι ανήκαν στα μικρομεσαία μισθοσυντήρητα κοινωνικά στρώματα ενισχύοντας έτσι τις απόψεις για την κοινωνική τους καταγωγή με βάση το επάγγελμα και το μορφωτικό επίπεδο των γονέων, που ήδη έχουν περιγραφεί. Η εντύπωση που δίνεται είναι ότι οι 7 που είχαν δοκιμάσει ήδη την αγορά εργασίας πριν τον ΕΟΤ, είχαν αφ' ενός μεγαλύτερη ανάγκη για κάτι τέτοιο από τους υπόλοιπους στο βραχύ χρονικό διάστημα μετά τις σπουδές, αφ' ετέρου οι απασχολήσεις που είχαν βρει ήταν ανάλογες ή λίγο χαμηλότερου επιπέδου από τη μελλοντική τους.

Ο Δ.Α. Σωτηρόπουλος (:1996, σελ. 78) στην έρευνά του δίνει σημαντικά διαφορετικά ποσοστά, για τους υπαλλήλους που είχαν πρώτη εργασία το Δημόσιο (30%) και γι' αυτούς που εργάστηκαν σε άλλα επαγγέλματα (62%), απ' όσα προαναφέρθηκαν στην έρευνά μας. Με την επιφύλαξη του μικρού αριθμού εξεταζόμενων, αν είμαστε μπροστά σε μία ιδιαιτερότητα του ΕΟΤ αυτή θα μπορούσε ίσως να εξηγηθεί από το

ότι οι υπάλληλοι του είχαν μερικά χαρακτηριστικά (ως επί το πλείστον) που δεν πρέπει να ήταν ιδιαίτερα διαδεδομένα (γλωσσομάθεια, τεχνική - οικονομική παιδεία). Έτσι δεν χρειάστηκε, ίσως, να περιμένουν πολύ για να βρουν μια εργασία αμέσως σχεδόν, μετά τις σπουδές τους, αρκετά ικανοποιητική ώστε να μην την αλλάζουν.

Επιρροή στη λήψη των αποφάσεων (Πίνακας 14)

Η τελευταία ερώτηση του ερωτηματολογίου ήταν κλειστή και περιελάμβανε πέντε δυνατές μονολεκτικές απαντήσεις για το κατ' εκτίμηση μέγεθος της επιρροής τους στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων. Ωστόσο, μερικοί προτίμησαν να δώσουν περιφραστικές απαντήσεις που εντάσσονται σε ενδιάμεσες θέσεις. 2 (10%) απάντησαν ότι ασκούν πολύ μικρή επιρροή, 4 (20%) μικρή, 6 (30%) μέτρια, 3 (15%) μέτρια έως μεγάλη, 4 (20%) μεγάλη, 1 (5%) μεγάλη έως πολύ μεγάλη, ενώ κανένας δεν προτίμησε την απάντηση «πολύ μεγάλη».

Οι συσχετισμοί που έγιναν για να επισημανθεί εξάρτηση της ηλικίας, των χρόνων στην διευθυντική θέση και του εκπαιδευτικού επιπέδου με την επιρροή στη λήψη αποφάσεων δεν απέδωσαν θετικό αποτέλεσμα.

Φαίνεται πάντως ότι υπάρχει σχέση ανάμεσα στο κοινωνικό επίπεδο καταγωγής και το μέγεθος επιρροής που δηλώνεται: όσο υψηλότερο είναι το πρώτο τόσο αυξάνεται η δεύτερη, χωρίς η εξάρτηση αυτή να είναι απόλυτη.

Από την υποκειμενική (αλλά όχι αυθαίρετη) συνεκτίμηση όλων των στοιχείων και της γενικής εικόνας του κάθε ερωτηματολογίου (19 από τα 20 είναι αυτόγραφα), φαίνεται ότι πέραν των κοινωνικών παραμέτρων χαρακτηρολογικά και νοοτροπικά δεδομένα επηρεάζουν τις απαντήσεις. Ενδεικτικό είναι ότι δύο από τα πρόσωπα που απάντησαν ότι ασκούν μεγάλη επιρροή, υπογράφουν με μεγάλων διαστάσεων υπογραφές, ενώ άλλο επισυνάπτει το βιογραφικό του, παρ' ότι είχε τονιστεί σε όλους ότι η έρευνα είναι ανώνυμη.

Οι G. Vernardakis / C. Papastathopoulos (:1990, σελ. 21) εντοπίζουν ουσιαστική επιρροή στο δείγμα της έρευνάς τους όσον αφορά τη συμμετοχή των υπαλλήλων στη διαμόρφωση πολιτικής του υπουργείου τους.

Ο Δ. Α. Σωτηρόπουλος (:1996, σελ. 181-185) συνεκτιμώντας τόσο τις απαντήσεις του ερωτηματολογίου της έρευνας του όσο και προφορικές συνεντεύξεις συμπεραίνει ότι οι ανώτατοι δημόσιοι υπάλληλοι, παρά το ότι διεκδικούν και μερικές φορές έχουν εκτελεστικά καθήκοντα, συνήθως βρίσκονται σε κάποια απόσταση από τη λήψη αποφάσεων. Χωρίς να έχουν ενημέρωση για τα θέματα αιχμής από τους πολιτικούς, όντας ανομοιογενείς, διασπασμένοι σε κλάδους χωρίς κινητικότητα ανάμεσα στις υπηρεσίες - και χωρίς να έχουν το κοινωνικό και οικονομικό υπόβαθρο που θα τους καθιστούσε ικανούς να αντεπεξέλθουν σε μια μείζονα αντιπαράθεση θα προσθέταμε παραγκωνίστηκαν από πολιτικά - κομματικά στελέχη, για τη δεκαετία του 1980, του ΠΑΣΟΚ.

Άλλωστε, η χωρίς σοβαρά πολιτικά ή διοικητικά προβλήματα, για την κυβέρνηση, κατάργηση της θέσης του συνόλου των Γενικών Διευθυντών (με τον Ν. 1232/82) νομίζουμε ότι συνηγορεί στο πιο πάνω σκεπτικό.

Στην έρευνά μας αν ποσοτικοποιηθούν οι απαντήσεις, μας δίνουν στην πεντάβαθμη κλίμακα μέσο όρο επιρροής 3 (με πολύ μεγάλη επιρροή =5). Οι ανώτατοι δημόσιοι υπάλληλοι του ΕΟΤ πιστεύουν λοιπόν ότι έχουν λίγο άνω του μετρίου επιρροή στη λήψη αποφάσεων.

Αν συνδυάσουμε το δεδομένο αυτό με τα στοιχεία για την κοινωνική προέλευση, το είδος της εκπαίδευσης, τα πρώτα επαγγέλματα και τη βραδεία υπηρεσιακή εξέλιξη θα πρέπει μάλλον να συμφωνήσουμε με τα συμπεράσματα του Σωτηρόπουλου που προαναφέρθηκαν για μάλλον μικρή δυνατότητα επιρροής των ανώτατων δημοσίων υπαλλήλων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Συμπεράσματα

Οι ανώτατοι υπάλληλοι του ΕΟΤ προέρχονται σχεδόν εξ ίσου από τα δύο φύλα. Η διαπίστωση αυτή διαφοροποιείται από την αντίστοιχη για το σύνολο της ανώτατης δημοσιούπαλληλίας στην Ελλάδα, όπου υπερέχουν οι άνδρες σε μεγαλύτερο βαθμό. Οποσδήποτε, η σχετικά πρόσφατη είσοδος των γυναικών στην αγορά εργασίας δείχνει ότι ανάλογα φαινόμενα (ισόρροπης στελέχωσης) θα αυξάνονται καθώς θα τείνει συνολικά ο γυναικείος πληθυσμός να απασχολείται. Στην περίπτωση του ΕΟΤ φαίνεται ότι η εργασία στο τουριστικό αντικείμενο προσείλκυσε αναλογικά περισσότερες νέες πτυχιούχους ήδη από τις δεκαετίες του 1960 και 1970 από ότι άλλοι κλάδοι του δημοσίου.

Οι ανώτατοι υπάλληλοι του ΕΟΤ κατάγονται περισσότερο από αγροτικές περιοχές χωρίς μάλιστα να εκπροσωπούνται περισσότερο οι τόποι με τα ισχυρότερα πελατειακά δίκτυα. Τα στοιχεία της κοινωνικής τους προέλευσης δεν δείχνουν σε καμιά περίπτωση καταγωγή από elite. Προέρχονται από οικογένειες μέσω των και κατώτερων κοινωνικών στρωμάτων με γονείς των οποίων η μόρφωση και το επάγγελμα τους τοποθετεί μάλλον σε μικροαστικό επίπεδο.

Ο συνδυασμός των στοιχείων αυτών οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η είσοδος στη δημόσια διοίκηση και η εξέλιξή τους στις ανώτερες βαθμίδες της δεν απαιτήσε αστική προέλευση ούτε σε γεωγραφικό ούτε σε ταξικό πλαίσιο. Ήταν ένας χώρος σχετικά εύκολα προσβάσιμος για τα μέσα και κατώτερα κοινωνικά στρώματα, της πόλης και της υπαίθρου, ακόμη και στις ταραγμένες πολιτικές συνθήκες των δεκαετιών 1960 και 1970.

Η ηλικία των ανώτατων υπαλλήλων του ΕΟΤ είναι σχετικά μεγάλη αφού τα 3/4 από αυτούς είναι από 51 έως 59 ετών. Σχεδόν το ίδιο ποσοστό πήρε αρκετά πρόσφατα τη

θέση που κατέχει, μετά από μακροχρόνια θητεία. Επιβεβαιώνεται για μια ακόμη φορά η ευθεία σύνδεση της υπηρεσιακής εξέλιξης με την σχετικά μεγάλη ηλικία και την πολύχρονη παρουσία στην υπηρεσία. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση των Γενικών Διευθυντών που έφτασαν στην κορυφή της ιεραρχίας έχοντας παράλληλα καταγράψει τα «ρεκόρ» στο σύνολο σχεδόν των χρονικών παραμέτρων που μελετήσαμε.

Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση βρίσκεται πολύ μακριά από μια ορθολογική πολιτική προσωπικού και γι' αυτό θα χρειαστεί να περιμένει πολύ για να πλησιάσει έστω το ευρέως αποδεκτό φαινόμενο, στον ιδιωτικό τομέα, της πρόσβασης σε ανώτατες θέσεις από πρόσωπα κάτω των 40 ετών και με επαγγελματική εμπειρία μικρότερη των 20 ετών.

Η σχέση με την πολιτική των ανώτατων υπαλλήλων του ΕΟΤ παρουσιάζει ενδιαφέρον. Ενώ το 80% διορίζεται κατά τη διάρκεια της δικτατορίας, το 90% λαμβάνει θέση προϊσταμένου διεύθυνσης σε εποχές κυβερνήσεων του ΠΑΣΟΚ. Όσο και αν η πραγματιστική προσέγγιση των καταναγκασμών των 35χρονων σταδιοδρομιών μονίμων υπαλλήλων μειώνει την έκπληξη, ωστόσο δεν μπορεί παρά να επιδείχθηκε εκ μέρους τους μεγάλη ευελιξία και συμβιβασμοί προκειμένου να εξασφαλιστεί αυτή η (εκ του αποτελέσματος) ομαλή συνεργασία με τόσες διαφορετικές κυβερνήσεις.

Από την άλλη πλευρά οι κυβερνήσεις του ΠΑΣΟΚ φαίνεται ότι επέδειξαν μια μάλλον αδιάφορη ανοχή έναντι των μονίμων υπαλλήλων και των σταδιοδρομιών τους αφού βεβαίως, φρόντισαν μεγάλο μέρος της ισχύος τους να μεταφερθεί σε μετακλητούς υπαλλήλους των οποίων η προέλευση και η πολιτική τοποθέτηση δεν απαιτούσε χρονικές αναδρομές δεκαετιών προκειμένου να διερευνηθεί.

Η νομική παιδεία κυρίως και η οικονομική κυριαρχεί στο εκπαιδευτικό προφίλ των ανώτατων υπαλλήλων του ΕΟΤ. Οι περισσότεροι από αυτούς φαίνεται ότι έδωσαν μεγάλη σημασία στη συνεχιζόμενη εκπαίδευση μετά την είσοδό τους στην υπηρεσία συγκεντρώνοντας στην τελική περίοδο της σταδιοδρομίας τους μεγάλο αριθμό αξιόλογων προσόντων. Σημαντικό είναι ειδικά το επίπεδο γλωσσομάθειας το οποίο πρέπει να συσχετίζεται με το διοικητικό αντικείμενο του ΕΟΤ.

Οι Γενικοί Διευθυντές συγκαταλέγονται ανάμεσα στους υπαλλήλους με τα περισσότερα εκπαιδευτικά προσόντα γεγονός που επιτρέπει να υποθέσουμε (εκ του αποτελέσματος) ότι υπήρξε θετική σύνδεση του εκπαιδευτικού επιπέδου με την πιθανότητα επιλογής τους στις κορυφαίες θέσεις της ιεραρχίας. Ωστόσο το επίπεδο αυτό είναι υψηλό σε όλες τις ηλικιακές κατηγορίες και δεν φαίνεται ότι έχει επηρεάσει σημαντικά την ταχύτητα υπηρεσιακής εξέλιξης του συνόλου των ανώτατων υπαλλήλων του ΕΟΤ.

Οι περισσότεροι από αυτούς εισήλθαν στον ΕΟΤ σε ηλικία 26 περίπου ετών, χωρίς ή με πολύ μικρή προηγούμενη επαγγελματική εμπειρία, κατόπιν διαγωνισμού ή άλλων μορφών πρόσληψης που εφαρμοζόταν την εποχή εισόδου τους στην υπηρεσία. Ήδη θα πρέπει να θεωρούνταν ότι είχαν ένα διακεκριμένο επίπεδο εκπαίδευσης ώστε να μη χρειαστεί να περιμένουν πολύ προκειμένου να προσληφθούν σε μια μάλλον ελκυστική (τότε και αρκετά χρόνια μετά) υπηρεσία.

Οι ανώτατοι υπάλληλοι του ΕΟΤ πιστεύουν ότι η επιρροή που ασκούν στη λήψη των αποφάσεων είναι πολύ λίγο πάνω από το «μέτριο». Θα πρέπει ακόμη να λάβουμε υπ' όψιν τον παραγκωνισμό των δημοσίων υπαλλήλων από μετακλητά στελέχη κυρίως τη δεκαετία του 1980 αλλά και το γεγονός ότι δεν μπόρεσαν όπως φαίνεται, οι υπάλληλοι που μελετήσαμε αλλά και οι ομόλογοί τους σε άλλες υπηρεσίες, παρά τις θέσεις που κατείχαν, να επιτύχουν (με την ευθεία θεσμική οδό τουλάχιστο),

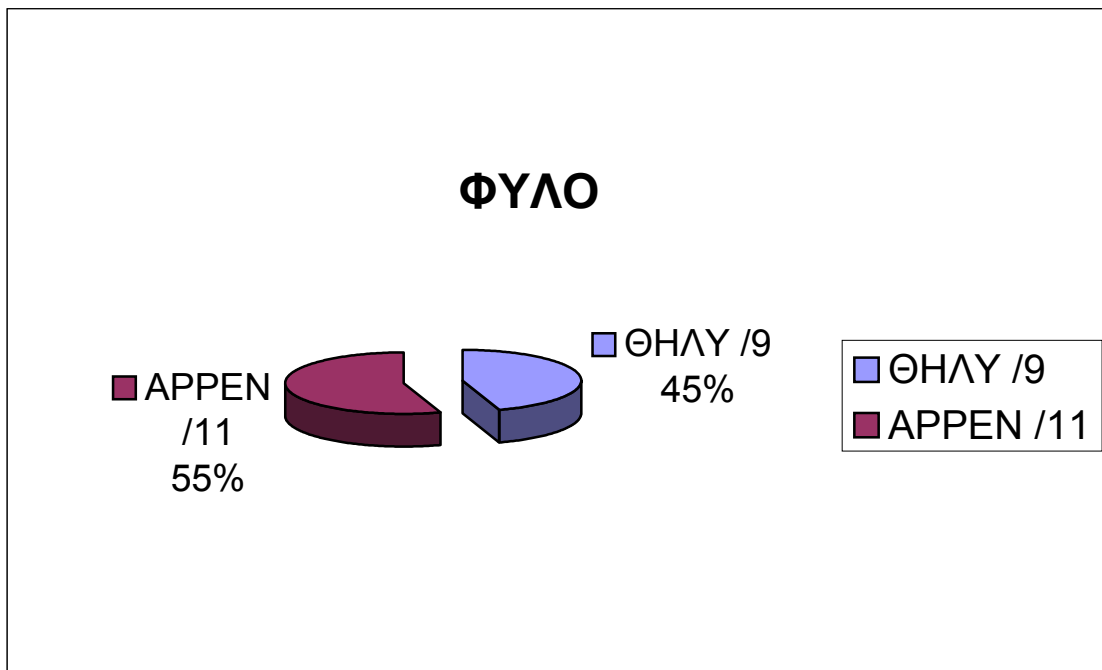
αντίστοιχες αμοιβές που θα τους διαφοροποιούσαν θετικά και θα ανέτρεπαν τα ισοπεδωτικά μισθολόγια. Με τα δεδομένα αυτά, η τοποθέτησή τους ως προς την επιρροή στη λήψη αποφάσεων, θα πρέπει να αναθεωρηθεί προς τα κάτω.

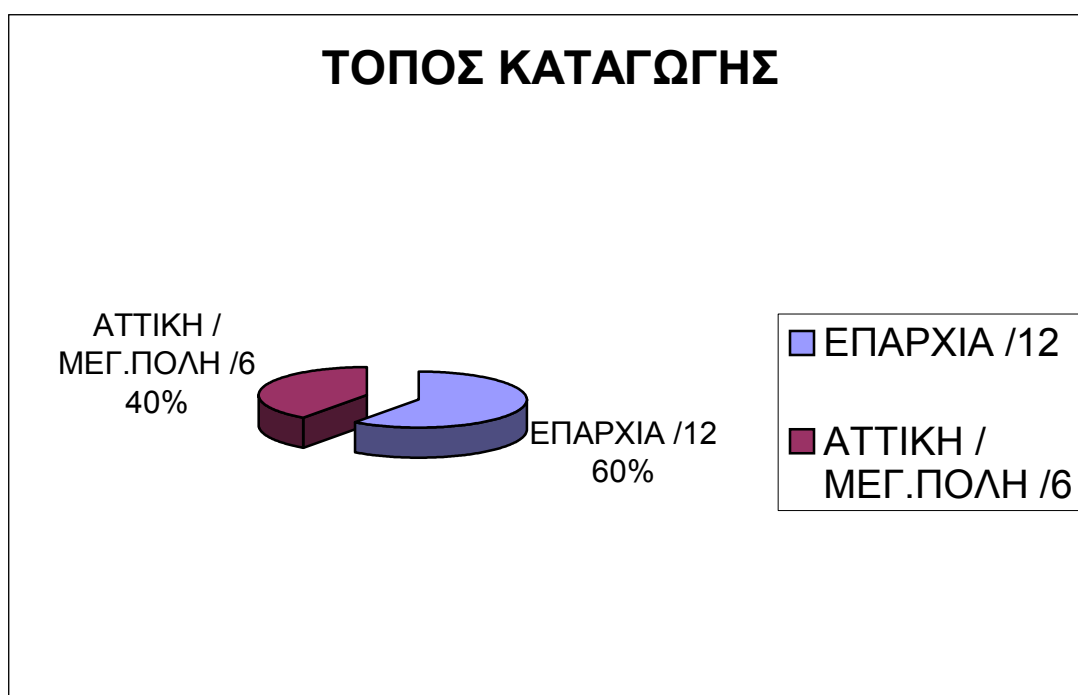
Βιβλιογραφία

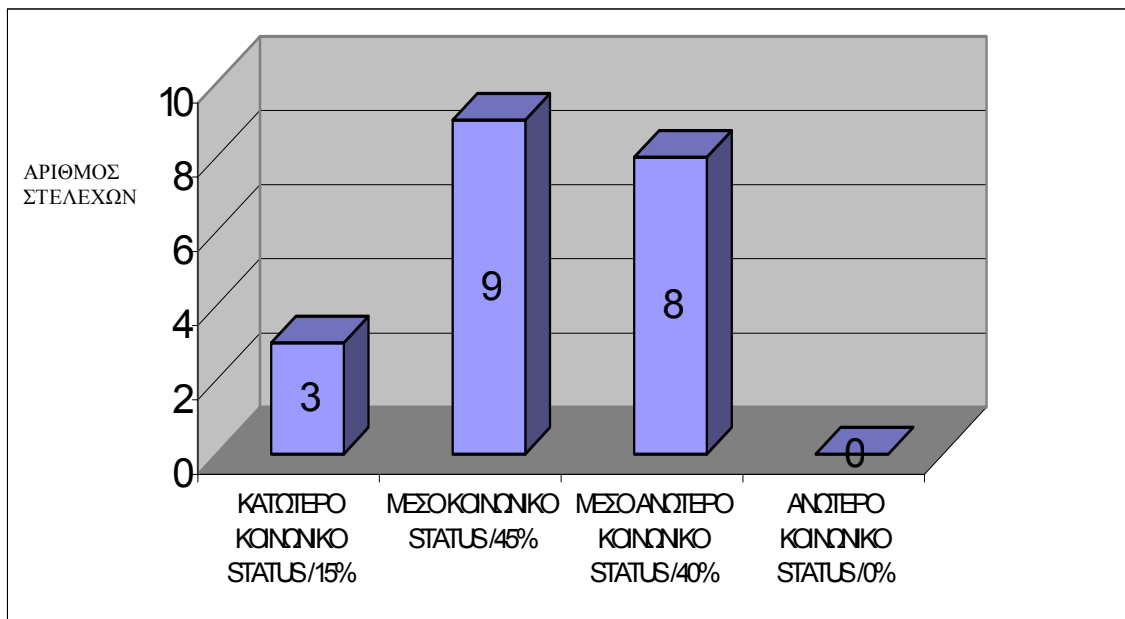
- Αβδελά Ε. : 1990, *Δημόσιοι Υπάλληλοι Γένους Θηλυκού καταμερισμός της εργασίας κατά φύλα στο δημόσιο τομέα, 1908-1955*, Ίδρυμα Έρευνας και Παιδείας της Εμπορικής Τράπεζας της Ελλάδος, Αθήνα.
- Aberbach J. D., Putnam R.D. Rockman B.A.: 1981, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* , Harvard Univ. Press.
- Argyriades D.: 1963, "The Ecology of Greek Administration: some factors affecting the development of greek civil service" στο J. G. Peristiany (ed) *Acts of the Mediterranean Sociological Conference*, Social Science Center, Athens.
- Crozier M. : 1964, *The Bureaucratic Phenomenon*, The Univ. of Chicago Press, Chicago.
- Δερτιλής Γ.Β. : 1985, *Κοινωνικός Μετασχηματισμός και Στρατιωτική Επέμβαση 1880-1909*, Εξάντας , Αθήνα.
- Δερτιλής Γ . Β., : 1996, *Νεώτερη Ελληνική Ιστορία: Ζήτημα Ερμηνείας* (Δέσμη φωτοτυπιών για το μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών Πολιτικής Επιστήμης και Κοινωνιολογίας).
- Lambiri - Dimaki J.: 1983, *Social Stratification in Greece, 1962-1982*, A. Sakkoulas, Athens.

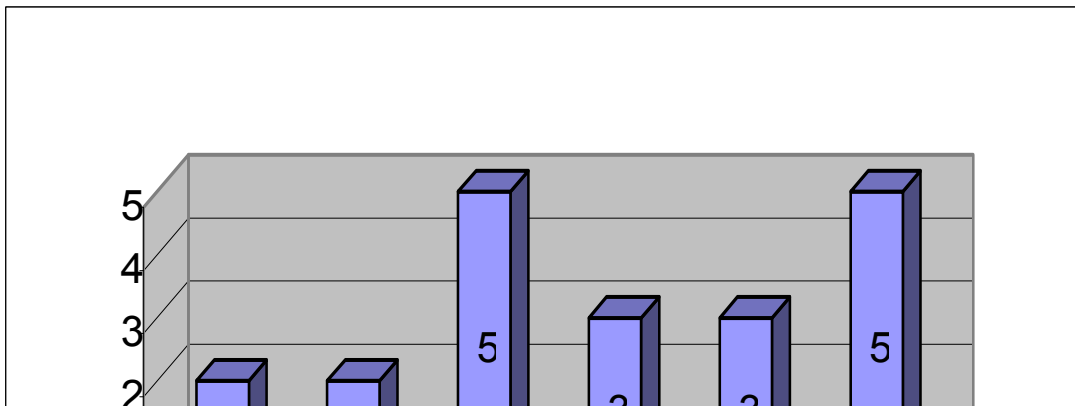
- Langrod G.: 1964, *Έκθεσις αφορώσα την αναδιοργάνωσιν των δημοσίων υπηρεσιών εν Ελλάδι*, (μτφ, από το γαλλικό πρωτότυπο του ΟΟΣΑ), Αθήνα.
- Πουλιαντζάς Ν.: 1985, *Πολιτική Εξουσία και Κοινωνικές Τάξεις*, Τόμοι Α-Β, μτφ Κ. Φιλίνης, Θεμέλιο, Αθήνα.
- Putnam R. D.: 1976, *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, N.J .
- Σπανού Κ.: 1990, «Εκλογές και δημόσια διοίκηση: η εκλογική ενεργοποίηση των ενδοδιοικητικών πελατειακών μηχανισμών» στο Χ. Λυριντζή-Η. Νικολακόπουλου (επιμ.) *Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του '80: εξελίξεις και προοπτικές του πολιτικού συστήματος*, Θεμέλιο, Αθήνα.
- Σπανού Κ.: 1992, *Οργάνωση και Εξουσία : προβλεψιμότητα και διαφάνεια στη δημόσια διοίκηση*, Παπαζήσης , Αθήνα.
- Spanou C.: 1996, "Penelope's Suitors: Administrative Modernization and Party Competition in Greece", *West European Politics*, Vol. 19, No 1, (January 1996), p.p. 97-114.
- Σωτηρόπουλος Δ.Α.: 1996, *Γραφειοκρατία και πολιτική εξουσία. Κοινωνιολογική έρευνα των σχέσεων διοίκησης και πολιτικής στην Ελλάδα της δεκαετίας του '80*, Α. Σάκκουλας, Αθήνα.
- Suleiman E.N.: 1974, *Power , Politics and Bureaucracy in France*, Princeton Univ. Press, N.J.
- Τσέκος Θ. : 1987, «Ανώτατοι Δημόσιοι Υπάλληλοι», *Διοικητική Μεταρρύθμιση* (8), 29, (Ιαν.-Μάρ. 1987), σσ. 48-63.

- Τσουκαλάς Κ.: 1985, «Σκέψεις γύρω από τον κοινωνικό ρόλο της δημόσιας απασχόλησης στην Ελλάδα» στο Βεργόπουλος et alii: *Το Κράτος στον περιφερειακό καπιταλισμό*, Εξάντας, Αθήνα.
- Τσουκαλάς Κ.: 1987, *Κράτος Κοινωνία Εργασία στη μεταπολεμική Ελλάδα*, Θεμέλιο, Αθήνα.
- Τσουκαλάς Κ. : 1989, *Κοινωνική Ανάπτυξη και Κράτος. Η συγκρότηση του δημοσίου χώρου στην Ελλάδα*, Θεμέλιο, Αθήνα.
- Vernardakis G. / Papastathopoulos C.D., 1990, «Η ανώτατη δημοσιοϋπαλληλία στην Ελλάδα», μτφ. Θ. Τσέκος, *Διοικητική Μεταρρύθμιση*, 41-42, (Ιαν. -Ιουν. 1990), σσ. 7-28.
- Weber Max : 1987, *Η πολιτική ως επάγγελμα*, μτφ. Μ. Κυπραίου, Παπαζήσης, Αθήνα.

ΠΙΝΑΚΕΣ**Πίνακας 1**

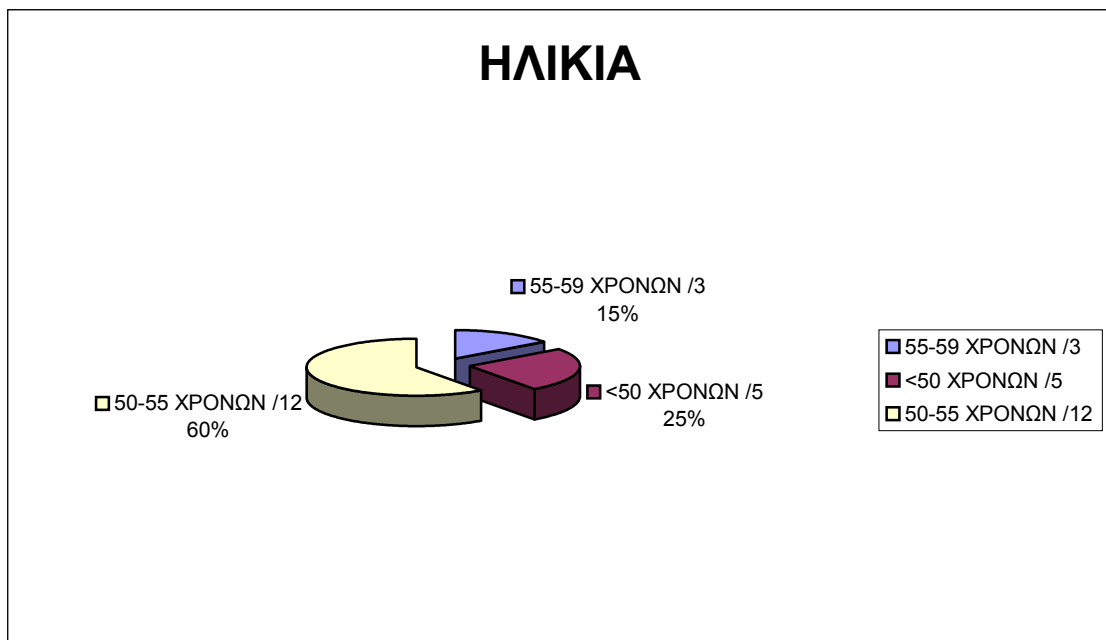
Πίνακας 2

Πίνακας 3**ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΡΟΕΛΕΥΣΗ**

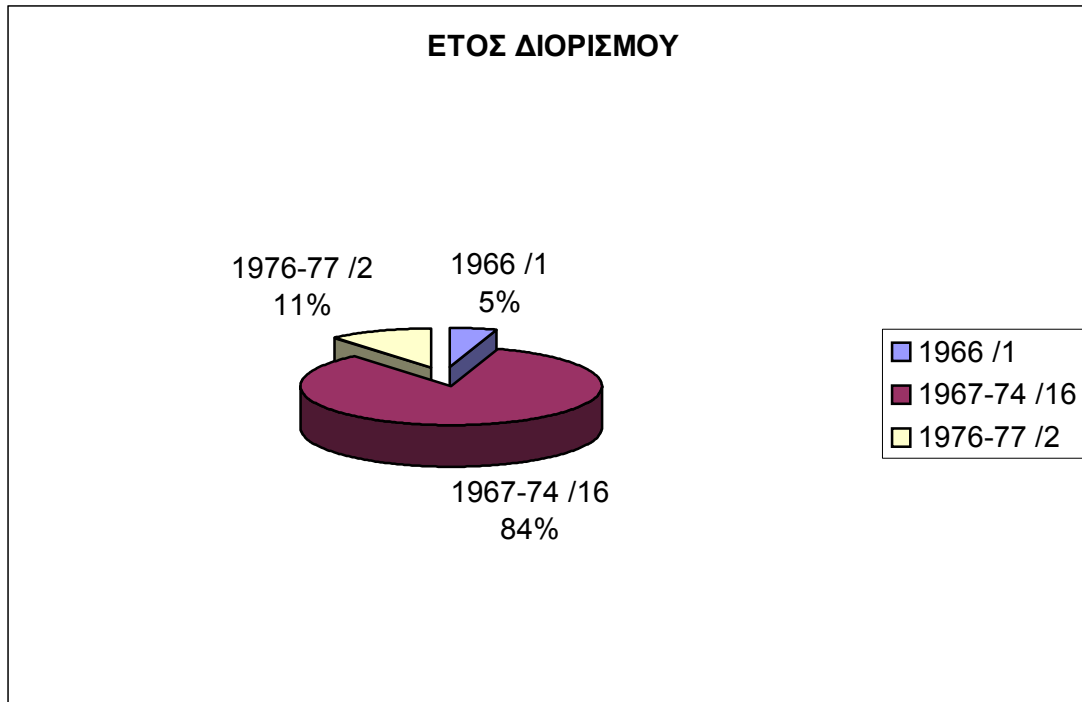
Πίνακας 4

Επαγγέλματα

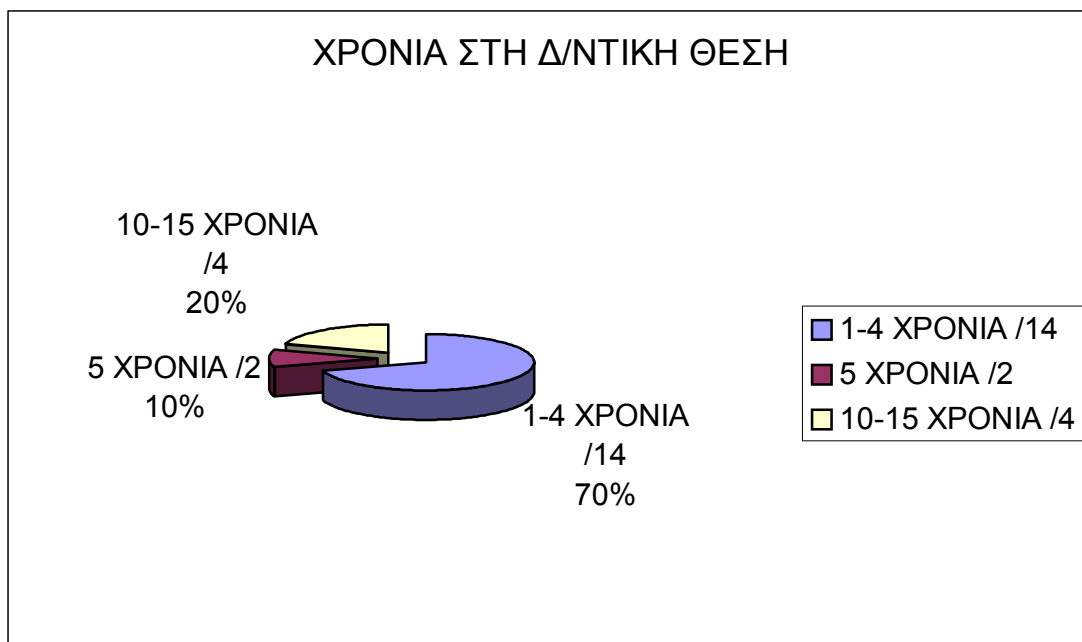
Πίνακας 5



Πίνακας 6



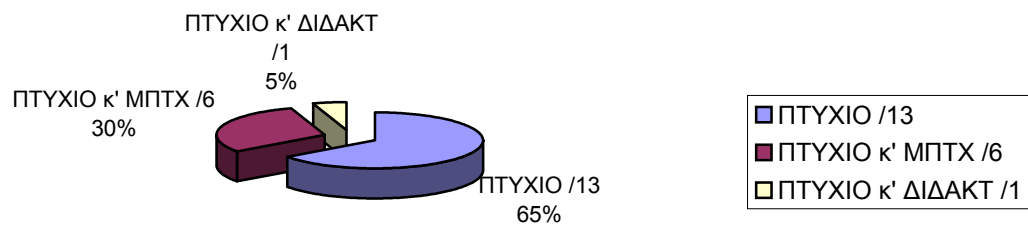
Πίνακας 7

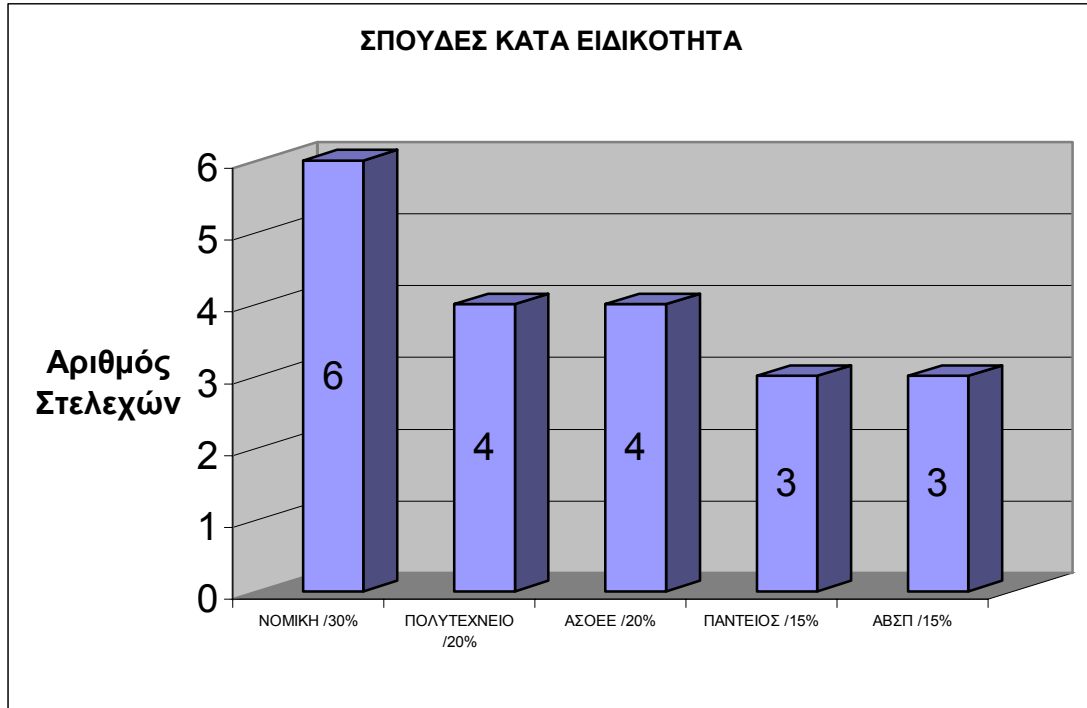


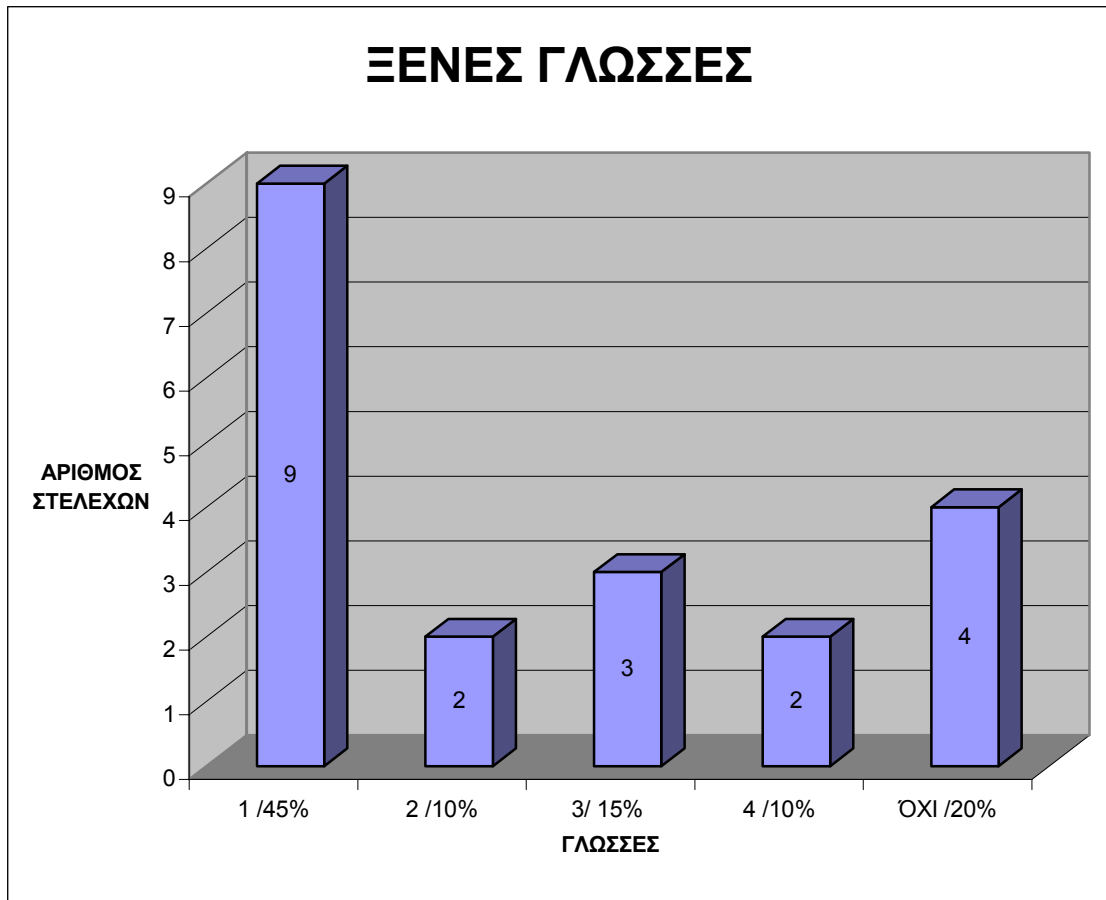
Πίνακας 8

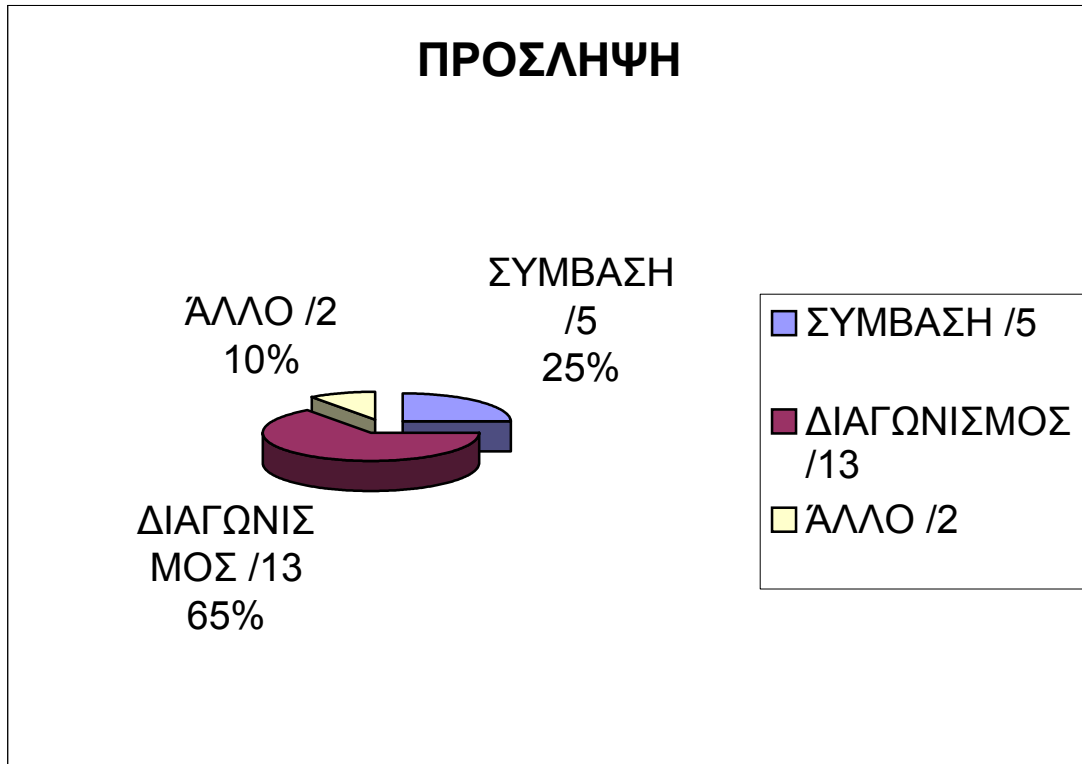
ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΠΟΥ ΕΓΙΝΑΝ ΔΙΕΥΘΥΝΤΕΣ

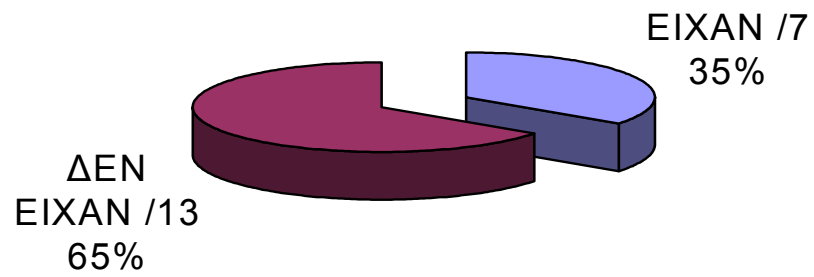


Πίνακας 9**ΣΠΟΥΔΕΣ**

Πίνακας 10

Πίνακας 11

Πίνακας 12

Πίνακας13**ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΠΡΙΝ ΤΟ ΔΙΟΡΙΣΜΟ ΣΤΟΝ
ΕΟΤ**

Πίνακας 14