

Κοινωνική Πολιτική

Τόμ. 9 (2018)

Κοινωνική Πολιτική Τεύχος 9



M. Lipsky (1980), Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Service, Russell Sage Foundation, New York.

Γιάννης Βλασσόπουλος

doi: [10.12681/sp.15989](https://doi.org/10.12681/sp.15989)

Copyright © 2018, Γιάννης Βλασσόπουλος



Άδεια χρήσης [Creative Commons Αναφορά 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Βιβλιογραφική αναφορά:

Βλασσόπουλος Γ. (2018). M. Lipsky (1980), Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Service, Russell Sage Foundation, New York. *Κοινωνική Πολιτική*, 9, 133–136. <https://doi.org/10.12681/sp.15989>

ΒΙΒΛΙΟΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ

Ιωάννης Βλασσόπουλος

Μεταπτυχιακός Φοιτητής, ΠΜΣ Κοινωνικής Πολιτικής: Μέθοδοι και Εφαρμογές,
Πάντειο Πανεπιστήμιο.

M. Lipsky (1980), *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Service*, Russell Sage Foundation, New York.

Το βιβλίο «*Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Service*» του M. Lipsky (1980) είναι πιο επίκαιρο από ποτέ καθώς πραγματεύεται τον κρίσιμο ρόλο των γραφειοκρατών πρώτης γραμμής στην λειτουργία του κράτους και στη παροχή των δημόσιων υπηρεσιών. Στις μέρες μας, ελέω νεοφιλελευθερισμού η εργασία των γραφειοκρατών σε επίπεδο δρόμου γίνεται σημαντικότερη από πριν διότι είναι η τελευταία γραμμή άμυνας και υπεράσπισης ενός λειτουργικού και θετικά αποτελεσματικού (υπολειμματικού) κοινωνικού κράτους. Παράλληλα το βιβλίο, εξετάζει τις συνθήκες εργασίας των εργαζομένων σε επίπεδο δρόμου και τα μοτίβα πρακτικών που αναπτύσσουν και χρησιμοποιούν καθώς και τους ίδιους τους γραφειοκράτες ως σχεδιαστές δημόσιας πολιτικής. Ο συγγραφέας βασίζεται σε παρατηρήσεις της συλλογικής συμπεριφοράς των οργανισμών παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και προωθεί μια θεωρία του έργου της γραφειοκρατίας σε επίπεδο δρόμου, όπως το βιώνουν μεμονωμένα οι εργαζόμενοι. Ο συγγραφέας εντοπίζει το πρόβλημα των γραφειοκρατών σε επίπεδο δρόμου στη δομή του έργου τους και προσπαθεί να εντοπίσει τις συνθήκες που θα υποστήριζαν καλύτερα έναν ανασυγκροτημένο δημόσιο τομέα που θα ήταν αφιερωμένος στην κατάλληλη εξυπηρέτηση και το σεβασμό προς τους πολίτες-πελάτες.

Αρχικά, ο Lipsky συνοψίζει τη σημασία των γραφειοκρατών σε επίπεδο δρόμου στη σύγχρονη πολιτική ζωή και εξηγεί την έννοια με την οποία αυτοί οι εργαζόμενοι σε επίπεδο δρόμου εφαρμόζουν τις πολιτικές με τις οποίες έχουν επιφορτιστεί (μέρος I). Στη συνέχεια, παρουσιάζει τα κοινά χαρακτηριστικά της εργασίας σε επίπεδο δρόμου και διερευνά τις συνέπειες των αποτελεσμάτων των υπηρεσιών στους πολίτες, τον οργανωτικό έλεγχο και την ικανοποίηση των εργαζομένων (μέρος II). Ακολούθως,

εξετάζει τις τάσεις που επικρατούν στο επίπεδο του δρόμου για την παροχή και τον περιορισμό των υπηρεσιών, τον έλεγχο των πολιτών-πελατών και την κατάσταση της εργασίας και την ανάπτυξη ψυχολογικών διατάξεων που μειώνουν την ασυμφωνία μεταξύ προσδοκιών των εργαζομένων και πραγματικών αποτελεσμάτων των παρεχόμενων υπηρεσιών (μέρος III). Στην επόμενη ενότητα, προτείνει μια αξιολόγηση των επιπτώσεων της δημοσιονομικής κρίσης στους γραφειοκράτες σε επίπεδο δρόμου και αναπτύσσει μια συζήτηση σχετικά με τις δυνατότητες μεταρρύθμισης και ανασυγκρότησης αυτών των κρίσιμων δημόσιων λειτουργιών (μέρος IV).

Στο πρώτο μέρος του βιβλίου γίνεται αναφορά στον κρίσιμο ρόλο των γραφειοκρατών πρώτης γραμμής στην δημόσια διοίκηση. Παράλληλα το πρώτο κεφάλαιο αναφέρεται στο πως αυξήθηκαν αυτοί με το πέρασμα του χρόνου και πως επωφελήθηκαν από την αύξηση των δημοσίων δαπανών και την μεγέθυνση του κράτους πρόνοιας μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Στο δεύτερο κεφάλαιο, παρουσιάζονται οι γραφειοκράτες σε επίπεδο δρόμου ως υπεύθυνοι για την χάραξη δημόσιων πολιτικών. Γίνεται αναφορά στην διακριτική ευχέρεια που διαθέτουν, στην σχετική αυτονομία από την οργανωτική αρχή και τον φορέα εργασίας τους, καθώς επίσης γίνεται διάκριση του γραφειοκράτη πρώτης γραμμής από τον διαχειριστή-μάνατζερ σε μια δημόσια υπηρεσία. Στο τέλος του πρώτου μέρους του βιβλίου του Lipsky, παρουσιάζονται κάποιοι τρόποι αντίστασης των γραφειοκρατών στην εξουσία των διαχειριστών-μάνατζερ.

Στο δεύτερο μέρος του βιβλίου αναπτύσσεται ο προβληματισμός του συγγραφέα γύρω από τις συνθήκες εργασίας των εργαζομένων σε επίπεδο δρόμου. Στο τρίτο κατά σειρά κεφάλαιο του βιβλίου, γίνεται αναφορά στο πρόβλημα των πόρων που αντιμετωπίζουν. Ο συγγραφέας αναφέρεται στους περιορισμούς που αντιμετωπίζουν αναφορικά με τους πόρους, στη ζήτηση και στη προσφορά υπηρεσιών και στο πως οι πόροι που διαθέτουν δεν επαρκούν για να καλύψουν τις ανάγκες της δημόσιας υπηρεσίας που εργάζονται. Στο τέταρτο κεφάλαιο, παρουσιάζονται το πώς και από ποιους θέτονται οι στόχοι σε μια δημόσια υπηρεσία και σε μια γραφειοκρατία σε επίπεδο δρόμου. Παράλληλα, παρουσιάζονται από τον συγγραφέα τρόποι μέτρησης της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της εργασίας τους. Στην συνέχεια, το πέμπτο κεφάλαιο αφορά τις σχέσεις γραφειοκρατών πρώτης γραμμής και των πολιτών-πελατών. Σε αυτό το κεφάλαιο, αποδομείται η κοινωνική κατασκευή του

πολίτη-πελάτη και προβάλλονται οι συγκρούσεις και η αμοιβαιότητα όσον αφορά την σχέση εξάρτησης γραφειοκράτη σε επίπεδο δρόμου και πολίτη-πελάτη. Τέλος, στο έκτο κεφάλαιο παρουσιάζεται το πώς μπορεί να αλλοτριωθεί και να αποξενωθεί η εργασία τους και τι συνέπειες έχει αυτό. Συνάμα, γίνεται αναφορά στο πως οι συγκεκριμένοι εργαζόμενοι στις δημόσιες υπηρεσίες πρέπει να υπερασπίζονται τα δικαιώματα των πολιτών-πελατών και πως προστατεύονται εντός της εργασίας τους από τα συνδικάτα εργαζομένων που υπάρχουν.

Ακολούθως, το τρίτο μέρος του βιβλίου περιλαμβάνει κάποια μοτίβα πρακτικών που ακολουθούν οι γραφειοκράτες. Σε αυτό το σημείο, στα κεφάλαια επτά έως δέκα, ο συγγραφέας παρουσιάζει το πώς οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής διαχειρίζονται τους πολίτες-πελάτες σε μια δημόσια υπηρεσία. Επιπρόσθετα, καταδεικνύονται οι πρακτικές (ρουτίνες, διαδικασίες γρήγορης διεκπεραίωσης της εργασίας τους, επιλογή κάποιων περιπτώσεων έναντι κάποιων άλλων) που χρησιμοποιούν για να μειώσουν τον φόρτο εργασίας τους ή για να τον διαχειριστούν με τον καλύτερο δυνατό τρόπο ώστε να είναι αποδοτικοί και αποτελεσματικοί.

Τέλος, στο τέταρτο μέρος του βιβλίου γίνεται νύξη στο μέλλον της γραφειοκρατίας σε επίπεδο δρόμου. Στο εντέκατο κεφάλαιο, γίνεται αναφορά στον έλεγχο και τη λογοδοσία και το πώς αυτά θα βοηθήσουν στην αύξηση της παραγωγικότητας τους. Παράλληλα, αναπτύσσεται ένας προβληματισμός γύρω από το μέλλον των εργαζομένων σε επίπεδο δρόμου εν καιρώ οικονομικής κρίσης. Το δωδέκατο κεφάλαιο αφορά το ευρύτερο πλαίσιο των γραφειοκρατικών σχέσεων και αντιφατικές τάσεις που δημιουργούνται στις γραφειοκρατικές σχέσεις σε επίπεδο δρόμου. Καταλήγοντας, στο τελευταίο κεφάλαιο προτείνονται διάφορες μεταρρυθμίσεις με στόχο την ανασυγκρότηση και τη στήριξη για τη παροχή πιο ανθρώπινων υπηρεσιών. Τέλος, σε αυτό το κεφάλαιο γίνεται αναφορά για τις προοπτικές και τα προβλήματα του επαγγελματισμού των εργαζομένων στις δημόσιες υπηρεσίες.

Από την οπτική γωνία των πολιτών, συμφωνά με τον Lipsky, οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής είναι αυτοί που μεσολαβούν μεταξύ του κράτους και των πολιτών και εν πολλοίς διαμορφώνουν τις σχέσεις των παραπάνω. Συλλογικά, οι γραφειοκράτες απορροφούν ένα μεγάλο μερίδιο δημόσιων πόρων και αποτελούν το επίκεντρο των ελπίδων της κοινωνίας για μια υγιή ισορροπία μεταξύ παροχής δημόσιων υπηρεσιών και λογικής επιβάρυνσης των δημόσιων δαπανών.

Διαθέτουν ευρεία διακριτική ευχέρεια στις αποφάσεις σχετικά με το πώς θα εφαρμόσουν τις πολιτικές εκ των άνωθεν στους πολίτες με τους οποίους αλληλεπιδρούν. Η άσκηση της διακριτικής ευχέρειας τους είναι μια κρίσιμη διάσταση ενός μεγάλου μέρους του βιβλίου του Lipsky. Ο Lipsky υποστηρίζει ότι οι αποφάσεις τους, οι ρουτίνες που καθιερώνουν και τα «εργαλεία» που επινοούν για να αντιμετωπίσουν τις αβεβαιότητες και τις εργασιακές πιέσεις, γίνονται πραγματικά οι δημόσιες πολιτικές που εκτελούν. Στην καλύτερη περίπτωση, οι εργαζόμενοι σε επίπεδο δρόμου εφευρίσκουν τρόπους μαζικής επεξεργασίας που τους επιτρέπουν περισσότερο ή λιγότερο να ασχοληθούν με όλους τους πολίτες δίκαια, κατάλληλα και προσεκτικά. Στη χειρότερη περίπτωση, καταλήγουν στην ευνοιοκρατία, στα στερεότυπα, και σε διάφορες ρουτίνες - όλα αυτά εξυπηρετούν τους δικούς τους σκοπούς ή τους σκοπούς της υπηρεσίας. Οι γραφειοκράτες αναπτύσσουν ρουτίνες για να αντιμετωπίσουν την πολυπλοκότητα των εργασιών. Πράγματι, για ορισμένους αναλυτές όπως ο Lipsky, η ρουτίνα είναι ουσιαστικά ισοδύναμη με τη γραφειοκρατικοποίηση

Τα προβλήματα και οι περιορισμοί που αντιμετωπίζουν στην εργασία τους αφορούν τους μειωμένους πόρους, την έλλειψη χρόνου για ταυτόχρονη και συνάμα ικανοποιητική ανταπόκριση όλων των χρηστών των δημόσιων πολιτικών, τη μεγάλη ζήτηση για δημόσιες υπηρεσίες, την έλλειψη πληροφοριών, το μεγάλο κόστος παροχών-υπηρεσιών που θα πρέπει να διαχειριστούν με τον καλύτερο δυνατό τρόπο, τον μεγάλο φόρτο εργασίας που ισοδυναμεί με εργασιακή και ψυχολογική πίεση, διάφοροι κίνδυνοι στο δρόμο, τις πολλές αρμοδιότητες και συνάμα κάποιες φορές αρκετά δύσκολες αποφάσεις που πρέπει να πάρουν, τις προσδοκίες από την κοινωνία που πρέπει να εκπληρώσουν (ως υπερασπιστές των συμφερόντων των πολιτών) και τέλος έχουν να αντιμετωπίσουν αντικρουόμενους στόχους προγραμμάτων που αρκετές φορές δεν είναι υλοποιήσιμοι.

Συνοπτικά, κατά τον Lipsky, η διακριτική ευχέρεια των γραφειοκρατών πρώτης γραμμής καθώς και οι ρουτίνες-μοτίβα πρακτικών που χρησιμοποιούν έγκεινται στη δημιουργία ρουτίνας-μοτίβων πρακτικών για τη ταχύτερη και καλύτερη δυνατή διεκπεραίωση των εργασιών, στη μείωση της ποιότητας της εργασίας με σκοπό να εξυπηρετηθούν περισσότεροι πολίτες, στη μείωση του αριθμού των υποθέσεων που ασχολούνται ώστε να έχουν μεγαλύτερη και καλύτερη απόδοση στις υπόλοιπες στο να στέλνουν κάποιους πελάτες σε άλλους γραφειοκράτες ισχυριζόμενοι ότι η

διεκπεραίωση του αιτήματος του πελάτη δεν υπάγεται στα καθήκοντά του, στο να μαθαίνουν στους πελάτες το πώς να λειτουργούν στις δημόσιες υπηρεσίες και πώς να συναλλάσσονται με τους άλλους γραφειοκράτες και τέλος στην επιλογή της αφρόκρεμας των πελατών καθώς είναι πιο εύκολα διαχειρίσιμο διότι αντιμετωπίζουν λιγότερα προβλήματα και δυσκολίες.

Ουσιαστικά, σύμφωνα με τον Lipsky, όλες οι μεγάλες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες των τελευταίων τριάντα ετών για τη βελτίωση των επιδόσεων ή της λογοδοσίας στις δημόσιες υπηρεσίες σε “επίπεδο δρόμου” (δηλαδή για τους γραφειοκράτες πρώτης γραμμής) μπορούν να νοηθούν ως προσπάθειες για τη διαχείριση μιας παράδοξης πραγματικότητας: πώς να αντιμετωπιστούν/εξυπηρετηθούν όλοι οι πολίτες ταυτόχρονα από τους εργαζόμενους σε επίπεδο δρόμου και πώς την ίδια χρονική στιγμή να ανταποκρίνονται ξεχωριστά στην κάθε ατομική περίπτωση όπως της ενδείκνυται. Εν κατακλείδι, το βασικό συμπέρασμα στο βιβλίο του Lipsky είναι το ό,τι η αναζήτηση της σωστής ισορροπίας μεταξύ συμπόνιας και ευελιξίας αφενός, και της αμεροληψίας και της άκαμπτης εφαρμογής των κανόνων αφετέρου, παρουσιάζει μια διαλεκτική σχέση αναφορικά με τη λειτουργία και τη μεταρρύθμιση των δημόσιων υπηρεσιών.