

Κρατική γραφειοκρατία και λαϊκιστικό κόμμα: η περίπτωση του ΠΑΣΟΚ, 1981-1989*

ΔΗΜΗΤΡΗΣ Α. ΣΩΤΗΡΟΠΟΥΛΟΣ

Α. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

(1) Ερευνητικά ερωτήματα

ΣΤΗ ΔΥΤΙΚΗ Ευρώπη η άνοδος νέων κυβερνητικών κομμάτων στην εξουσία συνοδεύτηκε συχνά από τη σύγκρουσή τους με την κρατική γραφειοκρατία.¹ Συνέβη άραγε το ίδιο και με το ΠΑΣΟΚ μετά την άνοδό του στην εξουσία το 1981 και ποιες ήταν οι συνέπειες της οκταετούς παρουσίας του κόμματος αυτού στην κυβέρνηση για την ελληνική γραφειοκρατία; Στη διεθνή βιβλιογραφία για τα δημοκρατικά καθεστώτα, η ανάλυση της σχέσης κρατικής γραφειοκρατίας και κομμάτων περιορίζεται συνήθως στο παραπάνω ερώτημα της αντίστασης ή κατίσχυσης της γραφειοκρατίας έναντι του κυβερνητικού κόμματος.² Αφού όμως η γραφειοκρατία και το κόμμα που γίνεται κυβέρνηση βρίσκονται σε στενή διαπλοκή, θα πρέπει να υπάρχουν επιπτώσεις και στο ίδιο το κόμμα, την οργάνωση και την ιδεολογία του, από την επαφή του με την εξουσία. Εάν η σχέση γραφειοκρατίας και κυβερνητικού κόμματος είναι αμφιμονοσήμαντη, τότε το δεύτερο ερώτημά μας είναι το εξής: ποιες ήταν οι συνέπειες για το ίδιο το κόμμα του ΠΑΣΟΚ από την άνοδο και την οκταετή παραμονή του στην εξουσία;

Οι επιπτώσεις της διαπλοκής γραφειοκρατίας και κυβερνητικού κόμματος –στα πλαίσια μιας νέας, μεταδικτατορικής δημοκρατίας– στην εξέλιξη του ίδιου αυτού κόμματος και στη διοικητική μηχανή του κράτους, το οποίο καλείται να κυβερνήσει, είναι ο πυρήνας της προβληματικής που ακολουθεί το άρθρο αυτό.

(2) Εννοιολογικοί προσδιορισμοί

Η προβληματική χρησιμοποιεί τις έννοιες του κράτους, της κοινωνίας των πολιτών, των πολιτικών κομμάτων και κυρίως αυτές του λαϊκιστικού κόμματος και της κρατικής γραφειοκρατίας, τις οποίες θα διευκρινίσουμε στη συνέχεια. Κατ' αρχάς, θα δεχθούμε ότι το κράτος δεν είναι μια μονοδιάστατη έννοια, αλλά ότι μπορεί να σημαίνει περισσότερα από ένα πράγματα. Σύγχρονες θεωρίες για το κράτος, που διακρίνονται τόσο από το νεομαρξισμό όσο και από τον πλουραλισμό, τονίζουν ιδιαίτερα την αυτονομία

του κράτους και το προσεγγίζουν ως ένα σύνολο οργάνωσης, όπως π.χ. είναι η κεντρική δημόσια διοίκηση, ο στρατός, ή η τοπική αυτοδιοίκηση.³ Οι οργανώσεις αυτές έχουν δικά τους αυτόνομα συμφέροντα και οι σχέσεις μεταξύ τους δεν είναι προκαθορισμένες, αλλά ιστορικά ποικίλες.

Ο τρόπος συνάρθρωσης των οργάνωσης που συναποτελούν το κράτος, σε κάθε ιστορική περίοδο, προσδιορίζεται, μεταξύ άλλων, και από τη μεταβαλλόμενη σχέση ισορροπίας δυνάμεων ανάμεσα στην κρατική γραφειοκρατία και το κόμμα ή τα κόμματα που βρίσκονται νόμιμα στην εξουσία, εφόσον πρόκειται για δημοκρατικό καθεστώς. Δεδομένου όμως ότι μια κοινωνική τάξη, π.χ. η μεγαλοαστική, ή μια οργάνωση, π.χ. το κυβερνητικό κόμμα, μπορεί, χωρίς αυτό να είναι νομοτελειακά αναγκαίο, να ελέγχει για κάποιο διάστημα το σύνολο ή τα μέρη του κρατικού μηχανισμού, είναι δυνατό να θεωρήσουμε το κράτος και ως όργανο στα χέρια μιας τάξης ή μιας οργάνωσης σε ορισμένο χρόνο και τόπο. Η δυνατότητα κάποιων τάξεων και οργάνωσης να ελέγξουν, έστω παροδικά, το κράτος, σημαίνει πως αυτό θα μπορούσε να θεωρηθεί και ως μια αρένα, όπου διασταυρώνονται διάφορες κοινωνικές τάξεις, οργανώσεις (όπως ο στρατός, η γραφειοκρατία και τα κόμματα) αλλά και επαγγελματικές οργανώσεις και άτυπες ομάδες συμφερόντων, που προέρχονται από την κοινωνία των πολιτών. Το κράτος, λοιπόν, μπορεί να θεωρηθεί ταυτόχρονα και τριδιάστατα ως σύνολο διοικητικών οργάνωσης ή μηχανισμών, ως όργανο για την εξυπηρέτηση ταξικών και κομματικών συμφερόντων και ως αρένα σύγκρουσης κοινωνικών συμφερόντων.⁴

Εάν η τριδιάστατη εννοιολόγηση του κράτους είναι θεωρητικά χρήσιμη, δεν συμβαίνει το ίδιο και με τις δυο διαφορετικές έννοιες της γραφειοκρατίας. Με τον όρο αυτό, εννοούμε συνήθως τα παθολογικά φαινόμενα στη δημόσια διοίκηση. Η γραφειοκρατία συνδέεται με τις καθυστερήσεις, την αναποτελεσματικότητα, την τυπολατρία και τη διαφθορά, που συναντά ο πολίτης όπου και όποτε έρχεται σε επαφή με το κράτος. Αυτή η τρέχουσα και συνήθης έννοια της γραφειοκρατίας συσκοτίζει την ιστορική διάσταση και τα χαρακτηριστικά του γραφειοκρατικού φαι-

* Το άρθρο αυτό αποτελεί περίληψη του πρώτου μέρους της διδακτορικής διατριβής με τίτλο «State and Party: The Greek State Bureaucracy and the Panhellenic Socialist Movement (PASOK), 1981-1989», που υποστηρίχθηκε από το συγγραφέα στο πανεπιστήμιο Yale το Μάιο του 1991. Ευχαριστώ τους Λεωνίδα Δ. Αντωνόπουλο, Θόδωρο Τσέκο, Καλλιόπη Σπανού και τα μέλη του ειδικού μεταπτυχιακού σεμιναρίου στο πανεπιστήμιο Αθηνών για τις παρατηρήσεις τους. Επίσης τους Στέφανο Πεσμαζόγλου και Νίκο Κ. Αλιβιζάτο για την ενθάρρυνση και την κριτική τους.

νομένου. Η αρχική κοινωνιολογική έννοια «γραφειοκρατία» δεν είχε την αρνητική σημασία που συχνά της αποδίδεται, παρά προσδιόριζε ένα ιστορικό φαινόμενο, δηλαδή το σχηματισμό μιας κεντρικής κρατικής οργάνωσης στα πλαίσια της ανόδου του καπιταλισμού στη Δύση. «Γραφειοκρατία ή κρατική γραφειοκρατία», «δημόσια διοίκηση» και «κρατικός μηχανισμός ή κρατική μηχανή» είναι όροι που εδώ θα χρησιμοποιούσαμε εναλλακτικά. Είναι δε η γραφειοκρατία μια ενιαία, ορθολογική και ιεραρχημένη κρατική οργάνωση, όπως την περιγράφει ο Μαξ Βέμπερ, με δικά της όμως αυτόνομα συμφέροντα, όπως τα εννοεί η Θήντα Σκότπολ.⁵

Έχοντας δεχθεί τους κατάλληλους ορισμούς του κράτους και της γραφειοκρατίας, ας δούμε με συντομία ποιος είναι ο ορισμός του «λαϊκιστικού κόμματος». Παρ' ότι στο κοινωνικό επίπεδο ο λαϊκισμός μπορεί να είναι ταυτόχρονα ιδεολογία και πρακτική, διάχυτες σε περισσότερες από μία κοινωνικές τάξεις και στρώματα, στο επίπεδο του πολιτικού συστήματος ο λαϊκισμός συμπυκνώνεται συχνά στην ιδεολογία και την πρακτική ενός κόμματος. Η κοινωνιολογική θεωρία αναγνωρίζει ένα κόμμα ως λαϊκιστικό όταν συντρέχουν οι εξής προϋποθέσεις:⁶ Πρώτον, όταν η ιδεολογία του στηρίζεται σε ανταγωνιστική, διχοτομική λογική, όπως η λογική των διακρίσεων των «προνομιούχων» και «μη προνομιούχων» στρωμάτων ή της ολιγαρχίας εναντίον του λαού, που πρόβαλε το ΠΑΣΟΚ στις εκλογές του Οκτωβρίου 1981. Δεύτερον, όταν η εσωτερική οργάνωση του κόμματος λειτουργεί ως ένας ασθενης συνδετικός κρίκος ανάμεσα στον χαρισματικό γέγυρ και την κοιματική βάση, με τρόπο ώστε τα ενδιάμεσα κοιματικά στελέχη να αντλούν τη νομιμοποίησή τους περισσότερο από εκείνον παρά από αυτήν. Χαρακτηριστική στην ιστορία του ΠΑΣΟΚ ήταν η άνεση με την οποία ο πρόεδρος του περιοδικά απομάκρυνε παλαιά κοιματικά στελέχη, για να τα ανασύρει αργότερα στην επιφάνεια. Τρίτον, όταν η εκλογική βάση του κόμματος σχηματίζεται κυρίως από τα μεσαία και τα κατώτερα κοινωνικά στρώματα των πόλεων και της υπαίθρου. Τέτοιου είδους ήταν ο κορμός της εκλογικής βάσης του ΠΑΣΟΚ, όπως φάνηκε σε όλες τις εκλογικές αναμετρήσεις της δεκαετίας του 1980. Έτσι, στις εκλογές του Απριλίου 1990, όταν το ΠΑΣΟΚ σημείωσε γενική πτώση των εκλογικών ποσοστών του, επιβεβαιώθηκε η κοινωνική καταγωγή του κύριου όγκου των οπαδών του: στις μικροαστικές και εργατικές συνοικίες της δυτικής Αθήνας το ΠΑΣΟΚ διατήρησε σταθερή τη μεγάλη εκλογική του δύναμη.⁷

Στη θεωρία των πολιτικών κομμάτων,

έμφαση στην οργανωσιακή πλευρά των κομμάτων, όπως αυτή που δώσαμε στον ορισμό του λαϊκιστικού κόμματος, απαντάται στα έργα των Ρόμπερτ Μίχελς και Άντζελο Πανεμπιάνκο.⁸ Κατ' αυτούς, τα κόμματα είναι πολιτικές οργανώσεις που, ενώ αρθρώνουν και προβάλλουν κοινωνικά συμφέροντα, βρίσκονται κυρίως στην υπηρεσία των κοιματικών ηγεσιών τους. Τέλος, δεχόμαστε ότι η κοινωνία των πολιτών είναι το σύνολο των ομάδων συμφερόντων και ιδιωτικών οργανώσεων σε αντιδιαστολή με τα πολιτικά κόμματα και την κρατική γραφειοκρατία.⁹

Κοινό σημείο των παραπάνω ορισμών του κράτους, των κομμάτων και της γραφειοκρατίας είναι η έμφαση στις οργανωτικές δομές τους, χωρίς όμως να υποβαθμίζεται η κοινωνική τους βάση. Η οπτική αυτή αντλεί στοιχεία από τη διοικητική επιστήμη, τη συγκριτική πολιτική ανάλυση και την κοινωνιολογία των οργανώσεων, όπως θα φανεί στη συνέχεια.

(3) Κύρια συμπεράσματα της ανάλυσης

Συνοπτικά, βασική θέση της ανάλυσής μας είναι ότι, την περίοδο 1981-1989, το ΠΑΣΟΚ επιβλήθηκε στον κρατικό μηχανισμό με σχετική ταχύτητα και ευκολία. Η υπεροχή του ΠΑΣΟΚ ως κόμματος, έναντι της γραφειοκρατίας που παρέλαβε από τη ΝΕΑ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ, συντελέστηκε χάρη στη μαζική εισαγωγή νέου πολιτικού και διοικητικού προσωπικού σε όλα τα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης, χάρη στη σωρεία διοικητικών νόμων που ψήφισαν ανεμπόδιστα οι κυβερνήσεις του ΠΑΣΟΚ και χάρη στον πολιτικό έλεγχο που ασκούσαν στα υπουργεία και τις δημόσιες επιχειρήσεις τα επιτελεία των υπουργών και οι μεταπικές οργανώσεις του κόμματος.¹⁰ Όμως, όπως θα δούμε, η νίκη του κόμματος στην κρατική γραφειοκρατία ήταν πύρρειος, αφού στη διαδικασία κατάληψής της το ΠΑΣΟΚ αποδυναμώθηκε ως κόμμα. Ο κοιματικός μηχανισμός κατ' αποσπασματικό τρόπο στη διείσδυση του ΠΑΣΟΚ στη διοίκηση, πράγμα που διευκόλυνε τη χαρισματική ηγεσία του κόμματος αυτού να αυξήσει την απόσταση ανάμεσα στις προεκλογικές διακηρύξεις και την κυβερνητική πρακτική της, χωρίς να αντιμετωπίζει ενδοκοιματικές αντιστάσεις. Ταυτόχρονα, η αδρανοποίηση του κόμματος, εξαιτίας του εναγκαλισμού του με το κράτος, ανέστειλε τη διαδικασία διαδοχής του Ανδρέα Παπανδρέου στο ΠΑΣΟΚ, παρά τις τρεις διαδοχικές ήττες του στις εκλογές των ετών 1989-1990.

Οι αιτίες του φαινομένου της σχετικά απρόσκοπτης επιβολής του κόμματος στη διοίκηση ανάγονται στην ιστορική αδυναμία της ελληνικής γραφειοκρατίας ως οργάνωσης και την αντίστοιχη οργανωτι-

κή υπεροχή του ΠΑΣΟΚ ως λαϊκιστικού κόμματος. Ο συσχετισμός δυνάμεων ανάμεσά τους έγειρε εις βάρος της διοικητικής μηχανής, που υπέκυψε γρήγορα στην κοιματική οργάνωση, που με τη σειρά της περιέπεσε σε παρακμή, παράδοξα ωφέλιμη για τη μονοπρόσωπη ηγεσία του ΠΑΣΟΚ.¹¹

Β. Η ΦΥΣΗ ΚΑΙ Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑΣ ΣΤΗ ΔΕΚΑΕΤΙΑ ΤΟΥ 1980

Το αρχικό, λοιπόν, φαινόμενο ήταν η υποχώρηση μιας υπερμεγέθους διοικητικής μηχανής, όπως η ελληνική, μπροστά σ' ένα οργανωσιακά νέο και κυβερνητικά άπειρο κόμμα, όπως το ΠΑΣΟΚ. Η ελληνική γραφειοκρατία, στη μεταπολεμική περίοδο, δεν υπέστη μόνο διόγκωση από πλευράς μεγέθους, αλλά, σύμφωνα με τους επικριτές της, δοκιμάστηκε και από συμπτώματα αναποτελεσματικότητας, σπατάλης και διαφθοράς.¹² Ακόμα και αν οι επικρίσεις αυτές είναι σωστές, ωστόσο δεν παύουν να συσκοτίζουν τη φύση της ελληνικής γραφειοκρατίας.

Η ελληνική γραφειοκρατία είναι κατ' αρχάς μια οργάνωση «νομικού - ορθολογικού» τύπου, με τα τυπικά χαρακτηριστικά που αναφέρει ο Μαξ Βέμπερ γενικά για κάθε σύγχρονη γραφειοκρατία.¹³ Από την άποψη αυτή η ελληνική γραφειοκρατία έχει τυπική μορφή παρόμοια με των γραφειοκρατιών άλλων κοινωνιών της Δυτικής Ευρώπης. Όμως, ιδιαίτερα ως προς την άτυπη πλευρά της, η ελληνική γραφειοκρατία διαφέρει έντονα από τις δυτικοευρωπαϊκές για μια σειρά ιστορικών λόγων.

Πρώτον, η γραφειοκρατία στην Ελλάδα έχει διατηρήσει στοιχεία πατρογονικής - δεσποτικής οργάνωσης («patrimonialism»).¹⁴ Παράδειγμα συμπεριφοράς πατρογονικού χαρακτήρα είναι η σύγχυση του δημόσιου και του ιδιωτικού χώρου από εκείνους που κατέχουν δημόσια αξιώματα. Τα πατρογονικά φαινόμενα είναι υπολείμματα της μακράς κυριαρχίας της οθωμανικής διοίκησης στον ελλαδικό χώρο και της πρώιμης εμφύτευσης δυτικών φιλελεύθερων πολιτικών θεσμών στην αγροτική ελληνική κοινωνία του 19ου αιώνα. Δεύτερη διαφορά της ελληνικής γραφειοκρατίας, από εκείνες της Δυτικής Ευρώπης, είναι η έλλειψη μιας παραδοσιακής, ισχυρής διοικητικής ελίτ στην κορυφή του ελληνικού κράτους, παρόμοιας με τη γαλλική ελίτ αποφοίτων της «E.N.A.» ή με την παλαιότερη αγγλική «Administrative Class». Η τρίτη διαφορά έγκειται σε μια λανθάνουσα κοινωνική λειτουργία, που επιτελεί η ελληνική γραφειοκρατία και που είναι η περιοδική α-

πορρόφηση σημαντικού μέρους του πλεονάζοντος εργατικού δυναμικού και η ανα- παραγωγή των πελατειακών πολιτικών σχέσεων.

Η λειτουργία του κράτους, ως κατεξοχήν εργοδότη των μορφωμένων αστικών στρωμάτων των πόλεων, είναι μόνιμο ιστορικό χαρακτηριστικό της νεοελληνικής κοινωνίας. Ο Κωνσταντίνος Τσουκαλάς υπολογίζει ότι στη μεταπολεμική περίοδο το 30% έως 40% των μισθωτών που δεν ήταν χειρώνακτες εργαζόταν στο δημόσιο.¹⁵ Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, οι δημόσιες δαπάνες, ως ποσοστό του ΑΕΠ της Ελλάδας, αυξήθηκαν από 20,9% το 1976 σε 51,3% το 1988.¹⁶

Στο διάστημα της δεκαετιας 1974-1989, μεγάλο ποσοστό (45%-50%) των καθαρών εξόδων του ετήσιου κρατικού προϋπολογισμού (που προκύπτουν μετά την αφαίρεση των δαπανών για την εξυπηρέτηση του δημόσιου χρέους) κατευθυνόταν στη μισθοδοσία των υπαλλήλων του δημόσιου τομέα. Αυτό το ποσοστό κυμάνθηκε στο ίδιο σχεδόν ύψος κατά την πρώτη περίοδο της ΝΕΑΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ στην εξουσία (1974-1981) και κατά την περίοδο του ΠΑΣΟΚ (1981-1989).¹⁷

Επίσης, ενώ ο πληθυσμός της Ελλάδας αυξήθηκε κατά 19% μεταξύ των ετών 1940 και 1970, την ίδια περίοδο ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων αυξήθηκε κατά 140%.¹⁸ Σύμφωνα πάλι με στοιχεία του ΟΟΣΑ, το 1988, μόνο η κεντρική δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα απασχολούσε 289.700 υπαλλήλους. Από δική μας επεξεργασία των στοιχείων αυτών, προκύπτει ότι στην περίοδο 1981-1988 ο οικονομικά ενεργός πληθυσμός της χώρας αυξήθηκε κατά 2%, ενώ -την ίδια επταετία- ο συνολικός αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων της κεντρικής διοίκησης παρουσίασε αύξηση 12%.¹⁹ Αυτό σημαίνει ότι ένα μεγάλο μέρος των νεοεισερχομένων στην αγορά εργασίας στη δεκαετία του 1980 απορροφείτο από το δημόσιο. Από τα παραπάνω στοιχεία, φαίνεται ότι το ΠΑΣΟΚ μίμησε τις συντηρητικές κυβερνήσεις της προηγούμενης δεκαετίας, τις οποίες διαδέχθηκε στην εξουσία, σε ό,τι αφορά στη χρησιμοποίηση του κράτους ως εργοδότη.²⁰ Στην περίοδο του ΠΑΣΟΚ η ανεργία σημείωσε αύξηση και ανήλθε από το 4,5% του εργατικού δυναμικού, τον Ιανουάριο του 1982, στο 7,8%, τον Ιανουάριο του 1989.²¹ Είναι, λοιπόν, πολύ πιθανό ότι το ΠΑΣΟΚ επέτεινε μια παραδοσιακή λειτουργία του ελληνικού κράτους, δηλαδή την απασχόληση πλεονάζοντος εργατικού δυναμικού, που, ιδιαίτερα σε συνθήκες παρατεταμένης ανεργίας, αποτελεί δεξαμενή ψήφων.

Αν η λανθάνουσα και άτυπη λειτουργία του νεοελληνικού κράτους στην αγορά εργασίας ήταν αυτή μιας ασφαλιστικής

δικλίδας, ο τρόπος που ετίθετο σε λειτουργία η δικλίδα ήταν το πελατειακό σύστημα. Την περίοδο του ΠΑΣΟΚ, ο παλαιός ατομικός τύπος πατρωνείας ή πελατειακού συστήματος, που ορίζεται ως μια άτυπη, ανταλλακτική, δεσμευτική και προσωπική πολιτική σχέση ανάμεσα στον «πελάτη» και τον «πάτρωνά» του, έδωσε



τη θέση του σ' έναν άλλο, νέο τύπο πατρωνείας, γνωστό ως «γραφειοκρατικό πελατειακό σύστημα». Σ' αυτό το σύστημα (που στη σχετική βιβλιογραφία ονομάζεται «bureaucratic clientelism»), ο δεσμός δεν είναι πια προσωπικός μεταξύ δύο ατόμων, αλλά απρόσωπος μεταξύ του κόμματος και του οπαδού.²² Το νέο σύστημα συνδέθηκε με την άνοδο του λαϊκισμού στην εξουσία και παρατηρήθηκε παλαιότερα σε χώρες της Λατινικής Αμερικής (π.χ. Βραζιλία, Αργεντινή). Τα λαϊκιστικά κόμματα δρουν ως συλλογικοί πάτρονες, υποκαθιστώντας τους παλαιούς, τοπικούς κομματάρχες, και με συστηματικό τρόπο, μέσω των μηχανισμών τους, παρέχουν εξυπηρέτησεις στην εκλογική πελατεία τους. Επιδιώκοντας τη διατήρηση των κοινωνικών ερεισμάτων τους και διαπνεόμενα από έντονο κρατικισμό, τα λαϊκιστικά κόμματα καταλαμβάνουν την κρατική μηχανή, τη μεγεθύνουν οργανωτικά και την κάνουν προσπελάσιμη στους εκλογείς τους.

Το ΠΑΣΟΚ ήταν, κατά τη γνώμη μας, κλασική περίπτωση λαϊκιστικού κόμματος, που, μετά την άνοδό του στην εξουσία, ενστερνίστηκε το γραφειοκρατικό πελατειακό σύστημα. Το κόμμα αυτό κατέλαβε σχεδόν ανεμπόδιστα την κρατική μηχανή, διότι, μεταξύ άλλων, δεν συνάντησε ιδιαίτερη αντίσταση στο εγχείρημά του. Αντίσταση θα μπορούσε να προέλθει

από τους υπόλοιπους πολιτικούς θεσμούς, που περιβάλλουν την κεντρική δημόσια διοίκηση, και από την κοινωνία των πολιτών. Αλλά στη νεότερη Ελλάδα, οι πολιτικοί θεσμοί δεν ήταν ποτέ τόσο αυτοδύναμοι, ούτε η κοινωνία των πολιτών αρκετά εύρωστη, με αποτέλεσμα και οι μεν και η δε να χειραφετηθούν από τα πολιτικά κόμματα. Ιδιαίτερα στη μεταπολεμική περίοδο, η βουλή, το δικαστικό σώμα, η τοπική αυτοδιοίκηση και τα ραδιοτηλεοπτικά μέσα ελέγχονταν σχεδόν πάντοτε από την εκάστοτε κυβέρνηση και η αυτονομία δράσης τους έναντι εκείνης ήταν σαφώς περιορισμένη.²³ Το ίδιο συνέβαινε και με τις περισσότερες επαγγελματικές οργανώσεις και τα εργατικά συνδικάτα. Έτσι, η πρακτική των κομμάτων, που εναλλάσσονταν στην εξουσία έως το 1981, και μάλιστα των συντηρητικών κομμάτων πριν και μετά τη δικτατορία των συνταγματαρχών, προετοίμασε το έδαφος για τη σχεδόν ακώλυτη κατάληψη της εξουσίας από το ΠΑΣΟΚ, ένα κόμμα καταρχήν αντι-συντηρητικό.

Γενικά, στις σύγχρονες δημοκρατίες, δεν υπάρχουν πολλά ακυρόβλητα μέρη του κρατικού σκελετού, όπου θα μπορούσε να συσπειρωθεί η διοικητική ελίτ, όταν βρίσκεται αντιμέτωπη με μια νομιμοποιημένη πολιτική ελίτ, που έρχεται με δημοκρατικό τρόπο στην εξουσία. Τυπικά η «πολιτική» έχει το προβάδισμα έναντι της

«διοίκησης», πράγμα που διατυπώνεται στα σύγχρονα συντάγματα με διατάξεις που δίνουν καθοδηγητικό ρόλο στην εκλεγμένη κυβέρνηση της χώρας.²⁴ Ουσιαστικά η σύγχρονη τάση για ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας μεταφράζεται συχνά σε παντοδυναμία της κυβέρνησης έναντι των υπόλοιπων πολιτικών θεσμών, ιδιαίτερα σε χώρες με δύσμορφη πολιτικοοικονομική ανάπτυξη, όπως η νεότερη Ελλάδα.

Ένα σύμπτωμα της δύσμορφης ανάπτυξης είναι το γεγονός ότι, στην Ελλάδα της δεκαετίας του 1980, οι ανώτεροι δημόσιοι υπάλληλοι, που σε άλλες κοινωνίες αποτελούν κατά τεκμήριο την ισχυρότερη κρατικοδίαιτη ομάδα συμφερόντων, δεν μπόρεσαν να αντισταθούν, έστω αρχικά, στη διείσδυση ενός νεοπαγούς και άπειρου πολιτικού κόμματος, όπως ήταν το ΠΑΣΟΚ, το 1981. Οι αιτίες της αδυναμίας της ανώτερης δημοσιοϋπαλληλίας στην Ελλάδα είναι πολλές. Η ελληνική δημοσιοϋπαλληλία δεν οργανώθηκε ποτέ σε λίγα, ενιαία σώματα της διοίκησης, όπως συνέβη σε άλλες χώρες (π.χ. τα «grands corps» στη Γαλλία). Η κορυφαία επαγγελματική οργάνωση των δημοσίων υπαλλήλων, η ΑΔΕΔΥ, ήταν για μεγάλο διάστημα όργανο των κομμάτων που ασκούσαν την εξουσία.²⁵ Επίσης, οι ανώτεροι δημόσιοι υπάλληλοι δεν προέρχονταν από ισχυρές οικογένειες, καθώς η ανώτερη αστική τάξη στην Ελλάδα της μεταπολεμικής περιόδου δεν επιδίωξε την κοινωνική αναπαραγωγή της μέσω της καριέρας στην υπαλληλική ιεραρχία.²⁶ Τέλος, οι ανώτεροι υπάλληλοι δεν όφειλαν την άνοδό τους στις υψηλές βαθμίδες της διοίκησης στην εξειδικευμένη κατάρτιση, ούτε στον επαγγελματισμό τους, ώστε να έχουν ενδοδιοικητική ισχύ. Αντίθετα, η αρχαιότητα και οι προσωπικές διασυνδέσεις με το κυβερνητικό κόμμα ήσαν τα συνθέτερα κριτήρια για προαγωγή στις διευθυντικές θέσεις των υπουργών.²⁷

Συνολικά, η ανώτερη δημοσιοϋπαλληλία στην Ελλάδα δεν υπήρξε και δεν είναι ακόμα διοικητική ελίτ, με την έννοια ενός τμήματος συστατικού της «power elite», όπως θα την αντιλαμβανόταν ο C. Wright Mills.²⁸ Οι ανώτεροι υπάλληλοι, ως σύνολο, δεν διέθεταν πηγές οργανωσιακής ισχύος («organizational resources»),²⁹ όπως οι συνάδελφοί τους άλλων ευρωπαϊκών χωρών, με ιδιαίτερη γραφειοκρατική παράδοση. Παραδείγματα πηγών ισχύος των γραφειοκρατών είναι η πείρα στο μάνατζμεντ του δημόσιου τομέα, η οργανωτική συνοχή, το κοινωνικό «status», η τεχνογνωσία και το «esprit de corps», που, εάν ήσαν διαθέσιμα στη δημοσιοϋπαλληλία, θα τη βοηθούσαν να εξισορροπήσει τον έλεγχο που άσκησε ο κομματικός μηχανισμός του ΠΑΣΟΚ στη διοί-

κητική μηχανή μετά το 1981.

Μόνον όταν οι ίδιοι οι υπουργοί των κυβερνήσεων ΠΑΣΟΚ διαπίστωσαν ότι και η δική τους αυτονομία δράσης περιοριζόταν από την υπερδραστηριότητα των κομματικών στελεχών του ΠΑΣΟΚ στα υπουργεία, τότε ήρθαν σε σποραδικές πολιτικές συγκρούσεις μαζί τους. Η ηγεσία του ΠΑΣΟΚ προσπάθησε να νουθετήσει τα κομματικά στελέχη. Η διάσταση της κυβέρνησης με τα μεσαία και κατώτερα στελέχη του ΠΑΣΟΚ, οξυμμένη και από τη σταδιακή εγκατάλειψη του αρχικού, ριζοσπαστικού κυβερνητικού προγράμματος, κατέληξε σε παντοδυναμία του πρωθυπουργού, από τη μια μεριά, και παρακμή του κομματικού μηχανισμού, από την άλλη, όπως θα δούμε παρακάτω.

Γ. ΟΙ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΤΗΣ ΑΝΟΔΟΥ ΤΟΥ ΠΑΣΟΚ ΣΤΗΝ ΕΞΟΥΣΙΑ ΓΙΑ ΤΟ ΙΔΙΟ ΤΟ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΟ ΚΟΜΜΑ

Η διάσταση ανάμεσα στην κυβέρνηση, που αποτελούσε προνομιακό χώρο της κομματικής ηγεσίας και τον κομματικό μηχανισμό σχετίζεται με τη φύση του ΠΑΣΟΚ ως σύγχρονου λαϊκιστικού κόμματος. Κατά την εκτίμησή μας, το ΠΑΣΟΚ είναι κόμμα καθαρά λαϊκιστικό, όπως προκύπτει από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της ιδεολογίας, της εσωτερικής οργάνωσης, της εκλογικής βάσης, αλλά και του τρόπου που άσκησε την εξουσία στη δεκαετία του 1980. Η σχετική συζήτηση για το τι τύπου κόμμα είναι το ΠΑΣΟΚ, για το αν δηλαδή είναι σοσιαλιστικό, σοσιαλδημοκρατικό ή λαϊκιστικό κόμμα, είχε λάβει έκταση, πριν το 1981,³⁰ αλλά κρίθηκε «κατά τη γνώμη μας» οριστικά μετά την άνοδό του στην εξουσία, με βάση την κυβερνητική πρακτική και την οργανωσιακή εξέλιξή του.

Μάλιστα, το ΠΑΣΟΚ ήταν εξαρχής αλλά και παρέμεινε κόμμα λαϊκιστικό και η φυσιογνωμία του δεν άλλαξε τυπικά μετά την άνοδό του στην εξουσία. Στη διάρκεια της οκταετούς θητείας του στην κυβέρνηση, το ΠΑΣΟΚ δεν μετεξελίχθηκε σε ευρωπαϊκό σοσιαλιστικό κόμμα, όπως παλαιότεροι μελετητές είχαν προβλέψει.³¹ Αντίθετα, την περίοδο 1981-1989, τα λαϊκιστικά στοιχεία της φυσιογνωμίας του ΠΑΣΟΚ εντάθηκαν. Έτσι, ιδεολογικά, στις εκλογές του 1985, η διχοτομική λογική του ΠΑΣΟΚ εκφράστηκε με το προεκλογικό σύνθημά του για τη σύγκρουση του «φωτός», που εκπρορευόταν από το ΠΑΣΟΚ, με το «σκοτάδι», που εκπροσωπούσε η ΝΕΑ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ. Οργανωτικά, οι δομές, που μεσολαβούσαν ανάμεσα στον χαρισματικό ηγέτη του κόμματος και την κομματική του βάση, παρεφθάρσαν

με τη μαζική μετακίνηση κομματικών στελεχών στο κράτος και τη μετατροπή των κομματικών οργανώσεων σε γραφεία ενδυνάμωσης εργασιών. Η ένταξη στον κομματικό μηχανισμό του ΠΑΣΟΚ αποτέλεσε πρακτικά διάυλο ικανοποίησης «προσωπικών στρατηγικών» για ορισμένα ανώτερα στελέχη και πολιτικό εισιτήριο για μια θέση εργασίας στον δημόσιο τομέα για πολλά απλά μέλη του κόμματος.

Κατ' αυτό τον τρόπο σχηματίσθηκε ένα νεοπαγές, κρατικοδίαιτο κοινωνικό στρώμα.³² Γι' αυτό το στρώμα η ένταξη στο ΠΑΣΟΚ δεν ήταν παρά ένα πολιτικό εφάπτήριο για την επίτευξη ανοδικής κοινωνικής κινητικότητας. Ταυτόχρονα, ο κομματικός μηχανισμός μπορεί να ειπωθεί και ως πολιτικό εργαλείο στα χέρια της ελίτ του κόμματος. Γι' αυτή την ελίτ, που περιλάμβανε τα μέλη του Εκτελεστικού Γραφείου, της Κεντρικής Επιτροπής και της Κοινοβουλευτικής Ομάδας, ο κομματικός μηχανισμός ήταν χρήσιμος για την κατάληψη της κυβερνητικής εξουσίας και την παραμονή σ' αυτή. Η εργαλειώδης αντίληψη του κόμματος, συχνή μεταξύ των μελών της κομματικής ελίτ, δεν είναι κάτι που χαρακτηρίζει ειδικά το ΠΑΣΟΚ, αλλά αποτελεί αναπόφευκτο χαρακτηριστικό των σύγχρονων πολιτικών κομμάτων, όπως το έχει περιγράψει ο Ρόμπερτ Μίτσελ.³³ Πρόκειται για το οργανωτικό φαινόμενο της αποστασιοποίησης της κομματικής «ολιγαρχίας» από τη βάση του κόμματος και της χρησιμοποίησης του κομματικού μηχανισμού για την πολιτική μακροχρόνιότητάς της.

Η απορρόφηση του καλύτερου ανθρώπινου δυναμικού του ΠΑΣΟΚ, για τις ανάγκες στελέχωσης του κράτους, ήταν μια αιτία της παρακμής του κομματικού μηχανισμού, μετά τα μέσα της δεκαετίας του '80. Επρόκειτο, ουσιαστικά, για τη χρησιμοποίηση του μηχανισμού από την κομματική ελίτ ως πολιορκητικού κριού για την εκπόρευση του κράτους. Η συνεχιζόμενη παρακώλυση της «θεσμιοποίησης του χαρίσματος» («institutionalization of charisma»), όπως την εννοεί ο Μαξ Βέμπερ στην ανάλυσή του για την εξέλιξη της χαρισματικής εξουσίας,³⁴ ήταν μια άλλη αιτία της σταδιακής παραλυσίας του κόμματος. Πώς στοιχειοθετούνται, όμως, τόσο η διείσδυση του κομματικού προσωπικού του ΠΑΣΟΚ στη διοίκηση, όσο και η κατασπατάληση του κομματικού μηχανισμού για το σκοπό αυτό; Και τι σημαίνει η προσπάθεια να εμποδισθεί η διαδικασία μεταβίβασης της χαρισματικής, προσωπικής εξουσίας του Ανδρέα Παπανδρέου στο κόμμα, δηλαδή σ' έναν απρόσωπο, συλλογικό φορέα;

Με την άνοδό του στην εξουσία, το ΠΑΣΟΚ διόρισε πολλά από τα στελέχη του στις υπάρχουσες κυβερνητικές θέσεις και

σε καινούργιες που το ίδιο δημιούργησε. Υπάρχουν κάποια ανεπιβεβαιώτα στοιχεία για την έκταση της διείσδυσης του κομματικού προσωπικού στο κράτος, που παραθέτουμε με επιφύλαξη: όλα τα μέλη του Εκτελεστικού Γραφείου του ΠΑΣΟΚ έγιναν υπουργοί και μέχρι το 1ο συνέδριο του κόμματος, το Μάιο του 1984, το 66% των μελών της Κεντρικής Επιτροπής είχε καταλάβει ανώτερες θέσεις στον κρατικό μηχανισμό. Σύμφωνα με τον ισχυρισμό του Στέλιου Κούλογλου, το 89% του συνόλου των εγγεγραμμένων μελών του ΠΑΣΟΚ απέκτησε κάποιο είδος εργασιακή σχέση με το κράτος (π.χ. θέση μονίμου υπαλλήλου, σύμβαση έργου).³⁵ Ο Μιχάλης Σπουρδαλάκης, βασιζόμενος σε δημοσιογραφική πηγή, αναφέρει ότι, μετά τις εκλογές του 1981, τρεις έως τέσσερις χιλιάδες μέλη του ΠΑΣΟΚ προσελήφθησαν στον ευρύτερο δημόσιο τομέα.³⁶

Συγκριτικά, η διείσδυση του ΠΑΣΟΚ στο ελληνικό κράτος υπήρξε ταχύτερη και πιθανόν πιο ευρεία από την αντίστοιχη διείσδυση του σοσιαλιστικού κόμματος PSF στο γαλλικό κράτος, μετά το 1981. Σε αντίθεση με τη ραγδαία και ολοκληρωτική αντικατάσταση των γενικών διευθυντών των υπουργείων από το ΠΑΣΟΚ, λίγους μήνες αφότου ανέλαβε την εξουσία, η αντικατάσταση των αντίστοιχων διευθυντών των γαλλικών υπουργείων, από το PSF, διάρκεσε δύο περίπου χρόνια (1981-1983) και δεν αφορούσε το σύνολο του διευθυντικού προσωπικού. Επιπλέον, τα νέα διευθυντικά στελέχη που τέθηκαν επικεφαλής των υπουργείων της Γαλλίας, μετά το 1981, δεν διακρίνονταν τόσο για την προσήλωσή τους στο κυβερνητικό κόμμα, όσο για τις τεχνοκρατικές τους ικανότητες και την κατάρτισή τους στις «Grandes Ecoles», πράγμα που έκανε τη διαφορά τους από τους προηγούμενους γενικούς διευθυντές σχετικά μικρή.³⁷ Τα στοιχεία αυτά υπογραμμίζουν τη συγκριτική αδυναμία της ελληνικής γραφειοκρατίας και την έλλειψη αντιτάσεων από αυτήν, στην εναλλαγή κομμάτων και καθεστώτων στην πολιτική εξουσία. Επιπλέον, ο «αποικισμός» του μεταπολιτευτικού κράτους, από τα στελέχη του ΠΑΣΟΚ, σε τέτοια μαζική κλίμακα, τονίζει και πάλι τον λαϊκιστικό χαρακτήρα του κόμματος αυτού: στο ΠΑΣΟΚ της περασμένης δεκαετίας τα στελέχη ασχολούνταν περισσότερο με τη διαχείριση του κράτους, παρά με την οργάνωση του κόμματος, όπου κυριαρχούσε η απευθείας, αδιαμεσολάβητη σχέση ανάμεσα στη μονοπρόσωπη, χαρισματική ηγεσία και την κομματική βάση.

Η προικοδότηση του κράτους με στελέχη του κόμματος απορρέανε από κομματικές οργανώσεις. Καθώς τα πιο καταρτισμένα στελέχη προωθήθηκαν στο κράτος, πληθώρα νέων μελών εγγράφηκε

στο κόμμα με την ανοχή της κομματικής ηγεσίας. Ο πολλαπλασιασμός των τοπικών οργανώσεων, για να στεγάσουν τα νέα μέλη, υπήρξε ταχύτατος. Ο Στέλιος Αλεξανδρόπουλος αναφέρει ότι το 1980 υπήρχαν 460 τοπικές οργανώσεις του ΠΑΣΟΚ, ενώ το 1984 είχαν αυξηθεί σε 3.285. Στο ίδιο διάστημα, τα μέλη του κόμματος



είχαν αυξηθεί από 75.000 σε 220.000.³⁸

Η ρευστότητα προσωπικού και δομών ήταν μια από τις συνέπειες που το κόμμα υπέστη από τη διείσδυση που το ίδιο επιχείρησε στο κράτος. Μια άλλη συνέπεια ήταν η επιτεινόμενη αδράνεια του κομματικού μηχανισμού, που κατέληξε να κινητοποιείται μόνο συμβολικά για τη νομιμοποίηση της κομματικής ηγεσίας, όπως σημειώνει ο Μιχάλης Σπουρδαλάκης.³⁹ Έτσι, την άνοιξη του 1984 ο προσυνεδριακός διάλογος ήταν ελλιπέστατος, ενώ, στη διάρκεια του 1ου συνεδρίου, η επανεκλογή του προέδρου του κόμματος έγινε διαβοής. Με βάση το καταστατικό του κινήματος, που ψηφίστηκε τότε, το κόμμα αναλάμβανε το καθήκον να υποστηρίξει, να αναλύει και να εξειδικεύει το κυβερνητικό έργο του λαού.

Ωφελημένοι από τη ρευστότητα και την αδράνεια του κομματικού μηχανισμού, την περίοδο 1981-1989, βγήκαν η μονοπρόσωπη ηγεσία και τα νέα μέλη του κόμματος. Τα μέλη αυτά χρησιμοποίησαν την πρόσφατη κομματική τους ιδιότητα για να αποκτήσουν προσβάσεις στον δημόσιο τομέα, με τη μορφή ευνοϊκών διορισμών και μεταθέσεων. Στις δικές τους πιέσεις ανταποκρίθηκε το ΠΑΣΟΚ με την ενεργοποίηση των διοικητικών μηχανισμών του κράτους, κατά τις προεκλογικές περιόδους. Όπως σημειώνει η Καλλιόπη Σπανού, η υπαγωγή της διοίκησης στην

πολιτική λειτουργήσε έτσι «ως προϋπόθεση άμεσης πρόσβασης στα αγαθά που επιμερίζει το κράτος».⁴⁰

Από την παρακμή των κομματικών οργανώσεων ωφελήθηκε και ο χαρισματικός ηγέτης του ΠΑΣΟΚ, στο βαθμό που δεν είχε να αντιμετωπίσει τη δραστηριοποίηση των οργανώσεων για πιστότερη εφαρμογή των διακηρύξεων του «Συμβολαίου με το Λαό» του 1981. Όμως το κόστος της σταδιακής παρακμής των οργανώσεων ήταν η ανεπαρκής κινητοποίηση του κόμματος στις δημοτικές εκλογές του 1986 και τις γενικές βουλευτικές εκλογές του Ιουνίου 1989. Στο μεταξύ, πάντως, και προς όφελος της χαρισματικής ηγεσίας του κόμματος, είχε ανασταλεί οποιαδήποτε διαδικασία αποπροσωποποίησης και μεταβίβασης του χαρίσματος στα συλλογικά κομματικά όργανα.

Κατά τον Μαξ Βέμπερ, η αποπροσωποποίηση του χαρίσματος μπορεί να πάρει τη μορφή της «θεσμοποίησής» του.⁴¹ Όταν π.χ. εκλείψει ο χαρισματικός προφήτης ή δάσκαλος μιας θρησκείας, τότε το ιερατείο της θρησκείας έχει συμφέρον να οργανωθεί, με τρόπο ώστε να περιώσει το χάρισμά του και, κατά συνέπεια, την εξουσία του επί των πιστών. Η θεσμοποίηση του χαρίσματος είναι μια διαδικασία διατήρησης του χαρίσματος από μια οργάνωση, μετά την απώλεια του χαρισματικού ηγέτη της, και σηματοδοτεί έναν τρό-

πο σταδιακής μετατροπής της χαρισματικής εξουσίας σε εξουσία «νομικού - ορθολογικού» τύπου. Θεσμοποίηση του χαρίσματος μπορεί να συμβεί και σε ένα πολιτικό κόμμα. Η θεσμοποίηση του πολιτικού χαρίσματος ικανοποιεί δύο δυνητικά αντιφατικές ανάγκες και γι' αυτό δεν είναι ούτε αναπόφευκτη διαδικασία, όπως επισημαίνει ο Άντζελο Πανεμπιάνκο.⁴², ούτε μεταφυσικό φαινόμενο. Αφενός, το κόμμα που έχει χαρισματικό ηγέτη πρέπει να εξασφαλίσει την παράταση του χαρίσματος από το οποίο αντλεί εκλογικά οφέλη. Αφετέρου, προκύπτει σε κάποια χρονική στιγμή η ανάγκη αντικατάστασης του ηγέτη από άλλον ή άλλους συλλογικά, χωρίς όμως αυτό να αποβεί εις βάρος του χαρίσματος, που είναι εκλογικά προσοδοφόρο.

Στο ΠΑΣΟΚ, ο κίνδυνος να εμπλακεί η μονοπρόσωπη ηγεσία σ' αυτές τις αντιθέσεις και να διολισθήσει το χάρισμα σε κάποιο συλλογικό φορέα γινόταν όλο και μεγαλύτερος, με το πέρασμα του χρόνου. Σ' αυτό συνέτειναν η αδήριτη φθορά που υφίστατο το κόμμα στην εξουσία, η επιδείνωση της υγείας του προέδρου του, η δημοσιοποίηση της προσωπικής ζωής του και ακόμα η σώρευση κατηγοριών για σκάνδαλα προς το τέλος της δεύτερης τετραετίας.

Η θεσμοποίηση του χαρίσματος στο ΠΑΣΟΚ δεν επήλθε ούτε τότε ούτε μετά τις τρεις εκλογικές ήττες του Ιουνίου 1989, Νοεμβρίου 1989 και Απριλίου 1990. Η αναβολή της μεταμόρφωσης του προσωπικού χαρίσματος του προέδρου του ΠΑΣΟΚ θα μπορούσε να εξηγηθεί με βάση τη δική του συνειδητή προσπάθεια προς την κατεύθυνση αυτή και τις εν μέρει απρόβλεπτες επιπτώσεις που είχε για το ΠΑΣΟΚ η διαπλοκή του με τη γραφειοκρατία.

Είναι χαρακτηριστική η άρνηση δέσμευσης του προέδρου του ΠΑΣΟΚ σε οποιαδήποτε τυπική διαδικασία διαδοχής του ή πρόβλεψη για το μέλλον του κόμματος. Τον Ιούνιο του 1989, δεκαπέντε χρόνια μετά την ίδρυση του κόμματος του οποίου ηγείτο συνεχώς, ο Ανδρέας Παπανδρέου δήλωνε πως, ενώ «θα υπάρξει ΠΑΣΟΚ μετά τον Ανδρέα», δεν είχε έρθει η στιγμή να αποχωρήσει, διότι οι φυσικές του δυνάμεις του επέτρεπαν να συνεχίσει και η λαϊκή βάση απαιτούσε κάτι τέτοιο. Επίσης δήλωνε ότι το θέμα της διαδοχής στο ΠΑΣΟΚ δεν μπορεί να λυθεί με μηχανικό τρόπο, παρά θα το λύσει η ίδια η ζωή.⁴³ Η προσπάθεια του ηγέτη του ΠΑΣΟΚ να αναβάλλει τη θεσμοποίηση του χαρίσματος του, συνδυάστηκε με την εμπλοκή του κοιμματικού προσωπικού και των οργανώσεων βάσης με τη δημόσια διοίκηση. Η συχνή αναχώρηση στελεχών από τη διοίκηση του κόμματος για τη δια-

χείριση του κράτους και η οργανωτική υποβάθμιση του κοιμματικού μηχανισμού, που τονίσαμε παραπάνω, συνετέλεσαν στη διαρκή αναστολή της αποπροσωποποίησης του χαρίσματος στο ΠΑΣΟΚ, αφού δεν υπήρχε εσωκομματικός αντίπαλος, ικανός να απειλήσει τον χαρισματικό ηγέτη.

Δ. ΟΙ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΤΗΣ ΑΝΟΔΟΥ ΤΟΥ ΠΑΣΟΚ ΣΤΗΝ ΕΞΟΥΣΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΡΑΤΙΚΗ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ

Οι συνέπειες της οκταετούς διακυβέρνησης της χώρας από το ΠΑΣΟΚ, στον τομέα της δημόσιας διοίκησης, μπορούν να φανούν μέσα από μια αδρή, πρώτη σύγκριση με την παλαιότερη διακυβέρνηση από τη ΝΕΑ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ, κατά την περίοδο της μεταπολίτευσης. Σε τι διέφερε η συνάρθρωση του κόμματος της ΝΕΑΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ με την κρατική γραφειοκρατία, κατά την περίοδο 1974-1981, από την αντίστοιχη του ΠΑΣΟΚ, το 1981-1989;

Πρώτον, διέφερε ως προς το είδος της πολιτικοποίησης της δημοσιούπαλλης: ενώ, επί ΝΕΑΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, η πολιτικοποίηση προερχόταν από τις προσωπικές πελατειακές σχέσεις ανάμεσα σε υπουργούς (ή κοιματάρχες) και υπαλλήλους, επί ΠΑΣΟΚ, η πολιτικοποίηση οργανώθηκε συστηματικά και ιδεολογικά από τις οργανώσεις του κόμματος. Δεύτερον, η διαχείριση της εξουσίας από το ΠΑΣΟΚ, μετά το 1981, διέυρνε το χάσμα ανάμεσα στη διοίκηση και την πολιτική, περισσότερο απ' ό,τι πριν το 1981, τουλάχιστον όσον αφορά στη διαφοροποίηση των λειτουργιών στο εσωτερικό της κεντρικής διοίκησης: μετά το 1981, οι ανώτεροι δημόσιοι υπάλληλοι περιορίζονταν συχνά σε καθαρά εκτελεστικό ρόλο, αφού ο σχηματισμός πολιτικής ανατέθηκε στο πρωθυπουργικό γραφείο και τους πολυάριθμους συμβούλους υπουργών. Τρίτον, η περίοδος του ΠΑΣΟΚ χαρακτηρίστηκε από ακόμη μεγαλύτερο συγκεντρωτισμό της εκτελεστικής εξουσίας απ' ό,τι η μεταπολιτευτική περίοδος της ΝΕΑΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ.

Αναλυτικά, μια πρώτη συνέπεια της διείσδυσης του ΠΑΣΟΚ στην κρατική μηχανή ήταν η πολιτικοποίηση των ανώτερων βαθμίδων της διοίκησης, με τρόπο διαφορετικό από εκείνον των συντηρητικών κυβερνήσεων πριν το 1981 και σε έκταση ασυνήθιστη για σύγχρονο κοινοβουλευτικό καθεστώς. Ο διαφορετικός τρόπος πολιτικοποίησης, που επέβαλε το ΠΑΣΟΚ στη γραφειοκρατία, οφείλεται κυρίως στο ότι ήταν κόμμα διαφορετικού τύπου, σε σύγκριση με το κόμμα της ΝΕΑΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ. Πριν το 1981, η ΝΕΑ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ ήταν ένα παραδοσιακό κόμμα

«προυχόντων», που δεν διέθετε στιβαρό κοιμματικό μηχανισμό, παρά χρησιμοποιούσε τοπικά πελατειακά δίκτυα, διευθυνόμενα από κοιματάρχες, καθώς και την ίδια την κρατική μηχανή ως οργανωτική βάση.⁴⁴ Αντίθετα, το ΠΑΣΟΚ, από την ίδρυσή του το 1974, αναπτύχθηκε σε κόμμα μαζών με πλήθος οργανώσεων, αφού δεν είχε πρόσβαση στην κρατική μηχανή και έπρεπε να στηριχθεί στις δικές του δυνάμεις (προσωπικό, οργάνωση, τεχνικά μέσα).⁴⁵

Με μετωπικές οργανώσεις της ΠΑΣΚΕ, σε όλο το εύρος του δημόσιου τομέα, το ΠΑΣΟΚ προετοίμαζε, ήδη πριν το 1981, τη διείσδυσή του στη διοίκηση, που μέχρι τότε ελεγχόταν από τη συντηρητική πολιτική τάξη. Μετά το 1981, το ΠΑΣΟΚ αποκεφάλισε νομοθετικά την ανώτερη βαθμίδα της κεντρικής διοίκησης, δηλαδή τις θέσεις των γενικών διευθυντών και απομάκρυνε ομαδικά τους νομάρχες και τους διοικητές των δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών (ΔΕΚΟ).⁴⁶ Στις θέσεις των νομαρχών και διοικητών διόρισε ανώτερα στελέχη του κόμματος, αλλά και αριστερούς τεχνοκράτες που διέκριντο φιλικά προς την κυβέρνηση Ανδρέα Παπανδρέου. Με τη δημιουργία νέων θέσεων για μετακλητούς υπαλλήλους, όπως συμβούλους υπουργών, ειδικούς γραμματείς και επιστημονικούς συνεργάτες των γραφείων του πρωθυπουργού, το ΠΑΣΟΚ έδωσε, όπως είδαμε, την ευκαιρία απορρόφησης στο δημόσιο και σε μεσαία στελέχη του κόμματος και σε νεότερους επιστήμονες από τα κόμματα της Αριστεράς. Στις κρίσεις για προαγωγή υπαλλήλων στα υπουργεία, τα υπηρεσιακά συμβούλια, που είχαν στη σύνθεσή τους κατά πλειοψηφία μέλη ή οπαδούς της ΠΑΣΚΕ, έτειναν να επιλέγουν ομοιοδείκτες τους για τις θέσεις προϊσταμένων τμημάτων και διευθύνσεων. Γενικά, το κριτήριο για διορισμό ή προαγωγή δεν ήταν τόσο η προσωπική σχέση με κάποιον υπουργό ή κοιματάρχη, όπως συνέβαινε πριν το 1981, αλλά η σχέση με το κόμμα και τις συνδικαλιστικές οργανώσεις του.⁴⁷

Αν, ως προς τον τρόπο πολιτικοποίησης του διοικητικού προσωπικού, το ΠΑΣΟΚ και η ΝΕΑ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ διέφεραν, ως προς άλλους τρόπους πολιτικού ελέγχου, το ΠΑΣΟΚ φάνηκε να μιμείται τη ΝΕΑ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ. Η συντηρητική πολιτική τάξη, που στέλεχwane διαδοχικά τα κόμματα του ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΥΝΑΓΕΡΜΟΥ, της ΕΡΕ και της ΝΕΑΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, έλεγχε τη δημόσια διοίκηση επί τριάντα περίπου χρόνια, δηλαδή από το τέλος του εμφυλίου πολέμου μέχρι και το 1981, χρησιμοποιώντας διάφορες τεχνικές. Παραδείγματα τέτοιων τεχνικών πολιτικού ελέγχου ήταν η καταγραφή των φρονημάτων των δημοσίων υπαλλήλων, το κυβερ-

νητικό μονοπώλιο της τηλεόρασης και του ραδιοφώνου και η χειραγώγηση των δημοσιοπαλληλικών συνδικάτων, μέσω του διορισμού διοικήσεων και της κρατικής χρηματοδότησής τους.⁴⁸ Σ' αυτά και σε άλλα μέτρα που λάμβαναν οι συντηρητικές κυβερνήσεις της μεταπολεμικής περιόδου αποτυπωνόταν ο διάχυτος αντικομμουνισμός, που ήταν η ιδεολογική κληρονομιά του εμφυλίου πολέμου.⁴⁹

Παρ' ότι το ΠΑΣΟΚ δεν διαπνεόταν από τον παραδοσιακό αντικομμουνισμό, εντούτοις χρησιμοποίησε μερικές τεχνικές ελέγχου της διοίκησης, που κληρονόμησε από τη ΝΕΑ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ. Έτσι, για παράδειγμα, διατήρησε το κυβερνητικό μονοπώλιο στα μέσα μαζικής επικοινωνίας και παρενέβη στο συνδικαλιστικό κίνημα, ώστε να αποκτήσει η ΑΔΕΔΥ ηγεσία φιλική προς την κυβέρνησή του. Η πιο κρίσιμη ίσως παρέμβαση του ΠΑΣΟΚ ήταν στην οργάνωση της εκτελεστικής εξουσίας,⁵⁰ όπου εντοπίζονται βασικές διαφορές της δικής του διακυβέρνησης από εκείνην της ΝΕΑΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ.

Το ΠΑΣΟΚ επέτεινε την τάση συγκεντρωτισμού της εκτελεστικής εξουσίας, που είχε ήδη διαφανεί στο Σύνταγμα του 1975. Με σειρά νόμων (ν. 1256/1982, ν. 1558/1985) το ΠΑΣΟΚ αναδιοργάνωσε το Υπουργικό Συμβούλιο και έδωσε νέες, εκτεταμένες αρμοδιότητες στον πρωθυπουργό, χωρίς όμως να ισχυροποιήσει θεσμικά και τη Βουλή.⁵¹ Και με τη συνταγματική μεταρρύθμιση του 1986, το ΠΑΣΟΚ μεταβίβασε τις περισσότερες εξουσίες του προέδρου της Δημοκρατίας στον πρωθυπουργό και την κυβέρνηση. Με το ΠΑΣΟΚ η Γ' Ελληνική Δημοκρατία, που πριν το 1986 είχε χαρακτήρα ημι-προεδρικό, φάνηκε ότι κλίνει προς τον αμιγώς κοινοβουλευτικό τύπο δημοκρατικού πολιτεύματος. Στην πράξη, όμως, η ηγεμονία του πρωθυπουργού, έναντι των υπόλοιπων θεσμών, ακύρωνε τη δυνατότητα της Βουλής να εξισορροπεί την εκτελεστική εξουσία. Δείγμα της ηγεμονίας του πρωθυπουργού στην οικονομική πολιτική ήταν η ακύρωση του σταθεροποιητικού προγράμματος του Κώστα Σημίτη από τον πρόεδρο του ΠΑΣΟΚ, στη Βουλή, μέσα σε ένα απόγευμα του Νοεμβρίου 1987, ύστερα από δύο χρόνια εφαρμογής του (1985-1987).

Επιπρόσθετα, στη δεκαετία του 1980 με την προσθήκη νέων θέσεων υπουργών και ανώτερων μετακλητών υπαλλήλων στην ιεραρχία των υπουργείων και των ΔΕΚΟ και το διορισμό μελών και οπαδών του ΠΑΣΟΚ στις θέσεις αυτές, προέκυψε σαφέστερη η διάκριση μεταξύ της πολιτικής και της διοικητικής λειτουργίας στο κράτος απ' ό,τι ήταν στο παρελθόν. Από δική μας δειγματοληπτική έρευνα, με συνεντεύξεις από 152 προϊσταμένους διευ-

θύνσεων και συμβούλους υπουργών τεσσάρων βασικών υπουργείων στην Αθήνα, προέκυψε ότι στα τέλη της δεκαετίας του 1980, επί των κυβερνήσεων ΠΑΣΟΚ, οι σημαντικότερες δραστηριότητες των ανωτέρων δημοσίων υπαλλήλων, σύμφωνα με τις δικές τους εκτιμήσεις, ήταν ο μακροπρόθεσμος σχεδιασμός, η λήψη αποφά-



σεων και η επίβλεψη της εκτέλεσής τους από τους υφισταμένους, καθώς και η μελέτη τεχνικών λεπτομερειών των θεμάτων. Αντίθετα, οι σημαντικότερες δραστηριότητες των συμβούλων υπουργών περιλάμβαναν τον μακροπρόθεσμο σχεδιασμό, σε βαθμό πολύ μεγαλύτερο από εκείνον των διευθυντών και ακόμα τη θέσπιση κανόνων και τη χάραξη κατευθύνσεων.⁵² Επί ΠΑΣΟΚ η πολιτική (με την έννοια του «policy», π.χ. η οικονομική πολιτική, η κοινωνική πολιτική) χαρρασσόταν από τα πολιτικά γραφεία των υπουργών και τα κεντρικά όργανα του κυβερνώντος κόμματος, καθώς και από το στενό περιβάλλον του πρωθυπουργού, ενώ η εφαρμογή της πολιτικής περιερχόταν στα χέρια της υπαλληλίας.

Ο διαχωρισμός αυτός κάθε άλλο παρά άγνωστος είναι στις σύγχρονες δημοκρατίες. Όμως σε άλλες δημοκρατίες, όπως και πιθανόν στην Ελλάδα πριν το 1981, η τάση ήταν να υπάρχει επικάλυψη ρόλων ανάμεσα στο διοικητικό και το πολιτικό προσωπικό στην κορυφή της διοικητικής ιεραρχίας.⁵³ Τόσο οι πολιτικοί όσο και οι γραφειοκράτες καριέρας μετείχαν –σε άνω ή κάτω βαθμό– στο σχεδιασμό και την εκτέλεση της πολιτικής. Αλλά, ενώ, επί ΝΕΑΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, οι γενικοί διευθυντές των υπουργείων, επιλεγμένοι βέβαια με πολιτικά κριτήρια, φαίνεται να είχαν κάποια συμμετοχή στο σχεδιασμό

της πολιτικής, επί ΠΑΣΟΚ, οι προϊστάμενοι διευθύνσεων, αν και ελεγχόμενοι από την κυβέρνηση, περιοριζόνταν συχνά σε καθαρά εκτελεστικό ρόλο. Επιπλέον, οι νέες διοικητικές δομές, σε επίπεδο υπουργείου, όπως τα γραφεία συμβούλων των υπουργών και οι ειδικές γραμματείες, λειτούργησαν οργανωτικά ως φραγμοί μεταξύ της πολιτικής ηγεσίας και του διοικητικού προσωπικού. Το φαινόμενο αυτό θα πρέπει να εξηγηθεί με βάση την τάση υπερβολικού συγκεντρωτισμού που διέκρινε την κυβερνητική πρακτική του ΠΑΣΟΚ και την έλλειψη εμπιστοσύνης του νέου κυβερνητικού κόμματος προς μια παραδοσιακή γραφειοκρατία. Πάντως, είναι ιστορικά ειρωνικό ότι το ΠΑΣΟΚ, ένα κόμμα με έντονα αντι-φιλελεύθερο προσανατολισμό, επέτεινε έτσι, ως προς τους οργανωσιακούς ρόλους, τη διάκριση ανάμεσα στη διοίκηση και την πολιτική, μια καθαρά φιλελεύθερη αρχή των δυτικών δημοκρατιών. Σ' αυτές τις τελευταίες μάλιστα έχει παρατηρηθεί διεύρυνση του ρόλου των γραφειοκρατών καριέρας και αυξανόμενη συμμετοχή τους ως τεχνοκρατών στο σχεδιασμό της πολιτικής. Όμως, στην Ελλάδα της δεκαετίας του 1980, οι γραφειοκράτες είδαν το ρόλο τους ως επιτελικών σχεδιαστών να συρρικνώνεται.⁵⁴

Η συρρίκνωση του ρόλου των γραφειοκρατών είναι ένα μέρος μόνο του γενικότερου φαινομένου ρευστότητας των διοι-

κητικών δομών και μηχανισμών της οκταετίας του ΠΑΣΟΚ, αντίστοιχη με τη ρευστότητα των κομματικών μηχανισμών που σημειώσαμε. Η γραφειοκρατική ρευστότητα συνίστατο στην κατάργηση κάποιων διοικητικών δομών και τη δημιουργία άλλων στο κράτος. Μέσα στον πρώτο χρόνο παραμονής του στην κυβέρνηση, το ΠΑΣΟΚ κατάργησε με νόμους, όχι μόνο θέσεις της ιεραρχίας, όπως αυτή των γενικών διευθυντών, αλλά και ολόκληρα όργανα, όπως τις πολυάριθμες επιτροπές και συμβούλια των υπουργείων, καθώς και το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους. Ένα άλλο παράδειγμα ρευστής μεταβολής των δομών είναι το εξής: το 1982 η κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ απέσπασε ολόκληρους τομείς αρμοδιοτήτων από τα υπουργεία Βιομηχανίας και Εμπορίου, για να τους μεταφέρει στο υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και να τους επιστρέψει στα δύο πρώτα υπουργεία μόλις τρία χρόνια μετά.⁵⁵

Σε ό,τι αφορά στη δημιουργία νέων δομών της διοίκησης, χαρακτηριστική ήταν η ίδρυση το 1982 ενός διογκωμένου πολιτικού γραφείου του πρωθυπουργού, που απαρτιζόταν από ειδικότερα γραφεία και υπηρεσίες. Αυτό ήταν ένα ακόμα βήμα προς την κατεύθυνση παραμερισμού της δημοσιοϋπαλληλίας των υπουργείων και αντικατάστασής της από πολιτικά διορισμένα στελέχη, που δρούσαν σε διοικητικές δομές πέρα και πάνω από αυτές των υπουργείων. Ένα χρόνο μετά, το 1983, το ΠΑΣΟΚ, κάνοντας απότομη αλλαγή πορείας, ίδρυσε την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, που δυνητικά θα μπορούσε να προσδώσει συνοχή και ισχύ στο δημοσιοϋπαλληλικό σώμα. Ακόμα, με το ενιαίο μισθολόγιο, που ψηφίστηκε το 1984, το ΠΑΣΟΚ αναδιάρθρωσε την κλίμακα αμοιβών των υπαλλήλων με τρόπο εξισωτικό, που μείωνε την ψαλίδα ανάμεσα σε υψηλούς και χαμηλούς μισθούς. Το 1986, με το ενιαίο βαθμολόγιο ξεκίνησε μια δαιδαλώδης διαδικασία συγχώνευσης διευθύνσεων και τμημάτων κατά υπουργείο, που δεν είχε ολοκληρωθεί όταν επήλθε η κυβερνητική αλλαγή του 1989.⁵⁶ Τέλος, πολλά νέα όργανα καταρτίστηκαν άτυπα ή περιλήφθηκαν σε διατάξεις νόμων, χωρίς ποτέ να λειτουργήσουν. Έτσι, τα τρία άτυπα συμβούλια των υπουργών του ΠΑΣΟΚ, δηλαδή οι «κύκλοι» δημόσιας διοίκησης, εθνικής οικονομίας και ποιότητας ζωής, που ιδρύθηκαν στην πρώτη τετραετία του ΠΑΣΟΚ, περιέπεσαν σε αδράνεια πολύ σύντομα μετά την πανηγυρική σύστασή τους. Και το σώμα των ελεγκτών δημόσιας διοίκησης, που ήδη περιλαμβανόταν ως νέος θεσμός στο ν. 1735/1987, δεν λειτούργησε όσο το ΠΑΣΟΚ βρισκόταν στην εξουσία, παρά μόνο μετά την πτώση του από αυτήν.

Σε τι οφείλεται η ρευστότητα της διοικητικής μεταρρύθμισης του ΠΑΣΟΚ, που εκφράστηκε με την αέναη αναδιοργάνωση των διαδικασιών και μηχανισμών της διοίκησης; Κατά τη γνώμη μας, το φαινόμενο αυτό πρέπει να αποδοθεί τόσο σε εξωγενείς παράγοντες, σχετικούς με την αντίδραση της κρατικής γραφειοκρατίας σε οποιοδήποτε εγχείρημα μεταβολής της, όσο και σε ενδογενείς παράγοντες, που εντοπίζονται στην αντιφατική ιδεολογία και την ετερογενή κοινωνική σύνθεση του πολιτικού προσωπικού του ΠΑΣΟΚ.

Η κρατική γραφειοκρατία δεν ήταν αρκετά ισχυρή για να παρεμποδίσει συνολικά τη διοικητική μεταρρύθμιση του ΠΑΣΟΚ, αλλά ικανή να κερδίσει τοπικές μάχες: σε ορισμένα υπουργεία, όπου, είτε η ίδια η μονοπρόσωπη ηγεσία του κόμματος δεν επέτρεπε στους υπουργούς να υλοποιήσουν ως το τέλος την πολιτική τους, είτε οι ανώτεροι υπάλληλοι είχαν ασυνήθιστη δύναμη αντίδρασης, οι μεταρρυθμίσεις που είχαν ψηφισθεί από το ΠΑΣΟΚ στη Βοήλη διαβρώθηκαν σταδιακά κατά την εκτέλεσή τους και εκ των έσω. Για παράδειγμα, η προσπάθεια του ΠΑΣΟΚ για διοικητική αποκέντρωση, ιδιαίτερα εντατική την περίοδο 1982-1984, δεν έφερε το αναμενόμενο αποτέλεσμα. Η αντικατάσταση του υπουργού Εσωτερικών, Γιώργου Γεννηματά, το 1984, σε συνδυασμό με την αναβλητικότητα της κεντρικής υπηρεσίας των υπουργείων, κατά τη μεταφορά πόρων και αρμοδιοτήτων στην περιφέρεια, ματαίωσαν την πραγματοποίηση του φιλόδοξου προγράμματος αποκέντρωσης του ΠΑΣΟΚ.⁵⁷

Παράλληλα με τις εξωτερικές αντιστάσεις, στο εσωτερικό του ΠΑΣΟΚ συγκρούονταν περιοδικά τρεις ή τέσσερις τάσεις, με διαφορετικό πολιτικό παρελθόν και ασύμβατες νοοτροπίες. Η βιβλιογραφία για το ΠΑΣΟΚ αναγνωρίζει συνήθως τις τρεις τάσεις των παλαιοκομματικών, των τεχνοκρατών και των μαρξιστών στις οργανώσεις του κόμματος.⁵⁸ Σημαντικότερη φαίνεται, σε ιδεολογικό επίπεδο, η διάκριση ανάμεσα στη λαϊκιστική και την εκσυγχρονιστική γραμμή, που διέτρεχε και το προεκλογικό πρόγραμμα και την κυβερνητική πολιτική του ΠΑΣΟΚ.⁵⁹ Στον τομέα της διοικητικής πολιτικής, η αντίθεση ανάμεσα στο λαϊκισμό και τον εκσυγχρονισμό αποτυπώθηκε στις αντιφατικές αρχές της κατάχρησης της διοικητικής μηχανής για την εξυπηρέτηση εξωδιοικητικών σκοπών, από τη μια μεριά, και του εξευρωπαϊσμού της διοίκησης, από την άλλη. Η στερέωση της εκλογικής βάσης του κόμματος και η άσκηση κοινωνικής πολιτικής εκφράστηκαν διαμέσου των προσλήψεων αδικημένων κοινωνικών κατηγοριών στο δημόσιο, με το νόμο του 1983 για τις προσλήψεις με το

«σύστημα των μορίων» και το νόμο του 1984 για τη μονιμοποίηση των εκτάκτων.⁶⁰ Αυτά ήταν παραδείγματα λαϊκιστικής χρήσης της διοικητικής μηχανής από το ΠΑΣΟΚ, που, όπως αναφέραμε, περίπου την ίδια εποχή, το 1983, ψήφισε νόμο που διαπνεόταν από ιδιαίτερα εκσυγχρονιστικό πνεύμα, μμητικό ευρωπαϊκών προτύπων: ο νόμος για το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης, που προαναφέραμε (ν. 1388/1982), απέβλεπε στην τόνωση του επαγγελματισμού του υπάρχοντος διοικητικού προσωπικού και στη δημιουργία μιας νέας, ισχυρής διοικητικής ελίτ για το μέλλον.

Συνοπτικά, η διοικητική πολιτική του ΠΑΣΟΚ στην κυβέρνηση απηχούσε τις αντιφατικές επιδιώξεις του ανομοιογενούς αυτού κόμματος. Ο στόχος του εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης αντανάκλυνε μάλλον την επιρροή της τεχνοκρατικής ή σοσιαλδημοκρατικής τάσης και τη γενικόλογη ιδεολογία του ΠΑΣΟΚ, που συμπυκνωνόταν στο σύνθημα για «αλλαγή». Αντίθετα, ο στόχος της κατάληψης και χρήσης της κρατικής μηχανής για εξωδιοικητικούς σκοπούς αντανακλούσε τις πολιτικές συνήθειες της παλαιοκομματικής τάσης, αλλά και τα αντικειμενικά εκλογικά συμφέροντα του κόμματος.

Ποιες ήταν τελικά οι ιδιαίτερες συνέπειες της ανόδου και οκταετούς παραμονής του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία για την κρατική γραφειοκρατία; Επιγραμματικά, οι συνέπειες αυτές ήταν η αύξηση του εκσυγχρονισμού της εξουσίας στα χέρια του πρωθυπουργού, η πολιτικοποίηση της δημοσιοϋπαλληλίας με τρόπο συστηματικό και οργανωμένο από το κυρίαρχο κόμμα, ο έντονος διαχωρισμός των ρόλων μεταξύ των γραφειοκρατών καριέρας και των πολιτικών στελεχών της διοίκησης και η ρευστότητα των διοικητικών δομών και διαδικασιών. Η συνακόλουθη χρήση της γραφειοκρατίας από το κόμμα για στενά πολιτικούς σκοπούς και η καθυστέρηση του εκσυγχρονισμού της δεν ήταν ιδιαίτερα στοιχεία της περιόδου του ΠΑΣΟΚ, αλλά μονιμότερα χαρακτηριστικά της σχέσης γραφειοκρατίας και κομμάτων στην Ελλάδα, καθώς και σε άλλες συγκρίσιμες χώρες.

Ε. ΕΠΙΜΕΤΡΟ: ΚΡΑΤΙΚΗ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΑ ΚΟΜΜΑΤΑ ΣΤΙΣ ΧΩΡΕΣ ΤΗΣ «ΗΜΙ-ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ»

Οι ανεπτυγμένες κοινωνίες της Βόρειας Αμερικής και της Δυτικής Ευρώπης, συγκρινόμενες προς ορισμένες κοινωνίες της Νότιας Ευρώπης και της Λατινικής Αμε-

ρικής, διαφέρουν ως προς τις μορφές ανάπτυξης που γνώρισαν στη νεότερη ιστορία τους. Η Ελλάδα και μερικές χώρες του νότιου κώνου της Λατινικής Αμερικής (Χιλή, Αργεντινή) έχουν χαρακτηριστεί από το Νίκο Μουζέλη ως χώρες της «ημι-περιφέρειας».⁶¹ Παρ' ό,τι, η καταλληλότητα και το περιεχόμενο του όρου αυτού μπορεί να αμφισβητηθούν, είναι ενδιαφέρον το γεγονός ότι η Ελλάδα, η Αργεντινή και η Χιλή παρουσιάζουν βασικές ιστορικές ομοιότητες στην πολιτική και οικονομική τους ανάπτυξη, πράγμα που τις διακρίνει από τον πυρήνα των ανεπτυγμένων δυτικών χωρών.

Όπως σημειώνει ο Μουζέλης, η Ελλάδα, η Αργεντινή και η Χιλή απέκτησαν κοινοβουλευτικά δημοκρατικά καθεστώτα στις αρχές του 19ου αιώνα, δηλαδή νωρίτερα απ' ό,τι οι περισσότερες χώρες της Δυτικής Ευρώπης. Όμως, η βιομηχανία τους αναπτύχθηκε αποσπασματικά και καθυστερημένα, πολύ αργότερα από τη βιομηχανία του καπιταλιστικού «κέντρου».⁶² Πάντως, ο εκδημοκρατισμός και η εκβιομηχάνιση της Ελλάδας, της Αργεντινής και της Χιλής τις ξεχώρισαν ως ομάδα χωρών και από τις χώρες της «περιφέρειας». Εκεί, στον λεγόμενο Τρίτο Κόσμο, η εκβιομηχάνιση δεν προχώρησε (με εξαίρεση τη Νοτιοανατολική Ασία) και η κοινοβουλευτική δημοκρατία παραμένει ακόμα το ζητούμενο.

Ο τρόπος πολιτικής και οικονομικής ανάπτυξης είναι, λοιπόν, ένα πιθανό κριτήριο ομαδοποίησης κοινωνιών με σχετικά παρόμοια ιστορική πορεία. Αν σ' αυτά προστεθεί και κάποια ιστορική εξέλιξη του κράτους, σχετικά ομοιόμορφη, ανάμεσα σε χώρες με παρόμοια ανάπτυξη, τότε η ένταξη των χωρών σε συγκριτικές κατηγορίες, όπως αυτή της «ημι-περιφέρειας», θα μπορούσε να γίνει δόκιμη και χρήσιμη για την παραγωγή τεκμηριωμένων θεωριών.

Είδαμε πως η περίοδος του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία συνδέθηκε με φαινόμενα που απορρέουν από το λαϊκισμό του και από την παραδοσιακή παθολογία της ελληνικής διοίκησης. Τέτοια πολιτικοδιοικητικά φαινόμενα ήσαν η ρευστότητα των δομών και διαδικασιών της γραφειοκρατίας, η κομματικοποίηση, η μεγέθυνση, ο κατακερματισμός και η ατελέσφορη μεταρρύθμισή της. Κανένα από αυτά τα φαινόμενα δεν είναι άγνωστα στις χώρες της «ημι-περιφέρειας», ενώ αποτελούν παρελθόν ή, τουλάχιστον, επιζούν σε χαμηλή ένταση στις χώρες του «κέντρου». Θα μπορούσε κανείς να απარიθμήσει ορισμένα χαρακτηριστικά του πολιτικοδιοικητικού συστήματος των χωρών της «ημι-περιφέρειας», που, ενώ εννοήθη σ' αυτές,⁶³ δεν ταιριάζουν ούτε στο δυτικοευρωπαϊκό μοντέλο γραφειοκρατίας

ούτε στο μοντέλο των μετααποικιακών κρατών της Αφρικής και της Νότιας Ασίας.

Πρώτο χαρακτηριστικό είναι το ιδιαίτερο νομικό καθεστώς της δημόσιας διοίκησης στις χώρες της «ημι-περιφέρειας». Η οργάνωση της διοίκησης στην «ημι-περιφέρεια» δεν διέπεται από ένα σταθερό



και ολοκληρωμένο νομικό πλαίσιο. Τόσο το καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων όσο και οι προσλήψεις νέου προσωπικού και οι μεταβολές της υπηρεσιακής του κατάστασης (π.χ. προαγωγές) διαφέρουν από υπηρεσία σε υπηρεσία ενός και του αυτού κρατικού μηχανισμού και ρυθμίζονται από τη συχνά μεταβαλλόμενη νομοθεσία διαδοχικών κυβερνήσεων.

Δεύτερο χαρακτηριστικό είναι το μεταβλητό εύρος των πολιτικών θέσεων στα διάφορα επίπεδα της διοικητικής ιεραρχίας. Το εύρος αυτό δεν είναι επαρκώς προσδιορισμένο. Θέσεις που προορίζονται για μόνιμους υπαλλήλους καριέρας μπορούν να μεταβληθούν σε θέσεις για μετακλήτους υπαλλήλους, πολιτικά επιλεγμένους. (Ισχύει όμως και το αντίστροφο).

Τρίτο χαρακτηριστικό είναι η υπερδιόγκωση των γραφειοκρατιών των χωρών της «ημι-περιφέρειας» από πλευράς προσωπικού. Χάρη στις μαζικές προσλήψεις, που πραγματοποιούν εντασσόμενες κυβερνήσεις, ο δημόσιος τομέας αποτελεί την επιθυμητή διέξοδο από την ανεργία για ευρέα στρώματα του οικονομικά ενεργού πληθυσμού.

Τέταρτο χαρακτηριστικό είναι η συχνή επικάλυψη των πολιτικών παρεμβάσεων στη διοίκηση από μια επίφαση βελτιωτικού εκσυγχρονισμού. Οι επεμβάσεις των πολιτικών ελίτ και του στρατού στη γραφειοκρατία διατυπώνονται με όρους μιας

ακόμη διοικητικής μεταρρύθμισης.

Πέμπτο χαρακτηριστικό είναι ο κατακερματισμός του δημοσιούπαλληλικού σώματος. Οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν είναι οργανωμένοι σε «μεγάλα σώματα της διοίκησης» και, πάσχοντας από έλλειψη συνοχής, υστερούν οργανωτικά σε σύγκριση με τα πολιτικά κόμματα και το στρατό.

Όλα αυτά τα χαρακτηριστικά τα συναντήσαμε στην ανάλυση της ελληνικής γραφειοκρατίας στη δεκαετία του 1980. Άλλοι μελετητές έχουν εντοπίσει τέτοια χαρακτηριστικά σε ορισμένες γραφειοκρατίες χωρών της Λατινικής Αμερικής.⁶⁴ Ασφαλώς μπορεί να βρει κανείς και διαφορές ανάμεσα στις γραφειοκρατίες των χωρών της «ημι-περιφέρειας», πράγμα εύλογο, εξαιτίας των ιστορικών ιδιοτεροτήτων και της γεωπολιτικής θέσης τους. Από τα παραπάνω φαίνεται πάντως ενδιαφέρουσα η υπόθεση εργασίας, σύμφωνα με την οποία, οι γραφειοκρατίες ορισμένων χωρών της Νότιας Ευρώπης και της Λατινικής Αμερικής μοιάζουν περισσότερο μεταξύ τους παρά με εκείνες της Βόρειας Αμερικής και της Δυτικής Ευρώπης. Ειδικότερα θα ήταν χρήσιμη η αντιπαραβολή της εσωτερικής δομής των γραφειοκρατιών της «ημι-περιφέρειας» και των σχέσεών τους με την εκάστοτε κυβέρνηση με τη δομή και τις σχέσεις των γραφειοκρατιών του «κέντρου». Εφόσον

οι κρατικές γραφειοκρατίες, που λειτουργούν στα σύγχρονα δημοκρατικά καθεστάτα, παρουσιάζουν διαφοροποιήσεις και τα πολιτικά κόμματα είναι διαφόρων τύπων, τότε και η συνάρθρωση της γραφειοκρατίας με το κυβερνητικό κόμμα θα πρέπει να εμφανίζεται σε ποικιλία μορφών.

Μια τέτοιου είδους συγκριτική ανάλυση της συνάρθρωσης των γραφειοκρατιών με διαδοχικές κυβερνήσεις, δικτατορικές και δημοκρατικές, θα ήταν και γόνιμη για την παραγωγή θεωρίας. Η συγκριτική ανάλυση θα μπορούσε να αποφύγει τη μελέτη των κρατικών φαινομένων, με τρόπο θεωρητικά αφηρημένο, που συχνά καταλήγει στη μυθοποίηση της οντότητας του κράτους («reification fallacy») και τις ατέρμονες συζητήσεις περί αυτού. Αντίθετα, η συγκριτική και ιστορική ανάλυση ευνοεί τη μελέτη του κράτους, με τρόπο θεωρητικά συγκεκριμένο, δηλαδή πρόσφορο για τη συναγωγή γενικεύσεων πλούσιων σε ερμηνευτική αξία. ■

ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

1. Βλ. π.χ. τις αντιθέσεις της κεντρικής γραφειοκρατίας με τις γαλλικές σοσιαλιστικές κυβερνήσεις του Μιλουμ στη δεκαετία του 1930 και του Μωρουά στις αρχές της δεκαετίας του 1980. Για την εποχή του μεσοπολέμου βλ. Irwin M. Wall, «Socialists and Bureaucrats: The Blum Government and the French Administration, 1936-1937», *International Review of Social History*, τόμ. 19, μέρος 3, 1974, σ. 325-346. Για τη σύγχρονη σοσιαλιστική κυβέρνηση, βλ. ενδεικτικά Anne Stevens, «L'«Alternance» and the Higher Civil Service», στο Philip G. Cerny and Martin A. Schain, eds., *Socialism, the State and Public Policy in France*, London: Frances Pinter, 1985, σ. 143-164 και Jacques Chevalier, «La Gauche et la Haute Administration sous la Cinquieme Republique», στο συλλογικό τόμο της Danielle Lochak και του Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie (CURAPP), *La Haute Administration et la Politique*, Paris: Presses Universitaires de France, 1986, σ. 9-48. Επίσης, John S. Ambler, «French Socialism in Comparative Perspective», στο John S. Ambler, ed., *The French Socialist Experiment*, Philadelphia, PA: Institute for the Study of Human Issues, 1985, σ. 191-218.
2. Βλ. π.χ. Seymour Martin Lipset, *Agrarian Socialism. The Cooperative Commonwealth Federation of Saskatchewan: A Study in Political Sociology*, Garden City, N.Y.: Anchor Books, 1968.
3. Το βιβλίο των Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer και Theda Skocpol, eds., *Bringing the State Back In*, New York: Cambridge, 1985, επέχει θέση «προγραμματικής διακήρυξης» των νεότερων θεωριών για την αυτονομία του κράτους. Για τις πλουραλιστικές και μαρξιστικές θεωρίες για το κράτος βλ. αντί άλλων Martin Carnoy, *Το Κράτος και η Πολιτική Θεωρία*,

μετάφρ. Σούλα Παπαϊωάννου, Αθήνα: Οδυσσέας, 1990.

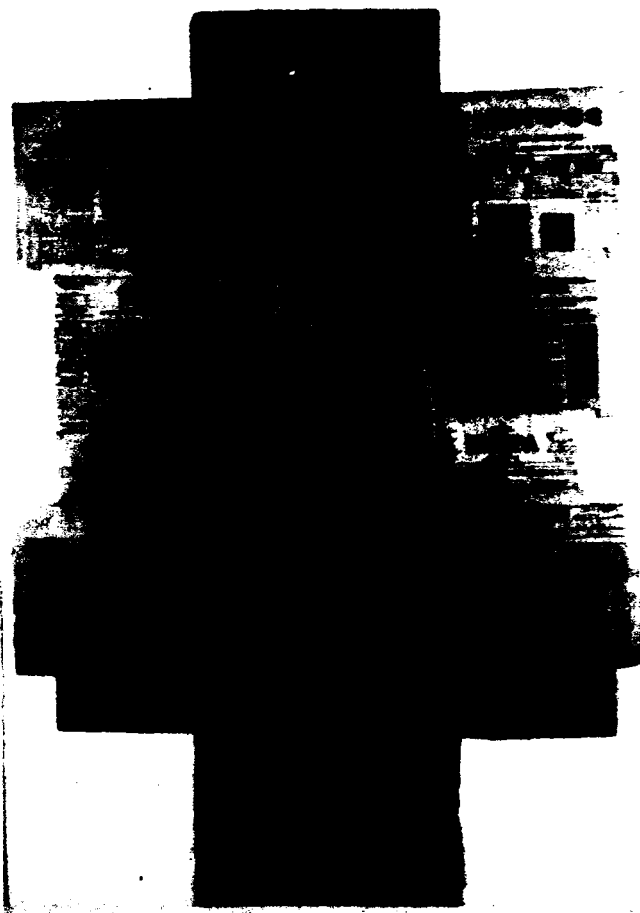
4. Παραπλήσιο προβληματισμό διατύπωσε και ο Γιώργος Β. Δερτιλής στο «Φορολογία (1830-1940): Αριθμοί και Πολιτικές Προεκτάσεις», αδημοσίευτη ομιλία στην Ε.Μ.Ν.Ε. («Μνήμονα») και σε μεταπτυχιακό σεμινάριο του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, πανεπιστήμιο Αθηνών, Απρίλιος 1989. Βλ. και George Dertilis, «From Tithe to Income Tax, Greece 1830-1940», *Colloques de Treilles*, 1987, Var, France.
5. Max Weber, «Bureaucracy», στο *From Max Weber: Essays in Sociology*, ed. Hans Gerth and C. Wright Mills, New York: Oxford University Press, 1950, σ. 196-244. Theda Skocpol, *States and Social Revolutions*, Cambridge: Cambridge University Press, 1979 και Theda Skocpol, «Bringing the State Back In»: Strategies of Analysis in Current Research» στο Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol, *ό.π.*, σ. 3-37.
6. Για το λαϊκισμό σύμφωνα με την κοινωνιολογική θεωρία, βλ. τα έργα των: Ερνέστο Λακλάου, *Πολιτική και Ιδεολογία στη Μαρξιστική Θεωρία: Καπιταλισμός, Φασισμός, Λαϊκισμός*, μετάφρ. Γρ. Αναστάση, Αθήνα: Σύγχρονα Θέματα, 1983. Νίκου Π. Μουζέλη, *Κοινοβουλευτισμός και Εκβιομηχάνιση στην Ημι-περιφέρεια: Ελλάδα, Βαλκάνια, Λατινική Αμερική*, μετάφρ. Β. Καπετανγιάννη, Αθήνα: Θεμέλιο, 1987, ιδίως τις σ. 159-166. Νίκου Π. Μουζέλη, Θάνου Λίτοβατς και Μιχάλη Σπουρδαλάκη, *Λαϊκισμός και Πολιτική*, Αθήνα: Γνώση 1989. Επίσης στον τόμο με επιμέλεια Π. Παπασαραντόπουλου, *ΠΑΣΟΚ και Εξουσία*, Αθήνα: Παρατηρητής, 1980, τα άρθρα των Πάνου Λευκαδίτη, σ. 57-82, και Άγγελου Ελεφάντη και Μάκη Καβουριάδη, σ. 157-192 και Nikiphoros Diamandouros, «PASOK and State-Society Relations in Post-Authoritarian Greece (1974-1988)», στο Speros Vryonis, ed., *Greece on the Road to Democracy: From Junta to PASOK 1974-1986*, New York: Ar. D. Caratzas, 1991, σ. 15-35.
7. Ηλίας Νικολακόπουλος, «Η Εκλογική Επικρόση των Πολιτικών Δυνάμεων» στο συλλογικό τόμο της Ελληνικής Εταιρείας Πολιτικής Επιστήμης, *Εκλογές και Κόμματα στη Δεκαετία του '80: Εξελέξεις και Προοπτικές του Πολιτικού Συστήματος*, Αθήνα: Θεμέλιο, 1990, σ. 219.
8. Robert Michels, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchic Tendencies of Modern Democracy*, transl. by Eden and Cedar Paul, New York Free Press, 1966 (πρώτη γερμανική έκδοση το 1911). Angelo Panebianco, *Political Parties: Organization and Power*, New York: Cambridge University Press, 1988.
9. Βλ. αντί άλλων John Keane, *Democracy and Civil Society*, New York: Verso, 1988.
10. Για το ΠΑΣΟΚ στην εξουσία, βλ. το τελευταίο μέρος του βιβλίου του Μιχάλη Σπουρδαλάκη, *ΠΑΣΟΚ: Δομή, Εσωκομματικές Κρίσεις και Συγκέντρωση Εξουσίας*, Αθήνα: Εξάντας, 1988. Και το πολύ καλό βιβλίο του Άγγελου Ελεφάντη, *Στον Αστερισμό του Λαϊκισμού*, Αθήνα: εκδόσεις ο

- Πολίτης, 1991. Επίσης τα άρθρα των: Constantine Tsoukalas, «Radical Reformism in a «Prewelfare» Society: The Antinomies of Democratic Socialism in Greece», στο Zafiris Tzannatos, ed., *Socialism in Greece: The First Four Years*, Aldershot: Gower, 1986, σ. 24-32. Christos Lyrantzis, «The Power of Populism: The Greek Case», *European Journal of Political Research*, τόμ. 15, No. 6 (1987), σ. 667-686. Yannis Papadopoulos, «Parties, the State and Society in Greece: Continuity Within Change», *West European Politics*, τόμ. 12, Απρίλιος 1989, No. 2, σ. 55-71. Kevin Featherstone, «The Party-State in Greece and the Fall of Papandreou», *West European Politics*, τόμ. 13, No. 1 (Ιανουάριος 1990), σ. 101-116.
11. Για εκτενέστερη ανάλυση βλ. Dimitrios A. Sotiropoulos, «State and Party: The Greek State Bureaucracy and the Panhellenic Socialist Movement (PASOK), 1981-1989», αδημοσίευτη διδακτορική διατριβή, New Heaven, Conn.: Yale University, 1991.
12. Βλ. Δημήτρης Αθανασόπουλος, *Η Ελληνική Διοίκηση: Ανεπίκαιρες Σκέψεις για μια Διοικητική Μεταρρύθμιση*, Αθήνα: Παπαζήσης, 1983. E. John Rizos, «Public Administration in Greece: The Quest for 1981», *International Review of Administrative Sciences*, τόμ. 46, No. 4 (1980), σ. 327-332. Επίσης την κλασική μελέτη του George Langford, *Reorganization of Public Administration in Greece*, Paris: OECD, 1965. Δες ακόμα την ομιλία του Κων. Στεφανόπουλου, ως υπουργού Προεδρίας της Κυβέρνησης, σχετικά με τη διαφθορά στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση στη Βουλή των Ελλήνων, *Πρακτικά Βουλής*, Ολομέλεια, Συνεδρίαση της 15ης Μαρτίου 1980, σ. 5115.
13. Max Weber, *ό.π.*
14. Για το πατριαρχικό και το πατρογονικό-δεσποτικό τύπο γραφειοκρατίας βλ. Max Weber, *Economy and Society*, ed. by Guenther Roth and Claus Wittich, Berkeley, CA: University of California Press, 1968, κεφάλαιο 12, σ. 1006-1044.
15. Κωνσταντίνος Τσουκαλάς, *Κράτος, Κοινωνία, Εργασία στη Μεταπολεμική Ελλάδα*, Αθήνα: Θεμέλιο 1986, σ. 88.
16. Δηλαδή σημειώθηκε αύξηση 30 ποσοστίων μονάδων. Συγκριτικά, την ίδια περίοδο (1976-1988) οι δημόσιες δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ στην Πορτογαλία αυξήθηκαν μόλις κατά 6 ποσοστιαίες μονάδες και στην Ισπανία κατά 14 ποσοστιαίες μονάδες. Για τα συγκριτικά στοιχεία για την Ελλάδα, την Πορτογαλία και την Ισπανία βλ. OECD, *Economic Surveys: Portugal, 1988/1989*, Paris, OECD, 1989, σ. 45, πίνακας 16.
17. Στοιχεία που προέκυψαν από επεξεργασία των χρονικών σειρών που δημοσιεύτηκαν στην Τράπεζα της Ελλάδος, *Μακροχρόνιες Στατιστικές Σειρές της Ελληνικής Οικονομίας*, Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος, 1989, Πίνακας 31. Για κάθε έτος της περιόδου 1974-1988 αφαιρέσαμε τα ποσά για την εξυπηρέτηση του δημόσιου χρέους από το σύνολο των δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού και κατόπιν υπολογίσαμε τις δαπάνες προσωπικού ως ποσοστό επί του υπόλοιπου.
18. Κώστας Βεργόπουλος, «Η Συγκρότηση της

- Νέας Αστικής Τάξης 1944-1952» στο συλλογικό τόμο Τζ. Αλεξάντερ, Ν. Αλιβιζάτος, κ.ά. *Η Ελλάδα στη Δεκαετία 1940-1950: Ένα Έθνος σε Κρίση*, Αθήνα, Θεμέλιο, 1984, σ. 551, Πίνακας 7. Για το ελληνικό κράτος ως εργοδότη των αστικών κοινωνικών στρωμάτων, δες και Κωνσταντίνος Τσουκαλάς, *ό.π.*, σ. 92, 108.
19. OECD, *Economic Surveys: Greece 1989/1990*, Paris: OECD, 1990, σ. 23, Πίνακας 7. Επιπλέον το ίδιο έτος (1988) απασχολούνταν 167.400 υπάλληλοι στις δημόσιες επιχειρήσεις. Οι απασχολούμενοι στο δημόσιο τομέα ήταν το 1988 το 11,6% του συνόλου των απασχολούμενων στη χώρα.
 20. Η αύξηση του προσωπικού του δημόσιου τομέα αυτή καθ' εαυτή δεν αποτελεί πάντοτε ένδειξη του πελατειακού χαρακτήρα των προσλήψεων, αφού τέτοιες προσλήψεις είναι ως ένα βαθμό απαραίτητες, κάθε φορά που το κράτος επεκτείνει την παροχή των υπηρεσιών του. Έτσι, η ίδρυση του Εθνικού Συστήματος Υγείας και των μεταλυκειακών κέντρων προετοιμασίας για τα ΑΕΙ δεν είχαν εξ ορισμού σκοπό την πολιτική αναπαραγωγή του ΠΑΣΟΚ, μέσω πελατειακών προσλήψεων. Όταν όμως οι αυξημένες προσλήψεις στο δημόσιο συμπίπτουν χρονικά με αύξηση της ανεργίας ενόψει αριθμητικά σταθερού πληθυσμού, όπως συνέβη την περίοδο 1981-1989, τότε υπάρχει ένδειξη για την απορροφητική, πολιτικά εκμεταλλεύσιμη λειτουργία του κράτους-εργοδότη.
 21. Στοιχεία του ΟΑΕΔ δημοσιευμένα στην *Ελευθεροτυπία*, 29 Φεβρουαρίου 1992. Βλ. ανάλογα ποσοστά για το μήνα Φεβρουάριο των ετών 1982-1992 στην *Ελευθεροτυπία*, 24 Μαρτίου 1992.
 22. Christos Lyrantzis, «Political Parties in Post-Junta Greece: A Case of Bureaucratic Clientelism?», *West European Politics*, τόμ. 7, No. 2 (Απρίλιος 1984), σ. 99-118.
 23. Βλ. Νίκος Κ. Αλιβιζάτος, *Οι Πολιτικοί Θεσμοί σε Κρίση, 1922-1974: Όψεις της Ελληνικής Εμπειρίας*, Αθήνα: Θεμέλιο, 1983.
 24. Τη συνταγματικά κατοχυρωμένη υπακοή της υπαλληλίας στην εκάστοτε κυβέρνηση και τη συναφή αρχή της πολιτικής ουδετερότητας των υπαλλήλων προβλέπουν τα άρθρα 29 παρ. 3 και 103 παρ. 1-2 του Ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986. Βλ. τη σχετική ανάλυση των Δημήτρη Θ. Τσάτσου, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τόμος Α: Θεωρητικό θεμέλιο, Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκουλας, 1985, σ. 332-338 και Αναστάσιου Ι. Τάχου, *Ειδικό Διοικητικό Δίκαιο II - Δημοσιούπαλληλικό Δίκαιο II*, Θεσσαλονίκη: Π. Σάκουλας, 1985, σ. 116-118.
 25. Βλ. Γιώργος Θ. Μαυρογορδάτος, *Μεταξύ Πτυνοκάμπη και Προκρούστη: Οι Επαγγελματικές Οργανώσεις στη Σημερινή Ελλάδα*, Αθήνα: Οδυσσέας, 1988, σ. 130-134.
 26. Η στρατολόγηση δημοσίων υπαλλήλων, μετά το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, στηρίχθηκε κυρίως στα μικροαστικά στρώματα. Κώστας Βεργόπουλος, *ό.π.*
 27. Δες τη μαρτυρία του Δημήτρη Αθανασόπουλου, *ό.π.*, σ. 64, 65 και 68, την ανάλυση του Σπυρίδωνος Ι. Φλογαίτη, *Το Ελληνικό Διοικητικό Σύστημα*, Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκουλας, 1987, σ. 52-54 και την έκθεση Landgrod, *ό.π.*
 28. C. Wright Mills, *The Power Elite*, New York: Oxford University Press, 1956.
 29. Για τον ορισμό και μια κοινωνιολογική εφαρμογή της έννοιας «organizational resources» δες Craig J. Jenkins, «Resource Mobilization Theory and the Study of Social Movements», *Annual Review of Sociology*, Τόμ. 9, 1983, σ. 527-553.
 30. Για τη σχετική συζήτηση βλ. το συλλογικό τόμο με επιμέλεια Π. Παπασαραντόπουλου, *ό.π.*
 31. Christos Lyrantzis, «Between Socialism and Populism: The Rise of the Panhellenic Socialist Movement», αδημοσίευτη διδακτορική διατριβή, London: The London School of Economics and Political Science, 1983, σελ. 396. Για την αντίθετη γνώμη, που εξαρχής θεωρούσε το ΠΑΣΟΚ κόμμα λαϊκιστικό, δες τα άρθρα των Ελεφάντη και Καβουριάση, *ό.π.* και Στέφανου Πεσμαζόγλου, «Η Αιγυπτιακή Φύση Μιας Δυσλούς Ασυνέχειας», *περ. Ο Πολίτης*, τεύχ. 52, Ιούνιος-Ιούλιος 1982.
 32. Για το νέο πολιτικό προσωπικό του ΠΑΣΟΚ δες Christos Lyrantzis, «The Rise of PASOK and the Emergence of New Political Personnel», στο Zafiris Tzannatos, ed., *Socialism in Greece: The First Four Years*, Aldershot: Gower, 1986, σ. 114-129, και Μιχάλης Σπουρδαλάκης, *ό.π.*, σ. 301-306 και 308-309.
 33. Robert Michels, *ό.π.*
 34. Max Weber, *Economy and Society*, *ό.π.*, σ. 246-254 και 1135-1141.
 35. Στέλιος Κούλογλου, *Στα Ίχνη του Τρίτου Δρόμου: ΠΑΣΟΚ 1974-1986*, Αθήνα: Οδυσσέας, 1986, σ. 63, 135.
 36. Μιχάλης Σπουρδαλάκης, *ό.π.*, σ. 310-311.
 37. Danielle Lochak, «La Haute Administration à l'Epreuve de l'Alternance: Le Cas des Directeurs d'Administration Centrale» στο Pierre Birnbaum, ed., *Les Elites Socialistes au Pouvoir, 1981-1985*, Paris, P.U.F., 1985, σ. 164, 166-168, 175, 193. Για τη σχέση των κυβερνητικών κομμάτων με τη δημοσιούπαλληλία σε διάφορες χώρες της Ευρώπης στη δεκαετία του 1980 βλ. Jean-Luc Bodiguel, «The Political Control of Civil Servants in Europe: Some Aspects», *International Review of Administrative Sciences*, τόμ. 52, No. 2 (1986), σ. 187-199.
 38. Στέλιος Αλεξανδρόπουλος, «Κόμματα και Κοινωνικός Μετασχηματισμός Μπροστά στο 2000» στο συλλογικό τόμο με επιμέλεια Ηλ. Κατσούλη, κ.ά., *Η Ελλάδα προς το 2000*, Αθήνα: Παπαζήσης, 1988, σ. 134.
 39. Μιχάλης Σπουρδαλάκης, *ό.π.*, σ. 329 και αναλυτικά στις σ. 320-331.
 40. Καλλιόπη Σπανού, «Εκλογές και Δημόσια Διοίκηση: Η Εκλογική Ενεργοποίηση των Ενδοδιοικητικών Πελατειακών Μηχανισμών» στο συλλογικό τόμο της Ελληνικής Εταιρίας Πολιτικής Επιστήμης, *ό.π.*, σ. 198.
 41. Δες αναλυτικά Reinhard Bendix, *Max Weber: An Intellectual Portrait*, Berkeley, CA: University of California Press, 1977 (1960), σ. 310-314.
 42. Angelo Panebianco, *ό.π.*, σ. 143-147.
 43. Δες τις συνεντεύξεις του Ανδρέα Παπανδρέου στις εφημερίδες «Η Καθημερινή», 11 Ιουνίου 1989 και «Το Βήμα της Κυριακής», 13 Αυγούστου 1989.
 44. Για την οργάνωση της ΝΕΑΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ ως κόμματος μετά τη μεταπολίτευση δες John C. Loulis, «New Democracy: The New Face of Conservatism», στο Howard R. Penniman, ed., *Greece at the Polls: The National Elections of 1974 and 1977*, Washington, DC: American Enterprise Institute, 1981, σ. 49-83 και Dimitrios K. Katsoudas, «The Conservative Movement and New Democracy: Past and Present», στο Kevin Featherstone and Dimitrios K. Katsoudas, eds., *Political Change in Greece Before and After the Colonels*, London: Croom Helm, 1987, σ. 85-111.
 45. Για την οργανωτική ανάπτυξη του ΠΑΣΟΚ βλ. Μιχάλης Σπουρδαλάκης, *ό.π.*, σ. 182-187, 249-257 και τις διδακτορικές διατριβές των Christos Lyrantzis, *ό.π.* και Paraskevi Kaler - Christofilopoulou, «Decentralization in Post-Dictatorial Greece», αδημοσίευτη διδακτορική διατριβή, London: The London School of Economics and Political Science, 1989, που τονίζει ιδιαίτερα τις οργανωτικές προσβάσεις του ΠΑΣΟΚ στην τοπική αυτοδιοίκηση.
 46. Theodore Tsekos, «Changement Politique et Changement Administratif: La Haute Fonction Politique en Grèce Avant et Après 1981» στο Danielle Lochak et al., eds., *La Haute Administration et la Politique*, Paris: Presses Universitaires de France, σ. 165-206.
 47. Christos Lyrantzis, «Political Parties in Post-Junta Greece...», *ό.π.*
 48. Νίκος Κ. Αλιβιζάτος, *ό.π.* και Minas Samatas, «Greek Bureaucratism: A System of Sociopolitical Control», αδημοσίευτη διδακτορική διατριβή, New York: New School for Social Research, 1986.
 49. Κωνσταντίνος Τσουκαλάς, «Η Ιδεολογική Επίδραση του Εμφυλίου Πολέμου», στο συλλογικό τόμο *Η Ελλάδα στη Δεκαετία 1940-1950*, *ό.π.*, σ. 561-594.
 50. Αντώνης Μακρυδημήτρης, «Η Εκτελεστική Εξουσία στα Πλαίσια του Πολιτικού Συστήματος: Μια Λειτουργική Οριοθέτηση», αδημοσίευτη εργασία, Αθήνα: Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Πανεπιστημίου Αθηνών, Μάρτιος 1989. Γενικότερα για τους πολιτικούς θεσμούς βλ. Αριστόβουλος Μάνεσης, «Η Εξέλιξη των Πολιτικών Θεσμών στην Ελλάδα: Αναζητώντας Μια Δύσκολη Νομιμοποίηση», στο ειδικό θεματικό τεύχος του *Les Temps Modernes*, *Η Ελλάδα σε Εξέλιξη*, Αθήνα: Εξάντας, 1986, σ. 15-59.
 51. Σπυρίδων Ι. Φλογαίτης, *ό.π.*, σ. 92-96, 105-110.
 52. Η έρευνα έγινε με λήψη προσωπικών, ανώνυμων συνεντεύξεων στα τέλη του 1988 και αρχές του 1989 στα υπουργεία Προεδρίας της Κυβέρνησης, Εθνικής Οικονομίας, Εσωτερικών, και Υγείας-Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων. Βλ. αναλυτικά Dimitris A. Sotiropoulos, *ό.π.*, σ. 286 επόμε., Πίνακες 7.5 και 7.6.
 53. Π.χ. Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam, and Bert A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1981.
 54. Βλ. τις τάσεις και αντιλήψεις των ανωτέ-

ρων δημοσίων υπαλλήλων για το ρόλο τους στη διοίκηση στο δεύτερο μέρος της διατριβής του Dimitrios A. Sotiropoulos, *ό.π.*, σ. 300-311, Πίνακες 7.5, 7.6 και 7.8.

55. Βλ. τους νόμους 1232/1982, 1256/1982 και 1266/1982.
56. Βλ. τους νόμους 1299/1982, 1388/1982 (για το «Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης»), 1505/1984 («Ενιαίο Μισθολόγιο») και 1586/1986 («Ενιαίο Βαθμολόγιο»).
57. Paraskevi Kaler-Christofilopoulou, *ό.π.*, σ. 132, 167, 238, 249-250, 297 επόμ.
58. Μιχάλης Σπουρδαλάκης, *ό.π.*, σ. 90-91, 238-244 και Hans-Jurgen Axt, *Die PASOK: Aufstieg und Wandel des Verspataten Sozialismus in Griechenland*, Bonn: Europa Union Verlag, 1985, σ. 72-73.
59. Για τις απόψεις της «εκσυγχρονιστικής πτέρυγας» του ΠΑΣΟΚ, δες Κώστας Σημίτης, *Προτάσεις για Μια Άλλη Πολιτική*, Αθήνα: Γνώση, 1992.
60. Βλ. τους νόμους 1320/1983 (για το σύστημα προσλήψεων με «μόρια») και 1476/1984 (για τους έκτακτους υπαλλήλους).
61. Νίκος Π. Μουζέλης, *ό.π.*, (βλ. ιδιαίτερα ολόκληρο το 1ο κεφάλαιο του βιβλίου).
62. Στο *ίδιο*, σ. 16-22.
63. Για τα κοινά χαρακτηριστικά των γραφειοκρατιών της Χιλής και της Αργεντινής, δες William L. Ascher, «Planners, Politics and Technocracy in Argentina and Chile», αδημοσίευτη διδακτορική διατριβή, New Haven, Conn.: Yale University, 1975, σ. 132-166.
64. Βλ. Arturo Valenzuela, «Parties, Politics, and the State in Chile: The Higher Civil Service» στο N. Suleiman, ed., *Bureaucrats and Policy-Making*, New York: Homes and Meier, 1984, σ. 249-279 και Jack W. Hopkins, «Contemporary Research on Public Administration and Bureaucrats in Latin America», *Latin American Research Review*, Vol., τόμ. IX, No. 1, Spring 1974, σ. 109-139.



ΔΕΛΤΙΟ ΤΥΠΟΥ

Στις 5, 6 και 7 Απριλίου 1993 η Εταιρεία Ελληνικού Λογοτεχνικού και Ιστορικού Αρχείου (Ε.Λ.Ι.Α.) οργάνωσε ένα συμπόσιο για τα 80 χρόνια από τους νικηφόρους Βαλκανικούς Πολέμους με τίτλο «Η Ελλάδα των Βαλκανικών Πολέμων 1910-1914». Στο συμπόσιο αυτό συμμετείχαν 31 επιστήμονες και η θεματολογία του κάλυπτε την εποχή από όλες τις πλευρές της.

ΔΕΛΤΙΟ ΤΥΠΟΥ

Για δύο μήνες, τον Απρίλιο και το Μάιο, οι Αθηναίοι θα μπορούν να δουν στο Πνευματικό Κέντρο του Δήμου Αθηναίων (Ακαδημίας 50), την πιο «όμορφη» και «ζωντανή», κατά βεβαίωση των οργανωτών της, έκθεση της τελευταίας δεκαετίας.

Το Πνευματικό Κέντρο του Δήμου και το Ελληνικό Λογοτεχνικό και Ιστορικό Αρχείο (Ε.Λ.Ι.Α.) αποφάσισαν να οργανώσουν μία σειρά από εκδηλώσεις αφιερωμένες στα 80 χρόνια των νικηφόρων Βαλκανικών Πολέμων.

Έτσι, σε δύο μεγάλες αίθουσες του Πνευματικού Κέντρου και με τίτλο: «Η Αθήνα των Βαλκανικών Πολέμων» θα αναβιώσει μία εποχή.

Η έκθεση θα λειτουργεί καθημερινά εκτός Δευτέρας και απογεύματος της Κυριακής από τις 9 π.μ. έως τις 1 μ.μ. και από τις 5 μ.μ. έως τις 9 μ.μ.

