

Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης

Τομ. 2, 1993

περιοδική έκδοση της ελληνικής εταιρείας πολιτικής επιστήμης

εκδόσεις Θεμέλιο

2

1993 ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ

ελληνική ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ

ΧΡ. ΡΟΖΑΚΗΣ : Κράτος και αυτοδιάθεση των λαών. ●
Θ. ΛΙΠΟΒΑΤΣ : Ορθοδοξία και Εθνικισμός. ●
ΣΤ. ΘΩΜΑΔΑΚΗΣ - Δ. ΣΕΡΕΜΕΤΗΣ : Ο εκλογικός-δημοσιονομικός κύκλος. ●
Δ. ΣΩΤΗΡΟΠΟΥΛΟΣ : Ελληνική γραφειοκρατία και κόμματα. ●
Ν. ΜΑΡΑΝΤΖΙΔΗΣ : Ελληνικός αγροτικός κομμουνισμός. ●
Μ. ΤΣΙΝΙΣΙΖΕΛΗΣ : Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα σε νέα πορεία. ●

Κρατική γραφειοκρατία και πολιτικά κόμματα στη μεταπολεμική Ελλάδα: Μια σχέση ανισορροπίας

Σωτηρόπουλος Δημήτρης
<http://dx.doi.org/10.12681/hpsa.15316>

Copyright © 1993 Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος



To cite this article:

Σωτηρόπουλος (1993). Κρατική γραφειοκρατία και πολιτικά κόμματα στη μεταπολεμική Ελλάδα: Μια σχέση ανισορροπίας. Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, 2, 83-100.

ΔΗΜΗΤΡΗΣ Α. ΣΩΤΗΡΟΠΟΥΛΟΣ

ΚΡΑΤΙΚΗ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΑ
ΚΟΜΜΑΤΑ ΣΤΗ ΜΕΤΑΠΟΛΙΤΕΥΤΙΚΗ ΕΛΛΑΔΑ:
ΜΙΑ ΣΧΕΣΗ ΑΝΙΣΟΡΡΟΠΙΑΣ*

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η σχέση της διοίκησης με την πολιτική είναι ένα από τα παλαιότερα και σημαντικότερα προβλήματα για το συνταγματικό νομοθέτη που καλείται να χαράξει το θεσμικό περίγραμμα μιας νεοσύστατης δημοκρατίας. Στη βάση του προβλήματος βρίσκεται η εξισορρόπηση δύο δυνητικά αντίθετα αρχών: της αποτελεσματικότητας και της ευθύνης της πολιτικής εξουσίας. Το πρόβλημα επανέρχεται στην επικαιρότητα κάθε φορά που καταρρέει μια δικτατορία και ακολουθεί το πέρασμα στη δημοκρατία, καθώς και όταν ένα δημοκρατικό καθεστώς αντιμετωπίζει κλυδωνισμούς που προκαλούνται από την εναλλαγή ιδεολογικά αντίπαλων πολιτικών κομμάτων στην εξουσία. Η συνηθέστερη προσέγγιση αυτών των προβλημάτων είναι η δεοντολογική, και επιχειρείται από τους ειδικούς του δημοσίου δικαίου. Μια λιγότερο συνήθης προσέγγιση του προβλήματος «διοίκηση και πολιτική» είναι η κοινωνιολογική, που επιχειρείται στα πλαίσια του παρόντος άρθρου. Η κοινωνιολογική προσέγγιση δε μελετά ποια είναι η σωστή διαλεκτική σχέση ανάμεσα στα διάφορα όργανα του κράτους, όπως κάνει η νομική επιστήμη, αλλά ερευνά την ιστορική διαμόρφωση των σχέσεων των διαφόρων κρατικών οργάνων μεταξύ τους ως ξεχωριστών οργα-

* Άρθρο βασισμένο σε ανακοίνωση στην Επιστημονική Συνάντηση της Ελληνικής Εταιρείας Πολιτικής Επιστήμης με θέμα «Κράτος και διοίκηση στη Σύγχρονη Ελλάδα», στο Πανεπιστήμιο Αθηνών, 10 και 11 Δεκεμβρίου 1991. Ευχαριστώ τους Χρήστο Λυριντζή και Καλλιόπη Σπανού για τις κριτικές παρατηρήσεις τους. Μια πρώτη μορφή του άρθρου έχει δοθεί για δημοσίευση στα αγγλικά με τίτλο «A Colossus with Feet of Clay», στο Harry J. Psomiades και Stavros Thomadakis (επιμ.), *Greece, the New Europe and the Changing International Order*, Pella Publishing, Νέα Υόρκη, υπό έκδοση.

νώσεων που δρουν στο πλαίσιο ενός συγκεκριμένου κοινωνικοπολιτικού περιγυρου. Η κοινωνιολογική σκοπιά δίνει λοιπόν έμφαση στην πολιτική ιστορία, την οργανωσιακή ανάπτυξη και τις κοινωνικές βάσεις των θεσμών που εξετάζει.

Το κύριο θέμα αυτού του άρθρου είναι η ανισορροπία οργανωτικής ισχύος στη σχέση της κρατικής γραφειοκρατίας με τα πολιτικά κόμματα στην Ελλάδα μετά το 1974. Στην ανάλυση που ακολουθεί η οργανωτική ισχύς των κομμάτων και η αντίστοιχη οργανωτική αδυναμία της ελληνικής γραφειοκρατίας ορίζονται με βάση την ύπαρξη ή την έλλειψη πόρων οργανωσιακής φύσης που έχουν στη διάθεσή τους η γραφειοκρατία και τα κόμματα. Από κοινωνιολογική άποψη, πόροι οργανωσιακής φύσης (ή οργανωσιακοί πόροι - «organizational resources») είναι οι διαθέσιμες πηγές ή τα μέσα που μπορεί να κινητοποιήσει μια οργάνωση. Οι διαθέσιμες πηγές ή μέσα που έχει μια ιδιωτική οργάνωση, π.χ. μια επιχείρηση, είναι κεφάλαιο, εγκαταστάσεις, προσωπικό, φήμη στην αγορά. Αντίστοιχα μια πολιτική οργάνωση, όπως είναι η κρατική γραφειοκρατία ή ένα πολιτικό κόμμα, μπορεί να έχει οργανωσιακούς πόρους ή μέσα, όπως σχετική θέση στο πολιτικο-διοικητικό σύστημα, πολιτική νομιμοποίηση, ικανό προσωπικό, εσωτερική συνοχή στη δράση της.

Η έννοια των «οργανωσιακών πόρων», η οποία μεταφέρεται εδώ από την κοινωνιολογία των οργανώσεων, είναι συναφής, αλλά όχι ταυτόσημη, με την έννοια των «όπλων του αγώνα», που χρησιμοποιεί ο Maurice Duverger στην πολιτική επιστήμη.¹ Τα όπλα του αγώνα, όπως π.χ. η βία, το χρήμα, τα μέσα ενημερώσεως και η αριθμητική δύναμη, βρίσκονται στα χέρια διαφόρων κοινωνικών τάξεων ή κατηγοριών και χρησιμοποιούνται για την κατάκτηση και τη διατήρηση της πολιτικής εξουσίας. Οι οργανωσιακοί πόροι είναι ένα άλλο είδος όπλων, που μπορούν να συνυπάρχουν με τα παραπάνω και βρίσκονται στη διάθεση διαφόρων οργανώσεων, όπως π.χ. τα πολιτικά κόμματα, και θεσμών, όπως π.χ. η δημόσια διοίκηση. Τα όπλα του αγώνα συνδέονται με την ύπαρξη ανταγωνιστικών κοινωνικών τάξεων, ενώ οι οργανωσιακοί πόροι

1. Για έναν κοινωνιολογικό ορισμό των «πόρων» βλ. Craig J. Jenkins, «Resource Mobilization Theory and the Study of Social Movements», *Annual Review of Sociology*, τόμ. 9, 1983, σ. 527-553. Και για την ανάλυση των «όπλων» Maurice Duverger, *Εισαγωγή στην πολιτική*, μτφρ. Στάθη Οικονόμου, Παπαζήσης, Αθήνα 1985, σ. 116 κ.ε.

με την ύπαρξη ανταγωνιζόμενων οργανώσεων.

Η άποψή μας είναι ότι σε σύγκριση με την κρατική γραφειοκρατία, τα πολιτικά κόμματα στην Ελλάδα υπερτερούν ως προς τους πόρους ή τα μέσα οργανωτικής ισχύος που διαθέτουν. Αποτέλεσμα της οργανωτικής υπεροχής των κομμάτων έναντι της γραφειοκρατίας είναι ότι στο πολιτικο-διοικητικό σύστημα της χώρας υπάρχει ανισορροπία ανάμεσα στο εκάστοτε κυβερνητικό κόμμα και την κεντρική δημόσια διοίκηση (όρος που για τις ανάγκες αυτού του άρθρου και μόνο χρησιμοποιείται εναλλακτικά με τον όρο «κρατική γραφειοκρατία» ή απλώς «γραφειοκρατία»). Αντίθετα με την καθημερινή εμπειρία των πολιτών και τις εντυπώσεις των πολιτικών, η ελληνική διοίκηση είναι ευάλωτη και εύπλαστη. Αυτό οφείλεται στον σχετικό τρόπο ανάπτυξης της γραφειοκρατίας και των κομμάτων από την ίδρυση του νεοελληνικού κράτους μέχρι τις μέρες μας στο πλαίσιο μιας ισχνης κοινωνίας των πολιτών.

Θα περιορίσουμε την ανάλυσή μας μόνο στις σχέσεις ανάμεσα στα κόμματα που κυβέρνησαν αυτοδύναμα μετά το 1974, δηλαδή το ΠΑΣΟΚ και τη ΝΕΑ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ από τη μια μεριά και την κεντρική δημόσια διοίκηση από την άλλη, αφού προηγηθούν οι απαραίτητοι ορισμοί: τα κόμματα είναι κυρίως πολιτικές οργανώσεις στην υπηρεσία των κομματικών ηγεσιών τους, σύμφωνα με την προσέγγιση του Robert Michels αλλά και νεότερων ερευνητών όπως ο Angelo Panebianco.² Η γραφειοκρατία (ή δημόσια διοίκηση) είναι ενιαία, ορθολογική και ιεραρχική οργάνωση, όπως την περιγράφει ο Max Weber, αλλά με δικά της αυτόνομα συμφέροντα, όπως τα εννοεί η Theda Skocpol.³ Και κοινωνία των πολιτών είναι

2. Robert Michels, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchic Tendencies of Modern Democracy*, μτφρ. Eden και Cedar Paul, Free Press, Νέα Υόρκη 1966 (α' έκδ. 1911), και Angelo Panebianco, *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge University Press, Νέα Υόρκη 1988.

3. Max Weber, «Bureaucracy», στο *From Max Weber: Essays in Sociology*, Hans Gerth και C. Wright Mills (επιμ.), Oxford University Press, Νέα Υόρκη 1950, σ. 196-244. Αντιπροσωπευτικά της σκέψης της Theda Skocpol είναι τα δύο άρθρα της στον συλλογικό τόμο των Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer και Theda Skocpol (επιμ.), *Bringing the State Back In*, Harvard University Press, Cambridge, MA 1985. Η Theda Skocpol τονίζει την έννοια της αυτονομίας του κράτους, αποδίδοντας στις πολιτικές και διοικητικές ελίτ που κυριαρχούν στο κράτος τη δυνατότητα να εξυπηρετούν δικά τους συλλογικά συμφέροντα, παράλληλα ή και αντίθετα με εκείνα των κυρίαρχων κοινωνικών τάξεων. Η ίδια προσπαθεί στις ιστορικές-κοινωνιολογικές μελέτες της, να δείξει πώς το κράτος αυτόνομα επηρεάζει τις κοινωνικές εξελίξεις, αντί να προσδιορίζεται κυρίως εκείνο από αυτές.

το σύνολο των ομάδων συμφερόντων και οργανώσεων, σε αντιδιαστολή με την κρατική γραφειοκρατία και τα κόμματα, όπως την εννοεί η νεότερη έρευνα.⁴

2. ΑΔΥΝΑΜΗ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ ΚΑΙ ΙΣΧΥΡΑ ΚΟΜΜΑΤΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΤΗΣ ΜΕΤΑΠΟΛΙΤΕΥΣΗΣ

Ποια ήταν η οργανωτική φυσιογνωμία των κομμάτων και της γραφειοκρατίας στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης; Πριν από τη δικτατορία μόνο το ΚΚΕ είχε ιδιαίτερη οργάνωση ως κόμμα. Στη μεταδικτατορική περίοδο το ΠΑΣΟΚ ίδρυσε με επιτυχία πολλές κεντρικές και περιφερειακές οργανώσεις και ταχύτατα στρατολόγησε μέλη και στελέχη. Η ΝΕΑ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ το μιμήθηκε, ιδίως μετά το 1981.⁵ Τα δύο κόμματα δεν αναπτύχθηκαν μόνο οργανωτικά, διαφοροποιώντας τις λειτουργίες των οργάνων τους, αλλά γνώρισαν και μια άνευ προηγουμένου μεγέθυνση. Σύμφωνα με τις υπάρχουσες —αλλά αμφισβητούμενες— στατιστικές, το ΠΑΣΟΚ είχε, το 1984, δέκα φορές περισσότερα μέλη από ό,τι το 1977 και η ΝΕΑ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ είχε το 1987 είκοσι φορές περισσότερα μέλη από ό,τι το 1976.⁶

Λειτουργική διαφοροποίηση και μεγέθυνση γνώρισε και η δημόσια διοίκηση, χωρίς αυτό να την καταστήσει ισχυρότερη έναντι των κομμάτων. Έτσι, στο επίπεδο της κυβέρνησης το 1973 το υπουργικό συμβούλιο είχε 32 μέλη, ενώ το 1982 είχε 52. Συγκρινό-

4. Βλ. John Keene, *Democracy and Civil Society*, Verso, Νέα Υόρκη 1988.

5. Για το ΠΑΣΟΚ βλ. Christos Lyrantzis, «Between Socialism and Populism: The Rise of the Panhellenic Socialist Movement», αδημοσίευτη διδακτορική διατριβή, The London School of Economics and Political Science, Λονδίνο 1983· Μιχάλης Σπουρδαλάκης, *ΠΑΣΟΚ: Δομή, εσωκομματικές κρίσεις και συγκέντρωση εξουσίας*, Εξάντας, Αθήνα 1988· Άγγελος Ελεφάντης, *Στον αστερισμό του λαϊκισμού*, εκδόσεις Ο Πολίτης, Αθήνα 1991.

Για τη ΝΕΑ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ βλ. John C. Loulis, «New Democracy: The New Face of Conservatism», στο Howard R. Penniman (επιμ.), *Greece at the Polls: The National Elections of 1974 and 1977*, American Enterprise Institute, Washington, D.C. 1981, σ. 49-83, και Dimitrios K. Katsoudas, «The Conservative Movement and New Democracy: Past and Present», στο Kevin Featherstone και Dimitrios K. Katsoudas (επιμ.), *Political Change in Greece Before and After the Colonels*, Croom Helm, Λονδίνο 1987, σ. 85-111.

6. Βλ. τα παρατιθέμενα στοιχεία του Στέλιου Αλεξανδρόπουλου, «Κόμματα και κοινωνικός μετασχηματισμός μπροστά στο 2000», στο Ηλίας Κατσούλης κ.ά. (επιμ.), *Η Ελλάδα προς το 2000*, Παπαζήσης, Αθήνα 1988, σ. 134.

μενο με τα υπουργικά συμβούλια άλλων κρατών της Δυτικής Ευρώπης, το ελληνικό υπουργικό συμβούλιο είναι πολύ μεγάλο. Τα τελευταία δεκαπέντε χρόνια δημιουργήθηκαν διυπουργικά όργανα και ολόκληρα νέα υπουργεία και στο εσωτερικό κάθε υπουργείου προστέθηκαν νέες θέσεις και όργανα, όπως θέσεις συμβούλων υπουργών και μονάδες σχεδιασμού πολιτικής. Ανάμεσα στο 1981 και το 1988 ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων της κεντρικής διοίκησης αυξήθηκε έξι φορές περισσότερο από ό,τι ο ενεργός πληθυσμός της χώρας στο ίδιο διάστημα, όπως προκύπτει από στοιχεία του ΟΟΣΑ. Ακόμη, οι δημόσιες δαπάνες ως ποσοστό του εγχώριου προϊόντος εκτινάχθηκαν από 21% το 1976 στο 51% το 1988.⁷ Αυτό είναι πράγματι ασύνηθες για μια χώρα μέσου επιπέδου ανάπτυξης όπως η Ελλάδα.

Όλα αυτά, λίγο πολύ γνωστά, δείχνουν ότι τόσο τα κόμματα όσο και η γραφειοκρατία ως ξεχωριστές οργανώσεις παρουσίασαν αξιοσημείωτη μεγέθυνση στο πρόσφατο παρελθόν. Το κατά πόσον ο πολλαπλασιασμός των κάθε λογής κρατικών οργανισμών και του προσωπικού κατέστησαν την ελληνική γραφειοκρατία ισχυρή ως οργάνωση φαίνεται μόνο από τη διαπλοκή της με τα πολιτικά κόμματα, κάθε φορά που το καθένα έρχεται στην εξουσία, και δεν έχει να κάνει με το μέγεθος της γραφειοκρατίας καθ' εαυτό. Αν μια γραφειοκρατία μπορεί να περιορίσει τη διεύθυνση του εκάστοτε κυβερνώντος κόμματος στο εσωτερικό της, τότε αυτή η γραφειοκρατία είναι ισχυρή σε σχέση με το κόμμα. Αν, αντίθετα, το κόμμα μπορεί να εισδύσει μαζικά στον κρατικό μηχανισμό και να αλλάξει κάποιες δομές του, τότε η γραφειοκρατία είναι σχετικά ανίσχυρη μπροστά στο κόμμα.

Η ελληνική γραφειοκρατία δέχθηκε μετά το 1974 σειρά επεμβάσεων από τα δύο μεγάλα κόμματα με τη μορφή αποσπασματικών διοικητικών μεταρρυθμίσεων. Τα οργανογράμματα των υπουργείων μεταβλήθηκαν, οι διαδικασίες προσλήψεων και προαγωγών άλλαξαν επανειλημμένα, νέες θέσεις προστέθηκαν στη γραφειοκρατική ιεραρχία, ολόκληρα όργανα διοίκησης καταργήθηκαν και ανασυστάθηκαν. Για παράδειγμα, στο σύντομο διάστημα που μεσολά-

7. Ο αριθμός αυτός προκύπτει από επεξεργασία των στοιχείων του Πίνακα 16, σ. 45 της έκδοσης Organization for Economic Cooperation and Development, *Economic Surveys: Portugal 1988/1989*, OECD, Παρίσι, όπου υπάρχουν και συγκριτικά στοιχεία για το προσωπικό και τις δαπάνες του δημοσίου των χωρών της Νότιας Ευρώπης.

βησε από τη μεταπολίτευση μέχρι σήμερα οι κατά υπουργεία εξετάσεις για πρόσληψη μόνιμου διοικητικού προσωπικού αντικαταστάθηκαν από το σύστημα των μορίων για όλο τον δημόσιο τομέα, που πρόσφατα αντικαταστάθηκε από σύστημα πανελληνίων εξετάσεων. Οι θέσεις γενικών διευθυντών πολλαπλασιάστηκαν το 1975 με την προσθήκη των αναπληρωτών γενικών διευθυντών, για να καταργηθούν εντελώς το 1982 και να επανέλθουν το 1990. Το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους καταργήθηκε το 1982 και ανασυστάθηκε το 1989.⁸

Ενώ γίνονταν αυτές και άλλες αλλαγές θεσμών και διαδικασιών στο εσωτερικό της διοίκησης, ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων μεγάλωνε. Ούτε οι οργανωτικές αλλαγές που προκάλεσαν το ΠΑΣΟΚ και η ΝΕΑ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ, ούτε η μεγέθυνση του υπαλληλικού σώματος που αυτά τα κόμματα ευνόησαν δε συνάντησαν σοβαρή αντίσταση από την ΑΔΕΔΥ ή από τους ανώτερους υπαλλήλους που, θεωρητικά, θα έπρεπε να διαθέτουν κάποια —άτυπη έστω— επιρροή. Η έλλειψη σοβαρής αντίστασης από τη μεριά των δημοσίων υπαλλήλων στις περισσότερες οργανωτικές αλλαγές που επέφεραν στη διοίκηση τα δύο μεγάλα κόμματα δε σημαίνει πως οι υπάλληλοι δεν έχουν καμία συγκρότηση ως ομάδα συμφερόντων. Εκεί που τίγονται άμεσα συμφέροντά τους, σε βαθμολογικά και μισθολογικά θέματα, οι υπάλληλοι αποκτούν χάρη στο εκλογικό βάρος τους το σθένος που έχουν και άλλες πολυπληθείς κοινωνικές ομάδες όταν συνδιαλέγονται με την πολιτική εξουσία. Αλλά τα θέματα συντεχνιακού ενδιαφέροντος είναι πολύ λίγα και περιορισμένου εύρους σε σύγκριση με τα θέματα διοικητικής οργάνωσης και σχηματισμού πολιτικής στα πάμπολλα πεδία παρέμβασης του σύγχρονου ελληνικού κράτους. Και σε ζητήματα οργάνωσης και σχηματισμού πολιτικής, η συμβολή των ελλήνων δημοσίων υπαλλήλων ήταν και είναι πολύ μικρότερη από εκείνη των ευρωπαίων συναδέλφων τους στα αντίστοιχα δικά τους κράτη, πράγμα που τονίζει το φαινόμενο της συγκριτικά ασθενούς δημοσίας διοίκησης στην Ελλάδα.

8. Για τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις μετά το 1974 βλ. τις εργασίες των Δημήτρη Αθανασόπουλου, *Η ελληνική διοίκηση: Ανεπίκαιρες σχέψεις για μια διοικητική μεταρρύθμιση*, Παπαζήσης, Αθήνα 1983 και Theodore Tsekos, «Changement politique et changement administratif: La haute fonction politique en Grèce avant et après 1981», στο Daniele Lockak κ.ά (επιμ.), *La haute administration et la politique*, Presses Universitaires de France, Παρίσι 1986, σ. 165-206.

Ένα πιθανό ερώτημα είναι το εξής: αν έτσι έχουν τα πράγματα με την ελληνική γραφειοκρατία, τότε γιατί διαδοχικές κυβερνήσεις αποτυγχάνουν να εφαρμόσουν ορισμένα διοικητικά νομοθετήματά τους και να βελτιώσουν έτσι τη δημόσια διοίκηση; Δεν είναι η ίδια η γραφειοκρατία που με την αντίσταση ή αδράνειά της ακυρώνει στην πράξη τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις; Μια και δεν υπάρχουν σχετικές εμπειρικές έρευνες στην Ελλάδα, είναι κατά τη γνώμη μας συζητήσιμο το αν οι καθυστερήσεις και στρεβλώσεις στην εφαρμογή μερικών διοικητικών νόμων του ΠΑΣΟΚ και της ΝΕΑΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ οφείλονται στην αντίσταση της γραφειοκρατίας ή σε άλλους λόγους, όπως νομικές κακοτεχνίες, έλλειψη χρημάτων και χρόνου από τους ταχύτητα εναλλασσόμενους υπουργούς της ίδιας κυβέρνησης, υπερπαραγωγή νόμων και αλληλοαναιρούμενες διατάξεις νομοθετημάτων, έλλειψη διαρκούς πολιτικής βούλησης των κυβερνήσεων, και επιλεκτικές συμμαχίες των κυβερνώντων με ισχυρά συνδικάτα του δημόσιου τομέα. Ενόψει όλων αυτών των πιθανών αιτιών που συντελούν στη μη εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων, δεν μπορεί να απαντήσει κανείς ότι η ισχυρή γραφειοκρατία, ως οργάνωση, αδρανοποιεί τις βελτιωτικές προθέσεις της πολιτικής εξουσίας. Η πρόσφατη ιστορική εμπειρία, στην περίπτωση του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία, μάλλον συνηγορεί υπέρ της άποψης που θέλει την ελληνική γραφειοκρατία ανίσχυρη.

Η εμπειρία της συνάρθρωσης του κομματικού μηχανισμού του ΠΑΣΟΚ με τον κρατικό μηχανισμό υποδεικνύει την αδυναμία της γραφειοκρατίας ως οργάνωσης. Συγκριτικά με άλλα σοσιαλιστικά και σοσιαλδημοκρατικά κόμματα της Ευρώπης, το ΠΑΣΟΚ κατέλαβε και άρχισε να μεταβάλλει την κρατική μηχανή σε πολύ σύντομο χρόνο. Κατά τη διάρκεια της οκταετούς παραμονής του στην εξουσία πέρασε στη Βουλή περισσότερα από δώδεκα διοικητικά νομοσχέδια, εδραίωσε τις μετωπικές οργανώσεις του στα υπουργεία και τις δημόσιες επιχειρήσεις και εγκατέστησε χωρίς μεγάλα προβλήματα το δικό του πολιτικό προσωπικό στις μεσαίες και ανώτερες θέσεις της διοικητικής ιεραρχίας (π.χ. θέσεις προϊσταμένων διευθύνσεων των υπουργείων).⁹ Μετά την πτώση του ΠΑΣΟΚ, η

9. Για τη διεύθυνση του ΠΑΣΟΚ στη διοίκηση βλ. τις εργασίες των Καλλιόπης Σπανού, «Εκλογές και δημόσια διοίκηση: Η εκλογική ενεργοποίηση των ενδοδιοικητικών πελατειακών μηχανισμών», στον συλλογικό τόμο της Ελληνικής Εταιρείας Πολιτικής Επιστήμης (ΕΕΠΕ), *Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του '80: Εξελίξεις και προοπτικές του πολιτικού συστήματος*, Θεμέλιο, Αθήνα, σ. 173-179,

ΝΕΑ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ επανήλθε στον κρατικό μηχανισμό με το δικό της προσωπικό και δικά της σχέδια για μεταρρύθμιση, μερικά από τα οποία άρχιζαν ήδη να εφαρμόζονται.

Η σχετική ευκολία με την οποία τα κόμματα, μέσω των αυτοδύναμων κυβερνήσεων που σχηματίζουν, διεισδύουν στη γραφειοκρατία και αλλάζουν, έστω μερικά, τις διαδικασίες και τα όργανά της, δείχνει τη ρευστότητα και την ευάλωτη φύση της ελληνικής διοίκησης. Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα, παρά το μέγεθός της, είναι τελικά εύπλαστη. Εξειδικεύοντας τη γενική παρατήρηση του Νίκου Μουζέλη για το νεοελληνικό κράτος, θα μπορούσαμε να ισχυριστούμε ότι η ελληνική γραφειοκρατία είναι ένας «γίγαντας με πήλινα πόδια».¹⁰ Αυτός ο «γίγαντας με πήλινα πόδια» οφείλει την αδυναμία του στην ιστορική σχέση των κομμάτων με τη διοίκηση, σχέση κυριαρχίας εκείνων πάνω σ' αυτήν από την εποχή της ίδρυσης του νεοελληνικού κράτους. Παρακάτω θα προσπαθήσουμε να δείξουμε ότι η ιστορική κυριαρχία των κομμάτων πάνω στη γραφειοκρατία κατέληξε στη σημερινή οργανωσιακή υπεροχή των κομμάτων έναντι της διοίκησης.

3. ΟΙ ΙΣΤΟΡΙΚΕΣ ΚΑΤΑΒΟΛΕΣ ΤΗΣ ΣΧΕΣΗΣ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑΣ ΚΑΙ ΚΟΜΜΑΤΩΝ ΣΤΗ ΝΕΟΤΕΡΗ ΕΛΛΑΔΑ

Μετά την ίδρυση του νεοελληνικού κράτους το 1830, οι πολιτικές ελίτ, οργανωμένες σε κόμματα «προεστών», υποκατέστησαν τις τοπικές εξουσίες και σταδιακά, μετά το τέλος της Βαυαροκρατίας, δημιούργησαν μια γραφειοκρατία υδροκέφαλη και προσανατολισμένη περισσότερο προς τη γεωγραφική επέκταση του νεαρού κράτους παρά προς τον θεσμικό εκσυγχρονισμό του.¹¹ Μία από τις συνέπειες αυτής της επιλογής για ανάληψη απελευθερωτικών αγώνων ήταν το ότι καθυστέρησε η ανάπτυξη επαρκούς και αυτόνομης

και Dimitrios A. Sotiropoulos, «State and Party: The Greek State Bureaucracy and the Panhellenic Socialist Movement (PASOK), 1981-1989», αδημοσίευτη διδακτορική διατριβή, Yale University, New Haven, CT 1991.

10. Νίκος Π. Μουζέλης, «Η Ελλάδα στο περιθώριο: Ποιος φταίει;», *Το Βήμα της Κυριακής*, 30 Δεκεμβρίου 1990.

11. Για την ίδρυση του νεοελληνικού κράτους βλ. John A. Petropoulos, *Πολιτική και Συγκρότηση Κράτους στο Ελληνικό Βασίλειο, 1833-1843*, Μορφωτικό Ίδρυμα της Εθνικής Τραπέζης, Αθήνα 1985.

διοίκησης στη χώρα μας, ενώ τα πολιτικά κόμματα, έστω σε πρώιμες μορφές, προϋπήρχαν της συστάσεως των διοικητικών θεσμών. Τα κόμματα, έχοντας αυτό το χρονικό πλεονέκτημα, μπόρεσαν να διεισδύσουν στην κρατική μηχανή και να την κομματικοποιήσουν εξαρχής, δηλαδή αφότου πέρασε από βαναρικά σε ελληνικά χέρια. Αυτή η υπόθεση εργασίας είναι σύμφωνη με την ιστορική ανάλυση του Hans Daalder για τις ευρωπαϊκές γραφειοκρατίες.¹² Η ανυπαρξία γραφειοκρατικής παράδοσης σε συνδυασμό με τη χρονική υστέρηση των διοικητικών θεσμών έναντι των κομμάτων δημιουργεί, κατά τον Daalder, τις προϋποθέσεις για να περιέλθει η κρατική γραφειοκρατία σε θέση υποδεέστερη από εκείνη των πολιτικών κομμάτων. Αντίθετα, όπου προϋπάρχει γραφειοκρατία στην υπηρεσία κάποιου απολυταρχικού καθεστώτος και το πέρασμα στην κοινοβουλευτική δημοκρατία προηγείται της γέννησης πολιτικών κομμάτων, εκεί η γραφειοκρατία έχει το χρονικό πλεονέκτημα και δεν είναι τόσο ευάλωτη στα κόμματα. Ωστε μπορεί να υποθέσει κανείς ότι η ελληνική διοίκηση ήταν αδύναμη ήδη από τον προηγούμενο αιώνα, όχι μόνο διότι εμπνεόταν περισσότερο από την αλυτρωτική παρά από την εκσυγχρονιστική ιδεολογία, αλλά και επειδή η σύστασή της ακολούθησε την ίδρυση των πολιτικών κομμάτων.

Στο μέλλον, η ελληνική γραφειοκρατία θα υπέκυπτε συχνά σε κομματικές εκκαθαρίσεις στο εσωτερικό της αλλά και σε στρατιωτικές επεμβάσεις. Πράγματι, τον 20ό αιώνα τα αυταρχικά καθεστώτα θα συνέβαλλαν κατά παράδοξο τρόπο στην εξασθένηση της γραφειοκρατίας και την ενίσχυση των κομμάτων. Κατά τη διάρκεια των δικτατοριών του Μεταξά και των συνταγματαρχών, ένα μέρος της γραφειοκρατίας ταυτίστηκε με τα αυταρχικά καθεστώτα και αυτό μείωσε την πολιτική νομιμοποίηση της διοίκησης κατά τη μεταπολεμική και τη μεταδικτατορική περίοδο αντίστοιχα. Αντίθετα, τα κόμματα και οι πολιτικές ηγεσίες στην πλειοψηφία τους κράτησαν αποστάσεις από τα αυταρχικά καθεστώτα και αυτό ενδυνάμωσε τη θέση τους στις περιόδους της δημοκρατίας. Ταυτόχρονα η μικρή διάρκεια ζωής των δικτατορικών καθεστώτων δεν άφησε χρόνο σε άλλους φορείς πλην των κομμάτων (π.χ. συνδικάτα, κοινωνικά κινήματα) να συσπειρώσουν την αντίσταση ενα-

12. Hans Daalder, «Parties, Elites and Political Development» στο Joseph La Palombara (επιμ.), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, NJ 1966, σ. 43-77.

ντίον του αυταρχισμού. Γι' αυτό, ενώ σε χώρες της Ανατολικής Ευρώπης η πρόσφατη μετάβαση στη δημοκρατία έδωσε πολιτική νομιμοποίηση σε εργατικά κινήματα ή ομάδες διανοουμένων (π.χ. στην Πολωνία και την Τσεχοσλοβακία), στην Ελλάδα μετά το 1974 τα παλιά πολιτικά κόμματα ή οι ηγεσίες τους, ως επικεφαλής νέων κομματικών σχηματισμών ήταν οι κύρια ωφελημένοι από τη μετάβαση στη δημοκρατία.

Επιπρόσθετα, η γραφειοκρατία δεν είχε μόνο ελλιπή πολιτική νομιμοποίηση, αλλά και άμεση εξάρτηση κατά τη μεταπολεμική περίοδο από τη συντηρητική πολιτική τάξη που την είχε υπό τον έλεγχό της για μακρό χρονικό διάστημα. Η μακρά παραμονή ενός οποιουδήποτε κόμματος στην εξουσία δημιουργεί τέτοιες αλληλοεξαρτήσεις με τη διοίκηση, ώστε αναγκαία η γραφειοκρατία εξασθενεί ως αυτόνομη οργάνωση. Η πολύχρονη ταύτιση της διοίκησης με τις επιλογές του συντηρητικού κόμματος (ΕΘΝΙΚΟΣ ΣΥΝΑΓΕΡΜΟΣ, ΕΡΕ, ΝΕΑ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ) επιτάθηκε από την ιδεολογική κληρονομιά του εμφυλίου πολέμου, δηλαδή τον αντικομμουνισμό που συνέιχε το πολιτικό και το διοικητικό προσωπικό μέχρι την πτώση της δικτατορίας.¹³ Ο έλεγχος της κρατικής μηχανής από τη συντηρητική πολιτική τάξη ήταν ασφυκτικός και γι' αυτό η αυτόνομη διοικητική δράση ήταν εξ ορισμού αδύνατη για τη γραφειοκρατία της μεταπολεμικής περιόδου.

Μετά τη μετάβαση στη δημοκρατία το 1974, εγκαθιδρύθηκε ένα σχεδόν διπολικό κομματικό σύστημα «περιορισμένου αλλά πολωμένου πλουραλισμού», κατά τη διατύπωση του Γιώργου Μαυρογορδάτου.¹⁴ Το εκλογικό σύστημα, συνήθως παραλλαγή της ενισχυμένης αναλογικής, όξυνε τις τάσεις προς έναν δριμύ διοικητικό ανταγωνισμό. Ο συνδυασμός του κομματικού με το εκλογικό σύστημα ευνόησε το σχηματισμό μονοκομματικών κυβερνήσεων. Το αποτέλεσμα ήταν ότι, αν και μετά το 1974 το συντηρητικό κόμ-

13. Αν αφαιρέσει κανείς από τη μεταπολεμική περίοδο των σαράντα τριών ετών (1949-1992) την επταετία της δικτατορίας, τότε παρατηρεί ότι από τα τριάντα έξι χρόνια δημοκρατίας που μεσολαβούν από το τέλος του εμφυλίου μέχρι σήμερα, τα περισσότερα, σχεδόν είκοσι, είναι χρόνια αυτοδύναμης διακυβέρνησης της χώρα από το συντηρητικό κόμμα. Σχετικά με τους θεσμούς του μετεμφυλιακού κράτους βλ. Νίκος Κ. Αλιβιζάτος, *Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση 1922-1974: Όψεις της ελληνικής εμπειρίας*, Θεμέλιο, Αθήνα 1983.

14. George Th. Mavrogordatos, «The Greek Party System: A Case of Limited but Polarized Pluralism?», στο Stefano Bartolini και Peter Mair (επιμ.), *Party Politics in Contemporary Western Europe*, Frank Cass, Λονδίνο 1984, σ. 156-169.

μα δε μονοπώλησε την εξουσία ούτε ταυτιζόταν ιδεολογικά το διοικητικό με το πολιτικό προσωπικό του κράτους, η γραφειοκρατία δεν έπαυσε να είναι ετερόφωτη. Οι αυτοδύναμες μονοκομματικές κυβερνήσεις σε ενιαία (δηλαδή μη ομοσπονδιακά) κράτη, όπως η Ελλάδα, είναι συχνά ανεμπόδιστες στη χρήση της κρατικής μηχανής. Εφόσον δεν υπάρχει εξισορρόπηση της δύναμης της κυβέρνησης, που ελέγχει τη διοίκηση, από άλλους πολιτικούς θεσμούς όπως η βουλή και τα δικαστήρια, κι ούτε αντίδραση από τη μεριά της κοινωνίας των πολιτών, τότε το κυβερνών κόμμα μπορεί να καταλάβει τη γραφειοκρατία και να διαβρώσει την αυτονομία δράσης της.

Πράγματι, τόσο στη μεταπολεμική περίοδο όσο και μετά τη μεταπολίτευση, η βουλή και τα δικαστήρια δεν είχαν λειτουργίες εξισορροπητικές προς την εκτελεστική εξουσία, ιδιαίτερα όταν αυτή βρισκόταν στα χέρια μονοκομματικών κυβερνήσεων. Και αν η ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας εις βάρος της νομοθετικής και της δικαστικής είναι φαινόμενο διεθνές και γι' αυτό διόλου ειδικό πρόβλημα της μεταπολιτευτικής δημοκρατίας μας, εν τούτοις η μορφή που έλαβε στην Ελλάδα είναι ιδιαίτερη. Όπως δέχονται και οι Αριστόβουλος Μάνεσης και Αντώνης Μακρυνδημήτρης, από τους δύο πόλους της εκτελεστικής εξουσίας, τον κυβερνητικό και τον διοικητικό, ο κυβερνητικός ενισχύθηκε ιδιαίτερα εις βάρος του διοικητικού, πράγμα έκδηλο και στο Σύνταγμα της χώρας και στην κυβερνητική πρακτική.¹⁵ Επιπλέον, ο αρχηγικός τύπος των κομμάτων και η έλλειψη εσωκομματικής δημοκρατίας διαμόρφωσαν τόσο ισχυρές κομματικές ηγεσίες, ώστε αυτές, μεταβαλλόμενες μέσω των κατάλληλων εκλογικών συστημάτων σε αυτοδύναμες κυβερνήσεις, να μπορούν να ελέγχουν αποτελεσματικά τους θεσμούς της δημοκρατίας. Η ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας σε συνδυασμό με τον τύπο των κομμάτων και το είδος του κομματικού και του εκλογικού συστήματος συνέβαλε στον περιορισμό της αυτόνομης λειτουργίας των δημοκρατικών θεσμών και την πλήρη εξάρτηση της γραφειοκρατίας από τα κόμματα.

15. Αριστόβουλος Μάνεσης, «Η εξέλιξη των πολιτικών θεσμών στην Ελλάδα: Αναζητώντας μια δύσκολη νομιμοποίηση», στο ειδικό θεματικό τεύχος του περιοδικού *Les Temps Modernes*, *Η Ελλάδα σε εξέλιξη*, Εξάντας, Αθήνα 1986, σ. 15-59, και Αντώνης Μακρυνδημήτρης, «Η εκτελεστική εξουσία στα πλαίσια του πολιτικού συστήματος: Μια λειτουργική οριοθέτηση», αδημοσίευτη εργασία, Πανεπιστήμιο Αθηνών, Αθήνα, Μάρτιος 1989.

Οι πολιτικοί θεσμοί δεν υπάρχουν σε κοινωνικό κενό και η κατάσταση ανισορροπίας στην οποία έχουν περιπέσει στη μεταπολιτευτική Ελλάδα δε θα ήταν η ίδια, αν η κοινωνία των πολιτών δεν ήταν τόσο ισχνή. Αλλά ο παραδοσιακός τρόπος ενσωμάτωσης της κοινωνίας στο ελληνικό πολιτικό σύστημα είναι ο πελατειακός, που δεν επιτρέπει τη σύμπληξη «οριζόντιων», κομματικά ανεξάρτητων, κοινωνικών συμμαχιών.¹⁶ Μάλιστα μετά τη μεταπολίτευση ο πελατειακός τρόπος ενσωμάτωσης στο πολιτικό σύστημα έλαβε τη μορφή της «γραφειοκρατικής πατρωνείας» («bureaucratic clientelism»), όπως αναφέρει ο Χρήστος Λυριντζής.¹⁷ Στη γραφειοκρατική πατρωνεία το κόμμα λειτουργεί ως συλλογικός πάτρωνας προς τους οπαδούς του, που γίνονται πελάτες του κράτους οργανωμένα, δηλαδή με τη μεσολάβηση των μηχανισμών του κόμματος και όχι μεμονωμένων βουλευτών, όπως συνέβαινε στην προδικτατορική περίοδο. Η κοινωνία των πολιτών, έχοντας απορροφηθεί από αυτόν τον «κάθετο» πελατειακό τρόπο πολιτικής συμμετοχής, παραμένει κατακερματισμένη και εξαρτημένη και γι' αυτό αδύναμη. Τα λίγα ισχυρά κομμάτια της δε θέλησαν ή δεν μπόρεσαν να πιέσουν προς την κατεύθυνση του εκσυγχρονισμού των θεσμών, όπως π.χ. προς την αυτονόμηση και την ενίσχυση της διοίκησης. Αντίθετα, το εφοπλιστικό και το βιομηχανικό κεφάλαιο είχαν προνομιακές σχέσεις με μερίδες της κρατικής μηχανής κατά τη μεταπολεμική περίοδο και γι' αυτό δεν είχαν λόγους να χειραφετήσουν τη διοίκηση από τη συντηρητική πολιτική τάξη. Άλλες ισχυρές ομάδες συμφερόντων, όπως οι επαγγελματικές οργανώσεις των δικηγόρων και των γιατρών, μεταβλήθηκαν οι ίδιες σε αρένες κομματικών ανταγωνισμών, και τα μέλη τους προωθήθηκαν μέσω των κομμάτων περισσότερο στη βουλή παρά στη διοίκηση.

Ωστε ο ιστορικός τρόπος ανάπτυξης των σχέσεων ανάμεσα στην κοινωνία των πολιτών, τα κόμματα, την κρατική μηχανή και τους υπόλοιπους θεσμούς οδήγησε στην εξάρτηση της γραφειοκρατίας από το εκάστοτε κυβερνητικό κόμμα. Σ' αυτό τον ισχυρισμό μας για το εύπλαστο και ευάλωτο της ελληνικής γραφειοκρατίας μπορεί να αντιτάξει κανείς ότι και σε άλλες σύγχρονες δημοκρατίες οι διοικήσεις είναι ελεγχόμενες από τα κυβερνητικά κόμματα,

16. Nicos P. Mouzelis, *Politics in the Semi-Periphery: Early Parliamentarism and Late Industrialization in the Balkans and Latin America*, Macmillan, Λονδίνο 1986.

17. Christos Lyrintzis, «Political Parties in Post-Junta Greece: A Case of Bureaucratic Clientelism?», *West European Politics*, τόμ. 7, αρ. 2, 1983, σ. 99-118.

χωρίς αυτό να τις καθιστά εύπλαστες και ευάλωτες. Και όμως, άλλες δυτικοευρωπαϊκές γραφειοκρατίες δεν είναι τόσο ανίσχυρες όσο η ελληνική για λόγους που αφορούν την ιστορία των διοικήσεων των ευρωπαϊκών κρατών. Η γαλλική γραφειοκρατία, στελεχωμένη από αποφοίτους της «E.N.A.», αντιτάσσει στα κόμματα τα δικά της ισχυρά σώματα της διοίκησης («grands corps»). Η βρετανική γραφειοκρατία έχει δείξει την ικανότητα να απορροφά τις μεταρρυθμίσεις που επιχειρούν το Συντηρητικό ή το Εργατικό κόμμα. Ακόμα και η ιταλική γραφειοκρατία, χρόνια ταυτισμένη με τη Χριστιανοδημοκρατία, θα πρέπει να είναι σχετικά πιο ισχυρή από την ελληνική, διότι εκείνη έχει αυτονομηθεί από τις πολύ συχνές αλλαγές κυβερνήσεων συνασπισμού.¹⁸

Η αυτονομία και η ισχύς μιας γραφειοκρατίας φαίνονται και από τον τρόπο που το ανώτερο διοικητικό προσωπικό επιβιώνει των εναλλαγών των κομμάτων στην εξουσία και διεισδύει στις δομές που προορίζονται για το πολιτικό προσωπικό. Η περίπτωση της γαλλικής δημοσιοϋπαλληλίας πριν και μετά την κυβερνητική αλλαγή του 1981 είναι διδακτική σε σύγκριση με την αντίστοιχη ελληνική εμπειρία. Στη Γαλλία από την εποχή του Λαϊκού Μετώπου του μεσοπολέμου μέχρι το 1981 οι δημόσιοι υπάλληλοι καριέρας αποτελούσαν κατά μέσο όρο το 88% του προσωπικού των πολιτικών γραφείων των υπουργών (γνωστών ως «cabinets ministériels»). Το υπόλοιπο 12% αποτελούσαν οι μετακλητοί σύμβουλοι των υπουργών. Μετά την άνοδο του σοσιαλιστικού κόμματος (PSF) στην εξουσία το 1981 το ποσοστό των δημοσίων υπαλλήλων στα πολιτικά γραφεία των υπουργών έπεσε στο 72-75% και η κοινωνική καταγωγή τους διαφοροποιήθηκε, καθώς λίγοι μεταξύ αυτών ήταν απόφοιτοι των σχολών της γαλλικής ελίτ. Σύντομα όμως, και ήδη από το 1984, οι απόφοιτοι της «E.N.A.» μετείχαν σε ποσοστό 40% στο προσωπικό του πολιτικού γραφείου του γάλλου σοσιαλιστή πρωθυπουργού. Στην Ελλάδα τα πολιτικά γραφεία των υπουργών του ΠΑΣΟΚ απασχολούσαν ελάχιστους δημοσίους υπαλλήλους, κυρίως αποσπασμένους από διαφορετικά υπουργεία και οργανισμούς. Κανείς δε μεταξύ των 76 συμβούλων υπουργών και γραμματέων υπουργείων που περιλαμβάνονταν στο δείγμα εμπειρικής έρευνάς μας στην κεντρική δημόσια διοίκηση δεν είχε α-

18. Βλ. τις συγκριτικές παρατηρήσεις του Alan Ware, *Citizens, Parties and the State: A Reappraisal*, Princeton University Press, Princeton, NJ 1988.

πασχοληθεί ως δημόσιος υπάλληλος υπουργείου, πριν αναλάβει θέση μετακλητού υπαλλήλου μετά το 1981.¹⁹

Ένα δεύτερο συγκριτικό στοιχείο αφορά την ταχύτητα και το εύρος αντικατάστασης των ανώτερων δημοσίων υπαλλήλων. Μετά την εκλογική νίκη του Γαλλικού Σοσιαλιστικού Κόμματος στα μέσα του 1981 άρχισε μια διαδικασία σταδιακής αντικατάστασης των διευθυντών της κεντρικής δημόσιας διοίκησης στη Γαλλία. Μέχρι το τέλος του 1983 είχε αντικατασταθεί το 72% των παλιών διευθυντών, ποσοστό που, ενώ φαίνεται μεγάλο, αντιστοιχεί τελικά στο συνηθισμένο ρυθμό ανανέωσης της ανώτερης δημοσιοϋπαλληλίας στην Πέμπτη Γαλλική Δημοκρατία. Στην Ελλάδα μετά την άνοδο του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία τον Οκτώβριο του 1981 μεσολάβησε μόνο μισός χρόνος μέχρι να αντικατασταθεί το 100% των παλιών διευθυντών: Στις αρχές του 1982 με το νόμο 1232/1982 συνταξιοδοτήθηκαν και οι 214 γενικοί διευθυντές και αναπληρωτές γενικοί διευθυντές της κεντρικής διοίκησης, αφού οι θέσεις τους καταργήθηκαν από τα οργανογράμματα των υπουργείων.²⁰ Με βάση τα παραπάνω δεδομένα φαίνεται ότι η γαλλική γραφειοκρατία επέδειξε μεγαλύτερη ανθεκτικότητα απέναντι στο Γαλλικό Σοσιαλιστικό Κόμμα σε σύγκριση με την αντίστοιχη ελληνική περίπτωση κυβερνητικής αλλαγής. Η ελληνική ανώτερη δημοσιοϋπαλληλία δεν κατάφερε να επιβιώσει της σύγκρουσής της με το ΠΑΣΟΚ, μολονότι αυτό το τελευταίο δεν είχε ούτε την οργανωσιακή ηλικία ούτε τη διοικητική εμπειρία του PSF.

19. Για το προσωπικό των γαλλικών «cabinets ministeriels» βλ. τα άρθρα των Jean-Luc Bodiguel, «The Political Control of Civil Servants in Europe: Some Aspects», *International Review of Administrative Sciences*, αρ. 2 (Ιούνιος 1986), σ. 187-200 (ιδιαίτερα σ. 190-191)· Françoise Dreyfus, «Les cabinets ministeriels: Du politique à la gestion administrative», στο Pierre Birnbaum (επιμ.), *Les élites socialistes au pouvoir, 1981-1985*, Presses Universitaires de France, Παρίσι 1985, σ. 87-104, και Anne Stevens, «“L’alternance” and the Higher Civil Service», στο Philip. G. Cerny και Martin A. Schain (επιμ.), *Socialism, the State and Public Policy in France*, Frances Pinter, Λονδίνο 1985, σ. 143-164.

Για το προσωπικό των ελληνικών πολιτικών γραφείων υπουργών επί ΠΑΣΟΚ βλ. Dimitrios A. Sotiropoulos, *ό.π.*, σ. 173-175, 213-214, Πίνακας 5.8.

20. Για τους γάλλους διευθυντές βλ. Daniele Lochak, «La haute administration à l’épreuve de l’alternance: le cas de directeurs d’administration centrale», στο Pierre Birnbaum, *ό.π.*, σ. 163-193 (ιδιαίτερα τα στοιχεία των σ. 164-168), καθώς και Jean-Luc Bodiguel και Marie-Christine Kessler, «Les directeurs d’administration centrale», *στο ίδιο*, σ. 195-218. Για τους έλληνες διευθυντές βλ. Theodore Tsokos, *ό.π.*, σ. 187, και Dimitrios A. Sotiropoulos, *ό.π.*, σ. 141-146.

4. ΤΑ ΟΠΛΑ ΤΟΥ ΑΓΩΝΑ: ΟΙ «ΟΡΓΑΝΩΣΙΑΚΟΙ ΠΟΡΟΙ» ΤΗΣ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΚΟΜΜΑΤΩΝ

Υποστηρίζουμε, λοιπόν, ότι για ιστορικούς λόγους η ελληνική γραφειοκρατία είναι σήμερα πιο αδύναμη και εύπλαστη και σε σχέση με τα πολιτικά κόμματα και σε σύγκριση με τις γραφειοκρατίες άλλων ευρωπαϊκών κρατών. Η ευάλωτη και εύπλαστη φύση της ελληνικής γραφειοκρατίας εκδηλώνεται με τη σχετική έλλειψη οργανωσιακών πόρων ή μέσων, που, αν υπήρχαν, θα μείωναν τη σημερινή οργανωτική ανισορροπία ανάμεσα στη δημόσια διοίκηση και τα πολιτικά κόμματα. Θα μπορούσε να πει κανείς ότι δεν είναι μεθοδολογικά επιτρεπτή η σύγκριση ανάμεσα σε τόσο ανόμοια πράγματα, δηλαδή την κρατική γραφειοκρατία και τα πολιτικά κόμματα, αφού το κράτος έχει μεγαλύτερο όγκο ως οργάνωση και απολαμβάνει το μονοπώλιο της φυσικής βίας μέσα στην επικράτεια όπου δρουν τα κόμματα. Παρ' όλα αυτά η σύγκριση που επιχειρούμε εδώ είναι επιτρεπτή για δύο λόγους: πρώτο, διότι γραφειοκρατία και κόμματα δεν έρχονται σε κάποια αρρυθμιστη σχέση ή «γυμνή» σύγκρουση μεταξύ τους, αλλά είναι και εκείνη και αυτά πολιτικοί θεσμοί που αναγνωρίζονται από το Σύνταγμα της χώρας και αποκτούν λειτουργίες και σχέσεις νομικά καθορισμένες, δηλαδή συγκρίσιμες από τον ίδιο το συνταγματικό νομοθέτη. Και, δεύτερο, διότι τα κόμματα είναι κι αυτά «γραφειοκρατίες», δηλαδή διακριτές οργανώσεις με τυπική και άτυπη εσωτερική δομή, προσωπικό, ιεραρχία, στόχους και μέσα για την επίτευξή τους, όπως συμβαίνει και με την κρατική γραφειοκρατία.

Κατ' αρχήν η αλληλεξάρτηση κομμάτων και γραφειοκρατίας υπόκειται τυπικά στους κανόνες του δημοκρατικού καθεστώτος, όπως αυτοί έχουν ιστορικά αποτυπωθεί στο Σύνταγμα της χώρας, με τρόπο ώστε το κόμμα που κατέχει την εκτελεστική εξουσία να έχει ως κυβέρνηση το θεσμικό προβάδισμα έναντι της διοίκησης, δηλαδή τελικά έναντι της κρατικής γραφειοκρατίας. Έπειτα, εκτός από αυτό το τυπικό-συνταγματικό πλαίσιο αλληλεξάρτησης ανάμεσα στα κόμματα και τη γραφειοκρατία, υπάρχει και το άτυπο πλαίσιο αλληλεπίδρασης ανάμεσα στα μεν και στα δε, που δεν καθορίζεται από γραπτούς κανόνες αλλά από τα μέσα ή όπλα ισχύος που μπορούν να παρατάξουν τόσο τα κόμματα όσο και η γραφειοκρατία ως ανεξάρτητοι μηχανισμοί ή οργανώσεις. Τέτοια μέσα ή όπλα είναι οι πόροι οργανωσιακής φύσης, που δεν είναι οι ίδιοι

ούτε ίσοι για κάθε κόμμα ή κρατική γραφειοκρατία, αλλά μπορούν να διαφέρουν από κόμμα σε κόμμα και από χώρα σε χώρα. Ως ενδεικτικά παραδείγματα για την Ελλάδα αναφέρουμε την έλλειψη νομιμοποίησης, την ανυπαρξία ικανού στελεχικού δυναμικού και τις εσωτερικές αδυναμίες από τις οποίες πάσχει η ελληνική γραφειοκρατία.

Πρώτο, η έλλειψη νομιμοποίησης συνίσταται στη μικρή εμπιστοσύνη που δείχνουν οι πολίτες προς τη διοίκηση. Από έρευνα του ΕΚΚΕ το Μάρτιο 1990 προκύπτει ότι μόνο το 16% των ερωτηθέντων δήλωσαν ότι είναι πολύ ή αρκετά ικανοποιημένοι από τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Και μόνο το 38% δείχνει αναμφίβολη συμπάθεια για τους δημοσίους υπαλλήλους. Επίσης, από άλλη έρευνα (της MRB Hellas το Νοέμβριο του 1990), φαίνεται πως μόνο το 21% των ερωτηθέντων πιστεύει ότι οι προσλήψεις στο δημόσιο γίνονται με αξιοκρατικά κριτήρια.²¹ Αντίθετα, τα πολιτικά κόμματα, για λόγους που αναφέραμε, έχουν γίνει νομιμοποιημένοι μεσολαβητές της προσφοράς εργασίας στον δημόσιο τομέα.

Εκτός από τη νομιμοποίηση, τα κόμματα υπερέχουν και ως προς το ανθρώπινο κεφάλαιο που διαθέτουν συγκριτικά με τη γραφειοκρατία. Σε αντίθεση με άλλα ευρωπαϊκά κράτη, στην Ελλάδα δεν υπάρχει διοικητική ελίτ. Οι υπάλληλοι των υπουργείων, συνήθως νομικής κατάρτισης, δεν μπορούν να συντονίσουν το βήμα τους προς ένα σύγχρονο κράτος που όλο και περισσότερο έχει ανάγκη από μηχανικούς και οικονομολόγους, για να παρεμβαίνει στην παραγωγή και τη διανομή αγαθών και υπηρεσιών. Τα κόμματα διαθέτουν τέτοια στελέχη, τα οποία και διορίζουν στις υψηλές βαθμίδες της διοίκησης (π.χ. σε θέσεις γραμματέων των υπουργείων και συμβούλων των υπουργών). Στην Ελλάδα συχνά τα κομματικά στελέχη έχουν καλύτερη και πιο εξειδικευμένη μόρφωση και εμπειρία από ό,τι οι υπάλληλοι καριέρας. Θα μπορούσε να πει κανείς ότι, αντίθετα με τη διαπίστωση του Max Weber για τον ερασιτεχνισμό των πολιτικών σε σύγκριση με τους γραφειοκράτες,²² στη σύγχρονη Ελλάδα οι επαγγελματίες της διοίκησης είναι τελικά τα

21. Στοιχεία από την πρώτη έρευνα δημοσιεύτηκαν στην εφημερίδα *Τα Νέα*, 28 Μαΐου 1990, και από τη δεύτερη έρευνα στο *Βήμα της Κυριακής*, 6 Ιανουαρίου 1991.

22. Max Weber, «Politics as a Vocation», στο *From Max Weber: Essays in Sociology*, ό.π., σ. 77-128.

πολιτικά στελέχη που εναλλάσσονται στις υψηλές θέσεις των υπουργείων και του δημόσιου τομέα, ενώ πολλοί δημόσιοι υπάλληλοι παραμένουν συγκριτικά ερασιτέχνες.

Επιπλέον της εξωτερικής νομιμοποίησης και του στελεχικού δυναμικού υπάρχει και τρίτος πόρος από τον οποίο αντλούν οργανωτική ισχύ τα κόμματα και ως προς τον οποίο υπολείπεται η κρατική γραφειοκρατία. Αυτός ο πόρος είναι η εσωτερική συνοχή των κομμάτων ως οργανώσεων. Στη μεταπολιτευτική Ελλάδα η αυστηρή υποταγή των μελών των κομμάτων στις ηγεσίες τους είναι τέτοια, ώστε η παροδική ανυποταγή μεμονωμένων στελεχών να αποτελεί πρωτοσέλιδη είδηση. Ταυτόχρονα τα μέλη των κομμάτων διαπνέονται από μια λίγο πολύ κοινή ιδεολογία. Αντίθετα, η εσωτερική συνοχή της γραφειοκρατίας πάσχει. Οι αρμοδιότητες των διοικητικών μονάδων συχνά αλληλοκαλύπτονται, οι ιεραρχικές σχέσεις παραμένουν στην πράξη ασαφείς, και το σώμα των δημοσίων υπαλλήλων είναι κατακερματισμένο. Τέλος, η έλλειψη οποιουδήποτε επαγγελματικού υπαλληλικού πνεύματος («esprit de corps») δεν ευνοεί τη συγκρότηση της γραφειοκρατίας ως αυτόνομης οργάνωσης.

Το συμπέρασμα είναι ότι ως προς όλους τους πόρους οργανωτικής ισχύος που αναφέρθηκαν εδώ, η ελληνική γραφειοκρατία υστερεί ως οργάνωση έναντι των πολιτικών κομμάτων. Η σημερινή διαφορά οργανωτικής ισχύος στοιχειοθετεί την ανισορροπία ανάμεσα στη δημόσια διοίκηση και το εκάστοτε κυβερνητικό κόμμα και οφείλεται στον εξαρτημένο τρόπο ανάπτυξης της γραφειοκρατίας από τα κόμματα στη διαδρομή του νεοελληνικού κράτους.

Η ανάλυση αυτή, που μαθητεύει στην κοινωνιολογία των οργανώσεων και την ιστορική κοινωνιολογία, διαφέρει από τις τεχνοκρατικές και τις νομικές προσεγγίσεις του προβλήματος της διοίκησης στην Ελλάδα. Η κοινωνιολογική ανάλυση των οργανώσεων επιδιώκει να αποκαλύψει τις βαθύτερες δομές του εσωτερικού της κάθε οργάνωσης, αλλά και του εξωτερικού «περιβάλλοντός» της, που αποτελείται από άλλες οργανώσεις. Η προσέγγιση της γραφειοκρατίας και των κομμάτων ως ξεχωριστών οργανώσεων που συνυπάρχουν σε ένα ιστορικά διαμορφωμένο κοινωνικοπολιτικό πλαίσιο υπερέχει από τις τεχνικές και νομικές προσεγγίσεις του προβλήματος «διοίκηση και πολιτική», διότι αποφεύγει τις γενικόλογες προτάσεις και την περιπτώσιολογία των ρυθμίσεων στις οποίες οι προσεγγίσεις αυτές καταλήγουν. Οι εμπειρογνώμονες της

διοίκησης τονίζουν τα τεχνικά προβλήματα της διοίκησης, δηλαδή τον υδροκεφαλισμό, την κακοδιοίκηση και την αδράνεια της ελληνικής γραφειοκρατίας.²³ Μια τέτοια τεχνική ανάλυση επικεντρώνεται κυρίως στα συμπτώματα του προβλήματος και οδηγεί σε λύσεις αποσπασματικού χαρακτήρα. Οι πολιτικοί, που συνήθως έχουν αποκλειστικά νομική μόρφωση, αντιλαμβάνονται το πρόβλημα της διοίκησης ως καθαρά νομικό-θεσμικό ζήτημα. Ίσως γι' αυτό συχνά αναλώνονται σε θέσπιση μεταρρυθμίσεων «από τα πάνω» με τη μορφή πληθώρας νόμων και προεδρικών διαταγμάτων. Δυστυχώς ούτε οι επιμέρους τεχνικές αλλαγές ούτε οι νομικές μεταβολές φαίνεται να βελτίωσαν ιδιαίτερα τη σχετική θέση και την αποτελεσματικότητα της διοίκησης. Αυτό μάλλον συμβαίνει διότι, όπως επιχειρήσαμε να θίξουμε σ' αυτό το άρθρο, το πρόβλημα δεν είναι αποκλειστικά τεχνικό ούτε καθαρά νομικό, αλλά βαθύτερο πρόβλημα της ιστορικής σχέσης ανάμεσα στην κρατική γραφειοκρατία και τα πολιτικά κόμματα στη νεότερη Ελλάδα.

23. Π.χ. Georges Langrod, *Reorganization of Public Administration in Greece*, OECD, Παρίσι 1965.