

ΤΟ ΠΕΛΑΤΕΙΑΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΕΙΝΑΙ, ΠΑΝΩ ΑΠ' ΟΛΑ, ΕΝΑΣ ΤΡΟΠΟΣ ένταξης των μαζών στην πολιτική. Το σύνθημα ερώτημα είναι με ποιους τρόπους οι πολίτες συνάπτουν πελατειακές σχέσεις με τους πολιτικούς και τα κόμματα στις παρυφές του κράτους (π.χ. με διορισμούς, μεταθέσεις, δάνεια).

Αντιθέτως, το κεντρικό ερώτημα αυτού του βιβλίου στρέφεται γύρω από το ποια είναι η δομή και ποιες οι λειτουργίες της κορυφής του διοικητικού μηχανισμού του πελατειακού κράτους και επιπλέον, ποια είναι η προέλευση και ποιοι οι ρόλοι του ανώτερου διοικητικού προσωπικού, τόσο του μόνιμου (τμηματάρχες, διευθυντές, γενικοί διευθυντές) όσο και του μετακλητού (γενικοί και ειδικοί γραμματείς υπουργείων, σύμβουλοι Υπουργών και Πρωθυπουργού).



Η ΚΟΡΥΦΗ ΤΟΥ ΠΕΛΑΤΕΙΑΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Οργάνωση, στελέχωση και πολιτικοποίηση
των ανώτερων βαθμίδων της Κεντρικής
Διοίκησης στην Ελλάδα, 1974-2000

ΔΗΜΗΤΡΗΣ Α. ΣΩΤΗΡΟΠΟΥΛΟΣ

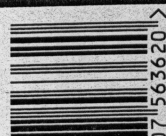
ποταμός

ΔΗΜΗΤΡΗΣ Α. ΣΩΤΗΡΟΠΟΥΛΟΣ

Η ΚΟΡΥΦΗ ΤΟΥ ΠΕΛΑΤΕΙΑΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ποταμός

9-7563-62-X



Διοικητικές μεταρρυθμίσεις και πολιτικός έλεγχος της ανώτερης δημοσιοϋπαλληλίας

Η ΛΟΓΙΚΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ του διοικητικού μηχανισμού μπορεί να προσδιοριστεί εύκολα και να εξηγηθεί σχετικά απλά. Είναι προϊόν μιας διπλής αναγκαιότητας. Η δημόσια διοίκηση, από τη μία πλευρά, πρέπει να είναι ή να γίνει πολιτικά αφοσιωμένη και έμπιστη, δηλαδή ένα αξιόπιστο όργανο στα χέρια των πολιτικών που κυβερνούν από την άλλη, πρέπει να γίνει ένα αποτελεσματικό όργανο, ένα «οργανωτικό όπλο» ικανό να επιτυγχάνει όλους τους στόχους που ορίζονται από τους κυβερνώντες πολιτικούς προς ικανοποίησιν των ιδίων, των ομάδων που τους υποστηρίζουν, και των ψηφοφόρων τους, κυρίως όμως προς εξυπηρέτησιν όλων των πολιτών.¹⁰⁴ Επομένως, οι μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης έχουν στόχο την κατασκευή ενός πολιτικά αφοσιωμένου και τεχνικά επαρκούς θεσμού. Η τεχνική επάρκεια μπορεί να παραμείνει ως διαρκής κατάκτηση, η πολιτική αφοσίωση, όμως, ενδέχεται να χρειαστεί να αλλάξει όποτε επέρχονται μεταβολές στη σύνθεση της κυβέρνησης. Εξ ου και η εφαρμογή ενός συστήματος «λαφύρων» ή, πιο συχνά, μιας διαδοχής μεταρρυθμίσεων – σε μερικές περιπτώσεις, απλών εκκαθαρίσεων γραφειοκρατών ή αποκλεισμού ορισμένων από τα κέντρα λήψης αποφάσεων. Από τα μέσα της δεκαετίας του '70 σημειώθηκαν στην Ελλάδα σημαντικές προσπάθειες διοικητικής μεταρρύθμισης, με τη μορφή ψήφισης σχετικής νομοθεσίας στη Βουλή και, ακολούθως, την ανάληψη ορισμένων διστακτικών βημάτων για την εφαρμογή της. Ανάμεσα σε άλλα, η νομοθεσία αφορούσε στην αποκέντρωση της δημόσιας διοίκησης, την οργανωτική δομή του υπουργικού συμβουλίου και τις διεξόδους

104. Eva Ezioni-Halevy, *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma*, Λονδίνο: Routledge and Kegan Paul, 1983, σ. 87-88· επίσης, Calliope Spanou, «(Re)shaping the Politics-Administration Nexus in Greece: The Decline of a Symbiotic Relationship?», στο B. Guy Peters και Jon Pierre, (επιμ.) *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, Basingstoke, Taylor and Francis, 2001, σ. 106-115.

σταδιοδρομίας των δημοσίων υπαλλήλων. Παράλληλα με την επίσημη προσπάθεια να αλλάξει η τυπική μορφή της δημόσιας διοίκησης, οι μεταπολιτευτικές κυβερνήσεις χρησιμοποίησαν επίσης και άτυπες, πελατειακές πρακτικές για να παρέμβουν στη δημοσιοϋπαλληλία και να επηρεάσουν το μέγεθος και τη σύνθεσή της. Τούτο οδήγησε, όπως ήταν αναμενόμενο, στην αναπαραγωγή του πελατειακού κράτους.

Διοικητικές μεταρρυθμίσεις μετά τη μεταπολίτευση

Η κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας που είχε απόλυτη πλειοψηφία στο Κοινοβούλιο την περίοδο 1974-1981, ανέλαβε δράση να εξαλείψει από τη δημόσια διοίκηση φιλοχουντικούς ανώτερους υπαλλήλους και, ως έναν βαθμό, είχε επιτυχία σε αυτό το έργο. Η έκδοση ενός Προεδρικού Διατάγματος που κωδικοποιούσε όλη τη νομοθεσία αναφορικά με τη θέση των δημοσίων υπαλλήλων,¹⁰⁵ επηρέασε ελάχιστα τη μοίρα της ελληνικής δημοσιοϋπαλληλίας, καθώς, όπως έχουμε πει, οι σχετικότερες ρυθμίσεις δίνονταν από τον αρχικό Δημοσιοϋπαλληλικό Κώδικα που είχε ψηφιστεί το 1951. Ωστόσο, προς τα τέλη της δεκαετίας του 1970, το κόμμα αυτό θέσπισε έναν νόμο ο οποίος περιόριζε σημαντικά το δικαίωμα της απεργίας στον δημόσιο τομέα.¹⁰⁶ Εκτός αυτού του νομοθετήματος, και άλλες πρακτικές της Νέας Δημοκρατίας δέχθηκαν κριτική από την αντιπολίτευση. Τέτοιες ευρέως αμφισβητούμενες επιλογές αφορούσαν πελατειακές πρακτικές στη διαδικασία προαλήψεων και τις προαγωγές στη δημοσιοϋπαλληλία. Επίσης υπήρχαν καταγγελίες για αστυνομική παρακολούθηση ορισμένων ψηφοφόρων του Κέντρου και της Αριστεράς, όπως συνέβαινε κατ'εξοχήν κατά την μεταπολεμική περίοδο. Βάσει των επικριτών της κυβέρνησης, η αλλαγή καθεστώτος το 1974 δεν εξελίχθηκε σε αναδιάρθρωση του μεταπολεμικού κράτους το οποίο, από τα κόμματα του Κέντρου και της Αριστεράς, αποκαλείτο παραδοσιακά «κράτος της Δεξιάς».

105. Π.Δ. 611/1977.

106. Ν. 643/1977.

Το ΠΑΣΟΚ που κυβερνούσε μόνο του με άνετη πλειοψηφία στο Κοινοβούλιο για το μεγαλύτερο μέρος της δεκαετίας του 1980, είχε ένα φιλόδοξο πρόγραμμα διοικητικών μεταρρυθμίσεων. Το 1982 και το 1984 ψήφισε τρεις νόμους για την αποκέντρωση της εξουσίας της κεντρικής διοίκησης προς την τοπική αυτοδιοίκηση.¹⁰⁷ Αυτή η νομοθεσία δεν εφαρμόστηκε, καθώς φαίνεται ότι ορισμένοι υπουργοί αντιστάθηκαν στην παραχώρηση εξουσιών και υπάλληλοι του Υπουργείου Εσωτερικών αντιστάθηκαν στην αποκέντρωση. Τα περισσότερα νομοθετήματα της δεκαετίας του 1980 είχαν την ίδια τύχη λόγω των συχνών ανασχηματισμών του υπουργικού συμβουλίου από τον Ανδρέα Παπανδρέου. Επιπλέον, η υπερπροσφορά συχνά επικαλυπτομένων επιτροπών και υπηρεσιών διακύβευσε τους στόχους των μεταρρυθμίσεων των υπουργών. Αποκέντρωση υποσχέθηκαν, αλλά δεν εφάρμοσαν, και οι κυβερνήσεις της Νέας Δημοκρατίας τόσο πριν από την άνοδο του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία όσο και κατά την περίοδο 1990-1993.

Οι διοικητικές δομές μετά το 1981 χαρακτηρίζονταν από μεγάλη οργανωτική ρευστότητα, προφανή στις συχνές αλλαγές προσώπων του ΠΑΣΟΚ στα υπουργικά συμβούλια και τα νέα κυβερνητικά σχήματα. Αυτή η ρευστότητα μπορεί να εξηγηθεί από το ακόλουθο γενικό μοντέλο της νομοθεσίας του ΠΑΣΟΚ για τη διοίκηση. Η νομοθεσία ταλαντεύτηκε ανάμεσα σε τρεις στόχους: του επαγγελματισμού της δημοσιοϋπαλληλίας, της άσκησης του κρατικού μηχανισμού για εκλογικούς σκοπούς και της άσκησης πολιτικών κοινωνικής πρόνοιας και απορρόφησης της ανεργίας μέσω της εφαρμογής μιας πολιτικής επέκτασης της δημόσιας απασχόλησης. Παράδειγμα εφαρμογής του πρώτου στόχου είναι η ίδρυση της ΕΣΔΔ (Ν. 1388/1983)· του δεύτερου, η μονιμοποίηση των έκτακτων δημοσίων υπαλλήλων (με τον Ν. 1476/1984)· του τρίτου, το σύστημα προσλήψεων με «μόρια» (Ν. 1320/1983).

Σύμφωνα με τον Μιχάλη Σπουρδαλάκη,¹⁰⁸ οι ανταγωνιστικοί στόχοι της στρατηγικής του ΠΑΣΟΚ απεικονίζαν τα σχίσματα στις εσωτερικές φατρίες του κόμματος. Ενώ το γενικό σχήμα «λαϊκισμός έναντι εύσηγχρονισμού» μπορεί να συνοψίσει τους δύο πόλους ανάμεσα στους οποίους το ΠΑΣΟΚ έπλευσε από την

¹⁰⁷ Ν. 1235/1982, 1270/1982 και 1416/1984.

¹⁰⁸ Μιχάλης Σπουρδαλάκης, ΠΑΣΟΚ: Δομή, εσωκομματικές κρίσεις και συγκέντρωση εξουσίας, Αθήνα: Εξάντας, 1988.

ίδρυσή του ως νέο κόμμα, το 1974, οι εσωτερικές αντιθέσεις μέσα στο κόμμα ήταν πολύπτυχες και εικονίζαν διαφορετικές ιδεολογικές και γενεαλογικές διαστάσεις. Οι τρεις φατρίες των τεχνοκρατών, των παλαιών κοινοβουλευτικών και των νεότερων «αριστεριστών» του κόμματος υιοθετούσαν διαφορετικές πολιτικές σε σημαντικούς τομείς, συμπεριλαμβανομένου και του δημόσιου τομέα. Το αποτέλεσμα των εσωκομματικών διαφωνιών για θέματα πολιτικής ήταν τις περισσότερες φορές ένας αναποτελεσματικός συμβιβασμός τον οποίο συνέθετε ο ίδιος ο Ανδρέας Παπανδρέου, παίρνοντας συχνότερα το μέρος των λαϊκιστών ενάντια στους εχσυχρονιστές. Ωστόσο, η υιοθέτηση λαϊκιστικών μέτρων, όπως η ισοπέδωση της πυρμίδας σταδιοδρομίας στη διοίκηση ή η στρατολόγηση κοινωνικά μειονεκτούντων υποψηφίων σε δημόσιες θέσεις, δεν ήταν πάντοτε επιτυχής. Η εφαρμογή των διοικητικών νόμων του ΠΑΣΟΚ κυμαινόταν από την πλήρη επιτυχία, όπως στην περίπτωση του «αποκεφαλισμού» των θέσεων των γενικών διευθυντών, έως την πλήρη αποτυχία, όπως στην περίπτωση του συστήματος προσλήψεων μέσω «μορίων». Η διοικητική πολιτική του ΠΑΣΟΚ περιλάμβανε αυτούς τους τρεις αντιφατικούς στόχους διότι αντικατόπτριζε τους εσωκομματικούς συσχετισμούς και τα ιδεολογικά δεδομένα του κόμματος. Ο στόχος του επαγγελματισμού στη δημοσιοϋπαλληλία αντανάκλασε τη μεταρρυθμιστική ιδεολογία του ΠΑΣΟΚ, ενώ ο στόχος της άσκησης κοινωνικής και εργατικής πολιτικής μέσω των διορισμών στον δημόσιο τομέα καθρέφτιζε την ιδεολογία του ΠΑΣΟΚ και εξυπηρετούσε ταυτόχρονα τα εκλογικά του συμφέροντα. Σε ένα βαθύτερο πεδίο ανάλυσης, αυτή η αντιφατική φύση της διοικητικής πολιτικής του ΠΑΣΟΚ μπορεί να αποδοθεί στον δύσκολο συμβιβασμό μεταξύ της λαϊκιστικής ιδεολογίας για συμμετοχή των απλών οπαδών στην εξουσία και της ρεαλιστικής πολιτικής της κυβέρνησης να διατηρήσει την εξουσία μεταμορφώνοντας το κράτος σε ένα χρήσιμο εργαλείο. Η μεταμόρφωση επετεύχθη μέσω του συστηματικού αποκλεισμού από τα κέντρα λήψης αποφάσεων όλου του διοικητικού και τεχνικού προσωπικού που θεωρείτο ότι είχε συνεργαστεί με προηγούμενες κυβερνήσεις.

Μετά την πτώση του ΠΑΣΟΚ από την εξουσία το 1989, η Νέα Δημοκρατία που κέρδισε τις εκλογές του 1990, απέτυχε να επιφέρει οποιονδήποτε σημαντική αλλαγή σε αυτή τη διοικητική παράδοση του μετα-πολιτευτικού κράτους.

Όπως και στο ΠΑΣΟΚ, στις τάξεις της Νέας Δημοκρατίας, κατά την περίοδο 1990-1993, βρίσκονταν σε αντιπαλότητα δύο γραμμές δράσης, οι οποίες υποστηρίζονταν από δύο αντίστοιχες μικτές ομάδες κομματικών στελεχών και υπουργών της κυβέρνησης: οι νέο-φιλελεύθεροι, οι οποίοι επιδίωκαν να περιοφούν τον δημόσιο τομέα και να εισάγουν σύγχρονες μεθόδους διαχείρισης στη διοίκηση χωρίς να παραιτούνται πλήρως του πολιτικού οφέλους από τις πελατειακές πρακτικές πατρωνίας, και οι παραδοσιακοί, οι οποίοι ευνοούσαν τη συνέχιση του εκτεταμένου ελέγχου της δημόσιας διοίκησης από το κυβερνών κόμμα, προκειμένου να αποκομίσουν τα εκλογικά οφέλη πελατειακών διορισμών και να κρατήσουν εκτός πεδίου δράσης τα τμήματα εκείνα της δημοσιοϋπαλληλίας που σχετίζονταν με την εξουσία του ΠΑΣΟΚ. Κανένα από τα δύο κόμματα δεν έδειξε αταλάντευτη προσήλωση στην αποσυναρμολόγηση του πελατειακού κράτους.

Συνολικά, η εκτίμηση των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα δείχνει μια σαφή τάση να προωθηθεί η εισαγωγή μεταρρυθμίσεων για τον εκσυγχρονισμό και την αύξηση του επαγγελματισμού της δημοσιοϋπαλληλίας, πλαισιωμένη από μια τάση οπισθοδρόμησης με το να επιτρέπεται σε παραδοσιακές πρακτικές να εμποδίζουν τη μεγαλύτερη διοικητική αποτελεσματικότητα, την καλύτερη ποιότητα υπηρεσιών και τη δικαιότερη κατανομή δημοσίων θέσεων και κρατικών πόρων. Τα διαδοχικά μεταρρυθμιστικά μέτρα που ελήφθησαν για τον συντονισμό της ελληνικής διοίκησης στις ανάγκες της ενσωμάτωσης στην Ευρωπαϊκή Ένωση είχαν ανάμικτα αποτελέσματα. Αφ' ενός, και ενώ οι ελληνικές κυβερνήσεις είχαν εξαγγείλει σχέδια ιδιωτικοποιήσεων, στην πραγματικότητα, κατά τη δεκαετία του 1980, το ελληνικό κράτος εξακολουθούσε να αυξάνεται: το διάστημα 1983-1992, το σύνολο των δημοσίων δαπανών ως ποσοστό του ΑΕΠ αυξήθηκε από 41.5 σε 51.5%. Η αύξηση αυτή μπορεί να συνδεθεί με πρακτικές πολιτικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης μέσω της λειτουργίας του πελατειακού συστήματος. Αντιθέτως, από τα μέσα της δεκαετίας του '90 υπήρξε μείωση, έτσι ώστε οι δημόσιες δαπάνες να αντιστοιχούν το 1998 στο 35% του ΑΕΠ και το 1999 στο 35,4%.¹⁰⁹

109. Για τα δύο πρώτα ποσοστά, βλ. Commission of the European Communities, *European Economy: Supplement A: Recent Economic Trends*, τχ. 11-12, Νοέμβριος - Δεκέμβριος 1990, Ευρωπαϊκές Κονότητες: Βρυξέλλες, 1990 - για τα τελευταία ποσοστά, βλ. Τρόπεζα της Ελλάδος, *Εκθεση του Διοικητή...*, όππ., σ. 202.

Ο πολιτικός έλεγχος της δημόσιας διοίκησης στις δεκαετίες του '70 και του '80

Ο πολιτικός έλεγχος της διοίκησης ασκείται με διάφορους τρόπους, μεταξύ των οποίων ορισμένοι είναι αναμενόμενοι και θεσμοποιημένοι από το Σύνταγμα και την οργάνωση της κυβέρνησης, ενώ άλλοι είναι παραλλαγές έντονα αμφισβητούμενων πρακτικών που καθιερώνουν τα πολιτικά κόμματα. Οι αναμενόμενες πρακτικές πολιτικού ελέγχου της διοίκησης περιλαμβάνουν, πρώτον, έναν μηχανισμό θεσμών που επιτρέπει σε νέα κυβερνώντα κόμματα να δίνουν διοικητική υποστήριξη στα πολιτικά τους προγράμματα¹¹⁰ δεύτερον, εξουσία για τοποθέτηση και απομάκρυνση στελεχών από τα ανώτερα κλιμάκια της διοίκησης.

Έντονα αμφισβητούμενες, αλλά πολύ γνωστές, πρακτικές των πολιτικών κομμάτων που βρίσκονται στην εξουσία, ειδικώς στην Ελλάδα, περιλαμβάνουν, πρώτον, παράκαμψη του νόμου για τη στρατολόγηση νέου προσωπικού στις κατώτερες και μέσες βαθμίδες της γραφειοκρατίας¹¹¹ δεύτερον, έλεγχο των μεταθέσεων και των προαγωγών στη δημοσιοϋπαλληλία με την πρόωθηση πολιτικά συμπαθούντων υπαλλήλων (αντί άλλων, λιγότερο συμπαθούντων αλλά περισσότερο αποτελεσματικών συναδέλφων τους). Σε αυτές τις περιπτώσεις, τα κυβερνώντα κόμματα και οι συνδικαλιστικές παρατάξεις καταπατούν τους άτυπους, αν όχι και τους τυπικούς κανόνες που ρυθμίζουν τις επαγγελματικές σταδιοδρομίες σε ότι αφορά στη στρατολόγηση, τους διορισμούς, τις προαγωγές και τις συνταξιοδοτήσεις.

Όπως υποστηρίζουμε και στο πρώτο κεφάλαιο του βιβλίου, αυτοί οι τρόποι πολιτικού ελέγχου αποτελούν αναπόσπαστο μέρος των παραδοσιακών δεσμών μεταξύ του ελληνικού κράτους και της κοινωνίας των πολιτών. Ειδικότερα, θα μπορούσε κανείς να προβάλει το γνωστό επιχείρημα ότι για τις υπανάπτυκτες περιοχές της χώρας η πολιτική πατρωνία πληροί μια λανθάνουσα κοινωνική λειτουργία του κράτους ως αποθήκη πλεονάζοντος εργατικού δυναμικού. Βάσει πηγής του ΟΟΣΑ, το 1988 υπήρχαν περίπου 289.700 εργαζόμενοι στις

110. Jean-Luc Bodiguel, «The Political Control of Civil Servants in Europe: Some Aspects», *International Review of Administrative Sciences*, τόμ. 52, τχ. 2, 1986, σ. 187-200.

δημόσιες υπηρεσίες.¹¹¹ Ο αριθμός αυτός, που αφορά την κεντρική διοίκηση, ήταν αποτέλεσμα διαδοχικών «κυμάτων» προσλήψεων. Συνολικά, είναι ενδεικτικό το γεγονός ότι, ενώ η καθαρή αύξηση στο ελληνικό εργατικό δυναμικό μεταξύ του 1981 και του 1988 ήταν της τάξης του 2%, στο προσωπικό της δημοσιοϋπαλληλίας έφτασε το 12%. Επομένως, όσο το ΠΑΣΟΚ ήταν στην εξουσία, η απασχόληση στη δημοσιοϋπαλληλία αυξήθηκε έξι φορές γρηγορότερα από ό,τι ζητη συνολική απασχόληση.¹¹² Λιγότερο ταχεία ήταν η αύξηση στη δεκαετία του '90, όταν η απασχόληση στο δημόσιο αυξήθηκε πάλι περισσότερο από όσο η συνολική απασχόληση για κάθε ένα από τα έτη 1993, 1995, 1996, 1997 και 1999.¹¹³

Στην Ελλάδα της δεκαετίας του 1980, η σχέση μεταξύ του κυβερνώντος κόμματος, δηλαδή του ΠΑΣΟΚ, και της κρατικής γραφειοκρατίας ήταν ασυμμετρική. Το ΠΑΣΟΚ υπέταξε την κρατική γραφειοκρατία με γρήγορο τρόπο, αντίθετα με την εμπειρία άλλων μεταρρυθμιστικών κομμάτων που ανέρχονται στην εξουσία μέσω εκλογικής νίκης. Η δημοσιοϋπαλληλία, οι υπουργοί και τα κομματικά στελέχη ήταν τρεις διαφορετικές ομάδες που αλληλεπιδρούσαν στο εσωτερικό του κρατικού μηχανισμού. Το αποτέλεσμα ως αλληλεπίδρασης ήταν η περαιτέρω διόγκωση της δημόσιας διοίκησης.

Στη δεκαετία του '80, κατά τη διάρκεια της οκταετούς του παραμονής του στην εξουσία και ιδιαιτέρως κατά την τελευταία του θητεία (1985-1989), το ΠΑΣΟΚ χρησιμοποίησε το κράτος ως «αποθήκη» για εργατικό δυναμικό και ως πολιτική μηχανή προσέλκυσης ψήφων. Δεν επρόκειτο για καινούργια πρακτική στη σύγχρονη ελληνική πολιτική σκηνή: οι συντηρητικές κυβερνήσεις είχαν κάνει το ίδιο στο παρελθόν. Το ΠΑΣΟΚ επέκτεινε την παραδοσιακή λειτουργία του κράτους ως βαλβίδα ασφαλείας: κατά την μεταπολεμική περίοδο το κράτος αυξήθηκε σε μέγεθος υπό συνθήκες πιεστικής ανεργίας στις αγροτικές περιοχές, εσωτερικής μετανάστευσης στα αστικά κέντρα και εισόδου μορφωμένων νέων από αστικά στρώματα στην αγορά εργασίας.

111. OECD, *Economic Survey of Greece*, 1989/1990, ό.π. Οι δημόσιες υπηρεσίες είναι υποσύνολο του δημόσιου τομέα.

112. Dimitri A. Sotiropoulos, *Populism and Bureaucracy...*, ό.π., σ. 118.

113. Βλ. Τράπεζα της Ελλάδος, *Έκθεση του Διοικητή...*, ό.π., σ. 105, Πίνακας III.9.

Όπως αναφέραμε και στο τρίτο κεφάλαιο του βιβλίου, κατά την πρώτη περίοδο εξουσίας του ΠΑΣΟΚ, οι παλαιές ατομικού επιπέδου πελατειακές σχέσεις αντικαταστάθηκαν με ένα νέο, κομματικού τύπου, είδος πελατειακών σχέσεων που, όπως είναι γνωστό, ο Χρήστος Λυριντζής έχει ονομάσει «γραφειοκρατική πατρωνία».¹¹⁴ Αυτές σχετίζονται με τον λαϊκισμό και είναι ο τρόπος εξυπηρέτησης που τα λαϊκιστικά κόμματα κατά κανόνα προσφέρουν στις εκλογικές τους περιφέρειες όταν καταλαμβάνουν την εξουσία. Δεσμευμένα από την ανάγκη να διατηρήσουν την εκλογική τους βάση και από την πίεση να καταλάβουν μια απρόθυμη κρατική μηχανή προτού επιχειρήσουν να εφαρμόσουν μεταρρυθμίσεις σε οποιονδήποτε τομέα πολιτικής, τα λαϊκιστικά κόμματα καταλαμβάνουν τον κρατικό μηχανισμό, τον επεκτείνουν και τον ανοίγουν στους δραστήριους οπαδούς τους.

Το ΠΑΣΟΚ μπόρεσε να τα κάνει όλα αυτά αφ' ης ανήλθε στην εξουσία, διότι, μεταξύ άλλων, συνάντησε σχετικά μικρή αντίσταση είτε από την κοινωνία είτε από τη διοίκηση. Στη σύγχρονη ελληνική κοινωνία πολιτών και στους πολιτικούς θεσμούς δεν είχε ποτέ επιτραπεί να αποκτήσουν μια πλήρως ανεξάρτητη ύπαρξη. Η κηδεμόνευσή τους ήταν πλήρης κατά τη διάρκεια της μακράς εξουσίας των συντηρητικών κυβερνήσεων και τη σύντομη, κατά περιόδους, εξουσία των αυτορχικών καθεστώτων του 20ού αιώνα και, ιδιαιτέρως, μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο. Κατά τη μεταπολεμική περίοδο, το Κοινοβούλιο, η δικαστική εξουσία, οι δήμοι, οι κοινότητες και η δημοσιοϋπαλληλία ήταν πάντοτε υποτελείς στην όποια κυβέρνηση. Η διοίκηση, όπως υποστηρίξαμε και στο εισαγωγικό κεφάλαιο του βιβλίου, ήταν ιδιαιτέρως αδύναμη συγκρινόμενη με τα πολιτικά κόμματα που εναλλάσσονταν στην εξουσία, και η αυτονομία δράσης της έναντι της κυβέρνησης ήταν περιορισμένη.¹¹⁵ Έτσι, οι συντηρητικές πολιτικές ελίτ είχαν προετοιμάσει τον δρόμο για την ανεμπόδιστη κατάκτηση του κράτους από το ΠΑΣΟΚ.

Όπως είναι γνωστό, όταν ανήλθε στην εξουσία, το ΠΑΣΟΚ διόρισε πολλούς από τους «δικούς του» ανθρώπους σε νέες αλλά και παλαιές ανώτερες κρατικές θέσεις, πράγμα που επανέλαβε η Νέα Δημοκρατία την περίοδο 1990-1993. Αυτό το φαινόμενο υποδεικνύει την αδυναμία της δημοσιοϋπαλληλίας καθώς και την

114. Christos Lyritzis, «Political Parties in Post-Junta Greece: A Case of Bureaucratic Clientelism?», ό.π.

115. Dimitri A. Sotiropoulos, «A Colossus with Feet of Clay: The State in Post-Authoritarian Greece», ό.π., σ. 43-56.

ανικανότητα της κοινωνίας των πολιτών στην Ελλάδα να αντισταθούν κάποια αντίσταση στην παρείσφιση διαδοχικών πολιτικών καθεστώτων και αυτοδύναμων κομματικών κυβερνήσεων στο κράτος και την κοινωνία. Υπογραμμίζει επίσης τη λαϊκιστική φύση του ΠΑΣΟΚ αναφορικά με τον ρόλο των κομματικών του στελεχών, με την έννοια ότι στο κόμμα αυτό επικράτησε μια αδιαμεσολάβητη σχέση ανάμεσα στον ηγέτη και τους οπαδούς του. Η προεκδοχή του κράτους με κομματικό προσωπικό ήταν μαζική και το κόμμα απώλεσε τα ανώτερα και τα μεσαία στελέχη του. Το ΠΑΣΟΚ δεν έχασε μόνον το καλύτερο προσωπικό του, ωλώντας το στο κράτος, αλλά, επίσης, πλημμύρισε με καινούργια μέλη. Με τη διαδικασία αυτή, έγινε πολύ ρευστό σε οργανωτική μορφή και κατέληξε να πληροί συμβολικές λειτουργίες σε όφελος της κομματικής ηγεσίας.

Συγκρινόμενες με την περίοδο διακυβέρνησης της Νέας Δημοκρατίας (1974-1981), οι συνέπειες της ανάληψης της εξουσίας από το ΠΑΣΟΚ το 1981-1989 επί της δημόσιας διοίκησης ήταν διαφορετικές: πρώτον, στο είδος της πολιτικοποίησης της δημοσιοϋπαλληλίας μέσω της χρήσης του κομματικού μηχανισμού μάλλον παρά μέσω συγκεκριμένων υπουργών ή χαλαρών κύκλων ανώτερων κομματικών στελεχών· δεύτερον, στον οργανωμένο τρόπο με τον οποίο το ΠΑΣΟΚ έκτισε και παγίωσε την ηγεμονία του επί του κράτους ως οργάνωσης, κάνοντας τη διάκριση μεταξύ πολιτικών και διοικητικών (δηλαδή εκτελεστικών) εξουσιών εντονότερη από ό,τι στο παρελθόν, όπως θα εξηγηθεί ακολούθως· και τρίτον, με τη συγκέντρωση και συμπύκνωση της εξουσίας στα χέρια του Πρωθυπουργού, την οποία θα αναλύσουμε στο επόμενο, πέμπτο κεφάλαιο του βιβλίου.

Ο διαφορετικός τύπος πολιτικοποίησης της δημοσιοϋπαλληλίας που επέφερε το ΠΑΣΟΚ, σχετίζονταν με τον διαφορετικό τύπο κόμματος που είναι συγκρινόμενο με τη Νέα Δημοκρατία. Ένα αποτέλεσμα των διοικητικών μεταρρυθμίσεων του ΠΑΣΟΚ, που ήδη συζητήθηκε παραπάνω (στο δεύτερο κεφάλαιο του βιβλίου), ήταν η πολιτικοποίηση των ανώτερων κλιμακίων της κεντρικής δημόσιας διοίκησης με τρόπο διαφορετικό από την πολιτικοποίηση που υπήρχε κατά την περίοδο των συντηρητικών κυβερνήσεων προ του 1981, και σε έναν βαθμό μη συγκρινόμενο με οποιαδήποτε τυπική δυτικοευρωπαϊκή δημοκρατία. Η χώρα εννοιολογική διάκριση είναι μεταξύ ενός πολιτικού κόμματος «προστών», συνηθισμένου να αντλεί

από το κράτος τους πόρους που χρειάζεται για να διατηρήσει την εξουσία του, όπως ήταν η περίπτωση της Νέας Δημοκρατίας πριν από το 1981, και ενός μαζικού κόμματος χωρίς πρόσβαση σε ουσιαστικές οργανωτικούς πόρους πέραν των δικών του, όπως ήταν η περίπτωση του ΠΑΣΟΚ προ του 1981.¹¹⁶ Η διαφορετική ιστορία και οργάνωση των δύο κομμάτων θα πρέπει να ερμηνεύει τις διαφορετικές τους προσεγγίσεις στο πρόβλημα του ελέγχου της οργάνωσης του κράτους, επάθλου τόσων κοινωνικών ανταγωνισμών στη σύγχρονη ελληνική ιστορία.

Υπό τις κυβερνήσεις της Νέας Δημοκρατίας (1974-1981), τα ανώτερα κλιμάκια της δημοσιοϋπαλληλίας ήταν κατελιγμένα από μόνιμους υπαλλήλους, δηλαδή τους γενικούς διευθυντές που επιλέγονταν από ολόκληρο το υπουργικό συμβούλιο της κυβέρνησης. Αυτή ήταν μία μόνον από τις τεχνικές ελέγχου του κράτους που οι συντηρητικές κυβερνήσεις του Ελληνικού Συναγερμού και της ΕΡΕ χρησιμοποιούσαν από το τέλος του Εμφύλιου Πολέμου. Άλλες πρακτικές ήταν η παρακολούθηση των υποφύφων για πρόσληψη στη δημόσια διοίκηση, το κυβερνητικό μονοπώλιο στα μέσα ενημέρωσης και η υποταγή των χρηματοδοτούμενων από το κράτος εργατικών συνδικάτων. Με αυτόν τον τρόπο, οι συντηρητικοί διατηρούσαν την ηγεμονία τους παρά την αντιπολίτευση από το Κέντρο και την Αριστερά. Κατά τη μεταπολεμική περίοδο, οι συντηρητικοί χρησιμοποίησαν μέσα κυριαρχίας που συχνά εντοπίζονται σε απολυταρχικά καθεστώτα καθώς και σε δημοκρατικά καθεστώτα των οποίων η νομιμοποίηση υπονομεύεται από την κληρονομιά έντονων συγκρούσεων (π.χ., εμφύλιο πόλεμο).

Η διάκριση πολιτικών και διοικητικών λειτουργιών εντός της διοίκησης έγινε εντονότερη από το ΠΑΣΟΚ, παρ' όλο που αυτό το κόμμα συνέχισε και επέκτεινε την πολιτικοποίηση της δημοσιοϋπαλληλίας. Πράγματι, το ΠΑΣΟΚ απεδείχθη πολύ καλός μαθητής των συντηρητικών στο θέμα του ελέγχου του κράτους, διότι εύλογα χρησιμοποίησε και αυτό τη δημόσια διοίκηση, τα μέσα ενημέρωσης και τα εργατικά συνδικάτα του δημόσιου τομέα για να προωθήσει τους δικούς του σκοπούς. Όπως είναι γνωστό, μέσω συνταγματικής αναθεώρησης (1986)

¹¹⁶ Paraskevi D. Kaler-Christofilopoulou, «Decentralization in Post-Dictatorial Greece», δημοσίευση διδακτορική διατριβή, Λονδίνο: The London School of Economics and Political Science, 1989· η διάκριση «κομμάτων προστών» και «κομμάτων μαζών» ανάγεται στον Maurice Duverger.

και ψήφισης νόμων, το ΠΑΣΟΚ ενίσχυσε την κορυφή της εκτελεστικής εξουσίας σε όφελος του Πρωθυπουργού. Η ενίσχυση αυτή συμβόλιζε την τάση για ενδυνάμωση των πολιτικών επιπέδων σε βάρος των διοικητικών επιπέδων της κρατικής πυραμίδας.

Μέσα στα υπουργεία, ως αποτέλεσμα της μαζικής αναμόρφωσης της κορυφής της ιεραρχίας, οι πολιτικές βαθμίδες της δημόσιας διοίκησης διακρίνονταν καθαρότερα από τις δημοσιονομικές υπό το ΠΑΣΟΚ παρά υπό τη Νέα Δημοκρατία. Η κατανομή εργασίας μεταξύ της διαμόρφωσης μέτρων πολιτικής από πολιτικούς (π.χ., τους συμβούλους υπουργών) και της εφαρμογής των μέτρων από δημοσίους υπαλλήλους, ήταν επίσης περισσότερο καθαρή υπό το ΠΑΣΟΚ παρά υπό τη ΝΔ. Ως ακούσια συνέπεια της κατάκτησης του κράτους, το ΠΑΣΟΚ, ένα επισήμως αντιφλελεύθερο κόμμα, κατά ειρωνικό τρόπο, ενίσχυσε μία από τις αρχές της φιλελεύθερης δημοκρατίας: τον διαχωρισμό της πολιτικής από τη διοίκηση, με την έννοια ότι, όπως τονίσαμε στο προηγούμενο κεφάλαιο, ακόμη και ιδιαίτερος προκисμένος ανώτεροι δημόσιοι υπάλληλοι είχαν ελάχιστο ρόλο σε θέματα πολιτικής. Δεν ήταν σπάνιο ανώτεροι δημόσιοι υπάλληλοι κεντρικών υπουργείων να παραπονούνται, στη διάρκεια συνεντεύξεων που μας παραχώρησαν, ότι πληροφούντο την κατάθεση σημαντικών νομοσχεδίων του υπουργείου τους από τον ημερήσιο Τύπο, τουλάχιστον κατά την περίοδο 1985-1989.

Εν ολίγοις, οι συνέπειες στη δημόσια διοίκηση από την παρουσία του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία το 1981-1989 ήταν ο συγκεντρωτισμός στην κορυφή της εκτελεστικής εξουσίας σε βάρος της εξουσίας του Κοινοβουλίου και της Προεδρίας της Δημοκρατίας, η οργανωμένη κομματικοποίηση της δημοσιονομικής διαχείρισης, ο έντονος διαχωρισμός του επιπέδου της πολιτικής από το επίπεδο της διοίκησης, η ρευστότητα των διοικητικών δομών, η καθυστέρηση στην εγκαθίδρυση του επαγγελματισμού στη διοίκηση και η επίταση της χρήσης της ως υπηρεσίας που προσφέρει απασχόληση σε ανέργους των μορφωμένων στρωμάτων.

Συνολικά, οι μεταρρυθμίσεις της διοίκησης τόσο από το ΠΑΣΟΚ όσο και από τη Νέα Δημοκρατία κομματικοποίησαν το προσωπικό της χωρίς να κάνουν την απόδοσή της περισσότερο αποτελεσματική. Στον βαθμό που η παγίωση της δημοκρατίας απαιτεί συμμετοχή των πολιτών στην πολιτική και την τοποθέτηση

των διοικητικών θεσμών υπό δημόσιο έλεγχο, η πολιτικοποίηση, ακόμη και εάν είναι κομματική, μπορεί να συντελέσει στη νομιμοποίηση του νέου δημοκρατικού καθεστώτος. Στο κάτω-κάτω, στις δημοκρατίες τα κόμματα ανέρχονται στην εξουσία και την εγκαταλείπουν μετά από εκλογές, κάνοντας ιδιαιτέρως δύσκολο σε ένα μόνον κόμμα να χαιρεί αδιάκοπου ελέγχου επί της διοίκησης.

Οστούτο, εάν κομματικοποίηση σημαίνει πλήρη έλεγχο των διοικητικών δομών, του προσωπικού και των κονδυλίων από εναλλασσόμενα κόμματα τα οποία διοικούνται ολιγαρχικά, τότε η νομιμοποίηση των ανανεωμένων θεσμών -π.χ., των οργανισμών της κεντρικής διοίκησης που έχουν «καθαρθεί» από τα αυταρχικά στοιχεία- μπορεί να υπονομευθεί και η ποιότητα της δημοκρατίας να παραμείνει πολύ χαμηλή. Και αυτό είναι ακόμη πιθανότερο όταν η ιεραρχία της λήψης αποφάσεων, απαραίτητο χαρακτηριστικό των σύγχρονων δημοσίων γραφειοκρατιών, τείνει να επεκτείνεται προς τα πάνω από το επίπεδο των υπουργών, για να περιλάβει τον Πρωθυπουργό (και το Γραφείο του) ως τον τελικό και μόνο ρυθιστή των περισσότερων, αν όχι όλων, των σημαντικών ζητημάτων που άπτονται της δημόσιας διοίκησης. Αυτή ήταν η περίπτωση της Ελλάδας μετά τη μεταπολίτευση, καθώς οι περισσότεροι Πρωθυπουργοί ενίσχυσαν την κορυφή της εκτελεστικής εξουσίας, δηλαδή τις δικές τους εξουσίες, εμπλεκόμενοι προσωπικά στη λήψη αποφάσεων σε ένα ευρύ πεδίο ζητημάτων. Η πρακτική αυτή επέκτεινε ένα αυταρχικό ύψος πολιτικής εξουσίας, παραδοσιακό στα ελληνικά πολιτικά πράγματα τόσο κατά τις δημοκρατικές περιόδους όσο και κατά τα δικτατορικά διαλείμματα.

Η συγκέντρωση εξουσίας στην κορυφή της κυβέρνησης και της διοίκησης δεν έβρισκε αντίσταση «από τα κάτω». Την περίοδο 1974-1989, η στάση της ΑΔΕΔΥ ήταν προσαρμοσμένη στις κυβερνητικές επιθυμίες, καθώς η ηγεσία της επηρεαζόταν αρχικώς από την κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας και, ακολούθως, από εκείνη του ΠΑΣΟΚ, μέσω παρεμβάσεων της ελεγχόμενης δικαστικής εξουσίας στα εσωτερικά των επαγγελματικών οργανώσεων. Όπως είναι γνωστό, ο έλεγχος της κυβέρνησης στη δικαστική εξουσία επιτυγχανόταν μέσω του διορισμού του προέδρου και του αντιπροέδρου του Αρείου Πάγου και του Συμβουλίου της Επικρατείας από το υπουργικό συμβούλιο, το οποίο συνήθιζε να επιλέγει δικαστές φίλα προσκεί-

μενους στο κυβερνών κόμμα· ο δε έλεγχος των επαγγελματικών οργανώσεων επι-
τυχανόταν μέσω της διοχέτευσης κονδυλίων σε ορισμένα εργατικά συνδικάτα,
με αποκλεισμό άλλων, και της κατάρτισης εκλεγμένων εκπροσώπων της ΑΔΕΔΥ
και της ΓΣΕΕ με καταφυγή στα δικαστήρια, η σύνθεση και οι αποφάσεις των
οποίων ελέγχονταν στενά από την ίδια την κυβέρνηση.¹¹⁷

Η πολιτικοποίηση των προσλήψεων στη δεκαετία του '90

Με δεδομένο το υπερ-πολιτικοποιημένο παρελθόν της δημοσιούπαλληλίας κατά
τις δεκαετίες του 1970 και του 1980, ποια ήταν η κατάσταση κατά τη δεκαετία του
1990; Όπως έχει ήδη σημειωθεί, η πρακτική προσλήψεων ταλαντευόταν παρα-
δοσιακά μεταξύ φορμαλιστικής αυστηρότητας και άτυπης χαλαρότητας. Από
το 1994, η κυβέρνηση είχε δεσμευτεί να καταπολεμήσει την πατρωνία και να
ελέγξει το έλλειμμα του προϋπολογισμού και του δημόσιου χρέους. Κατά το
παρελθόν, και ιδιαίτερα μετάξυ 1974 και 1990, υπουργοί και διοικητές δημο-
σίον επιχειρήσεων μπορούσαν να προσλάβουν νέο προσωπικό συχνά σε προσωρινή
βάση ή με συμβάσεις ορισμένου χρόνου. Επιχειρούσαν έτσι να ικανοποιήσουν
συγκεκριμένες ανάγκες των υπηρεσιών ή των επιχειρήσεών τους, ή να προω-
θήσουν την προσωπική τους πολιτική σταδιοδρομία δημιουργώντας μια προσω-
πική πελατεία ή, ακόμη, να ενισχύσουν τις εκλογικές προσπάθειες του κόμματός
τους διορίζοντας νέους υπαλλήλους ακριβώς πριν από τις βουλευτικές εκλογές
(Πίνακας 2). Αυτή η πρακτική έχει διογκώσει το προσωπικό και τα ελλείμματα
σε ορισμένους τομείς του δημοσίου. Από τις αρχές της δεκαετίας του '90, η
διαδικασία των προσλήψεων έγινε σταδιακά πιο συγκεντρωτική και τυποποιη-
μένη, σε βαθμό που η πολιτική προσωπικού κατέστη ιδιαιτέρως βραδεία και
αναποτελεσματική.¹¹⁸

117. Βλ. Γιώργος Θ. Μαυρογορδάτος, *Μετάξυ Πτυοκρίμης και Προκοψής*, ό.π., σ. 130. ε.

118. Calliope Spanou, «Les politiques du recrutement dans l'administration hellénique: Une modernisation impossible?», *Revue Française d'Administration Publique*, τχ. 62, (Απρίλιος 1992), σ. 325-334.

Π Ι Ν Α Κ Α Σ 2					
ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΜΕΤΑΒΟΛΗ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ (1980-1998)					
ΕΤΟΣ	ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ	ΔΗΜΟΣΙΟΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ	ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ	ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ	
1981	1,3	1,6			
1982	-0,8	0,6	2,1		-0,1
1983	3,9	1,2	2,1		4,9
1984	2,0	3,6	2,0		2,6
1985	7,0	5,1	1,0		12,1
1986	-4,2	5,3	10,7		-1,0
1987	1,6	16,9	4,6		2,2
1988	0,7	10,4	4,3		8,0
1989	0,2	9,1	12,7		1,6
1990	-3,9	0,2	-1,6		28,2
1991	-1,6	4,5	-1,6		1,2
1992	-4,3	-5,9	-36,2		11,6
1993	3,4	-1,4	-7,7		1,3
1994	-4,3	4,3	2,6		0,5
1995	1,3	2,4	4,8		1,4
1996	1,1	2,7	-0,3		-0,5
1997	-3,4	0,1	-1,6		-1,1
1998	-2,4	1,1	-0,8		0,0

ΠΗΓΕΣ: 1) Αντώνης Μακρυδημήτρης και Π. Λιβεράκος, «Πόσοι είναι οι δημό-
σιοι υπάλληλοι;» *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, 9 Μαΐου 1996, πίνακας 3,
όπως αναδημοσιεύεται στο Α. Μακρυδημήτρης, *Διοίκηση και κοινωνία*,
ό.π., σ. 254. 2) ΥΠΕΣΔΔΑ, *Δελτίο στατιστικών στοιχείων προσωπικού του*
δημόσιου τομέα, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο, 2000, σ. 33-34. Οι χρονιές
που έχουν τυπωθεί με εντονότερα στοιχεία, είναι χρονιές γενικών εθνικών
εκλογών. Βλ. όμως και διαφορές στον Πίνακα 4, σ. 112.

Σήμερα, οι προσλήψεις στη δημοσιονομική ρυθμίζονται από τον Νόμο 2190/1994, ενώ το καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων διέπεται από τον νέο Δημοσιονομικό Κώδικα που ψηφίστηκε τον Φεβρουάριο του 1999 (Νόμος 2683/1999) και ισχύει από τον Απρίλιο του ίδιου έτους.¹¹⁹ Ο Κώδικας δημιούργησε ένα νέο πλαίσιο που επιτρέπει μικρότερη πολιτικοποίηση στις διαδικασίες προσλήψεων και προαγωγών στη δημοσιονομική και περισσότερο πολιτικοποίηση στην άσκηση των πολιτικών δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων.

Ο νόμος του 1994 δεν προσπάθησε μόνον να μεταρρυθμίσει τις διαδικασίες προσλήψεων αλλά και να διορθώσει τις αδικίες που, σύμφωνα με το ΠΑΣΟΚ, είχαν υποστεί οι υποστηρικτές του δημόσιου υπάλληλου κατά την τριετία διακυβέρνησης της χώρας από τη Νέα Δημοκρατία (1990-1993). Ο νόμος προέβλεπε την απόλυση υπαλλήλων, εικαζόμενων οπαδών της Νέας Δημοκρατίας, που είχαν προσληφθεί στον δημόσιο τομέα με σύμβαση ορισμένου χρόνου ακριβώς πριν από τις εκλογές του Οκτωβρίου του 1993 (όταν η ΝΔ έχασε την εξουσία), καθώς και των υπαλλήλων των οποίων οι συμβάσεις ορισμένου χρόνου είχαν ανανεωθεί μόλις πριν από τις εκλογές. Το ζήτημα πήρε διαστάσεις λόγω μιας ειδικής ρύθμισης που αφορούσε στην απόλυση 5.500 υπαλλήλων της ΔΕΗ οι οποίοι είχαν προσληφθεί από τη Διοίκηση της επιχείρησης σε διάστημα μικρότερο του μηνός προ των εκλογών του 1993. Μετά τη νίκη της, η κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ κατηγόρησε τη Νέα Δημοκρατία ότι παρέτεινε τις συμβάσεις του έκτακτου προσωπικού και ότι προσέλαβε νέο προσωπικό στη ΔΕΗ λίγο προ των εκλογών, με στόχο την ανταλλαγή θέσεων στο δημόσιο με ψήφους κατά τον παραδοσιακό πελατειακό τρόπο. Η νέα κυβέρνηση υιοθέτησε μέτρα λιτότητας για τη μείωση του δημόσιου ελλείμματος και απέλυσε τους 5.500 πλεονάζοντες υπαλλήλους της επιχείρησης. Εκείνοι κατέφυγαν στον Άρειο Πάγο ζητώντας την επαναπροσλήψή τους, πράγμα που πέτυχαν δύο χρόνια αργότερα, τον Μάρτιο του 1996.¹²⁰

Παρά τις παραπάνω εξελίξεις, η επιστροφή του ΠΑΣΟΚ, το 1993, δεν κατέληξε σε τόσο εκτεταμένη πολιτικοποίηση της δημοσιονομικής όσο την

¹¹⁹ Ο πρώτος νόμος είναι ευρέως γνωστός ως «Νόμος Πεπονής».

¹²⁰ Dimitri A. Sotiropoulos, *Populism and Bureaucrasy...*, ό.π., σ. 140. Το νέο άρθρο 103 του αναθεωρημένου Συντάγματος 1975/1986/2001 απαγορεύει τη μονιμοποίηση εκτάκτων υπαλλήλων.

πρώτη φορά που είχε αναλάβει την εξουσία. Για παράδειγμα, αυτή τη φορά το ΠΑΣΟΚ δεν κατήργησε τις θέσεις των γενικών διευθυντών όπως είχε κάνει το 1982. Η νέα κυβέρνηση επιχείρησε να αντικαταστήσει σταδιακά τους ανώτερους διοικητικούς υπαλλήλους με αλλαγές στη σύνθεση των υπηρεσιακών συμβουλίων. Εν τω μεταξύ, ο ίδιος νόμος (ο 2190/1994) επέτρεπε σε υπαλλήλους οπαδούς του ΠΑΣΟΚ να επιστρέφουν στη δημοσιονομική, εάν αποδείκνυαν ότι η παραίτησή τους κατά την περίοδο 1990-1993 οφειλόταν σε πολιτική δίωξη από πλευράς της Νέας Δημοκρατίας.

Ο νόμος του 1994 αντικατέστησε τη βαθμολογική κλίμακα που είχε εισαχθεί μόλις δύο χρόνια νωρίτερα, το 1992, από την κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας, η οποία με τη σειρά της είχε αντικαταστήσει την κλίμακα που είχε καθιερώσει το ΠΑΣΟΚ το 1986.¹²¹ Η έκταση και το βάθος των πολιτικών διορισμών ενισχύθηκαν από τον νέο νόμο του ΠΑΣΟΚ το 1994, όπως είχε συμβεί και με ορισμένους νόμους που είχε περάσει η Νέα Δημοκρατία την περίοδο 1990-1993. Οι σημαντικότεροι μεταξύ αυτών των διορισμών ήταν σε μια νέα ανεξάρτητη δημόσια εξουσία, το ΑΣΕΠ (Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού). Βάσει του νόμου, το Συμβούλιο αυτό καθίσταται υπεύθυνο για όλους τους διορισμούς στον δημόσιο τομέα. Η δημιουργία του επικρίθηκε διότι άφησε σημαντικές αρμοδιότητες στον υπουργό Προεδρίας της Κυβέρνησης αναφορικά με τη σύνθεση της ενδεκαμελούς του διοίκησης. Ωστόσο, το 1994, το ΠΑΣΟΚ διόρισε δύο συνταξιούχους δικαστικούς στις θέσεις του προέδρου και του αντιπροέδρου του ΑΣΕΠ, και έκτοτε ο νέος φορέας έχει οργανώσει με αμεροληψία όλους τους διορισμούς εισδοχής στον δημόσιο τομέα. Μολονότι, αρχικώς, επέβλεπε τις προσλήψεις υπαλλήλων για την κεντρική διοίκηση, το 1997 η εξουσία του ΑΣΕΠ επεκτάθηκε για να καλύψει ευρύτερες περιοχές του δημόσιου τομέα.¹²² Ωστόσο, η έκταση της πολιτικοποίησης των προσλήψεων μπορεί πάλι να αυξηθεί, καθώς το καλοκαίρι του 2000 αναγγέλθηκε από το ΥΠΕΣΔΔΑ η πρόθεση νομοθετικής αποδυνάμωσης του ΑΣΕΠ, με το αιτιολογικό της βραδείας και πολύπλοκης λειτουργίας του.

¹²¹ Ο νόμος της ΝΔ ήταν ο 2085/1992 και ο προηγούμενος του ΠΑΣΟΚ ο 1586/1986.

¹²² Callopie Spanou, «Les sirènes de la politisation: Fonction publique et politique en Grèce», *Revue Française d'Administration Publique*, τχ. 86, Απρίλιος - Ιούνιος 1998, σ. 243-254.

Γενικά, πάντως, η πολιτικοποίηση του ευρύτερου δημόσιου τομέα έχει περιοριστεί λιγότερο από ό,τι η πολιτικοποίηση των υπουργείων και των κεντρικών δημοσίων υπηρεσιών. Για παράδειγμα, ο νόμος του 1994 επέτρεπε σε γενικούς διευθυντές δημοσίων επιχειρήσεων, που ήταν και οι ίδιοι πολιτικά στελέχη, να προσλαμβάνουν τρία στελέχη ο καθένας για όσο διάστημα έμεναν στη θέση τους.¹²³ Επίσης, πράγμα που συνιστά περίπτωση πολιτικής πατρωνίας με ποσοστά, για κάποιο διάστημα όλοι οι βουλευτές, ανεξαρτήτως κόμματος, είχαν την (ανεπίσημη) ευχέρεια να ζητούν την πρόσληψη αρκετών αστυνομικών ο καθένας από το υπουργείο Δημόσιας Τάξης, ώστε αποφασίζονταν προσλήψεις αστυνομικών. Επιπλέον, μεταξύ 1991 και 1993 και ενόσω στην εξουσία βρισκόταν η Νέα Δημοκρατία, οι βουλευτές, και πάλι ανεξαρτήτως κόμματος, είχαν το δικαίωμα να προσλαμβάνουν ο καθένας δύο άτομα εκτός του δημόσιου τομέα, ως προσωπικούς βοηθούς. Αυτοί οι βοηθοί, αφού εργάζονταν για δύο χρόνια στο γραφείο του βουλευτή, ανταμείβονταν με πρόσληψή τους στον δημόσιο τομέα, επιλέγοντας μάλιστα σε ποιο υπουργείο ή άλλο δημόσιο οργανισμό θα τοποθετούντο ως μόνιμοι υπάλληλοι.¹²⁴

Ο νέος Δημοσιοϋπαλληλικός Κώδικας

Το μάλλον ατελές νομοθέτημα του 1994 για τις προσλήψεις και τις προαγωγές τροποποιήθηκε με τον νέο Δημοσιοϋπαλληλικό Κώδικα που ψηφίστηκε τον Φεβρουάριο του 1999, έπειτα από πέντε τουλάχιστον χρόνια επώασης. Ο νέος κώδικας, με μια πρώτη ματιά, φαίνεται να επιτρέπει σε υπουργούς και άλλους πολιτικούς διοικητές μικρότερο περιθώριο σε ότι αφορά στις προσλήψεις, τις μεταθέσεις και τις προαγωγές δημοσίων υπαλλήλων.

Οι προσλήψεις γίνονται μόνον βάσει ετήσιου προγράμματος που συντονίζεται από το υπουργείο Εσωτερικών. Διορίζεται κανείς ως δημόσιος υπάλληλος αφού περάσει επιτυχώς γραπτές εισαγωγικές εξετάσεις που διοργανώνει το ΑΣΕΠ.

¹²³ Άρθρο 22 του νόμου 2190/1994.

¹²⁴ Το μέτρο εισήχθη με τον νόμο 1943/1991 και καταργήθηκε με τον νόμο 2190/1994.

Καμία πρόσληψη δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί χωρίς την προηγούμενη συγκατάθεση των αρμόδιων κυβερνητικών οργάνων και την επιβεβαίωση της διαθεσιμότητας των απαραίτητων κονδυλίων.¹²⁵ (Με την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 απαγορεύθηκε η μονιμοποίηση των εκτάκτων υπαλλήλων.) Σε ότι αφορά στα πολιτικά δικαιώματα των δημοσίων υπαλλήλων, ο νέος κώδικας επιβεβαιώνει τη νέα, περισσότερο ανοικτή άσκηση ελευθεριών που πραγματοποιήθηκε μετά την άνοδο του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία το 1981 και που αναγνωρίστηκε για πρώτη φορά το 1987.¹²⁶ Οι δημόσιοι υπάλληλοι έχουν ελευθερία έκφρασης των πεποιθήσεών τους, καθώς και την ελευθερία επιστημονικής κριτικής των διοικητικών πράξεων στην υπηρεσία και να απεργήσουν προκειμένου να το δικαίωμα να συστήσουν σωματεία και να απεργήσουν προκειμένου να προστατεύσουν τα συλλογικά τους δικαιώματα. Οι συνδικαλιστικοί τους φορείς έχουν πλέον δικαίωμα να διαπραγματευθούν με την κυβέρνηση για μισθούς και συνθήκες εργασίας.¹²⁷

Η μετάθεση ενός δημοσίου υπαλλήλου είναι δυνατή μόνον όταν υπάρχει κενή θέση σε άλλη υπηρεσία, και πραγματοποιείται βάσει ενός συστήματος μορίων το οποίο εμποδίζει τη μετάθεση κυρίως μεγαλύτερων, παντρεμένων υπαλλήλων με μακροχρόνια εμπειρία και ενισχύει την οριζόντια κινητικότητα νεότερων, ανύπανδρων υπαλλήλων με μικρότερη εμπειρία. Όπως είπαμε και στο δεύτερο κεφάλαιο του βιβλίου, οι προαγωγές των δημοσίων υπαλλήλων σε θέσεις γενικών διευθυντών αποφασίζονται από ένα αυτόνομο ειδικό υπηρεσιακό συμβούλιο το οποίο δεν βρίσκεται σε κάποιο συγκεκριμένο υπουργείο και πρωτοκαθιερώθηκε το 1990,¹²⁸ όταν, όπως προαναφέρθηκε, η κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας επανέφερε τη θέση των γενικών διευθυντών που είχε καταργηθεί από το ΠΑΣΟΚ το 1981.¹²⁹ Αυτή η ασφαλιστική δικλείδα δεν παρέχεται στα υπηρεσιακά συμβούλια που λει-

¹²⁵ Άρθρα 11, 12, 13 και 14 του νόμου 2683/1999.

¹²⁶ Νόμος 1735/1987.

¹²⁷ Άρθρα 45 και 46 του νόμου 2683/1999.

¹²⁸ Νόμος 1892/1990.

¹²⁹ Το επαγγελματικό υπηρεσιακό συμβούλιο απαρτίζεται από έναν υψηλόβαθμο δικαστή ως πρόεδρο και τρεις καθηγητές πανεπιστημίου, έναν γενικό διευθυντή του υπουργείου Εσωτερικών, έναν του υπουργείου Οικονομικών και τον πρόεδρο της ΑΔΕΔΥ ως μέλη (Άρθρα 158, 160 και 161 του νόμου 2683/1999). Τα μέλη αυτά διορίζονται από τις αντίστοιχες υπηρεσίες και οργανισμούς τους· μια πρόβλεψη που δεν επιτρέπει στην κυβέρνηση να εμπλέκεται στη σύνθεση του ειδικού υπηρεσιακού συμβουλίου.

τουργούν σε κάθε υπουργείο ή δημόσιο οργανισμό.¹³⁰ Τέσσερα από τα πέντε μέλη του υπηρεσιακού συμβουλίου ανήκουν συνήθως στην ίδια πολιτική παράταξη εντός του υπουργείου και υποστηρίζουν την κυβέρνηση. Παρά το γεγονός ότι οι προβλέψεις αυτές μοιάζουν να αναπαράγουν την πολιτική ισχύ του κυβερνώντος κόμματος στο οποίο ανήκουν οι υπουργοί και οι γενικοί γραμματείς, ο νέος κώδικας καταργεί τουλάχιστον την παλαιά πρακτική της εναλλαγής ανώτερων δημοσίων υπαλλήλων στις θέσεις του επικεφαλής διευθύνσεως, τομέα ή τμήματος. Μολονότι κάθε προαγωγή γίνεται για τρία χρόνια, οι δημόσιοι υπάλληλοι που έχουν επιλεγεί ως επικεφαλής οργανικών μονάδων δύο διαδοχικές φορές, μπορούν να κρατήσουν τη θέση τους χωρίς τρίτη πρόσθετη κρίση. Η επιλογή του καλύτερου υποψηφίου από το υπηρεσιακό συμβούλιο πρέπει να διέπεται από τα συγκεκριμένα κριτήρια που αναφέρονται στον νόμο με ειδική έμφαση στην αξία και την εμπειρία.¹³¹

Δεδομένου ότι το καλοκαίρι του 2000 συζητείτο στο ΥΠΕΣΔΔΑ η επαναφορά της «εκ περιτροπής» επιλογής προϊστάμενων οργανικών μονάδων, παραμένει άγνωστο κατά πόσον τέτοιες ρυθμίσεις θα υλοποιηθούν. Στο παρελθόν, κατά τη διάρκεια της εξουσίας τόσο του ΠΑΣΟΚ όσο και της Νέας Δημοκρατίας, δεν ήταν σπάνιο να βλέπαι κανείς ότι αυτό που συνέβαινε στην πραγματικότητα, σε κάθε υπουργείο ή δημόσιο οργανισμό αναφορικά με προσλήψεις, μεταθέσεις και προαγωγές δημοσίων υπαλλήλων, δεν ανταποκρινόταν καθόλου στις επίσημες προβλέψεις του νόμου. Παρά την ύπαρξη αυστηρών διατάξεων που έδιναν έμφαση στη διαφάνεια και την εφαρμογή αρχών (όπως προσωπική αξία και ικανότητες), ανεπίσημες συσπειρώσεις συμπερόντων πολιτικών στελεχών, συνδικαλιστικών ηγετών και καλά δικτυωμένων υπαλλήλων καθιστούσαν επανειλημμένα δυνατή την υπερκέρση τόσο του πνεύματος όσο και του γράμματος του νόμου. Η απόσταση ανάμεσα στις διακηρυγμένες αρχές και τις συνήθειες πρακτικές αποτελεί, όπως θα δούμε αμέσως παρακάτω, προφανές τμήμα των αντιλήψεων της πολιτικοποιημένης δημοσιοϋπαλληλίας.

¹³⁰ Το συμβούλιο είναι υπεύθυνο για προαγωγές, μεταθέσεις και πειθαρχικά ζητήματα, έχουν διετή θητεία και αποτελούνται από πέντε μέλη. Τρία είναι διευθυντές, δηλαδή μόνιμοι ανώτεροι δημόσιοι υπάλληλοι που επιλέγονται από τον υπουργό ή τον γενικό διευθυντή του δημόσιου οργανισμού, ενώ τα άλλα δύο είναι εκλεγμένοι εκπρόσωποι όλων των δημοσίων υπαλλήλων που εργάζονται στο αντίστοιχο υπουργείο ή οργανισμό. (Άρθρα 160, 161 και 162 του νόμου 2683/1999). Οι τρεις διευθυντές που επιλέγονται από τον υπουργό είναι συχνά υποστηρικτές του κυβερνώντος κόμματος, και ένας από τους δύο εκλεγμένους αναπροσώπων προέρχεται συνήθως από την φιλοκυβερνητική συνδικαλιστική παράταξη.

¹³¹ Άρθρα 83, 84 και 85 του νόμου 2683/1999.

Οι αντιλήψεις των δημοσίων υπαλλήλων για την πολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης

Η έντονη πολιτικοποίηση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης εκφράζεται συχνά στον τρόπο με τον οποίο γίνονται αντιληπτές οι προσλήψεις και προαγωγές του προσωπικού. Ενώ, τύποις, όλες οι σχετικές διαδικασίες είναι καθιερωμένες και αξιοκρατικές, ανεπίσημως είναι ευρέως παραδεκτό ότι η πολιτικοποίηση είναι ιδιαίτερος διαδεδομένος. Δύο δειγματοληπτικές έρευνες που πραγματοποιήθηκαν το 1989 και το 1995 στηρίζουν αυτή τη θέση αναφορικά τόσο με τις προσλήψεις όσο και με τις προαγωγές στη δημοσιοϋπαλληλία.¹³² Σε ότι αφορά στις προσλήψεις, σχεδόν 50% των δημοσίων υπαλλήλων που απάντησαν στην έρευνα του 1995, παραδέχθηκαν ότι χρησιμοποιούσαν πελατειακές σχέσεις είτε ευθέως, για να προσληφθούν χωρίς διαγωνισμό είτε για να περάσουν τους εισαγωγικούς διαγωνισμούς που απαιτούνται για πρόσληψη στο δημόσιο (βλ. Πίνακα 3). Αλλά και γενικότερα είναι προφανές ότι μετάξι 1980 και 1999 κατά τις χρονιές που επρόκειτο να διεξαχθούν εκλογές, οι προσλήψεις στο δημόσιο ήταν συνήθως (όχι πάντοτε) αυξημένες (βλ. Πίνακες 2 και 4).

Π Ι Ν Α Κ Α Σ 3

ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΑΠΑΝΤΗΣΕΩΝ ΔΕΙΓΜΑΤΟΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΓΙΑ ΤΟΝ ΤΡΟΠΟ ΜΕ ΤΟΝ ΟΠΟΙΟ ΠΡΟΣΛΗΦΘΗΚΑΝ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ (1995)

Τρόπος πρόσληψης	Ποσοστιαία κατανομή
Εισαγωγικός διαγωνισμός	45,9
Εισαγωγικός διαγωνισμός και πελατειακές σχέσεις	18,6
Πελατειακές σχέσεις	30,7
Αποφοίτηση από την ΕΣΔΔ	0,4
Άλλος τρόπος	2,0
Δεν απαντώ	2,4
Σύνολο	100

(N=1.270)

ΠΗΓΗ: Έρευνα μη τυχαίου δείγματος 1.270 δημοσίων υπαλλήλων σε 19 υπουργεία που πραγματοποιήθηκε το 1995-6 από την Πολυξένη Μυλωνοπούλου-Μοίρα, *Οι δημόσιοι υπάλληλοι*, ό.π., σ. 183.

¹³² Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος, Γραφειοκρατία και πολιτική εξουσία, ό.π.: επίσης, Πολυξένη Μοίρα - Μυλωνοπούλου, *Οι δημόσιοι υπάλληλοι*, Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκουλας, 1998.

Π Ι Ν Α Κ Α Σ 4

ΕΤΗΣΙΑ ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΜΕΤΑΒΟΛΗ ΤΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΚΑΙ ΣΤΙΣ ΔΕΚΟ
1993-1999

	ΔΗΜΟΣΙΟ	ΔΕΚΟ
1993	4,3	3,4
1994	-2,0	4,4
1995	2,2	0,2
1996	2,3	-0,3
1997	1,0	-1,5
1998	0,9	-2,6
1999	2,4	-1,9

ΑΡΙΘΜΟΣ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ ΤΟ 1998

326.000

152.000

ΠΗΓΗ: Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1999, Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος, 2000, σ. 105, Πίνακας III.9. Τα στοιχεία προέρχονται από το Υπουργείο Οικονομικών και ως προς τον αριθμό των εργαζομένων διαφέρουν από τα αντίστοιχα του ΥΠΕΣΔΔΑ. Οι μεταβολές είναι από Δεκέμβριο σε Δεκέμβριο. Δεν περιλαμβάνεται το προσωπικό των δημόσιων νοσοκομείων. Βλ. και διαφορές στον Πίνακα 2, σ. 105.

Υπάρχουν ακριβέστερα και ενδεικτικότερα στοιχεία που φανερώνουν την έκταση της πολιτικοποίησης στη διαδικασία των προαγωγών. Μεταξύ όσων απάντησαν στην έρευνα του 1995, το 25% ισχυρίστηκε ότι οι κομματικές διασυνδέσεις κυριαρχούν στην επιλογή του επικεφαλής οργανικών μονάδων, και ένα πρόσθετο 45% είπε ότι σε αυτή την επιλογή λαμβάνονται υπ' όψιν αντικειμενικά κριτήρια (π.χ., αξία, επαγγελματική εμπειρία) σε συνδυασμό με κομματικές διασυνδέσεις (βλ. Πίνακα 5). Αυτή η στάση επιβεβαιώνεται και από το πώς τα πολιτικά στελέχη (βλ. Πίνακα 6). Αυτή η στάση επιβεβαιώνεται και από το πώς τα πολιτικά στελέχη –οι σύμβουλοι δηλαδή των υπουργών και τα στελέχη του κυβερνώντος κόμματος– έβλεπαν τη διαδικασία επιλογής υπαλλήλων για θέσεις προϊσταμένων διευθύνσεων στα τέλη της δεκαετίας του 1980 (βλ. Πίνακα 6). Ενώ η αρχαιότητα και η επαγγελματική ικανότητα του υποψηφίου έπαιζαν σημαντικό ρόλο, οι πολιτικές του πεποιθήσεις και οι προσωπικές του επαφές είχαν ανάλογη εάν όχι μεγαλύτερη βαρύτητα.

Π Ι Ν Α Κ Α Σ 5

ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΑΠΑΝΤΗΣΕΩΝ ΔΕΙΓΜΑΤΟΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ
ΓΙΑ ΤΟ ΕΙΔΟΣ ΤΩΝ ΚΡΙΤΗΡΙΩΝ ΠΟΥ ΠΡΥΤΑΝΕΟΥΝ ΣΤΙΣ ΠΡΟΑΓΩΓΕΣ (1995)

Είδος κριτηρίων	Ποσοστίαία κατανομή
Αντικειμενικά κριτήρια	16,6
Προσωπικά κριτήρια	3,3
Κομματικά κριτήρια	25,4
Κομματικά κριτήρια και αντικειμενικά κριτήρια	45,0
Άλλα κριτήρια	6,9
Δεν απαντώ	2,8
Σύνολο	100

(N=1.270)

ΠΗΓΗ: Έρευνα μη τυχαίου δείγματος 1.270 δημοσίων υπαλλήλων σε 19 υπουργεία που πραγματοποιήθηκε το 1995-6 από την Πολυξένη Μωλωνοπούλου-Μοίρα, Οι δημόσιοι υπάλληλοι, ό.π., σ. 208.

Π Ι Ν Α Κ Α Σ 6

ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΑΠΑΝΤΗΣΕΩΝ ΔΕΙΓΜΑΤΟΣ ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΩΝ
ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΩΝ ΥΠΟΥΡΓΕΙΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΣΤΕΛΕΧΩΝ ΓΙΑ ΤΟ ΚΥΡΙΟΤΕΡΟ ΚΡΙΤΗ-
ΡΙΟ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΥΠΟΨΗΦΙΩΝ ΓΙΑ ΘΕΣΕΙΣ ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΩΝ (1989)

ΚΥΡΙΟΤΕΡΟ ΚΡΙΤΗΡΙΟ	ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΟΙ ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΩΝ	ΣΥΜΒΟΥΛΟΙ ΥΠΟΥΡΓΩΝ	ΚΟΜΜΑΤΙΚΑ ΣΤΕΛΕΧΗ
Αρχαιότητα	9	28	25
Σκληρή εργασία	4	3	6
Πρωτοβουλία και καινοτόμες ιδέες	6	3	6
Πολιτικές πεποιθήσεις	16	28	25
Επαγγελματική ικανότητα	39	5	28
Προσωπικές επαφές	5	13	3
Κύρος στο υπουργείο	8	3	3
Άλλα κριτήρια	2	0	3
Δεν απαντώ	11	20	3
Σύνολο	100	100	100

(N=76)

(N=40)

(N=36)

ΣΗΜΕΙΩΣΗ: Τα ποσοστά μπορεί να μην αθροίζονται στο 100 λόγω απάλειψης των δεκαδικών ψηφίων. Πηγή είναι η έρευνα μη τυχαίου δείγματος 76

ανώτερων δημοσίων υπαλλήλων και 76 κυβερνητικών στελεχών (δηλαδή συμβούλων υπουργών και κομματικών στελεχών που απασχολούνταν στις κεντρικές υπηρεσίες υπουργείων), η οποία έγινε από τον συγγραφέα σε τέσσερα υπουργεία στην Αθήνα, το 1989· βλ. Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος, *Γραφειοκρατία και πολιτική εξουσία*, ό.π., σ. 257.

Παρ' όλο που σε τέτοια ζητήματα είναι παρακινδυνευμένο να κάνει κανείς συγρίψεις, η πολιτικοποίηση μοιάζει χρονικά εκτενέστατη και διαρκής. Για παράδειγμα, η διαδεδομένη αντίληψη ότι η δημοσιοϋπαλληλία είναι πολιτικοποιημένη δεν περιορίζεται στην πρώτη θητεία του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία. Στην έρευνα του 1989, πολύ λίγοι ανώτεροι δημόσιοι υπάλληλοι και πολιτικά στελέχη ισχυρίστηκαν ότι η καριέρα ενός δημοσίου υπαλλήλου δεν επηρεάστηκε καθόλου από την κομματική του ένταξη είτε στη Νέα Δημοκρατία, την περίοδο 1974-1981, είτε στο ΠΑΣΟΚ, την περίοδο 1981-1989 (βλ. Πίνακα 7). Έχει υποστηριχθεί ότι, στις αρχές της δεκαετίας του 1980, η πολιτικοποίηση της ελληνικής δημοσιοϋπαλληλίας από το ΠΑΣΟΚ ήταν περισσότερο εκτενής από τις συγκρινόμενες περιπτώσεις της ισπανικής και της γαλλικής δημοσιοϋπαλληλίας από τους σοσιαλιστές του PSOE και του PS αντιστοίχως.¹³³ Η σημερινή εκτενής πολιτικοποίηση της διοίκησης εντάθηκε και έλαβε την τρέχουσα μορφή της μετά τη μεταπολίτευση του 1974, στο πλαίσιο του εκδημοκρατισμού και του κομματικού ανταγωνισμού που θίξαμε σε τούτο και τα προηγούμενα κεφάλαια του βιβλίου.

¹³³ Jean-Luc Bodiguel, «The Political Control...», ό.π.

Π Ι Ν Α Κ Α Σ 7				
ΠΟΣΟΤΗΤΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΑΠΑΝΤΗΣΕΩΝ ΔΕΙΓΜΑΤΟΣ ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΩΝ ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΩΝ ΥΠΟΥΡΓΕΙΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΣΤΕΛΕΧΩΝ ΓΙΑ ΤΗ ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΗΣ ΤΑΥΤΙΣΗΣ ΕΝΟΣ ΥΠΑΛΛΗΛΟΥ ΜΕ ΤΟ ΕΚΑΣΤΟΤΕ ΚΥΒΕΡΝΩΝ ΚΟΜΜΑ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΕΞΕΙΣΗ ΤΗΣ ΣΤΑΔΙΟΔΡΟΜΙΑΣ ΤΟΥ (1989)				
ΣΧΕΤΙΚΗ ΕΠΙΡΡΟΗ	ΑΝΩΤΕΡΟΙ ΔΗΜ. ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ	ΣΥΜΒΟΥΛΟΙ ΥΠΟΥΡΓΩΝ	ΚΟΜΜΑΤΙΚΑ ΣΤΕΛΕΧΗ	
Ο οπαδός της ΝΔ εξελισσόταν καλύτερα την περίοδο 1974-1981	28	33	50	
Ο οπαδός του ΠΑΣΟΚ εξελισσόταν καλύτερα την περίοδο 1981-1989	25	25	25	
Ο οπαδός του κυβερνώντος κόμματος είχε αντίστοιχη εξέλιξη και στις δύο περιόδους	31	18	17	
Η σταδιοδρομία των υπαλλήλων δεν επηρεαζόταν από κομματική ένταξη και στις δύο περιόδους	5	8	3	
ΔΕΝ ΑΠΑΝΤΩ	11	18	6	
ΣΥΝΟΛΟ	100	100	100	

(N=76) (N=40) (N=36)

ΣΗΜΕΙΩΣΗ: Έρευνα μη τυχαίου δείγματος 152 ανώτερων δημοσίων υπαλλήλων και κυβερνητικών στελεχών (δηλαδή συμβούλων υπουργών και κομματικών στελεχών), η οποία έγινε από τον συγγραφέα σε τέσσερα υπουργεία στην Αθήνα, το 1989 (Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος, *Γραφειοκρατία και πολιτική εξουσία*, ό.π., σ. 264). Τα ποσοστά μπορεί να μην αθροίζονται στο 100 λόγω απάλειψης των δεκαδικών ψηφίων. Η ερώτηση ήταν: «Στην πράξη, νομίζετε ότι η καριέρα ενός δημοσίου υπαλλήλου θα προωθείτο περισσότερο εάν ήταν μέλος του κυβερνώντος κόμματος την περίοδο 1974-1981 ή αν ήταν μέλος του άλλου κυβερνώντος κόμματος την περίοδο 1981-1989;».

Συμπέρασμα

Σε δημοκρατίες που υπάρχουν σε αδύναμες κοινωνίες πολιτών όπως η ελληνική, τα ισχυρά κόμματα είναι συχνά ικανά να κυβερνούν χωρίς αμφισβητήσεις. Υπό τέτοιες συνθήκες υπάρχει ο κίνδυνος η επέκταση και η εμβάθυνση της δημοκρατίας από τέτοια κόμματα να σημαίνει, στην πραγματικότητα, περιορισμό της. Εάν η σύγχρονη δημοκρατία αναγνωρίζεται στην ύπαρξη πολλαπλών κέντρων εξουσίας και τη διάχυση της δυνατότητας λήψης αποφάσεων σε περιφερειακά όργανα και χαμηλότερα ιεραρχικά επίπεδα εξουσίας, κάθε προσπάθεια για καθοδήγηση «από τα πάνω» της διαδικασίας λήψης αποφάσεων μπορεί να σημαίνει ότι ο εκδημοκρατισμός είναι λειψός. Αυτό μπορεί να συμβεί όποτε το κόμμα που ελέγχει τη δημόσια διοίκηση σε μια νέα δημοκρατία ελέγχει επίσης και τους υπόλοιπους θεσμούς. Ο διαδεδομένος έλεγχος της δημόσιας διοίκησης και άλλων θεσμών (π.χ., της δικαστικής εξουσίας ή των προέξαρχουσών ενώσεων δημοσίων υπαλλήλων) από ένα μόνον κόμμα κάθε φορά μπορεί να διευκολυνθεί από την απότομη κατάληξη ή σταδιακή μεταμόρφωση του αυταρχικού καθεστώτος που προηγήθηκε της μετάβασης στη δημοκρατία.¹³⁴ Αυτή η κατάληξη μπορεί να ευνοήσει ορισμένα κόμματα που ήταν καλύτερα οργανωμένα (συνήθως στην παρανομία) κατά την περίοδο της αυταρχικής εξουσίας. Τέτοια κόμματα είναι οι επικρατέστεροι υποψήφιοι για να οδηγήσουν ένα

134. Richard Gunther, P. Nikiforos Diamandouros και Hans-Jürgen Puhle, «Conclusion: The Consolidation of Democratic Regimes», στο Richard Gunther, P. Nikiforos Diamandouros και Hans-Jürgen Puhle (επιμ.), *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, ό.π., σ. 399.

πολιτικό σύστημα στη μετάβαση στη δημοκρατία και να έχουν ιδιαίτερη επιρροή στους νέο-εμφανιζόμενους ή αναγεννώμενους θεσμούς της δημοκρατίας. Εάν η δημόσια διοίκηση φτάσει να ελέγχεται από εναλλακόμενα κυβερνητικά κόμματα και άλλοι πολιτικοί θεσμοί συμπορεύονται, επίσης, ευθέως ή εμμέσως, με το κόμμα που κατέχει την εξουσία, τότε, ακόμη και εάν το δημοκρατικό καθεστώς είναι παγωμένο, αφήνεται να επιβιώσει μια τάση αυταρχισμού η οποία υπονομεύει την ποιότητα των δημοκρατικών θεσμών. Καθώς η δημοκρατική παγίωση «ενέχει τη νομιμοποίηση των θεσμών και τη διαδεδομένη εσωτερικευση των κανόνων συμπεριφοράς του νέου δημοκρατικού καθεστώτος»,¹³⁵ η απονομιμοποίηση της δημοσίας διοίκησης, λόγω της σχέσης της με το εκάστοτε κυβερνών πολιτικό κόμμα, ή ακόμη χειρότερα, η διάχυτη εικόνα της ως οργανωτικού «όπλου» στα χέρια της ολιγαρχικής ηγεσίας του κυβερνώντος κόμματος, μπορεί να προκαλέσει επιδείνωση της όποιας ποιότητας της δημοκρατικής ζωής έχει κατακτηθεί μετά την κατάρρευση του προηγούμενου αυταρχικού καθεστώτος.

Παρ' ότι το δημοκρατικό καθεστώς στην Ελλάδα παγιώθηκε στην αρχή της δεκαετίας του 1980, η ποιότητα της δημοκρατίας που πέτυχε, και τα όρια του εκδημοκρατισμού του μπορούν να ανιχνευθούν στην ποικίλη ισορροπία δημοκρατικών και αυταρχικών ρυθμίσεων σε κάθε σφαίρα του πολιτεύματος (κόμματα και κομματικά συστήματα, δημόσια διοίκηση, σχέσεις

135. Richard Gunther, P. Nikiforos Diamandouros και Hans-Jürgen Puhle, «Preface: The New Southern Europe», στο Richard Gunther, P. Nikiforos Diamandouros και Hans-Jürgen Puhle (επιμ.), *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, ό.π., σ. xii.

μεταξύ νομοθετικής, δικαστικής και εκτελεστικής εξουσίας, κ.λπ.). Υιοθετώντας την προσέγγιση του Philippe Schmitter, οι σχέσεις κυβερνήτωντος κόμματος και δημόσιας διοίκησης μπορούν να ειπωθούν ως ένα «ατελές καθεστώς» (*partial regime*) που συνυπάρχει με το σύνολο των περισσότερο τελειοποιημένων καθεστώτων των κομμάτων και των κομματικών συστημάτων, των σχέσεων εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας, περιφερειακής διοίκησης και διαμεσολάβησης συμπεριόντων.¹³⁶ Ατελή καθεστώςτα εμφανίζονται όταν σε μία συγκεκριμένη σφαίρα –π.χ., σχέσεις κόμματος-διοίκησης– σταθεροποιούνται θεσμοί και σχήματα αλληλεπίδρασης που απέχουν πολύ από τα πρότυπα των σύγχρονων κοινοβουλευτικών δημοκρατιών. Μπορεί κανείς να επιχειρηματολογήσει ότι το «ατελές καθεστώς» των σχέσεων κόμματος-διοίκησης μπορεί να έχει τις δικές του, ανεξάρτητες, δυσμενείς συνέπειες στην ποιότητα της δημοκρατίας.

Εάν το παραπάνω «καθεστώς» είναι «ατελές», οι δημοκρατικοί θεσμοί και ιδίως οι διοικητικοί θεσμοί ανταποκρίνονται λιγότερο, δηλαδή είναι λιγότερο υπόλογοι, στην κοινωνία πολιτών και στους φορείς που συνδέουν την κοινωνία των πολιτών με το κράτος, και περισσότερο στις ανάγκες του κυβερνήντος κόμματος. Εάν αυτό το κόμμα τύχει να είναι ολιγαρχικό ή χαρισματικό σε ότι αφορά στον δικό του εσωτερικό συχετισμό δυνάμεων, υπάρχουν πολλές πιθανότητες οι θεσμοί και η δημόσια διοίκηση να προσαρμόζονται τις

περισσότερες φορές στις ανάγκες της ηγεσίας του κυβερνήντος κόμματος. Στην Ελλάδα, θεσμικό όχημα αυτής της ηγεσίας, ιδιαίτερα ενισχυμένο λόγω της μετατόπισης του κέντρου βάρους του πολιτικού συστήματος προς όφελος του Πρωθυπουργού κατά την τροποποίηση του Συντάγματος (του 1986), είναι το «Πολιτικό Γραφείο του Πρωθυπουργού», το οποίο εξετάζουμε στο επόμενο κεφάλαιο.

¹³⁶ Για την έννοια του *partial regime* βλ. Philippe C. Schmitter, «Organized Interests and Democratic Consolidation in Southern Europe», στο Richard Gunther, P. Nikiforos Diamandouros και Hans Jürgen Puhle (επιμ.), *The Politics of Democratic Consolidation, Southern Europe in Comparative Perspective*, ό.π., σ. 285.