

**Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου  
Σχολή Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών  
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων**

**Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών  
«Διεθνείς Σχέσεις και Πολιτικές»**

**Η κυβερνητική πολιτική του ΠΑΣΟΚ 1981-89: Όψεις της  
διοικητικής μεταρρύθμισης που δεν έγινε.**

**Σουλτάνα Παπαστάθη**

Κόρινθος, Σεπτέμβριος 2015

**University of Peloponnese  
Faculty of Social and Political Sciences  
Department of Political Science and International Relations**

**Master Program in  
«International Relations and Policies»**

**The governmental policy of PASOK from 1981 to 1989:  
Aspects of the administrative reform that did not happen.**

**Soultana Papastathi**

**Corinth, September 2015**

Στους γονείς μου, Γιάννη και Τασία,  
για την άνευ όρων αγάπη τους.

## **ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ**

Θα ήθελα να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα καθηγητή της διπλωματικής μου εργασίας, κ. Βανδώρο Σωτήριο, για την άψογη συνεργασία, τη βοήθεια και την καθοδήγηση, που μου προσέφερε καθ' όλη τη διάρκεια της εκπόνησης της διπλωματικής μου εργασίας.

Επίσης, θερμές ευχαριστίες θα ήθελα να εκφράσω και σε όλους τους καθηγητές του μεταπτυχιακού προγράμματος «Διεθνείς Σχέσεις και Πολιτικές» του τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων, που με βοήθησαν να προσεγγίσω ένα εξαιρετικά ενδιαφέρον αντικείμενο.

Τέλος, θα ήθελα να ευχαριστήσω την οικογένειά μου για τη διαχρονική συμπαράσταση και την υλική και ηθική στήριξη των επιλογών μου. Ιδιαίτερη ευγνωμοσύνη οφείλω στον πατέρα μου για την πρακτική βοήθεια, που μου προσέφερε αγόγγυστα και χωρίς δεύτερη σκέψη στις αυθημερόν μετακινήσεις μου στη διαδρομή Καλαμπάκα-Κόρινθος-Καλαμπάκα, ώστε να μπορώ να ανταποκριθώ τόσο στις επαγγελματικές μου υποχρεώσεις όσο και στην υποχρεωτική παρακολούθηση των μαθημάτων του μεταπτυχιακού προγράμματος. Χωρίς την δική του αρωγή αυτός ο κύκλος σπουδών δεν θα είχε ξεκινήσει ποτέ.

## Πίνακας περιεχομένων

Περίληψη	1
Abstract	2
Εισαγωγή	3

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Οι ιδιοτυπίες συγκρότησης του ελληνικού κρατικού μηχανισμού από τον 19<sup>ο</sup> αιώνα μέχρι το 1974**

1.1 Εισαγωγή	4
1.2 Η δόμηση του ελληνικού κρατικού μηχανισμού τον 19 <sup>ο</sup> αιώνα	4
1.3 Η εξέλιξη του ελληνικού κρατικού μηχανισμού τον 20 <sup>ο</sup> αιώνα (μέχρι και το 1974)	6
1.4 Κληροδοτήματα της περιόδου 1830-1974 στη μεταπολιτευτική εποχή	14

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: 1974-1981: Η πορεία του ΠΑΣΟΚ προς την εξουσία**

2.1 Εισαγωγή	16
2.2 Προσδοκίες-αιτήματα της ελληνικής κοινωνίας κατά την πρώτη περίοδο της μεταπολίτευσης	16
2.3 Η ίδρυση του ΠΑΣΟΚ και η σταθεροποίηση του στην ελληνική πολιτική σκηνή	18
2.4 Η δόμηση της ταυτότητας-στρατηγικής του ΠΑΣΟΚ	19
2.5 Το εκλογικό σώμα του ΠΑΣΟΚ	21
2.6 Η «Αλλαγή»	23

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Η διοικητική κυβερνητική πολιτική και πράξη του ΠΑΣΟΚ κατά την περίοδο 1981-1989**

3.1 Εισαγωγή	26
--------------	----

3.2 Μεταρρυθμίσεις σε επίπεδο δομών	26
3.2.1 Κρατικοποιήσεις επιχειρήσεων	26
3.2.2 Κατάργηση θέσεων γενικών διευθυντών και αναπληρωτών γενικών διευθυντών	27
3.2.3 Νέες διοικητικές δομές-ενίσχυση της θέσης του πρωθυπουργού	27
3.3 Μεταρρυθμίσεις σε επίπεδο ανθρώπινου δυναμικού	28
3.3.1 Νέο σύστημα προσλήψεων	28
3.3.2 Η μεταμόρφωση των πελατειακών σχέσεων	29
3.3.3 Η πολιτική πρακτική των προσλήψεων	29
3.3.4 Υπηρεσιακά συμβούλια-Υπηρεσιακές μεταβολές	31
3.3.5 Ενιαίο μισθολόγιο-βαθμολόγιο	32
3.4 Ίδρυση του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης	33
3.4.1 Η πορεία της Ε.Σ.Δ.Δ.	34
3.4.2 Η πορεία του Ι.Δ.Ε.	35
3.5 Η αποκεντρωτική-αυτοδιοικητική μεταρρύθμιση	35

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Διαμόρφωση του κρατικού μηχανισμού μέσα από τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις του ΠΑΣΟΚ**

4.1 Εισαγωγή	38
4.2 Κομματικοποίηση της δημόσιας διοίκησης και γραφειοκρατικές πελατειακές σχέσεις	38
4.3 Συνέπειες της κομματικοποίησης στον επαγγελματισμό των δημοσίων υπαλλήλων	39
4.4 Εξάρτηση-υποταγή της δημόσιας διοίκησης στο κόμμα του ΠΑΣΟΚ	40
4.5 Το κράτος-πάροχος	41
4.6 Το κράτος-εργοδότης	42
4.7 Οι φαινομενικές αλλαγές στην Αυτοδιοίκηση	42

4.8 Εκδημοκρατισμός ως εξισωτισμός	43
4.9 Συγκεντρωτισμός και κάθετος διαχωρισμός πολιτικών και διοικητικών-εκτελεστικών λειτουργιών	44
4.10 Επιπτώσεις σε επίπεδο δομών-λειτουργίας-ανθρώπινου δυναμικού	45

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Αξιολόγηση της αμφίσημης μεταρρυθμιστικής πολιτικής του ΠΑΣΟΚ**

5.1 Εισαγωγή	47
5.2 Θετικά στοιχεία της διοικητικής πολιτικής του ΠΑΣΟΚ	47
5.3 Χωλότητες της διοικητικής πολιτικής του ΠΑΣΟΚ	48
5.3.1 Απουσία ολοκληρωμένου προγράμματος διοικητικών μεταρρυθμίσεων	48
5.3.2 Αντιφατικότητα του σώματος των διοικητικών μεταρρυθμίσεων	49
5.3.3 Η διαστρεβλωμένη μεταγραφή του εκδημοκρατισμού υπό το πρίσμα της παρωχημένης κουλτούρας	50
5.3.4 Ριζοσπαστισμός-Μέτρα χωρίς μεταρρύθμιση	51
5.4 Οι συνέχειες με το παρελθόν	52
5.4.1 Επιβεβαίωση των συνεχειών με το παρελθόν μέσα από τις εκθέσεις εμπειρογνομόνων της δεκαετίας του 1980 και 1990	54

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: Επιμερισμός των ευθυνών για τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις της περιόδου 1981-1989**

6.1 Εισαγωγή	55
6.2 Η συνάρθρωση του ΠΑΣΟΚ με την ελληνική κοινωνία-τις συνδικαλιστικές οργανώσεις-τις ομάδες συμφερόντων	55
6.3 Οι αντιστάσεις των φορέων της παρωχημένης πολιτικής κουλτούρας	57
6.4 Η οργανωτική εξέλιξη του ΠΑΣΟΚ	59
6.5 Οι 3 συνιστώσες του ΠΑΣΟΚ	60
6.6 Η εσωτερική οργάνωση του κόμματος και της κυβέρνησης	62

6.7 Οι στόχοι των διοικητικών μεταρρυθμίσεων του ΠΑΣΟΚ	63
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7: Συμπεράσματα</b>	65
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ</b>	67



## Περίληψη

Μετά την πτώση της δικτατορίας η Ελλάδα πέρασε από ένα αυταρχικό σε ένα δημοκρατικό καθεστώς, που εγκαινίασε μία καινούρια περίοδο για το ελληνικό πολιτικό σύστημα εντός του οποίου το 1974 γεννήθηκε το σοσιαλιστικό κόμμα του ΠΑΣΟΚ, που από το 1981 έως το 1989 ανέλαβε τη διακυβέρνηση της χώρας. Η εργασία εξετάζει την κυβερνητική πολιτική του ΠΑΣΟΚ για τη δημόσια διοίκηση. Ειδικότερα, παρουσιάζει τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις, που νομοθέτησε το ΠΑΣΟΚ, και τη μορφοποίηση του κρατικού μηχανισμού μέσα από αυτές τη δεκαετία του 1980. Επίσης, αξιολογεί τη διοικητική πολιτική του ΠΑΣΟΚ, ώστε να διαπιστωθεί κατά πόσο η κυβερνητική του πολιτική την περίοδο 1981-1989 διαφοροποίησε τη δημόσια διοίκηση σε σχέση με το παρελθόν και κατά πόσο μετουσίωσε σε πράξη την υποσχόμενη «Αλλαγή». Τέλος, αναδεικνύει τους παράγοντες, που καθόρισαν τη διαμόρφωση και την πορεία των διοικητικών μεταρρυθμίσεων του ΠΑΣΟΚ στις δύο κυβερνητικές του θητείες.

## **Abstract**

After the fall of the dictatorship Greece passed from an authoritarian to a democratic regime, which inaugurated a new period for the Greek political system within which in 1974 the socialist party of PASOK was born, which from 1981 to 1989 governed the country. The dissertation examines the governmental policy of PASOK for public administration. In particular, it presents the administrative reforms which PASOK legislated and the formatting of the state apparatus through them in the 1980s. Also it assesses the administrative policy of PASOK, in order to determine whether the governmental policy in the period 1981-1989 managed to differentiate public administration in relation to the past and whether PASOK achieved to materialize the promise of "Change". Finally, it highlights the factors which determined the shape and course of administrative reforms in the two governmental terms of PASOK.

## Εισαγωγή

Το ΠΑΣΟΚ την περίοδο 1974-1981 μπόρεσε να συσπειρώσει στους κόλπους του και να εκφράσει το ριζοσπαστισμό εκείνων των κοινωνικών ομάδων, που μετά την πτώση της δικτατορίας διεκδίκησαν σε πολιτικό-κοινωνικό-οικονομικό επίπεδο την θέση, που το αυταρχικό μετεμφυλιακό καθεστώς τους είχε στερήσει. Ο εκδημοκρατισμός αποτέλεσε θεμελιώδη απαίτηση εκείνης της περιόδου. Το ΠΑΣΟΚ ανταποκρίθηκε στο κλίμα της εποχής και υποσχέθηκε «Αλλαγή» σε όλους τους τομείς και ειδικά στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης, που για ένα μεγάλο μέρος της κοινωνίας μέχρι και το 1981 αποτελούσε ένα κλειστό σύστημα, που το διαχειρίζονταν προς όφελός του το «κράτος της Δεξιάς» σύμφωνα με την αντιπολιτευτική ρητορική του ΠΑΣΟΚ. Το 1981 το ΠΑΣΟΚ ανεβαίνει στην εξουσία ως το πρώτο σοσιαλιστικό κόμμα, που έδωσε τέλος στην σαραντάχρονη πορεία της Δεξιάς, και αναλαμβάνοντας τη διακυβέρνηση της χώρας επωμίζεται και την ευθύνη της αναδιαμόρφωσης του κρατικού μηχανισμού.<sup>1</sup> Το ΠΑΣΟΚ νομοθέτησε ένα σώμα διοικητικών μεταρρυθμίσεων στο οποίο ενέταξε και ρυθμίσεις, που είχαν μεν τα εχέγγυα για να δρομολογήσουν διαρθρωτικές αλλαγές στη δημόσια διοίκηση, αλλά στην πορεία εφαρμογής τους η δυναμική και τα όποια θετικά στοιχεία μπορούσαν να συνεισφέρουν εκφυλίστηκαν, με αποτέλεσμα στη διοικητική του πολιτική να κατέχει βαρύνουσα σημασία το αρνητικό πρόσημο-αποτύπωμα.

---

<sup>1</sup>Γιάννης Βούλγαρης, *Η Ελλάδα από τη μεταπολίτευση στην παγκοσμιοποίηση*, Πόλις, Αθήνα, 2008, σ. 251-254 και Μιχάλης Σπουρδαλάκης, *ΠΑΣΟΚ: κόμμα, κράτος, κοινωνία*, Πατάκης, Αθήνα, 1998, σ. 177-179.

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

## Οι ιδιοτυπίες συγκρότησης του ελληνικού κρατικού μηχανισμού από τον 19<sup>ο</sup> αιώνα μέχρι το 1974

### 1.1 Εισαγωγή

Στο παρόν κεφάλαιο θα προσπαθήσουμε να αποτυπώσουμε συνοπτικά την εξελικτική πορεία θεμελίωσης, ανάπτυξης, λειτουργίας και στελέχωσης του ελληνικού κρατικού μηχανισμού από την ίδρυση του ελληνικού κράτους τον 19<sup>ο</sup> αιώνα μέχρι και την πτώση της δικτατορίας. Στην ιστορική αυτή πορεία ο κρατικός μηχανισμός ενδύθηκε ορισμένα θεμελιώδη χαρακτηριστικά. Στόχος μας είναι να τα αποτυπώσουμε, ώστε να καταστεί ευκολότερος ο εντοπισμός των τομών-ρήξεων και των συνεπειών, που παρουσιάζει η δημόσια διοίκηση της περιόδου 1981-1989 σε σχέση με εκείνη της εξεταζόμενης στο παρόν κεφάλαιο χρονικής περιόδου.

### 1.2 Η δόμηση του ελληνικού κρατικού μηχανισμού τον 19<sup>ο</sup> αιώνα

Το ελληνικό κράτος ιδρύθηκε σχεδόν από το μηδέν και κλήθηκε να εκτελέσει λειτουργίες (διοίκηση, δημόσια τάξη, δικαιοσύνη, εκπαίδευση, φορολογία), να οργανώσει διοικητικές δομές και να τις στελεχώσει με δημόσιους υπαλλήλους. Όμως ο τρόπος δόμησής του ακολούθησε από την αρχή μία ανορθολογική πορεία υπακούοντας όχι στις προτεραιότητες των κοινωνικών αναγκών της εποχής, αλλά στην ανάγκη επικυριαρχίας στον κρατικό μηχανισμό των κοινωνικών εκείνων ομάδων, που προσέβλεπαν στη διαχείριση των οικονομικών πόρων του κράτους, που εκείνη την εποχή και μέχρι το 1880 ήταν και ο μοναδικός οικονομικός μηχανισμός κατανομής και αναδιανομής οικονομικών πόρων, που διοχετεύονταν μέσα από μισθοδοτικές και μεταβιβαστικές πληρωμές.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>Κωνσταντίνος Τσουκαλάς, Κοινωνική ανάπτυξη και κράτος: η συγκρότηση του δημοσίου χώρου στην Ελλάδα, Θεμέλιο, Αθήνα, 1999, σ. 72, 83, 94-95, 105.

Το κράτος δηλαδή έγινε αντιληπτό από την ίδρυση του ως πηγή προσπορισμού εισοδήματος, που τη διαχειρίζονταν οι φορείς της πολιτικής εξουσίας, με αποτέλεσμα ο πολιτικός ανταγωνισμός να συνυφαίνεται με τα ιδιωτικά συμφέροντα, που έβρισκαν περισσότερο ευεπίφορο και ευκολοπρόσιτο για την ανάπτυξή τους το κρατικό πεδίο παρά τον χώρο της ελεύθερης οικονομίας.<sup>3</sup>

Αυτή η τακτική εγκαινίασε μία νέα οικονομική συμπεριφορά, που θα σφραγίσει τις σχέσεις κράτους-κοινωνίας για πολλά χρόνια, και έθεσε τα θεμέλια για τη δημιουργία κοινωνικών συμμαχιών, που δομούνται γύρω από το κράτος και αναπτύσσουν μία προνομιακή σχέση εξάρτησης με τον κρατικό μηχανισμό. Οι πρώτοι που επεδίωξαν την εξασφάλιση αυτής της σχέσης μέσα από το μηχανισμό του πελατειακού συστήματος ήταν οι πλούχοντες, με στόχο να διασφαλίσουν τη συνέχεια της οικονομικής και κοινωνικής τους κυριαρχίας και να διαμορφώσουν το νεοελληνικό κράτος.<sup>4</sup>

Για να καταστεί αυτό εφικτό δημιουργήθηκαν διογκωμένες ιεραρχικές βαθμίδες στη δημόσια διοίκηση, για να τοποθετηθούν οι πλούχοντες στο πλαίσιο της ανταμοιβής-αποκατάστασής τους για την προσφορά τους κατά τη διάρκεια του αγώνα, γεγονός που εξηγεί την υδροκέφαλη δομή της ελληνικής διοίκησης στα άμεσα μετεπαναστατικά χρόνια. Οι υπεράριθμοι ανώτατοι υπάλληλοι λοιπόν δεν ήταν τόσο «αργόμισθοι», αλλά «επίτιμοι» μισθωτοί.<sup>5</sup>

Από την ίδρυση του ελληνικού κράτους δημιουργήθηκε μεν το θεσμικό πλαίσιο για την κρατική λειτουργία, αλλά η κοινωνική συναίνεση θεμελιώθηκε στις διαπροσωπικές σχέσεις και πραγματώνονταν εξωθεσμικά μέσω του πελατειακού συστήματος, διαμορφώνοντας αφενός έναν τύπο κοινωνίας που σε ατομικό επίπεδο προσπαθεί να αποκτήσει πρόσβαση στους κρατικούς πόρους μέσα από τη διαπροσωπική σχέση, που θα σφυρηλατήσει με τον εκάστοτε πάτρωνα, και αφετέρου μία δημοκρατία που δίνει ιδιαίτερη βαρύτητα στις διαδικασίες και περιθωριοποιεί τα περιεχόμενα, δηλαδή τα αστικά δικαιώματα, καθιστώντας

---

<sup>3</sup>Μαρία Πετμεζίδου-Τσουλουβή, Κοινωνικές τάξεις και μηχανισμοί κοινωνικής αναπαραγωγής, Εξάντας, Αθήνα, 1987, σ. 186, 188.

<sup>4</sup>Δημήτρης Χαραλάμπης, Πελατειακές σχέσεις και λαϊκισμός, Εξάντας, Αθήνα, 1989, σ. 26-27 και Τσουκαλάς, 1999, σ. 282-285.

<sup>5</sup>Τσουκαλάς, 1999, σ. 99-100, 104-105.

απαραίτητη την κρατική παρέμβαση σε όλα τα επίπεδα, θεμελιώνοντας το φαινόμενο του ελληνικού κρατισμού.<sup>6</sup>

Το κράτος κατέστη δηλαδή ένα εργαλείο, για να ικανοποιηθούν ιδιωτικά συμφέροντα, που το πελατειακό σύστημα του 19<sup>ου</sup> αιώνα (και το γραφειοκρατικό πελατειακό σύστημα στον 20<sup>ο</sup> αιώνα) φρόντισαν να αναπαραγάγουν την επιλεκτική «ιδιωτικοποίησή» του.<sup>7</sup>

### **1.3 Η εξέλιξη του ελληνικού κρατικού μηχανισμού τον 20<sup>ο</sup> αιώνα (μέχρι και το 1974)**

Στο μεσοπόλεμο ο κρατικός μηχανισμός συνεχίζει να αποτελεί πεδίο νομής από τους φορείς της πολιτικής εξουσίας. Αυτή η περίοδος χαρακτηρίζεται από το γεγονός ότι επέρχονται συνεχείς εναλλαγές του δημοσιοϋπαλληλικού προσωπικού ανάλογα με το αποτέλεσμα των εκλογών και από την τάση μείωσης του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων συγκριτικά με την προγενέστερη περίοδο, η οποία τάση όμως ανατρέπεται μετά το 1945.<sup>8</sup>

Το 1945 αρχικά η κυβέρνηση του στρατηγού Ν. Πλαστήρα και στη συνέχεια η υπηρεσιακή κυβέρνηση του ναύαρχου Π. Βούλγαρη προχώρησε σε εκκαθαρίσεις στον κρατικό μηχανισμό όσων είχαν συνεργαστεί με το ΕΑΜ την περίοδο της Κατοχής, απέκλεισε από το στρατό τους αξιωματικούς που είχαν προσχωρήσει στον ΕΛΑΣ και επανένταξε όσους είχαν υπηρετήσει στα Τάγματα Ασφαλείας. Στις εκλογές του 1946 αναδεικνύεται φιλοβασιλική κυβέρνηση (Ηνωμένη Παράταξις Εθνικοφρόνων), η οποία θεσμοθέτησε το Γ΄ ψήφισμα «Περί εκτάκτων μέτρων αφορώντων την Δημοσίαν τάξιν και ασφάλειαν», που θεμελίωσε το λεγόμενο «Παρασύνταγμα» (θέση της Αριστεράς εκτός νόμου, διοικητικές εκτοπίσεις), το οποίο εφαρμόστηκε σε πρώτο στάδιο εναντίον των οπαδών της Αριστεράς, που απείχαν από τις

---

<sup>6</sup>Χαραλάμπης, 1989, σ. 29, 31-35, 38, 96.

<sup>7</sup>Νίκος Δεμερτζής, Η ελληνική πολιτική κουλτούρα σήμερα, Οδυσσέας, Αθήνα, 1995, σ. 335.

<sup>8</sup>Γιώργος Καραμπελιάς, Κράτος και κοινωνία στη μεταπολίτευση 1974-1988, Εξάντας, Αθήνα, 1989, σ. 56-57 και Κωνσταντίνος Τσουκαλάς, Κράτος, κοινωνία, εργασία στη μεταπολεμική Ελλάδα, Θεμέλιο, Αθήνα, 2005, σ. 88, 90.

εκλογές του 1946 (ενέργεια που τους στιγματίσει με ένα αρνητικό «πιστοποιητικό κοινωνικών φρονημάτων»), και διατηρήθηκε η εφαρμογή του στην πράξη μέχρι και το 1974.<sup>9</sup>

Κατά την περίοδο 1945-1955 ο δημόσιος τομέας μεγεθύνεται ποσοτικά, χωρίς αυτή η διόγκωση να ανακύπτει ως απάντηση στην ανάγκη το ελληνικό κράτος να ανταποκριθεί σε νέα πεδία κρατικών παροχών-υπηρεσιών προς τους πολίτες. Μεταπολεμικά η αιτία αυτής της διόγκωσης του κρατικού μηχανισμού υπαγορεύθηκε από πολιτικούς στόχους και η στελέχωσή του πραγματοποιήθηκε εσκεμμένα με στενά πολιτικά-ιδεολογικά κριτήρια, για να εξυπηρετηθούν συγκεκριμένοι πολιτικοί και κοινωνικοί στόχοι.<sup>10</sup>

Μετά τον Β Παγκόσμιο Πόλεμο στο πλαίσιο μίας κατεστραμμένης ελληνικής οικονομίας αυξήθηκε ο αριθμός των άμεσα ή έμμεσα εξαρτημένων από το δημόσιο ταμείο. Ομάδες πληθυσμού είτε επεδίωξαν να αποκτήσουν τον έλεγχο του κρατικού μηχανισμού, ώστε να εξασφαλίσουν προνομιακή πρόσβαση στα κεφάλαια-πόρους, που διαχειρίζονταν το ελληνικό κράτος, καθώς την περίοδο της μεταπολεμικής ανασυγκρότησης έρρεαν κονδύλια προς την ελληνική οικονομία, είτε λόγω της μάστιγας της ανεργίας και της συνεπακόλουθης επιτακτικής ανάγκης επιβίωσης στράφηκαν στο δημόσιο για εργασιακή απασχόληση, που εκείνη την εποχή αποτελούσε τον αποκλειστικό φορέα, που μπορούσε να απασχολήσει μεγάλα τμήματα του πληθυσμού. Μέσα σε αυτές της συνθήκες σφυρηλατήθηκε μία ιδιόμορφη εργασιακή σχέση, μία σχέση εξάρτησης-υποταγής, την οποία αξιοποίησε το μεταπολεμικό καθεστώς, για να σταθεροποιήσει τη θέση του, καθώς η Δεξιά παρά τη στρατιωτική της νίκη συνειδητοποιούσε ότι η κυριαρχία της ήταν σαθρή, καθώς δεν είχε κατορθώσει να καταστήσει ευρέα κοινωνικά στρώματα κοινωνούς της ακραίας αντικομμουνιστικής της πολιτικής.<sup>11</sup> Διαμορφώθηκε λοιπόν μία κοινωνία, που περιστρέφονταν γύρω από τον άξονα του κράτους.<sup>12</sup>

Η διεύρυνση της εργοδοτικής λειτουργίας του κράτους αποτέλεσε μία συνειδητή πολιτική επιλογή, που κατάφερε συγχρόνως να ανταμείβει τους ήδη υποστηρικτές του καθεστώτος και να τους αυξάνει αριθμητικά στοχεύοντας αφενός στην «από-ΕΑΜοποίηση» του

---

<sup>9</sup>Ηλίας Νικολακόπουλος, *Η καχεκτική δημοκρατία, κόμματα και εκλογές, 1946-1967*, εκδόσεις Πατάκη, Αθήνα, 2006, σ. 55-56, 63-64, 84 και Jean Meynaud, *Οι πολιτικές δυνάμεις στην Ελλάδα*, τ. Α, Εκδόσεις Σαββάλας, Αθήνα, 2002, σ. 106-109.

<sup>10</sup>Τσουκαλάς, 2005, σ. 88-89, 102.

<sup>11</sup>Τσουκαλάς, 2005, σ. 19-30, 91.

<sup>12</sup>Καραμπελιάς, 1989, σ. 54.

πληθυσμού και αφετέρου στη δημιουργία μίας τάξης-στηρίγματος, που θα αποτελούνταν από στρώματα φιλικά διακείμενα στο καθεστώς και κατά συνέπεια εύκολα χειραγωγήσιμα πολιτικά-ιδεολογικά. Η δημιουργία αυτής της τάξης μεθοδεύτηκε μέσα από την πρόσληψη στον κρατικό μηχανισμό «ημετέρων» και τον αποκλεισμό αριστερών και κομμουνιστών, ώστε οι τελευταίοι να εξαθλιωθούν οικονομικά και να αποκλειστούν κοινωνικά. Το μετεμφυλιακό πολίτευμα με κριτήριο την εθνικοφροσύνη δημιούργησε πολίτες δύο ταχυτήτων και καθόρισε το δικαίωμα πρόσβασής τους στο δημόσιο τομέα. Η δημόσια απασχόληση και οι δημόσιοι πόροι, δάνεια, άδειες λοιπόν αξιοποιήθηκαν αυθαίρετα από το καθεστώς, για να μπορέσει να ανασυγκροτήσει οικονομικά-πολιτικά-ιδεολογικά και να παγιώσει την κοινωνική κυριαρχία της κοινωνικής τάξης-στηρίγματος, που απαρτίστηκε από τους «εθνικόφρονες» και όσους εκδήλωναν όψιμα την πολιτική-ιδεολογική τους υποταγή στο καθεστώς.<sup>13</sup>

Με τα κριτήρια αυτά οι διοικητικές δομές διαμορφώθηκαν με βάση τα χαρακτηριστικά του πληθυσμού, που το καθεστώς ήθελε να προσεταιριστεί και όχι με τις πραγματικές απαιτήσεις προσόντων των δημοσιοϋπαλληλικών θέσεων. Η ύπαρξη μεγάλου αριθμού αποφοίτων Γυμνασίου και πτυχιούχων στην ελληνική κοινωνία, προσανατόλισε το καθεστώς να δημιουργήσει υδροκέφαλα οργανογράμματα με αυξημένο αριθμό θέσεων για πτυχιούχους, ώστε να μπορέσει να προσεταιριστεί και μεγάλα τμήματα των μορφωμένων του πληθυσμού, οι οποίοι ελλείψει άλλων διεξόδων απασχόλησης θα κατέφευγαν στο Δημόσιο και θα συμορφώνονταν με τις απαιτήσεις του καθεστώτος, για να μπορέσουν να ενταχθούν στους κόλπους της δημοσιοϋπαλληλίας. Αυτή η κατηγορία δημοσίων υπαλλήλων ήταν χρήσιμη στο καθεστώς και για τον επιπλέον λόγο ότι θα μπορούσε να παίζει πιο εύκολα το ρόλο του προπαγανδιστή ενσαρκώνοντας εκείνη την εποχή την δύναμη της γνώσης και της εξουσίας. Παρακαταθήκη αυτής της τακτικής αποτελεί ο σταθερός προσανατολισμός των Ελλήνων για σπουδές γενικές, νομικές, κοινωνικές, που είναι ευεπίφορες για πρόσληψη στο δημόσιο.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup>Χαραλάμπης, 1989, σ. 185-186, Γιάννης Βούλγαρης, Η Ελλάδα της μεταπολίτευσης 1974-1990, Θεμέλιο, Αθήνα, 2008, σ. 31, Καραμπελιάς, 1989, σ. 83, Τσουκαλάς, 2005, σ. 28-32, 91-95 και Ηλίας Κατσούλης κ.α., Η Ελλάδα προς το 2000, Παπαζήσης, Αθήνα, 1988, σ. 110.

<sup>14</sup>Τσουκαλάς, 2005, σ. 96-99, 120, 131 και Σωκράτης Κονιόρδος, Ειδικά Θέματα του Ευρωπαϊκού Πολιτισμού, Ανθολόγιο «Όψεις της Σύγχρονης Ελληνικής και Ευρωπαϊκής Κοινωνίας», Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, Πάτρα, 2008, σ. 240.



Μεταπολεμικά οι πελατειακές σχέσεις παίρνουν μαζική μορφή μέσα από τις προσλήψεις δημοσίων υπαλλήλων με εξω-υπηρεσιακά κριτήρια και η διαπροσωπική εξασφάλιση πελάτη-πάτρωνα παίρνει τη μορφή κρατικής πρακτικής-στρατηγικής, καθώς η πελατεία είναι πελατεία του μετεμφυλιακού κράτους. Οι ρουσφετολογικές προσλήψεις αποτέλεσαν μορφή πολιτικού ελέγχου, καθώς το καθεστώς είχε συνείδηση ότι οι κατασταλτικές-καταπιεστικές μορφές ελέγχου δεν μπορούσαν να εγγυηθούν μακροπρόθεσμη σταθερότητα, ενώ η λειτουργία του κρατικού μηχανισμού ως όργανο κοινωνικού και πολιτικού ελέγχου κατέστησε εφικτή την ηγεμονία της Δεξιάς επί μία 15ετία μετά τη λήξη του εμφυλίου.<sup>15</sup>

Ειδικότερα οι ηττημένοι του εμφυλίου μετά το 1950 εκπροσωπούνται από τον κομματικό φορέα της Εθνικής Προοδευτικής Ένωσης Κέντρου (ΕΠΕΚ) του Ν. Πλαστήρα, που στις εκλογές του 1952 ηττάται από τον Ελληνικό Συναγερμό (Ε.Σ.), που ιδρύθηκε από τον Α. Παπάγο το 1951 και εκπροσωπούσε την ανασυγκροτημένη Δεξιά. Από την εκλογική νίκη του Ε.Σ. το 1952 εγκαινιάζεται μία ενδεκαετής περίοδος διακυβέρνησης της χώρας από τη Δεξιά αρχικά από το κόμμα του Ε.Σ. και από το 1956 από το κόμμα της Εθνικής Ριζοσπαστικής Ένωσης (ΕΡΕ) με αρχηγό τον Κ. Καραμανλή, που βάσισε την κυριαρχία του στον έλεγχο του κράτους και στη συνδρομή του στρατού. Η κυβέρνηση Παπάγου με το Ν. 2500/1954 προχώρησε σε εκκαθαρίσεις δημοσίων υπαλλήλων και σε αλλαγές στην ηγεσία του στρατού και της αστυνομίας. Στις 4-10-1955 ο Παπάγος πεθαίνει και ο βασιλιάς Παύλος αναθέτει στον Κ. Καραμανλή την εντολή σχηματισμού νέας κυβέρνησης. Ο Καραμανλής το 1956 ιδρύει νέο πολιτικό κόμμα την ΕΡΕ και δηλώνει την επιθυμία του να διεξαχθούν νέες εκλογές το 1956, πριν από τη διεξαγωγή των οποίων προχώρησε σε ψήφιση νέου εκλογικού νόμου, που προέβλεπε ότι οι ψήφοι των στρατιωτικών-δημοσίων υπαλλήλων θα συνυπολογίζονταν στην περιφέρεια όπου θα ψήφιζαν και όχι σε αυτή όπου είχαν τα εκλογικά τους δικαιώματα. Μία ρύθμιση που οδηγούσε στην αλλοίωση των αποτελεσμάτων ψηφοφορίας εις βάρος των πολιτών που είχαν μόνιμη διαμονή και η οποία στις εκλογές του 1956 χάρισε στην Ε.Ρ.Ε. δέκα επιπλέον βουλευτικές έδρες.<sup>16</sup>

Η ΕΡΕ θα διατηρήσει τη διακυβέρνηση της χώρας μέχρι το 1963 και με τη συνδρομή του κρατικού μηχανισμού θα διατηρήσει με το μέρος της το μισό του εκλογικού σώματος. Μετά

---

<sup>15</sup>Χαραλάμπης, 1989, σ. 154, 181-182 και Τσουκαλάς, 2005, σ. 93, 95.

<sup>16</sup>Νικολακόπουλος, 2006, σ. 21, 36-43, 133, 166, 179, 181, 192, 195-197, 202-204, Meynaud, τ. Α, 2002, σ. 97-99, 118, 122, 124-130, 168-169, 173, 273, 275 και Κώστας Κωστής, «Τα κακομαθημένα παιδιά της ιστορίας», εκδόσεις Πόλις, Αθήνα, 2013, σ. 722.

τις εκλογές του 1958 η πόλωση μεταξύ ΕΡΕ και Ενιαίας Δημοκρατικής Αριστεράς (ΕΔΑ), η οποία εκπροσωπώντας την Αριστερά είχε καταλάβει τη θέση της αξιωματικής αντιπολίτευσης, θα αναζωπυρώσει την αντίθεση «εθνικοφρόνων» και «μη εθνικοφρόνων» και θα οδηγήσει: στην υιοθέτηση αστυνομικών μέτρων-διοικητικών εκτοπίσεων εναντίον των μελών της ΕΔΑ, στην ίδρυση το 1959 της Γενικής Διεύθυνσης Εθνικής Ασφαλείας και το 1960 της Δευτεροβάθμιας Επιτροπής Πληροφοριών και Διαφωτίσεως με αποστολή το συντονισμό των υπηρεσιών που θα ασχολούνταν με διώξεις εναντίον της Αριστεράς, στην ενίσχυση του ρόλου του στρατού ως κέντρου εξουσίας, στη διεξαγωγή αντικομμουνιστικού αγώνα μέσα από τον κρατικό μηχανισμό με ενίσχυση παρακρατικών οργανώσεων και υιοθέτηση της μεθόδου των αντισυγκεντρώσεων. Μία τακτική που συνεχίστηκε και την περίοδο πριν τις εκλογές του 1961 όταν αποφασίστηκε η εφαρμογή από τον κρατικό μηχανισμό του σχεδίου «Περικλής» για άσκηση συστηματικής βίας με στόχο τη μείωση της εκλογικής επιρροής της ΕΔΑ και την αλλοίωση του εκλογικού αποτελέσματος με αποτέλεσμα η ΕΡΕ να εξασφαλίσει τη νίκη (176 έδρες) στις εκλογές του 1961, οι οποίες στιγματίστηκαν ως εκλογές «βίας και νοθείας», που έλαβε χώρα σε υπερβάλλουσα μορφή ακόμη και για τα δεδομένα εκείνης της εποχής (ποσοστό 79% των ψήφων στρατιωτικών-δημοσίων υπαλλήλων υπέρ της ΕΡΕ, έκδοση παράνομων πιστοποιητικών μόνιμης κατοικίας, διπλοψηφίες, χορήγηση αδειών για αλλαγή της εκλογικής κατοικίας σε οπαδούς της Δεξιάς, βαιοπραγίες κατά οπαδών της αντιπολίτευσης από παρακρατικές οργανώσεις της Δεξιάς και από τα Τάγματα Εθνικής Ασφαλείας).<sup>17</sup>

Η Δεξιά κατά τη διάρκεια της αδιάλειπτης κυριαρχίας της την περίοδο 1952-1963 διασφάλισε τη νίκη της στις εκλογικές αναμετρήσεις χρησιμοποιώντας το αντικομμουνιστικό οπλοστάσιο εναντίον των εκλογικών της αντιπάλων, θέσπισε εκλογικούς νόμους που ευνοούσαν τη διατήρησή της στην εξουσία (ψήφοι κληρωτών, «η επιτηρούμενη ζώνη αποκλειστικό τιμάριο της Δεξιάς») και αξιοποίησε την συνδρομή της κρατικής μηχανής (δημόσια διοίκηση, ένοπλες δυνάμεις, σώματα ασφαλείας). Επίσης, παρέτεινε την ισχύ των έκτακτων μέτρων (πολιτικοί κρατούμενοι, διοικητική εκτόπιση, πιστοποιητικά κοινωνικών φρονημάτων) και μετά την λήξη του εμφυλίου, προχώρησε σε στελέχωση της δημόσιας διοίκησης με οπαδούς της και παράλληλα σε εκκαθαρίσεις προσωπικού στις δημόσιες υπηρεσίες με κριτήριο τα κομματικά φρονήματα των υπαλλήλων, χορήγησε εξουσία στα σώματα ασφαλείας

---

<sup>17</sup>Νικολακόπουλος, 2006, σ. 230, 256-257, 260-261, 267-268, 274-277, 282 και Meynaud, 2002, τ. Α, σ. 130, 141-142, 144 & τ. Β, σ. 242.

(αστυνομία, ΚΥΠ) να παρακολουθούν-επεμβαίνουν στη ζωή των πολιτών, να καταρτίζουν φακέλους πολιτικών φρονημάτων, να εφαρμόζουν μία αυταρχική πολιτική εκφοβισμού-κατασταλτικών μέτρων εναντίον των Αριστερών με αποτέλεσμα παράλληλα με το Σύνταγμα του 1952 να λειτουργεί στην πράξη ένα «Παρασύνταγμα», που επέτρεπε αυθαίρετες διώξεις, παραβίαση των ατομικών δικαιωμάτων των οπαδών της Αριστεράς.<sup>18</sup>

Τον Σεπτέμβριο του 1961 ιδρύεται η Ένωση Κέντρου (ΕΚ). Εξέφρασε τα κοινωνικά στρώματα, που γνώρισαν οικονομική άνοδο τη δεκαετία του 1950, και προσπάθησε να διαφοροποιηθεί τόσο από την ΕΡΕ όσο και από την ΕΔΑ και να επικρατήσει ως ο αντιδεξιός πόλος στη διαιρετική τομή Δεξιάς/Αντιδεξιάς. Οι εκλογές του 1961 οδήγησαν σε μία περίοδο πολιτικής κρίσης εξαιτίας της αμφισβήτησης του εκλογικού αποτελέσματος, που ξεκίνησε με τον ανένδοτο αγώνα του Γ. Παπανδρέου, συνεχίστηκε με διαδηλώσεις-συγκεντρώσεις-απεργίες, μέσα από τις οποίες εξωτερικεύονταν η κοινωνική δυσαρέσκεια εναντίον της κυβέρνησης, και με μία διατάραξη των σχέσεων πρωθυπουργού-Ανακτόρων και κορυφώθηκε μετά τη δολοφονία Λαμπράκη το 1963 οδηγώντας τον Κ. Καραμανλή να υποβάλλει την παραίτηση της κυβέρνησης.<sup>19</sup>

Στις εκλογές του 1963 με το Ν. 4322/1963 οι ψήφοι των στρατιωτικών-δημοσίων υπαλλήλων προσμετρήθηκαν στις περιφέρειες, όπου ήταν εγγεγραμμένοι. Νικητής των εκλογών αναδεικνύεται η ΕΚ με μικρή διαφορά, αλλά η σημασία της νίκης έγκειται στο ότι ανέτρεψε μία παγιωμένη από το 1952 κατάσταση. Στις επαναληπτικές εκλογές που έγιναν το 1964 η ΕΚ κερδίζει την απόλυτη πλειοψηφία με ποσοστό 52,72% έναντι 35,26% της ΕΡΕ-ΚΠ (εκλογές του 1963 πλειοψηφία των ψήφων στρατιωτικών-δημοσίων υπαλλήλων υπέρ της ΕΡΕ ενώ στις εκλογές του 1964 υπέρ της ΕΚ), μία νίκη που αποτελούσε αποχρώσα ένδειξη υπέρβασης της ιδεολογικής κυριαρχίας της εθνοφοροσύνης. Η κυβέρνηση της ΕΚ προχώρησε σε κάποια βήματα εκδημοκρατισμού της δημόσιας ζωής: επήλθε χαλάρωση των έκτακτων μέτρων, κατήργησε ορισμένους καταπιεστικούς μηχανισμούς του κράτους της Δεξιάς, ελαττώθηκε η αστυνομική καταπίεση, διέλυσε παρακρατικές οργανώσεις, έθεσε την Κ.Υ.Π. υπό κυβερνητικό έλεγχο, επέφερε περιορισμένες μεταβολές στην ηγεσία του στρατεύματος αποφεύγοντας να θίξει την πρωτοκαθεδρία των Ανακτόρων, απελευθερώθηκε

---

<sup>18</sup>Meynaud, 2002, τ. Α, σ. 173, 176-180, 207-217, 302-307, 316-317, 405-406, 531-532 & τ. Β, σ. 245-246, 286-287 και Κωστής, 2013, σ. 733.

<sup>19</sup>Νικολακόπουλος, 2006, σ. 45-48, 293-300 και Meynaud, 2002, τ. Α, σ. 320, 343.

ένας αριθμός πολιτικών κρατουμένων, τα πιστοποιητικά νομιμοφροσύνης δεν εξαλείφθηκαν αλλά ζητούνταν με λιγότερη αυστηρότητα σε σχέση με το παρελθόν, επιχείρησε έναν «αποκαρμανλισμό» της διοίκησης. Παρ' όλα αυτά όμως οι πρακτικές και η λογική του «Παρασυντάγματος» δεν εκριζώθηκαν και συνεχίστηκαν μέχρι τη δικτατορία.<sup>20</sup>

Τον Ιούλιο του 1965 ο βασιλιάς αρνήθηκε να επικυρώσει τα διατάγματα για την αντικατάσταση του αρχηγού του Γ.Ε.Σ. και του υπουργού Εθνικής Άμυνας και την ανάληψη της θέσης του δευτέρου από τον ίδιο τον πρωθυπουργό με αποτέλεσμα να έρθει σε σύγκρουση με τον Γ. Παπανδρέου, ο οποίος υπέβαλε προφορικά την παραίτηση του, που έγινε δεκτή από τα Ανάκτορα πριν σταλεί το γραπτό κείμενο της. Η εξωθεσμική παρέμβαση των Ανακτόρων στον πολιτικό βίο της χώρας, οδήγησε στον σχηματισμό ανακτορικής κυβέρνησης, ενώ η ΕΚ μετά από αποχωρήσεις βουλευτών διασπάστηκε. Από τον Ιούλιο του 1965 έως την 21 Απριλίου 1967 τοποθετήθηκαν τρεις βασιλικές κυβερνήσεις και προκηρύχθηκαν εκλογές για τις 28-5-1967 των οποίων την εποπτεία το Στέμμα ανέθεσε σε κυβέρνηση της ΕΡΕ. Οι εκλογές αυτές δεν διενεργήθηκαν ποτέ, καθώς η προοπτική νίκης της ΕΚ οδήγησε στο στρατιωτικό πραξικόπημα. Την περίοδο 1965-1967 αναβιώνουν οι πρακτικές και οι μηχανισμοί «του κράτους της Δεξιάς»: απομακρύνσεις υπαλλήλων που πρέσβευαν τις θέσεις της ΕΚ, ευνοϊκή μεταχείριση προς υπαλλήλους που πρόσκεινταν στις κυβερνήσεις της περιόδου, πελατειακοί διορισμοί μονίμων ή συμβασιούχων δημοσίων υπαλλήλων, διορισμοί με παράκαμψη της υποχρέωσης συμμετοχής σε διαγωνισμό.<sup>21</sup>

Μέσα από το εκλογικό αποτέλεσμα του 1964 τέθηκε υπό μορφή κοινωνικού αιτήματος η ανάγκη εκσυγχρονισμού του πολιτικού συστήματος απαιτώντας να λειτουργήσει το θεσμικό πλαίσιο και να επέλθει ταύτιση περιεχομένου (δικαιωμάτων) και μορφής (διαδικασιών), ώστε να εξοβελιστούν οι εγκαθιδρυμένες από τον 19<sup>ο</sup> αιώνα εξωθεσμικές μορφές συναίνεσης-κυριαρχίας. Μπροστά στην προοπτική αυτή το μετεμφυλιακό κράτος αντέδρασε επιβάλλοντας το κράτος έκτακτης ανάγκης, αποδεικνύοντας ότι παρά την προσπάθεια

---

<sup>20</sup>Νικολακόπουλος, 2006, σ. 304-305, 309-310, 324-329, 339, 342-343, Meynaud, 2002, τ. Α, σ. 151, 154, 328-329, 352-355 & τ. Β, σ. 15, 22-25, 571 και Κωστής, 2013, σ. 734, 772, 791.

<sup>21</sup>Νικολακόπουλος, 2006, σ. 348, 351-352, 368, 370-371 και Meynaud, 2002, τ. Β, σ. 15, 72-74, 81-85, 102, 104-110, 211-213, 234, 245-246, 256-260.

αλλαγής δεν κατέστη εφικτή η υπέρβαση των όρων και ορίων της καχεκτικής μετεμφυλιοπολεμικής δημοκρατίας.<sup>22</sup>

Το δικτατορικό καθεστώς για να εξασφαλίσει τον έλεγχο του κρατικού μηχανισμού αντικατέστησε τα πρόσωπα που στελέχωναν τις ανώτερες δημοσιοϋπαλληλικές θέσεις τοποθετώντας σε πολλές από αυτές στρατιωτικούς (είτε σε επίσημες θέσεις π.χ. γενικοί γραμματείς υπουργείων, νομάρχες, διευθυντές κρατικών οργανισμών είτε άτυπα για να ασκούν έλεγχο επί του δημοσιοϋπαλληλικού προσωπικού) και θεσμοθέτησε νομοθετικές πράξεις, που αναιρούσαν βασικές δικαικές αρχές και εμπέδωναν κλίμα τρομοκρατίας/εκφοβισμού/προγραφών στον κρατικό μηχανισμό στοχεύοντας στην αποσόβηση κάθε μορφής αντίδρασης από το προσωπικό του. Για να εξασφαλίσει την υποταγή του δημοσιοϋπαλληλικού προσωπικού στο νέο καθεστώς επεδίωξε να ασκήσει ολοκληρωτικό έλεγχο επί αυτού και να αναιρέσει την ανεξαρτησία του, ανέστειλε συνταγματικά κατοχυρωμένες υπέρ των δημοσίων υπαλλήλων εγγυήσεις, υιοθέτησε μέτρα τρομοκρατίας εναντίον τους. Με τον υπ' αρ. 4/10 Μαΐου 1967 νόμο προχώρησε σε μορφές εκκαθαρίσεων στον κρατικό μηχανισμό (και στα σώματα ασφαλείας και στο καθηγητικό προσωπικό των πανεπιστημίων): θεσμοθέτηση μαζικών απολύσεων επιτάσσοντας την αυτοδίκαιη λύση συμβάσεων εργασίας από την ενεργοποίηση της ισχύος του νόμου, κατάργηση συμβουλίων και επιτροπών της δημόσιας διοίκησης, επέκταση της δημοσιοϋπαλληλικής διαθεσιμότητας με ταυτόχρονη διεύρυνση της αοριστίας των λόγων, που θα επέσυραν την επιβολή αυτού του διοικητικού μέτρου. Επίσης, με την ΙΧ συντακτική πράξη της 18/22ας Ιουλίου 1967 θεσπίστηκαν διατάξεις για τον έλεγχο της νομιμοφροσύνης των δημοσίων υπαλλήλων προβλέποντας ως ποινή σε περίπτωση διαπίστωσης έλλειψης νομιμοφροσύνης την άρση της μονιμότητας και την απόλυση του υπαλλήλου. Οι υπάλληλοι υποχρεώθηκαν να υπογράψουν μία ατομική δήλωση νομιμοφροσύνης στην οποία έπρεπε να δηλώσουν ότι καταδικάζουν τον κομμουνισμό και ότι υπόσχονταν πίστη στο νέο καθεστώς. Τέλος, με την συντακτική πράξη που εκδόθηκε στα τέλη Αυγούστου 1967 προβλέφθηκε η τετράμηνη άρση της μονιμότητας όλων των δημοσίων υπαλλήλων κατά τη διάρκεια της οποίας ήταν δυνατή η απόλυση του υπαλλήλου με υπουργική απόφαση. Ταυτόχρονα καταργήθηκε το δικαίωμα άσκησης ενδίκων βοηθημάτων στο Συμβούλιο της Επικρατείας κατά των διοικητικών μέτρων/ποινών, που επιβάλλονταν δυνάμει των προαναφερόμενων

---

<sup>22</sup>Χαραλάμπης, 1989, σ. 227, 245-251, Νικολακόπουλος 2006, σ. 21-22 και Κατσούλης κ.α., 1988, σ. 26, 63-65.

συντακτικών πράξεων. Όσον αφορά στο τομέα της τοπικής αυτοδιοίκησης κατήργησε το σύστημα της καθολικής ψηφοφορίας για την ανάδειξη των αρχών των ΟΤΑ και παραχώρησε απόλυτη εξουσία διοίκησης των ΟΤΑ στον υπουργό Εσωτερικών.<sup>23</sup>

Η δικτατορία λοιπόν ανέτρεψε την προοπτική της πραγμάτωσης του θεσμικού εκσυγχρονισμού και του εξοβελισμού των εξωθεσμικών κρατικών πρακτικών καθώς και τη δυναμική του αιτήματος για δεσμευτική λειτουργία των θεσμών. Συγχρόνως όμως δεν εμπόδισε, αλλά υποβοήθησε την οικονομική συνέχεια, που είχε αρχίσει να διαγράφεται από την αρχή της δεκαετίας του 1960. Κατά τη διάρκεια της δικτατορίας το καθεστώς των συνταγματαρχών συνέχισε τις παραδοσιακές μεθόδους εξωθεσμικής συναίνεσης και τις εξωθεσμικές πρακτικές υπέρ των ευνοούμενων του καθεστώτος, με αποτέλεσμα αυτή η κατάσταση να σταθεροποιηθεί, να συνεχιστεί και μετά την κατάρρευση της δικτατορίας και να αφήσει το αρνητικό της στίγμα στην τάση που έλαβε ο εκσυγχρονισμός στη μεταπολιτευτική περίοδο επαναφέροντας τους εξωθεσμικούς όρους συναίνεσης και τον έντονο κρατισμό.<sup>24</sup>

#### **1.4 Κληροδοτήματα της περιόδου 1830-1974 στη μεταπολιτευτική εποχή**

Από τον 19<sup>ο</sup> αιώνα μέχρι το 1974 δεν υπήρξε ουσιαστική βούληση η δημόσια διοίκηση ως θεσμός να χειραφετηθεί από την πολιτική εξουσία, να αναπτυχθεί αυτόνομα και να ιαθούν οι δυσλειτουργίες της. Στην πορεία των ετών διαμορφώθηκε ένας υδροκεφαλικός κρατικός μηχανισμός, που στελεχώθηκε από προσωπικό με συντεχνιακά, πελατειακά, επιλεκτικά και εξω-υπηρεσιακά κριτήρια, που αναπαράγεται αυτόματα στη βάση αυτής της λογικής, παγιώνοντας μία κατάσταση που η απόπειρα εξορθολογισμού της προσκρούει στο τίμημα του

---

<sup>23</sup>Meynaud, 2002, τ. Β, σ 418-436, 569-572, 652-655.

<sup>24</sup>Χαραλάμπης, 1989, σ. 243-244, 253, 255, 258-263, 303-305 και Αριστόβουλος Μάνεσης κ.α, Η Ελλάδα σε εξέλιξη, Εξάντας, Αθήνα, 1986, σ. 145.

πολιτικού κόστους και σε αντιστάσεις που εκπορεύονται από δυνάμεις εντός και εκτός του κρατικού μηχανισμού, που επιθυμούν την αναπαραγωγή της καθεστηκυίας κατάστασης.<sup>25</sup>

Τέλος, καθίσταται σαφές ότι στην Ελλάδα από το 1830 μέχρι και το 1974 εγκαθιδρύθηκε ένα θεσμικό σύστημα, που θεσμικά και νομικά προβαίνει στο διαχωρισμό ανάμεσα στη δημόσια και στην ιδιωτική σφαίρα, αλλά στην πράξη αυτός ο διαχωρισμός αναιρείται. Δημόσιο και ιδιωτικό αλληλοεπικαλύπτονται και τα όρια διαχωρισμού τους καθίστανται νεφελώδη, με αποτέλεσμα η δημόσια σφαίρα να μεταβάλλεται σε πεδίο επικυριαρχίας και άλωσης από τα ιδιωτικά συμφέροντα. Η παθογένεια αυτή εδραιώθηκε ως δομικό χαρακτηριστικό του νεοελληνικού κράτους και θα σημαδέψει την πορεία του και μετά το 1974.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup>Τσουκαλάς, 2005, σ. 95, 104-105, 114-116, 131, Τσουκαλάς, 1999, σ. 29, 106-108, 132-135, 140 και Δημήτρης Σωτηρόπουλος, Κράτος και μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Ν. Ευρώπη: Ελλάδα, Ισπανία, Ιταλία, Πορτογαλία, Ποταμός, Αθήνα, 2007, σ. 111.

<sup>26</sup>Τσουκαλάς, 1999, σ. 334-340 και Βούλγαρης, 2008β, σ. 52.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

### 1974-1981: Η πορεία του ΠΑΣΟΚ προς την εξουσία

#### 2.1 Εισαγωγή

Στο παρόν κεφάλαιο θα προσπαθήσουμε να αποτυπώσουμε τις κοινωνικές, πολιτικές, ιστορικές και οικονομικές συνθήκες της περιόδου 1974-1981 μέσα στις οποίες το ΠΑΣΟΚ εμφανίστηκε στο πολιτικό προσκήνιο της χώρας, δόμησε την πολιτική-ιδεολογική του ταυτότητα και διαμόρφωσε το κομματικό-εκλογικό σώμα, που του χάρισε την κυβερνητική εξουσία το 1981. Η στρατηγική και η ρητορεία του ΠΑΣΟΚ κατά την περίοδο 1974-1981 χάραξε τις κατευθύνσεις και δημιούργησε το υπόστρωμα πάνω στο οποίο δομήθηκε η κυβερνητική του πολιτική ειδικά απέναντι στη δημόσια διοίκηση την περίοδο 1981-1989 και ταυτόχρονα καλλιέργησε αντιλήψεις-νοοτροπίες, που οδήγησαν στην υιοθέτηση αυτής της πολιτικής.<sup>27</sup> Όπως αναφέρουν οι Κ. Ελευθερίου και Χ. Τάσσης «το ΠΑΣΟΚ αποτελεί ένα κόμμα που εξέφρασε κοινωνικά συμφέροντα, γεννήθηκε μέσα σε κοινωνικές αντιπαραθέσεις τις οποίες αυτό πολιτικοποίησε.»<sup>28</sup>

#### 2.2 Προσδοκίες-αιτήματα της ελληνικής κοινωνίας κατά την πρώτη περίοδο της μεταπολίτευσης

Η δικτατορία καθήλωσε την κίνηση κοινωνικού, πολιτικού και πολιτισμικού εκσυγχρονισμού, που ηγεμονεύθηκε στη δεκαετία του 1960 από τα κοινωνικά εκείνα στρώματα, τα οποία κατά τη δεκαετία του 1950 αποτελούσαν πολίτες δεύτερης κατηγορίας, με αποτέλεσμα μετά το 1974 οι κοινωνικές αυτές δυνάμεις να επαναφέρουν στο προσκήνιο

---

<sup>27</sup>Σπουρδαλάκης, 1998, σ.175.

<sup>28</sup>Κώστας Ελευθερίου-Χρυσάνθος Τάσσης, ΠΑΣΟΚ. Η άνοδος και η πτώση (;) ενός ηγεμονικού κόμματος, Σαββάλας, Αθήνα, 2013, σ. 194.



τα συσσωρευμένα αιτήματα τους τόσο σε κοινωνικό-οικονομικό όσο και σε πολιτικό επίπεδο και να διεκδικήσουν με πρωτόγνωρο ριζοσπαστισμό την ικανοποίησή τους.<sup>29</sup>

Από τη μία ευρύτερα κοινωνικά στρώματα που είχαν ήδη κατακτήσει ένα ανώτερο βιοτικό επίπεδο από τη δεκαετία του 1960 προσδοκούσαν και απαιτούσαν την εξασφάλιση ενός συνεχώς βελτιούμενου οικονομικού-κοινωνικού επιπέδου ζωής και από την άλλη οι μη δεξιές δυνάμεις, που μετεμφυλιακά είχαν υποστεί αποκλεισμούς και διακρίσεις από το λεγόμενο «κράτος της Δεξιάς» ζητούσαν αποκατάσταση-δικαίωση διεκδικώντας θέση στο πολιτικό προσκήνιο, δικαίωμα συμμετοχής στην πολιτική ζωή του τόπου, δικαίωμα πρόσβασης στη δημόσια διοίκηση και μερίδιο στους πόρους και τα προνόμια, που εκείνη διένειμε.<sup>30</sup>

Τα πρώτα μεταπολιτευτικά χρόνια ηγετικό πολιτικό ρόλο συνέχιζαν να έχουν πολιτικές δυνάμεις της κεντροδεξιάς, που είχαν πρωταγωνιστήσει μετά τον εμφύλιο πόλεμο. Το κόμμα της Νέας Δημοκρατίας με ηγέτη τον Κωνσταντίνο Καραμανλή και απαρτιζόμενο από στελέχη της προδικτατορικής ΕΡΕ και της ΕΚ ταυτιζόνταν με την προδικτατορική δεξιά και κατά συνέπεια δεν μπορούσε να αποτινάξει από πάνω του το στίγμα του διαμορφωτή του μετεμφυλιακού πολιτικού καθεστώτος.<sup>31</sup> Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με το ότι οι μνήμες από το καθεστώς διακρίσεων του μετεμφυλιακού καθεστώτος, όπως του αποκλεισμού των νικημένων από τον κρατικό μηχανισμό, διατηρούνταν ζωντανές, οδηγούσε τη μεταπολιτευτική ελληνική κοινωνία να αμφισβητεί κατά πόσο η Νέα Δημοκρατία θα μπορούσε να υπερβεί τις αγκυλώσεις του μέχρι τότε διαμορφωμένου πολιτικού status quo και να υιοθετήσει μία ουδέτερη πολιτική απέναντι σε όλες τις κοινωνικές ομάδες, χωρίς να μεθοδεύει την ακύρωση των πολιτικών-οικονομικών-κοινωνικών διεκδικήσεών τους.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup>Βούλγαρης, 2008β, σ. 122-128 και Μάνεσης κ.α, 1986, σ. 145.

<sup>30</sup>Βούλγαρης, 2008β, σ. 31, 53-54, 122-123, 125-128 και Δεμερτζής, 1995, σ. 167.

<sup>31</sup>Kevin Featherstone, Πολιτική στην Ελλάδα, η πρόκληση του εκσυγχρονισμού, Οκτώ, Αθήνα, 2007, σ. 45-47, 70-72 και Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 103.

<sup>32</sup>Χριστόφορος Βερναρδάκης κ.α.-Γιώργος Κοντογιώργης κ.α., Τριάντα χρόνια δημοκρατία: το πολιτικό σύστημα της τρίτης ελληνικής δημοκρατίας 1974-2004, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης Πανεπιστημίου Κρήτης και εκδόσεις Κριτική, Αθήνα, 2004, τ. Α, σ. 26-27, Χρήστος Λυριντζής κ.α., Κοινωνία και πολιτική: όψεις της Γ' ελληνικής δημοκρατίας 1974-1994, Θεμέλιο, Αθήνα, 1996, σ. 109-110 και Μάνος Παπάζογλου, Σύγχρονη πολιτική ηγεσία, Παπαζήσης, Αθήνα, 2012, σ. 178-179.

## 2.3 Η ίδρυση του ΠΑΣΟΚ και η σταθεροποίηση του στην ελληνική πολιτική σκηνή

Μέσα σε αυτές τις κοινωνικές και πολιτικές συνθήκες ο Ανδρέας Παπανδρέου αποφασίζει να ιδρύσει ένα νέο κόμμα, που να διαφοροποιείται τόσο από τις συντηρητικές δυνάμεις της Δεξιάς και του κέντρου όσο και από τις δυνάμεις της παραδοσιακής αριστεράς και να μην κατατράχεται από βαρίδια της προδικτατορικής εποχής, ώστε να αποτελέσει φορέα μίας νέας πολιτικής πρακτικής και έκφρασης στο πολιτικό σύστημα, που θα μπορούσε να εκφράσει το ριζοσπαστισμό εκείνων των κοινωνικών στρωμάτων, που διεκδικούσαν μετά από δεκαετίες αποκλεισμού την κοινωνική-πολιτική τους άνοδο.<sup>33</sup>

Με την ιδρυτική του διακήρυξη της 3<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 1974 το ΠΑΣΟΚ ανταποκρίνεται στο πνεύμα της εποχής, που απαιτούσε εκδημοκρατισμό του κράτους. Ωθούμενο από την ανάγκη να εμφανιστεί ως εχθρός των δυνάμεων της Δεξιάς θέτει τα θεμέλια ενός κόμματος μαζών, κάνει ένα δημοκρατικό άνοιγμα στους πολίτες -τους καλεί να «αυτο-οργανωθούν», να συμμετέχουν δηλαδή στις κομματικές διαδικασίες- και ικανοποιεί με αυτό τον τρόπο το επί χρόνια καταπιεσμένο αίτημα τους για ενεργό συμμετοχή στην πολιτική αναγνωρίζοντάς τους πρωταγωνιστικό ρόλο στον καθορισμό της πολιτικής του κόμματος.<sup>34</sup>

Στην ιδρυτική του διακήρυξη το ΠΑΣΟΚ επεσήμανε ότι η χώρα ήταν εξαρτημένη από τις ΗΠΑ και το NATO, που για να εξυπηρετήσουν τα συμφέροντά τους διαμόρφωσαν όρους στη χώρα, που οδήγησαν στην επιβολή της δικτατορίας. Στόχος του ήταν να ανατρέψει αυτούς τους όρους μεταξύ των οποίων ενέτασσε τη διάβρωση του κρατικού μηχανισμού. Υποσχέθηκε λοιπόν να εξυγιάνει τον κρατικό μηχανισμό, να εξαλείψει το παρακράτος και το κομματικό κράτος, να εξασφαλίσει τον έλεγχο των ενόπλων δυνάμεων-σωμάτων ασφαλείας από την κυβέρνηση, να υλοποιήσει το στόχο της διοικητικής αποκέντρωσης με ενίσχυση της

---

<sup>33</sup>Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 19, 102, Ελευθερίου-Τάσσης, 2013, σ. 47, 51, Δεμερτζής, 1995, σ. 172-173, Featherstone, 2007, σ. 53-55, 71, Παπάζογλου, 2012, σ. 179-180 και Μιχάλης Σπουρδαλάκης, ΠΑΣΟΚ: δομή, εσωκομματικές κρίσεις και συγκέντρωση εξουσίας, Εξάντας, Αθήνα, 1988, σ. 338.

<sup>34</sup>Ελευθερίου-Τάσσης, 2013, σ. 47, 51-54 και Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 18, 25-26.

τοπικής αυτοδιοίκησης, την οποία φαίνεται να την αντιμετωπίζει ως ένα χώρο, όπου το κίνημα έπρεπε να εδραιώσει την κυριαρχία του παρά ως κρατικό θεσμό.<sup>35</sup>

Το ΠΑΣΟΚ την περίοδο 1975-1977 καταφέρνει να σταθεροποιήσει τη θέση του στην πολιτική σκηνή, καθώς το ριζοσπαστικό κοινωνικό κίνημα της εποχής το αντιμετώπισε ως το όχημα με το οποίο θα μπορούσε να αποκτήσει κοινοβουλευτική φωνή. Η διάνοιξη προοπτικής ανόδου στην εξουσία οδηγεί το ΠΑΣΟΚ να αλλάξει την εικόνα του υιοθετώντας μία πολιτική στρατηγική δύο κατευθύνσεων, ενός αριστερού πολιτικού λόγου στο εσωτερικό του κινήματος και ενός μετριοπαθέστερου δημόσιου πολιτικού λόγου. Έτσι το ΠΑΣΟΚ μετατρέπεται από κίνημα διαμαρτυρίας σε ένα κόμμα, που μπορεί να διεκδικήσει την εξουσία, και πράγματι στις εκλογές του 1977 καταλαμβάνει τη θέση της αξιωματικής αντιπολίτευσης καταφέροντας να μαζικοποιήσει την κομματική του βάση και συγκροτώντας ένα μαζικό εκλογικό σώμα, που στις εκλογές του 1981 θα το καταστήσει κυβερνητικό κόμμα.<sup>36</sup>

## 2.4 Η δόμηση της ταυτότητας-στρατηγικής του ΠΑΣΟΚ

Η πτώση της χούντας μπορεί μεν να σήμανε τυπικά το τέλος του μετεμφυλιακού κράτους της Δεξιάς, αλλά δεν ήταν δυνατό να διαγράψει τις μνήμες από εκείνες τις ομάδες του πληθυσμού, που είχαν βιώσει το σκληρό του πρόσωπο. Στη μεταπολίτευση η κουλτούρα του «κράτους της Δεξιάς» δίνει τη σκυτάλη στην κουλτούρα των αντιπάλων του κράτους της Δεξιάς, οι οποίοι συσπειρώθηκαν γύρω από τον άξονα του αντιδεξισμού, εκδηλώνοντας την αντίθεση τους στο status quo, που εκπροσωπούσε η Δεξιά.<sup>37</sup>

Το ΠΑΣΟΚ για να αναδειχθεί ως ο εκφραστής της αντιδεξιάς αλλαγής δόμησε την πολιτική του στρατηγική πάνω στη διαιρετική τομή Δεξιάς/Αντιδεξιάς, χρησιμοποιώντας υπέρ του τις ιστορικές μνήμες και τα οράματα των γενεών του εμφυλίου, του ανέδωτου, του

---

<sup>35</sup>Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 176-177, 196-198, 337-343 και Ελευθερίου-Τάσσης, 2013, σ. 58-60.

<sup>36</sup>Ελευθερίου-Τάσσης, 2013, σ. 55 και Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 18, 34-37, 42-43 και Σπουρδαλάκης, 1988, σ. 178-180.

<sup>37</sup>Βούλγαρης, 2008β, σ. 29-30, 92-96 και Βούλγαρης, 2008α, σ. 75-77.

αντιδικτατορικού αγώνα. Κατάφερε λοιπόν να προσφέρει μία νέα εκδοχή-ανάγνωση των παλιών διαιρέσεων-ρήξεων εισάγοντας μία απλοποιημένη διχοτόμηση του πολιτικού χώρου ανάμεσα σε δεξιές δυνάμεις από τη μία και αντιδεξιές δυνάμεις από την άλλη, απονέμοντας στο ίδιο την ιδιότητα του υπέρμαχου των τελευταίων.<sup>38</sup>

Το ΠΑΣΟΚ χρησιμοποίησε το αντιδεξιό επιχείρημα, για να αποκτήσει συνοχή, για να συγκροτήσει την πολιτική-ιδεολογική του ταυτότητα έναντι ενός Άλλου, ενός «εχθρού» και για να εδραιώσει τη θέση του ως ένα εν δυνάμει κυβερνητικό κόμμα καταφέροντας να κυριαρχήσει τόσο εσωτερικά στον χώρο των μη δεξιών πολιτικών δυνάμεων όσο και απέναντι στη συντηρητική παράταξη της Νέας Δημοκρατίας. Μέσα από τη διαίρεση Δεξιάς/Αντιδεξιάς κατά τη δεκαετία του 1970 φρόντιζε να υπενθυμίζει στην ελληνική κοινωνία το ρόλο της Δεξιάς και κατά επέκταση τις συντηρητικές της θέσεις για τον πολιτικό-θεσμικό εκσυγχρονισμό. Ειδικότερα στον τομέα του κρατικού μηχανισμού στην ανάγκη εκσυγχρονισμού που επικαλούνταν η Δεξιά, το ΠΑΣΟΚ προέβαλε την ανάγκη εκδημοκρατισμού της δημόσιας διοίκησης. Η επιτυχής άνοδος του ΠΑΣΟΚ το 1977 στη θέση της αξιωματικής αντιπολίτευσης το καθιέρωσε ως τον αντιδεξιό πόλο εξουσίας, ένα μόρφωμα με δηλωμένα όρια προς τα δεξιά αλλά όχι προς τα αριστερά, εντός του οποίου συσσωματώθηκαν διαφορετικές κοινωνικές ομάδες.<sup>39</sup>

Η διαιρετική αυτή τομή στη δεκαετία του 1980 θα δομηθεί πάνω στην πολιτική αντιπαράθεση για ζητήματα οικονομικής-κοινωνικής πολιτικής. Ουσιαστικά το αντικείμενο της διαμάχης θα αποτελέσει το ποιος θα επικρατήσει στον αγώνα για την κατάληψη-μονοπωλιακή διαχείριση του κρατικού μηχανισμού και την κάρπωση των υλικών και άυλων προνομίων-πόρων του.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup>Σπουρδαλάκης, 1988, σ. 52-54, Χρήστος Λυριντζής-Ηλίας Νικολακόπουλος, Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία '80, Θεμέλιο, Αθήνα, 1990, σ. 205-206, 211, 294, Δεμερτζής, 1995, σ. 168, 179, 188, Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 104, Βούλγαρης, 2008β, σ. 94, Featherstone, 2007, σ. 50 και Βούλγαρης, 2008α, σ. 25-27, 77-79.

<sup>39</sup>Δεμερτζής, 1995, σ. 175, 179, 188, 191, Βούλγαρης, 2008β, σ. 94-98, Ελευθερίου-Τάσσης, 2013, σ. 134-135 και Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 177.

<sup>40</sup>Δεμερτζής, 1995, σ. 191-194, 197-198.

## 2.5 Το εκλογικό σώμα του ΠΑΣΟΚ

Η Νέα Δημοκρατία ως κυβέρνηση στόχευε σε ελεγχόμενο εκσυγχρονισμό των θεσμών, η πολιτική της δεν επιβεβαίωνε την οριστική ρήξη με το παρελθόν της και ταυτόχρονα αδυνατούσε να διαχειριστεί την οικονομική κρίση την περίοδο πριν τις εκλογές του 1981, με αποτέλεσμα η δημοτικότητά της σταδιακά να καταβαρθώνεται. Υπό αυτές τις συνθήκες τα ζητήματα οικονομικής-κοινωνικής πολιτικής κυριάρχησαν στον πολιτικό ανταγωνισμό, με το ΠΑΣΟΚ να υπόσχεται εκδημοκρατισμό της δημόσιας ζωής, φιλεργατική νομοθεσία, μεταρρύθμιση στους τομείς της ιατρικής περίθαλψης-παιδείας και παρουσιάζοντας τη διαίρεση Δεξιάς/Αντιδεξιάς ως αντιπαράθεση για τη διανομή και αναδιανομή του πλούτου στην ελληνική κοινωνία. Οι διακηρύξεις του ΠΑΣΟΚ βρήκαν απήχηση στα κοινωνικά στρώματα, που διεκδικούσαν την οικονομική-κοινωνική τους άνοδο, τα οποία συμμερίστηκαν το σχέδιο του ΠΑΣΟΚ να αποτελέσουν τις «δυνάμεις της Αλλαγής», που θα εκθρόνιζαν τη δεξιά μετά από μία πορεία 40 ετών.<sup>41</sup>

Το ΠΑΣΟΚ επεδίωξε να αναπαραστήσει τον κοινωνικό-πολιτικό χώρο της εποχής διαιρεμένο σε δύο κομμάτια, «εμείς» και «οι άλλοι», μέσα από μία απόλυτη διχοτόμησή του γύρω από τον άξονα μίας κύριας αντίθεσης, στην οποία υποτάχθηκαν όλες οι άλλες που υπήρχαν στην κοινωνία εκείνης της περιόδου, της αντίθεσης μεταξύ προνομιούχων και μη προνομιούχων. Στη διπολική αυτή αντίθεση ενσωματώθηκαν διαφορετικές ομάδες πληθυσμού με διαφορετικό κοινωνικό-οικονομικό status, που οι μεταξύ τους διαφορές ισοπεδώθηκαν και αυτοπροσδιορίζονταν μέσα από την αντίθεσή τους με τον αντίπαλο πόλο, τον εχθρό. Οι μη προνομιούχοι αποτέλεσαν λοιπόν μία ταυτότητα, που προσδιορίζονταν αρνητικά. Παρουσιάζονταν σαν ένα συλλογικό μόρφωμα, που μοιράζονταν κοινά συμφέροντα και απειλούνταν από έναν κοινό εχθρό, τους προνομιούχους, οι οποίοι ταυτίστηκαν με τον καπιταλισμό, τον ιμπεριαλισμό, τα προνόμια, την ξένη εξάρτηση, τις συντηρητικές δυνάμεις και τη Δεξιά. Μέσα από αυτή την τακτική κατάργησης των διαφορών στο πολιτικό-κοινωνικό πεδίο και εξαλείφοντας από τον πολιτικό του λόγο τις αναφορές σε κοινωνικές τάξεις το ΠΑΣΟΚ μπόρεσε να κινητοποιήσει και να συμπεριλάβει μεγάλα τμήματα του κεντροαριστερού εκλογικού σώματος, να τα ομογενοποιήσει πολιτικά και να τα πείσει ότι

---

<sup>41</sup>Featherstone, 2007, σ. 70-71, Μάνεσης κ.α, 1986, σ. 37-38, Σπουρδαλάκης, 1988, σ. 176-177, 248 και Δεμερτζής, 1995, σ. 192.

στόχος του ήταν να ικανοποιήσει τα αιτήματά τους. Με αυτή την τακτική κατάφερε να δημιουργήσει ένα μαζικό εκλογικό σώμα, που του εξασφάλισε την εκλογική νίκη το 1981.<sup>42</sup>

Η κατασκευή των μη προνομιούχων εξυπηρέτησε την ανάγκη του ΠΑΣΟΚ να δομήσει ένα ευρύ εκλογικό σώμα αποφεύγοντας να ταυτιστεί με μία αποκλειστικά κοινωνική τάξη/στρώμα. Σε αυτό το συλλογικό υποκείμενο μπορούσαν να (αυτό)ενταχθούν κοινωνικές ομάδες, που θεωρούσαν ότι δεν ανήκαν στην κυρίαρχη πολιτική και οικονομική τάξη (όσοι μέχρι τότε ήταν εκτός πολιτικού παιχνιδιού λόγω του αποκλεισμού τους από το κράτος της Δεξιάς, όσοι δεν κατάφεραν να μετέχουν στην οικονομική ανάπτυξη των δεκαετιών του 1950-1960, μετανάστες που επέστρεφαν) και διεκδικούσαν πολιτική-κοινωνική αλλαγή. Ευρέα λοιπόν τμήματα του κόσμου της εργασίας, της δημοσιοϋπαλληλίας, της μικρομεσαίας επιχειρηματικότητας, αυτοαπασχολούμενοι, επαγγελματίες, εργάτες, αγρότες, μισθωτοί, βιοτέχνες, μικροεπαγγελματίες γίνονται συμμετοχοί στο εγχείρημα της «Αλλαγής», που ευαγγελίζονταν το ΠΑΣΟΚ.<sup>43</sup>

Σε αυτή τη λογική κινείται και η από το 1978 διάκριση που διατυπώνει στην «Εθνική Λαϊκή Ενότητα» μεταξύ «οικονομικής ολιγαρχίας» (κατεστημένο) και «μη προνομιούχων» (όλες οι κοινωνικές τάξεις). Το ΠΑΣΟΚ εκμεταλλεύτηκε και διεύρυνε το χώρο της κοινωνικής μειονεξίας, έτσι ώστε κάτω από την ίδια στέγη να (αυτό)τοποθετούνται και να συνυπάρχουν ομαλά ετερόκλητες κοινωνικές ομάδες. Στον πολιτικό του λόγο για να το καταφέρει αυτό χρησιμοποίησε προ του 1977 όπως είδαμε τη διάκριση « προνομιούχοι» και «μη προνομιούχοι» και στην προ του 1981 περίοδο, για να διευρύνει την κοινωνική του υποστήριξη ενόψει εκλογών, τον όρο «μικρομεσαίοι», ένας όρος τόσο ελαστικός στον οποίο μπορούσε να ενταχθεί σχεδόν το σύνολο του πληθυσμού. Οι «μικρομεσαίοι» ανακηρύχθηκαν σε σπονδυλική στήλη της «Αλλαγής».<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Λυριντζής-Νικολακόπουλος, 1990, σ. 48-51, 54-58 και Παπάζογλου, 2012, σ. 180-181.

<sup>43</sup> Σπουρδαλάκης, 1988, σ. 208-210, 244, 251-252, Παπάζογλου, 2012, σ. 182-183, Ελευθερίου-Τάσσης, 2013, σ. 56, 68-69, 123-126, 132, Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 48, 103-104, Γιάννης Λούλης, Η κρίση της πολιτικής στην Ελλάδα, Σιδέρης, Αθήνα, 1995, σ. 44-47 και Βούλγαρης, 2008β, σ. 89-90.

<sup>44</sup> Ελευθερίου-Τάσσης, 2013, σ. 125-126, Σπουρδαλάκης, 1988, σ. 245 και Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 48-49.

## 2.6 Η «Αλλαγή»

Το ΠΑΣΟΚ στις εκλογές του 1981 προτάσσει ως προεκλογικό σύνθημα την «Αλλαγή». Από το 1977 εντάχθηκε στη στρατηγική του κόμματος να εκφράσει όλες τις μάζες, που διψούν για τη μεγάλη αλλαγή. Στο Συμβόλαιο με το Λαό διακήρυξε «έφθασε ο καιρός για τη μεγάλη αλλαγή στη χώρα». Το σύνθημα αυτό αόριστο, απροσδιόριστο και χωρίς να εξειδικεύεται σε συγκεκριμένο σχέδιο κοινωνικών αλλαγών, που θα προωθούσε το ΠΑΣΟΚ ως κυβερνητικό κόμμα, είχε αρνητικό, ελαστικό και πολύσημο περιεχόμενο, αποφεύγοντας να συγκεκριμενοποιήσει πως θα μεταφραστούν στην πράξη τα αιτήματα για εκδημοκρατισμό, εκσυγχρονισμό, αναδιανομή. Για τον κάθε ψηφοφόρο μπορούσε να λάβει διαφορετικό περιεχόμενο, καθώς το ΠΑΣΟΚ την περίοδο 1974-1981 μέσα από τον πολιτικό του λόγο και τις υποσχέσεις του καλλιέργησε στη μεταπολιτευτική ελληνική κοινωνία την βεβαιότητα ότι η άνοδος του στην εξουσία θα σημάνει την ικανοποίηση τόσο των συσσωρευμένων προσδοκιών της, που ανέμεναν την υλοποίησή τους ήδη από την μετεμφυλιακή εποχή, όσο και των κάθε είδους διεκδικήσεων-συμφερόντων των επί μέρους κοινωνικών ομάδων του αμαλλάματος του εκλογικού του σώματος.<sup>45</sup>

Η δημόσια διοίκηση στο «Συμβόλαιο με το Λαό» αναγορεύεται σε μοχλό και μέσο της Αλλαγής. Το ΠΑΣΟΚ υποσχέθηκε να μετατρέψει τη δημόσια διοίκηση από δυνάστη-τιμωρό σε συμπαραστάτη του λαού, ώστε να καταστεί εφικτή η συμφιλίωση του λαού με το κράτος, στο πλαίσιο του οποίου θα καταργηθούν οι όροι που δημιούργησε το κριτήριο της «εθνικοφροσύνης». Τα κακώς κείμενα και οι δυσλειτουργίες του κρατικού μηχανισμού (αναποτελεσματικότητα, συγκεντρωτισμός, γραφειοκρατία, διαφθορά, κομματισμός) καταλογίζονται από το ΠΑΣΟΚ στις κυβερνήσεις της Δεξιάς, η οποία διατηρεί αυτές τις παθογένειες στη δημόσια διοίκηση, για να εξυπηρετεί δικές της σκοπιμότητες. Το ΠΑΣΟΚ τονίζει την ανάγκη της ανάπτυξης μίας υγιούς, σύγχρονης και δημιουργικής δημόσιας διοίκησης, που το ίδιο θα επιδιώξει να δομήσει μέσω του εκδημοκρατισμού. Συγκεκριμένα ο εκδημοκρατισμός εξειδικεύτηκε στους ακόλουθους στόχους: να υλοποιηθεί η αποκέντρωση, να μειωθεί η γραφειοκρατία, να βελτιωθεί η οργάνωση, η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα της δημόσιας διοίκησης, να ενισχυθεί η διαφάνεια στη λειτουργία της, να

---

<sup>45</sup>Ελευθερίου-Τάσσης, 2013, σ. 47, 136-137, Σπουρδαλάκης, 1988, σ. 263-265, Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 45, Βούλγαρης, 2008β, σ. 92-94, 143-145, Λυριντζής-Νικολακόπουλος, 1990, σ. 58-59, Λούλης, 1995, σ. 54-56 και Βούλγαρης, 2008α, σ. 36.

αναδιαρθρωθεί πλήρως η σχέση της με τους πολίτες και τους δημοσίους υπαλλήλους στη βάση δημοκρατικών αρχών εξοβελίζοντας το καθεστώς διακρίσεων (πολίτες-δημόσιοι υπάλληλοι α΄ και β΄ κατηγορίας) και τους περιορισμούς, που είχε εισαγάγει το «κράτος της Δεξιάς», να αξιοποιηθεί το δημοσιοϋπαλληλικό προσωπικό, η υπηρεσιακή του σταδιοδρομία-εξέλιξη να βασιστεί στην αρχή της αξιοκρατίας και η δημοσιοϋπαλληλική σχέση εργασίας να διέπεται από τις αρχές του κράτους δικαίου.<sup>46</sup>

Ο Ανδρέας Παπανδρέου πριν τις εκλογές του 1981 τόνιζε «για το ΠΑΣΟΚ ο αγώνας των προοδευτικών και δημοκρατικών δυνάμεων, ο αγώνας για την Αλλαγή είναι μονομέτωπος, στοχεύει τη Δεξιά», «ήρθε η ώρα όπου ο λαός θα βάλει τη Δεξιά στο περιθώριο της ιστορίας». Η «Αλλαγή» ουσιαστικά εξέφρασε το αίτημα των «μη προνομιούχων»-«μικρομεσαίων» να απομακρυνθεί η Δεξιά από την εξουσία καθώς το ΠΑΣΟΚ κατάφερε να πείσει την κοινή γνώμη ότι η Δεξιά ως δύναμη της συντήρησης και εχθρός του λαού «συμπύκνωνε όλες εκείνες τις πολιτικές συνθήκες, που έπρεπε να ανατραπούν, για να ικανοποιηθούν τα αιτήματα των μη προνομιούχων».<sup>47</sup>

Το ΠΑΣΟΚ λοιπόν καταφέροντας να εκφράσει τον ριζοσπαστισμό του αριστερού χώρου μετά την πτώση της δικτατορίας ενσάρκωσε την αντιδεξιά δύναμη, που θα έφερνε στη χώρα την «Αλλαγή». Κερδίζει τις εκλογές και ανεβαίνει στην εξουσία στις 18 Οκτωβρίου 1981 με ποσοστό 48% του εκλογικού σώματος. Στο κυβερνητικό πρόγραμμά του, το «Συμβόλαιο με το Λαό», είχε εξαγγείλει σειρά μεταρρυθμίσεων σε μία προσπάθεια να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις του εκλογικού του σώματος και να ικανοποιήσει τους πάντες: εθνική ανεξαρτησία, εδαφική ακεραιότητα, λαϊκή κυριαρχία, δημοκρατία, αυτόνομη οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη, βελτίωση του βιοτικού επιπέδου, κράτος δικαίου, αναδιανομή εισοδήματος, εισαγωγή της ΑΤΑ, κοινωνικοποίηση των δημόσιων επιχειρήσεων, δόμηση κράτους πρόνοιας, εκδημοκρατισμό των δημοσίων υπηρεσιών και του συνδικαλιστικού κινήματος. Μετά την εκλογική του νίκη για πρώτη φορά καλείται να εγκαταλείψει την ασφάλεια της θέσης της αντιπολίτευσης, να δοκιμαστεί στην άσκηση της κυβερνητικής εξουσίας και να ανταποκριθεί στην προσμονή, που καλλιέργησε στο εκλογικό του σώμα μέσα από τις υπεσχημένες μεταρρυθμίσεις. Παράλληλα όμως θα κληθεί και το εκλογικό σώμα του

---

<sup>46</sup>Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 177-179 και Συμβόλαιο με το Λαό, Διακήρυξη κυβερνητικής πολιτικής, Γραφείο Εκδόσεων ΚΕ.ΜΕ.ΔΙΑ. ΠΑΣΟΚ, 1981, σ. 18, 22, 25, 99, 101-105.

<sup>47</sup>Ελευθερίου-Τάσσης, 2013, σ. 136-138, Μάνεσης κ.α, 1986, σ. 39, Παπάζογλου, 2012, σ. 183, Λυριντζής-Νικολακόπουλος, 1990, σ. 58-59 και Σπουρδαλάκης, 1988, σ. 263-264.



ΠΑΣΟΚ να αποδείξει αν τελικά ήταν και έτοιμο να δεχτεί και πρόθυμο να αναλάβει το κόστος των μεταρρυθμίσεων, που θα επέφεραν δομικές αλλαγές προς την κατεύθυνση του εκδημοκρατισμού και του εκσυγχρονισμού ειδικά στον τομέα της δημόσιας διοίκησης.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup>Βούλγαρης, 2008β, σ. 70, 143-145, Σπουρδαλάκης, 1988, σ. 259-262 και Λυριντζής-Νικολακόπουλος, 1990, σ. 58-59.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3**

### **Η διοικητική κυβερνητική πολιτική και πράξη του ΠΑΣΟΚ κατά την περίοδο 1981-1989**

#### **3.1 Εισαγωγή**

Το ΠΑΣΟΚ μετά την εκλογική του νίκη το 1981 προχώρησε σε μία σειρά διοικητικών μεταρρυθμίσεων στον επί χρόνια διοικούμενο από τη δεξιά παράταξη κρατικό μηχανισμό. Κρίνουμε σκόπιμο να παρουσιαστεί η διοικητική πολιτική του ενιαία για την περίοδο 1981-1989 μέσα από μία προσπάθεια να αποτυπωθεί παράλληλα το φαίνεσθαι και το είναι των επιμέρους διοικητικών μεταρρυθμίσεων, όπως αυτές αποτυπώθηκαν σε κανονιστική μορφή και υλοποιήθηκαν μέσα από την πολιτική πράξη της κυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ.

#### **3.2 Μεταρρυθμίσεις σε επίπεδο δομών**

##### **3.2.1 Κρατικοποιήσεις επιχειρήσεων**

Το ΠΑΣΟΚ μετά την εκλογική του νίκη το 1981 προχώρησε σε κρατικοποιήσεις επιχειρήσεων του βιομηχανικού κλάδου διευρύνοντας τον ήδη εκτεταμένο δημόσιο τομέα. Αυτή η επιλογή του υπαγορεύθηκε από την επιδίωξη να θέσει υπό κρατικό έλεγχο στρατηγικούς τομείς της οικονομίας (ΛΑΡΚΟ, ΠΥΡΚΑΛ, ορυχεία Λαυρίου, ΑΓΕΤ Ηρακλής) και από την ανάγκη να αντιμετωπίσει το πρόβλημα ενός μεγάλου αριθμού επιχειρήσεων, που βρίσκονταν στο όριο της χρεοκοπίας. Με το Ν. 1386/1983 ενέταξε τις τελευταίες στο νομικό καθεστώς των προβληματικών επιχειρήσεων και ίδρυσε τον Οργανισμό Ανασυγκρότησης Επιχειρήσεων, που θα αναλάμβανε τη διαδικασία εξυγίανσής τους, ώστε να επαναϊδιωτικοποιηθούν. Ο Ο.Α.Ε. μέχρι και το 1990 δεν πέτυχε το στόχο του. Αντίθετα μέσα από κρατικές επιχορηγήσεις διατήρησε σε λειτουργία τεχνητά μη βιώσιμες επιχειρήσεις, που είχαν υπέρογκο οικονομικό κόστος. Μέσα από τις κρατικοποιήσεις το ΠΑΣΟΚ μπόρεσε να ικανοποιήσει αιτήματα για επέκταση της δημοσιούπαλληλικής μονιμότητας εντάσσοντας τους εργαζόμενους των επιχειρήσεων αυτών στο καθεστώς του

δημοσίου τομέα, καθώς και για τακτοποίηση κομματικών στελεχών σε διευθυντικές θέσεις στο πλαίσιο λειτουργίας του Ο.Α.Ε.<sup>49</sup>

### **3.2.2 Κατάργηση θέσεων γενικών διευθυντών και αναπληρωτών γενικών διευθυντών**

Με το Ν. 1232/1982 παρενέβη στην κορυφή της διοικητικής ιεραρχίας καταργώντας τις ανώτερες θέσεις των γενικών διευθυντών και των αναπληρωτών γενικών διευθυντών. Το ΠΑΣΟΚ δυσπιστούσε για την νομιμοφροσύνη απέναντι στη νέα κυβέρνηση των υπαλλήλων, που κατείχαν μέχρι τότε αυτές τις θέσεις, και προέκρινε να τους οδηγήσει σε συνταξιοδότηση. Μέσα από αυτή την μεταρρύθμιση ισοπέδωσε τη διοικητική ιεραρχική πυραμίδα και δημιούργησε ένα κενό στη διασύνδεση των κυβερνητικών στελεχών με το δημοσιοϋπαλληλικό προσωπικό σε κάθε υπουργείο.<sup>50</sup>

### **3.2.3 Νέες διοικητικές δομές-ενίσχυση της θέσης του πρωθυπουργού**

Για να καλυφθεί το κενό, που δημιουργήθηκε στη διοικητική πυραμίδα, με το Ν. 1585/1985 ιδρύθηκαν νέες διοικητικές βαθμίδες, πολιτικά γραφεία υπουργών, ειδικές γραμματείες, όπου τοποθετήθηκαν πολιτικοί μετακλητοί υπάλληλοι (σύμβουλοι υπουργών, ειδικοί γραμματείς υπουργείων), στελέχη φίλα προσκείμενα στο ΠΑΣΟΚ, τα οποία βρέθηκαν έτσι στην κορυφή της διοικητικής πυραμίδας και ανέλαβαν ουσιαστικά τις αρμοδιότητες, που αντιστοιχούσαν στην καταργημένη βαθμίδα των γενικών διευθυντών. Το πολιτικό προσωπικό επιλέγονταν από τα ίδια τα κυβερνητικά στελέχη, που θα επικουρούσε, και κατά συνέπεια η διάρκεια της θητείας κυβερνητικού στελέχους-πολιτικού προσωπικού ταυτίζονταν. Ο τρόπος επιλογής του

---

<sup>49</sup>Βούλγαρης, 2008β, σ. 170-171, 176, Featherstone, 2007, σ. 212-213, Πάνος Καζάκος, *Ανάμεσα σε κράτος και αγορά*, Πατάκης, Αθήνα, 2001, σ. 358-359, 360-364, Θεόδωρος Σακελλαρόπουλος, *Ο αμυντικός κρατισμός της δεκαετίας του '80 στο παράδειγμα των προβληματικών επιχειρήσεων*, researchgate, 2011, σ. 597, Χρυσάφης Ιορδάνογλου, *Κράτος και ομάδες συμφερόντων: μια κριτική της παραδεδεγμένης σοφίας*, Πόλις, Αθήνα, 2013, σ. 50 και Λυριντζής-Νικολακόπουλος, 1990, σ. 142-143.

<sup>50</sup>Βούλγαρης, 2008β, σ. 207-208, Calliope Spanou, *Penelope's suitors: Administrative modernisation and party competition in Greece*, *West European Politics*, 19:1, 1996, σ. 103 και Σωτηρόπουλος, 2007, σ. 134, 140, 193.

και οι συχνοί κυβερνητικοί ανασχηματισμοί κατά την περίοδο 1981-1989 επέφεραν μία συνεχή εναλλαγή των προσώπων, που αναλάμβαναν αρμοδιότητες στο κάθε υπουργείο, με αποτέλεσμα να κλονίζεται η αρχή της συνέχειας της λειτουργίας των υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης.<sup>51</sup>

Επίσης, με τους νόμους Ν. 1266/1982, Ν. 1299/1982, Ν. 1558/1985 αυξήθηκαν οι αρμοδιότητες του πρωθυπουργού και ο αριθμός συμβούλων/συνεργατών στο πολιτικό του γραφείο, ιδρύθηκαν νέα υπουργεία και συλλογικά κυβερνητικά όργανα (ΚΥΣΕΑ, ΚΥΣΥΜ) επαυξάνοντας τον αριθμό των υπουργικών θέσεων και του πολιτικού προσωπικού (αναπληρωτές υπουργοί, υφυπουργοί, γενικοί/ειδικοί γραμματείς, σύμβουλοι, συνεργάτες).<sup>52</sup>

### **3.3 Μεταρρυθμίσεις σε επίπεδο ανθρώπινου δυναμικού**

#### **3.3.1 Νέο σύστημα προσλήψεων**

Το ΠΑΣΟΚ κατήργησε τους διαγωνισμούς, που διεξάγονταν από το κάθε υπουργείο για την πρόσληψη προσωπικού και με το Ν. 1320/1983 εισήγαγε ένα νέο σύστημα προσλήψεων για τη στελέχωση των μεσαίων/χαμηλών βαθμίδων του κρατικού μηχανισμού, που στόχευε στο να τυποποιήσει και να αντικειμενικοποιήσει τον τρόπο αξιολόγησης των υποψηφίων. Το σύστημα αυτό στηρίζονταν στην μοριοδότηση συγκεκριμένων κριτηρίων και συγκεκριμένα μοριοδοτούσε υπερβολικά κοινωνικά (γάμος, παιδιά) και δημογραφικά κριτήρια (μεγαλύτερη ηλικία) σε σχέση με τα ακαδημαϊκά προσόντα. Με αυτό τον τρόπο οδηγούσε σε προσλήψεις υποψηφίων με κριτήρια οικονομικοκοινωνικά παρά με ακαδημαϊκά αποκλείοντας από τον δημόσιο τομέα υποψηφίους, που είχαν υψηλά εκπαιδευτικά προσόντα, ενώ παράλληλα οι ρυθμίσεις του δεν απέτρεπαν τις προσλήψεις με πελατειακά κριτήρια. Ο Ν. 1320 εφαρμόστηκε μία φορά το 1984 και περιέπεσε σε αχρησία. Το 1987 τροποποιήθηκε με το Ν.

---

<sup>51</sup>Σωτηρόπουλος, 2007, σ. 70-72, Βούλγαρης, 2008β, σ. 207-208 και Αντώνης Μακρυδημήτρης, Διοίκηση και κοινωνία: η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα, Θεμέλιο, Αθήνα, 1999, σ. 40, 56.

<sup>52</sup>Σωτηρόπουλος, 2007, σ. 134-135, Dimitri Sotiropoulos, The remains of authoritarianism: bureaucracy and civil society in post-authoritarian Greece, Cahiers d' Etudes sur la Méditerranée Orientale et le monde Turco-Iranien 20, 1995, σ. 6 και Μακρυδημήτρης, 1999, σ. 55-56.

1735, που επεδίωξε να διορθώσει την αδικία σε βάρος των πιο μορφωμένων υποψήφιων για διορισμό, ο οποίος στην πράξη δεν εφαρμόστηκε καν.<sup>53</sup>

### **3.3.2 Η μεταμόρφωση των πελατειακών σχέσεων**

Οι πελατειακές σχέσεις επί διακυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ εκσυγχρονίστηκαν τόσο σε επίπεδο σχέσεων δημόσιας διοίκησης-πολιτών όσο και σε επίπεδο πρόσληψης/υπηρεσιακής σταδιοδρομίας των δημοσίων υπαλλήλων. Το ΠΑΣΟΚ αποίκισε τον κρατικό μηχανισμό εφαρμόζοντας μία διαφορετική στρατηγική σε σχέση με τις κυβερνήσεις του παρελθόντος, τις γραφειοκρατικές πελατειακές σχέσεις. Από το 1981 οι διαπροσωπικές πελατειακές σχέσεις μεταξύ βουλευτών/κομματάρχων και ψηφοφόρων αντικαταστάθηκαν από απρόσωπες διαδικασίες, όπου οι πελατειακές σχέσεις δομήθηκαν ανάμεσα στο κόμμα και στους ψηφοφόρους. Οι πολίτες υπέβαλαν τα αιτήματά τους πια όχι στο βουλευτή που είχαν ψηφίσει στις τελευταίες εκλογές, αλλά στην κομματική οργάνωση της περιοχής τους, καθώς η κομματική γραφειοκρατία είχε αναλάβει το ρόλο του πάτρωνα.<sup>54</sup>

### **3.3.3 Η πολιτική πρακτική των προσλήψεων**

Το ΠΑΣΟΚ με την άνοδό του στην εξουσία το 1981 τοποθέτησε 4000 οργανωμένα στελέχη από τις κλαδικές οργανώσεις του σε κυβερνητικές-διοικητικές θέσεις στην κορυφή της διοικητικής ιεραρχίας στον κρατικό μηχανισμό, που μέχρι τότε αποτελούσε αποκλειστικό πεδίο διαχείρισης από τη Δεξιά. Με αυτή την κίνηση απώλεσε από τον κομματικό οργανισμό του τα ανωτέρου-μεσαίου επιπέδου στελέχη του εγκαινιάζοντας την κομματικοποίηση του διοικητικού μηχανισμού. Για να νομιμοποιήσει την παρουσία αυτών των κομματικών στελεχών (πρασινοφρουροί) στον κρατικό μηχανισμό τους απέδωσε αρμοδιότητες εποπτείας της εφαρμογής του κυβερνητικού προγράμματος, για να επέλθει η υποσχόμενη Αλλαγή,

---

<sup>53</sup>Βούλγαρης, 2008β, σ. 208-209 και Σωτηρόπουλος, 2007, σ. 136, 140, 193.

<sup>54</sup>Σωτηρόπουλος, 2007, σ. 69-70, 101-103, 167-170 και Ελευθερίου-Τάσσης, 2013, σ. 77-78.

καθώς λόγω της κομματικής τους ιδιότητας αναγνωρίζονταν ως αδιαμφισβήτητοι υπερασπιστές των συμφερόντων των μη προνομιούχων.<sup>55</sup>

Παρά την θέσπιση νέου συστήματος προσλήψεων το ΠΑΣΟΚ εξακολούθησε τις προσλήψεις υπαλλήλων στα μεσαία-χαμηλά κλιμάκια του διοικητικού μηχανισμού με αμιγώς κομματικά κριτήρια, ώστε να εξασφαλίσει την τοποθέτηση κομματικών φίλων σε όλη την έκταση της διοικητικής πυραμίδας. Ο «ημετερισμός» του ΠΑΣΟΚ επιχειρήθηκε με πιο συστηματικό-μεθοδικό τρόπο σε σχέση με το παρελθόν με τη βοήθεια των τοπικών/κλαδικών οργανώσεων, που πιστοποιούσαν την κομματική ταυτότητα των ενδιαφερόμενων για διορισμό. Οι οργανώσεις αυτές αποτέλεσαν το στήριγμα για την είσοδο του κινήματος στην κρατική μηχανή.<sup>56</sup>

Το ΠΑΣΟΚ την περίοδο 1981-1989 συνέχισε το ρόλο του κράτους-εργοδότη, που εντεινόταν πριν την διεξαγωγή βουλευτικών εκλογών στοχεύοντας στην εξυπηρέτηση εκλογικών σκοπών και στην αποσυμπίεση κοινωνικών πιέσεων, που προέρχονταν από κατηγορίες ανέργων, που δεν μπορούσαν να απορροφηθούν στον ιδιωτικό τομέα (πτυχιούχοι Νομικών, Πολιτικών, Κοινωνικών, Ανθρωπιστικών Επιστημών, απόφοιτοι λυκείου, εσωτερικοί μετανάστες), με αποτέλεσμα τη δεκαετία του 1980 να συντελεστεί μία εντυπωσιακή αύξηση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων. Προχώρησε σε εκτεταμένες μαζικές πελατειακές προσλήψεις (μόνιμοι, έκτακτοι, συμβασιούχοι ορισμένου χρόνου ή έργου) ανεξάρτητα από τις πραγματικές ανάγκες. Ειδικά οι έκτακτοι υπάλληλοι αποτελούσαν μία απόλυτα χειραγωγήσιμη εκλογικά ομάδα ψηφοφόρων, που λόγω της προσδοκίας τους για μονιμοποίηση προσέδεναν την πορεία της εργασιακής τους εξασφάλισης με τη διατήρηση του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία. Καθώς οι προσλήψεις στο δημόσιο προϋπέθεταν την ιδιότητα του μέλους σε κάποια από τις κλαδικές αυξήθηκαν ραγδαία τα μέλη τους (το 1977 27000 μέλη, το 1980 65000, το 1984 250000 από τα οποία το 70% εντάχθηκαν μετά το 1981 και το 89% είχαν κάποια επαγγελματική σχέση με το Δημόσιο).<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup>Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 59, Σπουρδαλάκης, 1988, σ. 310-312, Ελευθερίου-Τάσσης, 2013, σ. 69-70 και Σωτηρόπουλος, 2007, σ. 170.

<sup>56</sup>Μάνεσης κ.α, 1986, σ. 156-157 και Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 59.

<sup>57</sup>Σωτηρόπουλος, 2007, σ. 75-78, 168, Σπουρδαλάκης, 1988, σ. 314, Ελευθερίου-Τάσσης, 2013, σ. 57, Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 116, Λυριντζής-Νικολακόπουλος, 1990, σ. 168-173 και Ιορδάνογλου, 2013, σ. 40-43, 48-51, 129.

Το ΠΑΣΟΚ, λοιπόν, εκμεταλλευόμενο τον κρατικό μηχανισμό θεσμοποίησε την πρακτική της ικανοποίησης πελατειακών αιτημάτων για μαζικούς διορισμούς παρακάμπτοντας τη νομοθεσία μετατρέποντας το «Γραφείο Αλληλεγγύης» σε γραφείο ανεύρεσης εργασίας. Μέσα από αυτή την τακτική ο δημόσιος τομέας κατακλείστηκε από το πράσινο πολιτικό προσωπικό και οι πελατειακές σχέσεις εκσυγχρονίστηκαν λαμβάνοντας τη μορφή των γραφειοκρατικών πελατειακών σχέσεων.<sup>58</sup>

### **3.3.4 Υπηρεσιακά συμβούλια-Υπηρεσιακές μεταβολές**

Το ΠΑΣΟΚ με το Ν. 1586/1986 καθόρισε την ιεραρχία των δομών στο εσωτερικό των δημόσιων υπηρεσιών (διευθύνσεις, τμήματα, γραφεία) και παράλληλα μείωσε τα απαιτούμενα προσόντα για την προαγωγή στη θέση του Διευθυντή. Οι τοποθετήσεις των προϊσταμένων στις δομές αυτές αποφασίζονταν από πενταμελή υπηρεσιακά συμβούλια για τριετή θητεία, μία ρύθμιση που εξυπηρετούσε τη δυνατότητα ανακύκλησης των προϊσταμένων διευθύνσεων/τμημάτων των υπουργείων. Με τον ίδιο νόμο τροποποιήθηκε και ο τρόπος επιλογής των μελών των υπηρεσιακών συμβουλίων, ώστε τα τρία μέλη να διορίζονται από τον υπουργό και τα δύο να είναι αιρετά. Τα υπηρεσιακά συμβούλια λοιπόν ήταν ουσιαστικά ελεγχόμενα από τα κυβερνητικά στελέχη, ώστε να ελέγχονται οι τοποθετήσεις των προϊσταμένων προκρίνοντας στις θέσεις αυτές κομματικά ενταγμένους στο ΠΑΣΟΚ υπαλλήλους, που υποστηρίζονταν είτε από τον εκάστοτε υπουργό είτε από τους συνδικαλιστικούς φορείς των δημόσιων υπηρεσιών. Τα κομματικά όργανα σε τοπικό, νομαρχιακό και κεντρικό επίπεδο, τα κομματικά συνδικάτα των δημοσίων υπαλλήλων και τα ενδοϋπουργικά υπηρεσιακά συμβούλια φρόντιζαν να διαμεσολαβούν και να ασκούν επιρροή σε όλο το φάσμα των δημοσιοϋπαλληλικών υπηρεσιακών μεταβολών (μεταθέσεις, αποσπάσεις, προαγωγές), ώστε να εξασφαλίζεται η εύνοια υπέρ των κομματικών οπαδών του ΠΑΣΟΚ. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο οι περισσότεροι δημόσιοι υπάλληλοι συνέδεσαν την

---

<sup>58</sup>Σπουρδαλάκης, 1988, σ. 315, Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 60 και Ελευθερίου-Τάσσης, 2013, σ. 78.

υπηρεσιακή σταδιοδρομία τους με το κόμμα του ΠΑΣΟΚ με αποτέλεσμα η πολιτικοποίηση να επεκταθεί και στα κατώτερα κλιμάκια του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος.<sup>59</sup>

### 3.3.5 Ενιαίο μισθολόγιο-βαθμολόγιο

Μέχρι την εισαγωγή του ενιαίου βαθμολογίου και μισθολογίου στο δημόσιο τομέα, η βαθμολογική δομή κατά τον Υ.Κ. προέβλεπε τέσσερις κατηγορίες προσωπικού ανάλογα με το επίπεδο σπουδών (Ανώτατης, Ανώτερης, Μέσης και Στοιχειώδους Εκπαίδευσης). Οι θέσεις διαβαθμίζονταν σε 15 συνολικά βαθμούς, που διακρίνονταν σε οργανικούς βαθμούς, ενιαίους και μη. Η προαγωγή σε μη ενιαίους βαθμούς προϋπέθετε την ύπαρξη κενής θέσης και συνεπαγόταν αλλαγή καθηκόντων, δεδομένα που δεν ίσχυαν για την προαγωγή στους ενιαίους. Επίσης, ο μισθός συνδέονταν με το βαθμό.<sup>60</sup>

Με το Ν. 1586/1986 εισήχθη το ενιαίο βαθμολόγιο με το οποίο ο βαθμός αποσυνδέθηκε από τη θέση στην ιεραρχία και τα καθήκοντα. Δημιουργήθηκαν τέσσερις κατηγορίες προσωπικού με κριτήριο το επίπεδο της εκπαίδευσης (Π.Ε., Τ.Ε., Δ.Ε., Υ.Ε.), που κατανέμονταν σε ισάριθμους βαθμούς. Όλοι οι βαθμοί ήταν ενιαίοι πράγμα που σήμαινε ότι δεν απαιτούνταν η ύπαρξη κενής θέσης για την προαγωγή, ο κάθε βαθμός δεν αντιστοιχούσε σε συγκεκριμένα καθήκοντα με εξαίρεση το άρθρο 5 παρ. 1 και η προαγωγή στον επόμενο βαθμό εξαρτιόταν από την πλήρωση της τυπικής προϋπόθεσης συμπλήρωσης του απαιτούμενου χρόνου πραγματικής υπηρεσίας στον προηγούμενο βαθμό. Επίσης, μεταξύ ομοιόβαθμων καταργήθηκε η αρχαιότητα. Με το Ν. 1505/1984 εισήχθη το ενιαίο μισθολόγιο. Οι υπάλληλοι κατατάσσονταν σε κατηγορίες ανάλογα με την εκπαιδευτική βαθμίδα στην οποία είχαν προσληφθεί και σε μισθολογικά κλιμάκια στο εσωτερικό κάθε κατηγορίας. Η μετάβαση στο ανώτερο μισθολογικό κλιμάκιο εξαρτιόταν αποκλειστικά από τον χρόνο υπηρεσίας. Το ενιαίο βαθμολόγιο και μισθολόγιο οδήγησαν σε μία υπερσυσσώρευση δημοσίων υπαλλήλων στους

---

<sup>59</sup>Σωτηρόπουλος, 2007, σ. 74-75, 84-86, 101-103, Μακρυδημήτρης, 1999, σ. 56, Βούλγαρης, 2008β, σ. 209-210 και Χρήστος Φλωράτος, Η ελληνική δημόσια διοίκηση, Αρσενίδης, Αθήνα, 2005, σ. 276-277.

<sup>60</sup>Φλωράτος, 2005, σ. 275-276.



ανώτερους βαθμούς δημιουργώντας ταυτόχρονα μία αδιαφοροποίητη δημοσιοϋπαλληλική μάζα από άποψη καθηκόντων.<sup>61</sup>

Το ενιαίο μισθολόγιο ψηφίστηκε ενόψει των βουλευτικών εκλογών του 1985. Το ίδιο το κυβερνών κόμμα που εισηγήθηκε το νόμο τον καταστρατήγησε στην πράξη συνεχίζοντας την τακτική της χορήγησης επιδομάτων/οικονομικών προνομίων χωρίς συγκεκριμένα κριτήρια, μία τακτική που εντάθηκε ενόψει εκλογών. Στην πράξη λοιπόν κατηγορίες δημοσίων υπαλλήλων διαφορετικών υπουργείων ή ακόμη και εντός του ίδιου υπουργείου εμφάνιζαν μισθολογικές διαφορές, που έφταναν ακόμη και σε σημείο δημιουργίας προκλητικών μισθολογικών ανισοτήτων, καθώς κατοχυρώθηκαν ακόμη και διαφορετικοί-προνομιακοί τρόποι φορολόγησης των επί μέρους αμοιβών (επιδόματα, πλασματικές υπερωρίες, νυχτερινά, εξαιρέσιμες, εικονικά έξοδα κινήσεως).<sup>62</sup>

### **3.4 Ίδρυση του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης**

Με το Ν. 1388/1983 ιδρύθηκε το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης (Ε.Κ.Δ.Δ.), που περιελάμβανε δύο υπηρεσιακές μονάδες, την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης (Ε.Σ.Δ.Δ.) και το Ινστιτούτο Διαρκούς Επιμόρφωσης (Ι.Δ.Ε.). Η Ε.Σ.Δ.Δ. ιδρύθηκε με στόχο να αποφοιτήσουν από τους κόλπους της επίλεκτα στελέχη, που θα αποτελούσαν τη διοικητική ελίτ του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος κατά το πρότυπο της γαλλικής Ecole Nationale D' Administration. Οι απόφοιτοί της θα είχαν προνομιακό καθεστώς ταχείας βαθμολογικής εξέλιξης και θα καταλάμβαναν θέσεις διοικητικής ηγεσίας. Το Ι.Δ.Ε. θα αναλάμβανε τη διοργάνωση επιμορφωτικών προγραμμάτων για τους δημοσίους υπαλλήλους κατά το διορισμό και κατά τη διάρκεια της υπηρεσιακής σταδιοδρομίας τους. Στόχος του ήταν να συμβάλλει στη δημιουργία ενός δημοσιοϋπαλληλικού σώματος υψηλών δεξιοτήτων μέσα από τη διαρκή επιμόρφωση/κατάρτιση/εξειδίκευση του ανθρώπινου δυναμικού, ώστε να ενισχυθεί

---

<sup>61</sup>Βούλγαρης, 2008β, σ. 209, Σωτηρόπουλος, 2007, σ. 135, Spanou, 1996, σ. 103-104 και Φλωράτος, 2005, σ. 276-277.

<sup>62</sup>Λυριντζής-Νικολακόπουλος, 1990, σ. 179, 186-187, Καλλιόπη Σπανού, Δίνοντας ώθηση στη διοικητική μεταρρύθμιση, Βερολίνο, 2012, σ. 4 και Φλωράτος, 2005, σ. 41-42.

η ικανότητα ανταπόκρισης της δημόσιας διοίκησης στις μεταβαλλόμενες εσωτερικές προκλήσεις και στις εξωτερικές ανάγκες προσαρμογής.<sup>63</sup>

### 3.4.1 Η πορεία της Ε.Σ.Δ.Δ.

Οι στόχοι της Ε.Σ.Δ.Δ. δεν μπόρεσαν να επιτευχθούν, καθώς προσέκρουσαν σε προσκόμματα, που έθεσαν ομάδες του δημοσιούπαλληλικού σώματος και κυβερνητικοί παράγοντες. Η επίτευξη των διακηρυγμένων στόχων της ουσιαστικά θα άλλαζε άρδην τον μέχρι τότε διαμορφωμένο τρόπο διάρθρωσης-λειτουργίας του κρατικού μηχανισμού ειδικά σε επίπεδο θέσεων ευθύνης, γεγονός που οδήγησε σε ισχυρές αντιστάσεις από δυνάμεις, που αντιστρατεύονταν τις απόπειρες επαγγελματικής διαφοροποίησης και αξιοκρατίας, γιατί θα θίγονταν κατοχυρωμένα συμφέροντά τους.<sup>64</sup>

Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις που προώθησε το ΠΑΣΟΚ, (ισοπέδωση της ιεραρχίας, σύνθεση Υ.Σ., ενιαίο μισθολόγιο/βαθμολόγιο) οδήγησαν στο να διαφοροποιούνται οι απόφοιτοι μόνο ως προς το βαθμολογικό χρονικό προβάδισμα οκτώ ετών, που τους απονεμόταν, καθώς δεν εντάσσονταν σε κάποιο ειδικό μισθολογικό καθεστώς, δεν υπήρχε σχεδιασμός-μέριμνα για την τοποθέτηση τους σε επιτελικές θέσεις ευθύνης ούτε ειδικό καθηκοντολόγιο για να κατοχυρώνει τις αρμοδιότητές, που έπρεπε να τους ανατεθούν.<sup>65</sup>

Ο τρόπος που αξιοποιήθηκαν οι απόφοιτοι της σχολής στην πράξη ακύρωνε το στόχο δημιουργίας μίας διοικητικής ελίτ, που θα αναγεννούσε και θα εκσυγχρόνιζε τη δημόσια διοίκηση εκ των έσω, καθώς και αυτοί εντάχθηκαν αδιακρίτως σε υπηρεσίες, που υπηρετούσε η μάζα του δημοσιούπαλληλικού σώματος, αφομοιώθηκαν, και όντας μειονότητα σε κάθε υπηρεσία υποσκελίστηκαν και δεν μπόρεσαν ούτε οι ίδιοι να εξασφαλίσουν τη διαφοροποίησή τους στο διοικητικό περιβάλλον των δημόσιων υπηρεσιών που

---

<sup>63</sup>Σωτηρόπουλος, 2007, σ. 135-136, 190, Μακρυδημήτρης, 1999, σ. 281-284, 294, και Φλωράτος, 2005, σ. 279-281.

<sup>64</sup>Φλωράτος, 2005, σ. 279-281, Calliope Spanou, (Re)shaping the politics-administration nexus in Greece, A new era of administrative reform?, Μάνχαϊμ, 1999, σ. 6-7 και Μακρυδημήτρης, 1999, σ. 130.

<sup>65</sup>Φλωράτος, 2005, σ. 279-281, Calliope Spanou-Dimitri Sotiropoulos, The Odyssey of administrative reforms in Greece, 1981-2009: A tale of two reform paths, Public Administration, 89:3, 2011, σ. 733 και Μακρυδημήτρης, 1999, σ. 281-284, 299.

τοποθετήθηκαν, αλλά ούτε να επιφέρουν καταλυτικές διαφοροποιήσεις στη λειτουργία αυτών.<sup>66</sup>

### **3.4.2 Η πορεία του Ι.Δ.Ε.**

Το Ι.Δ.Ε. επίσης δεν μπόρεσε να πετύχει τους στόχους ίδρυσής του μέσα από τις επιμορφωτικές δράσεις του. Τα επιμορφωτικά προγράμματα, που έλαβαν χώρα, δεν διαμορφώθηκαν με κριτήριο τις πραγματικές υπηρεσιακές ανάγκες των δημοσίων υπηρεσιών, ώστε να υπάρξει και συγκεκριμένος, ουσιαστικός και επωφελής για την κάθε υπηρεσία προσανατολισμός της επιμόρφωσης ούτε καθορίζονταν κριτήρια επιλογής των συμμετεχόντων, ώστε να επιλέγονται εκείνοι από κάθε υπηρεσία, που μετά την ολοκλήρωση της επιμόρφωσής τους θα μπορούσαν να λειτουργήσουν ως πολλαπλασιαστές της γνώσης στο εσωτερικό της. Έτσι τα προγράμματα του Ι.Δ.Ε. κατέληξαν να είναι γενικών γνώσεων- ενημερωτικά και να απευθύνονται σε ένα πλήρως ανομοιογενές σύνολο υποψηφίων (υπάλληλοι διαφορετικών υπηρεσιών, κατηγοριών, ειδικοτήτων, βαθμού).<sup>67</sup>

### **3.5 Η αποκεντρωτική-αυτοδιοικητική μεταρρύθμιση**

Η αποκέντρωση περιλαμβάνονταν στο πρόγραμμα του ΠΑΣΟΚ από την ίδρυση του κόμματος. Οι μεταρρυθμίσεις του στον τομέα της τοπικής αυτοδιοίκησης πραγματοποιήθηκαν τη δεκαετία του 1980 σε δύο φάσεις: η πρώτη την περίοδο 1982-1984 και η δεύτερη το 1986.<sup>68</sup>

Τα μέτρα που θεσμοθέτησε το ΠΑΣΟΚ για την τοπική αυτοδιοίκηση κατά την περίοδο 1982-1984 (Ν. 1270/1982, Ν. 1235/1982, Ν. 1416/1984) στόχευαν σε ρητορικό επίπεδο στο να ενισχυθεί η διοικητική αυτοτέλεια, η συνεργασία, η αυτόνομη αναπτυξιακή δυναμική των δήμων-κοινοτήτων και η λαϊκή συμμετοχή σε τοπικό επίπεδο μέσα από μία σειρά νέων τοπικών θεσμών. Καταργήθηκε ο έλεγχος σκοπιμότητας που νομιμοποιούνταν να ασκεί ο νομάρχης επί των αποφάσεων των ΟΤΑ. Χορηγήθηκαν περισσότερες αρμοδιότητες στους

---

<sup>66</sup>Σωτηρόπουλος, 2007, σ. 84 και Μακρυδημήτρης, 1999, σ. 299.

<sup>67</sup>Μακρυδημήτρης, 1999, σ. 285-286 και Φλωράτος, 2005, σ. 281.

<sup>68</sup>Σωτηρόπουλος, 2007, σ. 136-137 και Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 197-198.

ΟΤΑ και δόθηκαν κίνητρα για τη δημιουργία δημοτικών επιχειρήσεων και για συνενώσεις δήμων-κοινοτήτων. Δημιουργήθηκαν νέοι θεσμοί διακοινοτικής συνεργασίας, αναπτυξιακοί σύνδεσμοι, διαμερισματικά και συνοικιακά συμβούλια.<sup>69</sup>

Στην πράξη το 1982 το ΠΑΣΟΚ έπαυσε τους διορισμένους από τη Ν. Δημοκρατία νομάρχες και διόρισε στις θέσεις αυτών κομματικά στελέχη του, για να διασφαλίσει την πειθάρχηση των αιρετών δημάρχων στην κυβερνητική πολιτική, με αποτέλεσμα η τοπική αυτοδιοίκηση να μην αποδεσμευθεί στην ουσία από τον έλεγχο και την επιρροή του νομάρχη και της νομαρχίας. Με το Ν. 1235/1982 οι νομάρχες έγιναν μετακλητοί υπάλληλοι, που διορίζονταν και παύονταν από το υπουργικό συμβούλιο. Τα νομαρχιακά συμβούλια που δημιουργήθηκαν στα οποία συμμετείχαν εκπρόσωποι των ΟΤΑ και τοπικών επαγγελματικών οργανώσεων και προήδρευε ο νομάρχης, αν και είχαν αποφασιστική αρμοδιότητα για τον προγραμματισμό των νομαρχιακών δημοσίων επενδύσεων σε κάθε νομό, στην πράξη δεν μπόρεσαν να ανεξαρτητοποιηθούν από τον έλεγχο του νομάρχη.<sup>70</sup>

Επίσης, οι πολιτικές αποκέντρωσης στο στάδιο της υλοποίησής τους συνάντησαν εμπόδια, όπως γραφειοκρατικές/χρονοβόρες διαδικασίες υλοποίησης των νέων θεσμών, στέρηση πόρων και αρμοδιοτήτων από τα διαμερισματικά και συνοικιακά συμβούλια, συνύπαρξη συντρεχουσών και αποκλειστικών αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ και διατήρηση της οικονομικής εξάρτησης τους από την κυβέρνηση. Οπότε στην ουσία η εφαρμογή τους εμποδίζονταν από το συγκεντρωτικό οργανωτικό σύστημα του ελληνικού δημοσίου και τις ίδιες της αντιφάσεις των πολιτικών του ΠΑΣΟΚ για την αυτοδιοίκηση.<sup>71</sup>

Το ΠΑΣΟΚ είχε υποσχεθεί την ίδρυση νομαρχιακής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης χωρίς να δεσμευτεί χρονικά. Με το Ν. 1622/1986 εξαγγέλθηκε η ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης (Τοπική Αυτοδιοίκηση 2<sup>ου</sup> βαθμού). Όμως δεν καταργήθηκε ο διορισμένος νομάρχης και οι υπηρεσίες της νομαρχίας και τα προεδρικά διατάγματα, που θα εξειδίκευαν την ίδρυση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης δεν εκδόθηκαν ποτέ παγιώνοντας την

---

<sup>69</sup>Βούλγαρης, 2008β, σ. 211-213, Σωτηρόπουλος, 2007, σ. 137, Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 201 και Παναγιώτης Μαΐστρος, Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα [1975-2015+], Παπαζήσης, Αθήνα, 2009, σ. 48-50.

<sup>70</sup>Βούλγαρης, 2008β, σ. 211-213, Σωτηρόπουλος, 2007, σ. 139 και Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 201-202.

<sup>71</sup>Σωτηρόπουλος, 2007, σ. 137, Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 201-203 και Μαΐστρος, 2009, σ. 47, 171.

άρνηση/έλλειψη πολιτικής βούλησης του ΠΑΣΟΚ για καθιέρωση αιρετής νομαρχιακής αυτοδιοίκησης τη δεκαετία του 1980, που θα υλοποιηθεί τελικά το 1994. Οι μόνες διατάξεις του νόμου αυτού που εφαρμόστηκαν αφορούσαν την δημιουργία 13 διοικητικών περιφερειών, όπου τοποθετήθηκαν διορισμένοι από την κυβέρνηση γενικοί γραμματείς περιφέρειας, οι οποίες συστήθηκαν υπό την πίεση της ανάγκης διαχείρισης των οικονομικών προγραμμάτων της Ε.Ο.Κ. (Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα, Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης).<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup>Βούλγαρης, 2008β, σ. 211-213, Σωτηρόπουλος, 2007, σ. 138, Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 203-204 και Μαΐστρος, 2009, σ. 128.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

### Διαμόρφωση του κρατικού μηχανισμού μέσα από τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις του ΠΑΣΟΚ

#### 4.1 Εισαγωγή

Προς το τέλος της δεκαετίας του 1980 σε δύο εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη μεταρρύθμιση στη δημόσια διοίκηση (έκθεση ΚΕΠΕ, 1987 και έκθεση ΥΠΠΚ, 1990) διαπιστωνόταν ότι μέσα από τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις, που είχαν εφαρμοστεί, η δημόσια διοίκηση παρουσίαζε τέτοιας μορφής παθογένειες, που είχε περιέλθει σε κατάσταση κρίσης-ακαταλληλότητας-ανικανότητας, που είχε πάρει ενδημικό χαρακτήρα. Ξεκινώντας από αυτή τη διαπίστωση θα προσπαθήσουμε να αποτυπώσουμε τις εκφάνσεις αυτής της «κρίσης στη δημόσια διοίκηση» τη δεκαετία του 1980.<sup>73</sup>

#### 4.2 Κομματικοποίηση της δημόσιας διοίκησης και γραφειοκρατικές πελατειακές σχέσεις

Το ΠΑΣΟΚ με τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις και τις πολιτικές πρακτικές του πολιτικοποίησε/κομματικοποίησε τον κρατικό μηχανισμό. Κατάφερε να αλώσει τη δημόσια διοίκηση κομματικοποιώντας τα ανώτερα, αλλά και μεσαία-χαμηλότερα επίπεδα της δημοσιοϋπαλληλίας, διαμορφώνοντας μία δημόσια διοίκηση, όπου οι γραφειοκρατικές πελατειακές σχέσεις αποτελούσαν οδηγό και κυρίαρχη πρακτική. Οι πελατειακές σχέσεις αποτέλεσαν μία μεταβλητή από την οποία εξαρτιόταν τόσο οι σχέσεις δημόσιας διοίκησης-πολιτών (διορισμοί, συναλλαγές πολιτών με δημόσιες υπηρεσίες ) όσο και οι υπηρεσιακές μεταβολές των δημοσίων υπαλλήλων και είχαν διττό στόχο αφενός την εξυπηρέτηση των συμφερόντων των κομματικών οπαδών του ΠΑΣΟΚ και αφετέρου την περιθωριοποίηση των κομματικών αντιπάλων τους.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup>Μακρυδημήτρης, 1999, σ. 52-54.

<sup>74</sup>Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 59, Δεμερτζής, 1995, σ. 271-274, Σωτηρόπουλος, 2007, σ. 69-70, 99, 167-168, 170-171, Λυριντζής-Νικολακόπουλος, 1990, σ. 197, Featherstone, 2007, σ. 54,

### 4.3 Συνέπειες της κομματικοποίησης στον επαγγελματισμό των δημοσίων υπαλλήλων

Όσον αφορά στο δημοσιοϋπαλληλικό σώμα ο αντίκτυπος της πολιτικής του ΠΑΣΟΚ για τη στελέχωση-διάρθρωση της δημόσιας διοίκησης είχε ως αποτέλεσμα οι κοινωνικοπολιτικές αντιθέσεις και ο κομματικός ανταγωνισμός να εμφωλευτεί και στο πεδίο του κρατικού μηχανισμού επηρεάζοντας καταλυτικά τη λειτουργία του και οδηγώντας στην αναπαραγωγή ενός φαύλου κύκλου αδυναμίας κατάκτησης δημοσιοϋπαλληλικού επαγγελματισμού και ανάπτυξης κουλτούρας δημοσιοϋπαλληλικού ήθους. Το πνεύμα των διοικητικών μεταρρυθμίσεων και κυρίως οι τρόποι με τους οποίους εφαρμόστηκαν στην πράξη αντανακλούσε ένα μειωμένο αίσθημα ευθύνης έναντι του κράτους και των θεσμών, που οι ίδιοι οι δημόσιοι υπάλληλοι το μετέγραψαν στη δική τους συμπεριφορά απέναντι στο φορέα απασχόλησής τους. Στο εσωτερικό του κρατικού μηχανισμού δημιουργήθηκαν αντίπαλες ομάδες, που διαπλέχθηκαν με ιδιωτικά συμφέροντα και καταχρώμενοι την εξουσία της θέσης τους επεδίωξαν να ιδιοποιηθούν κρατικούς πόρους και προνόμια στη λογική ενός άκρατου ιδιωτικού πλουτισμού και ενάντια σε κάθε έννοια δημοσίου συμφέροντος.<sup>75</sup>

Η λογική «της κατάληψης του κράτους από τους δικούς μας» γέννησε την αλαζονεία της εξουσίας, που στο πλαίσιο της δημόσιοι υπάλληλοι κομματικά ενταγμένοι στο ΠΑΣΟΚ δίνοντας προβάδισμα στην κομματική τους ιδιότητα και όχι στο δημόσιο λειτούργημά τους εντάχθηκαν στα πελατειακά δίκτυα και ανέλαβαν το ρόλο του διαμεσολαβητή μεταξύ δημοσίων υπηρεσιών και πολιτών/κοινωνικών ομάδων για την ικανοποίηση κάθε λογής αιτημάτων. Αφενός άνοιξε ένας κύκλος διαφθοράς-χρηματισμού και αφετέρου εγκαινιάστηκε μία μορφή ενδοδιοικητικής πελατειακής σχέσης, καθώς η προθυμία του διοικητικού προσωπικού να εξυπηρετήσει τα συμφέροντα των κυβερνητικών στελεχών βασιζόνταν σε μία σχέση συναλλαγής-προσδοκίας εξασφάλισης ωφελημάτων στο ενδοδιοικητικό πεδίο. Ταυτόχρονα σε μία εποχή έντονης κομματικής πόλωσης και εμπορούμενοι από ένα αίσθημα αποκατάστασης της δικαιοσύνης μετά την επί χρόνια μονοπώληση των κρατικών προνομίων από τη συντηρητική παράταξη της Ν. Δημοκρατίας δημόσιοι υπάλληλοι προσκείμενοι στο

---

Ιορδάνογλου, 2013, σ. 63-64 και Παρασκευάς Αυγερινός, Η αλλαγή τελείωσε νωρίς, Εστία, Αθήνα, 2013, σ. 160-161.

<sup>75</sup>Τσουκαλάς, 2005, σ. 115, Θεοδωρή Πελαγίδης, Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα, Παπαζήσης, Αθήνα, 2005, σ. 86, Μακρυνδημήτρης, 1999, σ. 21-22, Spanou, 1999, σ. 4 και Βούλγαρης, 2008β, σ. 279-280, 335-337.

ΠΑΣΟΚ αποδύθηκαν σε μία προσπάθεια εξουδετέρωσης των συναδέλφων τους-κομματικών αντιπάλων στο εσωτερικό του κρατικού μηχανισμού και όσων απειλούσαν το μερίδιο κρατικής εξουσίας, που εκείνοι βασιζόμενοι στην κομματική τους ιδιότητα σφετερίστηκαν, για να την αξιοποιήσουν προς όφελος του κόμματος του ΠΑΣΟΚ, των οπαδών του και των ιδίων.<sup>76</sup>

Ειδικά στη δεύτερη κυβερνητική θητεία ο κρατικός μηχανισμός μετεξελίχθηκε σε φέουδο, σε ατομική ιδιοκτησία. Η στροφή της ελληνική κοινωνίας προς μία κουλτούρα ιδιώτευσης και επιδίωξης του ατομικού πλουτισμού σε συνδυασμό με ένα διοικητικό περιβάλλον ατιμωρησίας ενέτειναν την συνύφανση του δημοσιοϋπαλληλικού λειτουργήματος με τις προσωπικές επιδιώξεις-στρατηγικές των κυβερνητικών στελεχών, των βουλευτών, του πολιτικού-διοικητικού προσωπικού και ιδιωτών, που επεδίωξαν να χειραγωγήσουν τον κρατικό μηχανισμό, για να εξυπηρετήσουν ιδιωτικούς σκοπούς και να απομυζήσουν κρατικούς πόρους δημιουργώντας στους κόλπους του ένα δίκτυο συναλλαγής για την ικανοποίηση προσωπικών/κομματικών συμφερόντων. Από το 1987 ο δημόσιος τομέας συγκέντρωσε πάνω του τα βλέμματα ως ένας χώρος διαφθοράς, σκανδάλων, οικονομικής κακοδιαχείρισης, που κορυφώθηκε με το σκάνδαλο Κοσκωτά το 1989. Η λήξη της διακυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ επισφραγίστηκε από την απομάγευση της «Αλλαγής», που κατέληξε να στιγματίσει το ήθος άσκησης του δημόσιου λειτουργήματος.<sup>77</sup>

#### **4.4 Εξάρτηση-υποταγή της δημόσιας διοίκησης στο κόμμα του ΠΑΣΟΚ**

Ο θεσμός της δημόσιας διοίκησης τέθηκε υπό τον πλήρη πολιτικό έλεγχο του ΠΑΣΟΚ και τα όρια κομματικού και κρατικού μηχανισμού έγιναν δυσδιάκριτα. Κινούμενο στο ίδιο μήκος κύματος με τις προηγούμενες κυβερνήσεις, φρόντισε να απομειώσει την ανεξαρτησία-αυτονομία της δημόσιας διοίκησης και να εντείνει την εξάρτηση-υποταγή της, ώστε να

---

<sup>76</sup>Βούλγαρης, 2008β, σ. 153-156, 215-219, 279-280, Σωτηρόπουλος, 2007, σ. 187, Λυριντζής-Νικολακόπουλος, 1990, σ. 194-197 και Βούλγαρης, 2008α, σ. 97-98.

<sup>77</sup>Ξενοφών Κοντιάδης-Χαράλαμπος Ανθόπουλος, Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος;, Παπαζήσης, Αθήνα, 2008, σ. 40-41, 281, 283, 306, Βούλγαρης, 2008β, σ. 335-339, 358-359, Featherstone, 2007, σ. 60-61, Αυγερινός, 2013, σ. 141, Βούλγαρης, 2008α, σ. 103-104 και Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 191-192.



μπορεί να την χειραγωγεί προς ικανοποίηση των συμφερόντων της κυβέρνησης και του κόμματος. Το ΠΑΣΟΚ αντιμετώπισε τη δημόσια διοίκηση ως ένα εργαλείο, ως ένα πεδίο ιδιοκτησίας-νομής και όχι ως αυτοτελή θεσμό, που θα έπρεπε να τον διαχειριστεί προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος. Κατά την περίοδο διακυβέρνησής του δεν επεδίωξε να την καταστήσει έναν πολιτικά ουδέτερο, αυτοπροσδιοριζόμενο, εξωτερικά διαφοροποιημένο θεσμό με δική του στοχοθεσία, αξίες, λειτουργική αυτονομία. Δεν άφησε περιθώρια στο δημοσιοϋπαλληλικό προσωπικό να αναπτύξει ένα *esprit de corps*, ώστε να καταστεί ένα αυτόνομο και εξειδικευμένο σε επιμέρους τομείς επαγγελματικό σώμα, καθώς ένας κρατικός μηχανισμός που θα συγκέντρωνε αυτά τα χαρακτηριστικά θα είχε και μεγαλύτερη δύναμη αντίστασης στις πιέσεις της πολιτικής εξουσίας. Το δημοσιοϋπαλληλικό προσωπικό υποτάχθηκε στο πολιτικό προσωπικό, ετεροπροσδιορίζονταν από αυτό, διασπάστηκε σε ομάδες ανά υπουργείο, ανέπτυξε μία λογική συντεχνιακής διεκδίκησης προνομίων-επιδομάτων και αναμονής ανταλλαγμάτων για τις υπηρεσίες, που πρόσφερε στα κυβερνητικά στελέχη. Η κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ δεν στάθηκε απέναντι στη δημόσια διοίκηση με διάθεση να εντοπίσει και να διαχειριστεί τα διαρθρωτικά προβλήματα και τις ανάγκες λειτουργίας-οργάνωσής της. Αντίθετα, μέσα από την αλληλοδιείσδυση και αλληλεξάρτηση κόμματος-κράτους ισοπέδωσε τις μεταξύ τους διαχωριστικές γραμμές και μεταφύτευσε την κομματικοκρατική λογική στο πεδίο του κρατικού μηχανισμού υποτάσσοντάς τον στην υπηρεσία της κομματικής του οργάνωσης, αλλά χωρίς να τον κάνει αποτελεσματικότερο.<sup>78</sup>

#### **4.5 Το κράτος-πάροχος**

Το ΠΑΣΟΚ ενίσχυσε τις τάσεις κρατισμού διευρύνοντας τον δημόσιο τομέα, άσκησε κοινωνική πολιτική μέσω αυτού και αναπαρήγαγε τις μέχρι τότε μορφές κοινωνικής ενσωμάτωσης. Το κράτος αποτέλεσε μία πηγή από την οποία αντλούσε τους απαραίτητους πόρους, «τα λάφυρα της εξουσίας», για τη λειτουργία και την αναπαραγωγή της συναλλακτικής σχέσης με τους οπαδούς του, τους «ημέτερους», εξασφαλίζοντάς τους προνομιακή πρόσβαση σε παροχές (εργασιακή ασφάλεια, επιδοτήσεις, διευκολύνσεις,

---

<sup>78</sup>Σωτηρόπουλος, 2007, σ. 142, 169, Βούλγαρης, 2008β, σ. 205, Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 184-185, 190-191, Πελαγίδης, 2005, σ. 10-11, 99, Παπάζογλου, 2012, σ. 293, Ελευθερίου-Τάσσης, 2013, σ. 25-26, Βερναρδάκης κ.α.-Κοντογιώργης κ.α., 2004-τ.Β, σ. 125, Λυριντζής-Νικολακόπουλος, 1990, σ. 198, Sotiropoulos, 1995, σ. 7, Spanou, 1999, σ. 7-8 και Μακρυδημήτρης, 1999, σ. 91.

επιδόματα). Η λογική αυτή της στρατηγικής του ΠΑΣΟΚ είχε αντίκτυπο και στις ατομικές στρατηγικές των πολιτών και των δημοσίων υπαλλήλων, που επεδίωξαν στη βάση αυτής της συναλλακτικής σχέσης να μεγιστοποιήσουν την άντληση προσωπικών ωφελημάτων και ευνοϊκών ρυθμίσεων αποστασιοποιούμενοι από την έννοια του δημοσίου συμφέροντος. Δημιουργήθηκε μία κρατικοδίαιτη κοινωνία, που προσέβλεπε στην προστασία του κράτους-παρόχου.<sup>79</sup>

#### **4.6 Το κράτος-εργοδότης**

Τη δεκαετία του 1980 η διοικητική πολιτική του ΠΑΣΟΚ συνηγορούσε υπέρ της συνέχισης του ρόλου του κράτους-εργοδότη, για να αντιμετωπίσει τις κοινωνικές πιέσεις της ανεργίας και για να ασκήσει εισοδηματική-κοινωνική πολιτική μέσω των προσλήψεων στο δημόσιο επεκτείνοντας παράλληλα τον εκλογικό του κύκλο και αλλάζοντας τους συσχετισμούς στο δημοσιοϋπαλληλικό προσωπικό υπέρ του ΠΑΣΟΚ. Συνεχίστηκε λοιπόν η αύξηση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων μέσα από τις κρατικοποιήσεις επιχειρήσεων, τις προσλήψεις με το σύστημα μορίων, με πελατειακούς διορισμούς, με επαναλαμβανόμενα κύματα προσλήψεων εκτάκτων υπαλλήλων-συμβασιούχων, που στην πορεία μονιμοποιούνταν (Ν. 1476/1984), και παράλληλα βελτιώθηκαν τα επίπεδα μισθών, «των οιονεί προσόδων» μέσα από τις αυξήσεις που χορηγήθηκαν.<sup>80</sup>

#### **4.7 Οι φαινομενικές αλλαγές στην Αυτοδιοίκηση**

Η τοπική αυτοδιοίκηση παρέμεινε προσδεδεμένη διοικητικά-οικονομικά στο άρμα της κεντρικής διοίκησης, οι δομές και οι λειτουργίες των δήμων-κοινοτήτων ελάχιστα άλλαξαν και η λειτουργία της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης έμεινε στα χαρτιά, ενώ δεν υπήρξε μέριμνα για τη στελέχωση των νομαρχιών με εξειδικευμένο προσωπικό, που θα μπορούσε να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις των υπηρεσιών αυτών. Η εξουσία που ασκούσε ο νομάρχης

---

<sup>79</sup> Δεμερτζής, 1995, σ. 197-198, 273, Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 80, 106-108, 113-115, 190-191, Παπάζογλου, 2012, σ. 184, 223-224, Βούλγαρης, 2008β, σ. 280, Χαραλάμπης, 1989, σ. 311-313, 322-323, Ιορδάνογλου, 2013, σ. 52-55, 56-58, 63-66, 72-74, 76, 84 και Κοντιάδης-Ανθόπουλος, 2008, σ. 123-124.

<sup>80</sup> Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 111, 116, 190-191, Λυριντζής-Νικολακόπουλος, 1990, σ. 167-173, Σωτηρόπουλος, 2007, σ. 77-78, 140, 166-167, Βούλγαρης, 2008β, σ. 165-167, Sotiropoulos, 1995, σ. 6 και Κονιόρδος, 2008, σ. 236.

παρέμενε άθικτη, καθώς ως στέλεχος του ΠΑΣΟΚ αποτελούσε βραχίονα της κυβέρνησης, για να διατηρεί τον έλεγχο σε τοπικό επίπεδο και να εξασφαλίζει την κυβερνητική πειθαρχία των δημάρχων. Ταυτόχρονα οι όποιες προσπάθειες προόδου της αποκεντρωτικής πολιτικής τερπιλίζονταν από την υπηρεσιακή συμπεριφορά υπαλλήλων των κεντρικών υπηρεσιών των υπουργείων και των νομαρχιών, που υποδήλωνε ότι δεν αποδέχονταν την μεταβίβαση συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων στο νομάρχη υποβοηθώντας έτσι και αριθμό υπουργών που δεν δέχονταν να εκχωρήσουν αρμοδιότητές τους.<sup>81</sup>

#### **4.8 Εκδημοκρατισμός ως εξισωτισμός**

Το ΠΑΣΟΚ προέβλεπε ότι μέσα από τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις του στόχευε να προωθήσει τον εκδημοκρατισμό της δημόσιας διοίκησης, ώστε η αρχή της ισότητας και της κοινωνικής δικαιοσύνης να υποστασιοποιούνται στους κόλπους της. Η εφαρμογή αυτών των αρχών όμως στην πράξη έλαβε μία ιδιόμορφη εξειδίκευση λαϊκιστικού χαρακτήρα και πήρε τη μορφή του ισοπεδωτικού εξισωτισμού και της αντιεραρχικής νοοτροπίας. Το καθεστώς των υπαλλήλων ομογενοποιήθηκε και δημιουργήθηκε μία διοικητική δομή με μειωμένες ιεραρχικές διαφορές. Η σμίκρυνση της ιεραρχικής πυραμίδας προσέφερε δυνατότητες για επιτάχυνση της σταδιοδρομίας και αυτοματοποίηση της καριέρας των δημοσίων υπαλλήλων. Επίσης, περιορίστηκε δραστικά η κλιμάκωση των αμοιβών ανάμεσα στις ιεραρχικές βαθμίδες και αποσυνδέθηκε ο βαθμός από την εκπλήρωση συγκεκριμένων καθηκόντων. Ουσιαστικά η βαθμολογική και μισθολογική εξέλιξη των υπαλλήλων αυτοματοποιήθηκε, αποσυνδέθηκε από μεταβλητές, όπως η υπηρεσιακή απόδοση/παραγωγικότητα και τα προσόντα. Κατέστη απόλυτα εξασφαλισμένη και ακολουθούσε μία γραμμική πορεία συναρτώμενη με τα έτη πραγματικής δημόσιας υπηρεσίας.<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup>Βούλγαρης, 2008β, σ. 211-213, Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 201-205, Φλωράτος, 2005, σ. 228-230 και Σωτηρόπουλος, 2007, σ. 138-139.

<sup>82</sup>Βούλγαρης, 2008β, σ. 205, 209, Σωτηρόπουλος, 2007, σ. 143, Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 183-186, Ιορδάνογλου, 2013, σ. 24-26, Φλωράτος, 2005, σ. 282-283, Μακρυδημήτρης, 1999, σ. 53, 70-71, 128-129, Spanou, 1996, σ. 103-104 και Τσουκαλάς, 2005, σ. 141.

#### 4.9 Συγκεντρωτισμός και κάθετος διαχωρισμός πολιτικών και διοικητικών-εκτελεστικών λειτουργιών

Ο συγκεντρωτικός χαρακτήρας διοίκησης που εφαρμοζόταν στο εσωτερικό του κομματικού μηχανισμού του ΠΑΣΟΚ μεταφέρθηκε και στο πεδίο του κρατικού μηχανισμού. Μέσα από τη δημιουργία επικεντρωμένων στην κορυφή διοικητικών δομών και νέων κέντρων εξουσίας δημιουργήθηκε η απαραίτητη υποδομή για να εξασφαλίζεται ο πολιτικός έλεγχος της δημοσιούπαλληλίας «εκ των άνω» και παράλληλα θεμελιώθηκε η κάθετη διάκριση μεταξύ πολιτικών και διοικητικών-εκτελεστικών λειτουργιών. Η διαμόρφωση των δημόσιων πολιτικών, η εξουσία λήψης αποφάσεων, η διαχείριση και ο έλεγχος του κρατικού μηχανισμού συσσωρεύτηκαν στο κυβερνητικό επιτελείο (πρωθυπουργός και συνεργάτες του, υπουργοί, πολιτικό προσωπικό) περιθωριοποιώντας τους ανώτερους δημοσίους υπαλλήλους.<sup>83</sup>

Ο περιορισμός του δημοσιούπαλληλικού προσωπικού στο ρόλο του εκτελεστικού οργάνου, το πρωθυπουργικό στυλ διακυβέρνησης του Ανδρέα Παπανδρέου, που λειτουργούσε ως ο κυρίαρχος φορέας της πολιτικής εξουσίας και όχι ως *primus inter pares* και επεδίωκε να διαμορφώνει προσωπικά τις πολιτικές της κυβέρνησης κατά υπουργείο, και οι συχνοί ανασχηματισμοί που συντελέστηκαν την περίοδο 1981-1989 οδήγησαν στη διαμόρφωση μίας δημόσιας διοίκησης στο εσωτερικό της οποίας συνυπήρχαν και δρούσαν παράλληλα διαφορετικές δυνάμεις: ο πρωθυπουργός, οι υπουργοί, το πολιτικό προσωπικό, οι δημόσιοι υπάλληλοι, τα κομματικά στελέχη. Αυτό το πεδίο ευνοούσε τις έριδες μεταξύ πολιτικού και διοικητικού προσωπικού και δημιουργούσε κλίμα αστάθειας, αβεβαιότητας, δουλικότητας στα στελέχη, ασυνέχειας στο έργο της κυβέρνησης, που δεν ευνοούσε την αποτελεσματική διεύθυνση-λειτουργία του κρατικού μηχανισμού. Απεναντίας δημιουργούνταν δυσλειτουργίες στη λήψη αποφάσεων, προβλήματα συνοχής-συντονισμού.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup>Σωτηρόπουλος, 2007, σ. 170-173, Featherstone, 2007, σ. 23-24 και Μακρυδημήτρης, 1999, σ. 54-56.

<sup>84</sup>Σωτηρόπουλος, 2007, σ. 168, Βούλγαρης, 2008β, σ. 205-206, Παπάζογλου, 2012, σ. 192-193, 293-294, Κοντιάδης-Ανθόπουλος, 2008, σ. 131-132, Dimitrios Sotiropoulos, *Bureaucrats and Politicians: A Case Study of the Determinants of Perceptions of Conflict and Patronage in the Greek Bureaucracy under PASOK Rule, 1981-1989*, *The British Journal of Sociology*, 45:3, 1994, σ. 351-352, 357-359, 362-363 και Μακρυδημήτρης, 1999, σ. 40-41.

#### 4.10 Επιπτώσεις σε επίπεδο δομών-λειτουργίας-ανθρώπινου δυναμικού

Η δημόσια διοίκηση μέσα από τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις του ΠΑΣΟΚ δεν μπόρεσε να επιφέρει ταύτιση μορφής και περιεχομένου του βεμπεριανού μοντέλου. Αντίθετα συνέχισε να φέρει το ένδυμα του βεμπεριανού προτύπου και να λειτουργεί με παραδοσιακές πρακτικές, διευρύνοντας το χάσμα μεταξύ κανονιστικών ρυθμίσεων και διοικητικής πραγματικότητας.<sup>85</sup>

Με την τακτική προσλήψεων του ΠΑΣΟΚ ο κρατικός μηχανισμός συνέχιζε να αποκτά αυξανόμενο αριθμό προσωπικού, που προσλαμβάνονταν χωρίς να εξετάζονται κριτήρια προσόντων, ικανοτήτων, επαγγελματικής επάρκειας, υπηρεσιακών αναγκών. Η τοποθέτησή του στις δημόσιες υπηρεσίες γινόταν χωρίς σχεδιασμό με αποτέλεσμα η ποσοτικά και ποιοτικά ανεπαρκής, ακατάλληλη και αναποτελεσματική οργάνωση και στελέχωση των υπηρεσιών να υποσκάπτει την αύξηση της αποδοτικότητας τους. Παράλληλα η δημιουργία νέων διοικητικών δομών και η κατάργηση των θέσεων γενικών διευθυντών επιδείνωσαν τα προβλήματα συντονισμού στις δημόσιες υπηρεσίες, που εντεινόταν από την συνεχή εναλλαγή των προσώπων του πολιτικού προσωπικού, με αποτέλεσμα η αρχή της συνέχειας της λειτουργίας των υπηρεσιών της διοίκησης να καθίσταται προβληματική.<sup>86</sup>

Επίσης, στον τρόπο οργάνωσης, λειτουργίας και διάρθρωσης των δημόσιων υπηρεσιών διατηρήθηκαν οι αναχρονισμοί, τα προβλήματα κακοδιοίκησης και δυσλειτουργιών (γραφειοκρατία, σύνθετες-χρονοβόρες διαδικασίες, αλληλοεπικαλύψεις αρμοδιοτήτων), που αποτέλεσαν τροχοπέδη στην πορεία της δημόσιας διοίκησης να ανταποκριθεί στις προκλήσεις προσαρμογής στα ευρωπαϊκά πρότυπα και να αξιοποιήσει πλήρως τα προνόμια, που παρείχε ο κοινοτικός προϋπολογισμός. Η δημόσια διοίκηση παρέμενε «υπανάπτυκτη» από λειτουργική και ουσιαστική σκοπιά.<sup>87</sup>

Ο κρατικός μηχανισμός συνέχισε να λειτουργεί με οδηγό τον νομικισμό και τον φορμαλισμό, δημιουργώντας ένα περιβάλλον που τυπικά εμφάνιζε ένα άκαμπτο προσωπείο που λειτουργούσε υπό το γράμμα του νόμου (τυπολατρία/πολυνομία), ενώ υποδόρια συνεχίζονταν

<sup>85</sup>Κοντιάδης-Ανθόπουλος, 2008, σ. 131, 274, Σωτηρόπουλος, 2007, σ. 31-32, 35-37 και Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 187-188.

<sup>86</sup>Σωτηρόπουλος, 2007, σ. 71, 81, 86, 193, Ιορδάνογλου, 2013, σ. 51 και Μακρυδημήτρης, 1999, σ. 57, 129-130.

<sup>87</sup>Φλωράτος, 2005, σ. 228, 237-238 και Μακρυδημήτρης, 1999, σ. 22, 53, 57-58, 61, 127, 130.

με ακάθεκτο ρυθμό οι πελατειακές πρακτικές και η εκμετάλλευση των νομοθετικών εξαιρέσεων για τη συστηματική παραβίαση των νομοθετημένων κανόνων. Η κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ επέδειξε ανοχή/συννεοχή σε αυτή την τακτική απέχοντας από την ενεργοποίηση των μηχανισμών ελέγχου, τον καταλογισμό ευθυνών και την επιβολή κυρώσεων, υποθάλποντας την αναπαραγωγή της ανομίας και της ασυνέπειας ρητορικής-νομοθετικών επιταγών-έργων. Η δημόσια διοίκηση συνέχιζε να κινείται χωρίς ένα σύστημα μετρήσιμων στόχων, προσανατολιζόνταν προς την τήρηση της τυπικής νομιμότητας και όχι προς την αύξηση της αποδοτικότητας/αποτελεσματικότητας και αποτέλεσε ένα χώρο, όπου δεν κατέστη εφικτό να εφαρμοστούν οι αρχές της διαφάνειας, της ουδετερότητας, της αμεροληψίας, της ευελιξίας, της αξιοκρατίας, της αποτελεσματικότητας, ενιαίοι, γενικοί και απρόσωποι κανόνες απέναντι σε όλους τους πολίτες.<sup>88</sup>

Τέλος, όπως είδαμε η ίδρυση του Ε.Κ.Δ.Δ. δεν μπόρεσε να αποτελέσει μοχλό αναβάθμισης των διοικητικών δεξιοτήτων των δημοσίων υπαλλήλων, που θα είχε θετικό αντίκτυπο στην ποιοτική-ποσοτική αναβάθμιση της παροχής δημόσιων υπηρεσιών, στον επαγγελματισμό και στην αναβάθμιση της διοικητικής ικανότητας της δημοσιοϋπαλληλίας. Η αδυναμία αυτή σε συνδυασμό με την έλλειψη συστήματος αξιολόγησης του προσωπικού, το εξισωτικό βαθμολόγιο-μισθολόγιο, τις πελατειακές μεθόδους, που εφαρμόστηκαν και στις ενδοϋπηρεσιακές μεταβολές, και το κλίμα έντονης κομματικοποίησης καλλιέργησαν στους δημοσίους υπαλλήλους μία νοοτροπία εξουσιαστικής σχέσης στις συναλλαγές με τους πολίτες, που απείχε από το πρότυπο του κρατικού μηχανισμού-υπηρέτη των πολιτών, καθώς και μία κουλτούρα αδιαφορίας, επιλογής της άγνοιας, της ανευθυνότητας, της αναρμοδιότητας, της απαξίωσης του δημόσιου λειτουργήματος και της καταβολής ήσσονος προσπάθειας μέσα σε ένα επαγγελματικό περιβάλλον, που παρείχε καθεστώς αδιατάρακτης εργασιακής ασφάλειας.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup>Featherstone, 2007, σ. 23, Σωτηρόπουλος, 2007, σ. 82-84, 86, Λυριντζής-Νικολακόπουλος, 1990, σ. 181-183, 187, 194, Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 187-188, 191-192, Μαΐστρος, 2009, σ. 176-177, 181-182 και Μακρυδημήτρης, 1999, σ. 53, 57-58, 136.

<sup>89</sup>Μαΐστρος, 2009, σ. 171-173, Φλωράτος, 2005, σ. 238, 282-283, Μακρυδημήτρης, 1999, σ. 137-138 και Τσουκαλάς, 2005, σ. 140-141.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

### Αξιολόγηση της αμφίσημης μεταρρυθμιστικής πολιτικής του ΠΑΣΟΚ

#### 5.1 Εισαγωγή

Η διοικητική μεταρρυθμιστική ατζέντα του ΠΑΣΟΚ την περίοδο 1981-1989 χαρακτηρίζεται από μία σειρά αντιφατικών, αμφιλεγόμενων, ανακόλουθων μεταρρυθμίσεων. Η διοικητική του πολιτική περιλαμβάνει ορισμένες πρωτοβουλίες-παρεμβάσεις, που είχαν ως ένα βαθμό θετικό αντίκτυπο σε επιμέρους τομείς της δημόσιας διοίκησης, αλλά στο σύνολό της η πολιτική του δεν μπόρεσε να επιφέρει μεταμορφωτικά αποτελέσματα στον κρατικό μηχανισμό. Η «Αλλαγή» δεν επήλθε στην δημόσια διοίκηση.<sup>90</sup>

#### 5.2 Θετικά στοιχεία της διοικητικής πολιτικής του ΠΑΣΟΚ

Μέσα από τις μεταρρυθμίσεις του ΠΑΣΟΚ άλλαξε η παραδοσιακή μορφή του μεταπολεμικού κρατικού μηχανισμού, που βαρύνονταν από την κληρονομιά της Δεξιάς, και επήλθαν ορισμένες αλλαγές, που για τα δεδομένα του τότε ιστορικού πλαισίου αποτέλεσαν εκσυγχρονιστικές τομές. Το ΠΑΣΟΚ πέτυχε την εγκαθίδρυση κράτους δικαίου για όλους τους πολίτες αναγνωρίζοντας τους ατομικά-πολιτικά δικαιώματα και ανοίγοντας τη δημόσια διοίκηση προς όλους τους πολίτες ανεξαιρέτως τόσο σε επίπεδο συναλλαγών όσο και επίπεδο απασχόλησης.<sup>91</sup>

Από τις διοικητικές του μεταρρυθμίσεις εκείνες που θεωρούνται ότι είχαν κάποια θετική συμβολή και προσπάθησαν να εισφέρουν νεωτεριστικά στοιχεία είναι η δημιουργία του Ε.Κ.Δ.Δ., η βελτίωση των σχέσεων κράτους-πολίτη, που νομοθετικά αποτυπώθηκε στο Ν. 1599/1986 μέσω του οποίου θεσπίστηκαν μέτρα για την εξυπηρέτηση των πολιτών στις συναλλαγές τους με τη δημόσια διοίκηση, η ίδρυση των διοικητικών περιφερειών, τα βήματα

---

<sup>90</sup> Παπάζογλου, 2012, σ. 188-189, Featherstone, 2007, σ. 56-57, Βούλγαρης, 2008β, σ. 185-186 και Πελαγίδης, 2005, σ. 38.

<sup>91</sup> Μάνεσης κ.α, 1986, σ. 157, Σωτηρόπουλος, 1996, σ. 144, Λυριντζής κ.α., 1996, σ. 139-140, Μαΐστρος, 2009, σ. 161 και Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 57, 183-184.

που έγιναν για την αποκέντρωση αρμοδιοτήτων προς την τοπική αυτοδιοίκηση, την ενίσχυση τοπικών θεσμών λαϊκής συμμετοχής και τη διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ.<sup>92</sup> Παρά το γεγονός, όμως, ότι αποτέλεσαν σημαντικές πρωτοβουλίες-βήματα, όπως καταδεικνύεται στην παρούσα εργασία, η αποδόμηση και η διαστρέβλωση που υπέστησαν κατά την εφαρμογή τους τις εκτροχίασαν από την επίτευξη του στόχου τους, γεγονός που σε μεγάλο βαθμό θέτει υπό αμφισβήτηση το θετικό τους πρόσημο.

### **5.3 Χωλότητες της διοικητικής πολιτικής του ΠΑΣΟΚ**

#### **5.3.1 Απουσία ολοκληρωμένου προγράμματος διοικητικών μεταρρυθμίσεων**

Το ΠΑΣΟΚ δεν επεδίωξε να καταστρώσει και να εφαρμόσει συγκροτημένα, με συνέπεια, προσήλωση και επαγγελματισμό ένα συνεκτικό κυβερνητικό πρόγραμμα διοικητικών αλλαγών, που να βασίζεται σε συγκεκριμένη στοχοθεσία και να υλοποιηθεί με συγκεκριμένη στρατηγική. Οι στόχοι των μεταρρυθμίσεων του δεν προσδιορίζονταν θετικά, αλλά αρνητικά, καθώς διακατέχονταν από ένα πνεύμα διαφοροποίησης προς τις διοικητικές πολιτικές, που είχαν εφαρμόσει οι κυβερνήσεις πριν το 1981, γεγονός που υποδηλώνει ότι δεν είχε κάποιο σχέδιο μεταρρύθμισης μακράς πνοής για τη δημόσια διοίκηση. Εκ του αποτελέσματος διαπιστώνεται ότι οι αλλαγές που προώθησε, δεν στόχευαν στο να αναδιαρθρώσουν και να εξαλείψουν τις παθογένειες του κρατικού μηχανισμού, ως αυτόνομου θεσμού που έχριζε στοχευμένης μεταρρύθμισης σε τομείς που διαπιστωμένα χώλαιναν, αλλά αποτέλεσαν το μέσο, ώστε να επιτευχθούν αλλότριοι σκοποί στο πλαίσιο άσκησης της συναλλακτικής μορφής ηγεσίας, που επέλεξε να υιοθετήσει.<sup>93</sup>

Ο ερασιτεχνισμός των διοικητικών μεταρρυθμίσεων φαίνεται και από το γεγονός ότι δεν γινόταν εκ των προτέρων στάθμιση-μελέτη των επιπτώσεων οφέλους-ζημίας, που θα

---

<sup>92</sup>Μαΐστρος, 2009, σ. 142-144, 153, 156, 161 και Σπουρδαλάκης, 1988, σ. 300.

<sup>93</sup>Παπάζογλου, 2012, σ. 180, 186, 192, Βερναρδάκης κ.α.-Κοντογιώργης κ.α., 2004-τ.Β, σ. 190-191, Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 188, 190-192, Βούλγαρης, 2008β, σ. 185-186, Spanou, 1996, σ. 113 και Μακρυδημήτρης, 1999, σ. 10.



επέφεραν στη δημόσια διοίκηση, αλλά έτειναν να στοχεύουν στην ικανοποίηση του θυμικού της ελληνικής κοινωνίας με πυροτεχνικού τύπου μεταρρυθμίσεις-εκδηλώσεις αντιδεξιισμού, που προβάλλονταν ότι ικανοποιούσαν αιτήματα δημοκρατίας-συμμετοχής-κοινωνικής δικαιοσύνης, που εκκρεμούσαν από την μετεμφυλιακή κυριαρχία της δεξιάς παράταξης. Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις αποδείχθηκαν άστοχες, πρόχειρες, συγκυριακές, αποσπασματικές, κοντόφθαλμες, ευκαιριακές, βραχυχρόνιου ορίζοντα και περιορισμένης αποτελεσματικότητας. Έτειναν να περιπλέκουν και να επιτείνουν παρά να επιλύουν τα προβλήματα του κρατικού μηχανισμού και αδυνατούσαν να επιφέρουν ουσιαστική βελτίωση στα επιμέρους συστήματα της δημόσιας διοίκησης, ώστε να παραχθούν πολλαπλάσια οφέλη για το σύνολο του διοικητικού ιστού. Σε επίπεδο κανονιστικών ρυθμίσεων δημιουργούσαν μία επίφαση νομιμότητας, διαφάνειας, αξιοκρατίας και δημοκρατίας, ενώ στην πράξη διέπονταν από ένα πνεύμα πελατειακών μεθοδεύσεων, αναξιοκρατίας, νεποτισμού, μετριοκρατίας, ατιμωρησίας. Απέτυχαν να καταστήσουν τη δημοσιούπαλληλία ένα αυτόνομο επαγγελματικό σώμα με δική του διοικητική ηγεσία, που θα μπορούσε να διαμορφώσει, να στηρίξει δημόσιες πολιτικές και να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις προάσπισης του δημοσίου συμφέροντος αντιστεκόμενο στους πειρασμούς της εξουσίας. Γεγονός που διαπιστωμένα ανιχνεύεται στη δεύτερη θητεία, όπου η κατάσταση στο δημόσιο τομέα εκτραχύνθηκε και εξέθρεψε φαινόμενα διαφθοράς και σκανδάλων.<sup>94</sup>

### **5.3.2 Αντιφατικότητα του σώματος των διοικητικών μεταρρυθμίσεων**

Η διοικητική πολιτική του ΠΑΣΟΚ αποτέλεσε ένα σύστημα με διττό χαρακτήρα, ένα κράμα νεωτερικών-παραδοσιακών στοιχείων σε επίπεδο κανονιστικών ρυθμίσεων και πολιτικών πρακτικών, που η συνύπαρξή τους στο ίδιο πλαίσιο οδηγούσε τις μεταρρυθμίσεις να αιωρούνται μεταξύ μερικής επιτυχίας και μερικής αποτυχίας. Το ΠΑΣΟΚ υιοθέτησε αντιφατικές και αλληλοαναιρούμενες θεσμικές μεταρρυθμίσεις με αποτέλεσμα τα νεωτερικά στοιχεία, που προσπαθούσαν να εισφέρουν οι ριζοσπαστικές μεταρρυθμίσεις του, έχαναν τη

---

<sup>94</sup> Αυγερινός, 2013, σ. 160-161, 199, Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 191-192, Μακρυνδημήτρης, 1999, σ. 15, 58, Βούλγαρης, 2008β, σ. 98, 354-359, Christos Lyrintzis, Political parties in post-junta Greece: A case of 'bureaucratic clientelism', West European Politics, 7:2, 1984, σ. 115-116, Spanou, 1996, σ. 119, Σπανού, 2012, σ. 2 και Μαΐστρος, 2009, σ. 134, 137-138, 198-199.

δυναμική τους βουλιάζοντας μέσα στα παραδοσιακά, ανέπτυσαν ισχνά αποτελέσματα και πρόδιδαν την ασυνέπεια και την ατολμία της πολιτικής του. Ενδεικτικά παραδείγματα αντιφατικότητας αποτελούν: η δημιουργία της Ε.Σ.Δ.Δ., που στόχευε στην διαφοροποίηση της δημοσιοϋπαλληλίας και παράλληλα η εισαγωγή θεσμών όπως το ενιαίο βαθμολογιο-μισθολόγιο που είχαν ακριβώς αντίθετο στόχο, την αποδιαφοροποίηση της δημοσιοϋπαλληλίας, η συνύπαρξη στην αποκεντρωτική του πολιτική στοιχείων συγκεντρωτισμού και αποκέντρωσης.<sup>95</sup>

### **5.3.3 Η διαστρεβλωμένη μεταγραφή του εκδημοκρατισμού υπό το πρίσμα της παρωχημένης κουλτούρας**

Το πρόγραμμα διοικητικών μεταρρυθμίσεων του ΠΑΣΟΚ σύμφωνα με την επίσημη ρητορική του στόχευε στον εκδημοκρατισμό της δημόσιας διοίκησης, που τον αντιδιέστειλε στον εκσυγχρονισμό. Ως διακηρυγμένος στόχος λοιπόν προβάλλονταν η ανάγκη εξορθολογισμού του πλαισίου, που διείπε το υπηρεσιακό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων, που δημιουργούσε ανισότητες, αδικίες και προνομιούχες ομάδες υπαλλήλων, καθώς και η ενίσχυση της διαφοροποίησης της δημοσιοϋπαλληλίας μέσα από την δημιουργία ενός συστήματος υπηρεσιακής ανέλιξης με βάση την αξιοκρατία και την αξιολόγηση της υπηρεσιακής απόδοσης-ικανότητας.<sup>96</sup>

Η μορφή εκδημοκρατισμού που προώθησε η διοικητική πολιτική του ΠΑΣΟΚ θα λέγαμε ότι κατά κύριο λόγο ευθυγραμμίστηκε με την παρωχημένη κουλτούρα και τις αξίες της. Η κουλτούρα αυτή εμφορούνταν από το σύνδρομο του μικρομεσαίου, αντιστρατεύονταν την αριστεία, και αντιμετώπιζε τις αλλαγές ως μία μορφή παιγνίου μηδενικού αθροίσματος. Υπό το πρίσμα αυτής της κουλτούρας οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις αντικατόπτριζαν μία αμυντική λογική και προσανατολίζονταν στο να υλοποιήσουν «το πάνδημο σύνθημα του εκδημοκρατισμού, που αντιστοιχούσε σε αιτήματα παγίωσης και επέκτασης των μηχανισμών, που παρέχουν προστασία, ασφάλεια και απασχόληση. Η συμβολική χροιά με την οποία

---

<sup>95</sup>Μακρυδημήτρης, 1999, σ. 22-23, 70-71, 81-82, Σωτηρόπουλος, 2007, σ. 144, Spanou, 1996, σ. 112 και Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 188, 212.

<sup>96</sup>Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 186-187, Μακρυδημήτρης, 1999, σ. 65 και Μαΐστρος, 2009, σ. 376- 380.

περιβλήθηκε αυτός ο όρος λειτούργησε ως καθολικό πρόσχημα για περαιτέρω “εκδημοκρατισμό” στην κατανομή της προσόδου», ανεξαρτήτως αποτελέσματος, απόδοσης, ποιότητας προσφερόμενων υπηρεσιών στους πολίτες.<sup>97</sup>

### 5.3.4 Ριζοσπαστισμός-Μέτρα χωρίς μεταρρύθμιση

Συνολικά οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις του ΠΑΣΟΚ την περίοδο 1981-1989 περιορίστηκαν σε αλλαγές εντός του διοικητικού φαινοτύπου και όχι του ίδιου του φαινοτύπου. Δεν μπόρεσαν να επιφέρουν αλλαγές φιλοσοφίας ούτε διαρθρωτικές-δομικές-ρηξικέλευθες τομές στον τρόπο στελέχωσης, οργάνωσης και λειτουργίας του κρατικού μηχανισμού, γιατί τα μέτρα ήταν επιδερμικά, γιάτρευαν συμπτώματα αποφεύγοντας συνειδητά να θίξουν τις πηγές των προβλημάτων μέσα από ρήξεις, που μπορεί να είχαν εκλογικό κόστος. Το ΠΑΣΟΚ έκανε βήματα εισάγοντας ορισμένες μεταρρυθμίσεις, που είχαν μία εκσυγχρονιστική δυναμική, αλλά στην πράξη αυτές αδρανοποιούνταν, τελματώνονταν μέσα από την αποχή της κυβέρνησης να τους παράσχει την απαραίτητη υποστήριξη κατά τη διαδρομή της εφαρμογής τους. Το ΠΑΣΟΚ τις θέσπισε και τις εγκατέλειψε σε μία πορεία φθοράς, που τις μετέτρεπε σε έρμια του λαϊκιστικού και αντιεκσυγχρονιστικού πνεύματος της εποχής, με αποτέλεσμα να καρκνοβατούν και να επιφέρουν αλλαγές δευτερεύουσας σημασίας, αλλαγές χωρίς προστιθέμενη αξία. Το ΠΑΣΟΚ λοιπόν μέσα από τη διοικητική του πολιτική φαινομενικά προωθούσε αλλαγές, αλλά στην ουσία διατήρησε ανέπαφες και επιδείνωσε τις παθογένειες του κρατικού μηχανισμού. Έμοιαζε να κωπηλατεί με δεμένη βάρκα.<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup>Μακρυδημήτρης, 1999, σ. 70-71, 78-80, 127-131, Νικηφόρος Διαμαντούρος, Πολιτισμικός Δυϊσμός και Πολιτική Αλλαγή στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης, Αλεξάνδρεια, Αθήνα, 2000, σ. 41, 50, 54, 88-90, Μαΐστρος, 2009, σ. 194-195, Πελαγίδης, 2005, σ. 53-54 και Κονιόρδος, 2008, σ. 244.

<sup>98</sup>Μακρυδημήτρης, 1999, σ. 58, 124-130, 136, Αυγερινός, 2013, σ. 14-15, 120, Κοντιάδης-Ανθόπουλος, 2008, σ. 44, Μαΐστρος, 2009, σ. 181-182, 198, 237-239, 258, Βούλγαρης, 2008β, σ. 156-157, 386-390, Σπανού, 2012, σ. 1-2 και Μάνεσης κ.α, 1986, σ. 48-49.

## 5.4 Οι συνέχειες με το παρελθόν

Μέσα από τις εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη δημόσια διοίκηση της περιόδου 1950-1990 μπορούμε να εντοπίσουμε τις συνέχειες με το παρελθόν, που παρουσίαζε η δημόσια διοίκηση τη δεκαετία του 1980 τόσο σε επίπεδο δομής-λειτουργίας-ανθρώπινου δυναμικού όσο και σε επίπεδο σχέσεων δημόσιας διοίκησης-κυβερνώντος κόμματος-κοινωνίας.

Οι εκθέσεις εμπειρογνομόνων μέχρι τη δεκαετία του 1980 (Μαραγκόπουλου 1950, Βαρβαρέσου 1952, Georges Langrod 1964, Δημήτρη Αργυριάδη 1970) επεσήμαναν κατά επανάληψη ως προβλήματα της δημόσιας διοίκησης τα ακόλουθα: διοικητικός συγκεντρωτισμός, κομματισμός/πελατειακές σχέσεις, έλλειψη αποτελεσματικού συστήματος ελέγχου/κυρώσεων, αναποτελεσματικότητα, νομικισμός, φορμαλισμός, υδροκεφαλισμός, αναξιοκρατία, απουσία ενιαίων-αντικειμενικών-γενικών κανόνων, έλλειψη δημοσιοϋπαλληλικού επαγγελματισμού-ήθους, κομματικά κριτήρια στις προσλήψεις/υπηρεσιακή εξέλιξη του προσωπικού. Επίσης, τόνιζαν την επιτακτική ανάγκη για: πρόσληψη εξειδικευμένου και προσοντούχου προσωπικού με αξιοκρατικές διαδικασίες (διαγωνισμό), αποκέντρωση, συνεχή και συστηματική εκπαίδευση/επιμόρφωση του προσωπικού, δημιουργία μίας διοικητικής ελίτ μέσα από την ίδρυση ειδικής σχολής. Τέλος, συνιστούσαν την κατάστρωση ενός μακροπρόθεσμού/συνεκτικού σχεδίου διοικητικής αναδιαμόρφωσης, που θα έπρεπε να ανατεθεί σε ανεξάρτητα από κόμματα πρόσωπα.<sup>99</sup>

Κάνοντας κανείς απολογισμό της διοικητικής πολιτικής του ΠΑΣΟΚ συνάγει ότι αν και σε ρητορικό επίπεδο εμφορείται από αξίες, που στοχεύουν στον εκδημοκρατισμό, εμφανίζει συνέχειες με το παρελθόν τόσο σε επίπεδο μεθόδων όσο και σε επίπεδο σκοπιμοτήτων. Η μορφή που έλαβαν οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις του στην πράξη συνιστούσαν επαναλήψεις πρακτικών των κυβερνήσεων του παρελθόντος, που είτε παρέμειναν αμετάλλακτες στον ιστορικό χρόνο είτε το ΠΑΣΟΚ τις εκσυγχρόνισε, με αποτέλεσμα η δημόσια διοίκηση την περίοδο 1981-1989 να αποτελεί ένα πεδίο, όπου αν και είχαν εγκαθιδρυθεί οι αρχές του

---

<sup>99</sup>Μαϊστρός, 2009, σ. 134-136, Φλωράτος, 2005, σ. 224-226, 278-279, Μακρυδημήτρης, 1999, σ. 50-52, 281, 301-303 και Κυριάκος Βαρβαρέσος, Έκθεσις επί του οικονομικού προβλήματος της Ελλάδος, Σαββάλας, Αθήνα, 2002, σ. 283-288, 292-301.

κράτους δικαίου, οι εξωθεσμικές διαδικασίες, οι ψηφοθηρικές πελατειακές εξαρτήσεις δεν είχε καταστεί εφικτό να εκριζωθούν.<sup>100</sup>

Το ΠΑΣΟΚ στη διάρκεια της θητείας του άνοιξε μεν τη δημόσια διοίκηση στην κοινωνία τερματίζοντας την αυταρχική νοοτροπία των παρελθόντων ετών, αλλά δεν ήταν πρόθυμο να αποκόψει τον ομφάλιο λώρο δημόσιας διοίκησης-κόμματος, δεν εγκατέλειψε το στόχο της κομματικής αποίκησης του κρατικού μηχανισμού. Μέσα από την διοικητική του πολιτική ενέτεινε τον κρατισμό, όξυνε την πολιτικοποίηση/κομματικοποίηση στη δημόσια διοίκηση, την οποία υπέταξε πλήρως στην εξυπηρέτηση των σκοπών της κυβέρνησης και του κόμματος. Ουσιαστικά δηλαδή αφενός μεταβλήθηκαν οι ημέτεροι, οι αποδέκτες που νομιμοποιούνταν να αντλούν τα κρατικά προνόμια και αφετέρου άλλαξε απλώς χέρια η ασφυκτική πολιτική κηδεμονία επί του κρατικού μηχανισμού, άλλαξε το πρόσωπο του πάτρωνα-διαχειριστή του κρατικού μηχανισμού, μεταμορφώθηκαν οι πελατειακές σχέσεις και περάσαμε από το κράτος της Δεξιάς στο «καθεστώς του ΠΑΣΟΚ», όπου το κριτήριο των πολιτικών φρονημάτων μεταμορφώθηκε σε κριτήριο κομματικών φρονημάτων.<sup>101</sup>

Το ΠΑΣΟΚ υιοθέτησε τις ίδιες αναποτελεσματικές μεθόδους του παρελθόντος, για να αντιμετωπίσει τα προβλήματα της δημόσιας διοίκησης, τις οποίες στηλίτευε τόσο πριν το 1981 όσο και στο πενταετές πρόγραμμα οικονομικής-κοινωνικής ανάπτυξης 1983-1987 ως μεθόδους ελέγχου, που επινόησε το κράτος της Δεξιάς: συγκεντρωτισμός, έλεγχος εκ των άνω, «νομικίστικη» νοοτροπία, φορμαλισμός, σχεδιασμός-προώθηση της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων αποκλειστικά από το κυβερνητικό επιτελείο. Επίσης, συνέχισε μέσα από την πολιτική πρακτική την παράκαμψη των νομικών ρυθμίσεων, που το ίδιο νομοθετούσε, διευρύνοντας το χάσμα μεταξύ τυπικών και άτυπων διαδικασιών. Η δόμηση ενός κρατικού μηχανισμού που θα λειτουργούσε ουδέτερα-αμερόληπτα με στόχο την εξυπηρέτηση των

---

<sup>100</sup> Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 187-188, Σπουρδαλάκης, 1988, σ. 347, Λυριντζής κ.α., 1996, σ. 304, Χαραλάμπης, 1989, σ. 303-305, 322, Σωτηρόπουλος, 2007, σ. 133 και Δεμερτζής, 1995, σ. 335-336.

<sup>101</sup> Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 184-185, 192, Σπουρδαλάκης, 1988, σ. 306, 310, 351, Μαΐστρος, 2009, σ. 248-249, Σωτηρόπουλος, 1996, σ. 140-141, 167-169, Βούλγαρης, 2008β, σ. 386-387, Μάνεσης κ.α, 1986, σ. 156-157, Λυριντζής-Νικολακόπουλος, 1990, σ. 79, Λούλης, 1995, σ. 158, Χαραλάμπης, 1989, σ. 296, 307-309, Ελευθερίου-Τάσσης, 2013, σ. 12, 22, 46, Πελαγίδης, 2005, σ. 10, Minas Samatas, *Debureaucratization Failure in Post-Dictatorial Greece: A Sociopolitical Control Approach*, *Journal of Modern Greek Studies*, 11:2, 1993, σ. 196-204 και Κατσούλης κ.α., 1988, σ. 44.

πολιτών αποδείχθηκε μέσα από την πλήρη διάσταση κυβερνητικών σχεδίων και έργων ότι δεν επιδιώχθηκε επί της ουσίας ούτε από το Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κόμμα.<sup>102</sup>

#### **5.4.1 Επιβεβαίωση των συνεχειών με το παρελθόν μέσα από τις εκθέσεις εμπειρογνομώνων της δεκαετίας του 1980 και 1990**

Όπως αποδεικνύεται από τις εκθέσεις που συντάχθηκαν στα τέλη της δεκαετίας του 1980-αρχές 1990 το ΠΑΣΟΚ αξιοποίησε μεν τα πορίσματα των προγενέστερων εκθέσεων, για να καταστρώσει το πενταετές πρόγραμμα οικονομικής-κοινωνικής ανάπτυξης 1983-1987, αλλά σε επίπεδο πολιτικής δράσης κατά την εφαρμογή του το ΠΑΣΟΚ αποδείχθηκε ανακόλουθο. Στις εκθέσεις μετά το 1987 οι πριν το 1980 παθογένειες του κρατικού μηχανισμού συνεχίζουν να καταγράφονται ως αμετάλλακτα στο χρόνο προβλήματα, που εξακολουθούν ακάθεκτα να ταλανίζουν τη δημόσια διοίκηση αποδεικνύοντας ότι η διοικητική πολιτική του ΠΑΣΟΚ δεν μπόρεσε να την εκσυγχρονίσει. Στις εκθέσεις λοιπόν (ΚΕΠΕ 1988, Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης 1990, Ζολώτα 1990) εξακολουθούν να επισημαίνονται ως προβλήματα: αναποτελεσματικότητα, χαμηλή παραγωγικότητα, οργανωτικές αδυναμίες, λειτουργικοί αναχρονισμοί, αναξιοκρατία, νεποτισμός, διάχυση ευθυνών/ατιμωρησία, ανάγκη αναβάθμισης-εξορθολογισμού της διοικητικής οργάνωσης-λειτουργιών, πολιτικοποίηση/κομματικοποίηση, νομικισμός, υδροκεφαλισμός, γραφειοκρατία, ανάγκη βελτίωσης των σχέσεων κράτους-πολίτη, συνεχιζόμενη αδυναμία κατάκτησης δημοσιοϋπαλληλικού επαγγελματισμού και ανεπάρκειες του ανθρώπινου δυναμικού, που με την ισοπεδωτική-εξισωτική λογική των μεταρρυθμίσεων επιδείνωσαν την ήδη χαμηλή ποιότητα των παρεχόμενων δημόσιων υπηρεσιών. Τέλος, σύμφωνα με την έκθεση του 1987 η δημόσια διοίκηση επί διακυβέρνησης ΠΑΣΟΚ είχε περιέλθει σε κατάσταση κρίσης, η οποία σύμφωνα με την έκθεση του 1990 είχε πάρει ενδημικό χαρακτήρα.<sup>103</sup>

---

<sup>102</sup>Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 177-178, 186-188, 191-192, Μακρυδημήτρης, 1999, σ. 55-56, Φλωράτος, 2005, σ. 241-243, Spanou, 1996, σ. 102, 112, Spanou-Sotiropoulos, 2011, σ. 733, Σπανού, 2012, σ. 1 και Μαΐστρος, 2009, σ. 376- 387.

<sup>103</sup>Μαΐστρος, 2009, σ. 136-139, 376-387, Μακρυδημήτρης, 1999, σ. 52-54, 135-136, Φλωράτος, 2005, σ. 226-241 και Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 177-179.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

### Επιμερισμός των ευθυνών για τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις της περιόδου 1981-1989

#### 6.1 Εισαγωγή

Η κυβερνητική μεταρρυθμιστική ατζέντα του ΠΑΣΟΚ για τη δημόσια διοίκηση δεν δημιουργήθηκε *in vitro*. Ο τρόπος που μορφοποιήθηκε και εφαρμόστηκε στην πράξη για να γίνει αντιληπτός απαιτεί να τοποθετηθεί κανείς στο ιστορικό-πολιτικό πλαίσιο της δεδομένης εποχής και να αντιληφθεί τον τρόπο που το κόμμα ΠΑΣΟΚ συνάρθρωσε τη σχέση του με το κράτος και την κοινωνία. Στο πλαίσιο αυτής της αλληλεπίδρασης το ΠΑΣΟΚ άσκησε και δέχτηκε επιρροές-πιέσεις και υπό το φως αυτής της ώσμωσης πρέπει να γίνει ο καταλογισμός των επιμέρους «ευθυνών» για τη μορφοποίηση της διοικητικής πολιτικής του και την κατάσταση στην οποία περιήλθε ο κρατικός μηχανισμός μέσα από αυτή την περίοδο 1981-1989.

#### 6.2 Η συνάρθρωση του ΠΑΣΟΚ με την ελληνική κοινωνία-τις συνδικαλιστικές οργανώσεις-τις ομάδες συμφερόντων

Το ΠΑΣΟΚ την περίοδο 1974-1981 είχε επιδοθεί σε μία πλειάδα υποσχέσεων προσπαθώντας να ικανοποιήσει σε ρητορικό επίπεδο το πολυπληθές-ετερογενές εκλογικό σώμα, που του χάρισε την πρώτη του εκλογική νίκη το 1981. Μία τακτική που στην κυβερνητική του πορεία θα επικρέμεται σαν δαμόκλειος σπάθη πάνω από το κεφάλι του. Η αμφισημία της «Αλλαγής», που ευαγγελίστηκε, συνυφάνθηκε με μία ποικιλομορφία υποσχέσεων-αιτημάτων-προσδοκιών, που ζητούσαν ικανοποίηση είτε σε υλικό επίπεδο είτε σε επίπεδο ηθικής-ιστορικής δικαίωσης στο πλαίσιο μίας κοινωνίας, που στη δεκαετία του 1960 είχε γνωρίσει μία ταχεία κοινωνική-οικονομική άνοδο χωρίς προγενέστερο κοινωνικό-πολιτικό-θεσμικό εκσυγχρονισμό και έτρεφε προσδοκίες περαιτέρω βελτίωσης, τις οποίες το ΠΑΣΟΚ μέσα από τη δημαγωγία του φρόντισε να τροφοδοτεί. Η ίδια η διαιρετική τομή Δεξιάς-Αντιδεξιάς στην οποία βάσισε την πολιτική του ουσιαστικά υπέκρυπτε από την αρχή την

επιδίωξη των οπαδών του μέσα από την εκλογική νίκη του ΠΑΣΟΚ να αποκτήσουν την αποκλειστική διαχείριση του κράτους (πόροι, προνόμια, εργασιακή ασφάλεια) αποκλείοντας ταυτόχρονα τους μέχρι τότε νομείς του. Η κυβερνητική πολιτική-πράξη του ΠΑΣΟΚ μορφοποιήθηκε λοιπόν μέσα από την προσπάθεια του να συγκεκριμενοποιήσει το ασαφές πολιτικό του πρόγραμμα υπό την πίεση που του ασκούσαν οι ψηφοφόροι του και όσοι περιστρέφονταν γύρω από το κόμμα απαιτώντας την πραγμάτωση των υποσχέσεων του υπό το δικό τους πρίσμα ερμηνείας.<sup>104</sup>

Το ΠΑΣΟΚ ήδη από το 1975 επεδίωκε την κομματική διεξόδου του στο συνδικαλιστικό κίνημα, καθώς αποτελούσε ένα μαζικό χώρο από όπου θα μπορούσε να αντλήσει σημαντική στήριξη στην πορεία του προς την εξουσία, οπότε ήταν ζωτικής σημασίας η κομματικοποίησή του. Συγκρότησε λοιπόν δικές του συνδικαλιστικές οργανώσεις, την ΠΑΣΚΕ σε επίπεδο ΓΣΕΕ και την ΠΑΣΚΔΥ σε επίπεδο ΑΔΕΔΥ, που μετά το 1981 κυριάρχησαν στο συνδικαλιστικό κίνημα και αποτέλεσαν βραχίονες του κόμματος, που στήριζαν την κυβερνητική πολιτική τυφλά και χρησιμοποιούσαν τον κρατικό μηχανισμό για προνομιακή μεταχείριση των μελών τους, διασφαλίζοντας αφενός την κυριαρχία τους στο συνδικαλιστικό κίνημα και αφετέρου την αναπαραγωγή της κυβερνητικής εξουσίας του ΠΑΣΟΚ. Η υποστήριξη αυτή βέβαια δεν ήταν άδολη. Ως αντάλλαγμα την περίοδο διακυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ ομάδες εργαζομένων προέβαλαν και απέσπασαν συντεχνιακά προνόμια υπέρ των μελών τους. Η προσκείμενη στο ΠΑΣΟΚ ηγεσία της ΑΔΕΔΥ διεκδίκησε και πέτυχε να αποσπάσει την κατάργηση των θέσεων γενικών διευθυντών, το ενιαίο βαθμολόγιο-μισθολόγιο, που εξυπηρετούσαν μεν τα συμφέροντα της μεγάλης μάζας των δημοσίων υπαλλήλων, που απαλλαγμένοι από το άγχος της αξιολόγησης εξασφάλιζαν μία βέβαιη μισθολογική-βαθμολογική πορεία, αλλά δεν συνεισέφεραν στην ποιοτική βελτίωση της δημόσιας διοίκησης.<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> Σπουρδαλάκης, 1988, σ. 273-274, Βούλγαρης, 2008β, σ. 92-94, 122-123, 126-128, 143-145, 184, Λυριντζής-Νικολακόπουλος, 1990, σ. 58-59, 80-82, 85, 159-161, Αυγερινός, 2013, σ. 14-15, Μάνεσης κ.α., 1986, σ. 65-66, 70, 73-74, 81, Δεμερτζής, 1995, σ. 197-198, 323, Χαραλάμπης, 1989, σ. 306-308, 322-323, Κατσούλης κ.α., 1988, σ. 27-30, Spanou, 1996, σ. 101 και Βούλγαρης, 2008α, σ. 16-18.

<sup>105</sup> Ελευθερίου-Τάσσης, 2013, σ. 58, 60-63, Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 37-38, 46, 217-221, 228-230, Ιορδάνογλου, 2013, σ. 25-26, Λυριντζής κ.α., 1996, σ. 91, Βούλγαρης, 2008α, σ. 288, 295-300, Τσουκαλάς, 2005, σ. 137-143, Spanou, 1996, σ. 114, Spanou, 1999, σ. 5 και



Ο κρατικός μηχανισμός μπορούμε να πούμε ότι αποτέλεσε ένα κλειστό σύστημα εντός του οποίου ομάδες συμφερόντων που διατηρούσαν προνομιακή σχέση με την κυβέρνηση και το κόμμα του ΠΑΣΟΚ (πχ δημόσιοι υπάλληλοι, ελεύθεροι επαγγελματίες) μπορούσαν να αποσπάσουν προνόμια, προσόδους υπέρ των μελών τους. Για τις ομάδες αυτές η ένταξη στην Ε.Κ. και η ενδεχόμενη αναδιάρθρωση της δημόσιας διοίκησης κατά τα ευρωπαϊκά πρότυπα αποτελούσε απειλή για τα συμφέροντα τους. Ο λαϊκιστικός λόγος του ΠΑΣΟΚ, η φαινομενικά αντιευρωπαϊκή στάση του και η διάκριση προνομίουχοι-μη προνομίουχοι κατεύνασαν τους φόβους αυτών των ομάδων και δημιούργησαν ευεπίφορο έδαφος, για να εκδηλωθούν συντεχνιακά συμφέροντα και να προβληθούν ως νόμιμα λαϊκά αιτήματα, που επιζητούσαν την ικανοποίηση τους μέσα από το κράτος. Η εξασφάλιση της εκλογικής υποστήριξης των μελών αυτών των ομάδων απαιτούσε οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις να κινηθούν σε ένα πνεύμα, που δεν θα ανέτρεπαν τις αδυναμίες-ανεπάρκειες του status quo στη δημόσια διοίκηση (ατυπία, αδιαφάνεια, διατρητότητα) μέσα από την εκμετάλλευση των οποίων διασφαλιζόνταν η αναπαραγωγή των συμφερόντων τους. Το ΠΑΣΟΚ ευθυγραμμίστηκε με αυτές τις απαιτήσεις, όπως φάνηκε από τη διοικητική του πολιτική. Χρησιμοποίησε τον κρατικό μηχανισμό για να εξυπηρετήσει απαιτήσεις της κομματικής του πελατείας, θέσπισε ευνοϊκές ρυθμίσεις υπέρ των συμφερόντων τους (ειδική φορολογική-μισθολογική-εργασιακή-ασφαλιστική μεταχείριση) ή απείχε από ρυθμίσεις, που θα έθιγαν κεκτημένα συμφέροντά τους και οπισθοχώρησε από διοικητικές μεταρρυθμίσεις, που θα μπορούσαν να φέρουν τομές και να απειλήσουν εδραιωμένα συμφέροντα.<sup>106</sup>

### **6.3 Οι αντιστάσεις των φορέων της παρωχημένης πολιτικής κουλτούρας**

Η διοικητική πολιτική του ΠΑΣΟΚ δεν δημιουργήθηκε σε πολιτισμικό κενό. Για να ερμηνευθεί πρέπει να λάβει κανείς υπόψη του την πολιτική κουλτούρα της ελληνικής

---

Γιώργος Μαυρογορδάτος, Μεταξύ Πιτυοκάμπη και Προκρούστη, Οδυσσέας, Αθήνα, 1988, σ. 56, 99-101, 119, 130-133.

<sup>106</sup>Πελαγίδης, 2005, σ. 111-114, 119-122, 125-128, 133-136, Featherstone, 2007, σ. 23, 32, 37, 52, Παπάζογλου, 2012, σ. 292-293, Ιορδάνογλου, 2013, σ. 13-14, 19-21, 53, 57-59, 64-66, 85-88, 108, Λυριντζής- Νικολακόπουλος, 1990, σ. 58-59, 66-68, Βούλγαρης, 2008β, σ. 275-276, Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 80, Samatas, 1993, σ. 188-189, 191-192, 205-209, Σπανού, 2012, σ. 3, Σωτηρόπουλος, 2007, σ. 82-83 και Χαραλάμπης, 1989, σ. 300, 304-308.

κοινωνίας και πως εκείνη νοηματοδότησε την έννοια της «Αλλαγής» στο δεδομένο ιστορικό πλαίσιο. Τα κοινωνικά στρώματα που αντιπροσώπευε το ΠΑΣΟΚ ήταν εκφραστές της παρωχημένης κουλτούρας, της κουλτούρας του underdog, μία έννοια που ανταποκρίνεται στο σώμα των μη προνομιούχων, που συγκρότησε το ΠΑΣΟΚ. Με την εκλογική νίκη του οι εκφραστές αυτής της κουλτούρας την περίοδο 1981-1985 εδραίωσαν την κυρίαρχη θέση τους στο πολιτικό-κοινωνικό πεδίο. Τα χαρακτηριστικά της παρωχημένης κουλτούρας, κρατισμός, άμυνα-αντίσταση στις ριζικές αλλαγές, ξενοφοβία, εσωστρέφεια, επιδίωξη εργασιακής προστασίας-ασφάλειας μέσα από έναν ισχυρό και ισοπεδωτικό εξισωτισμό, θετική στάση απέναντι στις λαϊκιστικές-πελατειακές πρακτικές, μεταφυτεύτηκαν στην εξειδίκευση της έννοιας του εκδημοκρατισμού στη διοικητική πολιτική του ΠΑΣΟΚ. Ο εκδημοκρατισμός για αυτές τις αντιμεταρρυθμιστικές δυνάμεις ισοδυναμούσε με τη διαμόρφωση ενός κρατικού μηχανισμού, όπου θα επικρατούσε ο ισοπεδωτικός εξισωτισμός. Η επιδίωξη της αποζημιωτικής δικαιοσύνης για τις αδικίες του παρελθόντος μέσα από μία ιδιοτελή στάση μονοπώλησης των προνομίων του κράτους σε συνδυασμό με την ανάγκη αυτών των κοινωνικών στρωμάτων να κατοχυρώσουν την κυριαρχία τους στην πολιτική-οικονομική-κοινωνική σκηνή υπό της σκιά της ένταξης στην Ε.Κ., που την εκλάμβαναν ως απειλή (κοινωνικό αδιαχώρητο), τα προσέδεσαν στο άρμα του ΠΑΣΟΚ. Το ΠΑΣΟΚ ανταποκρίθηκε θετικά στις βλέψεις τους σε προεκλογικό επίπεδο και κατά συνέπεια η θριαμβευτική νίκη, που του εξασφάλισαν, το έφερε αντιμέτωπο με την υποχρέωση να τους καταβάλει το αντίτιμο της νίκης, που συνίστατο στη ικανοποίηση των απαιτήσεών τους μέσα από μέτρα κυβερνητικής πολιτικής πλέον όταν απέκτησε τον έλεγχο του κράτους.<sup>107</sup>

Υπό το βάρος αυτών των απαιτήσεων εξηγούνται οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις του ΠΑΣΟΚ που εμφορούνταν από τις αξίες της παρωχημένης κουλτούρας και απέβησαν χαμένες ευκαιρίες από την άποψη της ίασης των παθογενειών του κρατικού μηχανισμού. Από το 1981 η διαπάλη μεταξύ των δύο πολιτισμικών παραδόσεων εκσυγχρονιστική-παρωχημένη εξηγεί και την προσπάθεια θέσπισης ορισμένων θετικών μεταρρυθμίσεων, όπως η αποκέντρωση, η Ε.Σ.Δ.Δ., που βρήκαν σφοδρή αντίσταση από τους φορείς της παρωχημένης κουλτούρας και η δυναμική τους ανακόπηκε. Η περιέλευση του ΠΑΣΟΚ σε κατάσταση «εκλογικής ομηρίας»

---

<sup>107</sup> Διαμαντούρος, 2000, σ. 13, 17-19, 41, 50-57, 67, 72-73, 78-81, 86-96, 102, Λυριντζής-Νικολακόπουλος, 1990, σ. 20, 80-81, Μάνεσης κ.α, 1986, σ. 73-74, Παπάζογλου, 2012, σ. 287, Χαραλάμπης, 1989, σ. 297-298, 300-301, 306, Λούλης, 1995, σ. 18-19, 97-103 και Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 17, 57-59.

από τους τελευταίους μέσα από μία μορφή συναλλακτικής ηγεσίας, που το ίδιο εξέθρεψε, συνέβαλε στην ελλιπή υποστήριξη από μέρους του σε μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, που θα μπορούσαν να επιφέρουν τομές σε κάποιους τομείς της δημόσιας διοίκησης.<sup>108</sup>

Η αίσθηση κραταιάς ασφάλειας που απέκτησαν αυτά τα στρώματα την τετραετία 1981-1985 σε συνδυασμό με τη στροφή της ελληνικής κοινωνίας από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 στον ατομικό πλουτισμό, τον ατομοκεντρικό αμοραλισμό, στην λογική του «ο σκοπός αγιάζει τα μέσα» για την επίτευξη ατομικών επιδιώξεων και η συνεπακόλουθη απαξίωση του δημοσίου συμφέροντος, που το ΠΑΣΟΚ απέφυγε να υπερασπίσει, εξανέμισαν κάθε ελπίδα επίτευξης βημάτων προόδου στη δημόσια διοίκηση, καθώς οι εκφραστές της παρωχημένης κουλτούρας στη δεύτερη κυβερνητική θητεία του ΠΑΣΟΚ αυτονομήθηκαν για να προασπίσουν τα κεκτημένα τους και υιοθέτησαν πρακτικές, που συνάρθρωσαν τις διοικητικές δυσλειτουργίες με την ηθική κρίση στο χώρο της δημόσιας διοίκησης.<sup>109</sup>

#### **6.4 Η οργανωτική εξέλιξη του ΠΑΣΟΚ**

Το ΠΑΣΟΚ ξεκίνησε ως ένα κίνημα το 1974 με μία ριζοσπαστική/σοσιαλιστική ρητορική, που υποσχόταν κοινωνική-πολιτική αλλαγή. Από το 1975 που προσανατολίστηκε προς την κατάληψη της εξουσίας ο ριζοσπαστισμός του υποχώρησε, έγινε ελεγχόμενος. Το ΠΑΣΟΚ απέκτησε έναν διφυή χαρακτήρα εξελισσόμενο σε ένα κόμμα δύο κατευθύνσεων, που από τη μία στο εσωτερικό του υιοθετούσε έναν αριστερό πολιτικό λόγο και από την άλλη στη δημόσια πρακτική έναν μετριοπαθέστερο, αλλά έντονα πολωτικό λόγο εναντίον της δεξιάς παράταξης, προκειμένου να συσπειρώσει γύρω του τις ετερογενείς κοινωνικές μονάδες, που επεδίωκε να εντάξει στο εκλογικό δυναμικό του. Αυτή η διγλωσσία θα μεταφερθεί και στο επίπεδο της κυβερνητικής πολιτικής μετά το 1981 που το ΠΑΣΟΚ αφενός άρχισε να γίνεται

---

<sup>108</sup> Διαμαντούρος, 2000, σ. 63-64, 78-81, 91-96, 130, Βερναρδάκης κ.α.-Κοντογιώργης κ.α., 2004-τ.Β, σ. 121-122, Δεμερτζής, 1995, σ. 23-27, Μακρυδημήτρης, 1999, σ. 74-80 και Λυριντζής-Νικολακόπουλος, 1990, σ. 73-74, 79.

<sup>109</sup> Διαμαντούρος, 2000, σ. 67, 90-93, 97-98, 103-104, Βούλγαρης, 2008β, σ. 281-285, 335-339, 349-350, 388-390, Κοντιάδης-Ανθόπουλος, 2008, σ. 40-41, Λυριντζής κ.α., 1996, σ. 32-33, 152-153, 157-159, Ελευθερίου-Τάσσης, 2013, σ. 193 και Βούλγαρης, 2008α, σ. 334-336.

κόμμα του κράτους, κόμμα κυβερνητικής λογικής και αφετέρου κλήθηκε να εξειδικεύσει μέσα από τις δημόσιες πολιτικές του την «Αλλαγή».<sup>110</sup>

Ήδη από το 1977 εντάσσοντας στους κόλπους του βουλευτές της πρώην Ένωσης Κέντρου προετοιμαζόταν για την κατάληψη της εξουσίας και από το 1981 και μετά η διατήρηση της κατέστη αυτοσκοπός. Οι εκλογικές ανάγκες του απέκτησαν προτεραιότητα και απαιτούσαν συμβιβασμούς-υποχωρήσεις, αποχή από αλλαγές που θα μπορούσαν να διαταράξουν τις σχέσεις του με το εκλογικό του σώμα, όπως προώθηση αξιοκρατικών διορισμών, σύνδεση μισθού-βαθμού με αξιολόγηση της απόδοσης των δημοσίων υπαλλήλων. Οι διοικητικές του μεταρρυθμίσεις υποτάχθηκαν λοιπόν στη λογική του εκλογικισμού, του κυβερνητισμού και του τακτικισμού.<sup>111</sup>

## 6.5 Οι 3 συνιστώσες του ΠΑΣΟΚ

Το ΠΑΣΟΚ ήδη από την ίδρυσή του το 1974 βασισμένο στην αρχή της αυτοοργάνωσης συμπεριέλαβε στους κόλπους του χωρίς διακρίσεις-αποκλεισμούς πολιτικά πρόσωπα με ετερόκλητη πολιτική καταγωγή (παλαιοκομματικοί, τροτσκιστές, τεχνοκράτες, αριστεροί). Μία μορφή οργάνωσης που του επέτρεψε μεν να επεκταθεί ποσοτικά με γοργούς ρυθμούς, αλλά του κληροδότησε λειτουργικές-εσωτερικές αδυναμίες, που αποτυπώθηκαν και στη διοικητική κυβερνητική του πολιτική, η μορφή της οποίας μπορεί να ερμηνευθεί μέσα από το πρίσμα της τριπολικής βάσης του, τεχνοκράτες, παλαιοκομματικοί, αριστεροί, και της επιλογής του Ανδρέα Παπανδρέου να αναθέσει το πεδίο των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στους παλαιοκομματικούς.<sup>112</sup>

---

<sup>110</sup>Σπουρδαλάκης, 1988, σ. 178-180, 208-210, 233, 237-238, Βούλγαρης, 2008β, σ. 67-69, 79, 89-90, 97-98, 149-150, Βερναρδάκης κ.α.-Κοντογιώργης κ.α., 2004-τ.Α, σ. 157, Featherstone, 2007, σ. 50-51, 65, Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 18-19, 42-43, 54, 56, Ελευθερίου-Τάσσης, 2013, σ. 47-48, Λούλης, 1995, σ. 17-18 και Βούλγαρης, 2008α, σ. 89-90, 253-255.

<sup>111</sup>Αυγερινός, 2013, σ. 14-15, 106-109, 120, 210, Βερναρδάκης κ.α.-Κοντογιώργης κ.α., 2004-τ.Α, σ. 160-161, Παπάζογλου, 2012, σ. 223-224, Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 87, 200, Ελευθερίου-Τάσσης, 2013, σ. 47-48 και Κονιόρδος, 2008, σ. 243-244.

<sup>112</sup>Αυγερινός, 2013, σ. 23, 75, Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 20-23 και Σπουρδαλάκης, 1988, σ. 242, 301, 339.

Από το 1977 το ΠΑΣΟΚ αντιμετώπιζε προβλήματα εσωτερικής συνοχής εξαιτίας της έλλειψης ενιαίας ιδεολογικής-κομματικής συνείδησης και ταυτότητας των μελών του και των διαφορετικών προσωπικών επιδιώξεων των βουλευτών του, που κινούνταν με διαφορετικές στρατηγικές, για να εξασφαλίσουν την επόμενη εκλογή τους. Τα προβλήματα αυτά η ηγεσία του ΠΑΣΟΚ απέφυγε να τα λύσει, γιατί θα επέφεραν αριθμητική απώλεια σημαντικών για το κόμμα στελεχών. Η απόφαση του Ανδρέα Παπανδρέου να εντάξει στο κόμμα τους πρώην βουλευτές της Ε.Κ. και η ιδιαίτερη βαρύτητα που προσέδιδε στο πρόσωπο τους, γιατί «ήξεραν να μαζεύουν ψήφους», «είχαν την ικανότητα να οργανώνουν εκλογές», επιδείνωσε την κατάσταση καθώς στο εσωτερικό του κόμματος έγινε σαφές ότι επικράτησε η άποψη που προέτασσε την ανάγκη το ΠΑΣΟΚ να γίνει εκλογικά αποτελεσματικό, για να κατακτήσει την εξουσία. Στις εκλογές του 1981 ο Ανδρέας Παπανδρέου άνοιξε το κόμμα σε πολιτικούς, που μαζί με την προσδοκία ψήφων, έφεραν στο κόμμα και τις παλαιοκομματικές πρακτικές-νοοτροπίες τους οδηγώντας το ΠΑΣΟΚ να επιστρέψει στο παρελθόν. Η πλήρης επικράτηση αυτών των μεθόδων μετά το 1981 στην κυβερνητική πολιτική του ΠΑΣΟΚ ουσιαστικά έθεσε και το πλαίσιο μέσα στο οποίο έπρεπε να κινηθεί η διοικητική μεταρρύθμιση του κρατικού μηχανισμού.<sup>113</sup>

Ο Ανδρέας Παπανδρέου στις κυβερνητικές θέσεις της κρατικής διοίκησης επέλεξε να τοποθετήσει παλαιοκομματικούς, για τους οποίους η αναμόρφωση της δημόσιας διοίκησης δεν ήταν προτεραιότητα σε αντίθεση με τους τεχνοκράτες. Οι παλαιοκομματικοί δόμησαν με τέτοιο τρόπο τη διοικητική πολιτική, ώστε να εξυπηρετείται ο στόχος τους, που ήταν η διαμόρφωση ενός κρατικού μηχανισμού, που θα αποτελούσε ένα εργαλείο για την διατήρηση-αναπαραγωγή του κόμματος στην εξουσία. Εφαρμόζοντας τις γραφειοκρατικού πια τύπου πελατειακές σχέσεις και μεθόδους δρούσαν υπέρ της εξασφάλισης της επόμενης εκλογικής νίκης του ΠΑΣΟΚ, που αποτελούσε διακύβευμα και για τους τεχνοκράτες και τους αριστερούς, αν και δεν συμερίζονταν τις παλαιοκομματικές πρακτικές.<sup>114</sup>

---

<sup>113</sup> Αυγερινός, 2013, σ. 14-15, 23-24, 30-32, 36-38, 74, 84-88, 95, 104-109, 112-120, 209-211, Σπουρδαλάκης, 1988, σ. 270, Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 22, 27-29, 37, 44, Takis Pappas, Patrons against partisans, *The Politics of Patronage in Mass Ideological Parties*, *Party Politics*, 15:3, 2009, σ. 320-330 και Ελευθερίου-Τάσσης, 2013, σ. 55-56.

<sup>114</sup> Σπουρδαλάκης, 1988, σ. 301-304, 315, 347, Αυγερινός, 2013, σ. 113-114, 160-161, Ελευθερίου-Τάσσης, 2013, σ. 86-87 και Κοντιάδης-Ανθόπουλος, 2008, σ. 44.

## 6.6 Η εσωτερική οργάνωση του κόμματος και της κυβέρνησης

Ο Ανδρέας Παπανδρέου θεμελίωσε στο εσωτερικό του κόμματος μία αρχηγική-ηγεμονική, προσωποπαγή και συγκεντρωτική δομή εξουσίας. Το ίδιο πρότυπο ακολούθησε και στο στυλ διακυβέρνησης, που εφάρμοσε ως πρωθυπουργός την περίοδο 1981-1989. Επεδίωξε να έχει ο ίδιος και ο στενός κύκλος των έμπιστων συνεργατών του τον πλήρη έλεγχο στη διαμόρφωση-εκτέλεση της συνολικής κυβερνητικής πολιτικής και στη λήψη αποφάσεων, υποβαθμίζοντας τους υπουργούς και το υπουργικό συμβούλιο. Παράλληλα κατάφερε να καρπώνεται την επιτυχία του κυβερνητικού έργου, διατηρώντας όμως τις απαραίτητες αποστάσεις, ώστε σε επίπεδο καταλογισμού ευθυνών ο ίδιος να μένει στο απυρόβλητο και η ευθύνη να καθίσταται συλλογική. Το συγκεντρωτικό στυλ κομματικής διακυβέρνησης αναπαράχθηκε και στο πνεύμα, το ύφος, τη λογική των διοικητικών μεταρρυθμίσεων, που προώθησε στη δημόσια διοίκηση. Έτσι εξηγούνται οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις με τις οποίες συγκεντρώθηκε η εξουσία διαχείρισης του κρατικού μηχανισμού γύρω από τα μέλη του κυβερνητικού πόλου επί των οποίων ο πρωθυπουργός και οι σύμβουλοί του φρόντιζαν να ασκούν απόλυτο έλεγχο, να τους έχουν υπό διαρκή επιτήρηση, ώστε να διασφαλίζεται ότι μέσα από τον κρατικό μηχανισμό και τους κρατικούς πόρους θα ικανοποιούνται οι κομματικές ανάγκες για συντήρηση-αναπαραγωγή-διεύρυνση του πελατειακού δικτύου και θα εξασφαλίζεται η επόμενη εκλογική επιτυχία αποφεύγοντας κινήσεις, που ενδεχομένως θα επέσυραν πολιτικό κόστος.<sup>115</sup>

Ο Ανδρέας Παπανδρέου κατά την περίοδο διακυβέρνησης 1981-1989 συντέλεσε αλλεπάλληλους ανασχηματισμούς (16 ανασχηματισμοί και μέσος όρος κάθε κυβέρνησης ήταν περίπου 6 μήνες), επιφέροντας μία συχνή εναλλαγή στα πρόσωπα του κυβερνητικού σχήματος και του πολιτικού προσωπικού, γεγονός που είχε αρνητικό αντίκτυπο στη συνέχεια των επιχειρούμενων μεταρρυθμίσεων από κάθε υπουργό, καθώς οι πολιτικός χρόνος, που του αναλογούσε καθίστατο περιορισμένος. Μία τακτική που κατά την πρώτη θητεία δεν λειτούργησε θετικά για την συνοχή-αποτελεσματικότητα του κυβερνητικού έργου, καθώς αναπαράγονταν ένας φαύλος κύκλος συγκεντρωτισμού στο πρόσωπο και στο περιβάλλον του πρωθυπουργού και εναλλαγής προσώπων στα κυβερνητικά όργανα, στο πλαίσιο μίας ατελέσφορης προσπάθειας να καταστεί επιτυχές το κυβερνητικό έργο με αυτές τις πρακτικές.

---

<sup>115</sup>Βούλγαρης, 2008β, σ. 210-211, Χαραλάμπης, 1989, σ. 292, 309-311, Παπάζογλου, 2012, σ. 184-185, 192-193, 290, 293-294, Αυγερινός, 2013, σ. 28-32, 120, 209-211, Κοντιάδης-Ανθόπουλος, 2008, σ. 117-118, 123-124, 131-132 και Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 32-33.

Στη δεύτερη τετραετία αυτή η τακτική απέτυχε παταγωδώς, καθώς διαφορετικοί δρώντες εντός του κρατικού μηχανισμού, η κυβέρνηση, το κόμμα, οι βουλευτές με τους προσωπικούς μηχανισμούς τους, τα διευθυντικά στελέχη του δημοσίου τομέα, οι τοπικές ελίτ, οι ηγεσίες των κοινωνικών οργανώσεων-συνδικάτων, ανέπτυξαν αυτόνομη δράση με κριτήριο τα συμφέροντά τους αποδεικνύοντας στην πράξη ότι το στυλ άσκησης της εξουσίας από τον Ανδρέα Παπανδρέου δεν μπορούσε να ελέγξει τις φυγόκεντρες δυνάμεις, που συγκρούονταν στη βάση ικανοποίησης προσωπικών συμφερόντων-επιδιώξεων, γεγονός που κατέληξε σε ένα αποδιαρθρωμένο και διεφθαρμένο περιβάλλον στο εσωτερικό του κρατικού μηχανισμού.<sup>116</sup>

## **6.7 Οι στόχοι των διοικητικών μεταρρυθμίσεων του ΠΑΣΟΚ**

Το ΠΑΣΟΚ μέσα από τη διοικητική του πολιτική προσπάθησε να επιτύχει στόχους, που δεν μπορούσαν να ευοδωθούν ταυτόχρονα. Επεδίωξε παράλληλα να εμψύσει πνεύμα επαγγελματισμού στο δημοσιοϋπαλληλικό σώμα και να εκμεταλλευτεί τον κρατικό μηχανισμό αφενός για να διασφαλίσει τη διατήρηση της επανεκλογής του και αφετέρου για να ασκήσει εκμεταλλεμένο τους κρατικούς πόρους κοινωνική πολιτική με τη μορφή του κράτους-εργοδότη και παρόχου. Οι στόχοι αυτοί αμφιταλαντεύονταν ανάμεσα στην κομματική ιδεολογία για μεταρρυθμίσεις, που θα οδηγούσαν σε βαθύτερο εκδημοκρατισμό του κράτους, στην κυρίαρχη μέριμνα του για διατήρηση της εξουσίας και στην ανάγκη ανταπόκρισης στις προσδοκίες, που καλλιέργησε στα κοινωνικά στρώματα, που το στήριζαν και ανέμεναν την εξειδίκευση της πολυπόθητης-πολύσημης «Αλλαγής» σε όλους τους τομείς. Ειδικά για το τελευταίο η ανάγκη ήταν πιεστική καθώς το ΠΑΣΟΚ ειδικά κατά την πρώτη θητεία ένιωθε την ανάγκη να νομιμοποιήσει τη θέση του στο πολιτικό σύστημα και να εξασφαλίσει κυρίαρχη θέση εντός αυτού διαμορφώνοντας ένα ισχυρό-πιστό εκλογικό σώμα. Προσπαθώντας να συμβιβάσει τόσο ετερόκλητους/αντικρουόμενους στόχους, μεταξύ των οποίων εκ του αποτελέσματος φάνηκε ότι δόθηκε προτεραιότητα στο στενό κομματικό συμφέρον, προχώρησε σε φιλολαϊκές διοικητικές μεταρρυθμίσεις, εγκαινίασε τις γραφειοκρατικές πελατειακές σχέσεις τόσο για την είσοδο όσο και για την ενδοδιοικητική

---

<sup>116</sup>Βούλγαρης, 2008β, σ. 210-211, 334-335, 339-342, Πελαγίδης, 2005, σ. 21-22, Μακρυδημήτρης, 1999, σ. 40-41, Spanou-Sotiropoulos, 2011, σ. 732 και Παπάζογλου, 2012, σ. 192-193.

εξέλιξη των υπαλλήλων και διαμόρφωσε μία παθογενή σχέση κράτους και κόμματος. Η σύμφυση όλων αυτών των στόχων και των πρακτικών περιόρισε, ακύρωσε στην πράξη, διαστρέβλωσε ή σε κάποιες περιπτώσεις ματαίωσε την αποτελεσματικότητα των διοικητικών μεταρρυθμίσεων. Συνέτεινε στο να παραμένουν αμετάβλητα τα δομικά χαρακτηριστικά του κρατικού μηχανισμού και σφυρηλάτησε μία μορφή δημοσιοϋπαλληλικής νοοτροπίας-πρακτικής, που κατέληξε σε μία παθολογική κατάσταση, έληξε στο αντίθετο άκρο της φεουδοποίησης του δημοσίου, της διαφθοράς, της φαυλότητας και της κρίσης του δημοσιοϋπαλληλικού ήθους.<sup>117</sup>

---

<sup>117</sup>Σωτηρόπουλος, 2007, σ. 133, 139-141, 144, Βούλγαρης, 2008β, σ. 184-186, 216-219, 337-339, 343, Πελαγίδης, 2005, σ. 10, 19, Ελευθερίου-Τάσσης, 2013, σ. 86-87, 126-127, Μάνεσης κ.α., 1986, σ. 156-157, Φλωράτος, 2005, σ. 241-243, Βερναρδάκης κ.α.-Κοντογιώργης κ.α., 2004-τ.Β, σ. 105-107, 125 και Σπουρδαλάκης, 1998, σ. 116.



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7

### Συμπεράσματα

Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις που προώθησε το ΠΑΣΟΚ αντανακλούν τα όσα αναφέρει ο Πουланτζάς: «το κυρίαρχο κόμμα εισβάλλει στην ανώτατη διοίκηση, προωθεί εκεί τα πόνια της, μονοπωλεί τις θέσεις-κλειδιά για τα μέλη του ή τους οπαδούς του, εκτοπίζει ή εξουδετερώνει τους ανυπότακτους σε παρακαμπτήριες γραμμές, σπάζει την παραδοσιακή ιεραρχία του σώματος των δημοσίων υπαλλήλων, λυγίζει τους κρατικούς θεσμούς έτσι που να μπορεί να δρα όσο γίνεται πιο άνετα. Λόγω της άμεσης πολιτικοποίησης της διοίκησης από τη μία μεριά οι δημόσιοι υπάλληλοι πολώνονται οι ίδιοι προς το κυρίαρχο κόμμα και από την άλλη το τελευταίο προωθεί στη διοίκηση τους ανθρώπους της εμπιστοσύνης του. Πρόκειται για μία αμοιβαία ώσμωση με διπλή κατεύθυνση ανάμεσα στον κρατικό μηχανισμό και στο κυρίαρχο κόμμα. Οι ηγετικοί κύκλοι του κόμματος και η κυβέρνηση απαρτίζεται όλο και περισσότερο από δημόσιους λειτουργούς. Αυτό έχει μία σειρά από επακόλουθα: δημιουργία ολόκληρης σειράς πολύμορφων συντεχνιακών συμφερόντων βασισμένων στην κατάληψη των θέσεων, στη διανομή παχυλών αμοιβών, στη διασπάθιση του δημοσίου χρήματος για κομματικούς σκοπούς, στην εμπορία επιρροών ανάμεσα στο κυρίαρχο κόμμα και στο κράτος, στη συμφεροντολογία του κυρίαρχου κόμματος. Η απώλεια της κυβερνητικής εξουσίας σημαίνει στέρηση από ολόκληρη σειρά υλικά προνόμια, αλλά και κίνδυνο αποσύνθεσης για ένα κόμμα, που η σπουδαιότητά του εξαρτάται από τον συγκεκριμένο ρόλο του μέσα στο κράτος.»<sup>118</sup>

Κρίνοντας εκ του αποτελέσματος μπορούμε να πούμε ότι το ΠΑΣΟΚ δεν είχε ως στόχο να αποκομματικοποιήσει ούτε να επιφέρει ριζικό εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης. Η διοικητική του πολιτική άλλαξε τη σχέση πολιτών και δημοσίων υπαλλήλων με το κράτος (σχέση συμφιλίωσης). Η πολιτική των εκκαθαρίσεων-προγραφών στη δημόσια διοίκηση που εφαρμόστηκε από την απελευθέρωση της χώρας μέχρι το 1974 (μαζικές απολύσεις-αποτάξεις δημοσίων υπαλλήλων που δεν συνέπλεαν με το εκάστοτε καθεστώς) μπήκε στο περιθώριο της ιστορίας δίνοντας τη θέση της σε μία πολιτική, όπου οι αρχές του κράτους δικαίου δεν θα

---

<sup>118</sup>Νίκος Πουλαντζάς, Το κράτος, η εξουσία, ο σοσιαλισμός, Θεμέλιο, Αθήνα, 2008, σ. 338-339.

εφαρμόζονταν επιλεκτικά ανάλογα με την κομματική τοποθέτηση των πολιτών/δημοσίων υπαλλήλων. Το ΠΑΣΟΚ προώθησε διοικητικές μεταρρυθμίσεις, που περιείχαν νεωτερικά και παραδοσιακά στοιχεία, αλλά υποστήριξε επιλεκτικά εκείνες, που θα επέφεραν ελεγχόμενες αλλαγές στον κρατικό μηχανισμό, γεγονός που εξηγεί το φαινόμενο της αναιμικής επιτυχίας-εσκεμμένης εν μέρει αποτυχίας ορισμένων μεταρρυθμίσεων, που δυνάμει μπορούσαν να επιφέρουν ριζικές αλλαγές. Οι μεταρρυθμίσεις του ανταποκρίνονταν στις απαιτήσεις του εκλογικού του σώματος, που αν και στη δεκαετία του 1980 αποτελούσε μία σύγχρονη-εξωστρεφή κοινωνία, απέναντι στον κρατικό μηχανισμό και στους διανεμόμενους από αυτόν πόρους επέδειξε μία καιροσκοπική στάση. Η δυναμική των μεταρρυθμίσεων οριοθετήθηκε μέσα σε ένα πλαίσιο, που δεν θα απειλούσε κομματικά συμφέροντα του ΠΑΣΟΚ και την ανάγκη του να ελέγχει το κράτος, για να εξυπηρετεί ψηφοθηρικούς σκοπούς εξασφαλίζοντας την αναπαραγωγή του στην εξουσία. Υπό τη σκιά αυτών των στόχων το ΠΑΣΟΚ επέκτεινε τις κρατικές δομές ενισχύοντας το ρόλο του κράτους-εργοδότη/παρόχου, αλλά επέτεινε τις παθογένειες της δημόσιας διοίκησης και δημιούργησε έναν εκτεταμένο, αλλά ανίσχυρο κρατικό μηχανισμό, που κατέστη θεράπων των κομματικών συμφερόντων του. Η πορεία της διοικητικής πολιτικής του ΠΑΣΟΚ τη δεκαετία του 1980 απέδειξε ότι η βελτίωση των δημόσιων υπηρεσιών πολιτικά και ψυχολογικά δεν ήταν πραγματοποιήσιμη.<sup>119</sup>

---

<sup>119</sup>Samatas, 1993, σ. 187-192, 205-206, Σπανού, 2012, σ. 1, 3, Βούλγαρης, 2008β, σ. 149-150, Spanou, 1999, σ. 6, Σωτηρόπουλος, 2007, σ. 106, Βαρβαρέσος, 2002, σ. 306, Ιορδάνογλου, 2013, σ. 40, 48-51, 69-73, 76-77, 84, Συμβόλαιο με το Λαό, 1981, σ. 6, 15, 18, 103-105, Meynaud, 2002, τ. Β, σ. 424 και Spanou, 1999, σ. 7.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### Ελληνική

Αυγερινός Παρασκευάς, *Η αλλαγή τελείωσε νωρίς, Τρεις ιστορίες από την πολιτική μου ζωή*, Βιβλιοπωλείον της «Εστίας», Αθήνα, 2013.

Βαρβαρέσος Κυριάκος, *Έκθεσις επί του οικονομικού προβλήματος της Ελλάδος*, εκδόσεις Σαββάλα, Αθήνα, 2002.

Βερναρδάκης Χριστόφορος κ.α. και Κοντογιώργης Γιώργος κ.α., *Τριάντα χρόνια δημοκρατία: το πολιτικό σύστημα της τρίτης ελληνικής δημοκρατίας 1974-2004*, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης Πανεπιστημίου Κρήτης και εκδόσεις Κριτική, Αθήνα, 2004, τ. Α και Β.

Βούλγαρης Γιάννης, *Η Ελλάδα από τη μεταπολίτευση στην παγκοσμιοποίηση*, εκδόσεις Πόλις, Αθήνα, 2008α.

Βούλγαρης Γιάννης, *Η Ελλάδα της μεταπολίτευσης 1974-1990: σταθερή δημοκρατία σηματοδωμένη από τη μεταπολεμική ιστορία*, Θεμέλιο, Αθήνα, 2008β.

Δεμερτζής Νίκος, *Η ελληνική πολιτική κουλτούρα σήμερα*, Οδυσσέας, Αθήνα, 1995.

Διαμαντούρος Νικηφόρος, *Πολιτισμικός Δυϊσμός και Πολιτική Αλλαγή στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης*, εκδόσεις Αλεξάνδρεια, Αθήνα, 2000.

Ελευθερίου Κώστας και Τάσσης Χρύσανθος, ΠΑΣΟΚ. *Η άνοδος και η πτώση (:) ενός ηγεμονικού κόμματος*, εκδόσεις Σαββάλας, Αθήνα, 2013.

Featherstone Kevin, *Πολιτική στην Ελλάδα, η πρόκληση του εκσυγχρονισμού*, Οκτώ, Αθήνα, 2007.

Ιορδάνογλου Χρυσάφης, Κράτος και ομάδες συμφερόντων: μια κριτική της παραδεδεγμένης σοφίας, εκδόσεις Πόλις, Αθήνα, 2013.

Καζάκος Πάνος, Ανάμεσα σε κράτος και αγορά: οικονομία και οικονομική πολιτική στη μεταπολεμική Ελλάδα, 1944-2000, εκδόσεις Πατάκη, Αθήνα, 2001.

Καραμπελιάς Γιώργος, Κράτος και κοινωνία στη μεταπολίτευση 1974-1988, Εξάντας, Αθήνα, 1989.

Κατσούλης Ηλίας, Γιαννίτσης Τάσος, Καζάκος Πάνος, Η Ελλάδα προς το 2000, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1988.

Κονιόρδος Σωκράτης, Ειδικά Θέματα του Ευρωπαϊκού Πολιτισμού, Ανθολόγιο «Όψεις της Σύγχρονης Ελληνικής και Ευρωπαϊκής Κοινωνίας», Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, Πάτρα, 2008.

Κοντιάδης Ξενοφών και Ανθόπουλος Χαράλαμπος, Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος;, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2008.

Κωστής Κώστας, «Τα κακομαθημένα παιδιά της ιστορίας», εκδόσεις Πόλις, Αθήνα, 2013.

Λούλης Γιάννης, Η κρίση της πολιτικής στην Ελλάδα, Σιδέρης, Αθήνα, 1995.

Λυριντζής Χρήστος και Νικολακόπουλος Ηλίας, Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία '80:εξελίξεις και προοπτικές του πολιτικού συστήματος, Θεμέλιο, Αθήνα, 1990.

Λυριντζής Χρήστος, Νικολακόπουλος Ηλίας, Σωτηρόπουλος Δημήτρης, Κοινωνία και πολιτική: όψεις της Γ' ελληνικής δημοκρατίας 1974-1994, Ελληνική Εταιρεία Πολιτικής Επιστήμης, Θεμέλιο, Αθήνα, 1996.

Μαΐστρος Παναγιώτης, Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα [1975-2015+], εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2009.

Μακρυδημήτρης Αντώνης, Διοίκηση και κοινωνία: η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα, Θεμέλιο, Αθήνα, 1999.

Μάνεσης Αριστόβουλος κ.α., Η Ελλάδα σε εξέλιξη, Εξάντας, Αθήνα, 1986.

Μαυρογορδάτος Γιώργος, Μεταξύ Πιτυοκάμπη και Προκρούστη, εκδόσεις Οδυσσέας, Αθήνα, 1988.

Meynaud Jean, Οι πολιτικές δυνάμεις στην Ελλάδα, τόμος Α και Β, Εκδόσεις Σαββάλας, Αθήνα, 2002.

Νικολακόπουλος Ηλίας, Η καχεκτική δημοκρατία, κόμματα και εκλογές, 1946-1967, εκδόσεις Πατάκη, Αθήνα, 2006.

Παπάζογλου Μάνος, Σύγχρονη πολιτική ηγεσία: κρίση και νέα θεμέλια διακυβέρνησης, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2012.

Πελαγίδης Θεόδωρος, Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα, Μία αποτίμηση του εκσυγχρονισμού, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2005.

Πετμεζίδου-Τσουλουβή Μαρία, Κοινωνικές τάξεις και μηχανισμοί κοινωνικής αναπαραγωγής, Εξάντας, Αθήνα, 1987.

Πουλαντζάς Νίκος, Το κράτος, η εξουσία, ο σοσιαλισμός, Θεμέλιο, Αθήνα, 2008.

Σακελλαρόπουλος Θεόδωρος, Ο αμυντικός κρατισμός της δεκαετίας του '80 στο παράδειγμα των προβληματικών επιχειρήσεων, researchgate, 2011, σ. 593-605.

Σπανού Καλλιόπη, Δίνοντας ώθηση στη διοικητική μεταρρύθμιση, Hellas in der Krise – Wie kann sich Griechenland in Europa neu erfinden? Internationale Konferenz, Βερολίνο 23-24.1.2012 Kooperation der Heinrich-Böll-Stiftung mit der Freien Universität Berlin, σ. 1-7.

Σπουρδαλάκης Μιχάλης, ΠΑΣΟΚ, δομή, εσωκομματικές κρίσεις και συγκέντρωση εξουσίας, Εξάντας, Αθήνα, 1988.

Σπουρδαλάκης Μιχάλης, ΠΑΣΟΚ: κόμμα, κράτος, κοινωνία, εκδόσεις Πατάκη, Αθήνα, 1998.

Συμβόλαιο με το Λαό, Διακήρυξη κυβερνητικής πολιτικής, Γραφείο Εκδόσεων ΚΕ.ΜΕ.ΔΙΑ. ΠΑΣΟΚ, 1981.

Σωτηρόπουλος Δημήτρης, Κράτος και μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Ν. Ευρώπη: Ελλάδα, Ισπανία, Ιταλία, Πορτογαλία, Εκδόσεις Ποταμός, Αθήνα, 2007.

Τσουκαλάς Κωνσταντίνος, Κοινωνική ανάπτυξη και κράτος: η συγκρότηση του δημοσίου χώρου στην Ελλάδα, Θεμέλιο, Αθήνα, 1999.

Τσουκαλάς Κωνσταντίνος, Κράτος, κοινωνία, εργασία στη μεταπολεμική Ελλάδα, Θεμέλιο, Αθήνα, 2005.

Φλωράτος Χρήστος, Η ελληνική δημόσια διοίκηση: Αδυναμίες-Μέτρα εξυγίανσης, εκδόσεις Αρσενίδη, Αθήνα, 2005.

Χαραλάμπης Δημήτρης, Πελατειακές σχέσεις και λαϊκισμός-η εξωθεσμική συναίνεση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα, Εξάντας εκδοτική Α.Ε., Αθήνα, 1989.

## **Ξενόγλωσση**

Lyrantzis Christos, Political parties in post-junta Greece: A case of 'bureaucratic clientelism'?, West European Politics, 7:2, 1984, σ. 99-118.

Pappas Takis, Patrons against partisans, The Politics of Patronage in Mass Ideological Parties, Party Politics, 15:3, 2009, σ. 315–334.

Samatas Minas, Debureaucratization Failure in Post-Dictatorial Greece: A Sociopolitical Control Approach, *Journal of Modern Greek Studies*, 11:2, 1993, σ. 187-217.

Sotiropoulos Dimitrios, Bureaucrats and Politicians: A Case Study of the Determinants of Perceptions of Conflict and Patronage in the Greek Bureaucracy under PASOK Rule, 1981-1989, *The British Journal of Sociology*, 45:3, 1994, σ. 349-365.

Sotiropoulos Dimitri, The remains of authoritarianism: bureaucracy and civil society in post-authoritarian Greece, *Cahiers d' Etudes sur la Méditerranée Orientale et le monde Turco-Iranien* 20, 1995, σ. 1-18.

Spanou Calliope, Penelope's suitors: Administrative modernisation and party competition in Greece, *West European Politics*, 19:1, 1996, σ. 97-124.

Spanou Calliope, (Re)shaping the politics-administration nexus in Greece, A new era of administrative reform?, *Μάγχαϊμ*, 1999, σ. 1-21.

Spanou Calliope and Sotiropoulos A. Dimitri, The Odyssey of administrative reforms in Greece, 1981-2009: A tale of two reform paths, *Public Administration*, 89:3, 2011, σ. 723-737.