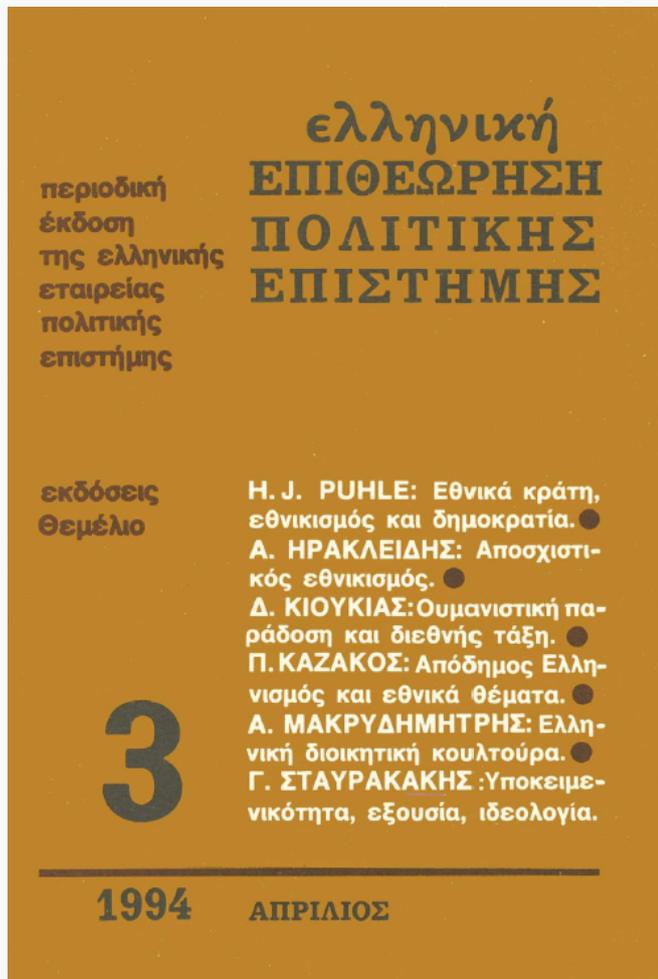


## Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης

Τόμ. 3, Αρ. 2 (1994)



Συλλογικές διεκδικήσεις και διοικητικές μεταρρυθμίσεις: Όψεις της ελληνικής διοικητικής κουλτούρας

Αντώνης Μακροδημήτρης

doi: [10.12681/hpsa.15305](https://doi.org/10.12681/hpsa.15305)

Copyright © 2017, Αντώνης Μακροδημήτρης



Άδεια χρήσης [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

### Βιβλιογραφική αναφορά:

Μακροδημήτρης Α. (2017). Συλλογικές διεκδικήσεις και διοικητικές μεταρρυθμίσεις: Όψεις της ελληνικής διοικητικής κουλτούρας. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 3(2), 135–152.  
<https://doi.org/10.12681/hpsa.15305>

## ΣΥΛΛΟΓΙΚΕΣ ΔΙΕΚΔΙΚΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ: ΟΦΕΙΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΙΟΙ- ΚΗΤΙΚΗΣ ΚΟΥΛΤΟΥΡΑΣ

### 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η στάση της ΑΔΕΔΥ, ως συλλογικού εκπροσώπου της δημόσιας υπαλληλίας, έναντι των προγραμματιών διοικητικής μεταρρύθμισης κατά τη μεταδικτατορική περίοδο μπορεί να διακριθεί σε τρεις επιμέρους φάσεις:

- της εκλεκτικής συμπίεσης (1975-1980)
- της ένθερμης υποστήριξης (1981-1989), και
- της ολοσχερούς απόρριψης και διαφωνίας (1990).

Το περιεχόμενο της διοικητικής πολιτικής και νομοθέτησης κατά την περίοδο αυτή μπορεί επίσης να ταξινομηθεί, κατ' αντιστοιχία προς τις επιμέρους φάσεις, σε μέτρα:

α. Διστακτικού εκσυγχρονισμού, με άξονα την αποκάθαρση των δικτατορικών καταβολών και την αποκατάσταση του προϊσχύσαντος συστήματος του υπαλληλικού κώδικα.

β. Διοικητικού εκδημοκρατισμού, με στόχο τη μείωση της απόστασης μεταξύ των ιεραρχικών βαθμίδων και των αποδοχών των υπαλλήλων, καθώς και την εγκαθίδρυση μεγαλύτερης ισότητας και αποσυγκέντρωσης εξουσίας.

γ. Οργανωτικού εκσυγχρονισμού, με στόχο την ενίσχυση της εσωτερικής διαφοροποίησης του διοικητικού συστήματος και την προώθηση του αξιοκρατικού ιδεώδους.

Η ερμηνεία της στάσης της ΑΔΕΔΥ, και του μεγάλου όγκου της δημόσιας υπαλληλίας, έναντι των αντίστοιχων προγραμματιών και μεταρρυθμιστικών στόχων δεν μπορεί να αποδοθεί αποκλειστικά στο συγκυριακό, αν και σημαντικό, γεγονός της πολιτικής και ιδεολογικής συγγένειας της διοίκησης της οργάνωσης με την εκάστοτε πολιτική (κομματική και κυβερνητική) εξουσία. Πρέπει εκ παραλλ-

λήλου να ληφθούν υπόψη ορισμένα βαθύτερα και διαρκέστερα πολιτισμικά δεδομένα και τάσεις. Συγκεκριμένα, η γενική στάση της ΑΔΕΔΥ έναντι των προγραμμάτων διοικητικών μεταρρυθμίσεων με τις δύο επιμέρους παραλλαγές τους (εκσυγχρονιστική και δημοκρατική/έξισωτική κατεύθυνση) φαίνεται να αντανακλά και αναπαράγει στο επίπεδο του δημοσιοϋπαλληλικού συστήματος δύο ευρύτερες πολιτισμικές ορίζουσες που προσδιόρισαν τη νεοελληνική εμπειρία ήδη από τις απαρχές της συγκρότησης του ελληνικού κράτους έως τις μέρες μας. Αυτές είναι, κατά μια αναλυτική και κάπως σχηματική διάκριση: αφ' ενός μια περισσότερο παραδοσιακή εσωστρεφής, ελλαδοκεντρική, προστατευτική και εξισωτική συγχρόνως τάση και αφ' ετέρου μια περισσότερο νεοτεριστική και ορθολογική στους προσανατολισμούς της προοπτική, πιο εξωστρεφής και αναθεωρητική στις επιλογές της.

Αξίζει να σημειωθεί ότι οι δύο αυτές παραδόσεις, τα στοιχεία και επιμέρους χαρακτηριστικά των οποίων έχουν εντοπιστεί σε διάφορες εκδηλώσεις της κοινωνικής ζωής, βρίσκονται σε μια μονίμως ανοικτή, ασταθή και έντονη συχνά αντιπαλότητα στα αξιακά προτάγματα και στις πρακτικές συνέπειές τους. Είναι επίσης γεγονός ότι το αντιφατικό αυτό ζεύγος των πολιτισμικών παραδόσεων διαπερνά και επηρεάζει τις θέσεις και τις επιλογές όλων των πολιτικών κομμάτων, αντανακλάται, με εναλλασσόμενη φυσικά έμφαση, στα νομοθετικά προγράμματα και βέβαια χαρακτηρίζει με τρόπο ιδιαίτερα εντυπωσιακό τη συμπεριφορά θεσμών, συλλογικών φορέων αλλά και ατόμων.

Η μερική επικυριαρχία του ενός πολιτισμικού προτύπου επί του άλλου σε επιμέρους ιστορικές φάσεις και νομοθετικές πολιτικές, μακράν του να συνεπάγεται μια καθολική υποκατάσταση του πολιτισμικού του συστοίχου, φαίνεται πως μάλλον εκτρέφει την αναβίωση και αναθέρμανση των εστιών της μεταξύ τους αντιπαράθεσης. Ίσως να πρόκειται, τελικά, για δύο συστήματα αξιών η ταυτότητα των οποίων προκύπτει μέσα από τη διαφορετικότητά τους, κι έτσι, στο συμβολικό κυρίως επίπεδο, επιλέγουν να μην επικοινωνούν αλλά να αντιπαραθέτουν την αμοιβαία αυτοαναφορά τους. Στο πραγματικό επίπεδο, η πολιτική, η διοικητική και η συνδικαλιστική δράση και συμπεριφορά συνεχίζει να απαρτίζεται από θραύσματα και κράματα των δύο αυτών πολιτισμικών προτύπων και ιδεωδών που σε ανοίκειες συχνά μεταξύ τους συνθέσει συγκροτούν τη νεοελληνική κοινωνική εμπειρία.

## 2. ΙΔΕΟΛΟΓΙΚΟΙ - ΑΞΙΑΚΟΙ ΠΡΟΣΑΝΑΤΟΛΙΣΜΟΙ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ

Το εμπειρικό ερώτημα ή το πρόβλημα που μας απασχολεί είναι η στάση των συνδικαλιστικών οργανώσεων των δημοσίων υπαλλήλων, και κυρίως της μεγαλύτερης από αυτές, της ΑΔΕΔΥ, ως νόμιμου εκπροσώπου του μεγαλύτερου ποσοστού της δημοσιοϋπαλληλίας, στα προγράμματα και στις προτάσεις της μεταρρύθμισης του διοικητικού μηχανισμού της χώρας.<sup>1</sup>

Στην πρόσφατη ιστορία των διοικητικών μεταρρυθμίσεων μπορεί να διακριθούν δύο μεγάλες ιστορικές περιόδους:<sup>2</sup> (α) η μεταπολεμική περίοδος, που ολοκληρώνεται με την κατάρρευση της επτάχρονης δικτατορίας, και (β) η μεταδικτατορική περίοδος της πολιτικής ομαλότητας και της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας. Εδώ θα περιοριστώ στη δεύτερη αυτή ιστορική περίοδο την οποία, επίσης, θα διακρίνω σε τρεις επιμέρους φάσεις, που συμπίπτουν με τις μείζονες κυβερνητικές αλλαγές που έλαβαν χώρα κατά την περίοδο αυτή και βέβαια οριοθέτησαν το πλαίσιο αντίστοιχων προγραμμάτων διοικητικών μεταρρυθμίσεων. Αυτές είναι οι εξής:

α. Η πρώτη μεταδικτατορική περίοδος (1975-1980), που χαρακτηρίζεται, ως προς τη διοικητική πολιτική, κατά βάση από μια προσπάθεια αποκατάστασης του προδικτατορικού συστήματος οργάνωσης και λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών («σύστημα του

1. Για μια αντιπροσωπευτική έκθεση της στάσης της ΑΔΕΔΥ βλ. ειδικά 27ο Συνέδριο της ΑΔΕΔΥ (Νοέμβρ. 1989): Απολογισμός της απερχόμενης Διοίκησης, το Πρόγραμμα Δράσης 1990-1992· 28ο Συνέδριο της ΑΔΕΔΥ (Νοέμβρ. 1992): Διοικητικός Απολογισμός της απερχόμενης Διοίκησης και Ειδική Εισήγηση για τη Δημόσια Διοίκηση. Βλ. επίσης τις γραπτές απαντήσεις της Εκτελεστικής Επιτροπής της ΑΔΕΔΥ στα νομοσχέδια του υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης που ψηφίστηκαν ως νόμος 1943/1991 και 2085/1992, καθώς και τα τεύχη της δημοσιοϋπαλληλικής εφημερίδας *Υπαλληλική*, ιδίως Μάρτης-Απριλίου 1990, σ. 5-6, Νοέμβριος-Δεκέμβριος 1989, σ. 2-4, Γενάρης-Φεβράριος 1991, σ. 1-2. Επίσης, εφ. *Τα Νέα*, 4.7.1987, σ. 16-17, όπου παρουσιάζεται ολόκληρο το κείμενο των θέσεων της ΑΔΕΔΥ για τον Ν. 1735/1987.

2. Βλ. επίσης Ν. Αλιβιζάτος, *Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση, 1922-1974, Όψεις της ελληνικής εμπειρίας*, Θεμέλιο, β' έκδοση, 1986· Α. Μάνεσης, «Η εξέλιξη των πολιτικών θεσμών στην Ελλάδα: Αναζητώντας μια δύσκολη νομιμοποίηση», *Η Ελλάδα σε εξέλιξη*, Εξάντας, 1986, σ. 15-59· Α. Μακρυδημήτρης, «Τα χαρακτηριστικά της ελληνικής διοικητικής κρίσης», Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, *Οι λειτουργίες του κράτους σε περίοδο κρίσης, Θεωρία και ελληνική εμπειρία*, Αθήνα 1990, σ. 222-239, και του ίδιου, *Η οργάνωση της κυβέρνησης, Ζητήματα συνοχής και διαφοροποίησης*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1992.

υπαλληλικού κώδικα», ήτοι νόμος 1811/1951 και π.δ. 611/1977). Ενός συστήματος τα θεμέλια του οποίου είχαν τεθεί στις αρχές της δεκαετίας του '50 και αποτύπωναν τα μείζονα κοινωνικοπολιτικά χαρακτηριστικά της περιόδου εκείνης: την εκτεταμένη τεχνική βοήθεια από το εξωτερικό, την έκδηλη πρόθεση και προσπάθεια για την ανασυγκρότηση στο εσωτερικό της χώρας και ταυτόχρονα την εφαρμογή της αρχής του αποκλεισμού από το δημόσιο ενός μεγάλου τμήματος του λαού. Η εκκαθάριση της δικτατορικής διοικητικής νομοθεσίας, κατά την πρώτη μεταδικτατορική περίοδο, πρέπει ωστόσο να χαρακτηριστεί ως επιλεκτική, με την έννοια ότι δε συμπεριέλαβε την κατάργηση του συνόλου των διοικητικών πρωτοβουλιών της δικτατορίας ούτε την επαναφορά του συνόλου των προδικτατορικών θεσμών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί εν προκειμένω η περίπτωση του ΑΣΔΥ, το οποίο μετά από εικοσαετή περίπου λειτουργία καταργήθηκε λίγους μόνο μήνες πριν από την κατάρρευση της δικτατορίας, και ουδέποτε έκτοτε ανασυστήθηκε παρά την προφανή χρησιμότητα ενός τέτοιου θεσμού.<sup>3</sup>

Η στάση των δημοσιοϋπαλληλικών οργανώσεων κατά την περίοδο αυτή των επιλεκτικών διοικητικών προσαρμογών χαρακτηρίζεται από μια διστακτική ή επιφυλακτική συμπόρευση και υποστήριξη των μεταρρυθμίσεων. Η στάση αυτή ερμηνεύεται προφανώς και από το γεγονός της κοινής ιδεολογικοπολιτικής σύμπλευσης και προσανατολισμού της ηγεσίας της ΑΔΕΔΥ κατά την περίοδο αυτή με το κυβερνών κόμμα. Δεδομένου, όμως, ότι κατά την περίοδο αυτή, λόγω του σχετικού ανοίγματος και της φιλελευθεροποίησης του πολιτικού συστήματος, ενσωματώνονται μια σειρά νέα κοινωνικά στρώματα στον κρατικό μηχανισμό,<sup>4</sup> τμήμα των οποίων ήταν θεσμικά αποκλεισμένο κατά το παρελθόν, τα θεμέλια της εκλεκτικής συμπόρευσης αρχίζουν να κλονίζονται όλο και πιο

3. Βλ. Αντ. Μακρυδημήτρης, «Δημόσια διοίκηση: Non culpa», *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, 3.12.1992, σ. 31-32, και του ίδιου, «Θεσμικός εκσυγχρονισμός», *Τα Νέα*, 16.2.1993.

4. Για τη διάκριση της έννοιας της «ενσωμάτωσης», που χαρακτηρίζει τις πιο οριζόντιες σχέσεις των κοινωνικών ομάδων με τον κρατικό μηχανισμό και αντιστοιχεί στις πιο αναπτυγμένες-αστικές χώρες του καπιταλιστικού κέντρου, από αυτή της «συσσωμάτωσης», που χαρακτηρίζει τις πιο καθετοποιημένες σχέσεις ένταξης των κοινωνικών στρωμάτων στην πολιτική και αντιστοιχεί στις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες της περιφέρειας και της ημιπεριφέρειας, βλ. Ν. Μουζέλης, *Κοινοβουλευτισμός και εκβιομηχάνιση στην ημι-περιφέρεια, Ελλάδα, Βαλκάνια, Λατινική Αμερική*, Θεμέλιο, Αθήνα, 1987, σ. 137 επ.

έντονα καθώς πλησιάζουμε προς το τέλος της πρώτης μεταδικτατορικής περιόδου.

β. Η δεύτερη μεταδικτατορική περίοδος (1981-1989) χαρακτηρίζεται, βέβαια, από τη ριζική μετατόπιση του κέντρου βάρους διακυβέρνησης της χώρας από τη συντηρητική στην κεντροαριστερή παράταξη, και την εγκαινίαση σειράς μέτρων και θεσμικών μεταβολών που στόχευαν στην ευρύτερη δυνατή ένταξη και ενσωμάτωση στους κοινωνικοπολιτικούς θεσμούς των λιγότερο ευνοημένων και προνομιούχων κοινωνικών στρωμάτων και κατηγοριών.<sup>5</sup>

Στις απαρχές της περιόδου αυτής αλλάζει ριζικά και ο συσχετισμός δυνάμεων και εκπροσώπησης στο δημοσιοϋπαλληλικό χώρο. Πράγματι στο 25ο συνέδριο της ΑΔΕΔΥ (Δεκ. 1983) για πρώτη φορά μετά από 40 περίπου χρόνια σημειώθηκε μια ολική μεταστροφή στη διοίκηση της ΑΔΕΔΥ, που περιήλθε πλέον εξ ολοκλήρου στην παράταξη του πρόσκειτο στο κυβερνών κόμμα, χωρίς τη συμμετοχή των συντηρητικών εκπροσώπων. Αξίζει, επίσης, να σημειωθεί ότι αυτή η «σαρωτική πολιτική μεταβολή» σήμανε την επικράτηση, στο πλαίσιο της ΑΔΕΔΥ, μιας ιδιαίτερης κατηγορίας δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών: των εκπαιδευτικών της πρωτοβάθμιας (ΔΟΕ) και της δευτεροβάθμιας (ΟΛΜΕ) κατηγορίας. Μαζί οι δύο αυτές ομοσπονδίες αντιπροσωπεύουν, σύμφωνα με τα στοιχεία που παραθέτει ο Γ. Θ. Μαυρογορδάτος,<sup>6</sup> το 39% της συνολικής δύναμης της ΑΔΕΔΥ, ενώ το 50% περίπου των μελών της κατανέμεται σε 42 ομοσπονδίες (το υπόλοιπο 11% αντιπροσωπεύεται από την ΠΟΕΔΗΝ, την ομοσπονδία εργαζομένων στα δημόσια νοσοκομεία).

Η μεταβολή στη σύνθεση της κορυφιαίας συνδικαλιστικής οργάνωσης, που φυσικά αντανακλάται έκτοτε και στη διοίκησή της, έχει ιδιαίτερη ερμηνευτική σημασία λόγω της φύσης του επαγγέλματος των εκπαιδευτικών, που διακρίνονται από τους λοιπούς δημόσιους υπαλλήλους ιδίως ως προς το βαθμό ανεξαρτησίας, επαγγελματικής αυτονομίας και αφιερώσεως των σχέσεων κατά την εκπλήρωση των καθηκόντων τους.

5. Πρόκειται για μια ιστορική στιγμή την οποία έχει εύστοχα χαρακτηρίσει ο Διαμαντούρος ως «incorporative moment in post-authoritarian politics and culture», βλ. Ν. Diamandouros, «Politics and Culture in Greece, 1974-1991: an Interpretation», στο Richard Clogg (επιμ.), *The Populist Decade: Politics and Society in Greece, 1981-1990*, Macmillan, London (forthcoming), σ. 15, 21 επ.

6. Βλ. Γ. Θ. Μαυρογορδάτος, *Μεταξύ Πιτυοκάμπη και Προκορούση, Οι επαγγελματικές οργανώσεις στη σημερινή Ελλάδα*, Οδυσσέας, 1988, σ. 131.

Η νομοθετική πολιτική για τη διοίκηση κατά την περίοδο αυτή, της δεκαετίας του '80, και οι αντίστοιχες μεταρρυθμίσεις που δρομολογήθηκαν μπορεί να θεωρηθεί ότι εμπνέονταν και αντανάκλουσαν το ιδεώδες του «εκδημοκρατισμού».<sup>7</sup> Ενός ιδεώδους (δημοκρατικού-εξισωτικού) που εκδηλωνόταν σε χαρακτηριστικές διοικητικές μεταρρυθμίσεις, όπως: η σύντμηση της διοικητικής ιεραρχίας με την κατάργηση των κορυφαίων ιεραρχικών βαθμίδων των γενικών διευθυντών και αναπληρωτών γενικών διευθυντών, την εγκαθίδρυση του ενιαίου, πεπλατυσμένου και εξισωτικού βαθμολογίου και μισθολογίου των υπαλλήλων, την εγκαθίδρυση ενός μηχανογραφικού συστήματος προσλήψεως προσωπικού, που εξασφάλιζε την ίση μεταχείριση των υποψηφίων εις βάρος όμως των αξιοκρατικών κριτηρίων επιλογής, καθώς και τα νομοθετήματα για τη βελτίωση των σχέσεων κράτους-πολίτη, την τοπική αυτοδιοίκηση, την περιφερειακή ανάπτυξη και το δημοκρατικό προγραμματισμό.<sup>8</sup> Δεν εκπλήσσει, βέβαια, το γεγονός της ένθερμης σύμπλευσης και υποστήριξης της ΑΔΕΔΥ με το σύνολο των διοικητικών αυτών μεταρρυθμίσεων, που οφειλόταν όχι μόνο στην πολιτική-ιδεολογική συγγένεια της ηγεσίας της με το κυβερνών κόμμα, αλλά και στο περιεχόμενο των μεταρρυθμίσεων αυτών. Στο ότι, δηλαδή, αυτά προήγαγαν ένα πνεύμα και μια νοοτροπία «δημοκρατικής», αν και πολιτικά ελεγχόμενης, ισότητας μεταξύ των δημοσίων υπαλλήλων μειώνοντας άλλου είδους διαφοροποιήσεις και ιεραρχήσεις των σχέσεων και των καθηκόντων – γεγονός που συνήθως εκφράζει τα συμφέροντα και τις αντιλήψεις του μεγάλου όγκου της δημοσιοϋπαλληλίας.

7. Βλ. ενδεικτικά το κεφ. 5, και ιδίως 5.1 «Εκδημοκρατισμός και λαϊκή συμμετοχή», των Προκαταρκτικών του Πενταετούς Προγράμματος Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1983-1987, Βουλή των Ελλήνων, Αθήνα, Ιούνιος 1993, σ. 33 επ. Για τις ευρύτερες εξισωτικές τάσεις και σε άλλα κοινωνικά πεδία στην Ελλάδα κατά την περίοδο αυτή βλ. Π. Ι. Παραράς, *Ελευθερία και ισότητα στη σύγχρονη Γαλλία, Η απόρριψη του εξισωτισμού*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1989, σ. 92 επ. Για τις ευρύτερες προεκτάσεις της αντιπαράθεσης στο ιδεολογικό και κοινωνιολογικό επίπεδο μεταξύ των ιδεωδών της ισότητας και της ελευθερίας βλ. Κ. Τσουνκαλάς, *Είδωλα πολιτισμού, ελευθερία, ισότητα και αδελφότητα στη σύγχρονη πολιτεία*, Θεμέλιο, β' έκδοση, 1991.

8. Βλ. ειδικότερα Α. Μακρυδημήτρης, «Οι πρόσφατες διοικητικές μεταρρυθμίσεις και το πρόβλημα του λειτουργικού εκσυγχρονισμού της διοικητικής συμπεριφοράς», *Δημόσιος Τομέας*, τεύχος 40, 1989, σ. 64-49, και του ίδιου, «Χαρακτηριστικά της ελληνικής διοικητικής κρίσης», *ό.π.*

Όπως ορθά παρατηρεί ο Τσουκαλάς,<sup>9</sup> σε μεγάλο βαθμό αυτό το ιδεώδες ή «πάνδημο σύνθημα του “εκδημοκρατισμού” αντιστοιχούσε σε αιτήματα παγίωσης και επέκτασης των μηχανισμών οι οποίοι παρέχουν προστασία, ασφάλεια και απασχόληση». Και προσθέτει: «στην πραγματικότητα, η συμβολική χροιά με την οποία περιβλήθηκε αυτός ο όρος λειτούργησε ως οικουμενιστικό πρόσχημα για περαιτέρω “εκδημοκρατισμό” στην κατανομή της προσόδου». Δεδομένης της βασικής αυτής κατεύθυνσης του κύριου όγκου των διοικητικών μεταρρυθμίσεων κατά την περίοδο αυτή, ορισμένες άλλες μεταρρυθμίσεις προς την αντίστροφη φορά, προς την ενίσχυση, δηλαδή, της επαγγελματικής διαφοροποίησης και αξιοκρατίας, όπως ήταν λ.χ. η σύσταση της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, ήταν μοιραίο να υπερχερασθούν και να περιθωριοποιηθούν.

γ. Η τρίτη μεταδικτατορική περίοδος(1990). Η τρίτη φάση της μεταδικτατορικής περιόδου (1990-1993) διοικητικών μεταρρυθμίσεων μπορεί να θεωρηθεί ότι εγκαινιάστηκε με την κατάθεση της «Έκθεσης για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης», μιας έκθεσης που ολοκληρώθηκε με τη συμμετοχή 100 περίπου ανθρώπων επί Οικουμενικής Κυβερνήσεως (Απρίλιος 1990).<sup>10</sup>

Στη συνέχεια, και μετά την ανάδειξη του κόμματος της Νέας Δημοκρατίας στη διακυβέρνηση της χώρας, εκδηλώθηκαν μια σειρά

9. Κ. Τσουκαλάς, «“Τζαμπατζήδες” στη χώρα των θαυμάτων. Περί Ελλήνων στην Ελλάδα», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τχ. 1, 1993, σ. 9-52, σ. 46.

10. Βλ. Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης, *Έκθεση για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης*, Αθήνα, Απρίλιος 1990. Στο ίδιο πνεύμα με την έκθεση αυτή πρέπει να θεωρηθεί ότι κινούνταν και η προγενέστερή της έκθεση της ομάδας εργασίας του ΚΕΠΕ για τη δημόσια διοίκηση, στο πλαίσιο της κατάρτισης του 5ετούς προγράμματος 1988-1992: ΚΕΠΕ, *Έκθέσεις για το Πρόγραμμα 1988-1992, 19 Δημόσια Διοίκηση*, Αθήνα 1991. (Η Έκθεση, παρά την καθυστερημένη δημοσίευσή της, είχε ολοκληρωθεί το 1987). Αρχικά διαφορετική ως προς το ύψος και τη μορφολογία της, χωρίς ωστόσο να αποκλίνει ουσιαστικά ως προς τις κεντρικές επιλογές της, είναι η πλέον πρόσφατη έκθεση της «Επιτροπής Δεκλερή», *Ελληνική Διοίκηση 2000*, Υπουργείο Προεδρίας της Κυβερνήσεως, Εθνικό Τυπογραφείο, Δεκ. 1992. (Η έκθεση αυτή αποτέλεσε τη βάση για τη σύνταξη του πρώτου τριετούς προγράμματος διοικητικού εκσυγχρονισμού 1992-1995, σύμφωνα με το άρθρο 1 του ν. 1993/1991, το οποίο και υποβλήθηκε στη Βουλή και εγκρίθηκε από αυτήν, σύμφωνα με το άρθρο 79 παρ. 8 του Συντάγματος).

διοικητικές μεταρρυθμίσεις και μεταβολές με αντίστοιχα νομοθετήματα, όπως: ο νόμος 1892/1990 για τον «Εκσυγχρονισμό, την ανάπτυξη και άλλες διατάξεις», ο ν. 1943/1991 για τον «Εκσυγχρονισμό της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, την αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις», ο ν. 2000/1991 για την «Αποκρατικοποίηση, απλούστευση των διαδικασιών εκκαθάρισης, ενισχύσεως των κανόνων ανταγωνισμού και άλλες διατάξεις», ο ν. 2026/1992 για τη «Ρύθμιση θεμάτων οργάνωσης και προσωπικού της δημόσιας διοίκησης και άλλες διατάξεις» και ο ν. 2085/1992 για τη «Ρύθμιση θεμάτων οργάνωσης, λειτουργίας και προσωπικού της δημόσιας διοίκησης και άλλες διατάξεις».

Ανεξάρτητα από το μέτρο και το βαθμό που τα νομοθετήματα αυτά αποκλίνουν ή συγκλίνουν προς τους μεταρρυθμιστικούς στόχους της Έκθεσης που αναφέρθηκε πιο πάνω, κοινό τους γνώρισμα αποτελεί η ρητά συνήθως δηλούμενη και εξαγγελόμενη προσήλωση σε ένα νέο ιδεώδες για τη δημόσια διοίκηση: αυτό του εκσυγχρονισμού. Είναι ενδεικτικό ότι ενώ κανένα από τα διοικητικά νομοθετήματα της β' μεταδικτατορικής περιόδου (δεκαετία του '80) δεν έφερε στον τίτλο του τον όρο «εκσυγχρονισμός», αντίθετα τα πλέον πρόσφατα νομοθετήματα επαναλαμβάνουν τη λέξη αυτή κατά κόρον προξενώντας μάλιστα και κάποια σύγχυση στον αυτοπροσδιορισμό τους. Βέβαια αυτό ερμηνεύεται ως ένα βαθμό από το γεγονός ότι η εκσυγχρονιστική φιλολογία και ιδεολογία έχει, ήδη από τα τέλη του δεκαετίας του '80, αρχίσει να επεκτείνεται σε όλους σχεδόν τους τομείς της δημόσιας πολιτικής και διαπερνά (ή χρωματίζει) πλέον με τρόπο οριζόντιο τις τοποθετήσεις όλων των πολιτικών κομμάτων.

Όσον αφορά τη στάση της ΑΔΕΔΥ, ως προς τις εκσυγχρονιστικές προθέσεις και εξαγγελίες και τα σχετικά μέτρα που έχουν ως τώρα εκδηλωθεί, μπορεί να χαρακτηριστεί ότι κυμαίνεται από την επιφύλαξη και τη δυσπιστία (λ.χ. ως προς την Έκθεση για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό του 1990) έως την ολοσχερή απόρριψη και τη διαφωνία (λ.χ. τα επιμέρους νομοθετήματα και τα μέτρα, όπως οι μετατάξεις κλπ.).

Και πάλι, ο λόγος για τη σαφώς πλέον διαφαινόμενη και εντεινόμενη στάση της ΑΔΕΔΥ δεν πρέπει να αναζητηθεί απλά και μόνο στο γεγονός της πλήρους διάστασης σε πολιτικο-ιδεολογικό επίπεδο της διοίκησης της ΑΔΕΔΥ, που πρόσκειται στο ΠΑΣΟΚ, από το

κυβερνών τότε κόμμα της Νέας Δημοκρατίας αλλά και στο πνεύμα και τους προσανατολισμούς των μεταρρυθμίσεων που φαίνεται να μην αντιστοιχούν στις προσδοκίες, τις αξίες και τις αντιλήψεις της μάζας της δημοσιούπαλληλίας που εκπροσωπεί η ΑΔΕΔΥ. Έτσι η τελευταία υιοθετεί μια κατά βάση αμυντική στρατηγική, κύριο στόχο και επιδίωξη της οποίας αποτελεί η διαφύλαξη των κεκτημένων και η κατοχύρωση των προνομίων και δικαιωμάτων που επιτεύχθηκαν κατά την προηγούμενη περίοδο.<sup>11</sup>

### 3. ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΚΟΥΛΤΟΥΡΑ

Από την παραπάνω ανάλυση προκύπτει, νομίζω, ότι στον ιστό της πρόσφατης διοικητικής ιστορίας της χώρας μας διαπλέκονται και αντανακλώνονται δύο εναλλακτικοί αξιακοί προσανατολισμοί (ήτοι, αντιλήψεις, αισθήματα, στάσεις και αξιολογήσεις):<sup>12</sup> αυτή του «εκ-

11. Πρόκειται για μια στάση που αντιστοιχεί και εκφράζει αυτό που εύστοχα και πάλι έχει χαρακτηρίσει ο Διαμαντούρος ως «the Moment of entrenchment» στην ελληνική πολιτική ζωή και κουλτούρα, και κυριαρχεί από το 1985 και μετά. Βλ. Diamandouros, «Politics and Culture in Greece, 1974-1991», *ό.π.*, σ. 27. Βλ. επίσης υποσημείωση 13 στο παρόν κείμενο. Για τα χαρακτηριστικά της «αντιστασιακής» διάθεσης και λογικής που φαίνεται να διαπνέει την αμυντική στάση της ΑΔΕΔΥ, αλλά ίσως και ολόκληρη τη νεοελληνική πολιτική κουλτούρα, βλ. Κ. Τσουκαλάς, «“Τζαμπατζήδες” στη χώρα των θαυμάτων...», *ό.π.*, σ. 28.

12. Για την έννοια της πολιτικής κουλτούρας, υποσύστημα της οποίας θα πρέπει να θεωρήσουμε τη διοικητική κουλτούρα, από την εκτενή διεθνή βιβλιογραφία τον άξονα αναφοράς και το locus classicus της σχετικής ερευνητικής παράδοσης αποτελεί το έργο των Almond and Verba, *The Civic Culture*.

Ειδικά για την Ελλάδα πρωτεύουσα σημασία έχουν τα κείμενα που περιέχονται στα δύο τεύχη της *Επιθεώρησης Κοινωνικών Ερευνών*, που είναι αφιερωμένα στο θέμα αυτό: τχ. 69 Α, 1988, και τχ. 75 Α, 1990. Ιδιαίτερη αξία έχουν τα δύο κείμενα του Διαμαντούρου: «Greek Political Culture in Transition: Historical Origins, Evolution, Current Trends», κεφ. 4, σ. 43-69 στο R. Clogg (επιμ.), *Greece in the 1980's*, St. Martin's Press, N.Y., 1983 και του ιδίου, «Politics and Culture in Greece, 1974-1991», *ό.π.*

Όσον αφορά την προβληματικότητα της χρήσης του όρου «κουλτούρα» στα ελληνικά θα μπορούσαν να σημειωθούν εδώ τα εξής: Η απόδοση του λατινογενούς όρου ως «παιδεία» ή «καλλιέργεια» (*cultura animi*) όπως φαίνεται να προτιμάται λ.χ. από τους συντάκτες της Έκθεσης της Επιτροπής Δεκλερέ για τη Δημόσια Διοίκηση, *ό.π.*, σ. 77 επ., ενώ στοχεύει ίσως στην ετυμολογική ακρίβεια, χάνει ωστόσο τις ευρύτερες διαστάσεις και σημασιολογήσεις του όρου. Προδίδει επίσης μιαν έντονα αξιολογική φόρτιση με προφανή επιστημολογικά αδιέξοδα (ο καλλιεργημένος διαθέτει «κουλτούρα», ενώ ο ακαλλιεργητος ως μη μορφωμένος ή

δημοκρατισμού» και αυτή του «εκσυγχρονισμού». Έτσι, τουλάχιστον, αναγγέλλονται στα αντίστοιχα νομοθετικά προγράμματα που τις εκφράζουν και τις υποστασιοποιούν.

Σε βαθύτερη ανάλυση, ωστόσο, και λαμβάνοντας υπόψη ευρύτερες χρονικές περιόδους αλλά και το σύνολο του πολιτικού σχηματισμού στη νεότερη Ελλάδα φαίνεται πως η ελληνική πολιτική κουλτούρα, εκτός της διάχυτης, πρόδηλης και ίσως εντέλει επιφανειακής υπερ-πολιτικοποίησής της,<sup>13</sup> χαρακτηρίζεται γενικά από την ασταθή διαπλοκή δύο εναλλακτικών πολιτισμικών και αξιακών προσανατολισμών (και ίσως Weltanschauungen): μιας περισσότερο παραδοσιακής, με εντονότερο υπαρξιακό, ελλαδοκεντρικό, λαϊκό και εξισωτικό χαρακτήρα, που αποστρέφεται τα ορθολογικά προτάγματα και απαιτήσεις, και μιας με περισσότερο κοσμικό, αξιοκρατικό, εκλογικευτικό, εκσυγχρονιστικό και μεταρρυθμιστικό προσανατολισμό.

Τα επιμέρους χαρακτηριστικά των δύο αυτών τάσεων έχουν αρκούντως προσδιοριστεί στην εγχώρια όσο και στη διεθνή βιβλιο-

---

πεπαιδευμένους δε διαθέτει;). Αντίθετα, η σύγχρονη χρήση του όρου κουλτούρα στις κοινωνικές επιστήμες είναι περιεκτική ενός συνόλου στάσεων, αξιών, αντιλήψεων και προσανατολισμών (εν γένει, βιοκοσμικών θεωρήσεων) μιας κοινωνικής ομάδας. (Για την έννοια του βίοκοσμου, όπως αυτή συλλαμβάνεται στο πλαίσιο της χαμπερμασιανής θεωρίας της Επικοινωνιακής Πράξης, βλ. J.Habermas, «The Theory of Communicative Action», *The Critique of Functionalist Reason*, τόμ. 2, Polity Press, Cambridge, 1987, σ. 119 επ.). Μια τέτοια σημασιολογική διεύρυνση του όρου, που συναντάται βέβαια στην πράξη, συνεπάγεται ωστόσο μια σειρά δευτερογενών εσωτερικών διαφοροποιήσεων του όρου ανάλογα με τα επιμέρους πεδία ή αντικείμενα στα οποία αναφέρεται κάθε φορά: πολιτική ή διοικητική κουλτούρα, οργανωτική ή διευθυντική κουλτούρα, κουλτούρα της παιδείας, της νεολαίας, κοινωνική ή (υπο)εθνική κουλτούρα, λαϊκή κουλτούρα, μαζική κουλτούρα κλπ. πράγμα που σημαίνει ότι διατηρείται, γιατί όχι άλλωστε, η λεκτική και γλωσσική ποικιλία και πολλαπλότητα για την περιγραφή και κατανόηση των ανάλογης μορφής κοινωνικών εκδηλώσεων και συμπεριφορών, βλ. Δ.Σ. Αθανασόπουλος, *Για μια πολιτική της κουλτούρας*, εκδόσεις ΕΚΔΔ, Αθήνα, 1990, σ. 30 επ., 335 επ., Unesco, *Λεξικό Κοινωνικών Επιστημών*, εκδ. Νίκας-Τηγόπουλος, Αθήνα 1972, τόμ. 2, σ. 487 επ., N. Amdercrombie - St. Hill - Br.J. Turner, *Dictionary of Sociology*, Penguin, 1984.

13. Βλ. ειδικά Κ. Τσουκαλάς, «Το πρόβλημα της πολιτικής πελατείας στην Ελλάδα του 19ου αιώνα», στο Γ. Κοντογιώργης (επιμ.), *Κοινωνικές και πολιτικές δυνάμεις στην Ελλάδα*, Εξάντας, 1977, σ. 75-112, σ. 101 επ., και Μ. Παντελίδου-Μαλούτα, «Ελληνική πολιτική κουλτούρα: όψεις και προσεγγίσεις», *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, τχ. 75Α, 1990, σ. 18-57, σ. 54-55.

γραφία και κοινωνική θεωρία. Ξεκινώντας από την τελευταία, αξίζει να σημειωθεί, εντελώς συνοπτικά βέβαια, ότι ένα από τα γνωστότερα και με τη μεγαλύτερη επιρροή θεωρητικά σχήματα για τη σύγκριση κοινωνικών συστημάτων και συμπεριφορών αποτελεί το πλέγμα των πέντε ζευγών των δομικών μεταβλητών (pattern variables) που επεξεργάστηκε ο Parsons.<sup>14</sup>

Τα πέντε ζεύγη των αντιτιθέμενων πολιτισμικών κατηγοριών και κριτηρίων είναι:

- |                                    |   |
|------------------------------------|---|
| — απόδοση (ascription)             | — επίτευξη (achievement)                  |
| — μερικότητα (particularism)       | — καθολικότητα (universalism)             |
| — διάχυτη ομοιότητα (diffuseness)  | — διαφοροποίηση/ειδίκευση (specificity)   |
| — συναισθηματικότητα (affectivity) | — ουδετερότητα (neutrality)               |
| — ατομισμός (self-orientation)     | — συλλογικότητα (collective orientation). |

Πολλά από αυτά τα χαρακτηριστικά έχουν χρησιμοποιηθεί συνδυαστικά για την αποτύπωση και περιγραφή διαφόρων κοινωνικών συστημάτων.<sup>15</sup> Έτσι η αριστερή στήλη προσδιορίζει ένα παρα-

14. T. Parsons - E.A. Shils (with the assistance of J. Olds), «Values, Motives, and Systems of Action», κεφ. 2, σ. 45-275, στο T. Parson - E.A. Shils (επιμ.), *Toward a General Theory of Action, Theoretical Foundations for the Social Sciences*, Harper and Row, N.Y. 1962, σ. 76 επ. Είναι προφανές ότι το αναλυτικό αυτό σχήμα των δομικών μεταβλητών προϋποθέτει και ως ένα βαθμό στηρίζεται στη βεμπεριανή διάκριση των τεσσάρων τύπων της κοινωνικής πράξης, που ήταν ασφαλώς, γνωστή στον Parsons, ήτοι, συγκινησιακή, παραδοσιακή, πρακτικά ορθολογική και αξιολογικά ορθολογική· βλ. M. Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, σ. 115.

15. Δύο ανάλογης περιεκτικότητας αν και διαφορετικής υφής και μορφολογίας, μείζονα ερμηνευτικά σχήματα είναι το υπόδειγμα της πολιτικής κουλτούρας των Almond και Verba, σύμφωνα με το οποίο οι πολιτικοί προσανατολισμοί διακρίνονται σε γνωστικούς (cognitive), συγκινησιακούς (affective) και αξιακούς (evaluational), και η αντίστοιχη πολιτική κουλτούρα διαμορφώνεται σε συμμετοχική (participant), κοινοτική (parochial) και υποτελής ή υποτακτική (subject). Το άλλο συγγενές μείζον ερμηνευτικό υπόδειγμα αναπτύχθηκε από τη «σχολή της πολιτικής ανάπτυξης» του Princeton· σύμφωνα με αυτό η πολιτική ανάπτυξη και ο εκσυγχρονισμός προσδιορίζονται με τη συνδρομή τριών θεμελιωδών κριτηρίων: της ισότητας (equality), της ικανότητας (capacity) και της διαφοροποίησης (differentiation). Με βάση τα κριτήρια αυτά, οι κοινωνίες μπορεί να διακριθούν σε παραδοσιακές (traditional), μεταβατικές (transitional) και σύγχρονες (modern), ενώ οι κρίσεις ή τα μείζονα προβλήματα που αντιμετωπίζουν μπορεί να είναι πέντε ειδών: κρίση ταυτότητας (identity), νομιμοποίησης (legitimacy), συμμετοχής (participation), διείσδυσης-παρεμβατισμού (penetration) και διάχυσης ή κατανομής (distribution)· βλ. G.A. Almond - I.S. Coleman (επιμ.), *The Politics of Developing Areas*, Princeton U.P., Princeton, N.J. 1960· J. La Palombara (επιμ.), *Bureau-*

δοσιακό ή Gemeinschaft τύπο συστήματος, όπως λ.χ. το μοντέλο της πρισματικής κοινωνίας (Agraria) που περιέγραψε ο Fred Riggs,<sup>16</sup> ενώ η δεξιά στήλη αναφέρεται στα χαρακτηριστικά των περισσότερο αναπτυγμένων ή διαφοροποιημένων κοινωνικών συστημάτων (όπως λ.χ. η Industria του Riggs ή η Civic Culture των Almond και Verba).<sup>17</sup>

Όσον αφορά την εγχώρια θεωρητική παραγωγή, έχει δειχθεί με ιδιαίτερη πειστικότητα ότι το σύνολο της νεοελληνικής εμπειρίας μπορεί να θεωρηθεί ότι χαρακτηρίζεται από την ανοικεία διατομή και συνάρθρωση μεταξύ της εκσυγχρονιστικής και της παραδοσιακής πολιτικής κουλτούρας και προσανατολισμών [ή, σύμφωνα με την κάπως απαισιόδοξη εκτίμηση του Τσουκαλά, «ενώ η χώρα επ' ουδενί λόγω είναι πλέον Gemeinschaft (κοινότητα), δεν φαίνεται και να μετεξελίσσεται σε πλήρη Gesellschaft (κοινωνία)»].<sup>18</sup> Ιδίως

---

*cracy and Political Development*, Princeton U.P., Princeton, N.J. 1963· L. Binder - J.S. Coleman - J. La Palombara - L.W. Pye - S. Verba - M. Veiner, *Grises and Sequences in Political Development*, Princeton U.P., Princeton, N.J. 1971· R. Grew (επιμ.), *Crises of Political Development in Europe and the United States*, Princeton U.P., Princeton, N.J. 1978.

16. Βλ. Fred Riggs, *Administration in Developing Countries: the Theory of Prismatic Society*, Houghton Mifflin, Boston 1964, και του ίδιου, «Agraria and Industria, Toward a Typology of Comparative Administration», στο W.J. Siffin (επιμ.), *Toward the Comprative Study of Public Administration*, Greenwood Press, Westport, 2nd reprint, 1977.

17. Μία ακόμη τολμηρότερη όσο και σχηματική αναλυτική διάκριση θα συνέδεε τα γνωρίσματα της αριστερής στήλης του παρσονικού σχήματος με το μείζον ιδεολογικοπολιτικό πρόταγμα της ισότητας, ενώ της δεξιάς με αυτό της ελευθερίας. Είναι προφανές ότι τα ιδεώδη αυτά χρωματίζουν και εμπνέουν συγκεκριμένα κοινωνικοπολιτικά συστήματα και προγράμματα. Βλ. εκτενώς Παραράς, *Ελευθερία και ισότης στη σύγχρονη Γαλλία*, ό.π., σ. 27. και σ. 42 επ., όπου και εκτενής βιβλιογραφία.

18. Κ. Τσουκαλάς, «“Τζαμπατζήδες” στη χώρα των θαυμάτων...», ό.π., σ. 9-52, σ. 25-26. Βλ. επίσης του ίδιου, *Κοινωνική ανάπτυξη και κράτος. Η συγκρότηση του δημοσίου χώρου στην Ελλάδα*, Θεμέλιο, 1981, και Κράτος, κοινωνία, εργασία στη μεταπολεμική Ελλάδα, Θεμέλιο, 1986. Επίσης Ν.Ρ. Mouzelis, *Modern Greece, Facets of Underdevelopment*, Macmillan, Λονδίνο 1978, και του ίδιου, *Politics in the Semi-Periphery, Early Parliamentarism and Late Industrialisation in the Balkans and Latin America*, Macmillan, Λονδίνο 1986· P. N. Diamandouras, *Political Modernization, Social Conflict and Cultural Cleavage in the Formation of the Modern Greek State: 1821-1828*, Ph.D. Dissertation, Columbia University, 1972, του ίδιου, «Greek Political Culture in Transition: Historical Origins, Evolution, Current Trends», κεφ. 4, σ. 43.69, στο P. Clogg (επιμ.), *Greece in the 1980's*, St. Martins's

μάλιστα για την ερμηνεία της μεταδικτατορικής περιόδου, ο Διαμαντούρος σε πρόσφατη μελέτη του φαίνεται να συμπληρώνει και εμπλουτίζει τα χαρακτηριστικά της μιας από τις δύο αυτές κεντρικές πολιτισμικές τάσεις, την παραδοσιακή, χρησιμοποιώντας την έννοια της «underdog culture»: ήτοι, η κουλτούρα του αδικημένου, του καταφρονεμένου, και του μη προνομούχου, σε όχι ακριβή απόδοση.<sup>19</sup>

Το ιδιάζον, επομένως, γνώρισμα της ελληνικής (και ίσως όχι μόνο) περίπτωσης έγκειται στη σύνθετη και συνήθως συγκρουσιακή σχέση, που διαμορφώνεται σε πολλά επίπεδα του κοινωνικού βίου και βέβαια στο πολιτικό, μεταξύ των στοιχείων μιας αυτόχθονης (και «ορθόδοξης») προβιομηχανικής παράδοσης αφ' ενός

---

Press, 1983, και του ιδίου, «Politics and Culture in Greece, 1974-1991: an Interpretation», ό.π. Βλ. επίσης την υπό δημοσίευση μελέτη του Α.Α. Fatouros, *Political and Institutional Facets of Greece's Integration in the European Community*, όπου η διχοτομική αυτή παράδοση προβάλλεται και στον άξονα Ανατολή-Δύση, και υποστηρίζεται ότι εκφράζει διανοητικές ή «παραδειγματικές φαντασιακές κατασκευές», οι οποίες δεν αντιστοιχούν στη συνθετότητα και πολυπλοκότητα της πραγματικής κοινωνικής ζωής.

Για μια ανάλογη προβολή των πολιτισμικών αντιθετικών ζευγών (παράδοση-νεωτερικισμός) πάνω στους άξονες παλαιό-νέο και ντόπιο-ξένο, βλ. Γ. Μπαμπινιώτης, «Παράδοση και νεωτερικισμός», *Το Βήμα*, 12.4.1992, σ. 34, και Θ. Λίποβατς, «Η Ελλάδα: μια διχασμένη ταυτότητα», *Σύγχρονα Θέματα*, Δεκ. 1990, σ. 17-24. Όσον αφορά την παλαιότητα ή το διαχρονικό χαρακτήρα των δύο αυτών πολιτισμικών ιδεωδών, αξίζει να τονιστεί ότι και το εκσυγχρονιστικό πρόταγμα διατυπώθηκε, στο συμβολικό τουλάχιστον επίπεδο της θεσμοθέτησης, ήδη στις απαρχές της συγκρότησης του νεοελληνικού κράτους. Έτσι, ειδικά για τη στελέχωση των δημοσίων υπηρεσιών, είναι αξιοσημείωτο ότι και τα τρία επαναστατικά Συντάγματα του 1822, 1823 και 1827 καθώς και το «Ηγεμονικό» Σύνταγμα του 1832 (στα οποία θα πρέπει να προστεθεί και η σχετική πρόβλεψη του άρθρου 5 στο σχέδιο Συντάγματος του Ρήγα) με ταυτόσημη σχεδόν διατύπωση διακήρυσσαν παράλληλα με το αξίωμα της ισότητας και αυτό της αξιοκρατίας: «Όλοι οι Έλληνες, σε όλα τα αξιώματα και τιμές έχουν το αυτό δικαίωμα, δοτήρ δε τούτων μόνη η αξιότητα εκάστου». Η διάταξη αυτή που ήταν προφανώς εμπνευσμένη από το άρθρο 6 της Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του 1789 («Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents») εγκαταλείφθηκε ωστόσο όχι μόνο στην πράξη αλλά και στο θεσμικό επίπεδο από το Σύνταγμα του 1844 και εφεξής: βλ. Κ. Γ. Μαυριάς - Αντ. Μ. Παντελής, *Συνταγματικά κείμενα*, 2η έκδοση, Σάκκουλας, 1990.

19. Ν.Ρ. Diamandouros, «Politics and Culture in Greece, 1974-1991: an Interpretation», ό.π., βλ. επίσης Ν. Μουζέλης, «Θεσμοί και πολιτική κουλτούρα», *Το Βήμα*, 23.8.1992.

και μιας «επείσασκτης» και ορθολογιστικής θεσμικής εσωτερικότητας αφ' ετέρου.

Εκείνο που έχει ιδιαίτερη σημασία για την ερμηνεία της πρόσφατης διοικητικής κουλτούρας, όπως τουλάχιστον αυτή εκδηλώνεται από τη στάση της ΑΔΕΔΥ, και μπορεί να αντληθεί από την έννοια της πολιτικής κουλτούρας τύπου *underdog* είναι το εξής: πρώτον, ότι ο τύπος αυτός της πολιτικής κουλτούρας πολύ καλύτερα από τις παραδοσιακές περιγραφές εκφράζει τις αντιλήψεις αυτού που είναι πάντα «από κάτω», «υπό» και τον τρόπο που αυτός βιώνει τις όποιες αλλαγές και παρεμβάσεις που συνήθως έρχονται «από πάνω» και «απ' έξω». Πράγματι τα όποια εξορθολογιστικά και εκσυγχρονιστικά προγράμματα, στη διοίκηση τουλάχιστον, εκδηλώνονται συνήθως ως έξωθεν και άνωθεν μεταβολές (με τη μορφή, κυρίως, των νομικών-θεσμικών μεταρρυθμίσεων) και είναι κατά τούτο ασύνδετες ή αναντίστοιχες προς τις έσωθεν και κάτωθεν πραγματικές συνθήκες και καταστάσεις. Αν και στην πράξη βέβαια το κάτωθεν ή έσωθεν στοιχείο (και οι ανάλογες στάσεις και αντιλήψεις του τύπου *underdog*) καταφέρνουν εντέλει να διαχέουν και διαθλούν τις εκλογικευτικές προθέσεις και τα μέτρα. Έτσι, όπως ορθά παρατηρεί ο Τσουκαλάς, «η σύγχρονη ελληνική κοινωνία, ως σύνολο, εμφανίζει μια προϋίουσα αντίσταση σε προσαρμογές οι οποίες οδηγούν σε σύγχρονες δομικές και οργανωτικές μορφές ορθολογικής ανάπτυξης».<sup>20</sup>

Δεύτερον, εκείνο που έχει σημασία για τις πρόσφατες εκφράσεις της διοικητικής κουλτούρας είναι ότι ένα από τα κύρια γνωρίσματα της ευρύτερης πολιτικής κουλτούρας τύπου *underdog* αποτελεί ο έντονα εξισωτικός ή ισοπεδωτικός χαρακτήρας των διεκδικήσεων και των αξιακών της προταγμάτων· αυτό που ο Διαμαντούρος χαρακτηρίζει ως «ισοπεδωτικό εξισωτισμό» (*levelling egalitarianism*), και προφανώς συνδέεται με ευρύτερες ιδεολογικο-πολιτικές οριζουσες.<sup>21</sup>

20. Κ. Τσουκαλάς, «“Τζαμπατζήδες”...», *ό.π.*, σ. 10, 18.

21. Diamandouros, «Politics and Culture in Greece, 1974-1991: an Interpretation», *ό.π.*, σ. 22. Για το κήρυγμα του εξισωτισμού γενικότερα και τις εκδηλώσεις του στη γαλλική κοινωνικοπολιτική ζωή, με ανάλογες προεκτάσεις ωστόσο και για την ελληνική πολιτική σκηνή, βλ. Π. Ι. Παραράς, *Ελευθερία και ισότητα στη σύγχρονη Γαλλία*, *ό.π.*, σ. 27 επ. Ο σχετικός πλεονασμός που υπάρχει στη φράση «ισοπεδωτικός εξισωτισμός» ίσως χρησιμεύει, ωστόσο, στην υπαινικσόμενη διάκρισή του, ως παθολογικής εξέλιξης ή εκφυλισμού, από το περισσότερο θετικό, λειτουργικό (και λεκτικά λιτότερο) ιδανικό της ισότητας.

Εκείνο που προκύπτει από τα παραπάνω είναι ότι οι θέσεις των συνδικαλιστικών οργανώσεων των δημοσίων υπαλλήλων και ιδίως της ΑΔΕΔΥ ως προς τα προγράμματα της διοικητικής μεταρρύθμισης, όπως αυτά εκδηλώθηκαν κατά τη μεταδικτατορική περίοδο, παρέχουν την εμπειρική επαλήθευση της πολιτισμικής εκείνης τάσης, αντίληψης και νοοτροπίας που μπορεί να χαρακτηριστεί ως «παραδοσιακή» και μάλιστα ως κουλτούρα του καταπιεσμένου ή αδικημένου (underdog). Με άλλα λόγια η ελληνική διοικητική κουλτούρα, όπως εκφράζεται από τα κορυφαία συνδικαλιστικά όργανα των δημοσίων υπαλλήλων, και επομένως από τη μεγάλη μάζα της δημόσιας υπαλληλίας, δύσκολα μπορεί να αποκρύψει τον έντονα παραδοσιακό, εξισωτικό, εσωστρεφή και αντιλογοκρατικό της χαρακτήρα και προσανατολισμό. Είναι μάλιστα τέτοια η σημασία και η ισχύς της ώστε τα μεν νομοθετήματα τα οποία εκφράζουν και υποστασιοποιούν αυτές τις αξίες και προσανατολισμούς να εκτελούνται και να αφομοιώνονται δίχως καθυστέρηση (βλ. λ.χ. τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις που θεσπίστηκαν κατά τη δεύτερη μεταδικτατορική περίοδο), ενώ οι παρεμβάσεις προς την αντίστροφη κατεύθυνση (λογοκρατικού-εκσυγχρονιστικού χαρακτήρα) συναντούν σφοδρή αντίσταση και διαφωνία, με συνέπεια να μην εφαρμόζονται αλλά να αδρανοποιούνται και σταδιακά να ακυρώνονται εξωθούμενες στις παρυφές του διοικητικού συστήματος πραγματικής συμπεριφοράς και λειτουργίας.

#### 4. ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Είναι εύκολο και προσφέρεται να σταματήσει κανείς, όπως συνήθως γίνεται, την ανάλυσή του στο σημείο αυτό ή μάλλον αφού προσθέσει ότι ο εκσυγχρονιστικός πόλος της ελληνικής πολιτικής και διοικητικής κουλτούρας τελικά θα επικρατήσει. Η αισιόδοξη προοπτική στο κάπως μανιχαϊστικό αυτό ερμηνευτικό σχήμα (παράδοση-εκσυγχρονισμός) θεμελιώνεται στα δεδομένα της γενικής επαύξησης της εσωτερικής και εξωτερικής πολυπλοκότητας στην οποία έχει υπεισέλθει το ελληνικό πολιτικό σύστημα, μετά την ένταξη και την εντεινόμενη ενσωμάτωσή του στο ευρωπαϊκό-κοινωνικό οικοδόμημα, καθώς επίσης και στο αναπόφευκτο και διευρυνόμενο «άνοιγμα» του πολιτικού συστήματος κατά τη μεταδικτατορική περίοδο. Με την έννοια αυτή, ίσως ευσταθεί η άποψη

ότι ο «εκσυγχρονισμός αποτελεί μονόδρομο».<sup>22</sup>

Σύμφωνα με μια περισσότερο απαισιόδοξη, ωστόσο, άποψη, η ελληνική πολιτική-διοικητική κουλτούρα και πραγματικότητα θα συνεχίσει να διακατέχεται και να τέμνεται από την ασταθή και κυμαινόμενη διαπάλη μεταξύ των δύο πρωτευουσών πολιτισμικών τάσεων και παραδόσεων, με εναλλασσόμενες περιόδους μερικής και συμβολικής μόνο επικυριαρχίας της μιας πάνω στην άλλη. Καμία όμως από τις δύο αυτές επιμέρους ανταγωνιστικές παραδόσεις (τάσεις και προσανατολισμούς) δε θα καταφέρει να αποκτήσει την αναγκαία και ικανή γενίκευση, και, επομένως, την ενσωμάτωση και αφομοίωση της άλλης, ώστε οι αντιπαραθέσεις να διεξάγονται πλέον στο εσωτερικό μιας ενιαίας πολιτισμικής παράδοσης και όχι μεταξύ δύο εναλλακτικών και ριζικά αντίθετων στις συνέπειες και στις προϋποθέσεις τους παραδόσεων (διχασμένη πολιτική κουλτούρα).

Εφόσον καμία από τις δύο επιμέρους πολιτισμικές παραδόσεις δεν έχει επικρατήσει ολοσχερώς σε κάποιο κοινωνικό υποσύστημα και, πολύ λιγότερο, στην κοινωνία συνολικά («Η Ελλάδα ουδέποτε έγινε μια καθ' ολοκληρίαν σύγχρονη χώρα»),<sup>23</sup> είναι φυσικό η κοινωνία και τα υποσυστήματά της, η διοίκηση λ.χ., να χαρακτηρίζονται από ένα αμάλγαμα στοιχείων και επιρροών. Έτσι δε σπανίζουν οι περιπτώσεις και τα παραδείγματα που η εκσυγχρονιστική τάση κατάφερε να θεσμοθετηθεί και να εκφραστεί στο συμβολικό, κανονιστικό ή ρυθμιστικό επίπεδο του νόμου, ενώ η πράξη και η εσωτερική πολιτισμική ζωή της διοίκησης παρέμεινε εντυπωσιακά προσκολλημένη σε παραδοσιακά σχήματα και αξίες. Αντιστρόφως πάλι, η γενικότητα της εξισωτικής λογικής στην πραγματική οργάνωση και λειτουργία της διοίκησης δεν έχει εξαφανίσει ολοσχερώς την παραδειγματική σημασία εκσυγχρονιστικών μέτρων και θεσμών.

Ίσως πρόκειται, επομένως, για χαρακτηριστική εκδήλωση του φαινομένου (και του είδους των πολιτισμικών σχέσεων) που ο μεν Almond παλαιότερα χαρακτήρισε ως «μικτό πολιτισμικό χαρακτήρα των πολιτικών συστημάτων», ο δε Alexander πιο πρόσφατα αποκάλεσε «πολιτισμική περιχαράκωση» (cultural columnization). Ο μικτός ή διττός χαρακτήρας του πολιτικού συστήματος σημαίνει ότι οι παραδοσιακές δομές και αντιλήψεις συνυπάρχουν με τις

22. Fatouros, *Political and Institutional Facets of Greece's Integration*, ό.π.

23. Κ. Τσουκαλάς, «"Τζαμπατζήδες" στη χώρα των θαυμάτων...», ό.π., σ. 20.

πιο σύγχρονες και ορθολογικές, ούτως ώστε κάθε σύγχρονο βιομηχανικό σύστημα (*industria*) δεν υφίσταται αποκλειστικά και απόλυτα ως τέτοιο αλλά περιλαμβάνει στοιχεία και διαστάσεις προβιομηχανικού (*Aggaria*), παραδοσιακού χαρακτήρα.<sup>24</sup>

Ουσιώδες γνώρισμα της πολιτισμικής ετεροδοξίας είναι ότι οι επιμέρους πολιτισμικοί προσανατολισμοί και τάσεις εκδηλώνουν έντονα έως ριζικά ανταγωνιστικές διεκδικήσεις, δίχως να φαίνεται κάποιος κοινός τόπος μεταξύ τους, που να επιτρέπει τη σύζευξη και το συγκερασμό τους. Αυτή η πολιτισμική πόλωση είναι σύνηθες να παρουσιάζεται, σημειώνει ο Alexander, σε κοινωνίες όπου οι παραδοσιακές και εκσυγχρονιστικές φιλοσοφίες υποστηρίζονται αντίστοιχα από δυναμικά και αντίπαλα κοινωνικά στρώματα ή ομάδες.<sup>25</sup> Εφόσον ευσταθεί αυτή η άποψη, τότε φαίνεται πως πρόκειται για διακριτά συστήματα αξιών των οποίων η ταυτότητα προκύπτει μέσα από τη διαφορετικότητά τους. Τα συστήματα αυτά, αναπτύσσοντας έντονες αυτοαναφορικές ιδιότητες,<sup>26</sup>

24. Βλ. G.A. Almond, «Introduction: A Functional Approach to Comparative Politics», σ. 3-64, 22 επ. στο G.A. Almond - J.S. Coleman, *The Politics of Developing Areas*, ό.π. Ο μικτός πολιτισμικός χαρακτήρας μπορεί, ωστόσο, να προσλάβει και τη μορφή ενός έντονου δυϊσμού ή και διχασμού, όπως στην περίπτωση των «*tom countries*» κατά το σχήμα του S.P. Huntington, «The Clash of Civilizations?», *Foreign Affairs*, Sum. 1993, 72, 5, σ. 29-49.

Στην περίπτωση αυτή, με χαρακτηριστικά παραδείγματα, κατά τον Huntington, τη Ρωσία, την Τουρκία και το Μεξικό, στο πλαίσιο της ίδιας χώρας συγκρούονται και αντιπαράθενται αφ' ενός μια εκσυγχρονιστική και φιλοδυτική προσπάθεια και αντίληψη, που συνήθως εκπορεύεται εκ των άνω, και αφ' ετέρου μια ενδογενής και εσωστρεφής πολιτισμική και ιστορική παράδοση, που γίνεται ευρέως αποδεκτή από τις λαϊκές μάζες του πληθυσμού.

25. Οι άλλοι δύο τύποι πολιτισμικών σχέσεων που διακρίνει ο Alexander περιγράφονται αφ' ενός ως «*cultural specification*» και αφ' ετέρου ως «*cultural refraction*». Η διαφορά τους έγκειται στο ότι ενώ στην πρώτη περίπτωση τα πολιτισμικά συστήματα αξιών συγκλίνουν ουσιαδώς ως προς τα προτάγματα και το περιεχόμενό τους, στη δεύτερη περίπτωση υφίστανται συγκρουσιακές και ανταγωνιστικές σχέσεις μεταξύ των πολιτισμικών συστημάτων, τα οποία, ωστόσο, συμμερίζονται ορισμένες θεμελιώδεις αξιακές καταβολές ή κάποιους κοινούς προσανατολισμούς και αρχές. Η ακόμα εντονότερη αντιπαράθεση, δίχως κοινές αξιακές ρίζες ή συμπεριφορές, χαρακτηρίζει τον τρίτο τύπο πολιτισμικών σχέσεων, την «*πολιτισμική περιχαράκωση*» (*cultural columnization*), J.C. Alexander, «Three Models of Culture and Society Relations: toward an Analysis of Watergate», στο (του ίδιου), *Action and its Environment, Toward a new Synthesis*, Columbia U.P., N.Y. 1988, σ. 153-174.

26. Για την έννοια της αυτοαναφοράς, βλ. εκτενώς Niklas Luhmann, *Essays on Self-Reference*, Columbia U.P., N.Y. 1990. Βλ. επίσης H. Maturana - Fr. Varela, *To*

επιλέγουν να μην επικοινωνούν μεταξύ τους, αλλά να αντιπαραθέτουν τα στοιχεία της ταυτότητάς τους και με τον τρόπο αυτό να τα αναπαράγουν προσδιορίζοντας αντίστοιχα πλαίσια δράσης ή περιβάλλοντα της ατομικής ή συλλογικής πράξης και συμπεριφοράς.<sup>27</sup>

Το διοικητικό σύστημα συνολικά στην ελληνική περίπτωση, και όχι μόνο τα μέτρα και οι προοπτικές της διοικητικής μεταρρύθμισης, φαίνεται πως επηρεάζεται και διέπεται από την αμοιβαία αυτοαναφορά των συγκρουόμενων αξιακών και πολιτισμικών παραδόσεων: αυτές καταφέρνουν, με ποικίλλουσα κατά περιόδους επιτυχία και ένταση, να καταγράφονται είτε στο συμβολικό επίπεδο της νομοθέτησης είτε στο επίπεδο της πραγματικής εφαρμογής (και διάθλασης του νόμου) ή και στα δύο επίπεδα. Ο ζωτικός χώρος της τελεσίδικης επιρροής τον οποίο διεκδικούν –είτε πρόκειται για τη διοίκηση, είτε για την πολιτική (εσωτερική και εξωτερική) και τον πολιτισμό– παραμένει εσαεί διακυβευόμενος από την αντιπαράθεσή τους, με όχι μόνο αβέβαιη αλλά και απίθανη την όποια τελική έκβαση.

---

Δέντρο της Γνώσης. Οι βιολογικές ρίζες της ανθρώπινης νόησης, Κάτοπτρο, Αθήνα, 1992.

27. Όπως σημειώνει χαρακτηριστικά ο Alexander, *ό.π.*, σ. 296, «Οι δύο κουλτούρες» σε μια περιχαρακωμένη (columnized) κοινωνία παρέχουν «τελετουργικές εμπειρίες που λειτουργούν απλώς για να ενισχύσουν τις διαφορετικές πεποιθήσεις και τα συμφέροντα των ήδη πολωμένων ομάδων». Κατά ένα γενικότερο ίσως τρόπο, η σύγκρουση και η αντιπαράθεση του «σύγχρονου» ή μοντέρνου με το παραδοσιακό εκτείνεται σε όλα τα κοινωνικά πεδία και ίσως υπερβαίνει, διαχέει και υποκαθιστά τις άλλες μορφές συγκρούσεων και αντιπαράθεσεων. Κατά την παρατήρηση του D. MacCannell: «No other major social distinction (certainly not that between the classes) has received such massive reinforcement as the ideological separation of the Modern from the Pre-modern», στο *Tourist: a new Theory of the Leisure Class*, Schoken, N.Y. 1989, σ. 8.