

Φράνσις Φουκουγιάμα

## Δημοκρατία και ποιότητα του κράτους

ΦΡΑΝΣΙΣ ΦΟΥΚΟΥΓΙΑΜΑ

# ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ ΚΑΙ ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Μετάφραση-επιμέλεια: Βαγγέλης Πάγγος

Η-ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΕΙΑΚΟ  
ΑΘΗΝΑ, ΑΥΓΟΥΣΤΟΣ 2017

Τίτλος πρωτοτύπου: Francis Fukuyama, “Democracy and the quality of the state”, *Journal of Democracy*, 2013, 24(4):5-16

Προτεινόμενος τρόπος παραπομπής: Φουκουγιάμα Φράνσις, *Δημοκρατία και ποιότητα του κράτους*, Η-Εκδόσεις Πολιτειακό, Αθήνα 2017

Η αναδημοσίευση του κειμένου γίνεται με τη σύμφωνη γνώμη του συγγραφέα, τον οποίο και ευχαριστούμε θερμά.

Για περισσότερες πληροφορίες: <http://www.politeiako.gr/>

## Για τον συγγραφέα

Ο Αμερικανός, ιαπωνικής καταγωγής, Φράνσις Φουκουγιάμα (1952-) είναι καθηγητής πολιτικών επιστημών στο Πανεπιστήμιο Στάνφορντ. Στα ερευνητικά του ενδιαφέροντα συμπεριλαμβάνονται η διεθνής πολιτική οικονομία, η οικοδόμηση κρατών, ο εκδημοκρατισμός, η βιοηθική. Έγινε κυρίως γνωστός για το έργο του *Το τέλος της ιστορίας και ο τελευταίος άνθρωπος* (Εκδοτικός Οίκος Α. Α Λιβάνη, 1993). Σε αυτό υποστήριξε ότι, όσον αφορά την ανθρώπινη πολιτειακή εξέλιξη, «η μπίλια έκατσε» πανηγυρικά στις φιλελεύθερες δημοκρατικές μορφές διακυβέρνησης. Σημαντικό έργο του είναι και το *Εμπιστοσύνη: οι κοινωνικές αρετές και η δημιουργία της ευημερίας*, στο οποίο επισημαίνει την καίρια επίδραση της κουλτούρας στην οικονομία. Υπήρξε προβεβλημένος εκφραστής της νεοσυντηρητικής παράδοσης από την οποία ωστόσο αποστασιοποιήθηκε αργότερα. Το τελευταίο του βιβλίο είναι το *Political order and political decay: from the industrial revolution to the present day* (Farrar, Straus and Giroux, 2014). Σε αυτό αφιερώνει ένα κεφάλαιο για το ελληνικό πελατειακό σύστημα. Παρόμοιους προβληματισμούς αναπτύσσει στο ανά χείρας άρθρο του. Είναι παντρεμένος με τη Λόρα Χόλμγκρεν και έχουν τρία παιδιά.

## Δημοκρατία και ποιότητα του κράτους

*Φράνσις Φουκουγιάμα*

ΓΙΑΤΙ ΚΑΠΟΙΕΣ ΧΩΡΕΣ κατάφεραν να αναπτύξουν κρατικές διοικήσεις υψηλής ποιότητας, προσφέροντας υπηρεσίες στους πληθυσμούς τους με σχετική επάρκεια, ενώ άλλες πλήττονται από διαφθορά, υπερμεγέθεις ή δυσλειτουργικές γραφειοκρατίες και ανικανότητα; Και ποια είναι η σχέση ανάμεσα στην αποδοτικότητα ενός κράτους και τη δημοκρατία; Αλληλοϋποστηρίζονται ή υπάρχει μια φθοροποιός σχέση ανάμεσα στη χρηστή δημόσια διοίκηση και την ευρεία πολιτική συμμετοχή;

Η κρισιμότητα της ποιότητας του κράτους για την άσκηση επιτυχημένων δημόσιων πολιτικών έχει αναδειχθεί σε μια σειρά από διαφορετικά πλαίσια. Στην κρίση του ευρώ που ξεκίνησε το 2009-2010, χώρες όπως η Ελλάδα και η Ιταλία είδαν τα τραπεζικά τους συστήματα να δέχονται επιθέσεις εξαιτίας των ιδιαίτερως υψηλών επιπέδων δημοσίου χρέους σε σχέση με το ΑΕΠ. Παρά το ότι ο δανεισμός διευκολύνθηκε με την είσοδό τους στο ευρώ, η υποβόσκουσα αιτία τόσο στην ελληνική όσο και την ιταλική περίπτωση ήταν η αποτυχία ελέγχου των δημοσίων δαπανών, εν αντιθέσει με τη σχετική δημοσιοοικονομική πειθαρχία που ασκήθηκε στη Γερμανία, τις σκανδιναβικές χώρες και την Ολλανδία. Τα δημοσιονομικά ελλείμματα στην Ελλάδα και την Ιταλία τροφοδοτούνταν από την αναγκαιότητα διάσωσης ενός συστήματος πελατειακών σχέσεων που διόγκωνε τον δημόσιο τομέα απασχόλησης και υπέθαλπε τη διαφθορά με κατάληξη τη χαμηλής ποιότητας παροχή δημοσίων υπηρεσιών.

Κάτι παρόμοιο μπορεί να ειπωθεί σχετικά με πολλές νέες δημοκρατίες, οι οποίες, αν και απεδείχθησαν ικανές στη διοργάνωση ελεύθερων εκλογών, απέτυχαν στην επίτευξη ενός υψηλού επιπέδου αποδοτικότητας στη δημόσια διοίκηση. Η Βραζιλία, η Ινδία, η Ινδονησία, οι Φιλιππίνες και η Νότια Αφρική μαστίζονται όλες τους από κυμαινόμενου βαθμού πελατειασμό, διαφθορά και αναποτελεσματική παροχή υπηρεσιών σε μεγάλα τμήματα των πληθυσμών τους. Η ανικανότητα ως προς την «δημοκρατική αποδοτικότητα» με όρους συλλογικής ευημερίας και ευρύτερης διαθεσιμότητας δημοσίων αγαθών υπέσκαψε με τη σειρά της την αξιοπιστία των δημοκρατικών κυβερνήσεων. Στον αντίποδα, το κύρος αυταρχικών χωρών, όπως η Κίνα και η Σιγκαπούρη, ενισχύθηκε λόγω της αδιαμφισβήτητης ικανότητάς τους στην παροχή δημοσίων αγαθών, παρά την απουσία κυβερνητικής, κατά το δημοκρατικό πρωτόκολλο, λογοδοσίας.

Η δημοκρατία συνιστά ασφαλώς ένα εγγενούς αξίας αγαθό, το οποίο θα έπρεπε να αποτιμάται ανεξαρτήτως των επιδόσεων αυτής στη δημόσια διοίκηση. Όμως, το κύρος της δημοκρατίας (ή η έλλειψη αυτού) συνδέεται άμεσα με την κρατική αποτελεσματικότητα. Επομένως, εάν ενδιαφερόμαστε για την ευρωστία των δημοκρατιών παγκοσμίως, οφείλουμε να ενδιαφερόμαστε ομοίως και για τις επιδόσεις των κυβερνήσεών τους – δηλαδή, την ποιότητα των κρατικών τους γραφειοκρατιών.

Ένας τρόπος για να κατανοήσουμε τη σχέση μεταξύ δημοκρατίας και κρατικής αποτελεσματικότητας είναι να ανατρέξουμε πίσω στον χρόνο σε ένα επιλεγμένο δείγμα ανεπτυγμένων χωρών και να διερωτηθούμε γιατί κάποιες

από αυτές ανέπτυξαν υψηλής αποδοτικής ποιότητας, αδιάφθορες κρατικές διοικήσεις ενώ κάποιες άλλες όχι. Ο Μάρτιν Σέφτερ όρισε ένα χρήσιμο ερμηνευτικό πλαίσιο για την κατανόηση της κρατικής ανάπτυξης στο έργο του *Πολιτικά κόμματα και κράτος* (1993), ένα έργο που χρησιμοποιείται ακόμη ευρέως από τους ειδικούς στη συγκριτική πολιτική.<sup>1</sup> Ο Σέφτερ ισχυρίστηκε ότι η ύπαρξη μιας αποτελεσματικής γραφειοκρατίας στις μέρες μας εξαρτάται από το εάν ο εκσυγχρονισμός του κράτους προηγήθηκε χρονικά της μαζικής διεύρυνσης του εκλογικού δικαιώματος ή όχι. Όταν ένα κράτος βεμπεριανού τύπου εδραιωνόταν μέσα σε συνθήκες αυταρχισμού, μια «απολυταρχική συμμαχία» το περιέβαλε ως ασπίδα προστασίας αποτρέποντας κάθε απόπειρα ιδιοποίησής του από τους εκλεγμένους πολιτικούς. Αυτό συνέβη με την Πρωσία και αργότερα τη Γερμανία, όπου η πίεση από τον στρατιωτικό ανταγωνισμό είχε οδηγήσει στον εκσυγχρονισμό της γραφειοκρατίας πολύ πριν την επέκταση του δικαιώματος ψήφου.

Από την άλλη μεριά, όταν το εκλογικό δικαίωμα παρεχόταν προτού λάβει χώρα ένας τέτοιος εκσυγχρονισμός, το ίδιο το κράτος μεταλλάσσόταν σε πολύτιμο κεφάλαιο προς αξιοποίηση από όσους πολιτικούς στόχευαν στην κινητοποίηση ψηφοφόρων με το δέλεαρ της απασχόλησης στον δημόσιο τομέα. Αυτή ήταν η περίπτωση της Ελλάδας, μία από τις πρώτες χώρες στην Ευρώπη που υιοθέτησε το καθολικό δικαίωμα ψήφου για τους άνδρες. Ένα καθεστώς πατρωνίας αγροτικών καταβολών του δέκατου ένατου αιώνα μεταμορφώθηκε ταχύτατα σε ένα καθεστώς πολιτικής πελατείας που εμμένει έως τις μέρες μας. Τα ίδια σχεδόν συνέβησαν αφότου η Ιταλία εκδημοκρατίστηκε μετά την πτώση του Μουσολίνι, ιδιαίτερα στον Νότο, όπου οι πελατειακές σχέσεις, η διαφθορά και η κρατική αναποτελεσματικότητα είχαν αποκτήσει ήδη ενδημικό χαρακτήρα.<sup>2</sup>

Οι Ηνωμένες Πολιτείες αποτελούν μια ενδιάμεση περίπτωση: ο πελατειασμός εμφανίστηκε στις αρχές του δέκατου ένατου αιώνα, με τη χώρα να διαθέτει ένα σχετικά αδύναμο κράτος διακρινόμενο από υψηλά επίπεδα πατρωνίας και διαφθοράς. Ωστόσο, τα θεμέλια για μια επαρκώς αδιάφθορη, βεμπεριανή δημόσια διοίκηση είχαν τεθεί με την έλευση του εικοστού αιώνα. Αν και οι στρατιωτικές συγκρούσεις έπαιξαν έναν κάποιον ρόλο στην επέκταση και τον εκσυγχρονισμό του κράτους, οι μεταρρυθμίσεις έλαβαν ώθηση από τα αιτήματα μιας νέας συμμαχίας των μεσαίων τάξεων που δεν είχαν εδραιωμένα συμφέροντα στο παλιό σύστημα πατρωνίας. Ως τέτοια, η αμερικανική εμπειρία αποτελεί ένα πρότυπο για τις σύγχρονες αναπτυσσόμενες χώρες που πασχίζουν να μεταρρυθμίσουν την κρατική τους διοίκηση.

Ο Σέφτερ εξέτασε τη διαφθορά εστιάζοντας κυρίως στην πλευρά της προσφοράς: η πατρωνία και ο πελατειασμός ευδοκούν μόνο όταν οι

---

<sup>1</sup> Martin Shefter, *Political parties and the state: the American historical experience*, Princeton University Press, Πρίνστον 1993. Η Merilee Grindle υιοθετεί το ίδιο πλαίσιο στο έργο της *Jobs for the boys: patronage and the state in comparative perspective*, Harvard University Press, Κέμπριτζ 2012.

<sup>2</sup> Σε αυτό το άρθρο, ορίζω ως πατρωνία την αμοιβαία ανταλλαγή εξυπηρετήσεων αναμεταξύ δύο ατόμων διαφορετικής κοινωνικής θέσης και εξουσίας, η οποία αφορά συνήθως την παροχή εξυπηρετήσεων από τον πάτρωνα προς τον πελάτη σε αντάλλαγμα της αφοσίωσης και πολιτικής στήριξης του δεύτερου προς τον πρώτο. Ο πελατειασμός διαφέρει από την πατρωνία κυρίως λόγω κλίμακας, αλλά και λόγω της χρήσης μιας ιεραρχίας οργανωμένων μεσαζόντων για την παροχή των εξυπηρετήσεων. Με αυτή την έννοια, ο πελατειασμός προσιδιάζει ιδιαίτερα στις εκλογικές δημοκρατίες.

πολιτικοί έχουν πρόσβαση σε πόρους, όπως δημόσια οφίτσια ή κρατικές συμβάσεις, προς διανομή. Εν αντιπαράβολή, πολιτικά κόμματα, που στην αρχή βρίσκονταν στο πολιτικό περιθώριο, δεν είχαν πρόσβαση σε τέτοιου είδους πόρους και κατά συνέπεια υποχρεούνταν να κινητοποιούν τους υποστηρικτές τους επικαλούμενα ιδεολογικές αρχές ή προγραμματικές διακηρύξεις. Για αυτόν τον λόγο, στα πρώτα τους χρόνια, κόμματα-αουτσάιντερ, όπως το Σοσιαλδημοκρατικό Κόμμα της Γερμανίας, το Εργατικό Κόμμα της Βρετανίας, και τα Κομμουνιστικά Κόμματα της Κίνας και του Βιετνάμ δεν μετήλθαν της πατρωνίας ή του πελατειασμού για λόγους ψηφοθηρίας, αν και τα δύο τελευταία υπέκυψαν στους πειρασμούς της διανομής προσόδων μόλις βρέθηκαν στην εξουσία.

### Τέσσερις περιπτώσεις

**Πρωσία/Γερμανία:** Όπως η Κίνα περισσότερο από δύο χιλιάδες χρόνια πριν, έτσι και η Πρωσία αποτελεί κλασσικό παράδειγμα του αξιώματος του Τσαρλς Τίλι ότι «ο πόλεμος καθιστά αναγκαίο το κράτος και το κράτος καθιστά αναγκαίο τον πόλεμο». Η Πρωσία στο τέλος του Τριακονταετούς Πολέμου, το 1648, ήταν ένα μεσαίου μεγέθους, μεσόγειο γερμανικό κράτος χωρίς τις εμφανείς προδιαγραφές που θα απαιτούνταν για να εκπληρώσει τον ρόλο του ως πυρήνα μιας ενοποιημένης Γερμανίας. Το 1660, ο Μέγας Εκλέκτωρ του Βρανδεμβούργου, Φρειδερίκος Γουλιέλμος (1640-1688), όχι μόνο δεν αποστράτευσε τις ένοπλες δυνάμεις του μετά τη Συνθήκη της Ολίβα που είχε τερματίσει τον πόλεμο Σουηδίας-Πολωνίας, αλλά τουναντίον έθεσε τη χώρα σε κατάσταση μόνιμης πολεμικής εγρήγορσης. Σε αντιδιαστολή με τους άγγλους βασιλείς της ίδιας περιόδου, ο Μέγας Εκλέκτωρ και οι διάδοχοί του, Φρειδερίκος Γουλιέλμος Α΄ της Πρωσίας (1713-1740) και Φρειδερίκος Β΄ («Φρειδερίκος ο Μέγας», 1740-1786), υπονόμευσαν με επιτυχία την εξουσία των νομοκατεστημένων τάξεων και αντικατέστησαν το συνονθύλευμα των φεουδαλικών επικρατειών με ένα ενιαίο διοικητικό σύστημα κεντροθετημένο στο Βερολίνο. Η Πρωσία είχε σχεδόν διαλυθεί κατά τη διάρκεια των πολέμων του Φρειδερίκου του Μέγα, αν και αυτή η επιθανάτια εμπειρία αφενός ενδυνάμωσε το συγκεντρωτικό κράτος και αφετέρου συνέπηξε την πρωσική εθνική ταυτότητα όχι ως (αυτή) ενός λαού με τον στρατό του αλλά ως «ενός στρατού με τον λαό του».<sup>3</sup>

Η διοίκηση ενός τέτοιου κράτους προϋπέθετε την εγκαθίδρυση μιας συγκεντρωτικής γραφειοκρατίας για τη συλλογή των φόρων και τη διαχείριση της στρατιωτικής εφοδιαστικής αλυσίδας. Με το πέρασμα του χρόνου, η πρωσική γραφειοκρατία αυτονομούνταν ολοένα και περισσότερο από τη βούληση του μονάρχη, εκφράζοντας την πολιτική της βούληση μέσα από ένα διαρκώς αυξανόμενο όγκο δημόσιου διοικητικού δικαίου που έφτασε στο απόγειό του με τον μεγάλο Πρωσικό Κώδικα, το Γενικό Δίκαιο της Χώρας (Allgemeines Landrecht) του 1794. Εντωμεταξύ, διανοητές όπως ο Ούγκο Γκρότιους, ο Ζαν Μποντέν, ο Τόμας Χομπς και ο Σάμουελ Πούφεντορφ είχαν ξεκινήσει να διατυπώνουν καινοτόμες θεωρίες αμφισβήτησης της ελέω θεού βασιλείας. Αυτή η νέα εκκοσμικευμένη βάση του κρατικού απολυταρχισμού δεν ισοδυναμούσε κατ' ανάγκη με μια ενίσχυση της αυθαιρεσίας του μονάρχη.

<sup>3</sup> Για μια γενική περιγραφή της πρωσικής ακμής βλ. Hans Rosenberg, *Bureaucracy, aristocracy, and autocracy: the Prussian experience, 1660-1815*, Harvard University Press, Κέιμπριτζ 1958.

Σύμφωνα με αυτόν τον νέο τρόπο σκέψης, η αξίωση του κράτους περί απόλυτης κυριαρχίας έγκειτο στην ικανότητά του να «αντιπροσωπεύει» τρόπον τινά τα ευρύτερα συμφέροντα του συνόλου της κοινότητας. Το κράτος κατέστη η απρόσωπη αφαίρεση του δημοσίου συμφέροντος, και όχι το όργανο κυριαρχίας μιας συγκεκριμένης ομάδας εντός της κοινωνίας. Το θεωρητικό υπόβαθρο για τη διάκριση ανάμεσα στο δημόσιο και το ιδιωτικό είχε πλέον τεθεί, μία εξέλιξη κρίσιμης σημασίας για τη νεωτερική σύλληψη του ρόλου της κυβέρνησης. Έτσι γεννήθηκε το σύγχρονο κράτος δικαίου, το *Rechtsstaat*.

Η τελική μεταρρύθμιση του πρωσικού κράτους έλαβε χώρα μόνο μετά την ήττα του από τον Ναπολέοντα Α΄ στη Μάχη της Ιένας-Άουερστεντ το 1806, οδηγώντας σε μια μακράν πιο σύγχρονη στρατιωτική μηχανή που βασιζόταν στη *levée en masse* (μαζική επιστράτευση). Με τις μεταρρυθμίσεις των Στάιν-Χάρντενμπεργκ, που εφαρμόστηκαν την επομένη της Ιένας-Άουερστεντ, καταργήθηκαν τα φεουδαλικά προνόμια, προσφέρθηκαν ευκαιρίες σταδιοδρομίας στα μεσαία στρώματα εντός μιας γραφειοκρατίας υποκείμενης (συλλογικά/ατομικά) στην κρίση διαδικασιών αξιολόγησης, ενώ η εκπαίδευση παρείχε πια τις ευκαιρίες ως πύλη εισόδου για τον δημόσιο τομέα, μεταμορφωμένη στη βάση ενός νέου, πανεπιστημιακού συστήματος. Αφότου ο Βίσμαρκ ενοποίησε βιαίως τη Γερμανία το 1871, αυτό το πρωσικό διοικητικό σύστημα λειτούργησε ως πρότυπο της ενοποιημένης γερμανικής κυβέρνησης. Αυτό που εκπλήσσει είναι πώς η θεσμική αυτοτέλεια της κρατικής γραφειοκρατίας επιβίωσε της παραγμένης εβδομηκονταετίας που ακολούθησε τη γερμανική ενοποίηση. Κατά τη διάρκεια της Δημοκρατίας της Βαϊμάρης, η γραφειοκρατία αντιστάθηκε στην απόπειρα των δημοκρατικά εκλεγμένων πολιτικών να την ελέγξουν, εμποδίζοντάς τους να διανείμουν τα δημόσια αξιώματα με πελατειακά κριτήρια. Οι ναζί κατόρθωσαν να εκκαθαρίσουν τη γραφειοκρατία από εβραίους, κομμουνιστές και πολιτικά διορισμένους αξιωματούχους, αδυνατώντας ωστόσο κατά τα άλλα να τοποθετήσουν μεγάλο αριθμό υποστηρικτών τους εντός της. Αυτή η γραφειοκρατία επιβίωσε ακόμα και του μεταπολεμικού κλίματος: παρά τις απόπειρες των κατοχικών Συμμαχικών Δυνάμεων να αποκαθάρουν τη γερμανική διοίκηση από υποστηρικτές των Ναζί, μόνο χίλια περίπου άτομα αποπέμφθηκαν διά παντός από τις υπηρεσίες τους.<sup>4</sup>

Η πλήρως εκδημοκρατισμένη Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, που προέκυψε μετά το 1949, έθεσε τη δημόσια διοίκηση υπό δημοκρατικό έλεγχο. Ωστόσο, ενήργησε σεβόμενη τη δικαιοδοσία της γραφειοκρατίας να προσλαμβάνει και να προαγάγει αυτοβούλως. Έτσι, αν και τα κυβερνητικά κόμματα μπορούσαν να διορίζουν υπουργούς στην κορυφή της γραφειοκρατικής πυραμίδας προκειμένου να καθορίζουν τη δημόσια πολιτική, δεν τους επιτρεπόταν να λυμαίνονται τη δημόσια διοίκηση με τους κομματικούς τους στρατούς. Ως αποτέλεσμα, οι πελατειακές σχέσεις δεν ρίζωσαν ποτέ στη Γερμανία: η αξιοκρατία και η αυτοτέλεια του δημόσιου τομέα παρέμειναν βασικές οργανωτικές αρχές της γερμανικής διοίκησης.

**Ελλάδα και Ιταλία:** Ενώ η Πρωσία/Γερμανία ανέπτυξε από πολύ νωρίς μια ισχυρή και σύγχρονη κρατική γραφειοκρατία, στην Ελλάδα και την Ιταλία διεγράφη η αντίστροφη πορεία. Στις αρχές του δέκατου ένατου αιώνα, η Ελλάδα ήταν μια επαρχία της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας με μια μακρά

---

<sup>4</sup> Martin Shefter, *Political parties and the state*, ό.π., σ. 42.



παράδοση αντίστασης στην πληρωμή φόρων. Οι Έλληνες διακήρυξαν την ανεξαρτησία τους το 1821, αλλά κατέστη αδύνατο να πετύχουν από μόνοι τους αυτόν τον στόχο χωρίς την ουσιαστική συνδρομή εξωτερικής βοήθειας από τη Βρετανία, τη Γαλλία και τη Ρωσία. Οι ξένοι συνέχιζαν να κυριαρχούν στην ελληνική πολιτική σκηνή για πολύ καιρό αφότου η χώρα πέτυχε την επίσημη ανεξαρτησία της το 1830, με τις Μεγάλες Δυνάμεις να τοποθετούν έναν βαυαρό πρίγκιπα, τον Όθωνα, στον ελληνικό θρόνο. Αντιμέτωπος με μια διαρκώς αυξανόμενη αμφισβήτηση της αρχής του, ο Όθωνας παραχώρησε ένα σύνταγμα το 1844 που εξασφάλιζε καθολικό δικαίωμα ψήφου στους άρρενες από το 1864. Η Ελλάδα, με αυτόν τον τρόπο, έγινε μια από τις πρώτες ευρωπαϊκές εκλογικές δημοκρατίες, προπορευόμενη της Βρετανίας κατά μία ολόκληρη γενιά.

Το ελληνικό κράτος συνέχισε να είναι αδύναμο και ξενοκίνητο καθ' όλη τη διάρκεια του εικοστού όπως και την αυγή του εικοστού πρώτου αιώνα. Ηττήθηκε στρατιωτικά από την Τουρκία το 1923, και ακολούθως πλημμύρισε από ομοεθνείς που εγκατέλειψαν τη Μικρά Ασία, οι οποίοι έφθασαν να αποτελέσουν το ένα πέμπτο του συνολικού πληθυσμού της Ελλάδας. Η χώρα δέχθηκε εισβολή από την Ιταλία και τη Γερμανία κατά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο· μετά την ήττα των δυνάμεων του Άξονα, η Ελλάδα βυθίστηκε σε έναν αιματηρό εμφύλιο πόλεμο και αργότερα σε μια στρατιωτική χούντα την περίοδο 1967-1974. Αυτές οι πολιτικές συγκρούσεις οδήγησαν σε μια βαθιά διαίρεση της κοινωνίας με υψηλά επίπεδα δυσπιστίας τόσο αναμεταξύ των Ελλήνων όσο και απέναντι στο ελληνικό κράτος. Η τρέχουσα κρίση του ευρώ –κατά τη διάρκεια της οποίας η ελληνική πολιτική υπαγορευόταν από την «τρόικα», δηλαδή την Ευρωπαϊκή Ένωση, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο–, αποτελεί απλώς συνέχεια αυτής της πάγιας τακτικής των ξένων να κινούν τα νήματα παρασκηνιακά.

Το ενοποιημένο ιταλικό κράτος, που ιδρύθηκε από τον Καμίλο Μπένσο, Κόμη του Καβούρ, και τον στρατιωτικό ηγέτη Τζουζέππε Γκαριμπάλντι τη δεκαετία του 1860, ένωσε έναν ανεπτυγμένο Βορρά με έναν φοβερά υπανάπτυκτο Νότο. Όταν οι Βόρειοι ήρθαν αντιμέτωποι με αυτή την πραγματικότητα για πρώτη φορά, ξεπλάγησαν. Ο νέος κυβερνήτης της Νάπολης μετά την απελευθέρωσή της από τον Γκαριμπάλντι ανέφερε στον Καβούρ: «Εδώ δεν είναι Ιταλία! Εδώ είναι Αφρική: οι Βεδουίνοι είναι ο ανθός της πολιτικής αρετής μπροστά σε αυτά τα βλαχαδερά».<sup>5</sup> Οι γαιοκτητικές ελίτ του Νότου συμφώνησαν στην ενοποίηση υπό την καθοδήγηση της αστικής τάξης του Βορρά με αντάλλαγμα να παραμείνουν κύριοι των φέουδων τους· έναν διακανονισμό που ο Αντόνιο Γκράμσι ονόμασε *blocco storico* ή «μνημειώδη συνασπισμό».

Το κράτος στη νότια Ιταλία, όπως και το αντίστοιχο ελληνικό, ήταν αδύναμο και κυριαρχείτο από ξένους. Έως τον δέκατο πέμπτο αιώνα, τα βασίλεια της Σικελίας και της Νάπολης είχαν περάσει από τα χέρια της γερμανικής δυναστείας των Χοενστάουφεν στον Οίκο της Αραγονίας, με τις δυναστικές κτήσεις του τελευταίου να ενοποιοούνται υπό την ισπανική κυριαρχία χάρη στον γάμο του Φερδινάνδου Β΄ της Αραγονίας με την Ισαβέλλα της Καστίλης το 1469. Η νότια Ιταλία παρέμεινε κτήση αρχικά των Ισπανών Αψβούργων και μετέπειτα, ύστερα από τον Πόλεμο της Ισπανικής

---

<sup>5</sup> Percy A. Allum, *Italy-Republic without government?*, Norton, Νέα Υόρκη 1973, σ. 9.

Διαδοχής (1701-1714), των Ισπανών Βουρβόνων, έως την εισβολή του Ναπολέοντα Α΄ που επέβαλε τον αδερφό του Ιωσήφ στον θρόνο. Επομένως, για πέντε σχεδόν αιώνες, ο κατ' όνομα ηγεμόνας του Βασιλείου των Δύο Σικελιών ήταν ένας απόμακρος ξένος, του οποίου η εξουσία αμφισβητείτο συχνά από εξεγέρσεις των ντόπιων.

Η Ελλάδα και η νότια Ιταλία μοιράζονται ένα ακόμα χαρακτηριστικό – την αποτυχία εδραίωσης μιας εγχώριας βιομηχανικής επανάστασης. Και οι δυο χώρες βίωσαν μια ραγδαία αστικοποίηση στα τέλη του δέκατου ένατου και τις αρχές του εικοστού αιώνα, χωρίς όμως τις μεταμορφωτικές επιδράσεις της εκβιομηχάνισης και μιας ραγδαία αναπτυσσόμενης οικονομίας της αγοράς. Υπό αυτές τις συνθήκες (που προσομοιάζουν με αυτές αρκετών αναπτυσσόμενων χωρών των ημερών μας), ολόκληρες κοινότητες χωρικών μεταφέρονται στις πόλεις, κουβαλώντας μαζί τους τις αγροτικού τύπου σχέσεις πάτρωνα-πελάτη και τα ήθη του χωριού. Ούτε μια σύγχρονη μεσαία τάξη, ούτε ένα βιομηχανικό προλεταριάτο εμφανίστηκαν κατά την ίδια έκταση όπως σε χώρες της Δυτικής Ευρώπης (π.χ. Βέλγιο, Αγγλία, Γαλλία ή Γερμανία). Η απασχόληση στον δημόσιο τομέα έγινε η κύρια οδός για την ανιούσα κοινωνική κινητικότητα, ενώ η κατάληψη του κράτους, η βασική διακύβευση του πολιτικού ανταγωνισμού.

Τόσο στην Ελλάδα όσο και τη νότια Ιταλία, καθώς το εκλογικό δικαίωμα διευρυνόταν και οι δημοκράτες πολιτικοί έρχονταν αντιμέτωποι με το δύσκολο έργο της κινητοποίησης των ψηφοφόρων και της προσέλκυσής τους στις κάλπες, οι σχέσεις πατρωνίας του αγροτικού χώρου μετασχηματίστηκαν σταδιακά στις σύγχρονες πελατειακές. Ήδη τη δεκαετία του 1870, το ελληνικό κράτος είχε, αναλογικά με τον πληθυσμό του, επτά φορές περισσότερους δημοσίους υπαλλήλους σε σχέση με το βρετανικό. Αυτή η παράδοση συνεχίστηκε με την αποκατάσταση της δημοκρατίας το 1974 αφότου κατέρρευσε το καθεστώς των συνταγματαρχών. Τα δύο δημοκρατικά πολιτικά κόμματα που κυριάρχησαν στην ελληνική πολιτική σκηνή από εκείνη την περίοδο έως σήμερα, η κεντροδεξιά ΝΔ και το σοσιαλιστικό ΠΑΣΟΚ, εναλλάχθηκαν στην εξουσία το 1981, το 1989, το 1993, το 2004 και το 2009. Από τη στιγμή που οι ισχυρές συνδικαλιστικές ενώσεις του δημοσίου τομέα στην Ελλάδα πέτυχαν τη θέσπιση της μονιμότητας για έναν μεγάλο αριθμό δημοσίων υπαλλήλων, κάθε εναλλαγή των κομμάτων στην εξουσία οδηγούσε σε μια περαιτέρω διόγκωση του ελληνικού κράτους. Η απασχόληση στον δημόσιο τομέα πενταπλασιάστηκε την περίοδο 1970-2009, με τον μέσο μισθό ενός δημοσίου υπαλλήλου να είναι μιάμιση φορές υψηλότερος του αντίστοιχου ιδιωτικού.<sup>6</sup>

Κάτι παρόμοιο συνέβη στην Ιταλία. Οι παραδοσιακές σχέσεις πάτρωνα-πελάτη χρονολογούνται από τα ρωμαϊκά χρόνια, όταν οι όροι *patronus* και *cliens* αναφέρονταν σε μια ιδιαιτέρως τυποποιημένη νομική σχέση ανάμεσα σε έναν ανώτερο και έναν κατώτερο. Με την κατάργηση του φεουδαλισμού στη νότια Ιταλία τον δέκατο ένατο αιώνα, αυτές οι τυποποιημένες σχέσεις μετατρέπονται σε άτυπες, με τους τοπικούς γαιοκτήμονες να χρησιμοποιούν τον πλούτο και τις πολιτικές τους διασυνδέσεις για τον έλεγχο των χωρικών που ζουν στα κτήματά τους. Στην

<sup>6</sup> John Sfakianakis, "The cost of protecting Greece's public sector", *International Herald Tribune*, 10 Οκτωβρίου 2012· Organisation for Economic Co-operation and Development, *Greece: Review of the Central Administration*, OECD Publishing, Παρίσι 2012, σ. 71-72.

Ιταλία κατοχυρώθηκε το καθολικό δικαίωμα ψήφου λίγο πριν από τον Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Ωστόσο, αυτό το δημοκρατικό πείραμα διακόπηκε πρόωρα μια δεκαετία αργότερα με την άνοδο του Μουσολίνι. Ο πραγματικός εκδημοκρατισμός ξεκίνησε μόνο μετά την πτώση του Ντούτσε το 1943. Το ιταλικό Χριστιανοδημοκρατικό Κόμμα ιδρύθηκε το 1943 και αρχικά θεωρούνταν ένα προοδευτικό μαζικό κόμμα που θα ανταγωνιζόταν τους ιταλούς κομμουνιστές. Ωστόσο, όπως τα πρώιμα αμερικανικά κόμματα, οι χριστιανοδημοκράτες αντιμετώπισαν το πρόβλημα του πώς να πείσουν τις μάζες των ψηφοφόρων να προσέλθουν στις κάλπες για τις πρώτες δημοκρατικές εκλογές υπό το νέο μεταπολεμικό καθεστώς της Ιταλικής Δημοκρατίας. Οι χριστιανοδημοκράτες τα κατάφεραν αξιοποιώντας σύγχρονες οργανωτικές μεθόδους· υπό την ηγεσία του Αμιντόρε Φανφάνι έκτισαν μια συγκεντρωτική κομματική ιεραρχία με έδρα τη Ρώμη, συνοδευόμενη από δίκτυα κομματάρχων που στρατολογούσαν ψηφοφόρους σε πελατειακή βάση.

Ο πελατειασμός στον Νότο ενισχύθηκε από τις οικονομικές πολιτικές της κυβέρνησης. Ξεκινώντας από τη δεκαετία του 1950, η κεντρική κυβέρνηση στη Ρώμη εφάρμοσε μια πολιτική τόνωσης της βιομηχανικής ανάπτυξης στον Νότο. Αυτή η προσπάθεια δεν οδήγησε στην ανάδυση μιας μεγάλης, αυτοσυντηρούμενης βιομηχανικής βάσης σε εκείνες τις περιοχές. Αντιθέτως, αξιοποιήθηκε ως μάννα εξ ουρανού από τους ντόπιους πολιτικούς που στόχευαν στη διεύρυνση της πελατειακής τους βάσης. Όπως και στην Ελλάδα, η δυνατότητα χειραγώγησης του κρατικού μηχανισμού μέσω πολιτικών διασυνδέσεων αναδείχθηκε ως μια πολύ πιο αλάνθαστη μέθοδος πλουτισμού και προσωπικής κατοχύρωσης από ό,τι η ιδιωτική επιχειρηματικότητα, διευρύνοντας το υφιστάμενο χάσμα Βορρά-Νότου και προωθώντας παράλληλα μια κουλτούρα πολιτικής ευνοιοκρατίας που σύντομα θα έβγαине εκτός ελέγχου.

Το μεταπολεμικό ιταλικό πολιτικό σύστημα κατέρρευσε στον απόηχο της πτώσης του Τείχους του Βερολίνου το 1989, με την εξαφάνιση τόσο των χριστιανοδημοκρατικών όσο και των κομμουνιστικών κομμάτων. Η πρακτική του πελατειασμού και η συνδεδεμένη με αυτόν πολιτική διαφθορά παρέμειναν έκτοτε ισχυρές, όχι μόνο στον Νότο αλλά και σε ολόκληρη την Ιταλία. Η άνοδος του Σίλβιο Μπερλουσκόνι στις αρχές της δεκαετίας του 1990 (καθώς και του συμμάχου του Ουμπέρτο Μπόσι και της Λίγκας του Βορρά) δεν σηματοδότησε την εμφάνιση μιας νέου τύπου αδιάφθορης και μεταρρυθμιστικής πολιτικής στην Ιταλία. Αντιθέτως, ο Μπερλουσκόνι εκσυγχρόνισε απλώς τις πρακτικές της ιταλικής διαφθοράς, εκμεταλλευόμενος την προσωπική μιντιακή του αυτοκρατορία για να κερδίζει τις εκλογές και να θωρακίζεται από τις δικαστικές διώξεις.

**Ηνωμένες Πολιτείες:** Εν αντιθέσει προς τα προαναφερθέντα, η περίπτωση των Ηνωμένων Πολιτειών είναι ενδιαφέρουσα διότι η εθνική της διακυβέρνηση έμοιαζε περισσότερο με αυτήν της Ελλάδας και της Ιταλίας στα μέσα του δέκατου ένατου αιώνα, αλλά τελικά προσέγγισε περισσότερο αυτήν της Γερμανίας μέχρι τα μέσα του εικοστού. Θα μπορούσαμε να ισχυριστούμε ανεπιφύλακτα ότι οι Ηνωμένες Πολιτείες εφηύραν την πρακτική του πελατειασμού, ακριβώς διότι ήταν η πρώτη μεγάλη χώρα που παραχώρησε μαζικά το δικαίωμα ψήφου. Αυτό συνέβη σταδιακά κατά τη διάρκεια των δεκαετιών του 1820 και του 1830, καθώς οι περισσότερες αμερικανικές πολιτείες αποσύνδεσαν το δικαίωμα ψήφου από την κατοχή ή μη ιδιοκτησίας, υιοθετώντας παράλληλα την καθολική διεύρυνσή του στους λευκούς άρρενες.

Τα πολιτικά κόμματα, ασύλληπτα ως έννοια για τους Ιδρυτές Πατέρες, διαγκωνίζονταν για την κινητοποίηση του εκλογικού κοινού και την προσέλευσή του στις κάλπες την ημέρα των εκλογών. Σωρεύοντας την απαραίτητη εμπειρία προς την επίτευξη αυτού του σκοπού, ανακάλυψαν ότι ο ευκολότερος τρόπος για να πετύχουν δεν ήταν μέσω επικλήσεων σε προγραμματικές θέσεις, πόσο δε μάλλον, σε αφηρημένες ιδεολογίες. Αντ' αυτού διαπίστωσαν ότι οι ψηφοφόροι κινητοποιούνταν πολύ πιο εύκολα μέσω υποσχέσεων για άμεσες διευκολύνσεις, όπως μια δουλειά στο ταχυδρομείο, μια γαλοπούλα τα Χριστούγεννα ή παρεμβάσεις για την ευμενή αντιμετώπιση ενός συγγενή από το κράτος.

Η αμερικανικού τύπου λαφυραγώγηση του κράτους άνησε, μετά τις εκλογές του 1828, με την άνοδο στην εξουσία του λαϊκιστή Άντριου Τζάκσον. Επί της προεδρίας του, αυτός διακήρυξε το δικαίωμα του, ως νικητής των εκλογών, να διορίζει αυτοβούλως τους κυβερνητικούς αξιωματούχους, ισχυριζόμενος παράλληλα, προς υπεράσπιση των ενεργειών του, ότι υπήρχαν από ελάχιστες έως ούτε μία θέση στη δημόσια διοίκηση για την οποία δεν επαρκούσαν τα προσόντα του μέσου Αμερικανού. Οι αλληλοσπαρασσόμενες πολιτικές παρατάξεις συγκρούστηκαν για ζητήματα όπως η δουλειά και οι δασμοί, αλλά (ειδικά μετά τον Εμφύλιο Πόλεμο) κατασκεύασαν ιδιαιτέρως πολύπλοκους πολιτικούς μηχανισμούς για την απόσπαση της ψήφου μέσω διανομής εξατομικευμένων ωφελημάτων. Η αμερικανική εμπειρία καταδεικνύει ότι ο πελατειασμός δεν συνιστά μια αποκλίνουσα ή πολιτισμικά καθορισμένη μορφή πολιτικής συμπεριφοράς, αλλά αντιθέτως τη φυσική εξέλιξη ενός τύπου πρόωρης δημοκρατίας σε χώρες που πλήττονται από χαμηλά επίπεδα εισοδημάτων και εκπαίδευσης.

Σοβαρές πρωτοβουλίες για τη μεταρρύθμιση του αμερικανικού κράτους αναλήφθηκαν μόνο κατά τη δεκαετία του 1880. Οι Βρετανοί προχώρησαν σε ριζική αναδιάρθρωση του δημοσίου τομέα τους κατά τη διάρκεια των δεκαετιών 1850 και 1860, μετά από την έκδοση της Αναφοράς Νόρθκοτ-Τρεβέλιαν, καταργώντας τους πολιτικούς διορισμούς και εξαρτώντας το σύστημα προσλήψεων και προαγωγών στο Δημόσιο από το μορφωτικό επίπεδο και την προσωπική επάρκεια. Αυτές οι ιδέες ταξίδεψαν στις ΗΠΑ, όπου προωθήθηκαν από διανοούμενους όπως ο Φρανκ Γκούντνουντ, ο Φράνσις Λίμπερ και ο μελλοντικός πρόεδρος Γούντροου Ουίλσον, που ως ακαδημαϊκός τασσόταν υπέρ του διαχωρισμού της κυβερνητικής πολιτικής από τη δημόσια διοίκηση και υπέρ της ανάγκης επαγγελματικοποίησης της δεύτερης.<sup>7</sup> Ένα κίνημα βάσης με αίτημα τη μεταρρύθμιση των δημοσίων υπηρεσιών εμφανίστηκε τις τελευταίες δεκαετίες του δέκατου ένατου αιώνα, καθώς ποικίλες κοινωνικές ομάδες στηλίτευαν την έκδηλη διαφθορά και τη χαμηλή αποτελεσματικότητα της αμερικανικής κυβέρνησης στις διάφορες βαθμίδες της. Αφορμή για τη μεταρρύθμιση στάθηκε ένα άσχετο γεγονός, όπως η δολοφονία του νεοεκλεγέντος προέδρου Τζέιμς Α. Γκάρφιλντ από έναν απογοητευμένο θεσιθήρα το 1881· γεγονός που ώθησε το Κογκρέσο να ψηφίσει τον νόμο Πέντλετον δύο χρόνια αργότερα. Με τον νόμο αυτό συστήθηκε η πρώτη αμερικανική Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας και εφαρμόστηκε ένα σύστημα αξιολόγησης των κρατικών υπαλλήλων που έθετε

---

<sup>7</sup> Woodrow Wilson, "The study of administration", *Political Science Quarterly*, 1887, 2(2):197-222.

ως κύριο προσόν για μια θέση την προσωπική αξία και όχι τις πολιτικές διασυνδέσεις.

Η δημιουργία, ωστόσο, ενός σύγχρονου βεμπεριανού κράτους στις Ηνωμένες Πολιτείες υπήρξε μια μακρόχρονη διαδικασία, που από ορισμένες απόψεις, παραμένει ακόμη ανολοκλήρωτη. Στη Βρετανία, ο μεταρρυθμιστικός νόμος που έθεσε σε εφαρμογή τις προτάσεις της Αναφοράς Νόρθκοτ-Τρεβέλιαν του 1854 είχε ψηφιστεί δεκαέξι μόλις χρόνια αργότερα, εξαιτίας της αποφασιστικότητας του βρετανικού συστήματος Γουέστμινστερ και της σχετικής ομοιογένειας της άρχουσας ελίτ εκείνη την περίοδο. Στις ΗΠΑ, η διάδοση της αξιοκρατίας χρειάστηκε δεκαετίες εξαιτίας των εμποδίων που έθετε το σύστημα ελέγχων και ισορροπιών του αμερικανικού συντάγματος. Παλαιοκομματικά στελέχη, τόσο από τη μεριά των ρεπουμπλικανών όσο και από αυτή των δημοκρατικών, δεν εμφανίζονταν πρόθυμα να αποποιηθούν του δικαιώματός τους για πολιτικούς διορισμούς. Έτσι, η αξιολόγηση στις δημόσιες υπηρεσίες επεκτάθηκε όταν κατά την εναλλαγή των κομμάτων στην εξουσία το εκάστοτε απερχόμενο κόμμα επιδίωκε να προστατεύσει τους υπαλλήλους που το ίδιο διόρισε. Χρειάστηκε να περιμένουμε μέχρι τη δεκαετία του 1930 και το Νιου Ντιλ για να ενταχθεί στο σύστημα αξιολόγησης η συντριπτική πλειονότητα των ομοσπονδιακών υπαλλήλων.<sup>8</sup> Σε αρκετές αμερικανικές μεγαλουπόλεις, όπως στη Νέα Υόρκη, τη Βοστώνη και το Σικάγο, οι κομματικοί μηχανισμοί στην τοπική αυτοδιοίκηση διαλύθηκαν μόλις τη δεκαετία του 1960.

## Η πολιτική της μεταρρύθμισης

Το ερώτημα που εγείρεται άμεσα είναι το εξής: γιατί η μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης έλαβε χώρα στην Πρωσία/Γερμανία και τις Ηνωμένες Πολιτείες, αλλά όχι στην Ελλάδα ή την Ιταλία; Η απάντηση έχει ήδη δοθεί αναφορικά με την περίπτωση της Πρωσίας/Γερμανίας: η μεταρρύθμιση, ωθούμενη από τις πιεστικές ανάγκες των πολεμικών επιχειρήσεων, συντελέστηκε πριν την ανάδυση της μαζικής δημοκρατίας. Κάτι παρόμοιο μπορεί να ειπωθεί για την Κίνα της ενοποίησης των Τσιν το 221 π.Χ. ή για την Ιαπωνία της αποκατάστασης της αυτοκρατορικής εξουσίας του Μείτζι το 1868. Ο στρατιωτικός ανταγωνισμός παρέχει πολύ πιο ισχυρά κίνητρα για τη δημιουργία ενός αποτελεσματικού και άρα σύγχρονου κράτους από ό,τι η οικονομία του καθημερινού βίου.

Θα ήταν ωστόσο αρκετά τραγικό εάν ο πόλεμος αναδεικνυόταν ως η μοναδική οδός προς ένα σύγχρονο κράτος. Καμία αναπτυσσόμενη χώρα δεν πρέπει να εμπνευστεί από την πολεμικά ταραχώδη ιστορία της Γερμανίας των τελευταίων τριών αιώνων. Οι υψηλής ποιότητας, αυτόνομες γραφειοκρατίες αποτελούν σε κάθε περίπτωση δίκτοπο μαχαίρι. Εάν είναι πολύ αυτόνομες και ικανές, δύνανται να διαφύγουν από οποιαδήποτε μορφή πολιτικού ελέγχου. Τόσο η Γερμανία όσο και η Ιαπωνία κατέληξαν να εμπλακούν σε καταστροφικούς πολέμους επειδή οι πολιτικοί τους στάθηκαν ανήμποροι να ελέγξουν τις στρατιωτικές τους γραφειοκρατίες. Η τελική επικράτηση του δημοκρατικού πολιτικού ελέγχου και στις δύο χώρες μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο είναι μια κάποια παρηγοριά.

---

<sup>8</sup> Patricia W. Ingraham, *The foundation of merit: public service in American democracy*, Johns Hopkins University Press, Βαλτιμόρη 1995, σ. 32-33.

Η αμερικανική (όπως και η βρετανική) περίπτωση είναι πιο ενδιαφέρουσα επειδή η μεταρρύθμιση του κράτους δεν είχε πρωταρχικά να κάνει με τις αναγκαιότητες της εθνικής ασφάλειας. Η πολιτική πίεση για τις μεταρρυθμίσεις προήλθε από μια συμμαχία μεσαίων τάξεων, καθώς νέες κοινωνικές ομάδες, συγκροτούμενες από τη διαδικασία της εκβιομηχάνισης, ηγήθηκαν ενός παρατεταμένου πολιτικού αγώνα ενάντια στους αμετανόητους υποστηρικτές της πατρωνίας και του πελατειασμού. Με αυτή την έννοια, η οικονομική ανάπτυξη εξασφάλισε τις συνθήκες για τον σχηματισμό μιας τέτοιας συμμαχίας. Στη βρετανική περίπτωση, η στήριξη των μεταρρυθμίσεων των Νόρθκοτ και Τρεβέλιαν προέκυψε από την άνοδο μιας αποκλεισμένης από τα κρατικά αξιώματα μεσαίας τάξης, που προέταξε την ατομική αξία και το μορφωτικό επίπεδο ως κριτήριο κοινωνικής ανόδου. Η μεταρρυθμιστική συμμαχία, που περιελάμβανε επιχειρηματικά συμφέροντα, επιστημονικούς συλλόγους και μεταρρυθμιστές εκπαιδευτικούς, άσκησε πίεση στη σχετικά συμπαγή βρετανική πολιτική ελίτ για την προώθηση της αλλαγής. Ακόμα και εδώ, ο στρατιωτικός ανταγωνισμός αποτέλεσε ρυθμιστικής σημασίας παράγοντα: τα πενιχρά αποτελέσματα της βρετανικής εκστρατείας στον Πόλεμο της Κριμαίας αναφέρθηκαν ως κύρια αιτία της ανάγκης για μεταρρύθμιση.<sup>9</sup>

Η αμερικανική περίπτωση ήταν πιο περίπλοκη και δείχνει ότι η οικονομική αλλαγή καθαυτή δεν οδηγεί αναγκαστικά στη μεταρρύθμιση. Τη δεκαετία του 1880, οι σιδηρόδρομοι αντιπροσώπευαν την αιχμή του βιομηχανικού καπιταλισμού στη Βόρεια Αμερική, αν και οι ιδιοκτήτες των σιδηροδρομικών γραμμών είχαν εν πολλοίς επιδοθεί στο βρώμικο παιχνίδι της εξαγοράς πολιτικής επιρροής από την κηδεμονούσα πολιτική αρχή εκείνης της περιόδου. Η προοδευτική συμμαχία σχηματίστηκε έχοντας ως πυρήνα της κοινωνικές ομάδες των οποίων τα συμφέροντα θίγονταν από τις συχνά μονοπωλιακές πρακτικές των μεγαλοϊδιοκτητών σιδηροδρόμων: μεταφορείς, αγρότες, αστοί επιχειρηματίες και μικροϊδιοκτήτες σιδηροδρόμων που εξωθούνταν στο περιθώριο του επιχειρηματικού ανταγωνισμού. Μαζί τους συνέπραξαν και άλλες εσχάτως κινητοποιηθείσες ομάδες, όπως οι μεταρρυθμιστές πολεοδόμοι που επέκριναν με δριμύτητα τις συνθήκες ζωής στις αμερικανικές πόλεις. Ηγέτες με όραμα διαδραμάτισαν κρίσιμο ρόλο στη βιωσιμότητα αυτής της συμμαχίας. Είχε γίνει πλέον ευρέως αποδεκτή η αναγκαιότητα εφαρμογής επιχειρηματικών αρχών «επιστημονικής διοίκησης» στις λειτουργίες του κράτους, ενώ προσωπικότητες όπως ο Θίοντορ Ρούζβελτ και ο Γούντροου Ουίλσον πρωτοστάτησαν στην προώθηση των μεταρρυθμίσεων. Ο Ρούζβελτ είχε τεθεί επικεφαλής της αμερικανικής Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας προτού γίνει πρόεδρος των Ηνωμένων Πολιτειών, ενώ επιχείρησε να αφήσει ως βασική πολιτική του παρακαταθήκη τη διαφάνεια στην κυβερνητική διαχείριση.

### **Εκσυγχρονισμός: θεωρία και πραγματικότητα**

Μελετώντας αυτές τις περιπτώσεις, υποχρεωνόμαστε να αναρωτηθούμε γιατί αυτές οι συμμαχίες μεταρρυθμιστικών μεσοστρωμάτων εμφανίστηκαν στη

---

<sup>9</sup> Richard A. Chapman, *The Civil Service Commission, 1855-1991: a bureau biography*, Routledge, Λονδίνο 2004, σ. 29-30.

Βρετανία και τις ΗΠΑ, αλλά όχι στην Ελλάδα και την Ιταλία. Φαίνεται να υπάρχουν τρεις τουλάχιστον λόγοι.

Ο πρώτος έχει να κάνει με τη φύση της οικονομικής ανάπτυξης. Η Βρετανία και οι Ηνωμένες Πολιτείες γνώρισαν την εποχή της κλασικής εκβιομηχάνισης, όταν οι προσφάτως οργανωμένες βιομηχανίες αντλούσαν τεράστιο αριθμό εργατών από τον αγροτικό τομέα εκθέτοντας τους σε αστικά περιβάλλοντα. Εκεί, ο σύγχρονος τρόπος ζωής από κοινού με τον σύγχρονο καταμερισμό εργασίας συνέτειναν στην ολοκλήρωση ενός ολικού συνειδησιακού μετασχηματισμού. Η Ελλάδα και η νότια Ιταλία, εν αντιθέσει, γνώρισαν αυτό που ορισμένες φορές αποκαλείται «εκσυγχρονισμός χωρίς ανάπτυξη» – δηλαδή, αστικοποίηση μη βασισμένη στην ανάπτυξη μιας σφριγηλής βιομηχανικής οικονομίας της αγοράς. Υπό αυτές τις συνθήκες, η παλιά αγροτική τάξη πραγμάτων μεταφυτεύεται στις πόλεις, χωρίς την ανάδυση ευρέων κοινωνικών στρωμάτων όπως μιας μεσαίας τάξης ή ενός προλεταριάτου. Αντί του μετασχηματισμού της *Gemeinschaft* (κοινότητα) σε *Gesellschaft* (κοινωνία), η *Gemeinschaft* μεταφέρθηκε απλώς σύψυχη στην πόλη, μαζί με τα αγροτικά ήθη της και τις σχέσεις πατρωνίας.

Ο δεύτερος λόγος για αυτήν τη διαφοροποίηση είναι πολιτισμικός. Οι αναδυόμενες μεσαίες τάξεις στη Βρετανία, τις ΗΠΑ, την Ολλανδία και την Πρωσία/Γερμανία ανήκαν κυρίως στο προτεσταντικό δόγμα, όπου η έννοια της προσωπικής ακεραιότητας έχαιρε μεγάλης ηθικής εκτίμησης. Ο Μέγας Εκλέκτωρ περιέβαλε τον εαυτό του με γραφειοκράτες καλβινιστικού δόγματος προερχόμενους από τρίτες χώρες, οι οποίοι δεν διατηρούσαν οικογενειακούς δεσμούς με την πρωσική ελίτ εκείνης της εποχής. Το προοδευτικό κίνημα στις ΗΠΑ τροφοδοτείτο από παλιάς κοπής προτεστάντες που αγανακτούσαν με τον τρόπο που διάφοροι πολιτικάντηδες ενσωμάτωναν τους νεοαφιχθέντες καθολικούς, εβραίους και ορθόδοξους μετανάστες στις ραγδαία αναπτυσσόμενες αμερικανικές πόλεις.

Τέλος, παράγοντες σχετικοί με την ηγεσία επέδρασαν μάλλον καίρια. Στα χρόνια που ακολούθησαν το τέλος του Ψυχρού Πολέμου, παρουσιάστηκε στην Ιταλία η μοναδική ευκαιρία να δημιουργήσει μια αδιάφθορη σύγχρονη διοίκηση. Οι δικαστικές διώξεις διεφθαρμένων χριστιανοδημοκρατών και σοσιαλιστών πολιτικών, καθώς και της ίδιας της Μαφίας, από τις αρχές έως και τα μέσα της δεκαετίας του 1990, αναφορικά με την υπόθεση «Δωροδοκούπολη» (Tangentopoli), στάθηκαν δυνατές μόνο μετά το πέρας της ψυχροπολεμικής πόλωσης. Όμως, αντί για την εμφάνιση ενός Ρούζβελτ ή ενός Ουίλσον, η Ιταλία παρήγαγε τον Σίλβιο Μπερλουσκόνι και τον Ουμπέρτο Μπόσι. Η εκλογική βάση τόσο του κεντροδεξιού κόμματος του Μπερλουσκόνι (Φόρτσα Ιτάλια, συγχωνευμένου πλέον με το κόμμα Λαός της Ελευθερίας), όσο και της Λίγκας του Βορρά του Μπόσι συμπεριέλαβε αυτά ακριβώς τα μεσοστρώματα που είχαν απηυδήσει με τη διαφθορά του παλιού συστήματος και επιθυμούσαν την αλλαγή. Αντί όμως να παράσχουν έναν οδικό χάρτη για τον εκσυγχρονισμό του κράτους και τη δομική αναπροσαρμογή της ιταλικής οικονομίας, υπέθαψαν τον λαϊκισμό και προστάτεψαν τα προσωπικά τους συμφέροντα. Πιο συγκεκριμένα, ο Μπερλουσκόνι νομιμοποίησε μια νέα μέθοδο διαφθοράς βασισμένης στα ΜΜΕ που θα βαραίνει την ιταλική πολιτική σκηνή για αρκετά χρόνια.

Υπάρχει μια υπόθεση από την εποχή του Μαξ Βέμπερ, σύμφωνα με την οποία το «σιδερένιο κλουβί» της συγκεντρωτικής γραφειοκρατίας αποτελεί αναπόφευκτο υποπροϊόν του διαδικασίας εκσυγχρονισμού. Οι μετέπειτα

μελέτες πάνω στη διαφθορά και τις πελατειακές σχέσεις βασίστηκαν συχνά σε αυτή την υπόθεση, θεωρώντας ότι τα εν λόγω φαινόμενα συνιστούσαν παρεκκλίνουσες μορφές πολιτικής οργάνωσης, η ύπαρξη των οποίων χρήζει ερμηνείας.

Στην πραγματικότητα, οι υψηλής ποιότητας γραφειοκρατίες τείνουν να είναι περισσότερο η εξαίρεση παρά ο κανόνας. Ένας μικρός σχετικά αριθμός κρατών, αρκετά από τα οποία στη Δυτική Ευρώπη ή την Ανατολική Ασία, αποτελούν κληρονόμους μιας μακράς γραφειοκρατικής παράδοσης, διαμορφωμένης σε περιόδους απολυταρχίας υπό στρατιωτική πίεση. Σε άλλες περιπτώσεις, τα κράτη πέτυχαν να μεταρρυθμίσουν τους διοικητικούς τους μηχανισμούς σε συνθήκες δημοκρατίας. Ωστόσο, ιστορικές αλληλουχίες και ιστορικά ατυχήματα παίζουν σημαντικό ρόλο στον καθορισμό του αποτελέσματος. Εκείνο που πρέπει εν τέλει να εξηγηθεί είναι η ανάδυση της μοντέρνας γραφειοκρατίας και όχι η επιβίωση των «πατρογονικών» (patrimonial) ή πελατειακών συστημάτων.

Η ιστορική εμπειρία στις ΗΠΑ, την Ελλάδα και την Ιταλία υποδεικνύει επιπροσθέτως ότι, κατά τη διαδικασία της πολιτικής ανάπτυξης, καμίας αρετής η εκδήλωση δεν συνεπάγεται αυτόματα την ύπαρξη των υπολοίπων. Η γενίκευση του εκλογικού δικαιώματος, όταν προηγείται του κρατικού εκσυγχρονισμού, μπορεί να οδηγήσει σε εκτεταμένο πελατειασμό. Αντιστρόφως, αυταρχικά κράτη, που αναπτύσσουν από νωρίς μοντέρνες γραφειοκρατίες, βρίσκονται συχνά σε πλεονεκτικότερη θέση μόλις εκδημοκρατιστούν, καθώς αυτές εξουδετερώνουν τους κινδύνους της κομματικής αποικιοποίησης. Το εάν αξίζει κάποιος να πληρώσει το κόστος της αυταρχικής μαθητείας και των στρατιωτικών συγκρούσεων ως προαπαιτούμενο για τον κρατικό εκσυγχρονισμό είναι μια άλλη συζήτηση.

Εν κατακλείδι, είναι θεμιτό να αναρωτηθούμε εάν τα βεμπεριανά κράτη, άπαξ και συσταθούν, παραμένουν αενάως βιώσιμα ή υπόκεινται σε πολιτική φθορά. Οι κρατικές γραφειοκρατίες της Κίνας, της Γερμανίας, της Ιαπωνίας και άλλων χωρών αποδείχθηκαν αξιοσημείωτα ανθεκτικές για μεγάλες χρονικές περιόδους. Ωστόσο, όλα τα σύγχρονα κράτη υπόκεινται στον κίνδυνο ανακατάληψής τους από ισχυρές ομάδες συμφερόντων. Τα μεταρρυθμιστικά εγχειρήματα που αναλήφθηκαν στις ΗΠΑ από την Προοδευτική Εποχή και έπειτα έχουν σε μεγάλο βαθμό εξαλείψει το είδος διαφθοράς που αφορούσε την απροκάλυπτη ανταλλαγή ρουσφετιών με ψήφους. Όλο αυτό όμως έχει αντικατασταθεί, στην τρέχουσα αμερικανική πολιτική σκηνή, από ένα διευρυμένο και απολύτως νόμιμο σύστημα εξαγοράς πολιτικής επιρροής, στο πλαίσιο του οποίου πολιτικοί και ομάδες συμφερόντων ανταλλάσσουν αμοιβαία εξυπηρετήσεις. Όπως φαίνεται, η πολιτική ανάπτυξη δεν είναι ένας δρόμος μονής κατεύθυνσης σε τροχιά αυτόματου πιλότου προς την πρόοδο. Η πολιτική φθορά παραμένει μια πανταχού παρούσα δυνατότητα.



## Μεταγραφές

Αναφορά Νόρθκοτ-Τρεβέλιαν (Northcote-Trevelyan Report)

Γκάρφιλντ Τζέιμς Α. (Garfield James A.)

Γκούντνοου Φρανκ (Goodnow Frank)

Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας (Civil Service Commission)

Λίμπερ Φράνσις (Lieber Francis)

Μάχη της Ιένας-Άουερστεντ (Battle of Jena-Auerstedt)

Μπένσο Καμίλο (Benso Camillo)

νόμος Πέντλετον (Pendleton Act)

Στάιν-Χάρντενμπεργκ (Stein-Hardenberg)

Συνθήκη της Ολίβα (Peace of Oliva)

Τίλι Τσαρλς (Tilly Charles)

Φανφάνι Αμιντόρε (Fanfani Amintore)