

## Ο εκσυγχρονισμός της ελληνικής διοίκησης: κουλτούρα και θεσμοποίηση

Στάθης Μπάλιας\*

### Περίληψη

Στο άρθρο αυτό εξετάζεται η διοίκηση ως κοινωνικό φαινόμενο που συναρτάται με ιστορικά διαμορφωμένες πολιτισμικές δομές που το διαφοροποιούν από το «δυτικό υπόδειγμα διοίκησης». Ο εκσυγχρονισμός της ελληνικής διοίκησης και, κυρίως, η αυτονόμησή της κατά το δυτικό πρότυπο δεν μπορεί να επιτευχθεί χωρίς τον πολιτισμικό αναπροσανατολισμό της κοινωνίας και, ιδιαίτερα, χωρίς τη μεταβολή του συστήματος νοημάτων και αξιών στις οποίες θεμελιώνονται οι σχέσεις πολιτικής νομιμοποίησης.

«...έχομεν ιδιότυπον πολίτευμα δυνάμενον να ονομασθεί «σύστημα περιοδικής λεηλασίας της πολιτείας εις όφελος πολιτικών συμμοριών».

Θ.Ν. Φλογαίτης (1872)<sup>1</sup>.

### Εισαγωγικά

Η διοίκηση αποτελεί χρόνιο πρόβλημα της ελληνικής κοινωνίας με βασικά γνωρίσματα την ανορθολογική λειτουργία και οργάνωση, το χαμηλό βαθμό αποτελεσματικότητας και κυρίως, την αδυναμία προσαρμογής της στις εκσυγχρονιστικές διαδικασίες. Οι επανειλημμένες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες δεν είχαν μέχρι σήμερα σημαντικά αποτελέσματα με συνέπεια το πρόβλημα να πα-

\* Διδάκτωρας Κοινωνιολογίας

ραμένει ως προς τις βασικές του δομές ανεπίλυτο. Από μια γενική σκοπιά, η έλλειψη τελεσφόρησης των μεταρρυθμίσεων ανάγεται στην αδυναμία του κράτους να υπερβεί τις κοινωνικές αντιστάσεις και να επιβάλλει βαθιές τομές στις σχέσεις του με την κοινωνία στα πλαίσια μιας εκσυγχρονιστικής στρατηγικής. Ένα από τα εμφανέστερα συμπτώματα αυτής της αδυναμίας είναι το γεγονός ότι τα εκσυγχρονιστικά εγχειρήματα περιορίζονταν κατά κανόνα στη νομοκατασκευαστική ικανότητα του κράτους, αποσυνδέοντας ουσιαστικά το θεσμικό πλαίσιο από τις διαστάσεις του περιεχομένου του και συμβάλλοντας κατ' αυτόν τον τρόπο στην αναπαραγωγή των φορμαλιστικών του χαρακτηριστικών. Από την πλευρά της, η –προσφάτως αναπτυχθείσα– σχετική έρευνα εστιάστηκε κυρίως σε μια περιγραφική και αναλυτική προσέγγιση του κομματικο-πολιτικού συστήματος ή των οργανωτικών όψεων της διοίκησης, χωρίς να την εντάσσει σε μια συνολικότερη θεώρηση που να συνεκτιμά τις κοινωνιολογικές όψεις<sup>2</sup> και ειδικά, τα πολιτισμικά χαρακτηριστικά της ελληνικής κοινωνίας. Έτσι, υποβαθμίστηκε ένα κεντρικό πεδίο διερεύνησης και κατανόησης της διοίκησης ως κοινωνικού φαινομένου και ιδιαίτερα, τα κοινωνικο-πολιτισμικά δεδομένα με τα οποία συνυφάνθηκε το εκσυγχρονιστικό εγχείρημα του ελληνικού κράτους και τα οποία του προσέδωσαν τη μορφή, την οργάνωση και την ιδιαίτερη λογική του.

Με την παρούσα εργασία θα επιχειρήσουμε να αναδείξουμε ορισμένες κεντρικές «περιοχές» του ελληνικού διοικητικού φαινομένου, μέσα από ένα ερμηνευτικό σχήμα που συναρθρώνει την κουλτούρα, τις κοινωνικο-πολιτικές πρακτικές<sup>3</sup> και τις αντίστοιχες σχέσεις νομιμοποίησης. Κυρίως θα διερευνήσουμε τη λογική που συνέχει τα επίπεδα αυτά στη μακρά διάρκεια. Υπ' αυτό το πρίσμα, το παραπάνω σχήμα προϋποθέτει μια ελάχιστη δομική συνέχεια<sup>4</sup> του πολιτισμικού κώδικα, ο οποίος σε μια βεμπεριανή λογική, περιλαμβάνει τα εσωτερικευμένα από τα άτομα κοινά βιώματα και αναπαραστάσεις του κοινωνικού γίνεσθαι και το αντίστοιχο σύστημα νοημάτων στη βάση του οποίου νοηματοδοτούνται οι κοινωνικο-πολιτικές πρακτικές και η κοινωνική δράση. Ως περιεχόμενο της κοινωνικής δράσης, ο πολιτισμικός κώδικας αποτελεί κεντρικό πεδίο για την ανάλυση των κρατικών θεσμών<sup>5</sup>, την αποκωδικοποίηση της εσωτερικής του λογικής και δυναμικής και κυρίως, τη διερεύνηση της συνάφειάς τους με το κοινωνικό περιβάλλον. Υπ' αυτή την έννοια, η ευρετική του αξία στη μελέτη του διοικητικού φαινομένου είναι ιδιαίτερα σημαντική, δεδομένου ότι ως κοινωνική δομή συμπυκνώνει, σύμφωνα με τη διατύπωση των J.

Chevallier και D. Loschak, «τις σχέσεις των ανθρώπων (...), τους τρόπους ύπαρξης και δράσης τους, δηλαδή ό,τι χαρακτηρίζει το κάθε κοινωνικό σύστημα και το οποίο τροφοδοτεί τους ιμάντες της διοίκησης καθορίζοντας τη φυσιογνωμία της: οι ιμάντες αυτοί μεταγράφουν στην εσωτερική οικονομία της διοίκησης μια σειρά από γενικά χαρακτηριστικά τα οποία είχαν κοινά στις θεσμοποιημένες μορφές»<sup>6</sup>.

Ως «μεταθεσμικό» επίπεδο των θεσμοποιημένων μορφών της κοινωνικής ολότητας, η διοίκηση συμπυκνώνει λοιπόν το πολιτισμικό υπόστρωμα της τελευταίας, πράγμα που υποδηλώνει τον αμετάθετο ρόλο της κουλτούρας όχι μόνο στην κατανόηση αλλά κυρίως, στην ερμηνεία της δυναμικής του διοικητικού φαινομένου. Το ζήτημα του εκσυγχρονισμού της ελληνικής διοίκησης τίθεται έτσι ως πρόβλημα της κουλτούρας και των αποκρυσταλλώσεων της στις κοινωνικο-πολιτικές πρακτικές, εφόσον η διοίκηση συνιστά κοινωνικό θεσμό που μεταγράφει αυτές τις αποκρυσταλλώσεις στις ίδιες τις δομές του κυρίως μέσα από το παιχνίδι των σχέσεων νομιμοποίησης της εξουσίας, οι οποίες αποτελούν το κεντρικό πεδίο της θεσμοποιητικής διαδικασίας. Υπ' αυτό το πρίσμα, το ερώτημα αν και σε ποιο βαθμό είναι δυνατός ο εκσυγχρονισμός της ελληνικής διοίκησης μετατρέπεται σε προβληματική σχετικά με τους όρους πολιτισμικούς προσανατολισμούς της ελληνικής κοινωνίας και με τη μεταλλαγή εκείνων των όψεων της «πολιτικής κουλτούρας» που αναπαρήγαγαν στη μακρά διάρκεια βασικά χαρακτηριστικά της, όπως είναι η σύγχυση κόμματος/κράτους ή κράτους/κοινωνίας, οι πελατειακές σχέσεις, η γραφειοκρατική και εργαλειακή χρήση του νόμου στις πρακτικές της διοίκησης και της κοινωνίας, και γενικά, ό,τι σηματοδοτεί τις ανεπάρκειες του κράτους δικαίου. Το ζήτημα ωστόσο, του εκσυγχρονισμού της ελληνικής διοίκησης και κυρίως, του περιεχομένου του, δεν μπορεί να προσδιορισθεί ανεξάρτητα από τη σύγκρισή της με το δυτικό διοικητικό υπόδειγμα από το οποίο δανείστηκε το τυπικό οργανωτικό της πλαίσιο και από το οποίο εμπνέεται προκειμένου να ορθολογικοποιήσει τις λειτουργίες της.

Η διαπίστωση αυτή επαναφέρει ένα από τα κεντρικά ερωτήματα που έθεσε η ιστορία της μεταφοράς και της εμφύτευσης σε εξω-δυτικές χώρες του δυτικού κρατικού μορφώματος, δηλαδή σε ποιο βαθμό και ως προς ποιες όψεις του μπορεί το τελευταίο να είναι συμβατό με τις κουλτούρες υποδοχής. Η ιστορία του εικοστού, κυρίως, αιώνα κατέδειξε τις ισχυρές πολιτισμικές ανασχές τις οποίες καλείται να υπερβεί μια τέτοια θεσμική μεταφορά,

αναδεικνύοντας έτσι την κουλτούρα σε κεντρική μεταβλητή της πολιτικής ανάλυσης. Με αφετηρία μάλιστα την πρόσφατη επαναξιολόγησή της, η έρευνα επαναπροβάλλει με πειστικότερο τρόπο τα ιδιαίτερα πολιτισμικά χαρακτηριστικά των δυτικών πολιτικών θεσμών και τις ιστορικές συνθήκες γέννησής τους προκειμένου να ερμηνεύσει τις πολιτισμικές αντιστάσεις και, ειδικότερα, τις στρεβλώσεις που υφίστανται οι ίδιες οι θεμελιώδεις έννοιες<sup>7</sup> της δυτικής κρατικής κουλτούρας κατά τη μεταφορά τους σε άλλα νοηματικά συστήματα. Η χρησιμότητά της εμφανίζεται εξίσου μέσα από την ανάλυση των εννοιολογικών συστατικών του ίδιου του δυτικού διοικητικού φαινομένου, η οποία δίνει το μέτρο της απόστασής του από τα άλλα διοικητικά υποδείγματα και των όρων της σύγκλισης ή της απόκλισής τους. Από τη σκοπιά αυτή, η χρήση της έννοιας του γονότυπου<sup>8</sup> στην ανάλυση της διοίκησης συνιστά μια σημαντική αφετηρία για την κατανόηση των διαφορών μεταξύ των διοικητικών υποδειγμάτων και τη διατύπωση υποθέσεων σχετικά με τις προϋποθέσεις και τα όρια του μετασχηματισμού τους. Η κατευθυντήρια ιδέα μιας τέτοιας προσέγγισης είναι ότι κάθε τύπος διοίκησης αντιστοιχεί σε μια σειρά από χαρακτηριστικά που ορίζουν το γονότυπό του, δηλαδή την ιδιαίτερη ταυτότητά του και τα οποία, ως τέτοια, διατηρούν τις βασικές τους δομές στη μακρά διάρκεια, δυνάμενα να μεταβληθούν οριακά και μακροπρόθεσμα.

## Το δυτικό υπόδειγμα διοίκησης και η θεσμοποίησή του

Σύμφωνα με τον G. Timsit<sup>9</sup>, ο γονότυπος του δυτικού διοικητικού υποδείγματος θεμελιώνεται στην ισορροπία δυο θεμελιακών αρχών: στην υποταγή της διοίκησης στο πολιτικό και στον ταυτόχρονο διαχωρισμό της από την πολιτική εξουσία. Όταν αυτή η ισορροπία δεν υφίσταται το αποτέλεσμα είναι είτε η πλήρης πολιτικοποίηση (μονοσήμαντη υποταγή της διοίκησης στο πολιτικό) είτε η πλήρης αυτονόμηση (υπαλληλοποίηση) της διοίκησης. Οι παραλλαγές της ισορροπίας αυτής, δηλαδή οι *φαινότυποι*, δεν αναιρούν τη βασιμότητά της εφόσον δεν ανατρέπουν το βασικό της χαρακτηριστικό γνώρισμα που είναι η σχετική αυτονομία<sup>10</sup> του κράτους και κατ' επέκταση, της διοίκησης. Η θεσμοποίηση του δυτικού κράτους ενέχει μια σειρά εκδοχών που κινούνται μεταξύ

του βεμπεριανού προτύπου γραφειοκρατικής-μονοκρατορικής οργάνωσης, η οποία αντιστοιχεί στα συγκεντρωτικά ηπειρωτικά κράτη, και αυτού της Αγγλίας η οποία ανέπτυξε την αυτοκυβέρνηση (self government)<sup>11</sup> ή με άλλους όρους, μεταξύ κρατισμού, που δίνει έμφαση στο στοιχείο της υποταγής, και φιλελευθερισμού, ο οποίος τονίζει την αυτονομία και τη σαφή διάκριση των ατομικότητων. Ως αποτέλεσμα του καταμερισμού της κοινωνικής εργασίας και της κοινωνικής διαφοροποίησης, οι ατομικότητες-θεσμοί που συνθέτουν λίγο-πολύ όλες τις δυτικές κοινωνίες θεμελιώνουν τον ιδιαίτερο τύπο αλληλεγγύης που τις χαρακτηρίζει, δηλαδή την κατά Durkheim «οργανική αλληλεγγύη», στη βάση της οποίας αναπτύσσουν μεταξύ τους σχέσεις αντιπαλότητας και ανταγωνισμού που βρίσκουν ένα σημείο αρμονίας, χωρίς όμως οι μεταξύ τους παραφωνίες να εξαφανίζονται εντελώς. Στην ίδια λογική, οι δυτικές διοικήσεις μετέχουν σε ένα παιχνίδι ισορροπίας μεταξύ πολλαπλών κέντρων εξουσίας μέσω του οποίου μετριάζεται η «μονοκρατορική» οργάνωση του κράτους, διατηρώντας ταυτόχρονα τη σχετική τους αυτονομία χάρη στην ύπαρξη ενός σχετικά ουδέτερου πυρήνα εντός του οποίου εκδηλώνεται το έσχατο συμφέρον της συλλογικότητας (το δημόσιο συμφέρον, η έννομη τάξη). Η ύπαρξη ενός τέτοιου πυρήνα είναι συστατική της σχετικής αυτονομίας της διοίκησης των δυτικών δημοκρατιών και καθοριστική του χαρακτήρα των πολιτικών τους θεσμών, μέσω των οποίων διασφαλίζονται οι πολιτικές ελευθερίες και λειτουργεί αποτελεσματικά το κράτος δικαίου: μια σειρά μηχανισμών που κινούνται στις παρυφές του πολιτικού και της διοίκησης εγγυώνται μια ισορροπία δύσκολη αλλά αποτελεσματική για την ουδετερότητα και τη σταθερότητα του κράτους.

Ωστόσο, αν και αποτελεί θεμελιακό στοιχείο του δυτικού υποδείγματος διοίκησης, η σχετική αυτονομία δεν είναι παρά μια από τις όψεις του υποδείγματος αυτού. Στην πραγματικότητα, η αυτονομία εγγράφεται σε ενός τύπου γραφειοκρατία η γενετική αλυσίδα της οποίας, στις διάφορες εκδοχές της και με ορίζοντα την «ενιαία δυτική ορθολογικότητα» (M. Weber), συναρθρώνει μια σειρά παραμέτρων όπως είναι οι έννοιες του απρόσωπου και γενικού κανόνα, του επαγγελματισμού και της αξιοκρατίας (*merit system*). Οι έννοιες αυτές, αν και περιέχονται στον βεμπεριανό γραφειοκρατικό ιδεότυπο, αντιστοιχούν ταυτόχρονα σε πραγματικά κοινωνιολογικά χαρακτηριστικά των δυτικών κοινωνιών που παραπέμπουν στη συνάφεια της διοίκησης με το πολιτισμικό υπόστρωμα και θεμελιώνουν το αξίωμα σύμφωνα με το οποίο το διοικητικό

φαινόμενο είναι κατά βάση σύμφυτο (immanent) με το κοινωνικό είναι. Με την έννοια αυτή, η αυτονομία της διοίκησης είναι αποτέλεσμα όχι μόνο των κοινωνικών δομών και των θεσμικών διευθετήσεων, αλλά της βαθιάς συνύφανσής τους με το περιεχόμενο της κοινωνικής δράσης, δηλαδή σε τελευταία ανάλυση με την κουλτούρα. Συνεπώς, δεν είναι απλώς ένα προϊόν τυπικού-οργανωτικού χαρακτήρα που μπορεί να εργαλειοποιηθεί ή να μετεμφυτευτεί βουλησιαρχικά, αλλά συνυφαίνεται με συγκεκριμένα νοηματικά και αξιακά περιεχόμενα του δυτικού πολιτισμικού κώδικα τα οποία ενεργοποιούνται στα πλαίσια των σχέσεων νομιμοποίησης και της θεσμοποιητικής διαδικασίας προσδίδοντάς της υλικότητα και καθιστώντας την λειτουργική.

Μεταξύ των περιεχομένων αυτών πρέπει να επισημανθεί κατ' αρχήν η ανάπτυξη μιας κουλτούρας του δημοσίου χώρου στο επίκεντρο της οποίας βρίσκονται οι ιδέες του «κοινού καλού» (*bien commun*) ή του δημοσίου συμφέροντος<sup>12</sup> που, ως κοινωνικές αξίες και ως στοιχεία του δυτικού πολιτισμικού κώδικα, εγγράφονται στην πολιτισμική παράδοση των δυτικών χωρών, που υπήρξαν αποδέκτες αποφασιστικών επιρροών του ρωμαϊκού δικαίου, το οποίο διαδραμάτισε κεντρικό ρόλο στη διάκριση της δημόσιας σφαίρας από την ιδιωτική<sup>13</sup>. Η έννοια του δημοσίου χώρου συνεπάγεται όμως ταυτόχρονα τη δεσμευτική ισχύ του γενικού και απρόσωπου χαρακτήρα των κανόνων δικαίου που αντιστοιχούν σε ένα *συναφές κανονιστικό σύστημα*<sup>14</sup>, το οποίο διαμορφώθηκε ιστορικά σε συνάρτηση με το κράτος-έθνος και τις αντίστοιχες ορθολογικές πολιτικο-διοικητικές μορφοποιήσεις. Σε ό,τι αφορά τον *επαγγελματισμό*, πρόκειται για το συνδυασμό της εξειδικευμένης και ορθολογικής γνώσης με μια ηθική του επαγγέλματος (*Beruf*) την οποία ο Weber συνέδεσε, ως γνωστόν, με τις προτεσταντικές επιδράσεις<sup>15</sup>. Τέλος, η *αξιοκρατία* αποτελεί σε σημαντικό βαθμό έκφραση των επιλεκτικών μηχανισμών που αναπτύχθηκαν στις δυτικές φιλελεύθερες κοινωνίες με κριτήριο την αποτελεσματικότητα και την ορθολογικότητα που διέπει το ανταγωνιστικό πρότυπο της αγοράς. Η αριστίνδην και «κατ' αρμοδιότητα» επιστράτευση του προσωπικού δεν συνεπάγεται ωστόσο μια σχέση άμεσης αιτιότητας με την αποτελεσματικότητα της διοίκησης, δεδομένου ότι η αξιοκρατία δεν είναι παρά μια από τις όψεις του δυτικού διοικητικού υποδείγματος, το οποίο συνυφαίνεται οργανικά με τον «νοηματικό ιστό» (Weber) και το εσωτερικευμένο από τα άτομα σύστημα αξιών των δυτικών κοινωνιών. Αυτό σημαίνει ότι η υιοθέτηση αξιοκρατικών μηχανισμών σε εξω-δυτικές χώρες<sup>16</sup> σαν την

Ελλάδα δεν μπορεί σε καμιά περίπτωση να θεμελιώσει από μόνη της μια εκσυγχρονιστική διαδικασία με μόνιμα και διαρκή αποτελέσματα, δηλαδή με δομικές αναδιαρθρώσεις θεσμοποιητικής εμβέλειας και ισχύος.

Τα παραπάνω στοιχεία θεσμοποιήθηκαν προοδευτικά και αποτέλεσαν συστατικά του δυτικού διοικητικού μοντέλου όχι μόνο εξ' αιτίας των λειτουργικών αναγκών της καπιταλιστικής συσσώρευσης, που εξάλλου, προέκυψαν κυρίως τον 19ο αιώνα, αλλά χάρη στην προϊούσα οικοδόμηση, ήδη από το Μεσαίωνα, ενός πολιτισμικού κώδικα. Ο κώδικας αυτός σε συνδυασμό με την αναδιάταξη του κοινωνικού χώρου που συνεπάγονταν η διαδικασία εξόδου από τη φεουδαρχία, έκανε δυνατή την ανάπτυξη ή την παραγωγή νέων κοσμοεικόνων ή ιδεολογιών στις οποίες στηρίχτηκε η ανάπτυξη των αστικο-φιλελεύθερων κοινωνικών δυνάμεων στα πλαίσια μιας ριζικής αναδιάρθρωσης των σχέσεων νομιμοποίησης<sup>17</sup>. Κεντρικό ρόλο στη διαδικασία αυτή διαδραμάτισε η καθολική εκκλησία μέσα από τις συγκρουσιακές σχέσεις της με τα κοσμικά κράτη που άρχισαν να μορφοποιούνται προοδευτικά στη βάση μιας μοναδικής στην ιστορία έντασης του θρησκευτικού με το πολιτικό πεδίο. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την εκκοσμίκευση των δυτικών κοινωνιών και την προϊούσα κατίσχυση της ορθολογικότητας τόσο ως μεθόδου κατανόησης του κόσμου όσο και ως οργανωτικής αρχής της κοινωνίας και του κράτους. Η συμβολή της θρησκείας<sup>18</sup> στη συγκρότηση της δυτικής κρατικής κουλτούρας δεν περιορίζεται όμως στο επίπεδο της σύλληψης και ίδρυσης της πολιτικής κοινότητας ως ορθολογικής-ανθρώπινης κατασκευής, διακριτής από τη μεταφυσική κοινότητα των πιστών.

Αν και αυτή η ορθολογικά οργανωμένη εγκόσμια κοινότητα είναι εκ προοιμίου αντιθετική με τα θρησκευτικά ηθικά προτάγματα, στην πραγματικότητα η θρησκευτική ηθική διαδραμάτισε καθοριστικό ρόλο στην εμπέδωση και τη θεσμοποίηση των αρχών του δυτικού κράτους, γεγονός που καθιστά ακόμα πιο σαφείς τις διαφορές του με τις εξω-δυτικές εκδοχές του. Πριν από τον Kant, τον Rousseau ή και τον Hegel<sup>19</sup>, ο πολιτικός χώρος νομιμοποιήθηκε από την ίδια τη θρησκεία και συνδέθηκε με τα καθήκοντα των πιστών. Η ηθική προσταγή συνδέθηκε με το σεβασμό των νόμων και με την αποδοχή του κράτους στα πλαίσια του ίδιου του ρωμαιοκαθολικού δόγματος, προσδίδοντας στο δίκαιο τη θεμελιακή του θέση στην οικοδόμηση της πολιτικής: μια από τις σημαντικότερες συμβολές του καθολικισμού στη μορφοποίηση της δυτικής κρατικής κουλτούρας ήταν η σύνδεση του δικαίου και της

υπακοής στις αρχές με τα ηθικά καθήκοντα των πιστών, χαρακτηριστικό που το συναντάμε από την εποχή του Αυγουστίνου<sup>20</sup> μέχρι ακόμα και τη Μεταρρύθμιση<sup>21</sup>. Η διάσταση αυτή των θεσμικών μορφών και ειδικά των μηχανισμών του κράτους είναι τεράστιας σημασίας για την αποτελεσματική λειτουργία τους, δεδομένου ότι το δίκαιο ανάγεται σε ηθικο-πρακτικό στοιχείο με κεντρική θέση στο σύστημα νοηματοδότησης των πολιτικών σχέσεων και των κοινωνικο-πολιτικών πρακτικών.

Προφανώς οι θρησκευτικές επιρροές, χωρίς να είναι οι μόνες που συντρέχουν στη συγκρότηση της κρατικής και, συνεπώς, της διοικητικής δυτικής κουλτούρας, δεν εξαντλούνται στα σημεία που αναφέραμε. Η πρόσληψη της ελευθερίας, της ισότητας ή των δικαιωμάτων, η κατανόηση της διάκρισης ιδιωτικού και δημόσιου χώρου ή ακόμα και η έννοια της ατομικής ευθύνης (που χαρακτηρίζει κατ' εξοχήν τον προτεσταντισμό) – στοιχεία που συνθέτουν το βαθύτερο υπόστρωμα κάθε σύγχρονης διοίκησης και καθορίζουν τη φυσιογνωμία της –, έχουν τις καταβολές τους με τον έναν ή τον άλλο τρόπο στον θρησκευτικό παράγοντα ή στις κλασικές φυσικο-δικαιικές θεωρήσεις, οι οποίες εξάλλου έχουν οι ίδιες σαφώς θρησκευτικά θεμέλια<sup>22</sup>.

Από το παραπάνω ερμηνευτικό σχήμα συνάγεται σαφώς ότι το δυτικό κρατικο-διοικητικό υπόδειγμα συναρτάται με μια σειρά ιστορικών και πολιτισμικών στοιχείων τα οποία συναρθρώνονται στα πλαίσια δεδομένων γενετικών σχέσεων που του προσδίδουν και τη μοναδικότητά του<sup>23</sup>. Παρά τη γενικότητά του, το σχήμα αυτό επιτρέπει την εξαγωγή δύο τουλάχιστον καίριων συμπερασμάτων, τα οποία αποσαφηνίζουν δύο θεμελιώδεις όψεις της προβληματικής του θεσμικού εκσυγχρονισμού. Το πρώτο αφορά τη σύνδεση των θεσμών με τις πολιτισμικές των δομών αυτών. Κατ' αρχήν, μπορεί να υποστηριχθεί ότι η συνάρτηση του θεσμού με την κουλτούρα δίνει το μέτρο των δυνατοτήτων και των ορίων για μια θεσμική μεταφορά σε εξωτερικές πολιτισμικές οντότητες. Προφανώς, ένα κοινωνικό φαινόμενο όπως είναι η διοίκηση δεν μπορεί να γίνει αντικείμενο μετεμφύτευσης και πολύ περισσότερο, να αναπαραχθεί αυτούσιο και να θεσμοποιηθεί ως τέτοιο σε ένα άλλο κοινωνικό και πολιτισμικό σύστημα. Το ερώτημα που τίθεται στο σημείο αυτό είναι κατά πόσον και υπό ποιές προϋποθέσεις είναι δυνατή η μεταφορά του δυτικού διοικητικού υποδείγματος ή επί μέρους στοιχείων-μεταβλητών του σε ιστορικά μη δυτικές χώρες, όπως η ελληνική, και η οργανική ένταξή τους στο κοινωνικο-πολιτικό τους σύστημα.



Από μια γενική σκοπιά, η «παραγωγή εκσυγχρονισμού» δεν μπορεί να νοηθεί ως ανεξάρτητο αποτέλεσμα της πολιτισμικής μεταβλητής, αλλά αντίθετα, ως στενά συνυφασμένη με την κοινωνική δράση και τις στρατηγικές των πρωταγωνιστών που μετέχουν στο παιχνίδι της κοινωνικής και της πολιτικής αντιπαράθεσης, προβάλλοντας επιλεκτικά τα στοιχεία εκείνα που μπορούν να κινητοποιήσουν μεγαλύτερους πόρους για την επίτευξη των στρατηγικών τους στόχων<sup>24</sup>. Προκειμένου για εξωγενή πολιτισμικά αγαθά, ο βαθμός κινητοποίησης των πόρων αυτών είναι συνάρτηση όχι μόνο των αφομοιωτικών και δημιουργικών ικανοτήτων της κοινωνίας, αλλά κυρίως του βαθμού νομιμοποίησής τους. Υπ' αυτό το πρίσμα, η αποτελεσματική μεταφορά δυτικών θεσμών σε εξωδυτικές κοινωνίες προϋποθέτει ένα μετασχηματισμό και μια προσαρμογή των αντίστοιχων νοημάτων του πολιτισμικού κώδικα<sup>25</sup> και των ταυτοποιήσεων μέσα από τη μακροχρόνια εγγραφή τους στα κεντρικά διακυβεύματα των πολιτικο-κοινωνικών συγκρούσεων και τη βαθμιαία θεσμοποίησή τους. Συνήθως, μια τέτοια πολιτισμική μεταλλαγή συνοδεύεται λίγο-πολύ από σημαντικές εντάσεις, προσαρμογές ή απορρίψεις που μπορεί να οδηγήσουν σε παλινδρόμηση ακόμα και του σκληρού πυρήνα των στοιχείων της ταυτότητας στον οποίο εδράζονται κατά θεμελιακό τρόπο οι σχέσεις νομιμοποίησης. Στη λογική αυτή μπορούν να ερμηνευτούν οι δυσχέρειες εκσυγχρονισμού του ελληνικού κράτους, ο υβριδικός χαρακτήρας του οποίου είναι αποτέλεσμα μιας εν πολλοίς αντιφατικής και ατελούς σύνθεσης εξωγενών θεσμικών προϊόντων με την αυτόχθονη κουλτούρα. Με βάση τα παραπάνω δεδομένα και σε μια συγκριτική προοπτική με το δυτικό διοικητικό υπόδειγμα, θα επιχειρήσουμε να εντοπίσουμε τα βασικά χαρακτηριστικά της ελληνικής διοίκησης προκειμένου να καταδειχθούν τα σημεία διαφοροποίησής της, με τον πολιτισμικό κώδικα στον οποίο ερείδεται το δανεισμένο κρατικο-θεσμικό πλαίσιο στο οποίο είναι ενσωματωμένη.

## Η συγκρότηση και η λογική του ελληνικού διοικητικού υποδείγματος

Συγκρίνοντας κατ' αρχήν τη γονοτυπική ισορροπία του δυτικού διοικητικού υποδείγματος με το ελληνικό παράδειγμα μπορούμε να διαπιστώσουμε ότι η ελληνική διοίκηση δεν απέκτησε ποτέ έ-

ναν αυτόνομο πυρήνα και μια ανεξαρτησία από τα κόμματα και την κοινωνία γενικότερα, καθώς επίσης και ότι ο κρατικός συγκεντρωτισμός συνδέεται με τη ληξιαρχική πράξη γέννησης του νεοελληνικού κράτους, χωρίς ωστόσο να μπορεί να υποστηριχθεί ότι η απουσία σχετικής αυτονομίας προκύπτει άμεσα από το χαμηλό βαθμό διαφοροποίησης της ελληνικής κοινωνίας ως αποτέλεσμα της καθυστερημένης εκβιομηχάνισής της<sup>26</sup>. Επίσης, μια συναφής ερμηνεία του ελληνικού κρατικού συγκεντρωτισμού και της συνακόλουθης διοικητικής διόγκωσης<sup>27</sup> δεν ανάγεται απλώς στο ρόλο των κομμάτων και τις κοινωνικο-πολιτικές σχέσεις ή στις πρακτικές του κράτους κατά τη διαδικασία της συγκρότησής του. Συναρτάται, αντίθετα, με μια σειρά αλληλοτροφοδοτούμενων ιστορικοκοινωνικών και πολιτισμικών παραμέτρων, οι οποίες συνιστούν τη γενετική αλυσίδα του ελληνικού διοικητικού φαινομένου και τις οποίες, για αναλυτικούς λόγους, μπορούμε να διακρίνουμε σε δύο αιτιακές πηγές, μια δομική-συγκυριακή και μια δομική-εγγενή. Στα όρια αυτής της εργασίας δεν μπορούμε φυσικά να επιστημάσουμε παρά τα γενικά χαρακτηριστικά που διαφοροποιούν την ελληνική διοίκηση από το δυτικό υπόδειγμα προκειμένου να τονίσουμε κυρίως τη διαφορετική συγκρότηση της γενετικής της αλυσίδας.

Στην πρώτη αιτιακή πηγή εντάσσεται κατ' αρχήν η διαδικασία συγκέντρωσης ενοποιητικών και ιδρυτικών του κράτους-έθνους πόρων (resources), οι οποίοι, μπροστά στο φάσμα της ανομίας, αλλά και της εξωτερικής απειλής<sup>28</sup>, με την οποία συνυφαίνεται εξάλλου ολόκληρη η ιστορία του νεοελληνικού κράτους, οδηγούν στη μονοπώληση της νόμιμης βίας, σύμφωνα με τη βεμπεριανή διατύπωση, μέσα από μια υπέρμετρη χρήση των οργανικών και κατασταλτικών κρατικών μηχανισμών προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος της εθνικής ολοκλήρωσης. Τόσο δε περισσότερο που επρόκειτο για έναν κοινωνικο-οικονομικό και πολιτισμικό χώρο υπό μορφοποίηση, ως εκ τούτου η συγκρότηση και η ενοποίησή του δεν μπορούσε να επιτευχθεί παρά μέσω μιας ισχυρής συσσώρευσης πολιτικο-διοικητικών και ιδεολογικών πόρων και με μια παράλληλη διάχυσή τους στην κοινωνία, δηλαδή με ένα κράτος εν τη γενέσει του οργανωτικό του χώρου του και συγκεντρωτικό<sup>29</sup>, άρα παρεμβατικό στο ζωτικό-ιδρυτικό του πεδίο. Με την έννοια αυτή, ακόμα και ο υδροκεφαλισμός του διοικητικού κέντρου αποτελεί εκδήλωση της συγκεντροποιητικής λογικής στη βάση της οποίας αναδύθηκε η ιστορική-θεσμική μορφή του ελληνικού κράτους. Από οργανωτική άποψη, η θεσμική αυτή μορφή τοποθετεί-

ται στους αντίποδες μιας τύπου *self-government* διοίκησης, όπου ο κοινωνικός χώρος λειτουργεί στη βάση της αυτοοργάνωσης της κοινωνίας των ιδιωτών και της αυτόνομης ανάπτυξής της, με συνέπεια να μην απαιτείται η ύπαρξη ενός ισχυρού παρεμβατικού κέντρου, αλλά μια αρχή που να εξασφαλίζει τη λειτουργικότητα του κανονιστικού πλαισίου, ενώ στην αντίθετη περίπτωση, ενισχύονται όπως είναι φανερό οι γραφειοκρατικές παρεμβάσεις που παράγουν το φαινόμενο της «μονοκρατορικής διοίκησης». Το φαινόμενο αυτό είχε καθοριστικές επιπτώσεις στην εξέλιξη του ελληνικού κράτους λόγω της παρεμβολής ενός παράγοντα που είναι μοναδικός στην ευρωπαϊκή ιστορία και που συνίσταται στη θέσπιση των αντιπροσωπευτικών θεσμών όχι ως αποτέλεσμα της κοινωνικής διαπάλης, αλλά ως μέσο ελέγχου του κράτους και πολιτικής ποδηγέτησης της κοινωνίας. Με τον τρόπο αυτό, η υπερσυγκέντρωση διοικητικών πόρων από το κράτος συνδύασε την εξ' αντιδιαστολής λειτουργική αναδιανομή τους μέσω των μηχανισμών της αντιπροσώπευσης, αναστέλλοντας κάθε δυνατή διαδικασία χειραφέτησης της κοινωνίας και ενισχύοντας περαιτέρω την «κουλτούρα προστασίας» που την συνέιχε παραδοσιακά<sup>30</sup> και συνιστούσε ένα από τα θεμέλια των κοινωνικών σχέσεων.

Αυτός ο τύπος ολοκλήρωσης συνδύασε ένα θεσμικό πλαίσιο το οποίο, παρά το γεγονός ότι ήταν εξωγενές και δανεισμένο, έτυχε ενός υψηλού βαθμού νομιμοποίησης, επειδή ακριβώς ανταποκρίθηκε στις λειτουργικές ανάγκες του αναδυόμενου κράτους. Η προώθηση των δυτικών θεσμών σε μια παραδοσιακή κοινωνία με ελάχιστα διαφοροποιημένες δομές θα οδηγούσε αναγκαία είτε σε μια συναινετική «συνενοχή» τους μέσα από τη συμμετοχή της κοινωνίας στο κράτος. Έτσι, η οιονεί νομιμοποίηση των νεοπαγών θεσμών έγινε δυνατή χάρη στη «μέθεξη» της κοινωνίας σε αυτούς τους θεσμούς και στην ταυτόχρονη ενεργοποίηση των πρακτικών προστασίας, «ανατύπωση» των οποίων αποτελεί το πελατειακό σύστημα. Στη λογική αυτή μπορεί να γίνει κατανοητή η περίφημη «πρώιμη» ανάπτυξη του κοινοβουλευτισμού αλλά και το φαινόμενο του λαϊκισμού<sup>31</sup> στη χώρα μας. Όπως και στις δυτικές χώρες, ο λαϊκισμός βρήκε πρόσφορο έδαφος στο κοινοβουλευτικό σύστημα, αλλά στη χώρα μας συνιστά ένα φαινόμενο η παραγωγή του οποίου προηγείται της θέσπισης του κοινοβουλευτισμού και συνδέεται με τις ιδρυτικές διαδικασίες του κράτους ως τέτοιου. Με την συνδρομή του συστήματος αυτού, ο λαϊκισμός αποτελεί στην ουσία θεσμοποίηση των περί λαού μύθων που συνυφαινεται με τις διαδικασίες συγκρότησης του κράτους-έθνους, η νομι-

μοποίηση του οποίου είναι ανεξάρτητη και ως τέτοια, προηγείται και υπερτερεί της νομιμοποίησης του κοινοβουλευτικού συστήματος και των περιεχομένων του. Όπως και στη Δύση, η ιδέα του «λαού» υπήρξε αποφασιστική στην παραγωγή της ιδεολογίας του ελληνικού κράτους-έθνους. Ωστόσο, η ιδιαιτερότητα, η «ιδιάζουσα» σημασία του όρου έγκεται στο γεγονός ότι σε αντίθεση με τη δυτική αντίληψη του λαού ως συμβαλλόμενου στο πολιτικό συμβόλαιο, προσλαμβάνει εδώ εξ' αρχής ένα μετακοινωνικό και κατ' ουσία εξωπολιτικό και παραθεσμικό νόημα: ως φορέας της ιστορικής μνήμης και συνέχειας μέσω της γλώσσας αλλά και μέσα από τη συνταυτίσή του με την ορθόδοξη αντίληψη της «κοινωνίας των πιστών»<sup>32</sup>, ο «λαός» προσέλαβε μια σχεδόν μυστικιστική και μυθολογική διάσταση στη νεοελληνική γραμματολογία<sup>33</sup>, η οποία αντανάκλαται στη μορφοποίηση της εθνικής ιδεολογίας και στις αντίστοιχες νομιμοποιητικές πρακτικές. Η διαπλοκή της έννοιας του «λαού» με το έθνος και την ορθόδοξη εσχατολογία καθόρισε όμως κυρίως την ιεράρχηση των παραγόντων νομιμοποίησης στα πλαίσια του νεοελληνικού κράτους και, κατ' επέκταση, τις οργανωτικές του δομές, συμπυκνούμενες στην εύστοχη έκφραση «γραφειοκρατικός λαϊκισμός» (Γ. Βέλτσος). Στη βάση αυτής της νομιμοποιητικής ιεράρχησης, που υπήρξε η «υλική» βάση ίδρυσης της ελληνικής κρατικής οντότητας και η οποία έδωσε ταυτόχρονα το στίγμα στις σχέσεις κοινωνίας/κράτους, ορθώθηκε η οργανωτική, διοικητική οντότητα του κράτους ως θεσμική μορφή που ακύρωνε τα συμβολιακά κανονιστικά περιεχόμενά της ως εκ της περιορισμένης και δευτερογενούς νομιμοποιητικής<sup>34</sup> τους εμβέλειας.

Οι συνέπειες αυτής της λαϊκής «μέθεξης» ήταν μια θεμελιακά αντιφατική, αν και συγκαλυμμένη από τον πολιτικό λόγο συνύπαρξη του εγχώριου συστήματος νοημάτων με τους εισηγμένους θεσμούς. Ως εξωτερικό στοιχείο στον εγχώριο πολιτισμικό κώδικα και στα πλαίσια ενός κοινωνικοπολιτικού πεδίου, ο συγκρουσιακός χαρακτήρας του οποίου υποβοηθούνταν από τον ίδιο τον κοινοβουλευτισμό, το εισαχθέν κανονιστικό σύστημα δεν λειτούργησε ούτε ως καθεαυτό νομιμοποιητικό στοιχείο ούτε ως διακύβευμα της πολιτικής αντιπαράθεσης. Το γεγονός αυτό εξηγεί την ανυπαρξία μιας αντίστοιχης θεσμοποιητικής δυναμικής. Αντίθετα, αντλώντας το νομιμοποιητικό της υλικό κατά προτεραιότητα από τα περιεχόμενα της εγχώριας εθνικής ιδεολογίας, όπως διαμορφώθηκαν στην ιδρυτική φάση της κρατικής οντότητας και τα οποία, σε αντίθεση με τα νεοτερικά στοιχεία της αστικής εθνικής ιδεολογίας, είχαν κατά βάση παραδοσιακό χαρακτήρα, η πολιτική

δομήθηκε αφεύκτως μέσα από την υποβάθμιση και τη δυνάμει ακύρωση του κράτους δικαίου και των ειδητικών του γνωρισμάτων, όπως είναι το *διαδικαστικό*, το *απρόσωπο* και το *συμβολαιακό*<sup>35</sup> του στοιχείο, τα οποία εξάλλου δεν υπήρξαν στοιχεία του νεοελληνικού πολιτισμικού κώδικα και της ιστορικότητάς του. Κατ' αυτόν τον τρόπο, ο εγγενής λαϊκισμός του ελληνικού κράτους ενείχε, έμμεσα ή άμεσα, την αναίρεση του ίδιου του κράτους ως θεσμού διακριτού από την κοινωνία, δηλαδή ως αυτόνομου πεδίου ρύθμισης και οργάνωσης της κοινωνίας και ως εκφραστή του δημοσίου συμφέροντος, με την κανονιστική και θεσμική έννοια του όρου. Αυτή η πρωτόλεια και δομοποιημένη αναντιστοιχία «λαού» και θεσμών στοιχειοθετεί την εξωτερικότητα των τελευταίων και ερμηνεύει την ανυπέρβλητη αντίφαση που διαπερνά ιστορικά το ελληνικό κράτος, η οποία εμφανίζεται στην αδυναμία συγχρωτισμού της παράδοσης με τον εξορθολογισμό του κράτους και των λειτουργιών του. Το βασικό συμπέρασμα που εξάγεται από τις παραπάνω διαπιστώσεις είναι ότι από αυτή την «ιεράρχηση των νομιμοποιήσεων» προκύπτει μια αντίστοιχη ιεράρχηση των αξιών στο επίπεδο των κοινωνικών και πολιτικών πρακτικών που αποτέλεσε το πολιτισμικό υπόστρωμα ενός διοικητικού μοντέλου. Το διοικητικό αυτό μοντέλο μέσα από το παιχνίδι των πολιτικών σχέσεων, ενσωμάτωσε και θεσμοποίησε το εγχώριο-παραδοσιακό σύστημα νοημάτων διαμορφώνοντας τους πολιτισμικούς όρους της υπερτροφίας αλλά και της μη αυτονόμησης της διοίκησης.

Σε ό,τι αφορά στη δομική εγγενή αιτιακή αλυσίδα, μπορεί να υποστηριχθεί ότι αυτή συμπυκνώνει τη συνέχεια τόσο των διοικητικών δομών όσο και τις πολιτισμικές παραμέτρους του διοικητικού φαινομένου, δηλαδή το σύστημα νοημάτων που συγκροτούν τον πολιτισμικό κώδικα στα όρια του οποίου μορφοποιούνται οι κοινωνικοπολιτικές πρακτικές. Τα γενικά χαρακτηριστικά του ελληνικού διοικητικού φαινομένου συνδυάζουν μια ελάχιστη δομική συνέχεια με το βυζαντινό αλλά και με το οθωμανικό κράτος<sup>36</sup>, τόσο με τη στενή όσο και με την ευρεία έννοια της διοίκησης, δηλαδή ως οργανωτικής δομής και ως ιστορικού και κοινωνικού μορφώματος. Χωρίς να συνιστούν ως τέτοιες μοναδικό φαινόμενο, οι συγκεκριμένες συγκεντρωτικές δομές επαναβιώνουν στο χρόνο εφόσον οι πολιτισμικοί παράγοντες, που τις εξέθρεψαν, συνεχίζουν να επιδρούν στις κοινωνικές πρακτικές και να αναπαράγουν τον «νοηματικό ιστό» που τις προσανατολίζει και καθορίζει τα περιεχόμενά τους.

Πριν αναφερθούμε σε αυτούς τους παράγοντες, πρέπει να ε-

πιστημάνουμε κατ' αρχήν ότι ο συγκεντρωτισμός σηματοδοτεί ένα συγκεκριμένο τύπο σχέσεων εξουσίας που αντιστοιχούν σε δεδομένες ιστορικο-κοινωνικές παραμέτρους, αποτελούν δηλαδή προϊόντα των κοινωνικών θεσμικών μορφοποιήσεων και μιας καθορισμένης ψυχικής οικονομίας που τις καθιστά δυνατές. Δεν περιορίζονται, συνεπώς, στο πεδίο του κράτους, αλλά εκδηλώνονται και στα μερικότερα εξουσιαστικά μορφώματα, όπως είναι οι κοινωνικοί θεσμοί, τα κόμματα και οι διάφορες οργανώσεις, ή ακόμα και οι ατομικές εξουσιαστικές εξωτερικεύσεις<sup>37</sup>. Πρόκειται για εκδηλώσεις ενός δεδομένου τύπου εξουσιαστικών σχέσεων που συναρτώνται με μια παραδοσιακού ή προκοινωνιακού τύπου ψυχική οικονομία,<sup>38</sup> η οποία συνδυάζει την αυταρχική προσωπικότητα με την ακύρωση της αυτονομίας<sup>39</sup> ως αυτο-οριζόμενη και αυτο-ελεγχόμενη κοινωνική δραστηριότητα. Σύμφωνα με τη λογική αυτών των σχέσεων, οι συγκεντρωτικές όψεις του εξουσιαστικού φαινομένου στο κοινωνικό πεδίο καθώς και η κρατική-θεσμική έκφρασή του ως σύστημα ελέγχου και ανακατανομής των συγκεντρωμένων πόρων παραπέμπουν σε κοινωνικές σχέσεις παραδοσιακού τύπου που σηματοδοτούνται από μια υπανάπτυκτη και μη χειραφετημένη κοινωνία των ιδιωτών, η οποία υποκαθίσταται και εξισορροπείται μέσα από την ανάπτυξη μιας «κουλτούρας της προστασίας», συνάρτηση της οποίας είναι η προσωπαγής<sup>40</sup> λειτουργία των θεσμών και της εξουσίας.

Η απουσία του απρόσωπου στοιχείου ή της οργανικής αλληλεγγύης, για να χρησιμοποιήσουμε τη ντυρκαϊμιανή ορολογία, στις κοινωνικές και πολιτικές σχέσεις δεν παραπέμπει λοιπόν μόνο στο χαμηλό βαθμό διαφοροποίησης της ελληνικής κοινωνίας, αλλά αποτελεί μια μακροϊστορική δομή παραδοσιακού τύπου. Η δομή αυτή αναπαράγεται στις ευνοϊκές συνθήκες που διαμορφώνονται στη φάση της ιδρυτικής θέσμισης του κράτους και ταυτόχρονα, θεσμοποιείται. Η ιστορική όσμωση του κοινωνικού με το πολιτικό και η μη πρακτικο-συμβολική διάκριση α) δημόσιου και ιδιωτικού<sup>41</sup>, β) κράτους και κοινωνίας, ενισχύεται αποφασιστικά και θεσμοποιείται βαθμηδόν μέσα από τον εγκλωβισμό της κοινωνίας στην «κουλτούρα προστασίας» –η οποία υπερβαίνει προφανώς τα όρια του πολιτικού πεδίου– και στον συνεπαγόμενο επικουρικό ρόλο του κρατικού δικαίου, ένα από τα κεντρικά συμπτώματα του οποίου είναι η περιθωριακή στο σύστημα αξιών θέση του *δημοσίου συμφέροντος*<sup>42</sup> ως αξίας και ως συμβολικού αγαθού, που απορρέει άμεσα από το απρόσωπο κανονιστικό σύστημα και από τα περιεχόμενα του συμβολαίου. Έτσι, συμπυκνώνοντας και θε-

σμοποιώντας κοινωνικές σχέσεις και πρακτικές ακυρωτικές της απρόσωπης κοινωνιακής σχέσης, το προστατευτικό κράτος αποθεσμοποιεί και αποδιρθώνει τη λογική της κοινωνίας των ιδιωτών και κατ' επέκταση, την ανάπτυξη και λειτουργία επιλεκτικών μηχανισμών με κριτήρια απόδοσης και αποτελεσματικότητας, δηλαδή στην ουσία με ορθολογικά κριτήρια που χαρακτηρίζουν τις λειτουργίες της κοινωνίας των ιδιωτών και της αγοράς. Κατ' αυτόν τον τρόπο, μπορεί να ερμηνευθεί ως ένα βαθμό το γεγονός ότι η αξιοκρατία αποτελεί κατηγορία απούσα από το σύστημα νοημάτων και αξιών της νεοελληνικής κοινωνίας και κατ' επέκταση, από τα συλλογικά βιώματα και τους θεσμούς.

Επιπροσθέτως, ο εξοβελισμός του *διαδικαστικού, συμβολαιακού* στοιχείου, ως αποτέλεσμα της κατίσχυσης της κουλτούρας της προστασίας, ελαχιστοποιεί την ικανότητα διευθέτησης των αντιθέσεων που εκδηλώνονται στο πολιτικό πεδίο, με συνέπεια η κάθετη διαίρεση που εγκαθιστά η πολεμική πολιτική σύγκρουση να αναπαράγεται στο χώρο της διοίκησης μετατρέποντάς την σε λάφυρο. Εδώ, η πρακτική της *λαφυραγώγησης* από το νικητή (*spoil system*) δεν αφορά, τις ανώτερες σφαίρες της διοικητικής ιεραρχίας, όπως συμβαίνει στις δυτικές χώρες, αλλά προσλαμβάνει δύναμη τη μορφή της «κάθετης» εναλλαγής της «μιας διοίκησης» από μια «άλλη». Ο *μανιχαϊκός* χαρακτήρας του πολιτικού πεδίου μεταγράφεται στο χώρο της διοίκησης. Έτσι αναφέρεται μια «διοίκηση πολέμου», η οποία συναρθρώνεται με τους στρατηγικούς στόχους της ομάδας που κατέχει την εξουσία και η οποία αναδεικνύεται σε σημαντικό όπλο διατήρησης ή επανάκτησής της, δηλαδή σε δύναμη σημαντικό νομιμοποιητικό στοιχείο. Το γεγονός αυτό την ανάγει σε κεντρικό διακύβευμα της πολιτικής αντιπαράθεσης και σε αντικείμενο κατάκτησης μη διακριτό από την ίδια την πολιτική εξουσία αλλά αντίθετα, ως ταυτόσημο και ως *συνεχές* με αυτή, συμβάλλοντας έτσι σε μια δύναμη αποδιαφοροποίηση στο επίπεδο του κράτους και ενισχύοντας τις τάσεις «απο-αυτονόμησης» της διοίκησης. Ως άρνηση της θεσμοθετημένης κανονιστικής διευθέτησης και της σύγκλισης των μερικών στρατηγικών σε συλλογικούς – συμβολαιακού τύπου – προσανατολισμούς, ο «πόλεμος» αυτός αντανακλά την πρακτική ακύρωση της τυπικής αυτονομίας των θεσμών και συγχρόνως αποτελεί μια κατ' εξοχήν έκφραση των ανορθολογικών στοιχείων του κοινωνικοπολιτισμικού πεδίου στο οποίο εγγράφεται.

Τα χαρακτηριστικά αυτά αλλά και, γενικότερα, η απουσία μιας κρατικής κουλτούρας στην ελληνική κοινωνία είναι σε σημαντικό

βαθμό απότοκα των πολιτικών σχέσεων και πρακτικών που παρήγαγαν μέσα από μια μακροπρόθεσμη θεσμοποιητική διαδικασία τον συγκεκριμένο τύπο διοίκησης. Ωστόσο, η ανάλυσή τους δεν αρκεί για να εξηγήσει επαρκώς τον πολιτισμικό κώδικα στη βάση του οποίου δομήθηκαν οι εν λόγω πρακτικές, παρά με κίνδυνο μιας οιονεί ταυτολογικής ερμηνείας. Όπως στην περίπτωση της θεσμικής σπονδύλωσης του δυτικού κράτους, η θρησκεία και οι σχέσεις της με το πολιτικό αποτελούν ένα από τα κεντρικότερα πεδία για την κατανόηση αυτού του κώδικα, αλλά και της ιδιαιτερότητας του ελληνικού θεσμικού πλέγματος, η ταυτότητα του οποίου είναι συνυφασμένη με την ορθοδοξία<sup>43</sup>.

Κατ' αρχήν, η ένταση του θρησκευτικού με το πολιτικό πεδίο με την οποία συνδέεται η εκκοσμίκευση και ο δυτικός ορθολογισμός, στην ελληνορθόδοξη παράδοση δεν προσέλαβε αντίστοιχες διαστάσεις αλλά κινήθηκε στη λογική της βυζαντινής *συναλληλίας*<sup>44</sup>. Το γεγονός αυτό είχε καταλυτικές συνέπειες στη διαδικασία εκκοσμίκευσης της κοινωνίας και του κράτους και κατ' επέκταση, στα περιεχόμενά της. Σε γενικές γραμμές και (δεδομένου ότι δεν μπορούμε να αντλήσουμε στοιχεία από μια ανύπαρκτη στη χώρα μας κοινωνιολογία της θρησκείας) μέσα από μια σύγκριση με το ρόλο της θρησκείας στην οικοδόμηση της δυτικής κρατικής κουλτούρας, μπορούμε να συμπεράνουμε τη συμβολή της ορθοδοξίας στην παραγωγή του ανορθολογισμού και στην απονομιμοποίηση της αυτονομίας του πολιτικού ως αποτέλεσμα όχι μόνο της λογικής της *συναλληλίας* καθεαυτής, αλλά και ενός συνόλου παράγωγων στοιχείων, στο επίκεντρο των οποίων βρίσκεται το φαινόμενο του φορμαλισμού που χαρακτηρίζει ιστορικά την ελληνική κοινωνία<sup>45</sup> και συμπυκνώνει στο συμβολικό επίπεδο την απουσιαστικοποίηση των αξιακών περιεχομένων των θεσμών. Ο αμετάθετα μυστηριακός και αναχωρητικός χαρακτήρας της ορθοδοξίας και η συνεπαγόμενη απαξία των εγκοσμίων έχει μια σειρά από συνέπειες στη συγκρότηση του πολιτισμικού κώδικα, οι προφανέστερες των οποίων είναι η απόρριψη του λόγου ως ηθικοπρακτικής αρχής κατανόησης και ιδιοποίησης του κόσμου<sup>46</sup> και της ηθικής επιταγής ως εσωτερικευμένου<sup>47</sup> κώδικα που προσανατολίζει και κανοναρχεί την κοινωνική δράση, επιδρώντας έτσι γενικότερα στη διαμόρφωση των κοινωνικών ηθών<sup>48</sup> και πρακτικών. Η επικέντρωση της θρησκευτικής δραστηριότητας στο τελετουργικό, μυστηριακό πεδίο και η αποσύνδεση των καθηκόντων του πιστού από την κοινωνικοπολιτική του υπόσταση αποτελεί μια από τις βασικότερες πηγές της «αναρχίας» ως στοιχείου του πολιτι-



σμικού κώδικα και των κοινωνικών πρακτικών: αναιρώντας τη δεσμευτικότητα του κρατικού κανονιστικού πλαισίου, η «αναρχία» αυτή ακυρώνει ταυτόχρονα ένα από τα θεμελιώδη χαρακτηριστικά της κρατικής κουλτούρας με την οποία είναι συνυφασμένο το δανεισμένο θεσμικό πλαίσιο, δηλαδή τη νομιμοποίηση του νόμου μέσα από τη μεσολάβηση ηθικών προταγμάτων θρησκευτικής ή άλλης προέλευσης.

Προφανώς, οι επιδράσεις της θρησκείας στη συγκρότηση του ελληνικού πολιτισμικού κώδικα μπορούν να ερμηνεύσουν και να αποσαφηνίσουν τις καταβολές μιας σειράς κεντρικών θεσμικών αποκρυσταλλώσεων και ίσως ως ένα σχετικά σημαντικό βαθμό, την αναπαραγωγή τους. Όμως, οι επιδράσεις αυτές δεν εξαντλούν το πεδίο των θεσμοποιητικών διαδικασιών, στο επίκεντρο των οποίων βρίσκονται οι κοινωνικές και πολιτικές συγκρούσεις και η δυναμική των σχέσεων νομιμοποίησης. Ο θεσμικός εκσυγχρονισμός, στον πυρήνα του οποίου βρίσκεται η διοίκηση, αποτελεί ταυτόχρονα συνάρτηση της ικανότητας του πολιτικού συστήματος να αναδιατάξει την «ιεράρχηση των νομιμοποιήσεων» και να επαναπροσδιορίσει τους στόχους του στο φως των σύγχρονων αναγκών. Μπορεί το ελληνικό πολιτικό σύστημα να απεγκλωβιστεί ριζικά από την ισχύουσα ιεράρχηση; Είναι δυνατή η μεταβολή του συστήματος νοημάτων και ηθικών αληθειών που συγκροτεί τον πολιτισμικό κώδικα στη βάση του οποίου δομείται, τουλάχιστον ως προς τις θεμελιώδεις όψεις του, ο γονότυπος της ελληνικής διοίκησης; Μια δυνατή απάντηση στο ερώτημα αυτό μπορεί να δοθεί μέσα από την ανάλυση της λογικής με την οποία λειτουργούν οι σχέσεις νομιμοποίησης στη χώρα μας στα πλαίσια της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας.

## Πολιτικο-κοινωνικές σχέσεις και πολιτισμικός κώδικας

Σύμφωνα με ένα γενικό θεώρημα της θεσμικής ανάλυσης<sup>49</sup>, μια από τις βασικές λειτουργίες του σύγχρονου κράτους είναι η σύνθεση των αντιθέσεων που εκδηλώνονται στο κοινωνικό πεδίο, ή με θεσμολογικούς όρους, ο μετασχηματισμός των πιέσεων που ασκούν οι δρώσες στην περιφέρειά του θεσμίζουσες δυνάμεις σε κρατικές δράσεις. Βασική προϋπόθεση αυτού του μετασχηματισμού είναι η ιδεολογική υπέρβαση των αντιθέσεων σε ένα συμβο-

λικό, φανταστικό επίπεδο, οι ιδέες και παραστάσεις του οποίου μπορούν να λειτουργήσουν αποτελεσματικά ως στοιχείο των κρατικών δράσεων μόνο στο βαθμό που και εφόσον, αντιστοιχούν στις κοινωνικές κατηγορίες πρόσληψης και κατανόησης του ιδεολογικού λόγου, δηλαδή ουσιαστικά στο σύστημα νοημάτων που συγκροτούν τον πολιτισμικό κώδικα της κοινωνίας. Η αναντιστοιχία της κρατικής ιδεολογίας με τις κατηγορίες πρόσληψης της κοινωνίας θα συνεπάγονταν αναγκαία είτε τη μη κατανόησή της είτε την παρανόησή της. Αυτό σημαίνει ότι μια επεξεργασμένη<sup>50</sup> από μια πολιτική ομάδα ιδεολογία, ανεξάρτητα από την κοινωνική της αποδεκτικότητα, δεν κατανοείται με τον ίδιο τρόπο από τους δέκτες της, πολύ δε περισσότερο όταν πρόκειται για μια εξωγενή ιδεολογία, η οποία παραπέμπει σε διαφορετικά εννοιολογικά συστήματα. Υπ' αυτό το πρίσμα, τα νοηματικά στοιχεία της ιδεολογίας του κράτους-κέντρου, –αρχέτυπο όλων των θεσμικών μορφών<sup>51</sup>–, καθώς και ο τρόπος που αυτά προσλαμβάνονται από την κοινωνία μεταφράζουν αναγκαία τον πολιτισμικό κώδικα και τα περιεχόμενα του συστήματος ηθικών αληθειών, ενώ ταυτόχρονα είναι προϊόντα της επιλεκτικής δράσης των θεσμίζουσών δυνάμεων που αντλούν την «ύλη» τους από το σύστημα αυτό προκειμένου να νομιμοποιήσουν και να καταστήσουν αποτελεσματική τη δράση τους.

Στη βάση αυτής της θεώρησης, τα στοιχεία του πολιτισμικού κώδικα θεσμοποιούνται στο «κέντρο» ως «υλικό» υπόστρωμα των σχέσεων πολιτικοκοινωνικής κυριαρχίας και ως νομιμοποιητικό πλαίσιο λειτουργίας του πολιτικού συστήματος. Στο βαθμό που οι σχέσεις νομιμοποίησης του πολιτικού συστήματος θεμελιώνονται στα πολιτισμικά συστατικά του κοινωνικού πεδίου, οι σχέσεις αυτές καθορίζουν ταυτόχρονα και τη νομιμοποίηση του περιεχομένου και της δυναμικής του ίδιου του εκσυγχρονισμού. Με την έννοια αυτή, και δεδομένης της ανεπαρκούς αυτονόμησης του ελληνικού κράτους, η οποία ενισχύει την αδυναμία μιας αποστασιοποίησής του από την κοινωνία, μια ριζικά εκσυγχρονιστική πολιτική που να μεταβάλλει τον διοικητικό γονότυπο μπορεί να αποκτήσει κάποια νομιμοποιητική δυναμική μόνον εφόσον προέρχεται από τις θεσμίζουσες δυνάμεις. Σε αντίθετη περίπτωση, το κράτος-κέντρο μπορεί μεν να επιβάλει τον εκσυγχρονισμό, αλλά θα το πράξει αναγκαία με μέσα που δεν συνδυάζουν υψηλό βαθμό νομιμοποίησης, δηλαδή με μη δημοκρατικές διαδικασίες και ενάντια στις θεσμίζουσες δυνάμεις.

Στο κοινοβουλευτικό σύστημα, οι θεσμίζουσες δυνάμεις διαμε-

σολαβούνται κυρίως από τα πολιτικά κόμματα, η δράση των οποίων νομιμοποιείται στο βαθμό που οι δυνάμεις αυτές αναγνωρίζουν στα κόμματα τις αντιλήψεις, τις δοξασίες και τους στόχους τους. Έτσι, ως διαμεσολαβητές των θεσμιζουσών δυνάμεων του ελληνικού πολιτικού συστήματος, τα κόμματα αναπαράγουν και διαχέουν τις κυρίαρχες αξίες<sup>52</sup> κατασκευάζοντας μια νομιμοποιητική ιδεολογία, η αποτελεσματικότητα της οποίας είναι συνάρτηση των μηχανισμών ταύτισης των εκλογέων. Η αποτελεσματικότητα αυτή συνδυάζεται με μια κοινωνική δεκτικότητα με την έννοια ότι, ανεξάρτητα από τη σημαίνουσα διάστασή του (εφόσον η ιδεολογία παραπέμπει σε ένα ξένο κώδικα νοημάτων, άρα συνιστά δάνειο), ο ιδεολογικός λόγος ενεργοποιεί και ενεργοποιείται στο πρακτικό επίπεδο με αναφορά το σύστημα νοημάτων και ηθικών αληθειών (σημαινόμενα) που περιέχονται στον εγχώριο πολιτισμικό κώδικα. Συνεπώς, οι ιδεολογικοί προσανατολισμοί που νομιμοποιούν το πολιτικό σύστημα αντιστοιχούν αναγκαία σε ένα συμβατό σύστημα αξιών και νοημάτων και σε ομόλογες με αυτό πρακτικές. Οι προκύπτουσες κοινωνικο-πολιτικές σχέσεις θεμελιώνονται έτσι σε πολιτισμικά περιεχόμενα, τα οποία δεν μεταβάλλονται, τουλάχιστον βραχυπρόθεσμα, χωρίς να εξασθενεί η νομιμοποιητική βάση των παραπάνω σχέσεων. Όσο περισσότερο η κοινωνική μεταβολή ή ο εκσυγχρονισμός δεν αποτελούν αίτημα-κίνητρο των θεσμιζουσών δυνάμεων, τόσο δυσχερέστερη είναι η μεταλλαγή των δομημένων ή, όπως στην περίπτωση που εξετάζουμε εδώ, των παραδοσιακών σχέσεων κοινωνικο-πολιτικής κυριαρχίας σε εκσυγχρονιστικού τύπου σχέσεις.

Στην οπτική αυτή, η έντονη όσμωση του κοινωνικού με το διοικητικό και πολιτικό πεδίο που χαρακτηρίζει το ελληνικό κοινωνικό σύστημα αναπαράγεται και παγιποιείται κατ' εξοχήν μέσα από τους μηχανισμούς του αντιπροσωπευτικού συστήματος. Οι πρακτικές που θεμελιώνουν τη λογική της λειτουργίας του, στο βαθμό που ενεργοποιούνται οι ταυτίσεις με το εγχώριο σύστημα συμβολισμών και αναπαραστάσεων του γίνεσθαι,<sup>53</sup> αναδεικνύουν στην πραγματικότητα τα αντιστοιχούντα στο σύστημα αυτό νοήματα και όχι εκείνα στα οποία παραπέμπουν οι δανεισμένοι θεσμοί. Το αντιπροσωπευτικό σύστημα εξελίσσεται έτσι σε κατ' εξοχήν μηχανισμό μετεγγραφής του παραδοσιακού συστήματος αξιών και νοημάτων στην πολιτική και διοικητική σφαίρα, δηλαδή ουσιαστικά σε ένα μηχανισμό συντήρησης και ανασταλτικό μιας δυναμικής της μεταβολής. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η πολιτικο-διοικητική σφαίρα, αν και είναι τυπικά οργανωμένη σύμφωνα με το

πρότυπο των δυτικών θεσμών, παραμένει σε μεγάλο βαθμό ένα φορμαλιστικό μόρφωμα που επιδέχεται μόνο οριακές βελτιώσεις.

Η βασική ιδέα που προκύπτει από την παραπάνω θεώρηση είναι ότι μια συναφής ερμηνεία των προβλημάτων και των αδυναμιών της ελληνικής διοίκησης ως θεσμικού μορφώματος, οφείλει να λάβει υπόψη της τις διαδικασίες και τους μηχανισμούς μετεγγραφής και θεσμοποίησης του παραδοσιακού συστήματος νοημάτων και αξιών στο επίπεδο του κράτους. Το βασικό δομικό, γονοτυπικό χαρακτηριστικό της ελληνικής διοίκησης, δηλαδή η μονοσήμαντη υποταγή της στο πολιτικό και η αδυναμία της να αποκτήσει μια σχετική αυτονομία κατά το δυτικό υπόδειγμα, είναι κατ' αρχήν απόρροια της πρωτογενούς όσμωσης του κοινωνικού με το πολιτικό και της αναπαραγωγής της μέσα από το παιχνίδι των σχέσεων νομιμοποίησης. Η όσμωση αυτή θεσμοποιήθηκε χάρη στην εξάρτηση της κοινωνίας από τους μηχανισμούς πολιτικής και κρατικής προστασίας και ταυτόχρονα, υπήρξε η βασική αιτία της θεσμοποίησης του «γραφειοκρατικού λαϊκισμού» και της διαίωσις της «κουλτούρας προστασίας» – βασικής συνιστώσας της παθολογίας του πολιτικού συστήματος. Η πρωτογενής «συνενοχή» λαού και θεσμών που θεμελιώνει την εγχώρια εκδοχή του λαϊκισμού αναπαρήγαγε μέσω του αντιπροσωπευτικού συστήματος τα βασικά στοιχεία μιας ήδη υφισταμένης κουλτούρας και ενός πολιτισμικού κώδικα, ο οποίος ακυρώνει εκ προοιμίου τις προϋποθέσεις για την κρατική και τη διοικητική αυτονομία. Στην πραγματικότητα, οι ίδιες οι δομές που υπήρξαν προϊόντα της μη αυτονομίας της διοίκησης αναδεικνύονται σε παράγοντες που αναστέλλουν και την αυτονόμησή της.

Στην ίδια οπτική και λόγω της αναντιστοιχίας των νοημάτων του εγχώριου κώδικα με την κρατική κουλτούρα και τα εννοιακά περιεχόμενα που θεμελιώνουν το σχετικά αυτόνομο αστικό κράτος, το τελευταίο δεν υπήρξε κεντρικό διακύβευμα των κοινωνικών συγκρούσεων ή των πολιτικών σχέσεων και κατ' επέκταση, της ίδιας της θεσμοποιητικής διαδικασίας. Δεδομένου ότι το κράτος αυτό θεμελιώθηκε σε έναν πολιτισμικό κώδικα που συμπυκνώνει τα ιδιαίτερα πολιτισμικά χαρακτηριστικά των δυτικών κοινωνιών, συνεπώς υπήρξε προϊόν μιας ιστορικότητας και μιας ιδιαίτερης θεσμοποιητικής διαδικασίας, είναι αδύνατον να αποκτήσει στη χώρα μας αντίστοιχα θεσμικά χαρακτηριστικά, τουλάχιστον βραχύ- και μεσο-πρόθεσμα. Κάτι τέτοιο θα απαιτούσε μια μακρά θεσμοποιητική διαδικασία, που θα προέρχονταν από τις θεσμίζουσες δυνάμεις ή, τουλάχιστον, θα επικροτούνταν από αυτές και θα

αποσκοπούσε σε ρηξικέλευθες επιλογές στα πλαίσια ενός ευρύτατου παιδαγωγικού προγράμματος που θα είχε εμπνευστή και οργανωτή το ίδιο το κράτος.

## Συμπέρασμα

Η θεωρητική προσέγγιση που επιχειρήσαμε στην εργασία αυτή θέτει το πρόβλημα της διοίκησης ως πρόβλημα πολιτισμικών δομών στη βάση των οποίων ερείδονται και αναπαράγονται οι κοινωνικές και οι πολιτικές πρακτικές. Στην ίδια λογική προτείνεται και η κατανόηση της εγγενούς δυστοκίας της δράσης, αλλά και του εκσυγχρονισμού της ελληνικής διοίκησης, κορυφαία συνέπεια της οποίας είναι ο υβριδικός χαρακτήρας της ελληνικής κρατικής δομής που θεμελιώνεται στην ασυμμετρία του δανεισμένου τυπικού θεσμικού πλαισίου με τα περιεχόμενά του. Αν και οι πολιτισμικές εισροές από τη Δύση ακολουθούν ακατάπαυστα την οικοδόμηση και την εξέλιξη του ελληνικού κράτους, τα εισαγόμενα στοιχεία που αναφέρονται στην κρατική και την πολιτική κουλτούρα, έχουν μάλλον τη μορφή θυλάκων<sup>54</sup> στο κοινωνικό σώμα παρά προϊόντων ενταγμένων οργανικά στο εγχώριο σύστημα.

Προφανώς, το πρόβλημα του εκσυγχρονισμού της ελληνικής διοίκησης είναι πιο πολύπλοκο και δύσκολο απ' όσο παρουσιάζεται συνήθως από τον πολιτικό λόγο. Η ίδια η κοινοβουλευτική δημοκρατία, από τη φύση της, δεν επιτρέπει ριζικές παρεμβάσεις «εκ των άνω» χωρίς κινδύνους σημαντικών κρίσεων νομιμοποίησης.

Η υποθετική – και προσφάτως επίκαιρη – κατάργηση των πελατειακών σχέσεων και η θεσμοθέτηση ενός αξιοκρατικού συστήματος στην ευρύτερη διοίκηση δεν θα έλυne ριζικά το πρόβλημα, καθότι κάτι τέτοιο δεν θα συνέπονταν καθόλου τη μεταβολή του πολιτισμικού κώδικα και την παραγωγή μιας κρατικής κουλτούρας. Η υπόθεση, τέλος, μιας μεταβολής ως αποτέλεσμα της εκσυγχρονιστικής δυναμικής της οικονομικής σφαίρας ή εξωσυστημικών<sup>55</sup> επιδράσεων μπορεί να τεθεί μόνο ως μακροπρόθεσμη προοπτική.

## Σημειώσεις

1. Θ. Ν. Φλογαίτη *Σκέψεις περί των αιτίων της προσκόψεως του πολιτεύματος εν Ελλάδι*, Χαλκίς 1872, σελ. 4.

2. Οι ιστορικο-κοινωνικές καταβολές της διοικητικής παθολογίας της χώρας μας επισημαίνονται βέβαια σε πολλές έρευνες (βλ. π.χ. Κ. Σπανού «εκλογές και δημόσια διοίκηση», στο Χ. Λυριτζή, Η. Νικολακόπουλου *Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του 1980*, Θεμμέλιο 1990, σελ. 167, Α. Μακρυδημήτρη *Διοικητικές μελέτες*, Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1991, σελ. 167 κ.ε.), χωρίς όμως αυτές να εκφεύγουν ριζικά από μια περιγραφική προσέγγιση.

3. Η έννοια της κουλτούρας χρησιμοποιείται εδώ ως σύστημα νοημάτων τα οποία συνυφαίνονται με τις πρακτικές των δρώντων υποκειμένων (βλ. σχετικά P. H. Chombart de Louwe, *La culture et le rouvoir*, Stock, Paris 1975) καθώς και με τις κοινωνικο-πολιτικές συγκρούσεις, μέσω των οποίων αναπαράγονται ή μετασχηματίζονται ανάλογα με το βαθμό διασύνδεσής τους με τα διακυβεύματα αυτών των συγκρούσεων. Σύμφωνα με ένα σημαντικό κοινωνιολογικό ρεύμα, στο οποίο συγκαταλέγονται μεταξύ άλλων ο M. Weber και ο C. Geertz, κάθε κουλτούρα συγκροτείται από ιδιαίτερους κώδικες νοημάτων, οι οποίοι διατηρούν στο χρόνο μια ελάχιστη δομική συνέχεια και μέσω των οποίων συνυπάρχουν, δρουν και επικοινωνούν τα κοινωνικά υποκείμενα (βλ. σχετικά B. Badie *Culture et politique*, Economica, Paris 1993, σελ. 14-16 - ελλην. μετφρ. *Κουλτούρα και πολιτική*, Πατάκης, Αθήνα 1995).

4. Μια τέτοια προσέγγιση εγκυκαλεί κατ' ουσία την ιστορική κοινωνιολογία ως μέθοδο μελέτης των ορίων της μεταβολής και όχι καταγραφής αναλλοίωτων δομών, βλ. R. Nisbet, *Social Change and History*, Oxford University Press, N. York 1970, επίσης Ι. Λαμπίρη-Δημάκη, *Κοινωνιολογία και ιστορία*, Παπαζήσης, Αθήνα, 1989.

5. Σύμφωνα με τον C. Geertz, το πολιτικό πεδίο είναι η κατ' εξοχήν «αρένα» όπου ο πολιτισμικός κώδικας εκδηλώνεται με τον σαφέστερο τρόπο, αναφ. στο B. Badie, P. Birnbaum, *Sociologie de l' Etat*, Grasset et Fasquelle, Paris 1979, σελ. 115.

6. J. Chevallier, D. Loschak, *La science administrative*, PUF, Paris 1987, σελ. 34.

7. Βλ. σχετικά B. Badie, *L' Etat importé*, Fayard, Paris 1992.

8. Η βιολογικής προέλευσης έννοια του γονότυπου αντιστοιχεί σε μια θεμελιακή δομή, η οποία καθορίζει τις μεταβολές μιας δευτερογενούς και εξαρτημένης δομής, του φαινότυπου, θέτοντάς της περιορισμούς. Βλ. G. Timsit, «L' administration» στο *Traité de Science Politique*, PUF, Paris 1985, τ. II σελ. 468-469.

9. G. Timsit *Théorie de l' administration*, Economica, Paris 1986.

10. Η σχετική αυτονομία και ο ενωτικός ρόλος του κράτους ως πολιτικού οργανωτή και διαμεσολαβητή αποτελούν τα αναγκαία συστατικά

του σύγχρονου κράτους, βλ. Π. Τερλεξή, *Γραφειοκρατικός νόμος*, Παπαζήσης, Αθήνα 1987, σελ. 148.

11. R. Muir, *National Self-government: Its Growth and Principles. The Culmination of Modern History*, Constable and Co. Ltd, London 1918.

12. Το «κοινό καλό» συνδέεται με μια ισχυρή φιλοσοφικο-θεολογική και πολιτισμική παράδοση στις δυτικές, ιδιαίτερα στις ρωμαιοκαθολικής επιρροής χώρες από την εποχή του Saint Thomas d' Aquin. Το πέρασμα της έννοιας από τη θεολογία στην εκκοσμικευμένη πολιτική σκέψη έγινε μέσα από το έργο του Jean Bodin (*Les six livres de la Republique*) όπου διατυπώνεται η θεωρία περί της κυριαρχίας και αναδύεται η έννοια του «κοινού καλού» (βλ. Franck Tinland «L' Etat de droit: héritage du XVIIe siècle européen» in *Philosophie politique*, No 1, 1991, σελ. 55-57). Εντούτοις, οι έννοιες του δημοσίου και του γενικού συμφέροντος αποτελούν σύμφωνα με τους R. Catherine και G. Thuillier, ιδεολογήματα που συμβιβάζονται δύσκολα με το σύγχρονο δημοκρατικό πλουραλισμό (βλ. *Introduction à une philosophie de l' administration*, A. Colin 1969, σελ. 16).

13. Η κλασική αυτή αντίληψη σχετικά με το ρόλο των ρωμαϊκών επιρροών στη σφυρηλάτηση του δυτικού κράτους αμφισβητείται από ιστορικούς του δικαίου, οι οποίοι τονίζουν, αντίθετα, τις επιδράσεις της ρωμαιοκαθολικής παράδοσης, βλ. B. Badie, *Culture et politique*, όπ. π. σελ. 66 κ.ε.

14. Ο ενιαίος και συναφής χαρακτήρας του κανονιστικού συστήματος στηρίζεται σε έναν πολιτισμικό κώδικα που τον συμμερίζονται τα άτομα και ο οποίος οργανώνει τόσο τη συναίνεση όσο και τις συγκρούσεις τους (βλ. B. Badie, *Culture et Politique*, όπ.π. σελ. 79, 121). Η κοινωνική συνοχή θεμελιώνεται έτσι σε μια συγκλίνουσα κατανόηση και ερμηνεία του συστήματος αυτού (βλ. G. Timsit, *Administrations et Etats*, PUF, Paris, 1987, σελ. 14), έτσι ώστε ο διακανονισμός των αντιθέσεων μεταξύ των «εταίρων/αντιπάλων» να ρυθμίζεται με διαπραγματεύσεις στη βάση ενός δεσμευτικού-συμβολιακού πλαισίου.

15. M. Weber, *L' éthique protestante et l' esprit du capitalisme*, Plon, Paris, 1964.

16. Και αντιστόφως, το γεγονός ότι στις ΗΠΑ οι πελατειακές σχέσεις υπερίσχυαν μέχρι σχετικά πρόσφατα της αξιοκρατικής επιλογής των δημοσίων υπαλλήλων (βλ. M. F. Toinet, *Le clientélisme aux Etats-Unis*, C.E.R.P., Φλωρεντία 1980) δεν μετέβαλε το «δυτικό» χαρακτήρα της αμερικανικής διοίκησης.

17. Βλ. σχετικά B. Badie, *Culture et politique*, όπ. π. σελ. 128 κ.ε.

18. Η κεντρική θέση της θρησκείας στη διαμόρφωση των ηθικών κατηγοριών και των συμβολικών συστημάτων ως θεμελιωτών των θεσμών και των εξουσιαστικών φαινομένων αναδείχθηκε τόσο από τον Weber όσο και από τον Durkheim, σύμφωνα με τον οποίο «σχεδόν όλοι οι σημαντικοί θεσμοί προήλθαν από τη θρησκεία», όπ. παρ. σελ. 17 κ.ε.

19. Η καντιανή κατηγορική προσταγή ως θεμέλιο της αστικής κοινωνίας βρίσκει την έκφρασή της στην πολιτική φιλοσοφία του Rousseau, ο οποίος αποδίδει κεντρική σημασία στη μέσω της παιδείας, καλλιέργεια του σεβασμού νόμων (βλ. M. Carnoy, *Κράτος και πολιτική θεωρία*, Οδυσσέας, 1990, σελ. 35), ενώ ο Hegel, ανεξάρτητα από τις ερμηνείες της φιλοσοφίας του, συλλαμβάνει το κράτος ως υπέρτατη αξία, που πρέπει «να είναι αντικείμενο σεβασμού (...) σαν να επρόκειτο για ένα θεϊκό-γήινο ον...» βλ. *Principes de philosophie du droit*, Paris, Vrin 1975, σελ. 258 κ.ε.

20. B. Badie, *Culture et politique*, όπ. π. σελ. 117 κ.ε.

21. Παρά την αρχική απόρριψή της, η πολιτική εξουσία νομιμοποιήθηκε από το Λούθηρο ως θέλημα του θεού και ως αναγκαίο κακό, βλ. G. Hermet, *Sociologie de la construction démocratique*, Economica, Paris, 1986, σελ. 41.

22. M. Carnoy, *Κράτος και πολιτική θεωρία*, όπ. π. σελ. 23.

23. Σύμφωνα με τον M. Weber, η μοναδικότητα κάθε ιστορικού φαινομένου προκύπτει από την ιδιαίτερη συνάρθρωση συγκεκριμένων γενετικών σχέσεων, βλ. *L' éthique...*, όπ.π. σελ. 44.

24. Βλ. σχετικά B. Badie, *Culture...*, όπ. π. σελ. 81 κ.ε.

25. Οι πολιτισμικές αποστάσεις ανάμεσα στο μεταφερόμενο θεσμικό πλαίσιο και στις κοινωνίες υποδοχής ενέχουν σε κάθε περίπτωση τη σχετική διαστρέβλωση της αρχικής έννοιας και του νοηματικού περιεχομένου των θεσμών, βλ. B. Badie, *L' Etat importé*, όπ. π. σελ. 197, 227.

26. Από μια γενική σκοπιά, η ανάδυση του σύγχρονου κράτους δεν μπορεί να εξηγηθεί ως αποτέλεσμα της διαφοροποίησης των κοινωνικών δομών και του κοινωνικού καταμερισμού της εργασίας, αλλά η ανάλυση πρέπει να λάβει υπόψη τις παλιές δομές της εξουσίας και τις διαδικασίες προσαρμογής τους στις συνθήκες της βιομηχανικής κοινωνίας, βλ. σχετικά B. Badie, P. Birnbaum, *Sociologie de l' Etat*, όπ. π. σελ. 102.

27. Από τη σκοπιά αυτή η σύνδεση της διόγκωσης της διοίκησης από τον N. Μουζέλη με τις πελατειακές σχέσεις ή τη φροντίδα του κράτους για την απασχόληση των ακτημόνων αγροτών συνιστά μια μόνο από τις όψεις του φαινομένου, βλ. «Ταξική δομή και σύστημα πολιτικής πελατείας: η περίπτωση της Ελλάδας» στο Γ. Κοντογιώργη (επιμ.), *Κοινωνικές και πολιτικές δυνάμεις στην Ελλάδα*, Εξάντας 1977, σελ. 137.

28. Το φαινόμενο του κρατικού συγκεντρωτισμού συνδέεται, μεταξύ άλλων, με τη διαδικασία συσώρευσης πόρων (N. Elias, *La dynamique de l' Occident*, C. Levy, Paris 1975, σελ. 87) ή με καταστάσεις ανομίας ως αποτέλεσμα εξωτερικών απειλών (Th. Skocpol, *Etats et révolutions sociales*, Fayard, Paris 1985, σελ. 365).

29. Οι συγκεντρωτικές τάσεις εκδηλώθηκαν στο επίπεδο της διοίκησης και της κυβέρνησης ήδη από τα πρώτα βήματα του ελληνικού κράτους, βλ. Δ. Π. Οικονόμου, «Histoire de l' administration grecque», στο *ΜΝΗΜΗ: Mélanges à la mémoire de M. Dendias*, Αθήνα (χ.χ.), σελ. 552 κ.ε.



30. Οι σχέσεις προστασίας ανάγονταν, σύμφωνα με τον J. Petroulos, στη σωματειακή παράδοση της οθωμανικής αυτοκρατορίας και παρατηρούνταν ακόμα και στις πλέον απομακρυσμένες ελληνικές περιοχές. Ο Καποδίστριας επιχείρησε χωρίς επιτυχία, ίσως για μοναδική φορά στην ιστορία της χώρας, να τις καταργήσει μέσα από τη δημιουργία ενός πυρήνα αυτόνομης διοίκησης, βλ. J. Petroulos *Πολιτική και συγκρότηση κράτους στο ελληνικό βασίλειο*, Μ.Ι.Τ.Ε., Αθήνα, 1985, σελ. 66, 75, 134.

31. Ο προσεταιρισμός του λαού από τις νεοτερικές ελίτ για την επιτυχία της μεταφοράς των δυτικών θεσμών συνδυάζει κατά κανόνα, σύμφωνα με τον B. Badie, το φαινόμενο του λαϊκισμού, βλ. σχετικά B. Badie, *L'Etat importé*, όπ. π. σελ. 252 κ.ε.

32. Η συνταύτιση έθνους και κοινωνίας των πιστών παρατηρείται ήδη στο Βυζάντιο, βλ. H. Ahrweiler, *L' idéologie politique de l' empire byzantin*, PUF, Paris, 1975, σελ. 33 κ.ε.

33. Βλ. Κ. Θ. Δημαράς, *Ελληνικός ρωμαντισμός*, Ερμής, Αθήνα 1985, σελ. 343, 383 κ.ε.

34. Σύμφωνα με τον Θ. Λίποβατς ο νόμος στο Βυζάντιο έπαιξε «δευτερεύοντα γραφειοκρατικό ρόλο», βλ. «Θέσεις για την πολιτική ψυχολογία των Ελλήνων, Προοπτικές για το έτος 2000», στο *Η Ελλάδα προς το 2000*, Παπαζήσης, Αθήνα, 1988, σελ. 90. Ο G. Langrod επισημαίνει ότι «ο νόμος-κανόνας δεν συνιστά στην Ελλάδα μια σταθερή γραμμή πλεύσης για τους δράστες, αλλά υποτάσσεται στις τακτικές τους για να τις νομιμοποιήσει εκ των υστέρων, βλ. G. Langrod, *Réorganisation de la fonction publique en Grèce*, ΟΟΣΑ, Paris, 1965, σελ. 23-25.

35. Ο Δ. Χαραλάμπης επισημαίνει ότι «η σχέση συμβολαίου-θεσμού ήταν σχεδόν ανύπαρκτη ως καταλυτική κοινωνική εμπειρία στην Ελλάδα», βλ. *Πελατειακές σχέσεις και λαϊκισμός*, Εξάντας, Αθήνα, 1989, σελ. 298. Για τις διοικητικές καταχρήσεις στην Ελλάδα βλ. Κ. Γέρακας, *Σελίδες ιστορίας της ελληνικής διοίκησης*, Αθήνα, 1948.

36. Βλ. σχετικά Θ. Λίποβατς, «ορθοδοξία και εθνικισμός», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, No 2, Οκτ. 1993, σελ. 35, Ν. Ψυρούκη *Ιστορικός χώρος και Ελλάδα, Επικαιρότητα*, Αθήνα, 1975, σελ. 70.

37. Από τη σκοπιά αυτή, οι αναλύσεις του M. Foucault για τη «μικροφυσική της εξουσίας», παρά τις εννοιολογικές ατέλειες των αναλυτικών του εργαλείων, μπορούν να διαφωτίσουν τη βαθύτερη λογική της διοίκησης ως ιστού διαδικασιών καθυπόταξης των ατόμων που προϋποθέτει την εσωτερίκευση των κοινωνικών αξιών και ηθικών αληθειών (βλ. *Η μικροφυσική της εξουσίας*, Ύψιλον, Αθήνα, 1991).

38. Σύμφωνα με τον N. Elias, (*La dynamique de l' Occident*, Calman-Lévy, Paris 1976, σελ. 191-203) η σύγχρονη κοινωνία είναι μεταξύ άλλων αποτέλεσμα του μετασχηματισμού της ψυχικής οικονομίας σε «ένα ελεγχόμενο μέσω του αυτοκαταναγκασμού Υπερεγώ». Ανάλογη είναι η παρατήρηση του Κ. Τσουκαλά, βλ. «Τζαμπατζήδες στη χώρα των θαυμάτων», στην *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, No 1, Ιαν. 1993, σελ. 25.

39. Βλ. Π. Τερλεξή *Ο αυταρχικός άνθρωπος*, Παπαζήσης, Αθήνα, 1975, σελ. 55 κ.ε.

40. Σύμφωνα με τον Β. Φίλια (*Δοκίμια κοινωνιολογίας*, Μπουκουμάνης, Αθήνα 1976, σελ. 66) η προσωποποίηση των αντιθέσεων διαπερνά ολόκληρη τη νεοελληνική πολιτική ιστορία.

41. Ο G. Langrod επισημαίνει ότι «το κράτος είναι για τους Έλληνες μια συγκεχυμένη έννοια», (βλ. όπ. π., σελ. 22). Επίσης, ο Κ. Αξελός σημειώνει: «Οι νεοέλληνες αγνοούν την εναρμόνιση του προσωπικού με το δημόσιο. Ο θρίαμβος του προσωπικού και του διαπροσωπικού, τους εμποδίζει να εντάξουν τη δράση τους σε ένα υπερπροσωπικό πλαίσιο», βλ. «Le destin de la Grèce moderne» στο *Esprit*, No 7, 1954, σελ. 12.

42. Για την απουσία του δημοσίου συμφέροντος ως στοιχείου του εγχώριου συστήματος αξιών βλ. π.χ. Ν. Δραγούμη, *Αναμνήσεις*, Ερμής, Αθήνα, 1973, σελ. 26, R. Massip Karamanlis, *un Grec hors du commun*, Stock, Paris, 1982, σελ. 36.

43. Σύμφωνα με τον Β. Badie, τα κράτη που αναδύθηκαν από μια ορθόδοξη-βυζαντινή παράδοση ελάχιστα διαφοροποιημένη κοινωνικο-πολιτισμικά χαρακτηρίζονται από μια όσμωση του κοινωνικού με το πολιτικό, καθώς και από μια υπερσυγκεντρωτική δομή, βλ. σχετικά Β. Badie, «Les ressorts culturels du totalitarisme» στο *Totalitarismes*, Economica, Paris, 1980, σελ. 109, Βλ. επίσης L. Brehier, *Les institutions de l' empire byzantin*, A. Michel, Paris, 1970.

44. Γ. Βλάχος «Eglise et Etat en Grèce» στο *Conscience et liberté*, 2ο εξ. 1986, σελ. 93.

45. Βλ. Δ. Σ. Αθανασόπουλου, *Η Ελληνική Διοίκηση*, Παπαζήσης, Αθήνα, 1983.

46. Αντίθετα, η ορθόδοξη κουλτούρα, όπως και ο ελληνικός διαφωτισμός, ανέδειξαν το υπεραίσθητό σε θεμελιακή κατηγορία πρόσληψης του κόσμου (βλ. Π. Κονδύλη, *Ο νεοελληνικός διαφωτισμός*, Θεμέλιο, Αθήνα, 1988, σελ. 16 κ.ε., Ρ. Mackridge «Culture» στο R. Clogg (επιμ.) *Greece in the 80s*, Macmillan & C.C.G.S., London 1983, σελ. 247), εξοβελίζοντας τον ορθό λόγο και αναδεικνύοντας τις βιωματικές και θυμικές όψεις της ψυχικής οικονομίας σε θεμέλια του κρατικού λόγου (βλ. Δ. Κ. Παπαϊωάννου «Η λογική του "πόιντ σύστημα" στη μαθητική συμπεριφορά», *Ελευθεροτυπία* 19/11/1990).

47. Ο Ν. Μουζέλης μιλάει για «έντονο ορθόδοξο φορμαλισμό» και για απουσία «εσωτερικευμένων ηθικών αρχών» από τον πιστό, βλ. *Νεοελληνική κοινωνία - Όψεις υπανάπτυξης*, Εξάντας, 1978, σελ. 63, σημ. 33.

48. Βλ. Κ. Τσουκαλάς «Τζαμπατζήδες...», όπ. π., σημ. 9.

49. Βλ. R. Hess *Centre et peripherie, Introduction a l' analyse institutionnelle*, Privat, Toulouse, 1978, σελ. 96.

50. Αναφερόμαστε σε αυτό που ο J. Plamenatz ορίζει ως «επιτηδευμένη» ιδεολογία, η οποία περιλαμβάνει μια ρητή κοσμοθεώρηση και διαφοροποιείται από το σύνολο των ιδεών ή των παραστάσεων που συμμε-

ρίζονται όλα τα μέλη της ανθρώπινης κοινότητας, βλ. *Ιδεολογία: έννοια και ιστορία του όρου*, Κάλβος, 1981, σελ. 16.

51. Την αντίληψη του κράτους ως θεσμού που αναπαράγει και συμπυκνώνει την ταυτότητα των θεσμικών μορφών αναπτύσσει ο R. Loureau στο *L' Etat inconscient*, éd. de Minuit, Paris, 1978.

52. Βλ. σχετικά J. Chevallier, *Eléments d' analyse politique*, PUF, Paris, 1985, σελ. 70.

53. Στο ίδιο, σελ. 211 κ.ε.

54. Ο Α. Μακρυδημήτρης μιλάει για «δύο συστήματα αξιών (...) που συγκροτούν τη νεοελληνική κοινωνική εμπειρία», βλ. «Συλλογικές διεκδικήσεις και διοικητικές μεταρρυθμίσεις», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τ. 3, Απρ. 1993, σελ. 136.

55. Από αυτή τη σκοπιά, οι αντιστάσεις στην προσαρμογή της ελληνικής διοίκησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση είναι τεράστιες, βλ. Α. Μακρυδημήτρη, Α. Πασσά «Η ελληνική διοίκηση και ο συντονισμός της ευρωπαϊκής πολιτικής», ΕΚΕΜ, κείμενα εργασίας αρ. 20, Φεβρ. 1993, Π. Ιωακειμίδη «Η ελληνική διοίκηση και η διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής» στο Λ. Τσούκαλη (επιμ.) *Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα*, ΕΚΕΜ, σελ. 209-230.

