

ΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗ : Ο ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΣ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ ΤΗΣ "ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ"

Αντώνης Μακρυδημήτρης, Αναπλ. Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών

I

Μετά τη λήξη του δευτέρου παγκοσμίου πολέμου και της εμφύλιας σύρραξης που τον ακολούθησε, η Ελλάδα αναδύθηκε με συντριμένο τον κοινωνικό, οικονομικό και οργανωτικό-διοικητικό ιστό της χώρας. Ο πόλεμος, η κατοχή και η εμφύλια διαμάχη είχαν σωσ-σωρεύσει πρωτοφανή σε έκταση και πολυπλοκότητα προβλήματα, τα οποία επιζητούσαν την επείγουσα και την αποτελεσματική αντιμετώπισή τους.

Είναι προφανές ότι σε τέτοιες συνθήκες, που αγγίζουν τα όρια της καταστροφής, καθώς και σε συνθήκες ύστερης ανάπτυξης, σύμφωνα με το δόγμα Gershenkron¹, το κράτος διαδραματίζει ένα ρόλο αποφασιστικής σημασίας για το σχεδιασμό και τον κατευθυντήριο συντονισμό της αναπτυξιακής διαδικασίας. Πρόκειται για έναν εξαιρετικά σύνθετο και απαιτητικό ρόλο² για τον οποίο σύμφωνα με όλες σχεδόν τις διαπιστώσεις που συνέκλιναν ως προς το σημείο αυτό, ο κρατικός μηχανισμός στην Ελλάδα ήταν ελάχιστα προετοιμασμένος και ολωσδιόλου ακατάλληλα εξοπλισμένος για να εκπληρώσει. Πράγμα που ερμηνεύει το παράδοξο των μη επιδιωκόμενων συνεπειών και επιπτώσεων ένα παράδοξο που χαρακτηρίζει τις περιπτώσεις εκείνες κατά τις οποίες με την παρέμβασή του το κράτος δεν καταφέρνει να παραγάγει τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα και να αντιμετωπίσει τις προβληματικές καταστάσεις, αλλά επιτυγχάνει ακριβώς το αντίστροφο: προξενεί μη επιδιωκόμενα αποτελέσματα και επιδεινώνει τις αρχικές καταστάσεις, που κατέστησαν αναγκαία την παρέμβασή του.

Αυτή η αντιστροφή των στόχων και των αποτελεσμάτων της κοινωνικής δράσης από αναμενόμενα και επιδιωκόμενα σε μη αναμενόμενα και μη επιδιωκόμενα δεν είναι ασυνήθης ούτε άγνωστη, στην κοινωνική και στην πολιτική συμπεριφορά, και μπορεί να οφείλεται τόσο σε σχεδιαστικές ατέλειες και αδυναμίες ή σε οργανωτικές ανεπάρκειες, όσο και σε ριζική και απρόβλεπτη μεταβολή των συνθηκών και των βασικών μεταβλητών που τις επηρεάζουν³.

1. Το δόγμα Gerschenkron μπορεί περιληπτικά να αποδοθεί ως εξής: "όσο μεγαλύτερη η καθυστέρηση, τόσο πιο προφανώς καθίσταται ο ρόλος του κράτους". Ειδικότερα, κατά τον Gerschenkron: "the more backward a country, the more likely its industrialization was to proceed under some organized direction; depending on the degree of backwardness, the seat of such direction could be found in investment banks - acting under the aegis of the state, or in bureaucratic controls". Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective, a Book of Essays*, Belknap Press, Harvard UP, Cam. 1962, σ. 44, 73.

2. Για το "θετικό" ρόλο του κράτους στις χώρες της περιφέρειας βλ. εκτενώς Κ. Τσοουκάλης, *Κράτος, Κοινωνία, Εργασία στη μεταπολεμική Ελλάδα*, Θεμέλιο, 1986, σ. 66 επ. και Ν.Π. Μουζέλης, *Κοινοβουλευτισμός και Εκβιομηχάνιση στην ημι-περιφέρεια Ελλάδα, Βαλκάνια, Λατινική Αμερική*, Θεμέλιο, 1987.

3. Βλ. ειδικά, R.K. Merton, *The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action*, *American Sociological Review*, 1936, σ. 894-904, και Αντ. Μακρυδημήτρης, *Η Στοχοθεσία στα πλαίσια της διοικητικής θεωρίας και πρακτικής*, κεφ. 3, σ. 211-340. βλ. Μ. Δεκλερή, *Επιμ., Διοίκηση Συστημάτων*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1989.

Κατά την πρώτη μεταπολεμική περίοδο όταν εγκαινιάζοταν η πολιτική της γενικής "ανασυγκρότησης", οι οργανωτικές-διοικητικές παράμετροι και οι σχετικές αδυναμίες του κρατικού μηχανισμού δεν διέλαθαν της προσοχής κανενός. Πολλοί μάλιστα υποστήριζαν πως η όποια επιτυχία της κρατικής παρέμβασης στο κοινωνικο-οικονομικό επίπεδο εξαρτιόταν άμεσα από την οργανωτική-διοικητική ανασυγκρότηση του κρατικού μηχανισμού. Ειδάλλως θα επέρχονταν τα αντίθετα αποτελέσματα.

Ετσι μόλις ελάμβανε την εντολή ως Υπουργός Συντονισμού το Δεκέμβριο 1952, ο Σπ. Μαρκεζίνης τόνιζε χαρακτηριστικά: "Το σύγχρονον κράτος είναι ρυθμιστής της οικονομικής ζωής. Αν τα όργανά του και οι υπηρεσίες του δεν είναι αρτίως εξοπλισμένα και εις το ύψος της αποστολής των, τότε η επιρροή των δύναται να έχει ολέθρια αποτελέσματα επί πάσης οικονομικής προσπάθειας".⁴

Στο ίδιο πνεύμα και τον ίδιο καιρό ο Κυριάκος Βαρβαρέσσος σημείωνε στη μνημειώδη έκθεσή του για το οικονομικό πρόβλημα της Ελλάδος πως η κατάσταση της διοίκησης ήταν τέτοια που όχι μόνο δεν της επέτρεπε να συμβάλει δημιουργικά στην αναπτυξιακή διαδικασία, αλλά δεν ήταν σε θέση να επιτελέσει ούτε καν τις πιο βασικές και πρωτοβάθμιες διοικητικές λειτουργίες (λ.χ. τη στοιχειώδη περισυλλογή των φόρων). Αναφέρεται μάλιστα, χαρακτηριστικά ότι από το σύνολο των 25 εκατομμυρίων δολαρίων που διατέθηκαν στο πλαίσιο της τεχνικής βοήθειας στην Ελλάδα κατά τη διετία 1948-1950, απερροφήθησαν τελικά μόνο το 50% εξ αυτού του ποσού⁵, λόγω της λειτουργικής ανεπάρκειας και ακαταλληλότητας του διοικητικού μηχανισμού του κράτους. Πράγμα που επέτρεπε στο Βαρβαρέσσο να συμπεράνει ότι "... ουδεμία πραγματική βελτίωση των οικονομικών της χώρας θα καταστή δυνατή, εφ' όσον δεν αντιμετωπίζεται το βασικόν τούτο πρόβλημα της πλημμελώς λειτουργούσης διοικητικής μηχανής". Δεν παρέλειπε, ωστόσο, να προσθέσει ότι κατά τη γνώμη του "το έργον της διοικητικής αναδιοργάνωσης είναι αναμφισβητήτως το δυσχερέστερον από όσα αντιμετωπίζει σήμερον η χώρα".⁶

Ο Αγγελος Αγγελόπουλος, τέλος, συμπεριελάμβανε μεταξύ των πέντε βασικών προϋποθέσεων για την ανασυγκρότηση της χώρας την "αναδιοργάνωση του κρατικού μηχανισμού και της διοίκησης γενικά" (οι λοιπές 4 προϋποθέσεις ήταν: η πολιτική ομαλότης και η δημοκρατική διακυβέρνηση της χώρας, η πίστη στη δυνατότητα βελτίωσης της Ελλάδος, η κατάρτιση μελετημένου μακροχρόνιου οικονομικού σχεδίου, και η ικανή, δημοκρατική και προοδευτική κυβέρνηση). Όσον αφορά στο νόημα και τους στόχους της διοικητικής αναδιοργάνωσης, ο καθηγητής Αγγελόπουλος παρατηρούσε τα εξής: "Η κατάρτιση και η εκτέλεση του οικονομικού σχεδίου σημαίνει ριζική αναδιοργάνωση του κρατικού μηχανισμού. Το σημερινό κράτος για να ανταποκριθεί στους νέους του ευρείς οικονομικο-κοινωνικούς σκοπούς έχει ανάγκη υπαλλήλων ικανών και μορφωμένων, με ήθος και πίστη στο έργο που τους έχει ανατεθεί. Η λειτουργία της σχεδιοποιημένης οικονομίας απαιτεί νέα διοικητική διάρθρωση ώστε να εξασφαλίζεται ο συντονισμός, η αποτελεσματικότητα και ο έλεγχος της κρατικής δράσεως. Η Ελλάς που βρίσκεται τόσο καθυστερημένη στο

4. Βλ. περιοδικό *Ἡ Νέα Οικονομία*, 12, 72, 1952.

5. Βλ. Γ.Ε. Τραγάκη, *Ἡ Ἑλληνική Δημοσία Διοίκησης καὶ Ἡ Αναδιοργάνωσις*, Σπουδαί 3, 1975, σ. 699-729 καὶ 4, 1975, σ. 918-938, σ. 710.

6. Κ. Βαρβαρέσσου, *Ἐκθεσις ἐπὶ τοῦ Οἰκονομικοῦ Προβλήματος τῆς Ἑλλάδος*, Υπουργεῖον Οἰκονομικῶν, Αθήναι, 1952, κεφ. Δ' *Ἡ Πλημμελής Λειτουργία τῆς Διοικήσεως καὶ ἡ ἀνάγκη ἀναδιοργανώσεως αὐτῆς*, σ. 180-205.

ζήτημα της διοικήσεως έχει ανάγκη αμέσου και ριζικής διοικητικής αναδιοργανώσεως περισσότερο από οιαδήποτε άλλη χώρα. Δεν είναι καθόλου υπερβολή να τονίσουμε ότι η τέταρτη αυτή προϋπόθεση είναι ζωτικής σημασίας για την επιτυχία του έργου της ανασυγκροτήσεως".⁷ (έμφραση στο πρωτότυπο).

II

Σε συνέχεια αυτών και άλλων σχετικών επισημάνσεων και αναλύσεων Ελλήνων και ξένων εμπειρογνομόνων και παρατηρητών, που δραστηριοποιήθηκαν στο πλαίσιο της τεχνικής βοήθειας,⁸ εκδηλώθηκαν ήδη από τις απαρχές της δεκαετίας του '50 μια σειρά από προσπάθειες και διαρθρωτικά μέτρα που στόχευαν στη μεταρρύθμιση και στον εκσυγχρονισμό του διοικητικού συστήματος της χώρας.

Οι χαρακτηριστικότερες από αυτές τις μεταρρυθμίσεις ήταν:

i η σύσταση του Υπουργείου Συντονισμού, ως κεντρικού συντονιστικού και επιτελικού φορέα της αναπτυξιακής διαδικασίας συνολικά, συμπεριλαμβανομένης και της αναδιοργάνωσης του κρατικού μηχανισμού (έργο το οποίο στη συνέχεια ανατέθηκε εξ ολοκλήρου στο Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης),⁹

ii η τελική σύνταξη και ψήφιση του πρώτου ενιαίου Υπαλληλικού Κώδικα (ν. 1811/1951),

iii η ίδρυση του Ανωτάτου Συμβουλίου Δημοσίων Υπηρεσιών (ΑΣΔΥ), ως ανεξάρτητης διοικητικής αρχής, με έργο της την εγγύηση και διαφύλαξη των διατάξεων του υπαλληλικού κώδικα και την εφαρμογή των αρχών της αξιοκρατίας στη στελέχωση και στη διοίκηση του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών, και

iv η σύσταση της 3ης Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικής Οργανώσεως στο Υπουργείο Συντονισμού, ως κεντρικού επιτελικού οργάνου για το σχεδιασμό, την εφαρμογή και την αξιολόγηση των μεταρρυθμιστικών μέτρων και των προσπαθειών.

Οι απόπειρες για την εφαρμογή αυτών όπως και άλλων σχετικών μεταρρυθμίσεων (όπως λ.χ. για τη στοιχειώδη αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση του ήδη εξαιρετικά κεντροβα-

7. Αγγ. Θ. Αγγελόπουλου, Προϋποθέσεις και σκοποί της Ανασυγκροτήσεως, *Η Νέα Οικονομία*, Απρ. 1950, σ. 161-164, 162.

8. Ενδεικτικά αναφέρονται εδώ οι εξής μελέτες και εκθέσεις του Γ. Ν. Μαραγκόπουλου, Μέθοδοι Επιλογής και Εκπαιδεύσεως του Προσωπικού της Διοικήσεως, Αθήνα 1950 (όπου προτείνονται μεταξύ άλλων η καθιέρωση του διαγωνισμού ως πάγιας μεθόδου προσλήψεων προσωπικού, η δημιουργία ξεχωριστής κατηγορίας ανωτέρων διοικητικών υπαλλήλων, η ίδρυση σχολής εκπαίδευσής ανωτέρων στελεχών, κατά το πρότυπο της Γαλλικής ΕΝΑ, η ίδρυση κεντρικών επιτελικών οργάνων παρά τω εκπαιδευτικώς ανωτέρων στελεχών, η ίδρυση κεντρικών επιτελικών οργάνων παρά τω εκπαιδευτικώς ανωτέρων στελεχών, η ίδρυση κεντρικών επιτελικών οργάνων παρά τω εκπαιδευτικώς ανωτέρων στελεχών), N. K. Παταρίδη, Το πρόβλημα των Δημοσίων Υπαλλήλων, *Η Νέα Οικονομία*, 1953, 3, σ. 105-110, H. R. Gallagher, Administrative Reorganization in the Greek Crisis, *Public Administration Review*, 1948, VIII, 4, 250-258, ECA European Recovery Program, Greece; Country Study, Washington D.C. 1949, P.D. Drake, Reorganization of Ministry of Coordination, Athens, 1950, ECA, Facts on Greek Local Government, Athens, MSA Report on the Decentralization of Greek Government Services Athens, 1953, W.H. McNeil, Greece: American aid in Action 1947-1956, The 20th Century Fund, N.Y. 1957, κεφ. 5, σ. 176 επ. και C.A. Munkman, American aid to Greece, a Report on ten first ten Years, Praeger, N.Y., 1958, κεφ. 15, σ. 252 επ.

9. Βλ. ειδικά Χ.Γ. Μιχαηλίδης, Η Κυβερνητική Πολιτική για τη διαμόρφωση Συντονιστικού Διοικητικού φορέα της Δημόσιας Διοικήσεως κατά τα έτη 1945-1965, εκδ. Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1987 Στ. Ι. Φλογαίτη, Το Ελληνικό Διοικητικό Σύστημα, εκδ. Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1987, σ. 63 επ. και Αντ. Μακρυδημίτρη, Η Οργάνωση της Κυβέρνησης, ζήτσηματα Συνχής και Διαφοροποίησης, εκδ. Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1992, σ. 120 επ.

ρούς κρατικού μηχανισμού)¹⁰ γρήγορα κατέδειξαν αφ' ενός την έκταση και τις διαστάσεις της συνθετότητας του ίδιου του προβλήματος της διοικητικής μεταρρύθμισης και αφ' ετέρου την εγγενή και πολύπλευρη διασύνδεσή του με τα ευρύτερα κοινωνικά, οικονομικά, πολιτικά και πολιτισμικά χαρακτηριστικά και τις συνθήκες της νεοελληνικής κοινωνίας.

Έτσι, λ.χ., η εκτεταμένη εσωτερική μετανάστευση, που διογκώθηκε κατά τις μετεμφυλιακές συνθήκες, από τις αγροτικές στις αστικές περιοχές και ειδικότερα στην πρωτεύουσα, και η μετατόπιση εργασιακού δυναμικού από τον πρωτογενή κατ' ευθείαν στον τριτογενή τομέα¹¹, διέυρνε εξαιρετικά την ήδη πληθωριστική στελέχωση των δημοσίων υπηρεσιών - πράγμα που διευκολύνθηκε άλλωστε από την παραδοσιακή πελατειακή λειτουργία των πολιτικών κομμάτων, και ιδίως του εκάστοτε κυβερνήντος.

Ειδικότερα, όσον αφορά στο μέγεθος της δημοσιούπαλλης σημειώνεται συνεχής αύξηση, η οποία προσλαμβάνει ραγδαίους ρυθμούς κατά την πρώτη μεταπολεμική περίοδο. Έτσι, ενώ ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων ανερχόταν το 1940 στο ύψος των 54.909, 12 μόλις χρόνια αργότερα το 1952 είχε σημειώσει μέση ετήσια αύξηση 4,7% και ανερχόταν στο ύψος των 72.671 υπαλλήλων (ο αριθμός αυτός αντιπροσώπευε αύξηση κατά 32,3% έναντι του προπολεμικού επιπέδου.¹²) Κατά την περίοδο που ακολούθησε 1956-61 η αύξηση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων ανήλθε σε ποσοστό 13,6% (μέση ετήσια αύξηση 2,72%), και κατά την περίοδο 1961-65 η αύξηση έφθασε στο ύψος του 21% (μέση ετήσια αύξηση 5,25%). Κατά την ίδια περίοδο, η αύξηση του πληθυσμού της χώρας πραγματοποιείται με πολύ βραδύτερους ρυθμούς: 1956-61 κατά 4,57% (μέση ετήσια αύξηση 0,91%) και 1961-65 κατά 1,82% (μέση ετήσια αύξηση 0,45%).¹³

10. Το καθοριστικό νομοθέτημα κατά την περίοδο αυτή αποτέλεσε ο ν. 3200/1955 για την αποκέντρωση, ο οποίος αποκατάσχε την ομοιομορφία στην οργάνωση του αποκεντρωτικού συστήματος με την καθιέρωση της νομαρχιακής αποκέντρωσης, και την αντίστοιχη κατάργηση των Γενικών Διοικήσεων (ο νόμος ίδρυσε, ωστόσο, ως υποκατάστατο των Γενικών Διοικήσεων, το περιφερειακό αρμοδιότητας "Υπουργείο Βορείου Ελλάδος").

Ο νόμος προέβλεπε, επίσης, την αποκλειστική αρμοδιότητα των Νομαρχιών στο επίπεδο του νομού για όλες σχεδόν τις ηγετικές δραστηριότητες και τα υπουργεία, εκτός βασικών εξαιρέσεων που αφορούσαν στην άμυνα, την εξωτερική πολιτική, τη δικαιοσύνη, την εθνική οικονομία κ.λπ. Παρά την εκλογίκευση της νομαρχιακής οργάνωσης την οποία επέφερε το νομοθέτημα αυτό, με την ίδρυση Νομαρχιακού Συμβουλίου, με γνωμοδοτική αρμοδιότητα, Νομαρχιακού Ταμείου και Νομαρχιακού Προυπολογισμού, δεν κατάφερε, ωστόσο, να μειώσει την εξάρτηση, της αποκεντρωμένης νομαρχιακής διοίκησης από την κεντρική διοίκηση ούτε να προσάγει ουσιαστικά την αυτοδιοίκηση στο επίπεδο του νομού.

Όσον αφορά στην τοπική αυτοδιοίκηση το βασικό νομοθέτημα στάθηκε ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας του 1954 (ν. 2888/1954), ο οποίος συντήρησε κατά βάση το καθεστώς της πολυδιάσπασης της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης σε θνητογενείς οργανωτικές μονάδες, που είχε εισαχθεί με το ν. ΔΝΖ του 1912. Εμπόδιζοντας ίσως, την περαιτέρω κατάτμηση και τον κατακερματισμό ο νέος ΔΚ Κώδικας δεν κατάφερε ωστόσο να προάγει τη συνένωση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ ούτε να προάγει την αυτοδιοίκηση στο υπερκείμενο επίπεδο (του νομού), βλ. σχετικά εκτενώς σε Μ.Δ. Μαθιουδάκι - Β.Κ. Ανδρονόπουλου, *Αποκέντρωση - Αυτοδιοίκησης, ιστορική εξέλιξη, περιγραφή υφιστάμενης κατάστασης*, τομ. 1, Αθήνα 1974, σ. 245 επ. και των ιδίων, *Νεοελληνική Διοικητική Ιστορία. Περιφερειακή Διοίκηση/Τοπική Αυτοδιοίκηση, "Διοικητική Μεταρρύθμιση"*, 1988, σ. 139 επ.

11. Η μεγέθυνση του τριτογενούς τομέα της οικονομίας κατά την μεταπολεμική περίοδο είναι εξαιρετική. Ειδικότερα, το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν του συνόλου των υπηρεσιών - τριτογενής τομέας (εδώ περιλαμβάνονται δραστηριότητες και κλάδοι όπως μεταφορές και επικοινωνίες, εμπόριο, τράπεζες, κατοικίες, δημόσια διοίκηση και ασφάλεια, Υγεία - Εκπαίδευση και άλλες συναφείς υπηρεσίες) αυξήθηκε κατά τη δεκαετία τα 1950-60 κατά 159% (μέση ετήσια αύξηση κατά 4,7%) και κατά τη δεκαετία 1960-70 κατά 191% (μέση ετήσια αύξηση 6,7%). Βλ. ειδικά Στ. Μπαμπανιάση - Κ. Σούλα, Η Ελλάδα στην Περιφέρεια των αναπτυγμένων χωρών, Θεμέλιο, Αθήνα, 1976, σ. 81 επ.

12. Βλ. Χρ. Ν. Αγαλλόπουλου Το Δημοσιοκρατικό ζήτημα, *Η Νέα Οικονομία* 1946, 2, σ. 123 επ. και στη Στήλη της κοινωνικής πολιτικής, στο ίδιο περιοδικό, τα τεύχη 6,5, 1949, σ. 277-280, 6, Δ, 1950, σ. 302-303, 7, 667, 1952, σ. 318, 6-7, 1953, σ. 280.

13. Βλ. Γ. Β. Αλεξανδρή, Ο νόμος του Parkinson εν τω πλοσίω της εν Ελλάδι Δημοσίας Διοικήσεως, *Σπουδαί* 5, 1968, σ. 464-477, σ. 470 επ. βλ. επίσης Κ. Τσουκαλά, Κράτος, Κοινωνία, Εργασία στη μεταπολεμική Ελλάδα, ο.π. σ. 82 επ.

Τα στοιχεία αυτά δείχνουν ότι η συνδυασμένη επιρροή παραγόντων όπως, κυρίως, η χαμηλή απορροφητικότητα του ιδιωτικού-επιχειρηματικού τομέα της οικονομίας, η λειτουργία του πελατειακού συστήματος και η εσωτερική οργανωτική αδυναμία και ακαταλληλότητα του διοικητικού μηχανισμού συνετέλεσαν στην πληθωριστική στελέχωση των δημοσίων υπηρεσιών με προσωπικό που ήταν άνισα κατανομημένο μεταξύ κέντρου και περιφέρειας και μεταξύ ανωτέρων και κατωτέρων βαθμίδων¹⁴, και ήταν ανεπαρκώς προετοιμασμένο και εξοπλισμένο σε γνώσεις και ειδικότητες για τη διαχείριση των αναπτυξιακών προβλημάτων της χώρας.

Ακριβέστερα, ο πληθωρισμός του αριθμού των υπαλλήλων συνοδευόταν από ένα ανάλογης κλίμακας πληθωρισμό τυπικών προσόντων, πράγμα που επέτρεπε στους υποψηφίους να διεκδικούν προαγωγές και να συνθωθούν στα κορυφαία επίπεδα της διοικητικής πυραμίδας και να προκαλούν την ανατροπή και την οργανωτική παραμόρφωσή της. Ο μεγάλος όγκος των πτυχιούχων και των τυπικά προσοντούχων υποψηφίων υπαλλήλων, τους οποίους παρήγαγε μαζικά το εκπαιδευτικό σύστημα, και για τους οποίους το δημόσιο αν δεν ήταν το προνομιακό συχνά ήταν το αποκλειστικό πεδίο απασχόλησης, είχε ως συνέπεια ότι το 1961 το 40% των υπαλλήλων ήταν πτυχιούχοι και, επομένως, ανώτεροι δημόσιοι υπάλληλοι - αντίστοιχα στην Αγγλία ή στη Γαλλία μόνο το 4-5% των υπαλλήλων βρίσκονταν στη θέση αυτή.¹⁵

Επρόκειτο για μια τεχνητή ή κατασκευασμένη τάξη κρατικών "διανοουμένων", που απασχολούνταν στον κρατικό μηχανισμό και μισθώνονταν από αυτόν, μια "τάξη-στήριγμα", κατά την ορολογία του Πουλαντζά¹⁶, η οποία κατασκευάστηκε και δομήθηκε συνειδητά και συστηματικά για να προσδώσει τα αναγκαία κοινωνικοπολιτικά ερείσματα στο αστικό καθεστώς που οικοδομήθηκε πάνω στα ερείπια του εμφυλίου πολέμου.

Κατά συνέπεια, παράλληλα και αντίστροφα προς τις εκσυγχρονιστικές μεταρρυθμίσεις που δρομολογούνταν στο θεσμικό και συμβολικό επίπεδο του νόμου, μια εξ ίσου ισχυρή αν όχι και ισχυρότερη *αντιμεταρρύθμιση*, προσκολλημένη στην παράδοση και στην ιδιομορφία της πολιτικής ζωής¹⁷, διεκδικούσε την κυριαρχία της στο πραγματικό επίπεδο της λειτουργίας του διοικητικού μηχανισμού.

14. Όσον αφορά στην εντυπωσιακή αντιστροφή της διοικητικής πυραμίδας που με τρόπο σχεδόν μοναδικό χαρακτηρίζει έκτοτε την ελληνική διοίκηση αξίζει να σημειωθεί ότι το έτος 1931 η αναλογία ανώτερων προς κατώτερους στη διοικητική ιεραρχία υπαλλήλους ήταν 1 προς 9. Το 1947 ο λόγος αυτός είχε μειωθεί στο 1 προς 1,97 ενώ το 1951 κατέπεσε ακόμα περισσότερο 1 προς 1,68, βλ. *Η Νέα Οικονομία*, 7, 67, 1952, σ. 318.

Γεγονός που ανάγκασε τον Σπ. Μαρκεζίνη να δηλώσει στις 6-12-1952, εξαγγέλλοντας την οικονομική πολιτική της νέας κυβέρνησης: "Θέμα, το οποίον απασχολεί πολύ την κυβέρνηση είναι η ανατροπή της πυραμίδας της υπαλληλικής ιεραρχίας. Ηυβήθησαν κατά ανώμαλον τρόπον αι ανώταται θέσεις εν ύσυναλογία προς τας κατωτέρας", *Η Νέα Οικονομία*, 12, 72, 1952, σ. 553, βλ. επίσης Τραγάκη, *Η Ελληνική Δημοσία Διοίκηση και η Αναδιοργάνωσις*, ο.π. σ. 715 επ.

15. D. Argyriades, *Some Aspects of Administrative Change in four Mediterranean Countries*, OECD, 1970, σ. 195 και G. Langrod, *Reorganization of Public Administration in Greece*, OECD, Paris, 1965, σ. 44 επ.

16. Βλ. εκτενώς Τσοουκάλης, *Κράτος Κοινωνία, Εργασία στη μεταπολεμική Ελλάδα*, ο.π. σ. 91 επ.

17. Για το φαινόμενο του πολιτισμικού διαισμού' αν όχι διχασμού και περιχαράκωσης που φαίνεται να χαρακτηρίζει με τρόπο εντυπωσιακό τη νεότερη ελληνική κοινωνία σε διάφορες εκφάνσεις του δημοσίου βίου, συμπεριλαμβανομένης της διοίκησης, βλ. ειδικά Κ. Τσοουκάλης, "Τζαμπατζήδες" στη χώρα των θαυμάτων. *Περί Ελλήνων στην Ελλάδα, Ελληνική Επιδείξιση Πολιτικής Επιστήμης*, τ. 1, 1993, σ. 9-52. Π. Ν. Διαμαντούρος, *Politics and Culture in Greece, 1974-1991: an interpretation*, σε Rich Clogg, ed, *The Populist Decade, Politics and Society in Greece, 1981-1990*, Macmillan, London, (forthcoming), Θ. Λιποβάτς, *Η Ελλάδα: μια διχασμένη ταυτότητα, Σύγχρονα Θέματα*, Δεκ 1990, σ. 17-24 και Αντ. Μακρυδημητρή, *Συλλογικές Διεκδικήσεις και Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις: όψεις της ελληνικής διοικητικής κουλτούρας*, *Ελληνική Επιδείξιση Πολιτικής Επιστήμης*, τ. 3, 1994, (υποδημοσίευση)

Χαρακτηριστικές εκδηλώσεις της αντιμεταρρύθμισης (εκτός της διάχυτης υπερπολιτικοποίησης, δηλαδή της κομματικοποίησης και της απέραντης πολιτικοϊδεολογικής φόρτισης όλων των διοικητικών ζητημάτων) στάθηκαν σε αυτή την περίοδο:

α) η διατήρηση της αρχής του αποκλεισμού από τις δημόσιες υπηρεσίες μιας ολόκληρης κατηγορίας πολιτών, με μόνο κριτήριο όχι τη λειτουργική επάρκεια και την καταλληλότητα αλλά τη δηλούμενη ή τεκμαιρόμενη πολιτική τους προαίρεση και συμπάθεια, όπως αυτή προέκυπτε από τα (αστυνομικά) μέσα ελέγχου της "νομιμοφροσύνης" των πολιτών¹⁸,

β) η γενίκευση της πρακτικής των εξαιρέσεων από τις θεσπισμένες αρχές της αξιολογικής στελέχωσης (διαγωνισμός) και την εποπτεία των οργάνων και διαδικασιών για την ορθολογική οργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών (ΑΣΔΥ). Όπως αναφέρει χαρακτηριστικά ο καθηγητής Βεγλερής, το 1958 επτά μόλις χρόνια μετά τη θέσπιση του νέου υπαλληλικού κώδικα (ν. 1811/1951) είχαν ήδη τεθεί σε ισχύ 66(!) τροποποιητικοί νόμοι επιμέρους διατάξεων του κώδικα¹⁹.

Ενώ η παράκαμψη της διαγωνιστικής αρχής, που προβλεπόταν κατ' εξαίρεση από το άρθρο 24Α1 του ν. 1811, δεν άργησε να μετατραπεί από στενή πόλη σε βασιλική οδό και λεωφόρο²⁰,

γ) η απουσία ενιαίας και σφαιρικής στρατηγικής για τη διοικητική μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό των διοικητικών δομών πράγματι παρά την ύπαρξη ορισμένων οργάνων και διαδικασιών, το δίκτυο των οργάνων για τη διοικητική μεταρρύθμιση, που ιδρύθηκαν στις αρχές της δεκαετίας του '50 έδειξε στην πορεία του χρόνου να χαρακτηρίζεται και να υποφέρει από εσωτερικές αντιφάσεις και αντιθέσεις, επικαλύψεις και διάχυση αρμοδιοτήτων και συνεπώς αδυναμία χάραξης και εφαρμογής ενιαίας στρατηγικής και κατευθύνσεων.

Παραδείγματα τέτοιων εσωτερικών αντινομικών είναι τα εξής:

i Κατ' αρχήν, την ίδρυση του Υπουργείου Συντονισμού κατά την πρώτη μεταπολεμική περίοδο δεν άργησε να την ακολουθήσει η ίδρυση και "Υπουργείου παρά τη Προεδρία της Κυβερνήσεως" (ν. 2059/1952), στο οποίο θα περιέλθει σταδιακά η εποπτεία της 3ης Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικής Οργανώσεως και του ΑΣΔΥ.

ii Η παράλληλη ύπαρξη και λειτουργία του ΑΣΔΥ όσο και της 3ης ΓΔΔΟ είχε ως συνέπεια τη μερική τουλάχιστον επικάλυψη των αρμοδιοτήτων τους όσο και τη διάχυση της ευθύνης σχετικά με το επιτελικό και γνωμοδοτικό σκέλος της λειτουργίας του ΑΣΔΥ, που αναφερόταν σε ζητήματα αναδιοργάνωσης και εποπτείας του λειτουργικού εκσυγχρονισμού των δημοσίων υπηρεσιών. Δεν εκπλήρσσει, συνεπώς, το γεγονός ότι στα

18. Βλ. Ν. Αλιβιζάτος, Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση 1922-1974, Όψεις της Ελληνικής Εμπειρίας, Θεμέλιο, 6^η έκδοση, 1986, σ. 591 επ., P.N. Diamandouros, Greek Political Culture in Transition: Historical Origins, Evolution, Current Trends, chapt. 4, σ. 43-69, βλ. Fich. Clogg, ed. Greece in the 1980 's, St. Martin's Press, NY 1983, και Prokopis Parastralis, The Purge of the Greek Civil Service on the Eve of the Civil war, σ. 41-53, βλ. L. Baerentzen - I. O. Iatrides - O.L. Smith, Studies in the History of the Greek Civil war 1945-1949, Copenhagen, 1987.

19. Φ. Βεγλερής, Η Εθνική Ανάγκη της Διοικητικής Μεταρρύθμισης, *Η Νέα Οικονομία* 2, 1965, σ. 105-112.

20. Αν. Βαρβαρέσος, Περί του Κώδικα καταστάσεως των δημοσίων υπαλλήλων, σ. 437-472, σε Μνήμη - Melanges a la memoire de Michel A. Dendias, Athenes - Paris, 1978, το ανώνυμο κείμενο Τύρω από τον Υπαλληλικό Κώδικα, *Η Νέα Οικονομία*, 7-8, 91-92, 1954, σ. 402 επ., και Κ. Παπαπάνου, Η Δημόσια Διοίκηση και η Μεταρρύθμισή της, *Η Νέα Οικονομία* 8, 1966, σ. 619-623.

μέσα της δεκαετίας του '60 ο Langrod πρότεινε τη συγχώνευση των δύο υπηρεσιών και την υπαγωγή τους σε μια ενιαία διοίκηση υπό τον πρωθυπουργό.

iii. Εξάλλου, όσον αφορά το άλλο σκέλος των αρμοδιοτήτων του ΑΣΔΥ, το περισσότερο νομικό και εκτελεστικό, δηλαδή τον έλεγχο και την εποπτεία των διαδικασιών των προσλήψεων και προαγωγών καθώς και των λοιπών υπηρεσιακών μεταβολών του προσωπικού, το ΑΣΔΥ σύντομα βρέθηκε σε κοινή τροχιά με το Συμβούλιο της Επικρατείας το οποίο εκτός της συνταγματικής του κατοχύρωσης διέθετε μεγαλύτερη παράδοση και κύρος από το ΑΣΔΥ με συνέπεια να διεκδικεί και να διασφαλίζει με μεγαλύτερη επιτυχία το πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του. Η προφανής ή λανθάνουσα αντινομία του ΑΣΔΥ με το ΣΤΕ εκτός του ότι παρέσυρε το πρώτο σε ένα αυξανόμενο νομοικισμό στη λειτουργία και τη συμπεριφορά του, το οδήγησε στην περιθωριοποίηση και την τελική κατάργησή του το 1974 λίγους μήνες πριν από την κατάρρευση της δικτατορίας.

III

Η απουσία ενιαίας στρατηγικής για τη διοικητική μεταρρύθμιση καθώς και συγκεκριμένου επιτελικού οργάνου που θα αναλάμβανε τη σχεδίαση και την εφαρμογή της, σε συνδυασμό με τους κοινωνικοπολιτικούς παράγοντες που επισημάνθηκαν προηγουμένως, είχαν ως συνέπεια ότι η κατάσταση της διοίκησης δεν είχε βελτιωθεί ουσιαστικά παρά την εκδήλωση των επιμέρους μεταρρυθμίσεων, κατά την πρώτη μεταπολεμική περίοδο. Δεν εκπλήσσει, επομένως, το γεγονός ότι περίπου 15 χρόνια μετά τις διαπιστώσεις του Βαρβαρέσσου και τα μέτρα που τις ακολούθησαν ένας άλλος ξένος εμπειρογνώμων ο Σύμβουλος του ΟΟΣΑ, καθηγητής Georges Langrod διαπίστωνε στην (α') έκθεσή του ότι "πράγματι εκτός επιμέρους "μικρομεταρρυθμίσεων" (ημιμέτρων) ουδέν εγένετο σχετικώς με τας βασικές μεταρρυθμίσεις, παρά τας υφισταμένας εμφανείς και επειγούσας ανάγκες της χώρας". Πράγμα που τον οδηγούσε στο συμπέρασμα ότι ιδίως μετά τη σύνδεση της Ελλάδας με την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα "είναι - κυριολεκτικώς - η υστάτη στιγμή" προκειμένου η χώρα "άνευ αναβολής ν' αποκτήση τον κατάλληλον διοικητικόν εξοπλισμόν και δια τον λόγον αυτόν να δώση απόλυτον προτεραιότητα εις την διοικητικήν μεταρρύθμισιν".²¹

Παρά το ότι το αναλυτικό ή "περιγραφικό" μέρος (πρώτο) της εκθέσεως παρουσιάζει το μεγαλύτερο ενδιαφέρον από επιστημονικής και ερμηνευτικής σκοπιάς, οι προτάσεις του Langrod (στο δεύτερο ή "δημιουργικόν" μέρος της εκθέσεώς του), που αφορούσαν κυρίως σε θέματα αναβάθμισης του ανθρώπινου δυναμικού μέσω εκπαιδευτικών και επιμορφωτικών παρεμβάσεων και διαδικασιών, έγιναν ασμένως δεκτές από την κυβέρνηση. Ο τότε πρωθυπουργός Γ. Παπανδρέου εξήγγειλε στις 11-1-1965 ότι "το 1965 θα είναι δια την Ελλάδα "το έτος της Δημοσίας Διοικήσεως" (δηλ. της αναδιοργάνωσης των Δημοσίων Υπηρεσιών)".²²

21. Georges Langrod, Έκθεση αφορούσα την αναδιοργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών εν Ελλάδι, ΟΟΣΑ, Αθήναι 1964, σ. 6. Η πλέον γνωστή και σφαιρική θεώρηση του διοικητικού προβλήματος της Ελλάδας κατά τη μεταπολεμική περίοδο ήταν στην πραγματικότητα δύο εκθέσεις, αποτελέσματα αντίστοιχων επισκέψεων στην Ελλάδα του καθηγητή Langrod κατά το 1963 και το 1964.

Για μια κριτική θεώρηση της εκθέσεως Βλ. Χ. Ν. Αθανασόπουλου, Η Αναδιοργάνωση των Δημοσίων Υπηρεσιών (κριτική αξιολόγησης της εκθέσεως Langrod), Στραυλάι, 1, 1966-67, σ. 136-149.

22. Langrod, Έκθεση, ο.π., 8' τόμος, σ. 31.

Το έτος, όμως, αυτό δεν ευτύχησε να πραγματοποιηθεί. Όπως είναι γνωστό, μεσολάβησε η έντονη πολιτική κρίση που οδήγησε στην πτώση της κυβέρνησης και η μεταβατική περίοδος που κατέληξε στην εγκατάσταση του δικτατορικού καθεστώτος.

Ετσι, προς τα τέλη της δεκαετίας του '60 η δημόσια διοίκηση βρίσκεται σε μια κατάσταση που δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως η καλύτερη δυνατή όχι μόνο για να αποτελέσει μοχλό της ανάπτυξης στο ανταγωνιστικότερο διεθνές περιβάλλον, αλλά ούτε και για να επιτύχει το στοιχειώδες επίπεδο εσωτερικής οργάνωσης και διαχειριστικής ευρρυθμίας. Πολύ λιγότερο δε, ήταν η διοίκηση προετοιμασμένη για να ανταπεξέλθει στους κλυδωνισμούς και το σφετερισμό από την επιβολή του δικτατορικού καθεστώτος που ακολούθησε.

IV

Αποτιμώντας συνολικά την κατάσταση της δημόσιας διοίκησης κατά τη μεταπολεμική προδικτατορική περίοδο μπορεί κανείς να συμπεράνει πρώτον ότι το είδος της "διοικητικής λογικής" που επικράτησε τελικά κατά την περίοδο αυτή αφορούσε στην αποκατάσταση στοιχειώδους ευρρυθμίας του κρατικού μηχανισμού μέσω της νομικής-ορθολογικής γραφειοκρατικοποίησης των μεθόδων και των διαδικασιών και δεύτερον, οι μεταρρυθμίσεις και οι αλλαγές που δρομολογήθηκαν δεν στόχευσαν ή δεν κατάφεραν να επιτύχουν το διαρθρωτικό μετασχηματισμό του διοικητικού φαινομένου, αλλά αφορούσαν επιμέρους χαρακτηριστικά του χωρίς να αγγίζουν τη "βαθεία δομή" του συστήματος.

α. Ειδικότερα, όσον αφορά στη "διοικητική λογική"²³ που πρυτάνευσε κατά την περίοδο αυτή ανάπτυξης του διοικητικού συστήματος στην Ελλάδα, αφορούσε κατά βάση στην καθιέρωση μιας νομικής ορθολογικότητας στη λειτουργία του συστήματος αποσκοπώντας στη στοιχειώδη ομοιομορφία, σταθερότητα, προβλεψιμότητα και τακτικότητα της διοικητικής δράσης.²⁴ Η μορφή της οργάνωσης που αντιστοιχεί και προσιδιάζει σε αυτό τον τύπο διοικητικής λογικής είναι η γραφειοκρατία κλασικής μορφής (πυραμιδοειδής δομή, λεπτομερείς κανόνες δράσης, μονιμότητα απασχόλησης, κλειστό σύστημα συμπεριφοράς και σταδιοδρομίας).²⁵

Το ελληνικό διοικητικό σύστημα δεν κατάφερε κατά την περίοδο αυτή να εξελιχθεί προς την κατεύθυνση νέου τύπου οργανωτικών δομών μετα-γραφειοκρατικού χαρακτήρα, περισσότερο ευέλικτων και προσανατολισμένων στην επίτευξη αποτελεσμάτων παρά στην εφαρμογή κανόνων, στη διοίκηση (management) σύνθετων προβλημάτων και στη συστηματική επεξεργασία δημόσιας πολιτικής (policy making). Αναδιοργάνωση προς την κατεύ-

23. Για μια ενδιαφέρουσα διάκριση μεταξύ διαφόρων τύπων λογικής στη διοικητική δράση βλ. Claus Offe, *Disorganized Capitalism, Contemporary Transformations of Work and Politics*, Polity Press, Cambridge, 1985, σ. 300-315. βλ. Μηνά Σαματά, *Δυσλειτουργική γραφειοκρατία ή παγιωμένος γραφειοκρατισμός; (μια κοινωνιολογική κριτική στην ελληνική διοικητική γραφειοκρατία)*, *Διοικητική Μεταρρύθμιση*, 1993, σ. 33-51 και Καλ. Σπανού, *Οργάνωση και Εξουσία, προβλεψιμότητα και διαφάνεια στη Δημόσια Διοίκηση*, Παπαζήσης, Αθήνα 1992.

24. Για τα χαρακτηριστικά της νομικής ορθολογικότητας στη διοικητική συμπεριφορά βλ. εκτενώς Ant. Makridimitris - *Reasoning and Legality in Administration*, Ph. D. Thesis, University College London, 1984, σ. 138-164.

25. Για συνοπτική περιγραφή των γνωρισμάτων του κλασικού γραφειοκρατικού τύπου οργάνωσης, όπως περιγράφηκε από τον Weber, βλ. Αντ. Μακρυδημήτρης, *Το ζήτημα της γραφειοκρατίας: εναλλακτικές θεωρήσεις και προοπτικές* και του ίδιου *Η γενικότητα και η αμφοδότηση της ιεραρχίας στο πλαίσιο της θεωρίας των οργάνωσης*, κεφ. 2 και 3 αντίστοιχα βλ. του ίδιου, *Διοικητικές Μελέτες*, εκδ. Αντ. Ν. Σακκουλά, Αθήνα-Κομοτηνή, 1991.

θυση αυτή θα προϋπέθετε και θα εξυπηρετούσε μια διοικητική λογική διαφορετικού τύπου, που δεν θα εξαντλείτο στην εφαρμογή των κανόνων αλλά θα αναφερόταν στη συστηματική στοχοθεσία, στην επεξεργασία, εφαρμογή και αξιολόγηση στρατηγικής για την αντιμετώπιση των δημοσίων προβλημάτων.²⁶ Η ελληνική διοίκηση παρουσίασε μεγάλο βαθμό υστέρησης στην προσαρμογή της σε τέτοιας μορφής απαιτήσεις και δεδομένα.

β. Από την άλλη πλευρά, η πληθώρα των αλλαγών και των μεταρρυθμίσεων, που σημειώθηκαν και εξακολουθούσαν με αυξανόμενο ρυθμό να εξαγγέλλονται προς τα τέλη της δεκαετίας του '60, αποτελούσαν αλλαγές που αναφέρονταν και εξαντλούνταν εντός του διοικητικού φαινοτύπου (within type) και μάλλον αφορούσαν τα συμπτώματα παρά τα αίτια της λειτουργίας αυτού του τύπου.²⁷ Επρόκειτο κατά το μεγαλύτερο μέρος τους για αλλαγές που σημειώνονταν στη μικροκλίμακα ή στη μεσοκλίμακα του συστήματος, οι οποίες χωρίς να επηρεάζουν καθοριστικά τα βασικά διαρθρωτικά προβλήματα, κατέληγαν συνήθως στη σταδιακή τους περιθωριοποίηση και την τελική απορρόφησή τους από το "σύστημα". Για το λόγο αυτό, προφανώς, ο Langrod τις χαρακτήρισε ως "μικρομεταρρυθμίσεις (ημίμετρα)".

Αντίθετα, οι αλλαγές που αφορούν το ίδιο το σύστημα (of type) είναι κατά τον Braber²⁷ αυτές που έχουν διαρθρωτικό χαρακτήρα και οδηγούν στη διαμόρφωση νέων δομικών στοιχείων του συστήματος, αλλάζουν ουσιαστικά τις σχέσεις μεταξύ των μερών του και, επομένως, οδηγούν σε διαφορετική λειτουργία και συμπεριφορά του συστήματος στο περιβάλλον του.

Στην περίπτωση του ελληνικού διοικητικού συστήματος φαίνεται ότι το σύνολο σχεδόν των οργανωτικών αλλαγών και των μεταρρυθμίσεων, που σκιαγραφήθηκαν παραπάνω, αφορούσαν αλλαγές εντός του φαινοτύπου και όχι του ίδιου του φαινοτύπου, και για το λόγο αυτό δεν επηρέασαν ουσιαστικά τη λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού της χώρας, αφομοιώθηκαν δε από αυτόν, συχνά μάλιστα δίχως ίχνη.

Ετσι, η παράδοση του συστήματος και η διάβρωση στην οποία υποβλήθηκε από τη δικτατορία, που ακολούθησε, δεν είναι ανεξήγητη. Τελικά, όπως παρατηρεί ο Luhmann, "η απώλεια του παραδείσου δεν ήταν τυχαία".²⁸

26. Για τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα μιας διοικητικής λογικής τέτοιου τύπου βλ. γενικά Μ. Δεκλερί, Η Συστημική Σχεδίαση της Δημοσίας Πολιτικής και Αντ. Μακρυδημήτρη, Η Στοχοθεσία στα πλαίσια της Διοικητικής θεωρίας, κεφ. 1 και 3 αντίστοιχα βλ. Μ. Δεκλερί, επιμ., Διοίκηση Συστημάτων, εκδ. Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1989.

27. Για μια θεμελιώδη διάκριση των αλλαγών που μπορεί να συμβούν στα δυναμικά συστήματα (changes within type and of type) βλ. Bernhard Barber, Neofunctionalism and the Theory of the Social System, σ. 36-55, 50 επ., σε Paul Colomy, ed, The Dynamics of Social Systems, Sage, Studies in International Sociology 42, London, 1992.

28. Niklas Luhmann, The "State" of the Political System, κεφ. 9, σ. 165-172, σ. 172 βλ. του ίδιου, Essays on Self - Reference, Columbia UP, NY, 1990.