

ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

Αντώνης Μακρυδημήτρης

1. Εισαγωγή

Είναι πρόδηλο ότι η πραγματική λειτουργία της εκτελεστικής εξουσίας και του ογκώδους κρατικο-διοικητικού μηχανισμού της βρίσκεται σήμερα στο επίκεντρο του πολιτικού, κοινωνικού και επιστημονικού ενδιαφέροντος. Αυτό συμβαίνει για μια σειρά από συναφείς λόγους οι κυριότεροι από τους οποίους αναφέρονται αφ' ενός στην εξαιρετική συσσώρευση πόρων¹, δύναμης, επιρροής και αποφασιστικής εξουσίας στον «εκτελεστικό» μηχανισμό του κράτους και στον αναπόφευκτα νευραλγικό ρόλο που διαδραματίζει στη σημερινή κοινωνικοπολιτική πραγματικότητα, και αφ' ετέρου στο συνεχώς διευρυνόμενο, κατά τρόπο απειλητικό πολλές φορές, έλλειμμα ή κρίση πραγμάτωσης και υλοποίησης. Πρόκειται για τη διάσταση ή αναντιστοιχία μεταξύ της αυξανόμενης συνθετότητας και πολυπλοκότητας των δημοσίων προβλημάτων και της δυνατότητας ικανοποιητικής αντιμετώπισης αν όχι επίλυσής τους. Το έλλειμμα ή η αστοχία υλοποίησης δεν αναφέρεται μόνο στη σχεδόν πάγια οικονομική και δημοσιονομική κρίση της κρατικής παρέμβασης, όπως καταδεικνύεται από τη διαρθρωτική δυσαναλογία μεταξύ κρατικών δαπανών και εσόδων. Αναφέρεται επίσης στη γενικότερη αποτυχία ή ελλιπή εφαρμογή και αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων δημόσιας πολιτικής που σχεδιάστηκαν για την αντιμετώπιση αντίστοιχων μειζόνων προβλημάτων², (π.χ. υγεία, ανάπτυξη, παιδεία, ασφάλεια, εργασία, κ.ο.κ.), και ικανοποίησης σχετικών αναγκών καθώς και της σειράς των απρόβλεπτων και ανεπιθύμητων συνεπειών και επιπτώσεων με τις οποίες συχνά συνοδεύονται.

Η συνειδητοποίηση των ορίων της δημόσιας πολιτικής, της σχετικής αστοχίας και περιορισμένης εμβέλειας των προγραμματισμένων παρεμβάσεων —γεγονός που καταμαρτυρείται από τη συντήρηση αν όχι και την όξυνση των προβλημάτων— καθιστά επίκαιρη και αναγκαία τη διερεύνηση των συνθηκών και των χαρακτηριστικών της κρίσης που αντιμετωπίζει το πολιτικό σύστημα κατά την παρούσα συγκυρία και μάλιστα ο κρατικοδιοικητικός του πυρήνας.

Πράγματι, η εικόνα που παρουσιάζουν συχνά οι σύγχρονοι δημόσιοι οργανισμοί και υπηρεσίες —το θεσμικό-οργανωτικό σύμπλεγμα που το κοινό αίσθημα αναγνωρίζει με αποστροφή ως «γραφειοκρατία»— είναι αυτή τεραστίων συγκροτημάτων υλικών πόρων και ανθρώπινων συμπεριφορών

1. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι ενώ το ένα τρίτο περίπου του ενεργού πληθυσμού της χώρας απασχολείται στο δημόσιο τομέα, οι συνολικές δαπάνες του κρατικού προϋπολογισμού κυμάνθηκαν κατά τη διάρκεια της λήγουσας δεκαετίας του '80 μεταξύ του ενός τρίτου και του ενός δεύτερου του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (Παταρη, σελ. 262, Καράχωργα Ι, σελ. 6). Η κρατική μισθοδοσία, εξάλλου, σταθερά υπερβαίνει το ένα τρίτο του συνόλου των δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού.

2. Αυτή καθ' εαυτή δε η έννοια του προβλήματος, από λειτουργικής σκοπιάς, αναφέρεται στη διάσταση ή τη διαφορά μεταξύ της πραγματικής (παρούσας) και της επιθυμητής κατάστασης ορισμένου συστήματος (Δεκλερής, 1989, σελ. 30).

που δρουν ως αυτοτελείς οντότητες και αξίες. Διασυνδέονται δηλαδή, με τρόπο χαλαρό και επισφαλές προς τις ανάγκες, τα αιτήματα, τις αξίες και τις προσδοκίες για την ικανοποίηση των οποίων υποτίθεται ότι ιδρύθηκαν και λειτουργούν. Πρόκειται για ένα παράδοξο φαινόμενο κατά το οποίο η εξαιρετική διεύρυνση του κανονιστικού-ρυθμιστικού πεδίου της κρατικοδιοικητικής λειτουργίας, που οφείλεται μεταξύ άλλων και στην έκρηξη αιτημάτων και διεκδικήσεων γεγονός που με τη σειρά του προξενεί υπερφόρτωση (overload) και δυσκυβερνησία (ungovernability), δεν συνοδεύεται από ανάλογη επέκταση της διευθυντικής ικανότητας, της εκλογίκευσης και του εξορθολογισμού στη λειτουργία του συστήματος —Offe, σελ. 67 επ, king, (rozier)³. Η απουσία σύστοιχης ανάπτυξης του δημόσιου τομέα δεν αντιστρατεύεται μόνο την αποτελεσματικότητα της διαχείρισής του, αλλά υπονομεύει συνάμα τη διεκδίκηση του κράτους να ικανοποιήσει με τρόπο έγκυρο τα κοινωνικά αιτήματα και τις ανάγκες. Η γενίκευση της αμφισβήτησης αυτής μπορεί με τη σειρά της να εκτρέψει κρίση νομιμοποίησης του συστήματος συνολικά.

Συμπτωματολογία της κρίσης ανταπόκρισης και υλοποίησης, δεν αποτελεί μόνο η ενίσχυση της τάσης αυτονόμησης της γραφειοκρατίας, η εσωστρέφεια και η αδιαφάνειά της. Μια σειρά από παρεπόμενα, αν και εξίσου σημαντικά χαρακτηριστικά, που αναφέρονται στο δύσμορφο σχεδιασμό και την «υδροκέφαλη» δόμηση της κρατικής διοίκησης, το γιγαντισμό και τη γενικευμένη ακαταλληλότητα της υπαλληλοκρατίας, τον εξαιρετικό συγκεντρωτισμό κατά τη διαδικασία λήψης των αποφάσεων και την πολιτικοποίηση του συνόλου σχεδόν των επιλογών — είναι επίσης εύκολο να επισημανθούν. Στη μεταξύ τους διαπλοκή τα παραπάνω χαρακτηριστικά συνθέτουν την έντονη διοικητική παθολογία ή δυσλειτουργία — την αδυναμία, δηλαδή, του συστήματος να επιτελέσει ικανοποιητικά ακόμα και τις στοιχειωδέστερες κρατικές λειτουργίες. Μια αδυναμία που τείνει πλέον να προσλάβει ενδημικό χαρακτήρα, να καταστεί, δηλαδή, μόνιμη και σταθερή (Μαθιουδάκης—Ανδρονόπουλος, σελ. 9 επ)

Επιθυμώ να υποστηρίξω ότι η έκδηλη διοικητική δυσλειτουργία, με άλλη διατύπωση η έντονη και ανυπόφορη συχνά γραφειοπαθολογία της κρατικής διοίκησης, ισοδυναμεί με γενικευμένη κρίση ικανότητας του διοικητικού συστήματος της χώρας. Αυτή δε η κρίση ικανότητας και καταλληλότητας του διοικητικού μηχανισμού αντανακλά, αλλά και αναπαράγει, μια διάχυτη συλλογική αδράνεια και αδυναμία που φαίνεται να διαπερνά το σύνολο του δημόσιου τομέα, και τα αίτια της οποίας οφείλουν να αναζητηθούν στα θεμέλια του κοινωνικοπολιτικού συστήματος και λιγότερο στην πολιτική συγκυρία.

Ειδικότερα, αν για αναλυτικούς σκοπούς είναι εφικτή η διάκριση μεταξύ ορισμένων βασικών κατηγοριών παραγόντων ή γενεσιουργών αιτιών της διοικητικής κρίσης στη χώρα μας, ως τέτοιες θα πρότεινα: *Πρώτον* την ελλιπή εξωτερική διαφοροποίηση (αποστασιοποίηση ή σχετική αυτονόμηση) της διοίκησης από την πολιτική, την τάση συγκέντρωσης της αποφασιστικής δύναμης και επιρροής εντός του πολιτικού συστήματος και μάλιστα στα κορυφαία κλιμάκια της πολιτικής ηγεσίας, και τη συνακόλουθη ενεργοποίηση στρατηγικών ελέγχου, πολιτικοποίησης και όχι σπάνια κομματικοποίησης της δημόσιας γραφειοκρατίας. Και *δευτέρον*, την ανεπαρκή εσωτερική ανάπτυξη και διαφοροποίηση του διοικητικού υποσυστήματος, τη δομική δηλαδή, ή διαρθρωτική ακατα-

3. Για μια ενδιαφέρουσα ανάπτυξη ανάλογης επιχειρηματολογίας περί «οργανωτικού-διευθυντικού ελλείμματος» στο επίπεδο ενός πολιτικού κόμματος έχει προβεί ο Μ. Ανδρουλάκης, (σελ.13 επ).

ηλότητα του διοικητικού μηχανισμού της χώρας, τόσο στο επίπεδο της οργάνωσης όσο και στο επίπεδο του ανθρώπινου δυναμικού. Μπορεί μάλιστα να πιθανολογηθεί η αντιστρόφως ανάλογη, η αντιθετική σχέση μεταξύ της τάσης συσώρευσης της δύναμης και (υπέρ) πολιτικοποίησης των επιλογών αφ' ενός και του επιπέδου οργανωτικοδιοικητικής ανάπτυξης και διαφοροποίησης αφ' ετέρου.

Αυτό συμβαίνει στο μέτρο που η επίταση των στρατηγικών πολιτικού ελέγχου της γραφειοκρατίας επιδεινώνει τις συνθήκες και προϋποθέσεις της σταθερής ανάπτυξης και λειτουργικής διαφοροποίησης της διοίκησης — και μάλιστα κατά ένα φαύλο κύκλο (τη χαμηλή αποτελεσματικότητα, ακολουθεί επίταση του ελέγχου κ.ο.κ.). Ενώ δεν μπορεί να αποκλεισθεί γενικά η πιθανότητα της θετικής διασύνδεσης μεταξύ της συγκεντρωτικής τάσης (πολιτικοποίησης και ελέγχου) και της λειτουργικής διαφοροποίησης και εξειδίκευσης του διοικητικού υποσυστήματος, αυτό έχει συμβεί στην Ελλάδα μόνο υπό όρους που δεν αμφισβήτησαν ή μείωσαν τη συγκεντρωτική τάση (ανεξάρτητη μεταβλητή) ούτε κλόνισαν το καθεστώς της εξάρτησης, και άρα περιορισμού της αυτοτέλειας και αυτονομίας, της διοίκησης από την πολιτική.

Προτού όμως προβώ στη λεπτομερέστερη ανάλυση ορισμένων από τα βασικά χαρακτηριστικά που στη μεταξύ τους διαπλοκή συνθέτουν την ελληνική διοικητική κρίση, ίσως αποδειχθεί χρήσιμο να επιχειρήσω τον ακριβέστερο προσδιορισμό της έννοιας της κρίσης. Είναι δε πρόδηλο ότι η εννοιολόγηση του όρου αποτελεί προϋπόθεση τόσο για την κατανόηση και ερμηνεία των φαινομένων ή συμπτωμάτων της κρίσης, όσο και για τη σχεδίαση των στρατηγικών εξόδου, υπέρβασης, αφομοίωσης ή συντήρησης της κρίσης. Όπως είναι φυσικό να αναμένει κανείς προκειμένου για σύνθετα κοινωνικά φαινόμενα, η έννοια της κρίσης ούτε μονοσήμαντη είναι ούτε συνοδεύεται από γενική συναίνεση και συμφωνία ως προς τα γενεσιουργά αίτια, το χαρακτήρα, τις συνέπειες και τις επιπτώσεις της. Είναι εξάλλου χαρακτηριστικό ότι η μία ή η άλλη σημασιολόγηση του όρου αντανακλά και προϋποθέτει διαφορετικές αξιολογικές προοπτικές και εκτιμήσεις (ιδεολογικού, πολιτικού, μεθοδολογικού και γνωσιολογικού χαρακτήρα).

2. Εννοιολόγηση της Κρίσης

Ο σημασιολογικός πυρήνας του όρου κρίση εμπεριέχει, σύμφωνα με το λεξικό των Liddell και Scott, τις ακόλουθες επιμέρους εννοιολογικές αποχρώσεις:

- διάκριση και διαχωρισμός
- απόφαση, ορθοφροσύνη (εξ ου και κριτής)
- διαφορά, σύγκρουση, φιλονικία
- απότομη μεταβολή, παροξυσμός.

Είναι ενδιαφέρον ότι η διεθνής χρήση του όρου σε γλώσσες όπως, λ.χ. τα αγγλικά (crisis) και τα γαλλικά (crise), έχει συγκρατήσει μια από τις παραπάνω σημασιολογικές εκδοχές και μάλιστα την τελευταία (απότομη μεταβολή, παροξυσμός, αποφασιστικό σημείο, καμπή, κίνδυνος, ρήξη). Φαίνεται μάλιστα πως η κοινωνιολογική και γενικότερα η επιστημονική εννοιολόγηση της κρίσης ως ξεχωριστής κοινωνικής κατηγορίας εδράζεται στην περιοριστική αυτή παραδοχή (Habermas, 1976, σελ.1 επ· Λαμπίρη-Δημάκη, σελ.8 επ).

Βρίσκω ενδιαφέρουσα και αναλυτικά χρήσιμη, τη διάκριση στην οποία έχει προβεί ο Που-

λαντζάς (κεφ.1, σελ.20 επ) μεταξύ δύο βασικών κατηγοριών θεώρησης της κρίσης στο κοινωνικό, πολιτικό, οικονομικό και ιδεολογικό πεδίο.

Διακρίνεται έτσι, από τον Πουλαντζά, η αντίληψη της αστικής οικονομίας, κοινωνιολογίας και πολιτικής επιστήμης για την κρίση ως παροδικής κατάστασης εκρυθμίας του συστήματος από τη μηχανιστική, εξελικτική και μαρξίζουσα στις αποχρώσεις της αντίληψη για τη μονιμότητα της κρίσης στο καπιταλιστικό σύστημα παραγωγής.

Σύμφωνα με την πρώτη αντίληψη, κρίση υπάρχει όταν η φυσική εξισορρόπηση και αρμονική λειτουργία ορισμένου συστήματος διαταράσσεται από ξαφνικές και παροδικές καταστάσεις οξύτητας και εκρυθμίας στις σχέσεις μεταξύ των μερών ή με το περιβάλλον του συστήματος. (Emery-Trist, Lawrence-Lorsch, κεφ. III, σελ. 54 επ., 84 επ., 133 επ., Baker, κεφ. 12, σελ. 197 επ., Emery, vol. 1, σελ. 186 επ., Buckley). Αυτό διαρκεί έως ότου διαμορφωθεί μια νέα κατάσταση ισορροπίας (equilibrium) που θα ενισχύει την προσαρμοστική ικανότητα και εν τέλει την επιβίωση του συστήματος αναφοράς.

Η σαφής προκατάληψη υπέρ της ομαλότητας της λειτουργίας και της συντήρησης του συστήματος, χωρίς αναγκαστικά να ταυτίζεται με μια στατική αναπαράστασή του, συνεπάγεται όμως μια ουσιαστικά «αρνητική» εννοιολόγηση της κρίσης ως εξαιρετικού, σπάνιου και εν πάσει περιπτώσει αποφευκταίου συμβάντος. Διακρίνεται έτσι η κρίση από την αλλαγή και τη μεταρρύθμιση κατά το ότι ενώ η τελευταία αναφέρεται στη σταδιακή και ελεγχόμενη προσαρμογή, η πρώτη συνιστά κατάσταση απειλητική της ίδιας της υπόστασης του συστήματος.

Στο μέτρο όμως που τα στοιχεία της κρίσης φαίνεται να χαρακτηρίζονται από ορισμένη περιοδικότητα, να επανέρχονται, δηλαδή, και να αναπαράγονται από τα ίδια τα γενεσιουργά τους αίτια, η κρίση δύσκολα μπορεί να εκλαμβάνεται ως εξαιρετική αλλά μάλλον ως αναμενόμενη κατά περιοδική μάλιστα φορά διαδικασία. Δεδομένης, λ.χ., της δομικής, διαρθρωτικής αντίθεσης στο ιδιοκτησιακό σύστημα παραγωγής μεταξύ της συσσώρευσης κεφαλαίου και της νομιμοποίησής της από την εργατική βάση, είναι δύσκολο να εκλαμβάνει κανείς ως κάτι το εξαιρετικό και ασύνηθες τις κρίσεις ή εκρήξεις στις μεταξύ τους σχέσεις. (Λαμπήρη-Δημάκη, σ. 12 επ.). Πρόκειται, αντίθετα, για πρωτογενή κατηγορία κρίσεων («first order crises» Offe, σελ. 51) οι οποίες παράγονται από την ίδια τη σωρευτική διαδικασία και τη συνεπαγόμενη διαρθρωτική ανισότητα του συστήματος που τίθεται υπό συνεχή αμφισβήτηση. (Habermas, σελ. 33 επ., Offe, κεφ. 5, σελ. 131 επ., κεφ. 6, σελ. 147 επ., Ο' Connor, κεφ. 3, σελ. 74 επ.).

Επιπλέον, ο «αρνητικός» χαρακτήρας της κρίσης επίσης εξαλείφεται στο μέτρο που οι άμεσες ή έμμεσες συνέπειές της χαρακτηρίζονται από αβεβαιότητα και αντί να επενεργούν αποδιαρθρωτικά και αποσταθεροποιητικά μπορεί αντίθετως να αποκαθιστούν τη λειτουργία του συστήματος σε νέα επίπεδα ισορροπίας, να αποκαθάρουν περιττά στοιχεία και να συντελούν στην επιβίωσή του — για ορισμένη έστω περίοδο. (Λαμπήρη-Δημάκη, σελ. 14 επ.). Όπως έδειξε ο Lewis Coser, η «αρνητική» αποκλειστικά εννοιολόγηση της κοινωνικής σύγκρουσης, θα πρόσθετα και της κρίσης, ως δυσλειτουργίας δεν αδικεί μόνο την ισορροπία της ανάλυσης. Υποτιμά, επίσης, και μια σειρά από «θετικές» ήτοι λειτουργικές συνέπειές της στη διατήρηση, προσαρμογή, ενίσχυση της ταυτότητας, ρύθμιση της αλληλεξάρτησης των μερών και ολοκλήρωση του συστήματος.

Σύμφωνα με τη δεύτερη ερμηνευτική προοπτική, στο αναλυτικό σχήμα του Πουλαντζά, η κρίση θεωρείται συμφυής με την καπιταλιστική οργάνωση της παραγωγής, ιδιαίτερα μάλιστα με τη φά-

ση της μονοπωλιακής συγκρότησής του. Την αντίληψη αυτή τη χαρακτηρίζει ο Πουλαντζάς (σελ. 21 επ.) ως «μηχανιστική, εξελικτική και οικονομιστική» (θα πρόσθετα και εσχατολογική). Ο λόγος είναι ότι θεωρώντας την κρίση ως πάγιο χαρακτηριστικό γνώρισμα του καπιταλισμού υποτιμώνται έτσι οι δυνατότητες του συστήματος να απορροφήσει τις κρίσεις του και να συντηρήσει τα βασικά του στοιχεία κάνοντας τις απαραίτητες προσαρμογές (μια ικανότητα που ο Offe τη χαρακτηρίζει ως «ελαστικότητα των διαφόρων υποσυστημάτων του προνοιακού καπιταλισμού», σελ. 81). Εκλαμβάνεται, επιπλέον, ως αυτονόητη όχι μόνο η οριστική καταστροφή και σήψη του συστήματος σε κρίση (ίσον καπιταλισμός) αλλά και η βέβαιη διαδοχή και αντικατάστασή του από συστήματα στα οποία εξ ορισμού θα απουσιάζει η κρίση.

Εξαφανίζεται έτσι και η ιδιαιτερότητα των χαρακτηριστικών της κρίσης ως ξεχωριστής κατηγορίας «συμπύκνωσης των αντιφάσεων», (Πουλαντζάς, σελ. 22, 24) σε δεδομένες κοινωνικοπολιτικές συνθήκες, (Λαμπίρη-Δημάκη, σελ. 14).

Μία ενδιάμεση της συγκυριακής και της μηχανιστικής θεώρησης της κρίσης (Offe, Habermas) θα μπορούσε πιθανώς να αποφύγει τις ακραίες εκδοχές που αντιπαράτεθηκαν παραπάνω.

Κατ' αρχήν, αν πρόκειται να χαρακτηριστεί ως κρίση μια ιδιαίτερη — ξεχωριστή κατάσταση των πραγμάτων ή των σχέσεων, αυτό δεν σημαίνει αναγκαστικά ότι η κρίση αποτελεί μόνο ένα ατύχημα που μπορούσε και να μη συμβεί, μια συγκυριακή και στιγμιαία ανάφλεξη της κατά τα λοιπά ομαλής και απρόσκοπης λειτουργίας του συστήματος. Αυτό που ο Offe αποκαλεί «συμβατολογική εννοιολόγηση της κρίσης» (sporadic crisis concept, σελ. 36 επ., 55) ενώ επιτρέπει πιθανώς την εκτίμηση των συνεπειών και επιπτώσεών της σε ορισμένα από τα επίπεδα λειτουργίας και τα διαφοροποιημένα υποσυστήματα της κοινωνίας, καθόλου δεν προσφέρεται όμως για τη σφαιρική ανάλυση των συνθηκών και προϋποθέσεων ανάδειξης της κρίσης (των νόμων κίνησης που τη διέπουν) και πολύ λιγότερο για την πρόγνωση και τον έλεγχο της στο επίπεδο του υπερσυστήματος ή της κοινωνίας συνολικά. (Habermas, σελ. 26 επ).

Τα χαρακτηριστικά της κρίσης, που θα ήταν ίσως εξαιρετικά απλουστευτικό να τα ταυτίζει κανείς με παροδική και απρόβλεπτη έκρηξη ή παροξυσμό, θεμελιώνονται στη σοβούσα έστω αλλά βασική αντίθεση μεταξύ των κύριων συντελεστών ή στοιχείων ορισμένης κατάστασης. Στην πραγματικότητα δεν πρόκειται βέβαια για μια και μοναδική αντίθεση αλλά για μια σειρά από αντιθέσεις που εκδηλώνονται με ιδιαίτερο κάθε φορά τρόπο και διακλαδώνονται στα επί μέρους στοιχεία και επίπεδα λειτουργίας του συγκεκριμένου συστήματος. Πρόκειται, όπως σχολιάζει ο Πουλαντζάς, για μια ενεργή διαδικασία με δικό της ρυθμό, με ισχυρούς και αδύνατους χρόνους, με πάνω και με κάτω, που εκτείνεται συχνά σε μια μακρά διάρκεια (σελ. 27). Ακριβέστερα, ένα σύστημα βρίσκεται σε καθεστώς κρίσης όταν η ικανότητά του να επιλύει προβλήματα συνοχής, αλληλεξάρτησης και ολοκλήρωσης των λειτουργικά διαφοροποιημένων μερών ή στοιχείων του υστερεί ή μειώνεται έναντι του μέτρου που είναι απαραίτητο για τη διατήρηση της ταυτότητας και του χαρακτήρα, την προσαρμογή και επιβίωσή του. (Habermas, σελ. 2, επ., Lawrence-Lorsch, κεφ. 1, Baker, κεφ. 12)

Η εναλλακτική εννοιολόγηση της κρίσης ως θεμελιώδους αντίθεσης μεταξύ των συστατικών μερών ή στοιχείων ορισμένου συστήματος που τείνει να παράγει εκρηκτικές καταστάσεις, συμβά-ντα ή στιγμές στις μεταξύ τους σχέσεις (Habermas, σελ. 27, Offe, σελ. 37) διευκολύνει αφ' ενός την απόρριψη του φαταλισμού και του μηχανιστικού μηδενισμού (αναπόφευκτη καταστροφή) και αφ'

ετέρου το σχεδιασμό αντίστροφων τάσεων και στρατηγικών ελέγχου, περιορισμού και πιθανώς αναδιάταξης της κρίσης (Habermas, σελ.33, 143).

Πράγματι, το γεγονός της θεμελίωσης της κρίσης σε κάποιας μορφής βασική αντίθεση στις σχέσεις μεταξύ των κυρίων συντελεστών ορισμένης κατάστασης ή των κρίσιμων υποσυστημάτων ορισμένου συστήματος, δεν συνεπάγεται αυτόματα και την τελεσίδικη απόφαση περί της οριστικής και επικείμενης αμοιβαίας καταστροφής τους.

Στο σημείο αυτό πρέπει να αποφυγεί κανείς το σφάλμα του μεθοδολογικού ισομορφισμού, την οργανισμική, δηλαδή, μεταφορά και την απόδοση βιολογικών ιδιοτήτων σε μη έμψυχες καταστάσεις ή συστήματα τα οποία έτσι ανάγονται σε οντολογικό καθεστώς (Μακρυδημήτρη, Στοχοθεσία, σελ.259)

Μια μη εμπραγματωμένη (non reified) εννοιολόγηση των κοινωνικών σχέσεων (Berger-Luckmann, σελ. 105, 122) δεν αποφεύγει μόνο την απλουστευτική υπόθεση της ανατομικής δομής εκεί που δεν υφίσταται παρά πολύπλοκο δίκτυο αλληλεξαρτημένων μεταβλητών. Επιτρέπει, επίσης, τον ακριβέστερο προσδιορισμό των ευθυνών και δυνατοτήτων των κοινωνικών υποκειμένων (και των αντίστοιχων πολιτικών επιλογών) να συντηρήσουν, μετατρέψουν ή καταστρέψουν σχέσεις, αλληλεξαρτήσεις, οργανώσεις ή άλλες κοινωνικές κατασκευές.

Αποτελεί βασική διαφορά των βιολογικών από τα κοινωνικά (ήτοι κατασκευασμένα) συστήματα, ότι ενώ τα πρώτα υπόκεινται σε αυξανόμενες εντροπικές τάσεις και ροπές και υφίστανται εντός σταθερών χρονικών και χωρικών ορίων, τα τελευταία διαθέτουν πολύ μεγαλύτερη πλαστικότητα και ικανότητα μεταλλαγής. Μπορεί να μεταβάλουν στοιχεία της δομής και της λειτουργίας τους χωρίς να επισύρουν αυτομάτως την απώλεια των βασικών τους χαρακτηριστικών. Αντιθέτως, αυτή η μεταλλαγή συμβάλλει στην αποκατάσταση του ελέγχου και της ενσωμάτωσης στο υπερκείμενο σύστημα εντός του οποίου λειτουργούν

Ενώ στα οργανικά ή βιολογικά συστήματα η έντονη αλληλεξάρτηση μεταξύ των λειτουργικά διαφοροποιημένων στοιχείων και μερών τα καθιστά πολύ εύάλωτα στις μεταξύ τους σχέσεις, με συνέπεια ορισμένη ρήξη ή διαταραχή σε κάποιο από αυτά να ακολουθείται από/και να προξενεί μια αλυσίδα αντιδράσεων (και επιδράσεων) στα παρακείμενα στοιχεία, αυτό δεν συμβαίνει με τον ίδιο τρόπο ή ενταση στα κοινωνικά και κατασκευασμένα συστήματα. Ο λόγος είναι ότι τα τελευταία ακριβώς λόγω του τεχνητού τους χαρακτήρα μπορεί να ανασυντεθούν, ή και να εξοπλιστούν με «ανακλαστικούς μηχανισμούς» («Reflexive Mechanisms», Luchmann, στο Offe, σελ. 63) ελέγχου της διαταραχής και ενδεχομένως παροδικής αναστολής της αλληλεξάρτησης με την ενεργοποίηση λειτουργικών ισοδυνάμων για την αντιμετώπιση εκτάκτων αναγκών. Κατορθώνουν έτσι να αποσοβούν τη συνολική διαταραχή του συστήματος.

Η περιοδολόγηση των κρίσεων σε ορισμένα επίπεδα ή υποσυστήματα του κοινωνικού πλέγματος (Δεκλερής, 1986, σελ. 43) ενώ δεν μπορεί να θεωρηθεί ως απλή και στιγμιαία ανάφλεξη ούτε όμως συμποσούται αυτόματα και αναπόφευκτα με την ολική εξάφανιση και την καταστροφή του συστήματος αναφοράς. Αυτό μπορεί φυσικά να συμβεί εάν η κρίση αφεθεί να προσλάβει τέτοιες διαστάσεις και γενικό χαρακτήρα ώστε να επεκταθεί στο σύνολο των συνδεδεμένων και αλληλεξαρτημένων μερών ή στοιχείων και διαδοχικά να μετατρέπεται και μετασχηματίζεται σε οικονομική, πολιτική, κοινωνική, ιδεολογική, νομιμοποιητική, εθνική κ.ο.κ (Habermas, σελ.49).

Εκείνο που πραγματικά συμβαίνει στην περίπτωση αυτή είναι ότι οι δυνατότητες και διαδι-

κασίες συνοχής και λειτουργικής αλληλεξάρτησης των διαφοροποιημένων στοιχείων, ενεργειών και αντιλήψεων δεν συντελούνται ή δεν ανέρχονται στο κρίσιμο και αποφασιστικό επίπεδο ή σχέση που γίνεται παραδεκτή, προκειμένου για κοινωνικά συστήματα, ως βασική οργανωτική αρχή (Habermas, σελ. 7) και *sine qua non* συνθήκη για τη συνέχιση της λειτουργίας τους. Ο κλωνισμός των θεμελιακών αρχών συγκρότησης του συστήματος εκλύει ανομικές τάσεις, μια γενικευμένη απο-σύνθεση και διασπορά των στοιχείων που κάποτε συνιστούσαν το σύστημα.

Ενώ είναι πιθανό η κρίση να εκτρέφει την κρίση από επίπεδο σε επίπεδο, δεν μπορεί όμως να αποκλεισθεί και η αντιστροφή δυνατότητα χειρισμού, διοχέτευσης, σχετικού εγκλιισμού και ανακύκλωσης της κρίσης σε ορισμένα επίπεδα αποτρέποντος έτσι τη γενίκευσή της. Δεν πρόκειται βέβαια στην περίπτωση αυτή για υπέρβαση ή επίλυση αλλά μάλλον για διοίκηση ή διευθέτηση της κρίσης, μια παροδική έστω εκτόνωση, απορρόφηση και μετατροπή της. Στην αντίθετη περίπτωση, όταν αποτυγχάνει ο έλεγχος και ο περιορισμός, η «κρίση της διοίκησης της κρίσης» (crisis of the crisis management - Offe, σελ. 35 επ.) προοιωνίζει την ένταση και την εξάπλωσή της σε παρακείμενα και παράπλευρα επίπεδα και υποσυστήματα.

Το είδος των επιλογών για τη συνολική (ριζική) ή την παροδική (προσωρινή) αντιμετώπιση της κρίσης είναι φυσικά αδύνατο να προσδιοριστεί *in abstracto* και *a priori*. Εκείνο που μπορεί να παρατηρηθεί, από τη σκοπιά μιας ενδεχομενικής θεώρησης του ζητήματος (contingency theory) και με βάση τη διαθέσιμη εμπειρία, είναι ότι σε καθεστώς κρίσης οι επεμβάσεις μικρής κλίμακας και εμπέλειας που στοχεύουν στη συγκράτηση και τη διαχείρησή της τείνουν προς την οριακότητα, χωρίς να αναστέλουν τα βαθύτερα αίτια της κρίσης, απορροφώνται τελικά από τη θεμελιώδη αντίθεση σχεδόν δίχως ίχνη. Συμπεραίνεται έτσι ότι μια στρατηγική υπέρβασης οφείλει να προσλαμβάνει ανάλογες με το βάθος και την έκταση της κρίσης διαστάσεις και διάρκεια στοχεύοντας στην ολότητα των γενεσιουργών αιτιών και συνθηκών και ρυθμίζοντας πιθανώς εξ' υπαρχής τις κύριες σχέσεις μεταξύ των βασικών μερών ή στοιχείων του συστήματος (Μακρυδημήτρης, Θεωρία Αποφάσεων, σελ. 33 επ.).

Η συνθετική εννοιολόγηση της κρίσης, που συνοπτικά σχεδιάστηκε παραπάνω, είναι πιστεύω χρήσιμη στην κατανόηση και ερμηνεία των χαρακτηριστικών της ελληνικής διοικητικής κρίσης. Αποτελεί μέρος του επιχειρήματος που αναπτύσσεται εδώ ότι η ελληνική διοικητική κρίση αφ' ενός μεν τείνει να μετατραπεί σε ολική κρίση ικανότητας και λειτουργίας του κρατικοδιοικητικού συστήματος το οποίο ενώ απορροφά τεράστιο μέρος του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος (1/3 έως 1/2) αδυνατεί να επιτελέσει με τρόπο ικανοποιητικό βασικές κρατικές λειτουργίες. Αφ' ετέρου δε φαίνεται πως επεκτείνεται, εκτρέφει αλλά και εκτρέφεται από ανάλογες κρίσεις στα παρακείμενα συστήματα και κυρίως το οικονομικό, το πολιτικό, το εκπαιδευτικό καθώς και το σύστημα αξιών και νομιμοποίησης.

Επιπλέον η συγκριτική ανάλυση των πρόσφατων μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων και εγχειρημάτων δείχνει ότι η κρίση της διοίκησης συνοδεύεται και πιθανώς συντηρείται και από μια σε δεύτερο βαθμό επίμονη κρίση της δυνατότητας διοίκησης της κρίσης στη χώρα μας. Στο πλαίσιο της παρούσας ανάλυσης υποστηρίζεται ότι τα βασικά χαρακτηριστικά της ελληνικής διοικητικής κρίσης προκύπτουν από την αντιθετική διαπλοκή μεταξύ της πολιτικοποίησης και μειωμένης διαφοροποίησης της διοίκησης και αφ' ετέρου από την ενδημική σχεδόν ανεπάρκεια, λειτουργική υποβάθμιση και ακαταλληλότητα του οργανωτικοδιοικητικού μηχανισμού της χώρας.

3. Χαρακτηρολογία της Διοικητικής Κρίσης

Το ζήτημα της ικανότητας και καταλληλότητας του διοικητικού μηχανισμού στην Ελλάδα (η διάσταση, δηλαδή, η αναντιστοιχία μεταξύ της πολυπλοκότητας των προβλημάτων και της δυνατότητας επιτυχούς αντιμετώπισής τους) έχει τεθεί επανειλημμένα τα τελευταία χρόνια και με ιδιαίτερη μάλιστα οξύτητα. Αυτό έχει συμβεί όχι μόνο από την ανίχνευση της δυσφορίας του κοινού αισθήματος για τη δημόσια γραφειοκρατία που συχνά εξεικονίζεται στη λαϊκή συνείδηση ως η ορατή μορφή του Καφκικού πύργου. Ή τη στερεότυπη σχεδόν επανάληψη από το σύνολο περίπου του πολιτικού κόσμου για την αναγκαιότητα μεταμόρφωσης και εκσυγχρονισμού της γραφειοκρατίας⁴. Μια σειρά εμπειρογνομόνων, Ελλήνων και ξένων, έχουν επίσης εντοπίσει τα δυσλειτουργικά συμπτώματα και τα παθογόνα αίτια της κρίσης ικανότητας του διοικητικού υποσυστήματος.

Ήδη κατά την πρώτη μεταπολεμική περίοδο, που η χώρα αντιμετώπιζε με οξύτητα το πρόβλημα της επιβίωσης και στοιχειώδους ανάπτυξης της, ο καθηγητής Βαρβαρέσσος, στην έκθεσή του (σελ. ii-iii), συμπεριλάμβανε μεταξύ των απολύτως απαραίτητων προϋποθέσεων: την αποκατάσταση της νομισματικής σταθερότητας, την ανασυγκρότηση του διοικητικού και οργανωτικού μηχανισμού της χώρας και τη συνεχή, συστηματική και συναινετική πολιτική αντιμετώπισης των προβλημάτων. Όσον αφορά την ακαταλληλότητα ή ανεπάρκεια του διοικητικού μηχανισμού και την αναγκαιότητα της συστηματικής αναδιοργάνωσής του, ο καθηγητής Βαρβαρέσσος παρατηρούσε ότι όχι μόνο δεν ανταποκρινόταν στο αίτημα της δημιουργικής παρεμβολής στην αναπτυξιακή διαδικασία αλλά αδυνατούσε να επιτελέσει ικανοποιητικά ακόμα και τις στοιχειωδέστερες κρατικές λειτουργίες (την είσπραξη, λ.χ., των φόρων, σελ. 202). Πρόσθετε δε ότι η αδυναμία ή κρίση ικανότητας της κρατικής διοίκησης (την οποία ένας μεταγενέστερος σχολιαστής χαρακτήρισε ως «ενδημική διοικητική δυσλειτουργία» - Varelidis, σελ. 9) καθιστούσε ανέφικτη τη βελτίωση της γενικής κατάστασης της χώρας. Για το λόγο αυτό, το ζήτημα της ακαταλληλότητας του κρατικοδιοικητικού μηχανισμού, που κατά την άποψή του αποτελούσε και το δυσχερέστερο πρόβλημα που αντιμετώπιζε η χώρα, ετοποθετείτο αναγκαστικά στο επίκεντρο της προσπάθειας για την ανασυγκρότηση και τον εκσυγχρονισμό.

Οι κύριες όψεις της διοικητικής παθολογίας κατά τον Βαρβαρέσο (σελ. 204 επ.), που επενεργούσαν ανασταλτικά στη συνολική κρατική συμπεριφορά ήταν:

- i) η *ανισοκατανομή* του ανθρώπινου δυναμικού στις δημόσιες υπηρεσίες, με χαρακτηριστικά υπερβολικής πυκνότητας σε ορισμένες (ιδίως τις κεντρικές) και υποστελέχωσης σε άλλες (περιφερειακές), γεγονός που επιτείνεται και από την εξαιρετική πολυκλαδία των θέσεων του προσωπικού.
- ii) το καθεστώς των *πελατειακών σχέσεων*, την ευνοιοκρατίας, του κομματισμού, της αυθαιρεσίας και αναξιοκρατίας και στις ανώτατες διοικητικές βαθμίδες: η κατάσταση αυτή, σε συνδυασμό με το χαμηλό ύψος των αμοιβών, συντελεί στη μείωση του ενδιαφέροντος, την απομάκρυνση των ικανών, τη διαφθορά και τη γενική ηθική κατάρπτωση.

4. Χαρακτηριστικά αναφέρει ο Gourmay (σελ. 119) την παρατήρηση του Tardieu πως «αν ο πρόεδρος της Κυβέρνησης θέλει να δει τον εαυτό του να χειροκροτείται από όλες τις πλευρές, αρκεί να ανακοινώσει τη διοικητική μεταρρύθμιση, γιατί κανείς δεν θα καταλάβει περί τίνος πρόκειται». Είναι γνωστό, εξάλλου, «ότι η "διοικητική μεταρρύθμιση" δεν έλειψε από το πρόγραμμα καμίας από τις ελληνικές κυβερνήσεις» (Μαθιοδάκης-Ανδρονόπουλος, σελ. 8. Βλ. επίσης, Αρσένης, σελ. 66).

iii) ο νομικισμός και η γραφειοκρατική, με την παθολογική έννοια του όρου, νοοτροπία που δεν αναστέλει μόνο τη δημιουργικότητα και την πρωτοβουλία αλλά ταλαιπωρεί και δυναστεύει τον πολίτη, ιδιαίτερα τις κοινωνικά υποδεέστερες και πλέον ευπαθείς τάξεις, η δυνατότητα πρόσβασης και επιρροής των οποίων είναι περιορισμένη.

Όσον αφορά, τέλος, τη στρατηγική της διοικητικής ανασυγκρότησης, ο καθηγητής Βαρβαρέσσος υπογράμμισε ότι αυτή έπρεπε να εμφορείται από γνήσια υπερκομματική φιλοσοφία και μεθοδολογία, προκειμένου να διαρκέσουν οι μεταρρυθμίσεις· να περιοριστεί η ανάμιξη πολιτικών προσώπων και να επιστρατευθούν άτομα αναγνωρισμένου κύρους, ικανότητας και αξιοπιστίας, για το σχεδιασμό, την εποπτεία υλοποίησης και αξιολόγηση των μεταρρυθμιστικών μέτρων (πρότεινε μάλιστα τη σύσταση Διαρκούς Ειδικής Επιτροπής Εμπειρογνομόνων, με πενταετή θητεία, για την Α-ναδιοργάνωση και Εποπτεία της Διοίκησης, σελ. 217 επ.).

Μερικά χρόνια αργότερα, στα μέσα της δεκαετίας του '60, και ενώ είχαν ήδη περάσει 15 περίπου χρόνια από τις διαπιστώσεις και προτάσεις του Βαρβαρέσου, ο εμπειρογνώμονας του ΟΟΣΑ καθηγητής G. Langrod βρέθηκε στην ανάγκη να παρατηρήσει, παρά τις μεταρρυθμίσεις που είχαν ήδη επιφλοωρήσει (οι σημαντικότερες από τις οποίες ήταν ο Υπαλληλικός Κώδικας του 1951, η ΙΙΙ Γενική Διεύθυνση Διοικητικής Οργανώσεως στο Υπουργείο Συντονισμού και το Ανώτατο Συμβούλιο Δημοσίων Υπαλλήλων - ΑΣΔΥ), ότι: «καθ' ήν στιγμήν η Ελλάς εισέρχεται εις την Ευρωπαϊκήν Οικονομικήν Κοινότητα και οφείλει ως εκ τούτου να αντιμετωπίσει τον οικονομικόν ανταγωνισμόν με τας χώρας αι οποίαι ανήκουν εις αυτήν, πρέπει άνευ αναβολής ν' αποκτήσει τον κατάλληλον διοικητικόν εξοπλισμόν και δια τον λόγον αυτόν να δώσει απόλυτον προτεραιότητα εις την διοικητικήν μεταρρύθμισιν. Είναι κυριολεκτικώς η υστάτη στιγμή δια να κατανοηθεί τούτο και να γίνει έναρξις συγκεκριμένων και θαρραλέων συγκεκριμενοποιήσεων χωρίς επαγγελίας "τελειότητος" και υπερβολάς — αλλά δραστηρίως και με συνέπειαν εις τας ιδέας, επί ποινη καταδίκης της χώρας εις μιαν διαρκή κατάστασιν υποαναπτύξεως» (σελ. 6, 7, 12). Παρά τον έντονο τόνο της έκκλησης του αντικειμενικού παρατηρητή, η παρεμβολή της επτάχρονης δικτατορίας με τις καταστροφικές επιπτώσεις στο σύνολο του κοινωνικοπολιτικού οικοδομήματος επέτεινε την υποβάθμιση και τη γραφειοπαθολογία και του διοικητικού υποσυστήματος.

Κατά την πρώτη εξ άλλου μεταδικτατορική περίοδο, μετά την παλινόρθωση της Δημοκρατίας, η μεταρρυθμιστική προσπάθεια προσανατολίστηκε στην αποκατάσταση του προϊσχύοντος καθεστώτος του Υπαλληλικού Κώδικα του 1951 με λιγοστές αξιοσημείωτες αλλαγές, όπως ήταν λ.χ. η Σχολή Επιμόρφωσης Δημοσίων Υπαλλήλων (ΣΕΔΥ). (Μεταξας, σελ. 50 επ., Παγκάκης, 1988, σελ. 184 επ.).

Με την ανάληψη της κυβερνητικής εξουσίας από το ΠΑΣΟΚ, στις απαρχές της λήγουσας δεκαετίας, ως βασικοί «στόχοι της διοικητικής μεταρρύθμισης» προσδιορίστηκαν (όπως προκύπτει από το κείμενο των Προκαταρκτικών του πενταετούς Προγράμματος Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1983-87 παρ. 5, Ι, σελ. 34): «η αναμόρφωση της Δημόσιας Διοίκησης, με βάση κυρίως τον εκδημοκρατισμό και τον εκσυγχρονισμό της έτσι ώστε να επιτευχθεί η αύξηση της παραγωγικότητάς της». Ξεκινώντας από την παραδοχή ότι ο τρόπος λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης στάθηκε ένας «από τους σπουδαιότερους ανασταλτικούς παράγοντες οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης της χώρας», τονίζοταν ότι οι παραπάνω στόχοι της διοικητικής μεταρρύθμισης επρόκειτο να επιτευχθούν «με σειρά θεσμικών νόμων που αναφέρονται στο οργανωτικό θέμα, καθώς και

με συστηματική προσπάθεια αναβάθμισης του προσωπικού που επανδρώνει και λειτουργεί το σύστημα δημόσιας διοίκησης».

Όπως είναι γνωστό, οι κυριότερες διοικητικές μεταρρυθμίσεις που υλοποιήθηκαν κατά την περίοδο διακυβέρνησης της χώρας από το ΠΑΣΟΚ στάθηκαν (βλ. εκτενέστερα περιοδικό *Διοικητική Μεταρρύθμιση*, τ. 18, 1984 και τ. 28, 1986, Σ. Ι. Φλογαίτη, Αρσένη, σελ. 138 επ., Τσεκος, Α.Χ. Γέροντα, Vernardakis - Papathanasopoulos, και περ. *Δημόσιος Τομέας*, τ. 40, 1989): η σύντμηση της υπαλληλικής ιεραρχίας με την κατάργηση των δύο καταληκτικών διοικητικών βαθμίδων του Γενικού Διευθυντή και του Αναπληρωτή Γ.Δ., το νέο βαθμολόγιο, το ενιαίο μισθολόγιο, το μηχανογραφικό σύστημα προσλήψεων και τα νομοθετήματα για τη βελτίωση των σχέσεων κράτους-πολίτη και την τοπική αυτοδιοίκηση, την περιφερειακή ανάπτυξη και το δημοκρατικό προγραμματισμό.

Χωρίς να χρειάζεται να υπεισέλθει κανείς εδώ στην κριτική αποτίμηση των επί μέρους μέτρων, είναι σαφές ότι το ερώτημα παραμένει εάν και κατά πόσο αυτές οι θεσμικού χαρακτήρα παρεμβάσεις πράγματι συνέβαλαν στο λειτουργικό εκσυγχρονισμό της διοικητικής συμπεριφοράς και την υπέρβαση της κρίσης ικανότητας που αυτή αντιμετώπιζει.

Μολονότι η απάντηση στο ερώτημα αυτό δεν είναι προφανής ούτε εύκολη, μπορεί όμως να παρατηρηθεί ότι η πλειονότητα των μεταρρυθμίσεων επικεντρώθηκε σε ζητήματα δομής και στελέχωσης και ελάχιστα ή καθόλου σε θέματα διοίκησης και λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών. Είναι μάλιστα πιθανό ότι τα μέτρα που υλοποιήθηκαν στη μεταξύ τους διαπλοκή χωρίς να τη βελτιστοποιούν καθιστούν ίσως περισσότερο επισφαλή την αποτελεσματική και αποδοτική διοίκηση. Ο λόγος είναι ότι ορισμένα από τα κρίσιμότερα χαρακτηριστικά της γραφειοκρατικής δυσλειτουργίας και παθολογίας είτε δεν αντιμετωπίστηκαν επαρκώς είτε υποτιμήθηκαν στη σημασία τους και αφέθηκαν να κακοφορμίσουν. Με άλλη διατύπωση, πρόκειται για την ουσιαστική αστοχία και περιορισμένη αποτελεσματικότητα των μεταρρυθμιστικών μέτρων και παρεμβάσεων. Εφ' όσον είτε επιτάχυναν την κρίση ικανότητας του συστήματος, όπως συνέβη λ.χ. με τη θεσμική κατοχύρωση των μακροχρόνιων τάσεων μείωσης της διαφοροποίησης, αν όχι «ισοπέδωσης», τόσο του βαθμολογικού και μισθολογικού καθεστώτος όσο και της διαδικασίας των προσλήψεων. Είτε απέτυχαν να την αναστείλουν και αναδιατάξουν, όπως συνέβη λ.χ. με τη διεύρυνση της πολιτικοποίησης των ανώτατων και πλέον αποφασιστικών βαθμίδων της οργανωτικής πυραμίδας και της οριακής σημασίας συνέπειες από την ίδρυση και λειτουργία του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης.

Οι επισημάνσεις αυτές προσδιορίζουν με σχετική ακρίβεια ορισμένα από τα κρίσιμότερα χαρακτηριστικά, αίτια και αιτιατά, της διοικητικής παθολογίας στην Ελλάδα. Για λόγους αναλυτικούς αυτά μπορεί να διακριθούν σε δύο βασικές κατηγορίες:

Πρώτον, την τάση *συγκέντρωσης* της αποφασιστικής δύναμης και επιρροής εντός του πολιτικού συστήματος:

και δεύτερον, τη δομική ή διαρθρωτική *ανεπάρκεια*, ακαταλληλότητα ή μειωμένη ικανότητα του οργανωτικοδιοικητικού μηχανισμού της χώρας.

Ειδικότερα, αναφορικά με την πρώτη δέσμη χαρακτηριστικών της διοικητικής παθολογίας, παρατηρείται ότι η τάση συγκέντρωσης της αποφασιστικής δύναμης, επιρροής και αρμοδιότητας αναπτύσσεται σε πολλαπλά επάλληλα επίπεδα:

- α) στην εκτελεστική εξουσία, εντός του πολιτικού συστήματος,
- β) στον πρωθυπουργό και την κυβέρνηση, εντός της εκτελεστικής εξουσίας,

γ) στην πολιτική ηγεσία, εντός της δημόσιας διοίκησης,

δ) στις ηγετικές/διευθυντικές βαθμίδες, εντός των δημοσίων υπηρεσιών και οργανώσεων.

Μεταξύ των άμεσων συνεπειών και επιπτώσεων της συγκεντρωτικής τάσης συγκαταλέγονται ο περιορισμός της εκχώρησης και αποσυγκέντρωσης ευθυνών και αρμοδιοτήτων, η πολιτικοποίηση του συνόλου σχεδόν των διοικητικών αποφάσεων και ενεργειών, η περιστολή της λειτουργικής διαφοροποίησης και σχετικής αυτονομίας του διοικητικού συστήματος και ίσως το φαινόμενο του «ελληνικού φορμαλισμού» (Μουζελίς, κεφ. 8).

Η συγκέντρωση, εξάλλου, της αποφασιστικής δύναμης και επιρροής στην κορυφή της πολιτικής ηγεσίας της εκτελεστικής εξουσίας συνδέεται θετικά με αυξανόμενες τάσεις πολιτικοποίησης των ηγετικών βαθμίδων της διοικητικής πυραμίδας. Η πολιτικοποίηση της διοίκησης (Timsit - Wiener, σελ. 23 επ.), ως εκδήλωση στρατηγικής ελέγχου και ενεργητικής ή προληπτικής αντίδρασης στην πιθανότητα υπονόμευσης των αλλαγών από τη γραφειοκρατία, πραγματοποιήθηκε στην Ελλάδα τα τελευταία χρόνια με τη συνδρομή δύο ομόλογων διαδικασιών. Αυτές στάθηκαν αφ' ενός ο «πολιτικός πολυκεντρισμός» (Αθανασόπουλος, 1986, σελ. 160) του κυβερνητικού σχήματος, που συνέβη με τον πολλαπλασιασμό των θέσεων της πολιτικής ηγεσίας (Υπουργός, Αναπληρωτής, Υφυπουργός, Γενικός-Ειδικός Γραμματέας, Σύμβουλοι) και τη συνολική διεύρυνση της ζώνης επιρροής της επί της γραφειοκρατίας· και αφ' ετέρου η «πολιτική διάβρωση» της διοικητικής δομής, που συνέβη με τη σύντμηση της διοικητικής ιεραρχίας (κατάργηση των θέσεων των Γενικών Διευθυντών και των Αναπληρωτών Γ.Δ. και την αναλογική επέκταση των αρμοδιοτήτων των μελών της πολιτικής ηγεσίας — άρθρο 2 Ν. 1232/1982), τη σύσταση των πολιτικών Γραφείων των μελών της Κυβέρνησης και τη στελέχωσή τους με ειδικούς συμβούλους και συνεργάτες (άρθρο 30 Ν. 1558/1985) και την επιλογή των προϊσταμένων Διευθύνσεων, Τμημάτων και αυτοτελών Γραφείων οργανικών μονάδων για τριετή θητεία από 5μελές Υπηρεσιακό Συμβούλιο Δημοσίων Υπαλλήλων τα τρία μέλη του οποίου ορίζονται από τον Υπουργό ή την οικεία πολιτική ηγεσία (Μακρυδημήτρης, Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις, 1985, 1989).

Όσον αφορά στη δεύτερη δέσμη χαρακτηριστικών, η ανεπάρκεια και ακαταλληλότητα του διοικητικού μηχανισμού προκύπτει:

α) από το εξαιρετικά *διογκωμένο*, σε σχέση με τα πραγματικά αποτελέσματα που παράγει, οργανωτικό *μέγεθος* της *στελέχωσης* των δημοσίων υπηρεσιών, οι οποίες μάλιστα χαρακτηρίζονται και από την αναχρονιστική και δύσμορφη *δόμηση*, την υδροκέφαλη *συγκρότηση* λόγω της *δυσανάλογης πυκνότητας* και *ανισομερούς κατανομής* του ανθρώπινου δυναμικού·

β) την *ακατάλληλη* στελέχωση, η οποία προκύπτει σχεδόν πάντοτε από την ταυτόχρονη λειτουργία είτε του *πελατειακού* συστήματος και του *καθεστώτος* της πολιτικής *εύνοιας* και *πατρωνείας*· είτε των *μειωμένης αποτελεσματικότητας μεθόδων προσλήψεων* με *διαγωνισμούς* ή *αντικειμενικά κριτήρια* («μόρια»), οι οποίες σε *ποικίλousα φυσικά μεταξύ τους* έκταση *αδυνατούν* να *εντοπίσουν* τις *πραγματικές διοικητικές ικανότητες*, *αρετές* και *προσόντα* των υποψηφίων σε *συνάρτηση* με τις *διαπιστωμένες* και *εξειδικευμένες ανάγκες* των δημοσίων υπηρεσιών·

γ) *εντυπωσιακή διοικητική υποανάπτυξη*, με την έννοια της απουσίας *συγχρόνου πνεύματος*, *μεθοδολογίας* και *φιλοσοφίας* διοίκησης σε όλα σχεδόν τα οργανωτικά επίπεδα και βαθμίδες. Με *συνέπεια* την *υπόθαλψη* και *εκτροφή* των *γνωστών εκδηλώσεων* *κακοδιοίκησης* και *γραφειοπαθολογίας* (*νομικισμός*, *διάχυση ευθύνης*, *χαμηλή παραγωγικότητα*, *μικρός βαθμός εξειδίκευσης*, *κα-*

θυστηρήσεις, υποκατάσταση των σκοπών), την έλλειψη διαδικασιών, γνώσεων και ικανοτήτων ανατροφοδότησης μέσω των οποίων διαπιστώνεται το μέτρο της απόκλισης από τους επιδιωκόμενους σκοπούς και στόχους και προσδιορίζονται τα αναγκαία διορθωτικά μέτρα:

δ) η ουσιαστική *αστοχία* και περιορισμένη αποτελεσματικότητα των *μεταρρυθμιστικών μέτρων* και *εγχειρημάτων*, που είτε επιτάχυναν την κρίση ικανότητας του συστήματος (μείωση της μισθολογικής και βαθμολογικής διαφοροποίησης σε συνδυασμό με τη διαπλάτυση της οργανωτικής δομής), είτε απέτυχαν να την αναστείλουν και αναδιατάξουν (εφ' όσον οι εκπαιδευτικού-αναπτυξιακού χαρακτήρα μεταρρυθμιστικές προτάσεις του Langrod και οι μετέπειτα θεσμικές παρεμβάσεις με τη Σχολή Επιμόρφωσης των Δημοσίων Υπαλλήλων (ΣΕΔΥ) και το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης (ΕΚΔΔ) κατέστησαν οριακής μάλλον σημασίας, παρά τις αρχικές προσδοκίες για την αποφασιστική συμβολή τους στην «Επαγγελματοποίηση» (Professionalization) της Διοίκησης, τη σφαιρική ανάπτυξη των απαραίτητων προσόντων, ικανοτήτων και δεξιοτήτων των στελεχών και εντέλει τον ουσιαστικό εκσυγχρονισμό της διοικητικής συμπεριφοράς (Metaxas, σελ. 52).

4. Συμπερασματικές Παρατηρήσεις

Οι χαρακτηριστικές εκδηλώσεις της διοικητικής κρίσης που σχολιάστηκαν παραπάνω δεν παράγονται βέβαια από κενό αλλά εντάσσονται στο πλαίσιο και τη «λογική» της ιδιόμορφης ανάπτυξης του ελληνικού κρατικοδιοικητικού συστήματος από την Εθνική Απελευθέρωση και μετά αλλά και κατά την πλέον πρόσφατη μεταπολεμική περίοδο.

Μεταξύ των θεμελιωδών χαρακτηριστικών της μεταπολεμικής ανάπτυξης⁵ στην Ελλάδα συμπεριλαμβάνονται οι έντονοι ρυθμοί που σημειώνονται στον τριτογενή, κυρίως, *τομέα των υπηρεσιών* και ο πρωταγωνιστικός ρόλος του κράτους σε όλες σχεδόν τις σφαίρες της κοινωνικοοικονομικής συμπεριφοράς. Η χαμηλή παραγωγικότητα του πρωτογενούς τομέα όσο και η περιορισμένη απορροφητικότητα της ελληνικής βιομηχανίας (Γιαννίτης, κεφ. 4), που χαρακτηρίζεται από ανεπαρκή οργανωτική διαφοροποίηση και αδιαφιλονίκητη οικογενειοκρατία, στάθηκαν κρίσιμοι συντελεστές της πληθωριστικής διεύρυνσης του τομέα των υπηρεσιών. Δεν εκπλήσσει, επομένως, ότι η συνολική αναπτυξιακή διαδικασία παρουσιάζει έντονες διαφορές, ρήξεις και ανισομέρειες μεταξύ των παραδοσιακών και σύγχρονων τομέων ώστε δικαιολογημένα να χαρακτηρίζεται ως «άνιση ανάπτυξη» (Mouzelis, σελ. 124, Metaxas, σελ. 54). Στο μεν τομέα της οικονομίας, η εδραίωση του καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής δεν εμπόδισε τη διατήρηση των οικονομικών ανισοτήτων που προξενούνται από τον ασύμμετρο τρόπο ανάπτυξης παραδοσιακών και σύγχρονων κλάδων, μεταξύ κέντρου και περιφέρειας. Στο δε δημόσιο τομέα, η πρόκληση του εκσυγχρονισμού δεν εναρμονίστηκε αλλά ίσως υπονομεύθηκε, από την αναγκαιότητα του σχετικού ανοίγματος του πολιτικού συστήματος (διεύρυνση της πολιτικής συμμετοχής, νομιμοποίηση όλων σχεδόν των τάσεων και δυνάμεων), την επέκταση των προσδοκιών και της κατανάλωσης. Η σχετική μάλιστα μετατόπιση του κέντρου βάρους της κοινωνικής διεκδίκησης από την οικονομία στο κράτος είχε ως συνέπεια αφ' ενός την οικονομική επιβάρυνση και υπερφόρτωσή του με μια σειρά από επιβαλλόμενες κοινωνικές και ε-

5. Είναι ενδεικτικό των ρυθμών ανάπτυξης ότι κατά την εικοσαετία 1950-70 σημειώνεται μέσο ετήσιο ποσοστό αύξησης του ΑΕΠ της τάξεως του 6% (Mouzelis, σελ. 25, Metaxas, σελ. 54, 118 επ.).

πενδυτικές δαπάνες και αφ' ετέρου τη δύσμορφη δόμηση και ανάπτυξή του. Το καθεστώς των μαζικών προσλήψεων στο δημόσιο τομέα με τυπικές (διαγωνισμός, μηχανογραφικό σύστημα) ή άτυπες (ανοιχτή επιλογή) διαδικασίες καθώς και το σύστημα της βαθμολογικής και μισθολογικής διάρθρωσης με τον έκδηλο εξισωτικό έως ισοπεδωτικό χαρακτήρα, στάθηκαν ίσως αναπόφευκτες συνέπειες τόσο της αναχρονιστικής και πελατειακής δόμησης του κρατικοδιοικητικού χώρου όσο και των διαρθρωτικών αδυναμιών της οικονομίας. Παρατηρείται έτσι μια θεμελιώδης αντίφαση και ένα φαινομενικά παράδοξο συμβάν: η επίταση των ανισοτήτων και της ασυμμετρίας στον οικονομικό τομέα να «αντιστοιχεί» προς ολοένα και μικρότερη διαφοροποίηση (και αυξανόμενη ανεπάρκεια) της κρατικοδιοικητικής δομής και λειτουργίας.

Παράλληλο φαινόμενο είναι αυτό του *εξαστισμού* με τη συγκέντρωση του πληθυσμού στις αστικές και περιαστικές περιοχές, ιδιαίτερα την πρωτεύουσα, στη μείζονα περιφέρεια της οποίας συμπυκνώνεται το 1/3 περίπου του συνολικού πληθυσμού της χώρας (Metaxas, σελ. 54). Ο εξαστισμός και η διεύρυνση του τριτογενούς τομέα συνδέονται με τη σειρά τους, και με τη διαμεσολάβηση του πελατειακού καθεστώτος, θετικά με την υπερδιόγκωση του δημόσιου τομέα και τη διαμόρφωση του υπερτροφικού κρατικού μηχανισμού. Αποτελεί βασικό χαρακτηριστικό του είδους της ανάπτυξης που ακολούθηθηκε στη σύγχρονη Ελλάδα το γεγονός ότι το κράτος διαδραμάτισε πρωτεύοντα έως κυρίαρχο ρόλο με διάφορους τρόπους, όπως ο έλεγχος του τραπεζικού συστήματος και των άμεσων κρατικών επενδύσεων (Mouzelis, σελ. 119). Ευσταθεί έτσι ο ισχυρισμός ότι «το κράτος ήταν τουλάχιστον μέχρι το τέλος του αιώνα, ο θεμελιακός «τριτογενής» εργοδότης της ελληνικής κοινωνίας και ο βασικός συντελεστής της υπερδιόγκωσης της κατηγορίας των «υπηρεσιών» στον ελλαδικό χώρο» (Τσουκαλάς, 1981, σελ. 93-4).

Εκτός των παραπάνω παραγόντων ή συντελεστών, δεν μπορεί να υποτιμηθεί και η συμβολή του *εκπαιδευτικού συστήματος*, στη δευτεροβάθμια και τριτοβάθμια ιδίως κλιμάκωσή του, στη δυσλειτουργική υπερστελέχωση του κρατικού μηχανισμού και τη συνακόλουθη διαμόρφωση της «τάξης» των κρατικών υπαλλήλων. Είναι χαρακτηριστικό ότι ένα μεγάλο μέρος των αποφοίτων των Σχολών Νομικών, Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών των Πανεπιστημίων της χώρας απασχολούνται τελικά στο δημόσιο τομέα (Πεσμαζόγλου, σελ. 19 επ.)· ούτε είναι τυχαίο το γεγονός ότι οι εκπαιδευτικοί αυτοί μηχανισμοί γίνονται συχνά αντιληπτοί ως αναγκαίοι δίαυλοι απασχόλησης σ' αυτόν (Argyriades).

Από τη διαπλοκή των παραπάνω στοιχείων διαμορφώνεται η διοικητική κρίση και η περιορισμένη ικανότητα του συστήματος να επιτελέσει ικανοποιητικά ακόμα και τις στοιχειωδέστερες διοικητικές λειτουργίες. Ο χαμηλός βαθμός αποτελεσματικότητας, πιστότητας και αποδοτικότητας κατά την υλοποίηση της δημόσιας πολιτικής μπορεί να οφείλεται τόσο σε σχεδιαστικές ατέλειες όσο και στην ανεπάρκεια της διοικητικής μηχανής. Δεν πρόκειται τόσο για τάση αυτονόμησης της διοίκησης (για ταξικούς, πολιτικούς ή άλλους λόγους) αλλά κυρίως για κρίση ικανότητας και σχεδόν ενδημική (σταθερή, μόνιμη) διοικητική δυσλειτουργία, η οποία φαίνεται να διαπερνά το σύνολο του δημόσιου τομέα (Μαθιουδάκης-Ανδρονόπουλος, σελ. 13 επ.). Είναι δε πιθανό ότι η θεμελιώδης διοικητική αδυναμία επιτείνεται από τη συσσώρευση αποφασιστικής δύναμης και επιρροής στην κορυφή της πολιτικής ηγεσίας και τις παρεπόμενες στρατηγικές πολιτικοποίησης και ελέγχου της γραφειοκρατίας. Ο λόγος είναι ότι έτσι δυσχεραίνεται η στοιχειώδης ανάπτυξη και διαφοροποίηση του διοικητικού συστήματος και σχηματίζεται ένας «φαύλος κύκλος» κατά τον οποίο: η χαμηλή απο-

τελεσματικότητα ακολουθείται από ένταση των στρατηγικών ελέγχου οι οποίες επιδεινώνουν τις συνθήκες και προϋποθέσεις της σταθερής ανάπτυξης της διοίκησης (Timsit-Wiener, σελ. 27). Είναι συνεπώς προφανές ότι το διοικητικό παράδοξο του χαμηλού βαθμού πραγματοποίησης και αποτελεσματικότητας της δημόσιας πολιτικής, παρά την ενίσχυση της πολιτικής εξουσίας και επιρροής, μπορεί να ερμηνευθεί με την αναφορά στο κρίσιμο ζήτημα της λειτουργικής ανεπάρκειας και κρίσης ικανότητας του διοικητικού συστήματος. Εκτιμάται, τέλος, ότι αυτή είναι η κατεύθυνση (λειτουργικός εκσυγχρονισμός και αναδιάταξη της κρίσης ικανότητας) προς την οποία πρέπει να επικεντρωθούν οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες και τα σχετικά εγχειρήματα στο άμεσο μέλλον.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Αθανασόπουλος Δ. Σ., (1983), «*Η Ελληνική Διοίκησης*», Παπαζήσης, Αθήνα.
- , (1986), «*Κυβέρνηση και Κυβερνητικά Όργανα*», Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή.
- Αλιβιζάτος Ν., (1986), «*Οι Πολιτικοί θεσμοί σε κρίση*», Θεμέλιο, Αθήνα.
- Allison G. T., (1971), «*Essence of Decision*», Little, Brown, Co, Boston.
- Ανδρονόπουλος Β. - Μαθιουδάκης Μ., (1984), «*Προς νέο βαθμολόγιο*», *Διοικητική Μεταρρύθμιση*, 18, σελ. 1-10.
- Ανδρουλάκη Μ., (συνέντευξη), «*Η ανασύνταξη στο κόμμα*», 1989, τ. 9, *Κομμουνιστική Επιθεώρηση*, σελ. 12-22.
- Argyriades D., (1970), «*Some Aspects of Administrative change in four Mediterranean Countries*», OECD, Paris.
- Αρσένης Γ., (1987), «*Πολιτική κατάθεση*», Οδυσσεάς, Αθήνα.
- Baker F., (1973), (ed), «*Organizational Systems, General Systems approaches to Complex Organizations*», Irwin, Homewood, Illinois.
- Ball A. R., (1977), «*Modern Politics and Government*», Macmillan, London.
- Barrett S. - Fudge C., (1981), «*Policy and Action, Essays on the Implementation of Public Policy*», Methuen, London.
- Βενιζέλος Ε., (1980), «*Η Λογική του πολιτεύματος και η δομή της εκτελεστικής εξουσίας*», Παρατηρητής.
- Berger D. - Luckmann T., (1979), «*The Social Construction of Reality*», Deugin Books.
- Βεργόπουλος Κ., (1975), «*Το αγροτικό ζήτημα στην Ελλάδα*», Εξάντας, Αθήνα.
- Buckley W., (1981), «*Society as a complex adaptive system*», κεφ. 10, στο Open Systems group, *Systems Behaviour*, 3rd Edition, Harper and Row, London.
- Γέμος Π. Α., (1985), «*Μεθοδολογία των Κοινωνικών Επιστημών*», τομ. 1, Παπαζήσης, Αθήνα.
- Γέροντα Α.Χ., (1987), «*Συλλογή Νομοθεσίας για τη Δημόσια Διοίκηση*», Σάκκουλας, Αθήνα.
- Γιαννίτσος Τ., (1988), «*Η Ελληνική Βιομηχανία*», Gutenberg, Αθήνα.
- Cawson A., (1978), «*Pluralism, Corporatism and the role of the State*», 13, 2, *Government and Opposition*.
- Checkland P., (1981), «*Systems Thinking, Systems Practice*», Wiley, New York.
- Clarke R., (1971), «*New Trends in Government*», Civil Service College Studies, HMSO, London.
- Coser L., (1956), «*The Functions of Social Conflict*», Free Press Paper book, NY.

- Crozier M., (1975), et al, «*The Crisis of Democracy: Report to the Trilateral Commission on the Governability of Liberal Democracies*», NY U Press, NY.
- Δαγτόγλου Π., (1984), «*Γενικό Διοικητικό Δίκτυο*», β' έκδοση, Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή.
- Decleris M., (1982), «*Certain System Concepts in Law and Politics*», 6th European meeting on Cybernetic and Systems Research, North Holland Publishing Co, Amsterdam, σελ. 507-511.
- Δέκλερης Μ., (1986), (επιμ), «*Συστημική θεωρία*», εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα -Κομοτηνή.
- , (1989), (επιμ) «*Διοίκηση Συστημάτων*», Σάκκουλα, Αθήνα.
- Downs A., (1967), «*Inside Bureaucracy*», Little, Brown, Boston.
- Δρεττάκης Μ., «*Η Λερναία Ύδρα των Συμβουλιών*», ΤΑ ΝΕΑ, 22.7.85.
- Dunsire A., (1978), «*Implementation in a Bureaucracy*», Robertson, Oxford.
- Easton D., (1979), «*A Framework for Political Analysis*», The University of Chicago Press, Chicago, London.
- Habermas J., (1976), «*Legitimation Crisis*», Heinemann, London.
- Emery F.E. - Trist E.L., (1981), «*The Causal Texture of Organizational Environments*», κεφ. 11, στο F.E. Emery, «*Systems Thinking*», vol. I, Penguin.
- Cournay B., «*L' Administration*», PUF, 1962.
- Ham C. - Hill M., (1984), «*The Policy Process in the Modern Capitalist State*», Wheatsheaf Books, Brighton.
- Heady F., (1979), «*Public Administration*», 2nd Ed., Dekker, New York.
- Hill M. J., (1972), «*The Sociology of Public Administration*», Weidenfeld - Nicolson, London.
- , (1983), «*Understanding Social Policy*», 2nd Ed. Blackwell-Robertson, Oxford.
- Hogwood B. W. - Gunn L.A., (1984), «*Policy Analysis for the Real World*», Oxford University Press, Oxford.
- Jenkins W. I., (1978), «*Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*», Robertson, London.
- Kaminis G., (1989), «*La Transition Constitutionnelle en Grece et en Espagne*», these, Universite de Paris I.
- Καράγιωργα Δ.Π., «*Δημόσια Οικονομική Ι, Οι Οικονομικές Λειτουργίες του Κράτους*», Παπαζήση, Αθήνα, α.χ.
- Κασιμάτη Γ., «*Η "Εκτέλεση" των Νόμων ως Τεχνική Ματαίωσης της θέλησης της Βουλής*», 1981 I, 1, *Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, σελ. 95-108.
- , (1980), «*Συνταγματικό Δίκαιο II, Οι λειτουργίες του κράτους*», Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή.
- Κ.Ε.Π.Ε., (1988), «*Εκθεση Ομάδας Εργασίας για τη Δημόσια Διοίκηση*», Αθήνα.
- King A., *Overload: «Problems of Governing in the 1970, 1975, 23, 2/2* , *Political Studies*, 284-96.
- Kirwan K.A., «*W. Wilson and the Study of Public Administration*» 1987, 18, 4, *Administration and Society*, σελ. 389-401.
- Κούρτη Κ.Ε., (1980), «*Προβλήματα Οργανώσεως και Λειτουργίας της Δημοσίας Διοικήσεως εν Ελλάδι*», Αθήνα.
- Λαμπίρη-Δημάκη Ι., (1989), «*Η έννοια της Κρίσης*», Σάκκουλα, Αθήνα -Κομοτηνή.
- Langrod G. (1964, 1965) «*Εκθεσις αφορώσα την αναδιοργάνωσιν των δημοσίων υπηρεσιών εν Ελλάδαδι*», ΟΟΣΑ.

- La Palombara J., (1967), «*Bureaucracy and Political Development*», Princeton University Press, Princeton, N.J..
- Λάζαρη Α., (1989), «*Ποιος Σοσιαλισμός*», Θεμέλιο, Αθήνα.
- Laszlo E., (1972), *The Systems view of the world*, Blackwell, Oxford.
- Lawrence P.R. - Lorsch J.W., (1986), «*Organization and Environment*», Harvard Business School Press, Boston, Mass.
- , (1983), «*Οργανωσιακή Ανάπτυξη*», Gutenberg, Αθήνα.
- Lindblom G., (1980), «*The Policy Making Process*», Prentice Hall, N.J.
- , (1977), «*Politics and Markets*», Basic Books, NY.
- Lipsky M., (1980), *Street - Level Bureaucracy»Dilemmas of the Individual in Public Service»*, Russell Sage, N.Y.
- Μαθιουδάκη Μ.Α. - Ανδρονόπουλου Β.Κ., «*Διοίκηση και Δημοκρατία, το διοικητικό πρόβλημα της Ελλάδος και η αντιμετώπισή του*», 1980, Ι, *Διοικητική Μεταρρύθμιση*, σελ. 5-96.
- Μακροδημήτρη Α., (1986), «*Μαθήματα Διοικητικής Επιστήμης, Θεμελιώδεις Κατευθύνσεις στη Διοικητική Σκέψη και στη Θεωρία των Οργανώσεων*», εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή.
- , (1989), «*Η Στοχοθεσία στα πλαίσια της Διοικητικής Θεωρίας και Πρακτικής*», κεφ. 4, σελ. 211-340, στο *Δεκλερής*.
- , «*Το ζήτημα της Γραφειοκρατίας: Εναλλακτικές Θεωρήσεις και Προοπτικές*», *Σύγχρονα θέματα*, 1989, τ. 39, σελ. 67-80.
- , «*Οι πρόσφατες διοικητικές μεταρρυθμίσεις και το πρόβλημα του λειτουργικού εκσυγχρονισμού της διοικητικής συμπεριφοράς*», *Δημόσιος Τομέας*, 1989, 40, σελ. 64-69.
- , (1989), «*Θεωρία των Αποφάσεων, θεωρητικά παραδείγματα και Οργανωτικές Συνιστώσες στη Διαδικασία των Αποφάσεων*», Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή.
- , «*Προβλήματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης*», 1985, 22, *Διοικητική Μεταρρύθμιση*, σσ. 71-80.
- Μάνεσης Α.Ι., (1987), «*Η εξέλιξη των πολιτικών θεσμών στην Ελλάδα*», Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή.
- Μάνεσης Α.Ι. - Παπαδημητρίου Γ., (1986), «*Το Σύνταγμα του 1975-1986*», Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή.
- Metaxas J., «*L' Administration Greque devant les transformations Economiques et Sociales Contemporaines*», 1978, I, *Annuaire Europeen d' Administration Publique*, σελ. 49-57.
- Mazey M.L., (1979), «*Comparative Legislatures*», Duke UP, Durham, NC.
- Miller E.J. - Rice A.K., (1967), «*Systems of Organization*», Tavistock, London.
- Mouzelis N.P., (1978), «*Modern Greece, Facets of Underdevelopment*», Macmillan Press, London.
- Μουζέλης Ν.Π., (1987), «*Κοινοβουλευτισμός και Εκβιομηχάνιση στην ημι-περιφέρεια*», Θεμέλιο.
- Μπαμπίλης Χ.Γ., (1987), «*Η Κυβερνητική Πολιτική για τη Διαμόρφωση Συντονιστικού Διοικητικού Φορέα της Δημόσιας Διοίκησης κατά τα έτη 1945-1965*», εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή.
- Ο' Connor J., (1987), «*Η Οικονομική Κρίση του Κράτους*», Παπαζήσης, Αθήνα.
- Offe C., (1984), «*Contradictions of the Welfare State*», Hutchinson, London.
- Παγκάκη Γ.Π., (1986), «*Σκέψεις για τη Δημοσια Διοίκηση*», Ειδική Εκδοτική, Αθήνα.

- , (1988), «Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση», εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή.
- Page E.C., (1987), «*Comparing Bureaucracies*», κεφ. 10, στο G-E. Lanc, *Bureacracy and Public Choice*, Sage, London.
- Page E., (1985), «*Political Authority and Bureaucratic Power, a comparative analysis*», Harvester Press, Brighton.
- Παπαδημητρίου Γ., (1981), «*Συνταγματικό Δίκαιο, Τα Όργανα του Κράτους*», τ. Α', το Εκλογικό Σώμα, Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Parkinson C.N., *Parkinson's «Law of the Pursuit of Progress*», John Murray, London, 1961.
- Parsons T., «*Suggestions for a Sociological Approach to the Theory of Organizations*», στο A. Etzioni, «*A Sociological Reader on Complex Organizations*», 2nd Ed. Holt, Rinchart, Winston, London, 1969, σελ. 32-46.
- Πεσμαζόγλου Σ., (1987), «*Εκπαίδευση και Ανάπτυξη στην Ελλάδα 1948 -1985, το ασύμπτωτο μιας σχέσης*», Θεμέλιο, Αθήνα.
- Poulantzas N., (1980), «*State, Power, Socialism*», Verso, London.
- Πουλιαντζάς Ν., (επιμ.), «*Η Κρίση του Κράτους*», Παπαζήση, Αθήνα, χ.χ.
- Pressman J.L. - Wildavsky A.B., (1973), «*Implementation*», University of California Press, Berkeley.
- Prottas T.M., (1979), *People processing: the street-level bureaucrat in Public Service Bureaucracies*, Lexington Books, USA.
- Ράικου Α.Γ. (1978), «*Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου*», τόμος Α', εκδ. 5η, Αθήνα.
- Richardson J.J. - Jordan A.G., (1979), «*Governing Under Pressure*» M. Robertson, Oxford.
- Self P., (1977), «*Administrative Theories and Politics*», 2nd Ed., Allen - Unwin, London.
- Sharkansky I., (1978), «*Public Administration, Policy Making in Government Agencies*», 4th Ed. Rand, Chicago.
- Sigelman L., «*Bureaucratic Development and Dominance: a new test of the imbalance thesis*», 1974, 27», 2, *Western Political Quarterly*, σελ. 308-313.
- Simon H.A., (1976), «*Administrative Behaviour*», Free Press, NY.
- Σπανού Κ., «*Η Διαμόρφωση των Υπουργείων*», 1988, 35, *Διοικητική Μεταρρύθμιση*, σελ. 16-32.
- Σπηλιωτόπουλος Ε., (1968), «*Ζητήματα Κανονιστικής Αρμοδιότητας της Διοικήσεως*», Αφοι Π. Σάκκουλα, Αθήνα.
- , (1986), «*Εγχειρίδιον Διοικητικού Δικαίου*», 4η εκδ. Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή.
- , (1984), «*Βασικοί θεσμοί Δημοσιούπαλληλικού Δικαίου*», Σάκκουλας, Αθήνα.
- Steinbruner J.D., (1976), «*The Cybernetic Theory of Decision*», Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Τάχος Α., (1985), «*Διοικητική Επιστήμη*», 2η έκδοση, Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη.
- , «*Ο Διοικητικός Συντονισμός*», *Νομικό Βήμα*, 34, 1986, τ. 7-8, σελ. 800 επ.
- Thompson J.D., (1967), «*Organizations in Action*», Mc Graw - Hill, N.Y.
- Τσάτσου Δ., (1982), «*Συνταγματικό Δίκαιο Ι*», Σάκκουλας, 3η εκδ. Αθήνα - Κομοτηνή.
- Timsit G., «*La Science Administrative d' hier a demain...et apres Demain*», 1982, *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l' etranger*, 929-1021.
- Timsit G. - Wiener C., «*Διοίκηση και πολιτική*», 1982 10, *Διοικητική Μεταρρύθμιση*, σελ. 5-28.
- Tsekos Th., *Changement Politique et Changement Administratif: La haut fonction publique en Grece*

avant et apres 1981, στο *La Haute Administration et la Politique*, CURAPP, 1986, PUF, Paris, σελ. 165-206.

- Τσουκαλάς Κ., (1977), «*Εξάρτηση και Αναπαραγωγή*», Ο κοινωνικός ρόλος των Εκπαιδευτικών μηχανισμών στην Ελλάδα (1830-1922), Θεμέλιο, Αθήνα.
- , (1981), «*Κοινωνική Ανάπτυξη και κράτος*», *Η Συγκρότηση του Δημόσιου χώρου στην Ελλάδα*, Θεμέλιο, Αθήνα.
- Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης (1989), Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Επεξεργασίας Στοιχείων, Δελτίο Στατιστικών Στοιχείων Προσωπικού του Δημοσίου Τομέα, Απογραφή 31-12-1987, Αθήνα.
- Φλογαίτης Ι., (1987), «*Το Ελληνικό Διοικητικό Σύστημα*», Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή.
- Varelidis N., (1984), «*The Question of Reform in Public Bureaucracies*», Δημοσίευτη μελέτη, Αθήνα.
- Varvaressos K., (1952), «*Report on the Greek Economic Problem*», Washington D.C.
- Vernardakis G.- Papathanasopoulos C.D., «*The Higher Civil Service in Greece*», Δημοσίευτη Μελέτη, παρουσιάστηκε στο V Συνέδριο της Διεθνούς Εταιρίας Πολιτικής Επιστήμης, Washington, 28/8-1/9/1988.
- Weber M., (1947), «*The Theory of Social and Economic Organization*», Free Press, N.Y.
- , (1970), «*Essays in Sociology*», Routledge, London.
- Wildavsky A., (1979), «*The Art and Craft of Policy Analysis*», Macmillan Press, London.
- Willson F.M.G., (1966), «*The Machinery of Government in Greece*», OECD, Paris.
- Winkler J., «*Corporatism*», XVII, 1, Archives Europeennes de Sociologie, σελ. 100.