

**ΚΛΑΥΔΙΟΥ Β. ΜΠΑΝΤΑΛΟΥΚΑ**

Πρώην Τακτικού Καθηγητού της 'Ανωτάτης  
Βιομηχανικής Σχολής Παιραιώς

**ΑΙΤΙΑ ΑΠΟΔΙΟΡΓΑΝΩΣΕΩΣ ΚΑΙ ΑΝΑΓΚΗ  
ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΕΩΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ  
ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ**

Ἀνάτυπον ἐκ τοῦ περιοδικοῦ «ΛΟΓΙΣΤΗΣ»  
Τεύχος Μαρτίου 1982, σελ. 229

**ΑΘΗΝΑΙ 1982**

# ΘΕΜΑΤΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ

## ΑΙΤΙΑ ΑΠΟΔΙΟΡΓΑΝΩΣΕΩΣ ΚΑΙ ΑΝΑΓΚΗ ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΕΩΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ

Του Δρος ΚΛΑΥΔΙΟΥ Β. ΜΠΑΝΤΑΛΟΥΚΑ  
Πρώην Τακτικού Καθηγητού 'Ανωτάτης  
Βιομηχανικής Σχολής Πειραιώς

### Άντικείμενον εξετάσεως και έννοια δημοσίας διοικήσεως.

Άντικείμενον εξετάσεως τής παρούσης εργασίας είναι, κατά βάση, τὸ θέμα περί τῶν αἰτίων τής προϊούσης εἰς τὴν Ἑλλάδα ἀποδιοργάνωσεως τής δημοσίας διοικήσεως.

Ἡ δημοσία αὐτὴ διοίκησις περικλείει ὑπὸ εὐρείαν έννοιαν, κατὰ πρῶτον μὲν λόγον, τὰς δημοσίας διοικητικὰς ὑπηρεσίας, δευτερευόντως δέ, τὴν τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν, τοὺς δημοσίους ὀργανισμοὺς καὶ τὰς δημοσίας ἐπιχειρήσεις. Τὸ σύνολον τῶν ἀνωτέρω, συνιστοῦν μέρος ἀπὸ τὰ καλούμενα «νομικὰ πρόσωπα δημοσίου δικαίου». Κατὰ κανόνα, αἱ δημοσίου διοικητικαὶ ὑπηρεσίαι ἀσκοῦν διοικητικὸν ἔλεγχον ἐπὶ τῶν λοιπῶν προαναφερθέντων προσώπων.

### Αἷτια προϊούσης ἀποδιοργάνωσεως.

Ἰδανικῶς ὀργανωμένη, οὐδεμία δημοσία διοίκησις τής νεωτέρας Ἑλλάδος ὑπῆρξεν. Ἐξ ἀρχῆς, ἡ ὀργάνωσις εἰς τὴν δημοσίαν διοίκησιν ἦτο ἀτέλης καὶ βεβιασμένη. Διὰ τὸν λόγον τοῦτον ἀπὸ τής δημιουργίας τής καὶ ἔκτοτε εὐρίσκεται αὐτὴ καθυστερημένη, μὲ προϊούσαν ἀποδιοργάνωσιν. Τὰ αἷτια τής θλιβερᾶς αὐτῆς καταστάσεως ἐκτίθενται κατωτέρω εἰς τρεῖς ὀμάδας.

### Πρωτεύοντα αἷτια : Γραφειοκρατία καὶ εὐνοιοκρατία.

Ἡ γραφειοκρατία ἀποτελεῖ τὸ πρωταρχικὸν αἷτιον ἀποδιοργάνωσεως. Αὐτὴ ἐδημιουργήθη διὰ τής νομοθετικῆς θεσπίσεως πολυπλόκων ἐλεγκτικῶν διαδικασιῶν, γραφικοῦ χαρακτήρος, ἵνα ἡ δημοσία διοίκησις διενεργῆ, μετ' ἀσφαλείας ὑπὲρ αὐτῆς, διαδικασίας πράξεων ἐπιλύσεως ὑποθέσεων ἐνδιαφερομένων πολιτῶν, αἱ ὁποῖαι ἐξασφαλίζουν αὐτὴν ἀπὸ μελλοντικὰς εὐθύνας. Διὰ τὸν σκοπὸν τοῦτον, ἡ γραφειοκρατία περιλαμβάνει, ὄχι μόνον πολὺπλοκον καὶ χρονοβόρον ἐλεγκτικὴν διαδικασίαν, μὲ σχετικὴν ἀλληλογραφίαν, ἀλλὰ καὶ τὴν τήρησιν πολλῶν καὶ πολυσχιδῶν βιβλίων, ὡς καταχωρήσεως, πρωτοκολλήσεως, ἐνημερώσεως κλπ. Παρόμοιαι θεσπίσεις ὑπάρχουν βεβαίως, καὶ εἰς ἄλλας χώρας τοῦ κόσμου, διαφόρων διαβαθμίσεων. Ἡ ἑλληνικὴ, ὅμως, γραφειοκρατία ἐνδιαφέρει ἐνταῦθα, ἡ ὁποῖα ταλαιπωρεῖ τοὺς μετὰ τοῦ δημοσίου συναλλασσομένους πολίτας, προκαλοῦσα οἰονεὶ ἀκήρυκτον διαμάχην δημοσίου καὶ κοινού.

Σχετικῶς, παρέχεται σύντομος περιγραφὴ τής ὡς ἄνω διαδικασίας : Ἐκαστος ἐνδιαφερόμενος πολίτης, ὅπως ἐξυπηρετηθῆ ὑπὸ τής δημοσίας διοικήσεως, προσέρχεται κατὰ κανόνα εἰς τὴν κεντρικὴν ὑπηρεσίαν, κατὰ τὰς ἡμέρας καὶ τὰς ὥρας, κατὰ τὰς ὁποίας δέχεται αὐτὴ τὸ κοινόν. Ὁ προσερχόμενος, ἐὰν γνωρίζει τι ἀπαιτεῖται ἐπαρκῶς, προσκομίζει ὅ,τι πρέπει πρὸς ὑποβολήν, μετὰ τής ἐγγράφου αἰτήσεως του. Παρατηρεῖται συχνά, ὅτι ὁ πολίτης οὗτος, ὅταν προσέρχεται, συνήθως

συνωστίζεται εις τὴν εἴσοδον τοῦ δημοσίου καταστήματος καὶ ταλαιπωρεῖται εἰς τοὺς διαδρόμους ἀναζητῶν τὸν ἀρμόδιον. Τοῦτο δέ, διότι εἰς τὴν χώραν μας, ἀτυχῶς, δὲν συμβαίνει ὅτι εἰς τὰς πολιτισμένας χώρας, ἤτοι δὲν ἀναρτῶνται αἱ ἀπαραίτητοι καθοδηγητικαὶ πινακίδες. Ἀκολουθῶς, προσέρχεται ὁ ἐνδιαφερόμενος πρὸ τοῦ γραφείου τοῦ ἀρμοδίου ὑπαλλήλου. Ἐκεῖ οὗτος ἀναμένει ὄρθιος ἐπὶ ἀρκετὸν χρόνον, μέχρις ὅτου ὁ ὑπάλληλος εὐδοκῆσει νὰ διακόψῃ ἢ νὰ τερματίσῃ προηγουμένην ἀπασχόλησιν του καὶ ν' ἀσχοληθῇ μαζύ του. Συχνά, παρατηρεῖται, ὅτι ὁ ὑπάλληλος χαρακτηρίζει τὴν ὑπόθεσιν τοῦ πολίτου ὡς δυσεπίλυτον ἢ δυσχερῆ, ἀκόμη δὲ ὡς ἀπαιτούσαν μελέτην καὶ συμπλήρωσιν δικαιολογητικῶν ἢ τεκμηρίων. Δὲν ἀποκλείεται, ὁ ὑπάλληλος οὗτος νὰ γνωρίσῃ εἰς τὸν πολίτην ὅτι εἶναι ἀναρμόδιος καὶ πρέπει νὰ προσφύγῃ ὁ τελευταῖος εἰς ἄλλους. Ὅταν δὲ ἐπιλαμβάνεται τῆς ὑποθέσεως ὁ εἰρημένος, τότε εἶναι ἄγνωστον ἢ δυσχερὲς νὰ περιγραφῇ τὸ σύνολον τῶν περιπλανήσεων καὶ τῶν δαπανῶν κόπου, χρόνου καὶ χρήματος τοῦ πολίτου, μέχρι περατώσεως τῆς ὑποθέσεως.

Συνεπῶς, ἡ Ἑλληνικὴ διοικητικὴ γραφειοκρατία, πολλάκις ὑποβιβάζει τὴν ἀξιοπρέπειαν τῶν συναλλασσομένων μετὰ τοῦ δημοσίου πολιτῶν, πέραν τῆς προκαλουμένης δαπάνης εἰς ἐνέργειαν, χρόνον καὶ χρήμα. Τὰ φαινόμενα αὐτά, συντελοῦν καὶ εἰς τὴν πολιτιστικὴν ὀπισθοδρόμησιν τῆς χώρας μας.

Ἡ εὐνοιοκρατία τῶν ἐκάστοτε πολιτικῶς κρατούντων, ὀνομαζομένη καὶ «εὐνοιοκρατικὸς πολιτικαντισμός», παρέχεται εἰς τοὺς πρὸς αὐτοὺς προσφεύγοντας πολίτας. Οἱ τελευταῖοι ἐπιθυμοῦν νὰ ἐπιτύχουν εὐχερῶς, καὶ μάλιστα ἀνεξαρτήτως τῆς ὑπάρξεως ἢ μὴ νομιμότητος καὶ ἠθικῆς, ἐξυπηρέτησιν τινα παρὰ τῆς δημοσίας διοικήσεως, ἢ ὅποια προσπορίζει εἰς τοὺς ἐνδιαφερομένους συμφεροντολογικὰ ὄφελῃ.

Οἱ εὐνοοῦντες, εἰς τὴν προκειμένην περίπτωσιν, πολιτικοί, ὑποστηρίζουν ὅτι διὰ τῆς εὐνοιοκρατίας ἐξυπηρετοῦν καὶ ὑποχρεῶνουν τοὺς πρὸς αὐτοὺς προσφεύγοντας πολίτας. Ἐξ ἄλλου, οἱ πολῖται οὗτοι, μετὰ τὴν σειρὰν τῶν ἀνταποδίδουν τὴν γενομένην εὐνοιοκρατικῶς ὑποχρέωσιν, ὅταν κατὰ τὰς ἐκλογὰς ψηφίζουν ὑπὲρ τῶν ὄσων ἐκ τῶν εὐνοοῦντων πολιτικῶν θέτουν ὑποψηφιότητα ἐκλογῆς τῶν.

Κατὰ ταῦτα, ἡ εὐνοιοκρατία διενεργεῖται εἰς βάρος τοῦ δημοσίου καὶ τῆς κοινωνίας. Πολλάκις αὕτη διενεργεῖται ὡς παρέμβασις πολιτικῶν διὰ τὴν πρόσληψιν προσωπικοῦ εἰς τὸ δημόσιον, εἰς βάρος βεβαίως, ὄλων ἐκείνων οἱ ὅποιοι ὑπερεροῦν ποιοτικῶς τῶν προσλαμβανομένων εὐνοιοκρατικῶς, ἀλλὰ στεροῦνται τῆς δυνατότητος ἢ ἀπεχθάνονται νὰ χρησιμοποιοῦν πολιτικὰ μέσα, διὰ νὰ ἐπιτύχουν ὅτι ἐπιθυμοῦν. Κατὰ τὸν τρόπον τοῦτον, σημειοῦται βαθμιαία ἀποχαλίνωσις τῆς κοινωνίας καὶ ἀποδιοργάνωσις τῆς δημοσίας διοικήσεως.

**Δευτερεύοντα αἷτια : Πολυνομία, κατάλυσις ἀρχῆς διακρίσεως ἐξουσιῶν καὶ συγκεντρωτικὸν διοικητικὸν σύστημα.**

Ἡ πολυνομία εἰς τὸν τόπον μας συνιστᾷ τὴν πληθωρικὴν παραγωγὴν νομοθετημάτων. Εἰς αὐτὰ περιλαμβάνονται ἐνίοτε τὰ διατάγματα, ὡς καὶ αἱ διοικητικαὶ πράξεις νομοθετικοῦ περιεχομένου. Ἡ τοιαύτη πολυνομία ἐπιφέρει σειρὰν δυσμενῶν συνεπειῶν εἰς τὰ οἰκεῖα κείμενα. Διαπιστοῦται σχετικῶς, ὅτι ὑπάρχει σωρεία ἀβεβαιότητων, ἐπικαλύψεων, συγχύσεων καὶ ἀνομοιογενῶν ἐφαρμογῶν. Ἐλλείπουν ἐκ τῶν κειμένων τούτων ἡ ἐνέργεια, τόσον διαπιστώσεως ὁμοιογενῶν κειμένων, ὅσον καὶ συντονισμὸν τούτων μετὰ προηγούμενα.

Κατὰ χρονικὰ διαστήματα, ἐπιχειρεῖται κωδικοποίησις τοῦ σχετικοῦ κκεῶνος τῶν νομοθετικῶν διατάξεων. Αὕτη ὅμως διενεργεῖται μόνον κατ' αὐτοτελεῖς διοικητικὰς ὑπηρεσίας, χωρὶς νὰ ἐξαλείφεται ἡ ἐπεκτεινομένη πλειὰς τῶν ὑπαρχουσῶν δυσχερειῶν ἐνιαίας ἐφαρμογῆς τῶν διατάξεων.

Διὰ τοὺς λόγους αὐτούς, ἡ πολυνομία ἔχει συχνὰ ὡς ἀποτέλεσμα νὰ ἐπέρχωνται

συμπληρώσεις, διορθώσεις και μεταβολαί τῶν προηγουμένων διατάξεων. Τοιουτοτρόπως αὕτη διευρύνεται, πέραν τῆς διαχρονικῶς διογκουμένης τοιαύτης.

Ἡ κατάλυσις τῆς ἀρχῆς τῆς διακρίσεως τῆς νομοθετικῆς καὶ τῆς διοικητικῆς ἐξουσίας ὑπάρχει καὶ ἀπὸ μακροῦ διευρύνεται. Αὕτη συντελεῖ εἰς βαθμιαίαν μετατόπισιν τῆς ἐπιρροῆς τῆς νομοθετικῆς ἐξουσίας πρὸς τὴν δημοσίαν διοίκησιν. Ἡ τοιαύτη μετατόπισις διενεργεῖται βάσει προηγουμένων σχετικῶν κατευθύνσεων τῶν, ἐπικεφαλῆς τῶν αὐτοτελῶν διοικητικῶν ὑπηρεσιῶν τοῦ δημοσίου, ἀρμοδίων. Ἡ κατὰ τὸ Σύνταγμα ἀρμοδία Βουλὴ, εἰς τοιαύτας περιπτώσεις, δὲν προβαίνει εἰς τὴν κατάρτισιν νομοσχεδίων, ἀλλ' ὑποκαθίσταται εἰς τὸ ἔργον τοῦτο, ἀπὸ παράγοντας τῆς δημοσίας διοικήσεως. Ἐν τούτοις, οἱ παράγοντες αὐτοὶ εἶναι εἰς τὴν προκειμένην περίπτωσιν νομικῶς καὶ πολιτικῶς ἀναρμόδιοι ἢ ἀνεύθυνοι. Ἡ σταδιακὴ αὕτη ὑποκατάστασις τῆς Βουλῆς ὑπὸ τῆς δημοσίας διοικήσεως, ἔχει ὡς ὕσμενές ἐπακόλουθον, τὴν ἐμφάνισιν εἰς τὴν οἰκίαν νομοθεσίαν πλείστων ἀτελειῶν, ἰδίως δὲ ἔλλειψιν συντονισμοῦ μετὰ τῆς προηγουμένης κειμένης τοιαύτης. Αἱ ἀτέλειαι δὲ αὗται προκύπτουν ἐκ τῆς ἀναρμοδιότητος, τῆς εὐθυνοφοβίας καὶ τῆς μὴ συσχετίσεως τοῦ συνόλου τῶν νομοθετικῶν κειμένων.

Τὸ συγκεντρωτικὸν διοικητικὸν σύστημα εἶναι τὸ ἐπικρατήσαν παρ' ἡμῖν ἀπὸ τῆς συστάσεως τοῦ νεωτέρου κράτους. Τοιουτοτρόπως, τὸ λειτουργημὰ τοῦτο ἀσκεῖται ἐν πολλοῖς προνομιακῶς ὑπὸ τῶν ἐπικεφαλῆς τῆς ὑπουργικῆς κεντρικῆς δημοσίας διοικήσεως. Οὗτοι ἀποφασίζουν κατ' ἀποκλειστικὴν τάσιν σχεδόν, ἐπὶ παντὸς διοικητικοῦ θέματος, ἔστω καὶ τοῦ πλέον ἀσημάντου. Μάλιστα, παρατηρεῖται, ὅτι τὸ συγκεντρωτικὸν διοικητικὸν σύστημα διευρύνεται μὲ τὴν ἀντίστοιχον διευρύνσιν τῶν κεντρικῶν δημοσιῶν διοικητικῶν ὑπηρεσιῶν, ἢ ὅποια πραγματοποιεῖται οὕτως ἢ ἄλλως. Διαπιστοῦται σχετικῶς, ὅτι συνιστῶνται καὶ διογκοῦνται νέαι ὑπηρεσιακαὶ μονάδες εἰς τὸ κέντρον, μερικαὶ τῶν ὁποίων εἶναι οὐσιαστικῶς περιτταί, διότι ἐπικαλύπτουν προὔπαρχουσας, εἰς τὰς ὁποίας δύναται νὰ ὑπαχθῶν, ἀκόμη καὶ διότι ἐπετέλεσαν ἤδη τὸν προορισμὸν τῶν.

Ὡρισμένοι ἀρμοδιότητες τοῦ κέντρου, ἰδίως δευτερευούσης σημασίας, ἔχουν, βεβαίως, κατὰ χρονικὰ διαστήματα ἐκχωρηθεῖ εἰς τὴν περιφερειακὴν διοίκησιν, χωρὶς ὅμως ἢ ἐκχώρησις αὕτη νὰ κρίνεται ὡς ἱκανοποιητικὴ. Ἐνεκα τοῦ λόγου τοῦτου, διατηρεῖται εἰσέτι ὁ διοικητικὸς ὑδροκέφαλος τοῦ κέντρου. Οὗτος, πέραν τῶν πολλῶν προμνησθέντων ἀρνητικῶν στοιχείων, μεγεθύνει τὸ χάσμα τῆς ἀσυμμέτρου γεωγραφικῆς κατανομῆς τοῦ δημοσίου, μετὰξὺ ἐπαρχιῶν καὶ πρωτεύουσας, τὸ ὁποῖον συμβάλλει ἀρνητικῶς εἰς τὴν διευρύνσιν τῶν τριτευνόντων αἰτίων καὶ τῶν συνεπειῶν τῶν.

### **Τριτεῦντα αἷτια : Πληθωρισμὸς διοικητικῶν ὑπαλλήλων καὶ συλλογικῶν ὀργάνων.**

Ὁ πληθωρισμὸς τῶν διοικητικῶν ὑπαλλήλων ἀκολουθεῖ τὸν ρυθμὸν διογκώσεως τῶν προηγουμένων ἀναφερθέντων αἰτίων τῆς διοικητικῆς ἀποδιοργανώσεως. Ἡ διόγκωσις τοῦ πληθωρισμοῦ αὐτοῦ ἀποδεικνύεται στατιστικῶς, διὰ τῆς παρακολουθήσεως ἐπισήμων στατιστικῶν δημοσιευμάτων τῶν διαφόρων χωρῶν καὶ τῶν διεθνῶν ὀργανισμῶν. Εἰς τὰ δημοσιεύματα ταῦτα, περιέχονται καὶ συγκριτικοὶ πίνακες δεικτῶν ἀποτελεσματικότητος τῶν διοικητικῶν ὑπαλλήλων, κατὰ ἱεραρχικὰ κλιμάκια ἢ βαθμοὺς καὶ κατὰ χώρας.

Τὸ προαναφερθὲν φαινόμενον ἔχει τὴν ρίζαν του εἰς, ἀνεξέλεγκτος καὶ παρανόμως ἐκάστοτε, διενεργουμένην ὑπερβολικὴν πληθωσιν κενῶν κατὰ τὸ πλείστον, ἀλλὰ καὶ μὴ, διοικητικῶν θέσεων τοῦ δημοσίου. Ὑποστηρίζεται ἐν προκειμένῳ, κατὰ τρόπον σαθρὸν, ὅτι τοιουτοτρόπως ἀποφεύγεται μακροχρονίως ἢ ἔντασις τῆς πληθυσματικῆς ἀνεργίας. Ἐν τούτοις, δέον νὰ θεωρηθῇ ἡ τοιαύτη πλήρωσις διὰ πλεονάζοντος προσωπικοῦ, ὡς μέτρον κοινωνικῆς προνοίας, ὑπὲρ τῶν ἀνικάνων καὶ

εις βάρος τῶν ἱκανῶν ὑποψηφίων καὶ κυρίως εἰς βάρος τῆς παραγωγικότητος τοῦ δημοσίου. Ἐπὶ πλέον, ἡ δημοσία διοικήσις ἐπιβαρύνεται δι' ἀκαταλλήλων ὑπαλλήλων, μετρίας ποιότητος οἱ ὁποῖοι ἀπλῶς δικαιολογοῦν τὴν παρουσίαν αὐτῶν, ὑποαποχολούμενοι.

Ὁ π λ η θ ω ρ ι σ μ ο ς τ ῶ ν σ υ λ λ ο γ ι κ ῶ ν ὄ ρ γ ἄ ν ω ν, τὰ ὁποῖα κυρίως συνίστανται ἐκ συμβουλίων καὶ ἐπιτροπῶν, προκαλεῖται κατὰ τὸ πλεῖστον ἀπὸ τὴν εὐθυνοφοβίαν τῶν ὑπαλλήλων καὶ δὴ τῶν προϊσταμένων τῶν δημοσίων διοικητικῶν ὑπηρεσιῶν. Ἐπιπροσθέτως, οἱ προμνησθέντες ὑπάλληλοι ἐπιδιώκουν, ὅπως κατανεύμουν τὰς ὑπηρεσιακὰς ἀρμοδιότητάς των καὶ πέραν τῶν ἀμέσως ὀφισταμένων των, ἤτοι εἰς τὰ λοιπὰ μέλη τῶν οὕτω συνιστωμένων καὶ λειτουργούντων συλλογικῶν ὀργάνων. Δι' ὃ καὶ ὑπάρχουν ὀλονὲν καὶ περισσότερα, μᾶλλον δὲ πολυσύνθετα εἰς μέλη συμβούλια καὶ ἐπιτροπαί. Γενομένη διὰ τὸ ἔτος 1980 ἐκθεσις τοῦ Ἐλεγκτικοῦ Συνεδρίου διὰ τὰ συλλογικά ὄργανα τοῦ Ὑπουργείου Συντονισμοῦ, ἀναφέρει ὅτι μερικά ἐξ αὐτῶν φθάνουν νὰ ἔχουν μέχρι καὶ 26 μέλη ἕκαστον.

Ἡ τοιαύτη παραπομπὴ ὑποθέσεων τῆς διοικήσεως τοῦ δημοσίου πρὸς ἐπίλυσιν των ὑπὸ τῶν συλλογικῶν ὀργάνων, πραγματοποιεῖται πολλᾶκις καὶ ὅταν ὑποθέσεις τινὲς ἐμφανίζουν πολλαπλότητα ὑπηρεσιακῶν ἀντικειμένων καὶ συνεπῶς σύγχυσις, ἢ καὶ σύγκρουσις πλειόνων τῆς μιᾶς ἀρμοδιοτήτων. Εἰς τὰς περιπτώσεις ταύτας, σπανίως ἐκδίδονται ταχέως αἱ ὀριστικαὶ ἀποφάσεις τῶν συλλογικῶν ὀργάνων. Συνήθως ἐκδίδονται προηγουμένως ἀρκεταὶ «προδικαστικαὶ» ἀποφάσεις, διὰ τῶν ὁποίων ἐπιζητεῖται συμπλήρωσις ἀποδεικτικῶν τεκμηρίων. Διὰ τὴν ἔκδοσιν τῶν ὡς ἄνω ἀποφάσεων καὶ γενικῶς ἵνα συνεδριάσουν τὰ συλλογικά ὄργανα, διατίθεται χρόνος, ὁ ὁποῖος ἀνήκει εἰς τὴν ἄσκησιν τῶν ὑπηρεσιακῶν καθηκόντων τῶν ὑπαλλήλων, μελῶν τῶν ὀργάνων τούτων. Ἡ διαδικασία αὕτη ἔχει ἀρνητικὰς συνεπειὰς διὰ τὴν δημοσίαν διοικήσιν, διότι κατὰ κανόνα ἀνακόπτει, ἐπιβραδύνει, ἀκόμη δὲ καὶ ἀδρανοποιεῖ τὴν δημοσίαν διοικήσιν, τουλάχιστον ὡς πρὸς τὰ ἐπανδρουντα τὰ συλλογικά ὄργανα μέλη-ὑπαλλήλους, πρὸς μεγάλην ἠθικὴν, ψυχικὴν καὶ οικονομικὴν ζημίαν τοῦ δημοσίου καὶ τοῦ κοινού.

### **Προσπάθειαι ἐξουδετερώσεως αἰτίων ἀποδιοργανώσεως.**

Τὰ προαναφερθέντα αἷτια ἐπιφέρουν, ὡς ἐλέχθη, σωρείαν δυσμενῶν συνεπειῶν εἰς βάρος τῆς οικονομίας καὶ τῆς κοινωνίας τῆς χώρας, ἐνῶ συνάμα συντελοῦν εἰς τὴν ὑπολειπομένην τῆς δημοσίας δραστηριότητος. Ἄρκετοὶ δημόσιοι λειτουργοί, πολιτικοὶ ἡγήτορες, ἀλλὰ καὶ ἀπλοὶ ἰδιῶται, προσεπάθησαν κατὰ καιροῦς ὅπως ἐξουδετερώσουν ὀρισμένα ἀπὸ τὰ αἷτια ταῦτα. Ἐν τούτοις, αἱ περισσότεραι ἀπὸ αὐτὰς τὰς προσπάθειαι ἐγένοντο διὰ νὰ ἱκανοποιηθοῦν κομματικὰ συμφέροντα καὶ νὰ δημιουργηθοῦν ἐντυπώσεις, παρὰ νὰ συμβάλουν αὐταὶ εἰς τὴν ἔστω καὶ μερικὴν ἀναδιοργάνωσιν τῆς δημοσίας διοικήσεως. Κρίνεται σχετικῶς χρήσιμον, ὅπως γίνῃ λόγος ἀμέσως κατωτέρω περὶ τῶν κυριωτέρων τῶν προσπαθειῶν τούτων καὶ μάλιστα κατὰ τὴν πρόσφατον πεντηκονταετίαν :

Κατὰ τὸ ἔτος 1931, ὁ τότε Ὑφυπουργὸς Οἰκονομικῶν Βασίλειος Δεληγιάννης, εἰσηγήθη τὸν Νόμον 4996 «περὶ προσλήψεως εἰδικῶν διὰ τὴν τεχνικὴν ὀργανῶσιν τῶν δημοσίων ὑπηρεσιῶν». Ὁ νόμος οὗτος, ὅμως, δὲν ἔτυχε ποιάς τινὸς ἐκτελέσεως.

Τὸ ἔτος 1938, ὁ τότε Ὑπουργὸς Οἰκονομικῶν Ἀνδρέας Ἀποστολίδης, συνειργάσθη μετὰ τῆς Ἑλληνικῆς Ἐταιρείας Ἐπιστημονικῆς Ὀργανώσεως Ἐργασίας καὶ ἐπεχειρήσε τὴν ἀναδιοργάνωσιν τοῦ Ὑπουργείου του. Ἀρχικῶς, μετεκλήθη ὁ εἰδικὸς ἐμπειρογνώμων Charles Bedaux, ὁ ὁποῖος, μετὰ μελέτην, ὑπέδειξε μεθόδους ἐξουδετερώσεως τῆς γραφειοκρατίας εἰς τὸ προμνησθὲν Ὑπουργεῖον. Ἄλλ' «ἐλλείψει σχετικῶν πιστώσεων», μετὰ τὴν ἐναρξιν τοῦ δευτέρου παγκοσμίου πολέμου, οὐδεμία ἐγένετο ἐφαρμογὴ τῶν οἰκείων ὑποδείξεων.

Σχεδὸν ταυτοχρόνως, ἀνετέθησαν καὶ ἐγένοντο μελέται καὶ ὑποδείξεις μεθόδων



ἀναδιοργάνωσης τριῶν ἐπὶ μέρους τομέων λειτουργίας τοῦ Ὑπουργείου Οἰκονομικῶν. Ὁ πρῶτος τομεὺς ἀφεώρα τὰ Τελωνεῖα, ἀνατεθεὶς εἰς τὸν ἐμπειρογνώμονα Wallace Clark. Ὁ δεύτερος τομεὺς ἀνεφέρτεο εἰς τὸν δημόσιον χρέος καὶ εἶχεν ἀνατεθεῖ εἰς τὸν εἰδικὸν Παναγὴν Σολομόν. Ὁ τρίτος τομεὺς ἀφεώρα τὰς πολιτικὰς καὶ στρατιωτικὰς συντάξεις καὶ ἀνετέθη εἰς τὸν εἰδικὸν Logan. Ἄλλὰ καὶ εἰς τὰς προκειμένας περιπτώσεις «ἐλλείπει σχετικῶν πιστώσεων», αἱ δύο πρῶται εἰσηγήσεις παρέμεινον ἐντελῶς ἀπραγματοποίητοι. Ὅσον ἀφορᾷ ἄλλιν τὴν τρίτην, τὸ ἐπόμενον ἔτος 1939, τὸ Γενικὸν Λογιστήριον τοῦ Κράτους περιορίσθη μόνον εἰς τὴν μίσθωσιν μηχανικοῦ συγκροτήματος διατρήτων δελτίων, ἀλλὰ καὶ αὐτὸ ἐλειτούργησε μόνον μέχρι τοῦ ἔτους 1942. Τότε τὸ συγκρότημα τοῦτο ἀνηρπάγη ὑπὸ τῶν γερμανικῶν στρατευμάτων κατοχῆς.

Τὸ 1952, τὸ Γενικὸν Λογιστήριον τοῦ Κράτους μετεκάλεσε δύο μέλη τῆς ἐδρευούσης εἰς Σικάγον «Public Administration Service», τοὺς Julian F. Smith καὶ Wayne F. Anderson. Τρία, προσέτι, στελεχῆ τοῦ ὡς ἄνω Λογιστηρίου διετέθησαν καὶ συνειργάσθησαν μετὰ τῶν δύο ἐμπειρογνομόνων, ἐπὶ διετίαν, εἰς τὴν ἔρευναν τῆς διαδικασίας ἐκτελέσεως τοῦ κρατικοῦ προϋπολογισμοῦ. Ἀκολουθῶς, οἱ μετακληθέντες συντάξαν καὶ ὑπέβαλον πεντάτομον ἔργον, μὲ ὑποδείξεις ἀπλοποιήσεως καὶ συγχρονισμοῦ τῆς ὡς ἄνω διαδικασίας. Ἀμέσως μετὰ τὴν ὑποβολὴν τοῦ ἔργου, χωρὶς κἂν τοῦτο ν' ἀναγνωσθῆ, ἐτέθη εἰς τὸ «ἀρχεῖον». Γενόμεναι ἔκτοτε σχετικαὶ παρακινήσεις ὑπὸ τῶν συνεργασθέντων στελεχῶν τοῦ ὡς ἄνω Λογιστηρίου καὶ δὴ ὑπὸ τοῦ προϊσταμένου τῶν, συνέβαλον ὥστε ν' ἀποφασισθῆ καὶ ἀξιοποιηθῆ τὸ ἔργον τοῦτο, μόνον ὅμως ὅσον ἀφορᾷ τὴν ἐφαρμογὴν «τοῦ κώδικος δεκαδικοῦ συστήματος ταξινόμησεως τῶν ἐσόδων καὶ τῶν ἐξόδων τοῦ κράτους», βάσει καθαρῶς οἰκονομικῶν κριτηρίων. Οὕτως, ἀπὸ τὸ 1962 ἐκδίδεται ὁ κρατικὸς προϋπολογισμὸς ἐκάστου οἰκονομικοῦ ἔτους ὑπὸ νέαν καὶ σύγχρονον μορφήν.

Τὸ ἔτος 1950 συνεστήθη εἰς τὸ Ὑπουργεῖον Συντονισμοῦ, τρίτη «Γενικὴ Διεύθυνσις Διοικητικῆς Ὁργανώσεως» τῶν δημοσίων ὑπηρεσιῶν, ἡ ὁποία τὸ 1967 ὑπῆχθη εἰς τὸ Ὑπουργεῖον Προεδρίας Κυβερνήσεως, ὡς «Γενικὴ Διεύθυνσις Δημοσίας Διοικήσεως». Αὕτη συνέβαλεν ἐξ ἀρχῆς εἰς τὴν κατάρτισιν ὀργανογραμμάτων διαφθώσεως τῶν κεντρικῶν δημοσίων ὑπηρεσιῶν, τὴν ταξινόμησιν στοιχείων περὶ τῶν ὀργανικῶν θέσεων καὶ τοῦ προσωπικοῦ ἐκάστης ὑπηρεσίας κατὰ κατηγορίας αὐτοῦ, τὴν κατάρτισιν συστήματος πρωτοκολλήσεως, διεκπεραιώσεως καὶ ἀρχειοθετήσεως ἐγγράφων, τὴν κωδικοποίησιν νομοθεσίας κατὰ θέματα, τὴν προτυποποίησιν ἐγγράφων, τὴν λειτουργίαν βιβλιοθήκης, τὴν ἔκδοσιν περιοδικοῦ κλπ. Κατὰ τὸ ἔτος 1963, ἡ αὕτη ὑπηρεσία μετεκάλεσε τὸν καθηγητὴν George Langrod, ἐμπειρογνώμονα τοῦ Ὁργανισμοῦ Οἰκονομικῆς Συνεργασίας καὶ Ἀναπτύξεως, ὁ ὁποῖος μελετήσας τὴν ὑφισταμένην τότε ἀποδιοργάνωσιν τῆς δημοσίας διοικήσεως, ὑπέβαλε πορίσματα καὶ ὑποδείξεις ἀναδιοργανώσεώς της, χωρὶς ὅμως ἀκολουθῶς νὰ ἐκδηλωθῶν σχετικαὶ ἐφαρμογαὶ του.

Διὰ τοῦ Νομ. Δ/τος 2473/1953, ἰδρύθη εἰς Ἀθήνας τὸ «Ἑλληνικὸν Κέντρον Παραγωγικότητος», ὡς Ν.Π.Δ.Δ. κοινωφελοῦς χαρακτήρος, ἵνα συμβάλλῃ εἰς τὴν παραγωγὴν τῆς παραγωγικότητος τῆς ἑλληνικῆς οἰκονομίας, ὡς μέλος τοῦ Ἑυρωπαϊκοῦ Ὁργανισμοῦ Παραγωγικότητος. Ἐκτοτε, τὸ Κέντρον τοῦτο διαφωτίζει, βοηθεῖ εἰς τὴν ὀργάνωσιν οἰκονομικῶν μονάδων, ἐκδίδει μελέτας, μεταφράσεις καὶ περιοδικά, διαθέτει σχετικὴν βιβλιοθήκην, διενεργεῖ ἐπιτυχῶς φροντιστήρια καὶ σεμινάρια εἰς Ἀθήνας καὶ τὰς ἐπαρχίας, πρὸς εἰδικὴν κατάρτισιν ἢ μετεκπαίδευσιν στελεχῶν τῶν δημοσίων καὶ ἰδιωτικῶν ὑπηρεσιῶν, ὀργανισμῶν καὶ ἐπιχειρήσεων, ὀργάνωνει διαλέξεις, συσκέψεις, διασκέψεις, κλπ.

Ἡ περιγραφεῖσα ἐμβαλωματικὴ προσπάθεια, οὐδόλως, ἐν τούτοις, ἠμπόδισε τὴν βαθμιαίαν ἀποδιοργάνωσιν τῆς δημοσίας διοικήσεως καὶ τὴν συνεπεία ταύτης συνεχῆ αὔξησιν τῶν δημοσίων δαπανῶν, πρὸς λειτουργίαν αὐτῆς τῆς διοικήσεως καὶ γενικῶς τῶν δημοσίων ὑπηρεσιῶν. Πράγματι, κατὰ πρόσφατα στατιστικὰ δεδο-

μένα της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, ό μέσος όρος τών άνωτέρω δαπανών τών χωρών-μελών της Ε.Ο.Κ., άνέρχεται εις τά 24% περίπου τών δημοσίων δαπανών, ένθ εις τήν Έλλάδα αύται καλύπτουν τά 43% περίπου τών δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού. Ίδού, λοιπόν, διατί διογκούται παρ' ήμίν ό άρχήθεν ύπάρχων άνασχετικός φραγμός ανάπτυξεως της έθνικής οίκονομίας και του πολιτισμού μας.

### Έπιδιώξεις έξ ύπαρχής άναδιοργανώσεως της δημοσίας διοικήσεως.

Λόγοι πολιτικοί επέβαλον εις τήν Έλλάδα, όπως επιδιώξη τήν ένταξίν της εις τήν Ευρωπαϊκήν Οικονομικήν Κοινότητα (Ε.Ο.Κ.). Η επιδίωξις αύτη έπραγματοποιήθη από της ένάρξεως του έτους 1981 και ούτως ή Έλλάς εισήλθεν ως δεκάτη χώρα-μέλος εις τήν ομάδα τών έννέα χωρών-μελών. Ούτως ή Έλλάς άνήκει εις τό πλέον οικονομικώς και έκπολιτιστικώς άνεπτυγμένον τμήμα του κόσμου. Συνεπώς, ή Έλλάς εισήλθεν από έτους και πλέον εις καθεστώς έντόνου διεθνούς οικονομικού και έκπολιτιστικού άνταγωνισμού. Τοϋτο σημαίνει, ότι επιβάλλεται ίνα από τουδε και εις τό έξής τό ταχύτερον δυνατόν, πλησιάζη βαθμηδόν ή Έλλάς τό επίπεδον ανάπτυξεως τών λοιπών χωρών-μελών της Ε.Ο.Κ. Δηλαδή, ένδεικνυται όπως ή παρούσα Κυβέρνησις ένδελεχώς έρευνήσει άμέσως ή τό ταχύτερον δυνατόν, τήν περίπτωση, κατόπιν βεβαίως διακομματικής συμφωνίας. Άμέσως δέ μετά, πρέπει νά λάβη σχετικές άποφάσεις διά τήν έξ ύπαρχής άναδιοργάνωσιν της δημοσίας διοικήσεως.

Άσφαλώς, ή άνωτέρω επιδίωξις είναι σημαντική, αλλά συνάμα άπαιτεί προσπάθειαν μακροχρόνιον, περίπλοκον και πολυδάπανον. Εις τό τέλος, όμως αύτης, έπειτα από έπιμονήν, ύπομονήν και σύστημα, θά προέλθουν άποτελέσματα πράγματι θριαμβευτικά. Άρκει ν' άνατεθ ή όλη προσπάθεια εις ίκανούς οργανισμούς και κατάλληλα πρόσωπα. Άπό Έλληνικής πλευράς, άποτελούν παραδείγματα άναλήψεως του όλου έργου τό Έλληνικόν Κέντρον Παραγωγικότητας και τό Κέντρον Προγραμματισμού και Οικονομικών Έρευνών. Άμφότερα ταϋτα, ή έν έξ αυτών, είναι δυνατόν, καταλλήλως κατευθυνόμενα και έποπτευόμενα από τό Ύπουργείον Συντονισμού και μάλιστα με τήν συνεργασίαν της Γενικής Διευθύνσεως Διοικητικής Οργανώσεως και μελετήσουν τό όλον θέμα, νά καταρτίσουν και κατόπιν νά εκτελέσουν τά οικεία προγράμματα. Ως πρώτος σκοπός αυτών θά πρέπει νά είναι ή βαθμιαία περιστολή της μέχρι τουδε σπατάλης της δημοσίας διοικήσεως εις άπασχόλησιν, χρόνον και χρήμα, διά της βαθμιαίας άπλοποιήσεως τών προαναφερθεισών διαδικασιών και της έξουδετερώσεως της πολιτικής παρεμβάσεως εις τό έργον της δημοσίας διοικήσεως.

Τόσον ό μακροχρόνιος, όσον και ό βραχυχρόνιος προγραμματισμός της έν προκειμένω επιδίωξεως, θά βασίζεται, βεβαίως, εις τās μεθόδους και τά έπιτεύγματα τών αναλόγων προσπαθειών τών άνεπτυγμένων ξένων δημοσίων διοικήσεων, συμφώνως προς τās έπιστημονικάς και τās τεχνολογικάς αρχάς αυτών. Πρδ της ένάρξεως της εκτελέσεως τών οικείων προγραμμάτων, επιβάλλεται ή ανάπτυξις δημοσίων σχέσεων μεταξύ του κράτους και του κοινου, ιδίως δέ τών δημοσίων ύπαλλήλων. Αί σχέσεις αύται άναφέρονται εις όμιλίαν, άνακοινώσεις, έγκυκλίους και έπισκέψεις. Έλπίζεται, ότι τοιουτοτρόπως θά εκριζωθούν, με τήν παρέλευσιν του χρόνου, αί ύπάρχουσαι κακάι συνήθειαι του προσωπικού της δημοσίας διοικήσεως, με παράλληλον προσαρμογήν της νοοτροπίας αυτου προς τά προσδοκώμενα άγαθά άποτελέσματα ύπερ του συνόλου της κοινωνίας, εάν επιτύχη ό προμνησθείς προγραμματισμός. Κατ' αυτον τον τρόπον, θά ύπάρξουν γενική άναγνώρισις, άποδοχή και συνδρομή άπάντων τών Έλλήνων, τό έγχείρημα δέ τουτο, πράγματι, θά στεφανωθ ή υπό έπιτυχίας.

## ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Ἀλεξανδρῆς Γ. Β.: Ὁ νόμος τοῦ Parkinson, ἐν τῷ πλαισίῳ τῆς ἐν Ἑλλάδι δημοσίας διοικήσεως. Ἀθήναι, ἀνατ. ἐκ περ. «Σπουδαί», 1968.
- Βαρβαρέσσος Κ.: Ἐκθέσεις ἐπὶ τοῦ οἰκονομικοῦ προβλήματος τῆς Ἑλλάδος. Ἀθήναι, Ἐθνικὸν Τυπογραφεῖον, 1952.
- Δασκαλάκης Γ. Δ.: Ὁργάνωσις καὶ συντονισμός, ὡς ἀξίωμα τῆς δημοσίας διοικήσεως καὶ κατευθυντήριος ἀρχὴ τῆς δράσεως τοῦ Νομάρχου. Ἀθήναι, 1950.
- Δράκος Γ. Ε.: Μαθήματα δημοσίας οἰκονομικῆς. Τεύχη δύο. Πειραιεύς, Καραμπερόπουλος, 1974 καὶ 1976.
- Ζευγαρίδης Σ. Κ.: Ἡ ὀργάνωσις τῆς δημοσίας διοικήσεως, Ἀθήναι, Παπαζήσης, 1977.
- Κάττος Α. Ι.: Ὁ προγραμματισμός ἐντὸς τῆς δημοσίας διοικήσεως. Ἀθήναι, πολυγραφημένον, 1974.
- Κόκλας Α. Γ.: Ὁργάνωσις, λειτουργία καὶ συμβολὴ τοῦ θεσμοῦ τῶν ὑπηρεσιῶν ὀργανώσεως καὶ μεθόδων, ἐν τῇ ἀναπτύξει τῆς δημοσίας καὶ ἰδιωτικῆς διοικήσεως. Ἀθήναι, 1973.
- Κούλης Ι. Ν.: Δημοσία οἰκονομική. Τόμοι δύο. Ἀθήναι, 1975.
- Langford G.: Ἐκθέσεις ἀφορῶσα τὴν ἀναδιοργάνωσιν τῶν δημοσίων ὑπηρεσιῶν ἐν Ἑλλάδι. Τεύχη δύο. Ἀθήναι, Ὑπουργεῖον Συντονισμοῦ, 1964 καὶ 1965.
- Μπανταλούκας Κ. Β.: Ἡ ὀργάνωσις τῶν δημοσίων διοικητικῶν ὑπηρεσιῶν, γενικῶς καὶ ἐν Ἑλλάδι. Ἀθήναι, Ἑλληνικὴ Ἐταιρεία Ἐπιστημονικῆς Ὁργανώσεως Ἐργασίας, 1945.
- Μπανταλούκας Κ. Β.: Ὁργανωτικὴ τῶν ἐπιχειρήσεων, διοικητικὴ καὶ ἐπιτελική, ὡς καὶ μικρο-οικονομικὴ ὀργανωτικὴ, παραγωγῆς καὶ διανομῆς ἀγαθῶν. Τεύχη δύο, Πειραιεύς, Καραμπερόπουλος, 1976.
- Οἰκονόμου Δ. Π.: Ἡ ὀργάνωσις εἰς τὸ σύγχρονον κράτος. Ἀθήναι, 1961.
- Στάμου Μ. Α.: Τραπεζικὴ διοίκησις, ἢ τραπεζικὴ ὀργάνωσις ἐν Ἑλλάδι καὶ τὰ ληπτέα μέτρα πρὸς βελτίωσιν αὐτῆς. Ἀθήναι, 1970.
- Ψαρὸς Δ. Κ.: Στοιχεῖα διοικητικοῦ οἰκονομικοῦ δικαίου, κατὰ τὰ ἐν Ἑλλάδι ἰσχύοντα. Ἀθήναι, 1960.