

ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΟΡΓΑΝΩΣΕΩΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ

Υπό τοῦ κ. ΑΝΑΣΤΑΣΙΟΥ ΒΑΡΒΑΡΕΣΟΥ

Συμβούλου τοῦ Α. Σ. Δ. Υ.

Εισαγωγικαὶ παρατηρήσεις

1. Ὑπὸ τὴν ἔννοιαν τῆς δημοσίας διοικήσεως περιλαμβάνονται ὄχι μόνον ἡ καθαρῶς κρατικὴ διοίκησις, τὰ καθαρῶς δηλαδή κρατικὰ ὄργανα (Ὑπουργεῖα μετὰ τῶν περιφερειακῶν αὐτῶν ὑπηρεσιῶν), ἀλλὰ καὶ οἱ δῆμοι καὶ κοινότητες, ἤτοι οἱ λεγόμενοι Ὁργανισμοὶ Τοπικῆς Αὐτοδιοικήσεως, ὡς καὶ τὰ νότιπα Νομικὰ Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ἀσφαλιστικοὶ ὄργανισμοί, ὀργανολοιπὰ Νομικὰ Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ἀσφαλιστικοὶ ὄργανισμοί, κλπ.). Ἐπίσης ὑπὸ τὴν ἔννοιαν τῆς δημοσίας διοικήσεως θὰ ἔδει, τουλάχιστον ἀπὸ τῆς ἀπόψεως τοῦ ἐρευνωμένου ἐνταῦθα θέματος, νὰ περιληφθοῦν καὶ αἱ λεγόμεναι Ἐπιχειρήσεις Κοινῆς Ὀφελείας (ἔστω καὶ ἂν αὗται δὲν εἶναι Ν.Π.Δ.Δ., ὅπως ἡ ΔΕΗ, ὁ ΟΤΕ κλπ.).

2. Τὰ προβλήματα ὀργανώσεως καὶ δημοσίας διοικήσεως εἶναι, βασικῶς, τὰ αὐτά, τὰ ὁποῖα ἀπαντῶνται καὶ εἰς τοὺς ἰδιωτικοὺς ὀργανισμούς, ἐπιχειρήσεις πάσης φύσεως καὶ εἰς πᾶσαν ἐν γένει ἔνωσην ἀνθρώπων, κοινὸν σκοπὸν ἐπιδιωκόντων.

Παρουσιάζουν ἐν τούτοις ἰκανὰς ἰδιομορφίας ἐναντι αὐτῶν, αἱ ὁποῖαι ἐπηρεάζουν σοβαρῶς τὸν τρόπον τῆς θεωρήσεως καὶ ἐπιλύσεώς των.

Αἱ ἰδιομορφίαι αὗται ὀφείλονται ἰδίᾳ:

α) Εἰς τὸν τεράστιον ὄγκον, τὸν ὁποῖον παρουσιάζει ἡ ὄλη αὐτὴ ὀργανωσις, ἡ ὁποία λέγεται δημοσία διοίκησις, ἐν συγκρίσει καὶ πρὸς τὸν μεγαλύ-τερον ἀκόμη ἰδιωτικὸν ὀργανισμόν, τὸν ὁποῖον δύναται τις νὰ φαντασθῇ, τόσον ἀπὸ ἀπόψεως εὐρύτητος καὶ ποικιλίας ἐπιδιωκομένων σκοπῶν, ὅσον ἀπὸ ἀπόψεως οἰκονομικῆς δυναμικότητος καὶ συγκροτήσεως ἐξ ἀνθρωπίνου ὑλικοῦ καὶ ἄλλων μέσων.

β) Εἰς τὴν φύσιν τῶν ἐπιδιωκομένων σκοπῶν. Ἐνῶ δηλαδή εἰς τοὺς ἰδιω-τικὸς ὀργανισμούς οἱ σκοποὶ οὗτοι ἀνάγονται εἰς τὸ εἰδικώτερον συμφέρον αὐτῶν, τὸ ὁποῖον συνήθως συνίσταται εἰς τὴν ἐπίδιωξιν κέρδους, εἰς τὴν δη-μοσίαν διοίκησιν οἱ σκοποὶ ἀνάγονται εἰς τὴν ἐξυπηρέτησιν γενικωτέρων κοι-

νωνικῶν καὶ κρατικῶν ἀναγκῶν, εἰς τὴν ἐξυπηρέτησιν, δηλαδή, τοῦ γενικωτέρου δημοσίου συμφέροντος.

γ) Εἰς τὰς ἐπιχειρήσεις τῆς ἰδιωτικῆς οἰκονομίας, αἱ ὁποῖαι καὶ ἀποτελοῦν τὴν συνηθετέραν μορφήν τῶν ἰδιωτικῶν ὀργανισμῶν, ὑπάρχουν δύο ἰσχυρότατα κίνητρα, τοῦ κέρδους ἀφ' ἑνὸς καὶ τοῦ συναγωνισμοῦ ἀφ' ἑτέρου, τὰ ὁποῖα ὠθοῦν τοὺς ἐπιχειρηματίας εἰς τὴν ἀνάπτυξιν τῆς παραγωγικότητος τῶν ἐπιχειρήσεων, διὰ τῆς διαρκοῦς ἀναζητήσεως καὶ ἐφαρμογῆς καλυτέρων μεθόδων καὶ μέσων παραγωγῆς. Εἰς τὴν δημοσίαν διοίκησιν, τὰ κίνητρα αὐτά, τοῦ κέρδους καὶ τοῦ συναγωνισμοῦ, δὲν ὑπάρχουν, κατὰ κανόνα, οὔτε καὶ πρέπει ἄλλωστε νὰ ὑπάρχουν, λόγῳ τῆς φύσεως ἀκριβῶς τῶν ὑπ' αὐτῆς ἐπιδιωκομένων σκοπῶν.

δ) Ἡ ὅλη λειτουργία τῆς δημοσίας διοικήσεως διέπεται ὑπὸ ἐνὸς συστήματος νομικῶν διατάξεων καὶ τυπικῶν περιορισμῶν, πρὸς τοὺς ὁποίους αὕτη εἶναι ὑποχρεωμένη νὰ συμμορφοῦται. Ἀκόμη καὶ εἰς τὰς περιπτώσεις ὅπου οἱ περιορισμοὶ οὔτοι ἀποδεικνύονται ὡς δυσχεραίνοντες τὴν ἀποδοτικότητα ἢ καθυστεροῦντες τὴν ἐργασίαν ἀπαιτεῖται πολὺπλοκος, ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον, καὶ μακρὰ διαδικασία πρὸς μεταβολὴν των. Ἀντιθέτως, εἰς τὰς ἰδιωτικὰς ἐπιχειρήσεις ὑπάρχει μεγάλη εὐλυγισία, παρέχουσα εὐχέριαν διὰ τὴν ἀλλαγὴν τῶν μεθόδων διεξαγωγῆς τῆς ἐργασίας καὶ ταχύτεραν προσαρμογὴν εἰς τὰς ἐκάστοτε ἀνάγκας.

ε) Τέλος, ἡ δημοσία διοίκησις ὑφίσταται μεγαλύτερον ἐπηρεασμὸν ἀπὸ τὴν κοινὴν γνώμην. Τὰ ὄργανα αὐτῆς ὀφείλουν νὰ δροῦν ὑπὸ πλήρη δημοσιότητα, πρέπει πάντοτε νὰ ἔχουν κατὰ νοῦν τὰς ἐνδεχομένας ἀντιδράσεις τοῦ κοινοῦ εἰς κάθε ἀπόφασιν, τὴν ὁποῖαν λαμβάνουν καὶ πᾶσα πρᾶξις αὐτῶν ὑπόκειται εἰς αὐστηρὰν δημοσίαν κριτικὴν. Ἀντιθέτως, τὰ ὄργανα ἐνὸς ἰδιωτικοῦ ὀργανισμοῦ συναλλάσσονται μὲ ὠρισμένον μόνον μέρος τοῦ κοινοῦ καί, εἰς τὰς πλείστας περιπτώσεις, ἢ μυστικότης τῶν ἐνεργειῶν των ἀποτελοῦν συνήθη πρακτικὴν καὶ παράδοσιν.

3. Ἡ ἀκολουθοῦσα ἀνάπτυξις τοῦ θέματος περιορίζεται εἰς μίαν λογικὴν κατάταξιν τῶν κυριωτέρων προβλημάτων ὀργανώσεως τῆς δημοσίας διοικήσεως, ἐν σχέσει ἰδίᾳ πρὸς τὴν ἑλληνικὴν πραγματικότητα, εἰς μίαν ἀπαρίθμησιν αὐτῶν καὶ εἰς μίαν ἀνάλυσιν ἐνὸς ἐκάστου. Δὲν ἐκτείνεται εἰς τὴν ὑπόδειξιν λύσεων, τὸ μὲν διότι τοιαύτη ἐπέκτασις θὰ ἐξήρχετο τοῦ κατατοπιστικοῦ, κατ' ἀρχὴν, χαρακτῆρος, τὸν ὁποῖον ἔχουν αἱ ὀργανωθείσαι ὑπὸ τῆς Ἐταιρείας διαλέξεις, τὸ δὲ καὶ κυριώτερον διότι εἰς τὰ ὀργανωτικὰ προβλήματα δὲν ὑπάρχουν ἔτοιμοι λύσεις, ὑπὸ τύπον συνταγῶν. Βεβαίως, εἰς τὴν Ὄργανωτικὴν—ἐπιστήμην κατὰ τοὺς μὲν, τέχνην κατὰ τοὺς δὲ— ὑπάρχουν ὠρισμένοι γενικαὶ ἀρχαὶ ἢ γενικοὶ νόμοι, διέποντες τὴν λύσιν τῶν ὀργανωτικῶν προβλημάτων. Ἀλλὰ αἱ ἀρχαὶ ἢ νόμοι οὔτοι δὲν ἔχουν βεβαίως τὴν ἔννοιαν τῶν αὐστηρῶν ἐπιστημονικῶν νόμων. Καὶ τοῦτο διότι εἰς τὰ προβλήματα ὀργανώσεως τῆς δημοσίας διοικήσεως ἀφ' ἑνὸς μὲν ἐκάστη τῶν κατ' ἰδίαν περιπτώσεων παρουσιάζει τοιαύτην ἰδιοτυπίαν συνθηκῶν, ὥστε αὐτὴ καὶ μόνη νὰ ἐπιβάλλῃ παρέκκλισιν ἐκ τῶν γενικῶν ἀρχῶν ἢ νόμων, ἀφ' ἑτέρου δὲ ὑπεισέρχε-

ται ὁ ὑποκειμενικὸς παράγων, δηλαδή ὁ παράγων ἄνθρωπος, ὁ ὁποῖος εἶναι ἐνδεχόμενον νὰ ἐπηρεάσῃ οὐσιωδῶς τὴν ἐφαρμογὴν τοῦ κανόνος εἰς τὴν συγκεκριμένην περίπτωσιν. Ἐπίσης ὑπείσέρχονται καὶ πλείστοι ἄλλοι ἀστάθμητοι παράγοντες, ὡς κυριώτερον τῶν ὁποίων ἀναφέρω τὸν τοῦ «καταλλήλου χρόνου», τὸ περίφημον *timey* τῶν Ἀγγλοσαξόνων, κατὰ τὸ ὅποιον ἡ Ἀλύσις εἰς δεδομένον χρόνον δυνατὸν νὰ εἶναι ἐφαρμόσιμος καὶ ἀρίστη, εἰς ἄλλον δὲ χρόνον ἢ αὐτὴ λύσις νὰ εἶναι ἀνεφάρμοστος καὶ χειρίστη.

4. Ὁ καλύτερος τρόπος διὰ νὰ ἀνεύρῃ τις τὰ προβλήματα ὁργανώσεως τῆς δημοσίας διοικήσεως εἶναι νὰ ἐξετάσῃ ποῖοι εἶναι οἱ παράγοντες ἐκ τῶν ὁποίων ἐξαρτᾶται ἡ καλὴ (ἢ κακὴ) ὁργάνωσις τῆς δημοσίας διοικήσεως.

Οἱ παράγοντες αὐτοί, τόσον εἰς τὴν δημοσίαν διοίκησιν, ὅσον ἄλλωστε καὶ εἰς οἰαυδήποτε ἰδιωτικὴν ὁργάνωσιν (ἐπιχείρησιν, ὁργανισμὸν κλπ.), εἶναι βασικῶς τρεῖς, ἦτοι :

α) Ἡ *διάρθρωσις* τῆς δημοσίας διοικήσεως εἰς ὁργανωτικὰς μονάδας καὶ ἡ μεταξὺ αὐτῶν *κατανομή* τῶν ἐπιδιωκομένων σκοπῶν καὶ ἀρμοδιοτήτων.

β) Αἱ *διαδικασίαι* καὶ αἱ *μέθοδοι ἐργασίας* διὰ τῶν ὁποίων ἐπιτελοῦνται ἐν τῇ πράξει οἱ σκοποὶ οὗτοι καὶ αἱ ἀρμοδιότητες.

γ) Τὸ *προσωπικὸν* διὰ τοῦ ὁποῖου ἐπαυδροῦνται αἱ δημόσιαι ὑπηρεσίαι πρὸς ἐπιτέλεσιν τοῦ ἔργου των, ὁ λεγόμενος ἀνθρώπινος παράγων.

Τὸ τρίπτυχον δηλαδή τῆς ὁργανώσεως τῆς δημοσίας διοικήσεως εἶναι :

— *Σχῆμα* (Διάρθρωσις).

— *Δειτουργία* (Διαδικασία καὶ μέθοδοι ἐργασίας).

— *Ἀνθρώπος*.

Διάρθρωσις καὶ ἀρμοδιότητες

5. Τὰ προβλήματα, τὰ ὁποῖα ἀνάγονται εἰς τὸ κεφάλαιον τοῦτο εἶναι κυρίως προβλήματα ἀφ' ἐνὸς μὲν *καταμερισμοῦ* σκοπῶν καὶ ἀρμοδιοτήτων (εἰδίκευσις ἐργασίας) καὶ ἀφ' ἑτέρου *συντονισμοῦ* τῶν καταμεμηθέντων τούτων σκοπῶν καὶ ἀρμοδιοτήτων.

Εἰδικώτερον :

6. *Καταμερισμὸς μεταξὺ Κράτους καὶ λοιπῶν φορέων*. Τὸ πρῶτον βασικὸν πρὸς ἀντιμέτωπιν πρόβλημα εἶναι ἡ κατανομή τῶν κρατικῶν ἀρμοδιοτήτων μεταξὺ τῶν καθαρῶς δημοσίων ὑπηρεσιῶν ἀφ' ἐνός, καὶ τῶν ὁργανισμῶν τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως (δήμων, κοινοτήτων) ἀφ' ἑτέρου, ὡς καὶ τῶν ὁργανισμῶν δημοσίου χαρακτῆρος (ὡς π.χ. ἀσφαλιστικῶν ὁργανισμῶν, ὁργανισμῶν λιμένων, νοσηλευτικῶν ἰδρυμάτων, δημοσίων ἐπιχειρήσεων, ὡς οἱ σιδηροδρομοὶ, ὁ ἐξηλεκτρισμὸς κλπ). Ποίας δηλαδή ἀρμοδιότητος θὰ κρατήσῃ ἡ κρατικὴ διοίκησις, διὰ νὰ τὰς ἀσκῇ ἀμέσως διὰ τῶν δημοσίων ὑπηρεσιῶν, ποίας θὰ ἀφήσῃ εἰς τὴν τοπικὴν αὐτοδιοίκησιν καὶ ποίας θὰ ἀναθέσῃ εἰς αὐτοτελεῖς ὁργανισμοὺς δημοσίου χαρακτῆρος.

Ἡ ἀπάντησις εἰς τὰ προβλήματα ταῦτα, κυρίως καθ' ὅσον ἀφορᾷ εἰς τὰς μεταβιβαστέας ἀρμοδιότητας εἰς τοὺς δήμους καὶ τὰς κοινότητας, ἐξαρτᾶται

ται ιδίως ἐκ τοῦ βαθμοῦ ἀναπτύξεως τοῦ πνεύματος καὶ τῆς ἰκανότητος αὐτοδιοικήσεως παρὰ τῷ λαῷ, ὡς καὶ ἐκ τοῦ πολιτιστικοῦ γενικῶς ἐπιπέδου τῆς Χώρας.

7. *Καταμερισμὸς μεταξὺ Ὑπουργείων.* Μετὰ τὸν βασικὸν τοῦτον διαχωρισμὸν ἀνακύπτει ἀμέσως τὸ πρόβλημα τῆς κατανομῆς τῶν διὰ τὸ Κράτος διαφυλαχθεισῶν ἀρμοδιοτήτων εἰς τὰς πρώτας μεγάλας ὀργανωτικὰς μονάδας, δηλαδὴ τὰ Ὑπουργεῖα. Τίθεται δηλαδὴ τὸ ἐρώτημα πόσα καὶ ποῖα Ὑπουργεῖα θὰ ἔχωμεν καὶ ποῖοι, βασικῶς, οἱ τομεῖς δραστηριότητος καὶ δράσεως ἐκάστου. Κατ' ἀρχήν, ἕκαστον Ὑπουργεῖον πρέπει νὰ εἶναι ὁ ἐνιαῖος φορεὺς ἐνὸς ὠλοκληρωμένου, κατὰ τὸ μᾶλλον ἢ ἥττον, τομέως τῆς ὅλης Κρατικῆς δραστηριότητος καὶ κατὰ τρόπον, ὥστε ὅλαι αἱ ὑπηρεσίαι αἱ ἀναγκαῖαι πρὸς ἀποτελεσματικὴν καὶ ὠλοκληρωμένην διεξαγωγὴν τοῦ ἔργου τούτου νὰ εὐρίσκονται ἐντὸς τοῦ αὐτοῦ Ὑπουργείου. Ὁ κανὼν ὁμοῦ οὗτος, ὡς ἐτουίσθη ἤδη, μόνον ὡς κατευθυντήριος γραμμὴ δύναται νὰ ἰσχύσῃ, διότι, ὅπως ὅλοι γνωρίζομεν, λόγοι πολιτικῆς σκοπιμότητος δύναται — καὶ πρέπει — νὰ ἐπιβάλλουν τὴν δημιουργίαν ἢ κατάργησιν ἐνὸς Ὑπουργείου, παρὰ τὴν ἐκ τοῦ ὀρθολογισμοῦ ἴσως ὑπαγορευομένην λύσιν.

8. *Καταμερισμὸς μεταξὺ Κεντρικῶν καὶ Περιφερειακῶν Ὑπηρεσιῶν.* Εἶναι τὸ περίφημον πρόβλημα τῆς ἀποκεντρώσεως (ἢ «ἀποσυγκεντρώσεως» κατὰ ὀρθοτέραν ὀρολογίαν), διὰ τῆς ὁποίας ἐπιδιώκεται ἡ ἀποσυμφόρησις τῶν κεντρικῶν ὑπηρεσιῶν τῶν Ὑπουργείων ἀπὸ ὅλας τὰς μὴ ἐπιτελικῆς φύσεως ἀρμοδιότητος καὶ ἡ μεταβίβασις αὐτῶν, δηλαδὴ τῶν καθαρῶς ἐκτελεστικῶν, εἰς τὰ περιφερειακὰ ὄργανα τῆς διοικήσεως (Νομάρχας καὶ Περιφερειακὰς Ὑπηρεσίας).

Σημειωτέον ὅτι τὸ πρόβλημα αὐτὸ τῆς ἀποκεντρώσεως ἔχει δύο ὄψεις: τὴν τῆς διοικητικῆς ἀποκεντρώσεως (μεταβίβασις ἀρμοδιοτήτων διοικήσεως) καὶ τὴν τῆς οἰκονομικῆς ἀποκεντρώσεως (μεταβίβασις οἰκονομικῶν μέσων διὰ τὴν ἐπὶ τόπου ἐκτέλεσιν προγραμμάτων οἰκονομικῆς ἀναπτύξεως καὶ τὴν ἐπὶ τόπου ἐν γένει οἰκονομικὴν ἐξυπηρέτησιν ἐκάστης περιοχῆς).

9. *Καταμερισμὸς μεταξὺ Ὑπηρεσιῶν.* Ἐν συνεχείᾳ ἀνακύπτει τὸ πρόβλημα τῆς κατανομῆς εἰς τοὺς κόλπους ἐνὸς ἐκάστου Ὑπουργείου τῶν ἀνατεθεισῶν εἰς αὐτὸ ἀρμοδιοτήτων—καὶ ἡ ἀντίστοιχος διάρθρωσις αὐτοῦ εἰς Γενικάς Διευθύνσεις, Διευθύνσεις, Τμήματα καὶ Γραφεῖα.

Ἐπὶ τοῦ προκειμένου ὑπάρχουν 4 ὀργανωτικοὶ τρόποι τῆς τοιαύτης κατανομῆς καὶ διάρθρωσεως: *κατὰ σκοπὸν, κατὰ λειτουργικὴν διαδικασίαν, κατὰ τόπον καὶ κατ' εἶδος ἐξυπηρετουμένου κοινοῦ.*

Ἡ ὀργάνωσις κατὰ σκοπὸν γίνεται κατὰ τρόπον, ὥστε ὅλαι αἱ ἐνέργειαι αἱ ἀφορῶσαι εἰς τὴν πραγματοποίησιν ἐνὸς σκοποῦ νὰ συγκεντροῦνται καὶ ἀνατίθενται εἰς *μίαν* ὀργανικὴν μονάδα—καὶ νὰ διαχωρίζωνται οὕτως ἀπὸ τὰς ἐνέργειαι τὰς ἀφορῶσας εἰς τὴν πραγματοποίησιν ἄλλων ἀντικειμενικῶν σκοπῶν (π.χ. Διεύθυνσις Δασῶν, Κτηνοτροφίας κλπ.).

Ἡ δευτέρα μέθοδος, κατὰ λειτουργικὴν εἰδίκευσιν, βασιζέται εἰς τὰς φάσεις τῆς *διαδικασίας*, ἡ ὁποία ἀκολουθεῖται κατὰ τὴν διεκπεραίωσιν τῶν ὑπο-

θέσεων ἢ ἄλλως εἰς τὴν λειτουργικὴν εἰδίκευσιν τῆς ἐργασίας (Διευθύνσεις Τεχνική, Νομική, Οἰκονομική κλπ.).

Ἡ κατὰ τόπον ὀργανώσεις γίνεται μετὰ βάσιν τὸν τόπον δηλαδὴ τὰς γεωγραφικὰς περιοχὰς (π.χ. αἱ λεγόμεναι Πολιτικά Διευθύνσεις τοῦ Ὑπουργείου Ἐξωτερικῶν).

Τέλος, ἡ κατ' εἶδος ἐξυπηρετουμένου κοινοῦ ὀργανώσεις γίνεται μετὰ βάσιν τὰς δυσφόρους κατηγορίας πολιτῶν, τὰς ὁποίας ἐξυπηρετεῖ ἡ δραστηριότης ἐνὸς Ὑπουργείου (π.χ. Διευθύνσεις Παιδικῆς Ἡλικίας, Διευθύνσεις Ἀναπήρων, Διευθύνσεις Παλαιῶν Προσφύγων Ὑπουργείου Κοινωνικῆς Προνοίας).

Ἐκαστος ἐκ τῶν τεσσάρων αὐτῶν τρόπων ὀργανώσεως παρουσιάζει πλεονεκτήματα καὶ μειονεκτήματα. Δι' ὃ καὶ δὲν δύναται νὰ τεθοῦν γενικοὶ κανόνες ὡς πρὸς τὸ προτιμητέον σύστημα, τῆς ἐπιλογῆς αὐτοῦ ἐξαρτωμένης ἐκαστοτε ἐκ τῆς φύσεως καὶ τῆς ἰδιομορφίας τῆς πρὸς ὀργανώσιν ἐργασίας. Σημειωτέον δὲ ὅτι εἰς τὴν πρᾶξιν εἰς καμμίαν σχεδὸν Ὑπηρεσίαν δὲν ἀπαντᾶται ἀμιγῶς τὸ α' ἢ τὸ β' ἢ τὸ γ' ἢ τὸ δ' σύστημα ὀργανώσεως, ἀλλὰ γίνεται συνδυασμὸς αὐτῶν.

10. **Συντονισμός.** Μετὰ τὸν καταμερισμὸν αὐτὸν τῶν ἀρμοδιοτήτων ἀνακύπτει τὸ πρόβλημα τοῦ συντονισμοῦ αὐτῶν.

Καὶ εἰς μὲν τὰς κατωτάτας βαθμίδας τῆς Κρατικῆς διαρθρώσεως (π.χ. τὰ Τμήματα ἐκάστου Ὑπουργείου) τὸ ἔργον τοῦ συντονισμοῦ εἶναι ἀρκούντως εὐχερὲς καὶ ἀσκεῖται ὑπὸ τοῦ Προϊσταμένου αὐτῶν. Οὗτος δὲν ἔχει ἢ νὰ συντονίσῃ τὰς πνευματικὰς ἢ φυσικὰς ἐνεργείας τῶν ὑπ' αὐτὸν ἀνθρωπίνων μονάδων πρὸς ἐπιτέλειαν τοῦ ἀνατεθειμένου εἰς αὐτὰς τμήματος ἔργου ἢ διαδικασίας.

Εἰς τὴν ἀμέσως ἀνωτέραν βαθμίδα (π.χ. τὰς Διευθύνσεις), τὸ πρόβλημα ἀρχίζει νὰ καθίσταται κατὰ τι δυσχερέστερον, καθ' ὅσον ἐναυθὰ δὲν πρόκειται πλέον μόνον περὶ συντονισμοῦ ἐνεργειῶν ἀνθρωπίνων μονάδων, ἀλλὰ δύο ἢ περισσοτέρων συνθετωτέρων ἐνεργειῶν, ἧτοι τῶν ἀνατεθειμένων εἰς τὰ Τμήματα.

Τὸ πρόβλημα καθίσταται, ὡς εὐνόητον, διαρκῶς συνθετώτερον καὶ δυσχερέστερον, ἐφ' ὅσον ἀνερχόμεθα τὰς βαθμίδας, καὶ δὴ ὅταν φθάσωμεν εἰς τὴν ἀνωτάτην βαθμίδα τῆς πυραμίδος, ὅπου ἐμφανίζεται πλέον τὸ πρόβλημα τοῦ συντονισμοῦ τῆς δραστηριότητος τῶν Ὑπουργείων. Ἐδῶ, μετὰ τὴν σύγχρονον ἐξέλιξιν τοῦ προορισμοῦ τῆς Κρατικῆς ὀργανώσεως, προβάλλουν ὠρισμένοι παράγοντες, οἱ ὁποῖοι δροῦν, οὕτως εἰπεῖν, «ὀρίζοντίως», διήκοντες διὰ πλειόνων ἢ δι' ὄλων τῶν Ὑπουργείων. Τοιοῦτοι παράγοντες εἶναι π.χ. ἡ σταθερότης τῶν τιμῶν, τὸ ἰσοζύγιον πληρωμῶν, ἡ ρύθμισις τῶν ἡμερομισθίων, ἡ ἀπασχόλησις τοῦ ἐργατικοῦ δυναμικοῦ, ἡ κοινωνικὴ ἀποστολὴ τοῦ Κράτους κ.ἄ. Ὅλοι αὐτοὶ οἱ παράγοντες διήκουν «ὀρίζοντίως» διὰ τῆς δραστηριότητος πλειόνων ἢ καὶ ὄλων τῶν Ὑπουργείων καὶ ἐπηρεάζουν ἀμέσως αὐτήν. Οὕτω π.χ. τὸ πρόβλημα τῆς ἀπασχολήσεως τοῦ ἐργατικοῦ δυναμικοῦ (ἀνεργία—ὑποαπασχόλησις) ἐνδιαφέρει ἀμέσως μὲν τὰ Ὑπουργεῖα τῆς Βιομηχανίας, τῆς Γεωργίας, τῆς Ἐμπορικῆς Ναυτιλίας, τῶν Συγκοινωνιῶν, τῶν

Δημοσίων Ἔργων καὶ τῆς Ἐργασίας, ἐμμέσως δὲ τὰ Ὑπουργεῖα Οἰκονομικῶν, Παιδείας, Κοινωνικῆς Προνοίας καὶ αὐτὴν ἔτι τὴν Ἐθνικὴν Ἄμυναν.

Διὰ τὸν συντονισμόν τοῦτον εἰς τὸ ἀνώτατον κυβερνητικὸν ἐπίπεδον ἔχουν ἐπινοηθῆ καὶ χρησιμοποιοῦνται διάφορα μέσα, τὰ κυριώτερα τῶν ὁποίων εἶναι :

- Τὸ Ὑπουργικὸν Συμβούλιον.
- Στενωτέρου Ὑπουργικὸν Συμβούλιον, ὅπως π.χ. τὸ ἄλλοτε παρ' ἡμῖν Συντονιστικὸν Συμβούλιον, ἤδη δὲ ἡ ἐξ Ὑπουργῶν Οἰκονομικῆ Ἐπιτροπῆ.
- Εἰδικὴ Κεντρικὴ Ἐπιτελικὴ Ὑπηρεσία, παρὰ τῷ ἀρχηγῷ τῆς ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας, ὡς π.χ. εἰς τὰς Ἠνωμένας Πολιτείας τὸ Bureau of the budget.
- Εἰδικὸς τομεὺς τοῦ Ὑπουργείου Οἰκονομικῶν, ὅπως π.χ. τὸ ἀγγλικὸν Treasury.
- Εἰδικὸν Ὑπουργεῖον, ὅπως π.χ. τὸ παρ' ἡμῖν Ὑπουργεῖον Συντονισμοῦ.
- Κεντρικὰ Συμβούλια σχεδιασμοῦ ἢ προγραμματισμοῦ.

Ποῖον εἶναι τὸ καταλληλότερον ἐκ τῶν μέσων τούτων εἶναι δύσκολον νὰ ἀποφανθῆ τις δογματικῶς, καθόσον ἡ ἀπάντησις ἐξαρτᾶται, κατὰ τὸ πλεῖστον, ὄχι μόνον ἀπὸ τὴν ἰσχύουσαν συνταγματικὴν διάρθρωσιν μιᾶς χώρας, ἀλλὰ καὶ ἀπὸ τὴν προσωπικότητα ἐκείνων, οἱ ὅποιοι ἐκάστοτε ἀπαρτίζουσιν τὸ ἀνώτατον κυβερνητικὸν κλιμάκιον. Ἐν μόνον πρᾶγμα ἔχει σαφῶς καταδειχθῆ ἐκ τῆς πείρας, ἡ ἀνάγκη δηλαδὴ, ὅπως, οἷονδήποτε καὶ ἂν εἶναι τὸ κεντρικὸν συντονιστικὸν ὄργανον, ἀπαραιτήτως πρέπει νὰ πλαισιουῖται ἀπὸ καλῶς ὀργανωμένας ἐπιτελικὰς ὑπηρεσίας.

11. *Συλλογικὰ ὄργανα.* Καὶ τέλος ἀναφέρω εἰς τὸ κεφάλαιον αὐτὸ ἐν ἐκ τῶν σοβαρωτέρων, ἰδίᾳ παρ' ἡμῖν, προβλημάτων, τῶν τῆς χρησιμοποίησεως τῶν συλλογικῶν ὀργάνων εἰς τὴν διάρθρωσιν τῆς δημοσίας διοικήσεως.

Ὡς γνωστόν, τὰ ἀπειράριθμα καὶ ποικιλώνυμα αὐτὰ συμβούλια καὶ ἐπιτροπαί, μὲ τὴν ἀνάπτυξιν τὴν ὁποῖαν εἶχον λάβει παρ' ἡμῖν κατὰ τὰ τελευταῖα ἔτη καὶ τὸν καθημερινόν των πολλαπλασιασμόν, εὐλόγως θεωροῦνται ἀπὸ τὴν κοινὴν γνώμην ὡς καρκινώματα τοῦ κρατικοῦ μας ὀργανισμοῦ.

Βεβαίως δὲν δύναται νὰ ἀρνηθῆ κανεὶς τελείως τὴν χρησιμότητα τῶν συλλογικῶν ὀργάνων. Εἶναι ἀπολύτως εὐνόητος ἡ ἀπὸ συντονιστικῆς ἀπόψεως χρησιμότης των, προκειμένου περὶ θεμάτων ἐνδιαφερόντων πλείονος ὑπηρεσίας, ὡς καὶ ἐπὶ θεμάτων διὰ τὴν ἐπίλυσιν τῶν ὁποίων πρέπει νὰ ληφθοῦν ὑπ' ὄψιν αἱ εἰδικαὶ γνώσεις πλειόνων προσώπων ἢ ἐπὶ θεμάτων δικαιοδοτικοῦ χαρακτήρος. Ἀλλὰ ἀπὸ τοῦ σημείου τούτου μέχρι τοῦ νὰ ἀπαιτῆται — ὅπως ἔχει δυστυχῶς καταστῆ συνήθεια — διὰ τὴν λήψιν καὶ τῆς ἀπλουστεράς ἀκόμη διοικητικῆς ἀποφάσεως ἢ γνωμοδότησις, καὶ μάλιστα σύμφωνος, συμβουλίου ἀποτελουμένου συνήθως ἀπὸ αὐτὰ ταῦτα τὰ ἀρμόδια ὑπηρεσιακῶς ὄργανα, νομίζω ὅλοι συμφωνοῦν ὅτι ἡ ἀπόστασις εἶναι μεγάλη καὶ ὅτι δὲν εὐρίσκεται ἐν ἀδίκῳ ἢ κοινῇ γνώμῃ, ὅταν τὰ χαρακτηρίζεαι ὡς καρκινώματα.

Διαδικασίαι καὶ μέθοδοι ἐργασίας

12. Καὶ ἐρχόμεθα ἤδη εἰς τὸν δεύτερον παράγοντα ἐκ τοῦ ὁποίου ἐξαρτᾶται ἡ καλὴ ὀργάνωσις τῆς δημοσίας διοικήσεως: τὰς διαδικασίας δηλαδὴ καὶ τὰς μεθόδους ἐργασίας.

Πρωτίστως ὀφείλω νὰ διευκρινήσω, ὅτι ὁ ὅρος «διαδικασίαι» (procédures) δὲν χρησιμοποιεῖται βεβαίως ἐνταῦθα ὑπὸ τὴν δικονομικὴν του ἔννοιαν, ἀλλὰ ὑπὸ τὴν ἔννοιαν μιᾶς ἀλύσου ἐνεργειῶν, διὰ τῶν ὁποίων ἐπιτελεῖται μίᾳ ἀρμοδιότης ἀνατεθειμένη εἰς μίαν δημοσίαν Ὑπηρεσίαν.

Οὕτω π.χ. ἡ ἀρμοδιότης τῆς διεκπεραιώσεως τῶν εἰσερχομένων ἐγγράφων, ἡ ὁποία εἶναι ἀνατεθειμένη εἰς τὴν Ὑπηρεσίαν Διοικητικοῦ τοῦ α' Ὑπουργείου, ἐπιτελεῖται διὰ τῶν ἐξῆς διαδικασιῶν: διαδικασία παραλαβῆς, διαδικασία πρωτοκολλήσεως, διαδικασία συσχετίσεως, διαδικασία διανομῆς εἰς τοὺς ἀρμοδίους κλπ. Ἐκάστη δὲ ἐκ τῶν διαδικασιῶν τούτων ἀναλύεται περαιτέρω εἰς «ἐνεργείας» (τὰ καλούμενα «βήματα»), ὅπως π.χ. ἡ διαδικασία παραλαβῆς εἰς «ἐνεργείας» (τὰ καλούμενα «βήματα»): ἐπαλήθευσις παρατῆς ἀλληλογραφίας συντίθεται ἀπὸ τὰ ἐξῆς «βήματα»: ἐπαλήθευσις παραλαμβανομένων ἐγγράφων ἐν ἀντιπαραβολῇ πρὸς τὰ ἐν τῷ βιβλίῳ ἐπιδόσεως ἀναγραφόμενα — ἀποφακέλλωσις — πρόχειρος ταξινομήσις.

13. Αἱ διαδικασίαι ἡμποροῦν νὰ διακριθοῦν εἰς γενικὰς καὶ εἰδικὰς.

Αἱ πρῶται, αἱ γενικαί, ἀνευρίσκονται εἰς ὅλας σχεδὸν τὰς δημοσίας Ὑπηρεσίας, ἔστω καὶ ὑπὸ παραλλάσσουσαν μορφήν εἰς τὰ καθ' ἕκαστα βήματα: εἶναι π.χ. αἱ διαδικασίαι Πρωτοκόλλου, Ἀρχαιοθετήσεως, Διεκπεραιώσεως, Προμηθείας ὑλικῶν, χορηγήσεως ἀδειῶν εἰς τὸ προσωπικὸν κλπ.

Αἱ δευτέραι, αἱ εἰδικαί, περιλαμβάνονται εἰς τὰς καθ' ἑαυτὰς ἀρμοδιότητας μιᾶς ἐκάστης Ὑπηρεσίας, καὶ εἶναι ὡς εὐνόητον ἀπειράριθμοι: (π.χ. ἀδεία εἰσαγωγῆς ἐμπορευμάτων, ἀδεία ὑλοτομίας, ἐκτελωνισμὸς κλπ.).

14. Ὑπὸ τὸν ὅρον ἐξ ἄλλου «μέθοδοι ἐργασίας» ἐννοοῦμεν τὴν μέθοδον, τὸ σύστημα, τὸν τρόπον ὁ ὁποῖος ἐφαρμόζεται διὰ τὴν ἐπιτέλεσιν μιᾶς ἐκάστης ἐκ τῶν ἐργασιῶν (ἐνεργειῶν, βημάτων), ἐκ τῶν ὁποίων συντίθεται μίᾳ συγκριμένην διαδικασίαν.

Ὡς παραδείγματα τοιούτων μεθόδων ἀναφέρω:

- Τὴν ἐξουσιοδότησιν τῶν κατωτέρων κλιμακίων πρὸς ἐνέργειαν,
- τὴν χρῆσιν καρτελλῶν, ἀντὶ καταστάσεων,
- τὴν παραγωγὴν ἀντιγράφων διὰ φωτοτυπίας, ἀντὶ διὰ γραφομηχανῆς,
- τὴν χρησιμοποίησιν φακέλλων μὲ ἀνοικτὴν ἐγκοπὴν διὰ τὴν Διεύθυνσιν,
- τὴν μέθοδον εὐρητηριάσεως,
- τὴν μέθοδον τηρήσεως Ἀρχείου,
- τὴν μέθοδον σχεδιάσεως ἐντύπων (forms),
- τὴν μέθοδον διαρρυθμίσεως τοῦ χώρου ἐργασίας,
- καὶ τέλος τὴν μηχανοργάνωσιν ἐν γένει, ἡ ὁποία ἀρχίζει ἀπὸ τὴν χρησιμοποίησιν τῶν ἀπλῶν γραφομηχανῶν, προχωρεῖ εἰς τὰς ἀριθμομηχανάς, τὰς μηχανὰς διατρήτων δελτίων καὶ φθάνει εἰς τοὺς ἠλεκτρονικούς ἐγκεφάλους.

15. Αυτό τὸ ὅποιον πρέπει νὰ τονισθῆ ὅλως ἰδιαιτέρως ἐν σχέσει πρὸς τὰ προβλήματα αὐτὰ εἶναι, ὅτι ἐκάστη ἐκ τῶν διαδικασιῶν καὶ μεθόδων τούτων, εἴτε γενικῆς ἐφαρμογῆς εἴτε εἰδικῆς, εἴτε σύνθετος, εἴτε ἀπλή, εἴτε σημαντικὴ ἐκ πρώτης ὄψεως εἴτε ὄχι, ἀποτελεῖ ἓνα πρόβλημα ὀργανώσεως τῆς δημοσίας διοικήσεως καὶ πρέπει νὰ ἀποτελέσῃ ἀντικείμενον ἐρεύνης μὲ σκοπὸν τὴν ρύθμισιν αὐτοῦ κατὰ τὸν ὀρθολογικώτερον καὶ ἀποδοτικώτερον τρόπον.

Ἐπίσης, ὡς ἐκ τῆς ἐξουσίας εἰς τὸν τομέα τοῦτον μία ἀπειρία, εἰς ἀριθμὸν καὶ ποικιλίαν, προβλημάτων διοικήσεως, τὰ ὁποῖα ὅσον «εἰδικὰ» ἢ «ἐλάχιστα» καὶ ἂν φαίνονται ἐν ἑκάστῳ ἐξ αὐτῶν χωριστά, ἐν τούτοις ἐν τῷ συνόλῳ τῶν ἀποτελοῦν τὸν σημαντικώτερον ἴσως παράγοντα τῆς καλῆς ὀργανώσεως τῆς διοικήσεως.

Σχετικῶς δὲ πρέπει νὰ παρατηρηθῆ ἐκ πείρας, ὅτι συνήθως ὑπάρχει δυστυχῶς μία τάσις νὰ παραγνωρίζεται ἡ σημασία τῆς ἐρεύνης καὶ ἀντιμετωπίσεως τῶν «εἰδικῶν» καὶ «ἐλαχίστων» τούτων προβλημάτων διαδικασιῶν καὶ μεθόδων ἐργασίας. Καὶ τοῦτο ἀφ' ἑνὸς μὲν λόγῳ τοῦ περιορισμένου τομέως εἰς τὸν ὅποιον ἀφορᾷ ἐκάστη ἐξ αὐτῶν — καὶ συνεπῶς λόγῳ τῆς ἐλλείψεως τοῦ θεαματικοῦ στοιχείου εἰς τὴν μεταρρυθμιστικὴν προσπάθειαν — ἀφ' ἑτέρου δὲ λόγῳ τῆς ἐπιμόχθου καὶ μακρᾶς ἐργασίας, τὴν ὁποῖαν ἀπαιτεῖ ἐν τῇ πράξει ἡ ἀνάληψις μιᾶς συστηματικῆς, γενικῆς καὶ μακροπρόθευσης προσπάθειας εἰς τὸν τομέα τοῦτον.

Ἐπιπλέον, ὡς ἐκ τῆς ἐξουσίας εἰς τὸν τομέα τοῦτον ἡ ἀπειρία, εἰς ἀριθμὸν καὶ ποικιλίαν, προβλημάτων διοικήσεως, τὰ ὁποῖα ὅσον «εἰδικὰ» ἢ «ἐλάχιστα» καὶ ἂν φαίνονται ἐν ἑκάστῳ ἐξ αὐτῶν χωριστά, ἐν τούτοις ἐν τῷ συνόλῳ τῶν ἀποτελοῦν τὸν σημαντικώτερον ἴσως παράγοντα τῆς καλῆς ὀργανώσεως τῆς δημοσίας διοικήσεως.

16. Καὶ διὰ νὰ κλείσω τὸ κεφάλαιον αὐτὸ τῶν διαδικασιῶν καὶ μεθόδων ἐργασίας, θὰ ἤθελα νὰ προσθέσω εἰς αὐτὸ καὶ μίαν ἄλλην κατηγορίαν προβλημάτων, ἔστω καὶ ἂν ἐκ πρώτης ὄψεως ξενίσῃ, ὅπως π.χ. ἡ Γενικὴ Κωδικοποίησις τῆς Νομοθεσίας, ἡ μέθοδος Εὐρετηριάσεως τῶν τευχῶν τῆς Ἐφημερίδος τῆς Κυβερνήσεως κλπ., τὰ ὁποῖα θὰ ὑπαχθῶν εἰς τὸ κεφάλαιον τοῦτο, ὑπὸ τὴν ἔννοιαν ὅτι ἐπηρεάζουν τὸν τρόπον ἐργασίας τῶν κρατικῶν ὀργάνων καὶ ἄρα καὶ τὴν ὅλην λειτουργίαν τοῦ κρατικοῦ ὀργανισμοῦ.

Ὁ παράγον Ἄνθρωπος

17. Καὶ ἐρχόμεθα ἤδη εἰς τὸν τρίτον παράγοντα, τὸν παράγοντα Ἄνθρωπον, ἡ σημασία τοῦ ὁποίου εἶναι βασικὴ. Διότι τὸ ἰδεωδέστερον σχῆμα κρατικοῦ μηχανισμοῦ καὶ αἱ καλύτεραι μέθοδοι ἐργασίας, αἱ ὁποῖαι θὰ ἠδύναντο νὰ ἐπινοηθῶν, εἶναι προωρισμένοι εἰς ἀποτυχίαν, ἐὰν οἱ ἄνθρωποι, οἱ ὁποῖοι θὰ πλαισιώσουν καὶ θὰ κινήσουν τὸν μηχανισμόν αὐτόν, δὲν εἶναι οἱ κατάλληλοι.

Τὰ προβλήματα τὰ ὁποῖα ἀνάγονται εἰς τὸν ἀνθρώπινον τοῦτον παρά-
 γοντα δύνανται νὰ διακριθοῦν εἰς δύο κατηγορίας.

Ἡ πρώτη κατηγορία περιλαμβάνει τὰ προβλήματα ἐκεῖνα τὰ ὁποῖα
 δύνανται νὰ ρυθμισθοῦν κυριαρχικῶς διὰ νόμου ἢ ἄλλης κανονιστικῆς ἐπιτα-
 γῆς. Τὰ προβλήματα αὐτά, τὰ περισσότερα τῶν ὁποίων ἀντιστοιχοῦν εἰς τὰ
 γνωστὰ κεφάλαια τοῦ Ὑπαλληλικοῦ Κώδικος, εἶναι κυρίως τὰ ἐξῆς: ἐπιλογή
 καὶ πρόσληψις προσωπικοῦ — ἐκπαίδευσις καὶ μετεκπαίδευσις αὐτοῦ — προα-
 γωγικὴ ἐξέλιξις καὶ ὑπηρεσιακαὶ ἐκθέσεις ἱκανότητος — πειθαρχικὸν δίκαιον —
 γωγικὸς ἠθικὰ καὶ ὕλικα κίνητρα διὰ τὴν βελτίωσιν τῆς ἀποδόσεως τῶν ὑπαλ-
 λήλων — συνταξιοδότησις — συνδικαλιστικὴ ὀργάνωσις κλπ.

Ἡ δευτέρα κατηγορία περιλαμβάνει τὰ προβλήματα ἢ, μᾶλλον, φαι-
 νόμενα, ψυχολογικῆς, θὰ ἠδύνατό τις νὰ εἴπῃ φύσεως, τὰ ὁποῖα δημιουργοῦν-
 ται ἐκ τῆς ψυχοσυνθέσεως, ἢ τουλάχιστον τῆς νοοτροπίας τοῦ Homo admi-
 pinus, τοῦ Ἀνθρώπου — Ὑπαλλήλου, καὶ τὰ ὁποῖα, βεβαίως, δὲν λύνονται διὰ
 νομοθετικῆς ἢ ἄλλης ἐπιτακτικῆς ρυθμίσεως, ἀλλὰ διὰ μέτρων καταλλήλου
 προπαρασκευῆς ἢ διαπαιδαγωγήσεως τοῦ ἀνθρώπινου ὕλικου εἰς τὸ ὁποῖον
 ἐνσαρκοῦται ἡ δημοσία διοίκησις.

Ἐξ ὅλων αὐτῶν τῶν προβλημάτων, θὰ ἤθελα νὰ ἀσχοληθῶ εἰδικώτερον
 μόνον μὲ μερικὰ ἀναγόμενα εἰς τὴν δευτέραν κατηγορίαν, τὰ ὁποῖα, νομίζω,
 ὅτι θὰ εἶχον ὅλως ἰδιάζουσαν σημασίαν εἰς μίαν ὠλοκληρωμένην προσπάθειαν
 ἀναδιοργανώσεως τῆς δημοσίας διοικήσεως τῆς Χώρας μας.

18. Ἐν ἐκ τῶν προβλημάτων — φαινομένων τούτων, χαρακτηριστικῶν
 τῶν ἡγετικῶν ὑπαλληλικῶν στελεχῶν, εἶναι τοῦ «*Γραφειοκρατικοῦ ἱμπε-
 ριαλισμοῦ*». Μὲ τὸν ὄρον αὐτὸν ἐννοοῦμεν τὴν τάσιν τῶν δημοσίων Ὑπηρε-
 ρισιῶν — ἢ μᾶλλον, ἀκριβολογοῦντες, τῶν ἐπὶ κεφαλῆς αὐτῶν ὑπαλλήλων —
 πρὸς ζηλότυπον διαφύλαξιν τῶν κεκτημένων, διαρκὴ ἐπίδιωξιν ἐπεκτάσεως
 τῶν ἀρμοδιοτήτων των, ὄχι μόνον εἰς νέους τομεῖς δράσεως, ἀλλὰ καὶ εἰς βά-
 ρος ἄλλων συναδέλφων Ὑπηρεσιῶν, ἀνεξαρτοποίησιν, κατὰ τὸ δυνατόν, καὶ
 αὐτοδύναμον ἐξυπηρέτησιν τῶν ἀναγκῶν των εἰς προσωπικόν, πιστώσεις καὶ
 ὕλικα μέσα.

Τὰ ἄτομα τὰ ὁποῖα προκύπτουν ἐκ τοῦ ἐπεκτατικοῦ τούτου πνεύματος
 τῶν δημοσίων Ὑπηρεσιῶν καὶ τοῦ ἀναπτυσσομένου μεταξὺ αὐτῶν ἀνταγω-
 νισμοῦ — ὑπὸ τὴν κακὴν αὐτοῦ ἔννοιαν — εἶναι πολλά· ἐνδεικτικῶς δύναται τις
 νὰ ἀναφέρῃ ὡς τοιαύτας συνεπίαιας, τὴν διαρκὴ τάσιν αὐξήσεως τοῦ προσω-
 νικοῦ, τὰς συγκρούσεις καὶ διαμάχας περὶ τὰς ἀρμοδιότητας, τὴν σπατάλην
 εἰς ὕλικα μέσα κλπ.

19. Ἐν ἄλλῳ πρὸ βλήμα — φαινόμενον, παρατηρούμενον ἐπίσης εἰς τὰ
 ἡγετικά ὑπαλληλικά στελέχη, εἶναι τοῦ «*συγκεντρωτισμοῦ*», τῆς τάσεως
 δηλαδὴ τὴν ὁποῖαν ἔχουν οἱ ἐπὶ κεφαλῆς τῶν ἀνωτάτων κλιμακίων, νὰ συγ-
 κεντρῶνουν εἰς ἑαυτοὺς τὴν ἐξουσίαν τοῦ διατάσσειν, οὕτως ὥστε ὅλα τὰ ἐγ-
 γραφα, καὶ τὰ πλέον ἀκόμη ἀσήμαντα, νὰ ἀγωνταῖ ἐνώπιόν των καὶ νὰ ὑπο-
 γράφονται παρ' αὐτῶν. Τὸ φαινόμενον αὐτὸ ὀφείλεται κυρίως εἴτε εἰς ὑπερ-
 βολικὴν ἐκτίμησιν τῆς ἰδίας αὐτῶν ἱκανότητος, εἴτε εἰς ὑποτίμησιν τῆς ἱκανό-

τητος τῶν ὑφισταμένων των, εἴτε εἰς ἐνδόμυχον ματαιοδοξίαν. Αἱ ἐξ αὐτοῦ ὁμως δυσμενεῖς συνέπειαι, τόσον ἀπὸ ἀπόψεως ἀποδόσεως αὐτῶν τῶν ἰδίων, ὅσον καὶ ἀπὸ ἀπόψεως ταχύτητος λειτουργίας τῆς δημοσίας Ὑπηρεσίας, εἶναι σοβαρώταται.

Ὅσον ἀφορᾷ τὴν ὀργανωτικὴν λύσιν τοῦ προβλήματος, αὕτη συνίσταται εἰς τὸ γνωστὸν ἀπλοῦν μέσον τῆς «ἐξουσιοδοτήσεως» (delegation) τῶν κατωτέρων κλιμακίων πρὸς λήψιν ἀποφάσεων ἐπὶ τῶν τρεχούσης φύσεως ἢ ἐλάσσονος σπουδαιότητος θεμάτων. Ἡ δυσχέρεια ὁμως συνίσταται εἰς τοῦτο ἀκριβῶς, εἰς τὸ πῶς δηλαδὴ θὰ καταστῇ κοινὴ συνείδησις ἢ ἀνάγκη τῆς ὅσον τὸ δυνατόν εὐρυτέρας χρήσεως τοῦ μέσου τούτου.

Σχετικῶς μὲ τὰ δύο αὐτὰ προβλήματα, τοῦ Γραφειοκρατικοῦ ἱμπεριαλισμοῦ καὶ τοῦ Συγκεντρωτισμοῦ, τοῦτο εἶναι τὸ ἀξιοπεριέργον, ὅτι, δηλαδὴ, ἡ ἔντονος αὕτη τάσις τῆς ἐπεμβάσεως καὶ συγκεντρώσεως ἀρμοδιοτήτων συμπίπτει, κατὰ κανόνα, μὲ τὴν ἐκδήλωσιν ἀντιφατικὴν τάσιν τῆς ἀποφυγῆς εὐθυνῶν, πραγματοποιουμένης, ὡς εἶδομεν, διὰ τῆς συνήθους μεθόδου τῶν συμβουλιῶν καὶ ἐπιτροπῶν. Εἶναι καὶ ἐδῶ μία χαρακτηριστικὴ ἀντίφασις τῆς ἀνθρωπίνης φύσεως, ἡ ὁποία μᾶς ὑπενθυμίζει τὴν δυσχέρειαν τῶν ὀργανωτικῶν προβλημάτων τῶν ἀναγομένων εἰς τὸν παράγοντα ἄνθρωπον.

20. Ἐν τρίτον πρόβλημα—φαινόμενον εἶναι τὸ τῆς «ἐπαγγελματικῆς διαστροφῆς», τὸ ὁποῖον παρουσιάζει δύο ἐκδηλώσεις.

Ἡ πρώτη, ἡ γενικωτέρα, συνίσταται εἰς τὸ ὅτι ὁ ὑπάλληλος, μὲ τὴν πάροδον τῶν ἐτῶν εἰς τὴν Ὑπηρεσίαν, ἐμποτίζεται βαθμηδὸν μὲ τὰς συνηθείας, τὰς μεθόδους καὶ τὴν νοοτροπίαν τῆς δημοσίας ὑπηρεσίας, σκληρύνεται ψυχικῶς καὶ συναισθηματικῶς καί, ἀπορροφούμενος καθημερινῶς καὶ περισσότερο ἀπὸ τὸ στενωπὸν συμφέρον τῆς Ὑπηρεσίας εἰς τὴν ὁποίαν εἶναι ἐντεταγμένος, ἀποξενοῦται τῆς ἰκανότητος τῆς γενικωτέρας θεωρήσεως τῶν θεμάτων μὲ τὰ ὁποῖα ἀσχολεῖται.

Ἡ δευτέρα ἐκδήλωσις τῆς ἐπαγγελματικῆς αὐτῆς διαστροφῆς εἶναι εἰδικωτέρα καὶ παρατηρεῖται εἰς τοὺς εἰδικευμένης μορφώσεως ὑπαλλήλους, ὡς π.χ. γεωπόνους, τεχνικούς, ἰατροὺς κλπ., συνίσταται δὲ εἰς τὸ ὅτι οὗτοι ὅλα τὰ θέματα τὰ ὁποῖα χειρίζονται τὰ ἀντιμετωπίζουν ὑπὸ τὸ πρῖσμα κυρίως τῆς ἐπαγγελματικῆς των εἰδικεύσεως, χωρὶς νὰ λαμβάνουν ἀρκούντως ὑπ' ὄψιν ἄλλα γενικώτερα κριτήρια ἢ ἐπιπτώσεις.

Μὲ τὴν δευτέραν αὐτὴν ἐκδήλωσιν τοῦ προβλήματος τῆς ἐπαγγελματικῆς διαστροφῆς συνδέεται στενῶς τὸ πρόβλημα τῆς ἐπιλογῆς τῶν προϊσταμένων τῶν μεγάλων μονάδων ἐνὸς Ὑπουργείου (Γενικῶν Διευθυντῶν καὶ Διευθυντῶν), ἐὰν δηλαδὴ πρέπει νὰ ἀνατίθενται αὐταὶ εἰς «εἰδικούς» ἢ, ἀντιθέτως, εἰς ὑπαλλήλους «γενικῆς μορφώσεως».

21. Ἐν ἄλλο πρόβλημα—φαινόμενον εἶναι τὸ τοῦ «αὐταρχισμοῦ», τῆς τάσεως δηλαδὴ ἡ ὁποία ἀναπτύσσεται εἰς ἐκείνους, οἱ ὁποῖοι ἔχουν κάποιαν ἐξουσίαν, εἰς τὸ νὰ ἐπιδεικνύουν τὴν ἰσχύν των, ὅσον μικρὰ καὶ ἂν εἶναι αὕτη, καὶ νὰ καταχρῶνται αὐτῆς. Κατὰ περίεργον δέ, ἐκ πρώτης ὄψεως, σύμπτωσιν, ἡ ἔντασις τοῦ φαινομένου τούτου εἶναι ἀντιστρόφως ἀνάλογος πρὸς τὸν

νικόν και πειθαρχημένον τρόπον και με ειλικρινές όμαδικόν πνεύμα προσφορά τής έργασίας των.

Σημειωτέον δέ ότι ή δημιουργία τής πεπειθησεως αυτης περι τής αναγκαιότητας και σπουδαιότητας τής συμβολής όλων άνεξαιρέτως δέν άποτελεί ψευδαισθησιν, αλλά πραγματικότητα, διότι όλοι άνεξαιρέτως οι ύπηρετουντες εις ένα Όργανισμόν άποτελοϋν (ή τουλάχιστον πρέπει να άποτελοϋν) τους αναγκαίους τροχούς και τά αναγκαία γρανάζια μιās, οϋτως ειπείν, μηχανής, ή όποια ασφαλώς θα σταματήσει εάν οιονδήποτε έξ αυτών ύποστη βλάβην ή παύση να λειτουργή όμαλως. Έστω προς τούτο ως παράδειγμα, ή υπό των άνωτάτων κλιμακίων μιās Ύπηρεσίας λήψις μιās σπουδαιας άποφάσεως, ή έφαρμογή τής όποιας έξαρτάται έκ τής δακτυλογράφου, ή όποια θα παραγάγη τά αναγκαία άντίτυπα ή και του κλητήρος άκόμη, ό όποιος θα αναλάβη τήν μεταφοράν αυτών εις τό Ταχυδρομείον προς κοινοποίησιν.

Αί προσπάθειαι αναδιοργανώσεως

23. Πάντα ταϋτα τά κατ' ιδίαν προβλήματα, τά όποια έξετέθησαν άνωτέρω, συνθέτουν τό γενικώτερον πρόβλημα τής αναδιοργανώσεως τής δημοσίας διοικήσεως.

Και έρωτάται νϋν: τί έχει γίνει, ή μάλλον τί γίνεται εις τήν Χώραν μας προς άντιμετώπισιν του ζωτικωτάτου τούτου προβλήματος, ή σημασία του όποιου άρκούντως έτονίσθη υπό του πρώτου ήδη όμιλητου τής σειράς αυτης των διαλέξεων;

Ή άπάντησις εις τό έρώτημα τούτο θα περιορισθη εις τήν άκολουθοϋσαν άπαρίθμησιν των κατ'ά τα τελευταία έτη ληφθέντων μέτρων.

Άπό του έτους 1955 (Νόμος 3200/1955) έτέθησαν αι βάσεις τής διοικητικής άποκεντρώσεως, δια τής μεταβιβάσεως εις τους Νομάρχας του μεγίστου μέρους των μη έπιτελικής φύσεως άποφασιστικών άρμοδιοτήτων των Ύπουργών και των Κεντρικών Ύπηρεσιών.

Έν έτει 1957 (Ν.Δ. 3620/1957) έγένετο ούσιώδες βήμα προς τήν οικονομικήν άποκέντρωσιν δια τής συστάσεως των Νομαρχιακών Ταμείων, εις τά όποια άνετέθη ή έκπόνησις και οικονομική έξυπηρέτησις των νομαρχιακών προγραμμάτων οικονομικής ανάπτυξεως. Τά Νομαρχιακά αυτά Ταμεία διεχειρίσθησαν κατ'ά τó παρελθόν έτος ποσά άνελθόντα εν συνόλω εις 900 έκατομμύρια περίπου δραχμών επί συνόλου Προϋπολογισμού Δημοσίων Έπενδύσεων άνελθόντος εις 4.000.000.000 περίπου δραχμάς.

Κατ'ά τας άρχάς του έτους 1959 συνεστήθη Κεντρική Έπιτροπή Αναδιοργανώσεως Δημοσίων Ύπηρεσιών, έξ ειδικών άνωτάτων λειτουργών, εις τήν όποιαν άνετέθη ή κατάρτισις γενικού προγράμματος αναδιοργανώσεως των κεντρικών και περιφερειακών Δημοσίων Ύπηρεσιών και ή υπόδειξις εν γίνει περι των ληπτέων μέτρων δια τήν βελτίωσιν του κρατικού μηχανισμού.

Κατόπιν μελέτης και σχετικών προτάσεων τής έπιτροπής ταύτης έλήφθησαν τά ακόλουθα μέτρα:

γράμματα τῶν προβλεπομένων 36 Κωδίκων ἐνεκρίθησαν καὶ ἤρχισαν ἤδη κατατιθέμενα τὰ προσχέδια αὐτῶν.

Ἐν συνεχείᾳ τῶν ὡς ἄνω νομοθετημάτων, ἡ Κεντρικὴ Ἐπιτροπὴ Ἀναδιοργανώσεως, συνεχίζουσα τὸ προγραμματισθὲν ἔργον, ἐπεξεργάσθη καὶ ἔθεσεν ἤδη ὑπ' ὄψιν τῆς Κυβερνήσεως σειρὰν ἄλλην ὀργανωτικῶν μέτρων, τὰ κυριώτερα τῶν ὁποίων εἶναι τὰ ἑξῆς :

α) Βελτίωσις τοῦ συστήματος ἐπιλογῆς τοῦ προσωπικοῦ τῶν δημοσίων ὑπηρεσιῶν, διὰ τῆς καθιερώσεως τοῦ θεσμοῦ τῶν κοινῶν, δι' ὅλας τὰς Ὑπηρεσίας, διαγωνισμῶν.

β) Ὁργάνωσις συστήματος ἐκπαιδεύσεως καὶ μετεκπαιδεύσεως τῶν δημοσίων ὑπαλλήλων.

γ) Προσομογή τοῦ ἀπὸ δεκαετίας ἰσχύοντος Ὑπαλληλικοῦ Κώδικος, ἐν ὄψει τῶν πορισμάτων τῆς πείρας ἐκ τῆς ἐφαρμογῆς αὐτῶν καὶ τῶν νεωτέρων ἀναγκῶν τῆς διοικήσεως.

δ) Καθιέρωσις κώδικος διοικητικῆς διαδικασίας, ἥτοι καθιέρωσις ὁμοιομόρφων καὶ συγχρονισμένων κανόνων, διὰ τῶν ὁποίων θὰ ρυθμίζεται ὁ τρόπος, καθ' ὃν τὰ διοικητικὰ ἐν γένει ὄργανα ὀφείλου νὰ ἐκπληροῦν τὰ καθήκοντά των.

Συμπέρασμα

24. Ἡ ἀπαρίθμησις καὶ ἀνάλυσις τῶν προβλημάτων τῆς δημοσίας διοικήσεως ἐσκόπει κυρίως εἰς τὸ νὰ καταδείξη τὸ πολυσύνθετον καὶ δυσχερὲς αὐτῶν καὶ νὰ ὑπογραμμίσῃ, ὅτι μία γενικὴ ἀναδιοργάνωσις τῶν δημοσίων ὑπηρεσιῶν δὲν ἐπιτυγχάνεται τόσον μὲ «θεαματικὰς» μεταρρυθμίσεις, ἀλλὰ μὲ ὑπομονητικὴν, μεθοδικὴν καὶ μακροετῆ προσπάθειαν.

Ἡ ἀπαρίθμησις ἐξ ἄλλου τῶν εἰς τὴν Χώραν μας κατὰ τὰ τελευταῖα ἔτη ληφθέντων ὀργανωτικῶν μέτρων ὀδηγεῖ εἰς τὴν διαπίστωσιν, ὅτι ἤρχισε πάντως μία γενικωτέρα μεθοδικὴ προσπάθεια εἰς τὸν τομέα τῆς ἀναδιοργανώσεως τῶν δημοσίων μας ὑπηρεσιῶν καὶ ὅτι ἡ προσπάθεια αὕτη ὄχι μόνον «πρέπει» ἀλλὰ καὶ «ἔμπορεῖ» νὰ ἀχθῇ εἰς πέρας.

Ἄρκει διὰ τὴν τελικὴν ἐπιτυχίαν, νὰ ὑπάρχουν αἱ ἑξῆς βασικαὶ προϋποθέσεις :

— Πρῶτον, συνειδητοποιήσις τῆς ζωτικῆς ἀνάγκης τῆς ἀναδιοργανώσεως καὶ ἐκσυγχρονισμοῦ τῆς δημοσίας διοικήσεως. Θὰ ἦτο ἀνεδαφικόν, ἂς μοῦ ἐπιτραπῇ ἡ λέξις, νὰ συζητῶμεν περὶ τῆς εισόδου μας εἰς τὴν Κοινὴν Ἀγορὰν, χωρὶς νὰ ἐκσυγχρονίσωμεν ὄχι μόνον τὴν οἰκονομικὴν ἀλλὰ καὶ τὴν διοικητικὴν ὀργάνωσιν τῆς Χώρας μας.

— Δεύτερον, συνειδητοποιήσις τοῦ πλήθους καὶ τῆς δυσχερείας τῶν πρὸς ἐπίλυσιν ὀργανωτικῶν προβλημάτων καὶ τῆς μακρᾶς καὶ ἐπιπόνου προσπάθειας, ἣτις ἀπαιτεῖται πρὸς τοῦτο.

— Καὶ τρίτον, πίστις περὶ τοῦ ὅτι καὶ εἰς τὴν Χώραν μας «εἶναι» κατορθωτὴ ἡ ἀναδιοργάνωσις αὕτη. Ἄς μοῦ ἐπιτραπῇ δὲ νὰ τονίσω ἰδιαιτέρως τὴν ἀνάγκην τοῦ νὰ ὑπάρχη ἡ πίστις αὕτη καὶ ἡ αἰσιοδοξία· διότι μόνῃ ἡ μεμφιμοιρία καὶ τὸ αἰώνιον «τίποτε δὲν ἔμπορεῖ νὰ γίνῃ εἰς αὐτὸν τὸν τόπον», μόνον εἰς στείρωσιν καὶ ἀρνητικὰ ἀποτελέσματα καταλήγουν.