

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΖΩΗ

ΟΡΓΑΝΩΣΙΣ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΙΣ ΝΟΜΑΡΧΙΩΝ

Τοῦ κ. ΙΩΑΝΝΟΥ ΒΟΥΛΑΑ

Ἀναπληρωτοῦ Νομάρχου Διαμερίσματος Πειραιῶς

Α΄.

Αἱ πολλαπλαῖ ἀποστολαὶ τοῦ Κράτους καὶ ἡ δυνατότης ἐπιτεύξεως τοῦ ἀρίστου ἀποτελέσματος ἀπαιτοῦν διοικητικὸν σύστημα ἰκανόν, δεδοκιμασμένον καὶ ἐπιστημονικῶς παραδεδεγμένον.

Ἀναμφισβητήτως, ἐνδεδειγμένον διοικητικὸν σύστημα τυγχάνει τὸ ἀποκεντρωτικὸν τοιοῦτον.

Παρ' ἡμῖν, ἐφαρμογὴ τοῦ ἀποκεντρωτικοῦ συστήματος ἐγένετο διὰ τοῦ Β. Δ. τῆς 5/29 Δεκεμβρίου 1845 «περὶ τῶν καθηκόντων τῶν Νομαρχῶν καὶ τῆς ὑπηρεσίας αὐτῶν» καὶ τῶν ἐν συνεχείᾳ Νόμων, τὸ ἔτος δὲ 1927 καὶ εἰς τὸ ἄρθρον 108 τοῦ Συντάγματος κατοχυροῦται, τὸ πρῶτον, συνταγματικῶς τὸ ἀποκεντρωτικὸν σύστημα διὰ τὴν ὀργάνωσιν καὶ διοίκησιν τοῦ Κράτους.

Τὰ νεώτερα συντάγματα ἐπαναλαμβάνουν σχετικὸν ἄρθρον καὶ ἡ νομοθεσία τείνει εἰς ἐνίσχυσιν τοῦ ἀποκεντρωτικοῦ συστήματος, συμφῶνως πρὸς τὴν συνταγματικὴν ἐπιταγὴν.

Ἡ ὀργάνωσις τῆς Διοικήσεως τοῦ Κράτους κατὰ σύστημα ἀποκεντρωτικόν, ἐνῶ ἐξασφαλίζει τὴν προσέγγισιν τοῦ πολίτου πρὸς τὴν Διοίκησιν, καθιστᾷ ταύτην προσιτὴν καὶ ἐπιλύει τὰ ἀφορῶντα εἰς τὴν Διοίκησιν ζητήματα ταχύτερον καὶ ἐπὶ τῇ βάσει ἀμεσωτέρας ἀντιλήψεως τῶν ἀφορωσῶν εἰς αὐτὴν συνθηκῶν καὶ προβλημάτων. Ἀλλ' ἐνῶ, γενικώτερον, ἐπιταχύνει τὴν κινητοποίησιν τῆς Κρατικῆς μηχανῆς, δὲν εἶχε, μέχρις ἐκδόσεως τῶν Νομοθετικῶν Διαταγμάτων 532/70 «περὶ συμπληρώσεως τῶν διατάξεων περὶ διοικητικῆς ἀποκεντρώσεως», 533/70 «περὶ προαγωγῆς ὑπαλλήλων καὶ καταργήσεως τῆς διακρίσεως τῶν Κλάδων εἰς κεντρικοὺς καὶ περιφερειακοὺς», καὶ τῶν εἰς ἐκτέλεσιν αὐτῶν σχετικῶν Διαταγμάτων, σχεδιασθῆ καὶ ὑλοποιηθῆ κατὰ τὰς παραδεδεγμένας ἀρχὰς ὀργάνωσεως τῆς ἀποκεντρωμένης Διοικήσεως.

Ἡ ἀνορθόδοξος, στενὴ καὶ ἀντίθετος πρὸς τὰς ἀνάγκας καὶ τὴν πραγματικότητα, ὀργανωτικὴ αὐτὴ ἀντίληψις, ὠδήγησε τὴν Κεντρικὴν Διοίκησιν εἰς τὴν ἀνάληψιν ἀρμοδιοτήτων καὶ ἀντικειμένων ἀνηκόντων φύσει καὶ θέσει εἰς τὴν Περιφερειακὴν Διοίκησιν.

Ἀποτέλεσμα τῆς τοιαύτης θέσεως τῆς Κεντρικῆς Διοικήσεως ὑπῆρξεν

ή αποδυνάμωσις τής αποκεντρώσεως, ή συγκέντρωσις τών αντικειμένων, τών προβλημάτων, τών αιτημάτων και τών πολιτῶν εις τό κέντρον, με αντίστοιχον σχεδόν άτροφιάν τής περιφερείας και έλλειψιν δράσεως, πρωτοβουλίας και ευθύνης τών περιφερειακῶν ὀργάνων.

Ἡ κατάστασις αὕτη ἔθεσεν ἐπὶ τάπητος τὰς βασικάς ἐπιδιώξεις τής Δημοσίας Διοικήσεως και τὸ Ν. Δ. 532/1970 ἀποτελεῖ τὸ πρῶτον οὐσιαστικὸν βήμα διὰ τὴν ἐκ βάθρων ὀργάνωσιν τής περιφερείας και ἐκφράζει τὴν νέαν Νομαρχίαν, ἥτις εἶναι τελείως διάφορος τής προηγουμένης.

Οὕτως, ἡ Περιφερειακὴ Διοίκησις κατέστη οὐσιαστικὴ, διὰ τής διαρθρωτικῆς ὀργανώσεως τών Νομαρχιῶν και τής ἐν εὐρείᾳ κλίμακι μεταβίβασεως ἀποφασιστικῶν ἀρμοδιοτήτων ἐκ τής Κεντρικῆς Διοικήσεως εις τὸν ἐπικεφαλῆς τής Περιφερειακῆς Διοικήσεως, τὸν Νομάρχη.

Αἱ σημειωθείσαι μέχρι σήμερον ἐπιτεύξεις τής Δημοσίας Διοικήσεως και εἰδικώτερον τής Περιφερειακῆς τοιαύτης, εις ὅ,τι ἀφορᾷ εις τὴν διαρθρωτικὴν και λειτουργικὴν ὀργάνωσιν τών ὑπηρεσιῶν, τὴν μεταφορὰν ἀρμοδιοτήτων, τὴν κινητοποίησιν τής κρατικῆς μηχανῆς και τὴν βελτίωσιν τών σχέσεων μεταξὺ Διοικήσεως και πολιτῶν, δὲν ὑπῆρξαν αἱ προσδοκώμεναι ἐκ τής δημιουργηθείσης νέας Νομαρχίας.

Ἡ πλημμελής, ἑλλειπὴς και μὴ ὀλοκληρωθεῖσα διαρθρωτικὴ και λειτουργικὴ ὀργάνωσις τών Νομαρχιῶν, ἡ σύγχυσις ἀρμοδιοτήτων, ἡ ἑλλειψις συνεργασίας μεταξὺ τών ὑπηρεσιῶν τής αὐτῆς Περιφερειακῆς Διοικήσεως (Νομαρχίας) ἢ και μεταξὺ τών Περιφερειακῶν Διοικήσεων (Νομαρχιῶν) και τής Κεντρικῆς Διοικήσεως, ἡ πολὺπλοκος διαδικασία διεξαγωγῆς τής Διοικήσεως και τινά ἄλλα δὲν ἐξέλιπον εἰσέτι.

Οὕτως ἐχόντων τών πραγμάτων ἐκδηλος και ἐπιτακτικὴ καθίσταται ἡ ὀλοκλήρωσις τής ὀργανώσεως τής ἀποκεντρωμένης Διοικήσεως, τών Νομαρχιῶν, βάσει τής ἀποστολῆς και τών ἐπιδιώξεων αὐτῶν και βάσει κανόνων και μεθόδων, στηριζομένων εις πορίσματα ἐπιστημονικῆς ἐρεῦνης ἐπὶ τής ἑλληνικῆς πραγματικότητος.

Ἐν ὄψει τών ἀνωτέρω διαπιστώσεων ἐπιβάλλονται αἱ ἀκόλουθοι διαρθρωτικὴ και προσαρμογαί :

α. Σαφῆς και ἐπακριβῆς προσδιορισμὸς τοῦ χαρακτῆρος, τής ἀποστολῆς και τών δραστηριοτήτων, τής Κεντρικῆς Διοικήσεως ἀφ' ἑνὸς και ἀφ' ἑτέρου τής Περιφερειακῆς τοιαύτης (τῆς Νομαρχίας).

Ἐφ' ὅσον ἐγινε δεκτόν, ὅτι ἡ Κεντρικὴ Διοίκησις δεόν νὰ περιορισθῆ εις τὴν ἄσκησιν σαφῶς ἐπιτελικοῦ ρόλου, ἡ δὲ ἀποστολὴ τῆς εἶναι ἡ χάραξις τής πολιτικῆς, ἡ παρακολούθησις τής ἐφαρμογῆς ταύτης και ὁ ἔλεγχος τής ἀποκεντρωμένης Διοικήσεως, δεόν νὰ προβῶμεν εις σαφῆ και ἐξειδικευμένην περιγραφήν τής ἀποστολῆς και τών δραστηριοτήτων αὐτῆς.

Τοῦτο ἐνέχει μεγίστην σημασίαν διὰ τὴν πλήρη ἐπιτυχίαν τής ἀποκεντρώσεως και τὴν δημιουργὸν πνοὴν τής περιφερείας.

Ἀποτελεῖ τὸ ἐκ τών ὧν οὐκ ἄνευ, διὰ νὰ κινηθῆ ἡ ἐφαρμογὴ τής διοικητικῆς ἀποκεντρώσεως.

β. Ὁ σαφής προσδιορισμός τῆς ἀποστολῆς, τῆς δράσεως καὶ τῶν ἀποφασιστικῶν ἀρμοδιοτήτων τῆς Νομαρχίας, ἥτις ἀποτελεῖ διοικητικὴν διαίρεσιν τῆς Δημοσίας Διοικήσεως καὶ τὸν δεύτερον κρίκον τῆς κρατικῆς προσπαθείας εἰς ὄλους σχεδὸν τοὺς τομεῖς.

Ἡ νέα Νομαρχία ἥτις ἀποτελεῖται ἀπὸ τὸ σύνολον τῶν ἐν τῷ Νομῷ ὑπηρεσιῶν καὶ νομικῶν προσώπων Δημοσίου Δικαίου καὶ ἥτις καλεῖται, ἀφ' ἐνός νὰ ὑπηρετήσῃ — κυρίως — τὰς ἀνάγκας τῶν πολιτῶν καὶ τῆς περιοχῆς καὶ ἀφ' ἑτέρου νὰ ὑλοποιήσῃ τοὺς στόχους τῆς Κεντρικῆς Διοικήσεως (Κυβερνήσεως) εἰς τὸν συγκεκριμένον χῶρον αὐτῆς, δεόν ὡσαύτως νὰ λάβῃ σαφῆ πλαίσια τοῦ χαρακτήρος καὶ τῆς ἀποστολῆς τῆς.

Ἡ πολλαπλῆ ἀποστολὴ τῆς Νομαρχίας ἐπιβάλλει ἐκ τῶν πραγμάτων τὸν διφυῆ χαρακτήρα αὐτῆς, ὅστις εἶναι μικτός, ἥτοι κατὰ μικρὸν μέρος ἐπιτελικός καὶ κυρίως ἀποφασιστικός (ἐκτελεστικός).

γ. Ὁ καθορισμός τοῦ μεγέθους καὶ τοῦ διαρθρωτικοῦ σχήματος τῆς Νομαρχίας, ἐν ὧσιν, ἀφ' ἐνός τοῦ μικτοῦ χαρακτήρος αὐτῆς καὶ ἀφ' ἑτέρου τῆς ὑπάρξεως αὐτῆς εἰς συγκεκριμένον χῶρον, μὲ ὄρισμένον πληθυσμὸν καὶ ἐν πολλοῖς μὲ δεδομένα καὶ γνωστὰ προβλήματα καὶ θέματα.

Ἐνῶ ὁ ἐν μέρει ἐπιτελικὸς χαρακτήρ τῆς Νομαρχίας ἐπιβάλλει ἐκ τῶν πραγμάτων, ἀδιστακτῶς ἐνιαῖον σχεδὸν τύπον ἐπιτελικῆς διαρθρώσεως δι' ὅλας τὰς Νομαρχίας, ἀντιθέτως, ὁ ἐμφανὴς ἀποφασιστικὸς χαρακτήρ αὐτῆς καὶ ἡ διάφορος ἐν πολλοῖς οἰκονομικῇ, κοινωνικῇ, πληθυσμιακῇ, πολιτιστικῇ κλπ. φυσιογνωμία ἐκάστου Νομοῦ, ἀποκλείει τὸν ἐνιαῖον τύπον Νομαρχίας δι' ὄλους τοὺς Νομοὺς καὶ ὀδηγεῖ εἰς ἀναζήτησιν καὶ σχεδίασιν «τύπων» καὶ κατηγοριῶν Νομαρχιῶν, ἵνα ἕκαστος ἐξ αὐτῶν προσιδιάξῃ εἰς τὴν συγκεκριμένην περιφέρειαν (Νομὸν) καὶ εἰ δυνατόν εἰς ὁμοειδεῖς Νομοὺς.

δ. Καθορισμός κριτηρίων διὰ τὴν δημιουργίαν «τύπων» Νομαρχιῶν.

I. Ἡ σαφὴς ὑπεροχὴ ὄρισμένων στοιχείων ἐν τῷ Νομῷ, ἅτινα συνθέτουν καὶ χαρακτηρίζουν τὴν αὐτὴν περίπου φυσιογνωμίαν πλειόνων καὶ συγκεκριμένων Νομῶν, ὡς εἶναι ὁ καταφανὴς ἀστικός, βιομηχανικός, ναυτιλιακός, ἐμπορικός, τουριστικὸς χαρακτήρ τοῦ Νομοῦ, δύνανται νὰ ἀποτελέσουν ἀσφαλῆ βάσιν διὰ τὴν σχεδίασιν διαρθρωτικοῦ διαγράμματος (τύπου) Νομαρχίας ἱκανοῦ νὰ ἐφαρμοσθῇ καὶ ἀνταποκριθῇ εἰς ὁμοειδεῖς (συγγενεῖς) φυσιογνωμικῶς, Νομοὺς.

II. Ἡ σαφὴς γεωργικὴ μορφή τοῦ Νομοῦ καὶ ἡ ὑπαρξὶς ἐιδικῶν στοιχείων καὶ θεμάτων, ἀπαιτοῦν τύπον Νομαρχίας, ὅστις ὁμοίως θὰ δύναται νὰ ἐφαρμοσθῇ εἰς ὁμοιογενεῖς Νομοὺς.

III. Τέλος, ὁ ἰδιάζων καὶ προέχων τουριστικὸς χαρακτήρ τοῦ Νομοῦ, ἀπαιτεῖ ἴδιον τύπον Νομαρχίας, ὅστις θὰ δύναται νὰ ἀποτελέσῃ τὸ πρότυπον καὶ δι' ἄλλους ὁμοειδεῖς Νομοὺς.

Οὕτως, ἐπὶ τῇ βάσει τῶν ὡς ἄνω κριτηρίων καὶ τῆς φυσιογνωμίας ἐκάστου Νομοῦ αἱ Νομαρχίαι τῆς χώρας μας δύνανται νὰ κατανεμηθοῦν εἰς τρεῖς κατηγορίας καὶ ἐκάστη κατηγορία νὰ ὀργανωθῇ μὲ ἴδιον τύπον.

Ἐνδεικτικῶς δυνάμεθα νὰ κατατάξωμεν εἰς ἐκάστην ἐκ τῶν ἀνωτέρω ἀναφερθεῖσων κατηγοριῶν Νομαρχιῶν, τοὺς ἀκολούθους Νομοὺς :

1η Κατηγορία : Οί Νομοί Ἀχαΐας, Θεσσαλονίκης, Καβάλας, Κρήτης, Μαγνησίας, Λαρίσης, Ἰωαννίνων κλπ.

2α Κατηγορία : Οί Νομοί Κοζάνης, Ἡμαθείας, Πέλλης, Φλωρίνης, Καστοριάς, Κιλκίς, Ἐβρου, Ροδόπης, Δράμας, Σερρών, Καρδίτσας, Εὐρυτανίας, Φωκίδος κλπ.

3η Κατηγορία : Οί Νομοί Δωδεκανήσου, Κερκύρας, Κυκλάδων, Ζακύνθου, Κεφαλληνίας, Χαλκιδικῆς, Πιερίας κλπ.

Σκοπῖμος δὲν περιελάβομεν τὸν Νομὸν Ἀττικῆς εἰς τινα κατηγορίαν, διότι, ἡ ἰδιομορφία τοῦ ὀργανωτικοῦ σχήματος καὶ τῆς φυσιογνωμίας αὐτοῦ, δὲν ἀπαντῶνται εἰς τοὺς λοιποὺς Νομοὺς τῆς χώρας μας.

ε. Σαφῆς προσδιορισμὸς τοῦ μεγέθους καὶ τῆς διαρθρώσεως ἐκάστης Νομαρχιακῆς ὑπηρεσίας.

Ἐὰν μία ὑπηρεσία δέον νὰ εἶναι Διεύθυνσις, μὲ ὄρισμένον ἀριθμὸν Τμημάτων καὶ Γραφείων ἢ Τμήμα ἢ Γραφεῖον, τοῦτο ἐξαρτᾶται ἀπὸ τὴν φυσιογνωμίαν ἐκάστου Νομοῦ καὶ ἀπὸ τὸ μέγεθος τοῦ ἀντικειμένου αὐτῆς. Συνεπῶς, διὰ τὴν διάρθρωσιν (σχεδιάσιν, τύπον), ἐκάστης Νομαρχιακῆς ὑπηρεσίας, αἱ ἀνάγκαι τῆς περιφέρειας, τὸ μέγεθος τοῦ ἀντικειμένου αὐτῆς καὶ αἱ ἀπαιτήσεις ἀντιμετώπισεως αὐτῶν, ἀποτελοῦν ἀσφαλῆ κριτήρια προσδιορισμοῦ τοῦ τύπου αὐτῆς.

στ. Ἐπακριβῆς προσδιορισμὸς διεξαγωγῆς τῆς Διοικήσεως.

Ἡ ἐν πολλοῖς πολύπλοκος διεξαγωγή τῆς Διοικήσεως, δημιουργεῖ εὐλογον ἀδυναμίαν λειτουργίας τῶν ὑπηρεσιῶν καὶ συνεπάγεται ἀπώλειαν χρόνου, χώρου, ἔργου καὶ ἐπιβράδυνσιν τοῦ ρυθμοῦ τῆς Διοικήσεως.

Ἡ τεχνοδομὴ διεξαγωγῆς τῆς Διοικήσεως, δέον νὰ εἶναι σαφῆς καὶ ἀπλῆ, διὰ νὰ ἐπιτυγχάνωνται ἀνέτως καὶ ταχέως οἱ στόχοι τῆς Δημοσίας Διοικήσεως.

Αἱ βασικαὶ ἀρχαὶ διὰ τὴν λειτουργικὴν ὀργάνωσιν τῶν Δημοσίων Ὑπηρεσιῶν, δέον νὰ στηρίζωνται εἰς τὰς γενικὰς καὶ εἰδικὰς ἀρχὰς τῆς Ὄργανωτικῆς Ἐπιστήμης καὶ Τεχνικῆς αἵτινες ἐπιβάλλουν τὴν σαφήνειαν, τὴν ἀπλότητα, τὸν περιορισμὸν τῆς διακινήσεως τῶν ἐγγράφων καὶ τοῦ προσωπικοῦ, ὡς καὶ τὴν ἐνθάρρυνσιν καὶ ἐξασφάλισιν μείζονος πρωτοβουλίας εἰς ὅλα τὰ ὄργανα τῆς Διοικήσεως, ἀνεξαρτήτως βαθμοῦ.

Ἐν προκειμένῳ, πέραν ἀπὸ τὴν ἀπαιτουμένην ἄρσιν τῶν πολυπλόκων διαδικασιῶν καὶ τὴν ἐφαρμογὴν τῶν ὡς ἄνω ἀρχῶν, δέον ἢ ἄσκησις τῆς Διοικήσεως (ἢ ἀποφασιστικότης), νὰ ἀνήκη μερικῶς εἰς τὸν ἐπικεφαλῆς τῆς Νομαρχίας καὶ κατὰ τὸ μείζον μέρος εἰς τοὺς Προϊσταμένους τῶν ὑπηρεσιῶν. Τοῦτο δὲ πρέπει νὰ ἀνήκη αὐτοδικαίως καὶ οὐχὶ κατ' ἐντολήν ἢ κατ' ἐξουσιοδότησιν τοῦ Νομάρχου.

Ἐνέχει μεγίστην σημασίαν ἡ διαστολὴ αὕτη, διότι, οὕτως ἐνθαρρύνομεν τὸν ὑπάλληλον, ἐξασφαλίζομεν πεδῖον πρωτοβουλίας εἰς αὐτόν, ἐπιτυγχάνομεν ὑπαλληλικὴν ὑπευθυνότητα, ἀλλαγὴν νοοτροπίας, εὐμενῆς ψυχολογικὸν κλίμα καὶ ἄρσιν ἀντιδράσεων.

ζ. Ἡ ἀριθμητικὴ καὶ ποιοτικὴ ἐπ' ἀνδρωσις τῶν Νομαρχιῶν, διὰ νὰ ἀνταποκρίνωνται πλήρως εἰς τὴν πολλαπλῆν ἀποστολήν καὶ τὸν ὄγκον τῶν ἀρμοδιοτήτων καὶ τοῦ ἔργου τῶν.

Ἡ διεύρυνσις τῶν ἀρμοδιοτήτων τῆς Νομαρχίας, ὁ πολλαπλασιασμός καὶ ἡ ἐξειδίκευσις τῶν ἐργασιῶν αὐτῆς, ἀπαιτοῦν ἀντίστοιχον ἐπ' ἀνδρωσιν, ἧτις σήμερον δὲν ὑφίσταται καὶ ὡς διαφαίνεται, εἶναι μᾶλλον δυσχερῆς.

Ἐν ὄψει τῶν εἰς προσωπικὸν ἀναγκῶν τῆς ἀποκεντρωμένης Διοικήσεως (Νομαρχίας) καὶ τῶν δυσχερειῶν ἃς ἀντιμετωπίζει διὰ τὴν προσέλκυσιν ὑπαλλήλων, προβάλλει ἐπιτακτικὴ ἢ ἀνάγκη διερευνήσεως τῶν αἰτίων τῆς ἐλλείψεως καὶ τῆς μὴ προσελεύσεως προσωπικοῦ καὶ ἡ ἀντιμετώπισις τοῦ προβλήματος, ἀμέσως, ὅσον καὶ μακροπροθέσμως.

Ἡ συνεχὴς διεύρυνσις τῆς ἀποστολῆς καὶ δραστηριότητος τοῦ Κράτους καὶ ἡ μείωσις προσελεύσεως ὑπαλλήλων εἰς τὴν Δημοσίαν Διοίκησιν, ἔχουν ὡς ἀποτέλεσμα τὴν διατάραξιν τῆς ἰσορροπίας, ἥτις δέον νὰ ὑφίσταται μεταξὺ ἐπιδιώξεων τῆς Διοικήσεως ἀφ' ἑνὸς καὶ δυνατοτήτων πραγματοποιήσεώς των, ἀφ' ἑτέρου.

Πάντα ταῦτα ἀποτελοῦν τὰς ὀρθὰς βάσεις διὰ τὴν ἐξασφάλισιν εὐρύθμου λειτουργίας τῆς ἀποκεντρωμένης Δημοσίας Διοικήσεως (Νομαρχίας) καὶ προοπτικῶν βελτιώσεως αὐτῆς.