

ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ Ε. ΚΟΥΡΤΗ
ΕΝΤΕΤΑΜΕΝΟΥ ΥΦΗΓΗΤΟΥ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ
ΕΙΣ ΤΗΝ ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΑΝΩΤΑΤΗΝ ΣΧΟΛΗΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΘΕΜΕΛΙΩΔΕΙΣ ΑΡΧΑΙ
ΔΙΑ ΤΗΝ ΟΡΓΑΝΩΣΙΝ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ

(Σελίδες 389—410)

ΘΕΜΕΛΙΩΔΕΙΣ ΑΡΧΑΙ ΔΙΑ ΤΗΝ ΟΡΓΑΝΩΣΙΝ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ

Εἰς σημαντικὸν τμῆμα τοῦ Δυτικοῦ κόσμου ἓνα αἴσθημα ἀμνηχανίας ἔχει καταλάβει τὴν σκέψιν τῶν ἀνθρώπων. Ἡ περαστία ἐπέκτασις τῆς δυνάμεως καὶ τῶν δραστηριοτήτων τοῦ Κράτους, ὁ συνεχῶς αὐξανόμενος περιορισμὸς τῶν εὐκαιριῶν τοῦ πολίτου, ὅπως ἐπηρεάζῃ οὕτως ἐνεργῶς τὴν πολιτικὴν τῆς χώρας του καὶ ἔχῃ εἰς τὴν διάθεσίν του ἐπαρκῆ ἐλεύθερον χῶρον, ὥστε νὰ δύναται νὰ ζῆ συμφώνως πρὸς τὰς ἰδέας καὶ τὰς προτιμήσεις του ὅσον ἀφορᾷ τὴν ζωὴν καὶ τὸν πολιτισμὸν, καὶ ἡ βαθμιαία ἀπομάκρυνσις τῆς σκέψεως τῶν θιασωτῶν τῆς «ἀποδοτικότητος» ἀπὸ τὸ πλέον βασικὸν στοιχεῖον τῆς δημοκρατίας, ὅλα αὐτὰ ἔχουν δημιουργήσει μίαν ἀτμόσφαιραν θολήν, ἡ ὁποία ζαλίζει ὄχι μόνον τὸν κοινὸν πολίτην, ἀλλὰ καὶ μεγάλον μέρος τῶν διανουμένων καὶ τῶν ὑπευθύνως μετὰ τὰ δημόσια πράγματα ἀσχολουμένων. Χρήσιμον εἶναι, ἔθεν, νὰ ἀσχοληθῶμεν μετὰ τὸ πρόβλημα, τὸ ὁποῖον ἐκφράζουσι τὰ στοιχεῖα ταῦτα, ἀφοῦ τὸ πρόβλημα αὐτὸ ἀφορᾷ ὄχι μόνον βασικοὺς θεσμοὺς τοῦ Κράτους, ἀλλὰ καὶ τὴν ἐν γένει ἀνάπτυξιν πάσης δημοκρατικῆς χώρας.

ΚΙΝΔΥΝΟΣ ΔΙΑ ΤΗΝ ΟΥΣΙΑΝ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

Δημοκρατία σημαίνει, ὡς γνωστόν, «διακυβέρνησις τοῦ λαοῦ, ὑπὸ τοῦ λαοῦ, διὰ τὸν λαόν». Βεβαίως, τριαύτη, ἰδεώδης, δημοκρατία, ἐκτὸς ὠρισμένων, ἐλαχίστων, κανονίων τῆς Ἑλβετίας καὶ δύο — τριῶν ἄλλων μικρῶν χωρῶν, εἰς οὐδὲν, ἴσως, σημαντικὸν τμῆμα τῆς γῆς λειτουργεῖ σήμερον. Εἰς τὰς πλείστας, ὅμως, Εὐρωπαϊκὰς καὶ Ἀγγλοσαξονικὰς χώρας, τὸ δημοκρατικὸν σύστημα διακυβερνήσεως ἐξακολουθεῖ νὰ προσαρμόζεται διαρκῶς τόσον ὡς πρὸς τὴν μορφήν τῶν θεσμῶν του, ὅσον καὶ ὡς πρὸς τὴν οὐσίαν αὐτῶν, πρὸς τὴν δημοκρατίαν τοῦ ἀνωτέρου κλασσικοῦ ὀρισμοῦ τοῦ Προέδρου Abraham Lincoln¹. Ἄλλ' ἐνῶ συμβαίνει τοῦτο, περιέργως ἔχει

1. Ὁ ἀνωτέρω ὀρισμὸς — «Government of the People, by the People, for the People» — περιέχεται εἰς τὸν ἐπιτάφιον λόγον, τὸν ἐκφωνηθέντα ὑπὸ τοῦ Προέδρου Abra-

ἀρχίσει νὰ κατακτᾷ ἡμέραν μὲ τὴν ἡμέραν ὀλονὲν καὶ περισσότερον ἔδαφος ἢ τάσις νὰ θεωρῆται τὸ στοιχεῖον «διακυβέρνησις ὑπὸ τοῦ λαοῦ» ὀλιγώτερον σπουδαῖον ἀπὸ τὰ ἄλλα δύο στοιχεῖα τοῦ ὅρισμοῦ — «διακυβέρνησις τοῦ λαοῦ, διὰ τὸν λαόν». Ἐάν, ὅμως, ἡ τάσις αὕτη συνεχισθῆ χωρὶς οὐδένα ἔλεγχον, ὑπάρχει κίνδυνος νὰ ἀποβῆ μοιραία διὰ τὸ μέλλον τῆς δημοκρατίας. Διότι, ὅταν δὲν ὑφίστανται δυνατότης καὶ εὐκαιρία νὰ συμμετέχη ὁ πολίτης οὐσιαστικῶς εἰς τὴν διαμόρφωσιν καὶ εἰς τὴν ἐφαρμοχὴν τῆς πολιτικῆς ἐπὶ τῶν ἐπὶ μέρους Κρατικῶν σκοπῶν, ἡ δημοκρατία, κοινοβουλευτικὴ, ἢ προεδρικὴ, τείνει νὰ λειτουργῆ καὶ νὰ συμπεριφέρεται πρὸς τοὺς πολίτας τῆς ὡς καθεστῶς δεσποτικόν, ἀκόμη καὶ ὅταν εἰς τὴν οὐσίαν του εἶναι φωτισμένον καὶ φιλόανθρωπον. Ἐάν δὲ ἡ τάσις αὕτη συνεχισθῆ ἐπὶ μακρόν, εἶναι δυνατὸν—καὶ εὐκολώτατον—νὰ καταληφθῆ καὶ ὁ πλέον φιλελεύθερος, ἔξυπνος, καὶ δραστήριος λαὸς ἀπὸ ἓνα αἰσθημα ὑπερβολικῆς ἐμπιστοσύνης ὅσον ἀφορᾷ τὴν πραγματικότητά καὶ τὴν τύχην τῶν πολιτικῶν θεσμῶν του. Ὅπως, ὅμως, διδάσκει ἡ Ἱστορία, μορφὰ διακυβερνήσεως ἀποξενωμένα, ἢ ἀπομακρυσμένα ἀπλῶς, ἀπὸ τὴν ἐνεργὸν συμμετοχὴν τοῦ λαοῦ εἰς αὐτάς, ἀκόμη καὶ ὅταν δημιουργοῦνται ἐντὸς δημοκρατικοῦ πολιτεύματος, ἀποκτοῦν τὴν ἀκατανίκητον συνήθως τάσιν νὰ παγιοποιοῦν καὶ νὰ διαωνίζουσι τὸν ἑαυτῶν τῶν. Ἡ δύναμις καὶ ἡ σπουδαιότης τῆς τάσεως ταύτης γίνονται εὐκόλως ἀντιληπταί, ἐάν παρατηρήσῃ κανεὶς τὸ ἐπίμονον ἐνδιαφέρον, τὸ ὁποῖον ἐπιδεικνύουν συνεχῶς, καὶ μὲ σύστημα, ὅλα τὰ ὀλοκληρωτικὰ καθεστῶτα διὰ τὴν δημιουργίαν καὶ τὴν ὑποστήριξιν οἰασθῆποτε μὴ δημοκρατικῆς κινήσεως, ὅχι μόνον εἰς τὰς χώρας, τὰς ὁποίας ἐλέγχουν, ἀλλὰ καὶ εἰς τὰς χώρας, αἱ ὁποῖαι ἔχουν δημοκρατικὸν πολίτευμα.

Ἡ τάσις, ὅμως, πρὸς μορφὰς διακυβερνήσεως καὶ διοικήσεως ἀντιδημοκρατικοῦ χαρακτῆρος καλλιεργεῖται συνήθως τόσον ἐπιμελῶς καὶ περιτέχνως ἀκόμη καὶ εἰς τὰς χώρας αἱ ὁποῖαι ἔχουν δημοκρατικὸν πολίτευμα, ὥστε, ἐάν ἡ διάρθρωσις τοῦ μηχανισμοῦ τοῦ ἐπιφορισμένου μὲ τὴν ἄσκησιν τῶν πολυπλόκων Κρατικῶν καθηκόντων ἐκάστης δὲν ἀναλύεται καὶ δὲν ἀντιμετωπίζεται ὅχι ἀπὸ τῆς πλευρᾶς τῆς αὐξήσεως τῆς ἀποδοτικότητος μόνον, ἀλλὰ καὶ ἀπὸ τῆς πλευρᾶς τῆς διαφυλάξεως τῶν οὐσιαστικῶν γνωρισμάτων τῆς δημοκρατίας, πᾶσα ἀδιάφορος, ἢ μοιρολατρικὴ, στάσις ἐναντι παντὸς κρούσματος ὀλοκληρωτισμοῦ θὰ ἔγῃ ὡς ἀναπόφευκτον συνέπειαν νὰ ρίψῃ εἰς τὸ τέλαμα τῆς ἀδιαφορίας καὶ τὰ πλέον δημοκρατικὰ καὶ ὑγιῆ στοιχεῖα τῆς κοινωνίας.

ham Lincoln τὸν Νοέμβριον τοῦ 1863 εἰς τὸ Gettysburg, τοῦτέστιν εἰς τὸ κοιμητήριον, ὅπου ἐτάφησαν οἱ 6.000 Ἀμερικανοὶ στρατιῶται, οἱ ὁποῖοι ἔπεσαν ἐκεῖ τὴν πρώτην ἑβδομάδα τοῦ Ἰουλίου τοῦ αὐτοῦ ἔτους κατὰ τὴν φονικωτέραν μάχην τοῦ Ἀμερικανικοῦ Ἐμφυλίου Πολέμου.

Ἐκ τῶν ἀνωτέρω συνάγεται, ὅτι ὅσοι ἐπιθυμοῦν νὰ ζοῦν ὑπὸ δημοκρατικὸν πολίτευμα ὀφείλουν νὰ προσπαθοῦν διαρκῶς νὰ εὐρίσκουν, νὰ θεσπίζουν, καὶ νὰ ἐφαρμόζουν ἀρχὰς καὶ μορφὰς ὀργανώσεως, δυναμένας νὰ καθιστοῦν τὸν μηχανισμόν τῆς Ἐκτελεστικῆς λειτουργίας τῆς χώρας τῶν ἱκανὸν νὰ πραγματοποιῆ τοὺς σκοποὺς τῆς ὑπάρξεώς του, χωρὶς, ὅμως, νὰ παραγκωνίζεται δι' αὐτῶν οἰονδήποτε στοιχεῖον τῆς δημοκρατίας. Διότι, ἐνῶ εἰς τὰ ἄλλα συστήματα διακυβερνήσεως τὰ μέσα ὑποτάσσονται εἰς τοὺς σκοποὺς, ἀφοῦ ἔχουν ταῦτα ὡς κατευθυντήριον ἀρχὴν τὸ δόγμα «ὁ σκοπὸς ἀγιάζει τὰ μέσα», εἰς τὰ δημοκρατικὰ πολιτεύματα τὰ χρησιμοποιούμενα μέσα εἶναι ἐξ ἴσου σπουδαῖα μὲ τοὺς ἐπιδιωκόμενους σκοποὺς.

ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ ΚΑΙ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΣ

Τὸ ἀνωτέρω ἀναφερόμενον καθήκον εἶναι γνωστὸν καὶ παραδεδεγμένον καὶ εἰς τὴν Χώραν μας. Διότι ἀντιλαμβάνονται ὅλοι, ἴσως, οἱ ἐνδιαφερόμενοι διὰ τὰ κοινὰ, ὅτι ὄχι μόνον τίποτε καὶ ποτὲ δὲν πρέπει νὰ μένη στάσιμον εἰς τοὺς θεσμοὺς, τοὺς ὁποίους θέλουσιν ζωντανούς καὶ λειτουργοῦντας ἱκανοποιητικῶς, ἀλλὰ καὶ ὅτι ἡ ἀναδιοργάνωσις καὶ ἡ προσαρμογὴ τοῦ μηχανισμοῦ τῆς Δημοσίας Διοικήσεως πρὸς τὰς παρουσιαζόμενας ἐκάστοτε νέας συνθήκας ἀποτελεῖ βασικὴν ἐθνικὴν ἀνάγκην¹. Καίτοι, ὅμως, ἀγνωρίζονται ταῦτα ἀπὸ ὅλους, δὲν φαίνεται νὰ γίνεται ἐπαρκῶς ἀντιληπτὸν ἐκ μέρους των, ὅτι πᾶσα προσπάθεια ἐκσυγχρονισμοῦ τῆς Δημοσίας Διοικήσεως πρέπει νὰ ἀποβλέπη εἰς τὸ νὰ καταστήσῃ ταύτην ὄχι μόνον περισσότερον ἀποδοτικὴν, ἀλλὰ καὶ περισσότερον δημοκρατικὴν. Ἐνῶ τὸ τελευταῖον τοῦτο εἶναι τὸ πλεόν οὐσιῶδες. Ἀφ' ἐνός, διότι πρέπει νὰ διαφυλαχθῆ ἐκεῖνο τὸ ὅποιον ἔχομε — τοῦτέστιν τὸ Συνταγματικὸν δημοκρατικὸν πολίτευμα — καὶ ἀφ' ἑτέρου, διότι, ὅπως ἔχει κατ' ἐπανάληψιν ἀποδειχθῆ, τὸ περισσότερον ἀποδοτικὸν σύστημα διακυβερνήσεως εἶναι, μακροχρονίως, τὸ δημοκρατικὸν σύστημα.

* *

Ἄς ἐξετάσωμεν περισσότερον τὸ θέμα τοῦτο.

Ἦς γνωστὸν, τὸ φαινόμενον τῆς ὀλονέν καὶ μεγαλειτέρας ἐπεκτάσεως

1. Βλ. Λόγον τοῦ Πρωθυπουργοῦ κ. Γεωργίου Παπαδοπούλου, ἐκφωνηθέντα εἰς Θεσσαλονικὴν τὴν 6 Σ/βρίου 1969, κατὰ τὰ ἐγκαίνια τῆς Διεθνούς Ἐκθέσεως Θεσσαλονίκης, καὶ δημοσιευθέντα εἰς τὰς Ἀθηναϊκὰς Ἐφημερίδας τῆς ἐπομένης, 7 Σ/βρίου. Ἐπίσης *Georges Langrod*, Ἐκθεσις ἀφορῶσα τὴν ἀναδιοργάνωσιν τῶν Δημοσίων Ὑπηρεσιῶν ἐν Ἑλλάδι, Ἀθῆναι, 1969, σ. 161. Βλ. ἐπίσης ὁμιλίαν Ἀγγ. Ἀγγελοπούλου, Γ. Μαρχακοπούλου, Χρ. Στράτου, κ.κ., γενομένης εἰς δημοσίαν συζήτησιν — λαβοῦσαν χώραν τὸν Ἀπρίλιον τοῦ 1965 μὲ θέμα «Διοικητικὴ Ἀναδιοργάνωσις καὶ Φορεῖς Οἰκονομικῆς Ἀναπτύξεως» — καὶ δημοσιευθείσας εἰς τὴν Ἐπιθεώρησιν «Ἡ Νέα Οἰκονομία» τοῦ ἰδίου ἔτους.

καὶ διευρύνσεως τῶν δραστηριοτήτων τοῦ Κράτους ἀφ' ἑνὸς — φαινόμενον διεθνές, προελθὸν ἀπὸ τὰς δημιουργηθείσας συνεπείᾳ τῆς Βιομηχανικῆς Ἐπαναστάσεως συνθήκας καὶ ἀπὸ τὰς κοινωνικὰς, οἰκονομικὰς, καὶ πολιτικὰς ιδέας καὶ δοξασίας, τὰς ἀναπτυχθείσας καὶ διαδοθείσας κατὰ τὸν 19ον αἰῶνα καὶ τὸ πρῶτον ἡμῖς τοῦ παρόντος, καὶ ἀποκαλούμενον «Administrative Revolution» — «Διοικητικὴ Ἐπανάστασις»¹ — καὶ ἀφ' ἑτέρου ἡ τάσις, ἡ ἐπικρατοῦσα μεταπολεμικῶς εἰς ὅλας τὰς χώρας — ἴδια, ὅμως, εἰς τὴν Χώραν μας — ὅπως σοβαρὰ θέματα τῆς ἀποστολῆς τοῦ Κράτους, διὰ τὰ ὁποῖα ἀρμόδιον, κατὰ τὸ Σύνταγμα, εἶναι τὸ Κοινοβούλιον, ρυθμίζονται διὰ πράξεων τοῦ Ὑπουργικοῦ Συμβουλίου, ἢ διὰ Βασ. Διαταγμάτων, ἔχουν καταστήσει τὸ Κράτος παράγοντα ζωτικώτατον μὲν διὰ τὴν εὐημερίαν τῶν ἀνθρώπων, ἀσυμπαθῆ, ὅμως, εἰς ὅλους. Ἐπειδὴ, ἐν τούτοις, ἡ ἀποδοχὴ τῆς ιδέας τοῦ Κράτους ὡς θεμελιώδους καὶ ἀποφασιστικοῦ παράγοντος διὰ τὴν διασφάλισιν τῆς κοινωνικῆς εἰρήνης καὶ ἰσορροπίας, καὶ ὡς πολυτίμου καὶ ἀναντικαταστάτου μηχανισμοῦ διὰ τὴν παροχὴν εἰς τὸν λαὸν θετικῶν ὑπηρεσιῶν εἶναι καθολικῆ, διὰ τὸν λόγον τοῦτον, τόσον εἰς τὰς χώρας τῆς ἀτομικῆς, τῆς δημοκρατικῆς, ἰδιοκτησίας, ὅσον καὶ εἰς τὰς χώρας τοῦ Κρατικοῦ Καπιταλισμοῦ ἔχει καταστῆ μόνιμος συνήθεια ἢ ἐνατένισις τοῦ ἀνθρώπου πρὸς τὸ Κράτος δι' ὅλας τὰς ἀνάγκας του. Καὶ ὄχι μόνον τοῦτο. Ἡ ἐνατένισις αὕτη συνοδεύεται συνήθως ἀπὸ μίαν εὐαισθησίαν ὑπερβολικὴν ἐναντι τῆς ὀργανώσεως αὐτοῦ, μὲ ἀποτέλεσμα οἰοσδήποτε τολμήσει νὰ προτείνῃ μεταρρυθμίσιν τινά, ἢ νέαν κατανομήν τῆς δημοσίας ἐξουσίας, νὰ διατρέχῃ τὸν κίνδυνον νὰ θεωρηθῆ δογματιστής, ὄνειροπόλος ὀραματιστής, ἐὰν ὄχι ἀναρχικός. Ὅμως, τὸ ἐκκρεμές τοῦ δημοσίου βίου ἔχει τόσον πολὺ ἀιωρηθῆ πρὸς τὸ ἀντίθετον τοῦ φιλελευθερισμοῦ τοῦ παρελθόντος αἰῶνος ἄκρον, ὥστε, ἤδη, διὰ νὰ ἀποκατασταθῆ ἡ ἐνδεικνυομένη μεταξὺ Κράτους καὶ κοινοῦ πολίτου ἰσορροπία, προβάλλει ἐπιτακτικὴ καὶ ἐπείγουσα ἡ ἀνάγκη χαλαρώσεως τῶν συγκεντρωτικῶν τάσεων τοῦ Κράτους, καὶ ἐνισχύσεως τῶν ἀποκεντρωτικῶν τάσεων αὐτοῦ. Τοῦτο, ὡς γνωστόν, εἶναι δυνατόν νὰ ἐπιτευχθῆ διὰ τῆς ἐπιμελημένης καὶ συστηματικῆς ἐφαρμογῆς τῶν θεσμῶν τῆς ἀποσυγκεντρώσεως καὶ τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως. Περὶ αὐτῶν θὰ ἀσχοληθῶμεν μετ' ὀλίγον.

1. Βλ. *Leonard D. White*, ἄρθρον περὶ τῆς Δημοσίας Διοικήσεως, εἰς *Encyclopaedia of the Social Sciences*, N.Y., 1930, vol. I, σσ. 440-449. *Herman Finer*, *The Theory and Practice of Modern Government*, N.Y., 1957, ἰδίως τὰ δύο πρῶτα μέρη αὐτοῦ, *Bertram M. Gross*, *The Managing of Organizations*, N.Y., 1964, σ.84. *K. E. Κούρτη*, τὸ Διοικητικὸν Κράτος, εἰς Ἐπιθεώρησιν Δημοσίου Δικαίου καὶ Διοικητικοῦ Δικαίου, τ. 2, ἔτους 1971, σσ. 144 καὶ ἐπ.

* *

Πέραν τῶν ἀνωτέρω, ἡ ὑπερβολικὴ πίστις εἰς τὴν «ἀποδοτικότητα»¹ εἶναι δυνατὸν νὰ ἀποβῇ μοιραία διὰ τοὺς θεσμοὺς μιᾶς χώρας. Τοῦτο ἔχει ἀποδειχθῆ καὶ προσφάτως ἀκόμη μὲ τὴν τύχην, τὴν ὅποιαν εἶχον θεσμοὶ ὀλοκληρωτικῶν καθεστώτων, οἱ ὅποιοι ἀκριβῶς διὰ τὴν ἐπίτευξιν ὑψηλῆς ἀποδοτικότητος εἶχον ἐπινοηθῆ². Καὶ ἀπεδείχθη οὕτω, ὅτι ἡ ἀποδοτικότης, διὰ νὰ ἔχη πραγματικὴν ἀξίαν καὶ διάρκειαν, πρέπει νὰ βασίζεται εἰς τὴν συνεργασίαν τοῦ λαοῦ, καθ' ὅσον χωρὶς τὴν συνεργασίαν τοῦ λαοῦ τίποτε ἀξιόλογον δὲν δύναται νὰ γίνῃ. Περὶ τῆς ὀρθότητος τοῦ ἀνωτέρω συμπεράσματος εἶναι γνωστὰ ἐκ τοῦ παρελθόντος καὶ ἄλλα μεγάλα παραδείγματα. Τὸ καλλίτερον ἀσφαλῶς τούτων, πρὸ παντὸς δι' ἡμᾶς τοὺς Ἕλληνας, εἶναι τὸ παράδειγμα τῆς Ἀθηναϊκῆς Δημοκρατίας, ὡς αὕτη ἀναφέρεται εἰς τὸν Ἐπιτάφιον τοῦ Περικλέους :

«... Διότι μόνη ἡ πόλις μας, ἐξ ὅλων τῶν συγχρόνων, ἀποδεικνύεται, ἐὰν ἐξετασθῇ, ἀνωτέρα τῆς φήμης της, καὶ μόνη αὕτη οὔτε εἰς τὸν ἐχθρόν, ὅταν

1. Ὁ ὅρος «ἀποδοτικότης»—«efficiency», ὡς ἴσως χρησιμοποιεῖται εἰς τὴν Χώραν μας σημαίνει συνήθως τὸν λόγον μεταξὺ τοῦ παραχθέντος ἀποτελέσματος καὶ τῆς καταβληθείσης προσπάθειας. Ἡ ἔννοια αὕτη ἀποδίδει τὴν ἀποδοτικότητά ὡς αὕτη ἤνοιετο εἰς τὰς χώρας, αἱ ὅποια διήρχοντο τὸ στάδιον τῆς ἐκβιομηχανίσεως κατὰ τὸ δεύτερον ἡμισυ τοῦ παρελθόντος αἰῶνος καὶ τὸ πρῶτον τρίτον τοῦ παρόντος. Σήμερον εἰς τὰς χώρας ταύτας, ὡς ἴσως ἀναφέρεται ὁ ἀνωτέρω ὅρος καὶ ἀφορᾷ τὴν λειτουργίαν τῶν Δημοσίων Ὑπηρεσιῶν ἰδίως, σημαίνει τὸν λόγον μεταξὺ τοῦ ἐπιτευχθέντος ἀποτελέσματος καὶ τῆς καταβληθείσης προσπάθειας, προσηχημένον κατὰ τὸν βαθμὸν τῆς εὐχαριστήσεως, τὴν ὅποιαν ἠσθάνθη τὸ διὰ τὴν ἐπίτευξιν τοῦ ἀποτελέσματος ἐργασθὲν προσωπικόν. Περὶ τῶν διαφορῶν ἐνοιῶν τοῦ ἐν λόγω ὅρου, βλ. ἄρθρον *Sumner Slichter*, εἰς *Encyclopaedia of the Social Sciences*, N.Y., 1931, vol. V. σ. 437. *Marshall E. Dimock*, *The Criteria and Objectives of Public Administration*, εἰς *The Frontiers of Public Administration*, by J. M. Gaus, L. D. White and M. E. Dimock, editors, Chicago, 1936, σσ. 116-133. *Herbert A. Simon*, *Public Administration*, N.Y., 1950, σσ. 488-512. Τοῦ αὐτοῦ *Administrative Behavior*, N.Y., 1957, σσ. 172-197. *K. E. Κούστη*, ἡ πολιτικὴ ἐπὶ τοῦ μισθοῦ τοῦ προσωπικοῦ τῶν Δημοσίων Ὑπηρεσιῶν, Ἀθήναι, 1968, σσ. 78-82, κ.ἀ.

5. Διὰ τὴν Σοβιετικὴν ἔννοιαν, π.χ., βλ. *Edward Crankshaw*, *Khrushchev's Russia*, Penguin Books, 1960, σσ. 88-98. *Marshall E. Dimock*, *Management in the U.S.S.R. — Comparisons to the United States*, εἰς *Public Administration Review*, Summer 1960, σσ. 139-147. Ἐπίσης ἄρθρον ὑπὸ τὸν τίτλον *The Communist Flirtation with Profits*, εἰς τὸ περιοδικὸν «*Time*» τῆς 12 Φεβρουαρίου 1965, σσ. 21-27, ἐνθα ἀναπτύσσονται αἱ περὶ κέρδους καὶ οἰκονομικῶν κινήτρων ἀπόψεις τοῦ Ρώσου οἰκονομολόγου Καθηγητοῦ *Evsei Liberman*, κατὰ τὰς ὁποίας ἡ ἀποδοτικότης καὶ ἡ ποιότης τῶν σοβιετικῶν προγραμμάτων εἶναι δυνατὸν νὰ βελτιωθοῦν, ἐὰν δίδεται μεγαλειτέρα ἐμφασίς εἰς τὴν ἐπίτευξιν κέρδους καὶ εἰς τὰς ἐπιθυμίας τῶν καταναλωτῶν. Ὡσαύτως *Αἰμ. Ζαχαρέα*, Σύγχρονα προβλήματα σχεδιοποιήσεως εἰς τὰς σοσιαλιστικὰς χώρας, εἰς ἐπιθεώρησιν «*Ἡ Νέα Οἰκονομία*» τοῦ Ἰουνίου 1965, σσ. 499 καὶ ἐπ.

ἐπέλθη ἐναντίον της, παρέχει ἀφορμὴν ἀγανακτήσεως, διότι τὸν κάμνουν νὰ κακοπάθῃ ἀσήμαντοι ἄνθρωποι, οὔτε εἰς τοὺς ὑπηκόους της δίδει τὸ δικαίωμα νὰ παραπονεθοῦν, ὅτι κυβερνῶνται ὑπὸ ἀναξίω. Τὴν δυνάμιν μας παρυσιάζομεν μὲ μεγάλας ἀποδείξεις καὶ μὲ ἀσφαλεῖς μαρτυρίας. Διὰ τοῦτο θὰ μᾶς θαυμάζουν καὶ οἱ σημερινοὶ καὶ οἱ μεταγενέστεροι, χωρὶς μάλιστα νὰ μᾶς χρειάζεται οὔτε "Ὀμηρος διὰ νὰ μᾶς ὑμνήσῃ, οὔτε ἄλλος ποιητής... Διότι ἡμεῖς διὰ τῆς τόλμης μας ἐξηναγκάσαμεν πᾶσαν θάλασσαν καὶ πᾶσαν γῆν νὰ μᾶς ἀνοίξῃ δρόμον, πανταχοῦ δὲ ἐστήσαμεν ἀθάνατα μνημεῖα μὲ τὰ κατορθώματα καὶ τὰ ἀτυχήματά μας . . .»¹.

Ἄλλὰ καὶ ἐξ ὅσων ἐζήσαμεν, οἱ πλέον ὄριμοι τὴν ἡλικίαν, κατὰ τὴν πρόσφατον ἐποχὴν, τὰ συστήματα διακυβερνήσεως καὶ διοικήσεως τῆς Γερμανίας καὶ τῆς Ἰαπωνίας ἦσαν, πρὸ τοῦ Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου, τὰ τελειότερα εἰς τὸν κόσμον, ἀπὸ ἀπόψεως ὀργανώσεως. Ἐν τούτοις, ταῦτα, ἐπειδὴ κατὰ τὸν προγραμματισμὸν τῶν ἐπιδιωκτέων σκοπῶν καὶ τὸν καθορισμὸν τῶν ἐφαρμοστέων μεθόδων λειτουργίας των ἦσαν ἀποξενωμένα ἀπὸ τὴν λαϊκὴν συνεργασίαν, δὲν ἠδυνήθησαν νὰ λύσουν τὰ προβλήματα, τὰ ὁποῖα ἀνέκυπτον ὑπὸ τὸ βάρος τῶν πολεμικῶν συνθηκῶν. Ἐνῶ τὰ συστήματα διακυβερνήσεως καὶ διοικήσεως τῆς Μεγάλῃς Βρετανίας καὶ τῆς Βορείου Ἀμερικῆς, ἐπειδὴ ἐβασίζοντο εἰς τὴν στενὴν μετὰ τοῦ λαοῦ ἐπαφὴν καὶ συνεργασίαν, τόσον κατὰ τὴν διαμόρφωσιν ὅσον καὶ κατὰ τὴν ἐφαρμογὴν τῶν διαφόρων Κρατικῶν μέτρων, ἀνταπεκρίθησαν γενναίως ἀκόμη καὶ εἰς τὰς ἀπαιτήσεις τῶν πλέον ἐκτάκτων περιστάσεων.

* * *

Καὶ ἔτι περαιτέρω. Ἡ ἔννοια τῆς ἀποδοτικότητος δὲν πρέπει νὰ λαμβάνεται στενωῶς, οὔτε μηχανικῶς. Διότι «δεικται» ἀποδοτικότητος ἀπόλυτοι, δυνάμενοι, δηλαδὴ, νὰ τύχουν ἐφαρμογῆς εἰς ὅλας τὰς χώρας, ἢ εἰς χώρας ὁμοίου τοῦλάχιστον συστήματος διακυβερνήσεως, δὲν ὑπάρχουν. Αὐτὸ δεικνύει ἡ μελέτη τῆς πραγματικότητος. Διὰ τὸν λόγον τοῦτον ὁ διοικητικὸς μηχανισμὸς τῶν δημοκρατικῶν χωρῶν πρέπει—ἐντὸς τοῦ πλαισίου τοῦ Συντάγματος ἐκάστης—νὰ εἶναι οὕτω πῶς προσηρτημένος καὶ διηρθρωμένος πρὸς τὴν πραγματικότητα τὴν ἰδικὴν των, ὥστε νὰ ἐξασφαλίζῃ εἰς αὐτὰς τὸν μεγαλύτερον δυνατὸν βαθμὸν ἀποδοτικότητος, χωρὶς, ὅμως, νὰ θυσιάζεται δι' αὐτοῦ οἰονδήποτε στοιχεῖον τῆς δημοκρατίας. Διότι τὰ στοιχεῖα τῆς δημοκρατίας οὐδέποτε ἐπιτρέπεται νὰ ἀγνοοῦνται, ἢ νὰ περιορίζωνται, εἰμὴ μόνον εἰς περιπτώσιν πολέμου. Κατὰ συνέπειαν, εἰς τὰς δημοκρατικὰς χώρας, αἱ ὁποῖαι ζοῦν ἐν εἰρήνῃ, ὁσάκις διατυποῦνται λόγοι περὶ ὑπάρξεως ἀνάγκης αὐξήσεως τῆς ἀποδοτικότητος, οἱ λόγοι οὗτοι, ὅσον λογικοὶ καὶ ἐὰν φαί-

1. Βλ. *Θουκυδίδου*, Ἱστορία τοῦ Πελοποννησιακοῦ Πολέμου, Βιβλ. Β', σ. 41.

νωνται, πρέπει νὰ ἐξετάζωνται καὶ ἀπὸ τῆς σκοπιᾶς τοῦ ἐρωτήματος : « Ἀποδοτικότης — πρὸς ποῖον σκοπὸν καὶ ἔναντι ποίου τιμῆματος; ». Μόνον δέ, ὅταν ἐκ τῆς ὡς ἄνω ἐξετάσεως προκύπτει, ὅτι διὰ τῆς ἀποδοχῆς τῶν παρουσιαζομένων λόγων δὲν πρόκειται νὰ θιγοῦν οἱ δημοκρατικοὶ θεσμοί, καθ' ὅσον διὰ τὴν ἐπίτευξιν τῆς ἀποδοτικότητος προβλέπουν οἷτοι καὶ τὴν ἐνεργὸν συνεργασίαν τοῦ λαοῦ, τότε μόνον πρέπει νὰ γίνωνται ἀποδεκτοί. Διότι διὰ τὰς δημοκρατικὰς χώρας μόνον ἡ ἀποδοτικότης, ἡ ὅποια βασιζέται εἰς τὴν θετικὴν καὶ πρόθυμον συνεργασίαν τοῦ λαοῦ, μόνον αὐτὴ ἔχει ἀξίαν. Καὶ ἡ ἀξία τῆς εἶναι τόσοσ περισσότερο πολῦτιμος, ὅσον περισσότερο ἐπίτευγμα τῆς συνεργασίας τοῦ λαοῦ καὶ τοῦ Κράτους εἶναι αὕτη.

ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΚΡΑΤΟΥΣ ΚΑΙ ΛΑΟΥ

Θὰ ἡδύνατο νὰ ἀπαντήσῃ κανεὶς εἰς τὸ σημεῖον τοῦτο, ὅτι συχνὰ τὸ Κράτος ἀπευθύνεται πρὸς τοὺς πολίτας του καὶ τοὺς ζητεῖ τὴν συνεργασίαν των, ἰδίως ὅταν πρόκειται περὶ μεγάλων ζητημάτων. Τοῦτο εἶναι ἀληθές, ἀλλὰ δὲν συμβαίνει πάντοτε. Ἐκτὸς αὐτοῦ, ὅταν καλοῦνται οἱ πολῖται νὰ συνεργασθοῦν μετὰ τῶν Κρατικῶν Ἀρχῶν διὰ τὴν ἐπίτευξιν ὠρισμένου σκοποῦ, πολλάκις ὅ,τι κατ' οὐσίαν ζητεῖται ἀπὸ αὐτοὺς εἶναι ἡ παθητικὴ συνεργασία των. Δηλαδή, οἱ ἀπευθύνοντες τὰς σχετικὰς ἐκκλήσεις ζητοῦν νὰ ἐνεργήσῃ ὁ λαὸς ὡς ὄργανον ἐφαρμογῆς μιᾶς πολιτικῆς, ἡ ὅποια ἐρήμην τῆς θελήσεως αὐτοῦ διεμορφώθη. Τὸ νὰ ζητῆ, ὅμως, κανεὶς καὶ νὰ ἀναμένῃ τοιαύτην, τυφλὴν, ἀνταπόκρισιν ἐκ μέρους τοῦ λαοῦ, δὲν εἶναι δημοκρατία. Καθ' ὅσον διὰ τοῦ τρόπου τούτου παραβιάζεται τὸ στοιχεῖον τῆς δημοκρατίας, τὸ ὅποιον ἐκφράζεται διὰ τοῦ ὅρου «διακυβέρνησις ὑπὸ τοῦ λαοῦ». Κατ' ἀκολουθίαν, διὰ τὰς δημοκρατικὰς χώρας εἶναι οὐσιῶδες, ὅπως, κατὰ τὴν διαμόρφωσιν καὶ τὴν ἐφαρμογὴν τῶν ἀποφάσεων ἐπὶ τῶν Κρατικῶν σκοπῶν, ἐπιδιώκεται καὶ ἐπιτυγχάνεται ἡ μεγαλειτέρα δυνατὴ συμμετοχὴ εἰς αὐτὰς ὅσον τὸ δυνατὸν περισσοτέρων ἐνδιαφερομένων πολιτῶν, ἢ τῶν νομίμων αὐτῶν ἀντιπροσώπων.

* * *

Αἰσθανόμεθα, ὅτι πρέπει νὰ ἀναλύσωμεν ἀκόμη περισσότερο τὸ σημεῖον τοῦτο. Εἴπομεν ἀνωτέρω, ὅτι οἰονδήποτε ἄλλο εἶδος ἀνταποκρίσεως τοῦ λαοῦ, ἐκτὸς ἀπὸ τὴν πρόθυμον καὶ ἐνεργὸν συμμετοχὴν αὐτοῦ εἰς τὰ στάδια τῆς διαμορφώσεως καὶ τῆς ἐφαρμογῆς τῶν Κρατικῶν ἀποφάσεων, δὲν εἶναι πραγματικὴ συνεργασία. Εἶναι συμμόρφωσις. Εἶναι μία ἐπιφανειακὴ, ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον, συγκατάθεσις καὶ ὑπακοὴ εἰς τὰς διαταγὰς τῶν κρατούντων, οἰονδήποτε καὶ ἐὰν εἶναι τὸ περιεχόμενον αὐτῶν. Ὅμως, ἡ ἄνευ προηγουμένης συζητήσεως καὶ διαφωτίσεως ἐνδοτικότης καὶ ὑπακοὴ δὲν εἶναι

προϊόν ούτε τοῦ λογικοῦ, οὔτε τῆς πίστεως. Εἶναι προϊόν δουλικότητος, σκοπίμου φιλαυτίας, ἴσως, ἢ τῆς συνηθείας μόνον. Εἶναι δὲ γνωστόν, ὅτι, ὅταν τὰ διαφωνοῦντα σήμερον τμήματα τοῦ λαοῦ δὲν ἔχουν εὐκαιρίαν νὰ ἐκφράσουν τὰς ἀπόψεις των ἐπὶ τῶν ἐνδιαφερόντων αὐτὰ βασικῶν θεμάτων, αἱ ἀποφάσεις, αἱ ὁποῖαι θὰ ἐκδοθοῦν αὔριον, δὲν θὰ εἶναι δημοκρατικῶς ληφθεῖσαι ἀποφάσεις¹. Ἐνῶ ἡ συνεργασία τῶν πολιτῶν καὶ τοῦ Κράτους πρέπει νὰ βασίζεται εἰς τὸ αἶσθημα τοῦ καθήκοντος. Τὸ δὲ αἶσθημα τοῦ καθήκοντος εἰς μίαν δημοκρατίαν δύναται νὰ εἶναι ἀληθές μόνον κατὰ τὸν βαθμὸν κατὰ τὸν ὁποῖον ἀντιλαμβάνεται ὁ πολίτης, ὅτι τὸ Κράτος τὸν θεωρεῖ καὶ τὸν χρησιμοποιεῖ ὡς ζωντανὸν καὶ πολύτιμον κύτταρον αὐτοῦ, καὶ ὄχι ὡς μίαν ἄχρωμον μονάδα, ἢ ὁποῖα λαμβάνεται ὑπ' ὄψιν μόνον κατὰ τὴν κατάρτισιν τοῦ Δημοσίου Προϋπολογισμοῦ καὶ τῶν στατιστικῶν ἐπετηρίδων.

* *

Ἐκτὸς τῆς ὡς ἄνω, τῆς πραγματικῆς, δηλαδή, συνεργασίας, ὑπάρχει καὶ ἓνα ἄλλο εἶδος συνεργασίας. Εἶναι τὸ εἶδος τῆς συνεργασίας, τὸ ὁποῖον θέλουν πάρα πολὺ καὶ ἀπαιτοῦν ἀπὸ τοὺς πολίτας των τὰ ὀλοκληρωτικὰ καθεστῶτα. Εἶναι τὸ εἶδος τῆς συνεργασίας, τὸ ὁποῖον οἱ ἐλεύθεροι ἄνθρωποι, ὀνομάζουν καιροσκοπίαν, ἢ τυφλὴν καὶ διεστραμμένην ὑπακοήν. Δημοκρατική, ὅμως, Διοίκησης ποτὲ δὲν δύναται νὰ οἰκοδομηθῇ μεθ' ἑμέλιον τὴν δουλοφροσύνην καὶ τὴν καιροσκοπίαν. Μόνον ἐπάνω εἰς τὴν ἀληθῆ συνεργασίαν τῶν πολιτῶν, τὴν συνεργασίαν δηλαδή τὴν βασιζομένην εἰς τὸ αἶσθημα τῆς εὐκρινείας καὶ τοῦ καθήκοντος, μόνον ἐπάνω εἰς τὴν τοιαύτην συνεργασίαν εἶναι δυνατόν νὰ οἰκοδομηθῇ ἀποδοτικὴ δημοκρατικὴ Διοίκησης².

ΑΠΟΣΥΓΚΕΝΤΡΩΣΙΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΙΣ

Τὸ πνεῦμα, ὅμως, τῆς ἀληθοῦς συνεργασίας περιορίζεται καὶ βαθμιαίως ἐξαφανίζεται, καὶ εἰς τὴν θέσιν του καλλιεργεῖται καὶ ἐπεκτείνεται τὸ πνεῦμα τῆς συμμορφώσεως, ὅταν τὸ Κράτος ἀναλαμβάνη δραστηριότητα, αἱ ὁποῖαι εἶναι ἀνώτεροι τῶν ἱκανοτήτων αὐτοῦ νὰ τὰς ἀσκήσῃ δημοκρατικῶς. Πρέπει, συνεπῶς, κατὰ τὸ δυνατόν νὰ ἀποφεύγεται τοῦτο. Καὶ διὰ νὰ

1. Βλ. *P. M. Blau and Marshall W. Meyer, Bureaucracy in Modern Society*, N.Y., 1971, σσ. 155-168.

2. Βλ. *Don K. Price, Democratic Administration*, εἰς *Elements of Public Administration*, by Fritz Morstein Marx, editor, N.Y., 1947, σσ. 78 καὶ ἐπ.

Ἐνα λαμπρὸν παράδειγμα δευκνῶν τι εἶναι δυνατόν νὰ ἐπιτευχθῇ διὰ συνειδητῆς συνεργασίας τοῦ λαοῦ, βλ. *David E. Lilienthal, TVA: Democracy on the March*, N.Y., 1945, σσ. 159-161 καὶ 199-202. *Philip Selznick, TVA and the Grass Roots*, N.Y., 1966, ἰδίως σσ. 217-242, κ.κ.

ἀποφεύγεται, πρέπει κατά τὴν ὀργάνωσιν τῆς Διοικήσεως νὰ ἐφαρμόζωνται δύο ἄλλαι ἀρχαί, ἐξ ἴσου ἀπαραίτητοι καὶ θεμελιώδεις μετὰ τὴν ἀρχὴν τῆς συνεργασίας, περὶ τῆς ὁποίας ὠμιλήσαμεν. Πρόκειται περὶ τῶν ἀρχῶν τῆς ἀποσυγκεντρώσεως καὶ τῆς αὐτοδιοικήσεως. Οἱ ὅροι οὗτοι χρησιμοποιοῦνται ἐνταῦθα, ὁ μὲν πρῶτος ὑπὸ τὴν ἔννοιαν τῆς μεταβιβάσεως ἀσκήσεως ἀποφασιστικῆς ἀρμοδιότητος ὀριζοντίως καὶ καθέτως, δηλαδὴ τόσον εἰς τὰ ἀνώτερα ὄργανα τὰ ὑπηρετοῦντα εἰς τὴν ἔδραν ἐκάστου Ὁργανισμοῦ, ὅσον καὶ εἰς τὰ ὄργανα τὰ ὁποῖα προΐστανται τῶν κατὰ τόπους Ὑπηρεσιῶν αὐτοῦ. ὁ δὲ δεύτερος ὑπὸ τὴν ἔννοιαν τῆς ἀναθέσεως ἀσκήσεως δημοσίων δραστηριοτήτων εἰς αὐτοδιοικουμένους τοπικοὺς Ὁργανισμοὺς.

Συμφώνως πρὸς τὴν πρώτην ἀρχὴν, τὴν ἀρχὴν τῆς ἀποσυγκεντρώσεως, οἱ προϊστάμενοι τῶν διαφόρων ὑπηρεσιακῶν κλιμακίων πρέπει νὰ ἔχουν διακριτικὴν ἐξουσίαν ἐπὶ ὅσον τὸ δυνατόν περισσοτέρων θεμάτων τῆς ἀρμοδιότητός των καὶ νὰ προσκαλοῦνται καὶ νὰ συμμετέχουν ἐνεργῶς εἰς τὸν προγραμματισμὸν τῶν ἔργων, τὰ ὁποῖα θὰ κληθοῦν νὰ πραγματοποιήσουν μετὰ τὴν ἐργασίαν τοῦ προσωπικοῦ τῶν μονάδων των. Διότι, ἐὰν δὲν συμβαίνει τοῦτο, τότε τὰ πλεῖστα ὄργανα τῆς Διοικήσεως θὰ μένουσιν ψυχικῶς ξένα πρὸς τὰ ἐκτελούμενα ἔργα, μετὰ ἀποτέλεσμα τὸ ἐνδιαφέρον καὶ ἡ εὐθύνη διὰ τὴν ἀπόδοσιν τῶν προσπαθειῶν τοῦ Κράτους νὰ μένουσιν ἀμετάδοτα, μέσα εἰς τοὺς τοίχους τῶν γραφείων ἐκεῖνων, οἱ ὁποῖοι τὰ ἀπεφάσισαν — εἰς τὴν κορυφὴν, δηλαδὴ, τῆς πυραμίδος.

Συμφώνως πρὸς τὴν δευτέραν ἀρχὴν, τὴν ἀρχὴν τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, ἡ ὀργάνωσις τῆς Διοικήσεως πρέπει νὰ ἀρχίξῃ ἀπὸ τὸ ἄτομον καὶ ἀπὸ τὴν συνοικίαν εἰς τὴν ὁποίαν τοῦτο ζῆ. Καὶ εἰς ὅλας τὰς περιπτώσεις πρέπει νὰ προτιμᾶται ἡ διάρθρωσις ἐκεῖνη, ἡ ὁποία καθιστᾷ φυσικῶς εὐκόλον εἰς τὸν πολίτην νὰ ἀντιλαμβάνεται τὰ πραγματικὰ ἀποτελέσματα τῆς Κρατικῆς πολιτικῆς, ἡ ὁποία ἀφορᾷ ἀμέσως τὴν περιοχὴν του. Πέραν τούτου, πρέπει νὰ κεντρίζεται συνεχῶς τὸ ἐνδιαφέρον τοῦ πολίτου διὰ τῆς παροχῆς εὐκαιριῶν, ὅπως ἐκφράξῃ οὗτος ὑπευθύνως τὴν γνώμην του κατὰ τὴν διαμόρφωσιν τῶν ἀποφάσεων ἐπὶ τῶν θεμάτων, τὰ ὁποῖα τὸν ἀφοροῦν. Διότι, ὅταν ἐφαρμόζεται ἡ ἀντιθετος ἀρχή, δηλαδὴ ἡ ἀρχὴ τῆς συγκεντρώσεως ὅλων τῶν δραστηριοτήτων εἰς τὸ Κράτος, οἱ πολῖται ἀποκοτοῦν μίαν νοστροπίαν μοιρολατρικὴν καὶ κενὴν ἀπὸ πολιτικὸν καὶ ἠθικὸν περιεχόμενον. Διότι τότε δυνατόν μὲν νὰ γνωρίζουν οὗτοι ἐκάστοτε τί θέλουσιν, ἀλλὰ τὴν μόνην ἐκλογὴν, τὴν ὁποίαν ἔχουσι μάθει, διὰ τῆς συγκεντρωτικῆς ὀργανώσεως, ὅτι δύνανται νὰ κάμουν, εἶναι νὰ ἀπευθυνθοῦν καὶ νὰ τὸ ζητήσουν ἀπὸ τὸ Κράτος καὶ κυρίως ἀπὸ τὰς Ὑπηρεσίας τοῦ Κράτους τὰς ἐδρευούσας εἰς τὴν Πρωτεύουσαν. Καὶ τότε λαμβάνει χώραν τὸ ἐξῆς φαινόμενον : Ἐκεῖνοι, οἱ ὁποῖοι εἶναι περισσότερο ἰσχυροί, ἔμπειροι, ἢ ἐπιτήδευτοι, ὀργανοῦνται, σχηματίζοντες τὰς καλουμένας «ὀμάδας πιέσεως», καὶ πιέζουσι μετὰ αὐτὰς τὸ Κράτος

καὶ τὸ ἀναγκάζουν νὰ ἐνδώσῃ εἰς τὰς ἐπιθυμίας καὶ τὰ συμφέροντα αὐτῶν. Ἐνῶ οἱ ἄλλοι, καίτοι οὗτοι ἀποτελοῦν τὴν μεγάλην πλειονότητα τοῦ λαοῦ, ἐπειδὴ εἶναι ἀνοργάνωτοι, καὶ συνεπῶς ἀδύναμοι καὶ ἀπομειμακρυσμένοι ἀπὸ τὸ Κράτος, αἰσθάνονται ὅτι θεωροῦνται ἀπὸ αὐτὸ ὡς ἀσήμαντοι, ὅτι εἶναι λησμονημένοι καὶ πάντοτε σχεδὸν ἀδικημένοι. Αὐτὸ δὲ τὸ αἶσθημα δηλητηριάζει σιγὰ — σιγὰ ὀλόκληρον τὴν ὑπαρξίν καὶ τὴν ζωὴν των καὶ μεταβάλλεται τελικῶς εἰς τὸ πλεόν ἀποτελεσματικὸν λίπασμα διὰ τὴν καλλιέργειαν καὶ τὴν διάδοσιν τῶν χειροτέρων αἰσθημάτων μίσους καὶ ἐχθρότητος πρὸς πᾶσαν πολιτειακὴν ὀργάνωσιν καὶ τάξιν¹.

ΜΗ ΑΝΑΛΗΨΙΣ ΚΑΘΗΚΟΝΤΩΝ ΤΑ ΟΠΟΙΑ ΔΕΝ ΕΙΝΑΙ ΔΥΝΑΤΟΝ ΝΑ ΑΣΚΗΘΟΥΝ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΩΣ

Ἄλλὰ καὶ πέραν τούτων, ἐὰν ληφθῇ ὑπ' ὄψιν, ἀφ' ἐνὸς μὲν ὅτι τὰ οἰκονομικὰ μέσα καὶ τὸ ὑπαλληλικὸν δυναμικὸν τοῦ Κράτους εἶναι δεδομένα καὶ περιορισμένα, κατὰ τὸ πλεῖστον, ἀφ' ἑτέρου δὲ, ὅτι ὁ ὑφιστάμενος βαθμὸς ἀναπτύξεως τῶν διοικητικῶν θεσμῶν ἐκάστης χώρας δὲν δύναται τὰ σημεῖωσιν μεγάλην βελτίωσιν ἀπὸ τῆς μιᾶς ἡμέρας εἰς τὴν ἄλλην, ἔπεται, ὅτι ὑπάρχει ἓνα ἀνώτατον μέγεθος διοικητικοῦ ἔργου πέραν τοῦ ὁποίου τίποτε, ἴσως, δὲν δύναται νὰ διεκπεραιώσῃ ἐπιτυχῶς, διὰ δημοκρατικῶν μεθόδων, οἰαδήποτε χώρα. Κατ' ἀκολουθίαν, οἱ διάφοροι ἐπιθυμητοὶ σκοποὶ καὶ τὰ διὰ τὴν ἐπίτευξιν τούτων ἀπαιτούμενα προγράμματα πρέπει νὰ ἀξιολογῶνται ἀπὸ ἀπόψεως σπουδαιότητος καὶ ἐπείγοντος μετὰ μεγάλης προσοχῆς, καὶ μόνον τῶν βασικῶν ἐξ αὐτῶν νὰ ἀναλαμβάνεται ἢ ἐκτέλεσις ὑπὸ τοῦ Κράτους. Τῶν δὲ ἄλλων, ὅσον καὶ ἐὰν εἶναι ταῦτα ὑποκειμενικῶς ἐπιθυμητά, ἐφ' ὅσον δὲν εἶναι βέβαιοι, ὅτι εἶναι δυνατόν νὰ πραγματοποιηθοῦν διὰ δημοκρατικῶν μεθόδων, πρέπει νὰ ἀποφεύγεται ἢ ἀνάληψις.

Ἄς ἐξετάσωμεν ἀκόμη τὸ σημεῖον τοῦτο. Εἰς ὅλα τὰ συστήματα διακυβερνήσεως, δημοκρατικά, ἢ μὴ δημοκρατικά, διὰ νὰ ἐξασφαλιστεῖ κατὰστασις ἰσορροπίας καὶ σταθερότητος εἰς τὴν Κοινωνίαν, εἶναι ἀπαραίτητος ἡ ὑπαρξίς εἰς τοὺς πολίτας ἐνὸς αἰσθήματος δικαιοσύνης. Ἐὰν τὸ Κράτος δὲν πράττῃ ἀρκετὰ διὰ τὸ σύνολον τοῦ πληθυσμοῦ, τοῦτο εἶναι—ὅταν εἶναι—πηγὴ ὠρισμένου βαθμοῦ δυσαρεσκείας. Ὅμως, ἡ δυσαρεσκεία αὕτη εἶναι πολὺ μικροτέρα ἀπὸ τὴν δυσαρέσκειαν τὴν δημιουργουμένην εἰς τοὺς πολίτας ἀπὸ τὴν ἀντίληψιν—ἢ καὶ ἀπὸ τὴν ἀπλήν ὑπόνοιαν—ὅτι τὸ Κράτος ἐνδιαφέρεται

1. Ἡ σπουδαιότης τῆς ἐφαρμογῆς τῶν ἀνωτέρω ἀρχῶν διὰ τὴν Διοίκησιν τῆς Χώρας μας προκύπτει καὶ ἐκ τοῦ ὅτι περιέχονται αὗται τόσον εἰς τὸ κείμενον τοῦ Συντάγματος τοῦ 1968 (ἄρθρα 120 καὶ 121), ὅσον καὶ εἰς τὰ κείμενα τοῦ Συντάγματος τοῦ 1952 (ἄρθρον 99), καὶ ἄλλων παλαιότερων Συνταγμάτων. Περὶ τῆς ἀνάγκης ἐφαρμογῆς εἰς εὐρείαν ἔκτασιν τῶν θεσμῶν τῆς ἀποσυγκεντρώσεως καὶ τῆς αὐτοδιοικήσεως, βλ. μεταξὺ ἄλλων καὶ *Aldous Huxley, Ends and Means, London, 1938, σσ. 56-88.*

μόνον δι' ὠρισμένον τμήμα, ἢ διὰ μίαν μικρὰν ομάδα, τοῦ πληθυσμοῦ. Ἄλλὰ μὲ ἓνα διοικητικὸν μηχανισμόν φορτωμένον μὲ περισσότερα καὶ βαρύτερα καθήκοντα τῶν ὄσων δύναται οὗτος νὰ φέρῃ εἰς πέρας διὰ δημοκρατικῶν μεθόδων, δὲν δύναται νὰ ὑπάρξῃ ἱκανοποίησις δι' ὅλους. Φυσικὸν ἐπακόλουθον μιᾶς τοιαύτης καταστάσεως εἶναι ἡ ἀνάπτυξις τοῦ πνεύματος τῆς εὐνοίας μεταξύ τῶν ἰσχυρῶν, καὶ τοῦ αἰσθήματος τῆς ὀργῆς μεταξύ τῶν ἀδυνάτων. Καὶ ὅχι μόνον τοῦτο. Συνεπεῖα μιᾶς τοιαύτης ἀδίκου καταστάσεως διαφθείρονται ἀναποφεύκτως καὶ οἱ ἀδύνατοι. Διότι εἰς τὴν συνείδησιν αὐτῶν ἀρχίζει νὰ μειοῦται σημεντικῶς—καὶ βαθμιαίως νὰ ἐξαφανίζεται τελείως—τὸ αἶσθημα τῆς πεποιθήσεως καὶ τῆς ἐμπιστοσύνης πρὸς τὸν ἑαυτὸν των. Εἰς τὸ οὕτω δὲ δημιουργούμενον κενὸν ἀρχίζει νὰ ἀναπτύσσεται ἡ τάσις καὶ ἡ συνήθεια νὰ στρέφονται οὗτοι πρὸς τὸ Κράτος καὶ νὰ τοῦ ζητοῦν, ὅπως δοθῇ καὶ εἰς αὐτούς, πᾶν ὅ,τι ἔχει δοθῆ ἤδη—δικαίως ἢ ἀδίκως, δὲν τοὺς ἐνδιαφέρει—εἰς ἄλλα τμήματα, ἢ ομάδας, τοῦ πληθυσμοῦ. Τὸ γεγονός, ὅτι τὸ Κράτος δὲν ἔχει ἄλλους πόρους, ἀπὸ τοὺς εἰς τὸν Δημόσιον Προϋπολογισμόν ἀναφερομένους, ἐλάχιστα τὸ λαμβάνουν οὗτοι ὑπ' ὄψιν των. Διότι οὐδεὶς συνήθως σκέπτεται, ὅτι πᾶσα ἀπαίτησις, ἢ ὅποια διατυποῦται πρὸς τὸ Κράτος, εἶναι ἀπαίτησις, ἢ ὅποια ἐὰν υἰοθετηθῇ, θὰ βαρύνῃ μὲν κατ' ἀρχὰς ἄλλα τμήματα τοῦ πληθυσμοῦ, θὰ ἐπιπέσῃ, ὅμως, ἐπὶ τῆς ὀλόγητος τελικῶς.

Κατ' ἀκολουθίαν, ἐὰν ἡ ἐξουσία καὶ ἡ εὐθύνη διὰ τὴν προαγωγὴν τοπικῶν συμφερόντων, ἢ τὴν ἱκανοποίησιν τοπικῶν ἀναγκῶν, τῶν πολιτῶν δὲν ἀνατίθενται εἰς αὐτοδιοικουμένους τοπικοὺς Ὁργανισμούς, ἀλλ' ἀνατίθενται εἰς τὴν Κρατικὴν Διοίκησιν καὶ μάλιστα εἰς τὰς Κεντρικὰς αὐτῆς Ὑπηρεσίας, ἢ λειτουργία ὀλοκλήρου τῆς Δημοσίας Διοικήσεως θὰ εἶναι ἐλαττωματικὴ καὶ θὰ προξενῇ τάλαιπωρίας, ἀδικίας, καὶ ὀργήν. Ἄλλ' ὡς γνωστόν, τὸ πραγματικὸν θεμέλιον τῆς αὐθεντίας τοῦ Κράτους εἶναι ὁ σεβασμὸς, τὸν ὅποιον τοῦτο ἐμπνέει εἰς τοὺς πολίτας του. Ἐὰν τὸ Κράτος χάνῃ τὸν ἠθικὸν σεβασμὸν τοῦ λαοῦ του, λόγῳ τοῦ ὅτι δημιουργεῖ παράπονα καὶ κατηγορίας περὶ ἀδικίας, τότε εἰς τὸ ἓνα καὶ τότε εἰς τὸ ἕτερον τμήμα τοῦ πληθυσμοῦ, τότε χάνει καὶ ἡ Διοίκησις του τὴν πίστιν καὶ τὴν ὑπακοήν τῶν ἀνθρώπων εἰς τοὺς νόμους.

Ἐκ τῶν ἀνωτέρω συνάγεται, ὅτι, ὅταν καὶ ἐφ' ὅσον ἡ ἐκτίμησις περὶ ἐπιτεύξεως ὠρισμένης ἐπιθυμητῆς ἀποδοτικότητος, ὡς καὶ ἡ ἀντίληψις περὶ τῶν καθηκόντων, τὰ ὅποια δέον ν' ἀνατεθοῦν πρὸς ἄσκησιν εἰς τὴν Κρατικὴν Διοίκησιν, δὲν δύναται νὰ συμβαδίσουν μὲ τὸν τρόπον λειτουργίας τῶν στοιχείων τῆς δημοκρατίας, σταθερότητος καὶ νομιμοφροσύνης δὲν εἶναι δυνατόν νὰ ἐξασφαλίζωνται εἰς οἰονδήποτε δημοκρατικὸν πολίτευμα. Τοῦτο ὑποδηλοῖ, ὅτι ἡ ἀποδοτικότης πρέπει νὰ ἐξετάζεται πάντοτε ὄχι μόνον ἀπὸ οἰκονομικῆς ἀπόψεως, ἀλλὰ καὶ ἀπὸ ἀπόψεως κοινωνικῆς¹.

1. Βλ. *Marshall E. Dimock*, *The Criteria and Objectives of Public Administration*, ἐνθ' ἀνωτ., σσ. 126-127.

ΟΠΟΥ ΥΠΑΡΧΕΙ ΕΞΟΥΣΙΑ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΥΠΑΡΧΗ ΚΑΙ ΕΥΘΥΝΗ

Πολλάκις ένα αίσθημα έλλείψεως εκτιμήσεως του Έλληνικού Κράτους πρὸς τὴν ἀξίαν καὶ τὴν ἀποδοτικότητα τόσοσ τῆς ἰδίας αὐτοῦ Διοικήσεως, ὅσον καὶ τῆς Τοπικῆς Αὐτοδιοικήσεώς του, τὸ ἔχει ὀδηγήσει εἰς τὴν θέσπισιν, εἰς εὐρείαν μάλιστα ἔκτασιν, προτύπων ὀργανώσεως καὶ διοικήσεως, τὰ ὁποῖα εἶναι ὑπονομευτικά τῆς δημοκρατίας καὶ τοῦ Συνταγματικοῦ Πολιτεύματος. Διότι μία τῶν θεμελιωδῶν ἀπαιτήσεων τοῦ Κοινοβουλευτικοῦ συστήματος διακυβερνήσεως εἶναι ἡ λογοδοσία ὅλων τῶν διοικητικῶν Ἀρχῶν εἰς τὴν Βουλὴν. Τὸ Σύνταγμα τοῦ 1952 ὠρίζεν, ὅτι ἡ Ἐκτελεστικὴ Ἐξουσία ἀνήκει εἰς τὸν Βασιλέα, ὅτι ἐνεργεῖται διὰ τῶν παρ' αὐτοῦ διοριζομένων ὑπευθύνων ὑπουργῶν¹, καὶ ὅτι ἡ Κυβέρνησις πρέπει νὰ ἀπολαύη τῆς ἐμπιστοσύνης τῆς Βουλῆς². Τὰ αὐτὰ σχεδὸν ὀρίζει καὶ τὸ Σύνταγμα τοῦ 1968. «Ἡ Ἐκτελεστικὴ Ἐξουσία ἀσκειῖται ὑπὸ τοῦ Βασιλέως καὶ τῆς Κυβερνήσεως»³. «Ἡ Κυβέρνησις . . . ὀφείλει νὰ ζητήσῃ ψῆφον ἐμπιστοσύνης τῆς Βουλῆς»⁴. Καὶ «τὰ μέλη τῆς Κυβερνήσεως καὶ οἱ ὑφυπουργοὶ ὑπέχουν συλλογικὴν εὐθύνην διὰ τὴν γενικὴν πολιτικὴν αὐτῆς, ἕκαστος δὲ ἐξ αὐτῶν ἰδιαιτέρως διὰ τὰς πράξεις, ἢ παραλείψεις, τῆς ἀρμοδιότητός του»⁵. Ἡ ἀσκησις, συνεπῶς Κρατικῶν διοικητικῶν καθηκόντων ἀπὸ Ὄργανισμοῦς, αἱ ὁποῖαι δὲν ἔχουν ἐπικεφαλῆς των ὑπουργόν, ἢ ὑφυπουργόν, ἐλάχιστα συμβιβάζεται πρὸς τὸ Σύνταγμα.

Εἶναι ἀληθές, ὅτι τὸ φαινόμενον τῆς ὀργανώσεως ἐκτὸς τῆς Κρατικῆς Διοικήσεως καὶ τῆς Τοπικῆς Αὐτοδιοικήσεως Δημοσίων Διοικητικῶν Ὄργανισμῶν παρατηρεῖται καὶ εἰς ἄλλας χώρας. Παρ' ἡμῖν, ὅμως, τὸ φαινόμενον τοῦτο ἔχει λάβει μορφήν ἀνησυχητικὴν. Διότι τὰ νομικὰ πρόσωπα δημοσίου δικαίου, ὅπως καλοῦνται οἱ ἐκτὸς τῆς Κρατικῆς Διοικήσεως καὶ τῆς Τοπικῆς Αὐτοδιοικήσεως λειτουργοῦντες Δημόσιοι Ὄργανισμοί, ἐπειδὴ διοικοῦνται ἀπὸ ὄργανα, τὰ ὁποῖα δὲν ἔχουν τὴν ιδιότητα τοῦ Ὑπουργοῦ ἢ ὑφυπουργοῦ, οὐδεμίαν ἀπόδειξιν παρουσιάζουν, ὅτι τυγχάνουν τῆς ἐμπιστοσύνης τῆς Βουλῆς. Οὕτω, ὅμως, ἐκφεύγουν ταῦτα τοῦ κοινοβουλευτικοῦ ἐλέγχου, καὶ συνεπῶς περιορίζεται ἡ ἔκτασις τῆς ἐξουσίας τοῦ Κοινοβουλίου. Διότι αἱ ἀναφερόμεναι ἀνωτέρω συνταγματικαὶ διατάξεις εἶναι ρηταὶ καὶ ἀνεπίδεκτοι παρερμηνείας.

Τὸ προβαλλόμενον, συνήθως, ἐπιχείρημα, ὅτι ἡ ὑψηλότερα στάθμη τοῦ προσωπικοῦ τῶν ἐν λόγῳ νομικῶν προσώπων καὶ ἡ εὐκίνησις τοῦ ὅλου μηχανισμοῦ αὐτῶν καθιστοῦν καλλιτέραν καὶ ταχυτέραν τὴν ἐκτέλεσιν τῶν εἰς

1. Ἄρθρον 27.

2. Ἄρθρον 78.

3. Ἄρθρον 3, παρ. 2.

4. Ἄρθρον 93, παρ. 1.

5. Ἄρθρον 92.

αὐτὰ ἀνατιθεμένων καθηκόντων, ἐκτὸς τοῦ ὅτι κατὰ κανόνα ἐλαχίστην σχεσιν ἔχει μὲ τὴν πραγματικότητα, δεοντολογικῶς δὲν ἐπιτρέπεται νὰ ἐπικρατῇ καὶ νὰ ἐκτοπίζη τὴν ἀνωτέρω ἀναφερομένην ἀρχὴν τοῦ Πολιτεύματος. Οὔτε ἐπιτρέπεται νὰ γίνεταί ὑπερκέρασις τῆς ἀρχῆς ταύτης, μὲ τὸ ἐπιχειρήμα, ὅτι τὰ διοικούντα τὰ ἐν λόγῳ νομικὰ πρόσωπα ὄργανα δὲν εἶναι ἀσύδοτα, διότι ἐποπτεύονται ὑπὸ τοῦ ὑπουργοῦ, ὁ ὁποῖος τὰ διώρισεν. Καθ' ὅσον, ἐκτὸς τοῦ ὅτι ὑπάρχει σημαντικὴ διαφορὰ μεταξὺ τῶν ἐννόμων σχέσεων τοῦ ἐλέγχου καὶ τῆς ἐποπτείας¹, οἱ ὑπουργοὶ καὶ οἱ ὑφυπουργοί, ἐπειδὴ εἶναι ὄργανα τῆς Ἐκτελεστικῆς λειτουργίας, εἰς οὐδεμίαν περίπτωσιν ἐπιτρέπεται νὰ ὑποκαθιστοῦν εἰς τὰ καθήκοντα τοῦ κοινοβουλευτικοῦ ἐλέγχου τὸ Σῶμα τῆς Βουλῆς. Πέραν τούτων, ἐπειδὴ οἱ διοικούντες τὰ νομικὰ ταῦτα πρόσωπα δὲν συνδέονται μετ' αὐτῶν δι' ὑπαλληλικῆς σχέσεως, εἰς περίπτωσιν πλημμελοῦς ἀσκήσεως τῶν καθηκόντων των, πλὴν τῆς ἀντικαταστάσεώς των, εἰς οὐδεμίαν ἄλλην διοικητικὴν κύρωσιν ὑπόκεινται.

Συνάγεται ἐκ τῶν ἀνωτέρω, ὅτι ἡ ἄνευ σοβαροῦ καὶ ἐπιτακτικοῦ πράγματι λόγου, πηγάζοντος δηλαδὴ ἀπὸ τὸ Δημόσιον Συμφέρον, σύστασις νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου, δεόν νὰ ἀποφεύγεται. Διότι ἡ ἀσκησις δημοσίας ἐξουσίας ἄνευ ἀντιστοίχου εὐθύνης καὶ λογοδοσίας ἀποτελεῖ πάντοτε σοβαρώτατον κίνδυνον διὰ τοὺς δημοκρατικούς θεσμούς — κίνδυνον ἔναντι τοῦ ὁποίου οἱ πολῖται, οἱ ἔχοντες συνειδησιν τοῦ τί εἶναι ἐλευθερία καὶ μὲ πόσους ἀγῶνας αὕτη κατεκτήθη, πρέπει νὰ εὐρίσκωνται διαρκῶς ἐν ἐγρηγόρσει. Πρέπει ἀκόμη νὰ τονισθῇ ἰδιαίτερος, ὅτι οὐδὲν, ἴσως, ἄλλο ὑπομονεῦει τόσον πολὺ τὸ σύννομον τῆς δράσεως τοῦ Κράτους, ὅσον μία Διοίκησις ὀργανωμένη κατὰ τρόπον δίδοντα τὴν ἐντύπωσιν, ὅτι αἱ ὑπηρεσίαι τοῦ Κράτους παρέχονται ὄχι πρὸς ἐξυπηρέτησιν τοῦ συνόλου, ἀλλὰ πρὸς ἐξυπηρέτησιν τῶν φίλων τοῦ στηρίζοντος τὴν ἐκάστοτε Κυβέρνησιν Κόμματος — ὅπως εἶναι κατὰ τὸ πλεῖστον ἡ δημιουργουμένη ἐντύπωσις, ὅταν αἱ ὑπηρεσίαι τοῦ Κράτους παρέχωνται ὑπὸ Ὀργανισμῶν διοικουμένων ὑπὸ διωρισμένων ὑπὸ τῆς Κυβερνήσεως τῆς ἡμέρας ὀργάνων.

* * *

Τὸ ζήτημα, βεβαίως, τοῦ ἐλέγχου ὑπὸ τῶν ἀντιπροσώπων τοῦ λαοῦ τῆς λειτουργίας τῶν νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου εἶναι μέρος τοῦ γενικωτέρου προβλήματος τοῦ κοινοβουλευτικοῦ ἐλέγχου τῆς Δημοσίας Διοικήσεως. Καίτοι, ὁμῶς, ὁ ἔλεγχος οὗτος ἀποτελεῖ βασικὸν στοιχεῖον διὰ τὴν καλὴν λειτουργίαν παντὸς δημοκρατικοῦ πολιτεύματος, εἰς τὴν Χώραν μας

1. Περὶ τῶν διαφορῶν μεταξὺ ἐλέγχου καὶ ἐποπτείας, βλ. *Μ. Δ. Στασινοπούλου, Μαθήματα Διοικητικοῦ Δικαίου*, Ἀθῆναι 1957, σσ. 157-159. *Α. Γ. Τσοῦτσου*, Ἡ διοικητικὴ ἐποπτεία ἐπὶ τῶν αὐτοδιοικουμένων ὀργανισμῶν, Ἀθῆναι, 1955, κ.ἀ.

είναι άνύπαρκτος σχεδόν. 'Αφ' ένός διότι ούδεμία σχετική πείρα ύπάρχει επί του θέματος τούτου, και άφ' έτέρου διότι, λόγω του τρόπου κατά τον όποϊον διεξήγοντο, συνήθως, αι έργασίαι τής Βουλής, αύτη δέν είχεν έπαρκή χρόνον και άνεσιν διά νά έπιλαμβάνεται και θεμάτων έλέγχου τής Διοικήσεως.

"Ηδη εις τό Σύνταγμα του 1968 περιλαμβάνεται διάταξις προβλέπουσα τον διορισμόν 'Επιτρόπου προς ύποβοήθησιν του Κοινοβουλευτικού έλέγχου επί τής Διοικήσεως ¹. 'Ο θεσμός τής άσκήσεως του κοινοβουλευτικού έλέγχου επί τής Διοικήσεως δι' 'Επιτρόπου, καιίτοι διεθνώς είναι νέος θεσμός, εις όσας χώρας έχει μέχρι τουδε εφαρμοσθή, λειτουργεί με πολύ ικανοποιητικά άποτελέσματα ².

Εϊμέθα οι πρώτοι εις την Χώραν μας, και ίσως οι μόνοι, οι όποιοι έγράψαμεν δημοσίως ύπέρ του άνωτέρω θεσμού, ³ ένθυμούμεθα δέ, ότι, όταν βραδύτερον διεξήγετο επί τών διατάξεων του σχεδίου του Συντάγματος του 1968 δημοσία συζήτησις, ή άνωτέρω διάταξις δέν έχαιρετίσθη με ένθουσιασμόν ⁴. 'Ο λόγος του έπιδειχθέντος τότε σχετικού σκεπτικισμού εύρίσκεται, νομίζομεν, εις τό ότι πολλοί άλλοι έπιτυχεϊς διεθνώς θεσμοί, όταν έφηρμόσθησαν εις την Χώραν μας δέν απέδωσαν συνήθως τά άναμενόμενα άποτελέσματα. Τουτο, όμως, ίσως νά όφείλετο όχι εις τό ότι δέν ήσαν όρθοι οι έφαρμοσθέντες θεσμοί, άλλ' εις τό ότι δέν ητύχησαν νά έχουν ως έφαρμοστάς των κατάλληλα πρόσωπα. "Ας εύχηθώμεν και άς έλπίσωμεν, ότι ό άνωτέρω θεσμός θά έχη καλλιτέραν τύχην.

* *

Τό συμπέρασμα τής άνωτέρω αναπτύξεως είναι, ότι κατά την όργάνωσιν τής Δημοσίας Διοικήσεως επιβάλλεται, όπως ούδεις διοικητικός 'Ορ-

1. Βλ. άρθρον 127.

2. 'Ο θεσμός του Κοινοβουλευτικού 'Επιτρόπου επί τής Διοικήσεως έκτός τής Σουηδίας, και τής Δανίας, εις τας όποιās έφηρμόσθη τό πρώτον, όνομαζόμενος «Ombudsman», λειτουργεί ήδη και εις την Φιλανδίαν, την Νορβηγίαν, την Βρετανίαν, την Νέαν Ζηλανδίαν, την Δυτικην Γερμανίαν, τον Καναδαν, και εις άλλας χώρας. Προσφάτως έφηρμόσθη και εις την Γαλλίαν, ύπό τό όνομα «Médiateur», άνετέθησαν δέ τά σχετικά καθήκοντα εις τον παλαιόν πολιτικόν κ. Antoine Pinay. Βλ. Περιοδικόν «News week» τής 5 Φεβρουαρίου 1971, 6-26. Περί τών έπικρατουσών εις διαφόρους Εύρωπαϊκάς χώρας άπόψεων περί του έν λόγω θεσμού, βλέπε μεταξύ άλλων, και άρθρον *Georges Langrod*, κατά μετάφρασιν Μιχ. Δ. Στασινοπούλου ύπό τον τίτλον «'Η πρόσφατος κίνησις διά την θέσπισιν Διοικητικών Κωδικων εις τά σύγχρονα Κράτη» εις 'Επιθεώρησιν Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου, τ. 1. έτους 1972, σσ. 5—12.

3. Κ. Ε. Κούρη, Προβλήματα όργανώσεως και λειτουργίας τής Δημοσίας Διοικήσεως έν 'Ελλάδι, σσ. 154—157.

4. Βλ. άρθρον 'Αλεξ. Βαμβέτσου, εις 'Εφημερίδα «'Ελεύθερος Κόσμος» τής 20ής Αύγουστου 1968.

γανισμός συνιστάται, εάν δὲν ἐξασφαλίζεται προηγουμένως ἡ ὑπαγωγή τῶν πράξεων καὶ τῶν ἐνεργειῶν τῶν ὀργάνων αὐτοῦ εἰς τοὺς θεσμούς τοῦ ἐλέγχου ἔλων τῶν εἰδῶν — διοικητικοῦ, δικαστικοῦ, κοινοβουλευτικοῦ, καὶ δημοσίου, δηλαδὴ κοινωνικοῦ. Ἄλλως, ἡ Δημοσία Διοίκησης, ἡ ὁποία ἀσκεῖ σήμερον τεραστίαν ἐξουσίαν, ἀφοῦ ὄχι μόνον ἐφαρμόζει τοὺς νόμους, ἀλλὰ καὶ νομοθετεῖ — δυνάμει τῶν «νομοθετικῶν ἐξουσιοδοτήσεων» — καὶ δικάζει — διὰ τῶν διαφόρων «ἐκδικαστικῶν ἐπιτροπῶν» — θὰ καθίσταται προοδευτικῶς ἀνεύθυνος. Ὅπου, ὅμως, ὑπάρχει ἐξουσία, ἡ ὁποία δὲν συνοδεύεται ἀπὸ ἀντίστοιχον εὐθύνην καὶ λογοδοσίαν, ἀναπόφευκτοι συνέπειαί εἶναι ἡ διαφθορὰ καὶ ἡ τυραννία. Αὐτὸ διδάσκει ἡ Ἱστορία.

* * *

Ἐπειδὴ ὁ θεσμός τοῦ δημοσίου ἐλέγχου, τὸν ὁποῖον ἀναφέρομεν ἀνωτέρω, εἶναι ἄγνωστος, ὡς ἐπὶ τὸ πλεῖστον, παρ' ἡμῖν, ἐπιβάλλεται νὰ ἐξηγησωμεν τί ἐννοοῦμεν δι' αὐτοῦ.

Τὸ εἶδος τοῦ ἐλέγχου τούτου ἔχει ἀσκήσει, καὶ ἀσκεῖ πάντοτε, μεγάλην ἐπιρροὴν εἰς πολλὰ ἐπαγγέλματα. Εἶναι ὁ ἔλεγχος ὁ ἀσκούμενος ὑπὸ τῆς Κοινῆς Γνώμης, καὶ ὑπὸ τῶν «ὀμοτέγων». Ἡ δύναμις, τὴν ὁποίαν ἔχει ὁ ἔλεγχος οὗτος, εἶναι λίαν ἐμφανῆς, εἰς προσέξῃ κανεὶς τὴν στάσιν, τὴν ὁποίαν τηρεῖ ἔναντι αὐτοῦ ἡ δικαστικὴ λειτουργία. Ὅπως εἶναι γνωστόν, ἐπειδὴ εἰς τὴν δικαστικὴν λειτουργίαν δὲν ἰσχύει ὁ ὀργανωτικὸς κανὼν τῆς ἐνότητος τῆς προσταγῆς, ὁ θεσμός τοῦ ἱεραρχικοῦ ἐλέγχου, ὁ ὁποῖος ἐφαρμόζεται εἰς τὴν Διοίκησιν, δὲν ἐφαρμόζεται ἐπὶ τῶν ἀποφάσεων τῶν δικαστηρίων. Συνεπεία, ἐξ ἄλλου, τῆς διακρίσεως τῶν λειτουργιῶν, οὔτε ἔλεγχος ἐκ μέρους τῆς Βουλῆς ἀσχεῖται ἐπὶ τῶν ἀποφάσεων τῶν δικαστηρίων. Οὕτω ἐπὶ τῶν ἀποφάσεων τῆς δικαστικῆς λειτουργίας μόνον δημόσιος καὶ δικαστικὸς ἔλεγχος εἶναι δυνατὸν νὰ ἀσκηθῇ. Αἱ ἀποφάσεις δηλαδὴ τῶν δικαστηρίων ἐλέγχονται ἀφ' ἐνὸς ὑπὸ τῆς Κοινῆς Γνώμης, ἀφοῦ διὰ τὸν λόγον τοῦτον ἐπιβάλλεται ὑπὸ τοῦ Συντάγματος ἡ δημοσιότης τῶν συνεδριάσεων τῶν δικαστηρίων καὶ ἡ ἀπαγγελία τῶν ἀποφάσεων αὐτῶν ἐν δημοσίᾳ συνεδριάσει, καὶ ἀφ' ἑτέρου αὗται εἶναι δυνατὸν νὰ κριθοῦν, ἐφ' ὅσον προσβληθοῦν, ὑπὸ τῶν ὑπὸ τῆς νομοθεσίας προβλεπομένων ἀνωτέρων αὐτῶν δικαστηρίων.

Λόγω τῆς ὡς ἀνω δυνατότητος ἀσκήσεως ὑπὸ τῆς Κοινῆς Γνώμης, ὑπὸ τῶν νομικῶν, ἢ ὑπὸ ἀνωτέρων δικαστηρίων, ἐλέγχου ἐπὶ τῶν δικαστικῶν ἀποφάσεων, οἱ δικαστικοὶ φροντίζουν νὰ θεμελιώνουν τὰς ἀποφάσεις αὐτῶν εἰς ἓνα λογικὸν καὶ προκαθωρισμένον σύστημα κανόνων. Καὶ εἶναι πάντοτε πολὺ εὐαίσθητοι εἰς πᾶσαν γνώμην, ἡ ὁποία ἐκφράζεται δημοσίως κατὰ τῶν ἀποφάσεων αὐτῶν.

Μία ευαισθησία παρομοία με την ευαισθησίαν την οποίαν δεικνύουν οί δικαστικοί λειτουργοί ἔναντι τῆς Κοινῆς Γνώμης καὶ ἰδίως ἔναντι τῶν «ὁμοτέχνων» τῶν νομικῶν, δέον νὰ ἀρχίσῃ νὰ καλλιεργῆται καὶ εἰς τὰ ὄργανα τῆς Δημοσίας Διοικήσεως. Πρέπει δηλαδὴ νὰ ἀρχίσῃ νὰ ἀσκῆται δημόσιος ἔλεγχος καὶ ἐπὶ τῶν ὀργανωτικῶν καὶ τῶν λειτουργικῶν πράξεων καὶ ἐνεργειῶν τῶν διαφόρων διοικητικῶν ὀργάνων ἐκ μέρους ὅσων δύνανται νὰ ἔχουν ἔγκυρον γνώμην ἐπ' αὐτῶν. Διότι καὶ ὁ ἔλεγχος οὗτος, ἐὰν ἀσκῆται προσεκτικῶς καὶ καλοπίστως, δύναται νὰ ἐπιφέρῃ πολὺ καλὰ ἀποτελέσματα ¹.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Εἶναι γενικῶς παραδεδεγμένον, ὅτι κατὰ τὴν ὀργάνωσιν τῆς Δημοσίας Διοικήσεως τῶν δημοκρατικῶν χωρῶν δέον νὰ λαμβάνωνται ὑπ' ὄψιν οἱ κάτωθι γενικαὶ ἀρχαί :

A. Ὅπως ὅλοι οἱ Ὀργανισμοί, οἱ ἐπιδιώκοντες τὴν ἐπίτευξιν ὀρισμένου σκοποῦ, ἐφαρμόζουσι διὰ τὴν ὀργάνωσιν τῶν Ὑπηρεσιῶν αὐτῶν ὀρισμένους γνωστούς κανόνας καὶ μεθόδους ὀργανώσεως, ἀνεξαρτήτως τοῦ χαρακτῆρος τῶν ὡς ἰδιωτικῶν ἢ δημοσίων, οὕτω καὶ τὸ Κράτος διὰ τὴν ὀργάνωσιν τῆς Δημοσίας Διοικήσεως δέον νὰ ἀκολουθῆ τοὺς αὐτοὺς κανόνας καὶ τὰς ἰδίας μεθόδους ².

B. Εἰς περίπτωσιν, κατὰ τὴν οποίαν μία δημοκρατικὴ χώρα ἀντιμετωπίζει τὸ πρόβλημα, ἐὰν δέον νὰ χρησιμοποιοῦνται εἰς τὴν Δημοσίαν Διοίκησιν αὐτῆς ὀρισμένοι ἰδιαίτεροι χαρακτηριστικοὶ θεσμοί, οἱ ὅποιοι χρησιμοποιοῦνται τόσον εἰς τὴν Διοίκησιν τῶν δημοκρατικῶν χωρῶν, ὅσον καὶ εἰς τὴν Διοίκησιν τῶν μὴ δημοκρατικῶν Κρατῶν—πρόσληψις προσωπικοῦ κατόπιν διαγωνιστικῶν ἐξετάσεων, προκήρυξις διαγωνισμοῦ διὰ προμήθειαν ὑλικοῦ, ἔγγραφος καθορισμὸς τῶν καθηκόντων καὶ τῶν ἀρμοδιοτήτων τῶν ὑπαλλήλων, δικαίωμα προσβολῆς τῶν πράξεων τῶν διοικητικῶν Ἀρχῶν ἐνώπιον τῶν δικαστηρίων, κ.λ.π.—, ἀλλὰ δὲν χρησιμοποιοῦνται συνήθως εἰς

1. Περὶ τῆς ἀνάγκης ἀσκήσεως τοιοῦτου ἐλέγχου, βλ. *Carl J. Friedrich*, *Constitutional Government and Democracy*, Boston, Mass., 1965, σσ. 386 καὶ ἐπ. *C. J. Friedrich and Taylor Cole*, *Responsible Bureaucracy : A Study of the Swiss Civil Service*, Cambridge, Mass., 1932. *Reinhard Bendix*, *Bureaucracy and the Problem of Power*, εἰς *Public Administration Review*, vol., 5, Summer 1945, σσ. 194—209. *John D. Millet*, *Management in the Public Service*, N. Y., 1954, σσ. 24—27, κ. ᾤ.

2. Βλ. *Luther H. Gulick*, *Notes on the Theory of Organization*, εἰς *L. H. Gulick and L. Urwick*, editors, *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, N. Y., 1937. *L. Urwick*, *The Elements of Administration*, N. Y., 1957. *K. E. Κούρτη*, *Προβλήματα Ὀργανώσεως καὶ λειτουργίας τῆς Δημοσίας Διοικήσεως ἐν Ἑλλάδι*, σσ. 24—44, κ. ᾤ.

τούς ιδιωτικούς Ὄργανισμούς, πρέπει νὰ ἀποφασίξῃ τὴν χρησιμοποίησιν αὐτῶν καὶ εἰς τὴν ἰδικὴν τῆς διοίκησιν ¹.

Γ. Πέραν τῶν γενικῶν τούτων ἀρχῶν, μία δημοκρατικὴ χώρα δέον νὰ ἀκολουθῇ καὶ τὰς εὐρύτερας καὶ περισσότερον βασικὰς ἀρχάς, αἱ ὁποῖαι ἀνεπτύχθησαν ἀνωτέρω. Τὰς συνοψίζομεν :

1. Ἡ καλὴ ἀπόδοσις τῆς Δημοσίας Διοικήσεως ἐξαρτᾶται ἀπὸ τὴν παροχὴν εἰς τοὺς πολίτας πάσης δυνατῆς εὐκαιρίας, ὅπως οὗτοι συμμετέχουν ἐνεργῶς εἰς τὴν διαμόρφωσιν καὶ τὴν ἐκτέλεσιν τῶν Κρατικῶν ἀποφάσεων, αἱ ὁποῖαι τοὺς ἀφοροῦν. Διότι ἡ συμμετοχὴ γαλβανίζει τὸ ἦθικόν καὶ τὸ φρόνημα καὶ δημιουργεῖ εἰς τὸν μετέχοντα ζωηρὸν ἐνδιαφέρον καὶ θέλησιν διὰ τὴν ἐπιτυχίαν τῶν σκοπῶν τοῦ Ὄργανισμοῦ, εἰς τὸν ὁποῖον μετέχει. Ἐννοεῖται, ὅμως, ὅτι ἡ ἐν λόγῳ συμμετοχὴ πρέπει νὰ εἶναι φωτισμένη καὶ συνετὴ συμμετοχὴ, διότι μόνον τότε θὰ εἶναι ἰσχυρὰ καὶ ἄτρωτος ἡ δημοκρατία ἀπὸ τὰς ἐχθρικὰς δυνάμεις, αἱ ὁποῖαι τὴν περιτριγυρίζουν. Καὶ πρέπει ἀκόμη ἡ ἐν λόγῳ συμμετοχὴ νὰ ἀτενίσῃ πρὸς ὑψηλὰ ἰδανικὰ, διότι ἡ δημοκρατία χωρὶς ἰδανικὰ δὲν δύναται νὰ ζήσῃ.

2. Ἡ ὀργάνωσις τῆς Δημοσίας Διοικήσεως πρέπει νὰ βασιίζεται τόσον εἰς τὴν ἐν στενῇ εὐνοίᾳ Κρατικὴν Διοίκησιν, ὅσον καὶ εἰς τὴν Τοπικὴν Αὐτοδιοίκησιν. Διὰ νὰ δύνανται, ὅμως, νὰ λειτουργοῦν ἀποδοτικῶς οἱ σχετικοὶ θεσμοί, εἰς μὲν τὴν Κρατικὴν Διοίκησιν ἡ ἄσκησις τῆς ἐξουσίας πρέπει νὰ γίνεται ἀποσυγκεντρωτικῶς, εἰς δὲ τοὺς Ὄργανισμούς τῆς Τοπικῆς Αὐτοδιοικήσεως πρέπει νὰ ἐξασφαλίζονται οἱ διὰ τὴν ἐκπλήρωσιν τῆς ἀποστολῆς αὐτῶν ἀπαιτούμενοι πόροι. Ὅσακις δὲ πρόκειται περὶ τοπικῶν συμφερόντων, τὰ ὁποῖα εἶναι δύσκολον νὰ προαχθοῦν μέτῳ τῶν ὑφισταμένων τοπικῶν Ὄργανισμῶν, ἡ προαγωγὴ αὐτῶν δέον νὰ ἀνατίθεται εἰς τοπικοὺς Ὄργανισμοὺς ἀνωτέρου βαθμοῦ. Ἐὰν, ὅμως, ἡ σύστασις τοπικῶν Ὄργανισμῶν ἀνωτέρου βαθμοῦ δὲν κρίνεται σκόπιμος, ἡ προαγωγὴ τῶν ἐν λόγῳ συμφερόντων δέον νὰ ἀνατίθεται εἰς περιφερειακὰς Ὑπηρεσίας τοῦ Κράτους, ὡς εἶναι αἱ δημιουργηθεῖσαι προσφάτως εἰς τὴν Χώραν μας Περιφερειακαὶ Διοικήσεις, ἧ εἰς ἄλλας τοιαύτας, συνιστωμένας ἐπὶ τῇ βάσει τοῦ ἄρθρου 120, παρ. 2, τοῦ Συντάγματος, διότι εἶναι μὲν ὀρθὸν νὰ θέτῶνται συγκεντρωτικῶς ἀπὸ τὸ Κράτος ὅλοι οἱ ἐπιδιωκτέοι δημόσιοι σκοποί, ἡ πραγματοποίησις, ὅμως, αὐτῶν δέον νὰ ἐπιδιώκεται διὰ ἀποκεντρωτικῆς, κατὰ τὸ δυνατὸν, διοικήσεως ².

1. Περὶ τῶν θεμελιωδῶν χαρακτηριστικῶν τῆς Δημοσίας Διοικήσεως, βλ. *Max Weber, the Theory of Social and Economic Organization*, μετ. A. M. Henderson and Talcott Parsons, N. Y., 1947, σσ. 330—334. *Garl J. Eriedrich, Constitutional Government and Democracy*, Κεφ. 11.

2. Βλ. *U. S. President's Committee on Administrative Management, Report*, G. P. O., Washington, D. C., 1937. *United Nations, Public Administration Aspects*

3. "Όταν πρόκειται να επιλέξει κανείς μεταξύ τῆς ἀναλήψεως ὑπὸ τοῦ Κράτους ἐνὸς καθήκοντος, τὸ ὁποῖον μόνον δι' ἀντιδημοκρατικῶν μεθόδων εἶναι δυνατὸν νὰ ἀσκηθῆ ἀποδοτικῶς, καὶ τῆς μὴ ἀναλήψεως αὐτοῦ, πρέπει νὰ προτιμᾶται ἡ μὴ ἀνάληψις αὐτοῦ. Δὲν πρέπει, δηλαδή, τὸ δημοκρατικὸν Κράτος νὰ ἀναλαμβάνῃ δραστηριότητας, τὰς ὁποίας δὲν θὰ δυνηθῆ νὰ ἀσκήσῃ δημοκρατικῶς. Καὶ ὄχι μόνον τοῦτο. "Ὅσοι πιστεύουν, ὅτι τὸ καλλίτερον πολίτευμα εἶναι ἐκεῖνο, τὸ ὁποῖον διδάσκει τοὺς ἀνθρώπους πῶς νὰ αὐτοκυβερνῶνται, διὰ νὰ ἐνθυμηθῶμεν τοὺς λαμπροὺς τούτους λόγους τοῦ Γκαίτε, πρέπει νὰ ὑποστηρίζουν, ὅτι τὸ δημοκρατικὸν Κράτος δέον νὰ κατευθύνῃ καὶ νὰ ἐνισχύῃ τοὺς πολίτας, οἱ ὁποῖοι ἐνδιαφέρονται δι' ὠρισμένον ἔργον, τὸ ὁποῖον δὲν δύναται νὰ ἀσκηθῆ ὑπ' αὐτοῦ δημοκρατικῶς, ὅπως τὸ ἀσκήσουν μόνοι των.

4. Οὐδεὶς δημόσιος Ὁργανισμὸς ἐπιτρέπεται νὰ συνιστᾶται, ἐὰν δὲν ἐξασφαλίζεται προηγουμένως, ὅτι αἱ πράξεις καὶ αἱ ἐνέργειαι τῶν ὀργάνων αὐτοῦ θὰ ὑπόκεινται εἰς λογοδοσίαν πρὸς τοὺς ἀμέσως ἐνδιαφερομένους πολίτας, ἢ τοὺς νομίμως ὀμιλοῦντας διὰ λογαριασμὸν αὐτῶν.

* *

Ὑπὸ τὸ φῶς τῶν ἀνωτέρω ἀρχῶν, αἱ ὁποῖαι πηγάζουν ἀπὸ τὸ κεντρικὸν στοιχεῖον τῆς ἐννοίας τῆς δημοκρατίας—διακυβέρνησις ὑπὸ τοῦ λαοῦ—, ὑπὸ τὸ φῶς τῶν ἀρχῶν τούτων, δέον, κατὰ τὴν γνώμην μας, νὰ κατευθύνεται πᾶσα προσπάθεια ὀργανώσεως τῆς Δημοσίας Διοικήσεως καὶ εἰς τὴν Χώραν μας. Διὰ νὰ καταστήσωμεν δὲ τὴν οὐσίαν αὐτῶν περισσότερον ἀντιληπτὴν, θὰ κλείσωμεν τὴν σύντομον ταύτην ἀνάπτυξιν τοῦ σπουδαίου τούτου θέματος μὲ τὴν κάτωθι μικρὰν ἱστορίαν.

Παρατηρήσαμεν προσφάτως, ὅτι μία ὀλόκληρος σειρά σιδηροδρομικῶν ὀχημάτων εἶχον σταματήσει εἰς μικρὰν ἀπόστασιν ἀπὸ τὸν σταθμὸν τῆς ἐκκινήσεώς των. "Ὅλαι αἱ σιδηροτροχιαὶ καὶ τὰ ἐφόδια ἦσαν ἐν τάξει. Τὰ δρομολόγια καὶ αἱ πορεῖαι καὶ αἱ γενικαὶ καὶ αἱ εἰδικαὶ διαταγαὶ καὶ ὀδηγίαι εἶχον ὀλα δοθῆ. Τὰ εἰσιτήρια εἶχον ἐξαντληθῆ καὶ οἱ ἐπιβάται εὐρίσκοντο ὄλοι εἰς τὰς θέσεις των. Εἰς τὰς θέσεις των εὐρίσκοντο ἐπίσης ὁ μηχανοδηγός, οἱ μηχανικοὶ, καὶ οἱ ἐλεγκταί. Ἐν τούτοις, τὸ τραῖνο εἶχεν αἰφνιδίως σταματήσει, ὀλίγα δευτερόλεπτα μετὰ τὴν ἐκκίνησίν του. Παρὰ δὲ τὰς προ-

of Community Development Programmes, N. Y., 1959, σσ. 20—24. *K. E. Κούρτη*, Ἱστορία τῶν Διοικητικῶν Θεωριῶν, Ἀθήναι, 1971, σελ. 129. Βλ. ἐπίσης ἡμιλίαν *Γ. Μαργακοπούλου*, ἐνθ' ἄνωτ., *Ξενοφ. Ζολώτα*, Περιφερειακὸς Προγραμματισμὸς καὶ Οἰκονομικὴ Ἀνάπτυξις, Ἀθήναι, 1961, *Σωτ. Ι. Ἀγαπητίδης*, Τὰ Πλαίσια τῆς Περιφερειακῆς Ἀναπτύξεως, Ἀθήναι, 1970, x. ἄ.

σπαθείας τῶν ἀρμοδίων, τοῦτο δὲν ἠδύνατο νὰ προχωρήσῃ, οὔτε κατ' ἐλάχιστον πρὸς τὸν προορισμὸν του, διότι, ὅπως ἀργότερον ἐξηκριβώθη, δὲν ἐκυκλοφόρει κανονικῶς εἰς τὴν μηχανὴν του ὁ ἀτμὸς — δηλαδὴ ἡ ψυχὴ του.

Κινητήριος δύναμις πάσης ἀνθρωπίνης ὀργανώσεως—συνεπῶς καὶ τοῦ Κράτους—εἶναι τὸ ζωηφόρον ἐκεῖνο πνεῦμα, τὸ ὁποῖον δημιουργεῖται ἀπὸ τὴν ἐνεργὸν συμμετοχὴν εἰς τὴν λειτουργίαν αὐτῆς ὅσον τὸ δυνατὸν περισσotέρων ἐκ τῶν μελῶν της. Τὸ πνεῦμα αὐτὸ καλεῖται «φρόνημα»—«Esprit de Corps», ὅπως τὸ λέγουν οἱ Γάλλοι—ἔχει δὲ πλειστάκις ἀποδειχθῆ, ὅτι ἄνευ ὑψηλοῦ φρονήματος καὶ ὁ πλέον ἀριστοτεχνικῶς ὀργανωμένος Ὀργανισμὸς οὐδὲν ἀξιόλογον ἔργον δύναται νὰ ἐπιτύχῃ.