

ΔΙΟΝΥΣΙΟΣ ΜΟΣΧΟΠΟΥΛΟΣ

ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ (1913-1929):
ΤΟ ΔΙΛΗΜΜΑ ΜΕΤΑΞΥ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ*

Εισαγωγή

Υποστηρίζεται ότι μία βασική προϋπόθεση για την επιτυχία ενός θεσμού είναι ο σεβασμός των παραδόσεων του λαού. Κλασικό παράδειγμα που στηρίζεται σε αυτή την πεποίθηση είναι ο ισχυρισμός ότι οι Βαυαροί, όταν ήλθαν στην Ελλάδα, το 1833, εφάρμοσαν θεσμούς που δεν ήταν συμβατοί με την πραγματικότητα της χώρας και για τον λόγο αυτό η διοίκηση υπέστη μία μόνιμη και βαθειά στρέβλωση. Η αντίληψη αυτή, κυρίαρχη μέχρι τις μέρες μας, έχει υποστεί ισχυρή επιστημονική κριτική. Έτσι, έχει υποστηριχθεί ότι όχι μόνο η κοινωνία επιδρά στην οργάνωση της πολιτείας, αλλά και ότι η πολιτεία με τους θεσμούς της μπορεί να επιδράσει στην κοινωνία, να την διαπαιδαγωγήσει και να διαμορφώσει τα ήθη της¹.

Οι θεσμοί συνιστούν τυπικές και άτυπες διαδικασίες, πρακτικές, πρότυπα και συμβάσεις που διέπουν την οργανωτική ζωή μιας πολιτείας². Στο πλαίσιο αυτό η έννοια του θεσμού διαφοροποιείται από την έννοια της νομοθεσίας. Ο θεσμός αποτελεί ένα «ζωντανό» οργανισμό, ο οποίος αναπτύσσει την δική του δυναμική και δεν είναι εύκολο να αλλάξει. Αντίθετα, η νομοθεσία περιλαμβάνει τυπικούς κανόνες, οι οποίοι μεταβάλλονται ανάλογα με τις πρακτικές ανάγκες του καθημερινού βίου. Η νομοθεσία πρέπει να σέβεται τους θεσμούς, διαφορετικά αποτελεί παράγοντα αποσταθεροποίησής τους. Πολλές φορές οι πολιτικοί ταυτίζουν το θεσμό με την νομοθεσία με αποτέλεσμα να υποτι-

* Ανακοίνωση στο 1^ο Συνέδριο «Ιστορία της διοίκησης και των θεσμών των Σεργών 1870-1936 (Σέρρες, 10-12 Μαΐου 2013), τα πρακτικά του οποίου δεν έχουν εκδοθεί.

1. March J., Olsen J., «The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life», *The American Political Science Review*, vol. 7, σσ. 734-749.

2. Hall P., Taylor R.C.R., «Political Science and the Three New Institutionalisms», *Political Studies*, 1996, XLIV, σσ. 936-957.

μούν την δύναμη των θεσμών. Έτσι, επιδιώκουν συχνά μεταρρυθμίσεις οι οποίες αποτυγχάνουν επειδή επικρατεί η λανθασμένη αντίληψη ότι αρκεί η μεταρρύθμιση ενός νόμου για να μεταρρυθμιστεί ένας θεσμός. Η πραγματικότητα όμως είναι διαφορετική. Ο θεσμός είναι αδρανής στις αλλαγές. Η διαπίστωση αυτή έχει αποτυπωθεί στην πολιτική και διοικητική επιστήμη με τον όρο «τροχιά εξάρτησης». Ο θεσμός, δηλαδή, στην διαχρονική πορεία του φέρει το βάρος του παρελθόντος, με αποτέλεσμα οι μεταρρυθμίσεις να μην είναι πάντοτε εφικτές αλλά να αποτελούν συνάρτηση ειδικών συνθηκών (π.χ. κρίση, πόλεμος)³.

Η σύντομη αυτή εισαγωγή αποτελεί και μία προδιάθεση για το θέμα που θα σας αναπτύξω. Αν και το θέμα μου δεν αφορά άμεσα την ιστορία των Σερρών, ωστόσο, πιστεύω ότι μπορεί να πυροδοτήσει προβληματισμούς που συνδέονται με την διοικητική ιστορία της περιοχής, αφού θα εξεταστεί ο θεσμός των Γενικών Διοικήσεων στον οποίο εντάχθηκαν και οι Σέρρες μετά την απελευθέρωσή τους.

Ας γίνω όμως πιο συγκεκριμένος: Μελετώντας την ιστορία της Γενικής Διοίκησης Μακεδονίας διαπίστωσα ότι υπήρξαν πολιτικές αντιπαράθεσεις σχετικά με το διοικητικό σύστημα το οποίο έπρεπε να εφαρμοστεί την επομένη των Βαλκανικών πολέμων στις Νέες Χώρες. Συγκεκριμένα διατυπώθηκαν δύο εκ διαμέτρου αντίθετες απόψεις: Σύμφωνα με την πρώτη, οι απελευθερωμένες περιοχές δεν θα έπρεπε να ακολουθήσουν το πρότυπο διοίκησης του παλαιού Βασιλείου, αλλά λόγω της διαφορετικής διοικητικής παράδοσης και της πολυμορφίας των πληθυσμών τους, να οργανωθούν με ένα ιδιόρρυθμο διοικητικό καθεστώς. Σύμφωνα με την δεύτερη άποψη, οι απελευθερωμένες περιοχές θα έπρεπε άμεσα να ενσωματωθούν στο ελληνικό κράτος, τόσο διοικητικά όσο και πολιτικά, με την άμεση διενέργεια εκλογών. Υποστηρίχθηκαν, ωστόσο, και ακόμη πιο ρηξικέλευθες προτάσεις, σύμφωνα με τις οποίες η διοικητική παράδοση των Νέων Χωρών μπορούσε να αξιοποιηθεί ώστε να μεταρρυθμιστεί το διοικητικό σύστημα τις παλαιάς Ελλάδας⁴. Μεταξύ αυτών των εκδοχών, ο Βενιζέλος ακολούθησε μία μέση λύση, η οποία ήταν συμβατή με τις πολιτικές προτεραιότητες της εποχής. Συγκεκριμένα, ακολούθησε την εκδοχή της βαθμιαίας εφαρμογής στην Μακεδονία και γενικότερα στις Νέες Χώρες, των διοικητικών δομών και της νομοθεσίας του ελληνικού κράτους. Παράλληλα, καθυστέρησε την ένταξη των περιοχών αυτών στο ελληνικό πολιτικό σύστημα. Υπενθυμίζουμε ότι οι πρώτες βουλευτικές εκλογές στις οποίες συμμετείχαν οι πληθυσμοί της

3. Pfau-Effinger Birgit, Culture and Path Dependency of Welfare State Development, *SPANET Conference 2004 "European Social Policy: Meeting the Needs of a New Europe"*, Oxford, Sept. 9-11, 2004.

4. *Εφημερίς Συζητήσεων της Βουλής*, Συνεδρίασις 62, 9 Δεκεμβρίου 1914, σ. 1365.

απελευθερωμένης Μακεδονίας, έγιναν το 1915, δύο περίπου χρόνια μετά την προσάρτηση⁵, ενώ οι πρώτες δημοτικές εκλογές έγιναν το 1925, δώδεκα περίπου χρόνια μετά την προσάρτηση⁶. Πρέπει, εδώ, να σημειωθεί ότι σε αντίστοιχες περιπτώσεις προσάρτησης εδαφών κατά το παρελθόν (Ιόνια νησιά, Θεσσαλία) δεν είχε εφαρμοστεί αντίστοιχη πρακτική, δεδομένου ότι οι περιοχές αυτές άμεσα εντάχθηκαν στο πολιτικό και διοικητικό σύστημα της χώρας⁷. Ίσως θα ήταν ακραίο να υποστηριχθεί, ότι σε αντάλλαγμα της στέρησης πολιτικών δικαιωμάτων για μεγάλο χρονικό διάστημα, δόθηκαν στις Νέες Χώρες ευρύτατες διοικητικές δικαιοδοσίες, μέσω της καθιέρωσης του θεσμού του Γενικού Διοικητή, αν και ο ισχυρισμός αυτός ακούστηκε σε συνεδριάσεις της Βουλής το 1914⁸. Ωστόσο, θα πρέπει να αξιολογήσουμε ποια ήταν τα θετικά και ποια τα αρνητικά στοιχεία αυτής της επιλογής.

Έχουμε συνηθίσει να προτάσσουμε σε κάθε ιστορική προσέγγιση την πολιτική σκοπιμότητα, το «πολιτικώς ορθό». Έτσι, περιοριζόμαστε στην αποδοχή μιας πολιτικής ερμηνείας των ιστορικών γεγονότων. Η πολιτική αυτή προσέγγιση φιλοδοξεί να εκφράσει την κοινωνία, ενώ θυσιάζει άλλες μορφές συλλογικής δράσης, εκτός των πολιτικών. Εννοώ τις διοικητικές μορφές συλλογικής δράσης και την αυτενέργεια που μπορεί να αποκτήσει κάθε κοινωνία μέσα από την αποτελεσματική λειτουργία των διοικητικών θεσμών της. Μπορεί λοιπόν να υποστηριχθεί ότι ο Βενιζέλος έπραξε ορθά από την πλευρά της πολιτικής σκοπιμότητας. Μία άμεση ένταξη της απελευθερωμένης Μακεδονίας αλλά και των λοιπών Νέων Χωρών στο ελληνικό πολιτικό σύστημα, θα ανέτρεπε τις πολιτικές ισορροπίες, ενώ θα έθετε σε κίνδυνο την εθνική στρατηγική που ακολουθούσε και η οποία αδιαμφισβήτητα επέτυχε. Ωστόσο, ποιές ήταν οι συνέπειες στη διοικητική προοπτική αυτών των περιοχών; Μήπως η διαφοροποίησή τους από το διοικητικό σύστημα της υπόλοιπης χώρας, τους στέρησε την ισότιμη πρόσβαση σε αυτό;

Έτσι η ερμηνεία του διοικητικού προβλήματος της Μακεδονίας την επομένη των Βαλκανικών πολέμων δεν μπορεί να στηριχθεί αποκλειστι-

5. Οι πρώτες βουλευτικές εκλογές στην απελευθερωμένη Μακεδονία διενεργήθηκαν την 31-5-1915. Βλ. *Το άγνωστο μέτωπο των Βαλκανικών Πολέμων, η διοικητική ενσωμάτωση των Νέων Χωρών*, Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία, Αθήνα 2012, σ. 115.

6. Οι πρώτες δημοτικές εκλογές στην Μακεδονία έγιναν στα τέλη του 1925. Βλ. Αγγελόπουλος Π., *Πολιτική διοικήσεις και αυτοδιοικήσεις εις την Βόρειον Ελλάδα 1912-1965*, Θεσσαλονίκη 1965, σ. 158.

7. Γνάσιος Μακέδνος, *Η μετά την νίκην Ελλάς, από Νοεμβρίου 1913 έως τέλους Φεβρουαρίου 1914*, Αθήνα 1914, σσ. 5-6 (Πρόκειται για σειρά άρθρων που δημοσίευσε στην εφημερίδα *Εμπρός* ο Στέφανος Δραγουμής).

8. *Εφημερίς Συζητήσεων της Βουλής*, Συνεδριάσεις 62, 9 Δεκεμβρίου 1914, σ. 1385.

κά στο ανάλυση της πολιτικής στρατηγικής των εκάστοτε κυβερνήσεων. Η οπτική του ιστορικού θα διευρυνθεί εάν συμπεριληφθούν σε αυτήν και οι ευρύτερες συνέπειες των διοικητικών θεσμών που εφαρμόστηκαν. Κυρίως αν εντοπιστούν οι «παράπλευρες απώλειες» που επέφεραν.

Αναδεικνύοντας την σημασία που έχει ο θεσμικός σχεδιασμός σε μία περίοδο κρίσης, πρέπει να αναφερθώ και στο γεγονός ότι οι διοικητικές επιλογές που γίνονται στη βάση της πολιτικής σκοπιμότητας, μπορεί να επιλύουν το κοντοπρόθεσμο πολιτικό πρόβλημα αλλά όχι και το διοικητικό. Αυτές δε οι επιλογές, όταν ριζώνουν στη βιοτική ζωή ενός πληθυσμού, τον διαπαιδαγωγούν και γίνονται συστατικό στοιχείο της οργανωσιακής κουλτούρας του. Κατόπιν είναι πολύ δύσκολο να μεταβληθούν⁹.

Με αυτές τις εισαγωγικές σκέψεις θα ξεκινήσω την ανάπτυξη του θέματός μου που θα εξελιχθεί σε τρία επίπεδα: α) κατ' αρχάς θα περιγράψω την πορεία από την *κυβερνητική* στη *διοικητική* αποκέντρωση, στην απελευθερωμένη Μακεδονία, αναδεικνύοντας τις παλινδρομήσεις και ασάφειες, με άλλα λόγια την έλλειψη μιας σταθερής θεσμικής εξέλιξης, β) στη συνέχεια θα προβάλλω την βλάβη που επέφερε ο θεσμός των Γενικών Διοικήσεων στη λειτουργία του πολιτεύματος, γ) τέλος, θα προβάλλω τον αντιπαιδαγωγικό, για τους πληθυσμούς, χαρακτήρα των μέτρων. Η επιλογή της περιόδου 1913-1929 έγινε με βάση δύο σημαντικές χρονολογίες. Τον Φεβρουάριο του 1913 ψηφίστηκε ο πρώτος νόμος για την διοίκηση των «στρατιωτικώς κατεχομένων χωρών» που εισήγαγε τον θεσμό του Γενικού Διοικητή¹⁰, ενώ το 1929 καθιερώθηκε για πρώτη φορά η ρήτρα της αποθετικής αρμοδιότητας, της αρχής δηλαδή με βάση την οποία δεν ορίζονται θετικά οι αρμοδιότητες του Γενικού Διοικητή, αλλά αποθετικά. Στο πλαίσιο αυτό, ο Γενικός Διοικητής ασκεί όλες τις αρμοδιότητες των Υπουργών, πλην ρητών εξαιρέσεων¹¹.

Επικρατεί ακόμη και σήμερα η αντίληψη ότι οι θεσμοί αποτελούν απλές απεικονίσεις των πολιτικών συσχετισμών. Με βάση αυτή την αντίληψη, εύκολα μπορεί να μεταβληθεί ή να καταργηθεί ένας θεσμός αν υπάρχει η ανάλογη πολιτική βούληση. Αυτό, ωστόσο, αποτελεί πλάνη. Οι θεσμοί, ανεξάρτητα από την διαδικασία εμπέδωσής τους -επαναστατική ή ειρηνική- αποκτούν δική τους ύπαρξη, αποβλέποντας στην αυτοσυντήρησή τους και συνιστώντας ένα ισχυρό όπλο που μπορεί να

9. Μοσχόπουλος Δ., «Εκπαιδευτική Μεταρρύθμιση: Μύθος ή πραγματικότητα;», *Διοικητική Ενημέρωση*, 36/2006, σσ. 5-24.

10. Ν. ΔΡΛΔ (4134) 28-2-1913 «περί διοικήσεως των στρατιωτικώς κατεχομένων χωρών».

11. Ν. 4393/6-8-1929 «περί τροποποιήσεως διατάξεων του νόμου 3265 περί καθορισμού της δικαιοδοσίας των Γεν. Διοικητών και των Νομαρχών».

καταστρέψει ή να διασώσει μία κοινωνία. Αυτά τα χαρακτηριστικά των θεσμών, δεν είναι σε θέση να τα αντιληφθεί η πολιτική εξουσία που δεν λειτουργεί σε βάθος χρόνου και δεν διαθέτει, τις περισσότερες φορές, ευρύτητα αντίληψης. Έτσι, δεν θα ήταν υπερβολή να πούμε ότι οι αρνητικές συνέπειες των θεσμικών επιλογών που έγιναν στην απελευθερωμένη Μακεδονία την επομένη των Βαλκανικών πολέμων, σηματοδεύουν μέχρι και σήμερα τη ζωή της και αναπαράγουν την ελλιπή στήριξη της πολιτείας σε αυτήν, σε σχέση με την υπόλοιπη Ελλάδα.

1. Το ιστορικό

Η απελευθέρωση της Μακεδονίας ολοκληρώθηκε τον Ιούλιο του 1913 με την λήξη του Β΄ Βαλκανικού πολέμου. Από τον Οκτώβριο του 1912 μέχρι την κύρωση της Συνθήκης των Αθηνών, μεταξύ Ελλάδας και Τουρκίας, την 1/14 Νοεμβρίου 1913¹², τα απελευθερωθέντα εδάφη δεν είχαν ακόμη προσαρτηθεί στο ελληνικό κράτος και κατά συνέπεια τελούσαν υπό έκτακτο διοικητικό καθεστώς που το διείπε ο νόμος «περί διοικήσεως των στρατιωτικών κατεχομένων χωρών»¹³. Ο νόμος αυτός καθιέρωσε τον θεσμό του Γενικού Διοικητή, ο οποίος διέθετε ευρύτατες αρμοδιότητες που αφορούσαν την οργάνωση των υπηρεσιών, τον διορισμό και παύση των υπαλλήλων, την οικονομική διαχείριση, την φορολογία, την έκδοση κανονιστικών πράξεων, την οργάνωση προσωρινών δικαστηρίων κα. Παράλληλα, ο νόμος αυτός, συνεπής προς τη Σύμβαση της Χάγης (1907) που προέβλεπε ότι ο κατέχων οφείλει να σέβεται τους εν ισχύ νόμους του κατεχόμενου εδάφους, διατήρησε την υφιστάμενη τοπική νομοθεσία με εξαίρεση την αστυνομική και ποινική νομοθεσία. Παράλληλα, έδωσε αναδρομική ισχύ σε όλες τις πράξεις που είχαν εκδοθεί από την έναρξη του πολέμου μέχρι τη δημοσίευση του (Οκτώβριος 1912 - Φεβρουάριος 1913), και αφορούσαν τη διοίκηση των απελευθερωμένων εδαφών.

Το Νοέμβριο του 1913, αμέσως μετά την κύρωση της Συνθήκης των Αθηνών, κατατέθηκαν στη Βουλή δύο νομοσχέδια. Το πρώτο, το οποίο ψηφίστηκε και αποτέλεσε τον Ν. 80/1913, παρείχε την εξουσιοδότηση έκδοσης βασιλικών διαταγμάτων προκειμένου να επεκταθεί στις Νέες Χώρες η νομοθεσία του ελληνικού Βασιλείου. Το δεύτερο, που αφορούσε τη διοικητική διαίρεση και διοίκηση των Νέων Χωρών ψηφίστηκε το Δεκέμβριο του 1914, δηλαδή μετά την πάροδο ενός έτους, και αποτέλεσε τον Ν. 524 /1914. Ο νόμος αυτός καταργούσε ορισμένες Γενικές Διοικήσεις, όχι όμως και Γενική Διοίκηση Μακεδονίας. Παράλληλα, ψη-

12. Ν. ΔΣΙΓ (4213)/14-11-1913.

13. Ν. ΔΡΛΔ (4134)/28-2-1913.

φίσηκε και ο Ν. 582/1915 που αφορούσε την οργάνωση των Γενικών Διοικήσεων. Κοινό χαρακτηριστικό και των δύο νόμων είναι η απροσδιοριστία σχετικά με τον θεσμό του Γενικού Διοικητή. Η απροσδιοριστία αυτή αφορά την ένταξή του στο υφιστάμενο -στην υπόλοιπη Ελλάδα- σύστημα ιεραρχίας. Ο Γενικός Διοικητής δεν υπάγεται ιεραρχικά σε μία πολιτική αρχή, δηλαδή σε ένα Υπουργείο, με συνέπεια να μην μπορεί να ασκηθεί στο έργο του κοινοβουλευτικός έλεγχος. Στην ουσία αποτελεί ανεύθυνο όργανο που διορίζει το Υπουργικό Συμβούλιο. Η μόνη ένδειξη ότι υφίσταται μία εξάρτηση μεταξύ Γενικού Διοικητή και Κυβέρνησης περιλαμβάνεται στο άρθρο 18 του Ν. 582/1915 που προβλέπει τη δυνατότητα έκδοσης βασιλικού διατάγματος το οποίο να υποχρεώνει το Γενικό Διοικητή να αποστέλλει προς έγκριση ορισμένες από τις αποφάσεις του στον Υπουργό Εσωτερικών. Για να προκύψει καλύτερα η διαφορά μεταξύ του θεσμού των Γενικών Διοικήσεων και του νομαρχιακού συστήματος, σημειώνουμε ότι το Διάταγμα για το καθήκοντα των νομαρχών του 1845 ρητά αναφέρει, στο άρθρο 21, ότι ο νομάρχης υπάγεται ιεραρχικά στον Υπουργό Εσωτερικών¹⁴. Παράλληλα, η μέχρι τότε νομοθεσία για τις Γενικές Διοικήσεις δεν αναδεικνύει το ρόλο του Γενικού Διοικητή ως ενδιαμέσου οργάνου μεταξύ της Κυβέρνησης και των τοπικών κοινωνιών, όπως συνέβαινε μέχρι τότε με το Νομάρχη, αλλά ως οργάνου αυτοδύναμης πολιτικής εξουσίας.

Τι έγινε όμως στο διαμεσολαβήσαν χρονικό διάστημα από τον Νοέμβριο του 1913 όταν υπεγράφη η Συνθήκη των Αθηνών μέχρι την ψήφιση των δύο παραπάνω νόμων, τον Γενάρη του 1915. Με βάση την εξουσιοδοτική διάταξη του Ν. 80/1913 εκδόθηκε σειρά από βασιλικά διατάγματα με τα οποία ενσωματώνονταν υπηρεσίες της Γενικής Διοίκησης Μακεδονίας στο διοικητικό κορμό του ελληνικού κράτους. Αναφέρουμε χαρακτηριστικά τη συγχώνευση της οικονομικής υπηρεσίας με το Υπουργείο Οικονομικών¹⁵, τη συγχώνευση της υπηρεσίας αλυκών με την αντίστοιχη υπηρεσία του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας¹⁶, τη συγχώνευση της υπηρεσίας σιδηροδρόμων με τη διεύθυνση σιδηροδρόμων του Υπουργείου Συγκοινωνιών¹⁷, τη συγχώνευση της υπηρεσίας ιαματικών λουτρών με την αντίστοιχη υπηρεσία του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας¹⁸, τη συγχώνευση της υπηρεσίας Κτημάτων με την

14. Διάταγμα «περί καθηκόντων των νομαρχών και της υπηρεσίας αυτών», 5-12-1845.

15. Β.Δ. 31-12-1913.

16. Β.Δ. 20-4-1914.

17. Β.Δ. 17-7-1914.

18. Β.Δ. 30-9-1914.

αντίστοιχη υπηρεσία του Υπουργείου Οικονομικών¹⁹ κ.λπ. Παράλληλα, εφαρμοζόταν βαθμιαία στη Γενική Διοίκηση Μακεδονίας η νομοθεσία του παλαιού βασιλείου. Στο πλαίσιο αυτό επεκτάθηκε η νομοθεσία περί καταδιώξεων της ληστείας²⁰, εισήχθη τμήμα της αστικής νομοθεσίας²¹, επεκτάθηκε εν μέρει η ισχύς της φορολογικής νομοθεσίας²², εισήχθη η νομοθεσία των ασφαλιστικών εταιρειών²³, η σχολική νομοθεσία²⁴, ενώ επεκτάθηκε και η ισχύς του νομισματικού συστήματος²⁵. Οσον αφορά την προσαρμογή στην εκλογική νομοθεσία του Βασιλείου σημειώνουμε ότι το 1914 εισήχθη η νομοθεσία περί εκλογής βουλευτών²⁶, ενώ το 1917 εισήχθη η νομοθεσία περί δημοτικής οργάνωσης²⁷.

Η ενδεικτική παράθεση των παραπάνω νόμων και βασιλικών διαταγμάτων έγινε προκειμένου να γίνει σαφές ότι παράλληλα με τη διαμόρφωση του νέου διοικητικού χάρτη της χώρας που σχεδίαζε, καταργούσε ή επανασχεδίαζε τις Γενικές Διοικήσεις, γινόταν και μία βαθμιαία προσαρμογή της διοίκησης και νομοθεσίας της απελευθερωμένης Μακεδονίας σε εκείνη του παλαιού Βασιλείου. Οι δύο διαδικασίες όμως δεν ήταν πάντοτε συμβατές. Διότι η μία διαδικασία τελούσε εν αγνοία της άλλης. Ο θεσμικός σχεδιασμός γινόταν στη βάση της στρατηγικής που είχε η κυβέρνηση για την υλοποίηση των πολιτικών της στόχων. Αντίθετα, η βαθμιαία διοικητική και νομοθετική προσαρμογή γινόταν στη βάση του πραγματισμού, της επίλυσης δηλαδή των αναφύομενων διοικητικών ζητημάτων. Στην πραγματικότητα δεν εναρμονιζόταν ο θεσμικός μανδύας της περιφερειακής διοίκησης με την εσωτερική λειτουργία της. Μπορούσε δηλαδή να καταργηθεί μία Γενική Διοίκηση αλλά δεν προβλεπόταν πού θα υπάγονταν οι υπηρεσίες, που αυτή η Γενική Διοίκηση περιελάμβανε²⁸. Η αντίφαση ήταν προφανής: Από τη μία πλευρά ο Γενικός Διοικητής εξακολουθούσε να διαθέτει σημαντικές αρ-

19. Β.Δ. 31-5-1914.

20. Β.Δ. 17-7-1914.

21. Ν. 147/5-1-1914.

22. Αφορούσε την φορολογία των επιτηδευμάτων βλ. Β.Δ. 18-10-1914.

23. Β.Δ. 29-8-1914.

24. Β.Δ. 31-10-1914.

25. Β.Δ. 21-7-1914.

26. Ν. 258/29-4-1914 «περί επεκτάσεως του περί εκλογής βουλευτών νόμου εις τας νέας χώρας» και Β.Δ. της 18-5-1914 «περί ενάρξεως της ισχύος του».

27. Ν. 293/ 27-6-1914 «περί επεκτάσεως της ισχύος των ΔΝΖ και ΔΡΙΖ του 1912 νόμων «περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων» εις τας νέας χώρας», Β.Δ. 31-10-1914 «περί επεκτάσεως της ισχύος των νόμων ΔΝΖ της 10^{ης} Φεβρουαρίου 1912 κ.λπ. εις τα περιφέρειας των Γενικών Διοικήσεων Μακεδονίας, Ηπείρου και νήσων Αιγαίου» και Ν. 1051/8-11-1917 «περί συστάσεως και διοικήσεως δήμων και κοινοτήτων εν ταις Νέαις Χώραις».

28. *Εφημερίς Συζητήσεων της Βουλής*, Συνεδρίασις 62, 9 Δεκεμβρίου 1914, σ. 1371.

μοδιότητες, όπως την επίβλεψη της Αστυνομίας, τη φορολογική διατήρηση των εγχώριων προϊόντων, και το διορισμό εκτάκτων υπαλλήλων²⁹. Παράλληλα, προΐστατο εκείνων των διοικητικών υπηρεσιών που δεν είχαν ακόμη ενταχθεί στην κεντρική διοίκηση του κράτους (π.χ. προσωπικό δημοσίων έργων). Από την άλλη πλευρά, με έναν ασύντακτο τρόπο και χωρίς προγραμματισμό, η εξουσία του βαθμιαία περιοριζόταν με βασιλικά διατάγματα. Το αποτέλεσμα ήταν, όπως χαρακτηριστικά αναφέρει βουλευτής το 1914, οι μεν Γενικοί Διοικητές να αγνοούν, ακόμη και να παραβαίνουν την νομοθεσία του ελληνικού Βασιλείου που βαθμιαία επεκτεινόταν στις περιφέρειές τους, οι δε Υπουργοί να αγνοούν πράξεις των Γενικών Διοικητών. Με άλλα λόγια, διαμορφώθηκε ένα χάσμα μεταξύ των Γενικών Διοικήσεων και της κυβέρνησης. Έτσι, σύμφωνα με τον ίδιο βουλευτή «Αί παραβάσεις τών νόμων υπήρξαν άθροαι, υπήρξαν δέ σημεία πολλά κατά τά όποια και πρός τό Σύνταγμα ταύτα συνεκρούσθησαν αί πράξεις τής Κυβερνήσεως και ειδικώτερον τών Γενικών Διοικητών»³⁰.

Λίγους μήνες αργότερα, τον Μάρτιο του 1915, η νέα κυβέρνηση του Δ. Γούναρη θα καταργήσει όλες τις Γενικές Διοικήσεις συμπεριλαμβανομένης της Γενικής Διοίκησης Μακεδονίας³¹. Το γεγονός αυτό μαρτυρά την έντονη πολιτική αντιπαράθεση που είχε ξεσπάσει με αφορμή τον θεσμό. Το 1917 η Προσωρινή Κυβέρνηση του Βενιζέλου, στην Θεσσαλονίκη, θα επαναφέρει τον θεσμό των Γενικών Διοικητών, που έφεραν την ονομασία των Κυβερνητικών Αντιπρόσωπων³², ενώ με την ενοποίηση του κράτους, τον Ιούνιο του 1917, θα τον επανεισάγει με το Ν. 1149/1918. Ο νόμος αυτός επαναφέρει ισχυροποιημένο τον θεσμό, αφού ο Γενικός Διοικητής διατηρεί τις αρμοδιότητες που αφορούν την αστυνομία, την υγεία, και τον διορισμό εκτάκτων υπαλλήλων. Παράλληλα, ο έλεγχος των διαχειρίσεων, στον οποίο οφείλει να προβαίνει βάσει της νομοθεσίας για το δημόσιο λογιστικό ως διατάκτης, θα γίνει απλούστερος. Στο εξής, απαλλάσσεται από τον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και υπάγεται μόνο στον κατασταλτικό. Τέλος, παρέχεται η δυνατότητα, με βασιλικό διάταγμα, διπλασιασμού του αριθμού των υπαλλήλων της Γενικής Διοίκησης Θεσσαλονίκης³³. Ο Ν. 1149/1918 για πρώτη φορά εντάσσει τον θεσμό του Γενικού Διοικητή στο ισχύον πολιτειακό πλαίσιο. Στο εξής, αυτός υπάγεται ιεραρχικά στον Υπουργό

29. Ν. 582/1915, άρθρα 2, 3 και 4.

30. *Εφημερίς Συζητήσεων της Βουλής*, Συνεδριάσεις 62, 9 Δεκεμβρίου 1914, σ. 1368.

31. Β.Δ. 16-3-1915 και 19-3-1915.

32. Ν.Δ. 20/2-9-1916 της Προσωρινής Κυβέρνησης της Θεσσαλονίκης.

33. Είχε προηγηθεί μετονομασία της Γενικής Διοίκησης Μακεδονίας.

Εσωτερικών³⁴. Παράλληλα, εντάσσει ιεραρχικά τους υπαλλήλους της Γενικής Διοίκησης στα αντίστοιχα Υπουργεία³⁵. Έτσι, θα επιλυθεί το πρόβλημα της πολιτειακής ένταξης του θεσμού πέντε χρόνια μετά την εισαγωγή του. Ωστόσο, δεν θα λυθεί οριστικά. Το 1921 ο Ν. 2574 παρέχει την δυνατότητα ανάθεσης καθηκόντων Γενικού Διοικητή σε μέλος της Κυβέρνησης. Αυτό επικρίθηκε από διοικητικούς παράγοντες της εποχής που υποστήριξαν ότι και πάλι παραβιάζεται η συνταγματική τάξη. Σύμφωνα με τα επιχειρήματά τους το άρθρο 88 του Συντάγματος του 1911 προβλέπει ότι καθήκον των Υπουργών είναι να εφαρμόζουν την γενική πολιτική της κυβέρνησης στα αντικείμενα της αρμοδιότητάς τους. Αυτή όμως η γενική πολιτική δεν μπορεί να έχει χωρική διάσταση επειδή έτσι διασπάται η ενότητα του κράτους. Σε αυτό συνηγορεί και το άρθρο 108 που αναφέρει ότι οι κεντρικές υπηρεσίες, δηλαδή τα Υπουργεία έχουν μόνο γενική διεύθυνση και εποπτεία³⁶.

Το 1925 θα γίνει ένα ακόμη βήμα προς την πορεία της αποκέντρωσης. Με τον Ν. 3265 θα δοθεί η δυνατότητα έκδοσης διαταγμάτων που θα μεταβιβάζουν αρμοδιότητες των υπουργών στους Γενικούς Διοικητές. Αμέσως μετά ακολούθησε σχετικό διάταγμα που καθόριζε την δικαιοδοσία των Γενικών Διοικητών³⁷. Η αντίστροφη πορεία έχει αρχίσει. Ενώ αρχικά οι Γενικοί Διοικητές έχαναν αρμοδιότητες στο πλαίσιο της διοικητικής ενσωμάτωσης, τώρα τις επανακτούν. Τέλος, με το Ν. 4393/1929 θα καθιερωθεί για πρώτη φορά στο πλαίσιο του αποκεντρωτικού συστήματος της χώρας η αποθετική αρμοδιότητα, το τεκμήριο δηλαδή της αρμοδιότητας των Γενικών Διοικητών να ασκούν αρμοδιότητες υπουργών στην περιφέρειά τους.

2. Η επιλογή: κυβερνητική ή διοικητική αποκέντρωση;

Ο θεσμός των Γενικών Διοικήσεων ξεκίνησε ως θεσμός μεταβατικός προκειμένου να αντιμετωπίσει τη νέα κατάσταση που δημιουργήθηκε μετά την απελευθέρωση των Νέων Χωρών. Επρόκειτο στην ουσία για θεσμό κυβερνητικής αποκέντρωσης. Λέγοντας κυβερνητική αποκέντρωση εννοούμε τη χορήγηση εξουσιοδότησης από την κυβέρνηση σε έναν αντιπρόσωπο της, προκειμένου αυτός να εκτελέσει όλες τις κυβερνητικές εξουσίες σε μία συγκεκριμένη γεωγραφικά περιοχή. Ο θεσμός αυτός προσιδιάζει σε περιοχή που τελούσε υπό στρατιωτική κατάληψη. Είναι

34. Ν. 1149/1918, άρθρο 2.

35. Ν. 1149/1918, άρθρο 6.

36. Γεραγός Κ., *Σελίδες από την Διοικητική Ιστορίαν της Ελλάδος*, Αθήνα 1947, σ. 193.

37. Β.Δ. 26-1-1925.

προφανές ότι σύστημα αυτό δεν ήταν συμβατό με το Σύνταγμα της χώρας³⁸. Για το λόγο αυτό ο Ρακτιβάν σε παρατήρηση που υποβλήθηκε κατά τη συζήτηση του σχετικού νομοσχεδίου, το Φεβρουάριο του 1913³⁹, ότι δηλαδή ο θεσμός των Γενικών Διοικήσεων αντίκειται στο Σύνταγμα, απάντησε ότι είναι νομοθέτημα που ρυθμίζει τα καταληφθέντα εδάφη κατά το στάδιο της στρατιωτικής κατοχής. Συνέδεσε δηλαδή την ύπαρξη του νομοσχεδίου με τη στρατιωτική κατάληψη⁴⁰.

Το σύστημα αυτό, ωστόσο, δεν καταργήθηκε την επομένη της προσάρτησης. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει τον Δεκέμβριο του 1914 στη Βουλή ο Ν. Στράτος, στις Γενικές Διοικήσεις «δεν υπάρχει κυβερνητική ευθύνη και όπου δεν υπάρχει άμεσος ο έλεγχος της Βουλής εκεί η οικονομία υπέρ των αναγκών του κράτους δεν ασκείται πάντοτε μετά πάσης αυστηρότητας. Αυτά είναι τα παραδείγματα τα ολέθρια της κυβερνητικής αποκεντρώσεως... ο Γενικός Διοικητής κατ' εξουσιοδότηση της κυβερνήσεως ...επιβάλλει φόρους, δημιουργεί δαπάνας και δημιουργεί οργανισμούς ολοκλήρους». Ενώ στην ίδια συνεδρίαση αναφέρει ότι «η κατάρτιση των Γενικών Διοικήσεων ρίπτει το ζιζάνιον της αναπτύξεως τοπικού αισθήματος, το οποίον αντίκειται εις την έννοιαν της ενότητος του κράτους»⁴¹.

Η αντιπαράθεση αυτή δεν ήταν καινούργια. Ήδη μετά την κύρωση της Συνθήκης των Αθηνών, το Νοέμβριο του 1913 είχαν διατυπωθεί διαφορετικές απόψεις για την μορφή οργάνωσης των Νέων Χωρών. Μπορούμε να διακρίνουμε δύο πρόσωπα που εξέφρασαν δύο εκ διαμέτρου αντίθετες πολιτικές. Τον πολιτικό Στέφανο Δραγούμη και τον τέως υφηγητή του Πανεπιστημίου Αθηνών Κων/νο Πολυχροσιάδη. Τα επιχειρήματα υπέρ της πρώτης άποψης δημοσιεύτηκαν από το Νοέμβριο του 1913 έως το Φεβρουάριο του 1914, στην εφημερίδα *Εμπρός* σε μία σειρά άρθρων που συνέταξε ο Στέφανος Δραγούμης με το ψευδώνυμο Γνάσιος Μακέδνος⁴². Τα επιχειρήματα της δεύτερης άποψης τα βρίσκουμε στη μελέτη που συνέταξε ο Κωνσταντίνος Πολυχροσιάδης, κατ' εντολή του

38. *Πρακτικά των συνεδριάσεων της Βουλής*, Συνεδριάσεις ΙΕ, 26-2-1913, όπου ο βουλευτής Δ. Γκλαβάς στην αγόρευση του αναφέρει «...Αλλά και ως προς το Σύνταγμα ... αντίκειται το νομοσχέδιον εφιστά δε επί τούτου την προσοχήν του κ. Υπουργού της Δικαιοσύνης ίνα μη εγερθώσιν δικαστικοί αγώνες κατά του κράτους».

39. Πρόκειται για τον νόμο ΔΡΛΔ (4134) της 28^{ης} Φεβρουαρίου 1913.

40. *Πρακτικά των συνεδριάσεων της Βουλής*, Συνεδριάσεις ΙΔ, 25-2-1913, όπου ο Υπουργός Δικαιοσύνης Κ. Ρακτιβάν αναφέρει «Πρόκειται περί νομοθετήματος ρυθμιζοντος την διοίκηση των καταληφθεισών χωρών κατά το στάδιο της στρατιωτικής κατοχής...».

41. *Εφημερίς Συζητήσεων της Βουλής*, Συνεδριάσεις 62, 9 Δεκεμβρίου 1914, σσ. 1383, 1385.

42. Γνάσιος Μακέδνος, *ό.π.*, Αθήνα 1914.

Ρακτιβάν, για τη διοίκηση των ανακτηθεισών χωρών της Μακεδονίας. Η μελέτη αυτή συντάχθηκε τον Ιούλιο του 1913 και εκδόθηκε σε αυτοτελή τόμο από το Εθνικό Τυπογραφείο⁴³. Ας ξεκινήσουμε με την παρουσίαση των επιχειρημάτων του Στέφανου Δραγούμη, ο οποίος είχε διατελέσει Γενικός Διοικητής Μακεδονίας λίγους μήνες νωρίτερα.

Η αρχική υποχρέωση της πολιτείας, υποστηρίζει ο Δραγούμης, να ενσωματώσει την Νέες Χώρες, είναι κατ' αρχάς συνταγματική. Αμέσως μετά την προσάρτηση, το Νοέμβριο του 1913, η Πολιτεία είχε υποχρέωση να προκηρύξει εκλογές όπως είχε συμβεί στην προσάρτηση της Θεσσαλίας, όπου οι εκλογές πραγματοποιήθηκαν το 1881 και των Επτανήσων, όπου οι εκλογές πραγματοποιήθηκαν το 1865⁴⁴. Σε αυτές τις προσαρτήσεις εφαρμόστηκε άμεσα και χωρίς διακρίσεις η νομοθεσία για τη διοικητική διαίρεση του κράτους⁴⁵. Αντίθετα, υποστηρίζει ότι η πρόθεση της κυβέρνησης να διατηρήσει την υπάρχουσα Βουλή για έναν ακόμη χρόνο λόγω ανάγκης ψήφισης όγκου νομοθετικής παραγωγής, γεννά ένα σοβαρό συνταγματικό πρόβλημα, δεδομένου ότι θα ληφθούν αποφάσεις χωρίς τη συμμετοχή πληρεξουσίων της προσαρτημένων περιοχών.

Στη μελέτη του Πολυχρονιάδη προτείνεται να μην εφαρμοστεί στην Μακεδονία η ελληνική νομοθεσία λόγω της ετερογένειας των πληθυσμών της, οι οποίοι δεν διαθέτουν κοινές αρχές και ιδέες καθ' όσον «επί αιώνες βιούντες εν σφοδρῷ πρὸς ἀλλήλους μίσει καὶ ἔθιστέντες τελικόν σκοπόν νά θεωρῶσι τήν ἀλλήλων ἐξόντωσιν»⁴⁶. Για τους λόγους αυτούς προτείνεται η εφαρμογή μιας μεταβατικής νομοθεσίας που να ανταποκρίνεται στην ιστορία και τις ανάγκες των πληθυσμών της περιοχής. Όσον αφορά την άσκηση διοίκησης θεωρεί αναγκαία τη διοικητική συγκέντρωση και τον περιορισμό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τέλος, θεωρεί απαραίτητη προϋπόθεση τα διοικητικά όργανα να προέρχονται από την παλαιά Ελλάδα, λόγω της αδυναμίας εξεύρεσης ικανών στελεχών στη Μακεδονία. Ρητά δε αναφέρει ότι θα πρέπει να αποφευχθεί η άσκηση διοίκησης από πολίτες που εκπροσωπούν άλλα δόγματα. Τελική πρόταση του είναι η δημιουργία στο εσωτερικό κάθε υπουργείου τμη-

43. Πολυχρονιάδης Κ.Δ., *Μελέτη περί της Διοικήσεως των ανακτηθεισών χωρών της Μακεδονίας*, Αθήνα 1913.

44. Οι πρώτες εκλογές στις οποίες μετείχαν κάτοικοι της Θεσσαλίας έγιναν στις 20-12-1881, ενώ οι πρώτες εκλογές στις οποίες μετείχαν κάτοικοι των Επτανήσων έγιναν στις 14/17-5-1865.

45. Διάταγμα 17-12-1864 «περί εφαρμογής και εν Επτανήσω του περί διοικητικής διαιρέσεως του κράτους νόμου» και Διάταγμα 23-3-1882 «περί συστάσεως Νομαρχιών και Επαρχείων κατά τας νεωστί προσαρτηθείσας εις το Βασίλειον Επαρχίας».

46. Πολυχρονιάδης Κ.Δ., *ό.π.*, Αθήνα 1913, σ. 102.

μάτων που να διαχειρίζονται θέματα της Μακεδονίας και η καθιέρωση ενός Γενικού Επιθεωρητή Μακεδονίας που θα έχει την ανώτατη διοίκηση και επίβλεψη. Είναι προφανές ότι το μέτρο αυτό αποτελούσε διέξοδο από τις πολιτειακές ασυνέπειες που είχε ο θεσμός του Γενικού Διοικητή. Με την πρόταση του Πολυχρονιάδη εντάσσεται η διοίκηση της απελευθερωμένης Μακεδονίας στο συνταγματικό πλαίσιο της χώρας, ωστόσο, καθιερώνεται ένα σύστημα διακριτικής διοίκησης, γεγονός που και πάλι αντιβαίνει στις συνταγματικές επιταγές για ενιαία διοίκηση και ισοπολιτεία. Οσον αφορά την οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, προτείνεται ο δήμαρχος να εκλέγεται από το δημοτικό συμβούλιο και παράλληλα να του αφαιρεθούν εκείνες οι αρμοδιότητες που αφορούν την ιδιότητα του ως εκπροσώπου της κεντρικής διοίκησης. Τις αρμοδιότητες αυτές προτείνει να αναλάβουν οι δικαστικές αρχές⁴⁷.

Είναι προφανής η προσπάθεια του Πολυχρονιάδη να καλύψει τις συνταγματικές ασυνέπειες που προκύπτουν από τον θεσμό του Γενικού Διοικητή. Στην ουσία πρόθεσή του είναι να εφαρμοσθεί στη Μακεδονία ένα ιδιόμορφο διοικητικό καθεστώς, με συγκεντρωτικό χαρακτήρα, στηριζόμενο στην υπαλληλία της παλαιάς Ελλάδας.

Για την υποστήριξη των παραπάνω απόψεων έγινε και επίκληση ιστορικών παραδειγμάτων. Τα τρία παραδείγματα που συζητήθηκαν ήταν: α) το παράδειγμα της Δόβρουτσας, μιας περιοχής που προσαρτήθηκε στην Ρουμανία με τη συνθήκη του Βερολίνου (1878)⁴⁸, β) το παράδειγμα της Βοσνίας και Ερζεγοβίνης που προσαρτήθηκαν στην Αυστροουγγαρία το 1908, γ) το παράδειγμα της Αλσατίας και Λορραίνης που προσαρτήθηκαν στην Γερμανία το 1871⁴⁹ και δ) το παράδειγμα των εδαφών που προσαρτήθηκαν στη Σερβία, μετά το Β΄ Βαλκανικό πόλεμο⁵⁰. Στις περιπτώσεις αυτές επιβλήθηκε ειδικό πολιτειακό καθεστώς με περιορισμό των πολιτικών ελευθεριών, ενώ τέθηκε υπό αυστηρό έλεγχο η εκπαίδευση. Θα πρέπει, βέβαια, να σημειωθεί ότι οι ομογενείς πληθυσμοί αυτών των προσαρτημένων εδαφών αποτελούσαν την μειοψηφία.

Ποιές όμως ήταν οι πραγματικές προθέσεις της κυβέρνησης; Στην ουσία ακόμη και εάν υπήρχε πρόθεση εφαρμογής ενός διαφορετικού συνταγματικού μοντέλου⁵¹, γρήγορα οι απόψεις αυτές διασκεδάστηκαν.

47. Πολυχρονιάδης Κ.Δ., *ό.π.*, Αθήνα 1913, σσ. 100-136.

48. Άρθρο του Γνάσιου Μακέδνου «Η Μακεδονία δεν είναι Δοβρουτσά», *εφ. Εμπρός* 5-11-1913 δημοσιευμένο στο Γνάσιος Μακέδνος, *ό.π.*, Αθήνα 1914, σσ. 3-4.

49. Πολυχρονιάδης Κ.Δ., *ό.π.*, Αθήνα 1913, σ. 107.

50. Άρθρο του Γνάσιου Μακέδνου στην εφημερίδα *Εμπρός* 16-19 και 21-24 Δεκεμβρίου 1913 δημοσιευμένο στο Γνάσιος Μακέδνος, *ό.π.*, Αθήνα 1914, σσ. 8-29.

51. Βλ. άρθρο στην εφημερίδα *Εστία* με ημερομηνία 4-11-1913 και τίτλο «Το προηγούμενο της Δοβρουτσάς».

Ουδέποτε διακηρύχθηκε ευθέως ότι σκοπείται μία διαφορετική συνταγματική οντότητα των Νέων Χωρών. Παράλληλα, ωστόσο, επικρατούσε μια ισχυρή πεποίθηση ότι οι πληθυσμοί των περιοχών αυτών δεν ήταν έτοιμοι να ενταχθούν στο ελληνικό πολιτικό και διοικητικό σύστημα. Κατά συνέπεια, η λύση που προκρίθηκε ήταν μία σύνθεση των δύο απόψεων, η οποία χαρακτηρίστηκε από ασάφεια, παλινδρομήσεις και εξάρτηση των διοικητικών σχεδιασμών από πολιτικές σκοπιμότητες. Ο Γενικός Διοικητής κατά τα πρώτα χρόνια αποτελούσε ανεύθυνο άρχοντα. Βαθμιαία, ωστόσο, μετά το 1918 εντάχθηκε στο πολιτειακό πλαίσιο και αποτέλεσε όργανο διοικητικής αποκέντρωσης, όργανο δηλαδή άσκησης διοικητικών και όχι κυβερνητικών αρμοδιοτήτων σε συγκεκριμένη γεωγραφική περιφέρεια.

3. Δύο διαφορετικές ψυχολογικές προδιαθέσεις για τον πληθυσμό της απελευθερωμένης Μακεδονίας

Τα δύο προτεινόμενα για την απελευθερωμένη Μακεδονία σχέδια διοικητικής οργάνωσης, εκείνο της ενσωμάτωσης και εκείνο της κυβερνητικής αποκέντρωσης αντιστοιχούν και σε δύο διαφορετικές ψυχολογικές προδιαθέσεις που είχαν για τον πληθυσμό της περιοχής, οι πολιτικοί ηγέτες. Την πρώτη προσέγγιση θα τη χαρακτηρίζαμε ρεαλιστική. Μία μερίδα πολιτικών με βάση την εθνολογική σύνθεση του πληθυσμού εκτιμά τους πιθανούς κινδύνους που θα μπορούσε να έχει η άμεση ενσωμάτωση και ακολουθεί μία πολιτική ισχυρού κυβερνητικού ελέγχου. Σκοπός αυτής της ρεαλιστικής πολιτικής είναι να «ελέγξει» την ένταξη των πληθυσμών στο πολιτικό σύστημα, προστατευόμενη από τυχόν επιρροές ξένης προπαγάνδας. Ο θεσμός του Γενικού Διοικητή εξυπηρετεί τον σκοπό αυτό: Αφ'ενός είναι ένας συγκεντρωτικός θεσμός και αφ'ετέρου διαθέτει το πλεονέκτημα ότι είναι μία αρχή κοντά στον διοικούμενο. Εκφεύγει, κατά την πρώτη φάση του, του ιεραρχικού ελέγχου της διοίκησης, κατά συνέπεια μπορεί να ελεγχθεί από την εκάστοτε κυβέρνηση, χωρίς το βάσανο του κοινοβουλευτικού ελέγχου. Η προσέγγιση αυτή έχει το πλεονέκτημα της πολιτικής σύνεσης. Παράλληλα όμως, έχει το μειονέκτημα ότι προτάσσοντας την πολιτική σκοπιμότητα υποβαθμίζει την πολιτειακή τάξη. Έτσι, η διοικητική ομοιογένεια της χώρας διασπάται, -αφού συνυπάρχουν δύο συστήματα περιφερειακής διοίκησης- αλλά και η ομαλή λειτουργία του πολιτεύματος υπονομεύεται. Αν και με την λύση αυτή φαίνεται να αντιμετωπίζεται το πολιτικό πρόβλημα των ετερογενών πληθυσμών, στην ουσία δεν επιλύεται το διοικητικό πρόβλημα της περιοχής.

Η παραπάνω προσέγγιση αντιμετωπίζει το πρόβλημα των ετερογενών πληθυσμών στατικά. Θεωρεί δηλαδή ότι οι πληθυσμοί αυτοί εί-

να επιρροεπείς στις επιδράσεις της ξένης προπαγάνδας, υποβαθμίζοντας την πιθανότητα μιας ομαλής προσαρμογής τους, στην περίπτωση άμεσης ενσωμάτωσης της περιοχής. Το παρακάτω απόσπασμα που παραθέτει ο Πολυχρονιάδης από βιβλίο του R. Pinon «Questions actuelles de la Politique étrangère» (1911), εκφράζει αυτή την άποψη, σύμφωνα με την οποία «οι κάτοικοι (της Μακεδονίας) τόσο δυστυχείς και φτωχοί, δεν διαθέτουν την απαραίτητη ελευθερία πνεύματος για να συζητήσουν εθνογραφικά ζητήματα και να αναρωτηθούν εάν είναι Σέρβοι, Έλληνες ή Βούλγαροι. Δεν επιθυμούν παρά ένα πράγμα, να απελευθερωθούν από τους Τούρκους και να μην ζουν σε ένα σύστημα αυθαιρεσίας. Οι εθνογραφικές ή πολιτικές συζητήσεις γίνονται από μία ελίτ περισσότερο μορφωμένη και έξυπνη σε κάθε μία από τις φυλές, βουλγαρική, ελληνική, σερβική, βλάχικη. Ο λαός δέχεται ευχαρίστως να είναι Βούλγαρος ή Σέρβος ή Μαυροβούνιος αρκεί να μην είναι πια Τούρκος»⁵².

Την άλλη προσέγγιση θα μπορούσαμε να την αποκαλέσουμε καθεστωτική ή πολιτειακή. Σύμφωνα με αυτήν την άποψη, θα πρέπει ανεξάρτητα από πολιτικές σκοπιμότητες, να εφαρμοστεί το Σύνταγμα της χώρας, στο πλαίσιο του οποίου να επιλυθούν τα τυχόν προβλήματα. Η προσέγγιση αυτή θεωρεί ότι δεν υπάρχει κανείς λόγος να αμφιβάλλει κανείς για την νομιμοφροσύνη των ετερογενών πληθυσμών, που άλλωστε αποτελούν τη μειοψηφία. Η άποψη αυτή προτάσσει τη νομιμότητα στη σκοπιμότητα, και αντιμετωπίζει τους ετερογενείς πληθυσμούς με την υπεροχή μιας συντεταγμένης πολιτείας.

Τελικά επικράτησε, όπως ανέφερα, ένας ενδιάμεσος δρόμος, ο οποίος όμως επέδρασε καθοριστικά και στα διοικητικά ήθη του πληθυσμού. Όπως αναφέρθηκε και στην εισαγωγή μας, οι θεσμοί συνιστούν αυτοτελείς οντότητες οι οποίοι με την σειρά τους επιρροεάζουν την οργανωσιακή κουλτούρα μας. Έτσι, αντί να βρίσκουμε εύκολο άλλοθι τη μακράιωνη τουρκική σκλαβιά για να δικαιολογήσουμε τις σύγχρονες διοικητικές αδυναμίες μας, είναι προτιμότερο να στραφούμε στο πρόσφατο διοικητικό παρελθόν μας και να διερευνήσουμε εάν τηρήθηκαν οι προδιαγραφές συνταγματικής τάξης κατά την εμπέδωσή του. Ο θεσμός διαπαιδαγωγεί και για το λόγο αυτό δεν είναι εύκολο να μεταρρυθμιστεί.

Στην περίπτωση της Μακεδονίας, προσέκυψαν δύο βασικές ψυχολογικές συνέπειες για τον πληθυσμό της περιοχής, ως αποτέλεσμα της βαθμιαίας αφομοίωσης. Κατ' αρχής έγινε αποδεκτό ότι η περιοχή διοικείται με ένα διοικητικό καθεστώς που δεν συμβαδίζει με εκείνο της υπόλοιπης χώρας. Επιπλέον, αντί να προσδέσει τους πληθυσμούς στο πολιτειακό σύστημα -όπως φιλοδοξεί να επιτύχει κάθε αποκεντρωτικός

52. Πολυχρονιάδης Κ.Δ., *ό.π.*, Αθήνα 1913, σ. 22.

θεσμός- τους προσέδωσε στο πολιτικό σύστημα, αφού ο ίδιος ο θεσμός είχε στοιχεία πολιτειακής παρέκκλισης. Αποτελεί, ίσως, μία ενδιαφέρουσα περίπτωση εναλλακτικής ιστορίας η διερεύνηση του τί θα είχε συμβεί εάν είχε εφαρμοστεί το μοντέλο της άμεσης ενσωμάτωσης της περιοχής. Πληθυσμοί με τον δυναμισμό της Μακεδονίας και την πλούσια οικονομική της παράδοση είναι βέβαιο ότι θα είχαν επιδράσει καθοριστικά στην διαμόρφωση μιας άλλης πολιτικής αντίληψης στη χώρα.

Συμπεράσματα

Οι διοικητικοί σχεδιασμοί πρέπει να θεμελιώνονται σε στέρεες συνταγματικές βάσεις. Στην προκειμένη περίπτωση, με την καθιέρωση του θεσμού των Γενικών Διοικήσεων, έγινε μία πολιτειακή παρέκκλιση. Η παρέκκλιση αυτή ειπώθηκε ότι ήταν προσωρινή. Ωστόσο, το μέλλον διέψευσε αυτόν τον ισχυρισμό. Στην πραγματικότητα δεν υπήρχε πολιτική βούληση να είναι ο θεσμός προσωρινός, αφού το πολιτικό σύστημα επιθυμούσε να τον χρησιμοποιήσει ως ανάχωμα μιας πραγματικής αποκέντρωσης και διάλυλο πολιτικού ελέγχου. Αυτό προκύπτει από τις διαδοχικές καταργήσεις και επανασυστάσεις των Γενικών Διοικήσεων, σε συνδυασμό με την επαναχάραξη των ορίων τους. Έτσι, εκτός από τα τακτικά οφέλη που παρείχε η εφαρμογή του θεσμού κατά τα πρώτα χρόνια της λειτουργίας του, οι αρνητικές συνέπειες του συνδέονται: α) με την περιστολή του νομαρχιακού θεσμού, β) τη διάσπαση της διοικητικής ενότητας της χώρας, και γ) την άσκηση μιας συγκεντρωτικής διοίκησης. Η τελική εξέλιξη και κατάργηση του θεσμού, το 1955⁵³, αποδεικνύουν τα παραπάνω. Οι παρατηρήσεις αυτές αφορούν το θεσμικό σχεδιασμό και όχι την ουσιαστική διοικητική εργασία που υλοποιήθηκε στους κόλπους των Γενικών Διοικήσεων και η οποία ήταν πλούσια και πολύπλευρη.

Το φαινόμενο της πρόταξης των πολιτικών σε βάρος των πολιτειακών αξιών, δεν εκφράζεται μόνο μέσα από την περίπτωση του θεσμού των Γενικών Διοικήσεων. Αποτελεί γενικότερο χαρακτηριστικό της νεότερης ιστορίας του τόπου μας και εκφράζεται με τις επανειλημμένες παραβιάσεις της συνταγματικής τάξης. Στο πλαίσιο αυτό, το πολιτικό σύστημα «χρησιμοποίησε» τους κατά τα άλλα επαρκείς πολιτειακούς θεσμούς, προτάσσοντας το πολιτικό στο κρατικό συμφέρον.

53. Ν. 3200/13-4-1955 «περί διοικητικής αποκεντρώσεως».

DIONISIOS MOSCHOPOULOS

GENERAL ADMINISTRATION OF MAKEDONIA
(1913-1929): THE DILEMMA BETWEEN POLITICAL
AND ADMINISTRATIVE DECENTRALIZATION

Abstract

The presentation highlights the contradiction that aroused in the case of the liberated after the Balkan wars (1912-1913) Macedonia with respect to its form of administration. More specifically, a tension may be observed between the establishment of the “General Administrations” (a specific institution that took the characteristics of governmental decentralization rather than that of an administrative one), on the one hand, and the gradual administrative and legislative incorporation of the liberated regions in the Greek state, on the other. These two procedures were not compatible given that the first one was based on political feasibility, whereas the second on administrative need. In this context the presentation is structured in three levels. In the first level we describe with respect to the form of governance of the liberated Macedonia the path from governmental to administrative decentralization. In the second level we observe the damage provoked by the “General Administrations” in the function of the polity. Finally, in the third level we focus on the anti-pedagogical character of the relevant administrative measures with respect to Macedonian populations.