

# Γενική Διοίκηση Μακεδονίας (1913-1929): Από την *κυβερνητική* στην *διοικητική* αποκέντρωση

**Δ. Μοσχόπουλος, Ιόνιο Πανεπιστήμιο**

## 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 βαθιά 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 της<sup>1</sup>.

Οι θεσμοί συνιστούν τυπικές και άτυπες διαδικασίες, πρακτικές, πρότυπα και συμβάσεις που διέπουν την οργανωτική ζωή μιας πολιτείας<sup>2</sup>. 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 τον θεσμό με την νομοθεσία με αποτέλεσμα να υποτιμούν την δύναμη των θεσμών. Έτσι επιδιώκουν συχνά μεταρρυθμίσεις οι οποίες αποτυγχάνουν επειδή επικρατεί η λανθασμένη

---

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

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

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)<sup>3</sup>.

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 αντιπαραθέσεις 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 ρηζικέλευθες προτάσεις, σύμφωνα με τις οποίες η διοικητική παράδοση των Νέων Χωρών μπορούσε να αξιοποιηθεί ώστε να μεταρρυθμιστεί το διοικητικό σύστημα τις παλαιάς Ελλάδας<sup>4</sup>. 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.

---

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

<sup>4</sup> *Εφημερίς Συζητήσεων της Βουλής*, Συνεδρίασις 62, 9 Δεκεμβρίου 1914, σελ. 1365

Υπενθυμίζουμε ότι οι πρώτες βουλευτικές εκλογές στις οποίες συμμετείχαν οι πληθυσμοί της απελευθερωμένης Μακεδονίας έγιναν το 1915, δύο περίπου χρόνια μετά την προσάρτηση<sup>5</sup>, ενώ οι πρώτες δημοτικές εκλογές έγιναν το 1925, δώδεκα περίπου χρόνια μετά την προσάρτηση<sup>6</sup>. 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 χώρας<sup>7</sup>. 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 1914<sup>8</sup>. 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 ιστοροποιίες, ενώ θα έθετε σε κίνδυνο την εθνική στρατηγική που ακολουθούσε και η οποία αδιαμφισβήτητα επέτυχε. Ωστόσο, ποιές ήταν οι συνέπειες στην διοικητική προοπτική αυτών των

---

<sup>5</sup> 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, σελ. 115.

<sup>6</sup> 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, σελ. 158

<sup>7</sup> Γνάσιος Μακέδνος, *Η μετά την νίκη Ελλάδα, από Νοεμβρίου 1913 έως τέλος Φεβρουαρίου 1914*, Αθήνα 1914, σελ. 5-6 (Πρόκειται για σειρά άρθρων που δημοσίευσε στην εφημερίδα *Εμπρός* ο Στέφανος Δραγούμης)

<sup>8</sup> *Εφημερίς Συζητήσεων της Βουλής*, Συνεδρίασις 62, 9 Δεκεμβρίου 1914, σελ. 1385

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 αποκλειστικά 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 στην βιοτική ζωή ενός πληθυσμού, τον διαπαιδαγωγούν και γίνονται συστατικό στοιχείο της οργανωσιακής κουλτούρας του. Κατόπιν είναι πολύ δύσκολο να μεταβληθούν<sup>9</sup>.

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* στην *διοικητική* αποκέντρωση, στην απελευθερωμένη Μακεδονία, αναδεικνύοντας τις παλινδρομήσεις και ασάφειες, με άλλα λόγια την έλλειψη μιας σταθερής θεσμικής εξέλιξης, β) στην συνέχεια θα προβάλλω την βλάβη που επέφερε ο θεσμός των Γενικών Διοικήσεων στην 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 Διοικητή<sup>10</sup>, ενώ το 1929 καθιερώθηκε για πρώτη φορά η ρήτρα της αποθετικής αρμοδιότητας, της αρχής δηλαδή με βάση την οποία δεν ορίζονται θετικά οι

---

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

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

αρμοδιότητες του Γενικού Διοικητή, αλλά αποθετικά. Στο πλαίσιο αυτό ο Γενικός Διοικητής όλες τις αρμοδιότητες των Υπουργών, πλην ρητών εξαιρέσεων<sup>11</sup>.

Επικρατεί ακόμη και σήμερα η αντίληψη ότι οι θεσμοί αποτελούν απλές απεικονήσεις 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 καταστρέψει ή να διασώσει μία κοινωνία. Αυτά τα χαρακτηριστικά των θεσμών δεν είναι σε θέση να 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 σημαδεύουν μέχρι και σήμερα την 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 1913<sup>12</sup>, 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»<sup>13</sup>. 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 την Σύμβαση της Χάγης (1907) που προέβλεπε ότι ο κατέχων οφείλει να σέβεται τους εν ισχύ νόμους του κατεχόμενου εδάφους,

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

<sup>12</sup> Ν. ΔΣΙΓ (4213)/14-11-1913

<sup>13</sup> Ν. ΔΡΛΔ (4134)/28-2-1913.

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 την δημοσίευση του (Οκτώβριος 1912 – Φεβρουάριος 1913), και αφορούσαν την διοίκηση των απελευθερωμένων εδαφών.

Τον 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 την διοικητική διαίρεση και διοίκηση των Νέων Χωρών ψηφίστηκε τον 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 ψηφίστηκε 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 την δυνατότητα έκδοσης βασιλικού διατάγματος το οποίο να υποχρεώνει τον 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 Εσωτερικών<sup>14</sup>. Παράλληλα η μέχρι τότε νομοθεσία για τις Γενικές Διοικήσεις δεν αναδεικνύει το ρόλο του Γενικού Διοικητή ως ενδιάμεσου οργάνου μεταξύ της Κυβέρνησης και των τοπικών κοινωνιών, όπως

---

<sup>14</sup> Διάταγμα «περί καθηκόντων των νομαρχών και της υπηρεσίας αυτών», 5-12-1845

συνέβαινε μέχρι τότε με τον 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 την συγχώνευση της οικονομικής υπηρεσίας με το Υπουργείο Οικονομικών<sup>15</sup>, την συγχώνευση της υπηρεσίας αλυκών με την αντίστοιχη υπηρεσία του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας<sup>16</sup>, την συγχώνευση της υπηρεσίας σιδηροδρόμων με την διεύθυνση σιδηροδρόμων του Υπουργείου Συγκοινωνιών<sup>17</sup>, την συγχώνευση της υπηρεσίας ιαματικών λουτρών με την αντίστοιχη υπηρεσία του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας<sup>18</sup>, την συγχώνευση της υπηρεσίας Κτημάτων με την αντίστοιχη υπηρεσία του Υπουργείου Οικονομικών<sup>19</sup> κλπ. Παράλληλα εφαρμοζόταν βαθμιαία στην Γενική Διοίκηση Μακεδονίας η νομοθεσία του παλαιού βασιλείου. Στο πλαίσιο αυτό επεκτάθηκε η νομοθεσία περί καταδιώξεων της ληστείας<sup>20</sup>, εισήχθη τμήμα της αστικής νομοθεσίας<sup>21</sup>, επεκτάθηκε εν μέρει η ισχύς της φορολογικής νομοθεσίας<sup>22</sup>, εισήχθη η νομοθεσία των ασφαλιστικών εταιρειών<sup>23</sup>, η σχολική νομοθεσία<sup>24</sup>, ενώ επεκτάθηκε και η ισχύς του νομισματικού συστήματος<sup>25</sup>. Οσον αφορά την προσαρμογή στην εκλογική νομοθεσία του Βασιλείου σημειώνουμε ότι το 1914 εισήχθη η νομοθεσία περί εκλογής βουλευτών<sup>26</sup>, ενώ το 1917 εισήχθη η νομοθεσία περί δημοτικής οργάνωσης<sup>27</sup>.

---

<sup>15</sup> Β.Δ. 31-12-1913

<sup>16</sup> Β.Δ. 20-4-1914

<sup>17</sup> Β.Δ. 17-7-1914

<sup>18</sup> Β.Δ. 30-9-1914

<sup>19</sup> Β.Δ. 31-5-1914

<sup>20</sup> Β.Δ. 17-7-1914

<sup>21</sup> Ν. 147/5-1-1914

<sup>22</sup> Αφορούσε την φορολογία των επιτηδευμάτων Βλ. Β.Δ. 18-10-1914

<sup>23</sup> Β.Δ. 29-8-1914

<sup>24</sup> Β.Δ. 31-10-1914

<sup>25</sup> Β.Δ. 21-7-1914

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> 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<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 1912 κλπ 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».

Η ενδεικτική παράθεση των παραπάνω νόμων και βασιλικών διαταγμάτων έγινε προκειμένου να γίνει σαφές ότι παράλληλα με την 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 στην βάση της στρατηγικής που είχε η κυβέρνηση για την υλοποίηση των πολιτικών της στόχων. Αντίθετα η βαθμιαία διοικητική και νομοθετική προσαρμογή γινόταν στην 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 περιλάμβανε<sup>28</sup>. Η αντίφαση ήταν προφανής: Από την μία πλευρά ο Γενικός Διοικητής εξακολουθούσε να διαθέτει σημαντικές αρμοδιότητες όπως την επίβλεψη της Αστυνομίας, την φορολογική διατίμηση των εγχώριων προϊόντων, και τον διορισμό εκτάκτων υπαλλήλων<sup>29</sup>. Παράλληλα προϊστάτο 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 περιφέρειά τους, οι δε Υπουργοί να αγνοούν πράξεις των Γενικών Διοικητών. Με άλλα λόγια διαφορφώθηκε ένα χάσμα μεταξύ των Γενικών Διοικήσεων και της κυβέρνησης. Έτσι σύμφωνα με τον ίδιο βουλευτή «Αι παραβάσεις των νόμων υπήρξαν αθρόαι υπήρξαν δε σημεία πολλά κατά τα οποία και προς το Σύνταγμα ταύτα συνεκρούσθησαν αι πράξεις της Κυβερνήσεως και ειδικώτερον των Γενικών Διοικητών»<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> *Εφημερίς Συζητήσεων της Βουλής*, Συνεδρίασις 62, 9 Δεκεμβρίου 1914, σελ. 1371

<sup>29</sup> Ν. 582/1915, άρθρα 2, 3 και 4

<sup>30</sup> *Εφημερίς Συζητήσεων της Βουλής*, Συνεδρίασις 62, 9 Δεκεμβρίου 1914, σελ. 1368



Λίγους μήνες αργότερα, τον Μάρτιο του 1915, η νέα κυβέρνηση του Δ. Γούναρη θα καταργήσει όλες τις Γενικές Διοικήσεις συμπεριλαμβανομένης της Γενικής Διοίκησης Μακεδονίας.<sup>31</sup> 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 Αντιπρόσωπων<sup>32</sup>, 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 Θεσσαλονίκης<sup>33</sup>. Ο Ν. 1149/1918 για πρώτη φορά εντάσσει τον θεσμό του Γενικού Διοικητή στο ισχύον πολιτειακό πλαίσιο. Στο εξής αυτός υπάγεται ιεραρχικά στον Υπουργό Εσωτερικών<sup>34</sup>. Παράλληλα εντάσσει ιεραρχικά τους υπαλλήλους της Γενικής Διοίκησης στα αντίστοιχα Υπουργεία<sup>35</sup>. 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 υποστήριζαν 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 εποπτεία<sup>36</sup>.

---

<sup>31</sup> Β.Δ. 16-3-1915 και 19-3-1915

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

<sup>33</sup> Είχε προηγηθεί μετονομασία της Γενικής Διοίκησης Μακεδονίας

<sup>34</sup> Ν. 1149/1918, άρθρο 2

<sup>35</sup> Ν. 1149/1918, άρθρο 6

<sup>36</sup> Γεραγιάς Κ., *Σελίδες από την Διοικητική Ιστορίαν της Ελλάδος*, Αθήνα 1947, σελ. 193

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 Διοικητών<sup>37</sup>. 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 την νέα κατάσταση που δημιουργήθηκε μετά την απελευθέρωση των Νέων Χωρών. Επρόκειτο στην ουσία για θεσμό κυβερνητικής αποκέντρωσης. Λέγοντας κυβερνητική αποκέντρωση εννοούμε την χορήγηση εξουσιοδότησης από την κυβέρνηση σε ένα 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 προφανές ότι σύστημα αυτό δεν ήταν συμβατό με το Σύνταγμα της χώρας<sup>38</sup>. Για τον λόγο αυτό ο Ρακτιβάν σε παρατήρηση που υποβλήθηκε κατά την συζήτηση του σχετικού νομοσχεδίου, τον Φεβρουάριο του 1913<sup>39</sup>, 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 την στρατιωτική κατάληψη<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> Β.Δ. 26-1-1925

<sup>38</sup> *Πρακτικά των συνεδριάσεων της Βουλής*, Συνεδρίασις 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.»

<sup>39</sup> Πρόκειται για τον νόμο ΔΡΛΔ (4134) της 28<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 1913.

<sup>40</sup> *Πρακτικά των συνεδριάσεων της Βουλής*, Συνεδρίασις ΙΔ, 25-2-1913, όπου ο Υπουργός Δικαιοσύνης Κ. Ρακτιβάν αναφέρει «Πρόκειται περί νομοθετήματος ρυθμίζοντος την διοίκησην των καταληφθεισών χωρών κατά το στάδιο της στρατιωτικής κατοχής.....»

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 ολοκληρούς». Ενώ στην ίδια συνεδρίαση αναφέρει ότι «η κατάρτισις των Γενικών Διοικήσεων ρίπτει το ζιζάνιον της αναπτύξεως τοπικού αισθήματος, το οποίον αντίκειται εις την έννοιαν της ενότητος του κράτους»<sup>41</sup>.

Η αντιπαράθεση αυτή δεν ήταν καινούργια. Ήδη μετά την κύρωση της Συνθήκης των Αθηνών, τον 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 Πολυχρονιάδη. Τα επιχειρήματα υπέρ της πρώτης άποψης δημοσιεύτηκαν από τον Νοέμβριο του 1913 έως τον Φεβρουάριο του 1914, στην εφημερίδα *Εμπρός* σε μία σειρά άρθρων που συνέταξε ο Στέφανος Δραγούμης με το ψευδώνυμο Γνάσιος Μακέδνος<sup>42</sup>. Τα επιχειρήματα της δεύτερης άποψης τα βρίσκουμε στην μελέτη που συνέταξε ο Κωνσταντίνος Πολυχρονιάδης, κατ' εντολή του Ρακτιβάν, για την διοίκηση των ανακτηθεισών χωρών της Μακεδονίας. Η μελέτη αυτή συντάχθηκε τον Ιούλιο του 1913 και εκδόθηκε σε αυτοτελή τόμο από το Εθνικό Τυπογραφείο<sup>43</sup>. 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, τον Νοέμβριο του 1913, η Πολιτεία είχε υποχρέωση να προκηρύξει εκλογές όπως είχε συμβεί στην προσάρτηση της Θεσσαλίας, όπου οι εκλογές πραγματοποιήθηκαν το

---

<sup>41</sup> *Εφημερίς Συζητήσεων της Βουλής*, Συνεδριάσις 62, 9 Δεκεμβρίου 1914, σσ. 1383 και 1385

<sup>42</sup> Γνάσιος Μακέδνος, *ο.π.*, Αθήνα 1914

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

1881 και των Επτανήσων, όπου οι εκλογές πραγματοποιήθηκαν το 1865<sup>44</sup>. Σε αυτές τις προσαρτήσεις εφαρμόστηκε άμεσα και χωρίς διακρίσεις η νομοθεσία για την διοικητική διαίρεση του κράτους<sup>45</sup>. Αντίθετα, υποστηρίζει ότι η πρόθεση της κυβέρνησης να διατηρήσει την υπάρχουσα Βουλή για ένα ακόμη χρόνο λόγω ανάγκης ψήφισης όγκου νομοθετικής παραγωγής, γεννά ένα σοβαρό συνταγματικό πρόβλημα, δεδομένου ότι θα ληφθούν αποφάσεις χωρίς την συμμετοχή πληρεξουσίων της προσαρτημένων περιοχών.

Στην 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 σφοδρώ προς αλλήλους μίσει και εθιστέντες τελικόν σκοπόν να θεωρώσι την αλλήλων εξόντωσιν»<sup>46</sup>. Για τους λόγους αυτούς προτείνεται η εφαρμογή μιας μεταβατικής νομοθεσίας που να ανταποκρίνεται στην ιστορία και τις ανάγκες των πληθυσμών της περιοχής. Οσον αφορά την άσκηση διοίκησης θεωρεί αναγκαία την 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 στην 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 τμημάτων 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

---

<sup>44</sup> 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

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

<sup>46</sup> Πολυχρονιάδης Κ.Δ., ο.π., Αθήνα 1913, σελ. 102

εκπροσώπου της κεντρικής διοίκησης. Τις αρμοδιότητες αυτές προτείνει να αναλάβουν οι δικαστικές αρχές<sup>47</sup>.

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 στην 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 την συνθήκη του Βερολίνου (1878)<sup>48</sup>, 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 1871<sup>49</sup> και δ) το παράδειγμα των εδαφών που προσαρτήθηκαν στην Σερβία, μετά τον β' βαλκανικό πόλεμο<sup>50</sup>. 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 μοντέλου<sup>51</sup>, γρήγορα οι απόψεις αυτές διασκεδάστηκαν. 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

---

<sup>47</sup> Πολυχρονιάδης Κ.Δ., *ο.π.*, Αθήνα 1913, σσ. 100-136

<sup>48</sup> Άρθρο του Γνάσιου Μακέδνου «Η Μακεδονία δεν είναι Δοβρουτσά», *Εμπρός* 5-11-1913 δημοσιευμένο στο Γνάσιος Μακέδνος, *ο.π.*, Αθήνα 1914, σελ. 3-4

<sup>49</sup> Πολυχρονιάδης Κ.Δ., *ο.π.*, Αθήνα 1913, σελ. 107

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

<sup>51</sup> Βλ. Άρθρο στην εφημερίδα *Εστία* με ημερομηνία 4-11-1913 και τίτλο «Το προηγούμενο της Δοβρουτσάς»

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 την 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 την 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 είναι επηρεασιείς 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 διεθέτουν 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»<sup>52</sup>.

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 την μειοψηφία. Η άποψη αυτή προτάσσει την νομιμότητα στην 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 επηρεάζουν την οργανωσιακή κουλτούρα μας. Έτσι αντί να βρίσκουμε εύκολο άλλοθι την μακραιώνη 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 τον λόγο αυτό δεν είναι εύκολο να μεταρρυθμιστεί.

---

<sup>52</sup> Πολυχρονιάδης Κ.Δ., ο.π., Αθήνα 1913, σελ. 22

Στην περίπτωση της Μακεδονίας προέκυψαν 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 θεσμός - τους προσέδεσε 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 διάυλο πολιτικού ελέγχου. Αυτό προκύπτει από τις διαδοχικές, καταργήσεις και επαυστάσεις 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) την διάσπαση της διοικητικής ενότητας της χώρας, και γ) την άσκηση μιας συγκεντρωτικής διοίκησης. Η τελική εξέλιξη και κατάργηση του θεσμού, το 1955<sup>53</sup>, αποδεικνύουν τα παραπάνω. Οι παρατηρήσεις αυτές αφορούν τον θεσμικό σχεδιασμό και όχι την ουσιαστική διοικητική εργασία που υλοποιήθηκε στους κόλπους των Γενικών Διοικήσεων και η οποία ήταν πλούσια και πολύπλευρη.

---

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



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.

