

να, η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων των γενικών διοικητών έγινε σε βάρος των αρμοδιοτήτων των νομαρχών των νέων χωρών, πράγμα που οδηγούσε στην απομάκρυνση από το νομό αποφασιστικών αρμοδιοτήτων και στη συγκέντρωση τους στα χέρια του γενικού διοικητή, στην έδρα δηλαδή της γενικής διοικήσεως. Αλλά και οι αρμοδιότητες που μεταβιβάζοντας από το κέντρο δεν έφθαναν στους νομάρχες των νέων χωρών. Περιέρχονταν στο γενικό διοικητή, δηλαδή συγκεντρώνονταν και αυτές στην έδρα της γενικής διοικήσεως. Τούτο αποτέλεσε βασικό μειονέκτημα του θεσμού των γενικών διοικήσεων, το οποίο, μαζί με τη σύγκριση που επικρατούσε, από τις πολύ συχνές αλλαγές της νομοθεσίας, στις αρμοδιότητες των γενικών διοικητών, τόσο σε σχέση με τις αρμοδιότητες των υπουργών, όσο και σε σχέση με τις αρμοδιότητες των νομαρχών, απέβη τελικώς σε βάρος της ταχείας διεκπεραίωσης των υποθέσεων και κατέστη πηγή ταλαιπωρίας για τους πολίτες, ιδίως στις περιπτώσεις που οι γεωγραφικές και συγκοινωνιακές συνθήκες δεν επέτρεπαν την ευχερή μετακίνηση τους στην έδρα της γενικής διοικήσεως, όπου είχαν συγκεντρωθεί οι αρμοδιότητες. Η σύγκρουση εξάλλου των γενικών διοικητών προς τους υπουργούς και τους νομάρχες οδηγούσε τελικώς στην αναπομπή των υποθέσεων για επίλυση στα υπουργεία. Κάτω από αυτές τις συνθήκες λειτουργίας, ο θεσμός των γενικών διοικήσεων δεν κατόρθωσε να δημιουργήσει συνείδηση για την αναγκαιότητα του και κατέληξε σε χρεωκοπία.

Αλλά και στην παλαιά Ελλάδα ο θεσμός της νομαρχιακής αποκεντρώσεως όχι μόνο δε σημείωσε πρόοδο, αλλά, αντιθέτως, πέρασε κρίση, από την έλλειψη αποφασιστικών αρμοδιοτήτων των νομαρχών. Η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από το κέντρο προς τους νομάρχες είχε σχεδόν διακοπεί τελείως. Οι αρμοδιότητες που προέκυπταν από τη βαθμιαία επέκταση της κρατικής επεμβάσεως σε ποικίλα θέματα οικονομικής, κοινωνικής και πολιτιστικής δραστηριότητας επιφυλάσσονταν για τους υπουργούς. Έτσι ο θεσμός της νομαρχιακής αποκεντρώσεως είχε καταστεί αναιμικός και η λειτουργία του υποτονική. Την έξοδο από το τέλμα επιχείρησε, όπως είδαμε, ο α.ν. 130 του 1936, ο οποίος, από την άποψη αυτή, υπήρξε αποφασιστικής σημασίας για το θεσμό της νομαρχιακής αποκεντρώσεως. Από την έκδοση του άρχισε η αντίστροφη μέτρηση για το θεσμό των γενικών διοικήσεων.

Η Βουλή τελικώς ψήφισε την κατάργηση των γενικών διοικήσεων το έτος 1955. Έτσι, σαράντα δύο έτη από την εισαγωγή του θεσμού των γενικών διοικήσεων ο νομοθέτης επανήλθε στην αρχική αντίληψη της μεταβατικής φύσεως του θεσμού και θεωρώντας ότι ο θεσμός είχε

ήδη υπερβεί τα χρονικά όρια διατηρήσεως του, τον κατήργησε, όχι μόνο ως άσκοπο και μη αναγκαίο, αλλά επιπλέον και ως επιζήμιο. Αποδείχθηκε για μια ακόμη φορά, ότι το νομαρχιακό σύστημα είχε δημιουργήσει παράδοση. Και η παράδοση δεν ανατρέπεται εύκολα. Δημιουργεί συνείδηση για την αναγκαιότητα της από την οποία αντλεί και τη δύναμη για αντίσταση. Το νομαρχιακό σύστημα είχε μακρά παράδοση, από την αρχική σύσταση του ελληνικού κράτους (1833), γι* αυτό και τελικώς είναι εκείνο που επιβίωσε από την πάλη των διοικητικών θεσμών της οργανώσεως της περιφερειακής μας διοικήσεως.

3. Δήμοι/Κοινότητες.

Ο δημοτικός νόμος του 1834 καταργήθηκε τελικώς με το νόμο ΔΝΖΥ1912 «περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων», ο οποίος ίσχυσε από το έτος 1914. Οι λόγοι της καταργήσεως του δημοτικού συστήματος της αντιβασιλείας είχαν ήδη αναφερθεί από τον Ελ. Βενιζέλο από το έτος 1910. «Σύστημα δημοτικών στηριζόμενον επί δήμου, ο οποίος απετελέσθη από τμήμα της χώρας αυθαιρέτως χαραχθέν επί του γεωγραφικού χάρτου και ο οποίος δια τούτο, εστερημένος οργανικής ζωής, απέβη κατά μικρόν από παράγοντα της κοινωνικής προόδου, από σχολείον διαπαιδαγωγήσεως του λαού δια την κρίσιν των ελευθέρων θεσμών εις όργανον καταδυναστεύσεως εις τας χείρας των φατριών» (Από το λόγο του στην πλατεία Συντάγματος την 5 Σεπτ. 1910). «Αλλ' η κυβέρνησις της ανορθώσεως θέλει επιδιώξει συγχρόνως την εξυγιάνσιν της διοικήσεως, δια της αναπτύξεως του κοινοτικού θεσμού, ο οποίος αποτελεί την βάση της αληθούς αυτοδιοικήσεως. Ο νομοθέτης του 1833 (...) ήνωσεν αυθαιρέτως επί του γεωγραφικού χάρτου εις δήμον χωρία μη έχοντα συνήθως κανένα προς άλλα δεσμόν και μη έχοντα να επιδιώξουν κοινούς σκοπούς (...). Η πλασθείσα ούτω κατωτάτη μονάς της αυτοδιοικήσεως ουδέ μετά πάροdon μιας ογδοηκονταετίας κατόρθωσε να διαπλασθή εις βιώσιμον οργανισμόν (...). Η κοινότης (...), αυτός ο αληθής οργανισμός, καλώς οργανούμενος θέλει αναλάβει τα έργα των δήμων, αναπτύσσων το πνεύμα της αυτοδιοικήσεως και διαπαιδαγωγών τον λαόν εις την κρίσιν των ελευθέρων θεσμών» (Από το λόγο του στη Λάρισα την 14 Νοεμ. 1910).

Από το λόγο εξάλλου στη Βουλή του τότε υπουργού των εσωτερικών Εμμ. Ρέπουλη κατά τη συζήτηση του σχεδίου του νόμου ΔΝΖ'/1912, προκύπτει ότι τρεις ήταν οι στόχοι του νέου νόμου: Η αναγνώρι-

ση κοινοτήτων ως μονάδων τοπικής αυτοδιοικήσεως παράλληλων προς τους δήμους, οι οποίοι θα περιορίζονταν αριθμητικώς και τοπικώς σε έκταση που να εξασφαλίζει κοινότητα συμφερόντων και σκοπών η κατάργηση του αξιώματος του δημάρχου (πράγμα που τελικώς δεν έγινε), γιατί οι δήμαρχοι είχαν μεταβληθεί σε κομματικά όργανα και ο περιορισμός της κηδεμονίας (εποπτείας) της πολιτείας, η οποία με τις συνεχείς επεμβάσεις της παρέλυε τη διοίκηση των δήμων.

Ο νέος συνεπώς νόμος προέβλεψε τη σύσταση δύο διακεκριμένων μονάδων τοπικής αυτοδιοικήσεως πρώτου βαθμού, του δήμου και της κοινότητας. Δήμοι είναι: α) οι πρωτεύουσες των νομών και β) οι πόλεις με περισσότερους από 10.000 κατοίκους. Κοινότητα αποτελεί κάθε μόνιμος συνοικισμός που έχει περισσότερους από 300 κατοίκους και σχολείο στοιχειώδους εκπαίδευσης. Συνοικισμός με λιγότερους κατοίκους που έχει σχολείο, μπορεί να αποτελέσει κοινότητα αν το ζητήσουν οι μισοί τουλάχιστον εκλογείς κάτοικοι. Συνοικισμός που δεν έχει σχολείο αποτελεί κοινότητα, ανεξάρτητα από τον αριθμό των κατοίκων του, αν κατά την έναρξη της ισχύος του νέου νόμου ήταν έδρα δήμου. Επίσης συνοικισμός που δεν έχει σχολείο αποτελεί κοινότητα, ανεξάρτητα από τον αριθμό των κατοίκων του, αν έχει δική του κοινοτική περιουσία που αποδίδει ετήσια έσοδα πάνω από 2.000 δρχ. και το ζητήσουν οι μισοί τουλάχιστον εκλογείς. Οι συνοικισμοί που δεν αποτελούν κοινότητα υπάγονται στο δήμο στον οποίο ανήκαν κατά τη δημοσίευση του νόμου ή στην πλησιέστερη κοινότητα που θα ιδρυθεί, εκτός αν με αίτηση που υπογράφεται από τους μισούς τουλάχιστον εκλογείς του συνοικισμού ζητηθεί η ένωση με άλλη συνεχόμενη κοινότητα, εφόσον οι μισοί τουλάχιστον εκλογείς της κοινότητας αυτής συμφωνούν για την ένωση.

Η διοίκηση και εκπροσώπηση της κοινότητας ανήκει στο κοινοτικό συμβούλιο που εκλέγεται με άμεση ψηφοφορία. Τα κοινοτικά συμβούλια είναι πενταμελή στις κοινότητες που έχουν μέχρι 1.000 κατοίκους, εξαμελή σε όσες έχουν 1.001 έως 2.000 κατοίκους, εννεαμελή σε όσες έχουν 2.001 έως 4.000 κατοίκους, δωδεκαμελή σε όσες έχουν 4.001 έως 6.000 κατοίκους και δεκαπενταμελή στις υπόλοιπες. Του κοινοτικού συμβουλίου προΐσταται ένα από τα μέλη του (πρόεδρος) που εκλέγεται κάθε έτος από τα υπόλοιπα μέλη.

Τα όργανα διοικήσεως των δήμων είναι ο δήμαρχος, οι πάρεδροι, το δημοτικό συμβούλιο και η δημοτική επιτροπή. Κάθε δήμος εκλέγει, εκτός από το δήμαρχο, παρέδρους και δημοτικούς συμβούλους με την εξής αναλογία: Δήμοι που έχουν πάνω από 100.000

κατοίκους εκλέγουν τέσσερις δημοτικούς παρέδρους και τριάντα δημοτικούς συμβούλους / Δήμοι που έχουν πάνω από 30.000 κατοίκους εκλέγουν τέσσερις δημοτικούς παρέδρους και είκοσι τέσσερις δημοτικούς συμβούλους / Οι υπόλοιποι δήμοι εκλέγουν τρεις δημοτικούς παρέδρους και δεκαοκτώ δημοτικούς συμβούλους.

Η θητεία των κοινοτικών και δημοτικών συμβούλων, του δημάρχου και των παρέδρων είναι τετραετής. Εκλογείς είναι όσοι έχουν δικαίωμα ψήφου στις βουλευτικές εκλογές και είναι γραμμένοι στους εκλογικούς καταλόγους του δήμου ή της κοινότητας. Εκλέξιμοι είναι όσοι είναι γραμμένοι στους εκλογικούς καταλόγους του δήμου ή της κοινότητας και έχουν συμπληρώσει το 25ο έτος της ηλικίας τους. Η εκλογή γίνεται όχι πια με σφαιρίδια, αλλά με ψηφοδέλτια.

Η γενική αποφασιστική αρμοδιότητα στη διοίκηση των κοινοτήτων ανήκει στο κοινοτικό συμβούλιο, ενώ ο πρόεδρος διευθύνει τις συνεδριάσεις, εισηγείται τα θέματα και εκτελεί τις αποφάσεις του κοινοτικού συμβουλίου. Ο δήμαρχος είναι η εκτελεστική αρχή του δήμου, διοικεί τις δημοτικές υποθέσεις και εκπροσωπεί το δήμο. Συμμετέχει στις συζητήσεις του δημοτικού συμβουλίου, αλλά δεν έχει δικαίωμα ψήφου. Οι πάρεδροι είναι βοηθοί του δημάρχου και ενεργούν σύμφωνα με τις οδηγίες του. Το δημοτικό συμβούλιο έχει τη γενική εποπτεία της διοικήσεως του δήμου, αποφασίζει για θέματα της αρμοδιότητας του που καθορίζει ο νόμος (προϋπολογισμός, απολογισμός, ενοικιάσεις κτημάτων, δάνεια, εκποιήσεις, ανταλλαγές, αγορές κτημάτων, προμήθειες, εργολαβίες κ.λπ.) και γνωμοδοτεί στις περιπτώσεις που προβλέπουν οι νόμοι. Εκλέγει μεταξύ των μελών του τον πρόεδρο του, ο οποίος διευθύνει τις συνεδριάσεις. Η δημοτική επιτροπή είναι η αρχή που επιβλέπει τακτικώς την όλη διοίκηση του δήμου και συμπράττει με το δήμαρχο στη διεξαγωγή σημαντικών υποθέσεων του δήμου, τις οποίες προσδιορίζει ο νόμος. Η δημοτική επιτροπή εκλέγεται από το δημοτικό συμβούλιο μεταξύ των μελών του και είναι πενταμελής στους δήμους που έχουν πάνω από 30.000 κατοίκους και τριμελής στους υπόλοιπους δήμους. Στις υποθέσεις που η δημοτική επιτροπή συμπράττει με το δήμαρχο, για τη λήψη των αποφάσεων συμμετέχει και ο δήμαρχος με δικαίωμα ψήφου.

Οι αποφάσεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων που αφορούν διοίκηση τοπικών υποθέσεων, εφόσον δεν έχουν σχέση με διαχείριση δημοτικής ή κοινοτικής, αντιστοίχως, περιουσίας, είναι αμέσως εκτελεστές. Έχει όμως ο νομάρχης το δικαίωμα να τις ακυρώσει μέσα σε προθεσμία 30 ημερών για παράβαση νόμου. Για

ορισμένα θέματα που προσδιορίζει ο νόμος, οι αποφάσεις του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου για να καταστούν εκτελεστές πρέπει να εγκριθούν προηγουμένως από το νομάρχη και σε ορισμένες περιπτώσεις (εκποίηση, ανταλλαγή, παραχώρηση αγροτικών κτημάτων) από τον υπουργό των εσωτερικών. Οι υπόλοιπες αποφάσεις του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου καθίστανται εκτελεστές 30 ημέρες μετά την αποστολή τους στο νομάρχη.

Τέλος, καινοτομία του νέου νόμου είναι η πρόβλεψη συνδέσμου κοινοτήτων, ως ιδίων νομικών προσώπων, για την εξυπηρέτηση κοινών τοπικών συμφερόντων ή την παροχή κοινών τοπικών υπηρεσιών.

Ο νόμος ΔΝΖΥ1912 έχει κατακριθεί γιατί έδωσε τη δυνατότητα σε κάθε σχεδόν χωριό να γίνει κοινότητα. Έτσι, οι μεγάλες μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης (δήμοι), που είχε δημιουργήσει η αντιβασιλεία, κατακερματίστηκαν σε πολλές μικρότερες, αδύναμες, πληθυσμιακά και οικονομικά, μονάδες, με αποτέλεσμα την εκμηδένιση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Πράγματι, το μικρό μέγεθος των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης θεωρείται σήμερα μειονέκτημα, γιατί δεν επιτρέπει την ανάπτυξη πρωτοβουλιών και δραστηριότητας σε ευρύτερη κλίμακα και εμποδίζει τη δημιουργία οικονομικά εύρωστων οργανισμών με δυνατότητα συμβολής τους στην αναπτυξιακή προσπάθεια. Ωστόσο πρέπει να παρατηρηθεί, ότι η κριτική πρέπει να γίνεται με αναφορά στις συνθήκες των εποχών που διαμορφώθηκαν οι αντίστοιχοι θεσμοί και όχι με κριτήρια της σημερινής εποχής. Έτσι, αν σήμερα, με τα σύγχρονα μέσα συγκοινωνίας, τη συγκοινωνιακή υποδομή και την τεχνολογική ανάπτυξη, η μεγάλη περιφέρεια των μονάδων τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελεί πλεονέκτημα, δεν ισχύει το ίδιο για τη μεγάλη δημοτική περιφέρεια των δήμων της αντιβασιλείας, που με τα τότε μέσα συγκοινωνίας, την έλλειψη συγκοινωνιακής υποδομής σε συνάρτηση και με τη γεωφυσική διαμόρφωση του ελληνικού χώρου, αφενός έθετε εκτός ενεργού δράσεως τα χωριά και τους συνοικισμούς που δεν είχαν ευχερή πρόσβαση στην πρωτεύουσα του δήμου και αφετέρου απομόνωνε τα δημοτικά όργανα από σημαντικό μέρος του δημοτικού πληθυσμού και τα έθετε εκτός της εποπτείας του τοπικού στοιχείου. Έτσι, η αυθαιρεσία αφενός των δημοτικών αρχών και η υποταγή τους αφετέρου στην κυβερνητική εξουσία εκμηδένιζε ουσιαστικά την αυτοδιοίκηση.

Η λογική εξάλλου του νόμου ΔΝΖΥ1912 ήταν, όπως προαναφέρθηκε, η μετάβαση από τις μεγάλες και ανομοιογενείς μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης σε μικρότερες, που θα είχαν ομοιογένεια και κοινότητα συμφερόντων και σκοπών: «Πλημμελής, πλημμελεστάτη είναι η αρχή, καθ' ην οι δήμοι δημιουργούνται υπό της Πολιτείας· οι δήμοι γεννώνται και δημιουργούνται εξ εαυτών, τους ευρίσκει η Πολιτεία και θέτει μόνον επ' αυτών την σφραγίδα της αναγνωρίσεως, και μόνον όταν ούτω δημιουργούνται εξ εαυτών και αναγνωρίζονται υπό της Πολιτείας προάγονται και ευδοκιμούν» (Από την αγόρευση του υπουργού εσωτερικών Εμμ. Ρέπουλη κατά τη συζήτηση στη Βουλή του σχεδίου του νόμου ΔΝΖΥ1912). Ακόμη, η δημιουργία μεγάλων μονάδων τοπικής αυτοδιοίκησης δεν μπορεί να είναι απλώς άθροισμα κοινοτήτων, αλλά «αθροιστικοί κοινότητες, έχουσαι όμως οργανική οντότητα και ζωήν, των οποίων την βάση να παρέχη η ανάγκη της εξυπηρέτησεως κοινού τίνος σκοπού...» (Από τον λόγο του Ε. Βενιζέλου στη Λάρισα την 4 Νοεμ. 1910).

Είναι συνεπώς φανερό πως ο νόμος ΔΝΖΥ1912, με τη δημιουργία μικρότερων μονάδων τοπικής αυτοδιοίκησης, ήθελε να δημιουργήσει πιο ζωντανές μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης και να αναζωογονήσει το θεσμό με τη σκέψη ότι το μικρότερο μέγεθος (έκταση) εξασφάλιζε μεγαλύτερη ταυτότητα συμφερόντων και σκοπών και άρα κίνητρα για ενεργό κοινοτική δράση.

4. Νομαρχιακά συμβούλια (1923).

Την 10 Μαΐου 1923 δημοσιεύτηκε στην εφημερίδα της κυβερνήσεως νομοθετικό βασιλικό διάταγμα «περί διοικήσεως των νομών». Πρόκειται για νέα προσπάθεια εφαρμογής αυτοδιοίκησης δεύτερου βαθμού με αυτοδιοικούμενη περιφέρεια τον νομό (νομαρχιακή αυτοδιοίκηση). Το νέο νομοθέτημα ήταν αρτιότερο από όλα τα προηγούμενα και ρύθμιζε διεξοδικώς όλα τα θέματα αυτοδιοίκησης των νομών.

Ο νομός αποτελούσε αυτοδιοικούμενο νομικό πρόσωπο. Τα όργανα διοίκησης του νομού ως αυτοδιοικούμενου νομικού προσώπου ήταν το νομαρχιακό συμβούλιο, η νομαρχιακή επιτροπή και ο νομάρχης. Το νομαρχιακό συμβούλιο ήταν αιρετό, με αντιπροσώπευση πλειοψηφίας και μειοψηφίας. Η θητεία του ήταν τετραετής. Η νομαρχιακή επιτροπή απετελείτο από μέλη του νομαρχιακού συμβουλίου, τα οποία εκλέγονταν κατά την πρώτη σύνοδο του νομαρχιακού συμβουλίου για

ορισμένα θέματα που προσδιορίζει ο νόμος, οι αποφάσεις του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου για να καταστούν εκτελεστές πρέπει να εγκριθούν προηγουμένως από το νομάρχη και σε ορισμένες περιπτώσεις (εκποίηση, ανταλλαγή, παραχώρηση αγροτικών κτημάτων) από τον υπουργό των εσωτερικών. Οι υπόλοιπες αποφάσεις του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου καθίστανται εκτελεστές 30 ημέρες μετά την αποστολή τους στο νομάρχη.

Τέλος, καινοτομία του νέου νόμου είναι η πρόβλεψη συνδέσμου κοινοτήτων, ως ιδίων νομικών προσώπων, για την εξυπηρέτηση κοινών τοπικών συμφερόντων ή την παροχή κοινών τοπικών υπηρεσιών.

Ο νόμος ΔΝΖΥ1912 έχει κατακριθεί γιατί έδωσε τη δυνατότητα σε κάθε σχεδόν χωριό να γίνει κοινότητα. Έτσι, οι μεγάλες μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης (δήμοι), που είχε δημιουργήσει η αντιβασιλεία, κατακερματίστηκαν σε πολλές μικρότερες, αδύναμες, πληθυσμιακά και οικονομικά, μονάδες, με αποτέλεσμα την εκμηδένιση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Πράγματι, το μικρό μέγεθος των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης θεωρείται σήμερα μειονέκτημα, γιατί δεν επιτρέπει την ανάπτυξη πρωτοβουλιών και δραστηριότητας σε ευρύτερη κλίμακα και εμποδίζει τη δημιουργία οικονομικά εύρωστων οργανισμών με δυνατότητα συμβολής τους στην αναπτυξιακή προσπάθεια. Ωστόσο πρέπει να παρατηρηθεί, ότι η κριτική πρέπει να γίνεται με αναφορά στις συνθήκες των εποχών που διαμορφώθηκαν οι αντίστοιχοι θεσμοί και όχι με κριτήρια της σημερινής εποχής. Έτσι, αν σήμερα, με τα σύγχρονα μέσα συγκοινωνίας, τη συγκοινωνιακή υποδομή και την τεχνολογική ανάπτυξη, η μεγάλη περιφέρεια των μονάδων τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελεί πλεονέκτημα, δεν ισχύει το ίδιο για τη μεγάλη δημοτική περιφέρεια των δήμων της αντιβασιλείας, που με τα τότε μέσα συγκοινωνίας, την έλλειψη συγκοινωνιακής υποδομής σε συνάρτηση και με τη γεωφυσική διαμόρφωση του ελληνικού χώρου, αφενός έθετε εκτός ενεργού δράσεως τα χωριά και τους συνοικισμούς που δεν είχαν ευχερή πρόσβαση στην πρωτεύουσα του δήμου και αφετέρου απομόνωνε τα δημοτικά όργανα από σημαντικό μέρος του δημοτικού πληθυσμού και τα έθετε εκτός της εποπτείας του τοπικού στοιχείου. Έτσι, η αυθαιρεσία αφενός των δημοτικών αρχών και η υποταγή τους αφετέρου στην κυβερνητική εξουσία εκμηδένιζε ουσιαστικά την αυτοδιοίκηση.

Η λογική εξάλλου του νόμου ΔΝΖ'/1912 ήταν, όπως προαναφέρθηκε, η μετάβαση από τις μεγάλες και ανομοιογενείς μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης σε μικρότερες, που θα είχαν ομοιογένεια και κοινότητα συμφερόντων και σκοπών: «Πλημμελής, πλημμελεστάτη είναι η αρχή, καθ' ην οι δήμοι δημιουργούνται υπό της Πολιτείας· οι δήμοι γεννώνται και δημιουργούνται εξ εαυτών, τους ευρίσκει η Πολιτεία και θέτει μόνον επ' αυτών την σφραγίδα της αναγνωρίσεως, και μόνον όταν ούτω δημιουργούνται εξ εαυτών και αναγνωρίζονται υπό της Πολιτείας προάγονται και ευδοκιμούσι» (Από την αγόρευση του υπουργού εσωτερικών Εμμ. Ρέπουλη κατά τη συζήτηση στη Βουλή του σχεδίου του νόμου ΔΝΖ'/1912). Ακόμη, η δημιουργία μεγάλων μονάδων τοπικής αυτοδιοίκησης δεν μπορεί να είναι απλώς άθροισμα κοινοτήτων, αλλά «αθροιστικοί κοινότητες, έχουσαι όμως οργανική οντότητα και ζωή, των οποίων την βάση να παρέχει η ανάγκη της εξυπηρέτησεως κοινού τίνος σκοπού...» (Από τον λόγο του Ε. Βενιζέλου στη Λάρισα την 4 Νοεμ. 1910).

Είναι συνεπώς φανερό πως ο νόμος ΔΝΖ'/1912, με τη δημιουργία μικρότερων μονάδων τοπικής αυτοδιοίκησης, ήθελε να δημιουργήσει πιο ζωντανές μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης και να αναζωογονήσει το θεσμό με τη σκέψη ότι το μικρότερο μέγεθος (έκταση) εξασφάλιζε μεγαλύτερη ταυτότητα συμφερόντων και σκοπών και άρα κίνητρα για ενεργό κοινοτική δράση.

4. Νομαρχιακά συμβούλια (1923).

Την 10 Μαΐου 1923 δημοσιεύτηκε στην εφημερίδα της κυβερνήσεως νομοθετικό βασιλικό διάταγμα «περί διοικήσεως των νομών». Πρόκειται για νέα προσπάθεια εφαρμογής αυτοδιοίκησης δεύτερου βαθμού με αυτοδιοικούμενη περιφέρεια τον νομό (νομαρχιακή αυτοδιοίκηση). Το νέο νομοθέτημα ήταν αρτιότερο από όλα τα προηγούμενα και ρύθμιζε διεξοδικώς όλα τα θέματα αυτοδιοίκησης των νομών.

Ο νομός αποτελούσε αυτοδιοικούμενο νομικό πρόσωπο. Τα όργανα διοίκησης του νομού ως αυτοδιοικούμενου νομικού προσώπου ήταν το νομαρχιακό συμβούλιο, η νομαρχιακή επιτροπή και ο νομάρχης. Το νομαρχιακό συμβούλιο ήταν αιρετό, με αντιπροσώπευση πλειοψηφίας και μειοψηφίας. Η θητεία του ήταν τετραετής. Η νομαρχιακή επιτροπή απετελείτο από μέλη του νομαρχιακού συμβουλίου, τα οποία εκλέγονταν κατά την πρώτη σύνοδο του νομαρχιακού συμβουλίου για

όλη την τετραετία. Το νομαρχιακό συμβούλιο ήταν το ανώτατο αποφασιστικό όργανο του νομού. Η νομαρχιακή επιτροπή ασκούσε την καθημερινή διοίκηση στο πλαίσιο των αποφάσεων του νομαρχιακού συμβουλίου. Ο νομάρχης εκπροσωπούσε το νομικό πρόσωπο του νομού και εκτελούσε τις αποφάσεις του νομαρχιακού συμβουλίου και της νομαρχιακής επιτροπής. Παράλληλα, ο νομάρχης ήταν και όργανο της κρατικής διοικήσεως, που ασκούσε την κρατική εποπτεία στο νομικό πρόσωπο του νομού. Δεν είχε όμως δικαίωμα ελέγχου των πράξεων της αυτοδιοικήσεως του νομού, ούτε ως προς τη νομιμότητα ούτε ως προς τη σκοπιμότητα τους. Καμία πράξη της αυτοδιοικήσεως δεν τελούσε υπό την έγκριση του νομάρχη ή άλλου κρατικού οργάνου. Με νόμο του επόμενου έτους (1924) προβλεπόταν η σύσταση στην έδρα κάθε εφετείου ενός δικαστηρίου νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως, στο οποίο ανετίθετο ο έλεγχος των πράξεων των οργάνων της αυτοδιοικήσεως του νομού. Ο έλεγχος ήταν ακυρωτικός και εκινείτο με αίτηση του οικείου ως εκ του θέματος υπουργού, του υπουργού εσωτερικών, του νομάρχη και των άλλων οργάνων της νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως ή οποιουδήποτε ιδιώτη ή νομικού προσώπου του οποίου θιγόταν έννομο συμφέρον. Στην Αθήνα, εξάλλου, θα λειτουργούσε ανώτερο δικαστήριο νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως που θα εκδίκαζε εφέσεις κατά των αποφάσεων των δικαστηρίων νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως. Προβλέφθηκε δηλαδή δικαστικός μόνον έλεγχος νομιμότητας των πράξεων της νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως με δύο βαθμούς δικαιοδοσίας και καθόλου διοικητικός έλεγχος. Αργότερα, το 1929, και ενώ η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση δεν είχε λειτουργήσει καν, προβλέφθηκε να εγκρίνονται από τους οικείους υπουργούς οι αποφάσεις του νομαρχιακού συμβουλίου για την επιβολή φόρων και τον τρόπο βεβαιώσεως και εισπράξεως τους. Έναντι των μεγάλων ελευθεριών που ο νομοθέτης του 1923 παραχωρούσε στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση για αδέσμευτη από οποιοδήποτε κρατικό έλεγχο δράση, έδινε στην κυβέρνηση το δικαίωμα να διαλύει το νομαρχιακό συμβούλιο με αιτιολογημένο διάταγμα.

Το νομοθετικό βασιλικό διάταγμα του 1923 συντάχθηκε από τη Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή που είχε συσταθεί το 1917 για τη σύνταξη διοικητικών κωδίκων και ήταν νόμος πραγματικής αυτοδιοικήσεως. Εισήγαγε σύστημα νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως τόσο φιλελεύθερο, ώστε να υπερβαίνει κάθε προσδοκία και να εμβάλλει σε σκέψεις αν ήταν πράγματι ρεαλιστικό και εφαρμόσιμο ή ήταν πρόωρο για την εποχή του δημιουργήμα. Δεν εφαρμόστηκε ποτέ όμως. Έτσι, η

πιο ολοκληρωμένη από τη σύσταση του ελληνικού κράτους προσπάθεια εισαγωγής πραγματικής αυτοδιοικήσεως δεύτερου βαθμού χάθηκε ατυχώς μέσα σε μια από τις πιο πολυτάραχες για τα εσωτερικά μας θέματα εποχή. Καταστάλαγμα των πόθων τριών γενεών το διάταγμα του 1923, αποτελεί μνημείο της διοικητικής ιστορίας της χώρας μας που ακόμη και σήμερα δίνει τις βάσεις για οποιαδήποτε προσπάθεια εισαγωγής νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως.

Το νομοθετικό διάταγμα της 9/10 Μαΐου 1923 «περί διοικήσεως των νομών» είναι ο τρίτος κατά σειρά νόμος για τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, που δημοσιεύθηκε από τη σύσταση του ελληνικού κράτους και συνιστά την πέμπτη προσπάθεια εισαγωγής νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως (Πρώτος νόμος ήταν ο ΑΦΝ5' του 1887, δεύτερος ο ΒΧΕ' του 1899. Την πρώτη προσπάθεια αποτέλεσε το σχέδιο περί νομαρχιακών συμβουλίων της επιτροπής του έτους 1844, την δεύτερη το σχέδιο περί νομαρχιακής επιτροπής του Τρικούπη το έτος 1875, την τρίτη ο νόμος ΑΦΝδ' του 1887 και την τέταρτη ο νόμος ΒΧΕ' του 1899).

Αλλά και ο νόμος αυτός δεν είχε καλύτερη τύχη από τον προηγούμενο ΒΧΕ' του 1899. Παρόλο που υπέστη επανειλημμένες τροποποιήσεις και συμπληρώσεις (τελευταίος ν. 4249/1929, βλ. Μ. Μαθιουδάκι-Β. Ανδρονόπουλου, *Αποκέντρωσις-Αυτοδιοίκησης*, σελ. 166), οι οποίες όμως δεν έθιγαν την ουσία του θεσμού, ουδέποτε εφαρμόστηκε. Η διενέργεια εκλογών για την ανάδειξη νομαρχιακών συμβούλων ορίστηκε, για πρώτη φορά, για την 5 Οκτωβρίου 1924 με το δ/μα της 2 Αυγούστου 1924 (φ. 179) και από τότε αναβαλλόταν συνεχώς, άλλοτε για συγκεκριμένη μεταγενέστερη ημερομηνία και άλλοτε επ' αόριστον. Τελικά, ορίστηκε για την 26 Σεπτεμβρίου 1926 με το ν.δ. της 8 Αυγούστου 1926, αναβλήθηκε μετά από λίγο πάλι επ' αόριστον (ν.δ. 30 Αυγ. 1926), για να μη γίνει, από τότε, ποτέ.

Ατυχώς και η τελευταία αυτή προσπάθεια εφαρμογής δευτεροβάθμιας αυτοδιοικήσεως συνέπεσε σε εποχή ελάχιστα ευνοϊκή για τέτοιο εγχείρημα. Από την έκδοση του ν.δ/τος της 9/10 Μαΐου 1923 «περί διοικήσεως των νομών» επί κυβερνήσεως Στ. Γονατά και μετά, η Ελλάδα γνώρισε την πιο πολυτάραχη εποχή στην εσωτερική της κατάσταση. Μέχρι και το 1929, δηλαδή σε χρονικό διάστημα μιας εξαετίας από την έκδοση του πιο πάνω διατάγματος, περίπου οκτώ κυβερνήσεις διαδέχθηκαν η μία την άλλη στην εξουσία, ενώ τέσσερα στρατιωτικά κινήματα (1923, 1924, 1925, 1926), η αποπομπή του

βασιλιά σε υποχρεωτική άδεια στο εξωτερικό (1923), η ανακήρυξη της δημοκρατίας (1924) και στη συνέχεια η δικτατορία του Θ. Πάγκαλου (1926) συνθέτουν την εσωτερική κατάσταση της χώρας μέσα στην οποία μάταια περίμενε την εφαρμογή του το νομοθετικό διάταγμα του 1923. Προς στιγμήν φάνηκε κάποια ελπίδα αποκαταστάσεως πολιτικής σταθερότητας με την ανάληψη της εξουσίας από τον Ελ. Βενιζέλο, επί κυβερνήσεως του οποίου εκδόθηκε και ο νόμος 4249 του 1929, ο οποίος αναπτέρωσε και τις ελπίδες για την τύχη του θεσμού της νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως. Ωστόσο, η ομαλότητα στο εσωτερικό της χώρας δεν επιτεύχθηκε, παρά μόνο για πολύ μικρό χρονικό διάστημα, κατά το οποίο άλλες φροντίδες, πιο επείγουσες και ζωτικές, σε σχέση με τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, είχαν προτεραιότητα. Εκτός αυτού, η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση απαιτούσε και σημαντικές δαπάνες, σε μια στιγμή που οικονομική κρίση σε Αμερική και Αγγλία διατάρασε την οικονομική σταθερότητα της χώρας μας και ετοιμάζε εκ νέου το κλίμα πολιτικής αστάθειας (1932). Άρχισε πάλι η διαδοχή των κυβερνήσεων. Περίπου επτά κυβερνήσεις, μια λαϊκή εξέγερση (1933), μια επανάσταση (1935), κατάρχιση της δημοκρατίας και επαναφορά της βασιλείας (1935) και η 4η Αυγούστου 1936, είναι τα κυριότερα γεγονότα, τα οποία μιλούν εύγλωττα για την εξέλιξη της εσωτερικής καταστάσεως της χώρας μέχρι το έτος αυτό (1936). Με τις συνθήκες αυτές, είναι προφανές, ότι δεν υπήρχε περιθώριο εφαρμογής του ν.δ/τος της 9/10 Μαΐου 1923. Μετά από δέκα τρία χρόνια σε νάρκη, το νομοθέτημα αυτό είχε χάσει την επαφή του με τη ζωή. Ανήκε πλέον στις σελίδες της διοικητικής ιστορίας της χώρας μας, μνημείο των πόθων τριών γενεών.

Το νομοθετικό πάντως διάταγμα της 9/10 Μαΐου 1923 ήταν νόμος πραγματικής αυτοδιοικήσεως, σε σημείο το οποίο υπερέβαινε κάθε προσδοκία, ώστε να προκαλεί σκέψεις αν θα ήταν πραγματικά εφαρμόσιμο ή ήταν πρόωρο για την εποχή του δημιουργήμα. Όλη η δυσπιστία του παρελθόντος προς τα τοπικά συλλογικά όργανα και οι φόβοι δημιουργίας ισχυρών τοπικών σωματείων, από τα οποία θα ήταν δυνατό να διακινδυνεύσει η διοικητική ενότητα του κράτους, είχαν παραμεριστεί και παρεχόταν από το νομοθέτη πλουσιότατη δράση στα νομαρχιακά συμβούλια και πλήρης σχεδόν ελευθερία ενεργειών και αποφάσεων. Η Επιτροπεία είχε δώσει πλουσιότατη αρμοδιότητα στην αυτοδιοίκηση του νομού, χωρίς να θέσει υπό την έγκριση της κρατικής διοικήσεως καμία πράξη των οργάνων της αυτοδιοικήσεως, όσο σπουδαίας σημασίας και αν ήταν. Είχε αρκестεί στο δικαστικό έλεγχο

της νομιμότητας μόνο των πράξεων των οργάνων της νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως. Έτσι, οι πράξεις των οργάνων της αυτοδιοικήσεως του νομού έμεναν, ουσιαστικά, χωρίς κανέναν απολύτως έλεγχο. Ο μεταγενέστερος νόμος 4249 του 1929 υπέβαλε στην έγκριση των οικείων υπουργών μόνο ^{απ' άσεις_κ)υ^} για επιβολή φόρων επί του ακαθαρίστου εισοδήματος και τον τρόπο βεβαιώσεως και εισπράξεως αυτών.

Ούτε οι κανόνες, εξάλλου, του ιεραρχικού ελέγχου ήταν δυνατό να λειτουργήσουν επί των πράξεων του νομαρχιακού συμβουλίου, διότι η κρατική διοίκηση δεν ήταν ιεραρχικός προϊστάμενος της αυτοδιοικήσεως. Θα είχε απλώς την εποπτεία, θα ήταν η «εφορεύουσα αρχή, ήτις δεν δύναται να προβαίνει εις ακύρωσιν των πράξεων των οργάνων της αυτοδιοικήσεως ως ιεραρχικός προϊστάμενος ειμή όπου ρητώς επιτρέπει τούτο ο νόμος». Συνεπώς, η εποπτεύουσα αρχή δεν είχε, κατά την Επιτροπεία, δικαίωμα ελέγχου, όχι μόνο της σκοπιμότητας των πράξεων των οργάνων της νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως, αλλά ούτε της νομιμότητάς τους, εάν ο νόμος δεν καθιέρωνε ρητά το δικαίωμα αυτό. Με την ανάθεση μάλιστα του ελέγχου της νομιμότητας των πράξεων των οργάνων της αυτοδιοικήσεως στα ιδιαίτερα δικαστήρια νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως που προβλέπονταν να συσταθούν, συναγόταν, ότι η εποπτεύουσα τους νομούς κρατική διοίκηση αποκλείσθηκε από το δικαίωμα του ελέγχου αυτού. Η έλλειψη όμως οποιασδήποτε έκτασης ουσιαστικού ελέγχου των πράξεων των οργάνων της νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως, δηλαδή ελέγχου της σκοπιμότητάς τους, από την κρατική διοίκηση, καθιστούσε το σύστημα νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως που προβλεπόταν στο ν.δ/μα της 9/10 Μαΐου 1923, τόσο φιλελεύθερο, ώστε να μη φαίνεται ρεαλιστικό.

Η Επιτροπεία, πάντως, έχοντας επίγνωση των ευρέων και σπουδαίων αρμοδιοτήτων τις οποίες ανέθετε στα νομαρχιακά συμβούλια και της πλήρους σχεδόν ελευθερίας δράσεως και πρωτοβουλίας, την οποία τους παρείχε, ώστε να μη δεσμεύονται στις ενέργειες τους από οποιονδήποτε έλεγχο σκοπιμότητας εκ μέρους της κρατικής διοικήσεως, θέλησε να πετύχει την εξισορρόπηση των σχέσεων κράτους-αυτοδιοικούμενων νομών, όχι με τον τρόπο της έγκρισης των πράξεων τους από την κρατική διοίκηση, αλλά με την παροχή στην κυβέρνηση ευρέος δικαιώματος να διαλύει το νομαρχιακό συμβούλιο για οποιοδήποτε λόγο, με αιτιολογημένο διάταγμα. Μεγάλες ελευθερίες στην τοπική διοίκηση του νομού, αλλά και δικαίωμα του κράτους να επεμβαίνει, όσες φορές θα παρουσιαζόταν ανάγκη. Η Επιτροπεία,

επομένως, ρύθμισε και το θέμα αυτό, με συνέπεια τόσο προς την αρχή της ελεύθερης δράσεως των νομαρχιακών συμβουλίων όσο και προς την αρχή της υπευθυνότητας αυτών για τις ενέργειες τους απέναντι στην κυβέρνηση.

Είναι όμως αμφίβολο, αν θα ήταν πρακτικό και σκόπιμο ένα τέτοιο σύστημα εξισορροπήσεως των σχέσεων κράτους-αυτοδιοικούμενων νομών, όπως το είχε προβλέψει η Επιτροπεία. Αν εξετασθεί από πλευράς πρακτικότητας, το σύστημα αυτό παρουσιάζει το μειονέκτημα ότι από τη στιγμή που θα διαπιστωνόταν η ανάγκη άμεσης διαλύσεως του νομαρχιακού συμβουλίου, θα χρειαζόταν να κινηθεί η όχι και τόσο γρήγορη διαδικασία της εκδόσεως του σχετικού διατάγματος με πρόταση του υπουργικού συμβουλίου. Στο μεταξύ, το υπό διάλυση νομαρχιακό συμβούλιο θα μπορούσε να προχωρεί σε εκτέλεση των αποφάσεων του. Θα έπρεπε, συνεπώς, η Επιτροπεία να είχε παραχωρήσει στον νομάρχη, υπό την ιδιότητα του ως οργάνου της κρατικής διοικήσεως, το δικαίωμα να αναστέλλει προσωρινά την εκτέλεση των πράξεων του νομαρχιακού συμβουλίου, σε όποια περίπτωση θα εισηγείτο την διάλυση του και συγκεκριμένα εκείνων των πράξεων οι οποίες θα τον οδηγούσαν στην απόφαση να εισηγηθεί τη διάλυση του. Αν εξεταστεί από πλευράς σκοπιμότητας, το παραπάνω σύστημα μειονεκτεί κατά το ότι το κράτος θα επενέβαινε εκ των υστέρων, κατασταλτικά, δηλαδή όταν πλέον θα είχε δημιουργηθεί η κατάσταση που επέβαλε τη διάλυση του νομαρχιακού συμβουλίου, ενώ με το σύστημα της έγκρισης των αποφάσεων του νομαρχιακού συμβουλίου από την κρατική διοίκηση που εποπτεύει την δράση του, θα ήταν δυνατό η κρατική διοίκηση να επεμβαίνει προληπτικά και να αποφεύγεται έτσι η διαδικασία της διαλύσεως του νομαρχιακού συμβουλίου και η υποβολή των κατοίκων του νομού στην ταλαιπωρία νέων εκλογών. Πρέπει ωστόσο να παραδεχθούμε ότι συνεπέστερο, θεωρητικά, προς την έννοια της αυτοδιοικήσεως είναι όχι το σύστημα της εγκρίσεως των πράξεων της από την κρατική διοίκηση, αλλά το σύστημα της διαλύσεως του νομαρχιακού συμβουλίου, αν υπάρχει ανάγκη, με την απαραίτητη όμως προϋπόθεση, ότι ο νομάρχης θα έχει δικαίωμα αναστολής της εκτέλεσης εκείνων των αποφάσεων του νομαρχιακού συμβουλίου οι οποίες τον αναγκάζουν να εισηγηθεί τη διάλυση του.

Είναι βέβαια γνωστό, ότι η κρατική διοίκηση, θέλοντας να έχει τον έλεγχο της σκοπιμότητας των πράξεων της αυτοδιοικήσεως, προτιμά το σύστημα της εγκρίσεως για τις σπουδαιότερες τουλάχιστον περι-

πτώσεις αρμοδιότητας του νομαρχιακού συμβουλίου. Συγχρόνως η κρατική διοίκηση διατηρεί το δικαίωμα της διαλύσεως, το οποίο όμως στην περίπτωση αυτή προσλαμβάνει τον χαρακτήρα κυρώσεως μάλλον κατά του νομαρχιακού συμβουλίου παρά μηχανισμού εξισορροπήσεως των σχέσεων κρατικής διοικήσεως-αυτοδιοικήσεως, αφού η εξισορρόπηση επιτυγχάνεται με την έγκριση. Αλλά είναι επίσης γνωστό, ότι το σύστημα αυτό στηρίζεται στην εκ προοιμίου καχυποψία και δυσπιστία της κρατικής διοικήσεως προς τα όργανα της αυτοδιοικήσεως. Το διάταγμα του 1923 ήταν άκρως ριζοσπαστικό, γιατί είχε παρακάμψει όλους τους δισταγμούς και παρείχε αδέσμευτη σχεδόν δράση και πρωτοβουλία στα νομαρχιακά συμβούλια. Το γεγονός αυτό όμως δημιουργούσε ενδοιασμούς ως προς την επιτυχή εφαρμογή του στην πράξη, ιδιαίτερα όσον αφορά στις σχέσεις του προς την εποπτεύουσα κρατική διοίκηση, η οποία περιοριζόταν σ' ένα είδος «ψιλής» εποπτείας. Ήταν το κρίσιμο σημείο για την επιτυχή λειτουργία του θεσμού. Το άλλο ευαίσθητο σημείο ήταν η προκαλούμενη φορολογική επιβάρυνση των πολιτών, η οποία θεσπιζόταν ως πρόσθετη στους φόρους που ήδη καταβάλλονταν και, ως εκ τούτου, θα ήταν δυνατό να προκαλέσει αντίδραση, η οποία θα καθιστούσε ενδεχομένως προβληματική την επιβολή της. ,,

Εάν πάντως ο θεσμός, που τόσο πλούσια προικοδοτήθηκε σε όλα από τον νομοθέτη, αποτύγχανε, θα επιβεβαιωνόταν ότι ένα τόσο φιλελεύθερο σύστημα αυτοδιοικήσεως δεν μπόρεσε να ευδοκιμήσει και ότι ήταν πλέον αναγκαία η εποπτεία της κρατικής διοικήσεως. Η έκταση της εποπτείας αυτής θα εξαρτιόταν βέβαια από τους λόγους που θα θεωρούνταν ως αιτία της αποτυχίας. Δε θα ήταν όμως η αποτυχία δικαιολογία για τον αποκλεισμό ή την κατάπνιξη του θεσμού. Η εμπειρία που θα είχε αποκτηθεί, θα ήταν δυνατό να αποτελέσει την αφετηρία για μια νέα προσπάθεια με κατάλληλη προσαρμογή του θεσμού. Αντίθετα, αν ο θεσμός της νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως του 1923 είχε εφαρμοσθεί και είχε πετύχει, θα είχε πραγματοποιηθεί αληθινή διοικητική επανάσταση και η μορφή της δημόσιας διοικήσεως της χώρας μας και ιδιαίτερα της περιφερειακής διοικήσεως, θα ήταν σήμερα τελείως διαφορετική. Η κρατική διοίκηση θα είχε ανακουφιστεί και περιοριστεί σε επόπτη της τηρήσεως και εφαρμογής των νόμων από τους αυτοδιοικούμενους νομούς και συγχρόνως σε αρωγό και υποστηρικτή τους ενώ πολλοί οργανισμοί και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τα οποία κατακλύζουν σήμερα τον χώρο της δημόσιας διοικήσεως, δε θα είχαν λόγο υπάρξεως.

Όλα αυτά όμως υποθετικά, διότι ο θεσμός της νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως του ν.δ/τος του 1923 δε δοκιμάστηκε στην πράξη. Χάθηκε, έτσι, η ευκαιρία ενός τόσο ριζοσπαστικού πειράματος και μαζί του και η πολύτιμη εμπειρία από τη γέυση μιας αληθινής νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως. Ακόμη και αυτοί που προεξοφλούσαν την αποτυχία του θεσμού, λόγω της υπερβολικής αποδεσμεύσεως των οργάνων της νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως από την κρατική εξουσία, θα μπορούσαν να συγκατατεθούν σε μια δοκιμαστική έστω εφαρμογή του θεσμού σε μερικούς μόνο νομούς. Ούτε όμως και αυτή η ευκαιρία δόθηκε. Οι εσωτερικές περιστάσεις της χώρας δεν επέτρεψαν ούτε την μερική δοκιμή. Πολύ αργότερα, το 1950, καταρτίστηκε σχέδιο νόμου «περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως του ν.δ. 1923», στην εισηγητική έκθεση του οποίου τονιζόταν η ανάγκη εφαρμογής νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως, δίχως όμως αποτέλεσμα. Το σχέδιο δεν προωθήθηκε και το ζήτημα λησμονήθηκε. Όπως μάλιστα προσφυώς παρατηρήθηκε, τ^_αυτοδιονα^συχδεύτε^ διότι ουδέποτε εφηρμόσθη» (βλ. Δ. Ψαρού, *Μελετώ*, σελ. 217).

1954-1974

1. Νομαρχιακό σύστημα.

Από τη σύντομη ιστορική επισκόπηση της οργανώσεως της περιφερειακής διοικήσεως στη χώρα μας, το χαρακτηριστικό συμπέρασμα που συνάγεται είναι το αδιαμόρφωτο των θεσμών. Από το 1833 μέχρι και το 1954 η οργάνωση της περιφερειακής διοικήσεως αναζητεί το οριστικό της σχήμα. Κυμάνθηκε, βασικώς, αφενός μεταξύ νομαρχιακής αποκεντρώσεως και νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως και αφετέρου μεταξύ νομαρχιακής αποκεντρώσεως και αποκεντρώσεως με τις γενικές διοικήσεις. Τελικώς επικράτησε ο θεσμός της νομαρχιακής αποκεντρώσεως τον οποίο επέβαλε ο νόμος 3200 του 1955, που κατήργησε τις γενικές διοικήσεις. Ο νόμος αυτός αποτελεί βασικό σταθμό στη διοικητική ιστορία της χώρας μας κυρίως γιατί αποκατέστησε την ομοιομορφία στην οργάνωση της περιφερειακής διοικήσεως με την καθιέρωση τελικώς του νομαρχιακού αποκεντρωτικού συστήματος που είχε πρωτοεισαχθεί το 1833, στο οποίο και έδωσε την τωρινή του μορφή.

Ο νόμος αυτός κατήργησε, όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως, τις γενικές διοικήσεις Βορείου Ελλάδος, Θράκης, Ηπείρου, Κρήτης και Δωδεκανήσου και συνέστησε νομαρχίες στο νομό που είχαν την έδρα τους οι γενικές αυτές διοικήσεις. Η περιφέρεια όμως της γενικής διοικήσεως Δωδεκανήσου δεν είχε αποτελέσει μέχρι τότε νομό. Με την κατάργηση όμως της γενικής διοικήσεως Δωδεκανήσου και τη σύσταση στη θέση της νομαρχίας Δωδεκανήσου με την ίδια περιφέρεια, θεωρήθηκε ότι έχει συσταθεί και νομός Δωδεκανήσου, που είναι ο πενηκοστός νομός του κράτους.

Ο νέος νόμος όρισε ότι ο νομάρχης ασκεί «αποκλειστικώς» τις αρμοδιότητες που, σύμφωνα με τις διατάξεις που ισχύουν κάθε φορά, έχουν οι υπουργοί εσωτερικών, εθνικής παιδείας και θρησκευμάτων, οικονομικών, εμπορίου, βιομηχανίας, συγκοινωνιών και δημοσίων έργων, γεωργίας, κοινωνικής πρόνοιας και εργασίας, εκτός από τις αρμοδιότητες που ο ίδιος ο νόμος εξαιρούσε. Οι αρμοδιότητες που εξαιρούνταν ήταν ορισμένες γενικότερης σημασίας αρμοδιότητες καθώς και εκείνες που θα καθορίζονταν με διατάγματα κατά υπουργείο.

Τα διατάγματα αυτά εκδόθηκαν τον Ιούνιο του 1955 και καθόρισαν ποιες αρμοδιότητες των παραπάνω υπουργών δε μεταβιβάζονταν στον νομάρχη. Επομένως, όλες οι άλλες αρμοδιότητες των υπουργών αυτών, οι οποίες δεν περιλαμβάνονταν στα παραπάνω διατάγματα ούτε ήταν από τις γενικότερης σημασίας αρμοδιότητες που επίσης εξαιρούνταν, μεταβιβάστηκαν στους νομάρχες. Με νέα εξάλλου διατάγματα του έτους 1956 μειαβιβάστηκαν στους νομάρχες και ορισμένες άλλες αρμοδιότητες από αυτές που αρχικά είχαν παρακρατηθεί από τους υπουργούς. Η άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών από τους νομάρχες είναι αποκλειστική. Αυτό σημαίνει ότι η υπουργική αρμοδιότητα που μεταβιβάστηκε στο νομάρχη δεν μπορεί πλέον να ασκηθεί από τον οικείο υπουργό.

Για τα υπουργεία προεδρίας κυβερνήσεως, συντονισμού, εθνικής αμύνης, εξωτερικών, δικαιοσύνης και εμπορικής ναυτιλίας, δεν προβλέφθηκε γενική μεταβίβαση αρμοδιοτήτων όπως για τα άλλα υπουργεία, αλλά ότι με διατάγματα θα καθοριστούν ποιες αρμοδιότητες μεταβιβάζονται στο νομάρχη. Ο λόγος για τον οποίο έγινε διαφορετική ρύθμιση ήταν ότι λόγω της φύσεως των αντικειμένων και της οργανώσεως των υπουργείων αυτών, ελάχιστες, σε σχέση με το σύνολο, αρμοδιότητες τους θα ήταν δυνατό #α μεταβιβαστούν στους νομάρχες.

Για πρώτη φορά προβλέφθηκε η κατάρτιση νομαρχιακού προϋπολογισμού, δηλαδή ετήσιου προϋπολογισμού εσόδων και εξόδων όλων των νομαρχιακών υπηρεσιών, που υποβάλλεται στα υπουργεία των οποίων νομαρχιακές υπηρεσίες αφορά και στη συνέχεια αποστέλλεται στο υπουργείο οικονομικών ως μέρος του προϋπολογισμού εσόδων και εξόδων κάθε υπουργείου. Προβλέφθηκαν ακόμη, οι απαραίτητες οικονομικές υπηρεσίες, δηλαδή υπηρεσία δημοσίου λογιστικού και υπηρεσία επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Προβλέφθηκε έλεγχος των πράξεων των νομαρχών για παράβαση νόμου (έλεγχος των πράξεων των νομαρχών για παράβαση νόμου). Ο έλεγχος γίνεται από τον υπουργό του οποίου αρμοδιότητα έχει ασκήσει ο νομάρχης. Ο έλεγχος αυτός γίνεται είτε με πρωτοβουλία του αρμόδιου υπουργού (αυτεπάγγελτος) μέσα σε τρεις μήνες από την έκδοση της νομαρχιακής πράξεως είτε μετά από προσφυγή του ενδιαφερομένου που ασκείται μέσα σε τριάντα ημέρες από τη δημοσίευση της αποφάσεως του νομάρχη ή από την κοινοποίηση της, αν δεν δημοσιεύεται, ή από τότε που ο ενδιαφερόμενος έλαβε γνώση.

Σε κάθε νομαρχία συστάθηκε νομαρχιακό συμβούλιο με πρόεδρο τον νομάρχη και μέλη αφενός τους προϊσταμένους των δημοσίων

υπηρεσιών του νομού και αφετέρου εκλεγμένους εκπροσώπους των επαρχιών του νομού (ένας ή δύο αιρετοί εκπρόσωποι από κάθε επαρχία). Η συντριπτική δηλαδή πλειοψηφία των μελών του νομαρχιακού συμβουλίου ήταν οι υπηρεσιακοί παράγοντες. Οι αρμοδιότητες του νομαρχιακού συμβουλίου αναφέρονταν σε γνωμοδοτήσεις για το νομαρχιακό προϋπολογισμό και το πρόγραμμα των έργων του νομού και σε μελέτες, γνωματεύσεις και εισηγήσεις για θέματα λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών, των υπηρεσιών των ο.τ.α. και των νπδδ του νομού, για την αξιοποίηση των παραγωγικών δυνατοτήτων του νομού, για θέματα εργασίας, κοινωνικής πρόνοιας, υγιεινής και φυσικής αγωγής, για την τουριστική αξιοποίηση του νομού και για κάθε άλλο ζήτημα που ενδιαφέρει το νομό. Όπως είναι φανερό, ο νόμος καμία αποφασιστική αρμοδιότητα δεν παρείχε στο νομαρχιακό συμβούλιο.

Διαφορετική από τη γενική ρύθμιση εισήγαγε ο νόμος αυτός για τη νομαρχία Αττικής. Ο νομάρχης Αττικής δεν ασκούσε τις αρμοδιότητες των λοιπών νομαρχών του κράτους στην περιφέρεια της τέως διοικήσεως πρωτευούσης, αλλά μόνο στο εκτός αυτής τμήμα του νομού Αττικής. Στην περιοχή της τέως διοικήσεως πρωτευούσης ο νομάρχης Αττικής ασκούσε τις αρμοδιότητες που είχε πριν από το νόμο 3200 του 1955, εκτός από αυτές που με τον ίδιο νόμο καταργούνταν, και όσες θα του μεταβιβάζονταν με διατάγματα.

Μολονότι, όπως προαναφέρθηκε, ο νόμος 3200 επέβαλε ομοιομορφία στο περιφερειακό διοικητικό μας σύστημα με την κατάργηση των γενικών διοικήσεων και την καλύτερη οργάνωση της νομαρχιακής αποκεντρώσεως, ωστόσο στη θέση της γενικής διοικήσεως Βορείου Ελλάδος ίδρυσε το υπουργείο Βορείου Ελλάδος για το συντονισμό και την κατεύθυνση της κυβερνητικής πολιτικής στην περιφέρεια του, την εποπτεία των νομαρχιών και των λοιπών υπηρεσιών της περιοχής του, την εισήγηση στην κυβέρνηση για θέματα ασφάλειας της περιοχής, αξιοποιήσεως του εθνικού της πλούτου, οικονομικής, κοινωνικής και πνευματικής αναπτύξεως των κατοίκων της.

Ακολούθησε το νομοθετικό διάταγμα 3620 του 1956 που έκαμε ορισμένες τροποποιήσεις και συμπληρώσεις του βασικού νόμου 3200 του 1955. Σημαντικότερες ρυθμίσεις ήταν η ίδρυση σε κάθε νομό νομαρχιακού ταμείου στο οποίο συγχωνεύθηκε το μέχρι τότε ταμείο οδοποιίας του νομού, με αρμοδιότητες την εκτέλεση και συντήρηση έργων κοινωφελών, οδοποιίας, δημοσίας υγείας, παιδείας, κοινωνικής πρόνοιας, αθλητισμού και τουρισμού, τη συντήρηση και κατασκευή δημοσίων κτιρίων, καθώς και τη διαχείριση και συντήρηση του μηχανικού εξοπλισμού και των κρατικών αυτοκινήτων.

κήσεως που έγινε με το νόμο ΔΝΖ'/1912 δεν ανταποκρινόταν πια στις συνθήκες του 1954. Το μικρό μέγεθος ιδίως των κοινοτήτων και ο μεγάλος αντίστοιχα αριθμός τους σε εποχή μάλιστα έντονης προσπάθειας ανασυγκροτήσεως και οικονομικής και κοινωνικής αναπτύξεως ήταν στοιχεία αρνητικά. Ενώ όμως αυτό είχε συνειδητοποιηθεί, ο δημοτικός και κοινοτικός κώδικας του 1954 δεν έδειξε τόλμη. Περιορίστηκε να διασφαλίσει, ως ένα σημείο βέβαια, την μη περαιτέρω κατάτμηση. Δεν έδωσε όμως κανένα απολύτως κίνητρο για τη σύνεωση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως σε μεγαλύτερες μονάδες.

3. Περιφερειακές Διοικήσεις (1970-1973).

Ο νόμος 3200 του 1955, ενώ κατήργησε τις γενικές διοικήσεις, δεν έθιξε τις διανομαρχιακές υπηρεσίες των υπουργείων, οι οποίες εξακολούθησαν να λειτουργούν με τις αρμοδιότητες που είχαν. Πρόκειται για τις περιφερειακές υπηρεσίες των διαφόρων υπουργείων που οι αρμοδιότητες τους εκτεινόταν σε περισσότερους νομούς. Οι διανομαρχιακές αυτές υπηρεσίες ήταν γνωστές «κυρίως ως «επιθεωρήσεις» (π.χ. οικονομικές επιθεωρήσεις, επιθεωρήσεις εφοριών καπνού, δημοσίων υπολόγων, γεωργίας, τοπογραφικών υπηρεσιών, κτηνιατρικής, μεταλλείων κ.λπ.), αλλά και με άλλες ονομασίες δηλωτικές ειδικών κλάδων της διοικήσεως, όπως περιφερειακές διευθύνσεις εγγείων βελτιώσεων, δασών, δημοσίων έργων κ.λπ.

Μεταξύ των διανομαρχιακών αυτών υπηρεσιών υπήρχε μεγάλη ανομοιομορφία, τόσο ως προς την εδαφική περιοχή κάθε μιας απ' αυτές όσο και ως προς την έδρα τους, με αποτέλεσμα τη δημιουργία προβλημάτων ιδίως στην κατάρτιση και εκτέλεση των αναπτυξιακών προγραμμάτων. Έτσι, με νόμο του 1970 ορίστηκε ότι οι διανομαρχιακές υπηρεσίες κάθε υπουργείου δεν μπορεί να είναι περισσότερες από επτά σε όλη την επικράτεια. Καθορίστηκαν ακόμη επτά πόλεις ως έδρα κάθε διανομαρχιακής υπηρεσίας του κάθε υπουργείου. Οι πόλεις αυτές ήταν: Αθήνα, Θεσσαλονίκη, Πάτρα, Λάρισα, Ιωάννινα, Καβάλα και Ηράκλειο.

Με κοινές υπουργικές αποφάσεις καθορίστηκαν οι διανομαρχιακές υπηρεσίες των υπουργείων οικονομικών, κοινωνικών υπηρεσιών, εμπορίου, γεωργίας, βιομηχανίας, εργασίας, δημοσίων έργων και συγκοινωνιών. Οι διανομαρχιακές υπηρεσίες του κάθε υπουργείου ήταν επτά και είχαν την ίδια εδαφική περιφέρεια, με εξαίρεση τις επιθεωρήσεις μεταλλείων του υπουργείου βιομηχανίας που ήταν δύο για όλη την επικράτεια.

Με τη ρύθμιση αυτή διαμορφώθηκαν επτά μείζονες περιφέρειες: α) Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης (νομοί Έβρου, Ροδόπης, Ξάνθης, Δράμας, Καβάλας και Σερρών), με έδρα την Καβάλα· β) Μακεδονίας (νομοί Χαλκιδικής, Θεσσαλονίκης, Κιλκίς, Πέλλης, Φλωρίνης, Καστοριάς, Κοζάνης, Ημαθίας και Πιερίας), με έδρα τη Θεσσαλονίκη· γ) Ηπείρου (νομοί Ιωαννίνων, Θεσπρωτίας, Πρεβέζης, Άρτης, Λευκάδος και Κερκύρας), με έδρα τα Ιωάννινα· δ) Θεσσαλίας (νομοί Μαγνησίας, Λαρίσης, Γρεβενών, Τρικάλων, Καρδίτσας, Ευρυτανίας και Φθιώτιδος), με έδρα τη Λάρισα· ε) Πελοποννήσου (νομοί Αχαΐας, Ηλείας, Μεσσηνίας, Λακωνίας, Αρκαδίας, Αργολίδος, Κορινθίας, Φωκίδος, Αιτωλοακαρνανίας, Κεφαλληνίας και Ζακύνθου), με έδρα την Πάτρα· στ) Αττικής και Νήσων (νομοί Αττικής, Πειραιώς, Βοιωτίας, Ευβοίας, Λέσβου, Χίου, Σάμου, Δωδεκανήσου και Κυκλάδων), με έδρα την Αθήνα· ζ) Κρήτης (νομοί Χανίων, Ρεθύμνης, Ηρακλείου και Λασηθίου), με έδρα το Ηράκλειο.

Οι αρμοδιότητες των διανομαρχιακών υπηρεσιών καθορίστηκαν με διατάγματα του έτους 1970. Το 1971 σε κάθε μία από τις επτά μείζονες περιφέρειες τοποθετήθηκε «συντονιστής», κρατικό δηλαδή όργανο με σκοπό να συντονίζει τη δράση των διανομαρχιακών υπηρεσιών των υπουργείων σε κάθε περιφέρεια. Ακολούθησε οργάνωση των διανομαρχιακών υπηρεσιών σε μία ενιαία κατά μείζονα περιφέρεια διανομαρχιακή υπηρεσία στην οποία εντάχθηκαν οι διανομαρχιακές υπηρεσίες των διαφόρων υπουργείων. Προέκυψαν έτσι επτά νέες περιφερειακές διοικητικές μονάδες που κάθε μία περιελάμβανε την υπηρεσία αναπτύξεως περιφέρειας και τις επιθεωρήσεις εκπαιδεύσεως, κοινωνικών υπηρεσιών, εμπορίου, γεωργίας, βιομηχανίας, δημοσίων έργων, εσωτερικών, εφοριών, τελωνείων, δημοσίων διαχειρίσεων, εργασίας και συγκοινωνιών.

Το ίδιο έτος ακολούθησε νόμος που έδωσε πιο συγκεκριμένη μορφή στο νέο σχήμα: Στις επτά μείζονες περιφέρειες ίδρυσε νέα υπηρεσία που την ονόμασε Περιφερειακή Διοίκηση. Ιδρύθηκαν έτσι επτά περιφερειακές διοικήσεις που αποτελούνταν από τις διανομαρχιακές υπηρεσίες των υπουργείων σε κάθε περιφέρεια. Οι επτά περιφερειακές διοικήσεις ήταν: α) Αττικής και Νήσων (Αθήνα), β) Κεντρικής και Δυτικής Μακεδονίας (Θεσσαλονίκη), γ) Πελοποννήσου και Στερεάς Ελλάδος (Πάτρα), δ) Θεσσαλίας (Λάρισα), ε) Κρήτης (Ηράκλειο), στ) Ηπείρου (Ιωάννινα) και ζ) Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης (Καβάλα). Επικεφαλής των περιφερειακών διοικήσεων τοποθετήθηκαν υφυπουργοί υπαγόμενοι στον υπουργό των εσωτερικών.

Το 1973 επιχειρήθηκε συστηματικότερη ρύθμιση των περιφερειακών διοικήσεων, αλλά προς το τέλος του ίδιου έτους οι περιφερειακές διοικήσεις καταργήθηκαν. Παρέμειναν όμως οι διανομαρχιακές υπηρεσίες των υπουργείων οι οποίες τις συγκροτούσαν. Μαζί με τις περιφερειακές διοικήσεις καταργήθηκαν όπως ήταν επόμενο και τα συμβούλια περιφερειακών διοικήσεων, που είχαν συσταθεί το 1971, που συγκροτούνταν από εκπροσώπους της τοπικής αυτοδιοίκησης και των επαγγελματικών συλλόγων.